

# 論澳門特別行政區法律體系的憲制基礎

庄真真\*

澳門特別行政區成立後，由於實行“一國兩制”的方針政策，不實行社會主義的制度，而是適用其自身特有的特別行政區制度，其中就包括了法律制度。根據《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》(以下簡稱《澳門基本法》)第 18 條的規定，《澳門基本法》以及《澳門基本法》第 8 條規定的澳門原有法律和澳門特別行政區立法機關制定的法律，還有《澳門基本法》附件三規定的全國性法律，共同構成了澳門特別行政區法律體系組成部分，使得澳門特別行政區的法律體系自成一體，並具相對獨立性。

## 一、作為《澳門基本法》的母法， 《憲法》直接構成澳門特別行政區 法律體系的憲制基礎

一個國家或地區的成立及各項權力的有效運行，離不開一套完整的規範其經濟、政治、社會文化等多方面的制度的全面配合與支撐，同樣的，一套完整的制度，亦離不開一套完備的法律體系的全面配合與支撐。因為，法律是制度的載體，它以法的形式反映和規範國家或地區經濟、政治、文化和社會的各項制度，通過一系列清晰明確的法律規範，確保國家或地區經濟、政治、文化和社會的各項規定能在法的框架下，有序運行。因此，要探究澳門特區法律體系的憲制基礎，必須清晰與澳門特區法律體系關係密切的特別行政區制度的憲制基礎，而要明確特別行政區制度的憲制基礎，還得從澳門特別行政區設立的憲制基礎談起。

## (一) 特別行政區設立及特別行政區制度建立的憲制基礎

1999 年 12 月 20 日，澳門特別行政區成立，國家在特區實行“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針政策。雖然，特區擁有高度的自治權，但毋庸置疑，特區是中國這個主權國家的一個組成部分，《中華人民共和國憲法》(以下簡稱《憲法》)是特別行政區設立的憲制基礎。關於這點，從全國人大在關於設立澳門特區的專門決定中已明確指出，全國人大係根據《憲法》第 31 條及第 62 條第 13 項的規定在澳門設立特別行政區。從條文的規定上看可知，《憲法》第 31 條及第 62 條第 13 項的規定為特別行政區的設立及特別行政區制度的建立提供了實體及程序<sup>1</sup>兩方面的依據。

《憲法》第 31 條明確規定國家在必要時可以設立特別行政區，為特別行政區的設立提供了直接的憲法依據，讓特別行政區的存在具有了憲法上的地位，從而從實體方面解決了特別行政區設置的合憲性問題及特別行政區存在的憲法地位問題。《憲法》第 62 條第 13 項的規定則從程序上明確了特別行政區的設置權限問題，憲法以明示的方式，明確規定了全國人大作為最高國家權力機關具有決定特別行政區的設立和制度的職權。有了憲法的實體依據及程序保障，1993 年，第八屆全國人民代表大會第一次會議根據《憲法》第 31 條和第 62 條第 13 項的規定，決定自 1999 年 12 月 20 日起設立澳門特別行政區。由此，澳門特別行政區得以設立。憲法為特別行政區的設立提供實體依據及程序保障，決定了它是特別行政區設立的憲制基礎。

《憲法》是特別行政區設立的憲制基礎，同時也決定了《憲法》是特別行政區制度建立的憲制基礎。

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心講師級助理研究員、中國人民大學法學院博士研究生

特別行政區是國家從管理的行政區劃上而劃定的特殊地方，特別行政區制度則是國家對特別行政區這一行政區域進行特殊管理的具體內容，它們二者緊緊相連，不可能對它們進行分開，特別行政區是特別行政區制度賴以存在的前提和基礎，沒有特別行政區便沒有特別行政區制度，同樣，特別行政區的設立及運行亦脫離不了一套完整的行之有效的特別行政區制度的配合，二者都是為了實現國家特殊的管理需要而制定的。關於這一點，從憲法文本的規定上看亦十分清楚。《憲法》第31條在規定國家在必要時得設立特別行政區後，緊接着便規定，在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人大以法律規定；在第62條第13項關於全國人大職權的規定中，更是將全國人大具有決定特別行政區的設立及其制度的職權放在一起來規定。《憲法》作為國家的根本大法，之所以要作出上述規定安排，關鍵就在於特別行政區和特別行政區制度的內在邏輯聯繫。因此，明確了《憲法》是特別行政區設立的憲制基礎，也就意味着《憲法》同時也是特別行政區制度構建的憲制基礎。<sup>2</sup>

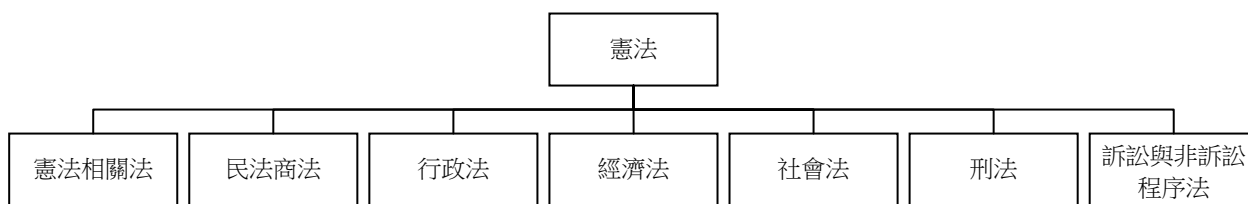
《憲法》是特別行政區制度的憲制基礎，同樣亦決定了《憲法》是澳門特別行政區法律體系的憲制基礎。在“一國兩制”方針指導下，全國人大根據《憲法》的規定，制定《澳門基本法》，從宏觀層面規定了特別行政區實行的包括中央與特區關係、居民的基本權利和義務、政治體制以及經濟、文化和社會事務等領域的原則、方針和政策，再通過《澳門基本法》

賦予特區高度自治權，讓特區行政、立法機關可依據《澳門基本法》訂定執行這些方針和政策的具體制度及相配套的法律法規和其他規範性文件，從而確保特別行政區制度能在特別行政區法律體系的支撐下，有序進行。由此可見，特別行政區法律體系與特別行政區制度是一脈相承的，特別行政區法律體系是特別行政區制度的載體，是特別行政區制度的進一步細化和法律化。因此，《憲法》作為澳門特別行政區制度構建的憲制基礎，也就決定了《憲法》是澳門特別行政區法律體系構建的憲制基礎。

## (二) 法律的最高性決定了《憲法》是澳門特區法律體系的憲制基礎

憲法作為國家的根本大法，是國家的憲制基礎，它以法律形式規定了國家的各項根本制度，國家機關的組織和活動的基本原則，公民的基本權利和義務等內容，是治國安邦的總章程，是保持國家統一、民族團結、經濟發展、社會進步和長治久安的法制基礎。為了體現《憲法》在中國國家法律體系中的統帥地位和核心作用，2010年確立的中國特色社會主義法律體系將《憲法》從“憲法和法律”這個層次中分離出來，居於法律、行政法規、地方性法規等層次之上；並在《憲法》之下，按照法律規範調整的社會關係和調整方法的不同，將中國法律規範劃分為7個法律部門即憲法相關法、民法商法、行政法、經濟法、社會法、刑法、訴訟與非訴訟程序法。<sup>3</sup>(見圖1)

圖1 中國特色社會主義法律體系



資料來源：張志銘：《轉型中國的法律體系建構》，載於《中國法學》，2009年第2期，第143頁。

中國是統一的單一制國家，按照凱爾森的法律位階理論並結合上述關於中國特色社會主義法律體系的劃分可知，《憲法》是整個國家法律體系中等級最高的法律，是中國特色社會主義法律體系的統帥，具有最高性。這裏，《憲法》的最高性意味着《憲法》在中國國家法律體系中佔據最高位階、享有最高的法律地位、具有最高的法律效力。根據法律位階理論，一個規範的效力來源於另一個法律效力更高的規

範。《憲法》正是這種基礎性的最高規範。《憲法》序言及第5條明確規定《憲法》是國家的根本法，具有最高的法律效力。所有法律規範的制定和修改都不能與《憲法》的規定相抵觸。這表明《憲法》作為整個國家的法律基礎，是其他法律制定的依據和合法性標準，制約着其他法律規範的存在。

在“一國兩制”下，澳門特區雖然擁有立法權，擁有相對獨立而較為完整的法律體系，但澳門特區法

律體系是地區性的法律體系，受到以《憲法》為統帥的中國國家主體法律體系的制約和影響。<sup>4</sup> 例如，不論是特別行政區保留下來的原有法律，還是特區成立後新制定的法律，都不得同全國人大制定的《澳門基本法》相抵觸。可見，《澳門基本法》在澳門特區是帶有根本性和指導性的法律規範，是評價和衡量其他法律是否“合憲”的標準<sup>5</sup>，是整個澳門特區法律體系的基礎和核心。但按照前面所述的關於中國特色社會主義法律體系的劃分，作為澳門特區法律體系基礎的《澳門基本法》位列《憲法》之下，被歸入了與《憲法》相配套、直接保障《憲法》實施和國家權力運作的憲法相關法<sup>6</sup>這一法律部門。《澳門基本法》作為澳門特區法律體系基礎和核心，雖然在澳門特區這一特定區域制約着其他本地立法的存在，但在“一國”之下，作為全國性法律，無論是之前的制定還是未來的修改都必須要有《憲法》的依據，須符合《憲法》，不可與《憲法》的規定相抵觸。

這是因為《澳門基本法》是依據《憲法》，由全國人大制定的全國性法律，國家通過《澳門基本法》規定在澳門特區實行的制度，保障國家對澳門的基本方針政策的實施。《澳門基本法》在整個國家法律體系下，屬於憲法相關法這一憲法之下的法律部門，法律位階低於《憲法》。這樣的制度設計，有利於讓澳門特區法律體系在《澳門基本法》的統籌制約下，統一於憲法的精神、價值體系之中，以實現在“一國兩制”下特區法律體系雖自成一體，但同屬於國家法律秩序和國家主體法律體系的組成部分，受到以《憲法》為統帥的中國國家主體法律體系的制約和影響。

《憲法》作為國家的根本大法、國家法律體系的統帥，作為保持國家法律體系統一和尊嚴的一個公認的共同基礎，具有最高性，是《澳門基本法》的制定和修改的憲制依據和憲制基礎，是澳門特區法律體系構建的憲制基礎。

### （三）法律的空間效力決定了《憲法》是澳門特區法律體系的憲制基礎

任何一個主權國家的憲法的空間效力都及於國土的所有領域，也及於這一主權國家的所有公民，這是主權的惟一性和不可分割性所決定的，也是憲法的根本法地位所決定的。<sup>7</sup> 憲法作為國家主權在法律上的最高表現形式，在全國範圍內適用，這是為世界各國憲法所公認的。例如《俄羅斯憲法》第 15 條規定，《俄羅斯憲法》具有最高的法律效力和直接的作用，適用於俄羅斯聯邦全境。《美國憲法》第 6 條規定，《美

國憲法》是全國的最高法律，即使與任何州的憲法或法律相抵觸，各州法官均應遵守。<sup>8</sup> 《憲法》在序言明確規定：“本憲法以法律的形式確認了中國各民族人民奮鬥的成果，規定了國家的根本制度和根本任務，是國家的根本法，具有最高的法律效力。全國各族人民、一切國家機關和武裝力量、各政黨和各社會團體、各企業事業組織，都必須以憲法為根本的活動準則，並且負有維護憲法尊嚴，保證憲法實施的職責。”這些規定表明在中國，《憲法》約束一切國家機關、社會團體與政黨活動，憲法的空間效力及於全國。中國是統一的單一制國家，1999 年 12 月 20 日，中國政府恢復對澳門行使主權，設立澳門特別行政區，不僅意味着澳門特區作為直轄於中央人民政府的地方行政區域，是國家不可分離的組成部分，同時亦意味着《憲法》的空間效力及於整個澳門特區，《憲法》適用於澳門特區。

或許有人會質疑，《澳門基本法》明確規定的在特區不實行社會主義的制度和政策，而是保持原有的資本主義制度和生活方式，這與《憲法》中的部分規定，特別是有關社會主義制度的規定，例如《憲法》明確規定社會主義制度是中國的根本制度。國家維護社會主義法制的統一和尊嚴等等的規定存在不符甚至抵觸的情況，如果《憲法》在特區適用，那這不是明顯的自相矛盾嗎？《澳門基本法》是否會因為抵觸憲法而無效呢？這就涉及到《憲法》在特區的適用以及《澳門基本法》是否抵觸憲法的問題。

如上所述，《憲法》的空間效力及於整個特區，《憲法》適用於澳門特區。但《憲法》如何適用於澳門特區？理論上還存有三種觀點即完全適用說、部分適用說和整體適用說，對此胡錦光認為《憲法》整體適用於特區，但在特區內，凡與《澳門基本法》不相一致的《憲法》條款不在適用之列；凡不與《澳門基本法》相抵觸的《憲法》條款，均在適用之列。<sup>9</sup> 事實上，憲法作為國家的根本法，要調整國家眾多、複雜的社會關係，要容納社會各種需求及多樣的價值追求，因此，即使是在同一部憲法規範中，亦難免出現不同價值間不同程度上的衝突，但憲法各種價值間的對立不是絕對的對立，並非維護一種價值就要完全排斥另一種價值。<sup>10</sup> 例如《憲法》第 19 條規定“國家推廣全國通用的普通話”，第 4 條又規定“各民族都有使用和發展自己的語言和文字的自由”；《憲法》序言規定了馬列主義、毛澤東思想的指導，第 36 條又規定“中華人民共和國公民有宗教信仰自由”，這樣的規定看似矛盾，但又都有各自的制定的道理和價值追

求。《憲法》允許在一些問題上可以有特殊的例外，這種特殊的例外並不影響國家的社會主義性質，反而保障了國家的統一和團結，保障了各少數民族的權利和人民的宗教信仰自由。<sup>11</sup>

同任何事物一樣，《憲法》是矛盾的統一體，是同一性和差別性、原則性和靈活性、一般性和特殊性、一元性和多元性、整體性和部分性的統一體。<sup>12</sup> 允許在局部、特定地區實行有別於國家大部分地區實行的制度、政策和法律，客觀上並不影響國家的整體性質。這樣的制度安排，反而是對國家治理模式的另一次創新突破，是對中國特色社會主義的進一步拓展延伸，是對《憲法》包容性和靈活性的又一次創造發揮。

儘管《澳門基本法》規定的在特別行政區實行的制度和政策，與《憲法》所規定的根本制度不同，但這是《憲法》所允許的，或者說是經《憲法》授權的，因而不存在與《憲法》相抵觸的問題，也不存在《澳門基本法》今後會因此而被否定的可能性。<sup>13</sup> 為釋除“一國兩制”下，特區按照《澳門基本法》的規定，適用不同於內地的社會、經濟制度和法律，是否會違憲的疑慮。全國人大在關於《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》的決定中，特別指出，《澳門基本法》是根據《憲法》按照澳門的具體情況制定的，是符合《憲法》的。這說明《澳門基本法》的合憲性理所當然。

綜上所述，《憲法》作為國家主權的最基本表現形式，在全國範圍內適用，這當然也包括澳門特別行政區。《憲法》作為國家的根本大法，是全國人大設立澳門特別行政區和確定在澳門特別行政區制度的憲制依據。與此同時，《憲法》作為國家法律體系的統帥，具有最高性，是其他法律制定的依據，制約着其他法律規範的存在，其中作為澳門特別行政區法律體系建構基礎和核心的《澳門基本法》亦是依據《憲法》，由全國人大依照法定程序訂定的。由此可見，不管是特別行政區的設立、特別行政區制度的建立還是特別行政區法律體系的構建都要有《憲法》的依據，受到《憲法》的制約。《憲法》不僅是特別行政區設立的憲制基礎，是特別行政區制度的憲制基礎，同時亦是澳門特別行政區法律體系的憲制基礎。

## 二、《澳門基本法》也是澳門特別行政區法律體系的憲制基礎

澳門作為中國的一個地方行政區域，而非獨立國

家，當然不可能有“澳門憲法”，但是在特殊的歷史背景下，澳門也有自己獨特的政治體制、社會經濟制度及法律體系，所以自然也就會有支撐這種制度體制的憲制基礎。《澳門基本法》規定了澳門特區的政治體制，包括立法機關、行政機關、司法機關的組成、權力及相互之間的關係，規範了中央與澳門特區的關係，明確了在特區實行的社會經濟制度，還規定了澳門特區居民的基本權利和義務，在澳門特區實行的法律等等內容，具有憲制性法律的典型特徵，性質屬於憲制性法律。這可以從其制定的目的、自身的名稱、結構、內容及效力上判定。

### (一)《澳門基本法》是依據《憲法》制定的一部憲制性法律

1982年《憲法》正式將“一國兩制”的政治主張寫入《憲法》。通過《憲法》第31條“國家在必要時得設立特別行政區。”的規定，為“一國兩制”下設立特別行政區提供了直接的《憲法》依據，實現了“一國兩制”、設立特別行政區思想的憲法化。但是《憲法》的這一規定如何進一步具體化、法律化，這一新的艱巨任務還必須要有另外的法律來完成，而承擔這一重要歷史使命的正是《澳門基本法》。

#### 1.《澳門基本法》涵蓋了“一國兩制”方針

1986年，中葡雙方就澳門問題舉行了第一次會談，歷經四輪會談，1987年3月26日中葡雙方共同簽署了《中葡聯合聲明》，將中葡兩國政府關於澳門問題的“一國兩制”方針和政策的具體內容確定下來。訂明就《中葡聯合聲明》中所明確的國家根據“一個國家，兩種制度”的方針，對澳門執行的基本政策及其附件1中所作的具體說明，將由全國人大以《澳門基本法》的形式規定。

1993年3月31日頒佈的《澳門基本法》分為序言、九章，共145條，以及三個附件，將《中葡聯合聲明》中國家對澳門的12條基本方針政策和對這些方針政策的具體說明的最主要內容寫入條文，明確了“基本法”的地位，規定了中央和特區關係、澳門居民的基本權利和義務，以及一個符合“一國兩制”和特區實際情況的地方政權形式等內容，成為了一部全面涵蓋憲法關於“一國兩制”方針，規範特別行政區設立和有效運行的最重要、最基礎的憲制性法律。

#### 2.“基本法”一詞本身就帶有準憲法性質

按照《現代漢語詞典》的解釋，“基本”<sup>14</sup>本身含有“根本的、主要的、大體上”的意思。與之相應，“基本法”則是指帶有根本性的、主要的法律。

作為法律的專有名詞，基本法一詞，在有些國家指憲法，例如《德國基本法》就是直接以“基本法”命名的；在某些特定地區則意指基本法律，如《香港基本法》、《澳門基本法》便是中華人民共和國為其香港、澳門兩個特區制定的用以貫徹國家對港澳基本方針政策、規定特區有效運行所需實行的各項制度的憲制性法律。

### 3.《澳門基本法》的結構與憲法結構相似

從結構上看，《澳門基本法》的結構與《憲法》及其他國家的憲法在結構上有一定程度上的相似。以《憲法》為例，整部分為序言、總綱、公民的基本權利和義務、國家機構、國旗、國歌、國徽、首都等部分，其中總綱部分又包含了經濟制度、文化和社會事務、國家結構、國家對外政策等方面內容。國家機構部分包含了全國人民代表大會（最高國家權力機關、最高國家立法機關）、中華人民共和國主席、國務院以及人民法院和人民檢察院等內容。《澳門基本法》的內容包括序言、總則、中央與特區關係、居民的基本權利和義務、政治體制、經濟、文化和社會事務、對外事務及區旗、區徽圖案等內容。二者在結構上有較大的相似度。

### 4.《澳門基本法》的立法方式與《憲法》的立法方式相似

除了結構上的相似外，二者在立法方式上也有較大的相似。《憲法》作為國家的根本大法，主要由一些原則性的、抽象性的規範組成。而一般憲法相關法，則主要由一些具體的、可直接操作的規範組成，是憲法原則的規則化，也是抽象的憲法規範的具體化。《澳門基本法》與其他一般的憲法相關法不同，不是由行為模式和法律後果構成的法律規則，其大多數規範和憲法規範是一樣的，也是原則性的規範。例如同是關於維護國家安全的規定，《憲法》第 28 條“國家維護社會秩序，鎮壓叛國和其他危害國家安全的犯罪活動，制裁危害社會治安、破壞社會主義經濟和其他犯罪的活動，懲辦和改造犯罪分子。”的規定與《澳門基本法》第 23 條“澳門特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在澳門特別行政區進行政治活動，禁止澳門特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫”的規定都是原則性的規定，他們分別通過《中華人民共和國刑法》和第 2/2009 號法律《維護國家安全法》的規定進一步明晰化、具體化。

### 5.《澳門基本法》的內容與《憲法》的內容相似

與此同時，《澳門基本法》的內容與《憲法》的內容相似。一般認為，《憲法》是調整國家與公民關係的法律，所以國家權力和公民基本權利是《憲法》的基本內容。《憲法》作為中國的根本大法，規定了國家的基本原則、方針，國家有關政治、經濟、社會、文化、法律等方面的根本制度、規定了國家的組織和活動的基本原則，以及公民的基本權利和義務等；同樣的，《澳門基本法》亦涵蓋了在澳門特區實行的有關社會、經濟、文化和法律的基本制度、方針和政策、特區的政治體制、澳門特區居民的基本權利和義務等部分內容，具有憲制性的意義。

### 6.《澳門基本法》法律地位和效力高於本地法律

從法律地位和效力上看，《澳門基本法》是澳門特區各項制度、政策和法律制定的立法依據和效力基礎，在澳門特區的法律體系中與《憲法》一起，居於最高的法律階層，其法律效力高於其他特區法律。這在《澳門基本法》中亦有體現，例如《澳門基本法》第 8 條、第 11 條第 2 款中明確規定，澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性法律文件，除同《澳門基本法》相抵觸或經澳門特區的立法機關或其他有關機關依照法定程序作出修改外，予以保留。澳門特區的任何法律、法令、行政法規和其他規範性文件均不得同《澳門基本法》相抵觸。這些規定指出了《澳門基本法》在澳門特別行政區整個法律體系裏的母法地位<sup>15</sup>，表明了《澳門基本法》在澳門特區法律體系中的法律地位和效力高於其他本地法律。而《澳門基本法》這種在特區事實上具有最高法律效力，與《憲法》在國家範圍內具有最高法律效力的意義是一樣的。<sup>16</sup>

綜上觀之，1999 年 12 月 20 日起生效實施的《澳門基本法》不管是在其制定的目的、名稱、結構、內容還是在法律地位和法律效力上，在特區發揮的實際作用與一般憲法具有的功能十分相似，是澳門特區的憲制性法律。

### (二)《澳門基本法》是澳門特區法律體系構建的基礎和核心

由於實行“一國兩制”，內地的社會主義法律不在澳門適用。為符合澳門的實際情況，保持澳門的長期繁榮穩定，《澳門基本法》規定特區成立後，保持澳門原有法律基本不變，特區立法機關可自行制定法律，但須以《澳門基本法》的規定為依據，可以說，特區賴以維持正常運作的法律制度是根據《澳門基本

法》形成的，《澳門基本法》是澳門特區的立法基礎，是澳門特區法律體系構建的憲制性法律依據。

### 1. 為立法機關行使立法權提供憲制法律依據

按照《澳門基本法》的規定，凡屬於特區自治範圍內的事務，特區立法機關都可以自行立法。但是在“一國兩制”、高度自治下，特區立法機關的立法權也必須要有法律依據，《澳門基本法》正是這個依據。《澳門基本法》第67條、第71條第(1)項明確澳門特區立法會是澳門特區的立法機關，享有依照《澳門基本法》的規定和法定程序制定、修改、暫停實施和廢除法律的職權，這些為澳門立法機關的立法提供了憲制上的法律依據。

### 2. 制度、政策、法律制定的依據和效力基礎

按照《澳門基本法》第11條第1款及第71條的規定，澳門特區的制度和政策，包括社會、經濟制度有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，都必須以《澳門基本法》的規定為依據制定。另外，與《澳門基本法》一起通過的《全國人民代表大會關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉的決定》也明確指出澳門特別行政區設立後實行的制度、政策和法律，應以《澳門基本法》為依據。這些規定無疑均凸顯了《澳門基本法》在澳門特區的特殊法律地位，即《澳門基本法》是澳門各項制度、政策、法律制定的依據和效力基礎。如第9/2003號法律《勞動訴訟法典》、第21/2009號法律《聘用外地僱員法》便是按照《澳門基本法》第115條根據澳門特區的經濟發展狀況，自行制定的勞工政策和完善的勞工法律。

### 3. 特區法律體系構建的最直接、最根本依據

《澳門基本法》第18條明確規定在澳門特區實行的法律為《澳門基本法》、《澳門基本法》第8條規定的澳門原有法律、澳門特區立法機關制定的法律以及列於《澳門基本法》附件三的全國性法律。《澳門基本法》以法律的形式將澳門特區法律體系的有關構成通過法律的形式規定固定下來，為澳門特區法律體系的構建提供了最直接、最重要的法律依據。

或許有人會有這樣的疑問，如上文所述《憲法》作為國家主權在法律上的最高表現形式、國家法律體系的統帥，在澳門特區適用，是澳門特區法律體系的憲制基礎。那為何《澳門基本法》第18條中所明確列舉的在澳門特區實行的一系列法律中卻沒有寫到或提到《憲法》呢？

這是因為，《憲法》是《澳門基本法》的立法依據和效力基礎，《憲法》與《澳門基本法》的關係是

“母法”與“子法”的關係，根據法律位階的基本原理，只有上一位階的法律才可以規定下一位階的法律的效力及其適用範圍；處於下一法律位階的法律是不能去規範上一位階的法律的效力和適用範圍的。而《澳門基本法》的法律位階低於《憲法》，作為下位法的《澳門基本法》是不能規定作為其母法的《憲法》的法律效力及適用範圍的。因此，《澳門基本法》18條在列舉在澳門特區實行的法律時，自然不能將《憲法》列入其中。需要指出的是，在“一國兩制”下，《憲法》是國家的根本大法，是《澳門基本法》效力的基礎，是無須依賴《澳門基本法》的效力而直接、自動在特區生效的。

### 4. 判斷澳門特區其他法律效力狀況的準繩

按照《澳門基本法》第8、11、17條的規定，澳門特區的任何法律、法令、行政法規和其他規範性文件均不得同《澳門基本法》相抵觸；澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性法律文件中只有不與《澳門基本法》相抵觸的才能予以保留。澳門原有法律中，凡與《澳門基本法》相抵觸者，或者由立法機關進行修改，或者應予以廢除。澳門特區立法機關制定的法律須報全國人大常委會備案，如全國人大常委會在徵詢其所屬的澳門特區基本法委員會的意見後，認為特區立法機關制定的法律不符合《澳門基本法》中關於中央管理的事務以及中央和澳門特區關係的條款，可將有關法律發回，而經全國人大常委會發回的法律立即失效。上述等等規定凸顯了《澳門基本法》在整個特區法律體系中的基礎和核心地位，即《澳門基本法》是衡量其他特區法律的“合法性”標準，《澳門基本法》的法律地位和效力要高於其他本地立法。

如上所述，《澳門基本法》作為特區的一部憲制性法律，在特區發揮着類似於“憲法”的功能，它不僅為澳門特區立法機關的立法權提供了法律依據，為澳門特區各項制度、政策和法律的制定提供了法律依據，為特區立法奠定法律基礎，更為澳門特別行政區法律體系的構建提供了直接的憲制性法律依據，在整個澳門特別行政區法律體系裏佔據母法地位，是判斷特區其他法律的效力狀況的準繩。

## 三、結語

中國是統一的單一制國家，《憲法》是國家主權在法律範疇的最高表現，是中國現行法律制定的立法

依據和立法基礎，制約着其他規範的存在，《憲法》是國家其他基本法律制度的“母法”，中國政治、經濟、社會、文化等各個方面的基本法律制度都是以《憲法》為依據而制定的，所有法律都不得與《憲法》相抵觸，即使在“一國兩制”下，《澳門基本法》的制定和修改都必須要有《憲法》上的依據且不得同《憲法》相抵觸。

《憲法》與《澳門基本法》是“母法”與“子法”的關係，《澳門基本法》是最高國家權力機關——全國人民代表大會依據《憲法》的授權而制定的一部全國性法律，是符合《憲法》的。《憲法》、《澳門基本法》和適用於澳門特區的全國性法律以及澳門特區立法會制定及符合《澳門基本法》規定的原有法律共同構成了澳門特區法律體系的組成部分。

需要指出的是，在“一國兩制”下，澳門特區法律體系作為地區性的法律體系，是中國法律體系中相

對獨立的“高度自治”的有機組成部分，是中國法律系統的子系統<sup>17</sup>，其與國家法律體系之間並不是並列關係，而是從屬關係。這是因為作為構建澳門特區法律體系基礎和核心的《澳門基本法》是根據《憲法》制定的一部全國性法律，它是以中國內地社會主義法律為主體前提的。一方面，澳門特區法律宏觀上構成了中國特色社會主義法律體系的一個特殊性內涵，增強了中國特色的獨創性，為社會主義制度在新形勢下的創新提供了現實例證。<sup>18</sup> 另一方面，澳門特區法律體系通過作為其憲制基礎的《憲法》和《澳門基本法》這一紐帶，納入到國家法律體系當中，在受到以《憲法》為統帥的國家主體法律體系的制約和影響的同時，亦進一步豐富了中國特色社會主義法律體系的重要內容，成為了中國特色社會主義法律體系的重要組成部分。

## 註釋：

- <sup>1</sup> 冷鐵勛：《特別行政區制度的邏輯建構》，載於王禹等：《“一國兩制”理論與實踐研究》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2012年，第34頁。
- <sup>2</sup> 同上註，第35頁。
- <sup>3</sup> 全國人大常委會法制工作委員會研究室編著：《中國特色社會主義法律體系讀本》，北京：中國法制出版社，2011年，第126頁。
- <sup>4</sup> 朱力宇：《“一國兩制”視野下法律文化的同一性與多樣性及其在中國的體現——寫在中國特色社會主義法律體系形成之後》，載於《法學雜誌》，2012年第4期，第3頁。
- <sup>5</sup> 鄧偉平：《澳門特別行政區基本法論》，廣州：中山大學出版社，2007年，第77頁。
- <sup>6</sup> 同註3，第136頁。
- <sup>7</sup> 韓大元：《中華人民共和國憲法與香港特別行政區基本法共同構成香港憲制的基礎》，載於人民網：<http://hm.people.com.cn/GB/42280/85539/85542/5832940.html>，2007年6月7日。
- <sup>8</sup> 韓大元、林來梵、鄭賢君：《憲法學專題研究》，北京：中國人民大學出版社，2004年，第134頁。
- <sup>9</sup> 胡錦光：《論憲法與基本法的關係》，載於楊允中主編：《“一國兩制”與澳門特區法制建設——大型學術研討會論文集》，2010年，第12-25頁。
- <sup>10</sup> 同註7。
- <sup>11</sup> 蕭蔚雲：《論香港基本法》，北京：北京大學出版社，2003年，第48-49頁。
- <sup>12</sup> 劉寶三：《關於完善澳門法律體系的幾點思考》，載於楊允中主編：《“一國兩制”與澳門法律體系完善(學術研討會論文集)》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，第61頁。
- <sup>13</sup> 焦洪昌主編：《港澳基本法》，北京：北京大學出版社，2007年，第25頁。
- <sup>14</sup> 見《現代漢語詞典》(第5版)，北京：商務印書館，2008年，第631頁。
- <sup>15</sup> 王禹：《特別行政區及其制度研究》，澳門：澳門學者同盟，2013年，第71頁。

<sup>16</sup> 同註13，第33頁。

<sup>17</sup> 許昌：《澳門過渡期重要法律問題研究》，北京：北京大學出版社，1999年，第12頁。

<sup>18</sup> 楊允中：《論澳門特區法律體系的科學定位與適時完善》，載於楊允中主編：《“一國兩制”與澳門法律體系完善(學術研討會論文集)》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2013年，第24頁。