

# 論特別行政區高度自治權的權力來源

楊允中\*

中共十八大對當代中國改革開放以來的歷史發展，特別是近 10 年來的發展經驗與規律作出了及時總結，而對中國特色社會主義這一核心主題的認知更提升到理論化、系統化的新水平新高度。正如習近平所講：“中國特色社會主義，承載着幾代中國共產黨人的理想和探索，寄託着無數仁人志士的夙願和期盼，凝聚着億萬人民的奮鬥和犧牲，是近代以來中國社會發展的必然選擇，是發展中國、穩定中國的必由之路。”<sup>1</sup> “中國特色社會主義特就特在其道路、理論體系、制度上，特就特在其實現途徑、行動指南、根本保障的內在聯繫上，特就特在這三者統一於中國特色社會主義偉大實踐上。”<sup>2</sup>

在中國特色社會主義三大核心概念——道路、理論體系和制度中，“一國兩制”佔據一個十分重要而又十分敏感的特殊位置，可以講，重視“一國兩制”就是重視中國特色社會主義，推進“一國兩制”基本國策的全面落實就是推進中國特色社會主義理論與制度的完善化和成熟化。“我們要堅持以實踐基礎上的理論創新推動制度創新，堅持和完善現有制度，從實際出發，及時制定一些新的制度，構建系統完備、科學規範、運行有效的制度體系，使各方面制度更加成熟更加定型，為奪取中國特色社會主義新勝利提供更加有效的制度保障。”<sup>3</sup> 基本法就特別行政區高度自治權的權力來源的設計就是一項史無前例並具多重優勢的制度創新。

## 一、中國特色社會主義憲政的歷史性創新

《中華人民共和國憲法》第 31 條規定：“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規

定。”這項憲法規範是中國特色社會主義憲法自身完善的一個突出標誌，最集中不過地體現了改革開放與制度創新。上述憲法授權對於特別行政區的法律定位既是根又是本，既是淵又是源。由最高國家權力機關——全國人民代表大會依據憲法制定的基本法，對何時何地建立特別行政區及其制度作出了具體而明確的規範。所謂特別行政區，就是實行單一制的社會主義國家原有省、自治區、直轄市之外可以在必要時增設實行另樣不同制度的地方性行政單位。“這是中國特色社會主義憲政的歷史性創新，它既標誌着國家領導人在特定歷史時刻高瞻遠矚、高屋建瓴的政治遠見和決斷能力，同時亦反映出解放思想、實事求是、與時俱進、求真務實的理性思維，既滿足了促進國家和平統一的夙願，同時也回應了港澳台等相關地區廣大民眾的意願。這也是鄧小平為首的中國領導人推出的‘一國兩制’基本國策的正式法制化，不僅是中國特色社會主義憲政的一大創新，同時也是國際憲政發展史上的一項新發展。”<sup>4</sup> 這項本來針對台灣與大陸實現和平統一的宏偉構思，在適用於解決歷史遺留的香港問題、澳門問題上取得了全面成功。這條極具創新價值與意義的重要規範，一下子便把傳統憲政理論和憲法文化提高至令人目不暇接的全新境界。

“實踐永無止境，探索和創新也永無止境。世界上沒有放之四海而皆準的發展道路和發展模式，也沒有一成不變的發展道路和發展模式。我們既不能把書本上的個別論斷當作束縛自己思想和手腳的教條，也不能把實踐中已見成效的東西看成完美無缺的模式。”<sup>5</sup> “‘一國兩制’不僅事關特別行政區的成敗，也直接關係到國家和平統一大業和民族偉大復興；不僅是特別行政區官民切身利益相繫的事業，也是全中國人民和整個中華民族的共同性事業。”<sup>6</sup> 而特別行政區制度即“一國兩制”政治制度，不僅是港

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心教授級研究員

澳兩個特別行政區自身的基本政治制度，同時也是我們中華人民共和國整個國家的一項基本政治制度。因而，“評價中國特色社會主義憲法，離不開‘一國兩制’，評價中國特色社會主義憲政，離不開‘一國兩制’。”<sup>7</sup> 結合基本理論框架和特區 15 年活生生現實，不失時機並與時俱進地把“一國兩制”理論梳理好、研究好、貫徹好，確保特別行政區政通人和、長治久安，是當代特區政府和專家學者以及全體居民的共同歷史使命和社會責任。這項使命既光榮又艱巨，既深奧又平凡，既充滿巨大挑戰又伴生無限機遇。應該說是一樁實實在在的功在當下、利在千秋的大事業、大工程。

## 二、澳門走上驗證“一國兩制”的歷史新時代

《澳門基本法》序言開誠佈公、開門見山地講：“澳門，包括澳門半島、氹仔島和路環島，自古以來就是中國的領土，十六世紀中葉以後被葡萄牙逐步佔領。一九八七年四月十三日，中葡兩國政府簽署了關於澳門問題的聯合聲明，確認中華人民共和國政府於一九九九年十二月二十日恢復對澳門行使主權，從而實現了長期以來中國人民收回澳門的共同願望。”這意味着通過政府談判順利解決歷史遺留問題，使澳門可以在平穩過渡下實現政權交接，這本身就構成“一國兩制”強大生命力與科學性的成功示範，也為提振國人實現祖國和平統一與民族偉大復興的決心和信心注入了一股強大動力。

“為了維護國家的統一和領土完整，有利於澳門的社會穩定和經濟發展，考慮到澳門的歷史和現實情況，國家決定，在對澳門恢復行使主權時，根據中華人民共和國憲法第三十一條的規定，設立澳門特別行政區，並按照‘一個國家，兩種制度’的方針，不在澳門實行社會主義的制度和政策。”序言的這段文字本身構成了設計法律地位不同於原有省市自治區的特別行政區的本意與宗旨、出發點與落腳點。一是為了維護國家統一與領土完整，為了確保回歸後澳門的繁榮穩定；二是實事求是、從澳門歷史與現實出發，充分照顧澳門居民的意志和願望、利益和要求，因為澳門人和全國人民是命運共同體和利益共同體，休戚與共、不可分割。

《澳門基本法》第一章總則和第二章中央與特別行政區的關係分別在首條，對澳門特別行政區的法律

定位清晰不過地作出了規定：“澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分。”（第 1 條）“澳門特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。”（第 12 條）這表明回歸後的澳門，作為同國家主體部分血肉不可分割的組成部分，是一個直屬中央並享有高度自治權的地方行政區域。澳門特別行政區同中華人民共和國是子與母、局部與整體的關係，特區與中央份屬下級與上級、被領導與領導、被監督與監督的關係。這種新型中央與地方關係所具有的不可分割性、高度自治性、利益一致性、和諧共進性等特點，一目了然、毋庸置疑。

特別行政區依法實行特別行政區制度。“憲法和香港基本法規定的特別行政區制度是國家對某些區域採取的特殊管理制度。在這一制度下，中央擁有對香港特別行政區的全面管治權，既包括中央直接行使的權力，也包括授權香港特別行政區依法實行高度自治。對於香港特別行政區的高度自治權，中央具有監督權。”<sup>8</sup> 新時代新形勢下澳門顯而易見地成為“一國兩制”理論與實踐的現實載體，成為集多重優勢於一身的特別行政區及其制度的驗證、示範基地，成為一個創新型發展模式的首發地。儘管當前的澳門依然處於“一國兩制”初級階段，它的稚嫩和不成熟性還有多方面表現，但低估其歷史進步性和制度創新性絕對是不適宜的。

## 三、史無前例的授權行為

實行“一國兩制”的特別行政區依憲法和基本法享有高度自治權，這是中國法制史以至國際法制史上迄今不曾有過的最大限度授權行為。

### （一）授權

所謂授權，係指上級機關或領導者把權力委託給相應的機構或個人代為執行的舉措或安排，國家政權系統的授權通常受到格外關注。“根據授權的內容，分為充分授權、不充分授權、制約授權和彈性授權；根據授權的媒介和方式，分為書面授權和口頭授權；根據授權的合法程度，分為正式授權和非正式授權。”<sup>9</sup> 當然，《澳門基本法》第 2 條所規定的最高國家權力機關把高度自治權授予實行“一國兩制”的特別行政區，這是名正言順的正式授權、充分授權、依憲授權，也是史無前例的最大限度授權。

## (二) 高度自治權的授予

依據《中華人民共和國憲法》第 31 條授權而制定的《澳門基本法》規定：“中華人民共和國全國人民代表大會授權澳門特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。”（第 2 條）“澳門（香港）特別行政區不實行社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式五十年不變。”（第 5 條）這是基於歷史和現實，基於國情和區情，基於全國人民意願和港澳兩地居民意願。特區生機盎然、充滿生命力的快速發展有力地證明在國家主體部分繼續實行社會主義制度前提下在局部地區靈活實行該地區原有社會制度是利於有益的，這意味着在特定歷史時期內特區可以充分利用原有優勢，也可有效利用國家支持的“一國兩制”優勢，從而使兩種制度的優勢可以在特區得到合理嫁接與整合。

成立特別行政區係中央政府依憲對“國家在必要時”的認定，特別行政區享有高度自治權，是最高國家權力機關依憲作出的授予，特別行政區是中央政府直接領導下的地方行政區域，特區一舉一動都不能違反國家主權原則。事實早已證明，“特區人民和全國人民是完完全全、百分之百的命運共同體和利益共同體：祖國和平統一大業，大家共同推進；民族偉大復興，大家獻力獻智，共同為之實現而奮鬥。特別行政區正常健康發展令全國人民引以為榮，在偉大祖國強大靠山有力支援下特區享有水漲船高效應，捷足先登。在祖國大家庭內，大家都是平等一員，在國際事務中，大家共享祖國繁榮強盛的尊嚴和保護。”<sup>10</sup>

特區包括獨立的終審權在內的高度自治權不折不扣地來源於中央授予，這在當今全球法制史上都是史無前例的大膽創新設計，這充分體現國家對特區廣大居民的高度關懷和全面信任，同時也標誌着中國特色社會主義憲政與法治日趨走向成熟。

## 四、明示性授權規範與非明示性授權規範

### (一) 特別行政區制度由《中華人民共和國憲法》授權、《澳門基本法》所規定

《澳門基本法》規定：“根據中華人民共和國憲法，全國人民代表大會特制定中華人民共和國澳門特別行政區基本法，規定澳門特別行政區實行的制度，以保障國家對澳門的基本方針政策的實施。”（序言）《澳門基本法》係由最高國家權力機關全國人民代表

大會所制定，因而它不僅是特別行政區的根本大法，同時也是一部具特殊意義與價值的全國性法律；由基本法加以具體化、法制化的“一國兩制”基本因素體現了現階段全國人民的意志和願望、利益和要求，因而也構成中國特色社會主義的一項不可或缺的重要內涵。

“根據中華人民共和國憲法第三十一條，澳門特別行政區的制度和政策，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，均以本法的規定為依據。澳門特別行政區的任何法律、法令、行政法規和其他規範性文件均不得同本法相抵觸。”（第 11 條）這表明在保留原有資本主義制度和生活方式 50 年不變的特別行政區，所實行的制度並非是同原有資本主義劃等號的制度，而是體現“一國兩制”原則、有自身特色的新型制度體系，《澳門基本法》九章 145 個條文所規定的方方面面亦即具體的特別行政區制度。

### (二) 特別行政區依法享有全國人民代表大會授予的高度自治權

《澳門基本法》總則第 2 條明明白白地規定特別行政區享有包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權在內的高度自治權，來源於全國人民代表大會的依法授予。在單一制的中華人民共和國境內原有 31 個省、直轄市、自治區都毫無例外地實行憲法統一規範下的社會主義制度，享有高度自治權的地方行政區域只有香港和澳門兩個特別行政區。這項獨特的高度自治權是迄今為止國際上不曾有過的程度最高、放權最寬的自治體制，也是原有單一制中國特色社會主義國家基本政治制度發展完善過程中的一項極具中國特色的創新與突破。

### (三) 《澳門基本法》中具體明示性授權規範

《澳門基本法》在一定意義上亦可稱之為憲法特別法或憲法授權法。除《澳門基本法》第 2 條作出整體性授權安排外，《澳門基本法》直接用明示性授權規範規定的還有以下各項。

**例 1：**“中央人民政府授權澳門特別行政區依照本法自行處理有關的對外事務。”（第 13 條）以及在規定行政長官職權的第 50 條裏包括：代表澳門特別行政區政府處理中央授權的對外事務和其他事務。

在規定“中央人民政府負責管理與澳門特別行政區有關的外交事務”的同時，國家授權特區政府可以依法自主處理有關對外事務，也就是《澳門基本法》

第七章對外事務中第135-142條的相關規定。通過這些授權性規定，澳門特區可以參加由中央政府進行的同澳門特區直接相關的外交談判，可以在諸多領域以“中國澳門”名義同世界各國各地區及有關國際組織保持並發展關係，簽訂並履行有關協議，可以以中國代表團成員或有關國際組織會議允許的身份出席國際組織和國際會議並以“中國澳門”的名義發表意見，可以根據情況和需要由中央政府決定國際協議在澳門特區的適用，授權特區政府簽發特區護照和旅行證件，授權特區政府與有關國家和地區簽訂互免簽證協議，特區可根據需要在外國設立官方、半官方經貿機構，中央同意分別處理外國在澳門特區設立領事或其他機構，等等。

**例2：**“澳門特別行政區可享有全國人民代表大會、全國人民代表大會常務委員會或中央人民政府授予的其他權力。”(第20條)

這項規定充分體現國家對特別行政區的關愛、照顧。2009年6月27日第十一屆全國人民代表大會常務委員會第九次會議《關於授權澳門特別行政區對設在橫琴島的澳門大學新校區實施管轄的決定》，為這項重要規範提供了最具體的規範。《決定》共有三條：①“授權澳門特別行政區自橫琴島澳門大學新校區啟用之日起，在本決定第三條規定的期限內對該校區依照澳門特別行政區法律實施管轄”；②“橫琴島澳門大學新校區位於廣東省珠海市橫琴口岸南側，橫琴島環島東路和十字門水道西岸之間，用地面積1.0926平方千米”；③“澳門特別行政區政府以租賃方式取得橫琴島澳門大學新校區的土地使用權，租賃期限屆滿，經全國人民代表大會常務委員會決定，可以續期。”由於這項決定的推出，不僅澳門大學校園面積一下子猛增20倍，為其逐步實現“五個一流”<sup>11</sup>提供了穩定可靠的物質基礎，而且也間接地等於把澳門特區現有面積擴大1/30；不僅直接增強了澳門特區的發展優勢，而且也為“一國兩制”實踐提供了新鮮經驗。

針對香港有人向中央爭奪所謂“剩餘權力”，吳邦國2006年6月6日在紀念《香港基本法》實施10週年座談會上講話中明確地指出：“香港特別行政區的法律地位，表明香港特別行政區處於國家的完全主權之下。中央授予香港特別行政區多少權，特別行政區就有多少權，沒有明確的，根據基本法第20條的規定，中央還可以授予，不存在所謂的‘剩餘權力’問題。從這個角度講，基本法是一部授權法律。”<sup>12</sup>全面準確地理解這一點，對於保證“一國兩制”方針和

基本法的貫徹實施，正確處理中央和特別行政區的關係至關重要。

**例3：**在司法領域，《澳門基本法》明示性授權規定特區法院審案時可對關於特區自治範圍內的條款自行解釋，即：最高國家權力機關“全國人民代表大會常務委員會授權澳門特別行政區法院在審理案件時對本法關於澳門特別行政區自治範圍內的條款自行解釋。”(第143條)

這表明澳門特區法院擁有法律適用方面解釋權而非《澳門基本法》的整體立法解釋權。澳門特別行政區法院在審理案件時對《澳門基本法》的其他條款也可解釋。但如澳門特別行政區法院在審理案件時需要對《澳門基本法》關於中央人民政府管理的事務或中央和澳門特別行政區關係的條款進行解釋，而該條款的解釋又影響到案件的判決，在對該案件作出不可上訴的終局判決前，應由澳門特別行政區終審法院提請全國人民代表大會常務委員會對有關條款作出解釋。“如全國人民代表大會常務委員會作出解釋，澳門特別行政區法院在引用該條款時，應以全國人民代表大會常務委員會的解釋為準。”(第143條)全國人民代表大會常務委員會在對《澳門基本法》進行解釋前，徵詢其所屬的澳門特別行政區基本法委員會的意見。顯然，這是為了確保法律解釋的專業性、權威性和程序合法性。

**例4：**《澳門基本法》關於特區同外國建立司法互助關係的規定是：“在中央人民政府協助和授權下，澳門特別行政區可與外國就司法互助關係作出適當安排。”(第94條)

本規定重要性亦不容低估，一則澳門作為國際化程度頗高的城市，對外交流的廣度深度都在擴大，二則澳門作為法治社會，對外交流中可能出現的矛盾、糾紛只能通過有效法律法規或雙邊協議加以跟進。

**例5：**在對外交往領域，《澳門基本法》作出的明示性授權規範主要有：①國際協議適用權，即“中央人民政府根據情況和需要授權或協助澳門特別行政區政府作出適當安排，使其他與其有關的國際協議適用於澳門特別行政區。”(第138條)②把特區護照和旅行證件簽發權授予特區政府，即“中央人民政府授權澳門特別行政區政府依照法律給持有澳門特別行政區永久性居民身份證的中國公民簽發中華人民共和國澳門特別行政區護照，給在澳門特別行政區的其他合法居留者簽發中華人民共和國澳門特別行政區的其他旅行證件。”(第139條)③互免簽證協議權，即“中央人民政府協助或授權澳門特別行政區政府同

有關國家和地區談判和簽訂互免簽證協議。”(第 140 條)上述規定均屬涉外事務，其最後決定權例屬中央，但為了提升澳門特區國際形象和增大特區居民對外活動空間，國家特意做出寬鬆靈活的系列授權安排。

**例 6：**“原澳門政府所簽訂的有效期超過一九九九年十二月十九日的契約，除中央人民政府授權的機構已公開宣佈為不符合中葡聯合聲明關於過渡時期安排的規定，須經澳門特別行政區政府重新審查者外，繼續有效。”(第 145 條)

這是一項關於原澳葡政府所簽契約有效期，包括本地整體利益和居民基本權益受到保護的規定，它是基於“原有法律基本不變”和確保政權順利交接、平穩過渡的宗旨和目標。

**例 7：**《澳門基本法》直接使用“授權”兩字的條文還有第 108 條，即“澳門特別行政區政府可授權指定銀行行使或繼續行使發行澳門貨幣的代理職能。”

那是講對澳門特別行政區政府管理貨幣發行方面的一項授權，本來貨幣發行權都應由中央政府行使，由於澳門特區的法定貨幣澳門元繼續流通且本身不設央行性質的發行機構，故《澳門基本法》規定特區政府“可授權指定銀行”行使這一職能。

#### (四)《澳門基本法》第 23 條立法的啟示

《澳門基本法》規定：“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。”(第 23 條)

這一條份量極重，它其實既是一項指令性義務規範，又是極為典型的授權性條文。規範中的“應自行立法”表明，這是特別行政區成立後必須迅即完成的立法任務，國家把這項立法職能交由特區政府來實現，充分顯示對新興特區政府的信任，同時，這條規定的最後完成亦標誌《澳門基本法》全部條文都已得到有效落實。2009 年 2 月，《維護國家安全法》(第 2/2009 號法律)的制定，令《澳門基本法》的有效實施率達到 100%，也令澳門特區法制的完善達到一個新水平。

實踐證明，當初基本法起草委員會本可以另作行文，直接完成本條規定的立法事宜，具體來講就是刪除“應自行立法”五個字，亦即直接規定特別行政區實行“三個禁止”。假如起草基本法時意向堅決一

點，把條文中“應自行立法”五個字刪除，一槓子插到底，就可能不復存在如今像香港特區這樣關於《香港基本法》第 23 條立法的被動局面。

#### (五) 非明示性授權規範

基本法本身是中國法制史上的一項創新，它作為特區根本大法既規定了特區實行不同於國家主體部分的特別行政區制度，也規定了維護國家主權、安全和發展利益和維護長期繁榮穩定的相關舉措，故可以講，所有條文均具授權性質。以《澳門基本法》總則第 3-10 條為例，這是對高度自治權某些核心內容的具體化。

第 3 條確定“澳人治澳”主要原則：“澳門特別行政區的行政機關和立法機關由澳門特別行政區永久性居民依照本法有關規定組成。”在特區公權力機關擔任公職是居民行使基本政治權利的表現，這項基本權利只能由永久性居民享有。

第 4 條確定特區居民基本權益的保障：“澳門特別行政區依法保障澳門特別行政區居民和其他人的權利和自由。”這表明特區對居民權利要依法保障、平等保障，這也構成《澳門基本法》的一項主體目標。

第 5 條確定“一國兩制”的一項核心內容：“澳門特別行政區不實行社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。”這是一項規範“一國兩制”基本國策的核心條文，也是中外法制史上一項劃時代制度創新設計。

第 6 條確定對資本主義的核心要求——私有制的保護：“澳門特別行政區以法律保護私有財產權。”在資本主義社會私有制或財產私人佔有制天經地義，神聖不可侵犯。本條是最能體現“兩制”差異的法律規範。

第 7 條確定土地國有原則：“澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有，由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配。”澳門屬微型經濟體，土地資源極為寶貴。本條原則上確定土地所有權歸國家，但交由特區政府管理，開發收入全部由特區政府支配。這是對特區的優惠安排。

第 8 條確定原有法律基本不變原則：“澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件，除同本法相抵觸或經澳門特別行政區的立法機關或其他有關機構依照法定程序作出修改者外，予以保留。”在

特區保持原有法律基本不變，但原有法律只是特區法律淵源之一，而非全體。

第9條確定特區正式語文制度：“澳門特別行政區的行政機關、立法機關和司法機關，除使用中文外，還可使用葡文，葡文也是正式語文。”中文和葡文都是澳門特區正式語文，但中文為主、葡文為輔，兩者重要性有所區別。

第10條確定國家標誌和特區標誌的使用原則：“澳門特別行政區除懸掛和使用中華人民共和國國旗和國徽外，還可懸掛和使用澳門特別行政區區旗和區徽。”區旗、區徽可以和國旗、國徽同時使用，但國旗、國徽應置於居中顯要位置。

與第一章總則第1、2條一樣，以上條文均為規定“一國兩制”方針的一些核心內容和要求，這裏的“可”基本上均不存在選擇性，總體上均可認定為調整性規範與保護性規範，其特異性、授權性、獨創性一目了然。

## 五、特區公權力機關被授權的充分性與可靠性

在《澳門基本法》第二章中央與特別行政區的關係把全國人大授予的高度自治權作了進一步具體化，在第16、17、19條中分別規定澳門特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權的相關事宜。在《澳門基本法》第四章政治體制中則分別對行政長官、行政機關、立法機關、司法機關的性質、權限、相互關係準則等作出更加具體的規範與指引。

### (一) 行政長官與行政長官負責制

《澳門基本法》第45-60條對行政長官性質、法律定位、職權、與立法會的關係以及輔助其決策的行政會和獨立工作、對其負責的廉政專員、審計長，分別作出了具體規定。行政長官不僅是特區首長也是特區行政機關首長，不僅要對特區負責也要對中央負責；不僅享有廣泛的行政管理權，而且也擁有委任部分立法會議員和依法定程序任免各級法院院長和法官、任免檢察官的權限。他較之內地省長、自治區主席、直轄市長的權限要廣泛得多，特別行政區的政治體制以行政長官為核心展開，實質上是行政長官主導制或行政長官負責制。這是依憲作出的授權性設計。故此，行政長官不僅要具備《澳門基本法》第46-49

條所列任職資格、產生程序、就任要求，而且要依法宣誓效忠於特別行政區和中華人民共和國，這表明他必須是一位真正愛國愛澳的永久性居民中的中國居民，堅定的愛國者。

### (二) 行政管理權的有效行使

“澳門特別行政區享有行政管理權，依照本法有關規定自行處理澳門特別行政區的行政事務。”(第16條)本條提及的“依照本法有關規定”係指《澳門基本法》第四章政治體制第一、二節共22個條文所涉內容。

這些規定表明，特區政治體制具有明顯的以行政長官為核心的行政主導特點，這種獨特設計的主要原因不外有二：一是為了維護中央權威，特區是中央領導下的地方行政區域；二是為了提高行政執行力和公信力，確保長期繁榮穩定。

### (三) 立法權的有效行使

《澳門基本法》規定：“澳門特別行政區享有立法權。”(第17條)“澳門特別行政區立法會是澳門特別行政區的立法機關。”(第67條)

立法權是高度自治權重要組成部分，而立法權由澳門特區立法機關即立法會行使，從而使回歸前的雙軌立法制(總督與立法會競合行使立法權)轉入現今的單軌立法制。這標誌着澳門特區立法事宜既不同於國家主體部分省市自治區的人民代表大會制度，更不同於回歸前的舊體制。這是澳門特區政治體制設計上的一大特點和優點。但也要強調的一點是，全國人大常委會作為最高國家權力機關的常設機關享有對特區立法機關制定法律的監督權，這就是《澳門基本法》規定的“備案”機制。其具體程序要求是：“澳門特別行政區的立法機關制定的法律須報全國人民代表大會常務委員會備案。備案不影響該法律的生效。全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的澳門特別行政區基本法委員會的意見後，如認為澳門特別行政區立法機關制定的任何法律不符合本法關於中央管理的事務及中央和澳門特別行政區關係的條款，可將有關法律發回，但不作修改。經全國人民代表大會常務委員會發回的法律立即失效。該法律的失效，除澳門特別行政區的法律另有規定外，無溯及力。”(第17條)

此外，《澳門基本法》還對澳門特區法律體系的構成和位階關係作了明確決定。“在澳門特別行政區實行的法律為本法以及本法第八條規定的澳門原有

法律和澳門特別行政區立法機關制定的法律。全國性法律除列於本法附件三者外，不在澳門特別行政區實施。凡列於本法附件三的法律，由澳門特別行政區在當地公佈或立法實施。”(第 18 條)《澳門基本法》係根據《中華人民共和國憲法》第 31 條的授權而制定，故憲法作為全國人民都必須遵守的國家根本大法又是制定基本法的授權母法，其權威性和最高性受到特區居民的普遍尊重，是名正言順、不言而喻的。至於從特區內部法律體系結構觀察，《澳門基本法》是根本大法，是澳門特區法律金字塔的頂端法，“特別行政區的任何法律、法令、行政法規和其他規範性文件均不得同本法相抵觸。”(第 11 條)

在《澳門基本法》統率下由三大單元組成澳門特區現行法律體系：①符合《澳門基本法》第 8 條規定、不抵觸《澳門基本法》的原有法律；②特區立法機關制定的法律；③列於《澳門基本法》附件三的全國性法律。但基於國家主權、安全和發展利益，列於附件三的全國性法律在必要時可以作出調整，特別是“全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的澳門特別行政區基本法委員會和澳門特別行政區政府的意見後，可對列於本法附件三的法律作出增減。列入附件三的法律應限於有關國防、外交和其他依照本法規定不屬於澳門特別行政區自治範圍的法律。在全國人民代表大會常務委員會決定宣佈戰爭狀態或因澳門特別行政區內發生澳門特別行政區政府不能控制的危及國家統一或安全的動亂而決定澳門特別行政區進入緊急狀態時，中央人民政府可發佈命令將有關全國性法律在澳門特別行政區實施。”(第 18 條)

上述規定充分表明，澳門特別行政區法律體系已不是澳門原有法律體系的簡單延續，而是一個有繼承有創新、有引進有自我完善的新型“一國兩制”法律體系，是確保特別行政區制度得以全面實施並從而構成中國特色社會主義法律體系特殊組成部分的法律體系。毫無疑問，它具有中國特色社會主義法律導向性、歐陸法系淵源性、保障全面性、結構與時俱進性、嫁接效應顯著性等特點。

#### (四) 司法權的有效行使

“澳門特別行政區享有獨立的司法權和終審權。”(第 19 條)這是高度自治權中極具特色、極其重要的規定。終審權通常只能由國家審級最高的法院行使，它代表國家核心利益也代表全國人民的意志和願望。但為了確保特區正確實踐“一國兩制”，也為了表示對“澳人治澳”的信任，國家把特區終審權也授

予其相關審判機關，這不僅充分展示了國家的開放思維，也具體有效地展示了“一國兩制”的制度創新。當然，“澳門特別行政區法院對國防、外交等國家行為無管轄權。澳門特別行政區法院在審理案件中遇有涉及國防、外交等國家行為的事實問題，應取得行政長官就該等問題發出的證明文件，上述文件對法院有約束力。行政長官在發出證明文件前，須得到中央人民政府的證明書。”(第 19 條)

澳門特區沿襲大陸法制度，司法權分別由審判和檢察兩大系統行使。這同內地司法體制大同小異，同香港特區沿用普通法制度則迥異。《香港基本法》規定：“香港特別行政區各級法院是香港特別行政區的司法機關，行使香港特別行政區的審判權。”(第 80 條)香港特區的檢察權由屬於行政系統的律政司負責。

## 六、用“可”表述的授權性規範

### (一)《澳門基本法》中大多數“可”表示授權

作為一部具多重創新價值的“一國兩制”大法典，《澳門基本法》在行文和體例上也體現了很多的創新思維和探索精神。為了肯定、鼓勵依法作為和依法不作為，《澳門基本法》適度採用了“應”、“必須”、“須”、“得”等語氣強烈的義務性規範，數量超過 25 次(表 1)和“禁止”、“不得”、“不干預”等禁止性規範，數量超過 20 次(表 2)，同時更大量使用“可”、“可以”、“力求”等授權性規範，數量超過 60 次(表 3)。

表 1 用“應”等趨向性動詞設計的義務性規範

趨向性動詞	出現頻率	備註
應	7	規範剛性強，執行空間不存在彈性
須	13	同上
必須	6	同上
得	1	同上
合計	27	

表 2 用“禁止”一類限制性動詞設定的禁止性規範

限制性動詞	出現頻率	備註
禁止	11	規範剛性強，執行空間不存在彈性
不得	9	同上
不干預	3	規範剛性較強
合計	23	

表3 用“可”一類趨向性動詞設定的授權性規範

趨向性動詞	出現頻率	備註
可	58	大多數具較強剛性，個別規範亦具一定彈性
可以	4	規範存在一定彈性
力求	1	具一定程度剛性
合計	63	

《澳門基本法》使用“可”字的句型出現率頗多，但基本上不存選擇性的“可”佔大多數，詳見以下各例。

**例1：**“澳門特別行政區的行政機關、立法機關和司法機關，除使用中文外，還可使用葡文，葡文也是正式語文。”(第9條)

中文是包括澳門特別行政區在內的中華人民共和國的統一正式語文，但國家授權在澳門特區“還可使用葡文”，這顯然是對實行“一國兩制”的特區的一種特別安排，亦體現澳門特區具有的一種優勢。

**例2：**“在澳門特別行政區除懸掛和使用中華人民共和國國旗和國徽外，還可懸掛和使用澳門特別行政區區旗和區徽。”(第10條)

在中華人民共和國全境都要用統一的國家標識即國旗、國徽，但澳門特區因為實行“一國兩制”獲准可以同時懸掛、使用區旗、區徽。這既體現特別行政區的特殊性，又體現國家的一種特別授權。

**例3：**“澳門特別行政區可享有全國人民代表大會、全國人民代表大會常務委員會或中央人民政府授予的其他權力。”(第20條)“澳門特別行政區居民中的中國公民依法參與國家事務的管理。根據全國人民代表大會確定的代表名額和代表產生辦法，由澳門特別行政區居民中的中國公民在澳門選出澳門特別行政區的全國人民代表大會代表，參加最高國家權力機關的工作。”澳門特區因“一國兩制”不實行人民代表大會制度，但澳門居民中的中國公民卻可依法選出全國人大代表，成為最高國家權力機關的組成人員。這既體現國家對澳門特區居民中的中國公民的深切關懷，又體現澳門特區居民所享基本權利的廣泛性。

2009年7月全國人大常委會關於澳門大學橫琴校區的決定，就是特別授權的一個極具說服力的例子。國家賦予澳門特區實行“一國兩制”是在澳門原有的澳門半島、氹仔、路環共計不到30平方公里的面積內，但現在實行“一國兩制”區域便成為30+1(平方公里)的新模式，這是一次思維和制度創新的嶄新標誌。

**例4：**“澳門特別行政區行政長官任期五年，可

連任一次。”(第48條)

行政長官位高權重，直接影響到特別行政區的繁榮穩定、長治久安，《澳門基本法》規定行政長官可以連任，但只能一次，即最長施政期為10年，這意味着政績突出、眾望所歸的行政長官獲選連任機會頗高。

**例5：**“行政長官認為必要時可邀請有關人士列席行政會會議。”(第57條)

行政會為協助行政長官決策的機構，除其在編成員要具有較強議政能力和較好人品外，在有需要情況下尚可邀請有關方面代表性人士列席，在編與非編並舉，集思廣益，為特區發展獻計獻策。

**例6：**“澳門特別行政區行政機關可根據需要設立諮詢組織。”(第66條)

諮詢組織是回歸前既已存在的半官方組織，在配合政府施政以及溝通政府與民間關係方面具有一定積極作用，故《澳門基本法》保留了這類組織，目前澳門特區共建立由行政長官以及各司長監督或協調的諮詢組織46個，包括行政長官旗下8個，行政法務司旗下3個，經濟財政司旗下3個，保安司旗下3個，社會文化司旗下18個，運輸工務司旗下11個。<sup>13</sup>

**例7：**“澳門特別行政區立法會議員依照本法規定和法定程序提出議案。凡不涉及公共收支、政治體制或政府運作的議案，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策的議案，在提出前必須得到行政長官的書面同意。”(第75條)

澳門特區政治體制具明顯行政主導特徵，行政與立法互相支持合作，又互相監督制衡，司法相對獨立。這種設計主要是基於澳門不是獨立政治實體，同時也是為了維護特區三大公權力機關運作的和諧性和效益性。故不涉公共收支、政治體制及政府運作的立法議案，立法議員可以個別或聯名提出，即議員在這些方面享有充分的提案權，當然，涉及政府政策的議案亦可提出，但要事前取得行政長官書面同意。

**例8：**“澳門特別行政區可與全國其他地區的司法機關通過協商依法進行司法方面的聯繫和相互提供協助。”(第93條)

澳門是一個多元化程度較高的城市，因“全國其他地區”特別是鄰近地區的交往與合作關係緊密，當然涉及刑事案件的糾紛增多也不言而喻。故此，通過相互間建立全面有效的司法聯繫與互動互助十分重要。這裏，全國其他地區顯然也包括香港和台灣。

**例9：**“澳門特別行政區政府經中央人民政府具體授權可自行制定民用航空的各項管理制度。”(第117條)

在現代社會民航的重要性十分明顯，但民航因空域管制直接涉及國家主權、安全事宜，故此，首先要得到中央政府的具體授權，這是前提和必要程序，但在正常情況下，為了確保民航運作的安全和效益，為了特區繁榮穩定，中央政府的大力支持毋庸置疑，因此，自行制定民航相關管制制度不僅必要也實際可行。

**例 10：**“澳門特別行政區的社會服務團體，在不抵觸法律的情況下，可以自行決定其服務方式。”（第 131 條）

社會服務團體是澳門眾多民間社團的重要一類，通常也具有熱心服務社群的良好傳統，故《澳門基本法》規定，只要不抵觸法律，它們有權選擇適宜的服務方式。

**例 11：**“澳門特別行政區可根據需要在外國設立官方或半官方的經濟和貿易機構，報中央人民政府備案。”（第 141 條）

在外國設立官方或半官方經貿機構對具國際自由港地位的澳門特區發展國際聯繫是有益的，但這類安排直接涉及國家的外交權限，需向中央政府備案。

## （二）存在選擇性的“可”

在用“可”字行文的法律規範中，某些情況下存在選擇性，即作為或不作為的最後決定權屬於相應權利主體和行為主體。

**例 1：**“澳門特別行政區可在北京設立辦事機構。”（第 22 條）

本條規定表明，澳門特區根據需要在首都北京設立辦事機構是合法的，但一時不設立或不急於設立也並非違法。

**例 2：**“有效旅行證件持有人，除非受到法律制止，可自由離關澳門特別行政區，無需特別批准。”（第 33 條）

本條規定表明，持有效旅行證件離境外出是澳門居民一項基本權利，除非犯案在身被法律追究，否則可隨時自行離境，政府和任何人均無權干涉，當然，居民有權外出也可以不外出，決定權在本人。

**例 3：**“行政法院是管轄行政訴訟和稅務訴訟的法院。不服行政法院裁決者，可向中級法院上訴。”（第 86 條）

本條是關於行政法院職能定位的規定，行政法院與初級法院均屬第一審法院，在澳門特區不設第二審行政法院，故需要上訴時可以向中級法院提起，但當事人不上訴亦屬正常。

**例 4：**“澳門特別行政區各級法院的法官，根據當地法官、律師和知名人士組成的獨立委員會的推薦，由行政長官任命。法官的選用以其專業資格為標準，符合標準的外籍法官也可聘用。”（第 87 條）

澳門特區的法官產生程序頗為嚴格，他們首先要經過具較高權威性的獨立委員會推薦，然後由行政長官予以任命。鑒於獨立審判，選用法官時其專業資格就十分重要，“符合標準的外籍法官也可聘用”，這項規定是基於澳門回歸前司法體系長期由葡萄牙法官佔據，本地人法官在特區成立之初可能依然不足的特殊性，但由“也可”組成的句型顯然是提供一種選擇性，而非絕對性。

**例 5：**“澳門特別行政區有關部門還可聘請葡籍和其他外籍人士擔任顧問和專業技術職務。”（第 99 條）

澳門特區是開放型國際化城市，澳門也擁有寬鬆包容的社會環境。在有需要情況下聘請葡籍及其他外籍人士來添補澳門施政團隊的人手不足，是有益有建設性的，但此規定絕非必不可少一定要這樣做，聘與不聘的認定要本着實事求是的原則。

## 七、特別行政區權力來源特點

### （一）權力來源的授予性

特別行政區權力來源的授予性，取決於特別行政區係中華人民共和國管轄下地方行政區域的法律定位。澳門是中華人民共和國不可分割的一部分，國家對澳門恢復行使主權後成立的公權力機關份屬國家的地方性政權機關，至於如何具體管治，其決定權屬於中央政府。根據“一國兩制”方針，由最高國家權力機關即全國人大授權澳門特別行政區依法享有高度自治權，凡不涉國防、外交及中央與特區關係的事項包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權完全由特區政府行使。享有國家授予的高度自治權，特區政府和特區居民都要心悅誠服地尊重中央政府，擺正中央與特區之間的關係。

### （二）權力授予的合憲性

第八屆全國人民代表大會第一次會議 1993 年 3 月 31 日通過的關於《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》的決定指出：“澳門特別行政區基本法是根據《中華人民共和國憲法》按照澳門的具體情況制定的，是符合憲法的。澳門特別行政區設立後實行的制度、政策和法律，以澳門特別行政區基本法為依

據。”授予特區高度自治權係全國人大依憲作出的國家行為，迄今不僅有《中華人民共和國憲法》第31、59、62條三個條文作出明確指引，而且《立法法》第8條也進一步規定特別行政區制度只能由全國人民代表大會制定法律。基本法則是“一國兩制”這項基本國策的具體化、法制化。故可以講，這項獨特授權具明確的合憲性、合法性和頂端設計性。這項授權不僅體現國家依憲依法施政，為特區健康發展和“一國兩制”落實提供了必要法制環境，而且也構成中國法制史上以至國際法制史上不曾有過的授權實踐。

### (三) 權力主體的雙重性

實行“一國兩制”是中國特色社會主義的一項理論創新與制度創新。國家授予特區高度自治權意味着在中國境內一個有別於原有省市自治區現行制度的特別行政區制度，亦即有“一國兩制”特徵的一種基本政治制度或國家管理制度已經形成。在特別行政區，公權力分別由兩組權力主體行使：一是代表國家公權力的中央政府負責國防、外交、對行政長官和主要官員的任免、立法監督等權限的行使，一是特區公權力機關即特區政府行使不涉上述權限的高度自治權。兩種公權力一高一低、一上一下，兩者不是消極防範或利益衝突，而是體現主權需要的科學分工和優勢整合。

### (四) 高度自治權的廣泛性

在特區行使中央授予高度自治權過程中，權力的廣泛性和高層次性遠遠超出中國內地民族自治區，也遠遠超出國際上現有的自治區域。15年來以《澳門基本法》正確落實為目標的依法施政已導致政治、經濟、文化以至對外關係都出現令人鼓舞的可喜變化，特區對外健康形象也拾級而上。這充分證明，在環境特殊的小範圍實行“一國兩制”，不僅有利於特區內部資源上有效整合，而且對國家的開放形象、對和平統一和民族復興偉大事業的實現，都具有不可取代的積極推動意義和價值。

### (五) 權力運行的效益性

在特別行政區全新發展模式下原有資本主義和生活方式被保留下來，但在今日特區並非樣樣都是資本主義，無論政治法律、經濟民生、文化社會，還是對外聯繫都不能簡單地同資本主義劃等號。一方面，原有制度的積極性一面得到認定，利用資本主義以至利用其為社會主義服務成為可能，另一方面，強大祖

國巨大市場和超強磁場效應成為特區發展的主要動力源，加之“澳人治澳”調動的積極性、創造性得以正常發揮，故包括“一國兩制”發展優勢在內特區優勢體系以及嫁接效應、合成效應、優化效應既顯著又實際，不僅迅速改寫了澳門當代發展史，而且也導致認識論領域的相應突破。

### (六) 權力監督的直接性

特區實行不同於國家主體部分社會主義制度的特別行政區制度，但按憲法、基本法規定，特區又直屬於中央政府，行政長官既對特區負責又對中央政府負責。最高國家權力機關全國人大擁有基本法的制定權和修改權，中央政府擁有對行政長官及主要官員的任免權，全國人大常委會擁有對基本法的解釋權和特區立法機關制定法律的監督權，中央軍委向特區派駐軍隊，外交部在特區建立特派員公署，加之為數可現的全國人大代表、全國政協委員以及基層政協委員亦構成聯繫特區與國家的便捷有效渠道。故此，特區及其高度自治權的權力屬性恐不能認定為“姓資”，而要基本上認定為“姓社”。

## 八、加速公權力機關建設事關特區和國家核心利益

“一國兩制”是人類文明史上的創新事業，它在中國特色社會主義偉大事業中佔據着一份不可取代的特殊地位和作用。香港逾17年、澳門近15年循序漸進、甚至有驚無險的推進過程清楚地表明，由中央授權特區實行“一國兩制”下的高度自治，不僅開拓了區域自治史上前所未有的創新實踐，而且也構成現代法制史和現代憲政史上的劃時代制度再造工程。澳門特區被廣泛認定為成功實踐“一國兩制”的示範櫥窗，但人們必須明白的一點是，享有國家授予的高度自治權、落實“一國兩制”基本國策是千載難逢的歷史機遇，既是中央政府和全國人民的信任也是全體本地居民的莫大幸運。15年特區快速發展的歷程充分證明新興的特別行政區生機盎然、充滿活力，充分證明“一國兩制”理論的科學性和生命力，也充分證明愛國愛澳這一新文化傳統的時代價值。

有智慧有能力有辦法把澳門特區管理好發展好建設好，是一個符合實際的判斷。要把這個判斷轉化成現實，當需提升對“一國兩制”的基本認知，提升對“一國兩制”實踐模式的基本認知，提升對實踐

“一國兩制”基本規律的認知，包括官方智慧與民間智慧的長效整合與及時轉化，力求把“一國兩制”初級階段實踐中行之有效的各項舉措堅持下去，把民主、民生領域民怨民憤尚多的事項盡快清理改正過來，爭取在“50年不變”中後期有更上佳的升級版“一國兩制”實踐成效。這中間，進一步增強對形勢演進的前瞻判斷，提升各級官員以及社會各界文化自覺性，實為一項重中之重的要務。即使對於身居公權力運行核心層面的高層官員，率先做好心理調整亦屬

必要：一是要有正確政績觀，不宜對暫時性表面繁榮指標陷入盲目自滿誤區；二是要強調權力來源觀，真正理解高度自治權來源於國家的授予，而自己只是CEO及執行團隊，隨時擺正特區與中央關係並心存感恩，應定格為常態要求；三是要懂唯物史觀，要想政通人和、長治久安，就要認真開源節流、居安思危，以民為本、廉政愛民，這是古今中外概莫能外的執政規律老生常談。

### 註釋：

- <sup>1</sup> 習近平：《在十八屆中共中央政治局第一次集體學習時的講話》，載於《人民日報》(海外版)，2012年11月19日，第05版。
- <sup>2</sup> 同上註。
- <sup>3</sup> 同上註。
- <sup>4</sup> 楊允中：《我的“一國兩制”觀》(修訂版)，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2012年，第122、123頁。
- <sup>5</sup> 胡錦濤：《在紀念中共十一屆三中全會召開30週年大會上的講話》，載於《人民日報》(海外版)，2008年12月19日，第02版。
- <sup>6</sup> 同註4，第144頁。
- <sup>7</sup> 同上註。
- <sup>8</sup> 見《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書，載於《大公報》，2014年6月11日，第A17版。
- <sup>9</sup> 見《辭海》(第六版)，上海：上海辭書出版社，2009年，第2088頁。
- <sup>10</sup> 同註4，第28頁。
- <sup>11</sup> 包括建成世界一流的大學、一流的設施、一流的教師、培養一流的人才、創造一流的成果。此係時任國家主席的胡錦濤2009年12月20日來澳門視察時所提出的。
- <sup>12</sup> 吳邦國：《深入實施香港特別行政區基本法，把“一國兩制”偉大實踐推向前進——在紀念中華人民共和國香港特別行政區基本法實施十週年座談會上的講話》，載於《人民日報》(海外版)，2007年6月7日，第01版。
- <sup>13</sup> 參見行政公職局組織績效及運作廳：《澳門特別行政區公共行政》(2011)。