

論法治一體化與《澳門基本法》的正確實施

張銳智、高丙雪*

2014 年是《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》)頒佈 21 週年,《澳門基本法》是中國通過法治方式成功解決涉中國主權領土統一歷史遺留問題的典範,該法不僅是澳門法治建設的基石,也是具有中國特色社會主義法律體系的組成部分,同時也是中國法治建設的重要成果。自改革開放以來,中國法治建設進入了良性發展軌道,取得了舉世矚目成就。進入 21 世紀後,中國在法治建設上明確提出了要“依法治國、依法執政、依法行政共同推進,堅持法治國家、法治政府、法治社會一體化建設”的目標。¹ 法治一體化建設是實現法治中國夢想的有機組成部分,對於堅持和維護《澳門基本法》具有積極和深遠的影響。本文主要從法治一體化建設的三個方面探討對《澳門基本法》的積極影響。

一、法治國家為《澳門基本法》發展提供了廣濶空間

近代以來,中國一直在探索法治國家之路。經過百餘年摸索,我們經歷了從傳統人治國家→近代法制國家→現代法治國家理念和道路的嬗變。改革開放以來,中國逐漸認識到法治優於人治的重要性,1997 年“依法治國”被確立為治國的基本方略,1999 年“依法治國”成為現行憲法的基本原則之一。“法治國家”隨後成為中國法治建設的目標之一。關於法治國家的含義,國內外學術界有多種界說。² 一般能達成共識的看法是,法治國家是指一國全部的國家機構、國家權力、國家生活的民主化和法治化。衡量法治國家的基本標準是依法配置、約束國家權力;依法保障基本人權;依良法治理國家;依法公正獨立審判。法治國家外在的標誌是:有完備統一的法律體

系;有普遍有效的法律規則;有嚴格公正的執法制度;有專門化的法律職業。³

中國社會科學院學部委員、法學研究所所長李林認為,法治國家的原則是堅持人民當家作主或者主權在民;堅持憲法和法律至上;尊重和保障人權。法治國家的具體標準有:要堅持依法執政的原則;要堅持民主立法、科學立法和高質量的立法;要堅持依法行政;要堅持審判機關、檢察機關依法獨立公正行使權力;全體公民和社會要遵守法律依法辦事。⁴

本文認為,前述法治國家原則和內容已經較完整地體現在現行憲法之中,建設法治國家關鍵是依憲治國。憲法是國家的根本大法,具有最高的法律效力,在建設法治國家中處於核心地位,是一切組織和個人的根本活動準則,是制定普通法律的基礎和依據,是實現法治國家的根本保障。真正樹立憲法權威、認真實施憲法條文、不斷完善憲法內容是建設法治國家的應有之義。

依憲推進法治國家建設,對堅持《澳門基本法》具有根本性的意義。首先,《澳門基本法》是中國憲法性法律組成部分,受憲法嚴格保護。1982 年憲法是《澳門基本法》制定的依據⁵,在《澳門基本法》序言裏載明“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”。“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。”在建設法治國家的過程中,“全面貫徹實施憲法是建設社會主義法治國家的首要任務和基礎性工作。憲法是國家的根本法,是治國安邦的總章程,具有最高的法律地位、法律權威、法律效力,具有根本性、全域性、穩定性、長期性。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、各企事業組織,都必

* 前者為遼寧大學法學院教授、遼寧省法學會憲法行政法學研究會會長,後者為遼寧大學法學院碩士研究生

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。任何組織或者個人，都不得有超越憲法和法律的特權。一切違反憲法和法律的行為，都必須予以追究。”⁶ 執政黨捍衛憲法的決心，對於維護《澳門基本法》的權威，保證《澳門基本法》的實施是最可靠的承諾和保障。

其次，《澳門基本法》是調整澳門特別行政區各項事務的基本法律，具有權威性和穩定性。《澳門基本法》是由全國人民代表大會制定的基本法律，其效力等級僅次於憲法，高於其他法律法規。《澳門基本法》通過 145 條正文和 3 個附件 18 個條款，將“一個國家，兩種制度”全面細化，最大限度地實現澳門高度自治，最大限度地保障澳門居民的基本權利，最大限度地保留或設計適合澳門特別行政區需求的各項制度。實踐證明，《澳門基本法》是維持澳門政治穩定、經濟發達、社會和諧的基本法律。憲法則是《澳門基本法》有效實施和澳門持續繁榮安定的保護神。

最後，《澳門基本法》是維護祖國主權統一和領土完整的憲法性法律依據。澳門是中國近代主權領土被割讓租借的例證。20 世紀 80 年代，鄧小平以其特有的政治眼光和法律智慧，用“一個國家，兩種制度”理論，通過國際法的途徑，創造性並成功地解決了清末遺留的澳門歸屬的歷史難題，並用《澳門基本法》將這一歷史性進步成果加以制度化、法律化。法治國家是一個具有獨立主權和領土完整的客觀存在。《澳門基本法》明確了澳門地理構成和邊界，並明確規定“澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分”。因此，《澳門基本法》的發展與完善是以中國獨立的主權和領土完整為空間前提。憲法和《澳門基本法》是捍衛國家主權領土完整、防止任何分裂勢力的憲法防綫，也是保衛法治國家、實現社會秩序安定、人民安居樂業的根本法屏障。

二、法治政府為《澳門基本法》有效執行提供了保障

法治政府是人類政治文明進化的一種偉大的創造，法治政府是依法行政的一種高級狀態，是法治國家的重要組成部分。在學理上“法治政府”有廣義、狹義之分，廣義法治政府指的是全部國家機關，包括國家立法機關、行政機關和司法機關都嚴格依照憲法和法律行使職權。狹義法治政府僅僅指國家行政機關依照憲法和法律行使行政權。本文“法治政府”指的

是狹義上的法治政府。從政治學和法學的角度，法治政府的內涵指的是，作為行使國家行政權力的各級政府及其組成單位根據憲法和法律產生和建立，其職權和職責由法律來規定，其行使權力的方式和程序由法律來確定，其是否越權和濫用由法律來評價，其權力行使過程及結果受到法律的監督和控制。⁷ 法治政府的基本要求是，政府行使權力要有憲法和法律依據；政府要依法實施行政行為；違反憲法和法律的行政行為要承擔相應的法律責任和法律後果；政府同時應當是廉潔政府、服務政府與高效政府。

在探索具有中國特色社會主義法治的道路上，依法行政，建設法治政府，是全面落實依法治國基本方略的重要內容，也是中國政府施政的基本準則。“依法行政”最早見於 1991 年任建新在第七屆全國人民代表大會第四次會議所作《最高人民法院工作報告》，提到“做好民事、行政審判和告訴申訴工作，保護公民、法人的合法權益，維護國家行政機關依法行政”。1993 年，李鵬在第八屆全國人民代表大會第一次會議所作《政府工作報告》中，明確提出“各級政府都要依法行政，嚴格依法辦事。一切公職人員都帶頭學法懂法，做執法守法的模範”，從而在政府正式文件中確定了依法行政原則。為此，國務院先後發佈了三個依法行政文件。⁸ 值得一提的是，2004 年國務院頒佈了《全面推進依法行政實施綱要》(以下簡稱《綱要》)，首次提出了建設法治政府的目標，提出“全面推進依法行政，經過十年左右堅持不懈的努力，基本實現建設法治政府的目標”。《綱要》對法治政府的建設還做出了系統的闡述和具體的安排。根據《綱要》，建設法治政府，關鍵在於“依法行政”，依法行政有 6 項基本要求，即合法行政、合理行政、程序正當、高效便民、誠實守信、權責統一。中國著名行政法專家應松年對《綱要》給予了高度評價，他認為，《綱要》體現了政府自覺提出並自我設限實現法治政府的做法，在世界法治發展史上是絕無僅有的，具有劃時代的意義，它標誌着建設法治政府在中國正從理想轉化為現實，從宣言轉化為行動，從對政府提出的要求轉化為政府的自覺自律。⁹ 為了貫徹和落實《綱要》中所提出的建設法治政府的目標，全國各地均開始探索建設法治政府的活動。以遼寧省為例，省政府也出台了一系列加快推進地方法治政府建設的規範文件，如《遼寧省人民政府關於加強市縣政府依法行政的實施意見》(2008)、《遼寧省法治政府建設指標體系》(2011)、《遼寧省人民政府關於加強法治政府建設的實施意見》(2011)、《遼寧省行政權力公開

運行的規定》(2012)、《2014 年全省推進依法行政工作要點》等。

法治政府對《澳門基本法》也具有特殊意義。首先，法治政府是中央政府、內地地方政府與澳門特別行政區政府在施政中共同的追求和目標。經過世界各國依法行政實踐提純出來的“法治政府”的內涵與基本要求，體現了人類探索政治文明的理性和智慧。中國現行憲法、行政法規以及《澳門基本法》和澳門行政法規對行政權力規制監督，都從法律上為建設法治政府提供了事保障和指引。

其次，法治政府為中央政府與澳門特別行政區政府關係提供了制度框架。由全國人民代表大會制定的《澳門基本法》，是中央政府與澳門特別行政區政府共同探索建設具有中國特色單一制法治政府的結晶。法治政府最根本要旨是“依法行政”。在中央政府與澳門特別行政區政府之間的行政性質事務上必須恪守“依法行政”原則。《澳門基本法》第 2 條規定，“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 12 條規定，“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 16 條規定，“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。”由上可見，澳門特別行政區政府隸屬於中央人民政府，澳門特別行政區所享有的高度自治權，不論其範圍多廣，程度多高，都是有一定限度的，屬於一國範圍之內且需依法行使的權力。澳門特別行政區所實行的高度自治，是在《澳門基本法》規定下的自治，這種自治的性質仍然屬於地方自治的範疇，其權力是由中央通過制定《澳門基本法》授予的。¹⁰

最後，法治政府為內地與澳門之間行政法治經驗交流提供了話題和平台。中國法治政府建設需要國家層面和地方層面共同推動。在國家法治建設的統一框架內，國務院的法治政府建設、內地地方的法治政府建設，以及澳門特別行政區的法治政府建設，可以開展全方位和經常化的交流互動。特別是澳門特別行政區的法治政府建設起步較早，經驗豐富、制度成熟，可為內地法治政府建設提供借鑒和啟示。通過這種法治政府經驗的交流，可以使中國法治政府建設更具統一性、多樣性、現實性、針對性和實踐性。¹¹

總之，《澳門基本法》是澳門建設法治政府的重要基本法依據。澳門特別行政區在建設法治政府的過程中的一些積極有益的經驗做法，值得內地地方政府認

真對待研究學習，其對實現中國法治政府的目標具有積極促進作用。

三、構建法治社會有助《澳門基本法》正確實施

法治社會是人類擺脫人治社會後所選擇一種依照法律進行治國理政的社會狀態。西方文化導師亞里士多德是最早進行法治社會思考的思想家之一，他通過對希臘地區 158 個城邦憲法的比較研究，提出了“法治應當優於一人之治”主張¹²，並概括了理想的法治社會標準：制定良好的法律、建立完備的法律制度、實行法律的統治。雖然，在世界歷史上並沒有出現亞里士多德期待“理想國”式的法治社會，但是，在近代民主與法治實踐中，產生了有別於古代和中世紀“人治社會”或“神治社會”的法治社會樣態。近代以來各國法治社會實踐表明，法治社會是將法治精神和法律治理有機結合並為全社會所認可的一種社會狀態。法治社會基本含義是指國家權力和社會權利均依法行使，公民、社會組織或社會團體可依法行使自治權，所有社會主體均受憲法和法律規範體系的保護和約束，社會主體之間糾紛依實體法和程序法解決。¹³ 法治社會的主要特徵：一是有健全的調整社會關係的法律體系；二是有受全社會尊重和維護的法律權威；三是有對社會各領域進行規範和管理的法律秩序；四是社會成員能平等參與國家政治生活和社會管理。法治社會核心是全體社會成員尊重法律、尊重人權、尊重財產、尊重契約。

在中國，法治社會與法治國家、法治政府都是法治系統工程的重要組成部分。法治社會是檢驗法治國家和法治政府建設是否成功的最基本的實踐標準。法治社會也是衡量一國是否能夠依法有效地進行社會管理和社會治理的綜合標準。在建設法治社會方面，中國創造許多獨具特色社會治理制度如民族區域自治制度、農村村民自治制度、城市社區居民自治制度、城市綜合治理制度等。但是，由於中國兩千多年人治傳統的慣性影響和長期實行計劃經濟，其社會管理仍然是政府主導型管理模式，社會治理缺少公民和社會團體自覺廣泛參與，法治的精神尚未成為社會成員的共同信仰和自覺的行為準則，中國法治社會建設任重道遠。

中國確立的法治社會目標對《澳門基本法》正確實施具有積極意義。首先，法治社會有助於完善以《澳

門基本法》為核心的法律體系。法治社會中“法治”是公共治理最重要、最理性方式與途徑。法治社會基本前提是有法可依。在澳門社會公共治理中需要建立健全以《澳門基本法》為基石的澳門法律體系。《澳門基本法》作為調整規範澳門地區基本政治制度、社會結構的憲法性法律文件，對澳門社會公共治理活動有着重要指導的作用。除此，澳門還需要其他下位法，為澳門社會治理提供法律規範機制。在《澳門基本法》的第一章第2條中，全國人民代表大會授權澳門特別行政區實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。該法第四章第一節第50條、第二節第64條、第三節第71條分別規定了澳門行政長官、行政機關和立法機關享有制定行政法規和法律的權力。在《澳門基本法》的授權之下，澳門特區政府在1999年12月20日至2014年5月24日期間制定法律206項，行政法規454項。在前述法律法規中，涉及經濟的有143項，涉及民生的有191項。¹⁴特別行政區制定的法律法規為澳門社會治理提供法律規範和指引。澳門特區政府行政法務司還完成了為期3年的原有法律清理及適應化工作，該項工作主要是對1976年至1999年12月19日期間頒佈的2,123項原有法律及法令的生效狀況進行清理¹⁵，對仍然生效的原有法律及法令按照澳門《回歸法》的規定進行法律適應化處理及對與現行法律制度不協調的相關條文內容提出修訂建議。同時，澳門亦對有關原有法律及法令的中、葡文文本翻譯上的不準確之處提出修訂建議。同年，澳門立法會還通過了12份法案，行政長官頒佈了22項行政法規，內容包括政府部門的運作、行業規範、學生用品津貼、醫療補貼、現金分享、青年創業援助以及有關警務和交通方面的規定，有效及時地推進相關領域工作的發展。在國際法領域，澳門特區政府按照《澳門基本法》的有關規定，並在中央政府的授權和支持下，繼續推動和開展國際和區際法律事務，截至2013年9月30日，公佈多邊條約7項、雙邊公約10項以及聯合國安理會決議20項。¹⁶

其次，建設法治社會有助於推動澳門社會治理制度完善。澳門在社會治理方面有着獨具文化特色的“社團社會”。¹⁷澳門回歸後中央政府充分考慮了澳門社團政治的傳統，結社自由和政治參與均作為一項基本權利獲得保障。在《澳門基本法》及相關法律法規保護下，澳門社團獲得了快速發展。數據顯示，在澳門回歸前的1998年，共有民間社團1,500多個，截至2014年4月，“澳門的社團數目已突破6,000

個”。¹⁸澳門社團在社會治理中長期扮演着“擬政府”和“政黨化”的角色¹⁹，它們“積極配合特區政府施政，反映廣大市民訴求，承擔救災扶貧、排難解困、慰病問苦、敬老慈幼、教育、環保、衛生、公益事業等方面事務，在社會服務方面，發揮了不可替代的重要作用”。²⁰《澳門行政長官的產生辦法》規定行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會依照本法選出，由中央人民政府任命。自澳門回歸以來，澳門已經完成第四屆行政長官和第五屆立法會選舉，澳門社團政治模式被視作澳門政治的一個特色，在澳門回歸以後，特區政府多次強調要與民間保持互動，何厚鏞在《2008年財政年度施政報告》中強調：“政府和民間衷誠配合、互動互補，是澳門‘一國兩制’實踐順利推進的重要因素”，並將“推動公眾參與，培育公民社會”作為特區政府的五個方針之一。²¹

《澳門基本法》在澳門法治社會建設中發揮了重要的作用。正是在《澳門基本法》調整之下，澳門建立健全了社會治理的法律法規，不斷擴大的社團積極參與澳門社會治理，這些法律法規和社團組織在規範社會秩序、培育社會公德、保障居民生活、維護社會穩定等方面發揮了積極作用。應該承認澳門在進行法治社會建設方面已經積累了豐富成熟經驗和做法值得認真學習。有理由相信，在中央政府大力提倡建設法治社會方針下，澳門法治社會建設將會更上一層樓，也會為內地法治社會建設提供有益借鑒。

四、結語

胡錦濤在中國共產黨第十八次全國代表會議上的報告中指出：“只要我們胸懷理想、堅定信念，不動搖、不懈怠、不折騰，頑強奮鬥、艱苦奮鬥、不懈奮鬥，就一定能在中國共產黨成立一百年時全面建成小康社會，就一定能在新中國成立一百年時建成富強民主文明和諧的社會主義現代化國家。全黨要堅定這樣的道路自信、理論自信、制度自信！”²²

中華民族是一個偉大的民族，中國是一個有着五千年悠久文明國家。一百多年前，在民族最艱難的時刻，我們毅然走上了近代法治之路，並實現了由中華法系向大陸法系轉型。如今，在中國和平崛起時代，我們懷着三個自信主動開啟法治中國的創新探索。在全面推進依法治國、加快建設社會主義法治國家基本方略的指引下，開展法治國家、法治政府、法治社會的法治一體化建設對於維護祖國統一、確立中國法治

秩序、樹立憲法和《澳門基本法》的權威、增進澳門繁榮穩定具有積極影響。法治一體化建設是法治中國的重要內容，“一國兩制”是建設法治中國的重要環節，“一國兩制”不僅僅要求“澳人治澳”，而且要求在法律的框架內實現“澳人治澳”。澳門回歸近15

年以來，《澳門基本法》在澳門各項事業發展中起到了積極的作用，是澳門法治建設基石。中央政府所提出的“法治一體化建設”必將成為內地與澳門地區緊密聯繫的紐帶，法治一體化建設也必將使得內地與澳門的關係向着更加良性、規範、穩定的方向發展。

註釋：

- ¹ 習近平：《在首都各界紀念現行憲法公佈施行 30 週年大會上的講話》，載於新華網：http://news.xinhuanet.com/politics/2012-12/04/c_113907206.htm，2014 年 4 月 20 日。
- ² “百度百科”認為“法治國家”最先在德語中使用，指的是國家權力，特別是行政權力必須依法行使。韓大元認為，法治國家是指在統一的政治實體範疇內，通過法治實現治國理政。見韓大元：《簡論法治中國與法治國家關係》，載於《法制與社會發展》，2013 年第 5 期。李林認為，法治國家是法治國家建設、法治政府建設和法治社會建設的一個大前提、大環境，重點要解決的是國家的基本制度以及憲法和法律的頂層設計，還有法治方面相關的方針政策的制定和執行問題。見《權威解析“三個法治”為何要“一體建設”》，載於法制網：<http://www.legaldaily.com.cn/bm/content/2013-03/01/content>，2014 年 4 月 26 日。
- ³ 姜明安：《論法治國家、法治政府、法治社會建設的相互關係》，載於《法學雜誌》，2013 年第 6 期。
- ⁴ 《權威解析“三個法治”為何要“一體建設”》，載於法制網：<http://www.legaldaily.com.cn/bm/content/2013-03/01/content>，2014 年 4 月 26 日。
- ⁵ 《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”。
- ⁶ 同註 1。
- ⁷ 劉旺洪：《法治政府的基本理念》，載於《南京師大學報》，2006 年第 4 期。
- ⁸ 1999 年 11 月，國務院發佈《關於全面推進依法行政的決定》，號召各級政府“依法行政，從嚴治政，建設廉潔、勤政、務實、高效政府”。2004 年 3 月，國務院發佈《全面推進依法行政實施綱要》，提出 10 年基本構建法治政府並提出了依法行政的 7 項任務。2008 年 6 月，國務院發佈《關於加強市縣政府依法行政的決定》，將規範基層政府的行政行為作為依法行政的難點、重點。
- ⁹ 應松年：《法治政府：從理論到行動》，載於《人民日報》，2004 年 5 月 12 日，第 14 版。
- ¹⁰ 冷鐵勛：《“一國兩制”方針的完整性與長期性》，載於澳門基本法推廣協會網站：http://www.basiclaw.org.mo/index.php?p=5_1&art_id=1578，2014 年 4 月 20 日。
- ¹¹ 楊小軍、宋心然、范曉東：《法治政府指標體系建設的理論思考》，載於《國家行政學院學報》，2014 年第 1 期。
- ¹² [古希臘]亞里士多德：《政治學》，吳壽彭譯，北京：商務印書館，1995 年，第 167-168 頁。
- ¹³ 韓德強：《正確認識和把握法治社會建設》，載於《前綫》，2013 年第 12 期。
- ¹⁴ 趙向陽：《〈基本法〉與澳門特區的法制建設》，在澳門基本法推廣協會、澳門法務局、澳門民政總署、澳門教育暨青年局、中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室研究室、遼寧大學共同舉辦的“紀念澳門基本法頒佈二十一週年”研討會上的發言，2014 年 5 月 24 日。
- ¹⁵ 李燕萍：《澳門特別行政區法律體系的理論初探》，載於《“一國兩制”研究》，2014 年第 2 期，第 29 頁。
- ¹⁶ 彭彥：《2013 年澳門：多管齊下加強法治促發展》，載於法制網：http://www.legaldaily.com.cn/international/content/2014-01/07/content_5179683.htm?node=34033，2014 年 5 月 10 日。
- ¹⁷ 葉海波：《澳門社團政治的法律規範：回顧與展望》，載於澳門基本法推廣協會網站：http://www.basiclaw.org.mo/index.php?p=5_1&art_id=1469，2014 年 4 月 26 日。
- ¹⁸ 張少鵬：《從〈施政報告〉看澳門管治模式變化》，載於《“一國兩制”研究》，2014 年第 2 期，第 126 頁。

- ¹⁹ 龐嘉穎：《“一國兩制”與澳門治理民主化》，北京：社會科學文獻出版社，2013年，第108頁。
- ²⁰ 張森華：《政團政治，澳門的政黨之路》，載於《澳門月刊》網站，http://www.macaumonthly.net/Article/MacaoBBS/201205/20120528163959_155777.html，2014年5月10日。
- ²¹ 何厚鏞：《澳門的成就歸功於“一國兩制”的強大生命力》，載於新華網：http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-11/13/content_7067842.htm，2014年4月26日。
- ²² 《胡錦濤十八大(全文)》，載於中國時政網：http://news.china.com.cn/politics/2012-11/20/content_27165856_9.htm，2014年4月26日。