

# 論《澳門基本法》在澳門特別行政區的憲制性法律地位

冷鐵勛\*

《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書中明確闡明：“香港基本法是根據憲法制定的、規定香港特別行政區制度的基本法律，在香港特別行政區具有憲制性法律地位。”<sup>1</sup> 白皮書所闡明的《香港基本法》在香港特別行政區的法律地位，其有關的精神和原理同樣適用於澳門，在澳門特別行政區，《澳門基本法》同樣具有憲制性法律地位。

## 一、基本法的憲制性法律地位來源於憲法的規定

《澳門基本法》在澳門特別行政區的重要性和作用，可以從多個方面來表述，例如：保持澳門長期繁榮穩定的法律保障；建設新澳門的法律保障；實施依法治澳的法律基石，成功推進“一國兩制”實踐的重要指引，等等。總之，《澳門基本法》不僅對澳門實現順利回歸、平穩過渡具有重要的指引作用，更對保持澳門長治久安和可持續發展提供根本保障。《澳門基本法》在澳門特別行政區的重要性和作用，歸根結底是由其在澳門特別行政區的憲制性法律地位所決定的。

2009年12月4日，在紀念《澳門基本法》實施十週年座談會上，時任全國人大常委會委員長的吳邦國曾有一個講話，其中有一段話專門談到了《澳門基本法》在澳門特別行政區的地位：“澳門特別行政區基本法是全國人民代表大會以憲法為依據、以‘一國兩制’方針為指導制定的法律，在澳門特別行政區具

有憲制性地位。”<sup>2</sup> 其中所講的憲制性地位指的就是憲制性法律地位。為甚麼說《澳門基本法》在澳門特別行政區具有憲制性法律地位呢？這就要看憲法的規定了，因為《澳門基本法》是依據憲法制定的，它在澳門特別行政區的法律地位只能來源於憲法的規定，建基於憲法的規定。

《中華人民共和國憲法》第31條規定：“國家要必要時得設立特別行政區，在特別行政區內實行的制度由全國人民代表大會以法律規定。”這就是國家為甚麼要制定《澳門基本法》的由來。《澳門基本法》實際上就是《中華人民共和國憲法》第31條所指的國家設立澳門特別行政區時用來規定澳門特別行政區內實行的制度的法律。關於這一點，1987年4月13日中葡兩國政府簽署的《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》（以下簡稱《中葡聯合聲明》）中有明確的闡述。《中葡聯合聲明》第2條規定了中華人民共和國政府對回歸後的澳門執行的12項基本政策，其中第12項的基本政策清楚表明：上述基本政策（指前面11項）和本聯合聲明附件一（關於中華人民共和國政府對澳門的基本政策的具體說明）所作的具體說明，將由中華人民共和國全國人民代表大會以中華人民共和國澳門特別行政區基本法規定之。在這裏，《中葡聯合聲明》將《中華人民共和國憲法》第31條所指的直接表述為“中華人民共和國澳門特別行政區基本法”。《中葡聯合聲明》的這一表述，表明《澳門基本法》作為全國人民代表大會制定的基本法律，不是一部普普通通的全國性法律，而是由憲法直接規定必須制定

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心副主任、副教授

的一部用來規制澳門特別行政區設立後在特別行政區內實行的制度的法律。《澳門基本法》係由國家憲法直接規定必須制定的這樣一種由來的特殊性，以及憲法賦予其肩負的任務及表明它的主要內容，直接奠定了《澳門基本法》在澳門特別行政區的憲制性法律地位。

根據《中華人民共和國憲法》第 31 條的規定，《澳門基本法》的任務就是用來規定澳門特別行政區內實行的制度，它的內容也就是規定澳門特別行政區實行的制度。憲法關於《澳門基本法》的這一定位，表明澳門特別行政區設立後，在澳門特別行政區內部實行的各項制度、政策和法律，都必須以《澳門基本法》為依據。無論是特別行政區政府制定的各項政策、措施，還是特別行政區立法機關制定的任何法律，均不得同《澳門基本法》相抵觸。鑒此，全國人民代表大會在通過《澳門基本法》的時候，專門通過了一個關於《澳門基本法》的決定，決定明確指出，澳門特別行政區設立後實行的制度、政策和法律，以《澳門基本法》為依據。全國人民代表大會關於《澳門基本法》的決定則是對《中華人民共和國憲法》第 31 條這種原則性規定的進一步強調和具體說明，起到了宣告《澳門基本法》就是用來規定澳門特別行政區內實行的制度這樣的一種作用和效果。因此，全國人民代表大會關於《澳門基本法》的決定和《中華人民共和國憲法》第 31 條的規定具有內在的邏輯聯繫，明確這一點，對於正確理解《澳門基本法》的憲制性法律地位，以及這種法律地位的來源有重要的現實意義。

有人認為《澳門基本法》在澳門特別行政區的憲制性法律地位來源於《澳門基本法》本身，理由就是《澳門基本法》第 11 條規定，澳門特別行政區實行的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民基本權利和自由的制度，以及有關行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以《澳門基本法》為依據。這種觀點沒有注意到《中華人民共和國憲法》是《澳門基本法》的立法依據這一基本前提，沒有注意到《中華人民共和國憲法》和《澳門基本法》是母法和子法的關係這一基本事實。實際上，在任何一個國家的法律體系中，只有憲法才能被稱為基礎規範，即不能也不用從一個更高規範中得來自己效力的規

範，因為憲法在一個國家的法律秩序中處於最高一級，其他法律的地位和效力從根本上說都離不開憲法的規定，《澳門基本法》同樣如此。《澳門基本法》的誕生本身就建基於《中華人民共和國憲法》的規定，《澳門基本法》的效力和法律地位同樣建基於《中華人民共和國憲法》的規定，離開了《中華人民共和國憲法》的規定，《澳門基本法》無論是其本身，還是其效力和法律地位，都會成為無源之水、無本之木。正是基於這樣的邏輯，《澳門基本法》第 11 條在規定澳門特別行政區實行的制度和政策以《中華人民共和國憲法》為依據的時候，特別寫上了“根據中華人民共和國憲法第三十一條”這樣的表述，而且將其置於該條的最前面。這一表述不是可有可無的，而是一定要有，否則，就會出現作為子法的《澳門基本法》限制其母法即《中華人民共和國憲法》在澳門特別行政區的效力和適用範圍這樣有違法治原則和法律秩序的嚴重問題。《澳門基本法》第 11 條有了“根據中華人民共和國憲法第三十一條”這一表述，就充分說明：澳門特別行政區設立後實行的制度，與澳門特別行政區的設立一樣，從法律上來講，只能來源於憲法的規定，而且必須要符合憲法的規定；《澳門基本法》第 11 條規定澳門特別行政區實行的制度以《中華人民共和國憲法》為依據，這本身就是《中華人民共和國憲法》第 31 條的規定內容，是憲法本身所允許的，是憲法基於“一國兩制”的方針所作的一種特別安排，也是憲法對其自身在澳門特別行政區的適用範圍進行的自我限制。因此，在理解《澳門基本法》第 11 條的規定時，必須注意到條文的完整性，並結合憲法的規定以及憲法與《澳門基本法》的關係準確把握其深刻內涵和精神實質。《澳門基本法》第 11 條首先表明係根據《中華人民共和國憲法》第 31 條後，再規定澳門特別行政區實行的制度，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，有關行政、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以《澳門基本法》的規定為依據，這實際上是在明確《中華人民共和國憲法》作為《澳門基本法》具有憲制性法律地位的來源和依據後，就《澳門基本法》的這種憲制性法律地位的具體體現所作的一種規定。這些具體體現是《澳門基本法》所具有的憲制性法律地位的必

然結果。我們不能用《澳門基本法》具有的憲制性法律地位的必然結果，倒過來去論證《澳門基本法》的憲制性法律地位來源於《澳門基本法》本身的規定。《澳門基本法》的法律地位只能來源於《中華人民共和國憲法》的規定，《中華人民共和國憲法》的規定是《澳門基本法》憲制性法律地位的惟一法律來源。

## 二、基本法具憲制性法律地位的主要體現

### (一) 在澳門特別行政區法律體系建構中的憲制性法律地位

就國家層面而言，法律體系通常是指由一個國家的全部現行法律規範分類組合為不同的法律部門而形成的有機聯繫的統一整體。<sup>3</sup> 在中國，中國特色社會主義法律體系正是按照法律部門來劃分的。凡調整同一類社會關係並採用同一類調整方法的法律規範的總和，就構成一個獨立的法律部門。正是由於各個不同法律部門的有機組合，便構成了中國特色社會主義的法律體系。為體現憲法在中國特色社會主義法律體系中的統帥地位和核心作用，2011年初，中國不僅將憲法從“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，而且將作為根本法的憲法不以部門法來對待，將之前稱之為“憲法及憲法相關法”的部門法調整為“憲法相關法”部門，即在憲法之下，將全部現行法律規範劃分為七個法律部門：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>4</sup>

澳門回歸後，由於不實行社會主義制度而保持原有的資本主義制度不變，其中包括了保持原有的法律制度基本不變，因此，回歸後的澳門有其自身適用的法律規範，並因此形成了與內地相區別的一個法域。在澳門特別行政區這一法域，其法律體系應如何構建呢？澳門特別行政區作為國家的一個地方行政區域，其法律體系的構建，同樣可以將法律部門作為基本組成要素，並同樣根據法律規範所調整的社會關係的不同以及法律規範所採用的調整方法的不同劃分為若干法律部門。之所以如此，是因為將一個國家或地區的全部現行法律規範劃分為若干法律部門，這既

是法學理論研究的需要，同時也是為了立法規劃和立法工作的方便。正是在這個意義上說，法律部門既是一個法學概念，也是組成法律體系的一種客觀的基本要素。因此，把一個國家或地區的法律體系劃分為若干個法律部門，雖是學理上的一種劃分方法，但它對於一個國家或地區法律體系的建立以及法制實踐同樣是非常重要的，它直接影響着該國或該地區的立法、執法、司法實踐。因此，法律部門這一概念又是一種法律文化的產物。

以法律部門為基本構成單位來建構澳門特別行政區的法律體系時，是否也存在處於統帥地位的法律？根據《澳門基本法》第11條的規定，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《澳門基本法》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《澳門基本法》抵觸。上述規定清楚表明，在建構澳門特別行政區法律體系時，《澳門基本法》處於統帥地位並發揮核心作用應該是可行的，也有法理依據。當然，憲法基於其國家根本大法和最高法律地位的屬性而適用於澳門特別行政區，儘管這種適用有其特殊性，內地和港澳學術界多數學者將這種特殊性通常表述為“整體適用說”，即憲法作為整體適用於特別行政區，憲法在特別行政區的適用要遵循“一國兩制”的基本方針，凡憲法關於維護國家主權、統一和領土完整的規定，必須適用於特別行政區，在“兩種制度”方面，憲法關於社會主義制度和政策的條文不適用於特別行政區。<sup>5</sup> 正是基於憲法適用於特別行政區，以及基本法以憲法為立法依據，憲法和基本法共同構成了澳門特別行政區制度的憲制基礎，實際上也就包含了憲法和基本法共同構成澳門特別行政區法律體系的憲制基礎、共同統帥澳門特別行政區法律體系這些深刻意涵。

需要注意的是，雖然憲法和基本法在澳門特別行政區法律體系的建構中一同處於統帥地位，並且都不被作為法律部門來看待，但二者相互之間並不是處於同一位階的。無論是從國家的法律體系來看，還是從澳門特別行政區的法律體系來說，憲法的位階和效力

都要高於基本法。憲法是基本法制定的依據，處於母法的地位。正是在這個意義上說，將《澳門基本法》表述成澳門特別行政區的憲制性法律可能更加準確些，更能反映《澳門基本法》在澳門特別行政區法律體系建構中的憲制性法律地位。

當然，也有意見認為，澳門特別行政區法律體系的憲制基礎只有憲法，基本法不能與憲法平行平坐，不能與憲法一起共同構成澳門特別行政區法律體系的憲制基礎。這種意見雖然注意到了憲法與基本法的區別，也強調憲法在澳門特別行政區的適用，但澳門特別行政區畢竟是實行“一國兩制”方針政策的地方，憲法在澳門特別行政區的適用有其特殊性，澳門特別行政區的法律體系建構同時也離不開基本法，將基本法也視為澳門特別行政區法律體系建構的憲制基礎有其合理性和正當性。

憲法和基本法既然在澳門特別行政區的法律體系中居於統帥地位，在以法律部門為構成單位建構澳門特別行政區的法律體系時，同樣不適宜再將憲法和基本法以部門法來對待，而應在憲法和基本法之下，將澳門特別行政區全部的現行法律規範，根據它們所調整的社會關係的不同以及所採用的調整方法的不同，劃分為若干個法律部門。惟有如此，才能真正體現憲法和基本法在澳門特別行政區的地位，並切實維護憲法和基本法在澳門特別行政區的權威和尊嚴。

具體來說，《澳門基本法》在澳門特別行政區法律體系中的的憲制性法律地位集中體現為以下四個方面：

一是《澳門基本法》是澳門特別行政區立法機關立法的基礎和根據。《澳門基本法》第 71 條規定，立法會依照基本法及法定程序制定、修改、暫停實施和廢除法律。為此，《澳門基本法》多處條文出現澳門特別行政區“自行立法”、“自行制定”、“自行確定”，或者“由法律規定”、“依法實行”、“依法推行”、“依法保護”等表述。這些表述充分說明《澳門基本法》是澳門特別行政區立法機關進行立法的法律依據和基礎，立法機關也只有依據《澳門基本法》進行立法，其立法活動才有合法依據，其所制定的法律才能符合《澳門基本法》。

二是澳門特別行政區立法機關制訂的法律如抵

觸《澳門基本法》則無效。澳門特別行政區立法機關的立法活動既然必須以《澳門基本法》為依據，就意味着立法機關所制定的法律在內容上也必須要符合《澳門基本法》的規定，不能與《澳門基本法》的規定相抵觸，否則，有關的法律便會因違反《澳門基本法》的規定而無效。對此，《澳門基本法》第 17 條規定，澳門特別行政區立法機關制定的法律如不符合《澳門基本法》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，全國人大常委會可將其發回，一經發回，該法律便失去法律效力。

三是澳門原有法律只有不與《澳門基本法》相抵觸才可予以保留，採用為澳門特別行政區法律。根據《澳門基本法》第 8 條的規定，澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件，除同《澳門基本法》相抵觸或經澳門特別行政區的立法機關或其他有關機關依照法定程序作出修改者，予以保留。因此，澳門原有法律是否採用為澳門特別行政區的法律，其中一條重要標準就是它是否與《澳門基本法》相抵觸，凡抵觸者均不能採用為澳門特別行政區法律。即使採用為澳門特別行政區法律的澳門原有法律，如以後發現有與《澳門基本法》相抵觸的，應依《澳門基本法》的規定修改或暫停實施。

四是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《澳門基本法》相抵觸。除澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件不能與《澳門基本法》相抵觸才能採用為澳門特別行政區法律外，澳門特別行政區成立以後制定的任何法律、行政法規或其他規範性文件，或者澳門特別行政區成立以後對任何法律、法令、行政法規和其他規範性文件所作的修改等，都不得與《澳門基本法》相抵觸，否則便會因抵觸《澳門基本法》而無效。

## （二）在澳門特別行政區制度構建中的憲制性法律地位

澳門回歸後，實行與內地不一樣的制度，保持原有的資本主義制度和生活方式。至於具體的制度建構，則要以《澳門基本法》為依據。對此，全國人民代表大會在通過《澳門基本法》的同時，還專門就《澳門基本法》作了一個決定，指出：澳門特別行政區設

立後實行的制度、政策和法律，以《澳門基本法》為依據。此外，《澳門基本法》第11條更是明確規定，根據《中華人民共和國憲法》第31條的規定，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《澳門基本法》的規定為依據。上述這些規定充分表明，《澳門基本法》是規定澳門特別行政區制度的基本法律，在澳門特別行政區的制度構建中具有憲制性法律地位。

《澳門基本法》在澳門特別行政區制度建構中的憲制性法律地位，與《澳門基本法》本身所肩負的任務密切相關。在《中葡聯合聲明》中，中華人民共和國聲明了根據“一個國家，兩種制度”的方針對回歸後的澳門執行的12項基本政策，其中第12項基本政策明確表明，對前面11項基本政策，將由中華人民共和國全國人民代表大會以中華人民共和國澳門特別行政區基本法規定之。因此，制定《澳門基本法》本身作為中國政府對回歸後的澳門所執行的一項基本政策，其任務就是規定澳門特別行政區的制度。對此，《澳門基本法》序言的第三段明確規定：“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，以保障國家對澳門基本法方針政策的實施。”這一規定清晰表明，《澳門基本法》的核心內容就是規定澳門特別行政區制度。

澳門特別行政區在進行制度建設時，一定要堅持以《澳門基本法》為依據，澳門的一切制度都必須遵循《澳門基本法》，不能違反《澳門基本法》，涉及中央管理的事務和中央與特別行政區關係的事務，要依法向中央報告，需要中央批准的要報中央批准，需要備案的要報中央備案。<sup>6</sup>從《澳門基本法》的內容來看，它對澳門特別行政區的法律地位、中央與澳門特別行政區的關係、居民的基本權利和義務、澳門特別行政區的政治體制以及經濟、文化和社會事務、對外事務等一系列事關澳門社會的制度性重大問題作了全面而系統的規定，從而奠定了澳門回歸後的憲制法律基礎。澳門特別行政區在制定具體的制度、政策、措施時，必須要以《澳門基本法》為依據。尤其是在

以下三個方面制定的制度，都必須以《澳門基本法》為依據：

一是社會、經濟制度。澳門在回歸前的長期歷史發展中，形成了有其特色的社會制度和經濟制度，這些制度包括了公務員管理制度、教育制度、醫療制度、專業執業資格制度、稅收制度、貨幣發行制度、外匯制度、自由港制度等，它們對於澳門的發展起了重要作用。按照“一國兩制”的方針，回歸後的澳門保持原有的資本主義制度和生活方式，其中便包括了澳門回歸前已形成的社會、經濟制度。不過，這些社會、經濟制度必須經過《澳門基本法》的確認後才具有合法性並可以保留。不僅如此，這些制度未來的發展也必須以《澳門基本法》為依據。如《澳門基本法》第100條規定：“公務人員應根據其本人的資格、經驗和才能予以作用和提升。澳門原有關於公務人員的錄用、紀律、提升和正常晉級制度基本不變，但得根據澳門社會的發展加以改進。”

二是保障居民的基本權利和自由的制度。澳門居民的基本權利和自由與澳門居民的切身利益息息相關，是《澳門基本法》的重要內容之一。這部分內容不僅獨立成章，而且置於政治體制這一章內容之前，它充分表明在澳門特別行政區，一切政權機構的設置，以及《澳門基本法》賦予這些政權機構一定的職權，其最終目的在於便於這些機構履行職責，更好地服務於澳門居民，保障和促進澳門居民的基本權利和自由。由於澳門與內地在社會經濟背景、歷史文化背景上的差異，澳門居民與內地居民在基本權利和自由的內容上有所差異，如遷徙自由、生育自由、罷工自由，等等。因此，對澳門居民基本權利和自由的保障，必須要以《澳門基本法》為依據。

三是行政管理、立法和司法方面的制度。澳門回歸後，作為直轄於中央人民政府的一個享有高度自治權的地方行政區域，按照“一國兩制”的方針，其實行的行政、立法、司法體制有別於內地。《澳門基本法》從中國國情以及澳門的歷史與現實出發，為澳門特別行政區規定了一套有特色的嶄新制度和體制，這當中最重要的一條就是確定澳門特別行政區實行以行政為主導的政治體制，行政與立法既互相制衡，又互相配合，司法獨立。不僅如此，有關行政、立法和

司法制度的發展，同樣必須要以《澳門基本法》為依據。《澳門基本法》特別對行政長官產生辦法和立法會產生辦法以附件的形式作出規定，並就兩個產生辦法修改的程序作出明確規定，目的就在於表明有關澳門特別行政區政治體制發展的決定權和主導權在中央，必須嚴格按照《澳門基本法》的規定來推進。

此外，《澳門基本法》在澳門特別行政區的憲制性法律地位還體現其他方面。例如，《澳門基本法》的修改在程序上有着更為嚴格的程序規定和要求。根據《澳門基本法》第 144 條的規定，《澳門基本法》的修改權屬於全國人民代表大會，修改提案權則屬於全國人民代表大會常務委員會、國務院和澳門特別行政區。其中，澳門特別行政區的修改議案，須經澳門特別行政區的全國人民代表大會代表 2/3 多數、澳門特別行政區立法會全體議員的 2/3 多數和澳門特別行政區行政長官同意。至於內容方面，《澳門基本法》的任何修改，均不得同中華人民共和國對澳門既定的基本法方針政策相抵觸。又例如，《澳門基本法》的解釋權屬於全國人大常委會，澳門特別行政區法院在審理案件中雖也有權解釋《澳門基本法》，但這是全國人大常委會通過《澳門基本法》授予特別行政區法院的，而且如果特別行政區法院在審理案件時需要對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的話，應依法提請全國人大常委會作出解釋，這實際上也體現出了《澳門基本法》的憲制性法律地位。

### 三、明確基本法的憲制性法律地位有助於 尊重和維護基本法權威

《澳門基本法》在澳門特別行政區所具有的憲制性法律地位，要求我們在制定和建構澳門特別行政區的制度時，必須要以《澳門基本法》為依據。不僅如此，我們在落實澳門特別行政區的各項制度、政策和措施時，同樣必須嚴格遵守《澳門基本法》的規定。這一切都無疑有助於切實尊重和維護《澳門基本法》的權威。事實證明，澳門在實踐“一國兩制”的過程中，只要尊重和維護《澳門基本法》的絕對權威性，

嚴格按照《澳門基本法》辦事，就能正確理解中央與澳門特別行政區的關係，就能充分保障澳門居民依法享有的廣泛權利和自由，就能充分調動澳門各界人士的積極性、主動性和創造性，社會就能取得良好的發展進步，《澳門基本法》的憲制性法律地位就能得到很好的鞏固，這也是澳門成功實踐“一國兩制”並順利實施《澳門基本法》的一條寶貴經驗，非常值得珍惜。澳門回歸以來，正是基於對《澳門基本法》在澳門特別行政區憲制性法律地位的認識，無論是政府還是社會各界，都能切實尊重和維護《澳門基本法》的權威地位，並堅持不懈地宣傳和推介《澳門基本法》：

一是尊重中央，堅決維護中央依據《澳門基本法》享有的權力。規範中央和澳門特別行政區的關係是《澳門基本法》的重要內容。建立並保持中央與特別行政區之間的良好關係和協調發展，是正確實踐“一國兩制”的關鍵所在。澳門特別行政區自成立開始，便把尊重並維護中央依據基本法享有的權力作為處理中央與特別行政區關係的核心工作緊抓不放，並落實到位。澳門特別行政區高度尊重並維護中央依據《澳門基本法》享有的權力，使得憲法和基本法規定的澳門特別行政區的憲制秩序得到尊重和維護，中央對澳門特別行政區的全面管治權有效行使。正是由於澳門特別行政區始終堅決維護中央依據《澳門基本法》享有的權力，中央與澳門特別行政區的關係一直保持了健康發展的良性態勢，《澳門基本法》的權威地位得到了凸顯和維護。中央在行使權力的同時，全力支持行政長官和特區政府依法施政，並妥善處理中央與特別行政區關係遇到的新問題。例如，為了解決建設珠澳跨境工業園區澳方所需土地的新問題，2005 年國務院採用批覆的方式給予了妥善解決；為了解決澳門大學橫琴新校區的管轄權問題，全國人大常委會以決定的形式予以圓滿解決，此舉不僅意味着澳門特區面積有 1/3 的擴大，而且為“一國兩制”的實踐探索出特事特辦新模式；為了解決澳門用地不足的矛盾，國務院 2009 年批覆澳門特區政府，同意特區填海造地 361.65 公頃，以建設澳門新城區。2014 年 12 月，中央決定啟動明確澳門特別行政區習慣水域管理範圍的相關工作。2015 年 12 月 16 日，國務院常務會議通過《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖

(草案)》，為澳門特別行政區劃定水域和明確陸地界綫。澳門特別行政區管理海域從澳門陸地向東南方向劃定，面積為 85 平方公里；在粵澳陸地界綫方面：將關閘澳門邊檢大樓地段劃入澳門特別行政區；鴨涌河段除部分河段以鴨涌河南岸為界外，其餘以鴨涌河中心綫為界。2015 年 12 月 20 日，國務院總理李克強簽署第 665 號國務院令，公佈《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖》，自 2015 年 12 月 20 日起施行。行政區域調整後，澳門特別行政區的行政區域界綫包括陸地和海上兩部分。這一國家對海洋資源和土地資源的重大調整，為澳門經濟社會發展拓展了必要新空間，為促進特區依法治理和科學規劃經濟建設創造了新條件，更為澳門實現長期繁榮發展提供了新契機，充分體現了“一國兩制”的獨特優勢，充分體現了國家對澳門特區的關愛和支持。

二是自覺遵守《澳門基本法》，正確處理行政、立法和司法的關係。澳門特別行政區成立以來，嚴格依照基本法和法律規定的權限行使行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，以充分發揮基本法規定的行政主導體制功效。不論是行政機關、立法機關和司法機關，都能自覺以基本法規範行政、立法、司法行為，正確處理行政、立法、司法三者的關係，行政、立法、司法機關恪守定位、各司其職、各負其責，實施良好管治，共同推動澳門各項事業向前發展。<sup>7</sup> 執行《澳門基本法》的實踐中，遇有問題的時候，行政、立法和司法機關都能嚴格按照《澳門基本法》的規定認真加以解決。例如，澳門回歸後，就《澳門基本法》所規定的行政長官制定的行政法規能否修改採用為特別行政區法律的澳門原有的法令，以及行政法規與立法會制定的法律之間的關係等問題，社會上出現了不同意見。有觀點認為行政長官制定行政法規是在行使立法權，其所制定的行政法規與立法會的法律處於同一位階，因而可以用來修改保留下來的澳門原有的法令。反對的意見則認為只有特區立法會才享有立法權，行政長官不享有立法權，行政法規的位階低於立法會制定的法律。2006 年 4 月至 2008 年中，澳門特區司法機關多次就行政長官制定頒佈的行政法規中的個別內容作出判決，認定有關法規不符合《澳門基本法》的規定而無效。特區政府則作為當事方，針對

相關判決提出上訴意見，主張政府應分享立法權或行使獨立原始的制規權與立法權並存，以滿足現代社會發展迅速的需要。在社會各界對此問題充分討論的基礎上，特區立法會於 2009 年 7 月通過了第 13/2009 號法律，即《關於訂定內部規範的法律制度》。該法律從基本法定制者的立法意圖以及《澳門基本法》相關條文的正確理解出發，以立法的形式明確立法會有權就特區自治範圍內的一切事宜立法、法律的效力高於行政法規和其他規範性文件、行政長官有權就尚無法律調整的事項制定作為初始性規範的獨立行政法規，同時規定法令的規定內容可依法分別由法律、獨立行政法規或補充性行政法規修改等。這不僅妥善解決了事關落實《澳門基本法》所規定的政治體制中的某些具體問題，而且還為澳門特區在相關領域進一步正確實施《澳門基本法》提供了法律依據、指明了發展方向。

三是堅持不懈宣傳推廣《澳門基本法》，不斷夯實基本法實施社會基礎。澳門回歸前，社會各界宣傳推介基本法的工作便開展得風生水起，頗有成效。早在《澳門基本法》起草期間，由起草委員會澳門地區委員負責牽頭成立的澳門基本法諮詢委員會，在從事諮詢工作配合基本法起草的同時，就“一國兩制”方針政策進行宣傳，促進和推動澳門各階層居民全面關注基本法起草工作。1993 年 5 月，隨着《澳門基本法》起草工作的勝利完成，該會解散後，同年 9 月，原諮詢委員會絕大多數成員與原起草委員會澳門地區委員一起組建澳門基本法協進會，繼續在後過渡期進行基本法宣傳與推介活動。

澳門回歸後，基本法的宣傳推廣工作更是進入了一個新階段，形成了政府、學校、社團全方位、多形式宣傳推廣基本法的新格局。鑒於缺乏一個專門的、比較權威性的社團對基本法的研究、宣傳和推廣工作加以統籌和協調，為適應澳門回歸後形勢發展的要求，澳門基本法推廣協會於 2001 年 3 月 31 日基本法頒佈 8 週年紀念日正式成立。基本法推廣協會以擁護及推廣“一國兩制”方針和國家對澳門的基本方針政策，擁護基本法為宗旨，配合特區政府致力從事基本法宣傳推廣和研究工作。此外，澳門基本法推廣協會還聯同法務局、教育暨青年局、民政總署，除每年

舉行紀念基本法頒佈週年的大型學術研討會外，還面向社會定期舉辦基本法培訓班、基本法青年推廣大使培訓班、基本法常識競賽、園藝會等。此外，推廣協會每年還分別到內地中心城市舉辦基本法宣傳週，包括大型圖片展及基本法研討會等，收到良好效果。

為提高公務員素質，使他們熟悉《澳門基本法》，忠於《澳門基本法》，遵守《澳門基本法》，自覺維護《澳門基本法》，特區政府自成立開始就重視公務員的基本法培訓，通過與國家行政學院、澳門法律及司法培訓中心、澳門理工學院一國兩制研究中心、澳門基本法推廣協會等機構合作，有計劃地安排公務員學習《澳門基本法》。其中，澳門理工學院一國兩制研究中心受特區政府行政公職局委託，與澳門基本法推廣協會自 2010 年初起合辦基本法高級研討班，為特區政府超過 700 名領導及主管級公務員進行基本法的系統學習與培訓，取得了良好成效。

為把澳門年輕一代培養成“一國兩制”方針和《澳門基本法》的忠實維護者與積極踐行者，無論是

政府還是社團、學校都特別注重年輕人的《澳門基本法》推廣培訓，不僅將國家、民族觀念教育和《澳門基本法》理論實踐教育推進學校、課堂，還經常開展形式多樣的《澳門基本法》知識普及工作，廣泛深入地宣傳“一國兩制”方針和基本法的深刻內涵與生動實踐，深入淺出解讀《澳門基本法》的有關規定，使“一國兩制”方針和基本法不斷深入人心。

正是由於澳門特區政府和各社會團體堅持不懈地宣傳推廣《澳門基本法》，回歸以來，《澳門基本法》的權威地位得到了應有的尊重和切實的維護，社會各界都能自覺以《澳門基本法》為行動準則，進而保障了澳門的繁榮穩定和發展。澳門今後要在推進“一國兩制”實踐的新征程中繼續保持繁榮穩定發展，仍要加大對《澳門基本法》的學習和宣傳推廣，仍要充分認識到《澳門基本法》在澳門特別行政區的憲制性法律地位，以尊重和維護《澳門基本法》在“一國兩制”實踐中的權威性。

## 註釋：

- <sup>1</sup> 中華人民共和國國務院新聞辦公室：《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》，北京：人民出版社，2014 年，第 32 頁。
- <sup>2</sup> 全國人大常委會澳門基本法委員會辦公室編：《紀念澳門基本法實施 10 週年文集》，北京：中國民主法制出版社，2010 年，第 4 頁。
- <sup>3</sup> 見《中國大百科全書·法學》，北京：中國大百科全書出版社，1984 年，第 84 頁。
- <sup>4</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：法制出版社，2011 年，第 136 頁。
- <sup>5</sup> 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》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2010 年，第 21-22 頁。
- <sup>6</sup> 楊允中主編：《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻匯編》（增訂版），2010 年，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，第 245 頁。
- <sup>7</sup> 同上註，第 242 頁。