

# 憲法與基本法關係的多維思考

冷鐵勛\*

## 一、前言

《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。”因此，《中華人民共和國憲法》為澳門特別行政區的設立及其制度的確立提供了最高法律依據。根據《中華人民共和國憲法》第 31 條的規定，澳門特別行政區制度的具體建構任務則由《澳門基本法》來承擔。對此，《澳門基本法》在序言第三段明確規定，根據《中華人民共和國憲法》，全國人民代表大會特制定《澳門基本法》，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。此外，全國人民代表大會在關於《澳門基本法》的決定中也明確指出，澳門特別行政區設立後實行的制度、政策和法律均以《澳門基本法》為依據。如此，同為澳門特別行政區制度法律依據的《中華人民共和國憲法》和《澳門基本法》，兩者的關係如何，便成為《澳門基本法》實施中的一個重大理論和實踐問題。<sup>1</sup> 在這問題上，有兩種傾向值得注意：一種是把基本法視為“憲法”，脫離國家憲法來講基本法，另一種是把基本法視為一般性的全國性法律，忽略其特殊地位。這兩種傾向都不正確，其結果都會導致對基本法規定的片面理解。<sup>2</sup> 要克服這兩種傾向，就必須準確理解《中華人民共和國憲法》與《澳門基本法》的關係。對《中華人民共和國憲法》與《澳門基本法》的關係，可以從多個方面來理解。本文擬從基本法與普通法、

“母法”與“子法”、上位法與下位法三個視角來思考《中華人民共和國憲法》與《澳門基本法》的關係。

## 二、根本法與普通法的關係

以法的效力等級、基本內容和制定程序等為標準，《中華人民共和國憲法》與《澳門基本法》的關係是根本法與普通法的關係。

在成文憲法的國家，根據法的效力等級、基本內容和制定程序等的不同，法可以分為根本法和普通法。其中，根本法專指一個國家中具有最高法律效力、在該國法律體系中具有核心地位、其內容規定國家根本制度、修改程序極為嚴格的憲法。普通法則是泛指一個國家憲法以外的所有法律的總稱。普通法必須以憲法即根本法為依據，決不能與憲法相抵觸，否則將失去法律效力。<sup>3</sup>

《澳門基本法》作為規定澳門特別行政區實行的制度的基本法律，在澳門特別行政區具有憲制性法律地位，澳門特別行政區的制度和政策須以《澳門基本法》為依據，澳門特別行政區的一切法律、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。不過，在國家的法律體系中，《澳門基本法》卻處於普通法的地位，《中華人民共和國憲法》與《澳門基本法》的關係是根本法和普通法的關係。

在中國，只有憲法才能被稱為根本法，憲法以外的其他所有法律都統稱為普通法。普通法中所包含的種類又是繁多的，如全國人大和全國人大常委會制定的法律(其中，全國人大制定的為基本法律，全國人

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心副主任、副教授

大常委會制定的則為基本法律以外的其他法律)、國務院制定的行政法規、地方各級人大及其常委會依職權制定的地方性法規等。它們各自的地位、效力和內容又有差別，如法律的效力高於行政法規，行政法規的效力又高於地方性法規。但無論何種普通法，一般來說，其地位和效力都低於作為根本法的憲法。作為根本法的憲法，最大的法律特徵就是它具有最高的法律地位和最高的法律效力。雖然《澳門基本法》的體例和結構參考了憲法，甚至與憲法的體例結構具有很大的相似性，但在國家的法律體系中它仍屬於普通法，屬全國人大制定的基本法律這個範疇，其法律位階和法律效力都低於作為國家根本法的憲法。

特別需要注意的是，《澳門基本法》與《中華人民共和國憲法》相對應時雖被稱作為普通法，但它又不是一般的普通法，這從其名稱便可看出其重要性，它是被稱為憲制性法律的基本法律。在中國，只有《香港基本法》和《澳門基本法》這兩部法律用“基本法”來冠名，足見它們在國家法律體系中的特殊地位。全國人大制定的其他普通法律，在全國人大閉會期間，全國人大常委會可依法進行部分補充和修改。而《澳門基本法》由全國人大制定後，其修改也只能由全國人大進行。全國人大在制定《澳門基本法》時，還專門成立了澳門基本法起草委員會。至於《澳門基本法》的制定過程，更是一個充分發揚民主協商的過程，可以說體現了包括澳門同胞在內的全國各族人民的共同意志。在國家的法律體系中，《澳門基本法》屬於憲法相關法這一法律部門，在國家的七個法律部門中居於最前列。《澳門基本法》是與憲法相配套、直接保障憲法實施和國家設立特別行政區並對其進行特殊管理的法律規範，是國家對澳門實行“一國兩制”這一基本國策的法律化。因此，在踐行“一國兩制”時，不能將《澳門基本法》視為一般性的法律，它在澳門推進“一國兩制”實踐的進程中具有不可動搖的憲制性地位，具有絕對的權威性。

明確《中華人民共和國憲法》與《澳門基本法》是根本法與普通法的關係，就不能把《澳門基本法》視為“憲法”。因為在國家法律體系中《澳門基本法》不屬根本法這個範疇，而屬於憲法這個根本法以外的普通法範疇。實踐中，有人將《澳門基本法》視為澳

門的“小憲法”，這種觀點不準確也不適當。一方面，《澳門基本法》不是任何意義上的憲法，澳門特別行政區作為國家不可分離的一個地方行政區域，不可能有自己的憲法。另一方面，在單一制國家，憲法只有一部，自然沒有大憲法、小憲法之分。即使在聯邦制國家，聯邦的憲法也只有一部。作為聯邦成員的憲法在位階上與聯邦憲法也不是處於同一地位。

明確《中華人民共和國憲法》與《澳門基本法》是根本法與普通法的關係，就能正確看待《中華人民共和國憲法》在澳門特別行政區的效力。有人認為，既然澳門特別行政區保持原有的資本主義制度，那憲法關於社會主義制度和政策的規定內容在澳門就沒有效力，就不能要求澳門遵守並維護憲法規定的社會主義制度和政策。這種觀點是不正確的，因為國家主體實行社會主義制度和政策是憲法規定的，澳門特別行政區實行資本主義制度和政策也是憲法規定的，從維護憲法出發，內地在堅持社會主義制度和政策的同時，也要維護澳門的資本主義制度；澳門在實行資本主義制度的同時，也要維護內地的社會主義制度。<sup>4</sup>內地不能因為自己實行社會主義制度而說憲法允許澳門實行有別於內地制度的規定在內地無效；澳門也不能因為自己實行資本主義制度而說憲法要求內地堅持社會主義制度的規定在澳門無效。正確的理解應該是，憲法作為國家的根本法，是國家主權在法律制度上的最高表現形式，在包括澳門特別行政區在內的中華人民共和國領土範圍內具有最高法律地位和最高法律效力。即使澳門保持原有的資本主義制度而使得憲法關於社會主義制度的某些條文不在特別行政區內實施，這本身是憲法所允許的，不能得出結論認為憲法關於社會主義制度的規定在澳門沒有效力。要把憲法在特別行政區內是否有效力的問題，與憲法條文的具體實施問題區分開來。從法律上講，憲法條文的實施範圍可以不同，但憲法的效力是不可分割的。憲法的某些條文可能只在某一區域內實行，但就其效力而言，在全國範圍內都具有效力。不能因為憲法的某些條文只在某些區域內實行而否定這些條文在全國其他地區的效力，否則憲法的整體性和完整性將受到破壞。

明確《中華人民共和國憲法》與《澳門基本法》

是根本法與普通法的關係，就能正確看待以愛國者為主體的“澳人治澳”。《中華人民共和國憲法》作為國家的根本法，是國家主權的法律表現形式，而且是最高的法律表現形式。《中華人民共和國憲法》規定設立澳門特別行政區，就是為了以和平的方式實現國家統一，從根本上維護國家的主權和領土完整。《中華人民共和國憲法》規定要制定《澳門基本法》來規範澳門特別行政區實行的制度，也是要以法律的形式來確認及保障國家和平統一的成果，保障國家對澳門的方針政策的實施。《中華人民共和國憲法》的上述這些目的，正是國家對澳門實行“一國兩制”方針政策的根本宗旨所在，即維護國家主權、安全和發展利益，保持澳門長期繁榮穩定。《澳門基本法》作為落實憲法規定的普通法，必須體現憲法的上述目的。鑒此，《澳門基本法》除規定澳門特別行政區是國家不可分離、直轄於中央人民政府的地方行政區域外，還特別規定特別行政區行政長官、主要官員、行政會委員、立法會主席、終審法院院長、檢察長必須由符合條件的澳門特別行政區永久性居民中的中國公民擔任；行政長官、主要官員、行政會委員、立法會議員、法官和檢察官就職時依法宣誓，擁護《澳門基本法》，效忠中華人民共和國澳門特別行政區；行政長官、主要官員、立法會主席、終審法院院長和檢察長還必須宣誓效忠中華人民共和國等。正是基於《中華人民共和國憲法》的根本法地位，《澳門基本法》作為普通法，上述這些規定不是可有可無的，而是體現國家主權所必需的，是確保治澳者主體效忠國家所必需的。

明確《中華人民共和國憲法》與《澳門基本法》是根本法與普通法的關係，就能正確理解兩者共同構成澳門特別行政區制度的憲制基礎。根據《澳門基本法》的規定，澳門特別行政區的制度，包括社會和經濟制度、有關保障居民基本權利和自由的制度，以及行政管理、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；同時，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，因此，《澳門基本法》是澳門特別行政區制度的憲制基礎，這是非常自然的事，也容易理解。然而，澳門特別行政區制度的憲制基礎並不僅限於《澳門基本法》，澳門特別行政區制

度的建構，其憲制基礎離不開作為國家根本法的《中華人民共和國憲法》。不僅如此，談澳門特別行政區制度的憲制基礎，首先要談憲法。這是因為：一方面，澳門特別行政區的設立及其制度的確立，首先要有憲法上的根據。事實上，澳門特別行政區的設立及其制度的確立正是源於《中華人民共和國憲法》的規定，離開《中華人民共和國憲法》去談澳門特別行政區的設立及其制度，是根本說不通也行不通的；另一方面，《澳門基本法》能夠成為澳門特別行政區制度的憲制基礎，也是源於《中華人民共和國憲法》的規定，《澳門基本法》也正是以《中華人民共和國憲法》作為依據來制定的。離開《中華人民共和國憲法》來談《澳門基本法》的憲制性地位，《澳門基本法》也就成為無源之水、無本之木。由此看來，《澳門基本法》在澳門特別行政區的憲制性地位，並不是由《澳門基本法》本身所賦予的，歸根結底是由《中華人民共和國憲法》賦予的，來源於憲法的規定。因此不能用《澳門基本法》具有的憲制性法律地位的必然結果，反過來去論證《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。正是在這個意義上說，《中華人民共和國憲法》和《澳門基本法》共同構成了澳門特別行政區制度的憲制基礎。

需要注意的是，《中華人民共和國憲法》和《澳門基本法》雖共同構成澳門特別行政區制度的憲制基礎，但二者並非處於同一地位，更非平起平坐。《中華人民共和國憲法》作為澳門特別行政區制度的憲制基礎時，仍是以國家根本法的形式出現的；而《澳門基本法》作為澳門特別行政區制度的憲制基礎時，並非以國家根本法的形式出現，而是與國家普通法的形式出現的。很顯然，《中華人民共和國憲法》的地位要高於《澳門基本法》。

### 三、“母法”與“子法”的關係

以法律產生的關係為標準，可將法律分為“母

法”與“子法”。凡一種法律是直接根據他種法律而產生者，所根據的法律就是“母法”，根據“母法”而產生的法律即為“子法”。“子法”是根據“母法”制定的，因而“子法”必須符合“母法”，特別是符合“母法”所規定的原則等。

《澳門基本法》在序言的第三段開宗明義地宣示，《澳門基本法》是根據《中華人民共和國憲法》制定的，這表明《中華人民共和國憲法》是《澳門基本法》的立法依據。因此，《中華人民共和國憲法》和《澳門基本法》之間的關係，是典型的“母法”與“子法”的關係。《中華人民共和國憲法》是“母法”，《澳門基本法》是“子法”。

“母法”與“子法”的關係是相對的。有時某一法律在特定的兩個法之間處於“子法”地位，但在與另一個法的關係中可能處於“母法”的地位。例如，《澳門基本法》在與《中華人民共和國憲法》的關係中處於“子法”的地位，但在與澳門特別行政區立法會依據《澳門基本法》制定的某一項法律的關係中，它又處於“母法”的地位。

《中華人民共和國憲法》與《澳門基本法》是“母法”與“子法”的關係，但又不是一般的“母法”與“子法”的關係。這可從以下兩個方面來理解：

一是一般的“母法”與“子法”關係中，“母法”在內容上多為原則性、基本性、一般性或綜合性的規定，而“子法”為落實“母法”的原則規定，在內容上多為具體性、個別性規定。例如，《中華人民共和國憲法》與《中華人民共和國選舉法》這對“母法”與“子法”中，《中華人民共和國憲法》作為“母法”對全國人大和地方各級人大的組成及選舉作出原則性規定，而《中華人民共和國選舉法》則根據《中華人民共和國憲法》的規定就全國人大和地方各級人大的選舉制度作出具體規定。然而，在《中華人民共和國憲法》與《澳門基本法》之間，“母法”與“子法”關係的上述特徵卻有其特殊性的一面。《中華人民共和國憲法》關於特別行政區及其制度的規定相當原則性，尤其是特別行政區實行的制度，第 31 條僅表明由全國人大根據具體情況以法律作出規定，至於具體內容為何，《中華人民共和國憲法》沒有進一步的規範。《澳門基本法》作為憲法的“子法”，為落

實《中華人民共和國憲法》的規定，有些具體性的規定，但《澳門基本法》作為澳門特別行政區立法會制定某些法律的“母法”，其內容上又有大量的原則性、綜合性規定。《澳門基本法》中很多關於澳門特別行政區自行制定某些法律、政策的規定，便是原則性規定的典型體現。《澳門基本法》不僅在體例結構上與《中華人民共和國憲法》非常相似，有些內容規定上也與《中華人民共和國憲法》非常相似，例如《澳門基本法》關於居民基本權利的規定，與《中華人民共和國憲法》關於公民基本權利的規定便很相似。《澳門基本法》這種既有大量具體性規定又很多有原則性規定的特點，使得它作為《中華人民共和國憲法》的“子法”，與一般的“母法”與“子法”關係有所不同。

二是一般的“母法”與“子法”關係中，能以“子法”作為依據的制度或政策，自然也可以認為能夠以“母法”為依據。然而，在《中華人民共和國憲法》與《澳門基本法》之間，“母法”與“子法”關係的上述特徵卻有其特殊性的一面。根據《澳門基本法》第 31 條以及《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，均為《澳門基本法》為依據，而不是以《中華人民共和國憲法》為依據，即上述有關制度和政策，是適用《澳門基本法》的規定，而不適用《中華人民共和國憲法》的有關規定。這就超出了一般的“母法”與“子法”的關係，具有特殊性。之所以如此，其法理依據就是《中華人民共和國憲法》第 31 條的規定，這一規定是帶有授權性的特別規定，與其他一般條款相比，第 31 條具有優先適用的地位。根據這一法理，全國人大根據《中華人民共和國憲法》第 31 條制定的法律即《澳門基本法》，在有關澳門特別行政區的社會、經濟制度，有關保障居民基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策方面，具有優先適用的地位。但《澳門基本法》是《中華人民共和國憲法》的“子法”，其本身不能規定《中華人民共和國憲法》的適用，更不能排斥《中華人民共和國憲法》的適用。為解決這一矛盾，《澳門基本法》第 11 條首

先表明是根據《中華人民共和國憲法》第31條，再規定上述制度和政策以《澳門基本法》為依據。如果沒有“根據中華人民共和國憲法第31條”這一句話，《澳門基本法》第11條就講不通，就有違法理常識。《澳門基本法》地位再特殊，它也是根據《中華人民共和國憲法》來制定的。《澳門基本法》作為《中華人民共和國憲法》的“子法”是不能限制作為其“母法”的《中華人民共和國憲法》的適用的。《澳門基本法》第11條加上了“根據中華人民共和國憲法第31條”的表述，就表明在澳門特別行政區實行的制度和政策以《澳門基本法》為依據，這是《中華人民共和國憲法》第31條的規定特別授權的，因而在這些領域不適用《中華人民共和國憲法》的有關規定，這實際上就變成了《中華人民共和國憲法》對本身適用的限制。這樣一來在法理上就通順了。

明確《中華人民共和國憲法》與《澳門基本法》是“母法”與“子法”的關係，有助於正確理解《澳門基本法》的立法依據就是整個憲法，而不僅僅是《中華人民共和國憲法》的某些條文。《澳門基本法》是根據整個《中華人民共和國憲法》來制定的。實踐中有人認為《澳門基本法》僅是根據《中華人民共和國憲法》第31條和第62條第13項制定的，只有憲法的這兩個條文才是《澳門基本法》的立法依據。這種觀點是片面的，它割裂了《中華人民共和國憲法》與《澳門基本法》的“母法”與“子法”的關係。《中華人民共和國憲法》是《澳門基本法》的“母法”，是就整個憲法而言，而不僅僅是就憲法的某些條文而言，因此，《澳門基本法》是以作為整體的《中華人民共和國憲法》為“母法”來制定的，而不僅僅是根據《中華人民共和國憲法》的某些條文來制定的。

明確《中華人民共和國憲法》與《澳門基本法》是“母法”和“子法”的關係，有助於正確區分設立澳門特別行政區的法律依據和制定《澳門基本法》的法律依據。《中華人民共和國憲法》第31條和第62條第13項是設立澳門特別行政區的法律依據，這在《澳門基本法》序言第二段中有鮮明體現。序言第二段中規定，根據《中華人民共和國憲法》第31條的規定，設立澳門特別行政區。此外，全國人大在通過《澳門基本法》的時候，除專門作出一個關於《澳門

基本法》的決定外，還專門作出一個關於設立中華人民共和國澳門特別行政區的決定，其直接引用的法律依據就是《中華人民共和國憲法》第31條和第62條第13項的規定。但關於《澳門基本法》的法律依據，《澳門基本法》序言第三段明確表明是根據《中華人民共和國憲法》來制定的，在這裏，《中華人民共和國憲法》是作為整體意義上的憲法，而不是指部分條文意義上的憲法。

明確《中華人民共和國憲法》與《澳門基本法》是“母法”和“子法”的關係，就能正確理解澳門特別行政區制度與國家管理制度的關係。《中華人民共和國憲法》規定了整個國家的管理制度，《澳門基本法》的任務則是規定澳門特別行政區實行的制度，即澳門特別行政區制度。作為“子法”的《澳門基本法》在規定澳門特別行政區制度時，不可能與作為“母法”的《中華人民共和國憲法》所規定的國家管理制度相割裂。實際上，澳門特別行政區制度是國家對澳門這一特殊區域採取的特殊管理制度，它是整個國家管理制度的一個組成部分。在這一點上，澳門特別行政區制度與國家對其他區域例如民族自治區域的管理制度是國家管理制度組成部分沒有任何分別。特別行政區制度的特殊之處在於，在這一制度下，中央雖擁有對澳門特別行政區的全面管治權，中央可直接行使權力，但中央又依法授權澳門特別行政區依法實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。對於澳門特別行政區的高度自治權，中央具有監督權力。因此，澳門特別行政區制度既包括國家管理澳門、中央擁有全面管治權的制度，也包括澳門特別行政區實行高度自治、特別行政區享有自我管理自治權的制度。基於特別行政區制度與國家管理制度的這種關係，就不能將特別行政區制度僅僅歸結為是一種地方制度。講澳門特別行政區制度，既要講澳門特別行政區的高度自治權，也要講中央的權力；既要講澳門特別行政區的政治體制，也要講國家政治體制，這兩方面構成澳門特別行政區制度的有機整體。總之，特別行政區制度既有國家屬性，也有地方屬性，是兩者的結合。中央和澳門特別行政區政權機構只有在《中華人民共和國憲法》和《澳門基本法》規定的框架下各自依法行使好自己的權力、履行好自己

的職責，才能把《澳門基本法》的各項規定落到實處，把澳門的事情辦好，從而實現澳門的長期繁榮穩定和發展。<sup>5</sup>

明白了澳門特別行政區制度與國家管理制度的關係，就不難理解，為甚麼澳門特別行政區的政制發展，其主導權和決定權在中央。因為澳門特別行政區的政治體制與國家的政治體制不是截然分開的，而是有着內在的聯繫。這不僅體現在澳門特別行政區的設立及其制度是由全國人大決定的，而且體現在《澳門基本法》有關全國人大及其常委會、中央人民政府與澳門特別行政區政權機關的權力關係之中。具體到澳門特別行政區的政治體制來說，無論是其確立還是發展，都必須考慮到它與國家政治體制的內在聯繫。中國是實行單一制的國家，地方實行甚麼樣的政治體制，其決定權在中央。同樣，地方的政治體制要做出改變，其決定權也在中央。澳門特別行政區作為國家的一個地方行政區域，其政治體制的決定權在中央，因此，《澳門基本法》設專章規定澳門特別行政區的政治體制。考慮到澳門經濟社會的發展，《澳門基本法》也為澳門政制發展預留了空間，但政制發展的主導權、決定權在中央。這體現在《澳門基本法》規定的政制發展“五步曲”法律程序上，其中，行政長官產生辦法和立法會產生辦法是否需要修改須報全國人大常委會決定、以及具體修改須報全國人大常委會批准或備案的規定，體現的就是中央對澳門特區政制發展的主導權、決定權。

#### 四、上位法與下位法的關係

上位法與下位法的劃分，是根據法律規範在一國法律體系中的法律位階所作的一種分類。所謂法律位階，是指每一部法律規範在法律體系中的縱向等級。兩部法律規範之間，法律位階位於較高處的是上位法，位於較低位的則是下位法。至於是高或者低一個位階還是幾個位階，要看具體情形。下位階的法律必須服從上位階的法律，所有的法律必須服從最高位階的法即憲法。

與《中華人民共和國憲法》相比，《澳門基本法》

在法律位階上處於低位，《中華人民共和國憲法》是上位法，《澳門基本法》是下位法。由於《澳門基本法》是全國人大制定的法律，在位階上僅次於《中華人民共和國憲法》。之所以這樣講，是因為在中國的法律體系中，《中華人民共和國憲法》位於最高位階。處於《中華人民共和國憲法》下一位階的就是法律，法律之下的法律規範是國務院制訂的行政法規，行政法規之下的法律規範就是地方性法規了。根據中國的立法體例以及憲法的規定，只有全國人大及其常委會才有權制訂法律。其中，全國人大制定的屬於基本法律，全國人大常委會制訂的屬基本法律以外的其他法律。在全國人大閉會期間，全國人大常委會可以對全國人大制訂的基本法律進行部分補充和修改，但是不得同該法律的基本原則相抵觸。不過，基於《澳門基本法》的特殊地位，《澳門基本法》規定，其修改權仍在全國人大手中，全國人大常委會並不擁有《澳門基本法》的修改權。

明確《中華人民共和國憲法》與《澳門基本法》是上位法與下位法的關係，有助於正確理解《澳門基本法》的合憲性。下位法不能與上位法相抵觸，下位法必須符合上位法。早在《香港基本法》起草期間，便有人認為，《香港基本法》規定香港特別行政區保持原有的資本主義制度，50年不變，這違反了《中華人民共和國憲法》。《中華人民共和國憲法》第1條規定社會主義制度是中華人民共和國的根本制度；《中華人民共和國憲法》第5條規定一切法律都不得同憲法相抵觸。鑒此，全國人民代表大會在通過《香港基本法》時，專門就《香港基本法》作了一個決定，表明《香港基本法》是根據《中華人民共和國憲法》按照香港的具體情況制定的，是合憲的。全國人大在通過《澳門基本法》時，同樣專門作了一個關於《澳門基本法》的決定，表明《澳門基本法》是根據《中華人民共和國憲法》按照澳門的具體情況制定的，是合憲的。因此，實踐中那種認為根據《澳門基本法》，澳門特別行政區保持原有的資本主義制度，與《中華人民共和國憲法》關於國家實行社會主義制度的規定不符合的觀點論調是不正確的。因為作為上位法的憲法在第31條已規定特別行政區內實行的制度由全國人大制定法律規定之，《澳門基本法》就屬於這個法

律。這表明特別行政區內可實行不同於內地實行的制度，這是憲法所允許的，怎麼能說是違反憲法的規定呢？如果特別行政區內實行的制度與內地實行的制度一樣，那憲法就沒有必要再作出第31條的規定了。《中華人民共和國憲法》第31條的規定內容表明，這一條款是特別規定，而且是帶有授權性質的特別規定。按照特別規定優先一般規定適用的原理，在涉及澳門特別行政區的制度時，就優先適用第31條的規定，而不適用其他的一般規定。

實際上，《澳門基本法》在起草時每一個條文都放在憲法的框架內仔細推敲過，以確保制訂出來的內容符合憲法。以《澳門基本法》的解釋為例。按照《中華人民共和國憲法》的規定，憲法和法律的解釋權屬於全國人大常委會，因此，《澳門基本法》第143條第1款規定：“本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會”，這是《中華人民共和國憲法》有關法律解釋權的規定在《澳門基本法》中的具體反映，體現了“一國”的原則。《澳門基本法》第143條第2款和第3款緊接第1款的內容，規定全國人民代表大會常務委員會授權特別行政區法院在審理案件時，對《澳門基本法》自治範圍內的條款可自行解釋，對其他條款也可解釋。這一規定在符合憲法、體現“一國”原則的同時，也體現了“兩制”，體現了授權特別行政區實行高度自治。如果法院在審理案件中解釋《澳門基本法》自治範圍以外的條款時，若涉及中央管理的事務，以及中央和特別行政區關係的條款，《澳門基本法》規定法院便不能自行解釋了，應由終審法院依法提請全國人大常委會解釋，這實際上又體現了“一國”的原則，同時又遵守了《中華人民共和國憲法》的規定。只有正確理解了《中華人民共和國憲法》和《澳門基本法》的關係，才能準確完整地理解《澳門基本法》有關解釋權的規定內容。

明確了《澳門基本法》的合憲性，就容易理解“一國兩制”事業是澳門特別行政區與祖國內地共同發展繁榮的事業。《澳門基本法》是“一國兩制”方針政策的法律化，而《中華人民共和國憲法》又是包括澳門同胞在內的全國各族人民共同意志的最高法律體現，《澳門基本法》的合憲性充分表明，《澳門基本法》將“一國兩制”方針政策法律化了的內容同樣體

現了包括澳門同胞在內的全國各族人民的共同意志，是各方面都要一體遵循的行為規範。《澳門基本法》所保障的“一國兩制”事業是一項共同性的事業，不僅是澳門特別行政區自己的事，也是內地要推進的事業。早在2004年12月，時任國家主席胡錦濤便指出：“‘一國兩制’是一項開創性事業。在國家主體實行社會主義制度的同時，按照‘一國兩制’方針把實行資本主義制度的香港、澳門兩個特別行政區管理好、建設好、發展好，保持香港、澳門長期繁榮穩定，是中央政治治國理政的嶄新課題，同樣也是香港、澳門兩個特別行政區政府面臨的嶄新課題。”<sup>6</sup> 2009年12月，時任國家主席胡錦濤繼續指出：“‘一國兩制’事業是香港特別行政區、澳門特別行政區與祖國內地共同發展繁榮的事業，也是中華民族偉大復興事業的重要組成部分。”<sup>7</sup> 認識到“一國兩制”事業的共同性，有利於全面準確理解並貫徹“一國兩制”方針政策，不僅特區政府和居民會繼續全面受益，而且全國人民亦能從中吸取豐富營養和諸多寶貴啟發。<sup>8</sup>

明確了《中華人民共和國憲法》與《澳門基本法》是上位法與下位法的關係，有助於正確理解《中華人民共和國憲法》在澳門特別行政區的適用問題。憲法作為國家根本法，在澳門特別行政區具有法律效力，意味着憲法在特別行政區是適用的，只是由於澳門實行“一國兩制”的方針政策，憲法在特別行政區的適用有其特殊性，即憲法關於社會主義制度和政策的條文不在澳門特別行政區具體實施而已。有人認為，《澳門基本法》是《中華人民共和國憲法》的特別法，根據特別法優先適用的原則，在澳門特別行政區適用《澳門基本法》具有優先性，《中華人民共和國憲法》沒有必要再在澳門特別行政區去適用了。與此種觀點相呼應的還有“基本法與憲法脫鉤論”，即《澳門基本法》一旦制定出來，就要同《中華人民共和國憲法》脫鉤，特別行政區只按照《澳門基本法》辦事，不適用《中華人民共和國憲法》的規定；“憲法透過基本法適用論”，即《澳門基本法》已經包含了《中華人民共和國憲法》的精神，適用《澳門基本法》也就等於適用了《中華人民共和國憲法》，《中華人民共和國憲法》沒必要再適用於特別行政區，等等。上述種種

試圖以《澳門基本法》是《中華人民共和國憲法》的特別法進而排除《中華人民共和國憲法》在特別行政區適用的論調是極其不正確的，由於它表面上看起來是在突出《澳門基本法》的地位和作用，因而具有很大的迷惑性。事實上，將《澳門基本法》視為《中華人民共和國憲法》的特別法，並不符合法律分類中關於一般法與特別法的劃分標準。兩個法律之間是一般法與特別法的關係時，前提條件是兩個法律必須處於同一位階。如果兩個法律不屬於同一位階，就不存在一般法與特別法的關係，因而也就不存在甚麼特別法優先適用的情形。如前所述，《中華人民共和國憲法》與《澳門基本法》並非處於同一位階，《中華人民共和國憲法》是《澳門基本法》的上位法，《澳門基本

法》是《中華人民共和國憲法》的下位法，不能因為《澳門基本法》在澳門特別行政區具有憲制性地位的這種特殊性而把它說是《中華人民共和國憲法》的特別法，更不能以此去否定作為《澳門基本法》上位法的《中華人民共和國憲法》在澳門特別行政區的適用。如果是因為沒有認識到一般法與特別法的分類標準而將《中華人民共和國憲法》與《澳門基本法》的關係誤套於一般法與特別法的關係，那通過釐清相關法律原理後可以得到糾正，但若故意套用一般法與特別法的關係而否定作為《澳門基本法》上位法的《中華人民共和國憲法》在特別行政區的適用，則是不應該的。

## 註釋：

- <sup>1</sup> 楊允中主編：《政制發展與“一國兩制”理論探索》（學術研討會論文集），澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2012年，第129頁。
- <sup>2</sup> 喬曉陽：《中國憲法與澳門基本法的關係——澳門基本法推廣協會專題講座上的講話》，載於《識法普法》，第27期，2014年，第11頁。
- <sup>3</sup> 張文顯、信春鷹、許崇德、夏勇等：《法理學》，北京：人民出版社、高等教育出版社，2010年，第100頁。
- <sup>4</sup> 同註2。第13頁。
- <sup>5</sup> 全國人大常委會香港基本法委員會和澳門基本法委員會辦公室編：《中央有關部門發言人及負責人關於基本法問題的談話和演講》，北京：中國民主法制出版社，2011年，第167-168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），澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2010年，第226頁。
- <sup>7</sup> 同上註，第230頁。
- <sup>8</sup> 楊允中：《我的“一國兩制”觀》（增訂版），澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2012年，第24頁。