

“一國兩制”下有效保障澳門特區高度自治權的若干思考

李洪江*

1999年澳門回歸祖國後，國家按照《中華人民共和國憲法》第31條的規定，設立澳門特別行政區，並按照“一國兩制”方針，通過《澳門基本法》規定了在澳門特別行政區實行的制度。回歸以來，澳門“一國兩制”實踐取得了令人矚目的成績，經濟社會高速發展，各項事業全面進步。¹而之所以取得這樣的成績，“一國兩制”的制度安排起到了積極的作用。特別行政區享有的高度自治權是特別行政區制度的組成部分²，也是特別行政區制度的基本原則。³高度自治權的準確理解與正確行使，對“一國兩制”的正確實踐具有重要意義。而準確理解把握澳門特別行政區的高度自治權，需要正確理解“一國兩制”方針，充分認識澳門特別行政區的法律地位，嚴格遵守憲法和基本法的規定。

一、關於澳門特別行政區法律地位的理解

要準確理解和把握澳門特別行政區的高度自治權，首先要清晰把握澳門特別行政區的法律地位。誠如前全國人大法律委員會主任委員喬曉陽所講：“澳門回歸祖國，結束了長達四百多年外國殖民統治歷史，成為國家的一個特別行政區，澳門的法律地位發生了根本性的變化。”⁴對澳門法律地位轉變這個根本性的變化，《澳門基本法》確規定了澳門特別行政區的法律地位。

《澳門基本法》第一章總則中第1條規定：“澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分。”作為《澳門基本法》的第1條，這裏明確表達了澳門是中國領土的一部分，是中國對澳門恢復行使主權的總體法律定位，“不可分離”的表述帶有非常強烈的感情色彩，對澳門回歸祖國、澳門屬於中國的一部分進一步予以強調。

《澳門基本法》第二章“中央與澳門特別行政區的關係”中的第一個條文，即《澳門基本法》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。”這一條進一步明確了澳門特別行政區的具體法律地位，包含以下三層內容：

一是澳門特別行政區是中國的一個地方行政區域。中國是一個單一制國家，中國的行政區域是分為三級：(一)全國分為省、自治區、直轄市；(二)省、自治區分為自治州、縣、自治縣、市；(三)縣、自治縣分為鄉、民族鄉、鎮。⁵目前，中國共有34個省級行政區，包括23個省份、5個民族自治區、4個直轄市，以及香港和澳門兩個特別行政區。澳門、香港兩個特別行政區處於中國行政區域的第一層次，與省、自治區、直轄市同一等級。⁶從這一點看，澳門特別行政區與其他省、自治區、直轄市

* 澳門城市大學法學院助理教授

的法律地位是一樣的，都是中國的一級地方行政區域。

二是澳門特別行政區是享有高度自治權的地方行政區。澳門特別行政區與國內各省、自治區、直轄市不同的是，其他省、自治區、直轄市實行的是內地的社會主義法律制度，而澳門與香港則是按照“一國兩制”方針，維持原有的資本主義制度不變，是享有高度自治權的特別行政區。特別行政區的表述也表明，這是澳門與國內其他省、自治區、直轄市不同的特別的地方行政區。

三是澳門特別行政區直轄中央人民政府。這裏的“直轄”，是直接管轄的含義，也就是特別行政區直接接受中央政府的領導。這裏其實體現了澳門特別行政區在國家中的重要地位。因為如果按照中國行政區劃的一般標準，澳門地域狹小、人口不多，按照前述三級行政區域標準，沒可能成為一級的行政區，為保障特別行政區的高度自治權，防止其他地方的干擾，故有必要直屬中央政府管轄。⁷ 從澳門回歸 5 週年、10 週年、15 週年時，國家主席都親臨澳門並發表重要講話，也表明澳門特別行政區在國家的特殊重要地位。

綜上，適應中國政府於 1999 年恢復對澳門行使主權，《澳門基本法》清晰地明確了回歸後澳門特別行政區的法律地位，即：澳門特別行政區是中國的一個地方行政區域，但與其他省、自治區、直轄市又有所不同，澳門特別行政區是一個享有高度自治權、受中央政府直轄的特別的地方行政區域。

二、澳門特別行政區高度自治權的內涵與界限

關於高度自治權，有學者認為，在特別行政區實行的自治，不僅比中國民族自治地方的自治權要大和廣泛，而且比西方國家實行的地方自治也要大和廣泛，有些地方遠遠超過了聯邦制成員國的權力，所以稱為“高度自治”，但高度自治不是“完全自治”。⁸ 也有學者認為，高度自治權的特殊性質主要體現為權力範圍的廣泛性及自治程度的高度性，充分體現了特別行政區享有的自治確實是“高度”的。⁹ 這些學者的分析角度略有不同，但觀點大體一致，基本反映了高度自治權的內涵。

《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。這是澳門特別行政區高度自治權的法律依據。這裏有關高度自治權，主要包含兩層含義：

（一）澳門特別行政區的高度自治權來自於中央的授權

澳門特別行政區的高度自治權，是基於“一國兩制”方針下澳門特別行政區的法律地位，由中央通過基本法授予澳門特別行政區在其自治範圍內行使的權力，具體由全國人民代表大會授權澳門特別行政區實行高度自治，這體現了澳門特別行政區高度自治權的來源。對此，全國人大常委基本法委員會副主任張榮順指出：“特別行政區之所以能夠享有這樣大的權力，而又不會成為獨立或半獨立的政治實體，很關鍵的一條就是這種權力來源於中央的授權，始終保持國家主權的統一，始終保持中央對特別行政區的管治權力。”¹⁰ “一國兩制”方針的前提是“一個國家”，澳門特別行政區雖然有高度自治權，但從法律地位看是中國的一個地方行政區域，其高度自治權來源於中央的授權，這也是澳門回歸祖國成為中國一部分的必然邏輯。

《澳門基本法》第 20 條進一步規定，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。對於澳門特區在“一國兩制”實踐中遇到一些問題，基本法中未有明確規定的，可以依據本條靈活處理。如2009年6月27日，全國人大常委會通過了《全國人民代表大會常務委員會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》，依據《澳門基本法》第20條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3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。這個決定就及時有效地解決了橫琴澳門大學新校區的法律管轄問題。

(二) 澳門特別行政區享有的高度自治權的範圍與界限

澳門特別行政區享有的高度自治權是十分廣泛的，比聯邦制國家的州或邦所享有的權力還要大。按照《澳門基本法》第2條的規定，澳門特別行政區享有的高度自治權，總體上包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權三個方面。

具體來看，《澳門基本法》對高度自治權作了一系列規定¹¹，如：澳門原有法律基本保留；澳門特別行政區政府負責維持澳門特別行政區的社會治安；澳門特別行政區保持財政獨立，財政收入全部由澳門特別行政區自行支配，不上繳中央人民政府，中央人民政府不在澳門特別行政區徵稅；澳門特別行政區實行獨立的稅收制度；澳門特別行政區政府自行制定貨幣金融政策；澳門元為澳門特別行政區的法定貨幣，澳門貨幣發行權屬於澳門特別行政區政府；澳門特別行政區保持自由港地位；澳門特別行政區為單獨的關稅地區；澳門特別行政區可自行制定經濟、貿易、科學、教育、文化方面的政策；中央人民政府授權依照基本法規定自行處理有關的對外事務；此外，還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；等等。

澳門特別行政區享有的這些自治權，無論與中國一般地方政權的權力、民族自治地方自治機關的自治權比較，還是與其他單一制國家的地方政權比較，都更為廣泛，甚至與實行聯邦制的國家的成員單位比較，某些方面(如貨幣發行權、司法的終審權)，澳門特區的自治權都更為廣泛。¹² 不難看出，因應“一國兩制”方針，中央授予給澳門特別行政區的自治權非常廣泛，除直接體現國家主權的外交、國防外，與澳門特別行政區自治範圍內有關的各方面權力，基本都授權給澳門特區實行自治。

澳門特別行政區高度自治權的權力範圍比較廣泛，其權力的自治程度很高。但澳門特別行政區畢竟是中國的一個地方行政區域，而不是一個獨立的區域或地區，因此其高度自治也不是完全自治，換言之，澳門特別行政區的高度自治權是有界限的。基本法的規定其實也界定了高度自治權的界限。《澳門基本法》對澳門特別行政區高度自治權的權力範圍和中央享有的權力分別作出了明確具體的規定，劃分的標準是，涉及澳門特別行政區內部事務的管理權授權給特別行政區實行高度自治，但涉及主權等國家層面的權力，如國防、外交等權力並沒有授權給澳門特別行政區，依然由中央行使。

三、特區高度自治權與中央全面管治權的關係

中共中央總書記習近平總書記在中共十九大報告中指出：“必須把維護中央對香港、澳門特別行政區全面管治權和保障特別行政區高度自治權有機結合起來，確保‘一國兩制’方針不會變、不動搖，確保‘一國兩制’實踐不變形、不走樣。”這段論述確立了國家對香港、澳門特區的基本方針政策，

要求把維護中央的全面管治權和保障特別行政區高度自治權有機結合起來，目的是確保香港、澳門特別行政區“一國兩制”的正確實施。2014年6月，國務院新聞辦公室發佈的《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書中明確指出，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，中央具有監督權力。¹³

特別行政區的高度自治權前面已述，中央直接行使的權力，按照《澳門基本法》的規定，中央擁有一些權力：負責管理與澳門特別行政區有關的外交事務；負責澳門特別行政區的防務；澳門特區立法的備案審查權，決定將不符合《澳門基本法》有關中央管理的事務及中央和澳門特別行政區關係條款的特別行政區立法發回，發回的法律立即失效；決定涉及國防、外交以及不屬於澳門特別行政區自治範圍的部分全國性法律在澳門特別行政區實施；決定澳門特別行政區進入緊急狀態並為此宣佈適用全國性法律；任命行政長官、主要官員和檢察長；保留《澳門基本法》的修改權和解釋權；中央政府可以就《澳門基本法》規定的有關事務向行政長官發出指令；行政長官產生辦法的修改要經全國人大常委會批准；立法會產生辦法要報全國人大常委會備案；等等。

不難看出，中央擁有的權力，包含以下一些層次：

一是國防、外交等與國家層面的權力。國防、外交這些國家層面的事務，直接涉及國家主權，並不涉及特區內部的管理事務，因此須由中央代表國家才能行使。

二是對特區高度自治權監督的權力。對特區在行使高度自治權過程中，如有與《澳門基本法》規定不相符合的情況，有權採取一定處理措施，比如立法權本來是特區高度自治權，但如果特區的立法如果違反《澳門基本法》的有關規定，則中央有權將該立法發回，發回的法律立即失效。需要注意，即使出現這種情況，《澳門基本法》沒有規定中央廢止該立法的處理措施，而是通過發回這種比較委婉的方式，還是基於尊重特區的高度自治權的考慮。

關於中央全面管治權與特區高度自治權的關係，筆者認為，二者並不矛盾，並不是一說中央全面管治權，好像就不講特區的高度自治權。二者其實是相輔相成，有機結合，依照《澳門基本法》的規定，共同發揮作用。準確理解二者的關係，筆者認為應把握以下幾點：

一是準確把握“一國兩制”方針。堅持“一個國家”的基本原則，同時尊重“兩種制度”的差異。澳門回歸祖國是歷史性轉變，也是客觀現實。“一國兩制”方針是澳門回歸祖國後，對各方來講最好的安排。在堅持中國對澳門恢復行使主權的前提下，最大限度尊重兩制的差異，最大限度地保留澳門原有制度，最大限度地給予特區程度極高的高度自治權，最大限度地求同存異。而之所以這樣安排，就是希望澳門回歸後，對其社會、經濟、文化等各個方面的影響降低到最小，從而確保澳門能夠在原有的基礎上得到最好的發展。

二是嚴格遵守《澳門基本法》。“一國兩制”的制度安排具體是體現在《澳門基本法》中。《澳門基本法》對澳門特別行政區的具體制度作了規定，不僅明確規定了澳門特區的高度自治權，也規定了中央與特區的關係、中央的權力。全面管治權的提法似乎這幾年才提出，但有關中央的權力，其實《澳門基本法》有規定。只是回歸這些年來，說的更多的是維持原有資本主義制度不變，強調尊重“兩制”差異，強調保障特區高度自治權，而基本法規定的中央權力講得有些少。香港回歸已近21年，澳門回歸明年也是20年了。“一國兩制”實踐已從初期的摸索階段，逐步進入較為穩定的中期階段。此時，需要準確、深入理解“一國兩制”方針和基本法規定的內涵，全面把握中央的全面管治權與特別

行政區的高度自治權，才能確保“一國兩制”行穩致遠。

三是求同存異、共同發展。不可否認，資本主義與社會主義“兩種制度”的差異畢竟存在，有些時候差異還比較大。但不管差異如何，既然澳門都已回歸祖國，就應立足澳門是中國的地方行政區域這一基本現實，堅持求同存異，尋求“一個中國”之同，尊重“兩種制度”存在的差異，不糾纏、不計較“兩種制度”差異帶來的問題，着重堅持國家和港澳共同發展。發展是時代的主題，發展無論對國家來講，還是對港澳來講，都是非常重要。這是對澳門與國家來說都是最好的結果，換言之，就是“澳門好，國家好”。

註釋：

- ¹ 習近平在慶祝澳門回歸祖國 15 週年大會暨澳門特別行政區第四屆政府就職典禮上的講話中評價：“‘一國兩制’、‘澳人治澳’、高度自治方針和澳門特別行政區基本法在澳門社會廣泛深入人心、得到切實貫徹落實，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，中央全面管治權有效行使，特別行政區享有的高度自治權受到充分保障。廣大澳門同胞當家作主、依法享有廣泛自由和民主權利，澳門民主政制有序發展，經濟快速增長，居民生活持續改善，社會大局和諧穩定，各項事業全面進步，對外交往不斷擴大。”
- ² 冷鐵勛：《論全面管治權與高度自治權的統一性》，載於《“一國兩制”研究》，2017 年第 2 期(總第 32 期)，第 16 頁。
- ³ 王禹：《高度自治詞義考》，載於王禹編：《授權與自治》，澳門：濠江法律學社，2008 年。
- ⁴ 喬曉陽：《深入學習研討基本法，努力提高公務員素質》，在“澳門基本法研討班”上的講話，2010 年 7 月 14 日。
- ⁵ 《中華人民共和國憲法》第 30 條。
- ⁶ 駱偉建：《澳門特別行政區基本法新論》，北京：社會科學文獻出版社，2012 年，第 71 頁。
- ⁷ 同上註，第 71 頁。
- ⁸ 同註 2，第 19 頁。
- ⁹ 庄真真、朱世海：《論我國特別行政區高度自治權的性質》，載於《中央社會主義學報》，2016 年第 3 期，第 59 頁。
- ¹⁰ 張榮順：《深入理解“一國兩制”和基本法，實現澳門的長期繁榮穩定與發展》，在 2010 年 12 月 17 日澳門基本法推廣協會舉辦的澳門特別行政區成立 11 週年紀念活動上的講話。
- ¹¹ 《澳門基本法》，第 8、13、14、20、104、106-108、110-112、114-118、121、124、125、135-142 條。
- ¹² 王叔文：《論澳門特別行政區基本法的特點》，載於駱偉建、王禹主編：《澳門人文社會科學研究文選基本法卷》，北京：社會科學文獻出版社，第 11 頁。
- ¹³ 國務院新聞辦公室：《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書，北京：人民出版社，2014 年，第 7 頁。這裏雖然是針對香港提出，但鑒於澳門與香港在此問題上的相近性，因此澳門可以參考。