

澳門法院履行“維護特區憲制”責任的實踐 ——基於澳門法院裁判文書的實證分析*

劉夢妮 葉海波

摘 要：特別行政區法院在司法裁判中適用憲法和基本法，是其履行維護特別行政區憲制這一責任的具體表現。通過分析澳門法院的涉憲法和涉基本法裁判可知，澳門法院在審理案件時始終保持堅決維護特區憲制之立場，且在憲法和基本法的運用上呈現出自身特點，但也存在缺乏援用標準、引用憲法進行論證說理不夠充分等問題。為此，有必要在明確憲法援用標準的基礎之上，鼓勵法院增加援用憲法進行論證和說理的頻率；落實愛國者標準確保愛國者治澳，加強憲法和基本法理論學習和豐富實踐訓練，提升法官的憲法、基本法素養；同時還要兼顧必要性與合理性，把握好特區法院與全國人大及其常委會，以及法院與特區政府、立法機關之間的關係。

關鍵詞：澳門法院 特別行政區憲制 法院裁判

The Practice of Macao Courts in Safeguarding the Constitutional System of the Special Administrative Region: Based on the Analysis of the Judgments

LIU Mengni¹, YE Haibo²

(1 Law School, Shenzhen University;

2 Center for Basic Law of HongKong and Macau Special Administrative Region, Shenzhen University)

Abstract: Citing the Constitution and the Basic Law in judicial decisions is a concrete manifestation of the courts' responsibility to safeguard the constitutional system of the SAR. Judging from the judgments, the Macao courts have always maintained a firm stand of safeguarding the constitutional system of the SAR in the trial and have formed their own characteristics. But there are also problems such as lack of reference standards and insufficient reasoning based on the Constitution. It is necessary to clarify the reference standards of the Constitution, implement the patriot standards and promote the ability of argumentation and reasoning, and properly handle the relationship between the courts and other official organs.

Keywords: courts in Macao, the constitutional system of the SAR, the judgments

* 本文係國家社科基金一般項目“香港‘客卿’司法的實證研究”（項目編號：20BFX078）的階段性研究成果。

收稿日期：2024年7月1日

作者簡介：劉夢妮，深圳大學法學院博士後；葉海波，深圳大學港澳基本法研究中心教授，博士生導師

自2014年《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書發佈以來，“憲法和基本法共同構成特別行政區的憲制基礎”這一觀念逐漸成為各界共識。在此基礎之上，中國共產黨第十九屆四中全會明確提出“堅持依法治港治澳，維護憲法和基本法確定的憲制秩序”，並將其納入“全面準確貫徹‘一國兩制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治的方針”的具體要求之中。¹ 隨後，習近平主席在慶祝澳門回歸祖國二十周年大會上的講話指出，廣大澳門同胞旗幟鮮明維護憲法和基本法確定的憲制秩序，是澳門“一國兩制”成功實踐的經驗之一。² 由此，維護憲法和基本法確定的憲制秩序，即維護特別行政區憲制，成為新形勢下確保“一國兩制”實踐不變形、不走樣，推動“一國兩制”行穩致遠的重要內容。

從憲制的含義來看，維護特別行政區憲制，就是要維護“由憲法和基本法規定的‘一國兩制’的根本制度”³。憲法和基本法共同構成特別行政區的憲制基礎，憲法和基本法共同規定了特別行政區的根本制度。維護特別行政區憲制，既要保證憲法在特別行政區的實施，也要全面準確落實基本法的規定，即“嚴格依照憲法和基本法對香港特別行政區、澳門特別行政區實行管治，堅定維護國家主權、安全、發展利益，維護香港、澳門長期繁榮穩定。”⁴ 可見，只有正確實施憲法和基本法，才能鞏固和維護特別行政區憲制。特別行政區法院作為司法機關，是特別行政區政權機關之一，負有維護特別行政區憲制之責任。法官在司法裁判中適用憲法和基本法，是特別行政區法院實施憲法和基本法的主要方式，也是其維護特別行政區憲制的具體表現。在特別行政區法律制度下，香港和澳門社會普遍尊重司法權威，認同司法終局效力。對於現實中挑戰特別行政區憲制的行為，如果法院能夠通過司法裁判進行回應，並在裁判中主動運用憲法和基本法，全面、準確闡釋憲法和基本法的精神、原則及其具體規定，維護憲法和基本法權威，將會十分有利於鞏固和夯實特別行政區憲制；反之則可能動搖特別行政區憲制基礎，損害特別行政區憲制。有鑑於此，本文以澳門法院的涉憲法、涉基本法的相關判決為研究對象，考察澳門法官在裁判中通過運用憲法和基本法維護特別行政區憲制的實際效果，總結澳門法院的有益經驗，提出繼續改進的對策建議，以期能夠助力於發揮法院在維護特別行政區憲制中的積極作用。

一、維護特別行政區憲制的基本內涵

憲法和基本法共同構成特別行政區的憲制基礎，共同確立了特別行政區的憲制秩序。維護特別行政區憲制，就是要維護憲法和基本法所共同構成的憲制基礎，維護憲法和基本法確立的憲制秩序和制度。

¹ 《中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》，《人民日報》2019年11月6日，第1版。

² 習近平：《在慶祝澳門回歸祖國二十周年大會暨澳門特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話》，《人民日報》2019年12月21日，第2版。

³ 賂偉建：《論特別行政區實施基本法的憲制責任——以澳門特別行政區基本法實踐為視角》，《港澳研究》2019年第1期，第29-36、94頁。

⁴ 《中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》。

（一）維護憲法和基本法共同構成的憲制基礎

栗戰書在紀念《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》（下稱“基本法”）實施20周年座談會上的講話中指出，“回歸完成了澳門憲制秩序的巨大轉變，國家憲法和澳門基本法共同構成了澳門特別行政區的憲制基礎，共同確立了澳門特別行政區的憲制秩序。”“依法治澳，首先是依據憲法和澳門基本法治澳。”⁵ 憲法作為國家的根本法，在全國範圍內具有最高法律地位和最高法律效力，具有根本性、全域性、穩定性、長期性。憲法是“一國兩制”的法治體現，維護憲法權威，就是維護“一國兩制”的法治根基；捍衛憲法尊嚴，就是捍衛“一國兩制”的法治精神。基本法是根據憲法制定、符合憲法的全國性法律。基本法規定了澳門特別行政區實行的制度和政策，在澳門特別行政區具有憲制性法律地位。在澳門法律體系中，基本法效力低於憲法，高於澳門“原有法律”及其自行制定的法律。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與基本法相抵觸。

維護憲法和基本法共同構成的憲制基礎，首先要準確理解憲法和基本法之間的關係。憲法是基本法的制定依據，是基本法的上位法，是特區法律體系不可或缺的一部分。基本法依據憲法而制定，是憲法的具體化。憲法和基本法共同構成澳門的憲制基礎，共同確立澳門的憲制秩序，二者缺一不可。其次，要全面把握、整體理解憲法和基本法的具體規定。憲法和基本法的內容具有體系性、歷史性，不能片面、孤立、靜止地理解其中某一個或幾個具體條文，而是要在準確把握國家及特別行政區的憲制原則和精神的基礎上，全面、整體地理解特別行政區制度。最後，要完善與憲法和基本法實施相關的制度和機制，落實特區政府、立法機關和司法機關的憲制責任。一方面，要尊重和維護全國人大及其常委會監督憲法實施、修改和解釋基本法等職權；另一方面，特區行政長官、立法會、法院和檢察院必須切實履行其實施基本法的憲制責任。⁶

（二）維護憲法和基本法確立的憲制秩序和制度

在“一國兩制”方針政策的指導下，憲法和基本法共同確立了特別行政區的憲制秩序和制度。“一國兩制”是中國特色社會主義的偉大創舉。習近平主席多次對“一國兩制”在澳門的實踐予以高度肯定，強調要牢牢把握“一國兩制”的根本宗旨，共同維護國家主權、安全和發展利益，保持香港、澳門長期繁榮穩定。⁷ 中國共產黨第十九屆四中全會決定將堅持和完善“一國兩制”制度體系作為推進國家治理體系和治理能力現代化的重要內容，並提出要全面準確貫徹“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方針，堅持依法治港治澳，維護憲法和基本法確定的憲制秩序，把堅持“一國”原則和尊重“兩制”差異、維護中央對特別行政區全面管治權和保障特別行政區高度自治權、發揮祖國內地堅強後盾作用和提高特別行政區自身競爭力結合起來。⁸

⁵ 栗戰書：《堅定不移走“一國兩制”成功道路 確保憲法和澳門基本法全面準確有效實施——在紀念中華人民共和國澳門特別行政區基本法實施20周年座談會上的講話》，《中國人大》2019年第23期，第6-10頁。

⁶ 關於澳門特區行政長官、立法會、法院、檢察院實施基本法的憲制責任，見駱偉建：《論特別行政區實施基本法的憲制責任——以澳門特別行政區基本法實踐為視角》。

⁷ 習近平：《在慶祝澳門回歸祖國15周年大會暨澳門特別行政區第四屆政府就職典禮上的講話》，《人民日報》2014年12月21日，第2版。

⁸ 《中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》，《人民日報》2019年11月6日，第1版。

“一國兩制”方針的根本宗旨和要求，構成了特別行政區憲制秩序和制度的核心內容，也確定了維護特別行政區憲制秩序和制度的基本內涵。首先，維護特別行政區憲制秩序和制度必須始終堅持“一國”原則。“一國”是“兩制”的基礎和前提。堅持“一國”原則的具體表現包括維護國家主權、安全、發展利益，維護中央的全面管治權，尊重國家主體實行的社會主義制度。其次，維護特別行政區憲制秩序和制度旨在保持澳門長期繁榮穩定。作為特別行政區，澳門享有高度自治權，包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權；澳門回歸後保持其原有的經濟制度和生活方式五十年不變。尊重“兩制”差異的重要目的，就在於確保澳門長期繁榮穩定。澳門的繁榮穩定離不開穩定的政制秩序和安定有序的社會環境，這就要求特區政府、立法會和司法機關共同維護行政主導的政治體制，正確處理行政、立法與司法之間的關係，既支持特區政府和行政長官依法施政、積極作為，保障和改善民生，融入國家發展大局；也支持立法機關充分表達民意，完善特區法律制度；同時還支持司法機關獨立行使職權，充分發揮其在維護特區法制統一、保障居民基本權利方面的重要作用。

二、澳門法院維護特區憲制的具體表現

無論是維護憲法和基本法權威，還是維護特別行政區制度，都要通過具體實施憲法和基本法來履行。依據我國憲法制度的運行邏輯，澳門法院不能在違憲審查的意義上適用憲法，但可以在裁判中運用憲法進行論證和說理。以“中國憲法”、“中華人民共和國憲法”“基本法”等為關鍵詞，在澳門特別行政區網站進行搜索，可以獲得涉憲法17份、涉基本法裁判120份⁹，有關情況見表1：

表1 澳門特別行政區法院涉憲法及涉基本法裁判一覽表

判決類型	數量	截至時間	所涉內容	引用主體	是否進行論證說理	是否同時涉基本法
涉憲法判決	17	2024.1	憲法條文或理論	法院 & 訴訟各方	是	是
涉基本法判決	120	2019.12	基本法條文	法院	是	/

從這些裁判的情況來看，澳門法院在審理案件過程中，運用多種方法解釋基本法，對行政、立法以及個人的行為進行合法性審查，整體呈現出十分活躍的基本法司法實踐狀態。本文對照維護特區憲制的基本內涵，對澳門法院涉憲法和涉基本法裁判進行分析，發現澳門法院在維護特區憲制基礎、維護“一國兩制”的制度和原則，以及維護特區具體制度的重大原則、重大問題等方面都發揮了積極作用。

（一）維護憲法和基本法權威，夯實特區憲制基礎

憲法和基本法共同構成澳門特區憲制基礎，維護特區憲制基礎，以維護憲法和基本法的權威

⁹ 檢索來源：澳門特別行政區法院官方網站：<http://www.court.gov.mo/zh/subpage/researchjudgments>；檢索關鍵詞：“憲法”、“中國憲法”、“中華人民共和國憲法”、“我國憲法”、“基本法”；篩選標準：涉及憲法和基本法具體條文或理論，且圍繞憲法或基本法的內容進行了說理或論證。需要說明的是：17份涉憲法判決中有15份裁判屬法院主動援用憲法進行論證和說理，剩餘2份為訴訟各方引用憲法、但法院對此未有回應；截至2019年，中級法院和終審法院公開的涉基本法裁判數量有120份。所有涉憲法判決均與基本法條文的具體理解和適用相關，因而也屬涉基本法判決。

為首要。回歸以來，澳門法院主要從以下幾個方面對憲法和基本法的權威進行了維護：

1. 肯定憲法在特區的至上性

“退休金案”¹⁰體現了澳門法院對憲法至上性的肯定態度。該案發生在回歸初期，當事人以法不溯及既往原則為由，請求澳門法院依據澳門原有法律進行判決，法院則認為澳門原有法律的適用“必須首先以不抵觸《基本法》為前提”。¹¹ 在論證該結論的過程中，澳門法院多次提及我國憲法。先是澳門中級法院在第1153/A號判決中引用憲法第31條，認為澳門特別行政區的政治地位“原則上由《中華人民共和國憲法》第31條和《基本法》規範”¹²，然後澳門終審法院進一步補充：“《基本法》是全國人民代表大會根據《中華人民共和國憲法》第三十一條制定的，它屬澳門特別行政區的憲法性法律”¹³；“在國家的法律體系中，其地位僅次於憲法，是國家的基本法律。基本法在特別行政區法律體系內，其地位高於其他法律。”¹⁴ 可見，澳門法院認為，澳門政治地位的正當性和基本法的憲制地位都必須有國家憲法（第31條）作為支撐，憲法效力高於基本法，憲法是基本法的制定依據，憲法是澳門特區的根本憲制性法律。

2. 依據憲法闡釋基本法的憲制地位

上述“退休金案”中的判詞表明澳門法院在闡釋基本法的憲制地位時是以憲法為依據的，體現了澳門法院對特區憲制基礎的維護。申言之，澳門法院明確意識到，只有拿出國家憲法上的依據，才能從邏輯上證成基本法的憲制地位，從而表明基本法對澳門原有法律具有優位性。而憲法上的依據不僅指憲法的具體規定（第31條），更重要的是憲法與基本法緊密關聯——憲法和基本法共同規範澳門特區的政治地位；基本法依據憲法而制定，是憲法的下位法和具體化——從而決定了基本法在澳門特區法律體系中具有憲制地位。在司法實踐中，澳門法院在“退休金案”判決中對憲法和基本法關係的論述，成為闡釋基本法憲制地位的標準表述，在之後多個案件裁判中被轉引。¹⁵ 由此，澳門法院以實際行動表明，要理解基本法的憲制地位，絕不能脫離憲法。這與維護憲法和基本法共同構成澳門的憲制基礎的要求相一致，是法院維護憲制基礎的具體表現。

3. 依據基本法解決澳門法律的效力問題

澳門法院通過“退休金案”明確了處理澳門原有法律適用問題的原則，即必須以符合基本法為前提，由此確立了基本法在澳門法律體系中的憲制地位。在該案之後，澳門法院依據基本法解決了一系列關於澳門法律效力的爭議問題，切實加強和鞏固了基本法的憲制權威。主要體現在三個

¹⁰ 該案圍繞一個回歸前的司法裁判（第1153號）和一個回歸後的行政批示（經濟財政司）展開，二者均以訂定原澳門旅遊局員工甲的退休金數額為內容，區別在於前者的法律依據是澳門原有法律（《澳門組織章程》、第357/93號法令、第14/94/M號法令），後者則以基本法第98條為依據，由此計算出來的退休金數額存在差異。當事人和派駐法院的檢察院法官主張按照第1153號裁判的內容執行，因為該裁判在回歸之前已轉為確定（但未獲執行完畢）；而經濟財政司司長認為回歸之後執行該裁判的內容應當以基本法的規定為準。法院支持經濟財政司司長的觀點。

¹¹ 終審法院第7/2001號案裁判書，第3頁。

¹² 中級法院第1153/A號裁判書，第13頁。

¹³ 終審法院第7/2001號案裁判書，第17頁。

¹⁴ 終審法院第7/2001號案裁判書，第12頁。

¹⁵ 參見中級法院第245/2004號裁判、終審法院第32/2005號裁判，等。

方面：一是確立了澳門原有法律繼續適用的具體規則：澳門原有法律凡經認定不符合基本法的，依據該原有法律所取得的效力性文件、契約等，特區法院一概不予承認和保護；原有法律制度¹⁶或程序¹⁷違反基本法的，不再繼續適用。二是依據基本法解決澳門內部法律規範之間的衝突。在司法實踐中，澳門法院依據基本法平等原則，解決了同一位階的法律之間的衝突問題。¹⁸ 在第2/2004號案中，澳門終審法院也是依據基本法，認為“只有憲法性規範才可賦予國際公約的高於法律的位階效力，因此《民法典》第1條第3款中關於賦予國際公約高於法律的位階效力部分不具任何效力”。¹⁹ 三是在個案中宣佈違反基本法的澳門法律不得適用。澳門法院在司法實踐中逐漸發展出一套在具體個案中依據基本法對澳門法律規範進行“附帶性審查”的機制²⁰，即法院不能在抽象意義上對澳門本地法律是否違反基本法進行審查²¹，而是“在適用於具體案件的訴訟途徑中對法律是否符合《基本法》進行審理”²²，且這種審查的結果“只在本身案件中有效，對其他案件，以至其他法院均不產生任何效力，被認為違法的規範也不會因此而失效”。²³

（二）維護“一國兩制”根本制度和原則

憲法和基本法共同確立了“一國兩制”的制度和原則，包括政治體制、選舉制度、經濟制度、“一國”原則和高度自治原則，等等。這些制度和原則構成特別行政區憲制的核心內容，也是特區法院落實其維護憲制之責任的重要場域。從司法裁判的情況來看，澳門法院主要在以下幾個方面體現了對“一國兩制”的制度和原則的維護：

1. 維護憲法確立的國家根本制度

憲法第1條規定社會主義制度是我國的根本制度，中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵，禁止任何組織或者個人破壞社會主義制度。憲法在特別行政區的適用問題曾引發諸多爭議，如今通說認為，憲法整體適用於特別行政區，對於憲法中有關社會主義制度等規定，特別行政區雖

¹⁶ 在中級法院第245/2004號裁判和終審法院第32/2005號裁判中，法院指出，以澳門原有法律為依據的土地制度得以繼續適用的前提是必須符合基本法的原則和規定，否則就應當適用基本法第7條。之後，終審法院又通過第41/2007號案、第34/2008號案、第17/2010號案以及第2/2013號案，鞏固了基本法第7條在澳門土地法律制度中的優位性。

¹⁷ 終審法院於2000年2月作出第1/2000號、第2/2000號、第4/2000號裁判，終止了以違反《葡萄牙共和國憲法》為由的上訴程序，理由即是該上訴程序違反了基本法的原則和《司法組織綱要法》（該法以基本法為制定依據）。

¹⁸ 見終審法院第5/2010號案，終審法院第9/2012號、第19/2012號、第27/2012號、第33/2012號案。

¹⁹ 見終審法院第2/2004號裁判書，第1頁。

²⁰ 這一機制來源於回歸之前澳門法院的“個案附帶性審查”制度，即澳門法院有權在具體案件的審理中依據葡萄牙憲法認定某個法律條文因違憲而不予適用，但不得進行抽象意義上的違憲審查。見陳弘毅、羅沛然、楊曉楠：《香港及澳門特別行政區法院合憲性司法審查與比例原則適用之比較研究》，《港澳研究》2017年第1期，第26-45、94頁。

²¹ 終審法院先是在第1/2000號案中，以澳門法律沒有規定審查法律規範有否違反基本法的特別上訴途徑為由，駁回了上訴人關於重開新的訴訟程序的請求；後又在第9/2006號案中重申了這一觀點。依據《澳門司法組織綱要法》第19條第2款和《澳門行政訴訟法典》第88條第2款a項的規定，澳門法律“既排除了直接針對普通法律違反基本法的訴訟，亦排除了直接針對行政法規違反基本法的訴訟機制。”見蔣朝陽：《澳門基本法的司法適用》，《國家檢察官學院學報》2015年第2期，第62-70、173頁。

²² 終審法院第9/2006號裁判書，第2頁。

²³ 終審法院第8/2007號裁判書，第9頁。

然沒有直接實施的義務，但負有遵守的義務。²⁴ 澳門終審法院對“六四”集會案和立法會選舉案依法所作出的裁決，表現出其對上述通說觀點的贊同，並體現出堅決打擊任何破壞社會主義制度、否定中國共產黨領導地位的行為的鮮明態度，以及堅定維護憲法所確立的國家根本制度的堅強決心。澳門保持原有資本主義制度長期不變，享有高度自治權，是以堅持一個中國、國家主體實行社會主義制度為前提的，這是“一國兩制”方針的根本。社會主義制度是中華人民共和國的根本制度，中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵，特別行政區所有居民應該自覺尊重和維護國家的根本制度。只有這樣，“兩制”優勢才能更好彰顯。

2. 維護特區行政長官選任制度

行政長官是特別行政區的首長，行政長官的選任是特區政治體制的重要內容。《澳門基本法》在規定行政長官由中央人民政府任命、對中央人民政府負責的同時，也規定了行政長官在當地通過選舉或協商產生，並通過附件一明確了具體的產生辦法。在堅持國家主權原則的前提下保障澳門民主政制有序發展，是貫徹“一國兩制”精神和原則的具體表現。一般而言，法院作為特區的司法機關，對行政長官選任制度的維護主要體現在具體層面上，即依據本地法律受理有關選舉的司法上訴和對破壞選舉的不法行為進行處理，少有上升至憲制層面解決問題。但在2014年，有澳門社團聯合連續兩次申請舉辦“特首選舉民間公投”活動²⁵，因該申請未獲得有關當局之准許，申請人以保障居民集會權和平等權為由，先後兩次向終審法院提起上訴。²⁶ 終審法院在第二次上訴的案件裁判中指出，“上訴人擬舉行的‘公投’是不獲法律承認具有法律效力和受法律的保護的行為”，“無論是《基本法》，上述第2/93/M號法律，或其他的現行法律，均沒有賦予澳門居民享有舉行公投的權利”。²⁷ 由此表明法院在行政長官選任制度的問題上，秉持堅決否定“民間公投”、堅定捍衛國家主權的立場。該裁判公佈後，澳門轄區內再也沒有人以任何方式舉行“公投”性質的活動。

3. 維護港澳兩個特別行政區互相尊重、互不干涉原則

基本法第22條明確規定了中央人民政府及內地各行政主體必須尊重特區的高度自治權，不得加以干預；基本法第133條規定了澳門的民間團體、組織與全國其他地區相應的團體和組織的關係，以互不隸屬、互不干涉、互相尊重的原則為基礎。事實上，互相尊重、互不干涉原則作為特區高度自治權的保障，不僅約束內地（包括中央和地方）與特區之間的關係，也是處理特區與特區之間關係的基礎。在實踐中，澳門法院就通過“反修例”集會案明確了這一點。2019年香港“反修例運動”爆發後，有部分澳門居民試圖以集會形式表達對香港警察“暴力”執法的不滿，澳門治安警察局局長以“該集會目的違反法律”為由作出了不容許該集會的批示，相關當事人認為該批示“侵犯了基本權利的核心內容”，向澳門終審法院提起上訴。法院駁回了當事人的上訴，並在裁判中指出，“澳門特區不能違反有關特別行政區的憲制基本原則，干預香港特別行政區內部事務”；憲法和香港、澳

²⁴ 見鄒平學：《憲法在香港特別行政區的效力和適用研究述評》，《深圳大學學報（人文社會科學版）》2013年第5期。

²⁵ 2014年7月，澳門三個社團聯合組成“澳門特首選舉民間公投管理委員會”，宣佈其將於當年8月舉辦，接受年滿16周歲的澳門居民投票。活動包括兩個議題：“你是否贊成2019年澳門行政長官由普選產生？”“你是否信任2014年澳門行政長官選舉唯一候選人崔世安成為行政長官？”

²⁶ 分別是終審法院第95/2014號案和終審法院第100/2014號案。

²⁷ 終審法院第100/2014號裁判書，第8頁。

門兩部基本法確立了一系列有關特別行政區的憲制基本原則，其中之一就是“澳門、香港兩個特別行政區之間的行政、立法、司法等各政權組成、機關等均不得相互干預各自依基本法自行管理的事務”；“相對於澳門居民的集會權及示威權而言，維護有關特別行政區的憲制基本原則無疑是更為重要的法律利益”。²⁸ 可見，在澳門法院看來，秉持互相尊重、互不干涉原則處理兩個特區之間的關係，是維護特區憲制基本原則的內在要求。

（三）處理特區制度中的重大問題

特別行政區制度由憲法和基本法共同確立，但特別行政區制度的具體內容主要規定在基本法中，如行政主導的政治體制、法律制度、經濟制度、基本權利保障制度，等等。這些制度在具體運行過程中可能會遇到困難或阻礙，這就要求特區政府、立法機關、司法機關等主體履行維護憲制的責任，分別在其職權範圍內保障特區具體制度的順暢運行。澳門法院在審理案件的過程中準確解釋和適用基本法，是其運用司法權維護特區制度的具體表現。其中有關特區制度重大問題的案件，則更為直接地體現了法院對特區憲制的維護。澳門法院的實踐主要表現在以下三個方面：

1. 在司法制度中堅持“政治行為不審查”原則

基本法在賦予特別行政區獨立的司法權和終審權的同時，也為司法權的行使劃定了邊界。基本法第19條第2款規定澳門法院得“繼續保持澳門原有法律制度和原則對法院審判權所作的限制”，第3款規定澳門法院對“國防、外交等國家行為無管轄權”。“政治行為不審查”原則是基本法第19條第2款規定的具體情形²⁹，澳門法院通過兩個案件裁判，切實遵守了該原則。一是立法會中止議員職務案。該案涉及立法會全會決議中止議員職務之行為的效力認定問題³⁰，澳門法院經審理後認為立法會全會做出該議決屬“政治行為”，不在法院管轄範圍之內，以此駁回了上訴人之申請。第二個案件則是涉及一份由行政長官作出的批示的效力認定問題³¹，該批示的核心內容是不批准前任行政長官和前任經濟財政司司長以證人身份作證。³² 面對當事人的審查訴求，澳門法院指出，行政長官不批准作證這一行為是在行使“管理及本質上的政治職能”的過程中作出的，該行為具有政治性，法院無權對其進行司法審查。從法院在兩個案件裁判中的論述可知，法院認定某一行為屬“政治行為”，主要是依據行為主體、所涉事宜之性質、行為動機、行為背景等方面做出判斷。事實上，立法機關、行政機關作為澳門特區政治體制的組成部分，其職能與職權必然包含着政治的成分，法院通過裁判說理將政治行為與一般行政行為區別開來，有助於增強在實踐中辨別二者的可操作性，也是司法機關恪守權力邊界、尊重立法權與行政權的具體體現。

²⁸ 終審法院第94/2019號裁判書，第16-18頁。

²⁹ 該原則具體規定於澳門《司法組織綱要法》第19條第（1）項：“不論以作為或不作為的方式行使政治職能時作出的行為，以及對行使該職能時產生的損害的責任”，不屬行政、稅務及海關上的司法爭訟範圍。

³⁰ 2017年12月，因一名議員涉嫌刑事犯罪，立法會全會作出議決中止其議員職務。該議決公佈後，該議員以議決程序存在瑕疵（不給予聽證及自辯等）為由，向中級法院提起司法上訴，申請法院對該議決之效力進行審查。涉案裁判書為中級法院第33/2018號（2018年2月1日）。

³¹ 該案涉及兩份裁判書：中級法院第892/2016號，終審法院第61/2017號。

³² 澳門第22/2009號法律《對行政長官和政府主要官員離任的限制規定》第4條：離任行政長官及主要官員對在職時獲悉的機密或非公開的事實，如非屬向外公開者，須予以保密，但獲行政長官許可者除外。

2. 在人權保障制度中貫徹“權利義務相統一”原則

現代憲法制度以保障公民基本權利為核心，同時也強調公民的義務和基本權利的邊界。國際人權公約也主張權利與義務相統一原則。在特別行政區制度下，澳門居民的基本權利和自由有三重保障：憲制性法律、國際公約中適用於澳門的規定以及澳門特區法律的具體化規定。法院作為司法機關，是基本權利受到侵害之後的救濟主體，也是保證基本權利得以正確行使、保持個人權利與公共利益之間平衡的重要主體。在司法實踐中，對居民行使基本權利“採取既保護居民的基本權利，同時也限制居民濫用權利的立場”³³，切實貫徹權利與義務相統一原則。具體而言，法院一方面注重全面保障澳門居民的基本權利，主動將憲法規範納入到澳門的基本權利制度之中。³⁴如，澳門終審法院在退休權案中對於退休權是否屬澳門居民的基本權利這一爭議，考慮到基本法並未明確規定居民享有退休權，但憲法第44條規定了對退休人員的保障，其在裁判中整體引用了憲法第二章的內容，將憲法“公民的基本權利和義務”章節中所規定的各項權利作為澳門居民基本權利的現代淵源之一，以此表明澳門居民也享有退休權。³⁵這是憲法在澳門居民基本權利領域中的首次“出場”，也是法院運用憲法和基本法共同保障居民基本權利、從憲制層面完善基本權利制度的體現。另一方面，法院也十分注重基本權利行使的限度問題，終審法院多次指出，居民的基本權利並非不受到任何限制。以集會權和示威權為例，“警方有權以出於公共安全、維持公共秩序和安寧方面的考慮為理由，在發起人所要求的較大範圍的地點之內為集會或示威劃定一個區域”³⁶；前述“六四”集會案和“反修例”集會案也表明，憲法和基本法所確立的根本制度和原則可以構成對集會權的合理限制。

3. 在立法制度中明確行政長官的法規制定權

基本法規定立法會是特區的立法機關，同時賦予行政長官制定行政法規並頒佈執行的職權，但行政長官能否制定獨立於立法會的行政法規³⁷，在實踐中一度引發爭議。澳門法院通過丹麥工程師案³⁸解決了這一問題，法院通過對憲法中的行政法規制度進行詳盡考察，最終得出結論認為基本法中的行政法規制度來自於中國憲法，應當支持行政長官制定獨立行政法規。終審法院在裁判文書中用長達70頁的篇幅，一步步呈現憲法對基本法的具體影響³⁹，堪稱“教科書式”的說理，既體現了法院對憲法和基本法關係的準確把握，也解決了澳門行政法規運行的現實問題。

³³ 駱偉建：《論特別行政區實施基本法的憲制責任——以澳門特別行政區基本法實踐為視角》。

³⁴ 一直以來，由於澳門居民的基本權利和自由主要規定在基本法當中，澳門的基本權利制度被排除在憲法規範之外。這種“排斥”表現在兩個方面：一是憲法一般不被認為是澳門居民的基本權利和自由的法律淵源；另一方面，澳門居民中的中國公民實際上不能像內地的中國公民一樣，平等地享有憲法上規定的公民基本權利，如其到內地買房、看病、申請車牌、創業或參見特定行業的資格考試，都會因為其澳門居民身份受到諸多限制。儘管2018年9月1日正式實施的《港澳台居民居住證申領發放辦法》提供了一系列便利措施，但其適用主體和範圍仍然十分有限。

³⁵ 終審法院第22/2005號裁判書，第17-18頁。

³⁶ 終審法院第18/2017號裁判書，第10頁。

³⁷ 即“獨立行政法規”，指“不需要以任何預先出自立法會的授權性法律或原則性法律為前提的行政法規”，見澳門中級法院第223/2005號裁判書，第20頁。

³⁸ 涉案裁判書包括：中級法院第223/2005號，終審法院第28/2006號。

³⁹ 見終審法院第28/2006號裁判書，第39-109頁。

三、澳門法院維護特區憲制的主要特點

從涉憲法和涉基本法裁判的情況來看，澳門法院通過實施憲法和基本法維護特區憲制，具體表現在對憲法和基本法的效力範圍進行明確，對關於憲法和基本法內容的爭議進行裁判，對企圖破壞憲制、挑戰憲制權威的行為給予否定評價等方面。在方法上，法官在審理案件時運用憲法和基本法的情況，如對憲法和基本法的地位、原則和精神、條文內容的把握程度、具體化程度等，直接決定了其推理、論證和裁判的法律效果，進而決定了法院維護特區憲制的效果。因此，本文基於法院運用憲法和基本法的視角，將澳門法院維護特區憲制的主要特點作一總結：

（一）始終堅定維護憲法和基本法權威

首先，在規範層面，憲法和基本法的權威體現為其效力的至上性。這種至上性在特區法律制度中包括兩層含義，一是憲法較之於基本法的優位性，二是基本法較之於澳門特區法律的優位性。由前述“退休金案”可知，澳門法院自回歸伊始就對憲法在特區法律體系中的至上性予以正視。法院對憲法優位性的認可，一方面體現在特別行政區設立的問題上，其在多個裁判中引用憲法第31條⁴⁰，旨在表明特別行政區制度的特殊性有着憲法上的依據；另一方面則體現在對憲法和基本法關係的處理之中，即認為憲法是基本法的制定依據和效力來源，憲法效力高於基本法。退休金案之後，法院又通過一系列裁判⁴¹，明確了基本法對於澳門原有法律和澳門本地法律的優位性，一步步夯實了基本法的憲制地位。其次，在司法實踐中，面對各種挑戰憲法或基本法權威、企圖破壞“一國兩制”制度和原則的行為，法院旗幟鮮明地予以反對，在裁判結果上做出否定評價，並通過裁判說理闡述憲制精神和原則，兼顧司法裁判的法律效果與社會效果。前述“六四”集會案、“反修例”集會案、“民間公投”案等都是典型的例子。最後，在處理與特別行政區制度相關的重大問題時，澳門法院不僅嚴格遵循基本法的規定，在解釋基本法時還會援用憲法的理論或規定⁴²，確保在準確把握“一國兩制”精神和原則的基礎上，全面、整體地理解特別行政區制度，作出符合憲法和基本法的裁判。

（二）主動援用憲法解決憲制問題

在17份涉憲法裁判中，有15份裁判屬法院主動援用憲法進行論證和說理，時間最早的為2000年2月1日，即回歸之後的第三個月；最近一則裁判於2021年7月作出。在這15份裁判中，法院以引用憲法的具體條文為主，但也有籠統引用憲法或是運用中國憲法理論的情形。條文方面，憲法第31條被引用的頻次最高，其次則是國家機構條款（如關於全國人大設立特別行政區、國務院制定行政法規的職權的規定）和有關基本權利（退休權）的規定。在目的方面，法院援用憲法主要是為了解決案件所關涉的憲制問題，包括特別行政區制度在運行過程中遇到的重大問題。由前述實踐情況可知，在對“一國兩制”精神和原則進行闡釋的時候，法院通常會同時引用憲法和基本法的規定。而如果案件爭議沒有上升至特區的根本制度或原則層面，只是對特區自治範圍內的事項，在基本法的理解上產生了分歧，為了更加全面、準確地解釋和適用基本法，法院有時也會援用憲法的規定加以闡

⁴⁰ 見前述退休金案、“反修例”集會案裁判，終審法院第9/2012號案裁判。

⁴¹ 參見前文提及的終審法院第1/2000號案、中級法院第245/2004號案、終審法院第9/2006號案、終審法院第41/2007號案、終審法院第5/2010號案，等等。

⁴² 如法院在前述退休金案中引用憲法規定保障澳門居民的退休權，在丹麥工程師案中引用憲法的規定對行政長官制定行政法規的職權進行闡釋。

釋。如，法院在處理澳門原有法律問題時，為補強基本法的憲制地位，多次援引憲法第31條；為了解決有關行政長官“制規權”的爭議，法院引用了歷部憲法中關於行政法規和國務院職權的規定，並結合對現行憲法與基本法之關係的闡釋，以解釋基本法中行政長官職權的規定；在人權保障方面，法院主張憲法所規定的基本權利可以為澳門居民所享有。此外，澳門法院運用憲法的方式也獨具特色：不僅引用憲法條文，也運用憲法理論，尤其是內地學者的觀點和論述，以幫助準確理解憲法精神、原則和制度⁴³；不僅援引現行憲法的規定，還追溯具體條款在各部憲法中的演變歷史，力求清晰地呈現該條文的來龍去脈和具體內涵。⁴⁴ 最後，在實際效果上，憲法的“出場”不僅切實幫助法院解決了案件爭議，更重要的是，法院以司法實踐表明特別行政區的憲制基礎由憲法和基本法共同構成，基本法的具體實施離不開憲法，憲法在特區的實施也與基本法緊密相接。

（三）力求全面準確適用基本法

相較於憲法，澳門法院在裁判中對澳門基本法的運用要活躍許多。據統計，1999年至2019年間，澳門法院一共發佈有120份涉基本法裁判。這些裁判所涉的基本法條文覆蓋了從總綱到附則的全部章節，其中居民基本權利條款的援引率最高。法院在裁判中積極主動適用基本法，主要是因為基本法所規定的特別行政區制度及政策在具體實施當中有進一步解釋之需要，加之依據基本法第143條，法院有權在審理案件時對基本法進行解釋。法院通過適用基本法，既具體解決與特區憲制相關的爭議，也發揮其在維護澳門法制統一、保障澳門居民基本權利方面的重要作用，不斷鞏固基本法的憲制地位和權威。

澳門法院在司法中適用澳門基本法始終秉持力求全面、準確的態度。首先，從解釋方法來看，澳門法院在解釋基本法時，通常會根據案件需要綜合運用多種解釋方法，包括文義解釋、體系解釋、目的解釋、歷史解釋、比較解釋，等等。文義解釋和體系解釋旨在準確、充分闡明基本法規定的具體含義⁴⁵；目的解釋、歷史解釋往往用於探求基本法立法原意⁴⁶；比較解釋既有與中國、葡萄牙

⁴³ 中級法院第280/2005號案也涉及行政長官能否制定獨立行政法規的爭議，中級法院合議庭在裁判中引用了憲法理論和內地學者的觀點來闡釋中央人民政府（國務院）的制規權。

⁴⁴ 在丹麥工程師案的終審裁判（終審法院第28/2006號）中，法院引用的憲法條文涉及1954年憲法、1975年憲法、1978年憲法和1982年憲法。

⁴⁵ 如在中級法院第106/2004號裁判中，法院為確定基本法第98條第1款中“福利”一詞的具體含義，對葡文文本的“beneficio”和中文文本的“福利”進行了區分，認為前者範圍大於後者，而應當以中文文本所表達的意思為準（第17頁）。終審法院第1/2001號案系檢察院發現中級法院第132/2000號案的裁判與澳門原高等法院第911/1998號案在同一法律問題上互相矛盾，由此提起的統一司法見解之訴，終審法院對此指出，基本法第8條和第18條規定了澳門法律制度的連續性原則，意味着在回歸之後，包括司法程序在內的各項法律制度都應當遵循該原則。

⁴⁶ 如中級法院第835/2020號案中，為了解決澳門政府能否對持內地單程證來澳定居的資格申請作出實質審查，還是只能作出事務性的確認行為這一爭議，法院在解釋基本法第22條第4款的規定時，在“一國兩制”和高度自治的原則下闡述了澳門政府對居留權事項的管理權，並同時引用基本法第24條、第33條，得出結論認為（第17頁），基本法第22條第4款規定“主要是不容許國內居民隨意進入澳門特別行政區及國內居民來澳定居的人數由中央人民政府決定”。在中級法院第213/2003號案中，為了解釋基本法第99條第1款的人員範圍（是否包括中國籍人士在內），表決落敗的法官在其論述中（第10頁）指出，必須考慮作為基本法淵源的中葡聯合聲明的內容，特別是其歷史背景，否則就難以理解基本法某些條文的內容。

等國家法律的比較⁴⁷，也有與澳門民法典、行政法典等部門法律的比較⁴⁸，但與香港基本法的比較並不多見。其次，對於爭議較大且引起廣泛關注的憲制問題，僅依基本法難以解決，法院會溯源至憲法的原則或規定，在準確把握憲制精神和憲制原則的基礎上對基本法的規定進行解釋，確保全面、準確理解基本法。最後，法院行使基本法解釋權，在維護和鞏固基本法的憲制地位的同時堅持恪守權力邊界，既尊重全國人大常委會的基本法解釋權，對於可能不屬自身解釋權範圍內的事項不越權解釋，也慎重運用基本法對立法會制定的法律進行審查，實行“個案附帶性審查”模式。

上述特點體現了澳門法院在履行憲制責任方面具有較強意識。特別行政區的憲制秩序由憲法和基本法共同確立，法院維護特區憲制，履行憲制責任，就有必要在審理案件時運用憲法和基本法，闡明憲制精神、原則，解釋基本法。通過運用憲法，體現裁判法官的憲法意識和憲法素養，也表明法院堅定維護國家主權、安全和發展利益，維護中央全面管治權的立場；通過解釋和適用基本法，具體落實高度自治權，維護澳門社會長期繁榮穩定。總的來看，法院司法為“一國兩制”注入了活力和動力，豐富了“一國兩制”的實踐成果。加之法院主動向社會公開裁判文書，對於增進澳門社會各界的憲法認同、國家認同，也起到了良好的促進作用。

四、澳門法院維護特區憲制的完善建議

澳門法院運用憲法和基本法維護特區憲制形成了自身特點，取得了較好成效，但仍有改進的空間。

首先，法院對於是否需要援用憲法和基本法，沒有較為具體或清晰的標準，有時甚至表現得過於“保守”。如在上述“民間公投”案例中，終審法院在第一個裁判中以無權管轄駁回上訴，沒有平息該事件的風波，反而引發當事人第二個上訴。在第二個上訴裁判中，終審法院詳細闡明了“公投”不屬基本法等任何法律所保護的權利這一理由，由此才徹底終結了所謂的“民間公投”行為。在憲法的援引上，百餘份涉基本法裁判中僅17份裁判同時涉及憲法（其中15份屬法院主動援用憲法），佔比不足11%。在該15份裁判中，又有11份裁判涉及憲法第31條，其中8份法院只單獨引用了憲法第31條，而沒有引用憲法其他條款。可見，憲法“出場”的頻次很少，法院引用的憲法條文也很單一。

其次，法院具體運用憲法和基本法進行論證和說理的能力需進一步提升。一方面，法院闡釋憲法和基本法關係的部分內容有待修正和完善。關於基本法的制定依據，法院在很長一段時間內採取“憲法第31條說”，認為基本法是依據憲法第31條制定的。⁴⁹但實際上這一觀點並沒有足夠的規範支撐。《中葡聯合聲明》《澳門基本法》序言最後一段以及全國人大關於基本法的決定中，都明

⁴⁷ 在前述丹麥工程師案中，終審法院在28/2006號裁判中除了考察了中國憲法中有關行政法規的規定，還探究了葡萄牙憲法中的獨立性行政法規制度和理論（第59-83頁）。

⁴⁸ 如前述終審法院第2/2004號案中，對於國際公約的效力，終審法院認為只能依據基本法（第136條、138條等）的規定進行判斷，而《民法典》第1條第3款賦予國際公約高於法律的位階效力的規定不具任何效力。在終審法院第61/2017號案裁判中，法院認為《基本法》第50條第（15）項的規定與《對行政長官和政府主要官員離任的限制規定》第4條的規定屬“相近甚至類似的情況”（第22頁）。

⁴⁹ 參見終審法院第7/2001號裁判書，第17頁；終審法院第9/2012號裁判書，第12頁。

確表明基本法是根據憲法（整體）而制定的，沒有特別指出憲法第31條。⁵⁰ 另一方面，法院運用憲法和基本法進行論證說理的廣度、深度都有待加強。無論是與憲法有關的論述，還是對基本法的解釋，都呈現出重複率高、創新性不強的特徵，即對於訴因相似的案件，法院的裁判邏輯基本不變。在憲法的運用上尤其如此，除了終審法院第28/2006號案，法院在其他案件裁判中援用憲法，幾乎沒有對憲法的具體規定展開分析，只是簡單表明憲法中有該規定或理論，至於其由何而來，又如何具體影響了基本法，則鮮有論述。上述問題突顯了法院在運用憲法與運用基本法之間存在不平衡的現象，反映出澳門司法實踐與特區憲制理論之間存在差距。詳言之，特區憲制理論強調憲法和基本法共同構成特別行政區的憲制基礎，二者共同確立特別行政區的憲制秩序，但對於解決司法實踐中的憲制問題，憲法出場的頻率和效果卻遠不及基本法。相比於香港，憲法在澳門的出場率也很低⁵¹，這既與澳門法院一貫採取謙抑、謹慎的司法態度有關，也在於其尚未將對憲法的重要性之認識進一步深化並轉化為實踐。

此外，憲法的具體運用還涉及憲法如何適用於特別行政區的問題，而學界對該問題的爭議至今仍在繼續。⁵²

接下來，本文對法院運用憲法和基本法提出以下改進建議：

（一）明確法院在裁判中援用憲法的具體標準

法院可以在裁判中援用憲法進行論證和說理，但應明確援用標準。依據我國憲法制度的運行邏輯，法院無權在違憲審查意義上適用憲法，也不享有解釋憲法的權力，但這些並不妨礙法院在裁判中援用憲法進行論證和說理。事實上，特別行政區的憲制秩序由憲法和基本法共同確立，當涉及憲制方面的爭議進入司法領域後，法院必須援用憲法才能真正解決問題。可見，問題的關鍵在於明確何時需要援用憲法，即援用的標準。

本文認為，可以根據訟爭所涉事項之性質，將符合援用標準分為應當援用和可以援用兩種情形。前者對應四類事項：一是有關“一國”的事項，包括屬於國家主權範圍內的事項，以及中央國家機關行使國家主權及其對特區的全面管治權之事項。無論是論證應當維護國家主權、安全和發展利益，還是論證不應當實施損害或破壞行為，都有必要援用憲法的相關規定或原則說明理由。二是

⁵⁰ 參見《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》附件一《中華人民共和國政府對澳門的基本政策的具體說明》第一點；《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》序言第三段；《全國人民代表大會關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉的決定》。事實上，憲法第31條是國家設立特別行政區的法律依據，“不要把特別行政區設立的法律依據與基本法的立法依據混為一談”。見駱偉建：《澳門特別行政區基本法新論》，北京/澳門：社會科學文獻出版社、澳門基金會，2012年，第50頁。

⁵¹ 較之於香港，澳門法院在憲法和基本法的適用問題上都要保守許多。誠然，採取保守策略會讓結果更顯穩妥，但也不可避免地抑制了實踐的活力。相關研究，見楊曉楠：《澳門基本法的司法適用研究——與香港基本法司法適用的比較》，《港澳研究》2015年第2期，第49-58、95頁；陳弘毅、羅沛然、楊曉楠：《香港及澳門特別行政區法院合憲性司法審查與比例原則適用之比較研究》，《港澳研究》2017年第1期，第26-45、94頁；劉夢妮：《國家憲法在港澳法院判決中“出場”的實證研究》，《“一國兩制”研究》2021年第4期，第69-81頁。

⁵² 如今通說認為憲法整體上在特區適用，但關於具體如何適用、哪些條款適用等問題則存有爭議。見鄒平學：《憲法在香港特別行政區的效力和適用研究述評》，《深圳大學學報（人文社會科學版）》2013年第5期，第58-65頁；曹旭東：《憲法在香港特別行政區的適用：理論回顧與實踐反思》，《政治與法律》2018年第1期，第79-89頁；黃明濤：《論憲法在香港特別行政區的效力與適用》，《法商研究》2018年第6期，第101-110頁。

涉及特區憲制方面的事項，包括“一國兩制”方針政策的內涵和適用、特別行政區制度的基本原則，以及特區憲制基礎、憲制秩序的構成，基本法的憲制地位、效力來源等，對這些內容的理解和闡釋應當同時援用憲法和基本法。如有必要，可進一步援引中葡聯合聲明或全國人大及其常委會發佈的決定或解釋。三是基本法中的特定概念，如“地方行政區域”、“直轄於中央人民政府”、“中國公民”、對行政長官和主要官員的“任免”等，這些概念出自憲法，在對其做出解釋時絕對不能脫離憲法。⁵³ 四是憲法中關於社會主義制度和政策的規定，特別行政區政府、社會組織和所有居民應當予以尊重。⁵⁴ 任何組織或個人蓄意破壞或挑釁內地制度和政策，其行為不可能獲得法律上的許可，甚至有可能獲得法律制裁。法院在對此進行論證和說理的過程中，有必要援引憲法。

除上述四類事項之外，其他在憲法和基本法中均有體現的事項，就屬於可以援用的情形。如，有關基本權利保障的事項，以及終審法院在第28/2006號案中援引憲法中關於行政法規制度的規定，也屬此種情況。這些事項屬特區自治範圍，規定於基本法之中，憲法只是針對此類事項有相應規定。法院在審理案件時有解釋基本法之需要，而援用憲法可以使法院的解釋更具說服力、論證更加完善，不援用憲法也不至於缺乏必要依據或在邏輯上無法證成。質言之，在可以援用的情形下，憲法主要起到一種“參考”的作用。⁵⁵

此外，還應注意判斷憲法與訴訟爭議之間的關聯性大小，減少沒有必要的援用。如此一來，對於符合上述標準的情形，法院在裁判中可以主動、積極援用，既增強裁判的邏輯推理，保證裁判效果，也可以提高憲法出場頻率，增加憲法的活力；不符合標準的，也可以通過排除法，防止濫用。

（二）提升法官的憲法和基本法素養

法律條文是裁判說理的依據，論證和推理則是裁判的主體內容，也是決定裁判結果的關鍵。論證和推理是否充分、有力，與法官的法律素養直接相關，因此有必要提升法官的憲法和基本法素養，以增強其運用憲法和基本法進行深入、細緻說理的能力，保證推理和論證的效果。

具體而言，首先，在法官選任上要堅持愛國者標準，確保法官群體牢固樹立愛國愛澳、擁護憲法和基本法的意識，堅定維護國家主權、安全和發展利益，維護澳門長期繁榮穩定。其次，在法官業務素質上，一方面，要增強官對憲法和基本法的理解能力，既要熟悉憲法條文規定，也要了解憲法起草、立法等方面的資料，還要關注中國憲法理論、憲法制度的發展，以及基本法的理論與實踐。另一方面，也要注重論證方法的發展和創新。如對基本法的解釋可分為合憲性解釋和參照性解釋，前者是指在數種可能的法律解釋中優先選擇與憲法內容相符，以及當法律有違憲疑慮而有數種解釋可能時選擇不違憲的解釋，適用於基本法中不屬特區自治範圍的事項⁵⁶；參照性解釋則適用於上

⁵³ 見駱偉建：《澳門特別行政區基本法新論》，第55頁。

⁵⁴ 依鄒平學教授之意見，這種尊重屬憲法在特別行政區“隱性的遵守適用”模式。見鄒平學：《1982年〈憲法〉第31條辨析——兼論現行〈憲法〉在特別行政區的適用》，《當代港澳研究》2013年第1期，第78-96、139-140頁。

⁵⁵ 韓大元教授將憲法在澳門司法審判中的角色描述為“作為幫助完成基本法解釋的法理資源、理論參考，甚至某種比較法上的參考。”見韓大元：《論憲法在澳門基本法制定與實施中的作用》，《港澳研究》2020年第1期，第32-39、94頁。

⁵⁶ 有學者將合憲性解釋區分為三個層次，即單純的解釋規則、衝突規則和保全規則。本文此處引用了後面兩個規則的含義。見張翔：《兩種憲法案件：從合憲性解釋看憲法對司法的可能影響》，《中國法學》2008年第3期。

述“可以援用”之情形，將憲法原則或規定作為基本法的法律淵源、立法背景或立法思想等方面的考量因素。也有學者總結了“法律政策學”和“法律解釋學”兩種論證進路的優點和不足，法院在具體運用之時應當注意揚長避短。⁵⁷ 最後，還要通過反復實踐探索，不斷鞏固有益經驗，改進不足之處，為“一國兩制”在澳門的實踐注入鮮活動力。

（三）兼顧必要性與合理性

法院在援用憲法和解釋基本法時要兼顧必要性與合理性，既掌握好與全國人大及其常委會之間的關係，同時也與特區政府、立法機關之間互相配合、互相制約。前述建議主張法院積極援用憲法解決問題，列明瞭多種援用情形，在具體實踐中有可能出現過度援用或錯誤援用的情況，因此必須強調法院援用行為的必要性與合理性，對於不符合援用標準的不要援用；在援用之時，既要以憲法原則、條文規定和立法資料為依據，也要遵循憲法制度的運行邏輯，不得在違憲審查意義上適用憲法。在解釋基本法時，一方面要尊重全國人大常委會的釋法權，以全國人大常委會的解釋為最終解釋；另一方面，也要在保持司法獨立性的前提下維護澳門政治體制平衡運轉，依法處理涉及行政、立法機關的爭訟，獨立行使審判權，既不以司法凌駕行政和立法，也不迴避矛盾或避重就輕。

五、結語

憲法和基本法共同構成特別行政區憲制基礎，這決定了維護特別行政區憲制的具體內涵，即維護憲法和基本法權威，維護憲法和基本法規定的特別行政區制度。維護特區憲制要求全面、準確實施憲法和基本法。澳門法院作為特別行政區司法機關，其在審理案件時運用憲法和基本法，是其實施憲法和基本法的主要方式，也是其履行維護憲制之責任的具體表現。從涉憲法和涉基本法裁判的情況來看，澳門法院自回歸之初就通過案件裁判明確了憲法和基本法的憲制地位，隨後又在司法實踐中不斷鞏固憲法和基本法權威，堅定維護憲法和基本法確定的憲制原則，也依據憲法和基本法維護特區的具體制度。基於運用憲法和基本法的視角，澳門法院在維護特區憲制方面具有自己的特點和優勢，但也存在援用標準不清晰、論證和說理能力有待加強，以及運用憲法與運用基本法之間不平衡等問題。為此，有必要在明確憲法援用標準的基礎之上，鼓勵法院增加援用憲法進行論證和說理的頻率；同時，也要通過落實愛國者標準確保愛國者治澳，通過加強學習憲法和基本法理論知識和豐富的實踐訓練，提升法官的憲法、基本法素養；最後，還要兼顧援用憲法和解釋基本法的必要性與合理性，強調必須尊重全國人大及其常委會以及特區政府、立法機關的職權。如此一來，可以長期發揮澳門法院維護特區憲制的積極作用，助力推動“一國兩制”行穩致遠。

〔編輯 何志輝〕

⁵⁷ 見王榮國：《論澳門行政法規的司法審查——以個案研究為視角》，《港澳研究》2018年第3期。