

憲法在澳門特別行政區具有最高法律地位

—— 憲法與基本法專家系列文章

(文章內容以見報日的法例為依據)

2017.12.04 見報

王禹

一、憲法在澳門特別行政區具有最高法律地位

在一個國家的法律體系裏，憲法具有最高的法律地位，是制定其他各種法律的依據，是國家的根本法。毛澤東說過，“一個團體要有一個章程，一個國家也要有一個章程，憲法就是一個總章程，是根本大法”。我國憲法在其序言最後部分明確宣佈了自身的最高法律地位，“本憲法以法律的形式確認了中國各族人民奮鬥的成果，規定了國家的根本制度和根本任務，是國家的根本法，具有最高的法律效力。”

憲法在一個國家之所以具有最高法律地位：第一，憲法規定了一個國家最根本的問題。憲法規定是整個國家政治生活和社會生活中最根本、最重要的法律，是一個國家的“總章程”，而普通法律規定的內容只是涉及國家生活或社會生活中某個方面的問題。我國憲法明確規定了社會主義制度是我國的根本制度，國家的根本任務是，沿著中國特色社會主義道路，集中力量進行社會主義現代化建設。這些問題都是我國國家生活和社會生活裏最根本的問題。第二，憲法的制定和修改程式更為嚴格。我國憲法第 64 條規定，“憲法的修改，由全國人民代表大會常務委員會或者五分之一以上的全國人民代表大會代表提議，並由全國人民

代表大會以全體代表的三分之二以上的多數通過。法律和其他議案由全國人民代表大會以全體代表的過半數通過。”這是為了保證憲法的尊嚴和穩定性而對憲法的修改程式作了比普通法律更為嚴格的要求。第三，憲法本身就宣告自身最高的法律地位，規定普通法律不得與憲法相抵觸。我國憲法第 5 條規定，“一切法律、行政法規和地方性法規都不得同憲法相抵觸。”憲法是我國其他一般法律的立法基礎，一般法律的制定必須以憲法為依據，如果一般法律與憲法相抵觸，就會導致因違反憲法而無效。

我國憲法在我國全國範圍內具有最高法律地位。我國對澳門恢復行使主權，也必須要求憲法適用到澳門特別行政區，並在澳門特別行政區具有最高法律地位。

二、憲法是我國在澳門特別行政區實行“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治的根本法律依據

澳門自古以來就是中國的領土。我國不承認歷史上有關澳門問題的不平等條約。我國是在憲法確立的框架下與葡萄牙進行和平談判，提出對澳門實行“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治。我國對澳門恢復行使主權，以及在主權恢復行使後在澳門實行“一國兩制”的基本方針政策，首先就基於憲法本身的規定及其精神。

我國憲法第 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”；第 62 條第（十三）項規定全國人民代表大會“決定特別行政區的設立及其制度”。這就是說，澳門特別行政區是在我國國家結構形式下設立的，特別行政區由我國最高國家權力機關全國人民代表大會設立，其實行的制度可以由全國人民代表大會另以法律規定。憲法體現了我國全國各族人民共同意志，憲法為我國在澳門設立

特別行政區實行“一國兩制” “一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治提供了根本法律依據。

澳門基本法明確宣告了澳門基本法是根據憲法制定的。澳門基本法序言第三段規定，“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，以保障國家對澳門的基本方針政策的實施。”憲法是特別行政區制度的法律淵源，在特別行政區法律體系裏居於根本法和最高法的地位。

三、憲法與基本法共同構成特別行政區的憲制基礎

澳門基本法第 11 條規定，“根據中華人民共和國憲法第三十一條，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，均以本法的規定為依據。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本法相抵觸。”這就是說，澳門基本法是澳門特別行政區的日常立法依據，澳門特別行政區內部實行的各項制度和政策，都必須取得澳門基本法上的依據。

然而，澳門基本法是根據憲法制定的，憲法是母法，澳門基本法是子法。澳門基本法既不是澳門特別行政區的憲法，也不能將澳門基本法稱為澳門特別行政區的根本法和最高法。憲法是我國在澳門特別行政區實行“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治的根本法律依據，而澳門基本法是我國在澳門特別行政區實行“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治的具體法律保障。憲法與基本法共同構成澳門特別行政區的憲制基礎。

【由法務局約稿刊登】