

論憲法和基本法共同構成澳門特別行政區的憲制基礎（下）

—— 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）

2015.11.09 見報

三 澳門基本法是我國在澳門特別行政區實行“一國兩制”的具體化和法律化

我國憲法第 31 條關於特別行政區的設立，體現了“一個國家，兩種制度”方針，但是，憲法的規定畢竟是抽象的，還必須使憲法第 31 條這一規定具體化和法律化，這就是澳門基本法。

從憲法的抽象化到澳門基本法的具體化，經歷了兩步。第一步就是《中葡聯合聲明》。我國在《中葡聯合聲明》第 2 條宣佈我國在解決澳門問題以後對澳門執行的十二項基本政策，包括設立特別行政區，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，政府和立法機關由當地人組成，現行的社會、經濟制度不變；生活方式不變；法律基本不變，等等。《中葡聯合聲明》附件一又對這些基本政策予以具體說明。《中葡聯合聲明》第 7 條還規定，“本聯合聲明及其附件具有同等約束力”，第 2 條第（十二）項規定，“上述基本政策和本聯合聲明附件一所作的具體說明，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，並在五十年內不變。”《中葡聯合聲明》第 2 條中國政府所宣佈的十二項基本政策及其附件一的具體說明，是對憲法第 31 條在政策上的具體化，為澳門基本法的起草勾畫了主要內容和基本精神。

第二步才是澳門基本法。澳門基本法在《中葡聯合聲明》的基礎上 and 憲法規定的原則下，將憲法和我國對澳門的基本方針政策予以全面的具體化和法律化。澳門基本法“序言”闡明了制定澳門基本法的根據和意義，第一章“總則”，將“一國兩制”最主要的內容寫成法律條文，第二章“中央和澳門特別行政區的關係”，第三章“居民的基本權利和義務”，第四章“政治體制”，第五章“經濟”，第六章“文化和社會事務”，第七章“對外事務”，第八章“本法的解釋和修改”，第九章“附則”，附件一“澳門特別行政區行政長官的產生辦法”，附件二“澳門特別行政區立法會的產生辦法”，附件三“在澳門特別行政區實施的全國性法律”。澳門基本法的這些內容，就將憲法第 31 條關於“一國兩制”的構想全面具體地用法律的形式規定下來。澳門基本法是我國在澳門特別行政區實行“一國兩制”的具體化和法律化。

值得指出的是，制定澳門基本法的依據是整部憲法，而非僅僅是憲法第 31 條。憲法第 31 條是澳門特別行政區設立的直接法律依據，而整個憲法才是澳門基本法的制定依據。澳門基本法序言第三段就明確指出，全國人大是根據中國憲法特制定澳門基本法，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。

《中葡聯合聲明》不是制定澳門基本法的法律依據。我國政府在《中葡聯合聲明》裏宣佈的十二項基本政策以及附件一的具體說明，是我國制定澳門基本法的政策依據，而不是法律依據。至於澳門基本法與這些基本方針政策的關係，已由澳門基本法第 144 條予以明確規定。澳門基本法第 144 條規定，“本法的任何修改，都不能同中華人民共和國對澳門既定的基本方針政策相抵觸”，那麼，什麼是中華人民共和國對澳門的基本方針政策呢？這就是澳門基本法序言第二段第二句話所規定：“國家對澳門的基本方針政策，已由中國政府在中葡聯合聲明中予以闡明”。

四 憲法和基本法共同構成澳門特別行政區的憲制基礎

憲法是我國在澳門設立特別行政區以及實行“一國兩制”的法律依據，憲法在澳門特別行政區具有最高法律效力，而澳門基本法是我國在澳門特別行政區實行“一國兩制”的具體化和法律化，憲法和基本法共同構成澳門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，澳門特別行政區內部的一切制度和政策，都必須以澳門基本法為依據。那麼，能否根據澳門基本法第 11 條，認為只有澳門基本法才構成澳門特別行政區的憲制基礎？不能。這是因為：

第一，憲法在澳門特別行政區具有最高法律效力。憲法是國家的根本法，是國家主權和統一的象徵，在全國範圍內具有最高的法律效力。一切法律、行政法規和地方性法規都不得同憲法相抵觸。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。

第二，澳門基本法是根據憲法制定的。澳門基本法是全國人民代表大會制定的基本法律。憲法是母法，澳門基本法是子法。憲法的制定和修改必須以全國人大全體代表的三分之二多數通過，澳門基本法的制定則只需要全國人大全體代表的二分之一多數通過。澳門基本法的制定必須以憲法為依據和基礎，並不得與憲法相抵觸。《中葡聯合聲明》附件一和澳門基本法序言都明確規定是根據中國憲法特制定澳門基本法，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。全國人大在《關於中華人民共和國澳門特別行政區基本法的決定》裏，進一步指出澳門基本法是根據憲法按照澳門的具體情況制定的，是符合憲法的。

第三，澳門基本法在澳門特別行政區的憲制地位本身就來自憲法，而非基本法本身。澳門基本法第 11 條規定，根據中國憲法第 31 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，均以澳門基本法的規定為依據，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澳門基本法相抵觸。這就是說，澳門基本法是澳門特別行政區的憲制性法律，是澳門日常立法的法律依據。然而，澳門基本法在澳門特別行政區法律體系裏處於憲制性法律的地位，這一地位是根據中國憲法第 31 條。

第四，澳門基本法體現了憲法的精神。澳門基本法不僅符合憲法，而且還進一步體現了憲法的基本精神。1) “一國兩制”是完成國家統一的戰略構想，憲法第 31 條關於設立特別行政區的規定就是對這一構想的具體化，澳門基本法就是“一國兩制”精神的具體化和法律化，憲法第 31 條是澳門特別行政區設立的憲制依據；2) 我國憲法確立了單一制的國家結構形式，澳門基本法就是在這一國家結構形式的基礎上對中央與澳門特別行政區的職權予以列舉和規定；3) 澳門特別行政區是我國單一制國家結構形式下的地方行政區域，其政治體制也體現了地方政權組織形式的特點，如行政長官必須由中央人民政府任命，政府主要官員由行政長官提名並報中央人民政府任命，終審法院院長和法官須報全國人大常委會備案，立法會的法律須報全國人大常委會備案，等等；4) 澳門基本法的解釋和修改，都是我國憲法關於法律的解釋和修改規定的進一步具體化；等等。

五 小結

進一步正確理解憲法和基本法共同構成澳門特別行政區的憲制基礎的意義，在於：

第一，正確理解憲法和基本法共同構成澳門特別行政區的憲制基礎，有助於正確理解憲法和基本法在澳門特別行政區的法律地位。我們不能將澳門基本法當作澳門特別行政區的唯一憲制基礎。憲法在澳門特別行政區具有最高法律效力。憲法是我國在澳門

特別行政區實行“一國兩制”、高度自治、“澳人治澳”的根本法律依據。澳門基本法是在澳門特別行政區實行“一國兩制”、高度自治、“澳人治澳”的具體法律保障。制定澳門基本法的法律依據是中國憲法，制定澳門基本法的政策依據是我國在《中葡聯合聲明》裏宣佈的十二項基本政策以及附件一的具體說明。

憲法是我國的根本法，也是澳門特別行政區的根本法。我們可以將澳門基本法稱為澳門特別行政區的“憲制性法律”，但不能稱為“憲法”，我們可以將澳門基本法稱為澳門特別行政區的“基本大法”，但不能將澳門基本法稱為是澳門特別行政區的“根本法”或“根本大法”。因為“根”只有一個，我國憲法只有一部。澳門的“根”在中國，基本法的“根”是中國憲法，特別行政區的設立及其運作，其根本依據是中國憲法。

第二，正確理解憲法和基本法共同構成澳門特別行政區的憲制基礎，有助於對澳門基本法的正確理解 and 解釋。我們對澳門基本法的理解和解釋，不能離開澳門基本法的立法根據中國憲法。對基本法的理解和解釋首先必須合乎中國憲法，不能只從基本法的角度來理解和解釋基本法，而應當首先是從中國憲法的角度來理解和解釋基本法。應當從中國憲法所體現的的憲政理念、原則和精神來貫徹基本法和落實基本法。

我們不僅要樹立基本法意識，而且還要樹立憲法意識。應當在憲法確立的單一制國家結構形式下正確處理中央和澳門特別行政區的關係。不能將澳門特別行政區的高度自治理解為“完全自治”或“城邦自治”，“民間公投”於法無據，首先就是不符合憲法。應當在憲法和基本法的基礎上理解澳門特別行政區的政制發展問題，不僅要考慮澳門特別行政區的實際情況和現實需求，也要把政治體制的完善放到憲法確立的整個國家管理機制裏進行思考。

第三，正確理解憲法和基本法共同構成澳門特別行政區的憲制基礎，有助於理解中央在澳門特別行政區的憲制地位和憲制權力。我們不能僅僅依據澳門基本法的規定來理解中央在特別行政區的憲制地位和憲制權力。中央在澳門特別行政區的憲制地位和

憲制權力首先是來自中國憲法，中國憲法確立單一制的國家結構形式，在這一國家結構形式下，這就使得中央對澳門特別行政區具有一種全面管治權，既包括中央直接行使的權力，也包括授權澳門特別行政區依法實行高度自治。對於澳門特別行政區的高度自治權，中央具有監督權力。

憲法和基本法不僅不矛盾，而且憲法和基本法共同構成澳門特別行政區的憲制基礎。中央的全面管治權和特別行政區的高度自治權不僅不矛盾，而且相輔相成，共同構成一個整個特別行政區治理體系的整體。應當從這個角度來理解和探索特別行政區治理體系的完善和鞏固，進一步促進全面管治權與高度自治權的有機結合，建立與健全與基本法實施相關的制度建設。

第四，正確理解憲法和澳門基本法共同構成澳門特別行政區的憲制基礎，有助於我們在澳門特別行政區進一步加強國家認同。憲法在澳門特別行政區具有最高法律效力，憲法裏有關社會主義的制度和政策，雖然不在澳門特別行政區實行，但是憲法在整體上在澳門特別行政區是有效的，澳門特別行政區有維護憲法權威的憲制責任，有尊重我國內地實行社會主義制度和政策的憲制義務。

國家認同在法律上的表現就是憲法認同。我國憲法敘述了我國近代以來的歷史，規定了我國的根本制度和根本任務，規定了我國的國體和政體，確立了國家的奮鬥目標。這些內容，都有助於澳門居民進行國情教育，提升國家意識，加強國家認同。

王禹

【由法務局約稿刊登】