

澳門特別行政區：聯邦制抑或地區制？

José Casalta Nabais
科英布拉大學法學院教授

在諸位尊敬的聽眾面前，我將作一簡短發言，從最高層面，即憲法方面，就澳門特別行政區的法律作一描述並提出一些看法。由題目可以推斷出，這一描述主要是試圖了解在中華人民共和國恢復行使主權後，澳門特別行政區的政治架構。因此，我們自然地會考慮《基本法》，因為《基本法》就是“憲法”，以後幾十年內它將在特區內實行。

正如剛才所說，這將是一個簡短發言，因為我們的準備時間有限，而且對本地區多層面的法律現實了解不多，這使我們無法就此問題拿出一個細緻、深入的研究成果。當然，我們深信，就此議題進行細緻深入的研究是完全值得的。

下面，我們將簡要地分析《基本法》，更確切地說，是對《基本法》中規範作為中華人民共和國一部分的澳門特別行政區的政治權力組成情況的有關條款探討。也就是說，分析《基本法》中能在某種程度上回答我題目中問題的那部分內容，這一點諸位很容易理解。

首先我們很快地來看一下《基本法》本身。

一、《基本法》規定的憲法框架

只要看看篇幅較多的《澳門特別行政區基本法》，就很容易找出那些使之具有憲法特徵的基本規定。事實上，我們不費周折便發現有三部憲法，更確切地說，是三個小憲法。按規定，當代國家的憲法包括個人憲法，即規範個人和公民憲法地位的憲法，亦即規範公民基本權利和義務的憲法；社會憲法，即規範社會經濟結構的憲法；以及國家憲法，即政治權力的架構。從這三個憲法中可以看出澳門特別行政區所享有的自治的多樣性。而這種自治，在承認和維護眾多不同性質的基本權利方

面，以及維持現有經濟架構及系統方面，比在政治架構方面更顯突出。這也很容易理解。因為中華人民共和國行使主權的主要方面正是在政治權力架構上¹。

下面我就上述每個憲法提出一些觀點，然後慢慢地、進一步細緻地看澳門特別行政區的政權架構。

關於個人憲法，主要在第三章，列於“居民的基本權利和義務”標題下，包括了澳門特別行政區居民憲法地位的基本內容。有關這點，需指出，《基本法》保留了較為大量、豐富的關於基本權利，即基本的權利、自由和保障的規定。此三項基本權利，即：1) 個人性質的權利；2) 政治性質的權利；及3) 經濟和社會性質的權利和義務，是歷史上被國際社會乃至全世界日益公認的理念。《基本法》關於個人性質權利的規定尤為詳盡，如人格尊嚴、住宅、通訊秘密不受侵犯，遷徙、移民的自由，信仰及宗教信仰的自由，從事教育、學術研究的自由，人身自由，婚姻、成家和生育的自由（第28條、30條至34條、37條及38條）²。此外，《基本法》還保障了政治參與權，如選舉與被選舉權，不因政治信仰而受歧視，有言論、集會和結社權（第26條、27條）；同時也保障了社會性質的權利，如選擇職業和工作權，享受社會福利和退休保障權（第35條及第39條）。

關於基本權利，還需指出，考慮到其內容和對象，尤其是關於第一組（個人權利），我們會發現，除財產權（簡單權利）、個人領域的公共權利不受侵擾和干涉的權利、或個人自治權（各項自由的權利）外，《基本法》還為每項及整個基本權利的行使提供了重要保障。除了主要由第28條和29條規定的刑法及刑事訴訟方面的保障外，此保障是指為行使權利而訴諸法律和法院的總體保障。根據第19條的規定，這些法院是“獨立的司法權”的組成部分。為正確理解基本權利和自由的保障，必須看一下第11條、83條和89條的規定。第11條規定，“有關保障居民的基本權利和自由

¹ 此外，還有第四個憲法，即所謂“憲法之憲法”。它規範如何去維護憲法本身的特點，包括關於修憲權及監督低於憲法之法規是否符合憲法的規定。在《基本法》中，題為“本法的解釋和修改”的第八章包括了這些規定。關於這點，需要指出，在已知的所有憲法中，從體係來看，現行的葡萄牙憲法無疑是嚴格地遵守了上述（小）憲法體係及排列順序的。

² 關於澳門居民的權利與自由，見“《基本法》——澳門居民基本權利與自由的重要保障”，駱偉建著，刊於1993年4月《行政——澳門公共行政》雜誌第19/20期，第103頁及後頁。此後本文所出現的未說明出處的條款均系《基本法》條款。

的制度”，“以本法的規定為依據”；第83條規定，“澳門特別行政區法院獨立進行審判，只服從法律，不受任何干涉”；第89條規定，“澳門特別行政區法官依法進行審判，不聽從任何命令或指示”。

關於澳門特別行政區的經濟憲法，我們也可以說，特區擁有很大自治權，這表現在，現行的經濟制度和政策的基本部分得以維持和保留。事實上，一方面，《基本法》序言保證“按照‘一個國家，兩種制度’的方針，不在澳門實行社會主義制度和政策。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”。另一方面，第11條規定，根據《中華人民共和國憲法》第31條，澳門特別行政區的制度和政策，包括社會、經濟制度，以《基本法》為依據³。

我們看到，經濟憲法在《基本法》關於經濟的第五章（第103條至120條）中得到具體詳盡的體現。事實上，我們看到市場經濟體系的基本支柱，貨幣和財政政策自主的保障，及澳門特別行政區得以繼續保持其財政獨立⁴。

需強調指出，通過《基本法》的幾個規定，特區可繼續保留市場經濟。在此，我特別指出四條核心規定。一方面，第103條保障“私人和法人財產的取得、使用、處置和繼承的權利”（第1款），在財產被徵用時，享受以實際價值計算、可自由兌換、不得延遲支付的財產補償權（第2款），及企業和外來投資的財產受法律保護（第3款）。另一方面，可以發現，第109條、110條和111條分別規定，資金可自由流動，包括出入特區，澳門繼續保持自由港地位，實行自由貿易政策，保障貨物、無形財產和資本的流動自由。之後，第115條規定，存在一個由政府、顧主團體、顧員團體代表組成的諮詢性協調組織。最後，還得提及第118條，該條規定，“澳門特別行政區根據本地整體利益自行制定旅遊娛樂業的政策”。鑒於該行業對澳門經濟的重要性，有這條規定是極其重要的。

³ 為了更廣泛、全面地了解澳門法律體制的延續性，見《未來特別行政區基本法中的澳門法律體制的延續性》，喬治·高斯達·奧利維拉著，刊於《行政——澳門公共行政》雜誌第21頁及後頁。

⁴ 關於財政獨立這方面，我們將在談及澳門特別行政區政治上融入中華人民共和國的特點時論述。

二、澳門特別行政區：聯邦制及／或地區制

我們開始談政治憲法，確切地說，是作為中華人民共和國一部分的澳門特別行政區與中華人民共和國關係中的政治架構，或者換種說法，在某種意義上把它稱作對外政治體制⁵。

現在來看看傳統意義上的聯邦制及／或地區制在哪種程序上能就某些方面解釋澳門的政治實際情況。此種政治實際情況系指《基本法》所規定的實際情況。為此，首先要說明上述聯邦制和地區制一般是指甚麼；其次，將列明和概括根據《基本法》所描繪的政治體制的特徵。這樣才能弄清，在政治科學和憲法權利實驗室裡廣為讚頌的那些現代國家政治組織體制能否解釋澳門的現實。那麼，我們就從第一點開始。

2.1. 聯邦制和地區制

無論聯邦制還是地區制，根本上均屬複合式國家或混合式國家的表現形式。兩者皆是政權被垂直地分為數個地區中心，並有一個統一中心居於所有的地區之上。前者組成邦州或地區，後者組成聯邦國家或（簡單）國家。

在聯邦制裏，至少在那些被稱為完美或真正的聯邦制裏，是由下而上建立的⁶，依照常規，這是一個緩慢而漸進的過程⁷。在此過程中，現有單位，即邦，混合或聯繫起來，以建立一個高於它們的新的國家，並向其移交一系列權利，這樣就產生國家多元化。在該過程的終點，當然有數個邦：一方面是聯邦各州或者成員國，另一方面有聯邦國家或邦聯。只有出現這種聯盟裡各成員之間有平等關係的二元性，才有完全或真正的聯邦制⁸。當然，假如聯邦國家不是一個真正的國家，那麼就只有一

⁵ 關於按此所稱的澳門特別行政區的內部政治架構，見《澳門特別行政區基本法的政治架構》，肖蔚雲著，刊於《行政——澳門公共行政》雜誌第61頁及後頁，並見《基本法中澳門政治體制——行政與立法分立並高於立法》，刊於同一刊物，第79頁及後頁。

⁶ 典型的例子是美利堅合眾國和聯邦德國。

⁷ 這種漸進過程常常包含變化與起伏。例如發生在美國的事。在連續兩任院長約翰·馬歇爾和羅傑·泰內的帶領下，最高法院幾乎通過武力去堅持執行聯邦高於各州的原則，但這還不夠，最後仍要經過一場內戰才使聯邦制得以真正確立。

⁸ 提到這種說法，我們不能忘記，關於聯邦國家的主權仍在討論之中，有的作者就拒絕上述二元制或主權分享，而最終將之全部歸於聯邦或聯邦各州。

個，即成員國的權力中心⁹；反之，假如缺少真正的邦聯成員國，則只會有單一制國家而不是邦聯。

而且，因為有數個成員國，所以會有數個憲法；邦聯各成員國由其制憲權而產生的各自的憲法，以及根據邦聯及其成員國授予的制憲權而制定的邦聯的憲法。邦聯成員國不僅可通過其各自的憲法，還可通過批准邦聯憲法的方式制定或修改邦聯的憲法。

歸根結底，這些特徵並非完全適用於那些不完整的聯邦制。一個自上而下建立的聯邦制，由那些按照單一規則或準單一規則建立起來的邦組成。但是，由於其國土幅原遼闊，種群或族繁多，而且事實上無法通過適當的方式僅以一個中央權力機構實行統治，所以，即使不出現上面的情況，也會很快出現管理困難。巴西的基本情況就是如此。巴西通過1891年憲法實施了國家政權下放¹⁰。

在地區制下，既找不到一個真正的國家多元化，也找不到上面所指的真正的國家權力下放，因為事實上，這裡只有一個國家權力中心，一個國家，所以也只會有一個憲法。所具有的是：國家政治的分散，即國家職能的分散，主要指立法、政治、行政等職能¹¹。這些職能不是完完全全在中央或國家層面行使，而是作為重要的一環，在次國家層面、地區層面行使。

因此，在地區制下，至少從體系或組織方面來看，某種意義上的地區憲法，即所謂地區綱要法，是由國家制定或通過的。儘管一些地區並沒有制定權，但總會有參與制定的重要權力。雖然，在抽象中，這一特徵使我們能清楚地區分聯邦國家與地區國家或地區化的國家（或部分地

⁹ 在現階段，有一個政治組織與邦聯相似，就是歐盟。它在某種程序上與1789年至內戰結束期間的美國類似。我們說現階段，是因為各成員國向歐洲移交主權尚未達到不可逆轉的地步。在某些領域，如稅收，歐盟仍像一個國間組織那樣運作，而不似一個高於各國之上的組織。由於維持一致通過的規則，這就給予各成員國在這些事務上的否決權。這裏需要指出的是，儘管現在以及今後很長一段時間內，我們仍將面對一個邦聯體制，但從歐盟政治一體化中，已可看到與聯邦制相近的漸進過程。這當然不會阻嚇歐盟只成為一個國家聯盟。這一點及此論點，可參閱路卡斯·皮雷斯教授在《政治學導言》中表述的看法（波爾圖，1998年，第75頁及後頁）。

¹⁰ 關於所有聯邦國家，見《國家的基本理論》第2版，第22頁及後頁，雷裏諾·西勃柳斯著，1998年，由古本江基金會在里斯本出版，並見《憲法權利手冊》第3卷《國家憲法架構》第4版，第287頁及後頁，喬治·米蘭達著，科英布出版社，1998年在科英布拉版。

¹¹ 關於分散和政治分散的概念，見本人所著《地區自治（一些基本方面）》，刊於科英拉法學院報特刊－紀念阿方索·羅德里格斯·克格教授的研究作品，第2冊，1993年在科英布拉發行，或1990年在科市出版的單行本，第70頁及後頁。

區化的國家¹²），但沒人告訴我們，這些地區在日常生活中可以擁有日常普通權力的情況。實際上，地區日常普通權力超過聯邦州權力的情況也時有發生。

假如我們看到聯邦制（至少是完全或真正的聯邦¹³）和地區制的發展過程的多樣性，從某種程度上講，就不會對這點感到驚訝。前者，一些成員國在建立和保護一個（現代）國家時，組成一個上升或堆積的運動，按常規，其目的是尋求成員國與新建的權力中心——聯盟之間的平衡。後者，是在（現代）國家暴露出明顯的危機跡象¹⁴時出現的一個向下或退潮的過程。過程中，地區機構往往更熱衷於逐步取得更多的國家權力，而不太關心國家與地區間所應有的一個健康的平衡。這樣，聯邦制是在其自由思想有利於鞏固其發展時，通過向心運動，融於一個現代國家的建立和為之鬥爭的過程，而地區制是在其思想和社會規模有利於離心運動時，融於一個爭取更多的、形式上仍是單一制國家的權力的過程。

所以，當我們看到西班牙的一些自治群體（或程度更弱點的葡萄牙自治區），通過所謂“逐步自治”的程序，或者用另一種版本，通過“深化自治”，在普通立法方面（或是發生在葡萄牙的修憲方面），向（中央）國家所爭取的權力，在某種程序上超過典型屬於聯邦各州的權力時，我們並不會感到驚訝。這裡還需補充一下，事實表明，有時，設立地區本身可以使這些地區成功地恢復現代國家建立前其所享有的自治。發生在西班牙巴斯克和那瓦拉地區財政方面，更準確地說，稅收方面的事情，使我們看到甚麼呢？稅收問題對於任何一個真正的自治地區來說都是非常關鍵的問題¹⁵。上述兩個地區恢復了其加入西班牙王國之前

¹² 正如在葡萄牙所發生的事一樣，葡萄牙是一個部分地區化的國家，因為只承認亞速爾群島和島德拉群島為自治區。喬治·米蘭達稱之為地區化的單一制國家，見《憲法權利手冊》第3卷第301頁及後頁。這種叫法，因其提出了完全地區化的想法，本人不能苟同。

¹³ 那是因為，在不完全的聯邦制中，可看到在某種意義下與地區制相同的現象。

¹⁴ 這些偽象，也被另外歸入我所說的現代國家的“意式香腸化（即分成小塊）”中，表現在國家這個現代化機構的權力被各種區域或非區域權力機構逐步蠶食。因此一個國家的“肢解”，可以超越國家政治一體化那樣垂直上升，可以地區制那樣垂直退潮，也可像社團和機構不斷進行的自我調節那樣橫向運動或聯合。見本人所著《關於基本權利的一些批判性想法》，第965頁及後頁（第972頁及後頁），刊於《從一個到一切——科英布拉出版社75年》，1998年由科英布拉出版社在科市出版。

¹⁵ 關於巴斯克及那瓦拉地區的稅收制度，見《財政法與稅收法教程》第6版，第621頁及後頁，胡安·馬丁·克拉爾特、卡拉麥羅·洛薩努、瑟拉努、卡布裏埃·卡薩多·瑤羅、約瑟·洛佩斯著，1998年由技術出版社在馬德里出版。

所使用的所謂規章，根據數年一簽的特殊協定（在巴斯克地區稱協定，在那瓦拉地區稱協議），向（中央）政權上繳在本地區徵得的部分稅收¹⁶。可以說，中央政權顯然只得到稅收的剩餘部分。這也使我們自然而然地想起美國聯邦制的第一階段，即被稱為雙聯邦制的時代。那時，各州得了稅收的自主，而聯盟主要得到海關稅和獨享稅¹⁷。

2.2. 澳門特別行政區歸入中華人民共和國

下面，我們快速看看，在回歸中華人民共和國後澳門的政治架構。以便判斷那些概念性的體制是否包含了有助於了解該架構的解釋。當然，只需看看《基本法》所確定的澳門特別行政區的政治架構，就可發現一些要點。

首先，正如我們曾提到過的，不能忘記《基本法》是澳門的政治憲法，是由中華人民共和國全國人民代表大會為落實《中葡聯合聲明》而制定的，通過最高的法律形式來實現中華人民共和國的行使主權。因此，這是一個有其特點的進程。因為作為中華人民共和國的一部分，澳門並未有任何上升或下降性質的過程或運動。設立澳門特別行政區基本是一水平性質的運動，該過程實現了對澳門行使主權的更替。

但是，從通往澳門特別行政區的過程是否就可得出結論，那些概念沒有絲毫操作性和用處呢？並非如此。首先，我們認為，這個區別尚不致於使我們根本看不上對問題的另外方面的分析。其次，面對這一多方面的現實，只按照一個有力的邏輯去等待是與否的答案並非好辦法。特別是大家都知道，即使是最簡單的事實，也常常與依照概念所作的推斷相反。因此，仍須繼續探討另外方面。

通過以下所做的比較，就可發現這些另外方面。我們把屬於（中央政權）國家，即中華人民共和國的職責與權限和屬於澳門特別行政區自治範圍並予以保留的職責與權限進行比較。通過比較可看出一些極不相同的突出要素：有些表明一種超越，且是大大超越了聯邦制本身的自

¹⁶ 關於上述協議的憲法定位，參見本人所著《稅務合同（對其可行性的反思）》，載於 *Studia Iuridica*，第五期，科英布拉出版社，1984年，第135頁及後頁。

¹⁷ 情況持續至1913年作出的第十六號憲法修正案，其允許聯邦創設所得稅，在之前，根據最高法院對憲法第1條第9款的司法見解，對收入徵稅是被禁止的。關於此問題，見本人所著《納稅系基本義務，有助於從憲法角度去理解當今稅收狀況》第277頁及後頁，1998年由阿梅迪那出版社在科英布拉出版。

治；有些屬典型的聯邦制；有些則在某種程度上屬地區制；而有些則表明澳門特別行政區與中華人民共和國的聯繫，因為這些聯繫源自社會主義制度的典型原則，所以顯然不同於聯邦制或地區制結構下的現象。

關於第一部分自治，即超越聯邦制本身的自治，一方面表現在為特區保留了在貨幣及海關政策領域的權力（第107條至112條），另一方面表現在繼續保持一個完全獨立的稅收制度（第104條至106條）。眾所周知，由於貨幣和海關政策是國家最純粹的表現方式，所以是首批向新建的國家機構，如為眾人承認的聯邦，轉讓的職責¹⁸。同樣，在聯邦或邦聯的聯邦制架構中，稅收權是最重要的部分¹⁹。

典型的聯邦制要素有，屬於國家即中華人民共和國的職責，外交和國防政策，兩者是所謂國家對外主權的最重要部分，也是推行聯邦制的成員國向新政權，即聯邦，放手的首要領域。當然，並不隨之出現中央政權與聯邦各成員在此兩個領域的立法權的劃分。

典型的地區制要素是，澳門特別行政區絲毫不具備通過《基本法》的權力。《基本法》由中央政權通過，具體指全國人民代表大會。特區僅有參與修改《基本法》的權力，根據第114條，提出修改建議。當然，特區也不擁有任何關於國家憲法的權力，而這項權限，正如大家所知，屬於聯邦各成員的典型權限。

最後，關於那些澳門特別行政區與中華人民共和國的聯繫，它們明顯不同於聯邦制和地區制下的有關現象，我們可舉出兩條，一是澳門原有法律中那些與《基本法》相抵觸的就宣佈為非法，二是對《基本法》真實性的解釋。不論是按第145條規定宣佈那些與《基本法》相抵觸的澳門原有法律為非法，還是按第143條規定對基本的解釋權，都是全國人大常委會的專屬權。因此，對於澳門特別行政區的機構，具體指司法機構，沒有絲毫介入或參與的可能性。這種解決辦法，一方面是由於其源於社會主義制度的本身原則，另一方面是由於《基本法》系由中華人民共和國向澳門特別行政區頒佈的。實際上，是中華人民共和國全國人民代表大會制定和通過了該法，所以，可以理解，也是由全國人大通過其常委會，來負責監督澳門特區的各權力機構遵守《基本法》，並維護該

¹⁸ 這種情況甚至在聯邦國家之外也發生，就像在歐盟發生的事情一樣。

¹⁹ 為了表明這個觀點，只需回顧一下美國在稅收方面從雙元聯邦制發展到垂直聯邦制的演變過程，見本人所著《納稅系基本義務》之上述同頁。

法應其有的意義²⁰。

在此情況下，可以得出結論：《基本法》所規定的澳門特別行政區的對外政治結構相當複雜、多樣，以致不能套用聯邦制及／或地區制的模式。事實上，這些為其他情況和時期構思與規劃的模式並不適用於解釋主權行使的更替和一個四百多年歷史鑄成的情況。換言之，就我們所談及的這方面而言²¹，澳門特別行政區表現出了高度的獨創性。

這個獨創性應予以強調，同時，它還在某種程度上與當今世界的現實情況相符。現在，隨著市場的全球化，甚至世界化，必然會出現經濟一體化，人們以這個名義，尋找各樣的國家政治一體化模式²²。這使得一些人聲稱會很快出現一個多族國家，甚或一個世界國家。但我們要問一下自己，假如這樣一種國家已在那兒，就在轉彎處，假如它真的來了，它會永遠存在下去嗎？是的，確實存在如世界貿易組織所聲稱的經濟全球化的傾向，其合理的目的在於確保世界層面的商貿自由。但同樣可以肯定的是，我們現在所見到的跡象是世界的多極化，或者說區域型的“全球化”，例如北美自由貿易協定，南方共同市場以及歐盟。就其自身而言，是拒絕全球化的。

隨後，政治層面的全球化則比經濟層面更加的複雜。政治全球化以一人一票普選的民主國家、尊重基本權利的國家、西方類型的國家作為其支柱。現代國家文化上的深層次差異使得其不能置於共同的名義之下。因此，我們相信差異、獨立及特殊性將繼續是主權國家的標誌，儘管可能會出現多個文化組合極²³。

這讓我們懷疑，被有些人認為是歷史終點的全球化之後是否會很快就會開始非全球化。然而，即使全球化是現代社會的唯一選擇，建立一個世界國家是我們的目的地，我們仍然相信，政治模式的多樣化，也許甚至比現在的更多，仍將是我們這個時代的事實。

²⁰ 關於這些問題，見《未來特別行政區基本法中的澳門法律體制的延續性》第48頁及後頁，喬治·高斯達·奧里維拉著。

²¹ 而且可以肯定的是在許多別的方面。

²² 關於這點，需要指出，事實上，國家政治一體化在很大程度上隨著自發或市場引起的經濟一體化而產生。

²³ 關於國家的未來，見《未來的國家》，由琺夫·甘德拉·馬丁斯指導的研究作品集，1998年由先鋒出版社在聖保羅出版。尤其是，關於一個普遍國家的可行性，參見馬努爾·孔薩維斯·費雷拉·費率所著的《關於未來國家的反思》，第102頁及後頁。

