

澳門特別行政區 基本法與澳門法制建設

孫婉鍾

中國法學會常務副會長，北京大學、中國人民大學、
中國政法大學等校客座教授

1999年12月20日，中國政府恢復對澳門行使主權。澳門回歸祖國，開闢了澳門歷史的新紀元，這是繼香港回歸後中華民族的又一盛事，是完成祖國統一大業和實現中華民族復興的重要里程碑。澳門在經歷滄桑之後回到祖國懷抱，這是中國人民長期艱苦奮鬥和奮發圖強的結果，是中國政治穩定、經濟發展、民族團結的結果，是中國綜合國力不斷增強、國際地位日益提高的結果，同時也是鄧小平先生提出的“和平統一、一國兩制”偉大戰略構想的勝利。

澳門回歸祖國以來，在澳門特別行政區政府的領導下，澳門的政治、經濟、文化等各個方面都顯現出良好的發展勢頭：經濟實現了回升和穩定增長；社會治安狀況明顯好轉，創造了一個有利於長期穩定發展的良好社會環境；澳門獨特的文化繼續保持和發展。與此同時，澳門法律制度的完善也取得了長足進步。基本法的積極推介，使“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針得到社會各界的廣泛認同。適應特別行政區成立後施政的需要，行政長官在一年多的時間內頒佈了眾多的行政法規，立法會也制定了幾十部法律。澳門特別行政區法律制度的發展，受到了澳門特別行政區各界人士的歡迎和稱道。法律的不斷完善和健全為特別行政區的經濟發展、社會穩定和各項事業的開展提出了良好的法律環境和法律保障，經濟的不斷發展和社會的不斷進步也對法律的日益健全提出了新的要求。

這些成績的取得，都與特別行政區政府和各界人士努力貫徹澳門特別行政區基本法是分不開的。可以說，澳門特別行政區基本法貫徹實施

得如何，直接影響和決定著澳門經濟的發展和社會的穩定，影響和決定著澳門特別行政區的未來。

一、基本法是保證澳門特別行政區實行“一國兩制”的重要法律

1987年中葡聯合聲明簽署後，一項重要的工作，便是將中國政府對澳門的基本政策進一步具體化，並用法律的形式確定下來，制定澳門特別行政區基本法被提到重要的議事日程。

1988年4月，七屆全國人大第一次會議通過決定，成立澳門基本法起草委員會。該委員會共有委員48人，由內地和澳門社會各界代表和專家組成，其中內地委員26人，澳門委員22人。起草委員會的成員照顧了澳門的各個方面、各個階層，具有廣泛代表性和高度的專業性，能夠反映澳門各界人士的意見、願望和要求。受起草委員會的委託，澳門地區還成立了由90名澳門社會各界人士組成的基本法諮詢委員會，專門負責收集澳門居民的意見和建議，溝通起草委員會與澳門居民之間的聯繫。據統計，諮詢委員會總共收集意見書840多份，具體意見和建議3380多條。基本法起草委員會內部成立了中央與澳門特別行政區的關係、居民的基本權利和義務、政治體制、經濟文化和社會事務等5個專題小組，分工負責起草工作。

從起草委員會成立到基本法正式公佈，在四年半的歷程中，大致經了結構草擬、調查研究、條文草擬、諮詢意見、討論修改、審議通過等六個階段。1993年3月31日，八屆全國人大一次會議審議通過了澳門特別行政區基本法，同一天，江澤民主席頒令公佈，自1999年12月20日起實施。這部法律的起草組織、起草過程、結構內容，都充分體現了它是一部憲制性法律，是我國法律體系中一部十分重要的基本法。

澳門特別行政區基本法是依據我國憲法，在澳門同胞廣泛參與下，由國家最高權力機關制定的，充分體現了包括澳門同胞在內的全體中國人民的共同意志和根本利益的全國性法律。作為澳門特別行政區的基本法律，基本法既充分體現了“一國兩制”的方針，又從澳門實際出發，符合澳門特點，反映澳門的社情民意。如葡萄牙人成為澳門永久性居民條件的規定，關於特別行政區政府主要官員的任職資格，沒有“無外國居留權”的限制，而行政長官也只是在“任期內不得具有外國居留

權”。立法機關的議員不受國籍限制則保持了澳門原有的做法；關於經濟方面，允許保留私有土地，允許旅遊娛樂博彩業繼續經營，都考慮了澳門的實際情況，充分考慮了澳門的穩定發展的需求等等。

基本法將“一國兩制”方針與澳門的實際緊密結合，既維護了國家主權統一和領土完整，又充分保障了澳門特別行政區的高度自治權，為澳門的未來勾劃了美好藍圖，對保證澳門的長期穩定發展具有相當重要的作用，一年多來的實踐已經充分證明了這一點。

二、嚴格按照基本法的規定辦事，是澳門長期繁榮穩定和發展的重要保證

全面落實“一國兩制”方針，保持澳門的長期穩定發展，是關係到全體澳門居民的切身利益和中華民族根本利益的大事。澳門基本法是中國政府“一國兩制”方針和對澳門各項政策的具體化、法律化，是由我國最高權力機構——全國人民代表大會制定、頒佈的具有普遍約束力的國家法律。早在澳門回歸之前，江澤民主席就指出：“嚴格按照基本法辦事，是澳門平穩過渡、實施‘一國兩制’和保持長期穩定與發展的基本保證。”在澳門特別行政區成立慶祝大會上，江澤民主席再次強調：“中央政府對澳門的方針政策和澳門特別行政區基本法的各項規定，完全符合國家和澳門的根本利益，也符合各國投資者的利益，是澳門長期穩定發展的根本保障。澳門特別行政區基本法是澳門的憲制性文件，也是全國性的法律，不僅澳門要遵守，全國上下都要遵守。”

嚴格按照基本法的規定辦事，就是要從總體和全局上把握“一國兩制”的精神。就“一個國家”而言，澳門特別行政區是國家不可分離的一部分，是直轄於中央人民政府的一個享有高度自治權的地方行政區域。中央人民政府負責管理與澳門特別行政區有關的外交事務和防務，中央人民政府依照基本法的有關規定任免特區行政長官及政府主要官員。澳門特別行政區所享有的高度自治權是國家最高權力機關授予的，並由基本法作出明確規定。澳門特別行政區必須自覺堅持國家統一的原則，禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，維護國家主權和領土完整。就“兩種制度”而言，就是要堅持基本法規定的特別行政區所享有的高度自治權，包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，保持澳門原有的資本主義制度和

生活方式，五十年不變，實行“澳人治澳”、高度自治的原則。澳門特別行政區可以根據基本法的規定自行制定有關政策和法律。除同基本法相抵觸的以外，澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件均予以保留。澳門特別行政區保持自由港地位，實行自由貿易政策，維護和保障澳門的資本主義市場經濟制度。

嚴格按照基本法的規定辦事，堅持依法治澳的要求，各個方面都要樹立嚴格遵守、貫徹執行基本法的自覺意識。澳門特別行政區制定的社會、政治、經濟、行政管理、立法、司法以及有關保障居民基本權利和自由制度和政策，都必須以基本法的規定為依據和準繩；澳門特別行政區制定、修改、廢除任何法律，均須符合基本法的各項規定；司法機關在適用和解釋法律時，也不能與基本法相衝突。任何法律和個人都不能享有凌駕於基本法之上和超越於基本法之外的特權。澳門特別行政區政府以及中央政府各部門、各地方以及全國各族人民都要維護基本法，遵守基本法。基本法規定了在特別行政區實行的基本政治制度、經濟制度和社會制度，規定了中央與特別行政區的關係，規定了特別行政區居民的權利和自由，其法律地位高於特別行政區的其他所有法律。嚴格按照基本法的規定辦事，是澳門長期穩定和發展的重要保證。

三、完善澳門法律制度是保障基本法順利貫徹實施的重要條件

按照基本法的規定，澳門回歸後，澳門特別行政區立法會享有廣泛的立法權。澳門特別行政區有著不同於大陸和香港特別行政區的自己單獨的法律體系，繼續保持大陸法系的特點。

澳門基本法對立法機關所作的規定，保證了澳門特別行政區立法權的充分行使。澳門原有法律的繼續保留，賦予澳門法律完善的廣闊空間。澳門基本法第2條規定：澳門特別行政區享有立法權；第71條第1項規定“澳門特別行政區立法會依照本法規定和法定程序制定、修改、暫停實施和廢除法律”。根據基本法的規定，立法會制定法律的依據，就是澳門基本法。立法會制定的法律只要符合基本法並依照法定程序，均屬有效。

符合基本法，既要符合基本法規定的立法權限，也要符合基本規定的立法程序。根據基本法的規定，立法會的立法權限包括兩部分：一是

澳門特別行政區自治範圍內的事項。即除國防、外交和按基本法規定屬於中央管理的事項以外，都屬於澳門特別行政區自治範圍內的事項，立法會都有權進行立法，包括刑事、民事、商事等各方面的法律。二是根據澳門基本法第18條第2款規定，“全國性法律除列於本法附件三者外，不在澳門特別行政區實施。凡列於本法附件三的法律，由澳門特別行政區在當地公佈或立法實施。”因此，對列入澳門基本法附件三的有關國防、外交和按基本法規定不屬於澳門自治範圍內的全國法律，除在當地公佈直接實施外，有些需要立法會立法實施。因此，立法會的立法權限於基本法規定屬於澳門自治範圍的事項。當然，涉及國防、外交和按基本法規定不屬於自治範圍的事項，立法會不能自行立法，而只能為保證全國性法律在澳門特別行政區實施進行某些適應性立法。

此外，根據澳門基本法規定，立法會還可以參與提出修改澳門基本法的決議。基本法第144條規定：“本法的修改權屬於全國人民代表大會”，“本法的修改提案權屬於全國人民代表大會常務委員會、國務院和澳門特別行政區。澳門特別行政區的修改議案，須經澳門特別行政區的全國人民代表大會代表三分之二多數、澳門特別行政區立法會全體議員三分之二多數和澳門特別行政區長官同意後，交由澳門特別行政區出席全國人民代表大會的代表團向全國人民代表大會提出。”這一規定的目的，“是使所提出的議案能得到澳門各界的廣泛共識，表明對基本法的有關條文的修改已經得到澳門社會的普遍贊同。”¹

總之，澳門特別行政區的立法權限是非常大的。雖然也受到一定的限制，但這種限制的範圍是非常有限的，而且在受到限制的範圍內也有一定的適應性立法空間。

需要注意的是，根據基本法的規定，行使立法權是立法會的主要職權，但立法權並不完全由立法會單獨享有，行政長官也享有一部分立法權，即簽署公佈權和發回重審權。按照基本法第50條之規定，行政長官有權決定政府政策，發布行政命令，制定行政法規並頒佈執行，這些也是法律規範。基本法的這種規定，體現了在澳門特別行政區行政主導的體制，有利於行政長官和行政機關因應社會經濟情況的發展變化而適時採取行政措施。當然，“法律高於並優先於行政法規。補充性行政法

¹ 楊靜輝等著《澳門基本法比較研究》，第131頁。

規自不待言，就是獨立行政法規也不可以牴觸法律，更不得變更及明示或默示地廢除法律。”²這也是行政權與立法權或者說是行政長官與立法會權力配置和相互之間職權關係的不同。

四、以基本法為依託，構建具有澳門特色的法律體系框架，不斷推進澳門特別行政區的法律制度建設

當今世界，經濟要發展、社會要穩定、文化要繁榮，離不開法律的健全和發展。法律建設也是一項系統工程，在澳門，更是一項長期、繁重的任務。要構建體現“一國兩制”原則，符合澳門具體情況、從而促進澳門進一步發展的法律體系，任重道遠，還需要付出長期不懈的努力。

澳門基本法是規定澳門特別行政區根本制度的法律，是“憲制性”法律，是澳門特別行政區各項立法的基礎。在澳門特別行政區的整個法律體系中，它處於基礎和主導地位。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、立法和司法制度，以及有關政策，必須以基本法的規定為依據。澳門特別行政區的任何法律、法規和其他規範性文件，都不得與基本法相牴觸。這是澳門特別行政區立法工作中必須堅持的一項基本原則。

與此同時，澳門要穩定、要發展，還必須以基本法為依託，圍繞基本法，以“一國兩制”為指導思想，保持大陸法系的特點，建立符合澳門特別行政區特點的法律體系框架。雖然在澳門後過渡期，法律本地化的工作在各方努力下有所推進，如歷經十載，卷帙浩繁的五大法典被譯成中文，並作了某些修改。澳門本地也制定了一些法律。這些是澳門回歸後原有法律得以保留和繼續施行的重要方面。有學者認為，《澳門刑法典》、《澳門刑事訴訟法典》、《澳門民法典》、《澳門民事訴訟法典》和《澳門商法典》的相繼頒佈實施，“意味著澳門法律本地化工作在程序上已經完成。未來澳門特別行政區法律制度的基礎和模式已經確定，澳門法制即將或者已經進入一個新的歷史時期。”³法律本地化雖

² 馮文莊：《基本法實施初期點滴》，原載《澳門大學法學院學生會成立十周年特刊》。

³ 米健在《澳門民法典》（中國政法大學澳門研究中心、澳門政府法律翻譯辦公室編）的前言。

然必須中文化，必須改變澳門98%居民為中國居民而法律語文即一直為葡文的狀況。但中文化不等同於本地化。所以，有些法律雖然繼續保留下來，但其中有些內容同澳門社會不相適合的，仍需進行修改。正如有人指出的那樣，應當認識到“澳門法律本地化是一項難巨和複雜的工作”，“要深化法律本地化的成果，尚須大家繼續努力。”⁴ 澳門回歸以後，原有適用的葡萄牙的法律失去了效力，這些空白需要補充。同時，適應澳門特別行政區不斷發展的需要，也還有諸多新的法律法規需要制定。因此，構建具有澳門特色的法律體系框架，提到了議事日程。

要制定切實可行的立法規劃。根據澳門特別行政區的發展戰略，按照輕重緩急的原則制定立法規劃，使立法工作能夠有計劃地進行，急需的先立，條件成熟的先立。制定立法規劃，是指對需要的立法項目作出統一、具體的部署和安排，是立法機關依據特區的方針政策、國民經濟和社會發展計劃，在進行立法預測，所作的一定時間內的立法目標、措施和步驟的部署和安排。“制定立法規劃的目的在於使立法工作有組織、有計劃、有步驟地進行，從而使立法工作科學化、系統化。”⁵ 要使制定的法律有利於澳門的繁榮、發展、穩定，有利於澳門多元化文化的發展，更加充分合理地利用澳門的文化遺產，有利於澳門經濟結構的調整和轉型，發展外向型經濟特點，有利於促進與外界特別是歐洲的聯絡，發揮獨立關稅區的優勢等等。總之，立法規劃必須以基本法為依據，充分反映澳門的發展需要和特色。

立法工作中，必須堅持“一國兩制”的方法。要貫徹保持澳門原有的資本主義制度和生活方式五十年不變的基本政策。這是澳門長期穩定和繁榮的必備條件。基本法明確規定，“澳門特別行政區實行資本主義制度，以法律保護私有財產權。”這是必須堅持的一項原則。立法工作中，必須貫徹一系列發展澳門經濟的特殊政策，如繼續實行自由的貨幣金融政策，實行自由貿易政策，保障貨物、無形財產和資本自由流動，根據本地整體利益自行制定旅遊娛樂業的政策。立法工作必須有利於保持澳門的文化特色，發揮東西文化交流重要渠道的作用。立法工作必須始終維護澳門居民的權利主體地位，為公民權利的實現創造條件。

⁴ 沈振耀為《澳門民法典》（中國政法大學澳門研究中心、澳門政府法律翻譯辦公室編）所寫序。

⁵ 李步雲、汪永清《中國立法的基本理論和制度》，第145頁。

在制定新的法律法規時，既要處理好與基本法以及原有法律法規的關係，也要充分注意保持澳門大陸法系的特點，充分體現澳門特色。有學者指出，“如果澳門不能保持及發展自己的法制，事實上就沒有‘一國兩制’，就不可能達到基本國策的預期效果。”⁶ 這是有道理的。當然，也要指出的是，“一國兩制”的內涵之一，就是准許外國留下的制度在不牴觸基本法的條件下繼續存在。

在立法過程中，要注意集思廣益，廣泛聽取社會各界的意見和建議，包括各種不同意見。建立一種協商、諮詢的機制，充分發揚立法民主，使法律法規更加貼近實際，能夠反映社情民意。要建立立法聽證制度，通過諮詢有關專家的意見，保證法律法規的科學性、可操作性和前瞻性，提高立法工作的透明度。同時，要注意立法過程中相關法律法規的銜接問題。

研究立法程序是健全特別行政區法律體系的需要，是使立法活動科學化、規劃化的需要，是維護法制統一的需要，也是提高立法機關工作效率的需要。要注意作好現有法律的法典編纂工作，逐步建立門類齊全、結構合理、排列科學的法律法規體系。相比較而言，澳門地區面積較小，人口較少，法律資源相對不足，充分運用好現有的法律資源是十分必要的。在工作層面上，相關部門要建立溝通協商機制，充分保證法律法規的協調統一是十分必要的。

準確把握立法時機，是完善澳門特別行政區法律制度必須注意的一個問題。“立法者的作用不是迴避社會經濟生活中提出的問題，而是用法律手段對這些問題進行調整”，“立法者要考慮立法時機的問題，通過對各種條件的分析進行科學的立法預測。”⁷ 立法預測就是對各種變化發展的社會關係所產生的對立法客觀需要進行測定，從而把握立法的新趨勢、新動向。澳門處於轉型期，新的情況和問題需要制定新的法律加以規範和調整的，要不失時機的抓緊進行。

法貴在行。對已經頒佈施行的法律，應當跟進了解其實施情況，並針對在經濟、社會發展中不斷出現的新情況、新問題，按照法定程序對原有法律進行必要的修正。

⁶ 米萬英：《行政法規與授權立法》，原載《澳門檢察》。

⁷ 孫婉鐘：《立法法教程》，第178頁。

加速立法步伐固然重要，然而改善及提高立法素質更為重要。在抓緊立法工作同時，注意立法質量，使出台的法律符合實際，切實可行，是立法工作中必須注意的一個重要問題，也是完善澳門法律制度中必須注意的一個重要問題。

