

澳門基本法規定的一國和兩制制度

劉高龍

澳門大學法學院副院長、教授

1993年3月中華人民共和國全國人民代表大會通過的、“澳門特別行政區基本法”（以下簡稱基本法）是澳門特別行政區賴以建立和政權組成的根本法，是規定澳門特別行政區政治制度、多種社會制度和居民權利和義務的基本法律，它的效力高於澳門特別行政區本身法律。基本法的核心是關於一國兩制的規定，是“一國兩制”偉大方針政策的體現和法律條文的具體化。因此學習好基本法關於一國兩制的規定以及一國和兩制的關係是非常重要的。

一、基本法關於一國的規定

“一國兩制”是中國政府為解決香港、澳門和台灣問題，實現祖國和平統一的一項英明的基本國策，為了將這一方針政策付諸實施，就需要將它制定為具體明確和可執行的法律規範。基本法正是“一國兩制”法律上的體現和保障，“一國兩制”言簡意賅，意味深長。簡而言之，一國是指國家行使主權和領土的完整統一；“兩制”是指澳門特別行政區繼續實行原有的資本主義制度保持原有的生活方式和實行高度的自治。

澳門基本法在下列方面的規定都體現了一國原則。

1. 基本法第1條規定：“澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分”。這就明確說明澳門是中國領土，屬於中華人民共和國行使主權的疆土。第12條規定：“澳門特別行政區……直轄於中央人民

政府”。

2. 基本法規定由中央人民政府在澳門統一管轄屬於主權範圍的事項。

基本法第 13 條規定：“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”。第 14 條規定：“中央人民政府負責管理澳門特別行政區的防務”。外交和國防涉及到國家的主權和國家整體利益，在各國都是由中央政府統一管轄和處理。

澳門特別行政區盡管享有高度的自治地位，但也不能對有關澳門的外交和防務行使管轄權。“澳門特別行政區享有獨立的司法權和終審權”，但“對國防、外交等國家行為無管轄權”（基本法第 19 條）。由於與外國建立領事關係和簽訂互免簽證協議都屬於國家的對外關係，基本法因此規定：“外國在澳門特別行政區設立領事機構或其他官方、半官方機構，須經中央人民政府批准”（基本法第 142 條）。澳門特別行政區政府同有關國家和地區談判和簽訂互免簽證協議由中央人民政府協助辦理或必須取得中央人民政府授權（基本法第 140 條）。

3. 澳門特別行政區和機關領導人和主要官員必須由中國公民擔任。基本法規定特別行政區行政長官、各司司長、廉政專員、審計長、警察部門和海關主要負責人，特別行政區行政會的委員，立法會主席和副主席，終審法院院長和檢察長都必須由澳門永久居民中的中國公民擔任（第 46 條、57 條、63 條、72 條、88 條和 90 條），並且在就職時必須宣誓效忠中華人民共和國（第 102 條）。中央人民政府對澳門特別行政區行政長官、政府主要官員和檢察長有任免權（第 15 條）。特區行政長官對中央人民政府和澳門特別行政區負責（第 45 條）。

4. 全國人民代表大會常務委員會專門享有對澳門基本法的解釋權。並對澳門特別行政區立法機關制定的法律行使一定程度的監督和審查。基本法第 17 條規定，“澳門特別行政區立法機關制定的法律須報全國人民代表大會常務委員會備案，備案不影響該法律的生效”，“全國人民代表大會常務委員會……如認為澳門特別行政區立法機關的任何法律不符合本法關於中央管理的事務及中央和澳門特別行政區關係的條款，可將有關法律發回，但不作修改。經全國人民代表大會常務委員會發回的法律立即失效”。

根據基本法第 18 條，當澳門特別行政區內發生澳門特別行政區政府不能控制的危及國家統一或安全的動亂時，全國人民代表大會常務委

員會可決定澳門特別行政區進入緊急狀態。在此情況下或者當國家對外處於戰爭狀態，中央人民政府可決定將有關的全國性法律在澳門特別行政區實施。

5. 澳門特別行政區必須維護國家統一和中央政權。基本法第23條規定，“澳門特別行政區應自行立法禁止任何叛國、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，禁止外國的政治性組織或團體在澳門特別行政區進行政治活動，禁止澳門特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫”。

1987年4月鄧小平會見香港特別行政區基本法起草委員會委員時指出：“中國統一是全中國人民的願望，是一個世紀以來中華民族的共同願望……以‘一國兩制’解決香港、澳門問題，確定了它們是中國的一部分。……一切都不變，只有一條，必須確定是中國的地方。”澳門基本法中關於“一國”的規定反映了包括廣大澳門居民在內的整個中華民族長久的心願，使澳門佔95%以上的居民掃除了長期在政治上受外人統治的屈辱，成為管治澳門的主人。

二、基本法中關於兩制的規定

澳門基本法關於“兩制”的規定佔很大篇幅。一是總的概括性規定澳門特別行政區實行的社會制度不同於中國內地，二是具體規定澳門特別行政區享有高度的自治地位，實行不同的政治制度，各項經濟和社會制度。

基本法第5條規定：“澳門特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變”。中華人民共和國是社會主義國家，中國內地實行的是社會主義制度。澳門特別行政區可長期實行原來的資本主義制度。基本法第5條指的社會主義制度和資本主義制度中的制度廣泛地包括政治制度，生產資料所有制、經濟、法律、社會和文化制度。

在政治制度方面，中華人民共和國憲法的根本原則即堅持中國共產黨領導、堅持馬克思列寧主義、毛澤東思想，堅持人民民主專政和堅持社會主義道路四項基本原則不適用於澳門特別行政區，中國內地地方政權組織和制度不適用於澳門特別行政區，黨和國家在每個階段提出的總任務總路線不適用於澳門特別行政區。澳門特別行政區可以有不同的政

權組織、選舉制度甚至政黨制度。

在生產資料所有制方面，中國內地現在處於社會主義初級階段，因此在法律規定範圍內允許個體經濟和私營經濟存在（中華人民共和國憲法序言和第11條），但“中華人民共和國的社會主義經濟制度的基礎是生產資料的社會主義公有制，即全民所有制和勞動群眾集體所有制”（中華人民共和國憲法第6條）。澳門特別行政區實行的是原有的資本主義私有制。基本法第6條規定：“澳門特別行政區以法律保護私有財產權”，這同西方國家憲法和憲法性文件中宣佈私有財產神聖不可侵犯的精神是一致的。

在經濟制度方面，中國內地現在實行的是社會主義市場經濟。澳門特別行政區實行的是原有的資本主義市場經濟和自由經濟。

在法律制度方面，澳門特別行政區基本適用回歸前的現有法律，並且其司法制度與內地也非常不同。

在社會和文化制度方面，澳門特別行政區實行的是不同於內地的教育、文化和宗教等方面制度。

此外，澳門特別行政區可保持原先的生活方式，而其中一些生活方式在內地是為法律所禁止的。

基本法規定澳門特別行政區保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變，主要是指中央人民政府不會將內地實行的各項社會制度強加於澳門特別行政區，澳門特別行政區不必仿效和遵從內地的社會制度，可以長期保持澳門居民已經熟悉和習慣的社會制度和生活方式。基本法規定的“五十年不變”不是指回歸前實行的各項社會制度和法律制度僵化地一成不變。在任何一個國家和地區的政治社會制度都是在根據實際變化的情況經常需要調整和演變的。在遵循澳人治澳的原則下，對原先的社會制度包括法律制度審時度勢作出符合最廣大澳門居民利益的調整和變化是必要的。如果把基本法中規定的“不變”，理解為墨守成規，肅規曹隨，動輒得咎，反對任何調整和改革，這種態度是不可取的。

三、澳門特別行政區享有高度的自治地位

與內地地方政府相比，澳門特別行政區享有高度的自治地位，這也是“兩制”的一個重要體現。在中國行政區劃裏，特別行政區是與省、

自治區和直轄市並列的行政區域。要了解澳門特別行政區的高度自治地位，先要了解中國內地省、自治區和直轄市的情況。

1. 先講省和直轄市的行政地位。

省和直轄市都是直隸於中央的一級行政區域。省和直轄市政府是地方國家行政機關¹。這是與葡萄牙不同的。葡國實行地方分權制（decentralization），地方權力組織都屬於地方自治團體²。中國的省和直轄市政府管轄的事項既包括地區性國家事務，也包括地方性事務。省和直轄市政府內的廳局級行政機關通常分為三類：一是經國務院批准設置的作為省和直轄市政府組成部份的工作部門，與國務院的部和委相對應；二是中央主管部門設置於省和直轄市的派出機關；三是根據省和直轄市自身需要設置的機關。這些廳局級機關一般有一百個左右³。

省和直轄市政府直接在國務院領導之下。憲法第 89 條第 4 款規定：國務院“統一領導全國各級國家行政機關的工作，規定中央和省、自治區、直轄市的國家行政機關職權的具體劃分”，“中國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法”第 48 條規定，“全國地方各級人民政府都是國務院領導的國家行政機關，都服從國務院”。省政府各廳局機關既要服從省長的領導，也要服從國務院相應部委的領導，即所謂受雙重領導。根據法國行政法學理論，權力下放制（deconcentralization）中有垂直式權力下放和平面式權力下放。中國地方行政組織很像上面提到的兩種權力下放方式的結合。

中國實行中央集權制是有其歷史和文化傳統的。中國雖然是個多民族國家，但佔人口百分之九十五的是漢族，由於絕大多數人口有共同的語言和文化，容易採取中央集權的單一制國家。中央集權制在中國已有幾千年歷史，中國歷代皇朝和政府都追求建立中央的絕對權威，在全國實行統一管轄權。在中國這樣一個人口眾多，幅度廣大的國家，中央集權制能有效地防止國家分裂，保持國家的穩定和鞏固。

中華人民共和國政府實行中央集權制，除了政治經濟歷史和文化的原因外，也受到馬克思列寧主義的影響。恩格斯說“集權是國家的本

¹ 中華人民共和國憲法第 105 條。

² 葡萄牙共和國憲法第 237 條和 238 條。

³ 參見“中國地方國家機構概要”第 170 頁，法律出版社，1989 年。

質，國家的生命基礎”，是“國家的一條原則”⁴。列寧說：“中央集權制的大國是從中世紀分散狀態走向將來全世界社會主義統一的一個巨大的歷史步驟，……沒有也不可能有其他走向社會主義的道路”⁵。

中央集權制是比較適合中國國情的。但是在中央集權制下，中央和地方的權力如何劃分？權力下放到甚麼程度？是一個十分微妙且又極為重要的問題，如果中央政府權力過於集中，就不能很好地照顧到地方的利益和特點，影響地方當局的積極性。自1949年至1978年，中國政府曾幾次進行過權力下放的嘗試，但最後地方的權力還是受到很大的限制。中央高度地集權，地方被動地依附於中央，國家利益代替地方利益。自1978年後，中國政府推行政治改革，賦予地方國家機關較多的權力。這包括省和直轄市向中央上繳的財政實行包干制，擴大地方的財政權。確定中央稅收、地方稅收以及中央和地方共享的稅收。地方政府有物價管理權，工資調整權。中央將一部份國有企業給地方管理。賦予省和直轄市對廳局級領導有任免和調動權。由於這些改革措施，地方政府的權力增多了，積極性擴大了，但這是在中央集權制下作有限的權力下放。因為賦予省和直轄市政府多大權力，決定權由中央掌握。

2. 民族自治區

中國除漢族外，有五十五個少數民族。1949年9月頒佈的作為中華人民共和國臨時憲法的“中國人民政治協商會議共同綱領”第51條規定：“各少數民族聚居地區，應實行民族區域自治，按照民族聚居的人口多少和區域大小，分別建立各種民族自治機關”。中國憲法第120條規定，“民族自治地方的自治機關是自治區、自治州、自治縣”。自治區是與省和直轄市平行的行政區域，直接隸屬於中央。現在中國共有五個自治區，即：內蒙古自治區、寧夏自治區、廣西自治區、新疆自治區和西藏自治區。

根據中國憲法和1984年5月頒佈的“中華人民共和國民族區域自治法”的規定，民族自治區在自治權方面有以下特點：

1. 自治區主席由實行區域自治的民族的人民擔任；

⁴ 《馬克思恩格斯全集》第四十一卷，第396至397頁，中文版。

⁵ 《列寧全集》第二十卷，第二十九條，中文版。

2. 自治區人民代表有權依照當地民族的政治、經濟和文化的特點，制定自治條例和單行條例，報請全國人民代表大會常務委員會批准後生效；
3. 對於中央國家機關的決議、決定、命令和指示，如有不適合民族自治地方實際情況的，自治區可以報經中央國家機關批准，變通執行或者停止執行；
4. 凡是依照國家財政體制屬於民族自治地方的財政收入，由民族自治區自主安排使用。收入不敷支出的，由中央財政機關補助；
5. 組織本地方維護社會治安的公安部隊；
6. 自主管理本地方的教育、科學、文化、衛生、體育事業，保護和管理民族的文化遺產，發展和繁榮民族文化；
7. 使用當地通用的一種或幾種語言文字。

民族自治區除了自治特點外，其行政地位基本上是與省和直轄市相同的。“地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法”第48條規定，民族自治區政府是國務院統一領導的國家行政機關，都服從國務院。民族自治區政府內的廳局級機關既要服從自治區主席領導，也是接受國務院各部委的領導。

3. 特別行政區

特別行政區是為了解決香港、澳門和台灣問題而設立的新的行政區劃。中國憲法第31條規定，“國家在必要時得設立特別行政區”。由於香港和澳門分別在英國和葡萄牙長期管治之下，兩地的居民對兩地現行的社會制度、法律制度和生活方式比較習慣，為了使政權平穩地過渡，中國領導人設想了“一國兩制”的模式。中國在恢復行使對香港和澳門的主權之後，在兩地各設立特別行政區。

下面根據1987年中葡聯合聲明和1993年通過的“澳門特別行政區基本法”，並從與省和直轄市比較的角度，分析澳門特別行政區的高度自治地位。

1. 澳門特別行政區行政長官是在當地通過選舉或協商產生，由中央政府任命。根據基本法附件一，行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會依照基本法選出，由中央人民政府任命。2009年以及以後的

行政長官可能會通過更加廣泛的選舉產生。可見，澳門居民及其民意代表對行政長官的人選有基本決定權。省、直轄市和自治區的行政首長的產生辦法有所不同。根據憲法第 101 條和“地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法”第 8 條，省長、副省長、直轄市市長、副市長、民族自治區主席、副主席由省、直轄市和自治區人民代表大會選出。但是另一方面，他們屬於中央管理的幹部範圍。地方在建議中央任免省、直轄市和自治區行政首長之前，應徵求分管的中共中央領導和國務院總理的意見。並且，中央在緊急情況下可決定地方領導幹部的人選⁶。

基本法第 46 條規定，特別行政區行政長官由在澳門居住滿二十年的澳門永久居民中的中國公民擔任。但在中國內地，法律沒有規定省和直轄市行政首長必須是當地居民。

2. 澳門特別行政區實行財政獨立。財政收入全部由特別行政區支配，不上繳中央⁷。內地的省和直轄市每年必須上繳到中央政府一定數量的財政收入。至於民族自治區，當財政收入多於支出時，須定額上交中央，當收入不敷支出時，由中央政府給予補助⁸。

3. 澳門特別行政區有權自行制定貨幣金融方面的政策，自行發行貨幣，不實行內地的外匯管制政策。特別行政區是單獨的關稅地區⁹。

4. 澳門特別行政區建有自己的警察部門，其組織體系和運行制度完全不同於內地的公安部門。

5. 澳門特別行政區無外交權，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，但是中央人民政府授權澳門特別行政區自行處理有關的對外事務¹⁰。澳門特別行政區可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、科技、體育等適當領域以“中國澳門”的名義，單獨地同世界各地、各地區及有關國際組織簽訂有關協議¹¹，可以以中央人民政府允許的身份參加以國家為單位的國際組織和國際會議¹²。

⁶ “當代中國政府” 鄭宇碩、謝慶奎，第 420 頁，香港天地圖書，1992 年。

⁷ 澳門特別行政區基本法（以下簡稱基本法）第 104 條。

⁸ 地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法第 33 條。

⁹ 基本法第 107 條、108 條、109 條和 120 條。

¹⁰ 基本法第 13 條。

¹¹ 基本法第 136 條。

¹² 基本法第 137 條。

6. 澳門特別行政區享有立法權¹³。除了國防和外交事項外，特別行政區立法會可就自治範圍內的所有事項進行立法，甚至可以制定本地的刑法典、民法典和訴訟法典等。由於實行一國兩制，特別行政區立法會通過的法律和特別行政區政府制定的行政規章，可以不同於內地的法律制度。相反，省、直轄市和自治區人民代表大會制定的地方性法規不得同憲法、法律和國務院的行政法規相牴觸¹⁴。

7. 澳門特別行政區享有獨立的司法權和終審權¹⁵。特別行政區法院除涉及國防、外交等國家行為外的所有案件均有審判權。特別行政區有自己獨立的法院和檢察院系統，不隸屬於中國內地的司法組織。

由此可見，澳門特別行政區的行政地位是與內地省、直轄市和民族自治區不同的。特別行政區的自治權大大高於內地省、直轄市和民族自治區。但是中國仍然是單一制國家。特別行政區是中國的一個行政區劃，是中國不可分割的組成部份。特別行政區的地位以及享有自治的程度畢竟是由中央政府根據實際情況和需要決定的。

一國和兩制之間的關係是辯證的統一。“一國”是“兩制”的前提，“兩制”不得與一國對立。如果過分強調“一國”，忽視“兩制”，會抹煞特別行政區的特點及其高度自治地位，造成社會不安。相反，如果過分強調“兩制”，就會忘了“一國”之本，損害國家的主權和統一。

在澳門基本法實施近兩年的時候重溫基本法，更進一步相信基本法關於一國兩制的規定極具遠見非常正確。自澳門基本法實施以來，中央人民政府和澳門特別行政區政府都嚴格地遵循基本法關於一國兩制的規定。中央對澳門統一行使國家主權，旗幟鮮明。對於屬澳門特別行政區自治範圍內的事項，中央和國內各省市政府不予干預，態度明確。

澳門特別行政區基本法實施近兩年時間所取得的成績有目共睹。中央和澳門特別行政區對澳門基本法的正確實施和堅決貫徹落實基本法的決心，得到澳門居民和國際社會的稱讚。

¹³ 基本法第 17 條。

¹⁴ 地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法第 7 條。

¹⁵ 基本法第 19 條。

