

完善基本法 實施機制

（學術研討會論文集）



澳門理工學院一國兩制研究中心 出版

“一國兩制”文庫 No. 44

完善基本法實施機制 (學術研討會論文集)



澳門理工學院一國兩制研究中心 敬贈

Com os Cumprimentos do

Centro de Estudos de Um País, Dois Sistemas, IPM

With Compliments of

One Country Two Systems Research Center, MPI

澳門理工學院一國兩制研究中心 出版

完善基本法實施機制 (學術研討會論文集)

主 編：楊允中、冷鐵勛

責任編輯：何曼盈

封面設計：力高廣告策劃有限公司

電郵地址：CEUPDS@ipm.edu.mo

出 版：澳門理工學院一國兩制研究中心

印 刷：南海印刷廠

規 格：15.5cm×22cm

版 次：2016 年 12 月第一版

印 數：800 本

定 價：澳門幣 60 元

ISBN 978-99965-2-132-4

版權所有，翻印必究



會議代表合影



政府官員、社會各界人士出席研討會



澳門理工學院李向玉院長致歡迎辭



來自北京、上海、廣州、杭州及本澳的專家學者相繼發表論文



政府官員、社會各界人士認真聆聽學者發言



全國人大代表林笑雲大律師(前右 1)全程關注會議



澳門理工學院教授楊允中闡述新形勢下“一國兩制”實踐



年輕學者周挺(左 1)有獨到見解

序

李向玉*

完善與基本法實施相關的制度和機制，是中央對新時期港澳工作的一項具體要求。港澳基本法實施以來，建立了一系列與之相關的制度和機制，為全面準確理解和貫徹“一國兩制”方針和基本法提供了有力保障。隨着“一國兩制”實踐的不斷發展以及基本法實施的不斷深入，必然要求繼續完善與基本法實施相關的制度和機制，特別是要着眼於港澳的長治久安，把基本法規定的屬於中央的權力行使好，使中央和特別行政區的關係切實納入法制化、規範化的軌道運行。

香港和澳門回歸祖國分別有近 19 年和 17 年的時間。實踐充分證明，“一國兩制”不僅是解決歷史遺留的香港問題和澳門問題的最佳方案，也是香港澳門回歸後保持長期繁榮穩定的最佳制度安排。作為一項嶄新事物，“一國兩制”沒有任何先例可循，我們在實踐中難免會遇到一些矛盾，其中一些深層次矛盾總是要經過一段時間才會逐漸顯現出來，這有其客觀必然性。我們不能因此就對“一國兩制”產生懷疑、動搖甚至否定。正如全國人大常委會張德江委員長前不久視察香港時所講的那樣，沒有過不去的火焰山，我們有智慧有能力解決“一國兩制”實踐中遇到的問題。

當前，受內外經濟環境的深刻調整和變化，港澳正處於發展的關鍵時期，挑戰與機遇並存。港澳兩個特別行政區都要抓住國家全面深化改革的重大機遇，不斷鞏固和提升自身的競爭優勢，努力解決經濟社會運行中存在的突出問題，進一步彰顯“一國兩制”的強大生命力。目前，澳門特區政府正在有序推進五年發展規劃、博彩業中期檢討、《立法會選舉法》修訂諮詢等工作。為把澳門的“一國

* 澳門理工學院院長

兩制”實踐之路走穩、走實、走遠，需要特區政府、社會各界人士共同努力。

一國兩制研究中心作為澳門理工學院的一個專業學術單位，始終堅持為全面落實“一國兩制”服務、為推動依法施政服務、為澳門特區的發展與進步服務的宗旨，每年都舉辦相關的學術研討會，為港澳台與內地的專家學者研討“一國兩制”和基本法提供一個交流平台。這次一國兩制研究中心舉辦的“完善基本法實施機制”學術研討會，邀請到了內地來自北京、上海、杭州、廣州等地的專家學者，與澳門本地學者就共同關心的中央對特別行政區的權力行使以及特別行政區高度自治範圍內事務的制度建設與完善等話題進行廣泛而深入的探討。我相信，通過與會專家學者的共同努力，一定能為推動基本法的順利實施，保持港澳長期繁榮穩定作出有意義、有價值的推動。

目錄

序.....	李向玉	VII
I. “一國兩制”與憲政意識		
略論澳門特區行政長官的法律地位和產生方式.....	任 進	2
憲政意識與“一國兩制”正確實踐.....	楊允中	15
論中央管治權及其制度構建.....	駱偉建	24
憲法視角下的國家認同與中央對香港特別行政區 的治理.....	陳永鴻	39
中央對特別行政區直接行使權力的分類研究.....	許 昌	48
“一種很特殊的例外” ——對基本法確立的主權結構的一種刻劃.....	翟小波	66
澳門特別行政區管轄區域法律問題探討.....	王 禹	83
特別行政區宣誓效忠制度探析.....	江 華	90
II. 澳門“一國兩制”成功實踐繼續深化		
論澳門非政權性市政機構的設立.....	朱世海	110
對澳門市政機構設置問題的一些觀察.....	李燕萍	122
基本法審查機制初探.....	姬朝遠	132
論中央監督權的分類.....	周 挺	141
中央指令權實施初探——以澳門特區為例.....	張 強	150
法律解釋的基本理論與基本法的解釋問題.....	宋 杰	161
III. 依法施政與法律完善		
中國內地與澳門區際刑事司法協助面臨的主要困境 及其解決.....	宋錫祥	174

《五年發展規劃》與配套法律法規的建設.....	蔣朝陽	197
論澳門博彩監管中的“暫時行政介入”		
——基於大陸行政法制的視角.....	駱梅英	205
完善澳門博彩業的監管		
——澳門博彩業中介人及其合作人的管理.....	邱庭彪	217
加強及完善澳門博彩業監管的幾個主要問題.....	王長斌	228
澳門社團活動中競選宣傳的法律規制.....	冷鐵勛	240
跋：“怎麼看”三則.....	楊允中	250

I “一國兩制”與憲政意識

略論澳門特區行政長官的法律地位和產生方式

任 進*

1999年12月20日，中國對澳門恢復行使主權，設立澳門特別行政區(以下簡稱“澳門特區”)，並根據《中華人民共和國憲法》和《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》(以下簡稱《澳門基本法》)，授權澳門特區實行高度自治。

按照《澳門基本法》的規定，行政長官既是特區的首長，也是特區政府的首長。澳門特區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央政府任命。《澳門基本法》及其附件和全國人大常委會有關決定，不僅規定了澳門特區的政治體制，也為澳門的民主發展指明了方向。

一、澳門特區政治體制下行政長官的法律地位

按照“一國兩制”的方針、《中葡聯合聲明》和《澳門基本法》的規定，不在澳門實行社會主義的制度和政策，因此，澳門特區不實行內地的人民代表大會制，但也沒有採取西方國家的“三權分立”制，而是確立了“行政主導、司法獨立、行政機關和立法機關既相互配合又相互制約”(以下簡稱“行政長官負責制”)的政治體制。

地方行政長官，即對特定地方的政治與行政事務負主要責任的長官，是地方政治與行政事務的主要領導者或執行者。澳門特區行

* 國家行政學院法學部教授、博士生導師

政長官作為特區和特區政府的首要人物，代表澳門特區，領導澳門特區政府。與澳門其他機構相比，行政長官的作用更大，更能反映澳門特區和特區政府的全貌，影響澳門特區的發展走向。

《澳門基本法》第 47 條規定，“澳門特別行政區行政長官是澳門特別行政區的首長，代表澳門特別行政區。澳門特別行政區行政長官依照本法規定對中央人民政府和澳門特別行政區負責”。第 62 條規定，“澳門特別行政區政府的首長是澳門特別行政區行政長官”，第 50 條規定，澳門特區行政長官“領導特別行政區政府”。在澳門特區行政長官負責制下，行政長官“一身二任”，具有雙重屬性。

（一）作為澳門特別行政區首長

作為澳門特區的“第一公民”，行政長官是澳門特區的首長和澳門特區的代表。除了履行政府首長的職能、領導澳門特區政府外，澳門特區行政長官的職能，主要體現在以下幾個方面。

其一，中國恢復對澳門行使主權後，即授予澳門特區以高度自治權。行政長官作為澳門特區的首長，在中央與澳門特區關係中，代表澳門特區，並處理中央授權處理的對外事務和其他事務，執行中央政府就基本法規定的有關事務發出的指令。行政長官還提名並報請中央政府任命或建議免除廉政專員、審計長，依法頒授澳門特區獎章和榮譽稱號等。

其二，行政長官簽署立法會通過的法案，公佈法律；簽署立法會通過的財政預算案；在法定條件下，行政長官可在 90 日內提出書面理由並將法案發回立法會重議；在符合法定條件和程序時，行政長官可解散立法會；議員提出議案，凡涉及政府政策的，在提出前須得到行政長官的書面同意；可要求召開立法會緊急會議；批准向立法會提出有關財政收入或支出的動議；在立法會未通過政府提出的財政預算案時，可按上一財政年度的開支標準批准臨時短期撥款等。此外，行政長官還委任部分立法會議員。

其三，行政長官任免各級法院院長和法官，任免檢察官；提名

並報請中央政府任命或建議免除檢察長的職務；從法官中選任澳門特區各級法院的院長；依法赦免或減輕刑事罪犯的刑罰等。

(二) 作為澳門特別行政區政府首長

與許多西方國家地方首長同時擔任地方政府首長一樣，澳門特區行政長官，同時也是澳門特區政府的首長。行政長官同時具有地方首長和地方政府首長的職能，要求有不完全相同的法律人格，如同國家元首和政府首腦一樣。但行政長官作為特區首長是一個機關而非擁有職權的個人，同時，行政長官作為澳門特區政府首長，掌握較大的實權，如領導澳門特區政府，負責執行《澳門基本法》和依照基本法適用於澳門特區的其他法律，決定政府政策，發佈行政命令，制定行政法規並頒佈執行，提名並報請中央政府任命或建議免除各司司長、警察部門主要負責人和海關主要負責人等。

澳門特區行政長官與西方國家的地方長官不同，後者有的由選民直接選舉，有的由地方議會選舉、任命或聘任，一般無需中央政府任命¹；而澳門特區行政長官由選舉委員會選舉產生(以下簡稱“選委會”)，而非選民直接選舉或立法會選舉或任命，並由中央政府任命。

澳門特區行政長官也與中國內地的省長、直轄市市長和自治區主席不同。根據《中國憲法》及《地方組織法》的有關規定，中國內地的省長、直轄市市長、自治區主席只是地方國家行政機關的首長，而不是轄區內的地方首長。他們由同級人大選舉，受同級人大及其常委會的監督，向其負責並報告工作，同時，還要接受中央政府的領導，但不由中央政府任命。相比之下，澳門特區行政長官通過選舉或協商產生，由中央政府任命，不僅是澳門特區政府的首長，還是澳門特區的首長。

(三) 有待進一步討論的問題

一是怎樣理解澳門特區行政長官與中央的關係。按照《澳門基本法》的規定，澳門特區行政長官由選委會選舉產生，並由中央政

府任命。澳門特區行政長官依照基本法的規定對中央政府負責，如負責執行基本法和依照基本法適用於澳門特區的其他法律，代表澳門特區政府辦理基本法規定的中央政府授權的對外事務和其他事務，執行中央政府就基本法規定的有關事務發出的指令等。實際上，無論在過去非代議性地方政府抑或現在大多數國家的代議性地方政府中，地方首長都要處理由中央政府指派或授予其完成的事務，甚至當許多地方首長由公民直接選舉後，仍辦理中央政府交辦的事務。這裏的“中央政府”可作廣義理解，包括但不限於國務院。這可以解釋，實踐中，作為中央人民政府即國務院首長的總理會見特區行政長官並聽取其述職後，還要由作為國家元首的國家主席會見特區行政長官，並聽取其彙報。

二是如何區分澳門特區行政長官作為特區首長與特區政府首長的法律地位。行政長官作為澳門特區的首長，要對澳門特區負責。行政長官在澳門特區通過選舉或協商產生，是獨立接受代表各界別選民組成的選委會委託行使權力。行政長官作為特區首長，屬於政治首長，在澳門特區政治架構中具有崇高地位，同時，行政長官作為澳門特區政府首長，屬於行政首長，要對澳門特區立法會負責，但限於執行立法會通過並已生效的法律、定期向立法會作施政報告和答覆立法會議員的質詢。中央政府駐港聯絡辦主任張曉明說：“行政長官的權力，不僅僅限於領導特區政府，他所具有的‘雙首長’的身份和‘雙負責制’的責任，使得行政長官具有超然於行政、立法、司法三個機關之上特殊的法律地位，處於特別行政區權力運行的核心位置，在中央政府之下，特別行政區的三權之上，起着連結樞紐的作用”。² 所指的是香港特區行政長官，這同樣適用於澳門。

二、澳門特區選舉產生行政長官的民主化進程

1999 年澳門回歸祖國時，按照《澳門基本法》附件一《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》的規定和《澳門特別行政區第一屆

政府、立法會和司法機關產生辦法的決定》³，由 199 名澳門永久性居民組成的澳門特區第一屆政府推選委員會推選出澳門特區首任行政長官並報中央政府任命，這是澳門同胞首次自己選出澳門行政長官並報中央政府任命。

(一) 尊重廣泛共識，維護社會穩定

根據《澳門基本法》第 47 條，澳門特區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央政府任命。行政長官的產生辦法由附件一《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》規定。1993 年《澳門基本法》附件一，規定了行政長官由一個具有廣泛代表性的選委會依基本法選出、由中央政府任命的方式，規定了選委會委員的人數(300 人)以及四大界別及人數(工商、金融界 100 人，文化、教育、專業等界 80 人，勞工、社會服務、宗教等界 80 人，立法會議員的代表、市政機構成員的代表、澳門地區全國人大代表、澳門地區全國政協委員的代表 40 人)，明確不少於 50 名的選委會委員可聯合提名行政長官候選人，並明確澳門特區根據民主、開放的原則制定《選舉法》，規定各界別劃分及每個界別中何種組織可產生選委會委員的名額、各界別法定團體的分配名額和選舉辦法及行政長官候選人的具體選舉辦法。

《澳門基本法》沒有像《香港基本法》那樣，明確規定行政長官最終達至普選產生的目標，也沒有明確規定不可以普選⁴，主要是在《澳門基本法》起草過程中，有關行政長官產生的爭論沒有香港那樣激烈，澳門社會大多數人不贊成行政長官由普選產生，而主張由間接選舉產生。⁵《澳門基本法》只在附件一中規定，2009 年及以後行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人大常委會批准，這主要是考慮到，中國對澳門恢復行使主權，實行“一國兩制”，是澳門社會的重大政治事件，要維護澳門社會的穩定，所以不在《澳門基本法》正文中對行政長官產生辦法的修改作一般性規定，而是在《澳門基本法》正文以外作特別規定，體現的立法原意就是，要充分尊重澳