

“一國兩制”文庫 No.16

澳門特別行政區高度自治保障研究 (專題研究報告)

姬朝遠、謝偉 等 著



澳門理工學院一國兩制研究中心 出版

澳門特別行政區高度自治 保障研究

(專題研究報告)

姬朝遠、謝偉 等 著

澳門理工學院一國兩制研究中心 出版

澳門特別行政區高度自治保障研究(專題研究報告)

作 者：姬朝遠、謝偉 等

責任編輯：何曼盈

(電郵地址：CEUPDS@ipm.edu.mo)

封面設計：梁立華

(圖中金蓮花照片由澳門特區政府新聞局提供)

出 版：澳門理工學院一國兩制研究中心

印 刷：城市印刷廠有限公司

規 格：15.5cm×22cm

版 次：2011年3月第一版

印 數：1,000本

定 價：澳門幣60元

ISBN 978-99965-2-018-1

版權所有，翻印必究

課題組負責人：

姬朝遠 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授，原河南工業大學法學院副教授

課題組成員：

謝 偉 河南工業大學法學院副教授

王 錯 北京航空航天大學法學院副教授

樊建民 河南大學法學院副教授

李文江 河南工業大學法學院副教授

蔣軍洲 河南工業大學法學院副教授

杜 輝 平頂山學院副教授

鄢 焱 河南工業大學法學院講師

編審：

楊允中 澳門理工學院一國兩制研究中心主任，教授

王 禹 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授

冷鐵勛 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授

“一國兩制”文庫書目

《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻匯編》(之一)

楊允中：《論“一國兩制”澳門實踐模式》(之二)

何志輝：《從殖民憲制到高度自治——澳門二百年來憲制演進述評》(之三)

《“一國兩制”澳門模式學術研討會論文集》(之四)

張元元：《澳門法治化治理中的角色分析》(之五)

《何厚鐸：行政長官施政報告匯編(2000-2009)》(之六)

《“一國兩制”與憲政發展——慶祝澳門特別行政區成立十週年研討會論文集》(之七)

Ho Hau Wah: Colecção dos Relatórios das Linhas de Acção Governativa do Chefe do Executivo (2000-2009)(之八)

王磊、甘超英等：《澳門回歸十年憲制發展研究》(之九)

許崇德、朱松嶺：《澳門與台灣關係發展研究》(之十)

《“一國兩制”與澳門特區法制建設——大型學術研討會論文集》(之十一)

朱顯龍、唐繼宗、郭濟修：《“一國兩制”與澳台關係》
(專題研究報告)(之十二)

林園丁、張德榮等：《澳門特區民主發展前景研究——以選舉制度為視角》
(專題研究報告)(之十三)

《“陽光政府與公民社會建設”學術研討會論文集》(之十四)

廉希聖、程潔、王巧瓏：《澳門司法制度與基本法的實施》
(專題研究報告)(之十五)

姬朝遠、謝偉等：《澳門特別行政區高度自治保障研究》
(專題研究報告)(之十六)

目 錄

前言	1
----------	---

第一章 對澳門特別行政區高度自治的基本認識(上)

一、澳門特別行政區高度自治的性質	5
(一) 關於地方自治實踐的歷史演進	5
(二) 關於地方自治的基本理論	6
(三) 澳門特別行政區高度自治的性質	7
二、澳門特別行政區高度自治的法律淵源	8
(一) 《中華人民共和國憲法》	8
(二) 《中葡聯合聲明》	9
(三) 《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》	10
(四) 依據憲法和基本法所創制的澳門特別行政區法律體系	12
三、澳門特別行政區高度自治的目的	16
(一) 解決歷史遺留問題	16
(二) 促進中國統一大業	18
(三) 尊重和保障人權	20
(四) 實現澳門居民當家作主	23
(五) 保證澳門長期繁榮穩定	25
(六) 促進澳門與中國內地共同發展	25
四、澳門特別行政區高度自治的內涵	26
(一) 高度自治主體	26
(二) 高度自治權限	28
(三) 高度自治內容	29

五、澳門特別行政區高度自治的路徑	35
(一) “一國兩制”是澳門高度自治的基本方針	35
(二) “澳人”是澳門高度自治的核心力量	37
(三) 依法自治是澳門高度自治的必然選項	38

第二章 對澳門特別行政區高度自治的基本認識(下)

一、中央政府與澳門特別行政區高度自治的權力關係	41
(一) 關於中央與地方權力關係的各種觀點	41
(二) 對中央與特別行政區權力關係的正確把握	44
(三) 對“剩餘權力”歸屬的正確理解	44
二、澳門特別行政區高度自治與中國內地基層群眾自治制度的比較	48
(一) 中國內地基層群眾自治制度概況	48
(二) 兩種自治制度的比較	50
三、澳門特別行政區高度自治與中國內地民族區域自治制度的比較	52
(一) 兩種自治模式的不同點	52
(二) 兩種自治模式的相同點	58
四、澳門特別行政區高度自治與香港特別行政區高度自治的異同	60
(一) 兩種自治模式的共同點	60
(二) 兩種自治模式的區別	60
五、澳門特別行政區高度自治與國外地方自治的異同	62
(一) 西方國家地方自治改革的基本共識	62
(二) 當代部分西方發達國家的地方自治	63
(三) 西方國家地方自治制度的特點	70
(四) 西方國家自治與澳門特別行政區高度自治的比較	74

第三章 特別行政區高度自治的法理分析

一、從社會契約理論、人民主權論看特別行政區高度自治	80
(一) 社會契約論	80
(二) 人民主權論	82
(三) 社會契約論、人民主權論與特別行政區高度自治	83
二、從分權制衡理論看特別行政區的高度自治	85
(一) 分權理論概述	85
(二) 特別行政區高度自治中的分權精神	87
三、從立憲主義理論看特別行政區的高度自治	88
(一) 法治的基本含義	88
(二) 從法治到立憲主義	89
(三) 立憲主義與特別行政區高度自治	89
四、從共和主義看特別行政區高度自治	90
(一) 共和主義的基本含義	91
(二) “一國兩制”與共和精神	93
(三) “澳人治澳”、“港人治港”、高度自治與共和精神	96

第四章 正確認識澳門特別行政區高度自治實踐

一、澳門特別行政區高度自治實踐的基本特徵	101
(一) 創見性	101
(二) 長期性	102
(三) 艱巨性	106
(四) 複雜性	108
二、澳門特別行政區高度自治實踐面臨的制約因素	111
(一) 國內影響因素	111
(二) 自身制約因素	124
(三) 國際影響因素	139

第五章 澳門特別行政區高度自治保障策略

一、澳門特別行政區高度自治的政治保障.....	145
(一) 明確澳門特別行政區的憲法地位	146
(二) 明確澳門特別行政區政制發展定位	146
(三) 正確處理澳門特別行政區高度自治與中央權力關係	148
二、澳門特別行政區高度自治的經濟保障.....	161
(一) 澳門特別行政區經濟結構	161
(二) 澳門特別行政區經濟結構的基本特徵	163
(三) 澳門特別行政區高度自治的經濟保障策略	165
三、澳門特別行政區高度自治的社會保障.....	180
(一) 澳門特別行政區社會現狀	181
(二) 澳門特別行政區社會結構對高度自治的要求	189
(三) 推進澳門特別行政區公民社會建設	195
四、澳門特別行政區高度自治的法治保障.....	201
(一) 法治的原理及其時代特徵	202
(二) 憲政對澳門特別行政區高度自治的意義	204
(三) 澳門高度自治的法治保障在於推行憲政	207
結語	226
後記	228

前 言

公共職責應由最接近於公民的地方當局優先行使，最貼近公民的地方當局比其他任何上層治理機構或當局更能瞭解當地的基本情況和民眾的實際需要，更善於因地制宜地採取治理措施和接近民眾、深入社會，因此也最能夠滿足人民的實際需求。近代以來，隨着憲政理論與實踐的發展，地方自治方興未艾：1985年6月，歐洲理事會部長委員會羅馬會議通過了《歐洲地方自治憲章》，並以歐洲條約的形式公開接受簽字和批准，其主要內容包括地方政府自治的憲法和法律基礎、地方政府自治的概念、地方政府自治的範圍、地方當局邊界的保護、適當的行政結構和行政資源、地方當局履行職責的條件、對地方政府活動的行政監管、地方當局的財政資源、地方當局合作的權利、地方自治的法律保護等方面。截至2010年1月1日，歐洲理事會總共47個成員國中，已有44個國家簽署並批准《歐洲地方自治憲章》。

中華人民共和國的一切權力屬人民，人民依法通過各種途徑和形式，管理國家事務，管理經濟和文化事業，管理社會事務。同時，中國的國家機構實行民主集中制原則。中央和地方的國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則。考慮到地方的具體情況，《中國憲法》確立了民族區域自治制度和基層群眾自治制度：《中國憲法》第4條規定，中華人民共和國各民族一律平等。國家保障各少數民族的合法的權利和利益，維護和發展各民族的平等、團結、互助關係。國家根據各少數民族的特點和需要，幫助各少數民族地區加速經濟和文化的發展。各少數民族聚居的地方實行區域自治，設立自治機關，行使自治權。依據《中國憲法》第13條，中國的行政區域劃分為：全國分為省、自治區、直轄市；省、自治區分為自治州、縣、自治縣、市；縣、自治縣分為鄉、民族鄉、鎮。直轄市和較大的市分為區、縣。自治州分為縣、自治縣、市。自治區、自治州、自治

縣都是民族自治地方。《中國憲法》第111條規定，城市和農村按居民居住地區設立的居民委員會或者村民委員會是基層群眾性自治組織。新中國成立60餘年來，民族區域自治制度、基層群眾自治制度的實施有力地促進了民族團結和民族進步、推動了基層民主的健康發展，同時也極大地促進了中國各項建設事業的順利進行。

《中國憲法》第31條規定：國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。1997年7月1日，香港特別行政區成立，這是依據1990年4月4日中華人民共和國第七屆全國人民代表大會第三次會議於通過的《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（下稱《香港基本法》），香港特別行政區實行“一國兩制”、“港人治港”、高度自治。1999年12月20日，澳門特別行政區成立。1993年3月31日中華人民共和國第八屆全國人民代表大會第一次全體會議通過的《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》（下稱《澳門基本法》）指出，“為了維護國家的統一和領土完整，有利於澳門的社會穩定和經濟發展，考慮到澳門的歷史和現實情況，國家決定，在對澳門恢復行使主權時，根據《中國憲法》第三十一條的規定，設立澳門特別行政區，並按照‘一個國家，兩種制度’的方針，不在澳門實行社會主義的制度和政策。”《澳門基本法》第2條規定，中華人民共和國全國人民代表大會授權澳門特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。設立特別行政區，實行“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治，是繼民族區域自治制度、基層群眾自治制度之後中國地方自治實踐的新創舉。

隨着澳門回歸和“一國兩制”十餘年的成功實踐，一個高度自治的“澳門模式”正在以其璀璨的業績向全世界展示着強大的魅力。然而，設立特別行政區，保留其原有資本主義制度，賦予其高度自治的權力，這在世界歷史進程中都是一項新的探索，需要接受長期的實踐檢驗。全面闡釋澳門特別行政區“高度自治”的內容，科學解讀“高度自治”的法理，清醒認識“高度自治”面臨的時代挑戰，全面研究

高度自治的保障策略，對於澳門特別行政區之高度自治實踐具有十分重要的現實意義。

本報告共有五章，第一章、第二章分別從內在要求和外在聯繫方面，闡釋澳門特別行政區的高度自治制度；第三章對特別行政區高度自治制度作出法理分析；第四章對澳門特別行政區高度自治實踐的特徵及其遇到的各種制約因素進行梳理；第五章從政治、經濟、社會、法治四個方面探討澳門高度自治的基本策略。

本報告認為，理順權力關係、完善經濟結構，培育公民社會，推進法治建設是澳門特別行政區高度自治保障必須考慮的四個重要因素。第一，依據基本法，澳門特別行政區高度自治是一個中國主權下的高度自治，必須理順中央與特區的縱向權力關係；澳門特區需要依托內地，面向國際拓展發展空間，需要與內地各個地區發展經貿交流與合作，因此要處理好特區與中國內地政府之間的橫向權力關係；第二，澳門特別行政區高度自治必須有厚實、穩定的經濟基礎。澳門的高度自治必須建立在穩健的市場經濟體制和充足的財政收入上。這是澳門高度自治的資本，也是澳門高度自治成效的檢驗標準。理由很簡單：特別行政區制度是一項偉大的歷史創舉，其實踐的複雜性、艱巨性和長期性要求政府治理必須與時俱進，銳意改革和探索，解決經濟結構單一問題，盡快實現經濟多元化發展。如果經濟不景氣，不僅政府權力運作面臨困難，民眾信心、社會安定也會受到威脅，高度自治就無法正常進行。當然，經濟結構的完善和市場資源的優化，又是政府的重要職責；第三，澳門社會的高度自治，政府發揮應有的憲政角色是一個方面，通過高度自治，實現長期繁榮穩定，重點在於社會的理性合作。而社會的理性合作來源於公民社會的完善。“有限政府”的時代特徵與“全能政府”的澳門社會期待構成了澳門社會的基本矛盾。澳門高度自治的社會基礎已經引起澳門特別行政區政府、社會的廣泛關注與深切擔憂。社會對民主決策和立法的廣泛參與，對法治的正確解讀、自覺遵守法律，自覺行使基本權利，是憲政視野下，公民社會的基本質素；第四，澳門特別行政區高度

自治必須依法進行，循法治路徑。法治是澳門特別行政區高度自治保障的重要方面，現代意義上的法治與立憲主義精神是相統一的，是理念、制度和秩序的統一。澳門特別行政區在憲政理念培育、法制建設、法治秩序追求等方面與香港社會、西方法治社會尚存在很大距離。法治既是高度自治的路徑，亦是高度自治成功的重要保障，澳門法治程度是澳門高度自治中不容忽視的重要方面。

總之，實踐是檢驗真理的惟一標準，事實勝於雄辯，任何一個經過嚴密論證的成果都需要接受實踐的真正考驗。十餘年來，澳門特區政府以科學、務實的作風，既注重對問題的研討，又關注工作的成效，使“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治在澳門的實踐取得了巨大的成就。政治改革、社會建設、經濟發展、民生保障、區域合作，是澳門高度自治中的永恆課題，需要以科學的精神和務實的態度，與時俱進，認真面對。這些問題的解決需要一種務實心態和科學觀念，一種立足澳門現實與未來發展需要的理論探索，同時也期待實業家們以全球化的視野和市場智慧，以切身的經驗作出有益的驗證和修正。

第一章 對澳門特別行政區 高度自治的基本認識(上)

澳門特別行政區的高度自治有其特殊的性質、法律淵源、目的、內涵和實現路徑，這些因素的全面把握是正確實踐“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的基本要求。

一、澳門特別行政區高度自治的性質

研究澳門特別行政區的高度自治，首先需要瞭解“地方自治”這一理論範疇。通過對“地方自治”的全面梳理和認真把握，有助於我們更加清晰地理解澳門特別行政區高度自治的理論和實踐特徵。

(一) 關於地方自治實踐的歷史演進

從表面意思理解，自治就是自我治理，排除外來干預的意思。地方自治就是以地區為基礎，一個地域內的居民自主管理自己事務的治理活動。如果從這個角度理解地方自治，我們研究地方自治的視線可以回到人類社會的最初形態。原始社會的部落治理，可以稱為地方自治。進而，在奴隸社會、封建社會中，由於生產力所限，交通和通訊不發達，一些地區長期處於相對封閉狀態，對外界聯絡較少，國家權力也鞭長莫及，中央除了收取錢糧外，只要地方不造反叛亂，地方事務也多由地方處理，中央不加以過問。這種治理形態，也可以理解為地方自治。

關於現代意義上的地方自治的歷史起源問題，一般認為來源於早期的自治市。“自治市”最早的定義起源於羅馬，當時的羅馬帝國授予一些城市一定特權。羅馬帝國衰亡之後，這一做法在歐洲沿襲下來。在歐洲，地方自治最早是對城市而言的，自治是捍衛城市特權的理論根據，

是實現城市自由的手段，其在政治和組織上的典型特徵是實行代議制。資產階級革命時期，地方自治成為資產階級反對封建專制，實現參與政權的政治要求。

隨着憲政理論的完善與發展，資本主義國家地方自治實踐的成功，現代地方自治具有了全新的內容。這一點，從學者們對地方自治的理解中可見一斑。針對地方自治，德國19世紀學者格萊斯特指出：“地方自治就是根據國家的法律，以地方稅收負擔經費，而以名譽職之職員辦理的地方行政事務。”日本明治維新時期的學者謂“地方自治者，地方團體依於自己機關，以自己之財源，依於法令，處理其地方公共之事務者也。”清末有論者謂：“地方自治者，以一府縣或一町村之名譽官吏，從國法受政府之監督，以其地方稅辦理其自己地方之政治之制度也。”¹民國二十年，林眾可在《地方自治概論》認為：“地方自治，是地方團體所行的自治行政。”上世紀70年代，台灣學者沈懷玉稱“地方自治就是一個國家內部的施政，在一定區域以內，由人民自行制定法規，選舉自治人員，組織自治團體，能因地制宜發展該地區的自治事業。”《中國大百科全書》(1992年初版)的《政治學》分卷對地方自治定義為：“在一定的領土單位之內，全體居民組成法人團體(地方自治團體)，在憲法和法律規定的範圍內，並在國家監督之下，按照自己的意志組織地方自治機關，利用本地區的財力，處理本區域內公共事務的一種地方政治制度。”

(二) 關於地方自治的基本理論

憲法理論將國家結構形式主要分為單一制和聯邦制。無論是單一制國家的中央政府與地方組成單位，還是聯邦制國家的聯邦與各組成單位(邦或州)、各邦或州與其地方政府，都存在地方自治制度。

在對各國地方自治實踐以及各種地方自治學說研究的基礎上，學者們對地方自治的理論進行了歸類，把地方自治理論分為英美學派和大陸學派、折衷學派。英美學派發源於英國，強調人民的自我實踐。認為

凡國家事務不由專任的官吏處理，而由人民自己辦理，或至少有人民參與辦理，就可稱為自治。其自治，不限於行政領域，凡國會議員所參與之立法，陪審員所參與之司法裁判，都被視為自治活動。其根本精神在於人民將處理公共事務視為自己的權利，極力排斥官治因素，並逐漸形成以名譽職的自治人員處理地方事務的地方自治觀念。英美學派的自治觀以人民為重心和名譽職是該學派的兩個顯著特徵。大陸學派發源於法國，以法國、瑞士為代表，為歐陸多數國家所宗。它植根於自由與分權的思想，本團體自治的觀念。認為在國家領土內，另有地域團體，該團體具備獨立於國家的法律人格(公法人)，可依自己的意思與目的，在一定範圍內，自行處理地方公共事務。該學派所言自治，只重團體不重個人，強調以團體為單位，致力培育團體自治精神，並主張自治團體遠離國家而獨立自主地處理地方公共事務。所謂自治，僅限於地方行政領域的狹義範圍，而不及於國家、地方立法及司法領域。折衷學派認為人民自治(住民自治)以團體自治為前提，必先有獨立於國家的地域團體存在，其可以自行處理地方事務，然後人民自治才可能實現。反之，如僅有團體自治而無人民自治，住民則未能充分參與地域團體的形成，則地方的政治與行政皆脫離住民的意志，地方自治也就無實現之可能。²

“人民自治的思想為自治的指導原理，乃自治之理想；團體自治思想，為產生自治制度之形態。”³ 折衷學派將地方自治定義為：地方團體在法律上有獨立的人格，在國家的監督下，自行處理團體的公共事務。綜上所述，現代國家的地方自治可以表述為：在一個主權國家內，依據權力制約原則和人民主權原則，通過憲法和法律，實現中央與地方的縱向分權，地方團體在法律上有獨立的人格，在國家的監督下，自行處理地方的公共事務。

(三) 澳門特別行政區高度自治的性質

《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》規定，澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分(第1條)；是中華人民共和國的一

個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府(第12條)。中華人民共和國全國人民代表大會授權澳門特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權(第2條)。結合地方自治的理論成果，對照特別行政區高度自治的實踐，可以得出結論：特別行政區高度自治屬地方自治。澳門特別行政區高度自治制度是在單一制國家內，依據權力制約和人民主權原則，通過憲法和基本法，實現中央和地方分權，從而在法律上具有獨立人格，在中央的監督下，自行處理特別行政區公共事務的制度。與歷史上已經存在的地方自治制度相比，特別行政區雖然享有基本法賦予的廣泛的行政權、較為全面的立法權、獨立的司法權和終審權，但直轄於中央人民政府的憲法地位卻不容任何質疑。

二、澳門特別行政區高度自治的法律淵源

澳門特別行政區之高度自治有着明確的法律依據，《中葡聯合聲明》、《中華人民共和國憲法》、《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》對澳門特別行政區實施“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治做出了綱領性規定，成為澳門特別行政區高度自治的基本法源。

(一)《中華人民共和國憲法》

1982年12月4日第五屆全國人民代表大會第五次會議通過的《中華人民共和國憲法》(下稱《中國憲法》)第31條規定，國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。2004年3月14日第十屆全國人民代表大會第二次會議通過《中華人民共和國憲法修正案》第25條規定，全國人民代表大會由省、自治區、直轄市、特別行政區和軍隊選出的代表組成。各少數民族都應當有適當名額的代表。