



澳门丛书

"YIGUOLIANGZHI" YU AOMEN TEBIE  
XINGZHENGQU JIBENFA DE SHISHI

# “一国两制”与 澳门特别行政区 基本法的实施

◎ 骆伟建 / 著

广东省出版集团  
广东人民出版社



澳门丛书

"YIGUOLIANGZHI" YU AOMEN TEBIE  
XINGZHENGQU JIBENFA DE SHISHI

# “一国两制”与 澳门特别行政区 基本法的实施

◎ 骆伟建 / 著

广东省出版集团  
广东人民出版社

---

图书在版编目 (CIP) 数据

“一国两制”与澳门特别行政区基本法的实施/  
骆伟建著. —广州: 广东人民出版社, 2009. 11  
(澳门丛书)

ISBN 978-7-218-06464-2

I. 一… II. 骆… III. 澳门特别行政区基本法—文集  
IV. D921.9-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 198143 号

---

|      |                                     |
|------|-------------------------------------|
| 责任编辑 | 张贤明 柏 峰                             |
| 封面设计 | 方楚涓                                 |
| 责任技编 | 周 杰 黎碧霞                             |
| 出版发行 | 广东人民出版社<br>(地址: 广州市大沙头四马路 10 号)     |
| 印 刷  | 广州伟龙印刷制版有限公司                        |
| 开 本  | 787 毫米×1092 毫米 1/16                 |
| 印 张  | 20.5                                |
| 插 页  | 2                                   |
| 字 数  | 281 千                               |
| 版 次  | 2009 年 11 月第 1 版 2009 年 11 月第 1 次印刷 |
| 书 号  | ISBN 978-7-218-06464-2              |
| 定 价  | 38.00 元                             |

如果发现印装质量问题,影响阅读,请与出版社(020-83795749)联系调换。

【出版社网址:<http://www.gdpph.com> 电子邮箱:[sales@gdpph.com](mailto:sales@gdpph.com)】

# 目 录

|                      |       |
|----------------------|-------|
| 论澳门基本法的科学精神          |       |
| ——纪念澳门基本法颁布十周年       | (1)   |
| 中国宪法中的“一国两制”         |       |
| ——论中央与特别行政区的权力关系     | (9)   |
| 论“一国”与“两制”的关系        | (18)  |
| “一国两制”应该成为特别行政区的核心价值 | (29)  |
| 论“一国两制”在澳门成功实施的基本因素  |       |
| ——纪念澳门特别行政区成立五周年     | (36)  |
| 论构建澳门和谐社会的若干问题       |       |
| ——从基本法的视角谈社会和谐       | (42)  |
| 论澳门基本法对澳门法律观念的影响     | (52)  |
| 以法治澳与法律改革            | (60)  |
| 澳门基本法与澳门法律制度的发展      | (67)  |
| 论澳门特别行政区行政法规的性质和地位   |       |
| ——兼论法律和行政法规的调整范围     | (76)  |
| 对澳门特区立法体制的反思         | (93)  |
| 澳门基本法与国际条约适用澳门的问题    | (113) |
| 澳门基本法与澳门法律本地化        | (123) |
| 论澳门基本法中的财产保护与公益征用    | (127) |
| 论澳门基本法处理“沙纸契”的原则     | (134) |
| 关于基本法第 23 条立法的思考     | (145) |
| 澳门基本法与言论自由的界限        | (166) |





|                                                |       |
|------------------------------------------------|-------|
| 澳门居民的基本权利和自由的重要保障                              | (175) |
| 论特别行政区的行政主导                                    | (183) |
| 论行政主导的权力设定、结构设计及其他条件                           | (193) |
| 行政主导与公务员廉洁守法                                   | (206) |
| 论循序渐进发展民主的条件                                   |       |
| ——行政长官和立法会选举办法的修改                              | (213) |
| 澳门基本法与议员豁免权                                    | (223) |
| 论澳门公共行政改革与基本法第 62 条的衔接                         |       |
| ——对澳门特别行政区基本法第 62 条的衔接                         | (229) |
| 澳门公务人员纳税不违反基本法                                 |       |
| ——对澳门特别行政区基本法第 98 条的理解                         | (240) |
| 关于特别行政区公务人员的资格问题                               | (247) |
| 论澳门法律制度中的司法审查                                  | (258) |
| 论基本法实施中的法律争议及解决路径                              | (270) |
| 论基本法的解释问题                                      | (279) |
| 论全国人大常委会法释和特区提请释法的关系                           |       |
| ——对基本法解释制度运行的分析                                | (289) |
| 对澳门基本法解释方法的评析                                  |       |
| ——对澳门中级法院第 280/2005 号和终审<br>法院第 28/2006 号裁判的分析 | (299) |
| 对公共秩序保留原则的一点见解                                 | (312) |
| 对澳门基本法的研究现状评述与未来研究的展望                          | (316) |
| 后 记                                            | (323) |

# 论澳门基本法的科学精神

——纪念澳门基本法颁布十周年

1993年3月31日，中华人民共和国国家主席颁布第三号令，公布由第八届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》。1999年12月20日，澳门特别行政区成立，澳门基本法开始实施。澳门特别行政区根据基本法的规定，落实“一国两制”，实行澳人治澳，行使高度自治权。三年来，社会稳定，经济发展，取得了良好的成绩。事实充分证明，“一国两制”的方政策和澳门基本法符合澳门的实际情况，是澳门社会进一步稳定发展的基础和保障。所以，宣传、学习和掌握基本法，更加自觉地遵守和执行基本法，是一项根本的长远的工作。

在澳门居民学习、掌握基本法的过程中，很有必要加深对基本法的科学精神的了解，以消除对基本法的一些误解。借此机会，本人谈谈自己的认识。

## 一、基本法的立法思想体现了科学精神

判断一个法律的好坏，首先要看立法的指导思想是否科学，是否符合社会的价值标准，是否公正和体现正义。因为立法的指导思想是立法的灵魂。任何立法都是人类有意识的活动，受制于人的主观意识的支配。好的立法指导思想可以产生一部“良法”，不好的立法指导思想就会造出“恶法”。所以，立法指导思想是立法的基础，是法律价值的核心和集中体现，更是法律实施成败的关键。





## 1. 澳门基本法的立法指导思想有两个核心内容，即实行“一国两制”和维护澳门稳定发展

“一国两制”是解决澳门问题的最佳选择，既保证了国家统一，领土完整，主权独立，又使澳门可根据实际情况继续保留原有的社会制度，实行高度自治。澳门的稳定发展不仅有了国家的强有力支持和合作——这是过去不曾有的条件，而且澳门内部原有的制度基本不变，并在新的条件下加以改进，更具活力，有利于延续和持续发展。所以，“一国两制”为澳门提供了较好的发展条件和空间。

稳定发展是澳门居民的最大愿望，也是澳门居民根本利益之所在。社会稳定，经济发展，居民安居乐业，生活水平不断提高，符合时代的要求。基本法不仅将维护澳门的稳定和发展作为立法指导思想，而且作为立法所要实现的目标，为澳门的发展和前途提出了明确的方向，使澳门居民有一个共识：无论是政府的政策、措施，还是居民的言行，都应该围绕稳定发展这一中心，并且要有利于实现稳定发展。大家对社会的发展可以有不同的见解，但是不能偏离这个中心和目标。所以，澳门居民在困难时刻，依然能够同心同德，齐心协力，克服困难，取得进步。

事实证明，澳门基本法的立法指导思想是科学的，是经得起社会实践的检验，也是为澳门居民接受的。如果立法指导思想有问题，不符合社会发展的要求，不反映广大居民的愿望，无论法律条文写得如何精致，看来多么华丽，都将无济于事，结果只能阻碍社会发展，损害居民的利益。

## 2. 澳门基本法不仅有正确的立法思想，而且将它贯彻到基本法的内容和条文中去，使基本法体现出了一切良好法律所应该具有的价值

法律的价值就在于建立正义的秩序，政府、个人在这种秩序下活动和生活。凡是符合秩序要求的行为都将受到保护，凡是破坏秩序的行为都将受到制裁。基本法所建立的法律秩序的价值就在于：第一，建立了中央与特区关系的秩序，如中央授



权特区实行高度自治，特区负有维护国家统一的义务；第二，建立了特区与居民关系的秩序，如特区居民依法享有广泛的权利和自由，特区政府在法律、物质和精神条件上保障居民的权利和自由；第三，建立了特区内部行政、立法、司法之间关系的秩序，三个机构之间不仅互相独立工作、互相制约，而且能够做到互相合作与配合。

基本法在建立这一秩序的过程中，是以一个全新的角度，一个新的思维来进行的，充分体现“一国两制”。换句话说，不能抱着原有的不适应“一国两制”的观念、思想来立法。举例来说，按照国内的法律规定，一切土地属于国家所有，土地国有是一个基本的法律观念，但是在澳门的土地问题上就要改变这种观念，就要从澳门实际出发，承认原有的私有土地，保护私有土地者的所有权。同样，按照澳门原有的法律规定，居民中并没有永久与非永久居民的区别，即在永久居民中没有中国公民与非中国公民的区别，但是在中国对澳门恢复行使主权后，澳门居民中的中国公民在享有政治权利方面就应该与其他非中国籍居民有所差别，必须规定行政长官、主要官员、立法会主席和副主席、终审法院院长和检察长等职位由澳门居民中的中国公民担任。既然如此，我们就要用新观念、新思维理解基本法，不能用我们过去了解或熟悉的观念，甚至认为是天经地义的定律来对待基本法的这些变化，否则就是用旧眼光看新事物，必然作出错误的评价。

基本法在建立新的秩序中，重要的是要确保澳门的稳定发展。为此，对原有的制度既要有选择的延续，更要进一步完善。如基本法规定，原有法律基本不变，但要根据基本法对原有法律进行清理、修改、废除，完善法律制度。原公务员制度基本不变，但得根据社会发展加以改进，提高公共行政的廉洁、勤政、效率的水平。原经济制度要进一步调整，改善经济环境，提供法律保障，促进经济发展。

总之，一切保留、延续、完善的工作，均要有利于澳门的稳定发展。所以，评价基本法，也要以此为标准，不能因为对新的制度、新的规定不熟悉不了解而否定它的合理性和积极意义。

## 二、基本法立法内容符合科学的要求

立法的科学性，就是要求法律从社会需要和实际出发，能够服务于社会，有效地调整社会关系，从而维护法律确立的社会秩序。

1. 基本法坚持从澳门的实际出发，做到符合澳门的情况，反映澳门的特点

一个法律对社会能否发挥作用，首先取决于它是否处理好了法律与社会的关系，凡是脱离社会的法律是无所作为的。因此，基本法十分注意解决澳门的特殊性问题。从基本法总则中的土地问题和法律本地化问题，中央与特区关系中的驻军问题，居民自由权利中的土生葡人问题，政治体制中的主要官员资格、立法会组成、司法机构重组问题，经济制度中的旅游娱乐博彩业问题，社会与文化事务中的专业人员的专业资格问题等做出的规定中，充分体现了力求解决澳门实际问题的科学精神。

澳门的特殊问题主要有两个方面：第一，如何解决原有制度中存在的问题，为澳门特区成立后的各项运作创造必不可少的条件。举例说明，在澳门基本法颁布之前，原澳门法律和司法制度的情况是：澳门的重大法典由葡国制定并在澳门适用，法律只有葡文本而没有中文本。澳门没有本地的司法官员编制，法官、检察官均由葡国委派。如果继续维持这种状况，就不适应中国对澳门恢复行使主权，不适应“澳人治澳”。为此，基本法规定，法律制度基本不变，但是凡抵触中国对澳门恢复行使主权的，由葡国制定的法律，不能成为特区的法律。司法制度要作出改变，凡葡国编制的司法官员不能自然留用。正是基本法的明确规定，推动了澳门过渡时期法律本地化和司法人员本地化的工作进展，在各方的努力下，完成了澳门主要法典的本地化，培养出了本地的司法人员，为特区成立后法律和司法制度的顺利运作创造了良好的条件。第二，原有制度中的澳门优势，如何能够进一步发扬。举例说明，澳门经济的特点之一，就是旅游娱乐博彩业是经济的重要支柱，不仅不能削弱，还要



保持它的优势。基本法从正面肯定了该行业在澳门经济中的地位和作用，并且为将来的发展预留了空间，规定特区政府可以根据社会的整体利益制定相关的政策。特区政府根据基本法规定，对澳门博彩业有限度地开放后，澳门经济呈现出进一步的发展趋势，取得了正面的效应。

## 2. 基本法坚持借鉴一切先进的东西，为澳门所用

基本法既要从澳门实际出发，又不能局限于原有的制度，应该向一切先进的事物学习，做到取人之长，补己之短，除旧革新，为我所用，发展自己。例如，在澳门原有制度中有反贪污暨反行政违法公署，有审计法院，这些机构有它的作用，也存在一些问题，如何改进、发挥反贪和审计的功能，基本法采取了仿照和移植的办法，将在香港行之有效的廉政公署制度和其他地区实行的审计署制度引进澳门，使廉政公署在行政长官支持下，独立工作，有职有权，遏制了不少贪污和违法的行为。而审计署不仅对公共资源的使用是否合法进行审计，而且还对公共资源使用的合理性进行监督，提高了公共资源使用的效益。这些可喜的变化受到了居民的赞扬。

## 三、基本法的立法决策和立法技术采用了科学方法

基本法的科学性不仅体现在立法指导思想和内容上，而且在立法决策和立法技术上亦有很好的体现。

### 1. 立法方法的民主化

在4年5个月的基本法起草过程中，起草基本法的工作不是关起门来由起草委员会闭门造车，而是敞开大门，让澳门的广大居民参与其中。澳门居民成立了基本法咨询委员会和各类基本法关注小组，发表了上百份意见书，提出了上千条意见。可以说，基本法是广泛发扬民主，集思广益的结晶。从确定基本法结构开始，到基本法条文草拟，基本法（草案）都广泛征求意见，每一个重要阶段，都在听取民意的基础上，对基本法草拟的条文进行修改，不断完善，精益求精。这在澳门立法史上是绝无仅有的。

基本法条文内容的确定，也是在民主讨论，充分协商，求



同存异，方案优化的基础上进行的。例如，基本法第 145 条第三款关于原澳门政府签订的合约是否继续有效的问题，是经过多次修改完善而成。为了保障澳门特区的利益，防止原澳门政府签订的合约损害公众利益，大家同意对政府签订的合约进行审查。最初条文表述为，原澳门政府签订的合约均需经过特区政府的审查后方为继续有效。但是，这种表述使投资者不放心，不能确定在 1999 年前签订的合约在 1999 年后是否能够得到承认而继续有效，所以会影响投资。经过听取意见和讨论后，修改为，在 1999 年前，原澳门政府签订的合约，只要中央政府授权的代表机构不提出异议，在 1999 年后，特区政府不再审查，将继续有效。这样既可保障特区利益，又不影响投资者投资，有利于澳门经济平稳发展。

## 2. 立法决策的科学化

在基本法的立法过程中，需要在众多的意见和建议中做出选择，取舍的好与坏，将影响基本法的质量，因而需要以科学态度，慎重作出决策。基本法认真处理了以下三个关系。

第一，可行性与必要性的关系。立法中经常遇到的问题，就是对哪些事项应该规定，哪些事项不作规定，在作出决策前，就需要对可行性和必要性作出科学的分析。例如，基本法对澳门的民用航空制度要不要作出规定，就经历了这一过程。当时，澳门没有民用航空制度，澳门机场也仅仅是在筹划中，对一个处在筹划中的事项要不要规定，就要认真斟酌。从可能性条件看，澳门在筹建机场，虽然困难不少，甚至有人怀疑会中途夭折，但建成机场的可能性较大。从必要条件分析，航空业对澳门未来发展十分重要，可以扩大澳门对外联系的渠道，提升澳门的国际竞争力。综合分析后，决定在基本法中规定，中央人民政府授权特区自行制定民用航空的各项管理制度。事实说明，这一规定是正确的，澳门今天的民用航空业的发展，不仅促进了澳门经济发展，而且也提高了澳门的国际知名度。

第二，成本与效益的关系。立法时一定要注意，法律的规定，在社会和个人作出承担后，产生的社会效益是大于还是小于投入的成本，这是不能忽视的，必须掌握好两者之间的合理



性和适度性。例如，基本法规定，特区的政治体制是以行政长官为核心的行政主导。为什么要建立这种体制呢？从成本与效益关系来说，是符合这一原则的。法律赋予行政长官在特区中的最高地位及相应的权力，有人担心会出现不受制约的风险。基本法为防范此风险，作了必要的制约，如行政长官对中央负责，行政长官领导的政府对立法会负责等。但是，行政长官主导体制，对提高行政长官的决策效率和公共行政管理效率是非常有益的，而这两个效率是澳门社会稳定和经济发展必不可少的。所以，从社会成本、风险与社会效益比较来看，效益大于成本、风险，是一种适合澳门的有效制度。澳门特区成立三年来的实践证明了这一制度的优点，在行政长官领导下，社会稳定，治安明显好转，经济走出低谷，向上平稳发展。

第三，整体利益与少数利益的平衡关系。任何立法均是对社会利益作出分配，对个人的权利和自由作出一定的限制，关键是如何平衡两者的关系。基本法制定中，同样遇到这一问题。如果维护社会整体利益，最终将有利于个人利益的实现，那么先保护社会整体利益。例如，基本法第22条规定，内地居民到特区定居要经国家有关部门批准，包括特区居民过去在内地所生的子女。从个人利益来说，家庭团聚是一项个人权利，但是，不经有计划地、分批地、逐步地到特区定居，而是同时涌入特区，势必对特区的居住环境、教育就业、卫生医疗、社会保障等造成难以负担的局面，以致影响社会的稳定发展，个人的利益也会受到影响。所以，从社会长远利益出发，有计划地进入特区定居，对社会发展有利，而社会发展了，对今后到特区定居的人亦有利。因此，基本法对社会利益作出分配时，是对社会负责，也对社会的成员负责。

### 3. 立法技术的精细化

法律是规范人的行为准则，要清晰地告诉人们可以做什么，不能做什么。所以，法律条文一定要规范化。对此，基本法给予高度重视。根据行为规则的特殊性要求，对社会中的三个基本方面关系做出了规范性规定，即政府的权力与居民的权利关系，政府的权力与责任关系，居民的权利与义务关系。如政府



可行使对社会管理的权力，但不得损害居民的权利。居民对政府依法行政，应该履行自觉服从的义务。每一个人有享自由的权利，但同时有尊重他人自由的义务。总之，应使政府和个人都要依法行使权利和履行义务。

法律是一个系统，条文之间必须协调，不能互相矛盾，还要互相配合，这样才能保证政府行为和个人行为的完整性和统一性。对此，基本法也予以关注。如1999年之前，澳门除了立法会的法律外，还有总督的法令。凡不抵触基本法的法律和法令，可采用为特区的法律。但是，在特区，法令如要修改怎么进行？按照《中葡联合声明》的规定，原有法律的修改由特区立法会负责。这显然没有考虑到原有法令的立法主体与法律的立法主体之间的区别。所以，基本法规定，对原有的法律、法令、行政法规和其他规范性文件，可经立法机关或其他有关机关依照法定程序作出修改，加上其他有关机关可以修改，建立了修改法律和其他规范性文件的两个程序，就很好地解决了条文之间的配套问题。

法律是通过语言表达的，人们是从语言文字中去了解、理解法律的，法官也是从语言文字中去解释和适用法律的，所以，法律语言一定要清楚、准确，法律语言的水平高低直接影响法律的实施。对此，基本法也作出了努力。如，将最初的私人财产权表述改为私有财产权，因为“私有”比较“私人”更广泛、准确。再如，将特区财政用于自身需要改为自由支配，“自由支配”的表述既保留了特区政府自行制定和管理财政的自治权，中央政府不干预，又表达了政府可以根据需要支配财政资源，包括特区政府认为需要的对澳门以外地区的援助。

总而言之，无论从基本法的立法指导思想，还是从立法内容、立法技术看，基本法都体现出科学的精神。正因为基本法的科学性，才有无限的生命力，成为实施“一国两制”、推动澳门稳定发展的保障。

（原载：《澳门检察》第五期，澳门特别行政区检察院出版，2004年12月）

# 中国宪法中的“一国两制”

## ——论中央与特别行政区的权力关系

在当今中国深化改革开放，努力发展经济，建设文明富强国家的时候，宪法的实施受到了广泛的关注。其中，一个重要的问题是，在发展经济、建设和谐社会的过程中，如何处理和解决好国家的整体与各地区之间的关系，一方面是中央与地方之间的权力关系，另一方面是中央与特别行政区的权力关系。限于篇幅，本文只探讨后一方面。

中央与地方的关系是各国宪法调整的一个重要的社会关系，在处理和解决这种关系时，不同的国家采取了不同的方式。有的采用联邦制的框架，有的采取单一制的框架，就是在相同的框架内，又采用了不同的具体的解决方式。但是，这些国家的中央与地方关系有一共同点，就其性质而言，都是“一国一制”的关系。而中华人民共和国宪法所面对的问题，与世界各国宪法相比较，有它的独特性，可以说在世界上是独一无二的，就是宪法规定在统一的国家内可以实行两种不同的社会制度，简称“一国两制”，即在中国内地实行社会主义制度，在香港、澳门地区实行资本主义制度。所以，中央与香港、澳门特别行政区的关系，是“一国两制”下的特殊关系。

中国宪法解决这一问题，其奉行的哲学和宪政思想是什么呢？所面对的实际问题和难点是什么呢？解决问题的基本方法和制度又是怎样的呢？这些是需要分析和阐明的。



## 一、“国家一统”与“和而不同”是处理中央与特区关系的重要的宪政思想

中国拥有 56 个民族，是一个多民族的国家，国家如何实现统一，始终是一个重大问题，直接影响各民族的生存和发展，历来受到各族人民的关注。面对这一重大社会问题，中华民族的主流是坚持国家统一，同时顾及不同民族和地区的特点，保留和实行地方区域自治。在历史的发展进程中，形成了中华民族的两个重要思想，就是“国家一统”与“和而不同”。

“国家一统”，核心是不论民族、地域、社会制度的差异，必须建立统一强大的国家，坚信强国方可富民的信念。虽然中国历史发展的长河中有国家分裂的时候，但最终是走向统一的。中国在公元前 221 年，建立统一的秦王朝之后，维护国家统一就成了中华民族的共同任务。无论是汉、隋、唐、宋、明等朝代汉族建立的中央政权，还是元、清等朝代少数民族建立的中央政权，都以中国的“正统”自居，把建立统一的多民族国家作为最高政治目标。

“和而不同”，核心是在统一的国家之下，可以实行不同的制度，崇尚以和为贵建立强国的理念。中国历朝历代都对国家的边疆地域和少数民族地区实行特殊的政策，即在实现政治统一的前提下，保持民族地区原有的社会制度和文化形态。例如，汉朝在今中国新疆地区设立的西域都护府，唐朝在这一地区设立的安西和北庭两大都护府，均只管理军政要务。清朝中央政权针对不同民族地区的特点，采取了不同的治理措施：对蒙古族地区实行盟旗制度；对西藏则派驻藏大臣，通过册封达赖和班禅两大活佛实行政教合一制度；在新疆维吾尔族最集中的地区实行伯克制度；对南方一些少数民族地区则实行土司制度。直至中华人民共和国，实行的也是少数民族区域自治。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 参见国务院新闻办公室编：《中国的民族区域自治》白皮书，2005 年 2 月。



因此，中华民族对国家的理念与制度的看法，形成了国家的结构理论，实行中央集权式的单一制的国家。

“一国两制”是中华人民共和国解决国家统一中的历史问题的政策，也是解决国家振兴发展问题的政策。所谓历史问题，是指中国内地与台湾的分裂、分治，香港和澳门仍被英国、葡萄牙占据。中华人民共和国实现国家的完全统一，需要解决台湾海峡两岸统一，解决中国对香港、澳门恢复行使主权。过去中国历史上的统一，主要依靠武力方式解决，现在要采取和平的方式解决。这种方式就是在保证国家统一的前提下，保留和维持原有不同地区的社会制度，和平相处，共同发展。这符合各方的利益，也符合全体中国人民的意愿。这是一个好的政策。所谓振兴发展问题，国家的统一不是唯一的目的，终极目的就是要使中国由弱变强，由贫穷变成富裕，真正成为一个文明的大国。实现这一目标，只有在国家和平统一的条件下，举国上下，齐心协力，方可专注解决国家发展问题，才能形成中国传统文化中“家和万事兴”、“国泰民安”的局面。所以，笔者认为，“一国两制”是既面对历史，又面向未来。我们对“一国两制”的认识和理解，必须将统一与发展两个目的结合起来，才能正确地把握它的精神实质。国家统一，有利于国家发展，而国家发展又巩固了国家的统一。“一国两制”不仅能实现国家统一，而且能推动国家的发展，这就是它的生命力。

“一国两制”对中国的国家结构理论既有继承性，也有创造性。所谓继承性，即坚持国家统一，领土完整，主权有效行使，保持单一制的形式不变。这是处理中央与特别行政区权力关系所应坚持的基础。所谓创造性，就是不拘于传统的单一制模式，赋予它新的特点，具有灵活性和包容性，让地方有更大的自治权力，对处理中央与特别行政区的权力关系提出了新思维和新方法。

“一国两制”在中国的宪法中，“一国”是指中国，“两制”是指中国大陆与台湾、香港、澳门地区可有不同的社会制度。在“一国”之下，如何处理两种不同社会制度之间的关系呢？这就是当今中国宪法要具体解决的重大问题，其核心是围绕两

个重要的关系和一个中心进行的。两个重要的关系是：宪法与特别行政区基本法的关系，中央权力与特别行政区自治权的关系，它们是怎样的？又是应该如何处理的？一个中心就是：既要坚持“一国”，又要维护高度自治。

## 二、宪法与基本法是处理中央与 特区权力关系的法律基础

现在，中央与特区的关系是建立在宪法与基本法基础之上的，中央与特区的权力是法定的。所以，必须先分析宪法与基本法的关系，然后再分析在法律基础之上产生的权力关系。

宪法与基本法的关系，既要看到它的一般特性，也要认识到它的特殊个性。所谓一般性，体现出宪法是国家的最高法，具有最高的效力，是基本法的立法依据。所谓特殊性，反映出在一国两制下，宪法要有特殊原则，灵活地处理特殊问题，基本法在宪法授权下，可以有特殊的规定和制度。

因此，第一，必须清楚宪法在处理中央与特区权力关系中的作用。现在，有部分人看不到宪法在其中的角色，甚至否认宪法的约束力。这是一种误解，也是片面的认识。

(1) 我们必须认识到，基本法是根据中国宪法制定的，受宪法的约束。所以，讲基本法是特别行政区的最高法律是有条件的，是相对于特区的其他法律而言。讲基本法在调整中央与特区关系中的作用时，也不能排斥宪法的作用，只顾基本法，不看宪法。相反，宪法在国家中的最高地位是无条件的，是绝对的，是凌驾于基本法之上的，两者不能同日而语，也不能等量齐观地解读，更不能不适当地提高基本法的地位，而贬低宪法在国家中的地位和作用。中央在行使对特别行政区主权时，其法律职能不仅仅是基本法的规定，首先是宪法的规定。如中央政府领导特区政府，向特区政府发出命令和指示；全国人民代表大会常务委员会审查特区的法律，决定部分全国性法律适用特区，决定特区进入战争状态和紧急状态，解释和修改基本法等，都有宪法的依据。

