



澳门研究丛书  MACAU STUDIES

澳门人文社会科学研究文选

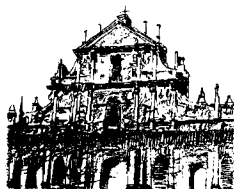
The Selection of Studies
in Humanities and Social Sciences of Macau

基本法卷 BASIC LAW

骆伟建 王禹/主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



澳门研究丛书  MACAU STUDIES

澳门人文社会科学研究文选

The Selection of Studies
in Humanities and Social Sciences of Macau

基本法卷

BASIC LAW

骆伟建 王禹/主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

澳门人文社会科学研究文选·基本法卷/骆伟建, 王禹主编.
—北京: 社会科学文献出版社, 2009. 11

(澳门研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1126 - 2

I. 澳… II. ①骆… ②王… III. ①人文科学-文集②社会科学-文集③澳门特别行政区基本法-文集 IV. C53D921.6-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 187746 号

· 澳门研究丛书 ·

澳门人文社会科学研究文选·基本法卷

主 编 / 骆伟建 王 禹

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 编译中心 (010) 59367139

电子信箱 / bianyibu@ssap.cn

项目负责 / 祝得彬

责任编辑 / 钟 敏 段其刚

责任校对 / 韩海超

责任印制 / 董 然 蔡 静 米 扬

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京德彩汇智文化有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 30.25

字 数 / 500 千字

版 次 / 2009 年 11 月第 1 版

印 次 / 2009 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1126 - 2

定 价 / 79.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

出版说明

一、2004 年，澳门基金会推动、组织了首届澳门人文社会科学研究优秀成果评奖活动；2006 年底，又主办了首届澳门人文社会科学大会。这两项活动，均得到澳门内外人文社会科学学者的广泛支持，为进一步推动澳门人文社会科学的发展创造了良好的条件。

二、在此背景下，澳门基金会决定编辑一套丛书，对过去 1/4 世纪的澳门研究学术成果进行系统地梳理和总结。2007 年初，澳门基金会邀请了一批专家学者，围绕《澳门人文社会科学研究文选》的编辑工作展开了讨论和论证，并取得共识。

三、为了扩大与深化澳门人文社会科学研究传播和影响，2009 年中，澳门基金会与社会科学文献出版社达成多项图书出版合作计划，其中《文选》系列成为首批合作出版书目，全国发行。

四、《文选》分政治卷、行政卷、基本法卷、法律卷、社会卷、文化艺术卷、历史卷、教育卷、文学卷、经济卷、语言翻译卷和综合卷共 12 卷，每卷一册或多册。

五、文章选取标准为：①原则上主要在已发表的学术论文中选取；②文章研究的范围以澳门为主体；③作者以澳门人为主；④所选文章需具有较高水平，在发表当时具有一定代表性；⑤文章的发表语言以中文为主，外语发表的暂时不收，由外文译成中文的可适当挑选。

六、文章的收集年限由各卷主编决定，但以 20 世纪 80 年代以来至编辑时出版、发表在期刊内的论文为主。

七、由于未能联系到作者而无法解决版权问题，主编选出的某些文章未能收入。

八、由于整套丛书原预计在 2007 年底出版，最新发表之论文未能收入。待这套丛书出齐后，希望每两年不分学科再出一卷，以同样的标准收录最新的研究成果。

目 录



澳门基本法研究的简单回顾与展望	骆伟建 王 禹 /001
论澳门特别行政区基本法的特点	王叔文 /009
澳门特别行政区基本法的制定过程与结构	肖蔚云 /018
澳门宏观行政架构的发展及其与基本法的衔接	吴志良 /041
论澳门立法会的地位和职能及其转变	许 昌 /054
关于澳门特别行政区政府组织的若干构思	吴志良 /073
对中国宪法与基本法关系的再思考	许 昌 /079
澳门特别行政区的法律地位	许崇德 /089
行政法规与授权立法	米万英 /097
澳门司法制度：延续与变革	米万英 /105
论澳门特别行政区行政法规与法令的关系	何志远 /114
试论基本法实施过程中的监督途径	赵国强 /129
现行立法会选举制度之法理浅释	冯文庄 /143
论特别行政区的行政主导	骆伟建 /161
“一国两制”理论渊源探析	杨允中 /170
论澳门基本法的澳门特色	黄汉强 /188
对港澳基本法政治体制及其实践的探讨	郑 伟 /202
行政长官制是单一制下新的澳门特别行政区地方 政权形式	肖蔚云 /222



论行政主导的权力设定、结构设计及其他条件	骆伟建 /233
从组织章程到基本法	
——澳门回归前后政治体制比较研究	赵向阳 /245
论简单单一制、复杂单一制和复合单一制	
——兼论中央和港澳特别行政区关系的几个问题	王 禹 /256
论澳门基本法第6条与第103条中财产权的保护、限制与	
征用	范剑虹 /298
对澳门终审法院裁决的分析：演绎还是类比？	
——不同法律传统下对基本法司法解释的逻辑解读	蒋朝阳 /324
澳门社团组织的法律制度分析	姜胜华 /340
论澳门基本法对澳门特别行政区法院管辖权的规定及其限制	王 禹 /368
从法律解释学看澳门立法中的中葡法律文本的效力	关冠雄 /399
论中文在澳门司法判决中的地位：基本权利的视角	朱 林 /429
立法权的有效行使与行政主导体制的及时完善	杨允中 /443
本澳现行法律规范不符合澳门基本法的数个现象评析	郑锦耀 /459

澳门基本法研究的简单回顾与展望

骆伟建* 王 禹**

《澳门特别行政区基本法》（以下简称澳门基本法）于1993年3月31日由第八届全国人民代表大会第一次会议通过，国家主席颁布法令公布，并于1999年12月20日生效。从澳门基本法公布到生效实施，经历了两个阶段。澳门基本法的研究，在这两个不同的阶段，表现出不同的重点，目的在于解决不同的问题。

一 澳门基本法研究的简单回顾

（一）澳门基本法公布至生效前的阶段

这一时期，对澳门基本法的研究，主要解决两个问题。第一，如何解释和宣传基本法的内容，让澳门居民正确理解和掌握基本法。第二，如何确保在这一过渡期内，澳门各项制度的变化能与澳门基本法的规定衔接，达到平稳过渡的目标。

就第一个问题而言，对基本法的研究主要集中在阐述澳门基本法的立法精神、立法意图和立法背景等。研究的方法主要是采用注释的方法和比较的方法，如解释澳门基本法的立法精神和条文，比较原《澳门组织章程》与澳门基本法的异同，比较研究香港基本法与澳门基本法等，并取得一定的研究成果。这一时期，还有大量宣传澳门基本法的文章。这些研究成果对推广和宣传基本法起了积极的作用。

* 澳门大学法学院教授，中国社会科学院法学博士。

** 澳门理工学院“一国两制”研究中心副教授，北京大学法学博士。



其中具有代表性的著作有《澳门基本法文献集》（澳门日报出版社，1993），肖蔚云主编的《一国两制与澳门特别行政区基本法》（北京大学出版社，1993），肖蔚云的《澳门基本法讲座》（原载《澳门与澳门基本法》，澳门日报出版社，1994；后译成葡文单行出版），许崇德主编的《港澳基本法教程》（中国人民大学出版社，1994），梁凡的《基本法九九讲》（澳门基金会，1994），杨允中的《澳门与澳门基本法》（澳门基金会，1994，1995年修订版），《澳门基本法问答集》（澳门大众报有限公司，1995），杨允中的《“一国两制”与现代宪法学》（澳门大学，1996），杨静辉、李祥琴的《港澳基本法比较研究》（北京大学出版社，1997），蓝天主编的《“一国两制”法律问题研究》（总卷）（法律出版社，1997），杨允中的《澳门基本法释要》（澳门基金会，1998），赵国强的《澳门特别行政区基本法ABC》（五洲传播出版社，1999），杨静辉的《澳门基本法释义》（人民出版社，1999）等。

就第二个问题而言，随着澳门基本法的公布，澳门进入了后过渡时期，澳门原有的政治体制和法律制度需要与基本法衔接，澳门特别行政区政府、立法会、司法机关需要筹组。如何衔接？如何筹组？这既涉及对基本法条款的理解和解释，也需要根据基本法的规定提出解决的方案。

当时需要处理的与澳门基本法直接有关的主要问题有：第一，法律如何本地化？其中基本法规定的原有法律基本不变的含义是什么？哪些属于原有法律的范畴？哪些属于基本不变？哪些需要改变？第二，司法体制，包括司法人员如何本地化？其中涉及法院的设置，司法人员的培养，法官的推荐和检察官的任命等。第三，政府架构的重组及公务人员的留用，包括退休金的保障等。第四，原立法会议员过渡为特区立法会议员的办法和特区立法会的议事规则制定。第五，中国国籍法在特区适用的具体办法。

面对上述复杂的问题，为了保证与基本法衔接，当时的重点和首要任务是要确保体现国家主权，实现平稳过渡的原则，所以，对基本法的研究，也是以不抵触国家主权和平稳过渡的原则为标准，不拘泥于细节，提出解决问题的办法。可变可不变的，尽量不变，需要变的，以最低限度改变为标准，属于特区自治范围处理的，留待由特区成立后自行来处理。在这种要求下，原澳门政府实现了五大法典本地化，全国人民代表大会常务委员会通过了《澳门特别行政区驻军法》、《关于〈中华人民共和国国籍法〉在



澳门特别行政区实施的几个问题的解释》、《关于根据〈澳门特别行政区基本法〉第一百四十五条处理澳门原有法律的决定》以及澳门特别行政区筹备委员会通过的一系列决定和办法。

因此，澳门基本法的研究不再是纯粹的宣传，开始涉及一些具体的问题，而且要提出解决的方案，并出现了一些对基本法解释上的争议，如原有法律的范围是否包括葡国主权机关制定的在澳门适用的法律。这些都促使对澳门基本法的研究向深层次发展。但总体而言，研究的范围和层次还主要集中和限于政权交接、平稳过渡的政治方面的考量。这方面的著作有许昌的《澳门过渡时期法律问题论集》[亚洲（澳门）国际公开大学，1998]等。

（二）澳门基本法实施阶段

随着澳门基本法的实施，不仅需要进一步宣传基本法，而且还要研究和解决基本法实施过程中遇到的具体问题，使基本法的研究进入一个新的阶段。面对实践中的问题，面对不同的理解与争论，基本法研究的范围在扩展，研究的内容在深化，研究的方法更加多样化。

譬如在执行基本法的过程中，有些问题就引起了争议。仅是通过法院诉讼的就有：关于行政法规修改原有法令，行政法规可否独立地作出对外具普遍约束力的规范之争，投考编制内实位公务员是否必须具备永久性居民的资格之争，公务员需要缴纳职业税是否抵触公务员福利待遇不低于原来标准的规定之争，土地法关于和平占有土地的规定与基本法关于土地属于国家所有的规定之争，国际公约在澳门适用与基本法规定理解之争……。此外，引起社会关注的有：民政总署取代非政权性的市政机构，以及关于落实基本法第23条规定制定相关法律法规的讨论等，对上述问题的争论或讨论，不仅在学者之间、市民之间，而且在司法实务界亦有不同的见解。

除了争论之外，社会开始探讨依法治澳，如何处理好基本法中规定的一些关系，如中央主权与特区自治权的关系；发挥“一国”与“两制”的优势，互惠互利共同发展；行政主导与政府施政；行政与立法之间制约与配合的关系；法院解释基本法的角色；培养爱国爱澳的力量与薪火相传；构建和谐社会与稳定发展等。这些讨论和争论，推动了对基本法的深入研究。



在这一方面，澳门基本法推广协会发挥了比较重要的作用。该协会每年于3月底举行基本法研讨会，邀请澳门、内地、香港和台湾的专家学者参会发表论文，并将有关论文汇集成册，如《基本法对澳门发展的保障——“基本法与澳门发展”学术研讨会论文集》（2002）、《依法治澳与稳定发展——澳门特别行政区基本法实施两周年纪念研讨会论文集》（2002）、《国家安全与公民意识——有关基本法第23条立法的论文汇编》（2003）、《依法治澳和特区发展》（2004）、《依法治澳经验与前瞻——纪念澳门基本法颁布12周年学术研讨会论文集》（2005）、《基本法：构建和谐社会的根本保障——纪念澳门基本法颁布13周年学术研讨会论文集》（2006）等。还有一些研究机构和社团亦参与基本法的推广工作，举办基本法研讨会或征文比赛，并有文章汇编成册，如《“一国两制”：澳门开局良好》（澳门大学澳门研究中心，2001），《依法施政与特区公务人员——纪念澳门特别行政区基本法颁布13周年基本法征文比赛论文集》（澳门公务专业人员协会等，2006）等。

这一时期的基本法研究，在前一阶段基础上，出现了系统论述澳门基本法的教材、专题研究文集及资料汇编等，其中有代表性的著作有骆伟建的《澳门特别行政区基本法概论》（澳门基金会，2000），郑言实编的《澳门过渡时期重要文件汇编》（澳门基金会，2000）和《澳门回归大事记（1972~1999）》（澳门基金会，2000），王叔文主编的《澳门特别行政区基本法导论》（中共中央党校出版社，2001），肖蔚云的《论澳门基本法》（北京大学出版社，2003），杨允中的《澳门基本法释要》（修订版）（澳门法务局，2003），杨允中的《“一国两制”与澳门成功实践》（中国大百科全书出版社，2004），肖蔚云主编的《论澳门特别行政区行政长官制》（澳门科技大学，2005）及杨允中的《论正确实践“一国两制”》（澳门大学澳门研究中心，2005）等。

更可喜的是，一代年青人正在进行开拓性的工作。如澳门大学法学院政法学专业研究生黄宏耿的毕业论文《基本法解释若干问题研究》，郑锦耀的毕业论文《国家安全立法问题研究》，庞嘉颖的毕业论文《现代性与后殖民语境交织下的香港宪政文化的思索》都是有一定价值的研究成果。

在这个阶段，对基本法的研究更有针对性，研究不再停留在从理论到条文，而是回应社会的需要，用基本法的理论解决现实的问题。由于理论与实际结合，在解决实际问题时，也就不断挖掘基本法的内涵，丰富基本



法的内容。与此相适应,在研究基本法的时候,有的以追求立法原意为主旨,也有的以立法目的和社会利益为主旨,还有的以法律实证为主旨,从法律规范、法律逻辑理解基本法等,试图用不同的研究方法,阐述基本法的规定,正确适用基本法。

当然,由于基本法实施时间不长,研究基本法也刚开始,难免缺少系统性,研究的深度和广度还有待提高。特别是基本法的研究不仅限于宣传和解释基本法的条文上,还要面对现实的问题提出解决的方法,基本法研究的难度增加了,这是该阶段研究成果不多的一个原因。

二 2005 年及 2006 年研究现状评述

由于资料的关系,笔者在这里仅就 2005 年及 2006 年澳门基本法论文发表情况及热点问题作简单的回顾。2005 年及 2006 年发表的澳门基本法论文中,较有代表性的有:黄宝莹的《基本法有关非中国籍居民权利和自由规定的立法由来及意义》,庞丽颖的《谈“一国两制”情境下的宪治与政治——从全国人大常委会释法缘由》,杨允中的《立法会选举与“一国两制”文明》,郑伟的《对澳门特别行政区立法权限划分之探讨》,王禹的《论港澳基本法上的国家行为和政治问题》,杨允中的《全面开创“一国两制”文明——时代的召唤》,郑锦耀的《论行政法规成为行政诉讼对象的可能性》,赵向阳的《实施澳门基本法的重要法律举措——澳门特别行政区行政长官选举法概述》,杨允中的《“一国两制”——在实践中提升实践水准》,蒋朝阳的《从基本法的规定看澳门特区政治体制发展》,骆伟建的《论行政主导的权力设定、结构设计及其他条件》,王禹的《继续深化和巩固以行政为主导的政治体制》,赵向阳的《从组织章程到基本法——澳门回归前后政治体制比较研究》,王禹的《论澳门基本法对澳门特别行政区法院管辖权的规定及其限制》等。

2005 年及 2006 年对澳门基本法的研究主要有两个热点:第一个热点是关于澳门特别行政区行政主导体制的研究。许多学者的论文都指出,行政主导是澳门基本法设计澳门特区政治体制的基本精神,应当继续深化和巩固以行政为主导的政治体制。并且,有关论文思考了行政在政治体制中为何主导及应该如何主导的问题,指出行政长官委任立法会部分议员、立法

会采用多种方式产生，以及功能组别选举制度，对于维持澳门特别行政区的行政主导体制有重要作用。

第二个热点是关于行政法规的性质和法律地位的讨论。讨论最早是由澳门中级法院 2006 年 4 月 27 日作出的一例判决所引发。一种意见认为，澳门回归前总督有权制定法令，与立法会分享立法权，而回归后总督的地位既然为行政长官所继承，因此行政长官亦有权行使立法权，行政法规的性质是行政长官以地区首长的身份制定的，属于行政长官行使立法权的范畴。第二种意见认为，澳门基本法规定立法会是澳门特别行政区的立法机关，但没有规定行政长官与立法会分享立法权，因此澳门回归前的双轨立法体制已经不复存在，基本法设计的是单轨立法体制，立法权由立法会行使，行政长官不再行使立法权，因此行政法规的性质是行政长官以政府首长身份制定的，属于行政长官行使行政管理权的范畴，其效力亦低于立法会通过的法律。

法院最近的几个判例均支持了第二种意见，即认为行政法规属于政府行使行政管理权的范畴，其性质属于行政规范而不是立法规范，是行政长官以政府首长的身份制定的，其效力低于立法会通过的法律。不过，与这个问题相联系的还有一系列法律问题。第一，行政法规的性质能否设定行政处罚？行政法院 2006 年 8 月 29 日作出的一例判决指出，行政法规的性质属于行政规范，因此不能设定行政处罚。第二，行政法规能否修订澳门原来由总督制定的法令？澳门中级法院 2006 年 11 月 9 日发布的第 43/2006 号判决指出，行政法规的性质属于政府行使行政管理权的范畴，而法令属于立法权的范畴，因此行政法规不可以修订法令。法令中原来以行政法规形式修订的部分无效。

三 澳门基本法研究的未来展望

对基本法的研究必须在现有的基础上进行，既要向纵深研究发展，也要拓宽研究的领域。笔者抛砖引玉，提出以下建议，以供参考。

（一）从现实需要的角度，应该抓住澳门的实际情况和自身特点，研究以下问题

（1）如何认识“一国两制”。“一国两制”的内涵是什么，“一国”与



“两制”是什么关系，包括“一国两制”的法律基础，即宪法与基本法的关系，基本法与其他全国性法律及特区法律的关系，以及如何发挥“一国两制”的优势。

(2) 如何认识国家主权（中央权力）与特区自治权的关系。如何界定权力的范围，如何处理权力的关系，如何协调维护主权与尊重自治权的关系。

(3) 如何认识“行政主导”的政治体制。何为行政主导、行政主导与权力分立制约是什么关系，如何处理行政主导下的行政与立法之间的关系。

(4) 如何认识澳门法律制度的改革。法律与行政法规的性质认定和调整范围的划分，法律如何改革，基本法对澳门法律改革有什么影响，法律改革的原则、程式、方法是什么等。

(5) 如何认识基本法的解释制度。解释权与司法终审权的关系，解释权与司法独立的关系，解释权与自治范围解释的界限，解释权与法律审查权的关系等。

(6) 如何认识居民权利与政府权力的关系。权利、自由与义务、责任之间的关系，个人权利与政府自由裁量权的关系。在有关权利的法律规范之间，如特区法律与全国性法律，特区法律与国际公约之间是什么关系，如何协调。

(7) 如何认识民主制度的完善和循序渐进的发展。个人民主、社团民主、社会民主的关系，民主的功能和范围，民主发展的条件和程式，选举制度的完善，政府政策与民主监督。

(8) 如何认识“一国两制”实施的检验标准。国家的主权统一，领土完整和特区的社会稳定，经济发展这两个基本准则的社会意义。

以上只是提出了“一国”与“两制”，主权与自治权，行政主导与立法，居民权利与政府权力，法律基本不变与法律改革，基本法解释权与司法终审权，发展民主与循序渐进，国家统一与特区稳定发展的重大关系，当然，还有其他问题可以研究。但是，对贯穿于基本法的重大关系的研究，相信对理解和实施澳门基本法有重要意义。

（二）从历史的角度，应该研究澳门基本法制定的立法背景和条文的草拟、形成的过程

研究澳门基本法制定的立法背景和条文的草拟与形成过程是正确了解



基本法所必不可少的基础，在基本法实施过程中产生的一些争论，在相当程度上与不了解或错误解读基本法的条文有关。所以，加强这方面的研究是不能少的，做好这一基础性工作，不仅有利于市民对基本法的了解，也有利于立法、行政、司法机关正确执行基本法。此外，学者，尤其是年轻学者对基本法的研究也是极为重要的，否则，当亲历者消逝的时候，损失是无法弥补的。可惜至今没有一本系统的著作，这一空白确实需要填补。

（三）从比较的角度，在研究澳门基本法的同时，要借鉴香港基本法的研究经验

由于香港与澳门都是实行“一国两制”，都是根据“一国两制”制定基本法，在基本的原则上和主要的内容上有许多相似的方面，所以，香港在实施基本法过程中遇到和发生的问题，都值得澳门思考，都可以从中吸取经验和教训，不仅如此，借鉴香港的经验也有利于澳门更加缜密、更加周全、更加理性地应对基本法实施中的问题，并提前做好各项准备。所以，在关心澳门基本法实施的同时，也要关心香港基本法的实施，视野要开阔，绝对不能孤立地进行研究。

（四）对澳门基本法的基础理论研究应与基本法实践中提出的问题研究结合进行

目前，对澳门基本法的基础理论研究还是不够的，基本法毕竟是一个新型的法律，是“一国两制”的产物，历史比较短，理论不够丰富，对一些基本概念、基本原理需要进一步阐述，离建立一门比较成熟的澳门基本法学科还有一定的距离。所以，理论研究是不能少的，必须加强。如果没有深厚的理论基础，则难以解决实践中提出的问题。

然而，基本法除了理论层面需要研究之外，还需要从实践层面研究，只有不断地解决实际的问题，方有生命力。因为澳门社会在不断地发展和变化，在许多方面，超出了澳门基本法制定时的认识，基本法的实施也遇到一些新问题，我们的研究不能只停留在条文而回避实际，所以，必须回应社会的需要，不断丰富和发展基本法的理论。

论澳门特别行政区基本法的特点

王叔文*

第八届全国人大第一次会议庄严地通过了《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》，这是我国国家生活中的一件大事。澳门基本法是根据“一国两制”的基本方针，在全国人民、特别是澳门同胞的关心和参与下，经过起草委员会历时四年半努力的产物。在起草基本法的过程中，起草委员会根据我国宪法的规定，从澳门的历史和现实情况出发，把我国政府在《中葡联合声明》中关于“一国两制”的基本方针政策，用法律形式规定下来。澳门基本法与香港基本法一样，都是体现“一国两制”方针的全国性法律。澳门基本法的首要特点，就在于它以“一国两制”的方针为指导，把维护国家主权、统一和领土完整与授权澳门特别行政区实行高度自治、保持澳门的繁荣和稳定紧密结合起来。同时，澳门基本法的特点还在于它充分反映了澳门的特点。下面将澳门基本法在这两方面的特点作扼要的分析 and 阐述。

一 具有“一国两制”的特点

澳门基本法最根本的特点在于，它把“一国两制”的总方针和我国对澳门的基本方针政策以法律的形式规定下来，从法律上保证“一国两制”的伟大构想在澳门的实现。

（一）“一国两制”是实现祖国统一的基本国策

“一国两制”是我们党和国家提出的实现祖国统一的基本国策，是设立

* 已故澳门基本法起草委员会委员，中国社会科学院法学研究所所长、研究员。



澳门特别行政区，制定澳门基本法的指导方针。邓小平同志对“一国两制”的构想作了科学且完整的论述，这些论述构成了建设有中国特色社会主义理论的重要内容，是我们党和国家处理香港、澳门、台湾问题的根本指导思想。澳门基本法正是把“一国两制”这一基本国策以法律的形式肯定下来。

（二）坚持实事求是的原则

我们党的辩证唯物主义的思想路线是：一切从实际出发，实事求是，理论联系实际。这条思想路线是我们党制定各项方针政策的基础，也是我们制定各项法律的基础。党和国家提出“一国两制”的基本方针，正是根据我国的实际情况，既从维护我国国家主权、统一和领土完整的原则立场出发，又适应我国有关地区的特殊情况和稳定繁荣的需要，充分代表包括这些地区同胞在内的我国人民的共同愿望和根本利益。澳门基本法是一个充分体现了“一国两制”方针的全国性法律，充分反映了内地和澳门的实际情况，它的制定对于实现国家统一，维护国家的主权和领土完整，对于促进社会主义现代化事业的发展，对于维持澳门的稳定和繁荣，对于维护世界和平，都有着重要的意义。

（三）维护国家的主权、统一和领土完整

邓小平同志对实行“一国两制”，必须坚持维护国家的主权、统一和领土完整的原则，作了完整的论述。他强调指出：“制度可以不同，但在国际上代表中国的，只能是中华人民共和国。”^①这就是说，只能是中华人民共和国作为国家的代表，只能由中央人民政府统一行使国家主权。

邓小平同志关于维护国家主权、统一和领土完整的思想，在澳门基本法中得到充分体现。主要表现在：①基本法在序言中规定了我国政府于1999年恢复对澳门行使主权，强调了设立澳门特别行政区的出发点是维护国家的统一和领土完整。②基本法明确规定，澳门特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分，是一个享有高度自治权的地方行政区域，直辖于中央人民政府。③中央人民政府负责管理澳门特别行政区的外交和国防事

^① 邓小平：《中国大陆和台湾和平统一的设想》，1983年6月26日。



务，依规定任免澳门特别行政区行政长官、政府主要官员和检察长。④全国人大常委会对澳门特别行政区行使监督权。⑤有关国防、外交和不属于澳门特别行政区自治范围的全国性法律要在澳门特别行政区公布或立法实施。⑥澳门特别行政区应自行立法禁止任何叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央人民政府及窃取国家机密的行为等。

（四）授予特别行政区高度自治权

在坚持维护国家主权、统一和领土完整的前提下，邓小平同志反复强调中央要授予特别行政区高度的自治权。澳门基本法正是规定了澳门特别行政区享有高度的自治权。根据基本法的规定，全国人大授予澳门特别行政区自治权的范围是十分广泛的，包括行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。澳门原有法律基本保留。澳门特别行政区保持财政独立，其财政收入全部自行支配，中央人民政府不在澳门特别行政区征税；澳门特别行政区实行独立的税收制度，将保持其自由港、单独关税地区的地位。澳门特别行政区可自行制定经济、贸易和科学、教育、文化方面的政策。根据中央人民政府授权，依照基本法的规定自行处理有关的对外事务，以及负责特别行政区的社会治安等。此外，基本法还规定，澳门特别行政区可享有全国人大及其常委会和中央人民政府授予的其他权力。澳门特别行政区享有的上述自治权，无论与我国一般地方政权的权力，民族自治地方自治机关的自治权比较，还是与其他实行单一制的国家的地方政权比较，都更为广泛。即便与实行联邦制的国家的成员单位（州）享有的权力比较，在某些方面（如货币发行权、司法方面的终审权等），澳门特别行政区享有更为广泛的自治权。

（五）基本法是实现“一国两制”的重要保证

邓小平同志对起草基本法的工作十分重视。他强调起草基本法具有十分重要的意义，指出它是一个具有历史意义和国际意义的法律文件，是一个具有创造性的杰作。邓小平同志关于基本法的一系列指示，在起草澳门基本法时也得到了认真的贯彻，从而使澳门基本法充分体现了“一国两制”的特点。