



第一章  
國家對澳門恢復行使  
主權的內涵

## 一、我國對澳門恢復行使主權是指恢復行使管治澳門的權力

中英聯合聲明、中葡聯合聲明以及香港基本法、澳門基本法都使用了「恢復行使主權」的提法。「恢復行使主權」非常準確地表達出中國自始至終對香港和澳門擁有主權的內涵。

澳門基本法序言第一段明確闡述了澳門問題的由來及其解決：「澳門，包括澳門半島、氹仔島和路環島，自古以來就是中國的領土，十六世紀中葉以後被葡萄牙逐步佔領。一九八七年四月十三日，中葡兩國政府簽署了關於澳門問題的聯合聲明，確認中華人民共和國政府於一九九九年十二月二十日恢復對澳門行使主權，從而實現了長期以來中國人民收回澳門的共同願望。」對於收回澳門後採用什麼方式對其實施管治，澳門基本法序言第二段寫到：「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，根據中華人民共和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。」

與香港問題不同的是，葡萄牙在 1974 年發生鮮花革命後，將葡萄牙的領土範圍界定為「在歐洲大陸內歷史上所確定之領土，以及亞速爾群島與馬德拉群島」，並宣佈澳門是葡萄牙管治下的特殊地區，「澳門地區仍受葡萄牙行政管理時，由適合其特殊情況之通則拘束」。<sup>1</sup> 1979 年中葡建交，肯定了澳門是中國的領土，雙方商定在適當的時候，通過談判把澳門交還中國。這就為我國與葡萄牙政府簽署中葡聯

<sup>1</sup> 1976 年葡萄牙憲法第 5 條第 1 款及第 292 條第 1 款。「適合其特殊情況之通則」即指 1976 年 2 月 10 日葡萄牙總統高美士頒佈的《澳門組織章程》。



合聲明創造了基礎性前提。關於主權問題，中英聯合聲明是分兩條來表述的，第 1 條規定：「中華人民共和國政府聲明：收回香港地區（包括香港島、九龍和『新界』）是全中國人民的共同願望，中華人民共和國政府決定於一九九七年七月一日對香港恢復行使主權」，第 2 條規定，「聯合王國政府聲明：聯合王國政府於一九九七年七月一日將香港交還給中華人民共和國」。而中葡聯合聲明第 1 條則是中國政府和葡萄牙政府的共同聲明：「中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府聲明：澳門地區（包括澳門半島、氹仔島和路環島）是中國領土，中華人民共和國政府將於一九九九年十二月二十日對澳門恢復行使主權。」也就是說，澳門回歸前，甚至在簽署中葡聯合聲明前，澳門的主權歸屬問題已經解決，剩下來的問題就是在什麼時候結束葡萄牙管治澳門的問題。因此，1999 年 12 月 20 日回歸儀式只能稱為「政權交接儀式」，而不能稱為「主權交接儀式」。「政權交接儀式」是指主權屬於中國的前提下，葡萄牙將「管治」澳門的權力交還中國。

「恢復行使主權」，不是指主權本身的恢復，而是指「恢復行使」主權，這裏的關鍵字在於「恢復行使」。因為澳門自古以來就是中國的領土，澳門的主權自始至終屬於中國，既然主權屬於中國，又怎能說中國對澳門的主權恢復呢？因此，恢復行使主權，是指我國政府恢復行使作為主權國家所行使的權力，即指恢復行使管治權。

有一種意見認為，主權主要是一種象徵，澳門回歸，其主要的表現形式就是在澳門升起五星紅旗，這就意味著殖民統治已經結束，恢復行使主權已經完成。這種意見是不正確的。澳門回歸，是我國政府對澳門恢復行使主權的開始，而不是結束。主權是指國家絕對的和最高的權力。恢復行使主權，不僅僅是指領土主權的歸屬，而是指我國

政府在澳門開始行使絕對的和最高的權力。<sup>2</sup>

這種絕對的和最高的權力的行使，首先就是排除其他國家的干涉，排除外國勢力操縱和影響澳門內部的政治事務，所以澳門基本法明確規定，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），直轄於中央人民政府（第 12 條），禁止外國的政治性組織或團體在澳門進行政治活動、禁止澳門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（第 23 條），行政長官、主要官員、立法會主席、終審法院院長和檢察長就職必須宣誓效忠中華人民共和國（第 102 條）。

## 二、「一國兩制」、「澳人治澳」、高度自治是我國政府對澳門實施管治的基本方針和基本方式

我國政府對澳門恢復行使主權，是指對澳門恢復行使管治權力，恢復行使絕對的和最高的權力。這就提出了採用什麼方式對澳門實施管治的問題。在我國單一制下，對地方的管理是通過設立地方行政區域和地方政府進行的。這裏有兩種可能：一種是設置普通行政區域，授予一般權限，一種是設置特別行政區域，授予不同於一般地方政府的權限。

<sup>2</sup> 法國博丹（1530-1596 年）最早提出了主權的概念，博丹在其名著《共和六書》第一書第八章《論主權》開宗明義地指出：「主權是共同體（Commonwealth）所有的絕對且永久的權力。」不過，在博丹自己翻譯的拉丁文版本裏，主權則被界定為最高和絕對的權力，刪除了「永久」的修飾。見〔法〕博丹：《論主權》，中國政法大學出版社，劍橋政治思想史原著系列（影印本），2003 年，第 1 頁。博丹所說的永久，是指主權是與國家永遠同在的權力，所以，他說，只有人民或君主才永遠是主權的合法所有者，而一個地區的總督或一個君主的代理官員只不過是權力的受託人或代管人，任期終結，他必須返還該權力。



我國政府在解決澳門問題時，承諾不實行社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式五十年不變，與這種「一國兩制」的方針相適應，就必須在澳門設置特別行政區，授權實行高度自治（第 2 條），而且為使這種高度自治真正落實，實行「澳人治澳」，行政機關和立法機關由澳門特別行政區永久性居民組成（第 3 條）。

我國憲法第 3 條規定，「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」。我國政府在澳門特別行政區實行「一國兩制」、「澳人治澳」、高度自治，這正是我國憲法第 3 條規定的「充分發揮地方的主動性、積極性」的具體表現形式。「一國兩制」、「澳人治澳」、高度自治，是我國政府管治澳門特別行政區的基本方針和基本方式。這些管治的基本方針和基本方式，既確保了國家的統一和領土完整，即「一國」，也允許澳門特別行政區保持和發展原有的資本主義制度，實行「澳人治澳」、高度自治，即「兩制」。

為了確保「一國」，中央必須保留和行使必要的權力。鄧小平曾經明確指出，必須保留中央的某些權力：「香港有時候會不會出現非北京出頭就不能解決的問題呢？過去香港遇到問題總還有個英國出頭嘛！總有一些事情沒有中央出頭你們是難以解決的。」<sup>3</sup> 這些必須保留的權力首先是外交和防務的權力。澳門回歸後，在國際上代表澳門參與政治事務的只能是中央人民政府，中央人民政府負責管理與澳門有關的外交事務（第 13 條）。與澳門直接有關的外交談判只能由中央人民政府行使，澳門可作為中國政府代表團的成員，參加由中央人民政府進

<sup>3</sup> 見鄧小平 1987 年 4 月 16 日會見香港特別行政區基本法起草委員會委員時的講話。

行的同澳門直接有關的外交談判（第 135 條）。

澳門不僅沒有處理外交的權力，也不能行使宣佈與他國交戰的權力，不能組建自己的軍隊。中央人民政府負責管理澳門的防務（第 14 條），全國人大常委會有權宣佈戰爭狀態或決定澳門進入緊急狀態（第 18 條）。我國在澳門設立駐軍，駐澳部隊直接受中央軍事委員會領導，行政長官不統率駐澳部隊。

除外交和防務外，中央還必須行使其他一些權力，如任免行政長官、政府主要官員和檢察長（第 15 條）、批准行政長官出缺期間的職務代理（第 55 條）、發回立法會制定的法律使其無效（第 17 條）、決定立法會彈劾行政長官是否成立（第 71 條）、解釋和修改基本法（第 143 條和第 144 條）、批准附件一的修改（附件一第 7 條）和接受附件二修改的備案（附件二第 3 條），等等。

為了確保「兩制」，我國政府對澳門的管治還包括授予澳門以高度的自治權，包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權（第 2 條），以及廣泛的對外事務處理權（第 13 條、第七章對外事務）。澳門基本法規定保持原有的資本主義制度和生活方式五十年不變（第 5 條），原有法律基本保留（第 8 條），而且在第五章「經濟」和第六章「文化和社會事務」，詳盡規定有關社會經濟文化制度，更明確列舉了澳門可以「自行制定」稅務事項（第 106 條）、貨幣金融政策（第 107 條）、工商業發展政策（第 114 條）、勞工政策（第 115 條）、航運政策（第 116 條）、民用航空管理制度（第 117 條）、旅遊娛樂業政策（第 118 條）、教育政策（第 121 條）、醫療衛生政策（第 123 條）、科技政策（第 124 條）、文化政策（第 125 條）、新聞出版政策（第 126 條）、體育政策（第 127 條）、專業制度（第 129 條）、社會福利政策（第 130 條）等。「自行制定」的意思是指澳門特別行政區在這些方面不實行



內地的社會主義制度和政策。由於澳門特別行政區高度自治權是以國家基本法律的形式規定的，不僅澳門特別行政區要遵守，中央國家機關、內地各地方也要遵守。按照法治原則，中央各部門、各地方均不得干預澳門特別行政區自治範圍內的事務（第 22 條）。

因此，我國政府對澳門特別行政區的管治分為兩方面，一方面是中央直接行使有關權力，另一方面是授權特別行政區行使有關權力，實行高度自治。由於特別行政區高度自治權是中央授予的，這決定了在任何情況下均不得以所謂高度自治的名義來對抗中央在特別行政區依據憲法和基本法行使的權力。對特別行政區實施管治，既有中央的權力，也有特別行政區高度自治權，兩者是相輔相成的，不能夠對立起來。事實上，按照基本法的規定，特別行政區政治體制也是在國家管理體制中運作的。如行政長官必須對中央人民政府負責（第 45 條）、立法會對行政長官的彈劾案必須報請中央人民政府決定（第 71 條），全國人大常委會有權發回立法會制定的法律使其無效（第 17 條），全國人大常委會解釋基本法（第 143 條），全國人大修改基本法（第 144 條），等等。這充分體現了澳門特別行政區政治體制在本質上是一種地方政治體制。

我國政府在澳門恢復行使的主權不只是一種名義上的權力，不只是一種象徵，而是實實在在的一種絕對的和最高的權力。如澳門基本法規定行政長官由當地選舉或協商產生，並由中央人民政府任命（第 47 條），這種任命就不能理解為僅是形式的，而是一種實質上的任命權，是指可以任命，也可以不任命，而不是指當地選舉產生以後，中央人民政府的任命僅是程序上和禮儀上的權力，是虛的。澳門基本法還規定行政長官對中央人民政府負責（第 45 條），這種負責也是一種實質意義上的負責。

「一國」是「兩制」的基礎和前提。澳門特別行政區保持的資本主



義制度不是獨立於中央的。澳門特別行政區實行的「資本主義」是我國主權範圍內實行的「資本主義」，是中央人民政府領導下的「資本主義」。如何保持和發展澳門原有的資本主義制度，如何保持澳門的社會穩定和經濟發展，這是我國政府對澳門恢復行使主權後，中央人民政府治國理政無法迴避的重大課題，也是澳門特別行政區在行使高度自治權時無法迴避的重大課題。

### 三、中國憲法和澳門基本法共同構成我國政府管治澳門的憲制基礎

我國政府對澳門恢復行使主權，是指根據中國憲法和澳門基本法恢復行使主權，中國憲法和澳門基本法共同構成我國政府管治澳門的憲制基礎。有一種觀點認為，中國憲法不適用於澳門，只有澳門基本法才構成澳門特別行政區的憲制基礎。這種觀點是不正確的。憲法是主權統一的象徵，我國對澳門恢復行使主權，澳門回歸並成為我國單一制國家結構形式下的地方行政區域，憲法當然也適用在澳門回歸後設立的特別行政區。

憲法本身就是設立澳門特別行政區的法律依據，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。」憲法第 62 條第（十三）項規定全國人大決定特別行政區的設立及其制度。因此，不能認為澳門特別行政區的高度自治權僅僅是澳門基本法所賦予的，而必須認識到在更高的層次上，首先是由中國憲法所賦予的，並且在根本上就是憲法所賦予。制定澳門基本法的依據本身就來自憲法：第一，我國在



中葡談判期間提出用以解決澳門問題的「一國兩制」方針，本身就來自中國憲法；第二，制定澳門基本法的法律依據就是中國憲法；第三，中葡聯合聲明並非制定澳門基本法的法律依據。

憲法作為制定澳門基本法的法律依據，並非只在憲法第 31 條和第 62 條第（十三）項，而在於憲法整部。澳門基本法序言第三段明確指出：「根據中華人民共和國憲法，全國人民代表大會特制定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實行的制度，以保障國家對澳門的基本方針政策的實施。」全國人大在《關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉的決定》裏亦明確指出，「澳門特別行政區基本法是根據《中華人民共和國憲法》按照澳門的具體情況制定的，是符合憲法的」。澳門基本法第 11 條規定：「根據中華人民共和國憲法第三十一條，澳門特別行政區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以本法的規定為依據。澳門特別行政區的任何法律、法令、行政法規和其他規範性文件均不得同本法相抵觸。」這是指澳門內部實行的制度和政策必須以澳門基本法為依據，但不能將其理解為排除憲法在澳門特別行政區的適用和憲法在澳門特別行政區的最高法律效力。

我國憲法規定了我國的根本制度和根本任務，是國家的根本法，在全國範圍內，當然包括在澳門特別行政區，具有最高的法律效力。澳門基本法不能稱為澳門特別行政區最高法律地位的文件，也不適宜稱為澳門特別行政區的「小憲法」。這是因為我國是一個單一制國家，