

論“恢復行使主權”的內涵

王 禹*

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，16世紀中葉以後被葡萄牙逐步佔領，這樣就形成了澳門問題。所謂澳門問題的解決，就是指中國政府收回澳門，結束葡萄牙對澳門的佔領和管治，並由中國政府對澳門恢復行使主權。

《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甚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。”所以，恢復行使主權，是解決澳門問題的核心和必然結果，也是中國政府在解決澳門問題以後，建立澳門特別行政區，實施“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的邏輯起點。全面、準確、深入理解“恢復行使主權”的內涵，是我們理解中央和澳門特別行政區的關係，正確處理中央和澳門特別行政區關係的理論基礎。

一、恢復行使主權的實質是指恢復行使管治的權力

中國政府在同英國談判香港問題時，開始的說法

是“主權的移交”，後來考慮到“主權的移交”並不準確，因為香港自古以來就是中國的領土，主權本來是屬於中國的，英國侵佔了香港，不能說主權就歸它了，因此改成“恢復行使主權”。鄧小平開始的講話還是“主權的回歸”或“主權的移交”，後來都改成“恢復行使主權”。¹

“恢復行使主權”的提法，在法律上非常準確地表達出中國自始至終對香港擁有主權的內涵。《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。與香港問題不同的是，葡萄牙在1974年發生鮮花革命後，就宣佈澳門是葡萄牙管治下的特殊地區，1979年中葡建交，肯定了澳門是中國的領土，並承諾在適當的時候，通過談判把澳門交還中國。²這就為中國與葡萄牙政府簽署《中葡聯合聲明》創造了基础性前提。1987年4月13日簽署的《中葡聯合聲明》第1條就明確指出：“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1999年12月20日對澳門恢復行使主權。”³也就是說，澳門回歸前，甚至在《中葡聯合聲明》簽署前，澳門的主權歸屬問題已經解決，剩下來的問題就是在甚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？恢復行使主權，是指中國政府恢復行使作為主權國家所行使的權力，其實質是

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

指恢復行使管治澳門的權力。

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，這就意味着殖民統治已經結束，恢復行使主權已經完成。這種意見是不正確的。澳門回歸，是中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，而是指中國政府在澳門開始行使絕對的和最高的權力。⁴

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、中國政府對澳門實施管治的基本方針和基本方式

中國政府對澳門恢復行使主權，是指對澳門恢復行使管治的權力，恢復行使絕對的和最高的權力。這就提出了採用甚麼方式對澳門實施管治的問題。在中國單一制下，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。中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 50 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)。

《中國憲法》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。”中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《中國憲法》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，是中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，必須保留中央一定的權力。⁵ 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行的同澳門直接有關的外交談判(第 135 條)。⁶

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)，這些事務就其性質而言屬於只能由中央負責的憲制責任，澳門不可能而且也無力承擔。所以，中國在澳門特別行政區設立駐軍，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”，中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的處理權(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 50 年不變(第 5 條)，原有法律基本保留(第 8 條)，第五章“經濟”和第六章“文化和社會事務”詳盡地規定有關社會經濟文化制度，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)、福利政策(第 130 條)等。這裏的“自行制定”是針對內地而言的,是指澳門特別行政區在這些方面可以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,中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。所以,對特別行政區實施管治,既有中央的權力,也有特別行政區的高度自治權,兩者是相輔相成的,不能夠對立起來。由於特別行政區的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。

不能將澳門特別行政區政治體制理解為僅僅只有全國人大授權澳門行使的行政管理權、立法權和司法權在互相運作,不能將中央從澳門政治體制裏切割。澳門政治體制的運作,本身就離不開中央的參與。事實上,按照基本法的規定,特別行政區政治體制恰恰就是在國家管理體制中運作的。如行政長官必須報中央人民政府任命(第 15 條和第 47 條),政府主要官員和檢察長由行政長官提名後由中央人民政府任命(第 15 條、第 50 條和第 90 條),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),立法會制定的法律必須報全國人大常委會備案,全國人大常委會有權發回使其無效(第 17 條),全國人大常委會解釋基本法,而法院必須接受全國人大常委會的解釋(第 143 條),全國人大修改基本法(第 144 條),等等。也就是在這個意義上,澳門特別行政區雖然根據《澳門基本法》享有中央授予的行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權,其中亦存在着權力的分立、制衡與配合,但是,不能將這種政治體制稱為“三權”分立的政治體制。澳門特別行政區政治體制在本質上是一種地方政權組織形式。

中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),這種任命是指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,僅是“一道手續”,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,不是獨立於內地社會主義制度的。⁷ 澳門特別行政區實行的“資本主義”是中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,這是中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、中國政府管治澳門的憲制基礎

中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》共同構成中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,中國對澳門恢復行使主權,澳門回歸並成為中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。

問題在於《中國憲法》屬於社會主義類型的憲法,《中國憲法》第 1 條就明確規定:“社會主義制度是中華人民共和國的根本制度。禁止任何組織或個人破壞社會主義制度。”而“一國兩制”是承諾在澳門特別行政區實行原有的資本主義制度和生活方式 50 年不變。在意識形態嚴重對立的情況下,社會主義和資本主義被認為是根本對立甚至相互取代的兩種制度,是“水火不相容”的。因此,提出了這樣的爭議:作為社會主義類型的憲法,能否適用在保持原有資本主義制度和生活方式不變的澳門特別行政區?如果作為社會主義類型憲法適用在澳門特別行政區,那麼,保障原有資本主義制度和生活方式不變的《澳門基本法》是否符合憲法?

《澳門基本法》序言第三段指出,“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。”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。”這就說明《澳門基本法》是澳門特別行政區法律體系的基礎，是其他法律的母法。

《澳門基本法》是中國在澳門實行“一國兩制”的法律化和制度化，是澳門特別行政區的“憲制性法律”。而且，《澳門基本法》具有與憲法類似的法律結構，由序言、四章七節和三個附件組成，內容涉及總則、中央與地方的關係、基本權利和義務、政治體制、經濟、社會文化制度、對外事務以及本法的解釋和修改組成。《澳門基本法》的制定，還專門成立了基本法起草委員會，起草委員會根據嚴格的工作規則運作，起草期間成立了基本法諮詢委員會，廣泛聽取各界意見，因此，在起草方面，也採用了類似憲法制定的程序。

不過，就基本法與憲法而言，憲法是母法，基本法是子法，憲法是上位法，基本法是下位法。《澳門基本法》序言第三段與第11條的規定在於指出澳門內部實行的制度和政策必須以《澳門基本法》為依據，而不能將其理解為排除憲法在澳門特別行政區的適用，更不能理解為否定憲法在澳門特別行政區的最高法律效力。這是因為憲法本身就是設立澳門特別行政區的最高法律依據，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(13)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，首先是由憲法所賦予的，並且在根本上就是憲法所賦予的。憲法第31條和第62條第(13)項所規定的特別行政區顯然不同於憲法第30條設置的普通行政區域，本身就有授予特別權力的意思在內。

而且，制定《澳門基本法》的依據本身就來自《中國憲法》，而且，其依據不僅僅只在憲法第31條和第62條第(13)項，而在於憲法整部。《澳門基本法》序言第三段明確指出是“根據中華人民共和國憲法而制定中華人民共和國澳門特別行政區基本法的”。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》按照澳門具體情況制定

的，是符合憲法的。”

《澳門基本法》可以稱為澳門特別行政區的“基本大法”，但是，不能稱為澳門特別行政區的“根本法”或“根本大法”。⁸ 因為“根”原意是指植物的根部，後來用來比喻事物的本源。⁹ 而澳門的“根”在中國，《澳門基本法》的“根本”是《中國憲法》，澳門特別行政區的設立及其運作，其根本依據在於《中國憲法》，而不是《澳門基本法》。《中國憲法》才是澳門特別行政區的“根本法”和“根本大法”。憲法本身就宣佈了自己是國家的根本法，具有最高的法律效力。¹⁰ 正因為如此，《澳門基本法》是澳門特別行政區的“憲法”或“小憲法”的說法，不適宜出現在官方文件和法律文件裏。¹¹

這是因為中國是一個單一制國家，而按照中國單一制的經典定義，單一制國家裏只有一部憲法。¹² 這與聯邦制的情況恰恰相反，聯邦制國家有聯邦憲法和屬邦憲法，屬邦憲法由屬邦自己負責制定、解釋和修改。《澳門基本法》卻不是這樣，基本法是全国人大制定的，基本法的修改權屬於全國人大(第144條)，基本法的解釋權屬於全國人大常委會(第143條)。《澳門基本法》第一章稱為“總則”，而不稱為“總綱”，這是因為憲法第一章就稱為“總綱”，因此比照中國其他法律總則和分則的表述，將基本法第一章稱為“總則”，使其與憲法結構有所區別，這是意在表明基本法與憲法不同。¹³

憲法是中國政府在澳門恢復行使主權，實行“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的根本法律依據，而《澳門基本法》作為憲法的下位法，是中國政府在澳門特別行政區實施“一國兩制”的具體法律保障。不僅《澳門基本法》本身就是憲法的基礎上制定的，而且《澳門基本法》的許多條文運作，就離不開憲法條文在澳門特別行政區的適用。如《澳門基本法》規定澳門特別行政區直轄於中央人民政府(第12條)，那麼，甚麼是中央人民政府？就要依據憲法第85條來理解：“中華人民共和國國務院，即中央人民政府，是最高國家權力機關的執行機關，是最高行政管理機關。”又如《澳門基本法》規定澳門居民中的中國公民，依法參與國家事務的管理(第21條)，那麼，甚麼是中國公民？這就需要依據憲法第33條的規定：“凡具有中華人民共和國國籍的人都是中華人民共和國公民。”等等。

當然，這不是指憲法是對基本法的補充，而是恰恰相反，《澳門基本法》作為憲法的下位法，是《中國憲法》在澳門特別行政區實施的具體化。有一種意見

認為，憲法只能間接適用在澳門，而不能是直接適用。這種意見是不對的。《中國憲法》規定的有關社會主義制度和政策不在澳門特別行政區實施，然而，《中國憲法》有關堅持中央統一領導的規定，有關國家主權、國防和外交的規定，有關最高國家權力機關和最高行政管理機關的規定，有關國旗、國徽、國歌和首都的規定，都是實施於澳門特別行政區的。《中國憲法》和《澳門基本法》，不僅共同構成了中國政府管治澳門的憲制基礎，而且也共同構成了澳門特別行政區自身運作的憲制基礎。澳門特別行政區有遵守憲法和尊重憲法的義務，有維護憲法權威的義務。

四、中國是在單一制的國家結構形式下恢復行使管治澳門的權力

《澳門基本法》序言第一段第一句就明確指出，“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”。這是指澳門自中國秦漢建立起大一統的中央集權國家起，即列入國家版圖。秦始皇一統六國，在南方設立南海郡，下設番禺縣，澳門就屬於番禺縣管轄。¹⁴ 而秦始皇建立的郡縣制，就是《中國憲法》建立單一制國家結構形式的前身。¹⁵ 中國在解決澳門問題以後，必然也是按照單一制國家結構形式將澳門收回。

《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)，而中華人民共和國恰恰就是按照單一制理論構建起來的。這裏的“不可分離”，是指澳門是中華人民共和國的組成部分，無權要求獨立，或退出中華人民共和國，加入其他國家，這是根據單一制的經典定義而開宗明義予以規定的。中國政府對澳門恢復行使主權，必然也只能是在中華人民共和國所賴以建立起來的單一制國家結構形式下恢復行使主權，行使管治權。

澳門的主權自始至終屬於中國，澳門本身沒有主權，這就是說，澳門特別行政區本身不存在任何絕對的和最高的權力，其權力必須來自於中華人民共和國的授予。所以，《澳門基本法》明確規定，“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”(第 2 條)，並進一步規定澳門特別行政區的法律地位：“澳門特別行政區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)。這就明確指出，澳

門特別行政區是中國單一制國家結構形式下的地方區域，澳門特別行政區與中華人民共和國的關係是地方與中央的關係，既不是附屬地與宗主國的關係，也不是聯邦制成員國與聯邦的關係。

澳門特別行政區只是中國單一制下一個地方，而非國家，也不是獨立或半獨立的政治實體，因此，《澳門基本法》第三章稱為“居民的基本權利和義務”，而非“公民”的基本權利和義務。這是因為在《中國憲法》裏，具有國籍才稱為公民，而澳門既非國家，本身不存在國籍問題，因此不能稱為“公民”，而只能稱為“居民”。《澳門基本法》規定中央人民政府負責管理澳門特別行政區的防務(第 14 條)，這裏使用“防務”的表述，而非“國防”，也是因為澳門並非國家，“澳門特別行政區的國防”難以成立。

澳門特別行政區根據基本法享有獨立的司法權和終審權(第 2 條)，然而，根據此種權力建立起來的最高等級法院，不能稱為“最高法院”，而只能稱為“終審法院”(第 84 條)。這是因為根據中國對單一制的普遍定義，單一制國家裏只有一個最高法院，最高法院只能是在北京的最高人民法院，而在聯邦制裏，可以設立聯邦最高法院和屬邦最高法院。

《澳門基本法》雖然對中央與澳門特別行政區的職權有所列舉並劃分，然而在本質上，這指澳門特別行政區權力來自中央，這是授權，而非分權。澳門不是一個獨立或半獨立的政治實體，本身沒有固有權力，既然沒有固有權力，又拿甚麼去與中央“分權”呢？澳門的行政區域，雖然是歷史形成的，然而並非澳門自行確定，而是由中央劃定的。¹⁶ 澳門雖然有權使用自己的區旗和區徽，然而，區旗和區徽本身並非澳門自行制定，而是中央為其設計和制定的。¹⁷ 《澳門基本法》不是中華人民共和國與澳門特別行政區簽訂的一份“社會契約”，而是一份授權的法律文件。

這種權力的授予與被授予，與“一國兩制”的內在邏輯是一致的。“一國兩制”的精神是指在“一國”的前提下實行“兩制”，“一國”是“兩制”的基礎和前提，“一國”是本源，“兩制”是派生。《澳門基本法》反覆強調了澳門特別行政區的權力來自“授權”，而且構成了一個完整的授權體系。第一，《澳門基本法》明確規定澳門的高度自治、行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權來自全國人大的“授權”(第 2 條)。第二，《澳門基本法》在條文裏明確規定中央人民政府或全國人大常委會“授權”行政長官、政府和法院處理有關事務或行使權力，如對外事務(第 13 條第 3 款、第 50 條第 13 項規定、第 64 條第

3項，司法互助(第94條)，船舶登記(第116條)，民用航空管理制度(第117條)，特區護照和其他旅行證件(第139條)，互免簽證(第140條)，法院解釋基本法(第143條第2款)等。第三，《澳門基本法》有些條文雖然沒有出現“授權”的提法，如澳門應自行立法維護國家安全(第23條)，可以“中國澳門”名義參與國際社會(第136條、第137條)，等等，但都是以中央的授權為前提，建立在授權與被授權的法律基礎上。第四，《澳門基本法》規定中央還可以“授予”澳門以其他權力(第20條)。

授權意味着只是權力行使的轉移，而非權力本身的轉移。有一種意見認為，權力一旦授出，就不能再行使，如《澳門基本法》規定全國人大常委會授權澳門法院解釋基本法自治範圍內的條款(第143條)，那就意味着全國人大常委會不能再解釋這一部分基本法

的條款，這種理解是不對的。全國人大常委會行使對《澳門基本法》的解釋權，其根本依據是來自《中國憲法》。正是因為全國人大常委會擁有對基本法的解釋權，所以，才可能將自治範圍內的條款授權給澳門法院解釋；但是，全國人大常委會將自治範圍內的條款授權給澳門法院解釋，不是說將基本法這一部分條款的解釋權本身轉移了，全國人大常委會仍然有權解釋《澳門基本法》的所有條款。

澳門特別行政區的權力既然來自於中央的授權，中央作為權力的授出者，對授出的權力還享有監督的職責。而且，授權只能以法定和明示為界限，凡是未經中央授權的，澳門特別行政區不能擅自行使，也不能由澳門特別行政區自行推導出來，自己“授權”自己行使。澳門特別行政區沒有固有權力，也沒有所謂的“剩餘權力”問題。¹⁸

註釋：

- ¹ 這是當時的外交部法律顧問邵天任提出的建議，後來被中央採納。見宗道一等編著：《周南口述：遙想當年羽扇綸巾》，濟南：齊魯書社，2007年，第273頁。
- ² 1976年《葡萄牙憲法》第5條第1款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”，並在第292條第1款規定，“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”。
- ³ 可對比《中英聯合聲明》的表述：“一、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。二、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。”這是因為中國政府在與英方談判時，指出中國收回香港，恢復行使主權，必須在協議中有明確表述，而英方不接受中方對香港恢復行使主權的提法，先後提出的草案都含有中國割讓香港給英國的三個不平等條約(即1842年《南京條約》、1860年《北京條約》和1898年《展拓香港界址專條》)有效的含意，中方堅決不能接受。最後雙方同意用聯合聲明的方式，即上述的中國政府聲明和上述的英國政府聲明。
- ⁴ 法國博丹(1530-1596)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。見博丹：《論主權》，北京：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。博丹這裏所說的主權的永久性，其實質是指主權是一種本源性的權力，能夠無限制產生其他權力的權力，反之，則不是主權。
- ⁵ 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。他說：“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。”
- ⁶ 澳門在回歸以前，本身也無任何外交權力而言。《澳門組織章程》第3條規定，“共和國的主權機關除法院外，在當地以總督為代表。與外國發生關係及締結國際協定或國際協約時，代表澳門之權限屬共和國總統，而涉及專屬本地區利益的事宜，共和國總統得將代表澳門之權限授予總督。”

- ⁷ 鄧小平曾經指出，“試想，中國要是改變了社會主義制度，改變了中國共產黨領導下的具有中國特色的社會主義制度，香港會是怎樣？香港的繁榮和穩定也會吹的。要真正能做到五十年不變，五十年以後也不變，就要大陸這個社會主義制度不變。”見鄧小平在會見香港特別行政區基本法起草委員會委員時的講話(1987年4月16日)。
- ⁸ 這是因為在中文語法裏，“根本”只能有一個，是惟一的，本源性的與不能取代的，而“基本”中的“基”原意是指房屋牆壁等的腳址，“基本”可以有幾個，如中國將人民代表大會制度稱為中國的根本政治制度，而中國的基本政治制度包括中國共產黨領導下的多黨合作與政治協商制度、民族區域自治制度、村民自治制度和人民代表大會制度等。《中國憲法》更加明確規定中國的根本制度是社會主義制度。
- ⁹ 《辭源》釋曰：“本下曰根，木下曰本”。《淮南子繆稱訓》：“根本不美，枝葉茂者，未之聞也。”
- ¹⁰ 這是《中國憲法》序言的最後一段：“本憲法以法律的形式確認了中國各族人民奮鬥的成果，規定了國家的根本制度和根本任務，是國家的根本法，具有最高的法律效力。全國各族人民、一切國家機關和武裝力量、各政黨和各社會團體、各企業事業組織，都必須以憲法為根本的活動準則，並且負有維護憲法尊嚴、保證憲法實施的職責。
- ¹¹ 當然，將《澳門基本法》稱為澳門的“小憲法”，對於理解《澳門基本法》的地位和作用，作為一種比喻，較易為人理解，所以，亦有一種學術意見指出，把基本法比為特區的小憲法，只是民間的一種形象說法，不需要過分敏感予以對待。見楊允中：《“一國兩制”成功實踐與中國憲政的歷史性進步》，載於《“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》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第1-14頁。
- ¹² 中國憲法學教材和著作普遍將只有一部統一的憲法，作為單一制國家的首要特徵。可參見許崇德：《中華法學大辭典》，北京：中國檢察出版社，1995年，第92頁；魏定仁主編：《憲法學》，北京：北京大學出版社，1999年，第132頁；蕭蔚雲、姜明安主編：《北京大學法學百科全書憲法行政法卷》，北京：北京大學出版社，1999年，第47頁，等。
- ¹³ 蕭蔚雲：《論香港基本法》，北京：北京大學出版社，2003年，第290頁。
- ¹⁴ 晉代澳門屬東官郡，隋朝時屬南海縣，唐代屬東莞縣，南宋紹興二十二年(1152年)，設香山縣，澳門從此納入縣屬，直至葡萄牙完全佔領，此後直至葡萄牙完全佔領。
- ¹⁵ 毛澤東詩曰：“百代都行秦政法”，這其中就包括了秦始皇在全國範圍內建立的郡縣制，這是中國地方制度建設的開始，並沿用至今。毛澤東還說秦始皇，“不搞國中之國，而用集權制，由中央政府派人去各地方，幾年一換，不用世襲制度”，對其建立的地方制度有很高的評價。
- ¹⁶ 見《澳門基本法》序言第一段、1993年3月31日全國人大通過的《關於設立中華人民共和國澳門特別行政區的決定》及1999年12月20日國務院發佈的第295號令。
- ¹⁷ 可參見1993年3月20日姬鵬飛在第八屆全國人大第一次會議上所做的《關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法(草案)〉和有關文件及起草工作的說明》。
- ¹⁸ 剩餘權力通常是指聯邦憲法未規定由聯邦行使、也未禁止由成員國行使的權力，“剩餘權力”通常由成員國行使。如美國憲法修正案第10條規定，“憲法所未授予美國政府或未禁止各州行使之權限，皆保留於各州或其人民。”1971年《阿拉伯聯合酋長國臨時憲法》第116條規定，“各酋長國行使本憲法未列為聯邦管轄的所有權力。”