

關於正確理解基本法修改與修改權的幾點思考

楊允中*

一、前言

“改革開放是黨在新的時代條件下帶領全國各族人民進行的新的偉大革命，是當代中國最鮮明的特色，是決定當代中國命運的關鍵抉擇，是黨和人民事業大踏步趕上時代的重要法寶”。¹ 面對全新的時代、全新的形勢，人們不能不及時做好發展定位的調整和發展思維的完善，不久前召開的中共十八屆三中全會決定：全面深化改革的總目標是完善和發展中國特色社會主義制度，推進國家治理體系和治理能力現代化。² 全會要求，“到 2020 年，在重要領域和關鍵環節改革上取得決定性成果，形成系統完備、科學規範、運行有效的制度體系，使各方面制度更加成熟更加定型。”³

開放的時代、開放的國家和開放的特別行政區，要求人們建立相應的開放思維。在過去的 1/3 世紀裏，中華人民共和國靠改革開放走出了中國特色社會主義的新路，祖國河山和人民命運同步發生了根本性變化。同樣，在澳門業經 15 年實踐檢驗的特別行政區制度，其系統完備性、規範科學性、運行有效性不容低估，但同時也應清醒地看到特區這項根本制度的全面成熟依然存在提升空間。正如習近平所講：“中國特色社會主義之所以具有蓬勃生命力，就在於是實行改革開放的社會主義。”“我國過去三十多年的快速發展靠的是改革開放，我國未來發展也必須堅定不移依靠改革開放。”“中國特色社會主義在改革開放中產生，也必將在改革開放中發展壯大。”⁴

三中全會公報總結的“四個堅持”第二項是：“堅持解放思想、實事求是、與時俱進、求真務實，一切從實際出發，總結國內成功做法，借鑒國外有益經驗，勇於推進理論和實踐創新。”⁵ 這是一項涉認識論領域的基本經驗，對於踏入實踐“一國兩制”

新征程的特區政府和各界居民都具有十分重要的啟迪。30 多年來，“一國兩制”從構想到制度化，從理論到實踐積累了十分豐富而寶貴的經驗，帶給人們的啟迪十分新鮮而深刻。進一步深入了解“一國兩制”理論，進一步深入理解把“一國兩制”法制化、具體化的基本法，進一步強調愛國愛澳核心價值觀，進一步推動“一國兩制”在新時代新形勢下的正確實踐，征途依然漫長甚至艱巨。

二、法律性質的動態性與認識深化的無限性

《澳門基本法》第 144 條已就基本法修改權、修改提案權和修改原則作出了十分清晰明確的規定。一方面，基本法規定其修改權屬於全國人民代表大會，另一方面，基本法又規定其修改提案權屬於全國人大常委會、國務院和澳門特別行政區。法律規定其修改程序十分嚴謹、嚴格，不得同國家的基本方針政策相抵觸。

(一) 基本法的可修改性

包括憲法在內，任何法律都存在與時俱進、不斷完善的必要性。作為“一國兩制”有效載體的《澳門基本法》1993 年 3 月 31 日經八屆全國人大一次會議審議通過距今已有 22 年，正式生效實施也有 15 年之多。思考基本法在條件成熟時作出某些修改與優化，正是為了維護這部特區根本大法的權威，正是為了確保“一國兩制”在新形勢下更高水平的正確實踐。

必須強調的是，作為中國特色社會主義憲政成功創新具體體現的基本法，它的制定本身早已創下了多項國家甚至世界紀錄：一是起草過程長達 4 年 5 個月，比 1982 年憲法超出一倍；二是生效提前期長達 6

* 澳門理工學院一國兩制研究中心教授級研究員

年 8 個月又 19 日，和《香港基本法》一樣，是中外法制史上一項空前紀錄；三是突破單一制中國特色社會主義制度，對國家個別歷史背景特殊的局部地區實行“一國兩制”、享有高度自治權作出原則性規定並承諾 50 年不變；四是作為統一的社會主義國家的地方政權形式可以擁有自己的區旗區徽；五是為基本法正確實施設立直屬全國人大常委會的基本法委員會，這也是新中國法制史上惟一的例外；六是其制定權和修改權均屬全國人大，這是憲法之外其他法律難以企及的高規格安排。基本法是“一個具有創造性的傑作”，“說它具有歷史意義，不只對過去、現在，而且包括將來；說國際意義，不只對第三世界，而且對全人類都具有長遠意義。”⁶ 作為落實“一國兩制”基本國策的綱領性法律文件，基本法無可取代的多重創新價值已被港澳兩個特別行政區的活生生現實所驗證，但根據歷史唯物主義和辯證唯物主義認識論，基本法並未終極對“一國兩制”理論與實踐的認識，及時考慮對基本法的適度完善課題正是正確認識“一國兩制”的需要，正是堅定不移維護基本法權威的需要；討論基本法修改事宜屬於永無禁區的學術研究課題，這同決定何時啟動修改程序、正式修改哪些條文的政治決策是性質不同的兩回事。

（二）修改程序的嚴謹性

《澳門基本法》第 144 條明確規定：“本法的修改權屬於全國人民代表大會。”這表明作為國家基本法律之一的基本法，其制定權和修改權同屬最高國家權力機關，現特別行政區及其制度在國家政治生活中居於十分重要地位，因為特別行政區的健康發展直接關係到國家和平統一與民族偉大復興事業。驗證“一國兩制”不僅是特區政府與居民的神聖使命，同時也是全國人民的共同任務。

基本法的修改提案權屬於三個特定機關：全國人民代表大會常務委員會、國務院和澳門特別行政區。全國人大常委會是最高國家權力機關的常設機關，國務院是最高國家權力機關的執行機關，是直接領導特區的中央政府。凡涉及國家主權或中央與特區關係層面的重大問題需依法做出改變時，這兩個國家領導機關當然可以直接行使修改提案權。但，按一般判斷，如確有啟動修改程序必要，則由特別行政區依法定程序行使此權力，其機會可能會更大些。而“澳門特別行政區的修改議案，須經澳門特別行政區的全國人民代表大會代表三分之二多數、澳門特別行政區立法會全體議員三分之二多數和澳門特別行政區行政長官

同意後，交由澳門特別行政區出席全國人民代表大會的代表團向全國人民代表大會提出。”這項旨在維護基本法權威的要求，為基本法的正式修改設置了很高門檻，一方面，基本法存在修改空間，另一方面，其啟動程序十分嚴謹，或啟動難度頗大。

基本法的“修改議案在列入全國人民代表大會的議程前，先由澳門特別行政區基本法委員會研究並提出意見。”基本法委員會是直屬全國人大常委會的工作機關，為一部法律的實施建立一個如此高規格的專門委員會，在中國還是首次。這充分說明國家對實行“一國兩制”的特別行政區、對基本法在特區的生效實施十分重視，對特區居民十分關懷。由一個具高政策水準及專業水準人士組成的專門委員會“研究並提出意見”，當可確保基本法修改的實體公正與程序公正。

（三）不容觸犯的底綫

基本法的“任何修改，均不得同中華人民共和國對澳門既定的基本方針政策相抵觸。”上述基本國策已由中國政府在《中葡聯合聲明》的第二項及附件一中作出十分具體而詳盡的說明，其核心便是由十二條方針組成的聲明第二項所列內容，特別是前四點，即：①根據憲法第 31 條的規定，中華人民共和國對澳門恢復行使主權時，設立中華人民共和國澳門特別行政區。②澳門特別行政區直轄於中華人民共和國中央人民政府，除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，享有高度的自治權。澳門特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。③澳門特別行政區政府和澳門特別行政區立法機關均由當地人組成。行政長官在澳門通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。④澳門現行的社會、經濟制度不變；生活方式不變；法律基本不變。澳門特別行政區依法保障澳門居民和其他人的人身、言論、出版、集會、結社、旅行和遷徙、罷工、選擇職業、學術研究、宗教信仰和通信以及財產所有權等各項權利和自由。

其實質一是有有效維護國家主權，特區政府和各界居民對國家要心存感恩，尊重中央政府、熱愛祖國大好山河，以各種可能形式支持、參與國家改革開放，同全國人民從感情上、行動上結成命運共同體、利益共同體；二是珍惜國家授予的高度自治權，在“四個不變”安排下把“澳人治澳”、高度自治的神聖使命落實好，既確保特別行政區長期繁榮穩定又令特區居民最大限度地行使好公民基本權益。這些要求，不僅涉修改基本法的原則性問題必須堅守，而且在特區平

常社會生活中亦不容違背。

三、基本法附件一的成功修改

(一) 2014 年第四任行政長官選舉委員會及時擴容

2012 年 6 月 30 日，十一屆全國人大常委會第二

十七次會議根據澳門特區聲勢浩大的政改諮詢結果，及時審議批准《澳門特別行政區行政長官的產生辦法修正案》。這是澳門特別行政區成立 12 年後首次就特區民主發展進程作出的重大舉措。修正案規定 2014 年第四任行政長官選舉委員會由原來 300 人增至 400 人，增幅為 33%，其中，四大結構的委員比例都有不同程度擴大(見表 1)。

表 1 2014 年行政長官選舉委員會成員結構

項目	原有名額(人)	現有名額(人)	增幅(%)	備註
工商、金融界	100	120	20	增幅較小
文化、教育、專業等界	80	115	44	增幅最大
勞工、社會服務、宗教等界	80	115	44	增幅最大
立法會議員的代表、市政機構成員的代表、澳門地區全國人大代表、澳門地區全國政協委員的代表	40	50	25	增幅適度

資料來源：《澳門基本法》附件一及其修正案

上表清楚地顯示，這次修改導致行政長官選委會出現兩大變化：一是陣容擴大，總增幅 33%，平均不到 1,500 名市民便有 1 位委員，比例之高國際罕見，四大界別都有較大程度的增加；二是結構優化，原委員比例最高的工商、金融界由 100 人增至 120 人，增幅為 20%，而文化、教育、專業等界和勞工、社會服務、宗教等界同由 80 人增至 115 人，增幅為 44%，政界代表亦由 40 人增至 50 人，增幅為 25%。這不同比例的增幅明顯地回應了擴大民主、均衡參與原則，回應了佔人口大多數的社會基層與中產階層的意願與要求。

修正案規定：“不少於 66 名的選舉委員會委員可聯合提名行政長官候選人。每名委員只可提出一名候選人。”原附件一規定行政長官候選人的提名要求是 50 名選委會成員，即選委會總人數 1/6，修正案“不少於 66 名的選委會成員”仍為 1/6 比例。這表明選舉程序預設的門檻不低，一方面體現行政長官選舉產生的莊嚴性，另一方面也令選舉流程更加緊湊、有序而可控。

修正案還規定：“第五任及以後各行政長官產生辦法，在依照法定程序作出進一步修改前，按本修正案的規定執行。”這項規定的前瞻性不言而喻，一方面，在預期在 2019 年舉行的第五任行政長官選舉前如社會上形成共識，基本法附件一修正案當然可再作修改，另一方面，如澳門各界對修正案規定的行政長官產生程序不持異議，則可以繼續照此辦理。

(二) 展示民主發展的兩事例

其一是與行政長官產生辦法修正案同時提請十一屆全國人大第二十七次會議審議的還有《澳門特別行政區立法會的產生辦法修正案》，亦獲准予以備案。修正案規定 2013 年澳門特區第五屆立法會由 33 人組成：直選議員 14 人，間選議員 12 人，委任議員 7 人。其中，直選增 2 人，增幅為 17%，間選增 2 人，增幅為 20%。在一個總人口 58 萬人的地區，其立法機關由 33 人組成，議員居民比為 1/17,575，超出香港 1/10 萬約 5.5 倍，超出台灣 1/30 萬約 17 倍，超出中國內地 1/45 萬約 25 倍。其二是《澳門基本法》第 21 條“澳門特別行政區居民中的中國公民依法參與國家事務的管理。”根據此條規定，澳門特區由 12 名選舉產生的全國人大代表組成澳門代表團參加最高國家權力機關——全國人民代表大會的工作。上述澳門代表團是出席全國人大 35 個代表團中人數最少的一個，卻是人口比例最高的一個。如按國家新選舉法規定，澳門最多只能有 1.3 人，澳門的代表人口比超過香港 4 倍以上，比內地少數民族地區比例還要高。

故此，無論行政長官產生辦法和立法會產生辦法，還是全國人大代表選舉，這現階段澳門三大選舉充分說明澳門居民的民主實現程度絕非很低，絕非無足輕重，而是相當突出、相當有特色。

四、基本法個別條文存有與時俱進的完善空間

作為一部史上資源投入最多、草擬過程最長、生效期提前量最大、體現憲政創新亮點最多的國家基本法律，基本法份屬良法、優法、成熟法。它是中外法制史上名符其實的首創，也是合成、優化法制文明成果的卓越代表。其權威性、高階性、科學性、可行性經得住政權順利交接、平穩過渡的歷史性考驗，也經受了生效後長達 3 個 5 年實踐的檢驗。它在特區居民和全國人民心目中業已生根開花並初結碩果。

在全新歷史時空下思考基本法與時俱進空間是基於尊重基本法的權威性，基於對“一國兩制”事業的忠誠與熱愛，具體來講，一是基於對法律時效性、動態性特性的認知；二是基於長達 15 年全面實踐的客觀檢驗，三是基於 20 多年前起草時特殊歷史、社會環境導致對個別條文表述的局限性。當然，為了保持這部根本大法相對穩定性，能不修改盡量不修改，能晚修改盡量晚修改，這不失為明智之舉；通過擴大基本法解釋權，啟動全國人大常委會作立法解釋，以求盡量不觸及基本法正文，也是優選舉措，但長此以往，其成本與效益也難免會受到質疑。故此，無論從國家核心利益還是從特區的根本利益考慮，無論從法理必然性還是從現實可能性考慮，無論從“一國兩制”事業的史無前例性還是從廣大民眾調整價值觀、提升基本認知的必要性考慮，此時此刻，提出對基本法某些相關內容進行優化修改的思考，恐怕不能認為是多餘而不必要的，因為提出修改思考絕不等於馬上進行修改，這更多地屬於理論探討、屬於學術層面課題，而嚴謹的理論探討，其積極性對於推動廣大居民提升基本認知、對於最高國家權力機關進行立法決策，理應構成認知鏈的重要一環。

（一）幾項基本原則

儘管對基本法能不能修改、應不應修改問題的討論僅限於從學術角度提出一些判斷，但以下所列原則恐怕是需要認真堅持而不容忽略的。

1. 維護國家主權、安全、發展利益原則

這項涉國家核心利益的要求是正確認識“一國兩制”、正確認識基本法的一個組成部分，是始終要認真關注、認真把握的一項核心要求。恢復對香港、澳門行使主權並確保其繁榮穩定是國家行為，也是全民族共同命運和共同利益的交匯點，任何情況下不容淡忘。

2. 確保長期繁榮穩定原則

“一國兩制”優勢在於它有助於確保國家和特區的雙進步、確保特區成為繁榮穩定指標的示範區。特區繁榮穩定直接關係到國家和平統一前景和民族偉大復興這場“中國夢”的最後實現，故特區和國家、特區居民和全國人民是命運共同體、利益共同體的思維不能動搖。

3. 循序漸進發展民主原則

民主是好事，民主對個人對社會都是正確維權的結果。但民主的實現要循序漸進，要體現均衡參與、共同承擔。以回歸為標誌，澳門的民主已經實現了歷史性飛躍，“澳人治澳”已令全體澳門人進入民主參與新時代。當代澳門人深知民主實現結果是高幸福指數、是和諧穩定，有覺悟的特區公民絕不宜為民主而民主，絕不宜被表面化民主所迷惑。

4. 堅持新型價值觀原則

民主也好，法治也好，作為現代政治文明成果要正確理解、正確追求。如果脫離特區“一國兩制”現實奢談民主、法治，則屬本末倒置、是非混淆。在時序早已進入“一國兩制”實踐的新時代，要尊重普世價值、更要堅持愛國愛澳、開拓創新、務實理性等具時代特徵的新理念新思維。

5. 遵循認識源於實踐的原則

《澳門基本法》頒佈 20 多年來特別是隨特區成立基本法正式生效以來，其權威性受到普遍認同，其規範、保障、引導作用十分明顯，這是不容動搖的主導一面。與此同時，實踐是檢驗真理唯一標準也令人們再次眼前一亮：澳門特區 2009 年已順利完成基本法 23 條立法事宜，而香港特區至今仍懸而未決，國家把相關立法權下放給特區，但特區某些勢力卻不領情，千方百計加以抵制，這對一個國際聞名的法治地區確實有些諷刺意味。假如《香港基本法》早年起草時把 23 條中“應自行立法”五個字省略，即把“三個禁止”直接變成基本法有效條文，則不知省卻了多少節外生枝的麻煩事。

6. 務實理性與開拓創新相結合原則

實行“一國兩制”是國家治理制度和法制史上的劃時代創新，把社會主義和資本主義之間的對立統一在特別行政區，是辯證唯物主義認識論的一大創新。在新興特別行政區，從政治到經濟、從文化到社會，每時每刻都走在創新大道上；為了擴大體現“一國兩制”的特別行政區制度的示範價值，特區政府和各界居民一時一刻也不能放鬆開放創新思維。基於此，討論基本法自我完善課題的深遠意義不言而喻。

(二) 調整幾個基本認知

1. 討論基本法修改問題有助於提升“一國兩制”認知

2012年12月，中國社會科學院法學研究所莫紀宏教授提出：“為了適應‘一國兩制’實踐出現的新情況和新問題的要求，中共代表大會報告也在不斷地調整闡述‘一國兩制’理論在實踐中有效應用的視角，豐富‘一國兩制’的理論內涵。中共十八大報告提出的‘完善與基本法實施相關的制度和機制’在法理上為以修改方式來完善基本法所規定的各項制度提供了政策依據”。⁷

法是約束法人(包括政黨、社團、企業)和公民的基本行為準則，是不徇私情、不容討價還價的剛性制度化指標，既是對行為正當化人群的有效保護也是對違規違約行為的必要約束。作為人類文明的積極成果，法是對社會發展規律的總結，而人們對社會發展規律的認識又是一個永無止境的演進過程，故動態性、可認知性、可修改性便構成法的基本特徵之一。基本法也是法，雖位階很高、成熟度很高，同樣具有與時俱進、適度完善的必要與可能。否認法理上的這個特徵是不妥的，鼓吹不適時、不成熟的輕率修改，更加不妥。提出討論修改問題並不意味着要立即啟動修改程序，而是把它作為一項理論建設、作為提升“一國兩制”實踐水平的一項舉措。

2. “50年不變”需正確理解

有人說基本法規定特區“保持原有的資本主義制度和生活方式50年不變”，現時序已過去近1/3，50年之後的事誰也難料，言外之意是能維持現狀就可以了。有類似想法的人並非個別人，有一定社會基礎，故對此問題加以討論亦有必要。

首先，“50年不變”作為“一國兩制”基本國策的一項核心內容，已鄭重地分別寫進中英、中葡兩份聯合聲明的第三條、第二條，並通過其附件一加以具體化。兩份聯合聲明分別生效後，全國人民代表大會立即啟動香港、澳門兩特別行政區基本法的起草工程，1990年4月4日、1993年3月31日兩部基本法先後獲全國人大審議通過，這標誌着“一國兩制”基本國策法制化、具體化、規範化最後完成。“50年不變”也正式被列入基本法總則第5條，成為一項有待切實貫徹的剛性法律規範。“我們在協議中說50年不變，就是50年不變。我們這一代不會變，下一代也不會變。”⁸

其次，50年大體相應於兩代人成長過程，是一個不算短的歷史發展階段。中國改革開放35年間引發

的各領域巨變，表明一個進入當代文明的民族可以經一、二代人奮進初步改寫自身發展史，甚至可以影響到全球化重心的轉移。故此，當前首要關注的是，要確保“一國兩制”在50年內得到正確驗證，令特區和國家同步雙獲利，也令體現理論創新與制度創新的“一國兩制”事業繼續向前拓展：完善其創新思維，提升其實踐水平、擴大其示範效應。正是基於正確利用“50年不變”的考量，在尊重基本法作為特區根本大法的權威性前提下，針對“一國兩制”實踐中出現的新事物新問題，不失時機、與時俱進地就一些事關國家核心利益和特區整體利益的事項進行深入系統討論並在形成新共識前提下有條件地對基本法個別原有條文作出修改，不僅不是多餘而無益的，恰恰相反，其積極性建設性十分顯著。

再次，適當區別港澳兩特區區情。國家已決定同意香港於2017年啟動行政長官普選程序，2020年立法會也可通過普選產生，依法推進民主的步伐着實不慢。然而香港至今亂象難止，故在認真總結港澳兩特區發展規律基礎上，適當強化並優化澳門“一國兩制”實踐模式，及時推出某些有澳門特點的政改舉措，恐怕也應看成是一步好棋。

3. 行政長官產生程序有討論空間

行政長官產生辦法涉及的不同選舉方式一向為各界人士所關注，把它看成是衡量民主發展程度的一個重要指標亦未嘗不可。有人講，香港特區所以能獲准在2017年普選行政長官，是因為《香港基本法》第45條第2款已有規定，即“行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標。”而《澳門基本法》第47條未有列出這項最終目標，故不可以考慮採用普選形式。既然《香港基本法》寫明，那就意味着必須跟足這項法律規範，一是要依據香港特區社情和循序漸進原則；二是普選必須經過有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名方可進行。這兩方面都是剛性規定，不能違背。《澳門基本法》同一條文中未列這一款，是否就意味着永遠不可以過渡到普選呢？答案應是否定的。早在1993年1月草委會第九次全會時政制小組召集人蕭蔚雲便指出：“有意見認為應把普選行政長官作為目標加以規定。委員們認為，普選應從澳門實際出發，草案目前規定行政長官通過‘選舉或協商產生’，並未排除將來澳門選擇普選行政長官的制度。因此，草案的寫法是可行的。”⁹

《澳門基本法》第47條規定：“澳門特別行政

區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。”這一條包涵行政長官產生的兩種形式與兩個階段：產生形式可以是選舉，也可以是協商；第一階段按照附件一規定的要求與程序選出(或協商出)候任人選，第二階段由中央人民政府即國務院批准任命，兩者缺一不可。其實，協商屬一種確保萬全的備用形式，因為 1999 年 3 月 31 日《澳門基本法》頒佈距澳門特別行政區成立與基本法正式生效間存在 6 年 8 個月又 19 日的巨大時間提前量，任何人都不能排除出現變數的可能性。隨着政權順利交接、平穩過渡目標的實現，《澳門基本法》正式生效後特區處在國家強有力保護之下，故行政長官的產生已有條件通過選舉形式來完成。當然，選舉包括啟用直接選舉或間接選舉形式。由於附件一規定的是具有廣泛代表性的選舉委員會選出，也就是說現階段尚不具備啟用直接選舉(普選)形式，但這也意味着只要澳門各界能在有朝一日形成共識，通過由全國人大常委會對附件一作出修改便可成事，而並非一定要經過十分嚴苛的由全國人大修改內文的程序。

4. 行政主導的立法原意

對於特別行政區政治體制中的行政主導原則，如何正確理解，似乎時至今日，不僅在政界、學界存在差異，而且身為政府高層官員中認知也有不同。如果說就基本法某些相關條文的理解程度因人而異，這可以講份屬正常，因為這與某些行為主體和利益主體的願望、利益、要求具有直接關聯，同時也與特定行為人的法律素養、文化專業背景等相關因素不無關係。

有人把行政主導理解為行政系統主導，甚至行政系統某一主管主導。不管有意無意、不管基於公正還是私怨，這同基本法設計原意與導向目標是有所違背的。儘管基本法正文中找不到“行政主導”這四個字，但稍有法律知識的人，僅從基本法第四章政治體制的 58 個條文中也不能不得出一些十分清晰的概念。其一，這個政治體制即特區公權力機關的法定設計，是一種與眾不同的“一國兩制”新型政治體制，是國家特定地方政權形式，它有行政、立法、司法三大權力分工，但不是獨立國家的三權分立，也不是西方國家通常的三權屬性。其二，行政長官作為特區雙重首長要對中央政府和特別行政區雙重負責，其產生過程也極不尋常，既要體現特區民意按法定程序選舉產生候任人，又要經中央政府審定批准後方可正式就職，其地位高超，職權橫跨行政、立法、司法，形象高大無人可及，在基本法最大一章(第四章)中與其相關條文超過 30 條，某種意義上講特區政治體制正是

圍繞行政長官而展開的。其三，上述安排也是適度參照原澳葡政府的管治架構，對確保“一國”核心利益下落實“兩制”效能當有一定借鑒意義。

關於特區行政權與立法權兩大公權力機關的配合與制衡孰先孰後，從基本法第四章政治體制中難以找到直接依據。但十分清晰的指向是：①特區政治體制是以行政長官為核心的行政主導制或行政長官制，行政長官的雙首長超高位及其對立法機關、司法機關組成的影響，表明其任職條件最嚴、職權範圍最寬、個人形象最突出，無人能比；②至於行政部門和立法部門之間應是互相尊重、互相支持、互相監督、互相認同的關係¹⁰，兩大公權力系統同為實踐“一國兩制”、同為踐行“以人為本”施政理念行為主體，理應盡職盡責、合作配合。

5. 防範極端行為擴大化

所謂行為極端化或極端行為擴大化，主要指某些人的擴大民主為名極力鼓吹恢復回歸前殖民管治態勢或千方百計 copy 西方民主模式。以香港為例，國家已依法決定對 2017 年第五任行政長官的產生採用普選形式，之後立法會也可全面普選產生，但仍有人極力鼓吹要脫離基本法早已設定的提名委員會提名做法，另搞一套所謂“公民提名”或“政黨提名”加以抗衡，對於循序漸進、均衡參與等基本原則置若罔聞。澳門暫未出現類似的極端化行為，但不能迴避的事實是，澳門潛在的對抗勢力不會自行退出歷史舞台。對此，認識不足、準備不足、防範不足絕不是明智之舉。當然，觀察、判斷缺乏深度、力度，把持有不同聲音或操有不同表述的言行，簡單化地列入極端化行徑，也許同樣是非明智之舉。

五、業經實踐檢驗的某些判斷

(一) 形勢變化導致個別條文不再具時效性

例一：《澳門基本法》第 112 條規定：“澳門特別行政區為單獨的關稅地區。澳門特別行政區可以‘中國澳門’的名義參加《關稅和貿易總協定》、關於國際紡織品貿易安排等有關國際組織和國際貿易協定，包括優惠貿易安排。澳門特別行政區取得的和以前取得仍繼續有效的出口配額、關稅優惠和其他類似安排，全由澳門特別行政區享有。”本條第 2、3 款規定的外部時空環境已不復存在。故本條可考慮在保留第 1 款前提下由兩款組成，即“澳門特別行政區為單獨的關稅地區。澳門特別行政區可以‘中國澳

門’名義參加旨在享有優惠貿易安排的相關國際組織和國際貿易協定。”

例二：《澳門基本法》第95條規定：“澳門特別行政區可設立非政權性的市政機構。市政機構受政府委託為居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務，並就有關上述事務向澳門特別行政區政府提供諮詢意見。”本條規定的市政機構具有三方面特性：非政權性、受委託性、諮詢性，行文表述十分清晰。另一要點是“可設立”中的“可”字，法律語言中的“可”絕不能簡單地理解為可有可無的“可”，在正常情況下大多具有“宜”、“應”等同樣或接近的用詞份量。《澳門基本法》使用“可”字的規範近60處，其中確實有包涵表示具選擇性的“可”，但大多數則明顯帶有肯定、引導意向，此類法律規範較之“應”、“必須”、“當”、“得”等強烈剛性用法雖有區別，但引導的方向性、目的性同樣不容置疑，第95條中的“可”當屬此類。

根據第17/2001號法律成立的民政總署10多年來運作正常，某些方面效能甚至超越兩個原有市政機構，問題是，它是有職有權的正式政府部門，而法律所要求的三個特性則不具備，包括2012年全國人大常委會批准的基本法附件一修正案中仍保留的行政長官選舉委員會組成界別中的“市政機構成員的代表”仍無法落實。按照法理，既然第95條仍是基本法有效條文，新機構的合法性、正當性當受質疑。如何走出困境，其實不外兩個選擇：一是提請全國人大在適當時機對這一條原文作出修改，二是提請全國人大常委會對現行民政總署的存續合法性作出肯定，既可免除正式修改第95條因高難度而需漫長等待又不致因第17/2001號法律不符第95條而影響基本法的權威。

(二) 用詞嚴謹性、規範性不足問題

例一：《澳門基本法》第38條第2款規定：“婦女的合法權益受澳門特別行政區的保護。”

《香港基本法》沒有同樣表述。本款係起草期間應民間強烈要求而寫進，用意在於擴大對婦女合法權益的保護，因為迄今歧視或變相歧視婦女現象仍每每皆是。但文字表達似欠邏輯嚴謹性，在法治社會不僅僅婦女，所有人的合法權益都應受到保護。

此款如改成：“婦女享有與男人同樣的合法權益”或“婦女合法權益依法受到保護，不容對婦女有任何形式的歧視”，其嚴謹度將進一步提升。

例二：《澳門基本法》第47條第2款和第68條

第3款“行政長官的產生辦法由附件一《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》規定。”(第47條)“立法會的產生辦法由附件二《澳門特別行政區立法會的產生辦法》規定。”(第68條)

這兩條行文用意明確，為了使《澳門基本法》第四章內文表述不致過分集中、繁雜，由特別行政區兩大選舉制度體現的行政長官與立法會的產生程序分別用附件一、二加以規定。但細看起來，這兩條所用行文卻出現了“產生辦法”由“產生辦法”規定的主語、補語用詞重覆的語病。如果把句中主語“行政長官的產生辦法”和“立法會的產生辦法”改成“行政長官的產生”和“立法會的產生”(即分別省去“辦法”兩字)，表述嚴謹性勢會進一步彰顯。另一補救辦法是把主語改成“行政長官的產生程序”和“立法會的產生程序”(即把“辦法”改成“程序”)，最後行文是：“行政長官產生程序由附件一《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》規定”和“立法會的產生程序由《澳門特別行政區立法會的產生辦法》規定”。

例三：《澳門基本法》第85條“澳門特別行政區初級法院可根據需要設立若干專門法庭。原刑事起訴法庭的制度繼續保留。”

本條第2款提及的刑事起訴法庭制度，在第1款已包涵在內，沒有必要重覆列舉。澳門初級法院因需要受理的各類案件較多，分別設立民事法庭、刑事起訴法庭、輕微民事案件法庭、刑事法庭以及勞動法庭、家庭及未成年人法庭。其中，保留回歸既已存在的刑事起訴法庭(刑事預審法庭)，這只是初級法院內部的一種必要分工。根據需要設置各有側重的法庭屬司法系統的例行做法，眾所周知、不言而喻。故本條第2款的行文作用不大。

例四：《澳門基本法》第86條“澳門特別行政區設立行政法院。行政法院是管轄行政訴訟和稅務訴訟的法院。不服行政法院裁決者，可向中級法院上訴。”

本條由三句話組成，其中第二句“行政法院是管轄行政訴訟和稅務訴訟的法院”屬於解釋性質行文，規範的剛性不足，如果同第一句合併：“澳門特別行政區設立行政法院，管轄行政訴訟和稅務訴訟。”或“澳門特別行政區設立管轄行政訴訟和稅務訴訟的行政法院”，則規範的嚴謹性將明顯提高。

例五：《澳門基本法》第125條

“澳門特別行政區政府自行制定文化政策，包括文學藝術、廣播、電影、電視等政策。”“包括”兩字是解釋性用詞，法律規範中不宜多用。此句如改用

“澳門特別行政區政府自行制定文學藝術、廣播、電影、電視等文化政策”，內容同原句一致，但結構卻更加嚴謹。

(三) 同樣句型中主語不統一

在《澳門基本法》第五、六章中多次採用“澳門特別行政區自行制定……政策”的句型，據統計總共有 12 條之多。其中，第五章經濟中五個相關條文是：**澳門特別行政區政府自行制定貨幣金融政策**(第 107 條)。**澳門特別行政區……自行制定工商業的發展政策**(第 114 條)。**澳門特別行政區……自行制定勞工政策**，完善勞工法律(第 115 條)。**澳門特別行政區……自行制定航運政策**(第 116 條)。**澳門特別行政區……自行制定旅遊娛樂業的政策**(第 118 條)。在第六章文化和社會事務中 7 個相關條文是：**澳門特別行政區政府自行制定教育政策**(第 121 條)。**澳門特別行政區政府自行制定促進醫療衛生服務和發展中西醫藥的政策**(第 123 條)。**澳門特別行政區政府自行制定科學技術政策**(第 124 條)。**澳門特別行政區政府自行制定文化政策**(第 125 條)。**澳門特別行政區政府自行制定新聞、出版政策**(第 126 條)。**澳門特別行政區政府自行制定體育政策**(第 127 條)。**澳門特別行政區政府……自行制定有關社會福利的發展和改進的政策**(第 130 條)。

在上述結構完全相同的 12 條法律規範中，共有 8 條的主語是“澳門特別行政區政府”，而另外 4 條的主語則是“澳門特別行政區”；同樣是經濟一章中的條文，有一條主語是“澳門特別行政區政府”，而另外 4 條則是“澳門特別行政區”。其實，“制定並執行政策”是《澳門基本法》第 64 條規範的政府 6 項職權為首一項，《澳門基本法》第五章經濟一章中第 107、114、115、116、118 等條規範的內容都屬於特區自行處理的行政事務，故主語都應是享有行政管理權的“澳門特別行政區政府”，即應補上“政府”兩字，一則令整部基本法行文統一，二則亦符合政策制定權份屬特區政府的社會現實。其實，“特別行政區制定政策”和“特別行政區政府制定政策”之間不存在原則性差異，兩種表述實質上是大體等同的。但同一部法律中文字表述盡可能規範統一、首尾相顧，也勿庸贅言。

應該關注的另一點是，《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》中同樣句型的主語也有差異。前者兩次使用的都是“香港特別行政區政府”：自行制定經濟和貿易政策，可自行制定貨幣金融政策。¹¹ 而後者四

次使用的都是“澳門特別行政區”(未加“政府”兩字)：自行制定有關文化、教育和科技政策，自行制定經濟貿易政策，自行制定貨幣金融政策，自行制定預算和稅收政策。¹² 由於有關內容事先已載入《中葡聯合聲明》，故草擬《澳門基本法》時可能直接加以引用，而未能及時把“政府”兩字補進。

(四) 關於主要官員

《澳門基本法》第 63 條規定：“澳門特別行政區政府的主要官員由在澳門通常居住連續滿十五年的澳門特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。澳門特別行政區主要官員就任時應向澳門特別行政區終審法院院長申報財產，記錄在案。”

本條第 1 款指的是“澳門特別行政區政府的主要官員”，而第 2 款則用“澳門特別行政區主要官員”，兩者應屬等值的概念。根據《澳門基本法》第 50 條規定，主要官員包括：各司司長(行政法務司司長、經濟財政司司長、保安司司長、社會文化司司長、運輸工務司司長)、廉政專員、審計長、警察部門主要負責人和海關主要負責人共 9 人。第 15 條規定：“中央人民政府依照本法有關規定任免澳門特別行政區行政長官、政府主要官員和檢察長。”第 57 條規定行政會委員“從政府主要官員、立法會議員和社會人士中委任。”這兩條中主要官員之前均有政府兩字，而第 101 條、102 條規定中要依法宣誓效忠澳門特別行政區和中華人民共和國的主要官員，則未加政府兩字。第 64 條規定特別行政區政府 6 項基本職權中第 1 項便是“制定並執行政策”，作為政府系統分兵把口、各當一面的各司司長以及警察與海關主要負責人顯然應理解成特別行政區政府主要官員，而廉政專員和審計長因獨立工作、對行政長官負責，故應屬於參照政府主要官員級別。至於立法會主席、終審法院院長雖因產生程序不同，亦屬特區不稱主要官員的主要公權力機關據位人，他們在特區禮儀排序中安排在各司司長之前，亦理所當然。

(五) 關於正式語文的認知

《澳門基本法》第 9 條規定：“澳門特別行政區的行政機關、立法機關和司法機關，除使用中文外，還可使用葡文，葡文也是正式語文”。

關於正式語文的規範被列入基本法總則，顯然表明其莊重性、嚴肅性，因為語文是國家形象的體現，也是民族身份界定的重要依據。2000 年 10 月 30 日九屆全國人大常委會十八次會議審議通過的《國家通用

語言文字法》明確指出：“國家通用語言文字係指普通話和規範漢字”（第2條）；“公民有學習和使用國家通用語言文字的權利”（第4條）；“國家機關以普通話和規範漢字為公務用語用字”（第9條）。法律強調“三有利原則”：“有利於維護國家主權和民族尊嚴、有利於國家統一和民族團結、有利於社會主義物質文明建設和精神文明建設”（第5條）。這部法律雖名義上尚未正式在澳門特區適用，但其所設定原則和精神對特別行政區應是完全適用的。

基本法上述規範十分明確而清晰地表明中文是主要正式語文，因為澳門特區是中華人民共和國不可分離的部分，中文是其公權力機關正式語文名正言順。鑒於澳門回歸前特殊歷史演變背景，《澳門基本法》作出“除使用中文外還可使用葡文，葡文也是正式語文”的規定亦有必要性、積極性。但中文與葡文的法律定位又存有差異性，中文高於葡文，一方面，體現中國政府恢復行使主權，另一方面，則基於使用中文的人口比例高達95%以上的社會現實。至今尚有人試圖用第101/99/M號法令來證明兩種正式語文不分高低，“具有同等尊嚴”。這是不值一駁的。因為一則這道法令是在澳門回歸前7日頒佈，未經特區籌委會審查，其偷步性質十分明顯，二則語文與語文政策是不同概念，世界上所有語文都有存在價值，都應享有其尊嚴，但這同某一管治主體為實行其管治目標而推行其相應語文政策，是兩回事。

當然，《澳門基本法》第9條的行文表述確亦存在一定的完善空間。如採用“澳門特別行政區的正式語文是中文，葡文也是正式語文，行政機關、立法機關和司法機關除使用中文外，還可使用葡文”的表述，那就開門見山，更加名正言順。不能不顧及的另一點是，基本法的現有表述同《中葡聯合聲明》中的中國政府聲明的對澳門基本方針政策提法和《香港基本法》的同一條提法保持了高度一致性。

六、結束語

以上就正確理解基本法修改與修改權相關事宜提出一些不成熟看法，但這絕不表明當前已是提起修改基本法的適宜時機。鑒於基本法的高位階性、高權威性，在條件不成熟情況下不宜輕易推動具體修改事宜，但從理論研究觀點考慮，推動對其修改權的正確理解又具有不容輕視、不容忽略的重要意義。把它分割兩個問題理解成立，把它看成是一個問題兩個方面且互為關聯，同樣應予認同。筆者考慮的另一出發點是，兩部基本法正式頒佈已分別有24年和21年，有份參與基本法起草的先行者一輩特別是其中號稱“護法大師”的多位法學元老已陸續謝世，最佳歷史見證人名符其實已碩果僅存。進一步提升對基本法的正確理解，進一步對“一國兩制”理論與實踐思考、認知的廣度和深度，力爭盡早把代表中華文化與東方文明制高點的“一國兩制”憲政創新及對其研究提升為當代顯學，確保特別行政區成為中國版圖上改革開放和制度創新的示範樣版，成為值得國人和世人重視、珍惜的當代中華文明先進地區，實有必要性與迫切性。

正確實踐的前提是正確理解，正確理解的前提在於正確的歷史觀和正確的價值觀。“一國兩制”作為史無前例的創新事業不僅同特區居民切身利益與追求息息相關，而且同全中國人民的命運、利害、尊嚴不能分割。在繼續大力推動基本法宣傳推介同時，倡導政府官員、專家學者及一切有條件人士擴大視角、拓展思考空間，盡可能多地把實踐“一國兩制”的規律性問題把握好，防止觀察簡單化、判斷片面化，這不是小事，而是既事關基本國策正確實踐也事關特區健康成長的大事。相信如日中昇的“一國兩制”事業定能對當代中華文明擴大張力與引力提供更多認知、更多啟示。

註釋：

- ¹ 《中共十八屆三中全會關於全面深化改革若干重大問題的決定》，載於《大公報》，2013年11月13日，第A08版。
- ² 同上註。
- ³ 同上註。
- ⁴ 習近平：《在十八屆一中全會上的講話》，載於《求是》，2013年第1期，第7頁。
- ⁵ 同註1。
- ⁶ 《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第352頁。

- ⁷ 莫紀宏：《論“一國兩制”理論的創新發展進程》，載於《“一國兩制”研究》，2013年第1期(總第15期)，第32頁。
- ⁸ 同註6，第73頁。
- ⁹ 全國人大常委會澳門基本法委員會辦公室編：《中華人民共和國澳門特別行政區基本法起草委員會文件匯編》，北京：中國民主法制出版社，2011年，第266頁。
- ¹⁰ 楊允中：《“一國兩制”成功實踐與新型公權力機關建設》，載於《“一國兩制”研究》，2014年第1期(總第19期)，第17頁。
- ¹¹ 《中英關於香港問題的聯合聲明、中葡關於澳門問題的聯合聲明》，北京：中國民主法制出版社，2011年，第9頁。
- ¹² 同上註，第46、52、55、56頁。