

試論基本法實施過程中的監督途徑

趙國強*

眾所周知，《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》（以下簡稱“基本法”）是“一國兩制”方針政策的具體化和法律化。在澳門回歸後，如何正確理解和實施基本法，直接關係到“一國兩制”的方針政策在澳門特別行政區的全面貫徹執行，也直接關係到澳門的社會穩定和經濟發展。為此，在基本法的實施過程中，從法律上明確各有關機構對實施基本法所負有的監督職能，無疑具有極其重要的現實意義。本文的宗旨，即在於根據基本法及相關法律的規定，試圖就基本法實施過程中的監督途徑問題談幾點個人的看法。

一、憲制性法律的一般監督模式

所謂憲制性法律的一般監督模式，是指憲法或其他憲制性法律在實施過程中，對違憲的現象和行為如何進行監督並加以糾正。通常來說，對違反憲法或其他憲制性法律的現象和行為進行監督可包括三個方面的內容：一是審查憲法或憲制性法律之下的法律是否合憲，凡是不符合憲法或其他憲制性法律所規定的原則精神的法律，均為無效；二是審查國家機關、社會團體、政黨組織及全體公民的行為是否合憲，這也是監督憲法或憲制性法律實施的一項重要內容；三是審查各種或各級國家機關之間的權限爭議，不允許超越憲法或憲制性法律的規定行使職權。但是，在監督憲法或

* 澳門大學法學院教授

憲制性法律實施的過程中，究竟哪種機關才享有此項監督權力，則各國採取的做法不盡一致。綜而觀之，主要有以下幾種監督模式：

（一）國家最高司法機關監督模式

由國家最高司法機關對違憲活動進行審查，是許多國家採用的一種監督模式。這種監督模式的理論依據主要是“三權分立”學說，而最早採此監督模式的國家則是美國。1803年，美國最高聯邦法院馬歇爾首席法官對馬狄孫一案的判決，開創了由聯邦最高法院行使違憲立法審查權的先例，並詳細論述了“議會不能用普通立法定式以變更憲法”、“違憲的法律不是法律”以及“闡明法之意義乃是法院的職權”等重要思想。¹不過，為了避免與國會和總統發生公開衝突，美國聯邦最高法院也確立了若干自律原則，如必須審理具體案件才能審查所適用的法律或法令是否違憲，也就是採用“不告不理”的原則；聯邦法院對政治案件不表示意見，因為處理政治問題的權力屬於國會和總統；判決只適用於當事人，對其他人沒有約束力（其實，由於美國是實行判例法，所以法院一旦裁定“違憲”，那麼該“違憲”的法律客觀上已被廢除）。²

自美國之後，不少國家也仿照美國的司法監督審查模式，將違憲審查的權力授予司法機關。例如，日本憲法明確規定，“最高法院為有權決定一切法律、命令、規則以及處分是否符合憲法的終審法院”。³在日本，雖然理論上認為下級法院無違憲審查權，但在實踐中，下級法院往往行使對法令的合憲性審查權，日本最高法院在1950年2月1日的刑事判決中曾明確指出：“憲法第81條確定最高法院是具有違憲審查權的終審法院，而並沒有否定下級法院的違憲審查權”。⁴

（二）國家最高權力機關監督模式

採此監督模式的國家主要是前東歐一些社會主義國家。如1918年的俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國憲法規定，全俄蘇維埃中央執行委員會作

1. 參閱林紀東：《比較憲法》第499頁至第502頁，五南圖書出版公司。

2. 參閱孫丙珠主編：《西方憲法概論》第80頁，中國政法大學出版社1990年版。

3. 參閱戴學正等編：《中外憲法選編（下冊）》第279頁，華夏出版社1994年版。

4. 參閱孫丙珠主編：《西方憲法概論》第193頁，中國政法大學出版社1990年版。

為國家最高權力機關的常設機關，有權統一協調立法工作和管理工作，並負責監督蘇維埃憲法的實施情況。⁵其實，在前東歐社會主義國家的政治架構中，國家最高權力機關也就是國家唯一的立法機關，由國家最高權力機關負責監督憲法的實施，無異於由立法機關行使監督權。因此，在這種情況下，立法機關對自己制定的法律是否違反憲法，根本無法行使監督權；所謂對憲法實施的監督，實際上是對低效力層次的法規是否違憲而言的。比如，1975年的羅馬尼亞憲法規定，大國民議會是國家最高權力機關，也是國家唯一的立法機關，它有權對憲法的實施情況執行一般監督，並單獨決定法律的合憲性。⁶1968年的前東德憲法更明確地規定，人民議會是國家最高權力機關和唯一的立法機關，對法規是否符合憲法產生疑問時，由人民議會裁決。⁷1972年的匈牙利憲法與前東德一樣，一方面規定國民議會是國家最高權力機關和立法機關，另一方面又規定國民議會負責監督對憲法的遵守情況，也就是有權廢除其他與憲法相矛盾的或損害社會利益的法令。⁸

（三）專門機關監督模式

所謂專門機關監督模式，就是指對憲法實施情況的監督，由憲法明文規定的專門機關負責。此類專門機關的名稱不完全相同，有的叫憲法委員會，有的叫憲法法庭，有的叫憲法法院，但不管叫什麼，都具備上述監督職能。比如，根據1958年的法蘭西第五共和國憲法規定，憲法委員會負有對憲法實施的監督許可權，所有的組織法在公佈前，所有議會兩院的規章在施行前，都必須提交憲法委員會，憲法委員會應就其是否符合憲法作出裁決。⁹1947年的義大利憲法規定，憲法法庭有權就國家與區政府制定的法律以及法令的合憲性問題作出裁決。¹⁰1976年的葡萄牙憲法規定，憲法法院為一有權限專掌憲法法律性質事宜之司法法院，審議違憲性及違法

5. 參閱何華輝：《比較憲法學》第109頁，武漢大學出版社1988年版。

6. 參閱戴學正等編：《中外憲法選編（上冊）》第460頁，華夏出版社1994年版。

7. 同上，第496頁。

8. 同上，第520頁。

9. 參閱戴學正等編：《中外憲法選編（下冊）》第74頁和第75頁，華夏出版社1994年版。

10. 同上，第107頁。

性。¹¹ 1974年前南斯拉夫憲法也有關於設立憲法法院的規定，其最重要的職權就是裁決法律是否同南斯拉夫憲法相抵觸。¹²

綜上所述，各國關於對憲法和其他憲制性法律的實施進行監督的模式不完全相同，究其原因，主要還是國情不同。這也說明，對憲法和其他憲制性法律的實施採取什麼監督模式，不能脫離本國或本地區的實際情況。以上三種監督模式並不是絕對的，社會在向前發展，一個國家的政治體制也會發生相應的變化，在上述三種監督模式之外是否還有其他什麼監督模式，這都要本著實事求是的精神去尋找答案。

二、基本法的監督途徑

從基本法的有關規定來看，對基本法的實施進行監督，其途徑是多元化的，同上述幾種監督模式有著很大的區別。之所以會這樣，關鍵在於“一國兩制”是其他國家所沒有的。為此，對基本法的實施進行監督，當然不能機械地套用其他國家的監督模式。

產生基本法的歷史背景，是中國在恢復對港、澳行使主權時，實行的是“一國兩制”的方針政策。這一歷史背景決定了對基本法的實施進行監督必然具有二個方面的特點：

其一，體現了中央對地方的監督。無庸置疑，“一國”是“兩制”的前提，講“兩制”，首先要講“一國”。這一關係表明，中央在澳門實行資本主義制度，前提是要實現國家的統一，“兩制”不能取代國家主權。基本法對國家來說，只是一種基本法律，而非憲法；制定基本法最根本的目的是實現國家的統一，維護國家的主權。因此，作為中央，必須對基本法在澳門的實施進行監督，以切實保證國家的統一和主權在澳門特別行政區得到全面落實；這種監督的實質，也就是中央對地方的監督。

其二，體現了地方自治層面上的監督。這種監督，無疑是為了適應“兩制”的需要。因為基本法對澳門特別行政區來說，是一個憲制性法律文件，

11. 參閱澳門法律翻譯辦公室譯：《葡萄牙共和國憲法》第223條和第225條。

12. 參閱戴學正等編：《中外憲法選編（上冊）》第443頁，華夏出版社1994年版。

其法律效力要高於本地區制定的任何法律文件。而根據基本法的規定，為了體現“兩制”，澳門特別行政區又是實行高度自治的一個地方行政區域，享有本地區的行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，以及基本法所規定的對外事務方面的自治權。所以，對基本法所規定的屬於澳門特別行政區自治範疇內的事務進行監督，應該體現自治的特點，由澳門特別行政區自行進行監督；這種監督的實質，也就是地方自治層面上的監督。

以上二種特點，充分反映了對實施基本法進行監督，是一種縱橫交錯、中央和地方相結合的複雜關係。縱者，是中央對地方的監督；橫者，是地方的自治監督，但兩者進行監督的側重點不同。中央的監督主要是側重於基本法中關於中央管理的事務或中央和澳門特別行政區關係的條款，而地方自治監督主要是側重於基本法中關於地方自治事務的條款。下面，本文根據基本法的有關規定，對這二種監督分述之。

（一）中央的監督

從基本法的規定來看，中央的監督也就是指國家最高權力機關，即全國人大常委會對基本法在澳門的實施進行監督。這種監督主要表現在以下三個方面：

1、審查監督。所謂審查監督，是指全國人大常委會對澳門原有法律是否符合基本法進行審查監督。根據基本法第8條和第145條規定，澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件，只要與基本法相抵觸的，都不予保留；至於這些澳門原有法律是否抵觸基本法，其審查權由全國人大常委會行使，並由全國人大常委會在澳門特別行政區成立時宣佈哪些澳門原有法律抵觸基本法。凡全國人大常委會沒有宣佈為抵觸基本法的，則採用為澳門特別行政區的法律。但是，如果以後當全國人大常委會發現被保留下來的澳門原有法律中還有抵觸基本法的，仍可依照基本法規定和法定程式修改或停止生效。

上述但述規定表明，全國人大常委會對澳門原有法律是否抵觸基本法的審查權並不隨著澳門特別行政區的成立而消失。即使是現在，只要全國人大常委會發現保留下來的澳門原有法律中還有抵觸基本法的，一樣可以自行作出決定，宣佈該法律抵觸基本法而使其失效；當然，全國人大常委

會也可以將此事交給澳門特別行政區立法會處理，由立法會按照法定程式對該法律作出修改或將其廢除。此項審查監督主要適用於被保留下來的澳門原有法律，不適用於澳門特別行政區成立之後新制定的法律。

2、立法監督。所謂立法監督，是指全國人大常委會對澳門特別行政區立法機關新制定的法律在某一方面是否符合基本法進行立法監督。根據基本法第17條規定，澳門特別行政區立法機關新制定的法律，都要報全國人大常委會備案。備案雖不影響該法律的生效，但如果全國人大常委會認為這些法律中的任何一項法律不符合基本法關於中央管理的事務及中央和澳門特別行政區關係的條款時，就可將有關法律發回，但不作修改。凡經全國人大常委會發回的法律立即失效。不過，該法律的失效，除澳門特別行政區的法律另有規定外，無溯及力。

這一規定表明，全國人大常委會作為國家最高權力機關和立法機關，對澳門特別行政區立法機關享有立法監督權。在理解此項立法監督權時，應注意幾個問題：一是監督的範圍，即全國人大常委會對澳門特別行政區立法機關制定的法律進行監督，只限於審查是否同基本法中關於中央管理的事務及中央和澳門特別行政區關係的條款相抵觸，至於這些法律是否同基本法中關於澳門特別行政區自治範圍內的事務的條款相抵觸，則不在全國人大常委會的立法監督範圍之內。基本法之所以作這一限制，顯然是為了體現澳門特別行政區的高度自治。二是監督的程序，即全國人大常委會一旦認為澳門特別行政區立法機關制定的法律與基本法相應條款相抵觸，也只是原樣發回，不作修改，具體如何處理，是修改還是宣佈廢除，由澳門特別行政區立法機關自行決定。這樣做的目的，也是為了照顧到澳門特別行政區的高度自治地位。三是監督的後果，即發回的法律原則上都會失效，但沒有溯及力，除非澳門特別行政區的法律另有規定。基本法作出這樣的規定，既符合法律適用的一般理論，也具有相當的靈活性。因為從理論上講，法律無溯及力是一項基本原則（有利於當事人除外），基本法不宜捨棄；但如果真的有違反基本法的法律在全國人大常委會發回之前已生效了一段時間，並依照此法律作出了某些行為或某些事，不予糾正有損基本法的權威時，澳門特別行政區立法機關就可適時頒佈法律，予以糾正。

3、解釋監督。所謂解釋監督，是指全國人大常委會對基本法享有解釋權。根據基本法第143條規定，基本法的解釋權屬於全國人大常委會。

解釋權和監督權之間，在判斷違憲問題上，往往具有十分密切的聯繫。有學者認為，違憲立法審查權之行使，始於對於憲法之解釋；因為只有對憲法條款之含義有一個清楚的解釋，才能判定其他法律或法令是否違憲。¹³ 從這一意義上說，全國人大常委會對基本法所享有的解釋權，無疑也是對實施基本法的一種監督權。

關於全國人大常委會對基本法的解釋權，有二個問題值得注意：一是解釋的時間問題。從理論上說，全國人大常委會對基本法進行解釋，是不受任何時間限制的，只要需要，全國人大常委會即可對基本法中的某個條款作出解釋。二是解釋的範圍問題。有人認為，既然全國人大常委會已授權澳門特別行政區法院在審理案件時對基本法關於澳門特別行政區自治範圍內的條款自行解釋，那就意味著全國人大常委會就不能再對基本法中的此類條款進行解釋。筆者認為，這種看法是不正確的。因為這裏的授權不同於基本法第2條關於全國人大授權澳門特別行政區實行高度自治的授權，它的授權前提是首先明確肯定基本法所有條款的解釋權都屬於全國人大常委會，在此前提下，考慮到澳門特別行政區的自治需要，才作出授權規定。因此，就基本法的規定來看，全國人大常委會對基本法的解釋是不受範圍限制的，無論是澳門特別行政區自治範圍外的條款，還是澳門特別行政區自治範圍內的條款，全國人大常委會都可以作出解釋。此外，從實際操作來看，全國人大常委會也應當對基本法關於澳門特別行政區自治範圍內的條款享有解釋權。因為，根據基本法規定，澳門特別行政區法院只有在審理案件時，才可對基本法關於澳門特別行政區自治範圍內的條款進行解釋；由此推理，如果認為全國人大常委會對基本法關於澳門特別行政區自治範圍內的條款無解釋權，那麼，這豈不意味著當澳門特別行政區法院不審理案件時，就沒有哪一個機關可以解釋基本法關於澳門特別行政區自治範圍內的條款了嗎？這顯然是不現實的，也是不可能的。當然，這只是一種理論上的分析，旨在論證全國人大常委會對基本法的解釋權是廣泛的，不受限制的。至於在具體行使解釋權時，筆者相信全國人大常委會作出解釋的側重點仍然是放在基本法關於澳門特別行政區自治範圍外的條款上。

13. 參閱林紀東：《比較憲法》第498頁，五南圖書出版公司出版。

（二）地方的監督

如上所述，地方監督屬於一種自治性質的監督，基本法之所以要規定這種地方自治監督，政策依據就是“一國兩制”的方針政策，取決於澳門特別行政區的高度自治地位。根據基本法的有關規定，對基本法在澳門的實施進行地方監督的本地機關包括立法會、行政長官和司法機關。

1、立法會的監督。澳門特別行政區立法會對實施基本法進行的監督可以分為二個方面：

一是事先審查。根據基本法第52條規定，立法會有權拒絕通過政府提出的財政預算案或行政長官認為關係到澳門特別行政區整體利益的法案。這一規定實際上賦予了立法會對政府提交的法律草案享有依照基本法進行審查的權力。如果立法會認為政府提交的某個法律草案在某個方面不符合基本法的有關規定，就可以拒絕通過或要求政府作出修改。當然，為了防止出現僵持局面，基本法也規定在協商不成的情況下，行政長官可以解散立法會；但行政長官在一任內只能解散立法會一次，並要冒辭職的風險（即解散立法會後，重選的立法會仍拒絕通過有爭議的法律草案）；當第二次再發生這樣的情況，就只能依照立法會的意見處理了。

二是事後審查。這裏講的事後審查，是指立法會對行政長官頒佈的行政法規是否符合立法會制定的法律具有審查權，如果立法會認為某項行政法規不符合自己制定的法律而抵觸了基本法，就可以要求行政長官進行修改或廢除，也可以自行宣佈該項行政法規無效。筆者的這一觀點是以法律效力層次理論為依據的。因為澳門特別行政區立法會是澳門特別行政區唯一享有立法權的立法機關，其制定的法律文件的效力要高於行政法規，為此，低層次的行政法規是不能抵觸高層次的法律的，就如立法會制定的法律不能抵觸基本法一樣，抵觸者無效。

值得注意的是，筆者之所以認為立法會是澳門特別行政區唯一的立法機關，是有著充分的理論、政策和法律依據的。首先，就理論而言，在西方的三權分立理論中，行政管理權、立法權和司法權是三項相互聯繫又相互制約的政治權力；立法機關制定法律的權力稱之為立法權，政府或政府首腦制定行政法規的權力乃是政府或政府首腦行使行政管理權的產物，並非指立法權；有學者將其稱為“行政立法權”，但明確指出，此種“行政立

法權”的性質仍屬於行政管理權的性質。¹⁴ 由此可見，立法機關制定法律的權力和政府或政府首腦制定行政法規的權力分屬於立法權和行政管理權，不能混為一談。其次，就政策而言，在中葡聯合聲明附件一中方所作的具體說明中，十分明確地指出，澳門特別行政區的立法權屬於澳門特別行政區立法機關，而澳門特別行政區的立法機關由當地人組成，多數成員通過選舉產生。¹⁵ 這些表述充分說明，只有澳門特別行政區的立法機關才享有立法權，而澳門特別行政區的立法機關是由多人組成的機構，不是一個人。顯然，行政長官不是立法機關，不享有立法權。最後，就法律而言，基本法不僅在第67條中規定澳門特別行政區立法會是澳門特別行政區的立法機關，而且在第8條、第11條中，也是將法律、法令、行政法規分述之，這也說明立法者是將行政法規同法律和法令相區別的，只有法律和法令才是立法機關制定的法律文件，行政法規則為行政管理權的產物。正因為這樣，筆者在有關文章和著作中，特別強調澳門特別行政區的立法體制是“單軌立法制”，而非回歸前的“雙軌立法制”。¹⁶ 不少學者在有關著作中也明確指出，基本法規定立法會是唯一行使立法權的機關，避免了過去那種雙軌立法體制帶來的行政機關代替立法機關立法的弊病。¹⁷

2、行政長官的監督。根據基本法的規定，行政長官具有雙重身份，一為澳門特別行政區的首長，二為澳門特別行政區政府的首長。這兩種身份是不同的，前者是地區的代表，後者是行政機關的首腦。行政長官對實施基本法負有一定的監督權，是就第一種身份而言的。

根據基本法第50條規定，正因為行政長官具有地區首長的身份，所以凡是立法會通過的法律草案，必須由行政長官簽署公佈後，才能成為發生效力的法律文件。為此，基本法又規定，行政長官如認為立法會通過的法案不符合澳門特別行政區的整體利益，可發回重議，甚至解散立法會。這一規定如同立法會拒絕通過政府提出的法律草案一樣，同樣賦予了行政長

14. 參閱王叔文等編：《澳門特別行政區基本法導論》第238頁，中國人民公安出版社1993年版。

15. 參閱中葡聯合聲明附件一第二、三、四項規定。

16. 參閱拙作：《基本法與區際司法協助》第98頁，中國社會科學出版社2000年版。

參閱拙作：《澳門特別行政區基本法ABC》第90頁，五洲傳播出版社1999年版。

17. 參閱王叔文等編：《澳門特別行政區基本法導論》第265頁，中國人民公安出版社1993年出版。

官依照基本法審查立法會通過的法案的權力；因為違反基本法，就是不符合澳門特別行政區的整體利益。當然，行政長官在行使這一監督權時，同樣要冒辭職的風險；當行政長官在一任期間解散立法會一次後，再發生這種情況，只要立法會以不少於三分之二的多數再次通過發回重議的法案，行政長官就只能簽署，或辭職。

3、司法機關的監督。澳門特別行政區的司法機關包括法院和檢察院。在基本法中，關於司法機關對實施基本法的監督也主要表現為法院的監督和檢察院的監督：

一是法院的監督。法院的監督表現為通過對基本法進行解釋來行使監督權。根據基本法規定，全國人大常委會授權澳門特別行政區法院在審理案件時對基本法關於澳門特別行政區自治範圍內的條款自行解釋；至於其他條款，澳門特別行政區法院在審理案件時也可解釋，但如涉及基本法關於中央人民政府管理的事務或中央和澳門特別行政區關係的條款，而對該條款的解釋又影響到案件的判決時，則澳門特別行政區法院在對案件作出不可上訴的終局判決前，應由終審法院提請全國人大常委會作出解釋，澳門特別行政區法院在引用該條款時，要以全國人大常委會的解釋為準。

關於法院的監督，很值得注意的一個問題就是如何來判斷條款的性質，即什麼樣的條款才是屬於中央人民政府管理的事務或中央和澳門特別行政區關係的條款。這個問題直接關係到澳門特別行政區法院的解釋權範圍。筆者認為，解決這一問題要從二個方面考察：其一，就理論而言，應當明確最後的決定權屬於全國人大常委會，因為基本法的解釋權本來就屬於全國人大常委會的，現在全國人大常委會把這個解釋權也授予澳門特別行政區法院，但作出了相應的限制；所以，對該種限制本身如何解釋，也就是哪些條款是澳門特別行政區自治範圍內的條款，哪些條款是澳門特別行政區自治範圍外的條款，應由全國人大常委會作出決定。其二，就實際操作而言，還是要有協商，也就是當涉及的基本法條款模稜兩可、難以認定時，澳門特別行政區法院應及時同全國人大常委會溝通，通報情況，徵求一下全國人大常委會的意見。如果全國人大常委會認為可以由澳門特別行政區法院自行解釋的話，則解釋之；反之，則提請全國人大常委會解釋。這樣做，就可以避免出現被動局面。

2、檢察院的監督。說到檢察院對實施基本法的監督，基本法並不是直接作出規定，主要還是從檢察院本身的職責來論證的。因為根據基本法第90條規定，澳門特別行政區檢察院獨立行使法律賦予的檢察職能，不受任何干涉；而檢察院的組織、職權和運作由法律規定。這一規定說明，檢察院是否具有對實施基本法進行監督的權力，關鍵是看規定檢察院權限的法律是否賦予檢察院此項監督權。有規定，就說明檢察院有監督權；無規定，就說明檢察院無監督權。

1999年12月20日澳門回歸當天，澳門特別行政區立法會就通過了《澳門司法組織綱要法》。這個法律第56條明確規定，訴訟法律應規定檢察院在何種情況下行使監察基本法實施的權限。由此可見，從基本法和《澳門司法組織綱要法》的相關規定來看，澳門特別行政區檢察院同樣享有對實施基本法的監督權。

由上觀之，基本法對其本身在實施過程中的監督問題，自身已作了相應的規定。這種監督體現了多元化、多途徑的特點，既有中央的監督，也有地方的監督；地方監督中既有立法機關的監督，也有行政長官和司法機關的監督。這種監督模式顯然同世界上其他國家對憲法或憲制性法律的監督模式存在著很大差別，而導致這一差別的根本原因在於“一國兩制”是一種新生事物，在行使監督權時，既要考慮國家的統一和主權，又要考慮地方自治，還要考慮地方的政治體制特點。因此，可以說，基本法所規定的對其本身實施過程中的監督功能，無疑是從中國的國情出發，是一種具有中國“一國兩制”特色的監督體制。

三、思考與完善

由於基本法對澳門特別行政區來說是一個憲制性法律，許多規定，包括監督功能方面的規定都比較抽象，只具有一般的指導作用，缺乏實際可操作性，因此，對有些問題，還需要深入研究，必要時，應由澳門特別行政區自行制定可操作的法律，促使基本法所規定的這些監督功能得以真正發揮作用，以確保基本法在澳門特別行政區得到全面、正確地貫徹執行。基於此，筆者就以下幾個問題作一些探討。

（一）關於全國性法律與基本法的關係問題

根據基本法第18條規定，全國性法律除列於基本法附件三者外，不在澳門特別行政區實施。凡列於基本法附件三的全國性法律，由澳門特別行政區在當地公佈或立法實施。全國人大常委會在徵詢其所屬的澳門特別行政區基本法委員會和澳門特別行政區政府的意見後，可對列於基本法附件三的全國性法律作出增減。列入附件三的全國性法律應限於有關國防、外交和其他依照基本法規定不屬於澳門特別行政區自治範圍內的法律。

鑒於上述規定，有學者擔心，如果這些在澳門生效的全國性法律一旦與基本法發生抵觸，應該怎麼處理？因為基本法並無這方面的規定。這種擔心並非沒有道理，但從基本法的上述規定來看，這種情況應該是不會發生的。首先，全國性法律在列入附件三之前，必須經過一定的審查程序，即先由全國人大常委會徵求其屬下的基本法委員會的意見，再徵求澳門特別行政區政府的意見，最後由全國人大常委會研究決定。經過這樣一些程序後，筆者相信，這些涉及國防、外交等事務的全國性法律如果裏面真有與基本法抵觸的地方（假設），那這些與基本法抵觸的條款一定會被審查出來，不會在澳門特別行政區生效，因而也不會與基本法的實施發生衝突。其次，退一步說，即使有“漏網”者，也可依照基本法的有關規定處理。比如，對通過公佈的方式來實施的全國性法律，澳門特別行政區立法機關可以提請全國人大常委會研究，只要屬實，全國人大常委會有權依照基本法的規定對附件三作出修改；如果是通過由當地立法的方式來實施的全國性法律，全國人大常委會也可在備案審查時予以發回。總之，從概率來說，這種情況原則上是不會發生的。

（二）關於自治條款的審查問題

根據基本法規定，全國人大常委會對澳門特別行政區立法機關制定的法律進行備案審查監督，其範圍只限於被審查的法律是否與基本法關於中央管理的事務及中央和澳門特別行政區關係的條款相抵觸，至於被審查的法律是否與基本法關於澳門特別行政區自治範圍內的條款相抵觸，則不屬於審查的範圍，也就是說全國人大常委會不管。全國人大常委會之所以不管，當然是出於尊重澳門特別行政區的高度自治地位。但是，問題在於，如果被審查的法律中，真的出現與基本法關於澳門特別行政區自治範圍內的條款相抵觸的情況，應當怎麼處理呢？

上述問題確實值得研究。在這種情況下，行政長官既然已經簽署公佈了該項法律，就難以實施監督權；而法院既然不是審理案件，也無權作出解釋。如此一來，客觀上就沒人管了。筆者認為，從確保基本法的正確實施和完善法制的角度考察，這種情況應該有人管；考慮到是澳門特別行政區自治範圍內的條款，管的方式應當是地方監督，而非中央監督，也就是應當由澳門特別行政區的某個機構來管。

由哪個機構來管呢？依筆者之見，可將此項監督權納入終審法院的權限之中。有的國家的憲法，對此有明文規定。如本文前面提到的日本憲法就明確規定，最高法院也就是有權決定一切法律、命令、規則以及處分是否符合憲法的終審法院。為此，在有關規定終審法院權限的法律中，可以賦予其決定本地區制定的所有法律、法令、行政法規和其他規範性文件是否符合基本法的權力。這樣做既不違反基本法，因為這是屬於澳門特別行政區自治範圍內的事務，也可以填補上述漏洞。

（三）關於法院審查的效力問題

所謂法院審查的效力，也就是指當澳門特別行政區的法院通過解釋基本法或如上面所說通過行使審查權，宣告某個、某條或某些條的法律不符合基本法時，這些不符合基本法的法律是馬上失效，還是有限制地失效。關於這個問題，筆者認為要區別對待。

從各國關於法院的違憲審查權的理論和規定來看，其審查的效力通常分為二種情況：一是法院在審理案件時對違憲問題進行審查，如美國。在這種情況下，法院只能在審判訴訟案件之際，附帶審查其所適用的法律或法令是否違憲；因此，某項法律或法令即使被宣告違憲，也僅限於該訴訟案件上不能適用，而非表示該項法律或法令失去效力。二是法院在一般性審查法律或法令是否違憲時，是以法律或法令本身是否違憲為審查物件，因此，一旦法院宣告某項法律或法令違憲，該項法律或法令自宣告之日起失去效力，如義大利；也有的國家，如澳大利亞，則規定某項法律或法令被宣佈違憲後，需經過一段時間後，才失去其效力。¹⁸ 為此，澳門特別行政區法院對實施基本法進行監督，其審查效力也要有所區別：當法院是通

18. 參閱林紀東：《比較憲法》第525頁，五南圖書出版公司。

過解釋基本法宣告某項法律或法令不符合基本法時，該項法律或法令只在該訴訟案件中失去效力，不予適用，但不意味著該項法律或法令本身已經失效。當法院如果享有（現在還沒有）“違基（基本法）審查權”而宣告某項法律或法令不符合基本法時，則該項法律或法令自宣告之日起失效。

（四）關於檢察院的監督作用問題

如上所述，澳門特別行政區檢察院對實施基本法具有監督權，這是無可爭議的。問題是法律對檢察院監督權的規定太抽象，僅表明將由訴訟法律規定檢察院在何種情況下行使監察基本法實施的權限。但是，據筆者所知，到目前為止，還沒有哪個訴訟法律，包括刑事訴訟、民事訴訟、行政訴訟、勞動訴訟等法律，對此有所規定。這樣一來，檢察院對基本法的監察權就得不到落實，等於變成了一句空話。事實上，依筆者理解，這一規定主要是表明，檢察院在各種訴訟過程中，有權就當事人的權利保護、法院適用法律等問題，依照基本法進行監察，如有違反基本法規定的原則的，就可以提出異議，行使其法律監督職能。為此，筆者認為，立法機關有必要對檢察院的法律監督作用給予應有的重視，要落實司法組織綱要法所賦予檢察院對實施基本法的監察權限，在各種訴訟法或相關法律中，明確規定什麼情況下檢察院可以就基本法的實施行使監察權，並明確規定檢察院提出異議的程序以及法律後果。

最後，值此本文結束之際，筆者想要說明的是，關於基本法實施過程中的監督問題，本文只是作了一些粗淺的探討，其中定有不成熟或片面之處，希望能以此拋磚引玉，最終目的，就是祝願基本法在澳門特別行政區開出“一國兩制”的豐碩之果。