

論《澳門基本法》解釋體制——主體、權限和性質

李元起*

《澳門基本法》解釋體制是由《澳門基本法》確立的重要制度之一，其完善與否，對《澳門基本法》的貫徹實施和特別行政區制度的發展完善具有重要的意義。《澳門基本法》第一百四十三條以概括、精煉的語言，勾勒出了《澳門基本法》體制的基本架構，為《澳門基本法》解釋體制的確立和運行提供了法律依據。本文僅就《澳門基本法》解釋的主體、權限和性質問題做一些探討，以期為今後對該體制的進一步研究提供基礎。

一、《澳門基本法》解釋的主體及其地位

根據《澳門基本法》第一百四十三條的規定，《澳門基本法》解釋主體是全國人大常委會和澳門特別行政區法院。這兩個不同的主體依法具有不同的地位和權限，在《澳門基本法》解釋中發揮著不同的作用。

（一）全國人大常委會

《澳門基本法》第一百四十三條第一款中規定：“本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。”由此可見，《澳門基本法》的解釋權屬於全國人大常委會，全國人大常委會無疑是《澳門基本法》的解釋主體。

《澳門基本法》賦予全國人大常委會對基本法的解釋權，有充分的理由和依據：首先，全國人大常委會根據憲法和立法法等法律的規

* 中國人民大學法學院副教授、法學博士，憲法學與行政法學教研室主任。

定，擁有對憲法和法律的普遍解釋權。《澳門基本法》是全國人大制定的基本法律，將對《澳門基本法》的解釋權賦予全國人大常委會，符合其性質、職能要求和國家法律解釋體制的總體架構；其次，全國人大常委會是全国人大的常設機構，是最高國家權力機關的組成部分，賦予它解釋《澳門基本法》的權力，既“符合單一制國家的主權原則，也能保障基本法在全國的統一理解和解釋”¹；再次，全國人大常委會自上世紀五十年代開始即作為國家的法律解釋機關，長期以來承擔了大量的法律解釋工作，已積累了豐富的法律解釋經驗，足以勝任對《澳門基本法》解釋工作；另外，全國人大常委會作為最高國家權力機關的組成部分，有能力和權威凝聚和調動各方面的人力、物力參與法律解釋，協助其開展並搞好法律解釋工作。

根據憲法和組織法規定的全國人大常委會的性質、地位和職權，根據《澳門基本法》第一百四十三條的規定，全國人大常委會對《澳門基本法》的解釋，具有權限的全面性和效力的最高權威性的特點，因此，全國人大常委會是《澳門基本法》的全權性和最高權威性的解釋主體。

由於全國人大常委會是立法機關，其所作的立法解釋要在澳門特別行政區適用，而澳門特別行政區與西方許多國家或地區一樣，對立法解釋並不熟識，甚至有一定的抵觸情緒，如果得不到理解和支持，其權威性和可行性必將大打折扣。並且由於實行“一國兩制”，大陸和澳門分屬不同的法域，全國人大常委會對澳門特別行政區的法律制度和其他情況很難充分、全面瞭解。為了解決上述問題，國家依法在全國人大常委會之下設立了由內地和澳門人士各佔一半的六人組成的澳門特別行政區基本法委員會。《澳門基本法》第一百四十三條第二款中明確規定：“全國人民代表大會常務委員會在對本法進行解釋前，徵詢其所屬的澳門特別行政區基本法委員會的意見。”這種制度設計，可以使委員會中的澳門人士發揮他們熟悉澳門法律和其他區情的特長，有針對性地對擬解釋的問題進行研究並提出意見，充分反映澳門本地的實際情況和各方面的意見要求，協助全國人大常委會行使

1. 許崇德主編：《港澳基本法教程》，中國人民大學出版社，1994年，第67頁。

好解釋權，保障全國人大常委會的解釋更好地在澳門地區得到理解和支持。

（二）澳門特別行政區法院

《澳門基本法》第一百四十三條第二款中還規定：“全國人民代表大會常務委員會授權澳門特別行政區法院在審理案件時對本法關於澳門自治範圍內的條款自行解釋。澳門特別行政區法院在審理案件時對本法的其他條款也可解釋。但如澳門法院在審理案件時需要對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進行解釋，而該條款的解釋又影響到案件的判決，在對該案件作出不可上訴的終局判決前，應由澳門特別行政區終審法院提請全國人民代表大會常務委員會對有關條款作出解釋。如全國人民代表大會常務委員會作出解釋，澳門特別行政區法院在引用該條款時，應以全國人民代表大會常務委員會的解釋為準。但在此以前作出的判決不受影響。”由此可見，澳門特別行政區法院也是《澳門基本法》的解釋主體，由於其對該法的解釋具有從屬於全國人大常委會的解釋和根據全國人大常委會的授權進行解釋的特點。因此，澳門特別行政區法院是《澳門基本法》解釋的從屬性、授權性解釋主體。

《澳門基本法》賦予澳門特別行政區法院釋法主體地位，有深刻的歷史根源和重要的現實意義。回歸之前，澳門是葡萄牙統治之下的大陸法系地區，適用的是大陸法系的法律解釋制度。近代以來，大陸法系國家和地區的法律解釋制度，大致經歷了一個從堅持只有立法機關才有權解釋法律，而法院不得解釋法律，發展到以各種形式確認普通法院有權解釋法律並由立法機關予以監督，到最終確認由法院（法官）行使法律解釋權的複雜的發展過程。目前，大陸法系國家普遍承認應當由法院行使法律解釋權。正如有關學者所指出的，現在西方法學著作中所講的法律解釋，除法律有特別規定外，一般都是指法院（包括憲法法院、行政法院）和法官對法律的解釋。²在葡萄牙統治期

2. 沈宗靈著：《比較法研究》，北京大學出版社，1998年，第151頁。

間，《澳門民法典》等相關法律確認了澳門由法院解釋法律的法律解釋體制。在澳門回歸中國建立特別行政區之後，澳門特別行政區法院繼續沿用這一體制解釋法律，並根據《澳門基本法》第一百四十三條的規定，通過全國人大常委會的授權取了解釋《澳門基本法》的權力。確認澳門特別行政區法院的基本法解釋主體地位，既有利於體現澳門原有法律制度基本保留的原則，也有利於體現澳門特別行政區的特殊法律地位，且體現澳門特別行政區“高度自治”和“澳人治澳”的特點。

二、《澳門基本法》解釋主體的釋法權限

在《澳門基本法》解釋體制中，由於全國人大常委會和澳門特別行政區法院具有不同的法律地位，因此其釋法權限也有很大差異，二者各自在不同的領域，從不同的角度，為解釋《澳門基本法》發揮著自己的作用。

（一）全國人大常委會的釋法權限

《澳門基本法》第一百四十三條第一款中規定：“本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。”由此可見，全國人大常委會擁有對《澳門基本法》進行全面解釋的權力，其釋法範圍應當包括該法的全部條款，即不僅包括規定“中央人民政府事務和中央人民政府與澳門特區關係”的條款，也必然包括規定“澳門特區自治範圍內的事務”的條款。在具體解釋時，全國人大常委會可以通過主動解釋和被動解釋兩種方式行使自己的《澳門基本法》解釋權限，前者是指當出現了需要對基本法有關條款進行解釋的情形時，由全國人大常委會自身依據職權啟動基本法解釋機制，對基本法進行的解釋。後者是指當出現了需要對基本法有關條款進行解釋的情形時，經特別行政區終審法院、國務院（根據特別行政區行政長官的請求）等主體的請求，由全國人大常委會啟動基本法解釋機制，對基本法進行的解釋。對規定“中央人民政府事務和中央人民政府與特別行政區關係”的條款，全國人大常委會既有權主動解釋，也有權被動解釋，人們沒有任何異

議。但對規定“特別行政區自治範圍內的事務”的條款，全國人大常委會能否主動解釋的問題，人們的認識不太一致。有人認為，對該類條款，全國人大常委會不能主動解釋。³筆者認為，雖然《澳門基本法》第一百四十三條第二款規定：“全國人民代表大會常務委員會授權澳門特別行政區法院在審理案件時對本法關於澳門自治範圍內的條款自行解釋。”但這只能理解為澳門特別行政區法院依法獲得了對該類條款的解釋權，並不能據此認為，全國人大常委會就喪失了主動解釋該類條款的權力。在必要的時候主動解釋該類條款，仍然是全國人大常委會《澳門基本法》釋法權限的應有法定之意。當然，為了體現和保障對特別行政區高度自治的尊重，從政治或其他角度出發，全國人大常委會在主動解釋該類條款時應盡可能做到審慎、謙抑，不是萬不得已都不應輕易啟動這種釋法形式，以免造成不必要的矛盾和衝突。

（二）澳門特別行政區法院的釋法權限

《澳門基本法》第一百四十三條第二款中規定：“全國人民代表大會常務委員會授權澳門特別行政區法院在審理案件時對本法關於澳門自治範圍內的條款自行解釋。澳門特別行政區法院在審理案件時對本法的其他條款也可解釋。”由此可見，澳門特別行政區法院在解釋《澳門基本法》時，其權限範圍既包括“澳門自治範圍內的條款”，也包括《澳門基本法》的其他條款，即也包括規定“中央人民政府事務和中央人民政府與澳門特區關係”的條款。儘管澳門特別行政區法院的釋法權限也既包括規定“中央人民政府事務和中央人民政府與澳門特區關係”的條款，又包括規定“澳門特區自治範圍內的事務”的條款，但它與全國人大常委會的釋法權限卻有很大差別。因為，《澳門基本法》第一百四十三條第二款中還規定：“但如澳門法院在審理案件時需要對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進行解釋，而該條款的解釋又影響到案件的判決，在對該案件作出不可上訴的終局判決前，應由澳門特別行政區終審法院

3. 參見李元起、許崇德等著：《〈澳門基本法〉解釋體制研究》，澳門理工學院一國兩制研究中心，2011年，第185頁。

提請全國人民代表大會常務委員會對有關條款作出解釋。如全國人民代表大會常務委員會作出解釋，澳門特別行政區法院在引用該條款時，應以全國人民代表大會常務委員會的解釋為準。但在此以前作出的判決不受影響。”可見，澳門特別行政區法院對規定“中央人民政府事務和中央人民政府與澳門特別行政區關係”的條款的解釋權限受到很大的法定限制：一是，若該條款的解釋影響到案件的判決，在對該案件作出不可上訴的終局判決前，應由澳門特別行政區終審法院提請全國人民代表大會常務委員會對有關條款作出解釋；二是，如全國人民代表大會常務委員會作出解釋，澳門特別行政區法院在之後引用該條款時，應以全國人民代表大會常務委員會的解釋為準。另外，根據《香港基本法》的釋法實踐，若出現了需要提請全國人大常委會釋法，而特別行政區終審法院又拒不提請的情況，國務院（根據特別行政區行政長官的請求）等主體也可以依法提請全國人大常委會對基本法有關條款作出解釋；必要的時候，全國人大常委會甚至可以啟動主動釋法的程序。在上述各種情況下，特別行政區法院實質上就喪失了對此類條款進行解釋的權力。

三、《澳門基本法》解釋體制的性質

《澳門基本法》解釋體制既不同於中國大陸的法律解釋體制，不同於葡萄牙的法律解釋體制，也不完全等同於香港特別行政區的法律解釋體制。由《澳門基本法》第一百四十三條的規定、澳門特別行政區的政治體制以及澳門特別行政區與中央的相互關係可以看到，《澳門基本法》解釋體制是一種一元化的多種解釋類型和解釋理念相結合的解釋體制。它的這種性質，主要通過以下四個方面表現出來：

（一）中央解釋與地方解釋相結合

全國人大常委會是國家最高權力機關的常設機構，是代表全國人民行使國家權力的權力機關和立法機關，是中央國家機關的重要組成部分，其對《澳門基本法》的解釋無疑是一種中央解釋。而特別行政區法院是澳門特別行政區的政權機關，依法在澳門特別行政區行使法

定職權，其對《澳門基本法》的解釋無疑是一種地方解釋。作為中央解釋機關，全國人大常委會解釋《澳門基本法》，在以澳門特別行政區實際情況為基礎的前提下，必須同時從全局出發，考慮國家的整體利益，考慮中央與特別行政區的協調。作為特別行政區的政權機關，澳門特別行政區法院解釋《澳門基本法》，在不違反基本法的前提下，則主要考慮澳門特別行政區的實際情況和需要。《澳門基本法》解釋體制的這種設計，是一種能夠把國家整體利益和特別行政區局部利益兼顧起來，有利於照顧中央和澳門特別行政區雙方特點的制度安排。

（二）立法解釋與司法解釋相結合

《澳門基本法》由全國人大制定和修改，全國人大常委會是全國人大的常設機構，同時也是國家立法機關，它對基本法的解釋，無疑是一種立法解釋。澳門特別行政區法院依法在特別行政區行使司法權，進行審判活動，其在審理案件時對基本法進行的解釋，當然是一種司法解釋。由於參與並熟知基本法制定的全過程，負責基本法的實施監督，站在國家事務、尤其是政治事務的制高點，能夠把握國家生活和社會生活的整體面貌等一系列優勢條件，全國人大常委會對《澳門基本法》的立法解釋應當是一種能夠反映立法原意和國家整體利益的法律解釋。由於通過受理大量案件，在對案件的審理中結合實際情況發現問題、解決問題，澳門特別行政區法院對《澳門基本法》的司法解釋應當是一種充滿活力、能夠解決實際問題和有利於具體落實基本法的法律解釋。《澳門基本法》解釋體制的這種設計，是一種有利於在法律解釋中發揮立法機關和司法機關各自特點和優勢的制度安排。

（三）分工解釋與統一解釋相結合

首先，《澳門基本法》解釋體制的分工表現在，全國人大常委會和澳門特別行政區法院各有自己明確的法定釋法權限。根據規定，《澳門基本法》的解釋權屬於全國人大常委會。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自治範圍內的條

款自行解釋，對該法的其他條款也可以解釋；全國人民代表大會常務委員會在對《澳門基本法》進行解釋前，徵詢其所屬的澳門特別行政區基本法委員會的意見。其次，其統一體現在，全國人大常委會的解釋和澳門特別行政區法院的解釋，不是兩種分立或並列的解釋，而是一個法律解釋體制之內，地位和效力高低區分清晰，從屬關係明確的兩種密切相連的法律解釋。澳門特別行政區法院解釋基本法基於全國人大常委會的授權，其解釋權限和效力也受到全國人大常委會解釋的制約；全國人大常委會不僅擁有對《澳門基本法》的解釋權，而且其擁有的解釋權是一種主權性的全面、最高解釋權。具體表現為，在審理案件時，雖然特別行政區法院可以對自治範圍內的條款自行解釋、也可以對其他條款進行解釋，但當需要對《澳門基本法》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進行解釋，而該條款的解釋又影響到案件的判決時，在對該案件作出不可上訴的終局判決前，則應由澳門特別行政區終審法院提請全國人大常委會對有關條款作出解釋；如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，應以全國人大常委會的解釋為準。《澳門基本法》解釋體制的這種設計，是一種既符合單一制國家的主權原則、能夠保障基本法在全國的統一理解和解釋，又能符合澳門特別行政區實際特點、適應澳門特別行政區發展需要的制度安排。

（四）大陸釋法理念和澳門釋法理念相結合

複雜的歷史、政治、文化和經濟等原因，造成了中國大陸和澳門分屬不同法域的社會現實。在法律文化和法律傳統上，當代中國大陸以社會主義法律文化為主，以部分中國傳統法律文化和西方法律文化因素為輔，形成了自己獨特的法律文化，法律解釋理念必然反映這種法律文化。澳門長期受葡萄牙的殖民化統治，形成了以西方大陸法系法律傳統為主的法律文化，法律解釋理念也必然反映大陸法系的法律文化。在“一國兩制”的方針和特別行政區制度之下，這兩種性質和內涵差別很大的法律傳統和法律文化，必然要在同一釋法體制之內發揮相互協調的作用。以兩種不同法律文化和法律傳統為基礎的大陸和澳門法律解釋機關，要在同一體制下相互協調地解釋同一部《澳門基

本法》，必然會在解釋過程中引入、運用不同的法律理念，在不斷的碰撞、妥協、借鑒和相容中，達到二者之間的有機結合。《澳門基本法》解釋體制的這種設計，是一種能夠整合大陸釋法理念和澳門釋法理念，不斷融合不同法律文化中的釋法思想和釋法技術，有利於在法律解釋方面取長避短的制度安排。

四、結語

《澳門基本法》解釋是中國法律解釋制度中的一個嶄新領域，《澳門基本法》解釋體制的構建和發展，不僅關係到對《澳門基本法》的準確理解和有效落實，也關係到對中國內地和澳門其他法律的理解和貫徹，關係到中國法律解釋制度的整體發展和完善。研究和探討《澳門基本法》解釋體制，對於進一步實踐“一國兩制”方針、完善特別行政區制度和促進中國法治國家建設，都具有非常重要的意義。《澳門基本法》的概括性規定，為《澳門基本法》解釋體制的具體架構留下了廣闊的發展空間；內地與澳門法律解釋體制的差異，為《澳門基本法》解釋體制的建構提出了特殊要求；澳門法院在澳門政治體制中的特殊地位和在法律解釋中的獨有特點，為《澳門基本法》解釋體制的完善提供了一片可供研究的獨特土壤；各國法律解釋制度和技術的不斷發展，為《澳門基本法》解釋體制的發展和完善提供了豐富的借鑒資源；對《澳門基本法》解釋體制進行研究，不僅是落實《澳門基本法》、發展和完善澳門特別行政區制度的必然要求，也是《澳門基本法》的解釋制度自身發展和完善的必然要求。《澳門基本法》解釋體制涉及的領域和內容博大精深，對它的準確瞭解和全面把握，不可能一蹴而就，需要人們進行長期不懈的探索和全方位的研究。只有堅持“一國兩制”方針、維護大陸和特別行政區的共同繁榮和發展，以《澳門基本法》和特別行政區發展需要為釋法依據、堅持法治與創新並行，尊重雙方法治傳統、兼顧中央和特別行政區特點，互信互讓、依法共同協商解決問題，對《澳門基本法》解釋的研究才能得以深入，其實踐才能得以開展，《澳門基本法》解釋體制和澳門特別行政區制度才能得到確立、發展和逐步完善。

