

《澳門基本法》研究二十五年：回顧與展望

江 華

[摘要] 《澳門基本法》是澳門特區的憲制基礎之一，是澳門特區實行“一國兩制”的重要法律載體，其對澳門特區和澳門居民的重要意義自不必多言。多年來學界對《澳門基本法》的研究傾注了大量的心血，保持着很高的熱情，產生了大量的研究成果。本文主要對《澳門基本法》頒佈二十五年以來《澳門基本法》研究的主要成果作出歸納和梳理，並在此基礎上就如何進一步促進《澳門基本法》研究提出一些具體的建議，希望能夠推動《澳門基本法》研究進一步向前發展。

[關鍵詞] 澳門 《澳門基本法》 研究 綜述

《澳門特別行政區基本法》於1993年3月31日由中華人民共和國第八屆全國人民代表大會第一次會議通過，並於同日由八屆第三號中華人民共和國主席令公佈，自1999年12月20日起實施。自公佈以來，《澳門基本法》為保障澳門的平穩過渡、順利回歸，為“一國兩制”方針在澳門的成功實踐，為維護國家的主權、安全和發展利益並保持澳門的穩定、繁榮和發展，都發揮了極為重要的作用。多年來學界對《澳門基本法》的研究也傾注了大量的心血，保持着很高的熱情，有關研究成果不斷問世。值此《澳門基本法》頒佈二十五周年，同時也即將迎來《澳門基本法》實施及澳門特區成立二十周年之際，筆者擬對多年來《澳門基本法》研究的主要成果進行歸納和梳理，並在此基礎上就如何進一步促進《澳門基本法》的研究提出一些建議，以供參考。

一、《澳門基本法》研究概況

根據基本法公佈日、澳門回歸日等重要時間節點以及研究的主要任務和側重點的不同，筆者認為，對《澳門基本法》的研究可以大致分為三個階段。

（一）《澳門基本法》公佈至實施以前的階段^①

在這一階段，即從1993年3月31日《澳門基本法》公佈至1999年12月20日澳門回歸祖國以前

作者簡介：江華，澳門大學法學院高級導師、法學博士。

^① 嚴格來說，對《澳門基本法》的研究從《澳門基本法》公佈以前就已經開始了，“一國兩制”方針是制定澳門基本法的政策依據，我國憲法是制定《澳門基本法》的立法依據，特別是我國憲法第31條、第62條的規定為全國人大制定《澳門基本法》、設立特別行政區並實行特別行政區制度提供了直接的憲法依據，因此從廣義上說，在《澳門基本法》公佈以前，對“一國兩制”方針以及憲法第31條、第62條等相關條款的研究，也應當屬於《澳門基本法》研究的範疇。但由於當時對憲法相關條款的研究多屬於政策研究，學術研究的成果並不多，因此本文還是以《澳門基本法》公佈以後的相關研究成果作為本文的主要研究對象。

的階段，《澳門基本法》研究的主要目的是為了宣傳推廣基本法，使澳門居民能夠正確理解和掌握基本法，同時確保澳門的各項制度能夠與基本法相銜接，以保證澳門政權的順利交接和平穩過渡。^①因此，這一階段對《澳門基本法》的研究主要集中於對基本法立法精神、立法背景、立法原意的闡釋，以及處理一些與澳門政權交接和平穩過渡相關的法律問題上。

為了實現上述第一個主要目的，即向社會宣傳推廣《澳門基本法》，學界積極投入，取得了相當豐富的研究成果。這些研究成果主要可以分為兩類：一類採用注釋的方法，對《澳門基本法》的立法精神、立法背景和具體條文進行解釋，形成了一批解讀、闡釋《澳門基本法》的教材、專著和宣傳普及讀物。其中具有代表性的著作有蕭蔚雲主編的《一國兩制與澳門特別行政區基本法》（北京大學出版社，1993年）、蕭蔚雲的《澳門基本法講座》（澳門日報出版社，1994年）、王叔文主編的《澳門特別行政區基本法導論》（中國人民公安大學出版社，1994年）、楊允中的《澳門與澳門基本法》（澳門基金會，1994年）、楊靜輝的《澳門特別行政區基本法100問》（江蘇人民出版社，1994年）、梁凡的《基本法九九講》（澳門基金會，1994年）、《澳門基本法問答集》（澳門大眾報有限公司，1995年）、楊允中的《“一國兩制”與現代憲法學》（澳門大學出版中心，1996年）、鄧偉平編的《澳門基本法知識》（中山大學出版社，1996年）、鍾業坤主編的《中華人民共和國澳門特別行政區基本法論略》（暨南大學出版社，1996年）、楊靜輝等合著的《澳門基本法簡釋》（人民出版社，1997年）、中央人民廣播電台等主編的《澳門與澳門基本法》（中國檢察出版社，1998年）、楊允中的《澳門基本法釋要》（澳門日報出版社，1998年）、楊允中和張學森主編的《回歸前的思考：〈澳門基本法〉頒佈五周年專題座談會文章匯編》（澳門大學學生會，1998年）、楊允中的《論回歸意識》（澳門經濟學會，1999年）、趙國強的《澳門特別行政區基本法ABC》（五洲傳播出版社，1999年）、楊靜輝的《澳門基本法釋義》（人民出版社，1999年）以及蔡新華等合著的《話說澳門基本法》（珠海出版社，1999年）等。另一類則採用比較的方法，將港澳基本法結合起來進行綜合闡述或比較研究。其中有代表性的著作有許崇德主編的《港澳基本法教程》（中國人民大學出版社，1994年）、張虎的《港澳基本法釋論》（台灣桂冠圖書股份有限公司，1996年）、藍天主編的《“一國兩制”法律問題研究（總卷）》（法律出版社，1997年）、楊靜輝和李祥琴合著的《港澳基本法比較研究》（北京大學出版社，1997年）等。

而為了確保澳門原有的各項制度能夠與基本法相銜接，以實現澳門政權的順利交接和平穩過渡，學術及實務界也進行了大量的研究工作。這些研究工作主要體現於澳門法律當地語系化、公務人員當地語系化（包括司法人員當地語系化）、原有法律適應化、《駐軍法》及《國籍法》等有關全國性法律在澳門特區的適用等問題的處理過程中，研究成果主要通過當地語系化的澳門五大法典、全國人大常委會通過的《中華人民共和國澳門特別行政區駐軍法》、《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國國籍法〉在澳門特別行政區實施的幾個問題的解釋》、《全國人民代表大會常務委員會關於根據〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉第一百四十五條處理澳門原有法律的決定》以及澳門特別行政區籌備委員會通過的一系列決定和辦法體現出來，^②

① 駱偉建、王禹：《澳門基本法研究的簡單回顧與展望》，駱偉建、王禹主編：《澳門人文社會科學研究文選（基本法卷）》，北京：社會科學文獻出版社，2009年，第1頁。

② 駱偉建、王禹：《澳門基本法研究的簡單回顧與展望》，駱偉建、王禹主編：《澳門人文社會科學研究文選（基本法卷）》，北京：社會科學文獻出版社，2009年，第2—3頁。

其中有代表性的著作主要有許昌的《澳門過渡期重要法律問題研究》（北京大學出版社，1999年）等。

（二）由《澳門基本法》實施至2012年以前的階段

1999年12月20日澳門回歸祖國，《澳門基本法》開始實施，這就使得《澳門基本法》的研究進入了一個新的階段。在這一階段，對《澳門基本法》的研究“不僅需要進一步宣傳基本法，而且還要研究和解決基本法實施過程中遇到的具體問題”。^①

在進一步宣傳推廣《澳門基本法》方面，學界對基本法進行系統解讀和闡釋的成果累累，持續呈現，其中有代表性的著作有駱偉建的《澳門特別行政區基本法概論》（澳門基金會，2000年）、蕭蔚雲的《論澳門基本法》（北京大學出版社，2003年）、楊允中的《澳門基本法釋要》（澳門特別行政區政府法務局，2003年）及《“一國兩制”與澳門成功實踐》（中國大百科全書出版社，2004年）、鄧偉平的《澳門特別行政區基本法論》（中山大學出版社，2007年）、王振民的《“一國兩制”與澳門基本法》（澳門特別行政區立法會，2008年）、張德瑞主編的《澳門基本法導論》（智慧產權出版社，2011年）等。

而為了處理和解決基本法實施過程中遇到的具體問題，學界對《澳門基本法》的研究更趨深入，出現了不少專題性的研究成果。其中有代表性的著作有蕭蔚雲主編的《論澳門特別行政區行政長官制》（澳門科技大學，2005年）、楊允中的《論正確實踐“一國兩制”》（澳門大學澳門研究中心，2005年）、王禹的《授權與自治》（濠江法律學社，2008年）及《“一國兩制”憲法精神研究》（廣東人民出版社，2008年）、駱偉建的《“一國兩制”與澳門特別行政區基本法的實施》（廣東人民出版社，2009年）、駱偉建與王禹主編的《澳門人文社會科學研究文選（基本法卷）》（社會科學文獻出版社，2009年）、全國人大常委會《澳門基本法》委員會辦公室編的《紀念澳門基本法實施10周年文集：1999—2009》（中國民主法制出版社，2010年）、廉希聖等著的《澳門司法制度與基本法實施：專題研究報告》（澳門理工學院一國兩制研究中心，2010年）等。

在這一階段，澳門特區還出現了專門從事《澳門基本法》研究和推廣工作的學術機構和民間社團，在推動《澳門基本法》研究和推廣方面發揮了非常重要的作用。其中以澳門基本法推廣協會和澳門理工學院一國兩制研究中心最具代表性。

澳門基本法推廣協會是澳門特區專門負責基本法研究和推廣工作的民間社團。自2001年成立以來，澳門基本法推廣協會配合特區政府並聯繫澳門各學校和其他民間社團，開展了大量關於基本法學習的研究和宣傳推廣的各類活動，取得了豐富的研究成果。例如，澳門基本法推廣協會每年都會邀請兩岸四地的專家學者於《澳門基本法》頒佈紀念日期間進行專題學術研討，專家學者在研討會上發表的學術文章會被編輯成論文集出版，截至2012年以前，該系列論文集已出版了十餘本，包括《依法治澳與穩定發展——澳門基本法實施兩周年紀念研討會論文集》（2002年）、《國家安全與公民意識——有關基本法第23條立法的論文匯編》（2003年）、《依法治澳和特區發展》（2004年）、《依法治澳經驗與前瞻——紀念澳門基本法頒佈12周年學術研討會論文集》（2005年）、《基本法：構建和諧社會的根本保障——紀念澳門基本法頒佈13周年學術研

^① 駱偉建、王禹：《澳門基本法研究的簡單回顧與展望》，駱偉建、王禹主編：《澳門人文社會科學研究文選（基本法卷）》，北京：社會科學文獻出版社，2009年，第3頁。

討會論文集》（2006年）、《基本法與澳門特區的可持續發展——紀念〈澳門基本法〉頒佈14周年及中葡聯合聲明簽署20周年學術研討會論文集》（2007年）、《澳門基本法的正確理解與實施——紀念澳門基本法頒佈15周年學術研討會論文集》（2008年）、《成功的十年：“一國兩制”在澳門的實踐——紀念澳門基本法頒佈16周年學術研討會論文集》（2009年）、《基本法與澳門特區的第二個十年——紀念〈澳門基本法〉頒佈17周年學術研討會論文集》（2010年）、《國家“十二五”規劃與澳門特區的發展——紀念澳門基本法頒佈18周年學術研討會論文集》（2011年）等。

澳門理工學院一國兩制研究中心作為澳門首個以“一國兩制”和基本法為主要研究對象的專門學術研究單位，自2008年8月成以來，通過專題理論研究、召開學術會議、開展社會調查及編撰學術刊物等形式，開展了大量關於基本法學習研究和宣傳推廣的工作，成為研究基本法和“一國兩制”理論的重要基地。該中心於2009年7月創立第一份專門以“一國兩制”和基本法相關議題為主要研究對象的學術期刊——《“一國兩制”研究》，希望“以全方位的視野探討相關議題，理論與實務並重，建立關於落實‘一國兩制’原則的策略性資料庫”。^①由2009年開始，該中心還出版了一系列專著、論文集和工具書，極大地推動了《澳門基本法》和“一國兩制”的研究，其中主要的研究成果包括：楊允中的《論“一國兩制”澳門實踐模式》（2009年）、何志輝的《從殖民憲制到高度自治——澳門二百年來憲制演進述評》（2009年）、楊允中等編的《“一國兩制”澳門模式學術研討會論文集》（2009年）、張元元的《澳門法治化治理中的角色分析》（2009年）、楊允中等編的《“一國兩制”與憲政發展——慶祝澳門特別行政區成立十周年研討會論文集》（2009年）、王磊和甘超英合著的《澳門回歸十年憲制發展研究》（2010年）、楊允中等編的《“一國兩制”與澳門特區法制建設——大型學術研討會論文集》（2010年）、林園丁和張德榮合著的《澳門特區民主發展前景研究：以選舉制度為視角（專題研究報告）》（2010年）、楊允中等編的《“陽光政府與公民社會建設”學術研討會論文集》（2010年）、楊允中主編的《“一國兩制”百科大辭典》（2011年）、姬朝遠等合著的《澳門特別行政區高度自治保障研究（專題研究報告）》（2011年）、饒戈平的《國際條約在澳門的適用問題研究》（2011年）、楊允中的《我的“一國兩制”觀》（2011年）、李元起、許崇德等著的《〈澳門基本法〉解釋體制研究》（2011年）、楊允中等編的《“科學施政與制度化建設”學術研討會論文集》（2011年）、莊金鋒的《繁榮穩定大局與“一國兩制”澳門模式》（2011年）、梁文慧等合著的《澳門居民基本權益保障研究（專題研究報告）》（2011年）、林園丁等合著的《“一國兩制”文化與澳門和諧社會研究》（2011年）、榮開明和劉寶三合著的《鄧小平“一國兩制”理論初探》（2011年）等。

此外，在澳門其他的一些學術期刊中，例如澳門行政公職局出版的《行政—澳門公共行政雜誌》、澳門大學澳門研究中心出版的《澳門研究》、澳門大學法學院出版的《法學論叢》（由2011年起更名為《澳門法學》）等，也都收錄有涉及《澳門基本法》和“一國兩制”研究的相關論文，進一步豐富了《澳門基本法》的研究。

（三）由2012年至今的階段

將2012年作為劃分不同研究階段的時間節點，主要原因是2012年中共“十八大”召開，在

^① 澳門理工學院一國兩制研究中心，http://www.ipm.edu.mo/zh/octsrc_ajoints_overview.php，訪問日期：2018年8月16日。

2012年11月8日發表的“十八大”報告中，中央明確指出“全面準確貫徹‘一國兩制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治的方針，必須把堅持一國原則和尊重兩制差異、維護中央權力和保障特別行政區高度自治權、發揮祖國內地堅強後盾作用和提高港澳自身競爭力有機結合起來，任何時候都不能偏廢”。^①這是中央首次強調要“全面準確”貫徹“一國兩制”方針，即要從整體的角度理解和實施“一國兩制”，既要堅定不移地實施“一國兩制”，又要保證“一國兩制”全面準確落實。在實施“一國兩制”時，既要講兩制，也要講一國；既要講特區高度自治權，也要講中央管治權；既要講國家對特區的保障，也要講特區對國家的作用。這反映了中央對特區管治思路的更新與調整。因此，基於中央這一管治思路的更新和調整，並結合2012年以後《澳門基本法》的研究成果所呈現出的特點以及全國性港澳和基本法研究團體的成立，筆者將2012年作為一個新的研究階段的開始。

在這一階段，中央在繼續堅持“一國兩制”的前提下，根據“一國兩制”實踐取得的經驗教訓，對管治港澳特區的思路和策略作出了一定的調整。除了在“十八大”報告中首次強調要“全面準確”貫徹“一國兩制”方針之外，中央還在其他場合，通過不同方式指出“憲法與基本法共同構成特別行政區的憲制基礎”，^②要“嚴格依照憲法和基本法辦事”；^③強調中央對包括特別行政區在內的所有地方行政區域擁有全面管治權；^④等等。這些都反映了中央管治港澳特區思路的調整，從過去更多地從維護國家統一的角度看待“一國兩制”，到開始從國家整體治理的角度看待“一國兩制”；從過去更多地強調要“堅定不移”貫徹“一國兩制”，到開始強調堅持“一國兩制”既要做到“堅定不移”、“不會變”，也要做到“全面準確”、“不走樣、不變形”；從過去更多地強調高度自治權，到開始強調中央管治權與特區高度自治權的有機結合；從過去更多地強調基本法，到開始強調憲法與基本法共同構成特別行政區的憲制基礎。

在這一背景下，這一階段對《澳門基本法》的研究也開始趨向以整體的思維看待，以及解決“一國兩制”實踐中遇到的問題，即不僅僅從個案本身提出解決方案，而是從基礎理論和整體制度的層面，通過分析“一國兩制”的基本精神和內在邏輯，並構建“一國兩制”理論體系及其相應的制度與機制來解決“一國兩制”實踐中遇到的問題。這一階段具有代表性的著作有駱偉建的《澳門特別行政區基本法新論》（社會科學文獻出版社，2012年）、楊允中、黃來紀、李志強主編的《特別行政區制度與我國基本政治制度研究》（中國民主法制出版社，2012年）、趙向陽的《澳門選舉制度》（社會科學文獻出版社，2013年）、冷鐵勛的《一國兩制與澳門特區制度

① 胡錦濤：《堅定不移沿中國特色社會主義道路前進 為全面建成小康社會而奮鬥——在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告（2012年11月8日）》，中國網，http://news.china.com.cn/politics/2012-11/20/content_27165856.htm，訪問日期：2018年7月3日。

② 國務院新聞辦公室發佈：《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》，北京：人民出版社2014年版，第32頁。

③ 2015年，中央政府首次在《政府工作報告》中指出要“嚴格依照憲法和基本法辦事”，在此後的2016—2018年《政府工作報告》中，中央政府都重申了這一觀點。而在此前，中央一般均僅強調“嚴格依照基本法辦事”。

④ 在2014年國務院發佈的《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書中，中央首次明確提出全面管治權的觀點，認為中央對包括香港特別行政區在內的所有地方行政區域擁有全面管治權。中央擁有對香港特別行政區的高度自治權，既包括中央直接行使的權力，也包括授權香港特別行政區依法實行高度自治。對於香港特別行政區的高度自治權，中央具有監督權力。詳見國務院新聞辦公室發佈：《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》，北京：人民出版社，2014年，第7、31頁。

建設》（社會科學文獻出版社，2013年）、龐嘉穎的《一國兩制與澳門治理民主化》（社會科學文獻出版社，2013年）、楊允中與駱偉建等著的《“一國兩制”成功實踐的啟示——對澳門回歸十五年巨變必然性的基本認知（大型研究報告）》（澳門學者同盟，2014年）、趙琳琳的《澳門司法制度新論》（社會科學文獻出版社，2015年）、米健的《澳門發展中的法治利益》（社會科學文獻出版社，2015年）、劉倩的《澳門行政主導體制研究》（社會科學文獻出版社，2016年）、蔣朝陽的《澳門基本法與澳門特別行政區法治研究》（社會科學文獻出版社，2016年）、冷鐵助的《“一國兩制”與澳門的良政善治》（時事出版社，2018年）等。

在這一階段，澳門理工學院一國兩制研究中心繼續推出關於“一國兩制”和基本法研究的專著和論文集，主要包括：楊允中主編的《澳門特別行政區常用法律全書》（2012年）、宋錫祥等著的《“一國兩制”與中國區際民商事司法協助》（2012年）、楊允中等編的《政制發展與“一國兩制”理論探索（學術研討會論文集）》（2012年）、楊允中等著的《“一國兩制”理論探析》（2012年）、楊允中主編的《“一國兩制”與澳門法律體系完善（學術研討會論文集）》（2013年）、王禹等著的《“一國兩制”理論與實踐研究》（2013年）、楊允中的《“一國兩制”理論縱橫》（2014年）、楊允中與冷鐵助主編的《“一國兩制”與澳門居民權利保障（學術研討會論文集）》（2014年）、楊允中與王禹主編的《澳門特別行政區法律體系研究》（2015年）、楊允中與冷鐵助主編的《憲法意識與“一國兩制”實踐（學術研討會論文集）》（2015年）、楊允中與鄒平學主編的《“一國兩制”實踐與基本法實施的澳門模式（學術研討會論文集）》（2016年）、楊允中與冷鐵助主編的《完善基本法實施機制（學術研討會論文集）》（2016年）、楊允中與冷鐵助合著的《“一國兩制”實踐論》（2016年）、楊允中與冷鐵助主編的《中央與特別行政區關係規範化（學術研討會論文集）》（2017年）等。

澳門基本法推廣協會也持續舉辦紀念基本法頒佈的學術研討會並出版相關論文集，主要包括：《“一國兩制”與澳門的善治之路——紀念〈澳門基本法〉頒佈19周年學術研討會論文集》（2012年）、《“一國兩制”理論的豐富和發展——紀念〈澳門基本法〉頒佈20周年學術研討會論文集》（2013年）、《澳門回歸十五年：發展與改革——紀念澳門基本法頒佈21周年學術研討會論文集》（2014年）、《開拓“一國兩制”實踐新征程——紀念澳門基本法頒佈22周年學術研討會論文集》（2015年）、《國家“十三五規劃”與澳門的可持續發展——紀念澳門基本法頒佈23周年學術研討會論文集》（2016年）、《堅守“一國兩制”實踐的正確方向——紀念〈澳門基本法〉頒佈24周年學術研討會論文集》（2017年）等。

在這一階段，還出現了不少關於基本法研究的資料文獻匯編，包括《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》（中國民主法制出版社，2011年）、《中華人民共和國澳門特別行政區籌備委員會文件匯編》（中國民主法制出版社，2011年）、《處理澳門政制發展問題重要文件匯編》（澳門基本法推廣協會，2012年）、王禹編的《港澳基本法草案匯編》（濠江法律學社，2014年）及《葡萄牙管治澳門的憲制文件（1822—1976年）》（濠江法律學社，2015年）等。

二、《澳門基本法》研究呈現出的特點及存在的不足

以《澳門基本法》公佈之日為起點，二十五年來《澳門基本法》研究主要呈現出以下特點：

（一）研究範圍較廣，成果較為豐富

《澳門基本法》研究的範圍較廣，所涉學科較為多元，既涉及法學領域，也涉及政治學、社會學、經濟學和歷史學領域。研究的論題也十分豐富，“一國兩制”理論和歷史、基本法的實施、澳門自身的政治、經濟、社會、法律制度等主要論題均有涉及。研究成果的類型也較為豐富，既有專著和論文，也有工具書和文獻資料匯編，還有專門的“一國兩制”學術期刊和大量的學術會議論文集。這些研究成果大大豐富了《澳門基本法》的研究，既增加了基本法研究的知識存量，又提升了基本法研究的學術含量，對“一國兩制”實踐和基本法的實施發揮了理論指引的作用。^①特別值得一提的是，“基本法研究既從中國憲法學研究獲取知識和方法的養分，反過來也促進了中國憲法學研究”，^②為中國憲法學的研究帶來了新鮮空氣與活力，“使得原本相對較為靜止的憲法學研究開始逐步成為活的憲法學研究”。^③

（二）問題意識和實踐導向性強

《澳門基本法》研究堅持以問題為導向，努力回應社會現實需求，專注於解決“一國兩制”實踐中出現的問題。例如，在基本法頒佈之後到基本法實施以前的過渡時期，《澳門基本法》研究的主要目的之一是為了確保澳門的各項制度能夠與基本法相銜接，保證澳門政權的順利交接和平穩過渡。在此期間，《澳門基本法》研究解決了許多諸如法律當地語系化、公務人員當地語系化、原有法律適應化等過渡時期面臨的實際問題。在基本法實施以後，《澳門基本法》的研究又因應基本法實施過程中出現的問題，針對《澳門基本法》第23條立法、基本法解釋、基本法審查、政制發展、所謂“民間公投”、澳門融入國家發展等問題提出了許多政策建議和解決方案。這些都使得《澳門基本法》研究“呈現出越來越突出的問題意識和實踐導向”，“研究的時效性、實證性色彩濃厚”。^④

（三）研究隊伍發展迅速，整體上能堅持“愛國愛澳”的基本立場

雖然在回歸初期，受到“重回歸、輕治理”觀念的影響，我國對港澳基本法的研究有過一段相對沉寂的階段，但隨後中央就很快意識到“一國兩制”不僅是實現國家統一的制度安排，也是促進國家治理的制度模式。為了解決“一國兩制”實踐和基本法實施過程中遇到的問題，也為了促進國家與港澳的共同發展，在中央的推動和支持下，內地學界加大了對“一國兩制”和港澳基本法研究的重視與投入。包括北京大學、清華大學、中國人民大學、武漢大學、中山大學、深圳大學、南開大學、北京航太航空大學等在內的許多內地高校，都設立了專門的港澳研究中心或基本法研究中心，以從事港澳基本法方面的研究工作。2013年，兩個全國性的港澳研究學術團體——香港基本法澳門基本法研究會和全國港澳研究會相繼成立，更是大大推動了《澳門基本法》的研究。對港澳基本法的研究在中國內地逐漸成為研究熱點，有不少內地學者，特別是憲法領域的學者，都投入到對“一國兩制”和港澳基本法的研究當中，壯大了《澳門基本法》的研究

① 鄒平學：《我國基本法研究的問題、立場與方法》，北大公法網，<http://www.publiclaw.cn/?c=news&m=view&id=6768>，訪問日期：2018年7月24日。

② 鄒平學：《我國基本法研究的問題、立場與方法》，北大公法網，<http://www.publiclaw.cn/?c=news&m=view&id=6768>，訪問日期：2018年7月24日。

③ 王磊：《港澳基本法實踐對憲法學研究的促進》，《檢察日報》（北京）2012年12月2日第3版。

④ 鄒平學：《我國基本法研究的問題、立場與方法》，北大公法網，<http://www.publiclaw.cn/?c=news&m=view&id=6768>，訪問日期：2018年7月24日。

力量。而在澳門特區本地層面，澳門特區依託澳門大學、澳門理工學院、澳門科技大學、澳門城市大學等幾所公立和私立高等院校，也逐漸建立了一支從事《澳門基本法》研究的穩定隊伍。

更為重要的是，在《澳門基本法》的研究隊伍中，無論是內地學者，還是澳門本地學者，整體上都能堅持“愛國愛澳”的基本立場，在進行基本法研究時願意遵守“一國兩制”的根本宗旨以及憲法和基本法的憲制框架。學術研究是為社會生活服務的，“一國兩制”和特別行政區制度始終是中央管治我國領土範圍內特殊地方的一種制度模式和安排，而基本法則是這一制度模式的法律載體，因此對基本法的研究自然要服務於中央管治特區的實際需要，服從國家和特區發展的大局。從《澳門基本法》的研究成果上看，內地學者和澳門本地學者在許多問題上，特別是在涉及中央與特區關係問題上，都能堅持“愛國愛澳”的基本立場，從維護國家主權、安全和發展利益以及保障澳門特區穩定發展的角度出發，在“一國兩制”和我國的憲制體制框架內對《澳門基本法》進行研究、分析和解讀，形成了不少具有共識性的研究成果。

（四）官方與民間共同參與

對《澳門基本法》的研究，在內地主要依靠具有官方背景的相關政府部門、高等院校和科研機構的參與和推動。而在澳門本地，則既有官方背景的政府部門、高等院校和科研機構的參與和推動，也有大量民間社團的參與。以澳門基本法推廣協會、澳門法律工作者聯合會、澳門學者同盟、濠江法律學社等為代表的澳門民間社團，通過舉辦學術研討會、出版專著和論文集、整理基本法相關文獻資料、舉辦專題講座、座談會或分享會等各種形式，為推動《澳門基本法》研究發揮了巨大的作用。官方與民間的共同參與，特別是民間社團的積極投入和廣泛參與構成了《澳門基本法》研究的一大特點。

當然，《澳門基本法》研究也存在以下幾個方面的不足：

（一）在研究隊伍建設方面仍然存在人才不足及支持不力的問題

雖然自《澳門基本法》起草以來，就有不少內地和澳門學者投身於對《澳門基本法》的研究當中，回歸以後在澳門特區更是建立起了一支較為穩定的《澳門基本法》的研究隊伍，但目前在長期從事《澳門基本法》研究的人員中，能夠熟練掌握並運用英文和葡文進行研究的人不多，這也導致關於《澳門基本法》研究的英、葡文著作和論文數量非常少。根據筆者的搜集，澳門理工學院一國兩制研究中心曾出版過四期《“一國兩制”研究》英文專集和四期葡文專集，^①澳門大學也舉辦過關於《澳門基本法》研究的英文學術研討會，研討會的論文集也曾被編輯出版。^②但總體來看，《澳門基本法》研究的英葡文成果非常有限。

另外，內地學界在對基本法的研究過程中，仍然存在“重香港、輕澳門”的情況，與對香港基本法的研究相比，長期從事《澳門基本法》研究的內地學者並不多，這也在一定程度上影響了《澳門基本法》研究的進一步發展。

此外，目前無論是在內地還是澳門，都在不同程度上存在對基本法研究人員支援不力的情況。在內地，基本法研究成果的發表並不容易。同時，內地的報紙和電視新聞很少報導港澳發生

^① 澳門理工學院一國兩制研究中心，http://www.ipm.edu.mo/zh/academic_journal_pt_vol1.php，訪問日期：2018年8月16日。

^② 如 Jorge Oliveira and Paulo Cardinal (eds.), *One Country, Two Systems, Three Legal Orders - Perspectives of Evolution (Essays on Macau's Autonomy after the Resumption of Sovereignty by China)*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2009.

的敏感事件，^①這就使得內地學者缺乏瞭解港澳最新情況的有效管道，影響了內地學者對港澳基本法的研究品質和成效。而在澳門，目前的科研評價機制也開始有逐漸“西化”的勢頭，強調科研成果的國際化，注重英文期刊的發表成果，而在這一評價機制下，基於《澳門基本法》研究的中國特色性（地方性）和較強的政治性，從事《澳門基本法》研究的學者要想符合該評價體制並從中脫穎而出並不容易。

（二）基礎理論的研究較為薄弱

如果將基本法研究定位為一門“隨着兩部基本法的頒佈實施而在我國法學研究領域興起的一門獨特的、以‘基本法現象’為研究對象的法律學科”，^②那麼這一學科的理論支撐還不足夠，目前的理論研究還不能支撐基本法學成為一門獨立意義上的部門法學。有學者就曾較為尖銳地指出，基本法研究中很難發現主流或成形的系統理論學說，面對實踐中發生的問題，我們的理論捉襟見肘、疲於奔命，因此需要構建一套建基於實踐、並高於實踐的基本法學理論。^③

多年來學界對基本法的研究更加偏向實用性，專注於解決“一國兩制”實踐中出現的問題，而對基本法相關的基礎理論研究則較為薄弱。這既與基本法研究具有很強的政策性、時效性有關，也與基本法研究的開創性、中國特色性（地方性）以及中西方在意識形態和價值取向上的不同有關。一方面，由於基本法研究具有很強的時效性和實證性色彩，需要服務於中央管治港澳的需要，不斷解決“一國兩制”實踐中出現的問題，這就導致其基礎理論研究容易受到冷遇，因為它並不以解決特定具體問題為直接目的、且無法在短期內取得立竿見影的效果。另一方面，“一國兩制”作為一個新鮮事物，在實踐過程中會遇到很多預料不到的情況；同時，作為中國政府管治自己領土範圍內特殊地區的一種特殊治理模式，“一國兩制”並沒有太多其他國家既有的經驗可循；再加上中西方在意識形態和價值取向上存在不同。這些因素都使得基本法研究可供借鑑的國內外理論資源並不豐富，這也為基本法研究基礎理論的構建增加了難度。

（三）研究領域和視角有待進一步拓展

由於基本法是一部法律，所以多年來學界對基本法的研究主要集中於法學領域。但實際上在基本法實施過程中，政治、經濟、法律、社會、文化、教育等各種問題往往交織在一起，互相聯動、影響，“一國兩制”實踐的複雜性使得“基本法現象和問題，不僅是法學，亦是政治學、經濟學、歷史學、社會學、國際關係學等多個學科所關注的研究對象”。^④因此，基本法研究不應當僅僅局限於法學學科內部，更不應當局限於憲法學內部。

多年來，雖然學界也產生了一些從非法學學科角度對基本法相關議題進行研究的成果。比如，從政治學角度對澳門特區的政制發展和提升特區政府依法施政能力等問題進行研究；從經濟學角度對加強澳門與內地的區域經濟合作、促進澳門經濟適度多元發展等問題進行研究；從社會

① 鄒平學：《我國基本法研究的問題、立場與方法》，北大公法網，<http://www.publiclaw.cn/?c=news&m=view&id=6768>，訪問日期：2018年7月24日。

② 鄒平學：《我國基本法研究的問題、立場與方法》，北大公法網，<http://www.publiclaw.cn/?c=news&m=view&id=6768>，訪問日期：2018年7月24日。

③ 朱國斌：《回歸實踐呼喚“香港基本法學”》，中國憲治網，<http://www.calaw.cn/article/default.asp?id=625>，訪問日期：2018年8月16日。

④ 鄒平學：《我國基本法研究三十年綜述》，中國憲法學研究會編：《中國憲法學三十年：1985—2015》，北京：法律出版社，2015年；轉引自香港基本法澳門基本法研究會網站，<http://chuansong.me/n/292339051954>，2018年8月17日訪問。

學角度對社團參與立法會選舉問題進行研究；從教育學角度對如何培養“愛國愛澳”精神、增強澳門居民的國家認同和身份認同等問題進行研究。但從整體上看，從非法學學科角度對基本法問題和現象進行研究的成果還不是非常豐富，仍有待進一步加強。

而在法學學科內部，目前對《澳門基本法》的研究側重於憲法學的領域，偏向從憲法學的研究中獲得理論支撐以解決基本法實施過程中遇到的問題。例如，《澳門基本法》研究過程中獲得較多關注的中央與特區關係問題、行政主導政治體制問題（行政與立法關係問題）、違反基本法審查問題等就分別與憲法學中的國家結構形式、國家政權組織形式以及違憲審查的相關理論和實踐密切相關。此外，在處理“一國兩制”下澳門與內地的法律衝突問題，推進澳門與內地的區域經濟合作和區際法律協助問題，以及處理與澳門有關的對外事務時，也會涉及國際法等相關部門法的研究。但從整體上看，從憲法學以外的其他部門法角度對《澳門基本法》相關問題和現象進行研究的成果同樣不夠豐富。

三、對未來《澳門基本法》研究的展望及建議

展望未來，為推進《澳門基本法》研究進一步向前發展，筆者認為可以從以下幾個方面入手，有所作為。

（一）加大對《澳門基本法》研究人員的培養和支持力度

未來，內地和澳門都應當積極創造條件加強對《澳門基本法》研究人員的培養和支持力度，吸引更多人才投身於《澳門基本法》的研究當中。

就內地而言，內地的相關部門和科研機構不應過分敏感地看待涉及《澳門基本法》研究的論文和著作。長期以來，澳門素有“愛國愛澳”的優良傳統，澳門居民的國家認同感高。從事《澳門基本法》研究的澳門本地學者儘管學術觀點各有不同，但基本上都能堅持“愛國愛澳”的立場，遵守“一國兩制”的根本宗旨以及憲法和基本法的憲制框架。因此，內地相關部門和科研機構應當轉變思路，“化區隔為融合”，鼓勵更多涉及《澳門基本法》研究的學術文章、著作在內地刊發、出版，促進兩地學術成果的交流和共用。同時，內地相關高等院校和科研機構還應當考慮通過訂閱澳門報紙（包括訂閱或跟蹤澳門相關網絡媒體）、加強內地與澳門高校或科研機構的交流合作和學者互訪、鼓勵更多內地學者赴澳參加學術研討會等方式，為內地學者長期追蹤並深入瞭解澳門的實際情況提供更多的管道、創造更多的機會。

而就澳門而言，澳門特區政府或高等院校、科研機構應當考慮為基本法研究人員提供更多的學術交流、培訓和深造機會，重點希望拓展相關研究人員的國際性、全國性視野，培養他們的全域意識和觀念，提升他們的學術能力和外語能力。同時，要處理好科研評價體系的國際化與地方化之間的關係，不應在科研評價體系中過分強調國際化、西方化的標準，也要考慮國家和澳門的地方特色、實際情況，為《澳門基本法》研究人員的成長創造有利條件。

（二）繼續保持問題意識，堅持問題導向，重點關注如何完善與基本法實施相關的制度和機制

多年來，《澳門基本法》研究呈現出一個顯著特點，即問題意識和實踐導向性強，專注於解決“一國兩制”實踐中出現的問題。只有持續回應社會訴求，不斷解決“一國兩制”實踐中遇到的實際問題，《澳門基本法》的研究才能保持持久的生命力。因此，未來《澳門基本法》研究

仍然應當堅持以問題為導向，努力回應社會現實需求，關注並解決實際問題。

實際問題的解決必須依靠具體的制度和機制，因此要解決“一國兩制”實踐和基本法實施過程中遇到的各種實際問題，關鍵在於要完善與基本法實施相關的制度和機制。在中共“十九大”報告中，中央也明確指出“保持香港、澳門長期繁榮穩定，必須……完善與基本法實施相關的制度和機制”。為此，筆者認為，未來《澳門基本法》研究的重點應當放在如何完善與基本法實施相關的制度和機制上。具體來說，要重點關注如何完善以下三個方面的制度和機制。

第一，要關注如何完善促進中央全面管治權與特區高度自治權有機結合的相關制度和機制。“一國兩制”本質上是中央管治我國領土範圍內特殊地方的一種制度安排，因此中央與特區關係一直都是基本法研究的重點和熱點問題，當然也是爭議最多的難點問題。要促進中央與特區關係的健康、和諧發展，關鍵是要通過具體的制度和機制將維護中央全面管治權與保障特區高度自治權有機結合起來。因此，未來《澳門基本法》研究應當圍繞如何落實中央全面管治權，^①以及如何保障特區高度自治權的有效行使等問題，^②研究相關制度和機制的完善，使中央全面管治權與特區高度自治權在具體機制的設計和運作中得到有效落實，並實現二者的相互銜接與有機結合。

第二，要關注如何完善促進澳門融入國家發展大局的相關制度和機制。澳門的發展與內地緊密相連、密不可分，澳門要想實現長期穩定健康發展，必須主動融入國家發展大局。為此，未來《澳門基本法》研究應當圍繞如何發揮澳門在“一帶一路”倡議和粵港澳大灣區建設等國家發展戰略中的獨特作用，如何促進內地與澳門的互利合作，如何促進人流、物流、信息流、資金流等要素在內地與澳門之間的高效流動，如何為澳門居民到內地學習、工作、生活提供更多便利等問題，研究如何完善相關制度和機制，為澳門融入國家發展大局，實現與內地的共同發展掃清法律和制度障礙。

第三，要關注如何完善促使特區履行維護國家主權、安全、發展利益的憲制責任的制度和機制。權力同樣意味着責任，特區在享有中央授予的高度自治權的同時也必須承擔維護國家主權、安全和發展利益的憲制責任。為此，未來《澳門基本法》研究應當繼續關注澳門特區如何履行自身維護國家主權、安全、發展利益的憲制責任的相關問題，重點圍繞是否應當及如何設立負責維護國家安全的專責部門，如何因應中央提出的總體國家安全觀，保持澳門《維護國家安全法》與時俱進等問題，研究相關制度和機制的完善，進一步促使澳門特區履行維護國家主權、發展、發展利益的法定責任，實現權力與責任的統一。

（三）加強跨學科研究和基礎理論研究，進一步拓展和深化對《澳門基本法》的研究

針對目前《澳門基本法》研究中存在的基礎理論研究薄弱、研究領域仍有待拓展的問題，筆者建議從廣度和深度兩個方面入手，進一步拓展和深化對《澳門基本法》的研究。

一方面，要加強跨學科研究，在廣度上進一步拓展《澳門基本法》研究的領域。由於在基本法實施過程中，政治、經濟、法律、社會、文化、教育等各種問題往往交織在一起，互相聯動、影響，因此僅僅依靠法學的研究視角和方法對基本法相關問題和現象進行研究，有時會顯得“力有不逮”。為此，我們還應當因應“一國兩制”實踐中遇到的具體情況和實際問題，綜合運用不

① 應重點關注如何落實中央對特區法律的備案審查權、對行政長官和主要官員的任免權、對基本法的解釋權和修改權、對特區政制發展的決定權、對行政長官的指令權以及接受行政長官述職和報告權等具體權能。

② 應重點關注如何提升特區政府依法施政的能力以及如何改善特區經濟民生並促進特區長期穩定發展這兩個核心問題。

同學科的不同研究視角和方法，進行多學科、跨學科的研究。同時，在運用法學研究視角和方法對基本法相關問題和現象進行研究時，憲法學的理論和視角固然非常重要，其與基本法研究的關係最為密切，對“一國兩制”實踐和基本法實施過程中遇到的問題的解決也發揮着極為重要的作用。但我們也不能完全依賴或局限於憲法學的理論和視角，還應當因應具體情況和實際問題，結合其他部門法進行多部門法、跨部門法的研究。

另一方面，要重視對《澳門基本法》相關基礎理論的研究，在深度上進一步推動《澳門基本法》研究向縱深發展，不斷夯實《澳門基本法》研究的理論基礎。基本法實施多年來的實踐證明，要想解決“一國兩制”實踐中遇到的各類問題，單純根據個案本身提出解決方案是不夠的，還應當回到基礎理論的層面，從“一國兩制”的實質精神和內在邏輯出發，依靠系統化的“一國兩制”基礎理論來解決問題。為此，未來《澳門基本法》的研究應當重視對基礎理論的研究和總結，嘗試以建立一門比較成熟的《澳門基本法》學科的標準，構建一套較為完整的、系統化的《澳門基本法》基礎理論體系，以不斷解決“一國兩制”實踐中提出的各種問題。

[責任編輯 陳超敏]