

前 言

立法會一直以適當的形式推廣法律，以便使《澳門特別行政區基本法》第三十六條規定的訴諸法律的權利得以落實。

事實上，到目前為止，立法會出版的法律彙編和委員會工作文件彙編已達幾十冊。另一方面，立法會還就澳門社會和法律體系中的重大議題舉辦學術研討會。

現將印行的是發表於立法會在二零零七年十月二十五日舉辦的研討會上的一篇重要的法學論文，屬於研討會資料的彙編。需要說明的是，為了便於普及法律，立法會一貫推行雙語並行，本書也仍將以雙語出版。

本書所涉及的主題是基本法，其重要性不言自明，本書作者所享有的聲譽亦無需贅述。

藉此機會，需要再次強調是，立法會基於“以民為本”的基本原則，願透過各種方式推廣普及法律，以便使人們能夠深入地了解 and 運用法律。

立法會主席



曹其真

王振民簡歷

清華大學法學院教授、博士生導師、副院長。

1995年畢業于中國人民大學法學院，獲得法學博士學位和碩士學位，其中1993—1995年在香港大學法律學院學習並進行研究工作。1989年畢業于鄭州大學，獲得法學學士學位。2000年至2001年在美國哈佛大學法學院做富布萊特（Fulbright）高訪學者。

主要研究領域為憲法學、特別行政區基本法和政治學。出版專著兩本：《中央特別行政區關係——一種法治結構的解析》和《中國違憲審查制度》。發表中英文文章50餘篇。

擔任全國人民代表大會常務委員會香港和澳門特別行政區基本法委員會委員。

還擔任國務院發展研究中心港澳研究所高級研究員、北京市人民代表大會常務委員會立法諮詢專家、中國法學會憲法學研究會副會長、北京市憲法學研究會副會長等社會職務。也是“世界經濟論壇（World Economic Forum）”“全球青年領袖論壇（The Forum of Young Global Leaders）”成員。

擔任法國巴黎第二大學、美國夏威夷大學、香港中文大學、中國人民大學等大學訪問教授或者兼職研究員，是寧波大學法學講座教授。

1999年被評為北京市優秀中青年法學家。2006年被全國政協教科文衛體委員會等九家機構評為2005年度“全國十大英才”之“新銳英才”。2006年獲得清華大學“學術新人獎”。2007年獲得北京市“五四獎章”標兵。



目 錄

第一部分 “一國兩制”的科學含義

一、提出“一國兩制”的最初目的是為了解決臺灣問題	9
二、“一國兩制”的形成及其在解決香港和澳門問題上的運用	10
三、“一國兩制”的含義	11
第一，維護國家統一，捍衛主權領土完整是“一國兩制”的核心	11
第二，“一國兩制”是關於國家統一的雙贏乃至多贏的安排， 是新的世界觀	12
第三，“港人治港”、“澳人治澳”和“高度自治”是“一國兩制” 的應有之意	12
第四，“和平統一”、“和平共處”是“一國兩制”的關鍵	13
第五，把“一國兩制”推而廣之，在國際上可謂“一個世界， 兩種或者多種制度”	14
四、用全面、發展的眼光看待、運用“一國兩制”	14

第二部分 澳門基本法

一、《基本法》的性質特點	17
二、《基本法》的主要內容	17
(一) 中央和特別行政區的關係以及特別行政區的法律地位	17
(二) 特區居民享有的權利和自由	19
(三) 澳門特區的政治體制	20
三、《基本法》與中國憲法的關係以及憲法在特區的效力問題	21
四、如何理解“人大釋法”	22
(一) 人大釋法是“一國兩制”的應有之義	22
(二) 人大釋法是澳門新政制和法制的有機組成	22
(三) 人大釋法是維護特區法治之舉	23
(四) 人大釋法不會侵犯特區的高度自治	23
(五) 人大釋法是中央依法治澳的重要方法	23

“一國兩制”與澳門基本法

第一部分 “一國兩制”的科學含義

1949年10月1日中華人民共和國成立，但是中國尚未完全統一。1951年西藏和平解放後，只有臺灣、香港和澳門地區還沒有與中國大陸統一。

由於種種原因，新中國政府並沒有馬上對台、港、澳地區採取行動，而是保留其原狀。但是，解決台、港、澳問題，徹底完成國家統一大業，始終是中國政府和人民面臨的重大歷史課題。粉碎“四人幫”後，中國政府立即重新把國家統一問題提上議事日程。

一、提出“一國兩制”的最初目的是為了解決臺灣問題

臺灣地區從來就是中國固有領土的組成部分。臺灣問題是二十世紀四十年代中國共產黨和中國國民黨之間內戰的遺留問題。1949年後在相當長時間內，新中國對解決臺灣問題的基本政策是“解放臺灣”，也就是“武力統一，一國一制”。

1978年12月，中國共產黨十一屆三中全會決定了和平統一臺灣的方針政策，決定不再用“解放臺灣”的提法。1979年1月，中華人民共和國和美國正式建交，美國“承認中國的立場，即只有一個中國，臺灣是中國的一部分”。同時，全國人大常委會發表《告臺灣同胞書》，提出在完成國家統一問題上，將“尊重臺灣現狀和臺灣各界人士的意見，採取合情合理的政策和辦法，不使臺灣人民蒙受損失”。¹這是中國政府改革開放後第一次明確表示要致力於和平

¹ 北京，《人民日報》，1979-01-01。

統一，尊重臺灣現狀。

1979年12月6日鄧小平在會見日本首相大平正芳時指出：“對臺灣，我們的條件很簡單，那就是，臺灣的制度不變，生活方式不變，臺灣與外國的民間關係不變，……臺灣作為一個地方政府，可以擁有自己的力量，軍事力量。條件只有一條，那就是，臺灣要作為中國不可分的一部分。它作為中國的一個地方政府，擁有充分的自治權。”²

二、“一國兩制”的形成及其在解決香港和澳門問題上的運用

“一國兩制”的構想雖然最早是針對臺灣與大陸統一問題而提出來的，但是這一方針卻最早在解決香港和澳門回歸中國的問題上得到運用和最終成形。

香港和澳門地區自古就是中國的領土，後來逐漸分別被英國和葡萄牙佔領。1950年代中國確立對香港和澳門問題採取“暫不收回，維持現狀”，“長期打算，充分利用”的方針，港澳從經濟上、政治上等許多方面對當時封閉的中國具有極大的意義。

1974年葡萄牙“四·二五革命”後，新政府宣佈放棄殖民主義，公開承認澳門主權屬於中國。但是當時中國還不具備恢復對澳門行使主權的條件。

基於種種原因，1970年代末英國主動提出香港九七的問題，1979年港督麥理浩訪問北京，試探中國政府對“新界”租約到期的看法。

從1979年到1982年，經過認真研究和反復論證，中國終於下決心於1997年收回香港，並決定運用“一國兩制”的方針解決香港問題。1982年中國政府邀請英國首相柴契爾夫人訪華，商討香港問題。從1982年到1984年中英兩國就香港問題開展了正式外交談判。根據“一國兩制”的政治方針，1984年12月19日中英兩國經過長時間艱苦談判，最終達成了協定，簽署了中英《關於香港問題的聯合聲明》，1997年7月1日中國政府重新恢復對香港地區行使主權。

中葡兩國經過友好協商，於1987年4月13日簽署了《關於澳門問題的聯

² 《鄧小平論祖國統一》，8頁，北京，團結出版社，1995。

合聲明》，1999年12月20日中國政府恢復對澳門地區行使主權。“一國兩制”方針在香港和澳門得到了成功實踐。

1984年鄧小平在會見英國首相柴契爾夫人時指出，我們面臨用什麼方式解決香港問題和臺灣問題。只能有兩種方式，一種是和平方式，一種是非和平方式。採用和平方式解決港臺問題，就只能採用“一國兩制”，而不是用社會主義來統一。他還指出，“一個國家，兩種制度”不是今天形成的，而是幾年前，主要是在中國共產黨十一屆三中全會以後形成的。這個構想是從中國解決臺灣和香港問題出發的。根據香港和臺灣的歷史和國際情況，不保證香港繼續實行資本主義，香港的繁榮和穩定就不能保持下去，也就不能和平解決祖國統一問題。

三、“一國兩制”的含義

第一，維護國家統一，捍衛主權領土完整是“一國兩制”的核心

堅決維護國家的統一，捍衛國家的主權和領土完整，堅決不允許台、港、澳地區從中國分離出去，即堅持“一國”原則。這是“一國兩制”首要之義。

這裏的“一國”應該是“中華人民共和國”，在國際國內代表全中國人民的只能是中華人民共和國，她是中國唯一的合法政府。“一國”就是要求在這個統一的旗幟下實現港澳臺與大陸的統一。當然，後來“一國”的涵義有一些變化，但是大陸和臺灣同屬一個中國的內涵沒有變，中國一定要統一沒有變。³

在處理“一國”和“兩制”的關係上，首先要有“一國”，把維護國家的統一、維護國家領土及主權的完整放在首位，這是“一國”的基本要求。沒有“一國”的保障，“兩制”將成為不可能。同時，我們也必須堅持“兩制”，尊重歷史與現實。如果只要“兩制”，不要“一國”，那就是“兩國”了，這十分危險；同樣，只要“一國”，不要“兩制”，事事按照內地的做法去做，那就是“一國一制”了，同樣違背“一國兩制”的精神，這也十分危險。所以“一國”和“兩制”不可偏廢。

³ 錢其琛：《早日完成祖國統一大業，實現中華民族偉大復興——在首都各界紀念江澤民主席對台重要講話發表6周年座談會上的講話》，新華社，2001-01-22。

第二，“一國兩制”是關於國家統一的雙贏乃至多贏的安排，是新的世界觀

由於港澳臺各自特殊的歷史，這三個地區近現代以來逐漸實行資本主義制度和政策，並取得了經濟發展的奇迹，香港成為國際性大都會以及世界重要的航運、金融中心之一，臺灣成為亞洲“四小龍”之一，澳門地區在國際上享有非常獨特的地位。1949年後中國的主體則開始逐漸實行社會主義制度。

長期以來，在極“左”思想影響下，中國一直認為由於社會主義的優越性，無產階級最終要戰勝資產階級，社會主義可以立即代替資本主義而推行於全世界，因而社會主義與資本主義不僅不可以一個國家中共存，而且在整個世界上也不可以長期共存，而必須儘快用社會主義代替資本主義。因此，中國應該在社會主義的旗幟下實現國家的統一。從某種意義上說，中國1949年後不能很快實現統一，主要是意識形態的原因。肇始於二十世紀七十年代末的改革開放為中國的各方面事業帶來了深刻的變化，中國對其內政外交政策進行了一系列調整。中國認識到儘管社會主義制度比資本主義制度優越，但是社會主義最終代替資本主義需要一個相當長的歷史過程。不僅在國際上，而且在國內都是如此。在可以預見到的未來，這兩種制度應該和平共處，共同發展，平等競爭，⁴社會制度的不同和意識形態的差異，不應該成為影響國家統一的藉口。一個統一的中國完全可以包容兩種不同的社會制度、包容兩種不同的意識形態。

中國不再主張把社會主義制度推行到全國，不再主張必須用社會主義來統一全國，當然也不能同意用“三民主義”或者資本主義來統一國家，而是主張在香港、澳門和臺灣與中國的主體實現統一後，這三個地區完全可以保留各自原有的資本主義制度和生活方式，而中國大陸主體仍將實行社會主義制度，既不用大陸的社會主義來吃掉港澳臺的資本主義，同時港澳臺的資本主義也不能吃掉大陸的社會主義。兩種制度在一個中國共同存在，共同發展。

第三，“港人治港”、“澳人治澳”和“高度自治”是“一國兩制”的應有之意

要保證兩種制度的各自獨立存在，就必須有一定的法律和制度保障，這就要在這些地區成立一種特別的地方行政區域，並授予高度自治權，由本地人來

⁴ 參見《鄧小平論祖國統一》，19頁、24頁、36頁、41頁、42頁，北京，團結出版社，1995。

治理本地方，中央政府不予干預。為此，“一國兩制”必然要求“港人治港”、“澳人治澳”，這是“一國兩制”的應有之意。既然允許保留自己的資本主義制度，那麼就應該允許香港人和澳門人自己管理自己地方事務，來自社會主義制度的內地人也無法管理實行資本主義制度的香港和澳門。所以，港人治港”、“澳人治澳”是“一國兩制”邏輯要求和自然發展。

在中英就香港前途問題談判期間，英國曾經提出，香港只有在英國治理下才有繁榮穩定，中國人沒有管制香港的能力，中國內地人治理香港和“港人治港”都不可行。對此，鄧小平給予了反駁。他指出：要相信香港的中國人能治理好香港。不相信中國人有能力管好香港，這是老殖民主義遺留下來的思想狀態。……要相信我們中國人自己是能幹得好的。所謂香港人沒有信心，這不是香港人的真正意見。……我們相信香港人能治理好香港，不能繼續讓外國人統治，否則香港人也是決不會答應的。”⁵ 這就駁斥了只有在英國管制下香港才可以繁榮穩定的論調。

既然讓港人、澳人自己治理香港、澳門，那就要信任他們能夠治理好香港和澳門，那就要充分放權，中央能不管的事情就不管，盡可能讓本地人決定本地的事情，這就是“高度自治”。“港人治港”、“澳人治澳”的邏輯發展就是“高度自治”。當然高度自治不是無限自治，中央應該管的事情，例如外交、國防等，中央必須承擔起責任。

因此，“一國兩制”必然要求“港人治港”、“澳人治澳”，而“港人治港”、“澳人治澳”必然要求“高度自治”。這三者之間存在密切的邏輯聯繫。

第四，“和平統一”、“和平共處”是“一國兩制”的關鍵

在歷史上，中國歷來通過軍事手段解決國家統一問題，在新中國成立後相當長一段時間內，中國政府也都把“解放臺灣”作為國家統一方案的第一選擇。“和平統一、一國兩制”是對中國傳統政治文化的揚棄。它肯定了追求國家統一的價值，但在如何實現國家統一上則主張採用更加靈活的方式方法，主張通

⁵ 鄧小平：《一個國家，兩種制度》，1984年6月22日、23日鄧小平分別會見香港工商界訪京團和香港知名人士鍾士元等的談話要點。

過和平談判作為第一選擇，武力統一則是不得已時採用的代替手段；而且還主張“不是我吃掉你，也不是你吃掉我”，允許不同制度和和平共處，這在中國政治史上具有劃時代的意義。“和平統一”是實施“一國兩制”的前提。如果國家統一不是通過和平談判實現的，而是通過戰爭實現的，也就根本不可能允許不同制度的存在，而只能是“一國一制”。

第五，把“一國兩制”推而廣之，在國際上可謂“一個世界，兩種或者多種制度”

不同信仰、不同制度的人相互尊重，和平共處，平等競爭，讓時間和實踐來做出最後的決定。既不代替他人，也不代替後人選擇社會制度和意識形態。因此，“一國兩制”的核心是和平和相互尊重。意識形態和社會制度的不同，不應該成為國家與國家之間不和平的理由，不應該成為戰爭的藉口。

可見，“一國兩制”並非僅僅是中國解決國家統一問題的方法，它更是一種全新的世界觀和方法論，是中國改革開放整個大戰略的有機組成；它既是處理一個國家內部不同社會制度如何共存的方針，也是我們處理世界上實行不同社會制度的國家之間關係的新思維。“一國兩制”極大豐富了有關國家、國家統一、國家結構的理論，發展了政治學的國家學說和國家結構理論。在中國政治發展史上，它具有劃時代的里程碑意義，它以致力和平統一代替傳統的武力統一，以“一國兩制”乃至“多制”代替傳統的“一國一制”，以政治寬容代替政治不寬容，從而開創了一代政治新風，樹立了新的政治典範，“一國兩制”的提出與實施具有深遠的歷史意義和國際意義。

四、用全面、發展的眼光看待、運用“一國兩制”

首先，我們要全面地看“一國兩制”，“一國”和“兩制”缺一不可，有機統一。任何割裂“一國”和“兩制”關係的想法和做法都是錯誤的。

其次，我們要用發展的眼光看“一國兩制”，深入挖掘“一國兩制”的價值。

“一國兩制”作為一個政治決策，不僅是中國解決國家統一問題的基本方針，而且也包含著深刻的政治和經濟價值。社會主義和資本主義是近代人類創

造的兩種主要的社會制度。資本主義給人類帶來了高度的物質文明和法治文明，帶來了社會的巨大進步，我們應該予以承認。當然我們也必須認識到資本主義給人類帶來的各種問題。社會主義正是建立在對資本主義制度批判的基礎之上，它試圖避免資本主義的各種問題，它的產生也是人類的必然，具有自己的優越之處。其他國家或者只有資本主義，或者只有社會主義，而中國則兩種制度都有，兩種制度可以相互學習，把各自的優勢結合起來，並擯棄兩種制度的缺點，從而不斷完善自己。可見，“兩制”是我們的制度優勢。

同樣，“一國”也有極為豐富的內涵和價值。從法律上講，“一國”帶給港澳同胞的不僅是責任和義務，而應該是更多的權利和自由，是新的機會和機遇，是港澳的新優勢、新的增長點，國家是港澳的資產，而不是負擔。根據憲法和《基本法》，特區居民不僅享有《基本法》所保障的各項權利和自由，而且作為中國公民，他們也是國家的主人，還有權參加國家的管理。正是基於“一國”的政治和法律事實，中央政府和特區政府才得以簽署 CEPA，讓港澳企業在內地享有更多的優惠，內地才會優先開放各種專業資格考試給港澳同胞；中國駐外使領館才會給不論持何國護照的港澳同胞提供領事保護；香港陳馮富珍女士才能夠代表中國成功競選世界衛生組織總幹事。“一國”的價值值得認真研究利用。

我們要創造性地運用“一國兩制”，一方面讓港人、澳人真正感受到“一國”帶來的好處，認識到“一國”不僅是祖國所需要的，也是港人、澳人切身利益所在；另外一方面，讓祖國感受到“兩制”的優勢，認識到“兩制”不僅是保持港澳繁榮穩定所需要的，而且也是祖國現代化建設和改革開放所需要的。只有這樣，香港、澳門才能避免邊緣化，才能與祖國的發展同步，並維持香港、澳門的繁榮穩定。

再次，香港、澳門要避免邊緣化，必須要認真研究如何充分利用“一國兩制”的制度優勢，開闢新的發展空間。我們要認真思考，在中華振興的偉大事業中，香港、澳門的中國人到底是作為旁觀者，或者參與者、貢獻者。香港、澳門必須與祖國同步、銜接，與祖國一起騰飛。否則，如果我們墨守陳規，只能看著祖國的發展，自己被中國和世界邊緣化，喪失發展良機。



第二部分 澳門基本法

一、《基本法》的性質特點

第一，它是憲法性法律（constitutional law），規定了中央與澳門特區的關係、澳門居民的權利和自由、澳門特區的政治體制以及特區的經濟、社會、文化制度等等，這些都是憲法性法律應該規定的內容。

第二，它是全國性基本法律，不僅在澳門特區適用，而且在全國都產生法律效力。

第三，《基本法》既是授權法，又是限權法。《基本法》是授權法，即中央單方面授予特區各種權力的法律。正是因為《基本法》是授權法，因此同時又是限權法，即特別行政區所享有的高度自治權以《基本法》明確授予的為限。

第四，《基本法》的科學性。其科學性充分體現在對澳門原有的制度和體制的保留和對西方資產階級的政治制度引進上；還表現在它符合澳門的實際情況，力爭為澳門設計一個最好的制度和體制。

第五，《基本法》既是子法，又是母法。說它是子法，是相對於憲法而言的。說它是母法，是相對於澳門其他法律而言的，《基本法》相對澳門所有其他法律，具有凌駕地位，違反《基本法》的行為無效。

二、《基本法》的主要內容

《基本法》主要規定了中央和澳門特別行政區的關係、特區居民的基本權利和義務、特區的政治體制、特區的經濟、教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務制度、特區的對外事務以及基本法的解釋和修改程式，這裏只介紹其中主要的內容。

（一）中央和特別行政區的關係以及特別行政區的法律地位

根據《基本法》，澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的組成部分，

是中華人民共和國內享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府，這清楚地說明特別行政區的法律地位，是規定特別行政區的職權範圍及其同中央關係的基礎。

1. 特別行政區是中國不可分離的組成部分。這說明特別行政區不能行使國家主權，沒有脫離國家獨立的自決權。

2. 特別行政區是享有高度自治權的地方行政區域。這首先說明特別行政區是一級地方行政區域，特別行政區政府也是一級地方政府。中央與特別行政區的關係不是國家與國家的關係，而是單一制下中央與地方關係的一種特別形式。

特別行政區在中國各種地方行政區域中是享有權力最大的一種，即“高度的自治權”，這正是它不同於一般地方的特別之處。《基本法》所規定的特別行政區的高度自治權包括：

- 1) 行政管理權；
- 2) 立法權；
- 3) 獨立的司法權和終審權；
- 4) 經中央人民政府授權特區還可以自行處理一些有關的對外事務。

5) 基本法還規定，特別行政區根據需要還可享有全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會及中央人民政府授予的其他權力。(第 20 條)

可見，澳門特別行政區所享有的自治權十分廣泛。

《基本法》規定由中央行使的職權或負責管理的事務，都是體現國家主權所必不可少的，是依法不屬於特區高度自治範圍內的事項。主要包括：

- 1) 國防；
- 2) 外交事務；
- 3) 政治事務決定權，包括行政長官和主要官員的任命權、特區政治體制的最終決定權；

4) 決定將有關全國性法律在特區實施的權力以及對特區立法的備案和審查權；

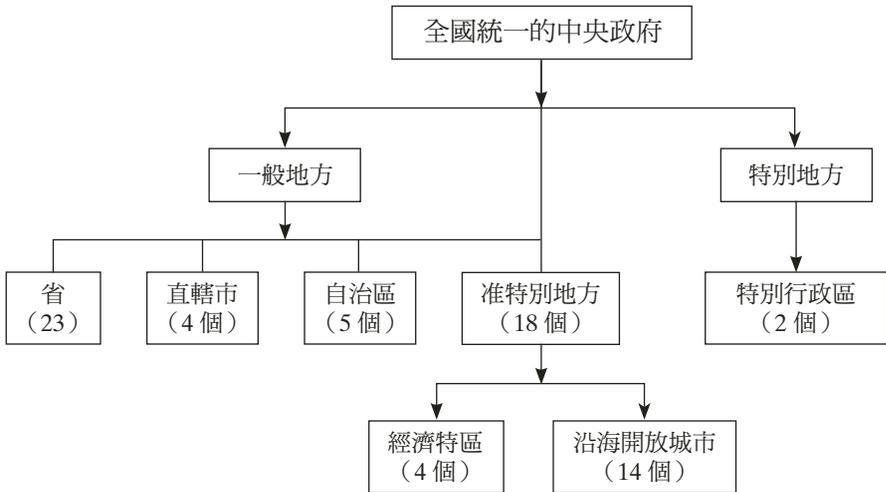
5) 基本法的解釋權；

《基本法》規定，特別行政區應自行立法維護國家的安全，這對維護國家的主權、統一和領土完整，維護澳門的穩定發展是非常必要的。

不論澳門特區享有的自治權的“度”有多高，可能比聯邦制下各邦享有的權力還要大，但是這些權力都是由最高國家權力機關即全國人大授予的，不是特區固有的。

3. 特別行政區直轄於中央人民政府，這也是特別行政區法律地位的一個重要方面。

附圖：特別行政區在國家的法律地位



(二) 特區居民享有的權利和自由

第一，《基本法》規定澳門特別行政區和在澳門特別行政區境內的其他人享有的廣泛權利和自由，包括政治、人身、經濟、文化、社會和家庭等各個方面。

第二，符合國際標準。根據《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、

社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約在澳門適用的情況，《基本法》規定這些公約適用於澳門的有關規定繼續有效，通過特別行政區的法律予以實施。

第三，《基本法》所規定的澳門居民的權利、自由和義務，是按照“一國兩制”的原則，從澳門的實際情況出發的。

第四，澳門特別行政區居民中的中國公民除了享有《基本法》保障的各種權利和自由外，還依法享有參與國家事務管理的權利。

（三）澳門特區的政治體制

1. 關於特區行政長官以及行政機關、立法機關和司法機關三者之間的關係

《基本法》要解決的特別行政區的政治體制問題有很多，最重要的是特區行政長官以及行政機關、立法機關和司法機關三者之間的關係。

在特區行政機關、立法機關與司法機關三者之間關係上，《基本法》貫徹了“行政主導”的原則。這繼承了澳門原有政治體制中被實踐證明是成功的、對澳門的穩定發展具有重要作用的制度。在堅持“行政主導”的前提下，行政機關和立法機關互相制衡、又互相配合，二者重在互相配合。同時，強調司法獨立。

所謂“行政主導”，就是“行政長官主導”。“行政主導”是相比“立法主導”而言的，重點解決行政和立法的關係。根據《基本法》的規定，行政長官既是特區行政機關的首腦，又是整個特別行政區的首長，代表整個特別行政區。但是，《基本法》並非全盤繼承原來的行政主導體制，而是根據澳門社會發展的需要有所改革。

在堅持“行政主導”的同時，也強調行政長官要對整個特別行政區負責，特區政府要對立法會負責，行政機關和立法機關之間互相制衡，互相配合。

澳門特區還要保障司法獨立。

2. 關於特區行政長官、立法會議員和法官的產生方法

關於澳門特區行政長官和立法會議員產生方法的時候，《基本法》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。澳門特別行政區行政長官在任職期內不得具有外國居留權。附件一《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》規定，2009年及以後行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准。

立法會議員的產生根據澳門實際情況，擴大了直接選舉的名額，第一屆由23人組成，其中直選8人，間接選舉8人，委任7人。第二屆由27人組成，其中直選10人，間接選舉10人，委任7人。第三屆由29人組成，其中直選12人，間接選舉10人，委任7人。2009年及以後立法會議員的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案。

澳門的法官則由特區行政長官通過委任產生，不實行選舉。這有利於保證特區的司法獨立和司法公正。

三、《基本法》與中國憲法的關係以及憲法在特區的效力問題

《基本法》與憲法的關係可以從以下幾個方面來認識：

(一) 憲法是母法，是所有法律之母，包括《基本法》。

(二) 《基本法》靈活執行了憲法的有關條款，但是《基本法》沒有更改憲法，更沒有取代憲法。這有三個方面的涵義。

其一，《基本法》是憲法性法律，但並不是憲法本身，因此中國憲法也是特別行政區的憲法，這就是為什麼特別行政區的憲制性法律不叫憲法而叫做“基本法”的原因。

其二，《基本法》靈活執行了憲法有關政治、經濟、文化制度和公民權利義務的規定，因此中國內地根據憲法實行什麼樣的社會制度，並不影響特別行政區根據《基本法》實行不同的制度。

其三，整個國家的政治經濟文化制度和體制由憲法來規定，而不是由《基本法》來規定，《基本法》沒有也不可能修改憲法，更沒有取代憲法。中國內

地實行的各種根本制度和體制並沒有因為《基本法》的產生、特別行政區的成立而改變，中國內地的一切仍然要遵守憲法的所有規定。

(三)《基本法》不違憲。儘管憲法並沒有“一國兩制”的直接規定，但是根據憲法第 31 條和第 62 條以及憲法確立的人民代表大會制，《基本法》是合乎憲法的。

(四)憲法的效力整體上覆蓋特別行政區，特別行政區既要依照《基本法》辦事，也要擁護憲法。擁護憲法不是說憲法所有條款都要在特別行政區實施，而是說要認可憲法的效力，承認憲法確立的在內地實行的各種制度，並在處理中央與特別行政區關係的時候，既要依照《基本法》，也要研究憲法的有關規定。

四、如何理解“人大釋法”

在運用、實施法律的時候，對含義不夠清楚的條款或者由於新情況的出現，由有關機關對法律進行解釋就是不可避免的。這是實施法律的必要手段。法律的解釋制度是各個國家、各個地方法律制度的重要組成部分。由哪一個機構解釋法律，各國各地的規定是不同的。由全國人大常委會解釋法律包括澳門基本法，是中國憲法和基本法確立的一項基本政治和法律制度，是特區新的政制和法治的重要組成部分，它既是“一國兩制”的應有之義，也是貫徹實施“一國兩制”和基本法的重要機制，是中央依法治澳的重要方法。

(一) 人大釋法是“一國兩制”的應有之義

基本法第 143 條一方面肯定全國人大常委會是基本法的法定解釋機關，另一方面授權澳門法院解釋基本法。因此，基本法第 143 條完美地把“一國”和“兩制”結合起來，最佳地體現了“一國兩制”的精神。

(二) 人大釋法是澳門新政制和法制的有機組成

由全國人大常委會解釋基本法，是澳門回歸後特區新的政制和法制必不可少的因素，它已經內化為澳門本地政治和法律制度的有機組成部分。全國人大常委會既是內地法定的、最權威的法律解釋機關，也是澳門特區的最權威的基本法的解釋機關。

（三）人大釋法是維護特區法治之舉

對於特別行政區而言，法治 (rule of law) 就是“基本法之治 (rule of the Basic Law)”，捍衛基本法的權威和尊嚴，就是捍衛法治的權威和尊嚴，人大通過釋法保證基本法的全面正確實施，就是維護特區法治之舉。

（四）人大釋法不會侵犯特區的高度自治

儘管人大常委會有權解釋基本法，但是絕對不是說人大常委會可以隨意解釋基本法。人大釋法是非常嚴肅、非常慎重的。特區法院釋法要聽取兩造的辯論，而人大在釋法之前，則要聽取有關方面的意見，尤其是其所屬的基本法委員會的意見。人大釋法是非常嚴肅認真的國家行為。

（五）人大釋法是中央依法治澳的重要方法

依法治國是祖國新的治國方略。在管制澳門問題上，更要貫徹法治原則。基本法是把澳門特區與祖國內地和中央聯結起來的一部法律，是中國管制澳門的根本大法。人大常委會負責解釋基本法，是中央依法治澳的重要方法，是中央對澳門特區承擔的重要憲制責任。