

莫三比克憲法中的政權制度¹

Taíbo Caetano Mucobora

莫三比克Eduardo Mondlane大學法學院講師兼院長

I. 一般思考

在我們討論這個問題前，先簡要的總結一下國家制度、政治制度與政權制度的區別，儘管這些表述有時會被認為是相同的意思，但仍不能將其混淆。

國家制度，根據Jorge Miranda的介紹，是處理國家權力與其他相同性質（民族和地區）權力之關係的方式²。為更好的理解國家制度，從法律字面含義來看，可以抽出三個要素：權力，應從統一或從屬角度來分析；民族與地區，它們應被考慮為從屬於一項或多項政治權力。

莫三比克共和國憲法選擇維持單一制國家，該法第8條規定“莫三比克共和國是一個單一制國家，在其組織中尊重各地自治機構的獨立原則”³。由此可見莫三比克憲法沒有改變以往的單一制度，實行非集權化（地方分權）。

政治制度是對權力分配方式的抽象定義⁴，其衍生出了大量的管制者與被管制者之間的關係等問題，從辯證角度來看，其產生自國家與政治

¹ 澳門大學法學院法律研究中心註：本文發表於Eduardo Mondlane大學法學院訪問澳門大學法學院時舉行的“莫三比克共和國與葡萄牙共和國憲法近期之演化”研討會上，該次會議系基於兩間大學之間的協議於今年6月30日在澳門大學會議室舉行。

² *Manual de Direito Constitucional (Tomo III) – Estrutura Constitucional do Estado*, 4.^a Edição, Revista e Atualizada, Coimbra Editora, 1998, pág. 276.

³ 這種國家制度在舊莫三比克憲法中已經確定。

⁴ Ferreira Filho, Manoel GONÇALVES, *Curso de Direito Constitucional*, 19.^a Edição Revista, São Paulo, Editora Saraiva, 1992, pág. 65.

群體，涉及到四個方面：正當性、參與、多元化以及權力劃分⁵。

政治制度，直接來看，就是政治權力如何行使的問題。這種理解，我們在莫三比克憲法中可以看到，其使用的詞彙包括“享有主權的”（第1條）⁶、“主權”（第2條第1款和2款；第11條a）項）⁷、“民主”（第11條f）項；第74條第2款）⁸、“民主法治國家”與“民主政治組織”（第3條）⁹、“多元化”（第3條；第11條g）項；第74條第1款）¹⁰、“代議政治”（第73條；第135條）¹¹、“主權機關之分離及獨立”（第133條；第134條）¹²以及“地方權力與地區自治機構”（第271條至281條）¹³。

我們認為，我國憲法所形成的政治制度相應於亞力士多德提出的三種社會政治制度¹⁴的其中一種——民主制：人民政府照顧所有市民的利益。這位希臘哲學家在他那個時代（西元前384年至322年），將“正常”政治制度分為君主制、貴族制和民主制，它們的區別在於有權力之人的數量，以及權力之行使是否為集體之利益。這個希臘哲學家認為這三種政府都會腐化，如果權力沒有被真正的用於人民的利益，他們就會變成相應的“不正常的”專制、寡頭及暴民統治¹⁵。

柏拉圖學派（西元前427年至347年）和亞力士多德學派（西元前384年至322年）認為理想的政府應該是允許所有人都能參與共同事務的管理。這些古老的哲學家的觀點與當今思想家的思考及建議並無二致，對於社會公義及共同財產，我們亦持相同看法。

⁵ Gouveia, Jorge Bacelar, *As Constituições dos Estados Lusófonos*, 2.^a Edição Revista, Lisboa, Notícias Editorial, 2000, pág. 15.

⁶ 相應於舊莫三比克共和國憲法第1條。

⁷ 相應於舊憲法第2條第1款和第2款以及第6條a）項。

⁸ 相應於舊憲法第1條；第6條e）項；第30條；第31條第1款和第2款；第34條第1款。

⁹ 此條在舊憲法中沒有直接相應的條文。事實上，舊憲法沒有提到（或至少沒有直接提到）民主法治國家。

¹⁰ 相應於舊憲法第31條。

¹¹ 相應於舊憲法第30條；第107條；第108條第2款。

¹² 這些條款在舊憲法中沒有直接相應的條文，舊憲法只是在第109條提到了主權機關，但沒有明確指出相關權力之分離及獨立。

¹³ 相應於舊法典第188條至198條。

¹⁴ Aristóteles, citado por Fiuza, op. cit. *infra*, pág. 208.

¹⁵ Fiuza, Ricardo A. Malheiros, *Direito Constitucional Comparado*, 4.^a Edição – Revista, Atualizada e Ampliada – Belo Horizonte, Del Rey, 2004, pág. 208.

事實上，根據Battista Mondim的觀察，現行社會制度的複雜性、文明在各個社會的傳播，所有的社會成員直接分享權力利益的要求，政府被托付給一人之時會存在個人主義的風險，這些都是現代哲學家們肯定以共和（民主）的方式來管理所有權力及取得共同財產是一種較好的方式的原因¹⁶。

現代國家建構的基礎是分權理論。基本上，一個國家有三種職能被賦予三個主權機構。根據Ferreira Filho的觀點，要判斷是否存在分權或其程度，應區分權力集中制度¹⁷、權力合作制度¹⁸與權力分離制度¹⁹。在政治學及憲法中，我們還能看到委員會制²⁰，其主要特徵是職權之區分。傳統上，它們沒有分離，但司法權除外，司法權仍然是獨立及特殊的。

接下來我們將討論的是莫三比克憲法中規定的以及國家和人民採納之規範所確定的政權制度。

II. 莫三比克憲法中的政權制度

莫三比克共和國憲法規定共和國總統、議會、政府及法院是主權機關²¹，並規定了權力分離及獨立原則，這些機關都應遵守憲法與法律²²。

¹⁶ *Introdução à Filosofia (Problemas – Sistemas – Autores – Obras)*, 7.^a Edição, revista e ampliada, São Paulo, Edições Paulinas, 1981, pág.121.

¹⁷ 例如已經消失的蘇聯，最高蘇維埃不僅擁有一切權力，而且可以完全及不受限制的行使。還有那些獨裁統治（Ferreira Filho，前引著作，第120頁）。

¹⁸ 這種制度出現在議會制中，此時存在分權，但這些權力不是獨立的。立法權和行政權是相互依存的。事實上，政府若想保持其權力，則需要多數議員之輔助，因為他們可以隨時提出不信任提案，信任提案被拒絕，則政府會失去權力，負上政治責任。另外一方面，立法權也可以被政府透過召集一次新的選舉來解除（Ferreira Filho，前引著作，第127頁至131頁）。

¹⁹ 總統制，是指權力分離及獨立制度。將國家及政府之領導職位賦予獨任機關，共和國總統。部長只是單純的輔助總統，由其自由委任及解除。行政與立法之間的相互獨立被嚴格的保障。共和國議會無需總統召集來開會（例如君主制），共和國總統不能以任何理由或為了委任議員而解散共和國議會並召集新的選舉。共和國議會不能透過不信任案來罷免總統，除非其有犯罪行為。因為總統不是議會選出來的（參見Ferreira Filho，前引著作，第123頁至126頁）。

²⁰ 例如瑞士的制度，也被視為國會制。

²¹ 參見憲法第133條。

²² 參見憲法第134條。

上述規定見於憲法第5編（政治權力之組織）的前兩條，其透過分權原則來限制權力。憲法意義上的這個原則是民主法治國家的其中一個表現²³，也是莫三比克憲制發展的一個標誌²⁴。

在這方面，Ferreira Filho²⁵認為，現代政治思想與不受限之權力是不相容的。事實上，如今在人們心中已根深蒂固的是：權力，即使是合法的，都應該受到限制，因為根據Lord Acton的名言“所有的權力都會腐敗”，民主制也不例外²⁶，Canotilho²⁷肯定了民主憲制國家的機構組織的基本標準是權力區分及分離。這位葡國憲法學家的解釋道“‘區分’或‘分離’標準是一個與主權機關權限行使相關的問題，而不是國家單一權力的區分問題。因此，應考慮到制衡及平衡的思想，傳統上分離與獨立都是協助分權原則的”²⁸。

誠然，莫三比克憲法的條文²⁹考慮到了主權機關的關聯，在政治權力組織中規定了權力之限制，但不是在運作層面。此時行使行政權、立法權與司法權的機關之間的關係並不是分離，而是合作，按憲法規定的政權制度之特徵而相互依存³⁰。

1. 共和國總統

1.1 莫三比克憲法大體上保持了共和國總統的制度、選舉及權限，只是在某些形式方面以及極少數內容方面做出了調整，現行憲法的條文

²³ 參見憲法第3條。

²⁴ 要注意的是，在舊憲法中，權力分立及獨立原則是從國家機構制度中推導而來的（舊憲法第107條至187條），並沒有像現行憲法一樣明確的規定。

²⁵ 前引著作，第116頁。

²⁶ 若Lord Acton沒意見的話，基於多年來世界各地的權力行使的經驗，今天我們應將這句名言重新寫成：“權力，即使是民主的，也會腐敗，當以不受限制的方式行使之時，則會不受限制的腐敗下去”。

²⁷ Canotilho, J.J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6ª Edição, Coimbra, Almedina, pág. 575.

²⁸ 上述著作，第575頁。

²⁹ 參見憲法第146條至第167條。

³⁰ 然而，在舊憲法的條文中，運作層面被指明行使行政、立法和司法三項職權的三個主權機關是相互制衡和（或）依存的。

在這方面要優於以前的³¹。

我們可以在憲法中直接看到關於共和國總統的主要職責：

在履行共和國總統領導國家之職能方面（第159條）：

- a) 向國家發表諮文與通告；
- b) 每年向共和國議會報告國家的一般情況；
- c) 根據第136條之規定，決定就涉及國家利益之事宜進行公民投票；
- d) 召集大選；
- e) 根據第188條之規定解散共和國議會；
- f) 當其提案第二次被共和國議會拒絕時，將政府其他成員解職；
- g) 任命最高法院院長、憲法會議主席、行政法院院長以及最高法院副院長；
- h) 任命、免除及解除共和國檢察總長與次長之職務；
- i) 赦免及減輕刑罰；
- j) 根據法律，授予榮譽稱號、勳章及獎賞。

在政府範疇，賦予共和國總統之權限為（第160條）：

- a) 召集與主持部長會議；
- b) 任命、免除及解除總理之職務；
- c) 組建國家部委以及部級委員會。

總統還可以任命、免除及解除以下職務：

- a) 部長及副部長；
- b) 省長；
- c) 根據法律，依相關領導機構之建議，國立大學校長與副校長；
- d) 莫三比克銀行行長與副行長；
- e) 國務秘書。

³¹ 對比現行憲法第146條至167條與舊憲法第117條至132條。

在國防及公共秩序方面，共和國總統之權限為（第161條）：

- a) 宣告及終止戰爭，宣佈戒嚴及緊急狀態；
- b) 簽署協議；
- c) 命令普遍或部分動員；
- d) 領導國防安全會議；
- e) 任命、免除及解除總參謀部主席和副主席，員警總司令和副總司令，莫三比克防衛軍司令以及法律規定的其他安全防衛部隊長官。

在國際關係方面，共和國總統之權限為（第162條）：

- a) 領導對外政策；
- b) 簽署國際協議；
- c) 任命、免除及解除莫三比克共和國大使和外交使節；
- d) 接受其他國家大使和外交使節提交之國書。

在頒佈及否決法案方面（第163條）：

- a) 共和國總統有權頒佈及命令在共和國憲報上公佈法律；
- b) 法律應在其收到後，或在其被憲法委員會之合議庭裁判通知該法律不存在任何違憲之規範後三十日內被頒佈；
- c) 共和國總統可以透過具理由說明之諮文否決法律，發回共和國議會重審；
- d) 若重審後的法律仍被議會三分之二多數通過，則總統必須頒佈該法律並命令公佈。

在立法動議方面（第183條）：

1. 立法動議權屬於：

- a)
- b)
- c)
- d) 共和國總統；
- e)

2.

解散共和國議會（第188條）：

1. 在經過辯論後，仍拒絕政府之提案時，共和國總統得解散議會。
2. 根據憲法，共和國總統召集新的立法會選舉。

共和國議會主席（第190條）：

1.
2. 國家元首召集和主持共和國議會主席之選舉。
3.
4.

最高法院之組成（第226條）：

1.
2. 共和國總統，在聽取了司法官高等委員會之意見後，任命最高法院院長和副院長。
3. 在經過了面向所有司法官及其他市民中具完全民事及政治權利之法學士開放之公開考核和專業評估後，共和國總統根據司法官高等委員會之提議任命最高法院法官。
4.

行政法院之組成（第229條）：

1.
2. 共和國總統，在聽取了行政司法官高等委員會之意見後，任命行政法院院長。
3. 行政法院法官由共和國總統根據行政司法官高等委員會之提議任命。
4.

憲法委員會之組成（第242條）：

1. 憲法委員會由七名法官組成，按以下規則任命：
 - a) 共和國總統任命一位法官，並由其擔任憲法委員會主席；
 - b)
 - c)
2.
3.

憲法之修改（第291條）：

1. 憲法修改之提案由共和國總統或至少三分之一共和國議會議員提起。
2.

1.2 解散共和國議會

前面摘錄的大量職權都是因為共和國總統作為國家及政府的首長、憲法的保障者以及防衛及保安部隊的長官之身份³²。這四個名義，除最後那個外，都與總統制之基礎法律特徵相對應³³，他們之間是一致的，都為憲法所採納，以便形成總統制這個政權制度。

然而，在國家及政府首長的職責中，我們見到了共和國總統的某些權限偏離了總統制本身的特徵。主要有兩點：解散議會以及任命最高法院院長、憲法委員會主席、行政法院院長、最高法院副院長以及最高法院和行政法院法官。

關於第一個職權，憲法規定在經過辯論後，仍拒絕政府之提案時，共和國總統得解散議會，根據憲法，共和國總統召集新的立法會選舉³⁴。這項權力並不符合傳統類型的總統制，因為洛克及孟德斯鳩立論的基礎是權力之分立。

事實上，根據Ferreira Filho的觀點，在法律上，總統制可以被總結為權力分立制度。其基礎與孟德斯鳩一致，即區分國家的三種權力，將其賦予不同的機關，由其獨立的行使³⁵。因此，立法與行政的相互獨立應該被嚴格的確保及遵守。

因此，共和國議會之會議無須國家元首召集³⁶（像君主制那樣³⁷），其亦

³² 參見現行憲法第146條及舊憲法第117條。

³³ 在法律上，總統制的基本特徵是權力區分，國家及政府首長之職權集中於共和國總統，行政與立法權相互獨立，但不妨礙它們之間必要的合作以及制衡與平衡。

³⁴ 參見現行憲法第188條第1款和第2款，以及在某種程度上相應的舊憲法第120條e）項。

³⁵ 參見前引著作，第124頁。

³⁶ 事實上，通常來說，召集及主持共和國議會之會議的權限屬於共和國議會主席（參見憲法第191條a）項）。然而，也存在一些合理的例外情況。例如，選舉共和國議會主席的會議是由共和國總統召集及主持的（參見憲法第190條第2款）。

³⁷ 根據Gonçalves Filho的觀點（前揭著作），首次在Filadélfia創立的總統制是一種被限制的君主式或憲制共和國，始於大不列顛的1688年革命。

無權基於任何原因而委任議員、解散議會以及召集新的選舉³⁸。同樣，共和國議會也不能透過不信任案來罷免總統³⁹。因為總統有人民的支持，他是 by 人民普遍、直接、平等、秘密、獨立及定期的選舉而產生的⁴⁰。

誠然，行政與立法之間的這種獨立在憲法範疇有些“出入”，因為針對總統解散共和國議會的權力，憲法中還規定了一些限制⁴¹。然而，Bacelar Gouveia⁴²認為這是一項明顯的擴展及受政治干預的實質性權力，並肯定那些限制並不是要在政治上降低這項權力重要性。

基於議會機制的民主運作之體系與保障之考量，我們認為共和國總統不應該具有解散共和國議會的權限，除非出現機制危機之時。

在這一點上，我們同意保留憲法草案第182條⁴³，在出現憲制危機時，共和國議會將被共和國總統這個獨任機關以一個主權機關衝突時之調解人的身份來解散。此時，共和國總統猶如一個具道德權威之仲裁者，可以終止議員之委任來阻止政治崩潰（問題可能在任何時候出現，而不只是委任開始之時）或解除政府成員之職務，以法律及必要的手段，來確保國際機制的正常運作。

現行憲法規定了政府成員之解職⁴⁴。當政府提案第二次被共和國議會拒絕時，作為國家元首，共和國總統有權將政府其他成員解職。這個行為，規範在共和國總統的權限範圍內，似乎政府同時還間接地⁴⁵負有面對共和國議會的政治責任。因此，自然的，當政府的提案第二次被否決，

³⁸ 根據憲法第189條第3款，共和國議會之解散並不會終止議員之委任，在解散國會後，他們將保持議員身份直至新選出之議會的首次會議。

³⁹ 但總統觸犯刑法時，共和國議會當然可以罷免總統。憲法第153條規定了共和國總統在行使其職務期間犯罪時之罷免，不享有豁免權，這是現行憲法的一個很大的進步。

⁴⁰ 參見現行憲法第147條第1款，相應的舊憲法第118條。

⁴¹ 參見憲法第159條e) 項、第188條及第189條，以及相關條文。

⁴² Gouveia, Jorge Bacelar, *Reflexões sobre a Próxima Revisão da Constituição Moçambicana de 1990*. Maputo, Minerva Central, 1990, pág. 42.

⁴³ 該條規定：“在90日期限內，不批准通過國家預算而導致憲制危機時共和國議會將被解散，解散之行為應在聽取各政黨或聯盟之意見後作出，並在共和國議會或國務委員會記錄”。

⁴⁴ 參見憲法第159條f) 項。

⁴⁵ 在政府提案不被共和國議會通過，而政府被解職，議會沒有被解散時，若政府面對共和國議會的政治責任是直接的，而不是間接的，則憲法第159條f) 項應該這樣規定：“當政府提案不被通過時，政府其他成員將被解職”。

是這個提案的提案人 — 政府 — 自己承擔該否決之懲罰，而不是共和國議會⁴⁶。

然而，Bacelar Gouveia認為要政府向國會承擔政治責任是非常困難的。根據現行憲法文本，這種責任，只是單純的理論上存在並只會針對議會自身。當其否決政府之提案後，可預期之後果並不是政府被解職，而是國會被解散（儘管是受限的）⁴⁷。

1.3 審判機關據位人之任命

共和國總統根據憲法任命最高法院院長、憲法委員會主席、行政法院院長、最高法院副院長以及最高法院和行政法院的法官⁴⁸。這種權限，只有在某些國家的憲法中有規定⁴⁹。為確保法院的獨立性，有學說認為院長應該由選舉產生⁵⁰，五年一任，可連任一屆。

也有學說認為更適合的應該是由司法官管理及紀律機關以客觀標準指定上述法院的主席。這些觀點似乎更符合莫三比克憲法所體現的民主法治國家之要求⁵¹。

正如Ferreira Filho所說，司法權之獨立是個人自由之需要。在一個國家中，存在獨立的適用法律之機關，來對抗政府及行政權，是自由及人權保障的不可或缺的要件⁵²。

因此，需要質問莫三比克的是，如今，或將來，是否還要保持（最高或行政）法院與憲法委員會依附於國家及政府元首的這種狀態？在憲法條文中，是否有必要繼續將這個權限保留給一個獨任機構 — 共和國總統？

⁴⁶ 參見憲法第159條e)項；第188條第1款和第2款。

⁴⁷ 前揭著作，第41頁至42頁。

⁴⁸ 參見憲法第159條g)項；第226條第2款和第3款；第229條第2款和第3款；第242條第1款a)項，相應的舊憲法第120條g)項；第170條第2款。

⁴⁹ 例如，佛得角共和國憲法第134條k項和l)項；安哥拉共和國憲法第66條h)項。

⁵⁰ 作為莫三比克憲法起草者的靈感之源的葡國憲法在這方面有個明確的規定：最高司法法院的院長由法官互選產生（第210條第2款）；最高行政法院的院長由法官互選產生（第212條第2款）；憲法院院長由法官互選產生（第222條第4款）。

⁵¹ 參見憲法第3條。

⁵² 參見Ferreira Filho的前述著作，第213頁。其肯定的指出，行政權無審判之職能。為確保個人自由，在個案中適用法律職能由獨立及公正的機關來做，這個機關不能從屬於政府，應是全民的。

這種集權制作為以民主為基礎的憲法的政權制度是不適當的。而由司法官管理及紀律機關介入最高法院和行政法院院長、副院長及法官的任命程序則是一種減輕共和國總統權力的有效嘗試。

然而，我們認為，這樣並不足夠。除上述要求外，任命最好應該還要得到共和國議會三分之二多數（而不是現在的簡單多數）議員的追認。

共和國議會簡單多數議員對法院院長的追認，事實上，在國會只有兩個黨派的情況下，若其中一個已經有足夠多數，則可能會損害審判職能的透明度並使得其過於政治化。對法院院長和副院長之任命需要國會特定多數議員之追認，可以加強對他們的信心、保障、獨立並可以降低其職位的政治性。至於總統任命最高法院法官方面，這個問題就更微妙了⁵³。

儘管存在司法法院及行政法院司法官高等委員會的提議以及公開考核與專業評估——這些要素似乎並不是具有決定性，共和國總統對最高法院法官的任命對於司法機器的獨立及可接受性並無益處。除某些特別情況外，被任命之人對任命他們的人以及其他主權機關據位人（或他們的家屬、朋友及熟人）多少都會有些敬畏，這會影響法官的獨立性與公正性⁵⁴，並會損害市民的自由和基本權利以及其他機構的權利和利益。

根據Augusto Paulino的觀點⁵⁵，法官獨立是指法官判案時不應該受到任何外界影響，無論是指令、口信、指引、電話、干擾或請求。因此，在履行其職權時，法官應該是獨立及守法的。

因此，法官應該由司法及行政法院司法官高等委員會任命，根據該委員會預先確定之標準，透過公開考核和專業評估，考慮法律知識、道德水準、法庭或教學工作經驗，來進行挑選。

根據憲法之規定⁵⁶，共和國總統有權任命、免除及解除共和國檢察總長和次長的職務。這與前面提到的“任命”法院院長、副院長及法官的情況有些不同，此時可以任命、免除及解除這些重要的司法機關據位人

⁵³ 根據憲法第226條第2款之規定，最高法院法官是在經過了面向所有司法官及其他市民中具完全民事及政治權利之法學士開放之公開考核和專業評估後，由共和國總統根據司法官高等委員會之提議任命最高法院法官。在行政法院法官方面也有類似規定。

⁵⁴ 現行憲法第217條第1款和第2款之規定在舊憲法第164條第1款和第2款已有規範。

⁵⁵ *A Imparcialidade do Juiz no actual contexto Político e Sócio – Económico de Moçambique*, in Revista “Palestras e Debates”, Volume 1, Núcleo dos Estudantes de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, Imprensa Universitária, 2004, pág. 13.

⁵⁶ 參見現行憲法第159條h)項，並比較舊憲法第120條h)項。

之職務，他們處於從屬及弱勢的地位。這可能會影響到這個在憲法上有權保障合法行為及促進法律之履行的共和國檢察總長的正常運作，延緩民主法治社會在我國的實現。

共和國檢察總長根據憲法第153條第3款⁵⁷，進行對共和國總統的刑事訴訟，存在很大的困難。因為很大程度上需要後者來決定其職位之去留。因此，我們對這條憲法規定的作用持保留態度。

我們可以看到，此時至少存在兩個潛在的危險：首先是，共和國檢察總長，由於外界的影響或“自己的意思”，可以保持沉默或故意拖慢或以其他方式來延緩或阻礙針對總統的刑事訴訟⁵⁸。根據憲法第153條，該訴訟可能導致總統停職或判罪；其次是，共和國總統面對共和國議會之要求時，可以影響檢察總長，這個由他任命並保留職務之實體，控制訴訟之進行。這些情況都可能不會對有民主傳統的國家構成威脅。但確實會威脅到莫三比克——這個機制脆弱，存在幕後交易與貪污，民主之路仍然漫長的國家。

在這方面，我們有兩個可能的出路。一是保留憲法第159條h)項之規定，但在153條增加1款，以確保一旦根據該條，共和國檢察總長被要求進行對共和國總統刑事訴訟時，其權限可以得到充分的保障。因為現在儘管檢察總長需按合法性原則辦事，但其仍然沒有足夠的條件來進行相關訴訟。二是規定共和國總統對共和國檢察總長和次長的任命需要得到議會三分之二多數議員的預先批准。同樣，總統對檢察總長、次長的解職也應得到議會三分之二多數議員的預先許可⁵⁹。

我們相信兩個主權機關介入——共和國總統和共和國議會，共和國檢察總長的任命和解職可使得檢察院這個捍衛法律秩序、民主制度以及社會及個人不可處分之利益的機構更加的莊嚴、獨立、自主及可信。

1.4 共和國總統的權力過量

憲法賦予共和國總統的權限，顯示這個機關在莫三比克具有強勢的

⁵⁷ 該條規定，共和國議會在至少三分之一議員提議及三分之二多數議員核准後，可要求檢察總長進行對總統的刑事訴訟。

⁵⁸ 憲法第153條第3款規定共和國議會在至少三分之一議員提議及三分之二多數議員核准後，可要求檢察總長進行對總統的刑事訴訟。

⁵⁹ 第二種方式源於採用議會制的巴西的現行做法（1988年巴西聯邦共和國憲法第128條，附加的第1款和第2款）。

權力。換句話說，莫三比克的政權制度被集中於這個獨任機關——共和國總統——共和國最高機關。

憲法用四種名義賦予了共和國總統大量的權限。總統的權力因為一些其他的因素而更突出。其中一項因素便是與政黨之領導有關。Canas觀察到，總統除了擁有上述四種名義下的憲法性權力外，還可以增加一個非憲法性權力：共和國總統是多數黨的首領。雖然如今一黨專制已被取消，或者說至少在憲法層面上的確如此，但這仍然可能會引致權力的積極或消極衝突的可能⁶⁰。

其他的因素是指Ferreira Filho所說的在那些採用總統制國家幾乎都有的因素。總統的主導地位，是因為他是由人民直選產生，傾向於一種個人化的權力，有時表現為一種人格崇拜。優勢地位和個人主義似乎就是莫三比克憲法中規定的總統制的核心概念⁶¹。

簡單分析一下新憲法文本及舊憲法規定的共和國總統之權限，我們可以得出一個結論，即共和國總統這個機關擁有過量的權力。似乎幾乎所有的與共和國總統相關的範疇都具有廣泛的權力，並積極或消極地忽略了立法權、行政權與司法權。很明顯共和國總統給人的印象是，憲法規定的莫三比克政權制度是“依憲法組成的個人政府”⁶²。

國家過於依賴總統，這個事實在很大程度上損害了這個獨任機關的形象⁶³，同時亦會損害那些在民主國家相當重要的機構——諸如法院及共和國議會等——的尊嚴，以及人民對該等機構的信賴。

看到總統權力過多所帶來的種種不便，我們不禁要問：如今，或以後，在莫三比克共和國總統集權合理麼？我們的觀點是，不合理。我們的這個判斷是有原因的。自從1975年首部憲法之後，特別是1990年憲法之

⁶⁰ Canas, Vitalino, *O Sistema de Governo Moçambicano na Constituição de 1990*, in Revista Luso-Africana de Direito, Volume 1, 1997, LEX, Lisboa, págs. 169.

⁶¹ 這方面，參見前揭著作“*Curso de Direito Constitucional*”，第126頁。

⁶² 這是Campos Sales在研究了巴西總統制的概念後得出的結論，共和國總統的權力實在是過量了。這位巴西學者更進一步的指出，很多巴西共和國總統常常認為“政府不僅僅是政府首腦”（Torres, João Camilo de Oliveira, *O Presidencialismo no Brasil*, Cruzeiro, Rio de Janeiro, 1962, págs. 222-223, citado por Ferreira Filho, op. cit., supra, pág. 126）。

⁶³ 事實上，面對苛刻的群眾，由於政治、公民及民主素養等問題，當總統未能解決所有的問題或滿足人們所有的期待（這是很有可能的）時，總統的形象就會受到損害，失落、聲望下降以及不受信任，隨之帶來的反作用是，認為總統事實上是不稱職的。

後，國家的各個方面都發生了巨大的變化，特別是政治領域，我們似乎已經沒有理由繼續保持將所有權力都集中在一個機關手中這種政權制度了。

莫三比克現在的發展方向，特別政治、經濟及其它領域，已經不完全符合憲法所規定的制度類別了。民主法治國家要求存在三種權力——行政、立法和司法——獨立的、有保障的以及合作的承擔三種國家職能（行政、立法與司法）。行政與立法的相互獨立在行政首長有權解散國會時是得不到嚴格保障的。

誠然，如今認為採用總統制作為政權制度比較適合莫三比克的原因有很多，三十年歷經的兩次戰爭，缺乏民主傳統的國家⁶⁴，缺乏經驗的民主機制以及傳統上的首長集權等。如果這裏理據成立的話，我們同樣也應該對共和國總統手中的過量權力進行限制，正如憲法規定的共和國總統的刑事及政治責任。

在這方面，與舊憲法不同⁶⁵，新憲法規定了共和國總統的刑事責任⁶⁶，不包括民事及政治責任。但後者對於我們來說確是非常重要的，如今人民面對共和國總統所做出的不受歡迎的政治行為時⁶⁷，無權反對，因為憲法沒有適當規定。此時應該就政治責任在憲法中引入彈劾制度⁶⁸，即一種因政治理由的犯罪。

完整的政治責任制度，應該規定總統作出違背憲法的政治行為時，應有可能被國會罷免⁶⁹。莫三比克共和國憲法應該規定彈劾制度，以

⁶⁴ 總統制比議會制所要面臨的羈束要少。事實上，需要得到多數贊同的總統選舉，會導致政治勢力的分化。總統不能因政治理由而被罷免，政府不依賴其穩定性。總統的國家領袖地位令其可以使用人民的壓力來對抗惡意的國會，後者很難作出反抗。當然，也有因為總統和國會對立而導致政府癱瘓的例子，但這是很少見的及暫時的（參見 Ferreira Filho，前述著作，第125頁及第126頁）。

⁶⁵ 共和國總統就其履行職務所實施之行為享有民事及刑事程序豁免權（舊憲法第132條第1款）。共和國總統就其履行職務外所實施之行為在任職期間無需向法庭負責（舊憲法第132條第2款）。

⁶⁶ 共和國總統就其履行職務所實施之犯罪行為不享有刑事程序豁免權，而無需考慮其是否處於任職期間，或者說，總統對其犯罪行為即時負責（憲法第153條）。

⁶⁷ 不正確的政治行為的例子有：施加影響、隨意的任命、免職及解職等。

⁶⁸ 立法機關（國會）來懲處行政當局的行為，罷免其職位並科處其政治性質的刑罰。彈劾，一種國會控制政府的職能，其出現的理論依據是，統治者不是權力的主人，而只是人民或社會的受託人或代表（參見 Ferreira Filho，前述著作，第141頁）。

⁶⁹ 同時也應該規定這些行為的撤銷程序。

便對抗共和國總統做出不正確的政治行為。而基於其複合性質，這個憲法性程序應該由一個專門的法律來規範。

Ferreira Filho對彈劾制度的評論指出⁷⁰，這個法律機制已經是老古董了，除了美國外，很少國家使用，似乎可以扔進垃圾桶了。但這位教授又補充道，要想使用（這個機制）的話，需要慢慢及複雜的補足。此外，國家領袖的地位以及如今總統所擁有的巨大權力的集合，使得彈劾實際上變得不可能。但比較來說，改變國家其實並不難，看看巴西1992年對Fernando Collor總統提起並進行的彈劾程序⁷¹，我們就會覺得這位學者的觀察需要更正了。

因此，儘管學說認為彈劾是一個很少用的工具，但我們仍然認為憲法應該謹慎的規範這個制度，儘管現在沒有需要提起這個訴訟，但這並不妨礙我們來填補這個法律空白，以備不時之需。這個制度對於世界，特別是非洲來說是有意義的，因為相當多數的國家沒有憲法依據來以刑事或政治責任為理由罷免總統。

這些可以作為憲法依據來平衡共和國總統的權力。我們相信規定相關責任，有利於權力的正常行使，以及在面對嚴重違憲行為時可以採取適當措施。同時，也不會影響我們對總統制這個受人類——文化理由支持的政權制度的堅持。在非洲，特別是在莫三比克，元首不應該只是有所有的權力，同樣他應該很好的實際運用該等權力，比喻來說，他應該是公雞。

事實上，我們討論的措施，不僅在羅馬-日爾曼法系中有規範，在盎格魯-撒克遜法系中同樣也有規範，同時也是莫三比克某些地區的傳統⁷²，這些地區中首長濫用或不正確的使用權力會受到懲罰，由當地人民確認的相關團體來實施，懲罰可以是罷免。

⁷⁰ 上述著作，第145頁。

⁷¹ 這個程序開始於1992年5月26日，組成了一個國會調查委員會來處理Pedro Collor對其兄長Fernando Collor（即共和國總統）以及企業家Paulo César Farias（即選舉中的司庫）的指控。指控共有九項罪名，分別是貪污、偽造、欺騙及組織暴徒等。在1992年9月29日，聯邦委員會核准隔離總統Fernando Collor。1992年10月2日，副總統Itamar Franco臨時擔任共和國總統。在1992年12月29日，總統Fernando Collor放棄任期，副總統Itamar Franco擔任總統。最終，委員會在1992年12月30日裁定前總統Fernando Collor被剝奪行使公共職務八年（參見<http://www1.folha.uol.com.br/fr/folha/almanaque/brasil90.htm>）。

⁷² 例如，在Maneia，位於Manganja da Costa的Mocubela行政區。

涉及到共和國總統的這方面問題，是一個明顯的漏洞。國務委員會，根據憲法第164條的規定，它是共和國總統的諮詢政治機關，某種程度上，也是預防及幫助總統的措施。國務委員會向總統提供各方面意見，特別是關於國會的解散與宣戰，戒嚴或緊急狀態之宣佈。

這方面，國務委員會增加了總統權力正確行使的保障，有利於主權機關的良好及實際運作，並對民主法治國家建設有益。儘管這個機構是適當的並重要的，或至少在理論上是如此，但我們仍然對這個機關的組成有所保留。事實上，國務委員會的組成人員超過1818個。在考慮了其人員數量及組成後，這個機構可以很好的運作麼？

2. 共和國議會及政府

2.1 立法權限

因為時間的關係，我們將直接討論一些重點部分。根據定義，共和國議會是莫三比克所有人民的代表大會⁷³，是莫三比克共和國最高立法機關⁷⁴。

共和國議會對與“國家內政及外交基本問題”相關的事宜以及憲法第179條b)、c)、d)、q)、r)項所明確規定之事宜有保留立法權限⁷⁵。

儘管國會的保留立法權限比舊憲法中要更廣⁷⁶，但保留權限，甚至那些絕對權限都可以由國會許可政府來立法⁷⁷。

根據Bacelar Gouveia教授的教導⁷⁸，立法許可職能的重要性在於，透過這個機制，國會可以保持在重要領域的立法的政治領導地位。從憲法

⁷³ 參見憲法第168條第1款。

⁷⁴ 參見憲法第169條第1款。

⁷⁵ 確定共和國議會的立法權限並不容易，所以我們在這裏仍然有必要引用Vitalino Canas在1997年所作的觀察。似乎國會並不是唯一的國家立法機關，得出這個結論是考慮到憲法第169條第1款之規定，該款規定國會是最高立法機關，而不是說國會是共和國立法機關，同時也考慮到，憲法承認部長會議有權做出法令或命令形式的立法性行為——憲法第204條第1款d)項及f)項；第210條第1款（參見Canas, Vitalino, 前引著作，第173頁）。

⁷⁶ 國會可以許可政府，在確定一般性條件後，超過一個財政年度時，反對或支持借貸，進行其他的債券行為，並設立由國家授權的票據擔保的上限（第179條第2款p)項）。

⁷⁷ 憲法第179條第2款o)項，第180條及第181條。

⁷⁸ 前引著作，第39頁。

學角度來看，無論是考慮到立法事務的高技術性，還是起草方面的快捷性，通常這方面事宜都會落在政府的立法權限範圍中。

然而，如果法律的複雜性以及其草擬的快捷性可以作為立法許可的理由，那麼這個機制的實際可適用性以及實用性似乎得不到保障，因為它與現行憲法中所包含的政治權力組織是有差異的。

我們有疑問的是，立法許可是確定性的麼？要知道立法許可是要求在一個特定的時期做出的，只能使用一次，立法會任期結束或解散後就會失效⁷⁹。但立法會同時又有權透過監察的方式追認法令⁸⁰，只要有15位議員提出申請的話，相關法令的效力會中止直至相關審查結束，如果最後都沒有反對的話，就會結束中止。拒絕追認意味著廢止相關法令，對於我們來說，也就是立法許可的失效，因為它只能用一次⁸¹。

此外，令人擔憂的是，立法許可使立法職能轉由政府承擔，而不再是議會來承擔。如今立法許可機制的存在使得我們對議員的角色有所懷疑，立法權限被劃給政府了麼？考慮到各種原因，這有沒有掏空共和國的最高立法機關的權限——從根本上看或考慮到其性質屬於立法會的立法事宜——呢？

儘管憲法規定立法許可法需要確定許可的對象、意義、範圍和期間⁸²，但要繼續保持現在的主權機關架構的話，則需要將議會縮減為一個幾乎單純的追認機關，追認政府在擁有立法許可時做出的規範性行為。

事實上，雖然議會對法令的事後追認，除保障對給與政府的立法許可之使用的控制外，不再有其他的目的，但我們似乎有理由認為它可以作為對相關措施的補救，保障或確保更大的政治責任，由國會來節制那些與公共利益不相符之利益。

最後，憲法還規定了政府對經濟活動、社會領域⁸³、地區行政機關的組織及運作、地區自治機關的依法保障⁸⁴以及其本身之組織、組成及運作方面的事宜也有保留立法權限⁸⁵。

⁷⁹ 參見憲法第180條。

⁸⁰ 參見憲法第179條第2款s)項。

⁸¹ 參見憲法第181條。

⁸² 參見憲法第180條第1款。

⁸³ 參見憲法第204條第1款f)項。

⁸⁴ 參見憲法第204條第2款c)項。

⁸⁵ 參見憲法第179條第2款i)項。

2.2 政治權限

根據莫三比克憲法的規定，共和國議會，除了有權選舉申訴專員外⁸⁶，在政府的授職及維持方面也有一些權限⁸⁷。

議會有權對政府的提案以及大型計劃和預算進行議決⁸⁸。無論是舊憲法還是現行憲法，拒絕核准政府的提案會導致議會被共和國總統解散⁸⁹。

現行憲法⁹⁰與舊憲法⁹¹都規定，共和國總統可以在議會經過辯論後仍然拒絕政府提案時，將議會解散。

新憲法文本保留了引致解散之事宜方面的規定，讓議員在極端困難的情況下去自由評估政府提案及國家預算。可能或真正的解散實際上撤去了政府對國會的政治責任，只有那些極其特殊的情況除外，像是政府提案第二次被議會拒絕時，總統必須解散政府⁹²。然而，我們認為這種情況很難出現，因為在一個國會中的政治力量不平衡，一黨獨大的局勢中，通常是會選擇第一種措施的（解散國會）。

因此，正如Canas⁹³所觀察到的那樣，部長會議面對共和國總統及議會的政治責任的大小明顯是不平衡的，共和國議會沒有什麼“武器”來迫使部長會議對其承擔政治責任⁹⁴。

我們認為共和國議會應該擁有一種政治法律工具，可以推定對政府成員的免職。例如，譴責議案。這種機制或其他相似性質的機制，很大程度上，可以減輕國會在面對其他主權機關（主要是總統及政府）時的脆弱性。

⁸⁶ 參見憲法第179條第2款i)項。

⁸⁷ 參見憲法第207條並比較舊憲法第151條。

⁸⁸ 參見憲法第179條第2款j)項及l)項，並比較舊憲法第136條第1款。

⁸⁹ 參見舊憲法第136條第3款以及現行憲法第159條e)項。

⁹⁰ 參見憲法第188條。

⁹¹ 參見舊憲法第136條第3款。

⁹² 參見舊憲法第120條f)項與現行憲法第159條f)項。

⁹³ 前引著作，第174頁。

⁹⁴ 議會沒有武器或武器不足以迫使部長會議向其負責，這同樣也體現在國會想要透過本身行為為政府成員免職的情況中。憲法第179條第2款k)項，相應於舊憲法第136條第2款g)項，的確規定了一種控制及監察行政行為的方式，但共和國議會的決議卻不能導致政府下台，這表示該等行為實際上是無效的或效果有限。政府下台只能且僅需要總統決定。但這種情況也只能在棋局中去想象了（參見Canas, Vitalino, 前述著作，第175頁）。

另一方面，解散政府也可能會帶來其他性質的問題。部長會議成員的任命可以完全獨立於國會的黨派構成，舊憲法⁹⁵與現行憲法⁹⁶都沒有要求總統在任命總理及其他部長會議成員時需要考慮國會的選舉結果。

如果國會選舉早於總統選舉，那麼政府的替換並非必要，只要審議政府提案即可，即使國會政黨政治組成與前者很不同亦然。或者說，如果總統決定保留國會選舉前已經存在的那屆政府，那麼新選出來的議會，在新的立法會期開始時，必須審議政府提案⁹⁷。

相反，根據憲法，立法會期開始後任命的政府無需國會審議相關提案。儘管政府授職時議會之決定通知，是一項很重要的實現政府對議會的政治責任的工具，但此時似乎不太有用。

只是增強議會面對其他主權機關時的憲法權限及地位，似乎並不足以克服其結構上的脆弱性，因為總統可以解除議會而政府則可以逃脫其控制。

3. 總統制

莫三比克憲法以混合的方式提出了三種制度，可以總結為：

- (i) 權力的準集中化，共和國總統由於其被賦予的本身擁有的及擴大的權力，而取得了整個制度中的戰略及中心地位。
- (ii) 權力的合作，因為權力是分離的，但又是獨立的，所以需要合作。
- (iii) 權力的分離，分權意味著權力之間的分離與依存。

這個分析使得我們可以肯定，莫三比克政治制度並不完全屬於政治學及憲法學上的古老分類：總統制、議會制與半總統制。我們很難界定憲法條文所塑造的政權制度。

然而，這些散亂的表述並不會妨礙我們肯定莫三比克憲法是忠於共和制傳統的，其傾向於總統制，舊憲法中也有提到。除了一些形式及內容上的變動外，現行憲法第146條至211條的條文基本上對應於舊憲法

⁹⁵ 參見舊憲法第121條。

⁹⁶ 參見憲法第160條。

⁹⁷ 參見舊憲法第136條第1款，現行憲法第198條第1款。

第117條至160條之規定。

我們的疑問是，為什麼要保持總統制？從一開始，轉為半總統制的關鍵就在於國會代表的政治勢力同意。如果這就是理由，那麼我們認為莫三比克失去了一次絕佳的機會去闡明其政權制度，因為即使在這一次修正後，莫三比克人民對於很多方面仍然疑問重重。

4. 半總統制

如果有合理理由證明必須有一位強勢元首的話，那麼同樣也有合理理由規定其權力應該是適當的，而不應該賦予其全部權力。元首需要維持國家秩序，但在必要時也要聽取忠告。我們接下來討論一下半總統制度。

民主的鞏固，相關機制運作的改善以及國家的文化與總統制並不相符。根據Afonso da Silva的觀點，它不是適合於克服危難情況的機制。Fiuza解釋其原因如下：“行政權集中於總統會將危機引向他個人，很多時候，這是不可避免的。總統的強制更替或因為自身的原因（變為獨裁者）會給他帶來巨大的傷害和衝擊”。在總統制國家裏，政治危機常常會引致非憲法性解決方法，而不是既定的規則。此外，國家權力集中的巨大風險是，使得社會走錯道路。

在莫三比克，共和國總統已經被多次要求去解決那些不屬於其責任範圍的各種性質及程度的問題。還好，按我們的理解，這些問題最終都被克服了，沒有帶來危機。然而，考慮到很難預先規定將來的需要，我們不能保證現在這種穩定是否會是長期的。因此，更謹慎的做法是，應該制定新的憲法規範來解決政權制度的問題，這是憲法的關鍵之所在，可以確保民主法治國家下的主權機關之間的權力的相互制衡。

事實上，在歷經了近30年的總統制以後⁹⁸，這個制度開始受到質疑，莫三比克可否實行半總統制呢？這個制度的特徵是二元行政，即將行政職能分為兩個範疇：總統作為國家元首，由國會挑選的總理作為政府的首長。半總統制可以確保共和國總統、共和國議會和政府之間權力的平衡，以及行政權對國家元首及國會的雙重政治責任。

⁹⁸ 或者說，莫三比克經歷的是行政主導制：共和國總統總擔任國家元首和政府首長的職能。

總結

我們最後的思考和法哲學家Miguel Reale⁹⁹一樣（儘管他是贊同議會制的）：“議會制或總統制（或半總統制）自己並不能解決國家問題。他們只是單純的政治行為的棋子或工具。國家的根本問題應該按根本問題的方式來處理。我們不應該給與總統制或議會制（或半總統制）決定性的重要性。對於我們來說，他們只是單純的組成政府的技術手段，除此之外還有很多的基本問題以及重要的問題，它們也需要我們長期的關注及擔憂”。

與Fiuza一樣，我們也同意，政權制度靠其本身，並不能解決國家的問題。但一個好的選擇也是有幫助的。因此，我們一直以來（現在也一樣）都提議莫三比克採納半總統制。

⁹⁹ 參見Fiuza前引著作，第225頁及第226頁。

