

# 澳門特別行政區及籌委會的工作： 從現行體制 到澳門特別行政區體制的建立

Leonel Alves

律師、澳門立法會議員及澳門特別行政區籌備委員會成員

## 簡介

關於這個題目——澳門特別行政區及籌委會的工作：從現行體制到澳門特別行政區體制的建立，我們認為首要的是指出《澳門組織章程》與《澳門特別行政區基本法》之中的有關澳門政治體制部分的不同之處，然後我們才可以對中華人民共和國全國人民代表大會所任命的籌委會在組成第一屆澳門特別行政區政府所發生的作用發表一些意見，最終將嘗試探討形成澳門公共行政的原則的發展。

### 1. 《澳門組織章程》(EOM)

首先讓我們來回顧一下《澳門組織章程》中與本文相關的某些一般性規定。

根據《澳門組織章程》，行政職能由總督行使，並由各政務司輔助。

這樣，一個具有合議機關意義的“政府”並不存在。

現行的制度是澳門總督以訓令或者地方行政本身的組織及運作法規向其協作者，即政務司們下放權力。

總督在沒有其他政治機關競爭之下有權實行本地區的一般政治活動，領導整個公共行政隊伍以及為法律的實施制定規章。

另一方面，因為法律沒有規定，所以從憲制上說不可能在政務司之

間建立等級關係，因為他們都擁有相同的政治地位、權利以及特權。與《澳門特別行政區基本法》不同，《澳門組織章程》並沒有規定政務司的優先次序，而只是規定總督不在澳門或因故不能視事（由共和國總統指定人選擔任有關職務）以及職位出現空缺時的情況（那時將由在位時間最長的政務司行護理總督的職務直至共和國總統指定由誰人負責那些職務為止）。

總督的職級相當於葡萄牙共和國政府的部長級別而政務司的政治地位相當於國務秘書。

總括來說，行政權是完全由澳門總督行使的，而他可以將職務下放，根據個人意向將職務分配予政務司或進行再分配而不受任何預設或之後訂立的政治或法律限制。

## 2. 《澳門特別行政區基本法》(LB)

根據《澳門特別行政區基本法》的規定，將來有沒有相等於現時的政務司的職位呢？而這些職位將會是政治職位抑或是納入公務員隊伍之中的純行政職位？而行政職能又是否繼續專屬於“行政長官”這個單一的機關？又或者，相反來說，將來是否會有一個由法律或其他形式預先訂定職責的合議機關——澳門特別行政區政府？

我們認為尋找上述問題的答案是重要的，是引領澳門進入新紀元的基石：將來澳門特別行政區的行政及立法制度將遵從《基本法》的規定（絕對服從於《基本法》的原則）<sup>1</sup>，而根據該原則，澳門地區將維持獨立於中華人民共和國的行政及司法組織（自治原則或第二種制度不變原則）。

根據“高度自治”原則的描述以及由於“本身的行政權、立法權及司法權”的存在，在有關特別行政區地位的問題上，中華人民共和國的現行制度不能凌駕於澳門的獨立制度。

按照由葡國及中國所簽訂的《聯合聲明(DC)》，在設立特別行政區之前在澳門實行的社會及經濟制度和距離生活方式將維持不變；另一方面，現行法律亦將維持不變<sup>2</sup>。

有關“現行法律”這個概念，我們認為應採取一種廣義的理解，即

<sup>1</sup> 參看《基本法》第11條。

<sup>2</sup> 《聯合聲明》第4點。

不單包括純形式上的概念——成文法——而且還應包括法律制度的精神、其內在邏輯、自身的學理概念以及所有其他賦予原先在主權交接之前的法律制度生命與意義的東西。

所謂第二種制度（即澳門的制度）的生活方式主要是指政治權力從屬於法律。從這個意義上說，籌組第一屆特別行政區政府以及（如有需要的話）改變現行公共行政架構的工作——增加或減少組織單位或公共機關——應遵從法律。換句話，籌委會或全國人大，直接地或透過其常委會，不按《基本法》規定的法定方式及程序修改現行的行政架構，從憲制上看似乎是是不可能的。

澳門的憲制文件雖然在關於行政組織模式方面沒有作規定，但規定了現行公共行政下典型的組織實體（局、廳、處）。然而，卻加入了“司”這個創新的職位。

從《基本法》第62條的行文來看，可以斷論特別行政區將來會採納澳門現行的葡國公共行政組織模式<sup>3</sup>。

我們相信在本章談論一下香港特別行政區所採取的解決方法是十分重要的。該《基本法》第60條在保持了由英國人帶來的運作模式的情況下，規定在香港特別行政區政府設政務司、財政司、律政司及幾個局、處及署。該《基本法》同時又規定了各政務司司長的優先次序，第一位是政務司司長，第二位是財政司司長，而第三位是律政司司長。

受英國模式啓發，《香港基本法》所採取的是持續性的解決方法。然而，從澳門的情況看來，一般相信在公共行政架構中加入司這個職位是意圖引入一種沒有本地傳統的組織方式。因此，在討論有關籌組第一屆特別行政區政府的工作時引起了一些疑問。

《澳門基本法》所列舉的組織實體是一種窮竭形式的羅列嗎？除了司、局、廳及處之外，還可以有其他行政架構嗎？例如，其他公共機構及其他人格化的機構嗎？

另一方面，《基本法》中提到的特別行政區政府究竟又是甚麼？會否是一個以合議方式為基礎的行政機關？

行政長官是一個獨立機關，既領導澳門特別行政區政府這個合議機關（《基本法》第50條第1款），也作為一個獨立機關而決定政府政策，

<sup>3</sup> 《基本法》第62條：“澳門特別行政區政府的首長是澳門特別行政區長官，澳門特別行政區政府設司、局、廳、處”。

發佈行政命令。

行政長官這個獨立機關可以處理中央授權的對外事務（第50條13款）。然而，同一時間，澳門政府這個合議機關亦有權“處理對外事務”，而且亦是由中央人民政府授權（《基本法》第64條3款）。

種種跡象都顯示作為澳門特別行政區的首長（第45條）的行政長官當政府這個合議機關向立法會提交“財政預算及決算”時，對有關澳門特別行政區的收入或支出（第50條14款）得以個人名義批准及提出向立法會動議（而不是法律提案）。而政府，不是行政長官，則專責行使提交法案及議案的職權，並在職權範圍內草議行政法規（第64條4，5款）。

然而，行政長官是唯一對中央人民政府負責的政治機關（第45條），而這個政治機關並不對澳門特別行政區立法會負責。

相反地，政府則需向立法會負責，而所負的（政治）責任可以分為3個方面：

- a) 執行立法機關所通過的法律；
- b) 定期向立法會作施政報告；
- c) 答覆立法會議員的質詢。

然而，行政長官可以成為立法會彈劾動議的對象，動議一旦通過，將報請中央人民政府決定。

這樣，很明顯，與《澳門組織章程》不同，在澳門特別行政區的政治架構下，我們將有兩個行政機關：行政長官與澳門特別行政區政府。

很奇怪，《基本法》第50條15款用了“政府官員”這個表述<sup>4</sup>。然而，《基本法》並沒有訂明澳門特別行政區政府的組成及運作形式。

在劃分這些機關（行政長官與政府）的權限時，《基本法》所採用的是一種在澳門地區以前沒有採用過的新的解決方法。

行政長官有權“決定政府政策”，而同一時間，澳門特別行政區政府又“制定並執行政策”。似乎得出的結論是每一政府成員各自提交其政策，而最終的界限則由行政長官所制定的總政策所定。

在這個情況下，難免有人會問，行政長官的角色究竟是甚麼？在行政長官本人亦是成員的行政機關中，他的領導地位或優勢又去哪一個程度？

<sup>4</sup> 第50條15款：“根據國家和澳門特別行政區的安全或重大公共利益的需要，決定政府官員或其他負責政府公務的人員是否向立法會或其所屬的委員會作證和提供證據”。

首先，預算案以及其執行情況報告都由政府提交（第71條2款）。

有關稅收制度的要素由政府向立法會提案。

政府所承擔的債務亦由政府而不是行政長官批准（參看《基本法》第71條3款）。

然而，當法案及立法會議案涉及政府政策時，則須預先得到行政長官（而不是澳門特別行政區政府）的批准。

立法會議員不可以直接質詢行政長官本人，而只可以質詢以行政長官為首的政府（第76條）。

《基本法》多處條文都向澳門特別行政區政府而不是行政長官授予職權，所涉及之範圍十分廣泛：

- 管理及支配外匯儲備；
- 保障資金的自由流動；
- 制定與工業、環境、教育、藥物與健康推廣、科學技術、文化體育及社會福利等有關的政策。

有關對外事務方面，中央政府可以批准澳門特別行政區政府代表參加由中央人民政府進行的同澳門特別行政區直接有關的外交談判以及參與國際組織及國際會議。

最後，在得到中央政府授權的情況下，簽發護照亦是澳門特別行政區政府的權限。

“政府”這個詞是一個具有多重意義的詞：

- 1) 是國家（各機關的總稱）的組織架構，具有政治領導權；
- 2) 是行使“立法權”及“司法權”以外的職能的所有機關的總稱；
- 3) 是公共行政之中具有執行一般及總體政策權限的機關。

澳門特別行政區政府是由行政長官及其他行政機關的領導（包括所有的司及主要公共行政職務的據位人）所組成的，這個機關被賦予“制定及執行政策”的權限。根據這個分類，司長將執行政治職務，因為他們參與管治。那些職位從根本上就是政治性質的，而不是純行政性質的，除非有人可以理解沒有政治地位的政府成員的存在。因此，各司長的職務將相當於公務員，但卻是有權參與管治活動的公務員。

但《基本法》向唯一對中央人民政府負責的政治實體——行政長官——賦予領導澳門特別行政區政府以及獨自制定政策的權限。

政府這個合議機關是否會在具有優勢的行政長官集中領導下運作，而行政長官的職務又是否與“首相”或行政性質的總統相似？又或者，反過來問，在合議機關會議之中是否會有自身的決議呢？而行政長官又是否受制於政府成員（只是公務員而不是政治人員）的大多數決議？假如是這樣的話，決定權何在？是否意味著行政長官的管治自由被其他同樣由中央政府所任命的政府成員所限制及控制？

我們相信政府本身與其成員不是同一個體。政府並不是以一種由主要官員組成的“內閣”形式運作，亦並非那種以合議形式及團體形式制定主要政策的模式。

請注意澳門特別行政區將會有行政會的存在，這個機關的作用是輔助行政長官（而不是政府）作出決定。有關向立法會提交法律草案，制定行政法規，解散立法會及其他重要事宜時，必須徵詢其意見，但該意見沒有約束力<sup>5</sup>。

政府如何自行組織？他的組織架構如何而其成員又有甚麼權限？政府又如何運作？

我們認為這些問題並不適宜由中央政府透過任命行政長官或司長的訓令來解決。

我們相信所有這些問題的解決方法都應該從《基本法》所規定的行政長官作為首長出發：只有行政長官，才對中央政府負責，而不是司長或政府；只有行政長官才代表本地區並對特別行政區負責，而不是司長或政府；行政長官不對立法會負責，相反，政府要對立法會負責；只有行政長官才與中央人民政府有接觸，有權提名特別行政區主要官員，包括檢察長，也包括建議免除各官員的職務；只有行政長官才有權任免行政會會員、各級法院院長及檢察官；只有行政長官才可以委任立法會的部分議員。

在這些前提之下，我們相信特別行政區的政府是行政長官的輔助機構。我們所面對的是一個“總統制”的行政長官。

在這個範圍內，各司長將不會擁有獨立制定及執行其所屬的“司”的政策之權限。

<sup>5</sup> 根據《基本法》第58條第2段：“行政長官如不採納行政會多數委員的意見，應將具體理由記錄在案”。

### 3. 籌組第一屆政府的有關事宜

下面我們試圖對全國人民代表大會所任命的籌備委員會在籌組第一屆澳門特別行政區政府所能發揮的作用表達一些意見。

籌委會的權限去到甚麼程度？有否立法權？會否參加旨在通過法律的程序？又有沒有創設諸如海關或“司”等行政架構的權限？

1993年3月31日通過的《全國人民代表大會關於第一屆政府的產生辦法的決定》令籌委會有權作出為設立第一屆澳門特別行政區政府所需的行為。

另一方面，同一決定又確定由籌委會規定第一屆政府的產生辦法。

這樣，下列問題便產生了：

1) 籌委會“負責籌備”成立澳門特別行政區的“有關事宜”具有甚麼意義？例如，籌委會可否決定關於將來澳門特別行政區公共行政的組織架構？假如答案是肯定的話，則上述決定應以法律抑或簡單的決議形式作出？該會又可否作出有關廢止，創立或修改有關各“司”的現行組織法規的政治性決定？可否創設新的架構？又是否可以修改現行的有關公共行政的法例，令之於1999年12月20日後生效？

2) 第一屆政府的產生又有甚麼意思？籌委會除了籌備組成推選委員會以選出行政長官外，是否可以對有關政府宏觀架構又或者構成總體公共行政的各機關的個別事項作出決定？

在國家主權原則及順利過渡的原則之下，籌委會是否可以作出具有約束力的決定（例如，通過法律？又或者，籌委會可否向全國人大提交有關實際組成澳門特別行政區政府的法律表決？）

在有需要填補有關產生第一屆政府的法律空白（例如，在公共行政的問題上）時，究竟是由全國人大抑或澳門特別行政區本身的機關作立法或其他形式的介入？由非行政長官本人的實體作出有關限制孕育及構成第一屆澳門特別行政區管理的政治決定又是否正當？

3) 行政長官負責“產生第一屆地區政府的有關事宜”的實質意義又是甚麼？是否說由中央政府委任的行政長官可以在組織第一屆政府時，根據國家主權及順利過渡原則決定本來只能在1999年12月20日開始履行其職務時才能處理的地區行政架構事宜？

行政長官又是否可以廢止、制定或修改現行的有關各司及其他公

共行政實體的組織法規？假如答案是肯定的話，又是以行政命令（《基本法》第50條第4款）抑或透過須由澳門特別行政區立法會通過的法律（《基本法》第71條1款）進行？

我們認為對上述問題表態對於各自的法律及政治後果都是具有重要性的。

1993年3月31日的全國人大決定使我們覺得“籌備成立澳門特別行政區的有關事宜”是與下列事宜有關的：

- 籌備組成澳門特別行政區第一屆政府推選委員會的事宜；
- 確認澳門特別行政區第一屆立法會議員及填補議員的空缺；
- 籌組澳門特別行政區法院。

根據上述全國人大決議第5條，行政長官在獲得任命之後，將負責（我們認為他是唯一負責人）組成其政府（澳門特別行政區第一屆政府）。

根據上述情況，最少可以提出兩個解決方案：

- a) 以籌委會或全國人大為優先；即賦予這些機關完全或（政治上及立法上）不受限制的權力，令他們可以根據國家主權及順利過渡原則對所有直接或間接有關成立澳門特別行政區的問題 - 包括有關澳門特別行政區政府組織架構（處、廳、局及司的數目，其編制，職務及權限）——作出確定性及強制性的決定；
- b) 以將來澳門特別行政區機關 即按不同情況而表現為行政長官及/或立法會 的權力為優先。

換句話說，作為澳門特別行政區首長及唯一對中央政府負責的行政長官“負責籌組第一屆特別行政區政府”，他很自然有權起草澳門特別行政區政府及總體公共行政的組織法規。

上述的澳門特別行政區政府及行政部門（這裡理解為所有行使非立法及司法職能及工作的機關的總稱）的組織法規是否應取代（即使是部分取代）現時在澳門生效的公共行政架構的一般基礎組織法規<sup>6</sup>？又或者，行政長官是否應該向立法會提交有關行政機關及公共行政部門的組織及運作的法規？

<sup>6</sup> 參看1984年8月11日的85/84/M號法令，被1987年7月30日的8/87/M號法律所修改。

85/84/M號法令第2條<sup>7</sup>奉行本地區所有公共機關直接隸屬於總督的一般原則。

總督可以將全部或部分有關公共機關的行政權限授給直接隸屬於他本人的各政務司或司長——參看第3條1款。

權限的授予涉及對公共機關的職責、人事管理、財政及資產上的決定權——參看第3條3款。

總督可以批准把獲授予之權限轉授予各部門領導人員——參看第3條4款。

權限的授予與轉授分別由訓令和批示確認，在政府公報上刊登之日起生效——參看第3條5款。

權限之授予及轉授可在之後被修改。

通常的理解是司的職位是公職職稱的頂端。

假如按85/84/M的規定理解，各司的法律地位又是怎樣的呢？在公務員組織中又是否將之包括在內？假如包括的話，又透過甚麼途徑呢？

有必要澄清局是否繼續是直屬於行政長官的組織單位。

另一方面，規範各個司的法律除了應包括其職責及權限外，還應提及各自的人員編制<sup>8</sup>。

絕對有理由相信司這個組織單位不是現在的局的延續。（這是合理的，不然的話，那將會有幾個司？）將來各個司長的職位都是獨立的，無論與其相應的司是否存在都可以。

這樣，將建立一個與現有架構平行的制度，即包括總督及政務司的輔助部門及相關人員編制，正如1989年12月21日第88/89/M號法令提到的那樣，下列情況將可能出現：

- 沒有司的司長<sup>9</sup>；
- 具有與其相應的司的司長；
- 幾個司長共有一個司<sup>10</sup>。

<sup>7</sup> 第2條：本地區所有公共機關在直接隸屬於總督，遵守法律，服從法院決定和為人民謀取合法利益的情況下進行工作。

<sup>8</sup> 84年8月11日的85/84/M號法令第11條1款：人員編制在質量和數量上反映該機關的需要，而這些需要是根據其性質和要達到的目的及相應的工作負擔來確定的。

<sup>9</sup> 比較這些架構與現時的政務司辦公室作為“協助政務司執行職務的機構，並直屬政務司而運作”——89年12月21日的88/89/M號法令第9條——是有用的。

<sup>10</sup> 以比較的形式參看1989年11月13日的78/89/M號法令，該法令設立各辦公室之輔助部門，其第1條規定，為總督及各政務司的辦公室提供技術及行政輔助的部門是各辦公室的共同輔助機構，並在運作上直接隸屬於總督辦公室秘書長。

1989年12月21日的88/89/M號法令創設了總督及政務司的輔助部門及訂定了其人員編制。

總督擁有自己的辦公室（總督辦公室），該辦公室由總督秘書長、總督副秘書長、顧問、副官、技術顧問及私人秘書組成。

各個政務司辦公室組成各政府司行使其職能的輔助部門，其運作直接隸屬於政務司<sup>11</sup>。

辦公室的成員是由總督及政務司自由選擇聘用。當停止職務時，將留任直至有替代人選為止。

在這個意義上，《基本法》所規定的各個司可以作為各司長的輔助機構形式運作，其在公共部門中的重要性可以與各個局在同一水平。

無論採取哪個觀點都一定要以立法行為去設立、組織及規範各個司，亦無論那些司是屬於司長的輔助部門抑或本身作為具有法定職責及權限的公共行政實體。

當司長及司的行政權限源於行政長官的授予時，我們認為沒有必要再以立法方式規定其權限。這個解決方法是較為符合澳門現行的行政法的。如果採取其他的解決方式，例如引入本身便來自英國行政模式的香港模式，則難免會有引起公共部門不穩定的危險。

司長的數目由補充《基本法》的立法或政治行為來決定。在我們看來，根據從屬於憲法性法規的原則，這個方法似乎不大正當。

若以政治性決定來規定司長及司的數目，則只有由行政長官本人在中央人民政府的支持下所作之行為才有正當性。

但我們必需要在澳門特別行政區政府成立之前或之後確定司長的最高或最低數目嗎？

如有需要的話，這個需要亦不會來自法律的強制。《澳門基本法》沒有像《香港基本法》一樣，列出各個司及司長，也沒有規定他們之間的優先次序。我們認為以普通法律或政治決定來限定司長及司的數目是違反《基本法》的。

如圍繞特別行政區的司的問題不是立法空白，則有人會問究竟甚麼時候才是確定及規範這些問題的最好時機呢？究竟是任命行政長官之前還是之後呢？無論有沒有籌委會的介入，在行政長官及中央人民政府之間尋找共識不是更好嗎？

<sup>11</sup> 1989年12月21日之88/89/M號法令第9條。

最後，請容許我們表達一些意見，但這些意見只是用作解答我們自己的疑問——主要是關於澳門地區轉變為中華人民共和國特別行政區的法律及政治演變過程中的一些問題。

- 1) 籌組第一屆澳門特別行政區政府及作為該政府的輔助的行政機制須遵從法律，遵從《基本法》所定的原則及規則，包括制定將來規定政府架構的規範的法定程序。
- 2) 澳門特別行政區的公共行政組織架構應由將來的立法會立法規定。
- 3) 行政長官應以政府的名義提交上述組織架構的法律草案給有權限的機關——即澳門特別行政區立法會——投票表決。
- 4) 假如全國人大或其常委會對澳門特別行政區的公共行政組織架構有任何決定，該決定都只應該是政治性質的，純指示性的，而非立法性質的。
- 5) 籌委會對該問題的最終決定將大大地影響澳門特別行政區立法會議員的投票取向。
- 6) 澳門以授權形式運作的公共行政制度如在澳門特別行政區設立的最初幾年得以維持，則有利於順利過渡及維持公務員隊伍運作的穩定。
- 7) 按照授權制度，行政長官將全部或部分行政權限授予其司長而司長將之轉授予各局長。
- 8) 整個公職隊伍都直接隸屬於行政長官；雖然在實際上各局長及其他人員受司長的領導。
- 9) 各司長將沒有自己的權限，其權限都由行政長官授予，但不禁止由法律規定各司的職責。
- 10) 沒有必要在澳門特別行政區成立之前以立法形式規定各司長的權限。
- 11) 根據《基本法》，以立法或其他方式確定司長及司的最高及最低數目是不合法的。
- 12) 各司可以作為司長的輔助機關，無預設的職責與權限。
- 13) 中央人民政府可在1999年12月20日交接後任命司長，而關於各司的法律則可在日後由澳門特別行政區的有權限機關通過。

