

葡萄牙 —— 一個古老統一 國家的地區問題

Eduardo Cabrita
葡萄牙共和國司法國務秘書

中國擁有12億人口，數十個民族，土地遼闊，因此，如果在中國談論一個面積小於廣東省，只有一千萬人口，語言、種族、文化和宗教也十分單一的國家的地區問題，一定令人覺得不可思議。

但是，澳門和香港的實例證明，國家以下的領土組織模式有多種根據，其中，面積和人口不能起到決定性的作用。

葡萄牙是歐洲最古老的國家之一，它有著850年的悠久歷史，多年來一直擁有穩定的陸地，國家在保持民族特性和促進海外大發展方面都發揮了重要的作用。葡萄牙的統一沒有妨礙地區模式自西元8世紀以來作為行政組織形式而言正常運行，並且從未損害國家的特性。

因此，葡萄牙人在說自己是葡萄牙人的同時，也說自己是阿爾加維人、後山省人或裏巴特汝人。

早在1299年，唐·迪尼斯國王的遺囑中已談到，葡萄牙陸地國土劃分為六大區域。15世紀初，定名為地區。

區界和名稱隨歷史的綿延而不斷地更改，但是16世紀至18世紀之間存在的省份區域模式，一直以6大區域保持著葡萄牙大陸領土的結構。6大區域現時定名為省。

19世紀的君主立憲制度採用了一種把全國劃分為11個省（1832-33年）的領土結構模式。這種模式一直持序到本世紀的頭幾十年，其間曾經在省制模式和以17個區為基礎的區制模式間多次變更。

葡萄牙共和國憲法宣示，葡萄牙是一個尊重互補。自治和政府權力民主分散原則的統一而有組織的國家。

只有堅持一種明確的權力分散方針，才能在符合人民發展和訴求的地方自治模式和政府有效集中之間找到融合點。

葡萄牙共和國憲法自1976年頒佈以來一直把地方政府視為國家民主架構的支柱，並視其為國家基層的公法人。它擁有自己的以民主代表性原則為基礎的管理機構，以維護廣大市民的切身利益為目標。

同樣，自從頒佈有關地方政府類別的條文，即9月20日1/97號憲法第236條，一直有明文規定，陸地領土的地方政府分散為3個等級：堂區、市和行政區。如果，堂區和市是適應行政法典早已確定的地方自治的民主模式的產物，那麼，確定國家政策的跨城市協調模式（憲法稱之為地方自治政府）就符合制度化進程。符合1969年以第3個發展計劃確定的方針為基礎而設立的規劃區職責的進程。第3個發展計劃已經談到平衡陸地兩大城市——里斯本和波爾圖吸引力的必要性，即對整體有益的大型工程的統籌協調和不同經濟區之間的互補互惠。

地區界定問題面臨重重困難，“因為，行政界劃定不適應領土體制出現了諸多障礙，而領土體制又必須有助於促進經濟發展，消除地區的發展差距和國家沿海化的嚴峻趨勢”。這種趨勢在60年代已經顯現出，30年來未能改變，而過去並非如此。

但是，如果人們瀏覽最近的報刊，便可以在第3個發展計劃報告的第49頁看到以下有關文字：“儘管人們公認區界的劃分不適應經濟區的需要，但是承認這是基點。同時，根據可能達到的目標對劃定區界進行補充性的研究。這些研究主要集中在位於阿維羅縣北的市鎮，座落在杜羅河盆地中的市鎮，受到里斯本直接影響的萊莉婭的市鎮，包括具有阿連特茹特徵的卡斯特洛布藍科以南大片地區，賽圖巴爾區內的具有阿連特茹特色的市鎮以及位於阿爾加維和阿連特茹兩縣交界地區的市鎮”。

因此，近一個半世紀以來，我們一直置身於立憲政體的歷史舞台中，在一種明顯人為的行政區化模式（如行政法典確定，1974年後出於政治原因進一步加強的體制——它是選舉的基層機構和政府的基層代表）和一種與社會經濟密切關聯的更廣義的體制（省、區和規劃區）之間動搖不定。可以說，這種猶豫不決導致了政府，特別是地方政府的混亂。顯然，從未在國家權力的民主分散，不斷增強政府和公民之間的效能和關係方面作出任何努力，就更談不上在維護大眾的切身利益方面的努力。

馬瑟主義(marcelismo)在60年代末鞏固了新國家對區和省之間的高於市級的自治結構模式的原有猶疑立場。這樣，區變成了純粹的行政管理機構，最早劃定的省成了徒有虛名的地方政府。事實上，1959年的憲法修正已廢除了省級機構的權力。

區和省級行政機構均未經過選舉產生。行政機構的雙重性不僅一直在民主體制內存在，而且，多屆政府的部、總局和公共機構不斷擴大省和區行政機構的雙重性。在最近20年來，行政管理嚴重脫節，官僚集權主義蔓延，尤如伯爵領地互不溝通，各自為營。

但是，只在各個公共機構推行權力分散機制，不加強中央政府的真正效能和速度性，會使行政管理內部關係體系更趨臃腫，同地方政府的關係更加複雜，行政決策將更缺乏透明度。

共和國憲法在保留了具有臨時性特色的，在初期設有間選議會的區的同時，沒有建立起促進地區政府盡快成立的機制——這有賴於行政地區的創立。這樣，共和國憲法就為地區辦事處，隸屬地區的辦事處和區辦事處的繁衍提供了便利，而忽視了領土的統一和行政效率。

雖然當時的民主聯盟政府於1981年12月16日在部長會議上以1/82號決議批准了日程計劃，儘管於1979年成立了地區協調委員會及隨後撤銷了屬於上述委員會相應範圍之內的行政區，但是設立行政區的憲制模式和區的保留之間的不協調性仍然十分突出。

只要對各部委的被分散的權力進行分析，便會很快發現同時存在著相互矛盾的國家地區組織模式：

- 根據區模式分散權力 (18)；
- 組合區模式分散權力；
- 根據地區協調委員會模式分散權力 (5)；
- 根據其他各種空間劃分的形式分散權力。

然而，這種權力分散結構不具備任何互相協調機制，國家也不具備對權力分散工作進行橫向監督的方式。無論對於行政長官，還是對於其職能最為接近於這種週邊行政橫向協調的各地區協調委員會主席，這顯然都是不適宜的。

在歐洲聯盟中，只有希臘和盧森堡跟隨葡萄牙這一理由明顯而又充分的事情。它們認為葡萄牙是唯一在中央和市之間沒有設立任何中間行政級的國家。無論在這些區域，還是在那些聯邦國、公爵國或歐盟範圍內的其他形式、委任、職權、憲法依據和歷史不盡相同，但是常常卻以有反映市級決定的管道作為特點，這就是權力分散民主決策的目標。

葡萄牙人在最近的公民投票中明確否定了地區化，但他們並沒有

感到需要在最低綱領範圍之內討論此事，以反映建立新的權力中心的意見。相反，他們卻保留了對國家進行深刻改革的意見，面對我們民主的其他優先要解決的問題，以及在大片國土荒廢和大部分內陸區暮氣沉沉的問題越來越需要解決的情況下，這種意見一而再，再而三地被擱置下來。這種改革力包括3個關聯和不可分割的方面：

1- 首先，根據從屬原則大幅度擴大市職權。從憲法和地方自治歐洲憲章角度看，葡萄牙受到約束。

2- 其次，由於在經濟發展和計劃領域進行集中干預，鞏固區級計劃和優先對公共投資的決策。

3- 最後，對國家邊境管理局進行深刻的改組。

11月8日的公民投票透明度高，如果從憲法觀點看，它只局限於阻止建立所建議的區域模式，並以長期不能設立地區自治機構作為其明確政策。

辯論產生了3條戰略路線，但面對所取得的意義重大的共識，這3條戰略路線仍需進一步發展。

1- 賦予區域政策優先權，即減少國家沿海地區和內地之間的不平衡；

2- 必需改組公共事務管理局；

3- 為地方自治機構選擇職權分散。

這是一項複雜程序，但無論對於葡萄牙，還是對於內部經濟增長具有明顯差別的歐盟創始國和其他成員國來講，都是競爭的要求。

葡萄牙加入了歐洲經濟金融聯盟，也恰恰在此戰略範圍內，公共事務管理局為肯定葡萄牙和歐洲大西洋陣線的作用起到了根本的作用。

為了滿足各種政治、經濟和行政要求，葡萄牙基層自治行政組織的模式應進行深刻的變革。因有自己的貨幣、幾乎無限制的立法權和可以加入不只是主權國家才能加入的國際組織，澳門特別行政區模式幾乎與葡萄牙的自治模式或公共政策計劃和協調的合理化毫無共同之處。這是造就澳門特別行政區模式的根本歷史和政治原因。

儘管如此，事實證明，歷史、經濟或公共管理效率等理由都要求一個適當的公共政策的分散化管理，這也是為了回應在適當的區域和人群範圍內進行政治決策的渴望。