

澳門特別行政區的政治制度 ——尋求平衡點

Paulo Cardinal

立法會法律顧問及澳門比較國際法組織成員

“(…) 政治制度的內部運作層面，
自治形式的效果，明顯地加強行政長官的
權力 (…) 及賦予立法會的
職能次要化的減低 (…)”



Francisco Gonçalves Pereira
由聯合聲明至基本法
—— Revista Macau，1992 年 5 月，
第 48 頁

“基本法規定適用一國兩制的
政治結構，強調行政機關與
立法機關間之互相協調及
制動”。



澳門基本法的答問集
——大眾報編輯，1995 年，
第 202 頁

提起澳門特別行政區（以下簡稱“特區”）的政治制度題目，於這時，1997 年 11 月——創設及描述它的憲法性文件仍未生效（只被通過）——特區基本法——屬一個不完整的職能任務。

這正為這方面專家所指出。因此，任何政治制度或政府制度的分析，應涉及兩種層面¹的探討，否則屬不完整：

¹ 參閱最近的發表，例如，Vitalino Canas 於 1997 年 10 月發表的“澳門公共行政：於 1999 年的重新結構”之撮要：澳門特別行政區基本法範圍上的政治制度的預計演進——“當分析政府的某制度，通常強調存在兩種程度或兩種層面：（I）憲法制度層面／政府法律性層面（規範性）；及（II）政府事實制度層面。換言之：一樣東西為有關法律文件得出的制度；另一樣東西為其真正運作的形式。不論政府的形式及制度，實際上，兩種層面的大小差異，均在所有方面被發現”。

- a) 規範性層面或制度結構；及
- b) 計劃層面，常規制度，於大小程度上（但一定），曲解或同意法律文本預先界定的制度。

然而，由於理所當然的原因——未至 1999 年 12 月 20 日——於這第二種層面上，不可能進行分析澳門特別行政區的任何制度。

事實上，最多只能嘗試演習制度的運作期望，特別是基於鄰近地區的經驗，但須適當慎重的作出，否則，被指為對將來社會政治理解的決斷者。

另一方面，將不會分析政治制度的自主方面，申言之，於澳門特別行政區以及其機關與中華人民共和國間的關係層面上。再者，該題目也會在本研討會屬另一個發表之內容。

申言之，接下來將分析將來在澳門特別行政區生效的基本法律規範，以及其內部制度層面展望。

另一方面，必須指出本發表是基於本人於先前就澳門政治制度問題²發表的文章內的意念延伸。

將以簡短方式，描述現時的澳門政治制度，尤其是評定是否實質遵守延續原則³。

然而，時間的限制以及建議探討題目——澳門特別行政區的政治制度——雖然研討會的首部份命為：過去、現在及將來的憲法制度。只容許簡單推出澳門政治制度的特點及政治制度之定義——且不多於這些。

就該制度分析，首先我們會發現該制度挺複雜的，尤其有關本地區秩序而產生的法律規定。

事實上，有權限的機關具有政治職能，特別是立法職能或其它類同機關有五個：葡萄牙共和國國會、葡萄牙政府根據法例規定之代表及

² 參閱《在基本法的政治制度——執行權在立法權前的分立及優越》，行政雜誌第 19/20 期，1993 年及《澳門的過渡及政治制度——延續或分歧？》，刊登於法律雜誌。

³ 《關於澳門的政治制度》，Jorge Morbey，澳門，1999 年，《過渡挑戰》，里斯本，1990 年；Vitalino Canas，《政治學的預先研究》，法律，澳門，1992 年，第 209 頁及續後頁數；Oliveira Rocha，《澳門政治制度》，筆記，澳門法學院；Francisco Gonçalves Pereira，《葡萄牙、中國及“澳門問題”》，IPOR，1995 年，特別是第 75 頁及隨後頁數。關於歷史層面，Jorge Noronha e Silveira，《澳門憲制史法學的津貼》，法律，澳門，1991 年。

GLC 會議代表，根據法律規範之葡萄牙議會代表以及修訂組織章程機關，而在政治制度的職責也沒有這些。

至於共和國總統，則以擔任國家元首，其具有重要權力，如委任及罷免總督及政務司（透過總督的建議）及於國際性關係上代表澳門。

如我們忘記純政治學及憲法學的含義，且以該不完美圖像，首先作出研究政治制度之人，即使建立了一個類同的圖像，但我們也必須指出其不同之處，縱使根據澳門現狀也不會設立一個國家主權機關即半總統政府制度⁴的主權實體。

事實上，不需將任何要素置於優先地位，立法職能已被界定，執行者得向立法會負責且得被第三機關（共和國總統）終止職務，向其負政治責任⁵。

在第二次接觸後令我們驚奇的是，發現一個較簡單及“地區”制度。再者，幾乎只有地區的本身政府機關，才是這制度的真實行為，特別是行使立法及執行職能。

因此，須以制度的基石以及法律規範要素為基礎作界定，雖然已被一些事實所描述，即使以簡單記載也可發表該意念。

總督具有組織制度，由其擔任行政職能、立法職能及除法院外代表葡萄牙主權機關職能。其由一個諮詢會協助其行使有關職能——當中部份委員是經投票選出的。

總督為唯一行政機關，雖然形式上並不存在政府這個定義，可授權並且正在生效及具有領導地區政策權限的政務司。

行使專屬立法權限，經立法會許可的立法權限及競爭立法權限。不得就專屬葡萄牙主權機關或立法會法律保留的事宜上立法，但對後者來說，相對法律保留事宜及在獲得其立法許可後則除外。

另一方面，立法會是一個具有民主特徵的機關，部份議員由澳門居民自由選出，合共 23 名議員中的 8 名經由直選產生，並向完全直選產生方向發展。

⁴ Paulo Cardinal，〈《制度……》〉被引述的作品，第 85 頁，第 19 點。

⁵ 然而，這制度看似與 1990 年澳門組織章程的修訂有所距離，在不妨礙葡萄牙其它機關的權限下，不論機制層面，抑或事實層面上，向澳門政治制度引入自主性。

立法會擔任立法職能，作為立法的機關。

同時亦具備某些政策監督的職能。

其具法律保留立法的專屬權限。法律保留權限被分為絕對保留，只屬小部份及大部份的相對性法律保留。還有非法律保留範圍之不屬葡萄牙主權機關或總督專屬立法權限的競逐立法權限。

關於該兩機關在制度內可以看到兩者均具有雙方直接或間接的監督機制，或換句話來講，設立了一個真正檢查及協調制度 “*checks and balances*”⁶。

總括來說，可透過以下機制來表達：

立法會的立法權限與澳督之關係：

- 透過立法會議事規章程序，通過法律；
- 制定本地區一般性的社會、經濟、財政及行政政策；
- 彈劾政府動議；
- 監督總督及政務司的行為；
- 負責本地區的帳目；
- 請求憲法法院審理違憲行為及由總督頒佈法規的違憲性；
- 追認經總督制定的法令的修改；
- 許可總督作出貸款、借款及提供保證行為；
- 根據本地區利益發表的所有事宜。

議員仍得就總督及政府所有行為提出質詢，另一方面，關於貨幣方面：

總督權限與立法會的關係：

- 請求憲法法院審理經立法會頒佈的違憲性及違法性法律；
- 頒佈法律；
- 行使政治否決權，拒絕頒佈法律——然而，透過立法會的 2/3 大多數的確認，總督須作出頒佈；
- 建議共和國總統解散立法會；
- 委任 7 名議員。

⁶ 它們是否適當地作出，已不屬這裡探討的問題，因為確實為制度的本身問題，因此，現在不能與澳門特別行政區作出任何比較。

總括而言⁷，得指出澳門組織章程規範了兩個本地機關的協調及平衡⁸，雖然賦予總督一個優勢，當發生衝突時，由共和國總統行使仲裁權限。

有鑒於澳門的法律制度，因此，須找出澳門特別行政區政治制度的平衡點。

聯合聲明內明示規定了政治體制，但看似偏向於保持平衡機制最少是允許的⁹。

如何從該內容展開本人所發表的題目，但有可能遇到相同的問題及不同的答案：

- 雙互性制動、約束關係¹⁰、執行權與立法權間之雙互性限制¹¹，均為表達或描述制度特徵，於此層面上，找尋平衡點；
- 加強行政長官的權力及必然降低立法會立法權、在行政長官在政府與立法會間關係中。立法會具有較低¹²重要性，提高執行權對立法權¹³的優勢，根據上述所指／表達尋求到平衡點¹⁴。

亦有人根據基本法，指“一個與澳門組織章程不同的平衡制度”¹⁵。主要是透過基本法賦予立法會的專屬立法權限。

⁷ “Realpolitik”的第三次接觸後，建議出現在舞台或制度的預演台多一個演員：中葡聯絡小組。且近將出現多一個成員於法定圖畫上：籌委員。

這人物，聯絡小組逐漸進入澳門地區的政治制度。某程度上，使制度不整齊，得指出使採用三角制度，聯絡小組、立法會及總督各自佔據三角中一角。

它的職能為諮詢對中葡聯合聲明內關於1999年移交權力的事宜之適用規定及其它同類性質，參閱例子——第2條d項的開放條款。然而，根據有關消息，它的行動範圍看似超過其諮詢性質。較大發揮，請參閱被引述的作品——*過渡及...*。

⁸ Vitalino Canas, 《*預先...*》，被引述作品第262頁及隨後頁數；Vitalino Canas, 《*演進...*》，被引述作品；Francisco Gonçalves Pereira, 《*葡萄牙...*》，被引述作品第141頁。

⁹ Francisco Gonçalves Pereira, 《*葡萄牙...*》，被引述作品第141頁。

¹⁰ Leong Fan, 《*澳門基本法指引*》，1995年，第89頁及隨後頁數。

¹¹ Xiao Weyiun, 《*澳門特別行政區基本法的政治結構*》，行政雜誌第19/20期，第63頁。

¹² Francisco Gonçalves Pereira, 《*葡萄牙...*》，被引述作品第142頁。

¹³ Paulo Cardinal, 《*制度...*》，被引述作品第45頁；《*過渡...*》，被引述作品第23頁。

¹⁴ 關於香港特別行政區的制度，特別是限制立法權的權力，參閱其中 Tseng Yu-Sek “*La Peau Chagrin du Haut Degré d'Autonomie*”, *Bulletin de Sinologie*, 第45期，第10頁。

¹⁵ Vitalino Canas, 《*演進...*》，被引述作品。

因此，在我們繼續探討產生平衡前，應在此留下一些意見。

因此，有如我們所維護（雖然我們知道此乃中華人民共和國所負責的政策），立法會不完全具有專屬立法權限¹⁶；即使可從基本法（透過聯合聲明）中得出該問題的存在，但仍繼續維持該立場。

無論如何，即使立法會以壟斷角色擔任法律出產機關，亦須分析其立法權限方面，一方面及另一方面，我們應分析將來政府制定規章規範層面未能看清將來，但基於現時鄰近地區制度的資料，或者有可能的模式等問題的草案¹⁷。

因此，繼續找尋平衡點。

基於第一點，所指之澳門特別行政區的政治制度議題，基本法帶來強烈跡象不再繼續今天現行的制度。因此規定，特別是機關名稱方面以及機關據位人的要件。

事實上，即使《中葡聯合聲明》簡要描述延續現行制度的規定，正如先前所指，基本法選擇不理會現行的某些規定。

得指出該範疇並不屬決定性，例如機關的名稱。為分析及評定平衡制度，但現在得出結論的非常明顯，現行制度不會延續，至少針對這些事宜方面。

主要的事實是基本法重新規定制度¹⁸的基本特徵，倘確實作出則有關平衡點看似仍有保持到。

然而，除初步印象之外，也須分析相關制度，換言之，必須不只注意主要方面，亦須注意那些不十分明顯或重要範疇，因此，我們可將其稱為相反政制。

因此，需分析基本法內的結構特徵。該制度分為立法及執行兩大類，由行政長官代替總督及諮詢會。

該制度的結構與現時制度較接近及權力分立方面也符合平衡特徵，立法權及執行權，後者由行政長官、政府及行政會組成。

再者，須注意基本法內第 50 條及第 51 條規定有關行政長官權限規

¹⁶ 《制度…》，被引述作品；亦具相同意思——Paul Fifoot——One Country Two Systems——Mark II: From Hong Kong to Macau: Internacional Relations, 1994 年，第 142 頁。參閱其它作品——Colectânea…被引述作品第 207 頁及第 208 頁。

¹⁷ 參閱被引述作品，《過渡…》第 25 頁。

¹⁸ Francisco Gonçalves Pereira, 《葡萄牙…》，被引述作品第 138 頁及第 139 頁。

範以及第 71 條及第 76 條立法會權限的規範。

另一方面，也須留意立法會可使行政長官¹⁹免除職務的可能性，因此，應加強上述機關的民主性及自由性。

然而，事實並不是這樣的，正如我所述，須加強深入及整體的分析；換言之，應從外至內去了解及分析。

事實上，已集中行政長官（政府及行政會的領導人）加強對立法會的優勢²⁰。

事實上，行政長官具有其在制度優勢之權力如下：

- 根據第 51 條拒絕簽署立法會的法律及退還予立法會重新審議；
- 根據第 52 條的規定，解散（現時並不存在專有權限）立法會；
- 倘上述法律被確認，但立法會拒絕通過財政預算；
- 立法會不通過具“公眾利益”的政府法律提案；
- 根據第 50 條第 15 項規定不允許政府成員作為證人及作證行為；
- 根據第 74 條第 2 項規定界定立法會審議問題的優先性；
- 根據第 75 條規定不同意由政府提交之涉及政府政策的法律提案。

另一方面，不允許立法會議員提交涉及如下事宜的法律草案，因為，屬行政保留的立法程序：

- 公共收入；
- 根據第 75 條政治結構及政府運作；
- 根據附件 II 第 2 條，立法會的選舉方式。

關於涉及政府政策的法律草案（及決議），應預先得到行政長官²¹的書面同意。

換言之，在開始立法的層面，而並非於立法權限的層面上——正如所料——基本法內減少了立法會及其議員的部份權力。

¹⁹ Leong Fan，被引述作品第 39 頁及 Colectânea...被引述作品第 213 頁。

²⁰ Paulo Cardinal，《制度...》，被引述作品第 93 頁及第 94 頁；Francisco Gonçalves Pereira，《聲明...》，被引述作品第 48 頁。

²¹ 這裡得以黏合方式，可能納入澳門特別行政區的所有活動或政策，而不存在於其它相同的規定，第 103 條及隨後條文。

即使在立法權限層面上，也發現立法會在制定徵稅制度主要要素的規定，也是以政府所提交的法律提案為基礎——第 73 條第 3 項。

另一方面，用作重新平衡制度的機制很小、沒有效及很難實現的，因為較多時候被用作相反政制，如可預料及現有狀況開始運作，但被使用的機會很少。

根據第 66 條規定，政府向立法會負責，但缺乏任何懲罰後果，且缺乏其真正意思的內容²²。

立法會按第 71 條第 8 項規定，召集及要求人士的權力，也會被第 50 條 15 項規定的行政長官特權而變為不可能。

因立法會沒有提起就行政長官嚴重違反法律及瀆職行為之情況而作出的特別調查程序，因決定權屬中央人民政府的，且另一方面也屬非常複雜的問題，根據第 71 條第 7 項，指出行使罷免行政長官的權力也屬空權。

因此，只需閱讀一下，就可得出結論。

只剩下第 54 條 2 款及 3 款所規定的機制——辭去行政長官職務——這為十分困難的，且只屬非常限制的情況。

在任何情況下，都認為立法會並沒有撤除或免除行政長官的權力；而法律所制定辭職——透過本身，因此並不是由立法會以直接及即時的形式除去其職務。

反之，行政長官亦具解除立法會的權力，而不須運用其它機制參與²³。

而最終的重新平衡制度因素——立法會專屬的立法權——但並不影響已就該問題所指出的立場及對展開立法程序的限制，留待將來去了解行政法規的規範及其形象，例如中華人民共和國國務院，是否會制定一些“臨時性”規範。

可以得出，根據現時政制的不平衡要素²⁴，如同將來澳門特別行政區基本法文本內一樣。

換言之，由找尋澳門特別行政區政制平衡之旅程開始，然而——縱使存在某些具體跡象——但仍未能找到。

²² 參閱 Leong Fan 發揮的這問題，被引述作品…第 40 頁。

²³ Francisco Gonçalves Pereira 指出的一點，《葡萄牙…》，被引述作品第 142 頁。

²⁴ 跡象——Francisco Gonçalves Pereira 的用語，《葡萄牙…》，被引述作品第 142 頁。

而其它方面卻尋找到。

這樣設立的制度，尤其不將所有權力完全集中於一個機關的做法，可受到其它途徑或其它制度的影響，被描述為發達民主²⁵。

如我們所見，法律文件缺乏政制平衡。

還有，透過制度的常規性（Praxis）嘗試，使將來的規範動搖。

該嘗試應由今天開始集合一個穩固民主、討論、審查及衡平的機制，特別是自由及民主的機關：總結，請允許我借他人幾句說話²⁶：穩固根基創設未來。

²⁵ 參閱“*Democracy and growth*”, *The Economist*, 1994年8月27日，第15至17頁及第16頁指出的圖表。

²⁶ Anabela Ritchie 《在澳門的法律本地化及自主化問題研討會上發表的講話——共和國立法會》，1994年，第19及20頁。

