

試析澳門總督與澳門特別行政區行政長官的異同^{*}

劉高龍

澳門大學法學院副院長及教授

澳門現在是葡萄牙共和國管治下的中國領土。現行的澳門政治體制是由葡萄牙共和國議會於1976年2月27日通過的《澳門組織章程》專門規定的。它自成一類，既不同於葡萄牙地方自治團體的地方權力組織形式，也不同於葡萄牙自治區的政治行政制度。自1999年12月20日起，中華人民共和國政府將恢復對澳門行使主權，澳門將成為中華人民共和國的一個特別行政區。中華人民共和國全國人民代表大會於1993年3月31日制定的《澳門特別行政區基本法》，按照“一國兩制”和平穩過渡的方針規定了澳門特別行政區的政治體制。在澳門現行政治體制中，總督是權力的核心，位高權重。在將來澳門特別行政區政治體制中，行政長官也是極為重要的政權機關。本文試圖從法律地位、產生方式、職權以及與立法會的關係上比較現在的總督一職與將來行政長官一職的異同，從而對澳門特別行政區政治體制的特點有更深入的了解。

一、總督和行政長官的相同之處

在現行的澳門政治體制中，有總督一職，作為澳門本身管理機關。與總督一職相應，將來澳門特別行政區設有行政長官。兩者有相同

* 本文是發表於由澳門大學法學院和北京大學法學院主辦，法律翻譯辦公室合辦的（葡萄牙、澳門和中華人民共和國）比較法研討會的文章。該研討會在1997年5月19日至21日在澳門舉行。

之處，但也有差異。兩者相同的地方主要是在下面幾個方面：

1) 總督和行政長官的法律地位基本相同。根據《澳門組織章程》，總督是澳門本身管理機關之一。¹ 在對內關係上，總督代表澳門地區。² 可見，總督是澳門地區的長官。此外，總督行使執行職能，領導澳門地區整個公共行政。³ 總督也是澳門公共行政機關即政府的首腦。總督屬下有七名政務司，作為總督的助手和代表，分管有關領域的公共行政。總督有權提名和報請葡萄牙總統任免各政務司⁴。根據第85/84/M號法令《澳門公共行政組織架構綱要法》的規定，在澳門公共行政組織架構中，司和司署是直屬於總督的行政組織單位，司機關內部又分廳、處、組和科。⁵ 司長和副司長屬於領導官職，廳長、處長、組長、科長屬於主管官職。澳門政府中從司長到科長都由總督任免。⁶ 而總督是由葡萄牙共和國總統任命，並授予職權。⁷ 可見，澳門政府是由總督組成的，並直接由總督領導，並對總督負責。根據《澳門組織章程》規定，澳門立法會有權監督和審議總督、政務司和行政當局的行為。⁸ 但是，澳門立法會無任免政府官員的權力，甚至也不能罷免和彈劾總督。總督雖然在行使其權限時在一定程度上受到澳門立法會的制約，但總督不是向澳門立法會負責而是向葡萄牙共和國總統負責。⁹

澳門不是一個國家，也不是一個獨立的政治實體，澳門現在和將來的政權都屬於地方政權性質的，不能用總統制類比澳門現行政治體制的特點。但是，如果不從國家層面上看，澳門現行政治體制與總統制的確有很多相似之處。難怪，有些學者用“總督制”來概括澳門政治體制的特點。¹⁰

¹ 《澳門組織章程》，第4條。

² 同上，第11條1款。

³ 同上，第6條和第16條。

⁴ 同上，第17條1款。

⁵ 第85/84/M號法令《澳門公共行政組織架構綱要法》，第5條。

⁶ 第85/89/M號法令《澳門領導及主管人員通則》，第2條、第3條和第4條。

⁷ 《澳門組織章程》，第7條1款。

⁸ 同上，第30條。

⁹ 同上，第20條。

¹⁰ 李炳時：《澳門總督與立法會》，第88頁，澳門基金會出版，1994年和肖蔚雲主編《一國兩制與澳門特別行政區基本法》，第71頁，北京大學出版社，1993年。

在將來澳門特別行政區政治體制中，行政長官也具有特別行政區長官和特別行政區政府的雙重法律地位。¹¹ 由行政長官負責組成特別行政區政府。基本法第 50 條規定：行政長官“領導澳門特別行政區政府，提名並報請中央人民政府任命特別行政區政府的主要官員。”

2) 行政職權基本相同。行政長官和總督都負責領導公共行政，實施法律，決定政府的政策，簽署和頒布立法會通過的法律，制定行政規章，管理財政，提名並報請中央政府任免澳門政府主要官員，委任行政會（相當於現時的諮詢會）和立法會部分成員等。¹²

3) 總督和行政長官都不具有處理外交和國防事務權限。《澳門組織章程》第 3 條規定，“與外國發生關係及締結國際協定或國際公約時，代表澳門之權限屬共和國總統。”可見，澳門總督不行使外交權。但是《澳門組織章程》也規定，在專門涉及澳門地區利益的外交事宜方面，葡萄牙總統可授權總督代表澳門。

同樣，將來的特別行政區行政長官也不具有外交權限。基本法第 13 條規定：“中央人民政府負責管理與澳門特別行政區有關的外交事務”，同時又規定，“中央人民政府授權澳門特別行政區依照本法自行處理有關的對外事務”。

需要指出的是，基本法使用了“對外事務”和“外交事務”兩個不同的名詞，但對兩個詞的差別，未作說明。根據筆者的理解，外交事務主要是指國家的對外主權行為，是與國家主權直接有關的。而“對外事務”主要包括非屬國家主權行為的與外國、其他地區和國際組織的官方和非官方的交往活動。在中央人民政府授權的形式下，澳門特別行政區的代表，可作為中華人民共和國政府代表團的成員，參加由中央人民政府進行的同澳門直接有關的外交談判，特別行政區可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、科技、體育等適當領域以“中國澳門”的名義，單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽訂和履行有關協議。特別行政區政府可以以中央人民政府允許的身份

¹¹ 《澳門特別行政區基本法》，第 45 條和 62 條。

¹² 同上，第 50 條。

參加與澳門有關的國際組織和國際會議。¹³

澳門總督也不負責對外防務。《澳門組織章程》第12條1款規定，“有關當地對外安全事宜的權限，屬共和國總統。”同樣，基本法第14條也規定，“中央人民政府負責管理澳門特別行政區的防務”。特別行政區長官也不享有處理國防事務的權力。

4) 總督和行政長官都有其諮詢機關。《澳門組織章程》規定設定諮詢會作為總督的諮詢機關。在將來澳門特別行政區也設行政會機關以協助行政長官決策。澳門現在的諮詢會和將來的行政會的設立是十分必要的。總督屬於獨任制而不是合議制機關。總督自己有權對公務單獨作出決定，與澳門行政法“獨任制”的概念相似。在中國行政法理論中有“首長負責制”。澳門特別行政區政府實行行政長官負責制，即行政長官有權單獨對屬於其權限的公務作出決定，並對特別行政區政府的工作負責。總督和行政長官都是日理萬機負有重大責任的人，一個人的知識和精力畢竟是有限的。因此，設立有多個成員組成的、按法律規定的權限和程序提出諮詢意見的官方的而不是私人的諮詢機構，一方面可以使總督和行政長官更好地執行其職務；另一方面也使公眾對政府的決策程序感到放心。

澳門諮詢會由總督任主席。諮詢會委員共十名，其中五名由總督從有功績和聲望的澳門居民中委任。另五名是選任委員，其中兩名從澳門地區兩個市議會成員中選出，三名由當地社會利益代表選出。¹⁴

諮詢會可以就總督送交的屬於總督權限或關於一般當地行政的事項進行討論和發表意見。¹⁵ 諮詢會的意見對總督無拘束力。¹⁶

澳門特別行政區行政會由7人至11人組成，由行政長官從政府主要官員、立法會議員和社會人士中委任。¹⁷ 而不是像諮詢會的委員分為委任和選任兩種。

¹³ 同上，第135條、137條。

¹⁴ 《澳門組織章程》，第44條。

¹⁵ 同上，第48條。

¹⁶ 同上，第49條。

¹⁷ 《澳門特別行政區基本法》，第57條。

關於行政會議事的範圍，基本法第 58 條規定，“行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定行政法規和解散立法會前，須徵詢行政會的意見。”

同樣，行政會的意見是諮詢性質的，對行政長官無拘束力。¹⁸

二、總督和行政長官的不同之處

總督和行政長官不同之處主要表現在下面幾個方面：

1) 產生方式、資格和任期不同。總督是由葡萄牙共和國總統任命的。總統在任命總督時應預先諮詢澳門立法會和代表澳門社會基本利益的機構的意見。

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。基本法附件一規定了第一任行政長官通過間接選舉方式產生，即由澳門社會各界代表人士共 300 人組成選舉委員會選出行政長官。在公元 2009 年以後，澳門特別行政區立法會可修改行政長官產生辦法，並報全國人民代表大會常務委員會批准。總之，行政長官是由澳門永久性居民間接或有可能直接選舉產生。在澳門當地選出行政長官後，須由中央人民政府任命。

《澳門組織章程》未對出任總督的資格作出規定。基本法對行政長官的資格作了明確的規定：“行政長官必須是年滿 40 週歲，在澳門通常居住連續滿 20 年的澳門永久性居民中的中國公民擔任”。¹⁹ 行政長官必須由中國公民擔任，體現了中國對澳門行使主權；行政長官必須由在澳門通常居住連續滿 20 年的澳門永久性居民擔任，則體現了“澳人治澳”的原則。基本法規定了“在澳門通常居住連續滿 20 年”的條件，是嚴格執行“澳人治澳”的原則。澳門移民人口中經常的和大量的的是來自中國內地。如果不規定“在澳門居住滿 20 年”的條件，從中國內地來的剛移民到澳門的人也可能擔任澳門特別行政區行政長官，這樣就不能很好地體現“澳人治澳”的原則。行政長官必須由長期生活在澳門社會，扎根於澳門，對澳門社會非常了解並與澳門社會息息相關的人擔任，才可能更好地維護澳門居民利益。因此，基本法對行政長官在澳門

¹⁸ 同上，第 58 條。

¹⁹ 同上，第 46 條。

居住年限的資格規定是非常適當的。

《澳門組織章程》對總督的任期未加規定。從理論上講，葡萄牙總統可隨時免除總督的職務。但在實際上，由於總督是由總統任命，一般都是隨著總統的任期。新任葡國總統可另外委任人任澳門總督也可繼續委任原澳門總督。基本法對行政長官任期規定為五年，可連任一次。²⁰

2) 總督和行政長官所代表的機關和應向其負責的機關不同。

《澳門組織章程》第3條1款規定，“共和國主權機關除法院外，在當地以總督為代表”。也就是說，總督是葡萄牙共和國總統、政府和議會在澳門的代表。

基本法並沒有規定行政長官代表中華人民共和國中央人民政府。因此可以理解，行政長官不是中央人民政府在澳門的代表。²¹

總督在政治上向葡萄牙共和國總統負責，²²而行政長官對中央人民政府和澳門特別行政區負責，並對澳門立法會負責。²³

3) 行政長官的權力小於總督的權力。前文已提到，現在的總督和將來的行政長官都是澳門的重要的政權機關。在行政職權方面，行政長官與總督基本上是相同的。但是，基本法規定的行政長官擁有的權限要比總督減少。

從歷史上看，澳門總督是代表葡萄牙主權機關對澳門實行管治，集軍、政和立法大權於一身。比如葡萄牙1917年《澳門省組織章程》第43條至47條規定，總督擁有行政權、軍事權、財政權和立法權。在很長的歷史時期內，僅存在葡萄牙主權機關與澳門總督之間如何分權或權力下放的問題，而總督的權限很少受到澳門其他權力機關的分權和制約。而且在1955年之前，每當葡萄牙政府決定給予海外省更多自治權時，澳門總督被賦予的權力就更多更大。葡萄牙1955年《澳門省章程》開始設立澳門自己本身管理機關，即總督和政務委員會。但政務委員會

²⁰ 同上，第48條。

²¹ 肖蔚雲：《一國兩制與澳門特別行政區基本法》，第193頁，北京大學出版社，1993年。

²² 《澳門組織章程》，第20條。

²³ 《澳門特別行政區基本法》，第45條2款和第65條。

的意見僅作參考。葡萄牙 1972 年《澳門省政治行政章程》規定了總督和立法會是澳門本身管理機關，但是仍規定立法會主席由總督擔任²⁴。1976 年《澳門組織章程》對總督的權力規定了較多的制衡機制，特別是將立法會完全獨立出來，總督不再兼任立法會主席，但是仍然將管治澳門的主要權力和責任賦予總督。實際上，總督是權力的核心。如前所述，總督領導整個公共行政，行使執行職能。總督有權任免澳門政府機關中的領導和主管人員，並有權提名報請葡國總統任免各政務司。

此外，總督還享有立法權。總督不僅是澳門地區長官、澳門政府的長官，而且本身還是澳門的立法機關之一。《澳門組織章程》第 13 條規定，總督有權就未保留給共和國主權機關或澳門立法會的事宜立法。澳門立法會可以將其立法權限，以立法許可的方式，授予總督行使。當立法會解散時其立法權限也屬於總督。²⁵

組織章程第 31 條詳細地對總督和立法會的立法權限作了劃分。有些事項屬總督和立法會各自的專屬立法權限，這些方面範圍很窄：立法會的專屬立法權僅包括議員通則以及有關選舉的各種法律；總督專屬立法權包括制定葡國主權機關制定的綱要性質法律的實施細則，以及有關澳門執行機關架構和運作的法規。對於其他的事宜，或者總督和立法會都可以進行立法；或者一般屬於立法會的權限，但立法會可將這方面權限授予總督行使。比如，《澳門刑法典》和《澳門刑事訴訟法典》就是總督經過立法會的立法許可制定的。

總督對澳門地區兩個市政廳也具有相當的控制權。澳門地區有澳門市政區和海島市政區，均屬於地方自治團體，具有不同於澳門政府的法人資格。根據第 24/88/M 號法律即《市政區法律制度》，兩個市政執行委員會主席由總督任免。總督對市政廳行使監督權。市政廳的工作計劃、預算、管理帳目、組織結構和人員編制均須獲總督的批准。總督根據法律的規定有權解散市政機關。

可見，總督是權力的核心，是澳門地區最重要的權力機關。當然，澳門地區的權力向總督傾斜是與澳門現時政治法律地位的特點以及澳門政治體制的歷史演變過程分不開的。

²⁴ 黃漢強、吳志良主編《澳門總覽》，第 70~74 頁。澳門基金會出版，1996 年 3 月。

²⁵ 《澳門組織章程》，第 13 條。

在起草基本法時，澳門基本法起草委員會委員都認為將來特別行政區的行政權集中於行政長官，但行政長官的權力不宜過大而缺少制約。因此，基本法規定的行政長官的權力要比總督小。這主要表現在：

首先，行政長官不擁有立法權，不再與立法會分享立法權。根據基本法，特別行政區的立法機關僅是立法會，行政長官不具有立法權。行政長官僅有權制定行政法規，當然這是行政機關固有的一種職權，是抽象的普遍性行政行為，與立法會的立法職權性質不同。

其次，行政長官比起總督受到更多的立法會的制約。

1976年葡國國會制定的《澳門組織章程》在規定總督與立法會關係方面比起以前有關的法律有了較大的改進。比如，規定立法會有權提請憲法法院審議總督發出的任何規定有否違憲或違法，審議總督、政務司及行政當局的行為，對總督制定的法令開展是否給予追認的程序，對總督的施政方針提出譴責的動議，但是總督不對立法會負責。總督有權向葡國總統建議解散立法會，相反立法會無權罷免總督。

根據基本法規定，行政長官對立法會負責。²⁶ 立法會可對行政長官嚴重違法或瀆職行為提出彈劾案。²⁷ 如果彈劾成立，行政長官必須辭職，由司法機關追究其法律責任。

再次，行政長官無宣佈進入緊急狀態或實施戒嚴的權力，而總督卻有此權力。《澳門組織章程》第11條規定，當澳門地區任何地方公共秩序受到嚴重威脅或騷亂影響時，總督有權採取必要及適當措施迅速恢復秩序，並有權臨時限制或臨時中止憲法的權利、自由及保障。

當澳門特別行政區發生特別行政區政府不能控制的危及國家統一或安全的動亂時，僅全國人民代表大會常務委員會有權決定澳門特別行政區進入緊急狀態。²⁸

²⁶ 《澳門特別行政區基本法》，第65條。

²⁷ 《澳門特別行政區基本法》，第71條7款。

²⁸ 同上，第18條。

三、結束語

本文主要是從現時的澳門總督和將來的行政長官兩個機關的比較上，分析澳門特別行政區政治體制的特點。基本法所規定的將來澳門權力的組織形式與現在澳門的政治體制基本是相似的。相對於現時的總督，將來特別行政區有行政長官，總督和行政長官同樣都是澳門地區長官，也是澳門政府的長官。相對於現時的諮詢會，特別行政區有行政會。相對於現時的立法會，特別行政區設有立法會，只不過特別行政區立法會是唯一的立法機關。相對於現時澳門獨立的享有自治的司法組織，將來的特別行政區也有獨立的並完全享有終審權的司法機關。這些規定有利於將來澳門政權的順利平穩交接。

另一方面，基本法規定的行政長官的制度又不完全相同於《澳門組織章程》關於總督的規定。行政長官的資格和產生方式，與現時的總督不同，其職權相對地削弱以及受到更多的來自立法機關和其他機關的制約。基本法中關於行政長官的一些不同於總督的規定，有些是中華人民共和國恢復對澳門行使主權這一變化必然導致的結果，有些是使將來的澳門特別行政區實行“高度自治”及其政治體制走向民主化的需要。

