

澳門政制概略

陳廣勝*

前言

應澳門政府法律翻譯辦公室之邀，本人今天感到非常榮幸和高興，能在是次「上海 - 澳門法律研討會1998」裏跟在坐各位來賓、學者們，就澳門法律作學術上的探討和交流。

為此，在對法律翻譯辦公室賈樂龍主任（Nuno Calado）的支持和鼓勵，表示衷心感謝之餘，本人特地選了《澳門政制概略》這一講題，希望以一個很概括及簡略的表達方式，為大家介紹一下澳門的政制。然而，由於本人的教育背景，以下發表的觀點和論據，大多以一些葡萄牙具代表性的法律學者的著作內容為依歸，再配合一些本人的個人看法。因此，如有錯漏或不足之處，希望各位敬愛的學者、同事們能予以指正、批評。

一、政制的概念

在談及澳門政制之前，本人想談一談政制這一概念。我們知道，政制可分為不同的類型，如國會制、總統制及半總統制或半國會制等。

按照José Manuel Cardoso da Costa先生的見解¹，根據一個國家或地區的主權機關之間的權力制衡關係的不同組成形式，便產生了不同的政制（如：國會制、總統制、半總統制等）。這是基於西方法學理論中的行政、立法及司法等權力

* 本文作者為澳門第一審法院法官。

¹ 參閱José Manuel Cardoso da Costa, «Elementos de Ciência Política», Aditamento, Universidade Católica Portuguesa, 1978/1979, pág. 1-7. (José Manuel Cardoso da Costa, 《政治學要素》，增補篇，葡萄牙天主教大學，一九七八/一九七九年，第1至7頁)。

José Manuel Cardoso da Costa現職為葡萄牙憲法法院院長。

分立原則所使然。沒有權力分立，便沒有民主政治。但是，亦由於在西方民主政治模式裏，司法權是不可受制於其他權力的，而其他權力也不可影響司法權運作的獨立性，因此，在研究政制這問題時，一般只會眼於觀察立法權與行政權之間的權力制衡關係，從而把不同的政制區分出來。

二、政制的主要種類

為了能更好地把澳門現時的政制歸納出來，我們得概要地談談各種不同的典型政制（它們分別是：國會制、總統制和半總統制）。

（一）國會制（例子：現今的英國）

在國會制裏，第一個特點是：國家元首並不是政府的成員。元首由於不是透過全民直接普選選舉出來，而是基於世襲或由國會推選出來，所以元首只擔當象徵式的角色，只具有有限制的權力。元首的法律行為必須經負責決定和執行國家政策的政府的副署，才能生效。因此，真正具有施政權力的機關是政府。

第二個特點是：政府在政治上向國會負責。這是由於在國會制裏，國會是唯一一個由全民直接普選產生出來的主權機關，具有直接的民主正當性，所以不論政府首長（首相）的人選，還是政府施政綱領，都需要由國會推選或通過。由此體現了一點：政府的存續必須得到國會的政治上信任，政府的權力是來自國會的。國會如不信任政府，可透過彈劾動議的機制把政府罷免。

第三個特點是：元首可以在政府副署下，解散國會。這是為了權力制衡的需要，以防在權力關係上處於強勢的國會濫用其優越地位。國會一經解散，選民便可以重新選出一個合其心意的國會，以回復權力的平衡。

由此可見，國會制在運作上的最大問題是：如果政府首長（首相）沒有足夠的政治領導才能，政府便顯得不穩定，更會受到國會彈劾的危機。因此，解決方法是要形成具穩定性的大多數政府，亦即得到大多數國會議席支持的政府。如這不可行的話，也要組成聯合政府，以求爭取各方共識。

（二）總統制 （例子：現今的美國）

在總統制裏，第一個特點是：國家元首（總統）也是政府首長。

第二個特點是：由於總統是透過全民直接普選選舉出來，具有直接的民主正當性，所以可獨立和全權地負責制定和執行國家的政策，而不會受到另一個亦是由全民直接普選產生的主權機關——國會——的任何干預。

第三個特點是：總統和國會是兩個相互分立的機關，總統在政治上不需向國會負責，也不需國會的政治信任便可施政；總統不可以解散國會，而國會亦不可基於對總統的政治上不信任而對其作出彈劾。但如果總統作出不法行為，國會當然可以基於維護法治國原則的需要，透過彈劾機制令總統下台。

由此可以看到，總統制如真的要得到良好的運作，國會與總統必須互相協調。如總統和國會同屬一個政黨背景，那便好辦。

（三）半總統制 （例子：現今的葡萄牙）

半總統制具備國會制及總統制的優點。

第一個特點是：跟國會制一樣，國家元首並不是政府的首長。國家元首（總統）雖然具有實權，並不負責制定及執行國家的政策，這任務由政府負責。

第二個特點是：總統和國會都是由全民直接普選產生的主權機關，具有直接的民主正當性。政府在政治上需同時對總統和國會負責。國會可彈劾政府。而總統亦可罷免政府。

第三個特點是：雖然國會本身具有直接民主正當性，但總統可不需政府的副署而解散國會。

由此可見，在半總統制裏，總統是擔當國會與政府兩個主權機關之間的「公正」，其首要任務是確保行政權和立法權的良好運作。因此，半總統制的

最大問題是：如果總統不能發揮其「公正」的作用，而偏幫政府或國會任一方的話，便沒有真正的半總統制。

三、澳門現行政制

上述三種典型政制的特點，主要是根據José Manuel Cardoso da Costa先生的見解而歸納出來。

接下來要探討的，是澳門現行的政制。

雖然澳門不是一個主權國家，但作為一個享有政治自主權的地區，是可以有自己一套的政制的。

從憲政角度來說，在一九九九年十二月二十日澳門回歸祖國之前，澳門仍是由葡萄牙管治的一個地區。對中國法律學者來說，澳門的主權一直都是屬於中國，葡萄牙並不享有澳門主權，而只是具有澳門的管治權。然而，對一些如簡能思（Vitalino Canas）²先生般的葡萄牙法律學者來說，中國享有澳門的「原始主權」，而葡萄牙則享有澳門的「派生主權」。其實，我個人認為這差別只在於名稱和觀點與角度的不同吧了。因為「原始主權」亦即「主權」，而「派生主權」則等於「管治權」。

由於這種學術上的立場，葡萄牙的法律學者都把澳門的總督和立法會這兩個「澳門的本身管理機關」³視為輔助葡萄牙本土有關主權機關在澳門行使「主權」（派生主權）的機關。

² 參閱Vitalino Canas, «Preliminares do Estado de Ciência Política», Publicações o Direito, Macau, 1992, pág. 209-211; 233-265.

（簡能思(*)，《政治學研究初階》，澳門法律出版社，一九九二年版，第209至211及233至265頁）。

(*) 簡能思先生現職為葡萄牙總理府內閣事務國務秘書。

³ 參見《澳門組織章程》第四條規定。

按照簡能思先生的理解，葡萄牙的總統、國會、政府和法院等主權機關，相對於澳門來說，均具有若干「主權」職能：

- 葡萄牙總統有權任免澳門總督；
- 葡萄牙國會有權通過及修訂《澳門組織章程》；
- 葡萄牙政府有權任免派駐於中葡聯合聯絡小組的葡方代表團成員，而代表團成員均直接向葡萄牙政府外交部負責；
- 葡萄牙的法院仍在若干情況下對澳門具有管轄權（如憲法法院、最高行政法院等），而在澳門的最高法院設立之前，澳門的法院在理論上說，仍是在某種程度上，與葡萄牙的法院一脈相連的。

當然，澳門的總督及立法會亦對葡萄牙在澳門的管治上舉足輕重。

但是，在談論澳門本身政制的當兒，我們的眼點只放在澳門的「本身管理機關」（總督與立法會）之間的權力制衡關係上。當然，基於三權分立原則，我們亦不會也不應該在這課題上，提及總督及立法會與澳門本地法院之間的權力制衡關係，因為嚴格來說，行使司法權的法院一定必須獨立於代表行政權的總督，及作為立法權主要持有人的立法會。

根據《澳門組織章程》第五條規定，澳門的立法職能由立法會及總督行使。學理上稱之為「雙軌制」。因此，我們在探討澳門政制時，必須暫且不提澳督的立法職能，而只談他的行政職能。基此，澳門政制亦即等如作為行政權代表的澳督與作為立法權代表的立法會之間的權力制衡關係的總和。

作了上述說明後，我們就先來談論澳督能用以制衡立法會的權力關係，然後才探討立法會制衡澳督的權力關係。

（一）按照簡能思先生的歸納，澳督可透過下列權力關係，去制衡立法會：

- a) 澳督有權為立法會委任七名官委議員（《澳門組織章程》第二十一條第一款 a 項規定）；

- b) 澳督有權為立法會選舉，選定日子（四月一日第4/91/M號法律所通過的《澳門立法會選舉制度》第十九條第一款規定）；
- c) 澳督具有向立法會提出法案的權利（《澳門組織章程》第三十九條規定）；
- d) 澳督可不需立法會邀請下，隨時列席立法會的會議，及在會議上發言（《澳門組織章程》第三十七條第一款及《立法會規程》第七十九條的規定）；
- e) 澳督有權頒布立法會所通過的法律草案。未經頒布者，均一律被視為「法律上不存在」（《澳門組織章程》第四十條第一款及第十一條第二款的規定）；
- f) 總督對立法會通過的法律草案，有權行使「政治否決權」，亦即因在政治角度上，不同意立法會的法案，而不同意頒布之（《澳門組織章程》第四十條第二款的規定：如不同意頒布，法案應送回立法會重新審議。如立法會取得在職議員三分之二的多數，確認該重議的法案，總督不得拒絕頒布）；
- g) 總督對立法會通過的法律草案，有權行使「基於違憲或違法的否決權（法律否決權）」（《澳門組織章程》第四十條第三款規定：「如總督不同意頒布是基於有關法規與憲法規則、本章程規則、或與共和國主權機關發出且係當地本身管理機關不得違反之規定有抵觸，但有關法規已被確認時，則應將之送交憲法法院，以便審定有否違憲或違法，而立法會及總督均應依從有關裁判。」）；
- h) 總督有權針對立法會發生並經已生效的法律規範，提請憲法法院審議其有否違憲或違法（《澳門組織章程》第十一條第一款 e 項規定）；
- i) 總督有權以共公利益為由，向葡萄牙總統建議命令解散立法會（《澳門組織章程》第二十五條第一款的規定）；

- j) 總督有權就《澳門組織章程》的修改，提出建議案，以作為對立法會間接施加壓力的一種方法（《葡萄牙共和國憲法》第二百九十二條第三款的規定）。

（二）至於立法會用以制衡總督的權力關係，則如下：

- a) 立法會有權通過總督提議的「政府公共收入及開支的許可法律」。如無此法律，總督便無從編製翌年的財政預算案（《澳門組織章程》第三十條第一款 g 項的規定）；
- b) 立法會有權提請憲法法院審議總督發出且經已生效的任何規範有否違憲或違法（《澳門組織章程》第三十條第一款 a 項的規定）；
- c) 立法會（議員）有權對總督或行政當局任何行為提出書面諮詢（《澳門組織章程》第三十八條第一款 a 項規定）；
- d) 立法會有權對總督或行政當局的行徑展開調查（《立法會規程》第一百六十九條規定）；
- e) 立法會有權表決對施政方針的彈劾動議，並立即將之通知葡萄牙總統及澳督（《澳門組織章程》第三十條第二款 c 項的規定），以作為對總督施壓的一種工具。但彈劾並不必然地自動引致總督下台；
- f) 立法會有權把總督公布的法令，置於立法會的追認程序（《澳門組織章程》第十五條第一款的規定），以顯示立法會在立法權上的主導地位和權威。

好了，現在應該提出一個疑問：澳門的政制究竟應歸納為哪一類典型政制呢？

答案是：如把葡萄牙總統、澳門的總督及澳門的立法會分別比為半總統制中的國家元首（總統）、政府及國會的話，再配合上述有關總督與立法會的權力制衡關係，澳門從表面上看，好像真的是奉行 半總統制。

然而，根據簡能思先生所說，如深入一點看，澳門並不是實行純正的典型半總統制。因為對澳門來說，葡萄牙總統從法律角度上，根本不能在澳督與立法會之間擔當完全「公正」的角色：澳督可向葡萄牙總統建議命令解散澳門立法會，而立法會雖然可彈劾澳督的施政，卻不能因此而必然地導致澳督下台。因為澳督是由葡萄牙總統基於在政治上的個人信任而委任的，並不是由澳門立法會推選出來，所以澳督的權力並非來自立法會，而是來自總統，澳督不需在政治上向立法會負責。因此，如澳督與立法會爭持不下時，總統是很容易偏幫澳督的。

據此，我們只可以說，澳門的政制是具有本身特色的非典型政制。近似半總統制，卻又不是半總統制。

四、《澳門特別行政區基本法》所確立的政制初探

現在就讓我們嘗試探索一下將來成立的澳門特別行政區的政制。

在細心閱讀澳門基本法條文後，我們可察覺到，基本上，將來澳門特別行政區的政制與澳門現行政制並沒有很大的差別。在上文中所歸納的總督與立法會相互之間的權力制衡關係，幾乎大部分都可以在《基本法》中找到對應機制。亦即：

（一）將來特別行政區行政長官可透過下列權力制衡特別行政區的立法會：

- a) 有權委任部分立法會議員（《基本法》第五十條第七項的規定）；
- b) 有權選定立法會選舉的日期（這是基於《基本法》第八條所確立的「原有法律予以保留原則」，原有的《澳門立法會選舉制度》的第十九條第一款規定應安然過渡至九九澳門回歸後）；
- c) 有提出法案的權限（《基本法》第六十四條第五項的規定）；
- d) 有權委派官員列席立法會，代表政府發言（當然亦包括有權自己列席立法會及發言）（《基本法》第六十四條第六項的規定）；

- e) 有權限簽署立法會通過的法案、公布法律，未經其簽署和公布者，不能生效（《基本法》第五十條第三款及第七十八條的規定）；
- f) 如認為立法會通過的法案不符合特別行政區的整體利益，可將法案發回立法會重議（但如立法會以不少於全體議員三分之二多數再次通過原案，行政長官必須簽署公布或解散立法會）（《基本法》第五十一條規定）；
- g) 可解散立法會（《基本法》第五十二條規定）；
- h) 具有「同意特別行政區的修改《基本法》議案的權利」（《基本法》第一百四十四條第二款）。

跟現行政制不同的，是特區行政長官好像失去了對特區立法會通過的法案或已生效的法律，自己事先作出或提請有權限機關（全國人民代表大會常務委員會）作出「合憲性」或合法性監察的權限。（這裏所指的合憲性當然包括是否「符合《基本法》」的問題。）

（二）至於特區立法會方面，可透過下列權力關係，制衡特區行政長官及其領導的政府：

- a) 有權限審核、通過政府提出的財政預算案、審議政府提出的預算執行情況報告，及聽取行政長官的施政報告，並進行辯論（《基本法》第七十一條第二項及第四項的規定）；
- b) 立法會議員有權對政府工作提出質詢（《基本法》第七十六條）；
- c) 可委託終審法院院長負責組成獨立的調查委員會，對行政長官的嚴重違法或瀆職行為進行調查（《基本法》第七十一條第七項規定）；
- d) 可對嚴重違法或瀆職的行政長官提出彈劾案，報請中央人民政府決定是否罷免行政長官（同上一條規定）。

按本人個人理解，跟現行政制不同的是，由於根據《基本法》，立法權只由特區立法會行使，行政長官並沒有立法權限（制定用以執行立法會法規的行

政法規則除外），所以特區立法會便沒有向人大常委提請審議行政長官制定並生效的法律有否違憲或違法的需要，更沒有所謂的「追認程序」，因為行政長官根本沒有立法權限。

另一點不同之處是，按《澳門組織章程》第三十條第二款 c 項的規定，現時的澳門立法會應可對澳督的施政方針作出基於政治理由或違法理由的彈劾；而《基本法》第七十一條第七項所確立的彈劾機制，只針對行政長官的嚴重違法或瀆職行為，並不包括政治理由的彈劾。

五、試談澳門特別行政區行政長官能否自行事先監察或提請人大常委監察立法會通過的法案或已生效的法規的合憲性或合法性問題

在上文第四章第一節末段中，我們已指出澳門特區行政長官好像「失去」了自行事先監察或提請有權限機關（人大常委）監察特區立法會通過的法案或已生效的法規的「合憲性」或合法性的權限。

這是因為根據《澳門組織章程》第四十條第一款的規定，澳督可以對立法會通過的法案進行合法性的監察：亦即如不同意有關法案，可以拒絕簽署（「頒布」）並將之發回立法會重議，從而「制止」有問題的法案正式「出台」生效。

此外，即使澳督大意「頒布」了一條「違法」的立法會法案，澳督亦可以按《澳門組織章程》第十一條第一款 e 項規定，針對已生效的有關法律，提請葡萄牙憲法法院審議其有否違憲或違法。

另一方面，相對於澳督這項權力，立法會亦可按《澳門組織章程》第三十條第一款 a 項規定，針對澳督發出的「認為有問題」但已生效的法令，提請憲法法院審議有否違憲或違法。

這樣，《澳門組織章程》的立法者便巧妙地為澳門的政制，構建了一種在法律學說上，被葡萄牙科英布拉大學法學院憲法學教授 J. J. Gomes Canotilho 稱為

「交叉式的合憲性或合法性監察制度」，亦即不論澳督還是立法會，均可相互提請憲法法院督察對方所發出的法規的合憲性或合法性。

然而，與《澳門組織章程》比較下，我個人認為《基本法》並沒有設立這種「交叉式合法性監察」機制。因為：

第一、由於立法職能上不再行「雙軌制」，而是「單軌制」，亦即只有特區立法會才可立法，所以根本並不存在對無權立法的行政長官發出的「法律」，進行合法性監察的需要。

第二、另一方面，雖然特區行政長官有權以不符合特區整體利益為由，拒絕簽署特區立法會通過的法案，並將之發回立法會重議（《基本法》第五十一條規定），但是，如立法會再次通過原案，行政長官必須簽署公布。雖說行政長官如堅持不簽署與公布，可按《基本法》第五十二條第一款第（一）項規定，解散立法會，但是同一條第三款規定了行政長官在其一任任期內只能解散立法會一次。因此，雖然在理論上，第五十一條所指的「特區整體利益」當然亦可包括立法會所通過的法案違反中國憲法、《基本法》或其他一般法律的情況，但本人相信行政長官是不會輕易因此行使其解散立法會的權能。試問如果特區立法會三番四次通過一些違法的法案，雖遭行政長官拒絕簽署公布，仍老是再次通過原案，行政長官怎可以隨便地解散立法會呢？因此，本人認為《基本法》第五十一條及第五十二條第一款第（一）項只為行政長官確立了一種「從政治角度上否決立法會法案的權力」（政治否決權）。

由此看來，正如黃顯輝⁴所說，這點好像對行政長官不太公平，因為按《基本法》第五十條第（二）項規定，行政長官要負責執法，但卻不可向人大常委提請對他認為「有問題」（違法）的立法會法規，進行合法性監察。而另一方面，《基本法》第十七條雖然規定，立法會制定的法律須上報人大常委備案，藉以監察其合法性，但監察範圍只限於有關法律有否符合《基本法》關於中央管理的事務及中央和澳門特區關係的條款，而不是全面的合法性監察。因此，

⁴ 黃顯輝為澳門大學法學院外邀講師、澳門執業大律師及私人公證員。

立法會在特區立法權的「自治範圍」內制定及通過的法律，便不受人大常委監察。

我個人認為，這點可能正好反映《基本法》立法者尊重澳門特區立法權的自治範圍，也尊重和信任立法會作為唯一立法權擁有人，在行使立法職能時的能力。此外，亦維護了立法會在立法方面的權威。

其實，反過來說，特區行政首長不可提請人大常委監察立法會制定的法規這一點，其實也不見得是甚麼壞事，因為，根據《基本法》第六十四條第（五）項及第七十五條的規定，行政長官所領導的政府具有立法提案權，而且這提案權所涉及的範圍是很大的。我們甚至可以如António Eduardo Malheiro de Magalhães⁵那般說，立法會議員可以以其個別或聯名名義提出的議案所涉及的内容是很狹窄的，因為凡涉及公共收支、政治體制或政府運作的議案，立法會議員是不得提出的；另外凡涉及政府政策的議案，雖然議員們可以提出，但必須事前得到行政長官的書面同意。這樣一來，透過《基本法》第七十五條的規定，涉及特區主要事情的法案，基本上都要由行政長官所領導的政府提出或得到行政長官的同意，因此，立法會制定「惡法」的機會應該是微乎其微；而我們亦相信行政長官的政府在行使其提案權時，理應及有義務不會制定違法的提案。最後，如立法會拒絕政府提出的，且行政長官認為關係到特區整體利益的法案時，經協商仍不能取得一致意見，行政長官是可按《基本法》第五十二條第一款第（二）項的規定，解散立法會。由此看來，《基本法》的立法者已構建了一個「另類」機制，來彌補基於立法權單軌制的原則，行政長官不能向人大常委提請對立法會的「惡法」作出監察這方面的不足。

⁵ António Eduardo Malheiro de Magalhães為澳門大學法學院外邀助理教授、澳門司法官培訓中心教員。

六、結語

最後，我個人認為與《澳門組織章程》比較下，《基本法》在將來澳門特別行政區的政制方面，是加強了行政長官和立法會相互制衡的權力機制。這主要體現於兩點：

（一）行政長官可直接解散立法會，而不需事前請求他人（《基本法》第五十二條）；

（二）而特區立法會亦可對行政長官作出彈劾，並報請中央人民政府決定是否罷免行政長官（《基本法》第七十一條）。

雖然如此，兩者比較下，如行政長官與立法會「爭持不下」，行政長官好像始終佔優一點兒，因他可直接解散立法會，而立法會如想行政長官下台，則需要把其彈劾案報請中央人民政府決定是否罷免行政長官。

一言概之，本人認為《基本法》中所勾劃的澳門特區政制也不屬於任何典型政制，而是跟現行澳門政制一樣，是非典型的、但卻符合「區情」的政制。

以上均為本人一點初步看法，希各位指正。