

# 澳門憲政體制中的立法行政關係

鄧益奮\*

在 2007 年香港回歸 10 週年的時候，香港未來的政治發展方向仍然充滿爭議，而大部分人關心的重點是甚麼時候實現香港的民主政制，而不關心甚麼樣的民主政制是香港所需要的。就此，有學者指出，香港政制發展不僅是一個“何時”的問題，也是一個“甚麼”的問題。香港政制的問題不應該停留在何時實現行政長官普選、立法會全面普選的問題，而更應該關注政制改革的內容本身。<sup>1</sup> 在澳門迎來回歸 10 週年之際，澳門政制發展和憲政發展也面臨着同樣的問題。對澳門的政制發展的問題的探討，不應該停留在澳門行政長官何時實現普選、澳門立法會何時實現普選的問題。如何優化立法行政的配合制約關係，促進立法行政的良性互動，也是澳門政制發展和憲政發展要關注的重要內容。

## 一、澳門憲政體制的基本框架

憲政政府，是現代國家的基本目標和價值所在。政府受憲法的制約，成爲人們理解憲政的最直接內容。路易士·亨金就曾經指出，“憲政的意義在於即將成立的政府要受到憲法的制約，而且只能根據其條款來進行統治並受制於其限制。”<sup>2</sup>

在西方民主理論看來，國家和政府所掌握的權力是人民委託授予的，它需要受到限制，以此來保障人民的權利不被國家侵犯。由此衍生出來的憲政的意義和含義，就不止於“受憲法限制的政府”，而應該更爲廣泛地定爲“受限制的政府”。例如，卡爾·J·費里德希指出，“憲政是對政府最高權威加以約束的各種規則的發展。”<sup>3</sup> 丹來夫也提到，“憲政指法律化的政治秩序，即限制和鉗制政治權力的公共規則和制度。憲政的出現與約束國家及其官員有關。”<sup>4</sup> 可見，

憲政的核心內涵在於限制政府權力，維護和保障人權，也就是說，通過限制政府權力來實現對公民權利的保護。

“受限政府”的含義主要包括人民對國家權力的制約以及國家內部機關的權力制約兩個方面的內容。一方面，西方的民主憲政理論認爲，一個合法的政治社會是基於人民的同意、授權的社會契約形成的，因此政府的統治必須服務於人民的利益，如果違背和迫害了人民利益和公共利益，人民可以回收這種權力。另一方面，憲政的意義在於有限政府的理念，政府內部的分權和制衡，也是憲政的內在含義。“只要政府的權力得以分立，政府就會受到限制。立法權應與行政權分立，而這兩者都應與司法權分立。再者，在這三個部門之間還應有制衡。”<sup>5</sup>

對此，張君勱先生作了精闢的解讀，“憲法是規定公共權力如何行使到人民身上去的，以其與立法、行政、司法相互間之關係。它不是規定私人間的關係，而是規定國家與人民之間的關係，同時規定國家中甲機關與乙機關的關係，譬如政府與議會以及政府與司法的關係如何。”<sup>6</sup> 簡言之，憲政主要的內涵是兩大類的關係，一是國家與人民的關係；二是國家中各機關的關係，其中，行政權和立法權相對於司法權對國家政治和社會生活有着更直接和廣泛的影響。

由此，澳門的憲政體制主要有兩大部分組成，一是澳門選民對澳門政府和立法會的制約關係，二是澳門政府和立法會相互之間的制約關係。

首先，澳門選民對澳門政府和立法會的制約關係。《澳門基本法》第 47 條規定，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。《澳門基本法》第 68 條規定，澳門特別行政區立法會多數議員由選舉產生。這說明了，澳門選民對澳門政府和澳門立法會的產生有選舉權和投票權，它

\* 澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所副教授級研究員

對澳門政府和澳門立法會的權力形成根本的制約，選民手中的選票決定着行政長官和多數立法會議員的產生與去留。

其次，澳門特區政府與立法會的制約關係。例如，《澳門基本法》第 52 條賦予了行政長官解散立法會的權力，集中地體現行政長官制約立法會權力的一面。即“澳門特別行政區行政長官遇有下列情況之一，可解散立法會：(一)行政長官拒絕簽署立法會再次通過的法案；(二)立法會拒絕通過政府提出的財政預算案或行政長官認為關係到澳門特別行政區整體利益的法案，經協商仍不能取得一致意見”；與此同時，《澳門基本法》第 71 條賦予了立法會對行政長官的彈劾權，表明了立法會對行政長官權力的制約和威懾。即“如立法會全體議員三分之一聯合動議，指控行政長官有嚴重違法或瀆職行為而不辭職，經立法會通過決議，可委託終審法院院長負責組成獨立的調查委員會進行調查。調查委員會如認為有足夠證據構成上述指控，立法會以全體議員三分之二多數通過，可提出彈劾案，報請中央人民政府決定。”

## 二、澳門立法行政關係： 總統制和內閣制的混合體

在西方國家的政制類型中，立法行政關係存在兩種基本的關係模式，一種是以美國為代表的總統制，另一是以英國為代表的議會內閣制。總統制和內閣制有各自的優點和缺點。首先，總統制有內閣制無可比擬的優點。“總統由選民直接或間接選舉產生，並有固定的任期。而在議會制下，行政首長及其所屬政黨必須取得議會中的多數。這種多數通常很不穩固。再者，在總統制下，行政機關與立法機關的分離，立法機關的成員不能擔任內閣成員。這樣使得行政首長在組閣時不太受其所屬政黨的牽制”。<sup>7</sup> 與此同時，與議會內閣制比較，總統制也有自身內在的缺陷。“與總統制的‘合法性二元化’、‘固定任期剛性’和‘選舉零和性’相對，議會制具有‘合法性一元化’、‘任期靈活性’和‘選舉非零和性’，這些特點使得議會制在民主轉型中更有利於新民主體制的鞏固，因為議會制導致行政首長必須尋求多數支持並具有解決合法性爭端的民主程序”。<sup>8</sup>

按照利普賽特的意見，區分總統制和議會內閣制主要有兩個標準，第一，政府首腦是由選民選出還是由議會的議員選出，第二，政府的首腦是否有固定的

任期。<sup>9</sup> 在這種區分標準下，美國的總統制下的政府首腦由選民選出，有固定的任期，議會沒有對政府投不信任案的權力；英國的議會內閣下的政府首腦由議會的議員選出，政府的首腦沒有固定的任期。此外，也有學者總結出，總統制和議會內閣制的區分標準在於行政權和立法權哪項權力處於中心地位。<sup>10</sup> 依照這種標準，美國的總統制政府以總統為核心，國家權力在縱向和橫向兩個方向上朝行政權集中；英國的議會內閣制以立法權優先，行政權從屬之。

根據上述區分總統制和議會內閣制的主要標準來看，澳門的立法行政關係應該歸劃為總統制。首先，澳門的政府首腦即行政長官由選民選出而不是由議會選出，並且有固定的任期；其次，澳門的權力以行政長官為核心，行政權優於立法權。本質上，澳門實行的政制是行政長官主導的行政主導制。雖然《澳門基本法》沒有明確提出“行政主導”的字眼，但應該將從立法精神上體現的是行政主導的精神。參與起草澳門基本法的學者就曾經指出，“澳門的政治體制是一種行政長官負責制，行政主導，司法獨立，行政與立法既相配合有相制約。”<sup>11</sup>

但與此同時，澳門的立法行政關係又有着議會內閣制的基本特質，最為明顯的體現是：澳門特區政府要向立法會負責。《澳門基本法》第 65 條規定，澳門特別行政區政府必須遵守法律，對澳門特別行政區立法會負責；執行澳門立法會通過並已生效的法律；定期向立法會作報告；答覆立法會議員的質詢。由此，作為澳門政府首長的行政長官也需要向澳門立法會負責。這一條規定是典型的議會內閣制的制度特徵。因此，具有悖論意義的是，澳門政府不由澳門立法會產生，卻需要向澳門立法會負責。它表明了，澳門的立法行政關係雖然以總統制為模本，權力向政府首長傾斜，但同時也揉合了議會內閣制的特徵，是總統制和議會制的混合體。

從某種意義上來看，澳門的立法行政關係更像半總統制下的立法行政關係。“半總統制特徵主要有：行政權屬於總統和總理；總統和議會分別由人民選舉產生，總理由總統任命；內閣必須對議會負責。”<sup>12</sup> 可見，澳門的政制中，雖然沒有出現“總統”和“總理”的分化，但其制度的主要特徵與半總統制“總統和議會分別由人民選舉產生”以及“內閣必須對議會負責”的兩大特徵高度相似。此外，澳門行政長官有解散立法會的權力，這一制度特徵也類似於半總統制中總統的權力，而超越了總統制中總統的權力(美國的總統制下總統是不能解散議會的)。

在半總統制的政制中，一方面，總統掌握實際統治權，是國家機構的核心，他不對任何機構負責，還享有一些特權，“三權分立”實質上成了圍繞總統的權力，總統無論在法律上還是實際上都凌駕於行政、立法、司法三權之上。另一方面，雖然議會的權力受到了相當大的限制，但憲法仍然保持議會內閣制中內閣對議會負責的基本原則。因此，在法國，即使總統權力雖大，但是他也需要間接向議會負責，法國總統、總理、政府在一定程度上仍然要受到議會的牽制。

類似於半總統制的這種政制特點，在澳門的立法行政關係中，也存在着兩個方面的內容。一方面，作為政府首長的行政長官擁有了比議會更大的制約權，保證了行政主導，行政長官擁有了包括委任部分立法會議員、任免檢察官等在內的各項廣泛的權力。從法理上看，行政長官和立法會是兩個平行的系統，但為了避免立法會成為與行政長官完全等同的產物，保證行政主導的導向，基本法規定了規定政治制度的權力主要在行政長官和政府這邊，除了法律改變和撥款之外，大部分政府政策不需要立法會的同意。政府也控制了法案的提案權，立法會的提案基本上都需要行政長官的同意。

另一方面，行政長官要間接向立法會負責，立法會對行政長官有制約作用，以行政長官為行政首長的特區政府在一定程度上受澳門立法會的牽制。行政主導的政制設計在強調立法行政關係的配合以外，也沒有忽略立法會的制約作用。對此，有學者指出了香港行政主導制“行政主導並不等於行政至上”的本質特點，“需要指出的是，香港並沒有最高權力機關，因此行政主導並不等於行政至上。……行政主導原則和行政與立法相互制衡、相互配合原則，以及司法獨立原則是相互相成的”<sup>13</sup>，這種分析無疑也適用於澳門。前澳門立法會主席曹其真就強調過，“行政主導決不意味着行政獨大甚至是行政專斷，決不意味着行政機關可以不要立法機關的監督制約，恰恰相反，越是實行行政主導，越是要強化立法監管的監督制約力度。”<sup>14</sup>事實上，澳門立法會享有廣泛的制定、修改、暫停實施和廢除法律以及審計、通過政府提出的政府預算案等各項立法權和財政權，在行政主導的政制中發揮着制定法律和監督政府的重要功能。

### 三、回歸後澳門立法行政關係的實踐

從國際上總統制的運作實踐來看，容易導致兩種

危險。一是由於“政府和議會分別由選民選出”，總統制天然地存在“二元合法性”的問題，導致在總統制的實踐過程中，總統很難像議會內閣制那樣得到議會多數議員的支持；第二個容易產生的弊端則是由於總統制賦予了政府首長強勢的權力，使得議會無法有效制約總統，總統的權力過於強大。這兩種可能的不良後果，根本源頭在於“二元合法性”和“政府首長強勢權力”兩個要素。

澳門行政主導的政制中，也涵蓋着“二元合法性”和“政府首長強勢權力”兩個元素，因此在理論上存在着產生上述兩個問題的可能性。在澳門的情況來看，似乎第二種危險的可能性表現得更為明顯一點。澳門和香港的情況不一樣，香港面臨的更多的是上述第一種危險的挑戰。在香港，行政主導實踐中出現的問題更多的是立法會成為強有力的制衡力量，“行政長官難以在立法會中取得多數支持，行政主導更多的是表面性的而不是實質性的”。<sup>15</sup>在澳門，由於有委任議員的制度設計、有強大的愛國愛澳社團的整合力量等各種因素的存在，澳門行政主導的實踐更容易出現的危險是行政長官的權力過大，立法會的監督制約功能不足的問題。

回歸以來，澳門立法會被詬病為“橡皮圖章”，立法會在“強特首”的面前無法有效發揮監督制約政府的作用。從整體上，回歸10年以來，澳門立法行政關係雖然能夠較好地體現了行政主導的原則，但在政府和立法會的相互配合和相互制約方面都存在很大的完善空間。在回歸10年的運作實踐中，未能很好地實現政府和立法會相配合又相制約的良性互動關係。一方面，政府和立法會在分工合作中的角色不明，缺乏有效的雙向溝通。另一方面，立法會沒有很好地履行好監督政府的功能，特別是在諸如土地批給、公共工程批給和公共財政監管等方面，立法會的監管角色缺位，無法有效制衡政府。

首先，回歸後澳門政府和立法會在合作分工中的角色不明，溝通和協商不足。在政府很多法案的出台中，政府和立法會沒有進行很好的工作分工和優勢互補，立法會往往沒有足夠的時間來仔細審查政府的法案。正如前立法會主席曹其真在其立法會主席10年工作情況總結報告中提到的那樣，“令人遺憾的是，回歸十年來政府在很多重大事項的決策上並沒有與立法會進行充分的溝通與協商，在某些方面甚至連事先的知會和通報都沒有做到，很多重大政策的制定和出台，只是到政府向傳媒和社會公開之後，立法會才瞭解內情和政府的動向。”<sup>16</sup>與此同時，政府沒有積極

地回應立法會的質詢。有議員指出，在 2007 年 9 月到 2008 年 9 月的一年中，“在立法會提出的 300 多個質詢中，行政當局只回覆了 95 個”。<sup>17</sup> 而且，議員批評政府官員在回覆議員質詢的時候答非所問，敷衍了事，政府相關官員的回覆往往無法令議員滿意。

其次，制定法律和監督政府是立法會的兩個基本功能，然而回歸後澳門立法會沒有很好地完成監督政府的任務。不可否認，與回歸前相比較，回歸後澳門立法會有了更為廣泛的權力。“回歸後的立法會對政府享有較為廣泛的監督職權，有權通過政府的財政預算案，有權對政府提出質詢、進行聽證並就施政方針和公共利益的問題進行辯論，而回歸前的立法會僅享有較為弱化的監督職權，每年所通過的僅僅是預算編制和執行的原則和標準而無權批准政府的預算案等等。”<sup>18</sup> 但從現代憲政體制制約權力的意義來看，澳門立法會的監督功能還遠遠沒有發揮出來，特別是在財政監督方面。有社會人士指出，“立法會近年在財政監督方面沒有充分行使監督權，期望透過立法會的監督功能，尤其當中的財政監督功能，更好地監督政府落實施政為民的理念，完善政府的施政工作。”<sup>19</sup>

有人可能會問，《澳門基本法》已經賦予立法會的通過政府預算案的權力，為何在實踐中立法會發揮不了實質性的作用？對此，曹其真在立法會主席十年的工作總結報告中作出了解釋：“本來立法會既有權批准政府的財政預算案，包括當中每一開支項目的具體通過，就完全有權對項目應否及為何追加開支加以批准控制，但由於現行制度為政府在項目開支的調整和追加打開了方便之門，因而立法會在財政批准和監察上的權限與政府在執行上所享有的自由度之間，產生了嚴重的背離與偏差。”<sup>20</sup> 這說明了，雖然立法會享有通過政府預算案的權力，但由於缺乏明確的機制來進一步約束和規範政府的實際開支進展情況，政府在預算執行過程中可不經立法會直接修正預算，在實際的財政運作中出現了預算約束軟化的情況，使得立法會的財政監督權在一定程度上被架空。

#### 四、在行政主導和權力制衡中取得平衡

前立法會主席曹其真對未來澳門立法會的發展路向提出了四點建議，第一是建立制度化的溝通機制以加強相互配合，第二是統籌規劃立法事宜並共同制定

立法規劃，第三是盡快制定預算案以及完善其他方面的制度以強化立法監督，第四是改進立法會議員出任行政會委員的一些做法和現行立法會議員的直選制度。<sup>21</sup> 前面兩個建議主要是針對如何加強立法行政的互相配合關係，後面兩個建議則是圍繞如何加強立法行政的互相制約。簡言之，未來澳門立法行政關係的發展主線在於“加強互相配合、加強互相制約”。

加強立法行政之間的配合和合作，符合當前全球化的治理理念的發展潮流，要求政府和立法會更好地明確在合作中的角色定位，把握好彼此的權責利關係，各司其職，優勢互補。在下一屆特區政府的施政實踐中，需要充分發揮立法會的主動性和積極性，整合廣大市民和各個界別的利益訴求，幫助政府更好地制定政策和執行政策。而政府也需要充分尊重立法會的意見，積極回應立法會議員的質詢，特別是在立法規劃等事項中更加合理地設置政府與立法會的合理分工，統籌政府相關部門和立法會在立法規劃中的角色，通過政府與立法會的緊密合作提高公共治理的效率、效能與效益。

在提升立法會對政府的監督方面，則需要充分吸收香港的經驗與教訓，要在行政主導和權力制約中取得平衡，在立法會合理擴權的過程中始終要遵循和堅持行政主導的原則。誠然，制衡是憲政體制的核心價值之一，澳門當前的憲政體制無法很好地實現制衡的價值，因此有必要強化立法會的監督制約政府的功能。這正如中國內地當前所主張的那樣，“權力制衡是人類政治文明的共同財富，制衡型憲政體制是法治的根本保障，制衡型憲政體制是治理腐敗的必然選擇，走向制衡型憲政體制是中國憲政發展的必由之路”。<sup>22</sup>

然而，在強化立法監督的過程中，制衡價值不應該被無限度的擴大，它需要受限於行政主導的憲政空間之中。或者可以這麼講，制約性和配合性是立法會兩位一體的雙重功能，配合政府施政和監督政府是立法會兩個不可或缺的核心使命，制約政府的功能始終需要與配合政府的功能保留協調一致。我們寄望，下一屆立法會能夠在加強監督政府的同時成為政府治理的合作夥伴，而不是政府施政的羈絆和阻力，只有這樣，澳門特區政府才能真正提升公共管治的能力，實現高效廉潔的公共治理，提升市民對政府和立法會的信任。

註釋：

- <sup>1</sup> Zhang, Baohui (2009). Political Paralysis of the Basic Law Regime and the Politics of Institutional Reform in Hong Kong. *Asian Survey*, Vol. 49, Iss. 2.
- <sup>2</sup> [美]路易斯·亨金著，鄧正來譯：《憲政·民主·對外事務》，北京：三聯，1997年，第11頁。
- <sup>3</sup> 李伯超：《憲政危機研究》，北京：法律出版社，2006年，第16頁。
- <sup>4</sup> 同上註
- <sup>5</sup> 同註2。
- <sup>6</sup> 張君勱：《憲政之道》，北京：清華大學出版社，2006年，第319頁。
- <sup>7</sup> 劉軍寧：《總統制與中國的憲政選擇》，載於憲政文本網：<http://www.libertas2004.net/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=89>，2009年11月3日。
- <sup>8</sup> 崔之元：《總統制，議會制及其他》，載於中評網：<http://www.china-review.com/sao.asp?id=1495>，2009年11月5日。
- <sup>9</sup> 阿倫·利普哈特：《民主的模式》，北京：北京大學出版社，2006年，第85-87頁，轉引自談火生：《西方學界關於總統制、議會制與民主鞏固的爭論》，載於《教學與研究》，第4期，2008年，第25-31頁。
- <sup>10</sup> 杜娜、王娜娜：《法國“半總統制半議會制”的民主傳統溯源》，載於《中國商界》，第5期，2008年，第209頁。
- <sup>11</sup> 許崇德：《澳門特別行政區的法律地位》，載於《鄭州大學學報》(哲學社會科學版)，第9期，1999年，第32-36頁。
- <sup>12</sup> 姚文虎：《法國半總統制理論探源》，載於《政法論叢》，第10期，2008年，第93-95頁。
- <sup>13</sup> 張定淮、黃國平：《關於香港“行政主導”體制中有關問題的思考》，載於《當代中國政治研究報告》，第424-434頁。
- <sup>14</sup> 曹其真：《立法會主席十年工作情況的總結報告》，載於澳門立法會網站：<http://www.al.gov.mo/download/Balanco-c.pdf>。
- <sup>15</sup> 有學者指出，香港的行政長官很難得到立法會的支持。香港多黨制下的立法會是非常分散的立法會，在基本法下的制度無法協調有效的治理。行政長官很難得到立法會的多數支持，導致了政策制定的癱瘓，阻礙了政策創新，最終影響到政府的管治能力。由此，在某種程度上看，立法會成為強有力的制約力量，行政主導更多的是表面上的而不是實質性的。參見Zhang, Baohui (2009). Political Paralysis of the Basic Law Regime and the Politics of Institutional Reform in Hong Kong. *Asian Survey*, Vol. 49, Iss. 2。
- <sup>16</sup> 同註14。
- <sup>17</sup> 《吳在權冀任內解決家團非法旅館》，載於《市民日報》，2008年9月9日。
- <sup>18</sup> 同註14。
- <sup>19</sup> 《潘志明：反映弱勢群體訴求》，載於《澳門日報》，2009年9月14日，第B05版。
- <sup>20</sup> 《曹其真總結十年立法會工作》，載於《華僑報》，2009年8月15日，第14版。
- <sup>21</sup> 同註14。
- <sup>22</sup> 王世濤：《從統合走向制衡——中國憲政體制的必由之路》，載於《政治與法律》，第3期，2009年，第57-64頁。