

澳門特區政制之立憲主義思考

姬朝遠*

“澳門回歸祖國 10 年來，在中央政府和祖國內地大力支持下，澳門特別行政區行政長官何厚鏵先生和特區政府帶領澳門各界人士團結奮鬥、務實進取，積極應對亞洲金融危機、非典疫情、國際金融危機等帶來的嚴峻挑戰，努力克服澳門發展進程中遇到的種種困難，保持澳門繁榮穩定，各項事業取得長足進步，使澳門這座歷史悠久的商埠名城煥發出前所未有的生機活力。‘一國兩制’在澳門的成功實踐，為澳門發展譜寫出新的輝煌篇章，為國家發展增添了奪目光彩！”¹

今天，澳門的繁榮與穩定，是包括台港澳在內的中國人民推進祖國內地與台港澳共同發展，促進祖國統一大業進程中創造出的又一個世界奇跡。究竟是甚麼因素使澳門回歸祖國短短 10 年間，取得如此吸引世人目光之成就？如何保證澳門的長期繁榮穩定？關心澳門發展的各路學者、政治家們正在從不同視角進行着理論的探索，以期獲得新的智慧與啓迪。

從西方立憲主義基本原理解讀澳門 10 年來之政制成就、規劃未來的發展藍圖，也許是一個最有意義的理論探討。

一、永不異化的公權力是人類恆古不變的理想

“我設想，人類曾達到過這樣一種境地，當時自然狀態中不利於人類生存的種種障礙，在阻力上已經超過了每個個人在那種狀態中為了自存所能運用的力量。”“要尋找一種結合的形式，使它能以全部共同的力量來維護和保障結合者的人身和財富，並且由於這一結合而使得每一個與全體聯合的個人又只不過是在服從本人，並且仍然像以往一樣地自由。這就是社

會契約所要解決的根本問題。”²

人類形成社會、建立政府、政治機構，其真實的理想不是作繭自縛，而是旨在建立一個自我管理、自我服務的機構，以保證自身的幸福和安全。“一切社會團體的建立，其目的總是為了完成某些善業，而城邦就是最高、最廣泛的社會團體，它所求的善業也一定是最高和最廣的，這些“善業”包括物質的富足、身體的健康和良好的道德，其中良好的道德也就是靈魂的善，這是最根本的。”³ 怎樣才能保證政府永遠致力於“善業”而不至於走向反面呢？自古希臘開始，人類的先哲們就開始把注意力瞄準“政體”。

古希臘亞里士多德認為：凡關心公共福利的政府是符合嚴格正義而建立的，是優良的政治體制；凡以主政者私人利益為前提的政府均為不完善的以及是腐敗的、專制的政體。城邦建立是出於人類的自然要求，而法律則是這種需求的保障，“法治應當優於一人之治”。統治者永遠把持權力，必然產生統治者濫用權力，這是不合理的，不合乎正義的。⁴

古羅馬西塞羅認為：共和政體最好，因為共和政體是依照正義和自然法則組織起來的，是最完滿的形式。在共和政體中，執政官代表統治者的力量，元老院代表貴族和在野的執政力量，監察官、保民官和平民大會代表平民的力量，這三者的地位憑藉法律的確認，按照法律規定行使他們的權利與義務，以達到相互力量的平衡。“為了得到自由，我們才是法律的臣僕”。⁵

法國著名思想家孟德斯鳩認為：民主政治和貴族政治並不一定有自由。政治自由只在寬和的政府裏存在。甚麼樣的政府才可能是寬和的呢？因為人的濫用權力的本性，只有在實行分權的國家才是寬和的，因而只有分權的國家才是政治上自由的國家，“政治自由是通過三權的某種分野而建立的”。⁶“要防止濫用

* 法學博士、河南工業大學法學院副教授

權力，就必須以權力約束權力”。⁷“當立法權和行政權集中在同一個人或同一個機關之手，自由便不復存在了；因為人們將要害怕這個國王或議會制定暴虐的法律，並暴虐地執行這些法律。如果司法權不同立法權和行政權分立，自由就不存在了。如果司法權同立法權合而為一，則將對公民的生命和自由施行專斷的權力，因為法官就是立法者。如果司法權同行政權合而為一，法官便握有壓迫者的力量。如果同一個人或者由重要人物、貴族或平民組成的同一個機關行使這三種權力，即制定法律權、執行公共決議權和裁判私人犯罪或爭訟權，則一切都完了。”⁸

二、立憲主義是人類防止權力異化的共同財富

近代西方社會資產階級革命的成功，立憲主義理論與實踐的興起，使人們看到了自由的曙光。歷經數千年之王朝更替、人類生命與財產的莫大代價，西方世界最先找出了一條保證權力平穩更替和預防權力異化的寶貴經驗，這就是今天法治全球化中的立憲主義。

《美國憲法》序言指出“我們美利堅合眾國的人民，爲了組織一個更完善的聯邦，樹立正義，保障國內的安寧，建立共同的國防，增進全民福利和確保我們自己及我們後代能安享自由帶來的幸福，乃爲美利堅合眾國制定和確立這一部憲法。”

1789年8月26日，法國國民議會通過的《人權和公民權利宣言》（《人權宣言》，該宣言後來被用來作1791年憲法的前言）第16條規定：“凡權利無保障和分權未確立的社會，就沒有憲法。”

西方社會通過憲政實踐，爲防止權力的異化提供了系統而富有成效的原則體系，以這些原則爲指導，建構權力、設定權力運作體系和制衡體系，是西方社會近代以來迅速走向世界法治之前列之核心因素。翻閱世界各國的憲法，我們不難看出，在人類近代以來的憲政實踐中，至少包括這樣幾個原則或者經驗：

（一）尊重和保護人權原則

尊重和保護人權是現代社會公權力存在的合法性基礎。公權力不是來自於公民的授予，不服務於社會大眾，自己的存在將受到嚴峻的挑戰。《法國憲法》序言指出：法國人民莊嚴宣告：忠於1789年人權宣言所肯定的、爲1946年憲法序言所確認並加以補充的各項人權和關於國家主權的原則。《聯邦德國基本法》

（《德國憲法》的稱謂）第一章“基本權利”，開宗明義，列舉式地規定了德國公民的基本權利：人的尊嚴；個性自由發展，生命權，身體不受侵害，人身自由；平等；信仰，良心和信教自由，拒服兵役；言論自由；婚姻、家庭、非婚生子女；學校教育；集會自由；結社自由；通信、郵政和電信秘密；遷徙自由；職業自由；兵役和替代役義務；住宅不受侵犯；財產權，繼承權和財產徵收；社會徵用；國籍變更，引渡；避難權；請願權；此外，《聯邦德國基本法》還明確指出：人的尊嚴不可侵犯。尊重和保護人的尊嚴是一切國家權力的義務。德國人民信奉不可侵犯的和不可轉讓的人權是所有人類社會、世界和平和正義的基礎。

這一原則的最爲明顯的體現就是幾乎所有國家的憲法或憲法性文件都把公民之基本權利作爲其必有內容之一。例如，英國的《自由大憲章》、《無承諾不徵稅法》、《權利請願書》、《人身保護律》、《權利法案》；《美國憲法修正案》、《聯邦德國基本法》、《法國憲法》都詳細列舉出了公民所享有的基本權利。

（二）權力制約原則

在權力制約方面，實踐最長和成就最爲顯著的就是西方的三權分立原則，通過憲法或憲法性文件明晰劃分出立法權、行政權、司法權的界限，使三種權力保持分立與制衡，從而使權力的運作和更迭保證其應有的本色。這一點，在總統制的美國政治體制中，表現得最爲明顯。實施司法獨立，議員不得兼職其他社會公權力或國家公權力職務，行政權嚴格依據憲法和法律運作。就是在議會制的日本，半總統制的法國，其議會中的閣員議員也只佔其中的極少數，根本不具備行政權對立法權越俎代庖之條件。例如，日本眾議院議員人數爲500人，參議院議員人數共252人，雖然，內閣半數以上的成員須是眾議院議員，但其數量僅佔其中少數，以2009年9月16日日本公佈的鳩山內閣18名成員爲例，內閣中眾議員15人，佔眾議院總人數500人之3%，參議員3人，佔參議院總數252人之1.19%。

（三）人民主權原則

人類通過社會契約，形成了人民主權。這一主權由人民的自願結合爲基礎，是全體人民的共同意志，這是一個由全體個人的結合形成的公共人格。⁹“我們每個人都以自身及其全部的力量共同置於公益的最高指導之下，並且我們在共同體中接納每一個成員成爲全體之不可分割的一部分。”¹⁰

主權有兩種含義，其一，一種享有最高獨立性和最高權力的權利，這種權利是一種自然的和不可讓與的權利；第二，一種享有某種獨立性和某種權力的權利，這種獨立性和權力在這個固有的範圍內是絕對的或超越地最高，他和主權者所統治的整體是分開的，因此主權者對這個整體的獨立性和他統治這一整體權力來說是最高的。¹¹

“主權作為一種權利只能屬於國民，而不屬於任何個人；一國的國民任何時候都具有不可剝奪的固有權利去廢除任何一個它認為不適合的政府，並建立一個符合它的利益、意願和幸福的政府。”¹²

人民主權在現代法治社會的重要表現就是現代民選議會的產生和立法權的擁有。對於法治(rule of law)國家，立法權是國家的一項最高權力，賦予議會，正是人民主權的最為重要的體現。

(四) 法治原則

何謂法治？就是法的統治，就是“由法律遂行其統治”，而不是讓“一個人來統治”。包括兩層涵義：已成立的法律獲得普遍的服從，而大家所服從的法律又應該本身是制定得良好的法律。¹³

為何法治？潘恩指出：要保障人們的天賦權利，惟有參加社會，在最初的社會裏，人們以誠相待，不需要法律和政府。但後來人們被邪惡感染，忘卻了相互間的責任和友情，出現了倚強凌弱和犯罪等現象。為了制止這類邪惡現象，才產生了政府和法律。人民根據共同利益制定法律，政府只能依照法律管理人民。¹⁴

現代社會尊重權利義務相統一的社會公正法則和貫徹民主立法原則，因此，法治就有了重要的價值。亞里士多德指出：實施法治的原因在於法律具有正確性、公正性、穩定性，能“免除一切情慾影響”，從而使執政的人們保持中庸的公正。如果不是由法律而是由一個人來統治，“這就在政治中混入了獸性的因素”，哪怕是賢良，也未免有感情和情慾用事，產生種種弊端。而法律卻恰正是沒有任何感情的，沒有偏私。¹⁵

如何法治？美國的羅爾斯教授將法治的實現路徑分為四個階段，第一階段，“原始狀態”或“無知之幕”下，人們對正義原則的選擇。所謂“無知之幕”就是假定他們知道有關社會結構的一般事實和人類心理的一般法則，但不知道自己的社會地位，階級屬性及天賦才能等這樣足以產生個人偏私的一切因素。這樣以來，共同一致的想法就會確定下來。例如，大家

都會認為，在每個人均等地得到蛋糕份額的情況下，劃分蛋糕的人得到最後一份，而由其他人先取的辦法，才能保證公平。這些就是“公平的正義”。第二階段，立憲。人們把選定的關於自由的正義原則確定為憲法的原則。第三階段，立法。主要是如何貫徹平等的正義原則，以實現自由。第四，執法和守法。實施法治必須堅持如下準則：①法律的可行性；②同類案件要同樣處理；③法無明文不為罪；④尊重合理的審判程序。¹⁶

今天，隨着經濟全球化的演進，法治全球化步伐加快。沒有哪一個國家敢於對世界宣佈，自己不是法治國家或拒絕法治。

(五) 司法獨立原則

依據三權分立原理，在立法、行政、司法三種權力中，司法權是最弱的一個，應予以擴大，起碼應使之保持獨立，能以自保，免受其他兩個的侵犯。司法獨立包括法院獨立和法官獨立。因為法院對於憲法和法律有解釋的權力。要做到司法獨立，必須使法官的任職不受立法和行政的影響，保持法官的獨立。這種獨立是相當重要的，它對於“保衛憲法與人權具有同等重要意義”，“法官的獨立是保衛社會不受偶發的不良影響的重要因素”，而要如此，就必須實行法官的終身制、使“合眾國任命的一切法官只要行為正當即應繼續任職”，這樣才能使法官無後顧之憂，獨立地行使自己的職權。¹⁷

“從性質來說，司法權本身不是主動的。要想使他行動，就得推動他。向它告發一個犯罪案件，它就懲罰犯罪的人；請它糾正一個非法行為，它就加以糾正；讓它審查一項法案，它就予以解釋。但是，它不能自己去追捕罪犯、調查非法行為和糾察事實。如果它主動出面以法律的檢查者自居，那它就有越權之嫌。¹⁸

現代法治國家，司法是社會糾紛的終局救濟手段，是維護社會公正的最後一道屏障。必須保證法官擺脫來自行政和立法、社會等的紛擾，“中庸”地依據實體法律、通過正當程序處理糾紛，保證司法公正。

“在法官做出判決的瞬間，被別的觀點，或者被任何形式的外部權勢或壓力所控制和影響，法官就不復存在了。宣佈決定的法官，其作出的決定哪怕是受到其它意志的微小影響，他也不是法官……法院必須擺脫脅迫，不受任何控制和影響，否則他們便不再是法院了”。¹⁹

《美國憲法》第3條第1款規定：“合眾國的司法

權，屬於最高法院和國會隨時規定和設立的下級法院。最高法院和下級法院的法官如行為端正，得繼續任職，並應在規定的時間得到服務報酬，此項報酬在他們繼續任職期間不得減少。”《日本國憲》第76條規定：“一切司法權屬於最高法院及由法律規定設置的下級法院。所有法官依良心獨立行使職權，只受本憲法及法律的拘束。”《法國憲法》第64條規定：“共和國總統保證司法獨立。”《德國基本法》第92條規定：“司法權委託法官行使。聯邦憲法法院和本基本法規定的各聯邦法院和各州法院行使司法權。”

1983年6月10日，在加拿大舉行的司法獨立第一次世界大會通過的《司法獨立世界宣言》第2條規定：法官在判決過程中，應獨立於同僚及其監督者。任何上級司法機關或任何高級的法官，均無權干涉法官自由地宣誓其判決。²⁰

上述原則中，尊重和保護人權原則是權力之目的所在，人民主權原則回答的是權力的起源與歸屬，其最為鮮明的表現就是民選議會之組織和立法權的享有；權力制約原則則是現代國家權力組織之準則，法治原則要求權力運作的基本路徑。其側重點在與行政權的依法運作。司法獨立原則則是要求法官和法院保證社會終極救濟機制之公正、公平性。

可見，只有遵守立憲主義之法則，才能使公權力始終運作在民意的立法之內，從而最大限度地防止公權力的“異化”。

三、澳門政制之立憲主義解析

結合澳門特別行政區成立10年來的法治實踐，對照以上之立憲主義內涵，我們可以得出一個基本的結論，歷經回歸10年之成功探索，澳門已經步入立憲主義之軌道。

（一）關於尊重和保護人權原則

《中華人民共和國憲法》第33條規定，國家尊重和保障人權。基本法第4條規定，澳門特別行政區依法保障澳門特別行政區居民和其他人的權利和自由。並且，在基本法中的第三章，以專章確認了澳門居民之基本權利：平等權、選舉權與被選舉權、政治自由權、人身自由權、司法救濟權、人格權、名譽權和隱私權、住宅安全權、通訊自由權、遷徙權和出入境自由權、信仰自由權、職業自由權、表見自由權、婚姻自由權、弱勢群體權、社會福利權等等。這些權力對

於尊重和保護澳門居民人權起着重要的作用。²¹

（二）關於人民主權原則

《中華人民共和國憲法》第2條規定，中華人民共和國的一切權力屬於人民。人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。人民依照法律規定，通過各種途徑和形式，管理國家事務，管理經濟和文化事業，管理社會事務。《中華人民共和國憲法》第59條規定，全國人民代表大會由省、自治區、直轄市、特別行政區和軍隊選出的代表組成。各少數民族都應當有適當名額的代表。依據《中華人民共和國憲法》之規定，澳門居民通過選舉自己的代表，參與管理國家事務，管理經濟和文化事業，管理社會事務。澳門居民不僅參與澳門政府、立法會之選舉，而且還通過選舉澳門特區之全國人大代表，實現自己參政議政之民主權力。

（三）關於權力制約原則

澳門特別行政區之立憲主義政治架構已經確立：《澳門特別行政區基本法》第四章對政治體制做了明晰的規定：第1節、行政長官；第2節、行政機關；第3節、立法機關；第4節、司法機關；第5節、市政機構；第6節、公務人員；第7節、宣誓效忠；從其基本內容可以看出，基本法勾勒出澳門特別行政區行政、立法、司法之三權架構。這一點，可以從《中華人民共和國憲法》得到反面的印證，由於祖國內地不實行三權分立之政治體制，所以憲法第三章“國家機構”之做了這樣的列舉：第一節、全國人民代表大會；第二節、中華人民共和國主席；第三節、國務院；第四節、中央軍事委員會；第五節、地方各級人民代表大會和地方各級人民政府；第六節、民族自治地方的自治機關；第七節、人民法院和人民檢察院。這充分體現了中國共產黨人勇於創新、與時俱進、實事求是之品格，基本法對澳門政治體制之建構是既符合中國和澳門實際，又與法治全球化相呼應之時代經典之作。正因為如此，回歸10年來澳門特別行政區政府得以依法施政、科學施政，使澳門社會穩定、經濟繁榮、民眾安居樂業。

（四）關於法治原則

以立憲主義精神為指導，以國家憲法、基本法為最高法之澳門憲政法律體系已經確立。基本法第8條規定：“澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件，除同本法相抵觸或經澳門特別行政區的立

法機關或其他有關機關依照法定程序作出修改者外，予以保留。”基本法第 145 條規定：“澳門特別行政區成立時，澳門原有法律除由全國人民代表大會常務委員會宣佈為同本法抵觸者外，採用為澳門特別行政區法律，如以後發現有的法律與本法抵觸，可依照本法規定和法定程序修改或停止生效。根據澳門原有法律取得效力的文件、證件、契約及其所包含的權利和義務，在不抵觸本法的前提下繼續有效，受澳門特別行政區的承認和保護。原澳門政府簽訂的有效期超過一九九九年十二月十九日的契約，除中央人民政府授權的機構已公開宣佈為不符合中葡聯合聲明關於過渡時期安排的規定，須經澳門特別行政區政府重新審查者外，繼續有效。”

除了基本法附件三列舉的在澳門特別行政區實施的 8 部全國性法律外，截止 2009 年 5 月 15 日，澳門特別行政區自成立以來共通過法律 125 件，行政法規 301 件，共計 426 件。其中涉及經濟 123 件，涉及民生 92 件，涉及政府組織架構其他方面的佔 211 件。²²

基本法第 65 條規定：“澳門特別行政區必須遵守法律，對澳門特別行政區立法會負責；執行立法會通過並已生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢。”與回歸前相比，澳門的社會穩定、經濟繁榮、居民安居樂業。這在很大程度上歸功於澳門特別行政區政府之依法施政。“回歸九年以來，特首何厚鏵及澳門特區政府依法施政，積極進取，使澳門各項事業都有了新的進步，使‘一國兩制’的實踐成功地向前推進。”²³

（五）關於司法獨立原則

基本法規定，澳門特別行政區法院行使審判權(第 82 條)、澳門特別行政區法院獨立進行審判，只服從法律，不受任何干涉(第 83 條)、法官只有在無力履行其職責或行為與其所任職務不相稱的情況下，行政長官才可根據終審法院院長任命的不少於三名當地法官組成的審議庭的建議，予以免職(第 87 條)。

澳門 10 年成就，基本法功不可沒。而其中最為關鍵的是蘊含於其中的上述立憲主義精神。

四、澳門憲政實踐之演進

澳門回歸 10 年之實踐，碩果纍纍。然而，“一國兩制”之實踐是一項長期的偉大工程。10 年探索只不過是萬里長征的第一步。開放的世界、瞬息萬變的民

意潮流，經濟全球化、法治全球化都會使“一國兩制”之實踐面臨新的問題。實現澳門未來“一國兩制”之順利進行，尚需要運用立憲主義之精神，客觀地分析潛在的問題，進一步完善體制和法制，以期收到與時俱進，持續繁榮穩定之效果。

（一）遵循立憲主義精神，全面貫徹實施基本法

發端於西方法治實踐之立憲主義精神已經成為法治全球化的內在推動因素，正在推動着全球法治進程。其所包含的人權原則、人民主權原則、權力制約原則、法治原則、司法獨立原則，始終是現代法治無法迴避的底線。堅持立憲主義之基本精神，完善澳門特別行政區之憲政運作機制，也許是澳門走向美好明天的正確選擇。

《中華人民共和國憲法》、《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》為澳門未來之長治久安奠定了非常重要的憲政基礎。應當指出的是，鑒於澳門特有的歷史傳統和社會基礎，與香港相比，應該說澳門之創新成分遠大於傳承。結合澳門社會之基本情況，完善澳門憲制機制，任重而道遠。在 10 年成功經驗的基礎上，以立憲主義精神為指導，以基本法為依據，結合經濟社會發展之時代需要，探討政治改革，是澳門長期繁榮穩定不可或缺的一項重要內容。

（二）務實推進政府改革，建構廉能政府

2009 年 12 月 20 日，國家主席胡錦濤在澳門會見澳門特區新任行政、立法、司法機關負責人時，對澳門特區政府提出 4 點希望：一是要愛民為民，牢固樹立和認真踐行以人為本的理念，盡心盡力為市民服務。二是要團結一心，做到心往一處想，勁往一處使，共同維護澳門長期繁榮穩定。三是要勤政高效，做到決策科學民主、執行高效有力，不斷提高管治水平。四是要清正廉潔，以自己的模範行動帶動整個公務人員隊伍廉潔從政。²⁴

行政主導體制是基本之科學設計，如何結合澳門基本情況貫徹落實，尚需要認真研討。必須指出，行政主導體制下，行政權突出，如果一旦失去立法監督和司法制衡，專權、貪腐、懈怠現象就會如洪流一般湧來，禍害民眾、危及社會穩定。2007 年媒體報道的前特區運輸工務司司長歐文龍涉嫌嚴重貪污案件給澳門特區政府敲響了警鐘。如何建構一個廉潔高效的行政運作機構，中央政府和澳門居民正拭目以待。

筆者認為，澳門特區政府可以借鑒內地一貫倡導的法治政府、服務政府之理念，依據“精簡、效能、

統一”的原則，積極穩妥地研討未來政府架構之藍圖。

（三）理順行政主導下行政權與立法權、司法權之關係

行政主導體制下，行政權與立法權之間的關係需要進一步探討。“行政主導”是指在行政與立法的關係中，行政長官具有較高的憲制和政治地位，大部分制定政策的權力又集中在行政機關手上。²⁵ 依據基本法，澳門特別行政區行政長官享有 18 項權力，澳門特別行政區政府享有 6 項權力。而且，行政機關排列於立法機關之前，在行政權與立法權的關係上，行政主導色彩明顯。這種設計與中國單一制國家結構形式相適應，便於中央政府與澳門政府之間的關係協調。一個最為可能的推測就是便於特區政府與中央政府之間的和諧運作，以免出現一個處處受制於立法會而無所作為的澳門行政權力。

原全國人大常委會澳門基本法委員會副主任李成俊先生指出，行政主導是基本法整個運作體制的核心，澳門特區並非獨立的政治實體，特區政府的權限來自中央政府，特區政府代行中央政府的管治權，因此澳門採用行政主導的模式，澳門特區政府運用中央政府授予的權力，符合基本法的規定和核心精神。²⁶

然而，在這種體制下，最容易忽視立法機關對行政權之監督作用。在立憲主義看來，立法機關是公共意志表達和形成機關，擁有立法權和監督權。因此，在貫徹行政主導的同時，必須保持行政權之謙抑性，否則就有行政權超越立法權之嫌疑。

筆者認為，既然保持澳門資本主義制度至少 50 年不變，就應該允許參照西方憲政經驗，不斷完善行政主導之政治體制。當前，西方政府組織形式大體分為總統制、內閣制、半總統制半議會制、委員會制。²⁷ 依據澳門基本法：直接選舉的立法會議員 12 人、間接選舉的立法會議員 10 人、委任的立法會議員 7 人。行政長官委任的立法會議員佔立法會總數之 24.1%。這種設計對於立法會監督政府之職能發揮、保證立法會之民意基礎，勢必會產生一定影響。依據立憲主義之權力分立與制衡原理，針對澳門行政主導的設計，應當考慮取消行政長官委任部分立法會議員之權力，逐步使立法會議員通過民主直選的途徑產生，以確保立法權對行政權之相對獨立性，這對於完善立法會之監督職能非常重要。

關於行政權與司法權之間的關係，鑒於澳門微型社會之實際情況，行政官員與司法官員、立法官員之間的社會關係建立比較容易，澳門公權力階層很容易

形成一種類似內地基層“熟人社會”之人際關係。在此情況下，如何保證三種權力之間的界限，法律的規定是基本的前提，最為重要的是各級官員需要具備基本的憲政修養和公權力道德，為此，筆者建議以香港廉政公署為模板，建構強有力的澳門廉政監督機制和權力運作透明機制，以促使權力之正常運作。

（四）跟進經濟全球化、法治全球化步伐，法制統一需要盡快提速

伴隨着經濟全球化的發展、澳門經濟多元化的呼聲，跟進法治全球化進程勢在必行。當前，珠三角發展規劃、橫琴發展規劃都已經上升為國家戰略，澳門在這一波珠三角經濟發展的大潮中，能否順利完成自身經濟結構的完善，很大程度上取決於法制的完善。祖國內地改革開放 30 年來，立足中國國情、着眼法治全球化之要求，已經初步建構起了社會主義法律體系。隨着粵港澳經濟合作的進一步密切，在民商法、經濟法、刑法等領域，加快法制改革步伐，積極謀求與內地法制的最大限度的統一，消除經濟合作中的法制障礙，推進粵港澳大市場的形成，將使澳門新一屆政府的一項重要任務。

五、結語

建構服務於民眾、永不異化、輪替有序的公權力是人類恆古不變之理想。惟有此，人類之基本權利才有堅實的保障。發端於西方之立憲主義精神和憲政實踐，是對人類對公權力期待之最好回應。西方立憲主義精神中所包含的尊重和保護人權、人民主權、權力制約、法治、司法獨立等原則是保證公權力本色之決定性因素。

澳門回歸 10 年之“一國兩制”成功實踐，《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》功不可沒，它為澳門之長治久安奠定了非常重要的憲政基礎，其中最為主要的因素乃是蘊涵其中的立憲主義精神。在 10 年成功經驗的基礎上，以立憲主義精神為指導，全面貫徹基本法；結合澳門經濟社會發展之時代需要，以“精簡、效能、統一”為原則，探討政府體制改革；以權力分立與制衡為原則，理順行政權與立法權、司法權之間的關係；以跟進法治全球化，促進經濟多元化發展為目標，推進法制建設是澳門“一國兩制”實踐繼續成功進行的必然選擇。

註釋：

- 1 胡錦濤：《在慶祝澳門回歸祖國十週年大會暨澳門特別行政區第三屆政府就職典禮上的講話》，載於《人民日報》(海外版)，2009年12月21日，第1版。
- 2 [法]盧梭：《社會契約論》，北京：商務印書館，2003年，第18-19頁。
- 3 [古希臘]亞里士多德著、吳壽彭譯：《政治學》，北京：商務印書館，1995年，第43頁。
- 4 同上註，第44頁。
- 5 同上註，第63頁。
- 6 [法]孟德斯鳩著、張雁深譯：《論法的精神》(上冊)，北京：商務印書館，1982年，第187頁。
- 7 同註3，第154頁。
- 8 同註6，第156頁。
- 9 參見[法]盧梭的觀點，轉引自嚴存生主編：《西方法律思想史》，北京：法律出版社，2004年，第63頁。
- 10 [法]盧梭著、何兆武譯：《社會契約論》，北京：商務印書館，1990年，第24-25頁。
- 11 馬里旦著、瞿宗彥譯：《人和國家》，北京：商務印書館，1964年，第15頁。
- 12 馬清槐等譯：《潘恩選集》，北京：商務印書館，1982年，第240-241頁。
- 13 同註3，第199頁。
- 14 參見註12。
- 15 同註3，第44-45頁。
- 16 呂世倫：《法理的積澱與變遷》，北京：法律出版社，2001年，第360-361頁。
- 17 參見[美]漢密爾頓等著、程逢如等譯：《聯邦黨人文集》，北京：商務印書館，1982年，第355-393頁。
- 18 [法]托克維爾：《論美國的民主》，北京：商務印書館，1988年，第110-111頁。
- 19 [英]羅傑·科特威爾：《法律社會學導論》，北京：華夏出版社，1989年，第236-237頁。
- 20 程榮斌主編：《外國刑事訴訟法教程》，北京：中國人民大學出版社，2002年，第28-32頁。
- 21 楊允中：《澳門基本法釋要》，澳門：澳門法務局，2004年，第67-82頁。
- 22 趙向陽：《澳門特區立法十年述評》，載於《“一國兩制”研究》，第1期，2009年，第54頁。
- 23 《胡錦濤讚揚特區政府依法施政 使一國兩制實踐成功向前推進》，載於《澳門日報》，2008年12月20日，第A3版。
- 24 《愛民為民 團結一心 勤政高效 清正廉潔 胡四點希望贈新管治團隊》，載於《澳門日報》，2009年12月20日，第A03版。
- 25 王長斌：《立法會選舉後看行政主導》，載於《澳門日報》，2009年11月18日，第E06版。
- 26 《李成俊：更好推進“一國兩制”事業發展》，載於《澳門日報》，2009年12月24日，第B03版。
- 27 參見韓大元主編：《比較憲法學》，北京：高等教育出版社，2003年，第327-331頁。