

# “一國兩制” 澳門模式下的行政立法關係

宋小莊、何曼盈\*

## 一、研究目的

1999年12月20日，澳門順利回歸祖國，成為了繼香港之後第二個實行“一國兩制”的特別行政區。

“一國兩制”是一項嶄新事物，按《澳門基本法》所確立的行政、立法體制以及二者之間的關係也是一項嶄新事物。為了澳門特區第二個十年依法施政的繼續有所提升，對行政立法之間的互動模式進行回顧反思，總結其經驗，改善其不足，開創新思路，少走些彎路，是有必要的。

2004年，正值澳門回歸五週年，時任澳門基本法委員會委員的澳門大學澳門研究中心代主任楊允中便提出要“認真探索實踐‘一國兩制’的澳門模式”，還特別提到“實踐‘一國兩制’的澳門模式，要處理好‘行政主導與合理制衡關係’。”<sup>1</sup> 2009年，澳門回歸十週年前夕，楊允中在《總結“一國兩制”澳門實踐模式的必要性》一文中再一次呼籲：“探索‘一國兩制’澳門實踐模式，或澳門特色‘一國兩制’實踐模式，應該說，已提到歷史日程，既有理論的必要性及有現實的可行性。”<sup>2</sup> 澳門的政治體制設置並不是閉門造車的產物，但也不是完全抄襲澳葡時期沿用多年的政治制度。它是為澳門的長治久安與和諧發展而量身訂制的，它既是繼承的、穩健的，又是嶄新的、獨創的。澳門政治體制其中的一大特點——“行政主導”便是脫胎於澳門回歸前的總督制，吸收了總督制行之有效的做法，又參考了《香港基本法》的政治體制為維持香港繁榮穩定所作的有關規定，是符合“一國兩制”方針和澳門實際情況的制度設置。

1987年3月27日，鄧小平會見喀麥隆總統比亞時說：“我們評價一個國家的政治體制、政治結構和政策是否正確，關鍵有三條：第一是看國家的政局是否穩定；第二是看能否增進人民的團結，改善人民的

生活；第三是看生產力能否得到持續發展。”<sup>3</sup> 按以上三點標準來衡量澳門回歸以來的總體情況，可以看出特別行政區的政治體制的設計是合理的，其實徹落實是基本恰當的，是符合澳門發展需要的。可以說，澳門特區獨特的行政立法關係是維持社會和諧、穩定發展的關鍵，屬於“一國兩制”澳門實踐模式的有機組成部分。

## 二、澳門行政與立法關係的法理框架

### （一）澳門行政主導的特點

#### 1. 確立行政主導體制的原則

《澳門基本法》所規定的政治體制並不是四權分立制<sup>4</sup>，不是四權均衡制，也不是以立法或司法為主導，而是以行政為主導。“行政主導，是指在行政與立法的關係中，行政長官的法律地位要高，行政長官的職權廣泛而且要大，在政治體制中有較大的決策權，行政長官在特別行政區的政治生活中起主要作用。”<sup>5</sup> 為了落實行政主導，行政機關對立法會有相當的制衡權。這種制度設置有利於特區政府最大限度地發揮行政效率，握有主導權的行政長官及其強有力的行政系統可迅速將政府的決策下達，避免由於社會中各利益團體或勢力集團的利益爭奪，而窒礙社會發展。同時，為了防止行政長官及其政府權力過大，立法會擁有一定制衡的權力，符合權力制衡的原則。

#### 2. 行政主導體制還是行政主導現象

對行政主導，學術界有行政主導體制和行政主導現象兩種說法。到底澳門特區政治體制的運行，是其行政主導體制的體現，還是只體現行政主導現象，有需要回顧西方政治體制的運行。早在1688年英國光榮革命，國家主權就從國王轉移到議會，英國實行的是

\* 前者為北京大學憲法和行政法學博士、香港學者，後者為澳門理工學院一國兩制研究中心講師級助理研究員

議會至上、立法主導的體制。從 1787 年《美國憲法》的制定來看，立法權也大於行政權和司法權，不體現行政主導。當時，英美既不實行行政主導體制，也不體現行政主導現象。在整個自由資本主義時期，三權之中立法權處於優勢地位是沒有疑問的。

自 20 世紀以來，尤其是二次大戰後，出於政府管理社會、經濟事務的需要，國家行政權力不斷擴張，立法機關的作用有所下降。英國的權力重心發生了從上院到下院、再由下院向內閣轉移的歷史過程。美國三權的重心也發生了從立法向行政的轉移。由於《美國憲法》大體依舊，美國的行政擴權只能說體現了行政主導現象，不能說體現了行政主導體制。英國雖有體制上的變更，如上院的權力向下院轉移，但下院權力向內閣轉移卻大都通過憲法慣例(Convention)<sup>6</sup>來實現，因此也只能說是行政主導的體現。

然而，港澳特區的情況卻有所不同。在回歸前，港澳實行的就是總督主導制。在香港，立法局並非嚴格意義上的立法機關，而是港督的立法諮詢機關。在澳門，澳督和立法會都有立法權，稱為“雙軌立法”，澳督的權力遠大於立法會。在回歸後，雖然港澳特區的立法會都是真正的立法機關，但行政長官的職權仍然遠遠大於立法會。

港澳回歸後，澳門特區不但確立了行政主導體制，其政治體制的運行也是行政主導體制的體現，而不只體現英美式的行政主導現象。而《香港基本法》雖然也確立了行政主導體制，但其政治體制的運行卻連行政主導現象都體現不了，只能說明孟子所言“徒法不足以自行”、鄧小平所說“有法不依”的情況是存在的。

### 3. 行政主導下的四權配置，還是四權配置下的行政主導

香港特區有行政、立法、司法的三權配置，和澳門特區有行政、立法、司法、檢察的四權配置，分別是港澳兩部基本法的安排，港澳特區所有權力都來自中央的授權。表面上看來，香港的三權和澳門的四權是平行的，因此，將香港的行政主導當作是三權配置下的行政主導、將澳門的行政主導說成是四權配置下的行政主導，有一定的合理性，但不完全正確，理由是：

(1) 兩部基本法第 12 條均明確規定，港澳特區直轄於中央人民政府。就地方國家政權機關的設置而論，實際上就是港澳的行政長官和主要官員直轄於中央人民政府，而香港的立法和司法機關、澳門的立法、司法和檢察機關並不像行政長官和主要官員那樣直轄

於中央人民政府。

(2) 根據蕭蔚雲教授的意見，行政主導就是行政長官主導。從這個意義上說，行政長官是港澳特區縱向和橫向政治體制的結合點。就特區政府重要人事而言，行政長官有主要官員的任免建議權[《香港基本法》第 48 條第(5)項，《澳門基本法》第 50 條第(6)項]，有立法會解散權[《香港基本法》第 50 條，《澳門基本法》第 52 條]、有法官的任免權[《香港基本法》第 48 條第(6)項，《澳門基本法》第 50 條第(9)項]，澳門特區行政長官還有檢察官的任免權[第 50 條第(9)項]和檢察長的任免建議權[第 50 條第(10)項，第 90 條第 2 款]。可見，缺少了行政長官這一紐帶，香港的三權、澳門的四權都無法正常配置和運作。

(3) 強調三權或四權配置下的行政主導實際上就是西方三權分立或議會至上體制下的行政主導現象。港澳特區不能採用這種說法，因為一旦採用這種說法，就等於否認港澳特區存在縱向政治體制，否認中央政府直接管轄港澳特區的法律地位，同時肯定了港澳特區政治體制的運行只是行政主導現象的體現。這是理論上的誤區，須予闡明。

## (二) 澳門行政與立法關係的特點

### 1. 相互制約，相互配合，重在配合

《澳門基本法》規定的行政和立法雙方都有配合對方的責任，又有制衡對方的權力，然而配合與制衡不具有同等地位，而是配合為主，制衡為輔，“既相互制約又相互配合，且重在配合”。<sup>7</sup> 在行政立法的互動中，制衡只是避免被制衡者失誤出錯的手段，配合才是目的。配合既是為了促進澳門的繁榮與穩定，制衡也是為了保障澳門的繁榮與穩定，二者殊途同歸。“重在配合”，不是忽略監督，而是把監督融入到配合當中，二者融為一體。

由於澳門不實行政黨政治，沒有執政黨和在野黨之分，也就沒有了朝野之間的權力爭奪。立法會和立法會議員對政府政策的批評、對政府權力的制衡，其目的皆不是使政府無所措手足乃至下台，而是通過監督政府，使政府合理施政；通過防範公權力的濫用，確保澳門居民依法享有的權利受到保障。因此，立法會對政府的制約，其實也是配合的一種，通過制衡給予壓力，確保政府實行善治提供必要的制度約束。

### 2. 配合與制約是一體兩面

《澳門基本法》規定行政與立法要互相配合，以利澳門特區的穩定；同時也規定了行政要受到立法一定的制約，以限制行政越權，並對政府工作進行監督。

監督既是制約，也是配合。在法理上，“相互配合與相互監督之間並不存在不可逾越的天然鴻溝和障礙，而是渾然有機地統一於一體”<sup>8</sup>，強調制衡是爲了防止權力的過度伸張或偏差，強調配合則是爲了避免行政與立法之間陷入僵局或無休止的爭論之中，二者都是爲了提高特區政府的管治水平，推動經濟的發展，促進社會和諧，有效保障居民權利。從辯證法的觀點看問題，世間事物都體現了對立統一規律，行政立法的配合與制約關係也不例外。制約與配合不是兩條軌道，而是一體兩面。通過制約，在新的、更高的基礎上的配合。

### 3. 重在制衡的例外情況

通過制約，實現新的合作，這是重在配合的一般情況，但在政治體制的運行過程中，也有不能實現新的合作的可能，這種特殊情況是不能完全排除的，屬於重在制衡，是重在配合的例外。

#### (1) 行政對立法的制約

①行政長官有權簽署法案、公佈法律。《澳門基本法》第 50 條第(3)項規定，行政長官的職權包括“簽署立法會通過的法案，公佈法律；簽署立法會通過的財政預算案。”回歸以後澳門特區實行的法律，都必須由澳門特區的最高地方長官即行政長官簽署，並在政府公報上公佈，才能成其爲法律。澳門特區立法會作爲特區的議事與立法機關，它所訂定的法案得到立法會議員多數同意仍不能生效，還必須得到行政長官的簽署公佈。《澳門基本法》第 51 條規定，“澳門特別行政區行政長官如認爲立法會通過的法案不符合澳門特別行政區的整體利益，可在九十日內提出書面理由並將法案發回立法會重議。”爲了保證特區的法律與特區政府的施政理念乃至特區的整體利益相一致，行政長官有權拒絕簽署立法會所通過的法案，並提出書面理由，將法案發回立法會重議；立法會可根據行政長官的理據，在重議階段予以修正或完善。

②行政長官有權解散立法會。《澳門基本法》第 52 條規定，“澳門特別行政區行政長官遇有下列情況之一時，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爲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。”澳門特區行政長官在兩種情況下可以解散立法會，第一種是由行政長官發回重議的法案，經立法會重新審議並通過的法案中，如未考慮行政長官在書面理由中所申明的論點與立場，則行政長官可以拒絕簽署；第二種是由政府提出的財政預算案或行政長官認爲關係到澳

門特區整體利益的法案，立法會拒絕通過，經協商依然無效。爲了確保澳門特區政治體制的穩定，行政長官在一任任期內只能解散立法會一次(第 52 條)，在解散立法會前還須徵詢行政會的意見，並向公眾說明理由。

#### (2) 立法對行政的制約

①使行政長官辭職。《澳門基本法》第 54 條規定：“(二)因兩次拒絕簽署立法會通過的法案而解散立法會，重選的立法會仍以全體議員三分之二多數通過所爭議的原案；而行政長官在三十日內拒絕簽署；(三)因立法會拒絕通過財政預算案或關係到澳門特別行政區整體利益的法案而解散立法會，重選的立法會仍拒絕通過所爭議的原案。”《澳門基本法》規定行政長官需辭職的情況有三種，除了第一種是由於行政長官本身無力繼續履行職務外，其餘兩種都與立法會的權力相關，體現了立法會對行政機關的制約。

②彈劾行政長官。《澳門基本法》第 71 條第(7)項規定：“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爲而不辭職，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。調查委員會如認爲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。”嚴重違法是指嚴重違反國家和特區的法律，甚至涉及犯罪；瀆職是行政長官對立法會或中央政府應負的政治責任。<sup>9</sup>在彈劾行政長官的整個過程中，立法會所扮演的角色是：a)由 1/3 全體議員聯合提出動議；b)全體議員表決；c)委託終審法院院長負責組成獨立的調查委員會進行調查；d)如調查委員會認爲有足夠證據構成指控，立法會須以全體議員 2/3 多數提出彈劾案；e)彈劾案報請中央人民政府決定。爲了確保行政權不能過大，立法會享有彈劾行政長官的權力，體現了對行政長官的制約。

#### (三) 澳門行政與立法具體制度的安排

爲了使行政與立法“既相互制約又相互配合，且重在配合”，就“需要設計一項制度來加強行政與立法之間的聯繫與配合，使他們互相間能經常溝通情況，交換意見，消除分歧，達到一致，使澳門特區政治體制能正常運作，有利於工作的順利進行、經濟發展和社會穩定。”<sup>10</sup>《澳門基本法》設置的獨特機制，使行政與立法既是分開的，又能在某程度上互相融合，並向對方施加影響，其中以行政會中的立法會議員與立法會中的委任議員的制度設計最具代表性。

### 1. 行政會的設置

《澳門基本法》第 56 條規定，“澳門特別行政區行政會是協助行政長官決策的機構”；第 57 條第 1 款中又規定“澳門特別行政區行政會的委員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”，行政會內須有立法會議員出任委員，其目的便是讓行政與立法互相配合。<sup>11</sup> 通過人員的設置達致行政與立法內部的充分交流與溝通。

“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”（第 58 條）。行政會作為協助行政長官決策的最高機構，行政長官在作出重大決策和特定事項前均須經行政會討論。其中，作出重要決策關係到澳門的整體發展、向立法會提交法案涉及澳門的法治社會建設、制定行政法規則是行政長官對特區實行管治的重要手段，行政會委員中既然有立法會議員，就可以提前於行政會中對政府的施政方針實行監督。

《澳門基本法》規定了“行政會委員的人數為七至十一人”（第 57 條第 3 款），但沒有進一步規定行政會中立法會議員在全體委員中的比例，而是由行政長官自行決定政府主要官員、立法會議員和社會人士的集體人數和比例。<sup>12</sup> 過往三屆行政會的委員總數都是 10 人，在第一屆行政會中，兼任行政會委員的立法會議員有 2 人（唐志堅、梁慶庭），第二屆行政會中有 4 人（唐志堅、梁慶庭、歐安利、鄭志強），第三屆行政會中有 3 人（歐安利、陳明金、鄭志強）。

### 2. 委任議員的設置

根據《澳門基本法》第 50 條第(7)項的規定，行政長官有權委任部分立法會議員；附件二又規定，行政長官委任立法會議員的人數為 7 名。政府可以通過委任的立法會議員獲得立法會配合。這 7 名委任議員，加上兼任行政會委員的立法會議員 2-4 名，政府在立法會可以說擁有 9-11 張“鐵票”，約佔全體議員的 1/3，為行政與立法的相互配合、以行政為主導創造了條件。自特區成立以來，立法會制定的法律 90% 都屬政府提案。政府提案的高通過率主要是因為法案本身的重要性、合理性，以及立法會對政府立法工作的配合，委任立法會議員和兼任行政會委員的立法會議員的支持也不可或缺。而這種作用在大多數情況下都具有積極意義。例如，《預防及遏止私營部門賄賂法律》就是由於得到委任議員的強力支持，才得以在立法會內有代表僱主、商家利益議員的反對下順利通過，使政府反貪工作從公營部門擴大到私營部門，邁進了建設廉潔社會的新階段。

### 3. 行政與立法職權配置的特點

澳門特區的行政與立法關係是相互制約、相互配合的，以行政為主導。其職權的行使具有以下特點：

#### (1) 分權和制權相結合

行政與立法有較為明確的分權，但任何一方又受到另一方的制約。例如，立法會有一定的調查權[第 71 條第(8)項]，但受到行政長官決定政府官員或其他負責政府公務人員是否作證和提供證據的制約[第 50 條第(15)項]；特區政府有權編制施政報告、提出財政預算、決算[第 64 條第(4)項]，但受到立法會辯論施政報告[第 71 條第(4)項]、審核通過財政預算案和審議預算執行情況[第 71 條第(2)項]的制約。

#### (2) 分權和合權相結合

特區某些重要職能的實現需要行政、立法和司法機關的配合始能成事。例如，立法會有權制定和修改法律[第 71 條第(1)項]，但有關法案的提出者卻是政府（第 75 條），而立法會通過的法案須經行政長官簽署、公佈，方能生效（第 78 條）。行政長官和政府的工作要得到立法會的認同，才能順利進行，也體現了合權的原理。

#### (3) 權力的配置不對稱

行政長官的職權遠比立法會大，行政長官所擁有的權力也並不是每一項都受到立法會的制約。例如行政長官制定的行政法規[第 50 條第(5)項]就不容易由立法會監督，立法會對行政長官的彈劾案最終要由中央決定[第 71 條第(7)項]，都說明行政與立法權力的不對稱性。但不論如何不對稱，澳門特區不存在任何不受制約和監督的權力。

## 三、澳門行政與立法關係的具體實踐

“一國兩制”澳門模式下的行政與立法關係脫胎於澳葡時期的總督制，並添加了符合澳門區情要素而確立的行政主導要素。澳門回歸的十一年，使這一嶄新政治體制得以動態呈現。澳門回歸以來，政局穩定和諧、經濟長足發展，足以證明當初的制度設置是合理的、行政主導是行之有效的。但“一國兩制”畢竟是一項嶄新事物，應當容許澳門特區“摸着石頭過河”，逐步形成適合自身發展的獨特政治體制以及行政立法互動模式。以下通過實例，對“一國兩制”澳門模式下的行政與立法關係進行簡要回顧。

### (一) 行政長官有行政法規制定權的積極作用

《澳門基本法》第 50 條第(5)項和第 64 條第(5)項規定了行政長官具有“制定行政法規並頒佈執行”的職權，行政機關則具有“草擬行政法規”的職權。在一般情況下，行政法規是由行政長官制定的、具有普遍約束力的規範性文件，其效力低於澳門特別行政區法律<sup>13</sup>，它是“為執行法律而將法律的原則性條款具體化”<sup>14</sup>，它是政府應對複雜多變社會生活的重要手段之一，能有效地回應社會需求、滿足政府管治的效率。<sup>15</sup> 行政長官還可以在不超出法律規定的框架下，以行政法規對法律加以完善。<sup>16</sup> 由於行政法規的頒佈、修改與廢止均屬於行政機關的權限，具有較高的靈活性。澳門的行政法規相當於《香港基本法》第 8 條提到的附屬立法、第 56 條第 2 款和第 62 條第(5)項提到的附屬法規，與世界發達民主國家順應管理社會經濟需要而推行授權(行政)立法的潮流相一致。

由於行政法規的頒佈和修改比法律的通過與修改程序簡單，一些非原則性問題就可以通過行政法規予以規定，並有助於避免立法會對相關細節的不必要爭論。例如第 21/2009 號法律《聘用外地僱員法》在 2009 年 10 月 10 日第三屆立法會最後一次會議的中通過，該法第 42 條第 1 款規定由“行政長官制訂旨在執行法律所需的補充性行政法規，尤其是關於下列事宜的補充性行政法規：①給予本地僱主聘用許可所需的行政程序；②給予外地僱員逗留許可所需的行政程序；③聘用費的繳付方式、繳付時間，以及徵收聘用費所得金額的用途。”該法自公佈後滿 180 日起生效。2010 年 4 月 19 日，特區政府公佈了第 8/2010 號行政法規《聘用外地僱員法施行細則》，具體規範下列事宜：①外地僱員聘用許可的發給；②外地僱員逗留許可的發給；③外地僱員聘用費的繳付；④徵收聘用費所得的用途。該行政法規《聘用外地僱員法施行細則》於 4 月 26 日與其授權法《聘用外地僱員法》同時生效。在立法階段，將部分不必以法律條文形式規範的事項留給行政法規來規範，在立法後必要的時間內行政機關又頒佈相應的行政法規，對預留事項作出規定，是行政與立法成功合作的一個範例。由於行政長官在制定行政法規前須徵詢行政會的意見，兼任行政會委員的立法會議員本着立法會議員的身份與立場，把立法會中討論的結果、對預留事項的態度以及法案的辯論結果介紹給行政會，確保後來的行政法規不偏離立法原意。

### (二) 立法對行政的配合

《澳門基本法》第 75 條規定，“澳門特區立法會

議員依照本法規定和法定程序提出議案。凡不涉及公共收支、政治體制或政府運作的議案，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策的議案，在提出前必須得到行政長官的書面同意。”由此可見，行政長官及其領導的特區政府在立法提案權方面有比立法會議員更優越的地位，足以避免政策與法律之間出現衝突與對立。這種做法結合了總統制和議會制的優點，而排除了其缺點。在過去十一年的施政實踐中，政府不僅能有效行使提案權，並享有對提案的內容的主導權以及修訂提案的決定權。從功能主義的角度看，政府在提案權上的主導角色，使政策目的與法律手段所尋求目標蘊含的價值如出一轍，確保實現法律的目的性、適用性、有效性。在仿效美式總統制政府與國(議)會分流產生的同時，不考慮立法由國(議)會提出的做法；在強調英式議會制案由政府主導的同時，排除了責任內閣制時有組閣困難、隨時有倒閣危機的弊端。

與香港特區不敢維持行政主導、老在爭論行政主導是否存在相比較，澳門特區政府才開局便敢以運用其主導立法提案權的優勢，為經濟復甦而採取一系列變革。回歸以後，特區政府開放博彩及電訊市場、加強同內地及葡語國家的經濟合作交流等措施，其相關立法均得到了立法會的積極配合，及時完成了必要的立法工作<sup>17</sup>，提供了澳門經濟從衰敗邊緣起飛的法律保障，使澳門得以更充分發揮“一國兩制”下特別行政區和單獨關稅區的制度優勢。2001 年，鑒於專營制度經營幸運博彩的批給合同期限即將屆滿，政府出於特區總體利益的考慮，對有關法律進行修訂，增設保障未來博彩業穩健發展的條文，提交立法會審議。立法會當月便成立負責細則性審議該法案的臨時委員會，一個月內開了 11 次會議，政府代表列席其中 4 次會議對有關問題作出解答。在審議過程中，立法會積極諮詢公眾意見，最終通過了第 16/2001 號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》。雖然前立法會主席曹其真批評政府提交審議時間與務必出台時間太接近，但雙方對該法案的重要性和迫切性都有充分認識，終能如期完成。這是政府積極運用其行政主導權力，立法會也全力以赴履行配合責任的又一範例。

### (三) 立法對行政的制約

#### 1. 質詢和議程前發言

##### (1) 質詢

《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。”第76條又規定：“澳門特別行政區立法會議員有權依照法定程序對政府的工作提出質詢。”澳門立法會議員質詢的方式有兩種：書面質詢和口頭質詢，其中以書面質詢的啟動程序較為靈活和簡單，遂逐漸成爲了議員們對政府監督的主要方式。<sup>18</sup>

## (2) 議程前發言

根據《澳門特區立法會議事規則》第52條第1款的規定，澳門立法會全體會議的第二階段是議程前階段，用於議員處理與澳門特區或其居民有關的事宜，及發表政治聲明。隨着澳門居民國(公)民意識日漸提高，居民漸漸熱衷於參政議政，對立法會議員的工作期望和要求越來越高；也有更多有志之士參加立法會議員選舉，使立法會議員的競選情況日趨激烈。在位的立法會議員面臨着更大的工作壓力，爭取連任的議員也面臨着更大的競選壓力，他們要更積極通過各種渠道發出聲音、督促政府，議員提出的議程前發言和質詢的數量均有明顯上升。

## 2. 辯論和聽證

### (1) 辯論

《澳門特區立法會議事規則》規定，議員在行使立法會的監察權限時，有權要求召集專爲辯論公共利益問題的全體會議[第2條(b)項]。辯論分爲兩個部分，第一部分如有政府代表出席，則由其回答議員的問題；第二部分議員互相進行辯論，但不妨礙政府代表發言。通過政府代表與立法會議員的辯論，一些重大的社會議題得到充分的討論，行政和立法各方都更瞭解對方的立場及其理由，成爲市民得知政府和立法議員對某些重大議題的立場的正式渠道。

1999-2008年間，立法會共進行過4次辯論會議，所涉議題與社會民生有密切關係，也有政府官員出席辯論會議。辯論爲議員提供充分表達、討論社會重大議題的平台，也提供了議員與政府相互交換意見的機會。

### (2) 聽證

《澳門特區立法會議事規則》規定，爲達到《澳門基本法》第71條第(8)項所規定目的，以及爲澄清公共利益的問題，建議在常設委員會或臨時委員會內進行聽證[第2條(c)項]。過去的11年，立法會議員曾提出過4次聽證動議，試圖啟動聽證程序，但均沒有獲得立法會通過，其監察效力目前尚待觀察。

## (四) 行政對立法的制約

### 1. 提案權

《澳門基本法》第75條規定，“凡不涉及公共收支、政治體制或政府運作的議案，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策的議案，在提出前必須得到行政長官的書面同意。”由於政府享有提案權，涉及澳門宏觀政策的法案只能由政府提案，加上政府較之立法會擁有的更多人力與財力資源，使特區政府在實際上主導了立法提案工作，因此立法會所審議的法案大都是由政府提出，法案進入立法會後，如需作出修改，立法會一般都會詢問政府的意見，並跟從政府的意向作出修改。澳門特區政府成立以來，共通過了156項法律，其中14部由立法會議員所提出，不到10%，其中約半數純屬立法會事務，只有《科學技術綱要法》爲需經政府同意的議員提案。

政府享有提案權的其中一個優點是，政府提案時，可知會有關部門提前做好準備，協調好政府各部門的職責。比如爲解決困擾多時的“非法旅館”問題，第3/2010號法律《禁止非法提供住宿》2010年8月13日正式生效，其中第3條第1款規定“旅遊局負責監察本法律的遵守情況，並就本法律所定的行政違法行爲提起程序，但不影響其他公共實體的職權。”在法案討論的過程中，旅遊局的執法水平備受議員與市民質疑，然而法律生效後，旅遊局卻能雷厲風行，至10月2日已檢查了568個單位、封印了72個懷疑用作非法提供住宿的單位<sup>19</sup>，“非法旅館”問題可望解決。其實旅遊局在法律審議期間已開展招聘程序，爲將來執法增聘足夠人手，又與警察當局溝通、合作，積極準備履行法律即將賦予的職責。由於政府立下解決問題的決心，敲定對口部門，促成相關部門的合作協調，才有強政勵治的效果。該法律由立法機關負責立法，就不一定能委託適當的政府部門，即使立了法，也不一定能順利執行，反倒可能使行政與立法之間出現磨擦、行政部門之間互相推諉的情況。

### 2. 委任議員在立法會中的影響力

由於行政長官一般委任與政府施政理念較爲接近的人員擔任委任議員，他們又享有較多與政府溝通的渠道，一般都傾向於接受政府的政策。委任議員在立法會中有7個名額，佔約1/4的席位，其影響力舉足輕重。委任議員對政府的支持，除利於政府提案法案的通過外，還體現在其他事項的表決。以上述辯論動議爲例，2008年一共否決了3項辯論動議，其辯題均針對政府批准公共汽車服務加價，觀乎此動議的投票結果，則可謂涇渭分明：委任議員則無一例外，全部

投反對票，而直選議員則相反，全部投贊成票或棄權票，沒有一位投反對票。<sup>20</sup> 此加價方案提出的背景是，公交專營公司向政府提交加價申請，政府在接到申請後開展研究，認為在通貨膨脹、燃油價格上漲、人力資源短缺等壓力下，公交營運有加價的必要，並提出新票價方案，同時針對車資上調，提出“公交車資優惠計劃”，政府需為此項優惠計劃每年支付 2.5 億元。由於公交車資與社會民生息息相關，自然成為直選議員重點關心以爭取民意的對象，然而由於它也是政府認真研究並提出比較完善方案的施政措施，便也成了委任議員的維護對象。由於選舉產生的議員未能完全整合，加上委任議員的一致反對，以此為先例確立“政府在作出重大民生決策前必須經過立法會辯論的機制”的嘗試未能成功。但如能進行辯論，讓公眾瞭解政府決策的全部情況、效果可能更好。

#### （五）制約與合作的微妙關係

2010 年，港澳辦副主任張曉明在紀念澳門回歸十週年研討會的講話中指出：“澳門特區的政治體制，特別是行政、立法及司法之間的關係，更多的着重互相之間的配合，更具建設性。”<sup>21</sup> 為了確保行政主導的有效運作，又確保所有權力均受到制衡，《澳門基本法》賦予了行政與立法雙方一系列相互制約的權力。由於回歸十一年來雙方配合良好，在日常的互動中，通過不斷配合，化解衝突，以極端手段制衡對方的情況未曾出現。

行政與立法機關的良好互動有賴於基本法這一法典寓制約於合作的微妙設計。以立法活動為例，由於政府享有專屬提案權，立法會所審議的法案大部分由政府所提出，對法案修改也由政府聽取議員們的意見後修改，法案獲立法會通過後，行政長官自然不會拒絕簽署由其領導的政府提出及修改的法案，發回立法會重議的機會極小，回歸以來也從未發生。由於立法會一直堅守“行政與立法相互配合，且重在配合”大原則，對政府提出的法案都抱着尊重與合作的態度，即使有與政府立場不一致的地方也會通過充分溝通、磋商予以完善。對政府提出的財政預算案或行政長官認為關係到澳門特區整體利益的法案，兼任行政會委員中的立法會議員可以提早知悉其內容詳情，並以立法會議員的身份提供意見，一般也可以通過協商來解決分歧。

在行政與立法互相配合的互動中，《澳門基本法》巧妙融入制約的元素：兼任行政會委員的立法會議員可在行政會中，提早參與立法工作，監督政府；委任

議員可以在立法會中全程參與立法工作，維護政府立法。這樣行政與立法在互相配合中便已實行了制約，防止雙方各走極端制衡對方的情況發生，有利於澳門社會的和諧與穩定。

## 四、澳門行政與立法關係前景展望

### （一）行政對立法的配合有待加強

前立法會主席曹其真在《立法會主席十年工作情況的總結報告》中提到，“回歸後特區所實行的是行政主導政治體制，立法與行政之間是一種相互制約與相互配合，且重在配合的關係，……講立法與行政之間的配合，從來都是雙向的而不是單向的。”<sup>22</sup> 既然是“相互”配合，就必須包括行政機關、立法機關兩個主體都主動配合對方：行政要配合立法，立法也要配合行政。在這方面，立法對行政工作的配合似乎尚可，但行政對立法工作的配合似有不足，需要加強，舉例說明如下：

#### 1. 加強立法規劃

規劃立法工作是政府施政的一個重要方面，其成敗是行政主導效果好壞的關鍵。“行政主導不僅僅是一種重要的權力，更是一種重大的責任。”<sup>23</sup> 澳門的立法機關，屬於“被動型立法機關”，澳門的立法體制也可以被歸類為“被動型立法體制”。<sup>24</sup> 既然政府處於主動地位，負有推動立法的責任，政府各部門就應當更適宜做好政策研究的工作，並根據政策研究的結果考慮是否需要立法、採用何種法規形式。<sup>25</sup> 對自身的立法需要有了充分的、科學的認識，才能夠作出合理的規劃。完整而合理的規劃是行政與立法溝通、合作的基礎。現任立法會主席劉焯華在工作總結中，便指出在過去一個會期內，政府的立法安排不周，毫無計劃，導致立法資源不能有效利用。<sup>26</sup> 《澳門基本法》第 67 條規定立法會是澳門特區的立法機關，第 71 條第(1)項還明確，立法會具有依照本法規定和法定程序制定、修改、暫停實施和廢除法律的職權，但立法會議員大多數都不是法律專家，也未必是各種複雜的社會經濟事務的行家。政府應提早作出立法規劃，好讓議員事先瞭解學習、獲得相關的知識和體驗。到立法之時，立法會就可以提供具有建設性的具體意見，而不僅僅只是一枚“橡皮圖章”。

#### 2. 統籌協調立法

提高立法質量，是澳門特區沿着“一國兩制”的法治軌道前進的主要保障，而統籌協調立法工作則是



提高立法的質量水平和效率的重要舉措。劉焯華也指出了政府制訂立法計劃、加強立法規劃統籌的重要性，並建議政府建立中央立法機制。<sup>27</sup> 有專家指出，為有效統籌立法，政府應明確提出立法項目的申報準則，交由行政法務司統一審批立法申請。<sup>28</sup>

從行政學的觀點看，籌建一個既有審批立法申請的職權，又有草擬法案的職能部門是必要的。在實際的工作中，該部門根據立法項目申報準則審批立法項目，指派法律專家進行草擬。又據法案必須通過或預期通過的日期，預留立法會討論的時間，建議或規定提交草案的限期；綜合政府各部門的立法申請和審批情況，預計每一法案提交日期，編定某一時期內政府的具體立法計劃，定期跟進立法進度；草擬好的法律由該部門提交立法會，需修訂的法案也交送回該部門統一操辦。對於某些需要緊急進行的立法，該部門一方面可以自己抓緊立法進度，另一方面可以預先通報立法會，讓立法會早作安排，避免出現“立法會則要麼處於‘等米下鍋’的半開工狀態，要麼處於超負荷運轉的趕工狀態”。<sup>29</sup> 在法案提交立法會的同時，統籌部門可主動將法案草擬過程中的有關資料交給立法會，方便立法會審議並節約資源。<sup>30</sup> 立法統籌部門就需要在訂定立法目標、草擬法案、提交法案等關鍵環節上做好目標控制、流程控制、效率控制和質量控制，以期減少法案的漏洞，確保政府的施政順利開展。

### 3. 提高委任和兼任行政會委員的立法會議員的效能

《澳門基本法》已有委任和兼任行政會委員議員的配置，但如何發揮其效能仍有待努力開拓。兼任行政會委員的立法會議員，都是先當選議員，並以議員的身份，被委任為行政會委員的，既然行政會的設置體現了基本法行政與立法互相配合的構想，兼任行政會委員的立法會議員就責無旁貸，理應在行政會與立法會之間擔當起橋樑的角色，積極負起加強行政與立法配合的責任。行政長官在委任部分立法會議員擔任行政會委員時應優先考慮既能準確掌握政府政策、又善於與立法會其他同僚溝通的人選。

現代議會並不排斥委任議員的制度，委任議員制度使行政長官可從本地選拔具有功績和聲譽，但未必擅長競選的人士進入立法會<sup>31</sup>，符合中國古代舉賢任能的傳統。《立法會立法屆及議員章程》第7條規定，“全體議員，不論選任或委任者，在其任期內均享有同等的地位及相同的權利、權力和義務。全體議員，不論選任或委任者，均代表澳門特別行政區及其市民的利益。”委任議員不是政府在立法會內部的“傳聲

筒”、“代言人”，應從代表澳門特區和廣大市民的利益出發，進行發言及表決。<sup>32</sup> 在最近有關政府施政方針、民生議題的辯論中，就經常看到委任議員站在廣大市民的立場上，憑其專業知識議政論政。本屆委任議員名單中便有律師、建築師、工程師、學者、社團領袖等在本地獨當一面的社會人士和專業人士，他們具備良好的專業背景，與行政部門關係友好，自然可能在行政立法互動中，起到潤滑及加強溝通的作用。對具有行政能力的委任議員，行政長官也可以考慮作為主要官員提名的人選。

目前的立法會中還有10名間選議員的配置，佔逾1/3比例，但議員作用的發揮似存在一些問題，其效能略不能同直選議員相比，也遠未真正代表不同界別的本來宗旨。間選議員不是由選民一人一票選出的議員，他們既代表所屬界別的利益，又與政府關係密切，其代表民意的效能自然不如直選議員。在很多情況下，他們都有附和政府的傾向，使立法會監督的職能打了折扣。可以考慮對間選議員選舉方式甚至組成比例作出調整，以加強立法會的制衡力度。

## (二) 立法對行政的制約有待加強

### 1. 審核財政預算案

《澳門基本法》第71條第(2)項規定，澳門特區立法會行使審核、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的職權。政府每年必須預計來年之各項財政開支，編制開支預算，並交由立法會審核，財政預算需經立法會通過後始得生效，體現了立法會對政府的制約。

按現行規定，政府雖然需要事前將財政預算交由立法會審議通過，但政府在預算執行的過程中，如要修正預算，則可不經立法會審議，直接修正預算，立法會對政府落實財政預算的監督作用可以說蕩然無存。回歸後發生的歐文龍貪污案就涉及到一系列追加預算的不正當操作。目前政府追加預算程序簡單，缺乏必要的監督，應當盡早完善。在執行預算案的過程中，追加開支的權力在政府手上，現有程序不夠嚴謹，缺乏有效的外部監督；而作為執行機構，政府又欠缺自我監督意向，不利於澳門的長遠發展，這種狀況不能再繼續下去了。

鑒於回歸後一系列公共工程預算超支以及“歐文龍案”所造成的消極影響，對新一輪的公共工程，包括即將上馬的輕軌項目，立法會監督政府落實財政預算的工作必須得到加強。政府應顯示其打造“陽光政府”的決心，主動與立法會合作制定預演算法，進行



全方位的預算監控，落實立法會的事先監督，落實審計署和中央人民政府的事後監督，促使澳門特區政府合理、合法運用公帑。

## 2. 質詢政府工作

第四屆立法會運作至今，議員們對以提出質詢來監督政府依然表現得十分熱衷。據統計，從 2009 年 10 月 16 日至 2010 年 5 月 15 日，全體立法會議員共發出 263 份書面質詢，約為上一屆立法會會期(390 份)的 67.43%，然而政府對質詢的回覆情況則未如理想。在 263 份書面質詢中，約有 1/3 仍未得到政府的回覆，未得到回覆的書面質詢中逾四成是議員提出超過 45 天後仍未獲得回覆。<sup>33</sup> 當中有部分相信有違《對政府工作的質詢程序》中“政府應在行政長官收到書面質詢之日起三十日內作出書面答覆”之規定。考慮到議員的質詢內容一般都與當下的民生議題密切相關，政府延遲回覆的態度必須改善。立法會議員質詢政府，並不是要削弱政府的權力和威信，而是透過積極表態，使政府聽到多種聲音、更瞭解社情民意，制定政策時更謹慎。作為立法會監察政府的方便手段、下情上達的有效渠道，未來澳門特區政府應當結合政府建設“陽光政府”的施政理念，更加重視回覆議員的質詢、尊重立法會的監督職能，使政府在推行政策時更深思熟慮、更有效兼顧各方利益，從而提高市民對政府的認同感。

### (三) 立法對行政可起的督促作用

在立法會對政府工作配合不足的情況下，要強調立法會對政府工作的配合；在政府施政有所不足的情況，則要強調立法會對政府工作的督促。

根據《澳門基本法》第 76 條規定，澳門特區立法會議員有權依照法定程序對政府的工作提出質詢，第 65 條又規定，澳門特別行政區政府必須答覆立法會議員的質詢。這意味着澳門特區立法會可以對政府的工作作出督促，儘管《澳門基本法》在立法會的職權中未如《香港基本法》第 73 條第(5)項作出立法會有權質詢政府工作的規定，但因有第 65 條和第 76 條的規定，不應當妨礙立法會議員行使相應監督和促進的職權。澳門回歸以來，有關立法會的督促工作似有不足，試舉數例說明：

#### 1. 法律適應化工作

澳門回歸前夕，全國人大常委會根據《澳門基本法》第 145 條的規定作出《關於處理澳門原有法律的決定》，要求對不抵觸《澳門基本法》的採用為澳門特區法律的澳門原有法律進行適應化工作。<sup>34</sup> 但澳門回

歸後有關工作尚未系統進行。行政長官崔世安在 2010 年的施政報告中提出要用三年時間進行適應化的研究、分析和清理。<sup>35</sup> 在法理上，這是需要立法會確認的工作，立法會對該適應化工作可以進行督促。

#### 2. 貧富懸殊問題

根據 2009 年 10 月聯合國開發計劃署(UNDP)的統計，香港的基尼系數/指數(Gini coefficient/index)在發達國家和地區中是最差的，可列入最不發達國家和地區最差之列。<sup>36</sup> 該計劃未列出澳門的情況。但澳門 2009 年人均 GDP 為 3.9 萬美元<sup>37</sup>，比香港當年人均 GDP 為 2.9 萬美元為高<sup>38</sup>，而 2009 年第一季度澳門居民工作總收入中位數為 9,000 澳門元<sup>39</sup>，卻比香港居民為低(2008 年為 10,500 港元)<sup>40</sup>，澳門的貧富懸殊問題也不能等閒視之。雖然最近公佈的住戶收支調查中顯示，2007/2008 年澳門的基尼系數為 0.38，比 2002/2003 年的 0.44 有所改善<sup>41</sup>，但澳門市民要求改善就業、提高生活素質的呼聲不斷。今年“五·一”更有三支隊伍上街遊行，表達訴求。由於澳門人均 GDP 比香港高，收入中位數卻比香港低，這說明澳門的貧富懸殊問題可能比香港還要嚴重，不容忽視。到底是甚麼因素影響到澳門的基尼系數較為理想，有待考證。對此立法會可以督促政府，要求政府採取措施，加以改善。

#### 3. 與內地的刑事司法協助

《澳門基本法》第 93 條規定，澳門特區可與全國其他地區的司法機關通過協商依法進行司法方面的聯繫和相互提供協助。在民商事方面，澳門與內地的司法協助已有進展，但刑事司法協助卻毫無進展。美國是聯邦制國家，又是多法域國家，但在處理州際之間刑事司法協助遣送逃犯問題上毫無困難。<sup>42</sup> 英聯邦是國際組織，其成員或成員國之間的引渡問題也不難解決。中國是單一制國家，港澳特區直轄於中央人民政府，但港澳與內地建立刑事司法協助卻如此艱難，出乎意料。澳門特區立法會也可以提出質詢，找到問題之所在，以期澳門與內地早日達成有關協議，並為香港率先垂範。

## 五、結論

《澳門基本法》確立了以行政為主導的政治體制，一方面強調行政與立法互相配合，以提高政府的管治效率；另一方面強調行政與立法互相制衡，以制約行政權力的不合法、不合理、不按程序行使。這項制度設計達到了制約與配合的有機結合，使制約寓於

合作之中，有利於維持澳門社會穩定、提高管治水平。既然合作與制約二者殊途同歸，相輔相成，行政立法雙方都應採取主動、積極配合，使制約與合作並行制度的有效性得到充分發揮。該制度結合了總督制和內閣制優點但又具獨創性，在回歸後施行了十一年，運作良好，配合順暢；當然也難免存在一些缺失，行政與立法雙方在日後的互動中，宜適當吸取經驗教訓，“損有餘而補不足”<sup>43</sup>。

在慶祝澳門回歸十週年的研討會上，港澳辦副主任張曉明強調：“澳門始終堅持從澳門本土的實際出發，在‘一國兩制’原則和基本法規定的框架下，走自己的路，不盲從，不簡單的模仿別人，堅決反對外

部勢力的干預，非常成功。”<sup>44</sup> 回歸以來，澳門特區在《澳門基本法》的充分保障下發展起來的一套嶄新的政治體制和管理模式，它確保了澳門特區的穩定發展：政治上，澳門與中央保着良好的、穩定的關係，其影響力日益提升；經濟上，全力發展博彩業，促使經濟起飛，並惠及全民；良好的形勢使澳門的整體面貌有了很大的改善，居民生活水平也有了一定的提高。這種獨特的行政立法關係屬於“一國兩制”澳門模式的重要組成部分，有必要適時總結，以期在不斷的磨合中加以完善，強化其生命力，使澳門特區社會更和諧、政局更穩定、經濟更繁榮、民生更幸福。

## 註釋：

- <sup>1</sup> 楊允中：《“一國兩制”在澳門的成功實踐》，載於楊允中：《論“一國兩制”澳門實踐模式》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年。
- <sup>2</sup> 楊允中：《總結“一國兩制”澳門實踐模式的必要性》，載於楊允中：《“一國兩制”澳門模式學術研討會論文集》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年。
- <sup>3</sup> 見《鄧小平文選》（第三卷），北京：人民出版社，1993年，第213頁。
- <sup>4</sup> 宋小莊：《論“一國兩制”下中央和香港特區的關係》，北京：中國人民大學出版社，2003年，第89-91頁。港澳特區具有三權或四權的配置，但都不實行美國式的三權分立制。
- <sup>5</sup> 蕭蔚雲主編：《論澳門特別行政區行政長官制》，澳門：澳門科技大學基金會，2005年，第142頁。
- <sup>6</sup> 英國的憲法慣例的存在可由司法實踐來確認，但也可由立法活動來改變，故本文認為憲法慣例與憲政體制還是有分別的。
- <sup>7</sup> 同註5，第138頁。
- <sup>8</sup> 劉德學：《論行政主導體制下立法會的監督制約職能》，載於《“一國兩制”研究》，第1期，2009年，第79頁。
- <sup>9</sup> 同註5，第137頁。
- <sup>10</sup> 同上註，第89-90頁。
- <sup>11</sup> 同上註，第89頁。
- <sup>12</sup> 同上註，第90-91頁。
- <sup>13</sup> 同上註，第66頁。
- <sup>14</sup> 廉希聖：《略析澳門立法體制之演變——從雙層雙軌制到雙層單軌制》，載於楊允中、饒戈平主編：《基本法與澳門特區的可持續發展》，澳門：澳門基本法推廣協會，2007年，第16頁。
- <sup>15</sup> 李燕萍：《澳門行政法規的法律控制問題研究》，載於《“一國兩制”研究》，第1期，2009年，第87頁。作者還將範圍從行政法規擴大到行政立法，此觀點見李燕萍：《澳門特別行政區行政立法研究》，載於《港澳研究》，第18期，2010年，第71-84頁。但文中將政府政策與行政命令分開，值得商榷。
- <sup>16</sup> 《“一國兩制”研究》編輯部：《“責任政府與責任社會——公共行政改革的方向與重點”學術研討會紀要》，載於《“一國兩制”研究》，第2期，2009年，第93頁。
- <sup>17</sup> 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56頁。
- <sup>18</sup> 張元元：《澳門法治化治理中的角色分析》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第166頁。
- <sup>19</sup> 《跨部門工作小組持久打擊 國慶假期首天封印了2個單位》，載於澳門特區政府新聞局網站：<http://www.gcs.gov.mo/showNews.php?PageLang=C&DataUcn=48055&Member=0>，2010年10月3日。

- <sup>20</sup> 《補貼巴士辯論動議被否決》，載於《澳門日報》，2008年10月30日，第B08版。《兩巴加價辯論否決》，載於《澳門日報》，2008年11月11日，第B05版。
- <sup>21</sup> 張曉明：《澳門不盲從不模仿 成功走自己的路》，載於中國新聞網：<http://www.chinanews.com.cn/ga/ga-gjsy/news/2009/11-11/1958149.shtml>，2010年5月10日。
- <sup>22</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/cn/cn\\_main.htm](http://www.al.gov.mo/cn/cn_main.htm)，2010年5月5日。
- <sup>23</sup> 孫同鵬：《關於行政主導體制下的立法問題的思考》，發表於“‘一國兩制’成功實踐的啓示”學術研討會，澳門，2009年2月26-27日。
- <sup>24</sup> 劉德學：《〈澳門基本法〉框架下特區內部立法體制若干問題研究》，載於《“一國兩制”與憲政發展——慶祝澳門特別行政區成立十週年研討會論文集》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第116頁。
- <sup>25</sup> 同註17，第57頁。
- <sup>26</sup> 《劉焯華倡建立法中央機制》，載於《澳門日報》，2010年8月26日，第A03版。
- <sup>27</sup> 同上註。
- <sup>28</sup> 同註17，第58頁。
- <sup>29</sup> 同註22。
- <sup>30</sup> 同註24，第120頁。
- <sup>31</sup> 王禹：《論議員的法律地位、發言和表決》，載於《成功的十年：“一國兩制”在澳門的實踐》，澳門：澳門基本法推廣協會，2009年，第126頁。
- <sup>32</sup> 同上註，第127頁。
- <sup>33</sup> 數據引自麥瑞權議員於2009年5月19日提出的書面質詢內容，載於澳門立法會：<http://www.al.gov.mo/interpelacao/2009/list2009.htm>，2010年7月15日。
- <sup>34</sup> 1990年10月30日，全國人民代表大會常務委員會關於根據《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第145條處理澳門原有法律的決定，見《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻匯編》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第142-147頁。
- <sup>35</sup> 崔世安：《2010年財政年度施政報告》，2009年3月16日。
- <sup>36</sup> 《先進經濟體港貧富“最懸殊”06 堅尼系數港 0.533 居首》，載於《香港商報》網站：[http://www.hkcd.com.hk/content/2009-10/23/content\\_2415924.htm](http://www.hkcd.com.hk/content/2009-10/23/content_2415924.htm)，2010年5月13日。
- <sup>37</sup> 統計數字見澳門統計暨普查局網站：<http://www.dsec.gov.mo/TimeSeriesDatabase.aspx?KeyIndicatorID=70>，2010年5月13日。
- <sup>38</sup> 統計數字見香港統計處網站：[http://www.censtatd.gov.hk/hong\\_kong\\_statistics/statistical\\_tables/index\\_tc.jsp?tableID=030](http://www.censtatd.gov.hk/hong_kong_statistics/statistical_tables/index_tc.jsp?tableID=030)，2010年5月14日。
- <sup>39</sup> 《收入中位數九千元創新高》，載於《澳門日報》，2010年2月23日，第A01版。
- <sup>40</sup> 《港青年入息中位數逆市跌 比97年低一成》，載於中國評論新聞網：<http://www.chinareviewnews.com/doc/1011/8/7/5/101187557.html?coluid=7&kindid=0&docid=101187557>，2010年5月14日。
- <sup>41</sup> 《住戶收支調查 2007/2008》，載於澳門統計暨普查局網站：[http://www.dsec.gov.mo/getAttachment/b7c481c6-6077-4ca8-b30a-81077370432f/C\\_IOF\\_PUB\\_2008\\_Y.aspx](http://www.dsec.gov.mo/getAttachment/b7c481c6-6077-4ca8-b30a-81077370432f/C_IOF_PUB_2008_Y.aspx)，2010年5月14日。
- <sup>42</sup> 《美國憲法》第4條第2款明確規定各州有移交逃犯之責。
- <sup>43</sup> 《老子》七十七章云：“天之道，損有餘而補不足；人之道則不然，損不足以奉有餘。”在此天之道是指自然界的規律，人之道是指社會上的處事慣性，我們應當按自然界的規律行事。
- <sup>44</sup> 同註21。