

論行政立法關係中的監督權

駱偉建*

澳門社會呼籲立法會加強對政府的監督，立法會及議員也要求監督政府，政府本身也認為應該接受立法會監督。看似三個方面都認同和接受監督，但是，對監督是否有一致的理解？是否有統一的標準？事實上沒有形成共識。所以，出現了對監督的各種各樣的理解。如，社會上的一種理解是，只有立法會能夠否決政府的決定才算得上是監督。不能否決政府提出和實行的政策，就沒有監督。用普通市民的話，立法會不同意政府，政府就不能做，那才是監督。立法會議員中也有類似的理解，認為政府的政策需要立法會批准，才稱得上監督，如公共工程批給應該在立法會同意後才能執行，否則，就是沒有監督。政府則是有自己的理解，向立法會解釋或釋疑就是接受監督，如回覆質詢，聽取立法會意見後調整或修改政策就是接受了監督。因此，面對上述紛爭，不先解決對“監督權”的理解，即甚麼是監督權？監督權的內涵是甚麼？監督權的具體內容有哪些？以求共同認識，那麼在實踐中無法解決立法會監督權的問題，無法改善立法會對政府的監督，也無法改善行政與立法之間的關係。沒有統一的標準，也就沒有共同的話語，自說自話，當然難以尋求共識。大家認同政府需要立法會監督，基本法也規定了立法會的監督權。那麼，我們要的是甚麼樣的立法會監督？就要從“監督權”這個最根本的問題討論說起。

一、“監督權”的定義

(一) 關於“監督權”的不同解說

甚麼是立法會的監督權，在學理上確實有不同的理解，主要存在“廣義”與“狹義”之分。

1. 蔣勁松在《發達國家議會監督權的“六大看點”》一文中介紹說，發達國家議會對這個問題大體上持兩種看法。一種是將監督權與立法權嚴格區分開來。英國議會就持這種觀點。立法權旨在決定政府的政策；監督權則是用來對政府實施法律的活動進行調查和督促。另一種看法是將立法工作與監督工作統一起來。比如，德國議會的監督權已經有意識地滲透立法權。質詢、議員與部長進行的熱點問題一小時辯論、調查委員會的調查等當然都體現了議會的監督權；議會對政府法案所進行的審議活動也不是單純的立法活動，而是被賦予監督涵義。¹ 劉德學在《論行政主導體制下立法會的監督制約職能》一文中指出“從比較法上看，不論是採‘議會內閣制’的國家，還是採‘總統制’或‘半總統制’的國家，其議會所承擔的職權都可以分為兩大類，一為立法方面的職權，二為監督方面的職權，儘管不同國家在議會活動中對此所作區分不同……但無論如何，從議會在政治體制中的職能和作用出發，都可以分為立法職權和監督職權。因此，對於立法會所享有的監督制約職權的範圍，如果採實質的標準，將監督制約理解為議會對政府的行政活動採取憲法規定的牽制或控制措施的可能性，就可以將立法權限之外的其他職權都包括在監督制約權限的範圍之內。聽取施政方針的報告與辯論、公共利益問題的辯論固然屬於監督制約權限的範圍，而對政府工作的質詢權、聽證權、彈劾權、甚至是處理市民的請願權均可歸結到監督制約職權的範圍之內。”²

所以，廣義監督權的理解是主張立法機關除立法權之外，其他權力都屬於監督權。

2. 馬嶺在《議會預算議決權性質分析》一文中介紹說，有學者將議會的財政權放在立法權中加以論述。也有學者認為它屬於議會的監督權，如將議會議

* 澳門大學法學院教授

決預算、決算等權力視為一種財政監督。還有學者將其定性為決定權，如議會對於政府所提預算，有決定之權力，則為預算議決權，認為預算權是與立法權和監督權並列的、同時也是獨立於它們的議會三大職權之一。還有學者認為議會的財政權具有立法權和監督權的雙重屬性，它既有立法權的性質——因為國家財政預算與徵稅方案一般採取特別立法的形式，又有監督權的性質——因為議會對行政預算和撥款的控制也意味着對行政權力本身的控制。但是，馬嶺認為，當今世界各國議會的權力除了立法權、監督權、任免權之外，還有一項為“重大問題決定權”。決定權不像議會立法權那樣屬於事先確定抽象規則，也不像議會監督權那樣屬於事後進行具體監督，既不是對政府權力行使前的約法三章，也不是對政府權力行使後的驗收檢查，而是自己直接行使權力——直接對某一具體的重大事務作出決定。³

狹義監督權的理解是主張立法機關除立法權和監督權外，還有決定權，監督權不能包含其他權力。

（二）關於“監督權”概念界定的標準

那麼，應該採取廣義監督權還是狹義監督權的說法呢？筆者認為，在決定採取那一種說法前需要處理二個問題。

1. “監督”與“制約”概念的區別

從權力分立的角度說，立法機關的權力都是用於對政府的制約，均可視為制約的權力。但是，制約的權力又可以分為若干性質不同的具體的權力。比如，立法權與監督權，雖然兩者屬於制約權，但立法權不能等同監督權，反之亦然。所以，從邏輯關係講，立法權、監督權也不能等同於制約權。制約權是大概概念，即屬概念。立法權、監督權是制約權下的種概念。監督權是制約中的一項權力。制約是抽象的權力，監督是具體的權力。如立法會的職權均可以理解為對政府的制約，但制約的權力並不能都歸為對政府的監督權。所以，對“監督權”不應該從制約的意義上理解和界定。

2. “廣義監督權”概念與“狹義監督權”概念的區別

廣義監督權的概念和狹義監督權概念可以同時存在。但是，“廣義監督權”的概念，即將“批准權”、“決定權”包括在“監督權”之中，並不能否定“狹義監督權”概念的存在，原因是只要進行深入的分析，就會發現廣義監督權是一個抽象的概念，一旦要求具體列出監督權的內容，按照廣義監督權定義

就必須說出“批准權”、“決定權”、“質詢權”、“辯論權”、“調查權”等。然而，這些權力之間是有差別的。基本可以分為兩類。一類是一個主體行使自身的權力對另一個主體行使的權力進行監督，是在兩個主體之間形成的權力關係。如，“質詢權”“辯論權”、“調查權”。另一類是單一主體無須依賴其他主體是否同意或合作，可自行解決問題的權力。如，“批准權”、“決定權”。它們之間的差別是，作為“監督權”，既不能決定監督對象可否行使權力，也不能否定監督對象行使權力。“監督權”不能決定事項的本身，但可以監督所決定的事項是否好壞。監督權是對另一主體作出產生效力行為監督。監督權是對政府事權的監督，不是對自己事權的監督。而“決定權”、“批准權”則可以對自己事項作出有效力的決定。所以，“監督權”與“立法權”或者“批准權”、“決定權”不僅在提法上有區別，內容上也是不同的。

筆者認為，“監督權”與“決定權”至少有如下的區別。

第一，主體不同。“監督權”是一個主體對另一個主體所作出的制約的行為。監督權是涉及兩個不同主體之間的權力關係，是他律。而“批准權”、“決定權”是一個主體自身作出的行為，是自身如何行使權力的問題，是自律。

第二，性質不同。“監督權”是一種雙方合作性質的權力，由於不是自己作出決定，而是監督他人作出決定，所以，需要被監督主體接受、認同才能產生實際的效果。而“批准權”、“決定權”是一種排他權，無須其他主體接受或同意，就能自主地對事項單方作出處置性質的權力。

第三，效力不同。“監督權”不能直接改變或否決另一個主體制定的政策。而“批准權”、“決定權”是直接決定政策是否通過、執行的命運。

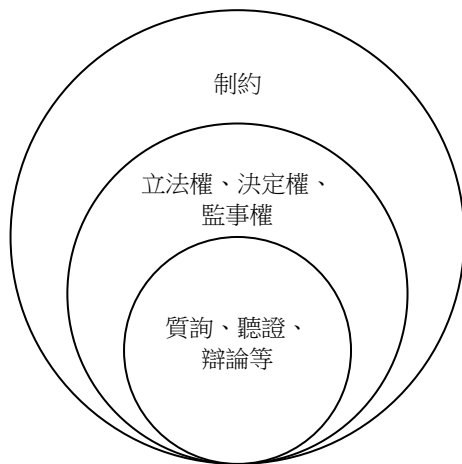
第四，責任不同。“監督權”並不承擔政策失誤的直接責任，充其量是間接監督不力的責任。而“批准權”、“決定權”需要承擔直接決策失誤的責任。

3. 採用“狹義監督權”概念更有實際意義

為解決行政與立法關係，採用狹義監督權概念更有實際意義。廣義監督權概念偏重於從行使權力的目的解釋監督權，狹義監督權概念是從權力性質解釋監督權。前者容易導致監督權界綫的模糊，因為從目的角度看，甚至可將為政府行為確立規則的立法權也是對政府的監督。然而，“議會的監督權主要是針對政府的，但議會主要針對政府的權力除了監督權以外，

還有決定權(表為議會決定，政府執行)，所以我們不能僅僅因為預算議決權是針對政府的就認定它屬於監督權。”⁴ 採用狹義監督權概念，能夠比較精準限定監督權的範圍，清楚地區分決策(立法權、決定權)與監督(監督權)的差別。因為決策權與監督權是兩種不同性質的權力，既不能互相取代，也不能互相否定。(見圖1)

圖1 制約、監督、質詢之間的關係



二、監督權的作用和目的

基本法規定了立法會享有監督權，它希望立法會行使監督權發揮甚麼作用？達到甚麼目的？就此，也有不同的理解和期望。

關於立法會監督權的作用和目的，經常可以聽到一種議論，立法會對政府監督不力或缺乏監督，其論述如下：第一，舉例說明政府的政策包括公眾意見比較多的公交優先計劃可自行推行。公共工程不經立法會審議政府可以批給等。總之，政府單方面作出決定，不受立法會限制。因為不受限制，所以，就沒有監督。第二，分析立法會監督不力的原因是，立法會沒有對這些事項的批准權力，監督無能為力。第三，解決立法會監督權就是應該賦予立法會對這些事項的審議和決定的權力。提出改善立法會監督權的意見，就是擴大立法會的決策權，如批地、公共工程、專營合約等。將監督權的作用認定為“否決”或“批准”政府的決策上。其實，這是對監督權的作用和目的的一種誤解，對監督權賦予了不恰當的期望。故此，應該將“監督權”的作用回歸到它的法定本位。

(一) 監督權的作用在於糾錯和問責

監督權的作用是：第一，事前監督，防止政府濫用權力；第二，事後監督，糾正決策和工作失誤；第三，追究失誤的責任，發揮監督的效力。糾錯，對政策進行糾正，或補救，或完善。問責，對政策重大失誤者進行責任追究。糾錯和問責這兩個方面是各國議會對“監督權”作用的普遍認識。“研究法國議會的一位專家寫道：借用肯尼司·威爾爵士(Sir Kenneth Wheare)的話來說，現代議會最重要的角色是，‘讓政府循規守矩’。……民主人士仰仗議會來保證行政機構時刻受到監督，沒有濫用權力。”⁵

衡量立法會是否做好了監督，不能簡單化為一個等式，即政府接受立法會意見就是實現了監督，不接受立法會意見就是沒有監督。其實，監督權的性質決定了監督並不是以政府只有服從立法會意見為惟一結果，如果政府對立法會監督只能惟命是從，那麼，政府與立法會的關係變成了服從關係，而不是監督關係。立法會行使“監督權”，表明了立法會對所監督的事項有自身立場和看法，但立法會的看法並不能與正確劃上等號。所以，監督有三種可能的結果，一種是政府接受監督，改進政策。另一種是政府堅持已經制定的政策。第三種是立法會接受了政府的政策解釋。只要合理，監督的三種結果都是可以接受的。但是，立法權、決定權與之不同，《澳門基本法》已經明確規定，政府要執行立法會通過的法律，只要立法會一旦通過法案，包括財政預算法案，政府必須執行，沒有其他選擇。這就是監督權與決定權、批准權的最大分別。

(二) 監督權不能取代決定權

正如上述分析，“監督權”與“批准權”、“決定權”的主要區別在於“監督權”是監督別人的決策，“批准權”、“決定權”是自己作出決策。如果將“監督權”的作用與“決定權”的作用混為一談，將出現邏輯上的錯誤。加強立法會的“監督權”就是擴大立法會的“批准權”和“決定權”。政府接受立法會監督，就是要交出政策的決定權。顯然，這個結論是不妥當的。事實應該相反，加強立法會監督權不是重新分配權力，將監督權變為決策權。政府接受監督也不意味放棄決策權。加強立法會的“監督權”，不應該引起立法會與政府之間決策權力此消彼長。否則，行政與立法之間不是監督的問題，而是擴權和限權的問題。

（三）審核通過預算權的理解

我們在討論立法會“監督權”作用和目的時不能迴避一個問題，即立法會的三屆主席所提出的問題。曹其真提出“立法會對政府的財政監督仍相對薄弱……對政府收支狀況以及重大公共工程的開支監察因沒有有效機制而無法進行。”“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。”⁶ 劉焯華表示“目前澳門政府只需立法會通過財政預算總數，在執行過程中可以不經立法會直接修改預算，將一個項目的預算經費挪到另一個項目，只要總數不變。”故應該要修改預算綱要法。⁷ 賀一誠指出，“政府涉及數千萬元的重大開支會交立法會審議，但預算批准後，項目之間的挪用就成為最大漏洞，超支難以控制。過去兩位主席再三強調專款專用，預算不足可再向立法會申請，不可以挪用……只要規定一個項目用一個資金，問題將迎刃而解。”⁸ 三位立法會主席所提的問題，實質上是立法會應該不應該享有對預算執行過程中所作修改的批准權。從權力的屬性講，這已經不是監督權的範疇，屬於批准權或決定權的範疇。如果以加強監督權的名義來解決這個問題，不僅理由成為爭議的問題，在實踐中會困難重重，行政與立法難於達成共識。因為將監督權包羅萬象，把甚麼權力都裝進監督權這個籃子，為了監督就可以享有批准和決定的權力，那麼，政府必然擔心，政策的決定權會不會因此受到不斷地壓縮？徒增政府的憂慮。

所以，應該回歸問題的本身，討論《澳門基本法》第 71 條第 2 項立法會職權，“審核、通過政府提出的財政預算案”是否包括審核通過預算執行過程中對預算的調整？

雖然在這個問題上，政府與立法會的立場有所不同。但從《澳門基本法》規定的角度看，留有一定探討的空間。目前的意見可以歸納為三種解決辦法。一種是明確預算執行達到某金額的項目由立法會審核批准。另一種是預算項目資金挪用其他項目由立法會審批。第三種是預算執行需要變更時政府應向立法會報告，接受質詢、辯論作為一個必要的程序。前兩個方案是要明確審批權限屬於立法會，後者方案是要加強立法會監督權的使用。筆者認為，這些方案都是可以探討的。既可以從權限劃分上探討解決辦法，明確權限歸屬和範圍，也可以從監督程序上進行完善，設定必經的審議程序從而達到監督目的。

三、加強監督權的措施

（一）加強立法會監督權，政府應該主動配合

曹其真認為，“講立法與行政之間的配合，從來都是雙向的而不是單向的。毫無疑問立法會應服從並服務於行政主導的大局，尊重並維護行政長官及其領導下的特區政府所具有的權威與職權，全力配合政府施政，但另一方面，特區政府同樣也要尊重立法會所享有的職權，尊重立法會所應有的獨立性和法律地位，主動配合立法機關的工作，只有這樣才有利於發揮立法機關的職能。”⁹ 做好立法會的監督工作，政府應該主動接受監督，改變被社會認為與立法會配合不足，消極接受監督的印象。秉持合作態度，加強政策制定和執行過程中與立法會合作，接受監督。

政府應該做好三個環節的工作。第一，事前溝通，即在向立法會提交重大議案、法案前，與立法會通報情況，非正式交換意見，通過溝通吸收有益的意見。第二，事中溝通，在立法會審議政府政策時，政府應該詳盡介紹政策背景和Policy意圖、目的，提供立法會審議討論時所需要的資料，並做好政策的解釋工作，爭取立法會支持。第三，事後溝通，政府在必要時對執行政策和法律的效果、遇到的問題通報立法會，總結經驗，有利於政府與立法會繼續合作。

（二）加強立法會監督權，必須善用監督權

立法會的監督工作主要集中在兩個基本方面。

1. 對政府決策方面的監督

對政府施政方針政策的辯論和對公共利益問題的辯論是監督政府決策的主要的手段，立法會應該善於運用。立法會議員鄭志強認為，立法會加強對政府監督需要考慮將立法會“就公共利益辯論實行制度化。”“給議員加強對政府監督和反映民間的好渠道，亦供政府官員向立法會講清楚政策和施政制度。”¹⁰ 所以，對施政方針的辯論和公共利益的辯論可以探討一些新的形式，檢討現行的議事規則有沒有需要改進的地方，考慮採用更有利於達到辯論的實際效果，不應滿足於為辯論而辯論，通過辯論能夠幫助政府作出正確的決策。

2. 對政府執行政策方面的監督

第一，要提高質詢的質量。雖然，立法會的質詢數量是逐年增加¹¹，但仍然不盡如意，其原因是多方面的，但不可迴避的一個問題是質詢的質量應該提高。甚麼是好的質詢，議員們應該思考。努力提升質詢的水平，指出政府工作中的問題要有事實根據，經

得起檢驗。要有充分理由，經得起辯論。要指出改進的條件和可能，經得起實踐。如果質詢的問題不虛不實，可以作多種理解，通常達不到讓政府改進的目的。如果質詢僅是簡單的批評和指責，沒有建設性辦法，那麼，不會產生實際的效果。

第二，加強對政府的問責。權責相符是政府依法行政的原則，如果濫用權力則要承擔相應責任。問責是立法會監督中的應有之義。現在最需要的是取得共識，甚麼事和行為應該問責，甚麼不應該問責，弄清楚問責的標準。這一點政府和居民都應該思考和探討。問責不能簡單化，問責也不等於官員下台。問責的目的是提高官員責任心，其次才是承擔責任，追究責任。問責的標準應該是客觀的，所謂客觀就是能夠用事實證明過錯，不能採用主觀的價值判斷。社會的利益是多元的，每一項政策總是反映和保護某種利益，或者是對多元利益作出一種平衡，但未必能得到一致的認同和接受。為此，在問責標準上，不適宜採用以某種價值標準作判斷和追究，應該堅持客觀過錯標準。澳門在建立官員問責制度的初期，可以考慮從社會與公務人員能夠取得共識的基礎方面開始。一是按照依法行使職權標準，對違法濫用權力，濫用自由

裁量權的行為追究責任。二是按照法定程序處理公務的原則，對程序過錯行為問責。三是按照盡忠職守原則，對執行政策不力的不作為問責。總之，社會既要完善官員問責的制度和程序，也要有理性健康的問責文化配合。

3. 加強委員會的作用

“如同一位專家所言，專門委員會‘使得議員可以對部長們提出一系列的質詢和問題，比在質詢會議或議會開會期間辯論所能提出的問題更加詳盡。’專門委員會可以要求相關政府部門或者專家提供書面信息，”“可以使議員們從行政機構的首腦那裏獲得資訊，並且可以傳喚政府首腦，要求其解釋說明政策行為。”¹²事實上，澳門立法會在這方面也有成功的例子。曹其真在總結十年立法會工作時特別提到立法會成立的兩個臨時委員會，即公共財政跟進委員會和土地和公共工程批給跟進委員會就相關問題邀請政府代表介紹情況，分析問題及採取措施，對亡羊補牢起到積極作用。所以，立法會應該在此經驗的基礎上，加強委員會的工作。立法會的委員會除了審議法案外，可以考慮就一些專門事項進行討論和聽證，發揮監督政府工作的作用。

註釋：

- ¹ 蔣勁松：《發達國家議會監督權的“六大看點”》，載於浙江人大網站：<http://www.zjrd.net/rdzz/InfoBox/InfoViewSimple.aspx?docid=7405id>。
- ² 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78-83頁。
- ³ 馬嶺：《議會預算議決權性質分析》，載於共識網：http://www.21ccom.net/articles/zgyj/ggzhc/article_2012041057259.html，2012年4月3日。
- ⁴ 同上註。
- ⁵ [美]約翰·維力伊萬·杜爾提：《立法機構對行政機構的監督：一項跨國研究》，載於《經濟社會制度比較》（雙月刊），2005年第2期。
- ⁶ 曹其真：《立法會主席十年工作情況總結報告》，載於澳門立法會網站：<http://www.al.gov.mo/download/Balanco-c.pdf>，2013年10月20日。
- ⁷ 《劉焯華臨別建言：預算綱要法非改不可》，載於南都網：http://epaper.oeeee.com/N/html/2013-08/22/content_1919600.htm，2013年8月22日。
- ⁸ 《新屆立法議員昨就職》，載於《澳門日報》，2013年10月17日，第A2版。
- ⁹ 同註6。
- ¹⁰ 永逸：《修訂立法會議事規則保證監督權的行使》，載於《新華澳報》，2006年8月24日，第01版。
- ¹¹ 見《澳門特別行政區立法會活動報告》，第27頁。
- ¹² 同註5。