

法治視野下澳門特別行政區公共行政權力的建設問題

李燕萍*

現代民主社會中，公共行政權力是基於社會共同體成員的同意或認可，有效管理公共事務，維護公共利益而形成的一種支配、影響和調控社會運行的特殊權威力量。¹ 公共行政權力一方面能夠為社會成員帶來秩序和有效管理，為社會提供公共物品，實現對社會公共利益的追求。另一方面，公共行政權力也有可能凌駕於社會之上，成為損害公共利益的力量。這是因為，公共行政權力不過是一種抽象概念存在，代表國家和政府行使權力的都是具體的個人，人的私利性是潛藏於人類內心深處自足性欲望和佔有本能的體現，因此，任何對擁有公共權力者的私利性的忽視都是對人性的罔顧。正如休謨指出，政府官員是為了履行特殊的公共職能而被專門設立的，且公共職位應以如此方式設立，以使佔據這些職位的官員有理性動機自覺履行公共職能，但另一方面，如果沒有適當規則的約束，要完全使官員的理性動機和公共利益相吻合幾乎是不可能的。² 就澳門而言，回歸之前，源自現代西方公共行政理論的公共行政權力體系已經開始建設，回歸後，根據《澳門基本法》“原有法律制度基本保留”的精神，澳門的公共行政體系得到保留，相關的法律制度也延續下來。2010年3月16日行政長官崔世安在施政報告中提出了“全方位地嚴格依法施政”，這意味着澳門行政法治建設進入了一個新的發展階段。政府嚴格依法施政是現代行政法治理論的基礎環節，如果沒有政府的嚴格依法施政，法治就將形同虛設。因此，依法行政成為近代法治國家普遍奉行的政府行為準則。隨着現代公共行政管理方式不斷發展變化，行政法治理論也形成了豐富的內涵。本文主要探討了澳門特別行政區公共行政權力的法治建設問題。

一、澳門公共行政權力建設的主要法治理念

理論上，行政法治原則主要有三項內容：依法行政、以法管理和權責統一。³ 也有學者提出行政法治包括六個要件和兩大精神支柱。六個要件是：法律規範的正當性；依法行政；正當程序原則；行政自由裁量禁止肆意原則；司法審查原則；責任行政原則。兩大精神支柱是：民主行政與法治行政。⁴ 由此，澳門行政法治建設理念可以從以下幾個方面來理解：

第一，基本法至上理念。公共行政權力運行的首要條件在於有法可依。但是這裏的“法”不能是長官意志、個人意志、少數利益集團意志的體現，必須是體現人民整體意志的法。正如哲人亞里士多德指出，法治含有雙重意義：已成立的法律獲得普遍服從；而大家所服從的法律又應該是制定得良好的法律。一般情況下，在現代社會，具有廣泛代表性的立法代表對法律草案行使表決權而形成的法律，被視為有利於建立良好秩序的規則。其中，又以憲法具有最廣泛的代表性，具有最高法律位階，統攝着國家法律體系。回歸以來，澳門初步形成了以《澳門基本法》為首、有效法律(在澳門生效的全國性法律、立法機關制定的新法律、原有不抵觸《澳門基本法》的法律)、行政法規、規章、具有普遍性的批示等不同效力等級的法律規範體系。因此，《澳門基本法》應當成為澳門依法行政的首要規範依據。在澳門培育基本法至上觀念，有着特別重要的現實意義，因為澳門的一般法律規範，如刑法、刑事訴訟法、民法、民事訴訟法以及大量的行政規範性文件都是先於基本法而制定，儘管經過了回歸初期的法律當地語系化程序，但是這些法律是否完全符合基本法的要求，仍有待於時間的檢驗。因此，在澳門行政法治建設過程中，有必要牢固樹立基本法至上理念，適時推進法律適應化。

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

第二，尊重人權理念。傳統上，人權問題似乎總是英美為代表的西方國家的專利與創造。然而，有研究表明，中國傳統思想，包括儒學在內中國文化傳統充分肯定人與生俱來的內在價值，並主要依靠後天教育和感化促使人對其自身價值的覺悟，成為“以仁為己任”的“君子”。⁵ 這就意味着對人性中善良、高尚與積極方面充分承認，並以權利義務形態表現出來應該是東西方道德價值中共通之處。在主要由政府主導的公共行政治理過程中，將人權思想貫注其中，有利於行政主體與相對人之間形成一種服務與合作的信任關係。政府的服務是一種通過執行法律為公眾提供的服務，因而政府與公民之間不再是簡單化夜警式的高權管理關係，而是雙向合作關係。行政行為既然是一種服務，在相對人能自覺合作的情況下，也就是在公共利益能夠實現的情況下，也可以不運用強制性的行政行為，而運用一些非正式、非強制的行政行為來服務。這些行政行為形式中既包含了行政主體的意思表示，又體現了相對人的意志，既有行政權力的因素，又有市場自由的精神。它們所具有的應急性、簡便性、溫和性和實效性等特點，也正是現代市場經濟發展的要求。

第三，行政誠信理念。誠信行政是對政府信用的要求，誠信是民主與法治政府必備的品質，法治政府必須是誠信政府。一個誠實守信的政府是社會信用體系的基石，沒有政府的誠信就沒有社會的誠信。誠信原則可以作為行政領域的一項普遍性原則，從政府的角度而言，信守諾言至少應該表現在：①使行政行為得到實現。行政主體不僅要依法作出行政行為，而且還必須採取行動使行政行為的內容得到實現。②言而有信。即使在行政主體沒有法定職責的情況下，一旦作出某種許諾或承諾，就應履行其許下的諾言，取信於民。⁶ 隨着社會經濟的發展，政府財政逐年好轉，澳門特區政府給予市民提供的社會福利與社會承諾日益增多。在這個過程中，政府誠信理念顯得格外重要，從而維護法律秩序的安定性和保護行政相對人的正當權益和合理預期。

二、澳門公共行政權力建設的基本路徑

行政法治是法治的核心和關鍵，目的在於對行政權予以合理配置，對行政權的運作進行有效規範，對公民權利的行使提供充分保障，並促進行政權與公民權良性互動，實現公平、正義、自由、秩序等價值目

標。行政法治理念對於指導行政立法，提高制度建設的質量；指導行政執法，提高執法的能力和水平；指導人們的守法活動，增強人們對法治的信仰等具有重要作用。在上述理念的指導下，澳門的行政法治建設可以遵循以下基本路徑展開：

第一，擴大施政透明度，以公開保證“陽光政府”建設。建設“陽光政府”在新一屆政府施政報告中佔有非常重要的位置，公開行政則是“陽光政府”建設的基礎工程。因為在行政管理過程中，政府與公民處於不同的地位，行政主體在信息資源方面擁有充分的優勢，雙方處於明顯不對稱狀態。行政公開能夠杜絕政府“暗箱操作”行為，是政府公正廉潔辦事的重要保障。行政公開包括行政的依據公開、過程公開、信息情報公開等。依據公開是指行政機關實施行政行為的各種規範性文件必須公開，方便當事人核對。此外，行政機關制定行政法規、規章、政策的活動應公開。廣泛徵求和充分聽取相對人的意見，允許相對人提出異議。過程公開是指行政執法行為公開。包括：行政執法的標準、條件公開；行政執法程序、手續公開。信息情報公開是指行政機關應當主動將有關的行政法規、行政命令、決定等內容公之於眾，允許新聞媒體依法對有關行政信息情報發佈報導。對於行政機關及其工作人員遵紀守法、廉政、勤政的情況，應允許新聞媒體在真實、準確的前提下予以公開報導。⁷

第二，行政程序正當化，保證行政權有效行使。程序，從法律學的角度來看，主要體現為按照一定的順序、方式和步驟作出法律決定的過程。其普遍形態是按照某種標準和條件整理爭論點，公平地聽取各方意見，在使當事人可以理解或認可的情況下作出決定。⁸ 一般而言，行政程序具有監督和控制行政權，保護相對人合法權益，提高行政效率的作用。法律的正義只有通過公正的程序才能得到真正的實現，公正的程序是現代行政民主化的必然要求。正當的行政程序一般遵循合法、合理、參與、順序、效率等原則設置，從而保證行政權力的有效運行，實現公共利益最大化。因此，如果要實現有節度的自由、有組織的民主、有保障的人權、有制約的權威、有進取的保守這樣一種社會狀態的話，那麼，程序可以作為其制度化的最重要的基石。回歸前澳門已經制定了《行政程序法典》，對於公共行政程序進行了原則性規定。但是，澳門行政程序冗長，效率低下現象嚴重，已經阻礙了澳門行政法治的順暢運行。有必要通過對法典的檢討，制定出符合澳門社會發展需求的行政程序規則，

促進行政法治的健康發展，

第三，強化政府責任意識，推進民主政治發展。將行政活動置於責任行政的基礎之上是行政法治的內在要求。因為責任行政原則是全部行政法產生的基礎，是貫穿所有行政法規範的核心和基本精神。⁹ 政府作為公共服務的提供者，同樣應當承擔相應的行為責任，例如，行政機關及其工作人員行使行政職權如違反法律規定，失職、越權、濫用職權等，均應承擔相應的法律責任。可以說，沒有法律責任，就沒有行政法治。然而，行政只是政府—社會系統中的中間環節，如果沒有民主責任制，這個系統就失去了平衡。換言之，要保證政府官員如實的執行法律，承擔法律責任，就必須加強人民通過正當的渠道控制法律的能力，也就是增強民主政治的發展。因為，按照近代以來的國家觀念，民主政治是一種責任政治，民主行政也是一種責任行政，它需要對法律、對社會、對人民負責，行政權力的行使需要承擔相應的責任並在一定的義務限制範圍內行使權力。¹⁰ 就澳門社會而言，推進民主建設，強化政府責任是新時期具有互動性的兩大任務，惟其如此，才能實現澳門社會始終處於以公共利益最大化為法治追求的美好前景。

三、澳門公共行政權力的監督保障機制

現代公共行政以分權制衡為理論基礎建立了針對行政權力的監督保障體系。各國對行政權力監督的模式主要有：①憲法監督方式。通過憲法法院或普通法院審查政府的法規、決定、命令是否違憲，受理憲法訴訟案件。②委任立法方式。議會授權政府制定各種法規，同時議會兩院聯合委員會專門審查委任立法行為，政府制定的法規必須提交議會備案。③司法審查制度。法院對政府行為進行全面監督，不僅包括政府制定法規的行為，而且對政府行為的程序違法、權力濫用、不履行法定義務和記錄中的法律錯誤等都進行審查和判決。④議會監督專員方式。議會監督專員由代表機關選舉產生，通常由可勝任護法的法律專家組成。議會監督專家主要通過批評建議方式，監督法律的執行，保證政府當局公平合理的行使職權。專員的批評建議經議會年度報告公開，監督作用較大。

回歸前澳門地區的公共行政理念基本上來源於葡萄牙王國，並隨之建立了有關制度。儘管 19 世紀末，葡萄牙主張海外省實行真正政治、立法和行政自治的殖民思想已經逐漸形成，但是 1911 年的《葡

牙憲法》仍然強調中央集權。在 1917 年的《澳門組織章程》中，規定總督只能就地區行政劃分、公務員編制及其權利、貨幣和稅收制度等進行立法，涉及市民權利義務、司法組織、公共工程、舉債等領域的事項，則屬政務委員會的權限，而且，許多決議須先報中央政府批准後方可執行。政務委員會具有官方立法會的功能，開始與總督互相制衡，可以要求總督解釋有關政府管理問題。¹¹ 可見，回歸前澳門地區的公共行政權力監督基本上是按照分權制衡的思路進行。但是，實踐中重大政治決策並不取決於居民，廣大華人居民也不期望澳葡政府施政能夠接受自己的監督。因而，回歸前澳門社會人口絕大多數的華人居民並沒有獲得監督公共行政權力的權力和途徑。

回歸後，一方面，全國人民代表大會授權澳門特別行政區實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權（《澳門基本法》第 2 條），為澳門提供了一種相對全新的治理環境；另一方面，澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件，除同《澳門基本法》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。（第 8 條）。由此，形成了以基本法規範為基礎，保留下來的澳門原有法律和回歸後的新法律為主體的法律規範體系。按照監督主體的不同，可以分為立法監督、行政監督、司法監督和輿論監督等多種方式。具體有：

（1）立法監督。立法監督是指由澳門立法會對公共行政權力的監督，具有民主性、權威性、全域性的特徵。根據《澳門基本法》，澳門特別行政區立法會享有以下監督職能：①財政監督。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；根據政府提案決定稅收，批准由政府承擔的債務；②質詢監督。聽取行政長官的施政報告並進行辯論，接受澳門居民申訴並作出處理；③組織調查委員會並提出彈劾案。如果立法會全體議員 1/3 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。調查委員會如果認為有足夠證據證明上述指控成立，立法會以全體議員 2/3 多數通過，可提出彈劾案，報請中央人民政府決定。從目前實際情況來看，立法會對行政的監督力度不足是比較普遍的認識¹²，有學者在分析了澳門的行政主導體制之後，指出“在加強行政機關的主導地位的同時，強化各種監督制約機制，尤其是強化立法機關對政府的監督制約，給行政機關以必要的法律約束”，

“強化行政主導體制的同時，需要同步加強立法機關對行政的監督與配合。”¹³

(2) 行政監督。行政監督是指在行政系統內部上下級行政機關之間，行政職能部門在職權範圍內對其他行政部門，專門行政監督機關對其有權管轄的其他行政機關依法實施的監督。具有監督範圍廣、直接、及時、靈活和迅速的特點。澳門特區的行政監督主要包括：①廉政公署的監督。廉政公署是對政府內部包括公共部門和公務法人實行自我監察的反腐敗機構，其職責為：開展防止貪污或欺詐行為的行動；針對貪污行為及由公務員作出的欺詐行為，依法進行調查及偵查；針對在因澳門特別行政區機關選舉而進行的選民登記及有關選舉中作出的貪污行為及欺詐行為進行調查及偵查，以確保公共行政的公正、合法性及效率，促使權利、自由、保障及正當利益受到保護。②審計署的監督。審計署對澳門特別行政區政府預算執行情況進行審計監督，對澳門特別行政區總賬目撰寫審計報告；對審計對象的預算執行情況和決算，以及預算外資金的管理和使用情況，諸如資產、負債、損益及其賬目，財政收支和財務收支，所有公務是否均按照恰當權限發放及支付，作審計監督。審計署對審計對象進行“衡工量值式”的審計監督，即對其在履行職務時所達到的節省程度、效率和效益進行審查。行政長官為公眾利益得以書面授權審計長向任何被特許人進行審計監督。③一般行政監督，是指具有層級隸屬關係的上下級行政機關之間的監督。根據第2/1999號法律《政府組織綱要法》第17條的規定，“主要官員行使所領導或監督的實體或部門的組織法規及其他法規所規定的職權。”這就意味着澳門的主要官員對於公共行政實體具有監督權。這種監督主要體現為依法要求行政實體匯報工作、審查批准、考核懲戒等。此外，按照《行政程序法典》的要求，行使監督權或監管權的機關可以依法接受當事人的上訴請求，處理有關的行為違法或失當行為。在行政監督中，值得思考的問題是，作為澳門特別行政區政府

首長的行政長官能否隨意干預行政過程？相應的，行政機構能否純粹為了取悅行政長官而採取行政措施？根據現代公共行政理論強調的法治主義精神，儘管行政長官和行政官僚系統之間是上下級關係，也不能隨意干預制規或個案裁決過程，應當在必要與適當的範圍內行使監督職能，以保證制度的合法運行。

(3) 司法監督。司法監督是指法院或檢察院依據法律規定，對行政機關及其工作人員行使公共行政權力的行為進行的監督，以糾正行政違法，保障行政機關依法行使職權，保護公民、法人或組織的合法權益。司法監督具有法定性、強制性、權威性等特點。《澳門基本法》規定，澳門特別行政區設立管轄行政訴訟和稅務訴訟的行政法院，依法履行司法監督職能。《行政訴訟法典》詳細規定了澳門行政訴訟類型，包括一般司法上訴行為、規範之訴、選舉上的司法爭訟、訴等多種形式。其中，明確排除了對於違反根本法律規範的法律規範進行規範之訴的可能性。隨着而來的問題就是，如果澳門特別行政區的法律或行政法規違反了《澳門基本法》能否受到司法監督呢？回歸以來的實踐表明，澳門法院依法行使基本法解釋權，在具體個案中發揮了對法律規範的司法監督功能。但是，澳門特別行政區並沒有出現大陸法系國家在“違憲審查”領域常見的集中審查模式，相反，各級法院均在具體案例中起到了司法審查的作用。這一現象值得進一步深入研究。

(4) 民眾監督。民眾監督是指人民作為公共權力的最終所有者對行政機關的監督。澳門的民眾監督主要通過向議員或傳媒投訴行政違法或不當行為。前者經常是為議員對公共行政權力依法行使監督權的綫索，轉而納入立法監督過程。後者是澳門民眾表達民意、監督公共行政的重要途徑，通過新聞媒體特有的輿論力量，說明民眾瞭解政府事務、社會事務和一切涉及公共利益的事項，促使公共行政權力在公開透明的環境下運行。

註釋：

- ¹ 楊冬艷：《論公共行政權力的基本特徵》，載於《鄭州大學學報》(哲學社會科學版)，2009年第6期，第29-33頁。
- ² Hume, D. (1984). *A Treatise of Human Nature*. London: Penguin. 588.
- ³ 許崇德、皮純協：《新中國行政法學研究綜述》，北京：法律出版社，1991年，第114-115頁。
- ⁴ 王周戶、柯陽友：《行政法治與行政程序法》，載於《法治研究》，1997年第1期，第18、48-54頁。

- ⁵ 張千帆：《憲法學導論》，北京：法律出版社，2008年，第55頁。
- ⁶ 楊解君、蕭澤晟：《行政法學》，北京：法律出版社，2000年，第66頁。
- ⁷ 姜明安：《行政法基本原則新探》，載於《湖南社會科學》，2005年第2期，第48-56頁。
- ⁸ 季衛東：《法律程序的意義——對中國法制建設的另一種思考》，載於《中國社會科學》，1993年第1期，第83-103頁。
- ⁹ 張樹義：《行政法學新論》，北京：時事出版社，1991年，第52頁。
- ¹⁰ 孫笑俠：《法律對行政的控制》，濟南：山東人民出版社，1999年，第53頁。
- ¹¹ 吳志良：《澳門政制》，澳門：澳門基金會，1995年，第50-51頁。
- ¹² 《麥瑞權冀行政立法良性互動》，載於《澳門日報》，2011年10月17日，第B06版。
- ¹³ 劉德學：《關於行政主導與立法會監督若干問題的思考》，發表於“一國兩制”成功實踐的啟示學術研討會，澳門：澳門研究中心，2009年2月26-27日。