

“適度監督”在澳門立法會的實現路徑探析

周 挺*

《澳門基本法》賦予立法會享有監督立法會施政的權力，其中，提出質詢、發起公共利益辯論與發起聽證程序，便是立法會最為常用與典型的監督職權。通過對澳門特區立法會過往行使監督職權的基本情況進行了研究，發現目前澳門立法會的監督效果呈現失衡的狀態。

一方面，從澳門特區立法會內目前質詢及辯論權的行使情況來看，本應充當特區政府堅定後盾的建制派議員，在提出質詢案及提出辯論動議的積極性程度上，幾乎與反對派議員不分伯仲。這令到在相關的監督領域，立法會內的建制派與反對派的實際區別不大，政府在立法會中失去了原先應有的同盟軍，有的幾乎都是難纏的監督者，無疑是監督失衡的一種表現。

另一方面，政府同盟軍在某些時候的過度團結與強大，則是又一種失衡。根據澳門現行法律，無論是要將辯論程序進行下去，還是要將聽證程序進行，都必須經過立法會大會對有關動議進行表決，而目前無論是在公益辯論領域，還是聽證領域，都存在入關難的問題：

從數量上來看，特區回歸 17 年都未曾正式啟動過一次聽證程序。截止第五屆立法會第三會期為止，共有 38 份辯論動議被送入立法會表決，但其中獲得通過而進入最終辯論程序的只有 15 份，都不足半數。而從那些被否決動議案的內容來看，其中並不乏一些現實存在、市民關心、在社會上有一定爭議的問題，譬如東亞運動會的開支與效益問題、輕軌項目的問題、批地問題、巴士服務簽錯合同的問題等等，這些

無一不是社會疑慮頗深、政府信息透明度不足的熱點議題。

很顯然，上述失衡的狀態對於深入實踐“一國兩制”，發揮澳門立法會應有效果是很不利的。為此，本文以研究澳門立法會監督政府施政的理想狀態為主旨，來對“一國兩制”方針預設的立法會監督理論及相關制度完善路徑作出探討。

一、立法會監督活動的邏輯起點

世界上施行權力分立之國家或地區有這樣一個共同的特點，也就是立法機關與行政機關之間有一種制約關係，立法機關有權監督行政機關的施政活動。那麼，對於立法機關，當它被賦予了法定監督職權之後，依法履行職權，對政府實施監督是絕無問題的。

但是，由於監督多起於懷疑，而非起於確鑿事實，這令到有關具體監督活動如何開展的問題很多時候卻並非表現為一個法律問題，而是一個政治問題。也正是從政治的角度來說，那種一味盯着政府、咬着政府不放，令到政府無法施展本領的“依法監督”很多時候也並不是一件好事。於是，西方國家給議會監督確立了一個邏輯起點，那就是“適度監督”理念。

所謂“適度監督”，大致是對一種理想監督狀態的描述。它是在立法監督的範疇，強調一種制約與配合之間的平衡，即在政府客觀上做得好、做得對的時候，立法機關要給政府多一些配合，方便政府施展拳腳提升施政質素，監督能夠以建設性的意見為主，呈

* 澳門大學憲法學博士

現出較為溫和的狀態；而在政府客觀上做得不好、滋生腐敗的時候，立法會能夠迅速轉至以批判為主，表現出強勁的狀態，給政府以鞭策。

其實《澳門基本法》所設計的政治體制中亦充分吸收了西方的分權思想，並賦予特區立法會以監督性權力來對特區政府的施政活動實施制約。為此，學界一般認為，特區立法會也要走向“適度監督”的目標。或者更具體地來說，國家希望特別行政區的立法會，能夠在堅持“一國兩制”大方針與擁護《澳門基本法》的前提下，形成一種對政府適度監督的狀態，也就是能夠因應政府施政的實際表現，靈活發揮應有的監督效果、呈現應有的監督強度。

不過，因為一般都認為《澳門基本法》在設計澳門特區政治體制時，貫徹的核心理念是“行政主導”，所以一些意見不解在立法會監督活動範疇，“行政主導”與“適度監督”究竟是怎樣一種關係。按理應該是這樣的：“一國兩制”在賦予澳門立法會對特區政府的監督權力時一方面想貫徹一種“行政主導”的原則，以令到特區政府在面對立法會監督時能夠擁有適當予以應對的主導性權力，旨在追求一種“效率”的目標；但“監督”這件事本身還要追求一種“公義”的價值。因此，在立法會監督的政治實踐領域，《澳門基本法》只能尋求一種能夠兼顧“效率”與“公義”的原則，於是最終又找到了“適度監督”作為原則。

如前所述，目前澳門特區立法會監督存在的有時監督不足、配合過度，有時監督過度、配合不足的情況，也正是監督不適度的表現，與合法不合法是沒有關係的。但是非常遺憾的是，多年來始終少見有關特區立法會如何實現對政府“適度監督”的系統理論論述。究其原因，很大程度上是因為學者們往往傾向於只就着香港談香港、只就着澳門談澳門，甚至是只就着香港或是澳門特區中立法會監督政府的某一個具體範疇談問題，罕有學者能夠將研究上升到更高的層面去討論國家理想中的特區立法會監督政府的狀態究竟應該是怎麼樣的？特區立法會“適度監督”的理想圖景應當是怎麼樣的？

二、“適度監督”在西方議會的實現路徑

如上所述，澳門特區的立法會監督政治實踐中存在着諸多不適度的現象，卻又沒有可以直接拿來利用的指導性理論。西方國家在有關實現議會“適度監督”的領域已經積累了豐富的經驗，在此先分析西方議會的適度監督理論，然後再來討論澳門特區立法會監督效果範疇的問題究竟如何去解決。

西方國家的議會監督為了走向“適度監督”的理想狀態，主要是因為具備了兩大要素而實現的：

第一要素是讓議會監督與政黨政治相結合。這是至關重要的一步，因為西方議會內部運作的調控，雖然表面上看是議員們在博弈，但實際上乃政黨之間在制衡。¹ 西方議會的議員一般都有政黨黨籍，而且往往也是通過其所在的政黨取得的議員身份。他們有義務遵守其所在政黨的紀律，在議會中的表現很多時候也需要依循政黨的統一決策，這樣一來就將議會適度監督問題直接過渡為議會內部政黨博弈如何均衡適度的問題。

第二要素是將議會監督區分執政黨監督與反對黨監督。在西方國家，總統競選中取得總統職位的政黨，或是獲得組閣權的政黨，被稱為執政黨。在西方國家普遍的政治環境之下，執政黨議員一方面要寄希望於政府能夠好好執政，贏得民心；另一方面，自身也要為政府出謀劃策，提供建設性的意見，從而既提升黨的認受性，也提升自己在黨內的聲望。只有這樣，執政黨議員才有更加廣闊的政治發展前途。因此，執政黨的議員在議會中的根本任務就是要保政府、挺政府，與政府同榮辱、共進退。執政黨監督的根本目的就是要提出建設性的施政建議，以支持政府為原則監督政府。

與執政黨相對，沒有執掌或沒有參與執掌國家行政權力的政黨，則被稱為在野黨。在野黨中又包括反對黨與親政府的政黨，當然，其中最典型的是反對黨。反對黨以及反對黨議員則只能極力地去發現與揭露政府施政中的問題，並不斷地表現出自身在施政見解上的先進性，從而期待在政府改選的時候，人民能夠選擇自己來代替先前的執政黨執政。因此，反對黨的議員在議會中的根本任務就是倒政府，給政府折

台。反對黨監督的根本目的則是要提出顛覆性的挑戰，以反對現屆政府為原則監督政府。

在政黨紀律面前，西方議會的執政黨與反對黨議員都會各安其位、各司其職，與全黨上下同進同退、榮辱與共，通常不會忘記自身在議會監督中的使命，比如執政黨議員不會跑去給政府拆台、反對黨議員也不會跑去給政府歌功頌德。

於是，當具備了上述兩項要素之後，西方人相信議會的“適度監督”目標將逐漸實現，因為民主制會幫我們開創接下來的三種狀態：

其一，近現代以來，人民主權成了國家存在的價值基礎，民主選舉自然成為了立法機關組成人員的主要產生辦法。在民主選舉之下，也許在早期的幾屆議會選舉當中，執政黨與反對黨間的議席格局會出現大比例的差距。但是，隨着時間的推移，人民會逐漸明白在議會開局階段，執政黨勢力過大，反對黨監督將無法施展；反過來也是，反對黨勢力過大，議會監督過強，政府也無法放手去做事。最終，人民會用理性與選票來讓執政黨與反對黨的初始議席格局朝着均衡的方向去發展。

其二，在人民主權的時代，政黨行為往往都要考量人民的感受，雖然執政黨與在野黨都想發展壯大自己，想讓自己永遠執政下去或讓自己獲取執政權。但是，執政黨知道過於打壓在野黨，會遭致人民的反感，失去人民的信任，對自己沒有好處；而在野黨也知道過分地找政府的“茬”，把政局搞亂，亦會喪失人民的支持與信任，最終對自己亦沒有好處。因此，政治理性又會令到執政黨與在野黨之間以自覺的方式形成了適度對抗的博弈關係。

其三，適度監督的理念雖然希望在議會開局階段執政黨與反對黨勢力相當，但並不意味着執政黨與在野黨的議席格局始終是平分秋色的。我們知道，在在野黨的內部，除了反對黨以外，尚存在一類親政府的政黨，它們通常是一些小黨。在人民主權的時代，這些小黨為了求生存、謀發展，必須時刻以民意為依歸，當政府得民心時，充當政府的同盟軍角色，而當政府失民心時，則扮演反對黨的角色。而這種透過游離的在野小黨，在政府做得好時，削減反對黨監督的力量，但在政府做得不好時，增強反對黨監督力量的

機制本身恰恰又在動態的維度中時時刻刻維繫着“適度監督”的理念。

以上就是西方人對過往經驗的相關理論總結，可將之概括為“兩要素三狀態”。當然，現實往往並不如理論預設的環境那般理想，隨時都有可能出現各式各樣的未知因素，以令到議會內的政治格局偏離應有的均衡狀態。比如功勳並不卓著的政黨竟全盤掌控議會；又比如反對黨或反對黨聯盟獲得了議會多數議席，使到政府政策寸步難行等等。不過，西方人有關議會“適度監督”實現路徑的“兩要素三狀態”理論，顯然為我們指明了一條道路。

既然特區立法會與西方議會想要走向“適度監督”的目標是相同的，那麼藉以實現“適度監督”的智慧也應該有着相類似的機理。下文將以西方“兩要素三狀態”理論為綱領性的參照系，來探討澳門特區如何實現立法會“適度監督”的理想路徑。

三、“適度監督”在澳門立法會的困局

(一) 立法會監督範疇的澳門區情

經過上文的論述，在西方議會要實現“適度監督”是靠“兩要素三狀態”來實現的。所謂“兩要素”是指立法機關政治文化應當具備“與政黨政治結合要素”以及“二元監督相互制約要素”；而“三狀態”則是指由民主制下人民理性所自然孕育出的立法機關內部政治狀態。

以此為參照系，有理由相信澳門特區立法會監督範疇出現的“不適度”局面，可能正是因為欠缺了上述“兩要素三狀態”中的某些環節所致。在此先以西方議會的“兩要素”為參照，對澳門特區立法監督範疇的一些特殊區情，作出一個澄清，以防止之後的論述涉足禁區或與現實情況脫節。經過研究，相較西方議會，澳門立法會大致上有這樣兩項區情：

第一，相較西方議會中“與政黨政治相結合”的要素，澳門特區的立法會則只能與社團政治相結合。由於歷史的原因，澳門特區不存在政黨，但卻是著名的社團社會，而且澳門立法會大部分議員都有社團背景，也算是有組織、有派別歸屬的。

根據《澳門特別行政區立法會選舉法》的有關規定，澳門特區立法會直選議員雖是以個人身份加入的立法會，但在選舉時卻是透過一個臨時性的組織——提名委員會來提出政綱、實施競選。在實際的政治運作當中，當選舉結束，出自同一選舉組織的議員一般都會在立法會中形成聯盟關係，議員參與立法會的各项活動會受到其所在政治組別之團隊紀律的約束。否則，不服從團隊紀律的人士，在澳門特區同樣是得不到有關組別的支持，幾乎不可能當選為議員。以澳門特區第五屆立法會選舉為例，比如參選組別同心協進會直接源於社團澳門工會聯合總會(工聯)；參選組別民聯協進會直接源於社團澳門民眾建澳聯盟(民建聯)；參選組別群力促進會則直接源於社團澳門街坊會聯合總會(街總)及澳門婦女聯合總會(婦聯)等等。而在間選議員方面，議員必須得到其所屬組別 20% 之已依法完成選民登記的法人社團支持，在委任議員方面，行政長官通常都會考慮人選的社會影響力，故議員往往也有社團背景。因此，間選議員與委任議員大多數均來自澳門一些大的社團，比如工聯、婦聯等等。總結而言，澳門立法會很多時候並不是由一個個議員個人組成，而是由一股股政治力量所組成。

需要特別指出的是，澳門議員目前所屬的社團都是一般社團，並非類似有政黨雛形的政治社團。根據《澳門特別行政區立法會選舉法》的規定，在立法會直選領域，法律賦予政治社團具有直選議員的提名權，目前澳門立法會中 14/33 的議席可以讓政治社團參與角逐。但是，在澳門的政治實踐當中，從未有議員透過政治社團來參選過立法議員。根據《澳門特別行政區立法會選舉法》的規定，在澳門民選議席的提名與競選領域，一般社團同樣可以組成臨時的提名委員會來參與議席的角逐。在立法會直選領域，提名委員會同樣也具有直選議員的提名權；而在佔有立法會議席份額 12/33 的間選領域，各選舉組別 20% 之已依法完成選民登記的法人社團便能組織提名委員會來提出議員候選人。

一般社團與政治社團的區別是在於它們在參政活動中的工作重點是不同的。一般社團是以在社會政治活動中協助居民滿足民生經濟方面訴求為宗旨的非牟利團體；而政治社團是指以協助居民行使政治權

利以及參加政治活動為宗旨的具有長期性質的組織。通俗地說，一般社團主要走的是基層路綫，通過滿足居民民生經濟方面的訴求，來獲取最廣大居民的支持；而政治社團主要走的是上層路綫，通過在政策制度方面提出政治理念，來吸引公眾的眼球與取得民眾的支持。不過，一般社團的工作重心雖在民生經濟功能方面，但為了參政，依然會承擔一些政治功能，提出一些宏大的政治理念；而政治社團的工作重心雖在政治功能方面，但為了貼近市民，也會關注一些民生議題，並實施一些民生經濟功能。

有學者曾指出，澳門《結社權規範》等法律中特設有政黨雛形的“政治社團”，其本意無非期望“政治社團”日後成為影響澳門政治的一種力量。² 但是，澳門政治實踐並未令立法者設計成真。可以說，當前澳門事實上只有一般社團，政治社團是缺位的。這一點與澳門社會的現實情況是分不開的。目前澳門居民關心的幾乎都是一些民生問題，比如住屋難、出行難、行政手續繁瑣、物價高、創業難等等。鑒於這種情況，政治社團在澳門未有強烈社會認同與需求，澳門便孕育出了一種以一般社團為主體的社團政治。

第二，相較西方議會執政黨監督與反對黨監督的二元制約，澳門特區的土壤只能孕育出親特區政府派監督與反特區政府派監督的二元制約。這是因為根據《澳門基本法》附件一的規定，行政長官候選人的提名權只屬於一個具有廣泛代表性的選舉委員會，50 名或 50 名以上的選舉委員會委員聯名方能提名一名行政長官候選人。在上述的制度之下，提名行政長官候選人只能以 50 名或以上選舉委員會委員的名義作出，社團無權參與提名。參選行政長官純粹是一種個人行為。所以，澳門的憲制性法律不允許特區存在執政派別。

之所以《澳門基本法》不允許澳門存在執政派別，這是由《澳門基本法》所確立的中央與澳門特區的關係所決定的。根據《澳門基本法》第 12 條的規定，澳門特區直轄於中央人民政府。如何體現直轄？《澳門基本法》第 45 條規定，澳門特區行政長官是澳門特區的首長，須對中央人民政府負責。至於如何確保行政長官對中央政府負責？《澳門基本法》第 47 條及第 50 條又進一步規定，澳門特區行政長官由中

中央政府最終任命，且中央政府可依據基本法對行政長官發出執行指令。因此，澳門特區的行政長官雖然也要對澳門特區負責，但是其要對之負責的第一對象是中央人民政府。惟行政長官對中央政府的負責優先於其對澳門特區的負責，澳門特區直轄於中央政府的憲制關係方能確保。

倘法律又允許澳門可以存在執政團體，行政長官可以有參政社團背景的話，行政長官會對中央政府負責這件事便存在了很大風險。因為對於參政社團而言，選票是奮鬥的最高目標。為了獲得最廣泛的居民支持，參政社團會要求行政長官以特區、特區居民的利益為重，而這就有可能與行政長官本身須優先對中央政府負責的憲制義務發生衝突。

基於以上的原因，澳門不允許執政社團的存在，參選行政長官只能是個人行為。正是在這樣的憲制環境下，澳門參政社團的奮鬥目標只能是提升自身對澳門政治的一種影響力，而不可能是一種執政權。進一步而言，澳門參政社團競爭與努力的着眼點是在立法會議席範疇，而非行政長官的位置。

(二) “二元監督互相制約要素”的困局

當清楚了立法會監督範疇的澳門區情之後，現在來看“適度監督”在澳門立法會所遇到的困局。根據前述西方議會的“兩要素三狀態”理論，議會內部要呈現“適度監督”的狀態，靠的是要有“三狀態”的環境，而“三狀態”又是“兩要素”這個“因”所產生的“果”。以下先比照西方議會的“兩要素”，來討論一下，澳門特區在這個“因”的層面，都有哪些不夠理想的地方，影響到了“果”的形態，也就進而造成了立法會監督範疇的不適度現象。

通過整理，在“兩要素”的層面，澳門特區目前的核心問題是“親政府派監督與反政府派監督二元制約要素”最終在實踐當中誤入歧途，即澳門目前的立法會監督在現實中表現出的是一種建制派監督與反對派監督二元對立的狀態。這與前述澳門應有的親政府派監督與反政府派監督二元制約的理想狀態，存在根本區別：

參照西方的理論，在澳門特區，親政府的立法會派別與反對政府的立法會派別間雖然在支持還是反

對特區政府的範疇持不同的政見，但均認同並擁護本國的憲制基礎，即均應該共同擁護特區的憲制基礎——《中華人民共和國憲法》與《澳門基本法》。然而，澳門目前的建制派與反對派完全是另外的一對概念。

就建制派而言，它其實只是支持中央政府的政治勢力而已，它們與特區政府之間並沒有直接的關係。建制派一般被理解為“愛國愛澳”陣營的同義詞，加入建制派就是“愛國愛澳”。因此，加入建制派成了“只賺不賠的買賣”，無論政府做得如何，建制派的身份標籤都會帶給成員成為行政長官的機會，帶給成員更大的政治生存空間。建制派議員的政治前途，與政府的施政表現幾乎沒有關係。政府管得好，主要還是行政長官的功勞；而倘使政府施政出現了問題，責任主要還是行政長官及主要官員的，建制派政治力量整體並不用承擔任何不利的政治責任。

建制派內部社團之間並非是一種政治共同體關係，而主要是一種利益共同體關係，其他建制派社團一般不會與你風雨同舟、有難同當。你只能獨立應對、孤軍奮戰。在建制派內部派系林立的情況下，個人也不用奢望，建制派內部會給予你公平的向上流動機會。縱使你再優秀，縱使你誠心誠意給政府建言獻策或提供意見，其他派系的成員也不會願意挺你、撐你、抬你。因此，建制派社團間團結性很不足。

而就反對派而言，它們也早已不是反對特區政府這麼簡單。他們已然是“愛國愛澳”的對立陣營。一般來說，加入反對派，基本上就等於和行政長官的職位說“拜拜”了。在“愛國愛澳”只與建制派掛鉤的政治之下，無論政府做得有多差，有多不得民心，反對派都不可能轉變為建制派。

在政府看來，反對派不僅不是社會穩定的維護力量，更是破壞穩定的禍因。因此，政府與反對派之間的溝通渠道是非常狹窄的。反對派很難透過政府來幫助市民解決民生問題，只能透過公開提出創造性施政建議或揭露政府弊病的方式來吸引市民的關注以及贏得市民的支持。

縱使反對派成員可以玩命表現，但既不可能成為將來的建制派，又得不到政府強大的經濟支持，這兩項致命的缺陷決定了反對派隊伍壯大的空間必定非

常狹窄。因為很少有人願意投身於機會渺茫的事業。這導致反對派在澳門特區的政治環境中只能扮演少數派的角色。

由於反對派被畸形地理解為了“不愛國不愛澳”陣營的同義詞。長此以往，必然會有越來越多的確“不愛國不愛澳”的人士加入反對派，而反對派也會在“不愛國不愛澳”的道路上越走越深。

就以上的邏輯判斷，筆者專門採訪了幾位建制派議員及其助理。據他們的反映，目前許多建制派議員對自己所處的陣營以及自己應當在立法會內扮演的角色，都表現出一種迷茫的狀態，這些議員的現狀甚至可以用“親近政府無果，反對政府不敢”來概括。

綜上所述，澳門特區建制派與反對派政治力量的上述特點，決定了特區在政治實踐當中並未具備親政府監督與反政府監督二元制約的要素，立法會目前的二元監督對立狀態是畸形的。

（三）“三狀態”在特區遭遇的困局

1. 立法會內部三元陣營的缺失

講完了作為“因”的“兩要素”領域之澳門困局，下面本文將更進一步從“三狀態”的層面去分析澳門特區立法會監督實踐所面臨到的困局。參照西方議會“兩要素三狀態”理論中的“第三種狀態”，前面說了，澳門特區立法會內部也應當形成由親特區政府、反對特區政府與中間陣營所組成的三元陣營格局，以在政府失民心時，由中間陣營議員向反對派一方游離；而在政府做得好時，又由中間陣營議員向親政府方游離，來削減反對派的監督力量，從而引領立法會的整體監督效果在動態運動中始終趨向“適度監督”的目標。

然而，澳門特區立法會內部的現實則是這個樣子的，只有中間陣營，還多出了個不應有的反對派：

一方面，由於建制派陣營既無與特區政府的直接關係，行政長官與建制派的派系、成員之間不存在內部的組織關係。因此，政府並不會向大多數的建制派議員交心交底，澳門特區內事實上也就並沒有忠實的親特區政府陣營。另一方面，由於法制建設尚存在不足，澳門立法會內部目前還存在本不應該有的質疑特區根本憲制的反對派。而建制派議員要嶄露頭角，有

時避免不了揭露一些政府弊病，更難免會做得過於出格，這樣就有可能會被剝奪建制派的頭銜，甚至被歸類為反對派，最終令到自身的政治發展空間受到負面影響。因此，目前建制派陣營中亦形成不了堅定的反特區政府陣營。

上述事態導致了以下的現狀，即因為沒有親特區政府的陣營，建制派都是中間陣營，建制派議員想要脫穎而出的衝動，使得在提出質詢案及辯論動議這類常規性監督案的積極性方面，出現了建制派與反對派議員不分伯仲的局面；同樣，也正是建制派議員怕被歸類為反對派，很多時候需要顧及政府的想法與請求，使得在表決聽證動議及辯論動議等較為重要的監督案時，他們總是表現得縮手縮腳，助長了聽證難及辯論難的程度。

2. 均衡開局狀態的困局

此外，即使“第三種狀態”的問題能夠解決，即假設可以消滅現時的反對派；可以把親特區政府陣營給分化出來，參照西方議會的“三狀態”，亦很難實現“第一種狀態”。按照“第一種狀態”，在親特區政府、反特區政府及中間陣營三元陣營共存的政治格局下，惟有立法會的開局階段能夠促成一種親特區政府陣營與反特區政府陣營的均衡力量格局，這樣才能有利於適度監督狀態的存在與延續。

然而，如前所述，澳門特區立法會議員的產生辦法中，不僅有民選議員的部分，也有政府委任議員的部分。換言之，澳門立法會的初始格局並不是單由人民理性作用的結果，而是人民理性與政府理性共同作用的結果。縱使人民理性有意維繫一種親政府與反政府勢均力敵的政治格局，政府理性的因素亦有可能打破這種平衡。

目前，33名澳門特區立法會議員當中有7名議員是由行政長官委任產生。這一制度淵源於1976年2月頒布的《澳門組織章程》，該章程規定了由總督委任方式產生議員的形式。從1976年到1999年間，澳門組成了六屆立法會。在澳門第一屆立法會中，由總督委任5名議員。以後各屆都有委任議員，到第六屆立法會(1996-1999年)委任議席為7個，約佔總議席的1/3。

《澳門組織章程》並沒有明確規定總督委任立法

議員的目的。不過，根據學者們的分析，一般認為這一制度存在的目的有二，即一是以此牽制立法會的權力，制衡澳門當時勢力較為旺盛的土生葡人，最終強化葡萄牙尤其是澳門總督對澳門的管治力；二是通過委任議員的方式來確保立法會議員中有適量的法律專業人員，以確保立法會在立法工作方面的專業能力。³

然而，回歸以後，一方面，“治澳”的主體都是作為澳門同胞的中國人，已經不存在需要由強化行政長官對立法會的控制力來確保國家對澳門管治力的問題。至於特區政府本身，前面談及，按照“得道多助，失道寡助”的規律，只要它確實做得好，一定能夠凝聚各方勢力；而倘使它做得不好，制度也沒有理由去幫助它阻滯公平競爭。另一方面，要確保立法會立法方面的專業能力，也可以透過間接選舉方面設置法律專業界別的議席去實現。為此，保留委任議員制度目前正遭遇到巨大的正當性危機。

從回歸以來的實踐情況來看，《澳門基本法》規定的7名委任議員一直沒有透過制度化的標準產生，現實中的委任也沒有以實現立法會初始政治格局均衡性的標準在執行，而是一直沿用此前的標準在實施，即委任政府的人或是法律專業人士。就這些議員在監督方面的表現，有學者曾這樣描述：“委任議員較多站在政府的立場，造成立法會議員與‘政府代表’角色的疊合，較少利用監督程度較高的口頭或書面質詢等方式直接公開地對政府的施政活動作出監督和批評。”⁴

很顯然，就委任議題，目前的政府理性並不致力於去營造一個立法會均衡的初始政治格局，也便很不利於利於各派政治勢力公平競爭、各顯神通，打造立法會內部公平博弈的良性循環。

四、對於破局的構想

(一) 解決目前問題的路徑構想

經過上文的論述，參考西方議會“兩要素三狀態”理論，結合“三狀態”在澳門特區遭遇的兩大困局，要解決目前立法會“適度監督”範疇的問題，須

要解決以下三個問題：

第一，要消滅立法會內部本不該有的反對派。透過完善政治職位人的憲制義務，把現時時常質疑澳門特區根本憲制的反對派力量徹底逐出立法會，從而打消建制派陣營中部分人士的顧慮，讓有志充當反對特區政府陣營的力量可以放心大膽地去幹。

第二，要建立必要的法律機制，從現有的建制派陣營當中分化出親政府陣營。該相關機制應當賦予政府能夠主動地去拉攏一切可以拉攏的議員，以避免在政治變局發生的時候出現政府只能默默等待立法會內“眾叛親離”之情況。

第三，要在委任議員的範疇設立必要的機制，以確保政府的理性能夠作為一種對人民理性的保障，最終能夠協助人民理性一道營造出親特區政府與反特區政府陣營相對力量較為均衡的立法會開局格局。

(二) 完善政治職位人的憲制義務

1. 完善政治職位人憲制義務的境外經驗

為完善澳門特區政治職位人的憲制義務，我們先來看下這方面的境外經驗。通過整理，發現為了確保政治職位人對憲制的效忠，各國一般通過三個層面的法律規限來實現：

第一個層面是政治選舉法層面，世界上的許多國家或地區，都會透過其政治領域的選舉法對政治職位人具體履行效忠義務情況作出硬性規定，以確保這些人士對本國、本地區的絕對效忠。譬如《香港特別行政區立法會條例》第40條規定，參與立法會選舉的人士須按照法定的提名程序在提名表格內簽署聲明，申明會擁護《香港基本法》和保證效忠香港特別行政區，否則參選人不得獲有效提名。

第二個層面就是維護國家安全法層面，各國通常會透過維護國安方面的法律規定，對政治職位人以及參政組織勾結外國或是作出危及國家憲制安全的言行進行有效的杜絕。譬如2015年時，有土耳其議員因在接受俄電視台採訪時發表有關“伊斯蘭國組織恐怖分子曾在2013年得到了來自土耳其的大量有毒沙林氣”之言論，而被土耳其最高檢察院以叛國罪的條款提起刑事訴訟。⁵

第三個層面就是政黨監管法層面，大家知道，稍

有不慎，政黨很有可能對國家或地區的政局穩定造成不良影響。為此，從各國的經驗來看，對政黨施加嚴格的監管措施乃通行的做法。例如《德意志聯邦共和國基本法》第 21 條第 2 款就規定：“如果根據政黨的宗旨或者黨員的行為表明某一政黨意圖侵犯或者廢除自由民主的基本制度，或者意圖危害德意志聯邦共和國的生存，該政黨即違反憲法。關於違反憲法問題，由聯邦憲法法院判決。”⁶

2. 針對澳門特區的完善構想

參考境外經驗，結合澳門特區的情況來看，在確保政治職位人效忠義務方面的法律制度亦有十分大的改善空間，主要表現在維護國家安全法律制度的優化以及針對參政社團的監督範疇：在維護國家安全法層面，雖然本地在 2009 年 2 月 25 日高票通過了《維護國家安全法》。但是，不容否認，特區仍在這方面存在諸多漏洞。嚴格按照理論來說，在“一國兩制”的澳門特區進行維護國家安全立法，應當綜合依據《中華人民共和國憲法》及《澳門基本法》這兩項憲制基礎來展開。而且在“一國兩制”的語境下，有關“一國”的內容自然應當同時符合憲法與基本法的規定。那麼，結合《中華人民共和國憲法》第 28 條以及《中華人民共和國國家安全法》的規定，一般理解，《中華人民共和國憲法》所確立的維護國安原則是指一切叛國、分裂國家、顛覆政權及其他危害國家安全的行為均違反憲法。

內地有關維護國家安全的刑事法律正是依據上述原則而制定的，而澳門特區的《維護國家安全法》當然也應該貫徹這一原則。可事實上，《維護國家安全法》中諸多犯罪的構成門檻都較內地的相關法律為高，也即《維護國家安全法》並沒有嚴格落實中國在打擊危害國家活動方面的從嚴立場⁷，尤其表現如下：第一，在叛國行為方面，內地刑法的背叛國家罪表現為勾結外國或境外機構、組織、個人，危害國家的主權、領土完整和安全的行為。但《維護國家安全法》則強調有關行為與戰爭和武裝行動的相關性，即叛國是指加入外國武裝部隊械抗國家，或是引起針對國家的戰爭或武裝行動等。第二，在分裂國家及顛覆中央政府行為方面，內地刑法中的分裂國家及顛覆政權的犯罪並不以暴力或與之等質的嚴重非法手段為

要件，體現了立法者在將危害國家安全行為犯罪化方面的從嚴立場。但是，《維護國家安全法》卻特別強調以暴力性手段或“其他嚴重非法手段”為要件。第三，在煽動叛亂行為方面，在澳門特區構成該類犯罪的門檻同樣較內地刑法的相關罪名為高。《維護國家安全法》中分裂國家及顛覆中央人民政府的行為的構成必須包含暴力性質的手段，內地則並未此項犯罪構成的必要要件。

當然，誠如有學者指出的，雖然理想的國家安全立法應該是一個國家只有一部維護國家安全之法律，但是鑒於“一國兩制”實施特定階段特別行政區內的現實情況，適用於特區的國家安全立法確實也有必要走一條循序漸進，逐步與內地統一的路綫。⁸

那麼對現階段普通的澳門居民適用犯罪構成門檻較高的維護國安法，雖無可厚非。但是，特區的政治職位人不僅在特區擁有相當的社會影響力，而且尚負有憲制上對國家及特區的效忠義務。倘法律對這批政治職位人適用寬鬆的維護國安法，顯然會在權責方面出現不對稱的情況。在這種情況下，無論是培育專業的政治社團力量，還是營造均衡且富有競爭性的立法會政治格局，國家安全領域的風險都很高。為此，澳門特區當前有必要制訂針對政治職位人的維護國家安全特別規範。

而在參政社團的監管方面，在澳門，無論是立法會直選議員的選舉，還是間選議員的選舉，靠的都是一般社團的組織動員力，將一個個議員送入立法會。因此，議員與其所在的一些社團之間事實上的政治聯繫是非常密切的。但是，從法律上來說，參政社團並非以其自身名義來提名議員，議員是由臨時性的提名委員會來提名，選舉結束後，提名委員會便解散了。而這就造成一個問題，議員與參政社團的法律人格是分開的，縱使某社團是由某議員在實際把控，縱使該社團作出了一些抵觸憲制的言行，在法律上也與有關議員沒有關係，議員無需為此承擔任何責任。

例如，《澳門基本法》雖明確訂明了特區政制發展的法定程序，但 2014 年澳門舉行第四任行政長官的選舉前夕。有少數澳門本地團體發起了“特首選舉民間公投”，意在以“民意”之名，質疑基本法所定政制發展程序的民意代表性，意在以“民意”之名，

強逼特區政府推動澳門特區的政制發展進程，屬於公開抵觸澳門根本憲制的行為。但是，我們在對有關團體進行譴責的同時，卻無法依據《立法會議員章程》的規定，追究參與上述社團的議員違反效忠特區誓言的責任，議員完全可以社團的行為與自己無關為由脫責。

鑒於現實存在的少數議員借用人格獨立的法人社團，來幫助自己逃避違反效忠誓言的風險，行挑戰憲制之活動的情況，顯示出目前監管議員恪守憲制責任方面存在很大漏洞。現行的《立法會議員章程》或《立法會選舉法》有必要進行修改，增設在有議員加入的法人社團存在違反《澳門基本法》之言行時，議員須依照立法會的決議或公開發表就有關事件的立場聲明，或直接退出有關社團的義務，倘有議員拒絕履行上述義務，將被視為違反對特區的效忠誓言，立法會可以進一步啟動審議程序，作出相關的處理。

(三) 行政會制度的完善構想

1. 塑造政府同盟的外國經驗

消滅了反對派之後，我們接下來要做的就是要在本地立法會塑造出親政府陣營。要解決這個問題，我們只能仰仗現有的行政會制度，理由如下：

從世界各國的政治實踐來看，執政黨在黨外構建政治統一戰綫，主要有兩種方式：一種是將政府中部分主要官職委任給兄弟政黨的黨員擔任，比如在英國，經常會出現首相委任少數其他黨黨員擔任部長的情況；另一種則是成立專門政治協商機構的方式，邀請兄弟政黨參與進來，共同參政議政，比如中國設立的政治協商會議就屬於此類機構。

不過，進一步而言，在第一種方式下，執政黨其實是與其他政黨建立了聯合政府，已然有分享執政權的意思在其中。而如前所述，在“一國兩制”下的澳門特區是絕不允許有參政團體來分享執政權。因此，第一種方式對澳門是沒有借鑒意義的。

然而，第二種方式的情況則不同，中國的政治協商會議制度就是一個典型，它無論是在團結非執政團體的效果方面，還是影響方面，其具有優勢：

比如在效果方面，政治協商會議在團結政黨方面具有廣泛性、包容性。中國政治協商會議團結了擁護

中國共產黨領導，擁護社會主義制度的所有民主黨派。各民主黨派與執政黨一道就國計民生共商共量，使得中國民主政治具備了既尊重多數、又照顧少數的廣泛代表性。

又比如在影響方面，民主黨派作為中國共產黨的親密友黨，參加國家政權，參與國家大政方針和國家領導人選的協商，參與國家事務的管理，參與國家方針政策、法律法規的制定和執行，在國家政治社會生活中發揮着重要作用，是參政黨，但也僅僅只是參政黨。中國共產黨作為執政黨，依法長期執政的歷史選擇沒有受到絲毫的改變與削弱。

因此，在幫助政府在立法會內打造政治統一戰綫方面，澳門特區完全可以透過設立政治協商機構來實現。而且我們可以利用澳門特區既有的便利機制引入政治協商功能，即賦予現有的行政會以政治協商機構的職能。

根據《澳門基本法》第56-58條，澳門特區行政會是協助行政長官決策的機制，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。

因此，行政會是一個非常重要的協助行政長官決策的機構，有利於協調行政與立法之間存在的分歧，加強二者的配合。它能夠讓行政與立法相互溝通，以令到政府的政策得以在立法會內獲得最大程度的支持。為此，它的成員不純粹是政府主要官員，還包括立法會議員和社會人士。而這也就意味着行政會可以幫助我們完成兩個範疇立法會內部格局調節，即在立法會初始格局形成階段，它可以幫助政府拉攏形成立法會內部的親政府陣營；而在立法會之後的運行階段，它還可以幫助政府因應局勢，不斷調整親政府陣營的組成，以維繫行政主導的政治態勢。但是，要確保行政會有此本領，制度也一定要讓行政會具備以下條件，即它能夠給予進入其中的政治力量某些東西，包括名份與權力，從而能夠促成政府與親政府政治力量的“政治統一戰綫”。

2. 澳門現有行政會制度的完善

那麼，要讓行政會真正具備政治協商機構的功

能。但是，現有的行政會制度尚有幾個方面需要改善：

一方面，現時行政長官在委任行政會委員時，目標需要優化。《澳門基本法》第 57 條的規定：“澳門特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”，但它並沒有說委任主要官員、立法會議員和社會人士用來做甚麼。

從澳門特區第四屆行政會委員的組成來看，11 名委員當中，其中 1 位委員代表政府官員；3 位委員的身份背景分別屬於澳門三大具有參政社團部分性質的社團——街總、工聯與民建聯；3 位委員是代表個人的現任議員，其他 4 位委員全是非參政社團領導人、也非現任議員的社會上知名度較高的人士，也即行政長官委任了超過 1/3 對於構建立法會內部親政府政治力量沒有直接幫助的委員。因此，從建立最廣泛的政治統一戰綫出發，現有行政會委員委任制度在委任目標方面尚有很大改善空間。

另一方面，目前特區政府與行政會委員不夠團結也是問題。有意見指出是因為目前當局存在行政霸道的作風。不少官員、不少部門在具體的施政當中，首先想到的是“專業解釋”、遺憾和抨擊，對於不同意見，不會從善意的角度去吸納，社會上一有不同意見，政府就用專業決定去否決；遇到專業人士的意見，當局又當做沒聽到，沒有用心吸納，常常給人以“為了固執而固執，為了反對而反對”的感受。⁹ 在這種政治思維下，“包容團結”的原則無法貫徹，行政會自然也就很難實現團結。

對此，根本上的問題在於行政會委員參政議政的權利缺乏有效的制度保障。根據《澳門基本法》的規定，行政會委員不僅沒有向政府部門索要內部施政材料的權力，也沒有要求政府詳細澄清各項施政決定的權力，甚至連主動向政府提出施政議案，要求召開行政會會議的權力都沒有，充其量只有對於政府提出的議案表示異議的權力。這意味着現時法律只允許行政會委員被動參政，而未有賦予其主動參政的權力。試問在這種局面下，政府對行政會委員的尊重何以體現？行政會委員連主動參政的權力都沒有，又怎麼可能會同執政派團結？

為此，從賦予行政會政治協商機構的功能之目標出發，在此以下構想：

其一，在委員委任方面，建議針對委任社會人士擔任行政會委員的情況，建立起一個在確定委任之前向參政社團徵詢意見的事前機制。即在確定委任名單之前，由行政長官向親政府的參政社團發函徵詢意見，由參政社團各自推薦人選，行政長官在考量有關推薦意見的基礎上決定最終的委員人選。如此一來，有利於行政會在廣泛團結一切親政府議員以及議員所屬參政社團方面具有更加明確的目標性。

其二，在增進行政會委員與政府的團結度方面，建議在現時的立法監督之外，再建構一個行政會監督，賦予行政會委員必要的監督性權力以及諫言性權力，比如質詢權、辯論權、索取資料權以及提案權，令到行政會委員能夠主動參政議政並監督政府的施政活動，以此增強行政會委員對於政府施政的影響力，也提升其與政府團結的積極性。

其三，為了確保行政會的監督與諫言始終能在“真心誠意幫助政府”、“只提出建設性意見”、“根本上是希望政府好”這樣一個前提下進行，建議法律規定行政會委員行使監督性權力及諫言性權力時須遵循不公開的原則。

(四) 一種委任機制的構想

當解決了以上兩項困局之後，我們最後來討論如何規範政府理性而使得委任議員機制能夠配合民選議員機制，以最終促成一個親特區政府與反特區政府陣營力量對比均衡的立法會開局狀態。對此，從實現適度的立法監督這一目標出發，澳門特區委任議員制度當中應當確定如下兩項原則：

其一，在分配立法會委任議席必須貫徹以行政主導為前提的均衡分配理念。其中，行政主導是“一國兩制”提出的分配要求，它作為前提性的原則，要求有關的委任席分配制度在最後應盡量避免立法會內出現反對派議席多於親政府議席的情形發生。因此，委任席位首先應用以彌補親政府議席相較反對派議席的差距，即在出現民選結果為反對派議席多於親政府議席的時，行政長官應先委任親政府的人士進入立法會，以消除親政府陣營在初始席位上的劣勢。

其二，在完成第一步之後，便要貫徹“均衡分配”原則，它是適度監督理念本身對委任席分配制度

提出的要求，即在確保親政府議席不少於反對派議席的基本格局下，制度應營造相對平衡的立法會初始政治格局。須要指出的是，委任議員是基本法賦予行政長官的權力，是不受任何特區法律剝奪的。而行政長官顯然不會願意去委任反對自己執政的政治勢力。因此，制度不會也不能夠要求行政長官去委任反對自己的人當議員。那麼，進一步來說，本文提出的透過委任機制來營造相對平衡立法會初始政治格局，就是要透過法律原則的形式，向行政長官心中“植入”這樣一個理念，即當確保立法會內反對派議員不多於親政府議員之後，行政長官應當秉承一種平衡的原則，從社會中具備專業知識、政治形象較為中立的人群中選擇合適的人，將剩餘的委任議席分配給他們，以此來保證立法會在初始階段，能夠有一個較為均衡的政治格局，可以因應政府的實際表現而自發行程較為客觀的監督強度，也即一種適度的監督效果。

五、結語

綜上所述，無論是西方議會，還是澳門特區立法會，在監督政府施政的實踐領域，“適度監督”是相同的目標。在此基礎上，參考西方議會有關“適度監督”的“兩要素三狀態理論”，本文就解決現時澳門立法會監督政府領域表現出的“不適度”的問題，進一步提出了包括以完善政治職位人憲制義務規定來消滅立法會內部本不該有的反對派；以改良現行行政會制度來從現有的建制派陣營當中分化出親政府陣營；和以確立委任議員兩原則來營造出親特區政府與反特區政府陣營力量較為均衡的立法會開局格局等三項建議。

註釋：

- ¹ 周淑真：《西方主要國家政治選舉與政黨制度關係分析》，載於《政治學研究》，2012年第2期。
- ² 同上註，第482頁。
- ³ 冷鐵勛：《論繼續保持澳門立法會現行組成結構的必要性》，載於《“一國兩制”研究》，2012年第1期(總第11期)，第99頁。
- ⁴ 蔡永君：《社會變遷與利益多元：澳門立法會議員的利益代表分析》，載於《澳門研究》，第69期，2013年，第40頁。
- ⁵ 《土耳其政治家在接受 RT 電視台採訪後被疑叛國》，載於俄羅斯衛星網：<http://sputniknews.cn/society/201512161017393385/>。
- ⁶ 李龍、夏立安：《論結社自由權》，載於北大法寶網站：http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=qikan&Gid=1510074277&keyword=&EncodingName=&Search_Mode=。
- ⁷ 方泉：《澳門〈維護國家安全法〉中的“一國兩制”原則》，載於《“一國兩制”研究》，第1期，2009年，第37頁。
- ⁸ 姬朝遠：《論“一國兩制”下國家安全的維護——澳門〈維護國家安全〉引發的思考》，載於《“一國兩制”研究》，第1期，2009年，第27頁。
- ⁹ 《三億翻新大賽車館，超支成夢魘》，載於 CyberCTM 網站：http://www.cyberctm.com/zh_TW/news/detail/1440831#.WEPe54VOI2w。