

澳門政法改革與基本法 *

魏美昌 * *

(一)

引言

根據“中葡聯合聲明”的精神與要求，澳門在一九九九年十二月二十日之前的過渡時期內要對行政、立法、司法制度進行一系列的改革以便同一九九九年之後特別行政區的制度銜接。為此要對統管現有政法制度的“澳門組織章程”做必要的修改。

不久前香港基本法的初稿已經發表，對九七年後特別行政區的制度比“中英聯合聲明”有了更為具體的規定和描繪，為澳門今後起草基本法，確定九九年後的具體制度提供了寶貴的藍本供參考。當然要起草基本法，必須根據澳門的實際情況和特點進行深入的研究，不能依樣畫葫蘆，照抄香港的一套。只有掌握港澳兩地的異同，才能在九九年之後保持澳門的特色。

為了在九九年達到兩個不同歷史時期政制的銜接，一方面要對“澳門組織章程”進行修改，以達到或接近“中葡聯合聲明”的要求，另一方面，在起草基本法時要以現有和經過改革的政法制度為基點，令其在九九年之後得以延續，保持五十年不變。

這裏就存在修改“組織章程”與起草基本法兩者的銜接問題，前者不一定要等後者才能銜接，完全可以同步進行。前者屬於澳門立法會和葡國國會的事，而後者屬澳門草委和人大常委的事，各管各的，互不矛盾，因為雙方已有協議即“中葡聯合聲明”，以此為共同目標。“組織章程”完全可以朝着“聯合聲明”所規定的方向着手修改，而不存在搶在基本法之前“偷步”的問題。基本法也完全可以根據“聯合聲明”並參考“組織章程”進行起草。兩個法各管不同的歷史時期，但均以“聯合聲明”為銜接點，是互為因果而非互相衝突的。

修改“組織章程”的另一重要理由是澳門過渡時期政法改革任務相當繁重，在某種意義上其難度比香港大得多。若遲遲不進行修改，過渡時期的一些改革將缺乏法律根據，甚至會有違憲的情形出現，形成障礙，貽誤時機。

* 本文係作者於“澳門邁向廿一世紀發展戰略構想”學術研討會上發表之講話。

* * 澳督辦公室技術顧問

“組織章程”之所以必改，因為它是十二年前制訂的，已不適應目前過渡時期的需要。它雖然確認了澳門的自治地位，但與葡國的隸屬關係依然明顯，表現在行政、立法和司法方面。要改變這種隸屬關係，給澳門更多的自治，不但要修改“組織章程”，而且對葡國憲法亦要適當修改，這是刻不容緩的。本澳立法會應發揮主動性，研究和提出修改意見，呈交葡國國會討論通過。

本文試圖從行政、立法和司法三個方面分析九九年前應進行的改革並展望與基本法銜接的前景，同時分析“組織章程”是大改或小改的問題，哪些方面要改，哪些方面不改。

(二)

行政改革

“組織章程”規定總督由葡國總統任命（註一）。澳門政府的權力來源不是本地而是葡國，此種狀況要持續到九九年十二月二十日，而這之後行政權力來源不再是里斯本而是北京。從里斯本轉到北京，必須有個過渡，也就是說，第一屆特區行政長官和立法機關如何產生，必須在基本法中具體規定，同時由聯絡小組做具體安排，以便保證政權的順利過渡。

“聯合聲明”規定，聯絡小組和土地小組要對過渡時期一些問題進行磋商和處理，但不能代替或干預過渡時期澳門政府的工作（註二）。因此“組織章程”規定的總統與總督的關係不能動，澳督仍由總統任命，對總統負責，不能因為聯絡小組是政府所管而改變總督對總統的隸屬關係。這對穩定過渡時期澳門的政局免受葡國政黨紛爭的衝擊，是有好處的。當然，澳督在過渡時期內要比以前做更多的協調工作，使其施政方針不僅得到總統，也得到總理的支持。

要保證順利過渡，必須做好公務員本地化的工作。

“聯合聲明”規定澳門特別行政區政府和立法機關均由當地人組成（註三），同時規定原在澳門任職的葡籍及外籍公務員可以留用，但不能擔任主要官職。特區聘請的葡籍或其他外籍人士，只能以個人身份受聘，並對特區政府負責（註四）。這裏包括兩個含意：（一）特區主要官職由本地人出任；（二）留用或聘請的葡籍人士只對特區政府負責，而不再受葡國管理。這就是公務員本地化，特別是高層人員本地化的主要含意。

“聯合聲明”未規定主要官職的範圍，留待基本法做具體規定。香港基本法草稿中已大體劃了個範圍：各司司長、副司長，各局局長，廉政專員，審計署署長，保安局副局長，銓叙局副局長，警務處長、副處長，外事處長、副處長，入境事務處長，海關總監。這些官職由特別行政區永久性居民中的中國公民擔任（註五）。請注意，連一些副職都要由中國公民擔任。在澳門，亦可相應規定哪些官職必須由華人擔任，同時照顧土生階層。

爲此，“澳人治澳”的“澳人”即“當地人”的概念需要明確界定。“聯合聲明”規定澳門“永久性居民”爲：（一）在澳門特別行政區成立前後在澳門出生或通常居住連續七年以上的中國公民及其海外出生的中國籍子女；（二）在澳門特別行政區成立前後在澳門出生或在澳門通常居住七年以上，並均以澳門爲永久居住地的葡萄牙人（這裏指的是土生葡人及長住澳門的葡人）；（三）在特區成立前後在澳門通常居住連續七年以上並以澳門爲永久居地的其他人（註六）。在澳門居留未滿七年者只能歸入非永久性居民範疇內，他們雖能取得當地身份証，但沒有居留權，也沒有選舉權和被選權（註七）。這樣的居民算不算“當地人”？在香港基本法草稿中，這種人未有資格入公職，只有永久性居民，包括中國公民和外籍公民，才能進入公職（註八）。

目前來自葡國的公務員多半採取二年合同制。按“聯合聲明”來衡量，他們只能算臨時居民，到了九九年若未滿七年，就無資格進入公職“留用”範圍，除非是臨時聘請當顧問或技術員的。

因此根據過渡時期公務員本地化的要求以及將來特區政府留用現職公務員的需要，對現行公務員制度要做必要的改革。

首先要排除“當地人”尤其是華人進入公職特別是中高級職位的障礙，包括學歷（只承認葡國學歷）、語言（只要求精通葡語）等方面的限制，改革晉升制度，讓更多的有經驗、有才華的本地人進入中高級職位。這個過程要同中文“合法化”的步驟相結合。

其次是改革聘請葡國公務員在澳任職的制度。一方面要規定一些制度嚴格限制把非急需而本地容易請得到的人員從葡國請來。另一方面要改革合同制，讓那些工作出色、對澳門有歸屬感的葡籍專業人士能長期留在澳門服務，鼓勵他們熟悉本地環境和語言，使他們成爲澳門永久居民。

改革公務員制度還應該包括培訓在職人員、提高質素、精簡機構、提高效率、加強紀律、堵塞舞弊等內容，使澳門在九九年之前能夠建立起符合社會發展需要的、現代化的工務員制度和公共管理制度。

鑒於此項任務的迫切性和複雜性，建議政府成立專門工作小組，吸收民間人士參加，將改革的意見和計劃反復徵詢民意，並以法律形式落實下來，爲此需要得到立法會的充分關注和配合，以促其實現。

與此有關的是確保政府高層官員的相對穩定性。由於“組織章程”未規定政務司一級高官不一定要隨總督的更換而更換，因此常常出現大換班的局面，特別是總督任期未滿而離任時，情況就更加嚴重，影響了政策的連續性，甚至出現半癱瘓狀態。目前過渡時期任務重，時間緊，爲了保證計劃、政策和工作的連續性，可以考慮在“組織章程”內增加一些條文，規定政務司和司一級高官需嚴格按專業水平而非按黨派或其他因素進行挑選，並在證明其工作勝任和出色的情況下允許其長期留任，不受澳督換屆影響。同時還可以規定在政務司班子中挑選一名

能力最強、威望最高的官員担任澳督副手。此人要比“組織章程”規定的護督的作用更大。在日常工作中他要協助澳督協調各政務司之間的關係，處理一些事務性工作，負責承上啓下的“管家”作用，讓總督騰出手來抓過渡時期的大事和計劃的落實。這個護督的角色類似港府的佈政司。在總督離職時，他要繼續主政，並負責把上一屆政府的全部計劃、政策傳給下一屆，保證其連續性。要避免澳督同護督同時離職，在通常情況下，護督的任期要長於澳督。在護督調職時，應盡量從政務司班子中找人替補，因他們比新調來的人更了解澳門情況。

此外，還應當採取有效措施防止葡國政黨鬥爭沖擊澳門政府。澳門不是葡國，葡國的政黨鬥爭不應帶到澳門政壇中來，干擾本地政治的穩定性。近二十年來已有過不少深刻教訓，應當很好總結，立些法，由立法及司法機關監督執行，這對以後防止大陸的政治鬥爭波及本澳亦有幫助，防浪堤該早建立。

在接近九九年時，不僅要有大批本地人出任高官，而且還可以考慮從本地人當中任命澳督，以便鍛鍊本地人治澳的能力，也便於九九年後同第一屆特區政府銜接。這就要視目前本地化的速度而定，沒有高層的本地化，到了九九年難免會變成“京人治澳”，因為“葡人治澳”已不可能，真空便由“京人”來填補，就無“高度自治”可言了。

（三）

立法改革

在過渡時期內要擴大本地的立法權，減少對葡國國會的從屬關係，除了“組織章程”的修改仍需經葡國國會批准外，其餘立法權應下放到本地。

從擴大澳門自治，減少對葡國的依賴這個角度來看，過渡期內葡國的許多法律不能再“自動”延伸到澳門來，而必須根據澳門的實際情況做些修改或重新制訂。對百年來在澳實施的各種法律、法令、條例要做全面系統的大清理，甄別其適用性而決定保、廢、改或補。還要將這些法律分別輕重緩急準確地翻譯成中文。這是非常艱巨而複雜的任務，沒有一批精通雙語的法律人才是辦不成的。

按照“組織章程”規定，立法會和澳督均有立法權，並在各自權限範圍內立法，還規定總督與立法會的制衡關係（註九）。在十多年的實踐中，澳督的權力大於立法會，形成行政主導的模式，而非立法主導，其好處是保證了政治的穩定性，促進了經濟的發展。缺點是立法會的功能沒有得到應有的發揮，亦不利於發動民眾議政、參政。爲了保持過渡時期的政治穩定性，這種行政主導模式不宜大動，但可以小動。

所謂不大動包括兩層意思：其一是不削弱總督的控制權和決定權，例如立法會制訂的法律、法令必須經澳督批准才有效；在發現立法會制定的法例有違憲成份時有權拒簽；在爭執不下時可提交有關法庭裁定；矛盾不可調和時可向總統建

議解散立法會。其二是保持立法權對行政權的制衡，例如對總督和政務司提出質詢；審查政府的預算執行情況；授予澳督以立法許可；追認或拒絕澳督頒佈的法令；以三分之二多數對政府提出不信任動議，但還不是彈劾。對澳督的撤換仍由總統決定。

以上兩個方面，行政與立法的相互制衡應盡量保持不變，而且將來在起草基本法時也應盡量採納這部分，使現行法制中已被實踐證明是合理和科學的成份在九九年之後得以延續下去。

所謂小動也包含兩層意思：其一是擴大立法會的立法權，把總督更多的立法權交給立法會，以便同九九年後的情況銜接。根據“聯合聲明”規定，特別行政區立法權屬立法會（註十），行政長官無立法權。現有立法會要由部分立法過渡到全部立法。

癥結在於目前立法會未發揮應有的立法功能，潛力沒有挖出來，這同立法會成員的質素有關，欠缺積極主動針對本地社會、經濟、文化迅速發展的需要進行立法，以致在許多情況下由政府（澳督）代替立法會立法。

澳門的立法會比香港的立法局權力要大得多。後者只有諮詢權而無立法權，立法權屬港督，而澳門立法會則擁有真正的立法權。可惜由於專業人士太少，專業水平不足，制度不健全，立法會未能盡其職，因此問題不在於權力不夠而在於權力沒有充分使用和發揮。過去只偏重於制訂與少數階層有關的法令，而與民生有關者則被忽略，留下了不少空白以及沒有着手修改早已過時或不完善的法律。有些議員在民眾壓力下力圖改變這種情況，但往往由於語言隔膜和缺乏專業性輔助而裹足不前，成效甚微，未能令人滿意。

因此目前的主要問題是加強立法會的功能和效率。一方面，要適當擴大立法會的代表性，增加間選的職能團體的席位以及直選席位，讓草根階層和知識分子、專業人士的代表佔有一定比例，但增加的席位不宜過快過多，必須按人口增長的比例來確定席位漸增的幅度。間選和直選議員要加強同選民的聯系，有必要規定一些制度和措施使議員能夠充分反映民意，充分議政。

但立法會不是“人大”，更不是“政協”，而是獨立的立法機關，因此問題在質而不在量，其成員應有相當比例的法律專家和懂法律人士。由於歷史原因，華人中懂法律者少之又少，必須通過建立輔助機構來彌補。由專業人士組成的固定或臨時的工作小組要協助議員做調查研究，搜集資料、起草議案等技術性工作，同時要增加華人議員與葡人議員之間的溝通與合作，簡化繁瑣的立法程序，深化議案的諮詢和討論過程，增強立法會與民眾的溝通。

總之，立法會要根據上述要求，為健全和加強本身功能而立法，這是刻不容緩的，比為議員自己增加薪水和福利而立法要緊迫得多。

九九年之前若澳門培養不出自己的雙語法律人才並健全立法制度，則九九年

後立法會就很難承擔特別行政區立法機關的職責。

小改的第二個方面就是盡量協調立法和行政之間的關係，修改現行條文中含糊和容易引起爭議之處，減少對抗，並且在實際工作中增進行政與立法之間的溝通，消除誤會和紛爭，盡量避免走極端，例如解散立法會或對總督投不信任票，這有助於加強過渡時期的政治穩定性，使過渡時期的各項任務得以順利完成。

在過渡時期內，只要澳督還有立法權，就應當加強諮詢會的功能，使它在立法過程中能真正為澳督起智囊和參謀的作用。遺憾的是諮詢會和立法會一樣存在質素不高的問題，真懂法律的人士不多，議政的能力不強，不善於提相反或不同意見深入討論，以便澳督拿出符合實際和較成熟的法律草案供立法會討論通過。要改變這種狀況，一方面，要靠澳督重視發揮諮詢會的作用，另一方面要改善諮詢會本身的質素。

九九年之後，諮詢會這一機構仍可保留，但其職能可能要比現在大得多，起着類似香港基本法草稿中所提的“行政會議”的作用，變成協助行政長官在重大問題上進行決策的機構，而不是一般的立法諮詢機構了。

對“組織章程”提出不宜大改的另一理由是考慮九九年前後兩個模式的銜接問題。從目前香港基本法草案可看出，國內草委堅持行政主導的模式而不贊成立法主導，這反映了鄧小平等中央主要領導人的意向，難以改變，澳門將來起草基本法時估計亦難以擺脫行政主導的模式。如果現在大改，把行政主導改為立法主導，就會鬧起“不按本子辦事”的風波。

儘管“聯合聲明”規定行政機關要對立法機關負責，但在起草香港基本法時國內草委對“負責”一詞做了明確的解釋：行政長官向立法機關提交施政報告並接受質詢；立法機關要審核行政機關的財政預算和公共開支計劃。在香港基本法草案中又規定：行政長官可以撥回立法會通過的法案（註十一）；若立法會拒絕通過政府提出的財政預算案或重要法案，行政長官可以解散立法會（註十二）；相反，立法會要有全體成員三分之二的多數才能對行政長官提出彈劾案（註十三）。可見，在特區的法制中，行政長官的權仍大於立法會的權，而且主要是對中央政府負責。因此不可能有“還政於民”的立法主導模式出現。

當然，澳門人在起草基本法時可向中央多爭些“民主”，使基本法能體現“澳人民自治澳”的精神。“中葡聯合聲明”比“中英聯合聲明”更明確地規定立法機關多數成員通過選舉產生（註十四），體現了現在立法會間選和直選成員的比例大於官委成員，這就比香港立法局的構成更加“民主”些。

將來應爭取立法會直選的比例逐步增大，亦可爭取行政長官以直選或部分直選方式產生。但“民主”的程度及有效性還取決於本地經濟、教育、公民意識諸多因素的發展水平，理想必須以現實為基礎。

(四)

司法改革

如果說在行政和立法方面對“組織章程”只需小改，那麼在司法方面就非大改不可，因為目前澳門只允許有初級法庭存在，中級和高級法庭都在里斯本。初級法庭的權力有限，對高官在任期內所犯的民事、刑事案件，對法官、檢查官的違法案件，對立法會主席、副主席及總督、政務司的上訴案件，均無權審理或過問（註十五）。葡國的中級、高級法庭有權對澳門初級法庭的判決進行修改和否決，或要求重審。

“聯合聲明”規定了兩個原則：一是終審權在澳門；二是司法獨立，不受任何干預（註十六）。

過渡期要解決的最大問題是建立中級和高級法庭，把終審權轉移到本地，其難度不亞於清理和翻譯法律。若“組織章程”不開綠燈，不早動手，到了九九年澳門特別行政區有可能建不成自己的終審法庭。建立獨立的司法體制並非簡單地把葡國的中級和高級法庭搬來澳門算數，而必須建立符合澳門實際情況、具有本地特色的司法制度，這就是司法本地化。

在司法本地化方面，澳門比香港落後得多。最大的問題是缺乏本地的法律人才，尤其是精通雙語的華人法律人才，必須從頭培養，而十年時間是難於培養出合格的、有獨立工作能力和經驗的法官，因此司法本地化的過程可能要拖到下個世紀才能徹底解決。

這是十分複雜和艱苦的過程，對華人來講，首先要攻破語言關，學好大陸法，葡國法（請注意歐洲大陸法在各國的運用有差別，懂得大陸法不等於懂得葡國法），研究葡國法在澳門實施的情況，還要同香港實施的普通法，同大陸實行的社會主義法做些比較，然後才能談得上做些改革，沒有十年功夫就很難辦得到，操之過急只能壞事。但必須抓緊，一刻也不能放鬆。東亞大學成立法律系是很好的開端，希望在教學過程中能夠理論聯繫實際，真正針對澳門的需要，在短期內培養出精通雙語的法律人才來。

“聯合聲明”中另一重要原則就是司法獨立，不受任何干預。這一原則一定要寫進基本法內，做到所有的人，不分種族，不分宗教和政治信仰，不分官與民，在法律面前一律平等。要防止將來產生“黨大於法”或“官大於法”的現象，絕不允許行政機關影響法庭的獨立審判。

能否保持司法獨立，一個重要的問題就是對基本法的解釋權問題以及判斷一些本地法律是否“違憲”問題。“聯合聲明”對此並無規定，因這屬中國的內政問題，但在香港草委中成了爭論的焦點，涉及中央同特區的關係，涉及特區在多大程度上有司法獨立，涉及特區在多大程度上能有“聯合聲明”所規定的“高度自治”的問題。

一些大陸法國家，包括葡國，凡涉及一些法律是否違憲時，一律交“憲法法庭”裁定。由於這個法庭獨立於其他司法機關，並由最資深的法律專家組成，因此它對法律的解釋和判斷是具權威性，令人信服的。

反觀香港基本法草稿中所載，法律解釋權歸人大常委會，但人大常委會並非獨立的司法機關，其成員對基本法，對香港的實際情況未必十分了解，難以做出公正的、準確的解釋和判斷。爲了彌補，草稿中又提出要建立“基本法委員會”，吸收香港一些法律專家參加，作爲人大常委會的法律諮詢機構（註十七）。可惜草稿對該委員會的構成及功能未進一步說明，有待今後討論中進一步明確起來，也是今後起草澳門基本法時要注意解決的重要問題。

（五）

結束語

無論是修改“組織章程”還是起草基本法，都是爲了落實“聯合聲明”，在行政，立法和司法三個方面尋找銜接點，雖然“聯合聲明”和香港基本法草稿中均未出現“三權分立、互相制衡”這樣的字眼（主要是因爲港澳都不是而且不能成爲獨立的主權國家），但其精神是存在的，其原則應當好好掌握，作爲今後發展民主政制的一個基礎，並且使“一國兩制”能真正得到落實。

註釋：

- （一）見“澳門組織章程”第七條
- （二）見“中葡聯合聲明”附件二
- （三）見“中葡聯合聲明”附件一第二章
- （四）見“中葡聯合聲明”附件一第六章
- （五）見香港基本法徵求意見稿第一百條
- （六）見“中葡聯合聲明”附件一第九章
- （七）見香港基本法徵求意見稿第廿三、廿五條
- （八）見香港基本法徵求意見稿第一百條
- （九）見“澳門組織章程”第十三、十四、三十一、四〇條
- （十）見“中葡聯合聲明”附件一第三章
- （十一）見香港基本法徵求意見稿第四十九條
- （十二）見香港基本法徵求意見稿第五十條
- （十三）見香港基本法徵求意見稿第七十二條
- （十四）見“中葡聯合聲明”附件一第三章
- （十五）見“澳門組織章程”第十八條
- （十六）見“中葡聯合聲明”附件一第四章
- （十七）見香港基本法徵求意見稿第九章及十六條