

略論澳門特別行政區 基本法的政治體制

肖蔚雲*

《中華人民共和國澳門特別行政區基本法（草案）》（以下簡稱基本法）已於1992年3月經全國人大常委會公佈，在澳門和全國其他地區廣泛徵求意見，根據這些意見，澳門特別行政區基本法起草委員會各專題小組於92年9月在甘肅蘭州召開的會議上進行了討論和修改。本文僅就基本法的政治體制部份，作些簡略的論述。

一、設計澳門政治體制的原則與模式

建立什麼樣的澳門特別行政區政治體制是一個新的重大理論和實踐問題。一方面因為“中葡聯合聲明”對政治體制規定得比較簡要，不很詳細具體。另一方面又不能將澳門現行以總督為首的政治體制原封不動地保留下來。雖然起草基本法已有1990年4月由全國人大通過的香港特別行政區基本法可供參考，但澳門的情況與香港又有不同，澳門各界人士對澳門特別行政區政治體制的看法還存在分歧。所以在起草基本法關於政治體制的條文時，就面臨着如何邁開第一步和解決分歧的問題。澳門特別行政區基本法起草委員會政治體制專題小組（以下簡稱政制專題小組）認為第一步應當研究設計澳門特別行政區政治體制的原則和模式，在對原則和模式取得一些共識後，然後起草關於政治體制的條文，並討論和解決一些不同的意見，這樣作可能比較好而又節省時間。於是政制專題小組開始討論原則和模式，並取得了一致的意見。

* 中華人民共和國澳門特別行政區基本法起草委員會委員、北京大學法律系教授。

（一）、設計澳門政治體制的原則

1、要符合“一國兩制”方針和中葡聯合聲明中關於政治體制的精神。這就是要符合我國憲法第31條關於“一國兩制”方針的規定，符合中葡聯合聲明正文第三點中的（一）至（三）項和附件一中的一、二、三、四、六部份對澳門特別行政區政治體制的規定。

2、要從澳門的實際情況出發。設計澳門特別行政區政治體制一定要符合澳門的具體情況，體現澳門的特點，不能照搬、照抄別的國家或地區的政治結構，不能照抄歐美一些國家實行的“議會制”，“三權分立制”，也不能搬用內地的人民代表大會制，人民代表大會制主要適用於內地的情況。

3、有利於澳門的經濟發展和社會穩定，兼顧各階層的利益。保持澳門的經濟發展與穩定是制定基本法的目的之一，也應是設計政治體制的原則之一。澳門的發展，離不開工商業者的努力，離開他們的努力經營，就很難有澳門經濟的發展。澳門的工人和其他各階層也為澳門的發展作出了貢獻，沒有他們的貢獻，澳門也很難發展。所以設計政治體制必須兼顧各階層的利益。

（二）、澳門政治體制的模式

新的澳門特別行政區政治體制究竟應當採取什麼模式？這就是符合“一國兩制”和澳門實際情況的民主政治體制：司法獨立、行政與立法既互相制衡，又互相配合。

司法獨立是指司法機關獨立行使審判權，不受行政機關即政府、立法機關即立法會、社會團體和個人的干涉，這是澳門現行司法體制的重要原則，1999年後應予保留。基本法的有關條文對此作了明確規定。

1999年後行政機關應當具有一定的權力，保持現有適當的行政主導作用，以發揮行政的效能。但行政的權力又不能過大，不能過於集中，這不利於澳門的穩定與發展，行政權力應受到一定的制約。所以行政機關與立法機關之間應互相制衡，各自依法行使自己的職權。

行政與立法的互相制衡主要體現在基本法草案的第52、53、55、66條及第72條的第7項。這些條文規定的內容是：在法律規定的條件和程序下，行政長官對立法機關有解散權，立法機關有使行政長官辭職的權力；行政機關對立法機關負責；依照法定程序立法機關有彈劾行政長官的權力。

在行政與立法的制衡中沒有採取通常的責任內閣制的做法，即議會可以對內閣投不信任票，內閣必須總辭職或由總理提請國家元首解散議會。澳門不是一個國家，而是一個面積很小的地方行政區域，不宜採取這一制度，這不利於澳門的穩定和發展。

根據澳門特別行政區享有高度自治權這一特點，必須強調行政機關與立法機關之間的相互配合，不能只講制衡而不顧配合，這是與三權分立制不同之處。既制衡又配合有利於澳門各項工作有秩序地協調發展。

行政與立法的互相配合主要體現在基本法草案第57、58、59條，澳門特別行政區設立行政會作為協助行政長官決策的機構，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。這一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。

二、關於行政長官與行政機關

（一）、行政長官的法律地位和資格

基本法賦予行政長官以雙重身份，即特別行政區的首長和行政機關即政府的首長，這就是行政長官的法律地位。這樣規定是因為澳門作為一個享有高度自治權的特別行政區需要有行政長官這樣一個職位來代表，需要一個有一定權力的行政長官來組織政府，領導政府的工作，以提高效能。

行政長官的資格是：年滿40週歲，在澳門通常居住連續滿20年的澳門特別行政區永久性居民中的中國公民。按照中葡聯合聲明的規定，行政長官必須是澳門特別行政區永久性居民中的中國公民。考慮到行政長官這一職位的重要性，政制專題小組才提出年滿40週歲，年齡大一點，有較豐富的工作經驗。在澳門通常居住連續滿20年，避免移居澳門時間不長者能擔任此職，“通常居住連續”也有法律規定的明確內容，而非指到外國求學或經商幾個月即為不連續。

基本法第50條規定：行政長官在任職期內不得具有外國居留權，不得從事私人贏利活動，就任時應向澳門特別行政區終審法院院長申報財產，記錄在案。這些規定與上述規定不同，前者作為資格，不合乎資格者，不能參加行政長官的選舉。後者作為條件和要求，當在行政長官之任時，不能具有外國居留權，以免產生雙重效忠的問題，不得從事私人贏利活動，以保持廉潔。此外，行政長官在有嚴重疾病或其他原因無力履行職務的情況時，還必須辭職。

（二）、行政長官的產生與職權

行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。按照全國人大關於澳門特別行政區第一屆政府、立法會和司法機關產生辦法的決定（草案代擬稿），第一任行政長官是由協商產生，按照基本法附件一的規定，從第二任行政長官起，由一個具有廣泛代表性的選舉委員會依照基本法選出，由中央人民政府任命。選舉委員會共300人，由工商、金融界100人，文化、教育、專業等界80人，勞工、社會服務、宗教等界80人，立法會議員的代表、市政機構成員的代表、澳門地區全國人大代表、澳門地區全國政協委員的代表40人組成。選舉委員會每屆任期五年。具體選舉辦法由選舉法規定，2009年及以後行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分二多數通過，行政長官同意，並報全國人大常務委員會批准。行政長官的這種產生辦法是在2009年以前由間接選舉產生，這是從澳門的實際出發，有利於澳門的經濟發展和社會穩定，符合澳門大多數居民的意願。同時考慮到社會的發展和變化，在經歷十年的穩定時期，即到2009年又可依法修改，也體現了循序漸進的精神。

行政長官的任期為五年，可連任一次。這是考慮到行政長官需要積累一定的經驗，任期不宜太短，但連任則不宜太長，以一次為宜。

基本法規定行政長官的職權共18項，歸納起來大體可分為三類：

1、政治法律方面。如領導澳門特別行政區政府，負責執行基本法和依照基本法適用於澳門特別行政區的其他法律，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，將財政預算、決算報中央人民政府備案，決定政府政策，發佈行政命令，制定行政法規並頒佈執行等。

2、任免各類人員方面。如提名並報請中央人民政府任命下列主要官員：各司司長、廉政專員、審計長、警察部門主要負責人和海關主要負責人，建議中央人民政府免除上述官員職務，委任部份立法會議員，任免行政會委員，依照法定程序任免各級法院院長和法官，任免檢察官，提名並報請中央人民政府任命檢察長，建議中央人民政府免除檢察長的職務，任免公職人員等。

3、執行中央人民政府發出的指令、處理中央授權的對外事務。

基本法對行政長官職權的規定的根據主要有三，首先是依據行政長官的法律地位。他的兩重身份決定他負有重大責任，應當相應地賦予他一定的職權。其次是依據行政長官既要有實權，又要受到監管的原則。行政長官不能是象徵性的，又不能權力過大。再次是依據澳門現實情況。行政長官不能有澳門總督那樣的巨大權力，但又不能割斷歷史，不參考澳督現有職權。

（三）、行政機關的組織和職權

澳門特別行政區政府是澳門特別行政區行政機關，這就是行政機關的概念和性質，政府是執行法律、管理行政事務的機關。它的首長是行政長官，其下設司、局、廳、處。

澳門特別行政區政府的主要官員即相當於原“政務司”級官員，由在澳門通常居住連續滿15年的澳門特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。這裏所說的主要官員，是指其職位相當於現在澳門的“司級”官員，與等於“司級”不完全相同，具體是指行政長官的職權中第6項所列的官員。由於主要官員的重要地位，依據中葡聯合聲明的規定必須是澳門特別行政區的永久性居民中的中國公民。主要官員的這些資格大體與行政長官的資格相似，但居住的期限不同。主要官員並未要求在外國無居留權的條件。

基本法規定了行政機關即政府的職權：1、制定並執行政策；2、管理行政事務；3、辦理中央授權的對外事務；4、編制並提出財政預決算；5、提出法案、議案、草擬行政法規等。這些職權與行政機關的性質與地位是完全一致的。

基本法第66條還具體地指出了行政機關與立法機關的關係和負責的含義。行政機關包括其首長行政長官在內必須遵守法律，對澳門立法會負責，負責就是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。

三、關於立法機關

(一)、立法會的性質、產生與職權

基本法規定澳門特別行政區立法會是澳門特別行政區的立法機關，這就說明了立法會的性質，它的工作主要是制定澳門特別行政區的法律，當然它不僅限於立法，還有基本法第72條規定的其他權力，它比現在澳門立法會的權力要大得多，如審核、通過財政預算案，對行政長官可提出彈劾，現在澳督享有的部份立法權將來的行政長官已不享有，而擴大了澳門特別行政區立法會的權力。

澳門特別行政區立法會的議員必須是澳門特別行政區的永久性居民，立法會多數議員由選舉產生，這些內容都是中葡聯合聲明中的規定，並寫入了基本法，在基本法附件二中規定了立法會的產生辦法，規定了第二、三屆立法會的組成人數和具體分配人數，即直接選舉選出的議員人數、間接選舉選出的議員人數、委任的議員人數。具體選舉辦法由選舉法加以規定，2009年及以後澳門特別行政區立法會的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分二多數通過，行政長官同意，並報全國人大常委會備案。基本法及其附件二的這些規定體現了中葡聯合聲明的精神、澳門的實際情況和澳門大多數居民的意見，也希望在2009年以前的十年內保持澳門特別行政區的社會穩定，選舉方式按循序漸進的原則逐步進行，2009年及以後的立法會的產生辦法，可依基本法附件二進行修改。

關於立法會的職權，按照基本法的規定共有8項，歸納起來可分為四個方面：1、依法制定、修改、暫停實施和廢除法律，即享有立法權；2、審核財政預算權。即審核、通過政府提出的財政預算案，審議政府提出的審計報告，根據政府提案決定稅收，批准由政府承擔的債務；3、辯論、質詢權。即聽取行政長官的施政報告並進行辯論，就公共利益問題進行辯論；4、彈劾權。即如果立法會全體議員三分一聯合動議，指控行政長官有嚴重違法或瀆職行為而不辭職，立法會可依法提出彈劾案。總之，根據立法機關的性質和地位而規定的立法會職權，比澳門現在的立法會的權力要大。基本法還規定了立法和工作程序，如立法會舉行會議的法定人數為不少於全體議員的二分之一，除基本法另有規定外，立法會的法案、議案由全體議員過半數通過。

(二)、立法會主席與議員

澳門特別行政區立法會設主席、副主席各一人，由立法會議員互選產生。主席缺席時由副主席代理，主席或副主席出缺時，另行選舉。

基本法還規定了立法會主席、副主席的資格，即為在澳門通常居住連續滿15年的澳門特別行政區永久性居民中的中國公民。這是考慮到立法會主席、副主席職位的重要性，這兩個職位並不低於原“政務司”級官員，才作此資格的規定。

立法會主席的職權是：1、主持會議；2、決定議程；3、決定開會日期；4、召開特別會議、緊急會議；5、立法會議事規則所規定的其他職權。由此可見，立法會主席的職權主要是主持和召開會議，議案則須由立法會議員審議。

立法會議員的權利是：1、依照基本法的規定和法定程序提出議案；2、依法對政府的工作提出質詢；3、在立法會會議上的發言和表決不受法律追究；4、非經立法會許可，議員不受逮捕，但現行犯不在此限。

基本法還規定，凡不涉及公共開支、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。這是為了使行政與立法能根據各自的地位，各司其職，議員的提案能有利於澳門特別行政區的經濟發展和社會穩定，基本法故作此規定。

關於立法會議員資格的喪失問題，基本法也作了明文規定，如有下列情況之一者，立法會可以決定議員資格的喪失：1、因嚴重疾病或其他原因，議員無力履行職務；2、議員担任法律規定不得兼任的職務；3、未得立法會主席同意，議員連續5次或間斷15次缺席會議而無合理解釋；4、議員違反在立法會宣誓的誓言；5、在澳門特別行政區區內或區外，議員犯有刑事罪行並被判處監禁30日以上。

四、關於司法機關

基本法第四章第四節規定了司法機關，包括了法院、檢察院及與司法有關的其他一些內容，可見司法機關在這裏是指法院、檢察院。

澳門現在剛建立高等法院，最終上訴還須到葡萄牙里斯本去進行。因此基本法關於司法機關的規定主要是根據中葡聯合聲明附件一的第四部份的內容寫成，澳門現有司法機關的現狀只是作為參考，適當地予以保留。

（一）、法院的組織和活動原則

基本法規定澳門特別行政區法院行使審判權，這就是規定了法院的性質，法院是專門執行審判職能的機關，其他機關不得行使審判權。

澳門特別行政區設立初級法院、中級法院和終審法院三級法院。

終審法院是根據中葡聯合聲明附件一的規定而設立的，它是澳門特別行政區最高一級的法院，終審權屬於終審法院，任何案件的最終上訴審級只能到終審法院，它的判決即為最終審判決，不能再向北京的中華人民共和國最高人民法院上訴，這也體現澳門特別行政區享有獨立的司法權和終審權。

初級法院是澳門特別行政區的基層法院，審理第一審民刑事案件。

中級法院是審理基層法院的上訴案件，不服中級法院判決的，還可上訴到終審法院。政制專題小組在討論終審法院的設置時曾經指出，由於澳門的實際情況終審法院和中級法院的法官可以合在一起，審判可以採取分庭運作的形式。

澳門特別行政區初級法院還可根據需要設立若干專門法庭，原刑事起訴法庭的制度繼續保留。

基本法規定澳門特別行政區設立行政法院，行政法院是管轄行政訴訟和稅務訴訟的法院，不服行政法院裁決者，可向中級法院上訴。行政法院的設立，是考慮到澳門現在的實際情況而作出的。

基本法規定了澳門特別行政區法院法官和院長的任免制度。

澳門特別行政區各級法院的法官，根據當地法官、律師和知名人士組成的獨立委員會的推薦，由行政長官任命。法官的選用以其專業資格為標準，符合標準的外籍法官也可聘用。法官只有在無力履行其職責或行為與其所任職務不相稱的情況下，行政長官才可根據終審法院院長任命的不少於三名當地法官組成的審議庭的建議，予以免職。終審法院法官的免職由行政長官根據澳門特別行政區立法會議員組成的審議委員會的建議決定。終審法院法官的任命和免職須報全國人大常委會備案。各級法院的院長由行政長官從法官中選任，終審法院院長由澳門特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。終審法院院長的任免須報全國人大常委會備案。

基本法還規定了法院和法官的活動原則，這就是：1、法院獨立進行審判，只服從法律，不受任何干涉。2、法官依法進行審判，不聽從任何命令或指示，但基本法規定的對國防、外交等國家行為無管轄權。3、法官履行審判職責的行為不受法律追究。4、法官在任職期間，不得兼任其他公職或任何私人職務，也不得在政治性團體中擔任任何職務。

（二）、檢察院的組織、活動原則及其他司法問題

依照中葡聯合聲明附件一第二、六部分的規定，澳門特別行政區檢察長必須由澳門特別行政區永久性居民中的中國公民擔任，由行政長官提名，報中央人民政府任命。

澳門特別行政區檢察院的檢察官經檢察長提名，由行政長官任命。

為了公正執行法律，基本法規定澳門特別行政區檢察院獨立行使法律賦予的檢察職能，不受任何干涉。

現在澳門設有司法參事，司法參事係在被認為有公民品德、諳中文、曾受法律培訓的當地居民中任命，行使輔助法官與檢察人員的職能，並得參與訴訟程序的準備及審判階段的工作，但不得作出審判行為。這些人稱為司法輔助人員，任期為一年，可以連續任命。依照中葡聯合聲明附件一的規定，原在澳門實行的司法輔助人員的任免制度予以保留。

為了便於司法方面的聯繫和互助，基本法規定澳門特別行政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。

基本法還規定澳門特別行政區政府可參照原在澳門實行的辦法，作出有關當地和外來的律師在澳門執業的規定；在中央授權和協助下澳門特別行政區可與外國就司法互助關係作出適當安排。

五、關於市政機構與公務人員

(一)、市政機構是指澳門市政廳和海島市政廳

在中葡聯合聲明中並沒有涉及市政機構的內容，考慮到兩個市政廳現在仍擔負着許多服務工作，澳門市政廳已有長期的歷史，基本法乃設專節對兩個市政廳加以規定。

基本法對市政廳主要從兩個方面作了簡要的規定，這是因為只能規定一些最基本的內容，方可適應1999年後的發展和變化，規定得太具體則不夠靈活，情況如有變化就發生修改基本法的問題，就會發生困難，而且也不便於澳門特別行政區自行處理市政機構的問題。

基本法規定的兩個方面內容是：1、澳門特別行政區可設立非政權性的市政機構。即明確市政機構的性質，不是一級地方政府，不是具有行政強制力的政權機構。這樣規定的目的，是爲了減少政府的層次，節約開支，提高效能，是符合澳門的現實情況和澳門各界人士的意願的。2、市政機構受政府委托爲居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務，並就有關上述事務向澳門特別行政區政府提供諮詢意見。這是根據澳門現在的情況對兩個市政廳所擔負的工作加以概括的規定，明確受委托的事務，並可對此向政府提供諮詢意見，這也是符合市政廳的非政權性質的。

(二)、公務人員的資格、留用與任用

什麼是公務人員？澳門各界人士曾要求基本法給下一定義，政制專題小組在起草這一部份條文時，也曾嘗試寫一定義，但終因情況非常複雜而沒有能夠給下一確切定義。專題小組認爲公務人員應包括澳門現在的實位、散位與合約人員在內，這樣比較符合澳門的實際情況。

基本法規規定澳門特別行政區的公務人員必須是澳門特別行政區永久性居民，這是說只有澳門永久性居民才有擔任公務人員的資格，這就排除了永久性居民以外的人員。但是基本法又根據情況作了兩點例外的規定：一是基本法第99、100條規定的公務人員，二是澳門特別行政區聘用的某些專業技術人員和初級公務人員。這裏的初級公務人員是指從事體力勞動的一些公務人員。

澳門特別行政區成立時，原在澳門任職的公務人員，包括警務人員和司法輔助人員，均可留用，繼續工作，其薪金、津貼、福利待遇不低於原來的標準，原來享有的年資予以保留。這一規定是爲了穩定原在澳門任職的公務人員，使其在1999年後繼續爲澳門特別行政區服務，保持澳門的社會穩定，維護澳門經濟的發展。

依照澳門原有法律享有退休金和贍養費待遇的留用公務人員，在澳門特別行政區成立後退休的，不論其所屬國籍或居住地點，澳門特別行政區向他或其家屬支付不低於原來標準的應得的退休金和贍養費。這裏特別指明在澳門特別行政區

成立後退休的，才能得到退休金和贍養費，這是因為在中葡談判時，澳門享有退休金和贍養費的公務人員在澳門特別行政區成立前退休的，其退休金和贍養費由澳門政府負擔，而不由澳門特別行政區政府負擔，這一點已由中葡雙方達成協議。

基本法還規定了公務人員的任用和提升。公務人員應根據其本人的資格、經驗和才能予以任用和提升。澳門原有關於公務人員的錄用、紀律、提升和正常晉級制度基本不變，但得根據澳門社會的發展加以改進。

對原澳門公務人員中的持有澳門特別行政區永久性居民身份證的葡籍和其他外籍人士，澳門特別行政區可任用他們擔任各級公務人員，但基本法規定必須由澳門特別行政區永久性居民中的中國公民擔任的職務除外，澳門特別行政區有關部門還可聘請上述外籍人士擔任顧問和專業技術職務，但他們只能以個人身份受聘，並對澳門特別行政區負責。

基本法還用專節規定了宣誓效忠，對行政長官、主要官員、行政會委員以及其他公職人員分別作了宣誓效忠的規定。

六、澳門特別行政區第一屆政府、立法會和司法機關產生辦法

第一屆政府、立法會和司法機關本屬於澳門特別行政區政治體制的內容，應寫入基本法。但第一屆政府等的成立在1999年12月20日，籌組成立的工作須在12月20日以前，基本法只能在12月20日生效。因此澳門特別行政區基本法起草委員會建議全國人大通過一個關於澳門特別行政區第一屆政府、立法會和司法機關產生辦法的決定，決定的內容主要是：

（一）、第一屆政府、立法會和司法機關產生的原則和籌組機構

第一屆政府等機關的產生，既是澳門特別行政區的成立，又是恢復行使主權的日子。因此必須遵循一定的原則進行，這些原則就是體現國家主權和平穩過渡，這是根據我國憲法的精神和澳門的實際情況而定的，也符合中葡聯合聲明的精神。為了完成好這一重大事情，必須建立一個籌組機構，由全國人大設立澳門特別行政區籌備委員會，負責成立澳門特別行政區有關事宜，根據全國人大的這一決定規定第一屆政府、立法會和司法機關的具體產生辦法。籌備委員會由內地委員和不少於半數的澳門委員組成，主任委員和委員由全國人大常委會委任。

籌備委員會負責籌組澳門特別行政區第一屆政府推選委員會，推選委員會全部由澳門永久性居民組成，必須具有廣泛代表性。全國人大的這一決定還對推選委員會的人數和界別的具體人數作了規定。

（二）、第一屆政府、立法會和司法機關的籌組

按照全國人大這一決定的規定，推選委員會在當地通過協商或協商後提名選舉的方式，產生第一任行政長官的人選，報中央人民政府任命，第一任行政長官的任期與正常任期相同。

第一屆立法會由23人組成，其中由直接選舉產生議員8人，間接選舉產生議員8人，行政長官委任議員7人。如果原澳門最後一屆立法會的組成符合全國人大這一決定和基本法的有關規定，其中由選舉產生的議員擁護基本法，願意效忠中華人民共和國澳門特別行政區並符合基本法規定條件者，經籌備委員會確認，即可成爲澳門特別行政區第一屆立法會議員。如有議員缺額，由籌備委員會決定補充。第一屆立法會議員的任期至2001年10月15日。

澳門特別行政區法院由籌備委員會依照基本法負責籌組。