

# 對澳門特別行政區基本法(草案)的我見

梁金泉\*

澳門特別行政區基本法關係到九九年底，葡國將澳門的管理權移交中國後，本澳所接受的生活方式。中國領導人承諾的五十年不變，有賴基本法內清楚訂明的“澳門特別行政區依照本法的規定，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。”來落實構想。

除非懷疑未來的中國對信守法律的誠意，澳門人應把握可能空間，勉力在基本法定案前的徵求意見期內，提出多方面的意見，希望有關方面能制訂出一本既符合政情，又符合澳門人意願的基本法。

自一九九一年七月，基本法（草案）徵求意見稿送交澳門市民手上起，新一輪的討論再次展開，其間所得意見經整理後，成為基本法草案，並計劃在一九九三年舉行的中國第八屆全國人民代表大會第一次會議中加以審議。

將基本法（草案）徵求意見稿的內容與基本法（草案）的內容比較，可以看出修改過的地方，主要包括有：

第二十四條第二款：“在澳門特別行政區成立以前或以後在澳門通常居住連續七年以上的中國公民及其成為永久性居民後在澳門以外所生的中國籍子女。”

第三十八條，增加“婦女的合法權益受澳門特別行政區的保護。”

第六十四條，增加“主要官員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。”

---

\* 澳門公用事業關注協會理事長、澳門第四屆立法會議員

第六十九條，刪除“在立法會中除中國公民外，可以有不超過百分之二十的議員由非中國籍的澳門特別行政區永久性居民擔任。”

第七十二條七款，修改了原提議的立法會全體議員四分之一聯合動議，指控行政長官有嚴重違法或瀆職行爲而不辭職，經立法會通過決議，可委托終審法院院長負責組成獨立的調查委員會進行調查……。”而更改爲“立法會全體議員的三分之一聯合動議……。”

第一百一十條，增加“澳門特別行政區的外匯儲備由澳門特別行政區政府依法管理和支配。”

第一百二十五條，增加“保護文物所有者的合法權益。”

至於其他各部份修改，僅屬於文句潤飾和確認實施對象等。

從修改條文的內容看，這次歷時七個月的諮詢期，雖然收集的意見繁多，但起草委員會所接納的意見却甚少。

第一章“總則”和第二章“中央和澳門特別行政區的關係”基本上沒有任何改變。

第三章“居民的基本權利和義務”明確了非澳門出生的中國公民在成爲澳門的永久性居民後，其在澳門以外所生的中國籍子女才可跟隨父母成爲澳門的永久性居民，這個規定比較嚴格地限制了外來人口。

至於新增條文，說保護婦女的合法權益，對早已習慣了男女平等的澳門人來說，再比對基本法第二十五條所載：“澳門居民在法律面前一律平等，不因國籍、血統、種族、性別……。”顯然只算強調說明，而無更進一步的實際效用。

第四章“政治體制”裏，有關“行政機關”方面，新增加的“主要官員需要申報財產”是針對澳門現行行政架構中所欠缺的空白面，減少了市民對高層官員財富來源的猜疑，亦增加了市民對政府的監督力量。

至於在“立法機關”中，原規定立法會全體議員四分之一聯合動議，經立法會通過決議後，可委托終審法院院長組成調查委員會，調查行政長官的不規則情事。社會輿論一直認爲提出動議所需議員人數太多，對行政長官的阻嚇力量不大，如以澳門今日實際情況來分析，七位官委議員，八位間選議員和八位直選議員中，權力來源來自澳督的官委議員相信支持動議者少，而間選議員只需對所屬社團負責，相信支持動議的亦不會多，至於需要直接對選民負責的民選議員，不要說出身階層不盡相同，即使大部份能聯成一氣，就行政長官的行爲提出聯合動議，相信亦難以達到全體成員四分之一的要求。但草案更提高條件，修改爲需要立法會全體議員的三分之一，這個變動，無異減低了提出動議的可行性，使規定形同虛設，三權分立的互相監督，互相促進的機會幻滅。

相對於現行澳門立法會章程，第一百五十三條：“有正式執行任務的議員三人即可提出對政府有不信任的動議，該項動議應詳細陳述所具有充份的理由。”

比對來說，將來的基本法顯然過份保守，亦打擊了立法會審議政府行動的能力。

第六十九條，原規定“立法會中除中國公民外，可以有不超過百分之二十的議員由非中國籍的澳門特別行政區永久性居民担任”，鑑於葡裔市民認為該條文帶有歧視色彩，基本法起草委員會亦順應意見，予以刪除。其實，葡裔市民中，精明能幹者大不乏人，雖然他們由於歷史環境趨勢，每每加入公務員隊伍，在“無為而治”的潮流中，被一般市民視為“溫室花朵”難受風雨考驗，尤其大多數公務員表現未如理想，葡裔市民更被指責，但深入了解公務員架構和組織，明白到士氣低落的主因後，便不能以偏蓋全。第五屆立法會選舉，八個直選議席中，有一位土生葡人，便是最佳例子。

第五章“經濟”只有文句潤飾。

第六章“文化和社會事務”新增了保護文物所有者的合法權益條文，雖然受惠者人數或者不多，但保證了特區政府不會隨便沒收或以低價收購文物，使擁有者遭受損失，這個對私有制度的尊重，加強了市民對“一國兩制”的信心。

第七章“對外事務”、第八章“本法的解釋和修改”和第九章“附則”，所有修改都屬辭句修飾性質，與原來徵求意見稿含義相同。

綜合整套改動，雖然完善了一些法規，但不少市民關心的問題並未得到重視，例如：死刑的存廢、立法會被解散的程序、行政會的存在價值、降低立法會議員聯合動議，指控行政長官不規則的法定人數、議員受限制提交涉及政府政策的議案、議員的免責權、工人集體談判權的確認、澳門特別行政區行政長官需要通過選舉產生等等。

決心在政權移交後，仍繼續留在澳門生活的市民，他們都希望社會繁榮安定，生活方式保持不變，這個信心維繫於基本法的完善。

所以，筆者仍盡力研究基本法草案並指出其未盡善處：

（一）第二十八條應寫明澳門居民的人身自由和生存權不受侵犯。

雖然有人主張“治亂世，用重刑”，極力主張死刑的不可撤消，但在有死刑設立的國家，治安並不見得相對太平的證明底下，未來的特區無說服力要非設死刑不可，何況人死不能復生，即使將來獲得平反機會，但已於事無補。

（二）第四十八條“澳門特別行政區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。行政長官的產生辦法由附件一‘澳門特區行政長官的產生辦法’規定。”但綜觀附件一全文，並無“協商”字樣，它只明確指出由具有廣泛代表性的選舉委員會選出行政長官，選舉委員以一人一票無記名方式投票。整個過程完全依照民主、開放的原則處理，絕不含糊，所以本條文應刪除“或協商”字樣，使內容保持清晰和嚴謹。

依照澳門的社會發展史，由於人際關係密切，有時辦事方式似乎不能放棄使用協商辦法，但理應在別無他法之下才考慮使用，由於行政長官關係到整個澳門市民的生活，而且任期五年，所以，基本法亦明白到重要性，把選舉辦法列明在附件上，毋須懷疑。

至於澳門特別行政區第一屆政府產生辦法的決定中（草案代擬稿）第四款規定：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……。”既然附件一依照選舉辦法可選出行政長官，即使第一屆希望平穩過渡，似乎亦無須使用“協商”方式。

（三）行政會存在價值的商榷——依照第五十七條“澳門特別行政區行政會是協助行政長官決策的機構。”和第五十九條“澳門特別行政區行政會由行政長官主持。行政會的會議每月至少舉行一次。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，……。行政長官如不採納行政會多數委員的意見，應持具體理由記錄在案。”從條文來看。行政會無具體影響力，接受意見與否由行政長官自行決定，與澳門現行諮詢會性質相同。

基於澳門政情，澳督和高層官員都來自葡國，而且變更頻密，由於語言溝通不便，他們無法了解較全面性的澳門情況，所以特別設立諮詢會，顧名思義，諮詢委員負責就特定事項來發表意見，交澳督研究，並無任何約束力。但未來特區政府的行政首長，需要滿足在澳門通常居住連續滿二十年的規定，各部門主要官員亦必須在澳門通常居住連續滿十五年，所以他們不會對澳門陌生，行政會成爲歷史遺留下來的“換湯不換藥”產物，尤其是行政長官使用全權任免諮詢委員，全無民選代表加入方式，更屬不合時宜。

至於行政會所起作用，如與第六十七條“澳門特別行政區行政機關可根據需要設立諮詢組織。”比較，相信兩者並無分別，但架床疊屋組織與簡化行政架構所得形象，却會完全不一樣。

（四）第七十六條“……凡不涉及公共收支、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。”這點對立法會的法律創制權，加了限制。現行規定議員主動提出的任何法律草案和修訂建議案，只在若干情況下不被接納，包括：有抵觸葡國憲法或澳門組織章程者；根據憲法規定，有關內容係屬共和國主權機構處理者；凡內容抵觸共和國主權機構所頒佈之規定，以及不屬於立法會專有職權之事項者；凡已經由立法會拒絕之事項者等等，各項限制中，更沒有需要澳督事前同意的約束。

在實務上，議員將法律草案和修訂建議案送交立法會執行委員會，由主席研究內容，而主席亦應在四十八小時之內，將接納或拒絕之決定通知創制議員。

這個運作過程，自一九七六年第一屆立法會成立以來，未曾發生過任何不便。雖然立法會議員享有高度的創制法律權力，可以創制任何不違反葡國憲法，澳門組織章程的法律，但長期來，沒有任何人濫用權力，因爲他們都了解到法律草案和修訂建議案需要在立法議會得到多數人的同意才可通過，並直接受到社會輿論的監督，所以，這個創制權從未發生紕漏。未來特別行政區是銜接者，既然肯定了澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件，只要與基本法無抵觸，即予以保留。所以，對限制創制權的安排，實有商榷的必要。

（五）第八十條“澳門特別行政區立法會議員在立法會會議上的發言和表決，不受法律追究。”表面上來看，條文係保障議員的自由發言權，保障不會有秋後算賬的結局，鼓勵議員勇於執行職務，不畏權勢。但與現行的澳門組織章程第二十六條規定：“立法會議員不因其任內作出的意見或表決而受侵犯。”基本法條文內容顯然保守而又加了限制。

對持有不同政見的議員，草案規定不能阻止他們發表意見，雖然發言的地方局限在立法議會內，但透過新聞自由，社會人士仍可聽到和看到不同的聲音或報導。收緊的條文既然於事無補，而徒然招惹非議。

依照草案的設計，未來行政長官的權力比重過高，行政、立法互相促進的機制將失去平衡。

（六）第八十二條五款規定立法會議員在澳門特別行政區區內或區外犯有刑事罪行，被判處監禁三十日以上，經立法會決定，即喪失其立法會議員的資格。這個具體而且細緻的規矩雖然可以保證議員的優良質素，但如放在某些警權過大的地區，說不定有什麼罪行使會輕易觸犯法網，使議員受害，尤其對比現行立法會章程第九條規定：“對於立法會任何議員一經受到刑事起訴，以及由批示或同類而被控訴時，法官須將該事件通知立法會……立法會將決定該被控訴的議員應否暫停職務。”上述規定比斷言不論在區內或區外，議員被判處三十日以上監禁者，即喪失議席，顯然合理得多。

基本法起草委員會在一九九一年七月完成基本法（草案）徵求意見稿，廣泛諮詢民意，但也同時定下了框框，把不少市民的意見捨棄在主流外，使到一九九二年三月推出的基本法（草案），獲得修改的地方實在只佔小部份。例如有關“政治體制”中，市民要求的“行政長官的產生辦法根據澳門特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達致普選產生的目標。”；“對立法會議席分配，增加直選議席的比例”等等，都沒有被提及，事實上，這些建議對澳門未來發展都有深遠的影響，更直接培養居民的歸屬感。

