

回歸後香港與澳門 政治體制比較研究

郭天武 * 鍾小文 **

將香港特別行政區和澳門特別行政區的政治體制進行比較研究，不僅有助於加深對“一國兩制”方針的理解，而且有助於更好地了解基本法制定過程中的立法細節，從而對澳門特別行政區基本法有更深刻、全面的掌握。

一、總體上的比較研究

從香港基本法和澳門基本法有關政治體制的條文來看，它們所規定的政治體制主導模式從總體上是一致的，即都是司法獨立，立法與行政相互配合、相互制衡的政治體制模式。並不是像有人認為的那樣，是澳門基本法“抄”自香港基本法的結果，而是歷史和現實的邏輯使然。

1. 從歷史的角度考察

中國對香港和澳門恢復行使主權後，兩地的社會、經濟制度、生活方式保持不變，法律也基本不變。回歸是政治上的必然結果，但是，代之的應是一個以維護國家主權統一和領土完整為前提的，能夠體現高度自治的新的政治體制。當然，結束原有的殖民主義基礎上的政治體制是從屬性和整體上來講的，並不意味着原有體制中的一切具體制度和設置統統加以摧毀。可以有選擇地保留原有政治體制中某些合理的、證明行之有效的而又不帶任何殖民主義色彩的制度和設置。

2. 從現實的角度考察

首先，中國是一個單一制國家，按照國家結構理論，單一制國家的地方政權來自於中央的授權，其地方的政治體制設置由中央通過法律確定。因此，中國作為一

* 中山大學港澳研究所

** 中山大學法律學系

個單一制國家，中央當然有權通過立法來確定香港和澳門在回歸後實行的政治體制。這種由中央統一行使的規定地方政治體制的立法權，就為香港特別行政區和澳門特別行政區的政治體制模式在總體上能保持一致提供了現實上的可能性。

其次，實行“一國兩制”為兩地政治體制能總體一致提供了最根本的現實基礎。實行“一國兩制”的前提是堅持國家主權統一的原則，反對任何形式的分裂。從這一前提出發，香港和澳門回歸後主權都歸屬於中國，都是中國的地方行政區域，它們在國家中的地位是完全平等的，決不是一個獨立的或半獨立“政治實體”，不享有任何國防、外交等屬於中央政府統一行使的國家主權範圍內的權限。在堅持這個前提下，允許香港特別行政區和澳門特別行政區維持原有資本主義制度長期不變，實行高度自治，享有立法權、獨立的司法權和終審權、行政管理權，以保持本地區的繁榮穩定。這樣，“一國兩制”的實施在確保香港和澳門回歸後是屬中國的地方行政區域的同時，又賦予兩地同樣享有高度的自治權，這就為香港特別行政區和澳門特別行政區的政治體制在總體上保持一致提供了最根本的現實基礎。

由於香港和澳門的具體歷史傳統、地理狀況、人口特點、法律體系等有很大的不同，因此，必然會導致香港和澳門有所區別。

二、關於行政長官和主要職務人員任職條件的比較研究

香港基本法和澳門基本法都明確規定特別行政區的行政長官、政府主要官員、行政會委員、立法會主席、終審法院首席法官或院長等重要職務，必須由特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。其不同之處在於：第一，香港基本法規定，香港特別行政區行政長官的參選人員，應在外國無居留權，並將此限制在行政長官的當選資格中加以規定；而澳門基本法則把在外國無居留權作為行政長官的任職條件而不作為參選條件，在行政長官的就任條款中加以規定。第二，香港基本法將行政長官之外凡由中國公民擔任的重要職務，都有“在外國無居留權”的條件限制，而澳門基本法則無此限制。

為甚麼會出現上述不同的規定呢？根據英國法律，英國護照有本土和屬土之分。回歸前香港地區的中國居民拿的是英國屬土公民護照，持這種護照的人在英國無居留權。中英聯合聲明英方備忘錄還明確提出，這些香港地區的中國居民從香港回歸之日起就不是英國屬土公民，在英國沒有居留權。但是在1989年12月20日，英國政府以所謂加強香港居民的“信心”為由，違背其在備忘錄中的承諾，單方面宣佈賦予香港5萬家庭約22.5萬名香港居民以“完全的英國公民地位”，使他們在英國享有居留權，在香港享有領事保護權，並宣稱在上述名額中將保留相當數量，以便在臨近1997年時留給那些“可能在香港進入關鍵崗位的人”。針對英國政府這種別有用心的背信棄義的行為，香港基本法起草委員會採取措施，對基本法（草案）作出修改，明確規定須由中國公民擔任的重要職務必須有“在外國無居留權”的條件限制，以維護國家主權，避免出現“非港人治港”的現象。

澳門的情況與香港不同。根據葡國法律，葡國護照無本土和屬土之分，澳門的中國居民只要持有葡國護照，就意味着具有葡國國籍，在葡國享有居留權。目前，在澳門約有十幾萬具有中國血統的居民持有葡國護照，佔澳門人口百分之三十左右，他們在澳門的社會、經濟事務中發揮着比較重要的作用。根據中葡聯合聲明中方備忘錄的精神，這些居民都具有中國公民的資格。因此，如果規定所有須由中國公民擔任的重要職務均以在外國無居留權作為限制條件，其影響面就比較大。對這個問題，澳門基本法起草委員會最後達成了共識：第一，鑒於行政長官地位的特殊性，應當有在外國無居留權的限制，但為了盡可能縮小影響面，僅將其作為當選後就任的必要條件，即行政長官在任期內不得有外國居留權。第二，對行政長官以外須由中國公民擔任的重要職務，不將在外國無居留權作為必要條件，但應特別規定行政長官、主要官員、立法會主席、終審法院院長、檢察長在就職時，必須宣誓效忠中華人民共和國。

三、關於行政方面規定的比較研究

在行政方面，香港基本法和澳門基本法的規定主要有如下差別：

（一）在推選委員會和選舉委員會方面，兩個基本法均規定，特別行政區長官均由各界別代表組成的推選委員會在當地通過協商後提名選舉的方式產生，以後各屆行政長官由具有廣泛代表性的選舉委員會依法選舉或協商產生，這是兩地政治體制關於行政長官產生辦法的共同點。但在上述兩個產生行政長官的委員會中，香港基本法和澳門基本法所規定的各個界別的參與比例不完全一致。前者採取平均分配辦法，四個界別各佔百分之二十五，而後者是工商、金融界的比例最大，由全國人大、全國政協委員等代表組成的界別比例最小。

（二）在政府架構方面，香港特別行政區和澳門特別行政區的主要差別在於，澳門基本法無明確列出各司的名稱，以及各局局長不是由中央人民政府任命，而是由行政長官任免。這種差別主要源於香港和澳門回歸前的行政架構有所不同。香港原有的行政架構設布政司、財政司和律政司，司下面設科（各科首長都是司長級官員）。香港回歸後設政務司、財政司、律政司和各局、處、署，這裏的局相當於原行政架構中的科，由於局首長是司長級官員，因此，依據中英聯合聲明附件一關於相當於原香港政府中的司級官員須由中央政府任命的精神，香港基本法規定各局局長與特區政府中的各司司長、副司長一樣均由行政長官提名並報請中央人民政府任命。但是，在澳門回歸前的行政架構中，澳門的政務司是澳督的助手，不是一級行政機構，是一種政治性職務，沒有副職，本身是個變動數，因此，澳門基本法不明確列出各司的名稱。澳門特別行政區政府中的局相當於澳門原行政架構中的政務司下設的司，其級別低於政務司級，根據中葡聯合聲明附件一的精神，須由中央政府任命澳門特別行政區政府的主要官員除特殊部門的負責人外，僅包括相當於原澳門政務司級的官員，所以澳門特別行政區政府的各局局長自然就不在中央人民政府的任命範圍之內。

(三) 在行政長官的職權方面，最大的不同之處在於香港特別行政區的行政長官沒有立法權，其行政機關雖有權擬定附屬法規，但行政長官沒有制定頒佈附屬法規的權限。而澳門基本法不僅規定行政機關有權草擬行政法規，而且明確規定行政長官有權制定行政法規並頒佈執行。這顯著差別主要是由於香港和澳門分屬普通法系和大陸法系兩種不同法系以及這兩種法系不同的立法制度所決定。

四、關於立法機關規定的比較研究

香港基本法和澳門基本法在立法機關方面規定的主要區別表現在如下幾方面：

(一) 在立法會產生方面，澳門特別行政區和香港特別行政區的主要區別在於前者的少部分議員由行政長官委任，後者的全體議員都由選舉產生。之所以這樣是因為澳門地域狹小，人口密度為世界之最，居民的文化和參政意識不高，經濟基礎仍然比較薄弱。因此，在考慮澳門特別行政區立法會的產生辦法時，應當從澳門的實際情況出發，以穩為主，逐步發展。最後，規定澳門特別行政區立法會的少部分議員由行政長官委任，與按照循序漸進的原則發展民主是不矛盾的，這一點可從直選議員比例的遞增的規定中可以得到證明。

(二) 在立法會的職權方面，兩地基本法所規定的立法會職權基本是相同的，不同之處主要是在對政府的財政監督方面和對行政長官的彈劾權方面。在對政府的財政監督方面，澳門基本法規定立法會有權審議政府提出的預算執行情況，有權批准由政府承擔的債務，而香港特別行政區立法會無此職權。在對行政長官的彈劾權方面，香港須由全體議員的四分之一動議，而澳門須由全體議員的三分之一動議。導致這一差別原因在於：香港特別行政區議員為60人，四分之一也有15人，而澳門特別行政區三屆立法會的人數均不超過30人，若規定四分之一，只有7個人，人數極少，容易產生負面作用。

(三) 在立法會議員資格方面，主要區別在於：首先，香港特別行政區立法會由在外國無居留權的香港永久性居民中的中國公民組成，而澳門特別行政區立法會由澳門永久性居民組成，沒有“在外國無居留權”和“中國公民”兩個條件限制。其次，香港基本法有例外的規定，即非中國籍的香港特別行政區永久性居民和在外國有居留權的香港特別行政區的永久性居民也可以當選為香港特別行政區立法會議員，但其所佔比例不得超過立法會全體議員的百分之二十。

香港基本法之所以在立法會議員資格中規定了有“在外國無居留權”的限制，並規定了例外情況，完全是英國政府違背外交承諾，單方面搞“居英權”計劃所致的結果。香港基本法作出這些規定，目的就是保證“港人治港”

澳門沒有這樣的限制，原因前面已論述過。澳門葡裔居民人數雖然不多，但他們一向為澳門的發展作出貢獻，此舉無疑有利於穩定他們對未來的信心。