

從基本法的規定看澳門特區政治體制發展

蔣朝陽*

一、問題的提出

澳門基本法規定的政治體制是符合澳門實際的。它依據我國憲法制定，貫徹了“一國兩制”方針，體現了國家主權和統一，維護了澳門的高度自治、經濟發展和社會穩定，內容完善，切合澳門的實際¹。澳門基本法制定已經12年，實施5年多來，它的實踐也是非常成功的，基本法所確立的“司法獨立、行政與立法相互制衡、相互配合且重在配合、以行政為主導”的“行政長官制”²的政治體制，在澳門也得到了非常成功的實踐，這是有目共睹的。

在這種情況下，再來談澳門政治體制發展的話題似乎不合時宜。但是，似乎有至少以下幾個因素使得不得不考慮：

一是新近香港出現的情況。2004年4月，全國人大常委會就香港政制的發展對香港基本法附件一第7條和附件二第3條作出了解釋，對有關香港政制發展的原則和程序進行了規定。近一段時間來，圍繞行政長官出缺後補選的任期問題，香港有關方面也產生了很大分歧，涉及香港基本法規定的有關政治體制條款的理解和解釋。澳門不存在上述分歧和爭議，但香港的這種情況也對澳門基本法的有關條文的認識產生了影響。

* 澳門科技大學法學院副教授。

1. 蕭蔚雲《符合實際的澳門基本法政治體制》，載於蕭蔚雲《論澳門基本法》，北京大學出版社，2003年8月出版，第13—19頁。
2. “行政長官制”是由蕭蔚雲教授在基本法的起草過程中，根據基本法的規定提出來的。早在1989年，在《法律科學》第1期《論香港特別行政區基本法規定的政治體制》一文中，蕭蔚雲教授提出“將港督制改為行政長官制”。2005年3月，蕭蔚雲在其遺著《論澳門特別行政區行政長官制》一書中，對“行政長官制”作了全面的理論闡述。參看蕭蔚雲主編《論澳門特別行政區行政長官制》，澳門科技大學，2005年3月出版。

二是澳門基本法已經實施5年多，離2009年還有4年。按照澳門基本法附件一和附件二的規定，2009年及以後行政長官和立法會的產生辦法如需修改，則按該兩個附件規定的程序和原則進行。參考全國人大常委會對香港基本法的解釋的精神，如何認識“如需修改”或者“如不需修改”，抑或如果要“修改”，則如何確定修改哪些方面，這些都需要有關方面盡早考慮，未雨綢繆。

三是在2005年特首的施政報告中提出，“穩步推動民主政治的發展”。特首在施政報告中是這樣表述的：“優質社會的創建，要求優化政府的施政能力。為此，特區政府將以基本法的原則和框架為本，根據社會的實際發展需要，穩步推動民主政治的發展。我們不但要推進政府運作的民主化，也要推進各種層次的社會運作民主化。創造更大的空間，讓市民能更廣泛參與公共事務的諮詢，體現‘澳人治澳’的政治文化，為澳門不斷趨向成熟的民主體制，全方位打造廣泛和深厚的基礎。”³如何在基本法的原則和框架下，根據社會的實際發展需要，穩步推動民主政治的發展，也是當前面臨的實際課題。

當然，政治體制屬於上層建築，一方面，它要適應社會經濟發展的需要，以推動社會經濟的發展；另一方面，政治體制是上層建築的核心部分，其任何細微的波動都會對社會經濟穩定和發展起著顯著性的影響，故其變動更要慎重。

二、政治體制是什麼

政治體制原本是一個政治學的術語。在中國，除了兩個基本法以外，其他以法律形式頒佈的法律檔很少有“政治體制”的範圍和概念的解釋。⁴在英文的法律詞典中，對中文的“政治體制”一詞找不到對應的

3. 參看《中華人民共和國澳門特別行政區政府二零零五年財政年度施政報告》，
<http://www.gov.mo/egi/Portal/rkw/public/view/area.jsp?id=21>，澳門政府網站。

4. 作者對國家資訊中心出版的《國家法律資料庫》進行搜索，發現有38篇規範性文件中含有“政治體制”一詞。其中，除兩個基本法外，其餘36個規範性文件都是在“政治體制改革”一語中使用“政治體制”一詞，均未對政治體制的範圍和概念作出實質性解釋和說明。

英文 (political system) 術語。與中文政治體制一詞相近的英文似乎是 political society，但該詞用於指國家的政權組織形式或者規則。⁵

將“政治體制”一詞引入法律規定並賦予其實質的意義，是兩個基本法的規定。香港基本法第四章標題是“政治體制”，其下分列有關政治體制的條文共6節62條，包括行政長官、行政機關、立法機關、司法機關、區域組織和公務人員以及附件1《香港特別行政區行政長官的產生辦法》、附件2《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》，和關於首屆政府、立法會和司法機關產生辦法的決定。澳門基本法第四章的標題也是“政治體制”，其下涵蓋關於政治體制的條文有7節58條，包括行政長官、行政機關、立法機關、司法機關、市政機構、公務人員和宣誓效忠各節，以及基本法附件1、附件2和關於首屆政府、立法會和司法機關產生辦法的決定。儘管按照普通法的理解，法律章節的標題並不構成法律的實質內容，但是，至少從語言邏輯表述上來看，基本法規定的政治體制一語包括了特區政權機關以及非政權組織產生、組成、職能以及相互關係的內容。

有些學者將“政治體制”簡稱為“政制”。有些學者認為，“政制”即“憲制”。⁶在香港，也根據普通法的理解，將政制說成憲制。但是，即使撇開普通法不能超越基本法不說，就拿這幾個詞的實質意義來講，政治體制雖然是憲制的核心部分，卻僅僅是其中的一個部分；將政治體制簡化為政制，或者乾脆叫憲制，似乎片面，這幾個概念在內涵和外延上很難等同。

三、如何看待政治體制的發展

發展一詞在當今社會是個用途極為廣泛的詞語。從個體層面上說，尋求更好機遇提升個體物質和精神的價值，是發展；就社會而

5. 參看：BLACK'S LAW DICTIONARY, 8th Edition, Bryan A Garner, Editor in Chief, Thomson West, 2004, p1197

6. 蘇力認為，constitutional 和 constitution 應為“政制的、政制性的”或者“政制”。因為這兩個英文詞的詞根最初含義是“組合”或者“構成”，強調政治社會和國家的實在構成和實在的遊戲規則。參看（英）M.J.C.維爾著《憲政與分權》，蘇力譯，生活·讀書·新知三聯書店，1997年10月出版，第405頁。

言，發展經濟、發展貿易、發展各種事業，以及社會和諧發展等等，也成了政府推行的主要政策目標之一；就國際層面來講，追求和平與發展，也成為當今國際社會兩大主題。

從人們普遍使用“發展”一詞的內容來看，發展不是拋棄，不是否定，而是在原有的基礎上的提高、完善和改進。所以，從法律的層面上來看發展，則發展不能脫離法律的原則與架構，不能違背法律的規範與指引，而只能在法律的規制下有序的落實、完善、提高和改進。這是我們理解政治體制發展的前提和基礎。

其次，政治體制的發展要與實際相適應。這裏，實際是甚麼呢？有的人從某些表象來看待實際。其實，實際應該就是依據憲法、“一國兩制”、高度自治、“港人治港”、“澳人治澳”、穩定發展的實際，所以，對“循序漸進”的理解似乎應該理解為根據實際情況逐漸完善。⁷

與其他章節的條文來比較，基本法規定政治體制條文佔基本法條文總數的最多部分。從基本法的結構來看，基本法有關政治體制的條文不能脫離其他章節的條文而孤立存在，他們之間，都有著內在的、有機的邏輯關係。因此，談政治體制的發展，除了要受有關政治體制條文的約束外，也不能背離基本法其他有關條文的規定。例如，2004年在香港特區行政長官提交給全國人大常委會《關於香港特別行政區2007年行政長官和2008年立法會產生辦法是否需要修改的報告》中提出，考慮上述產生辦法如何確定時，要顧及9項因素，如：特區在研究“政制”發展的方向和步伐時，必須聽取中央的意見；政制發展的方案必須符合基本法的規定，不能輕言修改基本法規定的政治體制的設計和原則；不能影響中央對行政長官的實質任命權；要鞏固行政主導的政治體制，不能偏離這項設計原則；步伐不能過急，要根據實際情況漸進，保持繁榮穩定；有利於社會各階層參政，兼顧社會各階層利益；不能對基本法規定的經濟、金融、財政及其他制度產生不良的影響。

7. 在對香港基本法第45條第2款有關“實際情況和循序漸進”的理解上，有些香港學者認為，其中的“序”似應為普選的進度時間表。這種說法與前一個表述“實際情況”似乎在邏輯上不搭配。按照中文的通常理解，在兩個表述並列且相互關聯的語境下，後一個表述似應為前一個表述的說明和補充。

響；等等。⁸這些因素的考慮，就是要在基本法規定的原則、框架和條文裏，設計涉及政制體制發展有關方面的具體辦法。

四、政治體制如何發展

正如上文所述，發展是落實、完善、改進和提高。所以，要發展澳門基本法規定的政治體制，首先還是要進一步全面落實好基本法中所有的規定。

澳門基本法實施5年多來，全面貫徹了“一國兩制”方針，妥善落實了中央與特區的關係，正確實行了以行政為主導的政治體制，治安明顯好轉，社會穩定，經濟日益發展。這既是澳門基本法成功的實踐經驗，⁹也是現在和將來特區發展應遵循的主題。就拿特區政府行政法務這一領域來看，基本法實施5年多來，在公眾服務、行政管理、簡化行政程序、優化行政架構、電子政務、法制建設等諸多方面，逐步深化行政及法律改革，在法制建設和完善特區法律體系方面取得了一定的進展，各種措施，亦在不斷探索和完善的過程中逐步落實。¹⁰在行政與立法的關係方面，特區政府對立法會負責及接受其監督，向立法會引介法案，並應邀列席全體會議及委員會會議，詳細回答議員的詢問，解釋政府的立法意向，行政與立法機關雙方就立法工作的完善均發揮了積極的互動，為法規的質素及頒佈作出了共同的努力。另一方面，特區政府積極配合立法會的工作，答復議員的質詢，使政府在立法會的監督下不斷改進和完善施政。截至2004年10月中，回復了立法議員提出的96份書面質詢的其中90份，並提交了多項議員希望政府提供的資料，以及處理經由議員轉介政府予以跟進或協助解決的市民求助個

8. 參看香港特區行政長官2004年4月15日向全國人大常委會提交的《關於香港特別行政區2007年行政長官和2008年立法會產生辦法是否需要修改的報告》，轉引自黃江天著《香港基本法的法律解釋研究》，三聯書店（香港）有限公司，2004年5月出版，第473—474頁。

9. 參看蕭蔚雲《澳門基本法的成功實踐》，載於蕭蔚雲《論澳門基本法》，第296—299頁。

10. 參看澳門特區《行政法務範疇2005年施政方針》，
<http://www.gov.mo/egi/Portal/rkw/public/view/area.jsp?id=21>，澳門政府網站。

案。¹¹然而，基於法律的延續性，回歸前通過而現時仍然生效的法規仍佔特區法律體系的大多數，而其構成亦比較複雜，隨著澳門回歸後與內地的關係進一步密切，尤其是博彩業開放、更緊密經貿關係的確立，按照基本法的指引對澳門現行法規的收集、整理、分析和更新的步伐似應加快進行。

為進一步全面貫徹落實基本法，應加深對基本法條文的理解。值得欣慰的是，澳門社會對基本法條文的理解沒有出現像香港那樣的分歧和爭議，一方面澳門基本法是在香港基本法之後制定的，吸收了香港基本法有益的經驗，表述更為明確和完善，¹²另一方面，短期內沒有修改的現實需要，¹³也無釋法的迫切要求。目前可能出現的情況是，全國人大常委會就香港基本法有關行政長官出缺補選的任期作出的解釋，該解釋是否適用澳門？根據澳門基本法第18條的規定，如果僅僅是就香港基本法有關條文的解釋，是不能直接適用於澳門的。但是，全國人大常委會的這種解釋對理解澳門基本法的有關條文有著權威的參考作用，基於澳門與內地比較相似的法律傳統，全國人大常委會就香港基本法有關條文的解釋也可以有助於統一澳門社會各界對有關條文的認識。從這個意義上講，全國人大常委會的解釋也有利於澳門基本法的貫徹落實。

在政治體制方面，要嚴格區分兩個基本法不同的規定。應該看到，澳門基本法雖然在結構和條文方面與香港基本法有許多相同的規定，但由於澳門與香港的具體情況不同，且兩個聯合聲明也不完全一致，加之澳門基本法是在香港基本法之後制定的，所以澳門基本法至少在15個方面與香港基本法有不一樣的規定。¹⁴在政治體制有關行政長

11. 同上注。

12. 如澳門基本法附件1、2中涉及2009年以後產生辦法的修改問題，均在2009年與以後之間加了個“及”字。這就不會產生香港基本法附件1、2中2007、2008年以後是否包括2007、2008年在內的分歧。參看蕭蔚雲主編《論澳門特別行政區行政長官制》第45—46頁。

13. 參看楊允中《暫未有修改〈基本法〉需要》，<http://sh.cbnstv.com/html/2005/2289.htm>。

14. 這15個方面不同的規定，蕭蔚雲教授在1992年就作了全面的分析。參看蕭蔚雲《澳門基本法草案與香港基本法的比較探討》，載於蕭蔚雲《論澳門基本法》第1—12頁。

官的產生辦法方面，澳門基本法第47條中沒有像香港基本法第45條有關“行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標”的規定。在立法會的產生辦法方面，澳門基本法第68條規定，立法會多數議員由選舉產生，沒有香港基本法第68條“立法會的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至全部議員由普選產生的目標”的規定；同時，澳門基本法附件2也沒有與香港基本法附件2一樣，沒有專門規定“法案、議案的表決程序”。從澳門基本法的上述規定來看，沒有所謂“雙普選”的規定。當然，就基本法對行政長官、立法會產生辦法的規定來看，均有一個至少穩定10年的考慮。所以，當至少過了10年後，如果實際需要，才可考慮附件1、2中有關辦法的修改。當然，即使到那個時候修改，也要按照基本法的規定、參考全國人大常委會有關香港基本法的解釋的精神進行。

在以基本法的原則和框架為本、根據社會的實際發展需要、穩步推動民主政治的發展的進程中，尚需適當地吸收澳門長期以來形成的本土化體制性遺產。就澳門社會的民主發展來說，有學者在分析澳門社團發展的產生、發展及其功能特徵後指出，直接民主制易於刺激長期遭受殖民統治的民眾政治參與的過度化，從而引起參與爆炸，最終導致社會失序與危機；而集權制則有導致政府的權力失去民間社會的制約而凌駕於社會之上。¹⁵為避免這兩者的傾向，有必要對澳門法團主義這一體制性遺產予以重視和清理，在基本法規定的原則和框架下，就政府—社團—居民之間的良性互動、發揮社團在民主政治中的作用這一課題，展開深入的研究。

15. 參看婁勝華《澳門法團主義體制的特徵》，載於澳門《行政》第17卷，總第65期，2004 No.3，第661—687頁。

