

從《組織章程》到《基本法》—— 澳門回歸前後政治體制比較研究

趙向陽*

1999年12月20日中國政府恢復對澳門行使主權，標誌着澳門的性質和地位發生了根本變化。因此，澳門回歸前後的政治體制必然存在着本質區別。回歸前的澳門政治體制是葡國對澳門實施殖民管治或行政管理的產物，自二十世紀七十年代中期以後是以葡國憲法及專項法律《澳門組織章程》(以下簡稱《組織章程》)為憲制基礎。¹回歸後的政治體制，是實施“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治、方針的政治安排，由根據中國憲法制定的《澳門特別行政區基本法》(以下簡稱《基本法》)作出全面規定。

本文擬對兩種政治體制的幾個重要問題進行初步的比較研究，並且主要是對《組織章程》和《基本法》有關規定作出分析。

一、憲法及憲法性法律

《基本法》序言指出，“澳門，包括澳門半島、氹仔島及路環島，自古以來就是中國的領土，十六世紀中葉以後被葡萄牙逐步佔領”。直到二十世紀七十年代中葉以前，葡國對澳門實行殖民管治。1972年3月10日，中國政府致函聯合國非殖民地化委員會特委會主席，聲明“解決香港澳門問題完全是屬於中國主權範圍內的問題，根本不屬於通常的所謂‘殖民地’範疇”。²1974年4月25日葡國發生革命，新政府宣佈澳門不

* 澳門法律工作者、教授。

1. 現行葡萄牙共和國憲法由立憲會議於1976年4月2日通過，4月25日生效。後於1982年9月、1989年7月、1992年11月分別以第1/82號、第1/89號、第1/92號憲法性法律修改。《澳門組織章程》由葡國議會於1976年2月17日通過，後於1979年9月、1990年5月、1996年8月分別以第53/79號、第13/90號、第23-A/96號法律修改。
2. 鄭言實編《澳門回歸大事記》，澳門基金會，2000年，第3頁。

是殖民地，而是葡萄牙管理下的中國領土。³1976年4月2日通過的葡國現行憲法第292條第一款規定，“澳門地區仍受葡萄牙行政管理時，由適合其特別情況之通則約束”。這就從憲法上確認了“澳門不是殖民地”的政府立場。1987年4月13日簽署的《中葡聯合聲明》指出，“自本聯合聲明生效之日起至1999年12月20日的過渡期內，葡萄牙共和國政府負責澳門的行政管理”。⁴由殖民管治到行政管理是一項重要變化，並且在很大程度上影響到澳門政治體制，尤其是澳門總督的地位和權力，以及行政和立法的互動機制。

同樣，中國政府決定以“一國兩制”方針解決台、港、澳問題，並由憲法第三十一條確認了這項基本國策，《基本法》對回歸後澳門政治體制的規定正是依據憲法，將“一國兩制”、“澳人治澳”、“高度自治”、方針予以法律化（這方面的論述甚多，此處不贅）。

值得注意的是，葡國對澳門由殖民管治轉為行政管理，這更多地具有國際法層面的意義，而對澳門政治體制的設置仍然與其憲法確立的葡國政制模式密切相關。例如，葡國政府同樣行使國家立法職能並以法令為之（憲法第201條），且為此詳細列明議會和政府各自的立法範圍及確立授權立法機制（憲法第164條、第167條、第168條、第172條及第201條等等）。這些在《澳門組織章程》中也有具體規定（第五條、第十三條至第十五條、第三十條及第三十一條等等）。

與此不同的是，由於實行“一國兩制”方針，澳門特別行政區的政治體制與內地不同，憲法中的有關規定自然也不會沿用於《基本法》，但憲法所體現的內地憲法觀念和立法技術卻在《基本法》中有所反映。例如，國家立法權只屬於全國人大，中央政府並無此種立法權但可以制定行政法規（憲法第六十二條、第八十九條），因此也就不存在如何在人大和政府之間劃分立法權限的問題。《基本法》亦同樣如此（參見第五十條（五）項、第七十一條（一）項等）。

以上所述，旨在簡要描述兩種政治體制的宏觀法律背景，揭示不同的憲法與回歸前後澳門政治體制的內在聯繫。至於憲法在當地的適

3. 同上註。

4. 鄭言實編《澳門過渡時期重要文件匯編》，澳門基金會，2000年，第2頁。

用，中葡兩國的情況也有所不同。例如，《組織章程》對此有較為明確的規定：“澳門地區為一公法人，在不抵觸共和國憲法與本章程的原則，以及在尊重兩者所定的權利、自由與保障的情況下，享有行政、經濟、財政、立法及司法自治權”（第二條）。將澳門界定為一公法人而不是如葡國1838年憲法將其列為葡國的海外省⁵，無疑體現了葡國現行憲法關於廢除殖民主義的規定（第七條第二款），事實上，這也是葡國憲法的一項基本原則。但是葡國憲法序言中明文規定的其他“基本原則”（第一條至第十一條）卻並非都能適用於澳門，而可以肯定的是該憲法關於權利、自由與保障的規定是適用於澳門的⁶，這也是《組織章程》不再具體規定這方面內容的主要原因。而《基本法》設有專章規定“居民的基本權利和義務”（第三章）。由此可見，這是在憲法適用問題上的一個重要不同點。中國憲法在澳門特別行政區的適用，情況較為複雜⁷，本文不擬展開論述。

二、總督與行政長官

（一）權力來源、產生及任期

政治體制的本質區別決定了總督與行政長官具有完全不同的法律性質和政治地位。然而，就其權力來源而言，雙方也有相同之處，即皆來自中央授權，只不過對總督的授權關係較為簡單和人格化（“總督由總統任免，並授予職權”，《組織章程》第七條第一款），而對行政長官的授權關係則較為複雜，並且由《基本法》作出或原則或具體的規定，而不是如前者般直接由某個國家領導職務擔任者授權。

在產生方面，總督由總統任免，任命前要諮詢當地居民，此項諮詢“主要是透過立法會及在社會基本利益方面有代表性的機構為之”

5. 蕭偉華（Jorge Noronha e Silveira）《澳門憲法歷史研究資料（1820—1974）》，澳門政府法律翻譯辦公室、澳門法律公共行政翻譯學會，1997年，第23頁。

6. J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira《憲法的依據》（中文本），澳門大學法學院，2003年，第206-207頁。

7. 駱偉建《澳門特別行政區基本法概論》，澳門基金會，2000年，第36—40頁；許昌《對中國憲法與基本法關係的再思考》，載於《行政》第45期，第849—851頁。

(《組織章程》第三條第二款)。但“實際上這些意見大多是對人選的總體要求，諮詢結果也沒有真正的約束力”。⁸另外，對於總督人選的條件，《組織章程》並未規定，但事實上只能是葡國人，而且主要是葡國的職業軍人。⁹行政長官則是按照《基本法》及附件一的有關規定，在當地選舉產生，由中央人民政府任命。同時，《基本法》第四十六條對行政長官人選的條件作出明確規定，“由年滿四十周歲，在澳門通常居住連續滿二十年的澳門特別行政區永久性居民中的中國公民擔任”。《基本法》對行政長官條件的規定，既體現了國家主權原則（澳門永久性居民中的中國公民）也是為了落實澳人治澳方針。

對於總督任期《組織章程》也未規定，這應該是基於政治考慮，事實上總督的人選和任期主要取決於葡國國內政治力量對比和政策取向。行政長官的任期確定，每任五年，且只可連任一次（《基本法》第四十八條），這有利於保持政治和政策的穩定性，也是對行政長官的一種憲制性保障。

（二）性質和地位

關於總督的性質和地位《組織章程》有如下規定：

1. “共和國的主權機關除法院外，在當地以總督為代表”（第三條第一款）。按照葡國憲法第一百一十三條第一款的規定，葡國主權機關包括葡國總統、議會、政府和法院。

2. 在對外關係及締結國際協定時，如涉及專屬澳門地區利益的事宜，總統得將代表澳門之權限授予總督（第三條第二款）。

3. “澳門地區的本身管理機關為總督及立法會”（第四條）。

4. “立法職能由總督及立法會行使”（第五條）。

5. “執行職能由總督行使，並可由政務司輔助”（第六條）。

8. 吳志良《澳門政制》，澳門基金會，1995年，第83頁；簡能思（Vitalino Canas）《政治學研究初階》（中譯本），澳門政府法律翻譯辦公室、澳門大學法學院出版，1997年，第302頁。

9. 簡能思，前引書第303頁。

6. “總督的職級相等於共和國政府部長級”（第八條）。

7. 在政治上總督向共和國總統負責；總督應對其行為向法院負刑事及民事責任，當其在任期間成為民事或刑事訴訟的被告時，只能在里斯本法區提起訴訟，但該訴訟非屬澳門而屬另一法院管轄時例外（第二十條）。

根據上述規定，我們可以對總督的性質和地位作如下表述：

其一，總督是葡國在澳門的總代表，即代表總統、議會和政府；但除特定情況外（如前引第三條第二款所指事項），總督並不能對外代表澳門。¹⁰這是符合葡國對澳門的基本政策。

其二，總督是葡國對澳門實施行政管理的最高執行者，因此被授予包括立法和行政在內的廣泛職權（具體情況將在下文分析）。但關於總督刑事和民事責任及其訴訟管轄的規定，仍體現出殖民管治的色彩。

其三，總督是直接向總統負責的葡國部長級官員。對於這一點，尚體現在《組織章程》的其他規定中，如第十條規定“未經共和國總統事先同意，總督不得離開當地”。

《基本法》對行政長官的性質和地位的規定主要是指第四十五條及第六十二條。根據這些規定，可以清楚地看到行政長官與總督在性質和地位方面的區別：

第一，行政長官並不是中央國家機關在澳門的代表，當然也不是中央政府或內地地方政府的官員。事實上，中央人民政府在澳門有專設機構——中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室；為了處理外交事務，中央政府的外交部在澳設立了特派員公署，至於解放軍駐澳部隊則直接由國家中央軍事委員會統轄。¹¹這些設置體現了國家主權原則。

第二，行政長官是澳門特別行政區首長，代表澳門特別行政區，包括“代表澳門特別行政區政府處理中央授權的對外事務和其他事務”

10. 有學者對此持另一種觀點，參見《澳門政制》，第83頁。

11. 參見《中華人民共和國澳門特別行政區駐軍法》第2條。

(《基本法》第五十條(十三)項)。此處的“中央”包括憲法規定的部分中央國家機關(參見憲法第三章第一至第四節的有關規定)。雖然總督代表葡國總統、議會及政府，但並不具有明確的地區首長之法律地位。

第三，行政長官即是澳門特別行政區首長，也是政府首長。這種雙重身份的法律地位決定了行政長官的雙重責任：即要對中央政府負責，也要對澳門特別行政區負責。這與總督祇對葡國總統負責而無須向本地負責形成鮮明對比。

(三) 職權

根據《組織章程》的規定，總督的職權包括代表權、行政權和部分立法權。

代表權——總督在澳門代表除法院外的葡萄牙主權機構進行管治；同時，在法律規定的情況下，在某些對外關係上代表澳門。總督有權簽署法律、法令，並命令頒佈；訂定內部安全政策，確保其執行；採取必要措施恢復澳門的公共秩序；提請葡萄牙憲法法院審議立法會訂定的任何法規有否違憲或違法；向葡萄牙議會提出修改或取代《澳門組織章程》的建議；行使法律賦予的其他權力。

行政權(亦稱執行權)——總督擁有除法律規定保留給葡萄牙主權機關外的全部行政權，具體包括：指導澳門地區的總政策；領導整個公共行政；為實施在當地生效但欠缺規章的法律及其他法規而制訂規章；保障司法當局自由、執行職務的全權性及獨立性；管理澳門地區財政；訂定貨幣及金融市場的結構，並管制其運作；等等。總督在行使行政權時，所發出的訓令在《澳門政府公報》上公佈。

部分立法權——總督的立法權有三類：一是共享性立法權(又稱競合權限)，即對所有未保留予葡萄牙主權機構或立法會的立法權皆可行使；二是局限性立法權，即經立法會事先許可或在立法會解散後行使的立法權，立法會賦予的立法許可期限可以延長，但祇能一次性使用；三是專屬性立法權，即明文規定保留予總督的立法權。總督以法令形式立法，法令與立法會通過的法律有同等效力。¹²

12 吳志良、楊允中主編《澳門百科全書》，澳門基金會，1999年，第548頁。

關於行政長官的職權，已故著名憲法學者、基本法專家、港澳基本法起草委員會委員、北京大學法學教授蕭蔚雲先生在其主編的遺著《論澳門特別行政區行政長官制》中有精僻全面的論述。該書將行政長官的職權分為兩類：

一是作為澳門特別行政區首長的職權，包括五個方面。

1. 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。

2. 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。

3. 提名並報請中央人民政府任免包括各司司長、廉政專員、審計長、警察部門負責人和海關負責人等主要官員和檢察長。

4. 執行中央人民政府就《基本法》規定的有關事務發出的指令。

5. 依法頒授澳門特別行政區獎章和榮譽稱號；依法赦免或減輕刑事罪犯的刑罰；處理情願、申訴事項。

二是作為澳門特別行政區政府首長的職權，包括七個方面。

1. 領導特區政府。

2. 決定政府政策，發佈行政命令。

3. 制定行政法規並頒佈執行。

4. 依法任免公職人員。

5. 批准向立法會提出有關財政收入或發出的動議。

6. 代表特區政府處理中央授權的對外事務和其他事務。

7. 根據國家和特區的安全或重大公共利益的需要，決定政府官員或其他負責公務的人員是否向立法會或其所屬的委員會作證或提供證據。¹³

13. 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，第62—67頁。

根據行政長官的雙重身份闡述其職權已成為《基本法》研究中的一項共識。¹⁴

對於總督和行政長官的職權，可作如下比較。

第一，較為相同或相近的方面：領導整個公共行政或領導澳門特別行政區政府，指導當地的總政策或決定政府政策，依法定程序任免公職人員、法官和檢察官，提議解散或自行解散立法會等等。

第二，有所不同的方面：總督以制定法令方式行使部分立法權，行政長官可制定位階低於法律的行政法規；立法會被解散之後其立法權由總督行使，行政長官則無此職權；總督有權提請葡國憲法法院審議立法會發出的任何規定有無違憲或違法，行政長官則是代表澳門特別行政區將立法會通過的法律送全國人大常委會備案，由後者根據《基本法》第十一條處理；總督有權向葡國議會提出修改或取代《組織章程》的建議，以及對葡國議會修改該章程發表意見，行政長官並無權獨立提出《基本法》修改案等等。

第三，顯而易見，《組織章程》顧名思義主要是就政治體制——包括行政、立法、司法之設定及運作做出規定，而《基本法》則是就澳門特別行政區的各項制度作出全面規定。因此，關於總督與行政長官職權的規定，《組織章程》與《基本法》的表述亦有所不同，前者較為具體，後者較為原則。當然，比較總督與行政長官職權和地位尚需分析其他相關法律，而更重要的是對整個政治體制及其實際運作狀況，尤其是對政制模式的比較分析。

三、政治體制模式

對於澳門回歸前的政治體制，大致看法如下。

有評論認為，“那是一種經過強化的總統（總督）制”。¹⁵曾任澳門第一至第三屆立法會主席的土生葡人領袖宋玉生，在1984年總督解散

14. 駱偉建，前引書第162—165頁。

15. 李炳時《澳門總督與立法會》，澳門基金會，1994年，第88頁。

立法會後對傳媒說，“事實上，總督擁有差不多全部的權力……如今立法會已經解散，總督成為絕對主宰，擁有一切的權力。¹⁶曾在澳門政府任職的一位葡國學者卻並不這樣看，他指出“雖然總督是顯現權力的一面，但澳門的制度是一個平衡的制度”，不同於總統制或半總統制。“雖然總督最為突出，但不可談及權力均集中於其手中”。¹⁷也有華人學者持較為相近的看法：澳門政制是以行政為主導的體制¹⁸，“只有分權平衡，而非三權分立”。¹⁹

對於回歸後的政治體制，蕭蔚雲教授認為就是行政長官制。即“是以具有較高法律地位和較大決策權的行政長官為核心的特別行政區地方政權形式”。²⁰澳門大學法學院駱偉建教授認為，“澳門特別行政區政治體制與原澳門政治制度、西方三權分立的政治制度、內地的人民代表大會制度相比較，有相同點，也有不同點，形成了自己的特點”。包括採納了原有政制的行政主導原則，以及“行政、立法、司法互相獨立、互相制衡、互相配合”。²¹但是蕭蔚雲教授在其1993年出版的專著中只提及“行政與立法的相互制約和相互配合”並未提及“司法”。²²

澳門學者吳志良在其博士論文中寫道，“《基本法》設計的政制模式，是現代民主政制中總統制和半總統制的混合體，行政、立法、司法三權基本上分而立之，但行政長官的地位顯得特別突出和超然，有點似總統制中的總統。行政長官由（間接）選舉產生，代表特別行政區，對特別行政區負責，雖然可能受到特別行政區立法會彈劾，但無需對其負責。向立法會負責的，只是他所領導的特別行政區政府。因此，實際上行政長官既是特別行政區首腦，又是特別行政區政府首長，擔任着重大的政治和行政責任，也擁有相當大的行政權和決策

16. 李炳時，前引書第54頁。

17. 簡能思，前引書第8頁、第281頁、第345—347頁。

18. 吳志良《生存之道——澳門政治制度與政治發展》，澳門成人教育學會，1998年，第334頁。

19. 《澳門政制》，第85頁。

20. 蕭蔚雲，前引書第2頁。

21. 駱偉建，前引書第146—147頁。

22. 蕭蔚雲主編《一國兩制與澳門特別行政區基本法》，北京大學出版社，1993年，第171頁。

權。行政長官高度集中權力的特點，與目前的總督很相似。他們之間的根本性差別是，總督由葡萄牙總統委派，僅向總統負責，而行政長官則在當地推選產生，包含了民主成分，故而要對特別行政區負責。但從形式上，行政長官又由中央人民政府任命，因此，同時對中央人民政府負責。這正是主權和治權合一的必然結果，也意味著澳門政制的進一步民主化。”²³

對於吳文說中央對行政長官的任命是“形式上”的，駱偉健教授持不同看法。他認為“行政長官人選產生後報中央人民政府任命。該任命既是必經的程序，也是中央人民政府行使實質性的決定權，包括任命或不任命。中央人民政府將以國務院令的形式任命行政長官”。²⁴本文認同此說，但在中央政府不任命行政長官人選的情況下將如何處理，尚缺乏明確具體的法律規定。

對於回歸前後政制模式的比較，還可以指出以下幾點：

第一，回歸前是“一般自治”，回歸後是“高度自治”。例如，立法會通過的法律只需向全國人大常委會備案，後者只是對不符合《基本法》關於中央管理的事務及中央和特區關係的條款可以發回，但不作修改；對於行政法規則無此程序。而回歸前無論是法律或總督制定的法令、也無論是其內容為何，均可提請葡國憲法法院審議，以確定其是否違憲或違法。再如，回歸前的澳門沒有終審權，而且對總督或政務司的刑事民事訴訟均不能在澳門提起和審理。而回歸後澳門設有終審法院，並對行政長官及主要官員等，均由澳門法院行使完整的司法管轄權。²⁵又如，回歸前解散立法會是由總督提請總統為之，回歸後則是由行政長官決定，無須中央批准。

第二，在倡導行政與立法相互合作的前提下，兩者的相互制約似乎有所加強。例如，行政長官不再行使立法權，但《基本法》對議員提案權有較多限制；而回歸前議員的提案權有較大空間。再如，行政長官有權解散立法會，但同時立法會也可提出彈劾案報請中央決定，而

23. 《生存之道》，第356—357頁。

24. 駱偉建，前引書第157頁。

25. 參閱澳門特別行政區第9/1999號法律《司法組織綱要法》第二章第四節及第五節。

回歸前立法會只可表決對施政方針的彈劾動議，並立即通知總統及總督。但“此機制之目的在於授予立法會一項手段以便對總督施加壓力，這目的大於引致其直接辭職”。²⁶而值得注意的是，《基本法》和《組織章程》均無規定中央政府或總統是否必須接受彈劾動議。最後應說明的是，雖然相互制約有所加強，但行政主導仍然是政治體制的基本模式。

第三，行政主導是就整個政治體制中的權力分配而言，即在整個政制架構中行政權居主導地位，尤其體現在行政與立法的相互關係中。行政主導是回歸前後政治體制的共同特徵，但除了本質不同外兩者的現實形態或權力運行機制也有所不同。回歸前體現為“獨任專權型”。即總督獨攬行政權不存在作為完整的行政架構即政府的法定設置，行政機關的立廢皆由總督定奪；包括政務司在內的各級領導之權力源於總督，放權收權皆由其決定。回歸後的行政主導是“一元主政式”的首長負責制。即首先表明在行政長官的雙重法律地位和責任，體現為行政長官在整個政治體制中及整個行政架構中居最高地位和享有最大的權力，行政長官與主要官員是領導與服務的上下級關係。同時，政府作為完整的行政系統具有明確的法律地位和法定權責，但即便如此，基於行政長官的地位，整個行政架構以致整個政治體制仍然呈現出“一元主政”的體制特徵。²⁷

聞名世界的英國憲法學家W·Ivor·詹寧斯早在1933年指出，“若非僅僅就形式上的意義而言，憲法仍是人們的一種結合體，它的特性取決於處於統治和被統治地位的人們的特性。在此方面，憲法是一種轉變中的事物，像萬花筒的色彩一樣變幻不定；對憲法運作的研究包括對各種社會和政治力量的考察，正是這些力量造成了民眾及其社會各階層的觀念、願望和習慣的變化。一個公法學家如果不理解憲法的這些方面，就不會理解憲法”。²⁸這就是憲法學界所謂的憲法之規範研究與憲法之實證研究的問題。顯然，本文充其量只是涉獵前者而已。

26. 簡能思，前引書第335—337頁。

27. 趙向陽《澳門宏觀行政架構過渡法律思考》，載於《澳門1999》，澳門基金會，1999年，第42-52頁。

28. W·Ivor·詹寧斯《法與憲法》(中譯本)，三聯書店，1997年，第10—11頁。

