

應對新形勢，以發展的眼光探討 基本法的貫徹實施*

李莉娜 澳門公共行政學友會

自1993年頒佈實施基本法以來，已過去了16個年頭。相對於基本法頒佈時的狀況而言，國內國際的形勢，以及澳門自身的狀況均發生了極大的變化。澳門社會出現了一些新的問題，產生了一些新的矛盾。

雖然澳門基本法第5條規定，澳門特別行政區不實行社會主義的制度與政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。然而，我們同樣應該清醒地看到，法律是社會生活的穩定器，法律不僅要反映社會生活的現狀，而且還必須盡量適應社會生活的發展變化，並隨著社會生活的變化而變化。

無可否認，經過回歸十年的洗禮，澳門的政治、經濟與社會生態已發生了頗為重大的改變。這些改變既包括經濟層面的，也包括法律層面與社會層面的。問題產生的原因，有些是歷史的原因造成的，有些是體制方面的原因造成的，有些則是政策方面的原因造成的。隨著本地青年中接受高等教育人數比例的提高，社會上要求參政議政的聲音在逐步提高，市民中爭取權利、追求社會平等與公義的行動亦在緩緩升級。遺憾的是，回歸十年以來，我們並未有周詳妥帖地處理好資源公平分配的問題，使得社會上貧富懸殊的鴻溝有不斷擴闊之勢。

另一方面，基於“一國兩制”的考量，以及澳門社會經濟環境與產業結構的特殊性，使得本地的社會習慣依賴周邊地區，習慣於心安理得地單方面向中央政府要優惠、討便利。不幸的是，雖然澳門特區不斷收到中央政府所贈送的“大禮”，但因種種主觀的或客觀的原

* 本文於2009年11月14日在澳門公務員團體慶祝建國六十周年和澳門特區成立十周年“澳門特區十年·依法施政回顧及展望”專題研討會上發言

因，這些大禮並未能普羅大眾並未因此而受益。因此，社會基層的民眾，還有中產階級，對政府的施政多有微詞。

第三屆政府還有一個多月的時間，便即將上任。相信新政府上任後的首要任務，應該是以穩定民眾對新政府的信心，重建政府的管治威信為要義。新政府要取信於民，其施政的理念、方針與政策均必須真正做到“以民為本”。

從法律角度來看，在新的形勢下，如何遵循基本法的根本原則，以開放的態度來探討澳門社會問題並尋求解決這些問題的途徑與方法，是我們的整個社會、我們的政府以及公務員應該共同探討的問題。為此，個人以為，我們需要著力解決下列一些問題：

一、對基本法所確認之“一國兩制”“澳人治澳”的原則從新定位

無可否認，“一國兩制”、“高度自治”、“澳人治澳”這類原則在基本法的制定與實施過程中，尤其是在1999年澳門回歸前後，對保證中國政府順利地收回澳門，保證澳門在回歸之後社會持續穩定、經濟持續繁榮發揮了不可估量的積極影響與作用。¹

在強調“一國兩制”、“高度自治”、“澳人治澳”這些基本原則的同時，也必須看到本地社會變化了這一事實。在回歸了近十年之後，澳門社會早已發生了重大的變化。隨著葡萄牙人的離去，澳門不再有葡萄牙政府與華人民眾的對立，也不再有了主權與治權的矛盾與衝突。不過，舊的問題解決了，新的矛盾卻又隨之產生。澳門政府的管治屢屢出現失誤，暴露了我們社會的一些深層次問題（如黑工問題、貧富懸殊問題）無法得以根本解決。例如，我們的社會過多地強調了行政主導的重要性，卻忽略了行政權與立法權及司法權之間的平衡關係；我們過多地強調了立法、司法與行政權之間的配合關係，卻忽略了三種權力之間應有的制衡與監督關係。歐文龍事件所暴露出來的，

1. 見Roscoe Pound, *A Survey of Social Interests*, 57 Harvard Law Review 1, at 9, 1943.

不僅是駭人聽聞的貪腐與行政違法問題，同時也反映出民眾的整體權利與利益已受到行政權的嚴重侵害。這些均反映出我們在處理澳門事務時，應該有開放與發展的態度，應該認清變化了的形式，保證基本法的實施可以做到與時並進。

如果我們要改變某種公權力不受約束的現狀，就不能不探討立法權，行政權與司法權之間的監督問題，不能不強調權力的切割問題。事實上，如果公權力嚴重集中，各種權力彼此滲透而無法各自獨立的話，是沒有可能形成真正意義上的制衡機制的。按照三權分立的理論，立法、行政與司法分屬公權力的不同部分，它們各自具有自己獨立的法律地位，因此才有可能發揮其相互約束與制衡之可能。

綜觀澳門基本法之規定，特區公權力高度集中於行政部門，在立法會的全部29名議員中，有7人由行政長官委任產生，另外10名議員則由與政府關係密切之各大社團通過協商的方式產生，行政權對立法權的影響明顯。立法權與司法權在面對強勢的行政權時，連最基本的招架之力也不具備，更遑論需要主動出擊之監督之力了。因此，要強化澳門政府的外部監督機制，基本法在對公權力的分割方面，必須要逐步規劃與完善。

二、“行政主導”必須與監督原則相配合

傳統的中國文化，在確定管理國家的模式與方法時，首先強調的是來自統治者自身的“自律”，而非來自於統治者外部的“他律”。挑選政治人物時的一項重要準則，便是強調該人的道德理念與道德水準。因此，一個能夠“修身齊家”的人，也就是可以被託付“治國平天下”的理想人選。這種看法，在今天的澳門，似乎還相當有市場。人們高談闊論對行政長官候選人的種種道德、人格與資歷的要求，包括他的政治傾向、道德品質、工作經驗、為人處事風格，甚至還包括候選人的家庭與職業背景。一些社團還就此問題派發問卷徵詢人們對行政長官候選人的要求與期望，如人們是否要求行政長官處事公平、公正，廉潔與有效率等。

然而，我們是不是真的可以肯定：一個曾經擁有不壞品格與工作記錄的人，將來便必然是一個稱職的行政長官呢？或者說，一個未曾有品德敗壞記錄的人，一旦掌握了公權力，特別是掌握了不太受約束的公權力時，其行為是否仍然可以保持公平、公正、廉潔與有效率呢？

正如正義不是天生與自然而然形成的一樣，公平、公正、廉潔與有效率這些特質同樣不可能是天生與自然而然形成的。這些特質的形成必須要有外在客觀條件的配合與推動。現代的法治理念，在闡述管理國家的模式與方法時，真正強調的便首先是法治的理念，即強調對公權力持有人的約束與制衡，也即是對公權力持有人的“他律”。借用柏拉圖的理念，即使是一個不正義的人，如果其行為受到諸多的約束與制衡，那麼，即使他欲行不正義之行為，恐怕也難以實施。

那麼，我們現行的制度可以有效地約束與制衡行政長官嗎？答案顯然有些不盡人意。相對於個人的“自律”而言，我們社會應該更重視對行政長官的“他律”。長遠而言，加強立法權、司法權的力量與作用，強化媒體的監督，提高市民的公民意識，才是保證行政長官行為稱職的前提與基礎。

因此，筆者建議，在澳門現行的政治體制之下，應該慎談“行政主導”。事實上，過分強調“行政主導”尤其容易使得行政權變成不受限制的“行政壟斷”與“行政專制”。

三、維護人民基本的權利自由，是基本法的終極目標

法律的一項主要功能，是維護社會生活中合理的穩定。否則混亂的、完全不受約束的社會狀況必然會導致族群的劇烈衝突與國家的嚴重分裂。不過，如果在人們生活中，僅僅只強調和諧穩定而忽視了民眾的權利自由，則民眾的創造力必然會受到限制，整個社會的發展也將可能被壓抑。事實上，正如龐德所說的，某種程度的壓力、風險與不確定性往往是作為一種激勵成功的因素而起作用的。

依照西方學者的觀點，國家是一種公共權力，它也是一國社會秩序賴以維持的最根本的力量。國家權力的這種性質不會因某一個國家的社會制度和經濟制度的特質而發生變化。在任何國家，國家權力都表現出強制他人服從的特徵。

法律強調的和諧穩定是我們社會生活的一種有序的狀態，而權利自由則是人類社會所追求之最終的目標與價值。如果說前者反映的是法律制度所追求的外在形式的話，那麼，權利自由則體現了法律制度的實質內容。二者的關係應該是“器”與“道”的關係。無論你是否願意正視，和諧穩定與個人的權利自由在許多時候是處於彼此對立的位置的。如果私人的權利自由完全不受限制，處於無政府狀態的民眾便有可能恣意地擾亂社會正常的秩序，隨之而來的，則社會的穩定堪虞了；反之，如果法律過分強調社會的穩定和諧，則一定會在某種程度上限制私人的自由，甚至侵犯民眾的權利——臺灣的陳水扁以國務機要為名貪污大筆錢財，已用事實證明了這種可能性的存在。

傳統的中國文化，更多的是強調社會的穩定而非個人的權利自由。事實上，在幾千年的中華歷史上，個人基本的權利與自由往往是被忽視的。我們也必須清醒地看到，國家權力不可能自行操作，它的運作必然由人來控制。在國家的運作模式中，公權力總是被某些個人小圈子與集團佔有，因而容易為著私人的目的而被濫用。因為任何國家權力都會遠大於私人的力量，而掌握著國家權力的小圈子與集團往往又會以國家的名義侵害私人的利益，而令人尤其擔心的是，由於國家權力與私人權利在實力較量上懸殊太大，這種實力上的懸殊表現為任何個人都不可能憑一己之力抗衡以國家名義而實施的侵犯行為。

洛克主張，“法律的目的不是廢除或限制自由，而是保護和擴大自由。”筆者也堅信，法律的核心任務，就是要縮小私人權利與國家權力實力上的懸殊，並最終保障私人的權益不受以國家或政府的名義而實施的侵犯。保護私人權利與自由不受公權的侵害是法律的終極任務。任何人、任何機關均不應該以任何理由隨意地限制與剝奪民眾的基本權利與自由。

