澳門公共行政的未來

《行政》，第四册，第十一期，1991 No. 1，167－175

聯合聲明，過渡模式及行政改革

李志高*

（ 1 ）

主權的即將歸還爲澳門帶來多項重要的挑戰，在過渡期內思索澳門公共行政的前途即爲其中之一。

中葡“聯合聲明”生效三年後，按“聲明”所定原則及透過 澳門組織章程的修訂，重新建立了澳門的憲法性結構，現在的問題是設立適當的條件，按照高度自治所設計的範圍，確保平穩地移交權力。

既然認爲現行法律制度的延續是本地區的特色，那麼在主權的移交方面便須通過司法和行政機構的組織及運作來確保法律制度得以延續。當該等機構的人員是由本地人組成時，要令法規制度與擬監督該制度的各種利益相互配合。

因此，在我們討論澳門公共行政的前途時，應當考慮爲了塑造及改革行政機構而需採取何種政策措施以及如何達到這些目標。

爲方便起見，我們從三方面說起：

1. 在過去，現在以至將來，對澳門主權的行使都有一個局限性，這可從其政治地位的自治性日見顯著反映出來。
2. “聯合聲明”描繪一個配合過渡程序的模式，該模式對於訂定過渡期各項任務能給予決定性的解釋並對締約國的權力進行自我限制。
3. “聯合聲明”爲澳門特別行政區創建後的公共行政訂定了戰略基礎。

簡短地回顧過去及快速地展望未來使我們能找出延續性及變革性的因素，作爲構思及管理改革的依據，這對我們應走的道路給予重要的啓示。

---

* 大律師、澳門律師公會理事

（ Ⅱ ）

葡萄牙在澳門行使有限的主權是一個長期存在的事實。

葡萄牙人自從在十六世紀中葉開始定居澳門以來，無論以何種名義對澳門行使主權，他們實際上已連續地佔有澳門。然而，中國的朝廷及各省當局却經常通過設立一些平行的管轄方式，設法限制葡萄牙進行完全的管轄，形成一種混合管轄或“分擔主權”的情況，一直至十八世紀末期爲止。

從那時起，出現了一個鞏固葡萄牙對澳門管治的過程，這過程在一八四六至四九年間發生的危機中結束而葡萄牙對澳門的主權在一八八七年獲得正式承認，但仍然受領土不可割讓的限制。因此，北京條約的簽訂首次將澳門主權合約化。

在中國皇朝時期結束之後，儘管國民政府與中共都曾重申對澳門擁有主權，但兩者都沒有眞正對北京條約所訂定的狀況提出疑問，令到葡萄牙能在超過一世紀的期間內全面管轄澳門地區，期間只是受到一九六六 至六七年間發生的危機影響 。

澳門現時的政治地位的特點實乃因爆發周期性危機而需要不斷調整而出現的結果，而這些調整影響了行使權力的實質條件。

兩宗政治事件——中國革命的勝利和葡國的四二五革命——爲澳門歷史開展新時期創造了條件，兩個主權國對此達成基本共識——承認澳門是“由葡國管治的中國領土”。

這樣，澳門地區這個特殊的法律地位乃透過七六年二月十七日領佈的第176號憲法性條文而確認，而在制訂“澳門組織章程”的時候，上述條文肯定了給予澳門一個更大的自治權。

從表［一］的分析中可以看出，在“澳門組織章程”獲通過後的年代中，共和國主權機關與本澳有關當局在立法的範圍內的相互關係上顯示了本澳自治成份的增長，即立法程序的重心不斷向本地區轉移。

“澳門組織章程”所規定的方針載於一九七六年的葡萄牙憲法之內，憲法維持上述法規的有效性，規定葡國所管治的澳門由適合其本身特殊情況的章程所管制，並重訂葡國領土的範圍不包括澳門地區在內。

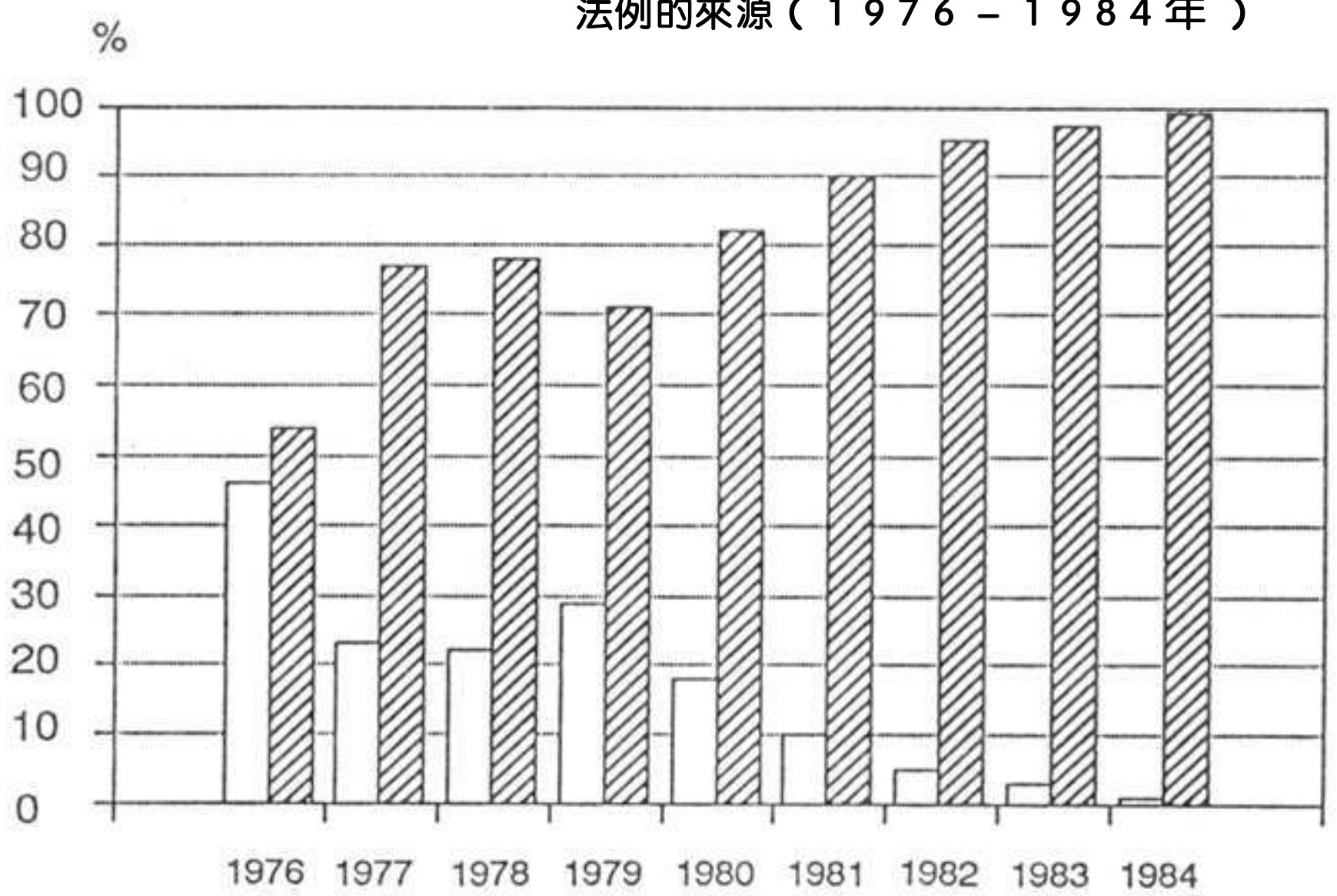
就這樣，對澳門完全執行管治權方面，葡萄牙減少它所擔任的角色，因爲對非領土行使完全主權是互相予盾的。有限的葡國主權（已不存有領土的觀念）及默認中國的主權就成爲理解澳門在葡國革命後所處之政治及法律地位的主要因素。這些都突出地反映在防衛方面，葡萄牙武裝部隊由本地保安部隊所代替；以及反映在國籍問題上，人們再不能因與澳門的關係而取得葡萄牙公民资格。

中華人民共和國隨後的政治發展及至頒佈一九八二年中華人民共和國憲法，訂定了解決“澳門問題”的適當方案，規定了國家在必要時及按照特殊情況可以

設立特別行政區（中華人民共和國憲法第31條）這一原則，而全國人民代表大會制定了通過談判收回澳門主權的新的、適宜的法律架構的輪廓。

表［一］

法例的來源（１９７６－１９８４年）



（ III ）

“澳門問題”的政治輪廓早已在一九七九年中葡協議中訂定，按照該協議，政權移交的時間和條件須由未來的談判去解決。一九八五年五月葡萄牙總統官式訪華時再度提出了這個問題。

在北京條約簽訂一個世紀之後所展開的談判導致締結一項協議——葡萄牙共和國政府與中華人民共和國政府關於澳門問題的“聯合聲明”，並於一九八七年四月十三日在北京正式簽訂“中葡聯合聲明”。

按照“聲明”規定，中華人民共和國“從一九九九年十二月二十日起對澳門恢復行使主權”，並根據中國憲法第31條的規定，屆時將設立中華人民共和國澳門特別行政區。

雖然直屬中華人民共和國中央政府，澳門特別行政區，除對外關係及防務外，享有“高度自治”，擁有自己的行政、立法及司法權並受人民代表大會通過的基本法管制而基本法應按“一國兩制”的原則制訂由“聯合聲明”規範的一系列基本政策。

國家的統一性和有效行使主權的保証係體現在特區的憲法性條文的立法權、主要官員的任命權、防務與外交事務的處理權歸還中國主權機關負責。

另一方面，對於將來在特別行政區實施的制度賦予五十年不變的原則，透過政治及司法制度在特區保留以及現行社會及經濟制度的不變使現行法律條例繼續有效，但那些“與基本法相抵觸或由澳門特別行政區立法機關作出修改的條例則除外”。

因此在管治國和被管治地區的關係方面，有可能爲憲法所規定的本地制度，制定一九九九年前後的連續性方針，將隸屬原則與自治原則互相配合，而兩者的相互作用將決定澳門政制及體制的眞實輪廓與運作方式。

事實上，現行的憲法性條文，無論是來自葡國憲法或“澳門組織章程”與由“聯合聲明”規範的未來的憲法性條文是會有相似之處，即按憲法規定本地區對每個管治權力都是等距的，亦在於中葡雙方都承認澳門地區在憲法中的特殊法律地位（見葡萄牙憲法第292條1款，中華人民共和國憲法第31條），這並體現在下列事項：

1. 儘管本地區居民的正式或非正式代表在採取政治主動或諮詢方面可以起主要作用，但制憲的權力仍掌握在管治國的立法機關手裏（見葡萄牙憲法第292條2款及3款，“聯合聲明”第二條十二款）；

2. 本地區直屬管治國主權機關，由主權機關負責本地區的防務及對外事務，並作有條件的授權（“澳門組織章程”第3條及第12條，“聯合聲明”附件一第一條），還負責委任總督或行政長官及擔任主要公職的官員，在委任總督或行政長官時須經本地諮詢（即協商或選舉），而任命其他主要官員時須先聽取總督或行政長官的建議（見“澳門組織章程”第7及17條，“聯合聲明”第二條三款）；

3. 規定本地有權擁有包括立法權、行政權及司法權（包括終審權）的自治政治制度，但涉及主權機關權限範圍內的事宜則例外（“澳門組織章程”第2條，第4條及第51條，“聯合聲明”第二條二款）。

這樣，在所設計的制度內，由於強大的自治結構成份的存在使主權機關受到一定限制，也就是說，主權範圍的一部份被自治成份所“侵佔”。

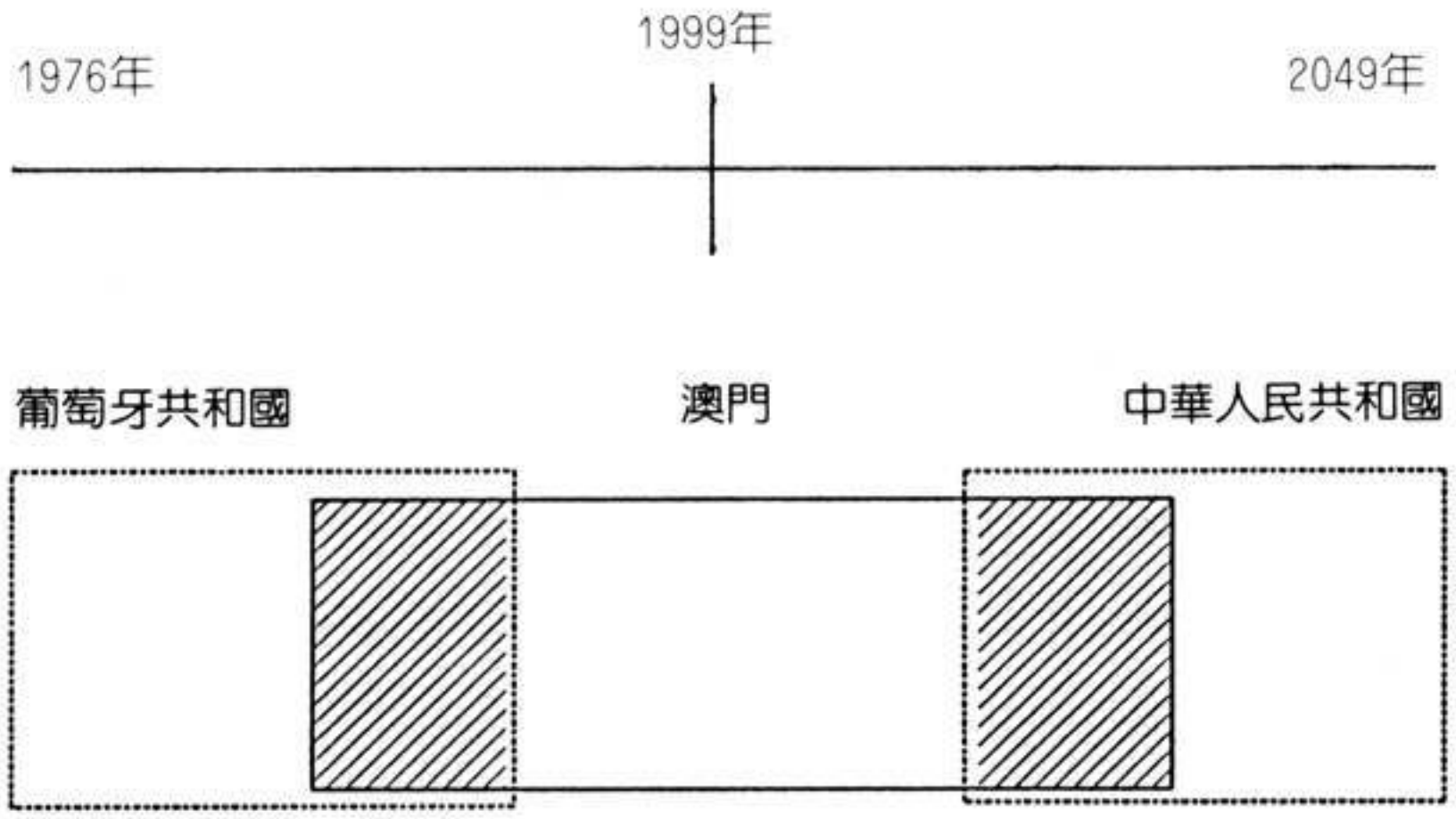
兩者之間在規範制度下的共存是具有可塑性的。兩者在該制度內互動的情況取決於多種因素的組合，特別是取決於政治、經濟和社會制度的多元化程度。

因此，隸屬與自治在本地政治制度的眞正相互關係是由擴張和收縮的相互結合而產生的，而且更多的是由政治制度的運作方式，而非由憲法所規定的結構所決定。本地政治精英的組織能力和領導方式隨着政治制度自治性的加強，不但日益反映市民參與政治生活和各級公共行政的程度與類型，而且反映本地利益在國際化日益增強的過程中的協調能力及組織水平。

表［二］試圖說明憲法規定的澳門與管治國之間隸屬與自治兩個範圍的相互交錯與共存，以及潛在的衝突。

表［二］

管治國與被管治地區的關係



（ Ⅳ ）

澳門作爲中華人民共和國特別行政區的特殊地位是從它原有的基礎上延續下來，並且根據“一國兩制”概念的實施和“聯合聲明”所規定的兩個基本原則作爲主權回歸後五十年發展的方針：

——對現行制度不做實質性的改變；

——承認特別行政區享有高度自治（見“聯合聲明”附件一第一條）。

這樣便能根據本地區對管治國之等距情況來制訂過渡期的對稱模式，即使是傾向性的或不完善的對稱，以符合“聯合聲明”範圍內及在它有效期間賦予每一訂約國的義務。

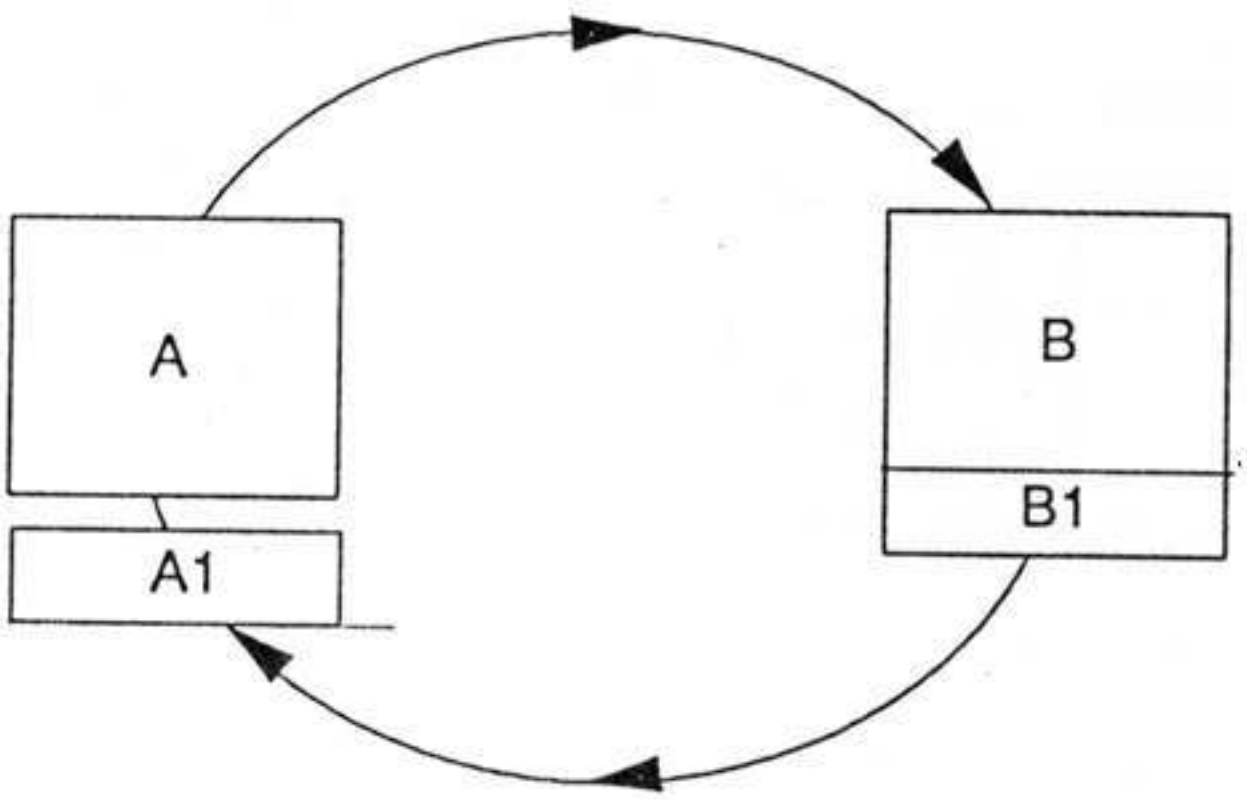
由於特別行政區要吸收本地區原有的制度作爲模式的基礎，其不完善之處在於“聯合聲明”在各方面規定自治成份需增強時，它要設立的機構及要制定的政策在現有制度中還不存在。例如特別行政區規定要擁有獨立的司法權（包括終審權）並採用官方雙語政策，都是比較突出的例子。

表［三］介紹“聯合聲明”爲過渡期所採用的模式，按這模式，現在與將來，現行制度與九九年後的制度相結合，爲順利移交權力創造適當條件。

表［三］

過渡期的（不完善）對稱模式

中華人民共和國



葡萄牙共和國

A 在“聯合聲明”生效日（一九八八年一月十五日）實施的制度。

A1. 司法組織（“澳門組織章程”第51條1款：“澳門地區普通司法行政繼續受共和國主權機關所制訂法律的管制”，本條文於一九九〇年在“澳門組織章程”第二次修訂時做了修改）。

B. 澳門特別行政區成立時（一九九九年十二月二十日）實施的制度。

B1. 司法組織（“聯合聲明”附件一第四條：“澳門特別行政區的審判權屬澳門特別行政區法院，終審權由澳門特別行政區終審法院行使”）。

此模式的應用以過渡階段爲基礎。事實上，依照國際司法程序規定在中華人民共和國重新行使主權後司法制度基本不變的原則，立約國預測在兩個時期，一九九九年前及後進行過渡，而過渡期中每一方的權利和義務則體現在主權的自我限制上。

這樣，在有關的時期內，在“聯合聲明”所管制的事宜上，在受主權約束的行爲，特別是行使憲法權力的行爲方面，權力的行使是受到了限制的。

在過渡的第一階段中，從一九八八年一月十五日，“聯合聲明”生效之日，至一九九九年十二月二十日移交政權之日，葡萄牙負責管治澳門並有權繼續促進經濟的發展及維持澳門社會穩定，對此中華人民共和國政府應提供合作。

在這一過渡期階段中，鑑於“聯合聲明”爲澳門特別行政區設計了高度自治的制度，在葡國管治下，亦有需要逐漸從制度方面創造高度自治的實質條件，這樣使權力的移交能夠在管治國與被管治地區於一九九九年前及後的關係對稱被確保的情況下實現。“聯合聲明”往往根據現行制度提出解決辦法，一如高樹德*所適時地強調過的：“根據協議由澳門政府繼續負責期間，即至一九九九年十二月十九日，葡萄牙有責任在立法方面遵守及履行一些標準、限制及義務”。但凡由葡萄牙提出的立法對“聯合聲明”生效後的制度產生根本的改變，而這種改變又是“聯合聲明”所未曾預料的，同時按其性質又會超越葡國政府管治的期限時，須得到中華人民共和國的合作。

最近經過修訂的葡萄牙憲法及隨後在“澳門組織章程”裏所作的修改擴大了本地區管理機關的立法權限並爲司法制度的完全獨立創造了條件，一如在表［三］所看到的，是在憲法修改程序內，以迂迴方式貫徹執行了“聯合聲明”。

設立本地區的司法組織就是提前實施澳門特別行政區擁有獨立司法權的原則，這與先前本地司法組織隸屬葡國司法組織情況相比是具有典範意義的。

上述的修改加強了本地一些制度的獨立性，從而在憲法範圍內及過渡期內成爲現行制度與“聯合聲明”爲澳門未來設計的模式之間的調和因素。

同樣，按“聯合聲明”所採取的對稱模式，中華人民共和國須在有效增加自治成份的未來行政特區內重新建立原來由葡國管治的澳門現行制度。因此，特別行政區的基本法應制訂符合現行制度及“聯合聲明”所規定的“一國兩制”的基本原則和政策，成爲適用於澳門特別行政區法律的支點，以此處理以前的法規和制訂未來的法律。

在面對一項國際條約時，對“聯合聲明”內文的最終的約束性解釋又或對法律的一般原則或公共秩序的原則的撤消，基於對制度不能作根本改變，人們可視之爲特別行政區法律制度的組成部份，中華人民共和國在不遵守協議的情況下就要負起國際責任。儘管通過基本法是中華人民共和國人民代表大會的專有權限，但基本法所依據的是“聯合聲明”，因此葡國有責任審查基本法是否符合“聯合聲明”。

這樣，“聯合聲明”成爲締約國在過渡期內所必須遵守的模式，作爲“聯合聲明”基礎的對稱模式，對於負責過渡期各個階段的兩個國家來說，能發揮解釋和界定的功能，使現行制度與一九九九年後的制度協調起來。

---

* 澳門政府前任司法辦公室主任——編註

在此情況下及按照我們在前面指出的原則，最後的問題是：“澳門的公共行政的未來是怎樣的呢？”

在細閱“聯合聲明”時，有可能找出足以訂定澳門特別行政區行政模式輪廓的一系列規定，這些規定要體現維持現行制度基本不變以及確認高度自治的原則。

雖然“聯合聲明”沒有涉及政府機關的結構及組織計劃，亦可根據該聲明所規定的一連串戰略原則，構築未來澳門行政特區之公共行政運作模式如下：

1. 澳門特別行政區的行政機構，由於被列入“聯合聲明”所設計的自治機構範圍內，將按照自一九七六年“澳門組織章程”被通過以來的現行模式，由本地的自治行政組織所組成；

2. 在人力資源方面，澳門特別行政區將擁有本地化的行政機關（見“聯合聲明”第二條三款），該行政機關由具永久性居民身份（見“聯合聲明”附件一第六及第九條）的原公務員（見“聯合聲明”附件一第六條）及由受聘爲顧問，只擔任專業技術職務的外籍人士（見“聯合聲明”附件一第六條）等所組成，而他們只對澳門特別行政區負責（見“聯合聲明”附件一第六條）；

3. 在語言政策方面，由於明文規定在政府機關、立法機關和法院，除中文外，還可使用葡文（見“聯合聲明”第二條五款），特區政府將是一個使用雙語的政府；

4. 在法律制度方面，不論是對公務員的錄用、晋升、退休和紀律的規定（見“聯合聲明”附件一第六條）或對行使集體權利，如工會及罷工等權利的規定（見“聯合聲明”附件一第五條）都將延用原公職制度基本不變的原則；

5. 最後，通過相互作用和根據法律制度基本不變，規定要維持現行行政程序，包括一系列行政手續和對被管治者的法律保障。

這樣，“聯合聲明”大體上規定了未來澳門特別行政區的公共行政運作的原則，在思考過渡過程，包括了按照在高度自治範圍內維持現行制度基本不變的原則時，需要對行政機器做某些調整，令前述的模式，除延續性外，還導致主權的有效移交。

在回想現行制度及設計調整公共行政未來運作的原則時，預測未來的變化是具有戰略意義的工作，因爲組織原則和行政機器的運作是保留現行法律制度的關鍵 。

在確定了改革，特別是關於執行本地化及語言政策的大綱之後，葡國就要在過渡期第一階段中根據對稱模式採取政策性措施，以便按“聯合聲明”把現行行政制度及未來澳門特別行政區的制度協調起來。

面對此情況，爲達到那些目標並能配合改革所需的工具（如大學、研究中心、人員培訓計劃等）而實施一個整體戰略，同時爲本地法律文化及行政文化的形成再現創造制度化的條件，從而克服本澳面積小的局限性，這些工作成爲在過渡時期充分體現“聯合聲明”爲澳門的將來所規定的模式的必要條件。