

李炳時
著

澳門總督與立法會

吳志良主編

澳門論叢



澳門基金會
出版



103912

D227.655

6

吳志良 主編

澳門論叢 馬萬祺

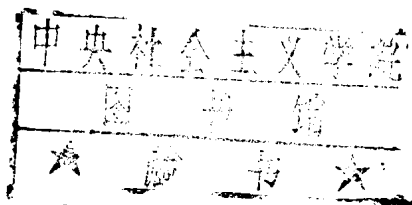
12000/16

澳門總督與立法會

李炳時 著



201039125



澳門基金會出版

一九九四年六月

吳志良 主編

澳門論叢

澳門總督與立法會

作者：李炳時

執行編輯：呂平義

助理編輯：姚翠玲

扉頁題詞：馬萬祺

封面設計：李耀斌

出版：澳門基金會

排版：廣東省江門市江杰電腦排版有限公司

印刷：華輝印刷有限公司

發行：澳門文化廣場有限公司

定價：澳門幣38元

ISBN-972-8147-05-8

¥ 50.-

主編者言

澳門有意識地引起大眾關注的系統學術研究起步較晚。隨着六、七十年代的經濟發展和八十年代政治、文化、社會發生的劇變，尤其是《中葡聯合聲明》的簽訂以及《澳門特別行政區基本法》的起草和頒布，澳門和外地許多學者以及澳門居民，對澳門的歷史和現實的許多問題進行了討論，在政治、法律、經濟、文化、藝術、歷史、社會和民生方面的研究取得了相當的成果。

澳門進入過渡期後，官方和民間的出版事業有質和量的飛躍，但較偏重歷史、文學和藝術，有關政治、法律、經濟、社會的研究和探索的文章仍然零散，專著屈指可數，為研究澳門的學者帶來不便，影響了研究的深入和長足進展。因此，有必要將這方面的研究成果加以整理和總結。編輯出版《澳門論叢》的構思由此產生。

雖然是整理總結，《澳門論叢》對歷史並不偏重，僅作借鑑。立足現在，放眼未來，建設澳門是我們的目標。我們一如既往，本着“思考澳門、研究澳門、推廣澳門”的原則，對澳門和外地學者有關澳門的個人專著和專題論文進行蒐集，以期推動和促進澳門問題研究的縱深發展，為關心澳門的人士提供一個可以觀察的窗口，為澳門居民更好地認識和了解澳門這座微型博物館創造條件，並為思索澳門問題的學者提供可以參考的材料，擴大視野和思路。

當然，萬里之行始于足下。我們的工作僅僅是零的起點，雖經努力，仍會存在許多不足之處，這一點，尚祈諒解。

借此機會，我們感謝本會信託委員馬萬祺博士為《澳門論叢》題字并提供部分贊助，感謝諸位作者和編者的大力協助，沒有他們的支持和信任，《澳門叢書》便不可能面世。我們更期望讀者提出批評和建議，使這套叢書更趨完善。

吳志良

一九九三年十二月

自序

本書的重心乃放在70-80年代澳門總督與立法會之間的政治衝突，而此外的若干篇專論，則涉及“後衝突”時期的總督和立法會，時限截至1993年底。因此，本書在一個側面探討了1976年《澳門組織章程》頒佈以來澳門所發生的政治演變，在時間上涵蓋了李安道、伊芝迪、高斯達、馬俊賢、文禮治和韋奇立諸總督的各個執政階段。

大體而言，總督與立法會的關係可分為兩個時期，前期是李安道、伊芝迪和高斯達時代，當時立法會主要代表土生葡人的利益，故總督與立法會之權爭，屬於傳統上的宗主國同早已植根於佔領地的原宗主國臣民之間分享當地利益的鬥爭；後期從高斯達執政的末段開始延續至今，此時，由於選舉制度的改革，華人社會的政治力量得以在立法會中佔有多席之地，立法會的政治性質亦隨之發生改變，其過去代表單一利益集團的濃烈色彩被淡化，故總督同立法會之間，遂由雙邊關係變成多邊關係，這種關係整體上不復構成原有權爭之舞臺。

人們多敬政治而遠之，甚至將之比附骯髒與黑暗，而這種態度的根據之一，就是政治圈內無休止的權力鬥爭。對捲入權爭者，人們懷疑其動機的高尚成分；對勝利者，也難免臆測其手段是否合乎正道。誠然，另一套標準同時存在，如果鬥爭被視為正與邪、善與惡的較量，則人們並不將之歸入通常意義上的權力鬥爭，雖然在客觀的分析上，很難將兩類鬥爭區分開來——假使我們集中觀察權力的爭奪和消長的話。

如同所有涉及人的行為的學問一樣，政治科學無法消除一個盲點，即每個人內心的真正想法及行為背後的複雜動機，即使每個人本身，也並非對此問題一目了然。我們可以做一個小小的自我實驗，用打破沙盤的態度，循倒流的方向捫心自問：我作出這個行動，是基於什麼想法？而產生這個想法的想法，又是甚麼？……此一抽絲剥繭的問題之旅，有可能讓我們驚異於自己內心世界的複雜和飄忽，而且不容易整理出一條清晰的線索來。

在世間，權力和金錢位於慾望之巔，能有幾人出污泥而不染？但一個人做了壞事，或者僅是一個過失，無論他給予自己甚麼理由和藉口，他的心總難安穩，這說明人皆有善根，問題是如何使之開花結果。每個人靈魂的深處，良知和非份之想糾纏交織，行為的是非對錯不是時常黑白分明，但如果我們既認為政治和生活息息相關，同時又肯定生活本身有快樂、光明的一面而非盡是漆黑一團，那麼，我們對政治上的權力鬥爭，亦不必一概否定。社會繁榮進步，人們處境改善，證明在政治領域中，有善的力量令人欣慰地存在。這股力量，不一定體現在特定的個人或集團中，而是巧妙地透過所有參與者有意或無意的表現，以一種“合力”發揮作用。這一點，難以見證於通常的政治分析，但在如實的觀照中，那是自在、自明的真相。

李炳時

一九九四年四月

引 言

一九八四年二月二十三日，總督高斯達向葡萄牙共和國總統發出建議書，建議解散第二屆澳門立法會。二月二十八日下午五時二十五分，澳門立法會在會議進行中接到葡國總統解散該會的通知，從此，立法會一度自澳門的政治舞臺上消失，同時也象徵着一九七六——一九八四年立法會跟以總督為代表的執行權之間關係的危機告一段落，從而，使人們得以把這場已經結束的危機當作一具完整的遺體來解剖，從中探尋危機的種種真相。

事實上，在那次立法會解散之後，至少澳督高斯達本人及部份議員都公開承認，立法會的解散，不過是立法會同執行權之間長期較量的一個結果。高斯達海軍少將說：“自一九七六年起，總督與立法會主席之間已出現非常強烈的政治鬥爭。”他認為，由於立法會部份議員與政府缺乏對話而使澳門的穩定出現困難，這種情形，自一九七六年以來就開始出現。另一方面，一些議員則以含蓄而富於象徵性的描述來解釋立法會解散之原因：

“冰凍三尺，非一日之寒。”

這種對立的可見性甚至表現在一些本來不該具有可見性的場合之中。一九七九年三月十三日，伊芝迪將軍以新任澳門總督的身份首次出席立法會全體會議，並發表一般性的講話。雖然他強調立法會與執行權互相合作的重要性，但亦委婉地承認，兩者之間的隔膜和歧見是存在着的。

一九八〇年十月二十三日，在第二屆立法會的開幕儀式——一個同樣多少屬於禮節性的場合上，伊芝迪總督強調，他是以葡國總統的代表和澳門地區自我管理機構的代表的身份^①，同立法會一起負着管理澳門的責任，而澳門，他說，這是一個“受葡國管理超過四個世紀”的地區。他還有所指地說，如果立法會與執行權之間缺乏實際有用的對話，“便會發生抑制、約束和各種情況而使對話受到損害。”

立法會主席宋玉生隨即對這番話作出回應，他說，對於這種對話，“立法會是不會逃避的”。

宋玉生主席這種不示弱的態度，早在一九七六年首屆立法會產生之初已有所表示。當時他說，希望執行權與立法會和諧相處，立法會在作出決定時應審慎，但一經作出決定，則是堅決的。

根據《澳門組織章程》，澳門總督與立法會均擁有立法權；祇是，在一些範圍內，立法會享有專有之立法職權，若總督制訂的法律屬於立法會這種專有職權的範圍，則須經立法會通過或追認，始能生效。而事實上，不少屬於立法會專有職權範圍的法律，唯有執行權才具備制訂的條件，祇是必須由立法會通過。因此，立法會與執行權在立法工作上之經常接觸就不可避免，而矛盾亦往往由此而生。

一九七七年八月九日，宋玉生主席就立法會成立一週年接受記者訪問時表示：“政治及行政方針不能在倉猝間定出，而需要仔細考慮，正因為如此，執行當局尚未能提出有重大意義及影響力的法律議案交立法會討論，如：勞工法、稅務法、官地的批給及佔用法、稅收改革、反黑社會法等。”

對此，李安道總督作出反應說：“政府，任何政府，也如現在，立法會，都有需要遵守的綱領，等如他們想達到的目的和

想做的事情。基本上所遇到具體的事實，許多時在短期內是不可能修改的，而且有必要作出選擇及訂定優先的次序。並不是一切的事情都能夠同時完成的。在政治和社會生活裏，沒有魔術棒，更沒有奇迹出現或創造奇迹者，我知道立法會對於這個事實是很清楚的。”進而，他批評說，雖然立法會碰到成立初期所不可避免地碰到的困難，但立法會取得的那些成就與達到願望還有很大的距離，表現之一，就是立法會偏向於討論及通過某一類法律而忽視立法任務所應有的全面性。^②

伊芝迪總督亦曾抱怨立法會在立法時給執行權帶來困難，他說：“我亦認為基本上立法會作為最高立法機構，在立法時應經常顧及行政當局實際的條件，不要為它帶來困難；在理想及理論上可行的事，在實際上可能是完全不可行的。”

當立法會與執行權雙方都有權立法而在程序上經常需要互相接觸的時候，就很難避免對同一法律的內容意見相左。高斯達就曾明確地說，雙方確是對部份法律持有歧見，而這些法律是需要進行修改的。

通常，這一類不協調的較明顯的表現，是立法會將執行權提交討論並要求通過的法律提案擱置，暫不討論；或者，執行權要求立法會對其提交的某些法案作緊急程序處理，而立法會則加以否決，不作緊急程序處理。試舉例如下：

一九八〇年十二月，立法會在討論一九八一年澳門政府預算法案中的經濟房屋條例時，認為其中部份條文不清楚，要求執行權修改後再行提交立法會討論。

一九八二年七月，立法會以執行權僅提交一份罰款規則而未有管制之總章程為理由，將關於違犯工業場所勞工安全與衛生管制章程的法律提案押後討論。

同年十一月，立法會對上述法案決定不採取緊急程序討

論，並交由立法會有關的小組委員會研究。

雙方不協調之另一特殊表現，是為所謂出現“雙胞胎”的現象，即立法會與執行權都根據自己的職權範圍，各自提出針對同一問題的法案。一九八四年二月，雙方就曾經就公務員加薪問題和職業稅章程修訂問題，先後各自提出大同小異的法案。

看來，雙方都力求在立法事務方面取得主動權，由這種競爭所導致的雙方的對立，可以從伊芝迪總督以下的一段話隱約地反映出來：

“政府與立法會，我認為是兩個基本的機構，它們的工作是相輔相承而不是互相代替的。”

但是，當權力成為雙方堅守的堡壘而妥協的餘地變得很少的時候，上述的種種不協調就祇能被列入較低的對立層次。

立法會在通過執行權提交的法案時，往往有所修改，而有的條文內容之增刪則明顯涉及總督的權力。一九八三年四月，立法會討論執行權提交的政府屋宇出售法律草案時，將其中的第二十二條處理如下：

第二十二條原文為：“對執行本法律所產生疑義，將由總督以訓令方式解決之。”結果立法會通過將之整條刪除。這表明，此條若生效，總督無疑擁有執行該法律時對該法律之解釋權，反之，在刪除之情況下，則最低限度不能確定總督擁有該項權力。

一九八四年一月，立法會討論追認執行權已頒佈之四二/八三/M號法令。該法令之第十六條一款E項提出，由財政司監察受政府資助的私立救濟及慈善機構的行政、會計及人員的管理，而議員們則認為，某些社團每年祇接受政府少許津貼，而這樣就要受政府監察，甚至將監察推及行政及人員方

面，是不合理的。結果，該條之上述內容被立法會改為，政府祇能對有關津貼的使用進行監察。

如果說，立法會上述之立法行動是對執行權的權力實施一種消極的限制，那麼，以下的事實則表明，至少部份議員並非無意讓立法會在限制執行權的權力方面扮演積極的角色。

一九八〇年四月，費文安議員說，監視地方行政之權是總督，但執行權卻無人監視是不可能的。而葡國則山長水遠，很難監視執行權之活動，因此，一定要在澳門有一個監視執行權的機構，立法會是民選的，應可作為執行權的監督機構。

一九八四年二月二十八日(即立法會解散當日)，立法會討論高斯達總督向葡國總統提交的解散立法會的建議書。當時林綺濤議員說，澳督犧牲立法會，是為了避免反貪污法律、行政當局的行為法律、自治機構法律及修改《澳門組織章程》法律等草案在立法會討論。而立法會主席宋玉生亦於同年四月接受訪問時說：“立法會在解散前正在準備一法律草案，以便令行政當局對以工作上的方便為理由而辭退公務員的事件而作出解釋，使被辭退者可以對當局所採取的決定提出訴訟。”

很明顯，制訂上述有關法律的目的，同費文安議員的“監督”一說，是非常一致的。

那麼，執行權這一方在雙方權力關係問題上又抱有甚麼立場呢？

在立法會被解散後的一九八四年三月九日，高斯達總督對葡萄牙《祖諾》周報記者說，總督在任何範圍都沒有專有職權，而立法會卻擁有極大範圍的專有職權，它還設法使這些職權擴大，以至目前總督幾乎無範圍可管理。他又說，八年來，“立法會主席企圖掌握主要及決定性的權力以及在本地區的

實權”。在較早時，他又曾說，解散立法會的行動就是為了避免立法會在澳門獲得全部的權力。

顯然，高斯達總督在評價立法會與執行權的關係時並沒有停留在立法權力這一層次上，他對立法會的批評還屬於政治性的。他說，立法會內的一些議員與執行權缺乏對話，因為這些議員雖然佔有立法會的大部份議席，但他們的表現卻不符合澳門普遍居民的願望。

這種批評甚至在他的前任李安道總督的若干言論中已可見端倪。早在一九七六年首屆立法會產生前夕，李安道總督就警告說：“立法會的日常工作將會受到居民及政府所監察，倘若立法會所訂的法律不是為大多數居民的利益而設，祇是維護一小部份經已有較佳利益的人，那末立法會就是自己否定自己。”在此之後，李安道還先後於一九七七年十一月和一九七九年一月兩次向立法會所作的工作報告中，都提到立法會應着重處理與普遍居民關係重大的法律。

作為引言，對立法會同執行權彼此對立的一般表現，這種描述已經足夠。在這些描述中，不少具體的對立內容都暫時被抽去，而且，不同形式的對立在邏輯上的關係還不顯著，這些都有待於在踏入正文以後再作深化及系統化的研究。在這裏，重要的是，我們已初步了解到，立法會與執行權的對立關係有長期的性質，而在一些較量的片斷背後，看來隱藏着更深刻的，更為普遍的意義。

目 錄

主編者言	吳志良
自序	(1)
引言	(1)
第一章 雙方在若干立法領域的分歧	(1)
一 政府公務員待遇問題	(1)
二 政府機關的組織問題	(8)
三 政府財政政策問題	(11)
第二章 執行權的主要對手——葡籍選任議員	(14)
第三章 雙方對立的高級形式	(45)
一 以“專有職權”為焦點的鬥爭	(45)
二 立法會與執行權的政治鬥爭 ——關於《澳門組織章程》的修改	(54)
第四章 結論	(82)
附篇	
1. 高斯達政績概述	(96)
2. 對澳督馬俊賢辭職的思考	(99)
3. 葡國調整澳門過渡政策 ——文禮治任命的漩渦及意義	(102)
4. 葡國對澳戰略大轉變 ——文禮治言論述評	(108)
5. 文禮治總督面臨的難題	(112)
6. 澳督韋奇立一九九四年度施政報告評述	(116)

7. 澳門政制改革的回顧與前瞻	(121)
8. 立法會概略	(127)
9. 澳門選舉經驗	(133)
10. 權責規範角色,身份奠定職能 ——官委議員論析	(139)
11. 第五屆立法會選舉中的民主派和資產階級 ...	(144)
編後語	吳志良

CONTENTS

Editor's Preface	Wu Zhiliang
Author's Preface	(1)
Introduction	(1)
 Chapter 1 The divergence in the field of legislation	(1)
(1) The salary of civil servant	(1)
(2) The organization of government offices	(8)
(3) The government's financial policy	(11)
 Chapter 2 The main opponent of Executive Power - the elected Portuguese legislators	(14)
 Chapter 3 The high-level forms of opposition	(45)
(1) Conflict focusing on "exclusive authority"	(45)
(2) The political conflict between Legislative Assembly and Executive Power -- The revision of "The Organic Statute of Macau"	(54)
 Chapter 4 Conclusion	(82)
 Attached Articles	
(1) A summary of Governor Almeida Costa's achievements	(96)
(2) Reflections on the resignation of Governor Pinto Machado	(99)
(3) Portugal adjusting her policy on the transition period of Macau --The whirlpool and significance of appointing Carlos Melancia	(102)
(4) The great change in Macau strategy of Portugal --Comments on Carlos melancia's speech	(108)
(5) Governor Carlos Melancia's difficult problems	(112)
(6) Comments on Governor Rocha Vieira's Administrative Report 1994	(116)
(7) The retrospect and prospect of the political reform of Macau	(121)
(8) The Legislative Assembly	(127)

(9) Elections in Macau	(133)
(10) An analysis of the nominated legislator: Power, role, status and functions	(139)
(11) The Pro-democratic and the bourgeoisie in the fifth election of Legislative Assembly	(144)
Epilogue	Wu Zhiliang