

# 澳門特區立法會議事規則：性質、效力與價值

張 強

**[摘要]** 《議事規則》的制定和執行是澳門特別行政區立法會行使《澳門基本法》授予的高度自治權的體現。從性質而言，《議事規則》具有議會法與授權法的屬性，其僅調整立法會內部的權力義務關係，並對此具有約束力。從效力而言，《議事規則》是立法會議決程序的先定性規則，但不得同《澳門基本法》相抵觸，這包括不得與《澳門基本法》的條款、原則與精神相衝突，也不得違反程序的正當性。立法會可以自行審查《議事規則》，但行政長官、特區政府、法院不具有審查的適格性，而全國人大常委會應當根據功能主義原則對《議事規則》進行審查。從價值而言，《議事規則》的制定與執行需要維護好自由與秩序二者的統一，確保議員行為的合法性。

**[關鍵詞]** 澳門 立法會 議事規則 議會自治 抵觸

代議制是現代民主展開的主要方式，而代議制民主的核心則是人民之代表對議決權的有效行使。<sup>①</sup>如何民主與科學地行使權力，不僅需要在實體法上對議會民主作出其權限的劃分，而且也需要在程序上對議會議事的規則進行釐定。從本質上而言，議事規則的創建是一種先在性的原則，是議會立法與議事的前提與保障，也是權力分工下議會自治的體現。

隨着澳門特別行政區的成立，立法會成為澳門特區實現代議制民主的重要機關。而立法與監督則成為澳門特別行政區立法會的主要職能。民主與科學地行使《澳門基本法》授予立法會的職權是“一國兩制”在澳門成功實踐的必然要求。因此，這也決定了澳門特區立法會在立法與議事的程序上需要在符合《澳門基本法》的前提下，充分發揮立法會的功能。申言之，澳門特別行政區立法會的議事規則也是高度自治的體現，既有其深度，也有其限制。

不過，澳門特別行政區成立近二十年來，立法會在行使權力時仍然有一些亟待澄清與解決的地方。立法會首任主席曹其真女士在總結十年工作時曾提及，澳門特區立法會的各项工作已經從

**作者簡介：**張強，廣州大學公法研究中心助理研究員、廣州大學澳門法制研究中心助理研究員、法學博士。

\* 本文係全國人大常委會香港、澳門基本法委員會研究項目“澳門特別行政區立法會議事規則研究”（編號：JBF201709）階段性成果；廣東省哲學社會科學“十三五”規劃項目“維護中央對港澳全面管治權和保障港澳高度自治權有機結合的理論和實施機制研究”（編號：GD18YTQ01）階段性成果。

① 劉文忠：〈表決權、議事規則與人大會議品質的提高〉，《中國社會科學院研究生院學報》（北京）2011年第4期。

沒有任何經驗到在軌道中運行，逐漸擺脫了立法會長期民望低下的形象，但是在與政府溝通與合作等方面仍然有需改進的地方。<sup>①</sup>例如，立法會議員對政府進行的書面質詢，政府的答覆時間過長，超出了《對政府工作的質詢程序》中30日的要求。而在立法會議員行使權力時，也存在混淆權力內容的現象。例如，將公共利益的辯論與質詢混淆。

歸根結底，這是對澳門特區立法會議事規則的理解出現了誤解。因此，本文旨在對澳門特區立法會議事規則的性質、效力與價值做出分析，以對澳門特區立法會實踐中出現的爭議做出理論上的闡釋與幫助。

## 一、澳門立法會議事規則的性質：議會法與授權法

### （一）議會議事規則的主要內容

議事規則是特定群體在議論與決定事務時的制度與程序。不同的群體在議事中都可以有自己的規則，這是規則意識與民主意識增強的體現，也是人類發展到一定歷史階段的產物。而所謂的議會議事規則是將群體範圍限定在一國或一地區的立法機構內，是確保其憲制功能得以實現的有效制度基礎。

早在古希臘時期，古希臘人就以“公民大會”的形式決定城邦內的重大事務，而其決定的過程中就採用了特定的形式與程序，包括抽籤、吶喊等，從而確保了古希臘人民主政治生活的有序狀態。<sup>②</sup>以後，經過日爾曼人、盎格魯撒克遜人的發展，議事程序與秩序得到了完善和鞏固，並在英國國會中確立和實踐。作為與英國有密切聯繫的美國，當時的副總統、參議院議長湯瑪斯·傑弗遜（Thomas Jefferson）也根據英國的實踐將議事規則程序化與書面化，有力地保障了國會運作的秩序與規範；而與其相反的是，法國大革命時期由於沒有議事規則，甚至排斥作為舶來品的議事規則，造成早期法國國會秩序的極大混亂，最終不得不選擇重新重視議事規則在國會日常運作中的作用。<sup>③</sup>因此，從議會實踐中可以看出，議會議事規則以規範議會權力如何行使為主要內容，其作用在於確保議會秩序的穩定與議事效率、效力、民主的平衡。

具體而言，議會議事規則主要規定兩方面的內容，一是會議制度，二是議事程序。在會議制度方面，多數國家或地區會規定議會的會議種類與會期、會議的組織者、會議的公開制度以及開會法定人數等內容。當然，各個國家與地區議會在這些方面會依據本地區的實際情況而有所不同。例如在例行會議召開時間方面，美國和日本就規定一年一次，而法國則規定為一年兩次。而在會議組織者中，英國、美國是由議長組織，而法國、德國則需要一個集體進行。

在議事程序方面，主要是對於議案的提出、討論、表決和記錄作出規範。其中，對於議案的審議制度，如肇始於英國、隨後被諸多國家和地區接受的“三讀制”、議員的發言制度以及議案的表決制度等。議事規則規範的主體多是議員行為，從而確立議會議事的秩序。但另一方面，由於在現代政治生活中，權力得到不同主體的配置與分工，議會在整個國家和地區的政治架構中並非是唯一的機關，議會與其他機關一定會產生聯繫，因此議事規則在內容上也會出現規範其他

① 曹其真：〈立法會主席十年工作情況的總結報告〉，澳門特區立法會網站，<http://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2016-12/26900584690d4e22d7.pdf>，2018年6月14日。

② 杜滿昌：〈議事規則：內涵、運行機理及啟示〉，《中央社會主義學院學報》（北京）2014年第4期。

③ 李啟成：〈議事之學與中國近代的民權演進——從《資政院議事》細則到《民權初步》〉，《法學家》（北京）2013年第3期。

機關的條款。如在議案的提出主體問題上，一般而言，包括憲法、議事規則等都會規定議員、元首、政府等擁有提案權。因為議案的提出權是整個議事程序的主導權，所以透過對提案權主體的規範，議會的議事規則對其他機關也產生了議事方面的效力，並將立法機關同其他機關有機地聯繫在一起。

因此，議會議事規則的內容從調整事項而言，是以議會自律為核心，以議會自身能夠決定的事項為依據，以議會內部事務為限制的。例如，議事日程如何安排、議案如何表決、如何決定發言順序、如何決定發言時間長短、如何行使質詢權等等。而對於其他與議會內部事務無關的、無法自主決定的事項，議事規則無需也無力予以規制。<sup>①</sup>因為這種規則的誕生正是自治傳統的歷史必然，自治必須具有其對象與事務上的限制，其是用平等協商的方式致力於公共糾紛解決的途徑。<sup>②</sup>

而議會議事規則的內容從產生效力上而言，必然會對憲制中的其他機關，乃至個人產生影響。作為權力分治原則下議會程序性獨立的一種需要，議事規則絕非能夠獨立地解決公共領域中的糾紛，其所產生的意義就在於創造這樣一個交流與溝通的平台，從而達成公共意見的合意與妥協，創制與發展新的社會秩序。故議會議事規則不可避免地規範到其他機關或個人，但是其規範的基礎是建立在解決糾紛的平台上，如若超出議會議論與決定事項的範圍，那麼議事規則難以對相關機關或個人產生實質而有意義的約束力。

## （二）作為內部規範的澳門立法會議事規則

自16世紀葡萄牙人據居，澳門便逐漸具有自治的傳統。1583年，所有居澳葡商選舉出了由3位市議員、2位普通法官和1位檢察長組成的議事會，開始負責管理澳門的市政衛生、市容、撥款支持醫院和仁慈堂，以及葡人社群的治安和司法等事宜，並被稱為“東方第一個商人共和政體”。<sup>③</sup>在“四·二五”革命後，葡萄牙便重新訂定了澳門的憲法性法律，即《澳門組織章程》。其中，該法律特別設計了包括總督和立法會在內的兩個自我管理機關。立法會開始成為澳門的首要立法機關，同時，具有自1920年獨立的立法委員會以來更為充分的民主自治性質。<sup>④</sup>因此，“一國兩制”下，根據澳人治澳、高度自治所設立的澳門特區立法會是在堅持國家統一的原則下，遵循澳門歷史傳統的憲制設計。

根據《澳門基本法》，立法會是澳門特別行政區的立法機關，並行使由全國人民代表大會授予的立法權、決定權、監督權等職權。作為澳門特區的代議民主機構，立法會在行使被授予的這些職權時，必須確立自身的制度與程序，規範好代議制民主的根本與前提，即“議”和“決”的兩大基本功能。<sup>⑤</sup>因此議事規則成為立法會秩序乃至特別行政區秩序的忠實維護者。

在這裏，澳門特區立法會議事規則可以有兩種理解角度：從狹義的概念上而言，澳門特區立法會議事規則是指特區立法會通過的第1/1999號決議及其附屬的規定，是立法會內部通過的規範性文件。而從廣義的概念上而言，澳門特區立法會的議事規則是指調整立法會議論與決定事務的制度與程序的總和。這不僅包括了狹義概念上的議事規則，而且也包括了《澳門基本法》、第3/2000號法律《立法會立法屆與議員章程》在內有關議會、議員權力與義務的規定。本文所強調

① 羅傳賢：《國會與立法技術》，台北：五南圖書出版股份有限公司，2004年，第329—337頁。

② 徐駿：〈近代中國語境下議事規則的融合與游離〉，《法學》（上海）2013年第5期。

③ 吳志良：《澳門政治制度史》，廣州：廣東人民出版社，2010年，第41—46頁。

④ 吳志良：《澳門政治制度史》，廣州：廣東人民出版社，2010年，第263—266頁。

⑤ 鄒平學、劉海林：〈論人大重大事項決定權的規範內涵及制度完善〉，《四川師範大學學報（社會科學版）》（成都）2018年第1期。

的乃狹義概念的議事規則，因為廣義概念上的議事規則更多的是中央對澳門特區高度自治權的授予，缺乏澳門特區立法會自身的意志體現。作為議會自律的規範，狹義概念的議事規則能夠更好的體現其特性。

因此，澳門特區立法會議事規則首先具有議會法的性質。第一，從其規範的形式而言，澳門特區立法會議事規則，包括立法會第2/2004號決議《對政府工作的質詢程序》、立法會第4/2000號決議《聽證規章》等都是適用了“決議”的方式，意即立法會全體會議所制定與通過的規範。與“法律”相比，決議的提出、通過與執行均由立法會單一主體進行，並不需特區政府、行政長官的參與，故不具有法律的一般外在的普遍效力。

第二，從其規範的內容而言，經第1/1999號決議通過並經第1/2004號、第2/2009號、第1/2013號、第1/2015號和第2/2017號決議修改的《澳門特區立法會議事規則》（以下簡稱《議事規則》）共5編161條，從議員職務上的權力和義務、立法會的機關、立法會的運作、程序以及議事規則的解釋、填補、修改、公佈等五個方面予以展開。與其他國家和地區的議會議事規則相比，《議事規則》並無較大差異，其重點也是圍繞立法會如何議論與決定事務的會議制度與程序，其目的也在於自律。故議事規則不應也不能規範自律以外的其他行為。

第三，從其規範的影響而言，《議事規則》也在規範如何行使立法會職權之中，涉及了其他機關的內容，特別是行政機關在立法程序、監察程序中所遵循的規則。但有關規範也應以自律為核心，最終以立法會工作為落腳點，並非以其他主體為主要規制對象。例如對議員提案權的限制以及行政機關提案權的優先保障，是立法會工作重心的平衡問題。<sup>①</sup>又如《議事規則》第12條規定了立法會主席對立法會以外機關與實體的7項權限，其中有5項是對行政長官通知或送交的權力，1項是簽署文件的權力，還有1項則是根據《澳門基本法》第50條與第64條邀請其他人士參與會議的權力。上述權限與其他機關或實體緊密相連，但並非單方面對其產生權力、權利與義務的限制，仍然以自我調整為核心。法院在審判過程中也將《議事規則》作為處理其內部事務的法律依據，如中級法院第194/2003號案件中，針對立法會主席與執行委員會的權限劃分爭議。<sup>②</sup>

其次，《議事規則》具有授權法的性質。第一，從授予的權力而言，澳門特區立法會具有全國人民代表大會依據《憲法》並透過《澳門基本法》授予的立法權、監督權、決定權等諸多權力。這些都是在我國單一制國家結構形式下授予地方行政區域的高度自治權。立法會作為《澳門基本法》中行使這些自治權的機關，需要對自身權力規範化、制度化。故《議事規則》是澳門特區立法會行使高度自治權的必然要求，其內容規範必須要在授權的範圍內。

第二，從授權的主體和形式而言，《議事規則》的制定權是中央對立法會的明確授予。《澳門基本法》第77條第2款明確規定，立法會議事規則由立法會自行制定，但不得與本法相抵觸。故立法會制定議事規則的權力具有憲制性法律的確認和保障，其在立法會內部事務中具有約束力。任何其他主體不得減損、破壞立法會的規則制定權，影響立法會的自治。

第三，從授權的內容上而言，《澳門基本法》確認了《議事規則》是解決其內部事務的規範。“自行制定”的意義不僅在於保障其免受其他主體的侵擾，而且也在於議事規則理應限定在其自行可以決定的事務上，對其他主體產生的影響應當限定在立法會議事過程中。

① 付婧：〈香港特別行政區立法會提案權研究——從提案權的行使看香港行政與立法的關係〉，《地方立法研究》（廣州）2017年第5期。

② 參見澳門特區中級法院第194/2003號裁判書，第8頁。

所以，《議事規則》具有議會法與授權法的雙重屬性，是澳門特區立法會在澳門法治化治理中的規範基礎，是立法會議員代表澳門全體居民利益而履行立法、監督等職權的制度約束，明確了立法會與議員的角色和定位，有助於立法會功能的穩定發揮。<sup>①</sup>然而，一旦議事規則超越了內部管理的事務，超越了自行能夠決定的事務，那麼就是對於《議事規則》性質的錯誤定位。例如，《對政府工作的質詢程序》中規定政府應當在30日內答覆立法會議員書面質詢的條款，其規範的主體是政府，是對政府科予義務，而在這其中立法會本身又難以對之產生影響。實際上，該條款的所確立的是政府對立法會負責的基本法義務，但卻錯誤的使用了規範形式，僅以立法會內部的自律是難以確保外部主體的遵守的。這也是造成實踐中政府超出所定期限答覆，立法會亦無能為力苛責的主要原因。

## 二、《議事規則》的效力：先定性與不抵觸《基本法》

### （一）議決程序的先定性規則

作為議會自治的《議事規則》，其在立法會內部具有怎樣的效力與地位，是首先需要回答的問題。根據《澳門基本法》第77條第2款，可以發現《議事規則》的兩個特徵。

第一，《議事規則》是立法會職權行使的準則。這意味着《澳門基本法》中所規定的多項立法會職權需要依據《議事規則》而行使。換言之，不符合《議事規則》的議員行為是不具有正當性與合法性的，也是與《澳門基本法》相背離的。例如，《澳門基本法》第76條所規定的立法會議員的質詢權、第77條所規定的立法會議員表決權等，雖然《澳門基本法》規定了制度本身，但是究竟如何行使、質詢分為哪些種類、議員何時可以質詢、是否具有頻率的限制、表決的方式等等，這些都屬於《議事規則》所需要確立的內容。這是《議事規則》透過執行《澳門基本法》職權而形成的先定性規則效力。

第二，《議事規則》為立法會自治創造新的權力與制度。除了《澳門基本法》在第4章當中明確授予立法會的具體職權外，根據第74條第6項可知，立法會主席可以行使《議事規則》所規定的其他職權。這意味着在議會自治的範圍內，澳門特區立法會可以創造先定性的職權與規則，從而保障立法會內部秩序的穩定性。這是《議事規則》在《澳門基本法》所允許的框架下而形成的創始型先定性規則效力。

因此，《議事規則》是立法會內部自治的憲制性規則，它規範了立法會及其議員的權力，也規範了權力行使的具體條件與程序。在立法會發揮議與決的兩大功能中，《議事規則》扮演着內部最高地位與效力的先定性原則地位。從另一個角度而言，這也意味着澳門特別行政區政治體制中的權力配置受到立法會《議事規則》的影響。如果《議事規則》對某項權力行使的程序出現了偏頗，那麼很有可能對整個特別行政區產生深遠的影響，不僅在於公權力機關間的權力衝突，而且更在於背後所捍衛的居民權利受到影響，最終危及特別行政區制度。所以在德國，議會議事規則又具有實質的憲法之稱。

<sup>①</sup> 胡弘弘、白永峰：〈論澳門法治化治理中的立法會議員角色〉，《廣西大學學報（哲學社會科學版）》（南寧）2015年第5期。

## （二）《議事規則》與《澳門基本法》的關係

我國《憲法》第31條規定，國家在必要時得設立特別行政區；在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。因此，作為規範澳門特別行政區制度的《澳門基本法》，與《憲法》一起成為澳門特區的憲制基礎。申言之，全國人大透過《澳門基本法》對澳門特區進行憲法工程的設計，授予澳門特區高度的自治權，其本質是主權者進行政治決斷的產物。澳門特區的制度以《澳門基本法》為依歸，這符合我國《憲法》中關於特別行政區制度的規範，符合人民代表大會制度之於整個國家的根本政治制度屬性。

根據近代以來立憲國家奉行的一般原則，公法領域內法無授權即禁止，法無授權不可為，國家機關的權力必須受到憲法的限制，並且其針對的主要對象就是立法機關，而這背後所反映的核心觀念就是對於人民權力的保障，是對權力本體的地位與立法權“源”的地位的反映和要求。<sup>①</sup>因此，作為澳門公權力配置的重要內容，《議事規則》正是對授權行為的確認和展開，立法會究竟如何運作，採用怎樣的會議制度和程序制度都需要以法律的授權為基石。而澳門特區最重要的法律基石之一就是《澳門基本法》，它規範了澳門特區的基本制度，所以《議事規則》必須以《澳門基本法》為依據，其是實施《澳門基本法》立法權運作的規範，也是《澳門基本法》法律群中的一個有機組成部分。<sup>②</sup>故《澳門基本法》第77條第2款明確規定，《議事規則》由立法會自行制定，但不得與本法相抵觸。

但如何理解“不抵觸”，這是法律規範給與理論中需要解決的問題。通常認為，抵觸乃衝突之意。<sup>③</sup>因此不得與基本法相抵觸意即不得與基本法相衝突。目前學界在判斷地方立法的抵觸標準上具有較為充分的研究成果，在討論議事規則是否抵觸基本法的問題時不妨借鑑地方立法抵觸標準的相關內容。因為儘管議事規則不同於地方立法，但是它們二者均以不抵觸某規範為要求，具有相似性。關於地方立法的抵觸標準主要有三種觀點，一是地方立法必須有上位法的立法依據，否則就構成抵觸；二是地方立法不與上位法的精神與原則相衝突；三是地方立法不僅不與上位法的精神與原則相衝突，也不與上位法的具體規定相衝突。<sup>④</sup>其中第一種觀點最為嚴苛，意味着地方立法不能規定上位法未有規定的內容；第二種觀點最為寬鬆，意味着在地方立法是否抵觸的問題上具有更大的解釋空間，但也意味着具有更多的不確定性。

作為不能與基本法相抵觸的《議事規則》，首先不抵觸並不等於《議事規則》的規定必須要有基本法的立法依據。換言之，並不是說《議事規則》中所規定的制度與程序都必須與基本法相對應。因為《澳門基本法》是一部憲制性的法律文件，規定的是澳門特別行政區的基本制度，具有抽象性與原則性。在有關立法會的章節內容中，《澳門基本法》的設定集中在整個特別行政區架構體系中的地位與職權，從而平衡特別行政區的權力運作。而立法會如何具體開展，則是其透過《澳門基本法》授權立法會自行制定的內容。所以，《議事規則》在自治與自律範圍內，必不可少地規定了《澳門基本法》中沒有明確依據的制度、程序與權力，只有如此才能使立法會的自

① 童之偉：〈憲法學研究須重溫的常識和規範——從監察體制改革中的一種提法說起〉，《法學評論》（武漢）2018年第2期。

② 李燕萍：〈澳門基本法實施的立法之維〉，《“一國兩制”研究》（澳門）2017年第4期。

③ 鄒平學：〈抵觸基本法還是符合基本法——評香港特區立法會《議事規則》第57（6）條之定位〉，《法學》（上海）2007年第5期。

④ 劉雁鵬：〈地方立法抵觸標準的反思與判定〉，《北京社會科學》（北京）2017年第3期。

律與自治成為可能。例如，《議事規則》規定了立法會的第一秘書與第二秘書權限，規定了立法會全體會議的召開時間，全體會議議程的三個階段，甚至規定了議員以坐姿或站姿的發言方式，這些都是立法會得以順利運作的重要內容。

其次，不抵觸意味着《議事規則》的規定不應與《澳門基本法》的條款、原則與精神相衝突。但衝突並不同於不一致，當《議事規則》的規定廣於《澳門基本法》時，需要考慮《澳門基本法》的原則與精神予以判斷，其價值追求應當是程序的正當性與合理性，不能夠調整到基本法所確立的其他機關的權力。<sup>①</sup>例如，《澳門基本法》第75條規定了政府的專屬提案權為涉及公共開支、政治體制與政府運作的內容，但《議事規則》第104條中則增加了立法會選舉法作為政府專屬提案權。若僅從文字出發，《議事規則》確實與《澳門基本法》不一致，可能出現衝突的結果。但實際上，該條款是對《澳門基本法》附件二第2條規定的具體化，符合基本法關於立法會自律與自治的功能設計，同時也有助於實現行政主導的特別行政區體制。因此，雖然規定不一致，但不應認定其抵觸基本法。

然而，《澳門基本法》附件二第3條規定2009年及以後澳門特別行政區立法會的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，但《議事規則》第81條第1款卻將立法會選舉法訂定為須三分之二多數通過的法案。立法會的產生辦法與立法會選舉法本身並不能直接劃等號。前者是有關政制發展的內容，後者則是有關具體的選舉辦法。附件二第2條規定，議員的具體選舉辦法，由澳門特別行政區政府提出並經立法會通過的選舉法加以規定，這說明具體選舉辦法屬於澳門本地法律，並不是第3條所列舉的立法會產生辦法。如果立法會透過《議事規則》將本地法案的通過標準提升至三分之二，則與《澳門基本法》第77條第1款關於不少於二分之一多數通過的內容相矛盾。

當《議事規則》的規定少於《澳門基本法》時，則可能需要及時更正。例如，《澳門基本法》第77條規定了立法會的法案、議案一般由全體議員過半數通過，基本法另有規定的除外。而這另有規定的條款中就包括了第71條第7項有關立法會對行政長官的彈劾通過問題。然而，《議事規則》第81條有關表決問題的規定中，卻忽略了將彈劾的內容規定為需要三分之二的特定多數同意的情形。如《議事規則》將其歸屬為一般的議案，則只需過半數通過即可，這就可能與《澳門基本法》的彈劾權制度出現了明顯的衝突。<sup>②</sup>彈劾權對特別行政區政治發展具有極為深刻的影響，較低比例的表決會對行政長官的權威造成衝擊與破壞，影響特別行政區政府的有效施政，不利於行政主導的貫徹落實，反而可能造成立法會的不當擴權。

因此，《議事規則》是《澳門基本法》授權下立法會自治與自律的規範，它需要對立法會如何運作訂定程序與制度，必不可少地需要對《澳門基本法》的內容進行細化與延展，但內容不能與《澳門基本法》的條款、精神與原則相抵觸。這包括了違反《澳門基本法》設定的政治體制，違反程序的正當性與合理性。

### （三）審查角色的適當分配

既然《議事規則》不得抵觸《澳門基本法》，那麼就需要明確由何機關來審查《議事規則》是否抵觸《澳門基本法》，從而使得《澳門基本法》第77條第2款成為具有約束力的條款。《澳門基本法》針對澳門特別行政區法律設定了行政長官的簽署程序，賦予行政長官對特區法律生效的

<sup>①</sup> 馬耀添：〈香港回歸以來立法會議事規則的狀況〉，《港澳研究》（北京）2017年第3期。

<sup>②</sup> 王禹：〈澳門立法會表決制度研究〉，《“一國兩制”研究》（澳門）2014年第1期。

最終權能。這也意味着行政長官有權對立法會通過的特區法律予以審查，乃至否決。所以行政長官在特區立法會的立法中扮演着審查者的角色，能夠發揮其特別行政區首長的功能與作用。但與特別行政區法律不同的是，《澳門基本法》本身並未規定《議事規則》需要行政長官簽署生效，它只需要立法會內部通過即可。故行政長官自身無法透過《澳門基本法》的條款對《議事規則》進行審查，無法直接判斷《議事規則》是否抵觸《澳門基本法》。因此，這就需要根據《澳門基本法》對《議事規則》的審查角色進行適當的分配。

首先，澳門特區立法會本身應當是審查《議事規則》是否抵觸《澳門基本法》的主體。因為《議事規則》的性質就是一部調整立法會內部權力義務關係的規範，是立法會如何運作的制度化表達，所以澳門特區立法會具有對自身運作是否符合《澳門基本法》的自我約束責任與能力，這是《議事規則》作為議會法本身的要求。而當《議事規則》與基本法的條款、原則與精神可能產生衝突時，意味着澳門特區立法會的行為可能已經超出其自治的範圍邊界，不具有憲制的正當性。故澳門特區立法會對其自律與自治的規範進行審查具有法理上的必要性，同時，與其他機關審查相較，澳門特區立法會自行審查並更正具有更低的制度成本，更小的政治影響以及最佳的實踐效果，有利於立法會與其他主體間的平衡關係。因為《議事規則》抵觸《澳門基本法》可能帶來的是對其他機關權力的僭越或對居民等私主體權利的侵犯，打破了特別行政區穩定的政治、經濟、社會秩序。而審查的方式則體現在立法會對《議事規則》的運用中，包括立法會主席、執行委員會、章程委員會、議員等都會對《議事規則》具有判斷的過程，一旦出現爭議，那麼就可以透過《議事規則》規定的解釋、填補遺漏以及修改來解決。

其次，澳門特區政府不應是審查《議事規則》是否抵觸《澳門基本法》的主體。因為根據《澳門基本法》第64條，政府的職權集中在政策、法案、議案的提出與執行，並不能對《議事規則》產生影響。而第65條進一步規定了澳門特區政府需要對立法會負責，並非立法會對政府負責，所以政府不能也不應對立法會的內部規範進行審查，否則就破壞了二者之間的關係。但並不妨礙特區政府與立法會進行溝通，再由立法會審視《議事規則》是否抵觸《澳門基本法》的程序構造。

再次，澳門特區法院在審查《議事規則》是否抵觸《澳門基本法》時不具有適格性。法院是維護公平正義的最後一道防線，因此在判斷《議事規則》是否抵觸基本法時，法院自然成為社會的核心關注。不過在普通法的歷史傳統下，“不干預”是法院處理議會內部事務的一般規則。在香港的實踐中，高等法院2007年就對立法會的議事規則進行了司法覆核，從而引入了法院在議事規則審查中的地位與角色。<sup>①</sup>有學者指出，香港法院已建立起了本地的“不干預原則”，在以基本法至上為前提的要求下，一方面承認立法會對內部事務具有排他性權力，另一方面認為如果基本法對立法會事務施加一種憲制要求的話，那麼法院就有權干涉。<sup>②</sup>這意味着，對於超出基本法授權立法會的事務，已經不能因為其內部性而受到不干預原則的保護，從而變成一種有限制的干預原則。這也是分權原則與法治原則調和的產物。

當目光轉向澳門法院時，則應從《澳門基本法》的規範出發。回歸前，澳門法院的審判權在諸多領域內都受到限制。這包括了依據第1/76號法律《澳門組織章程》、第112/91號法律《澳門司法組織綱要法》、第1/93/M號決議《立法會章程》等在內多個法律文件。其中對於立法會內部

<sup>①</sup> Gu Yu, *Hong Kong's Legislature under China's Sovereignty 1998-2013*, Leiden; Boston, MA: Brill, 2015, pp. 216-217.

<sup>②</sup> 楊曉楠：〈從“不干預原則”的變遷審視香港特區司法與立法的關係〉，《法學評論》（武漢）2017年第4期。



運作過程中的紛爭被明確的予以限制。這也是基於議事自治的理論，確保公正、民主、效益的價值實現。因此，根據《澳門基本法》第19條，澳門的審判權對立法權具有謙抑性的限制應當予以繼續保留。<sup>①</sup>在澳門中級法院第20/2018號案中，法院對此問題進行了闡述，根據《司法組織綱要法》，法院只能對立法會主席、執行委員會的行政行為進行審查，如果這個決議不以對行政相對人的個人及具體狀況產生效果，其不具有行政的性質；反而立法會的全體會議所做出的行為在於追求集體的普遍利益，是這一種政治行為，直接或間接的代表了選民或委任它的政府，因此不具有司法管轄權；葡萄牙總檢察院也曾對馬德拉自治區議會的政治行為發表了類似意見。<sup>②</sup>《議事規則》作為立法會全體會議的行為，本身應當屬於政治行為。特區法院作為一個全能審查者並不適當。司法並非是解決所有問題的最好方式，特別是過度地參與政治，不利於法院自身客觀、中立的地位。

最後，應當明確全國人大常委會對立法會《議事規則》的審查角色。根據《澳門基本法》第17條第2、3款，特別行政區立法機關制定的法律應當向全國人大常委會備案。一般對“法律”的理解，僅將其局限於狹義範圍內，即立法會制定通過、行政長官簽署的法律，卻未包含立法會制定的《議事規則》。但是作為議會法的《議事規則》，本身就是《澳門基本法》予以授權制定的，其在調整立法會內部權力義務關係上具有法律的約束力。因此全國人大常委會應當具有監督權，澳門特區立法會也應當向全國人大常委會進行備案，讓其瞭解具體內容。<sup>③</sup>

同時，自制與他制是權力得以平衡的關鍵。如果僅靠立法會自我約束，依然存在動力不足的情況。法國議會兩院的內部規則在執行前須提交憲法委員會審查。<sup>④</sup>這表明即使是議會自治的規則也需要監督。根據《澳門基本法》，立法會制定的法律可以透過備案予以實現他制，行政長官制定的行政法規可以透過中央指令權實現他制。<sup>⑤</sup>而經過上述主體的分析，立法會制定的《議事規則》卻難以透過其他主體實現他制。在特別行政區的語境下，《澳門基本法》的有權解釋機關是全國人大常委會，因此全國人大常委會也成為判斷《議事規則》是否符合基本法的最佳主體。《議事規則》透過向全國人大常委會備案實現授權監督，體現他制的權力平衡關係。實質上而言，全國人大常委會行使該權力是作為國家決策正確性的功能主義進路的再一次體現。申言之，“國家權力的分工是建立統治和形成權力的過程，是使國家權力得到恰當安排，讓國家得以建構起來並作出合理決策，進而實現共同體之目的”。<sup>⑥</sup>

當然，根據“一國兩制”的特殊設計，全國人大常委會對《議事規則》的審查可以以兩種方式展開，一是以法律備案發回的形式，這就應當以涉及中央管理的事務以及中央與特別行政區關係的內容為限；二是非涉及該領域，但又嚴重影響到其他機關權力時，全國人大常委會可以透過對《澳門基本法》予以解釋，充分給予特別行政區自我修正的機會，確保基本法得以正確理解與落實，從而在確保維護主權、安全與發展利益的同時尊重特別行政區的高度自治權。

① 周挺：〈澳門原有法律制度與原則對法院審判權的限制研究〉，《港澳研究》（北京）2015年第1期。

② 澳門特區中級法院第20/2018號裁判書，第21—24頁。

③ 張強：〈中央對澳門特區法律備案審查的機制探討〉，《廣州大學學報（社會科學版）》（廣州）2018年第7期。

④ 王鐸：〈我國備案審查制度的若干缺陷及其完善——兼與法國的事先審查制度相比較〉，《政法論叢》（濟南）2006年第2期。

⑤ 駱偉建：《澳門特別行政區基本法新論》，北京：社會科學文獻出版社，2012年，第297—299頁。

⑥ 張翔：〈我國國家權力配置原則的功能主義解釋〉，《中外法學》（北京）2018年第2期。

### 三、《議事規則》的價值：自由與秩序的統一

在以行政主導為特徵的政治體制描述中，立法機關仍舊獲得了高度自治的授權。這不僅包括了實體法層面有關立法權、監督權、對財政稅收的決定權等內容，而且也包括了特別行政區立法會可以自行制定《議事規則》，從而確立立法會的會議制度與程序制度的權力。從這個角度而言，《澳門基本法》保障了澳門特區透過會議來討論和決定地區事務的權力，保障了特別行政區立法會的自治與自律。當進一步追問，在不抵觸《澳門基本法》的前提下，澳門立法會《議事規則》應當如何確立，如何規範議會的自治與自律，那麼就需要對《議事規則》所追求的價值進行剖析，尋找到其正當性基礎。

自由價值是議事規則生長的基礎。首先，自由價值與議事規則的產生背景密不可分，申言之，民主是自治的目的。托克維爾（Alexis de Tocqueville）在觀察美國的民主後，深刻地指出，鄉鎮組織將自由帶給人民，教導人民安享自由和學會讓自由為他們服務；他們通過參加立法而學會法律，通過參加管理工作而掌握政府組織形式，他們的社會工作是由自己完成的。<sup>①</sup>因此，美國國會議事規則的誕生來源於美國社會對自由的崇尚與保護，來源於民主所需的自我管理。這也是美國社會對民主的深層次解讀與實踐。

其次，代議制民主的模式要求代表們能夠自由地行使權力與自由。隨着國家治理的複雜性增強，社會意識到絕大多數事務都由所有人親自參與是不可能做到的，因此密爾（J. S. Mill）指出，一個完善的政府類型一定是代議制政府。<sup>②</sup>故產生了人民選舉代表來治理國家（地區）的模式。而這其中被選舉產生的代表應當是人民利益的代理人。從本質上而言，這是人民主權轉換為選民政治的供給邏輯。<sup>③</sup>而為了讓所有產生的人民代表可以為人民發聲，這就要求代議制民主中必須要確保每一個代表都能夠平等地受到保障，必須給予他們同等的權力與自由。所以議事規則的制定與執行必須要以自由價值作為出發點。

《議事規則》中不乏這樣的規定。例如，根據第6條，立法會議員需要透過不記名選舉產生立法會主席，確保主席的產生符合公平公正的要求；根據第59條，立法會議員可以在全體會議開始前進行議程前發言的登記，換言之，所有議員都可以就與澳門特別行政區或其居民有關的事宜發表聲明；根據第63、64條，議員可以就異議、上訴或抗議要求發言，可以為維護其名譽、尊嚴而要求發言；根據第82條，議員在投票時一人一票，且不得放棄投票，不得授權投票等。這些都旨在維護立法會議員的權力與自由，確保立法會的自治能夠客觀、平等地反映居民的訴求。

另一方面，議事規則絕非僅以自由作為價值追求，或者說對於自由價值的理解絕非等同於“主體的任性”與“個性的發揮”。<sup>④</sup>相反，議事規則所強調的自由價值是以秩序作為內涵條件的，沒有秩序的自由是空想主義的漩渦。孟德斯鳩（Montesquieu）關於自由有一段經典的論證：“當立法權和行政權集中在同一個人或者同一個機關之手，自由便不復存在了；因為人們將要害怕這個國王或者議會制定暴虐的法律，並暴虐地執行這些法律……如果同一個人或者由重要人

① [法]托克維爾（Alexis de Tocqueville）：《論美國的民主》，董果良譯，北京：商務印書館，2002年，第67—72頁。

② [英]J. S. 密爾（J. S. Mill）：《代議制政府》，汪瑄譯，北京：商務印書館，1982年，第55頁。

③ 陳炳輝：〈國家治理複雜性視野下的協商民主〉，《中國社會科學》（北京）2016年第5期。

④ 龍文懋：〈“自由與秩序的法律價值衝突”辨析〉，《北京大學學報（哲學社會科學版）》（北京）2000年第4期。

物、貴族或平民組成的同一個機關行使這三種權力，即制定法律權、執行公共決議權和裁判私人犯罪或爭訟權，則一切便都完了。”<sup>①</sup>正是因為對於國家損害自由的警惕，西方理論與實踐將權力進行分立，從而形成了確立分權原則的正當性基礎。<sup>②</sup>這種對於自由的理解就是建立在權力絕非能夠任意行使的基礎上，意味着代議制下的民主發展也必須要有秩序的規範。對於違反先定性制度的行為，立法會必須要予以制止，而議長則需要承擔維持議會的制度與利益的平衡的重要角色。<sup>③</sup>

例如，《議事規則》第93條規定，委員會會議除有相反決議者外為閉門進行。這表明只有經過委員會決議通過的情形才可以向社會公開，這不僅包括了會議向社會直播的限制，而且也包括了會後會議內容的公佈也需要由委員會確定。參加委員會會議的議員有義務與責任遵守《議事規則》，其在會議內可以自由發言，但對於會議內容應當與委員會的決議保持一致。如若議員擅自公佈閉門會議內容，則是對《議事規則》制度的違反，破壞了閉門會議內溝通與協商的可能，甚至阻礙立法等行為的落實。立法會需要對違反《議事規則》的行為追究責任。

又如，《議事規則》第113條規定，一般性討論的內容包括每個法案的立法精神和原則，以及其在政治、社會和經濟角度上的適時性。作為立法程序的“一讀”，一般性討論應當將其標的限定在抽象意義上的“是否需要立法”的問題上，是從精神、原則和適時性的角度予以展開的。但在實踐中，不少議員為求表現，針對法案中的具體操作問題進行發言，完全忽視了一般性討論的標準。議員代表選民進行發言無可厚非，但這種發言的自由絕非等同於在任何時候可以發表任何言論。因此，立法會有必要對一般性討論的標準進行細化，為議員的討論進行充分的提醒和說明，確保《議事規則》的秩序生成。

## 結語

《議事規則》的制定與執行是澳門特別行政區行使高度自治權的一個方面和縮影。總體而言，《議事規則》秉持法治原則，在中央授權下展開立法會自治和自律的理論和實踐。但同時，這二十年來也存在不少治理中的問題，一方面要充分行使中央授予的制規權，確保議會自治與自律的實現，但另一方面也要完善相應的規則、程序與制度。

《議事規則》作為議會法和授權法，應當調整的是立法會內部的事務，不能也不應在議事程序外限制其他機關的權力。而對於《澳門基本法》已授予《議事規則》的內容，應當肯定其法律約束效力。作為自治的立法會，議事規則的制定不得與基本法相抵觸，損害其他機關的權力，破壞程序的正當性與合理性。全國人大常委會應當對《議事規則》具有審查的權力。立法會也需要在堅持自由與秩序價值相統一的基礎上，發揮好《澳門基本法》授予的立法權、監督權等權力。

[責任編輯 陳超敏]

① [法]孟德斯鳩（Montesquieu）：《論法的精神》，許明龍譯，北京：商務印書館，2011年，第186—187頁。

② 張翔：〈國家權力配置的“功能適當”原則——以德國法為中心〉，《比較法研究》（北京）2018年第3期。

③ [英]羅伯特·羅爾斯（Robert Rogers）、羅德里·沃爾特斯（Rhodri Walters）：《議會如何工作》，谷意譯，桂林：廣西師範大學出版社，2017年，第58—65頁。