

# 立法會主席十年工作情況的總結報告

曹其真

自一九九九年十二月二十日澳門特別行政區成立以來，我有幸連續擔任了特區第一屆、第二屆和第三屆立法會主席職務。在第三屆立法會即將結束任期之際，現就立法會十年來所開展的主要工作、立法會在工作過程中所遇到並制約立法會工作的若干深層次的問題與困難、將來解決有關問題的可能路向和相關的意見與建議，以及我擔任立法會主席職務十年來的工作經驗以及切身體會，作一初步的回顧與總結。當中所涉及的若干結構性、全局性的矛盾和問題，已經超出了立法會單方面所能解決的範圍，需要特區政府與立法會共同面對並合力加以解決。現將該總結報告分述如下。

## 一、十年來立法會所開展的主要工作

### （一）因應憲制轉變而實現立法會職能與工作方式的根本轉變

一九九九年十二月二十日澳門特別行政區正式成立，“一國兩制、澳人治澳”方針和澳門特別行政區基本法進入了全面具體落實階段。作為特別行政區的立法機關，澳門特別行政區第一屆立法會也於同日午夜舉行了歷史上的首次全體會議，審議通過了《回歸法》，並由此肩負起基本法賦予立法機關的重要職能和歷史使命。

但基於歷史與現實的各種原因，如何履行好基本法賦予立法機關的各項職責，以全面準確地貫徹落實“一國兩制、澳人治澳”的方針和基本法的各項規定，如何因應澳門回歸和憲制轉變而做好立法會的各項工作，發揮基本法下特區立法會所應有的職能，既是特區立法會所

面臨的一項首要挑戰，也是必須加以解決好的一項最基本課題。

事實上，基於政權的順利過渡和平穩交接，特區第一屆立法會畢竟是在改造舊有立法會的基礎上成立的。除行政長官委任的七名議員外，其他絕大部分議員都是一夜間從澳葡最後一屆立法會的議員經“直通車”轉化而來，因而可以說沒有任何一位議員之前當過“一國兩制、澳人治澳”下的立法議員。對於理解、貫徹和落實基本法，所有議員都需要一個在實踐中不斷學習、探索並適應的過程，而對於習慣於舊有立法會運作的“直通車”議員來說，甚至還需要有一個較為辛苦的角色定位和思維轉換過程；另一方面，在基本法所規定的政治體制下，特區立法會無論其所處的政治地位和扮演的角色，還是其所擔負的職能和因此所享有的權限，均與回歸前的立法會存在著諸多的較大差異。

回歸後特區所實行的是行政主導政治體制，立法與行政之間是一種相互制約與相互配合，且重在配合的關係，而回歸前澳門所實行的是以澳督為代表的西方三權分立式的政治體制，澳督與立法會之間是一種權力分立、相互制衡的關係；回歸後立法會作為特區唯一的立法機關，享有全部立法權，而回歸前的立法會一直不是一個獨立和擁有完整立法權的立法會，而是與澳督分享立法權；回歸後的立法會對政府享有較為廣泛的監督職權，有權通過政府的財政預算案，有權對政府提出質詢、進行聽證並就施政方針和公共利益的問題進行辯論，而回歸前的立法會僅享有較為弱化的監督職權，每年所通過的僅僅是預算編制和執行的原則和標準而無權批准政府的預算案等等。

而回歸後特區立法會需要面對澳門原有法律嚴重滯後，難以適應和滿足社會發展的需要，過往立法會長期民望低下被斥之為“垃圾會”等諸多問題。如何在準確理解基本法的精神和內容的基礎上，結合澳

門的歷史和社會現實狀況，儘快適應立法會職能與工作方式的根本轉變，如何在立法方面提高立法質量與效率以及如何在保障行政主導的前提下對政府施政進行有效的監督，以期改變廣大市民對立法會的看法等等問題，就成為本人以及全體議員在立法會成立初期最為重要的思考內容。

為實現立法職能和工作方式的根本轉變，我們的一切工作，無論是立法行為還是監督行為，都必須以是否有利於維護和成功實踐“一國兩制”，是否有利於貫徹落實基本法的立法精神和制度原意，是否有利於特區的整體利益和長期繁榮穩定，是否有利於增進全澳居民的根本福祉和利益，作為根本的出發點和依歸。我們既要保持原有的資本主義制度和生活方式五十年不變，法律基本不變，又要因應社會的持續發展不斷進行制度上的創新。

在立法領域，我們既要創制出符合澳門社會實際和發展要求的新的制度規範，又要不斷克服和消除現有法律體系中不適應和滯後於社會現實的各種缺陷和弊端，為此需要我們以開放的態度綜合調適社會各種不同的利益訴求和矛盾，在貫徹主流民意的同時決不輕視損害少數人的利益；在監督領域，我們既要維護行政主導體制，全力配合政府高效施政，又要對政府行為進行必要的監督和約束，防止出現權力的偏差與濫用。

作為合議性的民意代表機關，立法會的各项工作必須貫徹公正、透明與效率原則，由此要求我們完善機制，建立各種內部性的規章制度，使立法會的運作在規範、有序、高效的制度環境下進行。為此，立法會在回歸之初迅即通過了一系列決議，制定了自己的議事規則和議員章程，同時還就議員的質詢、公共利益問題辯論、聽證以及接待市民的請願和申訴等事宜制定了專門性規章，從而為履行立法和監督

職能提供了必要的法律基礎與工具。

應當說，在基本法體制下對於如何履行好各項職責，特別是對於公共利益問題辯論、聽證等澳葡時期完全不存在的一些專門制度，如何起步與開局，在幾無現成經驗和制度可資借鑒的情況下，我們能做到這一步實屬不易。儘管初步建立起的制度和規則並非盡善盡美，需要結合實踐的發展與經驗的積累不斷完善，但這套規則體系畢竟為將我們的工作納入基本法的軌道運行提供了制度保障，而實踐亦已證明，我們的這套規則體系是符合基本法的精神和要求以及澳門社會的政治現實的。

事實上，回歸十年來，立法會不斷結合實際情況的變化和工作需要，對立法會的一系列內部規章制度進行檢討與完善，並已先後多次對議事規則和議員章程、質詢規章等進行修訂，務求為議員履行職務、為提高立法會工作的質量和效率提供便利與保障，而且這一不斷檢討完善、不斷適應調整的過程，將會本著改革與創新的精神和原則，在今後繼續堅持下去。

## **(二) 加強中文立法並提高雙語立法的水平和質量**

立法會作為特區唯一的立法機關，肩負著制定、修改、暫停實施和廢止法律的重要職責，而在立法領域如何加強中文立法並提高雙語立法的水平和質量，則是立法會在回歸後所應完成的最基本但又最為急迫的一項任務。這既是實施《基本法》的一項當然要求，也關係到全澳居民的切身利益以至於澳門整個法制建設的長遠進程。

長期以來，澳門作為一個以華人占百分之九十五以上的絕對多數並以中文為母語的社會，在法律領域使用中文本來就是再自然不過的

要求，但回歸前澳門作為葡萄牙管治下的一個地區，中文長期不具有官方地位，而葡語則是澳門地區立法、司法和政府行政部門使用的唯一正式語言。只是到了後過渡期，中文才取得了官方地位，但因受制於多種因素，中文在法律領域的推廣使用並沒有取得令人滿意的效果。具體在立法領域，中文立法工作非常之薄弱且歷史短暫，實質上並不存在嚴格意義上的中文立法。由於當時的立法會根本沒有中文法律顧問，而中文立法實際上採用以葡文法律文本為基礎逐字翻譯的方式進行，因此所形成的中文本不僅晦澀難懂，甚至有時根本就文意不通，對此市民非常反感，因而當時社會對法律難以有效回應本地社會和居民的訴求一直反應強烈，要求法律改革、加強中文立法的訴求一直非常強烈。

因此，如何在既沒有足夠的經驗也缺乏相應的雙語人才的狀況下，加強中文立法並提高雙語立法的水平和質量，保障立法會所通過的兩種文本所反映的立法原意必須一致，亦即兩種文本都是真確文本（*texto autêntico, authentic text*），使立法會所通過的法律在符合基本法的前提下，既能與澳門現有法律內在銜接，又能在技術上最妥適地表達出立法原意，以方便法律的適用對象瞭解和適用法律，既是特區立法會所負有的一項憲制責任，也是特區立法會在具體立法工作中必須完成的一項首要任務。

為此，特區立法會從指導思想上高度重視中文立法工作，但在強化中文立法的同時，也決不降低葡文立法的水平，並為此採取了一系列行之有效的措施。在人員保障方面，立法會重視和加大了對雙語法律人才的培養，同時在工作組織上將葡文法律顧問、中文法律顧問以及翻譯人員組成工作小組，強化三方面人員的協同參與，並將這些工作小組的領導工作歸由本人直接負責；在技術層面則從法案的草擬、審議以至最後細則性通過到編定的整個過程，都始終堅持在整個立法

程序中以雙語同步進行、兩種文本都要保障其立法的質量，當中尤其強化了委員會細則性審議的力度。為保障委員會成員在細則性審議過程中所提出的各項建議與意見能更真實及時地反映給負責立法起草工作的官員，甚至在重大事件上反映給行政長官，本人十年來堅持參與委員會工作並經常參與委員會意見書的制定。回歸後十年來立法會所通過的一百四十部法律，已徹底扭轉了過去中文立法薄弱的狀況，雙語立法也基本上回應了社會的訴求。

### （三）在提案權受限的情況下推動議員主動行使提案權

在基本法框架下，儘管特區立法會是唯一享有立法權的機關，但與此同時，議員的立法提案權也受到相當大的限制。一方面議員不得提出涉及公共收支、政治體制或政府運作由政府享有專屬提案權的法案，另一方面議員對於涉及到政府政策的法案，在提出前受制於行政長官是否給予書面許可的制約，因而議員行使立法提案權的空間相當有限，相反，政府所享有提案權的範圍卻非常廣泛，幾乎不受限制。

儘管議員的立法提案權受到相當大的限制，但這決不意味著議員在這方面無能力，決不意味著只有消極被動地等待政府提出相關的法案，相反議員仍可就關係到社會民生以及居民基本權利等方面的事項有所作為，仍可就現行法律中所存在的制度空白以及法律的滯後或無法適應現實等問題作出跟進，並提出相應的法案。

事實上，立法會已為此多次推動議員和顧問團就一些欠缺法律規範或法律機制不完備的社會問題進行研究和分析，探討制定相關法案的可行性並採取具體的立法措施。自特區成立以來，立法會已先後就未成年人保護、打擊傳銷、個人資料保護、遏止對遊客的欺詐等若干重大問題進行了專門研究。其中多數已由議員提出了相應的法案，即

使有些事項暫不適宜由議員提出法案，立法會也已將研究的結果轉交特區政府跟進，並敦促政府儘快提交相關法案。

從效果上來看，回歸後由立法會議員提出的十多個法案，大多數均獲得通過，成為特區法律體系的重要組成部分。這些法律或者是填補了現行法律體系中的空白，或者是改進了現行法律體系中的不足或滯後，均在不同程度上回應了社會的訴求，產生了積極的社會效果。

#### **（四）依法履行監督職能，加強對政府的監督制約**

根據基本法的規定，立法會除享有立法權之外，還負有對政府制定和執行政策以及立法會法律的活動進行監督的職責。無論是對施政方針的辯論或者審核批准政府的財政預算案，還是就特定的事項進行辯論或者是由議員提出質詢等，均體現了對政府工作給予必要的監督制約，以最終配合特區政府依法施政。

在行政主導體制下，由於行政長官及特區政府享有非常廣泛的職權，在政策制定以及提出法案等諸多方面具有主導性的地位，加強立法會對政府行為的監督制約，無論是對於嚴格落實基本法的各項制度與規定，還是對於保障權力的正確運用和防止權力出現偏差，保障政府政策和行為的合理性和認受性，並最終保障特區的整體利益，都至關重要。這既是權力分工與制約原理的客觀要求，也是由立法會作為民意代表機關的性質使然。政府政策的制定和執行只有在充分聽取立法會意見和建議的基礎上，才能從根本上保障政府施政“以民為本、服務於民”。

從履行監督職能的具體情況來看，立法會已經從回歸初期的摸索適應階段逐步過渡到較為適應與熟悉的地步，議員參與監督工作的質

量和數量均得到了明顯提升。對此，無論是從議員參與施政方針或公共問題的辯論，還是議員提出口頭和書面質詢或者是議員議程前發言的質量和數量，均足以體現。隨著立法會監督工作的逐步加強，從總體上增強了立法機關與政府之間的政治互動與對話，在很大程度上起到了傳達和反映民意、促進政府行為公開與透明的作用。

#### **（五）有計劃地開展法律資料的整理彙編和對外交流以宣傳推廣法律**

作為立法機關，拉近法律與法律適用對象之間的距離，方便市民以至法律工作者瞭解立法原意和法律的內容，本來就是立法機關責無旁貸的一項重要工作。為此，立法會十年來有計劃地開展了對所通過法律的相關資料進行系統的編列整理工作，並將有關資料彙編出版，以切實宣傳推廣法律，增強立法的社會效果。

回歸後立法會共分多個專輯，分別就居民基本權利、五大法典、單行刑事法律、選舉制度等一系列相關法律，包括有關法案提出時的最初文本以及隨後的修訂文本、委員會審議法案的意見書和全體會議審議法案的會議紀錄彙編出版。至今已經按專題出版了 6 輯共計 50 冊。與此同時，為方便公眾瞭解委員會的工作狀況，立法會還以委員會為單位，就委員會在每一立法會期對法案的細則性審議所形成的全部文件，整理成冊出版。

上述法律資料的彙編出版，不僅增加了立法工作的透明度，而且對法律的具體適用和理論研究，均具有非常重要的參考價值，也為推動本地法律研究創造了條件。經過十年來的努力，立法會已經將澳門現行最主要的或基礎性的法律彙編出版，而回歸以來的立法資料不僅齊全而且基本上已經全部電子化。可以說，現在已經基本解決了立法



資料不系統、不完整的問題，有關的工作已完全實現常態化。

為宣傳推廣法律，加強對澳門現行法律體系的理論研究，立法會還決定定期舉辦學術研討會，邀請國內外的專家學者，就澳門現行法律中所存在的一些重大問題，進行專題研討。這種研討會不僅有利於提升澳門本地的法律研究水平和對外推介澳門法律，更重要的是可以借助於比較法上的先進經驗，有針對性地對澳門法律中所存在的問題進行分析，並找出解決問題的可能路向與辦法。

此外，為了借鑒國際立法的先進經驗，及時跟蹤國際上一些與澳門緊密相關事項立法的最新發展及變化趨勢，避免在立法上固步自封，閉門造車，立法會也非常重視顧問團的對外交流與參與問題。比如，博彩業是澳門的支柱性產業，有關博彩監管與立法方面的國際或區際性研討會對澳門的立法具有重要的借鑒和參考價值。我們鼓勵立法會顧問團成員定期參與此類性質的研討會，及時瞭解和掌握其他國家如何制定相應的制度以及最新的立法動向，藉此豐富我們立法技術人員的法律知識，以期為議員提供更有效的技術支援和輔助。

#### **（六）提高輔助部門的工作效率和節約資源，以提供強有力的後勤支援**

立法會和議員全力做好各項工作離不開強有力的後勤支援和人力物力保障，如何提高立法會輔助部門的工作效率，調動輔助部門每一位工作人員的積極性和主動性，力爭以最少的資源投入最大限度配合立法會各項工作的開展，是回歸十年來立法會著力加以推進的一項基礎性工作。

但現有輔助部門畢竟脫胎於回歸前舊有的立法會輔助部門，而現

有人員也基本上是回歸前輔助部門的原班人馬，舊有體制下所存在的人浮於事、效率低下、官僚作風嚴重等現象和問題，也同樣會在輔助部門中有所存在和體現，因此需要儘快改進原有體制下輔助部門所存在的一些問題和不足，以適應立法會職能和工作方式的根本轉變，務求為立法會和議員工作提供強有力的技術支援。

我本人雖長期從事私營企業的管理工作，但從未有過管理政府部門的實踐和經驗，但我始終認為，儘管行政部門不應唯效益是從，而置應有的公正、民意於不顧，但也同樣應重視成本、效率、效能，換言之，私營部門中行之有效的管理方式和方法完全可以運用到政府部門中，從而實現兩者的適當結合。正是本著這一指導思想，立法會執行委員會和我本人對輔助部門的各項工作進行了不斷改進。

一方面我們在幾乎沒有增加人手的情況下加快了工作節奏，在保質保量的前提下儘量縮短每一環節的期限，在法律技術支援、文書翻譯、會刊出版等各方面均提高效率，以求同步配合立法會和議員所開展的各項工作。回歸十年來對於立法會和議員所進行的工作，從未因輔助部門的原因而受拖累，與此同時我們也有效解決了一些歷史遺留問題。比如在立法會會刊的出版上，回歸之初我們還在為十幾年前的立法會會刊疲於奔命，更遑論及時出版當前應出版的立法會會刊。這種局面嚴重妨礙了立法會會刊及時反映立法會工作、增強立法會應有的透明與公開的作用。後經過反覆研究，找出這方面的薄弱環節後，這一長期困擾我們的痼疾已得以徹底解決。我們現在已可在全體會議後三周內及時出版立法會會刊，同時我們也將回歸前十多年未有出版的立法會會刊加以清理出版。

應當說明的是，這些工作都是在沒有增加人手，甚至是中間一度有部份人員流失的情況下完成的。只是到了去年，我們才因應形勢發

展的需要以及工作量的大幅度增加，主動增聘了一些人手，但這種人員調整主要還是著眼於將來，而我們已根據立法會的需要和新聘任人員的具體情況，制定了有針對性的培訓計劃和方案，為迎接未來立法會更繁重的工作做準備。

另一方面，作為享有行政與財政自治權的民意代表機關，立法會在公帑的管理和使用方面，理應為所有的公共部門樹立典範。無論是較為重大的支出，還是日常發生的各種費用，我們均力求節省行政成本，以實現公共資源效益的最大化。舉例來說，我們通過挖掘內部潛力、依靠現有的技術人員和力量，在完全沒有聘用外面專業人士參與及增加一個本會工作人員的情況下，開設了立法會網站，使立法會的各项工作實現了網絡化與電子化，增強了立法機關的透明度以及與市民的互動；再比如，立法會平常工作中的一些內部文件，在許可的情況下，我們的工作人員已自覺養成了使用“環保紙”的習慣等等。

作為一重要的政治機關，儘管立法會議員和輔助部門的人員加起來幾近百人，但由於採取了一系列得力措施，十年來立法會的財政開支在所有享有財政自治權的實體中是比較少的，而且幾乎年年有結餘，即使在近幾年特區財政收入大幅增加、財政資源較為豐厚的情況下，我們也沒有大幅增加預算開支。

實踐證明，只要充分尊重每一位公務員的地位和智慧，充分發揮其積極性和主動性，就可以解決工作中的任何困難和問題，關鍵在於如何科學、人性化地加以領導和管理。一個部門的工作成效如何，固然受多種因素影響和制約，但領導人員是否盡職盡力，則起到方向性的引導作用。

## 二、十年來立法會工作所面臨的主要問題和困難

### (一) 立法會與政府之間工作的溝通、協調與配合問題

在行政主導體制下立法與行政之間是一種相互分工配合與相互監督制約的工作關係，但無論是監督制約還是相互配合，最終都要服從於有利於貫徹落實“一國兩制”和基本法，有利於維持特區的整體利益和繁榮穩定，而只有在尊重各自職權的基礎上相互分工配合、相互監督制約，才有利於達致這一目標。

回歸十年來，無論是對於政府法案的審議工作，還是對政府施政方針以及重大政策的制定與完善，對政府財政預算案的審議通過，對政府的日常工作進行監督等方面，立法會均全力配合政府施政。

在立法方面，回歸伊始特區一系列必備法律的審議通過自不待言，回歸後對於政府在非常時期所提出的緊急法案，諸如非典時期的稅務優惠及豁免措施、現金分享計劃等均優先列入議程，而對於政府所提出的非緊急性法案，立法會也會在保障質量的前提下及時通過，以便於從立法上及時為政府施政提供必要的法律工具和保障；在監督工作方面，立法會也從強化對政府工作的監督制約入手，以最終達到配合政府施政的目的。

但是，講立法與行政之間的配合，從來都是雙向的而不是單向的。毫無疑問立法會應服從並服務於行政主導的大局，尊重並維護行政長官及其領導下的特區政府所具有的權威與職權，全力配合政府施政，但另一方面，特區政府同樣也要尊重立法會所享有的職權，尊重立法會所應有的獨立性和法律地位，主動配合立法機關的工作，只有這樣才有利於發揮立法機關的職能。

應當說，回歸以來特區政府在配合立法會的工作方面仍然有相當大的改進空間，在某些關鍵環節甚至還存在著嚴重的不足甚至是缺陷，因而極需加以彌補完善。

毫無疑問，特區政府無論是在決定政府的政策，還是在決定提出法案方面，均處於主導性地位，並為此享有非常大的權限，但這種主導性地位絕不意味著排斥立法機關的參與，無需聽取立法會的意見和建議甚至是批評；也絕不意味著政府在具體工作安排上可以不考慮立法會的實際情況和工作安排，將立法會視為程序上的表決器和政府的附庸，而恰恰應當是相反。

但令人遺憾的是，回歸十年來政府在很多重大事項的決策上並沒有與立法會進行充分的溝通與協商，在某些方面甚至連事先的知會和通報都沒有做到，很多重大政策的制定和出臺，只是到政府向傳媒和社會公開之後，立法會才瞭解內情和政府的動向。

首先，在制定法律改革和法制建設的規劃方面，由於歷史原因，澳門法制滯後和不能很好適應經濟發展和社會訴求的問題，長期為社會所詬病，要求法律改革和更新的呼聲一直非常強烈。對現有法律體系存在何種問題，哪些法律極需修改，如何進行修改完善，如何根據社會實際分清輕重緩急，有計劃有步驟地對現有法律體系進行改革，又有哪些事項需要因應情勢的變化和特區的需要儘快立法等，均事關特區的整體利益和長遠發展，需要在與立法會尋求政治共識的基礎上加以展開。但在如此重大的事宜上，政府既沒有與立法會進行充分的溝通與協商，也沒有事先徵詢立法會的意見和建議，而是單方面決定法律改革和立法規劃，因而最終難以取得理想的效果和結局並不為怪。

政府於零三年所推出的“短、中期法規草擬/修改計劃”以及於零七年所提出的“公共行政改革路線圖”中的法規草擬計劃，即為這方面的適例。無論是前者還是後者均涉及到龐大的立法規劃，內容涉及到經濟民生、社會保障、治安、城市建設等各個領域，這些計劃的出臺本應與立法會充分協商，合力推行，但政府卻單方面推出上述規劃，致使立法會在立法進程中處於一種盲從的被動狀態。事實上前一計劃的實施半途而廢，後一計劃也處於一種倉促趕工的狀態。為此所提出的法案是否為社會所急需有待檢驗，而社會真正所急需的諸如財政預算、城市規劃等方面的法律，議員想提出但因受提案權的限制而無法提出的法案，並沒有被納入到計劃當中。

其次，在立法工作的具體安排上，政府在提出一些諸如修改《商法典》等重大法案前，絕少事先徵詢立法會的意見和建議，在提出法案時也沒有充分考慮立法會的工作安排與承受能力。其中最突出、最常見的情況是，政府要麼長時間不提出法案，要麼在短期內提交大量的法案，而且經常在會期結束前的一段時間提交。有些必備法律，例如《娛樂場幸運博彩經營法律制度》、《行政長官選舉法》等重要法律，則要到法律必須出臺前的很短時間內才匆忙提交。立法會則要麼處於“等米下鍋”的半開工狀態，要麼處於超負荷運轉的趕工狀態，難以保障立法在一種較為寬鬆的環境下有序進行；而對於審議過程中立法會所提出的合理意見和建議，囿於提案權的限制，要想獲得政府的接納實屬不易，需要反覆在不同層面與政府交涉。

最後，政府在一些重大政策的制定和執行方面，也較少考慮立法會的知情權，除法定的聽取施政報告並進行辯論外，更較少事先向立法會徵詢意見，立法會也只能被動地通過議員質詢等方式瞭解政府政策的制定和執行情況。例如，作為本澳最為重要經濟支柱的博彩經營

業，第 16/2001 號法律已明文規定“經營娛樂場幸運博彩之批給至多為三個”，但最終出現三張經營牌照變成六張的問題，政府對此既未有事先通報，也無事後的合理解釋，令作為法律制定者的立法會無法面對社會公眾的質疑和批評。雖然近幾年政府在一些輕軌交通、電訊等項目上已主動向立法會作出推介，但如何構建常態化的溝通協商機制仍任重道遠。

## （二）強化立法監督以落實行政主導的問題

特區實行行政主導體制有其必要性和合理性，這是一種有效落實“一國兩制”的制度安排，但行政主導決不意味著行政獨大甚至是行政專斷，決不意味著行政機關可以不要立法機關的監督制約，恰恰相反，越是實行行政主導，越是要強化立法監管的監督制約力度。否則，必將導致權力運行上的失衡和無序。

雖然回歸後立法會已依職權履行了監督職能，但在財政、土地與公共工程批給等領域仍存有以下問題有待解決。

財政資源的運用和監督關乎特區的公帑使用和整體發展，關乎每一市民的切身利益，因此在對政府財政的監督上，立法會本應對預算的編制和執行進行嚴密的事前、事中以及事後監察，這本是基本法明確賦予立法機關應盡的職責，但回歸十年來，立法會對政府的財政監督仍相對薄弱，除每年通過政府的預算案以及審議政府上一年度的預算執行情況報告外，對政府收支狀況以及重大公共工程的開支監察因沒有有效機制而無法進行。政府在分配使用財政資源中的效益及許多大型公共工程嚴重超支等問題，亦因政府施政缺乏透明度令立法會完全無知情權。事實上東亞運動會、葡京迴旋處等一批公共工程的嚴重超支以及前工務司長歐文龍在公共批給土地及工程中嚴重貪污事件

就是最好的例子。

造成上述問題的最根本原因是特區缺乏與基本法相配套的預算和公共財政管理制度，而在預算的編制與執行上，至今仍沿用回歸前的第 41/83/M 號法令（預算綱要法）。該法令後來雖經多次修訂並為第 6/2006 號行政法規廢止部分內容，但總體上仍然適用至今，因而政府在預算執行過程中可不經立法會直接修正預算、預算約束軟化和財政運用透明度低等弊端並沒有得以消除。回歸後雖經立法會多次呼籲儘快制定符合基本法需要的預算法律制度，但至今仍缺乏這一必要的制度，致使立法會在某種程度上無力對政府財政的運用進行有效的監督制約。

本來立法會既有權批准政府的財政預算案，包括當中每一開支項目的具體通過，就完全有權對項目應否及為何追加開支加以批准控制，但由於現行制度為政府在項目開支的調整和追加上打開了方便之門，因而立法會在財政批准和監察上的權限與政府在執行上所享有的自由度之間，產生了嚴重的背離與偏差。因此，儘快制定符合基本法需要的預算法，以消除現行制度中的弊端，並由此強化立法會的批准監管力度，是一項當務之急。

此外，設立財政儲備制度，避免將歷年滾存結餘納入下一財政年度的預算收入，是在澳葡時期就已被社會多次呼籲的一項重大訴求，以期應付財政上的不時之需或無法預見的財政狀況變化。回歸後基於政府財政狀況的持續改善和大規模財政盈餘的出現，這一訴求得到了進一步強化。議員和立法會曾多次促請政府考慮設立財政儲備制度，但這一訴求並沒有從根本上得到政府的回應和重視，至今有關財政儲備還處於制度上的缺失狀態。



在土地和公共工程批給領域，相關法律滯後、權力過於集中、程序不透明、監管不力等原因，在很大程度上造成了濫用權力、違法批給等問題的發生。現行《土地法》的實施已逾二十五年，並經多次局部修改，已不成體系且與澳門的經濟現實嚴重脫節，亦不能適應大型項目土地批給的需要；而在公共工程批給方面也存在著類似的問題。因此，就現行土地政策以及相關城市規劃、公共工程批給等問題，儘快由政府 and 立法會進行政策上的檢討並制定相應的法律，已刻不容緩。

近兩年自“歐案”發生後，立法會議決成立了兩個臨時委員會，專門對公共財政以及土地和公共工程批給問題進行研究，並對政府在這方面的工作進行系統地跟進監督。委員會為此多次邀請政府代表到立法會介紹有關情況，分析出現問題的原因以及將來可能採取的對策，但這種臨時性的事後監督畢竟有亡羊補牢性質，將來如何在制度上實現對政府在這方面的常態化監督，依然是擺在立法會和政府面前的一項重大課題。

最後需要指出的是，在對待立法會的質詢、辯論等平常監督方面，政府在回應時還存在著拖延推諉、避重就輕等現象。有時議員的質詢得不到及時回覆，有時即使回覆也採取形式主義的態度。需要指出，立法會的監督工作並不是為政府搞對抗，政府應對議員合理、善意的意見與批評積極回應，並本著“有則改之，無則加勉”的立場正確對待立法會的監督。

### **（三）發揮身兼行政會委員的議員作用以維護立法會獨立性的問題**

在基本法規定下作為輔助行政長官決策的機構，行政會的設置一

方面是為行政長官作出重大決策時提供參考性意見，以發揮集思廣益的功能，藉此補充行政長官個人決策而可能出現的失誤；另一方面更為重要的則是為強化行政與立法之間的相互配合。為此，基本法規定行政會的組成，除包括主要官員和社會人士外，還包括一定數量的立法會議員出任行政會成員，以利於行政與立法之間的聯繫與溝通。

本人認為，與其他的行政會委員不同，立法會議員兼任行政會委員，其首要的身份應當是立法會議員，其次才是行政會委員，他是以立法會議員的身份和地位擔任行政會委員，而不是相反。相應地，身兼行政會委員的立法會議員在行政會具體履行職務時，應以立法會議員的身份和地位為基礎而履行職務。該等議員既不是以兩種不同的身份平行履行兩種不同的職務，更不是以行政會委員的身份在立法會履行議員的職務。否則的話，基本法由立法會議員擔任行政會委員的規定將失去其本來的意義和作用。

從回歸後的實踐來看，對於該等議員在政府作出重大政策、向立法會提交法案等重大事項時，如何在行政會會議上反映立法會的意見，起到行政與立法之間的溝通協調作用，由於行政會會議並不公開，且會議討論的事宜具有機密性，故現時難以做出評估和結論；但另一方面，對於該等議員能否將行政會的意見反饋給立法會，則可以有明確的結論。鑒於行政會委員對行政會討論的內容負有保密義務，身兼行政會委員的立法會議員根本無法起到這方面的溝通作用。故此，基本法關於立法會議員擔任行政會委員的初衷，與行政會的具體制度與運作之間，產生了某種程度的背離與偏差。

回歸十年來，由於被委任為行政會委員的立法會議員在行政會會議上對政府政策的制定和法案的提出已提前參與介入，因此，這種雙重角色很容易演化為政府在立法會推介政策或法案的保護性力量，致

使兼任行政會委員的立法會議員與委任議員之間的地位和作用出現了趨同化的現象。

對此，從回歸後政府所提出的所有法案無一例外地均獲通過即可驗證。由於現行立法會特有的議員構成，二十九名議員中行政長官委任的議員和委任為行政會委員的議員就已佔到十人，加之多數議員從維護澳門社會的穩定與和諧的目的出發，從維護行政主導和行政長官的權威以及政府施政出發，對於政府所提出的法案，基本上是照單全收。即便一些法案在重大政策取向上存在著較為嚴重的缺陷或自相矛盾之處，議員也都堅信通過委員會的細則性審議以及隨後的立法程序能夠對之加以完善，加之委員會的會議並不對社會全程公開，市民也只能通過委員會會議後的新聞報導中瞭解立法會的工作，因而給與市民一種立法會對法案審議“如同橡皮圖章”的印象。這種現象損害了立法會在市民中的威信，並最終會降低政府政策的認受性和損害政府權威。對此，將來除非在例外情況下委員會另有決定外，應公開委員會會議；此外，改進委任立法會議員擔任行政會委員的方式並切實發揮其應有的作用，也是其中的一個重要方面。

總之，如何落實基本法中由立法會議員擔任行政會委員的規定，如何發揮該等議員的作用並保持立法會應有的獨立性，亦是將來立法會與政府所應妥善解決的重大問題。

#### （四）研究改進立法會選舉制度以充分發揮議員的作用問題

立法會作為一個反映民意的代表性機關，只有充分調動每一位議員的積極性，使之既能積極主動反映社會民生問題和廣大市民的社會訴求，切實為市民服務，又能對政府政策的制定與執行積極參與，並對之進行有效的監督制約，才能真正發揮立法會作為合議機關的職

能和作用，為此必須在選舉制度上保障市民認受性高、參政議政能力強、並能反映社會不同意見和聲音的人士出任立法會議員。

回歸後，政府和立法會在不斷檢討和修訂完善立法會選舉制度，加強打擊賄選、保障選舉的廉潔公正，強化對選民的公民意識教育、進一步提升澳門選舉文化等方面做了大量的工作。事實上，第三屆立法會選舉所具有的參選組別多、選民人數和投票率均高於往屆的特點已表明這方面有所進步。

但從三屆立法會的實際運作和議員的個人表現來說，在立法會議員選舉方面，將來實有必要根據社會的發展與變化，進一步推進選舉制度的改革與完善，從而消除現行選舉制度在新形勢下出現的一些不合理現象。其中較為迫切的就是研究直接選舉議員中所存在的問題，進一步改進其選舉方法，以調動選民通過參與直接選舉表達利益和訴求的積極性和自覺性，並在此基礎上進一步增強當選議員的認受性和民意基礎，提升議員參與公共事務的積極性和水平。

在現行直接選舉制度下，由於採用單一選區下的“比例代表制”，參選人是以封閉式的候選人組別而非個人方式參選，且每位選民只能投票支持某一候選人組別，議員最終的當選取決於所在組別按一定比例計得的選票數目的多寡，因而這套選舉制度雖有利於保障代表少數選民的候選人當選，有利於保障社會上不同意見和利益的表達，但由於存在過多限制選民意願和偏好、不利於實力較強的候選組別、當選議員認受性不高等方面的問題，故其缺陷和弊端也同樣突出，故從長遠角度實有必要加以研究改進。

具體而言，這種缺陷和弊端表現在以下幾方面：(1) 選民的投票意願和自由度受到過多限制。由於選民不能打破候選人組別的限制，

而只能投票支持一個候選人組別，無法按自己的利益和願望分別投選幾個候選組別中的候選人，因而選民的意願受到了很大的限制，並最終會對選民參與選舉的興趣與積極性產生負面影響，造成投票率的下降。(2) 當選議員的認受性與民意基礎難以得到保障。由於採用“一票一候選組別”的方式，且法律上沒有最低得票率的規定和要求，議員當選只是建立在一部分投其支持票的選民基礎上，甚至獲得較低得票比例的候選人也能當選(二零零五年第三屆立法會選舉有候選組別得票率約為 4.80%也獲得一議席)，因而議員在選民中的認受性和民意基礎難以得到保障。(3) 容易導致“裙帶效應”的發生，在某種程度上難以保障當選議員的素質與水平。一方面由於法律上的“選組不選人”與事實上選民投票的“選人不選組”現象的存在，導致選民的投票具有傳遞效應，選民因支持某一候選人而投出的選票可能會惠及同一組別的其他候選人，進而造成“裙帶效應”，不利於選出選民心目中理想的候選人，等等。

總之，在澳門回歸十年來社會發生深刻變化、新的社會階層和利益群體不斷形成、各種利益關係更加錯綜複雜的環境下，如何通過立法會議員直接選舉這一途徑和方式，反映和表達不同階層的利益主張和要求，如何選出符合社會利益狀況、選民認受性高的立法會議員，以便在基層民眾與民意代表機關之間建立制度化的聯繫，保持社會平穩和政治穩定，需要對現行沿用澳葡時期以政黨政治為基礎、以“比例代表制”為特徵的直選模式進行進一步的檢討。即將開始的第四屆立法會選舉將對現行選舉制度再作一次全面的檢驗，但著眼將來制度的完善已需要未雨綢繆。

### 三、解決上述工作中問題的可能路向以及相關建議

#### (一) 建立制度化的溝通機制以加強相互配合

回歸後的事實和經驗已初步證明，只有在相互尊重行政與立法各自職權的基礎上，從根本上建立和諧互信的行政與立法關係，才能既充分發揮立法會的職能，又能有效保障政府的施政真正符合社會的實際和需要，做到“以民為本、服務於民”。相反，如果立法與行政之間缺乏溝通與互信，政府在提出法案、制定重大政策等方面與立法會欠缺溝通協調，不重視甚至是忽視作為民意代表機關的立法會的參與和意見，就無法形成立法與行政之間的良性互動。

因此，將來有必要在行政與立法之間研究並建立制度化的相互溝通機制，實現資訊資料與情況交流的常態化、定期化、及時化與便利化，以利於兩大機關各自工作的開展，並最終達致最大限度的協調配合這一目的。

在重大政策的制定和推介之前，政府宜事先主動向立法會作出通報與說明，提供政策制定和執行的必要性與可行性分析的相關資料，並為此徵詢和聽取立法會的意見和建議；對於政策執行過程中所遇到的問題、是否需要做出調整以及政策執行的效果評估等方面的情況，政府也宜及時向立法會反饋。作為立法機關，亦宜就政府政策的完善，主動向政府反映立法會的立場與態度，並就跟進政策執行過程所收集到的民意反映和社會訴求，及時向政府通報。

## （二）統籌規劃立法事宜並共同制定立法規劃

考慮到政府與立法會在立法事宜上的各自權限，特別是政府在立法提案方面的主導性地位以及立法會審議通過法律的專門性地位，只有充分發揮兩大機關各自的職能與優勢，並實現協調配合，才能制定出符合澳門社會所急需的法律，才能從長遠上解決法律滯後和適應化

的問題。

應當指出，強調共同制定立法規劃的必要性，絕不意味著立法機關要向行政爭權，決不意味著行政機關在提案權方面的主導性地位有所下降，也絕不會影響到基本法所規定的行政主導的政治體制。因為在“一國兩制，澳人治澳”的大原則下，立法與行政之間亦不存在對立和爭權的問題。立法會的作用和西方多黨政治的議會有其本質上的不同，因為西方議會中各黨角力的最終目的是奪取政權，而在澳門基本法的規定下，無論是行政當局還是立法機關，兩者的工作目標是完全一致的，那就是為澳門社會的經濟繁榮和穩定做出應有的貢獻。只有行政與立法的緊密合作，才能由立法會制定出良好的法律，及時將政府的政策加以轉化上升為法律，藉此可有效保障政府政策的穩定性、連續性與權威性，為政府的施政提供必要的法律工具和制度保障，最終都是為了落實和強化行政主導體制。而做好立法工作的一個最基本的前提，則有賴於雙方共同制定一個切實可行的立法規劃。

為此，應當摒棄過往政府不經立法會參與而單方面制定立法規劃的思維和做法，而需要由兩大機關共同研究協商，就澳門現行法律中可能存在的問題，確定哪些法律應儘快制定以填補制度上的空白與漏洞，哪些法律應儘快修訂以消除現行法律的滯後與不適應狀態，並區分輕重緩急，根據現有的法律人力資源狀況，統籌規劃，制定切實可行的長中短期立法規劃。

只有經雙方共同制定合理可行的立法規劃，才能有效避免過往政府單方面制定立法規劃給立法會的立法工作所造成的被動，克服立法工作中的盲動與草率傾向，使一些社會所急需但立法會囿於提案權的限制而無法自主提出法案的事宜儘快得以立法，同時也才能充分利用政府在行政方面的資源和技術優勢，並能結合立法會瞭解和熟悉社會

民意和訴求以及審議法案方面的技術專長，使整個立法程序從早期的準備、草擬以至法案的提出、審議至最終公佈整個流程和諧順暢，保障立法質量與效率的有機平衡與統一。

根據政府和立法會的任期，可以十年、五年和一年為期制定長中短期的立法規劃。對於一些事關全局、涉及到整個社會基礎性關係、需要在立法政策和立法技術上進行大量研究的立法事宜，可以納入長期立法規劃；對於一些為政府管理所急需或者是制度中急需解決的漏洞和問題，如現行土地和公共工程批給等，可納入中短期規劃，儘快展開相應的立法程序。

在共同制定立法規劃方面，應按照立法會通過的《關於訂定內部規範的法律制度》的原則和規定，妥善處理好法律與行政法規的關係。對於哪些事宜需要以法律加以規範，哪些事宜需要在法律的基礎上、為執行法律而制定補充性行政法規，哪些事宜政府準備以獨立行政法規的形式加以規範，雙方應妥為安排。

對於經共同制定的立法規劃，雙方應按計劃的內容妥為執行。對於不可預見的社會情勢變更而需要調整規劃內容的，應經雙方協商一致。在短期規劃中，政府作為提案人，應充分考慮立法會會期工作的安排與節奏，儘量在會期前半程提出已草擬好的法案。

### （三）儘快制定預算法以及完善其他方面的制度以強化立法監督

鑒於特區仍然缺乏一部完全符合基本法精神和規定、有利於立法會行使財政批准及監督權限的預算法律，特別是現行預算綱要法的嚴重滯後以及所固有的缺陷和弊端，同時考慮到第 6/2006 號行政法規嚴重背離財政監督的應有原理和削弱立法會應有權限，由被監督者為



監督者設定遊戲規則的不合理做法，政府應儘快行使這方面的專屬提案權，草擬並提出預算編制和執行方面的法案，交由立法會審議通過。

新的預算法應充分考慮過往十年來在預算的編制與批准、執行與監督等方面的經驗與教訓，當中所存在的問題和缺陷，同時也要考慮立法會在這方面所享有的批准權和監督權以及如何有利於立法會行使其權限，本著財政資源使用高效與程序合法透明的原則，加以制定。

新的預算法應徹底取消政府在預算通過後單方面修正預算的權限與做法，設立立法會財政事務委員會，對政府在預算執行中所提出的追加與修改進行分析，並由立法會批准；同時藉該委員會的設立，對政府每年預算執行情況進行常態化的跟進監察。該法也應規定政府調撥一定額度的資金，應向立法會作出解釋及說明，以此保證預算開支的透明度；同時該法也應考慮設立財政儲備制度，以回應社會長期以來就此所提出的訴求。

為有利於立法會對財政預算案的審議和監察，新的預算法應規定政府在編制預算時，對公共投資與發展計劃中涉及公共投資的部分，應就每一重大工程提出跨年度的整體性規劃和總體開支以及每一年度的具體計劃和開支，並就公共工程投入與產出的經濟和社會效益進行事先評估，杜絕現行預算編制中僅單純對每一公共工程提供年度性的預估開支，且不附加任何有助於審議和確定工程開支和必要性的說明資料，不利於從總支出上加以控制的弊端。

對於特區其他一些重大事務，特別是與社會民生高度相關、關乎特區整體利益，諸如土地和重大公共工程審批等事宜，也應保障立法會對此所享有的知情權以及對政府行為的監督權。目前極需對現行土地法以及公共工程批給方面的法律進行整體上的檢討修訂，並在制度

中確立切實可行的立法會參與和監督機制，為保障立法會具體行使這方面的監督權限提供必要的法律基礎和工具。

另一方面，從強化立法會監督制約的職能出發，立法會也有必要對我們的內部規則體系進行整體化的系統檢討。儘管十年來我們不斷對現行的內部規章制度進行檢討修訂以使之更加完善，儘管我們也力求在強化監督與保障政府高效施政之間達致較好的平衡，但總體而言，現行的內部規章制度仍然存在著有礙強化監督之處，也在一定程度上制約了監督工作的開展和落實。對此突出表現在兩個方面，一是現行規則體系較為複雜繁瑣，二是對外部實體的約束效力和強度不夠。

首先，我們的內部規章制度在規則的設置方面較為複雜，程序較為繁瑣。例如，我們最初的口頭質詢規則要求必須由議員提出三份申請方可召開口頭質詢的全體會議，這種規則不利於質詢工作的進行，現在我們已改為只要有議員提出申請，就可召開口頭質詢會議，但在其他制度上仍然存在這方面的問題。例如，對於公共利益問題的辯論需要先由議員申請並由全體會議議決，才能決定是否進行公開辯論，這種制度不利於就一些重大的公共利益問題進行辯論，不利於及時澄清政府在一些重大問題上的政策立場或表達社會在這方面的主流民意和各種訴求，因而有必要繼續對之改進。

其次，由於現有的質詢、辯論以及聽證方面的事宜均以立法會決議的方式作出，缺乏約束立法會以外的實體和部門的法律效力，因而存在著對被監督者約束效力軟化，無法滿足立法會充分行使監督職能需要的問題。例如，立法會《聽證規章》因採用決議的方式，難以強制要求有關的實體和人員出席立法會所舉行的聽證會議，這種局面不利於立法會各項監督工作的開展。將來有必要因應工作的需要，對立

法會履行監督職能所必備的某些法律工具，考慮採用以法律的形式加以規範，賦予其對內與對外的法律效力。

#### **（四）改進立法會議員出任行政會委員的一些做法和現行立法會議員的直選制度**

為了保障立法會議員能獨立履行其議員職務，保障在立法與行政之間確立真正符合基本法所必要且較為平衡的配合制約關係，切實發揮立法會議員擔任行政會委員所應有的職能和作用，應儘快改進現行委任立法會議員擔任行政會委員會的一些做法。

將來在委任立法會議員擔任行政會委員時，宜考慮每一屆立法會特有的議員構成、議員的當選背景、參政經歷等多種因素，從有利於立法與行政之間的相互配合與適當制約目的出發，以保持立法會相對於政府應有的獨立性為原則，根據具體情形尋求作為妥適的解決方法。

為了保障直選議員的認受性與代表性，充分發揮直選議員作為民意代表參政議政的主動性和積極性，將來亦有必要在即將開始的第四屆立法會議員選舉的基礎上，對現行的立法會選舉法所可能存在的問題與不足，特別是“比例代表制”以及“選組不選人”所引起的認受性不高、對議員約束和激勵機制不足等現象和問題進行深入的分析 and 思考，並在此基礎上進一步改進現行的選舉制度。

與此同時，將來因應澳門社會的不斷開放與發展、城市規模和國際化水平的逐漸提升，需要在檢討立法會選舉法時，一併考慮應否增加立法會議員的人數問題。鑒於現行選舉法逐漸增加直選議員的做法，將來可在維持現有委任七名議員不變的前提下增加直選議員的議

席。

#### 四、十年來擔任立法會主席職務的工作經驗與切身體會

##### (一) 全力投入工作，以迎接挑戰不辱使命

作為立法會主席，為發揮立法會應有的職能和作用，為維護立法會應有的聲譽和尊嚴，十年來我已辭去了所有在澳門的私人職務和業務活動，而全身心地投入到立法會的各项工作中。惟恐有辱使命而不遺餘力，惟恐有違信任與重托而殫精竭慮，力求為落實“一國兩制、澳人治澳”和《基本法》、為立法會的工作貢獻自己應有的智慧和力量，以不負全體議員和廣大市民的期盼和厚愛。

我雖自一九七六年起就已擔任澳葡時期首屆立法會的立法議員，擁有較為長期的從政經驗，並在過度時期參與了基本法的起草工作並擔任了重要職務，但對於擔任特別行政區的立法會議員，特別是立法會主席，也和其他的議員一樣，並無這方面的相關經驗。如何履行好立法會主席職務，以帶領立法會履行其應有的職能，切實回應澳門社會和廣大市民的訴求，對我本人同樣是一個巨大的挑戰。

尤其考慮到立法會作為一個合議機關的性質，與行政機關首長獨立作出決策不同，立法會的任何行為均實行“多數決”原則，要由全體會議或執行委員會集體議決。作為立法會主席，既需要協調持各種不同立場和意見的議員以取得最大限度的政治共識，又需要對立法會的各项工作進行統籌安排、協調規劃，以保障立法會的工作能夠在一種平穩有序的環境下進行，並由此提高立法會的工作質量和效率；既需要做好立法會內部不同議員之間的溝通協調，又需要代表立法會與特區政府進行有效的溝通與協商。只有全力投入並創造性地進行工作，

才能真正做好立法會主席工作。

## **(二) 注重溝通協調，親身親為做好各項具體工作**

回歸十年來我力爭全力主持好立法會全體會議的工作。表面看來主持全體會議是較為簡單的事情，似乎只需按照議程的安排和發言順序就可輕鬆應對，但實際上並非如此。為引領會議按照既定議程而達到有序高效，需要立法會主席高度集中精力，需要善於捕捉和把握問題的焦點和動向，及時加以引導、調控。

除全體會議之外，我還親自參加了回歸以來的絕大多數的委員會會議。本來按照《立法會議事規則》的規定，主席無須參與委員會會議，但為及時掌握立法會的工作情況和動態，及時瞭解立法和監督工作中所存在的政治上和技術上的問題，要求我作為立法會主席必須親身親為，特別是在現有的工作體制和模式下，委員會作為一個常設性或臨時性的工作機構，無論是立法程序中還是在監督工作中，均擔當著重要作用。

由於政府在提案權方面所享有的主導性地位，在立法會所通過的法律中，政府所提的法案佔有非常高的比例，而全體會議對政府的提案只是在一般性的立法政策和取向層面進行審議，因而只存在著通過與否的問題，而大量的具體審議及修訂工作要在委員會完成。而在細則性審議過程中，由於回歸以來對政府提案所存在的問題，立法會能否就此提出隨後的修訂提案一直存在著爭議，我們在具體實踐中是通過與政府協商的方式，由政府提出隨後的修訂提案來改進法案中所存在的問題，因而委員會的細則性審議工作在立法程序中起到非常重要的基礎性作用。通過我本人親自參加會議，對於法案中的重大政策性問題，可以與政府直接溝通，即使是重大的技術性問題，也可以在更

高層次上與政府對話。力爭通過委員會的細則性審議，將法案中存在的所有問題，儘量在委員會內部完成全部的修訂工作。同時，也只有親身參與法案的討論，特別是委員會的細則性審議，才能掌控法案審議的全局以及整個變動的來龍去脈，否則，在最後的細則性表決階段將無法有效的主持全體會議；另一方面，委員會在完成全體會議所交托的監督工作中，通過我本人親自參與會議，也可及時掌握政府施政中所存在的問題。

作為民意代表機關中的一個政治角色，及時廣泛瞭解各種社情民意，準確把握社會發展的動態和各種訴求，是做好立法會主席工作的最起碼的前提。為此，十年來對內我始終保持與議員之間的良好溝通關係，經常傾聽議員對社會問題或者對立法和監督工作中所提出的各種問題、意見和建議。除此之外，我也注意與輔助部門的工作人員，特別是顧問團進行經常性的溝通，瞭解他們對立法會工作的看法和建議；與此同時，對外我也十分注意市民對立法會工作所提出的各種批評、意見和建議，對市民在申訴和請願過程中所提出的各種訴求，作出快速的應對和解決。十年來立法會通過接待市民和處理請願，對能夠由立法會自身解決的問題都會及時予以回覆，即使無法解決的也會轉交特區政府作出跟進處理。

十年來在承擔繁重的立法會主席工作的同時，我也經常反思，將來隨著立法會職能和作用的不斷加強，應該探討主席的專職性問題，當然現在看來這一問題將留待以後的立法會決定。

### **（三）在堅守合法性原則的前提下，堅持改革、發展與創新**

十年來我作為立法會主席的最大體會就是，只有在堅守合法性原則的前提下，始終秉持改革、發展與創新的精神和原則，才能做好我

們的各项工作。而墨守陳規，因循守舊，將會跟不上社會發展的需要和趨勢。無論是整個立法會的工作，還是立法會輔助部門的具體工作，均是如此。

在整個立法會工作中，儘管我們在回歸初期即迅速制定了一系列的決議和章程，使我們的各項工作有章可循，但應當承認，我們對貫徹落實基本法和履行好立法會的各项職能還處於摸索和適應階段。對於初步建立起來的規則體系是否能真正滿足我們工作的需要，還有待於實踐加以驗證，但總的原則和方向則是，對於任何不利於立法會工作的各種規章制度，都必須結合實踐的發展不斷進行調適與革新。回歸十年來，我們已經對《立法會議事規則》、《對政府工作的質詢程序》、《立法屆及議員章程》等進行了多次修訂，務求使所有的制度得以及時革新，以適應不斷發展的形勢變化和需要，當然，正如以上所言，今後這項工作仍將繼續進行下去。

而在立法會輔助部門的工作中，面對回歸後繁重的立法和監督工作，只有從根本上提高對立法會以及全體議員的法律技術支援，才能有效提高我們的工作效率和質量。為此，我們及時調整了立法會輔助部門的組織結構，改變了過往立法會的傳統習慣和做法，將立法會的法律技術人員組成顧問團，並由我本人以及執行委員會直接領導，儘量減少立法會內部工作中不必要的環節和行政程序，而將一般性的行政事務交給輔助部門的領導負責管理。這是因為回歸後的立法會與之前的立法會在體制上不同，現時輔助部門的秘書長並不直接參與立法工作。而從效果上看，這一改革措施是非常成功的，有力保障了立法會以及議員的工作需要。

另外需要指出的一點是，為了強化對立法會主席和執行委員會的技術支援，我們專門設立了主席辦公室，並配備了精幹的技術人員，

以增強主席和執行委員會對外對內的聯絡功能和對各種文獻資料的處理能力。通過該辦公室的設立和有效運作，回歸十年來有關立法會工作的所有文獻資料，包括市民所反映的各種意見和來函，均在主席辦公室整理齊全存檔。

#### **（四）在履行好立法會主席職務的同時，全力履行議員職責**

我在做好立法會主席工作的同時，也時刻不忘我本人也是一名普通的立法會議員，也應履行好一個議員應有的責任與承擔。作為立法會主席，對任何可能影響立法會的職能與權限、關乎立法會聲譽與尊嚴的事宜，都理應且有權採取必要的措施與行為；作為一個立法會議員，對於任何屬議員職責範圍內的事項，都理應積極參與，為立法會的工作盡一個議員應有的職責與作用。

也正是由於立法會主席和議員的雙重身份，有一種意見認為，我在主持會議時不應發言或不應過多發言，只要主持好會議就已足夠，並以香港立法會主席主持會議時並不發言作為例證。對於這種質疑甚至可以說是批評，我本人不能接受及認同，在此有必要加以澄清和說明。

無須諱言，作為一個合議機關的主席，其最主要的工作就是組織和協調好台下議員的工作和行為，保障所有議員的平等參與機會均等，並須嚴格恪守最大限度的中立公正原則，而事實上我也確實照此遵行。作為立法會主席，在工作中往往會遇到一些議員對各種問題出現不同看法的情況。十年經驗告訴我，作為主席，應保持公平的態度對待持不同意見的議員，並且必須尊重每一位議員的意見，因為每一位議員在一定程度上都代表著民意，並且議會本來就是議員各自發表不同意見的場所，因此，如果議會中只有一種聲音，那才是絕對不正



常的，但另一方面，對於一些重大的原則性問題，代表立法會表達相應的立場和態度，並為此而採取相應的措施和行動，以此捍衛立法會的聲譽和尊嚴，保障議員的基本權利和各項特權與豁免，是我作為立法會主席義不容辭的職責。否則，就沒有善盡職守，也勢必因此而給立法會的工作和形象帶來負面影響。

至於香港立法會主席在主持會議時是否與應否發言，我本人不便作出評論。因為每一地區的政治制度和具體實踐都有其特有的歷史背景和制度環境。不過，即使是現任香港立法會主席最近都公開表示：“我當了主席，在議會中不辯論、不投票，對下一次選舉有負面影響，對此值得探討”，另一方面不可忘記的是，香港立法會主席只主持會議不發言是源自回歸前港英的傳統，是因為一直到香港進入後過渡期，香港歷史上沒有民選議員，而當時香港的立法局只不過是港督在立法事務上的諮詢機構。港督作為香港最高統治者英王的全權代表，當然兼任立法局主席，其主持立法局會議只不過是徵詢意見而已，完全沒必要發言及參與討論。而澳門從一九七六年首屆立法會開始，就已有民選議員，因而兩地立法機關的歷史傳統和所擔負的職能並不相同。作為特別行政區的立法會主席，正如同擔任行政會委員的立法會議員一樣，其首要的身份是立法會議員，也要首先履行好議員的職務，這是基本法明確賦予所有議員的神聖職責，但與此同時又要代表立法會，在重大問題上非但不應保持緘默，恰恰相反，立法會主席應清楚表達立法會的意見和立場。

當然，作為立法會主席的議員，在履行議員職務時要平衡處理好兩種身份所可能發生的角色衝突，決不可利用立法會主席的身份和優勢地位而施加不正當的影響。十年來我作為一個普通的立法會議員，無論是在全體會議上，還是在委員會會議上，無論是參與立法工作，還是在履行對政府行為的監督方面，同樣儘量盡到一個議員應有的職

責。

回顧與總結立法會十年來的工作，我個人認為，總體而言，立法工作取得了一定的成績和進步，但監督工作猶顯不足，無論是就監督的質量和水平，監督的強度和成效，監督的過程與環節等方面，均有待加強。今後應在繼續著力提高立法工作的質量與水平的同時，進一步改進和強化對政府的監督工作，以全面落實基本法賦予立法機關的各項職能。

最後我想表達的是，作為立法會主席，對十年來的立法會工作，感慨良多。在我即將結束立法會主席任期之際，回歸時莊嚴宣誓的場景猶在眼前。我為能投身到澳門回歸祖國的歷史變革、投身到實踐“一國兩制，澳人治澳”和基本法的偉大實踐而深感自豪。我只是盡了我應盡的一份綿薄之力，在我的工作中也存在著不少的缺憾與不足，我在此也要感謝所有對我的工作給予合作與幫助的全體議員以及輔助部門的工作人員，感謝所有對立法會的工作給予指導、支持與配合的各界人士。

值此中華人民共和國成立即將六十周年、澳門回歸祖國即將十周年之際，我也衷心祝願祖國永遠繁榮昌盛，澳門特別行政區的明天更加美好！