

## 澳門議員的社會角色分析

閔晶晶\*

澳門議員的社會角色分析和探索是澳門治理模式的切入點之一，澳門議員在整合澳門治理資源，完善社會法制、服務社會民生方面所具有的社會功能和作用意義深遠。

### 一、澳門議員社會角色基本特点

議員是澳門特區及市民利益的代表，无论是产生过程还是职责履行，都逐步形成了一些基本特点。立法會議員由澳門特別行政區永久性居民擔任，無類似立法會關於“外國居留權”“中國公民”等身份限制，是“澳人治澳”原則在立法會上的體現。

澳門立法會議員的產生有兩種渠道，即選舉和委任。從第五屆立法會 33 名議員的產生看，直選議員有 14 人，間接選舉議員有 12 人，其他 7 人為行政長官委任產生。回歸後，立法會採用循序漸進的選舉辦法，逐步擴大了直接選舉議員份額。委任作為議員產生的第二種渠道有其歷史緣由和現實必要性。委任議員更容易從特區整體利益出發考慮問題，並且是平衡立法會內各種政治力量，確保行政主導體制有效運作的重要力量。因此，議員的結構組成以及在立法會中的名額分配會影響澳門未來的政治格局。

議員代表著澳門全體居民，在立法會中不受任何強制委託的命令拘束，為實現澳門特區全體居民的利益和訴求獨立行動。議員職務上的法定權力主要包含立法、監督和其他輔助的權力。權力配置反映了議員在澳門政治生活中的功能和作用。根據《澳門特區立法會議事規則》(以下簡稱《議事規則》)的規定，議員在行使立法會立法權限時有提出和修訂法案、提案等權力；議員在行使立法會監察許可權時，有要求召集專為質詢政府工作、辯論公共利益問題的全體會議等權力；建議為澄清公共利益問題在常設委員會或臨時委員會內進行聽證等權力。<sup>1</sup>

《議事規則》以權力的形式明確賦予議員，便於每個議員明瞭自身的職權所在。此外，為保證議員的知情權，可以要求行政長官及澳門特區政府提供履職所需的資料資訊，就公共利益事項，可廣泛聽取意見，形式包括一般性徵詢及聽取行政長官、政府及任何公共或私人實體的意見。知情權的保障為議員獨立行使監察職權提供了更為充分的條件。議員在此基礎上還有其他的一些輔助性權力來為議員行使職權服務。具體包括對議決案提出建議、發言、參加討論和表決、提出異議或抗議、建議修改《議事規則》等內容。立法權和監督權的行使體現了澳門立法會議員在特區政制中的重要社會角色，對行政權

\*澳門科技大學法學院 2016 級博士生，陝西安康學院講師。

的規範運行起到了監督和制約作用。而輔助性權力更是滿足了議員在執行職務時的基本形式要求。

## 二、澳門議員的三大社會角色分析

議員作為特區整體利益的代表，民眾訴求的代言人，在特區治理過程中的社會地位和角色非常重要，特別是立法、社會監督和社會服務三大角色。

### （一）澳門議員立法角色

立法是指擁有立法權的主體依據一定職權和程序，運用一定技術規則，制定、認可、修改或者廢止法律的活動。因此，立法通常是與擁有立法權的主體緊密聯繫在一起的。從狹義上來講，只有擁有立法權的主體才能進行立法活動，立法是專屬於擁有立法權的主體的一項職權。

根據《澳門基本法》的規定，澳門特別行政區作為國家的一個實行高度自治的地方行政區域，享有立法權，其立法權的行使主體是澳門特別行政區立法會，而且立法會是澳門特別行政區唯一的行使立法權的主體。因此，在澳門特別行政區的政治體制架構中，立法會是作為行使特別行政區立法權的機關而設立並存在的，立法是立法會的一項重要職能。事實上，立法會的名稱本身就說明了這一機關的職能定位與立法的關係，《澳門基本法》在其有關政治體制部分的規定內容上也是將立法會定位為立法機關並進行具體規定的。

《澳門基本法》第 67 條規定立法會的性質和地位是立法機關，附件二規定立法會由直選議員、間選議員和委任議員組成。澳門特別行政區立法會議員是澳門全體居民的代表，議員應當以全體居民代表的身份在立法會進行發言和表決，他們在立法會進行發言和表決時，首先必須考慮澳門特別行政區本地整體利益，委任議員與選任議員具有同等的法律地位。<sup>2</sup>

### （二）澳門議員社會監督角色

回歸後，澳門特別行政區立法會根據《澳門基本法》第 76 條規定於 2000 年 6 月 14 日通過了第 3/2000 號決議，即《對政府工作的質詢程序》，正式確立了澳門特別行政區的質詢制度。此後，立法會在 2001 年、2004 年以及 2007 年對這一制度又進行了三次修改，其中，2004 年 7 月 29 日通過的第 2/2004 號決議是對質詢制度的全方位修訂。在探討澳門特別行政區質詢制度的沿革之前，首先要說明的是《對政府工作的質詢程序》是立法會通過的決議，在性質上屬於議會法範疇，只調整立法會內部事務，對立法會外部的主體沒有直接約束力。<sup>3</sup>

澳門特別行政區議員的質詢分為書面質詢和口頭質詢，如果說“書面質詢”和回歸前的“書面諮詢”還有一些“形似”的話，那麼，口頭質詢對特別行政區而言則完全是一個新事物。在《對政府工作的質詢程序》的數次修改中，特區立法會對這兩種質詢形式採取了不同的策略。根據第 3/2000 號決議，書面質詢由議員個人向立法會主席提交申請，由立法會主席將之送交行政長官並將副本派發給其他議員，行政長官知悉後，政府應在行政長官收到書面質詢之日起 30 日內作出書面答覆。<sup>4</sup>按該決議第 11 條第 2 款規定，每位議員每星期最多只能提出兩個書面質詢。在該決議的細則性討論階段，吳國昌議員曾動議將“兩”改為“三”，增加一次書面質詢機會，理由是立法會不應對議員的權利進行自我設限，但該動議只有 7 票支持，未獲通過。由於書面質詢不需要議員之間的聯合，僅憑議員的個體行為就可啟動，因此，書面質詢也成為議員監督政府、表達民意的最活躍的工具。

我們可以看出，立法會議員的書面質詢數量主要由直接選舉產生的議員提出。據作者統計，在 1999-2008 年立法會共提出的 1668 份書面質詢中，直接選舉產生的議員共提出 1543 份，約占書面質詢總數 92.5%。間接選舉議員由於是通過功能組別選舉產生，代表不同界別的利益，其關注的也往往是本界別的利益，因此提出的質詢數量非常有限。雖然在理論上委任議員一旦接受委任，就取得了議員身份，享有議員的各項職權，特首在任何情況下都無權將其“免職”。委任議員既不是特首的下屬，也不受特首的制約。但由於委任議員是行政長官根據立法會選舉產生的結果對立法會政治生態進行平衡的產物，因此委任議員對於行政長官的施政往往也不會提出太多批評，也較少以書面質詢的形式來監督政府。

如果我們對直選議員的質詢作進一步分析，就會發現質詢最初只是少數幾個議員監督政府的方式，只是隨著立法會直接選舉議員數量的擴大，選舉競爭的日益激烈，才逐漸變成一種主流的監督方式。從第三屆立法會開始，書面質詢從僅是個別議員監督政府的方式發展成為直選議員普遍使用的對政府進行監督的方式。從宏觀上看，澳門要走向善治，不僅需要立法、行政、司法之間相互配合相互制衡，依照法治的原則實現良性運作，更需要形成政府與社會的良性互動，發揮非政府組織的積極作用，培育成熟的公民社會，通過確立公私合作、協商、夥伴關係、確立認同和共同的目標等方式實現對公共事務的管理。

從實踐來看，議員的質詢往往來自民間社會，反映著民眾的聲音，在一定程度上議員充當著溝通政府與社會的橋樑角色。並且，由於澳門在歷史上形成了獨特的社團文化傳統，不少議員都是社會團體的領袖，某種程度上，作為社團領袖的議員在市民、社團

和政府之間起著溝通協調作用。議員通過質詢反映市民的訴求，不僅能加強社團的凝聚力，而且能為政府與市民的理性互動提供管道。政府積極回應議員的質詢，聽取議員質詢中的合理意見，不僅能增加政府政策在市民中的認同，而且能樹立政府的良好形象。在實踐中，議員的質詢常常能推動政府的決策和行動，從而提高特別行政區政府的施政品質。

### （三）澳門議員社會服務角色

澳門作為中國的特區，與大陸有不同的政治、經濟、文化的特點，而作為澳門政治參與的重要一員“議員”，在澳門的政治和社會活動中凸顯出十分特別與活躍的一面，他們有著很強的社會服務理念，這也是他們社會義務的一種體現。澳門議員的義務在規範層面主要體現在《議事規則》和議員章程中。議員除正常的出席全體會議、委員會會議，參加表決，遵守《議事規則》訂立的秩序和紀律外，還必須尊重立法會和議員的尊嚴；尊重立法會主席和執行委員會的權責；嚴格遵守和擁護《基本法》，致力為立法會工作的質素、效率和聲譽做出貢獻<sup>5</sup>。可見，議員作為澳門社會選舉和特首委任的精英，對其義務的規定不僅包含必要的規範約束，還有一些宣導性的道德要求。

#### 1、社區服務

社區服務是指以社區為基本單元，以各類社區服務設施為依託，以社區全體居民、駐社區單位為物件，以公共服務、志願服務、便民利民服務為主要內容，以滿足社區居民生活需求、提高社區居民生活品質為目標，黨委統一領導、政府主導支持、社會多元參與的服務網路及運行機制。澳門強大的經濟基礎以及淳樸的民風，使得社會已經形成了互愛互助的良好風尚，社區服務類公益活動更是十分普遍。這對於促進經濟發展、社會安定和人民生活品質的提高，發揮了重要作用。

澳門議員對於社區服務活動參與的積極性和熱情度在近些年更是高漲。一方面，作為澳門社會的公眾人物，議員們不僅僅關注著澳門的政治領域與經濟領域的發展，更是對澳門的社會民生有著很強的社會責任心。另一方面，澳門議員，尤其是直接選舉的澳門議員，其大多屬於實力雄厚的富商派，他們在經濟實力雄厚的基礎上服務社會，回饋社會，奉獻社會也是其社會責任意識的體現。

目前，澳門議員社區服務的專案和內容基本涵蓋廣大居民物質生活和精神生活的某些領域，包括婦女、兒童、老年人、殘疾人、青壯年人和優撫對象，社區衛生、社區文化、社區環境、社區治安、社區保障等服務專案普遍展開，社區居民需求得到不同程度的滿足。在社區服務活動中，其基本功能包括：a、宣傳憲法、法律、法規和國家的政策，維護居民的合法權益，教育居民履行依法應盡的義務，愛護公共財產，開展多種形式的

社會主義精神文明建設活動； b、辦理本居住地區居民的公共事務和公益事業； c、調解民間糾紛； d、協助維護社會治安； e、向政府反映居民的意見、要求和提出建議。

## 2、個案協助與法律諮詢

基於議員的義務以及社會責任意識，澳門部分議員積極開展針對普通市民民生問題的個案協助。小到房屋漏水，疾病轉院，大到業權維權等等，處理個案的及時、迅速和認真是非常值得肯定的，有部分議員辦事處年處理個案數量高達 300 件，充分體現出社會服務角色。

澳門法制的發展近些年有著飛速的態勢，但是，法律作為較強的專業領域，法律知識與法律問題對於大部分文化程度不高的普通市民來說仍然是一件較難解決的問題。澳門部分議員為市民所做的法律諮詢不僅僅限制於對於法律求助者的法律知識的解答，而是涉及更廣泛的法務工作者對法的釋疑。

法律諮詢是指提供法律問題的解答。由於法律的複雜性，非專業人士在遇到法律問題時，往往需要求助於律師一類的法律專業人士。現實當中，議員作為社會政治參與者，其並非都是法律工作者，但是，為了更好地服務民眾，及時的給予市民專業的法律解答，有議員聯繫專業律師，以便及時、高效、準確的為市民進行法律問題的解答。積極地法律諮詢可以： a、宣傳法律； b、平抑訴訟； c、溝通群眾和有關機關； d、提高公民的法律意識； e、利於法治觀念深入人心。

## 三、澳門立法會議員社會角色意義

澳門立法會議員在特區治理中的角色滲透到了澳門政制和公民社會等諸多層面。議員的直接功能體現在立法、監督以及服務民眾等方面。議員還蘊藏著強大的隱性功能，體現在立法機關、司法機關和行政機關的互動中。議員承擔的公共責任很好整合了澳門特區的政制資源，推動著澳門特區治理現代化的實現。

### （一）推進澳門特區治理法治化的關鍵

特區法律體系的完善是特區治理法治化的重要體現，議員背負特區法律體系完善的歷史使命。澳門特區法律體系包括在澳門實施的全國性法律、立法會制定的法律、行政法規沿用澳督時期的法令等等。澳門特區的立法權限只由立法會行使，行政法規是行政長官在行使行政職能時所制定的規範性檔，不屬實質兼形式的法律。

立法會是澳門特區的立法機關，享有高度自治的立法權。除了有關國防、外交和不屬於特別行政區自治範圍的事項外，有權制定、修訂包括民法、刑法等基本法律。從法律位階上來看，立法會制定的法律在澳門法律體系中的階次較高，是推動特區治理法治

化的重要規範來源。從立法內容上講，制定符合澳門地域特色，能為經濟和發展服務的法律是澳門立法會的基本任務。如博彩業是澳門支柱性產業，影響澳門的財政收入、公益事業、社會就業等方面。澳門通過完善立法，將競爭機制引入博彩業增加了市場吸引力和公共收入。回歸以來，澳門特區制定了大量的法律規範，呈現出龐雜多樣的特點，法律規範系統化、體系化問題是澳門特區法治發展的重要基礎性工作。發揮議員的立法權限，完善特區法律體系的同時增強特區立法的科學性和體系性，能切實推進特區治理的法治化進程。

## （二）深化監督特區政府

議員行使立法會的監察權對特區政府權力運行形成了有效監督。質詢、聽證、辯論等都是立法會監督職權實現的方式。質詢是議員對政府工作進行監督的主要方式之一。議員接受民眾的訴求、意見等大多都是通過議員的書面質詢反映給政府。立法會還專門就質詢制定了《對政府工作的質詢程序》(以下簡稱《質詢程序》)，與政府工作相關的事項都可以以質詢的方式在全體會議上提出。

《質詢程序》就質詢的限制、口頭質詢和書面質詢的流程進行了詳細的規定，對於規範議員質詢，發揮議員監督政府工作起到了規範指引的作用。議員的質詢反映著民眾的聲音，議員在此充當著溝通政府與社會的橋樑角色。議員的質詢常常能推動政府的決策和行動，從而提高特別行政區政府的施政品質。但議員監督也存在著不少的問題。澳門特區立法會的口頭質詢次數過於稀少、辯論程序銜接不科學、政府官員問責機制缺位以及質詢報導不夠公開等問題，阻礙了議員監察職能的有效發揮。立法會正在試圖強化對政府監督的力度。澳門立法會正醞釀修訂議事規則，修改的事項包括聽證、重新提出法案、口頭質詢、議程前發言及法案引介時間，目的是完善對政府的監督。此舉無疑將會給澳門立法會強化對特區政府的監督增添信心和權威。<sup>6</sup>

## （三）社團政治能量傳遞的橋樑

議員與社團政治有著千絲萬縷的聯繫。澳門立法會議員多有社團背景，澳門民眾熱情參選立法會議員便是對議員角色認同的表現。議員和社團在澳門民眾心中都有廣泛共識。民眾認為，參加社團活動是議員吸收社會經驗的源泉，能在社會服務過程中不斷提升組織、協調等能力，有社團背景或特殊專業優勢有利於議員的參選，當選後對有關行業的發展也能起到很大的幫助作用，澳門議員的社團背景有利於實現議員的使命。

隨著澳門經濟社會的發展，社團政治對澳門立法會的影響也在不斷加深。議員作為民眾代表除了表達社會的利益訴求之外，也身肩更多的公共職能和政治抱負。議員為了在激烈的選舉競爭中勝出，不僅需要盡職履責向立法會輸入社會民意，更需要有社團的

支援。社團政治的影響通過議員不斷影響著立法會，議員也通過前期在社團中的鍛煉踐行著自己的諾言，這也與議員誓詞當中表達的效忠特區、服務民眾等內容相契合。<sup>7</sup>

#### 四、澳門議員社會角色的完善路徑

在澳門，人們對立法會議員的表現，容易看到的都是一些外在化的行為，如提出質詢、議程前的發言等，議員們的這些行為也確實能吸引人們的眼球，但人們在對立法會議員的表現作出評價時，直選議員的得分通常都較間選和委任議員要高。當然，公眾對直選、間選和委任議員評分的高低差別，表明間選和委任的議員在監察政府方面有需要加以改善甚至強化。由於立法會內有法律專業背景的議員畢竟人數非常有限，如果立法會的其他議員既注重廣泛聽取民眾對法案的意見，自己又能瞭解甚至掌握必要的一些法律專業知識，那在立法會討論法案時，議員所起的作用就會更大一些，立法會的立法職能就能發揮得更充分一些。這實際上是對立法會議員提出了更高的要求，既要充分反映民意，又能瞭解必要法律知識，如果能做到這樣，那就能有效促進新一屆立法會在立法職能和監察職能方面都發揮應有的重要作用<sup>8</sup>

##### （一）實現議員結構穩定並促進立法會職能的發揮

健全立法會職能需從打擊賄選，保持議員結構穩定人手。賄選不但直接影響特區政府、立法會等權力機關的公信力，也會打擊民眾的參政熱情，破壞澳門特區來之不易的政治生態，議員結構影響著澳門政制架構的穩定性。立法會議員直選、間選議員不斷增加，有人也建議推行立法會所有議員普選，這顯然與《基本法》的規定相抵牾。

委任議員是澳人治澳的表現之一，可彌補代議制民主選舉的缺陷，多元化議員的產生形式是值得借鑒且能反映地域特色的民主實現方式。委任議員對澳門特區的政治生態穩定也起到了不可代替的作用。從第五屆立法會議員的選舉足以看出，在保持議員結構穩定的前提下穩步推進立法會選舉改革才是務實之舉。澳門立法會的發展和改革應堅持保持社團選舉特色，適度增加直選議員，長期保留委任議席等特點。以此為指導的立法會改革進路，才能在澳門特區治理體系中推進和強化立法會職能的發揮。

##### （二）通過議員展示社團政治的治理價值

社團政治是澳門民主政治發展的基礎性平臺，為澳門社會培養了大量的治理精英。不但提升了社會民眾民主參政的意識。還為澳門特區高層不斷地輸送政治人才。立法會已經成為澳門社團實現政治抱負的競技場，當選後的議員既代表了社團，也代表了澳門民眾的整體利益。從澳門回歸後的發展可以明顯看出，社團政治並不像政黨政治那樣存在僭越民主的風險，社團政治被很好地控制在了可承受的範圍之內成為理性表達政治訴

願的途徑。社團政治已經與澳門政制架構達到了契合和統一。真正發揮議員在未來政治生態中的作用，有必要對澳門的社團政治進行規範化、制度化的約束。

## 五、結語

議員法定職責的履行促成了立法會職能的實現，形成了對行政權力的有效監督。議員的選舉和產生，將社團政治的能量注入澳門政制架構當中，滿足了民眾的政治訴求。議員在行政主導框架下，推動了立法與司法的互動運轉，有利於澳門治理共同體的形成。澳門特區治理能力的現代化不僅需要立法、行政、司法之間相互配合、相互制衡，更需要形成政府與其他國家機關、社會的良性互動，最終實現對公共事務的管理。澳門議員在履行自身職權和使命的同時，發揮了串聯澳門政制資源的橋樑作用，在澳門特區的治理過程中發揮了重要的資源整合作用。

## 參考文獻：

- [1] 謝四德，“澳人治澳”十五年的回顧與反思[J]，暨南學報（哲學社會科學版），2014(10)。
- [2] 殷嘯虎，論特別行政區行政主導下的行政權控制與監督：以澳門特別行政區為例[J]，政治與法律，2014(2)。
- [3] 楊建平，香港、澳門、新加坡行政主導比較[J]，中國行政管理，2008(2)。
- [4] 姚魏，論澳門特別行政區的行政主導體制[J]，政治與法律，2009(12)。
- [5] 葉海波，澳門憲制發展與行政主導制的完善[J]，暨南學報（哲學社會科學版），2012(8)。
- [6] 郝建臻，港澳政治生態比較研究[J]，中國政法大學學報，2013(5)。
- [7] 李燕萍，淺談澳門《基本法》對澳門法治發展的意義[J]，中國法律，2007(6)。
- [8] 王禹，論澳門特別行政區議員的法律地位、發言和表決[J]，政治與法律，2009(12)。
- [9] 何志遠，一國兩制下法律體系延續原則的挑戰——《澳門特別行政區基本法》中行政法規的地位[J]，法學，2011(3)。
- [10] 張元元，對澳門特區立法會議員質詢的分析：1999~2008[J]，法學家，2009(1)。
- [11] 澳門特區《對政府工作的質詢程序》(第2/2004號決議)第3條的規定。
- [12] 黃潔貞，從護士到議員(與澳門特區共成長)[N]，人民日報，2014-5-10(3)。
- [13] 俞可平，治理與善治[M]，北京：社會科學文獻出版社，2000年。



[14]冷铁勋，《一国两制与澳门特区制度建设》，社会科学文献出版社，2013。

[15]胡弘弘、白永峰，论澳门法制化治理中的立法会议员角色，广西大学学报，2015（9）。

[16]陈丽君，澳门第五届立法会选举述评，江汉大学学报，2015（4）。

### 註釋：

- 1 澳門特別行政區《澳門特別行政區立法會議事規則》，1999.12.20
- 2 《中華人民共和國澳門特別行政區基本法附件二澳門特別行政區立法會的產生辦法修正案》，2012.6.30。
- 3 澳門特別行政區第 3/2000 決議《對政府工作的質詢程式》，2000.6.26。
- 4 澳門特別行政區第 3/2000 決議《對政府工作的質詢程式》（2000.6.26）。
- 5 澳門特別行政區《澳門特別行政區立法會議事規則》（1999.12.20）。
- 6 澳門特別行政區第 3/2000 決議《對政府工作的質詢程式》（2000.6.26）。
- 7 胡弘弘、白永峰：《論澳門法制化治理中的立法會議員角色》，載《廣西大學學報》2015 年第 9 期。
- 8 冷鐵勳：《一國兩制與澳門特區制度建設》，社會科學文獻出版社，2013 年。