

關於完善澳門立法會辯論制度的思考

冷鐵勛*

根據《澳門基本法》第 71 條的規定，立法會行使的職權中，包括了“聽取行政長官的施政報告並進行辯論”，以及“就公共利益問題進行辯論”。為落實基本法的上述規定，《澳門特別行政區立法會議事規則》(以下簡稱《議事規則》)就立法會辯論公共利益問題和施政報告的程序作了專門規定。以上這些規定構成了澳門立法會辯論制度的主要內容。此外，立法會在討論法案的過程中也會展開相關的辯論，《議事規則》就立法過程中的辯論程序也作了相應規定，這些內容亦屬立法會辯論制度的有機組成部分。本文探討主題圍繞公共利益問題和施政報告的辯論展開。

一、立法會辯論制度的價值分析

《議事規則》關於立法會辯論行政長官的施政報告和公共利益問題的內容，是放在監察程序中來規定的，因此，上述辯論主要發生在立法會履行監察職能的過程中，它雖不是立法會立法過程中的辯論，但它與立法過程中的立法辯論關係密切，可以說是源於立法辯論。所謂立法辯論，通常是指立法機關在審議法案的過程中，立法機關成員依據議事規則就法案的內容進行正式討論、爭辯和表決的活動。立法辯論的直接目的在於滙集各種意見，整合各種利益，使各種意見和利益都能公正地得到公開闡述和討論的機會。¹

一般認為，立法辯論最早出現在英國，並隨着英國議會制度的建立和發展而不斷完善。在素有“議會之母”之稱的英國議會，其議事事項幾乎無所不辯。如今，作為一項民主制度，立法辯論已經成為很多西方發達國家立法機關的常設制度之一。之所以如此，主要是因為立法辯論有助於提高立法質量。立法辯論作為立法審議的一項程序機制對於立法質量的影響

不可忽視。辯論制度至少在以下三個層面有助提高立法質量：一是踐行民主立法，在利益多元化的現代社會，通過立法辯論這一民主程序可以為議員充分表達民意和展開公平博弈提供一個有效平台，這不僅能使各種意見和建議得到反映並表達出來，而且通過不同觀點之間的辯論以求最大共識，所謂真理越辯越明講的就是這個道理。二是踐行科學立法，立法辯論可以彌補人們對於客觀事物認知的不足，還可以避免因難以達成一致時過早放棄溝通對話的機會。三是有利於遏制立法腐敗。立法辯論不僅公開承認不同利益的存在，而且為不同利益的博弈提供了公開和程序化的平台，這能有效遏制立法過程中腐敗行為的發生。

澳門特區根據《澳門基本法》制定的《議事規則》不僅規定了立法辯論這一程序機制，還有效借鑒立法辯論的合理成分，規定了就行政長官施政報告進行辯論以及就公共利益問題進行辯論的立法會辯論制度。

立法會就行政長官的施政報告進行辯論的制度設計，既體現了特區政府向立法會負責的一面，又彰顯了立法對行政依法進行監督的要求。在澳門特別行政區的政治體制構架中，特區政府向立法會負責與立法對行政依法進行監督是有機聯繫在一起的。根據《澳門基本法》第 65 條的規定，特區政府向立法會負責是有特定範圍的，有三個方面：執行立法會通過的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢。其中，行政長官定期向立法會作施政報告無疑反映了政府向立法會負責並接受立法會監督的要求。但是，如果僅僅停留於此，特區政府向立法會負責所要達到的目的以及立法對行政的監督效果仍然會相對有限，因為政府和立法會雙方還需要圍繞施政報告的內容產生互動，這種互動的有效形式就是辯論。行政長官的施政報告雖然建基於政府所作的調查和研判之上，但它要獲得全社會成員的普遍一致肯定

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副主任、副教授級研究員

顯然不現實，也做不到，因為政府掌握的資源相對有限而居民的利益訴求則是多元化的，政府惟有根據問題的輕重緩急來安排施政，對有關的安排有的居民可能贊成，有的居民則不怎麼贊成甚至反對，這在民主社會是非常普遍和正常的現象。由於立法會議員大多數是通過選舉產生的，代表着不同界別的利益訴求，對於行政長官的施政報告，議員們會基於自己的界別利益及本人的判斷來提出意見，對施政報告的內容進行評判，發表意見，甚至可以要求政府的相關工作人員進行解釋和說明。不僅有的議員的取態和政府立場可能不同，就是議員間的取態也會有所不同。各種不同的意見在立法會內通過全體大會的形式進行辯論，相信有助於雙方或多方之間形成共識。通過辯論，政府可以將自己施政的理念及計劃、措施很好地向議員們推介，議員們則從多方面提出自己的意見和建議。對於議員們的意見和建議，政府方面認為合理的，當然要聽，並要吸收到自己的施政中去。政府方面認為不合理或不合制度的，也要盡力說明解釋。通過多次甚至反覆的碰撞，雙方或多方之間總會找到共同點，進而尋求到解決問題的方法。通過這樣的辯論過程，既可實現政府向立法會負責的目的，又可達至立法對行政的依法監督。因此，對行政長官的施政報告進行辯論是必不可少的，而且辯論得越充分，越有利於立法與行政既相互配合又相互制衡關係的良性健康發展。

立法會就公共利益問題進行辯論的制度設計，同樣有助於實現利益的整合，進而合理界定公共利益。公共利益是公共管理中的核心目標，也是人們工作和生活中經常觸及的一個敏感話題。然而，不同的人對於公共利益的理解充滿着各種爭論，以致於公共利益的界定無論在理論上還是實務中一直都是十分令人困擾的問題。鑒此，需要綜合運用概念、原則、程序等方法來判斷公共利益，其中，正當程序原則是其中的一項重要原則。所謂正當程序原則，就行政法意義上而言，其基本內涵是指行政機關作出影響行政相對人權益的行政行為，必須遵循正當法律程序，包括事先知會相對人，向相對人說明行為的根據、理由、聽取相對人陳述、申辯，事後為相對人提供相應的救濟途徑等。對於一些涉及大多數利益或者澳門特別行政區整體利益的事項，是否屬公共利益的判斷，光有相對人的陳述、申辯等還不足夠，這時，運用立法會這個平台，由立法會議員就某一事項是否屬重大公共利益展開辯論便是一個不錯的選擇。由於有些立法會議員由不同界別的選民選出，有些則由全體合資格的澳

門居民選出，因此，議員在辯論過程中既要反映自身的利益，也要體現所屬界別或有關選民的利益，有時甚至也要考慮社會的利益，這些不同的利益訴求均可通過立法會上的辯論來表現。由於有了立法會辯論這個平台，各種不同的利益群體能夠充分表達自己的意見，通過辯論來進行博弈，最終實現利益整合與平衡，並形成大家或大多數人可以接受的方案。如果不同的利益訴求沒有經過充分的表達和碰撞甚至交鋒，很難去認定哪一種意見就是主流民意或大多數意見。相反，有了立法會辯論的平台，就等於既暢通了利益表達方式，又形成了利益協調機制，有利於利益的整合，為合理界定公共利益奠定基礎。其實，通過立法會辯論公共利益問題，不僅有助於妥善界定公共利益，而且為選民們監督議員也提供了一條觀察的途徑。如果沒有辯論，選民以及其他公眾觀察議員的表現就非常有限。有了辯論則不一樣，人們借助媒體就能迅速瞭解議員們的表現，並形成恰如其分的判斷，這對議員履行好自己的職責是有積極促進作用的。

二、立法會行使辯論權面臨的困境

《澳門基本法》雖賦予了立法會就行政長官的施政報告和公共利益的問題進行辯論的職權，但在實踐中，立法會行使上述辯論職權時仍面臨一些困境，這集中體現在以下兩個方面。

（一）官員對議員就施政報告的提問少有交鋒

辯論一詞，按照《現代漢語詞典》的解釋，其意指：“彼此用一定的理由來作說明自己對事物或問題的見解，揭露對方的矛盾，以便最後得到正確的認識或共同的意見。”其中，“揭露對方的矛盾”指的就是辯論的雙方要有交鋒，否則就不是辯論了，而是簡單的“情況說明”了。實際上，在立法會就施政報告的辯論中，議員們就報告中一些內容提出的問題還是比較尖銳的，對此，出席辯論會的政府官員都有趕考的壓力。對於議員們提出的問題，出席的官員如果覺得有道理，自然不存在反駁；如果覺得政府的做法或設想沒有問題，那就要據理力爭，針鋒相對。這好比在法庭上進行辯論一樣，你不同意對方的觀點，當然要拿事實與理據進行反駁。對於政府官員的說法，立法會議員不認同的話，同樣可以反駁。這些看似對立的交鋒，並不是要達到使甚麼人難堪的效果，關鍵是要把爭辯的問題搞清楚，進而達到最後得到正確的認

識或者共同的意見。當然，如果出席辯論會的官員不熟悉自身執行政策的情況，不能很好地回答立法會議員的問題，那自然會出現比較尷尬的情形。這是官員自身的原因所致，並非是辯論制度本身必然導致的。

通常情況下，政府提出的施政報告是經過多次調研和諮詢社會意見後形成的，加上政府各部門的官員對本身領域的工作又較熟悉，因此，對立法會議員就施政報告提出的問題，通常情況下，相關的政府官員應該不難加以解答，甚至還可借辯論的機會很好地推介政府的意圖。當然，囿於各自認識不同的原因，加之澳門又是一個利益多元的社會，政府的施政安排不可能使人人都滿意，立法會議員就施政報告提出的一些意見並不一定就妥當，大家只要本着解決問題的態度，認真傾聽對方的意見，加之適度的辯論，就一定能形成共識。因此，政府官員不要怕交鋒，就施政的安排，官員有官員的優勢，應該注意充分發揮自身的優勢。不少官員面對立法會議員的提問不敢交鋒，有的可能是不太熟悉業務，有的可能是怕得罪人。這樣一來，辯論會上，政府官員和立法會議員有時會雖有互動但力度不足，雖有接觸但難有交集，形式多於實質。人們看到的情景更多的是“你問你的，我說我的”，辯論的味兒沒有了，法律設計辯論制度的效果也因此大打折扣。

(二) 涉公共利益問題的辯論不足且過於形式化

為保障立法會行使《澳門基本法》規定的就公共利益問題進行辯論的職權，《議事規則》設專節就公共利益問題的辯論程序作出規制。但這一制度設立以來，立法會進行公共利益問題的辯論卻非常有限，而且有限的辯論也是過於形式化。其實，在澳門這個資源貧乏且又利益多元的社會，公共利益是一個經常會觸及的重要話題。2013年初立法會在討論《土地法》修訂案時，就草案中有關容許政府以公共利益為由，免開土地公開招標的內容便爭議激烈。的確，土地資源對於澳門來說彌足珍貴，對於土地的利用是否屬公共利益，人們給予高度關注並非杞人憂天，因為公共利益的界定是一個十分複雜的問題，它涉及公眾的切身利益。如果完全由政府一方說了算，如何確保政府的判斷是適當的？對此，有議員提出涉及重大利益的土地使用，若政府以公共利益為由免除公開招標，應由立法會進行辯論。一來立法會議員的產生方式本來就遵循了廣泛代表性和均衡參與的原則，由各個界別的代表以及直接選舉產生的議員就公共利益問題進行辯論應該是一種比較好的方式。二來由立法會辯論

後界定政府決定的某一事項確實涉及公共利益，也有助於釋除公眾的疑慮，進而有效地調動市民社會在實現公共利益中的力量。三來由立法會進行辯論，還可克服行政機關決策中可能存在的知識偏差問題，因為在辯論中，各方都必須言之有據，而且參與的各方都會基於各自利益的考慮最大限度地發揮各自的知識、資訊等優勢，從而有效地推動公共利益的合理界定。

其實，立法會就公共利益的問題展開辯論，這本身就是立法會履行其監察職能的工作之一，它對於促進並保障行政機關依法行政、科學施政是有積極意義的。因此，無論是行政機關及其工作人員，還是立法會及其議員，都要正確看待立法會對公共利益事項的辯論。既不能認為辯論是阻礙行政機關施政，也不能認為辯論是可有可無的。作為立法會議員，對於行政機關的施政行為，如果涉及公共利益事項，特別是涉及澳門特別行政區整體利益的重大事項，應該及時提出書面申請，要求召開專為辯論公共利益問題的全體會議。此外，根據《議事規則》的規定，政府也可主動要求立法會召開專為辯論公共利益問題的全體會議。

三、立法會辯論制度的完善建議

針對立法會行使辯論職權存在的以上問題，有必要修訂《議事規則》，以充分發揮立法會辯論的職能，強化辯論制度的功效。具體來說，可從以下幾個方面來完善立法會辯論制度：

(一) 賦予主持會議的立法會主席相應權限

現行《議事規則》雖就立法會辯論施政報告和公共利益問題的程序作了規定，但辯論的職能未能充分體現出來。尤其是關於施政報告的辯論程序的規定，過於簡單，僅就一個條文。關於公共利益問題的辯論程序的規定，側重於辯論的提起和召集，對於辯論的具體展開，規定同樣過於簡略，僅表明《議事規則》有關質詢的發言規定適用於公共利益問題的辯論。由於規則過於簡略，導致實踐中辯論的功能發揮受到限制。目前，立法會就施政報告和公共利益問題進行辯論時，就是因為缺少一種機制來約束發言的內容，導致出現“你有你講，我有我說”的現象，辯論的味兒看不到，這與設立辯論制度的宗旨不相吻合。鑒此，有必要通過修訂《議事規則》，強化辯論的職能。可

考慮賦予主持立法會全體會議的立法會主席或副主席以相應權限，引導發言人圍繞辯論的主題來進行。如果發言人的發言內容偏離辯論主題，或者迴避辯論主題，主持會議的主席有權作出提示；如果發言人仍不糾正，主持人可中止發言人的發言，並可要求其回到辯論的主題上來。

具體來說，辯論施政報告時，出席辯論會的政府官員對於立法會議員的提問應直接明確作出回答和解釋，不能迴避，也不能避重就輕，或轉移視線，否則，主持人有權作出提示並要求發言人糾正。辯論公共利益問題時，議員間的意見不同甚至相左時，雙方要注意就對方不同意見進行回應，否則，會議主持人有權作出提示，要求發言人糾正。如果賦予主持會議的立法會主席或副主席上述相應的權限，便能及時改變發言人沒有針對性的自說自話的局面，發言人發言時也會有所顧忌，這非常有利於營造一種辯論的氛圍。

（二）賦予立法會有權要求相關政府官員出席立法會的辯論會議

《澳門基本法》規定立法會享有辯論的職權，意在發揮立法對行政的監督作用，特別是立法會就行政長官施政報告所進行的辯論，其監督的意旨十分明顯。議員們通過對施政報告進行辯論，以便讓不夠完善的政策加以完善，不太符合實際情況的政策得到修改。經過修改、補充、完善，使得政府的政策能貼近區情民意，進而有利於社會的穩定和發展。鑒此，立法會辯論施政報告內容時，負責有關工作範疇的政府官員有責任依時出席，包括司長、局長等。因為司長、局長既負有協助政府制定政策的責任，同時又負有執行政府政策的責任，由他們出席辯論會並回答議員的問題是非常適宜的。司長、局長不能隨意找其他人替代其出席辯論，否則，就施政報告進行辯論的目的和效果就難以達到。將來可考慮修改《議事規則》，賦予立法會有權要求相關政府官員出席立法會的辯論會議，無論是辯論施政報告或者公共利益問題，被要求出席的政府官員不能借故不出席，也不得臨時找他人代替出席。對於不按規定出席辯論會議的政府官員，《議事規則》可規定適當的法律後果，例如建議政府給予相應的行政處分等。

（三）建立立法會辯論會議直播的工作機制

立法會就施政報告或公共利益問題進行辯論

時，如果能夠建立直播的工作機制，對於促使參加辯論的議員以及政府官員認真履行自己的職責會有積極作用，而且也能滿足社會公眾知情權的要求。面對直播，參加辯論會議的政府官員都不敢加以輕視，相反會做周全準備，試圖以一個好的形象展示給公眾。如果政府官員不將辯論放在心上，對辯論的問題不太熟悉甚至置若罔聞而言其他，那對其將來的工作績效考核會帶來不利影響。其實，澳門新一屆立法會組成後，便在醞釀讓媒體對立法會的全體會議進行全程現場直播，這其中當然包括了就施政報告和公共利益問題所進行的辯論會議。如此一來，未來議員和政府官員在全體會議上的一來一往、一言一語都將會展現在公眾面前，並接受公眾的檢視。這既是對議員的考驗，也是對政府官員的考驗。政府官員在接受立法會監督的同時，還要接受公眾的監督。不僅如此，代表公眾監督政府的立法會議員也要接受公眾的監督。對此，內地有媒體記者在報道立法會擬推行直播時，曾以“澳門醞釀立法會直播，高官念稿問答見光死”²為題來形容直播的威力和效果，可謂恰如其分。這種讓市民監督官員、議員開會的方式，有助人們看清議員及官員的從政或施政能力，預計對議員和政府官員們的“會風”帶來更多壓力，也會帶來一些新鮮風氣。

（四）將政府官員出席辯論會議的情況及表現與績效考核掛鉤

政府官員不願意出席立法會召開的辯論會議，或者出席會議時不認真履行自己的職責，與沒有相應的責任追究機制密切相關。反正參加不參加，或者參加時表現好與壞都一樣。如果政府官員出席辯論會議的情況及表現，與對政府官員的績效考核直接掛鉤的話，那情形就完全不一樣了。因此，要改變目前立法會辯論制度功能發揮不好的現狀，有必要將政府官員出席立法會辯論會議的情況及表現，直接與其績效考核掛鉤，這對促使政府官員認真對待出席辯論會議及履行好自己的職責是有作用和效果的。行政長官崔世安博士在特區政府 2014 年財政年度的施政報告中明確提出，政府高度重視“官員問責”，並將其與公共行政績效管理，特別是已經實施的領導官員績效評審制度結合起來，通過績效管理、領導官員評審和官員問責三個不同層面的評價制度，實現政府接受監督、自我監督和自我完善。³如果能將政府官員出席立法會辯論會議的情況及表現納入公共行政績效管理，那無疑有助於政府科學決策和依法施政。

註釋：

- ¹ 李店標、沈賞：《英國議會立法辯論制度及其啟示》，載於《學術交流》，2012年第2期。
- ² 《澳門醞釀立法會直播，高官念稿問答見光死，且完全由傳媒自主傳播，讓市民監督官員、議員開會》，載於《南方都市報》(全國版)，2013年11月7日，第A18版。
- ³ 崔世安：《澳門特別行政區2014年財政年度施政報告》，2013年11月12日，第26頁。