

澳門特別行政區行政主導體制的法理基礎

李清偉*

根據《香港基本法》和《澳門基本法》，在“一國兩制”下，香港和澳門實行行政主導的政治體制。在這一政治體制下，香港和澳門特別行政區在構建立法權、行政權和司法權關係問題上，取得了舉世矚目的成就，也面臨着許多現實的問題，需要從學理上進一步梳理。本文沿着特別行政區行政指導體制的屬性入手，着意分析這一體制的歷史根源和制度基礎，並參照行政主導體制的具體實踐，提出權衡特別行政區立法權、行政權和司法權關係的準則。

一、行政主導體制：概念與內涵

在“一國兩制”下，澳門特別行政區實行行政主導體制。所謂行政主導體制，又稱行政長官負責制。有學者認為，行政長官制是一種根本的政治制度。蕭蔚雲說：所謂“行政長官制”，“是指以行政長官所領導的政府為主導方面，奉行司法獨立、行政與立法互相制衡和互相配合，而且重在配合的一種根本政治制度。”¹ 這種行政主導體制的核心是在立法、行政與司法的關係中，行政權力較大，決策權最終掌握在行政長官手中。

也有學者認為行政長官負責制是一種獨特的地方政權組織形式。“所謂‘行政長官制’，是指以行政長官所領導的政府為主導方面，奉行司法獨立、行政與立法互相制衡和互相配合，而且重在配合；行政長官作為港澳特別行政區的首長，既要對中央人民政府負責，也要對特別行政區負責，還要對港澳立法機關——立法會負責，從而最終實現港人治港、澳人治澳的一項根本政治制度。這是一種獨特的、符合港澳實際情況的、嶄新的地方政權組織形式。”²

也有學者認為，行政主導的體制是政府主導的體

制。“所謂行政主導體制，是指以行政長官為首的政府在政治體制中，相對於立法、司法而言擁有較大的權力，在政治生活中起積極的主導作用。它主要表現為三個特徵：行政長官地位顯要；在行政與立法關係中，行政處於主導地位；行政會議(行政會)角色獨特。”³

二、行政主導體制：歷史與根源

在澳門特別行政區，為甚麼推行行政主導體制？這種體制為甚麼會取得成功？關於為甚麼推行這種制度，蕭蔚雲、傅思明等學者認為主要是基於對澳門歷史傳統的尊重。“港澳之所以建立和實行行政主導體制，根源在於宗主國——英國、葡萄牙需要通過這種總督集權、行政主導的體制，進行獨裁式的嚴密的統治，這種行政主導的體制有利於保障政府有效管制。港澳是現代化的城市，社會結構複雜，對外聯繫頻繁，商業、貿易、金融和其他行業的活動以及政治、文化方面的問題錯綜複雜，瞬息萬變，除了要有一個包容各方面代表，照顧各方面各階層利益，與行政關係協調的立法機關之外，更需要一個決策及時、效率很高、運作平穩、起主導作用的行政體制。”⁴ “中國對待澳門問題，一向堅持在‘一國兩制’下，保持原有的社會、經濟制度不變，法律基本不變。因此我們在澳門基本法中很大程度上保持了原先的政制特色，以行政為主導的架構沒有大的變化。”⁵

除了對澳門歷史傳統的尊重之外，另一個根源則是“一國兩制”的本義。根據“一國兩制”的基本方針，澳門特區將保持與內地完全不同的經濟制度。《澳門基本法》第5條明確規定：“澳門特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和

* 上海大學法學院教授

生活方式，50年不變。”與資本主義經濟制度相適應，澳門特區的政治制度當然也是特殊的。既然實行“一國兩制”，所以澳門的政權便不是社會主義性質的人民民主專政的政權。它是以愛國者為主體的地方政權，其性質屬於資產階級民主的範疇。鄧小平曾說：“港人治港有個界綫和標準，就是必須由以愛國者為主體的港人來治理香港。”⁶“甚麼叫愛國者？愛國者的標準是，尊重自己民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港的主權，不損害香港的繁榮和穩定。只要具備這些條件，不管他們相信資本主義，還是相信封建主義，甚至相信奴隸主義，都是愛國者。我們不要求他們都贊成中國的社會主義制度，只要求他們愛祖國，愛香港。”⁷許崇德認為：“以愛國者為主體的政權應該有適宜的政治體制，也就是說應該採取一種同它相適應的政權組織形式。”⁸澳門特區既然不實行人民民主專政，那就不宜於採用作為人民民主專政形式的人民代表大會制度。但是，澳門也不宜於像西方國家那樣實行作為資產階級專政形式的“三權分立”制度。對此，鄧小平在1987年4月16日會見香港基本法起草委員會全體委員時指出：“香港的制度也不能完全西化，不能照搬西方的一套”⁹，“現在如果完全照搬，比如搞三權分立，搞英美的議會制度，並以此來判斷是否民主，恐怕不適宜。對這個問題，大家坐到一起深思熟慮地想一下”¹⁰。“在草委會經過認真研究，為特別行政區確定了‘行政主導，司法獨立，行政與立法既相配合又相制約’的可稱作為‘行政長官負責制’的政治體制。這樣的體制既適用於香港特區，也適用於澳門特別行政區。”¹¹

行政主導的體制也是憲政理論發展的新趨勢。這是20世紀人類政治領域發生的一個顯著變化。“原來以議會為中心的‘議會政府’被認為是過了時的‘古典’憲政體制，原來由議會領導的‘議會國’被由行政機關領導的‘行政國’所取代。以前人們把行政機關看成是消極的、被動的、限制約束比較多，現在人們關於行政機關的觀念已經改變，不再把它視為只能侵犯人權的可怕的‘怪物’，而是對它‘親善’，更多地從積極方面來看待它，認識到行政機關在一定法律約束前提下，同樣可以做許多有益的事情，依靠行政權同樣可以保護人權。與此相關，人們關於政府的觀念也發生了變化，以前人們提起‘政府’，只想到議會，現在則把行政機關放在首要地位。”¹²

東方的憲政實踐證明行政主導體制是切實可行的。“在強大行政權庇護下創造了經濟奇跡的東方諸

國和地區，並沒有把自己歷史上的那套專制體制承繼下來，如果是那樣的話，也就根本不可能創造經濟奇跡了。這種東方式憲政有兩個突出的特點：(1)給人民以充分的政治、經濟、文化自由，以便充分發揮人的積極性、主動性、創造性，憲政就是人的自由、人的解放。這是創造經濟奇跡的基本前提條件。(2)行政權受到嚴格的監督，建立了一套良好的自我約束機制，行政權必須自律並受法律約束，不得侵犯公民的基本權利自由。沒有這兩條，完全繼承原來的專制政體，就不會有經濟的飛躍。專制政體與市場經濟水火不容，但是‘強大的行政權+公民自由+權力自律和法治’卻比純粹的西方民主更能有效促進經濟發展，更適合東方社會和歷史的情況。這就是‘東方式憲政’”。¹³

三、行政主導：體制與機制

澳門特區的行政主導體制，不同於西方國家的“三權分立”制度。“它與三權分立制度相比，有着較大差別：第一，‘三權分立’的重要原則是行政、立法、司法互相平衡，而澳門乃是行政主導，行政不同立法、司法平列，所以三權不是互相平衡；第二，‘三權分立’另一重要原則是三權互相制約，而澳門的體制是行政同立法之間雖有制約的一面，但又有互相配合的一面。而且配合是主要的，制約則是第二位的。”¹⁴

為落實這樣一種制度理念，《澳門基本法》對行政主導制做了如下規定：第一，第45條和第62條規定行政長官法律地位顯要，既是澳門特區的首長，亦是澳門政府的首長，代表澳門特區，領導澳門政府，對中央和澳門負責；第二，第52、64、74、75和78條規定行政長官及其領導的政府在與立法機關的關係中居於主動和主導地位，如法案、議案主要由澳門政府提出，未經行政長官的書面同意，議員不得提出涉及政府政策的議案，行政長官可要求立法會主席將政府提出的議案優先列入議程，立法會的立法須經行政長官簽署方能生效，行政長官可以有條件的解散立法會，等等；第三，第50、87和88條規定行政長官制約司法權的行使，如行政長官依法任命法官，有權依法赦免或減輕刑事罪犯的刑罰。

在行政主導體制下，行政長官享有廣泛的權力。近年來，在行政主導體制推進的過程中，出現了澳門行政長官是否享有獨立行政法規制定權問題的爭

論。¹⁵《澳門基本法》第 50 條第 7 項規定澳門行政長官可以制定並頒佈行政法規，但對行政法規的規範範圍和法律位階未作規定。行政法規與立法會立法之間的關係遂成為澳門行政主導制實施中的焦點問題。根據法律解釋的規則，可能出現多種含義。正如葉海波所言：“由於澳門基本法中欠缺行政法規與法律位階及規範範圍的明確規定，二者關係存在完全相反的兩種可能：一種是行政長官可以依據基本法的規定獨立制定行政法規，享有規範制定權，行政法規不必以法律為依據。在此情況下，行政長官分享一部分立法權，集立法權和行政權於一身；另一種是行政長官的行政法規制定權只是行政管理權之一，必須遵循依法行政的原則，行政法規的制定必須具有法律上的明確、具體依據，行政法規只是法律的執行細則。在此情況下，行政長官無獨立的立法權，立法會享有全部立法權。”¹⁶

正是由於立法上的不明確，必然導致實踐中多種解釋的可能性。有學者認為，《澳門基本法》否定了回歸前的雙軌立法體制，將全部立法權授予澳門立法會，建立了單軌立法體制，行政長官不享有獨立立法權。¹⁷ 在司法實踐中，也秉持這一觀點。在第 223/2005 號案中，澳門中級法院認為：“澳門特別行政區政府不享有立法權”，“制定行政法規權，作為行政管理權的表現，必須在狹義法律所劃定的框架內行使，但就政府本身內部運作，制定絕不會涉及可增加民間社會在金錢或人身上的負擔的法規時，則不在此限”，“行政法規雖屬廣義的法律規範文件，其法律地位是低於出自立法機關的法律(亦即狹義法律)”¹⁸。澳門終審法院對此案判決做出了不同的解釋。

事實上，在基本法運行過程中，澳門行政長官廣泛地行使了行政法規的制定權，制定了大量的行政法規，以至於澳門立法會前主席曹其真說：“政府的主導性地位絕不意味着排斥立法機關的參與，無需聽取立法會的意見和建議甚至批評；也絕不意味着政府在

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台，只是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。”¹⁹

這種立法與行政關係，到 2009 年有所改變。2009 年澳門立法會制定了《關於訂定內部規範的法律制度》，以立法形式相對明確了行政法規的位階及規範範圍，但仍為行政法規的擴張留下了機會。在未來，行政法規與立法會立法的關係仍是澳門憲制發展和行政主導制完善的核心問題。²⁰ 在此基礎上，“無論是研究澳門基本法的學者，還是適用澳門基本法的實務部門，均應當拋棄雙軌—單軌立法制的舊見，如澳門終審法院在判決中所言，對於澳門政治體制的分析，‘根本上要分析《基本法》’，而不是執着於一種抽象的類型化理論。這是澳門憲制發展和行政主導制完善時必須堅守的思路。”²¹

立法與行政的關係，從傳統的權力分立理論看，立法者行使立法權，具體到澳門而言，就是立法會行使立法權；行政行使執行權，具體到澳門而言，就是以行政長官為首的行政機關行使執行權。但是，由於基本法設定的是行政主導的政治體制，這就決定了不可能用傳統的權力分立理論來理解澳門特別行政區的立法與行政之間的關係。這既是澳門歷史傳統決定的，也是新憲政理論所涵蓋的一種憲政模式。就澳門特別行政區而言，重要的不在於立法與行政之間的分權，而是立法與行政之間的協作，通過立法與行政的協作機制，實現澳門在“一國兩制”下，實現“澳人治澳”，高度自治，確保澳門經濟社會長期穩定、繁榮發展。

註釋：

- ¹ 蕭蔚雲、傅思明：《港澳行政主導政制模式的確立與實踐》，載於《法學雜誌》，2000 年第 3 期，第 5 頁。
- ² 傅思明：《中國獨創的港澳政權組織形式論略》，載於《政治與法律》，2000 年第 6 期，第 72 頁。
- ³ 姚魏：《論澳門特別行政區的行政主導體制》，載於《政治與法律》，2009 年第 12 期，第 112 頁。
- ⁴ 同註 1，第 5 頁。
- ⁵ 同註 3，第 112 頁。

- ⁶ 見《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，2001年，第61頁。
- ⁷ 同上註。
- ⁸ 許崇德：《澳門特別行政區的法律地位》，載於《鄭州大學學報》(哲學社會科學版)，1999年第5期，第33頁。
- ⁹ 同註6，第220頁。
- ¹⁰ 同上註。
- ¹¹ 同註8，第33頁。
- ¹² 許崇德、王振民：《由“議會主導”到“行政主導”》，載於《清華大學學報》(哲學社會科學版)，1997年第3期，第27-28頁。
- ¹³ 同上註，第30頁。
- ¹⁴ 同註8，第33頁。
- ¹⁵ 王禹：《行政法規的性質、位階和違憲審查權》，載於《澳門研究》，第43期，2007年，第29-43頁。
- ¹⁶ 葉海波：《澳門憲制發展與行政主導制的完善》，載於《暨南學報》(哲學社會科學版)，2012年第8期，第35頁。
- ¹⁷ 楊允中：《澳門基本法釋要》(修訂版)，澳門：澳門法務局，2003年，第114頁。
- ¹⁸ 澳門中級法院第223/2005號判決書(II)，載於澳門法院網站：<http://www.court.gov.mo/zh/subpage/researchjudgments?court=tui>，2013年10月20日。
- ¹⁹ 曹其真：《立法會主席十年工作情況總結報告》，載於澳門立法會網站：<http://www.al.gov.mo/download/Balanco-c.pdf>，2013年10月20日。
- ²⁰ 同註16，第38頁。
- ²¹ 同上註。