

港澳特區政治制度相同點分析

——“一國兩制”和行政長官制

李 略*

一、港澳特區政治制度的基本特點

港澳特區政治制度的相同點，從宏觀國家結構上，是“一國兩制”；從特區自身制度安排上，是行政長官制。本文首先論述“一國兩制”與聯邦制、單一制及邦聯制的區別與聯繫，釐清“一國兩制”的獨特之處；其次，論述行政長官制與總統制、議會制的區別與聯繫，分析行政長官制所體現的特殊的行政、立法、司法之間的關係：行政主導、司法獨立、行政與立法互相制衡而又互相配合、重在配合。

(一) 特區制度的基本特點

港澳特區的制度，最簡要的概況當然是“一國兩制”、“澳人治澳(港人治港)”、高度自治。

其中，“一國兩制”，是指一方面澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分(基本法第 1 條，下同)。另一方面澳門特別行政區不實行社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變(第 5 條)。

“澳人治澳”，是指行政機關和立法機關由澳門特別行政區永久性居民依照基本法的有關規定組成(第 3 條)。特區行政長官由年滿四十周歲，在澳門通常居住連續滿二十年的澳門永久性居民中的中國公民擔任(第 46 條)，行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命(第 47 條)。

高度自治，是指全國人民代表大會授權澳門特別行政區依照基本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權(第 2 條)。

這種制度形式，與一般國家結構體制中的單一制、聯邦制和邦聯制都不相同，所以只能稱之為“一國兩制”。下面分析一下“一國兩制”與單一制、聯邦制和邦聯制的區別與聯繫。

(二) “一國兩制”與單一制、聯邦制的區別與聯繫

單一制(Unitary Systems)的特點是：權力最終集中於中央政府，地方政府的權力來自中央的授予；中央可以單方面改變地方的行政區劃、決定地方的行政、

立法等事務，地方更不可以單方面退出中央的管轄等。¹ 世界上許多國家都是單一制國家，比如英國、法國、意大利、韓國、日本等，中國當然也是單一制國家。

聯邦制(Federations or Federal Systems)的特點是：中央政府和地方政府的權力由憲法確定分權，中央不可以單方面改變地方的決定，地方也不可以單方面退出聯邦等。² 世界上有 24 個國家是聯邦制國家，比如美國、德國、加拿大、印度、瑞士等。³

另外還有一種較少出現的邦聯制(Confederations)，其特點是：成員國一般擁有獨立的主權，邦聯制的中央權力弱小，而且依靠成員國的同意，各成員國可以單方面退出邦聯。⁴ 但邦聯制似乎難以長久存在，要麼演變成聯邦制，要麼分裂成各個國家，例如歷史上的美國、瑞士、德國等，都曾組成邦聯，後演變成聯邦制國家。而蘇聯崩潰後一度形成的獨聯體，後分裂成不同的國家。現在的歐盟，也從邦聯向聯邦制演化。⁵

可以看出，港澳的體制與單一制有很大不同，而與聯邦制有很多類似，但也不完全一樣。比如：

1. 與單一制不同而與聯邦制類似的方面：中央與地方的權力受基本法規定的約束，基本上中央負責外交和防務，特區負責內部事務，中央不能單方面改變地方。

2. 與單一制類似而與聯邦制不同的方面：特區權力是由中央政府授予(第 2 條)，受基本法保護，而不是像聯邦制那樣由憲法直接予以分權。

3. 特區權力更大過一般聯邦制的方面：①獨立的終審權和發鈔權。一般的聯邦制，雖然中央與地方的權力由憲法確定，相互之間不能隨便侵權。但司法的終審權和金融的發鈔權仍然歸中央所有。但考慮到港澳和內地不同的司法制度和貨幣制度，“一國兩制”允許港澳特區擁有自身的終審權和發鈔權。②特區是單獨的關稅區，並可以“中國澳門(中國香港)”的名義參加不以國家為單位參加的國際組織和國際會議，對以國家為單位參加的、同澳門特區有關的、適當領域的國際組織和國際會議，澳門特區政府可派遣代表

* 澳門理工學院公共行政高等學校副教授

作為中國代表團的成員或以中央人民政府和上述有關國際組織或國際會議允許的身份參加，並以“中國澳門”的名義發表意見(第 137 條)。並可以在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、科技、體育等適當領域以“中國澳門”的名義，單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽訂和履行有關協議(第 136 條)。

當然與內地其他省市自治區的區別就更大了，除了一般單一制的區別外，還有以下方面。

1. 特區的正式語文除中文外，還可以使用葡文。其他省市只能使用中文為正式語文。《中華人民共和國國家通用語言文字法》⁶規定，中國的通用語言文字為普通話和規範漢字。當然在少數民族自治區域，《中華人民共和國民族區域自治法》(以下簡稱自治法)規定，各民族有使用和發展本民族語言文字的自由(自治法第 10 條)，以及自治機關在執行公務時可以使用當地通用語言(自治法第 21 條)，各民族公民有使用本民族語言訴訟的權利(自治法第 47 條)等，但並沒有把當地少數民族語言提升到正式語文的地步。而且雖然鼓勵用當地語言教育，也規定從小學開始要進行漢語文的教學，推廣普通話和標準漢字(自治法第 37 條)。⁷

2. 特區可以有自己的區旗、區徽。內地其他省市自治區都沒有自己的旗幟和徽章。

二、港澳政治制度的具體安排

分析政治制度方面的特點，最主要的首先是確定最有實際權力的職位⁸，其次是行政、立法和司法的關係，下面分別敘述之。

(一) 特區的行政長官制

特區實行的是行政長官制⁹，行政長官是特區最有實權的職位。這一方面繼承了回歸前的總督制的許多制度安排，另一方面又有適應“一國兩制”、“澳人治澳(港人治港)”、高度自治的新的發展。

這裏有必要比較一下行政長官制與一般政治體制中的總統制與議會制(或稱內閣制)的區別與聯繫。

總統制一般有四個特徵：第一、總統既是國家元首又是政府首腦，總攬行政權力，統率海、陸、空三軍；第二、行政機關和立法機關相互獨立。作為立法機關的議會，其議員不能兼任行政職務；而作為行政機關的政府官員，也不能兼任議員。第三、總統的選舉與議會的選舉分別進行，由當選的總統組織政府，國會中的多數黨不一定是執政黨，但高級政府官員的任命一般需要議會的通過。第四、議會不能對總統投不信任票，但當總統違法時可以彈劾；總統亦無權解散議會，但議會通過的法案須經總統簽署才能生效，除非議會以 2/3 多數再次通過。¹⁰ 代表國家如美國。

議會制的特點是國家元首和政府首腦的職務分開，國家元首通常是儀式性職務，不享有實際的行政

權。一般由議會最多席位的政黨組織政府，其黨魁為總理(共和制)或首相(君主立憲)，內閣部長為議員。政府首腦的權力來自議會(即國會)的支持，如果政府的重要議案不被議會通過或議會通過對政府的不信任案，政府要麼總辭職要麼提請國家元首解散議會，但只能解散議會一次。¹¹ 代表國家如英國。

總統制和議會制的最大區別在於立法機關與行政機關間的關係。總統制實行嚴格三權分立，行政、立法分別產生，各不統屬；而議會制不實行嚴格的分權，行政機關由立法機關產生，政府向議會負責。

對照這些標準來看，行政長官制有總統制的特點。首先，行政長官擁有雙重身份，既是特區的首長，也是特區政府的首長，這類似於總統制下總統的權力，既是國家元首，又是政府首腦(當然，也有重大區別，行政長官無權指揮軍隊)。

《澳門基本法》第 45 條規定：“澳門特別行政區行政長官是澳門特別行政區的首長，代表澳門特別行政區。澳門特別行政區行政長官依照本法規定對中央人民政府和澳門特別行政區負責”。第 62 條規定：“澳門特別行政區政府的首長是澳門特別行政區行政長官”。

其次，行政長官擁有廣泛的權力，《澳門基本法》第 50 條，規定了行政長官的 18 項職權。可稱為 18 般武器：

- (1) 領導澳門特別行政區政府；
- (2) 負責執行本法和依照本法適用於澳門特別行政區的其他法律；
- (3) 簽署立法會通過的法案，公佈法律；簽署立法會通過的財政預算案，將財政預算、決算報中央人民政府備案；
- (4) 決定政府政策，發佈行政命令；
- (5) 制定行政法規並頒佈執行；
- (6) 提名並報請中央人民政府任命下列主要官員：各司司長、廉政專員、審計長、警察部門主要負責人和海關主要負責人；建議中央人民政府免除上述官員職務；
- (7) 委任部分立法會議員；
- (8) 任免行政會委員；
- (9) 依照法定程序任免各級法院院長和法官，任免檢察官；
- (10) 依照法定程序提名並報請中央人民政府任命檢察長，建議中央人民政府免除檢察長的職務；
- (11) 依照法定程序任免公職人員；
- (12) 執行中央人民政府就本法規定的有關事務發出的指令；
- (13) 代表澳門特別行政區政府處理中央授權的對外事務和其他事務；
- (14) 批准向立法會提出有關財政收入或支出的動議；
- (15) 根據國家和澳門特別行政區的安全或重大公共利益的需要，決定政府官員或其他負責政府公務

的人員是否向立法會或其所屬的委員會作證和提供證據；

- (16) 依法頒授澳門特別行政區獎章和榮譽稱號；
- (17) 依法赦免或減輕刑事罪犯的刑罰；
- (18) 處理請願、申訴事項。

這些權力可以概括為以下六項：

1. 領導澳門特區政府；決定政府政策，發佈行政命令；制定行政法規並頒佈執行；

2. 負責執行《澳門基本法》和依照《澳門基本法》適用於澳門特區的其他法律；執行中央人民政府就《澳門基本法》規定的有關事務發出的指令，以及代表澳門特區政府處理中央授權的對外事務和其他事務；

3. 簽署立法會通過的法案和財政預算案，公佈法律；將財政預算、決算報中央人民政府備案；批准向立法會提出有關財政收入或支出的動議；決定政府官員或其他負責政府公務的人員是否須向立法會或其所屬的委員會作證和提供證據；

4. 提名並報請中央人民政府任命各司司長、廉政專員、審計長、警察部門和海關主要負責人、檢察長；建議中央人民政府免除上述官員職務；

5. 委任部分立法會議員；任免行政會委員及依法定程序任免各級法院院長和法官、檢察官和公職人員；

6. 依法頒授澳門特區獎章和榮譽稱號；赦免或減輕刑事罪犯的刑罰；處理請願、申訴事項。

由上可見，行政長官的權力非常廣泛，除了一般的行政權以外，還有代表權、領導權、簽署權、任免權、執行權等。甚至延伸到立法機構，可以任免部分立法會議員，這是一般總統制下的總統都沒有的權力。總之，特區最有權威的職位毫無疑問是行政長官。

(二) 特區的行政、立法和司法的關係

港澳特區行政、立法和司法的關係的原則，主要是：行政主導、司法獨立、行政與立法互相制衡而又互相配合、重在配合。體現在以下幾個方面：

1. 行政長官對立法會的制約

按照基本法的規定，立法會通過的法律必須由行政長官簽署、公佈才能生效。這與一般總統制的規定一致。

行政長官如果認為立法會通過的法案不符合澳門特別行政區的整體利益，可在 90 日內(香港是三個月內)將法案發回立法會重議，立法會如果以不少於全體議員 2/3 多數再次通過原案，行政長官必須在 30 日內(香港是一個月內)簽署公佈，如果行政長官拒絕簽署立法會再次通過的法案或立法會拒絕通過政府提出的財政預算案或行政長官認為關係到澳門特區整體利益的法案(香港的規定是“其他重要法案”)，經協商仍不能取得一致意見，行政長官可解散立法會。

行政長官在解散立法會前，須徵詢行政會的意見，解散時應向公眾說明理由(香港基本法沒有明確規定解散時應向公眾說明理由)。行政長官在其一任任期內只能解散立法會一次。

這類似於總統制，但比一般總統制中總統的權力更大，總統沒有解散立法機關的權力。這個安排類似於半總統制，但又沒有半總統制下的總理一職。

2. 立法權對行政權的制約

基本法規定，特別行政區政府必須遵守法律，對特別行政區立法會負責；執行立法會通過並已生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢；徵稅和公共開支須經立法會批准。

凡不涉及公共收支、政治體制或政府運作的議案，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策的議案，在提出前必須得到行政長官的書面同意(第 75 條)。

這裏可以看出，這類似於總統制下立法權對行政權的制衡，但立法機關的權力有一些限制，小於一般的總統制。

3. 立法會對行政長官的制約

(1) 迫使行政長官辭職

基本法規定，因兩次拒絕簽署立法會通過的法案而解散立法會，重選的立法會仍以全體議員 2/3 多數通過所爭議的原案，而行政長官仍拒絕簽署時就必須辭職。基本法還規定，因立法會拒絕通過財政預算案或關係到澳門特區整體利益的法案(香港的規定是“其他重要法案”)而解散立法會，重選的立法會繼續拒絕通過所爭議的原案時，行政長官必須辭職。這個規定使得立法會的權力大於總統制下的立法機關，而和議會制下的立法機關權力相似。

(2) 彈劾行政長官

基本法規定，如果立法會全體議員的 1/3(香港是 1/4)聯合動議，指控行政長官有嚴重違法或瀆職行為而不辭職，經立法會通過進行調查，立法會可委託終審法院院長(香港是終審法院首席法官)負責組成獨立的調查委員會，並擔任主席，調查委員會負責進行調查，並向立法會提出報告，如果該調查委員會認為有足夠證據構成上述指控，立法會以全體議員 2/3 多數通過，可提出彈劾案，報請中央人民政府決定。這個規定類似於總統制下立法機構彈劾總統的制度設計。

4. 行政與立法權的配合：有關行政會的制度設計

基本法規定了行政會的制度作為協助行政長官決策的機構(第 56 條)。行政會的委員由行政長官從政府主要官員、立法會議員和社會人士中委任，人數為 7-11 人(第 57 條)(香港基本法沒有規定行政會的具體人數)。行政會由行政長官主持，每月至少舉行一次會議。行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定行政法規和解散立法會前，須徵詢行政會的意見(但人事任免、紀律制裁和緊急情況下採取的措施除外)。如果行政長官不採納行政會多數委員的意見，應將具體理由記錄在案(第 58 條)。

5. 司法權的獨立

特區的法院是獨立的，首先，法院根據法律對屬其專屬審判權範圍的問題作出裁判，不受其他權力干涉，亦不聽從任何命令或指示，其次其獨立性透過法

官的不可移調及無須負責，以及設有一個獨立的管理及紀律機關予以保障。

基本法規定，各級法院的法官，根據當地法官、律師和知名人士(香港的規定是“當地法官和法律界及其他方面知名人士”)組成的獨立委員會的推薦，由行政長官任命(第 87 條)。而法官只有在無力履行其職責或行爲與其所任職務不相稱的情況下，行政長官才可根據終審法院院長任命的不少於三名當地法官組成的審議庭的建議，予以免職。

而終審法院法官的免職還要由行政長官根據澳門

特區立法會議員組成的審議委員會的建議做出決定。終審法院法官的任命和免職還須報全國人民代表大會常務委員會備案(第 87 條)。香港終審法院法官和高等法院首席法官的任免還需要行政長官徵得立法會的同意和報全國人大常委會備案(《香港基本法》第 90 條)。

檢察官也是獨立的，檢察院是自治的，獨立行使其職責及權限，不受任何干涉，其自治及獨立性透過該院受合法性準則及客觀準則所約束，以及其司法官僅須遵守法律所規定的指示予以保障。香港特區由律政司主管刑事檢察工作，也不受任何干涉。

註釋：

- ¹ Roskin, M. G. and et al. (2003). *Political Science: An Introduction* (8th Edition). Upper Saddle River: Pearson Education. 241-244.
- ² *Ibid.* 245.
- ³ 參見聯邦制論壇—全球聯邦主義網絡(Forum of Federations: The Globe Network on Federalism)：http://www.forumfed.org/en/federalism/by_country/index.php。
- ⁴ Roskin, M. G. and et al. (2003). *Political Science: An Introduction* (8th Edition). Upper Saddle River: Pearson Education. 241.
- ⁵ Josselin, J.-M. and A. Marciano. (2007). How the court made a federation of the EU. *The Review of International Organizations*, Volume 2, No. 1.
- ⁶ 2000 年 10 月 31 日第九屆全國人民代表大會常務委員會第十八次會議通過。
- ⁷ 《中華人民共和國民族區域自治法》，1984 年 5 月 31 日第六屆全國人民代表大會第二次會議通過。根據 2001 年 2 月 28 日第九屆全國人民代表大會常務委員會第二十次會議《關於修改〈中華人民共和國民族區域自治法〉的決定》修正。
- ⁸ Roskin, M. G. and et al. (2003). *Political Science: An Introduction* (8th Edition). Upper Saddle River: Pearson Education. 239. 比如一個國家如果最有實際權力的是國王，這個國家的制度就是君主制(絕對君主制)；如果最有實權的是總統，這個國家就是總統制；如果最有實權的是首相或總理，這個國家就是議會制(這種體制還可以分爲兩種：如果這個國家的元首是國王，那麼這種制度也可以稱爲君主立憲制；如果這個國家的元首是選舉產生的總統，那就是議會共和制)；如果是總統和總理分享權力，這個國家就是半總統制。
- ⁹ 蕭蔚雲主編：《論澳門特別行政區行政長官制》，澳門：澳門科技大學，2005 年。
- ¹⁰ Roskin, M. G. and et al. (2003). *Political Science: An Introduction* (8th Edition). Upper Saddle River: Pearson Education. 256-263.
- ¹¹ *Ibid.*

參考書目：

1. 《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993 年。
2. 吳志良、楊允中主編：《澳門百科全書》，澳門：澳門基金會，1999 年。