

澳門特區的行政機關與內地地方行政機關的區別和聯繫

蔣曉偉*

中國實行“一國兩制”、高度自治的澳門特別行政區行政體制既不同於西方資本主義國家的內閣制或總統制，也不同於內地國家議行合一的行政體制。這種以行政長官為主導新的行政體制是從“一國兩制”的原則出發，吸取了澳門原有體制中行之有效的合理成分，有利於澳門的繁榮穩定和民主政治的發展。澳門回歸近十年的實踐證明，實行“一國兩制”、高度自治的澳門特別行政區行政體制是符合澳門實際情況的、具有澳門自己特色的行政體制。

一、澳門特別行政區的行政機關

行政機關是指依照法律的規定管理社會行政事務的機關。依照《澳門特別行政區基本法》(以下簡稱《澳門基本法》)第 61 條規定：“澳門特別行政區政府是澳門特別行政區行政機關。”澳門特別行政區行政機關由行政長官、行政會和政府部門組成。

行政長官在澳門特別行政區佔有重要地位，他既是澳門特別行政區的首長，對中央人民政府、澳門特別行政區和澳門居民負責，又是澳門特別行政區行政機關的首長，領導澳門特別行政區政府，對澳門特別行政區立法會負責。這種雙重身份，決定了法律地位的重要性。按照《澳門基本法》第 47 條的規定：“澳門特別行政區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。”行政長官的這種產生方式，包括提名和任命兩道程序。根據《澳門基本法》第 101 條的規定，行政長官“在就職時必須依法宣誓擁護中華人民共和國澳門特別行政區基本法，忠效中華人民共和國澳門特別行政區。”這對於保證行政長官對中央人民政府負責和對特別行政區負責，具有重大的意義。行政長官的職權，《澳門基本法》第 50 條規定了 18 項職權，可分為六大類：①負責執行基本法和依照基本法適用於澳門特別行政區的其他法律的職權；②立法的職權：簽署立法會通過的法案，公佈法律，制定行政法規並頒佈執行；③管理政府的職權：領導特別行政區政府；決定政府政策並發佈行政命令；④人

事任免職權：報請中央任免各司司長、廉政專員、審計長、警長和海關負責人；委任部分立法會成員；委任行政會委員，依法任免各級法院院長和法官，任免檢察長和檢察官；依法任免公職人員；⑤執行中央指令和處理中央授權事務的職權；⑥其他的職權：如頒佈獎章和榮譽稱號，赦免或減輕刑事罪犯的刑罰，處理請願、申訴事項等。

按照《澳門基本法》第 59 和 60 條的規定，澳門特別行政區設立廉政公署和審計署，獨立工作，但對行政長官負責。行政長官在澳門特別行政區有着高度的權威，因此基本法規定了行政長官與立法會關係的三項原則：互相制約、互相配合；行政長官對立法會負責；立法會有權請求彈劾行政長官。

行政會，按照《澳門基本法》第 57 和 58 條的規定，是協助行政長官決策的機構。行政會由行政長官主持，成員由行政長官從行政機關的主要官員、立法會議員和社會人士中委任。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，如行政長官不採納行政會多數成員的意見，其理由須記錄在案。

政府部門，按照《澳門基本法》第 62 條的規定，澳門的行政部門設司和局、廳、處。司是政府的主要職能機構，現設為：行政法務司、經濟財政司、保安司、社會文化司、運輸工務司，負責人稱為司長；局、廳、處為司的下屬機構，分別管理某種專門事務。按照《澳門基本法》第 64 條的規定，澳門特別行政區政府行使以下 6 個方面的職權：①制定並執行政策；②管理各項行政事務；③辦理基本法規定的中央人民政府授權的對外事務；④編制並提出財政預算、決算；⑤提出法案、議案、草擬行政法規；⑥委派官員列席立法會並代表政府發言。上述 6 個方面的規定只是概括地列出了澳門特別行政區政府行使的職權範圍，許多具體職權和內容都分別規定在《澳門基本法》的第五、六和七章中。考慮到對行政權的制衡，《澳門基本法》第 65 條規定：特區政府必須遵守法律，對特區立法會負責；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。這表明澳門

* 同濟大學法學院教授、博士生導師

政府，既是有權的政府，又是負責和受制約的政府。

《澳門基本法》第 66 條規定：“澳門特別行政區行政機關根據需要設立諮詢組織。”行政機關設立諮詢組織，是澳門原有政府體制的一個重要特色，政府部門通過這些組織可以較多地瞭解民意，聽取專家及有關利益團體的意見，有利於制定出較為切合實際的政策。澳門有經濟司諮詢委員會、統計諮詢委員會、博彩諮詢委員會、公眾服務暨諮詢中心、交通諮詢委員會、公共行政培訓諮詢委員會等諮詢機構。

《澳門基本法》第 95 和 96 條規定：“澳門特別行政區可設立非政權性的市政機構。市政機構受政府委託為居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務，並就有關上述事務向澳門特別行政區政府提供諮詢意見。”根據澳門原有的市政制度，澳門地區分為兩個市政區：澳門市政區和海島市政區。各市政區分別設有自己的管理機構即市議會和市政執行委員會，其中，市議會是市政區的決策機構，市政執行委員會是市政區的執行機構。市政機構的管理範圍主要包括：市政機構本身及屬管轄範圍內的財產；市政規劃和建設；公共衛生；文化娛樂和體育活動；環境；有關維護和保障居民生活水平的事項。

二、澳門特別行政區行政機關與內地地方行政機關的區別

澳門特別行政區與內地各省、直轄市和自治區的一個共同點就是：它們都是中華人民共和國的地方行政區域，都直轄於中央人民政府。目前，包括台灣省在內，中國共有 23 個省、4 個直轄市、5 個民族自治區、2 個特別行政區即香港特別行政區和澳門特別行政區。

根據“一國兩制”、高度自治的原則，澳門特別行政區實行不同於內地的社會制度和政治體制。與此相應，澳門特別行政區的行政機關與內地各省、直轄市和自治區的行政機關有所不同，主要表現在：

1. 行政機關在政治體制結構中的地位不同

中國對澳門特別行政區的政治體制即行政體制採用行政長官制，即以行政長官為主導，司法獨立，行政機關和立法機關互相制衡又互相配合的體制。在這種體制中，行政長官和行政機關地位既獨立又重要。這種體制不同於中國內地實行社會主義制度的人民代表大會制及議行合一的政治制度，憲法第 105 條規定：內地“地方各級人民政府是地方各級國家權力機關的執行機關。”這說明了地方各級行政機關的性質及其在國家機構中的地位和作用，它是地方各級國家權力機關的執行機關，從屬於本級國家權力機關，向本級國家權力機關負責並報告工作，同時又要在轄區內完成中央國家行政機關交辦的任務，服從上級國家行政機關的領導。

2. 行政首長的地位不同

行政首長的地位不同是多方面的。第一，在政治體制中的地位不同。如前所述，澳門特別行政區行政長官在政治體制中具有雙重地位：一方面，他是澳門特別行政區的最高地方長官，是澳門特別行政區的代表；另一方面，他又是澳門特別行政區政府的首長，行使行政管理權。而根據憲法和地方人民政府組織法的有關規定，各省省長、直轄市市長和自治區主席只是各自地方行政區域人民政府的首長、負責各省、直轄市和自治區的行政管理。第二，產生的方法不同。內地實行人民代表大會制度，人民代表大會是國家權力機關。各省省長、直轄市市長和自治區主席由省級人民代表大會選舉產生，並受其監督。本級人民代表大會還有權罷免他們。而澳門特別行政區行政長官則在澳門特別行政區由以澳門永久性居民中具有廣泛代表性的選舉委員會依法選舉或協商產生，由中央人民政府決定任免。第三，負責的對象不同。同產生的方法相對應，內地各省省長、直轄市市長和自治區主席對產生他們的本級權力機關，即省級人民代表大會負責，每年須向其匯報工作。而澳門特別行政區行政長官一方面須代表澳門特別行政區向中央人民政府和澳門特別行政區居民負責；另一方面又須代表澳門特別行政區政府向澳門特別行政區立法機關——立法會負責。第四，與立法機關和司法機關的關係不同。澳門特別行政區行政與立法會既相互制衡，又相互配合，司法機關則保持獨立。但行政長官在司法人員的任免和某些特定的立法和司法過程中也起着重要的作用，例如行政長官有權赦免或減輕刑事罪犯的刑罰，立法會制定的所有法律須經行政長官的最後批准，等等；而內地的各省省長、直轄市市長和自治區主席則在立法和司法方面沒有這些職權。

3. 行政機關職權廣泛性方面的不同

澳門特別行政區行政長官和行政機關享有廣泛的職權，相當部分的職權是內地省、直轄市、自治區的國家行政機關所不具有，主要表現在：①中央人民政府除了主要負責管理與澳門特別行政區有關的外交事務、國防事務和任命行政長官、主要官員以外，澳門特別行政區的行政機關依法享有自行處理澳門特別行政區的行政事務，這些行政事務包括：財政、金融、經濟、工商、貿易、稅務、郵政、民航、海事、交通運輸、漁業、農業、人事、民政、勞工、教育、醫療衛生、社會福利、文化康樂、市政建設、城市規劃、房屋、房地產、治安、出入境、天文氣象、通訊科技和體育等，範圍十分廣泛；②制定並執行政策；③辦理中央人民政府授權的對外事務；④編制並提出財政預算和決算；⑤擬定並提出法案、議案、行政法規等等。澳門特別行政區行政長官和行政機關不同於內地省、直轄市、自治區的國家行政機關享有廣泛的職權，這是基於兩個方面的原因：第一，是由特別行政區的法律地位決定的，國家貫徹“一國兩制”的方針，確立澳門作為直轄於中央人民政府的特別行政區，享有

高度的自治權；第二，澳門特別行政區採用以行政長官為主導，司法獨立，行政機關和立法機關互相制衡又互相配合的體制，這種體制勢必使行政職權廣泛。而內地採用議行合一的政治體制，地方各級人民政府是地方各級國家權力機關的執行機關，同時又必須接受上級行政機關的領導，其行政權在一定程度上受到限制是不言而喻的。

4. 行政機關的形式不同

按照《澳門基本法》的規定，澳門特別行政區行政機關的組織結構是：政府的首長是行政長官，政府設司和各局、廳、處。內地省、直轄市、自治區國家行政機關的首長分別稱之為：省長、市長和主席，政府設局(廳)、委、辦，其首長稱之為局長、主任等，與國務院的部、委、辦相適應，管理本地的行政事務，下設處、科等機構。

三、澳門特區行政機關與內地地方行政機關的聯繫

澳門特別行政區行政機關與內地省、直轄市、自治區國家行政機關都直轄於中央人民政府，是中央人民政府的地方國家行政機關。實行“一國兩制”的澳門與內地之間的聯繫，隨着內地社會主義市場經濟的建立和完善，一定會更加緊密。那麼，澳門特別行政區行政機關與內地地方行政機關的聯繫，或者說內地省、直轄市、自治區行政機關與澳門特別行政區行政機關之間的關係應該遵循怎樣的原則呢？我以為應該遵循以下的原則：

1. 維護澳門特別行政區的高度自治

爲了澳門特別行政區的穩定和繁榮，爲了實現祖國的統一大業，我們確立了在特別行政區實行“一國兩制”的方針。爲此國家授權澳門特別行政區實行高度的自治。澳門特別行政區能否實行高度的自治，關係到國家的“一國兩制”方針能否實現，關係到澳門地區的繁榮發展，關係到祖國的統一大業的建立，因此全國人民和全國各級國家機關對此必須要有足夠的認識，全國各級國家機關必須率先垂範地自覺遵守並堅決貫徹基本法中有關澳門特別行政區實行高度自治的條文，如《澳門基本法》第22條規定：“中央人民政府所屬各部門、各省、自治區、直轄市均不得干預澳門特別行政區根據本法自行管理的事務。”“中央各部門、各省、自治區、直轄市如需在澳門特別行政區設立機構，須徵得澳門特別行政區政府同意並經中央人民政府的批准。”“中央各部門、各省、自治區、直轄市在澳門特別行政區設立的一切機構及其人員均須遵守澳門特別行政區的法律”。

2. 促進澳門的繁榮發展

中央各部門、各省、自治區、直轄市如依法處理涉澳問題時，或在與澳門有關部門和組織的交往中不

僅要貫徹依法辦事的原則，貫徹平等互利的原則，而且要着眼於澳門的繁榮發展，並實踐於澳門的繁榮發展。因爲落實“一國兩制”，確保澳門特別行政區長期繁榮，是中國國家利益所在。一個繁榮、成功的澳門將對中國的現代化建設作出貢獻，也將繼香港回歸以後爲解決台灣問題樹立一個成功的範例。澳門的長遠利益與國家相一致，澳門好，國家好；國家好，澳門更好。”

3. 嚴格遵守《澳門基本法》，按照《澳門基本法》的規定辦事

《澳門基本法》是全國人民代表大會制定並以基本法的形式頒行的全國性的法律，它是中國社會主義革命和建設的經驗總結。《澳門基本法》“一國兩制”的內容，它所確立的社會關係，將長久地涉及到國家和社會生活的方方面面。《澳門基本法》會關係到中國每一個公民的利益，也會關係到各級國家行政機關的工作，全體國家行政機關和國家行政機關工作人員都應該、也必須認真學習《澳門基本法》，在實際工作中堅決貫徹《澳門基本法》的每一條條文，並身體力行地做到：有法必依、執法必嚴、違法必究。