

# 對獨特行政主導型政治體制設計的基本認知

楊允中\*

澳門特別行政區成立十一年的長足發展，充分證明“一國兩制”方針完全正確可行，充分證明基本法的原則性規範正確可行，充分證明特別行政區制度和現行政治體制正確可行。隨着特區發展進入其全新歷史階段，隨着發展目標和策略調整面臨更大難度和更高要求，進一步的加深對基本法相應規範的正確理解，進一步提升官員依法施政的基本能力與理念，提升廣大居民的公民意識，就更形重要。其中，對特區政治體制與行政主導原則的科學認定與正確推行，尤其值得關注。以下談幾點個人看法。

## 一、政治與政治制度

關於政治，學者所下定義不下百種，至今仍是爭論不休的一個老問題。《中國大百科全書》(精粹本)所作定義是：“上層建築領域中各種權力主體維護自身利益的特定行為以及由此結成的特定關係。它是人類歷史發展到一定時期產生的一種重要社會現象。”<sup>1</sup>

“政治隨着社會低級到高級的進程而發展，社會成員參與政治生活的深度和廣度也隨之向前發展。歷史上，政治一開始就是圍繞國家權力展開的，表現人們攫取、建設、執行、制約國家權力的全部活動。政治現象產生之後，經歷了幾千年的發展，已高度成熟。在現代，政治是牽動社會全體成員的利益並支配其行為的巨大社會力量。”<sup>2</sup> 本人認同上述判斷。

其實，拋開政治誤區，拋開純理論性爭辯，政治也有其樸素、務實一面，同廣大居民切身利益息息相關的一面。故此，對於政治，不應談虎色變，不應漠不關心，不應自設禁區。

毫無疑問，政治是國家大事，是國家權力的行使與國家核心利益的維護，是國家的穩定繁榮與長治久

安，是人民大眾的衣食住行基本福祉和人權尊嚴得到有效維護，就是國家政權的穩定和民本施政的到位，因而也是基本國策的出發點和歸宿點。在特別行政區實行的是“一國兩制”政治，它是特定歷史發展時段、針對特定對象用特定思維指引、特定靈活手段跟進的國家大事，也是關係到國家核心利益和特區整體利益的大事。因此，國家(地區)領導人、高層官員要懂政治，要展示政治智慧，各級公職人員、社會各界也應懂政治，也應具有一定的政治頭腦和分辨能力。政治制度主要指政權組織形式，即政體(政治體制)。政治體制是“保證國家政治權力的形成和行政的各種組織制度、管理方式和行為規範的總合。”<sup>3</sup> 包括政治組織形成、國家結構形式、政府管理形式以及選舉制度、人事制度、領導制度、公民權利保障制度、公職人員制度等。所以，政治體制就是落實政治制度的公權力架構設計。《中華人民共和國憲法》規定的國家機關包括全國人民代表大會、中華人民共和國主席、國務院、中央軍事委員會、地方各級人民代表大會和人民政府、民族自治地方的自治機關、人民法院和人民檢察院。《澳門基本法》第四章規定的政治體制包括行政長官、行政機關、立法機關、司法機關、市政機關、公務人員、宣誓效忠等項。國家政治體制與特區政治體制不是截然分開的，而是有內在的聯繫。“講特別行政區的管理，既要講特別行政區高度自治權，也要講中央的權力；既要講特別行政區的政治體制，也要講國家政治體制，這兩方面構成有機整體”<sup>4</sup>，只有中央和特別行政區政權機關在憲法和基本法規定的框架下依法履行職責，才能把基本法的各項規定落到實處，把澳門的事情辦好，從而實現澳門的長期繁榮、穩定和發展。

對政治的理解與認知體系的調整調整似乎仍有強調的必要。過去強調政治是階級鬥爭、路線鬥爭，強

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心主任、教授級研究員

調造反有理、砸亂舊世界，強調你死我活、不共戴天；現在強調依法施政、民本施政，強調和諧穩定、國泰民安，強調政治智慧、科學決策、陽光政府。社會主義國家講政治，資本主義國家也講政治；不發達、發展中國家講政治，發達國家也講政治；國家領導人當然要講政治，平民百姓也要懂政治；有人直接了當、打正旗號講政治，有人故弄玄虛、拐彎抹角講政治。顯然，政治具有全局性、方向性、根本性、受制約性等特點。

關於政治智慧，這是理論界探索、研究的重要課題，也是政治家、社會活動家需要苦攻的一門學問。它意味着大思維、大智慧、敢創新、敢決策，敢想敢當，敢作敢為；意味着高屋建瓴、居高臨下、當機立斷、抓大放小、趨利避害、以智取勝。出色的政治家憑高超的政治智慧可以改寫歷史，平民百姓在其參與的空間裏也往往能夠展示出智慧火花。故此，對政治的一些片面性認知如萬能論、無用論、危險論等，都不可取。

## 二、中國特色社會主義政治與 中國特色社會主義政治制度

今年是辛亥革命 100 週年，也是中國共產黨成立 90 週年 and 中華人民共和國成立 62 週年。每個人都應懂得，中國革命成功實實在在不易，對革命成功後發展道路的探索非常不易，改革開放 30 多年的飛躍發展同樣來之不易，今後更高發展目標的實現依然難言輕鬆。不容否認的現實是，當代中國國情依然存在多重二元化結構：數量型高速發展與犧牲環境高投入並存，沿海地區發達與中西部相對滯後並存，少數人財富快速積累與多重弱勢群體並存，科技與高新產業突破與落後生產方式並存，先進政治理念與落後自私違法行為並存。這也意味着在新的起點上爬坡難度更大，包括特區居民在內的全國人民都不能掉以輕心，依然要韜光養晦，依然要自強不息、艱苦奮鬥。

中國是當代最大的社會主義國家，國家實行的是中國特色社會主義，指導思想是中國特色社會主義理論體系。“發展中國特色社會主義是一項長期歷史任務，必須堅持不懈地為之奮鬥。發展中國特色社會主義理論體系也是一項長期歷史任務，必須隨中國特色社會主義實踐的發展而發展。”<sup>5</sup> 中國特色社會主義政治最核心的內容：一是維護公有制，強調共同富裕；二是維護共產黨執政黨領導地位，中國共產黨的

領導地位是長期革命鬥爭歷史形成的，也是受到全國人民擁護不容挑戰的。國家發展主軸依然是“一個中心，兩個基本點”，科學有序發展仍是硬道理，不應動搖、不應偏離。

當代中國基本政治制度中，人民代表大會制度、中共領導下多黨合作與政治協商制度、民族區域自治制度、基層群眾自治制度均已為人們所熟知，特別行政區制度也應列入國家基本政治制度之列。以人民代表大會制度為例，它是《中華人民共和國憲法》規定的國家政權組織形式，是國家的根本政治制度，即以人民代表大會為核心，涉及行政、檢察、審判等國家機關產生與運作的一套組織制度體系。基本內容包括：人民代表大會本身的產生、組織、職權和行使職權程序的制度，人民代表大會與人民的相互關係的制度，人民代表大會與其他國家機關關係的制度。人民代表大會由人民選舉產生。代表大會行使國家的一切權力，它對人民負責，受人民監督；人民代表大會組織產生國家行政機關、審判機關、檢察機關，這些機關對人民代表大會負責，受它監督；國家實行中央的統一領導，同時注意發揮地方積極性和主動性，在少數民族聚居地區實行民族區域自治制度，在特別行政區實行特別行政區制度。這一制度的根本組織原則是民主集中制。人民代表大會是國家的權力機關，全國人民代表大會是最高國家權力機關，它產生並監督其他國家機關。<sup>6</sup> 這一點與西方國家的三權分立、相互制衡的原則有根本性的不同，這一制度的核心是保證國家的一切權力屬於人民，人民通過人民代表大會這一組織形式參與國家事務的管理，行使當家作主的權力。這些基本政治制度不僅具強烈中國特色，完全符合中國國情，而且已經並繼續展示出自身的巨大優越性。如果說新中國前 30 年在探索發展路徑過程中還走過彎路，那麼改革開放 30 多年改寫歷史、舉世矚目的飛躍發展足以證明這幾項基本政治制度的生命力與競爭力。

## 三、“一國兩制”政治：基本價值判斷

### （一）“一國兩制”是理論創新、價值創新、制度創新

“‘一國兩制’事業是香港特別行政區、澳門特別行政區和祖國內地共同發展繁榮的事業，也是中華民族偉大復興事業的重要組成部分。”<sup>7</sup> 作為是改革開放新時期中國大地上的新事物，它集中體現維護國

家主權前提下確保特區長期繁榮穩定的戰略安排，這是求同存異、互利共贏思維的全面展示，體現歷史延續性與時代創新性並重，它要求高端導向與基層推動並重，物質基礎與精神價值並重。

“一國兩制”構想與理論產生於當代中國，也實踐並成功在當代中國的局部特殊地區。它是中國首創、中國智慧、中國貢獻、中國成功，是中國對世界文明的一大貢獻。越來越多的人不僅有理性認知而且有感性體驗，“一國兩制”不是消極思維，不是無原則讓步，不是無可奈何，它令兩個“中國特色”具時代特徵，更形象、更具體、更理性、更科學，也更具認受性。“一國兩制”不僅有越來越嚴謹豐富、越來越系統科學的理論支撐，而且有業經港澳兩個特別行政區十年有多的實踐驗證；不僅科學性、可行性、生命力及時得到檢驗，而且早已在特區主體居民的心目中得到廣泛認同並深深紮根。特別行政區官員與當代居民都是幸運一族，“一國兩制”不僅已經經歷了特區十年有多的現實實踐並驗證具有極大生命力與優越性，而且也為廣大居民權益的有效行使和福祉的穩定提升，帶來可靠的制度性保障。因此，他們更應率先成為實踐“一國兩制”的有效行為主體。

## （二）一項新的基本政治制度

“我們要深刻認識到基本法規定的各種‘不變’和我們常講的‘不變’，是以中國政府對澳門恢復行使主權為前提的，澳門回歸祖國就是一個重大的歷史轉變。”<sup>8</sup> 實行“一國兩制”的特別行政區並非全是資本主義，當然更不全是社會主義。特別行政區不能樣樣同資本主義劃等號，現存的一些誤區顯然有待調整。特別行政區從整體到局部，從政治到經濟，從文化到社會，都是在實踐“一國兩制”，都是在驗證新興的特別行政區制度。特區各領域、各環節所發出的正面進展，所取得的實質進步，都是實行“一國兩制”的積極成果，都是特別行政區制度、體制、機制的積極效應；如果說，特區尚存在一些不盡人意甚至負面現象，那也不足為奇，因為迄今為止，任何一個制度下都不可能全面消除舊制度、體制、機制中存在的弊端，對其給予高度重視並設法化解，不外為此。

58 個條文組成的第四章政治體制是《澳門基本法》最大一章，也是最能體現特別行政區制度的一章，包括行政長官的性質與法律定位，行政主導，立法權與司法權的行使，體現“澳人治澳”的公務員制度等。另外，總則如第 1、2、3 條，中央與特區關係一章如第 11、12、16、17、18 條也是規範政治體制的，

那是規範國家的政治體制、規範中央與特區之間領導與被領導關係的。《澳門基本法》總則第 11 條明文規定，特別行政區制度由三個部分組成，即社會經濟制度、有關保障居民基本權利和自由的制度、有關行政管理立法司法的制度。<sup>9</sup> 特別行政區制度屬新型政治制度，它體現特區憲政的進步也體現國家憲政的創新，其最大特點、最大優勢在於創新性。實行這種制度是人類文明史上、現代政治發展史上不曾有過的大膽而科學的制度創新。而“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治這項基本國策，在基本法政治體制一章中得到了頗為充分的展現。

## （三）以行政長官為核心的行政主導制度

行政長官制同原總督制都具有行政主導特點，但兩者之間具有權力集中的可比性，也有性質、法律定位的不可比性。這是兩段不同歷史、兩個不同時代下地方政權的高端代表。特別行政區公權力機關也有行政、立法、司法之分，但三者同西方現代國家的政權結構性質不同。而不強調“三權分立”根本原因在於特區不是獨立政治實體，特區發展的整體目標是繁榮穩定、長治久安，而不是挑戰中央管治的權威性。“基本法從澳門特別行政區的法律地位和實際情況出發，確立了以行政為主導的政治體制，其中最重要的就是權力向行政長官傾斜，行政長官在特別行政區政權機構的設置和運作中處於主導地位。”<sup>10</sup> 行政長官權力表面上高度集中，他既是特區首長又是特區政府首長，既要對中央政府負責又要對特區負責。基本法明文規定的職權便有 18 項之多。但有相應監督與制衡機制。他的任職條件嚴格，上任時要申報財產，決策時要借助行政會輔助，而且特定情況下還要受到立法會彈劾。縱向觀察，行政長官制是歷史的一大進步；橫向觀察，這個制度的創新價值與意義十分突出。

在特區，公權力機關的運作要體現新型行政立法關係：“基本法規定的行政、立法和司法機關的關係是既相互配合又相互制衡的關係，體現了‘分權與制衡’。”<sup>11</sup> 行政處於特區公權力運作的主軸，立法享有完整的立法權，兩者既互相配合、支持，又互相監督、制衡。司法完全獨立、享有終審權屬罕見的大膽設計，中國法制史上罕見，國際法制史上也罕見。體現“澳人治澳”的公職人員制度，原則性、靈活性相結合，是確保依法施政成功的關鍵因素。

## （四）“一國兩制”基本價值判斷

作為嶄新的理論創新和制度創新成果，“一國兩

制”在政治上除具有相應的制度化新型政治體制外，還必須體現以下基本價值判斷。一是國家主權觀，這是特區新型憲政的核心要求；二是“兩制”整合觀，“兩制”通過合理嫁接應該也可以組成新的優勢體系，三是“澳人治澳”觀，這涉及國家對澳門人愛國愛澳的信任也涉及澳人不辱使命的有效發揮；四是高度自治觀，設定高度自治是為確保長期繁榮穩定、長治久安，但任何情況下都不應做與特區法律定位不相稱的事；五是政策穩定觀，“一國兩制”不僅在50年內要不走樣、不變形，而且也應在50年後延續其創新效益；六是長期示範觀，其意義和價值有二，既是對國家和平統一實現路徑的示範，也是對國際事務公正合理解決的示範，故施政能力與施政理念的同步提升必須逐步落實。

#### （五）“一國兩制”政治法制化

港澳兩個特別行政區正式建立後十多年來繁榮穩定的社會現實令人信服地表明，由基本法加以法制化、具體化的“一國兩制”原則，具有很強的生命力與優越性。由最高國家權力機關——全國人民代表大會常委會主導的基本法制定、諮詢過程，堪稱法制史、文明史上的創舉。兩個特區成立後基本法的權威性受到高度尊重和維護，在基本法引導下的依法施政，已成特區社會生活的主流常態。但隨着特區政治、經濟、文化、社會各領域的發展可能出現新問題和不平衡，對基本法正確理解的堅持和對特區法制體系的動態完善，便成為有待特區政府與社會各界進一步關注與跟進的一個突出問題。

#### （六）一種前所未有的憲政創新

體現“一國兩制”原則與精神的特別行政區制度，是中國適應祖國和平統一進程而創建的新型政治架構設計。通過對兩大現有社會制度的合理嫁接與優

勢整合，並進而營造出一種全新制度模式，這既是特區本身憲政發展的重大突破又是國家憲政發展的劃時代創新，既是新型發展思維的創新又是基本政治制度的創新。特區民主政治或政治民主化的推動，必須實事求是，循序漸進，從本地社情民意出發，既不能盲目跟風，照抄照搬，也不能不思進取、消極保守。當然，實踐“一國兩制”本身就是一個由摸索積累到逐步完善、由低效到高效、由經驗不足到相對成熟的推進過程。

### 四、結束語

“一國兩制”是前無古人的創新事業，經過十多年來國家的全力支持與特區自身的開拓、驗證，已經取得有目共睹的成效，已經完成奠基工程，但總體觀察依然任重路遠，考驗特區領導也考驗國家領導，考驗公權力智慧也考驗民眾智慧。實踐“一國兩制”是名符其實的“摸石頭過河”。這項新事業沒有現成經驗，中國沒有先例，世界沒有先例，然而卻有全中國人民的高度關注和世人的熱切期盼。

“一國兩制”作為基本國策不是權宜之計，國家要放眼長遠未來，特區人士同樣要放眼長遠與未來。進入歷史發展新時期，形勢多變、挑戰增多，已有的經驗積累未必能夠全面應付，這自然要求無論官員和民間人士都不容低估更不能誤判。

總結實踐“一國兩制”的新鮮經驗，總結特區政治、經濟、文化、社會各領域發展經驗，提升實踐“一國兩制”自覺性、主動性、科學性、規範性，確保特區長期繁榮穩定、長治久安，這是一篇幾代人都做不完的大文章，這是有助改寫世界文明史特別是改寫政治文明史、憲政史的一項充滿艱辛與挑戰但也令人羨慕與欣慰的奮鬥大目標。

### 註釋：

<sup>1</sup> 見《中國大百科全書》(精粹版)，北京：中國百科全書出版社，2002年，第1833頁。

<sup>2</sup> 同上註，第1833頁。

<sup>3</sup> 見《辭海》第四卷，上海：上海辭書出版社，2009年，第2929頁。

<sup>4</sup> 喬曉陽：《深入學習研討基本法，努力提高公務員素質》，載於《“一國兩制”研究》第6期，2010年，第2頁。

<sup>5</sup> 胡錦濤：《在紀念黨的十一屆三中全會召開30週年大會上的講話》，載於《人民日報》(海外版)，2008年12月19日，第02版。

- <sup>6</sup> 楊允中主編：《“一國兩制”百科大辭典》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2011年，第275頁。
- <sup>7</sup> 胡錦濤：《在慶祝澳門特別行政區成立十週年暨澳門特別行政區第三屆政府就職典禮上的講話》，載於《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻匯編》（增訂版），澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2010年，第228-231頁。
- <sup>8</sup> 同註4。
- <sup>9</sup> 見《澳門基本法》總則第11條。
- <sup>10</sup> 同註4，第3頁。
- <sup>11</sup> 同上註，第4頁。