

論澳門政制發展中的行政主導保障

冷鐵勛*

全國人大常委會於 2012 年 2 月 29 日通過《關於澳門特別行政區 2013 年立法會產生辦法和 2014 年行政長官產生辦法有關問題的決定》(以下簡稱《決定》)後，澳門特別行政區依照《澳門基本法》及其有關解釋和《決定》的規定，就 2013 年立法會產生辦法和 2014 年行政長官產生辦法進行修改，這是澳門政制發展的又一重要標誌。隨着澳門社會不斷發展進步，立法會產生辦法和行政長官產生辦法還會逐步修改、完善，這是澳門政制發展的客觀要求。根據全國人大常委會所作《決定》的規定，兩個產生辦法的任何修改應遵循一定的原則，其中一條便是要有利於行政主導政治體制的有效運作。鑒此，行政主導的保障是澳門政制發展中需要考量的一個重要問題。而行政主導的保障又離不開相關的制度安排。本文擬以澳門政制發展為視角，就行政主導的保障作一探析。

一、澳門特別行政區政治體制實行行政主導的法理基礎

《澳門基本法》在規定澳門特別行政區的政治體制時，雖沒有出現“行政主導”四個字，但從《澳門基本法》就“政治體制”一章的結構設計和具體內容來看，澳門特別行政區實行的正是行政主導的政治體制。對此，不僅學界的意見如是，如長期研究港澳基本法的內地知名學者許崇德教授便指出，雖然“行政主導”四個字，並沒有在基本法文本裏直接寫出來，但它作為貫徹在基本法中的原則精神是顯而易見的，行政主導是特別行政區政治體制的精髓¹，國家領導人在有關的正式講話中也對此作了明確確認，如全國人大常委會委員長吳邦國於 2009 年 12 月 4 日在紀念《澳門基本法》實施十週年座談會上的講話中便

指出，基本法確定澳門特別行政區實行以行政為主導的政治體制，行政與立法既互相制衡，又互相配合，司法獨立。²

作為特別行政區政治體制的精髓，行政主導主要是就行政與立法之間的關係而言。按照內地已故的知名憲法和港澳基本法學者蕭蔚雲的說法，行政主導是指在特別行政區的政治體制中，行政長官的法律地位要高，行政長官的職權廣泛而且要大，在政治體制中有較大的決策權，行政長官在特別行政區的政治生活中起主要作用。³ 特別行政區行政主導型政治體制的主要特點是行政長官及其所領導的行政機關所享有的行政管理權處於主導地位，特別是行政長官具有較高的地位和較廣泛的權力，在特別行政區的政權機構設置和運作中居於核心地位。⁴ 正是在這個意義上說，澳門特別行政區的政治體制又被稱為行政主導體制。

澳門特別行政區的行政主導體制，是分權制衡理論和“一國兩制”實踐相結合的產物。正是有了權力的相互分立和制衡，才會出現權力配置的比例不同的情況，才會產生一種權力的主導現象。如果沒有分權制衡的理論和實踐，就不會有一種權力主導的現象，包括行政主導在內。當然，有了分權制衡理論和實踐，並不一定就會產生行政主導體制。澳門特別行政區的政治體制在借鑒分權制衡理論的時候，沒有選擇立法主導或司法主導，而是選擇了行政主導，歸根到底，一方面，是參考了世界憲政的實踐經驗，包括了過去港澳的經驗；另一方面，是實行“一國兩制”的客觀需要使然。

就港澳的經驗來講，姬鵬飛在向全國人大作《香港基本法》草案的說明時，提到“既保持原政治體制中行之有效的部分，又要循序漸進地發展適合香港情況的民主制度”。而特別行政區的政治體制保留原政

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

治體制行之有效的部分，主要表現在對行政主導的合理借鑒和吸收上。⁵ 上述講話雖是針對香港的，但同樣適用於澳門。澳葡時期的政制結構中，總督是澳門的政治權力核心，在澳門代表葡萄牙法院以外所有其他主權機構——總統、議會和政府。換言之，葡萄牙在澳門的管治，是通過授權總督來進行的，只有司法權除外。總督除開在澳門總體代表葡萄牙主權機構外，在對內和對外關係上代表澳門，並制定內部安全政策，在適當時採取適當措施維持內部治安，恢復社會秩序，惟有在對外關係和外部安全上，須得到總統的授權。此外，總督擁有除法律規定保留給葡萄牙主權機關外全部行政權和部分立法權。因此，澳葡時期的政治體制有着非常明顯的行政主導特徵。這與葡萄牙要確保其對澳門的有效管治密切相關。在 20 世紀 80 年代，澳門立法會在討論修改《澳門組織章程》時，曾試圖實行加強立法會地位的議會制度，擴大立法會的權力範圍，並限制總督的權力，以便和總督分庭抗禮，並對總督的權力進行監督。當時的澳門總督伊芝迪認為，根據修改草案，立法會有極廣泛的權力限制地區政府，特別是限制澳門總督的權力，這表明草案是設法引進一個與澳門實際環境不合而毫無用處的純議會制度。當時持同樣見解的澳門市政廳廳長申道恕也認為，議會政制並不符合澳門的實際，“草案中推行的議會制是要使地區政府的組成以至它的倒台都取決於立法會，這種西方民主的模式完全不適用澳門的特殊性”。⁶ 澳門回歸前，澳葡政府都知道竭力維持《澳門組織章程》所確立的行政主導的重要性，這表明行政主導體制對於澳門這個地方是適合的和有效的。儘管葡萄牙在澳門實行行政主導為特徵的政治體制是出於其管治澳門的需要，但不容否認的是，它確實符合澳門的實際情況，有助於澳門的社會穩定和發展。《澳門基本法》在規定澳門特別行政區政治體制時，沒有理由不去借鑒原有政治體制中行之有效的行政主導的合理成份，這其實也是保持澳門原有社會制度不變的一個重要體現。當然，澳門回歸後以行政長官為核心的行政主導體制與澳門回歸前以總督為核心的行政主導體制有着本質的不同，前者反映澳門在回歸祖國後實現高度自治的嶄新政治體制，後者則反映澳門在葡萄牙管治下的政治體制。

就實行“一國兩制”的客觀需要而言，首先，從“一國”的原則看，特別行政區是直轄於中央人民政府的地方行政區域，要確保中央對特別行政區的領導，就必須確定特別行政區內一個能對中央負責的機構。在特別行政區的政治體制架構內，由立法機關來

向中央負責，既不現實，也無可能，因為立法機關是由代表不同階層和界別利益的人員組成，它難以也不可能負擔起向中央負責的職責。至於司法機關，則因其奉行司法獨立的原則，同樣不可能負擔起向中央負責的職責。因此，惟有實行行政主導，賦予行政長官以更高的法律地位和更廣泛的權力，才能切實保障行政長官對中央負責，進而落實中央對特別行政區的領導。對此，國務院港澳辦原副主任陳佐洱在全國人大常委會舉行的紀念《香港基本法》頒佈 14 週年座談會上曾指出：“特區政治體制必須以行政為主導，除了這種制度是經實踐證明行之有效外，最重要的是，只有行政主導的政治體制，才能做到《基本法》規定的行政長官對中央負責，無論是立法主導還是三權分立的制度，都無法做到這一點。”這話雖是針對香港的情況講的，但同樣也適用於澳門。其次，從兩制的原則來說，澳門特別行政區實行高度自治。而要達至高度自治，首先必須要保持社會的穩定。澳門社會的穩定又離不開政治的穩定，政治的穩定又取決於政治體制中的各種權力之間的關係是否穩定，它要求有一個機構有足夠的權威和權力能夠自行解決特別行政區內部的矛盾，這就要求在設計澳門特別行政區的政治體制時，在權力的分配上要有所傾斜。從分權制衡的理論演變和世界各國或地區的政治體制發展實踐來看，由行政權擔當此任並發揮作用是一個趨勢，因為政府穩定是政治穩定的重要標誌。鑒此，行政主導成為世界各國或地區政治體制發展的一種趨勢。由此看來，行政主導並不是甚麼理論家的發明創造，而是政治體制實踐的產物。從世界各國或地區的政治體制發展歷程來看，行政主導要比立法主導更能保持社會政局的穩定，更能提高社會管理的效率，從而促進社會經濟的發展。⁷ 作為一種地方政治體制，澳門特別行政區也不例外，要保持社會的穩定和社會管理的高效，行政主導仍是一種理想的選擇模式。

綜上，《澳門基本法》在規定澳門特別行政區的政治體制時，繼續選擇行政主導體制，並賦予新的內容和涵義，正是基於澳門的歷史傳統和現實情況。它既是對分權制衡理論的一種新闡述，也是政治實踐的一種新嘗試；它既保留澳門原有政治體制中行之有效的部分，也適應澳門回歸祖國後的現實需要，是實現“澳人治澳”、高度自治最好的政權組織形式。⁸ 也正是在這個意義上說，行政主導是澳門特別行政區政治體制的核心內容。

行政主導作為澳門特別行政區政治體制的核心內容，其最大特徵體現為行政長官在澳門特別行政區

政權機構的設置和運作中處於核心地位。按照《澳門基本法》的規定，行政長官既是特別行政區政府的首長，負責領導澳門特別行政區政府，對澳門特別行政區負責；又是特別行政區的首長，代表特別行政區，對中央人民政府負責。與上述“雙首長”的身份相適應，《澳門基本法》賦予了行政長官較為廣泛的職權。行政長官的“雙首長”身份，特別是作為澳門特別行政區首長的身份，使行政長官在特別行政區實際上具有超乎行政、立法和司法三個機關之上的崇高地位，是特別行政區的權力核心、領導核心。實際上，行政主導的實現從根本上說也依賴於行政長官的“雙首長”身份。正是因為行政長官的“雙首長”身份，保障了“一國兩制”方針的貫徹實施，保障了中央可以通過行使基本法所規定的任免權來維護中央的主權權威。行政長官的“雙首長”身份屬性決定了在討論行政主導時不能將“雙首長”的身份割裂開來，如果拋開行政長官的特區首長身份，僅僅作為政府的首長，行政顯然很難支撐起主導的地位。因此，在實踐運作中，行政主導往往直接表現為行政長官主導。⁹ 正因為如此，內地已故的知名憲法和港澳基本法學者蕭蔚雲主張把特別行政區的這套政治體制稱為“行政長官制”。¹⁰

當然，行政主導並不意味着行政權的獨大，更不意味着行政長官獨攬大權。《澳門基本法》在確立澳門特別行政區的政治體制時，既突出行政主導，也強調行政與立法之間既相互制衡又相互配合、司法獨立。此外，行政長官的職權雖然較為廣泛，但也要受到來自《澳門基本法》的有關限制，如行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制訂行政法規和解散立法會前須徵詢行政會的意見；行政長官應定期向立法會作施政報告；行政長官作為政府的首長，有責任依法答覆立法會議員的質詢等。

二、澳門政制發展中保障行政主導的制度安排

（一）立法會產生辦法方面的制度安排

綜觀憲政實踐，行政主導是需要制度安排的。由於行政主導主要是就行政與立法之間的關係而言，因此，就制度本身來講，行政主導的確立和維持主要依賴兩個方面的因素。一是行政與立法之間權限的設定；二是行政與立法之間關係的結構。¹¹

就行政與立法之間權限的設定來看，《澳門基本

法》關於行政長官和立法會職權的規定，充分體現出行政長官在澳門特別行政區政治體制的機構設置和運作中的核心地位。根據《澳門基本法》的規定，行政長官在立法會的運作中享有不少實質性的權力，如：對立法會通過的法案的簽署權、公佈權；將立法會通過的法案發回重議的權力；拒絕簽署立法會再次通過的法案的權力；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委員會作證或提供證據的權力；對立法會議員提出涉及政府政策的議案有作出書面同意與否的權力；要求立法會將政府提出的議案優先列入議程的權力；要求立法會召開緊急會議的權力等。對於澳門特別行政區行政長官享有的這些權力，在理解為行政對立法的制約的同時，更應理解為行政主導體制的必然要求。

澳門特別行政區的行政主導體制除要求在立法會的運作中體現行政長官的實質性權力外，還要求在立法會的機構設置中也要體現行政長官的應有權力。只有這樣，才能在立法領域較為完整地體現澳門特別行政區的行政主導體制。根據《澳門基本法》的規定，行政長官享有委任部分立法會議員的職權。這是行政長官在立法會的機構設置中享有的一項實質性權力，它既是行政長官在澳門特別行政區的政治體制中處於核心地位的直接表現之一，又是確保行政與立法之間既相互制衡又相互配合的有效形式。《澳門基本法》在規定立法與行政之間相互制衡的同時，也規定了立法與行政之間的相互配合，目的就在於保障行政主導的順利實施，保障行政長官和特區政府依法施政，以維護特區的整體利益。為了達到上述目的，行政長官委任部分立法會議員便是一種必要的制度安排，它十分有利於行政長官和特區政府的施政，因為行政長官通過委任立法會議員，可以發揮這些議員在立法會中的應有作用。尤其是在立法會聽取並辯論行政長官的施政報告，或審議政府提交的法案時，委任議員既可幫助政府向其他議員說明、解釋有關的政策，也可通過與其他議員在立法會會議中的意見溝通甚至爭辯等，幫助政府全面、準確了解社會公眾的意見，從而為科學決策和施政創造有利條件。因此，行政長官委任部分立法會議員的制度安排，能較好地確保在立法領域體現行政主導體制的要求。

就行政與立法之間的關係結構來看，《澳門基本法》關於行政與立法之間關係的規定，同樣充分體現出行政主導的特徵。首先，由於行政長官是澳門特別行政區的首長，這就決定了行政長官在澳門特別行政區的法律地位要超越立法當局。其次，根據《澳門基

本法》第 65 條的規定，澳門特別行政區政府須向立法會負責，但僅限於三個方面：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。《澳門基本法》的這一規定，使得澳門特別行政區政治體制下的行政與立法之間的關係，不同於議會制下的行政與立法的關係，其中最重要的一點是，立法會無權要政府下台。即使立法會擁有依法彈劾行政長官的職權，但也無權罷免行政長官。最後，對立法會的產生、組成作限制性規定。根據《澳門基本法》第 68 條和附件一第 1 條的規定，立法會由直接選舉、間接選舉和委任的議員三部分組成。這一規定除了體現立法會組成的廣泛代表性和民眾的均衡參與外，其中一個重要的考慮因素便是行政主導的需要。由於特別行政區行政長官不像某些國家或地區的領導人由所屬政黨提名產生，其施政期間並不存在一個來自他所屬於的政黨的鼎力可靠支持，因此，如果沒有行政長官委任的議員在立法會中協調行政長官與立法會的關係，如果沒有間接選舉的議員作為界別的代表平衡立法會的代表性，如果所有的議員均由直接選舉產生，當立法會變成由開短期競選“支票”、一味迎合所謂“民意”的人士所主導時，行政長官與立法會之間就很難建立有效的合作關係，無法建立起一個以行政長官為首的有權威和效率的、有高度管治能力的行政體系。¹² 對於這一點，比較香港和澳門基本法規定的不同便可印證。雖然港澳兩部基本法確立的都是行政主導的政治體制，但香港立法會中沒有行政長官委任的議員，功能組別間接選舉的議員也在逐步減少，並最終達至全部議員由普選產生，因此，實踐中，香港的行政主導體制受到的衝擊較大，帶來的變化也較多，實際運行時困難也比較大。澳門則不同，由於立法會由直接選舉、間接選舉和委任三部分議員組成，行政主導體制在實際運行中就較順利得多。這其中的一個主要原因，就是兩地在立法會組成結構上的差異。

綜觀《澳門基本法》就行政與立法之間的權限設定和行政與立法之間的關係結構的規定內容，可以發現，立法會在組成結構上包括直接選舉、間接選舉和委任產生的議員三部分，是《澳門基本法》在立法會產生辦法方面為保障行政主導的所作一項主要制度安排。在這個制度安排下，一方面通過行政長官委任立法會議員，以體現行政長官在立法會機構設置中的實質性權力，並確保行政長官在立法會運作中的影響力；另一方面，通過規定立法會議員不同的產生方式，使得立法會議員所代表的利益多元化，以形成立

法會內多元利益之間的博弈和合作，以利用於行政主導作用的發揮。實踐證明，這個制度安排在澳門特區成立十多年的運行中是可行的，且行之有效。正因為如此，全國人大常委會在《決定》中明確作出“澳門基本法”附件二第 1 條關於第三屆及以後各屆立法會由直接選舉的議員、間接選舉的議員和委任的議員三部分組成的規定維持不變。”

由此看來，澳門的政制發展中，行政主導的保障，體現在立法會產生辦法方面，是依靠立法會由直接選舉、間接選舉和委任的議員三部分組成的制度安排來實現。這一制度安排既體現了立法會的機構設置中行政長官享有的相應權力，也體現了在立法會的運作中行政長官的相應權力；它既涉及到了行政與立法之間的權限設定，也涉及到了行政與立法之間的關係結構，是保障行政主導的一個較為理想的制度設計。澳門在推進政制發展時，有關立法會產生辦法的修改，應當在維持立法會由直接選舉、間接選舉和委任三部分議員組成的制度安排不變的前提下，通過增加選舉的議員，來推進澳門的民主政治進程。那種認為應取消委任甚至間接選舉議員的主張，既沒有注意到《澳門基本法》賦予行政長官委任議員的規定內容，也沒有注意到澳門行政主導體制的特點；既不符合澳門的實際情況，也不符合《澳門基本法》的規定，同時還與全國人大常委會的《決定》直接相抵觸。

也許有人要問，香港立法會最終要達至全體議員由普選產生的目標，難道香港以後就不保障行政主導了嗎？毫無疑問，香港的行政主導體制要維護和保障，但不會像澳門這樣，通過設計委任和間選議員的制度來進行，而是要通過行政長官與立法會中的政黨力量進行溝通、協調，以取得立法會中多數議員的支持。同時，行政長官還要通過其施政的民意基礎來爭取社會公眾的理解與支持，因為民眾在行政與立法的政策之爭中，不會簡單地以“立法會議員是我投票支持的”而不分對錯、不顧自己利益盲目地支持立法會議員的主張。當行政機關主導的政策符合民眾的利益時，立法機關也不會冒犯民眾利益，與行政對着幹。這正如香港特區政府前中央政策組首席顧問劉兆佳曾指出的那樣，要使行政主導政體成為事實，行政長官和他的政府需要得到一個強而有力的管治者同盟的可靠與穩定的支持，這個同盟須有廣泛社會基礎，行政長官必須主動與各方面聯繫與協商……以求凝聚一股跨階層和跨界別的政治力量作為他政府的堅實基礎；只有在行政長官能夠有效駕馭立法會、在社會上有廣泛支持基礎和民望崇高的情況下，行政主導

體制才有實現的可能。¹³ 實踐證明,《香港基本法》和《澳門基本法》正是由於在立法會的產生辦法方面存在制度差異,香港的行政主導在實踐中已經受到衝擊甚至損害。相反,澳門的行政主導體制卻得到了較好的落實,這與《澳門基本法》關於立法會產生辦法的制度安排不無關係。

(二) 行政長官產生辦法方面的制度安排

澳門的政制發展中,行政主導的保障除了立法會產生辦法方面的制度安排外,行政長官產生辦法方面的制度安排同樣有着重要作用。根據《澳門基本法》及《決定》的規定,行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生,再由中央人民政府任命,是行政長官產生辦法的一項基本制度安排,應當長期保持不變。這一制度安排也是有利於保障行政主導的。由於行政長官是由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生的,因此,行政長官的施政必須要建基於符合民意的基礎上,並對澳門特別行政區負責;同時,由於行政長官最後要獲得中央人民政府任命,因此,行政長官必須切實履行自己的神聖職責,對中央人民政府負責。這種制度安排能夠確保行政長官成為特區政治體制中的權力核心。

一種觀點認為,要實行行政主導制度,就必須實行行政長官普選制,只有一人一票選舉產生的行政長官,才有認受性,才有民望,才能發揮行政主導的作用。總之,行政主導必須以普選作為基礎,否則,行政主導面對選舉產生的議員將陷入困境。

上述這種觀點是值得商榷的。雖然《澳門基本法》第 47 條第 1 款關於行政長官產生的規定,並未排除澳門將來選擇普選行政長官的制度,隨着澳門的社會發展進步,澳門也有可能實行普選行政長官的制度,但行政主導的作用發揮是否一定要以普選行政長官為前提呢?如前所述,行政主導的關鍵在於行政與立法之間權限的設定以及行政與立法之間關係的結構設計,至於行政首長如何產生,並不是一個必然的關鍵因素。議會制與總統制作為目前兩種典型的政治模式,能夠發展成行政主導的形式,同樣是與上述兩個因素密不可分的。例如,英國議會制,行政發揮主導作用,主要是通過行政與立法之間關係的結構設計進行。“議行合一”的結構,即行政與立法的融合,使行政成為主導。美國總統制,行政與立法分立,在行政與立法的結構設計上不同於英國的議會制,其行政主導作用是通過設定總統的權力和保持總統的獨立性實現的,總統無須向國會負責,就是沒有掌握國會

中的多數,國會也不能罷免總統。總統既是國家元首,又是政府首腦,因而總統的實際權力足以影響國會制定法律,通過政策。¹⁴

從港澳過去實行行政主導的實踐來看,普選與行政主導更加沒有必然的聯繫。在港澳原有的行政主導體制中,行政首長的產生方式根本沒有影響到行政主導。港督或澳督根本談不上通過選舉產生,哪怕間接選舉也談不上,他們都是直接由英國或葡萄牙委派。但港澳在回歸前實行的正是典型的行政主導體制,這是不容否認的事實。這種行政主導體制實際上是將行政與立法關係的結構設計與權力設定集於一身。行政權既在兩者關係的結構中處於優勢地位,又在兩者權力關係中佔據主導。

從世界範圍的憲政實踐看,實行行政首長由選舉產生的政治制度,也未必就一定產生行政主導,或者真正實行行政主導。因為任何一種選舉只是決定由誰來擔任行政首長,由誰來制定政策、執行政策,但並不能因此就認為實行的是行政主導。是否為行政主導,關鍵還得看行政與立法之間在權限的設定上,以及行政與立法之間關係的結構設計上。如果不能確保行政權在行政與立法的關係中處於相對優勢和主導的地位,那麼,行政首長不論通過甚麼樣的方式產生,都不能說實行的是行政主導。

鑒此,認為只有普選的行政長官,其施政才有民意基礎,行政主導才能維持,這種說法並沒有能夠令人信服的道理。選舉只是決定由來擔任行政首長,這與行政首長的施政是否有民意基礎並無必然的聯繫。我們不能因為行政首長是普選產生的,就當然地認為他的施政就是有民意基礎的。我們只能說他成為行政首長是有民意基礎的,至於他成為行政首長後的施政是否有民意基礎,關鍵在於他的施政是否符合民意,是否得到民意的支持。如果執政者上台執政時雖有民意基礎,但其施政卻違反民意的話,那他的施政同樣會缺乏民意。人們並不會因為他是民選的,就一味地認為他的施政也是有民意基礎的。這完全是兩個不同範疇的事情。

因此,在澳門推進政制發展時,就行政長官產生辦法的修改,並不是一定要普選行政長官才能確保行政主導。《澳門基本法》所確立的現行行政長官的產生辦法,是有利於行政主導的運作,正因為如此,全國人大常委會的《決定》中,才要求在對行政長官產生辦法進行修改時,必須要遵循的一個原則就是要有利於行政主導政治體制的有效運作,同時,要求 2014 年行政長官產生辦法的修改要在維護《澳門基本法》

附件一第1條關於行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生的規定不變的前提下進行。因此，我們在因應澳門社會發展進步而對行政長官產生辦法進行修改時，必須維護《澳門基本法》附件一關於行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生的規定長時期內不變，在這一前提下，行政長官產生辦法的修改方向，主要是考慮增加選舉委員會的人數，以便繼續保持選舉委員會的廣泛代表性。即使將來澳門因應社會的發展進步，選擇普選行政長官制度，以推進澳門的民主政治進程時，行政主導體制也不會因為普選行政長官而改變，相反，行政主導體制仍是需要繼續維持和保障的，行政長官在澳門特別行政區政權機構的設置和運作中的核心地位仍要繼續維持和保障。

三、澳門政制發展中保障行政主導的現實意義

澳門回歸以來十多年的實踐證明，《澳門基本法》規定的行政主導政治體制是符合澳門的實際情況的，發揮了保持澳門長期繁榮穩定和發展的重要作用。這正如十一屆全國人大常委會組成人員在審議澳門特別行政區行政長官崔世安向全國人大常委會提交的《關於澳門特別行政區2013年立法會產生辦法和2014年行政長官產生辦法是否需要修改的報告》時所指出的那樣，在《澳門基本法》規定的政治體制下，澳門居民享有前所未有的民主權利，有效地行使了《澳門基本法》賦予澳門特別行政區的高度自治權，澳門社會穩定、經濟發展、民生改善，各項社會事業全面進步。對於《澳門基本法》所確立的這樣一種經實踐檢驗並證明符合澳門實際情況且有利於澳門長期繁榮和發展的憲制性政治安排，應當全力遵循和維護。

然而，任何事物都不是靜止不動的，澳門特別行政區的政治體制同樣如此。它雖然符合澳門的歷史傳統和現實情況，並發揮了重要作用，但這並非說這一政治體制就是十全十美，不需要、不允許發展完善了。法律從來不把自己置於同事物發展的客觀需求相對立的立場，必須預留出發展的空間。正是考慮到隨着澳門社會發展進步，可能需要對行政長官和立法會產生辦法作出修改的情況，《澳門基本法》附件一第7條和附件二第3條分別規定，2009年及以後行政長官的產生辦法和立法會的產生辦法“如需修改”，可以

依照法定程序進行修改。這也正是行政長官和立法會產生辦法可以修改的由來和根據。¹⁵ 由於行政長官產生辦法和立法會產生辦法是澳門特別行政區政治體制的重要組成部分，對行政長官和立法會產生辦法進行修改，正是澳門政制發展的範疇。不僅如此，在澳門，政制發展還有其嚴格的特定內涵。它不是要對基本法規定的整個特別行政區政治體制，包括涉及特別行政區與中央關係的大的體制安排，以及特別行政區內部行政、立法、司法機關產生辦法及其相互關係在內的基本制度，作全面的審視和修改，而只是限於行政長官和立法會產生辦法的局部修改。此外，對行政長官和立法會產生辦法也不是每屆都要修改，而是在有需要時才修改。¹⁶ 顯然，我們在提到澳門的政制發展時，並非是指特區的整個政治體制、特別是構成其核心的行政主導的修改和變動，而僅僅是特指該體制中的一個局部環節，即特區行政長官和立法會產生辦法的修改問題。而且，即便是討論和處理這兩個產生辦法的修改問題，也不能孤立地就事論事地進行，而必須以基本法為依據，在維護行政主導政治體制的前提下進行。因此，無論今後澳門特別行政區的政治體制隨着澳門社會的發展進步而相應地向前推進發展，我們都必須全力遵循和維護行政主導這一核心內容，尤其是要保障行政長官在澳門特別行政區政權機構的設置和運作中的核心地位。

首先，這是貫徹落實《澳門基本法》的需要。澳門的政制發展首先必須符合《澳門基本法》的規定，在《澳門基本法》的框架內進行。具體來說，就是行政長官和立法會產生辦法的修改，不僅要程序合法，而且實體方面也要合法。其中，實體方面要合法，就包括了要保障《澳門基本法》所規定的行政主導政治體制。行政主導政治體制是《澳門基本法》所設計和規定的，圍繞這一設計和規定，《澳門基本法》就行政長官和立法會的產生辦法作了相關的基本制度安排。其中，《澳門基本法》第47條規定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，便是行政長官產生辦法的一種基本制度安排。此外，《澳門基本法》附件一第1條關於行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生的規定，也屬行政長官產生辦法的一種基本制度安排。至於立法會的產生辦法，根據《澳門基本法》第68條和附件一第1條的規定，立法會由直接選舉、間接選舉和委任的議員三部分組成，則屬於立法會產生辦法的基本制度安排。這些基本制度安排，既是行政長官產生辦法和立法會產生辦法的核心內容，又是較長時期內修改行政

長官產生辦法和立法會產生辦法時應予以保障和維護的，因為作為一種基本制度安排，它們在行政長官產生辦法和立法會產生辦法的運行過程中，具有適用準則性、宏觀指導性和相對穩定性的功能，是應當長期堅持的行為準則。澳門在推進政制發展時，必須遵守《澳門基本法》圍繞行政主導體制而對行政長官產生辦法和立法會產生辦法所作的基本制度安排的規定內容，不能偏離甚至違反《澳門基本法》的這一規定，這也是法治社會的必然要求。

其次，這也是遵守全國人大常委會《決定》的需要。全國人大常委會的《決定》明確提出，有關澳門行政長官和立法會產生辦法的任何修改，應當有利於行政主導政治體制的有效運作，並把它作為其中的一項原則要求。這一原則要求雖是針對澳門 2013 年立法會產生辦法和 2014 年行政長官產生辦法而規定的，但它仍適用於以後澳門行政長官和立法會產生辦法的修改。全國人大常委會的《決定》將有利於行政主導政治體制的有效運作作為政制發展的一項原則要求，這本身就清楚地表明行政主導政治體制是符合澳門實際情況的，是需要加以確保其繼續存在並予以強化穩固的。而要確保和強化穩固行政主導政治體制的有效運作，則首先要保障行政主導，保障行政長官在澳門特別行政區政權機構的設置和運作中的核心地位，這是澳門特別行政區政治體制的根本和核心所在。具體到行政長官和立法會產生辦法的修改，必須要有利於行政長官是強政厲治、具有高度治理能力的行政長官，以使行政長官充分發揮主導特別行政區治理的角色和功能。如果行政長官產生辦法和立法會產生辦法的修改，弱化或者削弱行政長官的管治能力，甚至變行政主導為立法主導或司法主導的話，則既與政制發展的目標不相吻合，也不符合《澳門基本法》所確立的行政主導政治體制，與全國人大常委會的《決定》中所要求的確保行政主導政治體制的有效運作則更是不相吻合。

再次，這是為了確保《澳門基本法》規定的澳門特別行政區制度的有效運作。特別行政區制度是中國對特殊地方行使主權、實現管理的重要制度，在這一制度下，中央除保留體現國家主權、統一和領土完整的必要權力外，授予特別行政區高度自治權，由當地人依法自主管理。這一制度是中國“一國兩制”方針政策的制度載體，“一國兩制”的方針政策得以實現向法律的轉變，並最終形成《香港基本法》和《澳門基本法》，其間正是通過創設一套特別行政區制度來

實現的，《香港基本法》和《澳門基本法》的豐富內容也正是通過特別行政區制度串在一起而形成一個有機整體的。隨着 1999 年澳門的回歸，澳門特別行政區制度成為中國國家管理制度中的一種嶄新制度而正式得以實施。這一制度的一個最大特徵便是實行以行政為主導的政治體制，行政與立法之間既相互制衡又相互配合，司法獨立。行政長官產生辦法和立法會產生辦法作為政治體制的一項重要內容，是否需要修改以及如何修改，都必須要保障行政主導的政治體制，這是確保《澳門基本法》所規定的特別行政區制度的有效運作的需要。

最後，這是確保澳門長期繁榮穩定和發展的需要。中央對澳門的基本方針政策和《澳門基本法》的規定內容，根本出發點和目的在於維護國家的主權、統一與領土完整，保持澳門的長期繁榮穩定和發展。澳門政制發展的最終目標，自然也要符合上述目的。行政長官產生辦法和立法會產生辦法，要不要修改，怎麼修改，都必須以維護國家主權，保持澳門的長期繁榮穩定和發展為目的。凡有利於這一目的，就依法進行修改，並使修改的內容符合這一目的。不能單純為了修改而修改，更不能修改時不考慮澳門社會發展的實際情況，不考慮澳門政制發展的目標所在。推進澳門的民主政治進程，固然是澳門政制發展的應有之義，但民主政治作為上層建築的範疇，其發展歸根結底還是要服務於當地的社會發展和穩定。《澳門基本法》之所以確立行政主導的政治體制，賦予行政長官在澳門特別行政區政權機構的設置和運作中的核心地位，關鍵是這種政治體制符合澳門的歷史傳統和現實需要。古今中外的歷史經驗一再證明，任何一個國家或地區的政治體制，適合的才是最好的，因為它最有利於當地的社會穩定和發展。《澳門基本法》根據澳門獨特的歷史傳統、文化特質、社會結構、政治格局和經濟模式而確立的行政主導政治體制，對於保持澳門回歸後的繁榮穩定和發展發揮了重要作用。隨着澳門社會的發展進步，澳門的政治體制作出相應的修改及完善時，同樣要顧及澳門社會的實際情況，並以確保澳門的長期繁榮穩定和發展為出發點。其中，最為關鍵的是，兩個產生辦法的修改，要保障和維護《澳門基本法》從中國國情以及澳門的歷史與現實出發，為澳門特別行政區所確定的以行政主導為最大特徵的政治體制，並有利於這一政治體制功效的繼續發揮。

註釋：

- ¹ 許崇德：《行政主導是特區政治體制的精髓》，載於《文匯報》，2005年4月15日。
- ² 楊允中主編：《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242頁。
- ³ 蕭蔚雲：《論香港基本法》，北京：北京大學出版社，2003年，第829頁。
- ⁴ 張曉明：《為甚麼說澳門不是實行“三權分立”的政治體制》，載於《“一國兩制”研究》，第10期，2011年，第3頁。
- ⁵ 陳弘毅：《行政主導概念的由來》，載於《明報》，2004年4月23日，第A40版。
- ⁶ 李炳時：《澳門總督與立法會》，澳門：澳門基金會，1994年，第63頁。
- ⁷ 駱偉建：《“一國兩制”與澳門特別行政區基本法的實施》，廣州：廣東人民出版社，2009年，第189-197頁。
- ⁸ 全國人大常委會澳門基本法委員會辦公室編：《紀念澳門基本法實施10周年文集》，北京：中國民主法制出版社，2010年，第6頁。
- ⁹ 張元元：《澳門法治化治理中的角色分析》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第130頁。
- ¹⁰ 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，第2頁。
- ¹¹ 同註7，第197-198頁。
- ¹² 龐川：《闡述增選留官委議席》，載於《澳門日報》，2012年4月8日，第A03版。
- ¹³ 同上註。
- ¹⁴ 同註7，第198頁。
- ¹⁵ 楊允中、饒戈平主編：《國家“十二五規劃”與澳門特區的發展——紀念澳門基本法頒佈18周年學術研討會論文集》，澳門：澳門基本法推廣協會，2011年，第15頁。
- ¹⁶ 張曉明：《凝聚共識 穩中求進——在澳門社會各界人士座談會上的講話》，載於《澳門日報》，2012年3月2日，第A3版。