

論選舉制度對行政立法關係的影響

駱偉建*

一、現行選舉制度對行政立法關係的影響

爲了更加清楚看清澳門選舉制度對行政立法關係的影響，有必要回顧歷史。因爲澳門現行的體制，包括選舉制度，行政立法制度是對原有制度的揚棄，保留了原有制度中有益的安排，又根據“一國兩制”的需要作了改善。因而，兩者之間是有聯繫的，不能割裂的。澳門歷史上發生的行政立法關係上的問題，今天同樣面臨，並有驚人相似之處，研究歷史，可以以史爲鑒，幫助我們解決今天的問題。

根據葡萄牙管治下的《澳門組織章程》的規定，總督和立法會是澳門地區的兩個自治機構，總督由葡萄牙總統委任，立法會由直接選舉、間接選舉和總督委任的議員組成。由於澳門組織章程規定的澳門地區政治體制是總督制，所以，總督對內對外代表澳門地區，享有全部的行政權和部分立法權。立法會僅有保留的專屬立法權。立法會對總督的制約是有限的，不能罷免總督。爲了配合總督制，設計立法會議員由直選、間選、委任三部分組成，最初的比例是7:7:5，後改爲8:8:7。正是這種選舉制度產生了立法會的混合議員組成結構。

既然有了總督和立法會，兩者之間就存在有一定程度的制約和必要的配合。由於按照《澳門組織章程》設立的立法會是澳門歷史上第一個相對獨立的機構，不再是總督的諮詢機構，所以，總督與立法會在運行之初並不協調，圍繞着誰是澳門政治權力核心問題展開了爭鬥。立法會中直接選舉產生的議員，自喻代表澳門當地葡後裔居民利益挑戰總督，希望立法會成爲澳門權力的中心，引起了行政立法關係產生嚴重衝突。在化解這場衝突中，由於立法會中有間接選舉產生的議員和總督委任的議員，總督借助於他們的支持，提請總統解散立法會，渡過了政治困境。¹ 從此，

澳門立法會再也沒有發生挑戰總督權力的事件，基本穩定了行政與立法的關係。可見，選舉制度在調解行政立法關係中的重要性。

根據《澳門基本法》的規定，行政長官、政府、立法會和司法機關是特區的自治機構，特區實行行政主導體制，行政長官是權力核心。同時，行政長官、行政長官領導的政府與立法會之間是互相制約和配合的關係。借鑒澳門原有政治體制的經驗，立法會保留了混合結構，議員仍由直接選舉、間接選舉和行政長官委任組成。

事實證明，立法會的議員由直接選舉、間接選舉和委任等辦法產生，構成了立法會的混合結構，對穩定行政立法關係起到了重要的作用。一方面，立法會由地區直接選舉和界別間接選舉並存能夠兼顧社會不同利益。另一方面，這種利益兼顧使到立法會成員的多元化，利益訴求的多元化，既能發揮立法會部分議員或爭取到大部分議員對行政的制約，又能發揮立法會部分議員緩衝立法對行政的衝擊的調和作用，從而有利於行政主導有效運行。

總之，有甚麼樣的政治體制就會產生相應的選舉制度，而選舉制度又反過來鞏固政治體制中確立的基本制度，包括行政立法關係。澳門現行的混合選舉制度維護了行政立法關係的基本穩定。

二、選舉制度修改之爭實質是圍繞行政立法關係這個核心

正因爲選舉制度對行政立法關係產生重大貢獻影響，所以，前一時期，對澳門基本法附件一“行政長官產生辦法”，附件二“立法會產生辦法”修改的

* 澳門大學法學院教授

討論，在澳門社會上出現了旗幟鮮明、針鋒相對的兩種對立意見。

一種意見主張，立法會應該採取全面普選的辦法，取消間接選舉和行政長官委任議員的辦法，至少第一步應該讓直接選舉議員在立法會超過半數。其理由是，沒有立法會全面普選，立法會就不能制約政府，難於避免政府腐敗，官商勾結，利益輸送，而有效制約政府的辦法就是普選。所以，將普選的功能定位於制約政府，通過普選改變現行行政立法關係。²

另一種意見認同全國人大常委會關於修改澳門基本法附件一、二的《決定》³中提出的主張，澳門選舉辦法的修改應該符合四項原則，即有利於政治體制穩定，行政主導體系的有效運行，兼顧各階層利益均衡參與，澳門社會穩定和發展。按照人大常委會的決定，選舉辦法修改不能損害按照基本法已經建立起來的行政主導體制下的行政立法關係。

上述兩種主張的實質性分別，一個是試圖通過普選改變目前的行政立法關係，一個是希望保持現行選舉制度基本法不變的基礎上進行完善，繼續保持和改善現有的行政立法關係。雖然主張不同，然而都看到了選舉與行政立法關係之間的聯繫和影響，只是追求不同的目的而已。

三、選舉制度對行政立法關係影響的途徑

研究行政立法關係可以從兩個層面進行，一個是法律層面，即從法律規範研究行政權與立法權的範圍和兩者關係。另一個是事實層面，揭示現實的行政立法關係是怎樣的，也就是說，法律規範是一回事，實際情況可能是另一回事，法律規範與實際情況不一致。所以，研究行政立法關係不能僅僅研究法律的規範，也要研究實際的情況。

(一) 選舉對法律規範的實質影響

行政與立法關係通常由憲法性法律規範。特區的行政與立法關係由基本法規範。影響行政立法關係可以有兩種方法。

第一，修改基本法，主要通過改變雙方的法定權力，重新規範行政立法關係。目前，就有意見主張重新分配行政長官與立法會之間的權力。但是，修改基本法有難度，短期內不可行。所以，就出現了沒有基本法依據的，變相地擴大立法會權力的現象，如香港立法會自行擴權，給予自己對政府和主要官員不信任

投票等權力。由於沒有基本法的法理基礎，實際作用有限。在澳門，也有部分立法議員要求擴展立法會權力，如增加對政府執行財政預算中的每一項公共支出項目的審批權等，也因沒有基本法的明確規定，難以成事。

第二，在不改變基本法規定的行政立法權力的情況下，通過立法會組成人員的變化，形成對行政的掣肘，從而在事實上改變行政立法關係。這一點可以有實證的例子。比如，香港和澳門基本法均規定了行政主導，在法律上行政立法的關係基本相同，但是，行政主導的實際效果和運行結果確有不同，香港的行政長官是“有權無票”⁴，行政主導處處受挫，澳門行政長官“有權有票”，行政主導還能運行，根本原因是香港立法會的實際力量影響了基本法規定的行政立法的法律關係。

所以，制度和權力安排後，並不能一定產生立法者的立法預期。法律和實際之間會產生落差。

這種情況在西方行政立法關係上也是常態。比如，英國在憲政上是議會主權，但是，政府是議會中多數產生的，法律上政府對議會負責。然而，只要政府掌控議會中的多數，那麼，從實際運行看是政府掌控議會。美國同樣有這個問題，當同一政黨掌握了總統和參眾兩院多數，總統也就掌控了國會。

(二) 選舉對行政立法關係的具體影響

分析各國的實踐，不論採取甚麼樣的政治體制，行政立法關係是制約為主還是配合為主，受選舉結果的影響。而選舉結果又受選舉方法的影響。如，英國採用的多數代表制，這屆英國議會中的自由黨得到的選票數量與分配的席位並不匹配，從而影響了議會議員的組成比例。法國採用的比例代表制，使政黨得到選票數量與分得的議席基本相當，形成議會由議員相對均衡構成。最終代表不同政黨或利益的議員在議會中的比例不同，導致投票結果的不一樣，直接影響行政立法關係的天平。

1. 選舉與總統制關係

如果選舉制度的安排是分別選舉總統和議會，有可能出現民意基礎的不一致，支持總統的未必同時支持議會，反之亦然。也有可能兩者是一致的，既支持總統，也支持議會。當議會和總統的民意基礎不一致時，立法往往以制約行政為主。當議會和總統民意基礎一致時，立法可能配合行政為主，如美國式。總統與國會關係取決總統與國會民意基礎是否一致，系於反對派是否佔國會多數。美國國債上限之爭，醫療強

制保險之爭就可以看出國會能否阻止總統的法案決定於反對派在國會中是多數還是少數而定。所以，理查德·庫珀指出，“總統和國會的權力截然分立。這種制度固然有其自身的優勢，但順利通過預算提案絕對不在其內”。⁵

2. 選舉與議會制關係

如果選舉制度的安排是先選舉議會，然後由議會選舉政府，那麼，事實上兩者的民意基礎是一致的。所以，行政與立法基本是配合的。結果，議會行使權力的傾向是配合政府而不是反對政府，如英國式。首相與國會能很好合作，只要政府掌握議會中的多數，政府的法案就能順利通過。這一點連美國總統也羨慕。所以，“在議會制下，總理或首相和各大部長是由半數以上的議會成員選出。在提交預算時，要麼議會投票通過，要麼內閣會轉而制定新的方案”。⁶

3. 選舉與半總統半議會制關係

總統由普選產生，國會也由普選產生，政府再由國會產生。總統領導政府，政府對國會負責，如法國式。如果總統與國會的民意基礎一致，可以合作。如果不一致，容易產生分治，政治動盪。總統與總理政見不同，選民基礎不同，衝突難免，影響決策和執行。法國總理對此有深刻的體驗。“七位法國前總理公開表示，擔任歐洲政界這個最不討好的職務如同身陷‘地獄’，離職後備感輕鬆。法國總理夾在任性的選民和高傲的總統之間，出了問題首當其衝挨批，有了成就卻得不到讚揚。現任總理讓-皮埃爾·拉法蘭將這份差事比作一部‘巨型研磨機’”。《世界報》記者詢問七位前總理是否同意這一觀點。結論是：“沒有人反駁。相反，他們的感覺猶如拳擊運動員走下拳擊台”。⁷

上述三種體制在形式上不同，但是，有一點是共同的，行政立法關係是配合還是衝突取決於立法機構組成人員中的多數與政府是否出於同一政治派別。

所以，我們可以看到，法律規範可以不變，但實行的效果卻可以大不相同。說明選舉確實對法律規範的實施帶來了不確定因素和實際的影響。

四、選舉制度基本適應行政立法關係的需要

(一) 行政立法關係的運行邏輯

選舉要有利於行政立法關係，就先要解決我們需要甚麼樣的行政立法關係，以及瞭解行政立法關係運行的邏輯。

從理論上說：

第一，理想的行政立法關係應該是既能制約又能配合的關係。相信這一點沒有人反對。

第二，制約和配合兩者應該可以共存，體現平衡性。

第三，甚麼時候制約，甚麼時候配合實際上是取決於立法機關成員的選擇。價值往往是一種抽象的要求，實際中都是具體的，即在一件具體的事項上是制約還是配合，因時因事而定。所以，法律的規定只能是抽象的，不能規範每一件具體的、還沒有發生的事。甚麼時候制約，甚麼時候配合視情況選擇運用，從道理上說，政府決策正確的就支持，錯誤的就反對。

第四，公共政策的對錯標準是甚麼？依據甚麼標準判斷不容易取得共識，所以，在實際上，是誰強勢誰決定政策。這樣，行政立法實際力量對比決定了最終的話事權。

第五，造成話事權優勢的實際是由兩個基本因素構成的，①政治制度的安排和權力職能的分配，當制度偏向重視效率，保障行政決策免受過多干擾，必然導向行政主導的制度安排。當需要防止行政專權，會偏向立法監督，行政決策更多受制立法制約。這種偏向在規範制度時已經作好了選擇。②選舉制度及選舉結果，不同的選舉制度會影響選舉的結果，不同的選舉結果又影響了決定行政立法關係的話事權。

所以，法律的抽象規定在表面上總是持平的，實質上存在傾向性，出現了行政主導還是立法主導的體制。然而，當遇到具體事項時，對立法機關而言，只存在配合行政還是制約行政的選擇，選擇制約還是配合更多的決定於立法機關成員的價值觀念和取態，最終是他們的實際力量。

(二) 基本法確定了行政主導的體制

特區的行政立法關係，從制度層面講是行政主導型，所以，要探討選舉與行政主導的關係。

1. 行政立法關係要符合行政主導

特區的行政主導體制處理二層關係。第一層關係是中央與特區關係，特區對中央負責，接受中央領導。這樣決定了立法對行政的制約不能影響特區對中央的負責。如果特區立法機關要求行政機關對抗中央或消極對抗中央，而行政在立法制約下只能為之，那麼，整個政治體制從基本點上就出問題了。在這一點上，如果行政與立法一致了，那麼，特區與中央就衝突了，顯然不符合“一國兩制”。第二層關係是特區內部的行政與立法關係，由於這層關係受制於第一層

關係，所以，立法機關對行政機關的制約一定是有限的，限於特區內部的自治事務。

為確保行政主導，基本法一方面規範了行政長官的權力，讓行政長官有實權。另一方面規範了行政對立法的主導性，落實行政長官對中央和特區的負責。

2. 選舉制度要適應行政主導體制

既然選舉制度將影響行政與立法的關係，所以，不能就選舉制度改革選舉制度，必須將選舉制度放入政治體制的框架下改革，有利於行政主導體系的有效運行。

雖然行政立法權力是法定的，不會隨着選舉而變化。但是，權力行使的實際效果會因選舉結果而變化。因為法定的權力是死的，而運用權力的人是活的。運用權力的人採取甚麼態度，希望達到甚麼目的將直接影響如何行使權力。所以，我們能夠看到，法律上的權力與實際權力的分別，有時兩者一致，有時兩者分離。因為有這種效果，所以，選舉制度的改變要考慮對法定權力的影響，具體而言對行政主導的影響。

對澳門選舉制度的完善應該注意以下幾個方面：

(1) 選舉制度不能在實際上造成兩個權力中心

如果選舉制度的結果製造了兩駕馬車，即一個權力中心是基本法上規定的行政長官，而另一個權力中心是選舉後造成的立法會，或一個以立法會為基礎的，由立法會中多數組織的並對立法會負責的政府，那麼，行政長官與立法會衝突不可避免，難於調和。

特區基本法規定，行政長官和立法會分別選舉產生，政府由行政長官組織和領導，類似於美國式。如果像某些意見建議的，為了讓政府能夠得到立法會的支持，應該由立法會選舉中取得多數議員席位的政黨組織政府，實際上形成了行政雙首長制，那麼，這個政府與行政長官如何處理關係？要麼造成行政立法僵局，要麼造成行政立法對抗，不僅不能解決行政長官與立法會的關係，反而會更加混亂。所以，應該排除以立法會多數黨為基礎的內閣制形式。這種內閣制與行政長官對中央負責，行政長官領導政府的安排相矛盾。如果形成雙首長制，實際結果是削弱行政長官的權力。

(2) 不宜把擴大普選作為立法制約行政唯一途徑

擴大普選並非立法制約行政的唯一條件，僅僅是可能或需要的條件。有人認為，擴大直選就是等於擴大了立法對行政的制約，直選議員對選民負責，選民要監督政府，議員不能不監督，這種口號式的說法在某種意義下可以吸引選民，但並不完全符合邏輯。在

實踐中，如果行政與立法機關均得到選民支持，形成了行政立法民意基礎的一致性，還能指望立法機關為制約政府而制約政府嗎？所以，普選並不構成監督制約政府的唯一條件，兩者沒有必然關係或因果關係。只有在政府與立法機關的民意基礎不一致時，選舉的議員才成為制約政府的力量。既然直接、普選可以造成行政立法合流或分流兩種不同的可能性，那麼從立法制約行政角度看沒有必要將直接、普選作為選舉制度完善的唯一選項。

(3) 選舉辦法要有利於形成制約配合的平衡

① 提倡制約、監督和配合的理念

理念的樹立可以幫助理解制度的安排，可以指導我們正確地處理具體的事務，不要為反對而反對，制約而制約。有了制約和配合平衡的理念，有利於正確地行使權利，因為人的理解和要求才是處理事務的關鍵。

② 用制度落實理念

有了正確的理念僅僅是第一步，要認識到理念並不可能保證權力的各方能夠做到或實現監督配合的平衡，原因不僅是利益不同（為某種利益反對而反對），而且也有理解認識的差別（堅持自己是對，對方是錯誤的而反對）。而且，理念和自律可以做到一時一事，但不能保證時時刻刻，事事如此。我們不能把希望寄託在認識上和自律上，比如，大家認為行政“應該”接受立法制約，但是，當行政由於在立法機關中擁有多數支持，沒有“意願”接受制約，“應該”就沒有辦法落實。同樣，立法“應該”配合行政，但是，當立法擁有反對行政的多數，沒有“意願”配合，“應該”同樣沒有辦法落實。所以，需要將理念建立在制度上。通過制度限制或排除認識的隨意性（一方想反對而反對不成），確保制度包含的平衡性（雙方可以互相配合）。

第一，立法會的選舉應該產生制約行政的力量，這是不言而喻的。所以，不能否定立法會需要直接選舉產生部分議員。立法制約行政好不好呢？要看以甚麼標準衡量。制約濫權當然好，制約效率就不好。沒有一個執政者需要人為的製造一個反對派，制度設計也不會製造矛盾打架。制度設計只能因執政不善為反對派形成提供空間而已，直接選舉能發揮這個作用。

第二，選舉制度要有利於行政能夠爭取到立法配合。政府必須依法施政，以民為本，爭取選民的支持，從而在立法會形成支持施政的多數。當然，行政在立法會中有支持基礎固然很好，如果沒有穩定的基礎怎麼辦？因為造成這種局面的原因是多方面的，不一定

是政府施政有甚麼過錯，有的是短期利益與長遠利益的矛盾影響了政府的支持度。所以，在實際中，行政要爭取立法配合，其中之一的方法就必須有效防止立法議員採取捆綁式(在香港立法會裏常見的一種現象)的方式採取一致行動。而只有分化了捆綁才能爭取立法會對行政的配合。

那麼，怎麼做到這一點呢？選舉形式的多樣性有利於形成議員代表利益的多樣性，才有可能避免議員之間的捆綁。正如上述，任何直選的方式都可能產生兩種情況，一是經過選舉，形成行政與立法的社會基礎是一致的結果。那麼，行政與立法關係就可控，可避免衝突和危機出現。二是經過選舉，出現行政與立法的社會基礎不一致的結果。那麼，行政與立法衝突產生，對立對抗出現。由於選舉結果對行政立法關係產生兩種可能性的情況，所以，當立法會選舉出現第二種結果，就不能避免行政與立法的對立對抗。要防止出現這種可能性，立法會部分直選，部分間選，才能達到選舉議員之間的制約平衡和不能輕易捆綁行動的目的。

首先，選舉制度採用比例代表制就比多數代表制容易形成立法機關成員的多樣性，比較能保留不同階層利益的代表。而多數代表制是贏者通吃，容易趨於單一性。只有勝者，沒有弱者留在制度內表達意見的機會。澳門立法會採取直接選舉和間接選舉並舉，已經從產生方式上製造了立法會成員的多樣性，有的代表地區利益，有的代表階層、界別利益，再加上直接選舉按比例代表制分配議席，形成了雙重保障議員多樣性的機制。

其次，直接選舉和間接選舉產生的議員所代表的利益傾向是有差別的，從而影響他們的投票行爲。我們可以從現實和經驗中看到，直接選舉必然催生政黨政治，政黨以執政爲目的，反對黨一定是反對執政黨

的，否則他如何有機會執政呢？反對黨也只能存在於立法機關中制約政府。爲此，政黨有政治立場，通常以全民利益代表之居，不會限定代表固定的或特定利益群體或階層、界別利益，今天可以與某個階層結盟，明天可以與另一個階層結盟，只要有利於執政的公共政策都會成爲他們關心的對象，從而，可能成爲制約政府的事件。直接選舉議員本身是先關注政治利益，對自己選票的影響，其次才是具體的群體利益。而間接選舉的議員由於以特定界別爲基礎選舉產生，他們首先注重是界別、階層利益，是相對固定的，當公共政策影響了階層利益時則會反對。所以，他們是先關注具體、特定利益，再關注政治利益，形成的是社團政治。社團政治與政黨政治不同之處在於，一方面，他們的訴求並非以執政爲目的，沒有爲執政而反對政府的動因。另一方面，當界別利益與其他利益衝突時，他們更會捍衛界別利益。哪怕就是界別組別是一人一票選舉的，也不可能改變他們以自身界別利益爲優先的本性，如果其代表違背了界別利益，就會失去界別選民支持。這在澳門立法會運作中已經得到清楚的證明。如勞工界與工商界不可能在對立的利益議題上捆綁在一起，只能妥協。所以，直接選舉(以地區利益爲號召)和間接選舉(以界別利益爲號召)必然形成不同的利益代表，關注不同的議題，有不同的訴求，要捆綁並非易事。所以，直接選舉和間接選舉均有存在的理由，從而在立法會內建立互相牽制的關係，爲行政爭取立法配合提供可能，至少可以減少行政立法關係陷入僵局的機率。這種安排與一些國家議會設立兩院制有異曲同工之處。

因此，基本維持澳門的間接選舉制度和比例代表制是需要的，有利於鞏固行政主導下的行政立法之間的平衡關係。

註釋：

- ¹ 1984年葡萄牙總統解散立法會後，時任總督的高斯達對葡萄牙《祖諾》週報記者解釋爲甚麼要解散立法會的原因時說，總督在任何範圍都沒有職權，而立法會擁有極大的職權，它還設法使這些職權擴大，以至目前總督幾乎無範圍可管理。立法會主席企圖掌握主要及決定性的權力以及在本地區的實權。解散立法會的目的就是爲了避免立法會在澳門獲得全部的權力。李炳時：《澳門總督與立法會》，澳門：澳門基金會，1994年，第1-11頁。
- ² 新澳門學社：《民主政治發展方案》，澳門：新澳門學者，2009年，載於新澳門學者網站：http://www.newmacau.org/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=1090&Itemid=27，2012年9月30日。

- ³ 全國人民代表大會常務委員會《關於澳門特別行政區 2013 年立法會選舉產生辦法和 2014 年行政長官產生辦法有關問題的決定》，2012 年 2 月 9 日。
- ⁴ 行政長官有基本法規定的權力，但在立法會中沒有支持行政長官施政的固定的立法會議員。這種現象被稱為“有權無票”。
- ⁵ 理查德·庫珀(Richard Cooper)哈佛大學經濟學教授，美國波士頓聯儲前主席，載於新浪網：<http://www.sina.com.cn>，《新世紀》週刊，2011 年 8 月 8 日。
- ⁶ 同上註。
- ⁷ 《悲慘世界：誰願意當法國總理？》，載於《泰晤士報》，2004 年 3 月 8 日，轉載於《參考消息》，2004 年 3 月 11 日。