

論對澳門特別行政區行政長官的控權機制

蔣曉偉*

任何權力的行使必須得到有效的控制，這無論是從權力的特點、人性的弱點，還是權力屬性來說都是如此。正如孟德斯鳩所言：“一切有權力的人都容易濫用權力，這是萬古不易的一條經驗”，“有權力的人們使用權力一直到遇到界限的地方才休止”。¹ 英國學者阿克頓說：“權力導致腐敗，絕對權力導致絕對腐敗。”² 英國思想家波普爾在《開放社會及其敵人》一書中寫道：“控制統治者和檢查他們的權力的問題，主要是一個制度的問題。總之，是設計各種不同制度防止即使是壞的統治者也不能造成太大的傷害問題。”³ 馬克思也十分重視權力制約的制度建設：“為了防止國家和國家機關由社會公僕變為社會主人——這種現象在至今所有國家中，都是不可避免的。公社採取了兩個正確的辦法：第一把行政、司法和國民教育方面的一切職位交給由普選選出的人擔任，而且規定選舉者可以隨時撤換被選舉者。”⁴ 鄧小平說：“我們過去發生的各種錯誤，固然與某些領導人的思想、作風有關，但是組織制度、工作制度方面的問題更重要。這些方面的制度好，可以使壞人無法任意橫行；制度不好，可以使好人無法充分做好事，甚至走向反面。”無論是對誰的監督，“最重要的是要有專門的機構進行鐵面無私的監督檢查”。⁵

全國人民代表大會根據中國現行憲法的規定，以《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》(以下簡稱《澳門基本法》)的形式，在澳門設立特別行政區，並規定澳門特別行政區的基本制度。《澳門基本法》規定澳門特別行政區實行高度自治，並享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。作為澳門特別行政區行政長官，既是澳門特別行政區首長，又是澳門特別行政區政府首長，擁有相當大的權力。因此《澳門基本法》有必要健全和完善特別行政區行政長官的控權機制。而特別行政區是實行“一國兩制”的特

區，其很多制度，包括對公共權力控制的制度，較內地有諸多的不同。因此闡述並揭示《澳門基本法》確立的澳門特別行政區行政長官的控權機制，具有加強特別行政區制度建設，及其與內地相互學習和借鑒的實際意義。

一般以為，權力的控制包括權力的監督與權力的制約。權力監督以縱向授權為前提，是監督主體對監督客體單向監察督促來控制和約束權力；權力制約是以橫向的分權為前提，是不同權力主體之間主要依靠制度等客觀性因素來互相控制和約束權力。澳門特別行政區行政長官的控權機制和所有的控權制度一樣，包括縱向的監督和橫向的制約兩方面。

一、確立來自中央和民眾的多元監督機制

“監督”是指從旁察看、監視、檢察並督促。政治權力監督，是指權力主體為保證政治權力在正當範圍內和軌道上運行，對權力行使者進行監視、檢查、調節、控制、糾正等一系列活動的總稱。澳門特別行政區根據《澳門基本法》的規定，建立了中央監督、民眾監督的多元監督機制。

(一) 中央的監督

具體包括：第一，界定職權的監督。《澳門基本法》第四章政治體制中的第一節行政長官，對行政長官的地位、任職要求、任職期限、任職操守、職權，以及行使職權的程序都做出了明確的規定；這些規定也是中央對行政長官履職監督的範圍。第二，對行政長官簽署的法律文件審查監督。《澳門基本法》第17條規定：全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的澳門特別行政區基本法委員會意見後，如認為澳門

* 同濟大學法學院教授

特別行政區立法機關制定的任何法律不符合《澳門基本法》關於中央管理的事務及中央和澳門特別行政區的關係的條款，可將有關法律發回，但不作修改。經全國人民代表大會常務委員會發回的法律立即失效。第三，對重要政務備案的監督。《澳門基本法》第 50 條第 3 款規定：行政長官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；第 141 條規定：澳門特別行政區可根據需要在外國設立官方或半官方的經濟和貿易機構，報中央人民政府備案；第 88 條第 2 款規定：行政長官選任的終審法院院長須報全國人民代表大會常務委員會備案；附件二第 3 條規定：2009 年及以後立法會的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員 2/3 多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案。第四，通過批發證明書的監督。《澳門基本法》第 19 條規定：行政長官就法院遇有涉及國防、外交等國家行為發出的證明文件前，須取得中央人民政府的證明書。第五，通過設定批准權的監督。《澳門基本法》第 22 條規定：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批准；附件一第 7 條規定：2009 年及以後各任行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員 2/3 多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准。第六，彈劾決定權的監督：《澳門基本法》第 71 條第 7 款規定：如立法會全體議員的 1/3 聯合動議，指控行政長官有嚴重違法或瀆職行為而不辭職，並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。第七，述職和視察的監督：行政長官每年到北京向中央人民政府述職，以及中央人民政府代表每年到香港和澳門的視察，也是對行政長官工作監督的重要方面。

（二）民眾的監督

《澳門基本法》確立澳門特別行政區是民主、法治社會。參政議政既是澳門居民的權利，也是澳門居民的義務。《澳門基本法》第 27 條規定澳門居民享有廣泛的自由與權利：澳門居民享有言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由，組織和參加工會、罷工的權利和自由。第 40 條第 1 款規定：《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於澳門的有關規定繼續有效，通過澳門特別行政區的法律予以實施。第 2 款規定：澳門居民享有的權利和自由，除依法規

定外不得限制，此種限制不得與本條第 1 款規定抵觸。澳門回歸以來，澳門居民根據《澳門基本法》的規定，以主人翁責任感對澳門特別行政區的事務實施監督，正如全國人大常委會澳門基本法委員會副主任李成俊在紀念澳門基本法實施十週年座談會上所說：“居民以此自由瞭解時事、表達觀點。註冊社團從 1998 年的 1500 多個大幅度上升到目前 4000 多個。”《人民日報》評論員在《建設新澳門的法律保障》一文中指出：“澳門基本法的成功實施，也是全澳門乃至全國上下共同努力的結果。10 年來，廣大澳門同胞以主人翁的使命感和責任感積極參與澳門事務的管理，保持了澳門的繁榮穩定。”⁶

二、建立行政、立法和司法多元制約機制

“制約”一詞本身含有約束、限制、束縛、制止等含義。權力制約，就是權力所有者運用民主與法制手段，通過權力配置等各種有效途徑，對權力行使者進行一定的限制與約束。澳門特別行政區根據《澳門基本法》的規定，建立了行政、立法和司法多元的制約機制。

（一）行政會的制約

《澳門基本法》第 56 條規定：澳門特別行政區行政會是協助行政長官決策的機構。行政會在協助行政長官決策過程中，一定程度上形成對行政長官的制約。第 58 條明確規定：行政長官在做出重要決策、向立法會提交法案、制定附屬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。行政長官如不採納行政會多數成員的意見，應將具體理由記錄在案。根據這一規定，行政會的制約主要體現在兩方面：第一，行政長官在實施重大行政行為前需徵求行政會的意見，而不能獨斷專行；第二，如不採納行政會多數成員的意見，應將具體理由記錄在案，從法律上說，這種記錄不能阻止行政長官按照自己的意願決策，但要將具體理由記錄在案，實際上會對行政長官在不採納多數成員意見時產生影響，迫使行政長官慎重考慮行政會多數成員的意見。上述兩方面是行政會對行政長官實施重大行政行為前的有效制約。

（二）立法會的制約

《澳門基本法》從澳門特別行政區的歷史和現實

情況出發，確立了以行政主導的政治體制，即“行政主導，行政與立法互相制衡又互相配合，司法獨立”的政治體制。《澳門基本法》規定立法會在以下諸多方面對行政長官和行政長官領導的特區政府進行制約。

第一，規定以行政長官為代表的澳門特別行政區政府必須對立法會負責。《澳門基本法》第65條規定：以行政長官為代表的澳門特別行政區政府必須遵守法律，對澳門特別行政區立法會負責；執行立法會通過的法律；定期向立法會報告工作；答覆立法會議員的質詢。第二，如法案爭議或使辭職。《澳門基本法》第54條第2、3款規定：行政長官如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；或因立法會拒絕通過財政預算案或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；行政長官如有上述情況之一者必須辭職。第三，行使審核通過權、批准權、聽取施政報告和辯論權、質詢權、同意任免權。《澳門基本法》第71條第2款規定，立法會根據政府的提案，審核、通過財政預算；第3款規定，根據政府提案決定稅收，批准政府承擔的債務；第4款規定，聽取行政長官的施政報告並進行辯論。第四，可提出彈劾案。《澳門基本法》第71條第7款規定：如立法會全體議員1/3聯合動議，指控行政長官有嚴重違法或瀆職行為而不辭職，經立法會通過決議，可委託終審法院院長負責組成獨立的調查委員會進行調查。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。

(三) 司法的制約

如前所述，《澳門基本法》從澳門特別行政區的歷史和現實情況出發，確立了以行政主導的政治體制，即“行政主導，司法獨立，行政與立法互相制衡又互相配合”的政治體制。其中最重要的就是行政長官在特別行政區的政治體制中處於主導地位。但作為擁有獨立司法權的特區法院，享有終審權和一定程度解釋《澳門基本法》的權力。這樣，對行政，包括行政長官的制約是顯而易見的。澳門特別行政區獨立的司法權對行政長官的制約，主要表現在以下諸方面。

第一，行政長官任職時須申報財產並記錄在案。《澳門基本法》第49條規定，行政長官就任時應向澳門特別行政區終審法院院長申報財產，記錄在案。第二，審理行政訴訟案件。《澳門基本法》第19條規

定：澳門特別行政區享有獨立的司法權和終審權。澳門特別行政區法院除繼續保持澳門原有法律制度和原則對法院審判權所作的限制外，對澳門特別行政區所有的案件均有審判權。澳門特別行政區有關法院可以在一般的行政訴訟案件中，對政府的具體行政行為是否符合法律做出裁決。第三，受立法會委託，終審法院院長負責組成獨立的調查委員會，就“行政長官是否有嚴重違法或瀆職行為”開展調查。

三、澳門特區行政長官控權機制的特點

《澳門基本法》所構建的澳門特別行政區行政長官控權機制，是澳門特別行政區“行政主導，行政與立法互相制衡又互相配合，司法獨立”政治體制的一個組成部分。這一行政長官權力制約與監督機制既不同於外國的議會制，也不同於內地的人民代表大會制，更不同於以前澳門的總督制，而形成了具有中國特色的特別行政區行政長官控權機制，這一控權機制具有如下特點。

(一) 特區高度自治與權力有效控制相匹配

《澳門基本法》規定澳門實行高度自治，同時賦予澳門特別行政區享有廣泛的行政管理權、立法權，獨立的司法權和終審權。作為既是澳門特別行政區首長，又是澳門特別行政區政府首長的特別行政區行政長官，擁有相當大的權力，故必須有相當適配的控權機制保證權力的正確運行。為保證澳門特別行政區行政長官在行使權力時，始終依照《澳門基本法》的規定忠於職守，對中央人民政府負責、對澳門特別行政區負責，建立行之有效的、全面的控權機制是十分必要的。《澳門基本法》確立了對行政長官行之有效的中央和民眾為主導的監督機制，行政會、立法會和司法各司其職的制約機制；有效的監督和恰當的制約，構成了健全完善的控權機制。正是這一有效的控權機制，致使十餘年來，澳門特別行政區行政長官的施政卓有成效，並始終在基本法的軌道上進行；也使澳門特別行政區“行政主導，行政與立法互相制衡又互相配合，司法獨立”的政治體制運作順暢；從而最大程度保證澳門特別行政區高度自治的社會制度得以真正的實現。

(二) 控權機制體現多主體、多方式、全方位

《澳門基本法》構建的澳門特別行政區行政長官

控權機制，既包括授權主體中央和澳門民眾對行政長官權力的縱向監督，又包括在中央授權下特別行政區權力構架內，行政會議、立法和司法等方面的制約；從而形成多主體的監督機制。《澳門基本法》確立的縱向監督採用了多種方式，如：界定職權、對法律文件審查、對重要政務備案、通過批發證明書、通過設定批准權、彈劾決定權、述職和視察，賦予民眾廣泛自由和權利，民眾以此權利和自由通過多渠道表達觀點的監督。《澳門基本法》確立的橫向監督採用了多種方式，如：向行政會徵詢意見，規定以行政長官為代表的澳門特別行政區政府必須對立法會負責，如法案爭議或使辭職，立法會行使審核通過等各項權力，立法會可提出彈劾案，向澳門特別行政區終審法院院長申報財產，法院審理行政訴訟案件，終審法院院長負責獨立調查委員會就“是否有嚴重違法或瀆職行為”開展調查，等。正是這些縱向、橫向成多主體、多方式的監督和制約機制，使《澳門基本法》形成了全方位的控權機制，從而使澳門特別行政區政治制度形成了健康有序的統一整體，從而保證《澳門基本法》在澳門得以正確實施。

（三）控權機制與整個特區制度和諧

澳門特別行政區行政長官控權機制是澳門整個政治制度、社會制度的一個有機組成部分，它既不同於外國的議會制，也不同於內地的人民代表大會制，更不同於以前澳門的總督制。澳門特別行政區行政長官控權機制是根據“一國兩制”的特別行政區制度而設計的控權機制，這個控權機制是否與整個特區制度和諧，必須通過整體制度運行的實踐，才能得到有效的核對總和說明。

《澳門基本法》在澳門實施十餘年的現實，充分證明澳門特別行政區行政長官控權機制與整個特區制度和諧。正如原全國人大常委會委員長吳邦國所說：《澳門基本法》“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。這套政治體制既保留了澳門原有政治體制中之有效的部分，也適應了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。”⁷ 全國政協副主席、原澳門特別行政區行政長官何厚鏞說：“基本法為特區設計了一個和諧的政治體制，它反過來讓基本法得以在一個和諧的環境中順利實施。根據基本法的精神，特區實行以行政主導為基礎，行政機關和立法機關互相配合並向立法機關負責，以及司法權和終審權獨立行使的政治體制，這個含有高超政治智慧和操作藝術的政治體制，使特區內部的矛盾，能透過制度提供的程序，文明呈現，文明處理，文明解決，甚至，當出現對基本法存有不同理解的情況時，也能夠在基本法設定的制度框架之內獲得解決。因此，基本法創設的制度，維持着特區攸關重要的和諧，確保特區政治及社會秩序的恆常穩定，為基本法本身的實施，提供了有力的制度保障。”⁸ 原澳門特別行政區立法會主席曹其真說：“我們已經有了十年落實‘一國兩制’和澳門基本法的實踐，這期間澳門社會發生了翻天覆地的變化。回歸後，在經過短暫的‘固本培元，穩健發展’的過渡期之後，伴隨着博彩業的開放以及‘個人行’、緊密經貿關係安排等一系列經濟政策的實施，澳門經濟以雙位數的增長速度實現了超常規發展，人均GDP一躍位於亞洲國家和地區的前列；徹底改變了回歸前社會治安長期不寧，黑社會勢力猖獗，社會秩序處於近乎失控的情況，與此同時由於大量外資的湧入，澳門的國際化程度得以迅速提高，澳門的旅遊文化產業得以快速發展，澳門歷史城區被列入“世界文化遺產名錄”。總之，澳門所取得的成就有目共睹，舉世公認。”⁹ 所有這一切都充分驗證了“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針政策是完全正確的，並證明基本法對有效落實“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針政策提供了憲政性法律保障。

註釋：

- ¹ [法]孟德斯鳩：《論法的精神》，北京：商務印書館，2001年，第5頁。
- ² [英]阿克頓：《自由與權力：阿克頓勳爵論說文集》，侯健、落亞峰譯，北京：商務印書館，2001年，第342頁。
- ³ [英]波普爾：《開放社會及其敵人》第二卷，陸衡等譯，北京：中國社會科學出版社，1999年，第257-258頁。
- ⁴ 見《馬克思恩格斯選集》第二卷，北京：人民出版社，1972年，第375頁。

- ⁵ 見《鄧小平文選》第二卷，北京：人民出版社，1994年，第333頁。
- ⁶ 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十週年文集》，北京：中國民主法制出版社，2010年。
- ⁷ 同上註，第6頁。
- ⁸ 同上註，第14頁。
- ⁹ 同上註，第24頁。