

澳門行政主導體制的特性簡析

朱世海、高海園*

政治體制，即政體，通常為國家政治體系運作的形式。雖然澳門只是中國主權國管轄下的特別行政區，但鑒於其內部公權力機關之間的關係不同於內地一般省級地方行政區域，《澳門基本法》專設名為“政治體制”的一章，對澳門內部公權力機關之間的關係加以規定。澳門的政治體制，在某種程度上講是創新性的地方政權形式。澳門的政治體制明顯具有行政主導的特徵，行政長官及其領導的行政機關在澳門特別行政區的權力體系運行中處於主導地位。這種行政主導體制，因有基本法相關條文的依據、行政長官由選舉產生，以及行政長官及其領導的政府受到立法會和法院的必要制約，故具有合法性、民主性和安全性。

一、澳門行政主導體制的合法性

在司法獨立情況下，澳門行政主導體制在動態上主要體現為行政長官及其領導的政府的權力相對於立法會的權力處於優勢地位。在這個地方政權組織形式下，行政長官是整個政治體制的核心。離開了行政長官，澳門特別行政區整個政治體制就無法運作。¹ 根據《澳門基本法》第四章的內容，可以把行政主導制的法制依據簡單歸納為兩個方面的內容，即行政長官具有的雙重法律地位、行政長官擁有的廣泛職權。

(一) 行政長官的法律地位

《澳門基本法》第 45 條規定，“澳門特別行政區長官是澳門特別行政區的首長，代表澳門特別行政

區。澳門特別行政區行政長官依照本法規定對中央人民政府和澳門特別行政區負責。”第 61 條規定澳門特區政府是澳門特區行政機關，第 62 條規定澳門特區政府的首長是行政長官。行政長官具有雙重的法律地位：行政長官是澳門特別行政區的首長，同時行政長官還是澳門特區行政機關負責人。

行政長官作為澳門特別行政區的首長是中央與特別行政區關係的現實要求。澳門特別行政區直轄於中央人民政府，行政長官起到了承上啟下的作用，它與中央人民政府的聯繫上，許多事情也要由行政長官代表澳門特別行政區來進行。² 此外，澳門特別行政區實行“澳人治澳”，行政長官是“澳人治澳”的集中代表和體現，行政長官在澳門當地通過選舉或協商產生，也自然要對澳門特別行政區負責。權力和責任是具有統一性的，行政長官既向中央人民政府負責，也向澳門特別行政區負責，與這兩種負責相一致的是行政長官的產生辦法由兩個部分程序構成，即行政長官先在澳門當地通過選舉或協商產生，再由中央人民政府任命。行政長官的這兩種負責和由兩部分程序組成的產生辦法，是由澳門特別行政區的法律地位決定的。³ 澳門特別行政區實行高度自治，這種高度自治的權力並非其本身固有，行政長官是由中央人民政府任命，無論是其作為地區首長行使的職權，還是作為政府首長行使的職權，其本身都是來自中央的授權，自然要對中央人民政府負責。

行政長官不僅是澳門特別行政區的首長，還是澳門特別行政區政府的首長。根據《澳門基本法》第 50 條的規定，行政長官提名並報請中央人民政府任命下

* 前者為澳門科技大學法學院副教授，後者為澳門科技大學法學院博士研究生

列主要官員：各司司長、廉政專員、審計長、警察部門主要負責人和海關主要負責人；行政長官建議中央人民政府免除上述官員職務。行政長官無論是提名任命主要官員，還是建議免除主要官員，中央政府通常會尊重行政長官的意志。政府主要官員的任免與立法會沒有關係，是由行政長官和中央政府決定，這其實也是澳門行政主導體制的重要體現。以行政長官為首長的政府，負責制定並執行政策、管理各項行政事務、辦理本法規定的中央人民政府授權的對外事務、編制並提出財政預算和決算，還負責提出法案、議案，草擬行政法規。根據前述內容見，《澳門基本法》對澳門特區政府的組織架構及職權範圍都作了明確規定。而在回歸前《澳門組織章程》既沒有規定政府的法律概念，也沒有政府的職權。澳門在回歸前，葡萄牙通過澳門總督來管治澳門，總督大權獨攬，從政治學的角度看，當時不存在嚴格意義上的政府概念，政府在某種意義上是總督的辦事處，總督通過從上到下逐級授權進行施政，這種授權帶有私人授權的性質。這是行政主導制不同於總督制的一個重要特點。

（二）行政長官的廣泛職權

行政長官是“一國兩制”下澳門政治體制的中心人物，肩負着實踐“一國兩制”，貫徹實施基本法的歷史使命。依據《澳門基本法》的規定，行政長官的職權共有 18 項，歸納起來大體上可分為兩類，因其既是特別行政區首長，又是特別行政區政府首長的雙重身份，當然在職權劃分上也分為特別行政區首長的權力和作為特別行政區政府首長的權力。

第一，作為特別行政區首長的職權。①負責執行基本法和適用於澳門的全國性法律，以及特別行政區的其他法律。因行政長官具有雙重法律身份和地位，自然有基本法的執行與落實的權力與義務。如基本法在實施過程中遇有問題，行政長官可提請全國人大常委會解釋。如果立法機關制定法律不符合基本法，行政長官可以拒絕簽署。②簽署立法會通過的法案，公佈法律；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。立法會與政府是平行的機構，立法會通過的法案，自然是不能由政府簽署和公佈的，只能作為特別行政區首長的行政長官簽署

和公佈才是合理的，同樣財政預算、決算由政府提出，立法會通過，上報中央政府也不能以政府名義或立法會名義，行政長官代表特別行政區上報備案才最為合適。③制定行政法規並頒佈執行。基本法中的行政法規概念是一個專有名詞，不是集合名詞，所以，它不是行政方面規範性文件的總稱，也不是由政府制定的規範性文件，而是特指由行政長官根據基本法的規定制定的具有普遍約束力的規範性文件。制定行政法規是行政長官的專屬權力，政府只是草擬行政法規。④提名並報請中央人民政府任命下列主要官員：各司司長、廉政專員、審計長、警察部門主要負責人和海關主要負責人；建議中央人民政府免除上述官員職務；委任部分立法會議員；任免行政會委員；依照法定程序任免各級法院院長和法官，任免檢察官；依照法定程序提名並報請中央人民政府任命，建議中央人民政府免除檢察長的職務；依照法定程序任免其他公職人員。行政長官提名和任免立法會部分議員、司法機關的法官和檢察官都是以特別行政區首長的身份行使的，並不會造成對立法和司法的干預。而行政會是協助行政長官決策的機構，不是政府的部門，其成員的委任，自然也是行政區首長的權限。⑤執行中央人民政府依基本法發出的指令。行政長官對中央負責，是特別行政區政府的首長，自然中央人民政府發出的指令的首要、直接對象是特別行政區首長。同時指令的發出必須符合基本法，不易產生矛盾。⑥依法頒授澳門特別行政區獎章和榮譽稱號；依法赦免或減輕刑事罪犯的刑罰；處理請願、申訴事項。現代政治體制的最為重要一點是各種權力的分離，以保證最大程度上的制衡。赦免權、榮典權、處理請願申訴權，上述職能不能由政府行使。如行政部門赦免或減輕刑罰，對司法權是一種干涉。請願申訴的對象具有不確定性，可能是政府，可能是立法會，也可能是司法機關，由特別行政區首長來處理也就很合適。

第二，作為特別行政區政府首長的職權。①領導澳門特別行政區政府。行政長官是特別行政區的首長，行政主導的核心，而決定行政長官兼任政府的首長，領導政府工作是特殊歷史和地域的選擇。②決定政府政策，發佈行政命令。行政管理的主要途徑是通過制定公共政策，對社會的發展進行引導和規劃，通

過行政命令對社會實行管理。③任免公職人員。④處理中央授權的對外事務和其他事務。⑤批准向立法會提出有關財政收入或支出的動議。⑥根據國家和澳門特別行政區的安全或重大公共利益的需要，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的委員會作證和提供證據。

總之，按照《澳門基本法》的規定行政長官既是特別行政區的首長，又是特別行政區政府的首長，他的這兩重身份和法律地位決定他負有重大的政治和行政責任，既然他的責任是重大的，就應當相應地賦予他一定的職權，作為履行其職責的法律保證。例如，行政長官既是政府的首長，他就有權領導澳門特別行政區政府，他領導的政府要對立法機關負責，他有權決定政府政策，制定行政法規；行政長官既是特別行政區首長，他就有權簽署立法會通過的法案，公佈法律，提名並報請中央人民政府任命主要官員，委任部分立法會議員，任免行政會委員、法官、檢察官、各級法院院長等。可見這些職權都是與行政長官的兩重身份和法律地位緊密相連的，不是任意賦予的。當然，賦予行政長官這些職權也是為了保證他做好工作，提高行政效能，協調各方面的關係，保持澳門的繁榮與穩定。

二、澳門行政主導體制的民主性

現代民主制國家最根本的原則即是人民主權原則，也就是國家的一切權力屬於人民。而國家權力的行使者只能是少數人，這樣就導致了國家權力的所有者與行使者相互分離，選舉制度則為解決這種相互分離提供了根本的途徑。代表或議員經由公民根據自己的意願選舉產生，國家機關及其工作人員的職權經由公民通過選舉這一權力委託方式獲取，雖然權力的行使者獲得了合法地位，但他僅僅只是權力所有者實現權力的媒介和橋樑。社會的管理都必須以民意為依歸。選舉就是形成、表達民意的理想方式。

(一) 行政長官一直由本地選民選舉產生

《澳門基本法》第 47 條規定，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。《澳門基本法》及其附件一規定，澳門特區行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會依照《澳門基本法》選出，由中央人民政府任命。

《澳門基本法》附件一規定，第一任行政長官按照《全國人民代表大會關於澳門特別行政區第一屆政府、立法會和司法機關產生辦法的決定》產生。1999年澳門回歸祖國時，由 199 名澳門永久性居民組成的澳門特別行政區第一屆政府推選委員會選出特區首任行政長官，在此項法律的指導下，何厚鏵於 1999 年 5 月 15 日在澳門特別行政區第一屆政府推選委員會進行的行政長官選舉中，以高票當選。1999 年 5 月 24 日獲國務院總理朱鎔基頒發任命令，成為中華人民共和國澳門特別行政區第一任行政長官。這是澳門同胞首次由自己來選擇澳門的最高行政長官，揭開了“澳人治澳”的歷史新篇章。

為進一步規範行政長官選舉，澳門特區立法會在 2004 年通過了澳門特區《行政長官選舉法》。該法對選舉法人的登記、行政長官候選人的提名和參選資格、選舉委員會的產生、逐級選舉的程序均作了嚴格而又詳細的規定。此外，選舉法還明列了對在選舉過程中出現的違法違例行為的懲處條例。選舉法規定產生的選舉委員會將更加充分體現廣泛的代表性。依據《澳門基本法》及選舉法，何厚鏵在 2004 年 8 月 29 日舉行的選舉中再次成功當選。

2009 年 7 月 26 日澳門特別行政區第三任行政長官選舉中，52 歲的前特區政府社會文化司司長崔世安以 282 票成功當選。

為了兼顧澳門社會各階層、各界別的利益，保持澳門基本政治制度的穩定和民主政制的完善，2012 年 2 月，崔世安向全國人大常委會提交了關於“澳門特別行政區基本法附件一澳門特別行政區行政長官的產生辦法修正案及附件二立法會產生辦法修正案”。“兩個產生辦法修正案”於 2012 年 6 月獲得全國人大常委會的批准，標誌着澳門政制發展邁出了重要一步。澳門特區隨後對《行政長官選舉法》進行修訂。修訂後的《行政長官選舉法》主要規範了兩個選舉工作：即行政長官選舉委員會委員的選舉和行政長官選舉，並將行政長官選舉委員會的人數由原來的

300 人增至 400 人，行政長官候選人應獲得選委提名的下限也由原來的 50 人增加至 66 人。

2014 年 3 月 17 日，現任行政長官崔世安在《澳門特別行政區公報》上頒佈行政命令，將 6 月 29 日定為澳門特區第四任行政長官選舉委員會委員的選舉日，意味着澳門特區第四任行政長官選舉的相關程序啟動；6 月 29 日，澳門特區行政長官選舉委員會 400 名委員全部產生。7 月 15 日，現任行政長官崔世安舉行記者會正式宣佈參選第四任行政長官。7 月 25 日，崔世安競選代理人提交了由 331 名選委會委員聯署的提名表，最終被確定為澳門特區第四任行政長官選舉的惟一候選人。8 月 31 日舉行的行政長官選舉中，澳門特區行政長官選舉委員會 400 名委員中，396 名委員參加投票，崔世安以 380 張贊成票當選，得票率為 95.96%。由於此次選舉是“澳門特別行政區基本法附件一澳門特別行政區行政長官的產生辦法修正案”獲批後澳門特區《行政長官選舉法》修訂後舉行的首次選舉，因而備受海內外矚目。

關於澳門行政長官選舉問題，曾就未來是否也如香港一樣可以普選，學界出現分歧——一種意見認為，《澳門基本法》沒有像《香港基本法》那樣寫明普選行政長官的目標⁴，故若普選必須修改基本法；另一種意見認為，《澳門基本法》雖沒有寫明普選行政長官的目標，但第 47 條中的“選舉”包含普選的涵義。關於行政長官的普選問題，《澳門基本法》沒有比照《香港基本法》，寫上行政長官的產生辦法必須達致普選的政制發展目標。《澳門基本法》中沒有這樣的規定，因為澳門基本法起草委員會政治體制專題小組認為，《香港基本法》中有這樣一款條文，是由於在這個問題上香港各界存在着很大的分歧，為了協調分歧才增寫這一款。而澳門的情況不同，大多數人不贊成行政長官由普選產生。在附件一中規定，2009 年以後各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，並報全國人大常委會批准。其目的是行政長官產生辦法首先要得到澳門特區行政和立法兩個方面的同意，即行政長官和立法機關的意見先取得一致。這樣改變行政長官的產生辦法比較穩妥，不會引起澳門社會的動盪。至於要全國人大常委會批准，這是因為行政長官是中

央人民政府任命的，所以改變行政長官產生的辦法，應由全國人民代表大會常務委員會批准。

雖然《澳門基本法》沒有關於未來普選行政長官的規定，但不能排除將來通過普選產生行政長官的可能性。這種可能性變成現實，是指在澳門社會達成廣泛共識且中央同意，在法律程序上，則必須通過全國人大常委會解釋確立的政制發展的五個步驟，即必須走政改五步曲。⁵而事情的實質是選舉涉及到各個階層的利益，涉及到權力的分配，歸根到底又是為經濟利益服務的。《澳門基本法》第 47 條規定，澳門特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。在這裏基本法完全依照《中葡聯合聲明》的精神規定了行政長官產生的原則：第一，在一般情況下應在當地由選舉產生，在特殊情況下如第一任行政長官可由協商產生。第二，行政長官必須由中央人民政府任命。行政長官由選舉或協商產生，這體現了高度自治的精神，由中央人民政府任命，則體現了“一國”的主權和統一。這兩者應當說都是實質性的，而不是形式上的。在實際工作上將來會把這二者很好地結合起來，澳門特別行政區在選舉或協商行政長官的產生時，將按照《澳門基本法》規定的行政長官的資格和產生程序，事先與中央人民政府進行聯繫，慎重地進行大量的工作和充分地準備。中央人民政府在任命行政長官時，當然要充分考慮到行政長官選舉或協商中和合法性與澳門各界人士的意願。行政長官的產生，對中央人民政府、澳門特別行政區來說，都是一件重大的事情，中央人民政府與澳門特別行政區會互相配合起來，共同完成好這件大事，而不會互不通氣，在行政長官產生出來之前，中央人民政府竟一無所知，以致因人選不當而不任命，澳門特別行政區也不會不與中央人民政府聯繫。只要按照《澳門基本法》的規定產生行政長官，中央與特別行政區又能在工作上互相配合，產生與任命問題就能得到正確的解決。

(二) 行政長官領導的政府向立法會負責

政府與立法會的關係，但在不同的政治制度下，內容是不同的，不論行政與立法關係如何，但終究是政治體制中的一部分，如果出了問題，政治體制運行就會困難，甚至停頓。比如，行政與立法衝突，就會

出現政府的施政不暢，議而不決，決而不行。更嚴重的使政府下台或議會解散出現政治動盪，社會不穩，最終危及政治體制本身。《澳門基本法》第65條規定，“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。”澳門特別行政區政府向立法會負責是以符合政治體制安排為前提的，同時以行政活動合法合理有效為目的。雖然在政治學和法學上對政府的內涵有相同的看法，但對政府的外延有不同的定義。政府就是領導和管理國家某一部分事物的機構，並由領導和管理職能的人組成。從形式上說，政府包括了兩個方面，即組織形式和組成政府的人員。但對政府的外延卻有大政府和小政府之分。大政府包括行政、立法、司法。小政府僅指行政。《澳門基本法》所規定的政府概念就是小政府的含義。所以，特別行政區政府就是管理行政事務的機關。⁶澳門特區政府的負責內容有且僅有法律明確規定的三個部分，不能作擴大理解，更不能用內閣制度中行政對立法的內涵對《澳門基本法》第65條作出理解。

第一，執行立法會通過並已生效的法律，指經過立法會表決同意並且獲得行政長官簽署的法律。執行法律是行政長官及其領導的特別行政區政府的應有之義，無任何爭議。在行政主導體制下，行政長官享有廣泛的權力。近年來，在行政主導體制推進的過程中，出現了澳門行政長官是否享有獨立行政法規制定權問題的爭論。《澳門基本法》第50條第7項規定行政長官可以制定並頒佈行政法規，但對行政法規的規範範圍和法律位階未作規定。行政法規與立法會立法之間的關係遂成為焦點問題。根據法律解釋的規則，可能出現多種含義。正如葉海波所言：“由於澳門基本法中欠缺行政法規與法律位階及規範範圍的明確規定，二者關係存在完全相反的兩種可能：一種是行政長官可以依據基本法的規定獨立制定行政法規，享有規範制定權，行政法規不必以法律為依據。在此情況下，行政長官分享一部分立法權，集立法權和行政權於一身；另一種是行政長官的行政法規制定權只是行政管理權之一，必須遵循依法行政的原則，行政法規的制定必須具有法律上的明確、具體依據，行政法

規只是法律的執行細則。在此情況下，行政長官無獨立的立法權，立法會享有全部立法權。”⁷

正是由於立法上的不明確，必然導致實踐中多種解釋的可能性。有學者認為，《澳門基本法》否定了回歸前的雙軌立法體制，將全部立法權授予澳門立法會，建立了單軌立法體制，行政長官不享有獨立立法權。⁸在司法實踐中，也秉持這一觀點。在第223/2005號案中，中級法院認為：“澳門特別行政區政府不享有立法權”，“制定行政法規權，作為行政管理權的表現，必須在狹義法律所劃定的框架內行使，但就政府本身內部運作，制定絕不會涉及可增加民間社會在金錢或人身上的負擔的法規時，則不在此限”，“行政法規雖屬廣義的法律規範文件，其法律地位是低於出自立法機關的法律(亦即狹義法律)”。⁹終審法院對此案判決做出了不同的解釋。

在《澳門基本法》運行過程中，行政長官廣泛地行使了行政法規的制定權，制定了大量行政法規，以至立法會前主席曹其真說：“政府的主導性地位絕不意味着排斥立法機關的參與，無需聽取立法會的意見和建議甚至批評；也絕不意味着政府在具體工作安排上可以不考慮立法會的實際情況和工作安排，將立法會視為程序上的表決器和政府的附庸，而恰恰應當是相反。但令人遺憾的是，回歸十年來政府在很多重大決策上並沒有與立法會進行充分的溝通與協商，在某些方面甚至連事先的知會和通報都沒有做到，很多重大政策的制定和出台，只是政府向傳媒和社會公開之後，立法會才瞭解內情和政府的動向。”¹⁰

這種立法與行政關係，到2009年有所改變。2009年立法會制定了《關於訂定內部規範的法律制度》，以立法形式相對明確了行政法規的位階及規範範圍，其中第3條第2款：“法律優於其他所有的內部規範性文件，即使該等文件的生效後於法律。”從《澳門基本法》的角度看，第65條規定行政長官應執行立法會通過並已生效的法律，行政長官及特區政府制定的行政法規亦應遵守及遵從現行法律的規定，不能超越其上。

第二，定期向立法會作施政報告。行政長官每年發佈施政報告，其內容主要包括政府下設五司及廉政公署及審計署未來一年的工作方略及政策規劃，作為

每年政府工作的工作綱領。行政長官於立法會向立法會作報告，闡述施政報告內容。隨後，特區政府“五司”分別於立法會舉行辯論會議，立法會議員可提出其對施政方針的觀點，由政府官員進行回答，未回覆問題整理書面文件統一提交立法會，由立法會公佈。例如2015年度施政報告行政法務範疇提出，秉承“以人為本、科學決策”的施政理念，把深化公共行政改革、積極推進法制建設、逐步落實精兵簡政、持續優化公共服務作為施政的重點，致力為澳門的長遠發展提供良好的行政系統和法制根基。具體規劃包括：調整政府架構、職能，優化業務流程；研究設立非政權性的市政機構；加強領導績效評審制度的科學性、公正性及可操作性；建立集中立法統籌機制；強化公務人員的法律培訓；加快制定與民生密切相關的法律法規；完善中央招聘和人事管理制度；以循序漸進的方式，逐步推進澳門特區政制的發展；密切監察食品安全，全力保障民眾健康。¹¹ 澳門立法會就行政法務司範疇施政辯論，多個議員就行政效率低、官員問責等發問，要官員不折騰市民，以顧客(市民)為本。新任司長陳海帆則用“全面檢討”等作答。

以下引用陳明金議員的提問：“司長上任不夠4個月，新團隊需要磨合，社會希望司長推出有效措施改革。”“民署有車輛檢疫部門，(聘)請人(多到)沒有地方去，人比辦公台還多，一些部門請好多人做一兩個普通官員就能做的事情。”“行政程序拖拉等問題，(部門)跟程序、拖時間，(司長)是不是需要不斷檢討完善？”議員陳明金提出公務員人數多、規模大、職位和工作待遇不相稱等問題，還指出，官場存在任人惟親、認乾爹等現象，有人讀完書墨水未乾就升職，其實所做的還是原來的工作。¹²

對於議員們尖銳的問題，行政法務司司長陳海帆的回答中不乏“檢討”等字眼。她表示，將全面檢討公務員招聘制度，按照職程的共通性，採用不同的方式招聘，對專業性較強的職程，引入綜合能力測試等。同時表示除已實行的上級向下級評審外，政府也希望引入獨立第三方的中立評價元素，評價部門服務，作為反映領導績效，完善問責制的步驟。她透露，將設立公眾對公共服務素質的評價機制，評估官員的工作績效，作為獎勵、要求改善及承擔責任的績效管

理及問責的數據。日後設立的公務員投訴及調解機制也將引入由獨立第三方、包括非現職公務人員組成的集中管理組織，負責介入及分析部門管理上的糾紛。由此看出，政府向立法會作施政報告，立法會對其展開辯論，體現出政府對立法會負責的內涵。

第三，答覆立法會議員的質詢。根據澳門特區立法會第2/2004號決議《對政府工作的質詢程序》的規定，立法會議員可以對政府的相關工作，特別是政府已採取或將採取的政策性、立法性或規範性措施的事項進行質詢，質詢的形式包括口頭方式在全體會議上提出或以書面方式向政府提出質詢。但議員的質詢範圍受到一定限制，不能針對個人隱私、法律法規需要保密的事項等。¹³

質詢制度往往與責任內閣制聯繫在一起，在非責任內閣制的國家(如美國)，議會和議員一般無此權。¹⁴ 回歸前，澳門之所以不存在議員的質詢權，根本原因在於總督只在政治上對葡萄牙總統負責，不對立法會負責。雖然立法會有所謂的對政府“不信任投票權”，即表決對施政方針的彈劾動議，但只有權將表決結果和理由通知葡萄牙總統和總督，並沒有解散政府的“倒閣權”。¹⁵ 總督也沒有權力直接解散立法會，但有權以公共利益為理由建議葡萄牙總統命令解散立法會。¹⁶

鑒於回歸前曾發生總督與立法會關係緊張的局面，基本法起草委員會從有利於特別行政區穩定發展，兼顧社會各階層的利益，循序漸進地發展民主制度的原則出發，在《澳門基本法》中規定了行政機關與立法機關既互相配合又互相制衡的原則，重新確立了立法與行政之間的關係。¹⁷

回歸後，澳門特別行政區雖然不實行責任內閣制，但《澳門基本法》第65條明確規定了政府對立法會負責的三種形式：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》也明確規定了議員有對政府工作提出質詢的權利。一方面，質詢是議員監督政府的重要方式，政府答覆立法會議員的質詢體現了政府對立法會負責的原則；另一方面，由於《對政府工作的質詢程序》對特區政府並沒有約束力，政府能及時回應議員的質詢本身就體現着行政對立法監察的配合。在

口頭質詢程序中，議員並沒有指定某一個政府官員接受口頭質詢的權力，而是由行政長官根據議員質詢的內容委派政府官員參加口頭質詢程序，這也多少體現了立法與行政互相尊重的配合關係。¹⁸

議員的質詢往往來自民間社會，反映着民眾的聲音，在一定程度上議員充當着溝通政府與社會的橋樑角色。並且，由於澳門在歷史上形成了獨特的社團文化傳統，不少議員都是社會團體的領袖，某種程度上，作為社團領袖的議員在市民、社團和政府之間起着溝通協調作用。議員通過質詢反映市民的訴求，不僅能加強社團的凝聚力，而且能為政府與市民的理性互動提供渠道。政府積極回應議員的質詢，聽取議員質詢中的合理意見，不僅能增加政府政策在市民中的認同，而且能樹立政府的良好形象。

在實踐中，立法會議員的質詢數量很多，通過查閱立法會網站進行不完全統計，僅2014年其書面質詢達到1,555次，口頭質詢達1,330次，質詢的內容涉及政府工作的方方面面。根據立法會網站顯示，議員質詢均在一個月到一個半月內得到政府答覆。¹⁹以議員高天賜為例，其關注的焦點在公共運輸及土地政策方面較多，其2015年7月28日提出的《就所有批出超過25年的土地之地籍測量及利用監察提出質詢》在2015年8月27日得到答覆，介紹了政府土地利用情況可通過相關網站公示查閱詳情，對監察方面問題政府回應正在進行土地利用自動化監察系統的構建，並進一步改善監察工作。²⁰

議員的質詢常常能推動政府的決策和行動，從而提高特區政府的施政質量。但是，不容忽視的是，隨着書面質詢數量的增加，有越來越多的書面質詢得不到及時回應。儘管《對政府工作的質詢程序》第13條規定“政府應在行政長官收到書面質詢之日起30日內作出書面答覆”，但由於其對政府沒有約束力，在缺乏問責機制和懲戒機制的背景下，政府怠於回應議員的書面質詢也只能是招來更多的書面質詢，這不僅損害了議員的質詢效果，使得書面質詢成為議員的“獨自”表演，而且無形中也會損害立法與行政之間的相互配合關係。儘管從各國議會的運作來看，政府不一定要對議員的書面質詢作出答覆。²¹但政府對書面質詢回應的不及時還是很可能會降低議員和公眾

對政府工作效率的評價，最終只會導致政府的民望降低、形象受損。

通過上述情況可以看到，立法會議員的質詢代表民意監督政府的重要方式。在澳門的整體治理框架內，議員的質詢不僅體現着立法與行政既相互配合又相互制衡的關係，也是議員代表社會公眾參與公共治理的一種方式，體現着公民社會對行政部門的監督，政府對議員質詢的答覆，更是行政長官為代表的特區政府對立法會負責的一種重要實現形式。

三、澳門行政主導體制的安全性

當前澳門採用的以行政長官為主導核心的政治體制框架，在符合分權制衡原則的前提下，保證了澳門特別行政區的政治體制的安全性。

(一) 以分權為基本特徵的政治體制

在澳門，來自中央政府授予的行政權、立法權和司法權分別由行政長官及其領導的政府、立法會和法院、檢察院行使，行政、立法和司法三種權力形成相互制約的關係。判斷一個國家(地區)的政治體制是否屬於分權體制的標準有兩項內容：一是公共權力分為行政、立法和司法等不同憲制機關行使；二是各憲制機關之間存在相互制約關係。澳門的政治體制基本符合以上標準，屬於分權體制的範疇。當然，澳門的政治體制也屬於行政主導的體制，因為在司法獨立的前提下，行政權相對於立法權處於優勢地位。分權體制是相對於集權體制而言，行政主導是相對於立法主導而言，兩者是從不同角度對政體的描述。因此，同一國家(地區)的政體，可能既屬於三權分立，又屬於行政主導。澳門的政治體制既屬於分權體制，也屬於行政主導體制，是兩者的高度統一。但行政主導是在分權之後就行政與立法關係展開的進一步探討，是以分權為前提的。正如張定淮教授所說：“沒有分權，就也無所謂主導，有分權才有誰佔主導的問題。”²²故此，分權是澳門政治體制的基本特徵。

行政制約立法。行政對立法的制約主要體現在兩個方面：一是行政長官有權簽署法案、公佈法律等，

一旦特區法律與特區政府的施政理念不一致，行政長官有權拒絕簽署立法會通過的法案，並提出書面理由，發回重議；立法會可根據行政長官的理據，對法案進行修正或完善。二是行政長官在一定條件下有權解散立法會。當然這種行政長官權力的優勢地位是相對優勢，不是絕對優勢，行政長官的權力也是受到必要的制約。僅就解散立法會的權力而言，也得受到制約。行政長官在行使解散立法機關的權力時，他需要考慮重選的立法機關仍堅持原來爭議的法案的危險，而且解散權在他一次任期內只能行使一次，所以，行政長官是不能任意行使解散權的。

立法會對行政長官及其領導政府的制約。在立法對行政的制約上，也反映在以下兩個方面：第一，三種情形下使行政長官辭職。除了由於行政長官本身無力繼續履行職務外，其餘兩種都與立法會的權力相關，體現了立法會對行政機關的制約。第二，按照一定程序立法會在某些情形下有權彈劾行政長官。為了確保行政權不能過大，立法會享有彈劾行政長官的權力，也體現了對行政長官的制約。²³ 立法會及其議員對政府的政策通過批評的方式進行監督，對政府權力進行制衡是非常必要的，它有助於政府依法合理施政，確保澳門居民依法享有的權利得到保障，而不至於公權力被無端濫用。其實，立法會對政府的制約，也屬於配合的一種手段，通過制衡的方式給府施加壓力，迫使其在法律的框架內和制度範圍內實行善治。實際上，配合和制約是一機兩翼，立法與行政既要相互配合，以利於澳門特區的穩定與繁榮，同時行政要受到立法的制約，防止和限制行政越權行為。而對政府工作的監督本身既是制約，也是配合。從法理上講，相互監督和相互配合之間是相輔相成的，兩者並不存在着不可逾越的鴻溝，而是一個有機的整體。

行政長官在這兩種情況下的辭職，都要經過一系列法定程序，立法會不能任意迫使行政長官辭職。在第一種情況下必須經過四個步驟和程序：①行政長官兩次拒絕簽署法案；②在 30 天內不簽署，徵詢行政會的意見後解散立法機關；③重選的立法機關又以全體議員 2/3 多數通過原案；④仍拒絕簽此原案。在第二種情況下也必須經過四個步驟和程序：①立法機關拒絕通過財政預算案或其他法案；②經協商後行政機

關與立法機關仍不能取得一致意見；③徵詢行政會意見後解散立法機關；④重選的立法機關仍拒絕通過原案。由此可見，《澳門基本法》既規定行政與立法之間的制約，又規定了不能輕易地迫使行政長官辭職。

司法對行政的制約。澳門特別行政區獨立的司法權對行政長官及其領導的政府也有必要的制約。這主要表現在以下諸方面：其一，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區終審法院院長申報財產，記錄在案。其二，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。其三，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。司法機關是行使審判權和法律監督權的機關，具有不同於行政機關、立法機關的特點。《澳門基本法》第 83 條規定，澳門特別行政區法院獨立進行審判，只服從法律，不受任何干涉。這是說獨立審判是法院活動的主要原則，它的活動遵守法律，法律是它的惟一工作準繩。根據《澳門基本法》第 87 條規定，澳門特區各級法院的法官，根據當地法官、律師和知名人士組成的獨立委員會推薦，由行政長官任命。澳門特區各級法院的院長由行政長官從法官中選任。這就意味着行政長官可以尋找與自己政治理念吻合的法官擔任院長，以尋求司法與行政之間的合作而非對抗。

立法與司法之間也存在相互的制約。根據《澳門基本法》第 87 條規定，一般法官的免職需由三位法官組成的審議庭建議，終審法院的法官免職需由立法會議員組成的審議委員會建議，行政長官決定。第 10/1999 號法律《司法官通則》對法官的資格、任用、免職及權利義務有更具體的規範。另外一方面，根據《澳門基本法》第 143 條規定，澳門特區法院在審理案件時對本法的其他條款也可解釋。但如法院在審理案件時需要對本法關於中央人民政府管理的事務或中央和澳門特別行政區關係的條款進行解釋，而該條

款的解釋又影響到案件的判決，在對該案件作出不可上訴的終局判決前，應由終審法院提請全國人大常委會對有關條款作出解釋。可以看出，終審法院擁有解釋基本法的權力，在司法實踐中法院能夠對立法會立法擁有違反《澳門基本法》的審查權。

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”。²⁴ 英國學者阿克頓勳爵說：“權力往往導致腐敗，絕對權力絕對導致腐敗。”²⁵ 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。”²⁶ 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。”²⁷ 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”。²⁸ 行政長官要有權但須受到制約。在起草基本法的進程中，有的意見認為，行政長官不能享有大權。對於行政長官的權力，政治體制專題小組曾經討論了一個原則性意見，即行政長官要有實權，但又要受到制約和監督。如果行政長官沒有一定的實權，不但難以履行應有的職責，而且不能發揮行政的效能，勢必影響澳門特別行政區的經濟和各項工作。所謂要有實權，就是不能是一個象徵性的行政長官，也不是大權獨攬，而是享有行政長官所必需的、有利於推進行政工作和提高行政效率的權力。即使行政長官享有實權，也要有一定的制約和監督，以防濫用權力。沒有任何制約和監督的權力，也將不利於或損害澳門特

別行政區的工作和經濟發展。三權分立制十分強調權力的相互制約，儘管三權分立制有各種形式，但在強調互相制約這一點上是共同的。澳門特別行政區政治體制則除了強調相互制約外，同時十分重視行政與立法的相互配合。《澳門基本法》規定的行政和立法雙方都有配合對方的責任，又有制衡對方的權力。具體來說，既相互制約，又相互配合，且重在配合。其中，配合是目的，制衡是手段，以防止被制衡者出現不必要的差錯和失誤。強調配合並不意味着忽視或放任監督，而是把監督融入到配合中去，並融為一體。實際上，二者是辯證的統一關係，均為保障和促進澳門的繁榮與穩定，彼此相得益彰、殊途同歸。

(二) 行政系統具有自我制約的機制

澳門特別行政區的行政權力的制約不僅包涵着外部立法、司法對行政權力的制約，同時也包涵着行政系統內部的自我制約機制。自我制約機制的建立是對行政權力制約的內在要求，是行政權力制約的第一道關口，是完善行政權力制約機制的有效組成部分，是依法行政、陽光行政的重要內容。其目的是有助於行政權力的合理與高效使用。

行政會對行政長官決策的約束。根據《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。”不難看出，為了幫助行政長官決策，設立了行政會。行政會制度的設立是參考了澳門原有的諮詢會做法，也借鑒了香港特區行政會議的制度。不論是澳門的諮詢會，還是香港的行政會議，主要功能是發揮集體參謀的作用，協助行政長官決策。《澳門基本法》吸收了這方面的經驗，又根據澳門特別行政區政治制度的特點，建立了有澳門特色的行政會制度。《澳門基本法》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。

廉政公署對政府官員的監督。根據《澳門基本法》第 59 條規定，澳門特別行政區設立廉政公署，獨立工作。廉政專員對行政長官負責。設立廉政公署對於防止和打擊公共機構及人員的貪污受賄的犯罪行為，防止和糾正公共行政機構的行政違法行為是非常必要的，而且是一個十分行之有效的工具。為此，立法會制定了第 10/2000 號法律《澳門特別行政區廉政公署組織法》，對廉政公署地位、任務、職能作了規定，並規範它的行為和它與公共行政部門和公法人的關係。根據第 3 條規定了廉政反貪污、反行政違法兩大任務。防止貪污和欺詐行為，對貪污和欺詐行為進行調查和偵查，對選舉中的貪污和欺詐行為進行調查和偵查，保證公共行政的公正、合法性及效率，維護依法行政。廉政公署的監督對象是否包括行政長官？這是值得研究的問題。根據《廉政公署組織法》第 4 條，廉政公署有權“建議行政長官作出規範性行為，以改善公共部門的運作及對依法行政的遵守，尤其消除各種有利於貪污及實施不法或道德上應受責備的行為的因素”，還可以“向行政長官建議採取行政措施，以改善公共服務”。這些表明，廉政公署可以監督行政長官的工作。香港特區廉政公署於 2015 年 10 月 5 日起訴香港特別行政區前行政長官曾蔭權兩項公職行為失當罪名，涉嫌違法。這說明香港廉政公署可以查處行政長官涉嫌違法的行為，在此問題上，澳門廉政公署應有與香港廉政公署一樣的職權。

審計署對政府部門的監督。審計署根據《澳門基本法》第 60 條及第 11/1999 號法律《澳門特別行政區審計署組織法》設立，由審計長領導，並對行政長官負責。審計署的主要職責是審計澳門特別行政區的總賬目，對公共行政領域的部門及機構，以及大部分經費由公帑支付之實體等審計對象進行賬目及運作上的各項審計工作。在澳門特別行政區政治體制中，審計署是一個享有行政、財政及財產自治權的獨立機關。它以本身的預算支付其日常運作，根據其職責及

權限訂定中、短期方針政策，並以此制定每年的工作計劃。設立審計署就是要監督好政府部門合法合理使用財政資源，確保財政賬目的準確。根據《澳門基本法》及審計署的組織法，審計署的使命是在公帑運用及管理方面進行獨立審計，對公共財政運作、政府賬目、公共收支的合法性及規範性，以及“審計對象”之財務管理執行審計監督。只對行政長官負責的審計署，能夠對政府部門的經費使用情況進行充分監督。審計署擁有廣泛的權力，可查閱政府部門的記錄，執行相關職責和行使權力時無須聽命於任何人士和機構。審計長每年要向立法會主席呈交 3 份報告書，一份是特區政府的賬目，另外兩份是對政府部門的審計結果。後者審計的焦點是哪些政府部門浪費資源，營運缺乏效益。審計署每年的審計報告絕不是官樣文章，一旦被抓到問題，違規部門和公務員將受到嚴懲。

行政長官及其領導的政府的權力還受到來自中央的監督。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，全國人大常委會在徵詢其所屬的澳門基本法委員會意見後，如認為澳門特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。經全國人大常委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大常委會備案。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，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。第六，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。

四、結語

澳門行政主導體制的合法性、民主性及安全性三個方面是保證澳門特別行政區長治久安的重要內容。分

權制衡原則是現代政治體制必要的安排，澳門政治體制具有權力分立的特徵，行政長官及其領導的政府權力受到必要的制約。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。²⁹ 根據《澳門基本法》的規定，建立了中央監督、立法會監督、司法機關監督等多元監督機制。在集權體制上，賦予了行政長官廣泛的權力，致使澳門政治體制呈現行政主導的特徵。權力分立與行政主導並非水火不容，而是並行不悖，兩者高度統一於澳門的政治體制之中。行政主導是以權力分立為基礎，確保了澳門行政主導制不是專制體制而是民主體制。

註釋：

- ¹ 王禹：《新型政治體制的設計與運作》，載於《“一國兩制”研究》，2014年第3期(總第21期)，第25頁。
- ² 蕭蔚雲：《論澳門基本法》，北京：北京大學出版社，2003年，第219頁。
- ³ 同註1，第27頁。
- ⁴ 《香港基本法》第45條規定，“行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進地原則而規定，最終達至一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標。”
- ⁵ 《“一國兩制”研究》編輯部：《“澳門特別行政區第四任行政長官選舉”學術座談會紀要》，載於《“一國兩制”研究》，2014年第4期(總第22期)，第139頁。
- ⁶ 駱偉建：《澳門特別行政區基本法新論》，北京：社會科學文獻出版社，2012年，第255頁。
- ⁷ 葉海波：《澳門憲制發展與行政主導制的完善》，載於《暨南大學學報》(哲學社會科學版)，2012年第8期，第35頁。
- ⁸ 楊允中：《澳門基本法釋要》(修訂版)，澳門：澳門法務局，2003年，第114頁。
- ⁹ 澳門中級法院第223/2005號判決書(II)，載於澳門法院網站：<http://www.court.gov.mo/sentence/zh-53590d31b584a.pdf>，2013年10月20日。
- ¹⁰ 曹其真：《立法會主席十年工作情況總結報告》，載於澳門立法會網站：<http://www.al.gov.mo/download/Balanco-c.pdf>，2013年10月20日。
- ¹¹ 崔世安：《2015年財政年度施政報告》，2015年3月23日。
- ¹² 《澳門立法會開展辯論，議員問題尖銳司長作檢討》，載於新浪網站：<http://gd.sina.com.cn/zh/social/2015-03-27/110128080.html>，2015年3月27日。
- ¹³ 同註6，第318頁。
- ¹⁴ 王世傑、錢端升：《比較憲法》，北京：中國政法大學出版社，1997年，第220頁。
- ¹⁵ 《澳門組織章程》第30條第2款a項規定，立法會有權“表決對施政方針的彈劾動議，該項動議應詳細列明理由，並立即將之通知共和國總統及總督。”
- ¹⁶ 見《九十年代》雜誌1984年第4期、1986年第2期。

- ¹⁷ 《澳門基本法》起草委員會主任委員姬鵬飛在第八屆全國人民代表大會第一次會議上作的《關於〈澳門特別行政區基本法(草案)〉和有關文件及起草工作的說明》，載於鄭言實編：《澳門過渡時期重要文件匯編》，澳門：澳門基金會，2000年，第73頁。
- ¹⁸ 立法會主席曹其真在2008年2月20日質詢會議上的發言，載於《澳門特別行政區立法會會刊》，第88期，第2頁。
- ¹⁹ 見澳門立法會網站，<http://www.al.gov.mo/interpelacao/05/2014/list2015-c.htm>。
- ²⁰ 澳門土地工務運輸局：《關於立法會高天賜議員書面質詢的答覆》。
- ²¹ 許振洲：《法國議會》，北京：華夏出版社，2002年，第237頁。
- ²² 張定淮：《面向二零零七年的香港政治發展》，香港：大公報出版有限公司，2007年，第46頁。
- ²³ 宋錫祥：《港澳特區行政與立法、司法關係之比較》，載於《“一國兩制”研究》，2014年第1期(總第19期)，第80頁。
- ²⁴ [法]孟德斯鳩：《論法的精神》，北京：商務印書館，2001年，第5頁。
- ²⁵ [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。
- ²⁶ [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。
- ²⁷ 《馬克思恩格斯選集》第二卷，北京：人民出版社，1972年，第375頁。
- ²⁸ 《鄧小平文選》第二卷，北京：人民出版社，1994年，第333頁。
- ²⁹ 蔣曉偉：《論對澳門特別行政區行政長官的控權機制》，載於《“一國兩制”研究》，2014年第2期(總第20期)，第66頁。