

試論民主集中制原則對特別行政區的效力

姬朝遠*

特別行政區制度是國家憲法秩序的一項特殊設計，特別行政區“一國兩制”實踐，猶如中國法治畫卷中的“奇葩”，正彰顯着時代風采。與此同時，國家的憲法秩序是特別行政區賴以生存的政治基礎，特別行政區的基本法秩序需要依賴於國家憲法秩序之沃土，離開了國家憲法秩序的支撐，特別行政區就成了無源之水、無本之木。

依據《中華人民共和國憲法》規定，民主集中制原則是國家憲法秩序的首要內容。這一原則鮮明體現了有中國特色社會主義民主的本質色彩：單一制下的中國憲法秩序是民主與集中的邏輯統一，在政治生活中既堅持充分發揚民主、集思廣益，又反對絕對自由主義，主張循法治路徑滙集民意，協調不同民主訴求，據以治國理政。“一國兩制”方針的出台、港澳回歸、基本法的制定等等，離不開民主集中制原則的貫徹執行。不能正確理解和堅持民主集中制原則，從而在實踐中對基本法條文隨意挑揀，可能是導致特別行政區“一國兩制”殘缺畫面的重要原因。

一、憲法的民主集中制原則及實施策略

《中華人民共和國憲法》第1、2、3條明確了中國國體、政體即國家權力組織和運作之民主機制原則。中華人民共和國是工人階級領導的、以工農聯盟為基礎的人民民主專政的社會主義國家。社會主義制度是中華人民共和國的根本制度。禁止任何組織或者個人破壞社會主義制度；中華人民共和國的一切權力

屬於人民。人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。人民依照法律規定，通過各種途徑和形式，管理國家事務，管理經濟和文化事業，管理社會事務；中華人民共和國的國家機構實行民主集中制的原則。全國人民代表大會和地方各級人民代表大會都由民主選舉產生，對人民負責，受人民監督。國家行政機關、審判機關、檢察機關都由人民代表大會產生，對它負責，受它監督。中央和地方的國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則。第1條解釋了“人民”的階級性，這裏“人民”與“公民”有根本的區別；第2條闡釋了國家的權力架構和權力內容；第3條闡釋了權力的組織。其中第3條亦解釋了國家權力組織和運作的基本要求：民主和集中的有機統一，既要發揚民主，集思廣益，群策群力；又要講統一、顧全局、着眼長遠，防止地方勢力、團體主義、防止一切分裂、破壞和顛覆勢力。民主集中制原則對於確保祖國的社會主義建設具有重大意義。

《中華人民共和國憲法》第5條規定，中華人民共和國實行依法治國，建設社會主義法治國家。國家維護社會主義法制的統一和尊嚴。一切法律、行政法規和地方性法規都不得同憲法相抵觸。一切國家機關和武裝力量、各政黨和各社會團體、各企業事業組織都必須遵守憲法和法律。一切違反憲法和法律的行為，必須予以追究。任何組織或者個人都不得有超越憲法和法律的特權。早在中國共產黨十一屆三中全會前夕，中國改革開放總設計師鄧小平就指出：“為了保障人民民主，必須加強法制，必須使民主制度化、

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

法律化，使這種制度和法律不因領導人的改變而改變。¹ 經過逾三十年的努力，2011年中國社會主義法律體系初步建立，民法、刑法、行政法等主要法律部門已經建立且得到不斷完善，國家的法治進程取得了巨大成就。國家法治的建設不僅全面實現了民主集中制原則，循民主程序立法和修法、實施法律，而且法律制度的完善使民主集中制原則的實施有法可依，更具有生命力。

《中華人民共和國憲法》、《中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會代表法》、《中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法》、每一屆全國人大常委會通過的港澳全國人大代表產生辦法、《全國人大議事規則》、《中華人民共和國立法法》等規範的出台豐富了憲法民主集中原則的法制內容。歷屆全國人民代表大會，均依據有關選舉法產生人大代表，組成代表團，民主有序地實現人民當家作主的權力。

二、民主集中制原則對特別行政區的效力體現

香港特別行政區和澳門特別行政區依法組成代表團出席全國人大會議、國家行使宏觀調控之權力出台惠及港澳政策、港澳對接國民經濟和社會發展計劃，與中國內地協調發展是民主集中制原則對特別行政區的效力表現。

(一) 港澳的全國人大代表團集中表達特別行政區的民意訴求

香港和澳門回歸祖國後，依據基本法的規定，香港和澳門特別行政區的中國公民依法行使當家作主的民主權力。根據《中華人民共和國澳門特別行政區選舉第十二屆全國人民代表大會代表的辦法》產生12名全國人大代表組成澳門特別行政區代表團出席全國人大會議。根據《中華人民共和國香港特別行政區選舉第十二屆全國人民代表大會代表的辦法》選出香港特別行政區36名全國人大代表組成香港特別行政區代表團出席全國人大會議。

港澳的全國人大代表全部依據法律民主產生，且依據全國人大議事規則和代表法等法律制度行使民主權力。把港澳居民的訴求和根本利益向最高權力機關進行表達。例如，2012年兩會期間，澳門全國人大代表梁維特先生在接受新華網記者採訪時表示：“澳門的確很小，但‘一國兩制’卻賦予了澳門極大的優勢。特別是國家‘十二五規劃’將澳門定位為世界旅遊休閒中心及中國與葡語國家商貿合作服務平台，更為澳門發揮自身優勢，開拓新的經濟增長極，進而融入中國和平發展歷史進程提供了紮實的着力點。”特別行政區“一國兩制”實踐中面臨的具體問題，不少就是通過全國人大代表的政治參與予以解決的。例如，2015年兩會期間，10名澳區全國人大代表和23名政協委員分別作出聯合提案，建議中央明確澳門習慣水域，讓澳門有更長遠的可持續發展。國務院在2015年12月明確劃分澳門85平方公里水域，面積接近3個澳門。2016年兩會期間，澳門特別行政區全國人大代表和全國政協委員在澳門的水域發展、經濟區域合作以及國家“十三五”規劃上澳門可以如何配合等建議。

(二) 惠港惠澳政策得益於民主集中制原則

國家的發展是一個整體，各個地方的發展必須處理好局部與全域，眼前和長遠之利益關係。為了處理好發展中遇到的區域資源整合、產業佈局與分工，國家層面的適度干預必不可少，因為只靠地方之間的協調難以促成全國經濟社會協調發展的理想目標。隨着內地改革開放的持續進展，國內市場經濟發展已經初具規模並積累了不少經驗，由最初通過深圳和珠海等經濟特區，利用港澳窗口、借鑒港澳經驗、引進港澳資本到目前借鑒全球經驗、吸收國際資本，全面對外開放，國家經濟戰略發生了巨大的時代變遷。與此同時，隨着港澳“一國兩制”實踐的開展，傳統優勢減弱，亟待需要祖國在政策上予以大力支持。

對港澳的政策支持意味着甚麼呢？意味着國家在決策的時候，必須考慮到特別行政區的發展利益，在國家規劃和區域規劃中，對特別行政區發展中遇到的問題予以及時解決。支持港澳發展策略中，有些策略就是要內地相關城市讓利，這個時候如果沒有中央

的集中領導，就難以及時解決問題。回歸以來，澳門的土地面積通過填海不斷增加、澳門海關北上擴展土地、澳門海域的確定，澳門淡水供應都是得益於珠海市的慷慨讓利。對港澳推出的“自由行”政策、更緊密經貿關係安排、粵港澳合作框架協定、橫琴總體開發規劃、珠三角發展規劃綱要，都是民主集中制原則的生動反映。

（三）支持特別行政區“一國兩制”大業是民主集中制實施的嶄新內容

法治意味着在全國樹立起法律的權威，一切依法辦事，不因領導人的改變而改變。港澳回歸祖國，“一國兩制”的實施，國家憲法秩序增添了嶄新的內容，使中國特色社會主義事業更具中國氣派、中國風采。在中央和地方關係方面，地方的民意上升到國家層面，形成法律和國家政策，這是民主集中。與此同時，在實施法律和落實政策過程中，亦允許地方因地制宜，做好謀篇佈局。這是集中前提下的民主。在特別行政區的建設中，國家一直依據基本法辦事，大力支持特別行政區依據基本法，實踐“一國兩制”。這在“十二五”規劃和“十三五”規劃中體現在最為明顯。

“十二五”規劃第 57 章“保持香港澳門長期繁榮穩定”明確指出：堅定不移貫徹“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方針，嚴格按照特別行政區基本法辦事，全力支持特別行政區行政長官和政府依法施政。支持香港、澳門充分發揮優勢，在國家整體發展中繼續發揮重要作用。“十三五”規劃第 54 章“支持香港澳門長期繁榮穩定發展”指出：全面準確貫徹“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方針，嚴格依照憲法和基本法辦事，發揮港澳獨特優勢，提升港澳在國家經濟發展和對外開放中的地位和功能，支持港澳發展經濟、改善民生、推進民主、促進和諧。與之相適應，具體內容之涉及支援港澳提升經濟競爭力、深化內地與港澳合作。言外之意，對於特別行政區不用貫徹規劃對內地各級政府提出的要求。至於特別行政區如何落實規劃的發展定位，完全由特別行政區依據基本法規定和“一國兩制”精神因地制宜作出安排。

事實上亦是如此，“十二五”規劃將澳門發展定位為世界旅遊休閒中心和中葡商貿服務平台、將澳門的產業適度多元化發展定位為休閒旅遊、會展商務、中醫藥、教育服務、文化創意產業之後，行政長官的施政就開始貫徹實施，2011-2016 年施政報告就是緊緊圍繞中央對澳門的發展定位展開依法施政的，依據國家發展規劃確定施政路向，通過立法會程序，變為每一年政府的施政依據是澳門特別行政區實施中央關於澳門規劃的基本經驗。

例如，針對澳門特別行政區“世界旅遊休閒中心”的發展定位，2011 年的行政長官施政報告就指出：特區政府將積極展開相關範疇的研究，廣泛聽取居民和專業團體的意見，逐步制訂相關的公共政策和發展規劃，致力保持經濟復甦的良好勢頭，發掘旅遊資源，完善營商環境，促進經濟適度多元化，深化區域合作，把澳門建設成為擁有中西文化獨特韻味、能吸引多樣化國際客源、讓遊客感覺和諧友善的城市。

再如，這對“十二五”規劃涉及澳門的內容，2012 年施政報告指出，特區政府堅決落實世界旅遊休閒中心的發展定位，加強區域商貿服務平台的功能。在鞏固和深化旅遊博彩業穩定發展的同時，適度調控博彩業增長規模，加強對博彩業監管，積極促進綜合旅遊關聯產業的成長和升級換代，帶動經濟適度多元。重點推動會展業、文化創意產業、中醫藥產業、商貿服務業的成長，持續扶助傳統工業的轉型和升級，努力形成符合本地實際的適度多元化的經濟結構。全力支持和鼓勵各產業創新技術和提升管理水平，以增強競爭力。

國家規劃從全國層面，集中統一地對包括港澳在內的全國經濟社會發展，循民主集中制原則統籌規劃，同時根據港澳“一國兩制”實踐的需要，對港澳具體實施策略之釐定不做規定，由港澳自主決定。這一過程體現了國家憲法秩序的民主集中制原則。

三、特別行政區高度自治中的民主集中制原則

我們把民主集中制原則放到更為廣泛的領域內

進行考察，就會發現這一原則揭示了當代民主政治的基本特徵。沒有民主就沒有集中，沒有集中就沒有民主，二者是確保民主法治健康運作的、必不可少的兩個方面。香港和澳門的政府諮詢制度就是民主集中原則的體現。

《香港基本法》第 65 條，原由行政機關設立諮詢組織的制度繼續保留。依據香港特別行政區民政事務局公佈的資料顯示，有意參加的人士可下載履歷表格，填妥後寄交政府。政府會把收到的資料存入中央資料庫，該資料庫儲存這些組織的非官方成員以及有意加入組織的市民資料，讓各局和部門在考慮轄下諮詢及法定組織的成員人選時，從資料庫提取資料參考。諮詢及法定組織的工作範圍甚廣，有些諮詢組織如漁農業諮詢委員會，負責處理特定行業的事務；部分如交通諮詢委員會則負責就政府的某個政策範疇提供意見。另一方面，法定組織則根據有關法例的規定執行職務，其中部分例如醫院管理局，更負責執行工作。這些組織的成員包括政府人員和市民。現時約 4,100 名社會人士獲委任在約 480 個組織服務，部分成員更為多於一個組織服務。

諮詢制度的具體運行方面一直秉持公開透明、公正公平原則，努力動員全社會廣泛參與。政府堅持將諮詢文件在政府網站公開，方便市民查詢。例如 2015 年 10 月 29 日政府網站公佈《更有效使用八位號碼計劃諮詢文件》，2015 年 11 月 27 日公開就《消除一切形式種族歧視國際公約》實施情況的公眾諮詢文件等。標準工時委員會(委員會)在 2016 年 4 月 25 日至 7 月 24 日期間，就探討中的工時政策方向進行第二階段諮詢，收集公眾及相關團體的意見，供委員會隨後在擬定向政府提交的報告時作參考。委員會於 2014 年 1-7 月進行廣泛的第一階段諮詢，期間共舉行及參與 40 場諮詢活動及收到約 4,800 份書面意見；以及透過“2014 年工時制度意見調查”從商會及工會會員收回 1,507 份意見調查表。

《澳門基本法》第 66 條，澳門特別行政區行政機關可根據需要設立諮詢組織。現時設立的諮詢組織共 47 個，包括科技委員會、經濟發展委員會、公共行政改革諮詢委員會、公共行政道德操守委員會、公職司法援助委員會、離任行政長官及離任主要官員從

事私人業務申請分析委員會、人才發展委員會、民政總署諮詢委員會、法律改革諮詢委員會、退休基金會諮詢會、北區社區服務諮詢委員會、中區社區服務諮詢委員會、離島區社區服務諮詢委員會、公務人員薪酬評議會、消費者委員會全體委員會、統計諮詢委員會、社會協調常設委員會、澳門金融管理局諮詢委員會、會展業發展委員會、財政儲備諮詢委員會、存款保障基金諮詢委員會、生命科學道德委員會、精神衛生委員會、文化諮詢委員會、體育委員會、青年事務委員會、社會工作委員會、婦女事務委員會、防治愛滋病委員會、長者事務委員會、禁毒委員會、復康事務委員會、慢性病防制委員會、文化產業委員會、非高等教育委員會、旅遊發展委員會、醫務委員會、文化遺產委員會、漁業諮詢委員會、燃料安全委員會、認可技術委員會、環境諮詢委員會、公共房屋事務委員會、物流業發展委員會、交通諮詢委員會、城市規劃委員會、都市更新委員會。

澳門特別行政區的諮詢制度亦是政府施政之民主集中的重要體現。例如，就人口政策，特區政府自 2012 年 11 月 3 日至 2013 年 2 月 3 日展開為期三個月的人口政策框架公眾諮詢，共收集了 527 份共 2,102 條意見，議題涉及人口政策宗旨和目標、人口基本特徵與主要挑戰、提升人口素質、應對老齡化、優化人口移入機制、未來人口規模、人口承载力等不同範疇。這些意見對於特區政府人口政策的推出具有重要的參考價值。

展開諮詢是特別行政區政府施政發揚民主的過程，亦是落實基本法“澳人治澳”、高度自治的重要策略，更是保障居民基本權利的重要表現。在諮詢的基礎上，政府通過論爭和取捨，推出相關政策並依法實施，由於政策的推出是建立在充分諮詢的基礎上，政策的實施就具有較強的針對性和社會親和力。

當然，政府不能隨意展開諮詢行為，只有那些涉及到居民切身利益，特區發展重要規劃、政府政策形成需要集思廣益的情況下，才可以展開。因為政府展開政策諮詢畢竟伴隨着行政資源的支出。而且，政府諮詢亦只能限於行政權的權能，而不能僭越立法權的民意滙集權能。

四、尊重國家憲法秩序是民主集中制原則的必然要求

國家通過基本法建構了特別行政區制度，授權特別行政區“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治。這是國家憲法生活中發揚民主的時代體現，也是國家憲法秩序的時代創新。回歸十多年來，在不違背基本法的前提下，港澳不僅延續了回歸前諸多法律制度，享有廣泛的自治權，而且居民的民主自治權利得到切實體現。港澳居民中的中國公民在管理國家事務中亦有廣泛的發言權，每一年北京兩會，港澳都有代表團參與，且港澳的人大代表和政協委員所佔選民或者人口的比例遠遠高於中國內地。無論是常態化建設中，還是國民經濟和社會發展願景規劃中，中央和內地都持之以恆地支持港澳兩個特別行政區發展。

與此同時，在民主的基礎上亦要有集中。對於特別行政區而言，所謂的“集中”，重要的要堅持三點：第一，尊重國家憲法秩序；第二，尊重中央的權力；第三，全面貫徹基本法。這三點是民主集中制原則對於地方權力運作的基本要求，而且只有做到這三點，才能使自身的發展與祖國全域的發展做到和諧統一，從而確保港澳經濟社會的常態化發展。

關於尊重國家憲法秩序方面，就是不要動輒對國家的憲法秩序指手畫腳，說三道四，甚至惡語相向。基本法確認了港澳居民最廣泛的基本權利，港澳社會因此也是中國憲法秩序內言論最為自由的地區。回歸以來，中央嚴格按照基本法的規定，從沒有對特別行政區的言論自由橫加干涉。一些所謂的“民主派”人士言論自由權是不是存在着違憲？是不是被反動勢力利用了？一些人總愛打着“愛國不愛黨”的標語混淆視聽，如果沒有中國共產黨的集中統一領導，中國何以保持今天繁榮穩定的局面？13 億之眾的國家何以開展正常的經濟建設？如果沒有有中國特色的社會主義制度，沒有中國內地經濟社會的全面發展，何來“一國兩制”？總而言之，在充分享受民主權力的同時，要從民主集中制原則出發，維護國家的憲法秩序。

關於尊重中央權力，就是要在充分行使高度自治

權的時候，不能目無中央，搞獨立王國。民主在本源上屬於公民，這是憲法之人民主權原則的精神內核。但是，在權力的組織中，卻不可避免地存在着層級分配關係，無論是聯邦制國家，還是單一制國家，無論是資本主義國家，還是社會主義國家，權力的層級存在是政治規律。根據民主機制原則，中央權力的形成是全民民主機制運作的結果，因此，不能說上級權力距離基層社會較遠就違背了憲法原則。

在中國，沒有明確授予地方的權力屬於中央，是民主集中制原則的應有之義。因為，全國人大是國家的最高權力機關，是全中國民意的滙集之地。只有在中央權力的統籌安排、宏觀保障之下，祖國各地的權力運作才能避免和解決衝突、保持和諧統一。對中央權力的尊重，既有實體性權力內容的，例如，涉及到外交、國防等重大事項，就屬於中央權力。亦包含程序性權力內容，例如，在基本法沒有明確的授權領域，可以啟動基本法解釋程序，予以明確。此外，還有本身屬於特別行政區自治範圍，但是超出特別行政區自治能力需要中央決策的。比如，蔬菜糧油等生活必需品的優質供應保障、關於經濟危機的處理與應對、經濟社會可持續發展保障等問題，本身就屬於特別行政區的自治範圍，然而單單依據自身條件，根本無法解決，必須求助於中央權力的運作。因此，尊重中央權力對於特別行政區不是一件不便的事情，而是一項憲法義務，一項兩全其美的義務。

全面貫徹基本法是“一國兩制”全面實踐的標誌。只有全面實施基本法，才能使特別行政區的民主自治權利得到全面展現，才能為中央涉及港澳的集中決策提供實踐依據。香港一些人總是對基本法說三道四，國家安全立法的擱置使香港“一國兩制”實踐展現出殘缺不全的畫面，更給反動勢力反中亂港、惡意抹黑以可趁之機。這裏依《香港基本法》第 23 條立法實施為例，《中華人民共和國刑法》分則第一章“危害國家安全罪”12 個罪名：背叛國家罪；分裂國家罪；煽動分裂國家罪；武裝叛亂、暴亂罪；顛覆國家政權罪；煽動顛覆國家政權罪；資助危害國家安全犯罪活動罪；投敵叛變罪；叛逃罪；間諜罪；為境外竊取、刺探、收買、非法提供國家秘密、情報罪；資助罪。《香港基本法》第 23 條規定，香港特別行政區應

自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。為甚麼在特別行政區範圍內，維護國家安全的要求在立法上網開一面？結合民主集中制原則來理解，道理顯而易見：為了確保“一國兩制”下特別行政區的民主政治生活，允許特別行政區特別立法基本法的這方面規定旨在確保香港特別行政區“一國兩制”下的民主政治生活，是中央通過基本法的一項集中安排。

特別行政區制度設計及其相關制度安排，不僅是民主與集中的產物，而且對於更好地發揮中央宏觀規劃、全面統籌之領導權力，從而更有效地確保特別行

政區民主政治發展具有重要意義。

五、結語

正如正義、公平、法治等憲法價值一樣，任何民主國家的憲法都不可能將民主集中制拒之門外。民主和集中的辯證統一現代國家組織公權力和運行公權力的基本規律。作為特別行政區，在依據基本法，展開“一國兩制”實踐的過程中，不僅在民主自治方面堅守這一重要憲法原則，亦應在中央和特別行政區的關係方面認真貫徹，處理好服從中央統一領導和展開民主自治的關係，確保特別行政區的政治生態健康發展。

註釋：

¹ 見《鄧小平文選》(第二卷)，北京：人民出版社，1983年，第146頁。