

# 對改進澳門特別行政區政治體制的一些思考

李燕萍\*

特別行政區的政治體制是《澳門基本法》中的重要內容，一方面是因為澳門的穩定與有序需要保持特別行政區政府的有效管治能力；另一方面又必須為澳門長期的政治發展提供基本框架，徹底轉變殖民時代的權威主義治理模式，逐步導向新型民主政治。現代政治理論研究表明，對於社會轉型中的地區而言，民主與有效管治是不可或缺的兩種能力，建設一個強有力的民主政府是社會的發展方向。本文介紹了澳門回歸前的行政主導形態及其對特別行政區政治體制的影響，這種延續一定程度上滿足了人們行動慣性的要求，有利於過渡階段社會穩定與秩序的需求。但是，《澳門基本法》的立法追求不可能同於殖民時代的立法目標，建立一個民主法治的政府始終是特別行政區政制發展的方向。本文將論證《澳門基本法》中發展民主政治的目標是明確的，對行政與立法之間關係、行政對立法負責的具體規範是清晰且可行的，促使政府權力通過民主的方式運行是中央政府對澳門地區最大的政治支持與扶助。澳門地區民主政治體制實踐為中國民主憲政的發展提供經驗與樣本。

## 一、回歸前澳門地區的治理結構

“行政主導”是指在分權體制下，行政權相對於其他權力居於優勢地位，其他權力與行政權之間的協調和相互制約需要以行政權恰當行使為基本前提。<sup>1</sup>在殖民地時代，港澳的政治體制都是“行政主導”並帶有專制主義色彩。<sup>2</sup>這種行政主導體制體現在：(1)

總督由宗主國指派，並非民主選舉的結果。(2)總督享有立法、行政等權力於一體，實行所謂的雙軌立法體制。但是，由於英國政府與葡萄牙政府本身政治體制的差異以及對香港與澳門的治理目標不同，港澳政治的具體情況又有所不同。澳門的殖民歷史更為長久，其政制起伏變化也比較大。一般而言，澳門政制發展經歷了三個歷史時期。一是 1583 年議事會成立後開始的居澳葡人內部自治時期。二是 1844 年葡萄牙將澳門與帝汶、梭羅合併為一海外省，脫離原從屬葡印總督的管治關係，1849 年亞馬留總督驅逐清廷駐澳官員後建立的殖民管治時期。三是 1976 年《澳門組織章程》頒佈後的地區自治時期。根據當時的《澳門組織章程》，澳葡政府的治理結構主要有<sup>3</sup>：(1)總督是澳門的政治權力核心，在澳門代表葡萄牙法院以外的所有主權機構，如總統，議會和政府。總督在對內對外關係上代表澳門，制定內部安全政策，在必要時採取適當措施維持內部治安，恢復社會秩序。總督擁有除法律規定保留給葡萄牙主權機關外的全部行政權和部分立法權。(2)諮詢會配合總督運作，享有與立法會同等的特權和權力。諮詢會有權對總督權限內或總督提交討論的一般行政事務發表意見，諮詢會的意見沒有約束力，但是總督的重要決策和決定都希望在諮詢會中獲得共識，避免重大決策錯誤與爭議。(3)立法會是澳門的主要立法機關，但並非惟一立法機關，總督與立法會分享立法權限。澳門立法會是個混合性的利益代表機構，部分議席直選產生，享有一定的民意基礎。但是，立法會的主要任務是協助葡萄牙形成其管治澳門日常事務的政治意願，而非對澳門居民負責，

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授

缺乏有效的權力實質參與重大政治決策。直選機制僅是為了是澳葡政策更加接近澳門實際，以獲得澳門社會各利益團體的認同和支持，方便貫徹執行。(4)澳門的行政系統長期維持殖民體制，直到 20 世紀 80 年代才開始從法理上獨立於葡萄牙系統，逐步本地化，使澳門公共機關真正成為當地機構，以滿足社會經濟發展的要求。(5)澳門的司法機關從屬於葡萄牙司法系統，是葡萄牙司法組織的一個組成部分。《中葡聯合聲明》簽訂之後，葡萄牙政府逐步賦予澳門完全的司法自治權，在澳門建立一個不再從屬於葡萄牙司法制度的自身的司法組織，以適用過渡時期的需要。

可見，澳葡政府是殖民統治的產物，根本目標在於維護宗主國的利益，其統治合法性完全來自於本國政府的授權，根本不考慮當地居民的意願。但是，澳葡政府建立了一些諮詢機構以瞭解民意，使施政更加有效運行。澳門立法局的選舉成分也在加強。1974 年葡萄牙的“四二五”鮮花革命推翻了極權專制統治，對內推行政治民主化，對外實行非殖民化。在這種全新的外圍環境下，1976 年《澳門組織章程》頒布生效，澳門政治生活逐步民主化，具有更大代表性和立法權的首屆立法會投入運作，成為澳門地區兩個自我管理機關之一，形成澳門的現代政制結構。<sup>4</sup>

## 二、如何理解澳門特別行政區的“行政主導”

在設計澳門特別行政區政治體制時，澳門基本法起草委員會採納了以下三項指導原則。第一，要符合“一國兩制”的方針和《中葡聯合聲明》中關於特別行政區政治體制的規定，從澳門的實際情況出發，有關政制既要有利於維護國家主權、統一和領土完整，又能保證澳門特別行政區實行高度自治。第二，有關政制要有利於澳門的經濟繁榮與社會穩定，兼顧各個社會階層的利益。第三，設計澳門特別行政區政治體制一定要符合澳門具體情況，要體現澳門原有政制的特點，不能照抄歐美一些國家實行的“議會制”、“三權分立制”，也不能搬用內地的人民代表大會制度，要逐步發展適合於澳門情況的民主參與。<sup>5</sup>

傳統的港澳政治一直被界定為“行政主導”模式，現在的特別行政區政治也被界定為“行政主導”。那麼，這兩種行政主導是否完全一致，具有哪些異同之處，如何理解特別行政區的行政主導體制？

首先應當明確在基本法條文中從未出現過“行政主導”的字樣，所謂的特別行政區實行“行政主導”體制是學者們在總結基本法對各個政治機構權力配置的基礎上歸納出來的。主要理由是行政長官在特別行政區的政治發展與日常事務管理中擁有強大的權力。這些職權是：行政長官擁有政制改革的啟動權，即有權決定是否對行政長官產生辦法和立法會產生辦法進行修改；行政長官領導特區政府管理特區的經濟、財政、文化、衛生、交通、治安、民政等方面的事務，維護特區秩序；行政長官擁有對特區政府的人事任命權，有權提名並報請中央人民政府任命特區的主要官員等。換言之，行政長官在特別行政區的政治發展中起着不可替代的中樞功能，具有承上啟下的意義。

其次，行政主導並非意味着行政統率立法與司法。由民選產生尤其是相當數量由直選產生的議員構成的立法會，已經具備了較強的對行政長官的制約能力和相應的制度化機制。這種情況下，行政長官及其領導的政府制定的政策，並不總是能夠得到立法會的支持，作為特區最高首長的行政長官，已經受到立法會相當程度的制衡。司法方面，一直以來，港澳地區都有司法獨立的傳統，基本法中不僅完整保留了司法獨立制度，更賦予司法機關制衡行政與立法的功能，也就是解釋基本法的權力，通過審理案件判斷行政行為或立法行為是否有違基本法的規定。司法審查是終局性的，在一定程度上對行政行為構成約束與調控。

第三，行政主導依然遵循民主規則。在特別行政區的行政過程中，民主原則貫穿於行政的始終。首先，傳統的諮詢機構得以保留並強化其民主議政的功能。理論上政府為了使施政更為順利，提高管治效能，就必須反映當地社會的民間要求。<sup>6</sup>為此，殖民統治時期澳葡政府建立了較為充分的諮詢體系，逐漸形成了一套全面的決策諮詢制度。聽取各個機構與民間社會的意見，增強政府決策的民意基礎。這種諮詢制度使得回歸前的澳門政府獲得了一個近乎民主的

基礎。其次，回歸之後，特別行政區政府日益重視提高行政工作的透明度、公開性與民主化，行政機構本身不斷進行民主化改革。例如，特區政府提出了促進政制發展，增強行政會議功能，建立政府主要官員問責制，強化諮詢和法定組織，加強與立法會的合作，增強各階層人士參政議政機會等內容，力求推進民主發展。

第四，對於特區政府而言，行政主導更多的是一種義務而非權力。因為現代社會的公共行政不再是傳統的“夜警”國家式的消極行政，而是強調政府努力履行職責的積極行政。在這個意義上而言，各國都非常重視發揮行政機關的積極作用，對經濟、社會等各方面事務進行調整。行政國家相應發展起來。然而，這個時期的行政國家已經不是舊時代的絕對高權式的行政國家，而是建立在民主法治基礎上的新型的行政國家。這意味着行政權不僅是權力，更是義務與責任。在行政管轄事務急劇擴張的同時，行政手段與措施更加趨於柔性，行政合同、協議行政的方式大量得到應用，通過獲得行政相對人的認同而增強行政的效率與效益。因而，特別行政區的行政主導體制並不意味着擁有強勢的行政機關可以肆意妄為，而是以更好的服務於社會，滿足民眾需求為宗旨的行政治理。

### 三、回歸後澳門“行政主導”體制實踐中產生的問題

澳門回歸祖國，《澳門基本法》規定的特有的地方政治體制也開始運行。近二十年來，澳門地區的政制運行基本順利，較好的實現了平穩過渡與穩定發展的目標。但是，行政主導體制在實踐過程中也產生了一些爭議與問題，有必要認真檢討與反思，從而推進特別行政區政治體制的有序發展。

第一，如何理解行政機關制定規範性文件的行為？澳葡政府時代，總督長期統攬行政權與立法權，直到 20 世紀 70-80 年代，澳門立法會才開始有限地分享總督的部分立法權限。《澳門基本法》則秉持着單一立法權的原則，將立法權、行政權、司法權分別賦予立法會、行政機關、司法機關行使，行政長官不

再享有類似總督的立法職能。但是，《澳門基本法》同時又賦予了行政長官制定規範性文件的職權，那麼如何理解行政長官制規權與立法權之間的關係呢？這個問題在澳門地區引發了較大爭議，因為《澳門基本法》第 50 條明確規定澳門特別行政區行政長官的職權包括制定行政法規並頒佈執行。那麼行政長官能否在沒有任何立法授權的情況下，僅憑《澳門基本法》第 50 條授予職權就針對市民社會制定涉及公民權利義務的行政法規呢？對此，澳門社會有着不同的兩種看法。一種觀點認為，行政法規既可以為實施立法會法律而制定，也可以為填補法律空白而制定。也就是說，有關事項尚未有法律規定，為了行政管理的必要而由行政長官先行制定行政法規，以滿足社會法治的需要。另一種觀點認為，行政長官只能在法律規定的範圍內或立法會特別授權的情況下，制定行政法規規範人們的權利義務，否則就違背了《澳門基本法》的分權設計，在實質上侵奪了立法會所享有的立法權。應該承認這兩種觀點都有一定的合理性。尤其是在行政主導已經成為主流觀念的情況下，應當謹慎對待行政制規權，否則有可能重新陷入回歸前“行政獨大”的局面。

第二，立法與行政互相制衡機制有餘、配合機制匱乏。基本法規範下的政治體制是以行政主導、行政立法互相配合制衡為設計原則<sup>7</sup>，但是從制度來看，行政與立法互相制衡的內容很多，但是缺乏有效的配合機制。就制衡而言，涉及政府體制變化或公共開支的法案，只能由政府提出，議員若想提出涉及政府政策的法案，要得到行政長官的同意。可見，對於重大事項的立法提案，行政長官享有主導與控制能力。同時，立法會對法律和財政收支的審批權，政府要取得立法會的支持才能制定或修改涉及財政開支的法律，在立法會的批准下才能使用公共財政收入。因而行政機關不能獨立行使財政權。此外，在法律規定的條件和程序下，行政長官對立法機關有解散權，立法機關有使行政長官辭職的權力，行政機關對立法機關負責，立法機關有權依照法定程序彈劾行政長官。就配合而言，主要是依靠行政會的有效運作。行政會(行政會議)作為協助行政長官決策的機構，委員由行政長官從政府主要官員、立法會議員和社會人士中委

任。這一機構有利於協調行政與立法之間存在的分歧，加強二者的配合。此外，《澳門基本法》規定行政長官可以委任部分立法議員。根據政治學原理和實踐經驗來看，無論從甚麼角度分析，委任議員都不大可能反對政府或行政長官的施政或提出的法案，這無疑會有助於立法會與政府之間減少衝突。<sup>8</sup> 但是，無論行政會議還是委任議員都依賴於行政長官的人事控制能力，並不能滿足行政立法關係和諧發展的需求。隨着民主進程的推進，為了防止行政立法之間人為製造爭執，有必要設計制度性的配合機制。

第三，行政主導體制的未來發展問題。如果說行政主導體制的目的在於保證行政機關施政時能獲得立法會的充分支持，從而提升行政效率，那麼從實踐來看，回歸以來澳門的行政主導實踐較為順利。行政與立法之間保持相對穩定的運行態勢，也許更滿足立法者本來意圖，突顯了行政能力與權威。由於《澳門基本法》並沒有明確行政長官和立法會的普選產生目標，因而澳門未來的政治發展面臨着對未來民主政治發展模式的探討；同時必須考慮如何應對由於社會矛盾尖銳而對行政主導提出的挑戰。這些矛盾主要有，社會經濟發展同時拉大了貧富差距，吏治不力，官員貪腐現象嚴重等，如果長期任由這些民怨積累，對於特區治理而言將是極大的隱憂與困難。從這個意義上說，加快民主步伐，加強政府廉潔能力與效率是澳門政治體制發展中不可忽視的問題。

#### 四、國家憲政框架下循序漸進 發展港澳民主政治體制

從以上討論可以看出基本法精心設計了特別行政區政府的組織形式和組織機制，力圖防止政府之間的官官相護或侵害民權。但是僅有內部控制是不夠的，還必須考慮甚麼人通過甚麼方式可以成為政府官員，成為公共權力的持有者。換言之，公共官員的產生途徑在很大程度上決定着政府的政策安排與利益取向。從理論上說，只有通過民主選舉產生的政府官員才能體會到選民的重要性，並在執政以後考慮選民的利益。因此，建設民主社會成為現代政治發展的一

般趨勢，澳門地區的政治發展也不例外。但是如何發展民主則不僅要考慮澳門本身的民主資源，同樣要兼顧國家的政治發展情況。因此，循序漸進的發展民主成為澳門政治發展的設計理念。其中的原因主要有：

第一，在國家層面，中央政府對建立在政黨競爭、對抗選舉基礎上的西方民主模式持有非常謹慎的態度。這是因為沒有經過深思熟慮的仿效西方的民主化，會給社會帶來意想不到的問題甚至無政府狀態。中國走向符合中國特色的民主是歷史的大勢所趨，是21世紀中國政治家獲得民眾持續支持與認可的最重要條件之一。從世界範圍與歷史來看，發展民主政治是一個民族真正走向富強並享有高質量的生活的必由之路，也是有效防範腐敗與擴大民眾參與的必由之路。<sup>9</sup> 因此，中國發展民主的路徑只能依靠中國人民獨立探索，總結經驗，循序漸進的發展。

第二，就港澳地區本身而言，長期的殖民統治並沒有積累太多的民主經驗。尤其是港英政府在回歸前最後階段，突擊發展香港民主，試圖以“民主拒共”，敗壞了民主應有的理性精神，很大程度上使得港澳民主政治尚未起步就受了傷害。基於此，澳門居民尤為需要反思民主權利的意義與目的何在，只有在澄清了這些根本問題之後，才有可能探索出符合本地發展要求的民主政治模式。而這些內容基本法都以附件的形式留給未來的人們予以明確。

基於上述兩方面的原因，人們不難看出循序漸進的發展民主是中央與港澳地區所能達成的最大共識，而推進這種共識成長的關鍵在於“信心與信任”。<sup>10</sup> 一方面特區民眾應當相信中央政府的主要興趣是保證港澳社會的團結和安定，而不是純粹的壓制與打擊；另一方面中央政府也應當相信絕大多數港澳居民都支持國家統一，那麼直接選舉與政治失控之間未必具有必然的因果聯繫。然而，在現代法治社會中，這種信心與共識不能僅憑政治宣傳而達成，迫切需要借助具有契約性質的法律文件促使雙方履行各自的職責。在這個意義上，基本法是特別行政區循序漸進發展民主的憲制性文件，提供了發展憲政民主的法律保障。例如，“一國兩制，港(澳)人治港(澳)”的原則就意味着推進民主，提高本地居民參與政治活動的熱情，提供普通民眾充分的政治發言權是落實

《香港基本法》和《澳門基本法》的重要表現。因此，對於澳門特別行政區的民主發展而言，充分發掘基本

法全部展示的民主元素，鞏固特別行政區法治精神，就是對國家憲政建設的重大貢獻。

## 註釋：

---

- <sup>1</sup> 陳欣新：《香港行政主導體制研究》，載於《香港回歸十週年基本法回顧與前瞻研討會論文集》，香港：一國兩制研究中心，2007年，第223頁。
- <sup>2</sup> 陳弘毅：《單一與多元——“一國兩制”下的特別行政區基本法》，載於張千帆主編：《憲法學》，北京：法律出版社，2004年，第488頁。
- <sup>3</sup> 吳志良：《生存之道：論澳門政治制度與政治發展》，澳門：澳門成人教育學會，1998年，第316-332頁。
- <sup>4</sup> 吳志良、陳欣新：《澳門政治社會研究》，澳門：澳門成人教育學會，2000年，第82頁。
- <sup>5</sup> 蕭蔚雲：《論澳門基本法》，北京：北京大學出版社，2000年，第132頁。
- <sup>6</sup> 周平：《香港政治發展》，北京：中國社會科學出版社，2006年，第48頁。
- <sup>7</sup> 同註5。
- <sup>8</sup> 孫同鵬：《澳門特別行政區立法會的職能及運作》，載於《濠江法苑》，2005年10月創刊號。
- <sup>9</sup> 蕭功秦：《新加坡的“選舉權威主義”及其啟示——兼論中國民主發展的基本路徑》，載於《戰略與管理》，2003年第1期。
- <sup>10</sup> 張千帆：《如何通過信任化解分歧？》，載於中國戰略與管理研究會網站：<http://www.cssm.org.cn/view.php?id=12078>。