

論行政主導在澳門特區實施的制度條件

周 挺*

行政主導，是基本法所構建的特別行政區政治體制的一個最本質的特徵。對於這一點，無論是當初的立法者，還是中國政府，亦或是學術界，都是有普遍共識的，行政主導是“一國兩制”政治法律現象中一個非常核心的概念。因此，很多從事“一國兩制”研究的專家學者都十分關注這個概念，將之譽為“一國兩制”實踐與理論研究的關鍵所在。

一直以來，圍繞着“行政主導”這個概念有兩個非常基本的問題，直到現在依然處在一種爭議頗大的狀態：一是有關“行政主導”的概念含義，無論是對於其中“行政”概念的理解，還是對其中“主導”概念的理解，目前都還存在着爭議；二是關於“行政主導”在實踐當中所需要的必要條件所展開的討論。就“行政主導”實施的理想環境究竟需要哪些條件，也尚沒有一個較為全面系統的闡述。這兩個問題在邏輯上是一個遞進的關係，第一個問題是基礎，第二個問題則是第一個問題的延伸。然而，目前在“一國兩制”實踐當中，對這麼一個核心的概念仍然有很多的爭議，也存在很多尚未弄清楚的問題。

一、“行政主導”的釋義及邏輯規定性

(一) “行政主導”的釋義

首先要討論兩個基礎性問題：一是甚麼是行政主導，二是探討“行政主導”制度實施需要哪些必備條件。

目前學術界對“行政主導”的概念涵義主要有以下四種觀點：第一種觀點認為，“行政主導”中的“行政”，指包括行政長官在內的行政機關的整體。例如，胡錦光與朱世海就認為行政主導是以行政長官為首的政府的權力相對立法會的權力處於優勢地位。¹ 第二種觀點認為，“行政主導”中的“行政”，指的僅僅是行政長官，而不是指整個政府機關。例如駱偉建就認為“行政主導”是指以行政長官為權力核心。² 第三種觀點和第四種觀點，則是根據“主導”改良展開的，第三種觀點認為，“主導”講的是對“行政”對“立法”的一種主導，這是較多人持有的一種觀點，例如蕭蔚雲認為“行政主導”指的是在行政與立法的關係中，“行政”處於主動地位。³ 第四種觀點認為這個“主導”不僅僅是包括“行政”對“立法”的主導，也包括“行政”對“司法”的主導，例如葉海波認為“行政主導”包含三層含義：一是行政長官具有顯要地位；二是行政機關相較立法機關具有主動和主

* 澳門大學法學博士、億盛集團發展有限公司法務總監

導的地位；三是行政長官能夠制約司法權的行使。⁴

其實，“行政主導”的“主導”，不應理解為是一種權力對另一權力的主導。因為“主導”，在字典當中的含義是“統領全局”，“推動全局發展”的意思。簡單來說，它所表達的是一種“主動去推動一事情發展”的這樣一種能力，而並不是針對一個主體對另外一個主體而言的，因此它講的絕不是“行政權”與“立法權”之間的關係。既然“主導”是對事情而言的，不論是立法權或行政權，它們所做的事情從根本上來說就是特別行政區治理，或者是關於依法施政的事情，而司法權所做的則主要是因應告訴來維護社會公平正義的事情。從這兩類事情的性質上看，司法強調的是一種消極的、被動的原則，很難說需要公權力機關主動去處理。因此，“主導”只能是針對依法施政。再者，既然“主導”是主動推動“依法施政”的能力，那麼誰能夠具備這個能力？誠如駱偉建所言，根據港澳兩部基本法的有關規定，負責執行基本法，簽署立法會通過的法案並公佈法律，制定行政法規；向中央政府提名主要官員人選，委任政府官員、法官和檢察官、部分立法會議員；領導政府，制定政府政策，發佈行政命令的都是行政長官，他才具備這種能力，普通的政府各司、立法會都不具備這種能力。⁵因此，“行政主導”這個概念的定義就是行政長官主動推動有關特別行政區自治中各項活動的一項綜合性能力。

（二）“行政主導”的自身規定性

當清楚了“行政主導”這個概念的涵義之後，本來應該先講它在實踐中出現的問題，然後再分析問題、解決問題，但是，筆者認為也可先從邏輯上討論“行政主導”對其自身所需具備的社會政治條件的要求。

這些年來，對“行政主導”的論述實在太多，在學術界已經形成固有思維，如有相當一部分人認為香港特區行政主導不彰，立法會對行政長官制約有餘而配合嚴重不足，導致了行政主導制發揮不到其應有的功能和成效；在澳門特區，《澳門基本法》所確定的“行政主導”體制卻得到充分的實踐和體現，行政長官享有絕對的權威。⁶隨着研究的深入，其實就會發現這種思維定勢是錯誤的，要破除這思維定勢，就需要先做一個邏輯規定性的研究，才能不受社會上一些片面思維的影響，否則如果直接切入現實問題，很可能會導致一種先入為主的思路，從而影響獨立思考、獨立判斷。

從邏輯上說，要實現行政主導，首先“行政主導”應當受到廣泛認同，否則在複雜的政治環境當中，各個政治參與主體都反對“行政主導”，“行政主導”是絕對無法實現的。另外，除了“廣泛認同”外，要實現“行政主導”還必須得有政治參與主體的配合協助。政治參與者的認同解決的是“行政主導”的存在問題，但是存在並不意味着存在的目的能夠得到實現。“行政主導”是建構在分權思想上的一種政治體制，為了要防止權力過於強大之後所導致的腐敗，港澳政治體制的基本理念還是一種分權的思維，只是在港澳的實踐中別具特色，即在分權之上還追求“行政主導”的價值，目的是要追求效率。這是中國改革開放以來，一直秉承着的國家理念。分權制約是有成本的，立法者擔心港澳分權制可能會帶來低效的施政，因此希望用“行政主導”來化解。正因為要效率，所以光有政治參與者的普遍認同是不足夠的，必須還有其他參與者的積極配合、積極協助，才能最終去促成施政的落實。

從邏輯上來分析，“行政主導”要得到成功實施，有兩項基本條件：其一是它需要其他政治參與主體對它的“廣泛認同”；其二則是它需要其他政治參與主體能夠積極地配合、全力地協助行政長官依法施政。此兩項條件是引領下文進行有關配套性制度完善思考的根本立足點。

二、“認同”條件的現存問題與制度建設

(一) 突出問題

在認同方面，一個顯而易見的情況是無論在香港還是在澳門，無論是在港澳的立法會還是在港澳的政治圈，都有一個群體被稱為“反對派”。所謂“反對派”，他們最核心反對的就是港澳所遵從的憲制，反對港澳現行的政治體制，直接反對行政長官對施政的主導。如果這個群體是少數，可能對政治的影響還並不大，但如果放任這個群體發展成為多數，行政主導將不復存在。試想當社會上大多數政治力量、立法會中大多數的議員都成為“反對派”時，行政長官還如何在特別行政區的依法施政中作出主導？所以，從邏輯上說，要實施行政主導，就不能讓“反對派”這個群體在港澳存在。換言之，“反對派”本就不應該存在於港澳的政治環境之中，但是，時下“反對派”卻實實在在地存在，這無疑是一個問題。

(二) 淨化政治生態的通行經驗

如何清除政治環境當中的“反對派”？如何淨化政治生態？通過整理各國的通行經驗，發現主要是兩方面的做法。

其一，很多國家和地區主要靠的是制訂維護國家安全法，中國也是透過制定並頒佈維護國家安全方面的法律規定來保證內地政治生態的健康發展。不過，目前的情況是香港特區還未完成維護國家安全的立法工作，而澳門雖然在2009年2月25日立法會高票通過了《維護國家安全法》，但不容否認的是，該法中諸多犯罪的構成門檻都較內地的相關法律為高，並未嚴格落實中國在打擊危害國家活動方面的從嚴立場⁷，例如內地刑法中的分裂國家犯罪並不以暴力手段為要件，但是澳門特區《維護國家安全法》卻特別強調以暴力性手段或“其他嚴重非法手段”為要件。

其二，雖然政黨在近現代社會的政治環境中扮演着至關重要的角色，但政黨很有可能對國家或地區的政局穩定造成不良影響。為此，很多國家對政黨施加了嚴格的監管措施，從而確保憲制的安全性。例如《德國基本法》第21條第2款就規定：“如果根據政黨的宗旨或者黨員的行為表明某一政黨意圖侵犯或者廢除自由民主的基本制度，或者意圖危害德意志聯邦共和國的生存，該政黨即違反憲法。關於違反憲法問題，由聯邦憲法法院裁決。”⁸ 據瞭解，有關政黨一旦被認定為違憲，將會面臨政黨被解散、法人代表被追究相應法律責任等的處罰。目前港澳的情況是，雖然法律不允許有政黨存在，但事實亦有發揮類似社會職能的政團存在，這些政團法律上主要以“社團”名義設立，而且在港澳的實際政治生態扮演了十分重要的角色，但是卻並沒有相應的法律制度監管它們遵從憲制的情況。

(三) 針對澳門特區的完善建議

鑑於上文對現時造成港澳政治生態中存在“反對派”的制度原因的剖析，筆者在此提出兩項制度完善的構想。

其一，當前有必要針對港澳的政治據位人，主要是立法會的議員，制訂維護國家安全特別規範。誠如有的學者指出，雖然理想的國家安全立法應該是一個國家只有一部維護國家安全的法律，但由於在“一國兩制”實施特定階段的特別行政區內的現實情況，適用於特別行政區的國家安全立法確實也有必要走一條循序漸進，逐步與內地統一的路綫。⁹ 所以，現階段對一般澳門居民適用犯罪構成門檻

較高的維護國家安全法具有歷史發展的合理性。但是，特別行政區的政治據位人不僅在特別行政區擁有相當的社會影響力，而且尚負有憲制上對國家及特別行政區的效忠義務，倘法律對這批政治據位人適用寬鬆的維護國家安全法，顯然會在權責方面出現不對稱的情況。在這種情況下，無論是培育專業的政治社團力量，還是營造均衡且富有競爭性的立法會政治格局，國家安全領域的風險都很高。因此，澳門特區當前有必要制訂針對政治據位人的維護國家安全特別規範。

其二，有必要針對港澳兩個特區的“社團”實施嚴格的參政議政責任制度。建議未來要在社團登記時確定每一社團的法人代表，對於那些以“社團”名義，在公共場合或公共網絡平台公然詆毀憲法與基本法中有關內容的行徑，一旦查實，絕不姑息，必須進行嚴厲處罰，包括解散有關社團，並追究“社團”的法人代表的法律責任，從而將反對現行港澳憲制的政團徹底清除。

三、政治參與主體的配合積極性與制度建設

(一) 政治參與主體配合積極性不足的原因

在解決了政治生態淨化問題之後，在港澳目前的政治環境中，“建制派”政治力量在協助配合“行政主導”方面的積極性不足。上文提及的很多意見認為，目前“行政主導”在香港特區實施不力，但在澳門特區卻十分理想，甚至呈現過於有力的狀態。這種觀點是錯誤的，因為現時無論是在香港還是在澳門，實際上“建制派”政治力量的配合積極性問題都還沒有得到解決，又怎麼可能實施好“行政主導”？

撇除“反對派”的問題後，在港澳的政治環境中，除了行政長官領導的政府以外，就應該只有“建制派”的政治力量，而這股“建制派”政治力量應該是要積極地協助和配合行政長官的施政。但在實踐中，港澳的“建制派”政治力量真的很積極地在配合行政主導的實施嗎？據筆者觀察，實際上的“協助配合”的力度並不足夠。就以公認的“行政主導”實施得不錯的澳門為例，“行政主導”原本是要提高效率，可是實際上很多公共政策都推動地非常吃力、非常緩慢，例子如《舊區重整法律制度》、《的士規章》等法案，雖然討論多年，但依然仍未能取得社會共識，造成這種施政效率低下的根本原因就是“建制派”的政治力量在配合“行政主導”實施過程中缺乏一種積極性，並未盡自己所能去幫助行政長官將一些有利於特別行政區的政策，在第一時間向相關的利益持份者講清講楚，促使和推動他們認同，達成社會共識，因而導致很多時候很多政策都需要曠日持久的討論，這是有目共睹的事實。所以，在“建制派”政治力量協助配合特別行政區施政的積極性條件方面，港澳的“行政主導”都沒有得到很好的實施。現在要解決的問題是如何能夠建構好有關的制度，從而幫助行政長官建設高效的、團結的政治動員力量，使“建制派”力量能發揮所長、竭盡所能地協助配合實施“行政主導”。

(二) 團結參政團體的成功經驗

通過分析各國的政治實踐經驗，發現中國的政治協商會議制度在團結非執政團體的效果方面具有優勢。中國政治協商會議廣泛團結了所有擁護執政黨，擁護國家憲制的所有民主黨派，成功實現了各民主黨派積極地與執政黨一道就國計民生共商共量，而且絲毫沒有改變與削弱執政黨的領導地位。因

此，在幫助行政長官有效動員和團結政治力量方面，港澳完全可以通過設立政治協商機構來實現，而且可以利用港澳既有便利機制引入政治協商功能，賦予現有的行政會(議)以政治協商機構的職能。

根據港澳兩部基本法的有關規定，行政會(議)是協助行政長官決策的機制，行政會(議)的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。行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定行政法規和解散立法會前，須徵詢行政會(議)的意見。因此，行政會(議)是一個非常重要的協助行政長官決策的機構，有利於協調行政與立法、民間社會之間存在的分歧，實現相互溝通，以使政府的政策在最短的時間內獲得最大程度的支持。為此，它的成員不純粹是政府主要官員，還包括立法會議員和社會人士，而這也就意味着行政會(議)可以幫助行政長官集結各方政治力量，提升政治動員力，從而維繫“行政主導”的政治態勢。

但是，從一些國家的經驗來看，要確保行政會(議)發揮上述團結功能，在制度的建設上也一定要讓行政會(議)具備一些條件，即它能夠給予進入其中的政治力量某些益處(包括名份與權力)，從而能夠促成行政長官與“建制派”政治力量的“政治統一戰綫”。例如，在國家層面，民主黨派作為執政黨的親密友黨，有權參加國家政權，參與國家大政方針和國家領導人選的協商，參與國家事務的管理，參與國家方針政策、法律法規的制定和執行，在國家政治社會生活中發揮着重要作用，是名副其實的參政黨。

(三) 現有行政會(議)制度的完善

從港澳行政會(議)成員的組成來看，就非政府官員的成員，行政長官的確都是從社會影響力較大的政治人物中進行有選擇的委任。就澳門而言，行政長官與行政會成員不夠團結，或是有關成員不能積極配合行政長官，有意見指出是因為目前政府當局存在行政霸道的作風。不少官員、不少部門在具體的施政當中，首先想到的是“專業解釋”、遺憾和抨擊，不會從善意的角度去吸納不同意見，如果社會上有不同意見，政府就用專業決定去否決；遇到專業人士的意見，當局又當作沒聽到，沒有用心吸納，常常給人以“為了固執而固執，為了反對而反對”的感受。¹⁰ 另一方面，行政會成員權力又是有限的，對於政治現狀無能為力，自然也就沒有積極性去配合行政長官的施政活動。

對此，根本上的問題在於缺乏有效的制度保障行政會(議)成員參政議政的權利。根據港澳兩部基本法的規定，行政會(議)成員只有被動性的職權，甚至連主動向政府提出施政議案，要求召開會議的權力都沒有，充其量只有對政府提出的議案表示異議的權力。這意味着現時法律只允許行政會(議)成員被動參政，而未有賦予其主動參政的權力。試問在這種局面下，政府對行政會(議)成員的尊重何以體現？行政會(議)成員連主動參政的權力都沒有，又怎麼可能會同政府團結？

為此，從賦予行政會(議)政治協商機構的功能之目標出發，為增進行政會(議)與行政長官的團結度，筆者建議賦予行政會(議)成員必要的監督性權力以及諫言性權力，如質詢權、辯論權、索取資料權以及提案權，使行政會(議)成員能夠主動參政議政並監督政府的施政活動，以此增強行政會(議)成員對於政府施政的影響力，也提升其與政府團結的積極性。

四、參政社團專業性與制度建設

(一) 參政社團專業性不足的原因

在依法施政的過程中，行政長官不可能獨自完成，他必須依靠其所領導的行政機關執行，但行政機關同樣會犯錯，可能也會腐敗，行政長官同時也必須監督好行政機關，這就需要得到其廣泛的政治同盟的幫助才能全面監督行政機關。

在這方面，澳門目前做得不太理想。一般認為，澳門的“建制派”政治力量非常強大。但是，就是在這麼強大的“建制派”力量的幫助下，公共工程屢屢出現問題，例如在平均每日只有約3萬人乘船來澳的情況下，卻有一個接待流量達到每天出境和入境各20萬人次，造價高達澳門幣38億元，毫不貼合實際的北安新碼頭立項，當中沒有遇到任何政治阻力；又如，輕軌第一期預算總成本從最初的澳門幣42億元，飆升到現時的澳門幣110億元，且預計至少要到2019年才能完成，估計日後的開支還將不斷飆升，在此過程當中也沒有出現過來自政治團體說理充分且專業的監督意見。

在上述事件中，參政力量完全是可以有所作為的，尤其是可以透過議員質詢政府部門，向政府部門索取資料，透過發起公共利益辯論、議程前發言等對行動向政府施加壓力，影響公共決策。當然，這都需要參政團體具備專業能力，能夠懂得如何去運用這些權力，懂得如何去擺事實、講道理，從而獲得社會認同。不過，最終的結果表明相關參政力量並未能有效協助行政長官做好監督、把好關，行政長官的政治同盟們在配合“行政主導”方面的專業能力有很大不足。

(二) 各國提升政治職業者專業能力的經驗

政治職業是一個更加專業，需要更多訓練的工作。曾出任古希臘雅典城邦公民大會主席的蘇格拉底就對當時的民主制有過如下的反思：如果裁縫、鐵匠等手藝尚且需要專門培訓的話，那麼執政者為何反倒無須任何培訓，似乎人人天生就具備這一技藝？蘇格拉底的質問直指雅典直接民主制的弊端，暗示政治職業者應該具備必要的從政技能。¹¹ 在西方，專司政治功能的政黨會有一系列的培訓計劃，從法律、會計、政治等各個方面來提升政治職業者的參政議政能力。

就如何培育專業政治職業者的問題，由於團體是政治過程的要素，世界各地通行政黨制度，社會團體以政黨為主要形式進入政治過程，影響利益的確定過程，控制利益的實現過程，作為政治過程最活躍最有能量的主體，政黨成了培育政治人才的主要渠道。從世界各國的經驗來看，政黨在培養政治人才方面具有以下兩項特點與優勢：其一，政黨一般會開展有針對性的專業化教育培訓，教授黨員起草競選講稿、發表群眾集會演講、在公眾場合穿着包裝以及回答選民提問技巧。以德國社會民主黨為例，它一直就有一套龐大的黨內培訓計劃，讓政黨各層幹部都能掌握自己、宣傳自己的社會交往的本領¹²；以奧地利社會黨為例，該黨設有一個聯邦級的黨校，從如何發揮黨組織的作用，如何管理好黨組織，如何開展基層工作，如何利用媒體，以及如何提高演說能力等各個方面對黨員進行培養。¹³ 其二，政黨內部通常具有公平且富有競爭性的黨內選拔機制，使黨員們自我學習與自我提升。從實際效果上來看，西歐政黨普遍強調選拔人才的公平性與競爭性，它們所產生出的政治骨幹普遍掌握豐富的法律、經濟知識和政治技巧，相當多的人都出自於律師、企業家甚至是職業政治家。

綜上所述，政黨是培育政治家群體的理想搖籃，它既能向黨員提供一整套系統專業的政治素養培訓，也能通過程序公平的黨內選拔機制來激發黨員朝着政治家的方向自我提升。

(三) 提升澳門參政社團專業性的現狀

回歸後的澳門特區保留了第 2/99/M 號法律及其規定的“政治社團”，而且立法會選舉法還規定，參加直接選舉的候選人名單可由“政治社團”提出。但在現實中，政治社團就是長期缺位，一般社團的廣泛參政使得澳門的一般社團擔負起了政治人才發掘和培養機制的功能。這些一般社團雖具備良好的組織性，但卻缺乏培養政治人物的專業能力。歸納起來，主要有三方面因素影響了社團培養政治人才與提升參政能力方面的功能發揮。

其一，一般社團發展政治功能的財力有限。據瞭解，目前澳門的一般社團可以承辦公共事務或公共活動的名義獲得政府的資助。實際上，這些費用的一部分可以支持其自身運作過程中的部分開支。但是，對於社團的參政活動、發展政治功能方面的投入，當局沒有任何資助。這就導致一般社團在投資培育政治人才與提升參政能力方面的能力十分有限。

其二，一般社團受所依託的界別利益掣肘，視野和包容度狹窄。有限的認識水平導致一般社團通常缺乏清晰的政治綱領和政治功能定位，對“一國兩制”下的社會政治發展全域性認識不足，缺乏長遠的奮鬥目標，這一點也進一步導致一般社團培育政治人才方面常會出現界別局限性。

其三，由於政治選舉並非一般社團的惟一奮鬥目標，甚至有相當多的社團把選舉只是作為短期的行為甚至是投機行為，因此一般社團並不強調人才發掘和培養方面的公平競爭性與參政目標性。從實踐來看，目前澳門許多社團管理模式缺乏民主機制，缺乏自覺發掘和培養優秀年輕領袖的機制，缺乏開拓工作領域排解社會矛盾的勇氣。資深領袖的一言堂作風妨礙社團內青年才俊自主個性的形成，家長制管理方式壓制青年才俊的湧現，社團內部缺乏公平競爭機制，挫傷人才成長的積極性。¹⁴

(四) 提升參政社團專業性的探索

為了彌補澳門參政社團在專業性建設方面的短板，為澳門的政治苗子提供理想的培育基地，有必要完善相關制度，促使本澳的參政社團更加專業化。經上文總結，影響一般社團政治功能發展的最主要掣肘是資源有限、視野局限以及社團人才選拔欠缺民主競爭性。針對這三大掣肘，有關的制度改良可行性及具體思路如下。

造成上述三大問題的原因，有時是互相獨立的，有時也是相互聯繫的，如目前對於一般社團發展政治功能，當局沒有專門的資助計劃，這就直接造成了參政社團政治功能發展方面資源不足的情況。但是，除了資源不足外，沒有專門資助亦引發了參政社團視野打不開的問題：一些參政社團主要的經濟來源就是政府部門的資助，以致在發揮監督能力時表現疲軟；還有一些參政社團靠金主的資助生存，受到金主意志的擺佈，甚至做出衝擊憲制的言行，試問如此“斃腳”的社團怎麼可能培育得出健全的政治人才？又如，由於澳門目前的參政社團是由一般社團來擔任，而一般社團本身是有着某一項或某一些共同志趣的人士走到一起而組建起來的，其本身的宗旨帶有局限性，這就在一方面直接造成了從一般社團走出來的參政人士往往帶有本社團的局限性，對特別行政區政治及社會議題的關注缺乏一種全域性，例如來自青年社團的參政人士主要關注青年教育、青年創業的問題；來自企業家社團的參政人士主要關注營商環境、經濟政策的議題；來自勞工社團的參政人士主要關注勞工權益、外僱政策的議題等等。但在另一方面，一般社團這種由一些志趣相同者組建起來的歷史，也決定了它必定帶有協商運作、協商決議的色彩，而這也就恰恰導致了參政社團存在人才選拔欠缺民主競爭性的問題。

透過對境外國家及地區經驗的研習，發現建立政團補助制度與政治助理優先培養機制，有助於解

決目前澳門參政社團政治功能不彰的問題。就建立政團補助制度而言，目前各國各地區為了健全政黨的發展、促進公平競爭，並減少政黨因過度依賴捐款而引發腐敗或政商勾結的情況發生，一般都會建立必要的政黨補助制度，即由國家依法對符合條件的政黨提供經費補助。例如德國政黨法規定，各政黨於前一次重要選舉中每票可得 0.7 歐元補助，但前 400 萬票以每票 0.85 歐元計，於每年發放，以利小黨收入。¹⁵ 又如日本的政黨助成法規定，擁有 5 席以上國會議員，或得票率超過 2% 的政黨，得分配政黨補助金。¹⁶

為此，澳門特區未來可考慮引入對參政組織的政府補助制度。不過，直接向參政的一般社團撥款補助，不僅難以確定參政社團的成立標準，而且恐涉及巨大的財政投入，操作起來不太現實。例如可以建立針對議員的恆常性資助機制，即以最近一次立法會議席產生結果為依據，平均給每位議員以推薦名額，由議員推薦相應人選，由政府進行撥款補助。對於資助撥款，必須用作為這批人選在政治、法律、經濟、會計等專業範疇的培訓費用，並由議員提交資助執行情況報告與資助賬目交政府審查監督。這一制度的建立，能夠在很大程度上解決現時澳門參政社團發展政治功能範疇的資源不足問題。

就建立政治助理優先培養機制而言，早前中央多位領導表示重視港澳“一國兩制”事業薪火相傳，特區政府也紛紛表示會高度重視政治人才的培養。香港特區政府 2008 年發表了《進一步發展政治委任制度報告書》，決定設立“政治助理”職位。按香港特區政府解釋，“政治助理”以政治委任方式任命，更多負責對外聯繫、遊說和社區工作，其職能主要包括：從政治角度，協助相應司局官員制定政策及立法建議；加強與立法會、各政團及其他團體的“政治聯繫”，並進行政策遊說，尋求支持；進行與傳媒和公眾聯繫等。在人員選聘上，主要來自於社團、媒體等社會各層對政治工作感興趣的優秀青年人才。¹⁷

事實上，在香港特區設立“政治助理”職位之後，澳門亦有許多議員、社團提議政府可設立“政治助理”職位，以吸納和培育政治精英人才。¹⁸ 可是，政府一直未有表態。在目前澳門特區政府推行“精兵簡政”以及政治人才稀缺的大背景下，貿然增設“政治助理”職位確實不太合時宜，不過，這並不妨礙培養事實上的政治助理群體。據瞭解，目前澳門各大參政社團，確實存在一批長期從事政務工作、參政經驗豐富的群體，他們有的在做議員助理，有的是參政社團的政務理事，無疑是澳門的政治人才資源。但是，澳門特區目前並沒有對於這一群體設定一套機制保障他們的薪俸待遇、社會地位以及職業前景。

政治助理的優先培養機制可以通過兩條路徑建立：其一，諮詢組織成員的委任機制中可以設定一定比例的名額，用以優先委任議員辦公室的助理以及參政社團的政務理事來擔任。¹⁹ 據統計，截至 2016 年 10 月，澳門設立的諮詢組織已達 46 個，旨在吸納不同社會背景的成員，達到全面聆聽、接納包括專業意見在內的社會各界意見。但是，有意見指出，目前政府在委任諮詢組織的過程中，存在一個“選名不選賢”的問題，較局限於委任一些“有頭有面”的社團推舉代表，而非看重有關人士對政務工作的實戰經驗與基本素養。²⁰ 特區政府可考慮引入必要的法律機制，規定未來在委任諮詢組織成員時，一定比例的席位優先用來委任那些長期從事政務工作的議員助理、社團理事群體，透過給予這一群體從幕後走向前台的機會，激勵一批有志者積極主動提升自身專業素質去爭取這一機會，也為這一人群提供更直接的政務實戰平台。其二，建議政府部門領導及主管職位拿出來向社會公開招聘。根據《領導及主管人員通則的基本規定》第 2 條及《領導及主管人員通則的補充規定》第 2 條的規定，目前廳長及以下主管職位只能從公共行政工作人員中聘任。²¹ 但事實上，社會中也不乏熟知政府內部

運作，並且具有相關品德、學歷、專業能力和工作經驗的人才，例如參政社團當中的政務骨幹。這些人往往都具備良好的政務工作素養與管理能力，並且在長期與政府打交道的過程中熟知政府部門的工作模式。目前在內地的很多城市，都已經實現了黨政機關領導職位向社會的公開招募。澳門特區也完全具備條件向社會公開招聘行政職務範疇的領導及主管職位。如果可以實現這一點，澳門民間的政治助理群體又能獲得一個向上流動的機會，這對於激勵與培養澳門政治人才而言，顯然是大有裨益。

五、結語

本文從“行政主導”概念的邏輯規定性出發，提出“行政主導”在港澳有效實施必須具備三大政治條件，包括參政主體須對“行政主導”有廣泛地認同，積極地配合協助行政長官依法施政，以及在配合協助的過程中應當具備必要的專業性，並在此基礎上提出了相關制度完善的建議，包括構建維護國家安全的特別規範，實施嚴格的參政議政責任制度，賦予行政會(議)成員必要的監督性權力以及諫言性權力，建立政團補助制度，以及建立政治助理優先培養機制。

註釋：

- ¹ 胡錦光、朱世海：《三權分立抑或行政主導制——論香港特別行政區政體的特徵》，載於《河南省政法管理幹部學院學報》，2010年第2期，第40頁。
- ² 駱偉建：《論特別行政區的行政主導》，載於《行政》，2003年第2期，第400頁。
- ³ 蕭蔚雲、傅思明：《港澳行政主導政制模式的確立與實踐》，載於《專論》，2000年第2期，第6頁。
- ⁴ 葉海波：《澳門憲制發展與行政主導制的完善》，載於《暨南學報》(哲學社會科學版)，2012年第8期。
- ⁵ 同註2，第400-401頁。
- ⁶ 郝建臻：《港澳政治生態比較研究》，載於《中國政法大學學報》，2013年5期。
- ⁷ 方泉：《澳門〈維護國家安全法〉中的“一國兩制”原則》，載於《“一國兩制”研究》，2009年第1期，第37頁。
- ⁸ 李龍、夏立安：《論結社自由權》，載於北大法寶網站：http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=qikan&Gid=1510074277&keyword=&EncodingName=&Search_Mode=，2018年2月15日訪問。
- ⁹ 姬朝遠：《論“一國兩制”下國家安全的維護——澳門〈維護國家安全〉引發的思考》，載於《“一國兩制”研究》，2009年第1期，第27頁。
- ¹⁰ 《三億翻新大賽車館，超支成夢魘》，載於《正報》，2016年8月10日，第P04版。
- ¹¹ 陳蓉霞：《如果鞏俐生活在古希臘時代……》，載於中國網：http://www.china.com.cn/city/txt/2007-03/23/content_8002462.htm，2018年2月1日訪問。
- ¹² 《政黨與大眾傳媒之間的關係》，載於《學習時報》網站：http://www.china.com.cn/xxsbtxt/2005-10/11/content_5994625.htm，2018年2月1日訪問。

- ¹³ 趙剛印：《西歐主要政黨幹部的培訓與選拔探析》，載於《學術探索》，2009年第4期，第21頁。
- ¹⁴ 澳門發展策略研究中心：《澳門特區政治人才問題研究》，2009年，澳門：澳門發展策略研究中心，第29-30頁。
- ¹⁵ 林彤：《政黨補償制度之比較——德國、日本、英國、法國、奧地利》，載於台灣“國家政策研究基金會”網站：<http://www.npf.org.tw/3/11420>，2018年1月5日訪問。
- ¹⁶ 同上註。
- ¹⁷ 《進一步發展政治委任制度報告書》，載於香港特區政府網站：http://www.cmab.gov.hk/tc/issues/pa_report.htm，2018年2月8日訪問。
- ¹⁸ 《冀設新職程吸政治人才》，載於《澳門日報》，2015年1月17日，第A03版。
- ¹⁹ 子悠：《“對症下藥”，更好發揮諮詢組織的作用》，載於《新華澳報》，2015年4月1日，第P03版。
- ²⁰ 《反對聲引進諮詢組織助施政暢順》，載於《市民日報》，2016年4月5日，第P04版。
- ²¹ 《公職局：不公開聘領導主管》，載於《澳門日報》，2018年2月12日，第A03版。