

論特別行政區的行政主導

駱偉健*

對特別行政區的政治體制的特點，較為通行的說法是行政主導。雖然在《基本法》中並沒有出現“行政主導”四個字，但是，行政主導是《基本法》起草委員會設計政治體制的指導思想之一，即為了保持特區的穩定和行政效率，行政長官應有實權，但同時也要受到一定的制約。而且這一原則在《基本法》有關行政長官的地位、權力，行政長官與立法、司法機關的關係的規定中得到了充分體現。¹然而，人們對行政主導仍然有各種理解，有的比較廣泛，有的比較狹窄。因為不同理解，有的贊成，有的懷疑，有的誤解。什麼是行政主導？行政主導的內容和特點是什麼？為什麼要實現行政主導？行政主導如何處理行政與立法、司法的關係？目前未見有詳盡的論述。所以，搞清楚行政主導的含義和內容，行政主導與立法、司法的關係，不僅是理論問題，更具有實際的意義。本文嘗試論述行政主導的相關問題。

一、行政主導的理論來源和制度參考

現代政治制度的理論，比較推崇和接受的是權力分立和制衡原則。那麼行政主導的原則與權力分立和制衡的原則是一種什麼關係？是相融的，還是矛盾的？要回答這個問題，必須對分權理論作一分析。

自從誕生了分權理論之後，在這一理論發展過程中，出現了三種主張。

* 澳門大學法律學院教授

1. 《姬鵬飛關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）〉及其有關文件的說明》

第一，主張議會至上。分權學說的創始人之一洛克在《政府論》中說，“立法權，不論屬於一個人或較多人，不論經常或定期存在，是每一個國家中的最高權力”。²對於“最高權力，即立法權，其餘一切權力都是而且必須處於從屬地位”。³主張議會至上的馬爾貝格也認為，在分權中必然有一種權力居於支配地位，權力分立最多只能意味，以一種將保證這一意志居於統治地位的方式，一種等級制的方式，對政府工作進行權宜性分割。在立法權和行政權的兩種權力的關係上不可能平等，而只有一種權力對另一種權力的從屬。⁴但是，政治制度的實踐說明，議會是否真正至上，還是法律規定上的至上，取決於政治制度的實際運作。

第二，主張純粹分權。純粹的分權學說主張，將國家權力劃分為立法、行政、司法三部門，三部門中和每一個部門有相應的、可確定的政府職能，即立法、行政、司法的職能，政府的每一個部門都一定要限於行使自己的職能，不能侵犯其他部門的職能，組成三個機構的人員一定要保持分離和不同，不允許任何人同時是一個以上部門的成員，沒有任何一個部門能夠控制國家的全部機器。⁵按照純粹的分權，雖然沒有一個機關能掌握國家的全部權力，但是也沒有一個部門握有制約另一部門的權力，難以建立制衡關係，所以，在現實政治制度實踐中並沒有被採用。

第三，主張分權與制衡結合。分權學說與制衡理論的混合，就是主張，國家的權力只能是部分分立，與之相適應的是人員的部分分離，需要給每個部門一種權力，可以對其他部門行使一定的直接控制。⁶雖然，這一理論沒有直接提出在三個權力中哪一種權力成為主導，由於要求對國家的權力在分權給予不同機構時作出適當的分配，如對國家立法權，將立法制定權給予立法機關，將簽署法案權給予國家元首或行政首長，行政權有拒絕或發回法案要立法機關重議，而立法機構也可以再次通過原案或要求行政首長的辭職，對行政首長的彈劾等互相制衡。再如行政權，行政權制定財政預算政策，需要立法機關批准，立法機構對行政機關制定的政策可

2. 洛克《政府論》，下篇，北京，商務印書館，1983年第83頁。

3. 洛克《政府論》，第89頁。

4. 詳見維爾《憲法與分權》，北京，生活、讀書、新知三聯書店，1997年，第237頁。

5. 詳見維爾《憲法與分權》，第12頁。

6. 詳見維爾《憲法與分權》，第17頁。

以修改，對政府可以投不信任票，反過來政府對立法機構又能作出解散的制約。所以，在權力的互相分立和制衡過程中，出現權力配置的比例不同的情況，自然產生某一種權力的主導現象。然而，主導不是集權，主導是以分權存在為基礎的。

權力的配置不同，產生了權力關係中的主導現象。那麼為什麼會是行政主導，而不是立法、司法主導呢？分權和制衡理論不僅要通過分權限制政府的權力，而且要保持一個具有最低限度的強而有力的政府，能夠有效地管理社會。分權既不能缺乏制約，導致濫用權力，又不能製造障礙，導致效率低下。所以，自然形成偏向於行政的效率。法國第四共和國憲法確立的議會主導型政治體制轉變為第五共和國憲法規定的以總統為核心的行政主導型政治體制，就是最好的例子。

權力關係中產生了主導，會否破壞了權力之間的互相制衡呢？分權制衡理論在建立分權制衡的同時，要求立法權與行政權之間的合作和相互依賴。法國的憲法學者狄驥指出，如果要實施任何職能，政府一切機構的合作就必不可少。代議民主制以政府各個權力的合作和連帶為基礎，而不是以它們的分立為基礎。權力分立意味著以一種國家的不同部分能夠合作、同時又主要處置屬於其恰當領域內的問題的方式在國家的各組成部分之間分配國家職能。“議會制主要取決於國家兩個組織機構……國會和政府的平等，取決於他們在國家活動中的緊密合作，取決於它們為了互相約束而對對方施加的影響。”⁷ 現代議會制度就是一個典型的例子，其中心主題亦是保證國家各權力之間的和諧，而不是衝突。正如英國的學者維爾描述的那樣，英國憲制中的內閣，一些人手中同時握有立法權和行政權。三種權力從來也沒有，而且從來也不可能完全分立，……在每一個政制中都是持續地互相影響和互相作用。在得到議會中多數支援的基礎上一個行政管理部門一旦形成，它自身就不僅承擔起執行權，而且承擔起管理、控制、直到政治性立法的全部事務。⁸ 儘管執行機關和立法機關緊密聯繫並相互依賴，卻沒有被吸收、匯合或融合，因為分權制衡的政治體制是建立在高度的結構性分化（即立法機關、政治執行部門、官僚機構、法院、選民制度、黨派、利益集團、通訊媒體）基礎上。而每個結構都為作為整體的政

7. 狄驥《憲法學教程》，遼海出版社，1999年，第15頁。

8. 維爾《憲法與分權》，第204-206頁。

治體制內的這種功能扮演了一個調控性角色。⁹因此，權力的分立和制衡歸根到底是受制於社會力量之間的制衡，而社會力量之間的制衡反映在代議機構中的代表或議員中。只有在議會中取得多數，才能對政府構成制約。權力關係中的主導不可能破壞權力之間的制衡，事實上它不能擺脫，也不可能不受到民眾力量的制衡。

上述理論運用於社會的政治實踐中，形成了不同的政治制度。目前具有代表性和典型性的政治制度的模式有：英國的議會內閣制模式，美國的總統制模式，法國的總統議會制模式。雖然它們各自的形式不同，但是，通過形式看本質，總是存在一個主導，不論法律如何規定，事實上是行政主導，這是相同的。此點下面再展開論述。所以，行政主導是分權制衡理論的邏輯必然，更確切地說是政治實踐的必然產物。

所以，澳門特區政治制度選擇行政主導，不是憑空杜撰而來，也不是集權思想的產物。相反是源自於人類社會政治思想和政治實踐，通過借鑒有益的成份，既不照搬照抄現存的政治制度原則和模式，又能適應“一國兩制”的要求，具有澳門特點，根植於澳門社會實際的創造性的產物。

二、澳門特區行政主導的含義和內容

澳門特區的行政主導，就是在政治體制中的行政、立法、司法三機構的關係上，既做到互相獨立，互相制約，互相配合，又要保障以行政長官為核心的行政權主導政治體制的運作。具體體現在如下幾個方面：

第一，以行政長官為權力核心。澳門《基本法》第45條規定，行政長官是澳門特別行政區的首長，代表澳門特別行政區。第62條規定，特別行政區政府的首長是行政長官。根據《基本法》的規定，行政長官處在政治制度中的權力核心地位。行政長官有雙重地位，既是整個特區的首長，又是特區政府的首腦。作為特區的首長，其地位高於立法、行政、司法機關，佔據主導地位。作為政府首長，領導主要官員和所有的公務人員。

第二，行政長官將特區的代表權與政府的行政權集於一體。根據澳門《基本法》第50條的規定，行政長官有雙重權力，既行使特區的權力，如

400 9. 維爾《憲法與分權》第277頁。

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、部分立法會議員等，又行使特區政府的權力，如領導政府，制定政府政策，發佈行政命令等。

第三，行政主導不是集權。首先不是個人集權，根據《澳門基本法》第58條的規定，行政長官的重大決策要諮詢和聽取行政會的意見。根據第64條的規定，行政長官要依靠和發揮政府的作用。所以，行政長官的個人作用是與行政會和政府的集體作用結合行使的。其次不是行政集權，根據《澳門基本法》的規定，行政與立法亦有必要分工和互相制約，政府也要對立法會負責。所以，行政主導不等於行政集權，亦不等於沒有分權。

澳門特區政治體制中的行政主導與現存的英國、美國、法國政治制度進行比較，與原澳葡政治制度比較，有它自己的特點，融合英、美、法的制度，吸收了澳門原有政治制度中的有益成份，適應“一國兩制”的需要。

根據英國的憲政制度，內閣的主要權力有：立法提案權，執行法律權，編制財政權，人事管理權（文官、檢察官、法官任命），具體領導行政管理權，為實施法律制定行政命令、委託立法權，解散議會權。從法律上看，內閣是議會選舉產生，受制於議會。但是只要內閣控制議會多數，實際權力大於法律權力，包括能保證政府立法提案可全部獲議會通過。形式上是政府對議會負責，事實上是政府控制議會。所以，英國內閣主導是通過控制議會多數實現的。但是，這種機制不完全適應“一國兩制”下行政長官除了對特區負責外，還要對中央政府負責的情況。所以，行政長官的主導既要取得立法會的合作，又不能完全受制於立法會是否支持。因此，《基本法》第50條規定，行政長官有權委任部分立法會議員，第47條規定，行政長官由一個特別的選舉委員會選舉產生，而不是由立法會選舉產生，這是與英國內閣制度所不同的。由於《基本法》的規定，行政長官委任部分議員，有利於政府的政策在立法會中得到支持。行政長官不是由立法會選舉產生，立法會不能對行政長官投不信任票，行政長官主導與是否能夠取得立法會中的多數沒有必然的聯繫，行政主導中的行政長官的獨立性更加突出。

根據美國憲法的規定，在總統的權力中，既有作為元首的權力，對內對外代表國家，又有作為行政首腦的權力，領導政府，批准國會通過的法案，人事任免等。由於總統與國會議員按照不同的方式選舉產生，所以，國會不能罷免總統，總統不能解散國會。由於澳門不是一個獨立的政治實體，只是一個實行高度自治的特區，中央不干預特區自治範圍內的事務，一旦發生行政與立法衝突，中央不裁決，又不能不解決，就必須建立新的機制。所以，《澳門基本法》第52條規定，行政長官可以維護澳門整體利益為由，解散立法會。行政主導對立法的制約更明顯和有力。

根據法國憲法的規定，總統有廣泛的權力，包括保證憲法遵守、司法獨立；主持內閣會議，任命總理及其他公職人員，統帥武裝力量，決定外交政策，簽署法律，解散議會，決定公民公決，制定條例，在特殊情況下還有非常權力。但是，總統領導下的政府，仍受到議會的制約，議會可以對政府投不信任票，逼使政府下臺。根據《基本法》第62條、65條的規定，行政長官領導特區政府，政府對立法會負責。然而，負責有明確的範圍界定，立法會可以對政府工作進行監督，但不能要求政府下臺。行政主導下的政府是在行政長官直接領導下工作。

原澳門的政治制度是，總督是葡國在澳門的代表。管理澳門的機構是總督及總督的諮詢會和立法會。立法權由總督和立法會行使，行政權由總督行使。總督權力分為兩部分，作為葡國代表，對內對外代表澳門；簽署法律及法令；制定內部保安政策，為維護公共秩序採取特別措施；提請憲法法院審議立法會通過的法律是否合憲；作為執行權者，制定總政策；領導行政；制定規章；保證司法獨立；管理財政；委任部分議員；提請總統解散立法會。所以，從法律地位上看，行政長官與原總督基本相似，既是地區代表，又是行政最高長官。從與立法機關的關係看，基本沒變，區別在於總督只有提請而不能決定解散立法會，總督對立法會制定法律不簽署可要求葡國憲法法院審查。這個差別，是由特區實行高度自治，自治範圍內的事務由特區自行解決所決定的。從行政權方面看，兩者權限大致相同。因此，特區的行政主導，吸收了原有政治制度對澳門有效的因素。

因此，《基本法》所主張的行政主導，是對分權制衡理論的一種新的闡述，在政治實踐中的一個新嘗試。特區行政主導的特點，可以概括為：
402 第一，行政長官與立法會分別選舉產生，沒有從屬性，但是，行政長官可

以解散立法會，立法會不能因行政長官的政策要行政長官下臺；第二，政府需要對立法會負責，但負責範圍有一定限制，立法會不能對政府投不信任票，政府受行政長官領導，對他負行政責任；第三，在“一國兩制”下，行政長官對中央負責，他的獨立性和權力要足以能夠負起此責。行政長官對特區負責，特區實行高度自治，他的權威要能夠享有自行解決特區內部矛盾的權力。特區行政主導體制克服了美國的行政權與立法權在法律上的過於分離產生的行政機關制約立法機關的手段不足，也解決了英國行政權與立法權合為一體產生的行政機關受制於立法機關的一些問題，產生了一種新的政治體制。

澳門特區的政治體制為什麼選擇行政主導，是有社會的客觀原因和由行政主導的獨特作用所決定的。

第一，有利於保證特區對中央的負責和實行高度自治。

實行“一國兩制”，首先要處理好中央與特區的關係。在中央與特區關係之間行政長官是一個連接點，只有行政長官是特區權力關係中的主導，能夠做到承上啟下，上通下達，中央才能通過行政長官對特區實施管轄，特區通過行政長官承擔對中央的責任。

實行“一國兩制”，中央為了保障特區實行高度自治，防止和排除中央的部門和地方對特區自治事務的一切干擾，需要建立高度集中的管理體制，不僅中央要集中管理，就是特區也該如此，通過一個渠道進行聯繫和合作。為避免政出多門，從特區方面講，只有行政長官發揮行政主導作用，才能把好這個關，保障高度自治。

所以，完成上述兩項重大任務，必須依靠行政長官的主導地位和作用。

第二，有利於保持澳門政治體制的穩定性，有利於特區社會的穩定和發展。

澳門社會的穩定，離不開政治的穩定，政治的穩定，取決於政治制度中的各種權力之間的關係是否穩定，有沒有能力或機制解決權力之間的矛盾衝突。否則，衝突不能控制或解決，就會出現政治危機，影響穩定。根據以往的政治實踐，缺乏一個可以起到協調作用的主導者，權力關係的平衡就是建立在脆弱的基礎上，經不起風浪。主導者應由誰來扮演呢？從分權制衡的理論演變，各國的政治制度實踐看，由行政權擔當此任，發揮作

用是一個趨勢。政府穩定，是政治穩定的重要指標。在澳門特區，行政長官既是特區首長，又是政府首腦，作為權力關係的核心，無論從其在政治制度中的地位，還是權力來講，成為主導者是比較合適的。所以，建立行政主導體制，有利於澳門政治穩定，政治穩定了，社會穩定也有了基礎。政治穩定了，政府也能穩定，政府效率提高，社會發展有保障，居民就能安居樂業。

三、實行行政主導要注意處理和解決的問題

目前，行政主導的政治體制運作順利，取得成效。但是，也遇到了一些需要解決的問題。

第一，解決行政長官與立法會在立法權限方面的關係。在行政主導原則下，《基本法》規定了行政長官根據《基本法》可制定行政法規。由於《基本法》對行政長官制定行政法規與立法會制定法律的範圍沒有作出具體的規定，需要在特區立法實踐中加以解決。如何對行政法規和法律的立法範圍作出劃分，應該體現行政主導的原則。根據《基本法》的規定，行政長官既是政府的首長，也是特別行政區的首長，他既要對特別行政區負責，也要對中央人民政府負責，他的地位的特殊性和重要性，決定了行政長官制定行政法規不能僅僅限於政府的職能和工作範圍之內的事項，還應該涉及特別行政區的一些重大事項，這才符合行政長官的地位，做到責權相適應。具體意見參見本人在《澳門2002》一書中〈試論澳門特別行政區法律與行政法規調整社會關係的範圍〉一文及《澳門研究》第15期〈論澳門特別行政區行政法規的性質和地位〉一文。¹⁰

第二，解決以行政長官為核心的政府主要官員與立法機關的監督關係。《基本法》第62條規定，行政長官領導特區政府。第65條規定，政府對立法會負責。因此，既要處理好行政長官與政府主要官員的關係，也要處理好政府與立法會的關係。在行政主導體制下，特區政府與西方的議會內閣制是不同的。特區政府不是由立法會產生，立法會應該無權罷免主要官員，無權倒閣，不能運用此種手段制約行政長官。政府對立法會負

10.《澳門2002年》，澳門基金會，2002年，第74-82頁。

404 《澳門研究》，第15期，澳門基金會，2002年，第13-24頁。

責，主要做好三件工作，執行立法會通過的法律，定期向立法會作施政報告，答覆立法會議員的質詢。特區政府與行政長官的關係是領導與被領導的關係，所以，應該建立主要官員對行政長官的問責制度，在政策的決策和具體的行政工作上對行政長官負責，協助行政長官的工作。

第三，維護行政長官負責執行《基本法》的權威。《基本法》第50條規定，行政長官負責執行《基本法》。《基本法》的這一規定在其他國家也有類似的做法，如法國憲法規定，總統保證憲法的遵守。

《基本法》為什麼要規定由行政長官負責執行《基本法》？《基本法》是全國人民代表大會制定的全國性法律，也是中央對特區管制的法律基礎。《基本法》能否得到完整全面的執行，事關“一國兩制”成敗，行政長官作為特區的最高首長，中央在特區的代表，決定了他有權力和責任負責執行《基本法》，也體現行政長官對中央的負責。

行政長官負責執行《基本法》，就是要確保特區立法機關、行政機關、司法機關嚴格按照《基本法》，制定法律，執行法律，適用法律。行政長官對立法機關制定的法律有違《基本法》的，可以不簽署法案，並發回立法會重新審議。對行政機關作出不符合《基本法》的行為，可以直接糾正。對司法機關在適用基本法時，就基本法所作解釋有爭議或疑問時，可以提請全國人大常委會解釋基本法的有關條文。

行政長官提請全國人大常委會解釋《基本法》不是干預司法獨立，干預法院審判。根據《基本法》的規定，法院獨立行使審判權，但是，《基本法》的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會，全國人大常委會與終審法院分別依據《基本法》解釋有關條文，在全國人大常委會對《基本法》作出解釋後，法院應該遵從，根據人大的解釋再進行獨立審判。所以，行使法律的解釋權，不等於干預法院的審判權。同樣，行政長官負有執行《基本法》的義務，對《基本法》實施中的問題請全國人大常委會解釋，也不存在妨礙法院獨立審判，相反是在維護《基本法》的權威。

妥善解決好行政長官對立法、行政、司法的關係，可以確保《基本法》規定的行政長官為核心的行政主導體制的順利運作，有利於澳門的穩定和發展。