

論行政主導的權力設定、結構設計及其他條件

駱偉建*

行政主導的話語，引起了社會廣泛的注意和爭論，是一個熱門題目。不僅理論上值得探討，就是政治實踐中，也需要解釋清楚。本人曾就特別行政區行政主導寫過一篇文章¹，論述了行政主導是憲法分權原則的一種形式，特區行政主導的特點及行政主導與立法、司法的關係。現將自己新的一些想法集成本文，與同行交流。

一、行政在政治體制中為甚麼是主導？

社會上有一種說法，認為行政主導是違反民主的一種制度，是集權理論的產物，主張拋棄。這完全是誤解，不符合憲政的現實。

(一) 行政主導並不是憲政理論的產物，是世界憲政實踐的結果

憲政理論主張權力分立和制衡。如果要說，在政治制度中的行政、立法、司法三權之間，由誰主導的話，歷史上被公開主張和被實踐的則是立法主導，如英國憲政學者洛克提出的“立法權至上”、“立法權優先”²，憲政實踐中的英國“議會主權”、“議會至上”³。然而，立法主導的理論並沒有發揚光大，立法主導的實踐也已不復存在。雖然，世上沒有形成一種完整的行政主導的理論，但行政主導的實踐卻大行其道。不論是憲法學著作，還是政治學著作，在描述政治體制運作圖

* 澳門大學法學院教授。

1. 駱偉建《論特別行政區的行政主導》，載於《行政》第60期，第397-405頁。

2. 洛克《政府論》，商務印書館，1983年，第82、91頁。

3. 戴雪《英憲精義》，中國法制出版社，2001年，第116頁。

景時，在行政主導上，觀點基本一致。請允許多引用一些學者的論述。英國學者 M.J.C. 維爾在《憲政與分權》一書中說，20世紀的英國，“首先，內閣從一個與平民院大致同等的地位上升到領導並支配後者的地位，然後，首相權力的增長使他在權力上和威望上都遠遠高於內閣的其他成員”。“在美國，這個世紀中總統權力的巨大增長，以及法國第五共和國的憲法，都反映了同樣的趨勢，有同樣的基本力量在運作，儘管這些國家的不同政治結構已經修改了所採用的方法和方法適用的細節”。⁴美國學者邁克爾·羅斯金等在《政治科學》一書中就立法機關的衰落寫道，“直到19世紀晚期，觀察者開始注意到國會並未以人們所預料的方式運行。和洛克的預期相反，立法機關看起來像失去了對行政機關的制約權。絕對多數政治家都贊同這一趨勢仍在繼續而且正在加強”。“在世界範圍內，權力一直在向行政機關傾斜，而立法機關在衰落。”⁵美國學者萊斯利·里普森在《政治學的重大問題》一書中告訴世人，“洛克曾經在立法的最高權威基礎上設想三種權力間的關係，孟德斯鳩和麥迪森則傾向於三個部門的平衡。……但是行政的優先權在20世紀還是很流行”。⁶行政主導為甚麼會顛覆立法主導呢？為甚麼成為現代政治制度運作的主要形式呢？

第一，權力關係在運行中偏向行政。在議會制下，表面上或法律上是議會產生政府，政府對議會負責。事實上是政府控制了議會。因為在立法權與行政權融合的情況下，內閣成為中心因素。⁷內閣是由議會中多數黨所組成，所以，內閣自然得到議會中多數支持，因此，與議會相比較之下，內閣很明顯具有優勢地位。⁸內閣的職能本質上是雙重的，領導立法和行政等領域的最終責任。⁹在總統制下，總統無須向國會負責，國會無權罷免總統。總統扮演國家元首、政府首腦、政黨領袖、武裝力量的領導人、最高外交官、最高行政官員和主要立法

4. M.J.C.維爾《憲政與分權》，生活讀書新知三聯書店，1997年，第325-326頁。

5. 邁克爾·羅斯金等《政治科學》，華夏出版社，2001年，第295、320頁。

6. 萊斯利·里普森《政治學的重大問題》，華夏出版社，2001年，第229頁。

7. M.J.C.維爾《憲政與分權》，生活讀書新知三聯書店，1997年，第200-201頁。

8. 李帕特《民主類型》，台灣桂冠圖書股份有限公司，2001年，第12頁。

9. 萊斯利·里普森《政治學的重大問題》，華夏出版社，2001年，第235頁。

者。這些權力彼此強化，使得總統成為國家中最受尊敬的職位。當然，巨大的責任也伴隨這些廣泛的權力而來。¹⁰

第二，社會的變遷，政府功能的增強。政府擴大了活動的範圍，管理着社會、經濟、軍事、科技等領域的眾多事務。而議員對此卻缺乏專業知識，難於應對，讓位於行政處理。

第三，立法機關結構性不足，政黨的出現，議員服從本政黨立場，喪失獨立性。加上人們的心理因素，崇拜領袖、國家元首、政府首腦，如總統、首相自然是最佳對象，成為關注焦點，而議會作為集體，很難令人擁戴，民眾把前者看得比後者更重要。

因此，我們可以說，第一，行政主導不是由理論家發明的，是政治實際的需要推動而成的，不隨人的意志轉移，不論喜歡還是不喜歡，終究是政治現實，世界潮流，必須接受和適應。第二，行政主導是民主代議制的一種常態，議會制、總統制均如是，兩者不矛盾，更不是有些人說的是反民主的制度。

(二) 港英、澳葡時期的行政主導制度是政治設計的產物

港英、澳葡管治香港和澳門時，在《英皇制誥》、《皇室訓令》、《澳門組織章程》中，確立的行政主導體制，則是政治的實際需要，即如何最有效地保證英國和葡國對港澳的管治，所以，它是管治者設計出來的，不是政治實踐的產物。

英國諾曼·邁因納斯在《香港的政府與政治》一書中一針見血指出，“《英皇制誥》主要強調的是需要維護女王陛下政府對這個殖民地的各項權益。凡授予港督的一切權力，他必須認識到他只能按照倫敦給予他的指示去行使這些權力，而且皇室明確有剩餘權力為本港殖民地制定法律並有權駁回本港立法局通過的法例”。所以，必須將“權力集中於港督手裏”¹¹這是由英國的國家利益決定的。因此，法律賦予港督

10. 邁克爾·羅斯金等《政治科學》，華夏出版社，2001年，第308頁。

11. 諾曼·邁因納斯《香港的政府與政治》，上海翻譯出版公司，1986年，第80-81頁。

幾乎不受約束的權力，他可以自行採取行動，有權暫時中止行政局成員行使職權；可以批准或拒絕批准立法局的法律；可以任命法官及其他官員。港督是最高權力的代表，港督在與行政會的關係上，由於他的權力基於明確的法律基礎和具有約束力的指示，可以不理會行政局的建議。港督在與立法局的關係上，港督委任議員，控制立法局中的多數。¹²澳門的情況基本如此。“總督仍是澳門政治權力的核心，在澳門代表葡萄牙法院以外的所有其他主權機構——總統、議會和政府。換言之，葡萄牙在澳門的管治是通過授權總督來進行的，只有司法權除外”。¹³基本上可以說，總督的權力核心地位明顯，立法局(會)權力有限，加上議員委任等限制，在實際政治生活中僅是一個配角。

（三）特別行政區的行政主導體制是“一國兩制”的實際需要

現在特別行政區實行行政主導，一方面，是參考了世界憲政的實踐經驗，包括過去港澳的經驗。另一方面，這是實行“一國兩制”的客觀需要使然。首先，從“一國”原則看，特別行政區直轄於中央政府，對中央負責，如何確保中央對特區領導，特區對中央負責，就制度而言，行政主導是當然的選擇。行政長官、政府主要官員由中央政府任命，對中央負責，對國家效忠，既能讓中央放心，又能得到中央的支持。正如港澳辦副主任陳佐洱在全國人大常委會舉行的紀念香港基本法頒佈十四周年座談會所指出：“特區政治體制必須以行政為主導，除了這種制度是經實踐證明行之有效外，最重要的是，只有行政主導的政治體制，才能做到《基本法》規定的行政長官對中央負責。無論是立法主導還是三權分立的制度，都無法做到這一點”。¹⁴在這一點上，與港英、澳葡實行行政主導的原因並無差別。其次，從“兩制”原則來說，行政主導是政治體制發展的一種趨勢，特區也不可能例外，行政

12. 參見《英皇制誥》。

13. 吳志良《生存之道——論澳門政治制度與政治發展》，澳門成人教育學會，1999年，第316頁。

14. 新華網，2004年3月12日。

主導要比立法主導，更能保持社會政局的穩定，提高行政管理的效率，從而促進社會經濟的發展。

因此，我們可以得出一個結論，特別行政區的政治體制必須堅持行政主導。

二、行政在政治體制中如何主導？

社會上又有一種意見認為，行政主導成敗取決於個人權威，非為制度性的安排，因而不是最好的制度選擇。這種看法也是一種誤解。事實上，行政主導倚重制度的構建。

（一）行政主導的權力設定與權力關係的結構

縱觀憲政實踐，行政主導，需要制度安排。就制度本身而言，主要依賴兩方面的因素。第一，是行政與立法之間權限的設定。第二，是行政與立法之間關係的結構。

議會制與總統制作為目前兩種典型的政治模式，能夠發展出行政主導的形式，與上述兩個因素是分不開的，雖然側重點並不相同。英國議會制，行政發揮主導作用，主要是通過行政與立法之間關係的結構進行。“議行合一”的結構，即行政與立法的融合，使行政主導立法。美國總統制，雖然行政與立法分立，在行政與立法結構上與英國議會制不同，其行政主導作用，是通過設定總統的權力和保持總統的獨立性實現的。總統無須向國會負責，就是沒有掌握國會中的多數，國會也不能罷免總統。總統既是國家元首，又是政府首腦，因而總統的實際權力足以影響國會制定法律，通過政策。

港澳的原有行政主導制度，實際上是將行政與立法關係的結構和權力的設定，兩者集於一身，行政權既在兩者關係的結構中處於優勢地位，又在兩者權力關係中佔據主導。當然，行政主導僅僅有優勢地位和主導權還是不夠的，還要有其他的制度配合。如，行政局（諮詢會）的諮詢協助；政務官的輔助，公務人員的凝聚力；社會諮詢組織的合作等。

（二）港澳行政主導體制變化的原因

面對港澳的回歸，原先的管治者開始改變行政主導的體制。港英自中英開始談判香港問題之時就醞釀改革，當中英關於香港問題的聯合聲明簽署以後，加快了改革速度。英國在交出對香港的管治權時，通過削弱行政主導，加強立法職能，保護其在香港的利益。過去突出行政主導，現在弱化行政主導，都是由英國的國家利益決定的。港英在1985年推出立法局民選議員。同年10月，通過立法局（權力與特權）法案，擴大立法局權力，還準備1988年安排直選。1991年實行分區直選。1995年增加直選議席，佔立法會總議席一半。改變了原有的行政與立法之間的結構，權力關係也發生了一些變化。因此，特區的行政如何主導，就要面對一些新的問題，需要創造新的條件，在行政主導制度重構時，必須考慮如下這些因素，如何保持行政長官為核心的強勢政府；如何爭取政治同盟支持；如何爭取廣泛的社會基礎，贏得民望等。¹⁵

因此，我們又可得出一個結論，一方面，只要對行政與立法的權力作出適當的規定，在行政與立法之間的關係上構建出恰當的結構，行政主導是能夠維繫、能夠實行的。另一方面，由於港澳回歸的因素，面對原有行政主導制度的一些變化，特區要面對挑戰，作出回應，進行一定的調整。

三、行政在特別行政區內應該如何主導？

特區必須堅持行政主導原則和體制，但是，對行政主導的體制和運行有改進的需要。

（一）行政主導體制的構建和有待改進的思考

特區行政主導體制構建時，一方面吸收了原有港澳行政主導體制的有效部分，另一方面，應因情況變化，也作出了相應地調整。

15. 陳弘毅《行政主導概念的由來》，載於《明報》，2004年4月23-26日。

在行政與立法的權力設定上，主要是反映在行政長官與立法會制約關係的權力設定上，基本法規定，行政長官對立法會制定的法律有否決權，對立法會也有解散權。立法會對行政長官的拒絕簽署僅有再次通過權，對行政長官無罷免權，只有在行政長官違法情況下方可進行彈劾。此外，行政長官有立法提案權；人事提名權和任命權；及某些公職的委任權；負責基本法的實施權等。雖然澳門基本法改變了過去的做法，將財政批准權給予了立法會，但立法議員的立法提案權同時受到限制，如議員不得對公共收支、政治體制、政府運作事宜提出法案。如果涉及政府政策的法案，必須得到行政長官書面同意，才可提出。

在行政與立法關係的結構上，基本法堅持了行政主導地位。第一，確立行政長官的雙重地位，既是整個特別行政區的首長，也是特別行政區政府的首腦。行政長官對中央負責，明確了他在特別行政區佔據最高地位。第二，行政與立法關係上，明確行政對立法負責的範圍，不同於議會制下的行政與立法的關係，最主要的是，立法會無權要政府下台。政府對立法會負責，只包括執行立法通過的法律、向立法會作施政報告，接受立法議員的質詢。第三，立法機關的產生、組成和表決上作限制性的規定。立法議員由直接選舉產生，也有功能組別間接選舉產生，在澳門還保留了委任議員。在立法會運作上，香港規定了分組投票計票辦法，互相制約。

基本法的這些規定，與原有港英的《英皇制誥》、《皇室訓令》，澳葡的《澳門組織章程》比較，不難發現，有變化的一面，也有不變的一面。

在行政權力的設定上，過去港督對立法局制定條例有絕對的否決權，現在行政長官只有相對的否決權。過去港督主持立法局會議，並可投下關鍵一票，後來逐步淡出。現在行政長官無此許可權。所以，香港行政長官對立法機關的制約權力是被削弱了一些。但是，澳門的情況有一點相反。過去澳督不能否決立法會制定的法律，如認為違反憲法，只能提請葡國憲法法院決定，現在行政長官可以擁有相對的否決權。過去立法會對澳督的立法行為，可以提請葡國憲法法院審議是否違憲，現在立法會無此項權力。過去立法會對政府施政方針可以提

出彈劾動議，現在無此許可權，只能對行政長官的違法行為提出彈劾。所以，澳門行政長官對立法會的制約權力，增加了一些，而不是受到更多限制。

在行政與立法關係上，過去與現在變化相對較大。過去不存在行政對立法負責的規定，現在基本法規定行政要對立法負責。過去香港立法局沒有選舉議員，後來產生了選舉議員，但也保留了部分委任議員。現在香港基本法規定，立法會所有議員由選舉產生。在這一點上，澳門基本法維持了原有的做法，保留了行政長官委任部分議員的權力。從反省的角度說，有些變化對行政主導造成了制肘。

比較香港與澳門基本法規定的不同，從中也能發現問題，值得我們思考。如果將香港與澳門比較，就能看出，香港的行政主導體制受到衝擊比較大，帶來的變化比較多，實際運行時，困難就比較大。澳門基本不變，甚至向着更有利於行政主導的方向變化，實際運行就比較順利。所以，權力設定的大小不同，會影響行政主導的效果。權力關係的結構不同，也會妨礙行政主導的運行。香港和澳門行政主導制度運行的情況不同，效果不一，其中一個主要原因，就是制度上的一些差異決定的。這個實際情況，啟發我們思考，令我們應該想一想，有關制度完善的問題。從長遠考慮，應結合實踐中的問題，繼續研究，尋找解決的辦法。

（二）總結落實基本法行政主導原則的經驗與教訓

我們應該指出，行政主導運作如何，不僅取決於基本法規定，更決定於基本法實施的好壞。基本法規定得再好，不落實也將一事無成。所以，實有必要，對基本法規定的行政主導原則和具體規定是否真正落實進行檢討。

如果作一番粗略分析，在香港，行政的權力在實際政治生活中並沒有完全落實，有的被不適當的限制了，有的甚至被放棄了，而立法會的權力在沒有基本法依據的情況下，依自身的議事規則被擴張了，此消彼長，行政主導就出現了危機。在澳門，行政權力得到了強有力的執行，政府在制定政策、擬訂法律、決定重大公共問題上，掌握主

動權。立法會按基本法履行責職，議事規則嚴格按基本法重新制定，廢除了原有不符合基本法的一些規定，沒有借此擴張自身的權力。因而，使得行政主導運行比較順暢。

雖然，兩個基本法規定基本相同，但行政主導的運作情況有差別，當然有許多因素，其中執行上是否有力應是結果差異的一個原因。所以，有必要查找落實行政主導原則中的問題所在，採取措施解決，提高行政主導的水平。

（三）創造行政主導運行的其他必要條件

以上兩點，涉及制度確立和制度運行，是行政主導的基礎，但是僅限於此是不夠的，還需要其他條件的配合。

第一，發揮行政主導作用，必須“以民為本”制定切合民眾要求和利益的政策。

現在，在社會上有一種相當流行的說法，要實行行政主導制度，就必須實行行政長官普選制，只有一人一票選舉產生的行政長官，才有認受性，才有民望，才能發揮行政主導。一句話，行政主導必須以普選作為基礎。否則，行政主導面對選舉產生的議員將陷入困境，走入死穴。普選是特區政治體制的長遠目標，在沒有普選之前，就不能有行政主導嗎？或者行政主導就不能發揮作用嗎？這是我們要回答的問題。

從港澳過去實行行政主導的歷史看，普選與行政主導並沒有必然聯繫。在原有的行政主導制度中，行政主導是否受到民眾接受並不是一個決定性因素，也不影響行政主導的實際作用。在沒有民選產生立法機關議員前，它是排斥民眾參與的。所以，從另一角度說，過去港澳的行政主導並不是以民眾參與為基礎的，也不將其作為一個必然的條件。因此，沒有選舉不等於不能有行政主導。

從憲政實踐看，實行行政首長由選舉產生的政治制度，也未必產生出行政主導，或者真正能實現行政主導。因為，任何一種選舉只是決定由誰來制定政策，執行政策，但並不能證明，執政者的政策是否

反映民意，是否代表民意，是否能得到民意的支援。如果執政者，違背民意的話，行政主導同樣缺乏民意基礎，也就發揮不了行政主導作用。所以，有選舉也不等於就一定能做到行政主導。選舉僅僅是發揮和保障行政主導作用的因素之一，不能誇大它的作用。

由此可見，發揮行政主導的作用，關鍵取決於政府的政策是否反映民眾的願望、要求和利益。邁克爾·羅斯金等指出，“政府的任務是為所有公民提供生存、穩定以及經濟的和社會福利。這是現代世界中絕大多數國家的最高目標”。“維持合法性的一個辦法是成功實現國家的目標”。¹⁶所以，只要政府政策符合民意，就會得到民眾支持，行政主導就能發揮作用。在這一點上，特區需要吸取教訓。引起民怨，主要不是民眾是否參與選舉，就是選舉出來的政府，同樣會產生民怨，關鍵是政策要合乎民意。今後，行政主導的政府應該在制定政策上下苦功，爭取民眾支持。

第二，發揮行政主導作用，有賴於公務人員對政府的凝聚力、合作精神、工作效率，構建好以權威為主的等級結構。

不論是政府制定政策，還是執行政策，都離不開公務人員。正如邁克爾·羅斯金等揭示的一個真實的現象，國家權力在向行政權傾斜的同時，“在行政機關內部，權力正在流向那些非經選舉產生的文官—官僚手中”。¹⁷如果公務人員不認同、不支持、不執行政府的政策，具體實施的好政策不可能出台，就是政府有了再好的政策也枉然。

如何實現這一目標呢？在行政主導體制內應該建立起嚴格的等級結構，牢固確立從屬型的關係。行政長官必須是行政主導的核心，掌握好控制職能。主要官員協助行政長官工作，各級公務人員在行政長官和主要官員領導下工作，上級領導下級，下級服從上級。如果沒有這種結構性的制度保障，就建立不起權威，內部消耗，公務人員將是一盤散沙。更危險的是，在一盤散沙的情況下，公務人員又掌握了權力，包括在一定範圍內制定具體政策，自由裁量解釋和執行政策，一定是政出多門，損害政府形象，影響行政效率。要人們接受行政主

16. 邁克爾·羅斯金等《政治科學》，華夏出版社，2001年，第39頁。

17. 同上註，第321頁。

導，而行政主導卻一事無成，一定得不到支持。因此，有系統的行政體系，有效率的公務人員隊伍，精誠合作的團隊支持，是行政主導賴以存在的重要性條件。在這方面也有經驗教訓可以總結。

第三，發揮行政主導作用，妥善處理與立法機關的關係，搭建以合作為主的同級結構。

既然基本法規定了行政機關對立法機關負責，立法機關也由選舉的議員組成。為了爭取民意，立法機關有自己的立場也是正常的。行政主導就要從處理等級結構下服從關係轉移到處理同等結構下的合作關係。不能使用上下級的控制職能，以命令方式解決問題，只能運用協調職能，以平衡利益方式解決問題。

行政主導，爭取立法機關合作是有一定的客觀基礎。絕對不是行政一主導，必然與立法勢不兩立。立法是民意機構，行政是以民為本，代表民意，實現人民利益是共同的目標。所以，不存在只有立法機關可以代表民意，行政機關就不能代表民意的問題。杜撰出來的“民意論”，無非是想要證明行政主導行不通，披上行政必須屈服於立法的道德外衣。但是，事實並非如此。立法制約行政的唯一力量在於民意，立法議員也以代表民眾利益自居。然而，立法議員是否反映民意，主要不是因為他是選民選出來的，而是決定於議員主張甚麼樣的政策。“輸入甚麼(選舉)與輸出甚麼(政策)之間並沒有必然的聯繫”。¹⁸所以，高呼我是民選議員，我就代表民意，政府就得服從，並沒有充分的理由支持，否則，就不可能有行政主導的立錐之地。事實上，民眾在行政與立法的政策之爭中，不會簡單地以立法議員是我選舉的就不分對錯而支持，不顧自己的真實利益而盲動。相反，他們關注、追問的是政策的合理性，這就是行政主導可行性的立腳點和發力點。當行政機關主導的政策是代表民眾利益的，立法機關不會冒犯民眾利益反對，與行政對着幹，這就是行政與立法選擇合作的理由。如果行政與立法長時間的對立緊張，行政主導將受到制肘，最終損害的是民眾的利益。因此，行政主導要理直氣壯，敢於堅持正確的政策，才能爭取到立法機構的合作。凡事遷就，放棄原則，不可能有行政與立法合作。

18. 同上註，第89頁。

行政主導，應該做好與立法的溝通工作，爭取多數的支持。雖然不會因得不到立法機關內穩定多數的支持而跨台，但是，沒有多數的支持，實行起來會困難重重。政府需要運用各種方法進行溝通，做好公關的工作，誠意協商，化解矛盾。同時，為了防止“多數決民主制”¹⁹的弊病，把少數團體或利益代表長久排拒在權力核心之外，忽視其存在的危險，對立法議員的組成，不宜輕率地改變基本法的現行規定，具體地說，在香港要繼續保留功能組別的議員，在澳門要保留間接選舉的議員和委任議員，以利立法機關內的多元化。立法機關內部應有不同利益的代表，建立利益平衡的機制，以發揮“共識決民主制”²⁰的長處，包容而非排斥，盡量擴大共識的基礎。同樣，這種多元化，也有利於行政與立法的合作。

行政主導，在特區的現有條件下，不能輕易照搬政黨政治。主張行政長官有自己的政黨，才能實行行政主導，則弊大於利。在一個地區，政黨不成熟、政黨派別多多，不能建立起穩定的多數黨，將造成政局的更加動盪和不穩，把政府建立在多黨聯合基礎之上，是不能長久的，行政主導根本無從談起，法國第四共和的歷史經驗值得記取。目前，行政主導應該以利益共同體作基礎，不以某黨某派作基礎。以多數人的共同利益，爭取立法議員的支持。

行政要化解與立法的這種緊張關係，最終還必須從立法機關之外爭取民眾支持。政府政策要贏得民眾支持，就必須向民眾解釋。同時，也要向媒體推銷政府政策，這個環節不能忽視。一個公開、透明、合理，在諮詢基礎上求得的共識政策，能夠得到社會的支持。

因此，我們又形成一個結論，既要搞好行政主導的制度建設，也要完善其他的條件，有利於爭取到立法機關、社會大眾的合作、支持。

19. 李派特《民主類型》，臺灣桂冠圖書股份有限公司，2001年，第36頁。

20. 同上註，第37頁。