

繼續深化和鞏固以行政為主導的政治體制

王禹*

一、問題的提出

澳門基本法附件一和附件二規定，2009年及以後行政長官和立法會的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人大常委會批准或備案。

澳門基本法的原意是澳門回歸後先穩定十年，十年之後也即2009年再來檢討有關的政制發展。今年已是2005年，澳門政治體制發展的有關檢討工作開始浮出水面：2009年及以後，附件一和附件二是否需要進行修改呢？如果進行修改，又應當如何修改呢？

顯然，澳門基本法附件一和附件二規定的行政長官和立法會產生辦法的“如需修改”，是指如果有需要就進行修改，如果沒有需要就不修改。2004年4月全國人大常委會對香港基本法附件一第七點就是這樣解釋的，“‘如需’修改，是指可以進行修改，也可以不進行修改。”同時，2004年4月26日，全國人大常委會在《關於香港特別行政區2007年行政長官和2008年立法會產生辦法有關問題的決定》中指出，“有關香港特別行政區行政長官和立法會產生辦法的任何改變，都應遵循與香港社會、經濟、政治的發展相協調，有利於社會各階層、各界別、各方面的均衡參與，有利於行政主導體制的有效運行，有利於保持香港的長期繁榮穩定等原則。”全國人大常委會對香港基本法有關問題所作的解釋和決定，對澳門基本法的實施具有重要的參考意義。

所以，我認為，2009年及以後，不管是否修改澳門基本法附件一和附件二，行政主導是澳門基本法設計政治體制的重要原則，繼續深

* 澳門科技大學法學院助理教授。

化和鞏固以行政為主導的政治體制是澳門特別行政區政治體制的發展方向。

二、澳門基本法設計了行政主導的政治體制

澳門基本法對於澳門政治體制的設計以行政為主導，是比較明顯的。從澳門基本法的結構安排來看，澳門基本法第2條規定全國人大授予澳門特別行政區行使“行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權”，將“行政管理權”放在了“立法權”前，澳門基本法第四章“政治體制”，其中第一節為“行政長官”，第二節為“行政機關”，第三節為“立法機關”，將“行政長官”和“行政機關”放在了“立法機關”前，這種結構安排，顯然不是隨隨便便的，而是體現了“行政優先於立法”的指導思想。

澳門基本法規定行政長官既是澳門特別行政區的地區首長，又是澳門特別行政區的政府首長，既行使行政管理權，又同時履行立法和司法方面的有關職權，賦予行政長官更高的法律地位和更大的法律職權。

澳門基本法同時也設計了行政與立法互相制約的機制，行政長官有權拒絕簽署立法會通過的法案，行政長官有權解散立法會，立法會有權對行政長官提出彈劾案，但賦予行政對立法有更大的制約權。澳門基本法規定行政機關要對立法會負責，但明確界定“負責”限於執行立法會通過並已生效的法律、定期向立法會作施政報告、答復立法會議員的質詢，基本法沒有規定立法會可以向政府提出不信任案，立法會沒有倒閣權。澳門基本法還規定行政長官有權委任部份立法會議員，立法會議員不能提出涉及公共收支、政治體制或政府運作的議案，凡涉及政府政策的議案，在提出前必須得到行政長官的書面同意。

三、行政主導符合當代政治體制的發展方向和澳門作為小型國際城市的實際情況

行政權的擴張是當代憲法學的重要特徵。這種特徵肇因於當代政府職能的轉變，原來的行政管理職能相對簡單，僅僅限於保障國家安

全、社會治安、稅收和郵政等寥寥幾項，而現在政府的職能還涉及保障和促進經濟發展，保障和促進文化進步，健全和發展社會保障與社會福利，保護和改善人類生活環境與生態。與之相適應，整個憲法體制由傳統的立法主導轉變為行政主導，政府的行政職能擴張，行政機構和行政人員都大大增加，要求權力向行政機關集中。

尤其在澳門，行政主導更符合澳門的實際情況。澳門屬於小型國際城市，人口眾多，地方狹小，商機瞬息萬變，更應該強調行政管理的效率，更應該強調行政主導。

澳門回歸五年以來的實踐證明，行政主導的政治體制在澳門運行良好，社會穩定，經濟獲得較快發展，民心凝聚，政通人和，對澳門當前的社會發展起到了關鍵性作用。所以，必須準確理解澳門基本法附件一和附件二規定2009年及以後行政長官和立法會的產生辦法“如需修改”，是指可以修改，也可以不修改。但必須指出的是，如果決定進行修改，也必須符合澳門基本法設計政治體制的行政主導原則，繼續深化和鞏固以行政為主導的政治體制，維持現在運作良好的行政與立法關係，維持來之不易的社會穩定和經濟發展局面。

四、繼續深化和鞏固以行政為主導的政治體制

維持行政主導的政治體制，從表面上看，取決於具體的政治實踐和政治活動，如制定符合民眾要求和利益的政策，取得民眾的支持，妥善處理行政與立法的關係等等。但是，從其制度安排來看，行政主導的政治體制的良性運作，與政治體制背後的制度搭配和制度磨合有很大的關係，如行政機關與立法機關是根據甚麼原則來進行權力上的配置？行政長官是怎麼產生的？立法機關又是怎樣生的？所以，行政主導的政治體制同行政長官和立法會的產生辦法有很大的關係，也就是說，同基本法附件一和附件二規定的行政長官和立法會產生辦法的修改有很大的關係。

試舉例說明：比如澳門基本法規定的行政長官委任立法會部份議員的做法，在很大程度上支持了行政主導政治體制的良性運作，不能輕言修改和廢除。在澳門，行政長官沒有黨派和政團背景，行政長官

的有效施政需要立法會多數議員的支持，而委任制則適應了這種需要，有利於行政長官更好地獲得立法會多數的支持，使得行政與立法互相制約又互相配合的局面實行了行政主導。

從現在澳門的第一屆、第二屆和第三屆立法會的組成來看，第一屆立法會議員共23人，第二屆共27人，第三屆共29人，其中行政長官委任議員的議席都為7人，其比例雖有下降，但其絕對數目卻沒有任何變化。所以，行政長官委任7名立法會議員的權力不能輕易修改。澳門基本法規定立法會可以全體議員三分之二多數通過對行政長官的彈劾案，但是在行政長官有權委任7名立法會議員，以及有權從立法會議員任免部份行政會委員的情況下，使得立法會中有可能超過三分之一的議員與行政長官有比較密切的關係，彈劾案是不大容易成立的，從而在關鍵的時刻下，不大容易衝擊到行政主導的政治體制運作。

另外，也不能在維持7名委任議員的同時，大量增加直接選舉和間接選舉的議員數目，使得委任議員在立法會的比例大幅下降，使得委任制無法發揮其正常的功能。

又比如立法會部份議員由間接選舉的制度也應當繼續維持。香港基本法明確規定立法會議員的選舉最終達致全部議員由普選產生的目標，但澳門基本法無此規定。從香港立法會第一屆、第二屆和第三屆的組成來看，第一屆分區直接選舉20人，選舉委員會選舉10人，功能團體選舉30人；第二屆分區直接選舉24人，選舉委員會選舉6人，功能團體選舉30人；第三屆分區直接選舉30人，功能團體選舉30人，雖然立法會議員的組成都維持60人不變，但直接選舉的比例在增加，間接選舉的比例在下降，這是符合循序漸進最終達致全體普選的目標的。

澳門基本法規定澳門立法會的組成有明顯不同。從澳門基本法第一屆、第二屆、第三屆立法會的組成來看，第一屆共23人，其中直接選舉為8人，間接選舉8人；第二屆27人，其中直接選舉10人，間接選舉10人；第三屆29人，其中直接選舉12人，間接選舉10人，委任的議員都為7人，可見，直接選舉的議員在呈增加的趨勢，但間接選舉的議員卻沒有減少。

又再如，行政長官選舉委員會和立法會間接選舉的議員由功能組別產生的機制，也不能輕言修改或廢除。

按照澳門基本法，行政長官選舉委員會由300人分四個界別選舉組成，其中工商金融界100人，文化、教育、專業等界80人，勞工、社會服務、宗教等界80人，全國人大代表和立法會議員及全國政協委員代表40人，除第四界別和第三界別中的宗教界外，其他三個界別按照行政長官選舉法，其名額由具有投票資格的登記社團或組織依法選出，宗教界的選委會委員，則由宗教團體以協商的方式提名，由選舉管理委員會確認和登記。澳門立法會第二屆和第三屆間接選舉部份的議員各有10名，也分別自僱主利益階層、勞工利益階層、專業利益階層和文化、道德、慈善利益階層由登記社團按照議席比例選出。

這種功能組別選舉制度是澳門選舉制度中的重要特色，既在行政長官選舉制度中發揮重要作用，也在立法會間接選舉的議員的產生部份發揮重要作用。它不同於政黨參與政治的方式，是一種通過社團參與政治的方式。從澳門的政治實踐來看，它強化了社團在產生特區政權機關中的重要作用，有利於各界別居民的廣泛均衡參與，有助於維護行政長官主導政治運作，有利於維護行政主導的政治體制。

所以說，行政主導的政治體制的良好運作與附件一和附件二規定的行政長官和立法會的產生辦法有密切的關係。在考慮澳門基本法附件一和附件二在2009年及以後是否進行修改時，必須考慮到澳門基本法確立的行政主導政治體制，凡是有利於維護行政主導的政治體制運作的，則必須予以保留。

