

為甚麼說澳門不是實行“三權分立”的政治體制*

張曉明**

澳門回歸祖國近12年來所取得的成就和進步有目共睹。其中一項重要成就，就體現在基本法的深入實施和宣傳推廣方面。正如胡錦濤主席在慶祝澳門回歸祖國10周年大會暨澳門特別行政區第三屆政府就職典禮上的講話中所指出的：“澳門特別行政區政府和各社會團體堅持不懈宣傳推廣澳門基本法，自覺以澳門基本法規範行政、立法、司法行為和處理政制發展等重大問題”。“一國兩制”的觀念、基本法的意識也隨之日益深入人心。特別是對特別行政區政府中高層公務員進行系統的基本法培訓，反映了兩任行政長官何厚鏞先生和崔世安先生對學習、宣傳基本法的高度重視，是一個具有遠見卓識的舉措，抓到了點子上。這對於特別行政區政府增強依法治澳的意識，提高管治能力和水準，對於“一國兩制”方針和基本法在澳門特別行政區繼續正確、全面、深入地貫徹執行，對於帶動澳門全社會進一步形成學習基本法、遵守基本法、維護基本法的風尚，都具有重要意義和深遠影響。

“澳門基本法高級研討班”講授的專題之一是澳門特別行政區的政治體制，其中一個重要的問題就是為甚麼說澳門特別行政區不是實行“三權分立”的制度？

回答這個問題涉及兩個方面：一是從概念上說，“三權分立”的準確含義是甚麼？是不是行政、立法、司法權分別由三個不同機構行使、相互制約就叫“三權分立”？二是澳門特別行政區的政治體制

* 作者受邀出席於2011年7月20日由澳門特別行政區政府行政暨公職局、澳門理工學院“一國兩制”研究中心、澳門基本法推廣協會共同主辦的“澳門基本法高級研討班”結業典禮暨第四階段開班儀式，並在儀式上所作的發言。

** 國務院港澳事務辦公室副主任。

與“三權分立”究竟有甚麼不同？香港、澳門特別行政區的行政、立法、司法權都分別由不同機構行使，互相制衡，司法獨立，為甚麼不是“三權分立”呢？這不僅是一個重要的理論問題，而且是一個影響到“一國兩制”方針和基本法的正確實施、影響到特別行政區政治體制運作方向的重要實際問題。

為了說明第一個問題，首先對西方“三權分立”理論和制度形成的歷史作一個簡略回顧。分權理論的源頭最早可以追溯到古希臘和古羅馬時期。古希臘的亞里斯多德認為國家的職能應分為議事、行政和審判三個方面，或稱為“政體三要素”論。古希臘的波里比阿在此基礎上又提出，國家權力進行分工的同時，也要保持互相牽制，即執政官權力、元老院權力和人民大會權力相互制衡，從而達至權力的平衡發展。這是分權制衡思想的萌芽。十七世紀，英國哲學家、政治思想家洛克提出了近代意義上的分權思想，初步奠定了近現代西方國家組織形式的理論基礎。他將國家權力分為立法權、執行權和對外權，其中立法權處於最高地位，且立法權和執行權應當分立與制衡。洛克所說的對外權實際上是執行權的一部分，因此，其學說又被認為是一種“兩權分立”制度。英國後來的政治制度直接受到洛克學說的影響。直至十八世紀中葉，法國啟蒙思想家、法學家孟德斯鳩在洛克等分權思想和英國政治制度實踐的基礎上才創立了較為完整的“三權分立”理論。

孟德斯鳩將“分權”與“制衡”思想有機結合在一起。一方面，他認為，應當將國家權力劃分為立法權、行政權和司法權，三種權力處於同等地位，並由不同的機構來行使。另一方面，他提出，三種權力之間也要相互制約與平衡，避免政府擁有專斷權力，侵害公民自由。他還認為，在各種權力的內部運行中，也要有一定的均衡。比如，立法機構實行平民院、貴族院兩院制。立法權應當屬於全體人民掌握，由公眾選舉產生平民院行使權力，但為了防範平民通過立法權侵犯貴族集團的利益，同時也應設置貴族院，通過貴族對立法的參與，達至立法機構內部的制約與平衡。再比如，行政機構實行君主制。他認為，行政權應掌握在君主手中，因為在行政事務上需要快捷、迅速做出決斷，久拖不決會降低行政效率與行政管理能力。他強

調不應由立法機構遴選君主，以免受到立法權的牽制。還比如，司法機構由民眾依法選舉的法官組成，不專屬於任何一個集團，以確保法院的中立性和獨立性，但法官也應遵守回避原則等。概言之，孟德斯鳩的思想包含了兩個重要方面：一是把國家權力劃分為行政、立法和司法三大塊，並由不同的機構行使；二是強調三種權力之間的分立、制約與均衡，任何一種權力都無法完全取得支配地位。孟德斯鳩提出“三權分立”理論的初衷是在法國建立英國式的君主立憲政體，而後來的法國大革命帶來的卻是更民主的共和體制。孟德斯鳩的“三權分立”思想無疑是對人類政治文明的重要貢獻，它不僅在當時法國封建主義和君主專制走向沒落的特定歷史環境中，為資產階級革命提供了重要理論武器，而且對包括美國在內的西方國家組織形式和權力運行方式產生了重大影響，特別是行政、立法、司法三種權力機關的分設成為了現代國家紛紛借鑒的政治體制基本框架。

但是也要看到，孟德斯鳩把行政、立法和司法三種權力的制約和均衡關係絕對化，是一種過於理想化、模式化的設計。現代西方主要資本主義國家所實行的政治體制也並非都能達到他所要求的“三權分立”的標準。比如，在英國，奉行“議會至上”的政治體制，內閣首相由下議院的多數黨領袖擔任，其他內閣成員由首相從他的多數黨成員中提名，由議員兼任；內閣對議會負責，一旦失去了議會多數的支持，內閣必須辭職，重新舉行大選後由新的議員組成新內閣等。關於英國議會的地位和權力，有一種形象的說法：“議會除了不能把男人變成女人和把女人變成男人外，無所不能。”在法國，國民議會和參議院組成立法機關，總理領導的政府是行政機關，最高法院是司法機關。總統是國家權力的中心，有權任命總理並組織政府，主持內閣會議，決定政府的方針政策；政府則要對議會負責；但議會又對總統有較強的依附性等。這種政治體制通常被稱為“半總統半議會制”，其特點是行政權由獨立選舉產生的總統和議會多數黨出任的總理及其內閣分享。

縱觀世界各國的政治實踐，只有1787年美國《聯邦憲法》所確立的政治體制，才與孟德斯鳩所提出的“三權分立”模式最為接近。在美國，不僅劃分了執掌立法權的國會、執掌行政權的總統、執掌司

法權的法院這三個權力機構，而且特別注重三種權力之間的制約與均衡。具體而言：一、國會掌握立法權，制定法律。美國國會實行參眾兩院制，參議院和眾議員都由民眾直接選舉產生。除立法權外，國會也享有財政權、任命權、彈劾權、管理商業權等；二、行政權由總統行使。美國憲法規定，總統每屆任期四年，由選民間接選舉產生，即由各州選民選出的總統選舉人來進行選舉。憲法將行政權授予美國總統一人。總統由公民選舉產生，而不是國會決定，因而他只對憲法和選民負責，而不向國會負責；三、法院行使司法權。美國聯邦法院系統由最高法院和下級法院構成，獨立行使審判權。法官由總統提名並徵得參議員同意後任命，法官只要忠於職守，可終身任職，非經國會彈劾不能被免職。

美國行政、立法、司法三權之間的制衡主要體現在以下幾個方面：就立法與行政之間而言，雖然總統無權解散國會，但總統享有立法否決權，可以阻止他認為不適當的議案。總統可頒佈行政法令，行政機構可在立法權的授權範圍內制定行政法規。同樣，行政權也並非是不受限制的，比如國會可通過立法聽證，以保證法律得到行政機構的執行。就行政與司法的關係而言，法院有權審查行政行為，以防止行政機構違法侵害公民自由及財產權利等。法官任職期間其薪酬也不得任意減少。為了同立法權、行政權相抗衡，保持司法獨立及“三權”均衡，作為聯邦最高法院還擁有一項重要權力，就是通過1803年“馬伯裏訴麥迪森案”這一司法判例所確立的司法監督權或稱為“違憲審查權”。雖然這一權力尚未在憲法中明文規定，但在實踐中已有普遍運用。而司法權同樣也受到行政、立法權的制約，比如國會和各州可聯合以憲法修正案的形式推翻聯邦最高法院的判決，或重新通過已被法院判定為違憲的法律案；國會可對聯邦法院法官行使彈劾權等。當然，即使美國的上述體制，與孟德斯鳩的設計要求也還有一些差距。最明顯的是最高法院的法官不是由選舉產生，而是由總統提名，總統在法官的產生過程中起著關鍵性、決定性的作用，因而也不可避免地帶有政治傾向。

由此可見，即使同屬於比較發達的西方資本主義國家，並且都受到早期資產階級政治思想家分權制衡等思想的影響，也並不都實行嚴

格意義上的“三權分立”制度。其中最根本的原因在於，任何一種政治制度的形成和發展都與所在國家、地區特定的社會經濟條件、歷史傳統、政治文化、時代背景等因素分不開，有其歷史發展的必然性，是一種自然的演變過程，一種政治博弈的結果，而不完全是按照事先設計好的某種方案推進的。從當權者或制憲者來說，選擇何種制度和模式，必然要基於當時當地的實際情況，從政治利益和價值取向等方面作出考量。在政治體制問題上從來就沒有一個各國、各地區普遍適用的統一模式和絕對標準。1958年戴高樂憲法確立“半總統半議會制”後，戴高樂曾說過，“我完全明白有些愛作解釋的人，為不能把（法國）憲法放到兩個嚴格模式裏而感到不高興。照他們的看法，法國的政治制度只能有兩個概念，要麼是議會制，要麼是總統制。但我一點也看不到為甚麼法國的政治制度就一定是不穩的，一定是議而不決和軟弱無力的。法國有甚麼理由必須採用對北美適用的規則呢？我可以說，我們的憲法既是議會制，又是總統制的，我們的平衡和我們的性格特點支配我們這麼做”。

以上回顧和比較主要是想說明一點，“三權分立”制度有其特定含義。僅僅從分權的層面上把國家權力劃分為行政、立法、司法三大類，分別由三個不同機關行使，還不是嚴格意義上的“三權分立”體制。只有在行政、立法、司法三種權力的相互關係上達到相當的制衡程度，形成一定均勢，三者機構、職能、人員上完全分立，誰也不向誰負責，成員身份也不互相重疊，才能算得上是真正的“三權分立”。這也是當代世界大國中，只有美國才算得上典型意義上的“三權分立”，其他大國沒有標榜其為“三權分立”的原因。

大家知道，按照基本法的設計和規定，澳門特別行政區實行的是行政主導的政治體制。通常的說法就是，以行政為主導，行政與立法既互相制約，又互相配合，司法獨立。這一政治體制的主要特點是行政權力比較大，在澳門特別行政區的政治體制中處於主導地位，特別是行政長官具有較高的地位和較廣泛的權力，在特別行政區的政權機構設置和運作中居於核心地位。這一體制無論在基本屬性上還是具體內涵上，都與“三權分立”大相逕庭，有很大的不同。我認為，準確

地理解基本法規定的澳門特別行政區的上述政治體制，需要把握好以下幾個角度和區分要點：

第一，澳門特別行政區的政治體制是一種地方政治體制。這是我們觀察、分析澳門特別行政區政治體制的一個基本著眼點。中華人民共和國是單一制國家，澳門特別行政區是一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。澳門特別行政區的政治體制是中央以法律規定的，澳門特別行政區不能自行決定。而且，澳門特別行政區的政治體制與國家的政治體制，包括與全國人民代表大會及其常務委員會、國務院、國家主席等憲法規定的政權機構，存在從屬關係。就權力來源而言，特別行政區享有的高度自治權包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，均來自中央的授權，其授權的多少以及各種權力的分配和相互關係，都是全國人民代表大會通過基本法確定的。也正因如此，體現主權所必不可少的權力均保留由中央人民政府來行使。另一方面，特別行政區在行使行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權時，也要受到中央權力的制約與監督。如立法會制定的法律要報全國人民代表大會常務委員會備案；特別行政區法院在審理案件時如需對基本法中關於中央人民政府管理的事務或中央與特別行政區關係的條款進行解釋，應由終審法院提請全國人民代表大會常務委員會對有關條款作出解釋等。也就是說，在“一國兩制”下，澳門特別行政區雖然享有比內地其他省、自治區、直轄市大得多的權力，具有特殊性，但就其政治體制的屬性和定位來說，仍是一種地方政治體制，或者說是一種特殊的地方政治體制，它上面還有國家的政治體制罩著，還有中央，因此不能簡單地與一個國家類比。這也決定了澳門特別行政區不可能實行建立在主權國家完整權力基礎上的“三權分立”制度。

第二，行政長官在澳門特別行政區政權機構的設置和運作中處於核心地位。這是澳門特別行政區行政主導體制的最大特徵。按照基本法的規定，行政長官既是特別行政區政府的首長，負責領導特別行政區政府；又是特別行政區的首長，代表特別行政區。這種“雙首長”身份特別是後一種身份，使行政長官在特別行政區實際上具有超乎行政、立法和司法三個機關之上的崇高地位，是特別行政區的權力核

心、領導核心。對內來說，行政長官負責領導特別行政區政府，享有廣泛的決策權、人事任免權等權力；對外來說，只有行政長官才可以代表特別行政區政府處理中央人民政府授權的對外事務和其他事務。對上述來說，只有行政長官才可以代表特別行政區向中央人民政府述職，與中央人民政府直接聯繫，執行中央人民政府就基本法規定的有關事務發出的指令。行政長官的這種核心地位和權力，也是行政長官履行其對中央人民政府負責的責任所必需的。正因為如此，肖蔚雲教授主張把特別行政區的這套政治體制稱為“行政長官制”。

第三，行政權相對於立法權和司法權處於主動、優先地位。比如，行政機關有權擬定並提出法案、議案、行政法規，對涉及公共開支、政治體制及政府運作的議案享有專屬提案權；議員的提案權受到限制，涉及政府政策的議案，議員在提出前必須得到行政長官的書面同意；特別行政區政府提出的法案、議案應優先列入立法會議程；立法會通過的法案須經行政長官簽署、公佈，方能生效；在法律規定的條件和程序下，行政長官還可以行使解散立法會的權力等。

第四，除司法獨立外，行政與立法既相互制約又相互配合，且重在相互配合。按照基本法的規定，澳門特別行政區的行政權與立法權相互受到牽制。行政機關具有較大的政策決定權，但又不是行政獨大，而要受到立法會的制約和監督；立法會享有立法權，行政要對立法負責，但又不是立法主導。基本法第六十五條明確規定了行政機關向立法會負責的具體內容，即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；答覆立法會議員的質詢。行政機關對立法會負責就限於這些範疇。基本法還規定，在一定條件和程序下，行政長官必須辭職，立法會有權彈劾行政長官。這些都體現了立法對行政的制約作用。應當看到，這些規定的目的不是為了製造行政與立法的對立，而是為了使特別行政區的權力分配和運作更加合理，從而把特別行政區管治得更好。而且，基本法也特別設計了一些機制，以加強行政與立法的溝通、協調和配合。行政會制度就是這樣一個安排。行政會是一個協助行政長官進行決策的機構，其成員由行政長官從主要官員、立法會議員和社會人士中委任。除人事任免、紀律制裁和緊急情況下採取的措施外，行政長官在做出重要決策、向立法會提交法案、

制定行政法規和解散立法會前，均須徵詢行政會的意見。設立這種機制，一方面是為了加強行政主導，另一方面也是為了使行使長官在作出重要決策和處理重要問題時，能及時聽到來自立法機關的意見，並通過在行政會內的溝通協調，使政府的法案和重要決定在立法會獲得支持和順利實施。而且，與香港不同，澳門特別行政區的行政長官還有一項重要權力，就是委任部分立法會議員。這不僅在澳門基本法附件二中作出了具體安排，而且在基本法正文即第五十條第七款也作了規定。這不是一個暫時的、過渡性的安排。

還要說明的是，不實施“三權分立”，也是基本法起草時的一個重要指導思想。鄧小平先生1987年4月16日會見香港特別行政區基本法起草委員會委員時曾講過：“香港的制度也不能完全西化，不能照搬西方的一套。香港現在就不是實行英國的制度、美國的制度，這樣也過了一個半世紀了。現在如果完全照搬，比如搞三權分立，搞英美的議會制度，並以此來判斷是否民主，恐怕不適宜。”，“我們一定要切合實際，要根據自己的特點來決定自己的制度和管理方式”。澳門基本法起草時，起草委員會也是本著這一思想來設計澳門特別行政區政治體制的。起草委員會還就有關規定應遵循的原則形成了三點共識：一、必須符合“一國兩制”方針和中葡聯合聲明的精神，既要維護國家的統一、主權和領土完整，又要體現澳門特別行政區享有的高度自治權；二、必須保持澳門的資本主義制度，兼顧各階層的利益；三、必須從澳門實際情況出發，既要考慮澳門政制現有的特點，也要考慮其存在的問題，以利於澳門的長期穩定和發展。據此，澳門特別行政區政治體制的設計保留了澳門原有體制中行之有效的部分，主要是行政主導元素，以確保行政的高效率。

除此之外，還要附帶說明兩點：一、有觀點認為，根據基本法的規定，澳門特別行政區法院在審理案件時有權解釋基本法，這使得法院具有與回歸前不同的權力，即司法審查權，而司法審查權正是美國“三權分立”體制的特色。其實，如前所述，司法審查權作為聯邦最高法院所擁有一項重要權力，是在1803年“馬伯裏訴麥迪森案”司法判例中確立的，這一制度的出現並不是因為美國實行了“三權分立”、司法獨立原則，而是司法權在實際運行中，同立法、行政權博

弈並逐步擴張的結果。美國憲法及後來的修正案對司法審查權均無明文規定。因此，以此證明特別行政區是“三權分立”體制並不恰當。二、即使在美國的“三權分立”體制下，權力關係也處在一種動態變化之中，總統的行政權力也在逐步擴張。比如，始建於羅斯福時期的總統辦事機構的規模不斷膨脹，在協助總統處理政務的同時，也有力地對抗了國會的權力；總統頻繁利用法案否決權，制約國會立法權的有效行使；總統靈活處理對外締約的權力，以行政協定取代條約，從而避開國會的監督和制約，加強了總統的外交權；總統利用休會任命權繞過國會的干預，並明確總統對行政官員的罷免權，強化了總統的人事權等。行政權擴大已成為世界範圍內政治體制發展的一種趨勢。

實踐是檢驗真理的唯一標準，也是檢驗政治體制的客觀標準。澳門特別行政區成立以來，行政、立法、司法機關依照基本法的規定，各司其職，各負其責，實現了以行政長官為核心的行政主導，保持了決策和執行的高效，促進了澳門經濟的快速發展和社會不斷進步，切實保障了澳門居民依法享有的各種權利和自由，取得了較好的管治效果，“一國兩制”實踐在澳門取得了公認的成功。實踐證明，基本法規定的澳門的政治體制符合澳門特別行政區的法律地位，符合澳門的實際情況，有利於澳門保持長期繁榮穩定和發展。當然，行政主導體制在實踐過程中也遇到或出現了一些具體問題。比如，怎麼樣通過一些具體安排和工作使行政與立法之間的溝通配合更加順暢？怎麼樣在符合基本法規定的前提下發揮好立法機關的監督作用？怎麼樣進一步發揮好行政會的功能和作用等？我認為，這些問題都屬於具體運作層面的問題，有的本來就需要一個磨合的過程。只要我們堅持一切從澳門實際情況出發的原則，嚴格按照基本法辦事，在實踐中不斷探索，善於積累經驗，努力改進工作，就一定能使澳門特別行政區政治體制在實際運作方面日臻完善，並充分顯示出它的優越性。

