

論澳門特區行政與立法的互相制約和互相配合

江華*

對於特別行政區實行的政治體制，主流觀點認為雖然在兩部基本法中沒有出現“行政主導”四個字，但行政主導是基本法起草委員會設計特區政治體制的指導思想之一，兩個特別行政區實行的是行政主導的政治體制，“在行政、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，又保障以行政長官為核心的權力主導政治體制的運作。”¹其中，行政與立法的關係作為特區內部權力之間的橫向關係，同時也是特區需要處理好的最重要的幾個關係之一，一直是學術界研究的熱點。那麼，在特別行政區內，行政與立法的互相制約與互相配合到底指的是什麼？互相制約是否就意味著對對方的掣肘和反對？互相配合是否就意味著對對方的迎合和贊成？互相制約與互相配合的關係如何體現行政主導的要求？怎樣才能使特區的行政與立法關係更為順暢？這些都需要我們在釐清了“制約”與“配合”的含義及關係之後給出答案。

一、權力分立與制衡

行政與立法互相制約和互相配合的關係來源於權力分立與制衡的理論，英國的洛克和法國的孟德斯鳩是這種權力分立與制衡理論的代表。

洛克在《政府論》中對權力分立理論進行了較為詳盡的論述。他把國家權力分為立法權、行政權和外交權；行政權和外交權交由國王行使，立法權由議會行使。他認為，“如果同一批人同時擁有制定和執行法律的權力，就會給人性的弱點以絕大的誘惑，使人們動輒攫取權力藉以使他們免於服從自己所制定的法律，並且在制定和執行法律

* 澳門大學法學院憲法基本法專業博士研究生。

1. 駱偉建：《澳門特別行政區基本法新論》，北京，社會科學文獻出版社，2012年5月，第225頁。

時，使法律適合於自己的私人利益”。²洛克的分權學說沒有闡明司法權獨立存在的必要性；對權力之間的相互制衡論述不多。

法國的孟德斯鳩是近代分權學說的集大成者，他進一步發展了分權理論，將裁判權從立法機構的貴族中分離出來，並將之授予法院，從而首次在立法權與行政權之外引入了司法權，提出了著名的“三權分立”理論。在《論法的精神》一書中，他從權力的特性和人性的弱點出發，以權力總是趨向濫用的特性和人性惡為前提，探討了國家權力分立與制約的必要性，他認為權力行使的特點是一直要遇到界限為止，因此，權力的濫用是必然的，絕對的權力必然導致絕對的腐敗；如果人人都是天使，社會和國家就不需要法律，而從實證和人類生活的經驗來看，社會和國家是需要法律的約束和規範，因此，只能假定人性是惡的。在此基礎上，孟德斯鳩認為，國家權力必須分為三種，即行政權、立法權和司法權，而且這三種權力必須由不同的三部分人分別掌握；在國家權力分立的基礎上，三種權力之間還必須相互制衡，以權力制約權力，通過國家權力之間的對抗和摩擦，達到權力體系平衡的狀態。³

受權力分立與制衡理論的影響，現代憲政國家普遍將國家權力分為三個部分，即行政權、立法權和司法權，因此才有了行政機關與立法機關關於各自許可權範圍的劃分和互相制約、互相配合。澳門特別行政區根據基本法的規定享有全國人民代表大會授予的行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，其行政權和立法權分別由行政長官及其領導的特區政府和立法會行使。

二、關於“制約”

互相制約的關係主要體現為分權和制權的結合，即不同的許可權掌握在不同的機關手中，相互獨立；同時，不同機關在行使各自許可

2. [英] 洛克著，葉啟芳、瞿菊農譯：《政府論》，商務印書館，2005年，第91-93頁。

3. [法] 孟德斯鳩：《論法的精神》（上），商務印書館，1961年，第154-156頁。

權時又受制於對方的許可權，因為對方許可權的存在而受到牽制、約束、有所顧忌。也就是說，互相制約的關係實際上是不同權力之間既相互分離，又縱橫交錯、相互依仗和約束的關係。

具體來說，在分權基礎上的互相制約又可以分為以下幾種情況：第一，一個權力機關對另一個權力機關的產生和組成有一定的控制或影響，例如美國聯邦最高法院法官要由總統任命並經國會批准，國會有權批准總統任命的官員；第二，一件公共事務的處理需要不同權力機關共同行使權力，單獨哪一個權力都難以實現權力的目的，例如在美國，法律的生效需要國會的通過和總統的簽署；第三，一個權力機關有權監督或否決另一個權力機關行使權力的行為，例如，美國國會有權立法，但是總統有權加以否決，而國會又能以三分之二多數推翻總統的否決；聯邦最高法院可以對總統的行政行為和國會的立法行為行使違憲審查權，否定總統的行政行為和國會的立法。

需要指出的是，“制約”並不同於“對抗”、“反對”。根據《現代漢語詞典》的解釋，“甲事物本身的存在和變化以乙事物的存在和變化為條件，則甲事物為乙事物所制約”，也就是說，從語義上看，相互制約是指甲乙雙方本身的存在和變化以對方的存在和變化為條件。孟德斯鳩在論述分權制衡理論時指出“從事務的性質來說，要防止濫用權力，就必須以權力制約權力。”其英文表述為“it is necessary from the very nature of things that power should be a check to power”。其中的“check”有“限制、制止和控制”的意思，沒有“對抗、反對”之意，美國制憲者們所指的“制衡”（check and balance），其中“balance”一詞是“平衡、協調”之意，也不含“對抗、反對”的意思。

此外，幾乎所有關於權力分立與制衡理論的著作，在論及不同權力間互相制約的關係時，都是列舉不同權力機關各自所掌握的許可權及對其他權力機關產生的影響，而從未提及一個權力機關在具體行使權力時應當支持或反對另一權力機關行使權力的行為。例如，漢密爾頓在《聯邦黨人文集》中，在論述不同權力間的互相制約時這樣寫

道：“對立法權的制約上，總統有法律提案權和有限否決權來使立法機關的提案無法通過，同時最高法院可以通過宣布立法機關制定的法律違憲而不具備法律效力；在對行政權力的制約上，立法機關（國會）享有質詢權和彈劾權以及對總統簽訂的條約和任命官員的批准權，法官對行政官員擁有一定的審判權；在對司法權的約束上，國會有權決定最高法院的法官人數，有權批准除最高法院以外各級法院的設立，對於叛國罪的成立也交由國會行使宣判，除此之外，國會還擁有彈劾、免職法官的權力等，而總統擁有對最高法院宣判有罪的人的特赦權以及最高法院法官的提名權。”⁴

因此，“制約”並不等於“反對”，由於權力的分立，行政與立法機關享有不同的許可權，並對對方許可權的行使有所影響和牽制，這種不同許可權的存在和彼此間的牽制就是制約，比如行政機關提出的法案必須經過立法會審議通過，立法會享有審議並決定是否通過的權力，這種審議通過的權力本身就是一種制約，而至於立法會最終是通過還是駁回該法案，是贊成還是反對，都無關緊要，並不是說立法會駁回政府法案才是制約，立法會掌握這項權力本身就是制約。

三、關於“配合”

所謂“配合”，從語義上說，是指“各方面分工合作來完成共同的任務”，也就是說互相配合是為了完成共同的任務，這個共同的任務就是維護社會公共福利和公共利益。這是行政與立法權力分工、各司其職的共同目標。在許可權分工的基礎上，行政與立法之間不能局限於各自的許可權範圍，“井水不犯河水”，也不能僅僅強調互相牽制，而是應當進行合作，以期實現共同的目標。

儘管互相制約和互相配合的目的都是為了維護社會公共福利和公共利益，但互相制約更多的是強調不同權力之間的牽制和約束，試圖從消極的層面防止因權力的濫用而侵犯個人的權利和自由以及社會的公

4. [美] 漢密爾頓、麥迪遜、傑伊著，程逢如等譯：《聯邦黨人文集》，商務印書館，1980年，第356-373頁。

共利益；而互相配合則更加突出了不同權力之間進行合作的必要性和可行性，希望從積極的層面促進行政與立法關係的協調，增進效率。

強調“配合”，主要有兩個方面的原因。

首先，過分強調制約可能出現不同權力之間相互推諉、扯皮和拆臺的現象，影響治理效率。鄧小平同志指出：“在改革中，不能照搬西方的，不能搞自由化。過去我們那種領導體制也有一些好處，決定問題快。過分強調互相制約的體制，可能也有問題。”⁵鄧小平並不是否定對權力制約，而是看到權力之間的過分牽制可能影響社會治理的效率。

其次，不同權力之間存在合作的必要與可能。不同的權力機關掌握不同的許可權，但權力分立並不是絕對的，不同權力之間也有互相混合、合作的一面，麥迪遜認為，當孟德斯鳩認為三權應該分立時，“並不是說這些部門不應部分參與或支配彼此的行動”，他的意思不過是說“只能是在一個部門的全部權力由掌握另一部門的全部權力的同一些人行使的地方，自由憲法的基本原則就會遭到破壞。”⁶換句話說，麥迪遜認為孟德斯鳩說的分權只是為了避免相同的人或機關握有三權當中兩個以上的權力，而並不排斥各個權力之間的相互滲透。漢密爾頓也認為三權分立不應被理解為行政、立法、司法三權的絕對分開，“只要各個權力部門在主要方面保持分離，就並不排除為了特定目的予以局部的混合。此種局部混合，在某些情況下，不但並非不當，而且對於各權力部門之間的互相制約甚至還是必要的。”⁷“分權制衡只是一種手段，而且是有利的手段，目的是維持三權之間的分工與合作，牽制與協調的關係。”⁸

因此，筆者認為，行政與立法的互相配合指的是在行政機關和立法機關分別掌握不同權力的基礎上，在行政與立法機關之間建立起溝

5. 《鄧小平文選》第3卷，人民出版社，1994年版，第178頁。

6. [美] 漢密爾頓、麥迪遜、傑伊著，程逢如等譯：《聯邦黨人文集》，商務印書館，1980年版，第247頁。

7. [美] 漢密爾頓、麥迪遜、傑伊著，程逢如等譯：《聯邦黨人文集》，商務印書館，1980年版，第337頁。

8. 漢密爾頓、麥迪遜、傑伊著，程逢如等譯：《聯邦黨人文集》，商務印書館，1980年版，第40-41頁。

通交流的機制，增進雙方的相互理解，消除分歧，避免雙方因固執己見，長時間爭執不下而影響特區的治理。

需要指出的是，互相配合並不意味著行政和立法機關在行使權力時要盡力滿足對方的要求，行政主導也並不要求立法會一味迎合政府的決策。如前所述，行政與立法互相配合的目的是為了完成共同的任務，並不是為了單方面完成行政機關的任務，在行政機關的決策並不必然代表社會公共利益的情況下，立法機關沒有服從行政機關施政的義務。在行使自己權力的過程中，立法會沒有無端給政府製造障礙的權利，但同樣也沒有盲目服從政府決策的義務。

澳門特區行政與立法的互相配合主要體現在行政會的設置上。澳門地方小、人口少，如果一味強調行政和立法互相制約，則可能導致對某些事務的處理，行政和立法在長時間內爭執不下，形成僵局，從而影響特區的治理效率。而行政和立法長時間爭執不下的事務，往往屬於特區高度自治範圍內的事務，中央也不宜直接下達命令干預特區的高度自治權，所以，“需要設計一項制度來加強行政與立法之間的聯繫與配合，使他們互相間能經常溝通情況、交換意見、消除分歧、達成一致，使澳門特別行政區政治體制能正常運作，有利於工作的順利進行、經濟發展和社會穩定。”⁹由此，便有了行政會的設置。

基本法第56條規定“澳門特別行政區行政會是協助行政長官決策的機構。”這就決定了行政會本身不是一個決策機構，只是協助行政長官決策的機構，發揮集體參謀的作用，政策決定權由行政長官行使。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，必須徵詢行政會的意見，否則就違反基本法的規定，作出的行為無法律效力。而行政會的意見對行政長官是有影響力的，如果行政長官不接納行政會多數委員的意見，應將具體理由記錄在案。

行政會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，其任免由行政長官決定。行政會委員中之所以需要有立法

9. 肖蔚雲：《論澳門基本法》，北京大學出版社，2003年，第83頁。

會議員，其目的就是要建立行政與立法之間的溝通合作。行政會雖然不是一個代議機構，其成員也不是社會各階層各界別利益的代表，但行政會委員中立法會議員的存在，增加了行政會委員的代表性，社會人士的存在也使得他們能以第三者的身份和立場發表意見，協調行政與立法之間的分歧，這都有利於行政長官集思廣益，全面聽取社會各方面的意見，考慮各種需要，從社會整體利益出發，科學決策。同時，行政會中既有政府官員，又有立法會議員，在對政府政策進行討論時，行政與立法可以表達各種意見，互相理解，使得行政長官決策時能夠適當考慮立法會的意見，而最終形成的決策在立法會中也比較容易被接納。行政會人數不多，會議不公開舉行，也有利於解決行政與立法的分歧。

四、行政與立法關係如何體現行政主導的原則

肖蔚雲教授認為“所謂的行政主導，是指在行政與立法的關係中，行政長官的法律地位要高，行政長官的職權廣泛而且要大，在政治體制中有較大的決策權，行政長官在特別行政區的政治生活中起主要作用。”¹⁰也就是說，在行政與立法相互制約的關係中，行政長官和政府享有更多的權力和更大的制約權，立法會職權的行使更明顯受制於行政長官及其領導的政府。而在行政與立法相互配合的關係中，行政長官和政府也佔據更積極、主動的地位。

（一）行政長官地位高、職權廣

行政主導首先體現在行政長官的法律地位高、職權廣上。根據基本法的規定，行政長官在政治體制中處於權力的核心，擁有雙重地位，他既是整個特別行政區的首長，也是特別行政區政府的首腦。作為特別行政區的首長，其地位高於行政、立法、司法機關，佔據主導地位。作為特區政府的首腦，行政長官領導主要官員和所有公務人員。與此相對應，行政長官也擁有雙重權力，他既行使作為特別行政區首長的權力，如負責執行基本法、提請全國人大常委會解釋基本法、簽署立法會通過的法案並公布法律、制定行政法規、向中央人民

10. 肖蔚雲：《論澳門特別行政區行政長官制》，澳門科技大學，2005年3月，第142頁。

政府提名主要官員人選、委任部分立法會議員、任免行政會委員、任免司法官、執行中央政府就基本法規定的有關事務發出的指令的行為等，又行使作為特區政府首長的權力，如領導特區政府、決定政府政策、發佈行政命令等。而行政長官作為特區首長行使職權的行為並不受立法會的監督。當然，這並不妨礙居民、團體對行政長官進行監督、發表批評和意見的權利。

（二）行政對立法負責的範圍有限

雖然基本法規定特區政府要對立法會負責，但是由於特區政府不是由立法會產生，基本法規定的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。政府對立法會負責有範圍限制，僅包括執行立法會通過的法律，向立法會作施政報告，接受立法會議員的質詢。立法會不能對政府投不信任票、要求政府下臺，立法會的質詢、辯論、調查也不能導致主要官員的罷免。

（三）對議員提案權的限制

如前所述，基本法對議員的提案權作了限制，凡不涉及公共收支、政治體制或政府運作的議案，可由立法會議員個別或聯名提出。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。這主要體現了行政主導的要求。公共收支、政治體制和政府運作均涉及社會的重大政策和重大事項，在行政主導體制下，由政府主動提案，可以在不妨礙行政與立法相互制約關係的基礎上（立法會仍然可以對政府的提案提出修改意見或予以否決），避免立法會議員濫用提案權，影響政府的效率。而屬於政府專門負責的事項，由政府提出法案或議員徵得政府同意後提出法案，通過後的法律也較容易在今後政府負責實施的過程中得到貫徹落實。

（四）解散權與彈劾權

如前所述，行政長官有權解散立法會，立法會也有權對行政長官進行彈劾。但是立法會對行政長官沒有罷免權，只能在行政長官違法

的情況下方可進行彈劾，而且立法會對行政長官進行彈劾的程序較為嚴格，從提出彈劾動議、通過彈劾動議、調查彈劾事實、提出彈劾案再到最終由中央人民政府審理彈劾案，決定行政長官的去留，整個過程提出彈劾的門檻較高、通過彈劾的條件嚴格。而行政長官解散立法會的程序則相對沒有那麼高的標準，當然，也不能說行政長官可以任意解散立法會。

（五）立法會的產生和組成體現行政主導

基本法規定立法會議員既由直接選舉產生，也由間接選舉產生，還賦予行政長官委任部分立法會議員的權力。立法會內部組成結構的多元化，有利於各階層各界別的均衡參與，也使得沒有黨派和社團背景的行政長官能夠獲得立法會一定比例議員的支持，有利於立法會更好地理解、支持政府的政策，體現行政主導的要求。

（六）行政長官在行政與立法的配合關係中起著主導作用

在配合上，行政會是行政長官的輔助決策機構，屬於政府範疇。而且行政長官有權決定行政會的構成，有權吸收立法會議員進入行政會，也可以自行決定行政會中政府主要官員、立法會議員和社會人士的集體人數和比例，這些都體現了行政與立法相互配合中的行政主導精神。

五、如何正確處理行政與立法關係，保障行政 主導體制的有效運行

（一）在各自許可權範圍內正確行使權力

要想處理好行政與立法的關係，保障行政主導體制的有效運行，首先要保證行政與立法謹守各自的許可權，在各自許可權範圍內正確行使自己的權力。

基本法已經明確了行政與立法的權力配置，在行政主導體制下，行政權相比立法權，其許可權範圍確實要大一些，除非通過修改基本法的方式對行政與立法權限進行重新配置，否則，在現行體制下就不能任意對行政與立法權限進行非法的重新劃分。在這種情況下，行政與立法機關都不能任意擴大自己的權力或限縮對方的權力，立法會不能要求擴大自己的權力範圍，否則就變成了立法主導而不是行政主導，行政權也不能侵犯立法權，否則立法權就難以起到制約行政權的作用。例如，根據基本法的規定，政府不是由立法會產生，立法會無權罷免主要官員，無權倒閣，立法會就不能運用此種手段制約行政長官。“在香港，行政的權力在實際政治生活中並沒有完全落實。有的被不適當地限制了，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。”¹¹同時，立法會也不能“自廢武功”，自動放棄監督政府的權力。

而且，即使我們對行政與立法權限進行了重新配置，也僅僅是實現了權力的轉移，如果將政府的權力轉移給立法會，立法會掌握了權力之後，照樣可能產生權力濫用的問題。問題的關鍵不是將權力從一方轉移給另一方，而是要對權力做出約束和監督。如果我們當初在設計政治體制時，在對行政與立法權限進行劃分時考慮的價值和實際因素沒有發生改變，我們要關注的就應該是如何保證在現有政治體制下，權力得到有效、正確的行使，防止權力的濫用，而不是任意改變政治體制或者對權力進行重新配置。

（二）建立為公共利益著想的理念，互相信任、互相體諒

要想實現行政與立法關係的順暢運行，行政與立法機關都要建立為公共利益著想、互相信任、互相體諒的理念。

行政與立法行使各自權力的目的都是為了實現社會公共利益，立法機關對行政機關的制約就是為了保障行政活動在法律範圍內進行，

11. 駱偉建：《“一國兩制”與澳門特別行政區基本法的實施》，廣東人民出版社，2009年11月，第201頁。

做到依法行政，從而有效地實現社會公共利益。行政長官對立法過程的制約也是為了保證立法會通過的法律能夠符合國家和特區的整體利益。行政與立法僅僅是分工存在不同，但服務社會、實現社會公共利益的任務是相同的。行政與立法行使各自權力的出發點和歸宿都不應該是個人或集團利益，而應該以公共利益為依歸。行政與立法之間的互相制約不是搞對抗、“故意挑刺”，而是為了更好地保障居民的合法權益和社會公共利益。

因此，政府要理解立法會行使自己權力的行為，對立法會的忠言逆耳不能惡意揣測。在答覆議員質詢和出席聽證時要積極配合；在制定、推行政策和立法規劃時要充分諮詢立法會的意見；在提交法案時要考慮立法會的會期安排，不能一股腦地提交法案而不給立法會留下足夠的審議時間；對於立法會駁回的法案，要切實考慮立法會的意見並認真修改。

而立法會也要抱著“懲前毖後”、“治病救人”的態度對政府工作進行合理地制約，不能故意刁難。對政府提出的法案，要考慮法案本身的科學性、合理性，從社會公共利益出發，不能“逢政府必反”、“為反對而反對”。同時，在法案的提出、討論、表決等環節上，考慮法案的重要性和緊迫性等因素，在法律允許的範圍內，根據輕重緩急和政府的要求，在程序上給予一定的支持和配合。

（三）維持立法會組成結構的多元化

雖然根據基本法規定，政府不由立法會產生，政府也不會因為得不到立法會內穩定多數的支持而垮臺，但是，由於行政長官沒有黨派和社團背景，如果得不到立法會多數的支持，政府政策實行起來會困難重重。因此，政府一方面需要運用各種方法與立法會進行溝通，尋求支持。另一方面，對於立法會議員的組成，不宜輕易地改變基本法的現行規定。具體來說，要保持間接選舉的議員和行政長官委任的議員，保持現有立法會組成結構和比例的相對穩定，使得立法會內部容易與政府進行溝通、交流、合作的議員佔一定的數量，同時也有利於立法會內部的多元化。

（四）切實發揮“雙料”議員的作用

回歸以來，身兼行政會委員和立法會議員的“雙料”議員並沒有很好地發揮溝通、協調行政與立法關係的預期作用，行政會與立法會之間也給人信任不足的感覺，“雙料”議員日後還應該發揮更多的溝通、協調作用，提升行政與立法之間的信任度。

（五）建立健全其他溝通協調機制

從實踐效果來看，現有的行政會渠道似乎還不足以完全滿足行政與立法相互配合的實際需要，行政與立法之間還需要進一步健全必要的常態化溝通協調機制，實現雙方溝通的定期化、及時化和便利化。特別是針對一些事關澳門發展大局和社會整體利益的事項，還應當建立重大事項合作機制，充分實現行政與立法的相互溝通、緊密合作。

六、結語

行政與立法的關係是整個特區政治體制非常重要的一部分，影響政治體制的運作，如果行政與立法關係出現問題，就可能導致政府施政不暢，甚至政府垮臺或立法會解散，不利於社會的穩定。總的來說，在行政與立法的關係中，政府和立法會在各自許可權範圍內合理行使自身的權力，並牽制、約束對方權力的行使，這就是行政與立法的互相制約。也就是說無論是立法會對政府的支持還是反對，都是立法會行使自己對政府制約權力的過程。立法會不能無理阻擾政府施政，“為發對而反對”；也不能一味迎合政府決策，“為同意而同意”。而行政與立法的互相配合指的是行政與立法機關之間建立起有效的溝通協調機制，使彼此能夠理解對方的立場和目的，使雙方的權力運作更順暢、有效。只有正確理解互相制約和互相配合的真正含義，才能防止制約不當和制約不足情況的出現，才能做到正確、合理的制約和密切、高效的配合，使行政與立法關係更為順暢，使行政主導政治體制有效運行。