

# 再論「一國兩制」下特別行政區的行政主導體制



「一國兩制」下香港、澳門實行什麼樣的政治體制，從國家的角度，即從基本法制定者角度看，從來都是清晰明確的，那就是「行政主導」，不存在灰色地帶。但是，一個時期，香港社會圍繞特區政治體制是「行政主導」還是「三權分立」，存在不同的認識和看法，一度造成很大的混亂和影響。夏寶龍主任在全國港澳研究會「堅持和完善行政主導 促進特別行政區良政善治」專題研討會上的重要致辭，權威闡釋了特別行政區為什麼實行行政主導，行政主導的本質內涵是什麼，如何處理行政長官與三權之間以及三權相互之間的關係，特別是首次闡明了特別行政區實行行政主導體制的憲法淵源，有很強的理論和實踐意義。下面，我談幾點認識和體會。

## 第一，決定香港、澳門實行什麼樣的政治體制是中央事權

香港、澳門自古以來就是中國的領土，回歸祖國後實行什麼樣的政治體制，當然是由「國家」即中央決定的。憲法第31條對此明確規定：國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。每一部法律都有「主語」「謂語」「賓語」。根據憲法和「一國兩制」方針制定的基本法，其「主語」當然是「國家」，即「國家」決定恢復對香港、澳門行使主權、設立特別行政區，並通過制定基本法的方式，規定了特別行政區實行的政治體制。「一國兩制」下決定特別行政區實行什麼樣的制度體制，毫無疑問是中央事權。這是其一。

其二，特別行政區實行什麼樣的政治體制必須是法定的，也就是由國家制定的基本法規定，不是任何人說是什麼就是什麼。要搞清事情的真相和原貌，必須回歸

# 堅持和完善行政主導 塑造健康理性立會議事文化



「一國兩制」是實現國家統一而提出的基本國策，在香港和澳門的實踐取得了舉世矚目的成就。其中，行政主導體制作為特別行政區政治體制的核心設計，是「一國兩制」方針的體現，更是保障港澳長期繁榮穩定的制度基石。夏寶龍主任在全國港澳研究會「堅持和完善行政主導促進特別行政區良政善治」專題研討會上明確指出，行政主導根源於中華人民共和國憲法，是全面準確貫徹「一國兩制」方針的制度保障，其優勢在港澳實踐中不斷彰顯，尤其在維護國家主權安全、推動經濟發展、改善民生福祉等方面發揮了不可替代的作用。

立法會作為特別行政區的立法機關，既是「一國兩制」下民主制度的重要載體，也是行政主導體制中不可或缺的協同力量。在行政主導的框架下，立法會並非簡單的「制衡者」，更應是「合作者」與「推動者」，應通過塑造健康理性的議事文化，實現與行政機關的良性互動，共同提升特別行政區治理效能。本文以澳門為例，系統梳理行政主導體制的澳門實踐，深入剖析澳門立法會在議事文化建設中的具體舉措、成效與啟示，以期為進一步堅持和完善行政主導、實現特別行政區良政善治提供參考。

## 一、行政主導體制的澳門實踐成就

澳門回歸祖國以來，始終堅定落實行政主導原則，在中央政府支持下，行政長官帶領特別行政區政府與立法會、司法機關協同發力，在維護國家主權安全、推動經濟發展、改善民生福祉等方面取得了顯著成效，充分彰顯了行政主導體制的強大生命力與優越性。

在維護國家主權、安全、發展利益方面，澳門率先履行基本法第二十三條規定的憲制責任，於2009年制定《維護國家安全法》，並持續完善相關配套法律。2016年，在立法會選舉法修改中增加「防獨」條款；2023年與2024年，將「愛國者治澳」原則列入規範行政長官選舉與立法會選舉的兩部選舉法之中。2019年，修改《國旗、國徽及國歌的使用及保護》法律，明確對侮辱國家象徵與標誌的行為設定刑事處罰。上述法律的制訂與完善，是行政主導下政府與立法會高效協作的成果。

基本法，看「國家」如何通過制定基本法規定了特區政治體制，其立法原意是什麼。其三，「一國兩制」下特別行政區的政治體制，是中國憲法架構下地方政治體制之一種，與中國憲法有必然的「血緣」關係，傳承中國憲法的基因。其中，最重要的是民主與效率的高度統一。中國是人民民主的國家，中國憲法是人民民主的法律化、制度化。回歸前殖民統治下香港沒有民主，回歸後依照基本法實行「港人治港」、高度自治，香港同胞成為主人，行政長官和特區政府成為當家人和治理香港的第一責任人，開啟了香港民主的紀元。這來自中國憲法。中國憲法同時強調單一制、集中統一領導和「不斷提高工作質量和效率」，特區也傳承了這樣的憲法精神，強調集中統一的權威和優勢，實施有效的管治，保留原有政治體制中行之有效的部分。在中國憲法架構下，國家打造的特區政治體制與國家的制度體制必然是匹配、相容的，不可能是排斥的。

## 第二，基本法確定無疑地確立了行政主導的體制

制定基本法的重要使命，就是規定未來特區的政治體制，訂明特區行政、立法和司法三機關各自的職責與相互關係。基本法第四章「政治體制」第二至第四節分別對行政、立法和司法機關作出規定，對三者職權和相互關係進行了界定。行政機關享有行政管理職權，在特區地方治理中扮演積極主動的角色，既要對立法會負責，又要辦理中央授權的對外事務，還要與立法、司法機關一道依法履行維護國家安全的憲制責任等；立法機關依法監督行政，享有充分的立法權，但議員提出法律草案的權力是受限制的；司法機關依法獨立行使審判權。整體看，在基本法框架下，行政機關積極主動，立法機關有權有責，二者相互制約，又相互配合，而司法機關獨立運作。

這種三權分立狀態看起來有點類似「三權分立」。但是，一個基本事實是，基本法第四章第二、三、四節在規定上述三機關之前，在十分顯著的第一節專門突出規定了「行政長官」，而不是將行政長官置於第二節「行政機關」之中。此處立法意圖十分清楚，主權者就是要把行政長官作為超越行政、立法和司法的綜合權力主體加以明確，既授予行政長官領導整個特區的職權，也規定了行政長官對行政、立法、司法的主導角色和功能。基本法授予行政長官廣泛的綜合性權力，行政長官是特區權力中心和政權運作的樞紐，對中央人民政府和特別行政區雙重負責，不僅領導行政機關和十多萬公務員，還領導整個特區，對立法和司法發揮特殊重要作用：在立法方面，行政長官簽署立法，決定立法會選舉相關事宜，發回立法會法案，依法解散立法會，立法會議員提出涉及政府政策的議案需行政長官書面同意，決定政府官員或其他負責政府公務的人員是否向立法會作證和提供證據等；在司法方面，行政長官依法任命、免除各級法院法官，有權赦免刑事罪犯或減輕刑罰，在法院審理特定案件時有權簽發相關證明檔等。總之，在行政長官之下，行政、立法、司法三機關法定職責不同，但目標一致，都是為了保持特區繁榮穩定，維護國家主權、安全、發展利益。這些都充分彰顯了特區鮮明的行政主導特色。

還需要特別指出的是，中央全面管治權與特區高度自治權相統一，兩權銜接的關鍵和樞紐就是行政長官。根據基本法，行政長官就特區管治情況向中央全面述職，執行中央政府發出的指令，接受中央的監督和問責。落實中央全面管治權，就必須堅持和完善特區層面行政長官主導的體制。

2020年以來，香港特區維護國家安全制度機制的設計，就是在憲法和基本法軌道上，在明確中央根本責任前提下，在特區層

面建構了以行政長官為重心的制度體制機制（擔任國安委主席等）。5年來香港實現由亂到治的重大轉折並走向由治及興，這既是中央層面強化對港澳工作集中統一領導的成果，也是特區層面強化行政主導體制的成就，再次證明這個體制是有效、成功的。

## 第三，香港、澳門從來不存在「三權分立」

從國際實踐看，「三權分立」通常適用於國家，而香港、澳門作為中央政府直轄的特別行政區，是中國的地方組成單位，其高度自治完全來自中央授權。這就從憲制架構上排除了香港、澳門實行適用於國家的「三權分立」體制的可能。

再者，從上世紀八、九十年代基本法誕生的背景看，也排除了特區實行「三權分立」的可能性。鄧小平先生作為「一國兩制」國策和基本法的主要設計者，他就基本法起草的歷次講話都是指導基本法起草制定、後人認識了解基本法立法原意的重要綱領性文獻。1987年4月鄧小平會見香港基本法起草委員會委員時的講話，明確指出：「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。」在指示如此清晰明確的情況下，在中國憲法完全排斥「三權分立」的情況下，根據中國憲法制定的基本法怎麼可能會規定「三權分立」呢？一些人硬要從基本法裏邊找到自己幻想的「三權分立」，恐怕不可能！至於回歸前，無論香港或者澳門，實行「總督制」，更與「三權分立」格格不入。因此，香港、澳門從來不存在什麼「三權分立」。

## 第四，為什麼有人堅持要把「三權分立」強加給香港

既然基本法的立法原意如此清晰明確，從根本上排除了「三權分立」，為什麼過去很長時間一些人還如此罔顧歷史事實和基本法的原則精神，堅持說香港實行「三權分立」呢？這只能說，確實有人、有團體一直在努力「改造」香港的政治體制，要把基本法規定的行政主導體制改造為事實上的「三權分立」。不能不說，他們的努力一度還取得了相當的成功！長期積非成是，加上一些媒體的渲染，使得不少人誤以為香港基本法規定的就是「三權分立」。正如前文所言，「一國兩制」下規定特區實行什麼樣的政治制度和體制，這是中央事權，只有全國人才有權以國家法律的形式決定香港特別行政區實行的制度體制；基本法是全國人大制定的，不是任何個人或者香港特區的任何團體、機構制定的，任何個人、任何團體、任何機構說了都不算數。

結語  
一個國家、一個地方實行什麼樣的政治體制是科學問題，必須與當地的經濟、文化、社會傳統等相適應，必須以科學的精神處理政治體制問題。進一步明確特區實行行政主導的體制，不意味着行政長官不受監督制約，按照基本法，行政長官除了要接受本地的監督外，還要接受中央的監督和問責；行政主導與立法會依法行使職權、與司法機關依法獨立行使審判權，是相容的，進一步明確行政主導不會影響立法和司法機關各自依法正常履職盡責。我們要回到憲法和基本法軌道上，準確把握、運用特區行政主導體制，支持行政長官和特區政府依法施政，加快推進由治及興進程，鞏固由亂到治成果，共同維護好特區的繁榮穩定，並為中華民族偉大復興貢獻新的香港、澳門力量。

全國港澳研究會副會長、清華大學法學院教授

在推動經濟發展方面，澳門特區政府主動對接國家發展戰略，以行政主導推動經濟適度多元發展，在鞏固旅遊業優勢的同時，大力發展金融、中醫藥等多元產業。澳門本地生產總值在高峰時的2018年達到4447億澳門元，人均生產總值位居世界前列。經濟成就的取得，充分展現了行政主導體制的「統籌性」與「靈活性」相結合的優勢。

在改善民生福祉方面，澳門特區政府以行政主導整合社會資源，統籌教育、醫療、社會保障等民生領域，相繼推行了15年免費教育，建立覆蓋全民的基本醫療免費體系。而立法會則通過審議相關法案，確保各項民生法律的落地生效。同時，立法會通過成立公共財政事務跟進委員會、土地及公共批給事務跟進委員會等，加強對政府民生支出的監督，確保「取之於民、用之於民」。

在應對風險挑戰方面，行政主導的「快速反應」優勢更為突出。無論是金融風暴，還是非典、新冠疫情等公共衛生事件，澳門特區政府都能在行政主導下迅速制定應對策略，立法會則通過緊急立法、簡化審議程序等方式支持政府施政，有效保障了居民生命安全與社會穩定。

## 二、行政主導下澳門立法會議事文化建設

### (一) 澳門立法會議事文化的核心內涵

在行政主導體制下，澳門立法會的議事文化並非西方議會式的「對抗性文化」，而是以「協作性、務實性、理性化」為核心的新型議事文化，其本質是在堅持行政主導原則前提下，通過制度化溝通協商機制，實現立法與行政的良性互動，共同服務於澳門的整體利益與居民福祉。

協作性是澳門立法會議事文化的首要表現。不同於西方議會中執政黨與反對黨「零和博弈」的對抗模式，澳門立法會始終堅持「合作優於對抗、協商勝於獨斷」的理念，以支持行政主導、配合政府施政為核心職責。正如澳門前立法會主席高開賢所言，立法會「始終堅持尊重行政長官主導的政治體制，避免走西方所謂的『議會至上』的道路，不尋求自身權力的擴大化，不以立法取代行政」（柴逸飛：《共創澳門美好明天——訪澳門立法會主席高開賢》，《人民日報·海外版》2019年12月11日第4版）。在實踐中，立法會與政府建立了常態化的溝通機制。在法案起草

階段，立法會提前介入，與政府部門協商；在審議階段，通過委員會會議、全體會議等多層面討論，確保法案符合社會各界利益。協作性文化使得澳門立法會與政府形成了協商合作的良好局面，避免了「議而不決、決而不行」的困境。

務實性是澳門立法會議事文化的具體反映。澳門立法會始終以解決實際問題為導向，立法為民，不搞「形式主義」，根據澳門社會需求，確立立法優先順序。例如，在民生領域，針對居民關注的住房、教育、醫療等問題，立法會通過調研、聽證等方式廣泛聽取民意，推動制定更具針對性政策。

理性化是澳門立法會議事文化的重要保障。澳門立法會通過制度化規則設計，確保議事過程的理性化、規範化，避免情緒化的對抗與非理性行為。一方面，立法會制定了《立法會議事規則》《立法會議員章程》等內部規範，明確議員的議事權利與義務，規定法案審議的程序與時限，確保政府對公共收支、政治體制等事項享有的專屬提案權，規範立法權的行使不偏離行政主導；另一方面，立法會建立了科學的監督機制，通過「積極性批評」而非「破壞性反對」的方式監督政府施政，議員始終以「支持政府不缺位、監督政府不越位」為原則，避免因過度監督而干擾政府行政效率。

### (二) 澳門立法會議事文化建設的具體舉措

澳門立法會在議事文化建設過程中，通過完善制度設計、創新工作機制、強化議員素養等多方面舉措，使「協作、務實、理性」議事文化轉化為具體實踐，為行政主導下的良政善治提供有力支撐。

#### 1.完善制度規範，築牢議事文化的制度基礎

制度是議事文化的載體，澳門立法會通過制定一系列內部規則，將行政主導原則與議事事實相結合，確保議事過程有章可循及規範有序。2009年，澳門立法會制定《關於訂定內部規範的法律制度》，明確行政長官制定行政法規的許可權與範圍，從制度層面保障了行政主導的落實。此外，《立法會議事規則》對法案審議程序進行了細化，允許在緊急情況下簡化程序。例如，疫情期间，立法會採用「緊急程序」審議特區政府的「電子消費券計劃」。這些制度設計，維護了行政主導地位，為立法會發揮職能提供了清晰路徑。

#### 2.創新溝通機制，強化行政與立法的

### 協作互動

為實現行政與立法的良性互動，澳門立法會建立了多層次、常態化的溝通機制，打破了「行政與立法各行其是」的壁壘。一是建立協商機制，在政府提出法案前，立法會相關委員會提前了解法案的立法目的、政策背景與主要內容，確保法案在起草階段就充分考慮社會需求。二是建立互動機制，在法案審議過程中，立法會邀請政府官員列席委員會會議與全體會議，就法案內容進行說明與解答，同時允許議員就法案中的疑問與政府官員展開討論。三是建立跟進機制，法案通過後，立法會相關委員會負責跟進法律的實施情況，收集政府部門與社會各界的反饋，對法律實施中存在的問題及時提出修改建議。

#### 3.優化監督方式，實現「理性監督」與「支持施政」之間平衡

監督是立法會的核心職能之一，澳門立法會始終堅持「監督不越位、支持不缺位」原則，將監督的重點放在「推動政府改進工作」而非「否定政府政策」上，形成了理性化監督模式。一是設立專業跟進委員會，立法會成立土地及公共批給事務跟進委員會、公共財政事務跟進委員會、公共行政事務跟進委員會，針對社會關注的重點領域開展監督。二是創新監督形式，除質詢、施政報告審議外，立法會還引入

「專題調研」「聽證」等監督方式，針對特定問題開展深入調查。三是堅持「建設性監督」，立法會在監督過程中注重提出解決方案而非單純批評與否定政府施政。理性的監督方式，在發揮立法會監督職能的同時，避免干擾行政主導，實現了「監督」與「支持」的有機統一。

#### 4.強化議員素養，提升議事品質與水準

議員是立法會議事文化的踐行者，澳門立法會通過加強議員培訓、規範議員行為等方式，提升議員的專業素養與責任意識，確保議事過程的理性化與高品質。一是定期組織議員學習憲法與基本法，邀請專家學者開展專題講座，強化議員的國家觀念與憲制意識。二是提升專業能力，為議員提供涵蓋法律起草、政策分析、財政預算審查等專業培訓，同時，設立議員助理制度，協助議員開展調查、起草質詢材料。三是規範議員行為，立法會制定《立法會議員章程》，明確議員的操守要求與紀律責任，嚴禁議員從事損害國家利益與特別行政區利益的行為，同時

四是堅持「立法為民」的根本宗旨是議事文化獲得社會認同的前提。澳門立法會始終將居民利益放在首位，通過調研、諮詢等方式吸納民意，始終保持與社會的密切聯繫，暢通民意表達管道，推動立法與監督真正反映居民的意願與需求，從而獲得社會的廣泛支援與認同。

澳門理工大學人文及社會科學學院教授

## 三、澳門立法會議事文化建設的成效與啟示

經過多年實踐，澳門立法會的議事文化建設取得了顯著成效。健康理性的議事文化有效提升了立法效率，推動了行政與立法的良性互動，提高了澳門的整體治理效能，為「一國兩制」成功實踐提供了堅實支撐，也為「一國兩制」下特別行政區立法機關的職能發揮提供了創新樣本。澳門立法會議事文化建設，為思考如何完善特區治理體系、推動良政善治提供了重要啟示。

一是始終堅持行政主導原則是特區政治體制的根本要求。澳門立法會議事文化之所以能夠取得成效，關鍵在於始終將行政主導作為根本遵循，不偏離「一國兩制」的正確方向。實踐證明，只有堅持行政主導，才能確保特區治理始終服務於國家整體利益與港澳的長遠發展，避免出現「議而不決」的治理困境。因此，特區立法機關必須始終尊重行政長官的核心地位，支持政府依法施政，不尋求「議會至上」或「三權分立」，在行政主導的框架下發揮自身職能。

二是構建協作性的行政與立法關係是提升治理效能的關鍵。澳門實踐表明，行政與立法並非「對抗關係」，而是「協作關係」，兩者的目標都是實現特區的良政善治與居民福祉。因此，特區應建立常態化的行政與立法溝通機制，推動雙方在立法、監督等領域的良性互動，確保行政與立法在重大問題上形成共識，避免權力衝突。

三是堅持理性化議事方式是立法機關發揮職能的基礎。澳門立法會通過制度化的規則設計與議員素養提升，實現了議事過程的理性化，避免情緒化的對抗與非理性行為，推動議事過程從「對抗性」轉向「建設性」，從「形式主義」轉向「問題導向與理性討論」，確保立法與監督能夠真正解決實際問題。

四是堅持「立法為民」的根本宗旨是議事文化獲得社會認同的前提。澳門立法會始終將居民利益放在首位，通過調研、諮詢等方式吸納民意，始終保持與社會的密切聯繫，暢通民意表達管道，推動立法與監