

“一國兩制”文庫之九

澳門回歸十年憲制發展研究

王 磊、甘超英等 著



澳門理工學院一國兩制研究中心 出版

“一國兩制”文庫之九

澳門回歸十年憲制發展研究

王 磊、甘超英等 著

澳門理工學院一國兩制研究中心 出版

澳門回歸十年憲制發展研究

作 者：王 磊、甘超英等

編 輯：王 禹、梁淑雯

(電郵地址：CEUPDS@ipm.edu.mo)

封面設計：陳慧丹

(封面照片由澳門特別行政區政府新聞局提供)

出 版：澳門理工學院一國兩制研究中心

印 刷：鴻興柯式印刷有限公司

規 格：15.5×22 厘米

版 次：2010 年 6 月第一版

印 數：1,000 本

定 價：澳門-幣 60 元

ISBN 978-99937-58-94-5

版權所有・翻印必究

課題負責人：

王 磊 北京大學法學院港澳台法律研究中心副主任、教授

課題組成員：

甘超英	北京大學法學院副教授
潘愛國	北京大學法學院博士研究生
韓姍姍	北京大學法學院博士研究生
曹旭東	北京大學法學院博士研究生
姚富國	北京大學法學院碩士研究生
張微林	北京大學法學院碩士研究生
李 燕	北京大學法學院碩士研究生
鄭裕璋	北京大學法學院碩士研究生
黃曉霞	北京大學法學院碩士研究生
呂聰聰	北京大學法學院碩士研究生

編 審：

楊允中	澳門理工學院一國兩制研究中心主任、教授級研究員
王 禹	澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員
梁淑雯	澳門理工學院一國兩制研究中心講師級助理研究員

目 錄

第一篇 行政篇

第一章 行政主導體制的建立與運作.....	2
一、行政主導體制的建立：從規範到實證.....	2
二、行政主導體制的運作：傳導、領導與主導.....	9
第二章 行政機關的重組與公務員團隊建設.....	19
一、行政機關的重組及其職責.....	19
二、公務員團隊建設	22
第三章 施政理念、公共行政改革與政治體制的發展.....	29
一、施政理念	29
二、公共行政改革	35
三、政治體制的發展	41

第二篇 立法篇

第一章 澳門特區立法會的建構.....	54
一、《澳門基本法》對立法會法律地位的重構.....	54
二、澳門特區立法會的組織	57
三、澳門特區的立法權研究	60
第二章 澳門特區立法會的產生和特點.....	66
一、澳門特區第一屆立法會的產生.....	66
二、澳門特區立法會產生的總體特點.....	70
第三章 澳門特區立法會的十年運作和作用評析.....	73
一、澳門特區立法會的十年運作.....	73
二、澳門立法會在澳門特區十年間的總體作用評價.....	80

第三篇 司法篇

第一章 司法制度的確立及運作概況.....	84
一、澳門司法的發展歷程	84
二、回歸後澳門司法的特點及運作概況.....	87

第二章 司法體制的發展與完善	90
一、司法組織架構與演進	91
二、司法人員的十年發展	98
第三章 司法運作的特徵與成就	105
一、司法運作的特徵	105
二、司法運作的成就	107
第四章 司法領域的挑戰與展望	113
一、特區司法面臨的問題	113
二、正視問題、迎接挑戰	113

第四篇 居民權利保障篇

第一章 以基本法為核心構建的居民權利保障體系	119
一、澳門居民權利保障體系概述	119
二、《澳門基本法》在保障居民權利方面所作的具體規範	121
第二章 特區政府在促進居民權利保障方面的工作成就	124
一、立法層面上奠定了居民權利保障的基礎	124
二、行政層面上夯實了居民權利保障的內容	127
第三章 特區社團在促進居民權利保障方面的特殊貢獻	133
一、特區居民結社自由的法律保障	134
二、社團在促進居民權利及人權保障方面的特殊貢獻	135

第五篇 經濟、社會、文化篇

第一章 澳門經濟	140
一、綜述	140
二、“龍頭老大”的旅遊博彩業	147
三、出口加工業	154
四、“穩快兼顧”的金融業	159
五、“止跌回暖”的房地產業	162
六、新興產業的代表——“前景廣闊”的會展業	165
七、澳門經濟展望	169

第二章 文化和社會事務十年發展	176
一、方興未艾的教育事業	176
二、快速發展的醫療衛生、社會福利事業.....	188
三、異彩紛呈的文化藝術體育.....	195
四、蒸蒸日上的科技、交通	206
五、文化和社會事務十年發展總結.....	209

第六篇 專題篇

專題一 《澳門基本法》在司法適用中的若干問題	216
一、問題的由來	216
二、立法會是否是惟一的使立法權的立法機關.....	217
三、行政法規是否都要以法律為依據.....	218
四、法院是否有司法審查權	220
五、結語	222
專題二 回歸十年澳門法律改革問題研究	224
一、引言	224
二、澳門法律改革的內涵	224
三、澳門法律改革的前因：法律本地化的成就及問題分析.....	228
四、回歸之後澳門法律改革之進展.....	235
五、回歸之後澳門法律改革之分析及其展望.....	254
專題三 港澳特區國家安全立法研究	262
一、港澳特區落實國家安全立法的依據——基本法第 23 條.....	262
二、港澳特區落實基本法第 23 條的立法難點.....	266
三、香港特區落實國家安全立法的首次嘗試.....	273
四、澳門特區落實國家安全立法的成功實踐.....	285
五、香港特區未來立法的展望.....	296
六、結語	300

附錄

澳門憲制十年發展大事記.....	309
參考文獻	326

第一篇 行政篇

第一章 行政主導體制的建立與運作

根據《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》(下稱《澳門基本法》)的規定，澳門的政治體制是實行“行政主導體制”。行政主導體制即“行政長官負責制”，是指“行政主導、司法獨立、行政與立法既相制約又相配合”。¹ 這種行政主導體制不同於西方國家的三權分立體制，三權分立體制是國家層面的權力配製模式，而澳門的行政主導體制是中國境內設立的特別行政區這種地方政權的權力配製模式。澳門所實行的政治體制是以行政為主導，但這種行政主導並非“行政至上”。“行政與立法的相互關係，是政治體制的核心問題”²，在行政主導體制下，行政權取得了優先於立法權的地位，但這種優先權只表明行政權取得相對優勢地位而並非“行政至上”，行政權在取得優勢的同時也須受到立法權以及司法權的制約。

澳門的行政體制是依據《澳門基本法》設計的政治體制而建立的。行政主導體制確立了行政長官崇高的法律地位，行政長官不僅在行政體制而且在整個政治體制中居於核心地位。按照《澳門基本法》的規定，行政長官既領導行政機關，同時又代表整個澳門特別行政區，因此行政長官具有行政首長和特區首長的雙重身份。行政主導體制除了要求凸顯行政長官的特殊身份與地位以外，同時亦要求突出行政機關在整個權力結構中的地位，要求立法機關以及司法機關加強與行政機關的協調與配合。澳門的行政體制具有鮮明的澳門地方特色，是“一國兩制”與“澳人治澳”的完美結合，有利於澳門特區高度自治的實現，有利於建立一個高效、廉潔、文明的特區政府。回歸十年來，澳門的行政體制緊緊依託政治體制這個大的背景而展開，在行政主導體制得以成功建立、運作與發展的同時，澳門特區在行政機構的重組與調整、公務人員的遴選與培訓、公共行政的民主化與信息化建設等方面都取得了突出的成就。經過十年的穩健施政，澳門特別行政區政府已經形成了一套比較成熟的施政理念，這種務實親民的施政理念對於澳門的憲政體制發展、經濟繁榮與社會穩定都起到了十分重要的推動作用，為建立一個多元、開放與和諧的全新澳門提供了重要保障。

一、行政主導體制的建立：從規範到實證

(一) 制定基本法：行政主導體制的規範建構

1. 原則精神與規範表達

從基本法的文本來看，其法律條文中並無“行政主導體制”的直接文字表述，行政主導體制是研究基本法的學者對香港和澳門特別行政區政治體制的一種理論概括，這種理論概括揭示了港澳特區政治體制的核心特徵。基本法條文

之所以未明確使用“行政主導體制”這一文字表述，其一是立法技術的要求，因為行政主導體制這種理論表述是一種概括性的表述，它具有原則性和抽象性的特點，而立法語言要求精煉、準確和具體，因此這種概括性的理論歸納不適合在法律文本中直接表達；其二是行政主導體制是基本法制定過程中的創造性產物，這種政制模式不同於傳統的模式而是一種全新的設計，從認識的角度來看，這種政制模式尚處於初創階段，立法時尚不可能通過具體實踐來對此進行檢驗，對這一模式的認識還有待於在實踐中不斷深化，因此為慎重起見，基本法並未採用行政主導體制的表述；最後是由於考慮到採用行政主導體制的表述可能會產生誤解：會誤認為特別行政區採用“行政至上”的政制模式，而“行政至上”極易導致“行政集權”，這與權力分立的憲政理念是相衝突的，為避免這種誤導，因而基本法在法律條文中未使用“行政主導體制”的表述。

基本法條文雖然未對行政主導體制作出直接表述，但這一政制原則和精神完整地體現在基本法條文的字裏行間。“香港基本法構思中的香港政治體制，是行政主導，雖然文字中沒有寫出行政主導四個字，但提出政策、財政開支和絕大部分法例的，是行政機關，最後簽署各項法律預算的是行政長官，每一項行政、立法、預算的‘開始’與‘終結’的權力，都在行政機關和行政長官手裏，最終負責的仍是行政長官和政府。”³基本法的這種文本架構表明，行政主導體制是從理論角度對特區政治體制、行政長官及政府權力分工的一種描述，這種高度概括性的描述有利於揭示特區政治體制的基本原則和精神，這種原則和精神是通過具體的立法條文來加以分解和落實的。

從《澳門基本法》的條文來看，行政主導體制的原則和精神是通過兩個方面的規定來加以落實的。第一個方面通過賦予行政長官崇高的法律地位來體現行政主導。《澳門基本法》第45條規定：“澳門特別行政區行政長官是澳門特別行政區的首長，代表澳門特別行政區”；同時第62條規定：“澳門特別行政區的首長是澳門特別行政區行政長官”。上述《澳門基本法》的規定表明行政長官具有雙重身份：他既是特別行政區的首長，代表特別行政區；又是特別行政區政府的首長，領導特別行政區政府。“行政長官這種崇高的法律地位，就是突出行政的主導作用”。⁴行政主導體制另一方面體現在，在行政機關與立法機關相互關係中，行政機關處於優勢地位，這種優勢地位也就是“行政優先”。這種“行政優先”主要表現在：行政長官有權委任部分立法會議員；立法會議員的提案權限於不涉及公共開支或政治體制或政府運作方面的內容，凡涉及政府決策的法案在提出前必須得到行政長官的書面同意。⁵

2. 行政主導體制的兩個層面

行政主導體制建立的基礎是“行政主導”，而“行政主導”作為權力分配的原則體現在兩個層面。“事實上，作為政權組織形式的行政主導與作為政權運作方式的行政主導並不完全相同。前者是一種政治體制的概念，指從憲制層面確立的行政權居於主導地位的政治體制……後者是一種政府管理的概念，指在代議制政體的框架下將主導權向行政傾斜，行政機關比之其他的政治機構具

有更多的權力。”⁶ 具體而言，“行政主導體制”是指政治體制層面的“行政主導”，與此相對應，把政府管理層面的“行政主導”可以稱之為“行政主導機制”。從兩者的關係來看，在政治層面實行行政主導體制的，必然在管理層面體現為行政主導機制，其原因在於行政機制是由政治體制決定的；而反過來，在管理層面實行行政主導機制的，並不當然要求在政治層面實行行政主導體制，這是因為行政機制相對於政治體制而該言具有一定的靈活性。

從憲政的歷史發展來看，在古典憲政時期，“議會主導”是各國憲政通行的模式，這是從君主專制走向憲政的必然要求。而憲政發展到現代社會以後，伴隨着積極行政和福利國家的興起，憲政體制出現了從“議會主導”逐漸向“行政主導”轉化的趨勢。“原來以議會為中心的‘議會政府’被認為是過了時的古典憲政體制，原來由議會領導的‘議會國’被由行政機關領導的‘行政國’所取代。”⁷ 從“議會國”向“行政國”的轉化並不是否定“議會至上”而實行“行政至上”，因為“議會至上”是代議制民主的必然要求，這種轉化只是表明在“議會至上”的前提下，行政機關在憲政體制中的地位和功能不斷得到提升。從這一角度看，從古典憲政向現代憲政轉化過程中出現的“行政主導”更多的體現的是一種政府管理權力的上升而非政治體制的根本變革，因此這種“行政主導”更多的體現為“行政主導機制”而非“行政主導體制”。

從《澳門基本法》的規定來看，中國的特別行政區所實行的“行政主導”既包括政治體制方面的“行政主導”，也包括政府管理模式方面的“行政主導”。特別行政區只是“一國兩制”前提下的一級地方政府而非享有獨立主權的國家建構，因此憲政國家層面上的“議會至上”在特別行政區並不適用，從地方政府社會管治的需要出發，行政主導體制是最能滿足特區需要的政治體制安排。“澳門特別行政區的政權形式是一種獨特的地方政權形式，它既不是照搬西方國家的三權分立制，又不是沿用澳門的總督制，也不是採用內地的人民代表大會制，而是建立了一種獨特的、符合澳門實際情況的行政長官制。”⁸ 由於特區的政治體制實行行政主導體制，因此在特區管理層面必然表現為行政主導機制。特別行政區在政治層面和管理層面實行的這種行政主導，概括而言就是“行政長官制”。“所謂‘行政長官制’，是指以行政長官所領導的政府為主導方面，奉行司法獨立、行政與立法互相制衡和互相配合，而且重在配合的一種根本政治制度。”⁹ 在行政長官制模式下，行政長官是行政主導的核心，他既要代表地方政府向中央政府負責，同時也要代表行政機構對特別行政區負責。

（二）澳門回歸：行政主導體制的正式確立

《澳門基本法》的制定只是在規範層面對行政主導體制作出了規定，行政主導體制的正式建立是以澳門回歸祖國作為標誌的。1999年12月20日午夜零點，中華人民共和國與葡萄牙共和國在澳門隆重舉行澳門政權交接儀式，中華人民共和國從此開始恢復對澳門行使主權。澳門特別行政區首任行政長官何厚

鐸宣誓就職，他的宣誓標誌着中華人民共和國澳門特別行政區政府的正式成立，也標誌着在澳門特區實行的以行政主導為特徵的政治體制得以最終確立。

1. 首任行政長官的選舉

行政長官的選舉是建立行政主導體制的重要環節，也是行政主導體制得以有效運行的基礎和保障，特別是首任行政長官的選舉，對澳門回歸後全新政治體制的建立更是具有決定性的意義。

(1) 《澳門基本法》及相關法律對首任行政長官選舉的規定

《澳門基本法》第 47 條規定：“澳門特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。”根據這一規定，特別行政區行政長官產生的方式有兩種：既可以通過選舉的方式產生，也可以通過協商的方式產生。《澳門基本法》之所以作出這樣的規定，主要是考慮到行政長官的產生是落實“一國兩制”、“澳人治澳”的重要環節，在確定行政長官產生的辦法的問題上，既要考慮到民主政治發展的要求，又要堅持穩步推進的原則，因此《澳門基本法》對行政長官的產生辦法做了靈活性的規定。從《澳門基本法》的文字表述來看，“選舉”產生置於“協商”產生之前，這表明《澳門基本法》的規定雖然具有靈活性，但這兩種產生辦法還是有着先後次序的：產生行政長官首選的方式是“選舉”，只有在不具備正常選舉條件的前提下，才可以通過“協商”的方式產生行政長官，從這一角度看，這兩種產生方式並不是可以選擇適用的，協商方式只能是對選舉方式的一種補充。

《澳門基本法》附件一對行政長官的產生辦法作出了具體規定。附件一規定的行政長官的選舉方式是間接選舉而非直接選舉：行政長官並非由澳門特區居民普選產生，而是通過選舉委員會投票產生。選舉委員會委員共 300 人，由澳門社會各個界別的人士組成；行政長官候選人需由不少於 50 名的選舉委員會委員提名，且每一位委員只能提出一名候選人。由於附件一只是一個原則性的規定，選舉委員會委員的具體產生辦法有待澳門特區政府通過立法來加以規定，因此附件一授權澳門特別行政區政府專門制定選舉法對相關問題作出具體規定。¹⁰ 由於第一任行政長官需要在澳門回歸之前產生，這一選舉在時間上有特殊要求，因此全國人民代表大會於 1993 年 3 月 31 日制定了第一屆政府產生辦法的決定，決定成立澳門特別行政區籌備委員會，由籌備委員會籌組第一屆政府推選委員會，同時規定澳門特別行政區第一任行政長官由第一屆政府推選委員會選舉產生。¹¹ 1998 年 11 月 7 日全國人民代表大會澳門特別行政區籌備委員會制定第一屆推選委員會具體產生辦法，對推選委員會委員的資格條件和選舉程序作出了具體規定。¹² 1999 年 1 月 16 日，澳門特別行政區籌備委員會制定第一屆行政長官人選產生辦法，對第一任行政長官的資格條件和選舉程序作出了明確規定。¹³

從上述有關首任行政長官產生辦法的一系列法律規定可以看出，澳門特區首任行政長官的產生是以一種非常規的方式產生的，首任行政長官的產生辦法不同於附件一規定的行政長官的產生辦法，這是由當時特殊的回歸過渡期所決

定的。首任行政長官產生之時，澳門尚未回歸，因此附件一規定的選舉委員會無法通過選舉的方式組建，行政長官自然無法由選舉委員會選舉產生。在這種情況下，通過籌備委員會設立的推選委員會來選舉產生行政長官就成爲一種必要的過渡性措施，而由於推選委員會的委員結構與《澳門基本法》規定的選舉委員會的委員結構完全吻合，因此推選委員會具有與選舉委員會相同的代表性，由推選委員會選舉產生的行政長官其合法性不容質疑。

(2) 首任行政長官的選舉產生歷程

根據《中華人民共和國澳門特別行政區第一任行政長官人選的產生辦法》第8條的規定，“第一任行政長官人選的推舉過程應在推選委員會產生後的45天內完成”。1999年4月10日，推選委員會在北京正式成立；1999年5月15日，推選委員會在澳門正式選舉產生首任行政長官，從推選委員會成立到首任行政長官產生前後歷時僅35天，這突出反映了澳門回歸前推選委員會緊張高效的工作狀況。在這35天時間裏，首任行政長官的選舉經過了參選報名、產生候選人、候選人施政演講及選舉產生行政長官四個階段。

①參選報名。1999年3月28日，在推選委員會正式成立前夕，籌備委員會秘書處發佈公告，宣佈澳門第一任行政長官參選報名時間爲自1999年4月12日至4月17日止。報名參選人需以致澳門特別行政區籌備委員會主任委員會議信函的方式表明參選意願；此信函須本人親筆簽名，並在報名截止期內由本人親自遞交籌委會秘書處澳門辦事處。截止1999年4月17日參選報名的最後期限，共有9位澳門人士到籌委會秘書處澳門辦事處遞交參選人簡歷表，正式報名參選澳門特區首任行政長官。經籌委會主任委員會議進行資格審查，共有5人符合參選人資格，他們是：區宗傑（銀行家、澳門中小企業協進會理事長）、劉球（地產商）、梁排康（出租車司機）、何厚鐸（澳門銀行公會主席）和梁四超（工廠主管）。

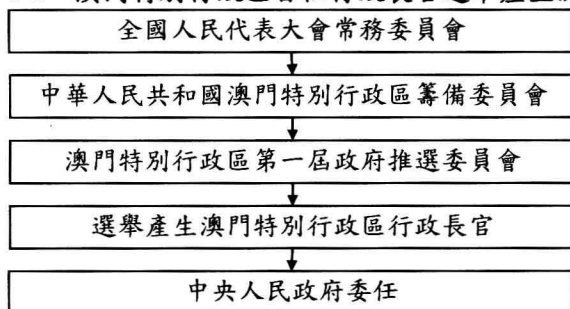
②投票產生候選人。1999年4月23日，推選委員會舉行第一次全體會議，以無記名投票方式選舉產生澳門特區第一任行政長官候選人。經過投票，何厚鐸和區宗傑分別獲得出席會議196位推委會委員中的125張提名票和65張提名票，他們兩人正式成爲首任行政長官候選人。

③候選人施政演講。1999年5月7日，在推選委員會第二次全體會議上，澳門特區行政長官候選人何厚鐸、區宗傑分別向到會委員們闡述了自己的施政設想。何厚鐸的參選政綱爲《知難而進、共創新機》，區宗傑的參選政綱爲《穩中求變》。¹⁴ 1999年5月8日，澳門特區首任政府推選委員會舉行答問會，何厚鐸回答了推委會委員們的61個提問，區宗傑回答了47個提問，提問中不乏尖銳敏感的問題，候選人的回答誠懇、幽默，贏得陣陣掌聲。澳門當地的電視台對答問會進行了現場直播。

④選舉產生行政長官。1999年5月15日，推選委員會舉行第三次全體會議，正式投票選舉產生首任行政長官。來自各界別的199位推選委員會委員參加了投票，最後何厚鐸獲163票，得票率爲81.90%，區宗傑獲34票，得票率

為 17.08%，另有 2 票棄權。這樣，何厚鏹不負眾望，以高票當選為澳門特別行政區第一任行政長官。

圖 1-1 澳門特別行政區首任行政長官選舉產生流程



澳門首任行政長官的選舉是澳門開埠 400 多年來首次舉行的最高領導人選舉，也是首次由當地居民中的中國公民擔任最高領導人的選舉，這次選舉的成功舉行預示着澳門的歷史發展即將翻開嶄新一頁。澳門首任行政長官雖然是通過推選委員會這種間接選舉的方式產生的，但從其選舉過程來看，首任行政長官的選舉具有廣泛的代表性，這種廣泛的代表性有效地彌補了間接選舉的不足。首先從籌備委員會的組成來看，在 100 名籌委會委員中，具有澳門永久性居民身份的委員為 60 名，這 60 名委員來自澳門各個界別，具有廣泛的代表性；其次從推選舉委員會的組成來看，200 名推選委員會委員全部由具有澳門永久性居民身份的人士擔任，與籌備委員會委員系由全國人民代表大會常務委員會通過任命產生不同的是¹⁵，推選委員會的委員系通過選舉的方式產生；最後從首任行政長官的選舉過程來看，參選報名面向所有符合法律規定條件的澳門永久性居民；通過預選投票產生的候選人多於最終當選名額；正式投票之前由候選人發表施政演說並回答推選委員會委員提問；正式投票過程由新聞媒介進行現場直播等等。上述這些措施同時有效的保障了整個選舉過程的公開性與透明度，整個選舉過程體現了公平、公正和公開的原則。

2. 首任行政長官的任命與宣誓就職

《澳門基本法》第 47 條規定，行政長官選舉產生後，“由中央人民政府任命”。這一規定表明行政長官的上任需經過兩個環節，第一個環節是贏得行政長官的選舉而成為候選人；第二個環節是經過中央政府的任命而正式成為行政長官。除此之外，《澳門基本法》第 101 條和第 102 條還規定，行政長官在就職時必須進行宣誓，宣誓效忠中華人民共和國和中華人民共和國澳門特別行政區。

(1) 行政長官的任命

1999 年 5 月 20 日，時任國務院總理的朱鎔基簽署國務院第 264 號令，任命何厚鏹為中華人民共和國澳門特別行政區第一任行政長官。5 月 25 日何厚鏹

赴京正式接受任命書。簽署任命書和接受任命書是行政長官任命的兩個不同環節，簽署任命書是任命主體對任命物件的一種確認，而接受任命書則是任命物件對任命結果的接受，簽署任命書是接受任命書的前提和基礎。

特區行政長官的產生方式與內地地方政府領導人的產生方式存在重大區別。根據地方政府組織法的規定，內地地方政府的領導人(省長、自治區主席、直轄市市長)由同級人大選舉產生，選舉產生後當選人即成為地方政府的領導人而無需經中央政府任命；而特區行政長官則不同，行政長官在當選後還需經過中央政府的任命才能正式就任。行政長官的這種“選舉+任命”的產生方式是對中國地方政府領導人產生方式的重大調整，這種調整是由特別行政區這種“特別”的地方政府與中央政府的特殊關係所決定的。

特別行政區之所以“特別”，除了特區所實行的資本主義制度有別於內地實行的社會主義制度以外，其特別之處還表現在特別行政區與中央的特殊關係上。與內地的地方政府相比，特區政府與中央關係的特別之處體現在以下幾個方面：一是特區作為一個整體直轄於中央人民政府，只接受中央人民政府的領導；而內地地方政府除接受中央人民政府的領導外，地方政府所轄的職能部門還需接受國務院職能部門的領導。二是特區政府所享有的權力由全國人民代表大會通過制定《澳門基本法》的方式進行授權，其享有的權力具有明確的法律規定；而內地地方政府所享有的權力並未通過憲法予以明確規定。¹⁶ 三是特區行政長官實行單一長官制，這是建立行政主導體制的一個重要方面；而內地地方政府的領導則除了一名行政正職外，還包括若干數量的行政副職，行政副職輔助正職開展工作。

由於存在上述幾個方面的特別之處，因此相對於中央政府對內地地方政府的傳統控制方式而言，中央政府對特區政府的控制手段和控制力度從某種角度看要弱一些，這種控制上的弱化本身也是貫徹“澳人治澳”、高度自治原則的必然要求。但“高度自治”並不是“完全自治”或“絕對自治”，《澳門基本法》關於特區行政長官需由中央政府任命的安排是為達到通過人事控制來實現對特區控制的目的，這種任命是實質性的任命；此外根據“一國兩制”制度安排，中華人民共和國對特區享有主權，特區是中華人民共和國的一級地方政府，特區行政長官的權力來自中央政府的授權，中央政府對行政長官的任命標誌着行政長官的權力來自中央授予，無論高度自治達到甚麼程度，行政長官都要向中央政府負責，都應效忠中華人民共和國。

(2) 行政長官宣誓就職

1999年12月20日凌晨，澳門首任行政長官何厚鏵在澳門綜藝館正式宣誓就任澳門特別行政區首任行政長官，就職宣誓由時任國務院總理的朱鎔基監誓。這是繼1997年7月1日香港首任行政長官董建華進行就職宣誓以來的第二次特區行政長官就職宣誓，這兩次宣誓均被看作是特區政府正式成立的重要標誌，也是在特區建立行政主導體制所進行的最後一道法定程序。

《香港基本法》和《澳門基本法》所規定的特區行政長官及主要官員的就

職宣誓是中國法律首次對政府官員宣誓作出規定，這種政府官員的就職宣誓從其性質來看是一種政治宣誓。“所謂政治宣誓制度，是指國家公職人員在就任職務時，誓言遵守憲法和法律，致力於為民服務一種承諾方式。”¹⁷ 政治宣誓制度是隨着近代憲政思想的發展而逐步建立的，是現代法治國家所普遍實行的一項政治制度。在中國以往的政治實踐中，雖然有些地方和部門曾經有過政治宣誓的嘗試，但尚未從法律層面來對這一制度作出明確規定，兩部基本法對政治宣誓制度所作出的規定具有首創性。

基本法之所以建立政治宣誓制度，一方面是由於特別行政區實行資本主義制度，而政治宣誓制度是西文資本主義國家的一項重要的政治制度，因此特別行政區吸收借鑒了這一制度。根據基本法關於“一國兩制”的規定，特區不實行內地的社會主義制度而繼續實行資本主義制度，而在資本主義的政治制度中，政治領導人進行就職宣誓不僅是西方法治國家的一種傳統的政治習慣，在有些國家它已上升為一種法律制度，因此基本法順應這種西方法治潮流而建立了就職宣誓制度。另一方面建立政治宣誓制度也是“一國兩制”的內在要求。基本法規定行政長官就職宣誓包括兩個效忠：一個是效忠特別行政區；另一個是效忠中華人民共和國，這兩個效忠分別具有不同的憲政含義。前一個效忠的對象指向“一國兩制”中的“兩制”，即特區的資本主義制度；後一個效忠的對象指向“一國兩制”中的“一國”，即中華人民共和國，這兩個效忠對象缺一不可。之所以宣誓效忠特別行政區，是因為行政長官系由特區選舉產生，他作為特區政府的最高領導人應當對特區負責；之所以宣誓效忠中華人民共和國，是因為行政長官所領導的特區政府是中華人民共和國的一級地方政府，國家利益高於一切，且根據基本法的規定，特區政府所行使的自治權力來自中央政府的授予，因此行政長官同時應當對中央人民政府負責。

行政長官的就職宣誓還具有另外一層憲政含義：就職宣誓儀式同時也是行政長官取得相應權力的標誌。這種權力的取得是通過就職宣誓儀式而最終完成的。在就職宣誓儀式中，行政長官所面對的直接的監督人是中央政府的總理，這表明通過監督這一行為中央政府將權力正式授予行政長官，行政長官對中央人民政府負責。事實上，行政長官宣誓所面對的還有一個間接的監督人，這個間接的監督人就是特區全體居民，行政長官還必須對特別行政區負責。行政長官取得權力的時刻同時也是擔負相應責任的時刻，這也是行政長官宣誓效忠中華人民共和國及特別行政區的實質內涵。

二、行政主導體制的運作：傳導、領導與主導

（一）傳導：中央與澳門關係

1. 中央對特區的授權通過行政長官制予以落實

中央與澳門的關係在憲政框架內表現為中央與地方的關係。早在回歸之前

的 1975 年，在葡萄牙政府頒佈的《澳門組織章程》中，葡萄牙就已承認澳門是中國的領土；在 1979 年中國與葡萄牙建交時，葡萄牙正式向中方承認澳門是中國領土。¹⁸ 澳門回歸後，如何在“一國兩制”的事實前提下實現中央與澳門地方關係的法治化，這是制定《澳門基本法》所要解決的一個重大問題，這一問題的解決是通過實行高度自治的制度安排來實現的。高度自治的基礎是中央對地方的授權，高度自治同時也表明澳門作為一級地方政府須接受中央政府的領導，這是高度自治所包括的一個問題的兩個方面。就授權這一方面而言，《澳門基本法》已對授權的具體內容作出了明確規定，這些中央授予的權限有待於特區政府通過行使自治權力來予以落實；而就接受領導而言，一方面中央向特區授權本身就包含着地方接受中央領導的因素，另一方面接受領導也體現在特區政府在行使權力的過程中需要接受中央的監督這一點上。由於在特區實行行政主導體制，而行政主導體制的最本質特徵為行政長官制，因此在中央和澳門關係法治化的過程中，行政長官發揮着承上啓下的樞紐作用，這種樞紐作用的一個形象表述就是“傳導”作用：就中央對地方的授權而言，這種授權不是中央向特區政府所屬部門一一授權，而是通過中央向特區的概括統一授權來實現的，而這種概括統一的授權行政長官制的模式來具體行使；就地方接受中央的領導而言，也並非特區政府所屬部門一一對應地接受中央的領導，而是通過行政長官接受中央的領導來體現的。

根據《澳門基本法》的規定，中央對澳門的授權從方式上看可以分為常規性授權與臨時性授權兩種方式。¹⁹ 就常規性授權而言，從行政長官宣誓就職的那一刻起，常規性授權就已完成；而對於臨時性授權而言，則在行政長官整個任職期限內都有可能出現。行政長官接受中央的授權以後，他主要通過三種方式來履行其職責：一是通過《澳門基本法》賦予他自身的執行權來加以落實，如發佈行政命令、頒授獎章和榮譽稱號、處理請願、申訴等；二是通過領導特區政府來加以落實，如確定政府施政措施、制定行政法規、任免公職人員等；三是通過對立法會的影響來加以落實，如簽署法案、簽署預算案、委任立法會議員等。行政長官是特區的最高領導人，也是特區政府的代表，中央向特區的授權是通過行政長官制的具體運作來實現的。

2. 行政長官年度述職可以加強特區與中央的聯繫

行政長官的年度述職是中央與澳門地方關係的一個重要環節。自 1999 年澳門回歸以來，除 2004 年因第二屆行政長官換屆選舉而未進京述職以外，至 2009 年第三屆行政長官換屆選舉止，澳門行政長官何厚鏵在兩屆任期內共向中央政府正式述職 8 次。基本法對行政長官述職的問題未作出專門規定。特區行政長官首次述職是時任香港行政長官的董建華於 1997 年 12 月 9 日赴京述職，從此以後，特區行政長官在每一年的年底進京述職就成為一種慣例，澳門特別行政區成立以後，行政長官也依此慣例在每年年底赴京述職。除了每年年底的年度述職以外，若情況需要，行政長官在平時也可赴京述職。²⁰ 從特區回歸後的歷史發展來看，行政長官的年度述職是主要的形式，平時述職只是一種補充