

循序漸進推動澳門政制穩步發展

——評澳門特區“兩個產生辦法”的修改問題

江 華

[摘要] 澳門特區的政制發展問題，即《澳門基本法》附件一及附件二所規定的行政長官產生辦法和立法會產生辦法的修改問題，是“一國兩制”在澳門特區實踐二十年過程中備受社會矚目和爭議的問題之一。本文主要對2011—2012年澳門特區的政制發展歷程以及在政制發展過程中出現的幾個與《基本法》相關的主要問題或爭議作了介紹，並針對這些問題或爭議提出一些看法和建議。本文認為澳門特區政制發展的決定權屬於中央，澳門特區不存在必須制定行政長官普選和立法會普選的時間表或路線圖的問題，未來澳門特區應當在尊重中央對澳門特區政制發展的主導權和決定權的前提下，因應澳門的實際情況，循序漸進推動澳門政制穩步發展。

[關鍵詞] 澳門 基本法 政制發展 行政長官 立法會

一、澳門特區政制發展歷程概述

“政治”（politics）是指一種管治的科學，管理公共事務的藝術與實踐。^①而作為政治體制或政治制度的簡稱，“政制”主要是指一個國家或地區管理公共事務的各項制度和組織體系的總和，“是國家或地區各種政治機構和政治組織的地位、權力及相互關係形成的體系”。^②而《基本法》語境下所謂的特別行政區的“政制發展”問題，即政治體制的發展問題，並不是指對整個特別行政區的政治體制進行全面檢討或作出重大調整，而是指在肯定和堅持《基本法》規定的現有政治體制的前提下，對兩部《基本法》附件一、附件二所規定的行政長官產生辦法和立法會產生辦法（即“兩個產生辦法”）進行修改的問題。^③為了使特區的“兩個產生辦法”能夠因應社會發展的實際情況與時俱進得到發展，兩部《基本法》都在其附件一第七條和附件二第三條中規定，

作者簡介：澳門大學法學院高級導師、法學博士、全國港澳研究會會員。

① *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co., 1979, p. 1043.

② 鄒平學等著：《香港基本法實踐問題研究》，北京：社會科學文獻出版社，2014年，第452頁。

③ 饒戈平：《在基本法框架下推進澳門政制發展》，楊允中、饒戈平主編：《澳門基本法的正確理解與實施——紀念澳門基本法頒佈15周年學術研討會論文集》，澳門：澳門基本法推廣協會出版，2008年5月，第10頁。

在兩個特區回歸十年以後，“兩個產生辦法”均可以進行修改，並規定了修改的基本程序。^①這就給兩個特別行政區“兩個產生辦法”的修改預留了空間。而由於兩部《基本法》附件一、附件二所規定的“兩個產生辦法”的修改涉及特別行政區選舉制度的發展和完善，而選舉制度又屬於政治體制的一部分，人們就將兩部《基本法》附件一、附件二關於“兩個產生辦法”的修改問題稱為兩個特別行政區的政制發展問題，其本質是特別行政區政治體制中的選舉制度的修改問題。

2011年11月15日，時任澳門特區行政長官崔世安在《2012年財政年度施政報告》中提出“基於2013年第五屆立法會選舉、2014年第四任行政長官選舉的日漸接近，特區政府決定，把處理《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是否修改問題，作為明年施政的一項重要內容”，並將就“兩個產生辦法”是否需要修改、以及在需要修改的情況下如何修改的問題廣泛聽取社會各方面的意見。^②行政長官的這一表態拉開了澳門特區政制發展的序幕。由於《澳門基本法》附件一和附件二關於“兩個產生辦法”修改程序的規定與《香港基本法》一樣存在有待清晰和明確之處，即《澳門基本法》附件一第七條及附件二第三條雖然對“兩個產生辦法”的修改程序作出了規定，但對於諸如“如需修改”是否等於必須修改、“如需修改”應由哪個主體確定和應由哪個主體提出修改的法案，以及如果不作修改是否適用現行規定等問題，《澳門基本法》附件一、附件二的相關規定並不能給出確切答案。因此2011年11月17日行政長官崔世安致函全國人大常委會瞭解“兩個產生辦法”修改的相關事宜，函件中指出：“考慮到《澳門基本法》附件一和附件二有關修改兩個產生辦法的規定與《香港基本法》的有關規定大體相同，而全國人大常委會曾經對《香港基本法》附件一第七條和附件二第三條作出解釋，明確修改兩個產生辦法的程序，因此，對《澳門基本法》附件一第七條和附件二第三條的規定是否需要作出解釋，謹請全國人大常委會酌定。”^③2011年12月31日，全國人大常委會通過了《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋》，規定“一、上述兩個附件中規定的2009年及以後行政長官的產生辦法、立法會的產生辦法‘如需修改’，是指可以進行修改，也可以不進行修改。二、上述兩個附件中規定的須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准或者備案，是指行政長官的產生辦法和立法會的產生辦法修改時必經的法律程序。只有經過上述程序，包括最後全國人民代表大會常務委員會依法批准或者備案，該修改方可生效。是否需要修改，澳門特別行政區行政長官應向全國人民代表大會常務委員會提出報告，由全國人民代表大會常務委員會依照《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第四十七條和第六十八條規定，根據澳門特別行政區的實際情況確定。修改行政長官產生辦法和立法會產生辦法的法案，應由澳門特別行政區政府向立法會提出。三、上述兩個附件中規定的行政長官的產生辦法、立法會的產生辦法如果不作

① 根據香港及澳門兩部《基本法》附件一第七條的規定，回歸十年以後，兩個特別行政區行政長官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。根據兩部《基本法》附件二第三條的規定，回歸十年以後，兩個特別行政區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備案。

② 澳門特別行政區政府：《2012年財政年度施政報告》，第27頁。

③ 李飛：“關於《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋（草案）》的說明”，2011年12月26日在第十一屆全國人民代表大會常務委員會第二十四次會議上。

修改，行政長官的產生辦法仍適用附件一關於行政長官產生辦法的規定；立法會的產生辦法仍適用附件二關於立法會產生辦法的規定。”^①《解釋》明確了行政長官產生辦法和立法會產生辦法修改的程序步驟，即“五步曲”：第一步，行政長官向全國人大常委會提出報告；第二步，全國人大常委會對“兩個產生辦法”是否修改作出決定；第三步，特區政府向立法會提出修改行政長官和立法會產生辦法的修正案（草案），並經立法會全體議員三分之二多數通過；第四步，行政長官同意經立法會通過的修改行政長官和立法會產生辦法的修正案（草案）；第五步，行政長官將有關修正案（草案）報全國人大常委會，由全國人大常委會批准或備案。

在全國人大常委會作出《解釋》之後，2012年1月，澳門特區政府就“兩個產生辦法”是否需要修改的相關問題開展了為期一個月的公開徵詢活動。在此基礎上，2012年2月7日，時任行政長官崔世安向全國人大常委會提交了《關於澳門特別行政區2013年立法會產生辦法和2014年行政長官產生辦法是否需要修改的報告》。^②報告中指出“澳門市民普遍認為，基於近年來澳門經濟快速發展，中產階層日益壯大；人口數量和選民人數有較大增加，廣大市民尤其是青年人參政意識明顯提高；社會不同階層的利益訴求日趨多元；因此，為了適應澳門社會的發展需要，應在堅持前述制度安排的前提下，對2013年立法會和2014年行政長官產生辦法作適當修改。”^③2012年2月29日，全國人大常委會通過了《關於澳門特別行政區2013年立法會產生辦法和2014年行政長官產生辦法有關問題的決定》，《決定》對兩個產生辦法的修改作出了原則性的規定，即有關澳門特別行政區行政長官產生辦法和立法會產生辦法的任何修改都應當符合《澳門基本法》的規定，並遵循從澳門的實際情況出發，有利於保持澳門特別行政區基本政治制度的穩定，有利於行政主導政治體制的有效運作，有利於兼顧澳門社會各階層各界別的利益，有利於保持澳門的長期繁榮穩定和發展等原則。《決定》還明確了《澳門基本法》附件一第一條關於行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生的規定維持不變，《澳門基本法》附件二第一條關於第三屆及以後各界立法會由直接選舉的議員、間接選舉的議員和委任的議員三部分組成的規定維持不變。在兩個“維持不變”的基礎上，2013年澳門特別行政區立法會產生辦法和2014年澳門特別行政區行政長官產生辦法，可按照《澳門基本法》第四十七條、第六十八條和附件一第七條、附件二第三條的規定作出適當修改。^④

根據全國人大常委會的《解釋》和《決定》，澳門特區政府於2012年3月10日至4月23日就如何修改2013年立法會產生辦法和2014年行政長官產生辦法展開了為期45天的公開諮詢。公開諮詢結束後，澳門特區政府根據收集到的居民的意見和建議，於2012年5月3日向立法會提交了《澳門特別行政區行政長官的產生辦法修正案（草案）》決議案和《澳門特別行政區立法會的產生辦法修正案（草案）》決議案，兩個決議案分別於2012年5月8日、5月9日獲得立法會一般性通過，並

① 《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋》，2011年12月31日第十一屆全國人民代表大會常務委員會第二十四次會議通過，載於《人民日報》（北京）2012年1月1日。

② 江華：《澳門政制發展諮詢及其發展態勢》，郝兩凡、吳志良主編：《澳門經濟社會發展報告（2012—2013）》，北京：社會科學文獻出版社，第29—30頁。

③ 《澳門特別行政區行政長官關於澳門特別行政區2013年立法會產生辦法和2014年行政長官產生辦法是否需要修改的報告》，2012年2月7日。

④ 《全國人民代表大會常務委員會關於澳門特別行政區2013年立法會產生辦法和2014年行政長官產生辦法有關問題的決定》，2012年2月29日第十一屆全國人民代表大會常務委員會第二十五會議通過。

於同年6月5日獲得立法會細則性通過，正式走完了澳門政制發展的“第三步曲”。隨後，行政長官簽署同意經立法會全體議員三分之二多數通過的《澳門特別行政區行政長官的產生辦法修正案（草案）》和《澳門特別行政區立法會的產生辦法修正案（草案）》，並於2012年6月6日正式報請全國人大常委會批准或備案。全國人大常委會於2012年6月30日分別通過了對《〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉附件一澳門特別行政區行政長官的產生辦法修正案》和《〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉附件二澳門特別行政區立法會的產生辦法修正案》的批准和備案，完成了修改《澳門基本法》附件一、附件二規定的“兩個產生辦法”的法定程序，為澳門特區修改相關本地立法奠定了憲制基礎。^①

在政制發展“五步曲”順利完成之後，“兩個選舉辦法”的修改進入了澳門特區本地立法的階段。2012年7月9日，特區政府向立法會提交了《修改第3/2001號法律〈澳門特別行政區立法會選舉法〉》法案和《修改第3/2004號法律〈澳門特別行政區行政長官選舉法〉》法案，並於2012年8月29日獲立法會全體會議細則性通過。同年9月3日，行政長官簽署了新修訂的《行政長官選舉法》和《立法會選舉法》。9月10日，新修訂的兩部選舉法在《澳門特別行政區公報》上得到公佈。修訂後的《行政長官選舉法》將2014年行政長官選舉委員會由四個界別的300人組成改為由四個界別的400人組成，不少於66名選委會委員可聯合提名行政長官候選人；擴大選委會中第二屆別和第三界別的比例；選委會委員選舉中法人選民的投票人數由11人增加一倍至22人；取消選委會委員選舉中的“自動當選”機制。^②修訂後的《立法會選舉法》將2013年立法會直接選舉產生的議員由原來的12人增加2人至14人，間接選舉產生的議員由原來的10人增加2人至12人；將“社、文、教、體”界別一分為二，社會服務界及教育界同屬新界別，共用一個新增間選議席，文化及體育界保留2席，另外一個新增間選議席分配給專業界別，使其由原來的2席增至3席，其餘工商、金融界維持4席，勞工界維持2席；將法人選民的投票人數由11人增加至22人；取消間接選舉中的“自動當選”機制；將間接選舉的提名門檻由原來的25%降低至20%。^③至此，“兩個產生辦法”修改的本地立法程序也順利完成，澳門特區的政制發展取得重要階段性成果。

二、與《基本法》相關的爭議或問題

（一）澳門特區政制發展決定權歸屬的問題

對於澳門特區政制發展決定權的歸屬問題，社會上存在兩種不同的看法。主流觀點認為澳門特區政制發展的決定權屬於中央，例如2011年12月26日，時任全國人大常委會法制工作委員會副主任李飛於第十一屆全國人民代表大會常務委員會第二十四次會議上就《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋（草案）》作說明時指出：“澳門特別行政區的政治體制是由全國人大制定的《澳門基本法》予以規定的。我國是單一制國家，地方無權自行決定或改變其政治體制。澳門政治體制的發展涉及中央和特別行政區的關係，必須在《澳門基本法》的框架內進行。修改行政長官的產生辦法和立

① 江華：《澳門政制發展諮詢及其發展態勢》，郝兩凡、吳志良主編：《澳門經濟社會發展報告（2012—2013）》，北京：社會科學文獻出版社，第30—31頁。

② 澳門第11/2012號法律《修改第3/2004號法律〈行政長官選舉法〉》。

③ 澳門第12/2012號法律《修改第3/2001號法律〈澳門特別行政區立法會選舉法〉》。

法會的產生辦法，是澳門政治體制發展中的重大問題。是否需要修改和如何修改，決定權在中央。這是《憲法》和《澳門基本法》確立的一項極為重要的原則，是‘一國兩制’方針的應有之義。”^①也有一種觀點認為澳門特區政制發展的決定權屬於澳門特區自身，例如在關於澳門特區政制發展問題的討論過程中，曾經有人提出“自己的城自己救”、^②“自己政府自己揀”之類的口號，^③主張應由澳門特區自行決定“兩個產生辦法”的修改問題；也曾出現過個別民間社團通過在澳門特區發動“民間公投”的非法行動來試圖影響澳門特區政制發展的情況。^④

（二）澳門特區行政長官的普選問題

對於澳門特區行政長官的普選問題，一種意見認為澳門特區應仿效香港特區政制發展的經驗，^⑤制定澳門特區行政長官普選的“時間表”或“路線圖”，最終實現在澳門當地通過普選產生行政長官人選的目標。此種意見不僅在2012年澳門政制發展諮詢期間被一些立法會議員不時提及，在此後澳門特區“一國兩制”的實踐過程中也時有出現，例如美國國會及行政當局中國委員會（Congressional-Executive Commission on China）就曾於其2019年的年度報告中，建議澳門特區政府就普選行政長官及立法會制定時間表。^⑥另一種意見則認為，《澳門基本法》沒有規定行政長官普選的目標，因此只能立足於澳門的實際情況對“兩個產生辦法”作出適當修改，不能在《基本法》外另設一個目標，提出所謂的普選時間表。^⑦

此外，對於未來澳門如果選擇由普選產生行政長官人選的制度，是否應當修改《基本法》正文的問題，社會中也有不同的看法。一種觀點認為在澳門社會就行政長官普選問題達成廣泛共識並經中央同意後，僅需根據《基本法》附件一所確定的修改程序，即經政制發展“五步曲”程序，完成對《基本法》附件一所規定的行政長官產生辦法的修改之後，即可實現由普選產生行政長官人選的安排，無須修改《基本法》正文。^⑧而另一種觀點則認為，普選行政長官涉及《基本法》正文的修改，如要實行由普選產生行政長官人選的辦法，必須修改《基本法》正文，而不能

① 李飛：“關於《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋（草案）》的說明”，2011年12月26日在第十一屆全國人民代表大會常務委員會第二十四次會議上。

② 區家麟：《澳門：自己的城自己救》，《信報》（香港）2014年6月6日。

③ 趙耀：《不可偏離基本法軌道》，《澳門日報》（澳門）2014年8月8日，第A15版。

④ 2014年7月7日，由“澳門良心”、“青年動力”、“開放澳門協會”等組織組成的“澳門特首選舉民間公投管理委員會”宣告成立，並同時宣佈於2014年8月24日至31日期間舉辦“2014年特首選舉民間公投”，就兩個議題，即“你是否贊成2019年澳門行政長官由普選產生？”及“你是否信任2014年澳門行政長官選舉唯一候選人崔世安成為行政長官？”，接受年滿16周歲並持有澳門居民身份證的居民投票。

⑤ 2007年12月29日，全國人大常委會作出了《關於香港特別行政區2012年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定》。該《決定》明確了香港特區行政長官和立法會的普選時間表，規定2017年第五任行政長官的選舉可以實行由普選產生的辦法；在行政長官由普選產生以後，立法會的選舉可以實行全部議員由普選產生的辦法。

⑥ 美國國會及行政當局中國委員會（Congressional-Executive Commission on China）網站，https://www.cecc.gov/publications/annual-reports/2019-annual-report?fbclid=IwAR2CsIRIL1A6EU5z37XhV9zxcvfV4mVeVHVe2c_koXys8eTaU8_sj1OQu-E，2020年3月10日。

⑦ 《喬曉陽：澳門基本法沒有規定普選目標》，中國人大網，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/gadbzl/amdbzl_11/2012-03/02/content_1695595.htm，2020年3月10日。

⑧ 王禹：《行政長官產生辦法立法原意探討》，《“一國兩制”研究》（澳門）2011年第10期，第18頁。

僅僅修改《基本法》附件一的規定。^①

（三）澳門特區立法會產生和組成的相關問題

對於澳門特區立法會產生辦法的修改，澳門社會較為關注和較有爭議的問題主要有三個：第一，立法會的普選問題。受《香港基本法》第六十八條關於立法會“最終達至全部議員由普選產生的目標”的規定以及2007年12月29日全國人大常委會《關於香港特別行政區2012年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定》關於“在行政長官由普選產生以後，立法會的選舉可以實行全部議員由普選產生的辦法”相關規定的影響，有意見認為澳門特區也應當逐步減少由間接選舉和委任產生的議席，最終實現全部立法會議員由普選產生的目標，並盡快制定包括行政長官普選和立法會普選在內的“雙普選”時間表或路線圖。第二，間接選舉制度的民主性及間接選舉議席的數量問題。有意見認為間接選舉的議員並不具有民主性，不能代表民意，間接選舉議席的增加只會導致立法會中非民主成分的增加，因此政府提出的“2+2”（即直接選舉的議員加2個，間接選舉的議員加2個，委任的議員保持不變）的修改方案是“民主的倒退”，而應當逐步減少間接選舉的議席。第三，委任制度的民主性及其存廢問題。有意見認為與由直接選舉和間接選舉產生的立法會議員相比，通過行政長官委任產生的立法會議員更加不具有民意代表性，因此主張應全面取消委任的議席或將委任的議席減至最低的1席。^②

三、對相關問題的評析及（或）建議

（一）澳門特區政制發展的決定權屬於中央

澳門特區政制發展的決定權屬於中央，這是由我國單一制的國家結構和澳門特區地方行政區域的法律地位決定的。

我國實行單一制的國家結構形式，特別行政區的存在和特別行政區制度的實施並沒有在根本上改變我國單一制的國家結構形式。在單一制的國家結構形式下，中央享有地方行政區域的創制權，包括對地方行政區域政治體制的決定權。單一制與聯邦制的主要區別之一就在於由哪一個層次的政府行使原始性的“創制權”，即“建立政府、選擇政權形式、組織政府、制定憲法性根本法的權力”，^③在單一制國家結構形式下，中央政府享有原始的創制權；而在聯邦制國家結構形式下，區域政府有權自行創制。因此，在單一制國家結構形式下，由中央根據國家管理的需要和實際情況依法設立地方行政區域並決定地方行政區域實行的制度，包括決定地方行政區域的政治體制，而地方則沒有自我組織權，不能自行決定自身的設立及其制度。

澳門特別行政區在法律地位上並非一個獨立的政治實體，而是我國單一制國家結構形式下直轄於中央人民政府的一個地方行政區域。作為地方行政區域，澳門特別行政區的創制權，包括政制發展的決定權自然也屬於中央。我國《憲法》第三十一條規定：“國家在必要時得設立特別

① 駱偉建：《現不具條件普選特首》，《澳門日報》（澳門）2012年2月22日；冷鐵勳：《論澳門特別行政區行政長官產生辦法修改的法律邊界》，《政治與法律》（上海）2012年第6期。

② 之所以主張將委任議席減至最低的1席而不是全部取消，是因為持有該主張的人也意識到《澳門基本法》第六十八條規定“立法會多數議員由選舉產生”，這裏的“多數”意味着並非全部議員均由選舉產生，因此取消全部委任議席的主張是與《澳門基本法》第六十八條的規定相抵觸的。

③ 王振民：《中央與特別行政區關係——一種法治結構的解析》，北京：清華大學出版社，2002年，第144頁。

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。”^①這一條文一方面表明《憲法》允許全國人大根據實際的需要設立特別行政區，另一方面表明《憲法》亦允許全國人大通過制定基本法律（即特別行政區《基本法》）的形式來規定特別行政區實行的制度。《憲法》第六十二條第（十四）項規定全國人大有權決定特別行政區的設立及其制度，明確了全國人大享有設立特別行政區並決定特別行政區制度的權力。《澳門基本法》序言第二段明文規定“為了維護國家的統一和領土完整，有利於澳門的社會穩定和經濟發展，考慮到澳門的歷史和現實情況，國家決定，在對澳門恢復行使主權時，根據《中華人民共和國憲法》第三十一條的規定，設立澳門特別行政區，並按照‘一個國家，兩種制度’的方針，不在澳門實行社會主義的制度 and 政策”。^②《澳門基本法》序言第三段也規定“根據《中華人民共和國憲法》，全國人民代表大會特制定《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》，規定澳門特別行政區實行的制度，以保障國家對澳門的基本方針政策的實施”。^③從《憲法》和《澳門基本法》的上述規定可以看出，與其他的地方行政區域一樣，澳門特別行政區的創制權也屬於中央，由中央決定澳門特別行政區的設立及其制度。而澳門特別行政區的政治體制作為澳門特別行政區制度的主要內容之一，是國家管理制度的重要組成部分，其產生和修改關係到單一制下中央與澳門特區的關係，超出了澳門特區高度自治權的範圍，其決定權屬於中央，澳門特別行政區作為地方行政區域無權自行決定或改變其政治體制。

（二）澳門特區不存在必須制定行政長官普選的時間表或路線圖的問題，行政長官產生辦法的修改應立足於澳門實際

《澳門基本法》沒有預設由普選產生行政長官人選的目標或立場，因此澳門特區不存在必須制定行政長官普選的時間表或路線圖的問題。《香港基本法》和《澳門基本法》關於行政長官產生辦法的規定並不相同，《香港基本法》第四十五條規定“香港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。行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標。”^④因此，香港在討論行政長官產生辦法的修改時，都會圍繞普選的目標落實各項工作。《香港基本法》之所以規定了普選的目標，是因為在《香港基本法》起草之時，由於香港各界對行政長官的產生辦法存在嚴重分歧，部分工商界人士主張用間接選舉方式選舉行政長官，一些律師、專業人士、社會工作者則主張用直接選舉方式選舉行政長官，為了照顧香港各階層人士的意見和利益，協調各界的分歧，《香港基本法》規定了根據香港實際情況和循序漸進的原則、最終達至由一個提名委員會後普選產生的目標。^⑤而在《澳門基本法》起草時，不存在《香港基本法》起草時這種嚴重分歧，大多數人不贊成行政長官由普選產生，而認為應由間接選舉產生，因此沒有作相同的規定。^⑥

① 《中華人民共和國憲法》第三十一條。

② 《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》序言第二段。

③ 《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》序言第三段。

④ 《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第四十五條。

⑤ 肖蔚雲主編：《論澳門特別行政區行政長官制》，澳門：澳門科技大學出版，2005年，第38頁。

⑥ 肖蔚雲：《論澳門基本法》，北京：北京大學出版社，2003年，第71頁。

在《澳門基本法》沒有明確規定行政長官普選目標的情況下，不能假定澳門特區已經存在行政長官普選的既定目標並要求朝着普選的方向前進；也不能因為《香港基本法》有關於行政長官普選的規定，就簡單按照“香港有的澳門也要有”的思維要求未來澳門特區也必須實行由普選產生行政長官人選的制度安排。普選僅僅是未來澳門特區行政長官產生辦法修改的可能選擇之一，但不是唯一的選擇，不能因為普選這一種可能性而排除未來澳門特區行政長官產生辦法修改的其他可能性。既然未來澳門特區不一定實行由普選產生行政長官人選的辦法，那自然也就不存在必須制定行政長官普選的時間表或路線圖的問題。未來澳門特區是否實行由普選產生行政長官人選的辦法，還是應當根據澳門的實際情況，在澳門社會形成廣泛共識的基礎上，最終由中央把握和決定。

（三）未來澳門特區若實行由普選產生行政長官人選的制度安排，修改《基本法》正文更為合適

如前所述，對於未來澳門特區如果選擇由普選產生行政長官人選的制度安排，是否需要修改《基本法》正文的問題，一種觀點認為只要根據《基本法》附件一所確定的修改程序，完成對《基本法》附件一所規定的行政長官產生辦法的修改後即可實現由普選產生行政長官人選的制度安排，而無須修改《基本法》正文。這種觀點的主要理據在於其認為《澳門基本法》第四十七條第一款所規定的“行政長官在當地通過選舉或協商產生”中的“選舉”已經包含了“普選”的可能，因此《澳門基本法》第四十七條第一款的規定並未排除行政長官人選由普選產生的選項，未來澳門特區若通過政制發展“五步曲”的程序將《基本法》附件一關於行政長官產生辦法的規定改為由普選產生行政長官人選，也不會違反《基本法》第四十七條的規定。

但筆者認為，如果從另外一些角度看，未來澳門特區若就由普選產生行政長官人選的制度安排達成共識並取得中央的同意，通過修改《基本法》正文的方式來實現這一制度安排更為合適。主要原因包括：第一，從各個國家或地區關於國家元首或地方首長產生的法律規定上看，世界上絕大多數國家或地區關於最高領導人如何產生的制度安排都首先規定在憲法或憲制性法律的正文中，例如我國《憲法》第七十九條規定了國家主席的產生方式，《美國憲法》第二條第一款規定了美國總統的產生方式，《法國憲法》第六條規定了法國總統的產生方式。第二，從《香港基本法》的相關規定上看，《香港基本法》關於普選產生行政長官的目標和相關要求也是規定在《基本法》的正文中。第三，從《澳門基本法》的立法原意上看，《澳門基本法》傾向於其所規定的以間接選舉的方式產生行政長官人選的辦法保持長期的穩定。對於這一立法原意，時任全國人大常委會副秘書長喬曉陽先生有過詳細的論述。2012年3月1日，喬曉陽副秘書長在與澳門各界人士就澳門政制發展問題進行座談時曾指出：“從立法原意上說，是希望（《基本法》所規定的兩個產生辦法）能夠長期實行的。這一點如果與《香港基本法》的有關規定進行比較，就更加清楚。《香港基本法》關於行政長官產生辦法和立法會產生辦法都規定了一個普選目標，而且《香港基本法》附件二隻規定到第三屆立法會產生辦法，這說明《香港基本法》傾向於在回歸十年之後可以對兩個產生辦法進行修改，以循序漸進地達至普選。《澳門基本法》對兩個產生辦法作出常態性規定，對立法會的規定是‘第三屆及以後各界’，與《香港基本法》的規定明顯不同，說明《澳門基本法》傾向於保持兩個產生辦法的穩定。”^①對此，曾參與過《澳門基本法》起草工

^① 喬曉陽：《全國人大常委會決定遵循的原則——在澳門各界人士座談會上的講話》，2012年3月1日。

作，也擔任過澳門特區行政長官的何厚鏵先生也有過類似的表述，何特首曾於2008年指出，《澳門基本法》關於行政長官產生辦法的規定與香港有所不同，不是忘記、漏寫，是中央從澳門的歷史和現實情況出發，對澳門政制發展所作的戰略性決定。^①誠然，《澳門基本法》的起草和通過的時間晚於《香港基本法》，在《香港基本法》明文規定行政長官普選目標的情況下，《澳門基本法》沒有規定行政長官普選的目標，顯然不是因為遺漏，而是刻意為之，其主要目的在於表明《澳門基本法》不僅在現行框架下沒有作出由普選行政長官人選的制度安排，而且在相當長的時間內也不實行由普選產生行政長官人選的辦法，希望保持由間接選舉產生行政長官人選的辦法長期穩定。還需要指出的是，《澳門基本法》正文第四十七條與附件一之間是一個有機聯繫的整體，《基本法》第四十七條第一款確立了由選舉或協商產生行政長官人選的原則；第二款授權附件一對行政長官的產生辦法作出具體規定，允許附件一在選舉和協商這兩個選項中作出選擇並加以具體化；而附件一則對行政長官的產生辦法作出細則性規定。由此可以看出，《澳門基本法》附件一的規定是基於正文第四十七條的規定而產生的，是為了落實第四十七條的規定而作出的對第四十七條的具體化，因此自然要受到《基本法》正文第四十七條的約束或限制，例如，其不能突破《基本法》第四十七條第一款所規定的選舉或協商的方式而選擇通過其他方式（如抽籤或世襲方式等）產生行政長官人選。同理，對《基本法》附件一的修改同樣必須受到《基本法》正文第四十七條的約束，不能否定或改變第四十七條的規定及其立法原意。既然《澳門基本法》第四十七條規定的立法原意是希望由間接選舉產生行政長官人選的制度安排保持長期穩定，而不實行由普選產生行政長官人選的制度安排，那對《基本法》附件一的修改就不能改變《基本法》正文第四十七條所確立的這一立法原意，不能通過對附件一的修改達到修改正文的目的和效果。換言之，若希望改變這一立法原意，則應當考慮修改《基本法》正文。

（四）立法會的產生和組成應體現多元價值並符合澳門的法律地位和實際情況

對於立法會的普選問題，筆者認為在目前《澳門基本法》的框架內，不能實行全部議員由普選產生的辦法。首先，立法會普選不符合《中葡聯合聲明》的規定。《中葡聯合聲明》明確規定“澳門特別行政區立法機關由當地人組成，多數成員通過選舉產生”。^②這裏的“多數成員”就表明並非全部成員都由選舉產生，而有少數成員是由其他方式（即委任）產生。其次，立法會普選也不符合《澳門基本法》的規定。《澳門基本法》第六十八條第二款規定“立法會多數議員由選舉產生”，其意涵與前述《中葡聯合聲明》中“立法機關多數成員通過選舉產生”保持一致，同樣表明並非全部議員都由選舉產生。而且《澳門基本法》第六十八條並未像《香港基本法》一樣規定立法會“最終達至全部議員由普選產生的目標”。同時《澳門基本法》第五十條第（七）項還規定行政長官有權委任部分立法會議員。由此可以看出，《澳門基本法》的現行規定排除了立法會普選的選項，在《澳門基本法》的現有框架內，不能實行全部議員均由普選產生的辦法，更不存在必須制定立法會普選時間表或路線圖的問題。未來澳門特區若有共識、中央也同意澳門實行立法會普選的制度安排，不僅要修改《基本法》附件二的相關規定，更要修改《基本法》正文第六十八條第二款以及第五十條第（七）項的規定。

① 冷鐵勳：《〈澳門基本法〉附件一關於行政長官產生辦法的基本制度安排探析》，《“一國兩制”研究》（澳門）2012年第2期，第57頁。

② 《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》附件一第三條。

對於立法會間接選舉制度和委任制度的合理性及其存廢問題，筆者認為，立法會間接選舉制度和委任制度有其存在的合理性，應在繼續堅持的基礎上加以優化，不應盲目將其廢除。

一個國家或地區政治體制的設計，包括選舉制度的安排，應立足於當地的實際並體現多元的價值。雖然直接選舉的制度能有效體現民主的價值，但民主並非澳門特區在設計和修改立法會產生辦法時應當追求的唯一價值目標。在不少實行西方選舉制度的國家，也存在民主發展得高分、國家治理得低分的情況。^①而且，民主也並非只有直接選舉一種表現形式，其可以有多種不同的表現形式，也具有相當的包容性，能夠包容多元價值。間接選舉和委任制度的存在恰恰就具有符合澳門特區法律地位和實際情況的一面，能夠體現其他多元價值。

首先，在法律地位上，澳門特區是我國直轄於中央人民政府的一個地方行政區域，因此澳門特區的政治體制在本質上是一個地方行政區域的政治體制。作為地方行政區域的政治體制，其制度設計和安排必須考慮中央與特區的關係，有利於維護國家的主權、安全和發展利益。間接選舉制度能夠在立法會內部形成一定的制衡機制，制約直接選舉制度因採取多數決原則而可能導致的民粹主義傾向或民眾不理智的情況，^②防止出現極端民粹主義對抗中央或損害國家的主權、安全和發展利益的情況。而在此方面，委任制度的作用則體現得更為明顯。委任制度的存在使得行政長官有權委任部分立法會議員，這些委任議員自然就成為了立法會內支持行政長官依法施政的穩定力量，從而有利於維護《基本法》所規定的行政主導政治體制的有效運作；而行政主導政治體制的有效運作又有利於保證特區在行使高度自治權時主動考慮“一國”的原則和要求，主動維護國家的主權、安全和發展利益。回歸以來，行政主導政治體制在港、澳兩地的運行情況和實踐效果，也證明了行政長官從立法會獲得足夠的支持對於正確處理中央與特區關係、保證行政主導體制的良好運行具有重要影響，這也從另一個角度證明了委任制度存在的意義和作用。

其次，從澳門的城市特徵和文化特點上看，澳門是一個地方不大、人口不多的城市，同時也是一個各社群和諧相處的城市。在這樣一個城市討論其選舉制度的發展完善，必須要考慮兼顧社會不同利益，保持社會和諧穩定。間接選舉制度能夠使不同階層和界別的代表，特別是對澳門社會有重要意義的界別代表，有法定的管道進入立法會，實現不同階層、不同界別在澳門政治生活中的均衡參與，對於保護社會不同階層和界別的利益有重要作用。委任制度同樣能夠在此方面發揮積極的作用。行政長官通過委任的方式，讓在直接選舉和間接選舉中沒有代表當選的階層和界別能夠有機會以委任議員的身份直接進入代議機關，同樣可以達到平衡立法會內部不同階層和界別比例、保證各階層和界別均衡參與的目的。澳門現行立法會選舉法關於行政長官行使委任權的時間的相關規定也能證明此點。澳門第3/2001號法律《澳門特別行政區立法會選舉制度》第二條規定，在收到直接選舉和間接選舉的總核算記錄後15日期內，行政長官以行政命令委任《基本法》所指的委任議員。之所以要讓行政長官在直接選舉和間接選舉的結果確定以後再行使委任權，其目的正是為了讓行政長官能夠因應直接選舉和間接選舉的結果，通過委任的方式協調不同階層和界別在立法會中所佔的比例，以利於各階層和界別在立法會中的均衡參與。

最後，間接選舉和委任制度還能在一定程度上增強立法會的專業性。澳門特區的間接選舉制度具有明顯的職業代表制特徵，通過職業團體將代議士選舉出來，這一方式可以增加代議機構的

① 喬曉陽：《全國人大常委會決定遵循的原則——在澳門各界人士座談會上的講話》，2012年3月1日。

② 許昌：《論澳門特區立法會間選制度設計及其完善方向》，《大珠三角論壇》（廣州）2015年第1期。

專業能力和職業代表性。^①澳門的社團文化歷史悠久，不同行業和界別都有自己的社團，通過以社團為基礎的間接選舉制度來選舉立法會議員，不僅有利於促進廣大居民通過社團參與政治生活的積極性，也有利於各專業團體的代表進入代議機構，提升代議機構的專業性。委任制度同樣可在此方面發揮積極作用。行政長官通過委任的制度委任與立法會工作密切相關的法律界、學術界等界別代表進入立法會，同樣有利於增強立法會的專業性。

綜上所述，直接選舉制度固然能夠體現民主的價值，有利於保證代議士受居民監督、對居民負責，但間接選舉和委任制度也有其存在的意義和價值，因此我們在考慮澳門特區立法會產生辦法的修改時，不應片面追求取消間接選舉和委任制度，或是試圖將由間接選舉和委任產生的議席的數量降至最低，而應考慮將直接選舉、間接選舉和委任議席的比例控制在一個合適的區間，使三者之間保持適度的平衡，在循序漸進發展民主的同時，尊重澳門的歷史和現實情況，維護社會的多元利益。

[責任編輯 陳超敏]

^① 許昌：《論澳門特區立法會間選制度設計及其完善方向》，《大珠三角論壇》（廣州）2015年第1期。