

“澳門政制發展與社會進步”學術座談會(紀要)

《“一國兩制”研究》編輯部

主辦：澳門理工學院一國兩制研究中心

時間：2012年1月6日 下午3時至5時

地點：澳門理工學院滙智樓6樓1號會議室

主持人：楊允中(澳門理工學院一國兩制研究中心主任)

與會者：唐曉晴(澳門特別行政區立法會議員)

王立功(中央駐澳門特別行政區聯絡辦公室
研究室副處長)

劉忠鋒(中央駐澳門特別行政區聯絡辦公室
研究室副處長)

葉桂平(澳門特別行政區政府政策研究室
研究員)

林淑源(民政總署諮詢委員會委員)

劉丁己(澳門大學工商管理學院副教授)

伍向豪(澳門科技大學行政與管理學院
助理教授)

李嘉曾(澳門城市大學人文社會科學院教授)

李莉娜(澳門理工學院公共行政高等學校
教授)

婁勝華(澳門理工學院公共行政高等學校
教授)

李 略(澳門理工學院公共行政高等學校
副教授)

黃兆輝(澳門理工學院公共行政高等學校
副教授)

許 昌(澳門理工學院一國兩制研究中心
教授)

王 禹(澳門理工學院一國兩制研究中心
副教授)

李燕萍(澳門理工學院一國兩制研究中心
副教授)

冷鐵勛(澳門理工學院一國兩制研究中心
副教授)

姬朝遠(澳門理工學院一國兩制研究中心
副教授)

賀越明(《商訊》雜誌總編輯)

魏美昌(澳門中華拉丁基金會會長)

黃永謙(中華民族團結促進會會長)

孫仁達(澳門新視角學會總幹事)

陳華強(澳門法制研究會會長)

梁永本(澳門律師公會理事會委員)

李淑冰(生產力暨科技轉移中心理事會主席
辦公室經理)

彭小燕(澳門基本法推廣協會秘書處主任)

秦勵常(澳門經濟學會副監事長)

記錄整理：梁淑雯、陳慧丹、何曼盈、庄真真、謝四德

編者按：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》，這是最高國力權力機關首次對《澳門基本法》作出解釋及啓動政改“五步走”，表明澳門有必要有條件走出一條符合自己區情的民主發展之路。2012年伊始，澳門特區政制發展項目正式啓動。爲回應特區政改議題，廣泛吸收澳門學界及社會各界人士對於澳門政制發展的想法和意見，澳門理工學院一國兩制研究中心於2012年1月6日下午3時至5時舉行了“澳門政制發展與社會進步”學術座談會，來自本澳高等院校、專業社團的多位專家學者對澳門特區政制發展的議題提出了不少新穎獨到的觀點。現將與會者發言要點整錄刊登與廣大讀者分享，並期望透過交流討論，進一步引起各界對澳門政制發展的理性思考與關注。(所有發言純係爭鳴之見，不代表本刊立場。)

澳門政改“五部曲”正式展開

楊允中：首先，我代表一國兩制研究中心向各位祝賀 2012 新年，預祝各位在這個新的不平凡的年份裏學業有成，家庭幸福，事業長進，萬事勝意！

澳門的政制改革業已經陸續展開，即將進入高峰期。隨着 2011 年 12 月 31 日之前十一屆全國人大常委會第四次會議以全票通過《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》，特區政府即展開全面的諮詢。由行政長官主持的座談會預計安排八場。這件事絕對是 2012 年澳門特區的一大亮點，也可以說是 2012 年特區依法施政的一個重要舉措。澳門特區已經正式成立 12 個年頭，12 年按照中國傳統習慣就是一個生肖，一個循環。應該說我們這 12 年的努力給特區未來的發展奠定了一個非常紮實的基礎，無論從物質領域還是公民社會的建設，都有長足的發展和進步，所以這次政改的意義非常重大，非常深遠。

這是最高國家權力機關首次對《澳門基本法》作出解釋，那麼隨之而來的政改五步曲就表明澳門特區完全有必要也完全有條件走出符合澳門特區自己區情的民主發展之路。通過發動全面、認真的諮詢，不僅可以確保兩個選舉辦法能夠順利修改，而且也是廣大居民一次生動的政治參與和自我教育的過程。圍繞今年的政改，可以講澳門現在已經具有很高的共識，已經有相當成熟的民意基礎，當然在未來的諮詢過程中，還可能出現一些多元化的聲音，這在一個發達的社會，或者倡導法治、民主的社會是正常的現象。相信經過一個時期的全面諮詢，會順利形成一個符合廣大市民基本意願和要求的共識，在這基礎上，按照初步透露的日程表，預計在是次全面諮詢結束之後，二月份行政長官會向中央政府提交一個報告書，中央政府會作出相應的決定，這個決定就會成爲這一次修改附件一、附件二兩個選舉辦法的依據了。前一階段全國人大常委會澳門基本法委員會李飛副主任已經透露，希望在全國人大常委會 8 月份的會議之前，能夠收到澳門正式提交的修改建議書，所以 2012 年上半年澳門政改任務相當繁重、相當緊張，所以新年伊始，特區政府就馬不停蹄地開始全面諮詢。作爲有高公民意識的澳門學者、澳門居民，在這方面也不應該消極等待，應該展示出積極參與的心態。至於具體怎麼做，請各位發表高見。

政制發展的原則與細節

唐曉晴：非常感謝澳門理工學院一國兩制研究中心今天舉辦這個座談會，讓澳門學界的同仁對於澳門政制發展有一個表達的機會。像剛才楊主任所說，澳門是一個有高度共識的地方，對於政制發展的聲音也是比較清楚。回歸十多年以來，澳門居民人口增長了，社會、文化各方面也在不斷的進步和發展，在這種情況下，市民要求參與政治的聲音和訴求都更大，尤其是人大常委會已經作出決議，明確了政制發展五部曲以後，我們也應不失時機展開政制發展的討論。目前，總的原則和方向已經形成了高度共識，就是要擴大市民政治參與的機會。我參加過一場諮詢活動，聽到了各方面的意見，比如有意見認爲應該把原有的間選議席減少，增加直選，整體的議員數不變，對於這樣的意見立刻有人指出，對於澳門的整個社會和政治結構來講，這是一個比較大的變動，可能會造成一些不穩定的狀況，我個人也認爲這種意見是不應該採納的。至於直選議員應該增加多少，間選議員應該增加多少，委任議員是保留還是增加，仍然有討論的空間。

另一個基本沒有任何爭議的議題就是：應該增加特別行政區行政長官選舉委員會的數目。至於具體增加幾名委員，則仍然有一個開放的討論空間。我個人也會在適當的時候，在法律界多聽一些不同的聲音，在適當的時候表達意見。

婁勝華：自從去年 11 月份行政長官在 2012 年施政報告中提出要進行政制發展以後，這個議題就在社會上引起了廣泛討論。2011 年底人大常委會對基本法附件一和附件二的修改程序進行解釋以後，社會上的討論就更加熱烈了。據我觀察，目前社會上的討論有一種傾向，就是大家都在提出各種各樣的方案，比如在立法會議員現有結構上“加三減三”、“雙加”（“加二加二”）等。對於行政長官選舉委員會也提出了很多方案，比如說增加行政長官選委會的組成人數。我認爲這樣提出方案是可以的，但是在提方案的同時，應該要明確提出的依據是甚麼，這一點非常重要。如果純粹提方案，但不清楚背後的依據，就不知道方案的可行性何在。那麼依據應該是甚麼呢？就是政改的原則。政改的原則在基本法中可以找到幾條，比如循序漸進的原則、均衡參與的原則，但作爲原則，它們是抽象的。實際上，從學術的角度來講選舉制度的改革或者選舉制度的發展，先要弄清楚選舉制

度究竟是甚麼？實際上，選舉制度的根本意義或者實際性意義就是一種代表制度。

澳門現行的選舉制度不是今天才有的，我們今天討論選舉制度改革也並不是在構思、設計一個全新的制度，而是在原有的、已經執行了12年的制度上來進行討論，因此完全可以立足於這12年的實踐過程中的實際情況來討論。回顧現行選舉制度在這12年來的實踐，就可以看出一些優缺點。至於如何判斷一個選舉制度的好壞？既然選舉制度是以產生代表為結果的制度，看看它所產生的代表是好還是不好，就可以作為衡量制度好壞的標準。具體說，在這個選舉制度下所產生的代表是否具有①廣泛的代表性，②公平的代表性，③均衡的代表性，④準確的代表性。按照這4個標準來觀察澳門這12年來選舉制度的實踐，就可以看到現行選舉制度確實是存在着一些問題。

第一，公平性方面。同樣是公民，同樣是澳門特別行政區的選民，有的人有兩票，有的人只有一票，這不是不公平嗎？第二，廣泛性方面。廣泛性是有，但是不夠。某些社會界別中的人員、新的團體無法通過現行的選舉方式進入立法會。第三，均衡性方面。通過現行選舉辦法產生的議員所組成的立法會，在結構上並不均衡，商人身份佔得比較多，達5-6成，甚至有“商人議會”的說法；有的社會群體在立法會中沒有代表，說明目前立法會中的結構不夠均衡。第四，準確代表性方面。所謂準確代表性就是社會各個階層、各個界別都應該有代表在立法會裏。如果一個選舉制度能把社會各種群體的代表都送進立法會，那麼這個選舉制度就是好的，但通過澳門現行立法會選舉制度選出的議員準確代表性是不夠的。特別是通過間接選舉制度產生的議員，比如說從專業界、文化界、體育界所產生的立法會議員，他們的身份好像不是專業人士、文化人士或體育界人士，所以有人就提出，某些間選議員的身份和他們所代表的群體並不一致，這就說明現行選舉制度存在一些問題。

根據以上四個標準來檢驗，都說明現行選舉制度還存在一些問題，那麼如何改進呢？首先是廣泛的代表性，現在29個議員夠不夠呢？廣泛不廣泛呢？現在社會上就出現了要求增加議員名額的聲音。增加議員名額就是出於透過擴大代表性來改善現行選舉制度，其一是希望有更多的人能參與到立法會中，其二是使得通過某個界別產生的議員能真正代表該界別。比如說我本人所在的教育界，在間接選舉中雖然設有教育界別，目前在立法會中也有代表，如中華教

育會的何少金理事長，但她不是通過間接選舉選出來的，而是通過委任而產生的。澳門的中、小學教師近6,000人，直選議員超過7,000票就能當選，那麼全澳的大、中、小學老師加上教育界其他人士，應該夠一張票了。然而，在目前的選舉制度下，雖然有一個界別分組為“教育界”，而實際上教育界無法通過間接選舉產生代表，非得通過委任才能產生，所以，我們的選舉制度是有問題的。第二，選舉要有廣泛代表性。香港有28個功能界別，有的界別是分得很細的，澳門的間接選舉制度只設置了4個大的界別，應該把界別分得更清楚一點。只有通過該界別選舉產生的人士才是這個界別的真正代表，比如我剛才所舉教育界的例子，此外還有很多新的社會群體，他們目前還沒有代表能進立法會。第三，均衡性。要使透過選舉制度選舉出來的代表在立法會中更加均衡，而避免各界別之間名額不均衡的情況。在目前的立法會中，商界是超額代表的，而有的界別的代表名額卻不足，因此，在目前選舉制度下均衡代表性是不足夠的。

接下來我談一下行政長官選舉制度的改革。大家在討論行政長官選舉制度時總會提到一點：行政長官選舉委員會的人數要從現在的300人往上加。那麼現行的行政長官選舉制度有甚麼問題呢？

我認為現行行政長官選舉制度存在兩大問題。第一，競爭性不夠。大家都知道，澳門特別行政區第一屆行政長官選舉有兩位候選人參與，到了第二屆、第三屆就只有一位，有人就認為：只有一位候選人還叫選舉嗎？這就說明了競爭性不夠。競爭性不夠所造成的後果是甚麼？就是認受性不高。沒有人競爭，認受性就不是很高了，所以行政長官選舉要增加競爭性。現行的行政長官選舉制度為甚麼限制了競爭性呢？提名的門檻過高。50名選委才能提名一名候選人，實際上只要有一位有意競選行政長官職位的人在時間上搶了先，就可以把其他人封殺了，使得別人沒有辦法取得提名了。那麼我們能不能在這上面改革呢？將提名門檻降低一點？第二，廣泛性方面，目前行政長官選舉委員會是由300人組成的，現在有人提出希望擴展到400、450人，也就是擴展了廣泛性。在現在普選條件不成熟的情況下，就應該擴展廣泛性。廣泛性擴展了以後，要討論的問題就是選舉制度能不能準確代表的問題。選舉委員會即使人數再擴展100人、150人，如果這100人、150人還都是商人，擴展了以後的同質性依然太高，同樣不能反映社會群體的分佈狀況。所以，行政長官的選舉制度就要進行適當的改革，使得產生行政長官的行政長官選舉委員會的代

表具有廣泛性、均衡性、準確性。如果能做到的話，澳門的行政長官選舉制度作為一種間接選舉方式，同樣能夠達到直接選舉的效果。所以，我認為澳門的選舉制度應該朝着我剛才講的四個方向邁進。

至於社會上正在討論的政制改革的原則，當然也可以討論，但原則畢竟是比較抽象的。無論是行政長官選舉制度的改革還是立法會選舉制度的改革，如果是朝向這四個方向——廣泛性、均衡性、準確性和公平性去邁進，我認為就是選舉制度的發展和進步。如果不是向這四個方向邁進，跑到其他方向去了，那可能就需要重新考慮。

黃永謙：首先，近日在不同的政制發展諮詢會議中有意見提到，在行政長官選舉委員會及立法會的組成方面，都需要適當考慮優化界別的劃分。剛才與會者提到界別可以更加細分，本人是同意的。至於有意見提到要照顧青年人的參與，我認為青年不是獨立的界別。當然，培育政治人才、鼓勵年青人參政議政是應該的，但沒有必要設立專屬界別讓青年人參與。

要成為參政議政的立法會議員，應該直接透過選舉競爭而體現其參與和代表性。如為了青年而有專屬界別，則涉及選舉的公平性、均衡性問題，莫非還需要婦女或中壯年的“界別”？

此外，有關立法會議席比例問題。剛才與會者介紹到教育界在立法會有一個議席，但目前直選和間選都未有體現，換言之，在這方面，尤其是間選的界別名額分配有調整的空間。委任議員的比例應該縮小，但不一定要減少議席，而可以增加直選或間選議席，保留委任席位數量不變，則從而將委任議員的比例降低。本人認為委任制度需要保留，但要更科學性和廣泛性，藉以更好地填補直選產生議員未能涵蓋的方面，令立法會有更廣泛和全局的代表性。

最後，關於行政長官選舉委員會的數目，本人認為有必要增加，社會上各界別都有不同的聲音和訴求。本人認為，澳門有近 300 人擔任內地省級政協委員，作為澳門愛國愛澳的中堅力量和參政議政代表，需要適量地在選委會體現其參與，正如全國人大代表、全國政協委員有相關名額的設置。

李淑冰：澳門特區政府舉行一系列有關政制發展座談會，聽取社會各界就是否修改基本法附件一、附件二的意見，這顯示中央和特區政府重視這次的政制發展，重視市民的意見。而政制發展關係澳門的長治久安，所以必須嚴謹，有序地做好有關工作，不要為

加而加，為改而改，必須符合澳門的實際情況。兩個選舉辦法(2013年第五屆立法會選舉和2014年第四屆行政長官選舉)及組成，都應該因應澳門的社會迅速發展而作出適當調整，但過去兩個選舉的產生和組成，都受到不少澳門居民批評，相對來看，居民對立法會選舉的批評較少一些，因為澳門居民覺得他們有份參與和投票。至於議席的分配、產生，因欠缺透明度而遭市民大眾質疑。個人認為，直選可以相應增加，這可以增加議會的認受性；間選和委任一直受到坊間批評，政府委任可以理解為政府維穩的要素。間選的產生、透明度需要作出調整，因為界別分佈太多很難作出平衡，本人認為應避免太多集團利益代表，變相將立法會變成集團議會。在這種議會架構下，何以為政府、居民服務？相反，到關鍵時刻，政府很難作出利益平衡，甚至將寸步難行。早前，有人在研討會中曾提出基層、社福界的議席要增加，本人重申並不支持這種觀點。本人認為議會要以科學、理性判斷通過各項議案，才能獲得居民的認同。

立法會選舉制度與立法會職能

李莉娜：有輿論認為相較兩岸四地而言澳門社會居民對政治較為冷感。但我認為，沒有哪個社會的民眾天生具有極高的政治熱情，或者政治特別冷感。關鍵在於制度設計，在於制度能否鼓勵大家提高政治參與熱情。目前，澳門居民主要通過直接選舉形式參與政治。而澳門 29 名立法會議員中，直選議員佔 12 人，間選和委任議員佔 17 人，從比例上看，直選議員份量相對偏少。因此，就算合資格的民眾都參與選舉，其對議會的影響還是相對有限的。議會結構的代表性，能否反映普遍代表性，從議會的結構可知。為甚麼澳門人政治冷感？這個問題是不言自明的。

目前澳門政制發展的主要問題是議員的代表性不足，如何從議員的人數及結構上作出改變的問題。我認為其中一個方法是增加直選議員的人數。但只是增加議會上議員的數量，有沒有這個必要性呢？香港的立法議員從 60 人增加到 70 人，而如果按照香港 700 多萬人的口比例，是 70 個議員的話，澳門有 55 萬人，有 29 個議員的比例已經不小。如果我們只單純着眼於增加議員數量的話，只會增加民眾及財政負擔。我認為，在不改變目前議員數量的情況下，可以在結構上做一些調整。議員是民意的代表，如何實現民意，通過直接選舉選出議員是一個非常好的方法。

如果可將直選議員人數佔一半或者相對多數，即至少15人，我認為相對來說這是一個循序漸進的、穩定可行的方法，可以考慮。

在此，我也想談談議會的職能問題。一般認為立法會的主要職能是立法，事實上立法會除了立法職能外，還有一個更大的職能——監督職能，從這個角度上講可以說立法會是為監督權力、制衡權力而存在的，尤其是對司法及行政權力的制衡。而從“歐文龍案”可知，目前，議會對行政的制衡是較弱的，非有效的制衡。在這種情況下，如果能強化議會的制衡作用，我相信貪腐問題、濫權問題及行政不作為等問題相對會好很多。

有位委任議員曾說“雖然我是委任議員，但我也代表民眾”。然而問題是，你說你代表民眾，但你的認受性是誰承認的，很清楚的是，你的權力來自誰，你就會向誰負責。如果你的權力不是來自於直選，不是來自於民眾的話，你怎麼可能去代表民眾。就算是你心裏想，但民眾會不會信任你呢？而如果你的權力不是來自於民眾的話，那你究竟會站在甚麼位置，我覺得這個答案也是不言自明，大家心知肚明的。我個人認為，在立法會的選舉中，應強調選舉制度改革的作用及目的，如果純粹只是為了增加而增加，卻不能保證達到立法會有效制衡其他權力的作用的話，那我們就要考慮政改到底有沒有必要性了。

澳門政制發展與基本法的修改

李嘉曾：自2011年11月，行政長官崔世安公佈2012年施政報告以來，引發了廣泛的社會討論和深刻的社會思考，我覺得這個施政報告產生了以往任何一次施政報告都未能達到的效果，應當說是一件好事。如果一個施政報告不能引起社會關注，那麼這個報告僅僅是一個公文式的執行計劃而已，難以引起民眾的共鳴。

今天的座談會給了我一些啓示：不是就事論事地談如何修改基本法的附件或者基本法附件中某個條文的座談會，而是涉及澳門政制發展和社會進步的座談會。我想，要確保澳門政制發展和社會進步，關鍵在於貫徹執行和發展完善《澳門基本法》，這是我的一個核心觀點。引起我們市民關注的澳門政制發展問題是官方術語，許多澳門市民，包括我們許多學者都傾向於使用“政制改革”這個術語。我們覺得“政制改革”的提法比“政制發展”更恰當。其實，政制發

展與政制改革的內涵一樣，就是必須深入發展，不斷進步。我認為關鍵在於修改完善《澳門基本法》。行政長官崔世安在施政報告中明確指出，《澳門基本法》規定了澳門的政治體制。澳門的政制體制的發展與改革則必須以基本法為依據。正如我們這兩個月以來通過討論所逐步明確的，澳門政制發展、政制改革必須遵循《澳門基本法》規定的法律程序，這正是大家逐漸取得共識的表現。

我今天發言的具體題目是：《澳門基本法》的變與不變。打算分兩個問題來闡述自己的觀點。

第一，《澳門基本法》的不變。因為《澳門基本法》的形成是經歷了非常詳盡的研究討論過程，可謂字斟句酌。而基本法自頒佈以來，已經被實踐證明是完全正確的，是非常了不起的法律。因此，基本法中基本精神是不能變的。我認為《澳門基本法》的精神實質不容絲毫變更。我把在未來較長的歲月中《澳門基本法》不變的要點，歸納為六個方面：①澳門的治理原則不變，即“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的治理原則不變。②《澳門基本法》中關於澳門與中央政府的關係不變。一方面，中央政府對澳門特區提供制度保障；另一方面，澳門對中央的從屬關係，這都是不能變的。③澳門的社會制度不變，即我們所說的50年不變，要繼續實行資本主義的社會制度及生活方式。④澳門的經濟制度不變，以法律保護自由財產權等自由經濟制度是不能變的。⑤澳門行政管理和立法、司法制度不變。⑥居民的基本權利和保障制度不變。這是我學習基本法以後得到的體會。總之，我認為這六條根本原則是會改變，也不能改變。

我的第二個觀點是：《澳門基本法》的具體內容應當與時俱進。這是建立在我的前一個觀點，即《澳門基本法》的精神實質不能絲毫改變的基礎上提出來的。我談五個方面的看法。

第一，關於50年不變。這是《澳門基本法》第5條規定的，但是50年之後變不變，現行的港澳的基本法都沒有解答。但是常識告訴我們，50年之後肯定有兩種情況，一是變，二是不變。如果變，如何變？如果不變，那麼繼續再等50年，或者再等幾個50年，將來還是要變的。常識告訴我們世上沒有永遠一成不變的法律。所以我覺得，與其再等38年(即《澳門基本法》實施的第一個五十年結束時)再談變與不變的問題，不如早點提出要不要變及如何變。這是我的第一觀點，即在修改基本法的時候，必須考慮50年後變與不變的問題。可以考慮在適當的時候把基本法中“50年不變”這個包含時間狀語的限制性短語刪

除，只要規定澳門實行甚麼社會制度就行了。歷史發展是不以人的意志為轉移的，變與不變也不是由法律條文可以規定得了的，這是我的第一個看法。

第二，關於中央與澳門特區的關係問題。現行《澳門基本法》第二章的標題就是“中央與澳門特別行政區的關係”，這個提法，我認為有概念不清之嫌。因為中央這個詞滙涉及面特別廣，可以有方位的、結構的、地理的和政治的各方面的含義。從我們當代中國流行的政治術語來說，中央至少還有黨和政府兩種慣用情況。所以《澳門基本法》籠統的說中央和澳門特別行政區的關係，我認為這個概念不怎麼清楚。需明確這裏所指的是中央政府而不是黨中央。這是有關第二個變的考慮。

第三，關於澳門與內地行政區的關係。《澳門基本法》第 22 條中規定了“中央人民政府所屬各部門、各省、自治區、直轄市均不得干預澳門特別行政區依照本法自行管理的事務”，但沒有進一步規定，假如如此類干預行為發生後要如何處理，依據甚麼法律法規來規範這些行為，所以我覺得這個規定是一個比較虛的提法。此外，第 22 條還規定中央各部門、各省、自治區、直轄市可以在澳門特別行政區設立行政機構，而澳門特別行政區也可在北京設立辦事機構，但沒有規定澳門特別行政區能否在內地有關行政區劃設立行政機構。因為隨着形勢的發展，特別是《珠三角地區的發展規劃綱要》頒佈以及《粵澳合作框架協議》簽署以後，粵澳關係，港澳、珠澳、穗澳的關係越來越重要了，澳門與廣東及臨近地區的交往越來越密切，能不能去設立辦事機構呢？基本法沒有規定，我認為基本法應該予以考慮並加以補充完善。這是第三個我認為需要變的地方。

第四，澳門與香港、台灣的关系。《澳門基本法》第二章中闡述了澳門與內地省級行政區劃的關係，在第七章對外關係中，闡述了澳門與其他國家和地區的關係，惟獨沒有討論澳門與香港及台灣的关系。這是一個缺陷，因為香港是中華人民共和國境內除澳門外的另一個特別行政區，而台灣是中國不可分割的領土。它們都不屬於外國，不能把港澳關係、澳台關係歸為對外關係。但是，基本法在對內關係中也沒有涉及這兩組關係。而隨着形勢的發展，這些關係越來越密切了，那麼在修訂《澳門基本法》的過程中，就應該適當加以規範。

第五，關於行政長官及立法會產生辦法要不要變。我們都應該與時俱進，在《澳門基本法》的附件中也已經體現了逐步發展的內容。包括界別的擴大，

人數的增加等等，剛剛大家都有談及，我也很贊同。但是我在這裏想補充兩點，其一，《澳門基本法》關於行政長官修改的條文存有疏漏的地方。《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。這個條文意味着，選舉和協商是產生行政長官的兩種同樣合法的、有效的方法。可是在基本法的下文和附件一，即澳門特區行政長官的產生辦法當中，均只規範了選舉一種方法，絲毫沒有提及如何協商產生行政長官，即根據現行的《澳門基本法》，協商產生行政長官的途徑是沒有辦法執行的。所以，我認為，既然提出了兩種等效的方法，那麼就必須規範，應該補充協商產生行政長官的方法。其二，現行《澳門基本法》未能提出逐步向擴大民主化的普選方向過渡的努力目標。隨着社會生產力的提高，經濟和科技的發展，以及民眾綜合素質的提升，民眾政治積極性的提高，發動更廣大的民眾參與本地事務，是時代進步的大勢所趨。在制定時間早於《澳門基本法》的《香港基本法》中，已經規定“根據實際情況和循序漸進的原則，最終達到由一個由廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生行政長官的目標”。澳門的經濟成就，如人均地區生產總值早已超過香港，澳門社會狀況的和諧穩定也明顯優於香港，澳門民眾的綜合素質也不會比香港低。為甚麼不能在探索澳門選舉民主化的道路上跨出比香港更大的步伐呢？全國人大常委會的一些部門的有關負責人，曾經再三強調澳門與香港不同。澳門和香港確實不同，這是我們有目共睹的。澳門的發展道路未必就應該是與香港相同的道路。但是反過來講，澳門和香港既然都是特別行政區，必然有共性。不能說香港實行的澳門就一定不能實行。不能說為了要與香港不同，我們就刻意迴避香港的一些成功的進步的做法。香港有行政長官，澳門也有行政長官，《香港基本法》有第 23 條，《澳門基本法》也有第 23 條。同與不同是根據實踐的需要和理性的分析作出的結論。所以我覺得，將來對《澳門基本法》作出適當的修訂，是理所當然的事。而在這個過程中，應當適當考慮民眾意見，把修訂基本法的問題適時地提上議事日程。

政制發展需符合澳門實際

陳華強：本人是從事法律工作的。首先，說說基本法的修改程序，修改兩個選舉辦法的條件之一就是

由立法會 2/3 多數通過。社會上為甚麼一直在強調共識，如果沒有共識，意見再多也沒有用。我們要平衡各方的意見，最後達致一個大家可以接受的方案。看看香港修改基本法附件的情況，香港民主黨一直堅持到一定時間就要進行普選，堅持了幾年，最後只能作出讓步，有些人批評他們出賣了香港的民主。雖然現在香港還沒有時間表，但是如果他們不讓步，香港的民主進程就會停滯不前。這件事說明了事情沒有絕對的對錯，只是我們要平衡每個人的意見。有些人認為減少某些議席，將間選議席的比例減少，以求達到平衡，在理論上是加強了代表性，但實際上這方案能獲立法會通過嗎？如果沒有通過，怎麼發展呢，就是沒有發展，停滯不前。好像香港一樣不斷在叫喊普選，不見得就能成功。如果我們協商不成功，政改無法通過，產生辦法沒有改變，澳門 2013 年立法會選舉，2014 年行政長官選舉，只能跟現在一樣。我們必須考慮，你的意見我們要尊重，別人的意見也要尊重，每一個人提出的意見，特別是多數人的意見都是修法要考慮的問題，並不是考慮甚麼是最好，而是考慮甚麼最符合澳門的實際。

日本、泰國，它們的政府由民主選舉產生，但是，日本基本上不到一年就換首相，這對政府施政、改善民生有利嗎？泰國，雖然有民主，但國家經濟社會發展緩慢。所以，我們在談政制發展時，不能僅考慮最優化。要使行政長官和立法會全體議員都由直選產生，從澳門現行法律規定所設置的機制來看，不太現實，最可行的辦法是循序漸進地增加直選議席。另外，如果減少委任議席，政府內部統一協調一下意見就可以解決；但間選方面，絕對不可能輕易地減少議席。所以，我們要從實際情況出發，協商出一個均衡發展的方案。如果大家各持己見，互不妥協，最後政改方案不能在立法會通過，到 2013 年立法會選舉、2014 年行政長官選舉還是原地踏步，再繼續下去，就不會有突破。從目前來看，大家都能接受的方案是行政長官選舉委員會增加一部分，立法會直選議席增加 2 席，至於間選也要增加，這基本上是主流意見，如果有意見不贊成，也需妥協，否則政制發展就會停滯不前。

政制發展與新生文化

黃兆輝：我十分認同剛才大家所提出的意見，今天的澳門需要作出一些改變。我認為當前是澳門政制

改革的黃金時期，如果機會把握得好，整個社會都會進步。政制改革的關鍵除了是為社會服務之外，更重要的是藉着新的政制發展促進社會進步。澳門需要進步與經濟轉型，這已形成社會共識。我本人是研究香港殖民地時期的管治歷史的，我發現，香港在殖民地時代的轉型，民主所扮演角色重要性不大，反而間選或功能組別在促使社會進步方面扮演了更重要的角色。以上觀點並不代表本人反對直選和民主，而是基於剛才所談及兩種功能，直選和民主可以為促進社會發展服務，而社會進步和轉型則需要依靠功能組別。在港英時期，港督喜歡利用其話語權，製造高級文化，使香港本地居民認為這些文化很高級而跟隨，於是香港得以快速轉型，這與民主無關。香港回歸之後英國文化漸漸消失，但回歸 15 年來，都沒有產生一種新的香港文化，所以，香港要推動直選、民主，但還是沒法改變，也沒法進步，就是因為缺少新的中心文化。同樣，澳門也需要一種新文化。談及澳門文化，目前還很難說澳門有甚麼文化，難以形容澳門有甚麼好的文化，所以，澳門需要藉着新的政制發展來培育新文化。本人淺見是，不反對直選，直選中也可以透過功能界別，給一些有新文化、使社會進步的界別進入議會，如教育界、設計、旅遊、歷史、服務、甚至黃永謙會長提及的年青人，當然年青人不是永久的名詞，但在他們身上可以找到新的文化氣息，如果能夠給一些新的界別予法定的參與政制的名額，澳門在一些政策制定和執行上都會滲透新的文化、高級文化，澳門才得以進步和轉型。

循序漸進，邁上政制發展之路

李略：關於澳門的政治發展，第一個問題是：要不要改？我個人認為，澳門現階段沒有迫切改變的需求。從目前來看，澳門的社會矛盾還算不上很尖銳，相對比較和諧，所以不進行改變也是可以的。

第二個問題是：既然可改可不改，那麼究竟是改的好處大還是不改的好處大呢？我個人認為，改的話會讓政府比較主動，在港澳兩地，民主的需求是一個趨勢，如果政府總是被動的，要民眾推着去做，這樣對其施政等各方面都會有影響。若政府在社會壓力並不是很大的情況下，主動提出進行政改，這種做法可能對政府各方面的施政都更有利。

第三個問題：改變應向哪個方向？以澳門立法會而言，其組成有直選、間選和委任三種，每一種都有

其特定的作用。現在立法會共 29 個議席，其數量也不算太多。從現實角度出發，若要政改方案容易通過，最好的任何一種議席數量都不要減少。爲了擴大民主參與，直選議席增加是應該的。間選議席是否增加不是重點，重要的是改善間選議員的產生辦法。立法會的間選議席似乎沒有達到其原先設計的作用，如其廣泛的代表性、各個界別均衡參與等，同時澳門所希望的發展方向，如產業適度多元化的要求，也未能夠通過間選反映到立法會中。爲間選進行改革，是推動澳門政制發展的一個有效方法。在間選的界別之中，是否可以考慮增加一些新的界別呢？如文化創作、教育等，這是社會發展的方向之一，讓這些界別的代表進入議會，會讓議會更有代表性。

梁永本：我個人贊成立法會選舉和行政長官選舉進行適當調整。澳門回歸已 12 年，我們不能一成不變、原地踏步，我們應該循序漸進地進行政制改革。我認同這樣的判斷，在大家有共識的情況下，進行一定程度的改變。

這次我們進行的政改，主要是針對 2013 年的立法會選舉及 2014 年的行政長官選舉。對於《澳門基本法》附件一和附件二的修改，我有一個具體的意見，我們是否可以在修改時，於兩個附件中列明相隔一定的年數之後再檢討兩個產生辦法，以及時掌握修改的主動權。

賀越明：大家談了很多對於澳門政制發展的具體想法，有些提議很好，也有些想法很超前。對於這次政制發展的啓動，楊允中主任評價爲“是一個大舉措”，我認爲還可以補充說它也是一個很好的開端。面對政制發展，在改與不改之間大家都偏向於改，但在改的前提下，我們必須遵守基本法所確立的原則。根據基本法，澳門特區不能搞“三權分立”，而且應以行政爲主導。這兩點雖然沒有明確寫出來，但基本法通過各項條文，表達和貫穿了這個精神。在這個主要的框架之下，對“兩個產生辦法”進行一些修改，哪怕只是微調，我認爲也是一個良好的開端。從總體上看，澳門社會在政制發展方面是有良好的條件，也有比較大的空間，這次只是一個初步的嘗試。這次的微調如能成功，不排除在若干年後還可能有更大的改動。隨着社會進步、公民意識提高、經濟繁榮、生活穩定，澳門特區在實踐基本法的過程中很可能有更多的空間。到了適當的時候，可能不僅是基本法的附件可以進行修改，基本法本身的章節條款也可能有所改

動。就如剛才李嘉曾教授所說，基本法本身也應該與時俱進，根據未來若干年以後的情況變化，還可能會有其他重大的修訂。對於這一點，我們完全可以有美好的期待。關鍵是在現階段，我們應在力所能及的範圍內、在中央認可的前提下，能夠有效地完成這次政制發展任務，改善立法會的議席、議員的構成及代表性，擴大行政長官選委會代表的人數及代表性，讓這次政制發展工作成爲一個好的開端，爲將來進一步修改基本法做好鋪墊。在穩步推進民主進程方面，澳門也可以走在香港的前面，從而成爲整個中國的一個樣版。

林淑源：政制發展的目的是爲了促進社會進步、經濟發展及民生穩定。政制發展，最重要的一點是不能影響民生、不能對社會造成衝擊、不能對經濟造成不利的影響。自從澳門回歸以來，由基本法所確立的行政長官產生辦法及立法會產生辦法一直讓澳門社會穩定發展；此外，澳門市民的政治敏感度相對較低。在這種情況下，我個人認爲，政制發展應該在現有這個較穩定的基礎上進行調整，穩中求進，而不應該尋求翻天覆地的變動，否則社會一旦承受不了，就可能產生不利民生的不穩定因素。具體來說，現階段我們並不適宜在行政長官產生辦法及立法會組成架構上進行大的改動，而是應該先從行政長官選舉委員會名額及立法會各部分議席入手，考慮對人員進行調整，這樣才是循序漸進、穩中求進的舉措。

近日聽到坊間許多意見，認爲立法會的直選和間選議席都應該增加。關於間選議席的增加，很多人都認爲應該對專業界別進行細分。澳門近年來發展很快，產業結構有所改變，我認爲在思考專業界別細分的同時，是否可以考慮在間選中加入旅遊博彩業的代表呢？在目前及可預見的將來，旅遊博彩業無可否認地會是支撐澳門經濟、帶動其他產業的支柱產業，就連國家的“十二五”規劃，也已經把澳門定位爲世界旅遊休閒中心。旅遊博彩業作爲整個澳門特區的龍頭產業，肩負起帶動澳門整體經濟適度多元的責任。因此，在考慮間選界別組成的時候，是否可以考慮把旅遊博彩業作爲一個單獨的專業界別，讓議會真正吸納不同行業、不同層面的代表。

在討論澳門政制發展的過程中，大家均有權利提出意見，這些意見或者不盡相同，但大家應該充分討論、相互尊重，最後在廣大市民之間達成共識，這是我們對待政制發展應有的態度。

政制發展須充分尊重民意

劉丁己：從企業管理的角度來說，一個企業的最大目的就是為了盈利。從中央政府和國家戰略發展的角度，澳門這次政制發展的主要目的，就是國家主權的鞏固和國家利益的維護，其次才會考慮到政治制度本身有沒有代表性、需不需要改等問題。從2012年初的資料顯示，2011年澳門的博彩稅收超過了澳門幣2,600億元，又是一次創歷史新高，可在這個稅收中有很大一部分，甚至是將近一半，是由永利(Wynn)和金沙/威尼斯人(Sands/Venetian)這兩家美資公司所佔，而美國對於中國的改革發展過程，一直有着微妙且複雜的聯繫，並持續關注，其中包括香港和澳門，也是美國在亞太戰略佈局的重要考慮因素。因此，國家主權的維護和地區的穩定發展其實很重要。怎樣才能讓國家主權不產生變化呢？就是盡量減少社會內部的矛盾，加強民眾認同的基礎，在這個基礎上就是要獲得大部分的民意，或者也就是許多專家所提到，澳門主流民意的支持。如果國家擁有大部分澳門民眾的支持，就不會讓外界勢力或一些有心人士找到可乘之機，在澳門進行對中國主權有影響的不恰當行為，也不會造成國家中央主權的流失。只有在國家主權鞏固，且國家和澳門利益得到確保和維護的情形下，才能確保澳門長期繁榮穩定的發展，並讓澳門人民和下一代過上更好的日子。

從市場營銷的角度來看，這次政治發展是一個很好的機會，讓中央政府與特區政府從政治營銷的角度，去提升政府形象，並做好政府公關工作。這次政制發展完全可以讓澳門的民眾感覺到中央政府有一個非常開明的態度，讓澳門民眾自己好好作主。不管是剛才各位講到的溫和改革、循序漸進、擴大多元參與等等，重點是這是一個很好的政治宣傳機會，政府真應該好好把握。再次從企業管理的角度出發，服務型導向的企業，應該要比顧客想到的更多一點，也就是“Always do more beyond customers' expectation”。如果今天民眾期待的是1，結果我們做到了1.5，民眾就會覺得很高興。比如很多觀光客來到澳門，很多穿梭巴士都能來回坐而且免費，就會感覺澳門真好；又如現在天氣冷，到澳門酒店的洗手間洗手，發現水是溫的，就會感覺好貼心；又如澳門人去台灣，到了7-11便利店，發現裏面能寄快遞、能複印、能買咖啡，感覺很方便；又或是到了台灣的誠品書店，發現人們都在靜悄悄地讀書，很有氣質，感覺很好。總結來說，這就是一種“幸福”的貼心感覺。這一切所謂“幸

福”的感覺其實很抽象，但卻很真實、深刻。

執政當局或領導如何通過這次澳門的政改，讓澳門群眾感覺中央政府和澳門政府是相信澳門民眾的智慧，給澳門民眾一個政治發展的空間，讓人感覺到“一國兩制”的好處和幸福，那麼，不管是增加一席還是兩席，甚至三席，或是全部開放，其實都不見得是最重要的議題，最重要的是要聽到澳門民眾真正的聲音，並通過具體的措施加以落實，讓澳門民眾明白到，政府是有意要為大家謀福祉，真心讓澳門政治發展更好，這才是政制發展應該達到的最重要目標。

伍向豪：首先，我認為這次關於澳門政制發展的提議是很好的。澳門社會的特性是共識程度很高。我個人認為，我們必須在基本法的框架內做事情，若能盡量地提高民眾的參與度當然是最好不過的。每一種政治制度的精神都是重在參與。即使是採取直選，如果民眾參與程度低造成投票率低的情況，議員的代表性還是會受到質疑的。

關於這次的政改，我個人傾向增加議席，擴大政治參與度。我認為，增加的方向應該考慮照顧青年朋友或是弱勢群體，以擴大這些群體的政治參與度，這才會讓政制發展更有意義。

政制發展應注重操作性

孫仁達：我認為有幾個問題應該要注意：第一，要實事求是地評估關於澳門政制發展的民意，因為意見紛紜。在2011年時，我聽到有關人士說澳門政制發展沒有推進，沒有共識，現在卻突然說有高度共識，為甚麼會從“沒有共識”突然轉變為“高度共識”？說法上要實事求是，提法要為民眾所接受。提出這個問題的原因是，新視角學會在2011年7月24日進行過一項政制發展的問意調查，當時的民調結果顯示，受訪者只對部分問題有一定共識，但是對很多問題仍沒有共識。這裏有幾個數據，例如“關於行政長官的產生辦法，您是否滿意？”當時訪問了1,200多位市民，各有1/3的受訪者對行政長官產生辦法表示“沒有意見”、“滿意”和“不滿意”，至於問到是否滿意現時立法會的組成辦法，受訪者的回應也大致相同。而關於是否應該推進澳門政制發展方面，有五成受訪者認同應往前推進。可以說，在推進澳門政制向前發展這個問題上民眾的共識比較高，但是對某些問題的共識仍不高。對民意的評估涉及到政府政策

決定及執行的準確性，如果有些提法過於牽強附會，在操作過程中將不利於政制發展的推進。

第二，不應僅僅關心第一層面的問題，還要關注更深層面的問題，我很認同婁勝華教授的觀點。現在大家過度關注議席應該增加或減少，或者增加多少、減少多少的問題，政制發展實際上並不是那麼簡單的事情。例如剛才有人提到，是否應該增加青年界別，現在的問題是，假如增加該界別，在間接選舉中是如何產生的？總不能由十多萬個青年選出吧？有些界別如教育界、專業界等，因為身份比較鮮明，或者可由專業認證確定身份，就比較容易界定，在選舉中亦具有較強的操作性。但有些界別沒有這個基礎，那麼要產生該界別的代表，在操作上就有很大的難度了，與其這樣，倒不如將此意見先放放。實際上很多人對立法會間接選舉和行政長官選舉委員會的意見不在於人數多少上，而在於如何產生，因此，如果政治改革只滿足於表面，而不關注更深層次，考慮如何具體操作的問題，始終沒法得到解決，甚至造成意見更加分歧。

第三，我想回應剛才林女士關於是否應在間選議席中再增加博彩業界別議席的問題，對此我有不同看法。在 29 個議席中博彩業界別人士不算少，如考慮均衡性的話，不能僅僅從間接選舉的角度出發，而應從立法會整體結構作思考。在間選議席分配上，其功能在一定程度上是要彌補直接選舉的某種缺陷。在設計間選制度時要充分考慮到澳門社會已經逐步邁向中產社會這樣一個特點，在考慮專業人士及其他界別發展的時候，應同時考慮中產階級的發展。

林淑源：我想回應孫仁達先生關於不需在間選中再增加博彩業界別的觀點。雖然立法會中的多位議員都具有博彩業背景，但他們從來都沒有為博彩業發言，也沒有表示代表博彩業，當中只有少數幾位曾為博彩從業員爭取過權益。所以，我對於在立法會中有很多代表博彩業議員的看法，並不十分認同。

政制發展與青年政治人才

黃永謙：今天這個座談會的討論很多元化，有不同方面的建議和意見，內容更加詳實，讓我獲益良多。我想再談一談關於社會有意見要增加青年“界別”的問題。

回歸前澳門有市議會和立法會兩個選舉。因為基

本法條文所規定，市議會及相關的選舉在回歸後不再存在。在政治選舉制度而言是倒退了，對於有志投身於政治事業的青年人亦缺少了一個鍛鍊的訓練場，只能直接參與立法會選舉。

要使澳門政制沿健康的道路前進，更好地培育政治人才，我認為現在正是對在基本法的規定下的兩個選舉辦法進行修改的適當時機，鼓勵青年人有更多機會爭取席位。

雖然現時政府已設立了分區諮詢組織，但當中的委員仍然由政府委任，委員組成中有一部分是青年人，明顯地是希望青年人更多地參與政府事務，但是，在過程中卻缺少競爭性機制。

承着兩個選舉辦法的修改，可考慮將來在分區諮詢組織適當地引入直接或間接選舉渠道，先在這樣一個較小的場所培育年青人的競爭上崗的歷練和參政議政能力，將更好地實踐參與立法會選舉的目標。

提高行政長官和立法會選舉制度的認受性

王 禹：我贊同孫仁達教授的觀點，應該思考現在提出政治發展的目的是甚麼？我認為目的在於解決行政長官和立法會選舉制度中認受性不強的問題。

如果從法律結構的角度去分析兩個產生辦法，應包括幾個問題：

第一，附件一和附件二規定的內容，屬於基本法的組成部分。所以說，中央對政制發展有決定權。即使在附件一和附件二不作出變動的情況下，《行政長官選舉法》和《立法會選舉法》也是可以就本地的選舉制度作出改進，增加這兩個選舉的競爭性，例如行政長官選委會組成問題不在於由 300 人增加到多少人，而在於如何有競爭性的當選，又如立法會間選制度中有關自動當選的規定，因缺少競爭性導致認受性不強。第二，在選舉技術上還有待改進，譬如提名制度，過往第二屆和第三屆行政長官選舉，只有一名行政長官候選人，很多人認為這是一種沒有競爭性的選舉，關鍵在於現時的提名方法採取公開提名方法，選舉委員會委員在提名時，須在提名票上簽名，並進行公證認定。這個提名制度值得深入研究。第三，在行政長官選舉中，中央人民政府對行政長官有實質任命權，但是一旦選出的行政長官沒有得到中央人民政府的任命，現行制度缺乏後續動作。第四，關於選民登記，澳門現時有約 40 萬具有選民資格的居民，但是登記成為選民只有約 20 萬，有必要進一步擴大選民

登記的基礎，並在法律上創造條件方便選民登記。

所以，在討論兩個產生辦法的時候應該從更宏觀的視角考慮。還要特別提出的是，有一些概念必須釐清，例如是否不直選、不普選就代表不民主，還有一種意見將普選等同於民主，認為只有這種形式才是社會的發展方向。面對這些觀點，必須具體分析，普選在一定程度上代表着社會進步，但不能太絕對化，應該對民主的概念及其內涵有一個全面的理解。

婁勝華：關於行政長官選舉是否應將公開提名改為秘密提名，我認為秘密提名不符合選舉慣例，提名應該是公開的，公開真實身份。王禹教授提到的競爭性問題，可以採取另一種辦法，就是限制提名人數，例如選委 50 人或以上就可以提名，但可以考慮設上限，即限制到一定要能產生第二名候選人的最高提名選委人數。

廣泛諮詢，凝聚共識

楊允中：今天與會的專家學者都發表了各自的高見，主題和意見都比較集中，與當前政制改革緊密掛鉤，關鍵的問題如選舉應該堅持的原則，以及應該注意的事項都被提到了，也提出了一些微觀建議，某些建議更具有前瞻性和積極性。會後我們盡快將今天會議內容整理好，供特區政府和各界人士參考。最後，再次感謝各位對本中心這次活動的大力支持，預祝各位在新的一年裏事業、健康雙豐收！相信政改的討論還持續一段時間，稍後將因應不同時段、不同主題再安排各類活動，希望能與各位保持良好互動。謝謝各位。