

“碎步走”抑或“大步走”？ ——從政制發展角度看行政長官產生辦法

劉 倩*

一、緒論：從政制發展諮詢文件談起

2012年3月9日，澳門特區政府正式公佈《政制發展諮詢文件》¹，藉此回應全國人大常委會通過的《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》，就如何修改2013年立法會產生辦法、2014年行政長官產生辦法(以下簡稱“兩個產生辦法”)及本地區選舉法相關規定，向全社會進行公開諮詢。此次諮詢文件圍繞澳門政制發展問題，向全社會廣泛徵求意見，表現出政府廣納民意的誠懇態度，亦將在很大程度上激活廣大市民的議政熱情。

實際上，為健全現有法律關於“兩個產生辦法”的規定，澳門特區政府從2007年即已作出一系列前期準備工作。當時，為迎接2009年備受矚目的“雙選”，澳門特區政府預先在《2007-2009年度公共行政改革路綫圖》第五部分推出“針對改革及迫切社會問題而推出的法制建設計劃”，要盡快完成《選民登記法》、《立法會選舉法》及《行政長官選舉法》的修訂方案，向社會公開諮詢後再向行政會及立法會提交法案；並於2008年2月27日公佈諮詢文件《努力提高選舉質素，穩健推進民主發展》，就上述三件法律改革提出建議方案，開始向社會各界廣泛徵求意見。諮詢文件的宗旨明確為“推進民主發展”，意即深化民主的當務之急在於提高選舉質素、鞏固民主成果，主要針對選舉中存在的現實問題，通過修改三項選舉法律，規範選舉行為，完善選舉制度，加強打擊賄選的力度，保證選舉的公開、公正、公平和廉潔，為今後循序漸進地發展民主打好基礎。

從當時各界的反映看，雖然有少數人士以香港政改為參照而批判是次活動不過在“原地踏步”，但澳門社會的主流聲音還是給予了相當中肯而客觀的贊

揚，認為它適合澳門民主發展的基本情況。尤其是一些傳統社團人士，認同特區民主政治的當務之急，是提升選民素質，規範選舉運作，使之更趨公平公正。就文件本身內容的意義而言，通過保障平等的選舉權，保證選舉的公開、公平和廉潔，提升法人選民的民主素質，以便真正實現人人參與、各界參與、正當參與的目標，形成更為公平正義的選舉制度。就推出諮詢文件的舉措而言，這也意味着特區政府有意選擇漸進推動民主政治的方式，並將在相當一段時期仍以堅持和完善現有制度為要旨。

回到此次《政制發展諮詢文件》上來，社會各界圍繞文本關於“兩個產生辦法”之修訂建議而展開的討論更為熱烈而激烈。此舉不僅有利於澳門社會各界和廣大市民踴躍發言，從而彰顯特區新型民主政治的精神風貌；更因其全面觸及現行政制如何持續發展的問題，從而對澳門特區的穩定繁榮和長治久安作出歷史性貢獻。當然，本文在此不擬全面討論此次諮詢活動及相關意見，而僅僅圍繞行政長官產生辦法之修訂意見的若干方面略作展開。據目前反饋的情況看，絕大多數意見是比較穩健和契合澳門地區實際狀況的。² 但不容忽視的一個事實就是，迄今仍然有少數聲音在鼓吹全民投票的“普選”，且將其視為未來澳門政制發展的惟一理想道路。

那麼，以行政長官的產生方式而論，“普選”目標是否真的適合於澳門特區政治發展的現行狀況和未來目標呢？在回答這一問題前，本文先表明一個基本立場：行政主導體制是值得繼續堅持和不斷完善的，增進民主要素和推動民主政治也是相輔相成的。置於這一前提下，討論行政長官的產生方式及其與政制發展的關係，就需要認真研究與之相應的社會基礎、政治環境和時代要求，才能有理性、有步驟地實現循序漸進的特區政治民主化。從學理的角度看，這

* 澳門大學法學院博士

裏存在許多值得深入思考的地方：需要反思西方選舉制的演進及其“民主性”，以便真正理解“普選”的歷史性；需要分析港澳兩地在“普選”目標上的各種差異，以便回應澳門應否亦步亦趨於香港政改。立足於上述論證，本文得出的階段性結論之一便是：澳門特區行政長官目前不宜普選，亦即應堅持“碎步走”方案。

當然，從澳門特區政制及其運作的實際情況看，目前是不宜倡導實行全民普選行政長官，而應遵循“循序漸進發展民主”原則，推行“碎步走”的民主化方案；但如果澳門特區政治民主化發展到足夠成熟時，有否可能在必要時再改爲“大步走”，亦即有否可能最終走向像香港政改目標所追求的“雙普選”？對此問題，港澳學界及實務的看法不一，可謂見仁見智。從“一國兩制”構想本身的未來發展看，對其進行學理探討是有必要、也有意義的。本文所持的觀點是：其一，從法理依據上看，《澳門基本法》並未封堵“普選行政長官”的路徑；其二，從政制實踐上看，澳門政治體制的民主化程度不斷提升，條件成熟時有望成功推行“普選”；其三，普選行政長官應遵循相應的民主原則及程序，尤其需要注重民主的質量，而不能流於一種徒有其名的“民主秀”。圍繞上述問題，本文將逐步展開相關的論證，以此就教於學界方家指正。

二、漸進發展的民主： 以西方選舉制之演進爲證

現代政治學關於民主理論的探討可謂浩如煙海，但迄今爲止仍未在“何謂民主”及“甚麼是最好的民主”等基礎問題上達成一致。對民主報以無上熱情和期待者，並非基於同等的政治共識；對民主理論加以質疑和批判者，其實也沒有站在同一戰壕。³ 這是當代民主理論陷入困境的一個表徵，側面也表明了民主政治理論仍將有機會持續發展和不斷繁榮。

從西方選舉制度演進史看，所謂“普選”絕不是開始就有、也不能一蹴而就。現代意義的普選脫胎於英國資產階級革命帶來的代議制政治，但其發展可謂舉步艱難：雖然 1688 年君主立憲制開始推行選舉，但發展到 1831 年全國僅 25 萬人有選舉權(佔總人口數 1/35)，且持續受財產、居住年限等條件的限制；雖然 1918 年議會通過“一人一票制”的《人民代表法》，但直到 1928 年才有《男女平等選舉法》，1948

年才取消職業、雙席選區和大學選區等限制而正式實施“一人一票制”。⁴ 至於法國思想家托克維爾贊賞的“美國式民主”⁵，雖然 1787 年美國憲法已確立平等權原則，但選民長期受性別、種族、財產、文化等條件限制，至 1920 年才取消婦女的限制，1962 年才取消財產的限制，1970 年才解決印第安人和黑人的選舉權，在普選制度上也有近 200 年漫長的演進。⁶ 這些所謂民主國家的選舉制度史，表明普選長期受制於各種條件約束，而這並非單純基於思想認識的受限。正如學界對此作出的分析，它們在財產、種族、教育等方面設置的限制，核心在於保護該國一切居於支配地位的有產者利益，只不過文明發展到現在才逐漸取消上述種種附加條件的限制。

至於在民主與選舉的關係上，人們通常認爲選舉制度是通向民主政治的門徑。以“精英民主論”著稱的西方學者熊彼特(Joseph A. Schumpeter)就認爲，民主的本質在於“通過全民普選和自由選舉實現垂直的責任制”。⁷ 不過，這類看法忽略了選舉通往民主必須重視或仰賴的種種條件。

從比較政治學角度看，現代西方國家選舉制度的運作，普遍受制於特定條件下不同政黨的力量對比，例如多數代表制是兩黨政治的產物，比例代表制則是多黨政治的產物。這也意味着特定的政治體制決定着相應的選舉制度，選舉制度也對政治體制發揮反作用力；選舉制度的改變取決於政治改制的需要，也將促成政治體制的更新。在特定社會的結構性矛盾尚未消除時(例如有產者和無產者的階級對立十分尖銳)，包括普選在內的選舉制度的實施是不可能貫徹到底的；即使強硬推廣也根本不能保證實質上的民意真實，反而造成社會強勢力量對弱勢力量的壓制。在矛盾尖銳到難以調和的特定場景，冒然推進所謂全民普選還將導致難以預料的政治後果，從而與其初衷背道而馳。

如從“第三波”的實踐看，問題將更爲明顯。根據亨廷頓關於“第三波”得失的考察，許多國家或地區在推進民主政治時，並非單純依賴於全民普選的制度。由於這些國家或地區存在種種條件限制，即使勉強推行全民普選也未能奏效：不僅在看似自由的全民普選中潛伏種種實質的不公，如福山所言“國家能力”的貧弱也導致政府在“賄選”或操縱選舉的怪圈循環中難以自製；選民在匱乏足夠的政治理性時難免造成判斷失誤和選擇不當，也使全民普選的非理性因素助長“多數人的暴政”傾向。這些發生於“第三波”期間的政治敗筆，促成了世界民主運動中心主要

針對發展中國家而提出的修正民主口號：“超越形式上的選舉，深化民主建設”。⁸

三、港澳差異與“普選”目標的分歧

如前所述，即使是在西方發達的民主國家，在其政治學界與政治實踐中，人們也大多認識到這一點：雖然普選的積極意義是明顯的，但誇大其辭的觀點只能讓其最終走向反面。世界範圍的民主化實踐已經證明，包括普選在內的民主政治並非無條件的普世價值，它們在不同環境和氣候中的“移植風險”也從未消除。

在香港自身的政治民主化歷程中，這是不乏教訓的。香港不少學者對包括行政長官普選在內的“雙普選”制度寄予厚望。他們認為解決特區政府管治能力貧弱的對策，就在盡快實現雙普選；而普選制度在西方乃至世界範圍的普及，為此積累了不少可行性經驗。鑒於民主是解決問題的手段，民主也是政治發展的目標，因此惟有普選產生的行政長官，才具有足夠的認受性和權威性，才能夠領導一個強勢而有作為的政府。⁹ 其中一些人士(特別是“泛民主派”)還誇大其詞，認為民主選舉是公認的普世價值，凡“講條件地實行民主選舉”就是“反民主”，由此而引發關於“雙普選”是否等於“民主”的爭鳴。¹⁰ 全國人大常委會香港基本法委員會委員鄔維庸曾經指出：港英政府在殖民統治期間，一面壓制香港居民的政治行為，一面忽視他們的政治文化教育，卻在回歸前急速推行所謂民主化，更把“普選”與政治民主劃等號，作為送給香港回歸的最後一份殖民政治遺產“大禮”；而正是民主和直選錯誤連在一起，才“做成香港今天的局面”¹¹，由此主張從提升居民政治素質入手發展真正的民主。鑒於此，普選是現代條件下推進政治民主化的一個目標，但不是惟一目標；是一個選擇，但不是惟一選擇；普選產生領導人只是民主政治的一個重要標誌，但不是惟一標誌，因此需要重新審視普選的必要性、迫切性和可行性。

如果回到港澳基本法及相關法律文本，通過比較分析可以看到立法原旨不同。首先，《香港基本法》通過第45條和第68條分別確立了香港行政長官和立法會議員將根據特區實際情況和循序漸進原則達到“普選產生的目標”，《澳門基本法》卻沒有作出這樣的“雙普選”規劃(例如第68條就明確規定澳門將長期保留“委任議席”)。其次，關於行政長官和立

法會具體的產生辦法，澳門和香港兩地的有關立法細節有許多不同。《香港基本法》附件一和附件二只規定了回歸後前十年的兩個產生辦法，《澳門基本法》對2004年以後兩個產生辦法的規定卻具有長遠適用性，“表明2004年以後維持兩個產生辦法不變符合澳門基本法關於政治體制問題的立法原意”¹²。

那麼，《澳門基本法》不作“雙普選”規劃是否為立法遺漏呢？第一屆行政長官何厚鏞答記者問時，曾對此作出明確表示：“起草澳門基本法的時候，普選這個問題並非被忘記了、疏忽了，而是經過深思熟慮的，是中央充分考慮了澳門各方面的實際情況，充分聽取了澳門社會各界的意見，為了澳門居民的根本利益和長遠利益，從戰略大局出發慎重做出的重大決定。這樣做，也符合《中葡聯合聲明》的規定和澳門實際情況。”¹³ 這段發言至少可從如下方面進行理解：

其一，《澳門基本法》沒有規定“雙普選”目標，不等於說它就沒有體現民主。從文本及其實踐看，《澳門基本法》所規定的各種民主權利在特區政治實踐中都得到充分的落實，澳門居民在高度自治中享有前所未有的最廣泛民主權利，都是有目共睹的基本事實。而現已確立的選舉制度，無論是行政長官選舉中的選舉委員會之組織構成，還是立法會間接選舉部分的議員結構，已充分體現了兼顧各界別利益之“均衡參與原則”¹⁴。《澳門基本法》在起草和諮詢過程中，多數意見認為根據澳門社會實際情況無須也不宜仿照香港的做法寫入“雙普選”目標，這與《中葡聯合聲明》的有關規定也是一致的。因為後者既沒有提出也沒有規定實行雙普選，基本法既沒違背也沒超越中方在此作出的承諾，所以立法者不主張把“雙普選”作為法定目標列入澳門民主發展的進程，“應該說這是一個實事求是的、負責任的明智選擇”¹⁵。

其二，《澳門基本法》及附件的相關規定，表明政改事宜的複雜性和嚴肅性，在未有新辦法之前應依法維持原定制度。根據基本法及附件規定，2009年及以後行政長官和立法會的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員2/3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。而據全國人大常委會2004年4月對《香港基本法》的解釋，當未能形成或通過新的產生辦法時，換屆選舉必須沿用現行的辦法。這都意味着以憲制性法律來規定兩個產生辦法，是對維護特區政治體制長期穩定要求的體現。對此，有學者分析指出：這一方面是對澳門社會轉型期的一種必要的特定安排，並為驗證其合理性和

有效性留下了實踐空間；另一方面也是為澳門今後的發展、特別是政治體制循序漸進的發展預留了空間，表現出對“一國兩制”方針的遵循，對澳門歷史狀況和現實情況的尊重，對澳門民主進程的尊重。¹⁶

據此可見，以政治發展的眼光看，關於澳門現有制度應否“長期保持不變”的顧慮可以打消，澳門社會目前的政治體制運行也需要更多循序漸進的政治改革¹⁷，亦即俗稱的“碎步走”思路。

那麼，從堅持和完善行政主導體制的角度看，究竟該怎樣評判行政長官選舉制度的“碎步走”呢？本文認為，根據當前澳門政治發展狀況，澳門特區行政長官選舉制度暫時只需小改（“碎步走”），而非效仿香港那樣急於推進普選（“大步走”）。作出這一結論的原因有多方面，這裏擇要分析：

其一，澳門與香港政制狀況不同，不必亦步亦趨。雖然有部分學者認為無須誇大港澳兩地的政制差異，以為在文化傳統、風土人情、社會構成、政治傳統、選舉實踐、內外環境等方面均有相似¹⁸，但毫無疑義的是，基於港澳兩部基本法在立法之初就有意作出若干不同設置，使兩地行政主導體制從架構到運作都於“大同”之外有“小異”。而這些“小異”在付諸實踐時，在不同的政治文化與社會環境中可能出現“大不同”。一切制度的運行終究得遵循自身的制度邏輯，與之相應的行政長官產生方式也不能例外，應當遵循自身的制度邏輯，並依賴相應的政治環境予以保障。因此，在《澳門基本法》及有關附件不予修改的情況下，澳門暫時不會有香港式“雙普選”發展目標，在行政長官產生方式上亦無需亦步亦趨於香港方面熱衷的普選。

其二，澳門現有選舉制度運行尚可，無須妄自菲薄。就實踐看，現行兩個產生辦法的實施是成功的，既體現對民主選舉、均衡參與和循序漸進原則的尊重，從而保障了行政長官和立法會的順利產生，也保障了澳門政治穩定和經濟發展，從而穩步推進澳門的民主政治進程。對此狀況，澳門社會各界的主流看法是滿意或基本滿意的，要求立即和大幅度修改只是少數人的政治主張。也正是基於這種良性的運作，無論是特區對行政長官的選舉，還是中央對行政長官的任命，都能使行政管理權在權力的源頭上保持民主性與合法性，從而有助於行政長官落實對特區政府的領導，均衡與立法會之間的關係，協調處理與司法機構的關係，進而在根本上保障行政主導體制保持相對穩定的發展態勢。

其三，當前仍應重視民主質素，使之貫徹落實。

如果考慮“政治中的人性”¹⁹，不難看到任何特定制度的運作都難以避免走形。在關涉特區大局的行政長官選舉上，基於種種利益驅動或立場傾向的歧異，難免出現很多不規範的問題，操縱選舉和賄選就是其中的常見病。對症方案除了治標的改進選舉技術和完善選舉法律，還須配以治本的提升選民民主素質和強化公民社會意識。後者是真正關乎民主的“質”性要求，檢驗選舉制度優良與否的尺度，不是僅僅看其“量”的指標，還必須關注於此。在民主質素不被重視的地方，即使所有人都參與選舉，一盤散沙之下的各行其是，焉能有真正的民意匯聚；而被人操縱的風險也將隨之大增，使多數人的民意淪為少數人的炮灰。反觀亨廷頓的“第三波”得失分析，引申結論之一就是應以關注民主的質素來“超越形式上的選舉”。²⁰因此，當務之急在於全面重視民主質素，使現行的選舉制度得以貫徹落實。

其四，今後應當着力改進操作，使之臻於完善。當前澳門面臨的任務並不輕鬆，特區政府尤須集中精力，調整完善經濟結構，建立健全政策法制，以便全面改善民生。至於具體落在行政長官產生方式上，由於澳門並未出現香港式政黨政治及其他相關情況，故目前乃至可預期的相當一段時期，不會存在這種急迫的香港式政改問題。但這並不意味着可以一勞永逸、高枕無憂。隨着澳門特區未來經濟發展和社會進步，尤其是未來有望形成特區型的公民社會，將使特區民眾對於政治民主化的訴求大增。作為前驅的香港政制實踐及其得失，是有可能將在澳門重演或部分重演的。

四、未來“大步走”：可能的方向及條件

鑒於上述分析，澳門的政制發展必須在汲取經驗教訓中未雨綢繆，切實解決現有權力架構中行政、立法與司法三者關係的磨合，縮小廉政建設和法治社會目標跟廣大居民心理期待之間的落差，加強施政的民主化、法制化和規範化；在此背景下再着手具體的行政長官選舉制度，以前瞻性的眼光進行針對性的改進，才真正有望通過努力而使之臻於完善。

其一，依據一般法理或通例，可知澳門特區未來“大步走”並未封堵。

在本文看來，正如社會各界已經看到和分析的那樣，《澳門基本法》雖然沒有規定“雙普選”目標，但也沒有否定“雙普選”目標。如果基本法對此作出

肯定性規定，意味着中央為特區設定了特定目標，由此使之成為“授權”的一大內容，進而轉化為特區“高度自治”的有機組成部分。如果作出否定性規定，意味着中央在此問題上有明確的不支持，在中央表示不予許可的情況下，特區的“高度自治”再高也是有限度的，因而特區不可能再去仿效其他國家或地區的這類做法。

但是，據一般法理學可知，在既無肯定性、也無否定性規定時，根據“法無禁止即自由”的法治國家通例，它其實留給了特區政治以一個極大的拓展空間，意味着特區未來政改也有可能“大步走”。它既可能像香港目前的政改目標那樣，也完全可能還有另一方向，即超越現有的香港“雙普選”目標，而有更好的、或是更符合澳門特區地方特色的新普選模式。

其二，依據澳門特區政治民主化趨勢，未來有望出現下一輪“質的飛躍”。

從澳葡殖民政治發展到“一國兩制”下的高度自治，表明澳門政治民主化實現了質的飛躍。就目前的實際情況看，行政長官和立法會的產生辦法從2004年開始進入常態，兩個產生辦法原則上要保持長期不變。當時考慮到特區政治體制從1999年到2004年處於確立階段，需要採取特殊措施保證政權平穩過渡，即使需要變也只能是微調，而且必須嚴格按照基本法規定的程序進行。

從現行的選舉制度能否最終邁向“雙普選”，則是在增進民主的手段上實行量的飛躍。量的飛躍是需要根據客觀實際才實現的。如前所述，只要基本法未對“雙普選”作出明確的否定，就意味着澳門特區民主政治的未來仍是往前發展的。因此，澳門的兩大選舉，並非不存在普選的空間，更不意味着有意迴避或不喜歡普選，卻有望出現選舉制度民主化的下一輪“質的飛躍”。

事實上，這一判斷也有官方佐證可依。依據基本法起草委員會姬鵬飛主任的說明報告，可知只要這兩個產生辦法允許修改，也就意味着允許循序漸進推動包括行政長官選舉制度在內的所有政治體制的民主化發展。因此，基本法非但沒有限制澳門政制發展的進程和民主政治的形式，反而恰恰為這種發展預留了空間。

如果澳門特區行政長官選舉最終邁向“大步走”，它必須滿足相應的條件。依據量變質變的一般原理，“大步走”意味着特區民主政治從“量變”可能躍向“質變”，即通過最大限度地體現和保障民意訴求，來推動更高水平的行政主導。

從一般原理可推知，當行政長官通過普選而產生時，他基於普選而成的政治威信往往是與個人才幹、既有業績和期待可能性密切相關的。普選不僅賦予他更高的政治威信，也將為其領導政府着手施政奠定最廣泛的民意基礎，從而使之在整個行政主導體制中穩居權力核心地位，進而抓住發展機遇和充分發揮民主進行治理。由此一來，“大步走”也將需要滿足這樣一些相應條件。

一是民意基礎具有足夠的民主性。一方面，選民個體素質必須達到相應水平。它受制於選民本身的經濟水平、教育程度、公民意識等要素，但它們不應是對選民的選舉資格設定外在限制的內容，更不應成為政治精英排擠民間人士的根據。²¹ 如果匱乏足夠的民主素質，是難以想像選民能表達真實的民意訴求、實現真實的民意判斷的，也難以防範民意本身的流變性淪為被操縱的對象。另一方面，選民整體素質達到足夠高度。僅有少數精英人士表達高端民主訴求是不夠的，還需要社會多數成員形成對特定社會共同體的基本共識²²，包括共同的民主政治觀、公共利益觀、法律價值觀，需要在中央與特區的關係上有明確和正確的方向判斷，從而盡量減少在普選過程中可能出現的訴求歧異和利益衝突。

二是社會結構具有足夠的穩定性。社會發展中可能存在的結構性矛盾，必須盡快消除或及時彌合。從“社會衝突論”的視角可見，特定社會的發展狀況與它自身存在的結構性矛盾往往會發生衝突，這些衝突到底是積極影響還是消極影響取決於衝突所向的特定情境。²³ 就澳門特區未來社會發展而言，這類結構性矛盾不是不可能出現，但也不是不能消除或彌合。在邁向行政長官普選的目標時，只有盡快消除或彌合這類結構性矛盾，即各階層對特區社會發展、公共利益和民主政治達成最低限度的共識，否則就容易出現學界預言的情況：容易出現結構性的亂象，選民不分是非、不問政策對錯、不看政績好壞，政客借機挑動選民對立、族群對立、階層對立、撕裂社會，“使得選舉成為鬧劇、悲劇”²⁴，難以出現真正體現民主性的有效選舉。

三是價值取向具有足夠的共通性。這類問題在香港政改期間曾經引發爭論。較為顯著的例證之一是，一些人士基於對中央與特區關係的偏頗認識而屢出誤解，使“愛國”與“愛港”之間不慎發生價值斷裂，從而在客觀上助長政治風波的烈度。²⁵ 對澳門特區民主政治發展而言，其中尤為重要、也必須及時締結的共通價值之一就是“愛國愛澳”。中央對這類共

通價值的存在和取向，也一直給予了高度的戰略性政治關注。例如在國家主席胡錦濤 2008 年的講話中，就指出“社會各界人士應該緊密團結起來，積極促進一切有利於澳門同胞福祉和國家根本利益的事，堅決反對一切有損於澳門同胞福祉和國家根本利益的事。”²⁶

至於具體有否因價值斷裂所致的風波，澳門特區在此方面並未出現顯證，但仍有一些人士排拒對國家統一的認同、對中央政府領導的認同、對愛國愛澳的認同，呼應境外一些人士狹隘的所謂“民主拒共”的意識形態。對此問題，正如學界有人指出的，如果“民主拒共”的口號還有不小的市場，社會中還存在通過選舉抗拒中央對特區領導的心理，也就說明三個認同沒有成為社會共同價值，或者沒有獲得社會多數的穩定支持。在這種條件下推行普選，如果產生的行政長官人選或立法會多數議員是他們的代表，勢將中央與特區的關係推向緊張和衝突，對國家、對特區、對包括特區居民在內的中華民族的根本利益是災難性的，嚴重者還將導致國家分裂、統一受到破壞，“一國兩制”也不復存在。這樣的憂慮絕不是聳人聽聞。因此，據此而來的制度安排，不妨考慮設置關於共通價值的基本要求，以利於達成自上而下的政治共識。

五、若干建言：“大步走”的原則

澳門特區未來若想“大步走”，應當遵循相應的若干原則。如果在上述條件獲得滿足的情況下“大步走”，亦即在行政長官選舉上正式推行“普選”，那麼只有在遵循一些相應原則的條件下，才能保障整個普選的發展方向、實現整個特區的政治民主。從堅持和完善行政主導體制的角度看，這些原則至少包括如下：

第一，必須遵循“一國兩制”的原則。

“一國兩制”構想的具體操作形式可以不斷修訂完善，但精神內核不得篡改。圍繞行政長官普選在內的一切“大步走”，都應始終意識到澳門特區是“一國”之下的特區，特區政改是高度自治之下的舉措，政改內容不得傷及“澳人治澳”的內容。

據此，需要考慮如何均衡這幾種政治關係：中央與澳門特區的憲制關係，特區行政與立法和司法的權力關係，以及特區政府與居民的互動關係。它們各自所涉的層面和向度雖有不同，但宗旨都在更好地堅持和完善行政主導體制，從而體現出“一國兩制”構想

的新精神風貌。

如果忽略這個原則，是不可能正確認識中央與特區的關係，從而一葉障目，不識行政長官選舉問題絕非純粹的地區事務，不知中央人民政府對包括行政長官在內的澳門特區主要官員擁有任免權的憲制蘊意。事實上，中央政府對特區行政長官的選任制度及其修訂完善，從法理和憲制上都具有指導權和決定權。

因此，鑒於行政長官選任制度必然涉及中央與特區的關係，在涉及兩個產生辦法修改的問題上，中央有權決定有否進行修改的需要，有權決定對特區提交的修改方案是否批准或予以備案。只要行政長官是“一國”之下的特區首長和政府首腦，那麼行政長官的產生就應做到“三個確保”²⁷：確保國家利益，確保中央對特區的領導，確保行政長官對中央的負責。因為這不僅涉及特區利益，也涉及國家利益，兩者要兼顧結合。

第二，應當遵循實事求是的原則。

世界民主化的實踐證明，包括選舉制度在內的一整套政治的民主化，都不能是僅靠書齋構想或他國經驗移植即可奏效的。前述亨廷頓的“第三波”得失分析，足夠我們引以為鑒。學界也有理性呼籲，認為“衡量目前各種政治主張的高下優劣，主要不是看提倡者的主觀意願或自我標榜，而是依據社會實踐的檢驗”。²⁸ 這一呼籲的實質，就是對實事求是原則的強調。

因此，在具體分析兩個“產生辦法”的修改問題時，學界達成的共識之一就是從實際出發，關於要不要修改、修改甚麼以及如何修改的問題，都必須依據基本法規定的框架，必須考慮此種修改對澳門經濟發展和社會穩定的影響。既不能該變而固守不變，也不能“為變化而變化”，而應一切從實際需要出發。至於澳門目前出現的一些急切希望“大步走”的聲音，往往在操之過急的構想中忽略了實事求是原則的重要性。

第三，應當遵循法治的原則。

遵循法治原則包括實體性的遵循，即內容本身必須符合法律規定；也包括程序性的遵循，即操作過程必須遵守法律程序。

可以預期的是，一旦“大步走”設定為目標，與之相應的相關法律也將配套出台或修訂，它們在《澳門基本法》框架下進行細化和深化，既涉及實體性內容，也包含程序性規範。在實體性內容上，只要它是反映和代表澳門特區社會主流民意和利益訴求的，是

體現和促進行政主導體制繼續運行的，是符合“一國兩制”構想的持續發展和不斷豐富的精神，則它所規定的實體內容就應當成爲被遵循的法治內容；在程序性規範上，只要它是以嚴格的條件和程序制定或修訂而成，且取得中央的認可或授權，並經立法會討論通過、行政長官簽署同意和報批全國人大常委會批准備案，亦即法律文本自身具有合法性，則它所設定的程序規範也應當成爲被遵循的法治內容。

第四，應當注意合理借鑒原則。

如果香港政改付諸實踐且取得矚目成效，那麼合理借鑒香港政改經驗將是最爲合宜的選擇，這也是同屬“一國兩制”特區應當保持步調一致的理所當然。在此之外，如果澳門特區有心在香港模式之外探尋一種更具超越性的、地方性的模式，則還需在香港經驗的基礎上合理借鑒其他國家或地區的民主理論和政治經驗。這方面被學界經常提及的例證之一，是關於美國憲法保留總統選舉中的“選舉團制度”可否借鑒。對此問題，這裏且作簡單分析。

眾所周知，美國總統既不由國會選舉產生，也不

由一人一票直接選舉產生，而是由各州選舉人選舉產生，在這種選舉辦法下，哪怕出現少數票總統與一人一票的平等原則相矛盾也在所不惜。這一制度體現了美國民主原則中的聯邦性原則²⁹，宗旨在主張各州的平等性、相對獨立及多樣性。強調總統選舉的地域代表性，原因則在制憲者認爲聯邦的穩定、各州的平等、權力的限制、防止多數對少數暴政的“共和價值”與“民主價值”，是同樣重要而不能偏廢的，對民主選舉理所當然要有所限制。否則，在匱乏選舉團制度制衡作用的情況下，可能導致人口較少的州在選票上難以抗衡人口較多的州，從而喪失表達利益訴求的機會。

客觀而言，美國聯邦制下的各州參與競選，在民意訴求和社會結構等方面，與澳門特區在選舉過程中各界別的力量及格局是大體相似的，因而不乏一定的參照價值。據此可見，諸如此類的他國民主政治經驗，在必要與合適的情況下，是可以合理借鑒的。這也是“一國兩制”構想始終在開放精神中保持生命力的題中之義。

註釋：

- ¹ 《政制發展諮詢文件(關於修改2013年立法會產生辦法、2014年行政長官產生辦法及本地區選舉法相關規定的建議)》，澳門：澳門特別行政區政府，2012年3月。
- ² 《行會公佈基本法兩附件修正草案》，載於《澳門日報》，2012年5月3日。
- ³ 關於現代西方民主理論源流及當代政治理論的反思，見[美]羅伯特·達爾：《民主及其批評者》，曹海軍、佟德志譯，長春：吉林人民出版社，2006年。中國學界對此問題的梳理成果，見郭秋永：《當代三大民主理論》，北京：新星出版社，2006年；何包綱：《民主理論：困境和出路》，北京：法律出版社，2008年。筆者尤其贊賞的是王紹光對西方民主理論的反思，見王紹光：《祛魅與超越：反思民主、自由、平等、公民社會》，北京：中信出版社，2010年。
- ⁴ 劉建飛等編：《英國議會》，北京：華夏出版社，2002年，第158-161頁。
- ⁵ [法]托克維爾：《論美國的民主》，董果良譯，北京：商務印書館，1991年。
- ⁶ 王雅琴：《選舉及其相關權利研究》，濟南：山東人民出版社，2004年，第88-97頁。
- ⁷ Schumpeter, J. A. (1952). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: George Allen & Unwin. 269.
- ⁸ Documents on Democracy. *Journal of Democracy*. 10/1999, 轉引自 Richard Rose、Doh Chull Shin：《反向的民主化：第三波民主的問題》，載於《開放時代》，2007年第3期。
- ⁹ 陳弘毅：《行政主導概念的由來》，載於《明報》，2004年4月23日。
- ¹⁰ 王禹：《授權與自治》，澳門：濠江法律學社，2008年，第144頁。
- ¹¹ 關於全國人大常委會香港基本法委員會委員鄔維庸發言，見《“依法治澳和特區的發展”學術研討會概況》，載於澳門基本法推廣協會網站：http://www.basiclaw.org.mo/content.php?artical_id=366，2004年7月14日。
- ¹² 根據2004年4月6日全國人民代表大會常務委員會通過的“關於《香港基本法》附件一第七條和附件二第三條的解釋”之四，行政長官和立法會的產生辦法如果不作修改，兩個產生辦法仍適用附件一和附件二的相關規定。相關分析見王振民：《如何認識澳門特別行政區的政治體制》，載於澳門基本法推廣協會網站：<http://www.basiclaw.org.mo/content>

- php?artical_id=612，2008年1月16日。
- ¹³ 蕭蔚雲：《論澳門基本法》，北京：北京大學出版社，2003年，第14頁。
- ¹⁴ 見《澳門基本法》附件一《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》第1條、第2條；附件二《澳門特別行政區立法會的產生辦法》第1條；第3/2001號法律《澳門特別行政區立法會選舉制度》第22條。
- ¹⁵ 饒戈平：《在基本法框架下推進澳門政制發展》，載於楊允中、饒戈平主編：《澳門基本法的正確理解與實施》，澳門：澳門基本法推廣協會，2008年，第9-16頁。
- ¹⁶ 同上註。
- ¹⁷ 郝志東：《“一國兩制”與澳門民主的深化——從澳門政府對修改三個選舉法律的諮詢談起》，載於楊允中、饒戈平主編：《澳門基本法的正確理解與實施》，澳門：澳門基本法推廣協會，2008年，第49-58頁。
- ¹⁸ 持此主張者如郝志東：《三論澳門組織文化的提升：與王振民教授商榷澳門的民主化問題》，載於《九鼎》，第4期，2008年。
- ¹⁹ [英]格雷厄姆·沃拉斯：《政治中的人性》，朱曾汶譯，北京：商務印書館，1996年。
- ²⁰ Richard Rose、Doh Chull Shin：《反向的民主化：第三波民主的問題》，載於《開放時代》，2007年第3期。
- ²¹ 有人認為在此問題上不能動輒抱怨居民民主觀念薄弱，應當對他們報以信心。例如，郝志東撰文說：“有人認為澳門人文化素質太低、教育程度不高，所以沒有能力在選舉中做出獨立分析、理性判斷，所以應該由政治精英來決定澳門政治，否則澳門會大亂的顧慮。首先，說澳門人沒有理性判斷能力的想法，說輕一點是對人性中好的東西不太瞭解，太悲觀；說重一點是對澳門人的侮辱。”見註17。
- ²² 駱偉建：《論循序漸進發展民主的條件——行政長官和立法會選舉辦法的修改》，載於楊允中、饒戈平主編：《澳門基本法的正確理解與實施》，澳門：澳門基本法推廣協會，2008年，第57-65頁。
- ²³ 關於社會學理論中的“社會衝突論”代表人物及思想，見[美]劉易斯·科塞：《社會衝突的功能》，孫立平譯，北京：華夏出版社，1989年。
- ²⁴ 同註22，第57-65頁。
- ²⁵ 例如香港媒介發起了聲勢浩大的“愛國者”還是“愛港者”治理特區的討論，香港民主派對於行政長官董建華的彈劾和非議，也大多基於其“過分注重中央”的立場，從而導致董建華“中途下車”的危機。港大民意調查顯示市民對行政長官董建華的評分逐年下降，到2003年6月董建華評分為44.1分。至“七一遊行”而危機更甚，這是繼1989年六四事件百萬人遊行之後最多的一次遊行。遊行翌日本地及外國傳媒均以遊行作為焦點，大部分本地報章更以大篇幅報導事件。各本地報章在7月2日的頭條新聞如下：《蘋果日報》的《香港人萬歲》、《星島日報》的《五十萬人和平上街》、《成報》的《七一大遊行35萬人上街》、《明報》的《50萬人反對23》、《東方日報》的《50萬人上街》、《南華早報》的《Premier Wen wins hearts but avoids the issues》、《太陽報》的《50萬人怒吼》、《文匯報》的《溫總十二字勉港人》、《大公報》的《溫總贈言：理解信任團結信心勇氣行動》。見《2003年香港七一遊行》，載於維基百科 <http://zh.wikipedia.org/zh-tw>。
- ²⁶ 見胡錦濤在2008年3月6日會見港澳全國人大代表和政協委員的發言。
- ²⁷ 同註22。
- ²⁸ 同註15。
- ²⁹ 林宏宇：《論美國選舉團制度改革》，載於《現代國際關係》，2002年第11期。