

居民基本權利與澳門民主政制發展

江 華*

一、引言

自行政長官崔世安在 2012 財政年度施政報告中提出“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，如何修改問題廣泛聽取社會各方面的意見以來，澳門特別行政區的政制發展問題就引起了澳門社會各界的廣泛關注，社會各界都以極大的熱情投入到政制發展的研究和討論之中。2012 年 1 月，澳門特別行政區政府就是否修改兩個產生辦法問題開展了為期一個月的公開徵詢意見活動，在此基礎上，2 月 7 日，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》，報告中指出澳門“絕大多數居民認為應當對兩個產生辦法進行適當修改”，並提出了不同的修改意見。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》，對兩個產生辦法的修改作出了原則性的規定，明確了在兩個“維持不變”的基礎上可以對 2013 年立法會產生辦法和 2014 年行政長官產生辦法作出適當修改。3 月 10 日至 4 月 23 日，澳門特區政府就兩個產生辦法的修改向全社會進行公開諮詢，目前兩個產生辦法的修改已經進入本地立法的階段。從整個諮詢、討論的過程來看，對於澳門民主政制的發展，澳門各界有的意見主張實行普遍、平等的直接選舉，有的意見希望朝着民主選舉的方向，循序漸進逐步增強澳門政制的民主性、認受性，還有意見認為在政制發展中應當尋求多元因素的平衡，兼顧國家、特區和社會各階層各界別居民的多元利益。對此，本文希望從國家權力和居

民基本權利的關係以及居民行使選舉權的形式應當受到社會實際條件的限制的角度，談談對澳門政制發展的一些看法。

二、國家權力與公民(居民)的基本權利

權利是法學領域的重要概念。通常可以分為自然權利、法定權利和實際擁有的權利幾個層次進行理解。自然權利是指人生而應當享有的、不證自明、不言而喻的權利，主要是指造物者賦予人類的不可剝奪的權利，包括生命權、自由權和追求幸福的權利。法定權利是指在法律上得到確認的權利，屬於規範意義上的權利。實際擁有的權利則是從權利的實現程度來考察人們所擁有的權利狀態。本文探討的基本權利主要從法定權利，也就是規範意義上進行分析。因而，所謂基本權利是指那些關於人的先天既存的和後天能夠實現的價值在法律上的一般承認。¹

雖然基本權利是一個公民或居民在社會生活中應當享有的必不可少的權利，但它還是要通過一個國家或地區制定的法律來規定，不能因為基本權利是人生而應當享有的，就認為不通過制定法律也可以自然享有。實際上，從法律產生起，就有法律規範的權利和自由，其中成為以後基本權利的那部分權利最初也只是以一般權利的形態存在，它的效力和保障並沒有特殊性，國家權力(王權)往往可以對其作出限制和剝奪。而近代憲法產生以後，人們才通過國家的根本大法來規定這些權利，使其具有最高的法律效力，不容任意侵犯和剝奪。因此，基本權利一般是通過憲法或憲制性法律來規定的，也被稱為憲法權利。英國 1679 年的《人身保護法》和 1689 年的《權利法案》，美國 1776 年的《獨立宣言》和 1791 年《人權法案》，法國

* 澳門大學法學院博士研究生

1789年的《人權宣言》，都規定了公民的基本權利，開創了以憲法或憲制性法律規定公民(居民)基本權利的先例。

近代憲政注重對國家權力的限制，從而維護和保障公民的基本權利，但我們也應該看到，對國家權力限制的初衷應該是規範國家權力的運作，而不是弱化國家權力的行使。我們在看到國家權力可能被濫用作惡的同時，不應該忽視國家權力行使的最終目的——維護社會的公共利益和福利。同時，任何權利的享有和行使都不是絕對的，都會受到一定的限制，不受約束的自由只能導致最終的不自由，基本權利也不例外。任何國家或地區，一方面當然要保障其公民或居民享有廣泛的基本權利，另一方面爲了有效保障基本權利，必須對不符合社會公共利益的基本權利進行必要的限制。例如，一個國家或地區進入緊急狀態時，有關的基本權利通常都會受到限制。

充分保障公民(居民)基本權利的《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》在規定眾多的基本權利的同時，對權利和自由在內容上也作出了限制。例如基於國家安全或國家利益、公共安全或公共秩序和公共衛生、尊重他人的權利和自由等情況而對基本權利作出限制。

需要指出的是，基本權利的範圍和程度不是一成不變的。最初規定的基本權利僅包括生命權、財產權、自由權和追求幸福權，而隨着社會的發展，基本權利的範圍也逐漸得到擴大，又補充了知情權、環境權、僑民權益等。同時，公民(居民)享有的基本權利要以一定的社會條件爲基礎，不同的國家在不同的歷史時期，根據各自不同的實際情況，基本權利的內容也會有所差別。比如在一個國家建立或統一的初期，人們更傾向於和平穩定的環境、集中有限的力量發展經濟，此時國家權力的影響更大些，而基本權利的範圍就小些；而當國家已經穩定，經濟發展達到相當水平，人們更重視個人權利的保障時，基本權利的範圍就更大些。

另外，基本權利的發展不是一蹴而就的，而是循序漸進的。近代西方民主國家亦是在先保障國家主權的統一和民族獨立的基礎上，逐步完善對基本權利的保護。在法學理論上，也是先有馬基雅維利、霍布斯等人關於鞏固國家統治、國家權力至上的理論，後有洛克、盧梭、孟德斯鳩等人關於天賦人權、人民主權的學說。具體到特定的基本權利也是如此，以選舉權爲例，在英國，從1688年光榮革命建立君主立憲制開始便有了選舉制度，但直到1948年才真正落實男

女平等、一人一票的選舉。在美國，從1787年美國憲法誕生便確定了平等原則，但人頭稅、文化測試、祖父條款、白人預選會、個人財產等因素對選民資格的限制卻長期存在，婦女選舉權、印第安人和黑人選舉權長期沒有得到保障，直到20世紀下半葉才實現男女平等、一人一票選舉。²

誠然，關於國家權力和公民(居民)基本權利的位階問題，我們很難簡單地判斷孰高孰低，國家權力和公民(居民)基本權利的行使都以憲法和法律的規範爲依據，在各自的權限範圍內互不侵犯。但僅從不同時期公民(居民)基本權利範圍大小的不同以及西方民主國家解決國家統一問題和保障公民(居民)基本權利問題的先後順序，我們不難看出，雖然現代憲政要求國家權力和基本權利在各自的權限範圍內得規範行使各自的權力(利)，但其立法的價值取向還是傾向於保證國家主權的統一，當國家主權的因素和基本權利、自由民主的因素發生矛盾時，在更大程度上傾向於國家主權的因素。

當然，國家權力與公民(居民)基本權利不是絕對對立的，相反，二者是可以相互促進的。

一方面，公民(居民)基本權利的行使需要國家權力的有效保障。只有國家的統一和國家權力的有力保障，公民(居民)的基本權利才能不被任意侵犯。從古代部落聯盟的形成、國家的建立，到聯邦制國家的出現以及歐盟爭取一體化的過程，都體現了統一、強大國家的重要性。只有國家統一，對內才能維持社會穩定，防止內部戰爭，建立統一的市場，保證人員、生產資料、資本、技術等元素自由流通，對外才能抵禦外敵，爭取國際和平，國家才會長治久安。中國古代和近代的歷史也證明，國家的統一是國家富強、百姓安居樂業的必要條件，凡是國家統一、民族融合，國家就穩定富強，人民就安居樂業；凡是國家分裂、民族衝突，國家就動亂積弱，人民就流離失所。只有得到國家權力的有力保障，公民(居民)的基本權利才能得到充分切實的享有和行使。

另一方面，保障公民(居民)的基本權利有利於促進國家的穩定和統一，增強國家的凝聚力。如果居民的基本權利得不到合理保障，就可能導致社會不穩定，甚至暴亂和起義。統一是強國的條件，但統一不排斥多元與包容。中國是多民族的國家，正是各民族的互相尊重、相互包容，才共同締造了中華民族。中國自古以來就有“和而不同”的思想，作爲統一的國家，在歷朝歷代，都允許一些少數民族地區保留自己獨特的社會制度和生活習慣。正是兼容並蓄、長期共

存、互相合作，才有中華民族的凝聚力，才能保證國家的穩定和統一。

三、從居民基本權利角度看澳門的政制發展

《中華人民共和國憲法》規定“中華人民共和國尊重和保障人權”，並確認了中華人民共和國公民享有的一系列基本權利和自由。而澳門居民基本權利的保障更直接體現在《澳門基本法》的保障上。《澳門基本法》不僅設專章規定了居民廣泛的基本權利，而且將該章的內容置於政治體制的內容之前，足見這部分內容的重要性。此外，《澳門基本法》還在總則、中央和澳門特別行政區的關係、經濟、文化和社會事務等部分規定了澳門居民的基本權利，內容全面、豐富。

(一) 澳門居民享有選舉的基本權利

《澳門基本法》第 26 條規定“澳門特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。”此外，第 3/2004 法律《行政長官選舉法》，第 3/2001 法律《澳門特別行政區立法會選舉制度》和第 12/2000 法律《選民登記法》也都保障居民選舉權的享有和行使。

《澳門基本法》規定享有選舉權的主體是澳門永久性居民，這主要是由於永久性居民和非永久性居民的法律地位不同造成的。永久性居民由於出生在澳門或長期居住在澳門，對澳門的情況更瞭解，對澳門的發展貢獻更大，也承擔着更大的責任，《澳門基本法》賦予他們更多的政治權利是必要的。而澳門居民享有的選舉權利包括選舉行政長官和立法會議員兩項內容，與世界各國關於選舉國家元首或政府首腦以及代議機關組成人員的選舉權內容一致。

從本次政制發展的討論來看，有意見認為，澳門應當採取普遍、平等的直接選舉方式，兩個產生辦法中關於通過選舉委員會產生行政長官候任人以及以社團為基礎間接產生立法會間選議員的規定違反了選舉的平等原則，筆者認為這種觀點是不恰當的。平等權要求在適用法律上對居民做到人人平等，即法律一經生效，所有居民都平等地遵守法律，平等地享有權利，平等地承擔義務，任何人不得享有法律以外的特權。但平等權並不要求立法上的絕對平等，從《澳門基本法》第 26 條的規定可以看出，選舉權的享有和行使必須“依法”進行，平等選舉並不意味着對選舉權的享有和行使必須“人人一樣”。平等選舉承認

合理的差別，針對不同的主體和不同的情況區別對待，形式上的絕對平等不是民主選舉追求的目標，實質的平等才是民主選舉心之所向。例如選舉權對成年人和未成年人的區別對待是基於他們行為能力的不同，對永久性居民和非永久居民的區別對待是基於雙方不同的身份，對特區的認知、關心、貢獻與責任的不同，這些都是放棄形式平等而追求實質平等的表現。因此，相同情況相同對待，不同情況不同對待，才是平等的真正含義，評價是否平等的關鍵不在於是否存在差別對待，而在於區別對待的標準是甚麼以及這種標準是否客觀、合理。只要是基於實際的需要和情況，對客觀的差別能夠做到合理對待，那就不構成歧視，不違反平等的原則。從澳門來看，以社團為基礎的間接選舉制度在歷史上曾經起到溝通華人社會和澳葡政府、反映華人利益和訴求的作用。在現在的澳門政治體制中仍然有利於社會各階層、各界別的均衡參與，有利於政治人才的培養，有利於持續監督政府和立法會正確行使權力，有利於行政主導體制的有效運作，有其存在的必要和價值，通過以社團為基礎的間接選舉制度產生行政長官候任人和立法會間選議員是尊重澳門歷史和實際的結果，並不違反平等選舉的原則。

也有意見指出，澳門特區關於間接選舉的制度設計違反了《公民權利和政治權利國際公約》第 25 條乙項關於“這種選舉應是普遍的和平等的並以無記名投票方式進行，以保證選舉人的意志的自由表達”的規定，這種觀點也是不正確的。實際上，根據《澳門基本法》第 40 條的規定：“《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於澳門的有關規定繼續有效，通過澳門特別行政區的法律予以實施。”並非上述幾個國際公約的所有規定都適用於澳門，在回歸前，葡國第 41/92 號共和國議會決議決定將《公民權利和政治權利國際公約》延伸至澳門地區適用時，就明確規定“《公約》第二十五條 b 項，在按照《葡萄牙共和國憲法》、《澳門組織章程》即《關於澳門問題的中葡聯合聲明》之規定多訂立有關由選舉產生之機構之組成，及其據位人之選用與選舉方式等方面，不適用於澳門。”而回歸以後，澳門特區在適用《公約》時，也已經對《公約》第 25 條乙項的規定進行了保留。第 16/2001 號行政長官公告中指出：中華人民共和國於 1999 年 12 月 2 日通知作為《公約》保管實體的聯合國秘書長，有關《公約》自 1999 年 12 月 20 日起將繼續在澳門適用，但是第 25 條乙項，涉及根據《中

葡聯合聲明》和《澳門基本法》確定的由選舉產生機構的組成及其成員的選擇與選舉方式，不在澳門適用。這恰恰說明了，澳門在適用《公約》時，已經考慮了特區關於選舉權的制度設計，並沒有違反《公約》的有關規定。

（二）澳門特區依法保障居民選舉權的行使

如前所述，政府權力不能任意侵犯居民的基本權利，居民基本權利的行使也不能傷害公共利益。但是，政府權力與居民基本權利並不絕對對立，相反可以相互促進。居民選舉權利的行使同樣如此。

《澳門基本法》及本地相關立法都保障居民充分享有和切實行使選舉權，對侵犯居民選舉權利和妨礙選舉權正確行使的行為進行懲罰，為選舉權利受到侵犯的居民提供司法救濟，特區政府還就兩個產生辦法的修改面向全社會進行了兩個階段的公開諮詢。另一方面，民主選舉權利的行使也必須遵守法律的規定，根據法定的程序和制度，使居民規範行使民主選舉的權利。居民正確行使民主選舉的權利，保證選出的代表能夠切實反映特區的實際情況和特區居民的利益和意志，能夠增強居民對政府和立法機關的認受性，樹立政府和立法機關的權威，促進社會的良好治理。

（三）澳門民主選舉的形式應考慮社會的實際條件

基本權利不是自然法意義上的權利，不能因為“天賦人權”，就認為基本權利可以不通過法律的規定而自然享有。基本權利不能脫離社會和法律的土壤而存在，必須與社會的實際相結合，並通過一定的法律體現出來，選舉權也是如此。澳門居民行使選舉權的形式即澳門的民主選舉形式根植於社會的土壤之中，不能不考慮澳門的實際社會條件。

1. 澳門民主選舉應考慮“一國兩制”的因素

“一國兩制”是澳門最大的實際，澳門民主政制的發展必須遵守“一國兩制”的原則，處理好中央與澳門特區以及特區與居民之間的關係。

“一國”是“兩制”的基礎，國家的統一關係到中華民族的根本利益，是中華民族實現復興的關鍵所在，也是特別行政區維持穩定、繁榮和發展的關鍵所在。就本次政制發展來看，“一國”是“兩制”的基礎主要體現在以下幾個方面：

第一，澳門政制發展的決定權在中央。《澳門基本法》第 1 條規定“澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分”，第 2 條規定“中華人民共和

國全國人民代表大會授權澳門特別行政區按照本法的規定實行高度自治”，第 12 條規定“澳門特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府”，這些都表明澳門特別行政區是中華人民共和國的一個地方行政區域，不是獨立的政治實體，其高度自治權不是固有的，是中央通過《澳門基本法》授予的。因此，澳門的政治體制是地方性的政治體制，澳門的民主選舉是“一國兩制”下的地方性選舉，地方行政區域的政治體制是國家管理制度的重要組成部分，涉及中央與特區的關係，超出了高度自治權的範圍，作為地方行政區域，澳門無權自行決定或改變其政治體制。

第二，行政長官的產生必須做到對中央負責、讓中央放心，保障中央對行政長官的任命權，增強中央對行政長官的認受性。《澳門基本法》第 47 條規定行政長官必須由中央人民政府任命，無論是特區地方性行政區域的法律地位還是特區高度自治權的派生性質都決定了行政長官候任人必須經過中央人民政府的正式任命才能成為行政長官，因此中央對行政長官候任人的任命是實質的而不是形式的。鄧小平指出“澳人治澳”、高度自治有個界限和標準，就是以愛國者為主體。《澳門基本法》第 45 條規定行政長官要對中央人民政府負責，第 101 條、第 102 條也規定行政長官必須宣誓效忠澳門特別行政區和中華人民共和國，因此，特區在選舉行政長官候任人時，不能不考慮國家的利益及中央與特區的關係，如果選出與中央相對抗的人士擔任行政長官，不但無法獲得中央的任命，更直接危害到中央與特區的關係甚至整個“一國兩制”制度。

“一國”是“兩制”的基礎，但不能因此而否定“兩制”的存在及其必要性，“兩制”的存在有利於進一步維護和鞏固國家的統一。國家尊重和保障“兩制”和特區的高度自治權，在政制發展上主要體現在：

第一，中央雖然對澳門政制發展具有決定權，但是決定權在中央不僅不會妨礙特區居民對澳門政制發展的民主參與，相反，它是切實落實特區居民民主參與的有力保障。《澳門基本法》附件一和附件二規定 2009 年及以後，兩個產生辦法如需修改，須經立法會全體議員 2/3 多數通過，行政長官同意。具體的選舉辦法也由澳門當地的選舉法規定。這些都是中央在澳門政制發展問題上對“澳人治澳”、高度自治的尊重和保障。

第二，中央雖然對行政長官候任人具有實質任命

權，但《澳門基本法》第47條也規定行政長官在當地通過選舉或協商產生，第68條規定立法會多數議員由選舉產生，這是對澳門居民選舉權利的尊重和保障。同時，《澳門基本法》第45條還規定行政長官需要對澳門特別行政區負責，因此，在行政長官的產生過程中，不僅要考慮中央的認受性，還必須考慮澳門居民的認受性，中央在任命行政長官候任人時不會忽視澳門各界居民的意願，不會對特區選舉出的行政長官候任人輕易不予任命。

還需要指出的是，“一國兩制”的價值與“自由民主”的價值並不矛盾。“一國兩制”的價值體系是特別行政區建立和存在的基礎，“自由民主”的價值只有符合“一國兩制”的精神，才能在特別行政區找到其生存、發展的土壤。就本次澳門特區的政制發展而言，在保障中央對特區政制發展決定權的同時，擴大特區居民對澳門政制的民主參與，保證中央認受性和特區認受性的有機統一，在兩個“維持不變”的基礎上，擴大行政長官選舉委員會的組成，增加通過選舉產生的立法會議員人數都體現了“一國兩制”原則與“自由民主”精神相互包容、和諧統一的局面。

2. 澳門民主選舉應考慮行政主導的因素

澳門特區實行行政主導的政治體制，在行政、立法、司法三機關的關係上，既要做到互相獨立，互相制約，互相配合，又要保障以行政長官為核心的行政權在政治體制的運作中居於主導地位。澳門特區之所以實行行政主導的政治體制，主要是由於以下兩個方面的原因：

第一，行政主導有利於保證對中央負責。根據《澳門基本法》第45條的規定，行政長官既要對中央人民政府負責，又要對澳門特別行政區負責。因此，行政長官成為中央與特區關係的一個連接點，只有行政長官在特區權力關係中處於主導地位，能夠做到承上啓下，上通下達，中央才能通過行政長官對特區實施管轄，特區也才能通過行政長官承擔對中央的責任。

第二，行政主導有利於保證對特區負責。中央為了保障特區實行高度自治，防止和排除中央的部門和其他地方行政區域對特區自治事務的一切干擾，需要建立高度集中的管理體制。一方面，中央需要集中管理，特別行政區直轄於中央人民政府；另一方面，特區也要避免政出多門，集中通過一個渠道與中央進行聯繫和合作。只有行政長官發揮行政主導作用，才能把好這個關，保障特區實行高度自治。

就政制發展而言，澳門特區行政長官不像“三權分立”制度下的美國總統，不需要保持行政權對立法

權的主導；也不像英國議會制君主立憲制度下的內閣首相一樣，作為議會多數黨的領袖而實際操縱了議會的活動。為了使沒有黨派、社團背景的行政長官在立法會中得到幫助，使政府的政策在立法會中得到支持，《澳門基本法》給予行政長官委任部分立法會議員的權力，全國人大常委會《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》也再次明確了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，這有利於保證行政和立法關係的協調穩定，有利於維護行政主導政治體制的有效運作。

需要指出的是，立法會委任議員的存在並不會改變行政與立法之間相互制約、相互配合的關係，並不會導致立法會的監督職能失效從而演變成“行政獨大”、“行政霸道”。無論立法會議員的產生方式如何，其法律地位和法律職責都是一樣的，其制約、監督政府的功能亦沒有改變。委任的議員雖然由行政長官委任產生，但並不意味着其在行使權力時會一味、盲目偏幫政府。實際上，議員雖然由選民、界別選舉產生或通過行政長官委任產生，但其成為立法會議員後，已經成為一個獨立的機構，其產生的方式能夠在一定程度上賦予其行使權力的正當性，但在更大程度上，議員是基於社會管治的需要而獨立行使公共權力。因此，議員在行使公共權力時，雖然不可避免地受到產生他的選民、利益界別或行政長官的影響，但也受到法律法規、社會輿論、專業素養等因素的影響，在行使權力時，不會僅以選民或產生機構的意志為惟一考量，而會以社會的整體利益、長遠利益、居民的利益和訴求以及個人的價值觀念等因素進行綜合考量。從這個意義上說，立法會委任議員的存在並沒有消除立法會對政府的監督和制約職能。

四、結語

國家和澳門特別行政區都尊重和保障特區居民的基本權利，但特區居民基本權利的行使並非是脫離實際、不受約束的。作為與居民的選舉權利切實相關的活動，兩個產生辦法的修改激起了人們對權利、民主和自由的豐富想像和熱烈討論。應該說，追求自由和民主是人們的美好願望，但要想實現真正公平、公正、合理的民主選舉並不是簡單的直接選舉就能夠實現的，還要考慮到國家主權的統一、國家對政制發展的認受性、原有政治制度的穩定和有效運作、居民多

元利益和訴求的均衡保護、居民民主素質的提高等多重因素。澳門民主政制的發展和民主選舉制度的完善關係到“一國兩制”方針和《澳門基本法》的貫徹實施，關係到中央與澳門特別行政區的關係，關係到特區廣大居民的切身利益，關係到澳門社會的長期穩定

和發展，不是簡單地實行直接選舉或是不斷地增加民主的元素就能夠實現的，還是應該結合澳門的實際情況，沿着對國家和特區都有利，保證國家主權的統一、特區的穩定、繁榮和發展以及特區居民安居樂業的方向穩步邁進。

註釋：

- ¹ 張文顯主編：《法理學》(第三版)，北京：高等教育出版社暨北京大學出版社，2007年，第344頁。
- ² 駱偉建：《“一國兩制”與澳門特別行政區基本法的實施》，廣州：廣東人民出版社，2009年，第216頁