

# 新型政治體制的設計與運作

王 禹\*

## 一、澳門特別行政區政治體制的設計原則

澳門回歸前，在政治體制上實行總督制。總督是除法院外，葡萄牙共和國主權機關在澳門地區的總代表。葡萄牙主權機關通過總督實施其對澳門的管治。總督由葡萄牙共和國總統任命並授予職權，向總統負責。總督的任期沒有法律規定，一般認為，總督的任期從屬於葡萄牙總統的任期，在公務員職級上，總督相當於葡萄牙政府的部長。未經葡萄牙總統事先同意，總督不得離開澳門前往其他地區。<sup>1</sup>

總督是整個政治體制的核心，總督不僅行使行政管理權，主持整個澳門地區的行政，而且還享有立法權。<sup>2</sup> 總督可以通過頒佈法令行使部分立法權，也可接受立法會的立法授權，制定法令。總督有權建議總統解散立法會，在澳門立法會被解散後，總督可以行使葡萄牙賦予澳門地區的全部立法權。總督甚至在有需要時有權臨時限制或臨時中止憲法的權利、自由及保障。

總督對澳門社會的日程行政管理，由各政務司輔助。政務司人數不超過 7 人，由總督提請葡萄牙總統任命。政務司本身不具有職權，所有執行權限一概屬於總督，其可通過訓令將權限授予政務司。總督可自“不授予任何權限”至“授予一切可以授予的權限”之間作出取舍，在前者情況下，總督保留一切權限，而政務司僅為總督就有關事宜的最終決定作出準備，在後者的情況下，政務司被賦予作確定性決定的自主性，而無需事先諮詢總督。<sup>3</sup>

這樣一種政治體制，是為葡萄牙的殖民統治服務的，澳門回歸後，當然不能繼續沿用這樣一種政治體制。中國內地實行社會主義制度，在政治制度上實行人民代表大會制，澳門回歸後，實行“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治，澳門原有法律基本不變，

澳門的法律體系與司法體制也與內地迥異，當然也不能照搬內地的政治體制。因此，在中國對澳門恢復行使主權時，需要設計一種新的政治體制。

這種政治體制的設計，關係到“一國兩制”方針和中央對澳門基本方針政策的貫徹落實，關係到中央與澳門特別行政區的關係，關係到澳門社會各方面的利益及長期繁榮穩定，因此是澳門基本法起草過程中一個比較重大的理論和實踐問題。這裏有三個方面值得考慮：第一，《中葡聯合聲明》對政治體制有一些規定，但比較簡要，不很詳細具體；第二，不能將澳門回歸前的總督制原封不動地保留下來，但可以吸收其中一些行之有效的因素；第三，《香港基本法》有關政治體制的規定可以參考，但是澳門的具體情況與香港又有不同，也不能完全照抄。

1990 年 5 月澳門基本法起草委員會政治體制專題小組提出了設計澳門特別行政區政治體制的指導原則：①必須符合“一國兩制”的方針和《中葡聯合聲明》的精神，既要維護國家的統一、主權和領土完整，又要體現澳門特別行政區享有高度的自治權，澳門人自己管理自己；②保持澳門的資本主義制度，兼顧澳門各階層的利益；③要從澳門的實際情況出發，既要考慮澳門政制現有的特點，又要考慮其存在的問題，以利於澳門的長期穩定和發展。<sup>4</sup>

澳門基本法起草委員會主任委員姬鵬飛在 1993 年 3 月 20 日在第八屆全國人民代表大會第一次會議上所作《關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法(草案)〉和有關文件及起草工作的說明》裏明確指出，“在政治體制方面，從有利於特別行政區的穩定發展，兼顧社會各階層的利益，循序漸進地發展民主制度的原則出發，制定行政機關、立法機關和司法機關之間既互相配合又互相制衡的原則，規定了行政長官、行政機關、立法機關和司法機關的職權。”這裏

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

指出了澳門特別行政區政治體制的具體指導思想。

根據這種指導思想,《澳門基本法》規定了行政長官既是澳門特別行政區的地區首長又是澳門特別行政區政府的首長(第 45 條和第 62 條)。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(第 47 條)。行政長官行使廣泛的職權:領導澳門特別行政區政府;負責執行基本法和其他法律;簽署立法會通過的法案,公佈法律;決定政府政策,發佈行政命令;制定行政法規並頒佈執行;提名並報請中央人民政府任命和免除政府主要官員和檢察長;委任部分立法會議員,依照法定程序任免各級法院院長和法官、檢察官和其他公職人員;依法赦免或減輕刑事罪犯的刑罰;處理請願和申訴事項;等等(第 50 條)。《澳門基本法》並規定行政長官在行政會協助下決策,行政長官委任行政會委員並主持行政會會議,行政會的委員由行政長官從政府主要官員、立法會議員和社會人士中委任,其任免由行政長官決定,行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定行政法規和解散立法會前,須徵詢行政會的意見,但人事任免、紀律制裁和緊急情況下採取的措施除外,行政長官如不採納行政會多數委員的意見,應將具體理由記錄在案(第 56、57 和 58 條)。行政長官如認為立法會通過的法案不符合澳門特別行政區的整體利益,可在 90 日內提出書面理由並將法案發回立法會重議(第 51 條),行政長官在法定條件下有權解散立法會:①行政長官拒絕簽署立法會再次通過的法案;②立法會拒絕通過政府提出的財政預算案或行政長官認為關係到澳門特別行政區整體利益的法案,經協商仍不能取得一致意見(第 52 條)。

《澳門基本法》規定澳門特別行政區政府是澳門特別行政區的行政機關(第 61 條)。政府主要官員由行政長官提名並報請中央人民政府任命,並由行政長官建議中央人民政府免除其職務(第 50 條)。政府的職權為:制定並執行政策;管理各項行政事務;辦理中央人民政府授權的對外事務;編制並提出財政預算、決算;提出法案、議案、草擬行政法規;委派官員列席立法會會議聽取意見或代表政府發言(第 64 條)。政府必須遵守法律,對立法會負責:執行立法會通過並已生效的法律;定期向立法會作施政報告;答覆立法會議員的質詢(第 65 條)。

《澳門基本法》規定澳門特別行政區立法會是澳門特別行政區的立法機關(第 67 條)。立法會行使下列職權:制定、修改、暫停實施和廢除法律;審核、通過政府提出的財政預算案,審議政府提出的預算執行

情況報告;根據政府提案決定稅收,批准由政府承擔債務;聽取行政長官的施政報告並進行辯論;就公共利益問題進行辯論;接受澳門居民申訴並作出處理;對行政長官提出彈劾案,報請中央人民政府決定;及在行使上述各項職權時,如有需要,可傳召和要求有關人士作證和提供證據(第 71 條)。立法會議員可個別或聯名提出不涉及公共收支、政治體制或政府運作的議案,涉及政府政策的議案,在提出前必須得到行政長官的書面同意(第 75 條)。立法會在兩種情況下,有權迫使行政長官辭職:①行政長官兩次拒絕簽署立法會通過的法案而解散立法會,重選的立法會仍以全體議員 2/3 多數通過所爭議的原案,而行政長官在 30 日內仍然拒絕簽署;②因立法會拒絕通過財政預算案或關係到澳門特別行政區整體利益的法案而解散立法會,重選的立法會仍拒絕通過所爭議的原案(第 54 條)。

《澳門基本法》規定了法院行使審判權,法院獨立進行審判,只服從法律,不受任何干涉,亦不聽從任何命令或指示,但涉及國家行為的情況除外,法官履行審判職責的行為不受法律追究(第 82、83 和 89 條)。《澳門基本法》規定檢察院獨立行使法律賦予的檢察職能,不受任何干涉(第 90 條)。各級法院的法官,根據當地法官、律師和知名人士組成的獨立委員會的推薦,由行政長官任命。法官的選用以其專業資格為標準,符合標準的外籍法官也可聘用(第 87 條)。各級法院院長由行政長官從法官中選任(第 88 條)。終審法院法官的免職由行政長官根據立法會議員組成的審議委員會的建議決定,須報全國人大常委會備案(第 87 條)。檢察長由行政長官提名並報請中央人民政府任命,並由行政長官建議免除其職務(第 50、90 條)。

根據起草者設計政治體制的指導思想和《澳門基本法》的以上這些規定,可以將澳門特別行政區的政治體制的基本原則歸納為以下四個方面:①地方政治體制;②行政主導;③行政與立法互相配合又互相制約;④司法獨立。把這四個原則合起來,可以把澳門特別行政區的政治體制概括為:這是一種實行行政主導、行政與立法互相配合又互相制約、司法獨立的地方政治體制。這樣的一種政治體制,可以稱之為行政長官制。

## 二、行政長官制的三個特點

行政長官制是澳門特別行政區的地方政權組織形式,在這個地方政權組織形式下,行政長官是整個

政治體制的核心。離開了行政長官，澳門特別行政區整個政治體制就無法運作。這樣一種地方政權組織形式，是與中國在澳門特別行政區實行“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治的基本方針政策是一致的。<sup>5</sup>

### (一) 雙重法律地位

行政長官具有雙重法律地位，既是特別行政區的地區首長，又是特別行政區的行政首長。行政長官作為特別行政區的地區首長，代表澳門特別行政區，行政長官作為特別行政區的行政首長，領導特別行政區政府。

行政長官的這種雙重法律地位是由澳門特別行政區的法律地位決定的。澳門特別行政區是中國單一制國家結構形式下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。就澳門特別行政區與中央人民政府的關係而言，行政長官起到了承上啟下的作用，就澳門特別行政區的對外關係而言，澳門特別行政區可以“中國澳門”的名義，在文化、經濟等領域，單獨地同世界各國、各地區及相關國際組織和地區性組織保持及發展關係，簽訂和履行有關協定，這些情況都需要在政治體制上設置一個職位，作為地區首長，使其能夠代表澳門特別行政區，履行有關權力。在澳門這樣一個微型的國際城市裏，這樣的一個地區首長亦應該有權領導政府，掌握最高的行政管理權。如果在這個地區首長下面，再設置一個行政首長，要麼形成各自為政的鬆散狀態，要麼其中一人形同虛設。<sup>6</sup> 這不僅不符合澳門回歸前的政治傳統，也無法與原有保留下來的行政制度具體銜接。

這是一種單頭制(monocracy)的政治體制：行政長官既是地區首長，也是行政首長。所謂單頭制，在國家體制的形態上，通常是指國家元首和政府首腦由一人擔任，國家元首與政府首腦的職權集於一人，典型的例子是美國總統。如果這兩個職位由不同的人擔任，則稱為雙頭制(dualism)，如英王與首相，法國的總統與總理，日本的天皇與首相。如果一個國家的國家元首職位與政府首腦職位，分別由不同的個人或兩個以上的集體擔任的制度，則稱為多頭制(pluralism)。例如聖馬力諾和瑞士。<sup>7</sup>

這種雙重法律地位決定了行政長官必須具有廣泛職權。《澳門基本法》第 50 條規定行政長官行使下列職權：①領導澳門特別行政區政府；②負責執行本法和依照本法適用於澳門特別行政區的其他法律；③簽署立法會通過的法案，公佈法律；簽署立法會通過的

財政預算案，將財政預算、決算報中央人民政府備案；④決定政府政策，發佈行政命令；⑤制定行政法規並頒佈執行；⑥提名並報請中央人民政府任命下列主要官員：各司司長、廉政專員、審計長、警察部門主要負責人和海關主要負責人；建議中央人民政府免除上述官員職務；⑦委任部分立法會議員；⑧任免行政會委員；⑨依照法定程序任免各級法院院長和法官，任免檢察官；⑩依照法定程序提名並報請中央人民政府任命檢察長，建議中央人民政府免除檢察長的職務；⑪依照法定程序任免公職人員；⑫執行中央人民政府就本法規定的有關事務發出的指令；⑬代表澳門特別行政區政府處理中央授權的對外事務和其他事務；⑭批准向立法會提出有關財政收入或支出的動議；⑮根據國家和澳門特別行政區的安全或重大公共利益的需要，決定政府官員或其他負責政府公務的人員是否向立法會或其所屬的委員會作證和提供證據；⑯依法頒授澳門特別行政區獎章和榮譽稱號；⑰依法赦免或減輕刑事罪犯的刑罰；⑱處理請願、申訴事項。

不僅如此，《澳門基本法》還在其他許多條文裏對行政長官的職權作了規定。如第 51 條規定行政長官將立法會法案發回重議，第 52 條規定行政長官解散立法會，第 53 條規定行政長官批准臨時短期撥款，第 58 條規定行政長官主持行政會，以及第 144 條、附件一和附件二對澳門特別行政區內部對基本法的修改、附件一和附件二的修改的同意權，等等。

這些職權，有些是基於行政長官的地區首長的身份而規定的，有些是基於行政長官的行政首長的身份而規定的。這些職權都體現了行政長官在整個政治體制中的核心地位。《澳門基本法》並設置了行政會作為諮詢機構，協助行政長官決策。行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定行政法規和解散立法會前，須徵詢行政會的意見，但人事任免、紀律制裁和緊急情況下採取的措施除外。行政長官如不採納行政會多數委員的意見，應將具體理由記錄在案。行政會的委員由行政長官從政府主要官員、立法會議員和社會人士中委任，其任免由行政長官決定。行政會委員的人數為 7 至 11 人。行政長官認為必要時可邀請有關人士列席行政會會議。行政會的設置不僅體現了行政與立法互相配合的政治體制原則，而且也體現了行政長官在整個政治體制中的核心地位。

### (二) 雙重負責制

行政長官實行雙重負責，行政長官既向中央人民政府負責，也向澳門特別行政區負責。這兩種負責都

是實質性的。與這兩種負責相一致的，是行政長官的產生辦法由兩部分構成，即行政長官先在澳門當地通過選舉或協商產生，再由中央人民政府任命。

行政長官的這兩種負責和兩部分的產生辦法，是由澳門特別行政區的法律地位決定的。澳門特別行政區實行高度自治，這種高度自治的權力非其本身所固有，行政長官是由中央人民政府任命，無論是其作為地區首長行使的職權，還是作為行政首長行使的職權，其本身就來自中央的授權，自然要對中央人民政府負責。同時，澳門特別行政區實行“澳人治澳”，行政長官是“澳人治澳”的集中代表和體現，行政長官在澳門當地通過選舉或協商產生，也自然要對澳門特別行政區負責。

行政長官制的這個特點與總督制有很大不同。《澳門組織章程》第 7 條規定，“總督由共和國總統任免，並授予職權。對總督的任命應預先諮詢當地居民，該項諮詢主要透過立法會及在社會基本利益方面有代表性的機構為之。”這就是指，總督由葡萄牙總統任命產生，並對宗主國葡萄牙負責。葡萄牙總統對總督的任命，雖然需要諮詢澳門當地居民的意見，但這種諮詢缺乏明確的法律效力。這與行政長官既需要對上負責，也需要對下負責，構成了鮮明對比。

行政長官既向中央人民政府負責，又向澳門特別行政區負責，不能將這兩種負責對立起來。這兩種負責在根本上是統一的。<sup>8</sup> 這是因為國家的根本利益和特別行政區的根本利益是一致的，即維護國家主權、安全和發展利益，既是特別行政區的根本利益所在，也是國家的根本利益所在；保持澳門長期繁榮穩定，既是特別行政區的根本利益所在，也是國家的根本利益所在。<sup>9</sup>

### （三）向立法會負責，受立法會制約

行政長官領導下的政府向立法會負責，行政長官受到立法會一定程度的制約。《中葡聯合聲明》附件一第二項規定：“行政長官必須遵守法律，對立法機關負責。”《澳門基本法》第 61 條規定澳門特別行政區政府是澳門特別行政區的行政機關，《澳門基本法》第 50 條第(1)項明確規定行政長官領導特別行政區政府。第 62 條規定，“澳門特別行政區政府的首長是澳門特別行政區行政長官。澳門特別行政區政府設司、局、廳、處”。《澳門基本法》第 64 條規定了政府的六項職權。

《澳門基本法》對澳門宏觀行政架構的規定體現了相當大的原則性與靈活性，並無具體設計，澳門回

歸前對此問題進行了討論，後來最終確定為設立五司架構。第 2/1999 號法律《政府組織綱要法》第 5 條規定，“政府各司的名稱及排列順序如下：(一)行政法務司；(二)經濟財政司；(三)保安司；(四)社會文化司；(五)運輸工務司。各司設司長一名，領導該司的工作。”

《澳門組織章程》既沒有規定政府的法律概念，也沒有政府的職權。澳門在回歸前，葡萄牙通過澳門總督來管治澳門，總督大權獨攬，從政治學的角度看，當時不存在嚴格意義上的政府概念，政府在某種意義上是總督的辦事處，總督通過從上到下逐級授權進行施政，這種授權帶有私人授權的性質。<sup>10</sup> 這是行政長官制不同於總督制的一個重要特點。

而且，《澳門基本法》第 65 條規定，澳門特別行政區政府必須遵守法律，對澳門特別行政區立法會負責：執行立法會通過並已生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢。這就為行政長官制行政與立法的關係增添了新的重要特點。

在美國總統制下，總統無須向國會負責，政府部長對總統負責而不對國會負責。法國既有總統，也有總理，政府成員也可以同時兼任議員，政府成員首先對總統負責，然後集體對議會負責。美國政治體制是單頭制，法國政治體制是雙頭制。《澳門基本法》規定的政治體制是單頭制，政府主要官員由行政長官提名並報請中央人民政府任命，政府主要官員守則則進一步規定政府主要官員對行政長官負責。

《澳門基本法》規定政府向立法會負責，是有特定內涵的。這就是指政府對立法會負責有三種形式，是指執行立法會通過並已生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢。《澳門基本法》這裏在“負責”後面用了冒號，而非分號。這個標點符合限定了負責的內涵，而不能將負責的內涵作無限擴大理解。不能將議會內閣制裏行政對立法的負責內涵搬到《澳門基本法》第 65 條裏去理解。

同時，行政長官受到立法會一定程度的制約。行政長官與立法會採用不同的產生辦法產生，互不隸屬。行政長官的產生辦法由附件一規定，立法會的產生辦法由附件二規定；行政長官目前由一個有廣泛代表性的選舉委員會選出報中央人民政府任命，立法會則由三種議員結構組成。立法會無權罷免行政長官，也無權對政府主要官員提出不信任案，但立法會有權對行政長官提出彈劾案報中央人民政府決定，立法會有權在法定條件下迫使行政長官辭職。

### 三、特別行政區行政與立法的關係

從回歸前的總督制到澳門回歸後的行政長官制，行政與立法的關係發生了根本性的變化。這些根本性變化表現在：第一，原總督轉變為行政長官，由原來總督僅對宗主國葡萄牙負責轉變為行政長官既對中央人民政府負責，也要對澳門特別行政區負責。第二，立法會的地位在政治生活中上升。行政長官不再像總督那樣，與立法會共同行使立法權，雙軌立法體制轉變為單軌立法體制，立法會成為惟一的立法機關，而且，立法會的立法權限比回歸前的立法會有明顯擴大。第三，原《澳門組織章程》未明確規定政府的概念，也沒有規定政府的職權，《澳門基本法》不僅規定了政府的概念，而且還規定了政府的職權，並規定特別行政區政府必須向立法會負責。

這些變化為澳門回歸後行政與立法的關係運作在原有制度基本不變的基礎上帶來了運作上的新挑戰。在迎接和理解這個新挑戰時，就必須根據《澳門基本法》設計政治體制有關行政與立法的關係的兩個原則：①行政主導，及②行政與立法互相配合又互相制約。

第一，有關行政主導。當香港各界把焦點放在爭論行政主導是否存在的問題時，澳門特別行政區已經運用行政主導的政制設計原則，為推動經濟復甦和迅速發展採取了一系列的變革和立法。<sup>11</sup> 在《澳門基本法》裏尤其需要指出的有兩個制度設計，行政長官有權委任部分立法會議員，及行政長官有權制定行政法規並頒佈執行。澳門特別行政區行政長官的這兩項職權是《香港基本法》所沒有寫的。再加上，行政長官有權從立法會任免一些議員進入行政會，而且行政會的會議內容需要保密，這就使得被委任為行政會委員的立法會議員，即所謂的“雙料議員”，也可成為行政長官在立法會裏穩定的“鐵票”。<sup>12</sup> 《澳門基本法》第75條規定政府有公共收支、政治體制或政府運作的專屬提案權，立法會議員規則進一步規定對相關修訂提案的決定權屬於政府。<sup>13</sup> 這就為澳門特別行政區政治體制中行政主導原則的順利展開提供了重要條件。

第二，有關行政與立法互相配合又互相制約。澳門回歸15年以來的實踐也說明行政與立法形成了良性的互動、溝通與配合的關係。重在配合是其特色。<sup>14</sup> 行政主導體制的牢固建立及行政主導的觀念深入人心，以及澳門特定的微型熟人社會和社團政治為行政與立法的互相配合通過了重要的社會土壤。行政會作為協助行政長官決策的機構，對行政與立法的互相溝通發

揮了一定功能。這就使得從對政府法案的審議工作，到政府施政方針以及重大政策的制定與完善，以及對政府財政預算案的審議通過，對政府日常工作進行監督等，立法會均以全力配合。<sup>15</sup>

然而，行政主導不能理解為行政獨大，行政與立法互相配合又互相制約不能理解為行政與立法只講配合，不講制約，行政與立法互相制約也不能理解為只講立法對行政的配合，不講行政對立法的配合。澳門回歸15年以來，有關行政於立法的關係運作上，行政主導原則與行政與立法互相配合原則表現得比較深刻，行政與立法互相制約的原則則表現為不夠，這裏主要是立法會對行政的制約功能沒有按照《澳門基本法》的有關規定及其精神完全發揮出來。

立法會主要有兩個功能：立法功能和監督功能。立法功能主要是體現在《澳門基本法》第71條第(1)項：立法會依照本法規定和法定程序制定、修改、暫停實施和廢除法律；監督功能主要體現在第71條第(1)項以外的其他項條文及第65條和第76條等，具體包括：①財政的審核和審議；②辯論施政報告和公共利益；③質詢；④彈劾。立法會對行政的制約作用主要體現在立法功能和監督功能上。

在立法功能方面，立法會行使立法權的功能有待進一步落實。法律、法令與行政法規的關係，是澳門回歸後政府與立法會長期爭議的問題。2009年立法會制定了第13號法律《關於訂定內部規範的法律制度》，消除了部分爭議，但是該法還存在較大的修訂空間。另外，還有必要建立科學的立法規劃制度，並改進法律的立法技術問題。

在監督功能方面，《澳門基本法》規定立法會監督政府的各種制度和方式也有待進一步改進和完善。有必要修改立法會的議事規則，改進立法會的內部工作制度，有必要進一步改進議員質詢制度，提高議員質詢的品質，有必要建立和完善立法會的辯論制度，有必要盡快修訂《財政預算綱要法》，並使得立法會能夠監管政府提出的重大公共開支。

這些問題說明澳門回歸15年以來，在行政與立法的關係運作中，既有成功的一面，也暴露出一些問題，這些問題主要反映出行政的強勢和立法制約的薄弱性。有必要進一步根據《澳門基本法》的有關規定及其基本精神，在已經確立的行政主導的政治體制設計原則的基礎上，適當協調兩者的關係，適當增強立法會的制約功能，進一步發揮立法會作為立法機關應有的政治功能。<sup>16</sup>

#### 四、2012 年的政制發展

有關行政長官與立法會的產生辦法，《澳門基本法》在結構上有特殊的安排，即將兩個產生辦法的原則性規定寫進《澳門基本法》，而具體的產生辦法由在正文後面設置的附件一和附件二加以規定。附件一規定了行政長官的產生辦法，附件二規定了立法會的產生辦法，附件一和附件二並規定了各自的修改程序，這個修改程序比正文修改要簡單些和靈活性。有關附件一行政長官產生辦法和附件二立法會產生辦法是否修改和如何修改的問題，就構成通常所說的“政制發展問題”。

《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。行政長官的產生辦法由附件一《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》規定。”《澳門基本法》附件一共 7 條，規定了以下四個內容：①行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選出，報中央人民政府任命，選舉委員會共 300 人，任期 5 年，由四個界別組成，其中工商、金融界 100 人，文化、教育、專業等界 80 人，勞工、社會服務、宗教等界 80 人，立法會議員的代表、市政機構成員的代表、澳門地區全國人大代表、澳門地區全國政協委員的代表 40 人；②規定了選舉委員會提名行政長官候選人和投票的基本原則，並授權澳門特別行政區制定具體的選舉辦法，其中明確規定不少於 50 名的選舉委員會委員可聯合提名行政長官候選人；③規定本辦法不適用第一任行政長官的選舉；④規定本附件一的修改程序，即須經立法會全體議員 2/3 多數通過，行政長官同意，並報全國人大常委會批准。

《澳門基本法》第 68 條第 2 款和第 3 款規定，“立法會多數議員由選舉產生。立法會的產生辦法由附件二《澳門特別行政區立法會的產生辦法》規定。”

《澳門基本法》附件二共 3 條，規定了以下四個內容：①規定本辦法不適用於第一屆立法會；②規定了立法會由三種結構組成：直接選舉議員、間接選舉議員和委任議員，其中第二屆立法會由 27 人組成，直選議員 10 人、間選議員 10 人和委任議員 7 人，第三屆及以後各屆立法會由 29 人組成，直選議員 12 人，間選議員 10 人，委任議員 7 人；③授權澳門特別行政區制定具體的議員選舉辦法；④規定本附件二的修改程序，即須經立法會全體議員 2/3 多數通過，行政長官同意，並報全國人大常委會備案。

政制發展實際上包括了兩個問題：一是關於政制

發展的程序問題，二是關於政制發展的實體問題。

政制發展的程序問題，是指附件一和附件二的修改程序應當怎樣進行？附件一第 7 條和附件二第 3 條的規定指出，2009 年及以後澳門特別行政區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備案。這裏有三個問題需要解決：①附件一和附件二修改的啟動問題。附件一第 7 條和附件二第 3 條所指的“如需修改”，是指可以修改，也可以不修改，那麼，誰可以作出修改的判斷？②附件一和附件二修改草案的提出問題，“須經立法會全體議員三分之二多數通過”，應該理解為是政府向立法會提出修改草案呢？還是議員向立法會提出修改草案？③附件一和附件二修改的主導權和最終決定權問題，以及附件二第 3 條的“備案”應當怎樣理解？

政制發展的實質，就是指附件一和附件二的實體內容進行修改的問題。就附件一來說，主要涉及兩個方面：①要不要改變目前的間接選舉制度，而改由全澳居民普選產生行政長官；②在保持目前的間接選舉制度的基礎上，要不要增加選舉委員會的人數，以及這些人數應當怎樣增加。就附件二的修改來看，主要涉及兩個問題：①要不要改變澳門立法會目前三種議員的組成結構；②在保持目前三種議員結構的前提下，要不要增加立法會議員的總數，以及這些人數應當怎樣增加。

2011 年 11 月，行政長官崔世安在《2012 年財政年度施政報告》中指出，“基於 2013 年第五屆立法會選舉、2014 年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，作為明年施政的重要內容。”為了進一步明確修改《澳門基本法》附件一和附件二的具體程序，行政長官崔世安於 2011 年 11 月 17 日致函全國人大常委會委員長，請全國人大常委會酌定是否需要對《澳門基本法》附件一第 7 條和附件二第 3 條的規定作出解釋。

2011 年 12 月 31 日，全國人大常委會對《澳門基本法》附件一第 7 條和附件二第 3 條作出解釋，進一步明確了行政長官和立法會產生辦法的修改程序，即政制發展“五步曲”：①行政長官向全國人大常委會提出報告；②全國人大常委會對是否需要修改作出決定；③特別行政區政府向立法會提出修改行政長官和立法會產生辦法的議案，並經立法會全體議員 2/3 多數通過；④行政長官同意經立法會通過的行政長官和

立法會產生辦法的修改法案；⑤行政長官將有關修改法案報全國人大常委會批准或備案。全國人大常委會的解釋還指出，只有經過全國人大常委會的批准或備案程序，附件一和附件二的修改才可以生效。這就解決了澳門特別行政區政制發展的程序問題。

澳門特別行政區政府在全國人大常委會對《澳門基本法》附件一第7條和附件二第3條作出解釋後，展開了為期1個月(2012年1月1-31日)的首階段聽取意見活動，集中聽取各方面的意見。<sup>17</sup> 這次諮詢共舉辦了8場各界代表人士及市民座談會，並推動各界人士、社團組織和廣大市民以各種方式積極參與、理性探討，自由發表看法。包括澳區全國人大代表和全國政協委員、立法會議員、行政會委員、行政長官選委會委員、法官委員會委員和檢察官委員會委員、工商金融界、勞工界、社會服務界、教育界、文化界、專業界、體育界、傳媒界、公務員團體，政府諮詢組織成員等不同層面的人士和市民共1,119人次參加。其他社會組織、學術團體及傳媒機構亦舉辦多場座談會、研討會、公眾論壇等活動，為政制發展建言獻策。政府通過會議記錄、網站、郵寄、傳真、親身遞交、電話等方式收集到2,692份意見和建議。在此基礎上，行政長官根據《澳門基本法》和全國人大常委會解釋的相關規定，於2012年2月7日向全國人大常委會提交報告，認為有必要在《澳門基本法》的框架內，按照澳門特別行政區的實際情況，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。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》。這就走完了政制發展的“第一步”和“第二步”。

2012年2月29日全國人大常委會《決定》指出，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》第47條和第68條的有關規定，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。全國人大常委會進一步指出：“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，澳門基本法附件二第一條關於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，是符合上述原則的基本制度安排，並得到澳門社會各界的普遍肯定和認同，應當長期保持不變”。這

個《決定》解決了2013年立法會產生辦法和2014年行政長官產生辦法的修改的基本框架問題。

其後，澳門特別行政區政府公佈了《政制發展諮詢文件》，就修改2013年立法會產生辦法、2014年行政長官產生辦法及本地選舉法相關規定，展開為期45天(2012年3月10日至4月23日)的公開諮詢活動。在公眾諮詢期間，澳門社會各界就修改2013年立法會和2014年行政長官產生辦法應堅持的原則和方案進行了更加深入的討論，形成了更為廣泛的共識。關於2014年行政長官產生辦法，社會的主流意見認為應當將行政長官選舉委員會增加到400人，其中並應該將新增名額更多地分配給專業界、勞工界、社會服務界等界別。關於2013年立法會產生辦法，社會的主流意見認為應當增加直選議員和間選議員各2人，委任議席不變。<sup>18</sup> 兩項修訂被民間歸納為“2+2+100”。

在這些共識的基礎上，澳門特別行政區政府向立法會提交了《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(草案)》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(草案)》。附件一修正案草案將2014年行政長官選舉委員會的人數增加到400人，其中工商、金融界增加到120人，文化、教育、專業等界增加到115人，勞工、社會服務、宗教等界增加到115人，立法會議員的代表，市政機構成員的代表、澳門地區全國人大代表、澳門地區全國政協委員的代表增加到50人，選舉委員會委員提名行政長官候選人的人數改為不少於66名，附件二修正案草案將立法會議員總數由原來的29人增加到33人，直接選舉議員和間接選舉議員各增加2名，委任議員不變。

2012年6月5日，《澳門特別行政區行政長官的產生辦法修正案(草案)》決議案、《澳門特別行政區立法會的產生辦法修正案(草案)》決議案，獲立法會全體議員2/3多數細則性通過。6月6日，行政長官就“兩個產生辦法”修正案(草案)報請全國人大常委會批准或備案。6月30日，全國人大常委會通過由澳門行政長官報請批准的《澳門行政長官產生辦法修正案(草案)》，以及報請備案的《澳門立法會產生辦法修正案(草案)》，標誌修改“兩個產生辦法”的法律程序全部順利完成。

由於2012年政制發展的討論內容僅限於2013年立法會產生辦法和2014年行政長官產生辦法，附件一修正案和附件二修正案也只能對2014年行政長官產生辦法和2013年立法會產生辦法作出明確規定，

從立法技術上看，屬於個別性規定，而《澳門基本法》附件一有關選舉委員會共 300 人組成的規定並沒有指明具體年份，是一種“一般性的規定”，附件二則明確指出第三屆及以後各屆立法會由 29 人組成，因此，

基於法律的嚴密性，附件一修正案和附件二修正案都明確規定，第五任及以後各任行政長官產生辦法和第六屆及以後各屆立法會的產生辦法，在依照法定程序作出進一步修改前，按本修正案的規定執行。<sup>19</sup>

## 註釋：

- <sup>1</sup> 1976 年《澳門組織章程》還曾規定英屬殖民地香港不在此限。但 1990 年修改《澳門組織章程》時刪去了此規定。另，總督離開澳門或不能履行職務時，應當由總統指定的人選擔任有關職務，但在總統指定人選前，總督有權在各政務司中指定一人為護督，代行總督職務。當總督職務空缺時，則由任職最久的政務司擔任護督職位，直至新總督上任為止。見《澳門組織章程》第 9 條。
- <sup>2</sup> 有關總督的具體職權，見《澳門組織章程》第 11 條和第 16 條。
- <sup>3</sup> 簡能思：《政治學研究初階》，馮文莊、黃顯輝譯，澳門：澳門大學法學院，1997 年，第 302 頁。
- <sup>4</sup> 全國人大常委會澳門基本法辦公室編：《中華人民共和國澳門特別行政區基本法起草委員會文件匯編》，北京：中國民主法制出版社，2011 年，第 57 頁。
- <sup>5</sup> 有關行政長官制的基本內容，見蕭蔚雲主編：《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 2 頁。
- <sup>6</sup> 蕭蔚雲：《論澳門基本法》，北京：北京大學出版社，2003 年，第 65 頁。
- <sup>7</sup> 有關單頭制、雙頭制和多頭制的概念，見龔祥瑞：《比較憲法與行政法》，北京：法律出版社，2003 年，第 184 頁；楊祖功、顧俊禮：《西方政治制度比較》，北京：世界知識出版社，1992 年，第 97 頁；王蔚、施雪華：《美國“行政單頭制”政府領導體制的特點及其成因》，載於《中國行政管理》，2006 年第 6 期，等。
- <sup>8</sup> 有關行政長官向中央人民政府負責的制度，見江華：《論澳門特別行政區行政長官對中央人民政府負責》，載於楊允中、饒戈平主編：《“一國兩制”理論的豐富和發展——紀念澳門基本法頒佈 20 週年學術研討會論文集》，澳門：澳門基本法推廣協會，2013 年，第 135-143 頁；紀熠：《如何建立特別行政區行政長官述職、匯報制度》，載於楊允中、饒戈平主編：《“一國兩制”理論的豐富和發展——紀念澳門基本法頒佈 20 週年學術研討會論文集》，澳門：澳門基本法推廣協會，2013 年，第 162-175 頁。
- <sup>9</sup> 吳邦國：《在“澳門社會各界紀念澳門基本法頒佈二十週年啟動大會上的講話》，載於《澳門日報》，2013 年 2 月 22 日，第 A06 版。
- <sup>10</sup> 吳志良、陳欣欣：《澳門政治社會研究》，澳門：澳門成人教育學會，2000 年，第 45 頁。
- <sup>11</sup> 宋小莊、何曼盈：《澳門行政主導下行政立法關係簡析》，載於楊允中主編：《“一國兩制”與澳門特區法制建設——大型學術研討會論文集》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2010 年。
- <sup>12</sup> 同上註。
- <sup>13</sup> 第 1/1999 號決議《澳門特別行政區立法會議事規則》第 104 條。
- <sup>14</sup> 徐靜琳、賀斌：《行政主導體制下澳門立法會的定位及運作》，載於楊允中主編：《“一國兩制”與澳門特區法制建設——大型學術研討會論文集》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2010 年。
- <sup>15</sup> 曹其真：《立法會主席十年工作情況的總結報告》，載於《九鼎》，2009 年第 10 期。
- <sup>16</sup> 同註 14；鄧益奮：《港澳地區立法會與行政長官的制約配合關係》，發表於第三屆“21 世紀的公共管理：機遇與挑戰”國際學術研討會，澳門大學，2008 年。
- <sup>17</sup> 澳門特別行政區政府：《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》，2012 年 3 月。
- <sup>18</sup> 在澳門特別行政區政府收集到的 153,092 個意見中，有 133,431 個意見認為應增加行政長官選舉委員會到 400 人，在收到的 54,100 個意見有關新增選舉委員會委員名額的分配意見中，有 28,362 個意見主張將新增加的選舉委員會委員名額

更多地分配給專業界、勞工界、社會服務界等界別。見澳門立法會第二常設委員會第4/IV/2012號意見書《澳門特別行政區行政長官的產生辦法修正案(草案)決議案》。在特別行政區政府收集到159,837個意見中，有138,251個意見認為直選議席和間選議席各增加2席，而委任議席不變。見澳門立法會第二常設委員會第5/IV/2012號意見書《澳門特別行政區立法會的產生辦法修正案(草案)決議案》。

- <sup>19</sup> 有關附件一修正案和附件二修正案裏繼續適用條款的立法技術分析，見王禹：《澳門基本法附件一和附件二修改的法律技術問題》，載於《澳門日報》，2012年4月25日，第E06版。