

澳門回歸十五年來政制發展的回顧與前瞻

王 禹*

一、政制發展應當理性討論

《澳門基本法》附件一第 7 條和附件二第 3 條規定，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 2/3 多數通過、行政長官同意，並報全國人大常委會批准或者備案。這就是通常所說的政制發展問題。

香港“佔中”事件的直接起因是政制發展問題。這就需要反思政制發展的目的是甚麼？政制發展的目的是為了落實居民民主權利、提升政府管治效能，促進社會健康發展。政制發展的目的不是撕裂社會，制造社會分化和族群對立。政制發展應當兼顧社會各階層利益，消弭社會矛盾。這就要辨明澳門特別行政區政制發展的幾個基本前提：第一，政制發展的起點在哪裏？是 1976 年，還是 1999 年？第二，政制發展的依據是甚麼？是《澳門基本法》，還是國際人權公約？第三，行政長官普選的法律技術問題，即如果實現行政長官普選，是通過修改基本法正文，還是修改基本法附件一？第四，如何看待立法會議員的三種結構？以下試分辨之。

二、澳門政制發展的起點

澳門政制發展的起點在於澳門回歸。有一種意見認為，澳門回歸前就有相當程度的民主，其依據就在於葡萄牙在 1976 年就開始引進立法會的直接選舉制度。這種意見進而推論，澳門開始實行立法會直接選舉的時間，甚至間接選舉的時間都早於香港，因此澳門應當更有條件比香港早實行普選制度。這種意見是不全面的。第一，澳門回歸前實行殖民主義的政治體制，總督由葡萄牙直接委派，葡萄牙通過總督實施其

對澳門的管治。1976 年成立的立法會，與總督共同行使立法權，立法會並非真正意義上的本地民意代表機構，立法會的運作是圍繞總督制這一政權組織形式而展開的。第二，在澳門是否實行行政長官的普選和立法會的全面普選，要根據《澳門基本法》的有關規定和澳門實際情況，並非僅僅根據歷史的因素而單獨展開推論。第三，根據《澳門基本法》的規定，《澳門基本法》雖然沒有規定行政長官普選的政制發展目標，但也沒有排除行政長官普選的可能性，然而，根據《澳門基本法》的規定，以及《中葡聯合聲明》的有關規定，立法會多數議員由選舉產生，而行政長官繼續保留委任部分議員的權力，因此，“在五十年”之內，澳門特別行政區的政制發展也不可能達致立法會全體議員普選產生的目標，而應當繼續保留委任這一制度。

討論澳門政制發展的起點是 1999 年，而非 1976 年。澳門回歸，中國政府在澳門特別行政區恢復行使主權，並在澳門特別行政區實行“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治，這是根本性的改變。《澳門基本法》規定澳門特別行政區的行政機關和立法機關由澳門特別行政區永久性居民組成，除另有規定外，澳門特別行政區的公務人員必須是澳門特別行政區永久性居民，行政長官在當地通過選舉或協商產生後報中央人民政府任命，澳門立法會多數議員選舉產生。行政長官既對中央人民政府負責，也對澳門特別行政區負責，立法會行使立法權，成為澳門特別行政區惟一的立法機關。澳門特別行政區的政制發展就奠基於在這些基礎上。

澳門特別行政區第一任行政長官由一個具有廣泛代表性的推選委員會選出，報中央人民政府任命。推選委員會共 200 人，全部由澳門永久性居民組成，其中工商、金融界 60 人，文化、教育、專業等界 50

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

人，勞工、社會服務、宗教等界 50 人，原政界人士、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。2004 年第二任行政長官和 2009 年第三任行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選出，選舉委員會委員共 300 人，由下列各界人士組成：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、澳門地區全國人民代表、澳門地區全國政協委員的代表 40 人。

第一屆立法會是在參考澳門實際情況並考慮到與之相互銜接的基礎上而規定的。1976 年成立的立法會由三部分組成：總督委任的議員、直接選舉的議員和間接選舉的議員組成，其中總督委任 5 名、直選 6 名、間選 6 名，共 17 名議員。1990 年葡萄牙修改《澳門組織章程》，改為總督委任 7 名、直選 8 名、間選 8 名，共 23 名議員，此後一直延續到澳門回歸。¹ 因此，澳門特別行政區第一屆立法會議員共 23 人，其中直接選舉的議員 8 人，間接選舉的議員 8 人，委任的議員 7 人，《澳門基本法》附件二規定第二屆立法會共 27 人，其中直接選舉的議員 10 人，間接選舉的議員 10 人，委任的議員 7 人，“第三屆及以後各屆”立法會共 29 人，其中直接選舉的議員 12 人，間接選舉的議員 10 人，委任的議員 7 人。

2012 年澳門社會對政制發展進行了廣泛討論，2012 年 6 月 30 日全國人大常委會對行政長官上報的附件一修正案和附件二修正案予以批准和備案。根據這兩個附件修正案，2013 年第五屆立法會由 33 人組成，其中直選議員增加 2 人至 14 人，間選議員增加 2 人至 12 人；2014 年選舉第四任行政長官人選的選舉委員會由 300 人增加到 400 人組成，其中工商、金融界增加 20 人至 120 人，文化、教育、專業等界增加 35 人至 115 人，勞工、社會服務、宗教等界增加 35 人至 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 10 人至 50 人，並規定第五任及以後各任行政長官和第六屆及以後各屆立法會，其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。

回顧澳門 15 年以來的政制發展，必須看到：第一，民主的實質是指人民當家作主，澳門回歸，中國對澳門恢復行使主權，中國在澳門特別行政區實現“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治，中國人在自己的土地上實現當家作主，這就是最大的民主。第二，政制發展體現出循序漸進的精神，行政長官的產

生，由 1999 年的 200 名推選委員會，發展到 2004 年和 2009 年的 300 名選舉委員會，再發展到 2014 年的 400 名委員。立法會議員由 1999 年第一屆的 23 人，發展到 2001 年第二屆的 29 人，以及 2005 年第三屆和 2009 年第四屆的 29 人，以及 2013 年第五屆的 33 人。委任議員名額不變，直選議員和間選議員的名額持續增加，其中又以直選名額增加的名額最多。澳門回歸 15 年以來的政制發展，取得了顯著進步。這些都是葡萄牙殖民統治政治體制下不可能取得的歷史成就。

民主是當今世界的主流思想。澳門特別行政區政制發展問題既要歷史地看，也要現實地看。既要看到其歷史成就，也要看到其不足。從這個角度看，目前的選舉還缺乏足夠競爭性，居民對現在的一些政治結構還缺乏直接的參與感，應當引起重視。如 2004 年第二任行政長官選舉委員會選舉中，只有第二界別中的專業界應選 30 人，候選 32 人，422 名居民具有投票資格，其中 399 人參與了投票。其餘委員均是等額自動當選。2009 年第三任行政長官的選舉委員會選舉，其第一、二、三界別均為等額自動當選。2014 年第四任行政長官選舉委員會選舉，取消了自動當選機制，5,448 名居民有資格投票，其中 4,505 人參與投票，其中教育界應選 29 人，候選 31 人，體育界應選 17 人，候選 19 人，勞工界應選 59 人，候選 63 人，其餘界別則是等額選舉產生。² 而澳門立法會議員的間接選舉制度，回歸前就一直奉行協商主義，謀求達成共識，提出惟一候選名單，最後等額選舉，而回歸後繼續沿用這一做法。³

三、政制發展的法律依據

在討論澳門特別行政區政制發展的進程時，還必須準確認識政制發展的法律依據問題。2013 年 3 月 27 日，聯合國人權委員會第 2975 號會議上通過了《關於中國澳門初次報告的結論性意見》(2013 年 3 月 11 日至 28 日)，其中指出：

“委員會注意到中國澳門最近於 2012 年通過了對行政長官產生辦法(《基本法》附件一)的修正案，將有權選舉行政長官的選舉委員會委員人數從 300 人增加到 400 人。委員會回顧，《公約》第二十五條承認並保護每個公民參與公共事務的權利、選舉和被選舉權利和擔任公務員的權利。而且，《公約》第二十五條是基於人民同意和符合《公約》原則的民主政體

的核心。(委員會第25號一般性意見第1段)。委員會注意到對《公約》第二十五條(乙)項所作的保留,但感到遺憾的是,中國澳門未表示準備實行普選以確保人人有權在真正的選舉中投票以及在不受不合理限制的情況下參選,也未提出實行這一選舉制度的時間表。委員會還關注中國澳門維持其對《公約》第二十五條(乙)項所作保留這一立場(第二、第二十五和第二十六條)。”

“中國澳門應考慮採取一切準備措施,以期作為優先事項,依照《公約》的規定,實行普遍的和平等的選舉。它應充分考慮到委員會第25號一般性意見(1996年),制定一項明確和全面的行動計劃,並為過渡到一個基於普遍和平等原則的選舉制度規定時間表,以確保所有公民能夠根據《公約》第二十五條享有選舉和被選舉的權利。委員會建議中國澳門考慮採取步驟,撤回對《公約》第二十五條(乙)項所作的保留。”⁴

這就提出一個嚴肅的法律問題,即澳門特別行政區的政制發展應當是依據《澳門基本法》,以及《澳門基本法》確立的自身邏輯展開,還是應當根據《公民權利和政治權利國際公約》,尤其是其第25條b項而展開?《澳門基本法》第40條規定,“《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。澳門居民享有的權利和自由,除依法規定外不得限制,此種限制不得與本條第一款規定抵觸。”這裏說明三個問題:第一,《公民權利和政治權利國際公約》並不是作為一項整體生效的條約在澳門特別行政區適用,而是適用於澳門的有關規定繼續有效;第二,並不是指《公民權利和政治權利國際公約》的所有規定繼續有效,而是有關規定繼續有效,其中被保留的規定不具有繼續生效的法律效力;第三,這些繼續有效的規定,並不是直接適用於澳門特別行政區,而是通過澳門特別行政區的法律予以實施。⁵

《公民權利和政治權利國際公約》第25條b項規定,“在真正的定期的選舉中選舉和被選舉,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”。1992年12月29日葡萄牙共和國議會通過第41/92號決議,將《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》延伸到澳門地區實施,其中第3條特別指出,“《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條b項,在按照《葡萄牙共和國憲法》、《澳門組

織章程》及《關於澳門問題的中葡聯合聲明》之規定所訂定有關由選舉產生之機關之組成,及其據位人之選用與選舉方式等方面,不適用於澳門。”1999年12月2日中國就澳門特別行政區繼續適用《公民權利和政治權利國際公約》問題致聯合國秘書長的通知書裏也特別指出,“公約第二十五條b項,涉及根據《聯合聲明》和《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,不在澳門特別行政區適用。”這非常清楚地說明,《公民權利和政治權利國際公約》第25條b項不具有在澳門特別行政區適用的法律效力,更不能構成澳門特別行政區政制發展的法律依據。

至於聯合國人權事務委員會建議“中國澳門考慮採取步驟,撤回對《公約》第二十五條(乙)項所作的保留”是不準確的。《公民權利和政治權利國際公約》第25條b項不具有在澳門適用的法律效力,首先是葡萄牙政府作出的保留,而中國政府在對澳門恢復行使主權時,尊重葡萄牙為兩個國際人權公約適用於澳門所作出的保留,既不增加也不減少實際適用的條款。這項保留是中國政府作出的,澳門本身不具有撤回對《公約》第25條b項所作出的保留的權利。

四、行政長官普選的法律技術問題

《香港基本法》第45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。行政長官產生的具體辦法由附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》規定。”

《澳門基本法》是在參考《香港基本法》的基礎上制定的,然而《澳門基本法》第47條並沒有寫進上述第2款“最終達至普選”的目標,僅作以下規定:“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》雖然沒有規定最終達至普選的政制發展目標,但應當還理解為,《澳門基本法》本身也沒有排除將來實現行政長官普選的可能性。這種普選的可能性,其在法律技術應當怎樣理解?一種意見認為,行政長官普選必須要通過修改《澳門基本法》正文,即在第47條裏先加上普選的目標後,然後再

修改附件一。

這種觀點並不準確。第一，通常所說的“政制發展”是一個特定概念，只能在基本法的附件裏進行修改。⁶ 從字面意義上看，政制發展可以認為是一項永遠存在優化空間的常態選項，而且基本法本身也不能排斥自身修改的可能性和必要性，然而，就目前階段來看，將政制發展理解為附件一和附件二的修改是妥當的。第二，《澳門基本法》第 47 條第 1 款規定行政長官在當地通過選舉或協商產生，這裏所指的選舉，其內涵既可以包括直接選舉，也可以包括間接選舉，即附件一既可以規定行政長官直接選舉產生，也可以規定行政長官間接選舉產生。第三，《澳門基本法》第 68 條第 2 款規定，“立法會多數議員由選舉產生。”而附件二規定這裏的選舉既包括直接選舉，也包括間接選舉。如果將第 47 條第 1 款所指的選舉，理解為只能是間接選舉，不僅過於牽強，而且與第 68 條第 2 款所規定的“選舉”構成矛盾。

1993 年 1 月 13 日澳門基本法起草委員會政治體制專題小組提交給全體大會的工作報告中曾指出，“有意見認為應把普選行政長官作為目標加以規定。委員們認為，普選應從澳門實際出發，草案目前規定行政長官通過‘選舉或協商產生’並未排除將來澳門選擇普選行政長官的制度。因此，草案的寫法是可行的。”⁷ 因此，如果認為只能通過修改基本法正文才能達致行政長官普選，這就說明當時的草案寫法是“不可行的”，1991 年政治體制小組報告裏的專業意見是不對的，這就從反面證明了普選行政長官不必修改基本法正文。

然而，行政長官的普選，在目前來看，還僅是法律上的可能性。在缺乏政制發展最終達至普選目標的前提下，政府不能提出普選的時間表和路綫圖。因此，要不要實現普選行政長官，這是一個前提。只有把這個前提解決了，才談得上提出普選行政長官的時間表和路綫圖問題。

《澳門基本法》起草期間，當時有一種意見提出，要求比照《香港基本法》的寫法，增加其第 45 條中間一段的內容，即行政長官最終達致普選產生的目標，然而，當時就有一種意見指出，要求普選，“可以理解，也不無道理，但問題是否切合澳門的實際，對澳門的發展是否有利？都值得深入研究。”⁸ 因此，要想在澳門達致普選行政長官，還必須進行廣泛的社會討論，既要討論普選的“好處”，也要討論普選的“壞處”，既要看到普選的民主價值，也要看到普選與澳門這種微型社會結構是否相適應的問題。政

制發展的目的不是撕裂社會，只有經過深入、充分、理性的社會討論，在本澳社會達成廣泛共識以後才能順利推進。

五、如何看待立法會議員的三種結構

2013 年第五屆立法會的組成為 33 人，其中直選議員 14 人、間選議員 12 人、委任 7 人。根據《中葡聯合聲明》，以及《澳門基本法》的有關規定，應當繼續保留行政長官委任立法會部分議員的制度。全國人大常委會 2012 年 2 月 29 日在《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》指出，立法會議員的三種結構應當長期保持不變。

立法會產生辦法的修改，無非兩個思路：一個是擴大立法會議員的總數，另一個是不擴大總數的前提下，對立法會進行內部的議員結構進行調整。不過，從 1976 年以來的歷史傳統看，立法會的變化都是第一種思路，即擴大立法會議員總數，從來沒有出現過將立法會議員三種結構中的某一結構減少，並將其名額讓給其他結構的情況。

應當將重點放在“我們需要一個甚麼樣的立法會”問題上。這就必須從《澳門基本法》確立的政治體制整個框架和基本原則來討論政制發展問題，即必須從行政長官制的角度討論立法會產生辦法的修改問題。行政長官制包括四個基本原則，即：①地方政制；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。⁹ 立法會議員結構的變動應當與這些原則相適應。

六、結語

民主發展沒有止境，而政制結構應當在一定範圍和時期內保持相對穩定。澳門回歸 15 年以來，“一國兩制”的實踐取得了巨大成功，但也出現了一些新情況和新問題，而動不動就將有關社會問題歸結為政制發展問題，是不嚴肅的。

第一，澳門政制發展的起點是 1999 年 12 月 20 日，而非 1976 年。回歸 15 年以來，政制發展取得了長足進步。行政長官的產生由原來 200 人增加到 300 人，繼而增加到現在的 400 人；立法會從原來的 23 人，增加到 27 人、29 人，繼而增加到現在的 33 人。

第二，必須清醒地看到目前政制結構中某些不足。如選舉缺乏足夠競爭性，總是等額選舉產生，民眾缺乏直接的參與感，等等。這些問題是否可以通過普選制度加以徹底解決。這就需要我們理性地探討普選的意義，以及與澳門社會是否相適應的問題。從法律上看，行政長官普選僅為將來行政長官產生辦法的一個選項，我們還必須同時探討行政長官產生辦法的其他民主制度。行政長官的普選通過修改附件一可以達致，而不必為此特意修改基本法正文。至於有一種意見提出在 2019 年實現行政長官普選，這是不現實

的。立法會產生辦法的修改，應該圍繞怎樣進一步發揮立法會的立法功能和監督功能而展開。

第三，政制發展的依據是《澳門基本法》，而非國際人權公約。政制發展應當是根據《澳門基本法》確立的自身邏輯而展開。《公民權利和政治權利國際公約》第 25 條 b 項不具有在澳門特別行政區適用的法律效力，更不能構成澳門特別行政區政制發展的法律依據。政制發展的目的不是撕裂社會，制造社會分化，而應當是兼顧各階層利益，落實居民民主權利，提升政府管治效能，促進社會健康發展。

註釋：

- ¹ 見 1976 年《澳門組織章程》第 21 條及 1990 年 5 月 10 日第 13/90 號法律《澳門組織章程之修改》第 14 條。
- ² 《投票率 82.69% 選舉具認受性，四百選委順利誕生》，載於《澳門日報》，2014 年 6 月 30 日，第 A03 版。
- ³ 許昌：《論澳門特區立法會間選制度設計及其完善方向》，載於《港澳研究》，2014 年春季號。
- ⁴ 聯合國人權委員會：《關於中國澳門初次報告的結論性意見》，2013 年 3 月 11 日至 3 月 28 日通過。
- ⁵ 饒戈平：《國際條約在澳門的適用問題研究》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2011 年，第 40-45 頁；王禹：《兩個國際人權公約在澳門的適用問題》，載於《“一國兩制”與澳門居民權利保障(學術研討會論文集)》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2014 年。
- ⁶ 2007 年 7 月 11 日香港政府發表《政制發展綠皮書》，內容主要探討香港行政長官及香港立法會的普選方式，這裏所指的政制發展就是指《香港基本法》附件一和附件二的修改問題。有關政制發展的概念討論，還可參見趙向陽：《澳門選舉制度》，北京：社會科學文獻出版社，2013 年，第 244-245 頁。
- ⁷ 見全國人大常委會澳門基本法委員會辦公室編：《中華人民共和國澳門特別行政區基本法起草委員會檔匯編》，北京：中國民主法制出版社，2011 年，第 266 頁。
- ⁸ 黃漢強：《一國兩制與澳門基本法》，黃漢強手稿，1992 年 9 月 3 日，見《黃漢強文集》(第二卷)，澳門：澳門社會科學學會，2009 年，第 21 頁。
- ⁹ 有關特別行政區政治體制基本原則的討論，見楊允中：《“一國兩制”理論縱橫》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，第 195-199 頁；國務院發展研究中心港澳研究所編：《香港基本法讀本》，北京：商務印書館，2009 年，第 105-108 頁；王禹編：《蕭蔚雲論港澳政治體制》，編者前言，澳門：三聯出版(澳門)有限公司，2015 年。