

從逐條表決看《澳門基本法》起草的民主開放特徵

許 昌*

《澳門基本法》的起草工作，突出的特點是集思廣益、民主開放、重制度、講程序，從澳門實際出發落實“一國兩制”。自 1988 年 4 月 13 日七屆全國人大一次會議決定成立澳門基本法起草委員會承擔起草工作，到 1993 年 3 月 31 日八屆全國人大一次會議審議通過澳門基本法，整個過程歷時五年，經歷了從擬定原則、形成結構草案、起草條文、編列基本法(草案)徵求意見稿、提出基本法(草案)提交全國人大常委會審議、最終由全國人大依法審議通過等不同程序，而且在形成澳門基本法(草案)前後曾兩次舉行公眾諮詢，徵詢各界意見。一次是在擬定具體條文並編列(草案)徵求意見稿之後，由基本法草委會主持並通過澳門基本法諮詢委員會面向澳門各界展開的；另一次是由全國人大常委會將草委會提交的《澳門基本法》(草案)向全國公佈徵詢各機關、人民團體和各界群眾意見，作為全國人大常委會審議的基礎。在此過程中，採取逐條表決的方式確定《澳門基本法》的內容，並首次編列《澳門基本法》(草案)，是整個起草工作中具有關鍵意義的環節。這是澳門基本法起草委員會工作五年期間針對澳門基本法條文作逐條表決的惟一一次，故而特別引人注目。

一、表決辦法的形成

這次表決是在 1992 年 3 月 5 日至 8 日於廣州舉行的草委會第八次全體會議中最重要的議程，根據會議安排，3 月 5 日，草委會全體會議首先審議通過了《澳門特別行政區基本法(草案)表決辦法》和《提出和表決澳門特別行政區基本法(草案)討論稿修改提案的辦法》，使得隨後展開的表決通過程序有章可循。

茲摘錄該《澳門特別行政區基本法(草案)表決辦法》內容全文如下：

- “(一)全體會議對準備提交全國人民代表大會常務委員會公佈的澳門特別行政區基本法(草案)，包括序言、條文、附件、代擬稿、建議(以下簡稱條文，採取逐條逐件以無記名投票方式進行表決。
- (二)澳門特別行政區基本法(草案)的條文須獲得全體委員三分之二多數，即三十二票或三十二票以上贊同，方能通過。
- (三)起草委員對交付表決的澳門特別行政區基本法(草案)的條文，如有修改意見，可按《提交和表決澳門特別行政區基本法(草案)修改提案的辦法》提出修改提案。

* 澳門理工學院一國兩制研究中心教授

(四)全體會議先表決修改提案，後表決澳門特別行政區基本法(草案)的條文。

(五)如有條文未能獲得全體委員三分之二多數通過，該條文將發回有關專題小組重議。專題小組可提出新的修改提案，委員也可提出新的修改提案。

(六)全體會議對新的修改提案再進行表決，獲得全體委員三分之二多數通過的修改提案即取代原條文。如新的修改提案仍未能獲得三分之二票數，得票數超過原條文票數最多的修改提案即取代原條文；如新的修改提案得票數低於原條文票數，則保留原條文。如遇後兩種情況，必須對該條文加注，說明未獲三分之二多數通過。”¹

而《提出和表決澳門特別行政區基本法(草案)討論稿修改提案的辦法》內容是：

“(一)修改提案須由專題小組或起草委員五人或五人以上聯署提出。

(二)每位委員對同一條文只能聯署提出一個修改提案。

(三)提出修改提案須填寫修改提案表，寫明對條文的具體修改意見，附上簡要理由，並由聯署人簽名。

(四)修改提案提出後須由主任委員會議審議是否交付全體會議表決。如主任委員會議不同意交付表決，應向全體會議說明理由，交全體會議作最後決定。

(五)同一條文有兩個或兩個以上的修改意見時，專題小組提出的優先表決，其餘的按後提出的先表決的順序表決。

對澳門特別行政區基本法(草案)討論稿文字的修改意見，起草委員可在分組討論中提出，經小組多數委員同意後，提請主任委員會議決定，並由秘書長向全體會議說明。”²

上述表決辦法通過之前，草委會全體委員經過充分認真的審議，清晰理解了有關程序規範的實質含義，多數形成議決的共識，為其實施奠定了規範基礎。

二、表決的準備

1992年3月5日至7日，根據上述表決辦法，草委會全體委員進行了充分的醞釀，逐條研究了《澳門基本法》的序言、條文、附件、給全國人大的代擬稿和工作建議，開放委員以個人名義單獨或者聯名提出修改提案。

由於當時尚未就是否加入有關澳門民航制度的條文達成共識，已經擬定的澳門基本法(草案)條文共144條。當時在任的起草委員共47名³，其中內地委員(包括國家領導人和相關部門的領導、法律專家和各方面代表人士)28名，來自澳門的委員(包括各界澳門代表人士)19名，故達到全體委員2/3贊成票的委員數是32票或以上。審議過程中各專題小組未提出修改議案，由起草委員個人或聯署提出的修改議案共有10件，分別涉及到對澳門基本法(草案)討論稿的序言、第23、58、64、76、144條和代擬稿等的修訂意見。

3月7日，修訂提案截止日後，草委會主任會議迅速開會研究，並做出了相應的部署。草委會領導和小組召集人分別私下做工作，針對哪些修訂提案可以接納、哪些必須堅決打掉在委員中做了醞釀和通報，為表決做了很好的鋪墊和準備。

三、表決的過程和結果

1992年3月8日上午，草委會八次全體會議舉行第二次大會，投票表決澳門基本法(草案)和評選區旗區徽圖案，首先進行的是對澳門基本法(草案)的表決，依照表決辦法履行了下列程序：

一是魯平秘書長代表主任會議報告對10件修改提案的審議結果，表示其中7件修改提案可以成立並提交大會表決，3件分別因與《中葡聯合聲明》相關規定和精神不符、正在由中葡聯合聯絡小組磋商內容有關和內容只有建議未形成提案而不應交付大會表決，建議大會就此先行予以決定。隨後，大會以舉手表決方式逐條確認了上述意見。贊成對3件修改提案不予表決的票數分別為40、41、38票。

二是大會一致推選趙汝能、黃漢強、李康三位委員作為監票人，並聽取了陳炳華、黃漢強、羅立文三位委員就各自修改提案所做的說明。

三是大會以無記名方式針對7件修改提案進行投票表決，結果001和007號兩件修改提案分別獲得39和33票贊成，超過全體會議2/3多數，從而成為相應條文即《澳門基本法》第64條和代擬稿的取代條文。其餘5件修改提案分別因贊成票未超過2/3而遭否決。

四是針對《澳門基本法》序言、143個條文、附件、代擬稿、建議一次性投票逐條表決。由澳門基本法起草委員會秘書處印製的澳門基本法(草案)稿條文表決票冊，由扉頁、填寫表決票說明頁和共5頁的表決頁構成，每張表決頁上有兩欄條目，針對32個表決項設計了表格，條目下方逐條依順序編列了條目名稱，條目的右側分別列有贊成和反對的空格，故149個表決項分別印製在5張表決頁上。各位委員逐條填寫了贊成或反對意見後，以無記名投票方式分別將表決票投入票箱。草委會依法履行了監票、驗票、清點票、核對票等一系列程序，最終公佈了表決結果。149個分別表決的內容全部獲得2/3以上的贊成票，將和兩項業已通過的修訂提案共同構成澳門特別行政區基本法(草案)。

四、對表決結果的研究分析

草委會全體會議逐條無記名投票贊成通過澳門基本法(草案)的表決結果，呈現以下情況，值得關注和研究分析。這主要是：

一是144個條文、序言、附件、代擬稿、建議等151個表決項，全部獲得全體草委委員2/3以上多數的贊成票。其中，在出席投票的45人中，得全票45票的僅2條即附件一和建議稿，得票44票的有119條，得票40到43票即反對票或棄權票在5票以內的有23條。這樣高票贊成的集體議決結果代表了民意、凝結着共識，是反映全中國人民包括港澳居民心願的智慧結晶。

二是不贊成票即包括反對或棄權票在6票到12票的(最低得票33票)，集中在7個條文，反映了澳門基本法起草過程中的主要爭議，分別涉及：一是序言中關於“澳門16世紀中葉以後被葡萄牙逐步佔領”的表述，二是第23條涉及的特區應自行立法禁止危害國家安全犯罪，三是第58條規定的行政會制度問題，四是第64條規定的特區政府職權，五是第76條有關立法會議員提案權限制規範，六是第145條涉及政權交接過程中的權利轉換和法律銜接問題，七是代擬稿關於澳門特區首屆政府、立法會和司法機關產生辦法。這些問題在隨後的法律起草和說明過程中分別得到不同程度的妥善解決。

三是在 151 個逐條表決事項中，僅有兩條全票通過，特別引人注目的是所有正式法條都不曾得全票，至少存在一張反對或顯示棄權的空白票。這個現象異常蹊蹺，原因耐人尋味。草委會公佈了上述表決結果，但未對此現象進行查究和解釋，這是尊重民主制度集體議決規則的體現，卻並不能擋塞有關的分析和議論。筆者認為以下原因分析相較而言可能經得起推敲：此舉涉及兩位委員在票決過程中的合謀，因為從票面填寫的表像看，並無任何一份投票冊是全程對所有投票事項投反對票的，而各自一半的空白票分別集中在兩份投票冊中：其中之一的投票冊在五張投票頁左側條目的所有空格裏全程留空，僅在右側條目的贊成空格裏做了標註表示；另一份投票冊則在五張投票頁右側條目的所有空格裏全程留空，而相應地在左側條目的贊成空格裏做了標註表示。這樣的結果是造成所有條文都沒能得到全票通過，將之解釋為個別人的偶然遺漏則非常不合常理，因為倘個別人無意之中漏標了一頁右側條目只填寫了左側條目還情有可原，不可能五頁都是如此，更不可能只看到右側條目而遺漏掉左側條目，更不可能兩個人在不知情前提下配合得如此天衣無縫。惟一合乎邏輯的推理是有兩人在票決中合謀搞了小動作，故意使澳門基本法的所有條文無一得到全票通過，然而無論該等行為人的動機和目的何如，終究無礙基本法(草案)如期成功完成的大局，就連箇中無從考稽的事實真相，也早已湮沒在蒼茫歷史的深重霧靄中。

這次草委會全體會議的公報和姬鵬飛主任委員在閉幕會議上的講話，都突出強調了會議以無記名投票表決方式，逐條逐件地以三分之二多數通過澳門基本法條文和其他文件的工作過程，這不僅標誌着基本法起草工作取得重要成果，而且是體現基本法立法過程中民主開放、求同存異、和諧包容、合規守矩的“一國兩制”實踐的生動寫照，其寶貴經驗和可貴精神值得永遠堅持和發揚。

註釋：

- ¹ 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文件匯編》，北京：中國民主法制出版社，2001 年，第 216 頁。
- ² 同上註，第 217 頁。
- ³ 1988 年 9 月全國人大常委會委任澳門基本法起草委員會委員共 48 名，其後分別於 1990 年 6 月和 1991 年 9 月免去 6 名並增補 5 名，故時任委員 47 名。