



澳门研究丛书  MACAU STUDIES

澳门特别行政区 立法会产生办法研究

A Study on the Method for the Formation of the Legislative
Assembly of the Macau Special Administrative Region

王禹 沈然 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU



澳门研究丛书  MACAU STUDIES

澳门特别行政区 立法会产生办法研究

A Study on the Method for the Formation of the Legislative
Assembly of the Macau Special Administrative Region

王 禹 沈 然 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU

图书在版编目(CIP)数据

澳门特别行政区立法会产生办法研究 / 王禹, 沈然
著. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2017. 7

(澳门研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 0290 - 2

I. ①澳… II. ①王… ②沈… III. ①立法 - 组织机构 - 研究 - 澳门 IV. ①D927.659.019

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 147935 号

· 澳门研究丛书 ·

澳门特别行政区立法会产生办法研究

著 者 / 王 禹 沈 然

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 高明秀 王晓卿

责任编辑 / 王晓卿 肖世伟 马甜甜

出 版 / 社会科学文献出版社 · 当代世界出版分社 (010) 59367004

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 10.25 字 数: 171 千字

版 次 / 2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷

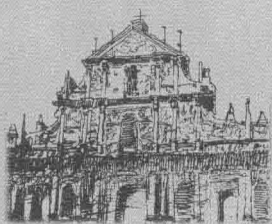
书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 0290 - 2

定 价 / 59.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

本丛书由澳门基金会策划并资助出版



澳门研究丛书



MACAU STUDIES

142

序一

澳门立法会产生办法是澳门特别行政区政治体制的重要组成部分。澳门回归以来，根据《澳门基本法》及其相关附件的规定，澳门特别行政区第一届立法会有议员 23 人，其中直选议员 8 人，间选议员 8 人，委任议员 7 人；第二届立法会有议员 27 人，其中直选议员 10 人，间选议员 10 人，委任议员 7 人；第三届和第四届立法会均为 29 人，其中直选议员 12 人，间选议员 10 人，委任议员 7 人；第五届立法会有议员 33 人，其中直选议员 14 人，间选议员 12 人，委任议员 7 人；第六届及以后各届立法会的产生办法如果没有做出进一步修改，则按照第五届立法会的产生办法执行。澳门立法会议员由直接选举、间接选举和委任三种方式产生，这是 1976 年澳门组织章程制定以来的制度传统，符合澳门社会的实际情况，是澳门特别行政区行政长官制政治体制的重要组成部分。

澳门立法会议员为什么由直接选举、间接选举、委任三种形式产生，而这一产生办法为什么与香港有所不同？这既是一个理论问题，也是一个实践问题。有必要紧密联系澳门的实际情况，从《澳门基本法》的立法原意、立法会产生办法与推进特别行政区民主政治发展的关系，以及澳门回归以来的选举实践等方面加以深入研究和阐述。目前一些专家学者虽然在这方面做了一些工作，但仅取得零散成果，且缺乏足够深度。因此，亟须加强对这一问题的研究，并形成更为系统、更具深度的研究成果，以适应形势的发展。

本书由王禹先生和沈然先生两人合作完成。两位作者在查阅和梳理有关立法会产生办法的研究资料的基础上，走访社会人士，了解澳门社会对立法会产生办法的一般看法和争议的焦点。通过反复讨论和多次修改，积极探索，最终完成定稿。本书共分为八章。前四章讨论立法会三种组成结构的合



法性、正当性和必要性；第五章到第七章分别讨论直接选举制度、间接选举制度和委任议员制度及其实践运作过程中出现的问题；最后一章是总结，在维持三种组成结构的前提下，提出进一步完善相关制度的意见和建议。全书既有理论论证，也有实践分析，是一项比较难得的研究成果。

现在，本书经过进一步修改，终于在社会科学文献出版社出版。作为课题的组织者，我非常高兴看到此成果的公开出版。

是为序。

李向玉

序二

沈然先生和王禹先生从 2015 年 5 月起开始进行“澳门立法会产生办法的研究”课题研究工作，到 2016 年 4 月形成了研究报告，经过多次修订，现在终于交付出版社出版。我非常高兴看到这一研究成果的公开发表，并关注澳门政治发展的读者分享。

本书立足《澳门基本法》的规定，运用中国宪法精神和西方民主理论，通过对澳门立法会在特别行政区政治体制中地位和性质的深入分析，对澳门立法会产生办法与西方民主制度的比较，以及对澳门立法会产生办法历史形成过程、回归前后实践情况的分析论证，有力说明澳门特别行政区立法会由直选、间选和委任议员构成的产生办法符合澳门社会实际情况，具有合法性、正当性和必要性，应当长期坚持。更重要的是，作者理论有机联系实际，论证理据十分充分。本书的后四章侧重于实务方面的分析，以三章的篇幅分别分析直接选举制度、间接选举制度和委任议员制度及其实践，最后一章提出对完善直接选举制度、间接选举制度和委任议员制度的思考、意见和建议。

本书有不少理论创新之处。比如，作者在论证立法会三种组成结构时指出以下四点：（1）澳门立法会是澳门特别行政区政治体制的重要组成部分，是澳门特别行政区唯一的立法机关，是特别行政区的民意代表机关和代议机关，是地方立法机关。立法会议员有明确的职责和某些特权，立法会议员应具备必要的政治资格、法律资格和道德资格。（2）立法会功能和议员的职责、资格要求，决定了必须有与之相匹配的产生办法。立法会产生办法是优秀人才的选拔机制，也是居民政治参与的途径。（3）在政治人才产生机制上，有国家政治人才选拔和地方政治人才选拔之别。在西方实行选举制度的国家，国家最高领导人和民意代表主要通过选举产生。国家层面的选举，其



核心是对政权的争夺，是对政权合法性的投票肯定。由于选举是 49% 必须服从 51%，事实上有很高的社会成本。地方民主与国家民主有很大的不同，地方的权力本身是中央授予的，主要是通过选举选出更优秀和更合适的人才担任地方领导和政治职位。因此，地方层次的政治人才选拔制度比国家层次的制度更具灵活性。《澳门基本法》和基本法附件二规定的澳门特别行政区立法会产生办法，以及澳门本地的相关法律规定的是地方政治人才的产生办法。说明这一点，对今后政治发展的讨论有重要的指向价值。（4）民主的形式是多样的。同为西方国家的选举，由于不同的历史和不同的文化背景，其形式则有所不同，民主的多样性在国际法上有明确的确认。澳门立法会产生办法有自己的特点，是符合民主发展规律的。澳门立法会产生办法体现了《中葡联合声明》的精神实质，是竞争民主和协商民主的统一，是民主发展性和民主稳定性的统一。这些观点和理论论证有助于我们进一步深入理解和正确认识立法会三种组成结构的正当性、必要性和合法性。

又如，本书在探讨立法会直接选举制度、间接选举制度和委任议员制度时指出以下四点。（1）澳门立法会直接选举制度的价值取向是：参与的广泛性、选人的竞争性和选举活动的公平性。回归后的直接选举，呈现选团板块化、选团基础多样化、政纲效应后置化和政治选择与情感因素相交织等特点。（2）澳门立法会间接选举制度的价值取向是：体现均衡参与原则，尊重澳门社团文化现实，减少对抗性竞争。回归后，间接选举呈现界别内参与度较高、选举目标较为集中等特点。（3）澳门立法会由行政长官委任部分议员制度的价值取向是：弥补选举的不足，吸纳和培养人才，促进特别行政区政府体制的良性运作。回归后，行政长官委任部分议员的实践呈现注重委任议员的社会影响力、注重委任议员的专业性、与直接选举和间接选举有机配合等特点。（4）目前澳门立法会产生过程中存在一些值得注意和研究的问题。直接选举方面值得进一步关注的问题主要是错位代表性问题、攻击抹黑问题和贿选问题；间接选举方面反映出的问题主要是选举竞争性不够、界别划分不严谨和由间接选举产生的议员结构上不够合理；委任议员方面值得进一步探讨的问题主要是委任议员的标准问题、行政长官委任议员的辅助机制问题和委任议员的代表性问题。这些分析、意见和建议有助于我们进一步改进目前直接选举制度、间接选举制度和委任议员制度，有较强的现实针对性和实践意义。

本书最后指出，在当前形势下，应当遵循《澳门基本法》的规定，以科



学的态度来审视立法会产生办法。完善立法会产生制度重点不应放在调整直接选举、间接选举、委任议员的相互比例关系上，而应放在完善各项具体制度上，也就是说，要在保持澳门立法会产生办法合理框架的基础上，稳步推进相关制度的改进与完善。这与我们多年前的观点不谋而合。（1）完善立法会直接选举制度，当前重点应在增强选举的公正性方面，包括代表的公平性和选举过程的公平性。可研究推进选团改革、探讨细分选区、加强对选举活动的监管。（2）完善立法会间接选举制度，当前重点应在增强选举的竞争性方面。可研究进一步完善确认法人选民基础、进一步科学划分界别、进一步扩大参与机会。（3）完善行政长官委任立法会部分议员的制度，当前重点应在增强这项工作的规范性和透明度上。可研究进一步侧重委任面、增加透明度、完善辅助机制。这些意见和建议充分体现作者对澳门立法会选举制度的长期考察和思考，体现出作者的研究功力，符合澳门政治社会运作的实际情况，并且有较高的对策意义和可操作性。

本书对澳门特别行政区将来民主政治建设和选举制度完善进行了有益的初步探索，不仅对立法会选举制度多年的实践进行了较为系统客观的总结，既肯定其优点和成绩，又直面存在的问题与缺陷，带给我们很多新的启发，也为以后的研究打下了坚实的基础。我很高兴能提前阅读本书，并郑重向读者推荐。我认为，本书有相当的实践意义和理论价值，并期待带动更多的研究成果问世，以促进立法会选举制度的日臻完善，促进政治社会运作及其程序更加公正、公平与透明。

是为序。

吴志良

目 录



第一章 澳门立法会产生办法的功能和使命

- 一 澳门立法会是澳门特别行政区政治体制的重要组成部分..... 001
- 二 澳门立法会的性质和地位..... 009
- 三 澳门立法会产生办法的功能和使命..... 013

第二章 澳门立法会产生办法的演进过程

- 一 近代以来立法机关组成的不同形式..... 018
- 二 回归前澳门立法会产生办法的历史演变..... 023
- 三 澳门特别行政区立法会产生办法..... 029

第三章 议员资格与澳门立法会产生办法

- 一 澳门立法会议员的法律地位..... 038
- 二 澳门立法会议员的资格要求..... 044
- 三 议员资格要求与澳门立法会产生办法..... 052

第四章 居民的民主权利与澳门立法会产生办法

- 一 民主的理念和制度..... 057
- 二 澳门居民民主权利的行使和保障..... 070
- 三 居民的民主权利与澳门立法会产生办法..... 075

第五章 澳门立法会直接选举制度及其实践

- 一 直接选举制度..... 082



二	直接选举制度的价值取向·····	089
三	直接选举实践的特点·····	095
四	值得关注的问题·····	104
 第六章 澳门立法会间接选举制度及其实践		
一	间接选举制度·····	108
二	间接选举制度的价值取向·····	111
三	间接选举实践的情况·····	117
四	间接选举实践中存在的问题·····	119
 第七章 澳门的委任议员制度及其实践		
一	委任议员制度·····	125
二	委任议员制度的价值取向·····	127
三	委任议员的工作情况·····	131
四	需要进一步探讨的问题·····	133
 第八章 对完善澳门立法会产生办法的思考		
一	坚持基本法规定的原则和方向·····	137
二	统筹兼顾，稳步推进各项具体制度的改进完善·····	142

第一章 澳门立法会产生办法的功能和使命

立法会产生办法，顾名思义，就是立法会产生的规则和方式。澳门特别行政区立法会产生办法是特别行政区政治体制的有机组成部分，它服从和服务于特别行政区政治体制的运作。

根据宪法和《澳门基本法》确立的澳门特别行政区制度，澳门特别行政区实行行政主导的政治体制。这一政治体制决定了澳门立法会的性质和地位，从而从根本上决定了澳门立法会产生办法的功能和使命。

一 澳门立法会是澳门特别行政区政治体制的重要组成部分

（一）澳门特别行政区政治体制的特点

澳门特别行政区作为直辖于中央人民政府的地方行政区域，在中央人民政府授权下，实行“澳人治澳”，高度自治。在特别行政区的管理架构上，设立既对中央人民政府负责又对特别行政区负责的行政长官，设立分别履行行政管理、立法和司法职能的行政机关、立法机关、司法机关，使行政与立法互相配合又互相制约，确保司法独立。这套政治体制既不同于原来在澳门实行的总督制，也不同于内地的人民代表大会制度，而是保留和吸收了原来在澳门实行的总督制和西方三权分立体制的一些合理成分，



在遵循宪法关于中央与地方相互关系原则的基础上所创制的一套新的政治体制。

这是一种以行政为主导的政治体制。所谓行政主导，是指在行政与立法的关系中，行政长官的法律地位比立法机关的法律地位要高一些，行政长官的职权广泛而且大一些，行政长官在特别行政区政治生活中起主要作用。^①这种政治体制也可以称为行政长官制^②，具有以下三个特点。

1. 行政长官具有双重法律地位，既是特别行政区的地区首长，又是特别行政区的行政首长

澳门特别行政区是我国的一个具有高度自治权的地方行政区域，直辖于中央人民政府。行政长官作为特别行政区的地区首长，代表澳门特别行政区，行政长官作为特别行政区的行政首长，领导特别行政区政府。^③行政长官的这种双重法律地位，是由澳门特别行政区的法律地位决定的。第一，澳门特别行政区实行高度自治，而澳门特别行政区与中央人民政府的关系是一种地方与中央的关系，这就需要有一个地位在行政机关、立法机关和司法机关之上的地区首长，代表澳门特别行政区与中央人民政府进行联系，协调澳门特别行政区内部的社会关系和各种工作；第二，澳门特别行政区在中央人民政府授权下享有处理一定对外事务的权力，并能够以“中国澳门”的名义单独地同世界各国、各地区以及有关国际组织保持和发展关系，签订和履行有关国际协议，这就需要行政长官作为澳门特别行政区的代表，进行各种礼仪性和实质性活动；第三，为保证《澳门基本法》在澳门特别行政区的正确实施，落实对澳门特别行政区的有效管理，必须将一定实权赋予行政长官，让其领导特别行政区政府，负责执行基本法和其他适用于澳门特别行政区的法律。

行政长官的这种双重法律地位，决定了行政长官具有广泛的职权：^④①执行基本法和依照基本法适用于澳门特别行政区的其他法律；②签署立法会通过的法律，制定行政法规并颁布执行；③领导澳门特别行政区政府，决定政府政策，发布行政命令；④提名并报请中央人民政府任命政府

① 肖蔚云：《论香港基本法》，北京大学出版社，2003，第829页。

② 肖蔚云主编《论澳门特别行政区行政长官制》，澳门科技大学，2005，第1～22页。

③ 《澳门基本法》第45、62条。



主要官员和检察长，委任部分立法会议员，任免行政会委员，依照法定程序任免各级法院院长、法官、检察官和公职人员；⑤执行中央人民政府就基本法规定的事务发出的指令，代表澳门特别行政区政府处理中央人民政府授权的对外事务和其他事务；⑥其他职权，如依法颁授澳门特别行政区奖章和荣誉称号，依法赦免或减轻刑事罪犯的刑罚；等等。^①

2. 行政长官在整个政治体制中居于核心地位并主导政治体制的运作

行政长官的双重法律地位，决定了行政长官在整个特别行政区的政治体制中居于核心地位并主导政治体制运作。行政长官的权力涉及行政管理、立法和司法方面。在行政管理方面，行政长官提名并报请中央人民政府任命政府主要官员，组成澳门特别行政区政府并领导政府，任免公职人员，行政长官直接掌握并行使中央人民政府授予的行政管理权，决定政府决策，发布行政命令。在立法方面，行政长官不再享有立法权，也不兼任立法会主席，但立法会通过的法律案必须经行政长官签署后才能生效，行政长官还在立法工作中承担着提出法案的重要责任，有关公共收支、政治体制或政府运作的议案，只能在行政长官签署后由政府向立法会提出；议员若提出涉及政府政策的议案，在提出前必须得到行政长官的书面同意。司法方面，行政长官根据法官推荐委员会的意见任命法官，并从法官中选任法院院长，行政长官提名并报请中央人民政府任命检察长，并根据检察长的提名任命检察官；行政长官还有权依法赦免或减轻刑事罪犯的刑罚。按照基本法的规定，设立澳门特别行政区行政会这一协助行政长官决策的机构，行政会的委员由行政长官从政府主要官员、立法会议员和社会人士中委任；等等。

行政与立法既互相配合又互相制约且重在配合，是澳门特别行政区政治体制的重要指导思想。澳门是我国的一个享有高度自治权的地方行政区域，实行资本主义制度和生活方式，为了维护国家的主权、安全和发展利益，保持澳门特别行政区的长期繁荣稳定，因此不能实行以立法为主导，更不能突出政党政治，而应当突出行政主导，在行政与立法互相制约的基础上讲求行政与立法的互相配合。如果一味地讲求权力的互相制约，而不讲求权力的互相配合，就会导致政局不稳，不利于“一国两制”事业的顺利发展。如

① 王叔文主编《澳门特别行政区基本法导论》，中国人民公安大学出版社，1994，第241页。



《澳门基本法》规定行政长官有权将立法会通过的法案发回重议，如果立法会再次以 2/3 多数通过原案，行政长官则必须签署或解散立法会；立法会有权拒绝通过政府提出的财政预算案，或行政长官认为关系到澳门特别行政区整体利益的法案，亦有权解散立法会；但是，行政长官在其任期内只能解散立法会一次。这其中就体现了在行政与立法互相制约的基础上讲求行政与立法互相配合，且重在配合的精神。

《澳门基本法》设计的司法独立是在澳门特别行政区行政长官制这一政治体制下运作的：①澳门特别行政区各级法院法官，根据当地法官、律师和知名人士组成的独立委员会的推荐，由行政长官任命；②澳门特别行政区各级法院院长由行政长官从法官中选任；③只有在法官无力履行其职责或其行为与所任职务不相称的情况下，行政长官才可根据由终审法院院长任命的不少于 3 名当地法官组成的审议庭的建议，予以免职，其中法官的免职由行政长官根据由立法会议员组成的审议委员会的建议决定；④终审法院法官和院长的任命和免职，由行政长官上报全国人大常委会备案；⑤法院对国防、外交等国家行为无管辖权，法院在审理案件中遇有涉及国防、外交等国家行为的事实问题时，应取得行政长官就该等问题发出的证明文件，上述文件对法院有约束力，行政长官在发出证明文件前须取得中央人民政府的证明书。①

3. 行政长官实行双重负责制，既向中央人民政府负责，也向澳门特别行政区负责

回归前澳门实行总督制，总督是除法院外葡萄牙政府在澳门地区的总代表。葡萄牙政府通过总督对澳门实施管治。总督由葡萄牙共和国总统任命并授予职权，对总统负责。总督的任期法律没有规定，一般是和葡萄牙总统的任期一致。未经葡萄牙总统事先同意，总督不得离开澳门前往其他地区。总督由葡萄牙委派，并仅对葡萄牙总统负责，而不对其管治下的当地居民负责，这是总督制的根本特点。澳门回归后，行政主导的政治体制与回归前的总督制有很多不同。

按照行政主导的政治体制，行政长官既对中央人民政府负责，又对澳门特别行政区负责。行政长官对中央人民政府负责，体现在以下五个方面：

① 《澳门基本法》第 19、50、87、88 条等。



①必须宣誓效忠中华人民共和国及澳门特别行政区，拥护并执行基本法；②必须执行中央人民政府就基本法规定的有关事务发出的指令等；③必须为中央人民政府管理与澳门特别行政区有关的防务和外交事务提供支持；④必须尽忠职守地维护国家的主权、统一、安全和发展利益；⑤必须就基本法的执行情况和特别行政区重大事项向中央人民政府进行述职、报告；等等。行政长官对澳门特别行政区负责，则体现在以下三个方面：①廉洁奉公，尽忠职守地为澳门特别行政区及居民服务，对澳门特别行政区居民负责；②领导好特别行政区政府，处理好高度自治范围内的事务，致力于维护澳门社会的稳定和发展，对澳门特别行政区的稳定和发展负责；③行政长官本人和其所领导的特别行政区政府要执行立法会通过并已经生效的法律，定期向立法会做施政报告，答复立法会议员提出的质询等。澳门立法会有权对有严重违法或渎职行为的行政长官提出弹劾案，以及在一定条件下迫使行政长官辞职。^①

（二）澳门特别行政区的政治体制是地方性政治体制

澳门特别行政区政治体制的设计首先体现国家主权原则。澳门特别行政区是直辖于中央人民政府的地方行政区域，地方行政区域的政治体制必然属于地方性政治体制。澳门特别行政区政治体制的地方性政治体制特点在多个方面有深刻体现。

第一，澳门特别行政区的高度自治权来源于中央人民政府授权。政治体制是为管理公共事务而制定的一系列取得权力、运用权力以及限制权力的规则总和。^② 权力的来源在根本上决定着权力的运用及其限制问题。澳门特别行政区的权力并非澳门特别行政区本身所固有，而是中央授予的。《澳门基本法》明确指出了这种权力的来源，即中华人民共和国全国人民代表大会授权澳门特别行政区实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，并规定澳门特别行政区还可以享有全国人民代表大会、全国人民代表大会常务委员会或中央人民政府授予其的其他权力。^③ 行政长官制是在中央授权的基础上运作的。

① 《澳门基本法》第71条第7项和第54条。

② 高金海、曹玉海：《当代西方政治制度》，中共中央党校出版社，1998，第1页。

③ 《澳门基本法》第2条和第20条。