

基本法與2013年澳門立法會選舉 (學術研討會論文集)



澳門學者同盟出版

澳門學者文庫之十六

基本法與2013年澳門立法會選舉 (學術研討會論文集)

澳門學者同盟 出版

2013年12月

基本法與2013年澳門立法會選舉（學術研討會論文集）

主 輯：楊允中
編 輯：陳慧丹、梁淑雯、何曼盈
（封面相片由新聞局提供）

出 版：澳門學者同盟

出版日期：2013年12月

印 刷：華輝印刷有限公司

規 格：15.5×23厘米

定 價：澳門幣80元

ISBN 978-99965-832-5-4

目錄

序	楊允中	II
 I 立法會選舉與澳門民主政治發展		
選舉、選情與選民權利行使	楊允中	3
行政主導下澳門立法會權力的行使與局限	李 環	9
對澳門民主治理的思考——以選舉問題為主線	李燕萍	22
對澳門特區政治社團發展的若干思考	姬朝遠	29
 II 立法會選舉制度的改革與完善		
完善澳門立法會選舉制度探討	陳麗君	43
行政長官委任部分議員的條件探討	王 禹	58
澳門需要甚麼樣的立法會 ——有關立法會選舉改革的迷思	葉海波	66
港澳立法機關產生辦法比較研究	朱世海	81
功能組別的合理性分析 ——以香港自由黨在立法會選舉中的結果為視角... ..	郭天武	92
澳門選舉財政制度芻議	朱孔武	105
 III 立法會選舉與公眾參與		
從市民對新一屆立法會的期望看立法會議員的責任	冷鐵勛	121
對愛國社團參與立法會直接選舉的幾點思考	江 華	129
淺論澳門居民選舉意識在選舉中的重要性	邱庭彪、盧頌馨	137
論提升澳門選民素質的重要性	郭善文	145
衝突與和諧：澳門立法會選舉的民主平衡	張 強	152

立法會選舉與澳門民主政治發展

選舉、選情與選民權利行使

楊允中*

一、怎麼看“一國兩制”在澳門實踐？

澳門特別行政區已進入成立後的第14個年頭，過去13年多成功實踐“一國兩制”的歷程表明澳門已進入“一國兩制”時代。以下謹從不同領域變化作些簡單評述。

a. 政治上澳門是一個堅定的“一國兩制”載體。由於“九九”回歸，政權順利交接、平穩過渡，澳門特區實現了公權力性質和居民身份同步轉變。現國家主權、安全和發展利益得到有效維護，2009年2月《維護國家安全法》的順利制定，令《澳門基本法》九章145個條文全面得到落實；與此同時，特區政府和社會各界尊重中央管治權威，對國家和中央政府心存感恩、知恩圖報，廣大居民的國家意識、民族意識正拾級而上。

b. 經濟上澳門近10年特別是近5年在國際金融危機、財政不景大背景下，創造了一系列高速騰飛新指標：2012年GDP達3482億元，人均GDP為610,990元即76,588美元，近4年人均GDP年均增12,281美元；2011年人均國民收入463,410元即57,998美元，2008-2011年間人均國民收入年均增7,832美元；2012年財政收入1,294.98億元，比2009年576.41億元實增1.25倍；2012年總體失業率降至2%，月工資收入中位數為11,300元，比2009年的8,500元超出32%，年均增8%；2011年人文發展指數為0.868，比2008年的0.819實增0.05。¹

c. 文化上澳門社會寬鬆度、和諧度、包容性在穩定擴大，居民

* 澳門學者同盟會長、澳門理工學院一國兩制研究中心教授級研究員

愛國愛澳為主體的核心價值觀調整和公民社會建設繼續向前推進。2010-2012年就業人口小學以下者由2010年21.8%降至2012年17.7%，共下降4.1%，擁有高等教育程度者由22.6%上升至27.3%，共上升4.7%²，年均分別有1.37%和1.57%的向下向上調整，這表明澳門勞動人口綜合素質在有序提升。

上述數據無可置疑地證明，兩大(總量大擴充、民生大改善)、兩新(新政體、新施政理念)、兩高(穩定度、和諧度雙高)、兩有(綜合素質有所提升、核心價值觀有所調整)八個字總體評估仍然適用，但四缺(公平競爭機制不充分、公民意識不高、創新思維不足、對基本法正確理解不夠)亦不容忽視。

二、怎麼看澳門選舉文化？

選舉權與被選舉權是公民基本政治權利之一，也是最重要的民主指標之一。

澳門特區成立以來居民對選舉事務並不陌生：立法會選舉四次、行政長官選舉三次、全國人大代表選舉四次。這三大選舉令小城澳門的選舉文化進入全新時代。

實行“一國兩制”的澳門特區，基本法和三大選舉制度都有極不尋常的特殊安排，令廣大居民成為政治發展的直接受益者。以立法會為例，澳門58萬居民擁有33名議員(第五屆)，平均值為1/17,575；香港710萬居民，立法會議員70名，平均值1/101,428；台灣2,300萬居民，立法會議員112人，平均值1/205,357。這表明澳門比例高出香港5.77倍，高出台灣11.68倍。以行政長官選委會為例，香港特區第四任行政長官選委會共1,200名委員，而澳門第四任行政長官選委會為400人，即澳門選委佔香港1/3，但澳門人口佔香港人口1/12.5，從而表明澳門比例高出香港4.17倍。以全國人大代表選舉為例，澳門共有12名全國人大代表，香港共有36名全國人大代表，同樣，澳門比例高出香港4.17倍。這說明澳門居民政治參與空間遠大於香港和台灣。

誠然，在澳門除立法會直選外其他選舉均為間選性質，但觀察選舉除注重其形式外還應關注參與空間的大小和當選人士綜合素質的高低；如果當選者大多屬議政能力強、眾望所歸者，亦即能真正為落實“一國兩制”獻身、為民眾福祉服務，那麼選舉形式的差異就無足輕重了。

三、怎麼看2012年政改？

2012年6月30日十一屆全國人大常委會第27次會議，對澳門特區政府上報的《澳門基本法》附件一、附件二的修正案分別予以批准和予以備案。根據附件一修正案，2014年選舉第四任行政長官的選委會比原產生辦法增加100人，即實增1/3名額，其中工商金融界由100人增至120人，增20%；文化教育專業界由80人增至115人，增43.75%；勞工社會服務宗教等界由80人增至115人，增43.75%；政界由40人增至50人，增25%。提名行政長官候選人的選委人數由50人增至66人，增32%，仍保持不少於選委總數1/6的要求。根據附件二修正案，2013年第五屆立法會議員由原29人增至33人，增幅為14%，其中直選、間選各增2人，增幅分別為17%和20%。兩個修正案同時也為第五任及以後各任行政長官產生辦法及第六屆及以後各屆立法會產生辦法的進一步完善，預留了“依法定程序作出進一步修改”的合理空間，這說明直接涉及澳門特區民主發展的兩大選舉制度並不封頂，其積極意義顯而易見。

上述變動首先回應了澳門社會擴大民主參與的要求：行政長官選委會成員中四大界別分別有20%-43.75%的增幅，工商金融界實增20人，其增幅最低，而文化教育專業界和勞工社會服務宗教等界各增35人，增幅最高，同為43.75%，這就導致選委界別結構得到了明顯優化。立法會議員增加4人，分別歸屬直選、間選各2人，結構優化也得到一定體現。這次澳門回歸以來最具影響力的政改較好地貫徹了循序漸進、均衡參與原則，較好地處理了不同利益主體、不同價值理念之間的關係，是一次成功的民主進程。無論現有選民還是尚未達到法定年齡的未

來選民，都普遍受到一次有“一國兩制”特徵的民主洗禮。這是其主流一面。有部分人士認為直選、間選各增2人，即間選增20%、直選增17%，有欠合理。這可作具體分析，如果社會各界在第五屆立法會選舉後形成共識，對議員結構作進一步調整的空間還是存在的。至於選舉制度尚存的缺欠，如比例代表制要求“以多候選人名單方式選出，每一選民只能對名單投出獨一票”³，而第五屆立法會參選的20個組中只有一組的參選人數達到應選議席的14名，這表明選民的選擇空間嚴重受限，你只能對你心儀目標議員中的一、二人而非全部14人作出衡量。此問題絕對存在深入研究的必要。

四、怎麼看2013年第五屆立法會選情？

即將在2013年9月中旬舉行的澳門特區第五屆立法會選舉，議員名額增4名，即實增14%，登記選民逾27萬人，是歷史新高，直選參選組別達20個，參選人數147人，亦創新記錄。議員法定名額與選民人數雙雙同步擴充，是澳門特區法律完善的新標誌，也是澳門選民民主參與面最寬的一次選舉。

這是“澳人治澳”民主發展的新標誌，

這是不同勢力、不同價值觀爭奪的新戰場，

這是愛國愛澳力量擴大參與的好機會，

這是挑戰與變數增大、選情進一步複雜化的一次力量角逐。

面對新一選舉法在打擊賄選方面的清晰指引，面對前三屆立法會選舉積累的經驗教訓，無論特區還是澳門社會，無論參選組還是廣大居民無不希望本屆選舉能成為歷史上最陽光、最規範的一次，同時也為澳門正確實踐“一國兩制”營造一個更為公正、更值得依賴的民意表達空間。

擁有相對和諧、穩定、寬鬆、包容優勢的澳門特區，擁有“一國兩制”實踐近14年豐富經驗積累的澳門社會，不會放慢前進腳步。而確保2013年第五屆立法會選舉順利進行，則是當前特區政府與社會各界的一

大考驗。值得高度關注的領域和事項很多，但確保直選、間選的公平競爭和提高選民高參與率應是兩項核心要求。

五、怎麼看澳門特區未來政治發展？

澳門特區經13年多的開拓與奮進，如今已成為一個正確實踐“一國兩制”的合格樣版。“一國兩制”發展模式為澳門特區居民履行“澳人治澳”法定歷史使命，提供了廣闊空間與巨大機遇。正確對待政治發展、政治參與，以實際行動來駁斥“政治危險論”，是廣大居民的一個十分必要的選項。積極參與、擴大參與不僅是提升公民意識、有效行使公民基本政治權利的需要，同時也是維護“一國兩制”基本國策大方向的需要。

因此，進一步強化各界公民意識、推動精品型與法治型社會的構建，是一個值得常態性關注與重視的重要課題。作為一個有文化自覺性的新時代特區公民，既要責無旁貸、義不容辭地擴大承擔與參與，又要與時俱進地做好核心價值觀的調整與完善，以主人翁的積極心態投入“一國兩制”事業更高標準的成功實踐，力求在時代洪流中找準自己定位並成為推動“一國兩制”事業前進的合力中一股不可或缺的正能量。

如果客觀地、歷史地看問題，那麼繼“九九”回歸這場歷史上極其深刻的大變革，澳門特區已走出人類政治文明史上最具創新價值的“一國兩制”實踐良好開局期：政權性質發生了根本性變化，居民身份實現了質的變化。同樣是立法機關選舉，同樣是三種議員身份，但其運行特點和參與程度均體現出不同的價值、不同的意義。當然，憲政民主是一個有待常態性關注的大題目，也是需要世世代代抓住不放的奮進目標。至於行政長官選舉與立法會選舉的相關法律制度，顯然，仍然存在繼續完善的空間，這是毫無疑問的。要加速其進程，兩個關鍵點是不能繞過的：一是對基本法的設計及立法原意要有效維護，尊重基本法的權威性不容流於空談；二是絕大多數居民要形成共識，民主是多數人的意志體

現，不容少數人綁架、脅迫多數人，盡可能把公民社會建設提速，從而令廣大居民真正懂得公民權利的有效行使，在當前俱有情真意切的現實性。

註釋：

¹ 統計暨普查局：《澳門資料》(2009-2013)。

² 統計暨普查局：《就業調查》(2010)，第6頁；《就業調查》(2012年第四季)，第5頁。

³ 《澳門特別行政區立法會選舉法》，第15條。

行政主導下澳門立法會權力的行使與局限

李 環*

《澳門基本法》明文規定了立法會的職權。在實踐中，如何行使好自身權力，落實這些職責，尤其是在澳門行政主導體制下，如何令立法會的工作更好地促進特區政府的施政，使立法與行政的關係在制約與配合之中達至一種動態的平衡，不僅是特區政府立法會要面對的問題，而且是特區政府要面對的課題。本文主要探討澳門行政主導體制下的立法會的權力運行狀況以及其與行政機關的互動，並就加強立法會權力提出自己的看法。

一、行政主導下的立法與行政關係

行政主導體制是指在政治體制設計中，以行政長官為首長的政府處於主導地位，司法獨立，行政與立法互相制衡與配合。在實踐中，行政與立法之間的理想關係就像是二者在玩“蹺蹺板遊戲”，行政一方的分量略重，但又不是重很多，立法一方在必要時使點勁，也可以把行政壓起來。這一遊戲的重點不在於誰重過誰，而在於雙方存在一定默契，較勁中有配合，配合中有較勁，從而使遊戲一直進行下去。

(一) 澳門獨特的行政主導體制

澳門的行政主導體制受到香港的啟發。在港英時期，港督不僅是英女王的代表，而且身兼立法局(至1993年止)和行政局主席，有權委任立法局和行政局議員，形成獨裁式的總督集權統治。澳葡時期的澳督同樣

* 中國現代國際關係研究院涉港澳研究中心副研究員

擁有較大的權力，然而在管理模式上與港英不同。港英政府以“行政吸納政治”¹的方式進行統治，而澳葡政府是葡萄牙人壟斷了所有的社會公權力，華人社區則完全靠民間社團來實現自治，從而形成了葡萄牙人操控的政府與華人社團主導的社區兩個互相隔膜、自行運轉的單元。這種二元社會結構造成葡人、華人共處分治的局面，葡語是澳葡政府的官方語言，但華人卻很少學習，更難以進入社會管理層，市民普遍對政治冷感，政府的威權統治不斷弱化。港英政府和澳葡政府雖然都是總督體制，但由於兩個政府的具體管理模式、兩地的社會結構不同，形成了一個強政府，一個弱政府的情況。

香港和澳門的回歸提上日程後，在創制兩個基本法的過程中，政治體制的設計汲取了港英時期管治有效的特點，期望以行政長官為核心的行政機關繼續發揮凝聚各方力量，高效運轉的作用。因此提出了“立法和行政分開，互相制約，行政主導”的原則。²對澳門而言，還希望借此克服澳葡政府弱勢的缺點，為即將成立的特區政府打造一個強有力的領導核心。

雖然《澳門基本法》沒有明文規定澳門實施行政主導體制，但它通過一系列條款的安排，讓行政權在立法權和司法權之間處於一種相對優勢地位。這一體制不同於西方的三權分立、重在制衡，也不同於獨裁式的總督體制，而是一種有特別行政區特色的“行政長官制”。所謂“行政長官制”，是指以行政長官所領導的政府為主導方面，奉行司法獨立、行政與立法互相制衡和互相配合，而且重在配合的一種根本政治制度。³這一制度奉行的是行政主導下的“分權模式”，在實踐中，行政與立法間的關係尤為值得關注。

（二）行政與立法的關係

澳門立法會的設計不像一些西方國家和地區一樣重在分權，如《美國憲法》詳細列出了國會、總統和法院的權力，而是重在監察，即監督政府施政。然而，澳門行政與立法的關係仍體現為一定程度上的分權與制衡。因為“要防止權力濫用，就必須以權力制約權力”。⁴制約的方式可以來自內部，也可以來自外部。對行政權而言，來自內部的制約與監

督主要由廉政公署完成，外部的制約與監督主要由立法機關的監督和司法機關的監督構成。但是在行政主導體制下，較之於制衡，還更多地強調配合的一面，以期更好地提高政府運作的效率。“現在政府內的協調，而非公共機構之間的競爭，已經變得必不可少。事實證明，在一個政府的不同分支相互拮抗對立的體制裏，很難做出積極進取政府創議。”⁵

《澳門基本法》的設計體現了行政長官及行政機關的主導性地位，主要包括行政長官地位顯赫，行政權相對立法會來說處於主動地位，行政權可以制約司法權，行政會議的獨特設計等等。就行政與立法間的關係而言，行政的主導性地位主要表現在《澳門基本法》第50、51、52、75、78條等。如第51、52條規定：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。立法會如以不少於全體議員2/3多數再次通過原案，而行政長官仍拒絕簽署的，則可以解散立法會。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的，行政長官可解散立法會。第75條規定：凡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78條規定：特別行政區立法會通過的法案，須經行政長官簽署、公佈，方能生效。

然而，行政主導並不代表“行政霸道”或“行政獨大”。基本法雖然設計了行政主導體制，但立法會仍然擁有實質性權力，對行政權構成一定制約。在實踐中，行政主導體制下的特區政府既可以成為一個強勢政府，也可以成為一個弱勢政府。⁶如在香港的實踐中，行政主導一直成效不彰，立法會的權力卻有不斷擴展之勢，對特區政府的施政構成較大壓力。在澳門實踐中，則出現與香港相反的情況，行政權力不斷擴充，立法會的權力受到較為嚴重的桎梏。無論哪種情況的出現，都有違行政主導體制設計的原意。如果行政權與立法權無法在現實政治活動中達至一種動態的平衡，那最終會“兩敗俱傷”——行政機關與立法機關的威信都將受到損害。2006年底，澳門媒體曝出特區政府運輸工務司司長歐文龍巨額貪污受賄案，嚴重損害了特區政府的權威。

總之，澳門在設計行政主導體制時，汲取了《香港基本法》設計中的一些經驗教訓，賦予了行政長官更為廣泛的權力，如《澳門基本法》明文規定行政長官有委任部分立法會議員的權力，在徵稅和公共開支方面，特區政府不必像香港一樣須取得立法會的批准等。立法會擁有自己專屬的權力，但這些權力往往會受到其他因素的影響。如《澳門基本法》規定了立法會制定法律的權力，也規定了行政長官制定行政法規的權力，對這兩種權力的位階卻沒有作出說明，需要在此後的立法中加以明晰。

二、立法會權力的本質與構成

澳門作為單一體制下中國的一個特別行政區，實施“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針。特區政府擁有的各項權力，包括立法會的權力均來自於全國人民代表大會的授權及基本法的規定。《澳門基本法》第71條具體規定了立法會的職權，體現了職責與權力的統一。

（一）立法會的憲政地位

澳門特別行政區立法會是依照基本法設立的立法機關，是中國單一體制下按照“一國兩制”方針設定的地方立法機構。它的憲政地位主要體現在三個層面：

首先，中國作為單一體制國家，決定了中央人民政府與澳門特別行政區政府是中央與地方的關係。中央與澳門的關係在“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治方針下由基本法作出規定。立法會作為澳門的立法機關享有較大的立法自治權，但其制定的法律不得抵觸基本法。作為中國“一國兩制”下的一個特別行政區的立法機關，澳門立法會擁有的權力無法與國家層面的議會權力相提並論。如全國人民代表大會的職權包括立法權、重要人事任免權、審查批准權、決定特別行政區的設立及其制度、決定和平或戰爭問題等；英國議會的權力除立法權外，還包

括簽署外交條約、宣戰或批准和談、選舉或推翻政府、批准政府預算案等權力；美國國會的職權包括立法權、財政控制權、監督權、人事權、彈劾權等。

其次，立法會作為地方立法機構，其立法權來自全國人大授權，具體表現為依照基本法來完成法律的制定、修改、廢除等。“在單一制政體下，地方政府無論職權有多大，在本質上都是由中央授予的，至於授權的程度有多大，取決於客觀情況的需要。”⁷地方立法機構在立法過程中應恪守本分，無權就國防、外交以及澳門與中央關係等領域的事項立法，亦應尊重全國人大的權威與決定。

最後，立法會是特別行政區民意代表機構。雖然立法會議員並非全部由選舉產生，基本法也沒有立法會議員最終達至普選的規定，但立法會仍是特別行政區重要的民意代表機構。直接選舉產生的議員需對選民負責，間接選舉產生的議員同樣對其所屬界別的選民負責，這種“自下而上”傳遞民意的方式是立法會權力正當性的體現，也是立法監督行政的一種手段。

(二) 立法會的職權範圍

職權指的是職責與權力。按照《現代漢語詞典》的解釋，職責是指職務和責任，權力是指職責範圍內的支配力量。履行既定職責需要一定的權力，而運用好權力才能更好地履行職責。《澳門基本法》第71條明確規定了立法會的職權，主要包括立法、質詢、審核財政預算案、提出彈劾案等⁸，這既是立法會的職責所在，也是立法會所擁有的權力。如何運用這些權力及權力的行使是否到位等是檢驗立法會履行其職責的重要參考指標。相關權力簡述如下：

立法權。這是立法會最重要的一項權力。《澳門基本法》第71條第1款規定，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”。由於《澳門基本法》第50條第7款規定了行政長官可以制定並頒佈行政法規，圍繞行政法規的合法性等問題一度出現爭議。2009年制定的《關於訂定內部規範的法律制度》，以立法形式確定了行政法規的位階和規範範圍，即遵循法律優先原則，立法會立法的位