

論繼續保持澳門立法會現行組成結構的必要性

冷鐵助*

自澳門特別行政區行政長官崔世安發表 2012 財政年度施政報告時表示，將把處理《澳門基本法》附件一規定的行政長官產生辦法和附件二規定的立法會產生辦法是否修改作為 2012 年施政的一項重要內容後，社會上開始廣泛討論澳門的政制發展。這對特區政府收集社會各方面的意見，為啓動政制發展是有積極意義的。關於澳門政制發展的討論應堅持在《澳門基本法》的框架內進行，而不能偏離《澳門基本法》規定的基本原則和路向。在這場關於澳門政制發展的大討論中，有一種意見認為，應參照香港的做法，立法會的議員實行普選，即一人一票直接選舉。這種意見簡單照搬《香港基本法》關於政制發展的規定，沒有顧及到《澳門基本法》關於政制發展的規定內容以及澳門的實際情況。澳門政治體制形成的歷程與香港不同，政制發展自然不能盲目照搬香港的做法，而應沿着《澳門基本法》規定的軌道逐步形成符合自身實際的政制發展道路。其中，繼續保持立法會由直選、間選和委任三部分議員組成的結構模式，便是當前討論立法會產生辦法修改時必須堅持的一項原則。

一、繼續保持澳門立法會現行組成結構是《澳門基本法》的原則要求

關於澳門特區立法會的產生辦法，除《澳門基本法》附件二作出了系統全面的規定，《澳門基本法》第四章第 3 節和第 1 節中也有相應的明確規定。這些規定是相互聯繫又相互依存的一個有機統一整體。我們在理解澳門立法會的產生辦法時，不能僅僅只看到《澳門基本法》附件二的規定，而要把《澳門基本法》正文中的有關規定，與《澳門基本法》附件二的規定相互聯繫起來，絕對不能把它們割裂開來。

《澳門基本法》第 68 條第 2 款明確規定：“立法會多數議員由選舉產生”。這一規定明白無誤地表明，在澳門特別行政區，並不是全部的立法會議員由選舉產生，而只是多數立法會議員由選舉產生。這是《澳門基本法》關於立法會產生辦法的一個總原則。為體現這一總原則，《澳門基本法》第 50 條在規定行政長官的職權時，明確賦予行政長官委任部分立法會議員的權力，這是對《澳門基本法》第 68 條第 2 款規定的“立法會多數議員由選舉產生”這個總原則的補充規定。我們在討論立法會產生辦法的修改問題時，如果將《澳門基本法》第 68 條第 2 款規定的總原則，與《澳門基本法》第 50 條關於行政長官委任部分立法會議員的職權的補充規定，以及《澳門基本法》附件二的規定完整有機地結合起來理解的話，就不會出現簡單照搬《香港基本法》的規定並進而認為立法會議員應實行普選這樣的觀點。認為澳門特區立法會議員應實行普選的觀點，實際上已經觸及到對《澳門基本法》的修改問題了，而不僅僅是對《澳門基本法》附件二關於立法會產生辦法的修改問題。

事實上，《澳門基本法》附件二關於立法會產生辦法的決定，充分遵循並體現了《澳門基本法》第 68 條第 2 款規定的原則和精神，同時也體現了《澳門基本法》第 50 條規定的行政長官委任部分立法會議員的內容。無論是特區第一屆立法會，還是第二屆以至第三屆及以後各屆立法會，在議員的組成結構上，均包括直接選舉、間接選舉和委任的議員三部分。其中，直接選舉和間接選舉的議員都屬於選舉產生的議員。這兩種議員的數量在立法會議員的總數中是多數。除此之外，還有一部分是委任的議員。儘管上述三種方式產生的議員在數量上不盡相同，而且較之第一屆立法會，第二至第三屆立法會中直接選舉的議員呈現出逐步增加的態勢，第二屆立法會中間接選舉的

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

議員數量也較第一屆有適量增加，但無論它們怎麼增加，立法會的產生辦法始終體現出“立法會多數議員由選舉產生”這一總原則。除選舉產生的議員之外，始終存在着有一部分委任產生的議員。委任的議員並不因通過選舉產生的議員的增加而消失，只是其在立法會議員總數中的比重有所下降而已。因此，委任的議員的存在，是對“立法會多數議員由選舉產生”這一原則的最好詮釋。即使因應澳門經濟社會發展以及民主政治發展的需要，適當穩步擴大直接選舉的議員數量，但無論如何都應保留適當數量的委任議員，以充分反映“立法會多數議員由選舉產生”這一總原則。否則，離開了委任議員的存在，“立法會多數議員由選舉產生”這一總原則便不復存在。

在理解《澳門基本法》第 68 條第 2 款的規定內容時，一定要注意不能簡單照搬《香港基本法》第 68 條的規定。關於立法會議員的產生方式，港澳兩部基本法的規定有所不同。《香港基本法》第 68 條第 1 款規定：“香港特別行政區立法會由選舉產生。”第 2 款規定：“立法會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，最終達至全部議員由普選產生的目標。”這一規定表明，在香港特別行政區，立法會議員的產生方式需遵循以下兩個原則：一是根據香港特別行政區的實際情況；二是循序漸進。為此，香港特別行政區立法會的產生辦法吸收了過去某些行之有效的制度，如功能團體選舉方式，直接選舉與間接選舉混合的選舉制度等等，並逐步減少間選的議員名額，增加直選的議員名額。¹ 不僅如此，《香港基本法》第 68 條第 2 款還規定了立法會議員的產生方式最終達至全部議員由普選產生的目標。這意味着在香港，立法會議員的產生方式在遵循符合香港特別行政區的實際情況以及循序漸進的原則下，可最終達至普選的目標。

與《香港基本法》第 68 條既規定立法會議員產生方式的原則，又規定立法會議員產生方式的最終達至目標不同的是，《澳門基本法》第 68 條關於立法會議員產生方式，僅第 2 款用一句“立法會多數議員由選舉產生”來表述。除此之外，並無其他進一步的表述，尤其是沒有《香港基本法》中“最終達至全部議員由普選產生的目標”這樣的表述。眾所周知，《澳門基本法》是在《香港基本法》之後制訂，由於港澳兩部基本法在大的結構及制訂的主要政策上具有高度一致性，因此，《澳門基本法》的不少內容在很多方面借鑒了《香港基本法》的規定，以至我們在通讀港澳兩部基本法時，有時會有似曾相識的感覺。但《澳

門基本法》仍被認為是極具澳門本色和個性、完全體現“一國兩制”方針和政策、符合澳門實際和充分反映了廣大澳人意願的具有澳門社會和文化特色的基本法。對於《澳門基本法》的這種獨特澳門個性，有學者將其概括為認真的唯實性、嚴謹的科學性、高度的開放性、寬厚的包容性、深遠的前瞻性和充分的保障性。² 這樣一部贏得澳門居民高度信任和支持，並以其崇高的法律地位和特殊功能引領、團結澳人順利實現社會平穩過渡並保持長期穩定和繁榮的基本法，在事關澳門政制發展的大事上，不可能沒有注意到《香港基本法》的有關規定，更不可能隨意作出與《香港基本法》不一致的規定。對此，合理的解釋就是，關於澳門政制的發展，包括行政長官和立法會議員的產生方式在內，《澳門基本法》沒有作出“最終達至普選”的規定，一定有着其深刻的意涵。對此，前澳門基本法起草委員會副主任何厚鏞在 2008 年擔任特區行政長官時曾講到，《澳門基本法》關於兩個產生辦法的規定與香港有所不同之處，不是忘記、漏寫，是中央從澳門的歷史和現實情況出發，對澳門政制發展所作的戰略性決定。前行政長官何厚鏞所講的上述內容，反映了《澳門基本法》關於兩個產生辦法的規定沒有作出“最終達至普選”的安排所體現的深刻意涵。或許有人會問，為甚麼《香港基本法》有對未來政制發展的目標性規定，《澳門基本法》卻沒有這方面的安排。《澳門基本法》與《香港基本法》在兩個產生辦法的規定上的差異，本身就是一種安排。這一安排的基本點就是，考慮到兩地情況的差異，在政制發展的具體安排上也有差異，澳門在政制發展上不能簡單照搬香港的模式，要走自己的路。只有深刻研究和領會《澳門基本法》的立法原意，清楚地把握基本法規定中的這些深刻內涵，才能切實處理好澳門的政制發展問題。³ 因此，《澳門基本法》第 68 條在規定立法會議員的產生方式時，沒有“最終達至”“普選”的表述，並不是漏寫，也不是寫與不寫都一樣，而是中央從澳門實際情況出發所做的重要制度性安排。澳門政治體制形成的歷程與香港不同，不能盲目照搬香港的做法。澳門應沿着基本法規定的軌道逐步形成符合自身實際的政制發展道路。

二、繼續保持澳門立法會現行組成結構是保持澳門原有社會制度的客觀要求

《澳門基本法》第 5 條規定：“澳門特別行政區

不實行社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。”這是《澳門基本法》規定的一條十分重要的原則，它直接體現了國家對澳門實行“一國兩制”的基本方針政策。根據《澳門基本法》規定的這一原則，為了保障澳門的社會穩定和經濟發展，澳門回歸後，只能保持原有的資本主義制度，而不是另搞一套別的甚麼制度和模式。所謂保持原有的資本主義制度不變，就是指在保障國家統一和領土完整的基礎上，保留和堅持原在澳門實行的資本主義制度總體各個方面都不變，包括社會經濟制度、文化制度、政治體制等。而且在相當長的時期內，不能任意對原有的社會經濟制度、文化制度、政治體制等作出重大或根本性的改變，這是保持澳門原有的資本主義制度不變的應有之義和內在要求。

保持澳門原有的資本主義制度不變的原則，在整部《澳門基本法》中得到了充分的體現。有關原有法律除同基本法抵觸或經法定程序修改者外予以保留的規定，有關居民權利、自由及其保障的規定，有關兩個國際人權公約和國際勞工公約適用於澳門的規定繼續有效的規定，有關特別行政區政治體制的安排，有關特別行政區經濟、文化和社會事務的規定等，無不體現了這一原則。尤其是《澳門基本法》在規定特別行政區的政治體制時，有關立法會的產生辦法，更是體現出了保持原有的有關制度不變這一原則。《澳門基本法》附件二關於立法會產生辦法的決定，在立法會的組成結構上，繼續保持了原有的立法會議員分別由直接選舉、間接選舉和委任產生的結構模式，無論是特區第一屆立法會，還是第二屆以及第三屆及以後各屆立法會的產生和組成，都體現了立法會議員由三種方式產生的制度安排。為了體現這種保持不變的原則，特區第一屆立法會的組成甚至還採取了“直通車”的安排，即在符合《全國人民代表大會關於澳門特別行政區第一屆政府、立法會和司法機關產生辦法的決定》和《澳門基本法》的規定的前提下，原澳門最後一屆立法會中經選舉產生的議員如擁護《澳門基本法》，願意效忠中華人民共和國澳門特別行政區並符合《澳門基本法》規定條件者，經澳門特別行政區籌備委員會確認，即可成為澳門特別行政區第一屆立法會議員。這也從一個側面折射出《澳門基本法》對保持澳門原有的資本主義制度不變的堅定決心和有力措施。

《澳門基本法》附件二關於立法會產生辦法的決定保留立法會原有的組成模式固然出於保持原有的資本主義制度不變的考慮，但與這一制度安排在澳門

回歸前所表現出的符合澳門實際情況並行之有效的因素也密不可分。澳門在葡萄牙管治時期，只是到了 1976 年葡萄牙頒佈《澳門組織章程》後才擁有本地區的立法會，並與澳門總督一起成為澳門地區的本身管理機構。在此之前，澳門作為葡萄牙的海外省，不存在立法會這一機構，立法權基本來自葡萄牙，澳門總督及其領導的政務委員會只能制訂較低層次的法令規章。⁴對於澳門歷史上新出現的立法會，1976 年的《澳門組織章程》明確規定由 17 名議員組成，17 名議員的產生辦法則有三種方式：5 名由總督在當地社會享有相當聲譽的居民中指出；6 名由直接普遍投票選出；6 名由間接投票選出。由此看來，在澳門，立法會議員由直接選舉、間接選舉和委任產生，並不是《澳門基本法》突然新設立的制度安排。澳門在葡萄牙管治時期，從一開始設立立法會時，對立法會議員便採取了這三種產生方式，而且一直延續到澳門回歸前也未改變過。雖然途中議員數量有所增加，但議員通過上述三種方式產生的模式卻始終沒有改變過。這說明葡萄牙即使作為外來統治者，對於澳門立法會議員的產生方式也沒有簡單採取全部議員由直接選舉的方式產生這樣的制度安排，而是從澳門的實際情況來考慮，採取了直選、間選和委任三種方式來產生立法會議員。

對於間接選舉產生立法會議員的制度安排，1976 年的《澳門組織章程》甚至從立法上對其目的進行了說明。《澳門組織章程》第 21 條第 4 款規定：“間接投票選舉目的系為着保證道德、文化、救濟及經濟利益能有代表”。這表明當時的澳葡政府便意識到立法會的組成要有適當的代表性，起碼道德、文化、救濟及經濟利益界別要有代表參與到立法會的工作。如果完全按照直接選舉的方式產生議員，並不能保證這些利益界別的人士能夠進入立法會工作，特別是不能保證這些利益界別中的中國人能夠晉身立法會。因為上個世紀 70 年代中期，中葡尚未正式建交，加上中國內地處於文化大革命後期，基於抵制葡萄牙的統治和長期的意識形態等因素，澳門居民的中國人大部分並不關心政治，而且也遠離政治活動，加上當時的選舉制度對澳門居民中的中國人的選舉權加以種種限制，因此，立法會議員全面實行直接選舉的話，對在澳葡人和土生葡人是有利的，尤其是有利於土生葡人，而對中國人則是不利的，結局很可能是形成一個佔澳門人口少數的土生葡人把持的立法會，而佔澳門人口絕大多數的中國人則可能在立法會中沒有代表或者很少的代表。這種情形顯然不利於澳葡政府的施

政，因為它既不符合澳門社會人口構成的實際狀況，也不利於澳門社會的穩定，更不要說發展了。此外，1976 的《澳門組織章程》賦予澳門有限度的自治後，葡萄牙來澳的葡人與澳門本地的土生葡人之間的矛盾也始終存在，後來集中體現為澳門總督或政府與立法會之間的衝突，而且呈現出加劇的趨勢，以致 1984 年發生了澳門歷史上惟一的一次解散立法會事件。這其中既有葡萄牙尤其是澳門總督欲加強對澳門管治的原因，也有土生葡人欲借《澳門組織章程》賦予澳門有限度自治之機強化自身在澳門的影響力甚至管治力的原因。因此，若立法會全部議員實行直接選舉而造成立法會被土生葡人牢牢控制的話，一旦立法會對澳門總督的施政行為不予配合的話，將會直接削弱葡萄牙尤其是澳門總督對澳門的管治。事後發生的因澳門總督與土生葡人把持的立法會之間的矛盾激化而導致解散立法會的事件，證明了上述分析並不只是單純的分析，更不是多餘的擔心和假設。也許是預見到了土生葡人很可能會通過立法會來形成對政府施政的制約，當時的澳門總督李安道在負責制訂《澳門組織章程》時，爲了日後總督有效管治澳門的需要，客觀上有需要適當制衡土生葡人的勢力，而借助澳門本地中國人的力量便是一個不錯的選擇。而且，通過適當的制度設計，讓在澳的中國人能有機會進入立法會，也有利於澳葡政府實現對中國人鬆散型的間接控制，以維持一種低度的社會政治整合。⁵ 正是可能基於這樣的考慮，加上居澳的中國人自古便有結社的傳統，以至澳門社會的一個特色便是社團眾多，這無疑爲最終確立法會議員的間接選舉也創造了條件。除立法會議員的間接選舉外，《澳門組織章程》還規定了總督委任的方式。這自然與總督強化其管治力直接相關，但以此牽制立法會的權力，制衡澳門當時勢力較爲旺盛的土生葡人恐怕不能不說是其中的一個重要因素。除此之外，立法會作爲以立法爲主要工作的機構，也需要有適量的法律專業人員，若完全通過直接選舉或間接選舉產生立法會議員，不能保證立法會中會有適量的法律專業人員。通過委任議員的方式，則可確保立法會議員中有適量的法律專業人員。也許葡萄牙人與土生葡人在國家認同及民族情感等因素上的高度一致性，《澳門組織章程》對於由總督委任立法會議員的目的沒有予以明確規定，而對間接選舉立法會議員的目的則作了規定(後來在修訂《澳門組織章程》時，將規定間接選舉目的這一款也刪除了)。

由此看來，1976《澳門組織章程》規定立法會議員分別由直接選舉、間接選舉和委任產生，並非隨心

所欲，而是根據澳門的社會實際情況所作的一種安排。按照亨廷頓的觀點，“假如在一個社會中，其成員都屬於同一社會勢力，那麼衝突就可以通過社會勢力的組織結構而得到限制和解決。這樣，就無需另建特殊的政治制度了。”⁶ 葡萄牙管治澳門期間，澳門正是一個多民族、多文化、多種社會勢力相互作用的社會，不同族群之間具有長久的分治傳統。澳門這種社會成員分屬不同社會勢力的實際狀況，決定了澳門社會需要建立“特殊的政治制度”。立法會議員分別由直接選舉、間接選舉和委任產生恐怕就是這種“特殊的政治制度”的體現之一。儘管它是當時的澳葡政府直接出於其管治澳門的自身利益考慮而規定的一項制度，但不容否認的是，它確實是符合澳門社會的實際情況，而且在日後的實踐中證明是有助於政府的有效管治的。作爲澳門原有政體體制的一個有機組成部分，立法會議員分別由直接選舉、間接選舉和委任的方式產生這一制度安排，在不影響國家主權的情況下，回歸後的澳門當然應該繼續予以保持，這也是《澳門基本法》規定的保持澳門原有的社會制度不變的客觀要求。

三、繼續保持澳門立法會現行組成結構是維護特區行政主導體制的必然要求

《澳門基本法》從中國的國情以及澳門的歷史與現實出發，爲澳門特別行政區確定了一套有特色的以行政爲主導、行政與立法既互相制衡又互相配合、司法獨立的政治體制。這套政治體制的最大特徵就是行政長官在澳門特別行政區政權機構的設置和運作中處於核心地位。行政長官不僅是澳門特別行政區政府的首長，而且還是澳門特別行政區的首長。作爲澳門特別行政區的首長，行政長官代表澳門特別行政區。行政長官作爲澳門特別行政區首長和代表的這種法律地位和身份，使行政長官在特別行政區實際上具有超乎行政、立法和司法三個機關之上的崇高地位，是特別行政區的權力核心、領導核心⁷，在澳門特別行政區的政治體制中處於中心地位，並起着主導的作用。

《澳門基本法》所確立的行政主導體制必然要通過行政長官的職權來體現，否則，行政主導便會有名無實、徒具形式了。不僅如此，行政長官所享有的職權還必須要涵蓋行政、立法和司法三個方面，且是實質性的權力，而不僅僅是形式上的權力。否則，也很

難突出行政長官在澳門特別行政區政權機構的設置和運作中的核心地位。

行政長官的職權涵蓋行政方面，這很好理解，也容易在法律上作出具體規定。因為行政長官同時是澳門特別行政區政府的首長，對於政府機構的設置及其運作，行政長官當然享有廣泛的、實質性的權力。如《澳門基本法》規定行政長官所享有的領導澳門特別行政區政府、決定政府政策並發佈行政命令、制定行政法規並頒佈執行、依照法定程序任免公職人員、批准向立法會提出有關財政收入和支出的動議等職權，都充分體現出行政權的屬性，是行政長官的職權在行政領域的典型表現。

行政長官的職權要涵蓋司法方面也相對容易理解，因為司法獨立是澳門特別行政區行政主導體制的重要內容之一。因此，行政長官的職權不會涉及司法機關的具體運作。行政長官在司法領域的職權通常主要體現為對司法機關中司法官員的任免上。此外，作為一個國家或一個地區的首長，在司法領域的職權有時還表現為對有關刑事罪犯的刑罰依法實行減輕或赦免或特赦等。《澳門基本法》規定行政長官所享有的依照法定程序任免各級法院院長和法官、任免檢察官；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；依法赦免或減輕刑事罪犯的刑罰等權力，便是行政長官的職權在司法領域的體現。此外，《澳門基本法》還規定，當特別行政區法院在審理案件中遇有涉及國防、外交等國家行為的事實問題時，應取得行政長官就該等問題發出的證明文件(行政長官在發出證明文件前，須取得中央人民政府的證明書)，上述文件對法院有約束力。行政長官在司法領域享有的上述權力雖不如行政領域那麼廣泛，但卻也是實質性的權力，它表明行政長官在特別行政區的司法領域中有着獨特的地位和作用。

行政長官的職權如何涵蓋立法領域？這較之行政長官的職權涵蓋行政和司法領域相對複雜些。究其原因，《澳門基本法》所確立的實行以行政為主導的政治體制，無論是在制度設計還是具體運行上，關鍵在於理順行政和立法之間的關係，並最終確立行政權相對立法權的主動、優勢地位。因為司法權是獨立的，行政長官的職權在司法領域雖有所體現，但那也主要是涉及司法官員的任免及對有關刑事罪犯所受刑罰的減輕或赦免上，非常有限。但行政與立法的關係則不一樣。二者的職權分配既可實現相對均衡配置以形成相互制約，也可能配置不均衡而形成行政主導

或立法主導。當然，行政主導或立法主導時，行政和立法之間也會有相應的制約，只是這種制約不如權力在行政和立法之間均衡配置時那樣突出。《澳門基本法》在規定澳門特別行政區的政治體制時，對於行政與立法的關係，雖也有行政與立法之間既相互制衡又相互配合的內容，但這是以實行行政主導為前提和核心的。離開這一前提去談行政與立法之間既相互制衡又相互配合，便會偏離《澳門基本法》的方向，最終也不可能正確处理好行政與立法之間的關係。實踐中，那種認為特別行政區的立法權與行政權之間應該平起平坐，甚至認為立法權較之行政權應處於一種更加主動和優勢地位的觀點，根本就不是《澳門基本法》所確立的行政主導的應有之義，這種觀點不僅會影響、削弱特區的行政主導體制，甚至可能走向行政主導的反面——立法主導。其實，20 世紀 80 年代，澳門立法會在討論修改《澳門組織章程》時，便試圖實行加強立法會地位的議會制度，擴大立法會的權力範圍，並限制總督的權力，以便和總督分庭對抗禮，並對總督的權力進行監督。當時的澳門總督伊芝迪認為，根據修改草案，立法會有極廣泛的權力限制地區政府，特別是限制澳門總督的權力，這表明草案是設法引進一個與澳門實際環境不合而毫無用處的純議會制度。當時持同樣見解的澳門市政廳廳長申道恕也認為，議會政制並不符合澳門的實際，“草案中推行的議會制是要使地區政府的組成以至它的倒台都取決於立法會，這種西方民主的模式完全不適用澳門的特殊性”。⁸ 澳門回歸前，澳葡政府都知道竭力維持《澳門組織章程》所確立的行政主導的重要性，澳門回歸後，對於《澳門基本法》規定的特別行政區的行政主導體制，我們更沒有任何理由不去嚴格維護。而要維護特別行政區的行政主導體制，就必須在處理行政與立法之間的關係時，鮮明地體現出行政權相對於立法權所應有的主動和優勢地位。具體說來，就是要確立行政長官在立法會的機構設置和運作中應有的權力，以體現行政長官的重要地位和作用。

根據《澳門基本法》的規定，行政長官在立法會的運作中享有不少實質性的權力，如：對立法會通過的法案的簽署權、公佈權；將立法會通過的法案發回重議的權力；拒絕簽署立法會再次通過的法案的權力；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委員會作證或提供證據的權力；對立法會議員提出涉及政府政策的議案有作出書面同意與否的權力；要求立法會將政府提出的議案優先列入議程的權力；要求立法會召開緊急會議的權力等。對

於澳門特別行政區行政長官享有的這些權力，在理解為行政對立法的制約的同時，更應理解為行政主導體制的必然要求。

澳門特別行政區的行政主導體制除要求在立法會的運作中體現行政長官的實質性權力外，還要求在立法會的機構設置中也要體現行政長官的應有權力。只有這樣，才能在立法領域較為完整地體現澳門特別行政區的行政主導體制。根據《澳門基本法》的規定，行政長官享有委任部分立法會議員的職權。這是行政長官在立法會的機構設置中享有的一項實質性權力，它既是行政長官在澳門特別行政區的政治體制中處於核心地位的直接表現之一，又是確保行政與立法之間既相互制衡又相互配合的有效形式。《澳門基本法》在規定立法與行政之間相互制衡的同時，也規定了立法與行政之間的相互配合，目的就在於保障行政主導的順利實施，保障行政長官和特區政府依法施政，以維護特區的整體利益。為了達到上述目的，行政長官委任部分立法會議員便是一種必要的制度安排，它十分有利於行政長官和特區政府的施政，因為行政長官通過委任立法會議員，可以發揮這些議員在立法會中的應有作用。尤其是在立法會聽取並辯論行政長官的施政報告，或審議政府提交的法案時，委任議員既可幫助政府向其他議員說明、解釋有關的政策，也可通過與其他議員在立法會會議中的意見溝通甚至爭辯等，幫助政府全面、準確瞭解社會公眾的意見，從而為科學決策和施政創造有利條件。因此，行政長官委任部分立法會議員的制度安排，能較好地確保在立法領域體現行政主導體制的要求。

四、繼續保持澳門立法會現行組成結構是均衡參與原則的根本要求

澳門特別行政區政治體制的確立及其發展應遵循的一項重要原則就是均衡參與。所謂均衡參與是指讓社會各個不同界別和階層廣泛參與，兼顧到不同界別和階層的利益，讓不同界別和階層有機會參與澳門特區的政治事務。這也是當年起草《澳門基本法》的一個指導思想。當時出任澳門基本法起草委員會主任委員的姬鵬飛於1993年3月20日八屆全國人大一次會議上向代表們所作的《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》(以下簡稱《說明》)中明確提到，“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。”其中，“兼顧社會各階層的利益”通常被認為是“均衡參與”原則的另一個表述。均衡參與的原則，從根本上要求我們從制度上來保障澳門社會的各個階層、各個界別、各個方面的人士均能適度參與到澳門特別行政區的政治性事務中，並能適當地表述自己的利益訴求。

《說明》中提到的“兼顧社會各階層的利益”這一原則，在《澳門基本法》中得到了較好的體現，這集中反映在《澳門基本法》附件一關於行政長官的產生辦法和附件二關於立法會的產生辦法的有關內容中。由於這兩個產生辦法是地方性政權機關的產生辦法，因而基本法在保留競爭機制的同時，通過一系列的制度性規定，保證社會各個界別的人士有均衡參與的機會。基本法附件一規定，行政長官候任人選由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選出。選舉委員會的委員則來自工商、金融界；文化、教育、專業等界；勞工、社會服務、宗教等界；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和澳門地區全國政協委員的代表。可以說，選舉委員會的組成人員涵蓋了澳門社會的各個階層和各個方面，體現了均衡參與的原則。至於立法會的組成，基本法附件二的規定同樣體現出均衡參與的原則。根據基本法附件二的規定，立法會議員由直接選舉的議員、間接選舉的議員和委任的議員三個部分構成。至於每個部分的具體席位，基本法附件二也作出了相應的具體規定。這些制度性安排，一個突出的特點就是，在選擇社會政治代表性人士時，盡量為社會各個方面提供機會，即使某些政治力量或參與的某些族群、某些團體的力量特別強大，在行政長官選舉委員會和立法會的議席中所佔的比例也是有限的，不允許“強者通吃”。這樣的制度安排體現了澳門地區作為一個直轄於中央政府的地方性區域的現實，也充分考慮了澳門作為一個多族群聚居的實際情況，為生活在澳門的各界別各階層居民都有大體均等的政治參與和利益表達機會提供了制度性保障。⁹

有人認為，立法會作為民意機構，其議員應全部由直接選舉產生，不僅委任議員不應保留，就是間接選舉的議員也不應保留。這種觀點純粹是提出者單方面理想化的產物，完全沒有顧及到澳門的實際情況。從世界各國議會議員的產生辦法來看，由國家元首任命部分議員也是行之有效的做法。例如，土耳其共和

國參議院中有 15 名議員由總統指定；印度聯邦院中有 12 名議員由總統指定。¹⁰ 具體到澳門，自第一屆立法會開始成立時，葡萄牙這個實行西式民主的國家也沒有採取立法會議員全部由直接選舉的方式產生，究其原因就是它因為它不符合澳門的實際情況。葡萄牙出於維護其對澳門的有效管治，對立法會議員的產生採取了直接選舉、間接選舉和委任的三種方式，雖然其主觀上有制衡澳門土生葡人的勢力並進而維護對澳門管治的戰略考慮，但客觀上確實體現出了均衡參與的原則，使得佔澳門絕大多數人口的中國人能夠有適當機會參與到立法會的組成。此後，澳葡政府管治澳門時期，即使解散立法會而重選立法會時，對澳門立法會的組成結構始終也沒有作過改變。1984 年，澳門總督高斯達認為立法會當時的組織並不反映澳門地區的社會及政治結構，其中的大多數議員只是代表一小撮居民的利益，而與佔壓倒性大多數的市民並無直接關連，因而重組立法會，以改變此等現象，使之更具代表性時¹¹，也仍然採取了直選、間選和委任的三種方式來產生立法會議員。1990 年修改《澳門組織章程》而增加立法會議員的席位總數時，仍然保留了直選、間選和委任的三種產生方式。1987 年 4 月 13 日簽署的《中葡聯合聲明》則確認了澳門特別行政區的立法機關的多數議員由選舉產生這一制度安排，這實際上等於承認繼續保留議員委任制度的正當性。其實，立法會議員產生的委任方式也是立法會立法工作的需要。立法活動是實行法治的前提和基礎，立法工作涉及的都是根本性的重要問題，它要求從事立法工作的人既要有相應的理論，又要熟悉情況。在澳門特區，立法會作為惟一的立法機關，其議員應有適量的法律專業方面的人員。如果全部議員的產生方式實行選舉特別是直接選舉，便不能保證立法會中會有適量的法律專業方面的人員，這不利於立法會的立法工作。儘管立法會的立法工作會有相應的專業人員進行輔助，但如果立法會議員中有適量的法律專業方面的人員，那情形完全就不一樣。從澳門立法會議員的產生情況看，其中有法律專業背景的議員不少都是通過委任的方式晉身立法會的，他們在立法會討論法案的過程中，對於從立法技術上確保法案的質量是發揮了不可替代的積極作用。至於間接選舉，有人認為它不如直接選舉那樣更能體現公平性和競爭性。這種觀點也不符合的澳門的實際情況。從澳門特殊的歷史發展過程和特殊的社會結構來看，間接選舉這種民主形式尤其適合在澳門的運用，因為澳門是一

個典型的社團社會，而間接選舉的特徵之一就是參選人要依靠一定的社團組織，澳門社會眾多的社團組織則無疑為間接選舉創造了有利條件。從澳門立法會的選舉一開始便確立間接選舉制度以來的實踐情況來看，間接選舉更有利於促進澳門社會各方面在政治生活中的均衡參與，更有利於促進澳門社會的和諧穩定。總之，從澳門政治體制形成的歷程看，立法會由直選、間選和委任的議員組成的結構模式，證明是澳門符合的實際情況的，並行之有效的。它保障了澳門回歸過渡期的穩定發展，有利於澳門的平穩過渡，同時也為澳門回歸後的穩定繁榮提供了制度保障。對於這一有利於澳門社會的和諧穩定，符合澳門特區和全體澳門居民整體利益的制度安排，即使在某些方面可以進一步完善，但繼續保留確是十分重要、十分必要的。¹²

五、結束語

對於政治體制而言，其存在的直接目的就是維護社會秩序，為社會創造一個穩定的環境，所以，政治體制的評價標準應該是政治秩序。真正良性的政治體制的首要前提就是能有效地維持政治秩序。政治秩序是政治體制的應有之義，也是政治體制追求的最基本的目標。在某種政治體制下，如果社會動蕩不安，我們就很難說它是一種好的政治體制。反過來，如果採用某種政治體制能帶來更穩定有效的秩序，我們就可以說它比較合理和正當。《澳門基本法》附件一規定的行政長官人選由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生，以及附件二規定的立法會由直選、間選和委任三部分議席組成的制度安排，是《澳門基本法》對澳門政治體制作出的憲制性的制度安排。澳門回歸後十多年來的實踐無可辯駁地證明，這一制度安排是澳門符合實際情況的，是澳門社會穩定和繁榮的基礎，也為澳門長治久安提供了堅實的制度保障。當前，在討論處理澳門政制發展問題的過程中，我們應當全面準確理解基本法的規定及其深刻內涵，在基本法的框架內務實地處理政制發展問題，尤其應當注意在保持現有制度基本穩定的前提下，探討包括行政長官和立法會兩個產生辦法的修改問題。其中，關於立法會修改辦法的討論，應繼續保持立法會議員由直選、間選和委任三種方式產生的現行組成結構不變。

註釋：

- ¹ 國務院發展研究中心港澳研究所編寫：《香港基本法讀本》，北京：商務印書館，第 143 頁。
- ² 駱偉建、王禹主編：《澳門人文社會科學研究文選——基本法卷》，北京：社會科學文獻出版社，2009 年，第 200 頁。
- ³ 顏守憲：《簡析澳門特首立法會產生辦法》，載於《澳門日報》，2011 年 11 月 30 日，第 A07 版。
- ⁴ 李炳時：《澳門總督與立法會》，澳門：澳門基金會，1994 年，第 129-130 頁。
- ⁵ 婁勝華：《轉型時期澳門社團研究——多元社會中法團主體體制解析》，廣州：廣東人民出版社，2004 年，第 299 頁。
- ⁶ [美]塞繆爾·亨廷頓著，王冠華等譯：《變化社會中的政治秩序》，北京：三聯書店，1989 年，第 9-10 頁。
- ⁷ 張曉明：《為甚麼說澳門不是實行“三權分立”的政治體制？——在“澳門基本法高級研討班”結業典禮上的講話》，載於《“一國兩制”研究》，第 10 期，2011 年，第 3-4 頁。
- ⁸ 同註 4，第 63 頁。
- ⁹ 同註 3。
- ¹⁰ 楊靜輝、李祥琴：《港澳基本法比較研究》，澳門：澳門基金會，1996 年，第 288-289 頁。
- ¹¹ 同註 4，第 85-86 頁。
- ¹² 同註 3。