

《澳門基本法》附件一關於行政長官產生辦法的基本制度安排探析

冷鐵助*

2012年2月29日，全國人民代表大會常務委員會作出《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》，其中，關於行政長官的產生辦法，維持《澳門基本法》附件一第一條關於行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生的規定不變，並認為這是行政長官產生辦法的基本制度安排。在遵循這一基本制度安排的前提下，2014年行政長官的產生辦法可根據澳門特別行政區的實際情況作出適當修改。正確理解《澳門基本法》附件一關於行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生的規定是一項基本制度安排，對於澳門全社會進行的關於行政長官產生辦法修改的諮詢活動，具有重要的現實意義。

一、選舉委員會選舉產生行政長官的規定成爲一項基本制度安排的原因

(一) 基本制度安排的涵義

所謂制度安排，簡單講，就是指通過確立一套人們必須共同遵守的行爲規則，以實現某一目標。制度安排在一個國家或地區的社會生活中具有非常重要的地位，它往往起根本性、全局性、穩定性和長期性的作用。制度安排中，既有具體制度安排，又有基本制度安排。其中，基本制度安排是指處理重大問題時符合實際情況且應長期堅持的行爲規則；具體制度安排則是指處理一般問題或個別問題時作出的具體規範。基本制度安排對具體制度安排有指導作用，也有約束效力。具體制度安排不能違反基本制度安排，必須在基本制度安排的範圍內來制訂。當然，基本制度安排與具體制度安排的劃分是相對的，某一制度安排在這一領域是具體制度安排，但在另一領域可能又是

基本制度安排。例如，相對於“法律面前人人平等”這一基本制度而言，“罪刑法定”就是只適用於犯罪與刑罰領域的具體制度；但是，如把討論問題的範圍限定在刑法領域，則“罪刑法定”就成爲刑法的基本制度了。¹

(二) 行政長官的產生在行政長官法律制度中的地位

根據《澳門基本法》的規定，行政長官在澳門特別行政區政權機構的設置和運行中處於核心地位。爲了確保行政長官的這種核心地位，《澳門基本法》從行政長官的法律地位、資格、產生、職權行使等方面作出規範，這些內容構成了行政長官法律制度，它屬於落實澳門特別行政區政治體制的制度安排。其中，行政長官的產生又是行政長官法律制度中的重大問題。因爲，行政長官的資格是爲行政長官的產生服務的，行政長官的法律地位及職權的行使，也只有產生了行政長官才有實際意義。此外，就中央和特別行政區的關係而言，行政長官的地位同樣是十分重要的，行政長官是中央和特別行政區之間的一個關鍵連接點，中央通過對行政長官的任命等對特別行政區實施管轄，特別行政區則通過行政長官承擔對中央的責任。² 因此，行政長官的產生，同樣是中央十分關心和重視的問題。可以說，《澳門基本法》關於行政長官的系統規定中，行政長官的產生既是基礎性問題，又是重大性問題。《澳門基本法》在規定行政長官的產生這一重大問題時，其中最爲關鍵的是要確定行政長官的產生方式，即通過甚麼樣的方法來產生行政長官。對於這樣一個澳門特別行政區政治體制以及中央和特別行政區關係中的重大問題，必然要透過制度安排來實現，即要制訂相應的行爲規則。

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

(三)《澳門基本法》關於行政長官產生的規定

關於行政長官的產生方式，《澳門基本法》在其正文第47條和附件一《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》中作了全面的規定。除此之外，《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》對第一任行政長官的產生辦法也作了規定。需要說明的是，《澳門基本法》起草委員會最初設計的基本法結構草案中並沒有附件一，由於考慮到行政長官產生辦法的內容比較多，很難在一個條文中加以規定，而且在一個條文中內容寫得太多，與其他條文的寫法不一致，會顯得這一條文特別臃腫，加上澳門有些人士希望行政長官產生辦法隨着澳門社會的發展也要有些變化，《澳門基本法》應反映這種情況。最後，基本法起草委員會決定在《澳門基本法》中增寫附件一《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》。

《澳門基本法》附件一和正文第47條一樣，同屬《澳門基本法》的有機組成部分，具有同等的法律效力。其中，第47條第1款規定：“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。”毫無疑問，這一規定是關於行政長官產生的原則性規定，屬於《澳門基本法》就行政長官的產生在整體上的基本制度安排。該條第2款規定：“行政長官的產生辦法由附件二《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》規定。”上述規定表明，附件二是落實《澳門基本法》第47條第1款的規定的，從這個意義上來說，可以把整個附件二《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》作為一項具體制度安排。即它是落實《澳門基本法》第47條第1款的規定而制定的規則，其內容必須遵守第47條第1款的規定，而不能違反第47條第1款的規定。對於這一點，《香港基本法》的寫法可能更明顯些。《香港基本法》第45條前兩款在對行政長官的產生辦法作出原則性規定後，其第3款規定：“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。”其實，《澳門基本法》的草案文本中，第47條第2款最初的寫法也是“行政長官產生的具體辦法由附件一《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》規定”，後來有委員提出，附件一不包括第一任行政長官的產生辦法，因此，不宜用“行政長官產生的具體辦法”這樣的表述，後來改為現在“行政長官的產生辦法”的表述。

(四)《澳門基本法》附件一第1條的規定屬於基本制度安排

《澳門基本法》附件一《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》在整體上雖為落實《澳門基本法》第47條第1款的具體制度，但其自身內容又可看成是一個自成體系的法律規範。附件一共有7條，從附件一與正文的關係以及附件一的條文所反映的內容來看，就行政長官產生辦法這一制度層面而言，附件一第1條的規定又屬於基本制度安排，其餘條文則是落實附件一第1條規定的具體執行的方法，屬於具體制度安排。之所以這樣認為，是因為：

第一，附件一第1條的規定與《澳門基本法》正文第47條第1款的規定密不可分，構成一個有機聯繫的統一整體。附件一第1條的內容正是對正文第47條第1款中有關“澳門特別行政區行政長官在當地通過選舉產生”這一規定內容的進一步規定。如前所述，《澳門基本法》第47條第1款的內容本身就是關於行政長官產生的一項原則性規定，屬於基本制度安排。與此相適應，附件一第1條的規定屬於基本制度安排範疇，應是順理成章。

第二，附件一第1條的內容本身也是一項原則性規定。“原則”一詞，按照字面含義來理解的話，是指說話或行事在總的方面所依據的法則或準則。法律規範中的原則性規定通常只是從總體上訂出相關的準則，具體的落實則有賴有關的細則性規定，而且細則性規定必須遵從原則性的規定。附件一第1條的內容正是從整體上對行政長官的產生方式作出一個總的規則，它本身並不包括如何落實這一細則性規定的內容。附件一第1條明確的只是行政長官必須由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生，至於如何組成選舉委員會、選舉委員會怎樣才能體現出廣泛代表性、選舉委員會如何選舉產生行政長官等，則屬於具體落實的範疇了。

第三，從附件一各條文之間的關係看，第1條與其他各條之間具有明顯的原則規定與具體規則的特徵。附件一第2條關於選舉委員會委員的人數和界別組成及任期的規定、第3條關於選舉委員會委員的產生方式及委員以何種身份投票的規定、第4條關於選舉委員會委員提名的規定、第5條關於選舉委員會投票方式的規定，均是直接落實第1條關於行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生這一原則性規定的具體規則。

第四，從附件一的不同內容所處的條文位置看，關於行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會

選舉產生的規定，置於附件一的第 1 條。在一個法律規範中，不同的規則所處的位置不同，也能說明該規則在這個法律規範中的地位和作用。通常，法律規範中的法律原則或原則性規定總是置於該法律規範的前面甚至最前面。例如，內地作為調整平等主體之間財產關係和人身關係基本法律的《中華人民共和國民法通則》，便將民事活動中的基本原則列專章系統規定，並將其置於該法律的最前面。附件一的 7 條規定，其中，關於行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生的規定，是置於附件一的最前面，即第 1 條，這也從一個方面印證了這一條所規定的內容並非一般的內容，而是十分重要的內容，屬於原則性規定。

第五，從附件一第 1 條制定及實踐的情況看，它符合澳門的實際情況，有利於維護澳門的長期繁榮穩定和發展。《澳門基本法》包括三個附件在內，其起草過程充分體現出了民主協商的精神，尤其是澳門委員發揮了其瞭解澳門實際情況的優勢，加上起草過程中的相關諮詢活動安排得當，使得《澳門基本法》被認為是一部極具澳門特色、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點的基本法，這其中就包括了行政長官產生辦法的制度安排，《澳門基本法》沒有完全照搬《香港基本法》的模式，而是結合自身的情況作了不同的規定。實踐證明，這種制度安排是符合澳門的實際情況，並得到澳門社會各界的普遍肯定和認同。對於這一制度安排，全國人大常委會在其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中，認為應當長期保持不變，這也充分體現出行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生的規定屬於一種基本制度安排。

需要注意的是，雖然全國人民代表大會常務委員會《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》中只提及了《澳門基本法》附件一關於行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生的規定是一項基本制度安排，但我們在理解時，還要把它與《澳門基本法》正文第 47 條第 1 款的規定，以及附件一第 1 條的其他內容結合起來，即由一個具有廣泛性的選舉委員會依照基本法的規定選出行政長官人選後，還要報中央人民政府任命，這樣才是《澳門基本法》關於行政長官產生的一個完整的基本制度安排。

二、選舉委員會選舉產生行政長官的規定作為一項基本制度安排的功能

（一）法律規範中的法律原則或原則性規定及其功能

任何一種法律規範，從整體上來講，一般包括了法律概念、法律規則和法律原則。其中，法律概念和法律規則較為常見，容易得到人們的關注，關於法律概念和法律規則的討論甚至爭議也時常發生。然而，對於法律原則，人們卻往往疏於認識，尤其是對於法律規範中所體現出的原則性規定更是如此。

法律原則是指可以作為法律規則的基礎或本源的綜合性、穩定性原理和準則。與法律規則相比，法律原則的特點是，它不預先設定任何確定的、具體的事實狀態，沒有規定具體的權利和義務，更沒有規定確定的法律後果。³ 但是，任何一種法律規範體系中，法律原則卻是必不可少的，尤其是調整某個國家或地區的全部社會關係或某一領域的社會關係的基本法律，更是如此。這主要是因為：第一，原則具有使法律規則保持連續性、穩定性、協調性的作用；第二，原則作為法律規範體系的“神經中樞”，是正確進行法律推理的重要保障；第三，原則可以彌補法律規則的不足。總之，法律規則固然有確定性、可操作性和可預測性等優點，但立法不能僅限於規則，不能沒有法律原則，否則，所制訂的法律規範就不能適應千變萬化的、紛繁複雜的實際情況。⁴ 而且，任何一種法律規範，如果缺乏有關法律原則的規定，其本身的理解和適用也會受到影響，進而會影響到該法律規範的有效執行。

正是基於法律原則所具有的不可替代的作用，很多法律規範在其本身內容中專門集中規定有關的法律原則，例如：《中華人民共和國憲法》第一章“總綱”的內容，很多便是關於國家實行的國體、政體、社會制度等所必須遵循的基本原則；《澳門基本法》第一章“總則”的內容，很多便是澳門特別行政區實行的制度、政策和法律所必須遵循的基本原則。

需要注意的是，法律規範中的法律原則，除法律規範中直接表明其為法律原則的規定外，還包括那些雖未冠以“原則”的字樣，但卻起着法律原則作用的規定，這便是我們通常所說的原則性規定。

法律原則或原則性規定在法律規範體系中有着不可替代的作用，尤其是在法律規範運行過程中更是發揮着獨特功能，這集中體現為法律原則或原則性規定所具有的適用準則性、宏觀指導性和相對穩定性

上。

法律原則或原則性規定的適用準則性，是指一種法律規範體系中所確立的法律原則或原則性規定，在該法律規範體系中具有準則性的作用，在對該法律規範體系中的法律規則進行理解和適用時，不得與法律原則或原則性規定不一致，更不得與法律原則或原則性規定直接相抵觸，否則，便是不正確理解和適用法律。

法律原則或原則性規定的宏觀指導性，是指一種法律規範體系中所確立的法律原則或原則性規定，在該法律規範體系中，在較大的範圍和較長的過程中，對人們的行為有方向性指導作用，包括對法律規則的理解與適用。

法律原則或原則性規定的相對穩定性，是指一種法律規範體系中所確立的法律原則或原則性規定，在該法律規範體系所調整的社會關係中，具有維護這種社會關係及社會生活相對穩定的作用。

法律原則或原則性規定在法律規範運行過程中所具有的上述功能，與法律原則或原則性規定所具有的較寬覆蓋面特性密不可分。可以說，每一種法律規範體系中確立的每一法律原則或原則性規定，都是在廣泛的社會生活和社會關係中抽象出來的標準，它所涵蓋的社會生活和社會關係比一個規則要豐富得多。因此，無論是規則所確立的行為模式，還是人們對規則的理解和適用，都要符合相關的法律原則或原則性規定。

（二）選舉委員會選舉產生行政長官的規定作為一項基本制度安排的功能

法律規範中的法律原則或原則性規定，是從法律規範的要素這一角度而言的。如果將法律規範看成是一種制度或制度安排的話，法律規範中的法律原則或原則性規定實際上就是屬於制度安排中的基本制度安排範疇了。因此，法律原則或原則性規定在法律規範運行過程中所具有的功能，實際上也就是法律規範中的基本制度安排的法律規範運行中的功能。

如前所述，《澳門基本法》附件一第1條關於行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生的規定，是一項原則性規定，那它當然就是一項基本制度安排。

作為一項基本制度安排，行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生的規定，在有關行政長官產生的制度安排及其運行中，其功能如何？筆者認為，這一基本制度安排的功能集中體現為：直接決

定了行政長官產生的制度安排的基本內容和基本準則，並對行政長官產生的制度安排的發展具有導向作用。

法律規範中的基本制度安排或者說法律原則是法律精神最集中的體現，因而構成了整個法律規範的理論基礎。可以說，基本制度安排也就是法律制度的原理和機理，它體現着立法者及其代表的社會群體對社會關係和歷史發展規律的基本認識，體現着他們所追求的社會理想的總體圖景，體現着他們對各種相互重疊和衝突着的利益要求的基本態度，體現着他們判斷是非的根本準則，而所有這一切，都以高度凝縮的方式集中在一個法律制度的原則之內，即基本制度安排之內。因此，確立了甚麼樣的基本制度安排，也就有甚麼樣的法律制度。對不同時代、不同社會的法律制度加以比較就可以發現，具體制度或規則間的眾多差別不一定構成實質性的差別，具體制度或規則間的眾多一致也不一定構成實質性的一致，然而，當一些為數不多的基本制度安排或法律原則之間存在着重要的差別或一致時，兩種法律制度間的深刻差別或者一致性就會作為一種不容爭議的事實而凸顯在人們眼前。《澳門基本法》關於行政長官產生辦法的規定與《香港基本法》的相關規定便是很好的說明。

比較《澳門基本法》和《香港基本法》關於行政長官產生辦法的制度安排，可以發現，兩部基本法在很多具體條文的規定上非常相似，甚至有的條文寫法完全一致。但我們不能據此就認為兩部基本法關於行政長官產生辦法的制度安排構成實質性的一致。是否構成實質性的一致，關鍵是要看兩部基本法關於行政長官產生的基本制度安排即原則性規定是否一致。通過比較，不難發現，兩部基本法關於行政長官產生的基本制度安排並不完全一致，甚至存在重大差異，這集中體現在兩部基本法相關正文在規定行政長官的產生方式時基本制度安排方面的差別上。

《澳門基本法》正文第47條僅用了兩款來規定行政長官的產生，而《香港基本法》正文第45條是用了三款來規定行政長官的產生。《香港基本法》第45條的第1款和第3款的規定，在內容上和《澳門基本法》第47條的兩款幾乎一致，但兩部基本法關於行政長官產生的基本制度安排卻不完全一致。《香港基本法》第45條第2款同時還規定：“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。”而《澳門基本法》第47條及其他條文中並沒有這樣的內容

規定。值得注意的是，《澳門基本法》是在《香港基本法》之後制訂的，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。但《澳門基本法》仍被認為是極具澳門特色的一部基本法。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、團結澳門人順利實現平穩過渡並保持長期穩定和繁榮的基本法，在事關澳門政治體制的設計及其發展的根本大事上，不可能沒有注意到《香港基本法》的有關規定，也不可能沒有注意到基本法起草諮詢時有人要求普選行政長官的意見，更不可能隨意作出與《香港基本法》不一致的規定。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》關於行政長官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》在行政長官和立法會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。因此，《澳門基本法》第 47 條在規定行政長官的產生方式時，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。全國人大常委會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中，明確指出，《澳門基本法》附件一第 1 條關於行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生的規定，是一項基本制度安排，應當長期保持不變。我們在理解《澳門基本法》第 47 條及附件一的規定內容時，必須注意到這一點。雖然《澳門基本法》第 47 條第 1 款有關“澳門特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生”的規定，並未排除將來澳門選擇普選行政長官的制度，但在《澳門基本法》沒有明確規定行政長官的產生“最終達至普選產生的目標”的情況下，《澳門基本法》附件一第 1 條規定的行政長官由一個具有廣

泛代表性的選舉委員會選舉產生的規定，便是澳門特別行政區行政長官產生的一項基本制度安排，在實踐中便應嚴格予以貫徹執行。在現行《澳門基本法》沒有明確規定普選的目標的情況下，我們不能隨便在《澳門基本法》之外設定行政長官由普選產生的目標。至於長遠來看，行政長官是否普選產生以及何時普選產生，這要看澳門未來形勢的發展和廣大居民有否共識等。

由此看來，《澳門基本法》與《香港基本法》在關於行政長官產生的基本制度安排方面表現出不一致性，決定了兩地關於行政長官產生的制度安排並不完全一致。澳門特別行政區的政制發展，包括行政長官產生辦法的修改，不能簡單套用香港的模式，而應嚴格遵守《澳門基本法》的有關規定及全國人大常委會的相關解釋和決定，尤其是在堅持和完善《澳門基本法》關於行政長官產生的基本制度安排的前提下，按照澳門的實際情況有序向前推進。

三、選舉委員會選舉產生行政長官的規定 作為一項基本制度安排的發展

制度建設是法治社會賴以成功的關鍵因素。澳門回歸以來十二年多的實踐證明，《澳門基本法》規定的包括行政長官產生辦法在內的澳門特別行政區政治體制，是符合澳門的實際情況的，發揮了保持澳門長期繁榮穩定和發展的重要作用。正如十一屆全國人大常委會組成人員在審議《全國人民代表大會常務委員會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(草案)》時認為的那樣，在《澳門基本法》規定的政治體制下，澳門居民享有前所未有的民主權利，有效地行使了《澳門基本法》賦予澳門特別行政區的高度自治權，澳門社會穩定、經濟發展、民生改善，各項社會事業全面進步。對於這樣一種富有成效，並得到澳門社會各界的普遍肯定和認同的嶄新政治體制，應當繼續維護不變。正是基於此，全國人民代表大會常務委員會《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》中，明確規定，《澳門基本法》附件一第 1 條關於行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生的規定維持不變，而且認為作為一項基本制度安排應當長期保持不變。

然而，實踐永無止境，探索和創新也永無止境。

《澳門基本法》規定的政治體制雖然已被實踐證明不僅可行，而且行之有效，但它同樣有一個不斷探索和創新的發展需求，更何況它作為“一國兩制”這樣一項前無古人的開創性事業的組成部分，更要在實踐中積極探索、不斷前進，甚至要勇敢地面對實踐中遇到的問題和矛盾。作為澳門特別行政區政治體制重要組成部分的行政長官產生辦法，其有關的基本制度安排雖然符合澳門特別行政區的法律地位、符合澳門的實際情況、有利於保持澳門特別行政區基本政治制度的穩定、有利於行政主導的政治體制的前效運作、有利於兼顧澳門社會各階層各界別的利益、有利於保持澳門的長期繁榮穩定和發展，但它仍然要隨着澳門社會的發展進步，適時向前推進發展。正是基於這樣的考慮，《澳門基本法》附件一第7條明確規定：“二零零九年及以後行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過、行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准。”這一規定體現的就是關於澳門特別行政區行政長官產生的基本制度安排向前發展的需要。

《澳門基本法》附件一規定的行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生的基本制度安排需要向前發展，是指要通過不斷完善和豐富基本制度安排的內容，從而更好地發揮它的積極作用，尤其是基本制度安排所具有的指引和準則作用。因此，在《澳門基本法》的現有框架下，對行政長官的產生辦法進行修改時，應當堅決維護《澳門基本法》有關行政長官產生的基本制度安排的核心內容，而不能通過修改行政長官的產生辦法，改變甚至否定相關的基本制度安排。正如全國人大常委會副秘書長喬曉陽2012年3月1日在澳門各界人士座談會上的講話中所指出的那樣，隨着澳門社會的發展進步，兩個產生辦法的修改方向應當是使之能夠保持有廣泛代表性，而不是改弦更張，另起爐灶。雖然《澳門基本法》第47條第1款中有關行政長官在當地通過選舉產生的規定，並未排除澳門將來選擇普選行政長官的制度，但在《澳門基本法》沒有設置普選行政長官這一目標的情況下，如前所述，《澳門基本法》附件一第1條關於行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生的規定，就是一項必須嚴格執行的基本制度安排，不得擅自改變。正如全國人大常委會在其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中所規定的那樣，澳門特別行政區在修改2014年行政長官的產生辦法時，《澳門基本法》附件一第1條規定關於行政長官由一

個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生的規定維持不變。不僅如此，全國人大常委會還認為應當長期保持不變。

在選舉委員會選舉產生行政長官這一基本制度安排不變的前提下，行政長官的產生辦法可以根據澳門社會的發展進步，適時作出相應的修改。而且，隨着澳門各項社會事業的不斷進步，尤其是澳門民主政治進程的日漸推進，及時修改行政長官產生辦法的相關規定，適時推進澳門的政制向前發展，也是十分必要和應該的。這項工作在全國人大常委會就澳門特別行政區2013年立法會產生辦法和2014年行政長官產生辦法的有關問題作出決定後，顯得更加迫切和緊要。這既是為了回應全體澳門居民的強烈政治訴求，更是為了更好地促進澳門的長期繁榮穩定和發展。廣大澳門居民應該積極投身這場直接關係到自身切身利益的工作中去，按照《澳門基本法》的有關規定和全國人大常委會的相關解釋及決定，獻計獻策，廣開言路，理性務實地提出自己的意見和建議。具體來說，關於澳門特別行政區2014年行政長官產生辦法的修改，主要方向應當是適當擴大選舉委員會委員的名額，合理劃分相關界別，完善本地的有關選舉法律，最大限度地體現《澳門基本法》附件一第1條所規定的選舉委員會的“廣泛代表性”，使選舉委員會的“廣泛代表性”不僅僅只是停留在文字上面的一種法定要求，而且還是社會生活中真正存在的名符其實的一種現實。這就要求在選舉委員會的委員數量相對有限的情況下，委員名額的增加及分配和產生方式要兼顧澳門社會各階層各界別的利益，真正體現均衡參與和包容性。尤其在澳門這樣一個多元化的資本主義社會，政治體制的設立及其修改，應該確保各階層各界別都有相應的代表，哪怕他們的利益和訴求不同，也應該盡量讓他們有代表透過正式渠道來表達。澳門地方細小、社群和諧相處，比較適宜通過制度安排使行政長官選舉委員會的組成有廣泛代表性，做到各方面都心情舒暢，實現社會和諧。當然，這既有賴於特區政府做好相關諮詢工作，做到公平、公正、公開、合理、便民、利民，同時又更有賴於澳門居民的熱心參與和全心投入。可以說，對於澳門時下進行的政制發展工作，澳門居民參與的範圍越廣泛、討論的內容越充分、闡述的理據越深刻，政府制訂出來的修改行政長官產生辦法和立法會產生辦法的法案，其認受性就越高。

總之，關於澳門特別行政區2014年行政長官產生辦法的修改，要堅持《澳門基本法》附件一第1條

所確立的基本制度安排維持不變，這既是全國人大常委會相關決定的直接法律要求，也是澳門特別行政區在處理 2014 年行政長官產生辦法修改時必須遵循的原則。不僅如此，《澳門基本法》附件一第 1 條規定的行政長官產生辦法的基本制度安排還應當長期保

持不變。在此基礎上，適應澳門社會的發展進步，就行政長官的產生辦法，嚴格依照法定程序，廣泛、充分吸收民意，通過修改和完善有關具體制度安排，推進澳門特別行政區的民主政治體制向前發展。

註釋：

- ¹ 張文顯主編：《法理學》，北京：法律出版社，2004 年，第 60 頁。
- ² 駱偉建：《“一國兩制”與澳門特別行政區基本法的實施》，廣州：廣東人民出版社，2009 年，第 190 頁。
- ³ 本書編寫組：《法理學》，北京：人民出版社、高等教育出版社，2010 年，第 43 頁。
- ⁴ 同註 1，第 47 頁。