

## 關於兩個產生辦法是否需要修改等問題的意見

澳門發展策略研究中心

2012年1月5日

2011年12月，全國人大常委會根據行政長官的相關函件，對《澳門基本法》附件一第七條和附件二第三條作出了清晰解釋，明確了修改澳門特別行政區兩個產生辦法的相關程序，即“五步曲”，為澳門政制發展的有序進行，提供了法理依據。全國人大常委會行使基本法解釋權的出發點和目的，是為了有效保證“一國兩制”方針和《澳門基本法》的貫徹實施，保證澳門在長期繁榮穩定和發展的前提下按部就班地、穩健地推進澳門政制發展。發展策略研究中心完全支持人大常委會的這次釋法決定。

目前，特區政府正就澳門政制發展展開諮詢，澳門發展策略研究中心經過內部深入而理性的研討，我們對現階段澳門的政制發展提出以下三點意見：

**第一，有需要對《澳門基本法》兩個附件中規定的行政長官產生辦法、立法會產生辦法進行適度修改。主要理由是：**

**(1) 法理基礎：**這次人大釋法指出，《澳門基本法》附件一第七條和附件二第三條關於二零零九年及以後行政長官產生辦法及立法會產生辦法“如需修改”，是指“可以修改，也可以不修改”。這實際上已經為兩個產生辦法的修改，提供了法理基礎和法律依據。

**(2) 實際需要：**回歸十二年的實踐證明，《澳門基本法》確定的澳門特區政治體制符合澳門社會實際，有利於澳門長期繁榮及和諧穩定。但是，也應該看到，隨著經濟、社會的快速發展，新生階層的出現特別是中產階級的發展壯大，對公共參與提出了訴求，現有政治體制確有需要作出適當的調整，以回應社會需求，以便更好地貫徹落實“一國兩制”、“澳人治澳”、“高度自治”等一系列國家的方針政策。

**(3) 民衆訴求：**在本中心開展社會調查的過程中，聽到不少關於要求推動澳門政制發展、擴大均衡參與的意見，顯見社會上存在訴求，故建議澳門的政制與時俱進，穩步發展。

**第二，澳門的政制發展，需要遵循“一國兩制”、符合澳門實際情況、**

## **擴大和均衡參與等基本原則。**

**(1) “一國兩制”原則：**“一國兩制”是處理澳門所有問題的基本出發點。“一國兩制”中的“一國”是“兩制”的前提，作為國家的一個特別行政區，澳門的憲制性法律——《澳門基本法》亦是一部授權法律。中央作為授權者，掌握著對《澳門基本法》全面的、最終的解釋權。在“一國兩制”條件下，澳門政制面臨著兩個權力關係：一是中央與特區的權力關係，二是特區行政、立法和司法的權力關係。中央政府通過行政長官與特區發生聯繫，並通過《澳門基本法》賦予特區“行政主導”的方針。因此，澳門特區政制發展絕不僅僅屬於特區“自治”的範疇，而是涉及中央和特區的關係，必須遵循“一國兩制”和“行政主導”的原則，必須以《澳門基本法》及其有關解釋為依據。在政制發展問題上，既要充分動員澳門居民積極參與，同時又要充分尊重和服從中央的主導權和決定權。

**(2) 符合澳門的實際情況：**堅持從澳門實際情況出發，是處理好澳門政制發展的一個基本原則。澳門的社會、經濟發展有其特殊性，《澳門基本法》亦有別於《香港基本法》，澳門政制發展不應也不可能完全照搬香港模式。回歸十二年來，澳門經濟取得全球矚目的發展。澳門本地生產總值從 1999 年的 500 億元（澳門元，下同），增加到 2010 年的 2237 億元，11 年間增長了 3.47 倍；同期澳門人均本地生產總值從 11.7 萬元增加到 40 萬元，增長了 2.42 倍。澳門經濟社會發展取得矚目成就的原因是多方面的，包括中央政府的大力支持、特區政府的有效施政以及澳門社會各界的共同努力，但不可否認的是，回歸以來《澳門基本法》所規定的政治體制發揮了重要作用，為經濟發展創造了有利的內部環境。眾所周知，社會穩定是經濟發展、民生改善的前提，而要維護社會穩定，最重要的一條，就是要維護基本政治制度的穩定。正是這一套為澳門度身訂造的政制安排，確保了特區十二年來得以集中精力，發展經濟、改善民生、促進文化建設，並取得了周邊地區普遍認同的發展成績，亦為特區未來的穩定、繁榮和發展創造了必要的條件。這一點已得到澳門主流民意的普遍認同。因此，澳門在修改兩個產生辦法時，要緊緊把握澳門居民的主流價值觀、主流意願要求，緊緊把握循序漸進推進民主的理性思維，以維護現有這套基本政治制度穩定為根本目的和出發點，以推動經濟發展和改善民生為依歸。

**(3) 擴大和均衡參與原則：**均衡參與是現代社會政治體制設計中必須努

力遵循的一項基本原則。澳門作為一個中西文化交匯的旅遊休閒城市，社會、經濟、文化發展的一個重要特點就是多元化。近年來，隨著經濟、社會的快速發展，澳門社會結構變得更加多元化及專業化。因此，從澳門實際情況出發去發展政制，亦必須遵循均衡參與的原則。實際上，《澳門基本法》已為澳門各個階層、各個界別、各個方面均衡參與提供了保障，包括由四大界別產生的三百人組成的行政長官的選舉委員會，以及直選、間選及委任立法會議員。不過，隨著經濟發展和社會轉型，特別是新生階層的產生和中產階級的壯大，有必要從機制上為其提供參與的機會，擴大均衡參與，使行政長官選舉委員會成員及立法會議員更具廣泛代表性，界別分布更合理，內部分組更細緻，以更加能兼顧到澳門社會各階層、各界別的利益訴求。

**第三，在《澳門基本法》的框架內，根據澳門的實際情況，循序漸進地推進民主發展。我們的意見是：**

**(1) 澳門立法會議席由直選、間選、委任三部分組成的基本制度不宜改變。**這一制度是澳門自 1976 年民主選舉立法會後一直實行的制度，有利於均衡參與，兼顧到澳門社會各界別、各階層的利益，符合澳門的實際情況。

**(2) 適當增加 2013 年立法會議席總數。**考慮到回歸以來澳門人口有了較大幅度的增加，澳門居民的公民意識在整體上也有了較大幅度的提升，特別是日益發展壯大的中產階級和大批青年都有參與政治的強烈願望，因此，建議適當增加立法會議席總數。立法會直接選舉和間接選舉都是民主參與的有效方式，建議以相同數量增加直選和間選的議席（例如，同時增加 2 席或同時增加 3 席），以提供更多公共參與的機會，並讓立法會的組成，更具廣泛代表性。

**(3) 進一步完善立法會間接選舉制度。**客觀事實告訴我們，直選和間選都是當今國際通行的選舉制度，各有所長，不少現代民主國家始終同時採用直接選舉和間接選舉制度。對澳門來說，優質的間接選舉有助於實現均衡參與。以專業人士、學者等為例，如果不是熱衷政治家並經常曝光，是難以在直選中出選的，然而，我們的議會不應僅有政治熱衷者，還應有廣泛代表性，以更充份地凝聚各階層和界別的智慧。

誠然，目前澳門的間選制度存在完善的空間，未盡如人意，有需要在選舉法律，包括《立法會選舉法》、《選民登記法》等方面與時並進，讓其選舉

過程更能體現民主參與。因此，如果今年下半年能順利進入兩大選舉的本地立法階段，提議政府同步修改相關制度。

**(4) 適當增加 2014 年行政長官選舉委員會的人數規模。**為了體現澳門社會發展的總體要求，回歸以來，澳門的行政長官選舉委員會人數也在增加，從第一屆的 200 人增加到第二屆的 300 人。近年來，隨著澳門社會結構的變化和人口增長，一些新社團、新界別的出現，特別是中產和專業階層迅速發展，行政長官選舉委員會也應考慮增加代表性。因此，建議適當增加 2014 年行政長官選舉委員會的人數規模，把行政長官選委會擴大至 400 人。當中，選委新增的名額應根據社會發展變化，適當向中產階層，包括專業、文化、教育等界別傾斜。