

關於《政制發展諮詢文本》的若干意見

澳門發展策略研究中心

(2012-3-31)

根據全國人大常委會通過的《關於澳門特別行政區二〇一三年立法會產生辦法和二〇一四年行政長官產生辦法有關問題的決定》，特區政府正式公佈《政制發展諮詢文本》，就兩個產生辦法的修改，展開了全面的諮詢，得到了社會各界的普遍關注和大力配合。澳門發展策略研究中心完全支持人大常委會關於兩個“產生辦法”的決定，經過內部深入而理性的研討，謹對《政制發展諮詢文本》提出以下幾點意見。

第一，政制發展應堅持人大常委會相關決定的原則

(1) 法理基礎：全國人大常委關於兩個“產生辦法”的決定，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，並從“一國兩制”的高度，為澳門政制發展指明了這樣三個原則：一是堅持按照《基本法》規定，維護中央主導權；二是堅持《基本法》規定的澳門現行基本制度框架保持穩定；三是政制發展需要從澳門實際出發，考慮澳門自身的承載力，藉此保證“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。本中心完全認同上述原則，並認為無論特區政府，抑或澳門市民，在探討、推進政制發展時，均需切實秉持這些基本的原則。

(2) 實際需要：澳門回歸十二年來，社會穩定，經濟發展，民生改善，各項社會事業的全面進步，證明《基本法》規定的政治制度行之有效，在於這套制度切合國情和區情而得到了社會各界的擁護。回首過去，隨著“一國兩制”實踐的推進，以及特區經濟社會的發展，澳人參政議政的積極性正日漸提升；放眼未來，澳門將在確保經濟社會持續發展的同時，穩步推進民主政制，並走出一條符合澳門發展規律、具有澳門特色的政制發展新路子。實際上，社會的進步、經濟的發展、民眾生活的改善，以及民主進程這幾方面所組成的特區發展系統，有其本身的內生性，任一方面的發展，都既不能過快，亦不能過慢，與時並進、協調發展，正是澳門發展的必由之路。

第二，推進民主應考慮目的與形式的協調

(1) 民主目的：本中心認為，推進民主的目的，是為了改善人民的生活，實現安居樂業。因此，發展民主不能影響到經濟增長、社會穩定，尤其是廣大市民的生活質素。對於社會上部份人士認為，只有普選才是

民主，本中心認為這種看法比較片面，故並不認同。眾所周知，社會治理和人民生活素質的水平，與是否實行普選，並無理論上及實踐上的必然關係。本中心還認為，當前階段，不宜將精力虛耗於“雙普選”之議。事實上，“雙普選”本身並不完全符合澳門基本法的規定，更不屬於此次政制發展討論的範圍。面對本次政制發展工作的任務繁重、時間寶貴，本中心認為，應集中精力，嚴格落實《澳門基本法》，並按照人大常委會的規定，就特區政府提出的《政制發展諮詢文本》提出意見建議。

(2) 民主形式：民主既有普遍性，亦有其特殊性。不同的國家由於經濟政治文化等情況不同，所以各國的民主形式亦是多樣的。不管形式如何，只有能真正有益於當地經濟社會持續發展、民眾福祉不斷提高的民主模式，才真正具有生命力。就澳門經濟發展的獨特模式、社會和諧的優良傳統、社團活動興旺的客觀現實，特區在發展民主的過程中，更需要從實際出發，循序漸進的推進社會公平，制訂符合自身需要的政治制度。在尊重普世價值、參考外地經驗的同時，澳門特區更應要發揮自身優勢，走一條“一國兩制”之下的，符合澳門發展實際的發展道路。

第三，適當增加立法會議席

(1) 保留原有議席結構：澳門立法會議席由直選、間選、委任三部分組成，這一制度自 1976 年民主選舉立法會後一直實行，因其有利於同時體現民眾直接參政議政、各界均衡參與、堅持行政主導、行政與立法既配合又制約等一系列原則，故而有其存在的合理性與發展的生命力，因此仍應予以保留，並不斷予以完善。

(2) 適當增加議席總數：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、專業人士和大批青年都有參與政治的強烈願望，因此同意適當增加立法會議席總數。現在立法會工作繁重，增加議席有利於社會發展。增加直選議員有利於民眾直接參與，增加間選則體現了均衡參與的原則，有助於兼顧社會的穩定發展。

(3) 合理調整議席比例：鑒於直接選舉和間接選舉都是民主參與的有效方式，建議在維持委任議員不變的前提下，以相同數量增加直選和間選的議席，以提供更多公共參與的機會，並讓立法會的組成更具民意基礎和廣泛代表性。因此，我們支持主流意見提出的“+2+2 方案”，即直選議員和間選議員各增 2 個議席，使議席結構由 12:10:7 的比例調整為 14:12:7 的比例。

(4) 均衡考慮間選議席增加額：目前澳門社會正朝著專業化的方向發展，第三界別（專業界）與第四界別（社會服務、文化、教育及體育界）各增一個名額，符合近年澳門社會發展的方向。當然，這兩個界別

本身構成相對複雜，議席的分配需要進一步合理細分。當中，我們支持第四界別未來議席分配為：社會服務和教育界 1 人，文化和體育界 2 人。

第四，適當增加並合理配置行政長官選舉委員會成員

(1) 適當增加行政長官選舉委員會成員：回歸以來，因應社會的發展，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，與社會經濟發展同步的是，社會階層結構變化和人口增長均比較明顯，特別是中產階層和專業群體發展較快，新興團體持續出現，行政長官選舉委員會具更廣泛代表性的社會訴求隨之顯現。為此，本中心同意適當增加2014年行政長官選舉委員會委員的人數100人，即總數400人，以達擴大參與、提高代表性的目的。

(2) 合理配置新增成員：隨著中產階層和專業群體的逐步擴大，行政長官選舉委員會結構有進一步優化的必要，以體現社會各階層、各界別的均衡參與，使選舉委員會更具廣泛代表性。我們支持主流意見“增加100人”方案的同時，贊同《政制發展諮詢文件》P.21表五中的“建議二”，即工商、金融界增加20人；文化、教育、專業等界增加35人；勞工、社會服務、宗教等界增加35人；立法會議員代表、澳門地區全國人大代表及全國政協委員代表增加10人。主要考慮是社會服務、教育、專業、勞工等界別近年的發展較快，有需要適當增加相關界別的名額。

當中，各界別及界別分組新增委員名額的分配如下：

界別	界別分組	現行規定	建議
選委會委員總數		300 人	400 人
第一界別	工商、金融界	100 人	120 人
第二界別	總數	80 人	115 人
	文化界	18 人	26 人
	教育界	20 人	29 人
	專業界	30 人	43 人
	體育界	12 人	17 人
第三界別	總數	80 人	115 人
	勞工界	40 人	56 人
	社會服務界	34 人	51 人
	宗教界	6 人	8 人
第四界別	總數	40 人	50 人
	立法會議員的代表	16 人	22 人
	澳區全國人大代表為當然委員	12 人	12 人
	澳區全國政協委員的代表	12 人	16 人

第五，增加提名行政長官候選人所需選委會委員人數

因應“第四”行政長官選舉委員會委員人數的增加，建議提名行政長官候選人所需選委會委員人數亦同步增加到 66 人。

第六，進一步完善選舉制度

澳門社會持續發展進步，選舉制度，包括《立法會選舉法》、《選民登記法》等亦需要與時俱進，不斷完善，讓未來的選舉過程能更體現民主參與。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，希望特區政府能切實同步修改相關制度。當中，進一步優化間接選舉制度，完善間選程序，提升間選議員的認受性，將是其中一個切入點。

(1) 取消“自動當選機制”：我們贊同取消現行間選制度中的“自動當選機制”，即使選舉組別的候選人的總數，等於或少於相關組別獲分配的議席名額，相關組別亦須進行投票，以體現選舉過程的完整性。

(2) 降低立法會間選候選名單提名門檻：建議降低立法會間選提名委員會的組成法人選民數量，由現行的 25% 下調至 20%，以降低候選名單提名門檻，擴大參與。

(3) 擴大間選中法人選民的投票人人數：建議增加間選中，代表法人選民行使投票權的投票人人數，由現行的 11 人增加至 22 人，以增強代表性及民主參與成份。