

# “澳門特別行政區第四任行政長官選舉”學術座談會紀要

《“一國兩制”研究》編輯部

主辦：澳門理工學院一國兩制研究中心  
時間：2014年8月6日下午3時至5時  
地點：澳門理工學院滙智樓六樓一號會議室  
主持人：冷鐵勛(澳門理工學院一國兩制研究中心副主任、副教授)  
與會者：楊允中(澳門理工學院一國兩制研究中心教授)  
許昌(澳門理工學院一國兩制研究中心教授)  
李嘉曾(澳門城市大學社會經濟發展研究中心教授)  
黃明健(澳門科技大學法學院助理院長)  
蔣朝陽(澳門大學法學院副教授)  
邱庭彪(澳門大學法學院副教授)  
鄭益奮(澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所副教授)  
王禹(澳門理工學院一國兩制研究中心副教授)  
姬朝遠(澳門理工學院一國兩制研究中心副教授)

記錄整理：梁淑雯

**編者按：**在喜迎澳門回歸十五週年之際，澳門第四任行政長官的選舉工作依《澳門基本法》、全國人大常委會的有關決定以及澳門特區《行政長官選舉法》穩步、有序推進。行政長官的選舉歷來就是澳門政治生活中的一件大事，廣大澳門居民都誠心希望第四任行政長官的選舉工作依法順利進行，並熱切期盼新一屆特區政府科學施政、依法施政。為正確理解並貫徹《澳門基本法》、全國人大常委會有關決定的精神，尊重依法進行的行政長官選舉工作，維護行政長官選舉的法律秩序，澳門理工學院一國兩制研究中心

舉辦“澳門特別行政區第四任行政長官選舉”座談會，邀請澳門高等院校的專家學者等發表意見，期望能推動依法展開的澳門第四任行政長官選舉工作的順利進行。(發言均屬個人見解，不代表本刊和澳門理工學院一國兩制研究中心觀點。)

## 維護選舉依法進行人人有責

**冷鐵勛：**感謝各位抽空出席是次座談會。在此本人先講幾點意見，以期拋磚引玉。本人的發言題目是“尊重並維護依法進行的行政長官選舉活動，澳門居民人人有責”。

今年是澳門回歸15週年，也是特區政府換屆之年。目前，第四任行政長官的選舉工作在澳門當地正依照《澳門基本法》、全國人大常委會的有關決定、澳門特別行政區《行政長官選舉法》有序推進中。

澳門回歸後，已成功進行了三次行政長官的選舉。實踐證明，《澳門基本法》所確立的由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉行政長官，再報中央人民政府任命的基本制度安排，符合澳門的實際情況。在這一基本制度安排下產生的行政長官帶領特區政府，與澳門各界人士共同努力，保持了社會穩定和經濟發展。對於這一客觀事實，只要不帶任何偏見的人，都不會加以否認的。

隨着澳門社會發展進步，行政長官選舉制度作為特別行政區政治體制的重要組成部分，確實面臨一個不斷向前發展的問題。對此，《澳門基本法》附件一就行政長官產生辦法修改的必經法律程序作了明確規定。2012年2月29日，全國人大常委會通過有關決定，規定在維持由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生行政長官的規定不變的基礎上，可對行政

長官產生辦法依法作出適當修改，以循序漸進推進澳門政制發展。2012年6月30日，全國人大常委會批准的《澳門基本法》附件一修正案規定，澳門特區第四任行政長官選舉委員會由300人擴大到400人。行政長官產生辦法的上述修改，是在充分聽取澳門社會各界意見，根據《澳門基本法》的規定作出的，符合澳門的實際情況，全面準確地反映了澳門社會對於政制發展問題的訴求和意見，是澳門政制發展的重要體現，有利於澳門的長期繁榮穩定和發展。

澳門目前正在推進的第四任行政長官的選舉工作，就是按照全國人大常委會批准的《澳門基本法》附件一修正案的規定，嚴格依照《澳門基本法》和特別行政區《行政長官選舉法》的規定展開的。對於這樣一項依法進行的選舉活動，澳門居民都應給予應有的尊重和維護，這也是身處法治社會的每個人應盡的義務和責任。《澳門基本法》第44條明確規定，澳門居民有遵守澳門特區實行的法律的義務。居民的這一義務，既是法定的，也是神聖的。對於澳門正在依法進行的第四任行政長官選舉，澳門居民負有遵守法律的義務，具體來講就是要遵守《澳門基本法》、全國人大常委會的相關決定以及特別行政區《行政長官選舉法》的相關規定內容，不能在《澳門基本法》的規定之外從事諸如所謂“民間公投”這樣沒有法律依據的活動。“公投”這一概念有着特定的政治和法律含義，“公投”概念的使用以至“公投”活動的展開，都必須要有法律上的依據，而且通常都是以憲法或憲制性法律為依據。在澳門，任何離開《澳門基本法》的規定去為“民間公投”進行辯解都是不能成立的，即使冠以“民間”字樣作掩護，只要使用“公投”這一概念，就是想在《澳門基本法》之外另尋出路。《澳門基本法》規定的居民的基本權利和自由中，並沒有參加所謂“公投”的權利，澳門居民也不可能有這樣的權利，因為無論《中華人民共和國憲法》還是《澳門基本法》，都沒有確立“公投”制度。澳門居民有的只是依法進行合法進行的選舉活動的投票權。

尊重並維護澳門依法進行的行政長官選舉活動，也是建設和發展澳門民主政治的應有之義。在民主社會裏，人們對某一政策、制度以至法律可能會有不同的看法，這是很正常的現象。對於澳門的行政長官選舉制度，居民存有不同意見，完全可以合法的方式和平理性地表達訴求和意見，這也是公眾參與社會事務的應有之義。就現行行政長官產生辦法的基本制度安排，居民在遵守法律的前提下，當然可以務實理

性地發表意見。既不把問題簡單政治化，又要以建設性的態度來參與公共事務，這樣才是一個負責任的參與者。不能只是為了吸引眼球，故意進行一些沒有法律依據的活動，影響選舉工作的順利進行。

總之，對澳門正在依法進行的行政長官選舉活動，乃至將來的政制發展，一定要在《澳門基本法》規定的軌道內，理性討論，不要紛爭對抗，這才是對澳門高度負責的態度，才是對廣大澳門居民根本福祉高度負責的態度。用這種態度，就能正確看待澳門當前正依法進行的行政長官選舉活動，並自覺地以實際行動給予應有的尊重與維護，進而推動行政長官選舉工作的順利進行。

### 行政長官選舉是“一國兩制”重要實踐

**蔣朝陽**：就這次澳門特別行政區行政長官選舉，本人有兩點看法。

第一個觀點是：第四任行政長官選舉的順利進行，是2011年底以來澳門特區政制發展進程的階段性成果，是回歸以來特區政制發展的標誌性事件，也是《澳門基本法》一次重要的實踐。

首先，對2011年來澳門特區政制發展的進程做一簡單回顧。2011年11月17日，行政長官就兩個產生辦法修改的程序向全國人大常委會提出報告。2011年12月31日，全國人大常委會通過了《關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋》，明確了兩個產生辦法“如需修改”的五個步驟；2012年2月29日，全國人大常委會作出了《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》，明確規定在行政長官由一個有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生的規定維持不變的前提下，以及在立法會由直接選舉、間接選舉和委任三部分議員組成的規定維持不變的前提下，兩個產生辦法根據《澳門基本法》的規定和全國人大常委會的解釋和決定，可做適當修改。按照《澳門基本法》的規定，根據全國人大常委會的解釋和決定，澳門特區政府向公眾發佈了《政制發展諮詢文件》，提出了修改2013年立法會產生辦法和2014年行政長官產生辦法及選舉法相關規定的建議，展開了為期45天的諮詢。2012年6月5日，澳門特區立法會全體議員2/3多數通過的《澳門特別行政區行政長官的產生辦法修正案(草案)》和《澳門特別行政區立法會產生辦法修正案(草案)》；6

月 6 日，行政長官崔世安簽署同意並正式報請全國人大常委會批准或備案。2012 年 6 月 30 日，全國人大常委會批准《澳門基本法》附件一有關行政長官產生辦法的修正案，並為《澳門基本法》附件二有關立法會產生辦法的修正案備案。澳門特區政制發展的“五步曲”順利完成。根據兩個修正案，2012 年 8 月 29 日，立法會細則性討論和表決通過《行政長官選舉法》法案和《立法會選舉法》法案，經行政長官簽署和公佈，澳門特區順利完成了兩個選舉法的修改工作。

第 12/2012 號法律對《澳門特別行政區立法會選舉法》第 14 條及第 21 條作出相應的修改。根據新修訂的條文，2013 年第五屆立法會直接選舉產生的議員由 12 名增加至 14 名；間接選舉產生的議員由 10 名增加至 12 名；委任議員維持 7 名。第五屆澳門特別行政區立法會議員人數共 33 名。2013 年，根據新修訂的立法會選舉法，順利完成了第 5 屆立法會的選舉。

修改後的《行政長官選舉法》於 2012 年 9 月 11 日正式生效，主要內容包括：將選舉委員會由原來 300 人組成，增加至本年選舉第四任行政長官人選的選委會共 400 人組成，進一步擴大選委會的代表性；適當分配選委會各界別或界別分組的委員名額，兼顧社會各階層各界別的利益以符合澳門的實際情況，並實現均衡參與的需要；在選委會人數增加至 400 人的情況下，行政長官候選人的提名人數由 50 名選委會委員增加至 66 人，以維持原規定 1/6 的提名比例；將選委會委員選舉中法人選民的投票人數由 11 人增至 22 人，以增強選舉的代表性及民主參與成分；取消選委會委員選舉中的“自動當選”機制，以體現選舉的完整性，並提高選委會委員的認受性。

在 2013 年，根據上述新修訂的《立法會選舉法》，澳門特區順利地進行了第五屆立法會的選舉，也順利地組成了第五屆立法會。同樣地，在 2014 年，根據上述新修訂的《行政長官選舉法》，澳門特區順利地組成了第四任行政長官選舉委員會，並按該法的規定，在此刻有序進行第四任行政長官選舉。因此，可見是次行政長官選舉的順利進行，是 2011 年底以來澳門特區政制發展進程的階段性成果，是回歸以來特區政制發展的標誌性事件，也是《澳門基本法》一次重要的實踐。

第二個觀點是：只有嚴格按照《澳門基本法》的規定，遵循全國人大常委會的解釋和決定，特區政制發展才能順利實施。

回顧在澳門政制發展諮詢過程中，就行政長官產生辦法的修改，有人提出了“雙普選”的意見，大幅

增加行政長官選舉委員會人數的意見，以“公投”決定政制改革方案的意見等。這次有人也繼續推出這方面意見。其實這也不是新鮮的貨色。

在此本人分別就“普選”和“公投”闡述個人的看法。

首先是關於“普選”。《澳門基本法》第 47 條中沒有規定將普選作為政制發展的目標，是希望附件 1 規定的產生辦法能夠長期實行，這是立法原意。對此，原全國人大常委會副秘書長喬曉陽在 2012 年 3 月 1 日有過專門的論述。他指出，關於行政長官產生辦法的規定，在《澳門基本法》起草時有一個共同的理解，體現在澳門基本法起草委員會政治體制專題小組最後一次會議的工作報告中，認為“普選應從澳門實際出發，草案目前規定行政長官通過選舉或協商產生並未排除將來澳門選擇普選行政長官的制度”。但是喬曉陽副秘書長進一步指出，《澳門基本法》是在《香港基本法》之後制定的，《澳門基本法》沒有規定“雙”普選的目標，絕不是疏忽，而是反映了當時澳門基本法起草委員會以及澳門社會的共識，希望《澳門基本法》規定的特區政治體制有一個長期穩定性。因此，政制發展只能依據特定時期澳門的實際情況作出適當修改，不能在《澳門基本法》之外設定目標和路線圖。

澳門特區政制發展的主要內容是對 2013 年立法會產生辦法和 2014 年行政長官產生辦法在“兩個不變”的前提下進行修改，不涉及對《澳門基本法》正文的修改，而兩個附件均未規定普選，所以澳門特區政制發展不存在普選的目標，也不存在時間表和路線圖；更不能通過修改兩個產生辦法來改變《澳門基本法》正文的規定。這是由《澳門基本法》正文與附件的關係來決定的。《澳門基本法》正文與附件是一個完整體系，正文是基本性規定，附件是補充性規定，附件雖然具有相對獨立性，但在法律地位上從屬於正文，受正文約束，所以附件的修改也當然受正文的約束。如果通過修改兩個附件的規定，加入普選、路線圖和時間表等等，實際上就修改了《澳門基本法》正文的規定，也違反了全國人大常委會“兩個不變”的決定。既不符合法理，也很難得到全國人大常委會的批准或備案。

其次是關於公投。在政制發展討論過程中，有人提出要以“熊貓”命名的方式由全體澳門居民投票選擇政制發展方案，在這次行政長官選舉過程中，有人提出“民間公投”的做法，這種做法是不合適的。

一是政制發展意見不宜以簡單的“公投”方式

進行。例如，2011年底特區政府所進行的政制發展意見的諮詢，是綜合考慮政制發展的特點、諮詢範圍和目的等多種因素的基礎上，按照特區政府“公共政策諮詢規範性指引”的規定而訂定的，其目的就是通過各種方式，就政制發展問題，盡可能廣泛地聽取和收集社會各方面的意見。而投票是一種選舉或決策的方式。政制發展是涉及中央與特區關係的重大問題，不能與“熊貓”命名相提並論，只有在廣泛深入討論的基礎上，廣泛滙集社會各方面的意見，按照全國人大常委會規定的“五步曲”來進行，不能用投票的方式做簡單的選擇。

二是用“變相公投”的方式決定特區政制發展問題，則是從根本上違背《澳門基本法》和全國人大常委會的決定的。特區是國家的一個地方行政區域，無權創制公投制度，在特區就政制發展問題公投，與特別行政區的法律地位不符。

三是“民間公投”將嚴重損害特區與中央的關係。行政長官選舉是政制發展中的重要內容，而政制發展是涉及中央與特區關係的重大問題。政制發展不僅是特區民主政制的發展，更是中央作出的重大政治決策。2012年全國人大常委會作出的澳門有關政制發展的決定，正如全國人大常委會法工委李飛副主任所講，不僅高度重視和充分尊重澳門社會的主流意見，更是新形勢下貫徹落實“一國兩制”方針的重要舉措，是在全面檢視《澳門基本法》貫徹落實情況的基礎上，立足於澳門社會不斷發展的實際情況，着眼於澳門特別行政區制度的有效運作，確保澳門長期繁榮穩定與發展，從大局出發，綜合考慮各方面因素後審慎做出的重大政治決策。

四是“民間公投”違反全國人大常委會的決定，更違反中央對澳門的基本方針政策和《澳門基本法》規定的根本出發點和目的。全國人大常委會的決定指出，政制發展要遵循“四個有利於”的原則，即有利於保持澳門特別行政區基本政治制度的穩定，有利於行政主導政治體制的有效運作，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等原則。政制發展要符合中央對澳門的基本方針政策和《澳門基本法》規定的根本出發點和目的：一是維護國家的主權、統一與領土完整，二是保持澳門的長期繁榮穩定與發展。所以，地方民主政制的發展，要考慮行政長官選舉產生與中央實質任命權的關係，要考慮行政長官對特區負責與向中央負責的關係，要考慮行政長官負責執行《澳門基本法》和中央政府的指令與遵守特區法律的關係，要考慮中央

授權與得到特區居民廣泛認受的關係，要考慮中央對特區的監督與特區內部監督機制的關係等諸多因素，而不是像一個獨立政治實體那樣，追求民主政制的無限發展。否則，就會損害中央對特區的管治，損害中央與特區的關係，最終也影響特區的和諧。

總之，所謂“民間公投”，其實質就是挑戰《澳門基本法》，挑戰全國人大常委會的決定，挑戰中央權威，必須堅決反對。

王禹：關於第四任行政長官選舉，本人在此想談四點意見。

第一點意見是關於行政長官選舉的法律依據。行政長官的產生辦法由兩部分構成。即在當地通過選舉或協商產生後由中央人民政府任命。這就體現了與殖民時代總督制的根本不同。行政長官必須由澳門當地居民出任並由當地居民選舉產生，體現了“澳人治澳”與高度自治，體現“兩制”。中央人民政府的任命，體現了“一國”。中央人民政府的任命是在民主基礎上的任命，是以澳門居民意願為基礎的任命。行政長官的產生體現了“一國”與“兩制”的結合。

第二點意見是關於對民間公投的看法。首先，最近少數團體發起的民間公投具有非法性、虛偽性和危害性。所謂民間公投的非法性，是指澳門特別行政區不具有公投的憲政基礎，民間公投在根本上違反《中華人民共和國憲法》和《澳門基本法》，違背“一國兩制”的根本宗旨和基本精神。所謂民間公投的虛偽性，是指這樣的民間公投在法律程序上缺乏正當性，公投是一項嚴格的憲制安排，從來都是官方發動的，從來不存在所謂的民間公投。所謂民間公投的危害性，是指民間公投挑戰澳門特別行政區已經確立的憲政秩序，挑戰中央對政制發展的主導權和最後決定權，挑戰特區政府的管治威信和中央的主權權威。另外，如果將民間公投視為一項民意調查，那也是一項不正常、不規範和不嚴謹的民意調查。所謂民意調查，是指必須運用科學的調查與統計方法，才能得出可信服的結果。民意調查主要有三種方法：問卷調查、個別訪談和電話訪談。由少數人發起的民間公投，是採用投票的方式，而且只能發動部分民眾參與，並還有可能出現重複投票的現象。民意調查要求組織者必須保持中立，而這裏的民間公投的組織者卻是有着自己強烈的政治訴求，積極追求自己心目中的某種結果。如果民意調查所使用方法不科學，調查結果就會偏離真正的民意，以這樣的結果作出判斷、指導工作，就會使工作發生偏差。而這樣的民意調查，

採用民間公投的形式，而且還會造成社會對決和撕裂社會。

第三點意見是關於普選行政長官的看法。首先，民主作為一項美好的社會理想，其發展有一個過程。以英、美為例，從英國 1688 年光榮革命實行資本主義選舉制算起，1948 年才實行一人一票，1969 年才規定年滿 18 歲的英國居民依法都有選舉權；美國於 1787 年通過憲法規定選舉制度，1971 年才規定 18 歲及以上公民都有選舉權，英國的選舉制經過近 300 年的發展過程，美國的選舉制經過近 200 年的發展過程。澳門的社會條件當然比 20 世紀以前的英、美要發達得多，選舉制的發展應該不要經歷幾百年的過程。但是立法會的選舉是從回歸前的 1976 年開始的，而澳門行政長官的選舉畢竟是從 1999 年回歸時才開始的。立法會的選舉歷史還不到 40 年，行政長官的選舉才十幾年。民主的發展有其自身規律，民主在不同的國家和地區有不同的模式和發展路徑，從來不存在抽象意義上的民主，也不存在放之四海而皆準的所謂國際標準的民主。如果香港特別行政區在 2017 年實現普選行政長官，那麼，應當承認，澳門特別行政區行政長官選舉制度會面臨着更大的修改壓力。另外，關於行政長官的普選問題，《澳門基本法》沒有比照《香港基本法》，寫上行政長官的產生辦法必須達致普選的政制發展目標。雖然《澳門基本法》的這種沒有規定，但不能排除將來通過普選產生行政長官的可能性。這種可能性變成現實，是指在澳門社會達成廣泛共識且中央同意，在法律程序上，則必須通過全國人大常委會解釋確立的政制發展的五個步驟，即必須走政改五步曲。

第四點意見是維護行政長官選舉的法律秩序。行政長官的地位決定了行政長官選舉的重要性。行政長官是澳門特別行政區政治體制的核心，澳門特別行政區政治體制是以行政長官為中心而構建起來的，澳門特別行政區政治體制可以概括為行政長官制。行政長官是澳門特別行政區的地區首長，是最高的地方長官，而且也是澳門特別行政區的行政首長，直接領導澳門特別行政區政府，行政長官不僅對特別行政區負責，而且也對中央人民政府負責，行政長官的選舉是澳門特別行政區政治生活裏的頭等大事。行政長官的順利產生，是驗證“一國兩制”成功實踐的重要標誌。根據《澳門基本法》附件一的目前規定，行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選出後由中央人民政府任命。中央人民政府對行政長官的任命是實質性的，而在澳門當地通過選舉產生行政長官，這

種選舉也是實質性的。中央人民政府不能從選舉以外的途徑另外任命行政長官。澳門特別行政區第一任行政長官由 200 人的推選委員會選出，第二任和第三任行政長官由 300 人的選舉委員會選出，2014 年第四任行政長官將在 2014 年 8 月 31 日由 400 人的選舉委員會選出。選舉委員會由四大界別組成，體現了廣泛代表性和各界別均衡參與原則。在短短的十幾年內，從 200 人到 300 人，再到 400 人，已經非常鮮明地體現循序漸進的政制發展原則。

## 選舉文化與選舉制度

李嘉曾：本人打算行兩個方面談一下個人看法。

第一是關於選舉文化。隨着第四任行政長官選舉的進行，不難發現這次選舉和過往的有所不同，社會上出現了一些不同的聲音，也有一些和過往不一樣的動作，這應被視為一種社會常態。如果在一個社會裏，人們對於某個社會事件的反應千篇一律，這未必是好事，因為儘管人們不說，但心裏也一定有不一樣的想法。本人打算從更深層次——選舉文化——來思考是次行政長官的選舉。

首先，選舉的本質是甚麼？根據不少工具書上的釋義，選舉是指一定的社會成員，按照自己的意志，遵循一定的程序和方法，推舉確定代表或領導人的活動。一般認為，此類活動應當自下而上地進行，以此區別於自上而下的選拔。作為一種社會活動，總有其舉辦的目的和意義，選舉也不例外。從現象上看，選舉的目的是從群體中推舉代表或領導人；而從本質上講，選舉則是從並列因素(候選人)中作出選擇(選舉結果)。站在選舉者的立場上考慮，總是希望從非惟一的選舉對象中選出比較理想的人選來，因此，選舉的目的和本質就在於優化選擇結果。

選擇優化的關鍵在於確定科學合理的選擇標準。在《澳門基本法》中，除了規定特區行政長官必須具備“年滿四十周歲，在澳門通常居住連續滿二十年的澳門特別行政區永久性居民中的中國公民”等必要條件外，還規定了“不得具有外國居留權，不得從事私人盈利活動”等充分條件，這些條件是比較嚴謹的，不僅僅是達到了年齡標準就可以參與的。這是優化選擇的前提。接下來，若要選擇有效果，就必須讓選民充分瞭解後選人，否則便成了盲目選舉。由此可見，在一次選舉之中，投票只是其中一個環節，而且不是決定性的環節，真正的關鍵在於要讓選民充分

瞭解候選人、瞭解程序制度、瞭解整個選舉的方法，然後自覺地執行，再通過大部分選民的意願，就可以優化選擇。因此，那些由小數團體提出的所謂“民間公投”，匆匆上馬，是無可能讓選民充分瞭解這一切的，而選擇也不能被優化。

選舉的核心價值是利益協調。選舉是從一定人群中推舉代表或領導人的活動，被選出的人選總會被賦予一定的資格、責任、榮譽或權力。因而選舉活動必定涉及利益分配。由各自的社會地位和立場所決定，參加選舉的人往往會根據追求最大利益的原則在投票時作出自己的選擇。在絕大多數情況下，選民們的選舉意向是利益驅動的。當多數選民的利益趨向一致時，他們便會在選舉中作出相同的選擇，主宰選舉的結果，進而保證群體(包括自身)的利益。因此，被選出來的人實際上是代表了大多數選民的共同利益，所以在選舉中必須拋棄小團體的私利。如果不願意摒棄小團體的私利，選舉就會出現怪現象，例如在台灣，綠營的民進黨為了勝選，“逢中必反”、“逢馬必反”，因為台灣的選舉就出現了很多怪現象。我們應該盡力避免澳門出現如此情況。

第二是關於選舉制度。本人認為，一個理想選舉制度必須符合“四合”的特徵：合法、合理、合情、合適。

選舉制度是選舉國家(地區)各級代表機關的代表(人民代表、議員等)和其他國家公職人員的原則與制度的總稱，通常主要包括選舉原則、選舉的組織與程序等。由於事關重大，因此選舉制度是政治制度的重要組成部分，通常由憲法等根本大法，以及選舉法和其他有關法律對其作出明確的規定。如在澳門，行政長官的選舉是由《澳門基本法》、全國人大常委會的有關決定和《行政長官選舉法》所規定的，合法是理想選舉制度的必要前提，選舉制度必須合法。

所謂合理，即選舉制度的設計必須具有科學性。選舉制度如果不合理，就算它是合法的，也不能體現廣大選民的意志。選舉制度的合理性主要體現在普遍原則、平等原則、直接選舉與間接選舉相結合原則、秘密投票原則以及差額選舉原則等方面。事實證明，這些原則確實能夠增強選舉的科學性，有助於選出相對優秀的被選舉人來。

理想的選舉制度還應該要合情，即其能夠代表民意、反映民意，從情理上講，它能代表大多數選民的共同願望。只要大多數選民都同意該選舉制度能夠有效地運作，並能選擇出選民心中的代表，我們就應該尊重，而不應該別出心裁、另起爐灶。

最後是合適，一個地區的選舉制度必須符合該地區的區情。儘管不同國家和地區的選舉制度具有一致的共性，但是，受各地政治、經濟、歷史、文化等諸多條件的影響，不同地區的選舉制度總是表現出一定的個性，相互之間具有不盡相同之處，有些情況下差異還相當明顯。比如香港可以推行普選，澳門是否就一定要有普選呢？如果有，澳門的普選又是否必然要與香港的一樣呢？答案應該是未必。香港現在的政治格局是其政治、經濟、歷史、文化等各種背景因素而形成的，澳門未必具有一樣的情況。

**黃明健：**本人首先表態：本人尊重依法進行的行政長官選舉活動。下面談三個觀點：①依法治吏是強國之路。2014年8月5日鳳凰衛視關於中國安全最大威脅來自何處的辯論會，有人認為來自東海(即日本)，有人認為來自西域(即新疆恐怖活動、鬧疆獨)，有人認為來自官場內部的腐敗。本人認為中國安全最大威脅來自官場內部的腐敗，如果不真正解決腐敗問題，同外國列強開戰恐怕會重蹈甲午戰爭覆轍，並導致國家的分裂。因此，中央要帶個好頭，要重視人權、民主，要依法治吏，來影響澳門、香港和台灣，這樣才能樹立中央的權威。②民主、法治的真諦是人權。李自成、洪秀全、義和團、法西斯、紅色高棉、紅衛兵、造反派等等古今中外歷朝歷代的各路“無產階級”暴力團夥，從來就沒有實行真正的民主，更不存在法治。現中國內地維穩經費超過國防經費，這是不可思議的。槍桿子裏面出政權，永遠不會有真正的人權。③當前澳門民間公投是違憲的，潛伏巨大的危險性，會給澳門社會帶來災難。“財產不可公有，權力不可私有，否則人類必將進入災難之門！”這是17世紀英國著名哲學家洛克的警世之言。顯然，只有“經濟民主化”(自由經濟)才能“政治民主化”(自由選舉)。憲政就是契約，契約精神只能源自於經濟私有化(民有化)的“自由經濟”中，沒有“自由經濟”的“自由選舉”毫無制衡力，只能導致另一種專權與災難。當前澳門有人鼓吹民間公投，只能讓極左民粹主義、右翼民族主義、宗教原教旨主義得逞，會像納粹德國、委內瑞拉、前伊拉克、伊朗、埃及、巴勒斯坦那樣，把希特勒、查韋斯、薩達姆、內賈德、穆兄會、哈馬斯等各路騙子或瘋子選上台。這絕非憲政民主，而是垃圾民主，比開明專制還不如，它只能給澳門社會帶來災難。

## 行政長官選舉的法律依據

**邱庭彪：**本人會從法律角度出發，從五個方面談這次的行政長官選舉的法律依據。

第一是從《中華人民共和國憲法》與《澳門基本法》的法律位階的角度去考慮問題。《中國憲法》的序言講：“本憲法以法律的形式確認了中國各族人民奮鬥的成果，規定了國家的根本制度和根本任務，是國家的根本法，具有最高的法律效力。全國各族人民、一切國家機關和武裝力量、各政黨和各社會團體、各企業事業組織，都必須以憲法為根本的活動準則，並且負有維護憲法尊嚴、保證憲法實施的職責。”憲法位處法律秩序等級的最高點，換言之，憲法不能從屬於任何其他假設更高的規模標準。此外，所有其他行為都必須與憲法相符。如果總結以上，可以得出憲法是位於各法律最高位置，即憲法具有最高的效力，當任何主體的行為或任何規範性文件同憲法相衝突的時候，該行為都不能認為是“合法”的。設立澳門特別行政區，及制定《澳門基本法》的法律依據是根據《中國憲法》第 31 條及第 62 條：“全國人民代表大會行使下列職權：(一)修改憲法；(二)監督憲法的實施；……(十三)決定特別行政區的設立及其制度；”因此，制定《澳門基本法》的法律依據是《中國憲法》，及受到全國人民代表大會及全國人民代表大會常務委員會的監督。因此，《澳門基本法》法律位階是在《中國憲法》之下。法律有一個原則，位階低的法律不能抵觸位階高的法律。在澳門，按一般的法理排序，《中國憲法》擁有至高的位階，接着的順序：《澳門基本法》、在澳門生效的全國性法律、被採用或被保留下來的回歸前的法律，包括法律和法令，澳門立法會制定的法律；由澳門行政長官制定的行政法規或其他的行政規章，而行政規章可以表現為行政命令也可以表現為批示。根據法律的一般原則，在澳門特區適用國際法。所以澳門不能另引一套，改變根據《中國憲法》而制定的《澳門基本法》內的政治制度的法律規範，以及附屬法律。

第二是關於修改《澳門基本法》中定下的政治制度的方法。上文已經提及法律位階的問題，同時根據《憲法》的規定，全國人大常委會對法律具有解釋權，並具有約束力。因此，對於修改澳門特區政治制度須採用，根據 2011 年 12 月 31 日，第十一屆全國人大常委會第 24 次會議通過《關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋》，下稱《解釋》。依據《解釋》，澳門特

區政治體制改革有五大程序，即通常所謂的“五步曲”。這樣，我們可以看出，沒有全國人大常委會作出的需要修改決定，澳門任何人都不能對《澳門基本法》定下的政治制度作出修改或變更。這是具憲政地位全國人大常委會的權限。

第三點要討論國家類型。中華人民共和國的國家類型是單一制的國家，不是聯邦，亦不是邦聯。國家和中央人民政府擁有對全國行使主權的權力，保護領土完整的權力。因此，主權是一個完整的權力，沒有剩餘權力給予地方政府。這與聯邦，或邦聯不同，因聯邦可以擁有及分享聯邦政府的權力，而邦聯更加有自己的法律，甚至於自己州的憲法性法律。因此，在 1999 年 12 月 20 日，中國對澳門特別行政區而言是恢復行使主權，澳門特別行政區人民對中國而言是回歸祖國。

第四點要看澳門特別行政區在中國的地位。在中國內地的全國人民代表大會是採用超級議會至上，即大會可以推翻政府，但政府永遠不可解散議會。而內閣制國家議會可以推翻內閣，但政府有一種反制約權，它可以解散議會，如英國，雖然是議會至上，但政府可以提請英皇來解散議會，而英皇的位置只可作出批准而已。全國人民代表大會下有全國人民代表大會常務委員會，還有國務院，即中央人民政府，是最高國家權力機關的執行機關，是最高國家行政機關，還有中央軍事委員會、最高人民法院、最高人民檢察院。因澳門為國家一部分中的特別行政區，中央人民政府對澳門特別行政區應有行政管轄權，但是，由於澳門實行“一國兩制”、高度自治的方針，因此，中央人民政府不會直接管理澳門事務，而是通過授權方式予澳門行政長官管理澳門特區，澳門行政長官向中央政府負責，而澳門行政長官依法管理特區的事務，但國防及外交除外。行政長官的角色就好像連繫兩部分的實體，向上向中央人民政府負責，向下行使中央政府授予的權力依法管理特區事務。

第五是澳門特別行政區的居民可否改變澳門的政治制度。綜上，澳門事務的管理權力來源是中央人民政府授予，並不是來自於自行制定的法律，自行制定的法律的基礎來源亦只是在《澳門基本法》之內。這是因為，澳門高度自治是受到《憲法》的限制，《澳門基本法》的限制。假如，要改變澳門的政治制度，必須要通過《解釋》才可以，而且權在全國人大常委會。

**鄧益奮：**本人從政府治理及行政改革方面去討論



對下一任行政長官以及下一屆特區政府工作的展望。

從當前澳門政府治理的發展趨勢看，行政改革是下一屆特區政府施政的重點。對此本人表示認同和肯定，一方面是因為公共行政的能力和制度對一個國家和地區的發展起着非常關鍵的作用，另一方面是澳門的行政改革滯後以引起很多的不滿，政府需要加大力度改革公共行政，提高行政效率和服務品質，從而提升公眾對於政府的信任。要推進澳門公共行政改革的成功進行，需要有以下四個方面的基本條件。

第一，確保行政改革的系統性。行政改革是一個系統的工程。一般來講，從管理技能的改革、體制的改革以及文化的改革三個層面，需要從表層推進到深層，才可以更好地完成行政改革。從澳門行政改革過去的歷史來看，主要是 ISO9000 服務承諾計劃，一站式服務、電子政府計劃、流程再造，也有關於公務員制度的改革，但總體看，行政文化的深層變革沒有進行，導致系統性不足。當前進行的績效治理制度改革，將涉及到導向文化的引入，這對於澳門傳統的重視程序控制的行政文化和理念將是一個有力的衝擊，彌補了原來深層文化改革缺位的弊端。

第二，行政改革的重點性。一直以來，澳門的行政改革缺乏重點，比如行政改革路線圖開出了政府與公眾關係以及政府內部管理改革兩條主綫，但是對於行政改革的固有核心主題機構改革、職能改革卻沒有重點提及，改革綫索太多，有鬍子眉毛一把抓的嫌疑。誠然，之前的行政改革也注意到政府在職能和機構的一些問題，並採取了一定的措施。但只是局部調整，沒有從根本上解決政府職能部門權責關係理順的問題。從現任行政長官崔世安的競選宣言看，重點在於機構調整和整合，也就是職能和機構的理順問題。這其實抓住了行政改革中機構職能理順的重點，防止政出多門。此外，政府規模、問責與績效的結合、諮詢制度的改革等也是重點。

第三，正確處理好澳門行政改革和法律改革的關係。澳門是一個崇尚依法行政的地區，行政改革和法律改革密切聯繫，比如公務員制度的改革其實就是一個公職法律改革的過程。但行政改革和法律改革既有相互緊密聯繫的一面，也有相互獨立的一面。行政改革有自身特有的規律，應該集中精力加以研究和推進。

第四，行政改革的成功需要政府有堅定的決心和勇氣。行政改革要破除既利益的阻力，必然要克服重重困難才能成功。因此，行政改革不僅需有思路，還需要有執行力，需要政府有堅定的決心和毅力，才能

真正推進公共行政改革的發展。經過回歸 15 年以來的探索和發展，下一屆政府在行政改革和條件不斷改良，系統性和重點性比以前有所改善。在這個基礎上政府需要進一步探索行政改革和法律改革的關係，同時堅定信心，有破釜沉舟的決心和勇氣來推動，澳門行政改就有希望和可能取得新的進展和突破，從而促進政府管治能力的提升。

## “一國兩制”民主樣態建構

姬朝遠：本人希望從“一國兩制”民主樣態建構的角度談談是次的行政長官選舉。

民主意味着在國家和社會事務中，由公民通過一定的程序自我管理。它是近代以來主權在民理論的基本要求，是當代政治文明的一個重要標籤。然而，對民主的理解以及對各種政治樣態的民主評價卻出現了多元性的闡釋，以至於西方某些國家運用自己的標準對其他國家和地區的民主與否作出主觀判斷、引起政治衝突和政權更替，甚至導致無法休止的武裝衝突和局部戰爭。本人認為，一個地方的民主樣態是民主理論與社會現實的具體的、歷史的結合。一個地方的民主樣態的變化是一個社會自然的、歷史過程。一定時期內的民主樣態一定是當時當地的多種因素的產物。時過境遷之後，民主樣態往往會發生應對性的變化。因此，民主既有是與否的問題，又有循序發展的問題，但絕不存在像地產領域的“開發”問題。無視現實訴求，盲目想像未來的民主樣態，不利於區域政制的良性運作。

很長一段時間以來，港澳地區的政制運作中，一個詞語甚囂塵上，這就是“政制發展”。仔細推敲起來，這種提法確實很成問題。“政制”是甚麼，是建基於物質基礎的上層建築，它的樣態取決於一個地區的經濟狀況和社會結構。經濟基礎決定上層建築，上層建築對經濟基礎具有一定的反作用力，這是經濟基礎與上層建築的基本辯證關係。一個地區如果想改變民主樣態，首先要想方設法在經濟建設和社會建設方面下功夫。因為，對政治樣態起決定作用的是經濟基礎，不把重點放在經濟和社會這個基礎方面，就事論事談民主樣態的改變，註定會犯下本末倒置的錯誤。

隨着英國 1688 年資產階級革命的成功，民主政治登上了歷史的舞台。三百多年過去了，今天考察全球內紛繁複雜的民主樣態，很難斷定哪一種最為科學，或者最為理想。具有單一制國家治理形態的英



國，蘇格蘭卻保持自己的成文法傳統和獨特的法治系統；具有直接民主傳統的瑞士，各個州之間為了經濟文化和社會往來，存在着逾 700 份州際協議，這無疑是國內各種資源自由流動的一種障礙；近年來對一部分人提議的直接選舉國家元首，瑞士社會一直持否定態度；以《人權宣言》聞名世界的法國，在近代的民主實踐中，憲法不斷改變，現在的憲法被稱為《法蘭西第五共和國憲法》，國內存在着中央、大區、省、城市與鎮等行政區域；作為世界霸主的美國，總統的產生，依然使用的是間接選舉制度。在國會權力組織過程中，亦有法律允許一些屬地選舉委任代表或居民代表。委任代表與居民代表允許參與辯論並在委員會中參與表決，但不得在大會中投票。這些國家的民主樣態，哪一個更民主？這個問題恐怕永無答案。此外，西方國家一直認為伊拉克和埃及等中東國家不是民主國家，積極對其和平演變甚至武力干涉，導致政權更迭，國內動盪，民不聊生。在這些國家裏，是戰前民主？還是現在的情況才算民主？一個主權不保、族群衝突、民不聊生的國家，西方式的民主可以解決問題嗎？

因此，我們說民主是近代以來民主理論的積累和區域現實具體的、歷史的結合。民主只有是與否，並不存在優秀的民主和低劣的民主之分，它是社會結構和經濟結構作用下的一個歷史過程。

20 世紀 80 年代港澳兩部基本法經過國家最高權力機關的通過，預示着中國新的民主樣態誕生。在“一國兩制”方針指引下，基本法明確了特別行政區的分權架構，清晰列出了中央和特別行政區關係和權力劃分。1997 年香港回歸祖國，1999 年澳門回歸祖國，依據基本法，民主建設取得了舉世矚目的成就。民主方面，從基本法的起草開始，港澳居民都參與其中，並在回歸後的民主政治運作中，深深地體會到當家作主的主人翁地位。基本法明確了廣泛的居民基本權利，標誌着特別行政區民主是以人權保障為宗旨，以基本法明確的基本權利為依據的。相應地，在權力的設立方面堅持了分權原則：設立立法會，並制定有立法會產生和運作的專門規範；以司法獨立為原則，設立了包括終審權在內的司法系統；以直轄於中央政府的一級地方政府為前提，創建了富有“一國兩制”特色的行政系統，設立了行政長官、行政架構等具體規範。

十餘年“一國兩制”實踐看，特別行政區的政制建構和運作，是符合港澳特區經濟社會實際需要的。在這一政制架構下，港澳地區經濟發展、社會穩定，

各界居民對社會管理的均衡參與得到切實落實。然而，在港澳民主樣態的建構中，人們往往忽視三個因素：第一，地方政治架構與國家主權利益的關係；第二，民主樣態與地方經濟社會結構的關係；第三，地方政制運作與周邊區域發展的關係。這些因素的忽略，往往導致民主樣態建構中的“非理性”思潮。香港的“佔領中環”，澳門的“民間公投”就是例證。

為甚麼要以確保中央主權有效行使為前提呢？一國之內民生的改善、民權的保障，是政府公權力的一項法定職責。地方政府必須通過權力運作，創造良好的法治環境和競爭環境，激勵社會的創造精神。與此同時，中央政府必須要通過宏觀調控和政策導向，促進各個地方協調發展。為此，地方權力的運作必須與中央權力的運作步調一致。對於中國經濟發展不平衡、區域經濟社會差別巨大、資源分佈不均衡、多元民族的單一制國家之國情看，地方權力必須與中央政府相協調。許多地方的經濟社會運作中，存在着自身無法協調的矛盾，必須由中央政府出面解決。例如，沒有中央政府推出的“自由行”政策，澳門的博彩業就成了無源之水。沒有中央政府對香港的一些列支持政策，非典、金融危機、經濟危機後的香港將無法重現輝煌。

為甚麼要考慮當地的經濟社會結構呢？民主的樣態由經濟社會決定，經濟社會現狀是民主政治的物質基礎。法律只不過是物質基礎的反應，法律並不能改變經濟基礎以及由此決定的社會上層建築。香港和澳門的經濟和民生嚴重依賴祖國內地之外，香港和澳門的社會基礎也嚴重制約着民主樣態的歷史變遷。回歸前的外人治理，九成以上的華人社會置身於公共治理之外。為數眾多的居民持有兩個國家以上的護照，對國家主權的認同尚存在着相當的距離。社會的基本需求：淡水、蔬菜、工業原料、人力資源等方面，沒有內地的源源不斷支持，全社會的生產、生活將難以為繼。鑒於特殊的歷史背景，除了少數人之外，絕大多數民眾對民主之涵義和運作還相當陌生。這種經濟社會結構決定了特別行政區的民主樣態不能盲目追隨西方模式。在香港、澳門這種文化多元、高流動的商業城市，盲目照搬西方模式，很可能導致社會利益表達模式的碎片化發展，從而危及到社會的和平秩序和居民之間的倫理關係。

為甚麼要考慮與周邊地區的關係？地方民主樣態不能脫離周邊地區的關係。一個國家內的地方之間，存在着各種各樣的關係，經濟、文化、社會等方面的交往需要區際之間建構和諧的、互利的平行關係

和競爭關係。在當代利益多元化發展的背景下，香港、澳門的“一國兩制”，使珠三角地區面臨着截然不同的香港、澳門民主樣態。香港和澳門的發展與珠三角地區密切相關，香港、澳門居民生產、生活資料主要來源於珠三角地區，經濟社會的可持續發展也嚴重依賴這些地區。港澳地區的區情決定了在民生保障和經濟社會發展進程中，政府必須唱主角，必須具有高效率。CEPA、《珠三角發展規劃綱要(2008-2020)》、《粵澳合作框架協議》、《橫琴總體發展規劃》等文件體現了中央政府對港澳的大力支持，體現了港澳周邊地區對港澳發展的支持。這些文獻中，包括民生和經濟社會發展諸多措施，亟待政府盡快出台應對性政策予以落實。鑒於此，香港、澳門的民主樣態必須存在高效率的、有權威的行政架構，以適應對外經濟文化合作中的決策需求。如果像議會制政府或者一味追求三權分立政府那樣，任何事情，都需要議會授權或者全民公決，香港、澳門的區際對外關係就會成為制約其發展的重要障礙。

總括而言，特別行政區的權力還高於聯邦自治單位的權力。然而，這決不意味着特別行政區可以完全自治。在享受高度自治權的同時，民主樣態的構造需要考慮自身的經濟社會現實、與中央權力結構的關係、區域融合發展的實際需要。目前行政主導的民主樣態，與單一制國家中央政府的權力保持了較為和諧的關係，也是與香港、澳門經濟社會現實相吻合的，更為港澳與珠三角地區融合發展策略的實施提供了有所作為的公權力模式。在行政長官選舉中，選舉委員會的組成充分體現了均衡參與原則，立法會的組織亦體現出了權力制約原則，終審權的存在，確保了特別行政區依法自治，這種民主模式應該繼續實踐，不能輕言變革。

**楊允中：**2014年是選舉年，澳門特區要進行第四任行政長官的選舉。現在看來，遞交申請並通過程序審查的只有現任行政長官崔世安一人，是次選舉應該不存在任何的變數。本人在此，就選舉制度、選情以及“一國兩制”的事業推進作一些探討。

第一是關於行政長官制的法律定位：

1. 特別行政區不同於一般行政區(《中華人民共和國憲法》第31條)，它是典型的制度創新。

2. 特別行政區基本法是國家憲制性法律，地位僅低於憲法而高於其他相關法律。

3. 特別行政區制度，即“一國兩制”政治制度由基本法加以全面體現，特別是其第11條。

4. 特別行政區行政長官法律定位：兩個首長，兩種負責，是特區總代表，也是特區政府最高首長(《澳門基本法》第45-50條)。

5. 行政長官應該是一個“集權力、聲望、榮譽於一身，溶魄力、智慧、決斷於一體的政治家”。

第二是關於行政長官選舉，這是一項歷史進步的重要標誌：

1. 澳門特區三大選舉之首，指標意義最高。

2. 2014年是澳門特區選舉年，根據《澳門基本法》規定選舉產生第四屆行政長官，是本年重中之重。

3. 《澳門基本法》附件一及其修正案及3/2014號和11/2012號法律，穩步推進民主：一是擴大代表性，二是結構優化。

4. 選舉性質是間選，但具廣泛代表性、民主進步性。

5. 過程嚴謹，程序公正：組成選舉管理委員會：選委按界別選舉產生，利害關係人不得為投票人或候選人；參選人選舉費用不得超過當年政府預算0.02%(1,500億×0.02%=300萬)；候選人資格要求極嚴，除《澳門基本法》第46、49條外，八類人及前溯五年在澳門或以外被裁定刑罰30日或以上者被限制提名；監控不法行為條款佔選舉法1/3(共67條)以上內容。

第三是選情的一邊倒有喜有憂：

1. 經前三次選舉實踐，無論選委、選舉管理委員會、媒體以及社會各界已積累豐富經驗。

2. 15年依法施政成績顯著，政通人和、和諧穩定、高速發展、民生改善、形象正面，澳門是正確實踐“一國兩制”的成功範例。

3. 現任行政長官崔世安任內政績受到肯定，民望有較好基礎，連任順理成章。

4. 一邊倒選情有於節省資源，有助於提升全民共識，但對體現公平競爭和培養接班人有所不足。

5. 有條件參選者應不止一人，但有決心參選、敢冒風險的人不多，五年後的第五任選舉競爭可能趨激烈。

第四是幾點相關認識：

1. 《澳門基本法》附件一及其修正案及行政長官選舉法關於“市政機構的代表”規定存有差異，選舉法有關選票符號的規定，亦待關注。

2. 認真思考、總結第一個15年發展規律、發展經驗。中央十八大所強調的根本宗旨、三組關係、四點要求等，實際上就是實踐“一國兩制”基本經驗。

3. 認清澳門當前面對的主要挑戰：依賴博彩、結

構單一；制度建設缺口乃大；民主法治路仍漫長；年輕一代迷信西方價值觀；“不做不錯”行政潛規則；民生長效機制與民望下行風險。

4. 強調公平正義，優化社會結構。

5. 正確實踐“一國兩制”，願景是成為“一國兩制”示範中心。政治上：國權與民權雙維護；經濟上：抓發展、改民生，不遺餘力；文化上：“愛國愛澳”

多元包容、求同存異；社會上：精品型、健康型、法治型、創新型。

**冷鐵助：**感謝各位的出席，以及就今天的議題發表了高見，本中心將把發言摘要整理後刊登於《“一國兩制”研究》之內。