

澳門立法會產生辦法的功能和使命探討

王 禹*

澳門立法會產生辦法由三部分組成：直選、間選和委任，這是 1976 年澳門建立現代意義上立法機關的制度傳統。澳門回歸後，延續了這種模式。2012 年全國人大常委會在決定裏明確指出，應當繼續維持這三種結構產生模式長期不變。澳門未來的民主發展不能糾結在這三種結構是否改變的問題上，而是應當在維持這三種結構長期不變的基礎上，逐步推動本地選舉制度的改革和優化。這就需要正確理解澳門立法會產生辦法的功能和使命。只有正確理解立法會產生辦法的功能和使命，才能恰當理解立法會的三種結構，才能統籌兼顧，逐級推動本地選舉法律改革。

澳門立法會的功能和使命，包括兩種：(1)民意代表選拔機制；(2)居民民主參與途徑。兩者不能偏廢。不能僅僅從民主的角度單獨的討論立法會產生辦法。而且立法會產生辦法所體現的民主本身是一種地方民主，而非國家層次上的民主。這是由澳門立法會本身的性質與地位決定的。

一、澳門特區立法會是澳門特別行政區政治體制的重要組成部分

政治體制是政權的組織形式、活動原則及其各種政治權力互相運作的關係，亦即行政、立法和司法等機關在運作過程中所必須遵循的制度和機制。其基本內容包括：(1)行政、立法和司法等政權機關的職權有哪些；(2)行政、立法和司法等政權機關的關係是怎樣的；(3)行政、立法和司法等政權機關是怎樣產生的。

澳門特別行政區政治體制是澳門特別行政區行使其中央授予的高度自治權的制度載體和制度保障。《澳門基本法》第四章以“政治體制”為標題，規定了行政長官、行政機關、立法機關、司法機關、市政機構、公務人員和宣誓效忠等內容，規定了各種政權機關的法律地位、性質、職權及其互相關係，以行政長官為權力核心，確立了適合澳門實際情況的澳門特別行政區行政長官制。《澳門基本法》第 67 條明確規定，澳門特別行政區立法會是澳門特別行政區的立法機關。這就明確指出了立法會的性質和地位是立法機關。《澳門基本法》對澳門立法會的性質、地位、作用、產生、組成、職權、議事規則、議員的資格喪失等問題等作了明確規定，《澳門基本法》附件二對立法會產生的具體辦法作了明確規定。澳門立法會是澳門特別行政區政治體制的重要組成部分。

澳門特區立法會是澳門特別行政區的立法機關，負責制定、修改、暫停實施和廢除澳門特別行政區的法律。法律是一種由規則組成的體系，經由政權機關施與強制力量，設定權利和義務，規定“這可以做”或“這不可以做”，“這是你的權利”或“這不是你的權利”，通過規範個人行為，達到管理社會。澳門特別行政區立法會負責制定法律，形成澳門特別行政區的法律體系，設定澳門居民的權利和義務。澳門立法會負責制定法律，澳門特別行政區的行政機關負責執行法律，澳門特別行政區司法機關根據立法會制定的法律裁定法律糾紛，從而構成一個完整的法治系統。

澳門回歸前的立法會只能就專屬澳門本地區且

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

不屬於葡萄牙主權機構的事項進行立法，《葡萄牙憲法》規定專屬葡萄牙主權機構的事項包括人的身份、司法制度和刑事立法等。而《澳門基本法》第 18 條規定澳門立法機關根據基本法規定，除了有關國防、外交和其他不屬於特別行政區自治範圍內的事項外，均享有立法權如澳門特區立法會有權制定、修改涉及刑法、民法、商法、刑事訴訟法、民事訴訟法等各方面法律，既可制定單行性法律，也可制定法典性法律。澳門回歸前的立法會是一個在殖民統治下與行政分享立法權的機構，並不享有完全的立法權。而澳門回歸後，澳門立法會則成為一個在高度自治下的享有完全立法權的立法機構。¹ 聯邦制國家的憲法通常規定聯邦具有專屬立法權限，而在單一制國家，許多憲法也對中央的立法權限作出明確規定。一般來說，以下內容往往屬於聯邦或中央的專屬立法權限：(1) 財政、貿易，包括發行貨幣、管理關稅、徵稅、國家信用借款、國外貿易和州際商務、糧食貿易等；(2) 經濟，包括工業資產的法律保護、原子能立法、管理聯邦鐵路與航空、管理中央管轄的水道和航運、郵政、電信、徵用土地的原則、防治污染的立法等；(3) 民、刑事立法和治安；(4) 聯邦國籍；(5) 度量衡、曆法；(6) 涉外事務，包括外交、與外國宣戰媾和或訂立同盟或者條約等。² 澳門立法會可以制定的範圍遠遠超過了上述內容。

澳門特別行政區政治體制是高度自治和“澳人治澳”的制度保障。立法會產生辦法必須要求體現高度自治和“澳人治澳”的精神。高度自治首先是依法自治，“澳人治澳”首先是民主治澳。依法自治和“民主治澳”，都離不開澳門立法會的有效運作。立法是滙集和整合民意的民主過程，立法權是一種反映和代表民意的政治權力。立法會產生辦法是廣大澳門居民通過民主程序治理澳門的制度保障。

二、澳門立法會的性質和地位

(一) 地方立法機關

澳門特別行政區政治體制是一種地方政治體制，澳門立法會首先是一個地方性立法機關。這種地

方性立法機關的表現有：(1) 澳門特區立法會的立法權並非本身所固有，而是全國人大授權其行使的；(2) 澳門特區立法會的立法權不是無限的，不能對國防、外交和其他不屬於自治範圍內的事務進行立法；(3) 澳門特區立法會議員必須宣誓效忠《澳門基本法》，立法會主席除此之外，還必須宣誓效忠中華人民共和國；(4) 澳門特區立法會制定的法律須報全國人大常委會備案，全國人大常委會若在一定的條件下發回法律，即立即失效。(5) 立法會通過的財政預算案，須由行政長官上報中央人民政府備案；(6) 立法會有權提出對行政長官的彈劾案，但彈劾案成立後，須報中央人民政府決定；等等。³

行政與立法互相配合又互相制約是《澳門基本法》起草政治體制條文的重要指導思想。⁴ 《澳門基本法》在此指導思想的基礎上，設置了行政會，作為協助行政長官決策的機構，並規定行政會委員由行政長官從立法會議員、政府主要官員和社會人士中委任。這就說明澳門立法會必須有議員參與行政會的工作。⁵ 在澳門特別行政區政治體制裏，行政與立法既要互相配合又互相制約，而且要重在配合。⁶ 這不僅體現了澳門特別行政區政治體制屬於地方政治體制的特點，也更加體現了澳門立法會的地方立法機關性質。

(二) 惟一立法機關

關於立法機關，理論上有廣義、中義和狹義的概念之分。(1) 廣義的立法機關，是指一切有權制定、認可、修改、解釋、補充或廢止法律的國家機關、組織和個人。根據這個定義，其制定的法律是指包括一切具有法律效力的規範性文件。其主體包括國家機關、不僅包括議會這樣的立法機關，也包括行政機關和通過判例及司法解釋來創制法律的司法機關，而且還包括政黨等某些社會組織，以及作為最高統治者的君主。(2) 中義的立法機關，是指有權制定、認可、修改、解釋、補充或廢止法律的國家機關，這就排除了作為獨立立法主體的社會組織和個人，不過，這個定義既包括了作為立法機關的議會，也包括了行政機關和司法機關。(3) 狹義的立法機關，是指制定、修改和廢除狹義意義上的法律的國家機關，在絕大多數情況下就

是指代議機關。⁷ 憲法學上所指的立法機關，通常就是指這種狹義意義上的立法機關。如《中華人民共和國憲法》規定全國人大和全國人大常委會行使國家立法權，《日本憲法》憲法規定國會是最高國家權力機關，是國家惟一立法機關。⁸

澳門回歸前實行雙軌立法體制。《澳門組織章程》規定立法職能由總督和立法會行使。⁹ 立法權由立法會和總督分享。總督有權制定與立法會法律具有同等效力的法令。而總督的立法權在這種雙軌立法體制中起主導作用：(1)凡未保留給葡萄牙立法機關和澳門立法會的事宜由總督立法，(2)凡立法會和總督均可立法的事項，總督可自行立法，(3)即使是立法會的有關立法事項也可以授權總督立法，(4)若立法會被解散，其立法權歸屬總督行使，(5)絕對屬於立法會的立法事項僅限於立法會本身制度，包括選舉、內部組織和議員制度等。¹⁰ 從1976年到1999年，由立法會通過的法律共340部，由總督制定的法令共1,783部，立法會通過的340部法律中，當中約有36部為授權法，總督還有權制定訓令，其中包括“為在本澳生效但欠缺規章的法律或其他法規制定規章”，從1976年到1999年，總督制定的訓令共6,611部。¹¹ 《澳門基本法》第67條規定澳門特別行政區立法會是澳門特別行政區的立法機關。這就明確澳門特別行政區的立法權屬於澳門特別行政區立法會，立法會是澳門特別行政區惟一的立法機關，行政長官不再制定具有與法律同等效力的法令，行政長官制定的行政法規低於立法會通過的法律。

澳門特別行政區第13/2009號法律《關於訂定內部規範的法律制度》規定法律應有確定、準確和充分的內容，應清楚載明私人行為應遵守的法律規範，行政活動應遵循的行為規則，以及對司法爭訟作出裁判所應依據的準則，並規定下列事項須由法律予以規範：“(一)《基本法》和其他法律所規定的基本權利和自由及其保障的法律制度；(二)澳門居民資格；(三)澳門居留權制度；(四)選民登記和選舉制度；(五)訂定犯罪、輕微違反、刑罰、保安處分和有關前提；(六)訂定行政違法行為的一般制度、有關程序及處罰，但不妨礙第七條第一款(六)項的規定；(七)立法會議員章程；(八)立法會輔助部門的組織、運作和人員的法

律制度；(九)民法典和商法典；(十)行政程序法典；(十一)民事訴訟、刑事訴訟和行政訴訟制度和仲裁制度；(十二)登記法典和公證法典；(十三)規範性文件和其他須正式公佈的文件格式；(十四)適用於公共行政工作人員的基本制度；(十五)財政預算和稅收；(十六)關於土地、地區整治、城市規劃和環境的法律制度；(十七)貨幣、金融和對外貿易活動的法律制度；(十八)所有權制度、公用徵用和徵收制度；(十九)《基本法》賦予立法會立法權限的其他事項。”¹² 這就說明了澳門立法會是真正具有廣泛立法權限的立法機關。

立法權是指立法機關制定、修改和廢除法律的權力。有一種意見認為，立法權是指立法機關的權力，即不僅包括立法機關的制定、修改和廢除法律的權力，而且還包括立法機關的其他所有職權，如預算監督、人事同意、彈劾和質詢等權力。¹³ 這種意見是不對的，這就將立法會的立法權和立法會的其他職權混為一談了。《澳門基本法》第71條第(1)項規定澳門立法會制定、修改、暫停實施和廢除法律，這就明確指出了澳門立法會首要職權就是立法權。

(三) 民意代表機關和代議機關

澳門特區立法會不僅是立法機關，而且也是澳門特別行政區民意代表機關和代議機關。《澳門基本法》從這種民意代表機關和代議機關的性質出發對立法會的職權作了明確規定。

第一，行政長官領導下的政府須依法從多方面向立法會負責。澳門回歸前長期實行的總督制政治體制是建立在殖民主義統治性質上的，總督直接向葡萄牙總統負責。《澳門組織章程》沒有規定總督或其領導下的行政當局向立法會負責的條款。澳門基本法規定行政長官向中央人民政府負責外，還必須向澳門特別行政區負責。以行政長官為行政首長的澳門特區政府必須執行立法會通過並已生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢。¹⁴ 但立法會沒有對政府主要官員投不信任票的權力。

第二，澳門立法會有權審核、通過政府提出的財政預算案；審議政府提出的預算執行情況報告；根據政府提案決定稅收，批准由政府承擔的債務；聽取行政長官的施政報告並進行辯論；就公共利益問題進行

辯論；接受澳門居民申訴並作出處理，等等。

第三，澳門立法會有提出行政長官彈劾案的權力。澳門立法會全體議員的 1/3 議員如聯合動議，指控行政長官有嚴重違法或瀆職行為而不辭職，經立法會通過決議，可委託終審法院院長負責組成獨立的調查委員會進行調查。調查委員會認為有足夠證據構成上述指控，立法會以全體議員 2/3 多數通過，可提出彈劾案，報請中央人民政府決定。¹⁵

第四，在一定條件下，澳門特區立法會可迫使行政長官辭職。這是《澳門基本法》設計的行政與立法互相制約的重要機制。《澳門基本法》規定行政長官在一定情況下可以解散立法會：(1)行政長官拒絕簽署立法會再次通過的法案；(2)立法會拒絕通過政府提出的財政預算案或行政長官認為關係到澳門特別行政區整體利益的法案，經協商仍不能取得一致意見。¹⁶而被解散後而重選的立法會，在一定的條件下可以迫使行政長官辭職：(1)因兩次拒絕簽署立法會通過的法案而解散立法會，重選的立法會仍以全體議員 2/3 多數通過所爭議的原案，而行政長官仍拒絕簽署；以及(2)因立法會拒絕通過財政預算案或關係到澳門特別行政區整體利益法案而解散立法會，重選的立法會繼續拒絕通過所爭議的原案，行政長官則必須辭職。¹⁷

三、澳門特區立法會產生辦法的功能和使命

(一) 選拔民意代表

澳門立法會是澳門特別行政區的立法機關，負責制定、修改、暫停實施和廢除法律，並代表社會議決財政、監督政府。議員是代表全體市民參政議政的政治人物。他們既應具有為市民服務和報效社會的政治抱負，還應具有一定社會親和力和社會領導能力。這就要求必須有一個適當的產生辦法能夠選出具有社會代表性的精英人士進入立法會從事議員工作。

議員應當是社會中最有智慧、才智和美德的那些人。麥迪遜指出，共和政體下當選議員的智慧，“能辨識國家的真實利益，他們的愛國熱情，他們對正義的熱愛，不可能為了眼前的利益或部分人的利益，犧牲國家利益和正義”，“人民代表所表達的大眾願望

很可能比人民自己的聲音更符合公共利益。”¹⁸ 密爾(John Stuart Mill, 1806-1873)在其著作《代議制政府》認為代議制是理想上最好的政府形式，“使社會中現有的一般水準的智力和誠實，以及社會中最有智慧的成員的個人的才智和美德，更直接地對政府施加影響”。¹⁹ 這裏所說的“一般智力和誠實”，是指普通市民，而社會中最有智慧者，是指選出的議員。

密爾同時還指出，代議制政府有兩個缺陷和危險：(1)立法機關智力條件不足，即議員的無知和無能；(2)立法機關受到和社會普遍福利不同的利益影響。第一個缺陷和危險導致立法機關不能行使其有效的監督和制約職能；第二個缺陷和危險導致階級立法。這兩個缺陷和危險，應該說在不同國家和地區所建立的立法機關模式裏有不同程度的存在。

澳門立法會議員首先必須是澳門社會中的優秀人才，其議員的素質決定了立法會的工作效率，也決定着立法會政治職能的落實。澳門立法會產生辦法首先必須保證能選拔出優勢的民意代表在立法會工作，參與特別行政區政權運作，服務於社會。

(二) 居民政治參與

澳門居民享有政治權利，是澳門回歸的應有本意。澳門回歸，結束了葡萄牙對澳門長期的殖民統治，中國在澳門特別行政區實行“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治，中國人在自己土地上當家做主。《澳門基本法》規定了澳門居民享有參與政治的廣泛民主權利。這些民主權利主要有參加行政長官選舉、參加立法會選舉及擔任政府公職，以及以各種方式參與討論公共事務等。選舉是當代民主政治的重要要素。參加立法會選舉及當選為立法會議員，是澳門居民參與澳門政治生活的重要途徑。

《澳門基本法》第 26 條明確規定，“澳門特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。”澳門永久性居民依法享有選舉權和被選舉權，是指依法選舉立法會議員及被選舉為立法會議員，參加行政長官選舉及被選舉為行政長官候任人。這裏的選舉權和被選舉權，既可以通過直接選舉制度行使，也可以通過間接選舉制度行使，既可以通過地域代表制的形式行使，也可以通過職業代表制的形式行使。

關於選舉權的性質，憲法學理論上主要有以下幾種觀點：(1)固有權利說。這種觀點認為選舉為公民的一項當然享有的固有權利，既非法律所賦予，法律也不能剝奪。因此，應當實行無限制的廣泛的普遍選舉，除非不能表達自己意志或顯然有礙公共秩序者，選舉權不得限制；公民有行使選舉權的絕對自由，有投票和不投票的自由。(2)社會義務說。這種觀點認為在當代民主政治體制下，選舉是憲法上產生立法機關和其他選舉產生的政權機關的制度和方式，也是憲法為實現國家目的而賦予公民的社會職務和社會責任。因此，法律可以基於社會利益而規定選民行使選舉的相當資格，對選舉做出必要的限制，如國籍、年齡、居住期限和住所等；公民負有履行選舉職務的投票義務，不得放棄和轉讓。(3)權利義務說。這種學說認為，選舉具有權利和義務兩者性質。選舉是法律賦予公民的一項權利，並非公民本身所固有，法律可以對公民的選舉權利做出資格限制，然而，此項權利是為了公共利益而設定的權利，具有“社會職務”性質，參加選舉是公民執行社會公益的行為，國家在必要時可以禁止其任意放棄。²⁰

許多國家和地區建立選舉制度就是以權利義務說為理論基礎的。澳門特別行政區第 12/2000 號法律《選民登記法》第 2 條規定凡具有選舉資格的自然人或法人，均有權利和公民義務作選民登記，《澳門特別行政區立法會選舉法》第 95 條規定，“選舉是一項權利和公民義務”，不僅指出選舉是一項基本權利，而且還強調選舉的公民義務。不過，《立法會選舉法》沒有規定放棄投票者的法律責任。

澳門永久性居民依法享有選舉權，澳門立法會選舉法將選舉權的依法享有分解為選舉資格和投票資格，“凡是年滿 18 周歲且為澳門特別行政區永久性居民的自然人”具有選舉資格，該自然人“如已作選民登記並被登錄於選舉日期公佈日前最後一個已完成展示的選民登記冊，則推定在直接選舉中具有投票資格”。²¹ 然而，若選民已作好選民登記，但屬於下列情況者，則無投票資格：(1)經確定判決宣告為禁治產人；(2)被認為是明顯精神錯亂且被收容在精神病治療場所或經由三名醫生組成的健康檢查委員會宣告為精神錯亂的人，即使其未經法院判決宣告為禁治產

人亦然；(3)經確定裁判宣告被剝奪政治權利的人。²²

至於被選舉權，在立法會選舉中，“凡具有投票資格且年滿十八周歲的澳門特別行政區永久性居民，均具有被選資格”，但下列者無被選資格：(1)行政長官；(2)主要官員；(3)在職的法院法官及檢察院法官；(4)任何宗教或信仰的司祭；(5)在選民登記過程中被確定為無投票資格者。²³ 上述被選舉權資格，亦適用於當前行政長官選舉委員會委員的選舉，至於當選行政長官的條件，《澳門基本法》已經作了明確規定，必須是在澳門連續居住滿 20 年、年滿 40 周歲的永久性居民中的中國公民。

四、小結

澳門特別行政區立法會的產生辦法，是澳門特別行政區政治體制的重要組成部分，是選擇立法會議員的具體辦法，也是澳門居民政治參與的主要途徑。澳門特別行政區立法會產生辦法由《澳門基本法》和澳門本地相關法律加以規定，它吸收借鑒了回歸前相關制度的合理成分，注意從澳門實際出發，具有鮮明的“一國兩制”條件下的地方民主特色。

澳門特別行政區立法會產生辦法的重要特點，就是議員由三部分構成，即直選、間選和委任。1976 年以來，澳門立法會即由這三個結構組成。1976 年頒佈的《澳門組織章程》第 4 條規定，“澳門地區的本身管理機關為總督及立法會，會同總督運作的尚有諮詢會。”1976 年《澳門組織章程》建立了現代意義上的立法會。立法會由三個結構組成：直選、間選和委任，共 17 名議員，包括：5 名由總督在當地社會享有相當聲譽的居民中指出、6 名由直接及普遍投票選出、6 名由間接投票選出。1990 年，澳葡政府將議員總數由原來的 17 人增加到 23 人，三種組成結構各增加 2 個名額。此後一直延續到澳門回歸後第一屆。澳門特別行政區第二屆立法會由 27 人組成，其中：直接選舉的議員 10 人、間接選舉的議員 10 人、委任的議員 7 人。第三屆及以後各屆立法會由 29 人組成，其中：直接選舉的議員 12 人、間接選舉的議員 10 人、委任的議員 7 人。根據 2012 年 6 月 30 日全國人大常

委會公佈的附件二修正案的內容，2013年第五屆立法會由33人組成，其中：直接選舉的議員14人、間接選舉的議員12人、委任的議員7人。附件二修正案第2條並明確規定，“第六屆及以後各屆立法會的產生辦法，在依照法定程序作出進一步修改前，按本修正案的規定執行。”

澳門回歸前長期被葡萄牙作為一個“海外省”來管理，1974年葡萄牙爆發了“鮮花革命”，不再將澳門視為葡萄牙領土的一部分，而是葡萄牙管治下的特殊地區，並開始在澳門逐步擴大居民的政治參與，

但這種政治參與始終是地方性的政治參與，也就是說，葡萄牙在澳門推行的民主是地方性的民主，而不同於國家管理層面的民主。《澳門基本法》對立法會產生辦法之所以保留了澳葡時期的產生方式，其中一個重要基點就是，澳門回歸後，它作為直轄於中央人民政府的特別行政區，但其地方性權力架構的特點沒有變，但它所實行的民主是地方性的民主，因此完全可以在參考澳葡時期多年積累形成的有效辦法的基礎上，實行與“一國兩制”下行政長官制政治體制相適應的立法會產生辦法。

註釋：

- ¹ 王叔文主編：《澳門特別行政區基本法導論》，北京：中國人民公安大學出版社，1993年，第263-264頁。
- ² 馬懷德主編：《中國立法體制、程序與監督》，北京：中國法制出版社，1999年，第24頁。
- ³ 見《澳門基本法》第2、17、18條、第50條第(3)項、第71條第(7)項及101、102條等。
- ⁴ 姬鵬飛：《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》，1993年3月20日在第八屆全國人民代表大會第一次會議上。
- ⁵ 見《澳門基本法》第56、57條。
- ⁶ 蕭蔚雲：《論澳門基本法》，北京：北京大學出版社，2003年，第83-85頁。
- ⁷ 李步雲主編：《憲法比較研究》，北京：法律出版社，1998年，第756頁。
- ⁸ 見《日本國憲法》(1946年)第41條。
- ⁹ 見《澳門組織章程》第4條。
- ¹⁰ 見《澳門組織章程》第11、30、31條。
- ¹¹ 澳門廉政公署：《有關完善立法會選舉制度的分析研究》，2006年，第6-8頁。
- ¹² 見澳門特別行政區第13/2009號法律《關於訂定內部規範的法律制度》第6條。
- ¹³ 吳大英：《比較立法制度》，北京：群眾出版社，1992年，第265頁。
- ¹⁴ 見《澳門基本法》第65條。
- ¹⁵ 見《澳門基本法》第71條第(7)項。
- ¹⁶ 見《澳門基本法》第52條。
- ¹⁷ 見《澳門基本法》第54條。
- ¹⁸ 漢密爾頓、麥迪遜、傑伊：《聯邦論：美國憲法述評》，尹宣譯，北京：譯林出版社，2010年，第63頁；漢密爾頓、傑伊、麥迪遜：《聯邦黨人文集》，程逢如等譯，北京：商務印書館，1980年。
- ¹⁹ [英]J·S·密爾：《代議制政府》，汪瑄譯，北京：商務印書館，1982年，第22-24頁。
- ²⁰ 王世傑、錢端升：《比較憲法》，北京：中國政法大學出版社，1997年，第134-135頁；胡錦光、韓大元主編：《中國憲法發展研究報告(1982-2002)》，北京：法律出版社，2004年，第174頁；趙向陽：《澳門選舉制度》，北京：社會科學文獻出版社，2013年，第4-6頁等。

- ²¹ 見《澳門特別行政區立法會選舉法》第2、3條。
- ²² 見《澳門特別行政區立法會選舉法》第4條。
- ²³ 見《澳門特別行政區立法會選舉法》第5、6條。