

應當怎樣理解澳門立法會直選、間選和委任三種組成結構？

王 禹*

澳門立法會自 1976 年以來就維持著直選、間選和委任三種組成結構。澳門回歸後，直選和間選的議員雖然有所增加，但繼續保持著這三種組成結構。現在澳門立法會共有 33 人組成，其中直選議員 14 人、間選議員 12 人、委任議員 7 人。直選、間選和委任三種制度構成了一個完整的立法會產生辦法。

應當怎樣理解澳門立法會直選、間選和委任三種組成結構？我認為，我們可以從以下幾個方面加以理解：第一，從政治體制的角度看，澳門特別行政區政治體制是一種實行行政主導、行政與立法互相配合又互相制約，司法獨立的政治體制，其實質就是行政長官制。澳門立法會三種組成結構，符合行政長官制政治體制的運作要求。第二，從政治人才的選拔機制看，澳門立法會的產生辦法不僅要保證居民民主權利的落實，而且還要保證選出一定素質和符合法定要求的議員參與本地政治，代表居民參政議政。澳門立法會的三種結構是一種與澳門社會相適應並有深厚歷史淵源的政治人才選拔機制。第三，從居民的民主權利看，澳門是我國一個具有高度自治權的地方行政區域，其賴以運作的政治本身就是一種地方政治，而非國家意義上的政治，其體現的民主是一種地方民主，而非國家意義上的民主。澳門立法會的三種結構，是一種與澳門特別行政區法律地位相適應的地方性民主。

一 直選、間選和委任三種組成結構符合澳門特別行政區行政長官制政治體制的運作要求

澳門特別行政區政治體制是一種實行行政主導、行政與立法既互相配合又互相制約、司法獨立的地方政治體制。行政長官是整個政治體制的核心。行政長官具有雙重法律地位，既是特別行政區的地區首長，又是特別行政區的行政首長。行政長官作為特別行政區的地區首長，代表澳門特別行政區，行政長官作為特別行政區的行政首長，領導特別行政區政府。行政長官實行雙重負責，即行政長官既向中央人民政府負責，也向澳門特別行政區負責。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，報中央人民政府任命。行政長官負責執行基本法，執行中央人民政府對其發出的指令，報請中央人民政府任命政府主要官員，並建議中央人民政府免除政府主要官員的職務。

*中山大學粵港澳發展研究院教授、博士生導師，濠江法律學社理事長。

行政長官制是澳門特別行政區實行“一國兩制”條件下的地方政權組織形式。澳門立法會是圍繞行政長官制這一地方政權組織形式而運作的。澳門立法會是澳門特別行政區的唯一法定機關。行政長官不再具有立法權，行政長官制定的行政法規低於立法會通過的法律。按照澳門基本法對立法會職權的規定，澳門立法會的職能可以分為立法職能和監督職能。立法職能是澳門立法會的首要職能。澳門基本法第71條第（一）項就明確規定立法會的首要職權是制定、修改、暫停實施和廢除法律。立法會有權就澳門特別行政區自治範圍內的任何事宜制定、修改、暫停實施和廢除法律。監督職能是指立法會對政府的施政方針和日常工作進行監督，使其施政結果達到預定目標。具體包括聽取行政長官的施政報告並進行辯論，立法會議員對政府工作提出質詢，議員就公共利益問題進行辯論，以及立法會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，等等。

行政長官行使與立法方面的職權有：立法會通過的法案須由行政長官簽署，方能生效；政府對涉及公共收支、政治體制或政府運作的議案，有專屬提案權，議員若提出涉及政府政策的議案，須取得行政長官的書面同意；行政長官有權要求立法會召開緊急會議，立法會通過的法律須由行政長官上報全國人大常委會備案，等等。

立法會有三種結構組成，包括直選、間選和委任，符合行政長官制這一地方政權組織形式的要求。行政長官制的核心特徵是行政主導，行政長官居於整個政治體制的核心，由三種產生辦法組成的立法會，可以滿足這一地方政權組織形式運作的法定要求。行政長官有權委任部分立法會議員，使得更好地達成行政主導、行政與立法會互相配合的政治體制的設計要素。其他議員分別採用直接選舉制度和間接選舉制度選出，並採用改良的漢迪比例代表制，使得沒有一種政治性組織或團體可以在立法會裏取得足夠多數席位。這就滿足了立法會又是澳門特別行政區法定唯一立法機關和民意代表機關，又不能成為主導整個政治體制的核心機關的要求。

二 直選、間選和委任三種組成結構是一種與澳門社會相適應並具有深厚歷史淵源的政治人才選拔機制

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，其本身應當是澳門市民裏的優秀人士。他們應當既具有為市民服務和報效社會的政治抱負，還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更有素質的精英人士進入立法會從事議員工作。

議員應當是社會中有智慧、才智和美德的那些人，這是構成代議制有效運作的基本前提。澳門立法會議員的素質決定了立法會的工作效率，也決定著立法會政治職能的落實。澳門立法會議員首先應該是澳門社會中的優秀人才，立法會產生辦法首先必須保證能夠選出優秀人士在立法會工作，參與特別行政區政權運作，服務於社會。

立法會部分議員採用直接選舉產生，是指“透過普遍、直接、不記名和定期的選舉”來選出當選人，突出了西方普選制度中的一人一票原則，候選人必須通過競選過程中的充分競爭才能脫穎而出。從選舉結果看，直接選舉的議員多能做到為基層民眾發聲，表達訴求。立法會部分議員採用間接選舉產生，是以界別劃分和名額分配為基礎，而選出不同界別的社會代表人士，體現了民主選舉過程中的均衡參與原則。2012年修改的《立法會選舉法》將間接選舉的名額分配是按照5個間選議席來產生的：(1)工商、金融界選舉產生4名議員；(2)勞工界選舉產生2名議員；(3)專業界選舉產生3名議員；(4)社會服務及教育界選舉產生1名議員；(5)文化及體育界選舉產生2名議員。澳門立法會選舉制度中的直接選舉制度和間接選舉制度，體現了民主選舉過程中的廣泛參與和均衡參與原則相結合的原則。

選舉是建立在選票的基礎上，從選舉的實踐看，社會的優秀人才不可能完全通過選舉而選拔出來。澳門回歸前就有部分議員由總督委任產生，並要求總督在委任議員時要求人選必須在當地社會有功績及聲譽，澳門回歸後行政長官繼續保留了這種權力。從實踐看，這些委任的議員雖然未經過選舉產生，但也確是澳門社會的優秀人物。行政長官的委任必須在選舉結果公佈後進行。行政長官通過觀察選舉結果，可以從族群結構、界別結構、知識專業結構、性別結構、年齡結構和等多方面切入來委任部分議員，有利於在立法會形成良好的人才使用結構。行政長官通過委任部分議員，還可以在立法會裏為一些優秀的青年人才搭建歷練和成長的平臺，有利於特區的長遠發展。

三 直選、間選和委任三種組成結構符合澳門建設地方性民主的要求

在西方資本主義國家，其國家形式上的民主主要是採用對抗式競爭性選舉制度予以實現。核心機制就是對具有實權職位的總統、首相或總理、以及國會席位的選票爭奪。總統或國會的任期一般為四年或五年，這種選票爭奪的“精彩大戲”也就每4或5年舉行一次。這種競爭性選舉是讓統治者向人民負責的一項重要制度設計。候選人的能力、才華和政治智慧，個人形象，以及他們家庭成員品行和形象，都要經受大眾的質疑、批評和考驗。凡是有志於從政為社會服務者，只有參加競選在其中勝出，才能當選為國家政治人物，取得這些職務。

競選是決定全國選民投票的關鍵要素，也是整個政治人才選拔的核心環節。這種國家層次上的選舉政治，其核心是對政權的爭奪，是對政權合法性的投票肯定。競選必然提出差異性的施政綱領，甚至提出對抗性的施政綱領，吸引選民投票。這種競選制度通常奉行 49%服從 51%原則，缺一票，全盤皆輸。這就在某些國家或地區一定程度上反而加劇社會分化和社會對立。

民主可以分為國家層次上的民主和地方層次上的民主。國家民主和地方民主本身就有很大的不同。國家層次上的民主首要問題是確認國家政權的合法性問題，而地方權力本身是中央授予的，而是選出更優秀和更合適的人才擔任地方領導和政治職位。地方必須接受中央的指示行動，地方民主在更大程度上是協調各種分歧，怎樣在中央的指示下解決具體問題。

澳門特別行政區是我國一個享有高度自治權的地方行政區域。其政治本身是一種地方政治，而非國家政治。澳門特別行政區政治體制本身就是一種地方政治體制。國家政治具有主權內涵，在全國範圍內處理和協調國家事務，以及國家的對外關係，而地方政治本身沒有主權內涵，主要是在中央劃定的制度框架下開展工作，其本身就沒有國防和外交等工作，權力來自授權而且是有限的，更多地被要求在中央指示下處理當地的公共事務管理。

澳門立法會產生辦法的運作基礎就是一種地方性民主，而不是國家意義上的民主。在西方資本主義國家所追求的三權分立體制下，國家意義上的民主可能採取激烈的對抗式民主。澳門立法會產生辦法在保留西方競選的合理因素的基礎上，不必採用這種激烈的對抗式競爭民主。澳門是一個微型社會，社會關係錯綜複雜，如果採用對抗式選舉，導致社會分化，於社會未必是好事。地方性民主的首要問題是糾集本地民意，集思廣益，管理本地公共事務。因此，澳門立法會議員採用直接、間接和委任三部分產生，既有競爭民主，也有協商民主，既有廣大居民的廣泛參與，也體現民主選舉的均衡參與，還有行政長官通過委任部分議員，從而平衡整個立法會組成結構。直選、間選和委任三種結構組成，符合澳門特別行政區建設地方性民主的要求。

四 小結

1976 年以來，澳門立法會由直接選舉、間接選舉和委任的議員三部分組成。1976 年立法會共 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及 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。1999 年澳門特別行政區第一屆立法會在澳

葡政府最後一屆立法會的基礎上，維持直選議員 8 人，間選 8 人，委任 7 人，共 23 名議員，2001 年第二屆立法會直選議員 10 人，間選議員 10 人，委任議員 7 人，共 27 名議員，2005 年第三屆及 2009 年第四屆立法會直選議員 12 人，間選議員 10 人，委任議員 7 人，共 29 名議員，2012 年澳門社會對政制發展問題進行了討論和諮詢，全國人大常委會予以備案的附件二修正案規定 2013 年第五屆立法會直選議員 14 人，間選議員 12 人，委任 7 人，共 33 名議員

全國人大常委會在 2012 年 2 月 29 日《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》指出，澳門基本法附件二第 1 條關於立法會由直接選舉的議員、間接選舉的議員和委任的議員三部分組成的規定，應當長期長期保持不變。澳門立法會由直選、間選、委任三種形式所構成的產生辦法，是在澳門特定的歷史環境下形成的，並與澳門特別行政區行政長官制政治體制相適應。它吸收了西方民主政治理論和實踐的很多合理成分，符合民主的理念和制度，是對澳門居民政治權利的重要保障，又經歷澳門歷史環境的多年錘煉，因此，應當遵循基本法規定，以科學的態度來審視立法會產生辦法，在保持其合理框架的基礎上，在具體運作過程中不斷積累經驗和教訓，統籌兼顧，紮實穩步推進各項具體制度的改進完善。惟有如此才能行得平穩，收到實效。