



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

第二常設委員會

第 5 /IV/2012 號意見書

事由：《澳門特別行政區立法會的產生辦法修正案（草案）》決議案

I. 引言

澳門特別行政區政府於二零一二年五月三日向立法會提交了《澳門特別行政區立法會的產生辦法修正案（草案）》決議案，立法會主席根據《立法會議事規則》的規定，於二零一二年五月四日透過第 408/IV/2012 號批示接納了該決議案。

— 上述決議案於二零一二年五月^九日在立法會全體會議上經引介和一般性討論後，獲立法會全體會議二十四票贊成，即因符合《澳門基本法》附件二第三條所規定的須經立法會全體議員三分之二多數通過，而獲一般性通過。

立法會主席於同日透過第 422/IV/2012 號批示，將該決議案派給本委員會，並要求於二零一二年五月三十一日前完成細則性審議工作並提交意見書。

委員會於二零一二年五月十四日、五月十六日及五月三十一日舉行了會議。除委員會成員外，立法會主席劉焯華、副主席賀一誠以及其他非本委員會成員的議員鄭志強、林香生、徐偉坤、劉永誠、蕭志偉、陳偉智議員等亦參與了委員會會議。政府代表列席了五月十六日所舉行的會議，並向委員會提供了所需的合作。

II. 引介

1. 正如在送交予立法會的說明中所言，特區政府提出本決議案是為了落實 2012 年財政年度施政報告中的一項重要內容，即“基於 2013 年第五屆立法會選舉、2014 年第四任行政長官選舉的日漸接近，特區政府決定，把處理《澳門基本法》附件一和附件二規定的行政長官和立法會產生辦法是否修改問題，作為明年施政的重要內



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

容。”

為了進一步明確修改兩個產生辦法的具體程序，行政長官於 2011 年 11 月 17 日致函全國人大常委會吳邦國委員長，請全國人大常委會酌定是否需要對《澳門基本法》附件一第七條和附件二第三條的規定作出解釋。2011 年 12 月 31 日，全國人大常委會通過了《全國人民代表大會常務委員會關於〈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》（以下簡稱《解釋》），明確了修改兩個產生辦法的程序步驟，包括相關修正案（草案）應由澳門特區政府向立法會提出。

具體而言，根據全國人大常委會的《解釋》，修改兩個產生辦法所應遵循的程序步驟，即“五步曲”如下：

第一步，行政長官向全國人大常委會提出報告；

第二步，全國人大常委會對是否需要修改作出決定；

第三步，特區政府向立法會提出修改行政長官和立法會產生辦法的修正案（草案），並經立法會全體議員三分之二多數通過；

第四步，行政長官同意經立法會通過的修改行政長官和立法會產生辦法的修正案（草案）；

第五步，行政長官將有關修正案（草案）報全國人大常委會，由全國人大常委會批准或備案。

2. 在全國人大常委會作出《解釋》之後，特區政府隨即展開了為期一個月（2012 年 1 月 1 日至 31 日）的首階段聽取意見活動，對是否需要修改兩個產生辦法及相關問題，集中聽取各方面的意見。在此基礎上，行政長官根據《澳門基本法》和全國人大常委會《解釋》的相關規定，充分參考了社會各界和廣大市民的主流意見，於 2012 年 2 月 7 日向全國人大常委會提交報告，認為有必要在《澳門基本法》的框架內，按照澳門特別行政區的實際情況，對 2013 年立法會產生辦法和 2014 年行政長官產生辦法作出適當修改。而特區政府所收到的意見書亦已作為附件全部送交全國人大常委會。2012 年 2 月 29 日，全國人大常委會通過了《全國人民代表大會常務委員會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》（以下簡稱《決定》）。

《決定》明確規定，“一、澳門基本法附件一第一條關於行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生的規定維持不變，澳門基本法附件二第一條關於第三屆及以後各屆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



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including names like 'Fong', 'Wu', and 'Yi'.

組成的規定維持不變。二、在不違反本決定第一條的前提下，2013年澳門特別行政區立法會產生辦法和2014年澳門特別行政區行政長官產生辦法，可按照澳門基本法第四十七條、第六十八條和附件一第七條、附件二第三條的規定作出適當修改。”

《決定》同時指出，“有關澳門特別行政區行政長官產生辦法和立法會產生辦法的任何修改，都應當符合澳門基本法的上述規定，並遵循從澳門的實際情況出發，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。”

3. 特區政府根據《澳門基本法》、全國人大常委會《解釋》和《決定》的相關規定，公佈了《政制發展諮詢文件》，就修改2013年立法會產生辦法、2014年行政長官產生辦法及本地選舉法相關規定，展開為期45天（2012年3月10日至4月23日）的公開諮詢。

有關政制發展公開諮詢的情況，根據特區政府所作的說明，在為期45天的諮詢期間，社會各界人士、社團組織和廣大市民踴躍發表意見，特區政府共收到各類意見和建議165,247份。其中透過座談會上提交227份、網上提交40,303份、郵寄538份、傳真69份、電話41份、親身遞交124,069份。除了提供意見者不願公開其意見之外，政府收集到的所有意見均上載專題網頁供市民查閱。

在公眾諮詢期間，社會各界就修改2013年立法會產生辦法應堅持的原則和方案進行了更加深入的討論，形成了更為廣泛的共識。關於2013年立法會產生辦法，社會的主流意見是清晰的，在特區政府收集到的159,837個意見中，有138,251個意見認為直選和間選議席應各增加2席，而委任議席維持不變。特區政府認為，增加直選議席和間選議席各2席，但又不改變委任議席的名額，有利於吸納更廣泛階層人士的均衡參與，使選舉能充分反映民意及代表各界利益，為培養政治人才創造條件，為有志於公共事務的人士提供參政平臺，有利於提高市民的公民意識和政治能力，為政制發展奠定更為堅實的基礎。主流意見完全符合《澳門基本法》及全國人大常委會的《解釋》和《決定》，在推進澳門的政制發展的同時，亦能確保特區的長治久安，繁榮穩定。

4. 基於此，特區政府向立法會所提出的決議案附件《中華人民共和國澳門特別行政區基本法附件二澳門特別行政區立法會的產生辦法修正案（草案）》（以下簡稱修正案（草案））第一條規定，2013年第五屆立法會由33人組成，其中直接選舉產



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

生的議員 14 人、間接選舉產生的議員 12 人、委任的議員 7 人。

另一方面，特區政府在所作的說明中指出，基於全國人大常委會的《決定》，特區政府只獲授權修改 2013 年立法會產生辦法；根據全國人大常委會《解釋》第三條的規定，如果 2013 年立法會產生辦法未能作出修改，則繼續適用目前附件二規定的產生辦法；而 2013 年立法會產生辦法如作出修改，該修正案將成為附件二的組成部分；此後在依照法定程序作出進一步修改前，將繼續適用上述修改後的立法會產生辦法。修正案（草案）第二條就此作出明確規定，但這並不表示其後不可以就立法會產生辦法作出新的修改。¹

III. 概括性審議

1. 委員會根據《澳門基本法》、全國人大常委會《解釋》和《決定》的相關規定，對已經立法會全體議員三分之二多數一般性通過的上述決議案及其附件修正案（草案），進行了細則性審議。

作為細則性審議的指導性原則和法律基礎，委員會除個別議員外，其他議員均認為在此有必要再次強調以下幾點：

第一，修改立法會的產生辦法，決定權在中央。作為直轄於中央人民政府的地方行政區域，澳門特別行政區所享有的高度自治權來源於中央的授權，所實行的政治體制則是由全國人大制定的《澳門基本法》予以規定的，特別行政區無權自行決定或改變其政治體制。因此，對作為特區政治體制重要組成部分的立法會產生辦法的任何修改，都必須嚴格在《澳門基本法》的框架內進行。

第二，全國人大常委會就《澳門基本法》附件二所作的《解釋》，清楚闡明了《澳門基本法》附件二的立法原意，作為一種有權解釋，具有與基本法條文同等的效力，這也是修改立法會產生辦法必須遵循的重要依據。

第三，全國人大常委會就《澳門基本法》附件二所作的《決定》，作為全國人大常委會行使憲制權力的行為，對修改立法會的產生辦法，規定了應當遵循的原則和

¹ 有關本部分的內容是參照政府送交予立法會的說明。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

方向以及授權特區修改立法會產生辦法的範圍和內容，具有法律上的約束力。只有在規定範圍內對立法會產生辦法所提出的修改，全國人大常委會才會給予備案。

基於以上所述，委員會再次申明，對立法會產生辦法的任何修改，都必須嚴格在《澳門基本法》的框架下，按照中央的授權以及全國人大常委會《解釋》和《決定》的內容和精神，遵循從澳門的實際情況出發，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。

2. 根據特區政府所提決議案附件修正案（草案）第一條的規定，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。根據本條的規定，第五屆立法會議員的組成，相比於第四屆立法會而言，議員總人數增加4人，直接選舉和間接選舉的議員均增加2人，委任議員的數量不變，也即採納了通常所說的“2+2”的具體方案。對此，委員會認為：

這一具體方案符合全國人大常委會所作《決定》的規定內容和立法精神，既維持了立法會由直接選舉、間接選舉和委任的議員三部分組成的規定不變，又在保持特區現行政治體制基本制度安排不變的前提下，對2013年立法會產生辦法作了適當的修改，增加了由選舉產生的四個議席名額。這種修改有利於保持特區基本政治制度的穩定，體現了循序漸進推進澳門民主政制發展的穩定性原則。

這一具體方案是從澳門回歸祖國十二年來發展變化的實際情況出發，在最大限度凝聚社會共識的基礎上，經過廣泛深入討論而得出的結果。根據特區政府所作的說明，“關於2013年立法會產生辦法，社會的主流意見是清晰的，在特區政府收集到的159,837個意見中，有138,251個意見認為直選和間選議席應各增加2席，而委任議席維持不變”，即約佔86.49%的意見支持“2+2”的方案，因此，這一具體方案符合澳門的實際情況，體現了澳門社會的主流意見和適當性原則。

這一具體方案體現了普遍參與性、界別代表性和專業互補性，能夠避免單一產生議員方式的不足，最大程度實現均衡參與。間選制度符合本澳社會實際，對於平衡社會各方政治參與，以及維護不同階層切身利益，有不可替代的作用；而保持委任議員制度穩定對於確保行政主導體制的有效運作也是必不可少的，因此，這一具體方案有利於實現澳門社會的均衡參與，兼顧了澳門社會各階層各界別的利益。

3. 根據特區政府所提決議案附件修正案（草案）第二條的規定，第六屆及以後



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten notes and signatures in the right margin]

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。

本條的規定是為了進一步明確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，以避免將來對《澳門基本法》附件二的理解產生不必要的歧見和爭拗，但這一規定並不表示 2013 年以後不可以就立法會產生辦法作出新的修改，而只是表示 2017 年及以後立法會的產生辦法，在依照法定程序作進一步修改之前，繼續適用有關修正案的規定。

這一條的規定符合《澳門基本法》和全國人大常委會《解釋》及《決定》的內容和精神。根據全國人大常委會《解釋》第三條的規定，如果 2013 年立法會產生辦法未能作出修改，則繼續適用目前附件二規定的產生辦法；而 2013 年立法會產生辦法如作出修改，該修正案將成為附件二的組成部分，此後在依照法定程序作出進一步修改前，將繼續適用上述修改後的立法會產生辦法。本條的規定既符合政制發展必須循序漸進向前進步，不能後退的一般規律，也體現了法律嚴謹性和明晰性的基本要求，對此委員會予以完全認同。

4. 委員會在討論過程中也充分注意到社會各界就修改立法會產生辦法所表達的各種意見和訴求，尤其是關於新增的間選議席如何分配、如何進一步完善本澳的間選制度，例如降低候選名單提名門檻、擴大法人選民的投票人人數、檢討“自動當選”機制等問題，但鑒於本次修正案（草案）的內容並沒有直接涉及到這方面的內容，並且有關的問題應通過本地制定的立法會選舉法加以解決，故此，委員會對此不作進一步的具體討論，但委員會認為，在將來有可能修改立法會選舉法時，有關的意見和訴求應予以高度關注。

IV. 細則性審議

除上述概括性審議之外，委員會還根據《立法會議事規則》第一百一十九條的規定，對決議案及其附件修正案（草案）的內容進行了細則性審議。

在立法技術層面，委員會認為適宜指出的是，本次立法會審議特區政府提出的決議案及其附件修正案（草案），按照全國人大常委會的《解釋》，只是完成修改立法會產生辦法所應進行的程序步驟中第三步曲的一部分，並且由於是修改《澳門基



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

本法》附件二的規定，因此，無論在立法權限還是在程序上，都與本地立法有所不同，不可能按本地立法的方式進行。

此外，立法會主席按照《立法會議事規則》的規定，命令公佈經立法會全體議員三分之二多數通過的決議案及其附件修正案（草案），只是公佈經立法會所作議決的中間行為，對於行政長官是否同意經立法會通過的修正案（草案）以及全國人大常委會是否對修正案（草案）予以備案，並無任何法律上的約束力。

在決議案及其附件修正案（草案）的具體內容和結構編排方面，委員會認為有關的行文在技術上切實可行，無需作進一步的完善。

V · 結論

經對決議案及其附件修正案（草案）進行審議及分析後，本委員會認為：

- (一) 本決議案及其附件修正案（草案）已具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；
- (二) 在細則性審議及表決的全體會議上，政府宜派出代表出席以便作出必需的解釋。

二零一二年五月三十一日

委員會

陳澤武
(主席)

李從正
(秘書)



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

for

71

馮志強

崔世昌

吳國昌

黃顯輝

陳明金

何少金

麥瑞權