

解讀全國人大常委會決定中“適當修改”的內涵

駱偉建*

《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”）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。”根據全國人大常委會“適當修改”的“決定”，在徵求澳門社會意見的基礎上，特區政府發表了《政制發展諮詢文件》，提了具體修改澳門基本法附件一和二的意見，即行政長官產生辦法將選舉委員會人數由三百人擴大至四百人；立法會產生辦法將直接選舉和間接選舉議員人數各增加兩名或者各一名。然而，在對政府諮詢文本的建議發表意見時，人們往往關注“修改”，而忽視“適當”。筆者認為，應該完整地正確理解和把握人大常委會“決定”中的“適當修改”的內涵。

一、“適當修改”的原則

什麼是“適當修改”？首先，“適當修改”遇到的首要問題是以什麼原則和標準來修改，對此，人大常委會的“決定”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

* 澳門大學法學院教授。

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。”這就為“適當修改”劃定了框框，如果不符合澳門的實際情況，違反上述四個原則，那一定不符合“適當修改”的要求。

因此，四個原則是“適當修改”的第一層內涵。

（一）“適當修改”一定要從澳門實際出發

澳門的實際可以從多角度分析，但是有一點是不容爭議的就是實行“一國兩制”的政策。所以，澳門的經濟制度和政治制度都是建立在“一國兩制”基礎之上，脫離“一國兩制”就是最大的脫離了澳門的實際。具體而言，“一國兩制”對澳門的政治體制提出什麼要求？澳門作為地方性政治體制，它必須置於中央的領導之下，雖然有高度自治，但不能脫離中央的支配。澳門政制體制服務於什麼目的的呢？就是要有利於維護澳門的社會穩定和經濟的持續發展。只有處理好了“一國”與“兩制”的關係，中央與特區的關係，政治與經濟的關係，才是符合澳門的實際需要。因為澳門基本法序言第二段開宗明義說清楚了實行“一國兩制”，制定基本法，建立特別行政區制度的目的就是為了維護國家的統一和領土完整，有利於澳門的社會穩定和經濟發展。

（二）“適當修改”要有利於保持政制體制的穩定

基本法規定的政制體制經過澳門特區十多年的實踐，證明對澳門經濟發展和社會穩定發揮了積極的作用。以十年回歸前後澳門社會和經濟發展作比較，不難看出其中的重大變化，而這些變化正是由政制體制提供決策和執行保障的。

1. GDP持續增加。從實際GDP總量看，由1999年的56億美元迅速上升至2008年的173億美元，十年裏經濟總量增加了100多億美元，年均增長率達12.16%。

2. 失業率平穩下降。從1999年的6.8%下降到2008年的3%。

3. 財政金融穩健。2008年財政總收入較1999年翻了3倍；同時，財政盈餘也持續增長，1999年僅為3.07億澳門元，2008年在世界經濟危機的背景下盈餘仍大幅增至251.33億澳門元。

4. 外來投資、貿易額不斷增加。2001年以來澳門的外來直接投資（FDI）流量及外匯儲備持續增長，尤其是2005年以來增長極為強勁，2007年FDI流量達131.98億澳門元，為2001年的10.27倍。2007年澳門的外匯儲備達1062.91億澳門元，為2001年的3.77倍；澳門的進出口總額也保持穩步增長，名義增長率的年平均價值達7.62%。¹

5. 民生持續改善。在經濟發展的前提下，改善民生。建立中央儲蓄制度，進行現金分享，派發醫療券，補貼電費，提供進修資助，免收房屋稅，調升敬老金、養老金和維生指數，給低收入家庭補貼；發放在讀學生學習用品補貼等措施。²

所以，澳門政制發展是要在保持穩定的原則下自我完善，而不是激進的大改大變，推倒原有的結構框架，影響社會穩定和經濟發展。

（三）“適當修改”要有利於行政主導的有效運作

澳門特區行政主導的體制能否運作良好，關鍵取決於兩個基本因素，即中央與特區的關係和行政與立法的關係。因為特區實行行政主導體制有利於處理好中央與特區的關係，中央與特區關係的核心是中央必須對特區領導，特區必須對中央負責，特區對中央負責只有通過行政長官才能落實，行政長官有實權才能負責，這就是規定以行政長官為權力核心的一個基本原因。只有做到了中央領導和特區負責的統一，才可能有中央支援特區，內地與特區的合作。同時，特區實行行政主導體制需要在確立行政主導的前提下建立行政與立法之間互相分工、制約和配合的平衡關係。在行政與立法的關係上，一方面，行政

1. 《回歸十年澳門經濟發展回顧》，新聞中心-中國網 news.china.com.cn，2009年12月13日瀏覽。

2. 引自澳門：《二零一二年財政年度施政報告》。

能夠主導，才能保證行政長官對中央負責。另一方面，行政能夠主導，才能保證行政長官對特區負責。這就是規定行政長官為權力核心的另一個基本原因。大家想一想，如果行政長官不能主導，他如何能夠做到基本法規定的對中央負責，對特區負責的責任呢？

正因為行政主導運行良好，一方面，行政長官按照基本法的規定，接受中央人民政府的領導，對中央人民政府負責，與中央建立了良好的互相信任、互相合作的關係。中央大力支持澳門經濟的發展，包括推出更加緊密的經濟貿易合作協定，港澳個人遊（自由行）政策以及粵港澳區域合作，成效已經顯現，並將取得更大的成果。另一方面，行政長官領導特區政府依法施政，與立法會建立了既互相制約又互相配合的關係，對澳門社會實行了比較有效的管理，能夠及時應對各種社會問題及世界經濟、金融危機的衝擊，使得澳門經濟穩步發展。

澳門取得的舉世矚目的成就是與行政主導的體制分不開的。如果行政主導體制受到破壞，中央與特區關係緊張和對立，內地與特區能夠繼續合作嗎？中央能夠一如既往支援澳門發展嗎？如果行政主導體制受到破壞，行政與立法關係對抗和拆臺，政府還能有效管理嗎？澳門社會和經濟發展的成果還能繼續保持和擴大嗎？當然，我們要看到政府工作還存在問題，立法會需要繼續加強對政府的監督和制約，但是，必須看到特區政府工作的成績是主要的，“以民為本”的施政方針是符合澳門居民根本和長遠利益的，通過完善施政，更加有利於行政主導體制的運行。

（四）“適當修改”要有利於兼顧社會各階層各界別的利益

澳門社會存在不同階層不同界別的利益是客觀的事實。既然有不同階層和不同界別，自然就有不同的利益訴求。作為文明社會，不能只顧某一階層或界別的利益，而忽視其他階層和界別的利益，應該兼顧不同利益。而要兼顧不同利益，需要有制度來保障，比如，在制定公共政策時，在社會利益分配時，需要不同利益的代表進行討論，取得共識。那麼，不同利益的代表如何進入體制內進行協商呢？比如，

工商界擔心勞工利益的訴求沒有制約，容易導致社會福利主義，從而影響經濟發展。勞工界擔心工商界的利益訴求沒有制約，容易更加擴大社會貧富差距，從而影響社會的公平。中產階層的利益訴求希望工商勞工界不要各走極端，引起社會的動蕩，更希望走中間路線，保持各方利益的兼顧。所以，不同階層和界別的代表在議事機構都是需要的，都有他們的角色和作用。不管採用那種產生辦法，能夠實現參與協商過程中的利益主體的多元性、包容性就是適宜的辦法。何況，澳門的社團政治有傳統，他們與政府之間建立了協商和合作的關係，並且解決了許多社會問題，通過間接選舉的方式讓社團的代表進入體制內的協商進程是有益的。所以，採用混合的產生辦法是最有利於兼顧不同階層和界別利益的，事實也證明了這一點。如果僅僅為了追求直接選舉的形式，不理兼顧不同利益的實質需要，捨本求末，搞錯了手段與目的的關係，應該三思。

（五）適當修改要有利於社會穩定和經濟發展

一個制度是好是壞不能通過制度本身來檢驗，而是通過建立制度所要達到的目的來檢驗。不論“一國兩制”也好，行政主導也好，還是兼顧不同利益也好，歸根結底都是服從和服務於一個終極的目的，就是如何能夠實現澳門社會的穩定和經濟的發展。如是制度的設計使到我們離這個目的越來越遠，不是越來越近，制度的設計就有問題。如果它能幫助我們達到目的，就不失為一個適宜的制度。那麼，正如上述，澳門社會的實踐和具體的社會經濟數據都說明了現行的政制體制是有利於實現這個目標，應該在原有的制度基礎上向前發展，而不是推倒基礎重新來過。

二、“適當修改”的前提

當我們拿上述原則來檢驗澳門基本法規定的政制體制時，自然得出一個結論，“適當修改”是有提前的，即在兩個“維持不變”的基礎上向前發展。

全國人大常委會的“決定”首先明確了兩個維持不變，即行政長官選舉委員會的辦法維持不變；立法會直選、間選、委任三部分組成的規定維持不變。然後，提出在此基礎上的“適當修改”。

（一）“維持不變”的理由

那麼，為什麼要維持不變呢？因為兩個產生辦法是上述四個原則的基本制度的安排。一方面，原則和制度是決定與被決定的關係，有什麼原則決定什麼制度。另一方面，原則和制度也是互相依存和促進關係，沒有原則的制度就是沒有靈魂的軀殼，沒有制度的原則就是沒有軀殼的靈魂。原則是依靠制度保障的，原則一旦離開制度就無法落實。同樣，制度一旦離開原則，制度就失去了價值。所以，原則和制度應該互相促進。當我們講原則的時候，就要堅持相應的制度。完善相應制度的時候就不能天馬行空離開相應的原則。全國人大常委會“決定”指出，兩個產生辦法是四個原則的基本制度安排，就是意味兩個產生辦法不是臨時的、短期的，而是長期的、穩定的，所以，要維持不變。

（二）“維持不變”的含義

維持不變是什麼意思呢？有意見認為，立法會由直接選舉、間接選舉、委任三部分組成的產生辦法不變，不等於不可以改變三部分之間的比例，甚至只要保留一名間接選舉和一名委任議員都是可以的。這種理解不太符合全國人大的“決定”的原意和精神。只要我們對全國人大常委會的“決定”進行邏輯分析可以看到，“決定”是在肯定兩個產生辦法是符合四個原則的前提下，要求保持長期不變。這意味著直接選舉、間接選舉和委任的產生辦法的三種形式不變，也包括了三種形式產生的議員的原有比例不變的前提下增加選舉產生議員的名額。從而，就有了在“維持不變”的基礎上進行“適當修改”的要求。所以，凡在“決定”中肯定的方面就不屬於要變和修改的內容。不變是指向過去，修改是指向未來。所以，應該以“肯定-發展”，“過去-未來”結構來理解“適當修改”。不變是對現存而言，以現存

為參照。講不變的時候是指已有的規定不能改變。講修改的時候是指在現有的基礎上發展。否則，“決定”要求在“維持不變”的前提進行“適當修改”就沒有意義了。

因此，“維持不變”是“適當修改”的第二層內涵。

三、“適當修改”的方向

全國人大常委會的“決定”不僅提出了“適當修改”原則和前提，同時也提出了“適當修改”的方向，即增加行政長官選舉委員會的名額，增加立法會選舉產生議員的名額。這一點在全國人大常委會副秘書長喬曉陽關於《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（草案）》的說明中作了清楚無誤的表述。“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，2014年行政長官產生辦法的修改方向是增加選舉委員會委員名額；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，2013年立法會產生辦法的修改方向是增加由選舉產生的議席名額。……據此，決定草案第二條對此作出了相應的規定。”這就再清楚不過的說明了“決定”中“適當修改”的立法原意。因此，“適當修改”的方向是適當“增加”行政長官選舉委員會的成員名額，適當“增加”立法會選舉產生議員的名額，而不是相反，減少原有的名額，包括減少委任議員和間接選舉議員的名額。因為“維持不變”與“增加”之間保持了邏輯上的一致性。“增加”既體現了“維持不變”的精神，又體現了“適當修改”向前發展的要求。所以，有意見主張減少委任議員和間接選舉議員的名額顯然不符合全國人大的“決定”。當我們討論兩個產生辦法的“適當修改”時應該遵循“增加”名額的方向進行理性地探討。

因此，“增加”的方向是“適當修改”的第三層內涵。

只要我們將以上三層含義內在的關係想清楚，正確的理解就能把握“適當修改”的內涵，就能正確指導我們修改行政長官選舉和立法會選舉的產生辦法。

