



# 政制發展諮詢總結報告

(本報告已上載：<http://www.cdm.gov.mo>)

澳門特別行政區政府

二零一二年五月

## 目 錄

前 言 .....	1
第一章 諮詢工作總體情況 .....	4
第二章 關於 2013 年立法會產生辦法的修改意見.....	8
第三章 關於 2014 年行政長官產生辦法的修改意見 .....	15
第四章 關於完善立法會間選制度的意見 .....	23

## 前 言

2011年12月31日，全國人大常委會通過《關於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》”），明確行政長官產生辦法和立法會產生辦法修改的程序步驟，即“五步曲”：

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。

2012年2月29日，全國人大常委會通過《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》指出“《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》（以下簡稱澳門基本法）第四十七條已明確規定，澳門特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。澳門基本法第六十八條已明確規定，立法會多數議員由選舉產生。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。”這是澳門特區政制發展必須遵循的基本原則。

《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組成的規定維持不變。二、在不違反第一條的前提下，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。”以上規定為修改2013年立法會產生辦法和2014年行政長官產生辦法提供了更為具體的法律依據，為澳門特區的政制發展確定了方向。

根據全國人大常委會的《解釋》和《決定》，特區政府於 2012 年 3 月 10 日至 4 月 23 日就如何修改 2013 年立法會產生辦法、2014 年行政長官產生辦法以及本地區第 3/2001 號法律通過的《立法會選舉法》和第 3/2004 號法律《行政長官選舉法》的相關規定展開了為期 45 天的公開諮詢。

經過社會各界和廣大市民的共同努力，“政制發展”公開諮詢已圓滿結束。為了使社會能夠全面了解諮詢的總體情況，以及對“政制發展”所提出的具體意見，特區政府通過對各種意見的整理，編撰了本總結報告。當中，第一章是“政制發展”諮詢工作總體情況；第二章是關於 2013 年立法會產生辦法的修改意見，第三章是關於 2014 年行政長官產生辦法的修改意見；第四章是關於完善立法會間接選舉制度的意見。

# 第一章

## 諮詢工作總體情況

### 一、特區政府在諮詢期間所做的工作

1. 在諮詢期內，特區政府印製了“政制發展”諮詢文件的中葡文版本，並上載於政府設立的專題網頁。至諮詢期結束共派發諮詢文本 21,034 份，公眾從網上下載的諮詢文本共 2,120 份。此外，亦印製了 22 萬份宣傳單張郵寄本澳各住戶。特區政府推動各界人士、社團組織和廣大市民以多元方式，包括座談會、郵寄、傳真、專題網頁、電話或親身遞交等方式，積極參與、理性探討，自由發表看法。

2. 舉辦 10 場諮詢會。特區政府於諮詢期間先後舉行 10 場諮詢會，比第一階段聽取意見增加了兩場面向廣大市民的公眾諮詢會。行政長官、行政法務司司長及其他範疇的主要官員均不同程度地參與了 10 場諮詢會，就諮詢文件作出說明並聽取意見。全國人大代表和全國政協委員、立法會議員、行政會委員、行政長官選舉委員會委員、法官委員會委員和檢察官委員會委員、工商金融界、勞動界、社會服務界、教育界、文化界、專業界、體育界、傳媒界、公務員團體，政府諮詢組織成員等不同階層、界別人士和市民共 2,245 人次出席了有關諮詢會，共 186 人次在諮詢會上發表意見。

3. 開通專題網頁。特區政府將諮詢文件全文上載至政制發展專題網頁，市民可以通過專題網頁下載諮詢文件、發表意見或建議、查看諮詢安排和報名參加公眾諮詢會等。此外，為方便居民網上遞交意見，政府提供簡便方式，居民只需點選相關建議或在“其他建議”欄目提出意見即可。特區政府亦將收集的意見上載專題網頁供市民查閱。諮詢期間共 340,989 人次瀏覽專題網頁，共 40,303 人次通過專題網頁發表意見。

4. 落區聽取意見。特區政府全力配合社團和民間組織舉辦各類座談會、研討會、公眾論壇，鼓勵大眾踴躍參與，並委派官員落區聽取意見。官員出席 40 場活動，對諮詢文件進行講解，聽取市民意見。除了主動接觸社會不同界別和市民，聽取他們的意見外，特區政府亦密切留意各類媒體有關政制發展問題的報導和評論以及各團體或學術機構所進行的民意調查，以全面掌握民意。

5. 廣泛深入宣傳。行政長官及特區政府官員在不同場合多次發表講話，呼籲市民參與。政府官員亦出席各類電視和電台節目，並出席網上視頻活動，與市民進行互動。特區政府還透過電台、電視台集中播放政制發展專題廣告，向社會宣傳《基本法》和政制發展知識，呼籲市民積極參與政制發展討論。在政府諮詢中心、民政總署大樓

以及轄下各市民服務中心、服務站等地點擺放政制發展宣傳單張，提供諮詢文件等，方便市民及時便捷獲得相關資訊。此外，政府還派員到學校向師生講解特區的政制及其發展，共29場，亦在公園等地擺放展板，讓市民對政制發展有更深入的認識。

6. 推動社會參與。諮詢期間，特區政府呼籲各界人士、社團組織和廣大市民積極參與，各類社團組織配合特區政府舉辦了多場諮詢活動。特區政府和有關學術機構和民間團體密切合作，多次舉辦《基本法》講座，亦深入多所高校與青年學生探討交流《基本法》所規定的政治體制，以推動社會加強對《基本法》的學習和認識，培養青年政治人才。

## 二、特區政府收集意見或建議的總體情況

特區政府重視各界人士、社團組織和廣大市民的每一份意見或建議，為增加諮詢意見的嚴肅性，特區政府呼籲提交意見或建議者署名，並將透過不同渠道收集的意見上載政制發展專題網頁（聲明不願公開意見者除外），以方便市民查閱參考。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。其中親身遞交124,069

份、網上提交 40,303 份、郵寄 538 份、透過座談會上提交 227 份、傳真 69 份、電話 41 份。

諮詢期間，特區政府收集了各類媒體有關政制發展問題的報導和評論 778 份，學術機構或團體所進行的民意調查 7 份。

## 第二章

### 關於 2013 年立法會產生辦法的修改意見

#### 第一節

#### 立法會產生辦法

##### 一、主要意見

關於 2013 年立法會產生辦法，社會各界提出了各種方案，現歸納如下：

##### 1. 直選議員和間選議員各增加 2 人

在特區政府收集到的有關修改 2013 年立法會產生辦法的 159,837 個意見中，有 138,251 個認為直選和間選議席應各增加 2 席，而委任議員名額不變，約佔相關意見總數的 86.49 %。

##### 2. 其他意見

- i) 10,679 個意見認為應增加 4 名直選議員，減少 4 名委任議員，約佔相關意見總數的 6.68%；
- ii) 5,650 個意見認為直選和間選議席應各增加 1 席；

- iii) 590 個意見認為直選和間選議席應各增加 3 席；
- iv) 573 個意見認為應增加 3 名直選議員，減少 3 名委任議員；
- v) 506 個意見認為應增加 4 個直選議席；
- vi) 310 個意見認為應增加 2 個直選議席，1 個間選議席；
- vii) 265 個認為應增加 2 個直選議席；
- viii) 其餘 3,013 個意見內容比較分散，涉及方案多種多樣，不能盡列，包括提出增加 4 名直選議員減少 2 名委任議員、增加 6 名直選議員減少委任及間選議員各 3 名、訂定政制發展的路線圖和時間表，並逐步過渡到全體或大部分議員均由直選產生等。

## 二、分析及總結

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、修改的方案進行了更加深入的討論，形成了更為廣泛的共識。

修改 2013 年澳門立法會產生辦法必須符合《基本法》的規定和全國人大常委會的有關《解釋》和《決定》的精神，尊重中央對澳門政制發展的決定權，特別是要嚴格遵循全國人大常委會《決定》中提出的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。為此，必須在維持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不變的前提下，討論對 2013 年立法會產生辦法作出適當修改的方案。

任何修改 2013 年立法會產生辦法的方案都應符合澳門的實際情況，要有利於澳門的社會穩定和經濟發展。澳門具有自身的歷史傳統、文化特質、社會結構、政治格局和經濟模式，處理澳門政制發展問題應循序漸進走出一條具有澳門特色的政制發展道路。

全國人大常委會有關維持立法會議席由三部分組成不變的規定，其目的是要保持澳門基本政治制度的穩定，因而不能簡單地把維持三部分組成的規定理解為三部分議席的數目可以隨意變動。立法會直選、間選、委任三種議員產生方式，具有互補性。通過直選、間選、委任三種

方式產生議員，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，任何方案必須符合有利於保持政治制度基本穩定的原則。

對於立法會產生辦法的修改，特區政府只獲授權處理有關修改 2013 年立法會產生辦法的方案，任何超出這個範圍的建議，特區政府均未獲授權處理。特區政府認為，有關方案必須嚴格遵守全國人大常委會《決定》的規定，要從澳門實際情況出發，要有利於保持基本政治制度的穩定，要符合增加選舉產生的議席的方向。近年來澳門經濟快速發展，中產階層日益擴大，人口數量和選民人數有較大的增加，廣大市民尤其是青年人參政意識明顯提高，社會不同階層的利益訴求日趨多元，適當增加立法會選舉產生的議席，包括直選議席和間選議席，有利於擴大社會各方面的政治參與，提升廣大市民的公民意識；有利於為有志於從事公共事務的人士提供更大的參政平台，為政治人才培養創造條件。

特區政府認為主流意見所提出的增加直選和間選議員各 2 名，不但取得社會廣泛共識，在收到的 159,837 個意見中，有 138,251 個意見支持該方案，而且完全符合《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。

## 第二節

### 新增間選議席分配

#### 一、主要意見

關於新增間選議席的分配社會各界提出了各種方案，現歸納如下：

#### 1. 第三界別（專業界）及第四界別（社會服務、文化、教育及體育界）議員各 1 名

在特區政府收集到的有關新增間選議席的分配的 69,819 個意見中，有 48,460 個意見（約佔相關意見總數的 69.4%）認為應增加第三界別（專業界）及第四界別（社會服務、文化、教育及體育界）議員各 1 名，並在第四界別 3 個議員名額中，將社會服務和教育界合併佔一個名額，其餘 2 個名額歸文化和體育界。

## 2. 其他意見

i) 10,719 個意見認為應維持現行規定，約佔相關意見總數的 15.35%；

ii) 2,394 個意見認為應將新增加的 2 名間選議員分配予社會服務和專業界；

iii) 1,419 個意見認為應將新增加的 2 名間選議員分配予專業界；

iv) 1,227 個意見認為應將新增加的 2 名間選議員分配予社會服務、文化、教育及體育界。

也有不少意見，特別是一些青年團體認為，新增間選議席的分配要適當照顧到社會廣大青年群體的利益，反映他們的訴求。要為年青人創設更多的參政渠道和平台，使他們有更多機會得到鍛煉並施展自己的才華。

## 二、分析及總結

公眾諮詢期間，社會主流意見認為應增加 2 名間選議員，並就新增議席的分配進行深入討論，形成了更為廣泛的共識。

隨着回歸後澳門經濟社會不斷發展，特別是“十二五規劃”為澳門明確定位為“世界旅遊休閒中心”和“中國與葡語國家商貿合作服務平台”以來，澳門的文化、創意、中醫藥產業等新興行業發展迅速，中產專業人士的人數不斷增加，他們對於社會發展進步所起的作用日益突出，要求參與社會政治生活的意願也十分強烈。

特區政府認為，新增間選議席的分配涉及社會各方利益關係的調整，在討論具體的分配方案時，必須首先遵循均衡參與的原則，兼顧好社會各階層、各界別的利益，必須符合澳門的實際情況，體現現階段澳門社會經濟結構以及各方面的發展變化。

特區政府認為主流意見所提出的 2 名新增間選議員分配給第三、第四界別，適當增加專業界、社會服務界和教育界人士在立法會的代表性，不但取得社會廣泛共識，在收到 69,819 個相關意見中，48,460 個意見支持該方案，而且符合均衡參與的原則和社會最新發展情況這一客觀現實。

## 第三章

### 關於 2014 年行政長官產生辦法的修改意見

#### 第一節

#### 修改選委會的委員人數意見

##### 一、主要意見

在特區政府收集到的 153,092 個相關意見中，絕大多數認為應適當增加行政長官選委會的名額，但就應增加多少，社會有不同的意見：

##### 1. 將行政長官選委會委員人數增加至 400 人

在特區政府收集到的 153,092 個意見中，133,431 個意見認為應增加至 400 人，佔 87.16%。

##### 2. 其他意見

i) 11,149 個意見認為應增加至 600 人，約佔相關意見總數的 7.28%；

ii) 4,278 個意見認為應增加至 450 人；

iii) 595 個意見認為應增加至 500 人；

iv) 489 個意見認為應增加至 960 人。

此外，也有 1,443 個意見認為應維持現行規定的 300 人，而 1,707 個意見則提出了其他方案，包括普選行政長官等。

## 二、分析及總結

公眾諮詢期間，社會各界就修改 2014 年行政長官產生辦法應堅持的原則、修改的方向進行了更加深入的討論，形成了更為廣泛的共識。

修改 2014 年行政長官產生辦法必須符合《基本法》的規定和全國人大常委會的有關《解釋》和《決定》的精神，尊重中央對澳門政制發展的決定權，特別是要嚴格遵循全國人大常委會《決定》中提出的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。為此，必須在維持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不變的前提下，討論對 2014 年行政長官產生辦法的修改方案。

行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生，由中央人民政府任命的產生辦法，是《基本法》從澳門實際出發所作出的一項重要制度安排。澳門回歸以來的實踐證明，這種選舉制度是行之有效的，必須長期堅持。行政長官產生辦法如何修改只能立足於澳門的實際情況，任何照搬其他國家或地區選舉模式或脫離現實的觀點均不符合《基本法》的規定和全國人大常委會《決定》的精神，也是不切合澳門實際的。

對於行政長官產生辦法的修改，特區政府只獲授權處理有關修改 2014 年行政長官產生辦法，任何超出這個範圍的建議，特區政府均未獲授權處理。特區政府認為，修改 2014 年行政長官產生辦法必須嚴格遵守全國人大常委會《決定》的規定，要從澳門的實際情況出發，要符合增加行政長官選委會人數的方向。社會各界對適當增加選委會人數有較大共識，認為在保持行政長官由一個有廣泛代表性的選委會選舉產生的制度框架下，適當增加選委會的委員名額，可進一步優化選委會的組成結構，有利於進一步提升選委會的代表性和行政長官的社會認受性，也有利於讓更多社會各階層、各界別代表人士，特別是青年人參與，從而培養更多政治人才。

特區政府認為主流意見所提出的增加選委會人數至400人，不但取得社會廣泛共識，在收到153,092個相關意見中，有133,431個意見支持該方案，而且完全符合《基本法》及全國人大常委會的《解釋》和《決定》，是建基於澳門實際情況的較優方案。

## 第二節

### 新增選委會委員名額的分配

#### 一、主要意見

關於新增100名選委會委員名額的分配，社會各界提出了各種方案，現歸納如下：

#### 1. 按照不同界別的實際情況，就分配名額作出不同的規定

在收集到的54,100個相關意見中，有28,362個意見（約佔相關意見總數的52.43%）認為應按照不同界別的實際情況，就分配名額作出不同的規定，適當增加第二界別和第三界別中勞工及社會服務界人士在選委會中所佔比例。具體方案如下：

工商、金融界 100 人	加 20 人
文化、教育、專業等界 80 人	加 35 人
勞工、社會服務、宗教等界 80 人	加 35 人
立法會議員的代表、市政機構成員的代表、澳門地區全國人大代表、澳門地區全國政協委員的代表 40 人	加 10 人

2. 將新增選委會委員名額在四大界別中平均分配，即各界別均佔新增委員總數的 25%

在收集的 54,100 個相關意見中，有 12,126 個意見提出這一方案（約佔相關意見總數的 22.41%）。

工商、金融界 100 人	加 25 人
文化、教育、專業等界 80 人	加 25 人
勞工、社會服務、宗教等界 80 人	加 25 人
立法會議員的代表、市政機構成員的代表、澳門地區全國人大代表、澳門地區全國政協委員的代表 40 人	加 25 人

3. 亦有少量意見提出了其他方案，但較分散，包括設立青年、婦女、旅遊、會展、博彩等界別。由於方案數量衆多，在此未能盡列。

## 二、分析及總結

公眾諮詢期間，社會就新增選委會委員議席的分配進行深入討論並形成了更為廣泛的共識。

特區政府認為基於均衡參與和因應社會的發展變化，應將新增加的選委會委員更多地分配給專業界、勞工界、社會服務界等界別，較好地回應更多中產專業人士及社會新興階層希望擴大政治參與的訴求。此外，該方案亦是最多人支持的方案。

### 第三節

#### 修改提名行政長官候選人所需選委會委員人數的意見

##### 一、主要意見

關於增加選委會委員名額後提名行政長官候選人所需選委會委員人數，社會各界提出了不同方案，現歸納如下：

##### 1. 提名行政長官候選人所需人數增加至 66 人

在特區政府收到的 50,473 個相關意見中，38,884 個意見（約佔相關意見總數的 77.04%）認為《基本法》附

件一規定的現行六分之一的提名比例是合適的，可維持不變，提名行政長官候選人所需人數應相應增加至 66 人。

## 2. 其他意見

- i) 10,657 個意見認為提名行政長官候選人所需人數應增加至 100 人，約佔相關意見總數的 21.11%；
- ii) 也有少量意見提出其他人數或建議維持現行規定的 50 人（932 個意見）。

## 二、分析及總結

公眾諮詢期間，社會就增加選委會委員名額後提名行政長官候選人所需選委會委員人數進行深入討論並形成了更為廣泛的共識。特區政府認同主流意見，在選委會人數增加至 400 人的情況下，提名行政長官候選人所需選委會人數增加至 66 人，維持《基本法》附件一現行規定的六分之一的提名比例是合適的。

## 第四節

### 新增選委名額在選委會各界別及界別分組內分配的意見

#### 一、意見整理

關於增加選委會委員名額後對各界別新增人數在該界別分組內的分配，共收到了 9,951 個意見，當中包括八百多種不同的方案，內容繁多，在此未能一一盡列。

#### 二、分析及總結

增加選委會委員名額後對各界別新增人數在該界別分組內的分配問題，特區政府所收到的意見中所提方案多種多樣，比較分散難以歸納。特區政府將在參考所收集到的意見的同時，綜合考慮各界別的實際情況，深化論證，在本地立法階段向立法會提出的相關法案中列出具體建議。

## 第四章 關於完善立法會間選制度的意見

### 第一節

#### 降低候選名單提名門檻

##### 一、主要意見

關於降低候選名單提名門檻，社會各界提出了不同方案，現歸納如下：

##### 1. 將間選的提名門檻降低至百分之二十

在特區政府收到的 45,555 個意見中，26,861 個意見（約佔相關意見總數的 58.96%）認為應將間選的提名門檻由百分之二十五降低至百分之二十，與行政長官選委會的提名門檻保持一致。

##### 2. 其他意見

- i) 10,939 個意見認為應將間選的提名門檻由百分之二十五降低至百分之五，約佔相關意見總數的 24.01%；
- ii) 7,534 個意見認為應維持現行百分之二十五的間選提名門檻；

iii) 49 個意見認為應將間選的提名門檻由百分之二十五降低至百分之十。

## 二、分析及總結

公眾諮詢期間，社會普遍認為應適當降低間選提名門檻，增強這一選舉制度的競爭性，培養更多政治人才。特區政府認同降低間選提名門檻的主流意見，然而提名門檻並非越低越好，為保證候選人有必要的界別代表性和認受性，提名門檻降低的幅度不宜過大，因此，將間選的提名門檻由百分之二十五降低至百分之二十，與行政長官選委會的提名門檻保持一致是合適的。

### 第二節

#### 擴大法人選民的投票人人數

##### 一、主要意見

關於擴大法人選民的投票人人數，社會各界提出了不同方案，現歸納如下：

##### 1. 將投票人人數增加至 22 人

在特區政府收到的 45,429 個意見中，26,840 個意見（約佔相關意見總數的 59.08%）認為應適當擴大法人選民的投票人人數，將其增加一倍至 22 人。

## 2. 其他意見

- i) 10,598 個意見認為應將法人選民的投票人人數增加至 25 人，約佔相關意見總數的 23.33%；
- ii) 7,469 個意見認為應維持現行 11 人的法人選民的投票人人數。

## 二、分析及總結

公眾諮詢期間，社會普遍認為應適當擴大法人選民的投票人人數，以增強代表性及民主參與成份。特區政府認為主流意見建議的將法人選民的投票人人數增加一倍至 22 人是合適的。

### 第三節

#### 檢討“自動當選”機制

##### 一、主要意見

在特區政府收到的 49,482 個意見中，40,765 個意見（約佔相關意見總數的 82.38%）贊同取消“自動當選”機制，認為即使候選人等於或少於應選名額，仍須進行投票，以體現選舉的完整性。8,717 個意見認為無需取消“自動當選”機制。

## 二、分析及總結

公眾諮詢期間，社會普遍認為應取消“自動當選”機制。特區政府認同取消“自動當選”機制的主流意見，以體現選舉的完整性，並提高當選議員的認受性。