

澳門立法會委任議員制度研究 ——以歷史制度主義為路徑

郭善文 溫天鵬

[摘要] 委任議員制度作為澳門特別行政區立法會議員產生途徑之一，在澳門回歸後得以保留。以歷史制度主義來審視委任議員制度，可將委任議員制度的發展歷程分為萌芽、漸成、確立以及轉變四個階段，其中“《澳門組織章程》的頒佈”和“澳門回歸”為兩個關鍵節點。在此過程中，委任議員制度受到了“管治需求的強化”、“華人社群與華商實力的壯大”、“社團與社團政治的崛起”以及“民意機關的內生性需要”四大因素的影響與制約。藉由完善澳門特別行政區立法會委任議員制度來增強委任議員的正當性，可減少澳門市民對這一制度的疑慮與誤解，進而強化澳門市民對澳門“一國兩制”的認可。

[關鍵詞] 澳門立法會 委任議員 歷史制度主義 認受性

議會制又稱代議制，是一種行使間接民主的政治制度。英國議會是現代議會制度之源。^①英國議會脫胎於中古封建時期的等級議會，^②在1689年“光榮革命”後確立了君主立憲政體，隨後簽訂的《國民權利與自由和王位繼承宣言》（*An Act Declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown*）與《1701年王位繼承法》（*Act of Settlement 1701*）奠定了英國政治運作中議會至上的原則，議會作為現代西方國家的政治制度被正式確立。此後隨着英國殖民擴張與影響力劇增，現代議會制度被歐美各國所仿效，葡萄牙也在19世紀上半葉建立了現代議會制度。自葡人治澳以來，澳門的政制發展與葡萄牙有着密切的關係。葡萄牙國內每一次政治制度的調整或憲制性法律的修改都會對澳門產生重大影響，直接造成澳門政制的變化與憲制性權力的再分配。澳門立法會的產生也是基於葡國內部法律的調整，從1976年官方頒佈《澳門組織章程》正式籌組澳門立法會開始，委任議員制度就作為議員產生的方式之一，沿用至今，成為澳門政制中一大特色。委任議員制度是指行政首長直接委任社會人士，並不經由選舉直接成為立法機構組成成員。

澳門立法會的委任議員制度為澳門回歸的平穩過渡及政制發展發揮了重要作用，但確實也有一部分委任議員的問政監督表現不如預期而造成爭議。有人片面地認為委任議員制度就是行政權藉由委任議員制度向立法權的延伸，有悖於澳門立法會作為民意機關的本質，

作者簡介：郭善文，台灣成功大學政治經濟學所博士候選人；溫天鵬，南京大學歷史學院博士生。

^①王世杰、錢瑞升：《比較憲法》，北京：商務印書館，2009年，第229頁。

^②王世杰、錢瑞升：《比較憲法》，北京：商務印書館，2009年，第226頁。

甚至認為《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》）的相關規定不甚合理，應早日取消該制度。

就目前的研究來看，多數學者傾向觀察特區立法會所代表的立法權與行政權在《澳門基本法》框架內的互動關係，以及研究澳門立法會的直接選舉與間接選舉等。相較之下，以委任議員制度為對象的研究層面，還存在一些研究拓展的空間，因此，本文藉由歷史制度主義的路徑，以“路徑依賴”與“關鍵節點”為分析工具觀察影響澳門立法會委任議員制度形成的因素、其在回歸後得以保留的原因，以及尋找完善方法等問題。通過回答上述問題，不僅可在理論層面加深對委任議員制度的理解，還可消除回歸後部分澳門市民對此制度的誤解，有助澳門“一國兩制”制度體系的完善。

一、作為理論、工具與範式的歷史制度主義

20世紀80年代，關於新制度主義理論的研究逐漸興起。新制度主義是在傳統制度研究的基礎上對“行為主義革命”進行反思並形成的一種政治學研究範式，^①經過數十年的發展，新制度主義理論產生了諸多流派。學界對這些流派有不同劃分，^②最為普遍接受的是彼得·霍爾和羅斯瑪麗·泰勒（Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor）的劃分，即歷史制度主義、理性選擇制度主義與社會學制度主義。^③

歷史制度主義正式成為一個研究途徑，源於1992年由斯文·史泰默、凱瑟琳·西倫、弗蘭克·朗斯特雷（Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth）共同編撰的《構建政治學：歷史制度主義的比較分析》（*Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*）一書，書中正式命名了“歷史制度主義”。^④對“制度變遷”的研究是歷史制度主義的理論核心。歷史制度主義的研究方法不主張抽離或挖掘個別關鍵變量，傾向從廣泛的歷時性脈絡中辨識出與制度相關聯的聯繫點。^⑤在歷史制度主義理論框架中，制度被定義為一系列正式規則和非正式習俗、行為準則，為社會構建穩定的互動框架，實現利益相關者的均衡狀態。^⑥

歷史制度主義傾向於從宏觀角度分析社會、政治過程的中觀或微觀制度構造，強調社

^①黃新華：《政治科學中的新制度主義——當代西方新制度主義政治學述評》，《廈門大學學報（哲學社會科學版）》（廈門）2005年第03期，第29頁。

^②有三分法，即理性選擇制度主義、社會學制度主義以及歷史制度主義。有四分法，即理性選擇制度主義、社會學制度主義、歷史制度主義以及話語制度主義。還有更為細緻的七分法、九分法。

^③Peter A. Hall, Rosemary C. R. Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms,” *Political Study*, Vol. 44, No. 5 (1996), pp. 936-957.

^④Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

^⑤孫婧婧：《美國城市貧困集中程度緣何不降反升？基於對美國公共住房政策的歷史制度主義分析》，《中國行政管理》（北京）2021年第2期，第147頁。

^⑥[美]道格拉斯·C·諾斯（Douglass C. North）：《制度、制度變遷與經濟績效》，劉守英譯，上海：上海三聯書店，1994年，第126頁。

會或政治過程的歷史性。換言之，是將時間維度納入制度變遷過程的分析之中，從制度變遷中探尋歷史規律，進而形成動態且縱向的一種制度研究邏輯。從分析上來看，歷史制度主義的特色在於其概念工具關注時間現象在影響制度起源和變遷中的角色，而這些制度主導了政治和經濟的關係。^①其中，“路徑依賴”、“關鍵節點”是歷史制度主義理論中主要的分析工具。“路徑依賴”可探討關於制度在歷史中如何得到延續的相關議題；而“關鍵節點”側重討論某一制度發生改變的原因或者某種可能性，節點前後的制度有所不同，這個節點正是制度發展的拐點，^②也是造成制度斷裂的節點。^③兩者共同揭示了制度變遷的突變和漸變規律。漸變與突變規律共同影響了制度形成與確立，委任議員制度也不例外。故此，就本文所試圖回答的問題而言，以歷史制度主義為路徑的分析是具備適用性的。

首先，歷史制度主義與權力結構密切相關。一方面，制度通常是由歷史過程中演化而來，傳承了先前權力結構的狀態，發揮路徑依賴的效果；另一方面，不同時間節點上的不同權力分佈又會侷限甚至扭曲特定制度的功能。也正因與權力結構關係密切，使得運用歷史制度主義來探討與政治、憲政相關的議題最為貼切，這是本文着眼於歷史制度主義為路徑進行分析的原因之一。

其次，歷史制度主義具備中層理論的性質。與適合於長時期宏觀層面的研究的社會學制度主義、適合於短期內微觀層面的具體經驗分析的理性選擇主義不同，歷史制度主義游刃於兩者之間，無特定立場，是中層理論的分析範式。委任議員制度作為本文的研究目標，不僅受宏觀層面的政治因素影響，同時也因澳門特殊自治地位受本地因素影響。中層理論的分析範式恰好可結合“大背景”與澳門本地因素這兩者進行觀察。

最後，澳門立法會委員議員制度的形成是長時期制度發展的結果，且形成過程是歷時性的、關鍵節點性事件多。運用歷史制度主義，有助分析澳門立法會委任議員制度的形成原因，理解它對後續澳門政制的影響。

二、澳門立法會委任議員制度的歷史演變

歷史制度主義認為，政治制度發展是歷時性的過程，在過程中政治制度會受到當地政治、經濟、社會等諸多因素的共同影響。澳門獨特的歷史進程勢必會影響到澳門政制的演化與發展。從澳門政治、經濟以及社會的變遷，可以看到委任議員制度的形成、演進與嬗變。

^①[美]奧菲歐·菲奧雷托斯(Orfeo Fioretos)、[美]圖利亞·費勒提(Tulia G. Falletti)、[美]亞當·謝因蓋特(Adam Sheingate)著；黃宗昊譯：《政治學中的歷史制度主義》，《國外理論動態》(北京)2020年第2期，第112—126頁。

^②雷尚清：《重新理解穩評的遂寧實踐：歷史制度主義的視角》，《中國行政管理》(北京)2019年第8期，第128頁。

^③彭海雄：《路徑依賴、關鍵節點與近代廣州公共衛生制度變遷——基於歷史制度主義的分析》，《華南師範大學學報(社會科學版)》(廣州)2019年第4期，第167頁。

（一）萌芽（1917—1963）：行政首長委任華人社群代表參與建制成為可能

自葡萄牙人於 1555 年攜家帶眷居住澳門以來，“雄踞海畔若一國”。^①此後，葡萄牙力量對澳門介入逐漸加強，而清政府對澳門的治理從最初的強勢逐漸減弱，其因澳葡政府得寸進尺、不斷攫取非分利益而步步為營，^②澳門在政治上逐漸淪為葡萄牙殖民管治之地。葡萄牙於 1910 年爆發國內共和革命，之後才逐步推行海外省殖民地立法與行政自治制度。葡國 1911 年憲法已經單方面宣稱澳門為其“領土組成部分”，並據此頒行法律。

1917 年通過的《澳門省組織章程》設置了總督與政務委員會兩個自治機關。其中，政務委員會不僅是諮詢機關，而且已帶有官方立法會的功能，開始與總督相互制衡。^③總督可挑選兩名華人社會代表作為非公務員參與政務委員會，以推動和維護居民的合法權益，表達其意見。^④可見，行政首長可在對自身有一定制衡作用的機構中任命組成成員，以維護華人社群的權益，與後來的委任議員制度在性質上相似。

為適應各殖民地發展之需，葡國於 1920 年修憲，要求將各殖民地的政務委員會分立為立法委員會與行政委員會。同年，澳門史上首次出現了立法委員會。^⑤澳門的立法委員會成員由“官守委員”和“非官守委員”構成。非官守成員包括：市政廳主席、市政廳推選的一位市政議員、從三十位納稅最多的市民中選舉的一名市民以及總督在華人社會選任的兩名華人代表。當然，與葡國眾多海外殖民相同，無論在何種情形下，殖民地各自我管理機構的立法均接受中央政府指導、監督和核准。^⑥簡言之，澳門立法委員會設立的形式意義遠大於實際意義。不過，這讓澳門市民與華人代表參與建制成為可能。

選任兩名華人社會代表參與立法委員會是總督為平衡當時華人社群利益表達之訴求，便於其行使管治權的需要。雖然這時的“立法委員會”與擁有立法權的立法會並不存在淵源關係，但就性質與目的而言，“選任兩名華人社會代表參與立法委員會”應看作為“委任議員制度”的萌芽。

從 1917 年到 1963 年以來的法制來看，^⑦總督權力在不斷被強化的同時，^⑧在形式上總督可通過“委任”從華人社群中挑選出代表參與管治機構的運作。這裏的“委任”是葡國透過總督治理的需要而委任，行政主導但無任何民主因素存於政制中。委任的形式意義遠大於實質意義，無從談起代表華人利益。客觀上，總督的“委任”確實也讓華人參與了

^①何志輝：《澳門法制史新編》，北京：社會科學文獻出版社；澳門：澳門基金會，2019 年，第 28 頁。

^②何志輝：《澳門法制史新編》，北京：社會科學文獻出版社；澳門：澳門基金會，2019 年，第 30 頁。

^③吳志良：《澳門政制》，澳門：澳門基金會，1993 年，第 51 頁。

^④《澳門省組織章程》第 55 條。

^⑤許昌：《論澳門立法會的地位和職能及其轉變》，許昌主編：《澳門過度期法律問題論集》，澳門：亞洲（澳門）國際公開大學編輯部，1998 年，第 66 頁。

^⑥吳志良：《澳門政治制度史》，廣州：廣東人民出版社，2010 年，第 169 頁。

^⑦1926 年葡萄牙通過《澳門殖民地章程》，又將立法委員會與行政委員會併為政務委員會。政務委員會由“當然委員”、總督任命的委員和選舉產生的委員組成。葡萄牙在 1951 年在反殖民主義浪潮下，再次修憲以弱化“殖民”意象。為適應 1951 年修憲，1953 年通過了《葡萄牙海外組織法》。為細化《葡萄牙海外組織法》，1955 年通過了《澳門省章程》，強化了總督的權限。

^⑧總督仍是澳門最高級官員和葡萄牙政府代表，政務委員會在形式上可參與立法，實際上可繞過政務委員會總督直接立法。

公共事務的討論，拓寬華人參政的空間。在這一階段內，總督委任產生的機構成員與後來的“委任議員制度”並無直接淵源。不過總督通過“委任”的方式來主導或平衡機構內的權力，倒是與後來回歸前澳門立法會中的“委任議員制度”之目的和手段相一致。

（二）漸成（1963—1976）：立法會雛形初現，需平衡更多利益

1963年葡萄牙對1953年的《葡萄牙海外組織法》進行了修改，同年《澳門省政治行政章程》通過，翌年生效。章程在賦予本身管理機關更大職權的同時，也推進了政治生活的民主化。《澳門省政治行政章程》作為澳門政制發展歷程中的關鍵節點之一，重構了“本身管理機關”，並形成了此後相對穩定的澳門管治三元結構：總督、立法委員會及政務委員會。

依據章程規定，“立法委員會”再次從政務委員會中分離出來，具備了立法與諮詢職能。1964年以前，澳門沒有獨立的立法機關，以澳門總督為主席的政務委員會行使有限度的制定法令的權力。^①立法委員會成立後，有一定專屬的立法權。^②立法委員會與政務委員會仍由澳葡總督主持，但立法委員會與澳葡總督間已存在一定的制衡關係。^③

根據章程第20條之規定，立法委員會由3名官守議員、總督委任1名華人社會代表、3名直接選舉的議員、納稅人推選的1名代表，行政組織、行政公益法人和道德文化利益代表性團體選出的委員3名以及私人社團和機構推選的1名代表共12名議員組成。在立法委員會產生方式中，有社團推選、直接選舉、納稅人推選和總督委任的代表，盡可能考慮到了各方面的利益代表，這已經與回歸後特區立法會的選舉途徑十分相似。

委任議員制度依存於立法機構。此時立法委員會具備了現時立法會的雛形，“委任議員制度”也逐漸成形。

根據1971年對《1933年憲法》以及次年對《葡萄牙海外組織法》的修改，1972年葡國制定了新的《澳門省政治行政章程》，這是葡國在澳門殖民憲制史上關於澳門政治的最後一部章程。這既是葡萄牙海外殖民憲制單方定位澳門主權問題的尾聲，也是澳門自身政治發展步入新時代的新聲。^④立法權由總督與立法會行使；^⑤總督與立法會的制衡關係加強。立法會共有議員14名，有1名議員由總督從華人社群中委任產生，其餘均由直接選舉或間接選舉產生。從形式上看，利益代表更為多元，其他13名議員，分別來自行政團體、行政公益法人、經濟利益團體、道德及文化團體、私人機構等，代表的利益來源確實更加多元，但實際上由於議員獲選的條件是必須具備使用葡文閱讀及書寫的能力，這一條件阻礙了華人參政，^⑥議員基本是為葡萄牙公民或土生葡人，根本無法反映佔澳門九成多華人的

^① 駱偉建：《澳門特別行政區基本法概論》，澳門：澳門基金會，2000年，第184頁。

^② 《澳門省政治行政章程》第18條第2款。

^③ 《澳門省政治行政章程》第13條規定：“總督可以否決立法委員會通過的法規”。

^④ 何志輝：《澳門法制史新編》，北京：社會科學文獻出版社；澳門：澳門基金會，2019年，第169頁。

^⑤ 《葡萄牙海外組織法》第四章規定葡萄牙海外省自我管治機關為總督與立法會均在省諮詢會協同工作。

^⑥ 中央人民政府駐澳門聯絡辦公室：《澳門立法制度的歷史發展》，2014年11月15日，http://big5.locpg.hk/gate/big5/www.zlb.gov.cn/2014-11/15/c_127214531.htm，2021年5月12日。

利益，由澳葡總督代表的行政權完全主導澳門治理的局面未變。這時的委任議員制度僅是總督維繫管治華人社群的手段之一。不過，《澳門省政治行政章程》在整體上較為詳盡地規定了澳門本身管理機關，對總督與立法會之間的制衡關係更為合理，為之後《澳門組織章程》的出台奠定了基礎。

（三）確立（1976—1999.12.20）：被憲制正式確認，體現政治體系特點

二戰結束後，“非殖民化”運動在全球展開。葡萄牙作為老牌殖民國家，國力式微。1974年4月葡萄牙爆發“康乃馨”革命，建立了民主代議制政權。正是在此背景下，《澳門組織章程》於1976年頒佈實施。該章程的頒佈標誌着澳門進入本地高度自治的時期，澳門政治生活也開始走向民主化，^①是澳門憲制發展史上的重要里程碑。^②同時，《澳門組織章程》也為澳門現行政制鑄定了基本模式，^③澳門政治生活出現了根本性的轉變，是委任議員制度發展進程中的關鍵節點之一。

依《澳門組織章程》規定，立法會成為澳門兩個自我管治機關之一，改變了長久以來總督完全主導澳門政制的局面。當然，總督仍為澳門政治權力的核心，對立法會仍有一定的牽制能力。立法會23名議員中，總督可委任其中7名議員，^④但未詳盡列明委任標準等。而依附總督設立的諮詢委員會成員組成中，有5名委員由總督在“社會上被公認為有功績及聲譽的市民中任命”，^⑤卻為總督委任諮詢委員會成員提供了原則性的標準。

立法會雖然擁有不完全立法權，但在組織上已經是完全獨立的立法機關。總督通過委任產生立法議員的形式也被澳門憲制文件所載明，影響至今的“委任議員制度”已經形成。

總督是基於管治需要沿用了“委任”方式，讓行政權延伸到立法權之中。長此以往，澳門形成了“以澳門總督為主、行政主導、權威式”的政治體系特點。^⑥此時澳門的立法權分屬立法會與總督，行政權為總督行使，兩者權力地位並未對等，從憲制層面看，權力配置上存在着不可調和的矛盾，這正是日後立法會與總督在分權制衡的政治實踐中不斷衝突的根源。

1988年1月《中葡聯合聲明》生效後，澳門政治進入過渡時期。為使回歸後的澳門特別行政區在制度上得以銜接以及保持澳門的特色，在對回歸後的澳門政制進行設計時最大程度的保留了澳門原有制度，《聯合聲明》中就規定立法機關由當地人組成，多數成員通過選舉產生。1991年《澳門基本法》的起草，考慮到澳門民主政制循序漸進發展的進程和立法與行政相互配合又相互制衡的關係，^⑦也確認立法會多數議員由選舉產生。^⑧

^① 吳志良：《澳門政制》，澳門：澳門基金會，1993年，第93頁。

^② 何志輝：《從殖民憲制到高度自治——澳門二百年來的憲制演進評述》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2008年，第91頁。

^③ 吳志良：《澳門政制》，澳門：澳門基金會，1993年，第64頁。

^④ 《澳門組織章程》第三節第21條第1款a項。

^⑤ 《澳門組織章程》第四節第44條第3款。

^⑥ 余振、劉伯龍、吳德榮：《澳門華人政治文化》，澳門：澳門基金會，1993年，第28頁。

^⑦ 中華人民共和國基本法諮詢委員會：《〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉諮詢意見報告書》，1991年，第121頁。

^⑧ 《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第68條。

(四) 轉變 (1999.12.20—至今)：被《澳門基本法》保留，性質轉變

1999年底，澳門回歸，這是澳門政治發展史上的最為關鍵節點之一。早在1993年全國人大就已經通過了《澳門基本法》，《澳門基本法》賦予特區的立法會行使完全的立法權。延綿於此的“委任議員制度”也被《澳門基本法》所保留。《澳門基本法》規定了多數議員由選舉產生，^①行政長官有權委任部分立法會議員，^②第二屆與第三屆立法會均有7名議員由行政長官通過委任產生。^③為平穩過渡與避免權力真空，1999年12月20日零時，根據《澳門基本法》，23位立法會議員依法宣誓就任，特區第一屆立法會隨即展開立法工作，其中就有7名議員由行政長官委任產生。“委任議員制度”被《澳門基本法》所確認保留，也沿用至今。

首先，《澳門基本法》已經將澳門的憲制性權力配比合理化了，不再是總督完全主導澳門治理。回歸後，行政長官既是特區最高代表亦是特區政府行政最高代表，僅行使廣義上的立法權，即訂立行政法規的權力；而澳門特區立法會行使訂立一般性法律的立法權。^④特區的憲制權力在分配上已有明確的分工，各司其職。其次，從客觀上沒有讓特區政府影響特區立法會的條件存在。從特區立法會的組成上看，通過特首委任產生的議員席次固定為7名，而通過選舉產生的議員席次在增加。特首若以委任議員對立法會進行影響，其效果有限。再次，行政權也無必要對特區立法會立法權進行影響。回歸後，特區行政、立法及司法機構均在“一國兩制”框架下，均以《澳門基本法》為基礎。所以，回歸後的“委任議員制度”已經從本質上有了變化，不再是行政首長對立法權的干預途徑。

委任議員制度得以在回歸後保留，最初是考慮到“澳門民主政制循序漸進發展的進程”和“立法與行政相互配合又相互制衡的關係”。但以政治實踐來看，行政透過委任議員制度來制衡立法的條件與動因均已弱化，反而行政可以透過委任議員制度來加強與立法的溝通作用。特區政府與特區立法會除了相互制衡以外，更重要的是相互配合，制衡不是目的，只是手段，通過制衡達到相互配合。^⑤委任議員獲得了政府更多的信任，與政府有更多管道進行溝通，政府與委任議員溝通的抵觸也會減至最小程度。所以，也絕不可單單認為委任議員是行政長官和政府在特區立法會的代言人。

^①《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第68條。

^②《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第50條。

^③《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》附件二。

^④ 駱偉建：《澳門特別行政區基本法新論》，北京：社會科學文獻出版社；澳門：澳門基金會，2012年，第282—305頁。

^⑤ 駱偉建：《澳門特別行政區基本法新論》，北京：社會科學文獻出版社；澳門：澳門基金會，2012年，第223頁。

三、影響委任議員制度形成及變遷的因素

（一）主要因素：基於管治需求的強化

梳理“委任議員制度”演變歷程，可見回歸前澳門的政制走向是緊跟葡萄牙國內對海外殖民地管治方式調整而改變的。但管治形式的變化不影響葡萄牙對澳門管治。

自葡萄牙人以通商為由而盤踞澳門以來，在澳門攫取的利益不斷擴大。葡人治澳的根本原因，是為了維護和向葡國持續輸送其在澳門的既得利益。葡人入澳以來，勢力逐漸壯大，華葡勢力此消彼長。直至 1849 年，澳門的管治權發生了轉移，逐漸形成了以總督主導澳門政治的管治模式。儘管隨着世界形勢的發展與變化，澳門受葡國法律影響，先後設置了諮詢委員會、立法委員會等管理機關，看似順應世界政治潮流，將總督權力分散，但實質上仍由總督主導各機關運作。即使是在葡萄牙進入共和體制，逐步推行海外殖民地立法與行政的自治制度，這裏的“自治”也僅具形式意義而已。遠在歐洲的葡萄牙政權並不想因為殖民地“自治”而影響其在殖民地的影響力。總督在澳門作為葡萄牙政府利益的最高代表，對澳門內部而言，擁有主導性的行政權力。當然會把行政權強化，延伸到立法甚至司法領域。總督依據葡國法律，透過“委任”的方式可以直接介入以便更好主導，“委任”也逐漸被制度化。

（二）社會現實的變化：華人社群與華商實力的壯大

葡人居澳以來，“華洋共處而分治”，^①這樣特殊的社會形態逐漸形成。在總督亞馬留（João Maria Ferreira do Amaral）上任之後，通過全面推行殖民政策，使葡萄牙人在澳門的殖民勢力急劇膨脹。^②這時的清朝政府已經無力在澳門行使治權，由華人主導的澳門管治逐漸轉變成葡人主導管治澳門。葡國人帶着“伊比利亞的驕傲”到了澳門，但未對華人社群的事務進行直接管理。再者，語言、風俗以及宗教等方面的自然區隔，久而久之在澳門社會形成華人社群與葡裔社群的並存。同時，由於澳門當時的管治階級絕大多數為葡萄牙裔，造成澳門社會“葡貴華賤”的現象。

儘管這時澳門華人社群的影響力正逐漸減弱，但佔澳門人口最多的始終是華人。澳葡政府也不得不與華人社群交往。在華人社群有一定影響力的華商，成為澳葡政府與華人社群接受的最佳選項。19 世紀初因澳門政治相對穩定、經濟而有所發展，華商群體大量出現。較早的華商多為走私商、苦力商、辦館商、貿易商、承建商等，商業規模較小，影響力不大。華人商業規模幾經擴大，到 19 世紀中後期，澳門幾乎所有的行業均控制在華人華商手中，並由此誕生了王祿家族、何桂家族、盧九家族等著名家族。^③1909 年 10 月 16 日，《澳門

^①吳志良：《澳門政制》，北京：中國友誼出版社公司，1996 年，第 23 頁。

^②何志輝：《治理與秩序：全球化進程中的澳門法（1553—1999）》，北京：社會科學文獻出版社，2013 年，第 173 頁。

^③林廣志：《盧九家族研究》，北京：社會科學文獻出版社；澳門：澳門特別行政區政府文化局，2013 年，第 54—58 頁。

憲報》公佈了當年“納公鈔至多之人，而華人則有 15 人，而到了 1911 年，澳門納公鈔最多的 30 人中，有葡人 8 人，而華人卻上升為 22 人”。^①華商與澳葡政府的接觸主要是基於一些商業行為，而華商的發展可帶來更多的稅收。不過，華商在當局的眼裏，終究僅視為統治工具的一個組成部分，只透過華商來協助管治華人社群。20 世紀 50 年代，澳門形成一個高度自治的“華人社會”，華人社團扎根基層，服務民生。^②出於維護自身管治的需要，澳葡政府也願意聽到來自華商群體的意見；出於代表華人社群表達意見或借機加強與當局接觸的需要，華商群體也願意參與到建制中。

從“委任議員制度”萌芽以來，每次澳門憲制性文件中關於立法機關或諮詢機關組成結構的調整，都會以“華人”作為委任的社群。作為外來政權，尤其是在中國國力逐步上升、葡國國力卻下降之際，華人社群利益的表達是澳葡政府必須去面對的。以“華商”為代表的華人社群實力的壯大，對委任議員制度的強化有一定的影響。

（三）政治實力的對比：社團與社團政治的崛起

葡人長期對華人社群的無為而治，華人社群唯有抱團取暖以互助，這給澳門華人社團的生存與發展提供了空間。澳門社團的發展對澳門社會影響至今，形成了澳門獨具特色的“社團社會”，這也恰好印證了社會發展存在歷時性與路徑依賴的特點。藉由“社團”表達訴求、維護利益的路徑在澳門延續至今，澳門逐漸形成一種“小政府、大社會”的社會結構，也形成了澳門獨有的“社團政治”的文化。

社團填補了當局在教育、醫療、社會救濟等方面的不足，也增強了華人社群的組織性，凝聚了華人社群的力量。隨着社團力量的發展與壯大，在澳門的華人社群形成“社團統合”的社會結構。包括仁慈堂、中華總商會、澳門工會聯合總會等一大批澳門華人社團逐漸興起壯大，將澳門社會各階層的族群團結在一起。隨着華人社團力量的逐漸壯大，澳葡政府廣續直面華人社群的訴求與利益，開放體制內的管道參與建制成為必然。

同時，澳葡政府為維護其自身殖民統治，將澳門最好的社會資源向葡裔族群傾斜。澳葡政府與華人社團間形成一種“委托—代理”關係，依靠華人社團與澳門民間和中國官方進行溝通。^③澳葡政府對待華人族群不想管，卻又不得不管，只好採取了一種通過華人社團而管治華人族群的方式。當時的華人社團成立之初多以社會自治為主要目的，且社團組織性好。對澳葡政府來說，用較少的社會資源可良好管治佔澳門人口絕大多數的華人族群。向影響力較大的社團領袖提供參與建制的管道也成為管治澳門華人社群的手段之一。此外，受澳葡政府“以華治華”的管治思路影響，當時的社團領袖多身兼華商身份，已建立了與澳葡政府溝通的管道。加之，葡裔人士在建制中的壟斷性地位，故使華人社會只能依靠各個社團承擔起利益代表的功能。簡言之，澳門華人社群藉由社團有表達訴求與維護利

^①《澳門憲報》1909 年 10 月 16 日第 42 號；《澳門憲報》1911 年 8 月 26 日第 34 號。

^②楊仁飛：《從歷史視角淺析澳門成功實踐“一國兩制”經驗》，《統一論壇》（北京）2020 年第 1 期，第 9 頁。

^③吳璧君：《澳門為何是“一國兩制”的成功典範》，《特區經濟》（深圳）2019 年第 12 期，第 10 頁。

益的需要，澳葡當局更有維護其統治的需要。所以，透過“委任”的形式讓華人社群的社團代表參與建制水到渠成。

（四）民意機關的內生性需求：可以吸納更多民意

議會作為民意機關應有廣泛的代表性，而這種廣泛的代表性應該覆蓋至整個社會，需要由來自不同階層和代表不同利益的群體的代表組成。這是議會作為民意機關的內生需求。

在澳門立法機關的歷史沿革中，透過直接選舉與間接選舉的方式已經可以將民意基礎最大化。回歸前，總督委任的議員是代表總督參與到立法會中，是總督主導下澳葡政府利益的體現，無從論及任何民意基礎；加上回歸前總督和立法會均享有立法權，兩者屢次發生矛盾，進而阻礙了立法會職能的發揮。雖然在客觀上拓寬了進入議會的渠道，但這並非是影響“委任議員制度”形成的原因。

1999年底澳門的回歸是澳門政治史上節點性的事件。為促成平穩回歸，《澳門基本法》保留了“委任議員制度”。回歸後“委任議員制度”的性質發生了變化，不再是行政首長的行政權往立法的延伸。回歸後的澳門立法會作為民意機關，吸納更多民意是其內生的動力。特首根據直接選舉和間接選舉的結果，挑選一些在選舉結果中缺乏的專業人士、小社群的代表人物進入立法會，這樣做無疑會增強民意機關的代表性，同時照顧和方便一些相對弱勢的群體的代表進入立法會，以讓其訴求能充分地在立法會中得到充分反映。需要吸納更多民意，是回歸後委任議員制度性質轉變的關鍵因素。

四、反思與完善

如上文分析，委任議員制度的形成、發展與變遷受到澳門的社會環境的影響與制約，是歷時性的過程。回歸後，基於“優化行政立法間的溝通”與“民意機關可吸納更多民意”的需要，澳門的政制設計保留了委任議員制度。但是，委任議員制度本應作為接納更多民意的機制，卻受到部分澳門市民所詬病。除去感性因素，深層原因何在？其一，未釐清被委任的議員到底是對誰負責；其二，委任標準或委任理由不明，市民易認為其“正當性”不足。

有意見認為，委任產生的議員缺乏民意基礎，甚至認為這樣的立法會是不民主的。對此，學者就曾指出，這樣的觀點是建立在選舉式民主的觀念上，並將選舉與民主劃上了等號。^①若此，是以狹隘眼光看待委任議員制度。根據《澳門基本法》行政長官有權委任部分議員，^②但絕不意味着被委任的議員僅對行政長官負責。“行政主導”一直是《澳門基本法》中政制制度的基本原則，^③行政長官既是澳門特別行政區的權力核心，對外亦代表整個澳門

^①王禹：《論澳門特別行政區議員的法律地位、發言和表決》，《政治與法律》（上海）2009年第12期，第124頁。

^②《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第五十條。

^③施家倫：《行政主導制下澳門行政與立法的關係》，《華南師範大學學報（社會科學版）》（廣州）2019年第6期，第142—143頁。

特別行政區。所以，由行政長官委任產生的議員代表的是澳門市民與澳門特別行政區整體的利益。也即是說，委任產生的議員也是需要着眼於澳門社會的整體利益，^①對全體澳門市民負責。因此，委任議員由行政長官委任產生與委任議員監督政府之間並無矛盾。值得說明的是，無論是通過委任途徑產生的議員，還是以直接選舉、間接選舉途徑產生的立法會議員，都需同時宣誓就職和滿足最基本的“愛國愛澳”之基本原則。^②

《澳門基本法》及其附件僅規定了行政長官有委任議員的權力與特區立法會議員的產生途徑，但未對行政長官委任議員的標準作出任何規定。儘管這樣的預留會給行政長官留有更大的彈性空間，也正易於被市民誤解。此外，特首委任議員時亦未充分說明被委任的理由，程序性不足會讓市民質疑被委任議員的“正當性”。

如何增加市民對委任議員的認受性，進而強化委任議員的“正當性”，值得進一步思考。當然，澳門特別行政區立法會中的委任議員制度並非特別行政區獨創，更非澳門特別行政區獨有。在其他國家和地區也曾經出現或者現在仍然保留委任議員制度或者類似制度。如歐洲的英國、義大利、愛爾蘭、白俄羅斯；亞洲的中國香港、新加坡、印度、文萊、泰國、哈薩克、尼泊爾、馬爾代夫、約旦；非洲的肯尼亞、萊索托；等等。

關於委任議員制度，域外經驗也值得澳門參考與借鑑。以新加坡為例，新加坡實行一院制，根據新加坡共和國現行憲法，立法機關為總統和國會。^③國會議員由民選議員、非選區議員和官委議員組成。官委議員是由總統委任非民選議員，^④以反映獨立和無黨派人士意見。值得注意的是，新加坡的官委議員制度有一套相對完備的制度：由新加坡國會大選後六個月內根據選後情況可裁決是否委任官委議員。若需委任官委議員，總統則根據特別遴選委員會之提名，在官委議員候選人中委任最多9名議員。官委議員候選人需是由民眾推薦，由通過議長擔任主席的國會特別遴選委員會提名。其中，被提名人必須在公共服務、藝術、文化、商業、勞工組織、社區服務等領域有傑出表現。官委議員享有同非選區議員一樣的投票許可權；官委議員任期為兩年半，或至國會解散，以較早期限為準。^⑤總之，新加坡國會“官委議員”在制度層面有良好的程序規範與標準規範，這會使民眾減少不必要的疑慮。

那麼，如何將澳門的實際情況與域外經驗相結合，來完善澳門的“委任議員制度”，以補強委任議員的“認受性”？

就“委任層面”而言，委任程序與委任標準有完善空間。其一，可增加委任過程透明

^①郭善文、王春芳：《理性思維詮釋社會責任——專訪澳門立法會主席賀一誠》，《澳門月刊》（澳門）2014年第1期，第57頁。

^②鄒平學、馮澤華：《澳門實踐“一國兩制”的經驗、挑戰與深化路徑》，《統一戰線學研究》（重慶）2019年第1期，第34頁。

^③《新加坡共和國憲法》第六編第38條。

^④《新加坡共和國憲法》第六編第39條。

^⑤《新加坡國會》，2011年6月13日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c15920/201106/002c4e783b2349dda128cb85880c7b1a.shtml>，2021年5月11日。

度。在行政長官委任議員時，可以簡要說明委任的理由，令更多市民認為雖未經過選舉，但被委任者也確實為澳門社會中某領域的傑出人士。中長期來說，可以考慮成立委任議員遴選委員會來提供名單備選；其二，可將委任標準原則化。關於委任標準，不宜過細，否則會限制行政長官的考量空間。在滿足議員任職標準之上在以滿足“本澳社會有功績和良好聲譽”即可。^①就“議員”層面而言，作為議員當然不能脫離市民的訴求，被委任的議員需要在其專業領域發揮自己所能之時，也應深入到基層去。在去瞭解澳門市民需求的過程中，可讓市民增加對自己的瞭解。同時，也應該適當的主動向社會述職以釋疑，減少疑慮後，進而補強委任議員的認受性。

五、結語

在更為嚴峻的外部環境下，澳門“一國兩制”的行穩致遠對我國來講顯得尤為重要。這也要求關於“一國兩制”的研究勢必要深入到細節，才能講好“一國兩制”之“澳門故事”。^②本研究所關注的委任議員制度正是關於澳門選舉制度研究中容易被忽視的部分。2021年恰逢澳門特別行政區第七屆立法會選舉之年，對“委任議員制度”形成原因與回歸後存續原因的剖析與解構，可以讓更多澳門居民瞭解其歷史淵源與應發揮的作用，進而可提高對澳門“一國兩制”的認受程度。

[責任編輯 陳超敏]

^① 王禹：《行政長官委任部分議員的條件探討》，2013年澳門立法會選舉與基本法研討會論文（澳門學者同盟、澳門法制研究會主辦），澳門，2013年7月20日。

^② 齊鵬飛：《習近平與新時代澳門特色“一國兩制”成功實踐述論》，《中共黨史研究》（北京）2019年第12期，第12—21頁。