

公共行政

澳門特別行政區 立法會選舉制度的監督^{*}

李麗如^{**}

一、引言

澳門特別行政區（澳門特區）是一個根據中華人民共和國憲法第三十一條及“一國兩制”方針成立的具有人口及地域的公共實體。根據上述方針，澳門特別行政區的政治制度與中國大陸實行的制度，無論在基本原則還是在法律結構及推行政策方面都有著根本的區別。

在中華人民共和國內部公法範疇內組成的澳門特別行政區是中國不可分割的一部份，並且實行高度自治，擁有自己的立法權、行政權和司法權。而這些權力由澳門特別行政區基本法專為行使該等權限而規定設立的機構來實行。該基本法於一九九三年三月三十一日由中華人民共和國第三號主席令核准並於一九九九年十二月二十日當中華人民共和國恢復對澳門行使主權時開始生效。

我們不擬討論該法的細節，只想談及被稱為立法會的澳門特別行政區立法機關在最初成立時所採取的三重結構形式，即組成立法會的議員通過三種不同的程序選出：一部份由直接選舉產生，另一部份由間接選舉即功能組別選舉產生，第三部份則由澳門特別行政區行政長官任命。

立法會的選舉是一個複雜的過程，由澳門的法律制度，特別是今年三月五日公佈的第3 / 2001 號法律作出嚴格規定。

* 本文取材自葡國國家行政學院及中國國家行政學院於2001年4月在上海舉行的《公共行政的監督》研討會上發表的報告。

** 行政暨公職局局長。

二、在公共行政及選舉中監督活動的概念及目的

現今，公共行政是一部複雜的機器，其運作如同其它組織機構一樣，需要通過有效的行動進行監督，特別是參照行政實踐採用的現行法律及規定指引而進行監控。正如體現法制國體精神及價值的任何國家或作為行政制度樣板的自治區域一樣，澳門特別行政區的公共行政機構以法律作為根本性的指導原則及行動準則，以發展澳門特別行政區居民的集體利益為其根本目標，鞏固第二體系的基礎及捍衛中華民族的統一。關於此點通過各種法律文件構成的規範已得到明確的體現，特別是澳門特別行政區基本法、中華人民共和國適用於澳門的現行全國性法律、澳門行政程序法典以及澳門已加入的甚至雖未加入但以其為標的的國際協定及公約。

監督行動的目的為使行政機器的所有“零件”能夠及時、正確及有效地運轉，從而準確及時地執行法律指令，更好地滿足公眾的需求。

行政活動必須通過適當的監督才能符合要求。這種監督不僅存在於實現其具體目標的過程中，也就是說，存在於公共行政為了人類的發展而創造公共利益和提供服務的過程之中，而且還涉及所使用的資源及程序，這是因為澳門特別行政區的行政活動必須與法律保持一致，並且尊重被管理者的合法權益，正如澳門特別行政區基本法所要求者。

另外應考慮的是，“行政機器的零件”歸根結底是由不同的人所組成，這些人可以是以任何形式作為機構據位人或工作人員以及直接或間接的利害關係人，因此，監督活動的目標一直是人的行為以及由此而產生的事實。

需要強調的是，公共行政監督是一項總體的工作，其目的是確定行政活動是否符合行政規範和決定以及既定的目標，不管其是戰略性的還是戰術性的，又或是操作性的目標。鑒於行政體系範疇的行動是在規範化的法律環境中得以發展的，因此，必須藉着監督來確認其是否符合法律，被管理者的權利是否得到尊重，以及在預期效果及既得效果中是否發現存在錯誤的、無效的、不需要的或者不可忽視的過失行為。在上述情況中，不但可以而且應當建立一種修正錯誤及可引致懲戒的機制。然而，在某些情況中應實施具有防範性質的事前監督，而不是跟進性的事後監督。這樣才能避免為社會、制度及個人帶來不良後果。

根據以往的經驗我們認為必須尋找一個平衡點，以便使監督得以順利進行，因為濫用監督權會使行政體系的運作陷於癱瘓或者造成嚴重後果，加重了其負面效應或者使投訴程序變得更加複雜，從而使所犯的錯誤變得更加隱蔽，犯罪者得以逃避責任。

選舉程序的目的在於體現人們的集體意願，而該種意願應通過法律規定的行為和程序得到自由、理性及真正的表達，並據此制訂時間表及作出程序上的規定。由於這是一個非常重要的政治及社會程序並且已經訂出簡明的時間表，因此在各個方面的選舉監督應務求靈活、迅速、有效、持續及公正。

三、立法會選舉程序中的監督

3.1. 總原則

在有關立法會選舉的程序中，我們可看到一個在時間上比選期更長的極其複雜的監督過程，這個過程涵蓋了整個選舉程序，從訂定選舉之日起直至該選舉工作完成。這項漫長的監督工作既產生於選期之前，亦發生在選期之後。在前階段，我們可以肯定地說監督具有永久性，其主要體現於選民登記的過程。該登記根據十二月十八日第12 / 2000號法律，從今年一月十八日開始登記工作，可於全年任何時間進行，而並非如同澳門特別行政區成立之前的過渡期那樣在每年固定的短時期內進行。選民登記僅在選舉年選舉日前120日起直至選舉結果在澳門特別行政區政府公報公佈之日這一段時間內中止。選民登記在以下情況亦可中止，如在正常舉行選舉的選期外進行補選以填補應屆立法會在特殊情況下產生的一名或多名空缺；或在解散立法會的情況下隨即進行提前選舉。但在這種情況，中止期相對較短，即從訂出選舉日期之日起中止。

在選舉後階段，仍可以某種方式對選舉程序提出質疑並進行監督，主要是直至立法權建立及議員就職，也就是說直至有關屆別正式開始運作時為止。

公共行政的監督可通過非正式及非官方的形式進行，比如公眾輿論。在某些情況下可透過傳媒表達意見，此外亦可藉着被管理者的請願、投訴及建議等參與形式直接或間接地向某些機構表達意見。在這種情況下，上

述干預主要是通過公眾服務暨諮詢中心進行，該機構為行政暨公職局屬下的一個部門，職責為受理各種批評、建議、控告和投訴，向有關公共機構要求作出必要的解釋，以便回應有關方面提出的質疑。

但是，除了非官方監督之外，還有透過立法權和司法權行使的制度性監督。如果說該等監督為外部監督，則行政權本身亦通過在該方面具有專門職能及權限的本身機構進行自我監督，比如在澳門特別行政區就是藉着廉政公署和審計署來進行監督的。

我們發現，在立法會選舉過程中，可出現包括上述所有組別的不同類型的監督，這些監督往往在選舉過程的速度、莊嚴性及澳門特別行政區永久居民的參與積極性等方面發揮極其重要的作用，此外，對立法會選舉過程中的監督行動集中於時間和空間方面。關於這一點我們將會在下文談及。

3.2. 司法權監督

通過司法進行監督是一項十分嚴肅的工作，同時也是一種更具約束力的監督形式。根據法律規定，在選舉過程中產生的問題由終審法院裁定。立法者的該種選擇基於兩個根本性的理由：其一是建立於尊嚴之上，即有關選舉程序是為了挑選澳門特別行政區的民意代表（直接選舉）和澳門社會基本利益的代表（間接選舉）。另一是澳門特別行政區法院在選舉方面的裁決應不引致向其他上級法院提出上訴，因此，由最高一級作出裁決是自然的，也是適宜的。

選舉司法爭訟注重的是程序是否符合規則，以及候選人是否具有當選資格等實質性問題。同所有其他司法機構相比較享有絕對優先權，除非是為了保障人身自由，比如有“人身保護令”（Habeas Corpus）的情況。

3.3. 行政權監督

3.3.1. 通過立法會選舉委員會監督

立法會選舉委員會是一個由行政長官任命的過渡性獨立委員會，以便其在選舉期間發揮作用。該委員會由一名主席及四名委員組成，在不參加議員競選及被公認為合適的市民中自由選出。

該委員會的某些權限具有監督性質，在這方面主要有以下幾點：

- a) 審核各候選名單在競選活動中選舉收支是否符合規範；
- b) 審核可能構成不法行為的行為是否符合規範；
- c) 將所獲知的任何有關選舉的屬刑事性質的不法行為報知有權限實體；
- d) 任命立法會選舉委員會的代表，其應於選舉當日被適當派往各投票站，以便向有需要者及求助者提供全面協助及合作；
- e) 監控選舉結果的總核算工作，證明統計數字的準確性，並協助編制應於收到總核算紀錄後五日期限內向終審法院遞交的選舉結果官方圖表。

3.3.2. 廉正公署的監督

廉正公署是澳門特別行政區的一個具有永久性質的獨立公共機構，在對選舉程序進行監督方面，其職能和權限具有預防性質和懲制性質。

其行動範圍包括對選民登記和立法會選舉過程中的行賄及舞弊情況展開事實調查及質詢，捍衛當事人的合法權益，確保公共行政的公正性、合法性和有效性，以及開展動員行動，以便制止賄選及行政違法活動，敦促市民提防或遏制有助於產生犯罪情況的行為及現象。

3.3.3. 通過行政暨公職局進行監督

行政暨公職局除了負責進行選民登記及為整個選舉過程特別是為立法會選舉委員會提供技術、法律及行政方面的協助外，還在該同一過程中承擔監督的專門任務。其有權檢查程序是否符合規則，特別是文件的有效性、期限的履行以及所要求的法律要件，並可命令對發現的缺陷進行補救。

3.3.4. 通過衛生局進行監督

在選舉當日的投票過程中，衛生中心保持開放，以便在某些情況下對澳門特別行政區欲行使選舉權的永久居民是否具有必要的精神智能進行測試，以確定其是否具有投票能力。

3.3.5. 通過新聞局進行監督

所有公共機構均有義務對選舉過程的監督提供協助。特別要提到的是新聞局，因為其對社會傳媒機構擁有特別權限，如電視台、廣播電台及報刊。這些媒體在提供選舉信息及競選宣傳方面負有特別責任。因此，新聞局應向立法會選舉委員會或檢察院通報發現的違法情況，並同時向傳媒機構作出適當說明及提供資料。

3.4. 立法權監督

作為被賦予立法權的機構據位人的選舉，立法會在該範圍似乎並不擁有監督權，至少在具體方面是如此，因為一旦進行選舉，一般情況是不會處於立法會的會期，甚至可能是處於解散的情況。

但是，根據現行規定，立法會可審核其合規性及參選資格所需的基本要件。同時設有一個委員會，即章程及任期委員會，負責就當選資格的爭議設立程序並發表有關意見。

3.5. 直接利害關係人的監督

我們理解直接利害關係人是指競選議員的候選人，由提名委員會或政治社團組成的有關候選名單、候選名單的受託人以及派往投票站的候選名單的代表。

每個候選名單有一位受託人作為其代表，受託人有權以候選名單及其候選人的名義向立法會選舉委員會和行政暨公職局提出異議，同時亦可採取行政及司法上訴程序，尤其是就提交候選名單所作出的決定提出異議和上訴。在某些情況，可就選舉程序的規則性或任何候選人的當選資格提出異議。

每個候選名單有權指定一名正選代表及一名後備代表，以便在每個投票分站運作期間開展工作，其主要是有以下權利：

- a) 在投票站運作期間轄免其職業活動；
- b) 佔用可監察所有投票活動的位置；
- c) 隨時查閱投票站執行委員會所用的選民登記冊副本；
- d) 在投票站運作的整個期間，就產生的問題進行說明及要求作出解釋；

- e) 以口頭或書面形式就選舉活動提出異議、抗議或反抗議；
- f) 在紀錄上簽名及在一切與選舉活動有關的文件上簡簽，施加封印和加蓋火漆；
- g) 取得有關投票及核票工作的證明；
- h) 索取涉及其被派駐的投票分站的選民登記冊的副本，但須提前十日向行政暨公職局書面申請，而有關副本應於部份核算及統計選票點算後立即予以歸還；
- i) 緊隨投票站執行委員會的成員之後投票。

3.6. 選民監督

凡在澳門享有政治權利並通過選舉有效程序在選民登記冊上進行適當登記的成年永久性居民均為選民。

選民可透過多種形式積極參與選舉程序，不僅可透過使可行在此方面的專有權利，而且還享有更為廣泛的權利，比如請願權。

選民在投票站有權就該處出現的疑問要求作出說明，同時亦可提出異議、抗議和反抗議。

在投票站開始投票時，選民可發揮重要的監督作用，因為投票站負責人必須依法在此時向選民當眾展示空票箱。

3.7. 社會的普遍監督

所有人，即使不是選民，均可參與選舉程序，因為他們可對選舉過程的進展及法紀的恪守形成公眾輿論，從而產生決定性的影響。

該種參與不僅可透過社會傳媒進行，亦可透過參加公眾會議及社團活動來實現。除此之外，自始至終都可藉着前述澳門特別行政區的公共行政機構以及向法院舉報的形式對違法情況進行揭發。

如此，澳門社會便能有一種積極的參與態度，形成輿論洪流並採取具體行動，使選舉過程實現合法化及道德化，使選舉具有社會正當性，議員的代表性具備有意義的社會價值。

