

實施《澳門基本法》的重要法律舉措 ——澳門特別行政區行政長官 選舉法概述

趙向陽*

《澳門特別行政區基本法》第四十七條規定，“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。”《基本法》附件一規定，行政長官“由一個具有廣泛代表性的選舉委員會依照本法選出，由中央人民政府任命”。而如何產生選舉委員會和進行行政長官選舉則由澳門特別行政區制定選舉法予以規定。

為實施《基本法》及其附件一的有關規定，澳門特區立法會於2004年4月1日通過了第3/2004號法律《行政長官選舉法》。現將草擬該法時的主要考慮說明如下：

一、立法依據與法律結構

《基本法》第十八條第一款規定，“在澳門特別行政區實行的法律為本法以及本法第八條規定的澳門原有法律和澳門特別行政區立法機關制定的法律”。因此，《行政長官選舉法》首先必須以《基本法》及其附件一的有關規定為憲制性法律依據，同時也必須與澳門現行法律體系相協調。即，一方面，必須準確理解和嚴謹執行《基本法》及其附件一的有關規定，並據此構思行政長官選舉法的總體設計和有關事項的具體安排，這是確保該法律合憲性的法律基礎。另一方面，必須充份參考澳門有關選舉制度的現行法律規定，包括經適當調整後沿用選民登記、選舉程序以及相關司法程序等方面的規定，這是確保行政長官選舉得以順利進行的法律機制。

* 中國人民大學前任教授

行政長官選舉法共設九章，就其結構而言，可分為專門事項、共同事項和其他事項三個部份。

專門事項部份包括：涉及選舉方面的第二章“行政長官選舉管理委員會”（簡稱管委會）、第三章“行政長官選舉委員會”（簡稱選委會）、第四章“行政長官選舉”；涉及司法領域的第六章“司法上訴”、第七章“選民登記的不法行為”、第八章“選舉的不法行為”。

共同事項部份是指第五章“選舉制度、投票與核算”。由於選舉選委會委員的選舉和選舉行政長官的選舉在制度和程序的某些方面有共同之處，故設立第五章用以規範兩個選舉中的共同事項。

其他事項部份是指第一章“法律標的”和第九章“最後及過渡規定”。

法律各章的先後順序主要是按照選舉工作的流程（如第二章至第五章）、以及相同領域（第六章至第八章）兩方面的因素作出安排。總的來說，各章既相對獨立又相互關聯，都是不可或缺的部份，從而構成較為完整的行政長官選舉制度。

二、行政長官選舉管理委員會

選委會的產生和行政長官選舉是一個複雜的過程，必須設立相應的領導及管理機制，即法律第二章所指的“行政長官選舉管理委員會”（以下簡稱“管委會”）。由於行政長官選舉具有崇高的莊嚴性，因此“管委會”主席“由職級不低於中級法院法官的本地編制的一名法官擔任主席”〔第二條第一款（一）項〕是適當的。¹而為了體現“管委會”的獨立性，法律規定主要官員、行政會委員及立法會議員不得成為“管委會”的成員〔第二條第一款（二）項〕。“管委會”成員由“推薦法官的獨立委員會”推薦，由行政長官任命。至於選擇由該委員會做出推薦是基於其具有《基本法》所確立的地位。²

1. 括號中為選舉法的條文序號，下同，另外，澳門立法會選舉管理委員會主席為初級法院法官。

2. 參見《澳門基本法》第八十七條第一款。

為了使“管委會”能夠充份履行其職責，法律賦予“管委會”較為廣泛的權限，並設立秘書處和要求由特區政府中專責選舉事務的行政暨公職局為“管委會”的工作提供行政及技術支援〔第四條第五款〕。

三、行政長官選舉委員會

（一）充份體現“具有廣泛代表性”的原則

《基本法》附件一規定，選舉委員（以下簡稱“選委會”）會由四大界別的共300名人士組成。為了體現“具有廣泛代表性”的原則，法律規定，除澳門地區全國人大代表作為當然委員和宗教界的委員以外，其他委員均須由不同方式的選舉產生。而澳門地區全國人大代表亦是由具有廣泛代表性的“澳門特別行政區全國人大代表選舉會議”選舉產生。因此，事實上，百分之九十八的選委會委員都是由不同方式的選舉產生的。

（二）合理訂定“選委會”委員的具體產生方式

法律規定“選委會”委員（澳門地區全國人大代表除外）由三種方式產生：

第一，“按本法律選舉產生”。

選舉法第十二條規定，第一界別的工商、金融界，第二界別的文化、教育、專業等界，第三界別中的勞工、社會服務界，該等界別或界別分組的選委會委員由屬於相關界別或界別分組的社團和組織按照本法律選舉產生。以這種方式產生的選委會委員共有254名（300名委員減去第四界別的40人及宗教界的6人），佔“選委會”全體委員的82%以上。由於澳門特區社團眾多，採取這種產生方式將大大擴展全社會的參與程度，體現了民主開放的原則。

第二，“確認提名產生”。

宗教界的情況與其他界別分組有所不同。因此，選舉法第十三條規定，其“選委會”委員採取由相關宗教的有代表性的團體提出人選、由“管委會”予以確認的方式產生。至於法律附件一規定由天主教、佛教、

基督教及道教的團體提出“選委會”委員人選，主要是基於歷史傳統的原因。上述規定是比較合理可行的辦法。

第三，“自行選舉產生”。

選舉法第十四條規定，立法會議員的代表和澳門地區全國政協委員的代表以自行選舉產生方式選出。由於立法會和全國政協均有其章程和運作規範，因此由其按照自身的規則選出作為“選委會”委員的代表是合理及有章可循的。尤其是全國政協屬於國家性組織，由澳門特區的法律去規範其內部運作並不適當。

（三）嚴謹規範“選委會”委員的資格

雖然300名選委會委員來自不同界別、以不同的方式產生，但應該具備相同的基本條件，從而體現公平公正的原則。因此法律規定，所有“選委會”委員“須是澳門特別行政區永久性居民，年滿二十一週歲並已作選民登記，且不得為無選舉資格者”〔第九條〕。規定“選委會”委員必須是永久性居民反映了“澳人治澳”的精神；要求“選委會”委員必須年滿二十一週歲，已作選民登記及不得為無選舉資格者，與參選立法會議員的條件基本一致，既沒有附加新的限制，也是作為“選委會”委員應該具備的基本資格。

四、“按本法律選舉產生”的進一步說明

如前所述，由這種方式產生的“選委會”委員佔“選委會”的大多數，故有必要作出較詳細的介紹。

第一，適當借鑑立法會間接選舉制度。

根據澳門第3/2001號法律通過的《澳門特別行政區立法會選舉法》，部份立法會議員由相關社會利益組別的社團或組織選舉產生，即所謂間接選舉制度。採取這種制度可以使各個社會利益界別都能在立法會中具有相應的席位，從而使立法會具有更廣泛的代表性。這種間選制度施行多年，已為澳門廣大市民和社會各界認同，而與此密切相關的法人選民登記制度（第12/2000號法律《選民登記法》）亦較為完備；

因此借鑑間選制度來選舉產生大多數的“選委會”委員，是一項切合澳門實際、符合《基本法》及附件一有關規定精神，並具備可操作性的適當選擇。當然，“選委會”委員選舉不同於立法會議員選舉，不應亦不能全面套用立法會間選制度，理應作出必要的調整。例如，候選人的產生就沒有沿用間選制度的提名委員會機制，而是改為由參選人自行爭取法定比例的社團提名從而成為候選人（第二十及二十一條）。

第二，界別劃分的依據和調整。

如前所述，由《選民登記法》訂定的法人選民登記制度，與間選制度密切相關，而該法律第二十九條對社會利益的劃分，與《基本法》附件一所列的界別分組基本一致。³因此，在借鑑間選制度的同時，將該法律對社會利益的劃分等同於“選委會”委員選舉中的界別或界別分組的劃分〔選舉法第十六條第二款〕，無疑有利於“選委會”委員選舉的順利進行：其一，這可以使界別或界分組的劃分具有清晰的法律界定；其二，這可以使已作法人選民登記的社團或組織繼續保持已有的法律地位，並從而保證了法律的連續性；其三，事實上這也從一個方面體現了便民原則，避免因重新登記而浪費民間及公共資源。

需要說明的是，《選民登記法》並未將僱主利益細分為工商、金融界，但兩者的社會利益性質相同，故行政長官選舉法仍將工商、金融界作為一個整體等同僱主利益〔第十六條第二款（一）項〕。事實上，由於缺乏相關的確認機制，將僱主利益細分為工商、金融兩個組別，確實存在一定的困難。⁴因此，在選舉法中將工商、金融界稱為“界別”，而將文化、教育、專業、勞工等等稱為“界別分組”，以示區別。

另外，在立法會間選選舉中尚有體育利益組別。《基本法》附件一雖沒有列出該界別分組，但允許澳門特別行政區以選舉法對各個界別作出劃分〔附件一第三款〕。因此，法律規定第二界別的界別分組包

3.《選民登記法》第二十九條規定，社會利益按其社會宗旨劃分為：僱主利益、勞工利益、專業利益、慈善利益、文化利益、教育利益、體育利益。而基本法附件一規定，選委會委員的社會界別包括工商、金融界，文化、教育、專業等界，勞工、社會服務、宗教等界。

4.《選民登記法》並未規定除已有利益組別以外的利益劃分界定機制，而重新設置界定機制涉及諸多複雜問題，以及需要對現行法律作出較大的修改。

括文化界、教育界、專業界和體育界〔第十六條第二款(五)項〕。這樣安排是於法有據並符合澳門社會的特點。

第三，參選人和候選人問題。

《基本法》附件一規定“選委會”委員由相關各界人士組成〔第二款〕。因此，參加“選委會”委員選舉者必須是相關界別或界別分組的人士。由全國人大澳門特別行政區籌備委員會第四次全體會議通過的《第一屆政府推選委員會具體產生辦法》規定，參選人報名參選“推委會”時必須遞交相關界別團體出具證明其屬於本界別的證明書。這些規定是選舉法訂定參選人條件的基本依據和參考。為了確保參選人是屬於相關界別或界別分組的人士，法律規定該人必須獲得該界別或界別分組範圍內至少佔總數20%的具投票資格的社團和組織確認〔第二十條第一款〕。上述百分比的要求同樣是參考了立法會間選制度的有關規定並有所降低。⁵參選人符合永久居民、年滿二十一週歲、已作選民登記、不屬於無選舉資格者等條件，並取得上述確認，以及在法定期限內報名，經審核後即可成為選委會選舉的候選人。

為了確保行政長官選舉的公正性，法律規定行政長官、主要官員、行政會委員、立法會議員、管委會成員及法官均不能成為“選委會”委員選舉的候選人〔第十八條〕，否則必須辭去現任職務。

需要說明的是，《基本法》附件一關於選委會組成的規定中並未列出“公務人員”組別。因此，公共行政工作人員祇可以循《基本法》附件一所列界別或界別分組參選。

第四，關於選舉方式。

《基本法》附件一規定，“各界別法定團體根據選舉法規定的分配名額和選舉法自行選出選舉委員會委員”〔第三款〕。據此，選委會委員是由法定團體選出，而且每個法定團體祇是就本界別或界別分組的選委會委員進行選舉，從而確保“選委會”委員是由“各界人士組成”〔《基本法》附件一第二款〕。上述“法定團體”只能根據澳門法律作出界定，也就是已按照《選民登記法》作法人選民登記的社團和組織。而每個“法定

⁵ 立法會間選制度的相關規定為25%。

團體”如何參加選舉，則是沿用立法會間選制度：“具有投票資格的每一社團或組織享有最多十一票投票權，由最多十一名已作選民登記的投票人行使”〔選舉法第十九條第一款，及參照《立法會選舉法》第二十二條第二款及第三款〕。至於《基本法》附件一關於“自行選舉”的規定，可以理解為各法定團體獨立自主地決定投票取向而不受任何干涉。

第五，名額分配的原則和考慮。

《基本法》附件一規定，選委會委員中文化、教育、專業等界八十人，勞工、社會服務、宗教等界八十人。選舉法附件一就文化、教育、專業、體育、勞工、社會服務、宗教各界別分組的選委會委員名額作出了具體規定。名額分配的基本原則是充份體現具有廣泛代表性，同時也參考了各方面的因素，包括籌委會和第一屆政府推選委員會的人員構成，以及立法會間選的名額分配比例等等。

五、關於“行政長官選舉”〔第五章〕

（一）被提名為候選人的資格

選舉法規定，被提名為行政長官選舉候選人必須具備六項資格〔第三十五條〕。其中（一）至（五）項是根據《基本法》〔第四十六條、第四十九條〕、《澳門特別行政區第一任行政長官人選的產生辦法》〔第三條〕，而第（六）項則是根據澳門選舉法律關於候選人條件的規定，作出此項補充規定是有必要和適當的。

除需符合上述（六）項資格和條件外，法律亦規定了若干限制〔第三十六條〕。法律要求主要官員、行政會委員、立法會議員、司法官及司法輔助人員、公共行政工作人員〔第三十六條第一款（一）至（六）項〕，祇有在提名期開始前已經辭職或退休方可參選，這是為了避免其履行現任職務與參選活動有衝突；而爭取連任的現任行政長官則必須在整個任期內履行《基本法》賦予的職責，故不能為了爭取連任而辭職。法律同時規定在一定期間有犯罪紀錄者亦不得參選〔第三十六條第二款〕，這既是為了確保行政長官選舉的嚴肅性，也是參考了香港《行政

長官選舉法》的規定〔第14-(f)、(h)條〕。另外，《第一任行政長官產生辦法》第五條規定“具有政治性團體身份的人士在表明參選意願時必須退出政治性團體”，而澳門第2/99/M號法律《結社權規範》規定政治團體具有參加選舉的功能〔第十四條a)項〕；因此，選舉法規定“屬政治團體成員者當選並獲任命，須在就任日前聲明已退出該政治團體”〔第三十六條第三款〕，希望藉此使兩者達致合理的平衡。

（二）提名候選人

根據《基本法》附件一的規定，“不少於五十名的選舉委員會委員可聯合提名行政長官候選人。每名委員祇可提出一名候選人”〔第四款〕。選舉法亦據此作出規定〔第四十一條〕。與選舉第一任行政長官有所不同的是，法律借鑑了香港的作法，規定由有意參選行政長官者親自或透過其代理人及競選機構向選委會委員爭取提名〔第四十條〕。而委員對其作出的提名不可撤回〔第三十七條第三款〕。此項規定並沒有限制委員完全獨立地作出選擇，但要求委員應該嚴肅認真地對待自己作出的選擇。法律亦參考了香港的有關作法，規定在公佈候選人姓名時一併公佈提名人姓名〔第四十二條第三款〕。這無疑有助於提高選舉過程的透明度和公正性。

（三）喪失候選人資格

法律就喪失候選人資格的情況和程序作出了規定〔第四十六條〕，這將使有關候選人的制度更趨完善，亦令到整個選舉更為規範。

（四）競選活動

行政長官候任人是由“選委會”選出，因此候選人的競選活動應面向全體或部份“選委會”成員〔第四十八條第一款〕。但是這並不妨礙候選人透過“發表政綱及接受傳媒採訪”等方式面向全社會〔第四十九條第一款(一)項〕。同時，法律尚規定傳媒可以自由採訪及報導各項競選活動〔第五十二條第一款〕。事實上，在上述規定的保障下，在資訊高度發達的當今社會，不可能以“黑箱作業”的方式進行行政長官選舉。為了使各位候選人都能得到公平的對待，法律規定傳媒必須平等對待每

位候選人〔第五十二條第三款〕，公共實體亦需嚴守中立和公正無私〔第五十一條〕。需要說明的是，如前所述，現任行政長官競選連任時不能放棄履行《基本法》賦予其的職責，因此不能錯誤地將行政長官執行職務的行為視為競選活動。

（五）當選標準

《第一任行政長官選舉辦法》規定，“候選人得票超過推選委員會全體委員的半數即可當選。如果沒有一位候選人得票超過半數，則對得票最多的兩位候選人進行第二輪選舉，得票多數者當選”〔第七條（三）項〕。換言之，在行政長官選舉中第一輪投票實行絕對多數制，第二輪投票則實行相對多數制。這種混合型計票模式體現了原則性（第一輪投票要求絕對多數）和可操作性（第二輪投票允許相對多數）的合理平衡，因此為選舉法所採納（第六十條第二款）。

六、關於其他各章

第五章“選舉制度、投票與核算”主要涉及選舉程序的組織，基本上沿用《立法會選舉法》中的有關規定，但作出了適當調整。

上訴的權利是《基本法》規定的一項基本權利，在選舉過程中亦需獲得法律保障，故法律第六章就有關上訴程序作出規定。

為了確保選舉的公正廉潔，法律借鑑了《選民登記法》及《立法會選舉法》中關於懲罰選民登記中的犯罪（選舉法第七章）和選舉犯罪（選舉法第八章）的大部份條款。

七、結語

綜上所述，選舉法以《基本法》及附件一關於行政長官及其選舉的規定為依據，充份考慮了澳門特別行政區的實際情況，適當參考了澳門第一任行政長官選舉及香港特區的經驗，就選舉委員會的產生和行政長官的選舉作出了全面規定。

