

建章立制與銜接漸進：回歸後 澳門選舉制度的發展

婁勝華*

2009年9月20日，繼7月26日選舉產生特區第三屆行政長官之後，第四屆立法會選舉也順利進行，至此，依照選舉法律規定，2009年“雙選舉”任務圓滿完成。回顧特區成立十年來，選舉法律經歷了從重訂到完善的過程。1999年12月20日，澳門特別行政區成立後通過的第一個法律，即第1/1999號法律《回歸法》規定，原有規範“選民登記”與“立法會選舉”的法律或因部分條文或因整體內容與《澳門基本法》相抵觸，而被宣佈不採用為澳門特別行政區法規，因此，澳門特別行政區根據《澳門基本法》及其附件所確立的行政長官和立法會產生辦法的基本原則，先後制訂了第12/2000號法律《選民登記法》、第3/2001號法律《澳門特別行政區立法會選舉制度》，以及第3/2004號法律《行政長官選舉法》，從而奠定了澳門特別行政區立法會選舉與行政長官選舉的制度性框架。其中，立法會選舉制度體現了與回歸前相銜接的特點，而行政長官選舉制度則具創制性。

一

由於回歸前的澳葡總督是由葡萄牙直接委任的，並未在澳門本地經由選舉方式而取得管治合法性，所以說，行政長官選舉制度無疑具有創制性特徵。根據《澳門基本法》第47條，以及附件一的規定，特區第二屆立法會制定了第3/2004號法律《行政長官選舉法》，對行政長官選舉進行專門的具體規範。從制度性質與特色看，行政長官選舉屬於間接選舉，具體行使選舉行政長官投票權的是選舉委員會委員，而不是自然人選民，因此，該制度可稱為“選舉委員會”制度。

* 澳門理工學院公共行政學課程副教授

(一) 兩階段雙層選舉。由於行政長官是由一個選舉委員會選舉產生的，因此，在選舉過程上，首階段是進行選舉委員會選舉，而非行政長官選舉。選舉委員會委員分為兩種，即選舉委員與當然委員。首先進行的第一層選舉是通過不同選舉方式產生絕大多數選舉委員會成員，與“當然委員”一起組成“行政長官選舉委員會”；次階段的第二層選舉是由選舉委員會委員投票選舉產生行政長官。

(二) 以界別代表制為基礎的選舉委員會。選舉委員會委員的產生方式沒有採用區域代表制，即未有以分區或不分區的直接選舉方式產生，而是參照立法會選舉中的間接選舉方式來設計的。在總共300名選舉委員會委員名額中，代表各界別或界別分組的委員為260名¹，除宗教界6名委員外，254名委員是以間接選舉方式產生的。

參選選舉委員會委員的人必須歸於某一界別或界別分組，且要求獲得該界別或界別分組佔總數20%的具投票資格的社團確認，方可成為候選人。每一個具投票資格的界別社團享有最多11票投票權，由最多11名已作選民登記的投票人就其界別或界別分組內的候選人進行投票，選出代表該界別或界別分組的選舉委員會委員，總數為該界別或界別分組獲分配的名額。如果各界別或界別分組的“候選人數目不多於該界別或界別分組獲分配的選委會委員名額，則該等候選人自動當選，而無須進行投票”，如果“候選人數目超過該界別或界別分組獲

1. 選委會委員界別、界別分組和名額分配：

一、第一界別工商、金融界共一百人。

二、第二界別共八十人：

(一) 文化界十八人；

(二) 教育界二十人；

(三) 專業界三十人；

(四) 體育界十二人。

三、第三界別共八十人：

(一) 勞工界四十人；

(二) 社會服務界三十四人；

(三) 宗教界：天主教代表二人、佛教代表二人、基督教代表一人、道教代表一人。

四、第四界別共四十人：

(一) 立法會議員的代表十六人；

(二) 澳門地區全國人大代表十二人；

(三) 澳門地區全國政協委員的代表十二人

分配的名額，則由投票人進行投票，該界別或界別分組的候選人按得票多少依次當選，直至填滿獲分配的名額”²。

此外，全國人大澳區代表為當然委員，宗教界以確認提名方式產生，立法會議員代表與全國政協委員的代表則以自行選舉方式產生。

（三）行政長官選舉實行兩輪決選制。成為行政長官候選人，除了須具備相應的資格外，還必須爭取獲得“不少於50名的選舉委員會委員聯合”提名，也就是說，行政長官候選人的提名權是由選舉委員會委員行使，同時，選舉委員會委員亦行使投票權。

行政長官選舉實行兩輪決選制，在第一輪投票中，“候選人得票超過選委會全體委員的半數即可當選”，“如在第一輪投票中無候選人獲得超過全體委員半數的選票，則須就得票數為前兩位之內的候選人進行下一輪投票，得票最多者當選”³。兩輪投票中，第一輪投票要求以絕對多數當選，第二輪投票則實行相對多數制。除了出現投票無效的非常情況，否則，兩輪決選，即至多兩輪投票就可以多數決方式選出行政長官。

（四）選舉管理由專設組織負責。為監督並確保選舉活動依法進行，專門設立選舉管理委員會。該專設組織的職責是負責領導及推行選委會委員選舉和行政長官選舉，尤其是領導及主持選委會選舉行政長官的投票工作等選舉事宜。選舉管理委員會設秘書處，由行政暨公職局提供行政及技術支援。

與具創制性的行政長官選舉制度不同，特區立法會選舉制度在性質上雖屬重訂，卻保持了與回歸前制度的銜接性，準確地說，是對回歸前相同制度作適應性調整。

特別行政區立法會選舉制度規定，全澳為獨一選區，按比例代表制原則，以“新漢狄法”計票，實行“名單投票制”的直接選舉方式；同時，也規範了以利益界別為基礎、通過界別內社團產生的代表對候選人名單進行投票的間接選舉方式。所以，總體上看，特區立法

2. 第3/2004號法律《行政長官選舉法》，第六十條。

3. 第3/2004號法律《行政長官選舉法》，第六十條。

會選舉制度基本保持了與回歸前立法會選舉制度的銜接，在此基礎上，因應回歸後的變化，作出了相應調整。

（一）選民登記。撤銷原有的選民登記委員會，組織、管理與跟進選民登記程序的工作由行政暨公職局負責。設立選民登記資料庫，引入全年登記，而不是原來規定的每年新登記及更正資料的30天工作期。擴大了參與協助選民登記宣傳工作的社團範圍，原來規定選民登記宣傳工作可獲得“公民團體”的協助，而現實生活中，幾無社團登記成“公民團體”（回歸前）或回歸後改稱的“政治社團”，在選民登記已轉為永久性登記的情況下，規定各類社團均可協助選民登記的宣傳工作。

（二）選民資格與投票資格。配合基本法確立的“永久性居民”概念，而不再以“凡在本地區連續居住最少七年”來定義自然人選民。無被選舉資格的條文按澳門特別行政區新官職的情況而制定。法人選民的資格仍規定為至少取得法人資格三年。

（三）議員數目。因應基本法附件二的規定，特區第二屆立法會議員增至27人，其中，直選、間選各增加2人。間接選舉增加的名額，一個分配給專業利益組別，一個分配給慈善、文化、教育和體育利益組別。第三屆立法會議員增加至29人，即直選議員名額再增加2人。

（四）提名方面。首先，在概念上，以“政治社團”取代原來的“公民團體”作為享有直選候選名單提名權的主體之一；其次，增加了組成提名委員會所需成員的數目。直選提名上，要求提名委員會應最少有300及最多500名本身為選民的成員，而不是原來的“最低限度須有100人”；間選提名上，提名委員會須最少由該選舉組別已作選民登記的成員全數的25%。同時，訂明已登記的政治社團或組織的代表方式。再次，受託人改為一人，而不是原來的三人。

（五）選舉管理。設立立法會選舉委員會，以取代原來的“地區選舉委員會”，其職責是為選民釋疑，確保選舉宣傳條件平等，評審候選名單收支是否合規則，規範選舉行為，將所獲知的選舉不法行為報知有關實體。此外，原來由市政廳承擔的立法會選舉輔助工作分別轉予“立法會選舉委員會”或“行政暨公職局”。

依照特區立法會選舉制度與行政長官選舉制度的規範，2001年、2005年分別進行了第二屆與第三屆特區立法會的選舉，以及2004年第二屆行政長官的選舉。應該說，回歸後制訂的選舉制度經歷了幾次選舉實踐的檢驗，已成為產生特區重要政治機關與維持基本政治秩序的法律保障。但是，選舉實踐過程中，仍然出現了一些問題，尤其是2005年立法會選舉中出現較嚴重的不規則選舉行為，包括賄選⁴，引起社會各界普遍憂慮，要求修改選舉法律的聲音時有所聞，而基本法附件一與附件二及《立法會選舉法》對2009年及以後的行政長官與立法會的產生辦法均預留了可修改空間。

二

正是在上述背景下，2008年2月28日，特區政府推出了以“努力提高選舉素質穩健推進民主發展”為題的修改《選民登記法》、《行政長官選舉法》、《立法會選舉法》諮詢文件，正式就修訂三個選舉法律展開社會諮詢。經過一個月的諮詢，送交立法會審議。2008年8月，立法會通過第9/2008號法律《修改第12/2000號法律〈選民登記法〉》；9月，又先後通過第11/2008號法律《修改第3/2001號法律〈澳門特別行政區立法會選舉法〉》與第12/2008號法律《修改第3/2004號法律〈行政長官選舉法〉》。

選舉制度的’08修訂，其主題在於鞏固民主成果，提高選舉素質，規範選舉行為，遏止賄選蔓延。直接目的是為2009年“雙選舉”順利規範地進行提供法律條件。因此，並無涉及民主政制如何發展問題，整體上屬於技術性調整。’08修訂的主要內容包括：

（一）改進登記程序，取消選民證。

選民登記制度始自於1976年澳葡第一屆立法會選舉，按照3月31日第4/76/M號法令規定，設立由市政廳長或市政委員會主席指派的

4. 2001年的立法會選舉中，賄選舉報不到100宗，2005年則大幅增加到423宗。《努力提高選舉素質 穩健推進民主發展——修改〈選民登記法〉、〈行政長官選舉法〉、〈立法會選舉法〉諮詢檔》，行政暨公職局、法律改革辦公室，2002年，第4頁。

選民登記委員會，分堂區對選民進行登記。不同的是，當時雖有選民登記，卻並無選民證。已作登記的選民到投票站投票時，“向執行委員會報到及指出其選民登記編號及姓名，並向主席遞交選民登記時所用的證件”⁵，方得獲發選票。1984年，為鼓勵居民作選民登記及吸引選民參加投票，通過2月27日第9/84/M號法令規定，向登記選民發放“有適當編號的一份登記標記”，在“以該登記為基礎的選舉進行後，享有豁免因辦理本地區有關行政機關發給身份證明文件及旅遊證件所應繳付……之印花稅票及/或手續費”⁶。如果將此視為選民證雛形的話，可見，當時設立的目的是以稅務優惠為手段鼓勵居民進行選民登記。“選民證”首次出現是在1988年，該年通過的6月6日第10/88/M號法律規定“設立選民證”，以證實選民的登記。由此，選民證成為選民登記的證明文件，而選民證編號更成為選民投票時獲發選票的依據之一。然而，自設立了選民證後，以留置選民證等方式操控選舉的不法行為屢屢出現，儘管法律規定了相應的處罰，但實際查證困難，執法效果不彰。鑒此，修訂後的選舉法律取消了選民證制度，選民投票時，“向執行委員會成員或核票員出示澳門永久性居民身份證並經適當記錄後，可獲發給一張選票”⁷。

除了取消選民證外，選民登記的另一項創設性變動是為年滿十七周歲的澳門永久性居民提前辦理選民登記，在當事人“年滿十八周歲之日自動成為確定選民登記”⁸。

（二）提高法人選民門檻，規範社團確認制度。

在澳門選舉法律制度中，法人選民原來是專為立法會間接選舉而設的。特區成立後，除了立法會間接選舉外，法人選民制度也運用到行政長官選舉委員會選舉中。對於何種團體可以取得法人選民資格，

5. 三月三十一日法令第4/76/M號第一百三十四條。

6. 二月二十七日法令第9/84/M號第十七條，及第三十二條。

7. 第11/2008號法律《修改第3/2001號法律〈澳門特別行政區立法會選舉法〉》第一條，修改《澳門特別行政區立法會選舉法》，“第111條投票方法第1款”。

8. 第9/2008號法律《修改第12/2000號法律〈選民登記法〉》第二條，增加《選民登記法》的條文“第十七A條”。

參加間接選舉，早期的選舉法律未有清晰的嚴格規定。1976年，3月31日第4/76/M號法令規範間接選舉人的選舉資格顯得較為籠統，即“凡以道德、文化、救濟及經濟利益為宗旨而合法組成的社團，其理監事會的成員均為立法會的選舉人”⁹。從選舉法內容看，既未見有社團成立年限的限制，也未知如何確認社團的利益界別，與對成為自然人選民資格的嚴格要求形成鮮明對比。1984年，2月27日第9/84/M號法令對法人選民資格的規定則較前明確，要求成為立法會間接選舉選民資格須具備（A）享有法人資格，及（B）其組成於每年選民登記期開始的訂定日期已在政府公報刊登者¹⁰。仍然未見有社團成立年限及如何確認利益界別的規定。直至1988年，6月6日第10/88/M號法律規定，社團集體“取得主動選民資格的條件”是“在選民登記期已成立超過一年”¹¹。此為澳門選舉法律第一次對成為法人選民資格的社團成立年限作出要求。此後，取得法人選民資格的條件越來越嚴格，1991年通過的4月1日第4/91/M號法律規定，取得間接選民資格的社團必須“享有三年以上法律人格”，並獲得認可為相關利益界別。同時，設立了排除條款，即“由公共實體主動設立或其一半以上的財務收益倚賴該等實體的法人，沒有選舉資格”¹²。不但延長社團取得法人的年限至三年，而且首次明確設立社團利益界別的認可機制及排除條款。

回歸後制訂的選舉法律沿用了法人選民資格條件，即取得法人三年並獲認可，及相關的排除條款。然而，在選舉實踐中，寬鬆的法人選民資格條件帶來的負面效應是催生了不少為選舉而成立的社團，此類社團平時並無活動，而當選舉來臨便從“冬眠”狀態中“蘇醒”過來，目的在於“種票”，因此，並不能成為相關利益界別的代表。鑒此，第9/2008號法律《修改第12/2000號法律〈選民登記法〉》提高了取得法人選民資格的“門檻”，在原來成為法人三年的基礎上，再加

9. 3月31日第4/76/M號法令第六條（選舉資格）第一款。

10. 2月27日第9/84/M號法令第五條（間接選舉）第一款。

11. 6月6日第10/88/M號法律《選民登記》。

12. 4月1日第4/91/M號法律《澳門立法會選舉制度》之“澳門立法會選舉法”第二節第六條（選舉資格）。

上四年，即獲法人三年才可以申請利益界別的確認，獲確認相關界別後至少滿四年，才可登記為法人選民。與此同時，進一步規範了社團利益界別的確認制度。已獲確認為利益界別的社團每年須提交年度總結報告，社團法人在確認5年後須申請確認續期，社團章程修改須進行重新評審確認，以及更改利益界別、確認失效、法人選民中止等相關事宜。可見，嚴格規範社團確認制度，目的在於促進社團組織水準與參與社會度的提升從而增強社團利益界別的代表性，最終促使通過間接選舉產生的議員或選委更具代表性。

（三）規範選舉行為，打擊賄選活動。

賄選是選舉的伴生現象。對因伴隨選舉而來的賄選活動，澳門選舉法律給予了密切關注。1976年實施的第一部選舉法就以不厭其煩的列舉方式對從選民登記到選票核算囊括選舉過程的各個環節可能發生的不規則或舞弊行為規定了相應的處罰細則，包括罰款、判處徒刑、褫奪公權等，而且明確選舉法律所訂的處罰不妨礙適用刑法條款的適用，“倘因違犯刑法及其他刑事法例的罪名時，不能免除實施更嚴重的處刑”¹³。自此以後，歷次選舉法的修訂或重新制訂均沿用了選舉法律內加入刑事處罰內容之立法慣例，並形成澳門選舉法律制度的一個特色。

儘管如此，在歷次選舉中仍然存在諸多不規則選舉行為，甚至不時出現較嚴重的賄選現象。究其因，有執行問題，也有法律自身問題。早期選舉法律雖有處罰不規則選舉行為的條文卻得不到可操作的程序法律配套，甚至連對不規則選舉行為的調查與處罰主體亦未見明確。至1991年，4月1日第4/91/M號法律規定“地區選舉委員會”職責之一是“對所獲知的任何選舉上的不法行為，知會檢察院”。也就是說，作為選舉活動的直接組織與管理者，選舉委員會是為選舉而成立的非常設性組織，其本身既無權力也不具能力去調查或處罰賄選行為，而檢察院屬於檢控機關，而非偵查機構。針對1996年澳葡第六屆立法會選舉中賄選行為猖獗現象，1997年立法會通過法案，賦予澳門

13. 3月31日第4/76/M號法令第四部“不合法的”第一章第一百七十二條。

反貪污暨反行政違法性高級專員公署（現為廉政公署）偵查賄選的權力。回歸後的2001年舉行特區第二屆立法會選舉，也是特區成立後的首次立法會選舉，藉“回歸效應”，是次選舉未有出現之前（1996年）那樣的賄選橫行現象。可是，至2005年特區第三屆立法會選舉，再次出現大面積的賄選現象，廉政公署接獲舉報423宗，較2001年大幅上升。賄選現象已經影響到立法會選舉的公信力，社會各界要求嚴厲打擊賄選，保障廉潔選舉與公平選舉。

為此，2008年選舉法律制度的修訂確定以打擊賄選行為、提高選舉質素為其重點。除了藉取消選民證減少賄選機會外，其他重要的措施還有：（1）賦予選舉管理委員會更大的職權，尤其是可以發出具約束力的指引，從而可就執行選舉法的各項事宜作出更為具體的規定。延長選舉管理委員會的任期，從原來的選舉總核算結束後滿90日解散到150日。（2）引入“污點證人”制度。“如犯罪的行為人具體協助收集關鍵性證據以偵破該犯罪，尤其是以確定該犯罪的其他行為人，可就該犯罪免被處罰或減輕處罰”；同時規定“法官應採取適當措施，使上款所指人士的身份受到司法保密的保障”¹⁴。（3）加強選舉財務收支的監管。明確規定只可接受澳門永久性居民提供的競選捐獻，提高捐資來源的透明度，限制匿名捐資，“捐獻等於或超過澳門幣一千元”，向捐獻人簽發的收據存根內應載明捐獻人的姓名、居民身份證號碼，以及捐獻人的聯絡資料。（4）加重處罰賄選及不規則選舉行為。賄選的最高刑期由5年提高至8年；增加對提名委員會與指定投票人的賄賂及不法行為的處罰等。（5）延長選舉違法行為的追訴時效。由原來的一年建議延長至4年。¹⁵

《行政長官選舉法》的修訂重點是擴大選舉管理委員會的權限、加強打擊賄選與完善選舉程序。涉及的具體內容與《立法會選舉法》的修訂基本一致。

14. 第11/2008 號法律《修改第3/2001 號法律〈澳門特別行政區立法會選舉法〉》第二條“第一百四十二A條”。

15. 需要說明的是，修訂法案原擬的“當選無效”機制與“因被指控違反賄選罪時，任何人士不得援引豁免權”的建議因立法會審議時引起爭議，最終未能納入正式法律。

三

回歸以來，特區立法會選舉制度經歷了從調整適應到修訂完善的過程，而行政長官選舉制度則走過了從建章立制到配套修訂的過程，總體上，選舉制度的發展呈現出“銜接配套”與“穩定漸進”兩大特徵。“銜接配套”指的是特區選舉制度在時間與內容上與回歸前相關法律制度之間形成承接關係，同時，特區選舉制度須體現《澳門基本法》、《中葡聯合聲明》的規定，以及不同選舉法律之間形成體系化；“穩定漸進”指特區選舉制度的發展採取的是以漸進方式推進，在修訂時沒有引入具爭議性的民主政制發展內容，而是在鞏固民主成果、提高選舉素質的主題下進行技術性修補與完善，沒有把社會注意力從經濟民生吸引到民主政治發展方面，從而有效地避免了可能引發的社會爭拗與分裂，有利於保持社會穩定與和諧。然而，反過來說，選舉制度的修訂也未能釋放逐漸積聚的推進民主政制發展的社會壓力，在此意義上，選舉法律制度的修訂雖具針對性，但也只不過是階段性工作的完結。

總之，與其他地區的頻繁改變選舉制度的情況不同，澳門選舉制度自確立以來，儘管不時有修訂或重訂，但是核心內容未有重大變動，回歸後的重訂也以漸進與銜接原則，遵循著漸進式而非突變式的路徑，屬於非強制性制度變遷，因此，制度的性質及其實質性內容並未發生根本性改變，制度的混合型與過渡性特徵延續至今。混合性主要地表現在制度容納了多元代表制及與其相對應的多元議席結構、選民結構與選舉方式。而過渡性則更多地表現在制度起源於澳葡時期，包括選舉原則、計票公式等均是引自葡國，外生性設計始終存在如何適應本地需求問題，以及如何回應市民社會發展民主政制的訴求議題。

應該說，選舉制度的改革與完善絕非一次完成的，’09“雙選舉”實踐，既是對’08選舉法律修訂成效的檢驗，某種意義上也是新一輪制度改革的起點。隨著特區第二個十年的來臨，有理由相信，特區選舉制度必將朝向更好地保障與完善民主的方向變革。