

創制與漸進： 回歸以來澳門選制發展及其特徵

婁勝華

[提要] 回歸以來，澳門的選舉制度經歷了從創立到三次修訂的過程。三次修訂在程序、範圍、內容、重點等方面存在著諸多不同之處。修訂的內容重點在於改進登記程序，提高法人選民門檻，打擊賄選與不規則選舉行為，規範競選活動，倡導公平選舉，提高選舉素質。儘管如此，應該說，回歸後澳門的選舉制度在基本穩定的前提下進行了某種程度的漸進式發展，制度變遷循著漸進式而非突變式的路徑，因此，制度的性質及其實質性內容並未發生根本性改變，基本保持了初始制度的基本面貌與特徵。

[關鍵詞] 選舉制度 政制發展 漸進 澳門

[中圖分類號] D676.59 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2018) 01 - 0026 - 10

一、回歸後澳門特區選制的創立

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《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》）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。

在立法會選舉制度方面，總體上保持了與回歸前立法會選舉制度的銜接，如，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；間接選舉是以利益界別為基礎、通過界別內社團產生的代表對候選人名單進行投票。其中，因應回歸後變化，作出了一些調整。

（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數據的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《澳門基本法》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《澳門基本法》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。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；增加組成提名委員會所需成員的數目。直選提名委員會要求300～500名選民，而不是原來的“最低限度須有100人”；間選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。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”。

如果說立法會選舉制度是對回歸前相同制度作適應性調整的話，那麼，行政長官選舉制度則無疑具有創制性，因為在澳門歷史上從未有過類似的選舉制度與選舉實踐。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。

（一）兩階段選舉。行政長官是由一個選舉委員會選舉產生的，因而選舉過程分兩個階段。首階段是進行選舉委員會委員選舉，選舉委員會委員分為兩種，即選舉委員與當然委員。首先進行的第一階段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”。第二個階段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參照立法會選舉中的間接選舉方式來設計。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。要求參選者必須歸於某一界別或界別分組，且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成為候選人。由界別社團最多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，按得票多少依次當選，成為代表該界別或界別分組的選舉委員會成員。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”。^②兩輪投票中，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持。

二、2008年修訂：鞏固民主成果，提高選舉質素

依照上述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選舉，以及2004年第二屆行政長官選舉。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，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。

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2008年修訂，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年特區“雙選舉”（第三屆行政長官選舉與第四屆立法會選舉）順利規範地進行提供法律條件。因此，修訂屬於技術性調整，並無涉及民主政制發展問題，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年澳葡政府第一屆立法會選舉，按照三月三十一日第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。1984年，為鼓勵居民作選民登記及吸引選民參加投票，通過二月二十七日第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”。如果將此視為選民證雛形的話，可見，當時設立的目的是鼓勵居民進行選民登記。選民證首次出現於1988年通過的六月六日第10/88/M號法律，該法首次規定“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。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。此外，選民登記的另一項創設性變動是為年滿17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”。^③

（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，參加間接選舉，早期的選舉法律未有清晰的嚴格規定。直到 1991 年通過的四月一日第 4/91/M 號法律才規定，取得法人選民資格必須是“享有三年以上法律人格”的社團，並獲得認可為相關利益界別，而“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”。^④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上述規定，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“甦醒”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，2008 修訂後的選舉法律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，社團法人在確認五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平和參與社會度的提升，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。打擊賄選行為、提高選舉質素成為 2008 年選舉法律制度修訂的重點內容。除了藉取消選民證減少賄選機會外，還包括：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”。^⑤3) 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。賄選的最高刑期由五年提高至八年；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四年。^⑥

三、2012年選制發展：擴大議員與選委的代表性

如果說 2008 年的選制修訂屬於技術性修訂的話，那麼，2012 年立法會選舉與行政長官選舉制度的修訂則具有政制發展的屬性。與 2008 年修訂相比，2012 年修訂的程序更加複雜、內容更為重大、涉及範圍更加廣泛，實際上，是次修訂並非單項性的立法會選舉制度修訂，而是與行政長官選舉制度一起被納入回歸後首次由中央決定的澳門政制發展之中。正因此，在程序上，實行了“兩輪諮詢、分步立法”。所謂“兩輪諮詢”，是指就與修訂相關的議題進行了兩次諮詢，第一輪諮詢的核心議題是修訂與否，即立法會產生辦法及行政長官產生辦法是否需要修訂；第二輪諮詢的議題則是如何改，即具體修訂內容，包括在直選與間選議席的增減、委任議員的增減、間選界別劃分、行政長官選舉委員會人數等。“分步立法”指的是，此次修訂涉及到《澳門基本法》兩個附件^⑦的修改及全國人民代表大會常務委員會（以下簡稱“全國人大常委會”）批准、備案

程序，所以，必須依照基本法所設定的程序，分兩個部分按不同步驟進行修訂。

第一部分是由中央政府主導的經過“五步曲”完成《澳門基本法》附件的修訂。具體包括：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修改作出決定；第三步，澳門特別行政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。其中，關鍵環節是必須由全國人大常委會作出可以修改的決定，否則，無從啟動修訂的後續議程。

與第一部分不同，第二部分的修訂是在澳門本地進行，屬本地立法階段，由澳門特區政府與立法會共同完成的。不過，在程序上，只有當第一部分修法程序完成後，才能啟動第二部分本地修訂程序。也就是說，第一部分《澳門基本法》兩個附件修訂的完成為第二部分本地立法提供了憲制基礎。雖然兩個部分修法是分階段進行的，卻又並非完全獨立或隔絕的，事實上，第二部分本地立法則直接採用了第一部分修法諮詢的成果，即修訂《澳門特別行政區立法會選舉法》與《澳門特別行政區行政長官選舉法》的相關條文時直接採用了第一部分修法諮詢時收集的意見，而非再一次向社會就修訂的具體內容進行全面諮詢，由此，達到節省時間與資源，從而提高了立法效率。

經過上述程序，澳門特區政府於5月2日提出關於澳門政制發展的兩項立法草案。草案建議，立法會2013年的議席直、間選各增加兩個議席，委任議席不變；2014年的行政長官由選舉委員會選出，人數由300人增加到400人。此後，澳門立法會表決通過了“兩個產生辦法”。6月30日，全國人大常委會對《澳門基本法》附件一《澳門特別行政區行政長官的產生辦法修正案》和《澳門基本法》附件二《澳門特別行政區立法會的產生辦法修正案》，分別批准或備案，標誌著行政長官和立法會產生辦法的“五步曲”修法程序已全部順利完成，意味著澳門特區的政制發展取得了階段性的成果。

此次立法會選舉法律制度的修訂主要涉及直接選舉與間接選舉兩個方面，核心內容是直選與間選的議席各增加2個，即所謂的“2+2”。具體修訂內容包括：1) 直接選舉方面，增加了2個議席，由原來的12席增至14席。直選議席在全部議席中的比重也從41.4%微增至42.4%。2) 間接選舉方面，修訂細節含：a) 議席增加。由原來的10個議席增加到12個議席，同樣增加了2個議席，間選議席比重由34.5%微增至36.4%；b) 界別拆分。由原來的4個界別拆分為5個界別，即原第四界別的“社文教體”界一分为二。拆分後的界別分別為工商金融界、勞工界、專業界、社會服務及教育界、文化及體育界。c) 議席分配。新增加的2個議席分配給專業界別1席以及新增的“社會服務及教育界”1席。由此，間接選舉各界別議席調整為：工商金融界4席、勞工界2席、專業界3席、社會服務及教育界1席、文化及體育界2席；d) 降低提名門檻。間接選舉參選候選人名單（組別）的提名“門檻”由原來該界別全部法人選民的25%降低至20%；e) 擴大法人選民投票人數。每個法人選民（社團）的投票人數由原來的11人增加至22人；f) 取消“自動當選”機制。新規定取消了原來間接選舉“自動當選”機制。原機制規定，如果一個界別僅有一個參選組別（一張參選候選人名單），則無須投票，該參選名單自動當選。而新規定要求，即使是一個界別僅有一張參選名單，候選人總數等於或少於相關組別獲分配的議席名額，同樣需要經投票方可當選。

表 1 行政長官選舉委員會委員數量與各界別名額分配的變動

界別	界別分組	調整前	調整後	變動 (+、-)
第一界別	工商、金融界	100	120	+20
第二界別	文化界	18	26	+8
	教育界	20	29	+9
	專業界	30	43	+13
	體育界	12	17	+5
	小計	80	115	+35
第三界別	勞工界	40	59	+19
	社會服務界	34	50	+16
	宗教界	6	6	-
	小計	80	115	+35
第四界別	立法會議員代表	16	22	+6
	澳區全國人大代表	12	12	-
	澳區全國政協委員代表	12	16	+4
	小計	40	50	+10
合計		300	400	+100

數據來源：根據相關資料自製。

而行政長官選舉法律制度修訂的核心內容是增加行政長官選舉委員會委員及選委界別或界別分組之名額分配，具體體現在：1) 行政長官選舉委員會新增 100 名選委，由原來的 300 人增加到 400 人；2) 調整選委界別或界別分組的名額分配，具體見表 1；3) 提名行政長官候選人所需最低選委人數，雖仍然維持全部選委的六分之一比例，而絕對數卻有所增加，即由原來至少需要獲得 50 名選委提名，相應地增加到 66 名選委提名；4) 擴大法人選民的投票人數，每一具投票資格的法人選民，投票人數由原來的最多 11 人增加到最多 22 人；5) 取消行政長官選舉委員會委員“自動當選”機制，即使某界別或界別分組獲提名的候選人總數不多於該界別或界別分組獲分配的選委名額，該等候選人不得自動當選，需要通過投票選舉產生。

上述立法會選舉法與行政長官選舉法的修訂是嚴格按照全國人大常委會確立的修改原則進行的，即在明確“兩個不變”（《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）的前提下“可適當修改”，^⑩因此，是次修訂的內容可歸納為“2+2+100”，即立法會直選與間選議席各增加 2 席，而行政長官選舉委員會成員增加 100 人。可見，這是屬於一次涉及立法會議席增加、行政長官選委成員數增加及選制調整的重大修訂，擴大了立法會議員與行政長官選舉委員會委員的代表性。

此次修訂與完善，目的在於令立法會選舉制度與行政長官選舉制度可以更好地發揮其制度效應，主要包括：1) 保障行政主導的政治體制可以更有效地運作；2) 進一步擴大代表性，促進澳門社會各階層均衡參與，兼顧各階層、各界別的利益與訴求，使選舉能充分反映民意及代表各界利益；3) 創造更好條件培養澳門政治人才，尤其是為中產、青年人士參與政治事務提供平台；4)

倡導公平正義的選舉文化，提高市民的公民意識和政治能力。

四、2016年選制修訂：規範參選條件與競選活動，打擊不法行為

按照 2012 年修訂的《立法會選舉法》，2013 年 9 月，澳門特區第五屆立法會選舉順利舉行，政制發展成果得到體現。但是，因為議席增加導致參選組別的增多，從而使得直選競爭激烈。在激烈的競爭中，各種不規則的選舉行為陸續出現。例如，偷步宣傳問題，即未到宣傳期而進行意在使參選人當選的宣傳行為。而在進入為期兩周的選舉宣傳期後，較廣泛地出現網絡攻擊與抹黑行為。與往屆抹黑行為針對的是有限目標不同，此屆選舉中各參選組別幾乎都遭遇不同程度的抹黑與攻擊，傳播方式都是始於網絡流言，經傳統媒體跟進報道而擴散，且越是臨近投票越發猖獗。

與網絡抹黑攻擊同樣嚴重的具爭議性行為則發生於進入選舉宣傳期之前，一些與參選組別關係密切的社團向其會員派發超市禮券、家鄉特產、抗通脹金等，至於社團組織其會員免費旅遊或免費飲食等活動也在該屆較為多見。此類行為名為社團活動，實則與選舉相關聯，且具有頑固性，其呈現出週期性特點，每逢選舉年例必現身。若嚴厲規管，會有所收斂；而規管鬆弛，則嚴重。可見，以派發禮券、免費飲食等為名目的間接賄選行為以及偷步宣傳、網絡抹黑等不規則選舉行為呈現公開蔓延趨勢，嚴重侵蝕了選舉的公平性，而 2012 年選舉制度的修訂未有直接涉及打擊賄選與不規則選舉行為的條款。因此，需要考慮從法律上排除幹擾選民自由表達選舉意志的行為，增加與公平選舉相關的條款，禁止與遏制各種影響選舉公平性行為。

因此，立法會選舉管理委員會在《第五屆立法會選舉活動總結報告》中對如何避免“偷步宣傳”以及法定選舉宣傳期、選舉帳目的監控、選管會是否常設等議題作出了建議。同時，廉政公署與檢察院也就第五屆立法會選舉提出了意見。為了使 2017 年及其後的立法會選舉能夠全面地體現“三公一廉”的原則，需要更清晰地規範競選活動、更有效地實施選舉管理、更合理地修訂參選條件、更有力地打擊賄選行為，由此特區政府決定啟動修訂完善《立法會選舉法》。

本次修訂完善《立法會選舉法》與 2012 年修訂不同，因為不涉及到政制發展，故而在程序上就不需要啟動“政制發展的五步曲”，而只是按照本地立法程序來完成。從 2016 年 5 月開始諮詢至 2016 年 12 月立法會完成法案，期間，大致經歷的步驟是：修訂《立法會選舉法》的諮詢→撰寫並公開諮詢總結報告→特區政府向立法會提交修訂《立法會選舉法》的法律草案→立法會討論及通過法案→行政長官簽署並公佈法案。是次修訂只是針對立法會選舉法，而沒有涉及行政長官選舉法。主要修訂內容如下：

（一）完善競選活動

法案引入了清晰界定“競選宣傳”與選舉活動的規定。“競選宣傳”的定義是：1) 引起公眾注意某一或某些候選人；2) 以明示或默示方式建議選民投票或不投票予此一或此等候選人。對於競選活動開始前的競選宣傳，即俗稱“偷步宣傳”，法案規定，在公佈載有被確定接納的候選名單的完整總表的告示後至競選活動開始前的期間，違反本法律規定，以任何方式進行競選宣傳者，科澳門幣 2,000 元至 10,000 元罰金。

法案引入了競選宣傳活動的通知義務。候選人、本身為選民的提名委員會成員應最遲於選舉日之前的第 18 日，以書面或電子方式向立法會選舉管理委員會提交一份申報書，通知擬舉辦或擬參加的競選宣傳活動內容、舉辦時間及地點。其後，如活動有所變更，應最遲於活動舉行之前兩日，或在不可抗力的情況，則在活動舉行前一日，將最新資訊通知立法會選舉管理委員會。立

法會選舉管理委員會應即時於互聯網站公佈所收到的通知。不履行通知義務構成輕微違反，並處以罰款。所有被視為競選宣傳活動的開支必須計入選舉開支之內。

同時，法案規定了法人舉辦非競選活動的申報義務，規定提交申報書期間屆滿之前的一年內候選人曾為機關據位人的公司或提交申報書期間屆滿之前的一年內，候選人曾為機關據位人或曾擔任職務的社團及財團，如於選舉日之前的第 15 日至選舉日在澳門特別行政區或以外地方舉辦任何旨在向成員提供福利的非競選活動，尤其是提供餐飲、旅遊、娛樂、津貼及禮物等的活動，應最遲於選舉日之前的第 18 日，以書面方式透過親臨或電子途徑向立法會選舉管理委員會提交申報書，通知活動的內容及其舉行日期及地點。立法會選舉管理委員會應盡快於立法會選舉的官方網頁公佈相關通知。候選人如於選舉日之前的第 15 日至選舉日在澳門特別行政區或以外地方參加由上述所指法人舉辦的旨在向成員提供福利的非競選活動，應最遲於選舉日之前的第 18 日，以書面方式透過親臨或電子途徑向立法會選舉管理委員會申報。不遵守申報義務而舉辦或參加旨在提供福利的活動者，處以罰款。

法案規定，公共資本公司、報章或新聞又或無線聲音廣播的企業，以及公共服務、屬公產的財產、公共工程的承批實體或經營幸運博彩的承批實體則具有對各候選名單保持公平對待或中立的特定義務。同時，法案訂定了選舉開支的限額，以最接近批示選舉日期公佈的澳門人口估計、選民登記冊內登載的人數及經濟發展狀況等數據為限額基礎，開支限額必須低於澳門特區總預算前十年總收入平均數的 0.004%。且各候選人名單的受託人須向立法會選舉管理委員會提交詳細的選舉帳目，並附同由注冊核數師發出的帳目法定證明。

（二）打擊選舉不法行為

法案引入了法人刑事責任制度，法人須對其機關或代表以其名義且為集體利益而作出《立法會選舉法》所規定的刑事不法行為及輕微違反承擔責任。屬實施犯罪的情況，法人可被科處罰金或由法院命令解散的主刑，亦可被科處附加刑，如中止行使政治權利，為期兩年至十年；剝奪獲公共部門或實體給予津貼或補貼的權利，為期一年至五年。

如前所述，法案引入法人及候選人在選舉日之前的第 15 日至選舉日於澳門特區或以外地方舉辦任何旨在向成員提供福利的非競選活動，尤其是提供餐飲、旅遊、娛樂、津貼及禮物等活動的申報義務。不履行申報義務可構成輕微違反。同時，法案規定立法會選舉管理委員會、廉政公署及治安警察局為負責處理輕微違反的實體。為預防及監察賄選犯罪和社團法人所規定義務的遵守情況，自訂定選舉日期的行政命令公佈之日起至選舉日，任何公共或私人實體均有義務與執行職務且經適當表明身份的廉政公署調查人員合作，尤其容許上述調查人員進入法人舉辦或有跡象舉辦旨在提供福利活動的地點及場所，並逗留直至完成監察工作；出示和提供相關文件及資料。法案訂定了使《立法會選舉法》適用於在澳門特區以外作出的構成犯罪或輕微違反的事實。

（三）改善選舉機關及選舉管理工作

法案雖然仍然規定立法會選舉管理委員會為非常設性機關，但是，將其成立時間提前到選舉年的前一年，即其成員須提前一年委任，並擴大了立法會選舉管理委員會的組成，規定從之前的一名主席四名成員擴大到五名成員，吸納檢察院代表加入選管會。

法案對關於提名委員會的決定的上訴制度作出改變，將自提出提名委員會合法存在的證明的申請之日起至提交候選名單的最後一日的期間由 10 日延長至至少 20 日。規範司法申訴和上訴裁判有別於《行政訴訟法典》第 95 條和第 96 條規定的期間和步驟下進行，以便可在提交候選名

單期間屆滿之前作出司法裁判，以及受託人可對立法會選舉管理委員會拒絕證明提名委員會合法存在的行政決定與確定喪失候選人資格的決定無須提出聲明異議而直接向終審法院提起上訴。同時，法案還規定了立法會選舉管理委員會發出的具約束力的指引的程序及法律效力。

（四）完善議員的參選要件及不得兼任的規定

在澳門特區《立法會選舉法》修訂期間，由於鄰埠香港發生了當選議員宣誓風波，導致全國人大常委會就《香港基本法》第 104 條的釋法，嚴謹議員的宣誓行為。而是次人大釋法無疑對澳門具有指導作用。因此，基於預防澳門將來可能發生類似情況的考慮，特區政府在向立法會提交的《立法會選舉法》修訂法律草案內臨時加入參選議員的候選人被選資格條件之條文，將政治效忠列為候選人資格的必備條件。規定“拒絕聲明擁護《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》和效忠中華人民共和國澳門特別行政區者；或事實證明不擁護《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區者”為無被選資格。因此，每一候選人必須簽署聲明書，“真誠聲明其接受候選名單、擁護《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》、效忠中華人民共和國澳門特別行政區和不處於任何無被選資格的情況”，並經選舉管理委員會審查接納，方取得候選人資格。

同時，為避免出現議員雙重效忠的問題，法案對不得兼任以及無被選資格的規定作出了修訂。規定立法會議員在任職期間不得出任下列官職或職位的據位人：1) 任何外國議會或立法議會的成員，尤其聯邦級、國家級、地區級或市級議會或立法議會的成員；2) 任何外國政府成員或公共行政工作人員，尤其聯邦級、國家級、地區級或市級政府成員或公共行政工作人員。同時規定，透過直選或間選選出的立法會議員如放棄其議員資格者不得參加因此而舉行的補選。

為防止出現提交不具代表性的候選名單，法案引入了必須於提交候選名單之前繳存澳門幣 25,000 元保證金的制度。如屬直接選舉，候選名單所獲票數少於提名委員會至少成員 300 人的數目；或間接選舉，候選名單所獲票數少於相關選舉組別所獲分配投票數總數的 20%，則保證金存款收歸澳門特區所有。其他情況下，存款退還候選名單的受託人。

五、回歸後澳門特區選制變革的特徵

從 2000 年澳門特區政府開始確立選舉法律制度到 2016 年回歸後特區政府第三次展開選舉法律的修訂，澳門特區選制經歷了三次修訂，即 2008 年的首次修訂、2012 年的再次修訂，^⑩以及 2016 年第三次修訂。三次修訂在程序、範圍、內容、重點等方面存在著諸多不同之處。第一、三次修訂都是由澳門特區主導，從特區政府提出諮詢意見，經向社會諮詢與討論，最後由立法會通過修訂法案，修訂程序是在澳門內部完成的，而修訂內容重點在於改進登記程序、提高法人選民門檻、打擊賄選與不規則選舉行為、規範競選活動、倡導公平選舉、提高選舉素質。第一次修訂具體涉及取消選民證、加重賄選刑期、延長社團確認為法人選民參選年限等方面，第三次修訂具體涉及清晰界定“競選宣傳”與選舉活動、引入了法人刑事責任制度、打擊選舉不法行為、改善選舉機關工作、完善議員的參選要件及不得兼任的規定等。由於不涉及到議席結構、選制調整等核心問題，因此，首次修訂與第三次修訂可以看作是局部性、技術性修訂。然而，與第一次及第三次修訂相比，2012 年進行的第二次修訂，其程序更加複雜、內容更為重大、涉及範圍更加廣泛，實際上，是次修訂並非單項性的立法會選舉制度修訂，而是與行政長官選舉制度一起被納入回歸後首次由中央政府主導決定的澳門政制發展之中。所以，變動幅度較大，涉及到議席結構及選制

調整等核心議題，是一次較重要的修訂。此次修訂擴大了立法會議員與行政長官行舉委員會委員的代表性，具有政制發展的屬性。

縱觀回歸後十幾年內澳門選舉法律制度的發展與變化，其特徵主要表現在：1) 在法律文本上，經歷了從無到有、從簡單粗線條到嚴密精細的過程。例如，現在的《澳門特別行政區立法會選舉法》就有 200 條之多。2) 在法律形式上，採用分立形式，由規範不同選舉事務的單項性法律組成選舉法律體系。現如今澳門選舉法律體系，除了確立選舉原則的憲制性法律外，主要包括規範選民登記的《選民登記法》、規範立法會選舉事務的《立法會選舉法》與規範行政長官選舉事務的《行政長官選舉法》三個單項性選舉法律，以及相關權利法律。3) 在變動節奏上，幾乎少有立法會屆期不涉及選舉法律的“修訂”的，表面上看，選舉法律始終處於變動不居狀態。但是，從變動幅度看，未見有劇烈的革新性變化，而是修補完善型的調整，即使是回歸後的重訂，強調的仍然是“銜接”與穩定，也就是說，選舉法律的變動頻度大而幅度小。4) 在發展動力上，選舉法律制度發展的主導性力量既源於澳門社會內部，又受到外部政治因素的影響。在回歸後的特區時期，一方面，隨著經濟發展與社會變化，澳門社會階層與社會結構發生劇烈變動，選舉制度有必要據此而進行變革，如直選比例的適度擴大與間接界別的微調；另一方面，作為非獨立政治體，澳門內部政治制度的變動不可能做到完全自主，因此，政制發展就需要由中央政府來主導。同時，澳門的政制發展也受到鄰近地區的香港政制發展的影響。正是在上述內外部因素的交織作用下，回歸後澳門的選舉制度在基本穩定的前提下進行了某種程度的漸進式發展。

總之，雖然澳門選舉制度自確立以來持續“修訂”，但是核心內容未有重大變動，即使已有的改變，也按照漸進原則進行的，制度變遷循著漸進式而非突變式的路徑，因此，制度的性質及其實質性內容並未發生根本性改變，基本保持了初始制度的基本面貌與特徵。

-
- 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100人。二、第二界別共80人：
(一)文化界18人；(二)教育界20人；(三)專業界30人；(四)體育界12人。三、第三界別共80人：
(一)勞工界40人；(二)社會服務界34人；(三)宗教界：天主教代表2人、佛教代表2人、基督教代表1人、道教代表1人。四、第四界別共40人：(一)立法會議員的代表16人；(二)澳門地區全國人大代表12人；(三)澳門地區全國政協委員的代表12人。
- ②第3/2004號法律《行政長官選舉法》，第六十條。
- ③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”。
- ④四月一日第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）。
- ⑤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”。

- ⑥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。
- ⑦《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》附件一為《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》，附件二為《澳門特別行政區立法會的產生辦法》。
- ⑧全國人民代表大會常務委員會：《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》。
- ⑨2012年澳門特別行政區的“政制發展”包括立法會選舉法律制度與行政長官選舉制度兩部分。

作者簡介：婁勝華，澳門理工學院教授，博士。

[責任編輯 劉澤生]