



廉政公署  
CCCAC

# 有關完善立法會選舉 制度的分析研究

二〇〇六年



## 《有關完善立法會選舉制度的分析研究》

### 目錄

|                                |           |
|--------------------------------|-----------|
| <b>第一部分 — 澳門立法會選舉制度沿革和參選機制</b> | <b>4</b>  |
| 一、殖民統治時期的澳門立法機關                | 4         |
| 二、《澳門組織章程》所規劃的管治權分配            | 5         |
| 三、直接選舉                         | 9         |
| 1. 選民及候選人資格                    | 9         |
| 2. 參選與社團                       | 11        |
| 四、間接選舉                         | 12        |
| 間接選舉的選民及候選人資格                  | 12        |
| 五、行使政治權的組織                     | 13        |
| 1. 單純字面存在的組織 — 從公民團體到政治社團      | 13        |
| 2. 實際行使政治權的組織 — 社團             | 15        |
| 六、澳葡時代的澳人參政                    | 18        |
| 七、特區成立後的立法會選舉制度                | 21        |
| 1. 《澳門特別行政區基本法》所規範的參政權         | 21        |
| 2. 回歸後的《澳門特別行政區立法會選舉法》         | 22        |
| <b>第二部分 — 回歸後的首兩屆立法會選舉</b>     | <b>26</b> |
| 一、賄選舉報及查詢的個案大幅增加               | 26        |
| 二、舞弊及其他妨礙公平選舉的情況               | 27        |



|   |           |
|---|-----------|
| 1. 誘使他人作選民登記，以影響投票意向.....               | 27        |
| 2. 買賣選票.....                            | 28        |
| 3. 賄賂社團領導或以捐助社團的方式買票.....               | 28        |
| 4. 職業上的脅迫.....                          | 29        |
| 5. 向選民提供飲食、娛樂及旅遊的款待，而且有關開支無須計入選舉經費..... | 29        |
| 6. 偽造社團會議紀錄，以增加社團在間選中代表投票的人數.....       | 31        |
| 7. 偷步宣傳.....                            | 32        |
| 8. 商業廣告及透過他人進行宣傳.....                   | 32        |
| 9. 公共部門領導為候選名單公開作競選宣傳.....              | 33        |
| 10. 透過網路、手機短訊作宣傳.....                   | 34        |
| 11. 於選舉日提供免費車輛接送.....                   | 34        |
| 12. 候選人代表.....                          | 34        |
| 13. 票站內或票站外圍人士之衣著.....                  | 35        |
| 14. 郵寄選民證.....                          | 36        |
| 三、廉署偵破的選舉案件 .....                       | 36        |
| 一、選委會的主要權限 .....                        | 40        |
| 二、2005 年選委會對選舉期間出現的涉嫌違規宣傳行為所作的回應.....   | 40        |
| 三、選委會的適時行動可提升立法會選舉的公平、公正形象 ....         | 43        |
| <b>第四部分 – 選舉問題淺析及相關的解決方案 .....</b>      | <b>45</b> |
| 一、現行制度.....                             | 45        |
| 1. 《澳門選民登記法》所規範的處罰制度.....               | 45        |
| 2. 《澳門選舉法》所規範的處罰制度.....                 | 47        |
| 二、香港、葡萄牙和台灣立法的可借鑑之處.....                | 48        |
| 1. 香港的制度.....                           | 48        |
| 2. 葡萄牙的制度.....                          | 57        |



|   |           |
|---|-----------|
| 3. 台灣的制度.....   | 62        |
| 三、對於存在於澳門的其他妨礙“三公一廉”選舉的問題對策分析.....                                | 64        |
| 1. 建議保留選民登記制度，但取消選民證.....   | 64        |
| 2. 如不取消選民證，應以掛號信方式發送選民證，又或規定選民須親身或透過受權人領取選民證，可確保選民證能送到有關選民手上..... | 67        |
| 3. 應限制公共部門領導主管或從事特定職能的公務員公開為他人作競選宣傳.....                          | 67        |
| 4. 提高對勞動者的保障以遏止或減少職業上的脅迫.....                                     | 70        |
| 5. 容許選民前往任一投票站投票，也不能避免或減少賄選或其他舞弊行為.....                           | 70        |
| <b>第五部分 完善政治團體和社團制度 .....</b>                                     | <b>72</b> |
| 一、有必要就行使政治權的核心組織重新界定 .....  | 72        |
| 二、以社團作為行使政治權核心組織的機制缺陷 .....                                       | 73        |
| 1. 不利於維護行政當局的中立形象.....  | 73        |
| 2. 不利於選舉開支的界定與結算，選舉經費來源亦難以監控.....                                 | 74        |
| 3. 間選法人選民資格的認定不能反映其在相關界別的代表性與認受性 .....                            | 75        |
| 三、完善社團制度的必要 .....   | 78        |
| <b>第六部分 – 總結 .....</b>  | <b>80</b> |



## 第一部分 — 澳門立法會選舉制度沿革和參選機制

### 一、殖民統治時期的澳門立法機關

在殖民統治時期，澳門係葡萄牙的一個海外省，1963 年葡萄牙對《海外組織法》進行修訂，訂明要為各省通過新的章程，於是產生了第五部澳門組織章程，就是《澳門省政治行政章程》，自 1964 年 1 月 1 日開始生效。根據該章程，澳門具有本身的立法委員會，成員包括由總督任命的華人社會代表及透過直接和間接選舉產生的委員，並由總督任主席。該委員會除立法職能外，亦兼具諮詢職能。立法權方面則包括範圍狹小的專屬立法權和總督也有權行使的一般立法權，但宗主國主權機關對澳門省仍保留立法權限。

1971 年，葡萄牙修憲，隨之亦就海外省的管治作出調整，將各海外省定為自治區，賦予自治權，訂明“有權擁有由選舉產生的本身管理機關”，即立法會。立法會除擁有本身的專屬權限外，也與總督共享部分立法權，而總督亦同時擔任立法會主席，其他成員除了一名為由總督任命的華人社會代表外，其餘分別以直接和間接選舉產生。有必要強調的是，在這些議員當中，僅有兩名由經濟利益團體代表選出的議員屬唯一以選舉產生而無須懂得書寫葡文的議員、但仍須懂得閱讀及講葡文<sup>1</sup>。從葡文在澳門華人社會極不普及這個長期社會現實來看擔任議員的葡語能力要求，便足以反映，澳門在作為葡萄牙的一個海外省期間，縱然在末後階段具備本身的立法會，但當時立法會的“本地代表性”，特別是“代表澳門華人社會”的特性，實在極不明顯。

---

<sup>1</sup> 較詳細的說明可參閱 Jorge Noronha Silveira 所著、沈振耀、黃顯輝合譯、法律翻譯辦公室與澳門法律公共行政翻譯學會聯合出版的《澳門憲法歷史研究資料》（1820-1974），1997 年 9 月第 1 版，第 72 頁至第 91 頁。



## 二、《澳門組織章程》所規劃的管治權分配

葡萄牙共和國於 1974 年 4 月 25 日“康乃馨革命”後頒布的 1974 年葡萄牙共和國憲法，承認澳門並不屬於葡萄牙的領土<sup>2</sup>，並規定葡萄牙共和國僅按適合澳門特殊情況的通則，對澳門實施行政管理<sup>3</sup>。這通則就是經葡萄牙共和國 2 月 17 日第 1/76 號法律通過的《澳門組織章程》<sup>4</sup>，該章程規定澳門為一公法人，而在不抵觸葡萄牙共和國憲法及該章程的原則下，享有行政、經濟、財政及立法的自治權<sup>5, 6</sup>，並擁有自己本身的管治機關——總督及立法會<sup>7</sup>。總督由葡萄牙共和國總統任免，總統委任澳督前須預先諮詢本澳立法會及代表本澳社會基本利益的機構的意見，但有關意見不具約束性<sup>8</sup>；總督同時兼具行政職能及立法職能，且透過提請葡萄牙共和國總統任免的政務司來輔助<sup>9</sup>。立法會原由 17 名議員組成<sup>10</sup>，90 年增至 23 席，當中 7 名議員由總督任命，其餘 16 名則透過直接或間接選舉產生（直選 8 名，間選 8 名）<sup>11</sup>。事實上，總督與立法會雖同具立法權限，但前者的權限範圍則相對較大<sup>12</sup>，具體劃分見下表<sup>13</sup>：

<sup>2</sup> 1976 年版葡萄牙共和國憲法第 5 條第 1 款。

<sup>3</sup> 1976 年版葡萄牙共和國憲法第 5 條第 4 款。

<sup>4</sup> 該章程後經葡萄牙共和國 9 月 14 日第 53/79 號法律、5 月 10 日第 13/90 號法律，以及 7 月 29 日第 23-A/96 號法律修改，以下引述《澳門組織章程》，如無特別註明版本，則表示相關內容自 1976 年訂立後沒有任何的修改。

<sup>5</sup> 《澳門組織章程》第 2 條。

<sup>6</sup> 在葡萄牙共和國 5 月 10 日第 13/90 號法律生效前，澳門並不具司法自治權，澳門的司法體系僅作為葡萄牙共和國司法體系下的一個轄區（1976 年版《澳門組織章程》第 2 條及第 51 條）。

<sup>7</sup> 《澳門組織章程》第 4 條及第 5 條。

<sup>8</sup> 《澳門組織章程》第 7 條。

<sup>9</sup> 《澳門組織章程》第 5 條及第 6 條。

<sup>10</sup> 葡萄牙共和國 5 月 10 日第 13/90 號法律生效前，立法會共有議員 17 名，當中 5 名由總督任命，6 名由直選產生，其餘 6 名則由間選產生（1976 年版《澳門組織章程》第 21 條第 1 款）。

<sup>11</sup> 1990 年版《澳門組織章程》第 21 條。

<sup>12</sup> 按 1976 年版《澳門組織章程》第 13 條的規定，總督的立法權限包括所有專門關於澳門地區的未保留予葡萄牙共和國主權機關或立法會的事宜，另如獲立法會授予立法許可，又或立法會解散，則立法會的立法權亦歸屬於總督。

<sup>13</sup> 《澳門組織章程》中有關總督與立法會的權限劃分部分，先後經葡萄牙共和國 5 月 10 日第 13/90 號法律及 7 月 29 日第 23-A/96 號法律修訂。



| 立法權限類別   | 權限內容   |
|--|--|
| <p>專屬<br/>權限</p>                                 | <p><b>總督：</b><br/>充實葡萄牙共和國主權機關的綱要法，以及核准執行機關的架構和運作之法規<sup>14</sup></p> <p><b>立法會：</b></p> <p>a) 立法會的選舉制度，尤其是關於被選要件、選民登記、選舉資格、間接選舉所代表的社會利益的界定、選舉程序及選舉日期等<sup>15</sup></p> <p>b) 議員章程<sup>16</sup></p>  |
| <p>立法會的專屬<br/>立法權限，但<br/>可授權予總督<sup>17</sup></p> | <p>a) 羈押、住所搜索、私人通訊保密、相對不定期刑及保安處分等制度，以及有關前提</p> <p>b) 屬總督權限的批給之一般制度</p> <p>c) 稅務制度的要素，訂定每種稅項的課徵對象與稅率，以及給予稅務豁免的條件</p> <p>d) 當地行政區劃</p> <p>e) 地方行政法律制度的大綱，包括地方財政在內</p> <p>f) 當地中央行政機關與地方行政機關之關係的法律制度，以及地方行政機關得被總督解散的情況</p> <p>g) 當地公共行政制度綱要</p> <p>h) 設立公職新職級或職稱，修改訂定該等職級的表，並訂出編制人員薪俸、工資及其他報酬的方式</p>  |
| <p>競合<br/>權限<sup>18</sup></p>                    | <p>a) 人的身分及能力</p> <p>b) 權利、自由及保障，但抵觸人的身份及能力者除外</p> <p>c) 對犯罪、刑罰、保安處分及其有關前提，以及刑事訴訟程序之訂定，但涉及羈押、住所搜索、私人通訊保密、相對不定期刑及保安處分等制度，以及其有關前提者除外</p> <p>d) 違反紀律之處罰、輕微違反之處罰、違反行政上秩序之行為之處罰，以及有關程序等之一般制度</p> <p>e) 公用使用及公用徵收之一般制度</p> <p>f) 租賃之一般制度</p> <p>g) 貨幣體系及度量衡標準</p> <p>h) 公共團體、被管理者的保障，以及行政當局的民事責任</p> <p>i) 公共企業通則的大綱</p> <p>j) 澳門司法體系的綱要</p> <p>l) 自然、生態平衡及文化財產的保護系統</p> <p>m) 社會保障系統及衛生系統</p> |

由上表可知，總督所擁有的專屬與競合立法權，已涵蓋不少領域的管治決策

<sup>14</sup> 1990 年版及 1996 年版《澳門組織章程》第 13 條第 3 款。

<sup>15</sup> 1990 年版《澳門組織章程》第 31 條第 2 款；1996 年版《澳門組織章程》第 31 條第 1 款。

<sup>16</sup> 1990 年版《澳門組織章程》第 31 條第 2 款；1996 年版《澳門組織章程》第 31 條第 1 款。

<sup>17</sup> 1990 年版《澳門組織章程》第 31 條第 1 及 3 款；1996 年版《澳門組織章程》第 31 條第 2 款。

<sup>18</sup> 1990 年版《澳門組織章程》第 31 條第 4 款及第 5 款；1996 年版《澳門組織章程》第 31 條第 3 款；另外，表中 i) 至 m) 項為 1996 年版《澳門組織章程》新加的。



<sup>19</sup>，再加上回歸前立法會就不少重大法律給予澳督立法授權的許可<sup>20</sup>，實際上以澳督為首的澳葡當局才是澳門的真正立法者，因為必須由立法會立法的其實就只有涉及立法會的選舉制度和議員章程，而總督還可通過制定“訓令”行使“立規權”，當中包括“為在本澳生效但欠缺規章的法律或其他法規制定規章<sup>21</sup>”。

所以，回歸前絕大部分法規均係由總督制定<sup>22</sup>，詳見下表：

| 年份     | 立法會通過的法律 | 總督制定的法令 | 總督制定的訓令 |
|--------|----------|---------|---------|
| 1976 年 | 3        | 58      | 208     |
| 1977 年 | 15       | 56      | 241     |
| 1978 年 | 25       | 43      | 246     |
| 1979 年 | 25       | 52      | 235     |
| 1980 年 | 17       | 54      | 316     |
| 1981 年 | 16       | 53      | 247     |
| 1982 年 | 13       | 70      | 268     |
| 1983 年 | 13       | 62      | 233     |
| 1984 年 | 2        | 132     | 269     |
| 1985 年 | 7        | 116     | 285     |

<sup>19</sup> 現行一些重大法典及法規，例如《民法典》、《民事訴訟法典》、《商法典》、《物業登記法典》、《公證法典》、《登記及公證機關組織架構及人員通則》及《私人公證員通則》等，均係由總督制定。

<sup>20</sup> 總督除了行使競合立法權限制訂了大部分的現行重大法典及法規外，也利用立法授權而制訂了重大法典和法規，例如《刑法典》（立法會通過 8 月 7 日第 11/95/M 號法律授予立法許可）、《刑事訴訟法典》（立法會通過 9 月 9 日第 17/96/M 號法律授予立法許可）及私人退休基金的法律制度（立法會通過 12 月 21 日第 9/98/M 號法律授予立法許可）等。

<sup>21</sup> 1976 年版《澳門組織章程》第 15 條；1990 年版《澳門組織章程》第 16 條。

<sup>22</sup> 根據第 1/1999 號法律第 3 條第 1 款，由回歸前立法會制定的法律，以及由總督制定的法令及訓令等澳門原有法規，除非與《澳門特別行政區基本法》相抵觸，否則一律採用為澳門特別行政區法規，在回歸後繼續生效。



| 年份        | 立法會通過的法律   | 總督制定的法令     | 總督制定的訓令     |
|-----------|------------|-------------|-------------|
| 1986 年    | 13         | 61          | 198         |
| 1987 年    | 14         | 74          | 172         |
| 1988 年    | 27         | 106         | 228         |
| 1989 年    | 11         | 92          | 230         |
| 1990 年    | 15         | 87          | 275         |
| 1991 年    | 15         | 64          | 240         |
| 1992 年    | 21         | 82          | 273         |
| 1993 年    | 12         | 75          | 353         |
| 1994 年    | 8          | 67          | 295         |
| 1995 年    | 13         | 72          | 342         |
| 1996 年    | 28         | 69          | 326         |
| 1997 年    | 11         | 61          | 288         |
| 1998 年    | 10         | 63          | 258         |
| 1999 年    | 6          | 114         | 585         |
| <b>總數</b> | <b>340</b> | <b>1783</b> | <b>6611</b> |

值得注意的是，上述由立法會通過的共 340 部法律，當中約有 36 部為授權法，即不含實際管治決策內容的法律；換言之，單從數字上看，立法會制定的法律數目，與總督制定的法律及法規相比（合共 8394 份），差距明顯。

此外，由葡萄牙共和國主權機關制定的法規亦可以在本澳生效<sup>23</sup>，只要有關

<sup>23</sup> 根據第 1/1999 號法律《回歸法》第 4 條第四款，由葡萄牙共和國主權機關制定而延伸適用至澳門的法律及法規，自 1999 年 12 月 20 日起停止生效。



法律在澳門的《政府公報》刊登<sup>24</sup>。自 1976 年 1 月至 1989 年 12 月期間，延伸至澳門適用的葡萄牙共和國法律約有 29 部，而葡萄牙共和國法令則約有 132 部。

很明顯，回歸前的澳門立法會雖然是當時澳門的另一個具有立法權的管治機關，但與總督相比，其可發揮的決策權相當有限，尤其值得注意的是，葡萄牙共和國得應總督以公共利益為理由的建議，命令解散立法會<sup>25</sup>。

根據《澳門組織章程》的規定<sup>26</sup>，立法會議員分別透過總督任命、直接選舉及間接選舉而產生。至於具體的選舉及被選舉資格，以至兩種選舉的選舉辦法等，則另法訂定<sup>27</sup>。

### 三、直接選舉

#### 1. 選民及候選人資格

就直接選舉方面，澳門總督於 1976 年 3 月 31 日公布的《選舉法》<sup>28</sup>訂定以下人士具選民資格<sup>29</sup>：1. “凡葡籍市民不分性別，在選舉結果之日已滿十八歲而常居地在選舉地區<sup>30</sup>內”；2. “居住香港的葡籍市民亦為選民，但須在駐香港葡國總領事館註冊，並在澳門市大堂及風順堂教區有關選民登記委員會辦理登

<sup>24</sup> 1976 年版《澳門組織章程》第 72 條；1990 年版《澳門組織章程》第 72 條及 1996 年版《澳門組織章程》第 69 條。

<sup>25</sup> 《澳門組織章程》第 25 條。

<sup>26</sup> 《澳門組織章程》第 21 條。

<sup>27</sup> 1976 年版《澳門組織章程》第 21 條第 5 款規定，由澳門總督透過法規訂定立法會的選舉程序；經葡萄牙共和國 5 月 10 日第 13/90 號法律修改後，立法會的選舉制度成為立法會的專屬立法權限。

<sup>28</sup> 即 3 月 27 日第 4/76/M 號法令。

<sup>29</sup> 1976 年版《選舉法》第 2 條及第 3 條。

<sup>30</sup> 選舉地區指澳門、氹仔及路環（1976 年版《選舉法》第 1 條）。



記”；3. “（在選舉結果之日年滿十八歲）華籍市民……在選舉地區有常居地而於選民登記之日已居住超過五年”；4. “（在選舉結果之日年滿十八歲）外籍市民……通常住址係在選舉地區內且於選民登記之日已居住超過七年”。至於被選舉資格方面，原則上“凡在選舉區（澳門、氹仔及路環）有住址、年齡在二十一歲以上……的選民均得成為立法會候選人”<sup>31</sup>。

自上述法規公布後至 1999 年 12 月 20 日澳門回歸，直接選舉的選民資格及被選舉資格曾被多次修改。

1984 年，2 月 27 日第 9/84/M 號法令（《關於訂定諮詢會及立法會選舉之選民登記事宜》）對直接選舉的選民資格作出修改，該法規定直接選舉的選民為年滿十八歲，且“直至每年選民登記期截止日居住澳門並持有第 15 條第 4 款所指明由有關葡國行政機關發給的有效身份證明文件（包括認別證、身份證或總督在政府公報刊登的一般性批示所認可的其他有效文件）的無論葡籍、華籍或外籍人士”，又或“居住香港且在有關葡國總領事館登記的澳門出生人士”<sup>32</sup>。

1988 年 1 月 15 日，中葡雙方在北京互換《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》（下稱《中葡聯合聲明》）批准書，自此，《中葡聯合聲明》正式生效，澳門進入過渡期。

同年 6 月，當時的立法會制定了 6 月 6 日第 10/88/M 號法律（《選民登記程序之管制》），再次對直接選舉的選民資格作出修改，規定直接選舉的選民為“直至每年選民登記期間，十八歲以上且在澳門地區至少連續居住三年的個人”<sup>33</sup>。

<sup>31</sup> 1976 年版《選舉法》第 7 條。

<sup>32</sup> 2 月 27 日第 9/84/M 號法令第 4 條第 1 款。

<sup>33</sup> 6 月 6 日第 10/88/M 號法律第 3 條第 1 款。



上述直接選舉的選民資格於 1991 年 4 月再次被立法會制定的 4 月 1 日第 4/91/M 號法律所核准的《澳門立法會選舉法》所修改，按該法律規定，直接選舉的選民為在澳門連續居住最少七年，年齡在十八歲以上，並已作選民登記的居民<sup>34</sup>，另一方面，被選舉資格則更改為具有選舉資格且年齡在二十一歲以上的澳門居民<sup>35</sup>；上述規定一直適用至澳門回歸後。

## 2. 參選與社團

有意參選競逐議員席位的選民，雖然原則上亦已具備被選舉資格，但仍需要先組成候選名單<sup>36</sup>，然後透過提名委員會<sup>37</sup>提交，才可以參選。至於選民所作的投票，則以整份名單為歸屬，但各候選人所得的票數分配，則須根據名單上的排名順序相應以 1、2、4、8 及其他 2 的倍數相除而得出的商數作準<sup>38</sup>。

由於澳門社會根本沒有公民團體的設立，而提名委員會亦非常設組織，因此意欲擠身立法會議事殿堂的市民，便有必要借助其所屬或與其有密切聯繫的社團來協助，無論從建立個人議政形象，以致宣傳、推廣競選政綱等活動，往往都以社團為陣地，社團實際上就是市民行使參政權的核心組織。

<sup>34</sup> 《澳門立法會選舉法》第 2 條。

<sup>35</sup> 《澳門立法會選舉法》第 4 條

<sup>36</sup> 根據《澳門立法會選舉法》第 10 條第 1 款的規定，提名名單載有的候選人不可少於 4 名。

<sup>37</sup> 雖然根據《澳門立法會選舉法》第 20 條第 1 款的規定，可透過公民團體提交候選名單，（“公民團體”自 8 月 9 日第 2/99/M 號法律《結社權規範》生效後，便由“政治社團”所取代。）然而，實際上，由於從未有正式的公民團體成立，所以僅可透過提名委員會提交。

<sup>38</sup> 《澳門立法會選舉法》第 11 條 b)項。



## 四、 間接選舉

### 間接選舉的選民及候選人資格

1976 年版《選舉法》規定，以道德、文化、救濟及經濟為宗旨而合法組成的社團的理監事會成員為間接選舉的選民<sup>39</sup>，具備選出代表相關界別的立法會議員的間接選舉的選民資格<sup>40</sup>，而被選舉資格方面則原則上與直接選舉相同<sup>41</sup>。

及後，間接選舉的選民資格亦被上述 1984 年的 2 月 27 日第 9/84/M 號法令所修改，按該法令的規定，間接選舉的選民為享有法人資格，且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的代表道德、文化及救濟利益的組織及經濟利益社團，但下列社團除外：“接受本地區總預算冊或其他公共團體預算冊的津貼而透過公共機構的主動或維護所成立”，以及“成員的身份因為某些公共或私人機構服務或具有共同實權而受限制<sup>42</sup>”。

6 月 6 日第 10/88/M 號法律將間接選舉的選民資格則改為“直至每年選民登記期間，代表道德、文化、救濟及經濟利益的，並具有超過一年法人資格且在澳門身份證明司（S.I.M.）登記的集體”，然而，“由公共機制創設或在財政上依賴該等機構的集體”，則不具間接選舉的選民資格<sup>43</sup>。

<sup>39</sup> 1976 年版《選舉法》第 6 條。

<sup>40</sup> 在間接選舉的 6 名立法會議員中，由以經濟利益為宗旨的社團的理監事會的成員選出的占 3 席，由以道德、文化、救濟為宗旨的社團的理監事會成員選出的議員各 1 席（1976 年版《選舉法》第 42 條第 3 款）。

<sup>41</sup> 1976 年版《選舉法》第 9 條。

<sup>42</sup> 2 月 27 日第 9/84/M 號法令第 5 條。

<sup>43</sup> 6 月 6 日第 10/88/M 號法律第 4 條。



1991 年的選舉法例規定<sup>44</sup>間接選舉分為僱主利益、勞工利益、專業利益，以及慈善、文化、教育及體育利益四個組別，每個組別的選民則為由已按選民登記法登記，享有三年以上法律人格而按法律被承認<sup>45</sup>代表上述利益的已在前澳門身份證明司登記的社團或機構（由公共實體主動設立或其一半以上的財務收益依賴該等實體的法人除外）；每一社團或機構享有十一張選票，由公布選舉日期時的領導機構成員或理事中選出行使投票權的代表，但任何人不得在同一或不同選舉組別代表一個以上的社團或機構投票。間接選舉的候選人資格則與直接選舉相同。

## 五、行使政治權的組織

### 1. 單純字面存在的組織 — 從公民團體到政治社團

值得注意的是，上述所有關於立法會選舉的法規，均規定公民團體有權參與一系列與直接選舉有關的選舉活動，尤其包括協助當局的選民登記工作、提出直接選舉的候選名單，以及進行提名後的選舉宣傳活動<sup>46</sup>。

所謂公民團體，按 3 月 23 日第 3/76/M 號法令的規定，係指由市民組織的具有永久性而專為協助市民行使其政治權（尤其包括參加選舉、訂定政府綱領、參

---

<sup>44</sup> 1991 年《澳門立法會選舉法》第 6 條及第 15 條；經 8 月 29 日第 10/91/M 號法律修改的 6 月 6 日第 10/88/M 號法律第 4 條。

<sup>45</sup> 認可權屬總督，總督根據下列委員會對相關領域代表社團或機構所作的意見而決定：社會協調常設委員會負責就代表僱主、僱員及專業人士利益的代表社團或機構、社會工作委員會負責就慈善利益的代表社團或機構、文化委員會負責就文化利益的代表社團或機構、教育委員會負責就教育利益的代表社團或機構，以及最高體育委員會負責就體育利益的代表社團或機構提供意見（4 月 1 日第 4/91/M 號法律第 4 條）。

<sup>46</sup> 1976 年版《選舉法》第 30 條、第 59 條及第 93 條；2 月 27 日第 9/84/M 號法令第 8 條及第 22 條；6 月 6 日第 10/88/M 號法律第 13 條及第 25 條；《澳門立法會選舉法》第 20 條及第 62 條。



加政府及當地行政機構組織的活動、批評政府的活動及推進對市民的公民教育及認識)的社團<sup>47</sup>，公民社團為取得法人資格，須向當局申請專門登記，而有關申請須至少由 200 名年滿十八歲，在澳門有常居住址且享有政治及公民權的市民提出，另外，任何人不得同時加入超過一個公民社團<sup>48</sup>。

有必要指出的是，上述有關公民團體的規定，尤其是關於由公民團體協助市民行使政治權，以及任何人只可以加入一個公民社團，其實係相應於《葡萄牙共和國憲法》對“政治團體及政黨”所作的規定<sup>49</sup>。

根據《葡萄牙共和國憲法》，結社自由包括設立及參加政治團體（即政治社團）及政黨的權利，而結社權則屬於公民的權利、自由和保障範疇，屬於以憲法保障的公民的基本權利內容，而按照澳門回歸前的法律秩序，《葡萄牙共和國憲法》中有關基本權利的部分為適用於澳門的規範<sup>50</sup>，因此組織“政治團體”的權利亦被理解為澳人的基本權利，不論澳門本身的法律是否再進一步加以規範，也不容否認。鑑於《葡萄牙共和國憲法》自 1999 年 12 月 20 日起終止在澳門生效，因此葡萄牙當局為保留其憲法中所保障的價值觀，凡《澳門特別行政區基本法》未有明文確立的憲法價值觀，均促使其在澳門的相關重大法典中有所規範，例如葡國不設死刑<sup>51</sup>，《澳門刑法典》便定出不得設死刑的規定<sup>52</sup>；葡國對人身權給予

<sup>47</sup> 3 月 23 日第 3/76/M 號法令第 10 條。

<sup>48</sup> 3 月 23 日第 3/76/M 號法令第 11 條。

<sup>49</sup> 《葡萄牙共和國憲法》第 51 條第 1 款“結社自由包括設立或參加政治團體及政黨之權利，以及通過政治團體與政黨以民主方式對人民意願之形成與政治權力之組織予以促進之權利。”；同條第 2 款則規定“任何人不得同時參加一個以上之政黨……”。

<sup>50</sup> 較詳細的分析見 Vitalino Canas 的專文《Relações entre o Ordenamento Constitucional Português e o Ordenamento Jurídico do Território de Macau》，1988 年於 Revista Jurídica 發表，以及 António Vitorino 於 1990 年 12 月 12 日在澳門總督府會議廳發表的《Macau na Jurisprudência do Tribunal Constitucional》專文；黃顯輝所著的《澳門政治體制與法淵源》，Publicações O DIREITO 出版，1992 年 4 月第 1 版，第 26 頁至第 27 頁；由 J.J. Gomes Canotilho 和 Vital Moreira 合撰、馮文莊翻譯的《澳門規範之合憲性監察》專文，澳門大學法學院學報，第一期，1997 年，第 25 頁至第 29 頁。

<sup>51</sup> 《葡萄牙共和國憲法》第 24 條第 2 款。



憲法層次的廣泛保護<sup>53</sup>，當中未有在《澳門特別行政區基本法》明確規定的，例如身心完整、肖像權、住所及函件不受侵犯、個人資料保護等等，便在《澳門民法典》中有關人格權的保護中加以規範<sup>54</sup>。然而，在結社權方面，《澳門民法典》並未能補上原《葡萄牙共和國憲法》所確立的結社權內容，特別是政治團體方面。

其後，1999年8月9日第2/99/M號法律以單行法方式定出《結社權規範》，並同時廢止了第3/76/M號法令，以“政治社團”取替了“公民團體”的名稱<sup>55</sup>，按照該法律的規定<sup>56</sup>，“公民社團”可於該法律生效後三個月內通過登錄轉變為政治社團，另在6月6日第10/88/M號法律及4月1日第4/91/M號法律內所載的一切關於“公民社團”的字眼，改由“政治社團”（下文一律稱之為“政治團體”）取代。

然而，根據從行政當局取得的資料，到目前為止，本澳從未有任何正式成立的公民社團或政治團體。

## 2. 實際行使政治權的組織 — 社團

社團係“以人為基礎、且非以社員之經濟利益為宗旨”的團體<sup>57</sup>，任何人均有結社的權利及自由，包括加入社團、脫離社團的自由<sup>58</sup>。另一方面，有別於“公

<sup>52</sup> 《澳門刑法典》第39條第1款。

<sup>53</sup> 《葡萄牙共和國憲法》第24條及續後條文。

<sup>54</sup> 《澳門民法典》第一卷《總則》中有關人格權的保護方面，增訂了先前在澳門適用的《葡萄牙民法典》所沒有的內容，目的就是彌補因《葡萄牙共和國憲法》不再於澳門適用而須確立的價值觀。

<sup>55</sup> 參看回歸前澳門立法會憲法權利及保障事務委員會第14/VI/99號意見書（《規範基本權利的法律彙編——結社權》，2001年4月版，第23頁及第24頁，澳門特別行政區立法會出版）。

<sup>56</sup> 8月9日第2/99/M號法律第20條及第21條。

<sup>57</sup> 現行《澳門民法典》第154條。

<sup>58</sup> 3月23日第3/76/M號法令第1條規定“凡年齡在十八歲以上，具有公民權的公民，保證其得自由行使其宗旨不違背法律或公德的集會結社權，而毋須取得任何預先許可。”，值得注意的是，



民社團”或“政治團體”，無論是《葡萄牙共和國憲法》、1966年的葡萄牙共和國《民法典》、1999年《澳門民法典》、3月23日第3/76/M號法令（關於結社權的法例），以及8月9日第2/99/M號法律《結社權規範》，均無禁止或限制一個人只可以參加一個社團，換言之，任何人加入社團無須行政當局批准，且可以參加多於一個社團。另一方面，社團的社員數目，以至社員的身份資料（如姓名，身份證明文件資料），均無須向當局提供及登記。

社團既可為法人組織，亦可以為非法人組織，但僅具備法人資格的社團方可成為間接選舉的選民<sup>59</sup>；按照法律規定<sup>60</sup>，社團是否具備法律人格，係取決於其有否依法定形式（透過經認證文書詳細列明社員為社團財產所提供的資產或勞務，社團的名稱、宗旨及住所）設立，當中既不要求社員的身份必須為澳門地區（回歸前）或澳門特別行政區（回歸後）的居民或永久性居民，亦不要求社員須具行使政治權利的資格。

有必要強調的是，即使上述一系列與立法會選舉有關的法規，既無要求作為間接選舉選民的社團，需要有一定數量的具直接選舉選民資格的社員，亦無規定各個具間接選舉選民資格的社團，彼此之間的社員不可以重疊。

---

上述規定並無禁止不具公民權的人結社；同法令第2條第1款規定“任何人不得被任何方式強迫或壓迫加入任何性質的社團。”；及後，廢止上述法令的8月9日第2/99/M號法令《結社權規範》第2條第1款亦明確規定“任何人有權自由地毋需取得許可而結社，但其社團不得以推行暴力為宗旨或違反刑法又或抵觸公共秩序。”，而同法令第4條則規定“任何人不得被迫加入或以任何方式脅迫留在屬任何性質的社團……”、“任何人，即使是公共當局，強迫或脅迫任何人加入或脫離社團，處《刑法典》第347條規定之刑罰”；1999年版的現行《澳門民法典》第155條亦規定“承認任何人均有自由結社之權利”，以及“不得強迫任何人加入社團，亦不得以任何方式強迫其留在社團內。”最後，《澳門特別行政區基本法》第27條亦規定“澳門居民（包括永久性居民及非永久性居民，見《澳門特別行政區基本法》第24條）有……結社……的權利和自由”。

<sup>59</sup> 2月27日第9/84/M號法令第5條第1款、6月6日第10/88/M號法律第4條第1款，以及1991年的《澳門立法會選舉法》第6條。

<sup>60</sup> 3月23日第3/76/M號法令第4條、1977年版葡萄牙共和國《民法典》第158條、第167條及第168條、8月9日第2/99/M號法令《結社權規範》第5條第1款及1999年版的現行《澳門民法典》第141條第1款、第156條及第157條。



另外，對於社團的運作及決議的方式，法律僅規定若有關決議事宜涉及到各機關成員的解任、資產負債表的通過、章程的修改、社團的消滅，以及社團針對行政管理機關成員在執行職務時所作的事實而向該等成員提起訴訟時所需的許可，必須由所有社員組成的大會決定<sup>61</sup>，任何不涉及上述事宜的決定，包括入會資格、各機關成員的選任，以至社團在間接選舉中的投票意向的決議方法等，法律並無作出干預，限定必須由社員大會作出決議，各社團可透過社團章程或其他方式自由訂定<sup>62</sup>，且有關內容無需知會當局<sup>63</sup>。基此，社團在間接選舉中的投票意向，既可以係由社團全體社員透過社團決議機制所作的決定，亦可以為社團內一少部分社員或管理機關成員所作出的決定。

此外，社團的經濟來源在合法的前提下，可以依自訂的章程或透過其他方式自由決定接受外界的捐助，既無須取得當局的批准，亦無須向當局作出通報，且法律亦無要求社團公布帳目<sup>64</sup>，雖然任何人均可透過捐助影響社團的投票意向已是不言而喻的道理<sup>65,66</sup>，但當局及公眾則無從知悉，更遑論加以監察。

<sup>61</sup> 1966 年版葡萄牙共和國《民法典》第 172 條第 2 款；1999 年版現行的《民法典》第 159 條第 2 款。

<sup>62</sup> 1966 年版葡萄牙共和國《民法典》170 條第 1 款及第 171 條第 1 款；1999 年版現行的《澳門民法典》第 158 條第 1 款及第 159 條第 1 款。

<sup>63</sup> 社員的權利及義務，以至法人的運作形式等，均非法定設立文件及社團章程必須具備的要素（1966 年版葡萄牙共和國《民法典》167 條；1999 年版現行的《澳門民法典》第 156 條）。

<sup>64</sup> 雖然 3 月 23 日第 3/76/M 號法令第 13 條規定“社團每年將其帳目於通過之翌月即須公布。”，但該法令並無就違反此規定者訂定任何罰則；另外，廢止上述法令的 8 月 9 日第 2/99/M 號法律《結社權規範》更取消了上述規定，改為“社團收取公共實體的津貼或財政性質的任何資助，金額高於總督所訂者，須每年將帳目於其通過後翌月公布。”（第 19 條第 1 款），然而，不論是回歸前的總督或回歸後的行政長官，從未為此訂定相關金額。

<sup>65</sup> 試想社團的會址、經費、設備等問題都因得到“有心人”的支持而迎刃而解，又或甚至連社員都得到特別的福利“照顧”，社團的投票意向因這等“恩惠”而有特定的偏向，自是理所當然。

<sup>66</sup> 另一方面，有關金錢捐助的運用係由社團按內部章程所訂的決議規則作出決定，換言之，該等金錢捐助的運用可由一小部分的社員或管理機關成員操控，他們可以決議將有關金錢透過各種名目轉歸自己或負責代表社團投票的人士所有；鑑於此屬社團內部運作及決議，行政當局難以介入或查處（即使該等社員或管理機關成員的行為構成“信任之濫用”罪或“背信”罪，亦須經告訴方可進行刑事程序）；至於社團內的社員，除非他們能夠齊集法定數目的社員支持，否則亦難以對該等行為提出異議或提起刑事告訴。



基此，任何人不論是否具備直接選舉的選民資格，均可以加入無數個社團，並透過各個社團的內部決議機制，又或透過向社團作出的財政資助，影響社團的投票取向。這樣，在間選層面，社團的投票意向便會容易由少數社員或捐獻者操控，雖然負責投票的社團代表依法不可以重疊，但背後決定投票意向的卻可以是同一批“有心人”，在一定程度上影響著立法會部分議席的據位人選。

至於在直選方面，由於參選者有必要先在社會建立個人形象，使其議政能力在社會產生一定的認受性，而提名委員會並非常設組織，故向選民“推銷”參選者及其議政能力的任務實質上就是由社團來組織及策劃，參選者如能“動員”更多的社團支持，必然有助取得較有利的參選成績，故社團同樣對直選結果起著重要作用，而有能力影響社團的人其實就是有能力自己參選或支持他人參選的人。

## 六、澳葡時代的澳人參政

正如前面分析總督與立法會這兩個管治機關的立法權分配時已說明，總督所掌握的“立法權”，主要由專屬權限和競合權限所組成，再加上現實中往往獲得的立法授權，以及執行相關法律所須的“立規權”，澳門本身的法律秩序和制度，基本上仍是操縱在以總督為首的澳葡當局。

總督係由葡萄牙共和總統任免<sup>67</sup>，在政治上向葡萄牙共和國的總統負責<sup>68</sup>，葡萄牙共和國總統的轉換便往往造成總督、政務司及眾多官員的更換，因此，從保障澳人整體的利益而言，當然不能期望以總督為首的澳葡當局能照顧澳人的長遠利益，因為彼等行使《澳門組織章程》所賦予的“立法權”及“立規權”，無

<sup>67</sup> 根據《澳門組織章程》第 7 條第 1 款及第 2 款的規定，葡萄牙共和國總統委任澳督前須預先諮詢本澳立法會及代表本澳社會基本利益的機構的意見，但有關意見不具約束性。

<sup>68</sup> 1976 年版《澳門組織章程》第 19 條；1990 年版《澳門組織章程》第 20 條。



須以澳人的利益為依歸，對澳門的施政取向也無須向澳人交待，而澳人進入立法會或透過間選而成為諮詢會的成員<sup>69</sup>，其所能發揮的作用往往在於反映澳門華人社會對澳葡當局的具體施政決策的認受性，例如關於規範勞資雙方權利義務的法律制度，澳門華人社會長期以來所實踐的僱傭關係便與包括葡萄牙在內的西方國家甚為不同，因此在澳門社會推行葡萄牙的勞資關係法律制度是不可行的，澳門的《勞資關係法律制度》<sup>70</sup>便須要顧及澳門本身的特定社會因素；又如在澳門實施的教育制度，須要照顧華人家庭的子女往外地升學所用的語言多為英語，而非葡語，故即使澳葡當局長久以來均以葡萄牙語為官方語言，也不能強制在澳門接受教育的學生學習葡語<sup>71</sup>。所以，澳人在管治領域中的參與，雖然一定程度上發揮著過濾與調節因澳葡管治所帶來的、與澳門社會文化、生活模式格格不入的施政決策，但仍以消極作用為主，而澳人中不同利益界別的參政者借參政機會單純為自己所屬的利益界別爭取利益的成效亦不顯著，因為作為管治決策的落實工具 — 法律法規，其載體長期以來都是單一的葡語，而華人社會對葡語的認識則十分有限。

在本澳，大部分居民的母語為中文，懂葡文的僅屬少數，但在 1989 年以前，基本上所有法律及法規均係以葡文起草及頒布，且沒有中文譯本，雖然在 1989 年 2 月 20 日第 11/89/M 號法令生效後，法律及法規的草案基本上須有中葡文本，而法規頒布時亦須連同中文譯本刊登，但在法規的文義理解上仍係以葡文為主，

---

<sup>69</sup> 雖然，《澳門組織章程》規定總督行使“立法權”及“立規權”時，須聽取諮詢會的意見，而諮詢會中有部分成員係由立法會的間接選舉的選民選出（3 月 27 日第 4/76/M 號法律第 43 條第 2 款及第 44 條，以及廢止上述法令的 10 月 15 日第 51/91/M 號法令第 3 條），然而，諮詢會的意見並無約束性，故諮詢會對總督行使“立法權”及“立規權”時所作的影響力十分有限（《澳門組織章程》第 48 條及第 49 條）。

<sup>70</sup> 經 7 月 9 日第 32/90/M 號法令引入修改的 4 月 3 日第 24/89/M 號法令。

<sup>71</sup> 因此，立法會所通過的 8 月 26 日第 11/91/M 號法律《澳門教育制度》，就須要尊重澳門華人社會的客觀情況，承認私立學校的教學自主，其中包括自由決定所採用的教學語言及具有強制性的第二語言（見該法律第 4 條第 2 款和第 35 條第 6 款）。



中文為次<sup>72</sup>；再者，在上述法令生效時，尚有大批已生效的法規（包括由總督及立法會制定的法規，以及由葡萄牙共和國延伸至本澳適用的法規）沒有中文譯本，事實上，一些重要的法典，例如《民法典》或《商法典》等，直至 1999 年回歸前方有中文文本，即使係較早有中文文本的《刑法典》，亦係於 1996 年方出台<sup>73</sup>。

另一方面，本澳居民雖然可以透過直接選舉及間接選舉進入立法會且占立法會議席的 2/3 大多數<sup>74</sup>，即其一致的決定基本上可以行使立法會全部職能（尤其包括通過法律、拒絕追認總督制定的法令，以及確認被總督拒絕頒布的法規等<sup>75</sup>），但礙於語言，以及本澳法律人才的培訓起步相對較遲等客觀條件<sup>76</sup>，本澳居民在法律的制定及修改的參與上始終受到一定的限制。

綜上所述，雖然回歸前本澳居民可以透過立法會的直接選舉及間接選舉參與澳門的管治，但礙於立法體制，法律長期未有本地化及語言問題等種種客觀不利條件，對本澳的管治所能發揮的作用不大。

上述種種原因造成了立法會的直選和間選議席，長期以來均未有出現競爭激烈的局面，但到了 1996 年，情勢便大為不同，由於當選是屆議員原則上會順利過渡成為澳門特別行政區第一屆的立法會議員<sup>77</sup>，且臨近回歸，在不少會延續至

<sup>72</sup> 2 月 20 日第 11/89/M 號法令第 1 條，有關法律文義理解以葡文為主，中文為次的規定，於 1999 年 12 月 13 日方被第 101/99/M 號法令所廢止。

<sup>73</sup> 事實上，即使現在尚有一些法例並無官方中文譯本，12 月 15 日第 122/84/M 號法令及 7 月 6 日第 63/85/M 號法令便是一例。

<sup>74</sup> 1990 年前，立法會議席總數為 17 席，直選議席及間選議席各占 6 席；1990 年後立法會議席總數為 23 席，直選議席及間選議席各占 8 席。

<sup>75</sup> 1976 年版《澳門組織章程》第 14 條及第 36 條；1990 年版《澳門組織章程》第 15 條及第 36 條。

<sup>76</sup> 事實上，於 1988 年，當時的東亞大學（即現時的澳門大學）方開辦本地第一個法學學士課程（葡語），該課程為期共五個學年，換言之，於 1993 年方有第一批本澳大學畢業的法學士畢業生。至於第一屆中文法學士課程則於 1996 年才開辦，即於 2001 年方有第一批中文法學士課程畢業生。

<sup>77</sup> 中華人民共和國第八屆全國人民代表大會第一次會議通過的《關於澳門特別行政區第一屆政



回歸後仍會產生作用的管治政策方面，如能成為相關制訂者或有所參與，肯定對議員本身或其所代表的利益界別甚為有利，因此不少合資格的市民被動員登記做選民<sup>78</sup>，而間選的法人選民也有明顯增加<sup>79</sup>，不論選舉前和選舉當日，均有不少“出位”的現象出現，賄選傳言遂不絕於耳。

## 七、特區成立後的立法會選舉制度

### 1. 《澳門特別行政區基本法》所規範的參政權

1999年12月20日，澳門回歸祖國，同日，《澳門特別行政區基本法》（下稱《基本法》）正式實施。

“一國兩制”、“澳人治澳”是《基本法》的大原則，此體現在《基本法》規定<sup>80</sup>澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分的同時，亦規定澳門特別行政區在中華人民共和國全國人民代表大會授權下，可依照《基本法》的規定實行高度自治，享有獨立的行政管理權、立法權、司法權和終審權；此外，澳門

---

府、立法會和司法機關產生辦法的決定》第六點規定“澳門特別行政區第一屆立法會……行政長官委任7人。……原澳門最後一屆立法會的組成如符合本決定和澳門特別行政區基本法的有關規定，其中由選舉產生的議員如擁護中華人民共和國澳門特別行政區基本法、願意效忠中華人民共和國澳門特別行政區並符合澳門特別行政區基本法規定條件者，經澳門特別行政區籌備委員會確認，即可成為澳門特別行政區第一屆立法會議員。如有議員缺額，由澳門特別行政區籌備委員會決定補充”、“澳門特別行政區第一屆立法會議員的任期至二零零一年十月十五日”。值得注意的是，原澳門最後一屆立法會中由澳門總督委任的議員，不能按上述規定成為澳門特別行政區的第一屆立法會議員，因為澳門總督係由葡萄牙共和國總統任免，他所作的委任自然從1999年12月20日失效，而澳門特別行政區的第一屆立法會的委任議員，則由行政長官委任。

<sup>78</sup> 1992年的立法會選舉，直選的已登記選民有48,137人（當中有投票的為28,526人，相當於59.26%）；到了1996年，已登記選民突增至116,445人（當中有投票的為75,093人，相當於64.49%），為1992年的2.42倍，增幅之大，足以顯示箇中存在“非比尋常”的原因。

<sup>79</sup> 當然，選民增長率未如直選般明顯。1992年的間選法人選民有208個，1996年則增至233個，增幅為12.02%。

<sup>80</sup> 《基本法》第1條、第2條及第3條。



特別行政區的行政機關和立法機關由澳門特別行政區的永久性居民依《基本法》的規定組成，澳門特別行政區的行政長官、主要官員、立法會議員、行政會委員，以及公務人員均須由澳門特別行政區永久性居民擔任<sup>81, 82</sup>。

事實上，按《基本法》的規定，澳門特別行政區的居民分為永久性居民和非永久性居民，前者在澳門特別行政區享有居留權並有資格領取澳門特別行政區永久性居民身份證，而後者沒有居留權且只可領取澳門居民身份證<sup>83</sup>；根據《基本法》的規定，永久性居民和非永久性居民所享有的基本權利大部分相同，例如兩者均享有自由結社的權利<sup>84</sup>，然而，作為直接參與社會事務管理的重要政治權利 — 選舉權及被選舉權，則只有永久性居民才可依法享有<sup>85</sup>。

另一方面，按《基本法》及其附件的規定<sup>86</sup>，除澳門特別行政區第一屆立法會外<sup>87</sup>，立法會的議員通過直接選舉、間接選舉，以及由行政長官委任產生，至於具體產生辦法則由澳門特別行政區政府提出並經立法會通過的選舉法加以規定。

## 2. 回歸後的《澳門特別行政區立法會選舉法》

回歸後第一屆立法會分別於 2000 年 11 月 21 日及 2001 年 2 月 21 日通過了第 12/2000 號法律《選民登記法》和第 3/2001 號法律《澳門特別行政區立法會選

<sup>81</sup> 《基本法》第 46 條、第 57 條、第 63 條、第 68 條及第 97 條。

<sup>82</sup> 按《基本法》第 97 條的規定，下列澳門特別行政區的公務人員可不具永久性居民身份：澳門特別行政區聘用的某些專業技術人員、顧問和初級公務人員，以及回歸前已在澳門任職的公務人員。

<sup>83</sup> 《基本法》第 24 條。

<sup>84</sup> 《基本法》第 27 條。

<sup>85</sup> 《基本法》第 26 條。

<sup>86</sup> 《基本法》第 68 條，以及該法的附件二第一點。

<sup>87</sup> 見註 76。



學制度》，以及附於該法律的《澳門特別行政區立法會選舉法》。

## 2.1. 直接選舉

按《澳門特別行政區立法會選舉法》的規定，年滿十八歲的澳門特別行政區永久性居民具備直接選舉的選舉資格<sup>88</sup>，該等人士須作出選民登記，方具投票資格<sup>89</sup>。至於被選舉資格方面，“凡具有投票資格且年滿二十一歲的澳門特別行政區永久性居民，均具有被選資格。”<sup>90</sup>。

另一方面，《澳門特別行政區立法會選舉法》保留了政治團體有權參與直接選舉的選舉活動的規定，政治團體有權提名候選人，以及在提交候選名單後使用競選活動的特定工具（包括資訊性刊物、電台與電視台的播放等）<sup>91</sup>。然而，正如前文已提及，直至目前為止，根本從未有政治團體正式成立，實際扮演相關角色的仍為社團。

## 2.2. 間接選舉

事實上，2001 年的《澳門特別行政區立法會選舉法》及 2000 年的《選民登記法》所訂的間接選舉的選民資格及選民登記程序，與 1991 年的《澳門立法會選舉法》及當時的選民登記法律的規定<sup>92</sup>，兩者之間並未有太大差別——《澳門特別行政區立法會選舉法》及《選民登記法》規定：間接選舉分為僱主利益、勞

<sup>88</sup> 第 12/2000 號法律《選民登記法》第 2 條第 1 款規定，“凡具有選舉資格的自然人或法人，均有權利和公民義務作選民登記、核實本身是否已作登記、以及在發現有錯誤或遺漏時要求更正。”。

<sup>89</sup> 《澳門特別行政區立法會選舉法》第 2 條（一）項及第 3 條。

<sup>90</sup> 《澳門特別行政區立法會選舉法》第 5 條。

<sup>91</sup> 《澳門特別行政區立法會選舉法》第 27 條及第 74 條。

<sup>92</sup> 經 8 月 29 日第 10/91/M 號法律及 3 月 4 日第 1/96/M 號法律修改的 6 月 6 日第 10/88/M 號法律。



工利益、專業利益，以及慈善、文化、教育及體育利益四個組別，每個組別的選民由已按選民登記法登記，享有三年以上法律人格而按法律被“**確認**”代表相關利益的已在澳門身份證明局登記的社團和組織組成<sup>93</sup>；上述“**確認**”係由行政長官就不同個案聽取法律規定的相關實體<sup>94</sup>的意見後作出，而回歸前已確認某社團代表某個利益組別的選民登記，在回歸後仍然有效。上述由每一社團或機構享有十一張選票，由訂定選舉日期時在職的領導機構成員或理事中選出行使投票權的代表，然而，有別於 1991 年的《澳門立法會選舉法》的規定，上述行使投票權的代表，本身須具有直接選舉的投票資格<sup>95</sup>；另外，任何人不得在同一或不同選舉組別代表一個以上的社團或組織投票。

### 2.3. 澳人參政意欲的提升

雖然澳門的立法會選舉制度在回歸後並無實質的重大變化，但在“一國兩制、澳人治澳”的國家對澳門實施管治的基本方針下，澳人的參政意欲明顯提升，這尤其從直接選舉的參選組別和間選的法人選民數字的增長得到引證<sup>96</sup>。

事實上，由於回歸前的立法會在具體立法權限方面遠不及總督，加上法律本地化的未完成、語言障礙等因素，澳人在立法會對管治政策所發揮的作用十分有

<sup>93</sup> 《澳門特別行政區立法會選舉法》第 2 條（二）項、第 7 條第 1 款，以及第 22 條第 1 款及第 2 款；第 12/2000 號法律《選民登記法》第 28 條、第 29 條及第 53 條。

<sup>94</sup> 社會協調常設委員會負責就僱主、勞工和專業利益的代表團或組織提供意見；社會工作委員會負責就慈善利益的代表社團或組織提供意見；文化委員會負責就文化利益的代表社團或組織提供意見；教育委員會負責就教育利益的代表社團或組織提供意見；體育委員會負責就體育利益的代表社團或組織提供意見（第 12/2000 號法律《選民登記法》第 31 條第 1 款）。

<sup>95</sup> 行政當局代表向澳門特別行政區立法會引介《澳門特別行政區立法會選舉法》時曾指出，一向以來，當局的做法係代表社團行使投票權的代表，本身亦須具直接選舉的投票資格（見 2001 年 2 月 21 日澳門特別行政區立法會全體會議摘錄）。

<sup>96</sup> 2001 年立法會選舉的直選議席共有 10 席，2005 年則增為 12 席，但參選者卻由 2001 年的 96 人增至 2005 年的 125 人、參選組別由 2001 年的 15 組增至 2005 年的 18 組，至於間選方面雖然未有增加議席，仍維持為 10 個，但法人選民則由 2001 年 625 增至 2005 年 905，增幅高達 44.8%，由此明顯反映出澳人參選意欲的提升。



限，這些客觀情況在回歸後都產生了質和量的改變，一方面《基本法》確立了立法權的歸屬，另一方面法律本地化的問題基本上亦獲得解決，加上以往澳人在立法會與澳葡當局的代表分別形成的兩大板塊的局面在特區成立後自然消失，從而形成了來自不同利益界別的議員各自為本身所代表的界別表達立場、爭取發揮參政影響力的政治形態。不難理解的是，當澳人對自己當家作主後的管治要求有所提高後，他們對立法會的期望亦隨之提高，一些在客觀環境中未必可獲得較有利解決方案的問題，他們都希望能透過立法會的議員找出另一條出路，一旦他們認為現屆的議員未能為他們爭取權益時，便會透過政治權的行使，選出另一可寄望之人<sup>97</sup>。由於澳人這種心態與回歸前的“無奈消極”和“一切寄望回歸後解決”的心態完全不同，所以在立法會議事殿堂內的議員，自然要為自己的議員角色爭取“有所為”；另一方面，既然代表不同界別的議員已無須以“澳門華人社會的整體利益”與昔日的澳葡當局代表角力，可以說彼等共同承擔的“整體”包袱相對地放鬆了，代之而上就是為自己所代表的利益界別在管治政策取向上爭取更有利的地位，當然，議員間從不同利益角度參政議政、在求同存異的議會運作規則下最終仍會實現澳門的整體利益。無論如何，不容否認的是，澳人透過直接參政而欲爭取或維護特定利益的意欲確比過去為高，這也是回歸後澳門社會中有意透過參選進入立法會的人士明顯增加的其中一個原因<sup>98</sup>。

---

<sup>97</sup> 這從 2001 年立法會選舉中某代表博彩業從業員高票當選的現象便可說明。

<sup>98</sup> 正如澳門知名博彩業商人何鴻燊在回應傳媒問及其博彩公司的股東參加 2005 年立法會選舉時表示，“四十幾年我都未參加過（立法會選舉），但今年無辦法。因為我知道對方啲美國人已經找到立法會有人支持佢哋，既然人哋都識得搵人維護佢地利益，我哋都應該起碼有番一位。”。參閱《澳門日報》2005 年 8 月 5 日的報導。



## 第二部分 – 回歸後的首兩屆立法會選舉

### 一、賄選舉報及查詢的個案大幅增加

澳門回歸後，市民的歸屬感明顯提高，較以往關心政治，對於社會上的一些不公平現象都積極地作出批評和敢於舉報。面對前述的選舉問題，市民勇於舉報或查詢的現象亦漸趨普遍。

2001 年，市民透過廉署 24 小時反賄選熱線 6616610 作出的舉報不足 100 宗，但在 2005 年，透過反賄選熱線作出的舉報卻大幅增加到 341 宗，連同其他途徑(包括廉署 361212 投訴電話、親身、信函、傳真、電郵及其他部門轉介)接獲的舉報合共 423 宗，而查詢的總數則有 228 宗。

#### 2005 年立法會選舉所有舉報及查詢統計

|           | 舉報         | 查詢         | 小項總計       |
|-----------|------------|------------|------------|
| 選舉前       | 329        | 189        | 518        |
| 選舉日       | 93         | 36         | 129        |
| 選舉後       | 1          | 3          | 4          |
| <b>總數</b> | <b>423</b> | <b>228</b> | <b>651</b> |

值得指出的是，大部分舉報的對象和內容皆有不少類同之處，主要涉及第 18 組「澳門民聯協進會」的賄賂他人作選民登記、買票和違規宣傳等行爲，另有個別舉報指第 9 組「澳門發展聯盟」賄賂他人作選民登記、買票和違規宣傳，還有一些舉報針對第 8 組「愛澳聯盟」指使社團成員於選舉日作違規宣傳。



## 二、舞弊及其他妨礙公平選舉的情況

綜合回歸後首兩屆立法會選舉的舉報及廉署跟進調查後所掌握的資料，有關選舉舞弊及其他妨礙公平選舉的情況主要存在下列 14 種類型：

### 1. 誘使他人作選民登記，以影響投票意向

在 2005 年的立法會選舉中，部分參選人士在政府公布確定候選名單之前，已透過不同方式促使他人作出選民登記，意圖影響其投票意向，例如：

- 第 9 組「澳門發展聯盟」自 2005 年 4 月起，透過澳門博彩股份有限公司舉行選民登記比賽，利用有薪假或獎金獎品吸引員工促使親友辦理選民登記，員工按工作地點分為多個區域，各區域的參賽員工按其區域所辦理的選民登記數目多寡而獲得不同獎勵，同時另設個人獎項。
- 第 10 組「澳門民主民生協進會」自 2004 年 10 月起，透過“澳門家人團聚促進會”辦理所謂“澳門居民內地子女申請來澳的登記”，並只向具選民資格的人士派發登記表和要求未辦選民登記者盡快辦理。然而，“澳門家人團聚促進會”未獲任何有權限實體委託辦理所謂“澳門居民內地子女申請來澳的登記”。
- 第 18 組「澳門民聯協進會」自 2005 年 4 月起，利用一些福建鄉親社團要求會員及其親友辦理選民登記，呼籲在立法會選舉中投票予指定人士，並派發餅咭作回報。



## 2. 買賣選票

在 2001 年及 2005 年的立法會選舉中，個別有意參選人士或候選名單以 500 元一票的方式直接向選民買票，又或向選民收集選民證正本、副本或號碼，並給予澳門幣 500 元作回報，有時會即時告知選民投票對象，有時卻表示日後或在投票日才通知應投票予哪一候選名單。

2001 年，兩宗買賣選票的案件被揭發後，賄選集團的活動明顯收斂。

2005 年，賄選集團再度活躍，利用一些酒店、企業、社團的現有架構實行大規模買票，事件被揭發後仍不罷手，甚至向水客、學生埋手，即使賄選集團多名骨幹成員先後落網，其主腦直至選舉日仍在親自指揮賄選活動。據廉署調查所得，只有第 18 組「澳門民聯協進會」的成員參與買票，但在另一個案中，有跡象顯示第 9 組「澳門發展聯盟」某成員轄下企業員工遭上級施壓，要求確保一定票數，導致出現員工家屬在無計可施的情況下自掏腰包買票。

## 3. 賄賂社團領導或以捐助社團的方式買票

另一常見現象是賄選者與社團領導協商，直接給予社團或給予社團領導層個人巨額款項，要求動員全體社員在立法會直選中投票予特定候選名單，又或要求社團在間選中參與組成提名委員會及投票予特定對象。

以 2005 年的立法會直選為例，只要取得約 6000 票便可當選。在澳門，擁有逾千會員的社團數目不少，有的又自稱會員逾萬，倘取得這些社團的支持，便能



在選舉中有較大勝算。因此，這些社團的領導便成為賄賂對象，賄選者以直接向社團領導提供利益或捐助社團的方式，換取社員的選票。

與此同時，一些長期處於“休眠”狀態的社團慣常在選舉前夕突然“甦醒”，“大攪”活動，加強與社員聯繫，最終目的亦是為了影響社員的投票意向。

#### **4. 職業上的脅迫**

在 2005 年立法會選舉期間，出現多宗涉及公司管理層意圖影響員工投票意向的個案，包括要求員工提名指定人士參選、提供選民證號碼或副本、詢問員工會否投票，以及於投票日以車輛接載員工前往投票等。

部分投訴人表示，其公司管理層表明支持某候選名單，雖然僱主沒有明示或暗示若員工不予支持會有何後果，但大部分員工均感受到重大的心理壓力。另有投訴人表示，其公司在收集員工選民證號碼後向員工表示，每個投票分站之總投票人數為 1000 人，選民係按其選民證號碼而分配到不同的投票分站投票，因此，在每個投票分站的點票結果公布後，公司會知道員工曾否按指示投票，同時又暗示不按指示投票者可能受罰。面對此情況，受脅迫者為保工作，只有啞忍。

#### **5. 向選民提供飲食、娛樂及旅遊的款待，而且有關開支無須計入選舉經費**

在近數屆的立法會選舉中，選舉年都是本澳大小社團舉辦社員聚餐、旅遊等活動的黃金檔期，尤以選舉月為甚。此類聯誼，大多是由一些有意參選人士或候選名單暗中資助，名義上只招待會員，但實際上連會員的親友都受惠。有的更早



於選舉前數月便開始以各種名義款待選民，提供免費飲食及娛樂，並舉辦各種免費或象徵式收費的旅行團。聯誼期間，個別有意參選人士或候選名單的代表均會發言，為其宣傳政績和參選理念，以及呼籲出席者在立法會選舉中予以支持，而活動場地甚至貼滿宣揚海報，明顯是將社團活動變成選舉集會，免費飲食、娛樂及旅遊就是招徠手段，旨在影響選民的投票意向。部分候選名單更透過社團及企業事先向澳門各大酒樓、食肆訂位，於選舉日款待所動員前往投票的選民及其他人士，並於選舉日晚上宴請助選人員及“支持者”。

為了避免買票的嫌疑，部分社團及企業沒有限制餐飲款待對象，任何人士皆可進入用膳，而在用膳期間亦沒有明言要求參與者投票予特定候選名單。事實上，絕大部分的參與者都是主辦者擬“博取”選票的對象。

至於一些資金充裕的候選名單，還會聘請知名藝人在其競選活動中作表演，拉票和宣傳，例如第 13 組「繁榮澳門同盟」在漁人碼頭舉行多場助選晚會，第 9 組「澳門發展聯盟」在選舉前亦舉行了多項耗費不菲的宣傳活動，其中尤以選舉前夕於賽馬會舉行的大型助選晚會的規模最為龐大。

不難理解的是，這些餐飲、旅遊、娛樂表演是要收費的，而選民卻可免費獲得這些款待，其實是變相取得經濟利益。

既然這些形形色色的拉攏選民的活動都係以“財力”為後盾，財雄勢大的候選名單當然較有利。為了確保選舉不致淪為“金錢”角力的舞台，制定競選經費上限乃各地選舉制度中的一項重要遊戲規則，目的就是在認同“競選”必然需要經費的前提下，避免財雄勢大者過份投放龐大資金而對財力較弱的參選者造成嚴重不公平的情況。



然而，上述餐飲、旅遊、娛樂表演及款待費用，基於往往借助社團名義舉辦，且有時甚至在候選名單正式成立前籌辦，故多無須計入競選經費。如此一來，擁有雄厚財力支援的候選名單便有較佳的優勢，不公平競爭的局面亦較明顯。

另一方面，由於《選舉法》規定的選舉競選活動開支上限十分高，2001 年為澳門幣 2,704,260.44 元，而 2005 年為澳門幣 4,320,357.28 元，即使能客觀地將有關費用計算在競選活動開支內（例如一場表演的費用可由數十萬至過百萬元不等），亦不易超出選舉開支上限，明顯對資金充裕的候選名單有利，使競選經費上限的規定本應發揮的作用變得毫無意義。

## 6. 偽造社團會議紀錄，以增加社團在間選中代表投票的人數

《選舉法》規定，每一社團在間選中享有最多 11 票投票權，由在訂定選舉日期之日在職的社團領導機關成員中選出的最多 11 名具有投票資格的投票人行使。

在 2001 年的立法會中，個別有意參選人士安排人員滲入社團，爭取社團支持其參加間選，並推動社團領導機關改選，甚至以偽造社團會議紀錄手法安排自己人加入社團領導機關，又或將領導機關成員數目增加至 11 人，務求操控和取得社團最多的 11 票。

然而，在歷屆的立法會間選中，透過事先“協調”，造成等額參選而取得議員席位的情況較為普遍，而“協調”背後所承擔的風險亦較低。因此，以偽造社團會議紀錄的高風險手段以求將代表社團行使投票權的人數增加至最多的 11 人，實質意義已不大。



因此，當廉署在 2001 年的立法會間選中揭發了偽造社團會議記錄的行為後，在 2005 年的立法會間選中基本上已沒有人採用這種手段。這表明有意參選的人士均知道，根本不值得冒險偽造社團會議記錄，最重要的是在有關的選舉組別中，透過“協調”方法取得超過 75% 的已作選民登記的社團或機構支持，令潛在競爭對手無法取得法定至少 25% 的社團或機構的提名，便可勝券在握。

## 7. 偷步宣傳

《選舉法》規定候選名單只可在選舉日前第 15 日開始至選舉日前第 2 日午夜 12 時的兩週宣傳期內向選民作選舉宣傳。就 2005 年立法會選舉而言，競選活動期是於 2005 年 9 月 10 日凌晨零時開始至 9 月 23 日午夜 12 時結束。

部分候選名單，例如第 18 組「澳門民聯協進會」，於 2005 年 8 月 25 日至 9 月 10 日期間，已透過不同渠道進行宣傳，包括出動宣傳車輛、派發傳單及舉辦宴會，呼籲選民投票予「澳門民聯協進會」，而第 2 組「澳門新力量」更早於 2005 年 5 月就開始使用宣傳車輛，為其首位候選人作個人宣傳。

## 8. 商業廣告及透過他人進行宣傳

《選舉法》禁止候選名單直接或間接透過商業廣告的宣傳工具，在社會傳播媒介或其他媒介進行競選宣傳，但部分候選名單仍以身試法，例如：

- 第 8 組「愛澳聯盟」候選人涉嫌在黑色的士上張貼海報作宣傳。
- 第 9 組「澳門發展聯盟」候選人涉嫌利用自己及親友的公司於報章上刊登 9



月 9 日全店 9 折、呼籲大家投“9”等商業廣告，其內還印有近似第 9 組所採用的標誌（向日葵）。

- 第 13 組「繁榮澳門同盟」候選人涉嫌在置地廣場正門前的兩個立方體裝飾物上標示數字“13”。
- 第 18 組「澳門民聯協進會」候選人涉嫌在自己旅遊公司的旅遊車上張貼大型宣傳品。

對於上述由第 9 組「澳門發展聯盟」候選人涉嫌利用自己及親友的公司所作的宣傳，一旦被認定為選舉宣傳，而第 9 組承認有關責任，便須將有關費用計算在其選舉開支內。倘第 9 組不承認有關責任，則屬無權招致選舉開支的情況。

## 9. 公共部門領導為候選名單公開作競選宣傳

第 16 組「新希望」獲得中國與葡語國家經貿合作論壇常設秘書處輔助辦公室主任（局級）姍桃絲為其拍攝宣傳光碟。

雖然選委會認為，有關行為不足以違反《選舉法》第 73 條所規定的公共實體的中立與公正無私的義務，但卻沒有公開解釋公共部門領導在什麼情況下參加選舉宣傳不引致違反上述義務，所以仍未能釋除公眾的疑慮，例如是否基於公共實體的領導具有參加政治活動的權利，所以不論其本職為何，均可參加任何候選名單的競選宣傳活動，即使有關候選名單所代表的利益與其本職所涉及的公共利益有明顯衝突亦然。



## 10. 透過網路、手機短訊作宣傳

《選舉法》規定，選舉日及選舉前一日禁止選舉宣傳。

事實上，大部分候選名單均不會在選舉日及選舉前一日進行拉票或宣傳。但隨著科技發展，以及網路及手機之應用非常普及，多個候選名單於 2005 年立法會選舉當日透過網路、手機短訊等手段進行宣傳及拉票。

手機短訊和電子郵件乃向個人發出的通訊，有別於在公眾地方進行的宣傳，而且有關的競選宣傳網站亦可能設於澳門境外，手機短訊和電子郵件也可能在境外發出，一般難以跟進。

## 11. 於選舉日提供免費車輛接送

大部分候選名單於選舉日均安排選民在特定地點乘搭專車前往各票站投票，例如在酒樓款待選民後安排專車在酒樓門外接載選民前往投票。於選舉日，多個候選名單採用大巴、中巴、小巴、房車等逾千部車輛接載選民前往投票，且大部分車輛均有暗示相關候選名單的圖案或號碼。有候選名單在其安排接載選民的旅遊車上張貼選民編號及相應票站資料，並有工作人員在車上作解釋，被公眾誤認為有人在車上教導投票，甚至提供利益。

## 12. 候選人代表

《選舉法》規定，為確保投票分站內之運作公平及公正，容許每一候選名單



在每一投票分站派駐最多兩名代表進行監察。

然而，有候選名單卻利用派駐代表到投票分站進行監察的機會，要求其代表穿著與該候選名單競選宣傳時所採用的衣著款式及顏色相近的衣物，雖然衣物上未印有該名單的徽號或名稱，但卻足以令人即時聯想到相關候選名單。同時，有賄選者或脅迫者向受賄者或被脅迫者聲稱，已派人在票站內監視，會知道受賄者或被脅迫者有否按指示投票，對彼等造成重大的心理壓力。

在 2005 年立法會選舉中，對於候選名單代表穿著與該候選名單競選宣傳時所採用的衣著款式及顏色相近衣物的情況，票站工作人員曾要求有關人士加穿一件白色衣物才准許進入，不規則的情況受到控制。

### 13. 票站內或票站外圍人士之衣著

在 2005 年立法會選舉日，有選民穿著與某候選名單競選宣傳時所採用的衣著款式及顏色相近的衣物到票站投票，而票站工作人員亦要求該等人士加穿一件白色衣物才准許進入，避免個別候選名單藉此作不規則宣傳及向選民施壓。

此外，第 8 組「愛澳聯盟」候選人涉嫌安排某同鄉會會員在選舉日穿著該組在展開競選活動的誓師大會時所採用的 T 恤（只是除去第 8 組的標誌）於票站外圍聚集及手持黃色膠袋，並向已投票的會員收集事前派發印有“xx 同鄉會”字樣的貼紙，其上寫上投票人資料，以統計“支持者”人數。



#### 14. 郵寄選民證

在 2001 年及 2005 年立法會選舉中，不少市民反映曾選擇以郵寄方式領取選民證，但事隔數月，仍未收到，擔心選民證被人盜用，而行政暨公職局卻表示，選民證確實已寄出，不知為何仍未送到選民手上。

事實上，部分大廈、屋苑的保安較差，信箱設計亦簡陋，郵件容易被盜竊。鑑於親身辦理選民登記的選民可選擇以郵寄方式收取選民證，而行政暨公職局只以平郵方式將之發送，所以存在寄失及被盜竊的風險。

此外，選民證乃賄選集團買賣選票的常用憑證，持有選民證可方便與賄選集團交易。

事實上，在廉署調查留置選民證案件期間，曾有涉嫌賣票的選民聲稱不知為何其選民證會落入賄選集團手上，試想如該等選民曾選擇以郵遞方式收取選民證，而行政暨公職局僅以平郵將之寄出，那麼發生選民證寄失或被盜竊的情況是完全合理的。對於那些真的遭遇選民證寄失或被盜竊的選民而言，便有可能招致無妄之災，而對那些確曾以選民證作交易，但當而又無法證明其於已收妥其選民證的選民而言，則按“疑點利益歸被告”原則，便容易脫罪。

### 三、廉署偵破的選舉案件

針對 2005 年的立法會選舉，廉署成功偵破且已移送檢察院的有以下 7 宗案件：



案件一：涉及第 18 組「澳門民聯協進會」的選民證留置案，嫌犯共 18 人，案件已在法院排期審理。2005 年 6 月 23 日，戴某涉嫌在廣州街附近以金錢交換他人選民證以作留置時，被廉署人員發現及當場拘捕，並即場在其身上搜出屬他人的選民證數張；其後於同日下午，當另一名涉案者鍾某在組織收取選民證時，亦被廉署人員當場拘捕，並即場在其身上搜出他人選民證正本 5 張。本案以此為基礎，順藤摸瓜，發現了一個以蕭某及王某為首的集團，有組織地以利益誘使他人交出選民證並將之留置，從而影響他人於 2005 年立法會選舉時之投票意向。

案件二：涉及第 18 組「澳門民聯協進會」的與選民登記有關的賄賂、選民證的留置及有組織犯罪案件，嫌犯共 21 人，案件已在法院排期審理。2005 年 5 月，廉署按舉報到某公司進行調查並檢獲一批不明來歷的選民證以及大量選民證資料，隨後在某同鄉會檢獲一批餅咭。經深入調查後，發現該同鄉會會長為自己籌備參加立法會選舉而組織他人，包括同鄉會的機關成員及彼等的關係網，承諾以每張澳門幣 500 元代價或餅咭收集選民證或促使他人作選民登記，用以影響選民的投票意向。

案件三：涉及第 18 組「澳門民聯協進會」的非法留置選民證、有組織犯罪案件，嫌犯共 484 名。2005 年 5 月 23 日，廉署人員按舉報在氹仔某餐廳發現某酒店職員黃某正要求他人及透過該人找親友提供選民證，並承諾若在 2005 年立法會選舉時投票予某有意參選人士，黃某的公司則給予澳門幣 500 元作報酬。當雙方進行交易時被廉署人員當場拘捕。隨後，廉署人員在有關酒店及多個地點進行搜索，發現大批證據，包括準備發放給 11 名提供選民證人士的報酬共澳門幣 5,500 元（以萬字夾將該 11 名持證人的名單及其選民證副本夾在一起），一批自然人選民登記申請書、



選民登記收據、選民證副本、居民身份證副本、水電費單及符合選民登記資格之酒店員工名單，以及多張選民證正本等。經深入調查發現，有人涉嫌向集團旗下數家公司的員工進行有組織性賄選。

案件四：涉及第 18 組「澳門民聯協進會」的選民證留置、賄選及有組織犯罪案，18 名嫌犯涉案，案件已在法院排期審理。案情顯示，某社團領導人涉嫌組織他人，以澳門幣 500 元向一些活躍於北區從事“水貨”活動的人士和個別剛滿 18 歲的在學中學生收集選民證，並要求其在立法會選舉中投票支持某候選人。

案件五：涉及第 9 組「澳門發展聯盟」的賄選及有組織犯罪案，共 22 名嫌犯涉案。經調查後發現，在某娛樂場任職糾察的陳某，要求其胞弟協助為某候選人拉票並提供澳門幣 500 元報酬。陳某胞弟再透過張某及鄭某向朋友收取選民證副本及要求投票給某候選人，並承諾每人有澳門幣 500 元的報酬。最後張某共收取了 15 人的選民證副本及要求有關人士投票給某候選人，並承諾每人有澳門幣 500 元的報酬。

案件六：涉及第 18 組「澳門民聯協進會」的賄選、選民證留置、與選民登記有關的賄賂及有組織犯罪案件，涉案嫌犯共 146 人。2005 年 7 月，廉署發現馮某向某校家長收取選民證，每張選民證給予對方澳門幣 200 元的報酬，並承諾事後再給 300 元。經初步偵查後，廉署發現馮某將所收集的選民證交予呂某，廉署在呂某的住所搜獲 58 張選民證。經深入偵查後，發現一個以陳某為首的集團透過多名人士，有組織性地向他人提供澳門幣 500 元利益，以留置他人選民證或說服他人作選民登記，從而確保有關人士的投票意向，又或直接提供澳門幣 500 元利益，以說服他人



投票給某候選名單。另外，陳某亦透過他人對外地回澳投票的選民，提供免費來回澳門的機票，藉以利誘他人投票予某參選組別。

案件七：涉及第 8 組「愛澳聯盟」的選舉日作違規宣傳案件，涉案嫌犯共 53 人。

去年 9 月 25 日第 3 屆立法會選舉日，廉政公署發現在多個投票站外有大批市民穿著某候選組別在宣傳期間的宣傳 T 恤，部分手持黃色膠袋收集完成投票的選民資料。當日廉署將 70 多人帶返調查，經深入調查，有證據顯示其中 49 人涉嫌違反《選舉法》規定，在投票站 100 公尺範圍內作出與競選宣傳有關行為。廉署在續後的調查中，懷疑有一候選人指使某同鄉會會長和理事長，組織該同鄉會會員穿著同一款式的黃色 T 恤在投票站外收集資料。



## 第三部分 – 選舉委員會的角色

不論在 2001 年，又或在 2005 年的立法會選舉中，廉署均與立法會選舉委員會（下稱“選委會”）通力合作，在選委會成立後不久，廉署便與選委會舉行會議，並指定聯絡人，以便就潛在或已出現的選舉不規則行為適時交換意見，務求盡早採取適當的措施以作回應。

### 一、選委會的主要權限

根據《澳門特別行政區立法會選舉法》第 9 條及第 10 條的規定，選委會的權限包括：

- 向選民客觀地解釋關於選舉活動的事宜；
- 確保競選活動期間各候選名單能真正公平地進行競選活動和宣傳；
- 審核各候選名單在競選活動中的選舉收支是否符合規範；
- 審核可能構成選舉不法行為的行為是否符合規範；
- 在選舉程序的範圍內，要求有權限的實體採取必要措施，以確保保安的條件及行為的合法性；
- ……。

### 二、2005 年選委會對選舉期間出現的涉嫌違規宣傳行為所作的回應

於 2005 年的立法會選舉中，選委會對一些涉嫌違規宣傳行為有不同的回



應，例如：

- 第 8 組「愛澳聯盟」候選人涉嫌在黑色的士上張貼海報作宣傳<sup>99</sup>。

這些的士在市面上行走了一段日子後，選委會下令停止。

- 第 8 組候選人涉嫌安排江門同鄉會會員在選舉日穿著該組於競選活動的誓師大會時所採用的 T 恤（只是除去第 8 組的標誌）於票站外圍聚集及手持黃色膠袋，並向已投票的會員收集事前派發印有“江門同鄉會”字樣的貼紙，其上寫上投票人資料，以統計支持者人數<sup>100</sup>。

一方面，選委會於選舉日向廉署通報了這些涉嫌違規行為，而另一方面，選委會為了讓市民能清晰理解有關在冷靜期和選舉日禁止宣傳的法律條文內容，已於 2005 年 9 月 23 和 24 日在澳門報章刊登告示，清楚說明在“冷靜期”及“選舉日”是禁止在公開或半公開場合穿著足以識別任一參選組別之服飾，亦禁止在投票站或其一百公尺範圍內進行宣傳。

- 第 9 組「澳門發展聯盟」候選人涉嫌利用自己或親友的公司於報章上刊登 9 月 9 日全店 9 折、呼籲大家投“9”等商業廣告，其內還印有近似第 9 組所採用的標誌（向日葵）<sup>101</sup>。

對廣大市民而言，上述商業廣告明顯是為第 9 組作宣傳，但選委會沒有加以制止。

---

<sup>99</sup> 該行為有違反《澳門特別行政區立法會選舉法》第 80 條、第 81 條、第 188 條及第 189 條等規定之嫌，因為自訂定選舉日期的行政命令公布之日起，禁止直接或間接透過商業廣告的宣傳工具，在社會傳播媒介或其他媒介進行競選宣傳，而海報則只可在預留的選用地方張貼。

<sup>100</sup> 該行為有違反《澳門特別行政區立法會選舉法》第 158 條規定之嫌（在選舉日的宣傳）。

<sup>101</sup> 該行為有違反《澳門特別行政區立法會選舉法》第 81 條及第 189 條規定之嫌，因為自訂定選舉日期的行政命令公布之日起，禁止直接或間接透過商業廣告的宣傳工具，在社會傳播媒介或其他媒介進行競選宣傳。



- 第 9 組候選人涉嫌在自己或親友的公司舉行選民登記比賽，利用有薪假或獎金獎品吸引員工促使親友辦理選民登記，各區域的參賽員工按其區域所辦理的選民登記數目多寡而獲得不同獎勵<sup>102</sup>。

上述涉嫌違規行爲，表面上未爲《選民登記法》第 41 條（與選民登記有關的賄賂）所處罰，但事實上，也有參賽的員工爲自己出選民登記，並向公司報數，故仍有賄賂合資格人士作選民登記之嫌。針對此事，廉署曾向選委會了解其立場，但選委會並沒有回覆，亦沒有加以制止。

- 第 13 組「繁榮澳門同盟」候選人涉嫌在置地廣場正門前的兩個立方型裝飾物上標示數字“13”<sup>103</sup>。

對於上述涉嫌違規行爲，選委會已適時制止。

- 第 16 組「新希望」候選人獲得中國與葡語國家經貿合作論壇常設秘書處輔助辦公室主任（局級）姍桃絲爲其拍攝宣傳光碟。

選委會認爲，有關行爲並未違反《澳門特別行政區立法會選舉法》第 73 條規定公共實體的中立與公正無私的義務，但未有公開解釋公共部門領導在什麼情況下參加選舉宣傳不引致違反上述義務，所以仍未釋除公眾認爲存在執法不公的疑慮。

- 第 18 組「澳門民聯協進會」候選人涉嫌在自己旅遊公司的旅遊車上張貼大型

---

<sup>102</sup> 表面上，該行爲未爲《選民登記法》第 41 條（與選民登記有關的賄賂）所處罰，但事實上，也有參賽的員工爲自己選民登記，並向公司報數，故仍有賄賂作選民登記之嫌。

<sup>103</sup> 該行爲有違反《澳門特別行政區立法會選舉法》第 81 條及第 189 條規定之嫌，因爲自訂定選舉日期的行政命令公布之日起，禁止直接或間接透過商業廣告的宣傳工具，在社會傳播媒介或其他媒介進行競選宣傳。



宣傳品，以及在非指定地點張貼海報作宣傳<sup>104</sup>。

對於上述涉嫌違規行爲，選委會沒有適時制止。

### 三、選委會的適時行動可提升立法會選舉的公平、公正形象

從法律角度看，雖然違規的競選宣傳對社會的危害性不及買賣選票嚴重，但選舉管理當局如未能適時制止，對社會所造成的實害絕不遜於買賣選票。

根據廉署於 2005 年 9 月 3 日至 23 日所作的問卷調查，被視爲賄選可能性最高的候選名單依次爲：第 9 組、第 13 組、第 18 組及第 8 組<sup>105</sup>。除第 18 組的大規模賄選外，針對上述組別的買票賣票的舉報並不多，經證實的個案亦只有一宗，涉及第 9 組，但沒有跡象顯示有關候選人參與其中。我們相信第 9 組被視爲賄選可能性最高的候選名單，主要是因其鋪天蓋地式的違規競選宣傳所致，令整個選舉瀰漫着賄選的氣氛。

事實上，澳門的買票賣票行爲是在特定的圈子或社群中進行，廣大市民一般都難以親身接觸，但前述的違規宣傳行爲卻是大家有目共睹的，一方面，令人看見選舉管理當局和政府的管治威信受到明目張膽的挑戰，期待選舉管理當局和政府盡快作出適當的回應，而另一方面，令人對一些無實質依據的賄選傳言確信無疑。倘選委會能適時制止有關的違規宣傳行爲或作出澄清，將有助加強當局的管治威信和消除一些舞弊疑雲，從而提升立法會選舉的公平、公正形象。因此，在往後的立法會選舉中，加強選委會的效率和效能尤其重要，讓有關問題能得到適

<sup>104</sup> 該行爲有違反《澳門特別行政區立法會選舉法》第 80 條、第 81 條、第 188 條及第 189 條等規定之嫌，因爲自訂定選舉日期的行政命令公布之日起，禁止直接或間接透過商業廣告的宣傳工具，在社會傳播媒介或其他媒介進行競選宣傳，而海報則只可在預留的專用地方張貼。

<sup>105</sup> 其餘候選名單被視爲賄選的比率相當低，在此不提。



時解決。

根據《澳門特別行政區立法會選舉法》第9條規定，選委會不屬常設的管理機關<sup>106</sup>，選委會於選舉日公布後15日內，由行政長官以批示委任設立，並於選舉總核算結束後90日解散，對於一些在其存續期以外發生的問題，例如偷步宣傳，便無法處理。此外，選舉問題牽涉廣而且相當複雜，選委會的成員均身居要職，公務繁忙，在時間上的安排有時亦顯困難。因此，可考慮將選委會定為常設機關，以加強其效率和效能，令選舉活動更順暢和有序。

---

<sup>106</sup> 葡萄牙的國家選舉委員會及香港的選舉委員會均屬常設機關。



## 第四部分 – 選舉問題淺析及相關的解決方案

2001年9月23日，澳門特區舉行了回歸後首次立法會選舉<sup>107</sup>，一般認為該次立法會選舉相對公平、廉潔，但廉署仍揭發了多宗涉及選民登記及選舉的違法行為。

於2005年9月25日，舉行了澳門特區第三屆立法會選舉<sup>108</sup>，遺憾的是賄選、舞弊依然存在。廉署亦揭發了多宗以金錢留置選民證或以其他方式買賣選票的案件<sup>109</sup>，涉案嫌犯超過700人。因此，有必要研究有關選民登記及立法會選舉的處罰制度，堵塞漏洞，以免賄選者有機可乘。

### 一、現行制度

澳門特區立法會選舉制度主要是由第12/2000號法律《澳門選民登記法》及第3/2001號法律通過的《澳門特別行政區立法會選舉法》（在本部分稱為《澳門選舉法》）所組成。上述法規雖在澳門特區成立後通過，但與回歸時才廢止的舊法相若。

#### 1. 《澳門選民登記法》所規範的處罰制度

在《澳門選民登記法》中，處罰制度載於第四章 – 選民登記的不法行為（第

<sup>107</sup> 澳門特區的第一屆立法會是由澳葡時期的第六屆立法會議員過渡組成。於2001年9月23日舉行的澳門特區第二屆立法會選舉中，投票人數為83,644人。

<sup>108</sup> 在是次選舉中，投票人數高達128,830人。

<sup>109</sup> 例如：以金錢買票但不留置選民證，通常在選舉前夕或在選舉日當天發生；以提供機票予在本地居住或工作的選民的方式買票。



34 條至第 48 條)，而在《澳門選舉法》中，處罰制度則載於第十章 — 選舉的不法行爲，共分三節：第一節 — 一般原則（第 141 條至第 143 條）；第二節 — 刑事的不法行爲（第 144 條至第 180 條）及第三節 — 輕微違反（第 181 條至第 198 條）。

選民登記處罰制度的特定規則載於《澳門選民登記法》第 34 條至第 48 條，但並不排除因觸犯刑法規定的其他犯罪而適用其他更重的處罰。

《澳門選民登記法》第 40 條至第 48 條規定的罪狀擬保護的法益乃選舉結果的客觀性。選民登記的舞弊實質上是選舉舞弊的前奏，基於其特有的危險性，故提升為獨立的犯罪行爲<sup>110</sup>。

這裏所採用的是混合立法技巧。一方面，立法者在第 40 條至第 47 條盡數列舉在選民登記中最常見的犯罪行爲，而另一方面，在第 48 條作出了一項概括性規定，補充適用於不履行《澳門選民登記法》所規定的義務或不作出及時履行該等義務所需的行政行爲，又或延遲履行該等義務的情況，即使是出於過失亦然。這樣，倘偽造選民登記的方法，既未為《澳門選民登記法》所規範，又不影響對《澳門選民登記法》所規定義務的履行，那就不受第 48 條的制裁。

例如透過虛假資料令某人的有效選民登記被取消，既不能納入第 40 條（故意違法作出的登記）所規定的情況，也不違反《澳門選民登記法》所規定的義務。

因此，有需要制定一項概括性規定作為安全閥，以涵蓋其他未直接納入現正分析條文的其他形式的偽造行爲。此外，《澳門選民登記法》尚有其他方面可作改善，稍後再探討分析。

---

<sup>110</sup> 參閱西撒（Medina de Seïça）的評論，《科英布拉學派對刑法典的評論 — 分則》，第三冊，1999 年版，第 290 頁起。



## 2. 《澳門選舉法》所規範的處罰制度

至於《澳門選舉法》所規定的處罰制度，以下兩點是特別值得注意的：

首先，選舉的刑事違法行為追訴時效期間甚短，自作出可處罰的事實起計經一年完成。本來，從確保社會和政治穩定的角度考慮，訂定一個較短的追訴時效期間確實有一定道理，但因追訴時效期間過短而衍生的問題卻不容忽視<sup>111,112</sup>，例如賄選樁腳和賣票者較易查辦，但針對賄選集團主腦的調查工作就相當費時，故對相關的偵查檢控工作造成較大的壓力。

另一方面，立法者於第 149 條至第 180 條的條文中訂定選舉中所有的特定罪狀，背後無非旨在保護下列法益：自由、和平及公正地進行選舉，作為一整體，當中還包括核算工作（及核算結果的公布）；選舉結果的真實性及客觀性；選民在具體情況下作出決定的自由及選舉結果的正確性；以及投票的保密<sup>113</sup>。

至於第 141 條所作的規定，則強調行為人如因實施其他法律所規定的任何違法行為，將適用其他更重的處罰。

然而，在實踐的過程中，曾發現一些侵害上述法益的行為，但因法律尚未將之定為犯罪，所以不能作出刑事制裁<sup>114</sup>。因此，為了更好保障選舉的公平公正、

<sup>111</sup> 根據 1997 年 11 月 27 日香港上訴庭發出的裁判指引，任何人當被控以涉及選舉的嚴重罪行，必須立即被審訊，以確保香港選舉的廉潔及公正。另一方面，按照《澳門選舉法》第 36 條及續後條文規定，就提交候選名單而提起及處理上訴的期間均是很短的，以確保選舉的順利進行。

<sup>112</sup> 《澳門刑法典》第 113 條第 3 款（時效之中斷）規定：“在不計算中止之時間下，自追訴時效開始進行起，經過正常之時效期間另加該期間之二分之一時，時效必須完成；但基於有特別規定，時效期間少於兩年者，時效之最高限度為該期間之兩倍。”

<sup>113</sup> 參閱西撒 (Medina de Seïça) 的評論，《科英布拉學派對刑法典的評論 – 分則》，第三冊，1999 年版，第 297 頁起。

<sup>114</sup> 例如，A 給予選民 B 澳門幣 500 元，但沒有留置其選民證，只要求他在來屆立法會選舉中投



投票的自由和保密，參考外地的良好立法經驗，將有助完善現行法律。

## 二、香港、葡萄牙和台灣立法的可借鑑之處

為完善澳門的選舉處罰制度，廉署對一些外地的相關制度進行了研究，包括香港、葡萄牙及台灣，因考慮到澳門的法律體系源於葡萄牙，而香港與澳門同為中國的特別行政區，且在維護社會廉潔，特別在維護選舉公正方面，被公認為成功的典範，台灣則在立法和查處賄選方面均具有豐富經驗。

### 1. 香港的制度

香港的選舉處罰制度載於《香港選舉(舞弊及非法行爲)條例》(第 554 章) — Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance (Cap. 554)，簡稱“ECICO”。該條例適用於下列選舉：為選出行政長官而舉行的選舉；為選出立法會議員而舉行的換屆選舉；為填補立法會議席空缺而舉行的補選；為選出選舉委員會委員而舉行的界別分組一般選舉；為填補選舉委員會委員席位空缺而舉行的補選；為選出區議會民選議員而舉行的一般選舉；為填補區議會議席空缺而舉行的補選；為選出鄉議局議員而舉行的選舉；為選出鄉事委員會主席、副主席或執行委員會委員而舉行的選舉；為選出鄉村的村代表而舉行的鄉村一般選舉；以及為選出鄉村的村代表而舉行的鄉村補選<sup>115</sup>。

---

票給有意參選的 C。這明顯是一個買賣選票的個案，但並不能按《澳門選舉法》第 167 條規定及處罰的賄選罪處罰，因為該條規定須具有“說服某人投票或不投票予某候選名單”的意圖，也不能按《澳門選民登記法》第 44 條規定及處罰的選民證的留置罪處罰，該犯罪的其中一項構成要素是實際上將有關選民證留置。

<sup>115</sup> 《香港選舉（舞弊及非法行爲）條例》第 4 條。



《香港選舉（舞弊及非法行爲）條例》由 7 部分組成，其中第 2 部分（舞弊行爲）<sup>116</sup>及第 3 部分（選舉中的非法行爲）<sup>117</sup>與本文所作的分析有較大的關聯。

針對舞弊行爲<sup>118</sup>，乃由第 6 條定出罰則，最高刑罰爲罰款港幣\$500,000.00 及監禁 7 年。

借鑑《香港選舉（舞弊及非法行爲）條例》中有關賄選、舞弊的規定，以下提出五項建議：

### 1.1. 建議將賄賂候選人或準候選人的舞弊行爲列爲犯罪

《香港選舉（舞弊及非法行爲）條例》第 7 條（賄賂候選人或準候選人的舞弊行爲）規定，任何人作出以下行爲，即犯有選舉舞弊罪：提供或承諾提供利益予另一人，作爲該另一人在選舉中參選或不參選的回報；（如該另一人已在選舉中獲提名爲候選人）作爲該另一人撤回接受提名的回報；或（如該另一人已在選舉中獲提名爲候選人）作爲該另一人不盡最大努力促使其本人當選的回報；或作爲該另一人令第三者在選舉中參選或不參選的回報；或（如該第三者已在選舉中獲提名爲候選人）作爲該另一人促使該第三者撤回接受提名的回報；或（如該第三者已在選舉中獲提名爲候選人）作爲該另一人促使該第三者不盡最大努力當選的回報；又或索取或接受上述承諾或利益。

賄賂候選人或準候選人的舞弊行爲，既可在直選中出現，也可在間選中出現，但後者較常見。

雖然澳門特區立法會的問題一向出現等額選舉，此乃有意參選人士與相關

<sup>116</sup> 由第 6 條起至第 21 條止，共 16 條。

<sup>117</sup> 由第 22 條起至第 28 條止，共 7 條。

<sup>118</sup> 這裏所指的舞弊行爲，除本義的行賄、受賄外，尚包括其他的欺詐行爲。



界別人士進行無數磋商的結果，當中有無直接或間接的“回報”作用，難作定論。無論如何，要完善立法，便不可輕視賄賂候選人或準候選人的舞弊問題，尤其是澳門的經濟正高速發展，以提供經濟利益的手段說服對手不參選、放棄參選或不盡最大努力當選，或許較諸精神脅迫或採用暴力手段更湊效。

事實上，澳門的制度未對上述情況作出規定，雖然《澳門選舉法》第 151 條（對候選人的脅迫及欺詐手段）<sup>119</sup>已作如下規定：“以暴力、脅迫、欺騙、欺詐手段、假消息或任何其他不法方式壓迫或誘導任何人不參選或放棄參選者，處最高三年徒刑。”由於這裏所指的“任何其他不法方式”應按標題解釋為“針對候選人的其他脅迫或欺詐方式”，且有關方式亦須為法律所制裁，所以法律所處罰的便不包括賄賂候選人的舞弊行為，理由是不論是行賄，又或是受賄，賄賂候選人的舞弊行為，既不違反一般法的規定，也不涉及對候選人使用暴力、威脅或欺騙的手段。因此，對於《澳門選舉法》中存在的這個漏洞，香港的相關規定值得澳門參照<sup>120</sup>。

**1.2. 建議參考香港有關“在選舉中賄賂選民或其他人的舞弊行為”的規定，以懲處：a) 誘使他人作選民登記，以影響投票意向；b) 其他形式的買賣選票；以及 c) 賄賂社團領導層或以捐助社團的方式買票等舞弊行為**

<sup>119</sup> 此條文與《香港選舉（舞弊及非法行為）條例》第 8 條（對候選人或準候選人施用武力或脅迫手段，或威脅對候選人或準候選人施用武力或脅迫手段的舞弊行為）及第 9 條（作出某些關乎候選人或準候選人的欺騙性行為的舞弊行為）的規定部分相同。

<sup>120</sup> 此類個案曾在香港發生，並經法院審判，儘管嫌犯最終獲判無罪。香港特別行政區立法會議員劉炳章被控實施一項《香港選舉（舞弊及非法行為）條例》第 7 條規定及處罰的賄賂候選人或準候選人罪。劉炳章涉嫌以協助拓展內地商業活動的承諾，誘使曾公開表示有意參加 2004 年立法會“建築、測量及都市規劃”的功能界別選舉的測量師學會會長陳佐堅退選。於 2005 年 6 月 17 日，區域法院基於“疑點利益歸被告”原則，裁定劉炳章罪名不成立，原因是測量師學會會長在庭上作供時表示，並沒有從劉炳章方面收到涉及提供“利益”的訊息，而根據他的理解，劉炳章所指的協助與當時的選舉並無任何關係。



有關賄賂選民方面，根據《香港選舉（舞弊及非法行為）條例》第 11 條（在選舉中賄賂選民或其他人的舞弊行為）的規定，提供利益予選民，以促使其在選舉中投票或不投票予某一或某些候選人，又或提供利益予另一人，作為該另一人促使第三者在選舉中投票或不投票予某一或某些候選人，又或索取或接受上述承諾或利益，屬不法行為。

上述規定，除適用於直接與選民進行的買賣選票外，亦適用於賄賂社團領導層或以捐助社團的方式買票的舞弊行為。

目前，澳門依法成立的社團多達數千，部分社團又自稱有逾萬名社員，而大部分社團的運作活動經費並不是來自會員的入會費和會費，而是透過社團領導向諸如會長、名譽會長、社會名流及公共實體籌集。過去多屆立法會選舉中，均有消息指某些有意參選人士派“代表”走訪社團，試圖以給予巨額捐款的承諾，誘使有關社團領導動員其會員支持及投票予相關的候選名單。有些社團接受了有關交易，有些則予以拒絕，認為此類交易損害選舉的公平競爭。針對這種妨礙公平選舉的買票行為，澳門法律尚未規範，因為《澳門選舉法》第 167 條第 1 款所規定的賄選罪<sup>121</sup>，其入罪要件為買票者向選民提供利益，又或向另一人提供利益並經選民知悉，而提供該利益旨在說服該選民投票或不投票予某候選名單<sup>122</sup>。因此，值得引進香港這項立法經驗。

### 1.3. 建議透過界定“選舉聚會”的方式，禁止向選民提供飲食、娛樂及旅遊等款待以影響其投票意向

<sup>121</sup> 《澳門選舉法》第 167 條第 1 款：“為說服某人投票或不投票予某候選名單，而提供、承諾提供或給予公共或私人職位、其他物品或利益者，處一年至五年徒刑。”。

<sup>122</sup> 有學者認為，此犯罪是否既遂並不取決於相對人是否知悉有關的不法要約。然而，我們認為要求相對人知悉有關要約較恰當（參閱高斯達（Almeida Costa）的評論，《科英布拉學派對刑法典的評論 – 分則》，第三冊，1999 年版，第 675 頁；參閱貝凌加（Orts Berenguer）及歐華利士（Valeige Alvarez）的評論，《1995 年刑法典評論》第 1819 頁起）。



對澳門的制度而言，《香港選舉（舞弊及非法行為）條例》第 12 條（在選舉中向他人提供茶點或娛樂的舞弊行為）亦是一項革新的規定，該條文明示禁止在選舉中向他人提供食物、飲料或娛樂，但在選舉聚會中提供不含酒精飲料者除外<sup>123</sup>；選舉聚會是指任何為促使或阻礙某候選人或某些候選人當選而舉行的聚會。任何人提供或接受上述利益，即犯有選舉舞弊罪。

在澳門立法會選舉競選活動舉行期間，許多酒樓、餐廳均為企業、社團及機構所訂座，以慶祝其週年紀念或傳統節日，如中秋節。在這類型活動中，企業、社團及機構的員工、會員、成員及其具選民資格的親友可獲得免費膳食招待，又或只需給付低於市價的費用。席間，某候選名單的“支持者”會發表講話，讚揚有關候選人，以及呼籲出席者投票予有關候選人。然而，在企業、社團或機構的週年慶典或傳統節日，提供免費或低於市價的膳食招待予員工、會員、成員及其親友，能否被確定為誘使他人出賣選票的回報呢？似乎不可輕易作出判斷！雖然澳門的法律沒有為賄選指定任何價值，但提及有關利益係“作為回報”，難免使人產生“對價”的概念。然而，我們認為法律並無要求“利益”的價值與“投票意向”之間存在任何“均等”的關係，但也不致於將任何利益均視作“買票工具”，換言之，凡明顯不能體現為回報的利益便不具重要性<sup>124</sup>。事實上，要界定膳食招待能否被視作誘使他人出賣選票的回報，確實存在很多困難，尤須考慮膳食的價值、誰人資助、在有關場合提供膳食是否正常、

<sup>123</sup> 雖然此規範未必能完全解決在選舉中提供食物、飲料及娛樂的問題，但對減少“鋪天蓋地”的飲宴款待和加強執法機關的阻嚇力起着重要作用。在考慮引入類似規定時，宜進一步分析：假設立法會的候選人甲在參選期間出席一個其所屬社團舉辦的會慶免費晚宴；晚宴上，社團領導刻意對甲為社團作出的貢獻予以高度讚揚，但期間沒有提及甲參加立法會選舉，亦沒有抨擊其他候選人，因此，並不能將此集會定性為甲宣傳其參選或阻礙其他候選人當選的聚會，上述行為便不受刑事處罰，儘管在聚會中的確對甲作出了個人宣傳（甲是以社團成員身份而非候選人身份出席）。為了進一步確保選舉的公正性，是否需要於特定期間內限制候選人行使結社權的自由呢？

<sup>124</sup> 參閱彭仲廉（Júlio Pereira）《受賄作不法行為罪的若干問題》一文，澳門特別行政區廉政公署《廉政文選第一輯－職務犯罪》第 130 頁。



受惠者的社會地位及經濟狀況等。有鑑於此，香港的立法者選擇了制定上述規範，以遏止這種同樣嚴重損害選舉公平的舞弊現象<sup>125</sup>。

然而，須強調的是，倘有人提供膳食、食物或飲料，而按具體情況可客觀地視為誘使他人出賣選票的回報，並不妨礙按《澳門選舉法》第 167 條第 1 款規定的賄選罪予以處罰。

#### 1.4. 建議引入處罰未經授權而招致選舉開支的規定，避免出現透過他人作選舉宣傳和規避選舉開支上限的情況

根據《香港選舉（舞弊及非法行爲）條例》的規定，違反有關選舉開支的規定屬選舉中的非法行爲，而該條例第 22 條則規定，針對選舉中的非法行爲，可處的最高刑罰為罰款港幣\$200,000.00 及監禁 3 年。

---

<sup>125</sup> 在《香港選舉（舞弊及非法行爲）條例》於 2000 年 3 月 3 日生效之前，曾有一宗同類個案以《舞弊及非法行爲條例》（第 288 章）- *Corrupt and Illegal Practices Ordinance (Cap.288)* 作檢控，此條例後來被《香港選舉（舞弊及非法行爲）條例》所廢止。

於 1998 年 4 月 2 日，舉行選舉委員會選舉，而選舉委員會的任務是選出 10 名立法會議員。在選舉委員會選舉中，其中一個功能組別是金融服務界，共有 25 名候選人，當中 12 人可獲選為選舉委員會成員。

於 1998 年 3 月 27 日，時任立法會議員詹培忠以“金融服務界總會”（Financial Services Association）名義邀請了 90 人參加一個宴會，宴會費用由“金融服務界總會有限公司”（Financial Services Association Limited）支付，而詹培忠是該公司的負責人。宴會中，詹培忠發表了簡短講話，談及經濟危機，以及於 1998 年 4 月 2 日，須選出有能之士進入選舉委員會，更好地代表金融服務界的利益。與此同時，有人向出席的嘉賓派發單張，其上載有金融服務界別選舉的日期和時間、候選人數，以及 11 名獲推薦的候選人名單，連同另一張列出 3 名候選人的名單，標題為“在這 3 名候選人之中選擇其一”。詹培忠要求出席者在投票時參考該單張，但亦告訴他們在選舉時應作出自己的選擇。

基於上述情況，詹培忠被控以第 7 條 a 項的在選舉中向他人提供茶點或娛樂的舞弊行爲罪及第 12 條第 1 款的未經書面授權招致選舉開支罪，裁判法院於 1999 年 8 月 19 日作出裁決，判處詹培忠罰款合共港幣 100,000.00 元。詹培忠不服，向高等法院原訟法庭提出上訴，上訴於 2000 年 9 月 8 日被駁回。



由於只有候選人、獲同一組別其他候選人授權並且在授權書所指明限額內招致選舉開支的候選人、以及在授權書所指明限額內招致選舉開支的選舉開支代理人，方有權招致選舉開支，所以一旦選舉開支係由非候選人或非選舉開支代理人招致，則按《香港選舉（舞弊及非法行爲）條例》第 23 條的規定，構成“非候選人或非選舉開支代理人招致選舉開支的非法行爲”。

採取上述措施，並且明確規定不當招致選舉開支的責任<sup>126</sup>，可在以下兩方面產生預防賄選、舞弊的作用：1. 避免候選人委託他人或社團招致選舉開支以規避法定上限；2. 避免不誠實的候選人指使他人以競選對手名義招致選舉開支，損害其利益，例如令其選舉開支超出上限。

《香港選舉（舞弊及非法行爲）條例》第 24 條又規定，候選人招致超過選舉最高限額的開支，亦屬犯罪，以配合第 23 條的規定；此外，法律又明文規定，如候選人無過錯，選舉開支乃未經其同意而作出，又或選舉開支超過第 23 條所指授權書中指明的限額，則候選人可免負刑責。

爲使有關選舉經費上限的規定產生最起碼的抑制“銀彈攻勢”的作用，澳門的法律亦須對選舉開支作出明確的定義，尤其應涵蓋在提名委員會成立前因準備參選而招致的費用。

這樣，候選人及其選舉開支代理人之間的責任得以平衡。

### 1.5. 縮減選舉開支上限，避免造成不公平競爭現象

與此同時，我們亦注意到，過高的選舉開支上限對財力較差的候選名單不公平，造成宣傳力量懸殊的局面，奢華的造勢大會也令人將選舉結果與財力掛

<sup>126</sup> 就上項註釋所述案件，詹培忠亦因在未經授權下招致選舉開支而被判罰款。



鈎，嚴重影響選舉的公平形象。

《選舉法》規定，選舉開支上限為澳門特區總預算中總收入的 0.02%。2001 年立法會選舉競選活動開支上限為澳門幣 2,704,260.44 元，2005 年為澳門幣 4,320,357.28 元。由於澳門的博彩業蓬勃，特區政府的稅收持續大幅增加，以 2006 年 1-6 月為例，澳門政府總收入達 124.6 億，較去年同期增長 18.2%，如較保守地以續後平均每年有 12.5% 增長率來計算，估計到 2009 年，競選活動開支上限的金額將大幅攀升至澳門幣 7 百萬元，容易使人產生澳門政府認同“銀彈選舉”的錯覺。

比照一些鄰近地區及國家，澳門的選舉開支上限按選民人數比例計算屬最高（見下頁）：



| 國家/地區 | 項目             | 開支上限                  | 選民人數       | 人均金額         | 人均金額<br>(澳門幣) |
|-------|----------------|-----------------------|------------|--------------|---------------|
| 澳門    | 2001 年立法會選舉    | 澳門幣<br>2,704,260.44   | 159,813    | 澳門幣<br>16.92 | 16.92         |
|       | 2005 年立法會選舉    | 澳門幣<br>4,320,357.28   | 220,653    | 澳門幣<br>19.58 | 19.58         |
| 香港    | 2004 年立法會選舉香港島 | 港幣<br>2,000,000.00    | 618,451    | 港幣<br>3.23   | 平均約<br>3.25   |
|       | 2004 年立法會選舉九龍西 | 港幣<br>1,500,000.00    | 420,259    | 港幣<br>3.57   |               |
|       | 2004 年立法會選舉九龍東 | 港幣<br>1,500,000.00    | 524,896    | 港幣<br>2.86   |               |
|       | 2004 年立法會選舉新界西 | 港幣<br>2,500,000.00    | 873,031    | 港幣<br>2.86   |               |
|       | 2004 年立法會選舉新界東 | 港幣<br>2,500,000.00    | 770,590    | 港幣<br>3.24   |               |
| 台灣    | 2004 年總統選舉     | 新臺幣<br>416,036,000.00 | 16,507,179 | 新臺幣<br>25.20 | 約 5.8         |
| 新加坡   | 2001 年第九次大選    |                       | *          | 新加坡幣<br>3.00 | 約 13.5        |

\* 新加坡大選(國會選舉)之競選開支上限為選民總數乘以新加坡幣 3 元

因此，亦宜對選舉開支上限的計算方式作出調整，例如以選民總數乘以某金額計算，又或將選民總數分為不同等級而決定相應的選舉開支上限，例如以 1 萬名選民為選舉經費上限的遞增單位，訂明選民總數界乎 200,001 人至 210,000 人，選舉開支上限為澳門幣 500,000.00 元；選民總數界乎 210,001 人至 220,000 人，選舉開支上限為澳門幣 550,000.00 元；選民總數界乎 220,001 人至 230,000 人，選舉開支上限為澳門幣 600,000.00 元，如此類推。



## 2. 葡萄牙的制度

葡萄牙的選舉處罰制度載於以下法規：《葡萄牙選民登記法》（經 1 月 8 日第 3/2002 號法律修改的 3 月 22 日第 13/99 號法律）、《共和國議會選舉法》（5 月 16 日第 14/79 號法律）及《葡萄牙刑法典》等。

在《葡萄牙選民登記法》中，選舉處罰制度載於第二編第二章 — 刑事不法行為（第 79 條至第 94 條）及第三章 — 僅涉及社會秩序的不法行為（第 95 條至第 98 條）。

有關選民登記的犯罪，主要是由《葡萄牙選民登記法》第 83 條至第 94 條所規定。

與此同時，《葡萄牙刑法典》第 336 條（偽造選民登記）及第 337 條（阻礙選民作出登記）亦對一些有關選民登記的犯罪作出規定。

另一方面，《共和國議會選舉法》所規定的選舉處罰制度載於該法第六編，由第 121 條起至第 168 條止。第 121 條至第 127 條規定了一般原則，而選舉違法行為則載於《共和國議會選舉法》第 128 條至第 168 條。

### 2.1. 針對犯罪未遂及實行未遂的處罰應與犯罪既遂相同

值得注意的是，第 123 條（犯罪未遂及實行未遂的處罰）規定：“犯罪未遂及實行未遂的處罰與犯罪既遂相同。”，此規定明顯與澳門的立法取態不同，根據《澳門選民登記法》第 36 條及《澳門選舉法》第 144 條的規定，對於犯罪未遂雖然適用既遂犯的刑罰，但會特別減輕。



在選舉中，賄選樁腳會向所認識的成年友人買票，但經常出現的情況是，當樁腳展開買票活動後，才知道部分買票對象根本不具備選民資格，雖然向“非選民”買票屬於不可能實現的犯罪未遂行爲，但事實上，樁腳進行買票時，一般不會嚴格查明擬賄賂的對象是否選民，但其買票行爲應受譴責的程度並不會因對方是否選民而增加或減少。此外，不論是否具有選民身份，當遇上樁腳的買票要求，自然會對選舉的公正性及政治制度的信心大打折扣，買票的危害作用已經產生。有必要注意的是，積極的賄選罪（買票）並非雙邊犯罪，它獨立於消極的賄選罪（賣票），行爲人一旦作出不法要約（買票邀請），便犯罪既遂。因此，對方是否選民，又或是否接受要約（儘管是選民），對買票行爲的危害性並不產生增減作用，未遂犯應受與既遂犯相同的刑事制裁。

## 2.2. 建議採用開放式條款及概括性用語，以懲處各項偽造、欺詐、脅迫及買賣選票的行爲，堵塞漏洞

葡萄牙相關規定所具備的一個頗爲可取的共通點就是：在訂定罪狀時會預留一項開放式條款，例如第 339 條第 1 款 a 項所指的“或以任何形式作出行爲，以產生虛假的核算結果”；又或採用一些概括性用語，以避免遺漏一些近似或類同而刑法應予以規管的情況，例如第 339 條第 1 款 b 項的“偽造投票結果的核算、公布或官方紀錄”、第 340 條的“壓迫選民投票、妨礙選民投票或迫使選民按某意向投票”、第 341 條 1 款 a 項的“透過欺詐手段，促使選民投票、妨礙選民投票、或促使選民按某意向投票”，以及同一款 b 項的“買賣選票”，澳門引入這種模式立法有助堵塞漏洞。

另一方面，由於上段加上底線的詞句與澳門所採用的不同，在此有必要加以適當解釋，以闡明葡萄牙立法者的意圖：



“偽造投票結果的核算”可以透過多種方式實施，例如故意錯誤唱票或點算選票、將選票調包或將有效票弄成廢票等；

“壓迫選民投票”及“促使選民投票”是指脅迫或促使某已決定不投票的人投票(不論其最終的投票意向)；而“妨礙投票”是指阻止選民投票，即脅迫某已決定投票的選民不投票<sup>127</sup>；

“迫使按某意向投票”及“促使按某意向投票”則分別指“脅迫”或“促使”某已決定投票的人改變投票意向<sup>128</sup>。

### 2.3. 針對職業上的脅迫，宜加強對僱員的保障

由於在勞動法方面，澳門的制度有別於葡萄牙，對勞動者的保障甚為不足，故針對向選民實施脅迫或欺詐手段的行為，須完善澳門的相關規定，單靠《澳門選舉法》第166條（有關職業上的脅迫）的規定，難以給予勞動者應有的保障。

此條規定：“為使選民投票或不投票予某候選名單，或由於其曾投票或不曾投票予某候選名單，又或由於其曾參與或不曾參與競選活動，而施以或威脅施以有關職業上的處分，包括解僱，又或妨礙或威脅妨礙某人受僱者，處最高三年徒刑，且不妨礙所受處分的無效及自動復職，或因已被解僱或遭其他濫用的處分而獲得損害賠償。”，因此，原則上倘勞動者因投票予某候選名單而被解僱，此處分應為無效，勞動者可自動獲得復職。但實際上，這保障並無效用，因為澳門的情況與葡萄牙不同，對於澳門的無期限勞動合同，只要僱主遵守法

<sup>127</sup> 參閱西撒（Medina de Seïça）的評論，《科英布拉學派對刑法典的評論 – 分則》，第三冊，1999年版，第305頁。

<sup>128</sup> 參閱上項註腳。



定的預先通知期間和支付法定的解僱補償金，不論其依據什麼理由，均可隨時作出單方解除<sup>129</sup>。因此，僱主先前作出的解僱處分即使最終為無效且被解僱的勞動者得以復職，但並不妨礙僱主在兩、三個月後單方解除有關勞動合同，因為法律並不要求僱主提出任何理據以單方解除勞動合同。

面對此情況，雖然在立法會選舉前經常有涉及職業上脅迫的傳聞<sup>130</sup>，但由於當事人害怕失去生計，均不敢向具權限機關作出正式舉報。要將實施脅迫的人治罪，受害人本身的配合是不可或缺的。倘法律不能對工作穩定性給予最起碼的保障，例如禁止或限制僱主在某些情況下單方解除勞動合同，又或不能強制僱主支付具阻嚇力的巨額解僱補償作為懲罰，便無人敢站出來指證其僱主<sup>131</sup>。

#### 2.4. 建議採用“買賣選票”的表述方式，務求涵蓋各種“利誘”選票行為

“買賣選票”並不要求交易的客體必須是選民投票的積極行為，即按某意向投票，而事實上，該規範還適用於不投票或不按某意向投票等情況。至於所謂“買賣選票”交易，亦不應與合同（這裏所指的當然是不法合同）相比較，因為任何合同均需各方的合意才能達成<sup>132</sup>。另一方面，“買賣選票”包括兩個罪狀：“買票”及“賣票”，兩者是互相獨立的，亦即是說，可出現有人買票，而無人賣票的情況，但也可出現有人賣票，而無人買票的情況。此外，不論是買票，又或是賣票，當“法律行為意思表示”，即買票或賣票的意思表示為相

<sup>129</sup> 4月3日第24/89/M號法令《勞資關係法律制度》第47條。

<sup>130</sup> 最常見的是以解僱作為威脅，但在大部分的個案中，威脅不會直接來自僱主，而是來自僱主的親信，他們會以“聽聞”的方式散播有關訊息。

<sup>131</sup> 與消極的賄選罪（受賄）行為人不同，被脅迫按某意向投票的人並無實施任何犯罪，其僅是脅迫的受害人而已。

<sup>132</sup> 參閱西撒（Medina de Seïça）的評論，《科英布拉學派對刑法典的評論 – 分則》，第三冊，1999年版，第310頁。



對人所知悉後，便犯罪既遂<sup>133</sup>。

與澳門相關的法律規定作比較，可發現《澳門選舉法》第 167 條<sup>134</sup>所規定的積極賄選罪（行賄）及消極賄選罪（受賄）的罪狀，在以下幾方面存有不足之處：

首先，“投票或不投票予某候選名單”的表述限制了其適用範圍，尤其是當買票的活動尚處於為一些僅有意參選的人士而進行的階段，彼等最終是否參選，視乎能買得多少選票而定。因此，較可取的做法是採納葡萄牙法律所使用的“買賣選票”的表述方式，而“買賣選票的標的”就是按某意向投票、不投票，又或是不按某意向投票；又或至少將“予某候選名單”的表述方式以“按某意向”一詞取代。為統一條文的用語，其他有關選舉欺詐及脅迫的條文亦應作出相應的調整。

其次，第 167 條第 2 款規定的消極賄選罪（受賄）的實施方式只限於選民接受或答應接受行賄者提供的利益或提供利益的承諾。時至今天，不乏選民視選票為貨物出售，待價而沽<sup>135</sup>。為了彌補這種法律漏洞，可以“賣票”的表述涵蓋，而另一種彌補上述規範不足的方式是，規定“要求”利益也是消極賄選罪（受賄）的其中一種實施方式。

<sup>133</sup> 參閱高斯達 (Almeida Costa) 的評論，《科英布拉學派對刑法典的評論 – 分則》，第三冊，1999 年版，第 675 頁；參閱貝凌加 (Orts Berenguer) 及歐華利士 (Valeige Alvarez) 的評論，《1995 年刑法典評論》，第 1819 頁起。

<sup>134</sup> 《澳門選舉法》第 167 條第 1 款：“為說服某人投票或不投票予某候選名單，而提供、承諾提供或給予公共或私人職位、其他物品或利益者，處一年至五年徒刑。”第 2 款：“任何選民，答應接受上款所指任何利益者，處最高三年徒刑，或科最高三百六十日罰金。”

<sup>135</sup> 例如，A 在 4 年前舉行的立法會選舉中以澳門幣 500 元向 B 購買選票；在新一屆立法會選舉舉行前夕，B 記起在上一屆的選舉中，在不用作出任何“犧牲”的情況下獲得利益，於是主動聯絡 A，問 A 是否有興趣購買他本人及其剛辦妥選民登記的家人的選票。



### 3. 台灣的制度

台灣的選舉處罰制度主要載於《公職人員選舉罷免法》。對於有關制度的實施，廉署亦從適當途徑進行了解，我們認為，台灣的制度及查辦賄選的機制至少有以下數點值得我們參考：

#### 3.1. 宜立法規定，以提供利益予社團領導層或以捐助社團的方式換取社員選票的行為亦屬違法

台灣《公職人員選舉罷免法》第 91 條第 1 款規定，對於選區內的團體或機構承諾提供捐助或其他不正當利益，以影響其團體或機構成員的投票意向者，處以徒刑併科罰金。

在處理賄賂社團領導層或以捐助社團的方式買票的問題方面，台灣法律的表述是十分清晰的，能針對特定的現象作出規範，減少在條文解釋上的疑問，讓人清楚知道有關行為受法律制裁，即使在搜集證據方面亦存在一定困難，但在一定程度上，能夠讓執法機關及時介入，阻止情況惡化。事實上，由於賄選活動是否猖獗往往取決於執法機關能夠具備條件及時介入調查，故引入台灣上述規定可有助遏止賄選活動猖獗地發展。

#### 3.2. 明文引入污點證人制度

對於受賄的選民，台灣《公職人員選舉罷免法》第 90 條之 2 規定，自首自白者，減輕或免除其刑。

污點證人制度能讓當事人帶罪立功，當事人及社會均能獲益。一方面，污



點證人制度能鼓勵當事人對自己的行為悔悟，有助其返回正途，而另一方面，對於偵查一些高隱蔽的犯罪（如一般的貪污或賄選舞弊犯罪）特別有效。例如數人從同一樁腳收受利益，只要部分受賄者自首自白，令執法當局能查處行賄者，其餘的受賄者為求同樣獲得減輕或免除刑罰，一般亦會自首或坦白交代案情，所以在台灣曾出現一些案件，當中所有受賄者均獲緩起訴或不起訴，但須參與反賄選的宣傳教育工作。

在澳門，《廉政公署組織法》第 7 條第 1 款規定，如貪污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，得就該犯罪免被處罰或控訴。換言之，《廉政公署組織法》亦針對廉署獲賦權力調查的貪污罪，包括賄選舞弊犯罪，設立了污點證人制度。然而，針對賄選舞弊犯罪，宜在相關法規中訂定本身的污點證人制度，讓人容易了解有關的刑事政策，而且須提升其可操作性。此外，單純的免被處罰或控訴的規定未必能達到針對賄選的一般預防和特別預防的作用。故此，可考慮對於自首自白的受賄選民，司法機關除可依職權或按執法機關的建議作出免予處罰或控訴的決定外，亦可選擇科處罰金。這樣，在提升污點證人制度的可操作性之餘，亦能產生一般預防和特別預防的作用。

### **3.3. 盡量設立更多的投票站，有助減少選民接受候選人於選舉日提供的免費車輛接送**

在台灣是劃分有選區的，以台北市為例，中央選舉委員會在市內共設立 2000 多個投票所，每個投票所約供 1000 名選民投票，戶籍在台北市的選民會在選舉前收到投票通知書，被通知於選舉日到指定的投票所投票，而投票所設於選民住所附近，步行前往一般是 3 數分鐘，最遠的亦只是 10 多分鐘，因此，



通常不會出現社團或候選人安排交通工具接載選民前往投票所的情況。

### **3.4. 向反賄選調查機關提供涉及清洗黑錢的可疑交易報告，可提升反賄選工作的主動性和成效**

台灣亦非常重視清洗黑錢方面的可疑交易報告，視之為打擊賄選的重要工具。由於買票涉及大量現金，所以候選人或其後援組織與樁腳之間一般有巨額的金錢往來。因此，調查機關以候選人或其後援組織的成員和潛在的樁腳為基礎，藉着可疑交易報告進行搜尋與之有關的交易，當發現有不尋常的資金提存後，便針對相關人士進行調查，往往能揭發賄選舞弊的情況，提高主動出擊的成效。

## **三、對於存在於澳門的其他妨礙“三公一廉”選舉的問題對策分析**

誠然，在借鑑外地立法經驗之餘，也不應忽略的是，外地的法律乃針對當地社會的客觀情況而訂定的，所以未必能解決澳門所面對的各種問題。為完善澳門的制度，亦有必要從實際操作角度出發，對於一些未必適宜單純借鑑外地做法的問題作出分析，尋求較可行的解決方案。

### **1. 建議保留選民登記制度，但取消選民證**

在 2005 年的立法會選舉中，部分參選人士利誘他人作選民登記，意圖影響其投票意向，又或以留置選民證的方式進行買票，而選民係按選民證編號安排至不同的投票站和投票分站投票，賄選者在掌握受賄者的選民證編號後，可統計其



在特定投票分站應得的票數，一旦票數不足，便可向受賄者報復，令受賄者不敢不履行承諾。因此，坊間及傳媒有不少意見認為，取消選民登記或選民證可減少賄選或令買票更困難。

### 1.1. 選民登記的意義和作用

在澳門回歸前，除立法會選舉外，還有澳門市市政議會選舉及海島市市政議會選舉，模式與葡萄牙的地方自治機構選舉相若。在辦理選民登記時，選民按住址被劃分為兩個不同的市政區，即澳門市及海島市，然後再細分為多個不同的天主教堂區，如澳門的大堂區、聖安多尼堂區。對於立法會選舉而言，沒有選區的劃分，換言之，只有單一選區，市政區和堂區只對選舉投票管理起作用，俾能安排選民到最近的票站投票。可是，對於市政議會選舉而言，情況就截然不同，因為 10 月 3 日第 25/88/M 號法律第 1 條至第 3 條規定，澳門市市政區及海島市市政區均被定為選區，只有在相關市政區登記的選民才擁有在該選區的選舉和被選舉資格。

回歸後，市政機構制度被廢止，市政議會選舉和相應的選區亦不再存在。然而，對於立法會選舉而言，選民登記仍具有存在價值。根據《選民登記法》第 10 條及第 11 條的規定，只有年滿 18 周歲的澳門永久性居民才可作自然人選民登記，但下列人士除外：經確定判決宣告為禁治產人；被認為是明顯精神錯亂且被收容在精神病治療場所或經由三名醫生組成的健康檢查委員會宣告為精神錯亂的人，即使其未經法院判決宣告為禁治產人亦然；經確定判決宣告被剝奪政治權利的人。《選民登記法》第 5 條又規定，一經登記在選民登記冊上，則推定具有選舉資格。

進行選民登記，一方面能事先核實選民證持有人為合資格選民，避免在選



舉當日即時進行核查工作而造成沉重的行政工作負擔，而另一方面，亦有利於按選民的區域分佈情況設立相應數量的投票站及投票分站，以及選定較佳地點和設施。

同樣，法人選民登記也具有存在價值。法人選民分爲 4 個不同的社會利益組別，屬於哪一個社會利益組別須經政府事先確認，有關確認工作倘在選舉日才進行是不可行的。

## 1.2. 選民證的作用

選民證乃自然人登記爲選民的憑證，其上載入選民姓名、編號、所屬堂區等資料，既方便查核市民的投票資格，又方便選民知悉應前往哪一個投票站及投票分站投票。

然而，選民證乃賄選者視爲成功買票的憑證（一方面，可顯示賣票者的“誠意”，而另一方面，可避免“一票多賣”），爲賄選的主要交易工具。

事實上，在 2005 年立法會選舉前，由於廉署曾揭發多宗以留置選民證方式買賣選票的個案，賄選集團便改變其犯罪模式，放棄留置選民證，只收取選民證副本，又或只記錄賣票者的個人資料，以便聯絡和爲“交易”記帳。據廉署調查所得，當賄選集團放棄留置選民證後，曾出現帳目及管理混亂的情況，賄選集團核心成員無法統計確實的賣票數目，因而與樁腳產生爭拗，最終造成結算困難和在選舉日安排車輛接載受賄選民前往投票的工作出現混亂。

另一方面，對於一些欲借手中選民證賺取利益的選民，取消選民證亦有助減低兜售選票者輕易取信於“買家”的機會。



因此，我們認為，取消選民證將可提高賄選的難度，對控制“賄選參與者極度普及化”（不分老幼）的現象有重要作用。事實上，香港也沒有採用選民證，對於整體選民人數不高的澳門而言，如能克服在選舉管理工作上的困難，作出此項改革也是值得的。

## **2. 如不取消選民證，應以掛號信方式發送選民證，又或規定選民須親身或透過受權人領取選民證，可確保選民證能送到有關選民手上**

根據《選民登記法》第 19 條第 3 款的規定，親身辦理選民登記的選民，可選擇以郵寄方式領取選民證，但澳門部分大廈、屋苑的保安較差，信箱設計亦簡陋，而行政暨公職局只以平郵方式將之發送，存在寄失及被盜竊的風險。

因此，行政暨公職局可考慮以掛號信形式發送選民證，又或透過修改法律，規定選民證得透過郵遞或傳真方式申請，但選民須親身或透過受權人領取，以確保選民證能送到有關選民手上。

## **3. 應限制公共部門領導主管或從事特定職能的公務員公開為他人作競選宣傳**

《澳門特別行政區立法會選舉法》第 73 條（公共實體的中立與公正無私）規定：

“1. 行政當局與其他公法人的機關，公共資本公司的機關，以及公共服務、屬公產的財產或公共工程的承批公司的機關，不得直接或間接參與競選活動，亦不得作出足以使某一候選名單以任何方式得益或受損而引致其他候選名單受損或得益的行為。

2. 上款所指實體的工作人員在執行其職務時，須對各候選名單及其提名人



嚴格保持中立。

3. 第 1 款所指實體的公務員及服務人員在執行其職務時，禁止展示標誌、貼紙或其他選舉宣傳品。”

毫無疑問，根據上述規定，公共實體的工作人員，在執行其職務時，須對各候選名單及其提名人嚴格保持中立。然而，上述條文未能清楚說明，公共實體的機關據位人能否以個人身份為他人進行競選宣傳？

鑑於澳門的選舉制度在很大程度上沿襲葡萄牙，所以在考慮如何完善澳門的制度之前，也有必要參考葡萄牙的相關制度。

《葡萄牙共和國議會選舉法》第 57 條（公共實體的中立與公正無私）規定：

“國家、公法人、行政公益法人、公共服務特許企業、獲特許經營屬公產的財產的企業或承攬公共工程的企業，以及公營企業或混合型企業的機關據位人及工作人員在執行其職務時，須對各候選人及其提名人嚴格保持中立。彼等不得以該身份直接或間接參與競選活動，亦不得以該身份作出足以使某一候選人以任何方式得益或受損而引致其他候選人受損或得益的行為。”

明顯的是，《葡萄牙共和國議會選舉法》對公共實體的機關據位人及工作人員的限制存以下兩方面：1. 在執行其職務時，須對各候選名單及其提名人嚴格保持中立；2. 不得以公共實體的機關據位人及工作人員身份直接或間接參與競選活動，亦不得以該身份作出足以使某一候選人以任何方式得益或受損而引致其他候選人受損或得益的行為。換言之，倘公共實體的機關據位人及工作人員沒有利用職權或職務身份令任何候選人得益或受損，按理仍可行使其公民權利和政治



權利，為他人進行競選宣傳的。

然而，我們不能忽略的是，葡萄牙奉行的是政黨政治，政府是由議會中的大多數黨組成，所有的公共機關據位人均有政黨背景或一定的政治取向，所以彼等以黨員身份支持所屬政黨的競選活動是理所當然的事，在葡萄牙的社會中不致混淆其公職身份與黨員身份。

再者，由於政黨的識別一般是以管治理念，而非以黨員所支持的利益界別來區分，所以公共機關據位人的政黨背景不易被解讀為某特定社會利益的代表，例如主管勞工事務的官員，不論其基於屬社會黨（Partido Socialista）或社會民主黨（Partido Democrático Socialista）黨員的身份參加助選活動，均不會導致公眾質疑該官員擁護或偏幫勞方或資方。

反之，在澳門的政治活動中，沒有任何組織正式或非正式地以政黨名義參與政治活動，政治團體只是“紙上存在”的組織，有興趣參與政治活動的人往往是透過社團來進行活動，並以某特定社會利益或經濟利益來自我識別。至於公共部門或機構的設立，則是為了實現特定的公共利益，其機關據位人從廣義上看就是政府的代表，公共部門或機構的職責就是推動實現該特定的公共利益，儘管彼等完全沒有運用職權或職務身份，只以個人名義為他人進行競選宣傳，但其作為有關部門或機構代表的身份與其作為某特定利益社團的核心成員身份又如何分離呢？這些政府官員或代表為他人進行競選宣傳，甚至站台，又是否恰當呢？會否令人覺得行政當局干預選舉呢？試想想，倘勞工事務局局長為立法會間選的僱主利益組別助選，又或在直選中為代表勞工利益的候選名單站台，會引起怎樣的政治風波呢？

另一方面，即使是一些從事特殊職務的公務人員，例如具有監察職能的人



員，倘為他人進行競選宣傳，亦會出現利益衝突的情況，例如政府博彩督察為具有博彩業背境的候選名單進行宣傳，又或廉署調查員為某候選名單進行宣傳，都不會為一個追求廉潔選舉、要求政府保持中立的社會所接受。

因此，可考慮對政府官員或代表，又或從事特定職能的公務員作出限制，以免出現角色衝突的情況。

#### **4. 提高對勞動者的保障以遏止或減少職業上的脅迫**

要遏止職業上的脅迫，員工必須挺身而出，在澳門經濟向好的前提下，敢於舉報的員工數目可能增加。與此同時，法律亦應給予僱員適當的保障，例如規定遭報復解僱的員工除可要求復職外，亦可選擇收取較一般制度為高的不合理的解僱補償。然而，僱員始終在經濟上依賴僱主，即使可獲得較一般制度為高的不合理的解僱補償亦未必會作出舉報，尤其是對於年資較少的僱員而言。倘打擊職業上脅迫的成效係取決於社會經濟狀況，政府的執法工作就變得被動。

因此，法律應對工作穩定性給予最起碼的保障，例如禁止或限制僱主在某些情況下單方解除勞動合同，又或強制僱主支付具阻嚇力的巨額解僱補償作為懲罰，讓僱員無後顧之憂。

#### **5. 容許選民前往任一投票站投票，也不能避免或減少賄選或其他舞弊行為**

為減少候選組別的支持者或賄選者於投票日為選民提供免費車輛接送或避免賄選者在掌握受賄者的選民證編號後，可統計其在特定投票分站應得的票數，



有人提出應容許選民前往任一投票站投票。這樣，選民便可前往最近的投票站投票，不用車輛接送，而賄選者就無法統計其在特定投票分站應得的票數。

首先，倘任由選民前往任一投票站投票，必然對投票管理工作造成混亂，例如：部分投票站車水馬龍，其他的門可羅雀；多人前往的部分投票站會出現票箱短缺、點票混亂和緩慢的情況；容易出現“幽靈”投票人和重覆投票，屆時公眾必定有怨言。

此外，儘管容許選民前往任一投票站投票，也無法阻止候選組別的支持者或賄選者於投票日為選民提供免費車輛接送。首先，免費車輛接送的經濟價值很低，每人實質得益可能僅是數元，客觀上難以影響市民的投票意向，不足構成賄選罪，因此，候選組別的支持者或賄選者不會停止為選民提供免費車輛接送。再者，亦方便了候選組別的支持者或賄選者組織免費車輛接送工作，因為按現時做法，他們須送選民到不同的投票站投票，倘容許選民到任一投票站投票，他們只須將之送往某個或某數個人流較少的投票站投票，必然的後果就是個別候選組別在某個或某數個投票站得票會異常高，更令人猜疑有關結果乃人為操控所致和覺得賄選十分嚴重，對政府的管治威信造成傷害。

針對免費車輛接送選民的問題，正如前面所作的建議，如適當增加投票站和投票分站的數目，在“走路較乘車更快捷”的前提下，有助減少選民接受免費車輛接送的意欲，改變“選舉日整個澳門滿佈接送車輛”所造成的賄選“陰霾”

136。

---

<sup>136</sup> 正如《澳門日報》2005年10月3日B6版所刊登的特稿分析，“至於投票日非常礙眼的車載選民、「私人宴會」現象，姑勿論內裡有否賄選，已經是澳門正走向「公民社會」的一個極大諷刺。”。



## 第五部分 完善政治團體和社團制度

### 一、有必要就行使政治權的核心組織重新界定

一直以來，本澳立法會選舉制度及結社權制度雖然規定以政治團體作為協助市民行使政治權利、參與立法會直接選舉，以及進行選舉活動的組織，然而，基於種種歷史原因，澳門一直未有政治團體正式成立。事實上，如果在法律制度上繼續維持一般社團或政治團體，均可作為澳人參政的主要組織，結果必然是以社團參政。因為政治團體在法律上所受的制約較大，例如在成立的要求方面，便必須擁有最少 200 名常居於澳門且完全享有政治權利及公民權利的成員<sup>137</sup>，否則不能獲登記為政治團體，這與數目只要不少於 3 名、且無須為澳門永久性居民和完全享有政治及公民權利的人均可組成社團的要求確有天壤之別；又如成員身份的專屬性方面，任何人一經加入某政治團體，便不能再成為另一政治團體的成員<sup>138</sup>，但任何人加入社團後，即使再加入其他性質相同的社團，均不受限制，所以同一個人既可以分別加入多個同屬文化利益的具有間選法人選民資格的社團，亦可以加入分屬不同利益界別的間選法人選民社團，不受任何限制；另就接受捐獻方面，《澳門特別行政區立法會選舉法》第 94 條規定，政治團體不得接受來自非澳門永久性居民的任何供競選活動使用的捐獻，但一般社團則不受這捐獻來源的約束<sup>139</sup>，而事實上，雖然這個約束同樣適用於提名委員會，但接受他人的選舉捐獻，根本就無須在組成提名委員會之後才接受，所以對於以社團作為參選活動的骨幹組織而言，這個關於捐獻來源的約束其實就只是一紙空文而已，約束背後所

<sup>137</sup> 8 月 9 日第 2/99/M 號法律《結社權規範》第 15 條第 1 款。

<sup>138</sup> 8 月 9 日第 2/99/M 號法律《結社權規範》第 15 條第 2 款。

<sup>139</sup> 雖然受約束的除政治團體外，還包括提名委員會、候選人和各候選名單的受托人，但當中僅政治團體帶有常設性質，而非像提名委員會或其他身份般純屬短暫性。



重視的政治價值 — 排除外來政治力量滲透 — 當然也不能得到任何保證。

因此，從長遠角度來看，有必要就澳人行使政治權所使用的組織重新定位，如認同以政治團體的模式較為公平合理時，便須要就進行政治活動方面區分一般社團和政治團體，否則在後者的成立和運作均受到諸多限制、前者卻不受任何約束的巨大差別下、而兩者均可扮演政治活動的核心組織，必然不能確保澳人在相對公平合理的環境下行使政治權利。

## 二、以社團作為行使政治權核心組織的機制缺陷

### 1. 不利於維護行政當局的中立形象

現行選舉法例制度，明確要求公務人員在執行職務期間須嚴格保持中立立場<sup>140</sup>，但無否定公務人員可以在非執行職務期間，自由表達其個人的政治立場及取向，因此，原則上不能禁止公務人員在非執行職務期間，以個人身份為某候選名單助選；然而，值得考慮的是，在現實社會中，有意參選立法會的人士，本身往往就是社團的“骨幹”成員或贊助者，為向廣大社會、尤其是選民宣傳拉票，當然會透過社團來組織策劃，因為社團作為常設組織在資源和動員能力方面均有優勢，且無論在宣傳期間或開支方面都可避開選舉法的約束；另一方面，社團的本質並非在於進行政治活動，也非以社員的政治立場及取向來自我識別，所以有意參政的人士可以對任何社團發揮影響力而不會與社團本身的基本定位有所抵觸<sup>141</sup>，但社團本身的平常運作卻往往反映著社會中某類階層或界別的利益，當參選

<sup>140</sup> 《澳門特別行政區立法會選舉法》第 73 條。

<sup>141</sup> 例如一個涉及博彩利益的有意參選者，根本無須具備曾就讀某校的背景就可成為某學校校友會的名譽顧問、無須懂得某類運動就可成為某類體育協會的名譽會長、即使本身從商也可成為以



活動係由社團發起或組織時，非處於執行公務中的官員如以表達其政治立場和取向的方式公開為參選者宣傳時，除了會使人得知有關官員支持某參選人或參選組別外，更會使外界意識到有關官員對組織這助選活動的社團有支持傾向，一旦該官員日常所從事的公務會涉及參選者或助選社團的利益時<sup>142</sup>，行政當局不論在選舉或平常執法活動中所須持守的中立角色便會受到質疑。不能忽略的一點是，在公共行政中具有決策權或對決策權有影響力的公務人員，其公開作出的助選舉措，即使並非以公職身份作出，外界都不會將有關舉措單純解讀為該公務人員表達個人政治立場或取向的行為，而是必然地將之連繫到當局本身，導致發酵作用，但在西方的政黨政治中則不會發酵，因為政黨本身並不標誌著社會中某特定界別的利益，官員有政黨背景，參加或甚至公開支持其所屬政黨的活動都不會導致外界對其執行公務時會“特別偏幫某利益界別或企業”產生合理懷疑。

## 2. 不利於選舉開支的界定與結算，選舉經費來源亦難以監控

由於社團是私法機構，不受行政當局任何干預，社團舉辦活動，亦無須向當局申請，除非基於申請當局資助或活動舉行地點須當局許可，在這自由自主的前提下，當社團透過其“私人宴會”或“私人活動”來為某參選人或參選組別宣傳時，這些活動經費便難以定性，尤其是在提名委員會尚未成立期間，正式的參選人或參選組別雖然尚未“出生”，但事實上的宣傳造勢活動卻完全可以展開，這樣在社團財政完全不受監管、選舉開支僅自提名委員會成立後才開始進行結算的情況下，這些宴會或活動的開支自然不會列作選舉開支，即使日後的選舉法將選舉開支的上限下調，亦無助將競選活動經費控制在一個合理的幅度內。這樣，一

---

“工會”為名的社團的贊助者，從而吸納助選組織。

<sup>142</sup> 例如衛生局局長在某醫藥業社團為支持某人參選所舉辦的造勢活動中站台，當然會使人聯想到局方對參選者的企業和對該社團特別“支持”，從而會質疑局方能否公正地監管醫藥業。



些擁有雄厚經濟實力的參選人，不論本身是否社團的“骨幹”成員或贊助者，只要為有關活動披上社團活動的外衣，便可不受上限的監控；不僅如此，選舉制度中有關經費來源方面的監控也只是一紙空文，因為社團接受外地居民的捐贈也是完全不受規範的。

### 3. 間選法人選民資格的認定不能反映其在相關界別的代表性與認受性

本澳的間接選舉制度，一直均以經行政當局認可所代表利益組別的社團作為間接選舉的選民，旨在使代表社會各階層利益的社團均可以按一定的程序，依法選出立法會議員參與管治，換言之，負責選出有關界別的立法會議員的社團，理應在相關利益界別中具有一定的代表性及認受性。

然而，雖然法例規定要成為間選的法人選民，有關社團須先取得行政當局的“認可”，而在認可的程序中包括對其所屬利益界別的認定，當中並沒有將代表性與認受性這些因素列作審核條件。事實上，現行法例，包括選舉法、結社權制度及民法等，除了規定有關社團必須享有三年以上的法律人格及已在澳門身份證明局登記外，對於社員人數及組成（包括社員的數目下限和身份<sup>143</sup>、社員的專屬性方面<sup>144</sup>）、過去的運作情況，以至財政來源等，並無設定任何明文的要求或監察制度。所以，任何社團只要按照《選民登記法》的規定，具備三年以上法律人格及已在澳門身份證明局登記，便可申請為間接選舉的法人選民，行政當局因應具體個案經聽取社會協調常設委員會、社會工作委員會、文化委員會、教育委員會或體育委員會的意見後，便會作出確認或不確認的決定，且在決定為確認的情

<sup>143</sup> 反過來，若是政治團體，有關成立登記便須由至少二百名常居澳門且完全享有政治權利及公民權利、年齡超過十八歲的居民簽署的聲明作出。

<sup>144</sup> 相對地，任何人不得同時參加多於一個政治團體。



況下便會界定有關社團所取得的法人選民身份屬哪一利益界別（僱主、勞工、專業、慈善、文化、教育或體育）。在這個確認的程序中，雖然有相關界別的代表參與，給予贊成或反對確認的意見，但有關意見所根據的基礎僅在於有關社團章程的內容，而非社團的代表性或認受性<sup>145</sup>。這樣，不論是一個由 20 名社員組成的社團，抑或是一個由 2000 名社員組成的社團，同樣具有 11 張間接選舉的選票，而在社團成員可以重複的前提下，只要有意參選的人士背後推動成立或贊助的獲“認可”社團越多，掌握的票數也越多；只要有組織地動員一界別的一少撮核心份子，便能在相關界別中“複製”無數個影子社團，從而獲得一定數量的鐵票。所以，在這樣的一種機制下選出的議員，是否真的能反映出其在相關界別的代表性與認受性，難免會受人質疑<sup>146</sup>。

另一方面，由於現行法例並無規定社團如長時間未有運作，行政當局可取消其間接選民資格，又或宣告其消滅的機制<sup>147</sup>，換言之，即使有關社團在選舉年後未有任何會務或活動，只要在下一次的選舉年再次運作及有合資格的理監事成員，該社團仍可行使投票權。

<sup>145</sup> 據本署人員了解，在香港，某團體若欲進入某功能組別，必須獲該功能組別的團體認同其具有一定的代表性及認受性，即功能組別名單的“增名”必須以取得相關“界別”的支持為前提，否則，即使屬成立超過 10 年的社團，亦不能被劃入相應的功能組別內。

<sup>146</sup> 澳門基本法學者駱偉建教授便曾在接受媒體訪問時表示：“……在澳門社團成立的門檻相對寬鬆，很多時並沒有考慮到團體本身是否有經常性的工作，他們是否具備足夠能力，又或成立的目的只是為了選舉而已等等。造成種種問題的原因主要是法律規定不夠嚴格，為真正的參與者造成不公平，就連《公司法》也對公司的成立進行審查，避免空頭公司的出現，但卻沒有法律對社團的成立作出要求，以及對他們的活動作出監察。這衍生了一系列需要關注的問題，由於間選也需要一定的代表性，對於某些團體的成立，是否要有一定人數的代表，是否需要長期社團工作的經驗等。甚至社團成員本身，也應有一定的限制，現在存在的問題是成員參與社團的資格並沒有限制，他們可以參與多於一個以上的社團，因此，在參與社團的決策上，也是否應該考慮投票時的單一性，避免社團成員在不同的社團中作出重覆的投票決定。”。參閱 2005 年 10 月第 30 期《澳門研究》— 第三屆立法會選舉結果分析，第 4 頁。

<sup>147</sup> 在香港，按第 151 章《社團條例》第 13 條的規定，社團事務主任如有理由相信某社團已停止存在，可要求該社團自通知刊登日起計三個月內，向其提交社團存在證明，期間屆滿，社團事務主任可將有關社團從社團名單上刪除，如社團事務主任在之後的 3 年內發現該社團仍在運作，經過一些法定手續後，該社團可獲重新列入社團名單，否則，社團被社團事務主任從社團名單刪除後屆滿 3 年，該社團將被當作已停止存在。



不能忽略的是，現行法例並無要求社團將其帳目公開，即使屬行政公益法人亦然<sup>148</sup>、<sup>149</sup>，有意透過間接選舉進入立法會的人士，若透過“捐助”方式，不論是向一些登記已滿 3 年但無實質運作的社團施以“復甦之手”，又或是向一些正常運作的社團施予“有影響力的資助”，即使有關社團本身所代表的利益界別與贊助者所從事業務有角色衝突<sup>150</sup>，也無須受當局或外界的監察，但卻可以藉此影響社團的投票意向。

所以，在現行的選舉機制下，有意透過間接選舉進入立法會的人士，只要具備雄厚的經濟實力，便可以動員一批人士成立大量以選舉為目的的社團<sup>151</sup>，又或透過向社團作出捐助，影響間接選舉的投票結果，至於當選的議員是否真的在相關界別擁有一名符其實的代表性與認受性，便難免惹人質疑。

此外，現行以社團作為間選法人選民的選舉機制更令人憂慮的是，由於透過影子社團發揮的作用明顯，別有用心的外來勢力便容易透過這種機制間接地介入澳門的政治活動。

---

<sup>148</sup> 雖然 8 月 20 日第 11/96/M 號法律第 11 條規定，行政公益法人須“按法律規定提出年報告及過去的營運帳目”，然而，有關法律至今仍未訂出。

<sup>149</sup> 在香港，按照第 151 章《社團條例》第 15 條的規定，社團事務主任可以隨時要求社團按其所訂的期限提供該社團或其分支機構的收入、收入來源及開支。另一方面，若社團欲成為“慈善團體”以獲得稅務豁免，須獲香港稅務局認可，申請時，有關社團須向稅務局提供其帳目資料，而稅務局亦可定期核查有關社團的帳目。

<sup>150</sup> 例如代表勞工利益界別的社團，接受了商界某大量僱用外勞的企業的資助。

<sup>151</sup> 事實上，自 2005 年立法會選舉後（2005 年 9 月 25 日）至 2006 年 6 月 15 日為止，約 10 個月期間，便有 553 個社團成立，值得注意的是，到該日為止，成立滿 3 年的社團為 2264 個，根據現行選舉制度，上述直至 2006 年中旬成立的社團，原則上均有可能透過申請確認所屬利益界別而取得 2009 年立法會選舉的法人選民資格，事實上，截至 2006 年 6 月 22 日為止，社團的總數目達 3266，換言之，上述新成立的社團竟約占社團總數目的 1/6，因此，坊間及傳媒均有議論上述情況係因為有人為著 2009 年的立法會選舉作準備。見 2006 年 4 月 7 日《澳門日報》B8 版的報導。



### 三、完善社團制度的必要

從上述分析可以看到，如果仍維持社團在政治活動中所扮演的角色，便有必要完善現行的社團制度，尤其是從下列四方面考慮：

1. 在社團的組成方面，應對成員的澳門居民身份有一定比例的要求，而在社員的數目方面亦應設定下限<sup>152</sup>；
2. 至於帳目方面，應訂立適當的監管制度，特別是關於收入來源和開支方面，以及訂明在某些特定情況下的公布機制<sup>153</sup>；
3. 關於間選的法人選民資格的獲取方面，有必要提高門檻<sup>154</sup>，尤其須將社團在擬獲確認的利益界別中是否具備一定的代表性和認受性列作申請法人選民資格的條件，以免以選舉目的而成立的社團輕易取得法人選民資格；另一方面，也有必要考慮是否有必要將投票權的分配作出修訂，以免那些純為選舉而成立的社團一旦取得法人選民身份便可與長期實際運作、更具代表性和認受性的社團同樣獲得相同票數的投票權<sup>155</sup>。此外，對於有意取得法人選民資格的社團，也

<sup>152</sup> 社團成員數目的下限，可作為對一般社團的要求，亦可作為對擬取得間選法人選民資格的社團的要求，如就兩者均定出下限，則針對法人選民的社團，應設定較高的下限。

<sup>153</sup> 根據 8 月 9 日第 2/99/M 號法律《結社權規範》第 19 條的規定，僅就接受行政當局津貼及資助高於總督(即回歸後的行政長官)所定者規定社團須將帳目公布，事實上過去的總督和現在的行政長官均一直未定出有關數額，所以實際上社團的帳目根本就無須公布。從完善機制的角度考慮，不僅應儘快定出有關數額，更可考慮將須予公布帳目的情況適當擴大，不單純局限於接受當局資助的層面。

<sup>154</sup> “普遍人對間選的意見比較多，這也是今後檢討工作中的一個重要部分。首先，不少人對間選團體成為法人選民的資格存在問題，很多人認為需要改革。”，參閱前述澳門基本法學者駱偉建教授在接受媒體訪問時的回應，載於 2005 年 10 月第 30 期《澳門研究》— 第三屆立法會選舉結果分析，第 4 頁。

<sup>155</sup> “間選資格的取得應根據澳門現實的狀況作出檢討，……現在問題是很多為了選舉而成立的社團，往往造成不公平的現象，若 20 人的社團跟 200 人的社團同樣擁有同等的投票權，結果會造成社團為了爭取更多的票數而越分越細，不利社團的健康發展，更會導致社團政治化，成立社團的目的是為了社會服務，若為了選舉而成立，則會把政治帶到社團內，造成社團內部的分裂。”，



有必要審查其成員是否大部分亦屬另一已取得選民資格社團成員，僅對通過審查的社團賦予選民資格，減少“影子社團”泛濫；

4. 訂立取消法人選民資格的機制，既然從授予選民資格方面定出了一定的要求，相關社團的運作和組成便應符合維持其選民資格的最低要求，否則設定“代表性與認受性”門檻的機制就變得全無意義。事實上，自然人的選民資格亦同樣會有暫時喪失或永久喪失的可能，現行機制容許取得法人選民資格的社團長期沒有實際運作，每逢選舉才“復甦”的“幽靈社團”現象，當然不能確保間選法人選民具有一定的代表性與認受性。

總括而言，如果社團在直選和間選的政治活動中繼續起著重大作用，就不能輕視社團制度的完善，特別是在落實“澳人治澳”的基本管治方針的前提下，作為政治活動核心組織的“社團”，其結構是以人為基礎，但運作力量則取決於資源，是否單純以“在澳門登記”便足以承認其參與政治活動的“澳人”身份，實在值得深思。

---

參閱前述澳門基本法學者駱偉建教授在接受媒體訪問時的回應，載於 2005 年 10 月第 30 期《澳門研究》— 第三屆立法會選舉結果分析，第 4 頁。



## 第六部分 – 總結

自葡萄牙承認澳門為中國的一部分後，雖然仍繼續其對澳門的管治，但容許澳門有本身的立法機關，由立法會與總督共同分享立法權，立法會議員的組成，除了一部分由總督委任外，尚有另一部分由選舉產生，而選舉則分直接和間接兩種模式。

回歸前，基於種種因素，由立法會真正行使立法權、制定法律的情況大大不及總督，澳門的管治決策仍然掌握在澳葡當局的手上，澳人在立法會的角色相對被動，主要作用在於針對澳葡當局的管治決策，提出會否與澳門整體社會明顯格格不入或造成重大衝擊的意見，澳人議員的角色較突顯在平衡澳葡當局的決策上，而議員個人及其利益界別的優越性則未見有明顯的反映，在這客觀環境下，不論直選或間選，長期以來均沒有出現激烈競爭的局面，直至臨近澳門回歸中國的時期，社會上有較多的利益界別人士開始意識到如其取得立法會議員的席位，便能為自己 and 所代表的利益界別爭取更多利益，於是選舉開始出現了競爭激烈的局面，而 1996 年的立法會選舉，更被輿論評為一次賄選情況嚴重的選舉。

回歸後，在落實澳人治澳的國家治澳方針的前提下，立法會過去存在的、以澳葡當局和澳人代表形成的兩大板塊局面已不再存在，雖然選舉制度與過去的分別不大，但不論是由行政長官委任、抑或是透過間選或直選晉身立法會的議員，都是澳門人的議員，他們之間並非以管治理念來識別，加上大都有其本身的社團背境，而社團又是在直選和間選中支持相關議員當選的主力組織，所以不少人便會以各議員背後所代表的利益界別來將彼等區分，並對參政效益形成了獲取利益的意識：特定利益界別（社團）→ 參選人 → 參選人當選 → 當選者和相關利益界別均自管治政策中受惠。根據廉署在回歸後針對首兩屆立法會選舉執行工作所得的



經驗，這種互動互利的折射作用，導致在制度上幾乎不受任何監管的社團，在選舉中扮演著重要的角色，成為政治活動的核心組織及有意晉身立法會人士的“買票”工具或動員對象；至於大型企業，則可利用其僱主地位和數目龐大的員工隊伍等優勢來“勸誘”選票。所以，在這種背境下進行的選舉活動，蒙上了不少賄選陰霾，嚴重影響特區的廉潔形象。廉署經過對選舉期間和前後出現的情況進行分析，並將本澳的選舉制度和香港、葡萄牙及台灣的相關制度從實務操作的角度進行了比較，再從社團在政治活動中所扮演的角色與社團制度本身是否適應方面作出了深入的探討，總結出以下幾方面的建議，旨在完善現行的立法會選舉制度：

1. 對於一些涉嫌違規的選舉宣傳行為，選舉委員會的適時行動係維護選舉公平公正的關鍵，對提升立法會選舉的公平、公正形象起具有重要作用。為使選委會能全面發揮其監督選舉的角色，以及針對一些違規的情況及早加以預防或制止，有必要將選委會定為常設機關，以確保選舉活動的有序開展。
2. 一些關於選民登記的偽造行為，例如透過虛假資料令有效的選民登記被取消，尚未納入現行《澳門選民登記法》的制裁範圍，形成了漏洞，故有需要制定一項概括性規定，以涵蓋所有未直接納入現行規定的偽造行為。
3. 另一方面，為完善現行的選舉制度，建議借鑒香港、葡萄牙和台灣的部分立法經驗。

3.1 香港對界定賄選犯罪、限制選舉宣傳和經費方面有下列五項值得引進之處：

- a) 將賄賂候選人或準候選人的舞弊行為列為犯罪；
- b) 引入類似香港所定的有關“在選舉中賄賂選民或他人的舞弊行為”規定，以有效針對：*i*) 誘使他人作選民登記，以影響投票意向；*ii*) 其他形



式的買賣選票；以及 iii) 賄賂社團領導層或以捐助社團的方式買票等舞弊行為加以懲處；

- c) 透過界定“選舉聚會”的方式，明確禁止向選民提供飲食、娛樂及旅遊等款待以影響其投票意向；
- d) 任何人未經授權而招致選舉開支均予處罰，以免出現不當地透過他人作選舉宣傳和規避選舉開支上限的情況；
- e) 縮減選舉開支上限至合理水平，避免造成“銀彈競選”的不公平現象。

3.2 至於在法律體制上與澳門有深厚淵源的葡萄牙，其現行選舉制度在刑罰設定和各種選舉舞弊犯罪的界定方面也有以下四項值得借鑑之處：

- a) 由於買票賣票活動對選舉的公正性和地區政制的信心所造成的危害，並不會因未遂而減輕，故針對犯罪未遂及實行未遂的處罰應與犯罪既遂相同；
- b) 採用開放式條款及概括性用語，以懲處各項偽造、欺詐、脅迫及買賣選票的行為，堵塞漏洞；
- c) 針對職業上的脅迫，雖然《澳門選舉法》的規定與葡萄牙類似，但由於澳門的勞工法律制度對僱員的保障不足，所以針對選舉方面的防治職業脅迫機制不足以發揮實效，有必要加強對僱員的保障；
- d) 採用“買賣選票”的表述方式，務求涵蓋各種以“利誘”手段獲取選票的行為。

3.3 至於同屬華人社會和實行資本主義制度的台灣，在選舉制度方面亦有下列四項可供借鑑之處：

- a) 宜立法規定，以提供利益予社團領導層或以捐助社團的方式換取社員選



票的行為亦屬違法；

- b) 明文引入污點證人制度，以便因一時蒙蔽而輕易受賄的選民有將功贖罪的機會；
  - c) 盡量設立更多的投票站，以減少選民接受免費車輛接送投票的意欲；
  - d) 規定各相關部門和機構須向反賄選調查機關提供涉及清洗黑錢的可疑交易報告，提升反賄選工作的主動性和成效。
4. 對於一些未必適宜單純借鑑外地做法的其他妨礙“三公一廉”選舉的問題，本署尚有下列四項建議：
- 4.1 取消選民證，以提高買票賣票活動在組織和結算上的難度；
  - 4.2 如不取消選民證，應以掛號信方式發送選民證，又或規定選民須親身或透過受權人領取選民證，以確保選民證能送到選民本人手上；
  - 4.3 應限制公共部門領導主管或從事特定職能的公務員為他人公開作競選宣傳，以確保行政當局的中立形象；
  - 4.4 提高對勞動者的保障，特別是針對僱主的單方解約權方面定出較嚴格的限制或提高補償額，以遏止或減少因拉票而進行的職業上脅迫。
5. 由於社團為本澳市民進行政治活動、即行使政治權的核心組織，但現行的社團制度卻存在不少缺陷，包括不利於維護行政當局的中立形象、不利於選舉開支的界定與結算，難以監控選舉經費來源、間選法人選民資格的認定不能反映其在相關界別的代表性與認受性等，因此，從長遠角度，有必要考慮以下政策：



5.1 就政治活動的核心組織重新界定，特別是現時名存實亡的政治團體制度；

5.2 如仍維持目前的狀況，即任何社團均可在政治活動中扮演核心角色，便有必要完善現行的社團制度，尤其是從下列四方面入手：

- a) 在社團的組成方面，應對成員的澳門居民身份有一定比例的要求，而在社員的數目方面亦應設定下限，又或最低限度針對法人選民的社團設定下限<sup>156</sup>；
- b) 帳目方面應訂立適當的監管制度，特別是關於收入來源和開支方面，以及訂明在某些特定情況下的公布機制；
- c) 關於間選的法人選民資格的獲取方面，有必要提高門檻，尤其須將社團在擬獲確認的利益界別中是否具備一定的代表性和認受性列作申請法人選民資格的條件；另外，也有必要考慮是否有需要將投票權的分配作出修訂，以免那些純為選舉而成立的社團可與長期實際運作、更具代表性和認受性的社團同樣獲得相同票數的投票權；此外，對於有意取得法人選民資格的社團，也有必要審查其成員是否大部分亦屬另一已取得選民資格社團的成員，減少“影子社團”泛濫；
- d) 訂立取消法人選民資格的機制，以確保法人選民具備最起碼的代表性與認受性，特別是將一些長期無運作、僅在選舉期間才“復甦”的社團剔除。

6. 最後，不能忽略的是，賄選多發生於一些公民意識薄弱的社會<sup>157</sup>。如果社會

---

<sup>156</sup> 見註 152。

<sup>157</sup> 根據澳門發展策略研究中心於 2005 年 12 月 14 日公布的《澳門居民綜合生活素質調查報告—2005》，調查中顯示，近四成受訪者不滿意自己的教育水平，約五成覺得自己的教育程度比別人低，在整體教育水平方面，有一成的受訪者沒有接受正規教育、兩成半有小學程度，半數具中



上買賣選票的行為普遍，就是意味著賄選者可以輕易地在“市場上”物色願意賣票的選民。所以，必須透過有系統的長期公民教育灌輸賄選的禍害，有針對性地加強市民的公民意識，使彼等能抵擋行賄者形形色色的利誘，讓廣大市民對賄選產生強烈的反感<sup>158</sup>，自然會對遏止或減少賄選舞弊行為產生正面作用。

---

學程度，達到專上程度的僅一成半（見《澳門日報》2005年12月15日的報導）。有必要指出的是，調查報告指出“‘小學及小學以下’學歷的人群只有三分之一的人能夠正確列舉出公民的基本權利和義務”、“在投票原因上，大部分受訪居民都認為是‘盡公民責任’，值得注意的是有5.7%的選民是‘別人叫投’。受教育程度較低人群在投票時略顯盲目，‘別人叫投’這一原因所佔的比例隨著學歷的升高而逐漸降低”；另外，報告亦指出“澳門居民中有近一半的人對自身的權利和義務還沒有足夠的認識”，以及“調查數據顯示居民對政治表示‘不太感興趣’和‘不感興趣’有近六成比例。澳門居民的政治參與度不高，固有其歷史緣由，亦反映出現時的公民教育尚存在不足之處”（見《澳門特區居民素質調查報告—2005》第IV頁、第95頁及第96頁）；<sup>158</sup> 華僑報記者悟塵在2005年選舉後發表以“選舉過後的議論”為題的評論文章就指出，“還有的是那些將選民證當作謀財工具的市民，當中有的或許要保飯碗，公司叫做甚麼就照做如儀。但更多卻是視作增加收入的幸運，不但以自己選民證換錢，且還積極發動親友去廣泛收購選民證，因為從中又可以有收入，「財路」一條。這樣的公民質素，亦是造就了賄選風盛行的其中因素。”，見《華僑報》2005年9月27日第1張第4版「新聞內外」欄。