

# “《立法會選舉法》修訂與澳門的民主實踐” 學術座談會紀要

澳門學者同盟秘書處

主辦：澳門學者同盟

時間：2016年5月20日

地點：富豪海鮮酒家

主持：王禹(澳門學者同盟副會長、澳門理工學院一國兩制研究中心副教授)

發言者：駱偉建(澳門學者同盟會長、澳門大學法學院教授)

李嘉曾(澳門學者同盟副會長、澳門城市大學澳門社會經濟發展研究中心執行主任)

麥瑞權(澳門學者同盟副會長)

蔣朝陽(澳門學者同盟常務理事、澳門大學法學院副教授)

邱庭彪(澳門大學法學院副教授)

黃明健(澳門科技大學法學院副教授)

朱世海(澳門科技大學法學院副教授)

趙琳琳(澳門科技大學法學院副教授)

姬朝遠(澳門理工學院一國兩制研究中心副教授)

翟小波(澳門大學法學院助理教授)

陳華強(澳門法制研究會會長)

曾新智(澳門法學協進會理事長)

澳門特別行政區政府已就《立法會選舉法》修訂方案進行公開諮詢，期以瞭解社會各界對完善競選宣傳活動規範、加強打擊選舉活動中的違法行為、改善選舉組織工作，從而加強立法會的民主性、競爭性和公正性，建立一個公平、規範、廉潔的選舉制度，以保障居民的民主權利，保障有志於從政的社會優秀人士脫穎而出，體現民主應有之義。澳門學者同盟希望透過是次學術座談會就政府在修訂《立法會選舉法》諮詢文本中提出的各項完善構想互動交流，以期為澳門特區的民主發展提供可資參照的意見和建議。現將各專家學者發言擇要附後，以饗讀者。(學者發言純屬爭鳴之見，不代表主辦單位及本刊立場)

王禹：澳門特別行政區政府已推出修訂《立法會選舉法》諮詢文本。立法會選舉是澳門的重要政治事件，也是居民政治生活的重要表現，各位專家可以重點圍繞諮詢文本提出的“完善競選宣傳活動規範”、“加強打擊選定違法活動”、“改善選舉組織工作”、“完善議員的參選條件及兼任規定”四方面內容討論，提出寶貴意見。

## 加強規範競選宣傳活動

蔣朝陽：從諮詢文本來看，這次對《立法會選舉法》的修訂都是針對過往立法會選舉中的違法違規行為，以及近日來出現某些立法會議員雙重效忠的問

題，反映出現時《立法會選舉法》確實存在着一些法律漏洞。2017年就要舉行新一屆立法會選舉，政府有必要抓緊時間修訂好《立法會選舉法》，無論從澳門特區的發展或規範立法會選舉來說，都是十分迫切的。我從法律技術角度談幾個問題：第一，在競選宣傳活動的規定中，在社會中大家經常提到“偷步”和“違規”宣傳兩個概念。“偷步”宣傳實際上是發生在法律規定的期限之外的競選宣傳期，無論以甚麼方式都構成違法，而“違規”宣傳是法律允許在競選宣傳期內作出不符合選舉管理委員會規定的特定方式進行的競選宣傳活動。如果將這兩個概念界定清楚，就很難出現“擦邊球”的情況了。但是，當中有一個法律問題需要研究，相對於“違規”宣傳是以違反選舉管理委員會的指引的事實來追究責任，是一個單純的事實違反，“偷步”宣傳則還要考慮參選人或助選團的動機和目的，否則追責時有一定難度，因為社團還是可以在靠近競選宣傳期或在競選宣傳期內進行正常活動。因此，為了清晰界定“偷步”宣傳，在修訂《立法會選舉法》諮詢文本中提出了增加“促使或阻礙一名或多於一名候選人在選舉中當選……”的定義。“偷步”宣傳並不是一個法律術語，將來有需要在具體法律條文的措詞方面準確表達。第二，“違規”宣傳應該明確規定網絡的利用。在《立法會選舉法》中，法律規定在法定競選宣傳期內，在自由競選原則下參選人及其助選團只能運用選舉管理委員會規定的平台和設定的宣傳工具，但在法律中並沒有詳細列出宣傳工具的範圍，所以就容易造成偷步宣傳的現象，所以在以往經驗中，選舉管理委員會只能約談而不能追責，指引始終沒有法律效力。現時法律中並沒有將流動網絡和互聯網納入特定宣傳工具的範圍，就出現了“偷步”，而且也很難查證，假如互聯網把服務器設在美國，根本無法取證。雖然諮詢文本中提到參選人及其助選團要利用網絡宣傳時要申報，首先，法律上應首先將網絡規定為宣傳工具，然後制定申報的程序。第三，假如法律已將網絡規定為宣傳工具，但出現違規情況，如何處理？在《立法會選舉法》中有刑事制裁、輕微違反和行政處罰三種制度。違規宣傳沒有與之相關的刑事處罰條文，所以要作法律技術上的分析。第四，我同意要追究法人犯罪

的責任，但如何設定法人責任處罰的主刑和輔加刑？例如，法人犯罪後解散法人，法院也要對助選團或者助選團中某些人在其社團中相關職位作裁定和處分，這跟其他法律中的輔加刑不同，有需要參考相關地區關於在選舉中法人犯罪的主刑和輔加刑的一些經驗和做法。

**姬朝遠：**針對立法會選舉出現的問題，結合澳門實際情況展開立法會選舉制度的立法完善是特別行政區實踐“一國兩制”、落實“澳人治澳”的重要內容。修訂《立法會選舉法》諮詢文件在禁止選舉期外競選宣傳活動方面提出包括區分競選宣傳和選舉活動，規定不被視為競選宣傳或選舉活動的情況，明確選舉廣告的形式，以及建立競選輔助組織與競選活動申報制度等方面的具體建議。從字面表述和具體問題看，這些意見具有很強的針對性和可操作性。但是，對於一部完整的競選法典而言，任何一條規範的出台、任何一項制度的誕生，都必須接受立法精神的審核、相關制度的配合。是否將這些意見上升為法律，納入選舉法尚需要做全面的考量。

第一，既有定義界定的意見存在嚴重邏輯錯誤。何謂競選宣傳？何謂選舉活動？諮詢意見提出了具體建議。選舉活動包括競選宣傳，同時由於立法禁止非選期的競選宣傳，所以諮詢意見刻意對二者進行區分。這裏犯下的邏輯錯誤是：混淆了競選與一般政治活動的界限，競選是明確的參選主體在特定時間內，以特定的議席為目標的政治活動。競選活動和競選宣傳均應該存在於選舉活動中。意見所指“競選期外競選宣傳”應該定義為“促成未來競選目的之政治宣傳”，而不是“競選宣傳”，二者含義存在明顯區分。如何明確選舉廣告的形式、不被視為競選宣傳或選舉活動的情況？諮詢意見的內容是可取的，但是需要明確時間限制，在前面加一句“自行政長官宣佈選舉日期開始。”如果沒有時間限制，這樣的法律規制就要在全部非選期有效，不僅會妨礙基本權利的行使，而且因此產生的監管機構會使競選制度產生不必要的行政負擔。

第二，對於非選期宣傳的補充立法應該看對已經出現的非法行為是否窮盡現有的法律救濟。《立法會

選舉法》第 26 條規定，行政長官應最少提前 180 日以行政命令訂定立法會選舉的日期，而選舉程序由選舉日期公佈之日開始。如屬補選，應在發生第 19 條所指出缺情況後 70 日內訂定補選的日期。如屬提前選舉，應在解散立法會後 7 日內訂定提前選舉的日期。選舉只可在星期日或公眾假期進行，且須於同一日內進行。第 80 條規定，自訂定選舉日期的行政命令公佈之日起，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 192 條規定，社會傳播或廣告企業，在訂定選舉日期的行政命令公佈後進行政治宣傳者，科澳門幣五千元至五萬元罰金。現時有關規定足以回應諮詢文本中對非選期宣傳行為的擔心：①禁止宣傳期為行政長官宣佈競選日期之時，止於競選活動之開始。②禁止的內容是開展與競選有關的商業宣傳。③規定了懲罰措施。

第三，對於非選期宣傳的補充立法需要考慮對相關法益的影響。非選期宣傳的禁止適用現時《立法會選舉法》第 80 條即可，沒有必要再進行更為繁瑣的規制。理由如下：首先，現實非選期宣傳之禁止始於競選宣告至於競選之開始，具有合理性。全部非選期的宣傳禁止可能與潛在競選者競選預備行為產生衝突。預備競選行為就是合資格居民在理解居民政治權利和社會責任的基礎上，奉獻社會，獲得社會成員認可的一種正當行為。潛在競選者親民行為是立法會的生命，也是潛在競選者預備競選行為的主要內容，更是社會政治人才發展的主要路徑。除了補選程序外，從上一次競選結束至下一次競選開始的 4 年時間裏，任何符合資格的澳門永久性居民都有權啟動預備競選行為。這種行為是不可能以列明條款的方式予以明示規範的，例如一名預期符合資格的年輕人為了能夠得到社會的承認做義工的行為；社團領袖有意識競選下一屆議員的惠及社團成員利益的行為；現有立法會議員履行職務的勤勉行為等等。刻意對競選期間之外的行為是否是競選宣傳的行為作出立法學上的判斷，是不可能的，亦存在與競選預備行為的強烈衝突。

其次，過分限制有關宣傳行為可能對居民基本權利的影響。《澳門基本法》明確了居民廣泛的基本權利，其中包括言論自由權、結社權等。如果在全部的

非選期，潛在競選者或者預期合資格選民就未來參選立法會議員作出政治決策或者舉辦研討會、社會考察、開展社會慈善等活動，或者一個社團的成員表示將來支持社團的某位成員參選立法會議員，是否均需要申報呢？這樣一來，選舉管理委員會就有機會以選舉之名，干預居民基本權利，從而使選舉制度違背民主自由精神。而且，如果這樣的意見一旦入法，就要配合以專門的機構接受申報、跟蹤檢查，澳門的社團社會的結社自由精神恐怕會遭受滅頂之災。

再次，賄選是破壞自由公正競選的重要行為，已經有法律禁止。針對為了獲得選票之利益輸送，《立法會選舉法》第 170 條“賄選”已經做了明確的規定：親自或透過他人提供、承諾提供或給予公共或私人職位、其他物品或利益者，以使自然人或法人按某意向作出下列任一行為：“(一)組成或不組成提名委員會；(二)遞交、不遞交或擅自修改候選名單；(三)指定、不指定或替換投票人；(四)成為或不成為投票人；(五)投票或不投票；如屬(一)項、(二)項、(三)項或(四)項的情況，處一年至五年徒刑；如屬(五)項的情況，處一年至八年徒刑。二、凡索取或接受上款所指利益者，處最高三年徒刑。”

最後，競選日期宣告之前的政治宣傳行為無損未來自由公正的競選。競選活動是各路競選人和選民同時舉行的活動，這項政治活動是由三方主體構成：政府管理機構、競選者、選民。競選期外的宣傳活動是不受專門法律保障的，《立法會選舉法》是一部確保競選各方利益的、完備的法律。通訊保障、宣傳媒介的使用、政府保障措施等一系列規定都是由政府以強大的財力和武力做後盾的。在競選期外的宣傳活動距離投票時間最長是 4 年、最短是 14 日。距離競選日期 180 日之外，沒有競選機構組織起來的競選氛圍，面臨未來一段時期選民態度可能因應形勢之變遷，作為預期競選者，誰會以這麼大的社會成本搞政治宣傳呢？即便存在這樣的宣傳，對於自由公正的競選秩序損害也是微不足道的。

第四，餐飲等利益輸送備案制度亦屬不妥。澳門是一個民主社會，如果此項制度一旦推行，面臨澳門社團林立的現狀，選舉期間派出監管的人員可能人數眾多，面臨各種場合、豐富多彩的競選活動，再多的

管理委員會也難於應對。有了這項規定就應該嚴格貫徹，必須確保競選活動的廉潔性。

**翟小波：**我簡單談一點看法。關於清晰界定競選宣傳和選舉活動的問題。諮詢文本中建議“《立法會選舉法》對何者屬於競選宣傳和選舉活動作出清晰的規定”，並說“原則上，為促使或阻礙一名或多於一名候選人在選舉中當選而發佈的任何通知或公告，都可被視為競選宣傳或選舉廣告；為促使或阻礙一名或多於一名候選人在選舉中當選而舉行的任何聚會，可被視為選舉活動。”我不知道將來的具體條文會怎麼表述，但諮詢文本本身對“競選宣傳或選舉廣告”及“選舉活動”的界定，是純粹以動機和目的為標準的，並未提及任何的行為形式。因為動機和目的是內在的心理狀態，是很難證明的，這樣的表述很難為選舉實踐提供明確而具體的指引。所以，我的建議是，將來的《立法會選舉法》應該具體列明屬於或不屬於競選宣傳、選舉廣告及選舉活動的行為類型或模式，以便為選舉實踐提供客觀、明確而具體的指引。

**麥瑞權：**關於競選宣傳我有幾個問題，我在立法會上也曾提出過，但並沒有得到很好的解答。第一個問題，比如有專門搞網絡宣傳的台灣人，在台灣專門抹黑澳門立法會選舉的某位參選人，出現這種情況有甚麼辦法可以處理？通過台灣陸基會，還是誰處理？當找到他，處罰他的時候，可能選舉已經結束，本來是那位參選人當選的，因為被他污衊、抹黑，而不能成功當選，現行的法律能規範得了嗎？另外，台灣方面願意跟澳門配合嗎？第二個問題，如果某天我不是以參選人的身份而是以個人身份去參加某個社團活動或私人活動。比如我今天是給主人家祝壽，我封了紅包後就離開，之後假如主人家或賓客很高興，喝醉酒後主人家或賓客說我這個人不好或者是很好，但我並沒有要求他支持我，當然他也可能是污衊我，那算不算競選經費，這個經費算在誰頭上呢？第三問題，一個社團可以支持多位候選人，有沒有法律不允許它支持。比如，有一個社團擁有十萬名會員，而這次選舉中如果有十個團體都曾經對這個團體有恩，為了公平公正答謝他們對團體的支持，答應做這十個候選人

的助選團，假設經費用了500萬，那是每個候選人算500萬，還是500萬除以十個候選人，但我覺得這個條文如果要修訂，這些都在現實中可能被人利用的。

再談一個植入式廣告的問題，現在澳門不是鼓勵年青人拍電影嗎？假設我有錢，我就拍一個澳門影視風雲，我的參選海報就在電影出現，假設電影製作費500萬，那經費算在誰的賬上？另外，假如我是一個模特或明星，參與了一個商業電影、廣告或海報的拍攝，如果正好趕上選舉期前後的檔期上映或發佈，但政府不讓上映，出現的損失怎麼解決？如果可以上映，因為這是之前投資方拍的電影或海報，我的肖像權賣給他了，而我也拿了報酬。在這種情況下，版權是投資方的，我並不知道何時放映，假如他在選舉期前上映又怎麼辦？是算我偷步宣傳嗎？另外，還有一個極端的例子，假設我本身就是一個演員、一個歌手，我就故意在選舉期上映我的電影或開音樂會，那是否又算競選宣傳，經費又怎麼計算？我的這幾個問題，各位專家學者在法律上如何看待？

**李嘉曾：**我發現諮詢文本中有很多關於競選宣傳的規定，有一點我不太認同，“原則上為促使或阻礙一名或多於一名候選人在選舉中當選而發佈的任何通知或公告，都可被視為競選宣傳或選舉廣告”，可以中性地理解為可以通過競選宣傳或選舉廣告去阻礙其他參選人當選。我考察了歷屆立法會參選的組別，澳門不像香港有政黨，有政治綱領，澳門都是社團，它們關心的都是民生福祉、防止貪腐等問題，大同小異，沒有根本區別，一個參選人如何阻礙其他參選人當選？這套競選模式在澳門行不通，應該從法律上一開始就不允許任何妨礙或阻礙其他參選人的社團的存在。而在競選經費的計算方面，政府以2009年和2013年立法會選舉法定經費上限和實際競選開支的金額為基礎，結合2017年選民增加和物價增長的因素，從而訂定了新的450萬左右的競選開支限額，並認為比2013年低。如何認定這個數額的訂定就是科學的、合理的，其中，隱含了只要沒有達到數額上限，就代表先進的意向，我是不太同意。我認為只要各參選組別能夠認真講出自己想法和政見就行了，該選誰就選誰，不用浪費那麼多金錢。

王 禹：立法會經費的限制問題主要是考慮到現時直選的金錢競選現象，這是西方的普遍做法。在諮詢文本中，也提到立法會議員參選條件及兼任規定，“擔任議員期間不得兼任其他國家政治職位據位人”，“其他國家”比較容易理解，但在實行單一制的中國，如果澳門某人已在台灣擔任立法會委員，那麼他在澳門能不能擔任議員呢？那麼香港的情況是否又可以呢？我們必須小心處理這個情況。

朱世海：諮詢文件提出了一些規範選舉的新舉措，我覺得這些都是很有意義的，這對立法會選舉的公平公正，我想都會起到促進作用。諮詢文本中所涉及的內容都是規範選舉的，關於規範選舉的制度安排，我想澳門是否可以多借鑒香港的作法，香港從1985年立法局就開始選舉。立法局選舉等選舉事務一直受《選舉(舞弊及非法行為)條例》規制。正如大家所說的關於選舉爭議的處理問題，香港不是向終審法院起訴，而是向高等法院的原訴法庭起訴，這與澳門的訴訟制度很不一樣。

## 大力打擊選舉活動違法行為

蔣朝陽：現時《刑法典》第7條有規定關於境外事實的問題，第5條規定了澳門以外作出的事實，當中已包含了第252-261條，即涉及到偽造貨幣、債權證券及印花票證，偽造壓印、法碼及相類物件的犯罪，還有一些關於侵犯人身自由的犯罪如販賣人口、綁架、人質、三種戰爭、危害和平及違反人道罪；第297-305條，主要是妨礙本地區的政治、經濟和社會制度罪。在考慮法會選舉中境外犯罪的問題時，主要有兩方面：①這裏不是指澳門刑法的延伸適用到境外，根據《刑法典》規定，一個人的犯罪事實發生在境外，他到了澳門才能被追責，對部分事實有域外效力，在理論上是成立的。但適用境外犯罪時要加倍注意，因為《刑法典》有關規定並沒有規定選舉方面的境外犯罪，當中就出現互相協調的問題。②這個事實如何認定，涉及到證據的合法性。有一個案例，某人在珠海吸毒後回澳，過境關閘大堂時，警察發現他神

色有異，還沒有檢查其身份證前着令他驗尿，他的律師指出因當事人還未過關到達澳門，澳門警察無權管轄，但警察則認為只要踏入澳門關閘大堂就等於在澳門了，是可以追責的。

對於其他的參選人在境外網絡上發動一些抹黑參選人的言論的追責問題，首先，要看他的抹黑行為在哪個期間。如果是在禁止競選宣傳期內作出，那當然是違法的。如果在法定競選宣傳期內作出，這裏就需要考慮有沒有構成其他犯罪，《刑法典》也有規定侵犯名譽罪，只要事實結果地在澳門，當然可以在澳門提起訴訟。因為競選拉票而作出的抹黑行為，選舉管理委員會應該要管，但有幾種情況：如果涉及到輕微違反，案件會交給檢察院，只有涉及行政違法，該委員會才有權處理。

陳華強：首先，關於法人犯罪的問題，在諮詢文本中提到社團領導機關成員或據位人以社團名義犯罪將會構成法人犯罪，由於具體法律條文還未擬定，本人就不太清楚如何規定法人犯罪和法人之間的關係，例如，社團領導職務據位人所作的行為是否得到了社團其他成員的同意，該領導職務據位人是否獲得了甚麼樣的利益才作出犯罪行為，等等。因為涉及到構成犯罪的要件，對法人犯罪的認定非常重要，領導職務據位人所作的行為不一定可以全權代表一個社團。法人犯罪的法律後果可能是解散，必須在刑法上明確規定。第二，我認為必須在澳門刑事訴訟法中作配套規定，法人犯罪在這方面仍然存在法律空白，到底在審理程序上如何處理，是將來修改《刑事訴訟法典》時增加相關規定，還是在這次《立法會選舉法》修改時特別規定，都是需要仔細考慮的問題。第三，我必須要強調，境外犯罪沒有要提犯罪延伸到境外的傾向，按照《刑法典》第7條規範得比較模糊，其實透過法律解釋後，只要犯罪結果在澳門產生，可以視為行為作出的犯罪地，就有可能受到澳門刑法的處罰。所以這次修改提到的境外犯罪不是把犯罪延伸到境外，只是把有關選舉的境外犯罪作出更為清楚、更為規範的規定，以減少將來可能出現的爭議。第四，關於選舉管理委員會在網站或報章上發佈的指引是否具有法律效力的問題，指引是否屬於立法會的授權

性立法？按《澳門基本法》以及其他法律的規定，能否授權一個委員會作出具約束力的指引？這方面我還未進行深入的研究，但希望澳門法律界各位專家學者能夠認真思考這個法律問題。

另外，針對境外犯罪的追責外，還涉及到是否可以對被抹黑的參選人的受損選票作出補救，能否把作出抹黑行為的參選人的選票扣出來，是否有可能在將來《立法會選舉法》中增加扣除作出抹黑行為的參選人的選票的相關規定，但我不建議用這種方式追究責任，即使將作出抹黑行為的參選人的選票扣除，不足以保證被抹黑的參選人能夠當選，結果有可能是讓其他參選人當選，而且被抹黑的參選人其本身的選票不大可能恢復過來，因為缺乏由此導致損失的票數的證據，在程序上也可能很難進行，最終他自己可能沒有任何得益。

**曾新智：**關於法人犯罪的問題，剛才陳華強大律師也提到過，我們法學協進會的意見大致上跟他的意見差不多，但我們認為將來在法人犯罪那部分，應把沒有法律人格的社團或類似的團體也包含在內，以便於將來執行法律時有一個明確的範圍。在實務上我也處理過境外抹黑的案件，根據澳門《刑法典》的規定：倘涉及抹黑參選人之人士為澳門居民，即使在境外犯罪，澳門當局具有管轄權。倘涉及抹黑參選人之人士非為澳門居民，當該等人士進入澳門時，澳門當局亦得向其作出歸責。當然，在現時《立法會選舉法》中關於抹黑或誣告犯罪的規定也有相應規定。

**趙琳琳：**我是研究訴訟法的，我想從我專業的角度談談對這份諮詢文本中與訴訟程序較為相關的幾個問題。這份諮詢文本主要分為四個方面來談如何去規範選舉，當中包括法人犯罪及境外管轄的問題，剛剛幾位的觀點我也是認同的。我要談的第一個問題是關於怎樣去打擊選舉違法活動。我認為，如果要完善的話，這不僅是刑事實體法方面的完善，還可能涉及刑事程序法及程序法的實施問題。比如，《立法會選舉法》中有一個條文與打擊犯罪有很大關係，也就是我們俗稱的“污點證人”條款。即《立法會選舉法》第142條中規定的關於減刑或不處罰的情況。條文大

致說的是，對於一個證人如果能協助辦案機關提供一些關鍵性證據，他是可以得到減刑或不處罰的優惠處理，這種情況其實在澳門的《立法會選舉法》中早有規定，但據我瞭解的情況，這個條文並沒有得到很好的實施。所以，如果只是法律立得很好，但這麼多年來都沒有得到很好的落實，怎麼能很好的打擊這類犯罪呢？所以我看到這次文本中主要是對於實體法的修改，在程序法方面並沒有作出特別完善。當然，污點證人這個制度未得到很好的落實也是有很多的原因的，這與《刑事訴訟法典》的一些規定和澳門傳統的刑事司法習慣是有很大聯繫的，我建議這方面可以去加強一下具操作性的規定。比如，可以考慮對這些污點證人在起訴方面進行一些放寬的處理。因為澳門在起訴方面還是非常嚴格的。另外，還有對於污點證人如何去保護的問題，與香港比起來，澳門的證人保護也是非常不完善的。

第二個問題是諮詢文本第19頁提到要在選舉管理委員會中加入檢察院的代表，這個我覺得是非常有必要的，這與檢察院的職能和定位密切相關。但是，如果增加了檢察院的代表，那是否需要增加廉政公署的代表呢？文件中並沒有增加檢察院代表的理由說明，如果僅增加檢察院的代表而不增加廉政公署的代表，那麼立法者就需要給出能說服公眾的理由。此外，這裏提到了要增加選舉管理委員會的人數，那麼目前選舉管理委員會的人數是5人，那麼增加人數後，選舉管理委員會可能增加到7或9個人，到底增加哪些人？為何只是增加檢察院的代表？這方面我覺得是需要進一步論證的。

第三個問題是關於組織提名委員會的上訴處理機制。文本中提到如果大家對有關的決定有爭議可以不經聲明異議直接向終審法院提起上訴。這個修改的意圖是甚麼，取消聲明異議的理由如果僅是為了求快，我覺得這個理由不是很充分，不能為了追求效率就直接跳過先行處理程序，很多國家在這個問題上都是要經過先行處理程序再到法院去訴訟的。所以，現在等於取消了訴前的程序直接到終審法院去提起上訴，這會帶來另一個問題，因為澳門終審法院作出的裁判就是生效裁判，沒有再上訴的機制。因為在內地，雖然沒有類似澳門的選舉管理委員會，但關於選

民資格也有類似的規定，但並沒有在級別上定為最高級。當然，對於行政法我並沒有太多研究，但從程序法上來看，為何要取消訴前的一個聲明異議的程序以及直接向終審法院提起上訴會不會有剝奪上訴權的可能性，這還需要立法機關去進一步加強論證。

## 改善選舉工作安排

**蔣朝陽：**關於選舉管理委員會的指引這個問題，在澳門的《立法會選舉法》中，早就已經明確授權選舉管理委員會有制定指引的權力，這個指引在法律上是甚麼性質呢？當然，我不是說它是獨立性行政法規或者是補充性行政法規，但是根據《行政程序法》以及澳門延續下來的做法，選舉管理委員會是一個對選舉進行管理的一個行政管理機關，但它又不同於其他的合議制機關，它是根據選舉法設立的一個機構，我們把它稱為法定機關，這個法定機關根據法律的授權有了制定指引的權力，並且法律寫得很清楚，指引是有約束力的指引。根據第 13/2009 號法律，從法律位階的角度來說，這個指引不能與澳門的立法會選舉法相抵觸，它只能補充一些細則性或具體性的規定，這是可以的，但不能增加一些選舉法沒有規定的東西。從我的研究分析來看，五屆立法會選舉中選舉管理委員會的所有指引，其實一點也不具體。在發生了有社團或有參選人做出一些違規宣傳的情況，選舉管理委員會只能是通過約談社團領導或參選人以講道理的方式來解決。實際上就是兩點，不是說指引的法律地位問題，其實指引的法律地位已經規定得很清楚了，在某種意義上，指引相當於行政規章。現在的問題在於選舉管理委員會的處罰權太少了，只有涉及到犯罪或者輕微違反才能交給檢察院，而法律規定檢察院的介入又不太清楚，造成實務中在法律無明文規定的情況下檢察院是不能介入的，所以一直以來追究起訴的人很少，就是這個原因。

**邱庭彪：**關於選舉管理委員會為何不能常設的問題，蔣朝陽副教授剛剛已經講到了選舉管理委員會的指引是具有約束性的，但目前選舉管理委員會的存續期只有一年，這使得在準備選舉的過程中出

現的很多“擦邊球”情況，該委員會無法立刻做出一個指引去規範和控制。關於這點，我覺得比較遺憾。因為目前即使通過選舉輔助廳的權力是不足夠的，它純粹開展一些選舉輔助工作的部門，其作出的指引是沒有法律約束力的。另外，即使有廉政公署介入，也只能在有法律規定的情況下執法，如果法律沒有規定這種情況屬於違法、輕微違法或犯罪的情況，廉政公署是沒有正當性介入的。如果要確保選舉的公平性，需要清晰界定這個行為是否屬於“擦邊球”。選舉管理委員會進行的不是一年半載的工作，而是長期的工作，所以我覺得選舉管理委員會應該是常設的。當然，如果真的不能成立一個常設的選舉管理委員會，就應該給選舉管理委員會更多的資源去做宣傳，讓更多的市民知悉甚麼是選舉，但需要強調這不是一個有約束力的意見。另外，在選舉宣傳期方面，我個人覺得只有兩個星期的宣傳期有點太短了，戰綫越拉長，對誰越有利，這些都是我們需要分析的。至於賄選，人人都知道要打擊，但是否真的這麼容易打呢？這也是大家都心知肚明的一個問題。

## 立法會選舉與澳門民主發展

**李嘉曾：**我從老百姓的角度談談自己的想法。我認為即使修訂了《立法會選舉法》也不可能使立法會產生辦法合法化、規範化和科學化。從全國人大常委會的《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》中看出，立法會的產生不完全是選舉的，還有委任的議員，即使把《立法會選舉法》制定得非常周密和科學，但委任議員如何規範？因此政府應該制定更廣泛的法律，如澳門特別行政區立法會產生法，把現時的《立法會選舉法》都涵蓋進來。

**王 禹：**立法會由直選、間選和委任議員組成的問題，直選和間選議員的產生肯定需要一部立法會選舉法來規範，至於委任立法會部分議員是行政長官的專屬權力，但社會已經有意見質疑委任議員的選擇標

準，如何保證他們代表澳門居民的利益。我之前做過一個關於如何使委任程序更為透明化的研究，我提出了一些建議，例如，可以公開介紹即將擔任委任議員的人士的專業背景，還可以將委任程序細化，有需要參考新加坡國會議員推薦委員會的推薦方法和篩選經驗，在確定好議員名單後向總統匯報。這有待澳門特區政府和社會各界將來進一步探討。

**邱庭彪：**諮詢文本對間選制度並沒有太多着墨。其實，間接選舉制度沒有甚麼大問題，只是大家不瞭解間選制度，覺得很神秘。事實上，若某人要參與間接選舉，不管是參與投票還是參選也好，都需要經過長期的社會工作才有機會參加。對於參與間接選舉時才出現的新面孔，而擠佔了長期從事社會工作的人沒有機會參加間接選舉，這些新人是如何被選出來的，由於不瞭解就出現了居民對那些參與間選的新人是否能夠代表該界別利益的疑問。我個人認為應加強宣傳教育，讓公眾知悉哪些渠道可以參與到間接選舉，成為間接選舉的選民，參與到間接選舉的投票或直接參與間接選舉的競選。當然，這些渠道得體現出均衡參與，政府應該讓公眾知悉，大家都有機會參與到間接選舉。其實，間選中有份參與投票中代表每個社團的22個人，都需要經過社團內部投票才能產生，我覺得應該更多地向公眾宣傳間接選舉的程序，使得間選的認受性增強。關於委任議員方面，我個人覺得目前立法會議席分為直選議席、間選議席和委任議席，這樣的制度設計應該被保留，就澳門目前的情況來看，這方面暫時不需要改變。其實，澳門的直選比香港發展得更早，但在澳門的民主發展過程中，為何仍保留直選、間選及委任議席，這與澳門的實際情況有關，我覺得這方面不需要改，是適合澳門自身情況的。

**黃明健：**澳門的選舉情況還是比較複雜的，所以必須完善選舉制度。修訂《立法會選舉法》諮詢文本中提到了對選舉宣傳的規範問題非常重要，尤其是不需要喇叭、唱台等等，這些對選舉作用不大。從經歷的選舉活動中，我發現選舉時，經常會出現有些選民並不認同某一候選人，但為了某些蠅頭小利，還是會選擇該候選人，這反映出我們選民的素質還是比較差

的，特別是近幾年從內地來的一些“假”投資移民和年紀比較大的老人。他們原來在內地，為了幾塊錢就可以投票，不知道選舉權的神聖。澳門有些票數很高的候選人，就是採取這種小恩小惠的利益刺激來吸引選舉權意識弱的本澳居民投他們一票。因此，應該通過宣傳教育來提高選民質素、培養選舉意識。

**朱世海：**關於澳門的民主問題，這個選舉諮詢文件，沒有我想看到的，比如說直選、間選、委任這個名額的變化，這就表明，這次選舉還是按照上屆那樣的標準。我們講特別行政區的政制發展要循序漸進，希望在下次澳門的《立法會選舉法》修改中能有所變化，比如說適當增加一些直選議員議席、減少委任議員議席。

**駱偉建：**今天我們發表的意見，我相信政府還是會去考慮的。對於這次的諮詢文本我有幾個看法。首先，諮詢文本本身提到的問題確實是這幾年來選舉中出現的問題，也是大家希望解決的問題，從文本中來看，他提及的問題還是有一定的現實性，不是憑空臆想的，而是大家發現的並需要解決的問題。當然，這些問題沒有回應選舉中出現的所有問題，它只是選擇了一部分問題提出了修改，可能有些問題更複雜一點，不一定放在這次選舉法修改的諮詢文本上。第二，既然它是要解決問題的，我也很同意剛剛很多學者講的，希望修改的條文真正具有可操作性，否則就難以解決好問題。如果通過修改後的條文未能切實解決這些問題，那還是沒有達到修改的目的，我覺得政府將來在聽了意見之後，在修改文本的時候就要考慮提出的方案能切實解決到問題，不要提出不具操作性而且未能解決好問題的修改方案，這一點確實應該注意。目前包括《澳門基本法》中也有些規定是無法落實的，或者根據法律的規定落實不下去的，這就會產生問題，這是有經驗教訓的。比如說這次諮詢文本中講到的“不得兼任”外國的政治職位，如果從《澳門基本法》的角度來看，從邏輯上是可以推論出立法會議員不應該兼任的，但《澳門基本法》條文中並沒有白紙黑字作出相關規定，所以將來也是有可能會引起爭議的，不同的人會有不同的解釋，這都不利於《澳

門基本法》的準確理解。如果像這些問題在《立法會選舉法》能有具體明確的規定，把《澳門基本法》的原則轉化為具體的規範是有好處的。因此，我覺得這次修改也應該朝着這個方向去努力，把能規範化的盡

量規範化，切實解決問題，這是我對這次修改的建議和希望，同時我也希望有參與過和有心參與選舉的人士多提意見和問題，讓這部選舉法修改得更加完善。