

论澳门特区立法会间选制度设计及其完善方向

许昌

(澳门理工学院一国两制研究中心, 澳门, 999078)

摘要 : 本文从分析澳门特区立法会间选实务中的种种现象入手, 力避政治纷争和利益格局带来的种种影响, 全面梳理了调整立法会间选制度的现行法律规范, 指出该制度的核心特征是法定界别内法人选民就特定议席展开的提名和选举, 但目前存在着法定议席确定难具客观性、法人选民界别划分缺乏确定性、法人提名和投票制度不公平等制度设计和运作方面的问题, 并根据基本法规定的应然逻辑提出修订和完善相关制度的意见建议。

关键词 : 澳门特区立法会 ; 间接选举 ; 法人选民

中图分类号 : D921.9 **文献标识码** : A

2013年7月8日, 距澳门特区第五届立法会选举日尚有10周之遥, 由2012年新修订的《立法会选举法》所确定的12个间接选举席位, 无论是代表工商金融界的4个席位、代表劳工界的2个席位, 还是代表专业界的3个席位、代表社会服务及教育界的1个席位以及代表文化及体育界的2个席位, 在界别提名期截止时, 每个界别内均只提出了一组竞选提名名单, 并随即获得立法会选举管理委员会的依法“确定接纳”。虽然在9月15日选举日举行的正式选举中, 依法由代表719个法人选民社团的5686名投票者¹就上述等额提名的候选人履行选举投票手续, 并取得79.51%的投票率, 但由于提名制度规限在正式投票中不得另选他人, 即便每个界别选举中均有出现一定数量的被视为废票和空白票的非赞成票, 却丝毫不影响每个界别内等额提名的唯一一组候选人, 均以100%得票率而笃定当选。12名(包括今届新增的2个席位)被提名而顺利当选的间选立法议员中, 仅有4位是新被提名者, 另8人为连任者, 连任率高达80%, 其中年资最长者逾20多年、历6届而未去席。更有甚者, 承担界别独一提名的“澳门雇主利益联合会”、“雇员团体联合会”、“澳门专业利益联合会”、“社会服务教育促进会”和“优裕文康联合会”等团体, 都乃名不见经传, 迄今未公布系由哪些人组成、宗旨为何、竞选资金何来。而更令人瞠目的是, 这种等额独一提名、未选已胜的选举结果, 自1960年代澳门实行此类间选制度以来, 乃是屡见不鲜、从无例外。

故此一些观察者评论称, 在整个立法会间选最具实质性的一幕, 并非参选人的公开竞选, 而是悄然隐形于法人选民社团间的提名协调。也正因为如此, 实际展开的法定竞选阶段内的各种活动例必成为徒具形式意义的“演戏”程序, 一般澳门居民难免普遍对这类间选议员的产生过程和结果抱有陌生、冷漠的态度。

常识提示人们, 普遍存在的问题要从规律性上查找原因, 多发性的问题要从制度上发掘道理。笔者认为, 制度产生行为, 发生于澳门立法会间接选举中的各种现象就植根于相关的

¹根据特区政府行政暨公职局依照2012年修订的《澳门立法会选举法》规定而发出的公告, 每个法人选民最多可以指定其领导机构成员中的22人参加投票, 投票人总数最多可达15818人, 但最终至申报名单提交截止日的2013年8月1日, 719个社团申报可代表其投票的总人数为5686人, 占有投票选民总数的35.95%。

制度设计，有其值得全面、深入的分析 and 探究之处。

一、澳门特区规范立法会间选制度的法律规定

（一）澳门基本法的相关规定

澳门基本法第 68 条规定：澳门特区立法会议员由澳门特区永久性居民担任。立法会多数议员由选举产生。在具体规定立法会产生办法的基本法附件二中，则进一步明确澳门特区立法会由直接选举的议员、间接选举的议员和委任的议员组成，“议员的具体产生办法”，由澳门特区“政府提出并经立法会通过的选举法加以规定”²。基本法及其附件对于间接选举的制度性质、界别确定和议席分配、界别内选举的具体方法等，均无具体规定，完全皆由澳门特区自行立法决定。

（二）《立法会选举法》的相关规定

澳门特区《立法会选举法》是经由特区政府提案，立法会审议通过，行政长官签署公布并提交全国人大常委会备案的。该法首次在 2001 年制定，并经过 2008 年和 2012 年的两次修订，成为规范立法会具体产生办法的现行有效重要规范。该法创设了澳门特区立法会间接选举制度的主体框架。

1、第 3/2001 号法律确立的间选制度

该法共 200 条，专门规定间接选举制度的条文仅约 10 条，其余各项选举程序制度，采取将直接选举制度相关内容做“适当配合”后，“准用于”间接选举制度的办法处理。专门规定间选制度的实质条文主要是：

第一，规定参加间选法人选民的选举资格。“已取得法律人格至少三年，并已在身份证明局登记的代表有关社会利益的法人”具有选举资格（第 2 条第 2 款），他们中“如已按照《选民登记法》做登记，则在间接选举中具有投票资格；由公共实体主动设立的法人或一半以上的财政收入来自公共实体的法人，均不具投票资格”（第 7 条）。该规定将间接选举资格限定于在身份证明局登记成立满 3 年并在行政暨公职局登记为法人选民的社团范围内，凸显出社团在间接选举中的排他地位，确立起社团在代表广大选民参与政治选举中的独特功能。

第二，规定间接选举产生议员席位和界别分配。“透过间接、不记名及定期的选举，选出代表社会利益的议员十人”（第 21 条），“间选议员的选举是透过下列选举组别为之：（一）雇主利益选举组别——相当于四名议员；（二）劳工利益选举组别——相当于两名议员；（三）专业利益选举组别——相当于两名议员；（四）慈善、文化、教育及体育利益选举组别——相当于两名议员；”（第 22 条第 1 款）。该规定明确间接选举 10 个议席及其在 4 大界别中的分配。

第三，界定 4 个选举组别并确定其提名权和投票权。“四个选举组别，由以代表相关社会利益为宗旨，且已按照《选民登记法》作出登记的社团及组织组成”；“每一社团或组织享有最多十一票投票权，由在订定选举日期之日在职的社团或组织领导机关或管理机关成员中选出的最多十一名具有投票资格的投票人行使；任何人不得在同一或不同选举组别代表一个以上的社团或组织……投票”。（第 22 条第 2、3、6 款）。“提名委员会须最少由该组别已做选民登记的成员数目的百分之二十五组成”（第 43 条）该规定提示界别区分的规则，确立

²以下凡属援引澳门基本法和澳门现行法律的条文内容，不再逐一注明引文出处，全部可查阅澳门特区官方网站《澳门法律网》http://www.macaulaw.gov.mo/cn/display_search.asp?inputkey=search/search.asp 相关网页。

法人选民不分大小一律享有1个提名权并拥有11张选举票,规定实际投票人不得重复代表不同社团的制度,并明确界别内提名参选的最高门槛为该界别内社团总登记数的25%。

2、第11/2008号法律所作的修订

该次修订集中于加强打击贿选的相关措施,针对间选制度亦有以下变动:

第一,修订了参加间接选举法人选民的选举资格。具有选举资格的法人选民必须是“已在身份证明局登记、获确认属于相关界别至少满四年且取得法律人格至少满七年的法人”(第2条第2款)。将原来要求的法人成立满3年取得选民资格大幅延长了4年,从而提高了成为法人选民的年期门槛。

第二,变动了4大界别议席的表述方式。“间选议席按下列选举组别产生:(一)工商、金融界选举组别产生四名议员;(二)劳工选举组别产生两名议员;(三)专业界选举产生两名议员;(四)社会服务、文化、教育及体育界选举组别产生两名议员(第22条)。

第三,确定等额提名即自动当选而无须投票制度。“被确定接纳为某选举组别的候选人的总数如等于或少于相关选举组别获分配的议席名额,则该等候选人自动当选,而相关选举组别无须进行投票”(第24条)。

3、第12/2012号法律再作的修订

该次修订集中于增加两个间选席位并调整原有间选组别议席分配。明确“透过间接、不记名及定期的选举……为第五届及以后各届立法会选出代表下条所指选举组别的议员十二人……”(第21条);“第五届及以后各届立法会间选议席按下列选举组别产生:(一)工商金融界选举组别产生四名议员;(二)劳工界选举组别产生两名议员;(三)专业界选举组别产生三名议员;(四)社会服务及教育界选举组别产生一名议员;(五)文化及体育界选举组别产生两名议员。”(第22条第2款)。同时修订的还有将“每一具投票资格的法人享有”的“由在订定选举日期之日在职的法人领导机关或管理机关成员中选出”者代表投票的最多票数,由11票增加为22票(第22条第4款)。此外,修订后的法律删除了2008年新增写的第24条第2款有关“间选等额提名即无须投票”的规定,意味着重新恢复2001年法律中“间选等额提名的情况下亦须举行投票”的办法。后一项规定频繁做相反方向的修订,显示了特区政府在相关制度宗旨上立场飘忽、耐人寻味。

(三)《选民登记法》的相关规定

由于间选制度涉及作为间选主体的法人选民资格取得、延续和丧失及其相关程序制度,而这系由《选民登记法》所规范。该法也是特区成立后由政府提案、立法会审议通过、行政长官签署公布并提交全国人大常委会备案的。该法共55条,2000年制定,2008年修订,其涉及法人选民制度的实质性条款主要是:

1、第12/2000号法律的规定。在重申了与《立法会选举法》有关选民资格和界别分配相一致的规定之外,该法尚有4个条文就法人选民登记条件和程序做细则规定:一是明确登记机关和条件,“法人须透过向行政暨公职局递交登记申请书办理选民登记;申请书须适当填写,并由有权作出有关行为的代表签署,且须附有获确认为代表有关社会利益的法人的证明文件。”(第30条)二是明确确认界别归属的权限及其程序。规定界别确认“属行政长官权限;该确认是由行政长官就不同个案而听取以下实体所提供的意见后作出:(一)社会协调委员会就雇主、劳工和专业利益的代表社团或组织提供意见;(二)社会工作委员会就慈善利益的代表社团或组织提供意见;(三)文化委员会就文化利益的代表社团或组织提供意见;(四)教育委员会就教育利益的代表社团或组织提供意见;(五)体育委员会就体育利

益的代表社团或组织提供意见。”(第 31 条第 1 款) 三是法定确认界别资格时所需提交的文件, 包括“(一) 代表的身份证明文件副本; (二) 由身份证明局发出的证明有关社团或组织已做登记的证明书; (三) 在《澳门特别行政区公报》公布的社团或组织的章程的副本; (四) 章程规定具权限的机关的会议记录副本, 其内须载明该社团或组织作选民登记的决议和为此而指定的代表。”(第 31 条第 2 款) 其他相关制度亦以自然人相关制度做适当配合后准用。

2、第 9/2008 号法律的修订。该法在依照修订的《立法会选举法》就法人选民资格和界别设置做出相应调整后, 还就确认法人界别申请文件中应包括“法人机关据位人名单的证明”(第 31 条第 3 款 1 项), “行政长官经听取各负责实体的意见后, 须以批示订定及公布确认法人属于相关界别的评审准则, 如修改准则亦须重新公布”(第 31 条第 4 款) 等作出明确规定。根据该条款, 行政长官陆续颁布了相关界别划分的标准, 具体内容见以下图表:

表一 澳门法人选民归属选举界别的划分标准一览表

选举界别归属	所依据的规范	制定时间	对社团性质的要求	年度活动要求	对社团成员资格要求	其他资格要求
工商金融界	第 53/2013 号行政长官批示	2013 年 3 月 19 日	宗旨须以维护及促进工商、金融业雇主的集体利益为目的, 并为工商、金融业雇主争取合理权益	每年不少于一次举办或参与工商及金融范畴相关的活动	章程须指出会员的组成及入会资格, 会员须由雇主或其合法代表组成	批示生效前已获确认的法人团体续期, 仅需提交年度报告即可批准
劳工界	第 53/2013 号行政长官批示	2013 年 3 月 19 日	宗旨须以维护及促进雇员集体利益为目的, 并为雇员争取合理权益	每年举办或参与不少于一次与劳动范畴相关活动	章程须指出会员的组成及入会资格, 会员须由雇员或其合法代表组成	同上
社会服务界	第 54/2013 号行政长官批示	2013 年 3 月 19 日	宗旨为推动和展开社会服务或活动	每年举办最少四次	未作具体规定	须提交最少 2000 字会务活动报告
文化界	第 52/2013 号行政长官批示	2013 年 3 月 19 日	宗旨和性质须与文化具直接相关性	每年最少举办三次文化活动	法人机关在职领导成员的选举及向身份证明局的登记数目均应符合其章程的规定	须提交过往连续 3-5 年的会务活动报告

(续表)

选举界别归属	所依据的规范	制定时间	对社团性质的要求	年度活动要求	对社团成员资格要求	其他资格要求
专业界	第53/2013号行政长官批示	2013年3月19日	其宗旨须以维护和促进会员的集体利益为目的,并为所属专业界别争取合理权益。	每年最少举办其相关的活动,尤其是交流团、讲座、研讨会、展览、座谈会	章程须指出其会员的组成及入会资格,会员须具有章程所指专业的相同学科的大专或以上学历,又或具有章程所指相同专业技能资历,且须从事与该学历或专业有关的职业且为相关界别争取合理权益	批示生效前已获确认的法人团体续期,仅需提交年度报告即可批准
教育界	第284/2012号行政长官批示	2012年10月22日	宗旨和性质与教育界别相符	过去举办的活动和工工作应与教育界别相关	领导成员(正副会长和理事长)应包括教育领域的专家、学者或教育工作者	关于已登记社团续期方法未作具体规定
体育界	第394/2011号行政长官批示	2011年12月5日	组织章程的宗旨和性质与体育界别相符	举办或参与至少一次公开体育活动	未作具体规定	已在体育发展局登记为体育社团

除去上述规定³之外,尤其引人注目的是,该法增订了有关“年度总结报告”、“确认的有效期及续期”、“登记的终止”、“依职权注销登记”等6个条文。根据第31A条,“已获确认属于某界别的法人,应最迟于每年九月最后一个工作日将相关的年度总结报告送交相关负责实体”,而相关负责实体须依法做公开处理;根据第31B条,“确认的有效期为五年,但获确认的法人须按本法第三十一 a 条的规定每年提交年度总结报告。”根据第31E条,“一、

³对规定上述划分标准的相关规范有如下议论。一是将行政长官对界别认定标准的“确认”即决定行为界定为“核准”,令人费解,明明应是由行政长官依法定职权订定标准,但从标题和内文的字面上看却仿佛是其被动地核定、批准他人报批的内容。二是有关界别性质的认定只根据对宗旨的相对抽象判断,而未做关于行业概念界定或行为性质的细致解释,其中唯一的例外是对社会服务界规定了稍为具体的标准,指明“社会服务或活动主要是指向家庭及社区、长者、妇女、儿童及青少年提供援助,又或在康复、防治药物依赖、防治问题赌博、义务工作、社会救援及社会援助等范畴给予协助。”三是对“每年法人须举办或参与最少”若干次“符合其章程所载宗旨”活动的要求标准不一,有每年4次的,也有1次的。四是个别规定含义不清,如对体育界别社团特别注明须首先在体育发展局登记,但就未明确此等登记的性质和资格要求为何。

自本法律生效后,不按第三十一 a 条的规定提交年度总结报告的法人选民,如在随后的五个历年内再次不提交年度总结报告,自下一个选民登记册完成展示之日起中止其法人选民登记的效力。二、被中止登记效力的法人选民履行前款所指义务后,可自下一个选民登记册完成展示之日起恢复登记的效力。”根据第 31F 条,“一、确认失效导致获确认者的选民登记被注销。二、法人自登记效力被中止起计的五个历年内不按第三十一 a 条的规定提交年度总结报告,其选民登记自下一个选民登记册完成展示之日起注销。”修订后的结果是,已做法人选民登记的社团,每年 9 月底前应提交年度总结报告,未提交者若在 5 年内再次未提交,则其原作登记的效力中止,若中止后 5 年内仍连续不提交,则原作登记即行注销。

(四)《结社权规范》法有关社团登记的规定

由于间接选举本质上是法定界别内社团法人为主体的选举,这使得我们不得不进一步考究规范澳门社团设立和存续制度的法律。该部命名为《结社权规范》的法律,于 1999 年 8 月 9 日由澳葡管治时代的立法会订定,澳门回归后被作为采用为特区法律的澳门原有法律继续得以适用。

该法根据“任何人有权自由地毋须取得任何许可而结社的原则”确立相关规范,除规定“社团不得以推行暴力为宗旨或违反刑法又或抵触公共秩序,不得成立武装社团、或军事性、军事化或准军事社团,以及种族主义社团”(第 2 条)外,对成立取得法律人格的社团采取在政府公报上公告章程并在行政机关办理据位人登记的方式,除非由检察院依法提请法院宣告消灭外,居民自由结社及其活动不受公共当局干涉。(第 3、5、6、7、9 条)。

该法还专门就“政治社团”制度作出规定,明确“政治社团”系“主要为协助行使公民权利及政治权利以及参加政治活动的具长期性质的组织”(第 13 条),其设立条件为:“最低限度须由二百名常居澳门而完全享有政治权利及公民权利、年龄超过十八岁的居民签署”并向身份证明局局长发出附有“签署该声明的成员已办选民登记的证明书,联同章程草案、社团名称,倘有的社团简称及社团标志”文件来声请成立,并由身份证明局在存有的专门记录内登记,从而取得法律人格(第 15 条)。但必须指出的是,自澳门回归以来,由于澳门社会生态和法律环境的原因,特别是由于澳门选举法规定参选提名可由临时组成的选举提名委员会做出(而这显然比成立专门的“政治社团”容易兼且不敏感),故迄今尚无任何社团依照该等条文登记为“政治社团”,相关条文处于束之高阁之境。

二、澳门特区间接选举制度的理论和实状分析

笔者之所以不厌其烦地综述了上述现行法律的内容及其修订演变的过程,旨在尽述对澳门特区立法会间接选制度法律基础的概貌了解,从而具备条件就澳门特区立法会间选制度的特征、存在问题和产生背景做进一步深入考察。

(一) 澳门特区间接选举的制度特征

综上所述,澳门现行法律仅以描述实务操作的方法就间接选举制度作出前述规定,而并未就相关制度的本质属性、法理依据、内涵要素及其规范设计的宗旨目的再详作论述。遍查澳门乃至已知中外著作对此亦无周详著述,惟只能根据制度现实来自行作出理论描绘。

就笔者理解,澳门特区立法会的间接选举是在法定界别内由符合法律规定的法人选民通过提名和委托法人代表人投票的方式所进行的选举。具体而言,澳门特区立法会间选制度包括以下几个要素:

第一,间选是以法定方式进行的被称之为“选举”特定活动,其行为方式是法定的,其行为主体、客体和行为内容是法定的,其结果是推出若干人等填充立法会的法定议席。间选

是产生与直选议员、委任议员具有同等法定权利义务的若干议席的议员产生法定方式之一，是被选举法规定为产生立法会议员的选举活动的不可或缺的组成部分。

第二，间选是法定界别内进行的选举，界别是代表一定职业利益和社会利益的社团组合。在澳门现行法律中，所谓立法会间选界别就是法定的包括工商和金融界、劳工界、专业界、社会服务和教育界、文化及体育界5大类社团的特定分类组合。

第三，间选制度全面规范各个法定界别内部选举的主体要求和活动程序。这主要包括规范三类人在两个阶段的活动制度。三类人指在间选过程中各具角色的活动主体：一是界别间选的选举人即法人选民，二是界别间选的竞选人即被提名参选的自然人，三是作为界别间选法人选民的代表而受委托直接针对竞选人投票的自然人。两个阶段的活动内容一是由界别内法人选民提名自然人参选从而产生竞选人，二是由于法人选举必须代位投票，而出现的法人代表人针对竞选人直接票选。相关的主要制度内容可归纳为：一是作为选举人在提名程序中行使提名权的是法人本身（当然是由法人代表代行），无论社团的规模大小、历史长短、成员多少，每个社团一律仅得一票；有意参选者必须取得选举时登记在册组别内社团总数的至少25%，才能获得提名而成为竞选人。二是竞选人只能是由法人选民联合推举的被提名人，其必须是属于特定界别内的自然人，在法律上只要求其具备一般被选资格（见选举法第5、6条），在实践中通常则为界别内社团领导或管理机关的据位人甚至是负责人。三是投票程序中行使投票权的实际投票人必须是现职担任社团领导或管理机关成员者，而同样是无论社团的规模大小、历史长短、成员多少，每个社团一律享有同样数目的投票权。据说因考虑到按照澳门现行民法典关于法人团体成立要件中会员大会、理事会和监事会的最小规模匡算，该等投票权早前被确定为11票，2012年增加为22票。如是，可见法人选民选举自然人担任界别代表的制度设计非常繁杂，内中机关重重，非抽丝剥茧加以厘清则难以解释。

第四，间选中的界别认定权属于行政长官。在法律规定设立特定界别之后，不同社团的界别归属，成为划定参选和竞选“选区”⁴的关键，而这依法属于行政长官的专属权限。行政长官在行使确定权时，依法需要征询相关法定机构的意见，而相关法定机构又恰正属于行政长官及其领导的特区政府自行设立的咨询机构，本身并无法定的单独决策权，故说到底，任何社团能否成为选民，除了符合法定的客观条件外，还取决于行政长官对其能否代表特定界别和界别归属的意见。

上述制度特征充分说明，澳门的间选制度作为法定的选举方式之一，颇具独特性且受人为（包括立法者和行政长官）影响的可能性非常之大，并由此产生了一系列不得不严肃正视和慎重研究的实际运作问题。

（二）间选制度运作中存在的问题

1、法定议席的确定难具客观性。前已说明，区分和界定法人选举的利益界别，很大程度上取决于立法者对所谓所代表社会利益群体重要性的主观认定；立法者认为哪个界别重要，就规定给哪个界别以选举权和被选举权，代表特定界别议席的多少也是在立法过程中议定的。平心而论，在民主体制内，选举是象征着选民与政府、被统治者与公共管治权力关系的重要方面，自由和公平的选举方式是表达人民对政府权力的同意从而构成民主体制的正当性基础，所以定期的、有决定性和竞争性的选举是民主体制的重要因素，甚至如布坎南等制度经济学家所指出的是“把个人偏好转化为社会决策的机制或程序”之一。因此无论是从理

⁴在此笔者借用了普遍地域直选中的概念，用以说明间选组别分类的意义。公正、合理的选区划分是实现选举权平等性的基础，倘不公平将直接造成在不同选区中的每张选票的价值含量的差异，从而导致选民在代议机构获得代表的机会存在差异，显然就不可能达到公正的选举结果。在任何选举中，选区的划分都是一门颇具政治功能的技术工具，对于选举形态、竞选安排和选举结果都会产生重要的影响。

论还是实践看,对任何人通过任何手段操纵选举以实现其政治目的企图,都应当予以彻底否定。只有保证自由、公正、定期的选举,才能体现民众对公共权力运用的集体支配权,故此任何选举都应该而且必须以选民的平等、意思自由和规则的公平、公正、公开为原则。按照这样的原则,在以一人一票而进行的普及而平等的直接选举中,选区的范围在考虑议席与选民数的合理比例等因素后按照地域做公平合理的划分;而在以社会利益界别为主要考虑因素的前提下做间选界别的划分和议席的分配,也理应依据相对客观的标准公平确定划分界别和分配议席的标准。这其中必须顾及社会各阶层的均衡参与,即使难以做到各阶层、各类民众利益均有代表,也应做到对重要社会利益均有代表。但笔者细致考察了澳门特区所有上述立法的背景资料,包括初订和修订法律时的政府立法建议书和立法会审议记录,没有发现设定上述分类的相关理据;实证分析相关分类,发现其中有些表面看是按照职业划分,如工商、金融、劳工和专业等,有些则不属于职业而只属特定社会活动群体,如社会服务、教育、文化和体育等;整体上并不具备按照划一逻辑的分类标准如职业重要性、经济成分所占比例、社会阶层区分、对居民生活的贡献份额等,来展开分类设定,故而界别间相互交叉相融难以避免。笔者理解这很大程度上体现为立法者考虑到社会生活的复杂性,只能通过综合各种价值判断而形成特定的主观标准,惟既然存在较大的主观性就存在某些争议空间,就更绝非简单解释为变通承袭了澳门回归前立法会的间选分类(1999年前葡澳立法会间选界别分为雇主、劳工,专业、文化和道德慈善等)所能令人信服的了。

具体观之,依照现行法律,12个间选议席中,4席赋予工商金融界,3席赋予专业界,2席分别赋予劳工界及文化和体育界,1席赋予社会服务和教育界。按照简单形式逻辑来分析,这样的议席分配显然就非无可争议之处。如工商金融界的社会利益所占权重,为什么相当于劳工界社会利益的一倍?专业界在澳门相对很不发达,目前连如何定义专业、怎样确定专业制度的成熟规范都未具备,其重要性却大于拥有数十万人口之众的劳工界别利益?文化及体育界别利益难道就应倍增于社会服务和教育界别利益?澳门以博彩旅游业为命脉产业,其中博彩业长期独占政府财政收入的85%以上,难道不应该将这一社会利益加以强调。唯一可资相信的是,现行法律的界定显然是不同政治利益势力折冲妥协的结果,但缺乏对制度正当性的充分阐释,所声称的公平、公正乃至形成公信力权威势必大打折扣,也是非常容易理喻的。

2、法人选民组别的划分缺乏确定性。

首先是缺乏划定法人选民界别的法定标准。选举法本应在明确指明选民界别确定的同时,具体规定确定区分不同界别的构成要件和法人纳入界别的基本条件。举例说,对劳工界,应指明何为劳工,是指所有雇员还是指蓝领工人?组成劳工团体的具体要件包括哪些?如工会显然代表劳工,但公务员组织是否也属于劳工就需要明晰的法律规定。再如文化界、教育界和专业界怎么区分?教育在很多时候被定义为属于广义的文化传播,教师尤其是大学教师难道不是专业人士吗?目前冷气从业员协会、大学同学会也被定义为专业社团符合专业活动的实质要件吗?还有既然是法人团体分属不同界别,构成法人成员的自然人是否也需和界别有特定的联系——比如被公认为业内人士,而非仅是关注或属个别活动的临时参与者?等等,这都需要法律去加以订定。现在澳门就此仅由行政长官以批示方式订定相当抽象含糊的标准,对已确认为法人社团者甚至还很大程度豁免对其成员资格的要求,不仅很难操作,而且很大可能性导致显失公平的后果。

其次,划分选民组别并做出具体界定,是关乎选举制度公平性和有效性的重要环节,是选举法不可或缺的组成部分,理当专属于立法会保留事项的选举权保障事务⁵。但澳门选举

⁵根据 13/2009 号法律《关于订定内部规范的法律制度》的第 6 条第 1 款第 4 项,制定“选民登记和选举制度”属于“必须由立法会制定法律”的法律保留事项。

法将界定选举组别的权力规定给行政长官，而仅由不具实质决策权的咨询组织去加以协助，实际上是将此关键事务拱手让给行政长官在缺乏明确指引的前提下自由裁量，这无疑对行政长官和立法会两者而言，都有某种程度的不恰当之嫌。

3、法人选民登记主要以成立年限为标准极不合理。对自然人设定最低年龄和行为能力限制，是因为人的自然生理状况影响其正常权利行使，如不满18岁的未成年人心智尚不成熟，无法意识自己行为性质或无法控制自己行为后果的人不应承担相应的法律责任，故依法不赋予或限制其行使政治事务的选举权，确有其必要。而对由自然人合法成立的法人团体，其行为能力显然并非取决于成立时间的长短，而取决于法人选民本身的合法性、内部管理机构的健全和依照法律所履行的程序。所以理所当然的做法是，法人一经合法成立，无论是其为相应的民事行为的能力，还是其行使其他依法享有的权利，都应该得到充分保障，不应因成立年限而有所区别。目前澳门选举法中对法人选民登记施加年限上的限制，无论是期限长短，都是罕见的，也是于理不通的。

4、法人选民提名和投票制度设计不公平。尽管现行法律已就谁能竞选、如何提名、怎么投票规定了一系列具操作性的制度，但仔细研究就不难发现，由于现行法律对于如何成为法人选民本身缺乏有实质内容的资格要求，使得选举制度框架奠基于沙滩之上，千疮百孔，漏洞百出。这集中在：

一是无法避免少数社团因法人选民成员组成不受限制而操控提名权。按照现行法律规定的法人选民，只需符合在澳门身份证明局登记满3年、在澳门行政暨公职局获得特定界别法人选民资格确认满4年的社团法人资格，就可以拥有选举权，而不问其成员是谁、由谁掌控，这很容易为少数人通过控制社团数目来操控选举大开方便之门。常识告诉世人，选举应该起码在形式上公平的，任何人参与选举的权利无论怎样表现都应该是相对平等的，这突出表现为一人一票原则的贯彻始终，不能出现一人多票的复数票权现象，因此通过团体参与的政治选举，无论是政党政治条件下还是透过非政党团体组织去活动，都应该严格限制每个人只能参与一个拥有投票权的团体，而不能通过参与或控制多个社团而同时拥有多个投票权，造成“一人多票”影响选举结果的情况。而魔鬼藏在细节中，在澳门间选现制中，仅规定每个社团管理成员在代表社团投票时不能同时代表两个以上社团，但在社团提名权上却 unlimited 社团成员本身是否身份重复的情况，这就造就了澳门回归以来社团数量激增的现象⁶。某些有势力、有背景的人为了能获得相关界别的提名，长期通过财务资助控制选举界别内一定数量的社团，甚至不惜重金成立大量冠名有别、人员重复的法人选民团体，从而谋求控制界别提名参选活动。这从下表中历届间选法人登记和实际投票的对应数字中看出端倪。⁷故最终实际选举进程中所显示的结果，往往是少数人通过手中攥着一把社团，在界别内提名时运用各种合法或非法的利益交换，力争法人提名超过25%或压制对方提名难以取得超过25%，从而形成单一提名，并直接影响到当选格局。

⁶根据特区行政公职局的统计，1999年12月澳门特区成立时，在册登记的法人选民数为276个，而到2009年选举时，登记在册数猛增为973个，是初始数的3.53倍。而1991年的上述数字为208个，可见在澳门回归以来社团登记为法人选民的数字出现激增。

⁷此处所述情况，碍于现行制度尚无方法统计。但从表二统计可大致估算出结果。一是2005年与2001年相比，确认社团数量激增，而有权直接参与投票的社团领导人平均数和实际投票的平均数均下降，实际前往投票人数保持平稳；二是2013年执行修订的选举法，有权代表法人投票的自然人数目从11人增加至22人，本应带来相关数字的成倍增加，但实际并非如理想。这从特定角度上反映了社团领导兼任普遍，少数人掌控各类社团的现象的严重存在。

表二 澳门特区立法会间接选举法人登记和实际投票情况统计⁸

选举年度统计	2001年 (第二届)	2005年 (第三届)	2009年 (第四届)	2013年 (第五届)
确认法人选民 登记社团数	625 个	905 个	905 个	719 个
获确认可代表 法人投票的自然 人数	3415 人	4355 人	未知	5686 人
平均每个社团 登记管理层代 表数	5.5 人	4.82 人	未知	7.91 人
实际前往投票 人数	2074 人	2577 人	依法未实际举 行投票	4521 人
平均每个社团 投下票数	3.32 票	2.85 票	依法未实际举 行投票	6.29 票

二是法人选民平等投票权的理据失准。法人选民社团无论规模大小、成员多少、代表性是否具备，一律法定赋予 11 票或 22 票，这使得号称“百年老店”、成员覆盖社会各经济领域的中华总商会和一些规模仅数人的小团体同权同票，使得集合全澳门居民邻里互助组织的澳门街坊总会和一些只代表个别学校家长利益的家长会同权同票。这不仅显失公平，而且直接造就了澳门社会不断涌现新的社团而不去注销或解散旧有社团，只从老社团中不断分裂产生出新的社团而不见有同类社团合并重组。这种“只生不死、只分不合”的社团分化局面，想必也违背了通过间接选举凝聚和代表界别利益的初衷。

三是引发决定着澳门社团活动的特定规律和间选过程中实际存在的利益输送的现象。一些社团的运作规律是“选举结束即睡过去、选举临头才醒过来”，之所以“睡”是因为平时无活动展开，之所以“醒”是因为社团提名权和投票权可能换来一些实际利益，如资助、捐款乃至台底交易等。这样潜在或实际发生的“贿选”很难追究，但推断肯定存在。而相当数量法人选民甚少开展活动的现象，也恰为近年特区政府执法中依法中止或注销部分社团的选举资格的实状所证实⁹。

上述情况表明，澳门现行间选制度，虽属公开选举，但在制度设计和实际运行中缺乏公平的竞争机制。不仅因为选举权设定中未适当处理界别竞合问题，提名程序未能最大限度避免复数选举权等导致显失公平，而且由于拥有选举权的范围、被选举人的提名程序等方面过度有利于特定利益团体的扭曲操作，导致间选活动从参选报名一刻即已注定胜负的现象屡屡

⁸表中数据是根据澳门政府行政暨公职局 2008 年出版的《选举活动综合报告（2001-2008）》中的统计表格内容及 2013 年立法会选举总核算委员会公布的数字汇总而计算出来的。

⁹根据澳门行政暨公职局的公布，各界别法人选民确定接纳总数已从 2009 年的 973 个下降为 2013 年的 719 个，5 年中先后中止或注销法人选民登记 254 个。原因是各类社团每年依法申报年度活动报告的情况非常不理想，2009 年未作报告的社团有 406 个（占总数 41.73%），2010 年则为 303 个（31.14%），其中连续两年未报告而被宣告登记中止者 238 个（24.49%），而体育界最为突出，原有 316 个社团中，有多达 43.67% 的 138 个社团连续两年未提交活动报告。

发生。如果再考虑到澳门居民实质性参加社团活动的比例并非如一般人想象中高,而不少知名社团又“可能”很大程度上依赖政府资助的情况¹⁰,以社团参与为基础的澳门立法会间接选举在全体居民中的代表性和认受性受到某种质疑,就更加容易为人理解了。

表三 民调显示的澳门居民参与社团活动的情况¹¹

民调年份	经常参加社团活动	有时或间中参加社团活动	没有或很少参加社团活动
2005年	6.5%	12.3%	81.2%
2006年	8.3%	15%	76.7%
2009年	6.9%	18.8%	74.3%

综上所述,如此法定和实践中的立法会间接选举制度,能否确保广大澳门居民通过自主、公正、平等选举公共管治机关,并进而维护大众利益权利的正当实现,就堪称疑问了。也正因为如此,澳门特区立法会职能发挥不充分,尤其是直选以外的议员与直选议员相比履职的积极性和主动性明显有别,就更成为不难解释而极难改变的痼疾了。

(三) 导致上述问题的制度原因

1、未加适当调整即沿袭对葡澳原有制度的路径依赖

由于管治权的根本变化,澳门特区政治体制的指导原则和基本规范,是按照基本法的规定而作为中国地方政治制度的特殊部分而加以设计和构造的,但根据“保持原有的资本主义制度和生活方式五十年不变”和采用不同基本法“相抵触或……作出修改”的“澳门原有法律”的原则,一些原来曾经在葡澳统治时期行之有效的具体制度和规范得以保留下来。澳门立法会间选制度的设计思路和不少规则即是循此途径形成的,因此有必要追根溯源回到历史的记忆中去。

澳门在葡萄牙逐步侵蚀中国主权而形成的管治架构中,长期实行总督集权体制。根据1917年葡萄牙制定的《澳门省组织章程》,殖民地机关包括总督和政务委员会,后者由公务员成员和非公务员成员组成,并无选举产生的成员,全部来自澳督委任。1926年《澳门殖民地组织章程》¹²规定政务委员会包括3名选任委员,其中之一是由澳门商会(即澳门中华总商会)推选的一名华人社会代表,这是澳门由社团推选政治代表制度的最早范例,但随后在1955年《澳门省章程》中又重新恢复总督委任华人代表的制度。1963年《澳门省政治行政章程》首度成立具有立法和咨询职能的立法委员会,12名成员中除直选、总督委任的委员外,有3人由行政团体、行政公益法人及代表道德和文化利益的机构选出,1人由私人团体和机构选出,这再度出现了从团体和机构间接选举代表的制度雏形。而根据1972年《澳

¹⁰关于澳门某些社团接受政府资助的情况,由于接受社团强调隐私权不肯公开。而政府部门财政预算透明度不足,使得外界难做统计,故始终为各界关注的未解之谜。因此,此处皆以“可能”形容之。

¹¹上述3年的统计,来自澳门可持续发展策略研究中心所作入户调查的结果,参见《澳门居民综合生活素质调查2005年与2007年趋势》,澳门可持续发展策略研究中心网站,<http://www.ceeds.gov.mo/cn/index.html>。《澳门居民综合生活素质第二期研究报告2006》,澳门可持续发展策略研究中心网站,<http://www.ceeds.gov.mo/cn/index.html>。和《澳门居民综合生活素质第五期研究(2009)期末报告》,第220-221页。但可惜的是,同题的调查由于种种原因没有持续进行并公布,某些为政者乃至研究者甚至刻意回避相关问题,妨碍了学界就此展开的客观研究。

¹²中国对澳门的主权从未丧失,澳门曾遭受葡萄牙的殖民统治,但并不具有国际公认意义上的殖民地地位。在此谨引用历史文件的称谓,切不可因之引致其他歧义……笔者注。

门省政治行政章程》，由总督兼任主席的立法会中，1名华人代表系总督委任，5名议员由直选产生，另7人由行政团体及行政公益法人、经济利益团体、道德和文化利益团体及私人机构和团体选出，这开启了延续至今的澳门间选制度的先河¹³。1976年《澳门组织章程》规定，17名立法会议员中，5名由总督委任、通过直选和间选各产生6名，“间接投票选举的目的系为着保证道德、文化、救济及经济利益都能有代表”（第2章第3节第22条第4款）。这样的制度除在1990年该章程修订时，顺应立法会议席总数增加到23人而相应增加间选议席为8个之外，别无更动¹⁴。成为保留澳门原有行之有效制度的实物参照系统，而澳门特区成立初期自行制定立法会选举制度时基本沿用此套思路，未作大的改变。

应当指出，从制度形态看，澳门自1960年代初期即开始引入界别内法人间选制度，在尊重当地民意方面是值得肯定的。但由于在1984年修订选举法赋予澳门华人与葡萄牙籍人同等的选民权利之前，葡澳体制下的选举实际上局限于在澳门的为数有限的葡萄牙籍居民范围内，组成所谓利益界别的社团数量也极为有限，甚至基本上是为特定有社会影响力的社团度身定做，如代表雇主利益界别的中华总商会，代表劳工界的工联会和代表道德慈善事业的仁慈堂等，几乎每次选举都有代表通过间选成为议员，无出其外，广大澳门居民实现选举民主的能力是非常有限的。即便是1984年以后，选民基础有所扩大，代表雇主利益界别者加上了建置商会、进出口商会和厂商会，代表专业界的主要是律师和核数师代表等，其利益圈子亦仅相应拓展了边界。澳门相对稳定且封闭的政治生态决定了这种选举制度能够在葡澳总督外来政权体制下显现出一定的“民主”功效，有利于缓和葡澳政权与当地居民的关系，在名义上扩大殖民地体制下的管治基础，并相应调节外来管治者与人数占优的当地居民的情绪和利益，促使在经济上具有影响实力的华人财团和在政治上保有话语权的澳门“土生”家族和文化势力相融共生。

但澳门回归祖国后，社会政治格局乃至经济结构出现了前所未有的变化，各种新的利益阶层、有影响力的人物不断涌现，原有社会矛盾和利益界定也出现较大调整，为伸张不同利益诉求而成立的各种社团组织大量面世，立法会的规模包括间接选举的议席也几度增加。在多重变化的前提下，仍然维持旧有的界别分类、选举权界定、提名方式和选举方法，而未能做与时俱进的调整和改革，就无异于抱残守缺、缘木求鱼了，出现问题也就不足为怪了。

2、未能及时恰当解决澳门特区出现的“政社不分”问题

葡澳政府本身管治能力的欠缺，面对占人口90%以上华人居民受强大祖国的在政治感召、经济支持、人口流动和思想渗透的影响，早于1952年“关闸事件”和1966年“一二·三事件”冲击后，充分显形。事实上，号称为“葡萄牙逐步占领”下的澳门久已形成了某种程度的“华洋分治”的二元社会。葡萄牙人的法律和行政文件只用葡文公布，无正式中文译本，葡澳政府的管治权威局限于表面化的政治活动乃至仪式中；华人社会形成以工联会、街坊会、总商会、妇联、教育会和青联等爱国社团为核心的社会自治网络，各界国庆筹委会甚至长期代行政府职权发布组织庆祝中国国庆而全民放假和举行庆典的公告。在这样环境中，澳门社会运行中的法治因素相对淡薄，社团的地位作用相当崇高，俨然有隐形政府之型。

在澳门回归前，根据中葡联合声明，葡萄牙政府负责澳门过渡期的行政管理事务，中方予以协助。而中方在不便运用行政权力组织澳门民众参与处理澳门未来政治事务的条件下，较大程度地利用澳门爱国社团开展组织群众、筹备政权、争取人心的工作，这在更大程度上进一步强化了澳门社团的地位和作用。

¹³参见萧伟华著《澳门宪法历史研究资料 1820-1974》，澳门法律翻译办公室和澳门法律公共行政翻译学会1997年9月出版，第43、52、53、70、74、89页。

¹⁴参见许昌《论澳门立法会地位和职能及其转变》文，载许昌著《澳门过渡期重要法律问题研究》，北京大学出版社，1999年8月第一版，第87页。

澳门特区政府的成立,得益于澳门人心回归的良好环境。政府主要官员乃至领导和主管级官员未如香港般全盘接收“旧班底”不做改变,而是大幅度地启用新人,很多是从爱国社团领袖转职而来,如在澳门特区首届管治团队中,行政长官和5位司长中的2位,就从无公共行政系统履职经验而直接来自社团。

所有这些因素,导致澳门特区政府和爱国社团存在着相互支持的天然联系,政府扶植社团,社团拥护和支持政府。然而在这样难得的好事中,却也较容易导致出现政府与社团权责划分不清晰的情况。这表现在:一是政府将大量公共财政资源资助给社团的社会服务活动或向社团“购买服务”,事实上交予社团代办,这虽有提高效率和善用资源的功效,但也把相应的公共责任转嫁给社团,维持部分社团的“优越”地位;而社团为了更多取得政府的资助并维系与民众的社会服务关系,自然会更加自觉地成为政府的建制基础,维护政府权威并尊重政府旨意行事。二是政府的执法和决策手法,有时会更似社团领袖而非严格遵守行政规范,特区政府成立后一些变通执法、选择性执法和违法行事的问题都可归结与此。如在法人选民资格问题上,无人查究法人选民年度预算是否有超过一半以上来自政府资助的问题就是这方面的典型事例。如众所知,澳门不少社团组织普遍通过举办活动来申请政府的财政资助,甚至一些团体的财政收入绝大多数并非来自成员缴纳的会费和募集的捐款,而是来自政府的资助,所以倘若按照选举法彻查法人选民的经费来源,甚至可能会影响致使一些法人选民的投票资格丧失。现实情况是从来没有政府机构统计或调查这方面的事实,这种选择性执法的情形,也直接损害了相关选举的公正性。

澳门特区未能及时在指导思想和行为方式上就政府职责和社团活动之间划定清晰界限,为社团平等、自主地参与社会事务奠定平台,反而较为积极地插手社团资格认定、界别分类等本应由法律明确规定的事项,也容易放大执法偏差。

3、在效果上有利于维护行政独大体制

澳门基本法在设计符合澳门作为直辖于中央政府并享有高度自治权地方行政区域性质的政治体制时,突出强调了以权力分置为前提,以行政为主导,行政机关与立法机关互相制衡互相配合、司法独立的指导原则。据此所形成的政治体制,一方面突出行政长官的重要地位和功能,指明其同时向中央和向澳门双重负责对象、具有由当地选举和中央任命的双重权力基础、拥有特区首长和特区行政机关首长的双重职权、发挥在处理中央与特区关系和协调特区政权内部关系中的双重作用的特殊性质。另一方面也明确了立法会在配合政府施政过程的同时,有权监督制约包括行政长官在内的特区政府,从而形成相互制衡,司法独立审判以确保特区依法施政。在特区的政治体制中,行政权与立法权、司法权各司其职,不可偏废任一方面,是统一的整体,既要克服行政权独大,也不容许立法权过度掣肘,更须避免司法权任意专断。

澳门特区现行间选体制,客观上有利于行政当局特别是行政长官对该项选举的影响,因为由间接选举产生的议员,可能较多情况下会因种种原因形成对特区政府的建制性支持,从而自觉自为地削减了立法会对特区政府应有的制约与监督,进而最终可能引致行政独大的问题。试想谁是选民、选民的组别划分都是由行政长官自由裁量决定的,参选人可由控制多个法人选民的少数人垄断提名,法人选民与政府有千丝万缕的人事和利益联系,这样的“选举”怎会不受到特定利益集团意愿的影响,当选人又有多大能力去代表公众监督政府依法施政呢?这只会有利于维护和巩固行政独大的运作格局。

4、两次修订法律符合进步方向但未针对核心症结

澳门特区建立后,尽管立法会间接选举制度所依据的是2000年和2001年所新订的相关法律,但因应各种变化,10多年来已然引入2008年和2012年两次大的修订。修订带来

的变化：一是不断增加间接选举的议席数量，从8席增加到10席，再到12席，扩大的席位势必意味着增加所代表的选民利益，带来相应的参与效果。二是收紧法人选民团体资格的要求，从登记满3年增加为7年，还附加了每年报告活动情况并依法中止和注销不依法履行报告义务团体的法人资格等。这些修订在某种角度看是值得肯定的，但并未针对上文中所分析的制度症结，因而未能从根本上解决核心问题。

三、澳门基本法规定澳门特区立法会间选制度的应然逻辑

（一）间接选举制度的必要性

澳门基本法之所以专门规定立法会间接选举制度是澳门特区立法会不可或缺的议员产生制度之一，就因为该制度具有难以替代的重要性。

首先，间选制度有助于各阶层和界别的均衡参与，能够确保对澳门社会有重要意义的团体和界别在特区立法会殿堂中的存在。实现各社会阶层、各职业团体对澳门公共政治的均衡参与，对保持澳门社会和谐稳定、科学民主决策有重要意义。譬如，工商界在澳门保持原有资本主义制度长期不变的前提下对社会政治方向和经济繁荣发展有至关重要的作用，其法定参与在特区公共决策形成过程中是不可或缺的；劳工界直接创造财富和服务社会，对于力拒贫富分化的经济趋势，代表广大雇员阶层的多数利益，也是不容削弱的；专业界作为中产阶级栖身的重要界别，对于缓和社会矛盾、平衡对立的利益纷争，富有重要意义；而社会服务、文化、教育和体育，都是维持一个社会持续发展的重要支撑力量。保证对澳门社会繁荣稳定、持续发展的重要界别的代表，有法定的渠道进入立法会，不受其他产生力量的左右，是确保特区立法会代表性、认受性的重要因素。

其次，间选议员制度作为选举产生议员的特定制度，有其积极的进步意义。与行政长官委任议员不同，选举产生的议员不仅没曾背负有维护委任者利益的政治责任，而且名正言顺地代表自己的选民履行作为代议士的法律义务。这更加符合基本法设计者有关循序渐进推进澳门民主制度建设的目标要求。澳门特区的间接选举很大程度上具有职业代表制的明显特征，这种曾经流行于19世纪后期的重要代议制形式，突出内容就是通过界定社会中特定职业或行业的方式、通过职业团体将代议代表选举出来。而将职业代表制和地域代表制相结合，可以增加代议机构内的专业能力和职业代表性，求得各种利益的尊重和平衡。¹⁵澳门特区将曾经长期沿用并行之有效、已久为民众所熟悉和认同的间选传统，保持下来并发扬光大，有助于提高立法会的广泛代表性，有助于民众通过社团参与政治事务积极性的发挥，并最终有益于澳门保持长期的繁荣稳定和进步发展。

第三，间选议员制度造就了澳门特区立法会的独特构成，符合有关权力制衡的宪政原理。事实上，一些人把民主简单地理解为“一人一票、票票等值”的直选形态，在现实中是很难行得通的。按照美籍经济学家熊彼特的描述，那种天真地把一切事物寄托于直选体制者，其只能在特定的前提下才能真正达致目标。这些前提包括：（1）假设全体选民都具有相同社会特质，一致具备民主制度所要求之条件；（2）人民之政治行为是理性的，且具备丰富政治知识；对每项政策皆有理性意见，且试图透过民意代表监督其意见是否被政府执行；（3）人民有强烈参政动机，且积极参政；（4）选民会根据某些原则作理性投票；（5）藉积极参与公共事务，方能祛除私欲，重视公益。他把这种对理想状态的想象称为古典民主，指出现实中只可能出现经验民主的状态，即人们在民主实践中所面临的现实状态是：（1）多数公民对政治并无兴趣，不具备丰富政治知识，也不会积极参与政治；且对政治并无影响力，权力主要是掌握在精英手中；（2）民主政治不需高度政治参与；适度参与即有助于维持参与

¹⁵法国著名法学家莱昂狄骥对此有相关的论述，参见莱昂狄骥著、王文利等译《宪法学教程》，辽海出版社，1999年版，第148页。

和服从二种角色之平衡；为使官员对人民负责，民众应透过投票选择官员；（3）维持沟通管道有助于促使官员重视民意，确保民众对政治体系之掌握；（4）高度政治参与使社会关系政治化，对社会反而有害；（5）适度政治参与使精英有责任确保民主宪政之成功运作；精英必须遵守民主规范与竞赛规则；（6）民众的适度参与政治，能防止精英滥权。¹⁶故此说，基于现实的最合理的制度设计，是既要充分发挥直接选举的积极作用以便让民众的参政议政欲望得到充分发挥，又要引入特定方式的间接选举机制，去防止和制约在民众多数取决中时常出现的民粹主义倾向、金权政治和舆论渲染导致的民众不理智的情况。澳门特区民众的智识水平和参政积极程度，澳门直选中经营赌业的商人凭借财雄势大而获取选票的能力，是不抱偏见者所有目共睹的。在这种现实基础上，基本法所设计的澳门特区立法会间接选举作为职业和利益界别选举产生议员的方式，和英国迄今保留的委任产生上议院制约下议院的制度、美国参议院、众议院分别选举并在权力运用上互相制衡的制度、以及香港特区实行功能组别产生议员与直选产生议员分组计票通过私人法案的制度一样，都是为了防止立法权成为少数利益集团的偏私，体现了特定意义上制衡直选的价值取向，只不过这种制衡是通过立法会内部不同成员之间的多数取决方式制衡，有其独特的特点。

最后，更为实质意义的是，澳门特区是中国一个享有高度自治权、直辖于中央政府的地方行政区域。澳门特区的政治体制，归根结蒂属于地方政制的性质，而地方政制的核心是决策执行而非决策表达。尽管澳门特区在中央授权下实行“高度自治”，有很高的决策自主权，但仍不能完全不顾及中央体制而另搞一套可能引致变相独立的东西。立法会内部制衡机制反映着这种政治体制的本质，有利于维护中央和特区关系，有利于维护行政主导的政治体制。

（二）基本法有关间选制度的规定突出确定了实行间选的必要性

众所周知，澳门民众完全有权利抱定争取平等而普及选举的美好理想，但理想的实现必须现实地纳入特定的制度体系，从而受到既定秩序的制约。以基本法为框架为澳门特区设计的政治体制，包括有关特区立法会由直接选举、间接选举和委任议员组成的架构体系，不是单一反映民意多数取决的唯一目的，而是多元价值目标和制度因素有机的综合考虑的产物。只有这样，才能更好地维护澳门特区的整体利益，才能使得整套政制设计架构成为一个的内在制衡的统一体。

基本法确认了立法会间选制度在澳门政治体制中的地位和作用，但由于这一制度在特区具体运作过程中出现的前述偏差，大大削弱了其应有效能的发挥，甚至带来了某些反效果。社会上乃至学术界对立法会间选制度的发展前景有截然不同的态度：一是主张完全取消间选制度，尽早实现以全面、普及和直接的选举方式重组立法会架构。二是立足现实在保留间选制度的基础上对相关具体制度做较大幅度的修订和完善。笔者认为，由于澳门基本法正文中并无涉及间选制度的具体条款，倘若确有必要取消立法会间选制度的话，甚至无须劳烦全国人大启动修改基本法的繁复程序，只需要依循基本法附件二的修改程序，由全国人大常委会启动同意修改附件二、特区政府提案、立法会全体议员过半数通过，再报全国人大常委会备案即可，修订的内容只须为特区立法会修订选举法留有必要的空间即可，技术上并没有特别的障碍。但是相关的修订必须事先取得中央和特区相关各方的广泛政治共识，而从目前各方态度看，达成这样共识的条件还远不具备。笔者分析其箇中原因在于：一是基本法的制定者在设计特别行政区立法会结构时所谋求的目的宗旨尚有实现的必要；二是澳门特区行政长官的选举、澳门特区全国人大代表的选举目前亦都采取与特区立法会间接选举相类似的社团提名和选举制度，单独取消立法会间选制度会牵一发而动全身，引起制度骤变的连锁效应。三是澳门政界相对习惯于目前的政治格局和选举机制，民众也没有根本改变当前选举制度的迫

¹⁶参见约瑟夫·熊彼得著、吴良健译《资本主义、社会主义与民主》，商务印书馆1999年版，第21章“民主政治的古典学说”和第22章“民主的另一个理论”。

切要求，现行间选制度尚有继续存续的足够空间。

鉴于此，在当前并无足够的共识去实现修改基本法相关条文的情况下，首要的任务和责任不是修订基本法重新规划澳门的政治体制，而是采现实的态度直面可见的未来，严格按照实定法规则办事，保障和实施基本法的既有规范，只能在基本法既定的框架内完善和改革现有的具体制度和实施规范，而不能简单地否定间选制度。因此，笔者在此须现实地和建议取消或者全盘否定间选制度的观点划清界限，务实理性地在现行基本法框定的局限内提出改革完善现制的思路。

（三）改革完善澳门特区现行间接选举制度的几点设想

如何切实实现基本法设计澳门特区立法会间选制度的初衷，真正发挥其公开、公平、公正、廉洁的制度功效，切实保障澳门居民通过选举实现“澳人治澳”当家作主的政治权利，必须进一步改革和完善澳门特区的间接选举制度。综合前述的分析，笔者提出以下5个方面的具体建议，以期收投石问路、抛砖引玉之效。

1、调整法定界别的议席和界定。要综合考虑职业和社会活动在澳门政治、经济和社会生活中的重要性，重新调整法定界别的设置和议席分配。一是要尽量使得澳门所有居民在界别间选制度中利益能够得到代表，如将目前未曾全面覆盖的学生、家务妇女等社会群体纳入选民界别之中。二是要尽量科学、合理地划定界别，保证各界别代表权重的合理性。对此，似可仿效香港特区功能组别的分类方案，精细划分金融保险界、建筑地产界、博彩旅游业、零售服务业、出口加工业和物流业等，从而最大限度的合理确定职业界别，避免交叉重复。2012年修订立法会选举法时，不少意见主张增设妇女界和青年界、将教育界、社会服务界和文化界单独分配界别议席等，也有值得考虑之处。三是要立法确定区分法人选民的界别标准，包括将法人选民成员必须与界别存有实质联系的标准法定化，从而废止由行政长官自由裁量确定法人选民界别归属的陈规陋习，重新洗牌打散现有人为操控的利益格局，还界别选举以“公平、平等、真实”的本来面目。

2、要逐步推行任何自然人不得同时在同一界别内和不同界别间参与两个以上法人选民选举事务的制度。这是强化法人选民平等参与选举的实质举措，并不妨碍基本法所保证的澳门居民自由结社权利的行使。自然人可以依法任意结社，可以组织和参加同一界别或不同界别的任何社团活动，但只有在参与政治选举时，法律有必要出于保障政治权利平等的更大利益而对自由结社权的一般利益加以限制。为此必须尽快通过修订选举法和选民登记法以对现行制度作出明确调整。考虑到澳门居民跨界别参与社团活动的情况比较常见，故似可在一定的合理过渡期内，暂时允许相关的民众在不同界别内登记参与不同的法人选民社团，仅将不得重复参与两个以上法人选民选举事务的限制局限于同一界别内，从而在一定程度上减少一人操控多个社团借以影响选举的情况出现。但这样仍未能彻底解决在界别竞合情况下自然人选民可通过参加不同界别的法人选民社团而行使多个提名权，为了解决最终公平的问题，要最终修法限制任何人不得同时组织或参加不同界别和同一界别内不同法人选民社团的情况，从而彻底杜绝和防控不当操纵间接选举的问题。诚然，倘若立法者的决心足够大，完全能够一次性修法达致终极目标，即可免却逐步过渡引发的麻烦，笔者更乐观其成。

3、要公平赋予参与间选的法人选民所应得的提名权和投票权。具体说，有必要按照法人选民登记成员占整个界别登记成员的适当比例确定票数，举例说，一个界别内有成员数量不等的若干法人团体选民，就应该按照每个社团成员数占界别内所有社团成员总数的比例确定提名权和投票权的数目，这样，成员多的社团相应享有较多的提名票和选举票，而成员少的社团则相应较少，从而比较全面的反映特定界别内参与人的真实意愿。如果相关配套改革内容都能统一设计，那么保留法人团体提名权还是改变为法人选民委托若干投票人提名候选

人，其效果将是完全一致的，无须过多计较。

4、要建立忠实体现法人选民真正意愿的代表人投票制度。投票人作为法人选民的代表前往投票前，法人选民社团内部必须召开全体会员大会或管理机构据位人会议，以集体议决方式确定法人意愿，投票人必须严格按照法人选民全体成员或管理机构会议集体议决的内容去提名和投票，不可以任由投票人意思自治。惟有如此，才能一方面切实保障社团内部的民主决策，另一方面也切实保障选举结果反映法人选民的真实意志，从而真正确保实现法人选民间选的制度宗旨。

5、要思考规划长远更有效地解决选举公平问题的思路。实事求是而言，即便实行了前述的各项制度，以社团构成利益界别选举政治代表的办法，从根本上仍然无法解决广大澳门居民因未曾参加任何法人选民社团而无缘行使任何间选权利的问题。要实现广大澳门居民的平等选举权，有意见认为惟有彻底修改整个选举方式，例如可考虑引入香港特区部分功能组别采取“从业人员一人一票”完成界别内直选的制度，逐步发展到全澳门采取“一人两票”（即在直选中投一票，在间选中也投一票）的全新制度设计。但如何通过自愿选择或者强制划定，将数十万选民全部纳入特定界别，本身是件容易引发争议的困难事；而即便实现得了，采取在直接选举和功能组别选举中各投法定一票的前景，是否符合间接选举的原有制度宗旨，更是值得争议的话题。对此，笔者虽有保留但持开放态度，期待更多有智慧、深谙澳门实际的制度设计者参与研究探讨。

必须指出，在存在相关路径依赖的前提下，任何制度完善和改造都不可能一蹴而就，必须考虑到制度转换的代价，以现实政治力量博弈角力的格局为出发点和归宿。澳门特区目前已经成为世界上人均GDP最高的地区之一，在某种程度上必然会对政治体制如何更好地满足“一国两制”下广大居民合理欲求产生相应的影响，在迈向更加公正、合理制度的正确道路上，珍惜来之不易的安定局面，循序渐进地推进民主制度建构，才是唯一行得通、走得稳的康庄大道。笔者始终认为，要最大限度发挥澳门特区间选议员制度的特殊制度功能，同时不断创造条件继续调整完善，而不是愈发极端地利用其存在的弊端竭泽而渔，才能真正实现澳门和谐政治的长治久安。

Research on System Design and Improving Direction for Indirect Suffrage of the Legislative Assembly of Macao Special Administrative Region

XU Chang

(The One Country Two Systems Research Center in Macao Polytechnic Institute, Macao 999078)

Abstract: Based on analyzing several phenomena in current indirect suffrage of the Legislative Assembly of Macao SAR, the essay probes into the whole current applying norms on indirect suffrage system, revealing that the so called indirect suffrage is a legal process for candidate nomination and legislative election within legal elective groups by those entities and organizations. Accordingly, and there are critical questions of objectiveness on definition and allocation of seats, classification of the electors collective for suffrage, and unjustified processing systems on candidate nomination and voting. It finally offers those suggestions on adjusting and improving the indirect suffrage system according to the Basic

Law of Macao SAR.

Key words: Legislative Assembly of Macao SAR; indirect election; elector collective for suffrage

收稿日期: 2014-01-01

作者简介: 许昌, 澳门理工学院一国两制研究中心, 教授。