

疫情、DQ 與澳門立法會選舉制度的完善

婁勝華

[摘要] 第七屆澳門特區立法會選舉是在疫情影響下進行的，也是落實“愛國者治澳”原則的首次選舉。選舉結果顯示，立法會直選議員全部屬於愛國者範疇，實現了立法會議員結構的調整及優化。受疫情等因素影響，競選宣傳方式發生變化，線下的聚集性宣傳減少，線上宣傳增加。各參選組別政綱聚焦於疫情造成的經濟衰退、就業不足、民生艱困等議題。同時，直選投票率大幅下降。面對大量選民散居境外的現實以及投票率低迷的狀況，建議考慮引入強制投票制度與通訊（郵寄）投票方式。此外，通過設立專門的候選人政治忠誠標準及審查程序，使“愛國者治澳”原則在選舉法律中得到全面體現。

[關鍵詞] 選舉制度 投票率 疫情 取消參選資格 澳門

2021年9月12日，第七屆立法會選舉投票結束，不久，直選結果公佈。與之前歷屆立法會選舉相比，影響第七屆澳門特區立法會選舉結果的因素，莫過於疫情與DQ（即取消參選資格，英文Disqualify的簡稱）了。那麼，疫情與DQ是如何影響了第七屆立法會選舉？因應這種影響，立法會選舉制度應如何完善？

一、疫情對立法會選舉的影響

自2019年12月份始至今日，席捲全球的新冠疫情不但改變了各國（地）的經濟活動與人們的生活方式，同樣也對選舉投票等政治活動產生嚴重影響。面對疫情，一些國家與地區推遲或延後了選舉投票舉行的日期，如美國的一些州將總統選舉投票日延後幾個月，香港立法會換屆選舉押後一年舉行。在有些國家，以郵寄選票的形式投票受到歡迎，並得以擴大範圍，例如，美國2020年總統大選，許多州的選民利用郵寄選票方式投票。再如，面對疫情，韓國簡化了以郵寄方式參與投票的官方申請程序。

在澳門，雖然面對疫情的影響，特別是投票前一個月的8月3日，澳門發現4宗新冠病毒確診病例，結束了近500多天無本地病例的記錄，特區政府決定實行全民核酸檢測，可見，此次疫情對第七屆立法會選舉構成直接威脅。幸運的是，全民核酸檢測未發現任何新病例，於是，選舉管理委員會決定第七屆立法會選舉如期進行。然而，即使如此，第七屆立法會選舉的競選活動與投票活動難免受到疫情影響。

作者簡介：婁勝華，澳門理工學院人文及社會科學高等學校教授。

（一）競選活動與宣傳方式發生變化

立法會選舉競選的傳統形態被改變。根據特區政府的防疫規定，疫情期間需減少人群聚集活動、增加社交距離。選管會宣佈，取消往屆例必舉行的選舉宣傳期啟動儀式。2021年，第七屆立法會競選宣傳期始於7月28日（週六）。可是，以往一眾候選團隊在選舉宣傳期開始當日凌晨在塔石廣場爭相張貼海報、聚集造勢的“盛況”不再。按照立法會選管會的決定，考慮到防疫需要，宣傳開始日當晚塔石廣場部分區域短暫實施人流管控，每一候選組別最多可以有10名代表且需憑選管會發出的證件進入管控範圍。選管會提醒，進入塔石廣場相關區域的所有人士均須接受測溫、出示有效健康碼及全程配戴口罩，場內人士應做好個人防疫，盡量與他人保持適當社交距離。

競選宣傳可以於指定的公共場所或非指定區域進行。在指定的公共場所進行宣傳，必須遵守和執行衛生局發出的《競選活動場地管理指引》，包括為進場人士測溫、檢視健康碼、確保所有人全程配戴口罩，並按各場地的人數上限控制進場人流，讓場內人士可保持至少1米的社交距離。在非指定區域舉辦活動時，同樣需遵守衛生局發出的防疫指引，包括適當控制人流、所有人須接受測溫、全程配戴口罩、出示澳門健康碼，以及創設條件讓參與人士可保持至少1米的社交距離等。

嚴格的防疫措施，導致競選宣傳方式出現變化，線下的聚集性宣傳（如造勢大會）數量減少且規模縮減，紙質宣傳品減少，而線上宣傳則形式多樣且喧囂熱鬧，尤其是各類社交媒體（如微信、Facebook、WhatsApp等）上的文字、視頻、漫畫、圖文包等宣傳鋪天蓋地、狂轟濫炸。可以說，線上網絡宣傳因應了個人防疫需要、選擇留在家裏刷手機的新生活形態，其受眾面廣、可接觸度強，宣傳效果佳。

（二）應對疫情成為各參選組別的政綱重點

基於疫情對澳門經濟與生活的衝擊及影響，各參選組別在撰寫政綱時，均就疫情造成的經濟衰退、就業不足、民生艱困等問題提出應對主張。^①

疫後經濟復甦與振興是各組別較為關心的議題，其中，第1組“澳粵同盟”的政綱提出要“着力振興經濟，切實促進經濟適度多元，優化營商環境，支持創科發展，扶持中小微企”。第2組“公民監察”政綱以“疫下尋出路”為主題。第7組（言起新力量）將復市作為政綱第一條，提出“關注疫後經濟復甦”，要求“推動疫苗綠色通道”。第9組“美好家園聯盟”在政綱中提出，爭取“經濟復甦”的主張。第10組“澳門公義”要求“復興經濟，創造營商環境”，“疫情下首先重啟旅遊業，當局可與內地相關部門探討，能讓更多的國內同胞來澳門旅遊。同時，當局應與酒店業界協商降低酒店房價，吸引更多遊客留澳門住宿”，認為此舉有助啟動本澳經濟。第11組“同心協進會”提出要“促進經濟復甦”。第13組“澳門基本法推廣宣傳工作聯盟”提出扶持中小企業政策，“真正用心去解

^① 本屆各組別及參選政綱，https://www.eal.gov.mo/zh_tw/pp.html。

決中小企業的實際困難”。第14組“新希望”在政綱中提到“最近兩年本地經濟受疫情的嚴重衝擊”，特別是“本澳的旅遊業大受打擊，大量本澳的旅遊從業員‘沒工開’，而旅行社亦面臨倒閉的危機，政府須加大扶持旅遊業，利用大灣區的優勢，吸引內地旅客來澳，從而讓本澳經濟得以復甦”。“疫情之下，澳門經濟產業單一的問題帶來了空前的危機。政府應立即制定政策，認真落實推動‘經濟適度多元化’”，“支援中小型企業的商業活動並提供援助，幫助他們實現經營的多樣化，以克服經營困難”；“面對澳門遊客量銳減，政府有責任支援中小企的經營。例如，氹仔碼頭內有大量中小企面臨經營的危機”。^①

疫情下居民就業首當其衝，同樣受到各組別的關注。第1組“澳粵同盟”的政綱提出“加大對失業、無薪假和開工不足人士的實質支援，發放就業津貼以協助中小微企解決人資困難，創造條件幫助應屆畢業生就業，嚴格執行優先聘用本地人政策”。第4組“匯青平台”提出，“關注疫下失業及停職人員，建議政府開拓更多‘帶津培訓’及‘重返校園’的專業課程”；“設立本澳旅遊從業員失業援助基金，為旅遊從業人員提供適當協助，例如專業培訓及轉型機會”。第6組“傳新力量”提出“由政府津貼一定比例薪酬，支援畢業生及待業、失業人士到中小企任職，加強實踐經驗和在職培訓，達至勞資雙贏”。第8組“群力促進會”提出“擴大保就業計劃，完善就業配對”。第9組“美好家園聯盟”在政綱中提出，“加強職業配對，增加職業培訓協助再就業”。第10組“澳門公義”提出重啟旅遊業，“有助保障酒店業從業員及博彩業，各行各業的就業機會”。第11組“同心協進會”提出“確保就業穩定，完善外僱政策，堅持本地就業優先”。第12組“思政動力”提出“疫下經濟不景，失業率創新高，建議政府增設短期及兼任職位，招聘本地青年入職，解決短期失業問題；……外僱退場機制要嚴格執行，保障本地人就業機會”。在失業問題上，第14組“新希望”在政綱中提到，“最近兩年本地經濟受到疫情的嚴重衝擊，大量澳門居民被無理解僱，被逼放無薪假、半薪假。澳門居民的失業率和就業不足率節節上升”，為此，要求“政府盡快減少非本地僱員的數量，並嚴打黑工及過界勞工，保障本地工人的就業空間”。對於疫情造成的大學生就業問題，該組提出“政府必須支持畢業大學生就業”，“在各公共部門、公共實體及公共資本公司”提供“更多的實習機會給予大學畢業生，避免‘畢業即失業’的情況出現”。^②

受疫情影響，一些居民的生活陷入困難。對此，第10組“澳門公義”提出“疫情下要派福利，要立法”的主張，提倡“要求疫情下今年內要再派發多一次現金分享計劃1萬元。今年內期望政府考慮將每年撥入社保基金的總金額86,910元，分兩次申請”。第9組“美好家園聯盟”在政綱中提出，要“監察民生用品供應及價格”。第14組“新希望”在政綱中提到，“最近兩年本地經濟受到疫情的嚴重衝擊，……澳門居民收入大減，市民生活十分困難。儘管經濟不景，樓價和租金的價格卻依然高企，嚴重超出了市民的承受能力。然而，

^①《第14組新希望參選政綱》（宣傳折頁）。

^②《第14組新希望參選政綱》（宣傳折頁）。

公共房屋的數量嚴重不足，市民被逼支付高昂的租金及按揭，生活質素被樓價大大降低”。因此，要求政府提供援助。

其他與疫情相關的事務還有公共衛生與健康城市建設。第 11 組“同心協進會”在政綱中提出，要“提升公共衛生應急能力，建設健康城市”。

可見，與往屆相比，雖然各組別政綱多集中於民生領域，特別是房屋、交通、醫療、養老等議題，但是，應對疫情影響，重振經濟、保障就業、援助生活等議題卻成為本屆選舉候選組別政綱的必選項。

（三）投票率跌至回歸後最低點

回歸以來，歷屆立法會選舉投票率都超過了 50%，最低的是 2001 年第二屆立法會選舉，投票率為 52.34%，最高投票率出現在 2009 年第四屆立法會選舉，達到 59.91%。然而，第七屆立法會選舉的投票率僅為 42.38%。投票選民為 137,279 人，而全部選民為 323,907 人，創下回歸以來最低投票率紀錄。

投票率受很多因素影響，如投票當天天氣酷熱，且有幾陣雨，還有認為與 DQ 某些候選人有關，但是，勿庸諱言，影響第七屆立法會選舉投票率的最主要因素是疫情。眾所周知，澳門持永久身份證的居民約 70 萬人，而在澳門居住的永久性居民約 50 萬，也就是說，約有 20 萬永久性居民並不居住在澳門境內，其中，不少澳門居民居住在大灣區，尤其是珠海、中山、江門、香港等地，還有不少海外選民以及在外就讀的學生選民。受疫情影響，居住在海外與香港、台灣地區的選民若要回澳門投票則需要被隔離，而居住在內地珠海、中山、江門等地的選民若回澳門投票則需要持有效的核酸檢測陰性證明。可見，疫情影響下，居住在澳門之外的選民回澳門投票的意願難免低落。

實際上，對於居住在澳門的選民而言，疫情同樣影響其投票意欲。雖然澳門第七屆立法會選舉並沒有像香港那樣將原本 2020 年舉行的立法會換屆選舉押後一年舉行，但是，基於防疫需要，經與立法會選舉管理委員會商議和協調後，衛生局於 9 月 7 日發出“預防新型冠狀病毒肺炎——投票地點和投票站防疫指引”，選民須按指引，於 9 月 12 日配合和遵守各投票地點和投票站的防疫安排，以減低病毒傳播的風險。根據指引，投票日當天，選民應留意選管會發佈的各票站實時輪候人數，選擇人流較少的時段前往投票，以達到錯峰投票、減少群聚的效果。選民亦可於前一天或當天盡早生成澳門健康碼及截圖，以便在進入投票地點時出示。進入投票地點時，選民必須出示澳門健康碼，以及接受測溫。投票地點內設立“黃碼區”，健康碼黃碼的選民需在區內等待工作人員作特別投票安排，之後由工作人員引領經特定路線前往投票站，減少與其他人士的接觸機會。黃碼選民需戴上由工作人員提供的即棄手套投票，投票後儘快離開。健康碼紅碼人士不得進入投票地點。在投票地點和投票站內，所有選民都需戴好口罩，只有在核對選民資料，需向票站人員展示容貌時方可短暫除下口罩。此外，選民排隊輪候時需保持適當社交距離，劃票前後應以酒精手液清潔雙手，完成投票後，應儘快離開投票地點，不停留、不聚集。可見，按照防疫指引，

持紅碼者不能前往投票，黃碼人員需在指定區域投票。即使是綠碼者，也需要滿足佩戴口罩、出示健康碼、接受測溫、與其他投票人保持適當距離等要求，對此，一些嫌麻煩的選民就會選擇不去投票。還有一些高齡人士不習慣使用智能手機出示健康碼而棄投選票。另有一些沒有打疫苗的高危人士也可能因擔心增加感染風險而沒有去投票。

可見，疫情本身以及防疫規定確實影響了選民投票意願，從而導致投票率下降。疫情導致選舉投票率下降的情況，不獨澳門，同樣出現在其他國家與地區。例如，2020年3月15日舉行的法國市鎮選舉第一輪投票以超過一半的棄票率創下記錄。

（四）選舉結果偏向傳統組別

疫情對選舉的影響還表現在選舉結果上，面對百年不遇的疫情的嚴重影響，選民更傾向將選票投給那些主張與展現社會團結與和諧基礎及能力、立場溫和的參選組別，那些長期服務基層且願意維護居民權益並團結居民共同面對困境的組別無疑更加受到選民的青睞。所以，表現在選舉結果上，鄉族選組與基層社團選組能夠獲得較上一屆更多的選票與議席。實際上，傳統建制三組（“同心協進會”、“群力促進會”、“美好家園聯盟”）的票數都有大幅增長。以工聯為基礎的“同心協進會”組別獲得23,761票，得票率約18%，較上屆所得票大漲7,065票；以婦聯為基礎的“美好家園聯盟”選票增長了近5,000票、以街總為基礎的“群力促進會”選票增長了2,700餘票，得票率11%，超過上屆選票約7%；三組別表現出驚人的吸票能力。而鄉族選組所獲選票更是不俗。以福建族裔為基礎的“澳門民聯協進會”獲得選票26,599票，獨得三個議席。至於以江門同鄉會為基礎的“澳粵同盟”，得票16,800多張，雖然較上屆少了400餘票，卻同樣可以得到2席。可以說，無論是傳統組別還是鄉族組別，都是重視服務基層，維護居民權益，注重社會團結的組別，因此，在疫情影響下，選民更願意將選票投向它們。需要指出的是，傳統組別與鄉族組別屬於支持特區政府依法施政的建制力量，而特區政府在應對疫情過程中的出眾處理能力與表現，同樣為支持政府的組別加分。此外，受疫情影響，競選氣氛淡靜，各組別所獲選票多為其長期支持者的“基本盤”，而游離票選民中，除選擇轉投理念相近的組別外，一些選民可能會選擇不投票。實際上，即使“民主派”候選人不被DQ，如果他們繼續主張激進民主而致社會撕裂，在疫情的影響下，同樣可能難以維持往屆的選票數與議席數。

總之，疫情有利於傳統建制組別，而新興組別及中產、專業組別則難有優勢可言。

二、DQ事件及其對立法會選舉的影響

（一）DQ事件的過程

2021年1月27日，國家主席習近平在聽取香港特區行政長官林鄭月娥2020年度述職報告時強調，香港由亂及治的重大轉折，再次昭示了一個深刻道理，那就是要確保“一國兩制”實踐行穩致遠，必須始終堅持“愛國者治港”。這是事關國家主權、安全、發展

利益，事關香港長期繁榮穩定的根本原則。只有做到“愛國者治港”，中央對特別行政區的全面管治權才能得到有效落實，《憲法》和《基本法》確立的憲制秩序才能得到有效維護，各種深層次問題才能得到有效解決，香港才能實現長治久安，並為實現中華民族偉大復興作出應有的貢獻。^①7月16日，全國政協副主席、國務院港澳事務辦公室主任夏寶龍在北京舉行的“香港國安法實施一周年回顧與展望”專題研討會開幕式講話。他在講話中表示：“習近平主席強調要‘落實中央對香港、澳門特別行政區全面管治權，落實特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，維護國家主權、安全、發展利益，維護特別行政區社會大局穩定’……在‘一國兩制’下的香港特別行政區，人們無論持何種政治立場或觀點，都可以自由地生活、工作，都可以依法行使自己的權利。但是進入特別行政區管治架構的人都必須是愛國愛港者，絕不容許任何一個反中亂港分子通過任何途徑和方式混進特別行政區管治架構，變成管治者。這是一條鐵的底線，同樣適用於澳門特別行政區。”^②這是中央主管港澳事務的官員公開表態，既然中央官員已經宣佈，由“愛國者治港……是一條鐵的底線，同樣適用於澳門特別行政區”，那麼，作為澳門特區主要管治機關的立法會，其成員當然必須遵循此一原則。

2021年7月9日，第七屆澳門立法會選舉管理委員會主席唐曉峰宣佈，為落實《立法會選舉法》第6條第8款的相關規定，以確保所有參選人必須為“愛國者”，而“愛國者”必須“真心維護國家主權、安全、發展利益”；必須尊重和維護國家的根本制度和特別行政區的憲制秩序；不得從事任何危害國家主權安全、挑戰中央權力和《澳門基本法》權威、利用澳門對內地進行滲透破壞的活動等。經審查證明，21名候選人“不擁護《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》”或者“不效忠中華人民共和國澳門特別行政區”，被取消參選資格（即DQ）。

就有21名參選人因不擁護《澳門基本法》或不效忠澳門特區而被取消參選立法會資格一事，澳門特區立法會選舉管理委員會於7月12日公佈了七項審查準則，強調立法會選舉參選人必須為愛國者。七條準則包括：一是擁護《憲法》及《基本法》確立的憲制秩序；二是維護國家的統一和領土完整；三是防範參選人勾結外國或境外勢力滲透特區權力機關；四是尊重《憲法》及《基本法》確立的政治體系，不得抹黑澳門特區；五是不得從事危害國家主權及安全的行為；六是尊重《憲法》及《基本法》賦予全國人大及其常務委員會的權限；七是參選人不得是上述行為的輔助作用者。按照選管會的規定，被稱為“民主派”的三個參選組別（“學社前進”、“民主昌澳門”及“新澳門進步協會”）隨後向選管會提出聲明異議，惟選管會經分析後，認為該三組參選組別受託人提出的異議理由不成立，並有充分事實證明相關參選人曾作出不擁護《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》或

^①《習近平聽取林鄭月娥述職報告》，2021年1月27日，新華網，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-01/27/c_1127033004.htm。

^②夏寶龍：《全面深入實施香港國安法 推進“一國兩制”實踐行穩致遠》，2021年7月30日，全國港澳研究會，<http://www.cahkms.org/HKMAC/webView/mc/index.html>。

不效忠中華人民共和國澳門特別行政區的行為，因此駁回該三份異議。此後，三組再向終審法院提出司法上訴。7月31日，澳門特區終審法院合議庭作出判決，駁回“民主派”三組DQ案上訴，維持澳門立法會選舉管理委員會的決議。至此，第七屆立法會選舉中的DQ事件落幕。

（二）DQ事件對立法會選舉的影響

（1）選舉程序發生一定變化

在回歸後歷屆立法會選舉的候選人審查過程中，由AL2001屆（第二屆）至AL2013屆（第五屆）立法會選舉，對候選人的審查集中表現為資格審查，例如是否登記為選民等。而按照2016年新修訂的立法會選舉法，自AL2017屆（第六屆）立法會選舉起，規定候選人需要向選管會提交一份效忠《澳門基本法》及澳門特別行政區的聲明書，AL2017屆（第七屆）選管會需要對候選人聲明書進行形式審查。但是，按照“愛國者治澳”的原則，作為澳門特區的政權機關，立法會議員必須由愛國者組成，對於參選的候選人進行甄別，將其中的“非愛國者”或“偽愛國者”予以DQ。故而，自AL2021屆起，選管會需要對候選人聲明進行實質性審查。為此，AL2021屆（第七屆）立法會選管會制訂了“七條準則”，並要求特區保安部門就候選人的政治行為提供相關材料，根據材料對照七條準則，對候選人進行政治審查。相信在今後的立法會選舉過程中，候選人政治審查必然成為一個法定程序。

（2）選舉競爭程度及投票率下降

縱觀回歸後歷屆立法會選舉，在DQ事件發生之前，參選組別與候選人最少的是AL2001屆，有參選組別15組，候選人96人，參選組別最多的是AL2017屆，有參選組別24組，候選人186人。其他屆別，參選組別徘徊在16—20組之間，候選人徘徊在122—145人之間。而AL2021屆，在DQ之前，有參選組別19組（報名參選的有22組，其中，“博企員工新力量”、“澳門共同家園聯盟”兩組退選，“基層互助”一組因組成提名委員會的合資格選民不足300人而未獲接納），候選人159人。可見，在疫情影響下，選組與候選人較上屆有所下降。然而，DQ事件之後，參選組別為14組，候選人為126位，均為回歸以來最低點。

理論上，參選組別與候選人的減少會導致選舉競爭性的降低。而事實上，本屆選舉因為參選組別與候選人的減少而導致往屆競爭階段激烈競爭的格局不再，而是較為淡靜，氣氛平和，雖然與疫情相關，可是，不可否認，與參選組別及候選人減少存在關聯性。

由於選舉競爭的激烈程度下降，過往超常動員而抬升的投票率在本屆則出現下降，總體投票率由上屆的57.22%下降到42.38%，減少了14.84%。雖然投票率下降的主要因素是疫情，不可否認，也與DQ事件發生後選情鬆馳以及部分選民因一時無合適的候選人而棄投有關。

（3）議席分佈格局發生改變

從歷屆參選組別所代表的政治力量來看，自AL2009屆（第四屆）起，不同政治板塊獲

得的選票及議席相互之間此消彼長，至 AL2017 屆（第六屆）立法會選舉，不同參選政治力量得票與議席分佈是，傳統基層社團得票 22.3% 及 4 個議席，鄉族派得票 25.2% 及 4 個議席，工商博彩得票 12.6% 及 1 個議席，中產得票 10.2% 及 1 個議席，土生及公職人員得票 9.2% 及 1 個議席，而“民主派”得票 19.1% 及 3 個議席。整體上，呈現出鄉族派、傳統基層社團與“民主派”各佔五分之一至四分之一，而工商博彩、中產與土生及公職人員各佔十分之一的格局。

由於本屆立法會選舉中 DQ 事件的發生而使三組“民主派”與一組博彩力量未能參選，加上工商人士以及其他激進泛民人士的主動棄選，從而導致本屆選舉的政治力量分佈中不再有“民主派”與工商博彩力量，原本該兩個政治板塊的選票與議席消失，部分選票分散到其他參選組別。而新的選票與議席分佈格局調整為：傳統基層社團得票 40.2% 及 6 個議席，鄉族派得票 32.9% 及 5 個議席，土生及公職人員得票 13.8% 及 2 個議席，中產得票 11.8% 及 1 個議席，即出現了“兩大兩小”較為均衡的格局。

比較 AL2017 屆立法會選舉，AL2021 屆立法會選舉的選票與議席分佈，傳統基層社團所獲選票佔四成，較上屆選票增加了 14,563 票，議席增加了 2 席，而鄉族派所獲選票基本上與上屆相若，唯議席增加了 1 席，而土生及公職人員所獲選票增加了 2,351 票，議席增加了 1 席。中產所獲選票略有下降，議席維持 1 席（表 1）。

表 1 立法會直選各政治力量得票及議席變動情況（2017—2021）

政治力量	第六屆 (AL2017)			第七屆 (AL2021)		
	選票		議席	選票		議席
	得票	%		得票	%	
傳統基層社團	38,532	22.3	4	53,095	40.2	6
民主派	32,895	19.1	3	-	-	-
鄉族派	43,501	25.2	4	43,412	32.9	5
博彩工商	21,764	12.6	1	-	-	-
土生及公職人員	15,881	9.2	1	18,232	13.8	2
中產	17,656	10.2	1	15,636	11.8	1
其他	2,399	1.4	-	1,696	1.3	-
有效票	172,628	100.0	14	132,071	100.0	14
總投票數	174,872	-	-	137,279	-	-

資料來源：根據選舉統計資料自製。

(4) 立法會直選議員結構發生變化

本屆立法會選舉是落實“愛國者治澳”原則與啟動相關甄選機制的首次選舉。而選舉結果顯示，直選出來的議員沒有非愛國者或偽愛國者，都屬於愛國者範疇。需要說明的是，愛國者是衡量議員政治忠誠的一個標準。愛國者標準與要求推進民主政制並不矛盾，愛國者標準與監督政府完全是相容的，甚至監督政府施政還是議員的職責所在。事實上，在當選議員中，有主張增進民主的，例如，第6組“傳新力量”在其政綱中提出“全新政制”，要“持續增進民主，提升社會參與”，“推進民主政制不斷向前”。表明要“推動立法會持續增加間選的民主成分，包括由目前團體票，逐步推動至業界成員每人1票，最終實現1人2票，即1票直選、1票間選”，“因應社會發展，逐步增加行政長官選舉的民主成分，最終實現行政長官由民主普選選出”。^①同樣，當選議員有多位屬連任的，這些連任議員中，就有一些在以往的議政論政過程中，對特區政府的施政政策持批評甚至是激烈批評立場，履行議員監督政府職責的，而非不分是非地一味贊同與維護特區政府政策的。

此外，當選議員中，不少是年富力強的新人，體現了議員結構的新舊交替特點，某種程度上反映了選民利用手中的選票“選賢與能”，將具有問政素質、年紀輕、學歷高、閱歷豐富的賢能愛國者選入立法會，改善了立法會議員的年齡、知識、素質、能力結構，最終，實現立法會內愛國愛澳議員結構完善、問政有效的新格局。

三、未來立法會選舉制度的完善

本屆立法會選舉是回歸後首次在落實“愛國者治澳”原則下進行的，選舉結果顯示，立法會直選議員全部由愛國者組成，保證了立法機構成員應有的政治忠誠，實現了立法會議員結構的調整及優化。然而，受疫情等因素影響，本屆立法會直選的投票率出現大幅下降，白票與廢票呈現上升趨勢。而選舉結果是選舉制度的實踐產物。因此，理想選舉結果的取得，需要不斷調整與優化選舉制度。從本屆選舉結果看，未來可以考慮研究從下列幾方面優化與完善立法會選舉制度。

(一) 應對投票率低迷，考慮引入強制投票制度

雖然有人認為，選舉權是選民自由意志的表達，如果要求選民強制投票，就是強迫選民以選票表達意見，違反選舉自由原則。但是，應該說選民也是公民。對於公民來說，參與選舉投票既是權利，也是責任與義務。況且，強制投票能夠提高公民的參與，確保權力機構可以代表所有公民，而不僅僅只是代表那些願意投票的公民。此外，強制投票還有利於預防賄選行為的發生，並使選舉出的代表根據多數選民的意願提出選民認同的政策，避免偏差性決策，緩和社會對立。如果投票率過低，獲選議員的代表性難免受影響，政策主

^①《第六組傳新力量政綱》（宣傳折頁）。

張難以精準反映民意，民主的基石就會受到侵蝕。因此，根據政府間國際組織國際民主及選舉協助研究所（The International Institute for Democracy and Electoral Assistance, International IDEA）的資料，^①全世界約有 30 個國家實施“強制投票”制度，包括歐洲的義大利、比利時、盧森堡、希臘、土耳其；拉丁美洲的巴西、阿根廷、秘魯、玻利維亞、烏拉圭；大洋洲的澳大利亞；亞洲的新加坡、泰國等。有些實施“強制投票”的國家規定，不行使自己投票權的人，可能會被罰款、判處有期徒刑，甚至直接剝奪公民權利。如澳洲規定，若無故不投票，就需繳納澳幣 20 元罰金。在比利時，選民無正當原因卻不投票，可能被開罰 25 至 50 歐元。若公民還是堅持不投票，15 年內四度拒絕投票者，會被踢出選民名冊，且不投票者很難擔任公職，已擔任公職者也難以晉升。同樣，按照新加坡相關法律規定，每屆大選時，年滿 21 歲的新加坡公民都必須投票。如果本屆大選沒投票，下屆大選將不具備選民及或候選人資格。在下屆大選前，選民可以申請恢復選民資格，只要出示證明（如當時身在國外、生病等）。若理由不正當，需繳交新幣 50 元。而實施強制投票確實能有效提高投票率，藉此提高公民參與度。例如，根據澳洲選舉委員會統計，自 1924 年實施強制投票起，大選投票率從未低於 90%。而在 2019 年歐洲議會議員選舉，比利時近九成的投票率也是歐盟國家最高。^②

面對第七屆立法會直選僅四成二的投票率，建議澳門特區開展引入強制投票制度的研究。如若下屆立法會直選投票率仍然低於 50% 的話，則可以考慮引入強制投票制度，立法要求所有選民必須於立法會選舉中投票，建立選民的投票記錄，如不在選舉中投票，若沒有可接受的理由（如生病、出差、旅遊等），可以引入輕微處罰制度，如繳交一定的罰款。但是，對於不投票的選民，因其行為屬於消極政治行為，應不涉及刑事，故而不建議引入刑事制度予以處罰。

（二）面對大量選民散居境外的現實，考慮引入通訊（郵寄）投票方式

澳門因其與廣東珠海、中山等地相鄰，不少澳門居民素來願意北上置業居住。近年來，隨着粵港澳大灣區概念的提出，灣區就業、創業與居住更成為澳門居民生活的重要選擇。除了在灣區及內地其他地區居住的澳門居民外，還有數以萬計的港澳兩地雙重居民，以及居住在台灣地區及海外的居民。而現行立法會選舉票站均設於澳門特區境內，選民必須於澳門境內的票站行使投票權，居住在澳門境外的居民必須在投票日回到澳門方可投票。可是，受疫情影響，居住於港台地區及海外的居民若回澳門投票，需要先隔離 14 日之後才能投票，又或者需要在隔離酒店內投票。即使是居住在與澳門相鄰的珠海、中山等地的澳門居民若回澳投票，雖然無需隔離，但是，卻要先做了核酸才能過關回澳門投票，可見，居住在外地的澳門選民回澳門投票的成本較高。因此，多數選民選擇不投票，從而一定程度上導致投票率下降。即使是沒有疫情，在投票日，要從外地趕回澳門投票，同樣是舟車勞頓，因此，除非本人支持的候選人超常動員，否則，多數外地選民往往會選擇不投票。

^① “What is compulsory voting?,” <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout/compulsory-voting>.

^② 《為什麼這些國家的投票率都超爆高？》，<https://futurecity.cw.com.tw/article/1178>。

隨着澳門居民越來越多地選擇在境外居住，需要考慮在立法會選舉投票中引入境外通訊（郵寄）投票方式，方便及吸引更多居住在境外的選民行使投票權，提升投票率。實際上，實行海外投票方式的國家並不少見。如美國，^①如果是美國軍隊成員及其家眷，以及在海外居住的公民，可以登記成為軍人或海外選民，要求以電郵、傳真，或郵寄方式收取選票及選舉資訊，參與本人在美國的最後居住選區舉行的所有聯邦、州及地方選舉的投票。如果投票人從未在美國居住，則會以投票人父母或監護人在美國的最後住址來決定其所屬的選區。根據法律，負責選舉事務的部門可於選舉日之前的第 60 天開始，按照軍人和海外選民選定的方法發送其選票。選民在填劃選票後，可以選擇用郵寄、親身遞交或委託他人代交方式交回選票。2020 年美國大選遭遇新冠疫情，於是，美國許多州延續及擴大了通訊（郵寄）投票方式。實際上，郵寄投票在美國行之已久，從南北戰爭時期就開始了，之後，郵寄選票一直是投票方式之一，現在包括俄勒岡州、華盛頓州、科羅拉多州、猶他州和夏威夷州實行全面郵寄投票。但是，郵寄投票需要申請，並提供理由。而在 2020 年總統大選中，34 個州提供不需要理由的郵寄投票或是允許將新冠疫情作為申請郵寄投票的理由。^②雖然特朗普質疑郵寄投票存在舞弊，但是，即使在爭議較大的佐治亞州，重新點票後結果仍然得到維持。與美國郵寄選票略有不同，新加坡從 2006 年大選開始引入海外投票方式。當年，新加坡在美國華盛頓、舊金山和紐約，中國北京、上海和香港，澳洲坎培拉，英國倫敦，日本東京，以及阿聯酋的杜拜共 10 個城市的新加坡大使館內設立投票箱，供登記為新加坡海外選民前往投票，投票結束的 10 天內封上票箱寄回新加坡計票。2020 年新加坡大選時，其海外選民如往屆一樣前往上述 10 個指定海外票站順利地進行了投票。可見，通訊（郵寄）投票或海外投票在一些國家已發展得較為成熟。

對於澳門來說，可以考慮引入通訊（郵寄）投票。至於在境外設立投票箱，由於特區政府僅在北京、台北與里斯本設有辦事處，其他城市未有辦事處，所以，暫未具備條件在境外設立投票箱。實際上，即使在一些境外城市設立投票箱，卻也未必可以覆蓋澳門選民境外居住的全部地區。而通訊（郵寄）投票卻可以有效地寄達已登記居住在境外的澳門選民。當然，郵寄選票前需要核實選民身份，確保郵寄投票的準確與安全。相對而言，雖然與通訊（郵寄）投票相比，網絡投票更加方便與節省投票成本，並利於提高投票率，但是，因其在信息洩露與資料真實等安全性與可靠性方面仍然未能得到百分之百的保證，況且選民中仍然有一些老年人等不習慣使用智能手機及不上網，對於他們來說，網絡投票覆蓋不到。所以，在網絡投票技術成熟之前，暫時不建議澳門引入網絡投票方式。

^①《軍人與海外選民投票》，

<https://sfelections.sfgov.org/%E8%BB%8D%E4%BA%BA%E8%88%87%E6%B5%B7%E5%A4%96%E9%81%B8%E6%B0%91%E6%8A%95%E7%A5%A8>。

^②《2020 大選後，美國的選舉系統如何改革？》，

<https://www.voachinese.com/a/election-reform-2020-12-02/5683524.html>。

（三）完善選舉法律，明確政治忠誠審查的標準與程序

立法會選舉制度是規範包括選舉程序在內的各項立法會選舉事項的法律。該法律在 2016 年修訂之前，未有對候選人政治忠誠的規範，故而未有規範政治忠誠的審查程序。而 2016 年雖然新增了候選人政治忠誠的規範內容，卻同樣未有對候選人政治忠誠審查程序的規範。儘管該法賦予立法會選舉管理委員會具有審核候選人被選資格，並就接受或拒絕接受每一候選名單作出決定，決定候選人喪失資格的職權，然而，不同於簡單的候選人資格要件的審查，候選人政治忠誠的審查較為複雜，尤其是對第 6 條“無被選資格”之第 8 款規範的已作聲明“擁護《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》和效忠中華人民共和國澳門特別行政區者”而“事實證明不擁護《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區者”的政治忠誠審查，^①應該有專門的審查程序規範與適當的時間安排作出配合。例如，在時間上，該法第 33 條“對候選名單的查核”規定，“提交候選名單的期限屆滿後九日內，立法會選舉管理委員會須就卷宗是否符合規範、組成卷宗的文件的真確性、候選人的被選資格，以及接納或拒絕接納每一候選名單作出決定，如有需要時，在名單上作出受託人要求作出的更正或補充”。^②可是，候選人的政治忠誠審查需時，尤其是要收集證據證明一些“聲明擁護”而“事實上不擁護”的候選人，並予時間給相關候選人聽證的話，要在 9 日內作出決定，時間上難免過於倉促。而該法第 38 條“裁判”規定，“終審法院須在上條第二款及第三款規定的限期屆滿後五日內作出確定裁判，並立即將裁判通知立法會選舉管理委員會”。如果被選管會判定無被選資格的候選人較多時，終審法院在 5 日內針對無被選資格的候選人提起的司法上訴作出裁判同樣顯得時間倉促。

其次，“愛國者治澳”原則及愛國者標準列入選舉法律。立法機構作為特區的政權機關，必須貫徹“愛國者治澳”原則，而現行立法會選舉法直接體現該原則的條文並不明顯，主要是第 6 條第 8 款規範“不擁護《基本法》”與“不效忠澳門特區”者無被選資格。而為甄別立法會候選人政治忠誠的需要，第七屆立法會選舉管理委員會公佈了“七項準則”。“七項準則”在一定程度上拓展了立法會選舉法的相關內容，但是，由於被選舉資格屬於公民的基本權利，若要剝奪公民基本權利，僅由選管委公佈的“七項原則”來規範，似乎法律的位階不夠。因此，需要參照全國人大常委會作出的完善香港選舉制度的決定與香港特區本地立法，結合澳門特區實際，修訂澳門特區選舉法律制度，全面規範候選人的政治忠誠條件及資格，使落實“愛國者治澳”原則真正獲得法律保障。

再次，增加賦權選管會負責候選人政治忠誠資格的審查。雖然現行選舉法律賦予了立法會選舉管理委員會對立法會參選人資格的審核與決定權，但是，並未明確賦予選管會具有作出相關決定所應有的調查權。建議通過修訂立法會選舉法賦予立法會選管會為行使對

^①《澳門特別行政區立法會選舉法》第 6 條，《澳門特別行政區公報》2017 年第 7 期，第 89 頁。

^②《澳門特別行政區立法會選舉法》第 33 條，《澳門特別行政區公報》2017 年第 7 期，第 100 頁。

候選人資格的審核權而要求具調查權的部門提供相關資料。同時，立法會選舉法律規範了選管會對選舉活動具有頒佈指引的權力，可是，相關指引權並未具體包括為甄別候選人政治忠誠資格而發出指引的條文，因此，需要補強此方面的具體規範條文。

四、結語

第七屆澳門特區立法會選舉是在疫情影響下進行的，也是落實“愛國者治澳”原則的首次選舉。選舉結果顯示，立法會直選議員全部屬於愛國者範疇，保證了立法機構成員應有的政治忠誠，實現了立法會議員結構的調整及優化，取得了較好的選舉效果。然而，受疫情等因素影響，競選活動與宣傳方式發生變化，線下的聚集性宣傳減少，而線上宣傳增加。基於疫情對澳門經濟與居民生活的衝擊及影響，各參選組別聚焦於疫情造成的經濟衰退、就業不足、民生艱困等議題。而投票結果表明，面對百年不遇的疫情影響，選民更傾向將選票投給那些主張與展現社會團結與和諧基礎的參選組別，那些長期服務基層且願意維護居民權益並團結居民共同面對困境的組別更加受到選民的青睞。同時，受疫情等因素影響，本屆立法會直選的投票率出現大幅下降。面對大量選民散居境外的現實以及投票率低迷的狀況，建議考慮引入強制投票制度與通訊（郵寄）投票方式。此外，通過規範專門的候選人政治忠誠標準及設立審查程序，並適當賦權選管會負責候選人政治忠誠資格的審查，從而使“愛國者治澳”原則在選舉法律中得到全面體現，從而獲得法律保障。

[責任編輯 陳超敏]