

2016年修訂的立法會選制 與第六屆立法會選舉實踐分析

婁勝華

[摘要] 2016年《立法會選舉法》的修訂更加清晰地規範了競選活動、有效地實施選舉管理、合理地修訂參選條件與打擊賄選行為。依據新修訂的立法會選舉制度，2017年進行了特區第六屆立法會選舉。在選舉過程與結果方面，參選組別多競爭激烈，政治板塊有所增加。在選舉管理與公平性方面，賄選與不規則選舉行為大為收斂，選舉文化出現好轉。可以說，修法取得較好效果。但是，未來選舉法律的細節方面仍存在進一步完善的空間。

[關鍵詞] 立法會 直接選舉 選舉管理 公平性

2016年，澳門特區政府展開並完成了《澳門特別行政區立法會選舉法》（以下簡稱《立法會選舉法》）的修訂。^①依據新修訂的《立法會選舉法》，2017年9月17日，澳門選民選舉產生了特區第六屆立法會中的直選與間選議員。眾所周知，制度實踐是檢驗與判斷制度成效的可靠途徑，因此，觀察與分析2017年立法會選舉實踐及其結果，可以在一定程度上驗證2016年立法會選舉法律修訂的成效，同時，為未來完善與改革選舉制度提供實踐依據。

按照2012年修訂的《立法會選舉法》，2013年9月，澳門特區第五屆立法會選舉順利舉行。因為議席增加導致參選組別增多，從而使直選競爭激烈。在激烈的競爭中，各種不規則的選舉行為陸續出現。例如偷步宣傳的問題，即未到宣傳期而進行意在使參選人當選的宣傳行為；在進入為期兩周的選舉宣傳期後，較廣泛地出現網絡攻擊與抹黑行為，與往屆抹黑行為針對的是有限目標不同，第五屆選舉幾乎各參選組別都遭遇不同程度的抹黑與攻擊，傳播方式都是始於網絡流言，經傳統媒體跟進報道而擴散，且越是臨近投票日子越發猖獗。與網絡抹黑攻擊同樣嚴重的具爭議性行為，則發生於進入選舉宣傳期之前。一些與參選組別關係密切的社團向其會員派發超市禮券、家鄉特產、抗通脹金等，至於社團組織其會員免費旅遊或免費飲食等活動也在該屆較為多

作者簡介：婁勝華，澳門理工學院公共行政高等學校教授、歷史學博士。

^① 澳門特別行政區政府第9/2016法律《修改第3/2001號法律〈澳門特別行政區立法會選舉制度〉》。

見。此類行為名為社團活動，實則與選舉相關，且具有頑固性，呈現出週期性特點，每逢選舉年例必現身。若嚴厲規管，會有所收斂；而規管鬆弛，則較為嚴重。可見，以派發禮券、免費飲食等為名目的間接賄選行為以及偷步宣傳、網絡抹黑等不規則選舉行為呈現公開蔓延趨勢，嚴重侵蝕了選舉的公平性，而2012年選舉制度的修訂未有直接涉及打擊賄選與不規則選舉行為的條例。因此，需要考慮從法律上排除干擾選民自由表達選舉意志的行為，增加與公平選舉相關的條款，禁止與遏制各種影響選舉公平的行為。

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

2016年《立法會選舉法》與2012年的修訂有所不同，因為不涉及政制發展，故在程序上不需要啟動“政制發展五步曲”，而只需按照本地立法程序來完成。從2016年5月開始諮詢至2016年12月立法會完成法案，期間大致經歷的步驟是：（1）修訂《立法會選舉法》的諮詢；（2）撰寫並公開諮詢總結報告；（3）特區政府向立法會提交修訂《立法會選舉法》的法律草案；（4）立法會討論及通過法案；（5）行政長官簽署並公佈法案。

是次選舉法律只是針對立法會選舉法的修訂，沒有涉及行政長官選舉法。主要修訂的內容如下：

（一）完善競選活動

法案引入了清晰界定“競選宣傳”與選舉活動的規定。根據《立法會選舉法》第75-A條，“競選宣傳”的定義是：（1）引起公眾注意某一或某些候選人；（2）以明示或默示方式，建議選民投票或不投票予此一或此等候選人。對於競選活動開始前的競選宣傳，即俗稱“偷步宣傳”。《立法會選舉法》第188-A條規定，在公佈載有被確定接納之候選名單的完整總表之告示後，至競選活動開始前違反本法律規定，以任何方式進行競選宣傳者，科澳門幣2,000元至10,000元罰金。

法案引入了競選宣傳活動的通知義務。《立法會選舉法》第75-B條規定，候選名單的受託人，應最遲於選舉日之前的第18日，以書面或電子方式，將由其本人、候選人或本身為選民的提名委員會成員擬組織的競選宣傳活動內容、舉辦時間及地點通知立法會選舉管理委員會。其後，如活動有所變更，應最遲於活動舉行之前兩日，或於不可抗力的情況下在活動舉行前一日，將最新資訊通知立法會選舉管理委員會。立法會選舉管理委員會應即時於互聯網站公佈所收到的通知，不履行通知義務會構成輕微違反，並處以罰款。所有被視為競選宣傳活動的開支必需計入選舉開支之內。

同時，法案規定了法人舉辦非競選活動的申報義務，《立法會選舉法》第75-C、75-D條規定提交申報書期間屆滿之前的一年內，候選人曾為機關據位人或曾為擔任職務的社團及財團、或候選人曾為機關據位人的公司，如在選舉日之前的第15日至選舉日在澳門特別行政區或以外地方舉辦任何旨在向成員提供福利的非競選活動，尤其是提供餐飲、旅遊、娛樂、津貼及禮物等的活動，應最遲於選舉日之前的第18日，透過親臨或電子途徑向立法會選舉管理委員會以書面方式提交申報書，通知活動的內容及其舉行日期及地點。立法會選舉管理委員會應儘快於立法會選舉的

官方網頁公佈相關通知。候選人如於選舉日之前的第15日至選舉日在澳門特別行政區或以外地方參加由上述所指法人舉辦的旨在向成員提供福利的非競選活動，應最遲於選舉日之前的第18日，透過親臨或電子途徑向立法會選舉管理委員會以書面方式申報，不遵守申報義務而舉辦或參加旨在提供福利的活動者，處以罰款。

《立法會選舉法》第72條規定，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專營公司的機關、經營幸運博彩的承批公司的機關，以及因與承批人訂合同而經營幸運博彩的公司的機關或自然人商業企業主，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。上述所指實體的工作人員在執行其職務時，需對各候選名單及其提名人嚴格保持中立。

同時，《立法會選舉法》第93、94條訂定了選舉開支的限額，以最接近批示選舉日期公佈的澳門人口估計、選民登記冊內登載的人數及經濟發展狀況等數據為限額基礎，開支限額必需低於澳門特區政府總預算近十年總收入平均數的0.004%。且各候選人名單的受託人需向立法會選舉管理委員會提交詳細的選舉帳目，並附同由注冊核數師發出的帳目法定證明。

（二）打擊選舉不法行為

法案引入了法人刑事責任制度，《立法會選舉法》第143-B、148-A條法人需對其機關或代表以其名義且為集體利益而作出《立法會選舉法》所規定的刑事不法行為及輕微違反承擔責任。若屬實施犯罪的情況，法人可被科處罰金或由法院命令解散的主刑，亦可被科處附加刑，如中止行使政治權利，為期2至10年；剝奪獲公共部門或實體給予津貼或補貼的權利，為期1至5年。

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

法案訂定了使《立法會選舉法》適用於在澳門特別行政區以外作出的構成犯罪或輕微違反的事實。

（三）改善選舉機關及選舉管理工作

《立法會選舉法》第9條雖然仍然規定立法會選舉管理委員會為非常設性機關，但是，將其成立時間提前到選舉年的前一年，即其成員需提前一年委任，並擴大了立法會選舉管理委員會的組成，規定從之前的一名主席、四名成員擴大到五名成員，吸納檢察院代表加入選管會。

法案改變了對提名委員會的決定的上訴制度，《立法會選舉法》第28、28-A條將自提出提名委員會合法存在的證明的申請之日起至提交候選名單的最後一日的期間由10日延長至至少20日。規範司法申訴和上訴裁判有別於《行政訴訟法典》第95條和第96條規定的期間和步驟下進行，以便可在提交候選名單期間屆滿之前作出司法裁判，以及受託人可對立法會選舉管理委員會拒絕證明提名委員會合法存在的行政決定與確定喪失候選人資格的決定，無需提出聲明異議而直接向終審法院提起上訴。

同時，法案還規定了立法會選舉管理委員會發出的具約束力的指引的程序及法律效力。

（四）完善議員的參選要件及不得兼任的規定

在《立法會選舉法》修訂期間，由於鄰埠香港發生了當選議員宣誓風波，導致全國人大常委會就《香港基本法》第104條釋法，嚴謹了議員的宣誓行為。而是次人大釋法無疑對澳門具有指導作用。因此，基於預防澳門將來可能發生類似情況，特區政府在向立法會提交的《立法會選舉法》修訂草案內，臨時加入參選議員的候選人被選資格條件之條文，將政治效忠列為候選人資格的必備條件。《立法會選舉法》第6條規定“拒絕聲明擁護《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》和效忠中華人民共和國澳門特別行政區者；或事實證明不擁護《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區者”為無被選資格。因此，每一候選人必需簽署聲明書，“真誠聲明其接受候選名單、擁護《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》、效忠中華人民共和國澳門特別行政區和不處於任何無被選資格的情況”，^①並經選舉管理委員會審查接納，方取得候選人資格。

同時，為避免出現議員雙重效忠的問題，法案對不得兼任以及無被選資格的規定作出了修訂。《立法會選舉法》第4、6條規定立法會議員在任職期間不得出任下列官職或職位的據位人：

（1）任何外國議會或立法議會的成員，尤其聯邦級、國家級、地區級或市級議會或立法議會的成員；（2）任何外國政府成員或公共行政工作人員，尤其聯邦級、國家級、地區級或市級政府成員或公共行政工作人員。同時規定，透過直選或間選選出的立法會議員，如放棄其議員資格者不得參加因此而舉行的補選。

為防止出現提交不具代表性的候選名單，《立法會選舉法》第30、30-A條引入了必需於提交候選名單之前繳存澳門幣25,000元保證金的制度。如屬直接選舉，候選名單所獲票數少於提名委員會至少成員300人的數目；或間接選舉，候選名單所獲票數少於相關選舉組別所獲分配投票數總數的20%，則保證金存款收歸澳門特區所有。其他情況下，存款退還候選名單的受託人。

二

第六屆澳門特區立法會選舉於2017年9月17日舉行投票。此就直接選舉與間接選舉兩個部分，從選民登記、參選組別、競選活動、選舉結果等方面觀察選舉基本情況及其效應。

（一）直選登記選民與投票率均上升

資料顯示，截至2016年12月31日，獲確認為有資格參加2017年第六屆立法會選舉投票的登記選民數為305,615人，較之於2013年第五屆立法會選舉，增加了29,581人，增長率為10.72%。其中，以居住區域計算，花地瑪堂區（即北區，包括青洲、台山、馬黑祐、望廈及水塘、筷子基）的選民居首，達135,577人，佔全體選民的44%。以年齡計算，新增選民中，接近一半為30歲以下，約有13,000多人。新登記選民中，出生地最多者為內地，計有12,440人。^②可見，青年與新移民成為新登記選民的重要部分，並帶動登記選民的攀升，同時也反映出選民結構的變化（表1）。

^① 澳門特別行政區政府第9/2016法律《修改第3/2001號法律〈澳門特別行政區立法會選舉制度〉》。

^② 資料來源：<http://www.re.gov.mo/re/public/html.jsf?article=statistics>。

表1 澳門特別行政區成立以來人口、選民與投票變動情況（2001—2017）

屆別	人口		選民		投票	
	人口數	變動率(%)	選民數	變動率(%)	投票數	投票率(%)
AL2001	431.5	—	159,813	—	83,644	52.34
AL2005	462.6	+7.21	220,653	+38.07	128,830	58.39
AL2009	549.2	+18.72	248,708	+12.71	149,006	59.91
AL2013	582.0	+5.97	276,034	+10.99	151,881	55.02
AL2017	644.9	+10.81	305,615	+10.72	174,872	57.22

資料來源：《選舉活動綜合報告2001》，澳門：澳門特別行政區政府行政暨公職局，2002年；<http://www.eal.gov.mo>；
<http://www.re.gov.mo/re/public/index.jsf>。

說明：ALxxxx指立法會屆別。人口採用選舉前一年的統計數。

然而，從表1可見，無論是登記選民數量還是投票率，二者均呈現出上升趨勢。登記選民數量的增加是因為人口數的增長。而AL2017屆的投票率比AL2013屆上升了2.2%，達到57.22%。分析認為，一是因為選舉前的“天鴿”風災激發了選民的投票熱情，選民要用手中的選票表達自己的意願；二是因此屆選舉參選組別特別多，選情競爭激烈，在強大的選舉動員下投票率被推高。

（二）參加直選的組別增加，其中分拆組別與更名組別均有當選者

隨着新社會群體的出現與社會結構的不斷分化，社會多元政治力量參加AL2017屆立法會選舉的積極性明顯增強。參選組別之多更是創下歷屆記錄，達到24組，^①較上一屆增長20%，比回歸初期的AL2001屆增長六成。與此同時，參與AL2017屆立法會議席競逐的候選人同樣創下澳門選舉史新記錄，達到186人，較AL2013屆增長28.3%，與回歸初期的AL2001屆相比，更是增長了93.8%（表2）。

表2 澳門特別行政區成立以來立法會直選參選情況（2001—2017）

屆別	直選議席	參選組別		候選人	
		組別數	變動(%)	候選人數	變動(%)
AL2001	10	15	—	96	—
AL2005	12	18	+20.0	125	+30.2
AL2009	12	16	-11.1	122	-2.4
AL2013	14	20	+25.0	145	+18.9
AL2017	14	24	+20.0	186	+28.3

資料來源：<http://www.eal.gov.mo>。

具體分析參選組別的變動（表3），不難看出，與AL2013屆相比，在參與AL2017屆立法會直選的24個參選組別中，有8個（佔三分之一）屬原有參選組別，如果加上5個由原參選組別更名與2個從原有組別中拆分出來的話，也就是說，AL2017屆有15個參選組別是屬於AL2013屆的。即使如此，AL2017屆中有7組屬於新的參選組別，其中，既有青年組別（市民力量），也有專業組別（傳新力量）與公務員組別（思政動力、基層之光），既有激進的基層組別（基層互助），也有博彩員工組別（博彩員工最前線）與特別業主組別（海一居業主維權聯盟）。與上屆選舉可能因直選議席增加而拆分組別的原因不同，本屆選舉中拆分組別的出現某種程度上反映了適應選制的

① 原本有25組191人報名參選，後澳門工人自救會提名的第五組“粉紅愛民”參選組別退選。

影響，即現行的改良漢狄法計票方法不利於大組別的效應。

從候選人變動情況看，除了數量較上屆顯著增加外，結構上也延續了上屆的以老帶新、新舊交替之格局。具體地說，在性別結構上，女性候選人佔有相當比例。其中，7位女性擔當“領軍角色”，為所在組別的第一候選人。在年齡結構上，青年候選人同樣佔有較高比例，除了幾個青年組別（市民力量、學社前進等）外，在各組名單中，青年人在排名第二的候選人中佔據較大比重，“八十後”、“九十後”開始大量進入各組別的候選名單。可以說，各組別候選人以老帶新的佈局，說明各政治力量仍面臨着新老交替的政治壓力，無論是基層社團，還是泛民力量，都仍然處於政治人才的交替時期。

表3 立法會直選參選組別變化及當選情況（2013－2017）

分類	AL2013		AL2017			
	組 別	候選人	參選		當選	
			組 別	候選人	組 別	當選人
原有組別	同心協進會	關翠杏、林倫偉	同心協進會	李靜儀、梁孫旭	同心協進會	李靜儀、梁孫旭
	新希望	高天賜、梁榮仔	新希望	高天賜、梁榮仔	新希望	高天賜
	澳門發展新連盟	梁安琪、黃升雄	澳門發展新連盟	梁安琪、關偉霖	澳門發展新連盟	梁安琪
	改革創新聯盟	陳美儀、胡錦漢	改革創新聯盟	陳美儀、胡景光	/	/
	澳粵同盟	麥瑞權、鄭安庭	澳粵同盟	麥瑞權、鄭安庭	澳粵同盟	麥瑞權、鄭安庭
	民主昌澳門	吳國昌、陳偉智	民主昌澳門	吳國昌、梁博文	民主昌澳門	吳國昌
	民主起動	利建潤、林明	民主起動	利建潤、吳少洪	/	/
	公民監察	林玉鳳、吳文源	公民監察	林玉鳳、張志雄	公民監察	林玉鳳
拆分組別	澳門民聯協進會	陳明金、施家倫、宋碧琪	澳門民聯協進會	施家倫、曾志龍	澳門民聯協進會	施家倫
			澳門民眾協進會	宋碧琪、呂子安	澳門民眾協進會	宋碧琪
	群力促進會	何潤生、黃潔貞	群力促進會	何潤生、邢榮發	群力促進會	何潤生
			美好家園聯盟	黃潔貞、呂綺穎	美好家園聯盟	黃潔貞
更名組別	自由新澳門	周庭希、鄭明軒	學社前進	蘇嘉豪、陳偉智	學社前進	蘇嘉豪
	公民權益促進會	洪榮坤、馮錦嫻	公民一心建澳促進會	洪榮坤、張帆	/	/
	澳門夢	張榮發、程樂蓀	新澳門夢	程樂蓀、洪學森	/	/
	民主新澳門	區錦新、蘇嘉豪	民主新動力	區錦新、陳國成	民主新動力	區錦新
	基層監督	李少坤、陳錦光	澳門公義	李少坤、梁銀旺	/	/

(續上表)

退出組別	親民奮進會	潘志明、何天家	/	/	/	/
	工人運動陣線	梁石、趙文精	/	/	/	/
	社會民主陣線	李漫洲、伍錫堯	/	/	/	/
	超越行動	高岸峰、賴文輝	/	/	/	/
	關愛澳門	關偉霖、老傑龍	/	/	/	/
新參選組別	/	/	思政動力	葛萬金、António da Conceição Oliveira Lopes	/	/
	/	/	市民力量	施利亞、莊雪雲	/	/
	/	/	傳新力量	林宇滔、甄慶悅	/	/
	/	/	基層之光	林偉駒、區潤鴻	/	/
	/	/	基層互助	黃偉民、張國成	/	/
	/	/	海一居業主維權聯盟	高銘博、洪清團	/	/
	/	/	博彩員工最前線	周鏞芳、梁汝根	/	/
/	/	粉紅愛民(退選)	李潔明、郭耀強	/	/	

資料來源：作者自製。

儘管參選組別眾多，然而，就當選情況看，新參選組別無一當選，當選者組別均屬原參選組別以及更名或拆分組別，其中，一些組別自澳葡時代起就開始參選，持續多屆。當選議員中，11位屬現屆議員，3位屬新當選議員，其中不乏年青人，包括有回歸後最年輕的當選議員蘇嘉豪，但是，並無一位是循新參選組別而當選者。不過，與上屆新當選者均為參選組別第二或第三候選人不同，本屆新當選者中有以參選組別第一候選人而當選的，如林玉鳳、蘇嘉豪等。

(三) 政治板塊有所增加，中產專業人士群體首次有代表當選

如果從各組別的利益背景、政綱取向、助選社團、候選人身份等因素對不同參選組別所代表的政治力量進行綜合判別的話，可以將澳門回歸以來歷屆參選組別所代表的政治力量具體分為“傳統基層社團”（同心、群力、美好家園），泛民主派（民主新動力、民主昌澳門、學社前進、民主起動等），工商博彩（澳門發展新聯盟、改革創新聯盟），鄉族派（民聯協進會、民眾協進會、澳粵同盟），土生及公務員力量（新希望），中產專業人士（公民監察、傳新力量等）共計六個板塊。需要說明的是，考慮到澳門不同於其他地區，立法會選舉依託的是社團組織，而非政黨組織，故而，不能簡單地套用意識形態或左右對立形式來區分不同參選組別，也不能照搬香港的“建制—非建制”模式區隔政治力量。實際上，不同參選組別的利益邊界並不清晰，存在一定程度的重疊與交叉現象，例如，代表鄉族勢力的參選組別同時亦兼有博彩工商背景，傳統基層社團並不一定僅僅代表基層草根利益，工商界人士往往亦參與其中，本屬於僱主階層的博彩商參選組別依靠的卻是博彩從業者（僱員）的選票……因此，澳門社會政治力量的劃分具有相對性，對於具雙重或多重利益背景的參選組別，以其所代表的主要利益傾向作為依據。

分析統計資料（表4），不難看出AL2017屆選舉投票與議席分佈所反映出的政治力量板塊之間消長互動關係。首先，AL2017屆在AL2013屆的五大政治板塊主導基礎上，增加了中產專業人

士板塊，形成“三大三小”的新格局。其次，各政治板塊之間出現一定程度的調整。“傳統基層社團”得票與議席均有所增加，“泛民主派”與“土生及公職人員”的選票維持，鄉族勢力的選票與議席結束了上屆升勢凌厲的勢頭，選票比重從上屆的29.1%下降到25.2%，議席也由5席減到4席。工商博彩選票佔比也由上屆的18.5%下降至12.6%，議席由2席減到1席。相反，“中產及專業人士”選票增加凌厲，由上屆的5.3%上升至10.2%，更打破記錄，取得1個議席。

表4 立法會直選各政治力量得票及議席變動情況（2005—2017）

政治力量	第三屆（2005）			第四屆（2009）			第五屆（2013）			第六屆（2017）		
	選票		議席	選票		議席	選票		議席	選票		議席
	得票	%		得票	%		得票	%		得票	%	
傳統基層社團	30,559	24.5	4	35,142	24.8	3	27,775	19.0	3	38,532	22.3	4
泛民主派	32,093	25.7	2	31,179	22.0	3	28,050	19.1	2	32,895	19.1	3
鄉族派	29,230	23.4	3	27,362	19.3	3	42,677	29.1	5	43,501	25.2	4
工商博彩	18,644	14.9	2	27,345	19.3	2	27,171	18.5	2	21,764	12.6	1
土生及公職人員	10,866	8.7	1	15,440	10.9	1	13,130	9.0	2	15,881	9.2	1
中產	3,506	2.8	-	5,329	3.7	-	7,715	5.3	-	17,656	10.2	1
其他	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,399	1.4	-
有效票	124,898	100.0	12	141,797	100.0	12	146,518	100.0	14	172,628	100.0	14
總投票數	128,830	-	-	149,006	-	-	151,881	-	-	174,872	-	-

資料來源：根據歷屆選舉統計資料自製。

（四）間接選舉的專業界別內出現兩張候選名單的競爭

雖然間接選舉總體上維持了以往的協商提名、競爭程度較小的狀態，但是，也出現了與以往不同的新現象，即是在專業界別內出現了兩張候選名單，分別為專業利益聯會與澳門醫務利益聯會，經投票後，該界別內兩張名單各有當選，出現了選舉競爭的局面。此外，在勞工界的提名過程中，也出現了預選競爭，即由工聯提出四個候選人並從中通過內部民意測驗而挑選出兩名候選人組成名單。而其他三個界別即工商金融界、社會服務與教育界、文化體育界各提出一張名單一起接受各界別內的投票，當選該界別的議員。

儘管有所競爭，但是，間接選舉的當選議員總體上仍表現出高連任率、超穩定性、不均衡性與議員代表的錯位性。12位間選議員中，連任議員為8位，加上一名由委任轉間選的議員，共有9位上屆議員。僅勞工界的林倫偉、李振宇及工商金融界的葉兆佳3人屬新面孔。高連任率導致部分議員年齡偏大，甚至有年逾七旬者。與此同時，當選議員的均衡代表性與準確代表性均欠奉。商界議員比例大，專業界別、文化及體育界當選議員的身份較為模糊，具跨界別性與錯位代表性。

三

此次選舉是按照2016年新修訂的選舉法例進行的，因此，選舉實踐無疑是對2016年立法會選舉制度修訂的一次全面檢驗。制度修訂的成果只有通過制度實踐才能有所收穫，換句話說，制度

成效的評判依據莫過於制度付諸實踐所產生的社會效應。由於2016年立法會選舉法修訂的主要內容在於規管選舉活動與增強選舉公平性，所以，在此集中觀察與修訂內容相關的選舉管理及選舉活動的公平性，可為立法會選舉制度的進一步改革與完善提供實證依據。

（一）賄選與不規則選舉行為大幅減少，選舉文化出現好轉

新修訂的《立法會選舉法》目的就是要打擊賄選與不規則選舉行為，促進公平選舉。而第六屆立法會選舉是2016年修訂《立法會選舉法》後的首次實踐，由於修訂後的選舉法進一步明晰了“遊戲規則”，多項新增規定令違規及賄選行為有所收斂，較好地實現了《立法會選舉法》的修訂目標。從候選組別提名候選人、競選宣傳到投票的整個選舉過程，在選舉管理委員會與廉政公署等機構的管理與監督下，選舉違規及疑似賄選情況較往屆大幅改善，違規舉報數量較上屆減少了一半以上。從4月至8月期間，廉政公署針對各項社團福利活動依法展開了2,060次突擊巡查，其中1,500多次針對酒樓的餐飲活動，500多次針對旅遊活動、派發津貼和舉辦各種非飲宴式的活動，大部分未見和選舉有直接關係。在投票日，廉政公署亦主動巡查，至下午三時共巡查670次，440次針對酒樓、餐廳，95宗跟隨接載選民的車輛，135宗市面巡查，未有發現疑似賄選個案，整體選舉情況良好。儘管本屆選舉因參選組別增加而導致選情激烈，進入競選宣傳期後，也曾出現一些網上抹黑與謠言等不規則選舉行為，但是總體上仍處於可控狀態，沒有出現大規模的賄選和選舉不規則行為。上屆出現的幾近失控的網絡攻擊與抹黑行為，一些與參選組別關係密切的社團向其會員派發超市禮券、家鄉特產、抗通脹金等，以及社團組織其會員免費旅遊或免費飲食等活動的狀態未有出現，選舉表現出較好的廉潔意識，各選團對宣傳、透過利益拉票的情況非常克制，廉署調查也得到支持和配合，選舉文化出現整體好轉局面。

（二）重複簽名處罰起爭議，選舉法中葡版本不相同

按照《立法會選舉法》規定，提名委員會應由300－500名具選舉權的澳門永久性居民組成。每一選民只可簽名支持一份候選人名單。而立法會選舉管理委員會在審查提名委員會組成人員名單時，發現存在共有118人涉及重複簽名的情況，即一個人在兩份以上的提名委員會名單內簽名。此種情況在過往立法會選舉過程中也有發現，過往處理辦法是刪除提名委員會的重複簽署人。而今屆選管會根據《澳門特別行政區立法會選舉法》葡文版本第150條第1款及第186條第2款，認為重複提名構成刑事違法，將移交治安警察局跟進，違者會被科處罰金。消息公佈後，引起社會爭議。原來《立法會選舉法》的相關條文存在中、葡文版本不一致的情況。中文版本未有涉及重複提名的處罰規定，而葡文版本則有處罰規定。過往歷屆選管會是按照中文版本處理的，由此引起社會對應以中文還是葡文版本為準的討論。雖然多數意見傾向應以中文版本為準，但是，選管會的意見卻是兩種文本的任一文本均具公信力。當出現差異時，應採納最能符合該法律文件目的之條文。顯然，在本案例中，葡文版本較符合法律文件的目的，但重複提名者會否受到法律追究，選管會在執行該條文時，則採取約見涉及重複提名個案的相關人士，以查證有關人士是否對法律存有不瞭解的情況。對發現涉嫌有人以欺詐或假消息的手段獲取提名個案，選管會會將相關個案交給治安警察局作進一步調查。至於是否要修改選舉法的中文版本，因修法並非選管會的法定權限，故選管會只能依照選舉法的規定，在選舉後向行政長官提交總結報告，並提出改善建議。

（三）賄選出現疑雲，涉及金額多寡有待釐清

本屆選舉過程中，有兩宗懷疑賄選事件引起社會關注。8月，廉署接到舉報，懷疑有參選組別在微信朋友圈中發放“電子紅包”，疑似涉及賄選。當事者則認為，“紅包”只是幾分錢，屬

玩樂性質。但是，廉署認為，賄選不是派錢、派禮券、免費的傳統餐飲性利益，任何提供好處、“着數”的情況也可能會影響選民的投票意願，亦包括透過社交媒體、新手段如發放“電子紅包”等，這毫無疑問都屬於賄選，哪怕只是幾分錢。對於“電子紅包”之懷疑賄選事件，廉署依法作出跟進，與有關的社交媒體運營公司進行接觸並得到配合，如在有需要的情況下，可以做到取證，依法履行職責。另一宗涉疑賄選的事件是有團體在投票日向投票長者提供免費紙包奶與麵包作早餐。廉署初步調查後認為，相關團體向長者派發紙包奶與麵包作早點是恒常行為，每日都發生，且一份只值一兩元的簡單早點不構成能打動選民、影響選民投票意願的法定情況，因此不視為賄選。對此，社會有不同認識。有的認為，在法律上，賄選並非以價值論處，而是要視乎實際情況。同樣，涉及金額多少，其實沒有分別，“一蚊都是利益”，但分別在於其內涵及其目的。《立法會選舉法》第167條對構成賄選的定義，即使未直接提供利益，但承諾提供利益、職位、物品，使選民按特定意向投票或不投票，均屬賄選。賄選需具有兩個要素，包括向選民提供利益或承諾提供利益，而且利益能打動選民並影響其投票意願。一包紙包奶及一個麵包是否可能令一個人改變既定主意？而競選宣傳中，不同參選組別都會派發雨傘、紙巾、環保袋、塑膠扇等小禮品，一般不認為構成賄選。因此，從“電子紅包”與早餐兩事件中，需要在法律中界定（1）是金錢還是禮品；（2）“利益”金額的多寡，從而使執法者在判定是否涉及賄選時更加容易作出決定。

（四）社團活動申報順利，有利於全社會監察

由於澳門選舉有着由社團參與的特點，以往每逢選舉，社團舉辦的餐飲、旅遊、發放獎學金等活動越見蓬勃，很難區分活動是否與所支持之候選組別有關。為了有效地管理與區分選舉期間的社團活動與選舉活動，新修訂的立法會選舉法引入申報制度，規定候選組別需申報競選活動，法人需申報宣傳期內的非競選福利活動，候選人參與福利活動亦需向選管會申報，候選人參與的福利活動必需為非競選性質，否則，倘若在福利活動上進行競選宣傳，即使已經申報，亦屬賄選行為。選管會特在立法會選舉網頁增加“查詢已通知及申報的活動”專欄，方便居民即時查閱公司或社團舉行的非競選性福利活動，包括聚餐、派津貼等，實行全民監察。

從申報的情況看，候選人所屬的組織申報於9月2—16日競選宣傳期間舉辦的非競選福利活動有85項，直選及間選候選人出席相關活動共計127人次。從活動的內容看，有75場活動的內容是或包括聚餐，總計佔88%。聚餐地點高、中、低檔均有，而聚餐性質有慶祝會慶、國慶、中秋、生日會、聯誼、內部活動等，85場活動預計參加人數有約25,000多人次。其中，有4場聚餐聲稱會有過千人參加，舉辦者分別是澳門安海同鄉會、澳門凱旋門與澳門婦聯。另有30場福利活動涉及禮物的派發，如抽獎、派利是等，有13場涉及派發津貼，如獎學金、敬老金等。另有8場活動內容涉及旅遊，除參觀本澳社服機構、本地遊覽外，澳門開平同鄉聯誼會和澳門鶴山同鄉會分別組織100多人和300多人返內地一日遊。從申報的組別來看，主要來自8張直選名單，其中，“群力”與“美好家園”2張名單合共申報出席24場福利活動，候選人參與的有74人次。“民聯協進會”與“民眾協進會”分別申報出席10場及4場活動，包括派發子女獎學金與敬老金活動。至於“澳粵同盟”則申報參與10場活動，其中2場是同鄉會主辦的發放獎學金活動。“澳發新聯盟”申報8項活動，“新希望”申報1項活動。對於上述申報的活動，選管會未發現有虛報漏報，廉署巡查也未見有涉及賄選的違法行為。可見，社團活動申報取得了預期的效果。

不過，對於有候選人任職的社團需申報非競選性活動，有候選人認為，澳門作為社團社會，

不少候選人在社團擔任職務，有時候選人擔任職務的社團數量過多，無法一一記得，故候選人及社團在申報時存在困難。所以，建議身份證明局收集社團領導成員及榮譽職務名單，以便更好地掌握與申報。同時，也有認為，申報加大了社團的工作量，因為在宣傳期內的每項競選活動都需要申報，活動眾多引致申報量龐大，且在申報後，選管會只接受刪減活動，較難安插新活動，故限制了助選活動的靈活性。還有認為，臉書直播需向選管會申報的規定不合理，臉書（Facebook）直播如張貼文字或短片，實在毋需申報。另外，整個申報制度，應採用電子申報，而非逐張紙本申報，費時失事。

（五）網絡世界成灰色地帶，商業廣告規管有疏漏

現今是網絡的世界。今屆選舉的網絡宣傳，強度及深度之廣，前所未見。“朋友圈”的滲透、洗版策略蔚然成風。但是，網絡是一把雙刃劍，容易淪為造謠與抹黑的溫床。不少人在社交媒體公開專頁發佈宣傳或抹黑他組內容，還有介紹錯誤的投票方式以誤導選民，企圖讓選票多投變成廢票。這些資訊發佈者多使用太空號，選管會難以追查。還有在網絡上偷步宣傳，尤其是在微信朋友圈中宣傳政綱被視為不屬違規，其引起的社會爭議更大。《立法會選舉法》是否有需要針對網絡行為作出更明確的指引？

此外，《立法會選舉法》第80條規定，自選舉日期公佈後，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。然而，有四至五組參選組別向臉書付費作競選宣傳。顯然，此類廣告屬於商業廣告，選管會通知相關參選組別，要求停止以此方式宣傳，並移除臉書所購買的服務。同時，廉署與臉書亞洲區公司進行溝通，臉書方面回覆將會全力配合選管會按相關法律要求處理。可是，按照相關法律規定，類似付費廣告宣傳行為只處罰商業公司，不處罰付費宣傳的參選組別。對此，選管會表示，未來可考慮調整《立法會選舉法》，增加對違規參選組別及候選人訂立後果的條文。

不過，對於《立法會選舉法》禁止網絡付費宣傳，有候選人表達不同意見，認為網絡宣傳已是勢在必行，沒有必要限制，尤其是對於資源有限的新興選團，未能舉行大型宣傳活動，通過網絡贊助廣告的宣傳平台，達到的花費少而效果好。只要要求參選組別將網絡宣傳費用列入選舉費用內，並公開有關金額，便於選管會監管就可以了。

（六）中立義務應遵守，私校參與宣傳惹爭議

按照《立法會選舉法》第72條規定，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專營公司的機關、經營幸運博彩的承批公司的機關，以及因與承批人訂合同而經營幸運博彩的公司的機關或自然人商業企業主，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。上述所指實體的工作人員在執行其職務時，需對各候選名單及其提名人嚴格保持中立。在競選宣傳期前，選管會收集了與公共服務相關的公司資料，亦發信予所有涉及相關法例規範的公司，要求遵守中立義務，並需提醒員工在上班期間不能為任何候選組別拉票。公立學校同樣需要遵守中立、公正無私的義務，學校機關及教師在上班期間不能作出宣傳行為，令某些參選人得益或某些參選人受損。但是，有私校家長反映，有參選組別候選人所屬學校向家長發出通知書，要求家長表態是否參加該直選組別的宣傳活動及接收其宣傳物，並呼籲家長投票。對此，經選管會分析，現行《立法會選舉法》並沒有要求私立學校保持中立原則，學校通知信內容是諮詢家長是否願意接收某組別競選宣傳品、政綱和參加宣傳活動等，家長可以自由選擇是否參與，等

同私人公司希望員工參加公司活動，員工可以自由參與，若市民認為存在脅逼、施壓，才會構成違法。但是，按照《立法會選舉法》第188-A條，即候選人確定名單至競選宣傳期開始之前禁止競選宣傳，若有私校在此期間作出競選宣傳，屬輕微違反，會科處澳門幣2,000元至10,000元罰金。不過，有人認為，私校大多已加入免費教育網，其運作經費基本上是由政府津貼的，因此，也可以視作為公共服務提供者而要求其在選舉中保持中立義務。

（七）效忠聲明需簽署，投訴處理重證據

新修訂的《立法會選舉法》第30條規定，所有候選人參選時必需簽署聲明書，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，當事人在簽署聲明書時的態度和行為，需符合聲明書中的規定。參加本屆立法會直接選舉的186名候選人均簽署了聲明書，並獲得選管會接納。

至於“學社前進”參選組別第四候選人黃健朗遭到“港獨”的指控，黃健朗澄清，實為貼文被斷章取義，僅因當中法律技術討論內容有該二字，就被稱為“港獨份子”。新澳門學社強調，他們明確維護“一國兩制”、高度自治和《基本法》，從未支持任何分裂國家的主張，五名候選人參選前已簽效忠特區、擁護《基本法》的聲明，並依法獲確認成為候選人。

對於有人向選管會投訴一名參選人不效忠中華人民共和國澳門特別行政區，就此投訴個案，選管會表示需取得更具體、客觀的證據，從而判斷當事人是否違反相關規定。至於法律上是否可追溯當事人過往的行為，選管會需視乎證據，同時亦會考慮立法背後的原意。

（八）其他問題

基於選舉實踐，尤其是對於新興參選組別來說，現行《立法會選舉法》在提名委員會組成、選舉宣傳期、選舉經費籌募等方面的規範是否公平，仍存在商榷之處。在提名委員會組成方面，現行法律規定，需要300—500名具選舉權的永久性居民組成。有人認為，此門檻過高，不利於新興組別參選，建議下調至與政治社團的組成人員數量一樣，即200名具選舉權的永久性居民，或者像香港那樣，降至100人提名。在選舉宣傳期方面，現行法律規定，僅有15天的選舉宣傳期。有人認為時間太短，對新興組別尤為不利，建議增長至1個月。在選舉經費籌募方面，按現行法律規定，捐一元都要登記姓名、身份證號碼及發出收據，捐1,000元或以上則需要登記電話號碼。此規定會抑制居民捐款意慾，特別不利於網絡籌款。有建議像香港那樣，允許低於1,000元的匿名捐款。此外，選舉經費上限，今屆規定為300餘萬元，雖然較以前有所調低，但是，有人認為仍然較高，令擁有龐大資源的選團佔據絕對優勢，而不利於資源有限的選團。

總之，從第六屆立法會選舉實踐觀察，由於2016年《立法會選舉法》的修訂，更加清晰地規範了競選活動、有效地實施選舉管理、合理地修訂參選條件與打擊賄選行為，因此，第六屆立法會選舉中，賄選與不規則選舉行為大為收斂，選舉文化出現好轉。應該說，修法的意圖得到了較好的貫徹，修訂效果已然顯現。但是，在選舉管理與選舉的公平性方面，未來還有進一步完善的空間。

[責任編輯 陳超敏]