

# 競爭性與認受性辨析

## ——以第四任行政長官選舉為中心

婁勝華\*

選舉實踐是檢驗選舉制度效果的基本途徑。回顧特區成立以來的三次行政長官選舉，尤其是 2014 年 8 月進行的第四任行政長官選舉實踐，不難發現行政長官選制存在競爭性不足問題，主要表現在行政長官選舉委員會成員“提名即當選”現象與行政長官選舉延續“一人參選”格局上。因此，需要考慮通過選制調整，增強行政長官選舉競爭性從而提高獲選者的社會認受性。在行政長官選舉委員會成員產生方面，以降低選委提名門檻來促進選委選舉競爭性，進而提高選委的代表性。在行政長官候選人產生方面，適當降低候選人提名門檻並規定候選人徵集選委提名的最高限額方式來改變“一人參選”格局，通過增加行政長官選舉競爭性促進當選者社會認受性的提升。

### 一

眾所周知，在領導人產生方式上，選舉制度之所以能夠取代世襲等制度而得到廣泛認同，並成為當今世界最為普遍的現實形式，其原因就在於該方式較其他方式具有明顯的優越性，具體表現在通過不同候選人之間選舉競爭，並經投票獲得授權與認同，進而產生的領導人可以憑藉其所獲得的民意基礎在授權與代理關係下進行暢順的施政。儘管選舉制度的具體表現形式多種多樣，可以是直接選舉，也可以是間接選舉，但是，選舉制度的原理及其目標指向卻是基本相同的，即通過競爭性促進當選者認受性。2014 年 8 月 31 日，澳門特區舉行了第四任行政長官選舉，選舉是嚴格依據《澳門特區行政長官選舉法》進行的。因此，從檢驗與判斷制度成效的角度看，2014 年特區第四任行政長官選舉實踐無疑是對行政長官行制的一次檢驗。透過此次選舉，可以觀察與分析行政長官

選舉制度的實踐成效及存在問題，為未來進一步發展提供經驗性依據。

### 二

就選制性質而言，澳門特區行政長官選舉並非直接選舉，而是屬於間接選舉，是以選舉委員會方式進行的選舉，行使行政長官候選人提名權與選舉行政長官投票權的都是選舉委員會委員，而非自然人選民，因此，這種由選舉委員會選舉產生行政長官的制度可以稱為“選舉委員會”制度。

從選舉過程看，行政長官選舉分兩個階段進行選舉。第一階段選舉是產生選舉委員會，而非行政長官。選舉委員會委員分為兩種，即選舉委員與當然委員。“選舉委員”佔全體選委的 84%，通過選舉方式產生，由獲確認為不同界別的法人選民(社團)提名候選人，並經每個法人選民(社團)不超過 22 位投票人投票產生。“當然委員”佔全體選委的 16%，其中，現任的 12 名澳區全國人大代表屬“當然委員”，澳區全國政協委員代表、立法會議員代表、宗教界代表則分別以自行選舉方式或確認提名方式(宗教界)產生。選舉委員與當然委員共同組成“行政長官選舉委員會”，選舉委員會委員任期五年。第二階段選舉是由選舉委員會委員投票選舉行政長官。

按照 2012 年行政長官選舉法新修訂的條文，本屆行政長官選舉委員從原來的 300 人增加到 400 名，由於新增了 100 名選委，加上現任行政長官崔世安較早宣佈參選<sup>1</sup>而形成“一人選舉”的社會心理預期，所以，在 2014 年第四任行政長官選舉中，第一階段行政長官選舉委員會的選舉反而成為社會各界關注的焦點環節。在 400 名選委中，除了 56 名當然委員

\* 澳門理工學院公共行政高等學校教授兼課程主任

外，344位選委是需要通過選舉產生的，涉及三大界別七個界別分組，共計有825個法人選民(社團)有資格參選。

本屆選委提名程序雖然與往屆相同，但是選委提名結果卻出現變化。以往獲提名候選人往往與應選名額相同<sup>2</sup>，而本屆七個界別分組共提名352個候選人，較應選名額多出8人，其中，教育界、體育界、勞工界獲提名候選人較應選名額分別多出2人、2人與4人，也就意味著該三個界別分組必然出現差額選舉。由於本屆選舉取消了以往實行的當界別或界別分組提名候選人與應選名額等額時則無需投票而“自動當選”的機制，故此，除了教育、體育與勞工三個界別分組因出現差額而必須投票選舉外，其他界別分組即使等額，亦需要投票。七個界別分組合共有584個法人選民(社團)提交了5,448位合資格投票人，其中，4,505人參加了2014年6月29日的投票，總投票率為82.69%。各界別分組的投票率，以勞工界最高(92.14%)，文化界最低(66.56%)，具體可參見表1所示。

表1 第四任行政長官選舉委員會委員的選舉統計

界別	界別分組	法人選民	合資格投票人	應選名額	獲提名人數	投票率(%)
第一界別	工商、金融界	99	849	120	120	83.39
第二界別	文化界	137	637	26	26	66.56
	<b>教育界</b>	<b>24</b>	<b>292</b>	<b>29</b>	<b>31</b>	<b>86.64</b>
	專業界	54	576	43	43	80.38
	<b>體育界</b>	<b>313</b>	<b>668</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>80.69</b>
第三界別	<b>勞工界</b>	<b>66</b>	<b>916</b>	<b>59</b>	<b>63</b>	<b>92.14</b>
	社會服務界	132	1,510	50	50	84.37
合計		825	5,448	344	352	82.69

資料來源：澳門特區第四任行政長官選舉網站

第四任行政長官選舉第一階段選舉產生了行政長官選舉委員會，隨後進入選舉的第二階段，即行政長官候選人的提名、競選及投票階段。應該說，一直以來，能否產生兩位以上的行政長官候選人以增加選舉競爭性是社會各界對行政長官選舉的重要觀察點。然而，自現任行政長官崔世安於2013年12月公開表示有意角逐連任之後，澳門街坊總會、中華總商會等主要社團的領袖以及現任全國政協副主席的前行政長官何厚錕等多位政界人士即陸續表態支持崔世安連任。面對此種態勢，一些被社會預測的具挑戰實力的政治人物知難而退，未再表示有意參選。所

以，進入第四任行政長官候選人提名階段後，儘管一如以往，有兩位市民領取提名表<sup>3</sup>，卻並不能徵集到任何選委的提名，結果，崔世安順利徵集到331個選委的提名，從而成為第四任澳門特區行政長官選舉的惟一候選人。

由於屬無對手的“一人參選”，社會關注焦點已不在何人當選上，而在於崔世安“參選政綱”的內容。2014年8月16日，作為惟一候選人的崔世安發佈題為《同心致遠、共享繁榮》的參選政綱，並展開以“聽民意、敢承擔、迎挑戰”為宗旨的競選工程。應該說，“參選政綱”以“宜居”、“發展”、“關愛”、“善治”四個部分來全面回應社會訴求，尤其是將房屋、交通等急迫民生問題擺在政綱突出位置，作為當選後的施政重點，並以行政改革作為落實民生政策的保障，此舉切合民意，得到了澳門居民的廣泛認同與支持。在為期兩周的競選宣傳期間，崔世安利用公聽會、座談會、走訪社區等多種形式，與社團、居民進行面對面交流，聽取社會各界別、各階層、各行業人士的意見。相應地，社團、居民也積極踴躍地通過問卷等多種形式及渠道對崔世安參選政綱發表意見，提出各自的建議與期望。儘管社會上也出現了以反對崔世安連任及要求普選為訴求的“民間公投”活動，但是，似乎並未影響社團及居民向崔世安陳情的熱忱。據統計，僅各大社團收集的會員與居民之意見(含問卷)就有近12萬份(條)。實際上，與通常競選活動所具有的不同對手之間緊張對峙的情形完全不同，此次競選宣傳已成為一次全面的意見徵集與爭取民心活動，反而選舉競爭的色彩與氛圍顯得非常淡漠。

2014年8月31日，崔世安一如所料順利當選為第四任澳門特區行政長官候任人。在400名選委中，有396名選委參加了投票，崔世安獲得380張支持票，得票率為95.96%，超過了上屆(2009年)的95.27%。另有13張空白票，3張廢票。

回顧第四任行政長官選舉，與以往歷次行政長官選舉，尤其是2009年第三任行政長官選舉比較，本屆選舉表現出一些與以往不同的差異性，首先是法律方面有所變化，即本屆選舉是依據2012年新修訂的行政長官選舉法進行的，其中，增加行政長官選舉委員會委員至400名是不同於以往之處。除此之外，還有一些其他變化。

一是在社會環境與社會矛盾方面的變化。2009年第三任行政長官選舉時，澳門社會面臨着因2008年全球金融危機所帶來經濟減速與企業裁員的環

境，因此，如何應對因金融風暴而引致的就業問題成為當時社會熱點議題，也是行政長官候選人在參選政綱中需要明示的政策焦點。而 2014 年選舉時，澳門經濟連續高速增長多年，但是，儘管經濟發展累積了巨額的社會財富，可居民生活質素卻並未得到切實的提升，雖然居民平均收入水平有所提高，而房屋、交通、通脹、人資等社會民生問題卻變得更加突出，嚴重困擾着居民日常生活。與此同時，遊客與外勞的快速擴容，使澳門基礎設施及社會承載力的危機與缺陷暴露出來，結構性社會矛盾與深層次社會問題日益浮現。如何將經濟增長轉化為居民生活質素的有效提升是行政長官候選人不可迴避的新課題。

二是候選人的“參選政綱”主調變化。“參選政綱”的主調轉變取決於參選時面臨的社會環境與社會矛盾變化，同時也與選舉類型或性質密切相關。2009 年行政長官選舉是一次更換行政長官的換屆選舉，按照《澳門基本法》的規定，行政長官最多可以連任一次，即同一個人任滿兩屆行政長官必須更換，2009 年適逢首任行政長官何厚鏵連任兩屆，需要選舉新行政長官。而 2014 年行政長官選舉卻是現任行政長官崔世安的連任選舉。所以，就不難理解何以 2009 年參選政綱以“傳承創新、共建和諧”為主調，而 2014 年參選政綱卻以“同心致遠、共享繁榮”為主調。對於競選連任來說，無需要強調傳承的意涵，而更應着力解決具有強烈社會訴求的施政問題。

三是在競選宣傳形式方面有所變化。雖然兩次選舉均因“一人參選”而少了競選意味，但是，五年的技術進步與社會發展導致澳門民眾參與及社會溝通方式發生巨大變化。為了適應民眾溝通方式出現的新變化，2014 年行政長官選舉在競選方式上出現了兩個改變。第一，強化了候選人與社會民眾之間的互動。在競選宣傳期間，行政長官候選人不僅通過多種方式與選委互動，而更重要的是直接與居民進行互動，以爭取民心及獲得社會認同與支持。應該說，行政長官候選人的努力得到了社會各界的積極回應，超過 100 個社團通過行政長官候選人競選辦公室提交約 12 萬份建言(問卷)就是其中表現之一。第二，強化了利用現代網絡技術進行溝通與宣傳。行政長官競選網站設計新穎、有趣，以短片、“趣聞”卡通漫畫形式，可以更容易吸引伴隨網絡成長起來的年青一代的關注。儘管某些為創新而創新的競選宣傳形式並不一定獲得社會認同，例如，在公聽會上設置評論人被社會批評反而阻礙了民眾與行政長官候選人之間的直接溝通<sup>4</sup>，效果不如預期。但是，一定程度上反映了行

政長官競選團隊迎合社會發展的主觀意願。

儘管此屆行政長官選舉面臨着不同以往的新環境，選舉過程顯現出一些新特點，然而，可以肯定的是，與以往歷次選舉，尤其是近兩次選舉(2005 年的第二任與 2009 年第三任行政長官選舉)相比，在選舉組織、選舉過程及程序等方面基本相同，甚少變化。可以說，三次選舉的相同之處居主導地位。其中，最大的相同之處就是三次選舉的候選人都是惟一的。由此可見，雖然行政長官選舉制度自 2001 年確立以來，分別於 2008 年、2012 年經歷了兩次修訂，但是，從選舉實踐分析，選制並未體現出選舉應有競爭性政治效應。

### 三

澳門特區成立以來，行政長官選舉已經進行了四次，產生了四屆特區政府，其間，行政長官選舉制度也進行了兩次修訂，然而，從選舉實踐反觀選舉制度的效果，卻不能不承認，行政長官選制存在的競爭性不足問題並未得到有效解決，突出表現在兩個方面：一是行政長官選舉委員會成員產生的競爭性不足，一定程度上影響了選舉委員的代表性與社會認受性。在本屆行政長官選委選舉中，三個界別分組(教育、體育與勞工)提名候選人較獲分配名額出現差額，儘管差額幅度微小，卻已經被視作是 2012 年行政長官選制修訂後的新進步，因為此前的選委選舉往往因各界別或界別分組的提名人數與獲分配名額相同而以“自動當選”形式完成所謂的選委“選舉”，出現“提名即當選”的現象，可見，如何促進選舉委員會當選成員的競爭性依然是選制改革不可忽視的內容。二是行政長官選舉過程中“一人參選”的格局未有改變。自 2004 年第二任行政長官選舉以來，連續三次行政長官選舉均延續“一人參選”局面，即使是 2009 年非連任性的第三任行政長官選舉同樣是“一人參選”。“一人參選”在實質上削弱甚至取消了選舉的競爭性，使得投票者無可選擇。因此，在“一人參選”的情況下，即使當選者獲得高得票率，卻未必可以獲得同樣的社會認受性。因此，需要考慮通過選制調整，一方面，促進行政長官選舉委員會成員選舉競爭性，以此提高其代表性；另一方面，改變行政長官選舉“一人參選”局面，通過增加選舉競爭性提高當選行政長官的社會認受性。

### (一) 以降低選委提名門檻來促進選委選舉競爭性，進而提高選委的代表性

從回歸以來行政長官選制修訂的情況看，行政長官選舉委員會成員數量的擴大被視為提高選委代表性的體現而得到重視，因此，在選委委員由 200 人增加到 300 人的基礎上，2012 年行政長官選制修訂再次以促進選舉委員會代表性的擴大與均衡為重點，選舉委員會人數由原來的 300 人增加到 400 人，增幅超過三成。同時，新增選委的界別分配未有採取四大界別平均分配，而是向第二、三界別作出傾斜，尤其是勞工界、社會服務界、教育界、專業界等，增幅均超過 43%。而工商、金融界僅增長 20%，非選舉界別或界別分組中，宗教界、澳區全國人大代表維持原來數目，立法議員代表與澳區全國政協委員代表分別增加了 6 名與 4 名。

從 2014 年選舉實踐觀察上述修訂的效果，雖然有所顯現，總體上卻應該承認效果有限。效果主要表現在，與以往歷屆行政長官選舉委員會選舉相比，本次選委選舉出現了較多界別分組提名名額與獲分配名額之間的差額現象，儘管僅有三個界別出現差額選舉，出現最大差額的勞工界別也僅 4 名而已，卻已是歷次以來最有競爭性、最多界別需要差額競爭的選舉。差額選舉的出現及其擴大化趨勢本身說明選委擴容帶來的競爭性，以及通過選舉競爭可以提升選委的代表性與社會認受性。同樣可以說明問題的是，界別分組投票率，雖然因以往設“自動當選”機制而無法將本次選委選舉的投票率與以往進行全面比較，惟有專業界別在 2004 年選委選舉中因出現提名與應分配名額的差額而需要投票，經與本次選委選舉相比較，顯然有競爭的 2004 年投票率達到 88.91%，而沒有競爭的本次選舉則僅 80.38%。比較本次選委選舉中各界別分組的投票率同樣可以發現，投票率排名前兩位的正是存在差額選舉的勞工界(92.14%)與教育界(86.64%)，由此可見，競爭某種程度上具有提升投票率的效果。

儘管出現競爭比無競爭的自動當選要好，但是，無論如何沒有必要高估目前選委選舉的競爭性，實際上，現行以社團法人作為選舉基礎的選委選舉是嚴重限制了選舉的競爭性，一如立法會間接選舉，其競爭性遠非直選激烈。而僅僅依靠增加選委人數並不能真正提高選委選舉的競爭性。因此，在不改變以選舉委員會方式選舉行政長官的前提下，如果要增強選委選舉的競爭性，直接的方式就是進一步降低選委提名的門檻，可以考慮從目前由獲確認的界別內全部法人選

民的 20% 降低到 10%，甚至更低。相信此舉較增加每一法人選民投票人數會更有效，實際上，從本屆選委選舉情況看，遞交了投票人名單的法人選民(社團)數為 584 個，獲確認合資格的投票人總數為 5,448 人，也就是說，每個法人選民(社團)9.33 票。可見，2012 年選制修訂中增加法人選民投票人數的意義並不明顯。

### (二) 以改革行政長官候選人提名方式來改變“一人參選”格局，通過增加行政長官選舉競爭性來提升當選行政長官的社會認受性

作為特區政府首長，行政長官肩負領導特區政府施政的重任，而暢順的施政離不開施政者的社會認受性。因此，行政長官選舉制度改革的一個重要目標就是通過增加選舉的競爭性來提高當選行政長官的社會認受性。可見，在行政長官選制修訂中，擴大行政長官選舉委員會本身並非目的，目的在於藉更多選委參與行政長官投票活動來提升行政長官的社會認受性，然而，在選舉委員會制度下，儘管通過增加選委名額理論上可以為提升行政長官社會認受性創造可能性，但是，如果行政長官候選人是惟一人選的話，即在“一人參選”的情況下，投票者無可選擇，擴大再多的投票人數，其效果無疑仍會受到嚴重局限。此一推論不難從現實選舉活動中得到驗證與說明。例如，2014 年 8 月 16 日，第四任行政長官選舉候選人面向 400 名選委舉辦“參選政綱”發佈會暨答問大會，接受選委現場提問。然而，竟有超過 1/3 以上的選委並未出席活動。可見，在“一人參選”格局下，即使是擁有投票權的選委因選舉不具競爭性而抱持消極態度。

實際上，行政長官候選人在競選過程中，面對的不僅僅是 400 名選委，也不只是向選委進行拉票活動，更重要的是，通過政綱發佈、社區走訪、座談交流、網絡互動等方式面向社會、面向全體居民，爭取其施政理念與政策為居民認同，獲社會支持。然而，在“一人參選”的情況下，行政長官候選人幾乎等同於行政長官候任人，因此，競選活動出現反轉或倒置現象，不是行政長官候選人向社會作出施政承諾，而是社會各界紛紛向行政長官候選人陳情訴願，原本應是候選人爭取社會支持反而變成了俯順民情了。如果競選人無須以其施政願景與承諾、施政理念與政策獲取社會支持的話，即使當選，何來社會認受性？

因此，在行政長官選舉委員會制度下，有必要引入更為進取的方法增加行政長官選舉的競爭性，通過

競爭性選舉促使不同候選人以其政策理念與施政承諾贏得民心，使具投票權的選委亦有機會與空間作出符合社會期望的選擇，從而令當選為行政長官的候選人具有更廣泛的社會認受性。以往的實踐可以說明，在有競爭的行政長官選舉中，即使當選者的得票率遠低於“一人參選”情形下當選者，然而，其社會認受性並不低於“一人參選”情形下的高票當選者。例如，在首任行政長官選舉中，有兩位候選人競選，結果，當選者何厚鏞的得票率為 81.9%，卻並不意味着何厚鏞的社會認受性低。相反，此後三任行政長官選舉均為“一人參選”，得票率自然高過首任行政長官，而在社會認受性方面，公允地說，卻未必超過首任行政長官。可見，現行選制在排除了競爭之後極易形成“高得票率、低認受性”的政治困境。

#### 四

通過調整與改革選舉制度來促進行政長官選舉的競爭性，看來頗為必要。一方面，適當降低行政長官候選人的提名門檻，可以將現行選制規定的行政長

官候選人須由全部選委的 1/6(66 名)降低到 1/10(40 名)或者更低；另一方面，規定行政長官候選人徵集選委提名的最高限額，可以規定每一行政長官候選人不能徵集超過全部選委的 1/2 以上，即不得超過 199 名(因行政長官選舉法規定，行政長官選舉實行多數當選制，即候選人必須取得超過一半選委支持票方可當選)，以便給有意角逐的其他候選人留下足夠的提名名額，從而改變“一人參選”格局，使選委可以有投票選擇，也可以觀察民眾對不同參選人競選表現的反應來投票支持某位候選人。由此，令獲多數支持票當選的行政長官得到更廣泛的社會認同。

不可否認，激烈的選舉競爭有可能導致社會撕裂，甚至付出社會動蕩的高昂代價。不過，此種現象往往是在社會條件不成熟前提下盲目推行普選的結果。而以選舉委員會制為核心內容的澳門現行行政長官選制，就其實踐而言，則明顯地存在競爭性限制的問題。實際上，選舉本義內含競爭，排除了競爭的選舉制度很難真正體現制度本義的，因此，適當調整澳門現行選制，通過增加競爭性，進而實現提高選舉結果社會認受性的目的，無疑具有現實必要性。

#### 註釋：

- <sup>1</sup> 《崔世安對“連任”漏了口風》，載於《華僑報》，2013 年 12 月 21 日，第 13 版。
- <sup>2</sup> 在回歸後歷次行政長官選委選舉中，僅 2004 年第二任行政長官選舉委員會選舉時出現過專業界別分組中獲提名候選人多於該界別應選選委名額 2 名的情況，其他界別均為獲提名候選人數與界別應選名額相等。因此，在等額選舉的情況下，為省卻投票與計票引致的行政成本而設置了“自動當選”機制。該機制在 2012 年選舉法例修訂時被廢除。
- <sup>3</sup> 《李光遠吳銳源領表參選特首》，載於《澳門日報》，2014 年 7 月 16 日，第 A02 版。
- <sup>4</sup> 《崔競選辦搞新意思，學者：立體溝通助弘政治主張》，載於《澳門日報》，2014 年 8 月 24 日，第 A02 版。