

澳門特區社團選舉權的分配制度研究

周 挺*

建基於《澳門基本法》第 26 條“永久性居民依法享有選舉權”的規定，根據《澳門基本法》附件一、附件二，以及《行政長官選舉法》(第 3/2004 號法律)、《澳門特別行政區立法會選舉制度》(第 3/2001 號法律)和《選民登記法》(第 12/2000 號法律)的條文，凡依法完成法人選民登記的社團被賦予了一定的選舉權，且有相應的一套選舉權分配制度作為規限。

通過對澳門特區社團選舉權分配制度的研究，筆者認為現行制度似乎存在不符《澳門基本法》設計澳門政制之原則的嫌疑。鑒於這一想法，本文就以該分配制度為主旨來展開討論。

一、社團選舉權的概念

(一) 社團選舉權是甚麼

截至 2013 年 10 月底，澳門特區的社團總數已達 6,046 個。¹ 根據《結社權規範》(第 2/99/M 號法律)第 5 條的規定，澳門特區的社團在法律上大體分為兩類，即依《民法典》規定取得法律人格的一般社團，以及依《結社權規範》第 15 條規定取得法律人格的政治社團。不過，在現實中的澳門，已登記的政治社團極少且均長期未有更新資料。² 換言之，當前澳門事實上只有一般社團，政治社團是缺位的。

在港澳基本法的語境下，選舉權即參與選舉特區行政長官人選以及特區立法會議員的權利。在學理上，選舉權的權能範圍主要包括了提名權、投票權以及相應的救濟權。根據《行政長官選舉法》、《立法會選舉法》和《選民登記法》的相關規定，目前澳門特區社團選舉權的內容主要表現在以下兩個方面：

第一，在選舉行政長官人選的領域，就選舉行政長官人選的選舉委員會第一屆別(工商、金融界)，第

二屆別(文化、教育、專業、體育屆)，以及第三屆別中的勞工界和社會服務界而言，其中的委員須先獲所屬屆別或屆別分組中至少 20% 之具投票資格法人社團的提名以取得參選人資格，再由該屆別或屆別分組具有投票資格的法人社團選舉產生。這些法人社團均享有最多 22 票的投票權。

第二，在選舉立法會間選議員的領域，首先，提出間選議員候選人名單的提名委員會最少要由其所屬選舉組別 20% 之已依法完成選民登記的法人社團組成；其次，立法會間選議員選舉的設計是以不同利益界別社團為基礎的，每一具投票資格的法人社團享有最多 22 票的投票權。

(二) 社團選舉權的誕生原因

本文要特別給以交待的是之所以澳門特區的選舉制度要通過賦予法人社團以選舉權，從而借助它們來產生前述的委員參選人、委員、議員提名委員會以及議員，其中的原因是在於：

首先，澳門的選舉制度需要貫徹均衡參與、階層利益兼顧原則。其中的原因下一部分自有詳述。正是為了貫徹這一原則，澳門特區需要間接選舉制度。其次，以澳門特區的人口規模，澳門現時行政長官人選選委會委員數以及立法會間選議員數，均已算高³，確實只適合依靠具利益整合性的組織來產生代表，不宜走增加代表人數，細化界別分組來選代表的道路。最後，一般社團參與政治選舉在澳門已有數十年的歷史。早在上個世紀 70 年代，澳門立法會與諮詢會成員選舉中的間接選舉環節就已經是靠社團參與來完成。⁴ 該模式一直沿用至今是因為從澳門社會的政治現實來看，社團具有的公信力、協調力以及組織力決定了它的確可能在短時間內協商出候選的名單、整合出最後的代表。⁵

* 澳門大學法學院博士研究生

基於以上三點，立法者最後找到了法人社團，決定借助它們來選出各界別的代表。在這裏，制度設定的原意十分清晰：社團選舉只是一個手段，目的是要選出能夠實際代表各階層利益的代表，畢竟社團選舉權在本質上只是澳門特區永久性居民之選舉權的一種延伸而已。

二、分配選舉權的原則

所謂澳門政制，即澳門特區政治體制的基本制度，其主要由三部分組成：一是有關中央與澳門特區的制度安排；二是澳門特區的行政主導體制；三是特區行政長官與立法會議員的產生制度。⁶ 不過，受到本文論域的限制，這裏只討論國家設定特區行政長官人選與立法會民選議員之選舉制度的原則，即在《澳門基本法》的意義上分配選舉權所應遵循的原則。通過對《澳門基本法》第 47 條、第 68 條以及附件一、附件二的分析與總結，筆者認為這裏的原則主要有以下三個：

第一，“一國”是“兩制”基礎的原則，即作為“兩制”組成部分的選舉制度不能超越“一國”的範疇，更不能破壞“一國”的原則。此項原則主要體現在三個地方：一是有關《澳門基本法》附件一、附件二之修改的決定權屬於中央；二是澳門當地選舉的只是行政長官的人選，最終的行政長官須經中央政府任命方才產生；三是行政長官的人選須由一個在澳門當地具有廣泛階層代表性的選舉委員會選出(此項制度可以避免與中央對抗傾向的極端人士被選為行政長官人選，此點下文會有詳述)。至於此項原則的正當性，它源自“一國兩制”方針的正當性。因為首先，“一個國家，兩種制度”無疑是現時代能為內地與港澳最大多數同胞所共同接受的解決港澳回歸祖國的政策。對此，相關論證已有很多，故不在此贅述。其次，“兩制”的出現顯然是為了解決港澳人心回歸“一國”的問題，即“兩制”是因“一國”而生。因此，“一國”自然是“兩制”的基礎。

第二，均衡參與的原則，即給與不同階層、不同族群的社會成員以參政議政的渠道，讓其都能參與到同一個政治架構中來。該原則主要體現如下：一是行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選出，2014 年的選舉委員會共 400 人，由四個不同階層界別人士組成；二是 2013 年第五屆立法會由 33 人組成，其中 12 人為間接選舉的議員，間選議員在五個不同

階層界別中選出。很顯然，在《澳門基本法》的語境下，均衡參與要求的是一種廣泛的階層代表性，而非純粹的人數代表性。此原則的目的無疑是希望強勢群體與少數群體都能有自己的代表參政，各階層的利益都能被照顧到。至於該原則存在的必要性主要是由以下三個原因所決定的：一是一個社會有處於上層的政商階層、有處在中間的專業界人士、也有社會基層人士，他們各自都有着自己的利益訴求，他們都希望自己的代表在政治運作中具有話語權，都希望自己的利益能夠為行政長官所顧及。可是，普選、直選，其實只是講單一的人數代表性，很容易掩蓋少數人的存在。而政治架構中無法容納少數群體的代表、無法顧及少數群體的利益自然會給社會埋下潛在的不安定因素。二是“一國”的原則決定了澳門當地選出的行政長官人選不應當是一個具有與中央對抗傾向的極端人士。雖然，大部分澳門居民在本質上都是愛國愛澳的，但是在一個社會裏，最易被極端人士所鼓動的群體往往也是人數佔最多的基層民眾。讓均衡的來自不同階層界別的代表“互相牽制”地去提名、選舉行政長官人選，無疑有利於將極端人士統統淘汰掉。否則，摒棄“均衡參與”，採用人頭代表性的話，這種選舉制度就很可能導致民粹主義，選出極端的政治人物。三是雖然承認在經濟、民生問題得到妥善解決的基礎上應當盡可能地去滿足人民參與政治活動的訴求，但就直接選舉而言，它其實真的只是一種最能安撫人心的形式民主。因為，起初，人類理解的理想民主狀態其實是希望選出來的人能夠既代自己去議政，也能代理自己去做決定，成為自己的代理人，可這僅僅只是理想，代議制民主至多只能保證代表能夠在形式上代表民眾去議政而已。於是，後來發現評價民主選舉，看結果是否符合自己的利益才是最為實際的。正是在這個意義上來說，最實惠的民主原則就是體現利益代表性的均衡參與原則。

第三，循序漸進發展民主的原則，即根據澳門特區的實際情況，逐步增加行政長官人選以及立法會議員產生方式中的普選成分。雖然，《澳門基本法》沒有像《香港基本法》一般明確提出要循序漸進實現雙普選。但是，從《澳門基本法》附件一、附件二的條文裏，事實上是可以看到這個意思的：首先，附件一第 7 條與附件二第 3 條，都明確表示澳門特區行政長官的產生辦法以及澳門特區立法會的產生辦法如有需要，是可以進行修改的。這正是惟有在“循序漸進”的精神下，才會出現的規定。其次，上述附件一、附件二，以及《澳門特區行政長官的產生辦法修正

案》、《澳門特區立法會的產生辦法修正案》的規定本身其實就已經體現了“循序漸進發展民主”的這個意思：2014年選舉第四任行政長官人選的選舉委員會委員人數從原先的300人增加到了400人；從第一屆澳門特區立法會到現如今的第五屆，在委任議員人數不變的情形下，民選議員從最初的16人已經增加到了現在的26人，其中要數直選議員的增幅最大——從最初的8人已經增加到了現在的14人。對於這項原則的正當性，筆者認為它亦主要源於兩個理由：一是在一個社會的穩定與發展能夠基本得到保障的前提下，假使這個社會經濟、文化等其他因素的發展水平可以不加考慮，普及且平等式的民主制度的確相較其他的政治制度更有利於安頓人們的自我意識。二是歷史的經驗告訴我們，“脫離社會實際的民主是無意義的。”⁷ 民主制度的發展狀況應當符合當時社會的現實要求。假使盲目地推行普及且平等式的民主，民主是很容易演變成民粹。因此，要把民主發展好，只能“循序漸進”地發展。

總之，以上便是《澳門基本法》分配選舉權所遵循的原則。不過，根據這裏的論述，我們發現，具體到有關社團選舉權的分配制度，它所要遵循的原則實際上只有一項，也即強調一種廣泛階層代表性的均衡參與原則。因為“一國”是“兩制”基礎原則是一個綱領性原則，並不能直接指引社團選舉權制度；而社團選舉是一種間接選舉，與循序漸進發展民主原則的聯繫也不大。

三、當前存在的突出問題

(一) 社團數目的虛增

在“結社自由”精神的指導下，《結社權規範》與《民法典》設置了很低的社團申辦門檻，即最少只需兩位具有行為能力的澳門居民(《民法典》第145條)，且具備《民法典》第156條第1款所指的法定形式要件，便能設立具有法律人格的社團。正是在這樣一種低門檻的背景之下，澳門社會出現了這樣一些類似的現象：有的人不斷地成立空殼社團⁸；有的人一人壟斷了幾個同質性甚高的社團。⁹

此外，基於“結社自由”，加之澳門社團吸收會員時一般都很寬鬆的事實，一個人參加多個社團的現象在澳門是很常見的。換言之，社團間成員的重疊在澳門很普遍。也正因如此，目前本澳社團總量為6,046個，大約一百個澳門居民就有一個社團，但是，有接

近八成的澳門居民卻並不參與社團的活動。¹⁰

再者，澳門的社團文化裏還暴露出這樣一種現象：社團間在人數方面發生了“貧富懸殊”的效應——有些社團是“巨無霸”，比如工聯總會、街坊總會等社團，其登記會員過千；有的社團則是“十幾個人、七八條槍”，甚至有的社團只是找來姨媽姑姐，湊足了社團登記所要求的人數，進行社團登記豎起招牌後，就算是在社團社會中佔據了一席“地盤”。¹¹

其實，單就結社而言，存在上述現象並不會引發甚麼問題。可是，如前所述，由於澳門特區選舉制度的特殊設計，社團被結合進選舉制度中，加上現行具體選舉法規的粗糙規定，一些問題確實就出現了：

《澳門基本法》所確立的分配社團選舉權的原則是均衡參與，它強調的是廣泛的階層代表性。但是，《行政長官選舉法》與《立法會選舉法》卻將這個“代表性”詮釋為了社團數的多少，即無論是要提名選舉行政長官人選的選舉委員會委員參選人，還是要組成提出間選議員候選人名單的提名委員會，都只需要有達至法定數目要求的社團支持；而最後行政長官人選選委會委員以及間選議員的產生，其實看的也只是支持他們的社團數目，比如根據現行澳門法律的規定，每一個法人社團選民具有相等數量的投票權(每個社團選民均22票)。

有許多社團實際上是由同一個人控制的；有許多社團是小社團，甚至是空殼社團；也有許多社團的成員是重疊的。因此，獲得多數目之社團的支持並不意味着所具有的代表性就有說服力。於是，現在的問題就是均衡參與裏的“代表性”應當如何被法律詮釋。

(二) 社團選舉權的行使問題

據調查，澳門社團的絕大部分政治資源，一般都集中在社團領袖的身上。¹² 換言之，在澳門，有關社團選舉權的行使，無論是行使提名權，還是行使投票權，決定權事實上都是由社團領袖來把持的。對於這樣的一種現實，澳門選舉制度還在法律層面給予了一定的支持。

《行政長官選舉法》第19條第2款與第20條第3款分別規定：“投票人由其所屬的法人從自身領導機關或管理機關在選舉日期公佈日的在職成員中選出”；“由相關法人選民的領導機關或管理機關以適當方式指定的一名……代表，以簽署提名表的方式作出上款所指提名”。

《立法會選舉法》第22條第4款與第43條第1

款亦分別規定：“每一具投票資格的法人享有最多二十二票投票權，由在訂定選舉日期之日在職的法人領導機關或管理機關成員中選出的最多二十二名具有投票資格的投票人行使”；“在有關選舉組別範圍內，只有被……法人透過其領導機關以適當方法指定的代表，方可代表所屬法人在組成提名委員會及指定有關提名委員會的受託人的文件上簽署”。

如前述，除了要強調一種在階層內的代表性以外，均衡參與的原則重點還要強調一個參與階層的廣泛性，即希望代表格局所反映出的一個政治框架內的參與階層分佈能夠呈現出一種廣泛性的特徵。而這一點自然也就要求各界別產生出的代表能夠真正代表其所屬階層的利益。

然而，澳門特區的現實是社團決定選的人往往只是社團領導層滿意的代表。基於《選民登記法》第31條的規定，現時澳門法人選民屬於甚麼界別，主要是根據社團的章程來確認的。姑且不論依章程歸屆別的難度之大（許多社團其宗旨所顯示出的界別成分是不純粹的），就假使某一社團選民已被勉強歸入某一界別。此處真正的問題則在於：

一方面，當社團的選舉權都由其領導層控制時，間接選舉就很可能會演變為有實力財團所主導的遊戲。¹³ 因為社團的經濟利益、活動經費畢竟是社團領導層最為關心的問題之一，在財團巨額的資助面前，領導層這樣少數的幾位領袖很難不為之所動，在這樣的背景之下，有社團甘願為一些不應屬其所在界別的人士在選舉中抬轎自然也就不無可能了。另一方面，對於一個澳門特區永久性居民來說，其實際社會角色可能並非一元，而是多元的。比如你可能既是一個商人，又是一個教育家，還是一個慈善家。那麼，這就意味着在一個社團裏，有些成員的階層屬性可能就是多元複合的，特別是一些才能出眾的社團領袖。比如以鏡湖醫院慈善會為例，該社團的廖澤雲主席，除了是該慈善會的社團代表以外，尚有許多其他社會身份，例如十多間公司董事長、商會副會長、澳門科技大學校董會主席等等。於是，在目前澳門這樣的現實背景之下，單由社團領導層所選出的代表，其所能具有的階層代表性可能也就存在疑點了。

綜上，無論是澳門社團實際參與選舉的模式，還是澳門社團選舉權分配制度的具體規定，都沒能很好地貫徹均衡參與的原則，其主要表現在兩個方面，即一是界別內產生之代表的代表性存在可疑；二是代表本身所具有的階層代表性亦很可疑。

四、推動現有制度的適度改革

（一）現有的一些建議

上面提到，社團選舉權在本質上是澳門特區永久性居民選舉權的一種延伸。因此，設定均衡參與的原則、賦予社團選舉權根本上都是為了要保障澳門永久性居民的基本權利與整體利益。於是，面對當下均衡參與原則的貫徹不力，從保障權利、關照利益出發，給出一套相應的解決對策自然也就很有必要了。

那麼，就此處解決對策而言，由於要改變現實政治運作模式的難度極大，改革現有法律規定的方式一般就被認為是最簡便且最有效的解決對策。另外，也由於將一般法人社團與地方政治性選舉結合，是澳門獨有的政治現象，也很難從境外國家或地區獲得解決類似問題的法律對策。鑒於這些原因，以往的相關對策建議大都還是來自本澳的。通過對這些建議的歸納整理，筆者發現最具感染力的觀點主要是以下這幾個：

第一，針對社團間成員重疊的現象，有學者提出可用“登記會員”的概念來應對。¹⁴ 所謂的“登記會員”是與“普通社員”相對的概念，專屬於某一社團的會員，由該社團登記在冊，以備社團參選時使用。每個自然人雖可參加多個社團，但在同一類的社團界別內只能作為其中一個社團的“登記會員”。還有學者更進一步地認為這個“登記會員”也不能同時成為其他任何社團的“登記會員”。¹⁵

第二，針對社團間會員人數的“貧富懸殊”現象，有觀點認為可以先規定至少有一定數量之永久性居民會員的社團才具資格申請為法人選民（這樣的社團才有社會價值），再按有選民資格之社團實際擁有的永久性居民會員人數，分等級來分配具體的投票權，比如人數少的為丙級，分配 10 票；稍多的為乙級，分配 15 票；最多的為甲級，分配 20 票。¹⁶

第三，針對一人壟斷多個社團以及社團中參選事務受領導層把持的現象，有學者認為可以通過分離社團日常事務與社團參選事務的方法來加以解決，即對於具備資格的社團選民，無論其行使提名權也好，行使投票權也罷，決定權均不由社團的領導層、管理層或是具體投票人員來行使，而是先由社團中的永久性居民成員集體來決定，再由具體投票人依此決定進行投票。¹⁷

（二）本文的觀點

就上述對策而言，雖然它們能夠解決前述的大多

問題，可都沒有回應一個問題，即如何平衡且充分發揮社團整合階層利益之功能與保證代表能夠真正代表其所屬界別之利益這二者之間的關係？

雖然讓每一個社團開大會、讓永久性居民社員一起來投票決定有關參選事宜的社團意志，的確有利於保證最終決定的界別代表性。但是，這種議會式的決策模式，無論是在社團內部，還是在同界別的社團之間，都非常不利於整合意見、整合利益，進一步來說，開大會選舉很容易產生大量的游離意志，而這對於順利實施間選制度是極為不利的。因此，理想的制度應當是能夠將充分發揮社團整合階層利益之功能與保證代表能夠真正代表其所屬界別之利益這二者給平衡好。

為此，以上述的平衡理念為原則，在前述建議的基礎上，筆者認為的最佳對策如下：

第一，採用“登記會員”的概念，登記會員為專屬於某一法人社團選民的永久性居民會員。由每一個社團的登記會員透過民主投票或協商的方式產生其所在社團的“選舉事務領導小組”。社團領導層、管理層成員進入該領導小組必須透過民主投票方式來實現，且得票數下限應適當高於其他透過投票方式進入該小組的社團普通成員的得票數下限。這是為了確保領導小組的代表性。

第二，與社團參選相關的組織、協調、動員等工作，以及向登記會員大會提案的權力均由該選舉事務領導小組專司且獨立地來負責。如此設計是因為在通常情形下，一個社團組織力與協調力的發揮，都得依靠少數的幾個領袖人才來主導方能實現。

第三，包括建議支持的候選人名單、最終投票權的行使建議案在內的選舉事務領導小組之所有提

案，必須經過由全體登記會員組成的登記會員大會以集體議決的方式批准後，方才能夠成為社團的最終決定。社團具體投票人須依登記會員大會的決定來進行投票。在此處，領導小組與登記會員大會形成了一對制約，這就有利於促成一種社團整合功能與界別利益代表性的平衡。

第四，所有間接選舉中被提名候選人的資格取得均應以支持其的社團所承載的登記會員人數總和達到法定標準為依據；社團均憑藉其登記會員的人數等級被分配合理票數的投票權。如此安排可以保證被提名人與最終當選代表所具有的人數代表性不會失真。

五、結語

《澳門基本法》賦予澳門特區永久性居民享有選舉權。如果現實社會不存在其他任何因素的話，永久性居民間的選舉權自然應當是普及且平等的。然而，現實的社會狀況決定了要想真正保障好永久性居民的選舉權利與整體利益，每一個階層、每一個族群的永久性居民都應該有機會參與到同一個政治框架中來，而這也就決定了永久性居民的部分選舉權有必要透過間接選舉的方式來行使。然後，限於澳門特區的人口規模，間接選舉要順利推行，各個階層利益又必須先透過某種合適的組織來實現一次整合。於是，澳門的法人社團就被賦予了選舉權，成了間接選舉中的選民。與此同時，如何具體設計社團選舉權的分配制度也隨即成了一門新學問，本文即是針對這一問題，以均衡參與為理念給出了自己的看法。

註釋：

- ¹ 子悠：《社團數量逾六千，如何更好發揮作用是關鍵》，載於《新華澳報》，2014年3月19日，第P03版。
- ² 林偉：《澳門社團政治功能研究》，載於《嶺南學刊》，2012年第4期，第122頁。
- ³ 《第八場政制諮詢社服文教體界，選委間選應按人口比例分配》，載於《澳門日報》，2012年3月30日，第B01版。
- ⁴ 第4/76/M號法令《選舉資格與選民登記》第6條規定：“一、凡以道德、文化、救濟及經濟利益為宗旨而合法組成的社團，其理監事會的成員均為立法會的選舉人。二、前款所指社團理監事會及行政委員會成員亦為諮詢會的選舉人。”
- ⁵ 崔志濤：《社團充分發揮功能，選委提名凸顯協商包容》，載於《澳門日報》，2004年5月20日，第B07版。
- ⁶ 饒戈平：《人大常委會決定與澳門特區的政制發展》，載於楊允中、饒戈平主編：《“一國兩制”與澳門特區的善治之路——紀念〈澳門基本法〉頒佈19週年學術研討會論文集》，澳門：澳門基本法推廣協會，第12頁。
- ⁷ 駱偉建：《港澳政制發展“循序漸進”應有差別》，載於《澳門日報》，2008年3月27日，第B06版。

- ⁸ 木木：《為澳門立法會間選制度改革建言》，載於《澳門日報》，2012年4月9日，第E08版。
- ⁹ 永逸：《綜合素研報告打破澳門是社團社會的神話》，載於《新華澳報》，2006年12月29日，第P01版。
- ¹⁰ 同上註。
- ¹¹ 同上註。
- ¹² 陳觀生：《傳統政治社團需民主化轉型》，載於《新華澳報》，2013年1月16日，第P03版。
- ¹³ 見《澳門日報》，2004年5月24日，第B07版。
- ¹⁴ 鄧祖基：《澳門立法會選舉法修訂的意見》，載於《澳門日報》，2008年3月18日，第E05版。
- ¹⁵ 駱偉建：《論循序漸進發展民主的條件——行政長官和立法會選舉辦法的修改》，載於《新華澳報》，2008年5月8日，第P03版。
- ¹⁶ 同註11。
- ¹⁷ 同註12。