



澳门特别行政区法律丛书

澳门选举制度

The Election System
in Macau

赵向阳 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU



— 澳门特别行政区法律丛书 —

澳门选举制度

The Election System
in Macau

赵 向 阳 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU

图书在版编目(CIP)数据

澳门选举制度/赵向阳著. —北京: 社会科学文献出版社,
2013. 9

(澳门特别行政区法律丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 4888 - 6

I. ①澳… II. ①赵… III. ①选举制度 - 研究 - 澳门

IV. ①D676. 592. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 163246 号



· 澳门特别行政区法律丛书 ·
澳门选举制度

著 者 / 赵向阳

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 全球与地区问题出版中心 (010) 59367004

责任编辑 / 王玉敏 张文静

电子信箱 / bianyibu@ssap.cn

责任校对 / 李高明

项目统筹 / 王玉敏

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 19

版 次 / 2013 年 9 月第 1 版

字 数 / 315 千字

印 次 / 2013 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 4888 - 6

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

版权所有 翻印必究

《澳门特别行政区法律丛书》

编委会

主 任：吴志良 刘高龙

副主任：赵国强 骆伟建 唐晓晴

委 员：（按姓氏笔画排序）

方 泉 米万英 陈海帆 赵向阳

徐京辉 涂广建 蒋朝阳

总 序

自 1995 年澳门基金会开始编辑出版第一套《澳门法律丛书》至今，整整 17 年过去了。在历史的长河中，17 年或许只是昙花一现，但对澳门来说，这 17 年却具有非同凡响的时代意义；它不仅跨越了两个世纪，更重要的是，它开创了“一国两制”的新纪元，首创性地成功实践了“澳人治澳、高度自治”的政治理念。如果说，17 年前我们编辑出版《澳门法律丛书》还仅仅是澳门历史上首次用中文对澳门法律作初步研究的尝试，以配合过渡期澳门法律本地化政策的开展，那么，17 年后我们再组织编写这套更为详细、更有深度的《澳门特别行政区法律丛书》，便是完全受回归后当家作主的使命感所驱使，旨在让广大澳门居民更全面、更准确、更深刻地认识和了解澳门法律，以适应澳门法律改革的需要。

目前，在澳门实行的法律包括三个部分，即《澳门基本法》、被保留下来的澳门原有法律和澳门特别行政区立法机关新制定的法律；其中，《澳门基本法》在整个澳门本地法律体系中具有宪制性法律的地位，而被保留下来的以《刑法典》《民法典》《刑事诉讼法典》《民事诉讼法典》和《商法典》为核心的澳门原有法律，则继续成为澳门现行法律中最主要的组成部分。正因为如此，澳门回归后虽然在政治领域和经济领域发生了巨大的变化，但法律领域相对来说变化不大。这种法制现状一方面表明澳门法律就其特征而言，仍然保留了回归前受葡萄牙法律影响而形成的大陆法系成文法特色，另一方面也表明澳门法律就其内容而言，“老化”程度比较明显，不少原有法律已经跟不上澳门社会发展的步伐。近几年来，澳门居民要求切实加



强法律改革措施的呼声之所以越来越强烈，其道理就在于此。从这一意义上说，组织编写《澳门特别行政区法律丛书》，既是为了向澳门地区内外的广大中文读者介绍澳门特别行政区的法律，同时也是为了对澳门法律作更系统、更深入的研究，并通过对澳门法律的全面梳理，激浊扬清，承前启后，以此来推动澳门法律改革的深化与发展。

与回归前出版的《澳门法律丛书》相比，《澳门特别行政区法律丛书》除了具有特殊的政治意义之外，其本身还折射出很多亮点，尤其是在作者阵容、选题范围与内容涵盖方面，更颇具特色。

在作者阵容方面，《澳门特别行政区法律丛书》最显著的特点就是所有的作者都是本地的法律专家、学者及法律实务工作者，其中尤以本地的中青年法律人才为主。众所周知，由于历史的原因，澳门本地法律人才的培养起步很晚，可以说，在1992年之前，澳门基本上还没有本地华人法律人才。今天，这一人才状况得到了极大的改善，由澳门居民组成的本地法律人才队伍已经初步形成并不断扩大，其中多数本地法律人才为澳门本地大学法学院自己培养的毕业生；他们年轻，却充满朝气，求知欲旺盛；他们羽翼未丰，却敢于思索，敢于挑起时代的重任。正是有了这样一支本地法律人才队伍，《澳门特别行政区法律丛书》的编辑出版才会今非昔比。特别应当指出的是，参与撰写本套法律丛书的作者分别来自不同的工作部门，他们有的是大学教师，有的是法官或检察官，有的是政府法律顾问，有的是律师工作者；但无论是来自哪一个工作部门，这些作者都对其负责介绍和研究的法律领域具有全面、深刻的认识；通过长期的法律教学或法律实务工作经验的积累，通过自身孜孜不倦地钻研和探索，他们在相应部门法领域中的专业水平得到了公认。毋庸置疑，作者阵容的本地化和专业性，不仅充分展示了十多年来澳门本地法律人才的崛起与成熟，而且也使本套法律丛书的权威性得到了切实的保证。

在选题范围方面，《澳门特别行政区法律丛书》最显著的特点就是范围广、分工细。如上所述，澳门法律具有典型的大陆法系成文法特色，各种社会管理活动都必须以法律为依据；然而，由于澳门是一个享有高度自治权的特别行政区，除少数涉及国家主权且列于《澳门基本法》附件三的全国家律之外，其他的全国性法律并不在澳门生效和实施；因此，在法律领域，用“麻雀虽小，五脏俱全”来形容澳门法律是再合适不过了。正是考

考虑到澳门法律的全面性和多样性，我们在组织编写《澳门特别行政区法律丛书》时，采用了比较规范的法律分类法，将所有的法律分为两大类：第一类为重要的部门法领域，包括基本法、刑法、民法、商法、行政法、各种诉讼法、国际公法与私法、法制史等理论界一致公认的部门法；第二类为特定的法律制度，包括与选举、教育、税务、金融、博彩、劳资关系、居留权、个人身份资料保护、环境保护等社会管理制度直接相关的各种专项法律。按此分类，本套法律丛书共计 35 本（且不排除增加的可能性），将分批出版，其规模之大、选题之全、分类之细、论述之新，实为澳门开埠以来之首创。由此可见，本套法律丛书的出版，必将为世人认识和研究澳门法律，提供一个最权威、最丰富、最完整的资料平台。

在内容涵盖方面，《澳门特别行政区法律丛书》最显著的特点就是既有具体法律条款的解释与介绍，又有作者从理论研究的角度出发所作之评析与批判。在大陆法系国家或地区，法律本身与法学理论是息息相关、不可分割的，法学理论不仅催生了各种法律，而且也是推动法律不断完善、不断发展的源泉。澳门法律同样如此，它所赖以生存的理论基础正是来自大陆法系的各种学说和理念，一言以蔽之，要真正懂得并了解澳门法律，就必须全面掌握大陆法系的法学理论。遗憾的是，受制于种种原因，法学理论研究长期以来在澳门受到了不应有的“冷落”；法学理论研究的匮乏，客观上成为澳门法律改革步履维艰、进展缓慢的重要原因之一。基于此，为了营造一个百家争鸣、百花齐放的法学理论研究氛围，进一步深化对澳门法律的认识和研究，提升本套法律丛书的学术价值，我们鼓励每一位作者在介绍、解释现行法律条款的同时，加强理论探索，大胆提出质疑，将大陆法系的法学理论融入对法律条款的解释之中。可以预见，在本套法律丛书的带动下，澳门的法学理论研究一定会逐步得到重视，而由此取得的各种理论研究成果，一定会生生不息，成为推动澳门法律改革发展的强大动力。

编辑出版《澳门特别行政区法律丛书》无疑也是时代赋予我们的重任。在《澳门基本法》所确立的“一国两制”框架下，澳门法律虽是中国法律的一个组成部分，但又具有相对的独立性，从而在中国境内形成了一个独特的大陆法系法域。我们希望通过本套法律丛书在中国内地的出版，可以让所有的中国内地居民都能更深刻、更全面地了解澳门、熟悉澳门，因为澳门也是祖国大家庭的一个成员；我们也希望通过本套法律丛书在中国内地的出版，为澳门和中国内地法律界之间的交流架起一道更宽阔、更



紧密的桥梁，因为只有沟通，才能在法律领域真正做到相互尊重，相互理解，相互支持。

编辑出版《澳门特别行政区法律丛书》显然还是一项浩瀚的文字工程。值此丛书出版之际，我们谨对社会科学文献出版社为此付出的艰辛努力和劳动，表示最诚挚的谢意。

《澳门特别行政区法律丛书》

编委会

前 言

本书旨在介绍澳门的选举制度，包括选民登记制度、立法会选举制度和行政长官选举制度，也包括与此相关的政制发展问题；而基于立法会选举制度的若干机制亦为行政长官选举制度所沿用，故其所占篇幅较多，包括对法律演变的梳理和对现行规定的分析。

澳门选举制度皆由法律规范，了解立法过程中的讨论对于把握其立法原意颇有裨益；而在法律实施过程中选举管理委员会发出的指引，则有助于厘清对法律条文的界定和操作。因此，本书将立法会审议法案的意见书和选管会的指引酌情列出，以便参阅。

至于每届立法会或行政长官选举的实况分析，笔者以为更多属于政治学等学科的范畴，故本书较少涉及。

本人自回归前夕至今一直担任现职，在不同程度上参与了选举法的制定、修改及政制发展工作，但限于学养，尚未能就此领域作出全面而深入的理论分析。书中或有缺失讹误还望指教。

借此机会谨向所有为本书的写作和出版付出努力的朋友致以衷心的感谢！

赵向阳

Contents

目 录

前 言	/ 1
-----	-----

第一章 绪论	/ 1
--------	-----

第一节 选举权的法理分析与国际公约	/ 2
第二节 选举制度的类型及其政治影响	/ 13

第二章 澳门选举制度概说	/ 21
--------------	------

第一节 选举制度的产生和变化	/ 21
第二节 选举制度的构成和特点	/ 35
第三节 选举制度的研究与思考	/ 47

第三章 选民登记制度	/ 62
------------	------

第一节 回归前的选民登记制度	/ 63
第二节 《选民登记法》的制定与修改	/ 70
第三节 自然人选民登记	/ 77
第四节 法人选民登记	/ 87

第四章 立法会选举：法律演变	/ 95
----------------	------

第一节 回归前的立法会选举制度	/ 96
第二节 《立法会选举法》的制定与修改	/ 110



第五章 立法会选举：一般规定 / 118

- 第一节 选举权与被选举权 / 118
- 第二节 选举方式及标准 / 120
- 第三节 委任议员及公职人员参选 / 122
- 第四节 选举管理委员会 / 124
- 第五节 补选及提前选举 / 126

第六章 立法会选举：直接选举 / 128

- 第一节 候选名单的提出与确定 / 128
- 第二节 竞选活动的开展和规范 / 132
- 第三节 竞选活动的财务资助 / 141
- 第四节 投票日期及其延迟 / 145
- 第五节 投票站的管理及运作 / 147
- 第六节 选举权的行使及保障 / 152
- 第七节 对选票的点算与核算 / 157

第七章 立法会选举：间接选举 / 161

- 第一节 名额分配 / 161
- 第二节 选举规范 / 162
- 第三节 选举概况 / 164

第八章 立法会选举：司法程序 / 166

- 第一节 提起司法程序的主体 / 166
- 第二节 诉讼制度的特别规定 / 168
- 第三节 投票和核算之司法上诉：概述 / 170
- 第四节 投票和核算之司法上诉：案例 / 173
- 第五节 选举的不法行为 / 178

第九章 行政长官选举制度概述 / 187

第一节 《行政长官选举法》的宪制依据 / 188

第二节 《行政长官选举法》的现实考虑 / 198

第三节 《行政长官选举法》的制定 / 199

第四节 《行政长官选举法》的修改 / 202

第五节 行政长官选举管理委员会 / 209

第六节 关于司法程序的规定 / 214

第十章 行政长官选举制度分述 / 216

第一节 选委会委员的具体分配 / 217

第二节 “市政机构成员的代表”问题 / 219

第三节 选委会委员的产生方式 / 224

第四节 行政长官候选人 / 227

第五节 竞选活动 / 238

第六节 投票与当选 / 239

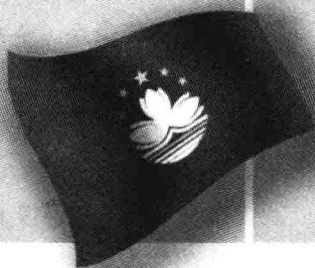
第十一章 政制发展 / 242

第一节 香港情况简介 / 242

第二节 政制发展的起步 / 246

第三节 政制发展的推进 / 263

第四节 必要的回顾：澳门回归前后政治体制比较 / 277



选举制度，在 21 世纪的当今世界，是实行民主政治的宪制基础，是维护公民参政权利的宪制保障，是政府进行合法更替或改组的宪制程序^①。当然，此处所言之“选举制度”是指符合国际公认准则的规范体系。

选举制度的制定、修改和运作，既取决于各种政治力量对比和公民社会的发展程度，也是当地历史传统、经济制度、社会结构、政治文化、法律意识和宗教状况等诸多复杂因素综合作用的结果，甚至在某些情况下还包括国际局势和外部力量的影响；既是实施选举法并在实践中不断予以完善的法治过程，也是可能左右政局变幻、政策转向的政治过程，尤其是在许多国家或地区更导致了政党政治的产生和发展，从而极大地改变了政治生态的构成和政治体制的运作模式。

近代意义的选举制度已存续了数百年^②，各国各地区的法律规定不尽相同甚至相去甚远，而其实际运作方式更是花样百出、效果迥异。然而，不论何种选举制度都首先要对选举权的享有和行使作出规范和保障。因此，探讨澳门选举制度亦需了解选举权的内容和特点。

① 此处的“政府”主要是指行政机关及立法机关。

② 胡盛仪、陈小京、田穗生：《中外选举制度比较》，商务印书馆，2000，第 28～45 页。



第一节 选举权的法理分析与国际公约

相比较而言，选举权是权利家族中的年轻一员。它既有权利的一般属性和特点，又有其自身的内涵和外延。因此，先了解权利的概念有助于认识选举权的基本特征。

一 关于权利的概念

如何定义“权利”，可谓百花齐放，变动不居，但也有共通之处，在此仅举几例。

中国内地学者关于权利概念中较为典型的观点有：“规范说”，即认为权利是指法律所允许的能够作出一定行为的尺度；“利益说”，将权利称作是人们对个人和社会价值追求的确证，是在一定社会经济关系基础上产生的需要和利益的法权形态；“力量说”，即强调权利是指法律关系的主体具有自己这样行为或要求他人这样行为或不这样行为的能力或资格；“手段说”，即强调权利是一种谋取利益的合法手段^①。

从概念上看，“权利”概念有狭义和广义之分。狭义的权利概念只是指法律权利，也即指法律关系中的主体以相对自由地作为或不作为的法定方式获得利益的一种能动的手段。广义的权利概念则是泛指主体可为或不可为的自由度^②。当然，这也是一家之言。《牛津法律大辞典》指出：

在古希腊哲学和罗马法中，权利似乎与正确和正义一致。后来，有时从自由意志的基本论据中推导出权利，有时认为，权利实质上是根据两者之间的法律关系，由法律决定并通过法律认可和保护，有时被看做是受法律公正地承认和保护的某种利益。

自然权利或道德权利与法律权利常常被区分开来。前者是指声称应受自然正义和道义原则承认和保护的各种要求；而后者可以有，也可以

^① 林喆：《公民基本人权法律制度研究》，北京大学出版社，2006，第7页。

^② 林喆：《公民基本人权法律制度研究》，北京大学出版社，2006，第7页。

没有任何道德基础，但实际却受特定法律制度本身的承认和保护，而唯有后者才具有实际的法律意义。

同样，人们会碰到像社会权利、政治权利、经济权利以及诸如此类的用语。只要这些权利被特定法律承认，它们就是合法权利；而他们未被承认时，就可能只是道义要求，或者仅是意愿、抱负或主张。准确地说，任何一类特别法人或个别人具有的合法权利，都依赖于当时正被谈论的特定法律本身。权利可以通过立法确立或剥夺，或者被法院宣告不存在。

法律权利的存在是以各种观念为基础的。而基础之一是道德，如果现存的法律权利是道德方面的权利，那么这种由法定权利认可的道德要求应被承认。但并非所有得到称许的道德方面的要求，都被认作法定权利，反题并不成立。另一个基础是利益，但不是每种利益都得到法定权利的保护。再一个基础是义务，权利即尽相关义务的能力。但在权利和义务之间可能会缺少一致。通常与法定权利相关并相对应的是法定义务，在此关系下，如果一个人有一种特别的法定权利，则必定有另一个人或一些人承受法定义务。但是义务的存在对于权利的存在来说，并不总是必不可少的，义务同样可以独立存在。例如，根据刑法，不需要给予任何人以任何权利，而只有服从的义务^①。

20世纪90年代末上海出版的《法学大辞典》说，“‘权利’与‘义务’相对。法律赋予法律关系主体享有某种作为或不作为的许可。法律意义上的权利实际上就构成法本身，它和相应的义务构成法的核心内容，两者相互依存，有着不可分割的联系”^②。21世纪初北京出版的《法律辞典》与前者较为一致：“从通常的角度来说，权利是法律赋予权利主体作为或不作为的许可或认可。例如法律赋予人们享有的某种权益，权利人有权作出或不作出一定的行为或者要求他人作出相应的行为。”^③两者简明扼要，但对于表述如此重要和内容丰富的概念略显力有不逮。

换个具体角度看，“对于实证宪法学而言，‘宪法权利’是指受到宪

① [英] 戴维·M. 沃克 (David M. Walde):《牛津法律大辞典》(中译本), 北京社会与科技发展研究所组织翻译, 光明日报出版社, 1988, 第774页。

② 曾庆敏主编《法学大辞典》, 上海辞书出版社, 1998, 第460页。

③ 中国社会科学院法学研究所编《法律辞典》, 法律出版社, 2003, 第1128页。



法规定的、国家不可侵犯或有义务保护的一种活动能力；这种能力是否受到侵犯或受到适当保护，受制于司法机构的独立审查，且如果它确实因国家侵犯或未能适当保护而受到损害，国家有义务提供适当的补救。因此，在更广的意义上，权利（或自由）也包含着保护权利（或自由）的制度”^①。

关于权利概念的研究可谓汗牛充栋、绵绵不绝，对于权利分类的各种说法也是观点纷呈，不一而足^②。但是把选举权作为一种“直接的政治权利”则几无异议^③。

二 关于选举权的法理分析

选举权是指“公民依照法律规定享有选举国家各级代表机关或国家公职人员的权利”^④。选举权研究通常包括选举权的法律性质，选举权的享有和行使，选举权的限制、剥夺及其救济，也包括被选举权的主要内容^⑤。

（一）选举权的法律性质

关于选举权的性质有以下几种主要观点^⑥：

1. “应有权利说”，又称“个人权利说”

这种学说认为，选举权是公民当然享有的，与生俱来的且不可转让的权利，它属于公民的自然权利，不得任意地被限制与剥夺。固有权利说源于资产阶级革命时期启蒙思想家提出的天赋人权学说、社会契约思想和人民主权理论。他们从自然法的立场出发，主张国家主权属于全体人民，人民为表达他们的公共意志，都有权参与主权的行使。参加选举就是表达意见的一种方式，因此人民应当享有选举权。

① 张千帆：《宪法学导论》，法律出版社，2008，第478页。

② 左舜生：《比较宪法》，台北国立编译馆，1963，第85页；林喆：《公民基本人权法律制度研究》，北京大学出版社，2006，第16～17页。

③ 张千帆：《宪法学导论》，法律出版社，2008，第477页。

④ 中国社会科学院法学研究所编《法律辞典》，法律出版社，2003，第1708页。

⑤ 陈宏光：《论选举权的享有、限制与剥夺及其法律救济》，载中国法学会宪法学会编《宪法研究》（第一卷），北京法律出版社，2002，第538～547页。本小节较多引介该文内容。

⑥ 左舜生：《比较宪法》，台北国立编译馆，1963，第151～152页。

2. “社会职务说”，又称“社会义务说”

这种学说认为，选举权是国家依据法律赋予公民的一种社会义务。国家基于公共利益的目的授予公民选举权的资格，要求选民以国家的名义必须行使选举权^①。从这个意义上讲，选举权不是公民的权利，而是受国家委托的义务，被授予选举权的公民必须依法履行选举职责，否则应承担不履行社会职责的法律责任。“社会职务说”的形成主要受到了社会连带主义理论的影响。社会连带主义认为，社会成员之间的依赖性（连带性）是社会生活和政治生活的基本原则，也是法律规范的基础。社会连带关系中的法律主体只能执行因社会地位产生的一定社会职责，履行社会规范赋予的义务。人们的一切社会行为（包括选举活动）都是社会职务的体现，或者说是义务。根据“社会职务说”，国家可以基于社会利益而规定选民行使职务的相当资格，对选举作出必要的限制，如国籍、年龄、住所等。同时选民负有履行选举职务的义务，不得自行放弃和转让。国家可强制选民履行投票义务。因此，“社会职务说”是实行强制投票制的理论基础。在这种学说中又有“委托说”和“授权说”的分歧：“委托说”认为，选举权是国家委托给公民的公务；“授权说”认为，选举是参与任命国家机关的行为，属于国家职能的行使。因此，选举本身就是国家机关的活动^②。

3. “权利义务说”，又称“权利兼义务说”

这种学说认为，选举权具有权利和义务两种性质。首先，选举权是宪法和法律赋予公民的权利，该权利不是固有的，而是赋予的。但是选举权不同于一般的权利，它是为了公共利益而设定的公权利，公民行使选举权也应当为了国家利益和维护公共利益。其次，选举权也是公民的社会责任或义务。由于选举是以公益为目的的，对于公民个人来说，是一种权利性的社会义务。对于国家和社会，则是一种社会责任。选举权不仅关系到权利享有者的个人利益，而且涉及公共利益，只有公民的参与，才能体现民意，促进社会政治生活健康发展。因此，行使选举权是履行社会公益的职务，公民不宜任意放弃。根据“权利义务说”，既然选举权是法律赋予的权利，任何对选举权的侵犯或疏漏都应获得法律救济；既然选举权蕴涵着社会职务（义务）

① 王世杰、钱端升：《比较宪法》，中国政法大学出版社，1997，第134页。

② 吴大英等：《比较立法制度》，群众出版社，1992，第87页。