



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

全體會議第 /2019 號議決
(全體會議的簡單議決案)

立法會根據《立法會議事規則》第八十五條第一款及第三款並
為適用《立法會議事規則》第一百一十一條第七款的規定，議決如下：

獨一條
(上訴)

接納蘇嘉豪議員於二零一九年四月三日就立法會執行委員會第
— 3/2019 號議決的決定提出的上訴。

二零一九年 月 日通過。

立法會主席

賀一誠



新澳門學社立法會議員蘇嘉豪提案

修改第 3/2004 號法律

《行政長官選舉法》

法案

2019 年 1 月

發函編號：NMAS-20190111-01

事由：提交法案文本及其理由陳述

澳門特別行政區立法會 賀一誠主席 閣下鈞鑒：

本人根據《澳門特別行政區基本法》第七十五條，以及《立法會議事規則》第一條a)項，向立法會提交修改第3/2004號法律《行政長官選舉法》法案，法案文本及其理由陳述附後，隨函同時附上「關於本法案的提案權之見解」，祈請 主席閣下根據《立法會議事規則》第九條規定予以接納。

敬頌 鈞安

澳門特別行政區 立法會議員



蘇嘉豪

2019年1月11日

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

11 JAN 2019 15:46

理由陳述

修改第 3/2004 號法律《行政長官選舉法》

(法案)

一、法案目的

有競爭才有進步，這是人所共知的事實，政治運作亦然。提案人認為，即使本澳短期內未能實施行政長官普選，但只要提高行政長官選舉的競爭性，也能一定程度地改善特區政府的管治水平。

從下表可見，本澳行政長官選舉只有第一屆時出現二人競爭，其後的選舉都只有一名候選人，均在毫無競爭的情況下當選。而且，第二屆和第三屆的選舉中，候選人均取得絕大多數提名，餘下的提名數不足以提名另一名候選人，而第四屆選舉的候選人也幾乎取得絕大多數提名，餘下的 69 個提名僅僅足夠共同提名多一名候選人。

表一、特區成立以來行政長官選舉的提名數據

選舉屆數	選舉人	候選人獲得的提名數	提名門檻
第一屆	200 人推選委員會	何厚鐸 (125 提名) 區宗傑 (65 提名)	20 提名 (十分之一)
第二屆	300 人選舉委員會	何厚鐸 (297 提名)	50 提名 (六分之一)
第三屆	300 人選舉委員會	崔世安 (286 提名)	50 提名 (六分之一)
第四屆	400 人選舉委員會	崔世安 (331 提名)	66 提名 (六分之一)

選舉制度是影響政治行為的重要因素，提高行政長官選舉的競爭性，也能一定程度地改善特區政府的管治水平。即使本澳短期內未能實施行政長官普



選，但如果行政長官選舉有多於一人成功參選，為了爭取選委會委員甚至市民的支持，候選人較具備誘因提出進取為民的政綱，當選後也因知道自己任滿後較大機會遇到其他人士的競選挑戰，因而較具備誘因落實政綱、回應民意、施政為民、提高管治水平，對本澳居民福祉和民生較為有利。

二、法案內容

澳門本地立法層面不能變更由選委會選舉行政長官的規定，也不能改變每名委員只可提名一名候選人或者提名下限的規定，但可以對候選人人數施加限制，確保行政長官選舉出現最起碼的競爭，避免出現「一人選舉」。

本法案建議若行政長官候選人因任何原因少於二人，包括獲正式接納的候選人不足，或候選人身故、退選、或被取消資格，則必須重新展開提名程序，直至出現至少兩名候選人為止。

另外，重新提名的規定在現行法律中已有存在，但現時重新提名的條件僅為無任何參選人正式成為候選人。本法案亦維持了現行做法，如果重新提名將導致選舉日前不能完成所有必需的程序，則由行政長官另訂選舉日期。

此外，如果本澳日後出現一名所謂民望高企的候選人，本法案的建議可能影響到部分選委會委員向其提名的機會，但必須指出的是，本法案不會影響其當選機會，選委會委員依然可以對其作出投票。



澳門特別行政區

第 1/2019 號法律（法案）

修改第 3/2004 號法律《行政長官選舉法》

立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項，制定本法律。

第一條

修改第 3/2004 號法律

經第 12/2008 號法律修改、第 392/2008 號行政長官批示重新公佈全文，以及經第 11/2012 號法律及第 13/2018 號法律修改的第 3/2004 號法律第四十七條修改如下：

“第四十七條

重新提名

一、如出現下列任一情況，則須重新進行提名程序，管委會主席須為此另行訂定相關日期並予以公佈：

（一）被確定性接納的候選人少於二人；

（二）某候選人根據上條被確認喪失資格而導致候選人少於二人，且在法定期限內無上訴或提起上訴後終審法院作出維持管委會決定的確定性裁判。

二、〔……〕”

第二條

生效

本法律自公佈翌日起生效。

二零一九年 月 日通過。

立法會主席 _____

賀一誠

二零一九年 月 日簽署。

命令公佈。

行政長官 _____

崔世安



附件：關於本法案的提案權之見解

提案人認為立法會議員有權提出本法案。首先，法案內容完全符合《基本法》、《基本法》附件一及其修正案和全國人大常委會決定的規定，加上具體選舉辦法屬澳門特區自治範圍內的事宜，立法會議員有權提出相關本地立法草案。

提案人不認為本法案受到《議事規則》第一百零四條限制。該條文提到，政府對立法會選舉法、公共收支、政治體制、政府運作事項享有專屬提案權。顯然，「選舉法」本身不屬公共收支、政治體制、政府運作，否則《議事規則》毋須特別列出 a) 項「立法會選舉法」。再者，修訂《行政長官選舉法》不關乎公共收支和政府內部運作，也非《基本法》第四章所指的政治體制，沒有影響政權機關的權力、制衡和關係。

此外，簡單對比《基本法》附件一和附件二條文，也能得出上述結論。附件二《澳門特別行政區立法會的產生辦法》第二款特別規定了「議員的具體選舉辦法，由澳門特別行政區政府提出並經立法會通過的選舉法加以規定。」。因此議員不可以直接提出涉及《立法會選舉法》的法案，這原則過去已在立法會主席第 91/II/2005 號批示中列明。

然而，附件一《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》第三款和第五款只分別提到：「各個界別的劃分，以及每個界別中何種組織可以產生選舉委員會委員的名額，由澳門特別行政區根據民主、開放的原則制定選舉法加以規定」及「選舉委員會根據提名的名單，經一人一票無記名投票選出行政長官候任人。具體選舉辦法由選舉法規定」，附件一並沒有要求行政長官選舉法法案必須由政府提出。

若然提出制訂行政長官的選舉法是政府的專屬權限，《基本法》起草委員會應一早已像附件二般明確以條文限定，因此可以推斷《基本法》的立法原意並沒有禁止議員提出制訂或修改《行政長官選舉法》的法案。



《規範立法會的法例彙編》第二冊中的「1999年12月9日全體會議摘錄」紀錄了立法會討論《議事規則》的會議，當時議員曾對政府的專屬提案權和選舉法有過一輪討論，會議的共識是只有立法會的選舉法被限定了必須由政府提案，而行政長官的選舉法並沒有如此要求，因此第一百零四條a)項特別注明是「立法會選舉法」，而非只是「選舉法」。以下摘錄部分議員的發言：

歐安利議員：「在《基本法》附件二第二款所載的『由澳門特別行政區政府提出並經立法會通過選舉法』，當中提到的選舉法似乎很清楚說明提出法案的權限是屬於政府的。為了避免理解上有疑問和方便大家保護這個運作規則，於是我們把『立法會選舉法』放在a項中。」

黃顯輝議員：「問題是我們全體會議現時的取向可能會影響行政長官的專屬提案權多一些或少一些。如果現在清楚列明『立法會選舉法』，那的確是屬於行政長官專屬提案權，但就是這一種。」

吳國昌議員：「主席，我認為這個應該是指立法會選舉法，因為在《基本法》附件二中所提到的是產生立法議員的方法。在產生立法議員的方法上，由特別行政區政府提出經立法會通過這種選舉法來加以規定，規定的是選出立法議員的方法，並沒有提及其他的公共機關被選出的人員。因此，我認為應該是立法會的選舉法。」「正因為如此，我更加覺得現在保留提案權完全是一個立法會的選舉法，因為附件一內沒有要求這樣的選舉法在規定界別代表時，必須由行政長官或誰提出來，只是在附件二提到立法議員選舉方法時，才規定由政府提出來，所以很清楚地顯示出這個保留提案權完全是一個立法會選舉法。」

曹其真主席：「我也有一個個人的看法，因為附件二規定是立法會選舉法，一定要由政府提出，正如吳國昌議員所說，在附件一中並沒有說明行政長官的產生辦法將來一定是行政長官提出來，只是在附件二提出選舉法，附件二只是一個大的框架，而立法會產生辦法就在其中，所以這個選舉法一定是立法會的選舉法。」

唐志堅議員：「至於附件一的問題，已經指明第二屆行政長官選舉是由澳門特別行政區以民主開放進行，根據民主開放的原則訂定選舉法，因此這句話很

新

清楚是特別行政區，而不是政府。所以，我也同意這裏並沒有列明是政府的專屬提案權。」

至於《議事規則》第一百零五條，《行政長官選舉法》及本法案關乎行政長官的基本選舉制度，並不受亦不應受政府的政策左右，而且《行政長官選舉法》本身亦非為了落實甚麼政策而立法的。經參考《關於唐曉晴議員所提法案的審查意見》所訂下的原則，提案人認為此法案毋須事先得到行政長官書面許可。

綜上所述，立法會議員應有權依法直接提出本法案。





澳門特別行政區立法會
Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau
主席辦公室
Gabinete do Presidente

第 214/VI/2019 號批示

就蘇嘉豪議員於 2019 年 1 月 11 日提出的《修改第 3/2004 號法律〈行政長官選舉法〉》法案，本人根據《澳門基本法》和《立法會議事規則》的規定，對該法案是否可被接納進行了分析，並聽取了立法會顧問團的意見。經分析認為：

法案建議修改第 3/2004 號法律《行政長官選舉法》第四十七條（重新提名）。上述建議事關行政長官提名名單及提名程序，涉及政治體制。根據《澳門基本法》第七十五條和《立法會議事規則》第一百零四條的規定，有關事宜屬於政府的專屬提案權。因此，本人根據《立法會議事規則》第九條 c) 項及第一百零七條 a) 項的規定，初端拒絕接納上述法案。

立法會主席

賀一誠

二零一九年二月十五日

發函編號：NMAS-20190227-02

事由：就第 214/VI/2019 號批示向執行委員會提出上訴

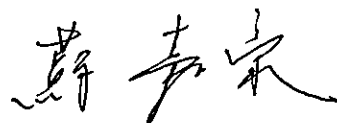
澳門特別行政區立法會 賀一誠主席 閣下鈞鑒：

2019 年 2 月 15 日，閣下作出了第 214/VI/2019 號批示，根據《立法會議事規則》第九條 c) 項及第一百零七條 a) 項的規定，初端拒絕接納本人於 2019 年 1 月 11 日提出的《修改第 3/2004 號法律〈行政長官選舉法〉》法案。

為此，本人現根據《立法會議事規則》第九十一條及第一百一十一條的規定，就上述批示向執行委員會提出上訴，說明上訴理由的書面申請附後，敬請執行委員會根據相關規定在 15 日內作出決定。

敬頌 鈞安

澳門特別行政區 立法會議員



蘇嘉豪

2019 年 2 月 27 日

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

27 FEB 2019 16:17

就初端拒絕接納蘇嘉豪議員提案的第 214/VI/2019 號批示向執行委員會提出上訴

本人所提法案建議，若行政長官候選人因任何原因少於二人，包括獲正式接納的候選人不足，或候選人身故、退選、或被取消資格，則必須重新展開提名程序，直至出現至少兩名候選人為止（下稱「重新提名機制」）。

被上訴的批示所援引的理由為：「法案建議修改第 3/2004 號法律《行政長官選舉法》第四十七條（重新提名）。上述建議事關行政長官提名名單及提名程序，涉及政治體制。根據《澳門基本法》第七十五條和《立法會議事規則》第一百零四條的規定，有關事宜屬於政府的專屬提案權。」

本人不同意法案建議的重新提名機制涉及政治體制，理由說明如下：

一、提名程序不應被視為政治體制

《基本法》第七十五條禁止議員提出「涉及政治體制」的議案，因此首先有必要了解何謂「政治體制」。

一般而言，「政治體制」是指政權結構的基本組織形式，包括政權機關（行政、立法、司法等）的職權、權力關係和制衡（否決法案、解散議會、彈劾、財政審批、違憲審查等），以及產生這些機關的基本辦法（全民直選、由立法機關選舉、行政首長委任等），這些正是《基本法》第四章〈政治體制〉須規範的內容。

那麼，本人法案的內容是否政治體制的一部分呢？行政長官選舉由三種規範性文件規定，包括《基本法》、《基本法》附件一（澳門特別行政區行政長官的產生辦法）及本地立法，而《基本法》附件一規定「具體選舉辦法」只由本地立法規範，包括本人法案所提的重新提名機制。

《基本法》第七十五條所指的政治體制不應過分廣義地、擴張性地解釋，其應僅限於《基本法》第四章的內容，當中包括第四十七條和第六十八條提到的附件一、二。政治體制是一些宏觀的規定，《基本法》及其附件一已為行政長

官的產生方法訂下基本規定，包括由選舉委員會投票產生、選舉委員會的界別組成、66名選委提名一位候選人、選委一人一票、選委會由組織選舉產生等，這些規定構成了本澳的政治體制。

仔細的「具體選舉辦法」不應當成政治體制。若認為整套「具體選舉辦法」都涉及政治體制，那麼就代表《行政長官選舉法》須由政府提案。可是，根據本人提案的附件《關於本法案的提案權之見解》中的分析，基於《基本法》附件一和附件二提述之差別，不應得出如此結論。只有立法會的選舉法律才需要由政府提案，這進一步說明「具體選舉辦法」不應視為涉及政治體制。

學術理論界可按不同政權機構的權力、關係、種類來標籤政治體制，例如議會制、總統制、半總統制等。澳門的政治體制有學者形容為「行政主導」或稱「行政長官制」，這是基於特區行政、立法、司法等機關的權力和關係。然而，在眾多文獻當中，無學者把其它微觀的選舉程序甚或提名程序當成政治體制，可見理論界僅視《基本法》及其附件的規定為政治體制。

本人所提法案並非《基本法》及其附件一所具體規定的內容，亦無違反以上任何規定，因此不應視為涉及政治體制。

二、蕭蔚雲教授解釋的《基本法》立法原意

蕭蔚雲教授是我國著名的憲法和基本法專家，曾參與香港回歸和澳門回歸工作，並擔任兩個基本法起草委員會政治體制專題小組的負責人。在《關於唐曉晴議員所提法案的審查意見》中，執行委員會曾引述蕭蔚雲教授著作的觀點如下：「為什麼涉及公共開支、政治體制、政府運作的提案（議員）不能提？……政治體制是《基本法》規定的重要內容，它的原則與模式在起草《基本法》過程中已經逐步形成和確定，因此議員不能再就政治體制問題提出提案，經常改變《基本法》規定的政治體制。¹」

由此可見，政治體制是《基本法》規定的內容。《基本法》第七十五條限制

¹ 蕭蔚雲《論澳門基本法》，北京大學出版社，2003年8月第1版，第123頁

提案權的立法原意為禁止議員提出改變《基本法》規定的政治體制的法案，而非禁止提出本地立法（底線為本人所加）。

本人在蕭蔚雲教授另一著作亦找到相同觀點：「這裏十分明顯地規定涉及公共開支、政治體制、政府運作的議案，議員不能提出……政治體制涉及《基本法》第四章共七節的全部條文，因此議員不能再提出議案。政府運作是政府根據法律法規的運作，因此議員也不能提出關於政府運作的議案。²（底線為本人所加）」

上述觀點除了進一步鞏固以上論點外，還提供了一個有用的比較：政治體制涉及的是全國人民代表大會制訂和通過的《基本法》的條文，而政府運作涉及的才是（本地的）法律法規。

按此理解，由本地選舉法規範的「具體選舉辦法」並非政治體制的一部分。《基本法》第七十五條純粹禁止議員直接提出修改《基本法》及其附件一與附件二的議案，及對上述憲制性文件的原則與模式帶來改變的議案。故此，本人提案中的重新提名機制不應受《基本法》第七十五條限制。

三、特區本地法律無權規範政治體制

中華人民共和國是單一制國家，決定特區的政治體制是中央和國家的權力。著名法律學者王振民曾撰文指出：「……根據《中華人民共和國憲法》第三十一條的規定，全國人大有權決定特別行政區的設立及其實行的制度，這當然包括特別行政區的政治體制。全國人大據此制定兩個基本法，基本法既是保障香港、澳門人權的大法，也是關於特別行政區的政治體制的大法。可見，中央享有充分的權力規定特區的政治體制³（底線為本人所加）。」該段落的小標題為「（四）中央有權決定特別行政區實行的政治體制」。由此可見，政治體制由

² 蕭蔚雲著，王禹編《蕭蔚雲論港澳政治體制》，三聯出版(澳門)有限公司，2015年1月第1版，第280頁

³ 王振民著，陳弘毅、鄒平學編：《香港基本法面面觀》，三聯書店(香港)有限公司，2015年5月第1版，第28頁



能由中央制定的法律規範，亦即《基本法》。

特區政府於 2012 年發表的《政制發展諮詢文件》也闡述了同樣的原則：「澳門特區政治體制的設計體現了國家對澳門的基本方針政策，涉及中央與特區關係。根據國家憲法的規定，我國是單一制的國家，地方無權自行決定或改變其政治體制。」

再者，特區享有中央賦予的高度自治權，此授權並不包括決定政治體制，《基本法》只授予特區制訂「具體選舉辦法」的權力。如果立法會主席認為由特區本地立法規範的提名程序是政治體制的一部分，那麼便是變相承認特區有權決定政治體制，這見解侵犯了中央的憲制權威和憲制權力，不正確亦不恰當。

由特區本地立法規範的「具體選舉辦法」，以本人提案中的重新提名機制，不應視為政治體制。若然特區的法律干涉了中央權力、不符合《基本法》關於中央管理的事務及中央和澳門特別行政區關係的條款，必然會被全國人民代表大會常務委員會根據《基本法》第十七條發回。

綜上所述，政治體制應是一個狹義的概念，僅指全國人民代表大會制訂和通過的《基本法》的內容，特區本地通過的選舉法（「具體選舉辦法」）不可能涉及政治體制。

四、「涉及」政治體制

接下來要分析怎樣才算「涉及」政治體制。

在《關於唐曉晴議員所提法案的審查意見》中，執行委員會曾引述了香港立法會主席於 1999 年 7 月 16 日就鄭家富議員提出的《1999 年僱傭（修訂）條例草案》作出的裁決：「裁決中曾作出如下闡述：1. 關於『涉及』，政府認為如法案對有關事宜有直接、間接、相應或附帶影響，便應視為『涉及』該事宜。而有關議員認為應『對相關範疇有直接影響』。立法會主席認為『涉及』是『帶來實質影響』（底線為本人所加）。」



執行委員會在該《審查意見》中也適用了相同的定義，指出：「這一修改實質上觸及了關於土地批租事宜的整體政策，將引致相關政策重大改變，對政府有關土地管理事宜的決策將產生實質的影響（底線為本人所加）」，並以此為由拒絕接納唐曉晴議員的提案。執行委員會應繼續沿用這標準，以某一提案是否對被禁止的範疇帶來實質影響來判斷提案的可接納性。

無可否認，重新提名機制與政治體制相關。但是，重新提名機制有否對《基本法》第四章的內容帶來實質影響？沒有。但重新提名機制有否對《基本法》附件一的產生辦法帶來實質影響？沒有。有否改變《基本法》及其附件的政治體制原則及模式？也沒有。單單是相關，並不構成法律意義上之「涉及」。

本人法案中的重新提名機制只對「具體選舉辦法」帶來實質影響，按照上述見解，並不涉及政治體制。

五、主要法律結論：

- （一）《基本法》第七十五條所指的政治體制不應過分廣義地、擴張性地解釋，其應僅限於《基本法》及其附件所規範的規定。
- （二）《基本法》限制提案權的立法原意為禁止議員提出改變《基本法》規定的政治體制的法案，而非禁止提出本地立法。
- （三）政治體制必然是中央創制權的產物，由中央（全國人大）制訂和通過的制度才算政治體制，由本地立法規定的「具體選舉辦法」不能視為政治體制。
- （四）法案內容與政治體制有關，但並不構成《基本法》所指的「涉及」。

綜上所述，本人應有權提出該法案，敬請執行委員會接納本人上訴。

此外，本人尚需指出立法會主席作出的第 214/VI/2019 號批示，存有其它瑕疵，有關表述如後。



六、批示的其他瑕疵

(一) 未有履行告知義務

《立法會議事規則》第一百一十一條規定主席拒絕提案時，應告知提案議員得自有關批示的通知日起十五日內，就主席的決定透過說明理由的書面申請向執行委員會上訴。惟本人未有接收過相關告知。

(二) 欠缺理由說明

批示直接指本人法案涉及政治體制，這只是一個結論，是對《基本法》第七十五條的複述，但批示並無提供任何解釋，例如為何提名名單涉及政治體制。這做法不被視為理由說明，特區法院已多次指出採納含糊、矛盾或不充分之依據而未能具體解釋作出該行為之理由，等同於欠缺理由說明，可導致行政行為被撤銷（可參考終審法院第 42/2017 號案）。

(三) 潛在的利益衝突

負責審查本人法案之立法會主席於 2019 年 2 月 13 日表態指「積極審慎考慮參選（行政長官選舉）」，其後在 2 月 15 日拒絕接納本人法案。這情況很容易令人誤會是為了減低自己將參選的選舉的競爭性，而拒絕接納本人的提案。

根據第 3/2000 號法律《立法會立法屆及議員章程》第二章第三節第一分節（利益衝突）中的第三十四條（範圍）第一款指：「議員不得參與與其個人直接的、即時的財產利益或非財產利益有關的事項的討論和表決。」

《立法會議事規則》第八條（代理）規定：「主席缺席或因故不能視事時，由副主席代理其職務。」本人認為，「因故不能視事（impedimentos）」應包括因利益衝突時而迴避（impedimentos）的情況。為避免不公的觀感，敬請立法會主席考慮在餘下上訴程序中迴避。





澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Yin
H
3
03

執行委員會第 3/2019 號議決

1、蘇嘉豪議員於 2019 年 1 月 11 日提交《修改第 3/2004 號法律《行政長官選舉法》法案。

2、法案建議修改第 3/2004 號法律《行政長官選舉法》第四十七條（重新提名）。而該建議事關行政長官提名名單及提名程序，涉及政治體制。根據《澳門基本法》第七十五條和《立法會議事規則》第一百零四條的規定，有關事宜屬於政府的專屬提案權。故立法會主席根據《立法會議事規則》第九條 c) 項及第一百零七條 a) 項的規定，於 2019 年 2 月 15 日以第 214/VI/2019 號批示初端拒絕接納上述法案。

3、蘇嘉豪議員於 2019 年 2 月 27 日就立法會主席的上述批示向執行委員會提出上訴。

4、鑒於執行委員會成員須離澳出席官方會議，未具條件於《立法會議事規則》規定的十五日內就上述事宜作出決定。為此，立法會代主席崔世昌副主席於 2019 年 3 月 8 日致函蘇嘉豪議員。

5、執行委員會根據《基本法》和《立法會議事規則》的相關規定，就針對立法會主席決定的上訴進行了全面的分析：

(1) 立法會主席初端審查的依據及範圍。根據《立法會議事規則》第九條 c) 項的規定，初端審查是立法會主席的權限，因而，立法會主席在收到上述法案後，應對其進行初端審查。

立法會主席初端審查所依據的規範是《立法會議事規則》第一百零一條及隨後數條。這些條款賦予立法會主席審查權的範圍是：第一，對提案權進行審查；第二，對提案方式及形式進行審查。

就議員行使提案權的情形而言，對其提案權的審查內容包括：第一，



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

何俊
之

提案人是否有提案權，即有關事宜是否屬於政府專屬提案權的範圍¹；第二，提案人行使的提案權是否屬於有條件的提案權。即有關事宜是否屬於因涉及政府政策而必須向行政長官事先申請書面許可的範圍²。而上述要求是具體落實《基本法》第七十五條的規定³。

可見，在初端審查階段，立法會主席需就法案是否符合上述規定作出判斷。

(2) 法案的主要內容。蘇嘉豪議員提出的法案，主要是修改第 3/2004 號法律《行政長官選舉法》第四十七條（重新提名）。

將現行法律第四十七條：“一、如無候選人或喪失資格者為唯一獲確認的候選人，且在法定期限內無上訴或一經對提起的上訴作出維持管委會決定的裁判，則須重新進行提名程序，管委會主席須為此另行訂定相關日期並予以公佈。二、如重新進行提名程序不可能在原定選舉日期之前完成或將影響其他相關程序的進行，則行政長官另行訂定選舉日期。”

修改為：“一、如出現下列任一情況，則須重新進行提名程序，管委會主席須為此另行訂定相關日期並予以公佈：（一）被確定性接納的候選人少於二人；（二）某候選人根據上條被確認喪失資格而導致候選人少於二人，且在法定期限內無上訴或提起上訴後終審法院作出維持管委會決定的確定性裁判。二、[……]”

換言之，法案建議“若行政長官候選人因任何原因少於二人，包括獲

¹《議事規則》第 104 條（提案權的保留）：

澳門特別行政區政府對下列事項享有專屬提案權及隨後提案權：

a) 立法會選舉法；b) 公共收支；c) 政治體制；d) 政府運作。

²《議事規則》第 105 條（有條件的提案權）：

議員行使提案權或隨後提案權，凡涉及政府政策時，須得到行政長官書面許可。

³《基本法》第七十五條：澳門特別行政區立法會議員依照本法規定和法定程序提出議案。凡不涉及公共收支、政治體制或政府運作的議案，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策的議案，在提出前必須得到行政長官的書面同意。



Handwritten signature and initials in the top right corner.

正式接納的候選人不足，或候選人身故、退選、或被取消資格，則必須重新展開提名程序，直至出現至少兩名候選人為止。”⁴

(3) 法案涉及政治體制，屬於政府專屬提案權。《基本法》第四章政治體制包括七節，行政長官是政治體制部分最首要的內容。在理論上，關於澳門特別行政區的政治體制，主流的觀點是：行政主導，行政與立法相互配合相互制約，司法獨立。“澳門特別行政區的政治體制是以行政長官為核心”⁵。

關於行政長官的產生，《基本法》第四十七條規定澳門特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。《基本法》附件一規定了行政長官產生辦法。附件一第五條規定，“選舉委員會根據提名的名單，經一人一票無記名投票選出行政長官候選人。具體選舉辦法由選舉法規定。”

在實踐中，具體選舉辦法由《行政長官選舉法》規定。對此，有學者解釋“因為附件一對行政長官的產生辦法只能作比較具體的規定，更詳細的辦法還需要制定一個選舉法來制定，才可切實可行。選舉法要根據民主、開放的原則制定。選舉法可由澳門特別行政區政府提出草案，由立法會審議通過。”⁶

而《行政長官選舉法》中有關提名名單及提名程序等的規定，正是對《基本法》附件一行政長官產生辦法的具體落實。可見，《基本法》及其附件一，以及落實《基本法》附件一、規定具體選舉辦法的《行政長官選舉法》，均為政治體制在行政長官產生方面的主要內容。

法案旨在修改《行政長官選舉法》，要求“增加行政長官候選人人數”，如果候選人少於二人，則要“重新提名”。有關修改建議其實是關係到在甚麼條件下才能進行行政長官的選舉，即只有在不少於兩名候選人

⁴參閱法案理由陳述。

⁵參見蕭蔚雲主編《論澳門特別行政區行政長官制》，澳門科技大學出版 2005 年，第 19 頁。

⁶王禹編：《蕭蔚雲論港澳政治體制》第 206 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

徐之明

的情況下有關程序才能進行。可見，有關提案事關行政長官提名名單及提名程序，是對現行相關制度的實質性改變，涉及政治體制。

基於上述分析，政治體制不僅限於《基本法》及其附件所規範的內容，所以上訴的理由及結論是不成立的。而且事實上，提案人也承認法案內容與政治體制有關。

根據《立法會議事規則》第一百零四條規定，有關事宜屬於政府的專屬提案權及隨後提案權，議員無權提出法案。

綜上所述，由於議員所提出的上述法案，不符合《立法會議事規則》第一百零七條 a) 項的規定；立法會主席作出的初端拒絕的批示符合《基本法》和《立法會議事規則》就提案權限制所作的規定；上訴理由不成立。

6、為此，執行委員會根據《立法會議事規則》第十七條 e) 項及第一百一十一條第五款的規定，議決如下：

維持立法會主席作出第 214/VI/2019 號批示，不接納蘇嘉豪議員提出的上訴及其理由。

二零一九年三月十九日

執行委員會

賀一誠

(主席)



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signature in the top right corner.

Handwritten signature of Choi Si-cho.

崔世昌

(副主席)

Handwritten signature of Gao Kai-xian.

高開賢

(第一秘書)

Handwritten signature of Chan Heung.

陳虹

(第二秘書)

事由：就執行委員會第 3/2019 號議決向全體會議提出上訴

澳門特別行政區立法會 賀一誠主席 閣下鈞鑒：

立法會執行委員會於 2019 年 3 月 19 日作出了第 3/2019 號議決，不接納本人就立法會主席第 214/VI/2019 號批示提出的上訴，維持其拒絕接納本人於 2019 年 1 月 11 日提出的《修改第 3/2004 號法律〈行政長官選舉法〉》法案的決定。

為此，本人現根據《立法會議事規則》第九十一條及第一百一十一條第六款的規定，就上述議決向全體會議提出上訴，說明上訴理由的書面申請附後，敬請 閣下根據相關規定安排在下一次全體會議處理。

隨函附上本人於 2019 年 1 月 11 日提出的《修改第 3/2004 號法律〈行政長官選舉法〉》法案之副本，以及本人於 2019 年 2 月 27 日就第 214/VI/2019 號批示向執行委員會提出上訴之副本。

敬頌 鈞安

澳門特別行政區 立法會議員



蘇嘉豪

2019 年 4 月 3 日

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

3 APR 2019 16:47

就執行委員會第 3/2019 號議決向全體會議提出上訴

本人所提法案建議，若行政長官候選人因任何原因少於二人，包括獲正式接納的候選人不足，或候選人身故、退選、或被取消資格，則必須重新展開提名程序，直至出現至少兩名候選人為止（下稱：重新提名機制）。

一、執行委員會的主要理據

“《行政長官選舉法》中有關提名名單及提名程序等的規定，正是對《基本法》附件一行政長官產生辦法的具體落實。可見，《基本法》及其附件一，以及落實《基本法》附件一、規定具體選舉辦法的《行政長官選舉法》，均為政治體制在行政長官產生方面的主要內容。”

“可見，有關提案事關行政長官提名名單及提名程序，是對現行相關制度的實質性改變，涉及政治體制。”

本人並不認同以上理據。

二、針對執行委員會主要理據第一段的反駁：提名程序不應被視為政治體制

首先，對於第一點，雖然《行政長官選舉法》旨在具體落實《基本法》附件一，但並直接不代表《行政長官選舉法》本身是政治體制的一部分。本人早已在向執行委員會提出的上訴中強調：

“一般而言，「政治體制」是指政權結構的基本組織形式，包括政權機關（行政、立法、司法等）的職權、權力關係和制衡（否決法案、解散議會、彈劾、財政審批、違憲審查等）、以及產生這些機關的基本辦法（全民直選、由立法機關選舉、國家元首委任等）。這些正是《基本法》第四章〈政治體制〉的內容。

《基本法》第七十五條所指的政治體制不應過分廣義地、擴張性地解釋，其應限於《基本法》第四章的主要內容，當中包括第四十七條和第六十八條提



到的附件一、二，僅此而已。政治體制是一些宏觀的規定，《基本法》及其附件一已為行政長官的產生方法訂下基本規定，包括由選舉委員會投票產生、選舉委員會的界別組成、66名選委提名一位候選人、選委一人一票、選委會由組織選舉產生等，這些規定構成了澳門的政治體制。”

本人始終認為，仔細的「具體選舉辦法」不應當成政治體制。再者，若然按照執行委員會的邏輯，既然《行政長官選舉法》是政治體制的主要內容，那麼從一開始便應是屬於政府專屬提案權的一部分，而《基本法》附件一理應按照《基本法》附件二的提述，特意列明行政長官的選舉法必須由政府提案。根據本人提案的附件《關於本法案的提案權之見解》中的分析，基於《基本法》附件一和附件二提述之差別，不應該得出「行政長官的選舉法屬政府專屬提案權」這個結論。只有立法會的選舉法才需要由政府提案。

三、針對執行委員會主要理據第二段的反駁：不「涉及」政治體制

對於第二點，本人認為提案中的行政長官提名名單及提名程序，只是對「具體選舉辦法」的實質性改變，不是對「政治體制」的實質性改變。本人早已在向執行委員會提出的上訴中提出以下見解：

“在《關於唐曉晴議員所提法案的審查意見》中，執行委員會曾引述了香港立法會主席於1999年7月16日就鄭家富議員提出的《1999年僱傭（修訂）條例草案》作出的裁決：「裁決中曾作出如下闡述：1. 關於涉及，政府認為如法案對有關事宜有直接、間接、相應或附帶影響，便應視為涉及該事宜。而有關議員認為應“對相關範疇有直接影響”。立法會主席認為涉及是“帶來實質影響”。」

執行委員會在該《審查意見》中也適用了相同的定義，指出：「這一修改實質上觸及了關於土地批租事宜的整體政策，將引致相關政策重大改變，對政府有關土地管理事宜的決策將產生實質的影響」，並以此為由拒絕接納唐曉晴議員的提案。執行委員會應繼續沿用這標準，以某一提案是否對被禁止的範疇帶來實質影響來判斷提案的可接納性。

蘇

無可否認，重新提名機制與政治體制相關。但是，重新提名機制有否對《基本法》第四章的內容帶來實質影響？沒有。但重新提名機制有否對《基本法》附件一的產生辦法帶來實質影響？沒有。有否改變《基本法》及其附件的政治體制原則及模式？也沒有。單是相關，並不構成法律意義上之「涉及」。

本人法案中的重新提名機制只對「具體選舉辦法」帶來實質影響，不是對「政治體制」的實質性改變。因此按照上述見解，並不涉及政治體制。

四、執行委員會忽視本人的上訴理據

此外，執行委員會根本無處理本人提出的其他理據，現全文轉錄如下：

“——蕭蔚雲教授解釋的《基本法》立法原意

蕭蔚雲教授是我國著名的憲法和基本法專家，曾參與香港回歸和澳門回歸工作，並擔任兩個基本法起草委員會政治體制專題小組的負責人。在《關於唐曉晴議員所提法案的審查意見》中，執行委員會曾引述蕭蔚雲教授著作的觀點如下：「為什麼涉及公共開支、政治體制、政府運作的提案（議員）不能提？……政治體制是《基本法》規定的重要內容，它的原則與模式在起草《基本法》過程中已經逐步形成和確定，因此議員不能再就政治體制問題提出提案，經常改變《基本法》規定的政治體制。」

由此可見，政治體制是《基本法》規定的內容。《基本法》第七十五條限制提案權的立法原意為禁止議員提出改變《基本法》規定的政治體制的法案，而非禁止提出本地立法。

本人在蕭蔚雲教授另一著作亦找到相同觀點：「這裏十分明顯地規定涉及公共開支、政治體制、政府運作的議案，議員不能提出……政治體制涉及《基本法》第四章共七節的全部條文，因此議員不能再提出議案。政府運作是政府根據法律法規的運作，因此議員也不能提出關於政府運作的議案。」（底線為本人所加）



上述觀點除了進一步鞏固以上論點外，還提供了一個有用的比較：政治體制涉及的是全國人民代表大會制訂和通過的《基本法》的條文，而政府運作涉及的才是（本地的）法律法規。

按此理解，由本地選舉法規範的「具體選舉辦法」並非政治體制的一部分。《基本法》第七十五條純粹禁止議員直接提出修改《基本法》及其附件一與附件二的議案、及對上述憲制性文件的原則與模式帶來改變的議案。故此，本人提案中的重新提名機制不應受《基本法》第七十五條限制。

——特區本地法律無權規範政治體制

中國是單一制國家，決定特區的政治體制是中央和國家的權力。法律學者王振民曾撰文指出：「……根據《中華人民共和國憲法》第31條的規定，全國人大有權決定特別行政區的設立及其實行的制度，這當然包括特別行政區的政治體制。全國人大據此制定兩個基本法，基本法既是保障香港、澳門人權的大法，也是關於特別行政區的政治體制的大法。可見，中央享有充分的權力規定特區的政治體制。」（底線為本人所加）該段落的小標題為「（四）中央有權決定特別行政區實行的政治體制」。由此可見，政治體制由能由中央制定的法律規範，亦即《基本法》。

特區政府2012年發表的《政制發展諮詢文件》也闡述了同樣的原則：「澳門特區政治體制的設計體現了國家對澳門的基本方針政策，涉及中央與特區關係。根據國家憲法的規定，我國是單一制的國家，地方無權自行決定或改變其政治體制。」

再者，特區享有中央賦予的高度自治權，只此授權並不包括決定政治體制，《基本法》只授予特區制訂「具體選舉辦法」的權力。如果立法會主席認為由特區本地立法規範的提名程序是政治體制的一部分，那麼便是變相承認特區有權決定政治體制，這見解侵犯了中央的憲制權威和憲制權力，不正確亦不恰當。

由特區本地立法規範的「具體選舉辦法」，以本人提案中的重新提名機制，

不應視為政治體制。若然特區的法律干涉了中央權力、不符合《基本法》關於中央管理的事務及中央和澳門特別行政區關係的條款，必然會被全國人民代表大會常務委員會根據《基本法》第十七條發回。”

五、中央和特區對規範性文件的創制權劃分

中央和特區對規範性文件的創制權劃分如下表，可見，提名程序根本不可以當成政治體制。

	創造規範的權限	規範性文件	規範的內容
特區政治體制	全國人大專屬權限	《基本法》第四章	行政、立法、司法機關係的職權、組成和權力關係； 市政機構的組成和職權； 公務人員的組成； 宣誓就職。
	經全國人大常委會批准或備案及特區有權限機關通過	《基本法》附件一	行政長官產生辦法的基本規定： 選委會人數及界別名額； 特首由選委一人一票選出； 66名選委可聯合提名候選人，每人提名一次。
		《基本法》附件二	立法會產生辦法的基本規定： 不同方式產生的議員的人數。
具體選舉辦法	經《基本法》授權的特區自治範圍，由立法會制訂的法律規範	《行政長官選舉法》	選管會委任和權限、 <u>提名程序</u> 、選舉日程、選舉資格、選舉標準、候選人權利、宣傳方式和限制、投票程序、選舉不法行為、財務規定、選舉結果核算和宣佈等
		《立法會選舉法》	
界別的規	經《基本法》授權	《選民登記法》、	界別的劃分、團體界別確認、投票



新澳門學社

蘇嘉豪議員辦事處

Associação de Nova Macau · Escritório do Deputado Sou Ka Hou

定	的特區自治範圍， 由立法會制訂的法 律規範	《行政長官選舉 法》、《立法會選 舉法》	資格、選民登記程序、有權限機關 等
---	-----------------------------	----------------------------	----------------------

綜上所述，政治體制僅指全國人民代表大會制訂和通過的《基本法》的內容，特區本地通過的選舉法（「具體選舉辦法」）不可能涉及政治體制。

六、上訴結論

- （一）《行政長官選舉法》旨在具體落實《基本法》附件一，但並直接不代表《行政長官選舉法》本身是政治體制的一部分，《基本法》第七十五條所指的政治體制不應過分廣義地、擴張性地解釋，其應僅限於《基本法》及其附件所規範的規定。
- （二）法案中的重新提名機制只對「具體選舉辦法」帶來實質影響，不是對「政治體制」的實質性改變，並不構成《基本法》所指的「涉及政治體制」。
- （三）《基本法》限制提案權的立法原意為禁止議員提出改變《基本法》規定的政治體制的法案，而非禁止提出本地立法。
- （四）根據中國實行的單一制，由中央（全國人大）制訂和通過的制度才算政治體制，特區本地法律無權規範政治體制，因此《行政長官選舉法》根本不可能是執行委員會所指的「政治體制在行政長官產生方面的主要内容」。

副 本



新澳門學社立法會議員蘇嘉豪提案

修改第 3/2004 號法律

《行政長官選舉法》

法案

2019 年 1 月

發函編號：NMA5-20190111-01

事由：提交法案文本及其理由陳述

澳門特別行政區立法會 賀一誠主席 閣下鈞鑒：

本人根據《澳門特別行政區基本法》第七十五條，以及《立法會議事規則》第一條 a) 項，向立法會提交修改第 3/2004 號法律《行政長官選舉法》法案，法案文本及其理由陳述附後，隨函同時附上「關於本法案的提案權之見解」，祈請 主席閣下根據《立法會議事規則》第九條規定予以接納。

敬頌 鈞安

澳門特別行政區 立法會議員



蘇嘉豪

2019 年 1 月 11 日

理由陳述

修改第 3/2004 號法律《行政長官選舉法》

(法案)

一、法案目的

有競爭才有進步，這是人所共知的事實，政治運作亦然。提案人認為，即使本澳短期內未能實施行政長官普選，但只要提高行政長官選舉的競爭性，也能一定程度地改善特區政府的管治水平。

從下表可見，本澳行政長官選舉只有第一屆時出現二人競爭，其後的選舉都只有一名候選人，均在毫無競爭的情況下當選。而且，第二屆和第三屆的選舉中，候選人均取得絕大多數提名，餘下的提名數不足以提名另一名候選人，而第四屆選舉的候選人也幾乎取得絕大多數提名，餘下的 69 個提名僅僅足夠共同提名多一名候選人。

表一、特區成立以來行政長官選舉的提名數據

選舉屆數	選舉人	候選人獲得的提名數	提名門檻
第一屆	200 人推選委員會	何厚鐸 (125 提名) 區宗傑 (65 提名)	20 提名 (十分之一)
第二屆	300 人選舉委員會	何厚鐸 (297 提名)	50 提名 (六分之一)
第三屆	300 人選舉委員會	崔世安 (286 提名)	50 提名 (六分之一)
第四屆	400 人選舉委員會	崔世安 (331 提名)	66 提名 (六分之一)

選舉制度是影響政治行為的重要因素，提高行政長官選舉的競爭性，也能一定程度地改善特區政府的管治水平。即使本澳短期內未能實施行政長官普

選，但如果行政長官選舉有多於一人成功參選，為了爭取選委會委員甚至市民的支持，候選人較具備誘因提出進取為民的政綱，當選後也因知道自己任滿後較大機會遇到其他人士的競選挑戰，因而較具備誘因落實政綱、回應民意、施政為民、提高管治水平，對本澳居民福祉和民生較為有利。

二、法案內容

澳門本地立法層面不能變更由選委會選舉行政長官的規定，也不能改變每名委員只可提名一名候選人或者提名下限的規定，但可以對候選人人數施加限制，確保行政長官選舉出現最起碼的競爭，避免出現「一人選舉」。

本法案建議若行政長官候選人因任何原因少於二人，包括獲正式接納的候選人不足，或候選人身故、退選、或被取消資格，則必須重新展開提名程序，直至出現至少兩名候選人為止。

另外，重新提名的規定在現行法律中已有存在，但現時重新提名的條件僅為無任何參選人正式成為候選人。本法案亦維持了現行做法，如果重新提名將導致選舉日前不能完成所有必需的程序，則由行政長官另訂選舉日期。

此外，如果本澳日後出現一名所謂民望高企的候選人，本法案的建議可能影響到部分選委會委員向其提名的機會，但必須指出的是，本法案不會影響其當選機會，選委會委員依然可以對其作出投票。



澳門特別行政區

第 /2019 號法律（法案）

修改第 3/2004 號法律《行政長官選舉法》

立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項，制定本法律。

第一條

修改第 3/2004 號法律

經第 12/2008 號法律修改、第 392/2008 號行政長官批示重新公佈全文，以及經第 11/2012 號法律及第 13/2018 號法律修改的第 3/2004 號法律第四十七條修改如下：

“第四十七條

重新提名

一、如出現下列任一情況，則須重新進行提名程序，管委會主席須為此另行訂定相關日期並予以公佈：

（一）被確定性接納的候選人少於二人；

（二）某候選人根據上條被確認喪失資格而導致候選人少於二人，且在法定期限內無上訴或提起上訴後終審法院作出維持管委會決定的確定性裁判。



二、〔……〕”

第二條

生效

本法律自公佈翌日起生效。

二零一九年 月 日通過。

立法會主席 _____

賀一誠

二零一九年 月 日簽署。

命令公佈。

行政長官 _____

崔世安



附件：關於本法案的提案權之見解

提案人認為立法會議員有權提出本法案。首先，法案內容完全符合《基本法》、《基本法》附件一及其修正案和全國人大常委會決定的規定，加上具體選舉辦法屬澳門特區自治範圍內的事宜，立法會議員有權提出相關本地立法草案。

提案人不認為本法案受到《議事規則》第一百零四條限制。該條文提到，政府對立法會選舉法、公共收支、政治體制、政府運作事項享有專屬提案權。顯然，「選舉法」本身不屬公共收支、政治體制、政府運作，否則《議事規則》毋須特別列出 a) 項「立法會選舉法」。再者，修訂《行政長官選舉法》不關乎公共收支和政府內部運作，也非《基本法》第四章所指的政治體制，沒有影響政權機關的權力、制衡和關係。

此外，簡單對比《基本法》附件一和附件二條文，也能得出上述結論。附件二《澳門特別行政區立法會的產生辦法》第二款特別規定了「議員的具體選舉辦法，由澳門特別行政區政府提出並經立法會通過的選舉法加以規定。」。因此議員不可以直接提出涉及《立法會選舉法》的法案，這原則過去已在立法會主席第 91/II/2005 號批示中列明。

然而，附件一《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》第三款和第五款只分別提到：「各個界別的劃分，以及每個界別中何種組織可以產生選舉委員會委員的名額，由澳門特別行政區根據民主、開放的原則制定選舉法加以規定」及「選舉委員會根據提名的名單，經一人一票無記名投票選出行政長官候任人。具體選舉辦法由選舉法規定」，附件一並沒有要求行政長官選舉法法案必須由政府提出。

若然提出制訂行政長官的選舉法是政府的專屬權限，《基本法》起草委員會應一早已像附件二般明確以條文限定，因此可以推斷《基本法》的立法原意並沒有禁止議員提出制訂或修改《行政長官選舉法》的法案。



《規範立法會的法例彙編》第二冊中的「1999年12月9日全體會議摘錄」紀錄了立法會討論《議事規則》的會議，當時議員曾對政府的專屬提案權和選舉法有過一輪討論，會議的共識是只有立法會的選舉法被限定了必須由政府提案，而行政長官的選舉法並沒有如此要求，因此第一百零四條a)項特別注明是「立法會選舉法」，而非只是「選舉法」。以下摘錄部分議員的發言：

歐安利議員：「在《基本法》附件二第二款所載的『由澳門特別行政區政府提出並經立法會通過選舉法』，當中提到的選舉法似乎很清楚說明提出法案的權限是屬於政府的。為了避免理解上有疑問和方便大家保護這個運作規則，於是我們把『立法會選舉法』放在a項中。」

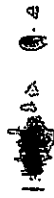
黃顯輝議員：「問題是我們全體會議現時的取向可能會影響行政長官的專屬提案權多一些或少一些。如果現在清楚列明『立法會選舉法』，那的確是屬於行政長官專屬提案權，但就是這一種。」

吳國昌議員：「主席，我認為這個應該是指立法會選舉法，因為在《基本法》附件二中所提到的是產生立法議員的方法。在產生立法議員的方法上，由特別行政區政府提出經立法會通過這種選舉法來加以規定，規定的是選出立法議員的方法，並沒有提及其他的公共機關被選出的人員。因此，我認為應該是立法會的選舉法。」、「正因為如此，我更加覺得現在保留提案權完全是一個立法會的選舉法，因為附件一內沒有要求這樣的選舉法在規定界別代表時，必須由行政長官或誰提出來，只是在附件二提到立法議員選舉方法時，才規定由政府提出來，所以很清楚地顯示出這個保留提案權完全是一個立法會選舉法。」

曹其真主席：「我也有一個個人的看法，因為附件二規定是立法會選舉法，一定要由政府提出，正如吳國昌議員所說，在附件一中並沒有說明行政長官的產生辦法將來一定是行政長官提出來，只是在附件二提出選舉法，附件二只是一個大的框架，而立法會產生辦法就在其中，所以這個選舉法一定是立法會的選舉法。」

唐志堅議員：「至於附件一的問題，已經指明第二屆行政長官選舉是由澳門特別行政區以民主開放進行，根據民主開放的原則訂定選舉法，因此這句話很

新



清楚是特別行政區，而不是政府。所以，我也同意這裏並沒有列明是政府的專屬提案權。」

至於《議事規則》第一百零五條，《行政長官選舉法》及本法案關乎行政長官的基本選舉制度，並不受亦不應受政府的政策左右，而且《行政長官選舉法》本身亦非為了落實甚麼政策而立法的。經參考《關於唐曉晴議員所提法案的審查意見》所訂下的原則，提案人認為此法案毋須事先得到行政長官書面許可。

綜上所述，立法會議員應有權依法直接提出本法案。

發函編號：NMAS-20190227-02

事由：就第 214/VI/2019 號批示向執行委員會提出上訴

澳門特別行政區立法會 賀一誠主席 閣下鈞鑒：

2019 年 2 月 15 日，閣下作出了第 214/VI/2019 號批示，根據《立法會議事規則》第九條 c) 項及第一百零七條 a) 項的規定，初端拒絕接納本人於 2019 年 1 月 11 日提出的《修改第 3/2004 號法律〈行政長官選舉法〉》法案。

為此，本人現根據《立法會議事規則》第九十一條及第一百一十一條的規定，就上述批示向執行委員會提出上訴，說明上訴理由的書面申請附後，敬請執行委員會根據相關規定在 15 日內作出決定。

敬頌 鈞安

澳門特別行政區 立法會議員



蘇嘉豪

2019 年 2 月 27 日

就初端拒絕接納蘇嘉豪議員提案的第 214/VI/2019 號批示向執行委員會提出上訴

本人所提法案建議，若行政長官候選人因任何原因少於二人，包括獲正式接納的候選人不足，或候選人身故、退選、或被取消資格，則必須重新展開提名程序，直至出現至少兩名候選人為止（下稱「重新提名機制」）。

被上訴的批示所援引的理由為：「法案建議修改第 3/2004 號法律《行政長官選舉法》第四十七條（重新提名）。上述建議事關行政長官提名名單及提名程序，涉及政治體制。根據《澳門基本法》第七十五條和《立法會議事規則》第一百零四條的規定，有關事宜屬於政府的專屬提案權。」

本人不同意法案建議的重新提名機制涉及政治體制，理由說明如下：

一、提名程序不應被視為政治體制

《基本法》第七十五條禁止議員提出「涉及政治體制」的議案，因此首先有必要了解何謂「政治體制」。

一般而言，「政治體制」是指政權結構的基本組織形式，包括政權機關（行政、立法、司法等）的職權、權力關係和制衡（否決法案、解散議會、彈劾、財政審批、違憲審查等），以及產生這些機關的基本辦法（全民直選、由立法機關選舉、行政首長委任等），這些正是《基本法》第四章〈政治體制〉須規範的內容。

那麼，本人法案的內容是否政治體制的一部分呢？行政長官選舉由三種規範性文件規定，包括《基本法》、《基本法》附件一（澳門特別行政區行政長官的產生辦法）及本地立法，而《基本法》附件一規定「具體選舉辦法」只由本地立法規範，包括本人法案所提的重新提名機制。

《基本法》第七十五條所指的政治體制不應過分廣義地、擴張性地解釋，其應僅限於《基本法》第四章的內容，當中包括第四十七條和第六十八條提到的附件一、二。政治體制是一些宏觀的規定，《基本法》及其附件一已為行政長



官的產生方法訂下基本規定，包括由選舉委員會投票產生、選舉委員會的界別組成、66名選委提名一位候選人、選委一人一票、選委會由組織選舉產生等，這些規定構成了本澳的政治體制。

仔細的「具體選舉辦法」不應當成政治體制。若認為整套「具體選舉辦法」都涉及政治體制，那麼就代表《行政長官選舉法》須由政府提案。可是，根據本人提案的附件《關於本法案的提案權之見解》中的分析，基於《基本法》附件一和附件二提述之差別，不應得出如此結論。只有立法會的選舉法律才需要由政府提案，這進一步說明「具體選舉辦法」不應視為涉及政治體制。

學術理論界可按不同政權機構的權力、關係、種類來標籤政治體制，例如議會制、總統制、半總統制等。澳門的政治體制有學者形容為「行政主導」或稱「行政長官制」，這是基於特區行政、立法、司法等機關的權力和關係。然而，在眾多文獻當中，無學者把其它微觀的選舉程序甚或提名程序當成政治體制，可見理論界僅視《基本法》及其附件的規定為政治體制。

本人所提法案並非《基本法》及其附件一所具體規定的內容，亦無違反以上任何規定，因此不應視為涉及政治體制。

二、蕭蔚雲教授解釋的《基本法》立法原意

蕭蔚雲教授是我國著名的憲法和基本法專家，曾參與香港回歸和澳門回歸工作，並擔任兩個基本法起草委員會政治體制專題小組的負責人。在《關於唐曉晴議員所提法案的審查意見》中，執行委員會曾引述蕭蔚雲教授著作的觀點如下：「為什麼涉及公共開支、政治體制、政府運作的提案（議員）不能提？……政治體制是《基本法》規定的重要內容，它的原則與模式在起草《基本法》過程中已經逐步形成和確定，因此議員不能再就政治體制問題提出提案，經常改變《基本法》規定的政治體制。¹」

由此可見，政治體制是《基本法》規定的內容。《基本法》第七十五條限制

¹ 蕭蔚雲《論澳門基本法》，北京大學出版社，2003年8月第1版，第123頁

提案權的立法原意為禁止議員提出改變《基本法》規定的政治體制的法案，而非禁止提出本地立法（底線為本人所加）。

本人在蕭蔚雲教授另一著作亦找到相同觀點：「這裏十分明顯地規定涉及公共開支、政治體制、政府運作的議案，議員不能提出……政治體制涉及《基本法》第四章共七節的全部條文，因此議員不能再提出議案。政府運作是政府根據法律法規的運作，因此議員也不能提出關於政府運作的議案。²（底線為本人所加）」

上述觀點除了進一步鞏固以上論點外，還提供了一個有用的比較：政治體制涉及的是全國人民代表大會制訂和通過的《基本法》的條文，而政府運作涉及的才是（本地的）法律法規。

按此理解，由本地選舉法規範的「具體選舉辦法」並非政治體制的一部分。《基本法》第七十五條純粹禁止議員直接提出修改《基本法》及其附件一與附件二的議案，及對上述憲制性文件的原則與模式帶來改變的議案。故此，本人提案中的重新提名機制不應受《基本法》第七十五條限制。

三、特區本地法律無權規範政治體制

中華人民共和國是單一制國家，決定特區的政治體制是中央和國家的權力。著名法律學者王振民曾撰文指出：「……根據《中華人民共和國憲法》第三十一條的規定，全國人大有權決定特別行政區的設立及其實行的制度，這當然包括特別行政區的政治體制。全國人大據此制定兩個基本法，基本法既是保障香港、澳門人權的大法，也是關於特別行政區的政治體制的大法。可見，中央享有充分的權力規定特區的政治體制³（底線為本人所加）。」該段落的小標題為「（四）中央有權決定特別行政區實行的政治體制」。由此可見，政治體制由

² 蕭蔚雲著，王禹編《蕭蔚雲論港澳政治體制》，三聯出版(澳門)有限公司，2015年1月第1版，第280頁

³ 王振民著，陳弘毅、鄧平學編：《香港基本法面面觀》，三聯書店(香港)有限公司，2015年5月第1版，第28頁



能由中央制定的法律規範，亦即《基本法》。

特區政府於 2012 年發表的《政制發展諮詢文件》也闡述了同樣的原則：
「澳門特區政治體制的設計體現了國家對澳門的基本方針政策，涉及中央與特區關係。根據國家憲法的規定，我國是單一制的國家，地方無權自行決定或改變其政治體制。」

再者，特區享有中央賦予的高度自治權，此授權並不包括決定政治體制，《基本法》只授予特區制訂「具體選舉辦法」的權力。如果立法會主席認為由特區本地立法規範的提名程序是政治體制的一部分，那麼便是變相承認特區有權決定政治體制，這見解侵犯了中央的憲制權威和憲制權力，不正確亦不恰當。

由特區本地立法規範的「具體選舉辦法」，以本人提案中的重新提名機制，不應視為政治體制。若然特區的法律干涉了中央權力、不符合《基本法》關於中央管理的事務及中央和澳門特別行政區關係的條款，必然會被全國人民代表大會常務委員會根據《基本法》第十七條發回。

綜上所述，政治體制應是一個狹義的概念，僅指全國人民代表大會制訂和通過的《基本法》的內容，特區本地通過的選舉法（「具體選舉辦法」）不可能涉及政治體制。

四、「涉及」政治體制

接下來要分析怎樣才算「涉及」政治體制。

在《關於唐曉晴議員所提法案的審查意見》中，執行委員會曾引述了香港立法會主席於 1999 年 7 月 16 日就鄭家富議員提出的《1999 年僱傭（修訂）條例草案》作出的裁決：「裁決中曾作出如下闡述：1. 關於『涉及』，政府認為如法案對有關事宜有直接、間接、相應或附帶影響，便應視為『涉及』該事宜。而有關議員認為應『對相關範疇有直接影響』。立法會主席認為『涉及』是『帶來實質影響』（底線為本人所加）。」



執行委員會在該《審查意見》中也適用了相同的定義，指出：「這一修改實質上觸及了關於土地批租事宜的整體政策，將引致相關政策重大改變，對政府有關土地管理事宜的決策將產生實質的影響（底線為本人所加）」，並以此為由拒絕接納唐曉晴議員的提案。執行委員會應繼續沿用這標準，以某一提案是否對被禁止的範疇帶來實質影響來判斷提案的可接納性。

無可否認，重新提名機制與政治體制相關。但是，重新提名機制有否對《基本法》第四章的內容帶來實質影響？沒有。但重新提名機制有否對《基本法》附件一的產生辦法帶來實質影響？沒有。有否改變《基本法》及其附件的政治體制原則及模式？也沒有。單單是相關，並不構成法律意義上之「涉及」。

本人法案中的重新提名機制只對「具體選舉辦法」帶來實質影響，按照上述見解，並不涉及政治體制。

五、主要法律結論：

- （一）《基本法》第七十五條所指的政治體制不應過分廣義地、擴張性地解釋，其應僅限於《基本法》及其附件所規範的規定。
- （二）《基本法》限制提案權的立法原意為禁止議員提出改變《基本法》規定的政治體制的法案，而非禁止提出本地立法。
- （三）政治體制必然是中央創制權的產物，由中央（全國人大）制訂和通過的制度才算政治體制，由本地立法規定的「具體選舉辦法」不能視為政治體制。
- （四）法案內容與政治體制有關，但並不構成《基本法》所指的「涉及」。

綜上所述，本人應有權提出該法案，敬請執行委員會接納本人上訴。

此外，本人尚需指出立法會主席作出的第 214/VI/2019 號批示，存有其它瑕疵，有關表述如後。



六、批示的其他瑕疵

（一）未有履行告知義務

《立法會議事規則》第一百一十一條規定主席拒絕提案時，應告知提案議員得自有關批示的通知日起十五日內，就主席的決定透過說明理由的書面申請向執行委員會上訴。惟本人未有接收過相關告知。

（二）欠缺理由說明

批示直接指本人法案涉及政治體制，這只是一個結論，是對《基本法》第七十五條的複述，但批示並無提供任何解釋，例如為何提名名單涉及政治體制。這做法不被視為理由說明，特區法院已多次指出採納含糊、矛盾或不充分之依據而未能具體解釋作出該行為之理由，等同於欠缺理由說明，可導致行政行為被撤銷（可參考終審法院第 42/2017 號案）。

（三）潛在的利益衝突

負責審查本人法案之立法會主席於 2019 年 2 月 13 日表態指「積極審慎考慮參選（行政長官選舉）」，其後在 2 月 15 日拒絕接納本人法案。這情況很容易令人誤會是為了減低自己將參選的選舉的競爭性，而拒絕接納本人的提案。

根據第 3/2000 號法律《立法會立法屆及議員章程》第二章第三節第一分節（利益衝突）中的第三十四條（範圍）第一款指：「議員不得參與與其個人直接的、即時的財產利益或非財產利益有關的事項的討論和表決。」

《立法會議事規則》第八條（代理）規定：「主席缺席或因故不能視事時，由副主席代理其職務。」本人認為，「因故不能視事（impedimentos）」應包括因利益衝突時而迴避（impedimentos）的情況。為避免不公的觀感，敬請立法會主席考慮在餘下上訴程序中迴避。

