



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

第二常設委員會

第 3/VII/2024 號意見書

事由：《修改〈澳門特別行政區立法會選舉法〉》法案

一、引言

1. 澳門特別行政區政府於二零二三年十一月十三日向立法會提交了《修改〈澳門特別行政區立法會選舉法〉》法案，立法會主席根據《立法會議事規則》第九條 c) 項的規定，透過二零二三年十一月二十日作出的第 1615/VII/2023 號批示，接納了該法案。

2. 在二零二三年十二月四日舉行的全體會議上，法案經政府代表引介及全體會議一般性討論和表決後獲得通過。立法會主席透過第 1710/VII/2023 號批示，將法案派發本委員會進行細則性審議並要求委員會於二零二四年二月五日前完成審議工作及提交意見書。基於審議法案的需要，經委員會申請，立法會主席批准將審議期間延長至二零二四年四月五日。

3. 委員會於二零二三年十二月十九日、二零二四年一月十六日、三月十八日、四月五日舉行會議，對法案進行了分析；行政法務司司長張永春、行政法務司司長辦公室主任林智龍、行政公職局局長吳慧嫻、法務局局長梁穎妍等多名政府官員列席了委員會在一月十六日及三月十八日召開的會議。

4. 立法會顧問團 G 工作小組協助委員會進行審議，期間與政府

Handwritten signature and notes on the right margin.



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

代表進行技術溝通，以便從法律技術層面對法案加以完善。

5. 在雙方密切合作的基礎上，政府於二零二四年四月二日提交了法案修改文本，即法案最後文本，委員會認為，相對於法案的最初文本，最後文本在內容和技術方面均有所改善。

6. 經對法案條文進行討論並對法案所建議的立法取向及解決方案作出審議後，委員會現根據《立法會議事規則》第一百二十條的規定製作本意見書。

7. 本意見書對法案各條文的引述，將以法案最後文本為基礎，在有需要時也會提及法案最初文本。

二、引介

8. 法案理由陳述指出，“隨着‘一國兩制’事業進入新階段，澳門特別行政區在維護國家安全的領域上面臨更多挑戰，有必要對第 3/2001 號法律通過的《澳門特別行政區立法會選舉法》（下稱‘《立法會選舉法》’）的規定加以完善，從法律制度和執行機制上進一步落實‘愛國者治澳’原則；另外，自二零一六年修改《立法會選舉法》後，先後舉行了兩屆立法會選舉，立法會選舉管理委員會從優化選舉管理流程、加強遏止違規行為和加強保障市民權利等方向提出完善建議。澳門特別行政區政府經研究後認為有必要優化《立法會選舉法》，以進一步確保選舉公平、公正和廉潔。”

9. 為此，澳門特別行政區政府在二零二三年六月十五日至七月二十九日就修改《立法會選舉法》展開為期四十五日的公開諮詢，

1
一
二
三
四
五
六
七
八
九
十



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

其後於十一月公佈諮詢總結報告。

10. 澳門特別行政區政府在總結公開諮詢期間所收集的意見，並充分考慮本澳實際情況的基礎上，制定了本法案。根據法案理由陳述，法案主要內容如下：

“ 一、設置確保資格審查程序順暢運作的機制

- (一) 立法會選舉管理委員會成員在就職時須宣誓擁護《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》(下稱‘《基本法》’)和效忠中華人民共和國澳門特別行政區；如拒絕宣誓，又或者就職後經事實證明‘不擁護’或‘不效忠’，則喪失任職資格，由行政長官委任替代人。
- (二) 訂明由澳門特別行政區維護國家安全委員會(下稱‘國安委’)負責審查立法會議員候選人是否擁護《基本法》和效忠中華人民共和國澳門特別行政區，並就不符合條件者向立法會選舉管理委員會發出具約束力的審查意見書；對於立法會選舉管理委員會根據國安委的審查意見書作出的決定，不得向立法會選舉管理委員會提出聲明異議或向法院提起司法上訴。
- (三) 以二零二一年第七屆立法會選舉管理委員會制定審查候選人是否擁護《基本法》和效忠中華人民共和國澳門特別行政區的七項準則為參考並作出優化，在法案中以舉例列舉的方式列明判斷的標準。
- (四) 為有效發揮資格審查機制的的作用，法案建議立法會議員候

梁
卓
林
程
承
芳



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

選人在被提名當年或之前的五個曆年內曾依法被判斷為不擁護《基本法》或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區，其提名將不被接納。

- (五) 為確保具備足夠時間處理法案建議的資格審查程序，法案建議修改部分立法會選舉程序的期間，包括提前訂定立法會選舉的日期、提交候選名單和政綱的期間、糾正不符合規範的情況或更換候選人的期間，以及延長立法會選舉管理委員會對候選名單進行查核的期間。

二、完善選舉程序，保障選舉公平、公正和廉潔

- (一) 明確每名選民只可簽名組成一個提名委員會，而且當出現重複簽名組成多個提名委員會時，其簽名均屬無效。
- (二) 為合理安排抽籤時間，將抽籤程序改為在張貼獲確定接納候選名單的完整總表後翌日舉行。
- (三) 取消投票時須使用投票權證明書的規定，使投票流程更為順暢。
- (四) 將法人選民提交投票人名單及後續程序的期間提前，以便立法會選舉管理委員會儘早確定同時具直接選舉和間接選舉投票資格的投票人，並就投票地點作統一通知。
- (五) 維護選舉秩序及公平性，訂明公然煽動不投票或投空白票、廢票行為，將構成刑事犯罪。
- (六) 完善違規公佈民意調查結果的罰則，將處罰對象由現時僅限於社會傳播、廣告或民意測驗機構或企業，擴展至任何個人及實體，以符合現實的社會情況。

1- 梁榮光
梁榮光
梁榮光
梁榮光
梁榮光
梁榮光



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

- (七) 完善透過商業廣告的宣傳工具進行宣傳的罰則，將處罰對象擴展至委託社會傳播或廣告企業進行競選宣傳的人士，並將禁止商業宣傳及禁止競選宣傳的期間保持一致。
- (八) 提前禁止宣傳期間的起點，將禁止宣傳期的起點修改為自提交候選名單的期間屆滿日翌日。”

三、審議

(一) 立法背景與過程

11. 為落實《基本法》及其附件二關於立法會產生辦法的規定，澳門特別行政區制定了第 3/2001 號法律《澳門特別行政區立法會選舉制度》及附於該法律的《澳門特別行政區立法會選舉法》，以規範立法會的選舉及其相關事宜。此後，為了適應澳門特別行政區的社會發展，不斷完善選舉制度，澳門特別行政區曾透過第 11/2008 號法律、第 12/2012 號法律及第 9/2016 號法律對《立法會選舉法》進行了修改。

12. “……實踐表明，現行……立法會的產生辦法符合澳門的實際情況，有利於保持澳門特別行政區基本政治制度的穩定，有利於行政主導政治體制的有效運作，有利於兼顧澳門社會各階層各界別的利益，有利於保持澳門的長期繁榮穩定和發展，得到了社會各界的廣泛認同。”¹

13. 隨着國家安全需進一步加強維護，以及“一國兩制”事業進

¹參見修改《行政長官選舉法》和《立法會選舉法》諮詢文件，第 1 頁，澳門特別行政區政府，二零二三年。

1. 梁
2. 梁
3. 林
4. 梁
5. 梁



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

梁健林
程承秀

入新階段，有必要從選舉制度層面進一步落實“愛國者治澳”原則，對《立法會選舉法》加以完善，並結合過往選舉過程中發現的程序性問題，優化選舉流程，提升選舉品質，使選舉制度更加符合澳門社會發展的需要，更好適應“一國兩制”實踐的新要求，更有效維護《中華人民共和國憲法》和《基本法》所確立的澳門特別行政區憲制秩序，保障澳門的長期繁榮穩定。²

14. 為此，特區政府對現行《立法會選舉法》進行了審視並開展了前期研究，經參考其他國家及地區的立法經驗，結合本澳法律制度和選舉實踐，擬定了主要修法方向和若干具體修改建議，並形成了諮詢文本，於 2023 年 6 月 15 日至 7 月 29 日展開了為期 45 日的公開諮詢。諮詢得到了社會各界和廣大居民的關注和支持，就諮詢文本內容、選舉程序、選舉普法宣傳，以及選舉教育等方面的工作提出了大量意見和建議。公開諮詢期間及諮詢結束後，特區政府全面整理和分析所收集的意見和建議，並編撰了公開諮詢總結報告。³

15. 修改《立法會選舉法》公開諮詢總結報告顯示，有關的修法方向和修改建議獲得廣泛支持。這表明，此次修法具有很大的社會共識，具有廣泛的民意基礎。政府在聽取社會各界意見和建議的基礎上草擬並提出了修改《立法會選舉法》的法案。

16. 法案在立法會全體會議一般性審議和表決中獲得一致通過。

²參見修改《澳門特別行政區立法會選舉法》公開諮詢總結報告，第 3 頁，澳門特別行政區政府，二零二三年十一月。

³參見修改《澳門特別行政區立法會選舉法》公開諮詢總結報告，第 3-4 頁，澳門特別行政區政府，二零二三年十一月。



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

委員會也認同修法的方向和主要內容，認為通過修法，能夠達到更好地落實“愛國者治澳”的原則，使立法會選舉程序更完善，並保障選舉公平、公正和廉潔。同時，委員會也就法案涉及的一些具體制度內容以及操作層面的問題進行了討論，並提出相應的完善意見或建議。以下涉及的條文，除另有說明外，是指法案所修改的《立法會選舉法》的相應條文。

(二) 立法會選舉管理委員會成員宣誓的問題（第九條）

17. 法案在《立法會選舉法》第九條（組成、委任及任期）第二款中，增加了立法會選舉管理委員會成員就職宣誓的內容：“本人就任中華人民共和國澳門特別行政區立法會選舉管理委員會成員，必當擁護並執行《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，盡忠職守，遵守法律，廉潔奉公，竭誠為中華人民共和國澳門特別行政區服務。”同時，該條新增的第三款還規定：“如拒絕作出上款所指的宣誓，又或就職後經事實證明不擁護《基本法》或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區者，則喪失任職資格，行政長官應按上款的規定委任替代人。”

18. 法案作出上述規定，是考慮到“管委會在立法會選舉中擔負着重要的責任和工作，包括統籌和組織各項選舉活動、審核和確保選舉程序的合規範性，以及決定候選人是否喪失資格。因此，管委會成員的挑選和委任必須以認真和嚴謹的方式進行。”⁴ 委員會認為，法

⁴參見修改《澳門特別行政區立法會選舉法》公開諮詢總結報告，第42頁，澳門特別行政區政府，二零二三年十一月。

羅卓英
林



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

案增加有關規定，明確要求管委會成員在就職時須作出“擁護《基本法》和效忠中華人民共和國澳門特別行政區”的宣誓，使整個選舉制度更加完善，因此表示支持。

(三) 立法會選舉管理委員會成員替補的問題（第十三條）

19. 該條第一款規定：“立法會選舉管理委員會成員執行職務時不受干預，且不得移調”；第三款則規定允許移調或替補的情況，即“立法會選舉管理委員會成員因辭職、身故、身體或精神上的不勝任而無法履行職務引致出缺時”，由行政長官以批示替補。

20. 委員會注意到，法案最初文本在第三款中規定的允許移調或替補的情況為盡數列舉，未能涵蓋其他情況，譬如，管委會成員因犯罪而被追究刑事責任的情況。因此，委員會建議參考新修改的第3/2004號法律《行政長官選舉法》第六條第三款的規定，適當擴大法案所涵蓋的範圍。

21. 經過討論後，法案在第三款最初文本規定的基礎上，增加“又或因故意實施可處以最高限度超逾三年徒刑的犯罪而被羈押或被控訴”的情況，由此使得允許移調或替補的情況更具彈性。

(四) 選民重複簽名的效力問題（第二十七條）

22. 現行《立法會選舉法》第二十七條雖然規定每名選民只可簽名支持一份候選人名單，但是沒有明確禁止選民參加不同的提名委員會，也未規定出現重複簽名時處理方法。

23. 針對上述問題，修改《立法會選舉法》的諮詢文本建議，當

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large vertical signature and several smaller ones.



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

出現重複簽名組成多個提名委員會的情況時，較後申請合法存在證明的提名委員會中重複簽名的人員會被除名。而法案新增的該條第五款則規定，“選民重複簽名成為一個以上提名委員會的成員，則其簽名均屬無效”。可見，法案規定的重複簽名的後果與公開諮詢時的取態並不一致。因此，委員會請提案人說明法案採納有關措施的理由。

24. 提案人解釋，本次修法目的在於明確每名選民只能參加一個提名委員會和支持一份候選名單的立法原意。在公開諮詢期間，市民對於重複簽名組成一個以上提名委員會的法律後果有不同意見，有意見指出倘就重複參加提名委員會的人士加以處罰，將不利於推動居民對選舉活動的參與，亦有意見提出以申請合法存在證明的時點決定哪個簽名應予保留及除名的做法未必能反映選民的實際意願。

25. 為此，提案人在經審慎研究及思考作出重複簽名的行為的相應法律後果，並分析市民在公開諮詢所提出的意見後，建議當出現一名選民重複簽名組成多個提名委員會時，其簽名均屬無效，以兼顧選舉公平性及實務操作。

26. 委員會也曾關注，法案僅規定選民重複簽名屬無效，是否會出現大量選民重複簽名成為一個以上提名委員會成員的情況，從而導致立法會選舉管理委員會的工作量增加。

27. 提案人解釋，現行法律也沒有對重覆簽名規定處罰。以往在出現重複簽名的情況下，立法會選舉管理委員會會逐個詢問重覆簽

1
梁
任
林
任
任
任



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

名的選民的真實意向，這導致了工作量增加。過往雖然存在重複簽名的情況，但情況不嚴重。譬如，2017年立法會選舉中共發現118宗重複簽名的個案；2021年立法會選舉共發現42宗個案。個案減少的原因為立法會選舉管理委員會不斷優化選舉措施，例如，於2021年改用獨立的表格，當中包括禁止重複簽名的內容。

28. 政府經考慮立法會選舉活動總結報告及法案諮詢期間所收集的意見作出有關規定。事實上，規定重複簽名無效，對於選民而言，其無法成為提名委員會的成員；對於提名委員會而言，也失去相應的簽名支持，這些都具有處罰性的效果。所以，相信法案的規定不僅明確重複簽名的後果，也不會對選管會的工作造成壓力。

29. 委員會認同提案人所作的解釋，認為法案明確規定選民如重複簽名則其簽名均無效，不僅有助於維護選舉的公平性，也為實務操作提供清晰的指引。與此同時，法案還廢止第一百八十六條第二款對提名同一人參與不同候選名單者的處罰性規定，有助於避免因施加處罰而對選民參與選舉活動造成不必要的心理負擔。對此，委員會也表示贊同和支持。

（五）對候選名單的查核問題（第三十三條）

30. 法案對該條關於候選名單的查核的規定作了重要修改，包括由澳門特別行政區維護國家安全委員會（以下簡稱“國安委”）對候選人是否擁護《基本法》和效忠澳門特別行政區作出判斷、國安委發出的意見書的效力、舉例列明判斷有關事實的標準、對立法會

1
梁
榮
9
林
程
區



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

選舉管理委員會根據國安委的意見書作出不符合資格的決定不得提起聲明異議或司法上訴、曾依法被判斷為不擁護及不效忠情況下的“禁選期”制度等內容。⁵委員會認同修法的方向，並就相關內容進行了討論。

31. 該條第二款規定，“由澳門特別行政區維護國家安全委員會就候選人是否擁護《基本法》和效忠中華人民共和國澳門特別行政區作出判斷，並就不符合者向立法會選舉管理委員會發出具約束力的審查意見書”。由於審查立法會議員候選人是否擁護《基本法》和效忠中華人民共和國澳門特別行政區，本質上屬於維護國家安全範疇的工作，因此，委員會認為，法案規定將這一工作交由有權限、有能力、有途徑進行資格審查的維護國家安全機構負責是適當的，並對這一規定表示贊同和支持。

32. 該條第三款規定，“針對立法會選舉管理委員會基於前款所指意見書而作出候選人不符合候選人資格的決定，不得提起聲明異議或司法上訴”。具體而言，在候選人的資格核查方面，是由國安委基於事實對候選人是否擁護《基本法》和效忠中華人民共和國澳門特別行政區作出判斷，並就不符合者向立法會選舉管理委員會發出具約束力的審查意見書；而作出候選人不符合候選人資格決定的實體則為立法會選舉管理委員會。由於“對立法會議員候選人進行資格審查，是落實‘愛國者治澳’原則的必然要求，根本目的是維護國家安全，審查決定屬於行使政治職能的行為，不受司法審查”；

⁵經第 20/2023 號法律修改的第 3/2004 號法律《行政長官選舉法》第二十二條、第四十二條已有相似的規定。

1
梁
鏡
銘
承
秀



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

另一方面，“國安委的工作需要保密，如透過司法上訴將有關資料公開，將對國家安全構成風險”⁶。因此，法案規定對管委會的相應決定不得提起聲明異議或司法上訴。

33. 實際上，現行的第 9/1999 號法律《司法組織綱要法》對政治行為問題已有相應的規定，該法第十九條規定，涉及“不論以作為或不作為的方式行使政治職能時作出的行為，以及對行使該職能時產生的損害的責任”事項的問題不屬行政、稅務及海關上的司法爭訟範圍。此外，從比較法的經驗看，香港《立法會條例》（第 542 章）也有相似的規定，該條例第 3B 條規定：“對候選人資格審查委員會根據香港特別行政區維護國家安全委員會的審查意見書作出的立法會議員候選人資格確認的決定，不得提起訴訟。”因此，委員會對法案的相關規定表示贊同和支持。

34. 二零二一年第七屆立法會選舉管理委員會為了落實《立法會選舉法》的規定，訂定了審查候選人資格的七項審查標準，是為了充實“不擁護《基本法》或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區”這個概念，將所涵蓋的情況從多方面進行細化、具體化。法案以此為基礎，在該條第四款運用“舉例列舉”方式，清晰明確地列出有關內容，儘可能列出“不擁護《基本法》或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區”的具體標準，另一方面，亦不妨礙由國安委對其他情況作判斷，以全面落實“愛國者治澳”的原則。委員會認為，這些標準或考慮因素對候選人既有正面性的要求，如“須維護《中

⁶參見修改《澳門特別行政區立法會選舉法》公開諮詢總結報告，第 13 頁，澳門特別行政區政府，二零二三年十一月。

林



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

華人民共和國憲法》及《基本法》確立的憲制秩序”、“須維護國家的統一和領土完整”及“須尊重《中華人民共和國憲法》及《基本法》確立的政治體制”，也有負面角度的限制，如“不組織或參與意圖推翻、破壞《中華人民共和國憲法》所確立的國家根本制度的活動”、“不得勾結澳門特別行政區以外的反華組織、團體或個人滲透澳門特別行政區權力機關”及“不作出惡意攻擊、抹黑、詆毀、侮辱中華人民共和國或其澳門特別行政區的行為”等，有助於為判斷有關事實提供清晰的指引。因此，委員會對此表示贊同和支持。

35. 該條第五款規定，“候選人在被提名當年或之前的五個曆年內曾依法被判斷為不擁護《基本法》或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區，其提名不被接納”。考慮到有關的候選人欠缺擔任有關公共職務所需的政治信任的狀況在法律上已經確立，而且這種狀況不會在短時間內消失，因此，委員會認為，法案設立五年的“禁選期”是適當的，並對這一規定表示贊同和支持。

(六) 對在外地發生的賄選或違規行為的執法調查問題（第一百四十三-A 條）

36. 《立法會選舉法》第一百四十三-A 條規定在澳門特別行政區以外作出的事實的法律適用問題。在審議過程中，委員會尤其關注其中涉及的在外地發生的賄選或違規行為的執法調查問題。

37. 提案人解釋，根據該條的規定，《立法會選舉法》適用於在澳門特別行政區以外作出的構成第一百七十條所規定及處罰的賄選

譚
L
梁
銘
林
強
啟



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

罪犯罪事實。澳門特別行政區具有司法管轄權，而澳門刑法及相關法律規定亦可適用於該等不法行為。

38. 為此，特區政府將透過司法合作協議及互助機制（尤其但不限於第 3/2002 號法律《訂定司法互助請求的通報程序法》、第 6/2006 號法律《刑事司法互助法》及《刑事訴訟法典》等），與外地不斷加強警務和司法合作，以有效打擊透過境外作出包括賄選在內的選舉不法行為。

39. 此外，按照《立法會選舉法》第七十五-E 條的規定，為預防及監察賄選犯罪，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，否則將構成普通違令罪。

40. 特區政府在選舉的過程中將加強監察及部署力度以密切留意選舉不法行為，不斷總結過往經驗及優化相關搜證和執法工作，進一步打擊在境外作出選舉不法行為的情況。

（七）關於重複提名的處罰問題（第一百五十條及第一百八十六條）

41. 法案的規定涉及重複提名的處罰問題，其中，《立法會選舉法》第一百五十條規定“故意”重複提名構成犯罪，科最高一百日罰金；第一百八十六條規定“過失”重複提名構成輕微違反，科五千元至一萬元罰金。

42. 在審議過程中，有意見指出，根據法案的規定，在實踐操作

1
羅
L.
吳
能
林
強
可
員



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

何卓人
梁健怡
林
張
承
弟

層面可能出現對故意行為的處罰低於對過失行為的處罰的問題。因為根據《刑法典》第四十五條的規定，“罰金一般最低限度為十日”，“罰金之日額為澳門幣五十元至一萬元，由法院按被判刑者之經濟及財力狀況以及其個人負擔訂定之”。換言之，對故意行為的罰金的起點五百元，低於對過失行為所規定的最低五千元的標準。

43. 對此，提案人解釋，縱觀整部《立法會選舉法》，犯罪的後果為科罰金時均採用日計罰金制度形式而訂定，即法官先按照《刑法典》第六十五條以被判刑者的罪過程度和預防犯罪的要求決定具體罰金的日子數，繼而根據《刑法典》第四十五條第二款的規定，由法院按被判刑者之經濟及財力狀況以及其個人負擔定出罰金的日子數，具體的罰金金額則由法官按具體情節及情況訂定；至於涉及選舉輕微違反的後果，則以罰金金額的上限及下限的形式而訂定。

44. 提案人表示，在比對不法行為後果時，除考慮抽象刑幅下限外，亦須審視刑幅的上限及是否可將罰金轉換為監禁等情況。以《刑法典》第四十五條第二款規定以最高罰金日額澳門元一萬元計算，按照《立法會選舉法》第一百五十條規定，故意重複提名最高可科澳門元一百萬元的罰金，且在不繳納罰金的情況下可按照《刑法典》第四十七條的規定轉換為監禁，可見故意作出重複提名的違法後果遠較過失作出相關行為的違法後果嚴重。為此，提案人認為，法案中現有規定符合罪刑相適應原則。

(八) 關於執法機構和職權劃分的問題（第一百八十四條）

45. 法案在該第一款增加司法警察局作為執法實體：“立法會選



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

舉管理委員會、廉政公署、治安警察局及司法警察局為負責處理本節規定的輕微違反的實體。”根據現行法例，司法警察局的職責是預防及調查犯罪，並且是較為嚴重的犯罪，而本法案賦予其就輕微違反行使執法權。因此，委員會關注這一規定的考慮因素，同時也關注司法警察局與選管會、廉政公署及治安警察局在執法過程中的職權劃分問題。

46. 提案人解釋，第七屆立法會選舉管理委員會提交的《2021年立法會選舉活動總結報告》指出，針對選舉期間的違法行為，尤其是針對禁止宣傳期間的違規宣傳行為，司法警察局基於本身職權所限，往往無法提供協助。考慮到在近幾屆立法會選舉中，行為人會利用網絡平台作出違法宣傳行為，而司法警察局在網絡調查方面有專長。因此，為確保選舉公平，並追究違法者的法律責任，法案建議在《立法會選舉法》中增加司法警察局作為執法實體，以便其專業的團隊可針對在選舉期間透過資訊網絡平台作出的違法行為進行調查取證。

47. 就上述四個部門各自的職權劃分的事宜，鑑於現行《立法會選舉法》內未有訂明輕微違反的調查機關，為了落實查處機制，所以法案建議選舉管理委員會、廉政公署、治安警察局及司法警察局為處理有關違法行為的實體。另一方面，為了提高應對和處理構成輕微違反的行為的機動性，法案建議以綜合方式規定上述四個部門具備處理職權，每當某一部門人員目睹或知悉有關違法行為時，可立即予以制止和跟進後續程序。

1
羅
心
學
佳
林
程
可
多



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

48. 此外，按照過往經驗，每當開展選舉工作時，選管會和其他實體都會因應當屆實際情況作內部分工，明確重點工作範圍。在具體操作層面，立法會選舉管理委員會會設立統一處理個案的平台。居民可到選舉管理委員會、廉政公署、治安警察局或司法警察局作出投訴，隨後，相關個案會在有關平台上顯示，由上述實體按既定的分工安排作出處理。例如，司警負責查處電腦犯罪或網絡違法行為；廉政公署負責打擊如免費提供餐飲等違規活動。相關的分工安排符合法律的規定。實踐表明，在以往有關機制執行效果良好。

(九) 禁止“偷步宣傳”期間的起點問題（第一百八十八-A 條）

49. 《立法會選舉法》第一百八十八-A 條將“偷步宣傳”訂為違法行為。根據該條的規定，任何人士在公佈確定接納的候選名單完整總表後至競選活動開始前的期間內作出競選宣傳的行為，可被科處罰金。修改《立法會選舉法》的諮詢文件建議修改該條關於“偷步宣傳”的規定，將禁止宣傳期的起點由“公佈確定接納候選名單之日”提前至“提交候選名單之日”，而法案則將禁止競選宣傳的起算日期改為“自提交候選名單的期間屆滿日翌日起”。可見，法案的規定與公開諮詢時建議的各組提交候選名單之日即進入禁止宣傳期的方向不一致，為此，委員會請提案人說明採用有關方案的理由。

50. 提案人解釋，經參考第六屆及第七屆立法會選舉管理委員會提交的《2017 年立法會選舉活動總結報告》及《2021 年立法會選舉活動總結報告》的意見，由於按照現行《立法會選舉法》第一百八十

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50



梁維特

八-A 條的規定，禁止宣傳期自公佈載有被確定接納的候選名單的完整總表的告示起開始計算，但在過往選舉中曾出現有意參選之人士自行政長官公佈選舉日起便開始作出疑似“競選宣傳”的行為，有關行為不但妨礙選舉公平，亦會對市民造成滋擾。此外，考慮當各提名委員會已提交候選名單，儘管候選名單未獲正式確認，但相關人士已明確表達參選意見，其行為便應受到選舉法的約束，故此，修改《立法會選舉法》的諮詢文本建議，將禁止宣傳期的起點提前至提交候選名單之日。

51. 將禁止宣傳期間的起點提前的目的是為了保障選舉程序的公平、公正及廉潔。然而，考慮到在公開諮詢期間，不少意見認為以提交候選名單之日作為禁止宣傳期的起點會造成各個候選組別的禁止宣傳期有所不同，同時亦可預見各組別會儘量延後提交候選名單，此等情況均會對選團和選管會的選務工作帶來影響。

52. 為此，特區政府在分析市民在公開諮詢所提出的意見後，法案建議統一禁止宣傳期為提交候選名單期間屆滿後翌日，以兼顧選舉公平性、合理性及實務操作。對此，委員會表示贊同和支持。

(十) 違規公佈民意測驗結果的處罰問題（第一百八十九條）

53. 《立法會選舉法》第七十五條規定，“由競選活動開始至選舉日翌日為止，有關選民對候選人態度的民意測驗或調查的結果，一律禁止公佈”。其目的是防止出現假借公佈民意調查結果以影響選民投票意向和選舉公平性的情況。為此，現行《立法會選舉法》第一百八十九條規定，“社會傳播或廣告企業，又或民意測驗機構或



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

企業，不按本法律所指的情況及規定公佈或促使公佈民意測驗結果者，科澳門幣一萬至十萬元罰金”。

54. 上述規定表明，其處罰對象僅限於社會傳播、廣告或民意測驗機構或企業，而其他人士公佈或促使公佈民意調查結果的行為則不受處罰。然而，眾所周知，“隨着社會發展，進行民意調查及公佈調查結果的實體不限於特定機構或企業，個人及其他實體亦可透過不同渠道，尤其是互聯網公佈民意調查結果，以影響選民的投票意向”。在此情況下，“有必要將公佈或促使公佈候選人的民意調查結果的處罰對象由原來的社會傳播、廣告或民意測驗機構或企業擴展至任何個人及實體”，以遏止不規則的選舉行為，確保選舉的公平和公正性。⁷

55. 因此，法案對該條作出修改，將違反規定向公眾公佈或促使向公眾公佈民意調查結果的處罰對象，由原來的社會傳播、廣告或民意測驗機構或企業，擴展至任何個人及其他實體。對此，委員會表示贊同和支持。

56. 在審議過程中，有意見關注，當行為人在外地違規公佈民意測驗結果時政府將會如何處理的問題。

57. 提案人解釋，一般而言，行為人在外地須透過網絡作出相關的公佈行為方可使身處本澳的選民得悉相關的民意測驗結果，由於網絡的調查及取證工作涉及司法警察局的職權，而該部門亦備有專

⁷ 參見修改《澳門特別行政區立法會選舉法》公開諮詢總結報告，第 22 頁，澳門特別行政區政府 二零二三年十一月。

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100



業的團隊，因此，是次修法將增列司法警察局為選舉的執法部門，以加強打擊透過資訊科技作出的選舉不法行為。提案人還表示，特區政府在選舉過程中將加強監察及部署的力度以密切留意選舉不法行為，並不斷總結過往經驗及優化相關搜證和執法工作，進一步加強打擊在境外作出選舉不法行為的情況。

(十一) 不法商業廣告的處罰問題（第一百九十二條）

58. 現行的《立法會選舉法》第八十條規定，“自訂定選舉日期的行政命令公佈之日起，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”。法律對透過商業廣告的宣傳工具進行競選宣傳行為作出限制，是為了避免對競選經費有限的候選名單造成不公，以維護選舉的公平性。

59. 相應地，現行《立法會選舉法》第一百九十二條規定，“社會傳播或廣告企業，在訂定選舉日期的行政命令公佈後進行政治宣傳者，科澳門幣五千元至五萬元罰金”。這一規定為處罰違規者提供了法律依據，但被處罰的主體只限於接受委託的社會傳播或廣告企業，而作出委託的人士反而不受處罰，在制度安排上無疑不夠合理。

60. 為了完善《立法會選舉法》中有關商業廣告的罰則，法案建議修改第一百九十二條，增加一款規定，“委託社會傳播或廣告企業作出上款所指行為者，處相同刑罰”，從而將委託社會傳播或廣告企業違規進行競選宣傳的人士也一併加以處罰。

1
梁
健
林
珍
承
芳



61. 此外，為了與禁止違規競選宣傳的期間保持一致，法案還建議將第八十條規定的禁止商業宣傳的起始日期從“自訂定選舉日期的行政命令公佈之日起”修改為“自提交候選名單的期間屆滿翌日起”。

62. 委員會對法案引入的修改表示贊同和支持。

(十二) 公然煽動罪的問題（第一百六十七-A 條）

63. 有關修改《立法會選舉法》的諮詢文件指出，“立法會是澳門特別行政區的立法機關，依照《基本法》和其他法律的規定行使立法和監督職能，是澳門特別行政區憲制秩序的重要組成部分，社會各界人士均應認真嚴肅對待立法會選舉，嚴禁作出任何破壞選舉秩序的行為”。“雖然現行《立法會選舉法》已對透過脅迫、欺詐或提供利益等方式影響選民投票意向的行為作出懲戒，但未對公然煽動他人不投票、投空白票或廢票的行為作處罰。事實上，有關行為同樣會破壞選舉秩序及選舉的公平、公正性，而鄰近地區在近期修改選舉法時已對該等行為明確有關罰則。為此，建議將公然煽動他人不投票、投空白票或廢票的行為定性為刑事不法行為，並加以處罰。”⁸

64. 修改《立法會選舉法》公開諮詢總結報告進一步指出，“作為選民而言，基於個人的決定選擇不投票、投空白票或廢票，有關行為在法律上並未受到限制或禁止；但是，倘公然煽動其他選民不

⁸參見修改《行政長官選舉法》及《澳門特別行政區立法會選舉法》諮詢文件，第 17 頁，澳門特別行政區政府，二零二三年。

1
一
二
三
四
五
六
七
八
九
十



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

投票、投空白票或廢票，將對選民造成不當壓力，影響選民自由選擇是否行使投票權，同時亦使選舉的公信力下降，屬於破壞及擾亂立法會選舉的行為”。因此，“建議將有關公然煽動的行為定性為刑事不法行為並加以處罰，一方面可維護澳門特別行政區選舉的秩序和公信力，另一方面亦促進建設高品質的公民社會環境，使廣大居民踴躍參與選舉和投票。”⁹

65. 在進行廣泛公眾諮詢的基礎上，法案第三條在《立法會選舉法》內新增了第一百六十七-A 條（公然煽動），規定：“公然煽動選民不投票、投空白票或廢票者，處最高三年徒刑。”

66. 至於此種罪名的構成要件，“公然”即具有公開性且行為對象為不特定的多數人，旨在產生一定的社會效應，而“煽動”本身可透過多種方式實施，例如鼓動、推動或呼籲等方式。與一般擾亂選舉的不法行為不同，公然煽動他人不投票、投空白票或廢票的行為既可於選舉期間又或於選舉期間以外作出，兩者均對立法會選舉的秩序和公信力產生負面效果。因此，修法後的規定將適用於任何時候作出前述的公然煽動行為。¹⁰

67. 委員會認同提案人所作的有關解釋，認為法案的規定有助於遏止不當行為，維護立法會選舉活動的莊重性和選舉的公信力。

（十三）關於選舉抹黑的問題

⁹參見修改《澳門特別行政區立法會選舉法》公開諮詢總結報告，第 28 頁，澳門特別行政區政府二零二三年十一月。

¹⁰參見修改《澳門特別行政區立法會選舉法》公開諮詢總結報告，第 28 頁，澳門特別行政區政府二零二三年十一月。

梁
任
林
張
李



68. 法案雖未直接涉及選舉抹黑的問題，但鑒於這一行為對候選人具有負面影響，因此，在委員會審議過程中，也有意見提出可否透過法案規定特別的司法程序加快處理這一事項。

69. 提案人解釋，倘選舉抹黑行為構成《刑法典》規定的誹謗或侮辱罪，被害人可向執法部門作出舉報以追究違法者的刑事責任，而刑事警察機關將依法調查處理。同時，當事人亦可按照《民事訴訟法典》相關規定向法院聲請採取保全措施，禁止他人發佈相關言論，可見，現時在訴訟已有機制處理上述問題。

70. 提案人也表示，在立法會選舉期間，特區政府亦會採取措施和透過不同途徑對採用抹黑或其他不當手段打擊其他候選名單的行為加以制止，明確要求有關人士須依法進行競選宣傳。然而，由於刑事訴訟程序需時進行調查取證，並須遵守辯論原則及保障嫌犯權利，因此難以透過建立特別訴訟程序以加快處理相關案件，在考慮整個制度以及司法運作下，提案人無意對法案作出修改。

(十四) 關於競選宣傳及其相關指引問題

71. 競選宣傳是《立法會選舉法》規範的重要事宜。在審議過程中，委員會圍繞競選宣傳期的設定、競選宣傳行為的認定以及立法會選舉管理委員會的相關指引等問題進行了討論。

72. 就宣傳期而言，提案人表示，法律訂定為期兩個星期的競選宣傳期，一方面讓選民有充足時間了解候選人及相關政綱，另一方面亦確保選舉宣傳活動不會對市民的日常生活及社會運作造成過長時間的影響，儘量達至兩者之間的平衡。對此，特區政府認為宜維

梁
卓
廷
林
裕
政



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

持現時競選宣傳期間的安排。

73. 就立法會選舉管理委員會發出指引，要求在特定時期刪除有關宣傳品、訊息或資訊事宜，委員會關注此種指引的意義、在操作層面存在的困難，以及是否可以考慮允許保留已發佈的宣傳品、訊息或資訊而僅禁止發佈新的競選宣傳資訊等。

74. 提案人解釋，為執行《立法會選舉法》第十條第一款（十）項的規定，選管會在選舉程序開展前會制定選舉指引，並會在往屆選舉指引的基礎上加以完善。選管會因應每屆選舉和當時社會發展的實際情況，會適當調整指引內容，尤其考慮到現今透過網絡進行宣傳的情況愈加普遍，以及基於網絡資訊傳播的特性，故選管會在上屆選舉中特別關注對網上平台宣傳資訊的規範。至於是否考慮允許保留已發佈的宣傳品或資訊，還是僅禁止發佈新的競選宣傳資訊方面，相信選管會屆時制定指引時會加以考慮。提案人也表示，未來會向選管會轉達委員會提出的意見。

75. 由於《立法會選舉法》規定了禁止競選宣傳的期間，因此，也有議員關注現任議員日常為社會服務，或者於競選活動期以外的期間將相關工作影片上傳到互聯網上，是否會被界定為競選宣傳的問題。

76. 提案人表示，根據《立法會選舉法》第七十五-A 條第一款規定，“競選宣傳”是指以任何方式舉行活動以發佈引起公眾注意某一或某些候選人，且以明示或暗示方式，建議選民投票或不投票予

1
梁
卓
廷
林
蔭
豐



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

此一或此等候選人的資訊。倘現任議員日常為社會服務，或者拍攝的相關工作影片上傳至互聯網，若並不涉及上點所指的競選宣傳，且沒有以明示或暗示的方式建議選民支持或不支持、投票或不投票予相關候選人，便不會列入“競選宣傳”的概念，然而，作為候選人，在行事時亦須遵守《立法會選舉法》的其他規定。

(十五) 其他方面的事宜

77. 委員會在審議期間，有意見提出為提升居民的選舉參與度，是否可以在選民登記的方式、截止時間、選區安排、票站安排等方面的問題作出更為彈性的安排；也有意見提出，希望研究為同時進行直接選舉及間接選舉投標的選民投票提供更多的便利。

78. 提案人解釋，就選民登記而言，在選舉程序開始前，選民的選舉資格必須獲得確定，以便讓參選人士組織提名委員會，並開展選舉準備工作，故根據第 12/2000 號法律《選民登記法》第十九條第一款及第二十一條第二款規定，選民登記冊於一月份內完成展示，該登記冊中包括截至上年十二月份最後一個工作日收到的選民登記申請，以便利害關係人有充足時間提起聲明異議以後倘有之司法上訴。為了讓年滿 17 周歲的合資格永久性居民可提前辦理選民登記申請，《選民登記法》設立了“提前登記”制度，使年滿 18 周歲之日自動成為確定選民登記，可參與緊接其年滿 18 周歲後的選舉活動。

79. 提案人表示，特區政府一直不斷改善流程、改良設施及增加登記途徑以推動選民登記，包括研究採用“一戶通”的方式，方便居民自行辦理登記。在選舉年之前一年，亦會進一步加大宣傳力度，

梁任林
任林
任林
任林
任林



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

呼籲有意在翌年的選舉中投票的合資格人士盡快登記為選民。但考慮到本次修法重點在於進一步落實“愛國者治澳”原則以及解決過往選舉遇到的重要問題，而非旨在對整個立法會選舉法律制度作修改。因此，暫時無意對所有問題作修改。

80. 在投票站的安排方面，現行將直接選舉的選民分配於其辦理選民登記所申報住所附近投票是較合理的方法，使選民不用跨區投票；至於同時具有直接選舉及間接選舉投票資格的選民則會被安排在同一票站投直選票及間選票，而無需分開再到另一地點投票。另外，選管會可因應每屆選舉當時的實際情況，適當調整投票安排，相信選管會亦會作出相關考慮。

— 81. 在審議過程中，委員會也問及是否可考慮優化直接選舉及間接選舉的安排，例如，選民只需要輪候一次便可同時進行直接選舉及間接選舉的投票，而不需要重複輪候排隊。提案人表示，會研究委員會提出的意見，但由於直接選舉及間接選舉涉及不同的執行委員會，因而涉及調整事宜，最重要的考量因素是要確保選舉能夠有序舉行。

(十六) 法案內容的調整

82. 第十三條（委員會成員通則）第三款規定：“立法會選舉管理委員會成員因辭職、身故、身體或精神上的不勝任而無法履行職務引致出缺時，由行政長官按經作出適當配合後的第九條第二款的規定以批示替補。” 法案最後文本參考了新修改的《行政長官選舉法》第六條第三款的規定，增加了“又或因故意實施可處以最高限

1
7
學
任
林
行
可
對



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

度超逾三年徒刑的犯罪而被羈押或被控訴”，同時刪除“引致出缺時”的表述，從而使該款的規定內容更為合理，技術更為妥當。

83. 第三十三條（對候選名單的查核）第四款涉及判斷是否擁護及效忠的標準，其中，第七項規定：“不為實施（一）項至（六）項所禁止的行為而以任何方式給予協助或提供便利，不對任何不擁護《基本法》或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區的行為以任何方式表示支持，又或不得因選舉目的而接受作出本款所指任一行為者提供的支持”。法案最後文本在中文行文上，參考了新修改的《行政長官選舉法》第二十二條第四款第七項的表述，改為“……又或不得因選舉目的而接受作出本款所指任一行為者提供的支持”。同時，第四款（三）項亦按《行政長官選舉法》的相關規定作出調整，刪去“，又”的字眼。

84. 對法案第四條（修改表述）的修改，主要是增加兩款內容，一是“第 3/2001 號法律《澳門特別行政區立法會選舉制度》第四條第三款所表述的‘經六月二十三日第 25/97/M 號法令修訂的十二月二十一日第 85/89/M 號法令第五條第十款’改為‘第 15/2009 號法律《領導及主管人員通則的基本規定》第十五條第二款’”；二是“第 3/2001 號法律葡文文本所表述的‘adiante’及‘a seguir’改為‘doravante’”。相應地，對該條各款的次序也作了重新編排。

85. 對法案第七條（重新公佈）的修改，增加了在重新公佈第 3/2001 號法律及其通過的《澳門特別行政區立法會選舉法》時，尚需“根據第 12/2015 號法律《公共部門勞動合同制度》”更新有關術語的要求。

1
7
7
林
林
林
林
林



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

86. 就法案的生效日期問題，提案人指出，由於澳門特別行政區政府曾就修改《立法會選舉法》展開公開諮詢，社會各界和廣大居民對有關內容已有充分了解，因此建議參考之前修改《行政長官選舉法》法律的作法，將本法案的生效日期定為“自公佈翌日起生效”。對此，委員會表示贊同和支持。

四、結論

87. 委員會經細則性審議及分析後，作出如下結論：

(1) 認為本法案的最後文本具備在全體會議作細則性審議及表決所需要的條件；

(2) 建議邀請政府代表列席細則性審議及表決法案的全體會議，以提供必需的解釋。

二零二四年四月五日於澳門

委員會

陳澤武

(主席)

1
陳澤武
林
張
黃



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

林倫偉

(秘書)

黃潔貞

葉兆佳

邱庭彪

龐川

1
1.
梁
紀
程



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

梁鴻細

梁鴻細

張健中

張健中

羅彩燕

羅彩燕

李良汪

李良汪

1
林
再
青