



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 7 /IV/2012 號意見書

事由：《修改第 3/2001 號法律〈澳門特別行政區立法會選舉法〉》法案

I. 引言

澳門特別行政區政府於二零一二年七月九日向立法會提交了《修改第 3/2001 號法律〈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》的規定，於二零一二年七月九日透過第 633/IV/2012 號批示接納了該法案。

上述法案於二零一二年七月十六日在立法會全體會議上經引介和一般性討論後，得到立法會全體會議二十四票的贊成而獲一般性通過。

立法會主席於同日透過第 671/IV/2012 號批示，將該法案派給本委員會，並要求於二零一二年八月二十日前完成細則性審議工作並提交意見書。

委員會於二零一二年七月二十三日、二十四日、三十一日、八月六日、十五日舉行了會議。除委員會成員外，立法會主席劉焯華、副主席賀一誠以及其他非本委員會成員的議員鄭志強、林香生、何潤生等亦參與了委員會會議。行政法務司司長陳麗敏、行政暨公職局局長朱偉幹、法律改革及國際法事務局局長朱琳琳、行政法務司辦公室顧問趙向陽列席了七月二十四日所舉行的會議，並就委員會所提出的問題作出了解釋和澄清。

在細則性審議法案期間，立法會與政府雙方的法律顧問也就法案的內容進行了技術性磋商。在雙方充分合作的基礎上，政府於八月十三日提交了法案的修改文本。

II. 引介



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

《〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉附件二澳門特別行政區立法會的產生辦法修正案》(以下簡稱附件二修正案)已於2012年6月30日由全國人民代表大會常務委員會予以備案,並於同日通過〔十一屆〕第四十號全國人民代表大會常務委員會公告予以公佈,從而完成了修改《澳門基本法》附件二所必經的“五步曲”程序。根據附件二修正案對立法會產生辦法所引入的修改,特區政府向立法會提出了《修改第3/2001號法律〈澳門特別行政區立法會選舉法〉》法案,由此正式開始了在特別行政區內部法律體系中修改作為本地區選舉法律制度¹重要組成部分之一的《澳門特別行政區立法會選舉法》(以下簡稱立法會選舉法)的立法程序。

根據法案的理由陳述,政府提出本法案是為了落實附件二修正案的內容,“根據附件二修正案的規定,2013年第5屆立法會直接選舉產生的議員增加2人,為14人;間接選舉產生的議員增加2人,為12人。而在第6屆及以後各屆立法會的產生辦法,在依照法定程序作出進一步修改前,按該修正案的規定執行”²,故有必要在特區內部法律體系中,通過修改現行的立法會選舉法,對此加以貫徹落實;另一方面,在考慮政制發展公開諮詢期間社會各界對立法會選舉法所提出的主流意見的基礎上,也有必要通過修改現行的立法會選舉法,對新增加的間選議席如何分配以及如何進一步完善立法會的間接選舉制度,作出相應的規定,藉此回應社會對此所表達的意見和訴求。

關於法案的具體內容,根據理由陳述,主要體現為以下三方面:

第一,建議對立法會選舉法第14條、第21條作出相應的修改,以體現附件二修正案所規定的第5屆立法會直選議員和間選議員的人數變化,即“2013年第5屆立法會直接選舉產生的議員增加2人,為14人;間接選舉產生的議員增加2人,為12人”³;

第二,建議對立法會選舉法第22條作出修改,增加一款作為第2款,同時對第1款作出相應的修改和調整,以對新增加的2名間接選舉議員名額作出分配。根據法案的理由陳述,“將新增的2名間接選舉議員名額分配給專業界1名,以及將社會服務界和教育界作為一個選舉組別,並選舉產生1名議員;而文化及體育界選舉組

¹ 澳門特別行政區立法會先後於2000年、2001年及2004年制定了《選民登記法》、《立法會選舉法》及《行政長官選舉法》三項重要法律,上述法律不僅較為完整地組成了本澳選舉法律制度的架構,並且對本澳的民主政制發展建立了較為深厚的基礎。對此參見特區政府所提交的修改第3/2001號法律立法會選舉法的理由陳述中文本第1頁、葡文本第1頁。

² 參見法案理由陳述中文本第3頁,葡文本第3頁。

³ 參見法案理由陳述中文本第3頁,葡文本第3頁。



別則產生 2 名議員”⁴；

第三，建議對立法會選舉法第 22 條第 4 款、第 43 條第 2 款作出相應修改，同時建議刪除第 24 條第 2 款，以進一步完善立法會的間接選舉制度⁵。

具體而言，提案人建議對第 22 條第 4 款作出相應修改，“適當擴大法人選民的投票人人數，將投票人人數增加一倍至 22 人，以增強代表性及民主參與成份”⁶；建議刪除第 24 條第 2 款，“取消間接選舉中的‘自動當選’機制，以體現選舉的完整性，並提高當選議員的認受性”⁷；建議對第 43 條第 2 款作出相應修改，“將間選的提名門檻由 25% 降低至 20%”，對此提案人認為“降低提名門檻將有助於提高選舉的競爭性，但為保證候選人具有必要的界別代表性和認受性，提名門檻的降幅也不宜過大”⁸。

III. 概括性審議

一、關於提出本法案的必要性

政府提交本法案的必要性，一方面在於落實此前已經由全國人大常委會備案的《澳門基本法》附件二修正案的規定內容，在特區內部的立法會選舉法即第 3/2001 號法律中，引入必要的調整和修改，以保持立法會選舉法與《澳門基本法》有關立法會產生辦法的規定相一致；另一方面則在於，藉此修改立法會選舉法之機，進一步完善立法會的間接選舉制度，以回應社會在公開諮詢期間對此所表達的意見和訴求。對此，委員會認為已無需多言。

需要指出的是，作為澳門特別行政區的立法機關，立法會的產生辦法被明文規定在《澳門基本法》第六十八條及附件二之中。其中附件二第二條規定：“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”。據

⁴ 參見法案理由陳述中文本第 4 頁，葡文本第 4 頁。

⁵ 關於在公開諮詢期間社會各界對立法會間接選舉制度所提出的各種意見和建議，可參閱特區政府《政制發展諮詢文件》第四章“逐步完善立法會間選制度”、《政制發展諮詢總結報告》第四章“關於完善立法會間選制度的意見”的相關內容。

⁶ 參見法案理由陳述中文本第 4 頁，葡文本第 4 頁。

⁷ 參見法案理由陳述中文本第 4 頁，葡文本第 4 頁。

⁸ 參見法案理由陳述中文本第 5 頁，葡文本第 4 頁。



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

此，特別行政區於二零零一年通過本地立法，制定並通過了第 3/2001 號法律立法會選舉法，為落實基本法的有關規定，並具體產生第二屆、第三屆立法會，制定了必要的選舉制度。之後，針對兩次立法會選舉過程中所產生的問題，為貫徹“努力提高選舉質素及穩健推進民主發展”的立法政策⁹，立法會於二零零八年通過了第 11/2008 號法律，對第 3/2001 號法律進行了修改，從而進一步完善了立法會選舉制度，為 2009 年第四屆立法會的選舉公開、公正、公平和廉潔地進行，提供了更為完善的制度保障。

基於澳門回歸後十多年的社會發展變化，特區政府按照循序漸進推進澳門政制發展的原則，根據既要保持澳門特區政治體制的穩定，又有需要對《澳門基本法》附件一和附件二規定的兩個產生辦法作適當修改的要求，將兩個產生辦法是否修改作為本年度政府施政的一項重要內容¹¹。在依照《澳門基本法》附件二和全國人大常委會為此所作的解釋和決定，並在廣泛聽取社會各界對政制發展的意見，特別是在充分考慮社會主流意見的基礎上，《澳門基本法》附件二有關立法會產生辦法的修改工作現已完成全部法定程序。

提案人現根據附件二修正案的內容，提出修改第 3/2001 號法律立法會選舉法的法案，是在本地立法中落實附件二修正案的當然要求，也是循序漸進推進澳門政制發展、進一步完善立法會選舉制度的必要立法舉措。

二、關於本法案的若干具體問題

委員會在細則性審議過程中，依照《澳門基本法》及其附件二、全國人大常委會就兩個產生辦法所作的解釋和決定以及附件二修正案的有關規定，針對法案中的具體內容，就以下幾方面的問題進行了討論和分析：

（一）關於新增間選議席的分配

按照附件二修正案的規定，第五屆立法會間選議員的人數將增加 2 人至 12 人，對於新增加的兩個間選議席如何分配，需要在本地的立法會選舉法中加以規定。為此，提案人建議修改第 3/2001 號法律第二十二條，在該條新增加一款作為第二款，以便對第五屆及以後各屆立法會的間選議席的分配作出規定。

⁹ 參見第一常設委員會第 5/III/2008 號中文本第 5 頁，葡文本第 5 頁。

¹¹ 參見二〇一二年財政年度施政報告中文本 27 頁，葡文本第 29 頁。



按照第二款所建議的內容，第五屆及以後各屆立法會的間接選舉將被劃分為五個選舉組別，除維持工商、金融界、勞工界、專業界這三個選舉組別的構成不變之外，將現行的社會服務、文化、教育及體育界這一選舉組別，拆分成社會服務及教育界與文化及體育界兩個選舉組別，將來立法會的間接選舉制度將由五個選舉組別構成。而在間選議席的具體分配上，提案人建議工商、金融界和勞工界兩個選舉組別的議席數目維持不變，將專業界選舉組別的議席數目增加 1 名，並選舉產生 3 名議員，社會服務界和教育界作為一個選舉組別，並選舉產生 1 名議員，而文化及體育界作為一個選舉組別，則選舉產生 2 名議員。

對於新增間選議席的分配，委員會有議員認為，考慮到社會服務界和教育界在社會上所起的作用和重要性，為何作為一個選舉組別，僅獲分配一個議席，而文化及體育界卻獲分配兩個議席，並質問政府為此所採取的標準是什麼，為何在法案中沒有反映諮詢過程中所提出的方案和意見。政府對此澄清，法案中對於新增間選議席的分配，是按照諮詢過程中所收集到的社會主流意見，將社會服務和教育界合併佔一個名額，其餘 2 個名額歸文化和體育界¹²。

（二）關於法人選民選舉組別的劃分問題

針對法案中將專業界間接選舉的議員增加至 3 人的情況，有議員提出了在澳門目前尚沒有專業資格認定制度的前提下，如何界定專業人士的問題，並因應法案中將現行的第四選舉組別，拆分為兩個選舉組別，提出如何界定某一個法人選民所屬選舉組別的問題。

政府對此解釋認為，本法案對現行立法會間接選舉制度所引入的修改，只是將現行的社會服務、文化、教育及體育界這一選舉組別，拆分成社會服務及教育界與文化及體育界兩個選舉組別，並不涉及到法人選民選舉組別的重劃分問題。將來第五屆立法會的間接選舉，是按照現行選民登記法中關於法人選民的界別劃分標準和選民登記制度加以執行。至於專業界別的劃分是維持目前的做法。

（三）關於第五屆立法會委任議員的處理問題

根據《澳門基本法》及其附件二的規定，特區立法會由直接選舉、間接選舉和行政長官委任的議員三部分組成，現行的第 3/2001 號法律立法會選舉法，除對直接

¹² 有關社會對新增間選議席分配的意見，可參見《政制發展諮詢文件》第二章第 23 點的內容（第 12 頁），以及《政制發展諮詢總結報告》第二章第二節新增間選議席分配的相關內容（第 12 頁）。



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

選舉和間接選舉制度作出規定外，也在該法律的序文法第二條，就行政長官對議員的委任事宜作出了規定。該條規定：“在收到《澳門特別行政區立法會選舉法》第一百三十三條第二款所指的總核算紀錄後十五日期內，行政長官以行政命令委任《澳門特別行政區基本法》附件二第一款所指的委任議員”。

由於《澳門基本法》附件二已經由附件二修正案加以修改，儘管附件二修正案第一款就第五屆立法會委任議員的構成，仍維持 7 人不變，但第五屆立法會委任議員的法律基礎和依據，應當是附件二修正案的有關規定，由此在技術上產生了應否在本法案中對第 3/2001 號法律序文法第二條的表述加以修改的問題，似乎在技術上更適宜在該條的行文上加上“附件二修正案第一條”的表述。

經向政府提出此問題後，政府解釋認為，本次修改第 3/2001 號法律立法會選舉法，只是對有關立法會的選舉制度進行必要的修改，並不涉及到行政長官委任議員的問題；況且按照中國內地的立法傳統，附件二修正案對《澳門基本法》附件二所引入的修改，視為對原有條文內容的必要增加和替代，無需在技術上對此作出專門處理，也不會影響到將來行政長官委任議員時，對附件二修正案的具體落實和執行。

（四）關於從整體上檢討和完善立法會選舉制度的問題

在委員會對法案討論的過程中，也有議員認為，借助此次修改立法會選舉法的機會，除完善法案所建議的間接選舉制度外，也適宜從整體上檢討和完善立法會的選舉制度，特別是利用立法會選舉管理委員會就每次選舉向行政長官所提交的總結報告中所指出的問題，在此次立法過程中加以系統的總結和完善。議員就此也就選舉過程中所出現的廢票認定標準和程序問題、選舉經費上限問題等發表了意見。

政府對此認為，上述問題並不涉及到修改法律的問題，而是在執行立法會選舉法中，如何具體操作和落實的問題。政府也希望通過加強對立法會選舉法的宣傳、制定更具操作性的工作指引等方式，解決在選舉過程中所出現的問題。

這裡有必要附帶指出的是，在法案的討論過程中，有議員對於立法會選舉法第九十三條第七款所訂立的選舉經費上限標準，即“該年澳門特別行政區總預算中總收入的百分之零點零二”這一標準提出了意見和建議，認為在澳門近年來財政總收入大幅增加的情況下，按照這一上限標準訂立選舉經費的上限，是一個非常龐大的數字，這一上限可能導致不同參選組別在競選經費上懸殊過大，導致出現不公平的情況，並為此而建議修訂這一不合時宜的上限標準。



政府對此強調指出，法律在這裡所訂出的選舉經費上限，只是行政長官在為每次選舉具體訂明經費上限時不得超過的限額，並不意味著行政長官每次會按照這一標準所計算出的上限來訂出選舉經費的上限。行政長官會因應每一次選舉活動的特定情況並考慮多種因素，在這一法定上限之下訂出合理的選舉經費上限標準，故不需要修改現行規定。

IV. 細則性審議

除了上述概括性審議之外，委員會還根據《立法會議事規則》第一百一十九條，對法案的具體內容是否與法案的原則相符及法律規定在技術上是否妥善作出分析。

第一條——修改《澳門特別行政區立法會選舉法》

“第十四條——直接選舉

修改立法會選舉法的第十四條，是為了反映附件二修正案關於第五屆及以後各屆立法會直接選舉議員增加 2 人的情況，故在這裡規定第五屆及以後各屆立法會選出議員十四人。

但為了更全面準確的反映附件二修正案的內容，在法案最初文本的基礎上，加上了但書的表述，以在行文表述上反映附件二修正案第二條的內容，故在這裡加上“但《澳門特別行政區立法會的產生辦法》依照法定程序作出相關修改者除外”，以表明如果第六屆及以後各屆立法會的產生辦法，按照《澳門基本法》附件二第三條的規定作出相應修改，將按照修改後的規定執行。

在細則性討論過程中，也從技術的角度對本條以及第二十一條的行文分別包含“為第四屆立法會選出議員十二人”、“為第四屆立法會選出代表下條所指選舉組別的議員十人”進行過討論。由於第四屆立法會議員的選舉工作，已經按照現行立法會選舉法的規定，於二零零九年九月二十日為第四屆立法會通過直接選舉選出了十二名議員，通過間接選舉選出了十名議員，考慮到本法案對現行立法會選舉法所引入的修改，主要是為了因應附件二修正案對第五屆及以後各屆立法會的產生辦法



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

所引入的修改，所以似乎無須在這裡再次寫明為第四屆立法會直接選舉和間接選舉選出議員的問題，並為此而建議通過在法案中引入過渡性規定，解決目前第四屆立法會的任期尚沒有結束，正處於運作過程中的問題。

政府對此回應指出，正是因為考慮到目前第四屆立法會尚處於運作過程中，所以有必要在這裡寫明第四屆立法會直接選舉和間接選舉的議員的人數，寫上這一點對於立法會的投票和計票規則以及在立法會議員出缺時，確定直接選舉或間接選舉出缺的議員人數，有其必要性，因此決定維持法案文本中的最初行文。

第二十一條——間接選舉

修改立法會選舉法的第二十一條，是為了反映附件二修正案關於第五屆及以後各屆立法會間接選舉議員增加兩人的情況，故在這裡規定第五屆及以後各屆立法會選出議員十二人。

在技術上與對第十四條的處理相同，這裡同樣在最初文本的基礎上加上了但書的表述，有關的理由也完全相同。

第二十二條——選舉方式

在現行第二十二條的基礎上新增加第二款，以對第五屆及以後各屆立法會間選議席作出規定。

修改了現行第二十二條的第三款作為法案的第四款，以規定“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”。

第二十四條——選舉標準

刪除了現行第二十四條第二款“被確定接納為某選舉組別的候選人的總數如等於或少於相關選舉組別獲分配的議席名額，則該等候選人自動當選，而相關選舉組無須進行投票”的規定，以體現廢除自動當選機制的立法取向。

第四十三條——提名委員會及候選名單



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

修改了現行第四十三條第二款的規定，將間選的提名門檻由 25% 降低至 20%，為此規定“提名委員會須最少由該選舉組別被登載於選舉日期公佈日前最後一個已完成展示的選民登記冊的法人總數的百分之二十組成，如以該百分率計算所得數字並非整數，則以上一個較小的整數為準”。

第二條——生效

法案的修改文本建議法案自公佈翌日後生效。

V · 結論

經對《修改第 3/2001 號法律〈澳門特別行政區立法會選舉法〉》法案進行審議及分析後，本委員會認為：

- (一) 本法案已具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；
- (二) 在細則性審議及表決的全體會議上，政府宜派出代表出席以便作出必需的解釋。

二零一二年八月十五日

委員會

陳澤武
(主席)

李從正



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

(秘書)

馮志強

崔世昌

吳國昌

黃顯輝

陳明金

何少金

麥瑞權

2