



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

第 3 /III/2008 號意見書

事由：《修改第 3/2004 號法律(行政長官選舉法)》法案

I

引言

1. 標題所指的法案由澳門特別行政區（以下簡稱特區）政府提交，立法會主席根據《立法會議事規則》第九條 c)項的規定接納該法案，並透過於二零零八年五月十三日作出的第 303/III/2008 號批示，於同日將該法案派發。

2. 於五月三十日舉行的全體會議上，對上述法案進行了引介和一般性討論並獲正式通過。立法會主席透過五月三十日作出的第 336/III/2008 號批示，將上述法案派發給本委員會進行“審議和制作意見書”，並須最遲於二零零八年七月三十一日前完成。隨後，由於本法案在法律和政治上的複雜性、在立法會已開展的立法程序繁多以及第二常設委員會的成員同時成為臨時委員會的成員等原因，本委員會請求延長細則性審議的期限。該請求獲得立法會主席批准，並透過第

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'A' and various initials.



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

436/D84/III/GPAL/2008 號公函，將有關期限延長至今年的九月三十日。

3. 在完成法案第一階段的立法程序後，緊接著即進入委員會的細則性審議階段。

4. 本委員會於六月十日和二十六日，七月二日、十一日、十六日和二十三日及八月七日和十五日舉行正式會議，連續對法案進行了分析。政府代表在行政法務司陳麗敏司長的帶領下出席了於七月二日、十一日和二十三日所舉行的三次會議。

出席會議的政府代表人員包括：行政暨公職局局長朱偉幹，法律及改革辦公室主任朱琳琳，行政法務司司長辦公室顧問司馬良、趙向陽、馮瑞棠，行政暨公職局法律技術廳廳長申慧娜和行政暨公職局選舉技術輔助處代處長王穎中。

5. 除了上述的正式會議外，還須提及的是，就法律技術層面的討論，立法會和政府的顧問一直保持接觸，並於八月八日舉行了技術性的會議，以便於對法案中的多項規定引入技術和行文方面的調整和改



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

善。

6. 委員會的成員以及其他議員包括立法會主席對審議中的法案進行了分析、討論和發表意見，並在分析中提出了一系列的立法政策和技术方面的問題，同時，委員會亦對一些並非本法案最初文本修改對象的現行若干條文進行了分析和討論，因為這些條文與法案修改的條文互有關連，因此須加以考慮。經過上述多次會議的討論、立法會顧問團所編寫的數份備忘錄的分析以及政府代表所提交的多份技術文件，法案中的一系列問題得到了澄清。政府於本年的八月十一日提交了該法案的替代文本，當中部分反映了本委員會的立場。

有必要強調的是，委員會認為，相比於法案的最初文本而言，法案的最後文本已獲得實質性改善。

因此，除另有說明外，本意見書對法案各條文的引述將以新文本為基礎。

7. 本委員會欣喜地注意到，在整個的立法程序中，儘管遇到了一些法律技術性質的複雜問題和其他相關的政治性質問題，政府代表展



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

現出了合作精神並願意提供口頭和書面形式的解釋，無論其所持立場如何，最終都對委員會的意見有所回應。

## II

### 引介

8. 為了對本法案作出適當的引介，最適宜的方法莫過於借助於附同本法案的理由陳述加以說明。須強調的是，應從本次立法的根源，即從有關選舉的一攬子立法的源頭說起，而本法案是三部選舉法組成部分。

“為了貫徹《基本法》穩步推動政制發展的方向，並全面實施“一國兩制”、“澳人治澳”的方針，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”。

9. 在對相關的立法背景作出說明後，在同一理由陳述中則繼續



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

闡述 “本澳將於 2009 年首次在同一年內對第 3 任行政長官以及第 4 屆立法會的產生進行選舉。為確保明年兩項選舉的順利進行，特區政府正致力完善 2009 年即將進行的行政長官選舉工作，並在遵守《基本法》及其附件的前題下積極地、廣泛地聽取社會各界的意見和建議，務求把《行政長官選舉法》的修訂工作妥善處理，以回應社會廣泛的訴求”。還說明“特區政府已於 2008 年 2 月 28 日至 3 月 31 日就三項選舉法律，包括《行政長官選舉法》的修訂向社會各界進行公開諮詢”。並指出在這一諮詢過程中，收到了大量的意見和建議，這“對於特區政府清晰了解廣大市民訴求和意見、更為周詳嚴謹地草擬修訂條文、以及更富有成效地提高修法的針對性、合理性和科學性均具有十分重要的參考作用”。

接著指出：“在詳細分析了社會各界的意見後，結論是各界人士基本接受特區政府所提出修改有關選舉法律的方向和建議”，而總結是“各界人士主流意見對現階段以“努力提高選舉質素、穩健推進民主發展”作為政制工作的重點顯然是認同和支持的”。

10. 理由陳述接著介紹了有關的立法原則：“是次修改《行政長官選舉法》的核心理念和原則如下：

Handwritten notes on the right margin, including the name 'Law' and other illegible scribbles.



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

- 1) 加強行政長官選舉管理委員會（簡稱“管委會”）的權限
- 2) 加強監管競選活動的財務資助
- 3) 完善行政長官及行政長官選舉委員會（簡稱“選委會”）選舉的規則
- 4) 對缺額情況作進一步規範
- 5) 提高打擊賄選的力度”

委員會藉此機會表達現時一般性同意上述的框架原則。

11. 相對其他事宜，理由陳述更詳細地說明了加強行政長官選舉管理委員會的權限、加強規範行政長官選舉的候選人的財務資助、在點票時可使用電腦設備、執行《行政長官選舉法》所涉及的程序的緊急性質、提高打擊賄選的力度和加重對選舉的不法行為的刑罰等立場。

為了對法案的立法理由以及當中所規定的解決方法進行更深入的分析，請參閱現所引述的理由陳述的相關內容<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> 特別是其中第3頁至第11頁的內容。



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

12. 顯而易見，本法案是對現行法律的立法修改（從某種程度來說確是這樣），而非制定一項全新的<sup>2</sup>法律，因此，分析立法會通過第3/2004號法律《行政長官選舉法》時所作的討論將會有所裨益。為達此目的，將主要引述負責細則性審議該法律的委員會的意見書。

事實上，當時審議分析的第一份行政長官選舉法是一種全新的立法，是一項全面和詳盡制定的法案，而不是一份零散修改的法案（以對法律的單純修改為特徵）。因此，委員會對法案所作的分析也是整體性的和非常詳盡的，因而有利於對作為特區最高長官的選舉現象作一全方位的檢視。

第二常設委員會所編製的第2/II/2004號意見書引述了附同二零零四年的法案的理由陳述，指出“為了規範行政長官選舉工作，並確保遵循公平、公正、公開、民主和廉潔的原則，政府向立法會提交《行政長官選舉法》法案。本法案依據《基本法》及附件一的有關規定，並參考了現行有關選舉法律、第一任行政長官選舉的經驗，以及澳門的實際情況，就選舉委員會的產生和行政長官的選舉作出了規定”<sup>3</sup>。

<sup>2</sup> 參閱理由陳述第3頁“本法案建議修改現行《行政長官選舉法》”。

<sup>3</sup> 第二常設委員會第2/II/2004號意見書第2頁。



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

Handwritten notes and signatures in the right margin, including the name '梁家傑' (Leong Ka-ki) and other illegible marks.

13. 同一意見書繼續指出：“當立法會討論法案時，就意識到該法規對特區政治架構的重要性。因為它一方面是在落實《基本法》賦予澳門特別行政區的高度自治，即根據《基本法》第四十七條和附件一的規定，通過選舉法對行政長官產生的具體辦法作出規定；另一方面，由於在現行政治制度中行政長官居於各機關之首，其產生辦法特別重要，以致可以視為檢驗“澳人治澳”和《基本法》附件一第三款第一段明確規定的“民主開放”等重要原則是否得以落實的標準”<sup>4</sup>。

14. 至於行政長官的產生辦法已由《基本法》作出一般性規定，對此稍後將有更詳盡的引述。另一方面，“面對澳門特別行政區的政治和社會現實，選擇組成一個選舉委員會，旨在確保行政長官由一個代表本地社會不同利益的機構選出。在全體大會一般性表決時獲大多數議員支持而通過的法案包含的理念認為，在行政長官選舉中採用間接選舉的方法是適當的，符合民主性的要求。”<sup>5</sup>

意見書還指出：“澳門特別行政區的政治按循序漸進發展是一個相

<sup>4</sup> 同上，第3頁。

<sup>5</sup> 仍然引述第二常設委員會的同一份意見書的第4頁對這些重要且具爭議事項所作的詳盡見解。



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

當可靠的策略而不是‘保守’的，相反，其目的旨在澳門將來的發展和進步。此外，由於澳門特別行政區落實‘一國兩制’政策是一個完全新鮮的事物，所以在政治發展問題上我們應該小心行事和循序漸進。”<sup>6</sup>

15. 接下來該意見書指出：“《基本法》附件一對組成選舉委員會的各個界別作出初步的劃分，並按該等界別的劃分，對三百名委員的名額作出分配。”並在按組別細分該三百名委員後說明“然而，法案對上述的劃分作出了進一步的規定，在《基本法》所規定的界別中設立界別分組，並將各個界別所佔的名額，根據其界別分組作出分配。”

7

16. 上引的意見書也以相當的篇幅對若干重要事項作出了分析，例如對行政長官選舉中的投票資格問題，或者說誰有投票權選出中華人民共和國澳門特別行政區最高領導人的問題、對被選資格即誰得被選為行政長官的問題，尤其是對有被選舉資格及無被選舉資格（或限

<sup>6</sup> 肖蔚雲，*One Country, Two Systems – An account of the drafting of the Hong Kong Basic Law*, Peking University Press, Pequim, 2001, 第242頁。

<sup>7</sup> 第二常設委員會第2/II/2004號意見書第5及6頁。在後面數頁有對此事項和其他相關事項作出更細緻的分析。



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

制)的條件、不得兼任，即不得同時兼任兩個職位或職務、競選活動的規定 - 認為有關制度能為確保選舉程序的公平性和各候選人機會平等訂定適當的規則、選舉委員會成員的選舉，尤其要特別考慮投票資格的問題，即誰可選出其所屬界別的代表<sup>8</sup>。

17. 正如該意見書所述，行政長官選舉法將會為澳門特區的選舉法奠定基礎，並認為這是對“政治選舉的一種規範性制度，以及是一系列對所有政治選舉程序作出規範的規定和制度”<sup>9</sup>。除此之外，有關選舉制度還包括載於《基本法》、《選民登記法》（現正修改的第12/2000號法律）、《立法會選舉法》（現正修改的第3/2001號法律）中的規定。基於這種共同的屬性<sup>10</sup>，就能解釋為何現在要同時處理這一攬子的法律，並有必要為現正在立法會審議的三個選舉法中同樣的問題尋找相同的解決方案。

18. 委員會在概括性審議該二零零四年法律的結論部分指出：“最後委員會經初步總結後，認為法案具備必要的機制在澳門特別行政區

<sup>8</sup> 同一意見書的第10頁及其後數頁，其內載有與此相關的詳盡內容。

<sup>9</sup> JORGE MIRANDA, *Estudos de Direito Eleitoral*, Lex, Lisboa, 1995, 第148頁。

<sup>10</sup> 例如，立法會出版的選舉法律彙編亦突顯了這種共同屬性。



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

憲政框架內發展選舉法例，使其更切合澳門社會實況，並訂立了一個選舉制度以便使澳門特別行政區最高負責人在公平和民主的條件下選舉產生，但不妨礙將來在《基本法》框架內改善和發展選舉制度。”<sup>11</sup>

19. 以下將對現正審議的法案內容，從法律框架、制度、原則等角度進行不同層次的分析。

《基本法》包含以下具有較高位階的規範，為方面參考起見，現引述如下：

“第二十六條

澳門特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。”

從另外一個角度，作為落實<sup>12</sup>前引基本原則的規定：

“第四十七條

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

<sup>11</sup> 同一意見書的第 18 頁。

<sup>12</sup> 其他落實的辦法主要載於第六十八條“(…)立法會多數議員由選舉產生。立法會的產生辦法由附件二《澳門特別行政區立法會的產生辦法》規定。”第二十一條則規定“澳門特別行政區居民中的中國公民依法參與國家事務的管理。根據全國人民代表大會確定的代表名額和代表產生辦法，由澳門特別行政區居民中的中國公民在澳門選出澳門特別行政區的全國人民代表大會代表，參加最高國家權力機關的工作。”正如 YASH GHAI 所言，《基本法》所規定代表的三種主要方式，即全國人民代表大會、行政長官和立法會，都與選舉程序有關，《Hong Kong's New Constitutional Order》，Hong Kong, 1997 第 230 頁。



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

民政府任命。

行政長官的產生辦法由附件一《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》規定。”

而上述附件一《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》規定：

“一、行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會依照本法選出，由中央人民政府任命。

二、選舉委員會委員共 300 人，由下列各界人士組成：

工商、金融界 100 人

文化、教育、專業等界 80 人

勞工、社會服務、宗教等界 80 人

立法會議員的代表、市政機構成員的代表、澳門地區全國人大代表、澳門地區全國政協委員的代表 40 人

選舉委員會每屆任期五年。

三、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。



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

各界別法定團體根據選舉法規定的分配名額和選舉辦法自行選出選舉委員會委員。

選舉委員會委員以個人身份投票。

四、不少於 50 名的選舉委員會委員可聯合提名行政長官候選人。每名委員祇可提出一名候選人。

五、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。

六、第一任行政長官按照《全國人民代表大會關於澳門特別行政區第一屆政府、立法會和司法機關產生辦法的決定》產生。

七、二零零九年及以後行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准。”

20. 首先，一如前述的委員會意見書所指出：“根據《基本法》第四十七條第一段規定，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》在此好像接納兩種產生行政長官的方法。然而，《基本法》附件一採用了選舉方法，規定行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選出（第一款），而選舉委員會由各



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

界別共三百人組成（第二款）”<sup>13</sup>。為理解該意見書中的該項內容，還可參閱楊允中先生的有關論述：“選舉出的候任人由中央人民政府任命”<sup>14</sup>。

21. 對體現於《基本法》第二十六條的選舉制度權利範圍<sup>15</sup>（該條和附件一的規定是《行政長官選舉法》的立法依據）<sup>16</sup>，在此有必要借用已有的論述指出：“本條所指永久性居民依法享有選舉權與被選舉權，係在澳門特別行政區內部行使的一個基本政治權利，如參加選舉澳門特別行政區行政長官和立法機關的權利”<sup>17</sup>。

或者，引用本會於 2004 年的文件中所言：“就《基本法》所規定的選舉法基本原則而言，須強調澳門特別行政區永久性居民享有的選舉權和被選舉權”<sup>18</sup>；“這一政治參與的權利包含兩個層面含義：

<sup>13</sup> 第二常設委員會第 2/II/2004 號意見書第 4 頁。另參閱 YASH GHAI, *Hong Kong's New Constitutional Order*, 第 231 及 232 頁。

<sup>14</sup> 《澳門基本法釋要》，2005 年，第 92 頁。

<sup>15</sup> JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Coimbra, 2005, 第 480 及 481 頁，當中提到將實體性的基本原則體現在“主觀權利”的層面，而這些原則亦反映在其他諸多的基本權利之中。

<sup>16</sup> 例如，類同的情況可見於第 3/2001 號法律《立法會選舉制度》：“立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項及附件二第二款制定本法律”。另參閱第 8/2005 號《法律個人資料保護法》：“立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項的規定，為實施《澳門特別行政區基本法》第三十條、第三十二條和第四十三條所訂定的基本制度，制定本法律”。

<sup>17</sup> 楊允中，《澳門基本法釋要》，第 77 及 97 頁。

<sup>18</sup> 第二常設委員會第 2/II/2004 號意見書第 3 頁。該種政治上的參與權呈現在兩方面：直接選舉權。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Cao' and other illegible marks.



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

一是選舉權，這‘是公民參與國家政治生活及公共事務管理 - 不論直接還是透過自由選出的代表管理 - 的首要表現’<sup>19</sup>，其實這一權利已被《世界人權宣言》第二十一條第一款所肯定。二是在平等條件下透過被選獲得政治職位的權利，這意味著法律不可設定限制公民被選資格的不法的歧視性規定，當然，須強調《基本法》第二十六條規定了這些權利要‘依法’行使。這個表述意味著可對某些職位的擔任要求具備某些條件，只要視乎情況是必需的和適當的，例如最低年齡、永久性居民身份或國籍。事實上，對於《基本法》規定的某些職位，尤其行政長官”<sup>20</sup>。

以上圍繞選舉性質的問題所作的論述，且將之建立在政治性的基本權利之上並賦予其重要性，是分析有關問題時的慣常做法<sup>21</sup>。

22. 在本地憲法即基本法的框架下完成對選舉問題的闡述後，接下來須指出的是些國際法範疇對有關問題的重要規定，即除已引述

<sup>19</sup> JORGE MIRANDA, *Estudos de Direito Eleitoral*, 第 70 頁。

<sup>20</sup> 第二常設委員會第 2/II/2004 號意見書第 4 頁。

<sup>21</sup> 除已述的著作外，亦有其他一些就整體情況或澳門的具體情況作分析的論述：肖蔚雲，《澳門基本法研討會》，第 124 至第 125 頁；GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 1998, 第 289 頁；王振民，《“一國兩制”與澳門基本法》，立法會，2008，第 19 及 20 頁；駱偉建，《基本法—澳門居民的基本權利和自由的重要保障》，澳門公共行政雜誌第 19/20 期，第 351 頁。



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

的《世界人權宣言》以外的其他一些重要規範。

《公民權利和政治權利國際公約》<sup>22</sup>根據其適用於澳門特區的條款<sup>23</sup>，載有如下規定：

“第二十五條

每個公民應有下列權利和機會，不受第二條所述的區分和不合理的限制：

(甲) 直接或通過自由選擇的代表參與公共事務；

(丙) 在一般的平等的條件下，參加本國公務。”

眾所周知，根據《基本法》第四十條的規定，《公民權利和政治權利國際公約》適用於澳門的有關規定繼續有效，並通過澳門特別行政區的法律予以實施，且“澳門居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，此種限制不得與本條第一款規定抵觸”，由此可見此乃

<sup>22</sup> 1966年12月16日於紐約通過，經共和國議會第41/92號決議延伸至澳門實施並刊登於1992年第52期政府公報，隨後亦根據第16/2001號行政長官公告，經中華人民共和國向作為《公民權利和政治權利國際公約》保管實體的聯合國秘書長發出通知書，確認該公約繼續在澳門特區適用。

<sup>23</sup> 見上述通知書內容：“公約第二十五條b項，涉及根據《聯合聲明》和《基本法》確定的由選舉產生機構的組成及其成員的選擇與選舉方式，不在澳門特別行政區適用”，該規定類似上述共和國議會決議於1992年訂立的第三條內容。



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

制定普通性法律的準繩，無論如何，普通性法律不得違反上述規定。

24

三

概括性審議

23. 接下來所進行的是對法案的概括性審議，對此須指出，法案所體現的立法政策，以及提案人建議的相應修改，整體上為委員會所接納，但有些內容僅獲委員會大多數成員贊同。

必須指出，儘管法案整體上獲得正面評價，但在委員會細則性審議時曾出現一些疑問、反對意見及對法案原文的修改建議<sup>25</sup>。

24. 以下將以法案的原文為基礎，扼要地列出和說明其中一些較為重要並曾作較深入討論的問題：

- 行政長官選舉管理委員會的組成——第二條；

<sup>24</sup> 例如楊允中於《澳門基本法釋要》第82頁強調的多重保障；ANTÓNIO KACHI, *As fontes do Direito em Macau*, Macau, 2006, 第416頁及續後數頁。

<sup>25</sup> 涉及到於會議中或立法會顧問的備忘錄中提出的不同性質的疑問、反對意見及建議，有政治性或技術性的，有實質性的或純形式上的，合計大約有七十項。



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

- 管委會的選舉指引——第三條；
- 選委會委員的資格及年齡——第九條及第二十條；
- 採用抽籤，不進行實際的選舉行為——第十三條、第二十四條、第二十九條、第三十一條、第六十條；
- 履行職務的強制性——第二十七條；
- 犯罪未遂的處罰制度——第一百一十條；
- 選舉犯罪——多項條文；
- 減刑或不處罰的情況——第一百零八-A 條。

25. 首先要說明的是，在雙方的合作之下，法案文本已就上述大部分問題作了重大的修改，以回應委員會的建議；另有一些修改部分反映了委員會的立場，而就其中一個問題則沒有因應某些成員的理解而作任何修改。

26. 行政長官選舉管理委員會的組成——第二條第一款（二）項

法案原文就組成所建議的修改引起了委員會大多數成員的關注，簡而言之，即不接受管委會由來自眾所周知以打擊犯罪為主要職



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

能的實體的代表的預先組成。且看法案原文的規定：

“(二) 由具備適當資格的六名澳門特別行政區永久性居民擔任委員，當中必須有一名檢察官及一名廉政公署的代表，但主要官員、行政會委員和立法會議員除外。”

本委員會很多成員不同意對從事公共事務者加上標籤和帶出不信任的信息(另一委員會在分析立法會選舉法法案的同類規定時亦出現相同情況)。儘管提案人並非有這種標籤或不信任的原意，但從具體規定中可引伸這樣的理解。此外，既然有關實體的職責是打擊犯罪，那麼便應在打擊的一刻才介入，而非透過參與行政機關的工作而提前介入，否則將把選舉“組織者”(管委會)與選舉“警察”混為一談。

正如之前在另一文件中所述：“即使是以打擊賄選的名義，既沒有正當性，亦令人不能理解為何一個委員會的部份成員是預定的，為甚麼？不論喜歡與否，由法律指定一些成員必須來自檢察院及廉政公署，對與委任有關的實體或產生某種不信任的觀感，但這絕非是立法



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

者的本意”<sup>26</sup>。

另一常設委員會於分析此問題時亦有這樣的論述：“……值得認真考慮。不可為了打擊賄選而容許立法會選舉管理委員會的組成被預先確定。這一規定可使行政長官處於一個政治上尷尬的情況，因為在該規定中立法者暗示不相信行政長官會適當選出七位“有適當資格的市民”，故才決定制定一些必須遵守的規定作為指引。因此，接納這一規定等於承認立法會過去的選舉存在著不當情況，故有必要更改立法會選舉管理委員會的組成。”<sup>27</sup>

一方面，預先確定某一機關的組成是毫無意義的，這將對委任者的權力構成限制，另一方面，如設立管委會的人士有如此意願，法律並不妨礙其委任檢察院、廉政公署或任何其他實體的成員，只要符合永久居民及“適當資格”的法定要件。

至於管委會的成員從五名增至七名，委員會沒有任何反對意見。

經議員陳述理由並對有關規定進行討論後，政府應委員會建議刪

<sup>26</sup> 本會顧問簡天龍，“修改第 3/2004 號法律《行政長官選舉法》法案”的《初步備忘錄》。

<sup>27</sup> 本會顧問戴保祿，《“修改第 3/2001 號法律〈澳門特別行政區立法會選舉法〉法案”的初步意見》。



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

除了原提出的修改，維持現行規定的行文，即：

“(二) 由具備適當資格的四名澳門特別行政區永久性居民擔任委員，但主要官員、行政會委員和立法會議員除外。”

此外，原來對第二款的修改並無助於改善行文，現行規定反而更為妥當<sup>28</sup>，故提案人撤回其修改建議。

## 27. 管委會的選舉指引 - 第三條 (三) 項

法案原來載有如下新行文：“(三) 就選委會委員選舉和行政長官選舉的有關事宜作出解釋或發出具約束力的選舉指引；就選委會候選人的競選活動制定指引時，可參照第四十八條至第五十五條的規定。”

委員會認為該第 (三) 項規定存在缺漏和疑問，須予以澄清。事實上，委員會曾質疑何謂“具約束力的選舉指引”。首先，必須推定該等指引能夠納入管委會的權限範圍之內。另一方面，從未聽聞法律

<sup>28</sup> 詳細內容參閱前述的《初步備忘錄》。



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

上存在具約束力的指引。這裏的用詞是互相矛盾的。例如具約束力的指令或決定等則有所聽聞。此外，使用“可”一字是沒有意義的，因為所涉及的是一個機關的法定權限，因此，服從是必須的。最後，委員會亦質疑“參照”的意思是甚麼，有何法律內涵？<sup>29</sup>

此外，在上述備忘錄中亦指出<sup>30</sup>，如出現不遵守指引的情況，該行文可引起重大的疑問。原因在於：儘管名義上構成指引，但最終卻可能被當作指令或決定。不論基於《刑法典》第三百一十二條<sup>31</sup>的規定，又或是根據一般的學術見解<sup>32</sup>，對於在此可否適用違令罪，我們

<sup>29</sup> 第一常設委員會在分析類似規定時亦提出同樣的疑問：“對於這條的第(十)項，我們即時察覺到有一個‘具約束力的選舉指引’機制。究竟這是甚麼？在法律上只有命令或指示，何為指引則不清楚。其次，試問哪些是屬於與立法會選舉有關的事宜？似乎一切都與之有關。但是尤其是對於特別及臨時的機構，不可訂定具有如此驚人的空泛性的職權。(…)首先委員會只對明文規定屬於其職權範圍內的事宜有權發出指示。若是如此，第十條的規定不容許其發出這方面的指示。”《“修改第3/2001號法律〈澳門特別行政區立法會選舉法〉法案”的初步意見》

<sup>30</sup> 引述《初步備忘錄》。

<sup>31</sup> “第三百一十二條

(違令)

一、不服從由有權限之當局或公務員依規則通知及發出之應當服從之正當命令或命令狀者，如符合下列情況，處最高一年徒刑，或科最高一百二十日罰金：

- a) 有法律規定，告誡在該情況下係以普通違令罪予以處罰者；或
- b) 雖無法律規定，但該當局或公務員有作出相應告誡者。

二、如有法律規定，告誡在該情況下係以加重違令罪予以處罰者，則刑罰最高為二年徒刑或二百四十日罰金。”

<sup>32</sup> 例如，Lopes da Mota 於 *Jornadas de Direito Criminal* 的第二冊中所說：“……深層次的法律修訂已經反映在現行的第三百四十八條第一款 b) 項，即要求有關當局或公務員須對違令罪作出相應的告誡……,也就是說，應於命令或命令狀中清楚地、毫無疑問地表明，如不遵守命令，可被處違令罪”；Leal Henriques/Simas Santos, *Código Penal de Macau*, 1997 年，第 896 頁及續後數頁；Minas Gerais 的選舉區域法院第 964/2003 號合議庭裁判曾就某選舉刑事案件作以下裁定：“《選舉法典》第三百四十七條。拒絕執行選舉事務法官的命令。形式競合。判罪。第一個行為。透過電話作出通知並不是一種傳達命令的適當方式。“即時中止”一詞要求一種在其實際執行範圍內的價值判斷。沒有二十四小時展示政綱已遵從了命令，無須考究不服從的意願和意識。第



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

均有極大的疑問。僅於講解會、全體會議或委員會會議聲明意圖，並不足以將某種事實變成違令罪。況且，這裏所違反的只是所謂的“指引”<sup>33</sup>而已。

有必要說明的是，一些問題，例如對合法性原則的遵守，或者是該等“指引”在某些情況下可能會對人的基本權利構成限制性干預等問題，需要作深入的考慮，其中應突出的在於指引相對於第三人，如候選人、受託人或選民所具有的強制性可能會受到質疑，因為該種規定有可能破壞加重違令罪的適用空間<sup>34</sup>。

### 本委員會對有關規定所存有的疑問及保留與負責分析《修改第

二個行為。在對被告發出的命令中並沒有載明應提及的內容。加入突出中止活動的原因的字句並不構成違令罪。上訴得直”。

<sup>33</sup> 可將“指引”與刑事規定中有關“命令”的概念作比較。2003年3月12日波爾圖中級法院第0315814號合議庭裁判：“總的來說，服從義務的違反，除其他要件外，必須符合以下任何一項要件方得以違令罪處罰：存在法律規定，明確訂明有關情況以違令罪處罰；如沒有訂明，則由有關當局或公務員作相應的告誡”（第425頁）。隨後，在論及《刑訴法典》第一百四十一條第三款，即比第八百五十四條第二款更具針對性的條文時指出：“法律規定嫌犯應被警告如不回應可被追究刑事責任，但沒有具體訂明該行為以違令罪處罰（倘歸入《刑法典》第三百四十八條a）項規定），如犯罪的典型結構改變，似乎應在警告中明確告誡行為將以違令罪處罰（以納入b）項的規定），否則不構成犯罪（第448頁及第449頁）”；巴西高等法院，第86.429-SP號人身保護令（2007/0156548-8）：“違令罪（《巴西刑法典》第三百三十條）必須以公務員發出明確的命令並將之依法通知其對象為前提”。

<sup>34</sup> 例如，就《刑罰典》的規範而言，“‘應當’一詞蘊含了法律指出的要件。僅應服從正當的命令。正當性的必要條件在於發出命令的實體的具體權限……”隨後亦指出，“命令必須來自有權限的當局或人員，即屬其本身的職能範圍（……）：針對具體的時刻、事項及地點” CRISTINA LÍBANO MONTEIRO, in Comentário Conimbricense do Código Penal, Parte especial, T. III, dir. Jorge Figueiredo Dias, Coimbra, 2001, 分別於第351及354頁。另參閱 LEAL HENRIQUES/SIMAS SANTOS, Código Penal de Macau, 1997, ob e loc. Cit.



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

3/2001 號法律“澳門特別行政區立法會選舉法”》法案的委員會所存有的疑問及保留是相近的，因此，政府對有關規定作出了調整，當中包括能回應本委員會曾表示的一些憂慮的修改，尤其是以下者：

- 將“選舉指引”改為“指引”；葡文文本的法律用詞“orientações”改為“instruções”。
- 將規定的末段刪除，即刪去“就選委會候選人的競選活動制定指引時，可參照第四十八條至第五十五條的規定”。
- 增加一款，明確規定不遵守法定指引者，構成加重違令罪。

本委員會認識到管委會具有發出指引的權限十分重要，基於法案的最後文本大有改善，委員會對該條的原則及所引如的修改表示贊同，但委員會不得不指出的是，正如之前所述，雖然第三條列明了管委會的權限，但由於缺乏作為依據的具體規定，因而對該條及有關指引的實效如何仍存有相當的疑問

此外，於(九)項亦引入了一些行文上的修飾。

## 28. 選委會委員的資格及年齡 - 第九條及第二十條

首先須要指出的是，本法案並沒有對第九條作出任何修改，但現



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

行的規定卻涉及其他多項規定。

根據“關於《行政長官選舉法》法案中所存在的幾個問題”<sup>35</sup>內所載，現時要求選委會委員必須為年滿二十一週歲者，但此年齡要求與第十條第一款“澳門地區全國人大代表為當然委員”所要求的年齡有所不同。按照有關規定，只要年滿十八週歲的澳門特別行政區居民中的中國公民，就可以被選為全國人大代表<sup>36</sup>。

政府明白到該兩款規定之間可能產生衝突，因此，同意委員會的建議，在第九條及第二十條的規定中引入修改，主要是將二十一週歲改為十八週歲。

29. 採用抽籤而非實際選舉的方式— 第十三條、第二十四條、第二十九條、第三十一條、第六十條

法案原文中出現多個令人不解的情況，因為所規定的並非舉行正規的選舉，而是採用抽籤的方式。例如第六十條：“（三）如不設分

<sup>35</sup> 由立法會顧問劉德學編制。

<sup>36</sup> 詳細資料請參閱“關於《行政長官選舉法》法案中所存在的幾個問題”。



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

組的界別或某界別分組獲分配名額內得票最少且票數相等的候選人超過一人，須由管委會主席安排進行抽籤，以確定最後一名當選者。”而在其他情況則不舉行選舉，例如法案原文第二十四條第六款規定“發生第一款所指的出缺情況時，不屬補充報名的原有候選人按第六十條第一款（一）項規定自動當選而無須進行投票”。

對於上述事項，本意見書接下來將提出一些簡單概念，目的是為了幫助理解所審議的問題。由於所涉及的主要是機關據位人的選定方式問題，簡言之，故所謂選舉應理解為“在投票人抑或參選人的集體範圍內，從候選人中所作出的選擇<sup>37</sup>”，並體現為“通過法律和意思的效果而作出選定”<sup>38</sup>的一種模式。而抽籤只是一種純粹以法律的效果而作出選定的一種方式，欠缺重要意思表示，對此可界定為“以統計數據為基礎，且從最多的候選對象中所作的選擇<sup>39</sup>”。

考慮到引入抽籤方式這種改革所具有的獨創性和深遠性，若要嘗試理解這種制度改革，最好的方法莫過於引用提案人在理由陳述中所

<sup>37</sup> JORGE BACELAR GOUVEIA, Manual de Direito Constitucional, II, 2005, 第 1152 頁。

<sup>38</sup> 同上。

<sup>39</sup> 同上。



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

作的說明：

“為了提高“選委會”選舉的效率和避免舉行下一輪投票不確定性，本法案建議規定如候選人得票相等，“管委會”主席安排抽籤：

(一) 如不設分組的界別或某界別分組獲分配名額內得票最少且票數相等的候選人超過一人，須由“管委會”主席安排進行抽籤，以確定最後一名當選者。[第六十條第一款(三)項]

(二) 其餘得票相等者須由“管委會”主席分別安排抽籤以確定排名，以便有需要時依序替補出缺的名額。一旦有“選委會”委員喪失資格，落選者可按有關排予依次替補。[第六十條第一款(四)項]

(三) 由“管委會”在收到經終審法院核實的“選委會”委員選舉結果副本後三日內，公佈載有全體“選委會”委員的名單，倘出現候選人得票相等情況，在公佈名單前，“管委會”主席須安排抽籤。[第二十九條第一款(1)項]”

雖然採用抽籤方式是作為選舉的一種補充做法，但當這一問題在委員會討論時，某些委員對此表示疑問，不過，政府所持的立場在整體上得到了委員會的接納，故此，法案所建議的主要內容予以保留。

然而，為了加強抽籤的嚴肅形象，法案條文特意地強調所有情況

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'Lao' and 'Y.'.



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

下進行的抽籤均為“公開”，並將載於第十三條的該項規定延伸至其餘規定<sup>40</sup>。

另一方面，應注意的是，第三十一條第二款（一）項規定的為抽籤，而並非法案原先建議的補選，由此可見經修訂的法案擴大了抽籤的適用範圍，正如理由陳述中亦有所提及：

“（1）如喪失資格者是第一界別、第二界別及第三界別中的勞工界或社會服務界的“選委會”委員，則由其所屬的不設分組的界別或界別分組中落選者按所獲選票多少依次替補；如無落選者，缺額不作替補，但因行政長官出缺而進行選舉，才需要透過補選以填補缺額。  
[第三十一條第二款（一）項]”

至於所謂自動當選的問題（參看第二十四條和第六十條），應當提及的是，現行法律中已有規定[第六十條第一款（一）項]，但應注意，“投票時，可能出現候選人連一票也得不到的情況。這種情況不太可能發生嗎？確實不太可能發生這種情況，但絕對沒有可能發生這種情況嗎？也不是。”<sup>41</sup>

<sup>40</sup> 參照《初步備忘錄》。

<sup>41</sup> 引用《初步備忘錄》。就立法會選舉法修訂法案中出現類似規定，有關初步意見指“第二十四



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Lau' and various initials.

### 30. 履行職務的強制性—第二十七條

原提交的法案，欲引入如下規定：

“第二十七條

履行職務的強制性

一、執行委員會成員、核票員及其他由管委會委派參與選舉工作的人員所履行的職務及被安排參加的培訓活動均屬強制性，但下款規定除外。

三、無合理理由缺席第一款所指的職務及培訓活動視作不合理缺勤，且不妨礙倘有的紀律責任。”

有議員對將履行職務的強制性擴大到培訓活動提出質疑，認為這種規定較為罕見<sup>42</sup>，也可能是過度嚴厲的且不適當的<sup>43</sup>。另一方面，需要搞清楚的是，到底所指的工作人員是在何種範圍之內？

---

條(選舉標準)建議的第二款可算是在選舉法中最令人震驚的規定。是明顯不尊重實質的選舉，尤其是由間選產生的議員。從技術、財政、行政或其他方面均無理由會犯下如此大的差錯。對這一修改立法會為尊重自己在任何情況下都不應讓步”。引用《“修改第3/2001號法律〈澳門特別行政區立法會選舉法〉法案”的初步意見》。

<sup>42</sup> 與第3/2001號法律《立法會選舉法》第五十七條的規定相似，其中在初步意見中曾提問“強制性參加為履行職務的培訓有何意義？”

<sup>43</sup> 有關詳情請參閱《初步備忘錄》。



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

第三款引起了多項疑問，在法案的辯論過程期間更是提出了若干保留意見。其行文內容有可能“設立了一種雙重且不適當、甚至是三重的處罰。因為不擔任有關職務的人可承擔以下風險：

- 一、不合理缺勤，加
- 二、紀律責任，加
- 三、第一百四十七條所規定的犯罪。<sup>44</sup>

“更何況，當公務人員在履行其公民責任時，正如任何一個市民一樣，他並不是在履行公務，即他並非是在履行其正常的職務，因而顯然不可以公務員紀律制度加以處理。這種規定太過嚴厲，並由此違反或可能違反禁止過度限制基本權利、一罪不二罰、合理性等原則。公務員身份僅僅是一種身份，而不是一種突顯其民事能力或政治及公民資格的標籤。<sup>45</sup>”

政府代表認為不應完全撤回其所期望通過的新規定，但對委員會所提出的某些疑問及建議表示持開放態度及理解，因而修改了第二十

<sup>44</sup> 引用於《初步備忘錄》。

<sup>45</sup> 有關詳情請參閱《初步備忘錄》及《“修改第3/2001號法律〈澳門特別行政區立法會選舉法〉法案”的初步意見》。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Cao' and other illegible marks.



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

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Caro' and other illegible marks.

七條第三款，對立法會所提出的意見作出部分回應。修改內容如下：

“三、對無合理理由缺席第一款所指的培訓活動者，可提起倘有的紀律程序。”

此外，對條文的第四款亦作了行文上的調整，以使該規定更為完善。

### 31. 犯罪未遂的處罰制度—第一百一十條

該條的規定是於委員會中引起最多討論的條文之一，並且多個非屬委員會成員的議員亦曾參與討論。其原有內容如下：

“第一百一十條

犯罪未遂的處罰

一、...

二、科處於既遂犯的刑罰，適用於犯罪未遂。”

有委員會成員認為，法案原來第一百一十條的行文看似簡單，但



卻隱藏了對澳門刑事制度的嚴重扭曲，可視為對特區刑法固有傳統學說的衝擊，儘管類似的規範於其他地區確實存在<sup>46</sup>。另一方面，如對第一款的規定不作修改<sup>47</sup>，則意味著整個制度將有別於一直以來所參照的制度，即《刑法典》所確立的制度。

為更清楚說明這個極具技術性的問題，這裡重申之前曾作的陳述<sup>48</sup>：“首先，現行的獨一款應重新草擬。事實上，採用“須”一詞是否擬將所謂的不當犯罪未遂和不能犯未遂等歸罪<sup>49</sup>？採用例如第4/2002號法律（關於遵守若干國際法文書的法律）第十四條的行文，不是較為適當嗎？即

“犯罪未遂

本法律所定的犯罪中，犯罪未遂予以處罰”<sup>50</sup>。”

且看《刑法典》的以下規定：

<sup>46</sup> 參閱法律改革辦公室送交立法會的文件：《犯罪未遂的刑罰理由與澳門刑法一般規定的法律分析》。

<sup>47</sup> 現行法律為獨一款的規定：“犯罪未遂須予處罰”。

<sup>48</sup> 《初步備忘錄》。

<sup>49</sup> 可以在各種不同的法例和手冊中找到一系列的例證。對此請參見《刑法典》所規定的制度。第二十二條（犯罪未遂之可處罰性）“三、行為人採用之方法係明顯不能者，或犯罪既遂所必要具備之對象不存在者，犯罪未遂不予處罰。”

<sup>50</sup> 在其他可能的例證中，也請參閱規範人體器官及組織之捐贈、摘取及移植的一月三日第2/96/M號法律第十七條及隨後的條文；七月三十日第6/97/M法律《有組織犯罪法》的若干條文。



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

“第二十三條

(犯罪中止)

一、行為人因己意放棄繼續實行犯罪，或因己意防止犯罪既遂，或犯罪雖既遂，但因己意防止不屬該罪狀之結果發生者，犯罪未遂不予處罰。

二、防止犯罪既遂或防止結果發生之事實雖與犯罪中止人之行為無關，但犯罪中止人曾認真作出努力防止犯罪既遂或防止結果發生者，犯罪未遂不予處罰。”

至於法案的第二款，顯然，委員會的大多數成員持異議，至少就法案中採用如此寬泛的行文表示不同意，而這種情況在分析所謂“一攬子立法”的另外兩份選舉法的委員會中亦同樣出現<sup>51</sup>。

在此有必要提出一些補充論據，並借用之前已作的陳述<sup>52</sup>：“為方便參閱，且看《刑法典》中作為刑事制度主樑和一般原則的以下規

<sup>51</sup> 參見第一常設委員會關於《修改第 12/2000 號法律〈選民登記法〉法案》的第 4/III/2008 號意見書。

<sup>52</sup> 《初步備忘錄》。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Cao' and other illegible marks.



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

定：

“第二十二條<sup>53</sup>

(犯罪未遂之可處罰性)

一、有關之既遂犯可處以最高限度超逾三年的徒刑，犯罪未遂方予處罰，但另有規定者除外。

二、犯罪未遂，以可科處於既遂犯而經特別減輕之刑罰處罰之。”<sup>54</sup>

該項刑事制度，尤其是第二款的相關原則<sup>55</sup>，一直獲得澳門立法者的遵行，即使是在嚴重犯罪及高度有組織犯罪等方面也是如此。例如，在有關恐怖主義、有組織犯罪或清洗黑錢的法例當中，也沒有出現如此扭曲的情況。” “如該規定獲得通過，憲法及國際規定所規定

<sup>53</sup> 第三款已述。

<sup>54</sup> “第六十七條

(特別減輕之規定)

一、如有特別減輕刑罰之情況，在可科處之刑罰之限度方面，須遵守下列規定：

a) 徒刑之最高限度減三分之一；

b) 徒刑之最低限度為三年或超逾三年者，減為五分之一；少於三年者，減為法定之最低限度；

c) 罰金之最高限度減三分之一，而最低限度則減為法定之最低限度；

d) 徒刑之最高限度不超逾三年者，得在第四十五條第一款所指之限度內，以罰金代替徒刑。

二、特別減輕之刑罰經具體定出後，可依據一般規定代替及暫緩執行之。”

<sup>55</sup> 關於第一款，很明顯，是《刑法典》本身作出了例外規定：“但另有規定者除外”，隨後由澳門立法者一直採用。例如，參閱七月三十日第 6/97/M 號法律《有組織犯罪法》的第四條和第八條。



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

並且深深植根於刑法傳統中的適度性要求<sup>56</sup>、合法性原則<sup>57</sup>及法律安定性原則，均將受到影響及傷害。借用具權威性且備受尊重的說法，現重申“犯罪未遂是指未完全實施法律所規定的某一罪狀中的典型行為(……)，不應將犯罪未遂作獨立犯罪加以處罰<sup>58</sup>。也就是說，在法律中並不存在犯罪未遂罪，它是主罪狀的從屬罪狀及構成部份，是一種未遂犯。”<sup>59</sup>

經討論與該第一百一十條相關的多個問題後，考慮到將犯罪未遂——等同既遂犯的支持及反對者各自提出的理據，且有鑑於《刑法典》第二十二條第二款確立的一般原則——之前已作分析——委員會及政府均認為應將政府原來擬達至的效果加以適當的緩和<sup>60</sup>。

因此，修改了第一百一十條第一款的行文，刪掉“須予”一詞，理由已如前述，並加入新的第二款，其中雖然重複了《刑法典》第二

<sup>56</sup> Maria Fernanda Palma 在《刑法上不能犯未遂》的著作中指出，違反“適度性原則，因為將犯罪既遂的刑罰適用於一個犯罪未遂的事實，並將兩個不同的不法行為同等看待，與刑事不法行為的一般性質不符合，該種一般性質主要是建立在損害和侵害性的基礎上”(159頁)。

<sup>57</sup> 就此一問題，可參閱 Maria Fernanda Palma 的“Da tentativa impossível em Direito Penal”第158頁。還可參見 Leal Henriques/Simas Santos 在1997年出版的“Código Penal de Macau”第67頁就相對於既遂犯而減輕刑罰的意見。

<sup>58</sup> 原文並非粗體字。

<sup>59</sup> Germano Marques da Silva 的“Direito Penal Português III”第237-238頁。

<sup>60</sup> 對《選民登記法》法案中的類似規定亦採取了相同的方案。

Handwritten notes and signatures on the right margin.



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

十二條第二款的一般原則，但卻訂明適用例外制度的可能性，即現載於第三款的制度。據此，犯罪未遂僅於某些被視為較嚴重犯罪的情況下方以等同既遂犯的方式處罰，並明確列出具體的犯罪，其行文為：

“三、對第一百一十六A條、第一百一十六B條、第一百一十七條、第一百二十四A條第一款、第一百三十一條、第一百三十二條、第一百三十三條第一款、第一百三十六條、第一百三十七條、第一百四十二條及第一百四十四條所指犯罪，科處於既遂犯的刑罰，適用於犯罪未遂。”

### 32. 選舉犯罪—若干條文

如前所述，正如“理由陳述”所指出，作為其中一項重要的立法原則，本法案引入了打擊賄選及加重了對選舉中不法行為的處罰。委員會對這一立法目的明確表示支持。

為了更清晰地理解提案人在這一修訂原則中所蘊含的立法意圖，現借助於“理由陳述”中的行文以闡明有關的原則性立場。



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

“社會上對提高打擊賄選的力度要求比較強烈，因此，本法案建議調整相關的罰則，並把涉及提名和投票人的不法行為納入管制。

(1) 延長追訴時效，由現行的1年延長至5年。(第114條)

(2) 增加關於提名或不提名的不法行為，以提供或承諾提供利益、暴力、脅迫、欺騙、欺詐手段、假消息或任何其他不法方式壓迫或誘導任何人作出提名或不提名者，處1年至5年徒刑(第116A條第1款); 任何人索取或接受利益而作出提名或不提名，處最高三年徒刑。

(第116A條第2款)

(3) 增加以提供或承諾提供利益、暴力、脅迫、欺騙、欺詐手段、假消息或任何其他不法方式壓迫或誘導任何人成為或不成為投票人，又或指派、不指派或替換投票人，處1年至5年徒刑(第116B條第1款); 任何人索取或接受利益而指派、不指派或替換指派投票人、成為或不成為投票人，處最高三年徒刑。(第116B條第2款)

(4) 對於賄選的違法行為，屬本次修訂法律的重點打擊對象，本法案建議提高對賄選的刑罰，由現時處1年至5年徒刑提高為處1年至8年徒刑，而對於受賄者，為了提高刑罰的阻嚇力，建議取消罰金而保留現時的3年徒刑(第133條);

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Lu' and other illegible markings.



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

(5)關於候選人的不法行為的處罰由現行的1個月至3年徒刑提高至1年至5年徒刑，而受賄者亦將受同樣的處罰。(第117條)

(6)提高對投票人或“選委會”委員作出脅迫或欺詐手段的處罰由現行的1年至5年徒刑改為1年至8年徒刑。(第131條)

(7)提高藉職業上的脅迫強迫或誘使投票人或“選委會”委員按某意向投票或不投票的刑罰，由現時處最高3年徒刑提高為處1年至5年徒刑(第132條)；

(8)為確保選舉活動的公平性，本法案建議提高在選舉當日進行違法競選宣傳的刑罰，由現時僅科最高120日罰金提高為處最高1年徒刑，或科最高240日罰金(第124條第1款)；而在選舉當日在投票站或其100公尺範圍內進行違法競選宣傳的刑罰，則由現時處最高6個月徒刑提高為處最高2年徒刑(第124條第2款)。”

理由陳述中接着寫明：

(9)建議將有關重複提名的罰金，由現時科澳門幣250元至750元提高至澳門幣1,000元至3,000元(第146條)。

(10)建議將有關投票站有權限實體成員職務的不擔任、不執行或



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

放棄的罰金，由現時科澳門幣1,000元至10,000元提高至澳門幣2,000元至20,000元（第147條）。

(11)建議將在選舉前1日違法進行的競選宣傳的罰金，由現時科澳門幣1,000元至5,000元提高至澳門幣2,000元至10,000元（第151條）。

(12)建議提高候選人或其代理人不以適當方法詳列或證明選舉帳目的收入及開支的處罰，由現時科澳門幣5,000元至50,000元罰金提高至澳門幣10,000元至100,000元（第152條第3款）；

(13)建議提高候選人不提交選舉帳目的處罰，由現時科澳門幣50,000元至100,000元罰金提高至澳門幣100,000元至200,000元（第152條第4款）。”

再接下來是：

“（14）關於誣告方面，法案建議凡意圖促使某一程序被提起，以針對特定的人，且明知所歸責事實虛假，而以任何方式向當局檢舉或表示懷疑該人實施本法訂定的犯罪，又或以任何方式公開揭露或表示懷疑該人實施本法訂定的犯罪者，處1年至5年徒刑；如屬輕微違反者，則處最高2年徒刑；如有關事實引致被害人被剝奪自由者，則



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

處1年至8年徒刑；法院還可根據受害人的要求，將有罪判決讓公眾知悉。(第124-A條)”

儘管委員會在整體上對這一立法政策以及當中所規定的解決方法表示支持，但委員會仍對一些條文提出了疑問和建議。

經討論而得出的各種修訂已載於法案的新文本之中，這裡應強調刪除了以下規定，如：第一百一十七條第二款：

“任何人索取或接受利益，作為自己或他人參選、不參選或放棄參選的報酬，處一年至五年徒刑”；

第一百一十六-A條：

“任何人索取或接受利益而作出提名或不提名，處最高三年徒刑”

以及第一百一十六-B條：

“任何人索取或接受利益而指派、不指派或替換指派投票人、成為或不成為投票人，處最高三年徒刑。”

因已經進行了相應的刪除，所以在此處無必要多費筆墨說明刪除該等條文的理由。

Handwritten signatures and initials in the right margin, including names like 'Luo Y' and 'N'.



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

將提供或承諾提供利益等同使用暴力、脅迫等情況，是另一個為委員會所憂慮的問題，而政府對此表示理解，並作出了相應的修改。

該等同的問題載於第一百一十七條第一款。該款指出：“提供或承諾提供利益、暴力、脅迫、欺騙、欺詐手段、假消息或任何其他不法方式壓迫或誘導任何人參選、不參選或放棄參選者，處一年至五年徒刑”，第一百一十六-A 及第一百一十六-B 條亦也分別於第一款規定：

“以提供或承諾提供利益、暴力、脅迫、欺騙、欺詐手段、假消息或任何其他不法方式壓迫或誘導任何人作出提名或不提名者，處一年至五年徒刑。”及

“以提供或承諾提供利益、暴力、脅迫、欺騙、欺詐手段、假消息或任何其他不法方式壓迫或誘導任何人作出下列任一行為者，處一年至五年徒刑：

(一) 指派、不指派或替換投票人；

(二) 成為或不成為投票人。”

正如之前對此所述：“如何理解這裡所謂的“利益”？這樣表達有**意思嗎？如屬政治利益又如何？另外，這樣的規定除了缺乏理由之**



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

外，同時將為使某人參選而提供利益和使用暴力或脅迫相提並論，亦有違適度原則和適當原則。<sup>61</sup>

一如前述，政府對上述意見表示理解，並作出了相應的修改。如：刪除了第一百一十七條關於等同方面的行文，並將參選行為從罪狀中抽出，因此，新的行文如下：

“以暴力、脅迫、欺騙、欺詐手段、假消息或任何其他不法方式壓迫或誘導任何人不參選或放棄參選者，處一年至五年徒刑。”

同時須指出，法案的替代文本對第一百一十六 A 條、第一百一十六 B 條及第一百一十七條的標題亦作了修改，原來的標題“關於.....的不法行為”已為“脅迫及欺詐手段”所代替。

尚有一些曾作討論的問題，留待本意見書的細則性部份再敘述。

### 33. 減刑或不處罰的情況 - 第一百零八 A 條

法案訂定了一條新的規定，其最初的行文是：

“第一百零八-A 條

減刑或不處罰的情況

一、如犯罪的行為人具體協助收集關鍵性證據以偵破該犯罪，尤

<sup>61</sup> 見《初步備忘錄》。審議立法會選舉法的常設委員會在審議相關規定時，亦曾表達相同的憂慮。



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

其是以確定該犯罪的其他行為人，可就該犯罪免被控訴、處罰或減輕處罰。

二、法官應採取適當措施，使上款所指人士的身份受到司法保密的保障。”

就新增加的該條規定，提案人說明的理由是：“至於減刑或不處罰的情況，法案建議如犯罪的行為人具體協助收集關鍵性證據以偵破該犯罪，尤其是以確定該犯罪的其他行為人，可就該犯罪免被控訴、處罰或減輕處罰。法官應採取適當措施，使以上所指人士的身份受到司法保密的保障。(第一百零八-A條)”<sup>62</sup>

須要指出的是，上述規定相等於選民登記法案的第三十七-A條，而有關規定分別在立法會顧問的備忘錄<sup>63</sup>以及關於《修改第 12/2000 號法律〈選民登記法〉》法案的意見書<sup>64</sup>中，受到很多合理的批評。

不要忘記，“不同於香港的情況，澳門特區並沒有實行刑事訴訟

<sup>62</sup> 理由陳述。

<sup>63</sup> 由戴保祿顧問編制的備忘錄。

<sup>64</sup> 第一常設委員會第 4/III/2008 號意見書。



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

中的廣義機會原則，另外，在特別法中，例如有組織犯罪法<sup>65</sup>，相關的界定顯得較為適當，而有關權力應由法院司法官掌握，而並非落在檢察院身上。”<sup>66</sup>

此外，在本委員會中，曾有議員表示原則上反對該規定，因為該規定潛存著被濫用的可能性，有可能被用來損害參選的競爭對手。

另一方面，委員會對如何執行第二款的規定亦提出了一些疑問，因為只簡單地提及“司法保密”有可能不足以達到所欲達至的目的。

政府經考慮委員會提出的疑問及建議後，認為有需要修改第二款的行文並且決定刪除第一款當中所規定的控訴，而此舉則意味著不採納機會原則，並將決定不予處罰或減刑的權限交給法院司法官。

#### IV

#### 細則性

<sup>65</sup> “第五條  
(特別制度)

如行為人阻止該等黑社會存續或對此認真作出努力，又或為避免犯罪的實施而通知當局該等黑社會的存在，尤其指出黑社會其他成員或支持者的身分，並揭露該等黑社會的宗旨、計劃或活動者，第二條至第四條所指刑罰得特別減輕或以非剝奪自由的刑罰代替，甚至豁免刑罰。”

<sup>66</sup> 引述《初步備忘錄》。



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

34. 在細則性審議的範疇內將包括對序言法各項規定以及法案建議修改的條文的分析。還須說明的是，由於條文的重要性及複雜性，對已於概括性審議範疇內作出分析的條文不會在此重複，並按慣例將之援引適用。

另一方面，由於法案涉及的條文眾多且具複雜性，同時用以分析法案及編制意見書的時間有限，細則性審議部分不會對所有條文作說明，除非屬帶有疑問且必須加以說明的條文。

還須要指出的是，除上述及以下各點中所提到的問題外，法案的多項規定經過了行文上的改善，以使之在法律技術上更加完善，但該等改動對有關條文的實質內容並無造成影響，因此，按照慣例，不會對此作出說明。

### 35. 立法依據

在格式部分的行文中所援引的立法依據僅是《基本法》第七十一條（一）項規定，然而亦可考慮加入《基本法》第二十六條規定，因為該條的規定是本法案所涉內容的一般性基礎。

Handwritten notes and signatures in the right margin, including the name 'Luo' and other illegible markings.



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

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Car' and various initials.

就此種類似的情況，可借以下意見作為補充：“法案對立法依據的援引似乎不完整，有必要提及《基本法》附件二第二款的具體規定。而鑑於其第三款的規定，該附件在此方面仍將發揮重要的作用。政府代表接受委員會的意見，在序言法中提及該款。”<sup>67</sup>

### 36. 附件 — 序言法第一條及第二條

以附件方式來區分經修改的條文及新增的條文，並不是一種理想的恰當的處理方法，在傳統上亦無先例。一如已指出的，“選擇使用附件這一方式，既令人費解，亦欠缺依據。正如在上述標題為‘實質及形式上的立法學原則’<sup>68</sup>的文章所指出：‘附件可體現為圖表或重新公佈的法律內文’。在本個案中，看不到存在上述任何一種情況。”

69

提案人對有關問題所提出的保留表示同意，因此，放棄以附件方

<sup>67</sup> 第一常設委員會關於《澳門特別行政區立法會選舉法》法案的第 1/2001 號意見書。就此問題亦可參考第 3/1999 號法律〈法規的公佈與格式〉第十二條第二款，其規定：“二、旨在實施《澳門特別行政區基本法》或法律所含的綱要時，其格式為：立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條()項，為實施《澳門特別行政區基本法》(或‘澳門特別行政區第\_\_\_\_/\_\_\_\_號法律’)第\_\_\_\_條所訂定的基本制度，制定本法律。”

<sup>68</sup> LUÍS FÁBRICA, 《實質及形式上的立法學原則》，澳門法律及司法培訓中心。

<sup>69</sup> 引述《初步備忘錄》。



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

式來處理經修改的條文及新增的條文，並決定以傳統及慣常使用的方法來處理。

### 37. 廢止 - 序言法第三條

關於標題為“廢止”的第三條，行文應為“廢止...第...條”而非“廢止原第...條”，因於本法開始生效時它們並不是“舊”規定。政府對此表示同意並接納了委員會的建議。

此外，對現行法律中多個附件的廢止亦將明確載於該條規定之中，從而容許在將來通過一些提名表及其他文件時更為靈活。

該廢止性規定的新行文為：

“廢止第 3/2004 號法律《行政長官選舉法》第一百零三條、第一百五十五條、第一百五十六條、第一百五十七條、附件二、附件三、附件四及附件五。”

### 38. 重新公佈 - 法案序言法的第四條



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

法案序言法第四條的原則值得接納，由於引入了大量的修改，該條的規定是有必要的。另一方面，一般來說，本來不應將全文在九十日內才公佈，而是應作為本修改法的附件與之一同公佈，但委員會意識到該項工作難免有難度，因此對於在九十日內方公佈法律的全文這一做法表示理解。

接下來分析的將是法案的內文而非序言法的條文。

### 39. 第八條 - 組成

由於最終沒有必要，政府決定撤回對第八條純粹形式上的修改建議。

### 40. 第十條 - 當然委員

討論這一條文時，為了使條文的內容清晰，曾考慮於第四款引入修改，尤其是將之區分為不同情形，政府對此持開放態度。

### 41. 第十二條 - 按本法律選舉產生

與第十六條、第十九條或第二十條一樣，儘管這一條文比現行行文有所改善，但由於引入了“具有投票資格的法人選民”這一表述，因



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

而顯得累贅，政府接納了委員會的建議，改為“具有投票資格的法人”這一表述。

另一方面，行文上亦作了一定的修飾，該條的內容現改為如下：

“附件一所指的第一界別、第二界別各分組及第三界別中的勞工界和社會服務界，其選委會委員由該界別或界別分組中具有投票資格的法人依照本法律有關規定選舉產生。”

#### 42. 第十三條 - 確認提名產生

就這一條提出了一些疑問，因為從其行文中可能使人產生歧視或誤解的情況。不僅是法案中的該條行文，即使是現行法律中的相應條文，都會引致這些疑問<sup>70</sup>。政府即時明確地澄清到，對宗教實體沒有任何歧視的意圖，而只是使有關的規定能夠切合宗教實體的獨特性，尤其是其所具有的組織性質。因此，維持法案最初文本的行文，但在形式上作了一些改進。

無論如何，適宜指出的是，法案中所使用的“並以宣揚相關的宗教目的”這一表述，並不完全符合八月三日第 5/98/M 號法律《宗教及禮拜的自由》第十二條的定義，該條的標題為宗教性質，當中規定：

<sup>70</sup> 關於這方面的更多資料，請參閱《初步備忘錄》。



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

“主要目的為傳播及支持一宗教教派或任何特有宗教活動的禮拜的社團及機構，均視為具宗教性質”。

### 43. 第十六條 – 投票資格

第二款規定“由公共實體設立的法人，不具投票資格，但專業公共社團除外”，而現行法律規定“由公共實體主動設立的法人或一半以上的財政收入是來自公共實體的法人，均不具投票資格，但專業公共社團除外”。亦即是說，“意即，賦予一半以上的財政收入來自公共實體的法人具有投票資格”<sup>71</sup>。因此需要追問的是，既然政府在立法政策上選擇加強選舉素質及透明度<sup>72</sup>，是基於甚麼原因重新賦予一半以上的財政收入來自公共實體的法人具有投票資格？

對此，重新思考第二常設委員會就《行政長官選舉法》法案編製的第 2/II/2004 號意見書是十分有益的。關於現行法律，“委員會同意這一規定的原則，目的是確保選舉的無私和避免公權可藉著設立法人或資助他們而改變選舉結果”。然而，在二零零四年，“委員會對這一規定在澳門社會適用卻存在疑問，因為眾所周知本地社團大部分為

<sup>71</sup> 引述關於《“修改第 3/2001 號法律〈澳門特別行政區立法會選舉法〉法案”的初步意見》。

<sup>72</sup> 同上。



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

社會利益開展的活動均來自公共實體的財政資助。但委員會認為，現在不是就此事宜進行修改的時候，因為一旦修改將削弱上述所指原則<sup>73</sup>。

基於上述說明，維持法案原文對該條的規定，僅於行文上作出修飾。

#### 44. 第十九條 – 選舉方式

該條的多項規定引起了委員會的關注，其中的大部分意見得到了政府的同意，並體現在法案替代文本所引入的多項修改之中。

法案最初文本的第六款規定：“任何人不得在不設分組的界別或一個界別分組內代表一個以上的法人選民行使投票權，否則行政暨公職局取消其代表各法人選民投票的資格且法人選民不得因此而作出更換或替補”。對該項行文提出了一些保留。“首先，這種情況是否也

<sup>73</sup> 另一方面，問及“如法人‘由公共實體設立’，理論上存在一個正式設立的、具公權行為性質的行為，例如法律、行政法規、行政行為等，那麼，對於那些並非‘由公共實體設立’，但由公共實體或公共實體和私人實體組成的法人，如何處理？例如透過一般公證書設立的法人”。引述《初步備忘錄》。



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

是一種“選舉資格不存在”的情形，對此我們存有疑問，但這種權力不應由行政公職局局長行使，而至少應當由選舉管委會加以決定。此外，是否不得提起上訴？另一方面，這種情況似乎更偏向於投票行為的無效。我們並不完全排斥在這情況中引入無效的規定。不管怎樣，投票資格已經存在，並且在發生第六款所述的事實之後仍然享有。可接納的是有關的投票無效，但投票資格當然仍然存在。如對該款進行修訂，必須同時修改第七款<sup>74</sup>。

政府意識到問題的所在，並對第六款作出了修改；出於規定之間的協調和改善行文的目的，也對該條的其他規定作出了修改。該款的行文現為：“任何人簽署兩份或以上第三款（一）項所指聲明書皆為無效，而相關法人不得因此更換或替補投票人”。

該條所出現的另一個問題則是關於向終審法院提起上訴的期限問題，第九款建議為一日<sup>75</sup>，委員會部分成員指出期限明顯過短，並極度妨礙司法保護權的有效行使，認為應訂定一既符合高效率又能回應所提出的憂慮的期限，因此向政府建議將期限改為二日或三日。

#### 45. 第二十條 - 參與人

<sup>74</sup> 引述《初步備忘錄》。

<sup>75</sup> 也參閱現行法律第九十七條、第九十八條和第一百零一條。



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

正如所見，年滿二十一週歲的規定改為十八週歲，除此之外，還須指出的是，對該條提出了另外一些細小的問題。

在第六款的葡文行文“*deve publicitar*”由“*publicita*”取代。關於第七款 — 以及其他的規定，例如第二十一條 — 報名表現時由法律訂定，在法案最初文本行文中改為由管委會主席訂定。

政府表示同意所提的考慮並在法案第二文本中引入一些修改：以“通過”（更合適）取代“訂定”，基於有關報名表的重要性，它的通過改為合議通過，即管委會本身，而不僅是管委會的主席，對現行法律附件中關於載有該種報名表及其他報名表和文件的規定，都明確予以廢止。此外，亦作了一些行文上的改善。

#### 46. 第二十二條 — 對參選人的查核

該條第三款的行文引致了一些疑問，政府為此作出了使行文更清晰的處理，尤其是刪除了“並開展補充報名手續”這一增加部分，因為這部分會顯得不合適。就葡文本，政府也決定刪除“*facto*”這一詞，現行法律也有這一表述，但並非十分合適。該條的最後文本現為：

Handwritten notes and signatures in the right margin, including the name 'An' and other illegible markings.



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

“三、如不設分組的界別或界別分組合資格的參選人數目少於該界別或界別分組獲分配的名額，行政暨公職局須即時作出接受補充報名的公佈並向管委會報告。”

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Leo' and other illegible marks.

47. 第二十四條 - 候選人的出缺

該條只是第六款引起疑問，尤其是原有候選人是指哪些？另一方面，條文可能太過混亂冗長，就不同的法律情況訂定了多項法律規定，而且有大量援引性規定，政府就此作出了技術上的改善，委員會對此表示歡迎。

其內容現為：

“六、發生第一款及第四款所指的出缺情況時，不屬補充報名的原有候選人按第六十條第一款（一）項規定自動當選而無須進行投票；未被填滿的獲分配的名額，由經補充報名所產生的候選人，按第六十條第一款的選舉標準，透過補選而填滿。”

48. 第二十九條 - 委員名單的公佈及名冊

第一款（一）項的行文顯得冗長且容易引致一些混淆，因此政府



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

作出使其清晰的處理，在該項規定中引入了一些改善，內容如下：

“（一）由管委會在收到經終審法院核實的選委會委員選舉結果副本後三日內，公佈載有全體選委會委員的名單；經終審法院核實後如出現候選人得票相等的情況，在公佈名單前，管委會主席須安排公開抽籤；”

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Lau' and other illegible markings.

#### 49. 第三十一條 – 委員資格的喪失與替補

該條的行文值得關注，因為它的款和項內容冗長，且當中的一些表述值得關注，但政府不接受將之簡化的建議，因此除了上述的補充選舉機制的替代，以及引入了一些行文上的改善之外，沒有修改有關規定。

#### 50. 第五十五條 – 競選活動的財務收支

該條的規定旨在加強監管競選活動的財務資助，新的第七款的規定很明顯值得接受，“禁止接受同一選舉其他候選人或其代理人或競選機構的捐獻”。

應當注意相關的理由陳述：



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

“由於社會對廉潔選舉有強烈訴求，因此，本法案建議除了進一步規範對行政長官選舉候選人的捐資和選舉帳目的編製和提交外，還填補過去沒有對“選委會”候選人接受捐資和提交帳目作規範的空白。

(1) 建議各候選人須對於自選舉日期公佈日起至提交選舉帳目期間的所有收支項目編製詳細的帳目，其內準確列明收入來源及支出用途並附具相關單據或證明（第55條）；

(2) 建議各候選人只可接受澳門特別行政區永久性居民的現金或實物捐獻，但不得接受同一選舉其他候選名單的候選人或其他提名委員會成員的捐獻。如為實物捐獻，候選名單受託人應聲明其合理價值，接受捐獻者應向捐獻人簽發附具存根的收據，而所有匿名捐獻應於總核算結束後透過“管委會”轉送慈善機構（第55條第4款至第6款）；

(3) “選委會”候選人是否需要提交選舉帳目及如何提交選舉帳目，則由“管委會”參照對行政長官選舉候選人的規範以指引訂定。（第3條第3項及第55條）”。



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

然而，須強調的是，該條的內容非常冗長，容易產生疑問<sup>76</sup>，因此，政府在行文上作了一些修改，尤其就第二、第三及第四款，基於其重要性，現將之轉載：

“二、各候選人須對於自選舉日期公佈日起至提交選舉帳目日期間的所有收支項目編製詳細的帳目，其內準確列明收入及捐獻來源，以及支出用途並附具相關單據或證明。

三、各候選人及其代理人或競選機構只可接受澳門特別行政區永久性居民供競選活動使用的現金、服務或實物等任何具金錢價值的捐獻。

四、如為實物捐獻，各候選人應聲明其合理價值，管委會可要求財政局或其他實體進行估價以核實其價值。”

## 51. 第六十七條（選舉宣傳的禁止）

在法案的最初文本之中，該條第一款所建議的內容如下：

“在投票站內和其運作的建築物的周圍，包括其圍牆或外牆上，均禁止作任何選舉宣傳；但非競選目的且經管委會事先批准者除

<sup>76</sup> 就更多這方面的資料，參閱《初步備忘錄》。



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

外。”

由行文可見，除了對管委會可作出批准存在疑問之外，最初文本的行文是多餘的，否則的話將令人難以理解。這條文最終的目的是禁止選舉宣傳。

政府代表就其想法作出了解釋，尤其是政府內部曾有人質疑是否允許張貼涉及公民內容的宣傳單張，例如：呼籲參與投票是否屬於“選舉宣傳”的概念之內？然而，從辯論中所得出的結果很清楚看到該行為不屬於“選舉宣傳”，因為“選舉宣傳是一系列具政治及宣傳性質的活動，目的是影響選民，以便獲得其支持，而最終獲得投票者一票。”

77

另一方面，注意到：“在國家選舉委員所肩負的眾多職責中，其中要突出的是其所負有的對選舉行為和公投——尤其是選舉對國家命運的意義，相關的程序規範及每一選民投票應持的態度以及選民登記等，進行公民宣傳的任務。(…)國家選舉委員會透過不同的資訊渠道，特別是電視及新聞媒體，推行機構性的宣傳運動，目的是加大選

<sup>77</sup> Maria de Fátima Abrantes Mendes/ Jorge Miguéis, 《共和國總統選舉法》，第三版，2005年，第68頁。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the letters 'A', 'L', 'N', 'U', and 'A'.



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

舉教育的力度及推動公民的政治參與。因此，根據宣傳的目的是向公民提供選舉及公投資訊還是在於鼓勵公民行使其享有的投票權，可以將選舉宣傳分為資訊性宣傳或呼籲性宣傳，而這些宣傳都是作為解決選民對選舉持有的冷淡態度或放棄投票權等問題的有效手段。”<sup>78</sup>

因此，該條規定的末段——正是令人產生疑慮的部份——在最後文本中被刪除了，由此恢復了現行的行文。

## 52. 第六十九條（投票站的安全）

即使可以接納最初文本對第三款及第四款所引入的革新，但有關的行文仍需要改善，而政府已進行了如下的修改：

“三、如有強烈跡象顯示有權限實體成員遭受人身或精神脅迫，以致無法作出上款所指召喚時，保安部隊領導人得親身或委派人員到場，但在有權限實體主席要求該領導人或其委派的人員離場時必須立即離開。

四、當保安部隊領導人認為有需要時得親身或委派人員巡視投票

<sup>78</sup> <http://www.cne.ot/index.cfm?sec=050500000>.



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

站，以便與有權限實體主席聯繫，但巡視時不得攜帶武器，而巡視時間不得超過十分鐘。”

### 53. 第八十一條（選票的點算）

就這一篇幅很長的條文，曾經提出了很多疑問<sup>79</sup>，尤其是形式方面的問題。最後政府對形式方面的規定作出了少許改善，而這些修改可以從法案的最後文本中得以證實。

### 54. 第一百一十四條（追訴時效）

如理由陳述所指，政府希望延長追訴時效的期間。但必須指出的是，這種期望不會完全得到實現。見《刑法典》第一百一十條的規定<sup>80</sup>。即是說，按量刑來說，對於某些情況而言，五年可能代表一個較

<sup>79</sup> 詳見，《初步備忘錄》。

<sup>80</sup> 第一百一十條（時效期間）

一、自實施犯罪之時起計經過下列期間，追訴權隨即因時效而消滅：

- a) 可處以最高限度超逾十五年徒刑之犯罪，二十年；
- b) 可處以最高限度超逾十年但不超逾十五年徒刑之犯罪，十五年；
- c) 可處以最高限度為五年或超逾五年但不超逾十年徒刑之犯罪，十年；
- d) 可處以最高限度為一年或超逾一年但少於五年徒刑之犯罪，五年；
- e) 屬其他情況者，兩年。

二、為著上款之規定之效力，在確定對每一犯罪可科處之刑罰之最高限度時，須考慮屬罪狀之要素，但不考慮加重情節或減輕情節。

三、對於法律規定可選科徒刑或罰金之任何犯罪，為著本條之規定之效力，僅考慮前者。



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

長的追訴期間，而另一些情況則代表較短的追訴期間，例如：第一百三十一條所指的情況。

55. 第一百一十七條（對候選人的脅迫及欺詐手段）

在此僅指出，該條文是作出重大修改的眾多條文中的其中一條。修改令該條文的規定更清晰。對該條文的論述見於本意見書概括性審議的部份。尚須指出，該條的標題已作修改，現在的標題更為恰當。

56. 第一百二十七條 - 投票保密的違反

原條文之規定：

“一、在投票站內或其一百公尺範圍內，以脅迫或任何手段，或利用本身對投票人或選委會委員的權勢，使其透露已作或擬作的投票決定者，處最高六個月徒刑。

二、在投票站內或其一百公尺範圍內，透露已作或擬作的投票決定者，科最高二十日罰金。”

然而，該條中有關擬作的投票決定部份的行文，引起了某些疑惑。實際上這等同於某人向他人透露他本人也不知道的情況：即投票人向他人透露其將會作出但仍未作出的投票決定，而這決定其實投票人本身亦不真正知道一定如此。在討論的過程中，政府所關

Handwritten notes and signatures on the right margin, including names like 'Luo' and 'A'.



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

注的是某人於投票後自稱投了空白票的情況，希望對此明確適用有關規定。另一方面，政府認為對該條引入一些行文上的修改是適當的，以便令條文更符合有關規定擬涵蓋的範圍，即包括透露投票意向的問題，並將之加入條文中。

法案最後文本的行文為：

“一、在投票站內或其一百公尺範圍內，以脅迫或任何手段，或利用本身對投票人或選委會委員的權勢，使其透露已作的投票或投票意向者，處最高六個月徒刑。

二、在投票站內或其一百公尺範圍內，透露已作的投票或投票意向者，科最高二十日罰金。”

就該條以及隨後的條文，尤其是第一百二十八條，第一百三十一條或第一百三十二條，以及第五十九條第三款的規定，有必要指出的是，在該等規定中明顯蘊含著保障投票自由及提倡公平選舉的立法意向。事實上，投票自由原則是選舉制度中的一項指引性原則，“根據其要求，任何人 – 不論是以國家之名義，還是以私人利益之名義 – 均不得強迫別人作出投票或不投票的決定，或對別人的投票意向進行脅迫。”<sup>81</sup>

## 57. 第一百三十一條 - 對投票人或選委會委員的脅迫或欺詐手段

<sup>81</sup> Maria Lúcia Amaral 《共和國之形態》，科英布拉，2005年，第225頁。



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

經修訂後的法案對第一款的行文引入了修改，使其內容更恰當  
準確：

“一、對任何投票人或選委會委員使用暴力或威脅手段，或利用欺騙、欺詐手段、虛假消息或其他不法手段，強迫或誘使其按某意向投票或不投票者，處一年至八年徒刑。”

58. 第一百三十二條 - 有關職業上的脅迫

因應上條的修改，該條同樣略有調整。

— 59. 第一百三十三條 - 賄選

法案原有的行文，特別是第一款的規定，作為一刑法規範，顯然是較為混亂的，且有關的概念過於模糊及不確定。其為：

“一、為使某人按某意向投票或不投票，而親自或透過他人提供、許諾提供工作、物件、服務或利益者，處一年至八年徒刑。

二、如任何人索取或接受上款所指的利益，而自己或指使他人按某意向投票或不投票，處最高三年徒刑。”

另一方面，應清楚地說明該條第一款所指的“物件或利益”為何，以便將選舉程序中某些傳統典型的紀念品，以及一般選舉的物



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

品，如墨水筆，打火機或膠袋<sup>82</sup>不包括在該概念之內。

在聽取委員會的理由後，政府理解到由於“物件及服務”這種用語上的不確定性將造成理解上的困難，故恢復現行的“物件或利益”的表述，此外亦作出了其他的一些調整，對此可從法案的替代文本中看到。

第一百三十三條的新行文如下：

“一、親自或透過他人提供、承諾提供或給予公共或私人職位、其他物品或利益者，以使自然人或法人按某意向作出下列任一行為：

- (一) 提名或不提名候選人；
- (二) 指派、不指派或替換投票人；
- (三) 成為或不成為投票人；
- (四) 投票或不投票；

如屬(一)項、(二)項或(三)項的情況，處一年至五年徒刑；如屬(四)項的情況，處一年至八年徒刑。

二、凡索取或接受上款所指利益者，處最高三年徒刑。”

需提請注意的是，第一百三十一條所規定的關於對投票人的欺

<sup>82</sup> 委員會在分析該法案時，亦存有相同的看法。



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

詐手段，與賄選互有關聯，很多時候難以將兩者區分。<sup>83</sup>

## 60. 第一百四十一條 - 保安部隊擅入投票站

該條於法案的替代文本中有所調整，經調整後的規定顯然更清晰及適當，新的行文如下：

“保安部隊負責人或其人員，未經投票站執行委會主席或管委會主席要求而進入該投票站運作地點，處最高一年徒刑。”

## 61. 其他問題

一如前述，尚有其他已作分析的問題，因純屬行文上的問題而不在此一陳述：語法錯誤，編印錯誤或僅為立法技術上可再作完善的情況，對法律規範的內容並沒有重大的影響，又或純粹標題的修改，如第一百二十四條的葡文標題已從 “*Campanha eleitoral no dia da eleição*” 改為 “*Propaganda no dia da eleição*”。

尚需指出，政府主動恢復第十一條及第三十四條第一款現行的行文，即撤回法案原來的修訂建議，對此已向委員會陳述原因並獲得委員會的理解。

另外，有些在辯論中曾提出的問題，但結果並沒有針對相關

<sup>83</sup> 見 Maria de Fátima Abrantes Mendes/Jorge Miguéis, 《選舉法》，第 156 頁。



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

行文進行任何修改，例如關於三個選舉法就豁免權制度的協調問題<sup>84</sup>，對此政府僅提出了解釋。

考慮到有關內容的範圍及其複雜性，倘若有更充足的時間，委員會定能對法案作更詳盡和深入的分析。

本意見書行文至此。

V

結論

62. 委員會經細則性審議及分析後認為：

- 1) 本法案經修訂後的文本具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；
- 2) 有必要邀請政府委派代表列席為細則性表決本法案而召開的全體會議，以提供必需的解釋。

<sup>84</sup> 例如見“關於《行政長官選舉法》法案中所存在的幾個問題”。



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

二零零八年八月十五日於澳門立法會。

委員會

馮志強

(主席)

沈振耀

(秘書)

梁慶庭

崔世昌

徐偉坤

梁玉華



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

區錦新

劉本立

陳明金