

# 澳門立法會表決制度研究

王 禹\*

《澳門基本法》第 67 條規定立法會是特別行政區的立法機關。立法機關，也就是合議機關，任何議員個人都不能單獨行使立法機關的職權。立法會在行使職權時，必須以開會的形式進行，並在少數服從多數的民主原則上進行表決。表決是立法機關工作中最具有決定意義的行為，本文簡要討論澳門立法會在議事規則運作中的表決制度。

## 一、表決制度概說

有關表決制度，主要包括表決方式、表決的比例和計算基準等制度。

第一，表決方式。世界各國的表決方式大約有以下幾種：

①呼喊表決。會議主持人將法案宣付表決時，贊成者發出“贊成”聲，反對者發出“反對”聲，會議主持人依據贊成與反對雙方所發聲音的大小，決定其人數多寡，進而宣告法案通過與否。

②舉手表決。會議主持人將法案宣付表決時，贊成者以舉手表示，而計其總數；反對者亦舉手表示，也計其總數，而後比較雙方的數量，以決定法案通過與否。

③起立表決。先有表示贊成的議員離座並清點人數，再由表示反對的議員離座起立並清點人數，而後比較雙方的數量，決定法案是否通過。

④分組列隊表決。贊成者和反對者分組列隊，由兩門進場或由兩通道通過，專門人員分別清點人數，按人數多寡決定法案的可、否。

⑤點名表決。以議員名冊為準，依議員姓名字母之次序，宣告點名。議員被唱到姓名時，可表示贊成或表示反對；也可不答覆，表示棄權。

⑥投票表決。投票表決有記名和無記名投票之分。

⑦擲球或作記號表決。按照約定，用小球或某種符號作為議員對法案表示贊成、反對或棄權的標記，再根據標記的多寡來決定法案是否通過。

⑧使用電子表決器表決。

⑨鼓掌歡呼表決。表決時，雙方鼓掌歡呼，能壓倒對方者得勝，或一致鼓掌歡呼，以表示無異議通過。<sup>1</sup>

第二，表決的比例。表決的比例是指表決在符合何種法定數額的情況下，視為表決通過。表決比例的大小，主要決定於法案的重要程度。例如對憲法的表決，許多國家都要求 2/3 的多數票才能通過，而對於一般法律的表決，過半數即可。《中國憲法》規定，“憲法的修改，由全國人民代表大會常務委員會或者五分之一以上的全國人民代表大會代表提議，並由全國人民代表大會以全體代表的三分之二的多數通過。法律和其他議案由全國人民代表大會以全體代表的過半數通過。”《澳門基本法》基本上也是按照此一精神安排有關表決制度的。

在瞭解有關表決的比例時，還要掌握相對多數、簡單多數、絕對多數和特定多數等概念。

所謂相對多數，通常是指獲得較優勢的票數即視為勝出的制度。如在選舉中，政黨或候選人獲得最多選票，而不論其是否過半數或達到一定比例，即視為佔有全部選票而勝出。<sup>2</sup>

所謂簡單多數，通常是指在投票表決時有超過 1/2 的票數即可勝出。<sup>3</sup>

所謂絕對多數，有三種理解。一種是指在投票表決時必須要求達到 1/2 的票數，這種理解與上述簡單多數的內涵一致。<sup>4</sup> 一種理解是指在投票表決中必須獲得 2/3 的票數。<sup>5</sup> 還有一種理解，是指凡要求在表

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

決票數必須達到 1/2、2/3、3/4 及 4/5 等多數，甚至是更高的比例及數字，都稱為絕對多數。<sup>6</sup>

所謂特定多數，是指高於 1/2 要求的表決比例，如 2/3、3/4 及 4/5 等多數，甚至是更高的比例及數字。

第三，表決的計算基準。在計算基準方面，世界各國大致上有以下三種做法：

①出席表決比例值制。即以出席而參加表決的人數為基準，出席而不參加表決的，如棄權或投白票，不計算在內。如全體成員 180 人，出席會議 150 人，投票時有 30 人棄權，120 人參加正反兩方表決，若採用“過半數”的比例制，法案獲得 61 票或以上才能通過，若採用“達到三分之二”的比例制，法案獲得 80 票或以上才能通過。

②出席會議比例制。即以全體出席人數為計算比例的基準，而不問其參加表決與否，如在上例中，若採用“過半數”的比例制，則必須獲得 76 票或以上才能通過法案。

③全體成員比例制。即以全體議員為計算基準，而不問其是否出席或是否參加表決，如在上例中，若採用“過半數”的比例制，則必須獲得 91 票或以上才能通過法案。

## 二、《澳門基本法》的有關規定

在討論《澳門基本法》對立法會表決制度的安排前，可以先看看《澳門組織章程》的有關規定。雖然《澳門組織章程》有幾次修改，但有關表決制度的規定沒有太多的變化。《澳門組織章程》第 36 條規定：“一、立法會的決議係以簡單多數取決，但不影響下數款之規定。二、對於下列決議，係以在職議員三分之二的多數取決：a)對總督拒絕頒佈的法規之確認；b)第十五條第三款、第二十六第三款、第三十條第二款c項所指決議，以及關於第三十條第一款h項、第三十一條第一款第a及b項、第二款第a、g及h項以及第三款a、b、c及j項所涉及事宜的法律之通過。三、如票數相等時，主席投的票具有決定權。”<sup>7</sup> 這就說明在通常情況下，回歸前的立法會決議以簡單多數進行表決，但在特定情況下，採用在職議員的 2/3 多數通過。

《澳門基本法》第 77 條規定：“澳門特別行政區立法會舉行會議的法定人數為不少於全體議員的二分之一。除本法另有規定外，立法會的法案、議案由全體議員過半數通過。立法會議事規則由立法會自

行制定，但不得同本法相抵觸。”這裏明確規定了立法會舉行會議的法定人數和表決人數制度，以及有權自行制定議事規則的權力。關於表決制度，這裏有三個問題值得辨明：

第一，如何理解全體議員的概念？

根據這條規定，立法會舉行會議的法定人數為不少於全體議員的 1/2。這裏的全體議員，應當理解為全體議席(seat)，即正常情況下的所有議員總額，而不應該理解為是指扣除議員死亡、辭去職務或喪失職務等空缺的議員總數。在制定《澳門特別行政區立法會議事規則》(以下簡稱《議事規則》)的過程中，當時立法會也已經討論到這個問題。原來的立法會議事規則草案第 43 條(法定人數)規定，“全體會議的法定人數為不少於全體議員的二分之一。為執行上款規定，因喪失或放棄議員資格而造成空缺不計入議員總數。”根據這個規定，當時第一屆立法會 23 名議員中，如果出現 4 個議員放棄或喪失資格，那麼就應以 19 個議員作為計算法定人數的基準，即 10 人以上出席，即構成法定有效的會議，而非 23 名議員的過半數出席方為法定會議。在立法會討論過程中，該草案第 43 條的規定被刪除了。在這種情況下，全體議員應當理解為是指全體議席。不僅在計算法定人數時應該這樣理解，而且在理解表決制度時也應如此。

第二，甚麼是“本法另有規定”？

第 77 條規定除本法另有規定外，立法會的法案、議案由全體議員過半數通過。這裏所說的“本法另有規定”是指：

①《澳門基本法》第 51 條規定當行政長官發回立法會法案重議後，立法會如以不少於全體議員 2/3 多數再次通過原案，行政長官必須在 30 日內簽署公佈或解散立法會；

②《澳門基本法》第 54 條因兩次拒絕簽署立法會通過的法案而解散立法會後，重選的立法會仍以全體議員 2/3 多數通過所爭議的原案，行政長官在 30 日內仍然拒絕簽署的，則必須辭職；

③《澳門基本法》第 71 條第(7)項規定立法會在彈劾行政長官時，必須以全體議員 2/3 多數通過彈劾案，報請中央人民政府決定<sup>8</sup>；

④《澳門基本法》第 144 條規定澳門特別行政區對基本法有修改提案權，其修改議案必須經澳門特別行政區全國人大代表 2/3 多數通過、立法會全體議員 2/3 多數通過和行政長官同意後，交由澳門特別行政區代表團向全國人大提出；

⑤《澳門基本法》附件一第 7 條規定，2009 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 2/3 多數通過，行政長官同意，並報全國人大常委會批准；

⑥《澳門基本法》附件二第 3 條規定，2009 年及以後立法會的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員 2/3 多數通過，行政長官同意，並報全國人大常委會備案。

這些規定說明，立法會在以上六種特定情況下採用 2/3 比例通過，其餘在通過法案或議案時，則採用“過半數”的比例，但是，這兩種情況都是以全體議員作為計算基準。

第三，何謂“過半數”？

所謂過半數，是指必須獲得全體議員的半數以上的票數才能通過法案，而不包括半數本身在內。假設立法會全體議員 34 名，“過半數”則必須是 18 人，現在立法會全體議員 33 人，“過半數”是指 17 人。《澳門基本法》對立法會特定多數 2/3 的表決比例，沒有作此要求，第 51 條的表述是“不少於三分之二多數”，第 54 條和第 71 條第(7)項是“以三分之二多數”，第 144 條、附件一第 7 條和附件二第 3 條是“經三分之二多數”，沒有“過”的字眼。

### 三、立法會現行議事規則對表決制度的安排

《議事規則》是 1999 年 12 月 20 日通過的，即第 1/1999 號決議，後來又經第 1/2004 號決議、第 2/2009 號決議和第 1/2013 號決議修改，但是總體框架和基本內容沒有發生重大變化。立法會現行議事規則對表決制度的安排，主要包括表決方式、表決的計算基準與比例和其他相關問題。

#### (一) 表決方式

關於表決方式，立法會議事規則規定可採用名單或黑白珠的不記名方式，也可以採用舉手表決或電子表決方式進行表決。不過，在通常的情況下採用電子方式進行表決。<sup>9</sup>

出席會議的議員不得放棄投票，但在投票時可以投棄權票。議員一人一票，不得以授權書或函件的方式進行投票。如果採用舉手方式或電子表決方式，不作表示者，則視為棄權。<sup>10</sup>

第 3/2000 號法律《立法會立法屆及議員章程》規定的議決採用不記名方式，對於其他事項，9 名議員申請，經全體會議議決，可以採用不記名投票。<sup>11</sup>

#### (二) 表決的計算基準與比例

《議事規則》第 81 條(大多數)規定，“為通過第 56 條 b)、c)、d)、e)項所規定事宜而作出的議決，須有全體議員三分之二的特定多數同意。為通過第五十六條其餘各項的事宜而作出議決，須有全體議員半數以上同意，但 r)項除外。”

在原來的議事規則草案中，該條還包括以下第 3 款和第 4 款的內容：“前二款未規定的立法會所有決議的通過，須有出席會議議員的多數同意。為第 1 款及第 2 款規定的效力，因放棄或喪失資格而造成的空缺不計入議員的總數。”在討論過程中，第 3 款和第 4 款被刪去了。

這就說明，議事規則對表決的計算基準與比例有以下三種安排：第一，全體議員 2/3 的特定多數；第二，全體議員過半數；第三，r)項條款事項另外處理。

第一，關於全體議員 2/3 的特定多數。根據《議事規則》第 81 條和第 56 條的規定，第 56 條：“b)《基本法》第五十四條第(二)項所指的第二次通過，c)《基本法》第五十一條所指的再次通過，d)根據《基本法》附件二第三條規定，修改立法會選舉法的法案，e)為履行《基本法》附件一第 7 條規定所提出的法案，必須經立法會全體議員三分之二多數才能通過。”

如果對比《澳門基本法》第 77 條所說的“本法另有規定”者，這裏就有兩個問題：

第一，《議事規則》漏寫了《澳門基本法》第 71 條第(7)項所寫的彈劾行政長官所需要的 2/3，以及第 144 條所規定的立法會在通過基本法修改議案時需要全體議員的 2/3 多數。

第二，根據 d)和 e)項的文字表述，修改立法會選舉法和制定行政長官選舉法，必須由全體議員 2/3 以上多數通過，這與《澳門基本法》的規定不符。《澳門基本法》附件一第二條和附件二第 3 條要求附件一的修改和附件二的修改，需要立法會全體議員 2/3 多數通過，而不指行政長官選舉法和立法會選舉法在通過的時候需要 2/3 多數。《澳門基本法》對行政長官選舉法和立法會選舉法的制定和修改沒有特別要求，根據《澳門基本法》第 77 條，獲得全體議員過半數票數，就視為通過。《議事規則》第 56 條第 d)項應當改為“《基本法》附件二第三條所指的對附件二修正案(草案)的通過”，e)項應當改為“《基本法》附件一第七條所指的對附件一修正案(草案)的通過”。

第二，全體議員過半數。《議事規則》第 81 條規定，“為通過第五十六條其餘各項的事宜而作出議

決，須有全體議員半數以上同意，但 r)項除外。”第 56 條其餘各項的內容是指，a)行政長官要求優先的法案、議案；f)財政預算案；g)《基本法》第四十條所規定事項的法案；h)《基本法》第三章規定的其他事項的法案；i)稅務制度的基本要素的法案；j)許可政府承擔債務的法案；l)其他有關公共收支事項的法案；m)政治體制和政府運作的法案；n)涉及澳門特別行政區政府政策的法案；o)其他事項的法案；p)替代或修改《議事規則》的議案；q)其他事項的議案。

《澳門基本法》第 77 條規定除本法另有規定外，法案和議案必須由全體議員過半數通過。《議事規則》第 56 條對有關議案的列舉處理顯得比較混亂，缺乏明確的邏輯標準，不必作如此列舉亦可，在明確規定幾種例外表決的情況下，規定其餘的法案和議案由全體議員過半數通過，可能還清楚些。

### (三) r)項條款問題

《議事規則》第 81 條規定，r)項條款的事宜不採用全體議員 2/3 或過半數的表決比例。這裏有兩個問題，一是 r)項條款事宜包括哪些？二是這些 r)項條款事項採用甚麼樣的表決比例及基準？《議事規則》恰恰缺乏這兩個問題的明確答案。第 56 條 r)項僅是規定“全體會議的議決案”，但是議決案包括哪些，以及採用何種表決制度，沒有進一步說明。

通過翻查當時的會議記錄，有關 r)項條款的制定主要舉立法會主席的選舉為例。<sup>12</sup>《議事規則》第 6 條規定了立法會主席的產生方式：“主席由議員以不記名方式投票互選產生，獲得過半數有效票的議員當選。如無任何議員獲得該票數，則對得票最多的兩名議員進行第二次選舉，獲得多數有效票者當選。”這種選舉制度保留了回歸前的立法會主席的選舉制度，其特點在於第一次採用有效票過半數通過，如果第一次不能通過，第二次採用相對多數通過。<sup>13</sup>立法會副主席、第一秘書和第二秘書也都採用這種選舉制度。<sup>14</sup>

另外，經執行委員會提出建議名單，章程及任期委員會由全體會議透過簡單決議確定的 7 名議員組成，常設委員會的設立、數目、名稱及組成由執行委員會提出建議，透過全體會議簡單決議在每一立法屆第二次全體會議中決定。對於上述兩種情況，如果執行委員會的建議不獲通過，則透過不記名投票選出委員會成員。<sup>15</sup>關於立法會運作方面，《議事規則》規定立法會正常運作期由 10 月 16 日始，至翌年 8 月 15 日止。但經立法會執行委員會或至少 9 名議員提出動

議，得由全體會議以簡單決議決定提前或延長。<sup>16</sup>不過，《議事規則》沒有對簡單議決的內涵作出進一步界定。

《議事規則》在有些地方還出現了“多數議決”的字眼。立法會一般在工作日運作，但主席緊急召集或全體會議以多數議決時，得在任何一日舉行全體會議。<sup>17</sup>全體會議進行時，委員會不得同時舉行會議，但經出席的全體會議議員以多數議決者除外。<sup>18</sup>這裏所說的“多數議決”，似乎是指不必過全體議員或出席議員的半數，而是相對多數即可。

有關 r)項條款的例外情況，實際上與《議事規則》對立法會全體會議行為的界定有關。《議事規則》把立法會全體行為的行為稱為議決。議決包括法律、決議和簡單議決。<sup>19</sup>法律和決議必須由全體議員過半數通過，這是沒有疑問的，關鍵是這裏的簡單議決。通過對以上有關條款的分析，《議事規則》對所謂的 r)項條款沒有統一嚴密的規定，除了對立法會主席、副主席、第一秘書和第二秘書的選舉外，所謂的簡單議決散見於各處條文，對表決票數的要求既沒有明確規定，也沒有明確的表達。

### (四) 立法會主席的投票權

《澳門組織章程》規定，如票數相等時，主席投的票具有決定權。<sup>20</sup>但是，《澳門基本法》對立法會主席的投票問題沒有作出明確規定。這就說明，立法會主席可以普通議員的身份投下一票，也可以平時不投票，在表決的最後階段投下關鍵一票。《澳門基本法》沒有規定主席不能投票，那種認為立法會主席不能投票的觀點是不對的，是不符合《澳門基本法》的。

## 四、結語

《澳門基本法》規定了立法會表決制度的基本原則：除本法另有規定外，法案和議案由立法會全體議員過半數通過。“本法另有規定”，就是指《澳門基本法》第 51 條、第 54 條、第 71 條第(7)項、第 144 條、附件一第 7 條和附件三第 3 條所指的情況，這就是說，立法會以全體議員過半數通過為通例，2/3 通過為例外。

《澳門基本法》規定立法會自行制定議事規則，但不得同基本法相抵觸。經第 1/2004 號決議、第 2/2009 號決議和第 1/2013 號決議修改的第 1/1999 號決議《議事規則》對表決制度作出了一系列明確規

定，但也還存在着以下幾個缺陷：

第一，有關 2/3 的特定表決要求漏寫了兩項，即第 71 條第(7)項的彈劾行政長官和第 144 條規定通過基本法修改草案，須經立法會全體議員 2/3 多數通過，應當予以增加。

第二，要求行政長官選舉法和立法會選舉法的制定和修改，必須獲得全體議員 2/3 多數的通過，是不符合《澳門基本法》的，應當予以修改。

第三，所謂 r)項條款的表決要求不甚清楚。r)項條款，其理據似乎在於援引《澳門基本法》第 77 條的規定並對此做這樣的狹義理解，即法案和議案必須過半數，如果不屬於法案和議案的範疇，則可以不作此要求。

這種理據似乎還有討論空間。不能這樣簡單地理解《澳門基本法》第 77 條關於過半數的規定。立法

會除通過法案和議案外，還要組成立法會本身的內部機構，以保證立法會職權的正常行使。立法會還要通過立法會主席、副主席、第一秘書和第二秘書的選舉，還要根據執行委員會的建議，通過常設委員會的組成，這些都是立法會內部重要的人事決定，其重要性和嚴肅性絕對不亞於立法會通過的一般法案和議案。而且，將這些重要的人事決定冠以“簡單議決案”，也是不嚴肅的。這些重要的人事決定應當採用與法案和議案同樣的表決標準。

至於會議的運作程序方面，比如延長會議會期和決定在非工作日內舉行會議，可以採用適當寬鬆的做法，如出席會議的過半數或出席會議的相對多數。這裏可還進一步區分，對於這些重要的程序決定，可以採用出席會議的過半數，而一些不涉及到實質性內容的程序決定，也還可以採用出席議員的相對多數。

## 註釋：

- <sup>1</sup> 李步雲主編：《憲法比較研究》，北京：法律出版社，1998年，第832-833頁。還可參考[日]美濃部達吉：《議會制度論》，鄒敬芳譯，卞琳點校，北京：中國政法大學出版社，2005年，第413-416頁。
- <sup>2</sup> 《北京大學法學百科全書》(憲法學行政法學卷)，北京：北京大學出版社，1999年，第521頁；曾慶敏主編：《精編法學辭典》，上海：上海辭書出版社，2000年，第809頁。
- <sup>3</sup> 見百度百科“簡單多數”詞條及註2。
- <sup>4</sup> 《北京大學法學百科全書》(憲法學行政法學卷)，北京：北京大學出版社，1999年，第521頁。
- <sup>5</sup> 見百度百科“絕對多數”詞條。
- <sup>6</sup> 見維基百科“多數制”詞條。
- <sup>7</sup> 《澳門組織章程》(1996年修訂本)，載於王禹編：《澳門組織章程及有關憲制文件》，澳門：濠江法律學社，2010年，第70頁，還可參考第1/93/M號決議《立法會章程》第93條規定：“一、不妨礙以下各款規定下，立法會決議是以簡單多數票取決。二、下列情況取決於確實執行職務的議員的三分之二絕對多數的同意：a)對總督不予頒佈法律的確認；b)澳門組織章程第十五條第三款、第二十六第三款及第三十條第二款c)項所規定的決議；c)澳門組織章程第三十條第一款h)項、第三十一條第一款a)、b)、c)、p)及q)和第二款所處理事項的法律在通過時的決議。三、核算大多數時，不計棄權者。”
- <sup>8</sup> 原文是：“如立法會全體議員三分之一聯合動議，指控行政長官有嚴重違法或瀆職行為而不辭職，經立法會通過決議，可委託終審法院院長負責組成獨立的調查委員會進行調查。調查委員會如認為有足夠證據構成上述指控，立法會以全體議員三分之二多數通過，可提出彈劾案，報請中央人民政府決定。”
- <sup>9</sup> 第1/1999號決議《澳門特別行政區立法會議事規則》第83條。
- <sup>10</sup> 同上註，第82條。
- <sup>11</sup> 同上註，第84條。
- <sup>12</sup> 《澳門特別行政區立法會議事規則》，載於《規範立法會的法例匯編》，澳門：澳門立法會，2001年，第183-186頁。
- <sup>13</sup> 第1/93/M號決議《立法會章程》第17條。
- <sup>14</sup> 《澳門特別行政區立法會議事規則》第14、20、21條。
- <sup>15</sup> 同上註，第25、27條。

- <sup>16</sup> 同上註，第 37 條。
- <sup>17</sup> 同上註，第 41 條。
- <sup>18</sup> 同上註，第 43 條。
- <sup>19</sup> 同上註，第 85 條。
- <sup>20</sup> 同上註，第 36 條。