



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

章程及任期委員會

第 1/VI/2019 號意見書

事由:立法會主席 10 月 19 日第 1370/VI/2018 號批示及 10 月 29 日第 1393/VI/2018 號批示

一、引言

1. 立法會主席把上述兩項批示交予本委員會，要求根據《立法會議事規則》第二十六條 d)項對批示所載問題發表意見。就第 1370/VI/2018 號批示發表意見的期限為 2019 年 1 月 21 日，而就第 1393/VI/2018 號批示發表意見的期限則為 2019 年 1 月 31 日。

2. 委員會於 2018 年 11 月 07 日召開內部準備會議，決定僅於一份意見書內就兩項批示提出的問題分別進行分析，故此亦要求把分析第 1370/VI/2018 號批示的期限延至 2019 年 1 月 31 日。

3. 2018 年 10 月 19 日第 1370/VI/2018 號批示涉及議員提出抗議的問題，內容如下：



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

“第 1370/VI/2018 號批示

蘇嘉豪議員於 2018 年 8 月 7 日致函本人，就 2018 年 7 月 30 日立法會全體會議細則性討論及表決《修改五月十七日第 2/93/M 號法律〈集會權及示威權〉》法案時發生的爭議，根據《議事規則》第三條 e) 項提出書面抗議，要求分發全體議員及根據《議事規則》第九十九條 g) 項著令將書面抗議全文刊登於《立法會會刊》。

執行委員會討論後，認為上述提出的事項適宜作出研究。為此，根據執行委員會第 18/2018 號議決，及《議事規則》第二十六條 d) 項的規定，要求章程及任期委員會就《議事規則》中的‘抗議’作出解釋，並於 2019 年 1 月 21 日前發表意見。

立法會主席

賀一誠

二零一八年十月十九日

附：蘇嘉豪議員於 2018 年 8 月 7 日的信函副本。”



二、分析

4. 《立法會議事規則》第一條、第二條及第三條為議員執行其職務確立了不同的權力，並將之分為立法的權力（第一條）、監察的權力（第二條）及輔助性權力（第三條）。

5. 於第三條規定的輔助性權力的列表中，包括議員提出抗議的權力，此一權力與援引《議事規則》並提出異議的權力一併載於該條 e) 項。

6. 一如本委員會於第 1/IV/2013 號意見書內所作的分析，輔助性權力之目的是為了“協助其他權力，包括立法權力和監察權力的行使”，該等權力“服務於議員的立法權力和監察權力。”¹

7. 因此，從第三條規定的抗議的性質而言，抗議是議員在行使其主要權力——立法權和監察權——時使用的屬輔助性權力。

8. 鑒於議員可在行使其主要權力時使用“抗議”的機制，那麼問題就在於該輔助性權力應如何和在甚麼情況下使用。

9. 要回答這個問題，首先需嘗試理解何謂“抗議”，以及在立法會進行政治討論時使用該機制的用意。

¹參閱章程及任期委員會第 1/IV/2013 號意見書中文本第 13 頁和 14 頁。



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

10. 委員會在研究過程中能找到的有關議員這一輔助性權力的學說不多。因此，我們需從抗議（protesto）一詞的本身字義進行定義。據經查閱的詞典所載，抗議是指對一些被認為與規則不符的事情，提出強烈而嚴肅的反對聲明²。所以，當某位議員作出抗議時，就是在對其反對的事情表達意願。

11. 一般而言，議員會以口頭方式於全體會議行使這項輔助性權力，即在熾熱的政治討論中出現了一些言論，而言論的對象並不認同的時候。在此情況下，評論所針對的人會表達抗議，反對有關評論並批評發言者，並由此而可能引致對方提出反抗議。亦即，抗議的對象同樣可針對其發言的回應或抗議的語調或內容提出抗議。

12. 《立法會議事規則》沒有對反抗議作出規定，但某些議會的議事規則對此是有規定的。儘管我們的《議事規則》沒有規定，但絕不妨礙抗議所針對的人同樣可根據《議事規則》第六十三條提出抗議；如認為抗議對其造成冒犯或影響其資格及良好聲譽，亦可根據第六十四條規定，為維護名譽和尊嚴而提出抗議。³

² 我們找到多個有關抗議的概念，它們全都指向相同的意思，即對某種認為不公平或不符合規則的情況表達反對立場。參閱蔡信發總編輯：《兩岸合編—中華語文大辭典（上）》，台灣：中華文化總會，2016年，頁1680；Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa __ Volume G-Z, Verbo; Grande Dicionário – Língua Portuguesa, Porto Editora, Dicionário Online de Português in <https://www.dicio.com.br/protestar/>

³ 然而，只有抗議的對象才可提出反抗議。也就是說，其他議員不得就有關言論提出抗議，因抗議所針對的是某個具體的人，某個作出了評論並引發抗議的人。



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

13. 綜上所述，抗議似乎屬於全體會議口頭辯論範圍的機制，從而讓議員可就另一議員的某些言論或行為即場表示反對，同時讓抗議所針對的議員能即時對提抗議議員的講話作出辯護。因此，這是在全體會議討論辯證時採用的一種機制。

14. 除上述見解外，事實上，議員的這一輔助性權力亦被編入了與全體會議有關的第二章（全體會議）第五節（發言）。根據第五十八條 g)項規定（屬第二章第五節條文），議員的發言旨在“提出異議、上訴或抗議”，而同一節的第六十三條則規定“議員就異議、上訴或抗議要求發言時，僅限於簡述其標的及理由。”因此，這是一項於全體會議以口頭方式行使的權力。

15. 然而，儘管這是與抗議機制最匹配的解釋，且似乎亦符合《議事規則》的邏輯和制度——把該權力編入有關全體會議及發言的章節——但肯定的是，第九十九條 g)項有關立法會行為在《會刊》第二組內公開的條文，載有書面抗議於該組刊登的規定。這就使得我們需考慮，與《澳門立法會章程》的規定和其他議會的規定相反，澳門特區立法會的議員可以提出書面抗議。⁴

16. 既然得出這一結論，那就需要確定書面抗議的範圍，也就是說，是否可以在行使立法權和監察權時就發生的任何情況使用該書面抗議，抑或這僅適用於全體會議發生的情況，如屬後者，那應在甚麼情節下使用。簡單的

⁴ 不論在澳門特區立法會《議事規則》的最初文本或於全體會議的討論中也找不到任何有關訂定這類抗議的理由，以及為何在此事宜上制定有別於《澳門立法會章程》的規定。



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

舉一個例子，議員是否可基於立法會主席接納或拒絕了一項公共利益辯論的申請而向他提出書面抗議？

17. 經適當考慮有關事宜、研究這項議事規則機制及其在議會的傳統使用方式——於全體會議以口頭使用——委員會認為書面抗議應限於在全體會議發生的事情。僅在特殊情況，例如當全體會議即將結束，以致議員無法以口頭方式提出抗議時，可採用書面抗議。

18. 因此，就蘇嘉豪議員提出的書面抗議，委員會認為理應於全體會議中提出，因當時會議正在進行中，會議結束時間為晚上七時五十三分⁵，即在《議事規則》第四十五條第二款規定的法定時間前完結，因此議員當時是可以提出其抗議的。

19. 蘇嘉豪議員提出“為預留發言時間予下一個議程，無法詳加回應，故特此以書面方式回應和抗議^{6/7}”的理由並不成立，因提出口頭抗議的時間不計入辯論議程事項的時間⁸。此外，蘇議員於整場全體會議亦從沒有表達擬提出任何抗議的意向。

⁵發生引發抗議的情況當日（2018年7月30日）的會議議程為：

- 細則性討論及表決《取得機動車輛特別稅務優惠》法案；
- 細則性討論及表決《修改五月十七日第2/93/M號法律〈集會權及示威權〉》法案；
- 細則性討論及表決《設立市政署》法案。

⁶文字經委員會轉為斜體及粗體。

⁷蘇嘉豪議員於2018年8月7日提交題為“提出書面回應及抗議”中文本第1頁第3段。

⁸根據《議事規則》第七十二條第三款規定，議員有三十分鐘用作辯論議程事項的時間。



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

20. 儘管如此，有個別議員指出即使已澄清議員行使提出書面抗議之權利的情況，就是次議員的書面抗議，應繼續根據《議事規則》第九十九條 g 項之規定，於《立法會會刊》內進行刊登。

21. 然而，大多數委員會成員並不同意上述個別議員之觀點，但同意在下次修改《議事規則》時應改善並釐清運用該權利的具體規定。

22. 為此，就第 1370/VI/2018 號批示，委員會的結論如下：

a) 抗議的機制在於對一些被認為與規則不符的事情提出強烈而嚴肅的反對聲明；

b) 可就全體會議中發生的任何事情於會上提出口頭抗議；

c) 抗議應在引發抗議的狀況發生後即時提出；

d) 就全體會議中發生的情況，基於特殊原因，例如全體會議結束而沒有時間以口頭方式於會內提出抗議時，可提出書面抗議；

e) 蘇嘉豪議員提出的抗議理應在當日的全體會議上提出，因議員具備時間作此行為。

23. 2018 年 10 月 29 日第 1393/VI/2018 號批示涉及議員就隨後提案權，即對政府提出的法案提修訂提案的權力方面的聲明異議及上訴權的問題，內容如下：



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

“第 1393/VI/2018 號批示

蘇嘉豪議員於 2018 年 8 月 14 日致函本人，就本人於 2018 年 7 月 30 日作出批示，初端拒絕其對政府提交的《修改五月十七日第 2/93/M 號法律〈集會權及示威權〉》法案提出的修訂提案提出聲明異議，並表示如本人認為不應向主席聲明異議，則視為向執行委員會提出的上訴。

本人認為，關於此聲明異議/上訴，尤其是以下兩個問題須在規則層面上得到澄清：1) 議員在其修訂提案被立法會主席初端拒絕的情況下是否可以選擇向立法會主席提出異議；2) 議員的聲明異議/上訴是否應被受理。為此，本人根據《議事規則》第二十六條 d) 項的規定，決定將該等事宜交予章程及任期委員會審議並於 2019 年 1 月 31 日前發表意見。

立法會主席

賀一誠

二零一八年十月二十九日

附：蘇嘉豪議員於 2018 年 8 月 14 日的信函副本。”



三、分析

24. 立法會主席於上述批示中要求委員會就議員聲明異議及上訴的權利發表意見，因蘇嘉豪議員於其針對立法會主席第 987/VI/2018 號批示⁹所作的聲明異議申請書內就有關事宜提出了疑問。經分析立法會主席第 1393/VI/2018 號批示，尤其從中文的角度看，委員會認為應針對批示所述的具體個案進行分析，因此，委員會將按此範圍發表意見。

25. 然而，在按主席的要求作具體分析前，委員會希望先澄清以下問題：蘇議員於聲明異議的申請書中主張，就主席拒絕接納議員修訂提案的批示，根據第三條 e) 項、第九條 c) 項、第十條 e) 項、第九十一條第一款及第九十九條 g) 項的規定，可以書面方式向主席提出異議。

26. 儘管我們尊重蘇議員的立場，但對針對主席批示的聲明異議或上訴權方面的規範，議員似乎有點混淆。委員會認為，第十條 e) 項僅規定主席有權將收到的異議通知全體會議，即所規定的為主席的一項權限而非議員的權限。至於第九十九條 g) 項，則規定聲明異議於《立法會會刊》的第二組別公佈，該規定也沒有賦予任何聲明異議或上訴的權利。但第三條 e) 項的規定則另當別論。該項規定訂明議員提出異議的權利——屬於一項輔助性權力——但沒有列明行使該權力的前提。亦即，上述這些規定與議員於其申請書內提出的問題無關，即就主席拒絕接納某法案的修訂提案的批示，是否應根據第九十一條第一款向主席本人聲明異議，抑或根據第九條 c) 項向執行委員會提

⁹批示葡文本的年份編號有誤，應為 2018 年而非 2017 年。中文本 2018 年的年份編號正確。



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

出上訴的問題。只有弄清楚這兩項規定的範圍（僅針對這兩項規定）才能得知就主席拒絕接納某修訂提案的批示應向其本人聲明異議還是向執行委員會提出上訴，而委員會亦只會就這些規定發表意見。

27. 澄清上述問題後，現需對有關規定即《立法會議事規則》第九條 c)項及第九十一條進行分析，並確定其適用範圍，從而回應主席的要求。

28. 有關規定的內容如下：

“第九條
對立法會工作的權限

主席有下列權限：¹⁰

a)---

b)---

c) 根據《議事規則》進行審查後，接納或初端拒絕接納法案、議案、全體會議的議決、異議及申請，但不妨礙向執行委員會提出上訴；對執行委員會就上訴的決定，得向全體會議提出上訴；

d)---

e)---

f)---

g)---

h)---

i)---

¹⁰文字經委員會轉為粗體及斜體。

Handwritten notes and signatures in the bottom right corner, including a large 'u' and several illegible signatures.



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

第九十一條

內部上訴

一、就立法會主席或執行委員會成員行使《議事規則》所規定權限而作出的行為¹¹，得向立法會主席或執行委員會成員聲明異議或向執行委員會提出上訴。

二、就執行委員會行使《議事規則》規定的權限而作出的議決，得向執行委員會聲明異議或向全體會議提出上訴。”

29. 正如標題所示，第九條規定主席對立法會工作的權限。第九條 c)項規定立法會工作範圍內哪些事宜可由主席透過批示接納或初端拒絕。這是一項有關主席權限的規定，委員會認為這項規定並無確立任何上訴程序。該規定最後提及向執行委員會及全體會議上訴的部分純屬對上訴權的宣示，應將之理解為對第九十一條規定的權利的“準用”¹²。

30. 第九十一條——正如其標題所示——涉及議員就立法會主席、執行委員會成員或執行委員會以合議機關名義作出的行為向立法會的本身機關上訴的權利。

¹¹文字經委員會轉為粗體及斜體

¹²從立法技術角度而言，該規定的編寫並不正確，因把不同的事宜放在一起（主席的權限和上訴權），以致引起蘇嘉豪議員於其聲明異議申請書內提出的疑問。於下一次修改《議事規則》時應改善此一規定。



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

31. 從第九十一條第一款可見，主席及執行委員會成員的所有可被爭議的行為均屬該條的範圍，當中包括根據第九條 c)項作出的行為。且看第一款的行文：“就立法會主席或執行委員會成員.....的行為.....”。由於該款沒有作出區分，故我們須將其範圍理解為包括所有可被議員爭議的行為，如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分。因此，委員會認為這是有關針對主席、執行委員會成員及執行委員會作出的行為，議員有權提出聲明異議及上訴的一般規定。

32. 至於蘇嘉豪議員提出的聲明異議，考慮到該聲明異議的 e)項請求及提出聲明異議的時機，委員會基於以下分析而認為不可受理。

33. 蘇議員於該項的請求為：“鑒於上述理據，廢止批示，並另作批示，賦予作為議員的聲明異議人應有的提出有關修訂提案的權利。”

34. 事實上，有關修訂提案針對的法案已於 2018 年 7 月 30 日在議員 27 票贊成、4 票反對下獲得通過，並已公佈於 2018 年 8 月 13 日的《特區公報》¹³，有關立法程序經已完結，而該聲明異議於翌日（即 2018 年 8 月 14 日）提出。

¹³有關聲明異議提出的前一日。



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

35. 這樣，由於涉及有關法案的立法程序^{14/15}經已完結，因此，廢止第 987/VI/2018 批示¹⁶，並另作批示，“賦予作為議員的聲明異議人應有的提出有關修訂提案的權利”¹⁷，這是缺乏實際作用的，因有關修訂提案擬達致的法律效果於提出該聲明異議時已無法實現。

36. 因此，委員會認為有關聲明異議不能被考慮，因不可能產生任何實際效果。

37. 總括而言，就第 1393/VI/2018 號批示，委員會就主席提出的問題的意見如下：

a) 關於問題 1)，如前所述，倘立法會主席初端拒絕議員提出的修訂提案，議員有權向主席提出聲明異議；

b) 關於問題 2)，不應受理議員是次提出的聲明異議。

2019 年 1 月 31 日於立法會。

¹⁴立法程序完結後，法律內容便不可於同一程序中有任何修改。對此可參閱 José Eduardo Figueiredo Dias, *O Procedimento Legislativo*, 《法律及司法培訓文集》——第一冊——葡文版，法律及司法培訓中心，2006，第 213 至 250 頁。

¹⁵不論《基本法》或《立法會議事規則》均對此有所規定，另有關法律的公佈及更正亦可參看第 3/1999 號法律《法規的公佈與格式》。

¹⁶如前所述，葡文本中批示的年份有誤。

¹⁷蘇嘉豪議員提出的聲明異議 e) 項最後部分，該聲明異議附於立法會主席的批示一併交予本委員會。



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

委員會

高開賢
(主席)

黃顯輝
(秘書)

區錦新

崔世平

梁安琪

黃潔貞

柳智毅