



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/V/2014 號意見書

事由：特區政府提交的《動物保護法》法案是否與《立法會議事規則》第一百零九條相符

1. 就特區政府於 2014 年 6 月 23 日提交的《動物保護法》法案是否納入《立法會議事規則》第一百零九條第一款的適用範圍，及能否在本立法會期內向全體會議提出，立法會主席要求章程及任期委員會於 2014 年 8 月 3 日前提交意見，該期限後來被延長至 9 月 3 日。

2. 立法會主席提出上述要求，是由於在 2014 年 2 月 17 日的全體會議上，高天賜議員及梁榮仔議員所提出的《動物之法律地位及保護》法案沒有獲得立法會一般性通過，而對“動物”的定義範圍過於廣泛¹是其中一個原因。因此，現需探討如接納政府提出的上述法案，會否與《立法會議事規則》第一百零九條第一款對重新提案規定的限制存在衝突。

3. 關於第一百零九條第一款的規定，立法會顧問團之前已進行一項深入研究，並以此研究作為本意見書的參考依據。

¹參看法案第四條第一款：“就本法而言，‘動物’是指任何有感覺的非人類脊椎動物，（……）”。



4. 以下將對《議事規則》第一百零九條第一款的規定作簡要說明，以理解當中對重新提案的限制在立法工作中是如何運作的。

5. 該條款在《議事規則》中的具體內容為“被確定拒絕接納或未獲通過的法案不可在同一會期內重新提出。”

6. 首先，第一百零九條第一款是一項涉及立法工作安排的規範，其他國家和地區，不論屬普通法系或如澳門般屬歐洲大陸法系，一般亦普遍設有這項規定。

7. 這項規定建基於兩個主要原則：程序經濟原則及議會尊嚴與威信原則²。

8. 程序經濟原則，是基於認為議會對其已作的議決在一定期間內（或長或短者）不會翻案，因為接受相同事宜的新提案是對其正常活動的一種妨礙，議會將被迫要對之前已審議並否決的規範內容再次或可能不停重複進行分析。

9. 議會尊嚴與威信原則指的是為了避免損害立法權的威信，如尚未經過一段必要的、最起碼的時間議員便對同一法案作重新考慮或改變立場，這將可能損害到立法機關的尊嚴。

² 對此事宜可參閱 João Ramos, “A iniciativa legislativa parlamentar – A decisão de legislar”, 第 112 頁。



10. 這些原則亦使《議事規則》第一百零九條之限制並不適用於法案單純在形式上相同的情況，即兩個法案採用類似的行文或抽象上處理相同的事宜，否則便正如之前所述，將歪曲禁止重新提案的原理。

11. 然而，需要對第一百零九條第一款之規定作出解釋，才能確定當之前另一個相同事宜的提案沒有獲得通過時，某個提案可否重新提出，因該款對某個提案是否與另一提案相同，並沒有清楚訂明具體標準。

12. 因此，需從該規定的字面、目的及系統編列作一個法律分析，同時有必要參閱比較法（特別值得注意的是香港特別行政區的制度）、該規定在澳門特區法律制度的歷史淵源以至特區成立前的相關資料。在分析所有這些資料後，得出的結論是重新提案的禁止將取決於對每個立法提案的實質及具體內容之分析。

13. 換言之，分析重新提案的標準必需是一個容許識別兩個提案中規範性意義的實質標準³。

³ 關於葡萄牙憲法法院第 578/2005 號合議庭裁判(第 760/2005 號案件)，見 Jorge Miranda, *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, Apontamentos de Lições do Prof. Jorge Miranda, 里斯本，1990 年，第 397 頁 - “所要考慮的是兩個或多個提案中的規範性意義是否相同，而非考慮所處理的事宜是否相同”。就相同觀點，見 J.J. Gomes Canotilho 及 Vital Moreira 的 *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 第三修訂版，第 537 頁，當中提及要考慮的是法律提案的“實質相同”，不能以“單純形式上之差異”為由認定各提案間之重複。



14. 為此，要識別兩個立法提案之間是否實質相同，可透過下列問題所得到的答案來獲得幫助⁴：

欲被重新接納的提案與被拒絕提案的規定是否以相同形式保護某一法律現實？兩者的規範是否具有相同的意義？該提案是否會產生與被拒絕提案的相同結果？是否以完全或部分相同的形式規範被拒絕提案之標的？假若當初通過被拒絕的提案，是否仍有需要提交該份新提案？重新提案是否遵守著被拒絕提案的相同原則及理念？在第二次提案內對法律秩序所引入的修改是否與被拒絕提案相同？

15. 就委員會需要發表意見的個案，經分析第一百零九條的規定並對兩份提案進行對比分析後，委員會試圖從法律角度解答上述列出的問題：

- 政府的提案與被拒絕的提案是否保護相同的法律現實？是，即保護動物並就虐待動物行為進行處罰；

- 兩者的規範是否具有相同的意義？基本上是。例如：禁止殘酷對待、禁止宰殺及售賣、禁止遺棄動物、禁止驅使搏鬥、在採取措施以防止動物損害人類的生命及身體完整性的情況時，警察當局可獲豁免、動物飼養員/監護人的責任，等等；

⁴ Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, 第5卷，第四版，第282頁及續後數頁，尤其第283、284及285頁。



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

- 政府的提案是否會產生與被拒絕提案的相同後果？是，兩者均旨在保護動物及對虐待動物行為進行處罰；

- 是否以完全或部分相同的形式規範被拒絕提案之標的？是，兩份提案所規範的標的均相同，區別只在於對虐待動物但未導致動物的肢體嚴重殘缺及死亡方面的處罰。在議員提案中的處罰是徒刑及罰金，而在政府提案中則只是罰款。然而，兩者規範的意義相同，正如之前所述，均旨在對虐待動物行為進行處罰；

- 重新提案是否遵守被拒絕提案的相同原則及理念？整體上是，包括保護動物的措施、禁止行為，以及對虐待動物行為進行處罰方面；

- 第二次提案對法律秩序所引入的修改是否與被拒絕提案相同？部分相同，只是在被拒絕的提案中增設了動物的法律地位。其實在政府提案中透過禁止虐待動物、規定飼主有責任照顧好自己擁有的動物、動物科學應用機構的責任等，該法律地位實質上已以一定的形式存在；

- 假若當初通過被拒絕的提案，是否仍有需要提交該份新提案？不需要，因被拒絕的提案和新提案均規範相同的現實並具有相同意義。

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including a large signature at the top and several smaller ones below.



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

16. 為此，根據以上所述及所作分析，對提交的兩份法案作出比較後，得出兩份法案實質相同的結論。

17. 綜上所述，從《議事規則》第一百零九條第一款的現有行文來看，這兩份法案實質上是相同的，因此，根據學說及比較法對此事宜提出的理論以及根據該款的規定，禁止重新提案。

18. 儘管如此，在應立法會主席要求而就此事宜特別召開之會議上，委員會及曾列席的其他非委員會成員的議員均對該款是否與《基本法》的多項規定相符表示關注。

19. 首先，《基本法》第六十四條（五）項規定：

“第六十四條

澳門特別行政區政府行使下列職權：

(.....)

(五) 提出法案、議案，草擬行政法規；

(.....)”

20. 有意見認為，《基本法》對議員提案權所作的限制並不同樣地約束該項規定中的政府提案權，因《基本法》第六十四條（五）項沒有提及任何有關提出法案的條件限制，這有別於《基本法》對議員提案權的規定。



21. 為此，可把《基本法》第六十四條（五）項及第七十五條條進行比較。第七十五條的相關內容如下：

“第七十五條

澳門特別行政區立法會議員依照本法規定和法定程序⁵提出議案。凡不涉及公共收支、政治體制或政府運作的議案，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策的議案，在提出前必須得到行政長官的書面同意。”

22. 從上述內容可見，議員的提案權受“法定程序”所限制。

23. 議員提案權的這個限制，並沒有相應地出現在第六十四條（五）項。因此，有議員認為政府與議員的提案權並非處於同等狀況。

24. 如多位議員所指出，如果政府與議員的提案權在《基本法》中並非處於同等狀況，那麼在《議事規則》中不能作出同等狀況處理。因此，至少在我們現正分析的問題上，政府的法案與議員的法案應按不同方式處理。亦即，遭否決的法案不可重新提出的限制，不能一概而論地適用於議員提案及政府提案。

⁵ 劃綫由委員會加上。



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

25. 尚需補充的是，《議事規則》第一百零九條第一款是源自特區成立前《立法會章程》第一百一十九條第一款的 d)項和第二款，雖然該條文在回歸後被採納，但或許未能完全顧及《基本法》框架下的立法政治背景，因這已與生效期至 1999 年 12 月 19 日的《澳門組織章程》框架下的立法政治背景有所不同。

26. 議員認為，回歸前的總督具有立法權限，對重新提案權的限制不會對總督引起政治和立法問題，例如無法通過某項法律的僵局，因總督必定可⁶對立法會否決的事宜自行制定法令。

27. 然而，在《基本法》的憲制框架下情況已有所不同。

28. 根據《基本法》第六十七條規定，立法會是澳門特別行政區的立法機關，只有立法會才可以制定法律。

29. 在此情況下，倘立法會由於已否決之前由一名議員提出的法案而不接納政府就同一事宜的提案，將使政府於同一立法會期的提案權受損。

30. 再者，這樣亦可能導致《議事規則》第一百零九條被利用，成為限制《基本法》第六十四條（五）項規定的政府提案權的工具。

⁶ 僅針對非專屬立法會保留事項的立法。



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

31. 事實上，只要議員向立法會提交一份明知會遭到否決的法案（因沒有足夠的政治共識又或法案本身欠周詳或欠妥當），在適用上述《議事規則》第一百零九條的規定下，已足以在同一立法會期內阻礙特區政府就有關事宜提出任何法案。

32. 因此，委員會認為須按照《基本法》的政治框架處理重新提案的問題，而對此問題第一百零九條第一款或許未能完全作出回應。

33. 基於上述，委員會大多數議員認為未來在修改《議事規則》時，應在對上述所有問題作出全盤考慮的情況下處理重新提案的規定，從而使其能適當反映現行的憲制框架。

二零一四年八月七日於立法會。

委員會

黃顯輝

（主席）



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

高開賢

(秘書)

崔世昌

歐安利

區錦新

梁安琪

唐曉晴