



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/III/2009 號意見書

I

在本年度四月二日舉行的立法會全體會議上，對修改《印花稅繳稅總表》法案進行細則性討論期間，有意見質疑在立法會第三常設委員會對該法案進行細則性審議中對法案條文引入的修改是否違反《議事規則》。多位議員認為，提交全體會議細則性討論的該法案替代文本在多種程度上偏離了於二零零九年一月十五日獲得大會一般性通過的法案文本。

為此，有多位議員提出和贊同由章程及任期委員會對上述問題進行分析。



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

因此，立法會主席行使《議事規則》賦予其的權力，決定中止大會的細則性討論，並要求本委員會提供意見書。因情況緊急，意見書須儘快發出。意見書中須就該法案的修改是否符合規範立法程序的《議事規則》的規定發表意見。

由於全體會議對上述法案的細則性討論被中止，急需作出處理。

本委員會於四月三日和七日舉行了會議，討論上述問題並發表意見。

鑒於時間緊迫，本意見書的論理將予以簡化。

II

本委員會認為，在作出決定之前，需要對所提出的問題的《議事規則》的規範框架進行一些澄清。



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

立法會對其被授予的立法權的行使，顯然包括在細則性審議時對議員以及政府提出的法案進行修改的權力¹，否則便無法理解立法會如何行使《基本法》所賦予的立法權，而且，更難於理解如立法會《議事規則》第117²條的規定。

事實上，一經由政府提出法案而啟動立法程序，就必然促使政府和立法會兩者之間產生互動：按照憲法性規範和《議事規則》的規定，這屬於一種合作關係。

這種合作是複雜的，通常不會以同一形式出現和進行，因為其中牽涉到立法程序中不同階段的各種行為，在這一過程中，行政和立法機關兩者均受權力分立的約束和規管。

¹ 此後僅涉及政府提出的法案，因為本意見書所針對的法案為政府的立法提案。

² “第一百一十七條

標的

委員會的審議是指對每個法案的具體內容進行審議，主要針對：

- a) 法案的具體內容是否與獲一般性通過的法案的立法精神及原則相符；
- b) 尋求最恰當的立法途徑，以利於法案的執行；
- c) 法案對法律原則和法律秩序的影響；
- d) 法律規定在技術上是否妥善。”



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

在此，本章程及任期委員會不會就正在審議的法案的最初文本和替代文本的內容發表任何意見。

根據《議事規則》第 26 條的規定，對法案發表意見亦並非章程及任期委員會的職責。章程及任期委員會的職責是，“對由主席、執行委員會或全體會議就解釋或填補《議事規則》遺漏而提出的事宜，發表意見”。

本法案立法過程中的相關文件已為議員所知悉，因此，對於這些文件，以及一般性和細則性討論（已中止）的內容，在此不再贅述。

III

政府和立法會議員於本年度一月十五日舉行的全體會議中就上述法案的立法精神和原則，以及其在政治、經濟、社會角度上的適時性進行了一般性討論。期間，法案條文中



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

所包含的一些措施受到了一些議員的質疑和批評，如法案第一條未採取累進稅率，以及法案可能對房地產業帶來的影響。

在一般性討論中，政府表現出開放的態度，希望透過與日後負責法案細則性審議的委員會溝通來尋找共識。

在委員會的細則性審議過程中，政府方面於二月二十日提交了《修改印花稅繳稅總表》法案的替代文本。

替代文本對法案最初文本的三個條文作了修改。

委員會細則性審議的內容以及政府和委員會委員在細則性審議法案時所持的觀點，可以從第三常設委員會所編製的第 2/III/2009 號意見書得知。



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

本委員會認為，《議事規則》第111³條的規定對評估本
事宜具有基礎性作用⁴。

該條文規定“一般性討論的內容包括每個法案的立法精神
和原則，以及其在政治、社會和經濟角度上的適時性。”，顯然，
倘若法案獲得一般性通過，負責細則性審議的委員會的工作
將以全體會議對於法案的精神和原則的一般性討論以及
對法案適時性的評估作為依據。

由此可見，一般性討論應為負責審議法案的委員會提
供幫助和指引，以使其能夠執行《議事規則》第117⁵條的
規定。

亦即，細則性審議雖然要以一般性討論作為框架，但
並不代表僅一般性討論就可以影響和決定細則性審議的進
程。例如，對法案的法律技術分析就難以在一般性討論中

³第一百一十一條標的一般性討論的內容包括每個法案的立法精神和原則，以及其在政治、社會和經濟角度上的適時性。”

⁴簡短的論據是無法詳細解釋這裡所適用的《議事規則》的規定。為強調立場，只需指出按照整份《議事規則》和憲制的規定便可。

⁵見第二點註腳。



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

進行，需要留待細則性審議中進行。僅此一點就足以表明前面的觀點成立。

委員會的細則性審議並不以一般性審議作為唯一的工作指引，而一般性審議也不能使得立法程序僵化。

正是在細則性審議中，才可以真正詳細地、從不同角度評估法案所建議的法律規範和技術選擇。事實上，細則性審議所需要的時間和所採用的方式可以使得對於立法政策及擬設定的規範的認識更為深入。

同時，細則性審議也是一個適當的場合可以對法案內容作出認為適宜的調整和完善，以便將其提交全體會議進行細則性討論和表決。

當然，全體會議在細則性討論和表決中保留有完整的審議權；最後決定權屬於全體會議。這是澳門特區立法會在組織、運作和職能上的議事規則的核心原則。



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

IV

就本意見書所針對的具體要求，本委員會認為，由提案人提交的法案替代文本中的第一條規定以有償方式取得不動產的印花稅要以累進稅率進行課稅的做法，仍屬一種支持市民置業的稅務減免措施，並符合經一般性表決的立法政策原則。

至於法案第二條有關由中間轉移產生的確定取得的最終課稅，按法案最初文本，政府有意將在法案生效前已完成的中間轉移納入法案的範圍。

第三常設委員會的成員對此有不同的立場⁶。然而，政府認為在替代文本第二條訂定時限是恰當的，如三常會的意見書所載：“於二零零九年一月一日起已完成的中間轉移，有關的不動產確定取得將按第一條規定的累進稅率進行課稅，但如果中間轉移是於二零零九年一月一日前已完成，則有關確定取得將以 3% 的稅率進行課稅”。基於

⁶ 見第三常設委員會第 2/III/2009 號意見書。



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

此，政府同時在替代文本第三條作出相應的修改，使本法的效力追溯至二零零九年一月一日。

本委員會認為，對最初文本的第二條和第三條進行修改，仍屬鼓勵購買不動產的一種立法政策。

必須指出的是，提案人經細則性審議後提出了替代文本，提案人認為有關改動符合原來的立法政策之目的。

因此，本委員會認為提案人對法案替代文本所引入的具體修改，並未違背在一般性辯論和表決中的內容和意向。

並不能得出結論說，有關的修改違反《議事規則》。

對法案的政策判斷不應與《議事規則》所規定的審查機制相混淆，《議事規則》的規定也不應被用於評判立法者的政策價值。

第三屆立法會至今，許多法案經一般性通過的最初文本較之於細



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

則性表決的替代文本都曾被修改，有些還是重大修改。

這一作法符合憲法性規範和議事規則的規定，也是良好的立法實踐，因此，我們將會繼續依循。

此處需要強調指出的是，在政府提出法案的立法程序中，政府與立法會之間一直充分合作，這也是《基本法》和《議事規則》所要求的。

倘若政府與負責細則性審議法案的立法會常設委員會一致同意，對已獲得一般性通過的法案進行修改，這當然符合憲法性規範和《議事規則》的規定，並且是良好的立法實踐。

但是，政府與委員會均無最後決定權⁷。

在獲悉委員會的意見後，由全體會議在細則性審議和表決中就獲

⁷ 即使按照《議事規則》第一百一十四條第三款規定委員會已進行細則性的討論和表決，還需按照《議事規則》第一百二十五條第一款規定將法案交由全體會議作總體最後表決。



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

提交的法案條文最後發表意見。

這就是近十年來的作法，也是四月二日全體會議的作法。

本委員會需指出的是，負責法案細則性審議的第三常設委員會的成員也並非對所有的修改持一致意見，自然地，也可能與非該委員會成員的議員存在意見上的分歧。

但是，確實是提案人在法案中引入了一系列的修改，而第三常設委員會又認為法案經過有關的修改後已具備條件交由全體會議審議和表決。

事實上，現在只有全體會議有權對法案進行最後的審議和決定法案是否通過。

以上僅為本委員會的意見。

二零零九年四月七日於澳門



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

委員會

崔世昌

(主席)

梁玉華

(秘書)

許輝年

高開賢



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

1

容永恩

區錦新

沈振耀