



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

全體會議第 /2019 號議決  
(全體會議的簡單議決案)

立法會根據《立法會議事規則》第八十五條第一款及第三款並為適用《立法會議事規則》第九十一條第二款的規定，議決如下：

獨一條

(上訴)

接納蘇嘉豪議員於二零一九年五月二日就立法會執行委員會第 6/2019 號議決的決定提出的上訴。

二零一九年 月 日通過。

立法會主席

賀一誠

發函編號：NMAS-20180807-01

事由：提出書面回應及抗議

澳門特別行政區立法會 賀一誠主席 閣下鈞鑒：

就 2018 年 7 月 30 日立法會全體會議細則性討論《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，本人謹根據《議事規則》第三條 e 項提出以下書面抗議，敬請主席分發給全體議員及根據《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》。

立法會細則性討論及表決上述法案期間，本人援引了《議事規則》第一百二十六條，申請將文本送交委員會重新審議，引來主席和其他議員的「抨擊」，而討論時一些錯誤資訊和不當言論引起部分新聞界人士和市民的不理解，為澄清誤會及維護名譽，本人作出以下書面抗議：

遵照規則提出申請

當時，本人依照《議事規則》第一百二十六條申請。雖然主席引介議決案時曾指本人的申請並無根據《議事規則》第一百一十二條預先提交書面文本，但主席並無根據此條駁回討論和表決，接納申請付諸表決屬於正確的決定。然而，後來超過十名議員接連發言討論有關問題，批評本人的申請不符規定，認為不得對申請討論和表決，主張主席應駁回申請。當時，本人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。

《議事規則》第六十二條第二款規定，任何申請（就任何事項的引介、討論或表決程序）得以書面或口頭方式作出。結合第一百二十六條規定，議員只要在宣佈表決開始前，均可提出申請予全體會議議決是否同意將文本送交委員會重新審議。因此，本人在法案表決開始前，以口頭方式提出申請，遵照了《議事規則》的相關規定，而本人在發言期間，也明確以口頭方式陳述理由，包括主席在內所有專注參與會議的人士都應該理解。

至於第一百一十二條，該條文應屬於《議事規則》第四編〈程序〉第一章

地址：沙欄仔街 25 至 27A 利得大廈地下 A 舖 | Rua do Tarrafal, NOS. 25-27A, EDF. Lei Tak, R/C-A

電話 / Tel : (+853) 28950039 傳真 / Fax : (+853) 28974379 電郵 / E-mail : info@newmacau.org

<立法程序>其中的第一分節<立法提案權>，有關分節規範了議員和政府的提案權及其方式、行使、條件、性質等，換言之，「最少提前五日」的規定應適用於法律提案文本，而不適用於根據第一百二十六條提出的口頭申請等程序性申請。

況且，《議事規則》尚包括其他類型的程序性申請，多數均不可能提前預告，例如根據第四十九條第二款提出全體會議議決中斷全體會議的申請，實務操作上也不可能根據第一百一十二條，在最少五日前將申請分發予議員，例如第一百二十五、一百二十六條也一樣，當議員在討論時發現法案仍有不當之處，仍可根據《議事規則》提出推遲表決，或在宣佈表決開始前提出將文本交委員會重新審議的申請。

2013年，章程及任期委員會曾就立法會全體會議議決案的法律性質和實踐進行研究，其成果載於第1/IV/2013號意見書，當中第12頁明確指出「在實踐中，對議決案的處理會參照對決議案的處理方式，在審議和表決方面較為簡單、靈活，無固定化模式。譬如，議決案通常不會交由委員會做細則性審議，有時甚至不需要議員以書面方式提出，如延長議程前階段的議決，通常只須議員口頭申請，全體會議即可一次性表決通過。」第一百一十二條關於最少提前五日公布或分發文本的規定，並不適用於以上程序性申請。

由此可見，當時本人的申請完全符合《議事規則》，主席批准表決亦是正確的決定。

### 尊重委員會工作

當日會議上，多名議員點名批評本人的申請不尊重委員會工作等等。首先必須強調，本人並無不尊重委員會之意，亦非針對委員會而提出申請，而僅是針對法案內容——希望避免本澳居民集會、示威權利受到任何限縮。由於法案條文不多，委員會也已多次召開會議審議，固然是負責任的表現，但再充分的工作永遠也總有值得完善之處，只要任何議員於任何時間發現（包括開始表決前不久發現）某些問題，為著讓立法會稍加思考、研究和討論而申請延遲表決，也是情有可原的。

本人認為，第一百二十六條的精神是，若在討論時發現法案仍有不完善或不合理之處，或者社會對某問題的討論和認知並不充分，是不宜當刻作出表決的，而應該針對該問題再作審議，適當地延後表決，確保法案的所有相關問題在儘可能充分討論下才作出決定。畢竟，法律影響的是社會大眾，何況該次討論是針對處理重大的基本權利。當日會議的較早前，本人向主席提交了修訂提案，建議把禁止集會的權力由治安警察局局長轉交予行政長官，但被初端駁回，因此，本人認為，當日要讓立法會再加仔細考慮和審議該新意見的唯一方式，正是提出其中一種申請延後當日的表決。

在此尚希望說明的是，尊重屬於雙向的，立法會的多數（議席上）更應該包容少數，議事堂上出現異議亦是正常不過之事，全體會議否定委員會意見書的情況也曾出現，例如 2017 年討論由議員提交的修改《民法典》不動產租賃法律制度法案，全體會議也否決了部分條文，相信這不能與是否尊重委員會工作的問題混為一談，絕大多數時間裡，議員均是就事論事的。再者，若審議上述法案時有機會送交委員會再作審議，說不定將有更完善的文本內容、更廣泛的社會共識，而不至於有部分條文遭到否決（當然，該法案的細則性討論及表決階段已臨近該立法屆結束也是實際的問題）。

### 議員支薪權利

此外，主席於當日會議曾提到部分與本人申請無關的內容，尤其是立法會在本人早前被中止職務期間並無剝奪本人之權限，包括「支付十萬元出席費」、「不來開會也有支付」等。首先，有關公開言論並不屬實，對於有否損害到本人的名譽更是值得商榷。再者，議員支薪的事宜與當日關於《議事規則》的討論毫無關係，議員以至主席的討論實在不宜牽涉其中。

必須強調的是，處於不同狀態的議員取得薪俸等報酬的事宜，完全依據法律的有關規定，絕非包括主席在內之任何個人以至立法會的私人給付。包括薪俸在內的報酬亦屬履行議員職務的基本保障，否則可能難以全身投入立法和監察等工作，又或會在客觀、實務上導致只有富者才能擔任議員。本澳回歸前的《澳門組織章程》甚至把議員支薪的權利加入憲制性文件，使議員相關權利得

到憲制性保障。

### 中止職務期間

至於，主席和多名議員均點名批評本人並無全程參與該法案的委員會會議，然而，主席和議員絕對不可能不知悉，本人在 2017 年 12 月 4 日經全體會議議決中止議員職務，繼而被剝奪了職務上的權力，包括出席委員會會議，甚至連部分不屬於職權範圍的非正式說明會議也被拒參與，例如 2018 年 6 月 11 日特區政府向議員介紹《廣東粵澳合作發展基金》項目的說明會。

《修改五月十七日第 2/93/M 號法律〈集會權及示威權〉》法案於 2018 年 4 月 3 日獲一般性表決通過，其後第一常設委員會多次召開有關會議，本人均無權參與，委員會最後一次審議該法案的會議是在 6 月 15 日，而 7 月 13 日的會議則僅是簽署意見書，據悉已無政府代表列席，而本人自 7 月 3 日始正式恢復議員職務，因此，7 月 30 日的全體會議是本人唯一一次能對該法案正式發表意見的場合。況且，委員會會議全程閉門進行，單憑委員會主席會後的總結，本人實無法全面、完整了解有關會議的討論情況。倘若本人並不是被全體會議議決剝奪職權，務必全程參與有關會議，阻止集會、示威權利因該法案而可能被進一步消滅。

### 主席中立原則

尊重和包容異議是民主必要的內在條件，只有挑戰和差異的存在，才能使民主制度栩栩如生。立法會是議會，顧名思義，議論是非常重要的工作。儘管本人深信立法會大部分議員的產生方式並不民主，也不符合公開和平等原則，但立法會仍理應作為體現民主價值的合議機關，代表全澳市民透過不同的辯論，來行使立法和監察政府等公權力，而主席正是扮演居中促進理性辯論的重要角色。

根據《議事規則》，適當接納議員提出的申請，再將申請付諸表決，正是其中一項促進理性辯論的做法，也是主席的職責所在，而與此同時，有關主持者更應該堅守中立和持平原則，不宜就待決議題表達個人意見，以讓議員按照本

 新澳門學社  
蘇嘉豪議員辦事處  
Associação de Novo Macau - Escritório do Deputado Soo Ka-Hou

身意願自由行事，互相以辯論來說服多數接受自己的意見，也讓議會經充分而且自由的辯論和協商後才作出最負責任的決定。

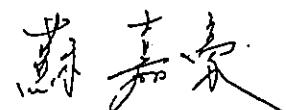
《議事規則》第六十八條即按照此原則規範主席的發言，主席得為履行領導職務或根據《議事規則》規定而發言，而主席以議員身份發言時應先予聲明，並將主持會議工作交予副主席。當日會議上，主席接納就本人申請進行討論和表決，固然是正確的舉措，本人當日發言時對此表示明確的贊成，可是，本人有感主席的部分發言不幸地逾越了應有的中立角色，既對遵照《議事規則》提出申請的議員作出批評，當中加入了部分不理性、與討論無關、帶訓示意味的語句和內容，也表明不希望其他議員遵照《議事規則》繼續發言，此部分實非會議主持者應有之行為。

最後希望分享的是，《羅伯特議事規則》是其中一部研究議會運作的經典書籍，作者認為開會不能雜亂無章，故提出一系列的建議和原則，讓會議有效進行的同時，更重要的是，提高公民的民主素養並培養社會的民主精神。孫中山先生甚至親自將之翻譯，改名為《民權初步》，認為議事論事，是民權實踐的基礎，理性討論和包容異議更是民主進步的根基，是社會大眾期許議會應有的行事作風。毋須諱言，本人對此的學習同樣是「路漫漫其修遠兮」。

敬頌 鈞安

敬請抄送全體議員

澳門特別行政區 立法會議員



蘇嘉豪

2018年8月7日

7 AUG 2018 15:50

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA



澳門特別行政區立法會  
Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau  
主席辦公室  
Gabinete do Presidente

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。

**新澳門學社**  
蘇嘉豪議員辦事處  
Associação de Nova Macau - Escritório do Deputado São Ka Ho

發函編號：NMAS-20180807-01

**事由：提出書面回應及抗議**

澳門特別行政區立法會 賀一誠主席 閣下鈞鑒：

就 2018 年 7 月 30 日立法會全體會議細則性討論《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，本人謹根據《議事規則》第三條 e 項提出以下書面抗議，敬請主席分發給全體議員及根據《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》。

立法會細則性討論及表決上述法案期間，本人援引了《議事規則》第一百二十六條，申請將文本送交委員會重新審議，引來主席和其他議員的「抨擊」，而討論時一些錯誤資訊和不當言論引起部分新聞界人士和市民的不理解，為澄清誤會及維護名譽，本人作出以下書面抗議：

**遵照規則提出申請**

當時，本人依照《議事規則》第一百二十六條申請。雖然主席引介議決案時曾指本人的申請並無根據《議事規則》第一百一十二條預先提交書面文本，但主席並無根據此條駁回討論和表決，接納申請付諸表決屬於正確的決定。然而，後來超過十名議員接連發言討論有關問題，批評本人的申請不符規定，認為不得對申請討論和表決，主張主席應駁回申請。當時，本人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。

《議事規則》第六十二條第二款規定，任何申請（就任何事項的引介、討論或表決程序）得以書面或口頭方式作出。結合第一百二十六條規定，議員只要在宣佈表決開始前，均可提出申請予全體會議議決是否同意將文本送交委員會重新審議。因此，本人在法案表決開始前，以口頭方式提出申請，遵照了《議事規則》的相關規定，而本人在發言期間，也明確以口頭方式陳述理由，包括主席在內所有專注參與會議的人士都應該理解。

至於第一百一十二條，該條文應屬於《議事規則》第四編〈程序〉第一章

地址：沙欄仔街 25 至 27A 利得大廈地下 A 舖 | Rua do Tarrafal, NOS. 25-27A, EDF. Lei Tak, R/C-A  
電話/Tel: (+853) 28950039 傳真/Fax: (+853) 28974379 電郵/E-mail: info@newmacau.org

<立法程序>其中的第一分節<立法提案權>，有關分節規範了議員和政府的提案權及其方式、行使、條件、性質等，換言之，「最少提前五日」的規定應適用於法律提案文本，而不適用於根據第一百二十六條提出的口頭申請等程序性申請。

況且，《議事規則》尚包括其他類型的程序性申請，多數均不可能提前預告，例如根據第四十九條第二款提出全體會議議決中斷全體會議的申請，實務操作上也不可能根據第一百一十二條，在最少五日前將申請分發予議員，例如第一百二十五、一百二十六條也一樣，當議員在討論時發現法案仍有不當之處，仍可根據《議事規則》提出推遲表決，或在宣佈表決開始前提出將文本交委員會重新審議的申請。

2013年，章程及任期委員會曾就立法會全體會議議決案的法律性質和實踐進行研究，其成果載於第1/IV/2013號意見書，當中第12頁明確指出「在實踐中，對議決案的處理會參照對決議案的處理方式，在審議和表決方面較為簡單、靈活，無固定化模式。譬如，議決案通常不會交由委員會做細則性審議，有時甚至不需要議員以書面方式提出，如延長議程前階段的議決，通常只須議員口頭申請，全體會議即可一次性表決通過。」第一百一十二條關於最少提前五日公布或分發文本的規定，並不適用於以上程序性申請。

由此可見，當時本人的申請完全符合《議事規則》，主席批准表決亦是正確的決定。

### 尊重委員會工作

當日會議上，多名議員點名批評本人的申請不尊重委員會工作等等。首先必須強調，本人並無不尊重委員會之意，亦非針對委員會而提出申請，而僅是針對法案內容——希望避免本澳居民集會、示威權利受到任何限縮。由於法案條文不多，委員會也已多次召開會議審議，固然是負責任的表現，但再充分的工作永遠也總有值得完善之處，只要任何議員於任何時間發現（包括開始表決前不久發現）某些問題，為著讓立法會稍加思考、研究和討論而申請延遲表決，也是情有可原的。



本人認為，第一百二十六條的精神是，若在討論時發現法案仍有不完善或不合理之處，或者社會對某問題的討論和認知並不充分，是不宜當刻作出表決的，而應該針對該問題再作審議，適當地延後表決，確保法案的所有相關問題在儘可能充分討論下才作出決定。畢竟，法律影響的是社會大眾，何況該次討論是針對處理重大的基本權利。當日會議的較早前，本人向主席提交了修訂提案，建議把禁止集會的權力由治安警察局局長轉交予行政長官，但被初端駁回，因此，本人認為，當日要讓立法會再加仔細考慮和審議該新意見的唯一方式，正是提出其中一種申請延後當日的表決。

在此尚希望說明的是，尊重屬於雙向的，立法會的多數（議席上）更應該包容少數，議事堂上出現異議亦是正常不過之事，全體會議否定委員會意見書的情況也曾出現，例如 2017 年討論由議員提交的修改《民法典》不動產租賃法律制度法案，全體會議也否決了部分條文，相信這不能與是否尊重委員會工作的問題混為一談，絕大多數時間裡，議員均是就事論事的。再者，若審議上述法案時有機會送交委員會再作審議，說不定將有更完善的文本內容、更廣泛的社會共識，而不至於有部分條文遭到否決（當然，該法案的細則性討論及表決階段已臨近該立法屆結束也是實際的問題）。

### 議員支薪權利

此外，主席於當日會議曾提到部分與本人申請無關的內容，尤其是立法會在本人早前被中止職務期間並無剝奪本人之權限，包括「支付十萬元出席費」、「不來開會也有支付」等。首先，有關公開言論並不屬實，對於有否損害到本人的名譽更是值得商榷。再者，議員支薪的事宜與當日關於《議事規則》的討論毫無關係，議員以至主席的討論實在不宜牽涉其中。

必須強調的是，處於不同狀態的議員取得薪俸等報酬的事宜，完全依據法律的有關規定，絕非包括主席在內之任何個人以至立法會的私人給付。包括薪俸在內的報酬亦屬履行議員職務的基本保障，否則可能難以全身投入立法和監察等工作，又或會在客觀、實務上導致只有富者才能擔任議員。本澳回歸前的《澳門組織章程》甚至把議員支薪的權利加入憲制性文件，使議員相關權利得

到憲制性保障。

### 中止職務期間

至於，主席和多名議員均點名批評本人並無全程參與該法案的委員會會議，然而，主席和議員絕對不可能不知悉，本人在 2017 年 12 月 4 日經全體會議議決中止議員職務，繼而被剝奪了職務上的權力，包括出席委員會會議，甚至連部分不屬於職權範圍的非正式說明會議也被拒參與，例如 2018 年 6 月 11 日特區政府向議員介紹《廣東粵澳合作發展基金》項目的說明會。

《修改五月十七日第 2/93/M 號法律〈集會權及示威權〉》法案於 2018 年 4 月 3 日獲一般性表決通過，其後第一常設委員會多次召開有關會議，本人均無權參與，委員會最後一次審議該法案的會議是在 6 月 15 日，而 7 月 13 日的會議則僅是簽署意見書，據悉已無政府代表列席，而本人自 7 月 3 日始正式恢復議員職務，因此，7 月 30 日的全體會議是本人唯一一次能對該法案正式發表意見的場合。況且，委員會會議全程閉門進行，單憑委員會主席會後的總結，本人實無法全面、完整了解有關會議的討論情況。倘若本人並不是被全體會議議決剝奪職權，務必全程參與有關會議，阻止集會、示威權利因該法案而可能被進一步消減。

### 主席中立原則

尊重和包容異議是民主必要的內在條件，只有挑戰和差異的存在，才能使民主制度栩栩如生。立法會是議會，顧名思義，議論是非常重要的工作。儘管本人深信立法會大部分議員的產生方式並不民主，也不符合公開和平等原則，但立法會仍理應作為體現民主價值的合議機關，代表全澳市民透過不同的辯論，來行使立法和監察政府等公權力，而主席正是扮演居中促進理性辯論的重要角色。

根據《議事規則》，適當接納議員提出的申請，再將申請付諸表決，正是其中一項促進理性辯論的做法，也是主席的職責所在，而與此同時，有關主持者更應該堅守中立和持平原則，不宜就待決議題表達個人意見，以讓議員按照本

**新澳門學社**  
蘇嘉豪議員辦事處  
*Associação de Novo Macau - Escritório do Deputado São Ka Ho*

身意願自由行事，互相以辯論來說服多數接受自己的意見，也讓議會經充分而  
且自由的辯論和協商後才作出最負責任的決定。

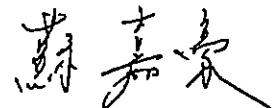
《議事規則》第六十八條即按照此原則規範主席的發言，主席得為履行領  
導職務或根據《議事規則》規定而發言，而主席以議員身份發言時應先予聲  
明，並將主持會議工作交予副主席。當日會議上，主席接納就本人申請進行討  
論和表決，固然是正確的舉措，本人當日發言時對此表示明確的贊成，可是，  
本人有感主席的部分發言不幸地超越了應有的中立角色，既對遵照《議事規  
則》提出申請的議員作出批評，當中加入了部分不理性、與討論無關、帶訓示  
意味的語句和內容，也表明不希望其他議員遵照《議事規則》繼續發言，此部  
分實非會議主持者應有之行為。

最後希望分享的是，《羅伯特議事規則》是其中一部研究議會運作的經典書  
籍，作者認為開會不能雜亂無章，故提出一系列的建議和原則，讓會議有效進  
行的同時，更重要的是，提高公民的民主素養並培養社會的民主精神。孫中山  
先生甚至親自將之翻譯，改名為《民權初步》，認為議事論事，是民權實踐的基  
礎，理性討論和包容異議更是民主進步的根基，是社會大眾期許議會應有的行  
事作風。毋須諱言，本人對此的學習同樣是「路漫漫其修遠兮」。

敬頌 鈞安

敬請抄送全體議員

澳門特別行政區 立法會議員



蘇嘉豪

2018年8月7日

7 AUG 2018 15:50

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA



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/VL/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。”



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

## 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。”

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. 鑑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。

<sup>1</sup>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<sup>2</sup>。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。<sup>3</sup>

<sup>2</sup> 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；Diccionário 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/>

<sup>3</sup> 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。<sup>4</sup>

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

<sup>4</sup> 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<sup>5</sup>，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<sup>6/7</sup>”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<sup>8</sup>。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。

<sup>5</sup> 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。

<sup>6</sup> 文字經委員會轉為斜體及粗體。

<sup>7</sup> 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。

<sup>8</sup> 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，但同意在下一次修改《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/VL/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。”



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

### 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<sup>9</sup>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

<sup>9</sup> 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：<sup>10</sup>

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)---

<sup>10</sup>文字經委員會轉為粗體及斜體。



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<sup>11</sup>，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”<sup>12</sup>。

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。

<sup>11</sup>文字經委員會轉為粗體及斜體

<sup>12</sup>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：“鑑於上述理據，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》<sup>13</sup>，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。

<sup>13</sup> 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<sup>14/15</sup>經已完結，因此，廢止第987/VI/2018 批示<sup>16</sup>，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”<sup>17</sup>，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。

<sup>14</sup>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。

<sup>15</sup>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》。

<sup>16</sup>如前所述，葡文本中批示的年份有誤。

<sup>17</sup>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

12/23

高開賢

(主席)

黃顯輝

(秘書)

王錦新

區錦新

崔世平

梁安琪

黃潔貞

柳智毅



澳門特別行政區立法會  
Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau  
主席辦公室  
Gabinete do Presidente

第 206/VI/2019 號批示

蘇嘉豪議員就 2018 年 7 月 30 日全體會議發生的事情提出書面抗議，執行委員會認為（執行委員會第 18/2018 號議決）適宜由章程及任期委員會就《議事規則》中的“抗議”作出解釋。因此，本人透過第 1370/VI/2018 號批示把有關事宜交予該委員會審議。

章程及任期委員會於其第 1/VI/2019 號意見書第 1 至 22 點對有關事宜進行了詳細分析，本人同意所作分析並準用其全部內容<sup>1</sup>。

在此前提下，根據章程及任期委員會第 1/VI/2019 號意見書第 1 至 22 點所載的見解，蘇嘉豪議員提出的抗議應於全體會議發生有關事實時提出，因此不可按議員的申請處理有關抗議。

立法會主席

賀一誠

2019 年 2 月 13 日

<sup>1</sup> 附章程及任期委員會第 1/VI/2019 號意見書，其內第一部份，即第 1 至 22 點，分析了《立法會議事規則》內有關抗議的機制，以及蘇嘉豪議員提出的抗議。



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/VII/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。”



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

## 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。”<sup>1</sup>

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. 鑑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。

<sup>1</sup> 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<sup>2</sup>。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。<sup>3</sup>

<sup>2</sup> 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：《兩岸合編一中華語文大辭典（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/>

<sup>3</sup> 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。<sup>4</sup>

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

<sup>4</sup> 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<sup>5</sup>，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”<sup>6</sup>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<sup>7</sup>。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。

<sup>5</sup> 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。

<sup>6</sup> 文字經委員會轉為斜體及粗體。

<sup>7</sup> 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。

<sup>8</sup> 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，但同意在下一次修改《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/VL/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。”



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

### 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<sup>9</sup>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

<sup>9</sup>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：<sup>10</sup>

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)---

<sup>10</sup>文字經委員會轉為粗體及斜體。



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<sup>11</sup>，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，應將之理解為對第九一條規定的權利的“準用”<sup>12</sup>。

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。

<sup>11</sup>文字經委員會轉為粗體及斜體

<sup>12</sup>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：“鑑於上述理據，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》<sup>13</sup>，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。

<sup>13</sup> 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<sup>14/15</sup>經已完結，因此，廢止第987/VI/2018 批示<sup>16</sup>，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”<sup>17</sup>，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。

<sup>14</sup>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。

<sup>15</sup>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》。

<sup>16</sup>如前所述，葡文本中批示的年份有誤。

<sup>17</sup>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



(翻譯本)

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

NMAS-20190301-05

尊敬的澳門特別行政區立法會主席 閣下：

立法會議員蘇嘉豪接獲有關第 2016/VI/2019 號批示的通知，該批示以章程及任期委員會第 1/VI/2018 號意見書第一部份所載的理據，駁回上訴人提出的抗議。現根據《議事規則》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，以及附件中向執行委員會提起的上訴所載的理據，向 閣下提出聲明異議。

署名議員認為在向執行委員會提起上訴前，有權向 閣下提出聲明異議。如閣下認為可向 閣下提出聲明異議，則請求將附件中的上訴作為提交 閣下的聲明異議處理。

然而，如 閣下認為不應向作出批示者提出聲明異議，而是應向執行委員會提出上訴，則請求馬上處理在此日期提出的附件中的上訴。

二零一九年三月一日，於澳門。

議員

蘇嘉豪



(翻譯本)

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

NMAS-20190301-07

尊敬的澳門特別行政區立法會執行委員會主席閣下：

立法會議員蘇嘉豪接獲有關第 2016/VI/2019 號批示的通知，該批示以章程及任期委員會(下稱“委員會”)第 1/VI/2018 號意見書第一部分所載的理據(委員會應主席第 1370/VI/2019 號批示於意見書發表至第 22 點的部分)駁回上訴人提出的抗議，上訴人現針對上述批示向立法會執行委員會提起上訴，理據如下：

1. 雖然上訴人不同意該意見書第二部份的內容，但基於實際作用不對該部份提起上訴(不影響上訴人在聲明異議中所持的立場，因意見書中未載有有力的相反理據)。
2. 立法會主席認為“蘇嘉豪議員提出的抗議應於全體會議發生有關事實時提出，因此不可按議員的申請處理有關抗議”。
3. 由於該批示準用委員會的意見書作為理據，因此，所有在此針對意見書提及的內容，在實質意義上應被理解為上訴所針對的批示的理據(因為上訴針對的不是意見書，而是批示)。

內部準備會議

4. 在第 2 點中，委員會提及一場所謂的“內部準備會議”。然而，《立法會議事規則》並沒有規定內部及外部會議，即所有的會議均屬內部。因



(翻譯本)

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

此，有關內部會議應是一場如其他會議般的會議，否則，就是一場非法會議。

5. 委員會不能為委員會會議訂定一些法律沒有規定的類別，這是因為，立法會是一個代表民意的機關，故法律希望確保立法會的活動公開透明。秘密會議，即使冠上“內部”之名，均屬違法，使用那些委婉字眼來代替委員會為表達所指情況而應使用的適當概念並非好的法律或政治做法。
6. 《議事規則》並沒有提及任何內部會議，因為所有的會議均屬內部。然而，從《議事規則》毫無疑問可以得出，所有（內部）會議都是開放予全體議員的。委員會尤其有權就規範立法會事務、其機關及活動的法例發表意見，因此，委員會應以身作則，遵守法律，不以“內部會議”之名來舉行秘密會議。
7. 由某些議員所舉行的一場隱秘會議，就是一場旨在對立法會及該等議員所代表的市民有所隱瞞的會議，違反了特區透明及民主化原則，同時，亦違反了《基本法》以及法治原則。
8. 另外，有關會議還被冠上“準備”之名。然而，《議事規則》中，並不存在與其他會議種類區別開來的準備會議。
9. 恕我直言，委員會在違反法律的情況下創造了一個法律上並不存在的種類。“準備”一詞甚至並沒有在《議事規則》出現過。



(翻譯本)

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

10. 委員會在第 31 點中指出“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”這一準則，但隨後卻正正做出了它所認為不應該做的事。
11. 委員會的所有會議都是為之後所通過的意見書作準備的。任何一場旨在討論事情、發表意見、聽取議員及政府成員意見等的會議，實質上都屬準備會議。若所有“準備會議”都可以是秘密的、向某些議員隱瞞的，那麼，所有立法會委員會會議基本上都應該是秘密且僅讓某些議員參與。
12. 旨在討論有關意見書的該場會議，實屬非法，這便會影響到所作意見書的價值，以及上訴所針對的批示中的理由說明的價值。

#### 抗議的定義

13. 委員會在第 10 點提到能找到的“學說不多”。由於未能識別是何種學說，相信委員會想指出的是未找到某一學說，或如慣常表達的未找到任何學說。
14. 因此指出，利用詞典對“抗議”一詞的法律概念下定義。正如任何具備知識的法律人員都知道，法律概念的定義並不載於詞典裡……法律解釋的標準載於《民法典》第八條，而非載於一冊 Porto Editora 的詞典或其他詞典。
15. 第八條首先規定“法律解釋不應僅限於法律之字面含義”，但這正正是委員會所犯的錯誤。某人在咖啡座上的抗議和議員的抗議有著截然



(翻譯本)

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

不同的目的和背景，這意味著委員會應徵詢法律專家的意見，以便提醒委員會的成員，“應尤其考慮有關法制之整體性、制定法律時之情況及適用法律時之特定狀況，從有關文本得出立法思想”，從而解釋抗議的概念。

16. 此外，恕我直言，委員會所採用的定義是不可接受的，不能認真待之：議員的抗議應以“強烈”方式為之，這一主張是完全沒有依據的，且不尊重每一位議員的人格和政治態度。如被接受，便是一個反映對法律的功能和澳門特別行政區現行的解釋規則並不理解的示例。
17. 因此，從詞典得出的所謂抗議的“定義”應不予考慮，這純粹是研究語言學和探究詞彙的用途和傳統，而非考究法律：法律的精神和目的。

#### 抗議：口頭及書面行為

18. 委員會在意見書葡文版第 11 點指出，“Por regra”（一般而言），抗議“以口頭方式”作出。但是，沒有指出是哪一條“regra”（規定）。是法律規定嗎？如屬該種情況，出自哪個法規，哪條規定？是實踐上的規定或社會慣例嗎？如屬該種情況，源自哪些社群，委員會得出這一“regra”的來源是什麼？
19. 委員會有義務用詞嚴謹，而立法會主席在準用委員會的意見書時也有此義務。既然這一“regra”無法識別，在識別之前就應不予考慮。否則，我們討論的是一個不知是何物的規定，實在荒謬。



(翻譯本)

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

20. 委員會在第 8 點指出：“議員可在行使主要權力時使用‘抗議’的機制”。而此前在第 7 點表示所指的是“輔助性權力”，而且委員會承認該等權利包括提出異議和抗議。
21. 同樣重要的是，抗議與提出異議或上訴的權利並列出現在《議事規則》第三條 e) 項、第五十八條 g) 項，第六十三條及第九十九條 g) 項中。
22. 對此，委員會意見書第 5 點也予以承認（“與援引《議事規則》並提出異議的權力一併載於……”）。
23. 由此，從法律的上下文〔第三條 e) 項、第五十八條 g) 項，第六十三條及第九十九條 g)〕及目的可清楚得知，提出異議與抗議——也包括上訴——遵從同一個根本法律制度。
24. 很明顯，如果異議和上訴可以書面形式提出，抗議也可以書面形式提出。
25. 由《議事規則》第九十九條 g) 項可以明確得出這一結論。
26. 可以肯定的是，由法律的上下文及目的可以得知，抗議的形式（口頭或書面）是議員的一項權能，體現了其代表市民及表達異議的根本權利。
27. 書面抗議與口頭抗議在形式上不同，考量基礎也不同：書面抗議可使用法律、學說及“先例”（澳門特區的以及境外的），而口頭抗議則不可。



(翻譯本)

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

因此，使用哪種抗議是議員的一項政治特權。<sup>1</sup>

28. 意見書第 11 點所述並無重要意義，原因上文已經闡明，即：沒有任何“regra”，委員會也未指出是什麼規定，要求抗議以口頭形式提出。有的是一個許可性的規定，賦予議員提出口頭抗議或書面抗議的權能，且無任何限制。
29. 委員會在第 13 點稱“綜上所述……似乎”，從這一表述可以得出兩種結論：委員會對其結論並不確定，而回指前文並未給出的理據，因為其上文“所述”的並不包括任何符合立法會宗旨或《民法典》第八條的法律依據。
30. 經過幾個段落，在試圖論證抗議“一般而言”應口頭提出之後，委員會承認議員“可以提出書面抗議”（《意見書》第 15 點）。

**書面抗議：可作書面抗議的情況**

31. 立法會主席和委員會認為“蘇嘉豪議員提出的抗議應於全體會議發生有關事實時提出”（批示），因為，“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”。
32. 委員會和主席沒有指出任何關於限制議員此項基本權利的法律規定。

<sup>1</sup> 針對反抗議給出的理據是法律對其沒有規定，這就似乎忽略了反抗議也是抗議，因此《議事規則》實際上是有所規定的。



(翻譯本)

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

33. 確實，就提出書面抗議的權利，法律沒有設定任何限制，又或規定僅可就全體會議發生的事情提出這類抗議。
34. 因此，委員會理應落實其格言—“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”(意見書第 31 點)。
35. 倘若委員會認為解釋法律的準則應為：如立法者不作區分，則解釋者亦不得作出區分，加之，既然作出書面抗議是《議事規則》所容許的，且沒有區分是否在全體會議內或外發生的事情，那麼，委員會和立法會主席亦不應區分立法者不作區分的事宜。
36. 恕我直言，如此做法矛盾且站不住腳。
37. 也就是說，既然法律沒有把抗議分為針對“在全體會議發生的事情”和在全體會議以外發生的事情，加上提出抗議的權利屬“議員可在行使其主要權力時使用”(意見書第 8 點)的一項重要輔助性權利，故此，此項權利不得被主席、執行委員會又或委員會任意縮減或加以限制。
38. 委員會在意見書第 13 點的結論，一開始經已被意見書第 5 點所推翻，因其認同：《議事規則》對抗議和提出異議是並排作出處理的，因此，兩者的制度基本上是等同的（法律作出區分的部份除外）。
39. 同樣地，意見書第 14 點對上指的見解再一次表示認同：在全體會議討論期間可以口頭方式提出異議的事實，並不妨礙—不受限制地—提出



(翻譯本)

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

書面異議。至於所指“不受限制地”，意即口頭異議沒有的限制，書面異議同樣也沒有。

40. 因此，意見書第 17 點和第 18 點的結論是錯誤的，且無任何法律依據。

主席或委員會並非“制定法律”者，而是負責執行法律的。法律允許提出書面抗議，沒有將該權利局限於某種情況行使，正如沒有對提出異議的權利設定限制般。

41. 主席和委員會的行為，是對上訴議員享有的基本權利加以限制，而此項權利屬於其作為代表數千名選民履行政治職務時的一項重要權利，該議員所代表的更是澳門特區所有市民的權益，透過提交法案、法律修訂提案、抗議、聲明異議、上訴、在全體會議內外為他們表達意見等體現其代表性。

42. 立法會作為市民的代議機關，此舉是削弱保障的體現，有關決定違背了立法機關所應貫徹的、增強民主價值的目標。主席應保障和加大立法會的自主性和加強其民主導向的管理，此外，還應保障議員的權利，而非對之加以限制。

### 刊登抗議

43. 委員會在意見書第 21 點指出，委員會不同意刊登抗議，但沒有說明原因。我們不知道這結論是否在其他議員無法出席的秘密會議上所得出的。



(翻譯本)

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

44. 但肯定的是該結論欠缺依據，讓其不能視之為合理，因為一項結論的合理性由其理據而生，而主席的批示玷有欠缺說明理由的瑕疪。

45. 從《議事規則》得出，書面抗議應於《立法會會刊》第二組別內刊登〔第九十九條 g) 項〕。

46. 再者，既然委員會認為“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”，似乎很明確的是，委員會只能持應刊登抗議的觀點。

綜上所述，基於以上提出的理由，上訴所針對的主席批示應予以廢止。

同時考慮到倘法律沒有作出限制，得在沒有任何限制下在全體會議內或外提出書面抗議，且抗議應當按第九十九條 g) 項刊登，

故應按上訴人申請接納有關抗議並著令刊登。

二零一九年三月一日，於澳門

議員

蘇嘉豪



澳門特別行政區立法會  
Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau  
主席辦公室  
Gabinete do Presidente

FM

## 第 358/VI/2019 號批示

1. 蘇嘉豪議員於 2018 年 8 月 7 日就 2018 年 7 月 30 日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〉》法案時發生的事情提出書面抗議，並要求將之分發全體議員及刊登於《立法會會刊》第二組別。
2. 經討論後，執行委員會透過第 18/2018 號議決，要求聽取章程及任期委員會的意見。因此，本人於 2018 年 10 月 19 日根據《議事規則》第二十六條 d) 項的規定，要求該委員會就《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；應委員會要求，發表意見的期限延至 2019 年 1 月 31 日。
3. 章程及任期委員會於該日發出了第 1/VI/2019 號意見書，對《議事規則》中抗議的機制作了詳細的分析，並得出如下結論：
  - 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；



澳門特別行政區立法會  
Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau  
主席辦公室  
Gabinete do Presidente

- 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。

4. 鑑於本人同意章程及任期委員會所作的分析，故認為不可按議員的申請處理有關抗議，即將之分發全體議員及刊登於《立法會會刊》第二組別。本人透過 2019 年 2 月 13 日第 206/VI/2019 號批示將該決定通知蘇議員，同時附同章程及任期委員會的有關意見書，作為本人批示的依據。

5. 蘇議員於 2019 年 3 月 1 日就本人的決定聲明異議。於聲明異議中，蘇議員質疑委員會於 2018 年 11 月 7 日舉行的會議的合法性，並反駁委員會所作的分析，包括抗議的定義、口頭及書面抗議的區別、可作出這些抗議的情況及抗議的刊登。

6. 蘇議員不同意委員會意見書中有關抗議的定義，認為沒有口頭和書面抗議之分，口頭及書面抗議均可在無任何限制下提出，故認為其書面抗議應被接納並刊登，而本人的批示應被廢止。



澳門特別行政區立法會  
Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau  
主席辦公室  
Gabinete do Presidente

7. 經分析有關聲明異議及當中所提論據後，本人不同意其內容，並就異議所針對的批示，重申該批示所依據的章程及任期委員會意見書所主張的立場，根據《立法會議事規則》第二十六條 d)項規定，就解釋《議事規則》的事宜發表意見，屬該委員會的權限。

8. 至於在召集委員會 2018 年 11 月 7 日的會議方面被指出現程序上的遺漏，這並不影響聲明異議所針對的批示所依據的意見書的效力，因此沒有重要意義。

9. 綜上所述，本人維持第 206/VI/2019 號批示所作的決定，並以上述委員會第 1/V/2019 號意見書第 1 至 22 點所載內容作為依據，該意見書為本批示的組成部分；因此，本人根據《立法會議事規則》第九條 c)項的規定，拒絕接納有關聲明異議。

立法會主席

賀一誠

2019 年 3 月 19 日



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

NMAS-20190401-04

尊敬的澳門特別行政區立法會執行委員會主席 閣下：

澳門特別行政區立法會議員蘇嘉豪，現針對駁回其 2019 年 3 月 1 日聲明異議的 2019 年 3 月 19 日立法會主席第 358/VI/2019 號批示，向立法會執行委員會提起上訴。

為謹慎起見，如執行委員會認為上訴所針對的不應是就聲明異議作出決定的批示，而應是作為聲明異議標的之批示，則同時針對第 206/VI/2019 號批示提起上訴。該批示駁回上訴人提出的抗議，理據載於章程及任期委員會（下稱“委員會”）第 1/VI/2018 號意見書<sup>1</sup>第一部分（至第 22 點，委員會因應主席第 1370/VI/2018 號批示發表意見的部分）。

然而，上訴人認為可被提起上訴的是第 358/VI/2019 號批示，故其上訴陳述所指是此批示，但並不妨礙上訴將兩份批示包含在內，互為補充，以保證作為聲明異議標的之實質內容得到立法會執行委員會審理。

提起本上訴的理由如下：

1. 上訴人於 2019 年 3 月 1 日向主席針對第 206/VI/2019 號批示聲明異議，針對該批示駁回上訴人提出抗議的部分。聲明異議準用下一點所述上訴的內容。

2. 作為補充，如主席認為不應向主席聲明異議，而應直接向執行委員會提起上訴，上訴人於同日向執行委員會提起了上訴。主席（妥善）審理了聲明異議，而 2019 年 3 月 1 日（作為補充）向執行委員會提起的上訴，如果沒有理解錯的話，應不產生效力。因此，應認為現在上訴針對

<sup>1</sup> 意見書中的“2019”應為“2018”之誤。



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

的是就聲明異議作出決定的批示（而非聲明異議針對的行為——雖然涉及的是同一事宜）。可見，這僅是程序問題，而非實質問題，兩份批示的標的針對的是同一事項、同一問題。

3. 主席透過第 358/VI/2019 號批示，再次僅僅準用委員會第 1/VI/2018 號意見書，駁回了 2019 年 3 月 1 日的聲明異議。

4. 在上述聲明異議中，上訴人指出不同意該意見書第二部份的內容，但基於實際作用不對該部份提起上訴。在此，為避免誤解，重申並堅持此立場。

5. 主席於第 358/VI/2019 號批示中重申其立場，認為“蘇嘉豪議員提出的抗議應於全體會議發生有關事實時提出，因此不可按議員的申請處理有關抗議”。

6. 由於該批示準用委員會的意見書作為理據，因此，所有在此針對意見書提及的內容，在實質意義上應被理解為上訴所針對的批示的理據（因為上訴針對的不是意見書，而是批示）。

#### 缺乏理由說明

7. 主席批示可參考一份意見書作為理據，只需將此意見書向利害關係人指出並告知。主席在第 206/VI/2019 號批示中正是這樣處理的，而上訴人認為此舉無可厚非，相關準用合法。

8. 但是，第二份，即第 358/VI/2019 號批示則不然。該份批示所針對的聲明異議本身即涉及委員會意見書（因為該意見書為上述第一份批示提供理據）。聲明異議指出了意見書中的數項瑕疵，對其中的錯誤和違法性進行了闡釋。



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

9. 在此情況下，聲明異議指出一份意見書的錯誤，而就此聲明異議作出決定的批示就自然不得再準用該意見書。否則就是不尊重聲明異議——其中包含了在意見書之後、也是針對意見書提出的、新的理據，同時不尊重聲明異議人，不尊重法律，即不尊重一切決定須說明理由的原則。

10. 再次準用意見書來駁回聲明異議就是無視——不審理——聲明異議陳述的瑕疵。一切決定須說明理由的原則是合理性和透明性要求的，既是一種政治責任，又是一種法律義務。由於未指出主席基於何種理據不認同對意見書的批評，上訴針對的批示就玷有瑕疵，繼而因缺乏理由說明而無效。上訴人可以接受主席說明理由對此瑕疵進行彌補，繼而基於這些理由，針對主席決定的上訴應由委員會負責。

11. 否則，向主席聲明異議就是無用的行為，法律雖然允許，但是主席不會實質性接受。

### 內部準備會議

12. 在意見書第 2 點中，委員會提及一場所謂的“內部準備會議”。然而，《立法會議事規則》並沒有規定內部及外部會議，甚至從未提過此種區分：即所有的會議均屬內部。因此，有關內部會議應是一場如其他會議般的會議，否則，就是一場非法會議。

13. 委員會不能為委員會會議訂定一些法律沒有規定的類別，這是因為，立法會是一個代表民意的機關，故法律希望確保立法會的活動公開透明。秘密會議，即使冠上“內部”之名，均屬違法。有適當概念不用，反而使用委婉字眼來表述委員會真正想表達的事實，這並非好的法律或政治做法。



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

14. 《議事規則》並沒有提及任何內部會議，因為所有的會議均屬內部。然而，從《議事規則》毫無疑問可以得出，所有（內部）會議都是開放予全體議員的。委員會尤其有權就規範立法會事務、其機關及活動的法例發表意見，因此，委員會應以身作則，遵守法律，不以“內部會議”之名來舉行秘密會議。

15. 由某些議員所舉行的一場隱祕會議，就是一場旨在對立法會及該等議員所代表的市民有所隱瞞的會議，違反了特區透明及民主化原則，同時，亦違反了《基本法》以及法治原則。

16. “準備”這一定語也是如此。《議事規則》中，並不存在與其他會議種類區別開來的準備會議。

17. 恕我直言，委員會在違反法律的情況下創造了一個法律上並不存在的種類。“準備”一詞甚至並沒有在《議事規則》出現過。

18. 委員會在第 31 點中指出“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”這一準則，但隨後卻正正做出了它所認為不應該做的事。

19. 委員會的所有會議都是為之後所通過的意見書作準備的。任何一場旨在討論事情、發表意見、聽取議員及政府成員意見等的會議，實質上都屬準備會議。若所有“準備會議”都可以是秘密的、向某些議員隱瞞的，那麼，所有立法會委員會會議基本上都應該是秘密且僅讓某些議員參與。

20. 旨在討論有關意見書的該場會議，實屬非法，這便會影響到所作意見書的價值，以及上訴所針對的批示中的理由說明的價值。

### 抗議的定義



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

21. 委員會在第 10 點提到能找到的“學說不多”。由於未能指出是何種學說，相信委員會想說的是一個學說都未找到，或如慣常表達的未找到任何學說。

22. 因此指出，利用詞典對“抗議”一詞的法律概念下定義。正如任何具備知識的法律人員都知道，法律概念的定義並不載於詞典裡……法律解釋的標準載於《民法典》第八條，而非載於一冊 Porto Editora 的詞典或其他詞典。

23. 第八條首先規定“法律解釋不應僅限於法律之字面含義”，但這正正就是委員會所犯的錯誤。某人在咖啡座上的抗議和議員的抗議有著截然不同的目的和背景，這意味著委員會不應借助詞典，而是要徵詢法律專家的意見，以提醒委員會的成員，“應尤其考慮有關法制之整體性、制定法律時之情況及適用法律時之特定狀況，從有關文本得出立法思想”，從而解釋抗議的概念。

24. 此外，恕我直言，委員會所採用的定義是不可接受的，法律上不能認真待之：議員的抗議應以“強烈”方式為之，這一主張是完全沒有依據的，且不尊重每一位議員的人格和政治態度。如被接受，便是一個反映對法律的功能和澳門特別行政區現行的解釋規則並不理解的示例。

25. 因此，從詞典得出的所謂抗議的“定義”應不予考慮，這純粹是研究語言學和探究詞彙的用途和傳統，而非考究法律：即沒有探究法律的精神和目的。法律旨在引導行為，尤其為未來而設，詞典則旨在描述語言習慣，主要建基於過往多次重複的實踐。

### 抗議：口頭及書面行為

26. 委員會在意見書葡文版第 11 點指出，“Por regra”（一般而言），抗議“以口頭方式”作出。但是，沒有指出是哪一條“regra”（規定）。是法



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

律規定嗎？如屬該種情況，出自哪個法規，哪條規定？是實踐上的規定或社會慣例嗎？如屬該種情況，源自哪些社群，委員會得出這一“regra”的來源是什麼？

27. 委員會有義務用詞嚴謹，而立法會主席在準用委員會的意見書時也有此義務。既然這一“regra”無法識別，在識別之前就應不予考慮。否則，我們討論的是一個不知是何物的規定，實在荒謬。

28. 委員會在第 8 點指出：

“議員可在行使其主要權力時使用‘抗議’的機制”。而此前在第 7 點表示所指的是“輔助性權力”，而且委員會承認該等權利包括提出異議和抗議。

29. 同樣重要的是，抗議與提出異議或上訴的權利並列出現在《議事規則》第三條 e) 項、第五十八條 g) 項，第六十三條及第九十九條 g) 項中。

30. 對此，委員會意見書第 5 點也予以承認（“與援引《議事規則》並提出異議的權力一併載於……”）。

31. 由此，從法律的上下文〔第三條 e) 項、第五十八條 g) 項，第六十三條及第九十九條 g) 〕及目的可清楚得知，提出異議與抗議——也包括上訴——遵從同一個根本法律制度。

32. 因此，如果異議和上訴可以書面形式提出，抗議也可以書面形式提出。

33. 由《議事規則》第九十九條 g) 項可以明確得出這一結論。



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

34. 可以肯定的是，由法律的上下文及目的可以得知，抗議的形式（口頭或書面）是議員的一項權能，體現了其代表市民及表達異議的根本權利。

35. 書面抗議與口頭抗議在形式上不同，考量基礎也不同：書面抗議可使用法律、學說及“先例”（澳門特區的以及境外的），而口頭抗議則不可。因此，使用哪種抗議是議員的一項政治（及法律）特權。<sup>2</sup>

36. 意見書第 11 點所述並無重要意義，原因上文已經闡明，即：沒有任何“regra”，委員會也未指出是什麼規定，要求抗議以口頭形式提出。有的是一個許可性的規定，賦予議員提出口頭抗議或書面抗議的權能，且無任何限制。許可性與禁止性規定的分別眾所周知，不應將兩者混為一談：一種是容許行為、賦予權能的規定，而另一種則屬禁止行為的規定。

37. 經過幾個段落，在試圖論證抗議“一般而言”應口頭提出之後，委員會承認議員“可以提出書面抗議”（《意見書》第 15 點）。<sup>3</sup>

#### 書面抗議：可作書面抗議的情況

38. 立法會主席和委員會認為“蘇嘉豪議員提出的抗議應於全體會議發生有關事實時提出”（批示），因為，“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”。

<sup>2</sup>針對反抗議給出的理據略為複雜，委員會認為是法律對其沒有規定，這就似乎忽略了反抗議本身也是抗議，因此《議事規則》自然是有所規定的——不存在任何遺漏。

<sup>3</sup>委員會在第 13 點稱“綜上所述……似乎”，從這一表述可以得出兩種結論：委員會對其結論並不確定，而回指前文並未給出的理據，因為其上文“所述”的並不包括任何符合立法會宗旨或《民法典》第八條的法律依據。



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

39. 委員會和主席沒有指出任何關於限制議員此項基本權利的法律規定。

40. 確實，就提出書面抗議的權利，法律沒有設定任何限制，又或規定僅可就全體會議發生的事情提出這類抗議。

41. 因此，為表立場連貫，委員會理應落實其格言—“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”(意見書第 31 點)。

42. 既然委員會認為解釋法律的準則應為：如法律不作區分，則解釋者亦不得作出區分，既然《議事規則》容許作出書面抗議，且沒有區分是否在全體會議內或外發生的事情，那麼，委員會和立法會主席亦不應區分法律沒有區分的事宜。

43. 在尊重委員會的同時恕我直言，如此做法矛盾且站不住腳。

44. 也就是說，既然法律沒有把抗議分為針對“在全體會議發生”的事情和“在全體會議以外發生”的事情，加上提出抗議的權利屬“議員可在行使其主要權力時使用”(意見書第 8 點)的一項重要輔助性權利，故此，此項權利不得被主席、執行委員會又或委員會任意縮減或加以限制：否則便與委員會的立場背道而馳，因其立場主張如法律不作區分，則主席亦不得（為限制權利）而作出區分。

45. 委員會在意見書第 13 點的結論，一開始經已被意見書第 5 點所推翻，因其認同：《議事規則》對抗議和提出異議是並排作出處理的，因此，兩者的制度基本上是等同的（法律作出區分的部份除外）。

46. 同樣地，意見書第 14 點對上指的見解再一次表示認同：在全體會議討論期間可以口頭方式提出異議的事實，並不妨礙——不受限制地——



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

—提出書面異議。至於所指“不受限制地”，意即口頭異議沒有的限制，書面異議同樣也沒有。

47. 因此，意見書第 17 點和第 18 點的結論是錯誤的，且無法律依據。主席或委員會並非“制定法律”者，而是負責執行法律的。法律允許提出書面抗議，沒有將該權利局限於某種情況行使，正如沒有對提出異議的權利設定限制般。

48. 主席和委員會的行為，是對上訴議員享有的基本權利加以限制，而此項權利屬於其作為代表數千名選民履行政治職務時的一項重要權利，該議員所代表的更是澳門特區所有市民的權益，透過提交法案、法律修訂提案、抗議、聲明異議、上訴、在全體會議內外為他們表達意見等體現其代表性。

49. 立法會作為市民的代議機關，此舉是削弱保障的體現，有關決定違背了立法機關所應貫徹的、增強民主價值的目標。主席應保障和加大立法會的自主性和加強其民主導向的管理，此外，還應保障議員的權利，而非對之加以限制。

### 刊登抗議

50. 委員會在意見書第 21 點指出，委員會不同意刊登抗議，但沒有說明原因。我們不知道這結論是否在其他議員無法出席的秘密會議上所得出的。

51. 但肯定的是該結論欠缺依據，讓其不能視之為合理，因為一項結論的合理性由其理據而生，而主席的批示在這方面亦玷有欠缺說明理由的瑕疵。



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

52. 從《議事規則》得出，書面抗議應於《立法會會刊》第二組別內刊登〔第九十九條 g) 項〕。

53. 再者，既然委員會認為如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分，似乎很明確的是，委員會只能持應刊登抗議的的觀點。

基於上述，

執行委員會應請主席就其第 359/VI/2019 號批示說明理由，否則批示因違法而被廢止；

無論如何，基於以上提出的理由，應廢止主席第 359/VI/2019 號批示，因而亦應廢止第 206/VI/2019 號批示。

同時，既然承認倘法律沒有作出限制，得在沒有任何限制下在全體會議內或外提出書面抗議，

且抗議應當按第九十九條 g)項刊登，

因此，應按上訴人申請接納有關抗議並著令刊登。

澳門，二零一九年四月一日。

上訴議員  
(簽名見原文)



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

備註  
存檔

## 執行委員會第 6/2019 號議決

1. 立法會主席透過第 206/VI/2019 號批示，根據章程及任期委員會的意見書（第 1/VI/2019 號意見書）拒絕接納蘇嘉豪議員於 2018 年 8 月 7 日提出的書面抗議，並準用該委員會意見書的內容作為拒絕的依據；根據《議事規則》第二十六條 d) 項規定，“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”，屬章程及任期委員會的權限。
2. 針對上述批示，蘇嘉豪議員向立法會主席聲明異議，表示不同意章程及任期委員會意見書有關抗議機制的見解，並質疑委員會 2018 年 11 月 7 日舉行的會議的合法性，因是次會議只向委員會成員作出通知。
3. 主席不同意議員於聲明異議中提出的見解，故拒絕接納該聲明異議並維持其第 206/VI/2019 號批示的決定，並於 2019 年 3 月 19 日透過第 358/VI/2019 號批示將此決定通知有關議員。
4. 蘇嘉豪議員於 2019 年 4 月 1 日針對主席批示（第 358/VI/2019 號批示）向立法會執行委員會提出上訴，指由於主席採用章程及任期委員會意見書的見解，於第 358/VI/2019 號批示準用該意見書的內容，認為有關批示欠缺理由說明並玷有其他瑕疵。



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

5. 經分析主席第 358/VI/2019 號批示的內容，執行委員會不認同上訴提出的瑕疵，尤其在欠缺理由說明方面。

6. 主席於其批示第 7 點中，客觀地表達了其不同意且不接受議員對《議事規則》中有關抗議機制的理解，並準用章程及任期委員會的意見書作為其決定的依據。因此，執行委員會認為現被爭議的批示，已適當確保主席有關決定的合法性、客觀性和合理性，批示內容足以適當地讓議員知悉主席是基於甚麼原因，重申並維持拒絕書面抗議的第 206/VI/2019 號批示所主張的立場。因此，執行委員會認為主席的決定不玷有欠缺理由說明的瑕疵。

7. 議員於上訴中多次提及說明理由的問題，但並未提出任何能支持其立場的法律規定，就說明理由的問題，立法會執行委員會希望提請注意：立法會主席和立法會執行委員會向來均有就其決定說明理由，以表對議員的尊重，並在依從公開透明、客觀及合理的原則下作出決定。然而，立法會主席及執行委員會在《議事規則》事宜上所作的決定並非行政行為，因此並非如議員於其上訴中試圖讓人相信般，須受行政行為應遵的程序約束。但無論如何，立法會的上述兩個政治機關一直有就其行為遵從說明理由的規則，具體就本案即主席的兩項批示亦然，準用章程及任期委員會的意見書做法正確，且符合說明理由一般義務的規則及原則。

8. 關於議員指稱“準備會議”違法的問題，執行委員會認為，從第 358/VI/2019 號批示第 8 點明確可見，主席已審理有關事宜，故這裡亦沒有出現主席批示欠缺理由說明的情況。議員可不同意主席對此的決定，但不可指稱問題沒有被審理。



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

9. 對此，執行委員會認為章程及任期委員會 2018 年 11 月 7 日的會議沒有通知委員會成員以外的其他議員，並不影響意見書的效力。意見書經委員會為此而召開的兩次會議討論和審議，一如意見書所載，兩次會議均具備《議事規則》規定的運作法定人數，委員會成員於會上對有關事宜各自表達立場，且所有成員均簽署了該意見書，因此會議沒有通知其他議員對本案而言沒有重要意義。

10. 至於抗議的定義、口頭及書面抗議的分別、議員可在甚麼情況下使用此機制以及於《立法會會刊》第二組別刊登抗議的問題，執行委員會同意主席第 206/VI/2019 號批示及第 358/VI/2019 號批示準用的章程及任期委員會第 1/VI/2019 號意見書的見解，因此認為：

- a) 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”的定義正確，且符合此機制於議會的傳統使用方式；
- b) 應在全體會議引發抗議的狀況發生後即時以口頭方式提出抗議；
- c) 僅在特別情況下方可提出書面抗議，而蘇議員的抗議不屬這些情況；
- d) 因應以上見解，蘇嘉豪議員提出的抗議不應於《立法會會刊》第二組別刊登。

11. 蘇嘉豪議員於其上訴中提出的見解與議會慣例不符，按照議會慣例，抗議均以口頭方式作出，作為回應引發抗議的狀況的即時反應。



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

12. 因此，執行委員會得出結論認為，蘇嘉豪議員的權利沒有受侵犯，在引發抗議的情況發生後，議員乃出於己意選擇不按議會慣例於全體會議提出抗議。

13. 綜上所述，立法會執行委員會根據《立法會議事規則》第十七條 e)項的規定，議決如下：

維持立法會主席第 358/VI/2019 號批示，蘇嘉豪議員的上訴理由不成立。

2019年4月16日於立法會。

執行委員會

賀一誠

(主席)

崔世昌

(副主席)



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

9/00  
高開賢

高開賢

(第一秘書)

陳虹

(第二秘書)

ANCEIP

215119

寄件者: Association New Macau <info@newmacau.org>  
寄件日期: 2019年5月2日星期四下午4:36  
收件者: SAAI; Info  
主旨: 蘇嘉豪議員之上訴文件

致立法會輔助部門:

由於本人並不在澳，本人議員辦事處人員陳樂琪已於今日下午約4時到立法會，以本人名義遞交一份上訴文件，其並未持有本人之正式授權書，但本人將按《民法典》第二百六十一條之規定，於回澳後對有關行為作出追認，敬希接納相關文件。

特此告知，敬請協助。

立法議員 蘇嘉豪  
2019年5月2日

新澳門學社 New Macau Association  
電話 tel : 28950039  
傳真 fax : 28974379  
電郵 e-mail : [info@newmacau.org](mailto:info@newmacau.org)  
地址：沙欄仔街 25 至 27A 利得大廈地下 A 舖 RUA DO TARRAFIRO, NOS. 25-27A, EDF. Lei Tak, R/C-A.



(翻譯本)

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

傳真版本

發函編號：NMAS-20190502-01

尊敬的澳門特別行政區立法會主席 閣下：

蘇嘉豪，澳門特區立法會議員，現對 2019 年 4 月 16 日作出的執行委員會第 6/2019 號議決向立法會全體會議上訴。該議決是駁回本人針對 2019 年 3 月 19 日立法會主席第 358 /VI/2019 號批示提起的上訴，而此批示則是駁回本人於 2019 年 3 月 1 日提起的聲明異議。

由於上訴人是於 4 月 30 日接獲以葡文(向主席提出聲明異議及向立法會執行委員會提起上訴所使用的語文)譯本作出的通知，故向全體會議提出上訴的期間應由該日起開始計算。如果不這樣認為，本上訴也是適時的，因 5 月 1 日是公眾假期，只能延至翌日才計算期間 [見《民法典》第 272 條 e)項)]。上訴議員正身處澳門以外的地方，正因如此本上訴在其簽署後以傳真、掛號信及透過其代理人提交(由議員追認)。

上訴議員於 2019 年 3 月 1 日針對駁回其抗議<sup>1</sup>的第 206/VI/2019 號批示(下稱“第一份批示”)提出聲明異議，其依據是章程及任期委員會第 1/VI/2018 號意見書。主席透過第 358/VI/2019 號批示(下稱“第二份批示”)駁回聲明異議，並再次及僅是準用委員會第 1/VI/2018 號意見書。

上訴議員於 2019 年 4 月 1 日向執行委員會提出上訴，並於 2019 年 4 月 16 日被執行委員會第 6/2019 號議決駁回，因而提起本上訴。

立法會主席認為：“蘇嘉豪議員提出的抗議應於全體會議發生有關事實時提出，因此不可按議員的申請處理有關抗議”，此立場亦在第 358/VI/2019

<sup>1</sup> 見附件一：抗議全文。



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

號批示及上述執行委員會議決中重申<sup>2</sup>。

現先簡要地作總結並隨後闡述本上訴所依據的理由。

### 結論摘要

- a) 執行委員會指，主席的批示並不須說明理由。這是不可接受的。說明理由義務是法治概念中的根本要件，而且，不論涉及何種法律範疇，對任何決策層而言，有關義務均屬強制性。因此，說明理由是一項法律的基本原則，《議事規則》本身亦有相關明確規定。當執行委員會作出主席可以在不說明原因、不提出理據的情況下作決定這樣的辯解時，它在政治及法律上開了一個十分嚴重的先例，因此，應被全體會議拒絕。
- b) 第一份批示（即聲明異議所針對的對象）具理由說明，因為它準用了委員會意見書的內容，但第二份批示則沒有說明理由。在聲明異議中，本人提出了新的理據，解釋意見書之所以屬錯誤的原因，因此，第二份批示（即上訴所針對的對象）理應準用一份新的意見書或載有不同意本人在聲明異議中所提出的新理據的理由，否則便是沒有審理相關理據。因此，第二份批示沒有說明理由。
- c) 委員會及執行委員會提及一場所謂的“內部準備會議”。然而，《議事規則》並沒有規定內部及外部會議，亦沒有提及會議有這種區分，換言之，所有的會議均屬內部。因此，指屬一場“內部”會議以便不需遵守《議事規則》就委員會會議所訂規則的這種解釋並不成立，因為該等

<sup>2</sup> 因批示準用委員會的意見書作為依據，故此所有在此針對意見書提及的內容，在實質意義上應被理解為上訴所針對的批示的理據（因上訴針對的不是意見書，而是批示）。



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

規則適用於所有的會議。

- d) 《議事規則》沒有規定秘密會議或不向議員公開的會議，此等會議屬違法。執行委員會指“會議沒有通知其他議員”“沒有重要意義”（原文如此）是錯誤的，因為這違反了《議事規則》第 73 條第 2 款所規定的議員得列席任何委員會會議的權利。
- e) 《議事規則》並沒有就準備會議或非準備會議作區分，因為幾乎所有會議都是為了作準備或討論而召開的。因此，指屬一場“準備”會議以便不需遵守《議事規則》就委員會會議所訂規則的這種解釋並不成立，因為該等規則適用於所有的會議。
- f) 委員會指，“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”。由於《議事規則》沒有區分內部或外部會議、準備會議或其他種類的會議，因此，主席及執行委員會並不可自設一些法律本身沒有訂定的區別。
- g) 在委員會的意見書及執行委員會的議決中，兩者一方面表示只可接納法律所訂的類別，但另一方面卻訂定一些法律沒有規定的類別，因此，它們的言行並不一致。
- h) 任何一位法律人員都知道，在解釋法律概念時，必須根據《民法典》第 8 條所訂的一般規定進行，但委員會卻利用詞典對“抗議”一詞的概念下定義。
- i) 委員會及執行委員會將“抗議”定義為“強烈”的反對“聲明”，這便意味著，當議員以“不太強烈”的方式提出抗議時，便不被視為抗議。執行委員會認為議員必須高聲或以強烈肢體動作提出的抗議才可被視為抗議，而且，如果不是以那些方式作出，則有關抗議將不獲接納，因為



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

並不符合上述的所謂抗議的定義。這是錯誤的。

- j) 《議事規則》並沒有將書面抗議和口頭抗議作區分。由於委員會及執行委員會認為，“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”，因此，執行委員會不得將書面抗議和口頭抗議作區分，否則其言行便不一致。
- k) 從《議事規則》第 3 條 e) 項、第 58 條 g) 項、第 63 條及第 99 條 g) 項可見，抗議與提出聲明異議或上訴的權利是並列的，而委員會在意見書的第 5 點中亦承認這點。按《議事規則》，聲明異議、上訴及抗議遵循相同的基本法律制度，因此，倘聲明異議及上訴可不受限制地以書面方式提出，那麼，抗議亦可以書面方式提出。
- l) 《議事規則》及第 99 條 g) 項明確規定“書面作出的……抗議”，因此，對此沒有任何限制。
- m) 執行委員會及委員會認為，書面抗議——最終，它們均承認是可以提出的（意見書第 15 五點，“可以提出書面抗議”）——只可以在某時刻、某情況下提出。然而，該意見在《議事規則》中沒有任何依據，因為《議事規則》並沒有規定在某些時刻可以提出口頭抗議，但不得提出書面抗議。
- n) 由於委員會及執行委員會認為，“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”，因此，主席及執行委員會並不可就提出書面抗議的時刻或情況設定法律本身沒有訂定的區別，以拒絕接納相關書面抗議。
- o) 倘委員會及執行委員會在意見書第 5 點中承認聲明異議、上訴及抗議遵循相同的基本法律制度，那麼，由於聲明異議及上訴並不受制於特別要件，因此，便意味著抗議亦不可受制於那些聲明異議及上訴不須受



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

制的要件。

- p) 執行委員會的議決建基於一個未經證實的模糊概念，即“議會慣例”，但實際上，並不存在任何拒絕接納書面抗議的議會慣例。根據《民法典》第 2 條的規定，“僅在法律有所規定時”（但現時的情況是，並沒有法律如此規定），慣例或習慣才具有法律價值，而且，眾所周知，即使法律接納習慣，一項慣例，即使它真的存在，亦不可違反賦予權利的規定。
- q) 執行委員會及委員會沒有引述任何一項《議事規則》或其他法律的規定作為理據來說明其決定（除了關於既不存在且屬違法的“議會慣例”的那項模糊、錯誤的理據），因此，有關決定玷有欠缺理由說明的瑕疪，違反《議事規則》、合法性原則及法治概念。根據該等規則及原則，決定必須依據法律規定而非基於決策者的意願或自由意志作出。
- r) 《議事規則》第 99 條 g) 項規定，書面抗議應在《立法會會刊》的第二組別公佈，因此，執行委員會就有關抗議作不應公佈的決定違反了《議事規則》。

**無需履行說明理由的義務**

1. 執行委員會於議決的第 7 點就說明理由的義務指出“立法會主席及執行委員會在《議事規則》事宜上所作的決定並非行政行為，因此並非如議員於其上訴中試圖讓人相信般，須受行政行為應遵的程序約束”。
2. 換言之，就執行委員會及立法會主席所作出的行為，執行委員會認為無需說明理由。



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

3. 縱然執行委員會認為沒有說明理由的義務，但同時說一直有就其所作的決定說明理由。本上訴這部分所關注的重點是關於無需就執行委員會及立法會主席所作出的行為說明理由的理解。既然執行委員會如此認為，並說一直有說明理由，但因為執行委員會所持觀點是無需就所作決定說明理由，所以這說法並不代表其必定會說明理由。加之，對所作出決定說明理由既屬於一種義務，又是議員及市民的一種權利，而並非執行委員會和立法會主席向議員們及市民表示禮貌的行為或一種恩惠。
4. 上述辯解在法律及政治層面均造成嚴重影響。權力需以透明及理性的方行使，因而必定具有說明理由的義務。對決定說明理由是用以解釋為何會作出此一決定，指出理由，解釋為何所作決定是正確而非任意莽為的。
5. 執行委員會辯稱，無論主席或執行委員會，都可以不提出理由而作出決定，無需指出為何認為其決定是正確的原因，但此做法卻是對議員的不尊重、對立法會的不尊重、對市民的不尊重、對《基本法》和法律的基本原則的不尊重。
6. 認為立法會主席及/或執行委員會可在不說明理由的情況下駁回法案、聲明異議、上訴、請願、抗議等，又或作出其他決定影響議員代表市民行使權利的想法，反映對立法會的工作的不理解，不明白議會必須透明，其決策要合理。
7. 依照法律行事就需要提出理由：立法會主席及執行委員會不能凌駕於法律。



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

8. 如果連父母自己做的決定都要向子女解釋，主席和執行委員會怎麼可以不向市民和議員說明他們作出決定的原因呢？
9. 立法會主席和執行委員會不能說“是，因為是”或“不是，因為不是”。他們務必提出理據，因為我們在立法會的工作是代表市民去做的，為何我們會就澳門特區的民生事務作出某些決定，市民有權知道理由。
10. 執行委員會稱，本人沒有就說明理由義務提出相關法律依據，這是由於該義務是一個法律基本原則，故而，本人當時認為這是沒有爭議的。但是，基於執行委員會現時令人驚訝的結論，本人提出法律依據如下：
  - a. 決定義務源自《基本法》所確立的「法治國家」概念（這是一致的意見）；
  - b. 所有法律領域都有說明理由的義務，例如：《行政程序法典》第 114 條和第 115 條；《行政訴訟法典》第 15 條第 1 款 a 項、第 31 條、第 48 條、第 74 條第 3 款及第 6 款、第 76 條、第 89 條、第 93 條第 1 款、第 112 條第 2 款等；《民事訴訟法典》第 108 條及第 562 條第 2 款；《刑事訴訟法典》第 335 條第 2 款；《勞動訴訟法典》第 8 條、第 42 條、第 54 條第 4 款、第 70 條第 2 款、第 93 條第 4 款等條文；《律師紀律守則》第 6 條第 3 款、第 24 條第 1 款、第 38 條第 2 款、第 52 條第 1 款、第 59 條等；《澳門公共行政工作人員通則》第 79-B 條、第 79-C 條、第 79-H 條、第 83 條第 7 款、第 294 條第 2 款、第 329 條第 1 款和第 4 款、第 338 條第 3 款等；
  - c. 法律原則不必包含在一個明確的法律規範中，而是由特定的規則產生的，而說明理由的義務是一個法律的一般原則，因為該原則體現於所有在法律上涉及作出決定的規定；



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

- d. 《議事規則》亦有對說明理由的義務作出規定，分別見於《議事規則》第 111 條第 9 款（執行委員會的決定必須基於理由所致——如有需要，執行委員會可在全體會議上陳述理由）、第 120 條（委員會必須就其意見陳述理由）和第 121 條第 1 款（主席作出決定的依據）；
- e. 終審法院的司法見解指，理由說明“應能讓一個普通行為相對人還原相關行為作出者的認知和評價過程”，而這適用於任何具有相對人的決定。
- 11. 正如中級法院和終審法院的司法見解所反映的，決定的相對人必須能夠理解決策者的認知過程和評價過程。基此，只有當執行委員會認為立法會主席和執行委員會的決定並非通過認知和評價過程而作出，上述司法見解才不適用，因為只有任意作出的決定才不需建基於合理原因，但現在所面對的情況肯定並非如此。
- 12. 立法會主席和執行委員會不能任意決定，而是要根據理據、理由或原因作出決定。因此，有義務說明理由。
- 13. 從法律角度上執行委員會是錯誤的，這點似乎無容置疑，但更甚者，這一決定打開了立法會主席和執行委員會不用被問責的大門，致使廣義上的立法程序缺乏透明度，以及讓代表居民作決定的立法機關包藏任意作出決定的現象，而肯定這並非上訴議員所能接受，又或立法會主席及執行委員會所願意見到的。

### 欠缺說明理由



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

14. 不論執行委員會或上訴人均同意主席的批示可以參照委員會的意見書以作理由說明。這裡沒有異議。
15. 第一份批示的作出是參照了委員會的意見書，而不同意意見書內所持立場的聲明異議，其內所提出的理由，顯然是意見書當時的內容所沒有的。
16. 在這種情況下，第二份批示必須就為何不同意新提出的理據說明理由，為此可準用新的意見書，而明顯不應準用同一份意見書，否則，就不是對第二份批示說明理由，而是再次對第一份批示，即聲明異議所針對的批示而非就聲明異議作決定的批示說明理由。
17. 因此，執行委員會認為已就第二份批示說明理由，那是錯的。第一份批示有說明理由，但第二份批示沒有。第二份批示在複述第一份批示時，忽略了聲明異議中提出的理由，換句話說，對不同意聲明異議，沒有說出理由。聲明異議指出了意見書存在錯誤，自然地，對異議作出決定的批示不可以再準用同一意見書，而是有必要解釋為何意見書不存在聲明異議所指的錯誤。
18. 作為一項法律問題，執行委員會應當要求法律顧問團提供協助，以解釋為何這屬欠缺說明理由的個案。
19. 再次準用意見書來駁回聲明異議就是無視一不審理一聲明異議陳述的瑕疵。就決定說明理由的原則是一種來自於合理性及透明性的要求，體現的既是一種政治責任，亦是一種法律義務。
20. 由於未指出主席基於何種理據不認同對意見書的批評，上訴針對的批示



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

就玷有瑕疵，繼而因欠缺說明理由而無效。

21. 否則，向主席聲明異議就變成無用的行為，雖然法律有所規定，但主席可以無視，如同不存在。

### 內部準備會議和沒有通知議員

22. 在第 2 點中，委員會提及一場所謂的“內部準備會議”。然而，《立法會議事規則》並沒有規定內部及外部會議，甚至沒有提及存在兩種不同會議：所有的會議均屬內部。因此，有關內部會議應是一場如其他會議般的會議，否則，就是一場非法會議。

23. 委員會不能為委員會會議訂定一些法律沒有規定的類別，這是因為，立法會是一個代表民意的機關，故法律希望確保立法會的活動公開透明。秘密會議，即使冠上“內部”之名，均屬違法，使用那些委婉字眼來代替委員會為表達所指情況而實際上應使用的適當概念並非好的法律或政治做法。

24. 《議事規則》並沒有提及任何內部會議，因為所有的會議均屬內部。而且從《議事規則》毫無疑問可以得出，所有（內部）會議都是開放予全體議員的。

25. 委員會尤其有權就規範立法會事務、其機關及活動的法例發表意見，因此，委員會應以身作則，遵守法律，不以“內部會議”之名來舉行秘密會議。



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

- 26.由某些議員所舉行的一場隱秘會議，就是一場旨在對立法會及該等議員所代表的市民有所隱瞞的會議，違反了特區透明及民主化原則，同時，亦違反了《基本法》以及法治原則。
- 27.另外，有關會議還被冠上“準備”之名。然而，《議事規則》中，並不存在與其他會議種類區別開來的準備會議。
- 28.恕我直言，委員會在違反法律的情況下創造了一個法律上並不存在的種類。“準備”一詞甚至並沒有在《議事規則》出現過。
- 29.委員會在第 31 點中指出“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”這一準則，但隨後卻正正做出了它所認為不應該做的事。
- 30.委員會的所有會議都是為之後所通過的意見書作準備的。任何一場旨在討論事情、發表意見、聽取議員及政府成員意見等的會議，實質上都屬準備會議。若所有“準備”會議都可以是秘密的、向某些議員隱瞞的，那麼，所有立法會委員會會議基本上都應該是秘密且僅讓某些議員參與。
- 31.執行委員會在第 9 點指出“會議沒有通知其他議員”“沒有重要意義”。這是令人詫異的，因為根據第 73 條第 2 款，“任何非委員會成員的議員得列席委員會會議……”。僅當議員獲通知委員會召開會議時，出席會議的這個權利方可被行使。
- 32.旨在討論有關意見書的該場會議，實屬非法，這便會影響到所作意見書的價值，以及上訴所針對的批示中的理由說明的價值。

### 抗議的定義



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

33.委員會在第 10 點提到能找到的“學說不多”。由於未能識別是何種學說，相信委員會想指出的是未找到某一學說，或如慣常表達的未找到任何學說。

34.因此指出，利用詞典對“抗議”一詞的法律概念下定義。正如任何具備知識的法律人員都知道，法律概念的定義並不載於詞典裡……法律解釋的標準載於《民法典》第 8 條，而非載於一冊 Porto Editora 的詞典或其他詞典。

35.第 8 條首先規定“法律解釋不應僅限於法律之字面含義”，但這正正就是委員會所犯的錯誤。某人在咖啡座上的抗議和議員的抗議有著截然不同的目的和背景，這意味著委員會應徵詢法律專家的意見，以便提醒委員會的成員，“應尤其考慮有關法制之整體性、制定法律時之情況及適用法律時之特定狀況，從有關文本得出立法思想”，從而解釋抗議的概念，而不是翻查字典解讀之。

36.此外，恕我直言，委員會所採用的定義是不可接受的，無法在法律層面認真待之：議員的抗議應以“強烈”方式為之，這一主張是完全沒有依據的，且不尊重每一位議員的人格和政治態度。如被接受，便是一個反映對法律的功能和澳門特別行政區現行的解釋規則並不理解的示例。

37.委員會和執行委員會的立場意味著，如果議員的抗議方式是“不太強烈”的，則便不會被視為一個抗議。



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

38.按照執行委員會的理解，議員需要提高嗓門或透過強烈的姿勢使其抗議可被視為一個抗議，而當沒有這樣做時，該抗議則不會被接納，因為不符合抗議的定義，然而，這個理解是不正確的。

39.因此，從詞典得出的所謂抗議的“定義”應不予考慮，這純粹是研究語言學和探究詞彙的用途和傳統，而非考究法律：即沒有探究法律的精神和目的。法律旨在引導行為，尤其為未來而設，詞典則旨在描述語言習慣，主要建基於過往多次重複的實踐。

### 抗議：口頭及書面行為

40.委員會在意見書葡文版第 11 點指出，“Por regra”（一般而言），抗議“以口頭方式”作出。但是，沒有指出是哪一條“regra”（規定）。是法律規定嗎？如屬該種情況，出自哪個法規，哪條規定？是實踐上的規定或社會慣例嗎？如屬該種情況，源自哪些社群，委員會得出這一“regra”的來源又是什麼？

41.委員會有義務用詞嚴謹，而立法會主席在準用委員會的意見書時也有此義務。既然這一“regra”無法識別，在識別之前就應不予考慮。否則，我們討論的是一個不知是何物的規定，實在荒謬。

42.委員會在第 8 點指出：

“議員可在行使主要權力時使用‘抗議’的機制”。而此前在第 7 點表示所指的是“輔助性權力”，而且委員會承認該等權利包括提出異議和抗議。



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

43. 同樣重要的是，抗議與提出異議或上訴的權利並列出現在《議事規則》第 3 條 e) 項、第 58 條 g) 項，第 63 條及第 99 條 g) 項中。

44. 對此，委員會意見書第 5 點也予以承認（“與援引《議事規則》並提出異議的權力一併載於……”）。

45. 由此，從法律的上下文〔第 3 條 e) 項、第 58 條 g) 項，第 63 條及第 99 條 g) 〕及目的可清楚得知，提出異議與抗議——也包括上訴——遵從同一個根本法律制度。

46. 因此，如果異議和上訴可以書面形式提出，抗議也可以書面形式提出。

47. 由《議事規則》第 99 條 g) 項可以明確得出這一結論。

48. 可以肯定的是，由法律的上下文及目的可以得知，抗議的形式（口頭或書面）是議員的一項權能，體現了其代表市民及表達異議的根本權利。

49. 書面抗議與口頭抗議在形式上不同，考量基礎也不同：書面抗議可使用法律、學說及“先例”（澳門特區的以及境外的），而口頭抗議則不可。因此，使用哪種抗議是議員的一項政治（及法律）特權。<sup>3</sup>

50. 意見書第 11 點所述並無重要意義，原因上文已經闡明，即：沒有任何“regra”，委員會也未指出是什麼規定，要求抗議以口頭形式提出。有的是一個許可性的規定，賦予議員提出口頭抗議或書面抗議的權能，且無任何限制。許可性與禁止性規定的分別眾所周知，不應將兩者混

<sup>3</sup> 針對反抗議給出的理據略為複雜，委員會認為是法律對其沒有規定，這就似乎忽略了反抗議本身也是抗議，因此《議事規則》自然是有所規定的——不存在任何遺漏。



(翻譯本)

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

為一談：一種是容許行為、賦予權能的規定，而另一種則屬禁止行為的規定。

51. 經過幾個段落，在試圖論證抗議“一般而言”應口頭提出之後，委員會承認議員“可以提出書面抗議”（《意見書》第 15 點）。<sup>4</sup>

### 書面抗議：可作書面抗議的情況

52. 立法會主席和委員會認為“蘇嘉豪議員提出的抗議應於全體會議發生有關事實時提出”（批示），因為，“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”。

53. 而執行委員會的理解是，應該“在引發抗議的情況發生後”提出抗議。上訴人是在在引發抗議的情況發生“後”提出抗議的，沒有在之前，亦沒有於同一時間提出抗議。因此，似乎符合被上訴的執行委員會議決所載的要件。

54. 另一方面，執行委員會指出，抗議應（以強烈方式……）提出“作為回應引發抗議的狀況的即時反應”。然而，執行委員會沒有定義何謂“即時”。

55. 委員會、主席和執行委員會均沒有指出任何關於限制議員此項基本權利的法律規定。

<sup>4</sup> 委員會在第 13 點稱“綜上所述……似乎”，從這一表述可以得出兩種結論：委員會對其結論並不确定，而回指前文並未給出的理據，因為其上文“所述”的並不包括任何符合立法會所採納的準則或《民法典》第 8 條的法律依據。



(翻譯本)

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

56. 在上訴針對的議決的第 11 點中，執行委員會指出上訴議員所持的見解“與議會慣例不符，按照議會慣例，抗議均以口頭方式作出”。然而，（一）沒有表明所指的是哪一議會；（二）沒有指出曾出現書面抗議不獲接納的有關個案；（三）亦未提供這類情況的出現次數。

57. 所述的慣例必需是一個拒絕書面抗議的慣例，而非作出口頭抗議的慣例，這樣才具有重要性（但基於以下關於違法慣例的數點論述可見，其並不具重要性）。這是相當明顯的，因為沒有人認為口頭抗議屬違法，又或不存在口頭抗議這個慣例。相反，上訴人指出，既可以作出口頭抗議，亦可以作出書面抗議。而執行委員會則認為存在相反的慣例，那麼，便需要指出和闡述拒絕書面抗議的慣例是存在的（而不是存在接納口頭抗議的慣例，畢竟雙方都認同可以作出口頭抗議）。

58. 不論在澳門特區內，抑或是特區以外，均不存在任何拒絕法律明文允許的書面抗議的議會慣例。

59. 違法的慣例終究是違法的。多次違反法律並不會使違法變成合法：即使警方針對某人多次為例泊車都不科處罰款，但並不會因此而使警方不得科處罰款。重覆違反法律是累犯的情況，屬於一個惡行，而非德行。但現在並不是這一情況，因為以往從來沒有書面抗議遭到拒絕，並不存在這一慣例。

60. 而即使屬上指的情況，任何慣例均不能違反賦權性規範。所有的權利，在此則針對政治表達權，均不得基於一項抵觸該權利的慣例而被否定。執行委員會現時是擬將立法會違反法律的行為規範化，而這將違背《基本法》、合法性原則和法治精神：這類慣例並不存在，即使存在也只會是明顯違反《議事規則》的違法慣例。



(翻譯本)

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

61. 當反覆出現（即多次重複）某慣例時，它便會成為習慣。在提到“議會慣例”時，執行委員會指的是，那些所謂沒有載於《議事規則》或立法會的任何規範內的習慣。事實上，該些習慣（假如真的存在），除了不能限制透過法律所賦予的權利的行使外，亦不能產生任何法律效力，因為按照《民法典》第 2 條的規定，習慣“僅在法律有所規定時，方予考慮”。<sup>5</sup>

62. 確實，就提出書面抗議的權利，法律沒有設定任何限制，又或規定僅可就全體會議發生的事情提出這類抗議。相反，《議事規則》第 99 條 g) 明文規定，需公佈“申請書和書面作出的聲明異議、抗議和上訴”。

63. 因此，為表立場連貫，委員會理應落實其準則—“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”(意見書第 31 點)。

64. 既然委員會認為解釋法律的準則應為：如法律不作區分，則解釋者亦不得作出區分，既然《議事規則》容許作出書面抗議，且沒有區分是否在全體會議內或外發生的事情，那麼，委員會和立法會主席亦不應區分法律沒有區分的事宜。

65. 在尊重委員會的同時恕我直言，如此做法矛盾且站不住腳。

66. 也就是說，既然法律沒有把抗議分為針對“在全體會議發生”的事情和“在全體會議以外發生”的事情，加上提出抗議的權利屬“議員可在行使其主要權力時使用”(意見書第 8 點) 的一項重要輔助性權利，故此，此項權利不得被主席、執行委員會又或委員會任意縮減或加以限制；否則便

<sup>5</sup> 《民法典》第 2 條“習慣之法律價值”：“不違背善意原則之習慣，僅在法律有所規定時，方予考慮。”



(翻譯本)

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

與委員會的立場背道而馳，因其立場主張如法律不作區分，則主席亦不得（為限制權利）作出區分。

67.委員會在意見書第 13 點的結論，一開始經已被意見書第 5 點所推翻，因其認同：《議事規則》對抗議和提出異議是並排作出處理的，因此，兩者的制度基本上是等同的（法律作出區分的部份除外）。

68.同樣地，意見書第 14 點對上指的見解再一次表示認同：在全體會議討論期間可以口頭方式提出異議的事實，並不妨礙——不受限制地——提出書面異議。至於所指“不受限制地”，意即口頭異議沒有的限制，書面異議同樣也沒有。

69.因此，意見書第 17 點和第 18 點的結論是錯誤的，且無法律依據。主席或委員會並非“制定法律”者，而是負責執行法律的。法律允許提出書面抗議，沒有將該權利局限於某種情況行使，正如沒有對提出異議的權利設定限制般。

70.主席和委員會的行為，是對上訴議員享有的基本權利加以限制，而此項權利屬於其作為代表數千名選民履行政治職務時的一項重要權利，該議員所代表的更是澳門特區所有市民的權益，透過提交法案、法律修訂提案、抗議、聲明異議、上訴、在全體會議內外為他們表達意見等體現其代表性。

71.立法會作為市民的代議機關，此舉是削弱保障的體現，有關決定違背了立法機關所應貫徹的、增強民主價值的目標。主席應保障和加大立法會的自主性和加強其民主導向的管理，此外，還應保障議員的權利，而非對之加以限制。



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

72.就委員會意見書內關於不可接納或限制接納書面抗議的違法性，可參閱簡天龍所著的"*Lições de Procedimento Legislativo no Direito Parlamentar de Macau*"，2019，第291頁。

### 刊登抗議

73.委員會在意見書第21點指出，委員會不同意刊登抗議，但沒有說明原因。我們不知道這結論是否在其他議員無法出席的秘密會議上所得出的。

74.但肯定的是該結論欠缺依據，讓其不能視為合理，因為一項結論的合理性基於其理據而生，而主席的批示在這方面亦玷有欠缺說明理由的瑕疵。

75.從《議事規則》明確可見，書面抗議應於《立法會會刊》第二組別內刊登〔第99條g項〕。

76.再者，既然委員會認為“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”，似乎很明確的是，委員會只能持應刊登抗議的觀點。

基於上述，

應否定主席及執行委員會無須就其決定說明理由的見解；

由於欠缺理由說明，主席的批示應視為無效，因而執行委員會的議決亦應視為無效；



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

無論如何，基於以上提出的理由，應廢止執行委員會的議決及主席第 359/VI/2019 號批示，因而亦應廢止第 206/V1/2019 號批示；

應否定抗議應“以強烈方式”作出的見解；

應確認議員可提出書面抗議；

應確認除非《議事規則》設有限制，否則書面抗議可在不受任何限制的情況下作出；

應宣告執行委員會議決提及的、但無任何明文規定的“議會慣例”不產生效力；

一 應確認抗議應當按第 99 條 g) 項刊登；

因此，應按上訴人申請接納有關抗議並著令刊登。

2019 年 5 月 2 日於澳門。

上訴議員

蘇嘉豪

Annex

發函編號：NMAS-20180807-01

事由：提出書面回應及抗議

澳門特別行政區立法會 賀一誠主席 閣下鈞鑒：

就 2018 年 7 月 30 日立法會全體會議細則性討論《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，本人謹根據《議事規則》第三條 e 項提出以下書面抗議，敬請主席分發給全體議員及根據《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》。

立法會細則性討論及表決上述法案期間，本人援引了《議事規則》第一百二十六條，申請將文本送交委員會重新審議，引來主席和其他議員的「抨擊」，而討論時一些錯誤資訊和不當言論引起部分新澳門界人士和市民的不理解，為澄清誤會及維護名譽，本人作出以下書面抗議：

**遵照規則提出申請**

當時，本人依照《議事規則》第一百二十六條申請，雖然主席引介議決案時曾指本人的申請並無根據《議事規則》第一百二十二條預先提交書面文本，但主席並無根據此條駁回討論和表決，接納申請並諸表決屬於正確的決定。然而，後來超過十名議員接連發言討論有關問題，批評本人的申請不符規定，認為不得對申請討論和表決，主張主席應駁回申請。當時，本人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。

《議事規則》第六十二條第一款規定，任何申請（就任何事項的引介、討論或表決程序）得以書面或口頭方式作出，結合第一百二十六條規定，議員只要在宣佈表決開始前，均可提出申請予全體會議議決是否同意將文本送交委員會重新審議。因此，本人在法案表決開始前，以口頭方式提出申請，遵照了《議事規則》的相關規定，而本人在發言期間，也明確以口頭方式陳述理由，包括主席在內所有專注參與會議的人士都應該理解。

至於第一百二十二條，該條文應屬於《議事規則》第四編〈程序〉第一章〈

地址：澳門市氹仔嘉模堂街 25 號 EDF, Lei Tak, R/C-A  
電話：(853) 8331 1111 | 傳真：(853) 8331 7711 | 電郵：info@newmacau.org

立法程序>其中的第一分節<立法提案權>，有關分節規範了議員和政府的提案權及其方式、行使、條件、性質等，換言之，「最少提前五日」的規定應適用於法律提案文本，而不適用於根據第一百二十六條提出的口頭申請等程序性申請。

況且，《議事規則》尚包括其他類型的程序性申請，多數均不可能提前預告，例如根據第四十九條第二款提出全體會議議決中斷全體會議的申請，實務操作上也不可能根據第一百一十二條，在最少五日前將申請分發予議員，例如第一百二十五、一百二十六條也一樣，當議員在討論時發現法案仍有不當之處，仍可根據《議事規則》提出推遲表決，或在宣佈表決開始前提前將文本交委員會重新審議的申請。

2013年，章程及任期委員會曾就立法會全體會議議決案的法律性質和實踐進行研究，其成果載於第1.IV/2013號意見書，當中第12頁明確指出「在實踐中，對議決案的處理會參照對決議案的處理方式，在審議和表決方面較為簡單、靈活，無固定化模式。譬如，議決案通常不會交由委員會做細則性審議，有時甚至不需要議員以書面方式提出，如延長議程前階段的議決，通常只須議員口頭申請，全體會議即可一次性表決通過」，第一百一十二條關於最少提前五日公布或分發文本的規定，並不適用於以上程序性申請。

由此可見，當時本人的申請完全符合《議事規則》，主席批准表決亦是正確的決定。

### 尊重委員會工作

當日會議上，多名議員點名批評本人的申請不尊重委員會工作等等，首先必須強調，本人並無不尊重委員會之意，亦非針對委員會而提出申請，而僅是針對法案內容——希望避免本澳居民集會、示威權利受到任何限縮。由於法案條文不多，委員會也已多次召開會議審議，固然是負責任的表現，但再充分的工作永遠也總有值得完善之處，只要任何議員於任何時間發現（包括開始表決前不久發現）某些問題，為著讓立法會稍加思考、研究和討論而申請延遲表決，也是情有可原的。

本人認為，第一百二十六條的精神是，若在討論時發現法案仍有不完善或不合理之處，或者社會對某問題的討論和認知並不充分，是不宜當刻作出表決的，而應該針對該問題再作審議，適當地延後表決，確保法案的所有相關問題在儘可能充分討論下才作出決定。畢竟，法律影響的是社會大眾，何況該次討論是針對處理重大的基本權利。當日會議的較早前，本人向主席提交了修訂提案，建議把禁止集會的權力由治安警察局局長轉交予行政長官，但被初端駁回。因此，本人認為，當日要讓立法會再加仔細考慮和審議該新意見的唯一方式，正是提出其中一種申請延後當日的表決。

在此尚希望說明的是，尊重屬於雙向的、立法會的多數（議席上）更應該包容少數，議事堂上出現異議亦是正常不過之事，全體會議否定委員會意見書的情況也會出現，例如2017年討論由議員提交的修改《民法典》不動產租賃法律制度法案，全體會議也否決了部分條文，相信這不能與是否尊重委員會工作的問題混為一談，絕大多數時間裡，議員均是就事論事的。再者，若審議上述法案時有機會送交委員會再作審議，說不定將有更完善文本內容、更廣泛的社會共識，而不至於有部分條文遭到否決（當然，該法案的細則性討論及表決階段已臨近該立法屆結束也是實際的問題）。

### 議員支薪權利

此外，主席於當日會議曾提到部分與本人申請無關的內容，尤其是立法會在本人早前被中止職務期間並無剝奪本人之權限，包括「支付十萬元出席費」、「不來開會也有支付」等。首先，有關公開言論並不屬實，對於有否損害到本人的名譽更是值得商榷。再者，議員支薪的事宜與當日關於《議事規則》的討論毫無關係，議員以至主席的討論實在不宜牽涉其中。

必須強調的是，處於不同狀態的議員取得薪俸等報酬的事宜，完全依據法律的有關規定，絕非包括主席在內之任何個人以至立法會的私人給付，包括薪俸在內的報酬亦屬履行議員職務的基本保障，否則可能難以全身投入立法和監察等工作，又或會在客觀、實務上導致只有富者才能擔任議員。本澳回歸前的《澳門組織章程》甚至把議員支薪的權利加入憲制性文件，使議員相關權利得到憲制性保障。

地址：澳門新亞社會科學系  
E-mail: [bus@taula.org](mailto:bus@taula.org), Rua da Tarrateiro, NO 25-27A, EDF 1st Flr, R/C-A  
電話：(853) 8352 1171, 8352 1172, 8352 1173, 電郵：[info@newmacau.org](mailto:info@newmacau.org)

## 中止職務期間

至於，主席和多名議員均點名批評本人並無全程參與該法案的委員會會議，然而，主席和議員絕對不可能不知悉，本人在 2017 年 12 月 4 日經全體會議議決中止議員職務，繼而被剝奪了職務上的權力，包括出席委員會會議，甚至連部分不屬於職權範圍的非正式說明會議也被拒參與，例如 2018 年 6 月 11 日特區政府向議員介紹《廣東粵澳合作發展基金》項目的說明會。

《修改五月十七日第 2/93/M 號法律：集會權及示威權》法案於 2018 年 4 月 3 日獲一般性表決通過，其後第一常設委員會多次召開有關會議，本人均無權參與，委員會最後一次審議該法案的會議是在 6 月 15 日，而 7 月 13 日的會議則僅是簽署意見書，據悉已無政府代表列席，而本人自 7 月 3 日始正式恢復議員職務，因此，7 月 30 日的全體會議是本人唯一一次能對該法案正式發表意見的場合。況且，委員會會議全程閉門進行，單憑委員會主席會後的總結，本人實無法全面、完整了解有關會議的討論情況。倘若本人並不是被全體會議議決剝奪職權，務必全程參與有關會議，阻止集會、示威權利因該法案而可能被進一步消滅。

## 主席中立原則

尊重和包容異議是民主必要的內在條件，只有挑戰和差異的存在，才能使民主制度栩栩如生。立法會是議會，顧名思義，議論是非常重要的工作，儘管本人深信立法會大部分議員的產生方式並不民主，也不符合公開和平等原則，但立法會仍理應作為體現民主價值的合議機關，代表全澳市民透過不同的辯論，來行使立法和監察政府等公權力，而主席正是扮演壓中促進理性辯論的重要角色。

根據《議事規則》，適當接納議員提出的申請，再將申請付諸表決，正是其中一項促進理性辯論的做法，也是主席的職責所在，而與此同時，有關主持者更應該堅守中立和持平原則，不宜就待決議題表達個人意見，以讓議員按照本身意願自由行事，互相以辯論來說服多數接受自己的意見，也讓議會經過充分而且自由的辯論和協商後才作出最負責任的決定。

《議事規則》第六十八條即按照此原則規範主席的發言，主席得為履行領導職務或根據《議事規則》規定而發言，而主席以議員身份發言時應先予聲明，並將主持會議工作交予副主席。當日會議上，主席接納就本人申請進行討論和表決，固然是正確的舉措，本人當日發言時對此表示明確的贊成。可是，本人有感主席的部分發言不幸地超越了應有的中立角色，既對遵照《議事規則》提出申請的議員作出批評，當中加入了部分不理性、與討論無關、帶訓示意味的語句和內容，也表明不希望其他議員遵照《議事規則》繼續發言，此部分實非會議主持者應有之行爲。

最後希望分享的是，《羅伯特議事規則》是其中一部研究議會運作的經典書籍，作者認爲開會不能雜亂無章，故提出一系列的建議和原則，讓會議有效進行的同時，更重要的是，提高公民的民主素養並培養社會的民主精神。孫中山先生甚至親自將之翻譯，改名爲《民權初步》，認爲議事論事、是民權實踐的基礎，理性討論和包容異議更是民主進步的根基，是社會大眾期許議會應有的行事作風。毋須諱言，本人對此的學習同樣是一路漫漫其修遠兮。

敬頤 鈞安

敬請抄送全體議員

澳門特別行政區 立法會議員

蘇嘉豪

2018年8月7日

(寄件人) 郵遞區號 (Zip code)  
(Sender)

地址 (Add.)

姓名 (Name)

電話 (Tel.)

(收件人) 郵遞區號 (Zip code)  
(Addressee)

地址 (Add.)

姓名 (Name)

電話 (Tel.)

請勾選寄送方式	
信	函
印刷品	
小包	
限時	
掛號	
回執	
國內快遞	

(大型牛皮紙信封)  
(售價3元)

廈門市臺灣辦事處前地立法會大樓

請書寫收、寄件人詳細地址，凡有價值或  
重要之郵件，均應作爲報值或保價交寄。



(翻譯本)

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

掛號信版本

發函編號：NMAS-20190502-01

尊敬的澳門特別行政區立法會主席 閣下：

蘇嘉豪，澳門特區立法會議員，現對 2019 年 4 月 16 日作出的執行委員會第 6/2019 號議決向立法會全體會議上訴。該議決是駁回本人針對 2019 年 3 月 19 日立法會主席第 358/VI/2019 號批示提起的上訴，而此批示則是駁回本人於 2019 年 3 月 1 日提起的聲明異議。

由於上訴人是於 4 月 30 日接獲以葡文(向主席提出聲明異議及向立法會執行委員會提起上訴所使用的語文)譯本作出的通知，故向全體會議提出上訴的期間應由該日起開始計算。如果不這樣認為，本上訴也是適時的，因 5 月 1 日是公眾假期，只能延至翌日才計算期間 [見《民法典》第 272 條 e)項)]。上訴議員正身處澳門以外的地方，正因如此本上訴在其簽署後以傳真、掛號信及透過其代理人提交(由議員追認)。

上訴議員於 2019 年 3 月 1 日針對駁回其抗議<sup>1</sup>的第 206/VI/2019 號批示(下稱“第一份批示”)提出聲明異議，其依據是章程及任期委員會第 1/VI/2018 號意見書。主席透過第 358/VI/2019 號批示(下稱“第二份批示”)駁回聲明異議，並再次及僅是準用委員會第 1/VI/2018 號意見書。

上訴議員於 2019 年 4 月 1 日向執行委員會提出上訴，並於 2019 年 4 月 16 日被執行委員會第 6/2019 號議決駁回，因而提起本上訴。

立法會主席認為：“蘇嘉豪議員提出的抗議應於全體會議發生有關事實時提出，因此不可按議員的申請處理有關抗議”，此立場亦在第 358/VI/2019

<sup>1</sup> 見附件一：抗議全文。



(翻譯本)

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

號批示及上述執行委員會議決中重申<sup>2</sup>。

現先簡要地作總結並隨後闡述本上訴所依據的理由。

### 結論摘要

- a) 執行委員會指，主席的批示並不須說明理由。這是不可接受的。說明理由是義務概念中的根本要件，而且，不論涉及何種法律範疇，對任何決策層而言，有關義務均屬強制性。因此，說明理由是一項法律的基本原則，《議事規則》本身亦有相關明確規定。當執行委員會作出這樣的辯解時，主席可以在不說明原因、不提出理據的情況下作決定，這在政治及法律上開了一個十分嚴重的先例，因此，應被全體會議拒絕。
- b) 第一份批示（即聲明異議所針對的對象）具理由說明，因為它準用了委員會意見書的內容，但第二份批示則沒有說明理由。在聲明異議中，本人提出了新的理據，解釋意見書之所以屬錯誤的原因，因此，第二份批示（即上訴所針對的對象）理應準用一份新的意見書或載有不同意本人在聲明異議中所提出的新理據的理由，否則便是沒有審理相關理據。因此，第二份批示沒有說明理由。
- c) 委員會及執行委員會提及一場所謂的“內部準備會議”。然而，《議事規則》並沒有規定內部及外部會議，亦沒有提及會議有這種區分，換言之，所有的會議均屬內部。因此，指屬一場“內部”會議以便不需遵守《議事規則》就委員會會議所訂規則的這種解釋並不成立，因為該等

<sup>2</sup> 因批示準用委員會的意見書作為依據，故此所有在此針對意見書提及的內容，在實質意義上應被理解為上訴所針對的批示的理據（因上訴針對的不是意見書，而是批示）。



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

規則適用於所有的會議。

- d) 《議事規則》沒有規定秘密會議或不向議員公開的會議，此等會議屬違法。執行委員會指“會議沒有通知其他議員”“沒有重要意義”(原文如此)是錯誤的，因為這違反了《議事規則》第 73 條第 2 款所規定的議員得列席任何委員會會議的權利。
- e) 《議事規則》並沒有就準備會議或非準備會議作區分，因為幾乎所有會議都是為了作準備或討論而召開的。因此，指屬一場“準備”會議以便不需遵守《議事規則》就委員會會議所訂規則的這種解釋並不成立，因為該等規則適用於所有的會議。
- f) 委員會指，“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”。由於《議事規則》沒有區分內部或外部會議、準備會議或其他種類的會議，因此，主席及執行委員會並不可自設一些法律本身沒有訂定的區別。
- g) 在委員會的意見書及執行委員會的議決中，兩者一方面表示只可接納法律所訂的類別，但另一方面卻訂定一些法律沒有規定的類別，因此，它們的言行並不一致。
- h) 任何一位法律人員都知道，在解釋法律概念時，必須根據《民法典》第 8 條所訂的一般規定進行，但委員會卻利用詞典對“抗議”一詞的概念下定義。
- i) 委員會及執行委員會將“抗議”定義為“強烈”的反對“聲明”，這便意味著，當議員以“不太強烈”的方式提出抗議時，便不被視為抗議。執行委員會認為議員必須高聲或以強烈肢體動作提出的抗議才可被視為抗議，而且，如果不是以那些方式作出，則有關抗議將不獲接納，因為



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

並不符合上述的所謂抗議的定義。這是錯誤的。

- j) 《議事規則》並沒有將書面抗議和口頭抗議作區分。由於委員會及執行委員會認為，“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”，因此，執行委員會不得將書面抗議和口頭抗議作區分，否則其言行便不一致。
- k) 從《議事規則》第3條e)項、第58條g)項、第63條及第99條g)項可見，抗議與提出聲明異議或上訴的權利是並列的，而委員會在意見書的第5點中亦承認這點。按《議事規則》，聲明異議、上訴及抗議遵循相同的基本法律制度，因此，倘聲明異議及上訴可不受限制地以書面方式提出，那麼，抗議亦可以書面方式提出。
- l) 《議事規則》及第99條g)項明確規定“書面作出的……抗議”，因此，對此沒有任何限制。
- m) 執行委員會及委員會認為，書面抗議——最終，它們均承認是可以提出的（意見書第15五點，“可以提出書面抗議”）——只可以在某時刻、某情況下提出。然而，該意見在《議事規則》中沒有任何依據，因為《議事規則》並沒有規定在某些時刻可以提出口頭抗議，但不得提出書面抗議。
- n) 由於委員會及執行委員會認為，“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”，因此，主席及執行委員會並不可就提出書面抗議的時刻或情況設定法律本身沒有訂定的區別，以拒絕接納相關書面抗議。
- o) 倘委員會及執行委員會在意見書第5點中承認聲明異議、上訴及抗議遵循相同的基本法律制度，那麼，由於聲明異議及上訴並不受制於特別要件，因此，便意味著抗議亦不可受制於那些聲明異議及上訴不須受



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

制的要件。

- p) 執行委員會的議決建基於一個未經證實的模糊概念，即“議會慣例”，但實際上，並不存在任何拒絕接納書面抗議的議會慣例。根據《民法典》第 2 條的規定，“僅在法律有所規定時”（但現時的情況是，並沒有法律如此規定），慣例或習慣才具有法律價值，而且，眾所周知，即使法律接納習慣，一項慣例，即使它真的存在，亦不可違反賦予權利的規定。
- q) 執行委員會及委員會沒有引述任何一項《議事規則》或其他法律的規定作為理據來說明其決定（除了關於既不存在且屬違法的“議會慣例”的那項模糊、錯誤的理據），因此，有關決定玷有欠缺理由說明的瑕疵，違反《議事規則》、合法性原則及法治概念。根據該等規則及原則，決定必須依據法律規定而非基於決策者的意願或自由意志作出。
- r) 《議事規則》第 99 條 g) 項規定，書面抗議應在《立法會會刊》的第二組別公佈，因此，執行委員會就有關抗議作不應公佈的決定違反了《議事規則》。

### 無需履行說明理由的義務

1. 執行委員會於議決的第 7 點就說明理由的義務指出“立法會主席及執行委員會在《議事規則》事宜上所作的決定並非行政行為，因此並非如議員於其上訴中試圖讓人相信般，須受行政行為應遵的程序約束”。
2. 換言之，就執行委員會及立法會主席所作出的行為，執行委員會認為無需說明理由。



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

3. 縱然執行委員會認為沒有說明理由的義務，但同時說一直有就其所作的決定說明理由。本上訴這部分所關注的重點是關於無需就執行委員會及立法會主席所作出的行為說明理由的理解。既然執行委員會如此認為，並說一直有說明理由，但因為執行委員會所持觀點是無需就所作決定說明理由，所以這說法並不代表其必定會說明理由。加之，對所作出決定說明理由既屬於一種義務，又是議員及市民的一種權利，而並非執行委員會和立法會主席向議員們及市民表示禮貌的行為或一種恩惠。
4. 上述辯解在法律及政治層面均造成嚴重影響。權力需以透明及理性的方行使；因而必定具有說明理由的義務。對決定說明理由是用以解釋為何會作出此一決定，指出理由，解釋為何所作決定是正確而非任意莽為的。
5. 執行委員會辯稱，無論主席或執行委員會，都可以不提出理由而作出決定，無需指出為何認為其決定是正確的原因，但此做法卻是對議員的不尊重、對立法會的不尊重、對市民的不尊重、對《基本法》和法律的基本原則的不尊重。
6. 認為立法會主席及/或執行委員會可在不說明理由的情況下駁回法案、聲明異議、上訴、請願、抗議等，又或作出其他決定影響議員代表市民行使權利的想法，反映對立法會的工作的不理解，不明白議會必須透明，其決策要合理。
7. 依照法律行事就需要提出理由；立法會主席及執行委員會不能凌駕於法律。



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

8. 如果連父母自己做的決定都要向子女解釋，主席和執行委員會怎麼可以不向市民和議員說明他們作出決定的原因呢？
9. 立法會主席和執行委員會不能說“是，因為是”或“不是，因為不是”。他們務必提出理據，因為我們在立法會的工作是代表市民去做的，為何我們會就澳門特區的民生事務作出某些決定，市民有權知道理由。
10. 執行委員會稱，本人沒有就說明理由義務提出相關法律依據，這是由於該義務是一個法律基本原則，故而，本人當時認為這是沒有爭議的。但是，基於執行委員會現時令人驚訝的結論，本人提出法律依據如下：
  - a. 決定義務源自《基本法》所確立的「法治國家」概念（這是一致的意見）；
  - b. 所有法律領域都有說明理由的義務，例如：《行政程序法典》第 114 條和第 115 條；《行政訴訟法典》第 15 條第 1 款 a 項、第 31 條、第 48 條、第 74 條第 3 款及第 6 款、第 76 條、第 89 條、第 93 條第 1 款、第 112 條第 2 款等；《民事訴訟法典》第 108 條及第 562 條第 2 款；《刑事訴訟法典》第 335 條第 2 款；《勞動訴訟法典》第 8 條、第 42 條、第 54 條第 4 款、第 70 條第 2 款、第 93 條第 4 款等條文；《律師紀律守則》第 6 條第 3 款、第 24 條第 1 款、第 38 條第 2 款、第 52 條第 1 款、第 59 條等；《澳門公共行政工作人員通則》第 79-B 條、第 79-C 條、第 79-H 條、第 83 條第 7 款、第 294 條第 2 款、第 329 條第 1 款和第 4 款、第 338 條第 3 款等；
  - c. 法律原則不必包含在一個明確的法律規範中，而是由特定的規則產生的，而說明理由的義務是一個法律的一般原則，因為該原則體現於所有在法律上涉及作出決定的規定；



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

- d. 《議事規則》亦有對說明理由的義務作出規定，分別見於《議事規則》第 111 條第 9 款（執行委員會的決定必須基於理由所致——如有需要，執行委員會可在全體會議上陳述理由）、第 120 條（委員會必須就其意見陳述理由）和第 121 條第 1 款（主席作出決定的依據）；
- e. 終審法院的司法見解指，理由說明“應能讓一個普通行為相對人還原相關行為作出者的認知和評價過程”，而這適用於任何具有相對人的決定。
11. 正如中級法院和終審法院的司法見解所反映的，決定的相對人必須能夠理解決策者的認知過程和評價過程。基此，只有當執行委員會認為立法會主席和執行委員會的決定並非通過認知和評價過程而作出，上述司法見解才不適用，因為只有任意作出的決定才不需建基於合理原因，但現在所面對的情況肯定並非如此。
12. 立法會主席和執行委員會不能任意決定，而是要根據理據、理由或原因作出決定。因此，有義務說明理由。
13. 從法律角度上執行委員會是錯誤的，這點似乎無容置疑，但更甚者，這一決定打開了立法會主席和執行委員會不用被問責的大門，致使廣義上的立法程序缺乏透明度，以及讓代表居民作決定的立法機關包藏任意作出決定的現象，而肯定這並非上訴議員所能接受，又或立法會主席及執行委員會所願意見到的。

### 欠缺說明理由



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

14. 不論執行委員會或上訴人均同意主席的批示可以參照委員會的意見書以作理由說明。這裡沒有異議。
15. 第一份批示的作出是參照了委員會的意見書，而不同意意見書內所持立場的聲明異議，其內所提出的理由，顯然是意見書當時的內容所沒有的。
16. 在這種情況下，第二份批示必須就為何不同意新提出的理據說明理由，為此可準用新的意見書，而明顯不應準用同一份意見書，否則，就不是對第二份批示說明理由，而是再次對第一份批示，即聲明異議所針對的批示而非就聲明異議作決定的批示說明理由。
17. 因此，執行委員會認為已就第二份批示說明理由，那是錯的。第一份批示有說明理由，但第二份批示沒有。第二份批示在複述第一份批示時，忽略了聲明異議中提出的理由，換句話說，對不同意聲明異議，沒有說出理由。聲明異議指出了意見書存在錯誤，自然地，對異議作出決定的批示不可以再準用同一意見書，而是有必要解釋為何意見書不存在聲明異議所指的錯誤。
18. 作為一項法律問題，執行委員會應當要求法律顧問團提供協助，以解釋為何這屬欠缺說明理由的個案。
19. 再次準用意見書來駁回聲明異議就是無視一不審理一聲明異議陳述的瑕疵。就決定說明理由的原則是一種來自於合理性及透明性的要求，體現的既是一種政治責任，亦是一種法律義務。
20. 由於未指出主席基於何種理據不認同對意見書的批評，上訴針對的批示



(翻譯本)

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

就玷有瑕疵，繼而因欠缺說明理由而無效。

21. 否則，向主席聲明異議就變成無用的行為，雖然法律有所規定，但主席可以無視，如同不存在。

**內部準備會議和沒有通知議員**

22. 在第2點中，委員會提及一場所謂的“內部準備會議”。然而，《立法會議事規則》並沒有規定內部及外部會議，甚至沒有提及存在兩種不同會議：所有的會議均屬內部。因此，有關內部會議應是一場如其他會議般的會議，否則，就是一場非法會議。

23. 委員會不能為委員會會議訂定一些法律沒有規定的類別，這是因為，立法會是一個代表民意的機關，故法律希望確保立法會的活動公開透明。秘密會議，即使冠上“內部”之名，均屬違法，使用那些委婉字眼來代替委員會為表達所指情況而實際上應使用的適當概念並非好的法律或政治做法。

24. 《議事規則》並沒有提及任何內部會議，因為所有的會議均屬內部。而且從《議事規則》毫無疑問可以得出，所有（內部）會議都是開放予全體議員的。

25. 委員會尤其有權就規範立法會事務、其機關及活動的法例發表意見，因此，委員會應以身作則，遵守法律，不以“內部會議”之名來舉行秘密會議。



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

26.由某些議員所舉行的一場隱秘會議，就是一場旨在對立法會及該等議員所代表的市民有所隱瞞的會議，違反了特區透明及民主化原則，同時，亦違反了《基本法》以及法治原則。

27.另外，有關會議還被冠上“準備”之名。然而，《議事規則》中，並不存在與其他會議種類區別開來的準備會議。

28.恕我直言，委員會在違反法律的情況下創造了一個法律上並不存在的種類。“準備”一詞甚至並沒有在《議事規則》出現過。

29.委員會在第 31 點中指出“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”這一準則，但隨後卻正正做出了它所認為不應該做的事。

30.委員會的所有會議都是為之後所通過的意見書作準備的。任何一場旨在討論事情、發表意見、聽取議員及政府成員意見等的會議，實質上都屬準備會議。若所有“準備”會議都可以是秘密的、向某些議員隱瞞的，那麼，所有立法會委員會會議基本上都應該是秘密且僅讓某些議員參與。

31.執行委員會在第 9 點指出“會議沒有通知其他議員”“沒有重要意義”。這是令人詫異的，因為根據第 73 條第 2 款，“任何非委員會成員的議員得列席委員會會議……”。僅當議員獲通知委員會召開會議時，出席會議的這個權利方可被行使。

32.旨在討論有關意見書的該場會議，實屬非法，這便會影響到所作意見書的價值，以及上訴所針對的批示中的理由說明的價值。

### 抗議的定義



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

- 33.委員會在第 10 點提到能找到的“學說不多”。由於未能識別是何種學說，相信委員會想指出的是未找到某一學說，或如慣常表達的未找到任何學說。
- 34.因此指出，利用詞典對“抗議”一詞的法律概念下定義。正如任何具備知識的法律人員都知道，法律概念的定義並不載於詞典裡……法律解釋的標準載於《民法典》第 8 條，而非載於一冊 Porto Editora 的詞典或其他詞典。
- 35.第 8 條首先規定“法律解釋不應僅限於法律之字面含義”，但這正正就是委員會所犯的錯誤。某人在咖啡座上的抗議和議員的抗議有著截然不同的目的和背景，這意味著委員會應徵詢法律專家的意見，以便提醒委員會的成員，“應尤其考慮有關法制之整體性、制定法律時之情況及適用法律時之特定狀況，從有關文本得出立法思想”，從而解釋抗議的概念，而不是翻查字典解讀之。
- 36.此外，恕我直言，委員會所採用的定義是不可接受的，無法在法律層面認真待之：議員的抗議應以“強烈”方式為之，這一主張是完全沒有依據的，且不尊重每一位議員的人格和政治態度。如被接受，便是一個反映對法律的功能和澳門特別行政區現行的解釋規則並不理解的示例。
- 37.委員會和執行委會員的立場意味著，如果議員的抗議方式是“不太強烈”的，則便不會被視為一個抗議。



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

38.按照執行委員會的理解，議員需要提高嗓門或透過強烈的姿勢使其抗議可被視為一個抗議，而當沒有這樣做時，該抗議則不會被接納，因為不符合抗議的定義，然而，這個理解是不正確的。

39.因此，從詞典得出的所謂抗議的“定義”應不予考慮，這純粹是研究語言學和探究詞彙的用途和傳統，而非考究法律：即沒有探究法律的精神和目的。法律旨在引導行為，尤其為未來而設，詞典則旨在描述語言習慣，主要建基於過往多次重複的實踐。

### 抗議：口頭及書面行為

40.委員會在意見書葡文版第 11 點指出，“Por regra”（一般而言），抗議“以口頭方式”作出。但是，沒有指出是哪一條“regra”（規定）。是法律規定嗎？如屬該種情況，出自哪個法規，哪條規定？是實踐上的規定或社會慣例嗎？如屬該種情況，源自哪些社群，委員會得出這一“regra”的來源又是什麼？

41.委員會有義務用詞嚴謹，而立法會主席在準用委員會的意見書時也有此義務。既然這一“regra”無法識別，在識別之前就應不予考慮。否則，我們討論的是一個不知是何物的規定，實在荒謬。

42.委員會在第 8 點指出：

“議員可在行使其主要權力時使用‘抗議’的機制”。而此前在第 7 點表示所指的是“輔助性權力”，而且委員會承認該等權利包括提出異議和抗議。



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

43. 同樣重要的是，抗議與提出異議或上訴的權利並列出現在《議事規則》第 3 條 e) 項、第 58 條 g) 項，第 63 條及第 99 條 g) 項中。

44. 對此，委員會意見書第 5 點也予以承認（“與援引《議事規則》並提出異議的權力一併載於……”）。

45. 由此，從法律的上下文〔第 3 條 e) 項、第 58 條 g) 項，第 63 條及第 99 條 g) 〕及目的可清楚得知，提出異議與抗議——也包括上訴——遵從同一個根本法律制度。

46. 因此，如果異議和上訴可以書面形式提出，抗議也可以書面形式提出。

47. 由《議事規則》第 99 條 g) 項可以明確得出這一結論。

48. 可以肯定的是，由法律的上下文及目的可以得知，抗議的形式（口頭或書面）是議員的一項權能，體現了其代表市民及表達異議的根本權利。

49. 書面抗議與口頭抗議在形式上不同，考量基礎也不同：書面抗議可使用法律、學說及“先例”（澳門特區的以及境外的），而口頭抗議則不可。因此，使用哪種抗議是議員的一項政治（及法律）特權。<sup>3</sup>

50. 意見書第 11 點所述並無重要意義，原因上文已經闡明，即：沒有任何“regra”，委員會也未指出是什麼規定，要求抗議以口頭形式提出。有的是一個許可性的規定，賦予議員提出口頭抗議或書面抗議的權能，且無任何限制。許可性與禁止性規定的分別眾所周知，不應將兩者混

<sup>3</sup> 針對反抗議給出的理據略為複雜，委員會認為是法律對其沒有規定，這就似乎忽略了反抗議本身也是抗議，因此《議事規則》自然是有所規定的——不存在任何遺漏。



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

為一談：一種是容許行為、賦予權能的規定，而另一種則屬禁止行為的規定。

51. 經過幾個段落，在試圖論證抗議“一般而言”應口頭提出之後，委員會承認議員“可以提出書面抗議”（《意見書》第 15 點）。<sup>4</sup>

#### 書面抗議：可作書面抗議的情況

52. 立法會主席和委員會認為“蘇嘉豪議員提出的抗議應於全體會議發生有關事實時提出”（批示），因為，“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”。

53. 而執行委員會的理解是，應該“在引發抗議的情況發生後”提出抗議。上訴人是在在引發抗議的情況發生“後”提出抗議的，沒有在之前，亦沒有於同一時間提出抗議。因此，似乎符合被上訴的執行委員會議決所載的要件。

54. 另一方面，執行委員會指出，抗議應（以強烈方式……）提出“作為回應引發抗議的狀況的即時反應”。然而，執行委員會沒有定義何謂“即時”。

55. 委員會、主席和執行委員會均沒有指出任何關於限制議員此項基本權利的法律規定。

<sup>4</sup> 委員會在第 13 點稱“綜上所述……似乎”，從這一表述可以得出兩種結論：委員會對其結論並不確定，而回指前文並未給出的理據，因為其上文“所述”的並不包括任何符合立法會所採納的準則或《民法典》第 8 條的法律依據。



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

56. 在上訴針對的議決的第 11 點中，執行委員會指出上訴議員所持的見解“與議會慣例不符，按照議會慣例，抗議均以口頭方式作出”。然而，（一）沒有表明所指的是哪一議會；（二）沒有指出曾出現書面抗議不獲接納的有關個案；（三）亦未提供這類情況的出現次數。

57. 所述的慣例必需是一個拒絕書面抗議的慣例，而非作出口頭抗議的慣例，這樣才具有重要性（但基於以下關於違法慣例的數點論述可見，其並不具重要性）。這是相當明顯的，因為沒有人認為口頭抗議屬違法，又或不存在口頭抗議這個慣例。相反，上訴人指出，既可以作出口頭抗議，亦可以作出書面抗議。而執行委員會則認為存在相反的慣例，那麼，便需要指出和闡述拒絕書面抗議的慣例是存在的（而不是存在接納口頭抗議的慣例，畢竟雙方都認同可以作出口頭抗議）。

58. 不論在澳門特區內，抑或是特區以外，均不存在任何拒絕法律明文允許的書面抗議的議會慣例。

59. 違法的慣例終究是違法的。多次違反法律並不會使違法變成合法：即使警方針對某人多次為例泊車都不科處罰款，但並不會因此而使警方不得科處罰款。重覆違反法律是累犯的情況，屬於一個惡行，而非德行。但現在並不是這一情況，因為以往從來沒有書面抗議遭到拒絕，並不存在這一慣例。

60. 而即使屬上指的情況，任何慣例均不能違反賦權性規範。所有的權利，在此則針對政治表達權，均不得基於一項抵觸該權利的慣例而被否定。執行委員會現時是擬將立法會違反法律的行為規範化，而這將違背《基本法》、合法性原則和法治精神：這類慣例並不存在，即使存在也只會是明顯違反《議事規則》的違法慣例。



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

61. 當反覆出現（即多次重複）某慣例時，它便會成為習慣。在提到“議會慣例”時，執行委員會指的是，那些所謂沒有載於《議事規則》或立法會的任何規範內的習慣。事實上，該些習慣（假如真的存在），除了不能限制透過法律所賦予的權利的行使外，亦不能產生任何法律效力，因為按照《民法典》第 2 條的規定，習慣“僅在法律有所規定時，方予考慮”。<sup>5</sup>

62. 確實，就提出書面抗議的權利，法律沒有設定任何限制，又或規定僅可就全體會議發生的事情提出這類抗議。相反，《議事規則》第 99 條 g) 明文規定，需公佈“申請書和書面作出的聲明異議、抗議和上訴”。

63. 因此，為表立場連貫，委員會理應落實其準則—“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”(意見書第 31 點)。

64. 既然委員會認為解釋法律的準則應為：如法律不作區分，則解釋者亦不得作出區分，既然《議事規則》容許作出書面抗議，且沒有區分是否在全體會議內或外發生的事情，那麼，委員會和立法會主席亦不應區分法律沒有區分的事宜。

65. 在尊重委員會的同時恕我直言，如此做法矛盾且站不住腳。

66. 也就是說，既然法律沒有把抗議分為針對“在全體會議發生”的事情和“在全體會議以外發生”的事情，加上提出抗議的權利屬“議員可在行使其主要權力時使用”(意見書第 8 點) 的一項重要輔助性權利，故此，此項權利不得被主席、執行委員會又或委員會任意縮減或加以限制：否則便

<sup>5</sup> 《民法典》第 2 條“習慣之法律價值”：“不違背善意原則之習慣，僅在法律有所規定時，方予考慮。”



(翻譯本)

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

與委員會的立場背道而馳，因其立場主張如法律不作區分，則主席亦不得（為限制權利）作出區分。

67.委員會在意見書第 13 點的結論，一開始經已被意見書第 5 點所推翻，因其認同：《議事規則》對抗議和提出異議是並排作出處理的，因此，兩者的制度基本上是等同的（法律作出區分的部份除外）。

68.同樣地，意見書第 14 點對上指的見解再一次表示認同：在全體會議討論期間可以口頭方式提出異議的事實，並不妨礙——不受限制地——提出書面異議。至於所指“不受限制地”，意即口頭異議沒有的限制，書面異議同樣也沒有。

69.因此，意見書第 17 點和第 18 點的結論是錯誤的，且無法律依據。主席或委員會並非“制定法律”者，而是負責執行法律的。法律允許提出書面抗議，沒有將該權利局限於某種情況行使，正如沒有對提出異議的權利設定限制般。

70.主席和委員會的行為，是對上訴議員享有的基本權利加以限制，而此項權利屬於其作為代表數千名選民履行政治職務時的一項重要權利，該議員所代表的更是澳門特區所有市民的權益，透過提交法案、法律修訂提案、抗議、聲明異議、上訴、在全體會議內外為他們表達意見等體現其代表性。

71.立法會作為市民的代議機關，此舉是削弱保障的體現，有關決定違背了立法機關所應貫徹的、增強民主價值的目標。主席應保障和加大立法會的自主性和加強其民主導向的管理，此外，還應保障議員的權利，而非對之加以限制。



(翻譯本)

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

72.就委員會意見書內關於不可接納或限制接納書面抗議的違法性，可參閱簡天龍所著的"*Lições de Procedimento Legislativo no Direito Parlamentar de Macau*"，2019，第 291 頁。

**刊登抗議**

73.委員會在意見書第 21 點指出，委員會不同意刊登抗議，但沒有說明原因。我們不知道這結論是否在其他議員無法出席的秘密會議上所得出的。

74.但肯定的是該結論欠缺依據，讓其不能視為合理，因為一項結論的合理性基於其理據而生，而主席的批示在這方面亦玷有欠缺說明理由的瑕疵。

75.從《議事規則》明確可見，書面抗議應於《立法會會刊》第二組別內刊登〔第 99 條 g) 項〕。

76.再者，既然委員會認為“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”，似乎很明確的是，委員會只能持應刊登抗議的觀點。

基於上述，

應否定主席及執行委員會無須就其決定說明理由的見解；

由於欠缺理由說明，主席的批示應視為無效，因而執行委員會的議決亦應視為無效；



(翻譯本)

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

無論如何，基於以上提出的理由，應廢止執行委員會的議決及主席第359/VI/2019號批示，因而亦應廢止第206/V1/2019號批示；

應否定抗議應“以強烈方式”作出的見解；

應確認議員可提出書面抗議；

應確認除非《議事規則》設有限制，否則書面抗議可在不受任何限制的情況下作出；

應宣告執行委員會議決提及的、但無任何明文規定的“議會慣例”不產生效力；

—  
應確認抗議應當按第99條g)項刊登；

因此，應按上訴人申請接納有關抗議並著令刊登。

2019年5月2日於澳門。

上訴議員

蘇嘉豪

發函編號：NMAS-20180807-01

事由：提出書面回應及抗議

澳門特別行政區立法會 賀一誠主席 閣下鈞鑒：

就 2018 年 7 月 30 日立法會全體會議細則性討論《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，本人謹根據《議事規則》第三條 e 項提出以下書面抗議，敬請主席分發給全體議員及根據《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》。

立法會細則性討論及表決上述法案期間，本人援引了《議事規則》第一百二十六條，申請將文本送交委員會重新審議，引來主席和其他議員的「抨擊」，而討論時一些錯誤資訊和不當言論引起部分新聞界人士和市民的不理解，為澄清誤會及維護名譽，本人作出以下書面抗議：

遵照規則提出申請

當時，本人依照《議事規則》第一百二十六條申請。雖然主席引介議案時曾指本人的申請並無根據《議事規則》第一百一十二條預先提交書面文本，但主席並無根據此條駁回討論和表決，接納申請付諸表決屬於正確的決定。然而，後來超過十名議員接連發言討論有關問題，批評本人的申請不符規定，認為不得對申請討論和表決，主張主席應駁回申請。當時，本人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。

《議事規則》第六十二條第二款規定，任何申請（就任何事項的引介、討論或表決程序）得以書面或口頭方式作出。結合第一百二十六條規定，議員只要在宣佈表決開始前，均可提出申請予全體會議議決是否同意將文本送交委員會重新審議。因此，本人在法案表決開始前，以口頭方式提出申請，遵照了《議事規則》的相關規定，而本人在發言期間，也明確以口頭方式陳述理由，包括主席在內所有專注參與會議的人士都應該理解。  
*李*

至於第一百一十二條，該條文應屬於《議事規則》第四編〈程序〉第一章〈

地址：沙欄仔街 25 至 27A 利得大廈地下 A 舖 | Rua do Tarrafal, NOS. 25-27A, EDF. Lei Tak, R/C-A.

電話 / Tel : (+853) 28950039 傳真 / Fax : (+853) 28974379 電郵 / E-mail : info@newmacau.org

立法程序>其中的第一分節<立法提案權>,有關分節規範了議員和政府的提案權及其方式、行使、條件、性質等,換言之,「最少提前五日」的規定應適用於法律提案文本,而不適用於根據第一百二十六條提出的口頭申請等程序性申請。

況且,《議事規則》尚包括其他類型的程序性申請,多數均不可能提前預告,例如根據第四十九條第二款提出全體會議議決中斷全體會議的申請,實務操作上也不可能根據第一百一十二條,在最少五日前將申請分發予議員,例如第一百二十五、一百二十六條也一樣,當議員在討論時發現法案仍有不當之處,仍可根據《議事規則》提出推遲表決,或在宣佈表決開始前提出將文本交委員會重新審議的申請。

2013年,章程及任期委員會曾就立法會全體會議議決案的法律性質和實踐進行研究,其成果載於第1/IV/2013號意見書,當中第12頁明確指出「在實踐中,對議決案的處理會參照對決議案的處理方式,在審議和表決方面較為簡單、靈活,無固定化模式。譬如,議決案通常不會交由委員會做細則性審議,有時甚至不需要議員以書面方式提出,如延長議程前階段的議決,通常只須議員口頭申請,全體會議即可一次性表決通過。」第一百一十二條關於最少提前五日公布或分發文本的規定,並不適用於以上程序性申請。

由此可見,當時本人的申請完全符合《議事規則》,主席批准表決亦是正確的決定。

尊重委員會工作

當日會議上,多名議員點名批評本人的申請不尊重委員會工作等等。首先必須強調,本人並無不尊重委員會之意,亦非針對委員會而提出申請,而僅是針對法案內容——希望避免本澳居民集會、示威權利受到任何限縮。由於法案條文不多,委員會也已多次召開會議審議,固然是負責任的表現,但再充分的工作永遠也總有值得完善之處,只要任何議員於任何時間發現(包括開始表決前不久發現)某些問題,為著讓立法會稍加思考、研究和討論而申請延遲表決,也是情有可原的。

本人認為，第一百二十六條的精神是，若在討論時發現法案仍有不完善或不合理之處，或者社會對某問題的討論和認知並不充分，是不宜當刻作出表決的，而應該針對該問題再作審議，適當地延後表決，確保法案的所有相關問題在儘可能充分討論下才作出決定。畢竟，法律影響的是社會大眾，何況該次討論是針對處理重大的基本權利。當日會議的較早前，本人向主席提交了修訂提案，建議把禁止集會的權力由治安警察局局長轉交予行政長官，但被初端駁回，因此，本人認為，當日要讓立法會再加仔細考慮和審議該新意見的唯一方式，正是提出其中一種申請延後當日的表決。

在此尚希望說明的是，尊重屬於雙向的，立法會的多數（議席上）更應該包容少數，議事堂上出現異議亦是正常不過之事，全體會議否定委員會意見書的情況也曾出現，例如 2017 年討論由議員提交的修改《民法典》不動產租賃法律制度法案，全體會議也否決了部分條文，相信這不能與是否尊重委員會工作的問題混為一談，絕大多數時間裡，議員均是就事論事的。再者，若審議上述法案時有機會送交委員會再作審議，說不定將有更完善的文本內容、更廣泛的社會共識，而不至於有部分條文遭到否決（當然，該法案的細則性討論及表決階段已臨近該立法屆結束也是實際的問題）。

### 議員支薪權利

此外，主席於當日會議曾提到部分與本人申請無關的內容，尤其是立法會在本人早前被中止職務期間並無剝奪本人之權限，包括「支付十萬元出席費」、「不來開會也有支付」等。首先，有關公開言論並不屬實，對於有否損害到本人的名譽更是值得商榷。再者，議員支薪的事宜與當日關於《議事規則》的討論毫無關係，議員以至主席的討論實在不宜牽涉其中。

必須強調的是，處於不同狀態的議員取得薪俸等報酬的事宜，完全依據法律的有關規定，絕非包括主席在內之任何個人以至立法會的私人給付。包括薪俸在內的報酬亦屬履行議員職務的基本保障，否則可能難以全身投入立法和監察等工作，又或會在客觀、實務上導致只有富者才能擔任議員。本澳回歸前的《澳門組織章程》甚至把議員支薪的權利加入憲制性文件，使議員相關權利得到憲制性保障。

## 中止職務期間

至於，主席和多名議員均點名批評本人並無全程參與該法案的委員會會議，然而，主席和議員絕對不可能不知悉，本人在 2017 年 12 月 4 日經全體會議議決中止議員職務，繼而被剝奪了職務上的權力，包括出席委員會會議，甚至連部分不屬於職權範圍的非正式說明會議也被拒參與，例如 2018 年 6 月 11 日特區政府向議員介紹《廣東粵澳合作發展基金》項目的說明會。

《修改五月十七日第 2/93/M 號法律〈集會權及示威權〉》法案於 2018 年 4 月 3 日獲一般性表決通過，其後第一常設委員會多次召開有關會議，本人均無權參與，委員會最後一次審議該法案的會議是在 6 月 15 日，而 7 月 13 日的會議則僅是簽署意見書，據悉已無政府代表列席，而本人自 7 月 3 日始正式恢復議員職務，因此，7 月 30 日的全體會議是本人唯一一次能對該法案正式發表意見的場合。況且，委員會會議全程閉門進行，單憑委員會主席會後的總結，本人實無法全面、完整了解有關會議的討論情況。倘若本人並不是被全體會議議決剝奪職權，務必全程參與有關會議，阻止集會、示威權利因該法案而可能被進一步消減。

## 主席中立原則

尊重和包容異議是民主必要的內在條件，只有挑戰和差異的存在，才能使民主制度栩栩如生。立法會是議會，顧名思義，議論是非常重要的工作。儘管本人深信立法會大部分議員的產生方式並不民主，也不符合公開和平等原則，但立法會仍理應作為體現民主價值的合議機關，代表全澳市民透過不同的辯論，來行使立法和監察政府等公權力，而主席正是扮演居中促進理性辯論的重要角色。

根據《議事規則》，適當接納議員提出的申請，再將申請付諸表決，正是其中一項促進理性辯論的做法，也是主席的職責所在，而與此同時，有關主持者更應該堅守中立和平原則，不宜就待決議題表達個人意見，以讓議員按照本身意願自由行事，互相以辯論來說服多數接受自己的意見，也讓議會經充分而且自由的辯論和協商後才作出最負責任的決定。

 新澳門學社  
蘇嘉豪議員辦事處  
ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS MACAUS - Escritório de Deputado de São Ho

《議事規則》第六十八條即按照此原則規範主席的發言，主席得為履行領導職務或根據《議事規則》規定而發言，而主席以議員身份發言時應先予聲明，並將主持會議工作交予副主席。當日會議上，主席接納就本人申請進行討論和表決，固然是正確的舉措，本人當日發言時對此表示明確的贊成，可是，本人有感主席的部分發言不幸地逾越了應有的中立角色，既對遵照《議事規則》提出申請的議員作出批評，當中加入了部分不理性、與討論無關、帶訓示意味的語句和內容，也表明不希望其他議員遵照《議事規則》繼續發言，此部分實非會議主持者應有之行為。

最後希望分享的是，《羅伯特議事規則》是其中一部研究議會運作的經典書籍，作者認為開會不能雜亂無章，故提出一系列的建議和原則，讓會議有效進行的同時，更重要的是，提高公民的民主素養並培養社會的民主精神。孫中山先生甚至親自將之翻譯，改名為《民權初步》，認為議事論事，是民權實踐的基礎，理性討論和包容異議更是民主進步的根基，是社會大眾期許議會應有的行事作風。毋須諱言，本人對此的學習同樣是「路漫漫其修遠兮」。

敬頌 鈞安

敬請抄送全體議員

澳門特別行政區 立法會議員

蘇嘉豪

2018年8月7日

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
8 MAY 2019 11:48



(翻譯本)

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

由代表遞交版本

發函編號：NMAS-20190502-02

尊敬的澳門特別行政區立法會主席 閣下：

蘇嘉豪，澳門特區立法會議員，現對 2019 年 4 月 16 日作出的執行委員會第 6/2019 號議決向立法會全體會議上訴。該議決是駁回本人針對 2019 年 3 月 19 日立法會主席第 358 /VI/2019 號批示提起的上訴，而此批示則是駁回本人於 2019 年 3 月 1 日提起的聲明異議。

由於上訴人是於 4 月 30 日接獲以葡文(向主席提出聲明異議及向立法會執行委員會提起上訴所使用的語文)譯本作出的通知，故向全體會議提出上訴的期間應由該日起開始計算。如果不這樣認為，本上訴也是適時的，因 5 月 1 日是公眾假期，只能延至翌日才計算期間 [見《民法典》第 272 條 e)項)]。上訴議員正身處澳門以外的地方，正因如此本上訴在其簽署後以傳真、掛號信及透過其代理人提交(由議員追認)。

上訴議員於 2019 年 3 月 1 日針對駁回其抗議<sup>1</sup>的第 206/VI/2019 號批示 (下稱“第一份批示”)提出聲明異議，其依據是章程及任期委員會第 1/VI/2018 號意見書。主席透過第 358/VI/2019 號批示 (下稱“第二份批示”)駁回聲明異議，並再次及僅是準用委員會第 1/VI/2018 號意見書。

上訴議員於 2019 年 4 月 1 日向執行委員會提出上訴，並於 2019 年 4 月 16 日被執行委員會第 6/2019 號議決駁回，因而提起本上訴。

立法會主席認為：“蘇嘉豪議員提出的抗議應於全體會議發生有關事實時提出，因此不可按議員的申請處理有關抗議”，此立場亦在第 358/VI/2019

<sup>1</sup> 見附件一：抗議全文。



(翻譯本)

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

號批示及上述執行委員會議決中重申<sup>2</sup>。

現先簡要地作總結並隨後闡述本上訴所依據的理由。

### 結論摘要

- a) 執行委員會指，主席的批示並不須說明理由。這是不可接受的。說明理由義務是法治概念中的根本要件，而且，不論涉及何種法律範疇，對任何決策層而言，有關義務均屬強制性。因此，說明理由是一項法律的基本原則，《議事規則》本身亦有相關明確規定。當執行委員會作出主席可以在不說明原因、不提出理據的情況下作決定這樣的辯解時，它在政治及法律上開了一個十分嚴重的先例，因此，應被全體會議拒絕。
- b) 第一份批示（即聲明異議所針對的對象）具理由說明，因為它準用了委員會意見書的內容，但第二份批示則沒有說明理由。在聲明異議中，本人提出了新的理據，解釋意見書之所以屬錯誤的原因，因此，第二份批示（即上訴所針對的對象）理應準用一份新的意見書或載有不同意本人在聲明異議中所提出的新理據的理由，否則便是沒有審理相關理據。因此，第二份批示沒有說明理由。
- c) 委員會及執行委員會提及一場所謂的“內部準備會議”。然而，《議事規則》並沒有規定內部及外部會議，亦沒有提及會議有這種區分，換言之，所有的會議均屬內部。因此，指屬一場“內部”會議以便不需遵守《議事規則》就委員會會議所訂規則的這種解釋並不成立，因為該等

<sup>2</sup> 因批示準用委員會的意見書作為依據，故此所有在此針對意見書提及的內容，在實質意義上應被理解為上訴所針對的批示的理據（因上訴針對的不是意見書，而是批示）。



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

規則適用於所有的會議。

- d) 《議事規則》沒有規定秘密會議或不向議員公開的會議，此等會議屬違法。執行委員會指“會議沒有通知其他議員”“沒有重要意義”(原文如此)是錯誤的，因為這違反了《議事規則》第 73 條第 2 款所規定的議員得列席任何委員會會議的權利。
- e) 《議事規則》並沒有就準備會議或非準備會議作區分，因為幾乎所有會議都是為了作準備或討論而召開的。因此，指屬一場“準備”會議以便不需遵守《議事規則》就委員會會議所訂規則的這種解釋並不成立，因為該等規則適用於所有的會議。
- f) 委員會指，“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”。由於《議事規則》沒有區分內部或外部會議、準備會議或其他種類的會議，因此，主席及執行委員會並不可自設一些法律本身沒有訂定的區別。
- g) 在委員會的意見書及執行委員會的議決中，兩者一方面表示只可接納法律所訂的類別，但另一方面卻訂定一些法律沒有規定的類別，因此，它們的言行並不一致。
- h) 任何一位法律人員都知道，在解釋法律概念時，必須根據《民法典》第 8 條所訂的一般規定進行，但委員會卻利用詞典對“抗議”一詞的概念下定義。
- i) 委員會及執行委員會將“抗議”定義為“強烈”的反對“聲明”，這便意味著，當議員以“不太強烈”的方式提出抗議時，便不被視為抗議。執行委員會認為議員必須高聲或以強烈肢體動作提出的抗議才可被視為抗議，而且，如果不是以那些方式作出，則有關抗議將不獲接納，因為



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

並不符合上述的所謂抗議的定義。這是錯誤的。

- j) 《議事規則》並沒有將書面抗議和口頭抗議作區分。由於委員會及執行委員會認為，“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”，因此，執行委員會不得將書面抗議和口頭抗議作區分，否則其言行便不一致。
- k) 從《議事規則》第 3 條 e) 項、第 58 條 g) 項、第 63 條及第 99 條 g) 項可見，抗議與提出聲明異議或上訴的權利是並列的，而委員會在意見書的第 5 點中亦承認這點。按《議事規則》，聲明異議、上訴及抗議遵循相同的基本法律制度，因此，倘聲明異議及上訴可不受限制地以書面方式提出，那麼，抗議亦可以書面方式提出。
- l) 《議事規則》及第 99 條 g) 項明確規定“書面作出的……抗議”，因此，對此沒有任何限制。
- m) 執行委員會及委員會認為，書面抗議——最終，它們均承認是可以提出的（意見書第 15 五點，“可以提出書面抗議”）——只可以在某時刻、某情況下提出。然而，該意見在《議事規則》中沒有任何依據，因為《議事規則》並沒有規定在某些時刻可以提出口頭抗議，但不得提出書面抗議。
- n) 由於委員會及執行委員會認為，“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”，因此，主席及執行委員會並不可就提出書面抗議的時刻或情況設定法律本身沒有訂定的區別，以拒絕接納相關書面抗議。
- o) 倘委員會及執行委員會在意見書第 5 點中承認聲明異議、上訴及抗議遵循相同的基本法律制度，那麼，由於聲明異議及上訴並不受制於特別要件，因此，便意味著抗議亦不可受制於那些聲明異議及上訴不須受



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

制的要件。

- p) 執行委員會的議決建基於一個未經證實的模糊概念，即“議會慣例”，但實際上，並不存在任何拒絕接納書面抗議的議會慣例。根據《民法典》第 2 條的規定，“僅在法律有所規定時”（但現時的情況是，並沒有法律如此規定），慣例或習慣才具有法律價值，而且，眾所周知，即使法律接納習慣，一項慣例，即使它真的存在，亦不可違反賦予權利的規定。
- q) 執行委員會及委員會沒有引述任何一項《議事規則》或其他法律的規定作為理據來說明其決定（除了關於既不存在且屬違法的“議會慣例”的那項模糊、錯誤的理據），因此，有關決定玷有欠缺理由說明的瑕疵，違反《議事規則》、合法性原則及法治概念。根據該等規則及原則，決定必須依據法律規定而非基於決策者的意願或自由意志作出。
- r) 《議事規則》第 99 條 g) 項規定，書面抗議應在《立法會會刊》的第二組別公佈，因此，執行委員會就有關抗議作不應公佈的決定違反了《議事規則》。

### **無需履行說明理由的義務**

1. 執行委員會於議決的第 7 點就說明理由的義務指出“立法會主席及執行委員會在《議事規則》事宜上所作的決定並非行政行為，因此並非如議員於其上訴中試圖讓人相信般，須受行政行為應遵的程序約束”。
2. 換言之，就執行委員會及立法會主席所作出的行為，執行委員會認為無需說明理由。



(翻譯本)

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

3. 縱然執行委員會認為沒有說明理由的義務，但同時說一直有就其所作的決定說明理由。本上訴這部分所關注的重點是關於無需就執行委員會及立法會主席所作出的行為說明理由的理解。既然執行委員會如此認為，並說一直有說明理由，但因為執行委員會所持觀點是無需就所作決定說明理由，所以這說法並不代表其必定會說明理由。加之，對所作出決定說明理由既屬於一種義務，又是議員及市民的一種權利，而並非執行委員會和立法會主席向議員們及市民表示禮貌的行為或一種恩惠。
4. 上述辯解在法律及政治層面均造成嚴重影響。權力需以透明及理性的方行使，因而必定具有說明理由的義務。對決定說明理由是用以解釋為何會作出此一決定，指出理由，解釋為何所作決定是正確而非任意莽為的。
5. 執行委員會辯稱，無論主席或執行委員會，都可以不提出理由而作出決定，無需指出為何認為其決定是正確的原因，但此做法卻是對議員的不尊重、對立法會的不尊重、對市民的不尊重、對《基本法》和法律的基本原則的不尊重。
6. 認為立法會主席及/或執行委員會可在不說明理由的情況下駁回法案、聲明異議、上訴、請願、抗議等，又或作出其他決定影響議員代表市民行使權利的想法，反映對立法會的工作的不理解，不明白議會必須透明，其決策要合理。
7. 依照法律行事就需要提出理由：立法會主席及執行委員會不能凌駕於法律。



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

8. 如果連父母自己做的決定都要向子女解釋，主席和執行委員會怎麼可以不向市民和議員說明他們作出決定的原因呢？
9. 立法會主席和執行委員會不能說“是，因為是”或“不是，因為不是”。他們務必提出理據，因為我們在立法會的工作是代表市民去做的，為何我們會就澳門特區的民生事務作出某些決定，市民有權知道理由。
10. 執行委員會稱，本人沒有就說明理由義務提出相關法律依據，這是由於該義務是一個法律基本原則，故而，本人當時認為這是沒有爭議的。但是，基於執行委員會現時令人驚訝的結論，本人提出法律依據如下：
  - a. 決定義務源自《基本法》所確立的「法治國家」概念（這是一致的意見）；
  - b. 所有法律領域都有說明理由的義務，例如：《行政程序法典》第 114 條和第 115 條；《行政訴訟法典》第 15 條第 1 款 a 項、第 31 條、第 48 條、第 74 條第 3 款及第 6 款、第 76 條、第 89 條、第 93 條第 1 款、第 112 條第 2 款等；《民事訴訟法典》第 108 條及第 562 條第 2 款；《刑事訴訟法典》第 335 條第 2 款；《勞動訴訟法典》第 8 條、第 42 條、第 54 條第 4 款、第 70 條第 2 款、第 93 條第 4 款等條文；《律師紀律守則》第 6 條第 3 款、第 24 條第 1 款、第 38 條第 2 款、第 52 條第 1 款、第 59 條等；《澳門公共行政工作人員通則》第 79-B 條、第 79-C 條、第 79-H 條、第 83 條第 7 款、第 294 條第 2 款、第 329 條第 1 款和第 4 款、第 338 條第 3 款等；
  - c. 法律原則不必包含在一個明確的法律規範中，而是由特定的規則產生的，而說明理由的義務是一個法律的一般原則，因為該原則體現於所有在法律上涉及作出決定的規定；



(翻譯本)

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

- d. 《議事規則》亦有對說明理由的義務作出規定，分別見於《議事規則》第 111 條第 9 款（執行委員會的決定必須基於理由所致——如有需要，執行委員會可在全體會議上陳述理由）、第 120 條（委員會必須就其意見陳述理由）和第 121 條第 1 款（主席作出決定的依據）；
- e. 終審法院的司法見解指，理由說明“應能讓一個普通行為相對人還原相關行為作出者的認知和評價過程”，而這適用於任何具有相對人的決定。
11. 正如中級法院和終審法院的司法見解所反映的，決定的相對人必須能夠理解決策者的認知過程和評價過程。基此，只有當執行委員會認為立法會主席和執行委員會的決定並非通過認知和評價過程而作出，上指司法見解才不適用，因為只有任意作出的決定才不需建基於合理原因，但現在所面對的情況肯定並非如此。
12. 立法會主席和執行委員會不能任意決定，而是要根據理據、理由或原因作出決定。因此，有義務說明理由。
13. 從法律角度上執行委員會是錯誤的，這點似乎無容置疑，但更甚者，這一決定打開了立法會主席和執行委員會不用被問責的大門，致使廣義上的立法程序缺乏透明度，以及讓代表居民作決定的立法機關包藏任意作出決定的現象，而肯定這並非上訴議員所能接受，又或立法會主席及執行委員會所願意見到的。

### 欠缺說明理由



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

14. 不論執行委員會或上訴人均同意主席的批示可以參照委員會的意見書以作理由說明。這裡沒有異議。
15. 第一份批示的作出是參照了委員會的意見書，而不同意意見書內所持立場的聲明異議，其內所提出的理由，顯然是意見書當時的內容所沒有的。
16. 在這種情況下，第二份批示必須就為何不同意新提出的理據說明理由，為此可準用新的意見書，而明顯不應準用同一份意見書，否則，就不是對第二份批示說明理由，而是再次對第一份批示，即聲明異議所針對的批示而非就聲明異議作決定的批示說明理由。
17. 因此，執行委員會認為已就第二份批示說明理由，那是錯的。第一份批示有說明理由，但第二份批示沒有。第二份批示在複述第一份批示時，忽略了聲明異議中提出的理由，換句話說，對不同意聲明異議，沒有說出理由。聲明異議指出了意見書存在錯誤，自然地，對異議作出決定的批示不可以再準用同一意見書，而是有必要解釋為何意見書不存在聲明異議所指的錯誤。
18. 作為一項法律問題，執行委員會應當要求法律顧問團提供協助，以解釋為何這屬欠缺說明理由的個案。
19. 再次準用意見書來駁回聲明異議就是無視一不審理一聲明異議陳述的瑕疵。就決定說明理由的原則是一種來自於合理性及透明性的要求，體現的既是一種政治責任，亦是一種法律義務。
20. 由於未指出主席基於何種理據不認同對意見書的批評，上訴針對的批示



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

就玷有瑕疵，繼而因欠缺說明理由而無效。

21. 否則，向主席聲明異議就變成無用的行為，雖然法律有所規定，但主席可以無視，如同不存在。

### 內部準備會議和沒有通知議員

22. 在第 2 點中，委員會提及一場所謂的“內部準備會議”。然而，《立法會議事規則》並沒有規定內部及外部會議，甚至沒有提及存在兩種不同會議：所有的會議均屬內部。因此，有關內部會議應是一場如其他會議般的會議，否則，就是一場非法會議。

23. 委員會不能為委員會會議訂定一些法律沒有規定的類別，這是因為，立法會是一個代表民意的機關，故法律希望確保立法會的活動公開透明。秘密會議，即使冠上“內部”之名，均屬違法，使用那些委婉字眼來代替委員會為表達所指情況而實際上應使用的適當概念並非好的法律或政治做法。

24. 《議事規則》並沒有提及任何內部會議，因為所有的會議均屬內部。而且從《議事規則》毫無疑問可以得出，所有（內部）會議都是開放予全體議員的。

25. 委員會尤其有權就規範立法會事務、其機關及活動的法例發表意見，因此，委員會應以身作則，遵守法律，不以“內部會議”之名來舉行秘密會議。



(翻譯本)

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

- 26.由某些議員所舉行的一場隱秘會議，就是一場旨在對立法會及該等議員所代表的市民有所隱瞞的會議，違反了特區透明及民主化原則，同時，亦違反了《基本法》以及法治原則。
- 27.另外，有關會議還被冠上“準備”之名。然而，《議事規則》中，並不存在與其他會議種類區別開來的準備會議。
- 28.恕我直言，委員會在違反法律的情況下創造了一個法律上並不存在的種類。“準備”一詞甚至並沒有在《議事規則》出現過。
- 29.委員會在第 31 點中指出“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”這一準則，但隨後卻正正做出了它所認為不應該做的事。
- 30.委員會的所有會議都是為之後所通過的意見書作準備的。任何一場旨在討論事情、發表意見、聽取議員及政府成員意見等的會議，實質上都屬準備會議。若所有“準備”會議都可以是秘密的、向某些議員隱瞞的，那麼，所有立法會委員會會議基本上都應該是秘密且僅讓某些議員參與。
- 31.執行委員會在第 9 點指出“會議沒有通知其他議員”“沒有重要意義”。這是令人詫異的，因為根據第 73 條第 2 款，“任何非委員會成員的議員得列席委員會會議……”。僅當議員獲通知委員會召開會議時，出席會議的這個權利方可被行使。
- 32.旨在討論有關意見書的該場會議，實屬非法，這便會影響到所作意見書的價值，以及上訴所針對的批示中的理由說明的價值。

### 抗議的定義



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

- 33.委員會在第 10 點提到能找到的“學說不多”。由於未能識別是何種學說，相信委員會想指出的是未找到某一學說，或如慣常表達的未找到任何學說。
- 34.因此指出，利用詞典對“抗議”一詞的法律概念下定義。正如任何具備知識的法律人員都知道，法律概念的定義並不載於詞典裡……法律解釋的標準載於《民法典》第 8 條，而非載於一冊 Porto Editora 的詞典或其他詞典。
- 35.第 8 條首先規定“法律解釋不應僅限於法律之字面含義”，但這正正就是委員會所犯的錯誤。某人在咖啡座上的抗議和議員的抗議有著截然不同的目的和背景，這意味著委員會應徵詢法律專家的意見，以便提醒委員會的成員，“應尤其考慮有關法制之整體性、制定法律時之情況及適用法律時之特定狀況，從有關文本得出立法思想”，從而解釋抗議的概念，而不是翻查字典解讀之。
- 36.此外，恕我直言，委員會所採用的定義是不可接受的，無法在法律層面認真待之：議員的抗議應以“強烈”方式為之，這一主張是完全沒有依據的，且不尊重每一位議員的人格和政治態度。如被接受，便是一個反映對法律的功能和澳門特別行政區現行的解釋規則並不理解的示例。
- 37.委員會和執行委會員的立場意味著，如果議員的抗議方式是“不太強烈”的，則便不會被視為一個抗議。



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

38.按照執行委員會的理解，議員需要提高嗓門或透過強烈的姿勢使其抗議可被視為一個抗議，而當沒有這樣做時，該抗議則不會被接納，因為不符合抗議的定義，然而，這個理解是不正確的。

39.因此，從詞典得出的所謂抗議的“定義”應不予考慮，這純粹是研究語言學和探究詞彙的用途和傳統，而非考究法律：即沒有探究法律的精神和目的。法律旨在引導行為，尤其為未來而設，詞典則旨在描述語言習慣，主要建基於過往多次重複的實踐。

### 抗議：口頭及書面行為

40.委員會在意見書葡文版第 11 點指出，“Por regra”（一般而言），抗議“以口頭方式”作出。但是，沒有指出是哪一條“regra”（規定）。是法律規定嗎？如屬該種情況，出自哪個法規，哪條規定？是實踐上的規定或社會慣例嗎？如屬該種情況，源自哪些社群，委員會得出這一“regra”的來源又是什麼？

41.委員會有義務用詞嚴謹，而立法會主席在準用委員會的意見書時也有此義務。既然這一“regra”無法識別，在識別之前就應不予考慮。否則，我們討論的是一個不知是何物的規定，實在荒謬。

42.委員會在第 8 點指出：

“議員可在行使其主要權力時使用‘抗議’的機制”。而此前在第 7 點表示所指的是“輔助性權力”，而且委員會承認該等權利包括提出異議和抗議。



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

43.同樣重要的是，抗議與提出異議或上訴的權利並列出現在《議事規則》第3條e)項、第58條g)項，第63條及第99條g)項中。

44.對此，委員會意見書第5點也予以承認（“與援引《議事規則》並提出異議的權力一併載於……”）。

45.由此，從法律的上下文〔第3條e)項、第58條g)項，第63條及第99條g)〕及目的可清楚得知，提出異議與抗議——也包括上訴——遵從同一個根本法律制度。

46.因此，如果異議和上訴可以書面形式提出，抗議也可以書面形式提出。

47.由《議事規則》第99條g)項可以明確得出這一結論。

48.可以肯定的是，由法律的上下文及目的可以得知，抗議的形式（口頭或書面）是議員的一項權能，體現了其代表市民及表達異議的根本權利。

49.書面抗議與口頭抗議在形式上不同，考量基礎也不同：書面抗議可使用法律、學說及“先例”（澳門特區的以及境外的），而口頭抗議則不可。因此，使用哪種抗議是議員的一項政治（及法律）特權。<sup>3</sup>

50.意見書第11點所述並無重要意義，原因上文已經闡明，即：沒有任何“regra”，委員會也未指出是什麼規定，要求抗議以口頭形式提出。有的是一個許可性的規定，賦予議員提出口頭抗議或書面抗議的權能，且無任何限制。許可性與禁止性規定的分別眾所周知，不應將兩者混

<sup>3</sup> 針對反抗議給出的理據略為複雜，委員會認為是法律對其沒有規定，這就似乎忽略了反抗議本身也是抗議，因此《議事規則》自然是有所規定的——不存在任何遺漏。



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

為一談：一種是容許行為、賦予權能的規定，而另一種則屬禁止行為的規定。

51. 經過幾個段落，在試圖論證抗議“一般而言”應口頭提出之後，委員會承認議員“可以提出書面抗議”（《意見書》第 15 點）。<sup>4</sup>

### 書面抗議：可作書面抗議的情況

52. 立法會主席和委員會認為“蘇嘉豪議員提出的抗議應於全體會議發生有關事實時提出”（批示），因為，“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”。

53. 而執行委員會的理解是，應該“在引發抗議的情況發生後”提出抗議。上訴人是在在引發抗議的情況發生“後”提出抗議的，沒有在之前，亦沒有於同一時間提出抗議。因此，似乎符合被上訴的執行委員會議決所載的要件。

54. 另一方面，執行委員會指出，抗議應（以強烈方式……）提出“作為回應引發抗議的狀況的即時反應”。然而，執行委員會沒有定義何謂“即時”。

55. 委員會、主席和執行委員會均沒有指出任何關於限制議員此項基本權利的法律規定。

<sup>4</sup> 委員會在第 13 點稱“綜上所述……似乎”，從這一表述可以得出兩種結論：委員會對其結論並不確定，而回指前文並未給出的理據，因為其上文“所述”的並不包括任何符合立法會所採納的準則或《民法典》第 8 條的法律依據。



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

56. 在上訴針對的議決的第 11 點中，執行委員會指出上訴議員所持的見解“與議會慣例不符，按照議會慣例，抗議均以口頭方式作出”。然而，（一）沒有表明所指的是哪一議會；（二）沒有指出曾出現書面抗議不獲接納的有關個案；（三）亦未提供這類情況的出現次數。

57. 所述的慣例必需是一個拒絕書面抗議的慣例，而非作出口頭抗議的慣例，這樣才具有重要性（但基於以下關於違法慣例的數點論述可見，其並不具重要性）。這是相當明顯的，因為沒有人認為口頭抗議屬違法，又或不存在口頭抗議這個慣例。相反，上訴人指出，既可以作出口頭抗議，亦可以作出書面抗議。而執行委員會則認為存在相反的慣例，那麼，便需要指出和闡述拒絕書面抗議的慣例是存在的（而不是存在接納口頭抗議的慣例，畢竟雙方都認同可以作出口頭抗議）。

58. 不論在澳門特區內，抑或是特區以外，均不存在任何拒絕法律明文允許的書面抗議的議會慣例。

59. 違法的慣例終究是違法的。多次違反法律並不會使違法變成合法：即使警方針對某人多次為例泊車都不科處罰款，但並不會因此而使警方不得科處罰款。重覆違反法律是累犯的情況，屬於一個惡行，而非德行。但現在並不是這一情況，因為以往從來沒有書面抗議遭到拒絕，並不存在這一慣例。

60. 而即使屬上指的情況，任何慣例均不能違反賦權性規範。所有的權利，在此則針對政治表達權，均不得基於一項抵觸該權利的慣例而被否定。執行委員會現時是擬將立法會違反法律的行為規範化，而這將違背《基本法》、合法性原則和法治精神：這類慣例並不存在，即使存在也只會是明顯違反《議事規則》的違法慣例。



(翻譯本)

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

61.當反覆出現（即多次重複）某慣例時，它便會成為習慣。在提到“議會慣例”時，執行委員會指的是，那些所謂沒有載於《議事規則》或立法會的任何規範內的習慣。事實上，該些習慣（假如真的存在），除了不能限制透過法律所賦予的權利的行使外，亦不能產生任何法律效力，因為按照《民法典》第 2 條的規定，習慣“僅在法律有所規定時，方予考慮”。<sup>5</sup>

62.確實，就提出書面抗議的權利，法律沒有設定任何限制，又或規定僅可就全體會議發生的事情提出這類抗議。相反，《議事規則》第 99 條 g) 明文規定，需公佈“申請書和書面作出的聲明異議、抗議和上訴”。

63.因此，為表立場連貫，委員會理應落實其準則—“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”(意見書第 31 點)。

64.既然委員會認為解釋法律的準則應為：如法律不作區分，則解釋者亦不得作出區分，既然《議事規則》容許作出書面抗議，且沒有區分是否在全體會議內或外發生的事情，那麼，委員會和立法會主席亦不應區分法律沒有區分的事宜。

65.在尊重委員會的同時恕我直言，如此做法矛盾且站不住腳。

66.也就是說，既然法律沒有把抗議分為針對“在全體會議發生”的事情和“在全體會議以外發生”的事情，加上提出抗議的權利屬“議員可在行使主要權力時使用”(意見書第 8 點) 的一項重要輔助性權利，故此，此項權利不得被主席、執行委員會又或委員會任意縮減或加以限制：否則便

<sup>5</sup>《民法典》第 2 條“習慣之法律價值”：“不違背善意原則之習慣，僅在法律有所規定時，方予考慮。”



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

與委員會的立場背道而馳，因其立場主張如法律不作區分，則主席亦不得（為限制權利）作出區分。

67.委員會在意見書第 13 點的結論，一開始經已被意見書第 5 點所推翻，因其認同：《議事規則》對抗議和提出異議是並排作出處理的，因此，兩者的制度基本上是等同的（法律作出區分的部份除外）。

68.同樣地，意見書第 14 點對上指的見解再一次表示認同：在全體會議討論期間可以口頭方式提出異議的事實，並不妨礙——不受限制地——提出書面異議。至於所指“不受限制地”，意即口頭異議沒有的限制，書面異議同樣也沒有。

69.因此，意見書第 17 點和第 18 點的結論是錯誤的，且無法律依據。主席或委員會並非“制定法律”者，而是負責執行法律的。法律允許提出書面抗議，沒有將該權利局限於某種情況行使，正如沒有對提出異議的權利設定限制般。

70.主席和委員會的行為，是對上訴議員享有的基本權利加以限制，而此項權利屬於其作為代表數千名選民履行政治職務時的一項重要權利，該議員所代表的更是澳門特區所有市民的權益，透過提交法案、法律修訂提案、抗議、聲明異議、上訴、在全體會議內外為他們表達意見等體現其代表性。

71.立法會作為市民的代議機關，此舉是削弱保障的體現，有關決定違背了立法機關所應貫徹的、增強民主價值的目標。主席應保障和加大立法會的自主性和加強其民主導向的管理，此外，還應保障議員的權利，而非對之加以限制。



(翻譯本)

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

72.就委員會意見書內關於不可接納或限制接納書面抗議的違法性，可參閱簡天龍所著的"*Lições de Procedimento Legislativo no Direito Parlamentar de Macau*"，2019，第291頁。

刊登抗議

73.委員會在意見書第21點指出，委員會不同意刊登抗議，但沒有說明原因。我們不知道這結論是否在其他議員無法出席的秘密會議上所得出的。

74.但肯定的是該結論欠缺依據，讓其不能視為合理，因為一項結論的合理性基於其理據而生，而主席的批示在這方面亦玷有欠缺說明理由的瑕疵。

75.從《議事規則》明確可見，書面抗議應於《立法會會刊》第二組別內刊登〔第99條g項〕。

76.再者，既然委員會認為“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”，似乎很明確的是，委員會只能持應刊登抗議的觀點。

基於上述，

應否定主席及執行委員會無須就其決定說明理由的見解；

由於欠缺理由說明，主席的批示應視為無效，因而執行委員會的議決亦應視為無效；



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

無論如何，基於以上提出的理由，應廢止執行委員會的議決及主席第 359/VI/2019 號批示，因而亦應廢止第 206/V1/2019 號批示；

應否定抗議應“以強烈方式”作出的見解；

應確認議員可提出書面抗議；

應確認除非《議事規則》設有限制，否則書面抗議可在不受任何限制的情況下作出；

應宣告執行委員會議決提及的、但無任何明文規定的“議會慣例”不產生效力；

應確認抗議應當按第 99 條 g) 項刊登；

因此，應按上訴人申請接納有關抗議並著令刊登。

2019 年 5 月 2 日於澳門。

以上訴議員名義

陳樂琪

發函編號：NMAS-20180807-01

事由：提出書面回應及抗議

澳門特別行政區立法會賀一誠主席閣下鈞鑒：

就2018年7月30日立法會全體會議細則性討論《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，本人謹根據《議事規則》第三條e項提出以下書面抗議，敬請主席分發給全體議員及根據《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》。

立法會細則性討論及表決上述法案期間，本人援引了《議事規則》第一百二十六條，申請將文本送交委員會重新審議，引來主席和其他議員的「抨擊」，而討論時一些錯誤資訊和不當言論引起部分新聞界人士和市民的不理解，為澄清誤會及維護名譽，本人作出以下書面抗議：

**遵照規則提出申請**

當時，本人依照《議事規則》第一百二十六條申請。雖然主席引介議決案時曾指本人的申請並無根據《議事規則》第一百一十二條預先提交書面文本，但主席並無根據此條駁回討論和表決，接納申請付諸表決屬於正確的決定。然而，後來超過十名議員接連發言討論有關問題，批評本人的申請不符規定，認為不得對申請討論和表決，主張主席應駁回申請。當時，本人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。

《議事規則》第六十二條第二款規定，任何申請（就任何事項的引介、討論或表決程序）得以書面或口頭方式作出。結合第一百二十六條規定，議員只要在宣佈表決開始前，均可提出申請予全體會議議決是否同意將文本送交委員會重新審議。因此，本人在法案表決開始前，以口頭方式提出申請，遵照了《議事規則》的相關規定，而本人在發言期間，也明確以口頭方式陳述理由，包括主席在內所有專注參與會議的人士都應該理解。

至於第一百一十二條，該條文應屬於《議事規則》第四編〈程序〉第一章〈立法程序〉其中的第一分節〈立法提案權〉，有關分節規範了議員和政府的提案權及其方式、行使、條件、性質等，換言之，「最少提前五日」的規定應

適用於法律提案文本，而不適用於根據第一百二十六條提出的口頭申請等程序性申請。

況且，《議事規則》尚包括其他類型的程序性申請，多數均不可能提前預告，例如根據第四十九條第二款提出全體會議議決中斷全體會議的申請，實務操作上也不可能根據第一百一十二條，在最少五日前將申請分發予議員，例如第一百二十五、一百二十六條也一樣，當議員在討論時發現法案仍有不當之處，仍可根據《議事規則》提出推遲表決，或在宣佈表決開始前提出將文本交委員會重新審議的申請。

2013年，章程及任期委員會曾就立法會全體會議議決案的法律性質和實踐進行研究，其成果載於第1/IV/2013號意見書，當中第12頁明確指出「在實踐中，對議決案的處理會參照對決議案的處理方式，在審議和表決方面較為簡單、靈活，無固定化模式。譬如，議決案通常不會交由委員會做細則性審議，有時甚至不需要議員以書面方式提出，如延長議程前階段的議決，通常只須議員口頭申請，全體會議即可一次性表決通過。」第一百一十二條關於最少提前五日公布或分發文本的規定，並不適用於以上程序性申請。

由此可見，當時本人的申請完全符合《議事規則》，主席批准表決亦是正確的決定。

### 尊重委員會工作

當日會議上，多名議員點名批評本人的申請不尊重委員會工作等等。首先必須強調，本人並無不尊重委員會之意，亦非針對委員會而提出申請，而僅是針對法案內容——希望避免本澳居民集會、示威權利受到任何限縮。由於法案條文不多，委員會也已多次召開會議審議，固然是負責任的表現，但再充分的工作永遠也總有值得完善之處，只要任何議員於任何時間發現（包括開始表決前不久發現）某些問題，為著讓立法會稍加思考、研究和討論而申請延遲表決，也是情有可原的。

本人認為，第一百二十六條的精神是，若在討論時發現法案仍有不完善或不合理之處，或者社會對某問題的討論和認知並不充分，是不宜當刻作出表決的，而應該針對該問題再作審議，適當地延後表決，確保法案的所有相關問題

在儘可能充分討論下才作出決定。畢竟，法律影響的是社會大眾，何況該次討論是針對處理重大的基本權利。當日會議的較早前，本人向主席提交了修訂提案，建議把禁止集會的權力由治安警察局局長轉交予行政長官，但被初端駁回，因此，本人認為，當日要讓立法會再加仔細考慮和審議該新意見的唯一方式，正是提出其中一種申請延後當日的表決。

在此尚希望說明的是，尊重屬於雙向的，立法會的多數（議席上）更應該包容少數，議事堂上出現異議亦是正常不過之事，全體會議否定委員會意見書的情況也曾出現，例如2017年討論由議員提交的修改《民法典》不動產租賃法律制度法案，全體會議也否決了部分條文，相信這不能與是否尊重委員會工作的問題混為一談，絕大多數時間裡，議員均是就事論事的。再者，若審議上述法案時有機會送交委員會再作審議，說不定將有更完善的文本內容、更廣泛的社會共識，而不至於有部分條文遭到否決（當然，該法案的細則性討論及表決階段已臨近該立法屆結束也是實際的問題）。

### 議員支薪權利

此外，主席於當日會議曾提到部分與本人申請無關的內容，尤其是立法會在本人早前被中止職務期間並無剝奪本人之權限，包括「支付十萬元出席費」、「不來開會也有支付」等。首先，有關公開言論並不屬實，對於有否損害到本人的名譽更是值得商榷。再者，議員支薪的事宜與當日關於《議事規則》的討論毫無關係，議員以至主席的討論實在不宜牽涉其中。

必須強調的是，處於不同狀態的議員取得薪俸等報酬的事宜，完全依據法律的有關規定，絕非包括主席在內之任何個人以至立法會的私人給付。包括薪俸在內的報酬亦屬履行議員職務的基本保障，否則可能難以全身投入立法和監察等工作，又或會在客觀、實務上導致只有富者才能擔任議員。本澳回歸前的《澳門組織章程》甚至把議員支薪的權利加入憲制性文件，使議員相關權利得到憲制性保障。

### 中止職務期間

至於，主席和多名議員均點名批評本人並無全程參與該法案的委員會會議，然而，主席和議員絕對不可能不知悉，本人在2017年12月4日經全體會議議決中

止議員職務，繼而被剝奪了職務上的權力，包括出席委員會會議，甚至連部分不屬於職權範圍的非正式說明會議也被拒參與，例如2018年6月11日特區政府向議員介紹《廣東粵澳合作發展基金》項目的說明會。

《修改五月十七日第2/93/M號法律〈集會權及示威權〉》法案於2018年4月3日獲一般性表決通過，其後第一常設委員會多次召開有關會議，本人均無權參與，委員會最後一次審議該法案的會議是在6月15日，而7月13日的會議則僅是簽署意見書，據悉已無政府代表列席，而本人自7月3日始正式恢復議員職務，因此，7月30日的全體會議是本人唯一一次能對該法案正式發表意見的場合。況且，委員會會議全程閉門進行，單憑委員會主席會後的總結，本人實無法全面、完整了解有關會議的討論情況。倘若本人並不是被全體會議議決剝奪職權，務必全程參與有關會議，阻止集會、示威權利因該法案而可能被進一步消減。

### 主席中立原則

尊重和包容異議是民主必要的內在條件，只有挑戰和差異的存在，才能使民主制度栩栩如生。立法會是議會，顧名思義，議論是非常重要的工作。儘管本人深信立法會大部分議員的產生方式並不民主，也不符合公開和平等原則，但立法會仍理應作為體現民主價值的合議機關，代表全澳市民透過不同的辯論，來行使立法和監察政府等公權力，而主席正是扮演居中促進理性辯論的重要角色。

根據《議事規則》，適當接納議員提出的申請，再將申請付諸表決，正是其中一項促進理性辯論的做法，也是主席的職責所在，而與此同時，有關主持者更應該堅守中立和持平原則，不宜就待決議題表達個人意見，以讓議員按照本身意願自由行事，互相以辯論來說服多數接受自己的意見，也讓議會經充分而且自由的辯論和協商後才作出最負責任的決定。

《議事規則》第六十八條即按照此原則規範主席的發言，主席得為履行領導職務或根據《議事規則》規定而發言，而主席以議員身份發言時應先予聲明，並將主持會議工作交予副主席。當日會議上，主席接納就本人申請進行討論和表決，固然是正確的舉措，本人當日發言時對此表示明確的贊成，可是，本人有感主席的部分發言不幸地逾越了應有的中立角色，既對遵照《議事規則》提出申請的議員作出批評，當中加入了部分不理性、與討論無關、帶訓示意味的





語句和內容，也表明不希望其他議員遵照《議事規則》繼續發言，此部分實非會議主持者應有之行為。

最後希望分享的是，《羅伯特議事規則》是其中一部研究議會運作的經典書籍，作者認為開會不能雜亂無章，故提出一系列的建議和原則，讓會議有效進行的同時，更重要的是，提高公民的民主素養並培養社會的民主精神。孫中山先生甚至親自將之翻譯，改名為《民權初步》，認為議事論事，是民權實踐的基礎，理性討論和包容異議更是民主進步的根基，是社會大眾期許議會應有的行事作風。毋須諱言，本人對此的學習同樣是「路漫漫其修遠兮」。

敬頌 鈞安

敬請抄送全體議員

澳門特別行政區 立法會議員

---

蘇嘉豪

2018年8月7日



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

發函編號：NMAS-20190506-03

尊敬的澳門特別行政區立法會主席 閣下：

蘇嘉豪，澳門特區立法會議員，現對由本人助理陳樂琪以本人名義簽署並於 2019 年 5 月 2 日親手遞交的向全體會議上訴文件作出追認。該上訴亦已於同日經本人簽署後以傳真及掛號信的方式提交。

此外，經複核上訴文件後，從其內容明顯顯示存在筆誤，故根據《民法典》第 244 條申請作出更正。有關錯誤和更正如下：

- 第 4 頁，p)段：“*escritos*”應為“*escritos,*”（加上分號）；“*se houve*”應為“*se houver*”；“*aceitar os usos, uma prática, mesmo que existisse, nunca poderia*”應為“*aceitar os usos (uma prática), tal prática, mesmo que existisse, nunca poderia*”；
- 第 5 頁，第 8 段：“*deve*”應為“*devem*”；
- 第 5 頁，第 10 段：“*decorre*”應為“*decorreu*”；
- 第 6 頁，第 10 段 (a)：“*dever de decisão*”應為“*dever de fundamentação*”（從上訴內容顯示此為筆誤，因從第 4 頁的標題以至上下各段的內容可見，整個部分均涉及“說明理由義務”而非“決定義務”——上訴並沒有針對此一義務，上訴所提出的是沒有說明理由，而非沒有作出決定）；
- 第 6 頁，第 13 段：“*que,*”應為“*que*”（刪除逗號）；
- 第 8 頁，第 22 段：“*reunião interna*”應為“*"reunião interna"*”（加上引號，因這是引述委員會的用語）；
- 第 16 頁，請求的第二段：“*invalidada*”應為“*invalidado*”；



(翻譯本)

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

- 第 16 頁，請求的第七段：“*não escrita na nenhuma regulamentação*”  
應為“*não escrita em nenhuma legislação*”。

由於相信更正申請將按法律規定獲得批准，現重新把經更正並由本人簽署的上訴提交立法會全體會議，以方便翻譯部門及各位議員查閱。

附：經追認並更正的 2019 年 5 月 2 日提出的上訴。

2019 年 5 月 6 日於澳門。

上訴議員

蘇嘉豪



(翻譯本)

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

發函編號：NMAS-20190502-01(更正版)

尊敬的澳門特別行政區立法會主席 閣下：

蘇嘉豪，澳門特區立法會議員，現對 2019 年 4 月 16 日作出的執行委員會第 6/2019 號議決向立法會全體會議上訴。該議決是駁回本人針對 2019 年 3 月 19 日立法會主席第 358/VI/2019 號批示提起的上訴，而此批示則是駁回本人於 2019 年 3 月 1 日提起的聲明異議。

由於上訴人是於 4 月 30 日接獲以葡文(向主席提出聲明異議及向立法會執行委員會提起上訴所使用的語文)譯本作出的通知，故向全體會議提出上訴的期間應由該日起開始計算。如果不這樣認為，本上訴也是適時的，因 5 月 1 日是公眾假期，只能延至翌日才計算期間 [見《民法典》第 272 條 e)項)]。上訴議員正身處澳門以外的地方，正因如此本上訴在其簽署後以傳真、掛號信及透過其代理人提交(由議員追認)。

上訴議員於 2019 年 3 月 1 日針對駁回其抗議<sup>1</sup>的第 206/VI/2019 號批示 (下稱“第一份批示”)提出聲明異議，其依據是章程及任期委員會第 1/VI/2018 號意見書。主席透過第 358/VI/2019 號批示 (下稱“第二份批示”)駁回聲明異議，並再次及僅是準用委員會第 1/VI/2018 號意見書。

上訴議員於 2019 年 4 月 1 日向執行委員會提出上訴，並於 2019 年 4 月 16 日被執行委員會第 6/2019 號議決駁回，因而提起本上訴。

立法會主席認為：“蘇嘉豪議員提出的抗議應於全體會議發生有關事實時提出，因此不可按議員的申請處理有關抗議”，此立場亦在第 358/VI/2019

<sup>1</sup> 見附件一：抗議全文。



(翻譯本)

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

號批示及上述執行委員會議決中重申<sup>2</sup>。

現先簡要地作總結並隨後闡述本上訴所依據的理由。

### 結論摘要

- a) 執行委員會指，主席的批示並不須說明理由。這是不可接受的。說明理由義務是法治概念中的根本要件，而且，不論涉及何種法律範疇，對任何決策層而言，有關義務均屬強制性。因此，說明理由是一項法律的基本原則，《議事規則》本身亦有相關明確規定。當執行委員會作出主席可以在不說明原因、不提出理據的情況下作決定這樣的辯解時，它在政治及法律上開了一個十分嚴重的先例，因此，應被全體會議拒絕。
- b) 第一份批示（即聲明異議所針對的對象）具理由說明，因為它準用了委員會意見書的內容，但第二份批示則沒有說明理由。在聲明異議中，本人提出了新的理據，解釋意見書之所以屬錯誤的原因，因此，第二份批示（即上訴所針對的對象）理應準用一份新的意見書或載有不同意本人在聲明異議中所提出的新理據的理由，否則便是沒有審理相關理據。因此，第二份批示沒有說明理由。
- c) 委員會及執行委員會提及一場所謂的“內部準備會議”。然而，《議事規則》並沒有規定內部及外部會議，亦沒有提及會議有這種區分，換言之，所有的會議均屬內部。因此，指屬一場“內部”會議以便不需遵守《議事規則》就委員會會議所訂規則的這種解釋並不成立，因為該等

<sup>2</sup> 因批示準用委員會的意見書作為依據，故此所有在此針對意見書提及的內容，在實質意義上應被理解為上訴所針對的批示的理據（因上訴針對的不是意見書，而是批示）。



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

規則適用於所有的會議。

- d) 《議事規則》沒有規定秘密會議或不向議員公開的會議，此等會議屬違法。執行委員會指“會議沒有通知其他議員”“沒有重要意義”(原文如此)是錯誤的，因為這違反了《議事規則》第 73 條第 2 款所規定的議員得列席任何委員會會議的權利。
- e) 《議事規則》並沒有就準備會議或非準備會議作區分，因為幾乎所有會議都是為了作準備或討論而召開的。因此，指屬一場“準備”會議以便不需遵守《議事規則》就委員會會議所訂規則的這種解釋並不成立，因為該等規則適用於所有的會議。
- f) 委員會指，“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”。由於《議事規則》沒有區分內部或外部會議、準備會議或其他種類的會議，因此，主席及執行委員會並不可自設一些法律本身沒有訂定的區別。
- g) 在委員會的意見書及執行委員會的議決中，兩者一方面表示只可接納法律所訂的類別，但另一方面卻訂定一些法律沒有規定的類別，因此，它們的言行並不一致。
- h) 任何一位法律人員都知道，在解釋法律概念時，必須根據《民法典》第 8 條所訂的一般規定進行，但委員會卻利用詞典對“抗議”一詞的概念下定義。
- i) 委員會及執行委員會將“抗議”定義為“強烈”的反對“聲明”，這便意味著，當議員以“不太強烈”的方式提出抗議時，便不被視為抗議。執行委員會認為議員必須高聲或以強烈肢體動作提出的抗議才可被視為抗議，而且，如果不是以那些方式作出，則有關抗議將不獲接納，因為



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

並不符合上述的所謂抗議的定義。這是錯誤的。

- j) 《議事規則》並沒有將書面抗議和口頭抗議作區分。由於委員會及執行委員會認為，“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”，因此，執行委員會不得將書面抗議和口頭抗議作區分，否則其言行便不一致。
- k) 從《議事規則》第 3 條 e) 項、第 58 條 g) 項、第 63 條及第 99 條 g) 項可見，抗議與提出聲明異議或上訴的權利是並列的，而委員會在意見書的第 5 點中亦承認這點。按《議事規則》，聲明異議、上訴及抗議遵循相同的基本法律制度，因此，倘聲明異議及上訴可不受限制地以書面方式提出，那麼，抗議亦可以書面方式提出。
- l) 《議事規則》及第 99 條 g) 項明確規定“書面作出的……抗議”，因此，對此沒有任何限制。
- m) 執行委員會及委員會認為，書面抗議——最終，它們均承認是可以提出的（意見書第 15 五點，“可以提出書面抗議”）——只可以在某時刻、某情況下提出。然而，該意見在《議事規則》中沒有任何依據，因為《議事規則》並沒有規定在某些時刻可以提出口頭抗議，但不得提出書面抗議。
- n) 由於委員會及執行委員會認為，“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”，因此，主席及執行委員會並不可就提出書面抗議的時刻或情況設定法律本身沒有訂定的區別，以拒絕接納相關書面抗議。
- o) 倘委員會及執行委員會在意見書第 5 點中承認聲明異議、上訴及抗議遵循相同的基本法律制度，那麼，由於聲明異議及上訴並不受制於特別要件，因此，便意味著抗議亦不可受制於那些聲明異議及上訴不須受



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

制的要件。

- p) 執行委員會的議決建基於一個未經證實的模糊概念，即“議會慣例”，但實際上，並不存在任何拒絕接納書面抗議的議會慣例。根據《民法典》第 2 條的規定，“僅在法律有所規定時”（但現時的情況是，並沒有法律如此規定），慣例或習慣才具有法律價值，而且，眾所周知，即使法律接納習慣（~~這項慣例~~即使這項慣例真的存在）亦不可違反賦予權利的規定。
- q) 執行委員會及委員會沒有引述任何一項《議事規則》或其他法律的規定作為理據來說明其決定（除了關於既不存在且屬違法的“議會慣例”的那項模糊、錯誤的理據），因此，有關決定玷有欠缺理由說明的瑕疵，違反《議事規則》、合法性原則及法治概念。根據該等規則及原則，決定必須依據法律規定而非基於決策者的意願或自由意志作出。
- r) 《議事規則》第 99 條 g) 項規定，書面抗議應在《立法會會刊》的第二組別公佈，因此，執行委員會就有關抗議作不應公佈的決定違反了《議事規則》。

### 無需履行說明理由的義務

1. 執行委員會於議決的第 7 點就說明理由的義務指出“立法會主席及執行委員會在《議事規則》事宜上所作的決定並非行政行為，因此並非如議員於其上訴中試圖讓人相信般，須受行政行為應遵的程序約束”。
2. 換言之，就執行委員會及立法會主席所作出的行為，執行委員會認為無需說明理由。



(翻譯本)

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

3. 縱然執行委員會認為沒有說明理由的義務，但同時說一直有就其所作的決定說明理由。本上訴這部分所關注的重點是關於無需就執行委員會及立法會主席所作出的行為說明理由的理解。既然執行委員會如此認為，並說一直有說明理由，但因為執行委員會所持觀點是無需就所作決定說明理由，所以這說法並不代表其必定會說明理由。加之，對所作出決定說明理由既屬於一種義務，又是議員及市民的一種權利，而並非執行委員會和立法會主席向議員們及市民表示禮貌的行為或一種恩惠。
4. 上述辯解在法律及政治層面均造成嚴重影響。權力需以透明及理性的方式行使，因而必定具有說明理由的義務。對決定說明理由是用以解釋為何會作出此一決定，指出理由，解釋為何所作決定是正確而非任意莽為的。
5. 執行委員會辯稱，無論主席或執行委員會，都可以不提出理由而作出決定，無需指出為何認為其決定是正確的原因，但此做法卻是對議員的不尊重、對立法會的不尊重、對市民的不尊重、對《基本法》和法律的基本原則的不尊重。
6. 認為立法會主席及/或執行委員會可在不說明理由的情況下駁回法案、聲明異議、上訴、請願、抗議等，又或作出其他決定影響議員代表市民行使權利的想法，反映對立法會的工作的不理解，不明白議會必須透明，其決策要合理。
7. 依照法律行事就需要提出理由：立法會主席及執行委員會不能凌駕於法律。



(翻譯本)

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

8. 如果連父母自己做的決定都要向子女解釋，主席和執行委員會怎麼可以不向市民和議員說明他們作出決定的原因呢？
9. 立法會主席和執行委員會不能說“是，因為是”或“不是，因為不是”。他們務必提出理據，因為我們在立法會的工作是代表市民去做的，為何我們會就澳門特區的民生事務作出某些決定，市民有權知道理由。
10. 執行委員會稱，本人沒有就說明理由義務提出相關法律依據，這是由於該義務是一個法律基本原則，故而，本人當時認為這是沒有爭議的。但是，基於執行委員會現時令人驚訝的結論，本人提出法律依據如下：
  - a. 說明理由義務源自《基本法》所確立的「法治國家」概念（這是一致的意見）；
  - b. 所有法律領域都有說明理由的義務，例如：《行政程序法典》第 114 條和第 115 條；《行政訴訟法典》第 15 條第 1 款 a 項、第 31 條、第 48 條、第 74 條第 3 款及第 6 款、第 76 條、第 89 條、第 93 條第 1 款、第 112 條第 2 款等；《民事訴訟法典》第 108 條及第 562 條第 2 款；《刑事訴訟法典》第 335 條第 2 款；《勞動訴訟法典》第 8 條、第 42 條、第 54 條第 4 款、第 70 條第 2 款、第 93 條第 4 款等條文；《律師紀律守則》第 6 條第 3 款、第 24 條第 1 款、第 38 條第 2 款、第 52 條第 1 款、第 59 條等；《澳門公共行政工作人員通則》第 79-B 條、第 79-C 條、第 79-H 條、第 83 條第 7 款、第 294 條第 2 款、第 329 條第 1 款和第 4 款、第 338 條第 3 款等；
  - c. 法律原則不必包含在一個明確的法律規範中，而是由特定的規則產生的，而說明理由的義務是一個法律的一般原則，因為該原則體現於所有在法律上涉及作出決定的規定；



(翻譯本)

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

- d. 《議事規則》亦有對說明理由的義務作出規定，分別見於《議事規則》第 111 條第 9 款（執行委員會的決定必須基於理由所致——如有需要，執行委員會可在全體會議上陳述理由）、第 120 條（委員會必須就其意見陳述理由）和第 121 條第 1 款（主席作出決定的依據）；
- e. 終審法院的司法見解指，理由說明“應能讓一個普通行為相對人還原相關行為作出者的認知和評價過程”，而這適用於任何具有相對人的決定。
11. 正如中級法院和終審法院的司法見解所反映的，決定的相對人必須能夠理解決策者的認知過程和評價過程。基此，只有當執行委員會認為立法會主席和執行委員會的決定並非通過認知和評價過程而作出，上述司法見解才不適用，因為只有任意作出的決定才不需建基於合理原因，但現在所面對的情況肯定並非如此。
12. 立法會主席和執行委員會不能任意決定，而是要根據理據、理由或原因作出決定。因此，有義務說明理由。
13. 從法律角度上執行委員會是錯誤的，這點似乎無容置疑，但更甚者，這一決定打開了立法會主席和執行委員會不用被問責的大門，致使廣義上的立法程序缺乏透明度，以及讓代表居民作決定的立法機關包藏任意作出決定的現象，而肯定這並非上訴議員所能接受，又或立法會主席及執行委員會所願意見到的。

### 欠缺說明理由



(翻譯本)

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

14. 不論執行委員會或上訴人均同意主席的批示可以參照委員會的意見書以作理由說明。這裡沒有異議。
15. 第一份批示的作出是參照了委員會的意見書，而不同意意見書內所持立場的聲明異議，其內所提出的理由，顯然是意見書當時的內容所沒有的。
16. 在這種情況下，第二份批示必須就為何不同意新提出的理據說明理由，為此可準用新的意見書，而明顯不應準用同一份意見書，否則，就不是對第二份批示說明理由，而是再次對第一份批示，即聲明異議所針對的批示而非就聲明異議作決定的批示說明理由。
17. 因此，執行委員會認為已就第二份批示說明理由，那是錯的。第一份批示有說明理由，但第二份批示沒有。第二份批示在複述第一份批示時，忽略了聲明異議中提出的理由，換句話說，對不同意聲明異議，沒有說出理由。聲明異議指出了意見書存在錯誤，自然地，對異議作出決定的批示不可以再準用同一意見書，而是有必要解釋為何意見書不存在聲明異議所指的錯誤。
18. 作為一項法律問題，執行委員會應當要求法律顧問團提供協助，以解釋為何這屬欠缺說明理由的個案。
19. 再次準用意見書來駁回聲明異議就是無視一不審理一聲明異議陳述的瑕疵。就決定說明理由的原則是一種來自於合理性及透明性的要求，體現的既是一種政治責任，亦是一種法律義務。
20. 由於未指出主席基於何種理據不認同對意見書的批評，上訴針對的批示



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

就玷有瑕疵，繼而因欠缺說明理由而無效。

21. 否則，向主席聲明異議就變成無用的行為，雖然法律有所規定，但主席可以無視，如同不存在。

### 內部準備會議和沒有通知議員

22. 在第 2 點中，委員會提及一場所謂的“內部準備會議”。然而，《立法會議事規則》並沒有規定內部及外部會議，甚至沒有提及存在兩種不同會議：所有的會議均屬內部。因此，有關<sup>長</sup>內部會議應是一場如其他會議般的會議，否則，就是一場非法會議。
23. 委員會不能為委員會會議訂定一些法律沒有規定的類別，這是因為，立法會是一個代表民意的機關，故法律希望確保立法會的活動公開透明。秘密會議，即使冠上“內部”之名，均屬違法，使用那些委婉字眼來代替委員會為表達所指情況而實際上應使用的適當概念並非好的法律或政治做法。
24. 《議事規則》並沒有提及任何內部會議，因為所有的會議均屬內部。而且從《議事規則》毫無疑問可以得出，所有（內部）會議都是開放予全體議員的。
25. 委員會尤其有權就規範立法會事務、其機關及活動的法例發表意見，因此，委員會應以身作則，遵守法律，不以“內部會議”之名來舉行秘密會議。



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

- 26.由某些議員所舉行的一場隱秘會議，就是一場旨在對立法會及該等議員所代表的市民有所隱瞞的會議，違反了特區透明及民主化原則；同時，亦違反了《基本法》以及法治原則。
- 27.另外，有關會議還被冠上“準備”之名。然而，《議事規則》中，並不存在與其他會議種類區別開來的準備會議。
- 28.恕我直言，委員會在違反法律的情況下創造了一個法律上並不存在的種類。“準備”一詞甚至並沒有在《議事規則》出現過。
- 29.委員會在第 31 點中指出“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”這一準則，但隨後卻正正做出了它所認為不應該做的事。
- 30.委員會的所有會議都是為之後所通過的意見書作準備的。任何一場旨在討論事情、發表意見、聽取議員及政府成員意見等的會議，實質上都屬準備會議。若所有“準備”會議都可以是秘密的、向某些議員隱瞞的，那麼，所有立法會委員會會議基本上都應該是秘密且僅讓某些議員參與。
- 31.執行委員會在第 9 點指出“會議沒有通知其他議員”“沒有重要意義”。這是令人詫異的，因為根據第 73 條第 2 款，“任何非委員會成員的議員得列席委員會會議……”。僅當議員獲通知委員會召開會議時，出席會議的這個權利方可被行使。
- 32.旨在討論有關意見書的該場會議，實屬非法，這便會影響到所作意見書的價值，以及上訴所針對的批示中的理由說明的價值。

### 抗議的定義



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

- 33.委員會在第 10 點提到能找到的“學說不多”。由於未能識別是何種學說，相信委員會想指出的是未找到某一學說，或如慣常表達的未找到任何學說。
- 34.因此指出，利用詞典對“抗議”一詞的法律概念下定義。正如任何具備知識的法律人員都知道，法律概念的定義並不載於詞典裡……法律解釋的標準載於《民法典》第 8 條，而非載於一冊 Porto Editora 的詞典或其他詞典。
- 35.第 8 條首先規定“法律解釋不應僅限於法律之字面含義”，但這正正就是委員會所犯的錯誤。某人在咖啡座上的抗議和議員的抗議有著截然不同的目的和背景，這意味著委員會應徵詢法律專家的意見，以便提醒委員會的成員，“應尤其考慮有關法制之整體性、制定法律時之情況及適用法律時之特定狀況，從有關文本得出立法思想”，從而解釋抗議的概念，而不是翻查字典解讀之。
- 36.此外，恕我直言，委員會所採用的定義是不可接受的，無法在法律層面認真待之：議員的抗議應以“強烈”方式為之，這一主張是完全沒有依據的，且不尊重每一位議員的人格和政治態度。如被接受，便是一個反映對法律的功能和澳門特別行政區現行的解釋規則並不理解的示例。
- 37.委員會和執行委員會的立場意味著，如果議員的抗議方式是“不太強烈”的，則便不會被視為一個抗議。



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

38.按照執行委員會的理解，議員需要提高嗓門或透過強烈的姿勢使其抗議可被視為一個抗議，而當沒有這樣做時，該抗議則不會被接納，因為不符合抗議的定義，然而，這個理解是不正確的。

39.因此，從詞典得出的所謂抗議的“定義”應不予考慮，這純粹是研究語言學和探究詞彙的用途和傳統，而非考究法律：即沒有探究法律的精神和目的。法律旨在引導行為，尤其為未來而設，詞典則旨在描述語言習慣，主要建基於過往多次重複的實踐。

### 抗議：口頭及書面行為

40.委員會在意見書葡文版第 11 點指出，“Por regra”（一般而言），抗議“以口頭方式”作出。但是，沒有指出是哪一條“regra”（規定）。是法律規定嗎？如屬該種情況，出自哪個法規，哪條規定？是實踐上的規定或社會慣例嗎？如屬該種情況，源自哪些社群，委員會得出這一“regra”的來源又是什麼？

41.委員會有義務用詞嚴謹，而立法會主席在準用委員會的意見書時也有此義務。既然這一“regra”無法識別，在識別之前就應不予考慮。否則，我們討論的是一個不知是何物的規定，實在荒謬。

42.委員會在第 8 點指出：

“議員可在行使其主要權力時使用‘抗議’的機制”。而此前在第 7 點表示所指的是“輔助性權力”，而且委員會承認該等權利包括提出異議和抗議。



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

43. 同樣重要的是，抗議與提出異議或上訴的權利並列出現在《議事規則》第 3 條 e) 項、第 58 條 g) 項，第 63 條及第 99 條 g) 項中。

44. 對此，委員會意見書第 5 點也予以承認（“與援引《議事規則》並提出異議的權力一併載於……”）。

45. 由此，從法律的上下文〔第 3 條 e) 項、第 58 條 g) 項，第 63 條及第 99 條 g) 〕及目的可清楚得知，提出異議與抗議——也包括上訴——遵從同一個根本法律制度。

46. 因此，如果異議和上訴可以書面形式提出，抗議也可以書面形式提出。

47. 由《議事規則》第 99 條 g) 項可以明確得出這一結論。

48. 可以肯定的是，由法律的上下文及目的可以得知，抗議的形式（口頭或書面）是議員的一項權能，體現了其代表市民及表達異議的根本權利。

49. 書面抗議與口頭抗議在形式上不同，考量基礎也不同：書面抗議可使用法律、學說及“先例”（澳門特區的以及境外的），而口頭抗議則不可。因此，使用哪種抗議是議員的一項政治（及法律）特權。<sup>3</sup>

50. 意見書第 11 點所述並無重要意義，原因上文已經闡明，即：沒有任何“regra”，委員會也未指出是什麼規定，要求抗議以口頭形式提出。有的是一個許可性的規定，賦予議員提出口頭抗議或書面抗議的權能，且無任何限制。許可性與禁止性規定的分別眾所周知，不應將兩者混

<sup>3</sup> 針對反抗議給出的理據略為複雜，委員會認為是法律對其沒有規定，這就似乎忽略了反抗議本身也是抗議，因此《議事規則》自然是有所規定的——不存在任何遺漏。



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

為一談：一種是容許行為、賦予權能的規定，而另一種則屬禁止行為的規定。

51. 經過幾個段落，在試圖論證抗議“一般而言”應口頭提出之後，委員會承認議員“可以提出書面抗議”（《意見書》第 15 點）。<sup>4</sup>

### 書面抗議：可作書面抗議的情況

52. 立法會主席和委員會認為“蘇嘉豪議員提出的抗議應於全體會議發生有關事實時提出”（批示），因為，“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”。

53. 而執行委員會的理解是，應該“在引發抗議的情況發生後”提出抗議。上訴人是在在引發抗議的情況發生“後”提出抗議的，沒有在之前，亦沒有於同一時間提出抗議。因此，似乎符合被上訴的執行委員會議決所載的要件。

54. 另一方面，執行委員會指出，抗議應（以強烈方式……）提出“作為回應引發抗議的狀況的即時反應”。然而，執行委員會沒有定義何謂“即時”。

55. 委員會、主席和執行委員會均沒有指出任何關於限制議員此項基本權利的法律規定。

<sup>4</sup> 委員會在第 13 點稱“綜上所述……似乎”，從這一表述可以得出兩種結論：委員會對其結論並不確定，而回指前文並未給出的理據，因為其上文“所述”的並不包括任何符合立法會所採納的準則或《民法典》第 8 條的法律依據。



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

56. 在上訴針對的議決的第 11 點中，執行委員會指出上訴議員所持的見解“與議會慣例不符，按照議會慣例，抗議均以口頭方式作出”。然而，（一）沒有表明所指的是哪一議會；（二）沒有指出曾出現書面抗議不獲接納的有關個案；（三）亦未提供這類情況的出現次數。
57. 所述的慣例必需是一個拒絕書面抗議的慣例，而非作出口頭抗議的慣例，這樣才具有重要性（但基於以下關於違法慣例的數點論述可見，其並不具重要性）。這是相當明顯的，因為沒有人認為口頭抗議屬違法，又或不存在口頭抗議這個慣例。相反，上訴人指出，既可以作出口頭抗議，亦可以作出書面抗議。而執行委員會則認為存在相反的慣例，那麼，便需要指出和闡述拒絕書面抗議的慣例是存在的（而不是存在接納口頭抗議的慣例，畢竟雙方都認同可以作出口頭抗議）。
58. 不論在澳門特區內，抑或是特區以外，均不存在任何拒絕法律明文允許的書面抗議的議會慣例。
59. 違法的慣例終究是違法的。多次違反法律並不會使違法變成合法：即使警方針對某人多次為例泊車都不科處罰款，但並不會因此而使警方不得科處罰款。重覆違反法律是累犯的情況，屬於一個惡行，而非德行。但現在並不是這一情況，因為以往從來沒有書面抗議遭到拒絕，並不存在這一慣例。
60. 而即使屬上指的情況，任何慣例均不能違反賦權性規範。所有的權利，在此則針對政治表達權，均不得基於一項抵觸該權利的慣例而被否定。執行委員會現時是擬將立法會違反法律的行為規範化，而這將違背《基本法》、合法性原則和法治精神：這類慣例並不存在，即使存在也只會是明顯違反《議事規則》的違法慣例。



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

61. 當反覆出現（即多次重複）某慣例時，它便會成為習慣。在提到“議會慣例”時，執行委員會指的是，那些所謂沒有載於《議事規則》或立法會的任何規範內的習慣。事實上，該些習慣（假如真的存在），除了不能限制透過法律所賦予的權利的行使外，亦不能產生任何法律效力，因為按照《民法典》第 2 條的規定，習慣“僅在法律有所規定時，方予考慮”。<sup>5</sup>
62. 確實，就提出書面抗議的權利，法律沒有設定任何限制，又或規定僅可就全體會議發生的事情提出這類抗議。相反，《議事規則》第 99 條 g) 明文規定，需公佈“申請書和書面作出的聲明異議、抗議和上訴”。
63. 因此，為表立場連貫，委員會理應落實其準則—“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”(意見書第 31 點)。
64. 既然委員會認為解釋法律的準則應為：如法律不作區分，則解釋者亦不得作出區分，既然《議事規則》容許作出書面抗議，且沒有區分是否在全體會議內或外發生的事情，那麼，委員會和立法會主席亦不應區分法律沒有區分的事宜。
65. 在尊重委員會的同時恕我直言，如此做法矛盾且站不住腳。
66. 也就是說，既然法律沒有把抗議分為針對“在全體會議發生”的事情和“在全體會議以外發生”的事情，加上提出抗議的權利屬“議員可在行使其主要權力時使用”(意見書第 8 點) 的一項重要輔助性權利，故此，此項權利不得被主席、執行委員會又或委員會任意縮減或加以限制；否則便

<sup>5</sup> 《民法典》第 2 條“習慣之法律價值”：“不違背善意原則之習慣，僅在法律有所規定時，方予考慮。”



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

與委員會的立場背道而馳，因其立場主張如法律不作區分，則主席亦不得（為限制權利）作出區分。

67.委員會在意見書第 13 點的結論，一開始經已被意見書第 5 點所推翻，因其認同：《議事規則》對抗議和提出異議是並排作出處理的，因此，兩者的制度基本上是等同的（法律作出區分的部份除外）。

68.同樣地，意見書第 14 點對上指的見解再一次表示認同：在全體會議討論期間可以口頭方式提出異議的事實，並不妨礙——不受限制地——提出書面異議。至於所指“不受限制地”，意即口頭異議沒有的限制，書面異議同樣也沒有。

69.因此，意見書第 17 點和第 18 點的結論是錯誤的，且無法律依據。主席或委員會並非“制定法律”者，而是負責執行法律的。法律允許提出書面抗議，沒有將該權利局限於某種情況行使，正如沒有對提出異議的權利設定限制般。

70.主席和委員會的行為，是對上訴議員享有的基本權利加以限制，而此項權利屬於其作為代表數千名選民履行政治職務時的一項重要權利，該議員所代表的更是澳門特區所有市民的權益，透過提交法案、法律修訂提案、抗議、聲明異議、上訴、在全體會議內外為他們表達意見等體現其代表性。

71.立法會作為市民的代議機關，此舉是削弱保障的體現，有關決定違背了立法機關所應貫徹的、增強民主價值的目標。主席應保障和加大立法會的自主性和加強其民主導向的管理，此外，還應保障議員的權利，而非對之加以限制。



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

72.就委員會意見書內關於不可接納或限制接納書面抗議的違法性，可參閱簡天龍所著的"*Lições de Procedimento Legislativo no Direito Parlamentar de Macau*"，2019，第 291 頁。

### 刊登抗議

73.委員會在意見書第 21 點指出，委員會不同意刊登抗議，但沒有說明原因。我們不知道這結論是否在其他議員無法出席的秘密會議上所得出的。

74.但肯定的是該結論欠缺依據，讓其不能視為合理，因為一項結論的合理性基於其理據而生，而主席的批示在這方面亦玷有欠缺說明理由的瑕疵。

75.從《議事規則》明確可見，書面抗議應於《立法會會刊》第二組別內刊登〔第 99 條 g) 項〕。

76.再者，既然委員會認為“如立法者不作區分，解釋者亦不應作出區分”，似乎很明確的是，委員會只能持應刊登抗議的觀點。

基於上述，

應否定主席及執行委員會無須就其決定說明理由的見解；

由於欠缺理由說明，主席的批示應視為無效，因而執行委員會的議決亦應視為無效；



(翻譯本)

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

無論如何，基於以上提出的理由，應廢止執行委員會的議決及主席第 359/VI/2019 號批示，因而亦應廢止第 206/VI/2019 號批示；

應否定抗議應“以強烈方式”作出的見解；

應確認議員可提出書面抗議；

應確認除非《議事規則》設有限制，否則書面抗議可在不受任何限制的情況下作出；

應宣告執行委員會議決提及的、但無任何法律明文規定的“議會慣例”不產生效力；

應確認抗議應當按第 99 條 g) 項刊登；

因此，應按上訴人申請接納有關抗議並著令刊登。

2019 年 5 月 2 日於澳門。

上訴議員  
蘇嘉豪