

關於法律和行政法規的規定 (法案)

理由陳述

一、制定本法的必要性

隨著《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》的深入實施，以及立法活動的數量日益增加和內容更為複雜，法律界、司法界、學術界以及社會各界對特區立法制度的認識亦更為豐富和多元化，包括對行政法規地位、性質、效力等問題有不同的理解。政府在深入研究及聽取社會各方面意見後認為，應通過立法來明確法律和行政法規的規定事項及相互關係。

為此，政府設立了由有關部門和法律專家組成的專責小組。專責小組深入研究《基本法》的有關規定，參考制定《基本法》的歷史資料及其法理背景，借鑒其他國家和內地的立法制度，並徵詢了有關部門的意見。在上述工作的基礎上，特區政府現就法律和行政法規的規定事項，提出本法案，交由立法會審議。我們相信，採取這項立法舉措對於健全特區的立法制度具有積極和深遠的意義。

二、制定本法的依據

根據《基本法》第 2 條的規定，最高國家權力機關——全國人民代表大會授權澳門特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。

特區享有的立法權，可就高度自治範圍內的所有事務制定法律。《基本法》第 17、58、64、67、71、74、75、78 條等多個條文就澳門特區的立法制度作出了系統規定。尤其是明確規定立法會是特區的立法機關，有權依照《基本法》的規定和法定程序制定、修改、暫停實施和廢除法律。

制定行政法規並頒佈執行是《基本法》授予行政長官的一項重要職權。《基本法》第 45、50、58、62、64 條對行政長官和政府的法律地位和職權作出了明確規定。其中包括行政長官負責執行《基本法》和依照《基本法》適用於特區的其他法律的權力，以及制定行政法規並頒佈執行的權力。

《基本法》對於特區立法機關制定法律，行政長官制定行政法規，已有明確授權，制定本法是落實《基本法》相關規定的措施。

三、行政法規與法律的關係

規範行政法規與法律的關係是本法案的重要內容之一，需根據《基本法》的有關規定予以處理。

基於行政長官制定行政法規的權力來源於《基本法》的授權，行政法規與《基本法》之間存在直接的效力關係。

行政法規不得與《基本法》相抵觸，也不能違反特區法律的規定。行政法規的規定與法律不一致的，要執行法律的規定。

四、關於必須以法律規範的事項

結合澳門特區成立以來的立法實踐，本法案建議下列事項應以法律規定：

- (一) 澳門居民資格和居留權制度；
- (二) 澳門居民基本權利和自由的限制；
- (三) 選民登記和選舉制度；
- (四) 訂定犯罪、輕微違反、刑罰、保安處分和有關前提；
- (五) 民事和商事基本制度；
- (六) 訴訟制度和仲裁制度；
- (七) 公務人員的基本制度；
- (八) 財政預算、稅收和公用徵收；
- (九) 金融、對外貿易活動等經濟基本制度；
- (十) 屬立法會權限的其他事項。

需要說明的是，第(八)及(九)項所規定的是《基本法》第五章(經濟)第一百零三條至第一百二十條所指的經濟方面之基本制度。第(十)項所規定的是已有法律規定在先者，或視具體情形需要以法律規定之事宜。

五、關於行政法規規範的事項

基於行政長官作為地區首長和政府首長的憲制地位，以及其必須承擔的憲制責任，《基本法》第五十條(五)項所指行

政法規，可就立法會保留權限以外的其他事項作出自主性或獨立性規定。這些事項主要包括《基本法》規定政府自行制定及執行政策、政府自行制定管理制度或辦法的事項、公共部門的設立、調整及撤銷，以及行政管理不可或缺的行政違法及其處罰制度等。為著充實法律規定的基本制度，也可制定執行性及補足性行政法規。本法案第四條第二、三款規定了上述事項。

六、關於法令的修訂

鑒於澳門特別行政區不再以“法令”形式制定規範，因此，有必要落實《基本法》第8條之規定，對法令的修訂事宜，訂定明確的實施細則。