

**關於訂定內部規範
的法律制度的法律彙編**

**COLECTÂNEA DE LEGISLAÇÃO SOBRE O
REGIME JURÍDICO DE ENQUADRAMENTO
DAS FONTES NORMATIVAS INTERNAS**

澳門特別行政區立法會

Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau

書名：關於訂定內部規範的法律制度的法律彙編
組織及出版：澳門特別行政區立法會
排版、印刷及釘裝：印務局
封面設計：印務局
印刷量：500 本
二零零九年九月
ISBN 978-99937-43-72-9

Título : Colectânea de Legislação Sobre o Regime Jurídico de Enquadramento
das Fontes Normativas Internas
Organização e edição : Assembleia Legislativa da RAEM
Composição, impressão e acabamento : Imprensa Oficial
Concepção de capa : Imprensa Oficial
Tiragem : 500 exemplares
Setembro de 2009
ISBN 978-99937-43-72-9

南灣湖畔立法會前地立法會大樓
Aterros da Baía da Praia Grande, Praça da Assembleia Legislativa
Edf. da Assembleia Legislativa
電話 Telephone: (853) 28728377 / 28728379
圖文傳真 Telefax: (853) 28973753
電子郵箱 E-mail: info@al.gov.mo
網址 <http://www.al.gov.mo>

目 錄

前言	5
第 13/2009 號法律《關於訂定內部規範的法律制度》	7
法案	13
法案修改文本（29/03/2009）	21
法案修改文本（18/05/2009）	27
法案修改文本（22/05/2009）	33
法案修改文本（05/06/2009）	39
第一常設委員會第 3/III/2009 號意見書	45
2007 年 8 月 3 日全體會議摘錄	161
2007 年 8 月 10 日全體會議摘錄	195
2009 年 7 月 14 日全體會議摘錄	221

前 言

為了推廣法律，立法會已陸續出版了一系列法律彙編，此次即為第13/2009 號法律《關於訂定內部規範的法律制度》的法律彙編。

這部法律意義重大，它將為日後規範的制定提供非常重要的依據。事實上，考慮到多方面的因素，如：該法涉及極為複雜的法律問題、之前在法律及司法上曾出現的爭論、該法在實質上具有憲法性、其政治影響、在討論過程中曾出現的重大分歧、該法的革新性、其與特區公共組織系統各方面均有關係、在引介和一般性通過法案的全體會議上的深入討論及提出的相關疑問和建議、該法在將來制定規範方面必然產生的影響，等等，絕對適宜將該法納入立法會的法律彙編系列。

該法的審議及表決經歷了一個漫長而複雜的過程，於此期間，在廣泛參與的基礎上進行了深入的討論。對此，可參閱有關委員會的意見書及其附件，亦可查閱全體會議辯論過程的紀錄。所有這些資料均被收錄在本冊彙編之中。

立法會希望藉本彙編的出版，為推廣訂定內部規範的制度，尤其是關於法律和行政法規的新制度提供重要的學說及資料，以加深公眾對該法的了解。為重申該法的重要性，需要說明的是，該法的範圍僅排除了澳門特區外部的規範性文件，即中國內地的規範性文件和國際法文書。

希望藉本彙編的出版，不僅使法律為人所知，更重要的是使《澳門特別行政區基本法》第三十六條所規定的訴諸法律的基本權利得以落實。

立法會主席



曹其真

澳門特別行政區

第 13/2009 號法律

關於訂定內部規範的法律制度

立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項，制定本法律。

第一條 標的

本法旨在根據《澳門特別行政區基本法》的規定，充實關於訂定內部規範的法律制度。

第二條 目的

本法之目的尤其在於：

- （一）界定須由法律予以規範的事項；
- （二）界定由獨立行政法規予以規範的事項；
- （三）訂定可由補充性行政法規予以規範的情況；
- （四）設定行政法規的類型；
- （五）確定關於法律和行政法規的法律制度的基本原則；
- （六）訂明和規範法令的修改、暫停實施和廢止的制度。

第三條 位階和優先

一、澳門特別行政區的法律、獨立行政法規、補充性行政法規及其他內部規範性文件須在符合《基本法》的前提下方為有效。

二、法律優於其他所有的內部規範性文件，即使該等文件的生效後於法律。

三、獨立行政法規不得就法律所載的條文作出具有對外效力的解釋、填補、變更、暫停實施或廢除性的規定。

第四條

規範性文件的類型

一、規範性文件主要包括以下類型：

- (一) 立法會的法律；
- (二) 行政長官的獨立行政法規；
- (三) 行政長官的補充性行政法規。

二、法律應有確定、準確和充分的內容，應清楚載明私人行為應遵守的法律規範，行政活動應遵循的行為規則，以及對司法爭訟作出裁判所應依據的準則。

三、獨立行政法規得就法律沒有規範的事宜設定初始性的規範。

四、補充性行政法規得為執行法律而訂定所必需的具體措施。

第五條

一般立法權限

立法會行使《澳門特別行政區基本法》賦予的職權，有權就澳門特別行政區自治範圍內的任何事宜制定、修改、暫停實施和廢除法律。

第六條

法律

下列事項須由法律予以規範：

- (一) 《基本法》和其他法律所規定的基本權利和自由及其保障的法律制度；
- (二) 澳門居民資格；
- (三) 澳門居留權制度；
- (四) 選民登記和選舉制度；

- (五) 訂定犯罪、輕微違反、刑罰、保安處分和有關前提；
- (六) 訂定行政違法行為的一般制度、有關程序及處罰，但不妨礙第七條第一款(六)項的規定；
- (七) 立法會議員章程；
- (八) 立法會輔助部門的組織、運作和人員的法律制度；
- (九) 民法典和商法典；
- (十) 行政程序法典；
- (十一) 民事訴訟、刑事訴訟和行政訴訟制度和仲裁制度；
- (十二) 登記法典和公證法典；
- (十三) 規範性文件和其他須正式公佈的文件格式；
- (十四) 適用於公共行政工作人員的基本制度；
- (十五) 財政預算和稅收；
- (十六) 關於土地、地區整治、城市規劃和環境的法律制度；
- (十七) 貨幣、金融和對外貿易活動的法律制度；
- (十八) 所有權制度、公用徵用和徵收制度；
- (十九) 《基本法》賦予立法會立法權限的其他事項。

第七條

獨立行政法規和補充性行政法規

- 一、 獨立行政法規得就以下事項作出規定：
 - (一) 充實、貫徹和執行政府政策的規範；
 - (二) 管理各項公共事務的制度和辦法；
 - (三) 政府的組織、運作及其成員的通則；
 - (四) 公共行政當局及其所有的部門及組織單位的架構和組織，包括諮詢機關、具法律人格的公共部門、公務法人、公共實體、自治部門及基金組織、公共基金會、其他自治機構及同類性質機構的架構及組織，但不包

括屬於立法會、法院、檢察院、審計署及廉政公署的機構或納入其職能或組織範圍內的機構，以及對基本權利和自由及其保障具有直接介入權限的機構，尤其是刑事調查機關；

(五) 行政會的組織、運作及其成員的通則；

(六) 行政違法行為及其罰款，但罰款金額不超過澳門幣 \$500,000.00 (五十萬元)；

(七) 不屬於本法第六條規定的其他事項。

二、 補充性行政法規可就具體執行相關法律訂定的事宜作出規定。

三、 屬上款規定的情況，須明確指出需由行政法規擬規範的法律的規定。

第八條 法令

法令所載的規定依下列規則被修改、暫停實施或廢止：

(一) 屬第六條規定的事項，透過法律為之；

(二) 屬第七條第一款規定的事項，透過獨立行政法規為之；

(三) 屬於需制定具體執行性規定的事項，透過補充性行政法規為之。

第九條 修改規範法規的公佈與格式的第 3/1999 號法律

第 3/1999 號法律《法規的公佈與格式》第十三條的行文修改如下：

“第十三條 行政法規

一、 行政法規開始部分的格式為：

‘行政長官根據《澳門特別行政區基本法》第五十條（五）項（及視情形而定的其他法規條款），經徵詢行政會的意見，制定本獨立行政法規（或補充性行政法規）。’

二、（……）”

第十條 過渡規定

在本法生效前已公佈的行政法規，即使未符合本法訂定的制度者，在新的法規對其作出修改、暫停實施或廢止前，有關行政法規繼續生效。

第十一條 生效

本法自二零零九年八月十五日起生效。

二零零九年七月十四日通過。

立法會主席 曹其真

二零零九年七月十五日簽署。

命令公佈。

行政長官 何厚鏞

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。

澳門特別行政區
第…… / 2007 號法律
(法案)
關於法律和行政法規的規定

立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項，制定本法律。

第一條
標的

本法旨在落實《澳門特別行政區基本法》關於制定法律和行政法規的規定。

第二條
位階

如法律與行政法規就同一事項有不同規定的，須適用法律規定，即使行政法規的生效後於法律。

第三條
法律

一、立法會行使《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項規定的職權，制定、修改、暫停實施和廢除法律。

二、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。

第四條 行政法規

一、行政長官行使《澳門特別行政區基本法》第五十條（五）項規定的職權，制定行政法規並頒佈執行。

二、行政法規就以下事項作出獨立規定：

- (一) 制定及執行政策；
- (二) 管理各項公共事務的制度和辦法；
- (三) 公共部門的設立、調整及撤銷；
- (四) 行政違法行為和有關處罰；
- (五) 不屬於上條規定的其他事項。

三、行政法規亦就法律的執行或補足事項作出規定。

第五條 法令

法令的修改、暫停實施或廢止：

- (一) 屬本法第三條第二款規定的事項，須透過法律為之；
- (二) 不屬上項規定的事項，可透過行政法規為之。

第六條
生效

本法自公佈翌日起生效。

二零零七年 月 日通過。

立法會主席 曹其真

二零零七年 月 日簽署。

命令公佈。

行政長官 何厚鐸

澳門特別行政區
第 / 2009 號法律
(法案)
關於訂定內部規範的法律制度

立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項，制定本法律。

第一條
標的

一、 本法旨在根據《澳門特別行政區基本法》的規定，充實關於訂定內部規範的法律制度。

二、 內部規範主要包括立法會的法律、行政長官的獨立行政法規和補充性行政法規。

第二條
目的

本法之目的尤其在於：

- （一） 界定須由法律予以規範的事項；
- （二） 界定由獨立行政法規予以規範的事項；
- （三） 界定可由補充性行政法規依據已有的法律予以規範的事項；
- （四） 設定行政法規的類型；
- （五） 確定關於法律和行政法規的法律制度的基本原則；
- （六） 訂明和規範法令的修改、暫停實施和廢止的制度。

第三條

位階和優先

一、 澳門特別行政區的法律、獨立行政法規、補充性行政法規及其他內部規範性文件須在符合《基本法》的前提下方為有效。

二、 法律優於其他所有的內部規範性文件，即使該等文件的生效後於法律。

三、 獨立行政法規不得就法律所載的條文作出具有對外效力的解釋、填補、變更、暫停實施或廢除性的規定。

第四條

規範性文件的類型

一、 規範性文件主要包括以下類型：

(一) 立法會的法律；

(二) 行政長官的獨立行政法規；

(三) 行政長官的補充性行政法規。

二、 法律應有確定、準確和充分的內容，應清楚載明私人行為應遵守的法律規範，行政活動應遵循的行為規則，以及對司法爭訟作出裁判所應依據的準則，應就所規範的事項規定法律制度的實質內容，或應訂明將由補充性行政法規補充或具體落實的制度的基本含義、標的及範圍。

三、 獨立行政法規得就法律沒有規範的事宜設定初始性的規範。

四、 補充性行政法規得對法律所載的規範予以充實和補充，或得為執行法律和獨立行政法規中的規定而訂定具體措施。

第五條

法律

下列事項須由立法會的法律予以規範：

(一) 《基本法》和其他法律所規定的基本權利和自由及其保障的法律制度；

- (二) 澳門居民資格；
- (三) 澳門居留權制度；
- (四) 選民登記和選舉制度；
- (五) 訂定犯罪、輕微違反、刑罰、保安處分和有關前提；
- (六) 訂定行政違法行為的一般制度、有關程序及處罰，但不妨礙第六條第一款（六）項的規定；
- (七) 立法會議員章程；
- (八) 立法會輔助部門的組織、運作和人員的法律制度；
- (九) 民法典和商法典；
- (十) 行政程序法典；
- (十一) 民事訴訟、刑事訴訟和行政訴訟制度和仲裁制度；
- (十二) 登記法典和公證法典；
- (十三) 規範性文件和其他須正式公佈的文件格式；
- (十四) 適用於公共行政工作人員的基本制度；
- (十五) 財政預算和稅收；
- (十六) 關於土地、地區整治、城市規劃和環境的法律制度；
- (十七) 貨幣、金融和對外貿易活動的法律制度；
- (十八) 所有權制度、公用徵用和徵收制度；
- (十九) 《基本法》賦予立法會立法權限的其他事項。

第六條

獨立行政法規和補充性行政法規

- 一、獨立行政法規得就以下事項作出規定：
 - (一) 充實、貫徹和執行政府政策的規範；
 - (二) 管理各項公共事務的制度和辦法；
 - (三) 政府的組織、運作及其成員的通則；

(四) 公共行政當局及其所有的部門及組織單位的架構和組織，包括諮詢機關、具法律人格的公共部門、公務法人、公共實體、自治部門及基金組織、公共基金會、其他自治機構及同類性質機構的架構及組織，但不包括屬於立法會、法院、檢察院、審計署及廉政公署的機構或納入其職能或組織範圍內的機構，以及對基本權利和自由及其保障具有直接介入權限的機構，尤其是刑事調查機關；

(五) 行政會的組織、運作及其成員的通則；

(六) 可科處金額不超過澳門幣 \$500,000.00（五十萬元）的行政違法行為及其處罰；

(七) 不屬於本法第五條規定的其他事項。

二、 補充性行政法規可就具體執行或補足相關法律規範或獨立行政法規訂定的事宜作出規定。

三、 屬上款規定的情況，須明確指出需由行政法規擬規範的法律或法規的規定。

第七條 法令

法令所載的規定依下列規則被修改、暫停實施或廢止：

(一) 屬第五條規定的事項，透過法律為之；

(二) 屬第六條第一款規定的事項，透過獨立行政法規為之；

(三) 屬於需充實法律的事項，透過補充性行政法規為之。

第八條 修改規範法規的公佈與格式的第 3/1999 號法律

第 3/1999 號法律《法規的公佈與格式》第十三條的行文修改如下：

“第十三條 行政法規

一、行政法規開始部分的格式為：

‘行政長官根據《澳門特別行政區基本法》第五十（五）項（及視情形而定的其他法規條款），經徵詢行政會的意見，制定本獨立行政法規（或補充性行政法規）。’

二、（.....）”

第九條 過渡規定

在本法生效前已公佈的行政法規，即使未符合本法訂定的制度者，在新的法規對其作出修改、暫停實施或廢止前，有關行政法規繼續生效。

第十條 生效

本法自公佈翌日起生效。

二零零九年 月 日通過。

立法會主席 曹其真

二零零九年 月 日簽署。

命令公佈。

行政長官 何厚鐸

澳門特別行政區
第…… / 2009 號法律
(法案)
關於訂定內部規範的法律制度

立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項，制定本法律。

第一條
標的

本法旨在根據《澳門特別行政區基本法》的規定，充實關於訂定內部規範的法律制度。

第二條
目的

本法之目的尤其在於：

- （一）界定須由法律予以規範的事項；
- （二）界定由獨立行政法規予以規範的事項；
- （三）訂定可由補充性行政法規予以規範的情況；
- （四）設定行政法規的類型；
- （五）確定關於法律和行政法規的法律制度的基本原則；
- （六）訂明和規範法令的修改、暫停實施和廢止的制度。

第三條
位階和優先

- 一、澳門特別行政區的法律、獨立行政法規、補充性行政法規及其他

內部規範性文件須在符合《基本法》的前提下方為有效。

二、 法律優於其他所有的內部規範性文件，即使該等文件的生效後於法律。

三、 獨立行政法規不得就法律所載的條文作出具有對外效力的解釋、填補、變更、暫停實施或廢除性的規定。

第四條

規範性文件的類型

一、 規範性文件主要包括以下類型：

(一) 立法會的法律；

(二) 行政長官的獨立行政法規；

(三) 行政長官的補充性行政法規。

二、 法律應有確定、準確和充分的內容，應清楚載明私人行為應遵守的法律規範，行政活動應遵循的行為規則，以及對司法爭訟作出裁判所應依據的準則。

三、 獨立行政法規得就法律沒有規範的事宜設定初始性的規範。

四、 補充性行政法規得為執行法律而訂定具體措施。

第五條

一般立法權限

立法會行使《澳門特別行政區基本法》賦予的職權，有權就澳門特別行政區自治範圍內的任何事宜制定、修改、暫停實施和廢除法律。

第六條

法律

下列事項須由法律予以規範：

(一) 《基本法》和其他法律所規定的基本權利和自由及其保障的法律制度；

- (二) 澳門居民資格；
- (三) 澳門居留權制度；
- (四) 選民登記和選舉制度；
- (五) 訂定犯罪、輕微違反、刑罰、保安處分和有關前提；
- (六) 訂定行政違法行為的一般制度、有關程序及處罰，但不妨礙第七條第一款（六）項的規定；
- (七) 立法會議員章程；
- (八) 立法會輔助部門的組織、運作和人員的法律制度；
- (九) 民法典和商法典；
- (十) 行政程序法典；
- (十一) 民事訴訟、刑事訴訟和行政訴訟制度和仲裁制度；
- (十二) 登記法典和公證法典；
- (十三) 規範性文件和其他須正式公佈的文件格式；
- (十四) 適用於公共行政工作人員的基本制度；
- (十五) 財政預算和稅收；
- (十六) 關於土地、地區整治、城市規劃和環境的法律制度；
- (十七) 貨幣、金融和對外貿易活動的法律制度；
- (十八) 所有權制度、公用徵用和徵收制度；
- (十九) 《基本法》賦予立法會立法權限的其他事項。

第七條

獨立行政法規和補充性行政法規

- 一、獨立行政法規得就以下事項作出規定：
 - (一) 充實、貫徹和執行政府政策的規範；
 - (二) 管理各項公共事務的制度和辦法；
 - (三) 政府的組織、運作及其成員的通則；

(四) 公共行政當局及其所有的部門及組織單位的架構和組織，包括諮詢機關、具法律人格的公共部門、公務法人、公共實體、自治部門及基金組織、公共基金會、其他自治機構及同類性質機構的架構及組織，但不包括屬於立法會、法院、檢察院、審計署及廉政公署的機構或納入其職能或組織範圍內的機構，以及對基本權利和自由及其保障具有直接介入權限的機構，尤其是刑事調查機關；

(五) 行政會的組織、運作及其成員的通則；

(六) 可科處金額不超過澳門幣 \$500,000.00（五十萬元）的行政違法行為及其處罰；

(七) 不屬於本法第六條規定的其他事項。

二、 補充性行政法規可就具體執行相關法律訂定的事宜作出規定。

三、 屬上款規定的情況，須明確指出需由行政法規擬規範的法律的規定。

第八條 法令

法令所載的規定依下列規則被修改、暫停實施或廢止：

(一) 屬第六條規定的事項，透過法律為之；

(二) 屬第七條第一款規定的事項，透過獨立行政法規為之；

(三) 屬於具體執行性的事項，透過補充性行政法規為之。

第九條 修改規範法規的公佈與格式的第 3/1999 號法律

第 3/1999 號法律《法規的公佈與格式》第十三條的行文修改如下：

“第十三條 行政法規

一、行政法規開始部分的格式為：

‘行政長官根據《澳門特別行政區基本法》第五十（五）項（及視情形

而定的其他法規條款)，經徵詢行政會的意見，制定本獨立行政法規（或補充性行政法規）。

二、(……) ”

第十條 過渡規定

在本法生效前已公佈的行政法規，即使未符合本法訂定的制度者，在新的法規對其作出修改、暫停實施或廢止前，有關行政法規繼續生效。

第十一條 生效

本法自公佈翌日起生效。

二零零九年 月 日通過。

立法會主席 曹其真

二零零九年 月 日簽署。

命令公佈。

行政長官 何厚鏵

澳門特別行政區
第……/2009 號法律
(法案)
關於訂定內部規範的法律制度

立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項，制定本法律。

第一條
標的

本法旨在根據《澳門特別行政區基本法》的規定，充實關於訂定內部規範的法律制度。

第二條
目的

本法之目的尤其在於：

- （一）界定須由法律予以規範的事項；
- （二）界定由獨立行政法規予以規範的事項；
- （三）訂定可由補充性行政法規予以規範的情況；
- （四）設定行政法規的類型；
- （五）確定關於法律和行政法規的法律制度的基本原則；
- （六）訂明和規範法令的修改、暫停實施和廢止的制度。

第三條
位階和優先

一、澳門特別行政區的法律、獨立行政法規、補充性行政法規及其他內部規範性文件須在符合《基本法》的前提下方為有效。

二、法律優於其他所有的內部規範性文件，即使該等文件的生效後於法律。

三、獨立行政法規不得就法律所載的條文作出具有對外效力的解釋、填補、變更、暫停實施或廢除性的規定。

第四條

規範性文件的類型

一、規範性文件主要包括以下類型：

- (一) 立法會的法律；
- (二) 行政長官的獨立行政法規；
- (三) 行政長官的補充性行政法規。

二、法律應有確定、準確和充分的內容，應清楚載明私人行為應遵守的法律規範，行政活動應遵循的行為規則，以及對司法爭訟作出裁判所應依據的準則。

三、獨立行政法規得就法律沒有規範的事宜設定初始性的規範。

四、補充性行政法規得為執行法律而訂定所必需的具體措施。

第五條

一般立法權限

立法會行使《澳門特別行政區基本法》賦予的職權，有權就澳門特別行政區自治範圍內的任何事宜制定、修改、暫停實施和廢除法律。

第六條

法律

下列事項須由法律予以規範：

(一)《基本法》和其他法律所規定的基本權利和自由及其保障的法律制度；

(二) 澳門居民資格；

- (三) 澳門居留權制度；
- (四) 選民登記和選舉制度；
- (五) 訂定犯罪、輕微違反、刑罰、保安處分和有關前提；
- (六) 訂定行政違法行為的一般制度、有關程序及處罰，但不妨礙第七條第一款（六）項的規定；
- (七) 立法會議員章程；
- (八) 立法會輔助部門的組織、運作和人員的法律制度；
- (九) 民法典和商法典；
- (十) 行政程序法典；
- (十一) 民事訴訟、刑事訴訟和行政訴訟制度和仲裁制度；
- (十二) 登記法典和公證法典；
- (十三) 規範性文件和其他須正式公佈的文件格式；
- (十四) 適用於公共行政工作人員的基本制度；
- (十五) 財政預算和稅收；
- (十六) 關於土地、地區整治、城市規劃和環境的法律制度；
- (十七) 貨幣、金融和對外貿易活動的法律制度；
- (十八) 所有權制度、公用徵用和徵收制度；
- (十九) 《基本法》賦予立法會立法權限的其他事項。

第七條

獨立行政法規和補充性行政法規

- 一、 獨立行政法規得就以下事項作出規定：
 - (一) 充實、貫徹和執行政府政策的規範；
 - (二) 管理各項公共事務的制度和辦法；
 - (三) 政府的組織、運作及其成員的通則；

(四) 公共行政當局及其所有的部門及組織單位的架構和組織，包括諮詢機關、具法律人格的公共部門、公務法人、公共實體、自治部門及基金組織、公共基金會、其他自治機構及同類性質機構的架構及組織，但不包括屬於立法會、法院、檢察院、審計署及廉政公署的機構或納入其職能或組織範圍內的機構，以及對基本權利和自由及其保障具有直接介入權限的機構，尤其是刑事調查機關；

(五) 行政會的組織、運作及其成員的通則；

(六) 行政違法行為及其罰款，但罰款金額不超過澳門幣 \$500,000.00 (五十萬元)；

(七) 不屬於本法第六條規定的其他事項。

二、 補充性行政法規可就具體執行相關法律訂定的事宜作出規定。

三、 屬上款規定的情況，須明確指出需由行政法規擬規範的法律的規定。

第八條 法令

法令所載的規定依下列規則被修改、暫停實施或廢止：

(一) 屬第六條規定的事項，透過法律為之；

(二) 屬第七條第一款規定的事項，透過獨立行政法規為之；

(三) 屬於需制定具體執行性規定的事項，透過補充性行政法規為之。

第九條 修改規範法規的公佈與格式的第 3/1999 號法律

第 3/1999 號法律《法規的公佈與格式》第十三條的行政修改如下：

“第十三條 行政法規

一、行政法規開始部分的格式為：

‘行政長官根據《澳門特別行政區基本法》第五十條（五）項（及視情

形而定的其他法規條款)，經徵詢行政會的意見，制定本獨立行政法規（或補充性行政法規）。

二、(……) ”

第十條 過渡規定

在本法生效前已公佈的行政法規，即使未符合本法訂定的制度者，在新的法規對其作出修改、暫停實施或廢止前，有關行政法規繼續生效。

第十一條 生效

本法自公佈翌日起生效。

二零零九年 月 日通過。

立法會主席 曹其真

二零零九年 月 日簽署。

命令公佈。

行政長官 何厚鏵

澳門特別行政區 第……/2009 號法律 (法案) 關於訂定內部規範的法律制度

立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項，制定本法律。

第一條 標的

本法旨在根據《澳門特別行政區基本法》的規定，充實關於訂定內部規範的法律制度。

第二條 目的

本法之目的尤其在於：

- （一）界定須由法律予以規範的事項；
- （二）界定由獨立行政法規予以規範的事項；
- （三）訂定可由補充性行政法規予以規範的情況；
- （四）設定行政法規的類型；
- （五）確定關於法律和行政法規的法律制度的基本原則；
- （六）訂明和規範法令的修改、暫停實施和廢止的制度。

第三條 位階和優先

一、澳門特別行政區的法律、獨立行政法規、補充性行政法規及其他內部規範性文件須在符合《基本法》的前提下方為有效。

二、 法律優於其他所有的內部規範性文件，即使該等文件的生效後於法律。

三、 獨立行政法規不得就法律所載的條文作出具有對外效力的解釋、填補、變更、暫停實施或廢除性的規定。

第四條

規範性文件的類型

一、 規範性文件主要包括以下類型：

- (一) 立法會的法律；
- (二) 行政長官的獨立行政法規；
- (三) 行政長官的補充性行政法規。

二、 法律應有確定、準確和充分的內容，應清楚載明私人行為應遵守的法律規範，行政活動應遵循的行為規則，以及對司法爭訟作出裁判所應依據的準則。

三、 獨立行政法規得就法律沒有規範的事宜設定初始性的規範。

四、 補充性行政法規得為執行法律而訂定所必需的具體措施。

第五條

一般立法權限

立法會行使《澳門特別行政區基本法》賦予的職權，有權就澳門特別行政區自治範圍內的任何事宜制定、修改、暫停實施和廢除法律。

第六條

法律

下列事項須由法律予以規範：

(一) 《基本法》和其他法律所規定的基本權利和自由及其保障的法律制度；

- (二) 澳門居民資格；
- (三) 澳門居留權制度；
- (四) 選民登記和選舉制度；
- (五) 訂定犯罪、輕微違反、刑罰、保安處分和有關前提；
- (六) 訂定行政違法行為的一般制度、有關程序及處罰，但不妨礙第七條第一款（六）項的規定；
- (七) 立法會議員章程；
- (八) 立法會輔助部門的組織、運作和人員的法律制度；
- (九) 民法典和商法典；
- (十) 行政程序法典；
- (十一) 民事訴訟、刑事訴訟和行政訴訟制度和仲裁制度；
- (十二) 登記法典和公證法典；
- (十三) 規範性文件和其他須正式公佈的文件格式；
- (十四) 適用於公共行政工作人員的基本制度；
- (十五) 財政預算和稅收；
- (十六) 關於土地、地區整治、城市規劃和環境的法律制度；
- (十七) 貨幣、金融和對外貿易活動的法律制度；
- (十八) 所有權制度、公用徵用和徵收制度；
- (十九) 《基本法》賦予立法會立法權限的其他事項。

第七條

獨立行政法規和補充性行政法規

- 一、獨立行政法規得就以下事項作出規定：
 - (一) 充實、貫徹和執行政府政策的規範；
 - (二) 管理各項公共事務的制度和辦法；
 - (三) 政府的組織、運作及其成員的通則；

(四) 公共行政當局及其所有的部門及組織單位的架構和組織，包括諮詢機關、具法律人格的公共部門、公務法人、公共實體、自治部門及基金組織、公共基金會、其他自治機構及同類性質機構的架構及組織，但不包括屬於立法會、法院、檢察院、審計署及廉政公署的機構或納入其職能或組織範圍內的機構，以及對基本權利和自由及其保障具有直接介入權限的機構，尤其是刑事調查機關；

(五) 行政會的組織、運作及其成員的通則；

(六) 行政違法行為及其罰款，但罰款金額不超過澳門幣 \$500,000.00 (五十萬元)；

(七) 不屬於本法第六條規定的其他事項。

二、 補充性行政法規可就具體執行相關法律訂定的事宜作出規定。

三、 屬上款規定的情況，須明確指出需由行政法規擬規範的法律的規定。

第八條 法令

法令所載的規定依下列規則被修改、暫停實施或廢止：

(一) 屬第六條規定的事項，透過法律為之；

(二) 屬第七條第一款規定的事項，透過獨立行政法規為之；

(三) 屬於需制定具體執行性規定的事項，透過補充性行政法規為之。

第九條 修改規範法規的公佈與格式的第 3/1999 號法律

第 3/1999 號法律《法規的公佈與格式》第十三條的行文修改如下：

“第十三條 行政法規

一、 行政法規開始部分的格式為：

‘行政長官根據《澳門特別行政區基本法》第五十條（五）項（及視情

形而定的其他法規條款)，經徵詢行政會的意見，制定本獨立行政法規（或補充性行政法規）。

二、(……) ”

第十條 過渡規定

在本法生效前已公佈的行政法規，即使未符合本法訂定的制度者，在新的法規對其作出修改、暫停實施或廢止前，有關行政法規繼續生效。

第十一條 生效

本法自二零零九年八月十五日起生效。

二零零九年 月 日通過。

立法會主席 曹其真

二零零九年 月 日簽署。

命令公佈。

行政長官 何厚鏞

第一常設委員會

第 3 /III/2009 號意見書

事由：《關於訂定內部規範的法律制度》法案

I

引言

1. 標題所示法案¹由澳門特別行政區（以下簡稱特區）政府提交，立法會主席根據《立法會議事規則》第九條 c) 項的規定接納該法案，並透過於二零零七年七月三十一日作出的第 405/III/2007 號批示，於同日將該法案派發。

2. 上述法案於二零零七年八月三日舉行的全體會議上引介，同月十日經一般性討論後正式獲一般性通過。立法會主席透過二零零七年八月十日作出的第 440/III/2007 號批示，將上述法案派發給本委員會進行“審議和制作意見書”，並要求於二零零七年十二月三十一日前完成有關工作。隨後，鑒於本法案的複雜性，委員會多次申請延長審議期限並獲得批准，有關期限最後延長至二零零九年六月三十日。

3. 在完成立法程序的第一階段後，緊接著即進入委員會的細則性審議階段。

4. 本委員會於二零零七年八月十五日和十月二十六日、二零零八年一月七日、五月二十日和五月二十七日、二零零九年二月六日、三月二十五日、四月二十八日、六月二十四日及六月二十九日舉行正式會議，持續對法案進行分析。政府多名代表在行政法務司陳麗敏司長的帶領下出席了委員會召開的多次會議。

5. 須提及的是，除了上述的正式會議外，就多個層面尤其是法律技術

¹ 在立法程序初期，法案的名稱原為“關於法律和行政法規的規定”。

層面的討論還進行了多次內部工作會議，此外，立法會和政府的顧問亦一直保持聯繫。在這項工作中，雙方一直秉持基本法的精神，以嚴格遵行該法為依歸，並致力使其得以全面具體落實。

6. 事實上，有多個因素，如：分析中的法案所載的事宜涉及複雜的法律問題、在討論過程中曾出現重大分歧²、法案具有革新性、法案與特區公共組織系統各方面均有關係、法案在將來制定規範方面必然產生一定的影響，等等。以上種種因素均促使立法者必須從多方面對法案進行深思熟慮的分析，決不能因任何形勢所限而急就章。

7. 基於以上所提及的複雜的法律問題，有必要反覆思考並進行比較法的研究³，特別針對制定規範的方式、制定規範——法律及法規——的權力分配、內部規範淵源之間的關係，包括它們之間的位階、配合及區分。此外，亦需對司法見解進行研究。但不容忽視的是，基本法為特區建立了新的憲制模式，這種模式與之前的模式在各個層面上均有所不同。因此，在法律技術方面需要作更深入地探討，因而亦需用較長時間處理有關問題。

8. 在立法會實行的開放政策下，透過“如市民對法案有任何意見，可用書面或電郵方式向立法會提出”⁴的呼籲，在此期間，委員會亦收到多個技術上的寶貴意見，如鄭錦耀⁵、João Albuquerque⁶及澳門法學協進會⁷寄來的意見。另外，亦收到高天賜議員提交的一份載有技術分析及建議的文件⁸。這些寶貴意見將載於本意見書的附件。

² 就這點可參閱理由陳述。此外，亦可參閱多個不同見解的裁判：終審法院就第 28/2006 號案件的裁判；中級法院 2006 年 4 月 27 日第 223/2005 號裁判；行政法院 2006 年 9 月 8 日就第 38/05-EF 號卷宗所作的裁判。

³ 參閱理由陳述第一頁。除研究中國內地的制度外，亦同時探討了葡萄牙、意大利、台灣及法國等地的情況。

⁴ http://www.al.gov.mo/cn/cn_main.htm

⁵ 對“關於法律和行政法規的規定”法案的修改建議。

⁶ 就訂定《關於法律和行政法規的規定》法案最後文本提供意見；就《關於法律和行政法規的規定》法案的最後文本提供意見，2009。

⁷ 對《關於訂定內部規範的法律制度》法案的意見。

⁸ 改善《關於法律和行政法規的規定》法案的建議。

此外，多位人士亦曾撰寫文章，直接或間接就法案涉及的一些重要問題作全面或專門的探討⁹。

對上述所有的寶貴意見，委員會在分析這份重要法案時均作了適當的考慮。

9. 委員會成員以及其他議員，特別是立法會主席對本法案進行了分析、討論和發表意見，並在分析過程中提出了許多政治和技術方面的問題。經過上述多次會議的討論、立法會顧問團編寫備忘錄的分析以及政府代表所提交的多份技術文件，法案中的多個問題得到了澄清。政府於本年六月五日提交了該法案的替代文本，但在此之前亦曾提出四個文本¹⁰。

有必要強調的是，委員會認為，相對於法案的最初文本，法案的最後文本在多個方面均有實質性的改善，此外，委員會提出的多項建議亦於法案的最後文本中有所反映。

因此，除另有說明外，本意見書對法案各條文的引述將以新文本¹¹為基礎。

II

引介及背景

10. 政府於法案的理由陳述中說明了制定及提出法案的動機，這將有

⁹ 有作者就該問題作專門的論述，亦有作者對此作框架性的分析；既有抽象的論述，亦有針對法案的具體分析。例如，畢華盛，澳門特別行政區立法會立法保留的若干反思；鄭偉，對澳門特別行政區立法權限劃分之探討；廉希聖，略論澳門立法體制之演變—從雙層雙軌制到雙層單軌制；米健，澳門行政長官立法權分析；Gomes Canotilho，澳門法的淵源—本地化與全球化的衝突；王禹，行政法規法律地位再探討；Armando Isaac，關於澳門特別行政區的規範性文件；Jorge Bacelar Gouveia，澳門法淵源與基本權利；António Katchi，澳門法的淵源；Lino Ribeiro，行政程序課程；鄭益奮，港澳地區立法會與行政長官的制約配合關係，Vitalino Canas，特區的規範性架構；Duarte Santos，法律與法規—行政法規能從此得到法律的授權嗎？；趙向陽，澳門特區政治體制的建立及運作；鄭錦耀，《關於法律和行政法規的規定》草案淺析；鄭錦耀，法令的廢改權誰屬？；鄭錦耀，關於中級法院裁判值得商榷之處的若干思考；鄭錦耀，論行政法規成為行政訴訟對象的可能性；王禹，論行政法規的性質和地位；Jorge Baptista Bruxo，《澳門法律與行政程序》；鄭錦耀，續析《關於訂定內部規範的法律制度》。

¹⁰ <http://www.al.gov.mo/proposta/lei/cn.htm>

¹¹ 即於二零零九年六月五日送交立法會的法案第五個正式文本。

助於更清楚理解法案中所涉及的某些問題，因此，為了方便參閱有關內容，以下將轉述某些段落。

11. 就法案的必要性而言，“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。”

基於以上所述，理由陳述中繼續指出：“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。”

12. 理由陳述中亦提到：“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”，並指出“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。”

另一方面，“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。”

13. 至於行政法規和法律之間關係這一問題，理由陳述中指出：“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。”其中特別強調此一結論：“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。”

14. 理由陳述接著羅列了哪些屬法律保留的事項，以及哪些事項可由行政法規規範，並作了一些簡單說明。由於法案最後文本對兩者所羅列的事項均作了重大的修改，故在此不再轉述有關內容。關於現行法令的修訂規則亦然。

15. 為了讓大家能夠對法案所涉及的技術問題、法案內部以及其與特區法律體系其它部分之間的協調有更清晰的理解，在此有必要對法案擬處理的問題作一簡單的背景介紹。一如前述，法案一旦通過將對法律制度的其餘部分產生全面和深遠的影響，影響之深是其他一般法律無可比擬的。基於這部法律的功能、性質及其重要性，不可避免地須面對這樣的問題。另一方面，鑒於法案的最初文本與最後文本之間存在重大差異，故亦適宜回顧這項工作的歷程。

16. 事實上，立法會清楚地意識到這份法案在法律及政治上的重要性，以及其所涉及的問題，故積極尋求澄清所有的問題並盡力使立法會和政府雙方的規範制定權均能得到尊重。而所得出的結論是，法案原來的規定，未能清楚地反映基本法所確立的革新制度。因此進行了深入的研究，並一直與提案人保持密切聯繫，提出各種建議，以期達到圓滿的結果。

17. 可以說，嚴格意義上，在比較法範疇內，規範的制定與執行，現今已非處於由立法者制定、由政府執行的二分格局。他們兩者均有制定規範的權限。這正是澳門特區法律體制中關於規範制定權限的現況。

換言之，基本法在制定規範方面所確立的新制度，與從前《澳門組織章程》的相應制度截然不同，因此，各個公共機構對此有不少疑問及誤解。

18. 立法會全體會議的辯論就某些問題已經得出結論。首先，立法會的法律高於行政法規，因此，行政法規必須符合澳門現行所有的法律。

19. 其次，有必要通過一部作為依據的法律，以釋除一直以來尤其是在司法見解上產生分歧的疑問。最後，大家都認識到，有需要作更慎重的考量而不能操之過急，且必須在考慮基本法及澳門現實的情況下進行深入的研究。過往這段時間，不論是在立法會內部還是在與政府的合作中所進行的就是這項工作。

20. 關於所作的深入思考和研究、收到的各項寶貴意見以及會議中的討論等內容，可以概括為以下幾點：

21. 將基本法創立的制度進行具體和細化是非常重要的，亦即，必須於法律中訂定制定規範的模式，而這種模式不應建基於立法會或政府任何一方享有表面和不切實際的至高無上的地位。

22. 其次，亦需考慮特區基本法所確立的制度已有別於之前的制度。

23. 另一方面，現擬制定的法律不是，也不可能是一部更改基本法的法律。它是一部一般法，因而必須遵從符合基本法的原則¹²。因此，在落實有關條文時必須依循這部更高法律所訂定的準則。毋庸置疑的是，符合更高的法律——基本法——是使本法在實質上具有合法地位的基本要求。當然，本法亦將成為其所規範的事項所依據的法律，也就是說，它無論如何也是一部為隨後的規範行為提供準則的法律¹³，因而必須為這些規範行為所須遵守，否則便沒有任何作用。

事實上，上述問題在比較憲法的層面上並非全新的事情¹⁴。就政府規範制定權而言，或許意大利的法律¹⁵在功能和性質上與本法案較為接近，而且可以肯定的是，在歐洲這個法律體系中，有關法律被視為制定規範程序的準繩而一直被遵行，任何大學的文獻均有對該法的研究及借鑒¹⁶。

24. 澳門將來這部法律的標的十分清楚：充實基本法在內部規範淵源方面的規定。一位意大利作者在提到前述的第400/1988號法律時曾說，這部法律除了針對非法律化的程序及政府法規的事宜外，在其他事項上亦有創新性的規定¹⁷。

本法是具體落實基本法的法律程序，這種思想亦充分反映在條文之中，法案一開始就規定：“本法旨在根據《澳門特別行政區基本法》的規定，充實關於訂定內部規範的法律制度。”

25. 法案擬申明，立法會是特區唯一可以通過法律的機關，其通過的

¹² 參閱王振民的《“一國兩制”與澳門基本法》。

¹³ 鄭錦耀，對“關於法律和行政法規的規定”法案的修改建議。

¹⁴ 中國內地就某些方面的例子同樣有一定的參考價值。

¹⁵ 一九八八年八月二十三日第400/1988號法律 *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*（隨後曾修訂）。該法第三章特別是第十四條至第十七條關於政府制定規範權的規定，對我們的分析尤其有意義。

¹⁶ 參閱 Lucio Pegoraro, *Le fonti del diritto* 或 Giuseppe de Vergottini, *Diritto Costituzionale*。

¹⁷ Romina Gallo, *I regolamenti di delegificazione per l'organizzazione ministeriale*. 又或如另一位作者所說，法律的目的，是在憲制模式所允許的最大限度內，將政府一般制定規範的活動範圍擴大，不論制定的是初始性的或是附屬性的規範，Enzo Cheli, *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*.

法律當然優於行政法規。但是，這並不意味著政府僅可依據立法會的法律制定法規。相反，政府除了有廣泛的提案權外，客觀上亦應承認政府需要進行制定規範的工作，包括為某些現行法律制定必需的具體規範，或直接依據基本法而無需以立法會的法律為前提制定獨立行政法規。

也就是說，透過法律正式承認獨立行政法規的地位。這一點十分重要，因為有關問題尤其在某些司法見解上曾存在不同意見。另外，這也是政府希望於這份法案中得以明確的重要問題之一。最終法案對此能有清晰的規定，以排除一切疑問。

26. 必須考慮的是，在不同準則下，立法會一方面是肩負立法職能的崇高機關，另一方面，她的這種身份亦應當在規範制定權限的具體模式中有所體現。或許可以簡單地表述為：在特定事宜上，立法會享有專屬的立法權；而政府可透過獨立法規在其他領域行使其制定規範的權力。

27. 立法權限僅屬於立法會。立法會除了制定法律的一般權限外，還有對基本法明確規定的某些事項予以規範的專屬權限。另一方面，政府有法規制定權，包括制定獨立法規的權限，但不享有立法權。

這既是平衡、合理和適當的方案，亦符合立法會與政府各自應有的權力範圍，是恪守基本法並對其進行具體細化的體現。

28. 如之前所述，所謂的獨立法規應當被採納。即是說，政府制定獨立法規的權力，由基本法賦予合法性，並由法案明確具體落實。在此範圍內，法規制定權的行使，無須法律明確授權，因該權力是由更高法律直接賦予政府本身的權限。因此，這項制定獨立法規的權力不是一項“受法律操控的權力”，但是，它當然應遵循合法性原則，首要的當然是遵守基本法。

29. 可以說，法案的通過，是具體落實基本法的一個程序，旨在確保於內部法律淵源範疇上取得平衡、理性和具有方向性的成果，從而徹底消除現存的疑問。

30. 以下將本意見書所針對的法案最後文本對法案原文本所作的重大修改作一概括性的介紹。

31. 概括而言，法案的最後文本較原文本詳盡，在多個方面均顯得更

為深入和具革新性，對某些情況亦引入了一些有別於最初文本的方案。此外，技術上亦有所改善，如之前提到的法案名稱的改變，其能更清楚地反映法律之標的。

32. 法案現在的內容更充實，條文數字倍增，從原來的六條增至十一條，但這不僅限於數字上的增加，更主要的在於加入新的內容。事實上，第二條（目的）、第四條（規範性文件的類型）、第五條（一般立法權限）、第九條（修改規範法規的公佈與格式的第 3/1999 號法律）及第十條（過渡規定），相對於法案原文本而言，包含了實質性的嶄新事宜。

此外，條文中亦加入了其他新的內容，如基本法的優先和必須符合該法的原則；正式訂定兩種不同類型的行政法規：獨立行政法規及補充性行政法規；擴大明確屬法律保留事項的範圍；具體界定得由獨立行政法規規範的事項；就主要的規範性文件——法律、獨立行政法規及補充性行政法規——作明文的具體描述，事先界定這些法律淵源的法定範圍。總之，初步閱覽已可發現，法案條文在法律技術層面上大有改善，且內容充實得多，委員會對此感到欣慰。

III

細則性審議

33. 如之前所述，以下分析所針對的將是特區政府於本年六月五日提交的法案最後文本，因此，所作的提述將以該最後文本為基礎。

34. 第一條 標的

委員會同意此一規定，並認為該條具有重要意義，其能即時申明這部法律將訂出內部規範的制度。此外，亦說明該法律乃根據基本法而制定，具體而言，是對基本法所載制度作具體明確和充實的規定。

35. 第二條 目的

本條確立了一系列重要目的，包括界定哪些事項須由法律規定，哪些事項可由獨立行政法規予以規範，訂明和規範法令的修改和廢止制度等。其實，這也正是啟動本立法程序的真正動機所在。

對於將來這部既重要又複雜的法律，開宗明義即列明其目的，這是有

利的做法。同樣應指出的是，該條將來必定成為協助解釋法律的重要規定——尤其是現在的法律已沒有序言部份¹⁸。

36. 第三條 位階和優先

本條引入了一些重要的新內容。首先，因應委員會的建議，該條明確規定：“澳門特別行政區的法律、獨立行政法規、補充性行政法規及其他內部規範性文件須在符合《基本法》的前提下方為有效¹⁹”。如此一來，這項主導原則便明確載於本地法律。

另一方面，第二款進一步明確規定，“法律優於其他所有的內部規範性文件，即使該等文件的生效後於法律。”而同樣是新內容的第三款亦清楚指出：“獨立行政法規不得就法律所載的條文作出具有對外效力的解釋、填補、變更、暫停實施或廢除性的規定。”這項規定是解釋這類行政法規的性質以及其與居於第一位的法律這一規範性文件之間關係的一個重要因素。

37. 第四條 規範性文件的類型

這是一個全新的規定，它系統地列明了主要的規範性文件的類型：立法會的法律、行政長官的獨立行政法規及行政長官的補充性行政法規²⁰。

該條接著對主要規範性文件作了一些重要的定義，並訂明其屬性。為此付出的努力確實值得肯定。

“法律應有確定、準確和充分的內容，應清楚載明私人行為應遵守的法律規範，行政活動應遵循的行為規則，以及對司法爭訟作出裁判所應依據

¹⁸ 在其他多部法律中，亦有相類似的這種列舉目的之做法，如第 2/2007 號法律《違法青少年教育監管制度》、第 8/2004 號法律《公共行政工作人員工作表現評核原則》或第 9/2002 號法律《澳門特別行政區內部保安綱要法》。例如，João Albuquerque 於“就訂定《關於法律和行政法規的規定》法案最後文本提供意見”一文中亦倡議同一做法。

¹⁹ 例如，王振民於《“一國兩制”與澳門基本法》一文中亦曾指出：“《基本法》相對澳門所有其他法律，具有凌駕地位，違反《基本法》的行為無效”。對此適宜將基本法的一些重要條文轉述，如第十一條第二款“澳門特別行政區的任何法律、法令、行政法規和其他規範性文件均不得同本法相抵觸。”以及第八十三條和第五十條（二）項等。

²⁰ 這些只是特區主要而非僅有的規範性文件。例如，立法會決議及法令同樣也是特區體系中的規範性文件。

的準則。”即要求這類規範性文件本身應能夠準確和充分地發出規範的指令，例如不應僅訂定某一制度的主要方向、標的和範圍，然後將該制度交由補充法規訂定。

行政法規應分為兩類：純為執行立法會法律者，屬補充性行政法規；直接依據基本法制定者，屬獨立行政法規。

“獨立行政法規得就法律沒有規範的事宜設定初始性的規範。”當然，獨立行政法規所規範的必須是法律保留範圍以外的事宜。換言之，這項規定排除了，對直接依據基本法而無需一般法律事先授權的行政法規存在的可能性和正當性的任何疑問。這樣，之前司法界關於這一問題的衝突，將來出現的可能性將大為降低。

最後，該條訂明“補充性行政法規得為執行法律而訂定所必需的具體措施。”從而對這類為執行法律的法規作出明確的規定。

基於此，委員會同意該第四條的規定。

38. 第五條 一般立法權限

該條是委員會所建議的規定之一，其確立了如下的一般原則：“立法會行使《澳門特別行政區基本法》賦予的職權，有權就澳門特別行政區自治範圍內的任何事宜制定、修改、暫停實施和廢除法律。”重申在特區廣泛的立法自治範圍內，原則上，任何事宜都在立法會的權限範圍內，同時，澄清了不存在保留予行政法規的事宜²¹。

39. 第六條 法律

第六條羅列了屬法律保留的事項。

該條規定，下列事項須由立法會的法律予以規範：

“(一)《基本法》和其他法律所規定的基本權利和自由及其保障的法律制度；

²¹ 見終審法院就第 28/2006 號案件作出的裁判；João Albuquerque, 就訂定《關於法律和行政法規的規定》法案最後文本提供意見；鄭錦耀，對“關於法律和行政法規的規定”法案的修改建議。

- (二) 澳門居民資格；
- (三) 澳門居留權制度；
- (四) 選民登記和選舉制度；
- (五) 訂定犯罪、輕微違反、刑罰、保安處分和有關前提；
- (六) 訂定行政違法行為的一般制度、有關程序及處罰，但不妨礙第七條第一款(六)項的規定；
- (七) 立法會議員章程；
- (八) 立法會輔助部門的組織、運作和人員的法律制度；
- (九) 民法典和商法典；
- (十) 行政程序法典；
- (十一) 民事訴訟、刑事訴訟和行政訴訟制度和仲裁制度；
- (十二) 登記法典和公證法典；
- (十三) 規範性文件和其他須正式公佈的文件格式；
- (十四) 適用於公共行政工作人員的基本制度；
- (十五) 財政預算和稅收；
- (十六) 關於土地、地區整治、城市規劃和環境的法律制度；
- (十七) 貨幣、金融和對外貿易活動的法律制度；
- (十八) 所有權制度、公用徵用和徵收制度；”

由此可見，那些可能對市民造成較大影響的重要事項均載於以上所列範圍內，例如基本權利²²、居留權（同樣是一項基本權利）、刑法及刑事訴

²² 參閱楊允中，澳門基本法釋要；簡天龍，過渡狀態下澳門基本權利的若干思考；吳新平，論澳門特別行政區的法律體系。此外，第三常設委員會於第3/II/2005號意見書中亦曾指出：“眾所週知，在基本權利事宜上，應當遵循《基本法》中形式法律保留原則”。

訟法、行政程序法等。同樣，大陸法體系中的基石部分，即：民法典、民事訴訟法典、商法典等亦由法律規範。另一方面，一些政治上的重要事項，如財政預算和稅收、貨幣、金融和信貸活動、議員章程、立法會輔助部門的組織、運作和人員的法律制度、公共行政工作人員的基本制度，以及“法律的格式”等，亦載於上述所列事項內。

要把屬法律保留的事項全部列舉出來是極之困難的事情，為慎重起見，該條在最後一項規定：“(十九)《基本法》賦予立法會立法權限的其他事項。”這裡的其他事項，例如包括法院及檢察院的組織、職權和運作²³、市政機關的職權和組成²⁴、義務教育²⁵、科學技術的研究成果、專利和發明創造的保護²⁶、作者的文學藝術及其他創作成果和合法權益的保護²⁷等。

關於上述的列舉，有必要作一些補充說明。

基於委員會提出的意見，相對於法案原本，現在羅列的事項豐富很多，如包括了行政程序法典、登記法典和公證法典、規範性文件的格式、關於土地、地區整治、城市規劃和環境的法律制度、金融制度、所有權制度、公用徵用和徵收制度等。此外，亦包括訂定行政違法行為的一般制度、有關程序及處罰，但不妨礙第七條第一款（六）項的規定。

至於有關基本權利的第（一）項（具象徵意義的位置），有必要指出，現時的行文比最初的行文好得多，因為，它澄清了保留予法律規範的事項包括整個基本權利和自由的制度，而非僅限於對這些權利自由的限制²⁸。此外，亦不僅限於居民，而是包括任何人的基本權利和自由²⁹。

另一方面，結合第七條第一款（四）項的規定，清楚規定了，雖然公共行政當局及其所有的部門及組織單位的架構和組織，可由獨立行政法規予以規範，但對基本權利和自由及其保障具有直接介入權限的機構，尤其是刑事調查機關，則不能成為這些法規的規範對象。

²³ 基本法第八十四條及第九十條。

²⁴ 基本法第九十六條。

²⁵ 基本法第一百二十一條第二款。

²⁶ 基本法第一百二十四條第一款。

²⁷ 基本法第一百二十五條第二款。

²⁸ Duarte Santos，法律與法規——行政法規能從此得到法律的授權嗎？

²⁹ 在法律保留的論述中，楊允中於《澳門基本法釋要》同樣用上“澳門居民和其他人的權利和自由”的提述。

同時，在第六條（一）項亦說明了基本權利和自由及其保障源自多種規範淵源：基本法和其他法律³⁰。

在此亦有需要提及行政違法行為的問題，全體會議通過的法案最初文本並沒有將之納入法律保留之列，而是將其作為獨立行政法規規範的標的，而現在關於行政違法行為的制度，包括其處罰的訂定，均屬立法會的權限。對這個問題將在下一點詳細闡述。

委員會對上述事項表示贊同，並認為該條的新行文更為妥善和清晰。

40. 第七條 獨立行政法規和補充性行政法規

該條是核心性的規定，特別是它明確規定了在行使行政職能時制定獨立行政法規的可行性。獨立行政法規得就以下事項作出規定：

“（一）充實、貫徹和執行政府政策的規範；

（二）管理各項公共事務的制度和辦法；

（三）政府的組織、運作及其成員的通則；

（四）公共行政當局及其所有的部門及組織單位的架構和組織，包括諮詢機關、具法律人格的公共部門、公務法人、公共實體、自治部門及基金組織、公共基金會、其他自治機構及同類性質機構的架構及組織，但不包括屬於立法會、法院、檢察院、審計署及廉政公署的機構或納入其職能或組織範圍內的機構，以及對基本權利和自由及其保障具有直接介入權限的機構，尤其是刑事調查機關；

（五）行政會的組織、運作及其成員的通則；

（六）行政違法行為及其罰款，但罰款金額不超過澳門幣 \$500,000.00（五十萬元）；”

關於上一點已提到行政違法行為的問題，在此需強調的是，除本條規

³⁰ 當然，根據基本法第四十條規定適用的國際法文書亦是基本權利的規範淵源。

定的有限和特殊的情況外，行政違法行為現已明確被列入立法會法律保留事項之列³¹。委員會認為，基於某些處罰的嚴重程度和性質，相關的規範不得透過法規為之，而應以法律（有民意代表機關的參與）的形式訂定。

然而，考慮到政府在其行政職權範圍內需作出初始性規範的現狀，尤其需對從事某些重要經濟活動作出規範（例如涉及公共批給的經濟活動），因此，認為某些行政違法行為及其相關的不超過某個金額的金錢性質的處罰（即罰款）可由獨立行政法規規範。但獨立行政法規不得規範高於有關金額的罰款，以及其他非金錢性質的制裁，例如從事職業的禁止或場所的關閉。

最初，委員會和政府均認為小額的金錢處罰可不以法律的形式作規範（即可由行政法規規定）。曾考慮以一審法院的上訴利益值作為標準，具體為澳門幣二萬五千元。這樣可使某些相對輕微的事項，例如涉及“佔用公共街道”及“冷氣機滴水”等的罰款，無需以法律的方式規範，因為此類事項沒有必要經立法程序處理。

基於實際需要，某些金錢處罰可不以法律的形式規範，這種做法肯定不違反基本法，在承認這一原則的前提下，隨即要確定的是，有關事項在甚麼範圍內可由行政法規規範。

政府建議，有關罰款的上限應考慮澳門某些經濟活動的特殊性，尤其是與公共批給有關的活動。

正如之前已提到的，獨立行政法規無需依賴一般法律的授權，其與基本法之間無需存在某項一般法律，但這不同於法規有任何保留事項³²。

第二款說明了補充性行政法規可就具體執行相關法律訂定的事宜作出規定，而且在此情況下，須明確指出其擬規範的相關法律的規定。

至於其他問題，需要指出的是第七條的列舉，該條參照對法律保留事

³¹ 畢華盛，澳門特別行政區立法會立法保留的若干反思：João Albuquerque, 就訂定《關於法律和行政法規的規定》法案最後文本提供意見。

³² 對該問題法案原來的行文可能會引起一定的疑問。參閱 João Albuquerque, 就訂定《關於法律和行政法規的規定》法案最後文本提供意見。

項的羅列方法，最後有一項開放式的規定：“(七) 不屬於本法第六條規定的其他事項。”

41. 第八條 法令

法令及其效力、以及其相對於行政法規的地位，一直是學術界和司法界爭議最大的問題之一。法案認真面對這一問題，並根據其確立的模式尋找平衡、靈活及合理的方案，以解決從前制度所遺留下來的問題，因為在這個問題上，既定的延續原則並不完全適用。

因此，“法令所載的規定依下列規則被修改、暫停實施或廢止：

(一) 屬第六條規定的事項，透過法律為之；

(二) 屬第七條第一款規定的事項，透過獨立行政法規為之；

(三) 屬於需制定具體執行性規定的事項，透過補充性行政法規為之。”

42. 第九條 修改規範法規的公佈與格式的第 3/1999 號法律

因應本法擬對獨立行政法規和補充性行政法規作正式區分的取向，須修改第 3/1999 號法律《法規的公佈與格式》，以達至法律協調之目的。

對法案建議的這個條文以及第 3/1999 號法律第十三條的新行文，委員會表示同意。

43. 第十條 過渡規定

基於法律的確切及安定性的理由，為保障已產生的效力和主體地位等情況不受影響，有需要設過渡性規定，因此該條規定：“在本法生效前已公佈的行政法規，即使未符合本法訂定的制度者，在新的法規對其作出修改、暫停實施或廢止前，有關行政法規繼續生效。”

這是一個適當而平衡的過渡性解決辦法，委員會對此表示贊同。

44. 第十一條 生效

該條規定“本法自二零零九年八月十五日起生效”。尤其考慮到這正是

根據第 3/2000 號法律³³ 第五條規定“立法會正常運作期”的最後一日，故委員會對此表示同意。

IV 綜述

45. 至此，對法案的概括性和細則性分析已經完成。考慮到法案的重要性和複雜性，適宜將較重要的問題作一綜合論述。

46. 本法案旨在具體落實基本法中關於制定規範的內容，於此同時需考慮自一九九九年十二月二十日起在特區實行的公共權力組織模式。對於當中存在的問題，委員會認為，無論採取何種解決辦法，均應適當考慮澳門的實際情況，並顧及其經濟及社會發展的需要。

47. 在實施基本法的第一個十年即將結束之際，委員會認為，現在是為特區就規範的制定訂定規則的適當時機。為此，須對澳門現行法制中的某些基礎前提有清楚的認知，以便於審議有關法規：

- (1) 立法職能僅屬於立法會。
- (2) 政府在行使其行政職能時可制定規範性文件，但這些文件不具有法律的性質或效力。
- (3) 立法會作為唯一具有立法權的機關，可就澳門自治範圍內的任何事項制定法律。
- (4) 行政長官作為特區及政府的最高負責人，可就社會生活的一些情況、公共政策或公共活動設定初始性規範而制定行政法規（必須以基本法為依據），以及為滿足公共需要而採取必要的措施。
- (5) 基本法並沒有將行政法規的範圍僅限於純為執行立法會的法律。
- (6) 基本法是凌駕於一般法律之上的更高法律，特區任何規範性文件均不得抵觸基本法。

³³ 《立法會立法屆及議員章程》。

- (7) 在法律優先的原則下，獨立行政法規在任何情況下均不得優於或抵觸立法會的法律。
- (8) 有些事項只能由立法會透過法律予以規範。
- (9) 不存在保留予行政法規的事宜。

48. 委員會注意到，法案原本已經顧及特區內部規範淵源法律制度的核心思想，只是欠缺較為充實和具體的內容。

正因如此才需進行一系列深入的研究、分析和討論，力圖瞭解澳門的實際需要，並借鑒其他法律體系的經驗，包括僅規定一個機關享有專屬立法權的體系，以及承認政府享有制定獨立法規權的體系等。

49. 委員會認為，將來這部法律如能準確和清楚地訂明關於規範制定的規則，將可發揮積極作用，成為隨後制定規範性文件所依據的（一般）法律。

50. 與政府進行多次會議後，政府提交了新的替代文本。委員會認為，從法案的原則中歸納出一些主要結論作為總結，將有助於細則性審議及分析有關文本的內容：

- (1) 政府在行使其行政職能時可制定規範性文件，但這些文件在任何情況下均不得抵觸基本法及立法會的法律（法案第三條）。
- (2) 行政法規應分為兩類：純為執行立法會法律者，屬補充性行政法規；直接依據基本法制定者，屬獨立行政法規（第四條）。
- (3) 基本法規定必須由立法會法律規範的事項，不得成為行政法規規範的標的（第五條）。
- (4) 依據本法就規範制定權的分配所確立的原則，訂明法令的修改及廢止制度。

51. 另外，關於行政違法行為的制度，包括其處罰的訂定（已與全體會議表決的法案文本的規定不同），已改為屬立法會的權限。

委員會認為，基於某些處罰的嚴重程度和性質，相關的規範不得透過法規為之，而應以位階較高的規範即法律的形式訂定。

然而，考慮到政府在其行政職權範圍內需作出初始性規範的現狀，尤其需對從事某些重要經濟活動作出規範，因此，認為某些行政違法行為及其相關的不超過某個金額的金錢性質的處罰可由獨立行政法規規範。

V 結論

52. 委員會經細則性審議及分析後認為：

1) 《關於訂定內部規範的法律制度》法案具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；

2) 有必要邀請政府委派代表列席有關的全體會議，以提供必需的解釋。

二零零九年六月二十九日於澳門。

委員會：關翠杏（主席）、容永恩（秘書）、周錦輝、歐安利、吳國昌、陳澤武、吳在權、李沛霖、崔世平

附件

- 1、鄭錦耀先生就《關於法律和行政法規的規定》法案的意見；
- 2、João Albuquerque 先生就訂定《關於法律和行政法規的規定》法案最後文本提供意見（譯本）；
- 3、高天賜議員就改善《關於法律和行政法規的規定》法案的建議（譯本）；
- 4、João Albuquerque 先生提出的《關於法律和行政法規的規定》法案的最後文本（無中文本）；
- 5、澳門法學協進會就《關於訂定內部規範的法律制度》法案的意見。

鄭錦耀先生就《關於法律和行政法規的規定》法案的意見

法律規範法的規定 (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爲複雜，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爲豐富和多元化，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爲，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。

爲此，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》的歷史資料及其法律背景，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、各名詞的釋義

由於本法案涉及的名詞概念較多而且複雜，所以本法案建議需先對有關名詞進行定義，以避免理解上的困難。

四、位階

法律、行政法規、行政命令、行政規章以及在回歸後仍生效之間的法令、訓令和所有規範性批示的位階一直沒有法律進行規定，而回歸後暫時仍作參照適用的葡萄牙法律亦同樣無法律規定其位階，為各類法律規範的制定修改、暫停實施和廢止造成一定的影響，因此本法案有需要藉此清晰釐定各的位階。

五、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。

六、關於必須以法律進行規範的事項

結合澳門特區成立以來的立法實踐以及法律的原有性質，本法案建議除《澳門特別行政區基本法》特別規定保留與其他機關進行規定的事項外，法律可以規定澳門特別行政區自治範圍內的任何事項，而下列事項尤其只應以法律規定：

- (一) 澳門居民資格和居留權制度；
- (二) 涉及澳門居民基本權利和自由的規定，尤其是對該等權利和自由的限制；
- (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。

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。

七、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》第五十條第(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。

八、行政命令

行政命令的性質和可以規定的事項一直沒有法律規範進行規定，鑑於具行政性質的抽象、普遍事項已可藉行政法規進行規定，具體個別的事項亦可藉行政行為進行決定，因此本法案認為如果行政命令仍是對行政性質的事項作出就會與行政法規或行政行為重覆，《基本法》明顯不會作多餘的立法。鑑於行政長官除政府首長外尚有特區首長的身份，而特區首長的身份才可行使的職權並未有法律規範規定應以什麼方式行使，因此本法案建議行政長官需行使以特區首長的身份才可行使的職權才能進行的事項是行政命令可作規定的範圍。

九、行政規章

各級行政規章，包括回歸前的總督訓令和所有規範性批示，都是由行政權產生的法律規範，基於權力分立原則下立法權不宜過多地介入行政權運作的緣故，因此本法案建議有關行政規章的詳細規定留待行政機關自行決定。

本法案考慮到各行政規章之間畢竟會有出現不能確定如何適用的可能，所以設立了行政長官負責決定的制度。為符合《行政訴訟法典》第

二條規定的有效司法保護原則，本法案規定了對該決定可向法院提出司法上訴。

目前未有法律規範規定行政規章必須刊登於《澳門特別行政區公報》，基於現代社會對施政透明度的要求，本法案建議規定行政規章必須刊登於《澳門特別行政區公報》。

十、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》第八條之規定，對法令的修訂事宜，訂定明確的實施細則。

由於相當部份法令的內容僅屬於行政性質，如管理公共事務等，如果不考慮該等法令的實際內容，一刀切地要求所有法令都只可由法律進行修改、暫停實施或廢止，會令行政機關的行政權變得不完整，不符合行政主導的要求。由於法律需報全國人民代表大會常務委員會備案，且全國人民代表大會常務委員會有權將之發回使之失效，所以讓此等法令由法律修改、暫停實施或廢止，會令該等原屬中央不會干預的行政範疇事項變成中央可以介入，所以法令必須由法律修改、暫停實施和廢止的處理方法不能滿足一國兩制、高度自治的理念，為此本法案建議法令內容屬行政法規可規定的事項可由行政法規進行修改、暫停實施或廢止。

十一、法律規範的解釋權

法律規範的解釋權屬於法院已是法治發達國家或地區的共識，因此本法案建議明確規定法律規範的最終解釋權屬於法院。

由於不同的法官對同一法律規範的理解都有可能不盡相同，如果容許不同的法官因為對法律規範的理解不同而出現裁決各異的情況，不符合法治精神，也容易給予人們司法不公的印象。為了可以達到法律的解釋及適用獲得統一的效果，本法案建議下級法院需遵守上級法院對法律規範的解釋。

由於法律規範的解釋權是闡釋法律規範的最重要途徑，判斷某一行為到底是否合法都由法院決定，對法律規範進行解釋的實際重要性不亞於法律規範本身，所以本法案建議所有判決都需要公開。

2006年10月19日行政法院作出的第38/05-EF號行政法院裁判判決了《公共地方總規章》基於行政法規無權在未有法律規定的情況下制定行政罰款的內容，而2007年5月10日第82/2007號中級法院裁判指出該裁判是一

審終審的裁判。有關行政法規無權在未有法律規定的情況下制定行政罰款的觀點現時雖然已經被終審法院於2007年7月18日第28/2006號終審法院裁判所否定，但可以想像，下級法院如果沒有法定義務遵守上級法院對法律規範的解釋，以“行政法規無權在未有法律規定的情況下制定行政罰款”為理由判決政府敗訴仍有可能發生，加上沒有上訴至終審法院的機會，本澳法制可能會受到怎樣的影響。或者出現類似事件時，本澳法制同樣可能受到影響。基於以上原因，以及因此本法案建議規定對法律規範的解釋權可以上訴至終審法院，以及法律規範的解釋權的重要性，下級法院需遵守上級法院對法律規範的解釋。

十二、修改時限

鑒於不符合立法權和行政權性質的法律規範確實存在，為符合法治的要求，需對此等法律規範進行糾正。但考慮到短時間內確實難以全部進行修改，所以本法案建議在本屆行政長官和立法會任期內完成上述工作。原應被停止生效，但由於澳門特別行政區未對其作出修改而根據《回歸法》仍需暫時參照適用的葡萄牙法律，亦應予以處理。

十三、生效時間

本法案規範的對象是本澳可自行制定的所有法律規範，如果本法案僅在公佈翌日起生效，不能追溯至一九九九年十二月二十日，在生效前已存在的法律位階爭議不會因本法的實施獲解決。為了給現時存在的若干法律位階爭議提供解決途徑，本法案建議法律生效後效力可追溯至一九九九年十二月二十日。

澳門特別行政區
第...../2007 號法律
(法案)
法律規範法

立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項，制定本法律。

第一條
標的

本法旨在落實《澳門特別行政區基本法》關於制定法律和行政法規的規定，以及規定所有澳門特別行政區可自行制定的法律規範的效力和可規定事項的範圍。

第二條
釋義

本法除文意另有所指外，

- （一）法律規範，是在澳門特別行政區所有具法律約束力的成文規範的總稱；
- （二）位階，是指各種不同種類法律規範之間的效力等級；
- （三）國際協議，是指《澳門特別行政區基本法》第一百三十八條規定能適用於澳門的各類國際協議，以及《澳門特別行政區基本法》第四十條所指的國際公約；
- （四）法律，是指立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項規定的職權制定的法律規範；
- （五）行政命令，是指行政長官根據《澳門特別行政區基本法》第五十條（四）項規定的職權制定的法律規範或決定；
- （六）行政法規，是指行政長官根據《澳門特別行政區基本法》第五十條（五）項規定的職權制定的法律規範；
- （七）行政規章，是指除行政法規以外，由包括行政長官在內的行政機關各級部門制定，具法律約束力的各種成文規範，而不論其名稱為何。回歸前的所有規範性批示和總督訓令亦包括在內；
- （八）行政機關，是指第2/1999號法律《政府組織綱要法》中所稱的澳門特別行政區政府，當中包含所有公務法人和公共團體；

第三條
位階

- 一、國際協議的位階高於法律，法律的位階高於行政法規，行政法規的位階高於行政命令，行政命令的位階高於行政規章。
- 二、高位階的法律規範與低位階的法律規範就同一事項有不同規定的，須適用高位

階的法律規範的規定，即使其生效時間晚於低位階的法律規範。

三、法律規範的修改、暫停實施或廢止，只能由相同位階或更高位階的法律規範進行。

四、第1/1999號法律《回歸法》第四條第一款第(八)項所指之法律規範，以及回歸後仍生效的法令的內容如屬本法第五條第二款所指的事項，其位階與行政法規相同；如有全部或部份內容不屬本法第五條第二款所指的事項，其位階與法律相同。

五、所有法律、行政法規、行政命令、行政規章皆不得違反本法。

第四條 法律

一、立法會行使《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項規定的職權，制定、修改、暫停實施和廢止法律。

二、法律可規定澳門特別行政區自治範圍內的任何事項，但《澳門特別行政區基本法》特別規定保留與其他機關進行規定的事項，只能由該等法律機關進行規定，立法會不可對之進行立法。

三、上款所指事項包括但不限於《澳門特別行政區基本法》第一百一十七條及第一百二十九條所指的事項。

四、尤其下列事項只能以法律規定：

- （一）澳門居民資格和居留權制度；
- （二）涉及澳門居民基本權利和自由的規定，尤其是對該等權利和自由的限制；
- （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；

五、不可將上款理解為本法要求法律只能規定該款規定的事項。

第五條 行政法規

一、行政長官行使《澳門特別行政區基本法》第五十條（五）項規定的職權，制定行政法規並頒佈執行。

二、以下事項若未有法律進行規定，行政法規可就作出獨立規定，但立法會仍擁有對以下事項進行立法的職權：

- （一）制定及執行政策；
- （二）管理各項公共事務的制度和辦法；
- （三）行政機關的部門的設立、調整及撤銷；
- （四）行政違法行為和有關處罰。

三、如立法會在行政法規對前款所指事項作出獨立規定後對同一事項制定法律，而且該法律與行政法規的規定不一致，同樣按本法第三條的規定處理。

四、行政法規亦可就法律的執行或補足事項作出規定。

第六條 行政命令

一、行政長官根據《澳門特別行政區基本法》第五十條（四）項規定的職權，制定行政命令。

二、行政長官行使因不具行政性質致不能以政府首長身份，只能以特區首長身份才能行使的《澳門特別行政區基本法》規定的行政長官職權時所作的規範或決定，以行政命令作出。

第七條 行政規章

一、包括行政長官在內的行政機關各部門，如其法定職權涉及本法第四條第二款所指的事項，可在其法定職權範圍內對該等事項制定行政規章。行政規章在《澳門特別行政區公報》第一組刊登後生效。

二、各種行政規章的位階、制定程序、可規範及可廢改範圍，由行政法規訂定，但不可違反《行政程序法典》的規定。

三、各種行政規章之間如因內容不一致且位階相同，導致不能確定如何適用時，由行政長官以批示作出決定。此決定可藉向行政長官申請作出，具體的實體和程序要求由行政法規訂定。

四、前款所指的決定屬可逕行提出司法上訴的行政行為，在《澳門特別行政區公報》第一組刊登後生效。

五、作出第三款所指的決定的權限不可授與他人。

第八條 法令

法令的修改、暫停實施或廢止：

（一）屬本法第四條第二款規定的事項，可透過法律或行政法規為之；

（二）不屬上項規定的事項，只可透過法律為之。

（三）如立法會在行政法規對本條第（一）項所指事項作出修改、暫停實施或廢止後，對同一事項制定法律，而且該法律與行政法規的規定不一致，按本法第三條的規定處理。

第九條 法律規範的解釋權

一、澳門特別行政區制定的法律規範以及除《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國

政府關於澳門問題的聯合聲明》外的國際協議的最終解釋權屬於法院。

二、除終審法院外的各級法院作出的裁判，如裁判對某法律規範進行的解釋被訴訟任一方認為有重大法律觀點的錯誤，訴訟任一方均能以此為由向上一級法院提出上訴，不受案件利益值的限制。

三、上款所指的上訴的終審權屬於終審法院，但各級法院對此類上訴只審理被上訴裁判中被訴的法律規範的解釋。

四、如上級法院對同一法律規範已作出過解釋，下級法院在裁判時需遵守之。

五、如果對法律規範的解釋會影響裁判的結果，且符合以下條件之一，即屬重大法律觀點的錯誤：

(一) 該解釋與上級法院以往作出的裁判不同；

(二) 該解釋不符合《民法典》第八條的規定。

六、所有法院的裁判都必須循可讓公眾易於知悉的途徑公開。

第十條 修改時限

一、任何受本法約束的法律規範如不符合本法，需在二零零九年十二月十九日前以一切可行的方法使之符合本法規定，不符合本法規定的法律規範於二零零九年十二月二十日如仍未符合本法規定，將視作於自當日起廢止。

二、如不符合本法的情況是某法律規範涉及只能由較高位階的法律規範才可規定的內容，則制定原法律規範的實體需於合理的期限內將之交由有權限制定較高位階法律規範的實體，俟其在上款所指的期限內制定應有的法律規範。

三、在第一款所指的期限內，各有權限機關制定法律規範的實體亦需制定新的法律規範取代第1/1999號法律《回歸法》第四條第一款第(八)項所指之法律規範，於二零零九年十二月二十日仍未被新的法律規範取代的，將視作於當日起廢止。

第十一條 生效

本法自公佈翌日起生效，效力追溯至一九九九年十二月二十日。

二零零七年 月 日通過。

立法會主席

曹其真

二零零七年 月 日簽署。

命令公佈。

行政長官 _____
何厚鐸

João Albuquerque 先生就訂定《關於法律和行政法規的規定》

法案最後文本提供意見（譯本）

I - 提出意見及建議之理由

本人在澳門大學法學院教憲法已有十二載，即自一九九六年起至今。因職務所需，本人有必要對葡萄牙、中華人民共和國及澳門的憲法進行深入的研究，並將之納入本人的教學內容之中。理由顯而易見：因為只有對這些地區的法律進行綜合及比較研究，方能了解自一九九九年十二月二十日起澳門特別行政區在法律秩序中所展現出來的新實況。

從比較澳門過去的法律秩序(葡萄牙共和國法律秩序)和取而代之的法律秩序(中華人民共和國法律秩序)來看，澳門特別行政區的法律秩序，根據構成其法律體制的原則，相對來說是比較獨立的，這是明顯的，可是法律專家們未必都能洞悉這一點。

只舉個例子，葡萄牙法律專家從不認為有必要處理獨立法規的制度，但相反地中國法律專家非常熟悉這個制度。因此，使葡萄牙法律專家們產生許多困惑。此外，對於中國法律專家來說，法令的制度也使他們不知所措，他們疑惑為何一個規範性文件能成為一個並非由議會通過(立法行為)的法律呢？

蕭蔚雲是著名的中國憲法學家之一¹，雖對中國及澳門憲法作出了貢獻 - 很可惜他已去世，否則的話，仍可繼續在這門法律作出更多的貢獻 - 但也遇到同樣的困難。無可否認，儘管基於互利及試圖相互了解而求同存異，但由於中國法律專家不懂葡語而葡國法律專家又不諳漢語令到上述困難在澳門特別行政區法律

¹除了我們的碩士課程的導師許崇德教授外。

(翻譯本)

誕生時更加突顯，這是最主要原因之一。

本人曾於一九九零年至一九九六年在行政暨公職局擔任法律技術職務及主管官職，通曉主要的現仍用於規管澳門公共行政的法律。二零零零年至二零零五年本人在廉政公署專員辦公室行政申訴範疇任法律顧問，因而有機會對行政違法行為進行詳細研究。二零零零年本人以全職導師身份在澳門大學就若干法令被行政法規廢止的問題做了一份報告，並對此問題進行了必要的研究。本人所報讀的博士學位課程的請求，倘若沒有再被澳門大學拒絕的話，本人會繼續研究澳門特別行政區政府的行為，這亦會是本人在博士論文上的主題，其內容包括法律技術分析，尤其關於行政法規的問題。

考慮到“部門的設立、重組及消滅”、“行政違法行為和相關的罰則”及由行政法規作出廢止法令的行為可能是該法案所要解決的主要問題，法案中對此有作出建議。此外，區分哪些屬法律保留而哪些屬獨立法規規範乃一項艱巨的任務。為盡公民的基本權利與義務，本人不得不將研究中獲得的經驗及成果呈交立法會作考慮，否則，就如在葡萄牙人們所說的犯了“叛國罪”。

那麼，我們馬上要做的事就是提交一份我們專有的法案，以便能更好地協助制定法案的最後文本，以此提高特區本身管理機構(包括立法會、行政長官、政府及法院)的尊嚴，並在規範層面上，以權力分立及合作為基礎，明確各機構間的關係。

最後一點，今年五月三十日本人在《句號報》撰寫了一篇文章表達對(若條文完全保留不改)解決法案與《基本法》不一致的問題不樂觀(原因容後分解)。再

(翻譯本)

者，更令人擔憂的是，在特區法律秩序中沒有監察法律內容的機制，以及在《行政訴訟法典》中也沒有針對規範而提起申訴程序的規定，可宣告具普遍約束力的獨立法規違法。因此，本人當時在上述文章中贊同放棄該法案，由法院繼續就這類問題作出裁判。可是，現在我相信立法會有能力解決這類問題，並透過法律協助法院解決由其審理的具體個案中的問題。

法案已提交予立法會快一年了。我們相信再花多一點時間，可能對澳門特別行政區更有利，因此，我們提出一些希望有用的意見和建議。

由於我們就在立法會現正審議的法案而提出希望能幫助完成法案最後文本的意見和建議涉及到政府和法院，所以，我們亦知會了這兩個機構。此外，由於這亦是澳門居民所關注的問題，本人會保留以認為合適的方法公開全部或部份的意見和建議的權利。

II - 分析政府提交的法案

A) 一般性審議

1. 正如法案所指, “《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…”。此外, 根據《基本法》第八十二條規定, “澳門特別行政區法院行使審判權。”

澳門特區本身的管理機關的組織架構和工作是由《基本法》訂定其框架的。而這個框架須要透過法律來清楚劃分每一個自治機關本身的工作範圍、自治機關和居民的關係以及自治機關之間的關係, 以作補充。雖然澳門特區應在其成立時已制定這框架, 但礙於歷史環境因素所致, 當時並沒有制定相關的規定。儘管在澳門主權移交的過渡期間並沒有進行這工作, 然而, 在本屆政府任期快將結束之際來推出和適當地進行此工作也未為晚。

2. 作為澳門特區整個憲法體制中最為重要的範疇, 法律保留的重要性猶如一盞照亮著政治權力機關在施政道路指引方向的明燈。但倘若盞火明燈暗淡無光, 而“船員”須在這環境下航行, 那麼全體“船員”就要承擔不恰當做法帶來的政治後果。

事實上, 法案的理由陳述亦指出, “關於必須以法律規範的事項”只“結合澳門特區成立以來的立法實踐”, 而非制訂本法規沒有涉及的其他事項, 既沒有包括澳門特區所繼承以往的寶貴法律遺產, 也沒有為現有法律籌劃未來的發展所

需。

3. 至於作為制訂法律的核心要求，並且現正提上立法會討論日程的法律所規範的保留事項方面，就算其內容得以包含其他方面，但我們也應該利用歷史所賦予的機會查找不足之處，從失敗中汲取教訓，以免重蹈覆轍。理由陳述第一段亦有提及前述的經驗總結，但並沒有作出恰當的總結性判斷：這一段的內容只畏怯地流於政治和法律界主要人物早已根深蒂固的形式化的陳腔濫調而已。

從這個角度而言，我們認為，應該有膽量地、從實際出發地和抱著對完成使命負責任的態度，借此機會解決其他懸而未決的憲政和行政方面的問題。

4. 一方面，應給予《基本法》所賦予行政長官的憲政尊嚴，不要採用政治和意識形態的方法來解釋他推行的規範性行為：獨立法規和授權法規。這些行政法規同時涉及負責澳門特區政治方向的兩個機關的獨立性和互補性²，猶如行政長官政治行為上的調度。

5. 如果沒有透過建立管轄範圍的調節機制來支配行政長官所享有的獨立規範的權力，就算為立法會編制最詳盡的法律規範事項目錄也沒有什麼作用。同樣，當《基本法》規定“澳門特別行政區的任何法律、法令、行政法規和其他規範性文件均不得同本法相抵觸。”但又沒有對這些抵觸情況設定懲罰時，類似的規定也實屬空談。事實上，要做到監管得法，必須包括澳門特區的法院參與其中，具體來說，就是終審法院的參與。

²參見下面有關行政法規的表述。

(翻譯本)

終審法院在第 28/2006 號案的裁判卷宗(第 33-34 頁)申明：“…‘以附帶方式’，任何法院均可審理行政法規的合法性問題(…)，但此一問題從來沒有被爭議過。”另一方面，“不能針對載於命令中的規範直接提出上訴(…)，但可以根據在行政法規與該法規所遵從的法律之間存在矛盾而導致的違反法律，對適用該等規範的行政行為提出上訴”。

此外，“基於法規位階原則，在一個行政行為的司法上訴中，由法官依職權對一項規章性規範的合法性作出附帶性審理，也從來沒有疑問。”最後，上述個案裁判又解釋：“無論是否提出申請，法規位階原則不只是導致法院拒絕適用違反法律的一項規章性規範——而且在具體法律個案中，也不適用那些違反另一項位階較高的規章性規範的規章性規範。”

終審法院其他個案的裁判指出：

- 1) “在澳門特別行政區，沒有憲法法院，也不存在審查法律是否與《基本法》相一致的特定訴訟途徑。法院在審判案件過程中，可以審理此等事宜。在遵從《基本法》第 11 條規定的同時，不得適用那些違反《基本法》或者違反其中所規定的原則的法規，但並不影響《基本法》第 143 條所作的規定。但在澳門法律秩序中，由於不存在任何審查法律是否符合《基本法》的特定上訴途徑，因此，法院在適用於具體案件的訴訟途徑中對法律是否符合《基本法》進行審理。”
(2006 年 10 月 25 日第 9/2006 號裁判)。
- 2) “此外，聲明異議人也絕不可以使用旨在作出具普遍約束力宣告的對對規範提出爭議的訴訟途徑，因為有明示性規範把違反《基本法》的規定於行政法規中的規範排除于《行政訴訟法典》第 88 條及續後各條所規定的爭議制度之外。也就是說，即使聲明異議人選擇途徑上出錯，也不可以選擇對規範的爭議這一

(翻譯本)

途徑。因為在此途徑中，不得以違反《基本法》為理據對規範提出爭議，《基本法》屬於《行政訴訟法典》第 88 條第 2 款 (a) 項所提到的根本法律。³

(同上)

我們建議的法案文本第五章 (第 20 條至第 24 條) 有關《合法性保障》的部份，編訂了用作安排規範工作的相關綱領。這綱領以實際(加強)監督合法性為基礎。其目的是，只作為對綱領內容本身的立法反思和落實工作，甚至是制訂另一個綱領的起步點。對於如何確保所有規範性文件的合法性和提供所需的訴訟途徑，終審法院應就此發表意見。

6. 雖然有意見認為，應該透過修訂《基本法》給行政長官以立法權，猶如以往澳門總督，但我們認為沒有必要這樣。

首先，只有在非不得已的情況下，且已無所有其餘法律可接納的途徑和並無他選時才應對《基本法》進行修訂。顯而易見，現時的情況並不是這樣。

其次，現在並非行政長官為了履行職務而要求賦予其立法權力的情況。反之，是立法會認為應對行政長官的規範行為有所保留和界定，但又須避免妨礙行政當局的立法主動權。更何況《基本法》中已隱含政府所能作出規範的立法保留事項。而對於除此之外的保留事項，一切應遵從憲政體系，要不由政府擁有立法提議權的全部；要不，仿效葡萄牙的做法，視之為專屬立法權限。

³ 終審法院補充指：《而這一制度的理由如下：《行政訴訟法典》(於 1999 年 12 月核准)的立法者預料，在澳門特別行政區的法律制度中，將會規定一種以違反《基本法》為理據的法規合法性審查的上訴，並屬屬終審法院的管轄權(參見《法院訴訟費用制度》第 93 條及續後各條)。但由於不屬在此處理的過渡過程的多種變化，這種預料沒有出現。因此在終審法院的管轄權中，並不載有任何法規合法性審查的特定訴訟途徑(《司法組織綱要法》第 44 條))

(翻譯本)

再者，就算行政長官，又或澳門特區其他自治機關，為著履行職務而要求其他立法權力時，中央政府隨時可以按照《基本法》第二十條授予這些權力，而無須對《基本法》進行修改。

最後，澳門特區的政法體系亦設有互動規範機制，一方面容許行政權，透過(政府的)法案和(行政長官的)獨自或經授權方式而制訂的行政法規來獨立處理事務，以應付今天各地政府機關都普遍面對的福利社會政府和全球化帶來的挑戰。另一方面，這機制容許立法會對行政長官施政進行干預(這是因行政法規的規範範圍沒有保留事項的關係)，但立法會不能介入的某些受保護的立法範圍則除外。

這機制已足夠可以使立法機關的運作暢順，同時排除因立法權限導致立法會頒佈的法律被削去而產生的無法無天的攪權情況。立法機關因此雖會失去立法主動權，但會贏得政治監管和控制的主動權。當問及這樣的機制是否適合行政、立法這兩個機關時，如果答案是肯定的，那該機制就應予以繼續。否則，應該尋找新的政治平衡點，理順兩者相關的責任。

為達到和實現“公共利益目的”所需要的權力和途徑是存在的。惟獨是，我們須要好好使用這些權力。亦是因為這樣，立法會現在提出要“劃清界限”的問題。

7. 然而，劃清立法會和行政長官在規範立法權限方面的範圍並不足夠。在厘清行政長官的憲政地位之同時，還須要確定哪些行政規章及法律制度專屬於他，以便準確找出須採用的適當途徑來達到制訂規範的不同目的。

(翻譯本)

我們建議採納的正是如此，且建議須以仔細的，甚至極度周密的方式來處理這課題。然而，基於正在審議的法案所具有不可否定的教學功能，其實這法案也可以用作公共行政部門法律專家和法律系學生指導課題的文本。

總的來說，我們認為立法會、行政長官、政府以及法院之間，就是應該存在這種政治契約，並從象徵意義上締結這契約，使澳門特區和其居民更繁榮、安定、和諧。而或許這是慶祝澳門特區《基本法》頒佈 15 周年最富意義的慶祝方式，至少對我們而言是極有意義的。此外，也許澳門特區政府可以借著訂立這契約為主權移交後以何厚錚先生為首的後過渡期首屆政府劃上施政句號的最佳終結方法。

B) 細則性審議

1) 標的(第一條)

1. 政府所提交的法案中就訂定該法律標的(第一條)方面,其表述為“本法旨在……。”其實這條所指的並不是標的而是目的,所以我們所提交的文本將“標的”(第一條)與“目的”(第二條)作了區分。

2. 另一方面,法案並不是“旨在落實關於制定法律和行政法規的規定”而是訂定“規定”以便在將來實施。即是說,由於基本法沒有明確地、清晰地、詳盡地區分哪些屬於法律或哪些屬於行政法規所規範的事宜,因此,由一項獲得通過的法律去限制公共機關職責範圍,這樣的做法是可以理解的。由另一角度來說,應界定由基本法留給立法機關的而行政權不得干預的立法事宜。

2) 位階(第二條)

3. 政府所提交的法案採用了最簡單的方式來解決位階的問題。雖然訂定了關於法律及行政法規位階的事宜,但沒有回答以下問題:何謂“法律”?所謂法律是否僅限於澳門特別行政區立法會所制定的法律?又或者同樣包括以前本地區立法會所制定的法律?包括全部或一部份法令?基本法及全國性法律是否包含在這個概念之中?

另一方面,舉例說,假設10月4日第52/99/M號法令關於《訂定行政上之違法行為之一般制度及程序》與一項遵照法案第三條的規定而制定出來的法律,

(翻譯本)

兩者所調整的是同一事宜，但其中某些規定出現不一致的情況，便會涉及法律優先適用的問題。那麼，是由以前澳門制定的法令或是澳門特別行政區立法會所制定的法律占優？假設上述法律真的違反了法令的規定，是否會導致上述法律無效？⁴

4. 假設行政長官透過行政法規對某一事宜進行規範，當然可以透過立法會所制定的法律予以廢止。假設一項法律僅訂定實質制度的必要內容及準用某一行政法規，那麼，上述哪個行政法規優先適用：行政長官所制定的行政法規，抑或根據法律而準用的行政法規？

如果在某一事宜上是透過法律規定而制定的行政法規所調整，那麼，是否可以透過獨立的行政法規將其廢止？

假設某司長所作的對外批示之中與行政長官所頒佈的某行政法規中的其中一個規定出現抵觸，是否存在位階的問題？假設位階問題存在，那麼，是屬於法律位階問題抑或層級位階問題？⁵

5. 綜上所述：法案未能好好地回答上述所提出的法律問題，而僅限於列舉一些為人熟悉的原則。這些原則對於每日都會遇到上述問題的人來說，既沒有規定解決辦法又沒有訂定一套標準作指導。一般來說，對於這個法律有或沒有作用不大。

3) 法律 (第三條)

⁴就這個問題，可在我們提交的新法案文本第二十二條得到答案。

⁵關於本條及上述幾條的問題，可在我們所提交的新法案文本第二十三條得到答案。

(翻譯本)

6. 政府所提交的法案第三條第一款複制了基本法第七十一條(一)項的規定，但沒有明確廢止、擴闊、限制法律適用範圍。解釋，填補漏洞的權限是否專屬立法會行使又或者可以由行政長官透過行政法規直接行使。

7. 肯定的是所有被視為立法權的權限只能像基本法第六十七條般確鑿無誤地規定由立法會——澳門特別行政區的立法機關——行使。這一事宜必須要清晰規定於法案之中。

4) 法律保留(第三條)

8. 有鑑於澳門特別行政區的法律模式是奠基於“不是法律所作保留就是法律優先”之上⁶，因此不會出現為行政法規所作的保留⁷。而且“法律保留排除規章制定權的獨立行使”⁸，所以，首先應列舉為法律保留的事宜，亦即那些行政長官將不能制定的獨立行政法規事宜(法案第二條(二)項)。

從憲法的角度來看，就訂定法律保留的事宜上，只能夠根據具體的憲法性法律制度(基本法)來進行界定，因此，只有在界定哪些為法律保留的事宜後，才能明確不屬其保留範圍。換句話說，一旦明確不屬其保留的，便可以在該事宜以

⁶同一方向，見終審法院二零零八年七月十七日第28/2006號卷宗上所作之判決第102頁。澳門特別行政區的模式與德國在君主憲政時期出現的模式非常接近，但與當今模式不同，如：法國視“不保留予法律就是保留予行政法規”；葡萄牙認為“不是保留予法律又不是保留予法令的就是保留予兩者”德國模式屬一種不完全競合的模式，反觀，葡萄牙的模式是完備競合模式。

⁷上述的判決指出：“從基本法來看似乎沒有規定‘行政法規保留’，即是說，沒有對保留政府且排除立法會立法權的事宜”(第105頁)；然而，(第七十五條第三段)規範得出的立法權不限於基本法所指的保留的事宜，即使在政府的政策事宜，立法會亦可進行立法，但這種情況下，必須要在立法之前取得行政長官的書面同意(第106頁)。

⁸同上，第105頁：“在這些事宜上，好像行政長官及政府沒有在‘法律保留’的範圍內制定行政法規的權限。”

(翻譯本)

外制定獨立的行政法規⁹。在這個定義上，因法律制度、生活方式、法律原則都獲得保留的情況下¹⁰，這些事宜都必須包括在本地區法律體系的法律保留之列。同時，這樣的規定，亦有利於決定那些可或不可被行政法規廢止的法令。

對於政府所提交的法案文本中第三條第二款所列的各項為法律保留所作的規定並不是絕對的，儘管可以透過解釋來得到上述的見解。

9. 另一方面，為法律保留所列的事宜少於十二項。試問：政府真的熟悉那些屬於法律保留的事宜，即使仍有一些事宜沒有寫入法案第三條二款之中，又或是否認為該事宜並不重要所以沒有列舉出來？這些事宜例如：政府體制、政府組織及運作、立法屆及議員章程、立法會組織法、司法組織綱要法、司法官通則、司法官入職制度、司法文員通則及相關制度和行政違法一般制度等。

上述事宜的規定可否對行政機關、立法機關及司法機關作出規範，即，能否間接地規定在第三條第二款（十）項？是可以的。但為何不將上述事宜一開始規定在第三條第二款（八）項關於“財政預算、稅收和公用徵收”之中？為何不能像上述數項般予以考慮？對於政府來說，這些事宜是否較另一些重要？¹¹

10. 同樣，法案第三條第二款(九)項規定了“金融、對外貿易活動等經濟基

⁹ “基本法……沒有就法律及行政法規標的集中訂定於一規定之中”。見終審法院二零零七年七月十八日第28/2006號卷宗的判決。

¹⁰ 見基本法第五條、第十一條第一段及第十九條第二段。《中葡聯合聲明》，第2(4)及附件一及三第二段。

¹¹ 然而，從編排的角度來看，將“預算”與“稅務制度”放在一起是正確的，因為基本法第七十一條（二）項及（三）項也是這樣規定的。但我們看不到任何將公用徵收同上述事宜聯係起來的原因。這令人想起，上述事宜可被視為因“公用”而作的一種“徵收”！反而，“公用徵收”與“私人所有權”關係較為密切，這是根據基本法第一百零三條而得出的。

(翻譯本)

本制度”，早已被視為法律保留的事宜¹²。但是，載於基本法總則第一章第六條，關於“私有財產權”作為澳門特別行政區一項重要的社會權利卻沒寫入法案之中。

假設把上述權利視為已規定於法案第三條第二款（二）項之中的話，這就等於把“居民的基本權利和自由”¹³與經濟、社會及文化的權利¹⁴，即與基本法第一百零三條及第一百二十八條第三段的規定混在一起。

11. 詳細言之，僅限於基本法第四十條第二段所規的制度方可對“澳門居民的基本權利和自由”作出限制。試問：行政長官可以通過行政法規去“創造”基本權利和自由嗎？可以透過不具操作性的行政法規規範權利和基本自由，如：基本法第二十六條所規定的選舉權¹⁵？

綜上所述：令人感到困惑的是對於社會來說是重要的事宜，但對於政府來說未必是重要的，反之亦然。而對於代表社會的機關（立法會）來說，甚麼事宜是重要的？

我們建議就法律保留的事宜應該詳細列明於法案的最後文本之中，目的在於避免產生混亂及懷疑。因為，所有的事都是為和諧的社會而作的。

5) 行政法規（第四條）

¹²事實上，“貨幣及金融制度”，根據基本法第一百零七條第一段的規定屬法律保留的事宜。

¹³載於基本法第三章的編目。

¹⁴載於基本法第五章及第六章的編目。

¹⁵答案可從我們所提交的法案第八條中找到。

(翻譯本)

12. 法案第四條第一款重複《基本法》第五十條第五項之規定，而第二款則列明哪些事項可作為“獨立行政法規規範的對象”。

然而，應如何理解“獨立的行政法規”？是體現主觀權限確立在《基本法》第五十條第五項的那些行政法規，還是那些按葡國憲法性法律體制（第一百一十二條第六款及第七款確立在某一法律（體現客觀權限）的行政法規？

事實上，有時候將會僅以《基本法》為依據制定的法規。更具體地說，即《基本法》第五十條第五項，然而很多時候會與其他引用該規定並且是按照某法律規定而產生的法規混淆。後者所指法律，直接或間接地，明確或不明確地，將相關的法律制度交予行政長官，或交給行政法規：(1)某些情況下，為了執行法律或對其進行補充，即對法律進程序化，具體化或充實其法律內容，以便將其變成可操作；(2)其他情況，為立法者因自我克制或其他限制而未有作出清晰界定的法律內容作出規定。雖然所有這些行政法規均引用《基本法》第五十條第五項，但情況是有所不同的：在第一種情況中，為執行法規；在第二種情況中，為授權法規。

當然，存在獨立法規（那些以《基本法》為依據）及授權法規（主觀權限體現在《基本法》內及客觀權限體現在某一法律內）。但是，從未有在澳門提及授權法規，理由是葡國的憲法體制沒有對其作界定，按其第一百一十二條第五款之規定，在歷史上曾以立法效力出現¹⁶，但實際上不一定需要，倘接受規範性準用這個概念及否定非合法化這個概念¹⁷。

¹⁶顯然的是，倘若葡國政府就授權法令有其相關規定，則沒有必要重新通過具立法效力的法規（授權法規）。另一方面，如自身有一立法權能（法令），在與共和國議會（立法會）爭逐時，沒有需要獨立法規，即使欠缺立法效力，仍要求法律（或法令）確立主觀及客觀權限（《葡國憲法》第一百一十二條第七款）。

¹⁷在立法會與行政長官之間的關係，我們認為《基本法》不承認任何“非合法化”的現象。關於“非合法化”，在過渡法的領域內，見下列有關法令之陳述。

(翻譯本)

《基本法》第六十七條規定立法會擁有專屬的立法權限：“立法會是澳門特別行政區的立法機關”。按該法第七十一條第一項之規定，在立法職能內所行使的職權¹⁸，行使時要依照法定程序並需具有某種形式：法律形式(效力)。法律效力，立法程序及立法職能是三者互相有聯繫的。“法律的形式推動特定之法律效力”¹⁹。

由於立法是立法會的專屬權限，因此法規不可以有法律效力並且不可以調整立法事項，即法規不可以：“修改，中止，廢除，使無效，消滅”現行法律（積極的形式意義法律效力）；阻止法律將其修改、中止、廢止、使無效或消滅（消極的形式意義法律效力）；“修改、中止、廢止或阻止原先已存的法律繼續產生效力”（消極的實質意義法律效力）；“對任何事項作原始規定(即有時候所說的進行革新)，特別是關於人生狀況”（消極的實質意義法律效力）。故此，法規不可以存有積極及消極之法律效力²⁰。

雖然很多行政長官的行政法規為授權法規而非獨立法規，但該等法律概念仍未受到本澳大部份包括我們在內的法律工作者所注視²¹，很多時候更會與獨立行政

¹⁸立法權限包含制定、修改、暫停實施或廢除法律的權能。解釋及填補漏洞之權能亦應當包括在內。正如 Jorge Miranda 在《國家之職能、機構及行為》第 241 頁所指“.....當一特定機關就一事項獲得制訂法律的權力，在此情況，只有此機關方可對該法律進行解釋，修改，中止或撤銷.....，以及擴大或限制該法律之適用範圍 - 事實上，立法權涵蓋所有這些功能，並非僅原始的積極功能”。

¹⁹見 Jorge Miranda 《國家之職能、機構及行為》1990 年第 197 至 198 頁。

²⁰關於法律效力之分類(積極及消極之實質法律效力；積極及消極之形式法律效力；積極及消極之法律效力)，使法律從位階上高於法規、行政行為、行政合同及審判行為，見 Jorge Miranda 《國家之職能、機構及行為》第 268 至 270 頁。

²¹直至最近，當我們分析涉及根據第 52/99/M 號法令第三條而產生的行政法規，得知，特別是中級法院界定為獨立法規，但事實上應為授權法規，因其明確或間接地以上述法令為依據。而據我們所知，終審法院並沒有此定義。

法規混淆²²。

該混淆之發生是由於行政長官的行政法規(執行法規除外)，僅引用《基本法》第五十條第五項之規定而並非從欲以充實及規範之法律引用²³。因此，對這類法規是有必要作出規範的²⁴，且在進行區別時，將獨立法規分成一類，而將執行性或補充性法規分成另一類。

獨立及授權法規的內容可如法律般包含權利之創設及義務之強加，只要不會影響本澳居民的基本權利與自由²⁵，它們均會依從於法律保留及法律優先制度並且會承擔“行政法規”的形式。這早已經規定在澳門特別行政區的憲法性傳統內，且經過政治主體即行政長官充當支柱，但其依據則不相同。

因此，一如法律般，獨立行政法規依據於《基本法》(主觀權限)並只可在非法律所保留的情況及非為立法會所適用的情況(即使為必要情況)才適用於法律秩序之內²⁶。而授權法規，以主觀權限出現在《基本法》內，但與獨立法規不同，授權法規以一法律為基礎，至少以客觀權限為依據²⁷。

然而，有關法案忽略了行政法規之間的極重要區別，因而出現了發生在行政違法行為及相關罰則方面的後果。

²² 葡國學說，見 Afonso Queirós 《行政法教程 I》第 68 頁；Jorge Miranda 《法律》DJAP5 第 382 及《國家的職能、機構及行為》第 250 頁；Luis Cabral de Moncada 《法律與法規》第 1049 至 1062 頁；Jorge Manuel Coutinho de Abreu 關於行政法規及合法性原則，Almedina, 第 84 頁。

²³ 見我們的建議第十九條第二款及第三款。

²⁴ 即是一名出生很久的小孩，但仍未登記姓名。

²⁵ 在我們建議第八條展示的基本權利與自由的制度，以便法律的職能在此領域內確立。

²⁶ 見我們的建議第十三條第一款。

²⁷ 關於我們提出這個授權法規概念，我們認為是適合本澳法律體制的運作，近似獨立法規。但在葡國，這就不同，因《葡國憲法》第一百一十二條第七款要求“法律”在“出台時存有主觀及客觀權限”。另一方面，不存有立法效力(《葡國憲法》第一百一十二條第五款)。

(翻譯本)

13. 有關法案的第四條第三款，政府述及“法律的執行或補足事項”，但完全沒有就執行法規及補充法規，以至其制度方面作出進一步陳述。這方面的區別留待理論研究還是借此機會闡述有關狹義執行法規(本義)及補充法規時，利用有關個案的情況作陳述？

我們在建議書第十二條至第十九條中明確制定了不同類別的行政法規的法律制度的基本原則的定義，以便政府準確地知道甚麼時候應該用哪種法規，甚麼時候用另一種法規，而在這方面不會存在疑問。

14. 我們對法案第四條第二款的規定有所保留。因該條文規定“制定及執行政策”可成為“行政法規獨立規定的事項”，但條文並沒有把基本法第五章及第六章內涉及法律保留事項的政策²⁸和不涉及法律保留事項的政策²⁹作出區分。

該區分在於我們怎樣去理解基本法第七十五條最後一段規定³⁰：“凡涉及政府政策的議案，在提出前必須得到行政長官的書面同意。”，不論其涉及或不涉及法律保留事項。換句話說，對屬法律保留事宜的政府政策，只能由政府提案³¹。但是，行政長官可批准議員就

²⁸不論是否與基本權利有關；經濟、社會及文化權利。請見基本法第九十二條，第一百零七條，第一百零八條，第一百零九條，第一百一十四條，第一百一十五條，第一百一十九條，第一百二十一，第一百二十二條，第一百二十三條，第一百二十四條，第一百二十五條以及第一百二十七條規定。

²⁹以排除法來訂定；所有不屬於法律保留的事項。所以訂定法律保留的事宜比訂定非法律保留的事宜較為容易。

³⁰請見第1/1999號決議通過的立法會議事規則第一百零四條規定。在所有的有關條文內都是一律使用“政府政策”（“*políticas do Governo*”）一詞的。

³¹例如：基本法第九十二條，第一百一十四條第一段第二部分，第一百二十一條第一段，第一百二十三條第一部分，第一百二十四條第一段第一部分，第一百二

(翻譯本)

該政府政策提出議案，即放棄由政府對該政策提出法案。但行政長官不可以透過獨立法規對一項屬法律保留事宜的政府政策作規範³²。

從另一方面來說，一個不受法律保留保護的政府政策可以成為獨立法規去規定的客體³³。問題是：議員可否提出議案去廢止一個由獨立法規規範的政府政策？我們認為是可以的，因基本法沒有訂定法規的保留事項，但若議員想作出有關行為時，“必須在提出前得到行政長官的書面同意”。

結論：就政府政策的訂定而言，這種由立法會、行政長官及政府之間所形成的非典型以及獨特的關係方式，與法規的保留無關³⁴，但法案第四條第二款似乎將兩者扯上了關係。

最後，當政府政策因實現基本的社會權利而屬法律保留的事項

十五條第一段，第一百二十六條，第一百二十七條第一部分，第一百二十九條第一段第一部分，第一百三十條最後一段以及第一百三十二條。所以，在我們提交的草案內納入了有關“提案權的保留”（第七條）這一規定，目的是要說明，一些屬法律保留的事項亦可在某些情況下屬政府提案權的保留事項。

³²行政長官獨立制定規章權的阻卻以及立法會議員行使原始提案權的阻卻，是政府原始提案權保留的兩個必然後果（請見我們提交的草案第七條第六款規定）。

³³只有這樣理解，才可接受法案第四條第二款第二項的規定。請見我們提交的草案第七條第九款以及第十條第二款規定。

³⁴澳門特別行政區並不像法國有法規保留的事項。終審法院在二零零七年七月十八日的第28/2006號案的司法裁判內第九十七頁第一百一十號註腳指：“所講的例外情況而可以支持行政法規保留的是第一百二十九條所指的事項：……”。但我們認為終審法院好像沒有道理，因為它並沒有考慮到基本法的中文文本。事實上，在基本法的有關規定內，“*regulamentos*”是不同中文用詞的譯文，而其意思包括：“辦法”（第一段）以及“規定”（第二段以及第三段），其意思與基本法第五十條第五項規定的“制定行政法規”是不同的。在基本法的英文文本內，第一段的“辦法”一詞被譯成“*provisions*”而第二段以及第三段的“規定”一詞被譯成“*regulations*”。但第五十條第五項規定的“制定行政法規”就被譯成“*formulate the administrative regulations*”。

(翻譯本)

時，並不代表有關政策不限於綱領性的³⁵，就如現時的情況一樣³⁶，例如：政府政策的綱要、實現經濟³⁷、社會³⁸及文化權利³⁹ 40的給付制度的綱要，以及教育制度的綱要⁴¹和開展教育活動的公共及私人機構的組織及運作及其相關法律制度⁴²。

15. 法案第四條第二款第二項關於“管理各項公共事務的制度和辦法”。該事項與政府的運作有關⁴³。因應“特區本身管理機關的組織與運作事項屬該機關的權限範圍⁴⁴，但另有規定者除外”的原則，立法會不能對該事項立法，但並不是因為其屬於法規保留的事項，而是因為上述原則要求立法機關自我限制⁴⁵。事實上，這種自我限制是不存在的，因為原始的提案權主要屬政府所有。

³⁵請見我們提交的草案第十條第三款規定。第3/1999號法律第十二條第二款規定承認“實施《澳門特別行政區基本法》或法律所含的綱要”。尤其對屬法律保留並已載於法律的政策，可以甚至應該使用這一法律形式。

³⁶這是合理的，更何況立法會議員對制定政策並沒有提案權，如果想行使該提案權須得到行政長官的批准。但立法會可於政府提交的法案中訂定一些大原則。

³⁷基本法第一百一十五條（勞工政策）。請見七月二十七日第4/98/M號法律—就業政策及勞工權利綱要法。

³⁸基本法第一百二十三條（衛生政策）。

³⁹基本法第一百二十四條（科學技術研究和著作權政策），第一百二十五條（文化政策）以及第一百二十七條（體育政策）。請見經第9/2000號法律核准的科學技術的政策綱要。

⁴⁰經八月第6/94/M號法律核准的家庭政策綱要法訂定了以下政策的綱要：家庭（第一條至第五條），家庭生活的私隱性（第六條），母親身份及父親身份（第七條至第十條），老年及有缺陷人士（第十一條），以及一般而言促進家庭的社會、經濟及文化水平（第五章）的政策，而它包括：教育及教學（第十五條和第十六條），家庭及工作（第十七條），社會工作（第十八條），衛生（第十九條）以及房屋及環境（第二十條）。請見經第14/2001號法律核准的電信綱要法。

⁴¹請見訂定“澳門教育制度一般職程……”的第11/91/M號法律以及第9/2006號法律（非高等教育制度綱要法）。

⁴²第1/2006號法律訂定澳門大學法律制度。

⁴³請見基本法第六十四條第一項以及第二項的規定。

⁴⁴正是根據這原則，我們在提交的草案內引入了第七條第二款的規定，即對立法屆及議員章程以及立法會組織法，議員有專屬提案權，以及增加了由決議通過立法會議事規則。

⁴⁵行政會亦如此，它應繼續屬行政長官的權限範圍。

(翻譯本)

16. 經第 2/1999 號法律核准的政府組織綱要法第二十一條規定：“政府機構的設立、改組及調整由法規訂定”⁴⁶。

有關規定是什麼意思？政府的法案並沒有作出解釋，相反法案第四條第二款第三項好像要廢除有關的規定。若這屬政府的意向，那麼即使有關的法案一旦通過成為法律後，法律也是無效的，因為違反了一個具加強價值的法律（即政府組織綱要法）⁴⁷。除非是明確作出。但我們覺得不應這樣做，因為政府組織綱要法第二十一條已是一個很好的解決辦法：一些情況下公共部門的設立應透過法律來進行，但有些情況可透過行政法規或法律來設立⁴⁸，對此在我們提交的草案第十一條及第十八條已經作出解釋。

17. 法案第四條第二款(四)項所談及《行政違法行為和有關處罰》，但是在第三條第二款規定中並沒有規定《行政違法及制裁一般制度》。

就上述事宜我們所作之研究已扼要地載於附件一之中。但終審法院仍未就“行政違法及制裁的一般制度”是否屬於法律保留的事宜表態⁴⁹，而這項事項過去在

⁴⁶葡文是“*diploma legal*”，中文是“法規”。

⁴⁷何謂具加強價值的法律，請見我們提交的草案第二十條的規定。

⁴⁸根據當時的討論內容，對有關規定有如下的記載：在一九九九年十二月九日由已成立為回歸後運作的政府所提交的第 10/I/99-10 號法案，即作為有關法律的基礎的法案內，有關係文確實曾載有“行政法規”（“*regulamento administrativo*”）一詞。當時有些議員對該條文的行文表示不贊同、提出了疑問以及保留，有些議員（林綺濤和區宗傑）認為一般公共部門的設立和規範應透過法律來進行，有些議員（梁慶庭）認為至少一些公共部門尤其是海關的設立和規範應透過法律來進行。在十二月十六日的討論結束時，議決在中文文本中刪除“行政”（“*administrativo*”）一詞，保留了“法規”一詞，而其獨立的意思是指國內法的任何規範性文件。正因為該修改，所以在葡文文本中的“*regulamento administrativo*”（“行政法規”）一詞就被“*diploma legal*”（“法規”）一詞取代了，而其廣義的意思包括法律和行政法規。

⁴⁹中級法院第 223/2005 號卷宗就第 17/2004 號行政法規《規定禁止非法工作及制裁》制度認為這

《澳門組織章程》的框架下是屬於法律保留範圍的。

然而，行政法院於二零零六年九月八日第 38/05-EF 卷宗所作的裁決就上述問題作出了以下決定：裁決宣告《公共地方總規章》違法，因而拒絕在案中援引該規章。基於處罰行為是建基於上述規章為法律依據的，因此宣告該處罰行為無效。同時，宣告了通過該處罰而產生的稅務執程序亦告消滅。

就上述提及的裁決除其他理據之外，以下亦構成上述裁決的理據：

- 1) 制定行政處罰的權力屬立法機關所有，是國家立法機關立法權的體現⁵⁰；
- 2) 《行政處罰法》的規定中如允許透過規章設立行政處罰，便會“抵觸依法行政的法律概念”，因此對部份內地的學術界來說，行政法規沒有設定罰則的權限”
- 3) 在西方國家，行政法規不具設定罰款的權限，例如：法國及葡國政府只有在行使源自憲法的立法權時才能設立行政處罰，另一方面，其他國家（美國、英國及德國）的政府只有在“授權立法”的情況下才能設立行政處罰；
- 4) “在澳門，就這方面的事宜可以這樣理解：根據載於《基本法》中關於權力分立的規定，行政法規不具有設立行政處罰的權限，除非有‘賦予資格的法律’

是“...主要是關係到澳門特別行政區行政長官不可以在沒有立法會預先批准下，透過第 17/2004 號行政法規在澳門法律秩序中設立一個對非法工作而作的制裁制度”（第 56-57 頁）。一般來說，就行政違法及制裁制度而言，第 17/2004 號行政法規制定的依據是出自第 52/99/M 號法令第三條的規定，該法令明確訂定適用的一般制度以及保留予法律的事宜。因此，不應視上述法規為一項獨立的行政法規，而應視該項法規為已獲授權的行政法規。儘管，終審法院在第 28/2006 號卷宗之中反覆地談及獨立行政法規的問題，但該法院沒有就根本問題作出表示：“即是說，當遇有重要的、用以審議特區內逗留人士的問題的規範，該規範既沒有講及非法工作的事宜，當然更加沒有談及非法工作制度的事宜，而僅限於處理特區內人士逗留的問題。儘管，該規範對於在澳門提供勞務或工作的事宜上存在着一些關係，但是，載於第 17/2004 號行政法規，即關於禁止非法工作及其相關的處罰制度是沒有任何存在價值的”。因此，不明白上述曾被提起上訴的裁決為何談及到第 17/2004 號行政法規可廢止載於第 2/90/M 號法律（非法移民法）涉及處罰的制度，可見仍然存在一些須要解決的問題。

⁵⁰見 Hu Jin Guang, “行政處罰研究”，法律出版社，1998 年，第 56 頁。

(翻譯本)

或‘法律許可’。就《公共地方總規章》這個情況而言，由於未曾獲得法律許可，也沒有賦予資格的法律，所以設立行政處罰的規章是違法的。…”

18. 我們在附件一之中對該司法見解，尤其是對“西方國家”就上述事宜的理解，作出了批判性的分析。

我們得出了以下結論：即使從形式立法上，亦可透過法規“設定”行政違法及行政處罰的規定，例如在葡萄牙這種情況屬可行的，但需要同時滿足以下要件：1) 必須有一賦予資格的法律來訂定其一般制度，在澳門特別行政區的情況，第52/99/M號法令就是這部法律⁵¹。2) 就適度原則而言主要的處罰(罰款)的數額不大；3) 附加處罰，除上述法令第六條第三款關於時效的規定外，不得涉及法律保留的事宜，尤其是不得作出限制基本自由及權利的規定。如果未能滿足上述要件的話，就行政違法的制度只可以由法律訂定⁵²。

就這事宜存在兩種可能的情况：要麼政府不理會澳門憲政傳統⁵³不理會西方法律思想及中華人民共和國就上述事宜的立法方向，通過本法案而且同時透過一項

⁵¹正如在我們所提交的法案中的規定，在第五條第一款內，即使未被法律所替代的法令，其都涉及法律保留的事宜。而屬法律保留的法令是等同於回歸前澳門立法會的法律及等同於澳門特別行政區現行的法律。我們談及的是“回歸前澳門立法會的法律”而不是“先前已生效的法律”理由如下：法案葡文文本第八條談及“澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件”。另一方面，葡文文本第十八條提到“以前澳門生效的法律，該表述和第八條的表述一樣”。但相對應的中文文本第十八條的表述為“澳門原有的法律”(“as leis de origem em Macau”)，這一表述同樣見於同一法律第八條及第一百四十五條第一段內。然而，第十八條所作的這一規定必然能夠涵蓋“法律”，但不能夠包括“法令、行政法規和其他規範性文件”。這種中文文本與葡文文本之間的差異，令人產生疑惑，究竟《基本法》起草者是否想把“法令”包含在內？根據蕭蔚雲先生的理解，指出在第八條末段上作出了補充，而從字面上的翻譯是：“pelo órgão legislativo (“立法”) ou por outros correspondentes/competentes órgãos (“其他有關機構”)，de acordo com os processos estabelecidos por lei (“依照法定程序”) para fazer alterações, em conformidade com (“作出修改者外”)，沒有載於中葡聯合聲明附件一第三點內。

⁵²見我們所呈交的法案第九條及第十七條，我們在這兩條規定之中訂定了一個期限，該特別制度在期限過後應當留給立法會(第九條第三款)。

⁵³不論回歸前，還是回歸後。

(翻譯本)

根據該法案第四條第二款(四)項的規定而制定的獨立行政法規，廢止載於第52/99/M號法令，即廢止關於《行政上之一般違法行為及處罰》制度⁵⁴，然後，透過獨立的行政法規來規範該事宜⁵⁵；要麼政府根本不想否定該制度屬法律保留的事宜，當提及獨立的行政法規時，實際上指的是我們所謂的授權行政法規⁵⁶。

如果是這樣的話，那麼，我們所主張的觀點則更有說服力：因為《行政上之違法行為及其處罰之一般制度》是法律保留的事宜，應當——與其他事宜一起——載於法律保留事宜之列⁵⁷；獨立的行政法規應與獲授權的法規區分開來，因為，它們各自所發揮的規範功能有所不同。

19. 然而，較諸剛才所說的，透過法律設定法規保留的問題，更使我們憂慮的是政府法案第四條第二款(五)項的規定，當中把“不屬於上條規定的其他事項”納入獨立行政法規的範圍⁵⁸。

我們相信，政府對其所建議的規定，應該是這樣理解的：“只有不屬法律保留範圍的事項才得以行政法規作獨立規定，即使該等事項沒有包括在第三條第二

⁵⁴ 那麼會產生“實質非法律化”。(不只是法令的形式上受到破壞，而且法律本身保留的事宜亦會受到影響)。

⁵⁵ 這裏應注意到政府所呈交的法案沒有將“行政上之違法行為之一般制度及程序”列於該法案的第三條第二款關於法律保留的事宜之中。

⁵⁶ 從法治政府原則及保障澳門特別行政區居民的基本權利和自由的觀點來說，載於第52/99/M號法令的保障性原則是非常重要的。上述法令是否應立即以一項法律來作出取代？這樣當然是毫無疑問的，因為該機制不是傳統的機制：假設，在《澳門組織章程》生效期間，仍然可以認為一項法令可以產生另一項法令，但基本法生效後，由立法會制定的一項的法律去發展一項回歸前已生效的法令，就令人產生疑惑。當然，以立法會制定的一項法律去取代第52/99/M號法令——我們多次讚賞應該這樣做——因為，可以作為一項基礎法律去發展其他法律；或者作為一項一般法律並透過行政法規來予以執行，就如法令也是這樣的情況。

⁵⁷ 見我們所呈交的法案第六條第五款。

⁵⁸ 行文為“行政法規就以下事項作出獨立規定”，而非“行政法規得就以下事項作出獨立規定”，這蘊含著一種幾乎是沒有意識的傾向，把一些事項視作法規保留事宜。

(翻譯本)

款以及未經由立法會的法律予以規範”⁵⁹。

我們當然不懷疑法案起草者的認真意向。我們的顧慮僅在於將來其他人可能會從字面解釋及適用有關規定，以致沒有載於法案第三條第二款但屬法律保留的事項遭行政法規所廢止。這是《基本法》絕不容許的。

20. 有關規定就像一道“打開的門”，原意想讓風吹進來但最終卻可能招來暴風雨，為“防患於未然”，我們認為唯一的方法是對法律保留的事項作充分的列舉，採用像我們建議的第十三條第一款的規定，或最低限度根據我們前述的做法確定有關規定⁶⁰。

6) 法令（第五條）

21. 法案容許在兩種情況下修改、暫停實施或廢止法令：

- 1) 屬第三條第二款規定涉及法律保留的事項，以法律為之；
- 2) 不屬上項所指事項，以行政法規為之。

然而，這種區分對有關問題的普遍理解沒有太大的幫助。須重申，分歧始於對法律保留事項的列舉。雖然採用的不是盡數列舉的方式，但當所列舉的內容不夠充分時，大量屬法律保留並載於法令的事項將有可能被行政法規所廢止，從而產生如下的政治後果：與立法會發生衝突，同時使澳門居民特別是法律界人士失卻信心。

⁵⁹ 參閱我們建議的第七條第九款及第十三條。

⁶⁰ 我們於附件二將《澳門組織章程》與《基本法》就法律保留的事項作比較。

(翻譯本)

將有關問題加以明確規定十分重要，如法令涉及的是對基本權利的保護，或被視為對法律秩序及其基本原則的延續所必需的事項，即按《基本法》規定屬法律保留的事項，則不得被行政長官的獨立法規更改或廢止，因法律的保留阻卻制定規章權的獨立行使。在此情況下，“非法律化”是不被容許的⁶¹。

另一方面，對倘載有法律保留事項的法令被獨立法規廢止的情況，法案並沒有提出任何處罰。為保障屬法律保留的事項，我們建議建立三種制度(第二十一條)：

- 1) 倘法律和法令涉及特別受社會重視的事項，尤其是刑事、稅務、基本權利、自由和保障及大法等法律保留的事宜，適用最嚴重的制度：無須經法院宣告即可導致有關法規被視為不存在的後果⁶²。
- 2) 對涉及法律保留但非上項所指事項的法律和法令，適用嚴重程度屬中等的制度：絕對無效，但須經法院宣告⁶³。
- 3) 對不涉及法律保留事項的立法會法律，適用嚴重程度屬中等的制度：相

⁶¹有人主張非法律化應按個案逐一進行，透過法律指明喪失法律位階的具體法令。即是說，由政府提出一份非法律化的法案交立法會通過，以容許行政長官透過行政法規廢止有關法令。但為何不一開始就提出一份由法律取代法令的法案，即使涉及的是法律保留以外的事項？更何況，有可能冒上立法會將一項載有法律保留事項的法令非法律化的風險(如以上所述，現正審議的法案將實質除去第 52/99/M 號法令的法律位階)。另有人主張法令的非法律化透過法律以列表的方式進行。然而，有些法令(參閱我們建議的第五條第二款)既載有法律保留的事項，亦載有非法律保留的事項。這樣，在進行非法律化時，不可能對數以百計的法令進行區分。此外，《基本法》也並非沒有規定(按蕭蔚雲的意思，第八條的附加，不論在中葡聯合聲明下是否有效，也有非法律化的意向)，而法律的延續也不禁止對不涉及法律保留事項的法令進行形式上的“非法律化”(毀掉的只是法令的形式而非其實質內容)。只有法律保留的事項才賦予消極形式意義法律的效力，因而不容許進行實質上的“非法律化”。

⁶²同意立法會第三常設委員會第 2/III/2008 號報告書的建議，當中就一項法令(六月二十八日第 27/99/M 號法令)由另一項獨立法規(第 15/2003 號行政法規)所廢止的問題，提出應作狹義的解釋：在有關的具體個案中，廢止效力僅涵蓋不屬法律保留的規定，因而某些規定仍然生效。該報告書最後在總結中指出：“請願書所針對的事宜值得關注，在分析“關於法律和行政法規的規定”法案時將繼續跟進有關問題”。換言之，當某項法令載有法律保留的事宜，則不能由行政法規全面廢止，因此，應對廢止作狹義的解釋。事實上，法律保留阻卻制定法規權的獨立行使或透過授權行使，即該權力僅能以執行法規的形式行使。

⁶³第 9/2004 號行政法規便屬此情況。它是一部獨立的法規，當中某些規定將法律保留的事項廢止。該法規應由取代十二月三十日第 66/94/M 號法令(眾所周知的法例)的法律所吸納。我們建議的第二十六條便是為了提醒當中所規定的法令不可被獨立法規廢止，而只能由法律廢止。該條對其他沒有明確規定的情況也同樣可作為範例。

(翻譯本)

對無效，但亦須經法院宣告。

按照我們建議的第五條，如法令所規範的事項，在《澳門組織章程》以及在《基本法》框架下均屬法律保留的事宜⁶⁴，則不得被獨立法規所廢止，即：

- (一) 在行使澳門地區立法會立法許可權的情況下公佈的法令；
- (二) 在行使競合權限的情況下公佈的法令；
- (三) 涉及法律保留事宜，在行使專屬權限的情況下公佈的法令，如第六條（十三）及（十四）項所規定的，通過各個法典的法令。

事實上，有些屬刑事及輕微違反範疇的事宜在沒有立法許可的情況下由法令規範，如載有犯罪及輕微違反的前《道路法典》（第 16/93/M 號法令）⁶⁵，以及其他沒有經立法許可而由法令核准的法典，當中有的更涉及司法權：《行政訴訟法典》（第 110/99/M 號法令）⁶⁶（對此之前已作論述）、《民事登記法典》（第 59/99/M 號法令）⁶⁷、《行政程序法典》（第 57/99/M 號法令）⁶⁸、《物業登記法典》（第 46/99/M 號法令）⁶⁹、《民法典》（第 39/99/M 號法令）⁷⁰。這些法令中有些曾被立法會法律

⁶⁴由於特區的法律體系吸納了《澳門組織章程》規定為法律保留的事宜（見附件二），讓我們易於得知在具有消極形式意義法律效力（因涉及法律保留事宜）的法令當中，哪些是在行使立法許可權下公佈，哪些是在行使競合立法權限下公佈（我們建議的第五條第一款）。這些被視為特區現行法律的法令，不得被獨立法規或授權法規所更改或廢止。只有第五條第三款規定的法令不具有任何法律效力，因不涉及法律保留的事宜。

⁶⁵其他同類的例子包括：將販賣及吸食麻醉品及精神科物質定為犯罪的第 5/91/M 號法令、經七月二十二日第 7/96/M 號法律局部修訂的六月二十二日第 30/92/M 號法令（關於以高於有權限實體訂定之價格出售或再出售本地區與外地之運輸憑證之投機活動重訂罪狀）、經第 58/95/M 號法令核准的《刑法典》局部修訂的三月十五日第 11/93/M 號法令（檢討藏有、使用及攜帶武器的刑罰）、十一月二十二日第 86/99/M 號法令（規範在徒刑及收容保安處分之執行及其效果方面之司法介入制度）。

⁶⁶沒有立法許可。

⁶⁷沒有立法許可。

⁶⁸沒有立法許可。

⁶⁹沒有立法許可。

⁷⁰沒有立法許可。

(翻譯本)

全部或部份修改：《商法典》(第 40/99/M 號法令)⁷¹、《民事訴訟法典》(第 55/99/M 號法令)⁷²、《商業登記法典》(第 56/99/M 號法令)⁷³、《公證法典》(第 62/99/M 號法令)⁷⁴。

所涉及的是根據基本法規定特別保留予法律規範的事宜，因關係到基本權利的維護，或由於被視為對法律秩序及其基本原則的延續所必需而經聯絡小組協定的事項，因此，有關的法令不得被行政長官的獨立法規更改或廢止，因法律保留阻卻制定規章權的獨立行使。在此情況下，“非法律化”是不被容許的。

誠然，法案第四條第二款的規定，以及法案對法律保留的事項所列舉的範圍如此狹窄，是促使我們提出替代文本的主要原因，可以肯定的是，法治原則⁷⁵以及對法律保留事宜的維護是應慎重處理的問題。

22. 以上是我們對政府法案提出的主要問題，如最後文本能反映我們提出的一些意見，並最低限度採納我們一些較重要的建議，相信定能有所改善。

希望我們的努力不會白費！

⁷¹ 沒有立法許可。經第 6/2000 號法律修訂。

⁷² 沒有立法許可。經第 9/1999 號法律修訂。

⁷³ 沒有立法許可。經第 5/2000 號法律修訂。

⁷⁴ 沒有立法許可。經第 4/2000 號法律修訂。

⁷⁵ 《中華人民共和國憲法》第五條規定：“中華人民共和國實行依法治國，建設社會主義法治國家。”（由 1999 年 3 月 15 日第九屆全國人民代表大會第二次會議通過的中華人民共和國憲法修正案第十三條的新增內容，於同日全國人民代表大會公告公佈施行）。於憲法確立法治原則歸功於前國家主席江澤民。於澳門全面肯定這項原則是對其致敬的最佳方式。

附件二

澳門組織章程		澳門特別行政區基本法	
		基本法	法律及法令
絕對保留 (澳門組織章程 31 條 1 款)	a) 選舉制度	基本法 26 條、 47 條 (附件一, 3 及 7) 68 條 (附件二, 1 及 3)	第 3/2001 號法律 (立法會選舉法) 第 3/2004 號法律 (行政長官選舉法) 第 12/2000 號法律 (選民登記法)
	結社權	基本法 26 條、47 條 (附件一, 1 至 3)、68 條 (附件二, 1)	第 2/99/M 號法律
	b) 議員章程 (澳門組 織章程 32 條至 42 條)	基本法第四章 (70 條、76 條、 77 條 2 款、79 條、80 條)	第 3/2000 號法律 (議員章程) 第 1/1999 號決議 (立法會議事規則) 第 8/93/M 號法律 (立法會組織法) 立法會議事規則 144 條、第 4/2000 號決 議 (聽證規章)、立法會議事規則 134 條 及 135 條、第 2/2004 號決議 (質詢程序)
相對保留 (澳門組織章程 31 條 2 款)	a) 羈押、住所搜索、 私人通訊保密、相對不 定期刑及保安處分等 制度, 以及有關前提	基本法 28 條至 32 條 (中華人 民共和國憲法 37 條、39 條、 40 條、61 條 3 款)	第 48/96/M 號法令 (刑事訴訟法典) 第 58/95/M 號法令 (刑法典)
	b) 批給之一般制度	基本法 7 條	土地法 (第 6/80/M 號法令)
	c) 稅務制度的要素, 訂定每種稅項的課徵 對象與稅率, 以及給予 稅務豁免的條件	基本法 71 條 3 款及 106 條 (中華人民共和國憲法 56 條)	第 1/94/M 號法律、其他法律及法令
	g) 當地公共行政制度 綱要	基本法 97 條至 100 條 LBOG 15 條至 17 條、21 條	第 87/89/M 號法令 (澳門公共行政工作人 員通則)、第 86/89/M 號法令 (職程制度)
	h) 設立公職新職級或 職稱, 修改訂定該等職 級的表, 並訂出編制人 員薪俸、工資及其他報 酬的方式	行政程序法典 31 條	第 85/89/M 號法令 (領導主管人員通則) 第 85/84/M 號法令 (公共行政組織結構大 綱) 及第 8/87/M 號法律
競合權限 (澳門組織章程 31 條 3 款)	a) 人的身分及能力	中華人民共和國憲法 61 條 3 款	第 39/99/M 號法令 (民法典)
	b) 權利、自由及保障, 但抵觸上款 a 項之規 定者除外	基本法 4 條、40 條 2 款、41 條 及 43 條、第三章、6 條	第 70/90/M 號法律、第 16/92/M 號法律、 第 2/93/M 號法律、第 5/94/M 號法律、第 6/94/M 號法律、第 4/98/M 號法律、第 5/98/M 號法律及其他法令

c) 對犯罪、刑罰及有關前提,以及刑事訴訟程序之訂定,但抵觸上款 a 項之規定者除外	基本法 28 條至 32 條 (中華人民共和國憲法 61 條 3 款)	單行刑事法例(第 70/90/M 號法律、第 16/92/M 號法律、第 8/97/M 號法律、第 15/98/M 號法律)及其他法令
d) 輕微違反之處罰以及有關程序之一般制度	基本法 28 條及 29 條	第 8/96/M 號法令(刑事訴訟法典) 第 8/95/M 號法令(刑法典)
違反紀律之處罰之一般制度	基本法 100 條	第 87/89/M 號法令
純社會秩序方面的不法行為之處罰之一般制度	一般制度	第 52/99/M 號法令 (行政違法行為一般制度) 行政訴訟法典 118 條、119 條
行政違法行為實質及程序上之特別制度	基本法 40 條 2 款	各項法律及法令
e) 公用使用及公用徵收之一般制度	基本法 6 條及 103 條 (中華人民共和國憲法 10 條、11 條及 13 條)	第 12/92/M 號法律 第 43/97/M 號法令 第 86/84/M 號法令(9 條)
f) 租賃之一般制度	基本法 6 條	第 12/95/M 號法律
g) 貨幣及金融體系	基本法 107 條 1 款	第 7/95/M 號法令 第 32/93/M 號法令及第 27/97/M 號法令
度量衡標準	基本法 114 條	第 14/95/M 號法律
h) 公共團體、被管理者的保障,以及行政當局之民事責任	基本權利、自由及保障屬法律保留事項的一般原則(對被管理者的保障)	第 57/99/M 號法令(行政程序法典) 第 28/91/M 號法令 民法典 480、481 及 491 條 行政訴訟法典 116 及 117 條
i) 公共企業通則的大綱	--	第 56/82/M 號法令及第 9/87/M 號法令(澳廣視)
j) 澳門司法體系的綱要	基本法 84 條 3 款、90 條 4 款、83 條、89 條 1 款、90 條 1 款	第 1/1999 號法律(回歸法)、第 9/1999 號法律(司法組織綱要法)、第 9/2004 號法律、第 10/1999 號法律、第 7/97/M 號法律及其他法令
l) 自然、生態平衡的保護系統	基本法 119 條	第 2/91/M 號法律(環境綱要法)
文化遺產的保護系統	基本法 125 條 3 款	第 56/84/M 號法令
m) 社會保障系統	基本法 39 條、98 條、130 條至 132 條 (中華人民共和國憲法 44 條)	第 58/93/M 號法令及第 87/89/M 號法令 (公共行政工作人員通則)
衛生系統	基本法 39 條、119 條及 132 條	第 26/84/M 號法令及第 87/89/M 號法令 (公共行政工作人員通則)

澳門特別行政區

第 /2008 號法律（法案）

法律及法規的一般制度

立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項，制定本法律。

第一章

一般規定

第一條

標的

本法律訂定法律及法規的一般制度，以補充《澳門特別行政區基本法》。

第二條

目的

本法律旨在：

- （一） 確定在本法律生效前的法律的憲法性地位；
- （二） 明確及規範包括在澳門特別行政區法律秩序內屬過渡性法律的法令的廢止制度；
- （三） 列明法律保留事宜，以阻卻以獨立和獲授權的行政法規行使制定權；
- （四） 訂定受法律保留的較重大事宜的法律制度；
- （五） 按法律保留的事宜，界定立法議員的專屬提案權及澳門特別行政區政府的專屬提案權；

- (六) 確定行政法規的種類及訂定行政法規法律制度的基本原則；
- (七) 加強訴諸司法機關的保障，以監察載於行政法規的法律規則及對之提起的爭執有否違反合法性原則。

第二章

法律

第三條

澳門特別行政區立法會的法律

一、根據《基本法》第十七條、第六十七條及第七十一條（一）項，以下事宜為澳門特別行政區立法會的專屬權限：

- (一) 制定一切不屬中央管理的事務及中央和澳門特別行政區關係的條款上保留事宜範圍內的法律；
- (二) 中止、部分廢止、廢止或修改其他法律，以及擴大或縮減其適用範圍。

二、法律的正式解釋只可透過法律為之。

第四條

澳門地區立法會法律

《基本法》第八條及第十八條（一）項和第一百四十五條所指的經澳門地區立法會通過的法律，根據後兩者的規定被視為澳門特別行政區的現行法律，但經按第1/1999號法律通過的《回歸法》第三條的規定而被宣告與《基本法》有抵觸者除外。

第五條

法令

一、在不影響第 1/1999 號法律通過的《回歸法》第三條的適用下，以下的法令等同於澳門地區立法會通過的法律，且被視為澳門特別行政區的現行法律：

- (一) 在行使經澳門地區立法會賦予的立法許可下制定的法令；
- (二) 在行使兼備或競合權限下制定的法令；
- (三) 在行使專屬權限下制定涉及法律保留事宜的法令，尤其是透過法令通過而在第六條（十三）項及（十四）項所指的法典。

二、在行使專屬權限，而通過行政機關架構和運作法規時制定的法令受可適用的以下數款及本法律第十一條和第十八條的規定規管。

三、在澳門特別行政區現行的其他法令，其事宜當時如不是保留給澳門地區立法會，且也不受列於第六條而受法律保留保護者，視為不具等同法律的效力，而且所具的效力降到與《基本法》第五十條（五）項所定行政法規的層次。

四、第一款及第二款所定的法令，如涉及法律保留事宜，則受第二十一條第一款（二）項及（三）項，以及第二十二條第一款（五）項和第二款的規定規管。

五、第一款及第二款所定的法令，如不涉及法律保留事宜，則可成為下列者的中止、部分廢止、變更或廢止的標的：

- (一) 獨立制定的行政法規，但僅以無法例的規定且以《基本法》第八條末段的規定為依據的情況為限；
- (二) 獲授權制定的行政法規，但僅以按授予資格的法律規定的情況為限。

六、在不影響作必須的調整下，按第五款變更或廢止法令所定的規定時，應保留或吸納其實質內容的主要原則。

第三章

法律保留及提案權

第六條

法律保留的事宜

一、 以下者，為法律保留事宜：

- (一) 居民的地位及在澳門居住權的制度；
- (二) 澳門居民的基本權利、自由和保障；
- (三) 犯罪罪狀、輕微違反、刑罰、保安處分及有關前提，以及刑事程序；
- (四) 《基本法》第二十三條所指刑事制度的訂定及其他被禁止行為的訂定；
- (五) 行政違法行為及其懲處的一般制度；
- (六) 預算以及稅收和財政制度；
- (七) 選舉制度及選民登記制度；
- (八) 政府的政治體制以及組織和運作；
- (九) 立法屆和議員章程制度以及立法會組織法；
- (十) 司法組織綱要法、司法官通則、進入司法官職程制度和司法文員通則及有關制度；
- (十一) 行政長官、主要官員和司法官的薪酬制度、公共部門及機構工作人員的薪俸和退休金、撫恤金的調整；
- (十二) 《基本法》所規定的獨立機關的組織法，及具有獨立職務機關的組織法；
- (十三) 民法、商法、行政法及勞動法的制度以及有關的法典；
- (十四) 訴訟法和仲裁法的制度以及有關的法典；
- (十五) 私有財產權以及公用徵用和徵收制度；
- (十六) 土地、地區整治、城市規劃和環境保護的制度；
- (十七) 社會保障制度和體制綱要及衛生制度和體制綱要，包括社會優惠權利、福利和澳門特別行政區勞工退休的保障；
- (十八) 教育制度和體制綱要、開展教育活動的公共或私人機構的

運作以及有關的法律制度；

- (十九) 保護大自然制度和體制綱要、平衡生態制度和體制綱要及保護文化遺產制度和體制綱要；
- (二十) 政府政策綱要以及實現經濟、社會和文化權利而不在(十七)項至(十九)項所指給付的制度和體制綱要；
- (二十一) 政府政策的訂定及與社會基本權利相互無關聯但《基本法》規定須以法律規範的體制；
- (二十二) 公共部門及其工作人員基本制度的綱要；
- (二十三) 批給及批給合同的一般制度；
- (二十四) 公共社團、被管治者的保障及行政當局的民事責任；
- (二十五) 發出行政准照的制度；
- (二十六) 《基本法》所指的，又或須/應由法律規範而屬立法會權限範圍內的其他事宜。

二、有關受法律保留事宜保護的制度的基本原則載於第二十二條(一)項至(三)項。

第七條

提案權的保留

一、在不影響以下數款對限制行使提案權規定的適用下，根據《基本法》第六十四條(五)項及第七十五條的規定，以及經第1/1999號決議通過的《澳門特別行政區立法會議事規則》第一百條至第一百零二條的規定，立法會議員及澳門特別行政區政府均有行使提案權的權限。

二、本法律第六條第一款(九)項所定法律保留事宜，屬絕對保留，其提案權僅由立法會議員行使，而通過《澳門特別行政區立法會議事規則》也是立法會議員的專屬權。

三、在配合經第1/1999號決議通過的《澳門特別行政區立法會議事規則》

第一百零三條至第一百零六條的規定下，《基本法》第七十一條（二）項及第七十五條第二段所定法律保留事宜，以及本法律第六條第一款（六）項至（八）項所定法律保留事宜，屬絕對保留，而提案權僅由澳門特別行政區政府行使。

四、在不影響《基本法》第七十五條第三段及經第 1/1999 號決議通過的《澳門特別行政區立法會議事規則》第一百零四條規定的適用下，以下法律保留事宜屬相對保留，而提案權可由澳門特別行政區政府行使：

- （一）《基本法》第七十一條（三）項和第一百零六條，以及本法律第六條第一款（六）項所指的稅收制度；
- （二）《基本法》第九十二條及本法律第二十六條第一款所指的執業律師制度；
- （三）本法律第六條第一款（十七）項至（二十）項及第十條第一款和第三款所指的政府政策綱要及給付制度；
- （四）政府政策的制定及本法律第六條第一款（二十一）項及第十條第二款所指的體制。

五、在以上數款規定以外的情況，澳門特別行政區立法會可透過法律或決議界定由立法會議員及澳門特別行政區政府行使提案權的其他保留事宜。

六、按第二款規定屬絕對保留，而提案權由立法會議員行使的法律保留事宜，阻卻政府行使原先及嗣後提案權。

七、按第三款規定屬絕對保留，而提案權由政府行使的法律保留事宜，阻卻立法會議員行使原先及嗣後提案權。

八、按第四款及第五款規定屬相對保留的法律保留事宜，阻卻非保留受惠機關行使原先及嗣後提案權。

九、上數款所指屬立法議員及政府提案權的法律保留事宜，阻卻行政長官的獨立規範權。

第八條

基本權利、自由及保障

一、澳門居民享有在《基本法》及可直接適用和本身已可執行而無被部分廢止的國際公約和協定的規定所定的基本權利、自由及保障，只可在法律規定的情況下按《基本法》第四十條(二)項加以限制。

二、 上款所指的限制性法律須受在以下者的一般制度約束：

- (一) 不可與《基本法》第四十條(一)項的規定相抵觸；
- (二) 應保障其他的基本權利和自由，或社會利益；
- (三) 應遵守需要性或必要性、適合性和適度性原則；
- (四) 不可縮減制定基本權利、自由及保障規定的主要內容的範圍和意義；
- (五) 應具有一般和抽象性質；
- (六) 不可具追溯效力。

三、在不影響法律規定的其他特別制度下，限制和中止澳門居民享有的基本權利、自由及保障的特別制度有：

- (一) 《基本法》第十八條(四)項規定的制度，即全國人民代表大會常務委員會決定宣佈戰爭狀態或因澳門特別行政區內發生澳門特別行政區政府不能控制的危及國家統一或安全的動亂而決定澳門特別行政區進入緊急狀態時，中央人民政府發佈命令將有關全國性法律在澳門特別行政區實施的制度；
- (二) 根據經 9/2002 號法律通過的《澳門特別行政區內部保安綱要法》第八條所定制度，即面對內部治安受到嚴重擾亂威脅的緊急制度；
- (三) 在不影響本法律第二十六條第二款規定的適用下，通過《澳門保安部隊軍事化人員通則》法律所定的制度；
- (四) 在不影響本法律第二十六條第三款規定的適用下，通過執行剝奪自由處分法律所定的制度。

四、制定第一款所指基本權利、自由及保障的規定可直接適用並可約束公共權力和私人實體，但不影響因《基本法》第四條的效力而有必要按《基本法》第

四十三條的規定保障澳門居民及在澳門特別行政區其他人士的權利和自由時，以法律規範之。

五、因《基本法》第四十一條的效力而須為澳門居民設定其他基本權利、自由及保障屬法律保留事宜，第二款及第四款所指制度適用於類同性質的基本權利。

第九條

行政違法行為及其懲處

一、在不影響本法律第二十六條第四款規定的適用下，行政違法行為及其懲處的一般制度由法律訂定。

二、訂定行政違法行為及其懲處的一般制度的法律，可將以獲授權行政法規的方式頒佈訂定實體及程序制度的權力賦予行政長官，但屬第十七條第一款所指情況，只可以法律訂定有關的制度。

三、第一款所指的一般制度應訂明法律保留確定行政違法行為懲罰性罰款金額的上限及規範其餘的法律制度。

第十條

社會基本權利及政府政策

一、原始及初次規範以下的事宜只可用法律訂定：

(一) 決定《基本法》第五十條(四)項所指的政府政策，以使制定(二)項所指社會基本權利的規定可被執行；

(二) 訂定用以實現經濟、社會及文化權利，尤其是在《基本法》第五章及第六章所定的給付制度及其體制。

二、以下的事宜可根據第十三條第一款的規定成為以獨立法規規範的標的：

(一) 決定《基本法》第五十條(四)項所指而列在《基本法》第五章及第六章，但不是用以實現社會基本權利，且不屬法律保留的政府政策；

(二) 訂定為落實《基本法》第六十四條(一)項及(四)項所指政府政策而必須的管理行政事務的制度及程序。

三、決定第一款所指的政府政策及給付制度和體制可透過第六條第一款(十七)項至(二十)項所指的綱要通過。

四、上款所指綱要法的充實、實現及執行，如不應由法律進行，則按第十四條及第十五條的獲授權制定的法規進行。

第十一條

公共部門的設立、組織及運作

一、在不影響以下數款規定的適用下，公共部門的設立、規範、重組、合併及消滅應遵守本法律第六條(二十二)項及第二十六條第五款所指公共部門綱要的規定。

二、根據經第2/1999號法律通過的政府組織綱要法第二十一條的規定，公共部門的設立、重組及規範以法規規定，為此可考慮以法律及獨立法規規範。

三、設立公共部門時，應遵守下列的原則：

(一) 當規範的事宜涉及法律保留事宜，尤其是被設立機關按其職權所作的行政行為可限制澳門居民的基本權利、自由及保障時，必須以組織法設立；

(二) 當規範的事宜不涉及法律保留事宜，可按第十八條的規定用法律或獨立法規設立。

四、屬第三款(一)項的情況，公共部門的職權應在組織法列明。

五、公共部門的組織和運作以及重組受第十八條的規定規管。

六、公共部門的重組、合併及消滅應遵守同等形式的原則，但適用第三款時要求較莊嚴的形式除外。

第四章

行政法規

第十二條

行政法規

一、為本法律之效力，並考慮相對法律的從屬程度，行政法規分為下列種類：

(一) 獨立法規：《基本法》已提供足夠的法律依據，無須透過法律即可根據本法律第十三條制定的行政法規；

(二) 獲授權法規：當法律僅就屬其原始規範的事宜的主要內容作出規範，而將細則規定交由行政法規根據第十四條加以充實，又或當法律僅限於就行政法規的制定訂定客觀權限時；

(三) 執行法規：根據第十五條規定，對缺乏可執行性的法律、獨立的行政法規或獲授權的行政法規賦予可執行性的行政法規。

二、就其標的所針對事宜的規範範圍，行政法規尤其有以下形式：

(一) 革新性法規：根據第十六條，以規範生活關係及狀況為標的之法規；

(二) 處罰性法規：根據第九條及第十七條，以訂定行政性質的不法事實類型及其處罰為標的之法規；

(三) 組織性法規：根據第十一條及第十八條，以公共部門的設立、組織及運作為標的之法規。

第十三條

獨立法規

一、在不妨礙第五條第五款(一)項、第七條第八款、第十條第二款、第十一條第三款(二)項及第十八條第一款的規定下，不屬法律保留的事項，以及並非由特區立法會法律規範的事項，方得由獨立法規作原始規範。

二、獨立法規屬行政長官的專屬權限，如這些法規具有第十六條所指的革新效力時，則具備十二月二十日第3/1999號法律第三條(二)項及第十三條規定

的行政法規的形式。

第十四條

獲授權法規

一、法律規定準用的獲授權法規，尤以下列事項為標的：

(一) 透過旨在產生第十六條第一款至第三款所指革新效力的規定，充實載於綱要法律、章程或組織法律的實質法律制度；

(二) 根據第十六條第四款，在特殊法律關係範圍內設定特別義務或對權利的限制；

(三) 根據第九條及第十七條，因應行政違法行為及處罰的一般制度訂定特別制度。

二、前款所指規定的準用，不包括立法效力的產生及對法律保留事項的規範；如這些事項不是由載有準用規定的法律規範時，僅得由單行法律規範。

三、除法律另有規定外，獲授權法規屬行政長官的權限，並具備十二月二十日第 3/1999 號法律第三條(二)項及第十三條規定的行政法規的形式。

第十五條

執行法規

一、法律由不具有第十六條所指革新效力的行政法規透過純執行性的、執行性的及補充性的規定執行。

二、按照第十八條的適用規定，就公共部門的組織及運作事宜，制訂執行法規的純執行性規定及執行性規定；倘須對法律、獨立法規及獲授權法規的輔助性事宜作細則或具體規範，即使沒有明確許可，亦以這些純執行性規定及執行性規定為之。

三、倘執行法規旨在確定載於法律、獨立法規及獲授權法規的權利義務內容，以及填補其漏洞，則以補充性規定為之。

四、透過補充法規對法律的解釋，不視為正式解釋，不具有法律效力且僅在公共行政範圍內有約束力。

第十六條

革新性法規

一、行政法規不具有立法效力，但在法律保留事項範圍以外的獨立法規及獲授權法規具有革新效力。

二、上款所指的革新效力包括對法律沒有規定的權利及義務作出訂定，只要該等革新效力不涉及澳門居民的基本權利、自由及保障。

三、獨立法規及獲授權法規得載有關於消滅或限制私人在財產方面的權利的規定，只要該等權利不載於法律，但就私人間的私法關係，只有獲授權法規在對實體法進行細則規範時方得規範。

四、在特殊的法律關係範圍內，對某些公共部門人員或使用者設定特別義務或權利的限制，僅得由法律或以法律為依據下作出，只要對核准特別通則的獲授權法規的準用不對下列原則的保障造成損害：

- (一) 通則應視乎公共部門而有所不同，並以共同利益為宗旨；
- (二) 義務的設定及對權利的限制不得影響澳門居民的基本權利、自由和保障；
- (三) 公共部門機構的職責固有的特殊義務及限制，不得超出為創設和維持部門組織及運作的最佳條件所必須及適合的範圍，並應限於部門人員職務本身的要求及對其使用者應有的要求的限度內。

第十七條

處罰性法規

一、訂定第九條第二款所指的實質及程序方面的制度的行政法規，不得設定限制澳門居民基本權利和自由或影響其他受法律保留保護的事宜的主要或附加

處罰。

二、倘有關行政違法行為的特別制度得以獲授權法規訂定，則該等法規特別受下列原則約束：

- (一) 訂明有關違法行為及其處罰的原則；
- (二) 禁止擴張解釋的原則；
- (三) 禁止以類推方式填補漏洞的原則；
- (四) 禁止具追溯效力的原則。

第十八條

組織性法規

一、公共部門的設立、組織及運作，如不涉及法律保留事項，得以第十一條第三款(二)項所指的獨立法規制定，但僅以不存在相關法律的情況為限。

二、透過組織法設立的公共部門的組織及運作，按下列方式以執行法規為之：

- (一) 如對公共部門的機關作出規定，而賦予該等機關的職權乃按第十一條第四款規定應在組織法列明者，以純執行性的規定進行；
- (二) 如機關及其職權的訂定得按第十一條第三款(二)項所指為執行法律而以行政法規進行，則以執行性的規定進行。

三、上款所指的行政法規，應載有與法律的良好執行以及公共部門的良好組織及運作相配合的組織和程序規定。

四、從屬或受行政長官及司長監督的公共部門的配置，以行政法規為之。

五、以上數款所指行政法規的制定，屬行政長官的專屬權限，並具備十二月二十日第 3/1999 號法律第三條(二)項及第十三條規定的行政法規的形式。

第十九條

行政法規的公佈

一、為正式公佈之目的，十二月二十日第 3/1999 號法律的規定適用於行政

法規，但不妨礙本法律的規定。

二、獲授權法規應載明客觀上授予其權限的準用法律規定，而執行法規則應指出其旨在規範的法律或獨立法規。

三、僅限於充實由法律作原始規範的事宜，而不載明準用法律規定的行政法規，視為獲授權法規而非獨立法規。

第五章

合法性的保證

第二十條

具加強價值的法律

一、根據《基本法》第八條前半段及第十一條(二)項的規定，任何法律、法令、行政法規和其他規範性文件不可與《基本法》相抵觸。

二、法律及法令不可違反具加強價值的法律。

三、為著監管合法性的目的，以下法律視為具加強價值的法律或等同於具加強價值的法律：

(一)相對於所有的法律及法令而言，《基本法》、全國法律及《回歸法》；

(二)相對於其他法律及法令而言，限制、規範或制定本法律第八條第二款、第四款及第五款所指澳門居民基本權利、自由及保障的法律；

(三)相對於充實第十條第四款所指法律及法令而言，實現第十條第三款所指經濟、社會及文化權利的綱要法；

(四)相對於充實法律及法令的法律及法令而言，綱要法、通則法及組織法；

(五)相對於訂定特別制度的法律及法令而言，訂定一般制度的法律及法令；

(六)本法律及作為有必要規範另一法律前提或其他法律應遵循的其他法律。

第二十一條

法律保留的制度

一、第六條第一款所列的法律保留事宜，其制度應遵守以下的基本原則：

- (一) 法律保留事宜不可透過獨立法規而成為原先及初次規範的標的，否則當作不存在論，而僅可由澳門特別行政區立法會規範；
- (二) 第二十二條第一款所指而屬第六條第一款(一)項至(四)項、(六)項、(七)項、(九)項及(十三)項至(十五)項所定保護法律保留事宜範疇內的澳門特別行政區現行法律的規範不可成為行政法規規範的中止、部分廢止、更改、廢止或取代標的，否則當作不存在論；
- (三) 第二十二條第一款所指而屬第六條所定但不在本款(二)項所定其他法律保留事宜範疇內的澳門特別行政區現行法律的規範不可成為行政法規規範的中止、部分廢止、更改、廢止或取代標的，否則當作絕對無效論；
- (四) 不屬保護法律保留事宜範疇內的澳門特別行政區立法會所訂定的法律規範不可成為行政法規規範的中止、部分廢止、更改、廢止或取代標的，否則當作相對無效論。

二、除了絕對無效及相對無效外，不存在不需法院宣告之。

第二十二條

法律優先制度

一、因《基本法》第八條前半段的效力，行政法規須遵循法律，為有關的目的以下者視為澳門特別行政區現行法律：

- (一) 《基本法》；
- (二) 全國性法律；
- (三) 第三條所指澳門特別行政區立法會所訂定的法律；

(四) 第四條所指澳門立法會所訂定的法律；

(五) 第五條第一款及第二款所指涉及法律保留事宜的法令。

二、上款所指澳門特別行政區現行法律與不論屬何種類類的行政法規之間，如就同一事宜有不一致時，則法律及法令均優於行政法規，即使行政法規在法律及法令之後頒佈者亦然。

三、獨立法規及獲授權法規與第五條第二款及第三款所指而不涉及法律保留事宜，且可按同條第五款及第六款規定予以廢止、更改或取代的法令之間，獨立法規及獲授權法規均優於該等法令。

四、上款所指法令在未被明文廢止、更改或取代前仍繼續有效，並優於執行性法規。

第二十三條

具加強價值的行政法規

一、獲授權法規與獨立法規，如就同一事宜有不一致時，獲授權法規按下款的規定優於獨立法規。

二、如獨立法規在獲授權法規之前頒佈的，則視獨立法規已由獲授權法規廢止、更改或取代；如獨立法規在獲授權法規之後頒佈的，則視獨立法規違反第十三條第一款的規定，且違背原先受法律規管和透過獲授權法規充實的事宜。

三、執行性法規不可違背獨立法規及獲授權法規，否則無效，但不影響其廢止、更改或取代。

第二十四條

不合法性的宣告

一、為監管合法性的目的，終審法院有權限在澳門特別行政區自治範圍內以主案或以附隨事項案在審判中審議：

(一) 法律或法令與《基本法》的一致性，或與任何具加強價值法律是否

一致；

(二) 獨立法規或獲授權法規與《基本法》是否一致；

(三) 獨立法規或獲授權法規與本法律第二十一條是否一致。

二、在不影響第二十一條第二款規定的適用下，屬第一款(三)項的情況時，獨立法規或獲授權法規的普遍約束力只在宣告規章性規定不合法後才產效力，且導致曾為中止、部分廢止、更改或取代標的之澳門特別行政區現行法律的規定恢復生效。

三、屬因違反隨後法律規定的不法性時，上款所指宣告只在隨後法律規定的生效日生效。

第六章

最後及過渡規定

第二十五條

最後規定

一、本法律的規定，經適當配合後，適用於公共機構、諮詢機構及具獨立職務且有主要官員的以下獨立機關：

- (一) 廉政公署及審計署；
- (二) 終審法院院長辦公室及檢察院院長辦公室；
- (三) 警察總局及海關。

二、未在本法律規定的法規的制度，尤其以下者的制度，均以行政法規訂定：

- (一) 間接行政的公共機構的機構性法規；
- (二) 納入在自治行政的公共社團的獨立法規；
- (三) 成為批給合同或以牌照成為許可權利人合同標的之活動及公共服

務的管理或經營法規。

第二十六條

過渡規定

一、本法律第七條第四款（二）項所指從事執業律師的制度，在未被法律取代之前，仍受經五月六日第 31/91/M 號法令通過的《律師通則》規管。

二、本法律第八條第三款（三）項所指限制澳門居民基本權利及自由的特別制度，在未被法律取代之前，仍受經十二月三十日第 66/94/M 號法令通過的《澳門保安部隊軍事化人員通則》第二十四條及第三十二條的規定規管。

三、本法律第八條第三款（四）項所指限制澳門居民基本權利及自由的特別制度，在未被法律取代之前，仍受七月二十五日第 40/94/M 號法令通過的《執行剝奪自由的處分制度》規管。

四、本法律第六條第一款（五）項及第九條第一款所指行政違法行為及其懲處一般制度，在未被法律取代之前，仍受十月四日第 52/99/M 號法令的規管，而其第三條及第六條的規定應按本法律第九條第二款及第十七條的規定予以解釋及適用。

五、本法律第六條第一款（二十）項及第十一條第一款所指公共部門綱要法，即經七月二十七日第 8/87/M 號法令修改的八月十一日第 85/84/M 號所載綱要法，在未被法律取代之前，其第五條則應按《基本法》第六十二條後半二段及第十二條（一）項規定的理解視為已被《政府組織綱要法》第二十一條的規定廢止。

第二十七條

生效

一、除以下兩款的規定外，本法律自 _____ 年 __ 月 __ 日（於通過三十日 / 六十日後）生效。

二、第九條第三款的規定於取代十月四日第 52/99/M 號法令的法律所定日生效。

三、第二十四條的規定於制定在本法律規定的合法性監管制度所定日生效。

二零零八年 月 日通過。

立法會主席 _____

曹其真

二零零八年 月 日簽署。

命令公佈

行政長官 _____

何厚鐸

3

高天賜議員就改善《關於法律和行政法規的規定》法案的建議（譯本）

(譯本)

立法會主席：

事由：改善《關於法律和行政法規的規定》法案的建議

本人仍維持於二零零七年八月十日即立法會一般性討論和通過當時名為《關於法律和行政法規的規定》的法案時所提出的意見。

本人不同意政府提交旨在訂定立法會和政府之間立法權限的法案。

因為，《基本法》已對有關的立法權限作出了規定。同時，根據《基本法》第六十七條的規定，立法會是澳門特區的立法機關。

另外，本人亦曾強調是於二零零七年七月三十一日下午才收到該法案的文本，而該法案的引介則於二零零七年八月三日進行。試問，在這種情況下議員怎能認真分析法案的內容。

沒有助理協助的議員，不像政府般可隨時備有大批法律人員和顧問提供協助，可選擇用多長時間準備提交法案或於法案一般性通過後

(譯本)

作出修改。

除了那些在引介及一般性審議時提出的問題外，本人還為改善法案行文提出了一些建議。

這份本人在一般性投了反對票的法案，之後交由第一常設委員會負責細則性審議。

最近，本人收到了作了某些修改的法案替代文本。

就法案的新文本，現提出一些改善建議：

一、第四條第三款增加“……行政法規得就法律和法令沒有規範……”；

二、第四條第四款增加“……行政法規得對法律、法令或獨立行政法規所載的規範予以充實……或得為執行法律、法令或獨立行政法規中的……”；

三、在第五條增設第一款，行文如下：

(譯本)

“一、任何屬澳門特別行政區制定規範的自治範圍的事項，均得以立法會的法律予以規範。”

這樣規定不但能確保立法會立法權的一般特質，還符合《基本法》第六十七條和第七十一條的規定，避免任何事項成為行政法規的專屬事項。

四、建議將現時第五條的內容編作第二款，行文改為：“下列事項必須由立法會的法律予以規範。”

這樣規定不但能確定第五條所指的事項只能以法律作規範，更能避免出現有其他事項是法律不能規範的誤解。

五、建議第五條（一）項的行文改為：“《基本法》、國際公約和其他法律所規定的基本權利和自由及其保障的法律制度。”

因為，某些已受澳門法律秩序規範的基本權利，亦載於澳門適用的國際公約，例如：《兒童權利公約》和《禁止酷刑公約》等。因此，

(譯本)

相關的法律制度亦應以法律，而不是以行政法規作規範。

六、增加第五條所列舉的法律專屬事項：

- 1) “法院和檢察院的組成、組織和運作”；
- 2) “個人勞動關係法律制度”；
- 3) “教育制度綱要”；
- 4) “衛生制度綱要”；
- 5) “社會保障制度綱要”；
- 6) “公共房屋制度綱要”；
- 7) “環境保護綱要”；
- 8) “公共服務之經營和公共財產之利用的法律制度”；
- 9) “公共行政組織綱要”；
- 10) “幸運博彩法律制度”；
- 11) “娛樂場博彩和投注信貸法律制度”。

七、建議刪除第五條（六）項的但書部分“但不妨礙……”。

(譯本)

八、建議第五條（七）項的行文改為：“行政長官、主要官員、行政會成員、立法會議員和司法官的章程。”

九、建議第五條（十四）項的行文改為：“公共行政勞動關係的法律制度。”

十、建議第五條（十九）項的行文（葡文文本）改為：“Outras matérias relativamente às quais a competência normativa seja atribuída pela Lei Básica à Assembleia Legislativa。”

十一、建議在第五條新增（二十）項，行文如下：“《基本法》、法律和法令沒有賦予其他機關制定規範權限的其他事項。”

十二、第六條第一款（一）項和（二）項的行文需改寫清楚。

十三、刪除第六條（三）項有關通則的表述。

因為，政府的成員無權訂定本身的通則尤其是報酬通則。

十四、建議第六條（四）項的行文改為：“澳門特別行政區的直

(譯本)

接公共行政組織單位的設置、變更、合併、分立和消滅，以及相關組織章程的訂定，但不包括對基本權利和自由及其保障具有直接介入權限的機構，尤其是刑事調查機關。”

十五、刪除第六條（五）項有關通則的表述。

十六、刪除第六條（六）項。

十七、建議第六條（七）項的行文改為：“《基本法》、法律或法令賦予行政長官制定規章權限的其他事項。”

十八、建議為第六條增設一個新的第二款，行文如下：“在獨立的行政法規內應指明，賦予行政長官制定規章的主觀和客觀權限的法律規定。”

十九、建議現時第六條的第二款變為第三款，並作以下的修改：“補充性行政法規可就法律、法令或獨立行政法規訂定的事宜作出規定。”

(譯本)

二十、第七條有關“decretos-lei”的表述應改為“decretos-leis”，以便與《基本法》和憲法性文獻所採用的表述一致。

二十一、建議第七條的行文改為：“法令的修改、暫停實施、廢止或正式解釋透過法律為之。”

二十二、建議刪除第九條。

二十三、建議刪除第十條。《民法典》對“法律的待生效期”已有相關規範。

基於上述，建議將本人的意見交給第一常設委員會主席和各議員，以便對之進行分析並改善法案的條文。

澳門特別行政區立法會議員：高天賜

二零零九年五月六日

João Albuquerque 先生提出的《關於法律和行政法規的規定》法案的最後文本（無中文本）

5

澳門法學協進會就《關於訂定內部規範的法律制度》法案的
意見

對“關於訂定內部規範的法律制度”法案的意見

澳門法學協進會

特區政府已於本年 5 月 26 日向立法會送交了“關於訂定內部規範的法律制度”法案第四文本(下稱“法案”),而法案的名稱由最初“關於法律和行政法規的規定”修改為“關於訂定內部規範的法律制度”。

由於回歸後出現法令的廢改、行政處罰的制定權限等問題,並在司法實踐上備受挑戰,故有需要根據《澳門特別行政區基本法》(下稱《基本法》)的規定,透過立法界定有關事宜,以求平息法律上的爭端,這項立法工作本身對澳門法制建設來說便具積極的意義,值得支持。話說回來,大家都知道進行這項立法並非容易的事,故立法時更須深入研究,廣泛諮詢,務求集思廣益,令法案的內容更加完善。本會藉此機會對法案的內容提出一些意見,以供參考。為此,本文將從以下六方面進行分析:(1)合法性原則與《基本法》、(2)各規範性文件類型和法律位階、(3)規範性文件的廢改、(4)法律保留原則、(5)獨立行政法規和補充性行政法規,以及(6)過渡規定。

一、合法性原則與《基本法》

《基本法》為澳門特別行政區的法制建設劃定了框架,澳門特別行政區一切法律法規必須在符合《基本法》的前提下建構。為此,“法案”內所規範“規範性文件的類型和法律位階”、“獨立行政法規和補充性行政法規”、“法令的廢改”和“過渡規定”等全部內容均應符合《基本法》各規定。

上述各內容不能違反體現於《基本法》內的合法性原則(包括法律優先原則和法律保留原則兩方面)。在理解該原則時,應同時結合《行政程序法典》第三條(合法性原則)和《基本法》相關條文的法律精神。行政當局的制規行為應首先遵守作為行政活動重要準則的合法性原則。

根據《基本法》第 65 條,合法性原則是這樣表述的:“澳門特別行政區政府必須遵守法律”。合法性的含義是履行全部的“合法性整體”,即《基本法》本身、在特區生效的全國性法律和國際法、行政法一般原則以及規章(本文所提及“規章”指由行

政當局所制定的各類型規範文件，包括行政法規、行政命令、行政長官的規範性批示、主要官員的規範性批示以及回歸前訓令、總督和政務司的規範性批示等)。此外，*<<基本法>>* 第 2 條規定，澳門的行政、立法和司法機關的所有活動應與 *<<基本法>>* 相符；而 *<<基本法>>* 第 11 條第 2 款亦規定“澳門特別行政區法律、法令、行政法規和其他規範性文件均不得同本法相抵觸。”。此等規定均為合法性原則在*<<基本法>>* 體現，而合法性原則具有兩面性：一是行政當局的行為不應違反適用於該行為的法律規定，法律高於其他規範性文件 (法律優先原則)；二是行政當局作出的行為必須符合現行法律的規定，且不能規範屬保留予立法機構的事項 (法律保留原則)。關於後者，法律保留的內容及範圍，不僅歷史以來一直變化多端，而在不同國家亦有不同的內涵，它主要取決於每個法律體系如何建構立法權、行政權與司法權關係的模式，例如：澳門回歸前立法會立法權限分為 (1) 競合權限、(2) 相對保留權限和(3)絕對保留權限。(參見前行政法院法官 Dr. Lino Ribeiro *<<行政程序法課程>>* 第 12 至 15 頁)

其中，關於法律優先原則，*<<基本法>>* 高於其他規範性文件，而法律亦高於規章。

在法律保留原則方面，*<<基本法>>* 關於居民的權利和自由的規定，就與*<<中華人民共和國憲法>>* (以下簡稱“中國憲法”)和*<<香港特別行政區基本法>>*的規定並不相同。事實上，*<<基本法>>* 第三章 (居民的基本權利和義務)內各條文的制定，借鑒了回歸前在澳門地區生效法律，亦吸收了*<<葡萄牙憲法>>* 有關公民權利和義務的規定以及兩個國際人權公約的規定，在整個立法過程中，非常重視對私人財產和權利的維護。

綜上所述，毫無疑問“法案”內所規範“規範性文件的類型和法律位階”、“獨立行政法規和補充性行政法規”、“法令的廢改”和“過渡規定”等全部內容均應遵守 *<<基本法>>* 的規定，且不能逾越 *<<基本法>>* 就特區行政和立法權力的分配和制約模式；其中，為了避免“法案”與合法性原則相抵觸，“法案”內容尤其須注意以下兩點：(1) 行政法規對法令作出廢改的解決方案不能違反法律優先原則，以及 (2) 透過獨立行政法規訂定行政違法行為及其處罰的解決方案不能違反法律保留原則。為了解決這些原則性問題以及其他附帶問題，本文繼續分析如下：

二、規範性文件類型和法律位階

澳門特別行政區成立後，儘管透過第 3/1999 號法律訂定了關於“法規”(葡文“diploma”，包括各類型規範性文件，例如法律、行政法規、立法會決議、行政命令、行政長官對外規範性批示、以及國際協議等)的公佈與格式，但特區成立至今一直沒有制定其他關於各規範性文件的法律制度以訂定各自的調整範圍和位階等事宜，導致實踐中很難嚴格區分何時使用行政法規、行政命令和規範性批示的情況，亦導致了部分行政法規合法性常常受到質疑(無論是涉及整個行政法規或僅其內部分規範違法)，最明顯例子便是<<公共地方總規章>>和<<禁止非法工作規章>>。

此外，根據現行法律的規定，行政長官制定的行政法規和政府向立法會提交的法案事先均須徵詢行政會的意見，但對制定行政命令和對外規範性批示則無此要求。於是在實踐中可能出現的情況是：某些事項應該以行政法規的方式作規範，但行政當局最終卻使用了其他規範性文件，例如以行政命令或對外規範性批示代替，從而可能出現有關規範性文件原應聽取但實際上沒有聽取行政會的意見情況下而作出公佈。

為了避免和解決這些情況，以及統一各類規範性文件，本會認為“法案”第四條(規範性文件的類型)除了規範法律和行政法規外，應同時涉及由澳門特別行政區立法會、行政長官和各行政機關自身制定的其他規範性文件，例如：行政命令、行政長官的規範性批示和主要官員的規範性批示等，以及應訂定各自的調整範圍。

此外，從<<基本法>>第 8 條和第 67 條、<<民法典>>第 1 條、以及第 3/1999 號法律第 3 條的規定可知，各規範性文件的法律位階由高至低排列順序為：基本法、國際法、法律、行政法規、行政命令、規範性批示。(類似分析可參見馮文莊<<基本法>>實施初期點滴，刊登於<<澳門大學法學院學生會成立十周年特刊>>)。

但是，為了將有關問題進一步清晰化，同時建議“法案”第三條除了規範法律和行政法規的法律位階外，亦宜明確訂定其他規範性文件(例如行政命令和規範性批示)的法律位階。

而參考<<中華人民共和國立法法>>可知，該法律亦同時就法律、行政法規、地方性法規、自治條例和單行條例、規章的各自規範的事項，以及其制定主體和法律位階作出了明確規定和劃分。這一點，很值得澳門特區借鑒，否則，在實踐中就很難嚴謹

地回答，行政當局在何種情況下應使用何種規範性文件的問題，以及欠缺關於解決各規範性文件相互衝突的明確指引，從而導致將來可能就此類問題又須重新立法。

如果我們同意在“法案”中加入上述關於行政命令和規範性批示等內容，無可避免地“法案”第二條(目的)亦須作出相應修改。

最後，值得一提的是，“法案”中文名稱（關於訂定內部規範的法律制度）中使用“內部規範”一詞，使人誤以為是關於各政府部門內部規範，且與“法案”葡文名稱（“Regime Jurídico de Enquadramento das Fontes Normativas Internas”，其意思應為“澳門特別行政區制定規範性文件的法律制度”或“訂定澳門特別行政區自身制定規範性文件的法律制度”）不甚對應，故此亦建議作出相應的修改。

三、規範性文件的廢改

(一) 法令的廢改

對於有意見認為，<<基本法>> 沒有明確規定關於法令廢改的權力歸屬問題，就等同於<<基本法>> 預留一彈性空間予立法會自行決定行政長官是否有權廢改法令。

基於這種法律觀點以及效率等原因，“法案”第八條以廢改事項是否屬法律保留的範圍來決定行政法規是否有權廢改法令。這一折衷解決方案表面上看來合理，但這方案明顯未能符合上述提及的法律優先原則，亦未能回應<<基本法>> 第 8 條、第 50 條(五) 項、第 65 條、第 67 條和第 71 條第 1 款關於行政和立法權限劃分和對原有法律廢改程序的預先安排。因為從這些規定行文和法律精神可知，本會認為<<基本法>> 已對此重要法律問題給予了明確答案，而不是含糊不清或給予彈性空間以便立法會根據實際情況或僅以效率理由而重新作出權限劃分，主要理由如下：

1. 首先，對於這個涉及原有法律的修改原則性問題，且涉及特區成立後立法會和行政長官的權限劃分問題，制定經歷多年的<<基本法>> 不可能沒有處理或對該問題存在法律漏洞。

2. 相反，由於 <<基本法>> 沒有規定“行政法規的保留”，即專門保留予政府作出規範以限制立法會立法事項，且根據 <<基本法>> 第 67 條和第 71 條（一）項規定可知，立法會作為唯一立法機關，可就特區高度自治範圍內的所有事務制定法律，亦有權依照 <<基本法>> 的規定和法定程序制定、修改、暫停實施和廢除法律和法令（參見終審法院第 28/2006 號合議庭裁判第 96 頁、97 頁和 108 頁）。

3. 與 <<基本法>> 第 71 條（一）項行文相對比，第 50 條（五）項僅規定行政長官可以制定行政法規，而卻沒有賦予廢改法律或法令的權限。

4. 鑑於行政法規的法律位階低於法律，故此行政法規規範內容不能與法律所規範內容相抵觸。而又基於法令和法律處於同一法律位階，同理得出行政法規不應規範與法令相互抵觸內容，行政法規不能廢改法令。關於這一點，中級法院多個合議庭裁判均一致認為因行政法規的法律位階低於法律，故此行政長官理應不能以其制定的行政法規去廢改或暫停實施法令，而只可廢改或暫停實施訓令，否則便違反了法律優先原則。

5. <<基本法>> 正如 <<中國憲法>> 和其他國家法律一樣，均存在法律位階高低和行政當局應遵立法權限分工的問題，故此較為穩妥的做法是法令的廢改應以法律為之，以及除非修改 <<基本法>>，否則不應僅基於效率等問題而動輒以行政法規廢改或暫停實施法令。

6. 再者，由於澳門特別行政區立法會並不存在回歸前“立法許可”制度或類似 <<中國憲法>> 明文允許全國人大和其常委會將職權授予國務院進行立法的情況，因此不可能透過重新劃分立法事項（即以是否屬於法律保留範圍）的方式變相授權行政機關立法和修法。理由很簡單，我們不能離開法律優先原則情況下探討合法性原則，且廢改或暫停實施法令本身屬於立法權範圍，無論是回歸前（抑或是回歸後立法會）均不可賦權總督（或行政長官）以訓令（或行政法規）方式廢改或暫停實施法律和法令。

為此，建議將“法案”第八條改為：

“第八條 法令

法令所載的規定應透過法律被修改、暫停實施或廢止，但不妨礙行政長官透過補充性行政法規可就具體執行相關法令（或就對該法令作出廢改的相關法律）所訂定的事宜作出規定。”

（二）其他規範性文件的廢改

鑑於 <<基本法>> 沒有賦予立法會行政職權，按照終審法院理解，立法會無權追認已頒佈的規章，也不可以直接修改規章，但可以廢止規章，並將先前由規章規定的事項由法律作出規定（參見第 28/2006 號合議庭裁判第 98 頁）。故此，“法案”亦宜明確規定關於行政法規、行政命令、行政長官的規範性批示、主要官員的規範性批示以及回歸前訓令、總督和政務司的規範性批示等之廢改問題，但是“法案”並沒有對這些重要問題作出規定。

四、法律保留原則

接著，我們將進一步分析“法案”第六條(一)項、第六條(六)項下半部分和第七條第一款(六)項的規定，該等規定均與法律保留原則有關。其中，第六條(一)項規定基本權利和自由及其保障的事宜應以法律形式制定；而第七條第一款(六)項則規定各類型行政違法行為及其罰款（但罰款金額不超過澳門幣五十萬元）的事宜可以獨立行政法規形式制定。

（一）關於“法案”第七條第一款(六)項

如上所述，法律保留原則為某些事項保留予立法機構，而保留的內容及範圍，因歷史和各地制度不同而可賦予不同內涵。

在澳門，<<基本法>>第 67 條的規定“澳門特別行政區立法會是澳門特別行政區的立法機關”。按一般理解，澳門特別行政區採單軌立法體制，而澳門政府不享有立法權；而根據<<基本法>>第 50 條(五)項規定，行政長官可以制定行政法規。但是，<<基本法>>沒有任何獨立條文總體性地規範那些事宜屬立法會以法律形式規範的事宜，那些事宜屬行政長官以行政法規形式去規範。只存在獨立條文，規定了某些事宜必須由法律規定（此為法律保留原則體現）。

其中，<<基本法>> 關於居民的權利和自由方面，就與<<中國憲法>>和<<香港特別行政區基本法>>的規定並不相同，故此不能照搬中國內地對罰款創設的方法，因兩地制度有異。事實上，<<基本法>> 第三章（居民的基本權利和義務）的條文的制定，吸收借鑒了回歸前在澳門地區生效法律，並吸收了<<葡萄牙憲法>> 有關公民權利和義務的規定以及兩個國際人權公約的規定。而 <<葡萄牙憲法>> 關於公民權利和自由的規定，可以說得上是既詳細又全面。<<基本法>> 第三章 21 個條文就直接吸收了 <<葡萄牙憲法>> 關於公民權利和自由的近 40 條規定的內容，此外，<<基本法>>其他章節的條文還覆蓋了 <<葡萄牙憲法>> 有關公民權利和義務的近 10 條規定。內地學者楊靜輝對此甚至認為，澳門居民在回歸前根據 <<葡萄牙憲法>> 享有的權利和自由，在基本法中都已規定和確認下來。（參見楊靜輝編著 <<特別行政區基本法 100 問>> 第 105 頁，江蘇人民出版社，1994 年 4 月版）

<<基本法>>透過獨立條文規定了某些事宜必須由法律規定，例如：第 6 條規定“澳門特別行政區以法律保護私有財產權”，第 29 條規定應由法律規定犯罪和相應的刑罰處罰，第 84 條第 3 款（澳門特別行政區法院的組織、職權和運作由法律規定），第 40 條第 2 款規定“澳門居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制……”，第 90 條第 4 款（檢察院的組織、職權和運作由法律規定）以及第 71 條第（三）項規定立法會有權決定稅務，以及第 40 條所提到的國際公約所規定的權利施加限制等。而 <<基本法>> 第 75 條亦規定了公共開支、政治體制和政府運作以法律形式頒佈。

為此，規章不能對 <<基本法>> 第三章所提及的基本權利，以及第 40 條所提到的國際公約所規定的權利施加限制。（參見終審法院第 28/2006 號合議庭裁判第 96 頁、97 頁和 108 頁）。按照現時各級法院的判例亦基本上同意這一觀點，唯一可能引起爭議的是：是否一切涉及澳門居民的權利和自由剝奪和限制（包括金錢上處罰等）均屬法律保留事項？由於這一點爭議最大，本會嘗試透過對下述例子分析去尋找 <<基本法>>第 40 條第 2 款的法律原意。

按照澳門特別行政區行政法院多份判決的理解¹：根據 <<基本法>> 第 40 條第 2 款規定，澳門居民享有的權利和自由，除依“法”規定外不得限制。這裏所指的“法”，應理解為立法權的產物，因只有狹義的法律或經其預先資格許可的行政法規，才可對

¹ 參見行政法院在第 355/06/-ADM 號卷宗司法上訴案

公民的權利、自由與保障作出限制。而將某些行為定性為行政上的違法行為並為此制定相應的金錢處罰，毫無疑問是對公民的自由和權利作出限制，屬侵害性的行政活動。(.....)在回歸前，根據 <<澳門組織章程>> 第 31 條第 3 款 d)項和第 4 款的規定，創設行政處罰屬法律保留事項，立法會和總督均有立法權。回歸後，行政長官不再享有立法權，但並不因此改變創設行政處罰是法律保留事項的屬性。(.....)而回歸前亦從未出現獨立行政規章創設行政處罰，所有設立行政處罰的規章均被法律或法令核准。有關判決同時認為透過議會才可對公民的權利和自由作出剝奪乃法治社會的精髓。

而事實上，回歸前，按照 <<澳門組織章程>> 第 31 條第 3 款 b)項規定，居民權利、自由及保障屬澳督及立法會競合權限，須以法律或法令作出規範；而同一條 第 3 款 d)項亦規定“違反紀律的處罰、輕微違反的處罰、違反行政上秩序的行為的處罰，以及有關程序等的一般制度”亦為澳督及立法會競合權限，須以法律或法令作出規範。

似乎基本法起草委員會委員王淑文教授仍持有類似於上述行政法院判決理由的法律見解，對於 <<基本法>> 第 40 條第 2 款的¹理解，他特別指出“這一規定有雙重意義：一是澳門特別行政區居民的權利和自由只有法律才能加以限制，二是澳門特別行政區立法會制定有關法律必須遵守一定的前提，這就是不得與第 1 款規定抵觸”。就澳門居民的權利和自由的保障方面，王淑文教授亦認為 <<基本法>>對澳門居民的權利和自由具有廣泛性和多層次的保障，其中他強調了“澳門居民享有澳門特別行政區法律保障的所有權利和自由。從<<基本法>>第三章“居民的基本權利和義務”的條文結構來看，除在第 26 條至第 39 條對澳門特別行政區居民的各項基本權利和自由作出了規定，<<基本法>>還在第 41 條規定：“澳門居民享有澳門特別行政區法律保障的其他權利和自由”。現在，在澳門的原有法律中，已有一些規定澳門居民的權利和自由的法律，這些法律只要不與基本法抵觸或經澳門特別行政區立法機關作出修訂的，都可以繼續適用。同時，澳門特別行政區的立法機關還可以在<<基本法>> 為依據，制定保障澳門居民的權利和自由的法律。(參見 <<澳門特別行政區基本法導論>> 184 和 185 頁，王叔文、吳建璠、謝懷斌、鄭成思、吳新平和韋健編著，中國人民公安大學出版社,1993 年版)

此外，駐澳門特別行政區行政法院檢察官談到其對 <<行政程序法典>> 規定的合法性原則在配合 <<基本法>> 關於“行政長官制”的理解時，其中就提及“如果旨在創設

“獨立負擔”，尤其是創立行政違法及相應制裁—侵害性行政，行政長官制定行政法規應當遵守法律保留原則”。他同時引用世界各地關於法律保留範圍以支持其觀點，例如：中國臺灣“司法院”的大法官會議在第 313、402 及 619 號釋文中宣告：對於人民違反行政法上義務的行為科處罰鍰，涉及人民權利的限制，其處罰的構成要件及數額，應由法律規定的。第 614 號釋文則指出：憲法上的法律保留原則乃現代法治國原則的具體體現，不僅規範國家與人民的關係，亦涉及行政、立法兩權的權限分配。給付行政措施如未限制人民的自由權利，故尚難謂與憲法第 23 條規定的限制人民基本權利的法律保留原則有違，惟如涉及公共利益或實現人民基本權利的保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確的授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令。（參見行政法院在第 355/06/-ADM 號卷宗司法上訴案第 19 和 20 頁）

在關於 <<公共地方總規章>> 不能設定行政處罰的觀點上，該名檢察官亦指出法國、葡萄牙兩國政府只有行使來自憲法的政府立法權時，才能創設行政罰款；美國、英國、德國等國的政府只有在“授權立法”中才能創設行政處罰。至於澳門，依照 <<基本法>> 的權限劃分，規章不具有設定行政處罰的權限，除非存在預先資格立法。（參見 2006 年 11 月 10 日澳門日報）

關於這一方面，澳門特別行政區中級法院合議庭裁判甚至進一步指出：“雖然澳門特別行政區政府每天都不停地對民間社會作出種種服務或給付，但也似乎不能因此認為既然人們從政府此等工作中受益，也就應承受行政長官對彼等自身權利或自由所或會施加的限制。事實上，人們並非無因受益，因為政府的所有給付均是以公帑作出，而公帑則來自稅金，故政府祇在擔當著管治者的角色，而非慈善家，因此，管治者在決定對被管治者的人身或財產施加任何限制或負擔之前，必須得到被視為能代表被管治者民意的議會的首肯。”

“法案”雖然注意到金錢剝奪是對居民權利的侵犯，且以罰款金額五十萬作為劃分界線，訂定獨立行政法規可就五十萬以下的行政罰款作出規定。這一折衷方案表面上看來似乎合理，但是，立法保留事項劃分不應以金額多寡來劃分，權利和自由剝奪亦不能簡單地以具體金錢數目來衡量，即使僅五元仍屬於財產權。今天我們或許認為五十萬是合理，但若干年後隨著通貨膨脹和社會發展，我們又可能認為七十萬才合理，難道屆時又將其修改為七十萬嗎？事實上，關於行政違法行為的處罰，無論罰款多寡均屬於同一類處罰事宜，我們不宜再以其金額上限作為劃分行政和立法權的界限。同

理，納稅也是一樣，難道我們認為五十萬以下稅款的繳納事宜可由獨立行政法規規範嗎？

此外，結合“法案”第七條第一款（六）項，以及第六條（一）和（六）項可知，雖然賦予行政當局可就行政違法行為類型、程序等訂定具體制度，但其制裁方式僅可訂定五十萬元以下罰款，是否意味附加處罰和其餘處罰方式（例如：《公共地方總規章》中規定所定警告、參與社會服務令、中止許可、牌照或執照效力；《禁止非法工作規章》中所規定對非居民科處兩年內禁止在特區從事任何勞務活動的處罰；以及第 38/93/M 號法令所規定中止財政資助等行政處罰）均不可透過獨立行政法規來訂定？倘若持這一理解，為何唯獨規定五十萬元罰款事宜可由獨立行政法規規定？即使同意行政法規可設定五十萬元以下罰款（純屬假設，並不意味認同），其餘行政處罰方式是否屬於法律保留範圍似乎亦有必要作出清晰說明，否則將來對有關問題可能存在不同理解。

以上種種均說明《基本法》將限制或剝奪居民權利和自由的事項列入法律保留事項，以及應透過法律才可限制居民的權利和自由正好體現《基本法》對澳門居民的權利和自由重視的特別安排。換言之，關於這一事宜，不可創設獨立行政法規，而僅可制定補充性行政法規，即只可就具體執行或補足相關法律規範作出規定。亦不能以罰款金額作劃分標準，因無論金額多少均涉及居民權利剝奪，而應以法律為之。為此，我們就必須檢討被受爭議“法案”第六條（六）項下半部分和第七條第一款（六）項，以及在實踐中經常受到挑戰的行政法規（包括《公共地方總規章》和《禁止非法工作規章》等一系列行政法規），而這些法規是在沒有以法律為依據和授權的情況下直接引入各類型行政處罰，例如《公共地方總規章》中規定了罰款、警告、參與社會服務令、中止許可、牌照或執照效力，而《禁止非法工作規章》則規定了罰款和對非居民科處兩年內禁止在特區從事任何勞務活動的處罰。

（二）關於“法案”第六條（一）項

“法案”第六條（一）項將法律保留僅限於基本權利和自由及其保障，似乎是對《基本法》第 40 條第 2 款的誤解。

此外，“法案”第六條（一）項之所以這樣規定，似乎是以終審法院第 28/2006 號合議庭裁判第 97 頁內第 109 點註解作為其法理基礎。但是，除給予應有的尊重外，本會卻

不認同該第 109 點註解，因為根據該註解，該裁決似乎將 <<基本法>> 第 40 條第 2 款提及的“權利和自由”縮窄理解為“基本的權利和自由”實有違 <<基本法>>的原意，主要理由如下：

1. 如上所述，對於 <<基本法>> 第 40 條第 2 款的理解，基本法起草委員會委員王淑文教授及現時行政法院多份判決的法律見解均認為該規定涉及澳門特別行政區居民的權利和自由；
2. 雖然<<基本法>> 第三章題目為“居民的基本權利和義務”，但該章涵蓋內容卻不限於此，例如其內第 40 條、第 41 條和第 43 條等亦涉及其他權利和自由，事實上，<<基本法>> 各條文用字均非常嚴謹，倘若其第 40 條第 2 款僅指基本權利和自由（純粹假設），其應規定“澳門居民享有的基本權利和自由，……”，而不是“澳門居民享有的權利和自由，……。”；及
3. 回歸前 <<澳門組織章程>> 第三十一條亦規定立法會具權限對權利、自由及保障立法，而不僅局限於基本的權利、自由及其保障。

再者，由於“法案”欠缺對基本權利和自由作明確定義，實踐中亦很難逐一和完全區分那些是基本權利和自由，那些是非基本權利和自由，這樣便會造成在實施法律過程中出現灰色地帶。

綜上所述，關於法律保留原則，本會建議須對“法案”第六條(一)項和 (六)項下半部分和第七條第一款 (六)項的內容作出相應修改。

五、獨立行政法規和補充性行政法規

“法案”第七條將行政法規分為獨立行政法規和補充性行政法規，而第九條則重新訂定關於行政法規的公佈格式。要分析這兩條規定的合理性，必須先分析 <<基本法>> 是否允許獨立行政法規的存在，隨後才進一步分析各自的公佈格式。

(一) 獨立行政法規的合法性

根據一般理解，行政法規並不是立法職能的一種體現，儘管是一行政立法的一種表現形式，但仍歸入行政職能的規範性表現。(參見終審法院第 28/2006 號合議庭裁判第 59 頁、97 頁和 108 頁)。

而根據 <<基本法>> 第 50 條 (五) 項規定，行政長官可以制定行政法規。但是，如上所述，<<基本法>> 並沒有任何獨立條文總體性地規範那些事宜屬立法會以法律形式規範的事宜，那些事宜屬行政長官以行政法規形式予以規範。而行政法規可分為補充性行政法規和獨立行政法規。補充性行政法規目的是充實法律或獨立行政法規的規定，為其制定實施細則，相反，則稱之為獨立行政法規。

<<中國憲法>> 及立法理論均認為，國務院除了可以根據授權對屬於憲法保留予全國大人及其常委會的立法事項 (但不包括犯罪和刑罰、對公民政治權利剝奪和限制人身自由的強制措施和處罰、司法制度等絕對保留事項) 制定行政法規，亦可對憲法第 89 條所規定屬國務院職權範圍內的事項制定具創設性規範的獨立行政法規而不需全國人大或其常委會具體法律的授權。有關理解亦已被全國人大常委會所通過的 <<立法法>> 予以明確肯定和規定 (參見 <<立法法>> 第 9 條和第 56 條，以及終審法院第 28/2006 號合議庭裁判第 105 頁)。

回歸前 <<澳門組織章程>> 亦允許存在含有創始性規範的獨立行政規章 (參見終審法院第 28/2006 號合議庭裁判第 90 頁)。

儘管 <<基本法>> 沒有明文規定行政長官是否有權制定獨立行政法規，但是行政長官制定行政法規直接來源於 <<基本法>> 第 50 條 (五) 項的明確規定，且不涉及必須要立法會的授權，故此本會非常認同終審法院和前行政法院法官 Dr. Lino Ribeiro 就澳門特區可以存在獨立行政法規的精辟見解 (有關見解詳載於終審法院第 28/2006 號合議庭裁判第 90 頁)。

楊允中教授在其關於 <<立法、立法權、立法體制>> 一文中亦提及 “由於基本法未作其他限制性規定，所以，行政法規所規範的社會行為可以是相當廣泛的，只要經濟、社會發展出現需要，在現存法律真空而特區立法會又暫無條件即時完成立法外，由行政機關草擬好相關行政法規交由行政長官頒佈執行，最後完成制定程序，不僅事出有因、事出必要，而且也完全符合基本法立法原意。”

此外，行政當局確有必要制定獨立行政法規，以規範社會正面臨的問題以堵塞法律漏洞，但長遠而言，正如澳門基本法委員會委員王振民所言：“獨立行政法規的制訂宜

越小越好，因為一些行之有效的行政法規應在條件成熟時改由法律訂定。”(載於澳門日報 2007 年 10 月 26 日)。

綜上所述，本會認為 <<基本法>> 允許獨立行政法規的存在，且獨立行政法規對澳門法制建設和社會發展存有積極意義，尤其是對調整一些社會出現新問題，而又來不及制定法律的情況。但是，儘管我們同意獨立行政法規的存在，但如上所述它也不能違反 <<基本法>>、其他法律和行政法的一般原則，亦不能透過獨立行政法規規範原應由法律作出規範的事宜，否則，法律優先原則、法律保留原則以及依法行政施政理念便會失去其應有意義。

(二) 行政法規的公佈格式

接著，我們繼續分析行政法規的公佈格式，關於這方面，本會認為“法案”可以有兩種處理方案：

- (1) 維持現有行政法規公佈格式，而不須在格式上特別注明其為獨立行政法規或補充性行政法規，現時中國內地便採用這種做法；或
- (2) 在公佈格式上，將兩者作出區分。現時“法案”便採用這種方式，“法案”第八條明確要求今後頒佈的一切行政法規必須指明其屬於獨立行政法規抑或是補充性行政法規。

第(1) 方案的優點是無須在公佈方式上對兩者作出區分，避免因公佈格式錯漏而可能導致有關行政法規出現瑕疵；或避免實踐中因可能出現某行政法規內同時兼具有設定初始性的規範(獨立行政法規之性質)和補充另一法律之規範(補充性行政法規之性質)之情況時，不知選用何種公佈格式。

事實上，本會認為當屬補充性行政法規，僅須按“法案”第七條第三款明確指出該行政法規擬補充的法律的規定便可(反之，若無指明便為獨立行政法規)，但無須在名稱上指出其屬哪一類型行政法規。

但是，即使最後文本仍堅持採用第二方案(“法案”現採用上述第二種方案)，即不僅將獨立行政法規和補充性行政法規的區分從理論層面上升至立法層面，且在公佈格式上指出各自的名稱之情況下，本會亦建議兩者的公佈格式應具有其他識別以符合

相關條文的精神，參考 <<葡萄牙憲法>> 第 112 條第 8 款²的規定以及結合“法案”第四條和第七條的精神，建議將“法案”第九條和第 3/1999 號法律 <<法規的公佈與格式>> 第十三條的內文修改為：

“第十三條 行政法規

一、行政法規開始部分的格式為：

- (一) 如屬獨立行政法規，則列明‘行政長官根據 <<澳門特別行政區基本法>> 第五十條 (五) 項，以及 <<關於訂定內部規範的法律制度>> 第四條第三款和第七條第一款的規定，經徵詢行政會的意見，制定本獨立行政法規。’
- (二) 如屬補充性行政法規，則列明‘行政長官根據 <<澳門特別行政區基本法>> 第五十條(五) 項，以及<<關於訂定內部規範的法律制度>> 第四條第四款和第七條第二、三款和 (視情形而定的其他法規條款)，經徵詢行政會的意見，制定本補充性行政法規。’

二、(……)”

六、過渡規定

“法案”第十條規定“在本法生效前已公佈的行政法規，即使未符合本法規訂定的制度者，在新的法規對其作出修改、暫停實施或廢止前，有關行政法規繼續生效。”

但是，該規定給人一種錯覺，即使過往已公佈行政法規已規範了本應由立法會規範的事宜或涉及侵犯了私人基本權利的事宜，但有關行政法規亦無進一步檢討需要 (儘管事實並非如此)。

相反，本會認為既然特區政府過往的確公佈了一些合法性受質疑的行政法規，而這問題我們今天又不能迴避，那麼就須對此作出認真檢討和廢改，否則有關問題永遠也不會解決，至少在司法層面也不斷受到挑戰。為此，建議將第十條文本修改如下：

² 根據 <<葡萄牙憲法>> 第 112 條第 8 款之規定，規章應明文標出其本身是為哪一部法律而制定，或應明文標出會對發出有關規章主體權限及客體權限加以界定之法律。

“一、在本法生效前已公佈的一切行政法規，倘其內規範未符合本法第三條、第六條、第七條和第八條所訂定的制度者，則視為自動予以廢止，但不受影響的其餘條文以及本條第四款所提及的行政法規除外；

二、透過上款被廢止的行政法規或其內的規範，尤其包括：

(一)第 x 號行政法規；

(二)第 xx 號行政法規第 x 條；

……。

三、在制定新規範前，因上述廢止而產生倘有的法律空白，按 <<基本法>> 規定的原則和有關被廢止規定公佈前原有辦法處理。；

四、透過本法廢止與下述行政法規內容相互抵觸的法令或其內的規範：

(一)第 x 號行政法規；

(二)第 XX 號行政法規

……；

五、透過上款被廢止的法令或其內的規範，尤其包括：

(一)第 x 號法令；

(二)第 xx 號法令第 x 條；

……。”

七、結語和建議

1. 綜上所述，由於“法案”內容涉及 <<基本法>> 規定的政治體制下立法會和行政長官的關係和權力分配，且對今後特區法制建設和社會發展產生深遠的影響，故此，本會認為“法案”內容尤其應注意以下幾點：(1) 行政法規對法令作出廢改的解決方案不能違反法律優先原則；(2) 透過獨立行政法規訂定行政違法行為及其處罰的解決方案不能違反法律保留原則；(3) 不能逾越 <<基本法>> 就行政和立法權力的分配和制約模式；以及(4) 務求能清楚解決現時行政權與立法權的灰色地帶以及訂出各規範性文件的法律屬性、位階和各自調整範圍。

2. 為符合上述各點注意，本會建議對“法案”部分條文作出仔細檢討和修改。

3. 其中，“法案”第三條（位階和優先）和第四條（規範性文件的類型）除了以法律和行政法規作為調整對象外，如上所述亦應同時觸及其他規範性文件，例如行政命令、行政長官規範性批示和主要官員規範性批示等。

4. 如果我們同意在“法案”中加入上述關於行政命令和規範性批示等內容，無可避免地“法案”第二條（目的）亦須作出相應修改。

5. 如上所述，由於“法案”第六條（法律）和第七條（獨立行政法規和補充性行政法規）劃定了行政法規可以規範的事宜，為符合法律保留原則和《基本法》相關規定，本會建議刪除第七條第一款（六）項的內容（即在獨立行政法規可以制定之事宜上，刪除一項“行政違法行為及其罰款，但罰款金額不超過澳門幣五十萬元”）；且須對第六條（一）項和（六）項分別修改如下：

“第六條（一）項 - 《基本法》和其他法律所規定的權利和自由及其保障的法律制度。”（即以“權利和自由”代替“基本權利和自由”）。

“第六條（六）項 - 訂定行政違法行為的一般制度、有關程序及處罰；”（即刪除了其後半部分“但不妨礙第七條第一款（六）項的規定”）

6. 關於法令可由獨立行政法規廢改之問題，為符合上述提及的法律優先原則，以及《基本法》第 8 條、第 50 條（五）項、第 65 條、第 67 條和第 71 條第 1 款關於行政和立法權限劃分和對原有法律廢改程序的預先安排，建議將“法案”第八條修改為：

“第八條 法令

法令所載的規定應透過法律被修改、暫停實施或廢止，但不妨礙行政長官透過補充性行政法規可就具體執行相關法令（或就對該法令作出廢改之相關法律）所訂定的事宜作出規定。”

此外，建議“法案”亦同時規定關於行政法規、行政命令、行政長官的規範性批示、主要官員的規範性批示以及回歸前訓令、總督和政務司的規範性批示等之廢改問題；為此，《法案》第二條（目的）（六）項亦須出增補。

7. 關於行政法規的公佈格式方面，本會認為可維持現有行政法規公佈格式，而不須在格式上特別注明其為獨立行政法規或補充性行政法規，而當屬於補充性行政法

規時僅須按“法案”第七條第三款在該行政法規內明確指出其擬補充的法律的規定便可，但無須在名稱上指出其屬哪一類型行政法規。

即使不同意採用這一方案，即不僅將獨立行政法規和補充性行政法規的區分從理論層面上升至立法層面，且在公佈格式上注明其屬哪一類行政法規之名稱之情況下，本會亦建議兩者的公佈格式應具有其他識別以符合相關條文的精神，參考《葡萄牙憲法》第 112 條第 8 款³的規定以及結合“法案”第四條和第七條的精神，建議將“法案”第九條和第 3/1999 號法律《法規的公佈與格式》第十三條的內文修改為：

“第十三條 行政法規

二、行政法規開始部分的格式為：

- (一) 如屬獨立行政法規，則列明‘行政長官根據《澳門特別行政區基本法》第五十條(五)項，以及《關於訂定內部規範的法律制度》第四條第三款和第七條第一款的規定，經徵詢行政會的意見，制定本獨立行政法規。’
- (二) 如屬補充性行政法規，則列明‘行政長官根據《澳門特別行政區基本法》第五十條(五)項，以及《關於訂定內部規範的法律制度》第四條第四款和第七條第二、三款和(視情形而定的其他法規條款)，經徵詢行政會的意見，制定本補充性行政法規。’

二、(……)”

8. 關於過渡規定，有必要認真檢討和廢改過往已頒佈一些合法性受質疑的行政規章，否則有關問題永遠也不會解決。為此，建議將“法案”第十條文本修改如下：

“一、在本法生效前已公佈的一切行政法規，倘其內規範未符合本法第三條、第六條、第七條和第八條所訂定的制度者，則視為自動予以廢止，但不受影響的其餘條文以及本條第四款所提及的行政法規除外；

二、透過上款被廢止的行政法規或其內的規範，尤其包括：

- (一)第 x 號行政法規；
- (二)第 xx 號行政法規第 x 條；

……。

³ 根據《葡萄牙憲法》第 112 條第 8 款之規定，規章應明文標出其本身是為哪一部法律而制定，或應明文標出會對發出有關規章主體權限及客體權限加以界定之法律。

三、在制定新規範前，因上述廢止而產生倘有的法律空白，按 <<基本法>> 規定的原則和有關被廢止規定公佈前原有辦法處理。；

四、透過本法廢止與下述行政法規內容相互抵觸的法令或其內的規範：

(一)第 x 號行政法規；

(二)第 XX 號行政法規……；

五、透過上款被廢止的法令或其內的規範，尤其包括：

(一)第 x 號法令；

(二)第 xx 號法令第 x 條；

……。”

9. 最後，“法案”中文名稱“關於訂定內部規範的法律制度”易使人誤以為是關於各政府部門內部規範，建議其名稱可改為“澳門特別行政區制定規範性文件的法律制度”或“訂定澳門特別行政區自身制定規範性文件的法律制度”。

2007年8月3日全體會議摘錄

主席曹其真：各位議員：

我們現在繼續開會。

今日的議程是獨一項，是引介《關於法律和行政法規的規定》的這個法案。

在未開始讓政府引介之前，我在這裏很多謝各位官員的來臨。

現在我交給政府來引介。

行政法務司司長陳麗敏：多謝主席。

尊敬的立法會主席、各位議員：

現在本人向立法會引介“關於法律和行政法規的規定”法案。

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，以及因應特區各項事業的發展，立法活動日趨增加且內容更為複雜多樣，法律界、司法界、學術界和其他社會人士對特區立法制度的認識亦更為豐富和多元化，包括對行政法規的地位、性質、效力等問題有不同的見解。這是落實《基本法》過程中很自然的現象。

特區政府一直非常關注及重視如何解決這些問題，並為此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，總結澳門特區成立以來的立法實踐，並徵詢了有關部門的意見。在上述工作的基礎上，特區政府認為，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，因此，現在提出“關於法律和行政法規的規定”法案，交由立法會審議。對於這項法案，特區政府將會與立法會充分溝通合作，聽取意見，共同完善特區的立法制度。

二、制定本法的依據

根據《基本法》第二條的規定，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》第十七、五十八、六十四、六十七、七十一、七十四、七十五、七十八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。按照《基本法》的規定，立法會是特區唯一的立法機關，立法會享有全面和完整的立法權。

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》第四十五、五十、五十八、六十二、六十四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，而制定本法律是落實《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，即使行政法規的生效後於法律。（法案第二條）

四、關於必須以法律規範的事項

本法案建議下列事項應以法律規定：（法案第三條）

- （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的行政法規。（法案第四條）

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》第八條的規定，規範對法令的修訂事宜，法案第五條建議：

凡屬對法令的修改、暫停實施或廢止：

- （一）屬本法案第三條第二款規定的事項，須透過法律為之；
- （二）不屬本法案第三條第二款規定的事項，可透過行政法規為之。

本人引介完畢。

多謝主席，多謝各位議員。

主席：各位議員：

先後有三位議員舉了手的，不過未讓你們講話之前，我就有少少話要講。就是，政府在你們的理由陳述裏面就寫：政府在深入研究及聽取社會各方面意見之後，才做這個法律。另外，在你今日的引介裏面呢，你有講：徵詢了有關部門的意見。這樣，本人做了七年幾的立法會主席，一路都非常尊重行政主導。今日呢，我亦都無意破壞這個情況，但是，很遺憾的是，“有關部門”不包括立法會。我是在收到你的文本之後才知道你的條文，事先，我不知道你有沒有徵詢我們的議員的意見，我在這裏就說，這個我非常的遺憾。我已經不講內容，具體的內容，但是，你說聽了各方面，社會各方面的意見呢，至少，我可以話，你沒有聽過立法會的有關意見。而這個法律，對於我們立法會是相當相當重要的，來實施《基本法》相當重要的。所以，我在這裏表示很遺憾。另外呢，因為我為甚麼要講這段說話呢？我對我們的議員要有所交代，因為議員會問：主席啊，聽了你的意見，是做了這樣的一份東西嗎？我可以告訴你們，我是沒有的，完全事先不知。

這樣，我就是向議員各位交代一下的。

關翠杏議員請發言。

關翠杏：其實呢，我都是想在陳司長引介之後，就是提出剛才主席這個疑問的。因為這個法律的訂定，其實它是對法律與行政法規，它相互之間那個規定，去作一個基本上的規範和劃分的。而對於兩大主體，一個當然是政府的部門了，另一個很重要的主體，就是立法會。在這裏，其實我都覺得為甚麼立法會事前會不被諮詢呢？其他的部門……我相信政府在這裏是已經做了很多工夫，研究了很多東西，亦都徵詢了一些部門，但是為甚麼獨獨遺憾就是立法會會不被諮詢呢？到底是不是政府基本不會尊重立法會的意見呢？所以我首先希望問這一個問題。當然了，其後亦都就法案裏面的有一些問題，其實是因為這個內容是比較需要很清晰的規範和研究的。這樣，我看到裏面只得六條的條文，好似好少的東西，而似乎比較起《基本法》裏面呢，它所規定的東西還要清晰，還要多了。所以，其實，很可能將來我們真的是會面對大家不同的看法上面的爭議。到底在這個事前

缺乏一種清晰的諮詢和溝通的情況底下，未來我們怎樣可以展開這個法律的討論呢？我首先是希望司長可以答一答我這方面的問題。

多謝。

主席：陳司長請。

行政法務司司長陳麗敏：多謝主席，亦都多謝關翠杏議員。

這樣，其實，對於這個，包括法律和行政法規的問題，社會亦都是非常之關注，尤其是舊年幾時中級法院初級法院對一些判例，就是質疑關於行政法規那個效力，或者是不是需要一定是有透過有法律的授權之下才可以頒布行政法規，是這樣的。而社會亦都是非常之關注。各界，包括司法界，不同的人士，社會人士，亦都是在不同的場合，亦都是在不同的，包括傳媒，而且有些在《基本法》的，譬如討論啊，研究的方面呢，座談呢，亦都是有不同的人士發表意見。這樣，我們特區政府一路都非常關注這個問題。這都是因為這樣，大家都關注，而且是有不同的見解，包括法院的一些判決，這樣。亦都是因為這樣，我們就設立了一個專責的部門，專責就是去這個問題就是研究。而在深入研究的過程裏面，我們，正如我們的理由陳述裏面所講的，我們就是關注和了解社會對這方面的意見，不同的意見；亦都是有參考《基本法》當其時起草或者諮詢的過程的歷史背景的資料；亦都是多次有機會與當其時參與起草或者諮詢《基本法》的人士的專家、學者，亦都對《基本法》裏面的條文不斷地大家有討論，亦都是有參與這個探索的。我們經過一個比較長的時間，專責小組做出這些一系列的工作，就草擬了這個法案出來，這樣，就正式進入了這個立法的程序，說在今日正式向立法會引介及作出詳細的介紹。

各位議員、立法會主席：

我們是抱著一個非常之開放的態度，在這份法案，今日在這裏向大家引介，向大家介紹，我們繼續是收集大家的寶貴的意見。大家提出的寶貴的意見，或者一些甚至乎對條文——稍後關翠杏議員你話你會對條文裏面有些意見提出，所以，我們今日同事亦都在這裏準備作答大家的疑問，或者對法案，或者對我們的理由陳述，包括我們作出這個研究，《基本法》的一些條文的理解，這樣。這個是我們非常之樂意在這裏做的。

這樣，按照澳門《基本法》及按照本地的法律，正式進入立法程序，我們前一段時間，亦都是聽取了，充分聽取了行政會委員的意見，亦都大家有討論作出這個法案的一些意見，作出一些修改的。而今日，我們是好開心，可以在這裏正式向各位委員，在立法會正式作出這個引介及介紹的。所以我們是好樂意，亦都是抱著一個非常之開放的態度，繼續聽取，雖然是有不同的場合或者有不同的情況，我們都關注到，亦都是搜集到不同的意見，不同的立場，但是這裏，我們今日正式就是向大家引介，亦都是非常之樂意，我相信是有充分的時間，有充分的溝通，直接及緊密地與立法會配合，與立法會溝通，務求就是將這個法案完善，另外呢，就是具有一個非常之巨大的意義，就是亦都是透過這個實踐的過程，將澳門的這個法制建設健全的。

多謝主席，多謝關議員。

主席：好多謝陳司長這樣誠懇的發言。不過呢，我希望以後唔好話你送了法律之後才來諮詢我們的意見。因為這份東西是與立法會有好大關係的。這個是……我作為……我話，我沒有意思奪取行政主導的任何的權力，但是這個我覺得非常遺憾：事前沒有一句說話同我講過。我覺得這個是不對的。我今日必須要指出，我是不能夠接受的，我相信整個立法會是不能夠接受的政府這樣的做法。你話諮詢了好多人，好多人？邊個啊？記者？報紙？專家？在哪裏？因為這個法律是同其他法律是不同的。所以呢，我就不想再多講了，不過，我就希望，類似這些這樣的法律，不可以是這樣，到你來引介，你才說我正在聽你們的意見。這樣我究竟表不表決，下一次？這個是一個好大的問題。因為呢，而且呢，大家都知道，不是議員懶，而是議員都工作了一年，是法定規定的假期就快開始了，在這個時候。即是我也不想奪取你們任何的行政權，但是現在的問題是，我希望以後都沒有。這個是我本人不可以接受的，若果我們的議員可以接受，我尊重大家的意見。

高天賜議員。

高天賜：多謝主席。

司長、各位政府官員、各位議員：

本人對政府提交的“關於法律和行政法規的規定”法案提出的主要問

題有三項。首先要說明的，是政府無權規定立法會的立法權，而應該由立法會規定政府就某些內容制定法規的權限，而非如法案般籠統地作出規定。須強調的是立法會的立法權來自基本法且屬於憲法內容。所以本人並不同意政府提交法案的意圖，因為它旨在定出立法會的權力。另一個問題是，任何法案都應該進行公開諮詢。所以本法案也應徵詢市民，讓他們發表意見，藉此改善有關行文。正如楊允中教授在《基本法釋要》的第三十七頁所言，公開討論法案是確保政府作出規範行為的透明度及落實“澳人治澳”原則的一種方式。非常遺憾的是並沒有為這項法案進行公開諮詢。而我們議員在收到這項法案時亦感到意外，本人承認我們並沒有充足時間就法案發表意見。

主席、各位議員：

近來本人在立法會內遭到有些非直選議員的批評，指本人提交工會法法案時沒有進行公開諮詢。我現在唯一要說的是“這是何等矛盾和虛偽！”第三個問題是，法案於七月三十一日下午送到本人手中，但今天即八月三日便向我們引介。我想問究竟有沒有給予議員足夠時間去分析法案並提出建議？事實上，本人亦覺得無法將特區居民的感受或意見進行傳達。然而，本人不想在沒有指出理由陳述中存在的問題便結束發言。政府在理由陳述中聲稱有聽取社會各界的意見。我的問題是：政府究竟聽取了誰的意見？是何時聽取的？發表的都是什麼意見及該等標準如何為法案的文本作出貢獻。政府是否認為處理如此重要的事情的方式就等於已進行公開諮詢？假如獲得一般性通過，法案便會交到委員會進行細則性分析及討論。為什麼應該由立法會訂定政府制定法規的權限？首先，澳門的憲法最少為法律的一般保留提供三項元素。我們可參考中華人民共和國憲法第八十九條第一項，它規定國務院根據憲法和法律，制定行政法規。

此規定應類推適用於澳門行政長官及政府的法規。根據這項規定，法規不僅不應與憲法抵觸，還應以它作為根據。這是一種積極的約束，它指明所有行為均應同時以憲法和某項法律為根據。另一方面，基本法第十七條明確規定澳門特別行政區立法機關通過的法律須報全國人民代表大會常務委員會備案，旨在讓全國人民代表大會對規定是否與基本法相符進行監察。本人認為，明確選擇豁免行政法規遵守此項制度，即假設其純粹為等級低的，所以直接或獨立違反基本法的可能性相對低的規範性文件。所以該等規範性文件應報全國人民代表大會。最好不要忘記“實質的法律延續

性原則”，即保留澳門現存的法律的一般保留制度，這項制度應與特區新憲法沒有抵觸，且應受到剛才本人指出的規則的保護。此外，拋棄該制度除了涉及到與之前法律不協調，更將澳門特區變成中華人民共和國的一個例外情況，因為此制度在中國大陸及香港特區繼續生效。基於上述理由，本人認為應由澳門特區立法會訂立法和行政機構的權力及有關事宜。但反過來我們現在卻想將基本法根據第七十一條置要首於位置的東西，即將立法會定為主要立法機關，置於次要位置。

多謝。

主席：各位議員：

我們今日就是引介的層面，有好多你們可以提出來的，對……因為大家都看了這個文本，雖然時間不長，因為只有幾日時間。但是呢，有些問題大家不清楚的，是可以問，可以問，政府會盡量答覆，他們在立法的時候是怎樣想的。

我不好意思，剛才因為是我開頭講了一些，但是我開頭講的，是一個與這個文本裏面的是條文沒有直接關係的，我只不過是覺得政府就沒有諮詢我們立法會的意見。這個法律上面呢，我覺得我比較遺憾些，有些不妥，但是，具體的呢，即是我們對於有些問題呢，不是今日引介層面的呢，當然，你們可以提出來讓司長、政府來到答。這樣，但是呢，我們都是圍繞著引介裏面搞清楚，因為我們還有時間去一般性去討論，然後才作出我們的決定怎樣投票。

這樣，我想呢，高天賜議員就講了一大輪說話，不知道高天賜議員有沒有把稿子給我們的翻譯？……有就不怕了，若果不是的話，因為你好似機關槍那樣，那就只是識中文的議員就比較困難。

這樣，好了，我想讓陳司長來到……不知道有甚麼回應？

行政法務司司長陳麗敏：多謝主席，亦都多謝高天賜議員。

首先，我或者需要，因為大家提出這個意見，包括主席閣下啦，這樣，我相信我需要在這裏再重申，特區政府是非常尊重立法會。立法會是特區唯一一個立法機關。各位立法會議員是代表社會的不同的階層及不同的界別，是廣泛地代表。

我們提出這個法案，正式進入了這個立法的進程。在這裏，是再需要強調，是充分，而且認真及積極地同各位議員，用充分的時間，盡量配合，能夠令到這份法案是完善的。因為這個是對完善現存的澳門的法律制度是非常之重要的。在我們的研究的過程，亦都是有不同的見解，例如剛才高天賜議員有見解，說，你是不是立法會或者你特區政府是可以規範這一個立法會的權，或者你自己去訂定行政長官頒布獨立法規或者執行性的法規的權呢？這個，我們在這個研究的過程，亦都是深入地探討及不斷地去論證。我們得出來那個結論，我們這個法案不是說去解釋《基本法》，不是說去分權，不是說將立法會的權或者將行政當局的權是分，完全不是這回事。稍後或者我可以請我的法律顧問可以詳細些講這個情況。我們在而理由陳述那裏講清楚，就是說按照《基本法》第二條的落實。這個法案所提出來的，不是說分權。因為亦都有些意見，就是說是不是分權啊？這個不是分權，純粹是落實《基本法》，由《基本法》賦予立法會的立法權，由《基本法》賦予行政長官頒布、制訂行政法規的權，是落實《基本法》這個已經訂了的權的具體的措施，具體落實。所以我有需要在這裏澄清，不是分權，不是訂立法會或者行政長官的權。這個在《基本法》已經有清楚的這樣的規定。但是我們知道，這個中間大家都有不同的意見，所以我們很樂意在這裏，如果主席容許的話，我請法律顧問詳細一些，因為這個其實都是經過一個比較長時間對《基本法》的條文的理解和認識，所以我們好樂意在這裏向各位解釋的。

多謝主席。

主席：我想，今日的引介的層面呢，我們未去到進入具體的對那些……這個怎樣叫做落實《基本法》，老實講，我覺得，政府沒有資格解釋，立法會亦都沒有資格解釋《基本法》。《基本法》的條文其實就是來這裏怎樣實施、執行而已，因為這個都不是我們政府……政府你又沒有資格解釋，我們立法會亦都沒有資格解釋，就只是我們應該落實《基本法》的條文，在澳門。所以呢，至於這方面的爭論呢，我想，今日若果引介層面，我想就好難爭論得有個結論的，最後都是。我們在澳門立法會是不是這麼嚴格遵守《基本法》，根據《基本法》去制訂我們的法律。政府你任何的行為，你都不可以超越《基本法》，這個是《基本法》很明確規定了的。在這裏說，你政府去理解《基本法》怎樣我立法會怎樣，我想，這個，關於法律的東西，好多時在這裏，我們是沒有可能在這個這樣的會議來到大家去爭論，最後是誰？我沒有資格敲個錘落去：是這樣！司長亦都沒有，政府亦都沒有。

所以，我想，有些這樣的爭論，不必要在這裏做，但是我們就看，最緊要的是你符不符合《基本法》。在澳門，目前的狀況下面，有沒有這個必要要立一個法。這個是我們最緊要的要做的事，是不是？所以呢，我就不想在個引介的層面，對於有一些，老實說，法律權威都沒有辦法解決的，唯一一個可以解釋《基本法》的，根本是人大常委會。所以，在這裏，我就希望不作這一方面的爭論，因為這裏是無限度的，你是沒有可能的。這樣，所以，我就是說希望我們這裏呢，就是，立法會就做立法會的工夫，怎樣在不違反《基本法》的情況下面，我們做一個符合《基本法》的一個法律，這一點是無可爭議的。政府是不可能超越《基本法》的，我們立法會亦都不可以超越《基本法》。所以，在這個原則下面，我希望大家能夠遵守這個原則。若果你說理論上面的爭論，我給五日五夜你們都爭論不完。所以呢，我想，我們嚴格遵守落實《基本法》這一點。我們做的法律肯定不可以超越《基本法》，這一點我要在這裏肯定，因為，我多次講，我們在這個議會，甚麼事都不可以超越《基本法》，這個是我們最大的原則。我想各位議員都同意這一點的，你超越《基本法》根本是不可能的。

吳國昌議員。

吳國昌：多謝主席。

我是打算提出幾個，比較少少的，幾個關於這一個法案的精神取向上面的問題的。但是在提出這些問題之前，我都需要表達，就是我個人亦都是，無論是在政府的施政方針辯論，又或者是作為質詢都好，都極度關注，極度關注我們行政法規本身是不是存在合法性的一個危機問題，以及是不是需要在法律與行政法規之間，透過立法會與政府的合作研討，來到產生到相關的規定。我不是一年的事了，是幾年的事了，已經陸續提出，但是都非常遺憾，就算我的書面質詢要直接問及這個問題的時候，政府的回覆從來都沒有說政府認同有意去制訂一個這樣的法律與行政法規的分野的法案，但是突然之間呢，政府就說：不是，我們已經籌備了很久的了，現在就徵詢了好多人的意見。這樣，起碼沒有徵詢我們立法會意見，亦都好肯定沒有徵詢過我的意見，作為一個立法議員，我都沒有被徵詢過。

我今日是希望提出，就是幾個關於這個法案裏面的精神取向的問題。

第一個就是，我不知這個法案裏面，亦都是在引介陳述裏面亦都是好鄭重地提出，法案第三條，其實是第二款一系列的規定，就認為立法會的

法律是應該是規定一系列的一、二、三、四、五、六、七、八、九項這些事，這些東西是怎樣產生出來的呢？在《基本法》裏面沒有這些這樣的背句的，沒有這些這樣的背句的。當然了，可能在法院裏面某一些案的判決的時候一些法官就提出了一些意見，就可能枚舉了某一些這樣的事項。但是那個就不是一個研究，那個是對於個別的判案裏面，法官就作出的某些的思考，來到在判詞裏面講出，枚舉了一些事。這樣，我想知道，從個精神取向來講，政府又憑甚麼認為，即是要透過第三條第二項裏面去限制住立法會主要，即是立的法律主要來講是這些了。這樣，個根據是些甚麼呢？

第二，就是，我亦都是很留意到，法案一個其實很重要的精神，是處理法律與行政法規之間的關係，的關係。這樣，當然了，法律，當然個位階是高的。但是，我留意到，就在處理，譬如法令的修改方面，就很著重了，就是說，凡是屬於立法會應該用法律規定的那些事項，這樣，在法令面的修改，這樣，應該呢，如果修改的時候呢，就用法律修改了；如果話不屬於應該立法會去用法律規定的事項而產生在法令裏面的那些條文，這個意思就是可以這樣用行政法規修改了，這樣。這一個這樣的精神。但是這個精神，我就覺得就好似沒有體現到在法律和行政法規本身的關係上面。因為沒有話過呢，就是……即是我見到第四條有行政法規啦。即是好緊要的，這個精神，我不爭拗那些字眼。其實好緊要的這個精神就是它沒有講明就是整體來講，是這些行政法規一定不可以涉及到第三條所規定的裏面的任何的範圍的，就沒有明文地這樣規定到的。這就對於我們來講呢，就覺得，從處理一個法令的修改就有這樣的精神，但是正面去處理法律和行政法規之間呢，最低限度沒有明文顯示，在引介裏面亦都沒有著重提及到是這樣的精神。這樣就令我就產生一些疑慮了，就是個精神上個取向上面究竟是怎樣的呢？就是說，你透過，譬如第三條，規定了一系列的法律應該做的事情，跟住第四條，這樣，行政法規裏面呢，就認為行政法規應該做的事情。還有，第四條裏面亦都很鄭重地提出，行政法規對一些事項是可以作出獨立的規定。獨立的意思我相信個理解，如果我講錯司長可以補充，就是不是指，就是說不需要以一些具體法律作為依據的，而直接用行政法規去做的，這些規定？我相信個精神是指這樣的事。獨立的！在這樣的情況之下呢，就出現一個問題了，就是說……但是這些這樣的獨立的規定是不是，就是不是可以涉及到法律，應該由法律指定的範圍的？這裏沒有明文講不可以！我發覺它沒有明文講：不可以！

我就不想爭拗字眼的問題，即是如果你說個精神上個其實是應該不准

涉及法律範圍的，只不過字眼可能不清楚，將來修改吧，這樣是一件事，但是如果精神取向好有野心的，個精神取向就是說是的確我真的是想造成一個法律歸法律，即是你有你的範圍，我行政法規有行政法規的範圍，這樣就只要不抵觸這一個立法法的規定的話呢，我就可以做了。這樣，你的精神取向是怎樣的呢？我希望是好小心去說明一下。

另外，就是說，在這裏，行政法規裏面亦都規定那些獨立的，即是由行政法規作出的獨立規定的事項裏面，就有其中一項就是說不屬於上面所舉出來的規定的其他的事項。我相信個意思就是說它是不屬於上一條，即是法律規定的那些的其他事項。這樣，我就比較懷疑，就是說，照計呢，政府已經執政了差不多……好多年了，七年八年了，都有。這樣其實是不是應該已經有個總結，就是說過去做那麼多行政法規，而當中是沒有疑問的——如果有疑問的，將來慢慢先算啦——那些毫無疑問地，就的確都好順理成章應該是在行政法規這個層次來規定的，這樣，這一類的法律的文件是不是都應該你們是有一個初步的分析，類總，然後是可以其實已經有足夠的理由可以說明，就是說其實我需要，即是說透過這一個這樣的法案，如果通過了之後，容許特別行政區的政府去獨立去制訂那些法規，應該就是用一個封閉列舉的方式來到去說明，即是說我需要這些、這些、這些，A、B、C、D。就應該不要這麼胡亂地搞一個其他出來。即是說，我……因為如果你弄一個其他出來的時候，就好懷疑究竟你們想怎樣，你們想將個範圍擴展到哪裏去？不知道的！有沒有這樣的需要有一個其他呢？有沒有需要呢？因為如果真的是發生了一些事前我們都估計不到的其他的事項的話，是不是其實我們都鄭重來看一看：咦，來立法會看看，這一些這樣的其他的東西，其實是不是都應該屬於立法會的法律規定的範圍好一些啊這樣呢？在行文上面當然有得拗了，你可以話：不是的，我這個其他已經講明就是不屬於第三條的了。我覺得就不是一個細則性的辯論，而是我希望在精神取向上面，在精神取向上面，特區政府是不是亦都應該有個條件，用個封閉列舉的方式，去說明，即是希望能夠在法律裏面真的是准許的一些所謂獨立規定的行政法規呢？個精神上個取向是不是應該這樣呢，比較嚴謹一些呢？

我希望就能夠在這方面回答一下我的問題。

多謝。

主席：我在讓司長講之前，就因為吳國昌議員講的說話的最後一段牽

涉到一個問題，就是，政府在引介的時候講了第二條的精神，法律的位階的最高的，但是呢，第三條的第十款同第四條的第五款呢，我現在不講具體條文，這兩條條文是完全相反的，完全是……即是這裏是沒有辦法明白的。你上面就說：屬於立法會的其他事項，下面就話：你上面講了的就全部是行政法規去做。這個是相互矛盾的。因為吳國昌議員提出來，我就講一講這個立法精神究竟是怎樣出來的。因為你下面這條是否決上面那條的。即是拿立法會的，差不多，以後呢，應該唔使點開會啦，因為政府做晒嘛。你上面一去到九的是我們做，之後呢，除了這些呢，全部政府做，這樣你豈不是……其他事項不是全部在裏面嗎？至少，如果政府沒有這個意思，我希望今日能夠講清楚，因為若果不是的話，將來立法會一年開一次會大概差不多了。這個，我希望你們能夠解釋清楚，因為那兩條條文是非常矛盾的。你下面個條否決上面個條！咁你上面個條第二條又否決埋，咁立法會返來做乜嘢呢？咁我會好得閒，唔使點返來。

陳司長請。

行政法務司司長陳麗敏：多謝主席，亦都多謝吳國昌議員。

其實主席和吳國昌議員現在提的疑問呢，我們在個研究的過程都是反覆地去討論和去探索。這樣，當然了，如果是去到那個法律的細則的條文，我們，即是好似我剛才講，有充分的時間是會繼續是同立法會充分溝通，然後就睇個條文是不是這樣寫得不對，或者需要怎樣修改，這個是完全是在細則那裏大家可以在這方面積極地去做探討呢，怎樣寫……

主席：陳司長：

不好意思，我插一插。

這個，當然，在細則性一定可以做，但是我希望政府有一個好明確的，今日的表示，因為若果不是的話，會影響我們議員對一般性的通過。因為你那些條文相互矛盾的。我通過了究竟是根據上一條還是根據下一條？這個是好緊要的。所以我希望政府能夠有一個好明確的一個態度。因為你條文之間根本互相矛盾的時候，我跟上一條是做得一件事，跟下一條，否決晒。這樣即是怎樣？這個是今日我需要你引介的層面希望政府能夠給各位議員有一個好明確的交代。你唔好話俾我聽：你過咗先，我細則性先同你講。這樣，你的精神究竟是怎樣的？這件事是好緊要的。

行政法務司司長陳麗敏：多謝主席。

我們亦都好樂意在這裏清楚講這一件事，用來不需要大家是有些甚麼疑問，是這樣的。

其實呢，按照《基本法》，特區立法會唯一一個的立法的機關。我們在第三條裏面，其實是列了立法會的法律保留的事項。即是說第三條裏面所講的事不可以用行政法規來頒布或者來訂定。這個第一個原則。所有在特區自治範圍之內，不抵觸《基本法》，法律可以完全是去規定。行政法規和法律，如果同法律，行政法規裏面的內容或者規定的事情，是同法律有抵觸，即使個行政法規是在法律頒布之後，前提，按照我們法案的第二條，就是法律優先的。有抵觸的情況，行政法規是不可以。為甚麼呢？因為行政法規的頒布或者制訂，是不可以超越《基本法》，更加不可以超越任何一個本地的法律。第三個情況就是，我們在第四條裏面就講了，行政長官按照《基本法》賦予的權，他可以頒布兩種行政法規，一種就是獨立的行政法規。個意思即是說，不需要有一個法律授權予，或者是以執行性或者是以補足性的法規。第四條所列就是說這些可以以獨立的行政法規來頒布和制訂。同一時間，行政長官的行政法規亦都可以按照有一個法律的前提，葡文叫做 *Lei habilitante*，有一個法律的前提，為了補足這個法律裏面的其他的細則的事情。其實我們這八年，在這個法制制訂裏面，包括同立法會，譬如我們最近立法會通過了《道路交通安全法》，或者之前有好多其他的法律，通過了，但是亦都寫明，就是說補足的事項，“*diploma complementar*”，補足的事項，可以透過行政法規來訂定。但是永遠都不可以超越個大前提，就是說不可以抵觸任何的律，或者不可以抵觸《基本法》。我們知道，因為我們在討論當中，亦都有人問：你第三條寫了，說是：*reserva de lei*，是法律的保留的事項，那第四條是不是等於 *reserva de regulamento*，是不是等於是法規的保留事項啊？不是！只不過第四條裏面就訂定，就是說這些這樣的事項可以透過行政法規來訂定。這樣，但是會問：這樣，如果我用法律來訂定得唔得？肯定得！因為法律的位階是高於任何一個行政法規。同樣，在第五條裏面，關於現行的法令的修改，亦都是有這一個精神。如果各位留意的話，第五條裏面是講現行的法令，因為特區已經是……按照《基本法》，我們不是以法令的形式來制訂法規。但是呢，按照以往，回歸之前，亦都是人大常委，是透過這個《基本法》，是將這個法令，《基本法》第八條裏面講，就是，這個法令亦都是不抵觸《基本法》，亦都是成為特區的法令，即是還在實施中的。但是在修改的過程，因為其實這八年，我們

特區政府對修改法令，亦都是不斷地去探索及不斷地去了解甚麼事項可以透過行政法規，甚麼事項可以透過法律來修改。而事實上亦都是，這八年的實踐，是有些法令，有些部份是由法律修改，有些部份是由行政法規修改。這樣，所以我們第五條裏面就是好清楚地講，如果法令裏面涉及本法案的第三條裏面的事項呢，一定要，須，須要以法律來修改。如果不是入於這個，即是說法律保留事項，即是第三裏面的法律保留事項裏面呢，可，可以透過行政法規。個可以即是說我透過行政法規可以，但是透過法律得唔得啊？肯定可以，因為法律個位階是高過個行政法規的。

所以有需要就在這方面就作出這個澄清。

多謝主席。

主席：歐安利議員請發言。

歐安利：多謝主席。

主席、司長、各位議員：

很奇怪，司長竟然在剛才發言時提前回答了本來我想向政府提出的問題。無論如何，我都會利用這次法案的討論，提出一些意見和問題。首先我想提的是第二頁的一個句子：“對於這項法案，特區政府將會與立法會充分溝通合作，聽取意見，共同完善特區的立法制度”，由此推定，如司長所言，剛才對於為今天分析的事宜尋求更佳解決方案持完全開放態度。本人亦同意主席所說的：“一切應遵照基本法進行立法”，否則便沒有意義。基本的主導原則確實是從基本法中尋找解釋性的規則，它們其實就是那些我們已有的規則。事實上，我們已無可能對這方面的事宜進行革新。須知道有關權限的定義已載於基本法。假如此法在下次會議獲得通過，它確實不會展示其具憲法（或幾乎屬於憲法的）的性質，因為它只是一項與其他法律無異的法律。我相信我們可以在現行憲法制度內找到其他的表達方式，以表達這裡已很清楚表達的內容，而毋須修改其內容。事實上，政府與立法會之間的對話只是在討論法案或議員提出質詢時才展開。即是說，形式上沒有機構之間的新對話形式可以達致一個以某種特定形式體現的具體結果。這也是以此法案作為欲建立的政治對話的起點，正如我剛才所說，這是法律上可以免除的，因為這只不過是對基本法當中所載原則的一種理解。在憲法法律而言，這只是法律價值較低及不會對基本法已訂定的東西

有所增加的一項普通法律。然而，從政治角度而言，可能對澄清兩個問題是有用的。第一個問題是關於規範的位階，在第二條有規定，解釋立法會制定的法律，其位階較行政法規包括執行性規章或獨立規章為高。第二個問題是關於自一九九九年十二月二十日起我們法律體系中存在的行政法規包括各類獨立法規或規章的形式。然而，這並不是基本法所採用的法律技術概念。政府施政時可使用的工具當中，以行政行為及法規性的規範最突出。所以，既然有基本法及國際公約賦予制定法規性規範的資格，便不需要一個普通法律去賦予這種資格。這就是法案想說的。關於這方面，可以說法案的精神明顯是源自立法會是唯一立法機關的理解。當然此法律亦包含實質上是法規性質的規範。簡言之，就是法律具有較高的效力而“該等”法律可包括法律行為甚至明顯是法規的行為。假如規範之間出現矛盾，第二條規定了以法律為優先。所以，基本原則就是唯一的立法機關是立法會。我們誤以為的，儘管它不是別有用心，仍值得我們去思考，這種情況下一次一般性分析會議及以後在委員會會議時都可能發生。所以，這是一項僅為澄清而非注入新內容的法規。我覺得有需要對有關“行政法規”的第四條的第二款（五）項小心進行分析。當然司長剛才已回答，她說這並非一項制定法規的權限的保留，只是一項列出可以包括哪些獨立法規的規範。事實上，這一項並非很恰當，因為它引發大家對立法精神範圍產生疑問。

對於“不屬於上條規定的其他事項”的表述，既然上條規定是關於以法律規定的事項而又預先規定了跟葡國及其他憲制體系一樣，政府不是具有立法權的機關，“不屬於上條規定的其他事項”的表述便沒有意義，因為該條規定處理的只是以法律規定的事項。另一方面，第（五）項不應包含在上一條規定沒有列出的以法律規定事項！我不知道大家是否理解我所說的！就跟第五條行文的情形一樣，需要明確一下，尤其是有關“修改法令”的問題。不然可以看看，立法會作為最主要的立法機關，當然可以主動及透過政府提交法案修改法規的規範。正所謂“誰可以拿多的，也可以拿少”。即是說，誰可以立法亦可以制定法規的規定。就是這些小問題搞不清，仍需要進行適當考慮。須強調的是第四條第二款的行文不是為了設立制定法規權限的保留。

本人發言到此為止。

謝謝。

主席：陳司長：

不知道有沒有回應？……高天賜議員。

高天賜：多謝主席。

由我向司長提出第一個問題到現在，已過了一段時間，但仍沒有獲得任何回應。司長說非常尊重本會，本人覺得並不是很正確，因為實際上她並不能做到這一點！這些說話不過是陳腔濫調！有需要將說話付諸行動。就是這個原因或是其他原因，令市民常常說立法會只不過是“法律蓋印”的地方。我記得一位司長曾經說“立法會是垃圾會”。假如司長真的尊重本立法會或假如本會……我想問，既然根據基本法第七十一條規定，立法會是制定法律的最高機關，為甚麼不可以由這個機關就那些屬這機關權限的保留的東西進行立法？第二個問題就是，我們所有人都曾對現時的法案感到意外。對這麼重要的一個事宜我們不就可以被聽取意見的有權限機關？我不想進入詳細討論只想提醒大家，我覺得我們再一次被政府牽着走的歷史會重演。我想問司長，第三條（三）項提到“澳門居民就基本權利和自由的限制”。那麼關於該等“限制”範圍以外事宜又怎樣？該種情況下，立法會就不可以立法，是不是這個意思？抑或只是一項由行政法規規範的事宜？此外，究竟立法會是否只有就訂定犯罪進行立法的權限？為甚麼是這樣的？那麼對於那些“訂定”範圍以外的事宜又怎樣？是否又是由行政法規去規範？對於“民事和商業基本制度”，司長是否想將五大法典分成幾部分？澳門法律的組成究竟將會變成怎樣？我認為這樣是危險的！我們分析這事宜時，認為很多東西必須被排除。

另一個問題是關於（七）項，這一項關於“公務人員的基本制度”，它想包含的是哪些制度？更嚴重的是第四條（四）項有關“行政違法行為和有關處罰”的行文。私有財產是澳門市民的基本權利，政府是否想保留對私有財產權利事宜作出處罰時的處罰權？

結束前想講的是載於第四條的行政法規的前提必須是執行性的行政法規、補充性的行政法規或內容僅次於屬立法會立法權限的範圍事項的獨立法規。我認為這才是對基本法的正確理解。

多謝。

主席：陳司長：

不知道有沒有回應？請。

行政法務司司長陳麗敏：多謝主席。多謝高天賜議員俾多一次機會我呢，或者再清楚一些，就講一講我們制訂這個法案是根據甚麼。

為甚麼，譬如我們在第三條那裏寫“居民的資格”或者“居留權的制度”或者其他的項。澳門特別行政區是高度的自治權，是來於《基本法》。《基本法》是一個授權法。澳門特別行政區立法會是唯一一個立法機關。只有立法會才可以制訂不抵觸《基本法》的任何法律。這個是不可以超越澳門特別行政區高度自治範圍之外。在澳門特別行政區高度自治範圍之內的呢，澳門特別行政區立法會是可以制訂任何一個法律。這一個權，是由《基本法》賦予立法會。同樣，行政長官頒布、制訂行政法規，包括獨立的行政法規，亦都是由《基本法》裏面賦予的。

這樣，或者現在在那個第三條裏面，因為剛才高天賜議員問了，你用甚麼，用甚麼基礎？為甚麼你講，話，譬如基本權利呀？這樣，或者要詳細少少呢，就是話，在第三條第二款，例如第一項，澳門居民資格及居留權的制度。這一個，在《基本法》第二十四條裏面是講這件事，是要透過法律來訂定這些事項。第二項，澳門居民基本權利和自由的限制。我們可以看看《基本法》的第四條、第十一條、第四十條、第四十一條、第四十三條，等等。選民登記和選舉制度……

主席：陳司長：

我可不可以插一插？高天賜議員關於這一條問的，不是這件事，他問你這裏寫，是限制，那誰來做呢？立法會就只是可以限制，那誰來做這些法律呢？我想，個問題出在哪裏呢？就是兩個字，是吧？我想高天賜議員，我因為聽了，我費事高天賜議員再出來問，這樣呢，就是因為你這裏是寫：對於居民的基本權利的自由的限制。那他就問了，高天賜議員是問，那你限制是立法會做，那你做那個基本的事，是不是你們行政法規去做呢？我想個問題是出現在限制這兩個字。其實這一個是很清晰的。這個關於居民基本權利和自由的所有的法律，行政法規應該是不可以做的。不是說就只是我們立法會去限制，政府就出一些居民好自由的，甚麼都有的，立法會去做一個限制。這樣，你們就去做行政法規，我們去限制。我們是不好的人，你們是好人。這個，我想，在這裏要講清楚。我想個問題出在限制這兩個字。所以我就希望……因為時間，因為我們呢，既然今日是引介，有

些事已經牽涉到這個，我希望……因為高天賜議員問的不是你講的這些。若果這個能夠澄清呢，就可能就沒有問題了。

請。

行政法務司司長陳麗敏：好。多謝主席。

如果是去到那個細則性，個技術，這樣，我需要法律顧問就是清楚解釋。但是呢，我們這裏其實，我剛才亦都講了，立法會可以制訂，在不抵觸澳門特別行政區的高度自治的範圍之外，不抵觸《基本法》，可以立任何一個法律。這個限制，當然，在個字眼上面可以再同立法會大家再細緻，但是主要就是我們看《基本法》第四十條，譬如話，你訂定一些居民的權利的一些制度，或者一些保障，人權的保障，完全可以，這個，總而言之，是澳門特區個範圍之內就可以了。但是為甚麼我們寫了限制呢？最主要就是第四十條第二項那裏，就是說澳門居民享有的權利和自由，除依法規定外，不得限制。所以我們這裏的意思就是說，如果你需要限制呢，一定是需要法律。所以就寫了在第三條裏面呢，就是是立法會的專屬的保留的事項。如果你行政長官是想話限制某一個居民這一個權利或者自由呢，唔得！因為這個呢，根據《基本法》第四十條。如果你想限制，限制個法律呢？你需要是這樣。這樣，當然有其他的，如果是訂定權利啊制度啊自由啊這些，一定，一定可以。

主席：因為你們抄的時候，抄《基本法》抄第二段唔抄第一段。制訂法律，即是給人的印象，就是這個不是法律做的，第一段不是法律。第一段其實講得好清楚，所有這方面的法律是一定以法律形式的。那你抄的《基本法》抄一段唔抄一段，這樣，即是你在這裏……唔好意思！你們都是法律專家，我不是，但是你寫的時候不能不引起人家一些懷疑。其實你那個第三條，根本來講呢，高天賜議員提出來，剛才歐安利議員已經講了，其實你這個呢，我自己的看法，是你根本是在說，行政法規是不可以做這些事的，倒轉的。應該是說，行政法規關於這些這樣的九條，一、二、三、四、五、六、七、八、九，行政法規唔做得。所以你掉轉寫呢，我就說了，第三條與第四條，我睇到都火滾，話俾你聽！你第三條又俾啲我做，第四條你收返晒，完全係你做。這樣，就所以呢，這個文字呢……既然今日司長講得咁坦誠，即是好的意思，政府的意思完全是無意限制我們立法會的，而且一再強調，立法會的法律是最高的。這樣，在這樣的情形下面呢，我希望你們的法律專家，都能夠想一想。你現在這樣的情形，你難怪議員。

你四十條第二款你就抄了，第一款你又唔抄！？咁你做行政法規我們去限制，是嗎？當然，這個比較幼稚的想法，我去睇字面，但是你不能話議員冇理由。我自己都有疑問的，是嗎？這樣，你們全部放鬆，所有澳門居民有晒自由，我們去做啲衰人：你呢個冇個個冇！這樣，唔得架嘛，是嗎？所以呢，我想，今日這個坦誠的，大家的交談都是好的，我們亦都可以知道政府的立法的原意本身是怎樣的。至於文字寫得不好，我希望大家能夠在聽了政府所講的立法的精神之後，認為這個是可以接受的，我想，我們還有時間去幫佢寫好。我一個原則，就是總之你違反《基本法》的事，我這裏是不可以接受的。好不好？

請講，唔好意思，我打斷了你。

行政法務司司長陳麗敏：我想，主席已經是幫了我們講了這個精神和個原則了。個原則就是這樣的：不違反《基本法》，在澳門特區的高度自治，任何法律，立法會有這個權。立法會不是衰人，立法會是這個，有這個是獨一的、高尚的立法這個權力。我需要澄清，讓各位議員不要誤會。不是說就只是限制，不好的東西才留下給你們。唔得！這個，即是是個法律的位階，個地位是高尚的。總而言之你不要超越《基本法》，不要立譬如對外事務啊或者甚麼，這個不行，其他的就請大家放心。而字眼呢，我們抱歉了。當然了，亦都是充分聽取，亦都有充分的時間的，曹主席，我們有非常之充分的時間是繼續在那些條文裏面，包括個字眼的咀嚼。

多謝主席。

主席：吳國昌議員。

吳國昌：多謝主席。

司長閣下：

我想跟進我已經提出了的，因為我提出的問題司長自己本身的發言是沒有正面回應過我提出的問題的。但是我不是說又要重複一次，我只是說是要即是鄭重希望政府認真考慮一下，在下次真的是一般性討論、表決的時候是不是有更清晰的表示等等，考慮下。我要提出的問題就是說，你規定立法會應該用法律去規定的一系列的事項，我的問題的質疑就是，你根據甚麼基礎來到列出這些這樣的東西？是一個問題。即是我覺得，如果

你講下講下的時候，好似就說是根據《基本法》，即是好似給我的印象，剛才你的一輪的對話給我的印象，就似乎是：啊，我們是，我們好似是根據《基本法》某條文的，有些又抄不足。這樣。因為讓我來講，就好奇怪，因為整個結構，就是，如果你根據《基本法》來到這樣地枚舉這些事項的話，其實好簡單之嘛，《基本法》的確有專章規定那些金融啊對外貿易啊那些事務的，有專章去做，但是亦都有個專章文化社會事務的嘛，那立法會又不用理這些事的嗎？因為如果你根據《基本法》的架構來做這些事的話，變了又整啲唔整啲，是不是指導緊立法會：那，你做這些好啊，那些事就其他事項而已，你可……即是我覺得整個，即是你認為立法會應該以法律做的事項，整個結構是需要有些根據，去來到組合而成，而這個組合，我覺得應該是立法會與政府認真磋商底下形成一個結構，而不是隨便這樣整幾樣東西出來，這樣就變了會出現很大件事。

第二呢，就是，當然了，剛才的對話裏面可能都解除了我少少的疑慮，但是我依然希望鄭重地請政府研究清楚一下，就是說，的確，根據你提出來的文本，在第四條第二款裏面規定的那些行政法規作出的獨立規定，你的確是無限制到它不可以涉及，即是立法會所謂應以法律規定的那些事項，你的確是沒有限制到它。舉個例子，就是說，你說，即是獨立規定這些，是制訂和執行政策。就好簡單。我隨便舉例，我唔係要拗其中某些條文，即是舉例子而已。這個時候，那你制訂和執行這些政策，當影響到某一些譬如居民的自由的限制，又或者其他的某些情況底下，那是不是可以根據這個條文，純粹以條文來講，似乎是完全可以的。還有，事實上，根據《基本法》規定的體制呢，就不是說立法會的議員是可以甚麼都自動可以提出議案來到審議的嘛，是有相當大部份的議案是要，即是要行政長官同意，甚至是必須要由政府方面提出法案，才給立法會審議的嘛。所以表面上，就是說呢，立法會呢，當然了，根據《基本法》是可以通過所有的在《基本法》的規範底下容許的所有的法律，但是並不是所有的法律都是立法會自動可以全部造成的嘛，相當一部份，大部份的法律是要由政府那邊提出的嘛。

好了，而行政法規又是政府自己訂的。而當這個法律通過了之後，如果法律同行政法規依然是存在一個灰色地帶的話呢，出現的結果就是說有好大部份的範圍變了就不……實際上，過了這個法律呢，這個法律依然是規範不了，仍然就是任由政府去隨便地選擇這一件事我用行政法規做抑或這一件事我又擲給立法會用法律做呢，又好似是有個大的灰色地帶，是任

由——我不是講現任的行政長官，是將來的政府都一樣的——就這樣來到做，到時可以出現新的爭拗的。

因此我會希望政府真的是要鄭重考慮，第一，就是說，你認為立法會應該以法律規定的那一扎的那樣的東西，是需要有根據的，真的是，不是就這樣枚舉一些事出來。第二，就是說，這些用行政法規獨立規定的事，是不是需要有好明確條款說明，這些這樣的規定是完全不可以抵觸到，即是說在上面應由立法會是用法律規定的那些任何的內容的。這裏，最低限度，在文本上面呢，我覺得是存在一個好大的疑問。最後，第三個，都是鄭重請政府考慮一下，真的是希望用行政法規可以作出獨立規定的事項是不是能夠以封閉列舉的方式是說明，這一些，這一些，A、B、C、D，這幾樣呢，根據實踐經驗，的確行政法規訂得沒錯的了，即係冇衰嘅。但是呢，將來如果有其他可能發生的新的事項，咁又點呢？我覺得應該鄭重一些了。即是任何新的事項呢，都應該是在立法會這裏再研究一下：那，我們面對一些新的事項了，這些新的事項是不是都適宜都是行政法規去獨立規定？抑或應該都是保留在法律呢？即是因為現在不知道嘛，是其他，不知道是甚麼東西來的。這樣，我會覺得，鄭重請政府返去考慮一下。

多謝。

主席：這樣，我又讓陳司長講之前，我想，又是《基本法》裏面呢，引用呢，政府那裏呢，可能疏忽了少少嘢。關於第四條的第一款，吳國昌議員既然已經提到了，我就提一提。根據五十條四款，行政長官是可以制訂政策的。同時，六十四條就說，政府是可以制訂和執行政策。這件事沒有人有疑問，疑問的是在哪裏呢？你是不是用行政法規來制訂政策啊？你這裏寫得好清楚：行政法規來制訂政策。這樣，就是不是你制訂了，用行政法規規定了政策之後，我立法會才來做立法呢，是不是倒轉呢？這樣，這個，其實，制訂政策沒有人有懷疑行政長官和政府的，但是你用怎樣的形式來制訂政策呢？行政長官來這裏宣佈他的政策，施政方針的時候，司長，每位司長輪流來講你的政策，但是這些不是行政法規吖嘛！所以呢，我就話呢，《基本法》你就符合晒啦，但是你抄的時候抄一些不抄一些。這個絕對不會是行政法規來到做政府的政策的，而是政府和特首有這個權制訂政策。這件事呢，我想，立法會沒有一個議員有疑問。政策肯定是行政長官去制訂，政府去制訂，但是問題是，你六十四條的東西你寫了在這裏，咁你用行政法規去規定那些政策，然後拎過來讓我們做法律，我們做嚟做

乜嘢？跟住你去執行，咁你自己做埋佢囉！係咪？所以呢，我就話呢，如果是單單是字面上面這些呢，我只要政府能夠澄清，引介層面呢，就有問題，因為大家都知道個個政府其實個原意，這樣，可能呢，在文字呢……若果不是的話，亦都不需要我們立法會啦，我們都可以去相應去修改。但是呢，這個我們又不可以亂修改你的東西，因為為甚麼呢？你要有一個立法的原意是甚麼。所以很希望能夠好清晰的。這個，的確是，我剛剛見到呢，顧問攞本《基本法》俾你。的確是，六十四條，五十條都有寫，咁但係係唔係用行政法規去制訂政策呢？應該唔係卦？

請。

行政法務司司長陳麗敏：多謝主席和吳國昌議員的討論。

事實上，關於那個，即是我們的法案，第三條第四條，我相信，漸漸漸漸在這裏討論，亦都是可以大家即是好坦誠地講。我想現在大家可以清楚少少的，就是說，不是說分權，不是說立法會只可以做這些，大家，即是……我不想再重複了。而如果吳國昌議員呢，你話，是不是……有些事是預唔到架嘛，不知道的嘛。但是一方面又話，你好不好，即是這樣封閉式地列出它出來？這樣，咁有啲係預唔到嘅，咁點樣列到佢出來呢？所以是有這個困難存在的。

當然，回到去主席話，關於話制訂政策，是的，真的是六十四條第一項第二項裏面那個字眼。即是因為我們不想脫離《基本法》裏面那個精神和已經是股權予我們特區可以做的事。但是，事實上，曹主席是非常之正確，你政策，政策不就是每一件行政長官，是不是啊？司長，來這裏提，但是在落實政策或者是在制訂政策的過程，或者那整個情況呢，可能要需要透過法規，可以透過法律，可以透過行政法規來落實，用來執行。這樣，在這樣的情況之下呢，第四條裏面，這個範圍，獨立行政法規可以做，不過有一個大前提，如果你落實，為了這一個政策，你要做一個制度，或者是設立一個特別的制度，一個基本的制度，或者是涉及到立法會的法律的保留權限。我想在這裏再強調的呢，就是說，只是法律先至有保留的。即是這些事項，個意思即是我們要調返轉睇呢，就是說，第三條裏面所列的那些呢，你行政法規唔好諗，你就算是獨立行政法規，不可以做。這樣，所以，如果就算我們在那個執行政策或者——這個字眼錯的，即是意思或者不是純粹是《基本法》這樣寫，我們再可以聽立法會個意思，或者大家

再討論怎樣寫，這個或者不需要阻大家的時間。但是在個執行之中，是需要制訂一些法規的，這樣，透過行政法規可不可以做呢？如果不涉及法律的保留事項，可以，可以透過獨立行政法規；如果涉及的話，就算是政策是制訂是甚麼制度，都一定要透過一個法律才可以做到。所以，我想真的是要調轉睇。這些，真係，大家唔好擔心，不是說這些你們才可以做，這些是我們不可以做。即是這樣講呢，大家即是清楚少少了。這些是行政法規不可以做，法律，做乜都得。

多謝主席。

主席：楊道匡議員。

楊道匡：多謝主席。

各位官員、各位同事：

我都是想接著主席剛剛提出的那個問題。

關於行政法規，可能大家都關注得比較多，同時存在一些爭議。其實雖然不是涉及到細則性的討論或者條文……剛剛主席提的問題，轉換一個角度，譬如講是在第四條的……唔好意思，第二款的第一項，“制訂及執行政策”，那裏，確實，如果這樣表述，可能會有少少疑問。倒返轉，其實陳司長剛剛講的其中有一句，其實就已經是清楚的了，不如可以改為：“為執行政策，制訂有關的行政法規”，這樣就已經是清晰了好多。另外呢，如果參考剛剛收到立法會派給各位議員的中華人民共和國的立法法，關於這個行政法規可以就下列事項作出規定，其實它就兩項而已，好簡單：為執行法律的規定，須要制訂行政法規的事項。這樣，這個就好清楚了。譬如講，它的位階是低於立法會制訂的法律，即是以澳門特區來講，這樣，就是：為執行澳門特區立法會制訂或者通過了的法律，制訂的行政法規，即是等於個配套的行政法規。第二呢，就是說，憲法第八十九條規定的國務院行政管理職權的事項。這樣，如果根據澳門的實際呢，實際上你可以套用為：《基本法》規定的特別行政區政府管理職權的事項。這樣，我覺得就好清楚。

另外，關於其他呢，我都想表達一下個人的意見。大概是舊年，就因為一些個別的個案，即是說送到去法院裏面審理過程中，其實就引發並帶出了這個法律與行政法規之間的那個關係的討論和爭議。正因為由於上述

這個原因，就包括社會各方面的意見，包括有輿論，包括我們立法會本身有議員亦都提出了，希望能夠通過制訂一個立法法，來解決法律與行政法規之間的這個關係。所以呢，如果就這個角度來看，即是政府現在提出的這個法案，我覺得在回應社會各方面的訴求這個角度來講，是適時的和適合的。至於那個方式的問題呢，即是說諮詢啊及有關這個法案的一些細則的內容，那我相信，正如陳司長在引介的時候提出到，如果是政府同立法會將會是充分地溝通合作和聽取意見，即是大家共同的一個目標，就是怎樣去更好地完善特區的立法制度，我相信，從這個目標去出發的話，是可以將這個法案修訂得更加完善，我相信，今日只是引介而已，之後還有一般性的討論和通過，而之後還有細則性的審議，可能會交到立法會的有關委員會。這樣，我相信，如果那個目標是清晰的話，同時，如果大家都認為，正如之前我在接受有些傳播媒介的訪問講，要解決這樣的問題無非是三個方式，一就是人大釋法，二就是通過終審法院逐個逐個個案那樣去判，但是這個不是根本的辦法。即是我指第二項，由這個終審法院去逐個個案審理。

第三，就是制訂一個立法法，或者這個名稱不是這樣，但是個意思是這樣的，我覺得是一個解決這個問題比較好的方式。所以我個人呢，在這個方向或者原則上面，我是贊成的。

多謝。

主席：我想，這樣吧。今日是引介層面，我們就不需要去到這個條文應該怎樣寫。我剛剛，即是我自己都有涉及到一些條文，因為為甚麼呢？要理解政府究竟立法的意向，所以就牽涉到有些條文的。但是呢，譬如講，我剛剛講的，居民基本權利和自由的限制，因為它就只是寫了限制，忘記了寫前面那段，這樣就牽涉到具體的條文，但是那個具體的條文究竟應該怎樣寫呢，我想言之過早，一定要一般性通過之後才去細則性的。但是，今日，因為引介，希望政府講清楚你立法的時候是怎樣想的，你立法的時候的確想，你就只是可以做限制，這樣就不同了，議員可以去……但是現在就是說因為有些字眼上面的，或者有些不是很符合，若果政府不是這個意思，沒問題，我覺得。即是政府本身不是這樣的意思要限制我們立法會權利，而是個條文可能寫的時候不是那麼清晰。但是，最緊要的都是立法那時的意向和原意而已。這樣，我想，具體的條文應該怎樣改，這個字應該怎樣寫那個字怎樣寫呢，現在還是言之過早。我們從立法的原意希望搞清楚而已。

徐偉坤議員。

徐偉坤：多謝主席。

司長：

頭先經過好長的討論，我就感覺到，就是說，整個法案來講，就不是對法律是有甚麼規範，而是對行政法規是限制了它可以做些甚麼不可以做些甚麼。這樣，我覺得是不是可以在這個法律這個名稱上面，是不是可以改少少，就是說：關於法律和行政法規的規定。我們可以剔除了法律這兩個字，就直情係這個法案是對行政法規有個規定——限制！這樣，我想，是不是會比較清楚一些？

多謝。

主席：這個問題我不知道陳司長有沒有想過。請。

行政法務司司長陳麗敏：多謝主席，亦都多謝徐偉坤議員。

現在這個就是開始充分，討論充分提意見，所以我們已經表明一個立場，好清楚的，所有議員提出來的任何一個建議，我們都會充分考慮，也會同大家配合、溝通的。

我亦都不可以就即時說是現在，但是，我可以講一講，即是說，其實，初期，我們幾時在提出關於法律、行政法規、法令可不可以修改，我記得吳國昌議員在二零零零年的時候提出一個書面的質詢，你剛才講過了，我手頭上都有這份，因為是會好積極睇每一，即是經過的過程。而當其時呢，吳國昌議員就問：你行政法規可不可以修改法律？這樣，我們就說：任何一個情況之下都不可以，行政法規是不可以修改法律。但是我們當時亦都講了，就是說，《基本法》是一個全新的，要落實是要一步一步落實《基本法》，這樣，是一個要長期共同地去探索。怎樣根據《基本法》的精神規定及不斷地完善立法制度。所以，其實，由回歸開始直至到現在，每一次，譬如修改一個法令，或者每一次提一個法案，每一次做一個行政法規呢，我們都是審慎、積極。前提就是不可以抵觸《基本法》，不可以抵觸本地的任何一個法律。這樣，這個就是我們由回歸直至到現在，就是在訂定所有行政法規的這個最基本和最認真的一個精神。但是直至到發生了

事，譬如法院有不同的理解，法律人員、專家、學者，都有不同的見解，那我們落實《基本法》過程，就遇到這些困難了。所以，我們就用了一個比較長的時間，就是是不是要訂定立法法，當時亦都是社會好普遍的，包括各位議員都有提過：喂，是不是時間做一個立法法啊？訂定清楚這些，這樣。所以，我們當其時都以為都是要做一個立法法了，但是為了做這個立法法呢，我們不可以輕率，我們很積極。曾經有社會一個人士，就是說：你早知……你為甚麼這麼遲才提出來呀？你早知道要做這件事，你不如早些做啦！但是呢，發生事，或者在執行的過程呢，檢討以往的執行過程，我們不可以草率，就是說：因為有這個問題，我們就認為是這樣。不是。亦都是因為社會有這個爭議，有這個不同的理解，所以我們是深入地研究，不單止研究《基本法》，亦都研究其他地區、國家，包括我們國內的立法法的那個情況，所以是用了一個比較長的時間。包括我們亦都有參考法院，不同的法院對這個情況，行政法規的情況的審判，他們的審判詞裏面，我們都研究，為甚麼他提出這個論點呢？為甚麼這樣？這個是對我們來講，在這個工作的那個後勤，即是那個 support，是非常之耗人力。所以我們當其時我們都以為立法法。但是為甚麼我們這裏現在寫著的又不是立法法，我們為甚麼只是寫著關於法律和行政法規的規定呢？為甚麼你不講其他的規範性文件啊？為甚麼不講其他的啊？就是這個嚴格來講，不是立法法。因為立法法呢，國內的立法法有五十幾條，它裏面有訂定程序的，又訂定好多其他的。但是我們澳門特區有沒有程序呀？有沒有程序？我們說要按照澳門特區的法律的程序，其中的一個程序，譬如訂定法案，今日交這個法案上來立法會，是充分聽了行政會的意見，不聽就交唔到過來的。那這些程序，譬如我們的格式，個法律，第三/九九法律，我們都有，既然有呢，這樣，所以，我們這個是純粹是訂定，所以這個不是立法法，這個是解決這一個關於法律和行政法規的規定。是不是訂定這個權？不是定權，而是去解決，去規定這個《基本法》賦予立法會，賦予行政長官頒布行政法規的這個權。所以呢，個名方面，到後來都是清晰了，就是希望這樣清晰。那是不是你裏面不寫，現在連法律都抽起埋，就只是寫關於訂定行政法規的規定這樣呢？這個，充分，我們會再聽意見，或者我們再研究，提出來這個問題：那是不是這樣就是足夠呢？這個都是可以開放大家繼續提意見。

主席：劉本立議員。

劉本立：多謝主席。

陳司長、各位官員、各位同事：

我個人感覺到，這個關於今次政府提交上來的這個法律同行政法規的規定這個法案是好重要的。因為大家亦都好明白了，隨著《基本法》的深入的實施的過程裏面，越來越感覺到需要以一個法律的形式，明確規定法律同行政法規它們規定的事項和之間的關係這方面來講，這個是具有一個好重要的意義的。因為呢，的的確確，在近期來講，社會上，法律界人士來講，對這個法律以及這個行政法規它們的彼此之間的定位呀，它們的位階問題呀，性質呀，效力呀等等這些問題，真的是有不同的認識及不同的理解，亦都存有爭議。這樣，如果能夠透過一個比較完善的法案，去使到這些這樣的，減少今後的一些爭議，我覺得，它是有它的積極的意義存在的。但是，問題上，就是說，在這方面來講，我剛才都好高興聽到政府是以一個開放的態度，尊重立法會的態度，說以好開放的態度聽取這個立法會的意見。但是，問題是，我個人感覺到，就是說，在提出這個必須以法律規範事項那個法理依據這方面，可不可以更充分提出來呢？有甚麼法理依據呢？是怎樣，即是說……我相信來講，這個法理依據就是符合《基本法》的有關規定啦。另外，行政法規這方面，規範事項的法理依據，亦都是，我相信是源於《基本法》這方面。如果能夠彼此之間的界限能夠清晰，不會存在一些不清晰的地方或者相互矛盾的地方減少它，這樣，可能這個會使到將來這個法案會更加完善一些。而在這方面來講，我覺得，可能在具體條文，我亦都不想複述了，剛才我們有些同事亦都提出來了，的確是有些地方不是太清晰，或者甚至是有些相互矛盾的地方，所以來講，我想，這個是要留待細則性的條文討論的過程之中，大家可以從詳計議。

我簡單講到這裏吧。

主席：崔世平議員。

崔世平：主席、各位同事、司長：

其實我聽到大家好積極地討論這個課題，我覺得立法會對這個法案表示高度關注，是完全合理的，亦都是意料中事。看到陳司長在介紹，推介的時候，是很清楚，亦都講出了，其實要立這個法案，主要是回應現時的一些訴求，因為大家是在不同的理解上面。我覺得，經過討論之後，我覺得，政府方面的意圖是越辯就越清楚。但是，確實，我覺得在文字上的修飾實在是有相當的空間可以再改善的。可能這個原因，是不是因為比較心

急，希望盡快將爭議的事情能夠解決。但是，無論如何都好，我覺得政府應該是以一個審慎的態度，在措辭上面一定要好小心。

同時亦都看到在司長介紹的時候說，已經徵詢了好多意見，其實我感覺到政府亦都可能做了好多工夫，但是好多工夫的背後，作為議員來講，我們只是見到幾頁的引介，可能人總是有一個影響，就是說，你交給我們的文件是如果兩頁呢，可能覺得你做的工夫就是兩頁的工夫，但是我深知應該不止。**OK**！但是，我希望的就是政府可不可以在來緊的日子裏面，多些給更多的資料我們，就是關於在做了的這個工夫的過程之中，實在是解決了些甚麼問題，面對過些甚麼問題，怎樣解決，為甚麼用這個方法解決。特別是好多條文裏面，大家都會問到它的精神方面，事實上，我覺得，政府寫文章的人可能是當局者迷，覺得是好清晰，但是總是對於我們門外的，不知道的，而第一、第二次去接觸的時候，你會覺得，就是說，有些條文是未必太清晰。所以，我希望，就是說，可不可以在來緊的日子裏面，清清楚楚地將你們做了的大量的工作，讓立法會都真的是知道，因為大家都在問你諮詢了些甚麼人。這又不是說要你一定要講係邊一個人，而覺得我，更緊要的是希望你諮詢了的是甚麼課題，而這些課題上面實際是為甚麼會引發到你們最後決定是只有簡單的幾條，而不是整本字典那麼厚的立法法，而是說用這一個相對直接，或者有針對性的方式去講關於法律與行政法規的規定這個關係的文件。如果可以做到這樣呢，我相信大家可以更加清晰，因為現在存在的，可能大家都覺得，就是說是會比較敏感，因為訂了這個法會不會日後就真的是會限制了我們立法會本身的運作能力，好似主席那樣子講的，如果過了，會不會一年開一次會啦。這個實在真的是對立法會的一個好大的打擊。但是我相信政府未必有這個意圖。這樣，現在聽到政府亦都解釋的時候亦都是並沒有這個意圖，但是在紙張上面好似是需要口頭補充才給到我們這些的意向。這樣，我覺得，就是說，如果在日後的引介裏面能夠更清晰，更詳細及清楚地將我們的立法，不單止它的必要性及依據，亦都將本身的意圖，實在我想在這條法律裏面達到甚麼樣的效果，要做的是甚麼，為甚麼我要這樣做，如果都能夠講清楚的話，即是相信會有更加的幫助。希望陳司長不知道可不可以在盡快給到這樣的資料我們，讓我們大家再清晰一些，是去看清楚整個前因後果及整個思維過程？

多謝。

主席：高天賜議員：

你是不是又舉了手？請。

高天賜：多謝主席。

只想作出補充，第四條第二款（一）項規定“行政法規就制定及執行政策作出獨立規定”。

司長：

“政策”這個詞非常空泛且屬於透過政治行為行使政治職能。行政法規是否一種政治行為？我想司長思考一下這個問題，但我認為這不是一個行政職能的行為。不然我們可以看看，每年政策都是透過施政方針去制定。這樣的話，我想說的是第四條第二款（三）項似乎有點矛盾。這一項規定：“公共部門的設立、調整及撤銷”。但不要忘記某些公共部門如海關、民政總署、廉政公署及審計署，都是透過法律設立及基本上由法律規管的。即是說假如政府想重組這些部門，就會透過行政法規進行？這是無效的，因為是法案本身承認法律優先，尤其是它是先制定的。假如提交法案，就是不尊重法案訂定的法規保留，接着就產生矛盾。究竟這是否一項真正的法規保留？是否根據法案，這些事項只能以行政法規而不是法律去規管？

我還想說的，是我不可以同意（在澳門特別行政區成立前制定的）法令的修改透過行政法規作出，儘管考慮到該等法令包含第三條第二款所規定事項，且以法律制定。如果我沒有記錯，法令在過往體制中的法律位階高於行政法規，過去行政法規是透過訓令制定的。所以，無論是聯合聲明抑或法律都保障“法律延續性原則”，而基本法其中一項主要特徵正是形式上及實質上的法律延續性原則。儘管基本法沒有規定法令的存在，我認為不應該由行政法規而應該由立法會制定的法律去廢止這些法令。

多謝。

主席：陳司長請。

行政法務司司長陳麗敏：多謝主席，亦都多謝高天賜議員。

我剛才在引介那裏，幾時講到第三條的第十項，即是現在我們的法案的第三條第十項，它裏面所規定的那個含義，就是說規定的是有法律在先。剛才，例如高天賜議員你講，譬如海關，是由一個法律來設立的，而在這個設立海關的法律裏面，任何一個條文是需要修改的，我們不可以用行政

法規來改。因為我剛才亦都答了吳國昌議員，不可以透過一個行政法規來修改法律的任何一個條文。所以希望這樣，高天賜議員就可以放心了。除了第三條第十項講了這一個，即是有法律在先之外呢，亦都是有視乎具體的情形是需要以法律規定的事項，這樣，這個呢，亦都是納入了在法案的第三條第十項。剛才高天賜議員在前一個問題，就是講了，在這一條關於公務人員的基本制度，在哪裏啊？你根據甚麼來這樣寫啊？這個是根據《基本法》的第九十七條至第一百條。公務人員的基本制度是需要以法律來訂定的。譬如它第九十七條，就是說，公務人員必須是澳門特別行政區永久性居民。我們不可以透過一個行政法規，就是說公務人員是居民就可以了，不需要永久居民了。不可以，亦都不可以訂定這個基本制度，因為《基本法》的第九十七條已經有這個了，一定要透過法律來訂定。所以這個是需要清楚的。譬如我們將來有某一個部門的設立，而這個部門的設立，譬如我們是需要賦予它刑事司法警察當局的身份，可不可以透過一個行政法規來給這一個刑事當局的身份給它呢？不可以。因為這個給予刑事當局的身份是涉及這一個自由基本權利，是法律保留的範圍。所以呢，就是視乎……剛才都講了，行政法規可以獨立行政法規做這些事情，但是不可以觸及法律的保留事項。

多謝主席。

主席：我們請問各位議員，在引介的層面還有哪位議員想發表意見的？
……

行政法務司司長陳麗敏：主席：

唔好意思！因為教授就提醒我，就是高天賜議員亦都有提那個法令的修改的那個情況。雖然頭先都講過，但是，在我們第五條，即是同樣的精神，在法案的第五條，配合法案的第三條。如果法令裏面的事宜是涉及法律的保留事項，在任何情況之下，都不可以用行政法規；如果不是涉及法律保留事項的事宜，可以透過行政法規來修改。

多謝主席。

主席：因為你這裏的確是寫得不是好清楚，所以好容易讓議員誤解。但是，今日，我想，引介的層面，講清楚政府的你們的立法的原意，即是呢，我們的議員可以清楚明白政府做這個法律的時間是怎樣想的。譬如講，

剛剛其實陳司長都話，好似第三條，其實就是規範行政法規不可以做的事，不是你立法會就只是可以做這個九條，但是呢，從你的文字來講，你不可以怪議員誤解的，因為，譬如講，我最近收到投訴信，就說有一個行政法規好似要出了，就是關於賭場裏面的細路哥，的公務員，你是不可以入去的，因為我們的法律就是說不夠十八歲的，就不可以踏入那裏。那封信寫給我，說投訴！說，現在政府將會出一個行政法規，是違反我們立法會做的法律的。我們的法律好明顯規定。這些這樣的 case 呢，我本來就不會去想的，因為有可能，你行政法規有理由去做一個我們法律已經明顯規定的。但是我看了你這份法律呢，我有懷疑，因為你沒有說我們可以賭場裏面的那些法律規定，是不是啊？那你明日出個行政法規，讓細路哥可以入去——你不可以停留而已，你可以穿過，同美國一樣。這些就是引起我懷疑的，亦都引起好多議員懷疑的地方。所以呢，其實你那九項就是規範行政法規不可以做，而不是說給立法會你就只係得個九項。這個呢，我想，要好清晰。另外呢，我亦都，我本人，我不代表立法會主席，我代表一個議員，我都希望你能夠好清晰，若果不是的話，老實講，我在這裏都覺得好冇面：我做黎做乜嘢？乜都唔做得嘅？除了那九項東西，明日賭場你們全部改了，明日呢，譬如講，高天賜議員講，有法律成立那些部門，你統統改了它，撤銷它，那我們怎樣呢？若果今日大家講清楚了，我首先要知道個原意，作為一個議員，我都是想搞明白。但是這個文字真係有好多問題，因為睇咗個文字，令我懷疑好多事我們都唔做得。所以呢，我好多謝陳司長今日在這裏咁誠懇地講。這樣，我們還有一次機會一般性的討論的。今日議員，各位議員，聽了政府的立法的原意的解釋之後，返去還有一個禮拜時間，然後再來這裏一般性地討論。

陳司長請。

行政法務司司長陳麗敏：多謝主席：

其實在這七年幾的立法的事項的過程裏面，我們是不斷檢討，亦都包括在制訂過程，即是怎樣寫得好一些，這個，立法會是給予一個非常之，即是好大的一個支持啦。曾經有人話過，其實這個法案需不需要寫呀？其實是《基本法》的具體的執行措施而已，不用寫了，《基本法》都全部寫了。但是，亦都是一個社會的共識，就是說有必要，因為有不同的見解，這個不同的見解，我們感覺到，這個法案是非常之重要的一個法案，包括不是就只是給社會，或者不是給各位議員，給我們公共行政當局都是一個非常

之重要的法案。為甚麼呢？因為在這幾年，譬如我們的法律顧問，不同範疇的法律顧問，包括那些局的，他們幾時，譬如作修改某一個法令，或者是訂定一個法案，好似剛才曹主席講，唔准啲細路哥入賭場，你應該用法律抑或用法令，或者用行政法規？給我們呢，都是要一個清晰的一個法案。所以我們亦都好大期望，就是說，這個法案通過了之後，即是說讓我們來講，即是在那個隧道是有一個光給我們，變了我們的法律的人員，包括我們的公務人員，不是朦查查，不是說一時這樣，即是意見亦都可以不同，實際即是有一個法可依，法可循，這樣變了大家其實在那個運作，在個法制建設方面，肯定是有一個非常之重要的意義。

多謝主席。

主席：各位議員：

我看，今日呢，大概都是充分的，因為我們引介未試過這麼長的。不過呢，大家聽了政府的引介之後，解釋了一些問題之後，我希望我們下個禮拜會是作一般性的討論。若果返去覺得有些問題，一般性上面，原則上面，立法的原意還有些甚麼問題要提出來的話，我們下個禮拜可以作充分的討論。

好多謝陳司長和各位的來臨。

今日我講說話不是好客氣，但是，作為我這個角色呢，我是要維護立法會的尊嚴的，這個是我的責任，亦都要對議員，所有的議員有所交代。

所以呢，現在我宣佈散會了。

多謝。

2007年8月10日全體會議摘錄

主席曹其真：各位議員：

我們進入今天的議程，今天的議程是獨一項，一般討論及表決《關於法律和行政法規的規定》法案。

現在開始就這法案的一般性進行討論。陳司長，你舉手，陳司長，請。

行政法務司司長陳麗敏：多謝主席。

因應上星期五八月三日本人在此代表特區政府引介《關於法律及行政法規的規定》法案，亦都是各位議員提出了一些疑慮或者疑問，我請主席批准我在此作出一些簡短的說明。

1· 隨著《基本法》的深入實施，立法活動的數量日益增加和內容更為複雜，法律界、司法界、學術界對行政法規地位、性質、效力等問題有不同的見解。

2· 為此，政府設立了專責小組，深入研究《基本法》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，總結澳門特區成立以來的立法實踐，並按照正常程序，徵詢政府相關部門的意見。經過深入研究及結論，為統一對行政法規的地位、性質、效力等的見解，特區政府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，以便解決這些爭議，因此擬定了本法案。

3· 本法案的立法原意完全符合《基本法》以及嚴格按照法定程序而提出。在正式進入法律程序時，按照《基本法》第 58 條的法定程序，特區政府充分聽取了行政會的意見，並按照《基本法》第 64 條第 5 項的規定正式提交本法案予立法會審議。

4· 本法案是落實《基本法》關於特區立法權的一般性規定，將《基本法》中有關法律與行政法規的原則規定，予以系統化及具體化。這是落實《基本法》規定的舉措，而不是改變《基本法》的規定，不是立法會和行政

長官的權限重新劃分。本法案對於特區立法工作及健全特區立法制度，具有積極深遠的意義。

5·關於澳門特區能否制定本法，立法會有沒有權限制定本法律的問題，是特區政府有關工作小組研究的重大課題之一。經過充分研究和分析，正如法案“理由陳述”中表明，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。《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。立法會是特區唯一的立法機關，享有全面和完整的立法權。

6·本法案條文雖然不多，但在6條17項的行文中規定了需要明確的多個重大問題：

第一、法律與行政法規的關係問題：明確了法律優先原則，具體列明了兩者的位階。（法案第2條）

第二、與法律優先原則相適應並作為其內容：確定了法律的保留事項，確定了“制定、修改、暫停實施和廢除法律”等立法行為的核心內容（法案第3條）；

第三、明確了行政法規的性質：基於行政長官作為地區首長和政府首長的憲制地位及相應的憲制責任，行政長官可制定獨立性或執行性的規定，但不可抵觸《基本法》或任何法律的規定（法案第4條）；

第四、明確了原有法令適應化機制（法案第5條）。

7·本法案第三條第二款（二）項，對“為何只針對限制而言”？是指只有“立法會”才有權限制居民的權利和自由。根據《基本法》第40條第2款，“澳門居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，此種限制不得與本條第一款規定抵觸”。

8·本法案第四條，並不是訂定行政法規保留的事項，而是僅以示例性質，就有關事項作出相應規定。

9·無論如何，特區政府提交本法案予立法會審議，並再次重申，將會有很充分的時間與立法會作深入及緊密的溝通合作。

對於議員所提出的意見，亦將會認真考慮，以便共同完善法案的條文及健全特區的法律制度。

多謝主席。

主席：各位議員：

我們就今日議程的法案作出一般性討論，請議員發表意見。

副主席，請發言。

劉焯華：主席、司長及司長的各位合作者：

就一般性討論這個法案，我看它也必然涉及一些細則性，因為條文不多，無論如何，應該從一般性講起。

我記得最近來說輿論界都提到一個問題，就是關於提出這法案的合憲性問題，記得在去年討論施政方針時我提出了制定一個立法法或者現在這個法案的名稱或者籠統說是立法法，這個是我們解決問題的出路。

我的觀點是，無論怎樣，法律和行政法規的界定是迴避不到一個權力關係，亦即是議會和政府的關係問題，我是傾向於這問題是屬於憲制性問題，因為最早有憲法的國家，議會和政府的關係都是在憲法裏規定，但澳門是一國兩制，澳門特別行政區的憲制基礎是中華人民共和國憲法和基本法，憲法和基本法已經為我們解決這問題提供了和創造了條件，亦排除了障礙。

我上次提到的就是基本法的第 17 條，關於法律備案這問題，已經為我們解決了問題的機制，基本法第 17 條第 3 款是這樣規定的，“全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的澳門特別行政區基本法委員會的意見後，如果認為澳門特別行政區立法機關制定的任何法律不符合本法關於中央管理的事務及中央和澳門特別行政區關係的條款，可將有關法律發回，不作修改，經全國人民代表大會常務委員會發回的法律立即失效”，在此來說，應該注意到立法機關制定的任何法律，在這裏無限制的，任何法律，是一個概念，任何法律。

第二句講，“是不符合基本法關於中央管理事務及中央和澳門特別行政

區關係的條款，可將有關的法律發回”。即是說，它容許了制定屬於中央權限的事，但不能違反基本法，違反基本法是一個前提，假如不違反基本法時就不發回，實際上說明是容許特別行政區制定涉及到中央事務範圍裏面的法律。

尚有一句說話是不作修改，即是說，人大常委不會參與澳門的立法，因為修改法律就等於參與立法，即是立法權完全在立法會，很清楚，全國人民代表大會就是制定基本法、修改基本法，人大常委會就是解釋基本法，澳門立法會就是制定澳門一切的法律，這個是清楚的，所以我認為這個機制已經解決了問題。

在這裏尚要說的，我們中國的憲法、中國的立法法和基本法是我們澳門現在的憲制基礎，外國有關憲法或者憲制性文件可以作為參考，在 1999 年 12 月 20 日之後中華人民共和國憲法、基本法是完全取代了葡國憲法和澳門組織章程的憲制地位，成為澳門憲制的基礎，當然，從比較法的角度，參考其他國家地區的經驗，回顧澳門憲制的歷史，可以藉以完善我們的法律體系，這個亦是有益的。

中華人民共和國憲法、立法法和澳門特別行政區基本法，都是同一個國家最高權力機關，即是全國人民代表大會制定的法律，而基本法草委中內地法律專家其中有些是我們八二憲法的起草成員，因此，我們的憲法、立法法和澳門特別行政區基本法裏面有關行政法規這個概念，它的內涵應該是一致的，它是應該屬於行政方面的立法事項，由政府以行政法規作出規定。

我同意楊道匡議員在引介時說，就是立法法規定的兩條可以作為我們規範行政法規的基礎，第一，就是為了執行法律的規定而制定行政法規，規定事項。第二，是憲法第 89 條規定的行政機關管理的事項，在這裏來說，即是執行性的行政法規及憲法授權下創設性獨立性的行政法規兩條都包括在內，但是，基於一國兩制，澳門實行與內地不同的制度，亦都由於澳門回歸是一個歷史過程，基本法第 8 條對原有法律規定，以及第 11 條對於澳門特別行政區法律的原則性規定，實質行政法規這概念在表現形式上亦有差異，相信大家都明白，立法法所講的行政法規，它是一個廣義的概念，它的外緣包括了條例細則等等，所以行政法規是一個總稱，但在我們來說，3/1999 號法律我們行政法規是一個狹義的概念，我們就是指現在第幾號第

幾號的行政法規，但是，無論如何，行政法規都是位階較高的行政方面立法。

一般人認為，三權分立的國家和地區，立法機關享有完全的立法權，或者享有較行政機關更多的立法權，但我們回顧一下澳門組織章程或者參考一下外國的憲法，情況似乎不是這樣，我們組織章程第 31 條的靈感是源於葡國憲法，跟組織章程一樣，對於立法權限，有分專屬權限，亦有競合權限，競合權限亦即是立法會和總督同樣可以就有關事項立法，而專屬權限亦分絕對專屬權限和相對專屬權限，相對專屬權限是可以通過申請立法許可，立法會允許政府進行立法，所以來說我們一般稱為雙軌立法，就是這個情況。

我們亦看看三權分立國家的憲法典範，就是講第 5 條，即法國一九五八年一直使用至今的法國刑法，法國憲法的第 34 條規定法律均由議會通過，法律一定要由議會通過，但它又規定，法律規定下列的事項、法律還規定下列事項、法律確立下列原則，總共除卻了一些如果屬於是國防性的，或者是由於一個國家在中央和地方關係這方面的事項之外，實際上大概比較上屬於本地方面的東西來說，有十六條左右，但是，除此之外，憲法規定了不屬於由法律規定範圍的事項，其特點由條例來規定，即是說，可以由總理通過條例，就上面保留的事項之外的所有嘢去制定條例，亦即是法規。

第 38 條亦說了，政府為了實施它的綱領，可以要求議會授權在一定期限內以法令來對通常屬於法律範圍的事項採取措施，即是授權立法，等於我們組織章程裏面所謂的相對立法權限，可以由政府申請立法許可去立法，讓它看來實際上這個有兩個原因，即是說西方三權分立的國家它在這個實踐的過程裏面，亦都正如來講，終審法院的判詞提及過的，即是說政府如果不享有一定權力時，實際上在實踐的過程裏面不是這麼行得通，這個是一個原因，另一個是在制度上的原因，我們知道三權分立的國家它是一個政黨政治，當大黨壟斷了議會大多數的職位時，它同時亦是執政黨，是由它去組織政府，實際上在議會的立法和政府提交法案，政府自己去制定法律，都無兩樣，基本的結果是一樣的，這個是一個制度不同的事情，所以我們在這兒來說要看番我們澳門特別行政區基本法規限我們的基本限度是甚麼。

我記得在起草基本法時魯平秘書長曾經表示過，因為有草委成員問

過，澳門能否飽受授權立法？能不能夠追認立法？魯平秘書長回答澳門不能搞雙軌立法，也不能授權立法，也不能夠追認立法，所以澳門立法會享有完全的立法權。

澳門的制度，可以說是一個不是三權分立的制度，是一個行政主導，行政和立法之間互相制衡，亦互相配合，司法獨立的一個咁樣的制度，但行政主導，我覺得主要它體現在哪裏，是體現在一個行政立法和司法方面的人士任命權，這是一個行政很重要的方面，第二方面，就是體現在立法的提案權，即是我們基本法第 75 條的規定，當然基本法裏面亦有相互制衡，相互配合的一些條文規定，基本法第 75 條屬於政策性的提案必須要得到行政長官的書面同意，在這兒來說，就是意味着有關政策方面的問題，它是應該屬於立法的事項，很簡單，我們經常會講，即是政策傾斜，政策取向，即是傾斜取向在於每一個政策實際上來說它都涉及到社會上不同的利益，所以來說作為政策方面的事情，它是應該用法律規定較好，比方說，我們最近通過的交通道路法，這個法律在立法會通過，其實來說，唔知關於車位和電單車數量的矛盾，怎麼解決，但無論如何這件事情立法會拍板的，即是我們立法會不能側側膊，唔多覺，我們應該跟你們共同承擔責任，其實所以法律有時多拿來立法會是有好處，應該大家去承擔責任。

在法律上來說，我剛才提到的，即是同意楊道匡議員所講的，實際上在立法法裏面在法律方面，即是由人大和人大常委制定法律方面，除了規定一些保留事項，它還有一項，就是必須由人大和人大常委會制定法律的其他事項，這個是立法法裏面，但是對於行政法規只是三項，一項是執行法律的，第二項是憲法第 89 條規定屬於行政屬於政府，即國務院管理的事項，尚有一條，即是經人大常委授權在一些法律必須經過一段時間實踐，先由正式立法時可以授權國務院去制定法律，但是到成熟時仍然交去人大常委會立法，是三件事，當然，第三件事這兒我們是無存在這件事，但以上面兩個為基礎，當然尚涉及到其他問題，剛才我是說了關於政策方面的事情，比較爭議的還是，即是說行政違法是否可以處以罰則，這個應該由法律規定抑或由行政法規規定，我想，這個爭議還是較大，在此我們不妨參閱一下一些國家地區的經驗。

事實上我個人覺得作為一個確定了一些違法行為而是將罰則分割開處理的話，似乎對於法律這個比較完整統一不是這般妥當的，問題怎樣處理好這件事，尚可以在細則性討論時大家去研究，多些去參考各方面的經驗。

關於權利自由保障這方面，實際上可以說意義是相對的，權利的限制，自由權利的限制和自由權利的保障，是一個相對的，比方說，我出門口想出街，或者出街後想回家，有個人經常在我門口截住我搵心口，或者搵心口真是人身的傷害或者是想攞錢財，告訴警察報案拉了他，經法院送他入路環監倉，其實對這個人的權利似乎有限制，相對於是對我權利自由的保障，是相對義來的，所以限制和保障，限制一方面必然保障另一方面，保障一方面必然要限制某一方面，我們經常說人權宣言，第四條是說清楚的，自由是指有權從事一切無害他人行為，因此，各人的自由權利的行使，只要保證社會上其他成員能夠享有同樣權利為限制，此等限制僅由法律規定之，即是說限制就是保障其他人的自由，是一個咁的意義，當然剛才講的共和國憲法裏面關於那個立法事項，其中第一個就是關於這個自由權利，它保障和限制兩個詞都用上了，其實亦可以參考我們基本法的規定，實際上我們在這方面的立法，主要是實施我們基本法第三章裏面居民基本權利，以及兩個人權公約，國際勞工公約適用於澳門有關的規定，如果作為一個事項來說，可以將這寫上去就覺得完整了，可以作出參考。

無論如何，即從這法律立法的必要性和合憲性，我是講符合基本法的規定，或者作為一般性來說，我是同意這個法律，當然，應該在細則性裏面進行更深入的討論，能夠使這法律更完善，多謝主席。

主席：區錦新議員。

區錦新：多謝主席。

司長、各位官員：

對於這份法律草案本人頗為不認同的，講少許理由，雖然司長剛才強調了法律的位階問題，亦承認立法會所立的法律高於行政法規，如果行政法規跟法律有違時，行政法規應視為無效，只是非行政主導的政體裏面立法會的立法權不受限制，但根據基本法第 75 條規定立法會的提案權受到極大限制時，立法會亦無法對於侵犯立法會職權的行政法規有相應的制約能力，亦都由於立法會的提案權遭到限制，即使認為某項屬於立法會職權，但因提案權遭限制而不能立法，亦只能看住政府用行政法規去立法，而立法會只無奈接受，亦無反抗，亦反抗無力，這個不是行政主導而是行政霸道，而立法會只可成為可用與可不用的橡皮圖章。

問題最重要是我們如何體現立法會作為澳門特別行政區的一個唯一的立法機關，本人認為以澳門立法會來說，根據基本法規定，只要在特區自治範圍內而在基本法的規範下立法會的立法權力應該是完全的，而在立法問題上究竟誰是主體呢？如果是完全的，應該立法會在立法問題上應該是主體，而這個不應是行政當局行政長官，事實上如果立法會是一個立法的主體的話，行政法規只是屬於補足性適用於行政領域的事務上之內才可進行立法，進行一個行政法規的定立，正如中國的立法法中，對行政法規亦都是用封閉列舉的，而且只是列舉了兩項而已，現時政府所提的這個法案，就是對立法會的立法權，反而倒轉是封閉列舉的，第3條第2款是封閉列舉了10項，而行政法規就接收了立法會被閉列舉以外的其他立法權，這個是第4條第2款第5項規定了，到底誰是立法的主體？如何體現基本法內規定澳門立法會是唯一立法機關？

本人認為現在這個法律草案，它的立法取向應該去規定行政法規有些範圍可以立法的，有哪些不可以行政法規立法的？有哪些可以做，哪些不可以做？不應該倒轉規定立法會僅有哪些職權，更不應將此限制的職權以外的事宜歸行政法規所有，因此，本人對這法律是不認同的，認為要求政府在這方面應收回重寫有關的法案，以清晰行政法規的範圍。

主席：高天賜議員。

高天賜：多謝主席

主席、司長、各位政府官員、各位同事：

如眾所周知，立法會和政府的權限均載明於基本法中而基本法就是一份準憲法，並非如我們現正作一般性審議屬一般法的法案一樣。有需要強調，基本法並不是由政府也不是由本立法會所通過的。因此，基本法範圍內規定的事宜是受特定的修改或修訂的機制約束。立法會和政府的原有權限，也就是本新規定的標的，理應在基本法中作出處理，如這樣做肯定要對該法作出修訂。因此，我質疑身為議員的我們是否可以透過立法會的一份一般法來限制我們本身的權力，而屬準憲法的基本法中竟然隻字不載。現在政府想做的並不是釐清屬本規定標的的事宜而是訂定立法會的權限並為此目的拿來了終審法院發出一份合議庭裁判書作為依據，但可接受的應是由立法會訂定政府制定行政法規的權限。我們深信只有立法會方有專

屬權來制定法律，而法律在規範性文件的位階中，地位是高於行政法規的。最後，我想在此表明，我是完全反對為行政法規訂定保留事項，因為澳門特別行政區立法會應有權就所有事宜進行立法。

多謝。

主席：我想問政府不知有無回應？請。

行政法務司司長陳麗敏：多謝主席。

我們在此需要重申澄清法案裏面的第3條不是講關於限制議員的提案權，立法會是唯一的立法機關，在不違反基本法和不違反法律程序可以提案，但是，是需要按照基本法第75條來提案，立法會可以在澳門的自治範圍內立任何法律，法案第3條裏面所講，就是訂定立法的保留事項，法案的第4條不是訂定行政法規的保留事項，在基本法第75條裏面是清楚在甚麼情況下議員可以提出提案，所以這個需要澄清，法案裏面完全無講及限制議員的提案權，多謝主席。

主席：我不知尚有哪位議員想發言？我想其實司長剛剛聽完幾位議員的發言，我本人覺得陳司長兩次到立法會的解釋，上一次及今次帶出的立法原意跟你交來的法律裏面有些矛盾的，因為你的法律的條文不是完全百分之一百符合了你們的立法原意，因為當天我都說，我們怎樣也好，即是基本法規定咁詳細，剛剛我們副主席作了一個較詳細的陳述，我覺得基本法規定了立法會是唯一一個立法機關，陳司長亦兩次在此，剛剛的補充是第3次，重複講政府不會超出基本法，在這方面亦不想衝破基本法，如果我講錯的話，你可以糾正我，因為我聽你講了幾次，上星期陳司長已講了幾次，今天一開始又說了，在這情況下我個人認為你們有些條文其實不太符合你幾次講出來的原意，這個如果是這情況，因為議員說反對，我剛剛聽，譬如針對有些條文我個人都有意見，特別第4條第5款，我們現在講一般性，不是細則性，但是一定會牽涉到各個內容。

事實上我當天都講了，第2條說立法會做的法律是位格高些，第3條你說所有的立法會權限的其他事項，接着第4條你說不屬上條規定的其他事項，很容易被我們理解你想在此行政法規做晒所有上面9項無列舉的事，這一點經過幾次陳司長的陳述，我自己個人的體會，陳司長你們政府不是

這意思，所以我亦很想知道好似第 4 條第 2 款第 5 項，其實不應在這裏出現的，雖然作解釋不是限制，但你實際上面條文的出現變了將來老實講，我們現在做這法律，將來有不同解釋，你說政府怎樣解釋，我又怎樣解釋，老實講，前後矛盾，我想議員都是針對這些具體的條文，譬如講權利、義務的限制，是這個問題，我當天都提出，其實給居民的權利和義務，老實講根據國際公約，亦根據基本法在我們立法會是全部可以去立法的，而當然你無講到行政法規是去規定權利或義務，而立法會是限制，當然你的條文沒有但因為你有了第 4 條第 2 款第 5 項，好像我們就去限制，你就去規定條文，這些我覺得條文上面是有矛盾，當天我都指出了，我覺得政府如果你覺得是我們提的事項，我們提出了不止一條問題，如副主席剛剛都說，其實國家的立法法其實是規定，第 3 種情況我們是無的，其實是規定兩種，一種是有法律的情況下你點樣進行，第 2 種是根據行政方面需要的做一些未有法律，亦無法律的情況下做一些行政法規去規範一些事，我想這個完全跟你的行政去分了兩點，我本人亦相當同意我們國家的立法法，副主席說很同意楊道匡議員那日指出來，我現在可以陳述我很同意副主席剛剛說的，即是這兩點。

另外一點，我覺得我從政府幾次的解釋都看不到你有任何意思要去限制立法會，因為這個已超出基本法的權限，老實講，基本法無給政府這個權說你可以超越基本法去限制立法會的權限，我想政府一再表明他都無這個意思，所以我覺得具體的行文現在令到大家都有很多疑問，所以在具體的條文，今天我們不討論具體的條文，有我們最大疑惑之處，政府你可否承諾這些條文有些不可以在這裏出現的，可以進行，即是完全符合基本法的修改，我自己個人覺得你如果照第四條第二款第五項，以及第三條第二款第十項，這兩項根本無辦法執行的，這個法律即使寫了出來都是相互矛盾的條文，若果政府說你不可改，我們一個表述我是不可接受，我想這個最緊要解除議員對這方面的一些疑問。

高開賢議員你舉了手。

高開賢：多謝主席。

司長、各位官員、各位同事：

在回歸以來對於政府所提出來的法案，政府和立法會在立法過程中我

的感覺一直來講溝通都是相當不錯的，亦都可以大家相互配合來盡量想辦法對政府提出來的文本盡量將行文作出有關改善，到現在來說我看大家的合作方面都尚是相當暢順的，如果在回歸後按照基本法所設定的框架，立法會行使立法權，政府行使制定行政法規的權，這一點相信無大的爭議，問題來講在制定立法和行政法規之間的關係，以及自己本身各自的範圍方面來說似乎一直以來存在不很清晰的地方，甚至乎引起一些矛盾，甚至乎這些矛盾來說日前還引起了司法上的訴訟所出現的一些情況，唔多唔少這些矛盾出現來說，對於這個政府方面或者我們之間在工作上會帶來了一些障礙，我想作為在現階段，我們確實有需要對有關問題有一個比較統一的認識去解決有關的矛盾，使到我們在未來立法和行政的工作上能夠釐清這個道路，正如剛才司長在法案的說明裏面亦提到認為是需要通過立法，明確法律和行政法規所規定的事項和相互的關係，以便解決有關的爭議，這個亦都可以說在制定這個法案的主要的一個原因，所以基於這個大前提，我亦贊同是需要制定一個法律。

而作為在司長引介的過程和剛才大家亦在上一次引介的時候，以及剛剛大家提出了不少意見或建議，特別是對於法案裏面的條文和原來的立法精神取向方面有不一致的地方，作為政府作為提案人在上一次的引介上面我感覺態度亦相當誠懇，亦表示了以開放態度來接受改善這些條文，接受大家提出改善的意見和建議，我覺得在這方面來說應該可以說為我們進一步作細則性審議這方面有一個較好的基礎，作為政府也好，立法會也好，我想我們的目的都應該是一致的，都是希望能夠做出一本比較好的合適的法律，亦希望行政和立法的工作都能夠遵循着一個既定的秩序去進行，相信這個會是對我們特區在今後是有利的，所以我是贊同這法案，但當然亦希望正如司長上次引介時咁誠懇的態度，能夠將我們大家所提出來的意見以開放的態度進一步作出改善，多謝。

主席：吳在權議員。

吳在權：多謝主席。

司長、各位官員：

今日我們在討論個名是關於法律和行政法規規定的法律草案，當然今天我們是一般性的討論，自從上次司長到來引介我聽到司長說，而這個法

律是剛才講的名稱，並不等於是一個立法法的概念，司長是這樣說，但自從司長到來引介之後社會上在不同的聲音，甚至大家的理解都認為是好像是一個立法法，因此本人亦都在這方面來說覺得在名稱上司長是需要再具體給我們大家清晰知道，而且在這個名來說如果按照基本法第十一條第二款裏面來說，如果在這個概念這個名裏面第十一條第二款是這樣說的，“澳門特別行政區的任何法律、法令、行政法規和其他規範性文件均不得跟本法相抵觸”，這肯定不能跟基本法相抵觸，但在這個法案的名稱裏面看來剛剛好像如果就當了這個法案的名是正確的，跟基本法突然間抽了一個法令出來，這裏我本人對這方面都是有一個需要司長再具體些解釋清楚。

這個法案裏面條文可以話我很膚淺，在我的議會來說好像咁多個法，這法案的條文是比較少，只得六條，但我感覺裏面這個法案的重要意義和技術性層面，在基本的層面，憲制性層面等都是一個很重，是相當關鍵的一個法案，所以我們更加覺得在司長上來引介來說，更加對剛才有些同事提出包括我本人認為，是更有實際需要將這個憲制性和基本法有無真是抵觸的理解上更加加以說明，因為近日在社會上不僅是我本人，我相信市民看來，在傳媒上都有很多不同的聲音，我覺得是有必要行政當局如果對這法案是有必要通過今日這殿堂是很具體很清晰解釋，讓市民大眾包括我在內更加具體去理解。

當然剛才有同事講到，司長來引介的態度是很開明，是希望亦接受大家給多些，甚至講到這法案的文本裏面大家是很坦誠可以互動性質，這個態度是相當好，但確確實實如果從我很膚淺的文字理解，確實第四條第二款第五項裏面確實絕對對立法會的權限上有絕對的框架規範，這點文字上的表達是對基本法完全有抵觸的，所以如果話立這法案跟基本法有抵觸我相信絕對不會通過，即使通過假如大家不知怎樣可以通過，在中央裏面都是無可能，到時就會令澳門特別行政區出現一個很大很大的問題存在，所以我覺得這點是有，雖然條文咁少，是絕對有必要性加以很詳細去解，跟基本法這點是絕對半點半點都不能有抵觸，多謝。

主席：區錦新議員請。

區錦新：是，多謝主席。

就司長剛才的回應都想作一些回應，剛才提到提案權的問題，可能司長聽不清楚我說甚麼，我不是說這法案限制議員的提案權，而關鍵問題是

我講到提案權的原因，因為在這法案裏面用現在這條文的寫法對於立法會的權限受到很大限制，當然將來理論上在法律的位階是高於行政法規，但問題是當我們立法議員本身現在基本法規定的提案權受到限制時，我們立法會將來可能是被按住來打，將來立了這法後有可能做成更多爭議，包括甚麼？舉個例子，在第三條第二款的第十項，屬立法會的權限的其他事項，如果立法會認為這個屬於立法會權限的其他事項，但政府認為不是，這樣，政府用行政法規時這個爭議無辦法解決到。

又譬如說，第四條第二款第五項，不屬於上條規定的其他事項，如果行政當局認為這個是不屬於，但是立法會認為它應該屬於時，亦都會出現一個爭議，這爭議是甚麼情況？即使是雙軌立法時立法會的職權對立法提案權不受限制時，你出的行政法規，我立法會可以一個法律出來，因為我優於你個行政法規時，我可以用立法手段去處理這個矛盾，但現在不是，現在是行政當局認為這個行政法規是可以做的，但是，立法會不同意也好，我們不能用一個我們提案權受限制時，我們無辦法做到這樣嘢，這時候，變了立法會被按住來打，我覺得這個作為立法議員來說，通過這樣一個法律我覺得是無辦法接受的。

事實上剛才包括主席在內跟其他議員都提到第四條第二款第五項這問題，這條絕對不應在這裏出現的，而我更加認為第三條第二款的十項，其實這十項我覺得不應規定是立法會用法律去規定，而是應該規定行政法規唔可以去作這些有關事項時，我覺得這法律是可以，我建議有關行政當局應該收回重寫這部分，然後才拿到立法會去審議，多謝。

主席：歐安利議員。

歐安利：多謝主席。

主席、司長、各位同事：

雖然我們現正審議的法案只有六條條文且嚴格來說只有四條條文具有一些實質的事項。不用多說也知道，一份冗長的法規不一定內含重要事項，反而有時候一份較簡短的法規可載有更實質的事項。今天會議的目的是就本法案進行一般性審議和表決。根據立法會議事規則第一百一十一條的規定，我們現正就本法案政治上的適時性及原則進行一般性的審議和討論。就政治上的適時性而言，無論是議員們或是政府均同意有需要釐清制定法

律及行政法規的規則。至於法案中所訂定的各項原則，本人對政府今天在此一再表示的完全開放態度感到非常高興，因為複雜且重要的事項應得到澳門特別行政區兩個政治機關—政府和立法會予以細心考慮。因此，政府現在表示樂於對話的態度是值得讚揚的，我認為這樣會有助法律和行政法規的適用，最終，在某程度上也就代表了所謂的“法律保護的人身和交易的安全”。因此，我認為政府是在正確的時候提出這份法案。現在就輪到我們議員通過集體的努力制定清晰的規定。一如我曾指出的，本法案中某些或部分條文在理解上令人存疑，因此，我們需要對該等條文進行審慎的分析及討論。然而，最重要的毫無疑問是評估法案的適時性和基本原則。在各項基本原則中較突出的是規定的位階這個原則，其說明：“如有兩份不同的法規就同一事項作出規範，須適用法律規定。”另一原則就是，在法律文本中說明在澳門存在獨立行政法規，因為即使在基本法中也沒有如此載明。一如我們已聽到政府所指出的：本法案的目的並不是（也不可能是）對立法會的權限進行界定、擴大或限制，因為只有全國人民代表大會才有權這樣做。因此，可刪除第三條（法律）的第二款或更改其所列舉的事項。不過，或許最重要的還是說明“該列舉純屬舉例性質”，因為如此說明後就完全不會造成限制。此等解決辦法可於日後在細則性討論的層面上作進一步的研究。

我認為可刪去第四條第二款（五）項或將之重寫，因為此款所載的會令人對“保留”及“制定行政法規的權限”產生一些疑問。因此，我建議有關的專責委員會應對這些問題及其他問題進行仔細的分析和討論。此外，我們剛才亦已聽到副主席在探討“行政違法行為”問題上的言論。因此，我們現在還未知道行政違法行為應否由行政法規或者由法律來規範，又或者是否存在某一標準能夠清楚地界定該事項應由法律或行政法規來規範。此類討論首先應在專責委員會的範疇內進行，然後在細則性表決的階段時，再由大會進行討論。因此，我的建議是，對本法案進行一般性的分析、討論和表決，以便政府和立法會能夠盡最大的責任找出最佳的解決辦法，為澳門特別行政區廣大市民造福。

我的發言完畢！

多謝。

主席：楊道匡議員。

楊道匡：多謝主席。

我是對剛才區錦新議員有幾個觀點持不同意見，首先關於立法會的立法權在基本法第二條和有關的條文中已有規定，包括政府剛剛提出的說明，如果據我個人的理解，澳門立法會就是澳門特別行政區的唯一立法機關，享有全面的立法權，這是第一點。

第二點是關於立法議員的提案的限制問題，涉及基本法第七十五條，如果認真看一看，基本法的第七十五條很明確規定，“凡不涉及公共收支、政治體制及政府運作的議案，可以由立法會議員個別或者聯名提出”，如果從另一個角度看，就即是說凡涉及上述事項的議案，必須要由政府提出，所以這個並非政府限制立法會或者限制議員提出，我們是要遵守基本法，因為這是一個很明確的規定。

第三點就是，這個法案如果按區錦新議員的意見是要政府收回要重寫，我覺得這個意見很難接受，我想政府提出這個法案，我自己理解，可以說是一個提案，按照正常程序交來立法會，我們尚要細則性討論，而且按過往一段時間，我自己的感覺是，參與常設委員會的討論，政府的代表跟議員也好，或者是立法會的法律顧問和政府的法律顧問之間的合作應該講尚是比較暢順的，所以即使現在這法案是有不完善的地方，我們可以在細則性討論時議員可以充分發表意見，而且這個意見亦都可以由政府方面去吸納而將這法案的細則性定得更好，我覺得我們大家從這方向出發，或者往這路徑去走，才是行政和立法一個良性互動的比較好的做法，如果按區議員的意見將這法案收回要重寫，我相信這個意見我個人是很難接受。

主席：沈振耀議員。

沈振耀：多謝主席。

經過上次會議政府代表亦提出本法案的精神作出解釋，亦都在今天的會議就關於法案作出若干跟進的說明，這方面來說，亦都經過剛才各位同事的發表意見，我覺得更加有需要制定這個法案，因為正如今天的說明都講了，上次亦在理由陳述再講一次，就行政法規的地位、性質、效力問題方面來說，不論是司法界、法律界或者學術界都有不同的見解，在這方面來說本人亦覺得需要尋求一個解決方法，不然，你每一次討論仍然大家有不同的意見和表述，我覺得最好的方法就是透過一個法律的規定，明文作

出一些規則去界定關於行政法規和法律之間相互關係的問題，我覺得這個是較為可行的出路，亦給我們在法律上有一個肯定性，到底在這方面來說最終的準則應該是怎樣界定。

在一般性的層面來說，我覺得這個法案有個必要性，以及適時性方面來說是相當明顯的，因為作為一個法律工作者來說很多時我們同樣遇到咁樣的問題，到底這些屬於行政法規所規範的事宜抑或法律所規範的事宜，這方面來說如果有一個法律清楚界定這方面的準則，我相信對於法律制度的完善，以至到對法律工作者方面來說，都有一個很大的幫助作用。

另一方面來說，剛才亦講及到底我們立法會有無權制定這方面法律的問題，我的意見是有權，正如剛才幾位同事都說了，亦都在政府裏面都很清楚講出了在提交這法律的立法依據是根據基本法第二條，是高度自治法裏面，很多時我們作一些憲制性問題在基本法裏面已訂定了框架，譬如我們所講的立法會的選舉法，基本法已定出了框架性制定，基本法亦都授權澳門特區立法機關透過他自己所制定的法律制定一些更細則性的規定，這方面來說我覺得政府就行政法規和法律之間的關係來說未必直接找到一個很明確的規定，但不妨礙由於按照基本法高度自治的框架下立法會可就這方面制定相關的細則性的規定，至於關於法案裏面由於我們只停留在一般性的討論，以及一個表決階段，在這方面來說，儘管在條文方面大家有不同的理解，但我相信如果將來有更多機會透過充分的溝通和交換意見，我相信很多技術問題或者大家不同見解的問題，可以在細則性方面解決到，所以這個一般性討論和表決方面來說，我是認同有必要和適時提出這法案和通過這法案。

多謝。

主席：區錦新議員。

區錦新：多謝主席。

我都很尊重作為官委議員有些官腔真是可以理解的，但是我需要指出一樣嘢，就是我們現在不是講面子的問題，如果當我們面對一個在法律結構上明顯存在問題的法案時，我們覺得要求政府收回重寫我表達這個意見，我絕對有這個權利，我覺得亦都是作為有責任去表達的，因為事實上明顯在結構出現問題時我們因為陳司長的態度誠懇、開放，我們就要先通

過，將來再討論，我覺得這個我認為不可接受，因為我們作為立法會，澳門是一個法治社會，不是人治社會，不因為陳司長是誠懇開放時我們可以因為咁而讓法律通過，我覺得這個不是面子問題，而是一個責任問題。

亦講及到立法議員的提案權問題，的確我們現在我一直都講緊基本法限制了我們立法議員的提案權，我並無講過行政當局限制我們的提案權，事實上的而且確由於提案權受到基本法限制，基本法規定的政府開支、政府運作和政府體制的法案我們無辦法提，牽涉到政府政策的法案我們都要行政長官書面同意的情況下我們才可以提，其實可以看看我們究竟剩下多少空間，就是牽涉政府政策，我舉個例子，去年四月份我和吳國昌遞交了一個城市規劃法，這個全社會都認為重要，結果遞交了行政長官十六個月是完全無回應無講得抑或唔得，可以看到我們立法議員的提案權怎樣受到限制，這方面正因為我們提案權受限制時這個法律如果咁樣通過的話我都會再次強調立法會以後被人按住來打，多謝。

主席：我想請問陳司長不知有無回應？請。

行政法務司司長陳麗敏：多謝主席。

我感覺到跟大家議員的討論或者大家的見解事實上有好多情況是愈辯愈明，我不知怕唔怕再不厭其煩再多次在此講我們特區政府是抱住非常開放的態度，一如既往繼續有充分的時間跟各位議員在細則性審議或者研究時大家提出各位的意見，我們亦非常尊重而且會跟各位一起更深入研究探討。

或者我亦有少許回應，就是吳在權議員剛才的一些提問，其實我上一次八月三號時都有說過，我們原來開始研究，尤其是法院對行政法規的效力、性質所定的第一次裁判，我們研究時亦都是以為要做一個立法法，正式的立法法，但為何我們今天提出來這個不是立法法，我上一次都有講過，而且我們那個法案的名稱是關於法律和行政法規的規定法案，我亦都多謝吳在權議員提這個問題，我亦在此多講少少，我們亦有參照內地的立法法，內地的立法法如果我們看番譬如其目錄，它是非常詳細，它是有八十幾條，而裏面它有第二章第一節講立法的權限，接着就有法律的解釋，在第四節，接着有其他的法律程序、適用和備案等等，是非常之詳細的法律。

但是，譬如立法的權限，我亦再三強調，我們現在提出來這個法案不

是分權，不是分行政長官有幾多權，立法會有幾多權，完全不是這回事，亦再三強調特區的立法會是唯一一個立法機關，亦都無雙軌立法這回事，是單軌立法，跟回歸之前的制度是完全不同的，立法會根據基本法，在不違反基本法在特區的高度自治範圍內是可以立法，剛才亦有議員提過關於基本法，關於授權法，我們澳門特區是一個授權，是有一個基本法授予特區實行高度自治下的行政、立法、司法的制度的權限，這個我們是被授權。

另外立法法裏面講很多詳細關於制度、備案，這些這樣的我們都是，如果講基本法第十七條裏面講關於法律，如果特區立法會通過了的法律一定，剛才劉副主席都有講，一定是需要備案的，其他的行政法規或者行政長官頒佈行政法規或者其他的權，都要按照基本法來制定的，所以我們無完全按照內地立法法咁詳細，因為譬如講程序，立法的程序，法定的程序，這個我們在特區的基本法裏面或者在特區，剛才亦有議員提過第 31/99 號的法律裏面的格式規定裏面都有程序，所以我們無在這個法案內再詳細列明，包括講第十七條要備案，其他其他等等，這個所以法案純粹是落實基本法賦予立法會的立法權，行政長官關於頒佈行政法規的權的範圍。

另外亦訂定很清楚在第二條裏面訂定位階，因為事實上這是有爭議的，一段時間在特區成立至今所實踐的過程中亦都遇到這些問題，包括我們政府部門，法律的人員他們在起草法律或者研究法律時都有這些疑慮，所以我們覺得是適時是有必要將這法律釐清，清楚令到有法可依，可以更加清楚，我不知可否答到吳在權議員，所以這個是純粹關於這個法律和行政法規落實基本法有關的規定有關的權限的措施，多謝主席。

主席：梁慶庭議員。

梁慶庭：多謝主席。

各位官員、各位同事：

亦都交換一下意見，其實關於行政法規、法律，其實好似政府交來的理由陳述裏面所講及到的一樣，其實關於這個問題，在一年來其實社會上有不同看法，亦都引起市民也好，以至公務員也好，執法部門也好，有些時候覺得做緊嘅嘢究竟咩唔咩，當這樣處理是否適當呢？確實亦有不同的學者、法律界、社會在這方面進行頗多元化的討論，有些認為應該是咁樣，或者有些認為是另外一些方面，無論在司法機構裏面、初級法院也好，中

級法院也好，以至終審法院亦都對於這方面進行了相關的工作，我自己在議會工作都面對一個問題，譬如關於原有回歸前保留的法令在這方面究竟我們可否用一些方式，用甚麼方去進行處理又符合番法的位階，又能夠真正做得到，其實我自己的經驗是，在咁多年裏面包括我作為一個立法議員在摸索在看，經過了其實頗長的討論，包括了一些學術界以至司法界，我自己就覺得，我們過去用一種彼此之間根據番過去一些經驗，或者彼此間尊重去解決。

當然，根據我的記憶，立法會和政府相關部門都有一個工作小組去就住這方面進行一些溝通，其實去到最後如果不採取這種立法行為的話，其實是否適當？抑或仍然由得他說現在基本法已很清楚規定了立法會是立法的，行政長官可以做獨立的行政法規，又繼續維持，其實經過了咁多的實踐，我自己客觀些看番裏面所規定的，它規定了法律的位階，包括法律保留的事項，亦包括了行政法規裏面所講，基本上行政方面要做嘅，你行政要做嘅嘢應該用這些方法去做，亦都包括了最後的一部分包括法令，我覺得是較適時去總結了前一個階段，我們無論政府或立法會我們在這方面的立法實踐，在這時間作出適當的立法行為，我覺得是應該的。

另一個問題就是我們看番具體的內容，我們的同事提出了不少的意見，政府在今次和上一次都作出了很清晰的解釋，當然，從法律的書寫方面或者你用保留的方式抑或行政法規，你不可用的方式，這個有不同的書寫方法，我相信這個來說應該通過過去一直根據我自己的經驗在很多的法規當中或者很多法律當中，實際上是運作通過了立法會，無論專家也好，政府以至官員之間的對話它梳理和溝通好，咁樣的時間才是適當的做法，如果從我自己審視番它是整個澳門政府和立法會在這幾年的工作過程中的一個做法，我是認定這是一個適時性，咁樣的做法它不會打亂其他嘅嘢，但如果你不去做這個，照行，跟住有嘢時大家又拗一餐，跟住去到法院，其實法律的穩定性未必一件好事，但根據我們本身起碼我自己覺得在一個咁樣的立法實踐裏面去作出適當的規範是有利於法律的穩定性及我們整個法律制度的完善，所以一般性裏面我是非常支持通過這個法律。

至於在細則性裏面，我覺得是一如既往，是應該透過了彼此間有不同的見解，有不同的書寫方法，有不同的立論，令到我們的法律細則處理得更好，唔該。

主席：我想請問各位議員在一般性對這法案尚有甚麼意見？我聽了多

位議員的發言，我覺得在今日我們一般性討論及表決，我亦想叫各位留意我們的議事規則規定了一般性，剛剛歐安利議員都指出了，他就說一般性討論的內容包括了每個法案的立法精神和原則，以及其在政治社會和經濟角度上的適時性，當然我們在一般性層面時很多位議員已對具體條文提出了很多意見，覺得如果你照這樣的條文不是很同意甚至不接受，但是，我想，在一般性層面今天我們都是停留在我們自己議事規則規定的我們的一般性應該就哪幾個方面去看這問題？

老實講，我們即使在細則性時都會有逐條條文的表決，所以我就話，當然，政府聽了我們很多意見，之後政府一再表態就話他的立法原意問題已經講述了很多次，至於條文各位議員提出來的跟原意或者有所違背甚至有所誤解，我想在細則性時我們是可以探討，最後細則性就一定拿到大會逐條討論，所以今日我們就一般性，我是很例外地在一般性講咁多嘢，因為上一次我亦講了很多嘢，引介階段我已講了很多嘢，今日我亦講了很多嘢，往日根據過去經驗一般來說我不會在一般性講咁多嘢的，所以我覺得我們的意見包括我自己的和我們很多位議員的意見，政府應該是充分理解。

對我們來說政府亦一而再，再而三在這裏講明他的立法原意，作為我個人我平時很少表態的，我覺得在咁嘅原則下面我們在一般性考慮這個法律，它的立法原意方面我們能否接受？以及它的適時性，我本人覺得是可以接受，但是，再一次指出來，你好多問題跟你的立法原意，你的條文寫得的而且確有問題，不過我們現在不是細則性討論，所以現在我僅在這裏指出來，希望這個不是陳司長開不開放，而是一定要跟基本法的原則做嘢，不論你是誰都不能在澳門特別行政區裏面做一些違反基本法嘅嘢，所以我覺得這個不是政府開不開放，而是我們立法會堅唔堅持那樣嘢，原則性是我們立法會堅唔堅持，當然政府的態度是很開明，最好，大家商討後做出一個我話一個原則是唔能夠超越基本法，即不可以違背基本法。

就今日我想在一般性都是第一次會講咁多嘢，所以我亦叫各位議員你們看番我們的議事規則，我們今日的表決是在一般性來說接唔接受到政府一再講的立法原意，以及這個法律的適時性，條文很多議員不同意，我希望政府，再一次提醒政府，你有好多條文，即使我們今天無提到的，包括你第五條第二款本人都覺得，你咁樣的寫法是比較難接受，即尚有很多細則性的問題，我想在一般性我都不一一列舉，其實要講我尚有很多嘢要講，

不過我都留低到時細則性我們再去探討，我找不到有哪位議員想發表意見的話，我們便會進行表決，請各位議員表決。

(表決進行中)

主席：表決完畢，高天賜議員。

高天賜：多謝主席。

對《關於法律和行政法規的規定》法案，本人投了反對票，理由如下：一如在政府引介該法案時我所指出的，政府無權訂定立法會的立法權限，立法會才有權就每一事項訂定政府制定行政法規的權限，不應該好像現在那樣以概括性方式訂定。立法會的立法權來自基本法。由於是一項絕對憲法性的事宜，因此，我不能同意這一份旨在訂定立法會權力的法案。另一方面，一般而言，法案應該要諮詢公眾的意見，也就是說，將法案公開，讓居民提出意見，以改善相關行文。公眾對法例進行討論，也是確保行政當局規範性文件的透明度的一種方式，同時也是為了落實“澳人治澳”的原則。根據我所了解的，這一份涉及到對澳門特別行政區這麼重要事項的法案，並沒有向廣大市民進行必需的諮詢。甚至對我們議員而言也是一份突如其來的法案，要在這樣短的時間內對如此重要的事項發表意見。

我作為議員，是在七月三十一日收到這份法案，而政府亦只在八月三日就這份法案向我們進行了引介。

主席、各位議員：

請問今日獲一般性通過的法案，曾否進行公眾諮詢？身為議員的我，只是在七月三十一日下午才收到這份法案的文本。今日八月十日，這份法案已獲一般性表決。

我再質問：身為議員，怎能在這麼短的時間內分析這份法案和提出改善行文的建議？我就做不到！由於這份法案從未作公開諮詢，所以我也不能評估也不能轉述澳門特別行政區居民對這份法案的意見及建議。然而，今日進行了一般性表決的這份法案，所附的理由陳述中指出，“政府聽取了社會各方面意見”。政府八月三日向立法會引介這份法案時，我曾問政府是否可向我們說出曾向誰，和甚麼時候進行過諮詢、收集了甚麼意見、這些

意見及建議是怎樣收集的、怎樣分析和處理的，以及用了甚麼標準來制訂法案文本。最後，我亦曾問政府用這樣簡單的方法處理這重要的事項是否就稱得上已作“公眾諮詢”。可是，政府沒有給予我滿意的回覆。有一點是肯定的：我們今天在此進行了一般性分析、討論和表決的政府法案，沒有作過公開諮詢。最後，我對立法會通過了一份容許政府訂定立法會權限的法案，深表遺憾。該法案的通過，再一次將立法會推到次要地位，但基本法第六十七條明確規定，“澳門特別行政區立法會是澳門特別行政區的立法機關。”雖然在原則上，我持有上述種種的反對意見，但在政府於二零零七年八月三日向立法會引介法案時，我仍然提出了我的意見及一些改善法案行文的建議。因此，我堅持我曾在此提出的建議，但這些建議在今天已作一般性表決的法案文本中仍沒有得到關注，同時我亦重申不應存在法規的保留，以及立法會可以就一切事項進行立法。

多謝。

主席：吳國昌議員。

吳國昌：多謝主席。

以下是區錦新議員和本人的表決聲明。

我們對行政長官多年不斷頒佈行政法規，當中有涉嫌侵奪立法會職權，甚而導致有行政法規被法院宣告違法的問題十分關注，認為早就應當以法律規範創制行政法規的範圍。

可惜，政府在完全未諮詢立法會便提出的《關於法律及行政法規的規定》法律草案，文本存在重大原則性問題，實在不能接受。

立法會立法權限和範圍自有基本法來規範，法案本應限制創制行政法規的範圍，但法案第三條竟然先來規範“應由”立法會制定法律的範圍！

法案第三條所規範的“應由”立法會制定法律的範圍，並無嚴謹法理依據，不倫不類。

法案第四條，要求立法讓政府就一系列事項以行政法規作出獨立規定，而法案文本內完全並無明文禁制這些行政法規涉及“應由”立法會制定法律的範圍，一旦按此文本立法，就是立法容許濫用行政法規。

法案第四條第二款第五項，還開出一個“其他”可由行政法規獨立規定的大漏洞，變相請立法會預簽無銀碼的支票，預先給予“其他”範圍的行政法規立法許可！

我們認為，法案應當集中於限制創制行政法規的範圍。容許以行政法規作出獨立規定的一系列事項，應當採封閉列舉的形式限制。將來倘遇上認為適宜以行政法規作出獨立規定的新事項，應當以立法程序審議決定。

我們認為，過去澳葡時代制定而現時仍然生效的法令，倘須修改取替，都應當慎重由法律修改取替。在修改取替的立法審議過程中，當可慎重考慮是否將原屬法令的部份規範內容，轉由行政法規處理。

由於這份法案文本原則性問題太大，我們認為應由政府與立法會展開磋商，制定較合理的法案文本，方予通過，是更適當的選擇。

多謝。

主席：周錦輝議員，你是否舉了手？請發言。

周錦輝：多謝主席。

司長閣下、各位同事：

對不起，很久無到來跟你們對話，講番兩句以證明周先生尚在立法會，最後先講兩句，就是很簡單，我真是休息了一段時間，其實我收到訊息今天來開會是昨天，所以內部條文，其他的問題我其實是零的，但我都投贊同票，為甚麼？聽了很多資深議員解釋一下，亦都今天學識了甚麼叫基本法、議員的權利、三權分立的問題，行政主導，高度自治，澳人治澳，我今天才明白到我們議員確實的位置在哪，不是不懂得，但今天更加清楚，在這大前提下我投支持票應該我最尊重司長講一句說話，做議員都要有法可依，我所以投這贊成票，在政治上的角力我不想參與，但在意識上形態上做一個議員都有一個規範，怎樣做一個好議員？應該有法可依，所以是一句說話打動我的心，司長，我投贊成票，因為以前基本法所落來的權我們是有，但我們不知道怎樣去守我們議員的法律，多謝。

主席：楊道匡議員。

楊道匡：多謝主席。

以下是我的表決聲明。

為了解決社會上存在的爭議而進行的關於法律和行政法規規定的立法，是有必要和適時的，否則爭議的存在，即不明確的情況存在，對於政府依法施政是一種障礙，目前政府提出關於法律和行政法規的規定法案，希望明確法律和行政法規之間的關係，是解決社會存在爭議的一種可行的辦法，亦是進一步落實執行基本法的一項措施，為此，本人對法案的提出是表示支持的，為了在細則性審議法案時能夠更好地完善法案的內容，希望政府和立法會之間能夠衷誠溝通合作，將這項立法工作做得更好，多謝。

主席：崔世平議員。

崔世平：多謝主席。

本人對於這個法例是表示支持，有以下的理由：

其實因為大家都發覺法律和行政法規之間的關係其實大家爭議了很久，我覺得有一個正式的法律能夠作出一個肯定性的方向其實對我們有一個很大的幫助，所以覺得是有必要性和適時的，而至於這個法律很明確看到政府是尊重立法會是特區唯一的立法機關，而且是全面和完整的立法權，我覺得這一個是給我們心理上最大的保障，而過往亦都看到政府在其他法例細則性時交與委員會討論時亦都作出很多適合有需要而且有必要性的修改，我覺得今次司長在引介內亦充分表示了這個態度，我覺得這個態度亦都一如既往，政府和立法會緊密合作，做出一個更完善的法例所必須保持的態度，這個態度我覺得是有的，因而最後政府一向都用引介，然後給我們一段時間消化，然後再進行一般性通過，這個跟其他法律無甚麼特別，所以我覺得這個習慣亦都表示我們立法會是得到尊重，所以我投贊成票。

主席：陳司長。

行政法務司司長陳麗敏：多謝主席。

我再三強調無論怎樣也好已經通過了這個一般性，我們一定會再多一

次重申這個非常開放積極的態度，而且我們有充分時間跟各位議員繼續聽各位的意見，是對條文包括曹主席亦有講過，有些條文是否我們再加以需要探討、討論，深入研究，然後將這法案每一條條文寫得更完善，因為這個除了法律本身，亦都是完善澳門特區法律的制度，但我需要在此再次強調，提出這個法案的立法原意是完全符合基本法，以及是嚴格按照了法定的程序提出給立法會審議，行政長官是依照基本法的規定遵守特區制定的法律，制定行政法規而且頒佈執行，這個是屬於依法行使職權，所以通過了我們是會有充分的時間和立法會在這方面繼續探討完善這法案，多謝主席。

主席：各位議員：

這個法律一般性通過了，大家都知道今天是今個會期的最後一次大會，我在此祝大家暑假愉快，大家休息好了，因為有些委員會可能九月份已經要投入工作，大家趁八月份好好休息一下。

我現在宣佈散會。

2009年7月14日全體會議摘錄

主席曹其真：各位議員：

我們議程前的發言到此為止的了，我想請各位議員在你們的位上稍候，我們將進入我們今天的議程。

(政府代表進場中)

主席：各位議員：

今天的議程是獨一項的議程，是細則性討論及表決《關於訂定內部規範的法律制度》的法案，現在未開始給委員會主席發言之前，我在這裏代表立法會歡迎政府的官員的來臨，現在請委員會主席介紹委員會的工作。

請。

關翠杏：多謝主席。

各位官員、各位同事：

《關於法律和行政法規的規定》法案於二零零七年八月十日經立法會全體會議討論後獲一般性通過，立法會主席將上述法案派發給本委員會進行細則性審議，並要求於二零零七年十二月三十一日前完成意見書，但鑒於法案的複雜性，委員會多次申請延長審議期限並獲得批准，有關期限最後延至二零零九年六月三十日。

為分析本法案，委員會舉行了十次正式會議，對法案進行全面系統的分析。政府代表出席了委員會的多次會議。

需要指出的是，在細則性審議法案的過程中，除本委員會的成員外，非委員會的其他議員，特別是立法會主席也參與了本法案的分析、討論，並發表意見。另外，除上述的正式會議外，在多個層面上，尤其是法律技術層面的討論方面，還進行了多次內部工作會議。

經過多次會議的討論，及與政府代表反覆磋商，法案中的一系列問題已得到澄清和解決。最後，在委員會與政府達成共識的基礎上，政府於本年六月五日提交了法案的第五個替代文本。法案現在的標題改為《關於訂定內部規範的法律制度》。

就委員會細則性審議該法案的工作，現向全體會議作如下說明：

一、該法案從一般性通過到委員會簽署意見書歷時近一年十個月，在此期間，政府先後提交五個替代文本。之所以如此，主要是因為，立法會和政府均清楚地知道這份法案在法律和政治上的重要性，並為此採取慎之又慎的態度，對法案進行深思熟慮的分析和探討。

二、就特區內部規範的制定而言，特別是法律和行政法規的制定，基本法設定了與過去不同的模式，但對兩種模式之間的具體差別卻有不同的理解，理論界和司法界對此一直都是爭論。為此，委員會一方面在比較法和法律技術方面進行更深入的探討，另一方面，廣泛地聽取各方面的意見。在此基礎上與政府進行充分的溝通和討論，最後確立了以下基本原則：(1) 在特區範圍內，立法職能僅屬於立法會，立法會作為特區唯一具有立法權的機關，可不受限制地就澳門自治範圍內的任何事項制定法律；(2) 政府在行使其行政職能的時候可以制定規範性文件，包括獨立行政法規，但這些文件不具有法律的性質或效力；(3) 法律高於行政法規，行政法規不得抵觸法律。

三、在上述原則下，委員會和政府就法律保留事項的範圍、行政法規的類型以及可以由獨立行政法規規範事項的範圍等問題進行討論，在雙方達成一致的基礎上對法案的相關內容作出調整，如：適當擴大了屬法律保留事項的範圍，由最初的十項增至十九項；訂定了行政法規的類型：即獨立行政法規及補充性行政法規；明確了獨立行政法規得就法律保留範圍以外的事宜作出規範，補充性行政法規只為執行法律而訂定所必須的具體措施；澄清了不存在保留予行政法規的事宜。

另外，委員會和政府還就以下重大問題進行了討論和磋商：對於行政違法行為及其處罰的規範、法令的修改或廢止以及對原有行政法規的處理等。雙方在遵守基本法，並在應適當考慮澳門實際情況的前提下，儘量尋求更為平衡、靈活及合理的解決方案。有關方案均反映在法案替代文本中，而相應的分析已載於意見書中，在此不再贅述。

四、委員會在審議法案期間，曾收到一些專業人士對法案提出的寶貴意見，我代表委員會對相關人士和團體表示感謝。委員會亦都已經將有關意見轉交給政府，並在審議過程中對此進行了認真的分析，且將有關意見作為意見書的附件。

經過對法案作出審議和分析後，委員會認為，經修改後的替代文本，具備提交全體會議作細則性審議和表決的要件，現在請全體會議審議。

多謝各位。

主席：各位議員：

我們將進入這個法案的細則性的討論，我將會開始第一條、第二條的討論，請各位議員發表意見。第一條、第二條。

高天賜議員。

高天賜：多謝主席。

司長、政府官員、各位同事：

在進入細則性討論條文之前，我想表示祝賀，因為我們正在討論的法案是經過深入的探討，亦接納了正如委員會主席剛才提到的寶貴意見。我亦向政府表示祝賀，因為接納了委員會的建議，尤其是第五條 - 立法會的一般立法權限。

這是確定將來立法範疇關係的一般原則，尤其是關於立法會的權限和政府的權限。

在二零零七年八月十日，我就這法案的投了反對票，因為我無法接受由政府訂定立法會的立法權限的原則。因為，就立法事宜而言，立法會應該是至高無上的而不是處於被動位置的。我再次強調，隨著對這法案的分析，我將會改變初衷。

多謝主席。

主席：即高天賜議員，其實就不是關於第一條、第二條的，我沒有打斷，

因為我不知你的發言會發展到怎樣，會否說到第一條、第二條的，所以亦都沒有打斷，高天賜議員是作了一個表態，因為他上次一般性是反對這個法律的，因為在我們的《議事規則》都沒有這樣的規定，所以就其實我想將來你們未來的立法會都可以再就這個事情，就這樣的情況下，因為我剛剛是等緊高天賜議員會深入到第一條、第二條，等他說完都沒有，其實可能若果你作一個最後的表決聲明，其實差不多意思的，不過現在他先說了，即是我本來反對的，我現在改變態度，所以暫時我都是接受了，或者我們現在繼續討論第一條、第二條，請各位議員發表意見。若果沒有意見的話，我們表決。

請各位議員表決。

(表決進行中)

主席：表決完畢——通過。

我們現在將進入第三、第四、第五條，三、四、五條三條條文，高天賜議員。

高天賜：多謝主席。

我想向政府和全體大會提議完善第四條第四款的規定 - 補充性行政法規得為執行法律而訂定所必須的具體措施。這裡欠缺規定法令或者獨立行政法規。因為，事實上，澳門特區的法律體制是有法令的，而在將來這些法令的某些條文可能會被修改或刪除。因此，為澄清補充行政法規的權限，我想提兩個建議。

提一個建議給政府另一個給全體大會：增加法令或者獨立行政法規。

多謝主席。

主席：我想請問政府有沒有回應的？高天賜議員就說在第四條的第四款那裏，補充性行政法規執行法律，我們這裏的條文是執行法律的，其實高天賜議員的，就說要放一個，那個叫法令，其實法令即是法律，沒分別的，我們以前、即在回歸之前，將法律與法令就是分開，就是為甚麼呢？很簡單，法律是立法會做的，法令是澳督做的，其實它同樣是法律來的，但是至於說補充性行政法規得為獨立行政法規作補充，這裏其實說得很清楚的，我想這個理念是兩

種的，我們現在分為兩種，我想剛剛委員會主席都說了，行政法規將來會有兩種，一種叫獨立性的；一種叫補充性的，所以這裏沒這個可能是有一個補充性行政法規去補充獨立行政法規的，因為這個是兩回事來的，完全是兩回事來的，我想高天賜議員可能關於這一點，法令與法律，因為全部是屬於法律的，這裏是已經包了法令的，但是獨立行政法規與補充性行政法規是兩大類的行政法規，將來在我們這個法律若果通過之後，會是我們將來的澳門特別行政區的分成法律與法規，行政法規分獨立行政法規與執行性補充法規的，所以這兩件事情是不可以“撈”在一起，沒可能我們在獨立行政法規再跟做一個補充性的行政法規，沒可能的。

我見到副主席是舉了手，那就請說。

劉焯華：主席：

高天賜議員提那個法令的問題，事實上葡國的制度亦都有別於歐洲大陸的制度，法國來說，它是在憲法規定了來說，法律是規定了甚麼？法律還規定了甚麼？其餘的事項來說，就用條例來制訂，條例來說，是說明是總理的職權，所以來說，在其它國家是很難理解為甚麼會有法令這件事？但是葡國就有了，我們又看我們組織章程，以前來說總督是有一個制訂法令，而法令的效力是等於法律，這個來說是源自於葡國，時至今日，葡國來說，仍然是可以由政府去制訂法令，但《基本法》來說，根本就已經沒有了這件事，只是由政府制訂行政法規，立法會制訂法律，就是這兩樣。所以這個條文如果加一個法令上去來說，這個是不通的，當然對於過去制訂的法令，將來我們是會有修改，這個就按照我們現在這個法案做法去處理，但是在這個條文裏面將法令都說，因為這個是涉及到我們將來去制訂法律的，事實上不是很通的。

多謝。

主席：即是將來不會有制訂法令這件事的，而法令一向都是與法律有同樣地位的，即是法律來的，我不知政府有沒有補充？

行政法務司司長辦公室顧問司馬良：多謝主席，多謝司長。

只作很簡單的回應。我同意主席的意見，無論主席抑或副主席的意見我都是同意的。

我只想解釋兩點。第四條規定了主要規範性文件，但這並不代表其他規範文件不存在。目前法令是存在的，正如主席提到一樣，在將來法令是不存在的。因為這是法律體制延續的結果。正因如此，本法律的第八條規定了法令所載的規定之修改、暫停實施或廢止。該條文還規定了三種情況：屬第六條的事項，透過法律為之，（範疇較狹窄）；屬其他事項，透過獨立行政法規為之；屬需制定具體執行性規定的事項，透過補充行政法規為之。

所以，主席說得好，沒有理由政府在制定獨立行政法規時，把一些事宜不理而花時間在另些事宜上。即是說，沒有理由政府不規範希望規範的所有事宜。

所以，坦白講，我們看不到增加的需要，因為會實質改變本法律的規定。

多謝。

主席：高天賜議員，我看到你舉手，請發言。

高天賜：多謝主席。

我都很認同副主席所說，只不過我的出發點是很想清晰界定不久將來，如果現時來說仍然生效的法令，當它受到這個所謂補充法令的時候，它是有一個清晰的界定，我只是這個出發點，即寫得比較清晰一些的意思。多謝主席。

主席：我想請問還有那位議員想發表意見的？區錦新議員，請說。

區錦新：不是，看錯，我想說第六條，未到第六條，一會兒先。

主席：OK！我想請問還有那位議員想發表意見？沒有的話，我們就進行表決，第三、第四、第五條。

請。

（表決進行中）

主席：表決完畢——通過。

各位議員：

我們將進入第六條的討論。區錦新議員，請。

區錦新：是，多謝主席。

這個法律本身在原來交來的文本的時候，的確存在很多的問題，現在經過了政府與委員會的努力之後，那就的確完善了不少的，亦都是將法律那個規範就是訂得比較詳細的，但是有幾點我都還是有一些疑問，牽涉到就是現時在這個十九項裏面，就是譬如說是這裏沒提及到的，譬如政治體制，政府運作是在這個法律裏面似乎是看不到，因為在《基本法》裏面是規定了，凡是涉及政治體制、政府運作、公共開支都是要政府提案，立法會就是不得自己提案，不得提案都可以法律來規範的，但是經根據過往政府的做法，牽涉到政府的運作，例如是成立一些政府部門的時候，那就可以由政府自己用一個行政法規來弄好的，我想知道譬如現在這個法律訂了之後的時候，究竟政府自己去訂立一個、成立一個部門的時候，是否繼續可以用行政法規弄好，不用經過立法會，因為很清楚的，如果按照《基本法》，規定了三項立法會是不可以提案，其實顯示就是說在這一行政主導模式之下，就是恐防，可能恐防立法會提出一些法案出來是令到政府最終是通過了，但執行不到的，所以就因此限制了立法會的提案權，那就應該是一個很慎重地是規定了聯合回政治體制、政府運作及公共開支都必須由政府提出，然後由立法會通過，然後才能夠建立一個法律，但是很清楚，過去的處事的時候，包括政府運作的時候，就例如成立一個政府部門的時候，可以不用立法會，政府自己弄好的時候，這個情況其實就不是很正常的，但是現在我看一看，現在立了這個法之後，究竟這種在我的眼中不正常的事情是有沒有改善？如果是改善到的話，即是說政府以後成立的政府部門的時候，都是透過立法會制訂法律的時候，又體現在哪一條裏面呢？我希望是了解一下。

主席：請。

行政法務司司長辦公室顧問趙向陽：多謝司長、多謝主席、多謝高議員這個問題。

關於這個問題，我想其實我們這個法案當中，還有《基本法》說得很清楚，法案第六條說到這一個，第四項，“選民登記和選舉制度”，這就是政治體制當中一個非常重要的部分，這是一個方面；那麼我們還可以列舉就是法案這個第六條第十九項，“《基本法》賦予立法會主法權限的其他事項”，如果沒

有羅列出來的話，可以把他在這裏的做一個，到時候可以做一個決定；另外我們可以接著看第七條，第七條裏面說得很清楚，就是“公共行政當局這些組織架構可以用獨立行政法規來做，但是他有一個但屬，不包括立法會、法院、檢察院、審計署及廉政公署等等……”以及行政部門當中如果涉及到基本權利自由，直接保障具有介入權限的機構，尤其是刑事調查機關，實際上在直接說，行政法規不可以做取締立法會的權限，那麼我們再看《基本法》，事實上說得很清楚，關於這個第八十四條，“特別行政區的法院的組織、職權、運作由法律規定”，第九十條，“檢察院的組織、職權、運作由法律規定”，那麼在這樣的情況下，我們作為本地立法，不列舉出來也是可以，因為《基本法》說得很清楚，是由法律規定，所以說涉及到政治體制的內容應該用法律來做、用法律來訂定，已經包括在《基本法》有關規定，以及我們這個法案當中的有關規定。這些給一些補充。

謝謝。

主席：區錦新議員。

區錦新：多謝教授的解釋。

但是就是我仍然有少許、有一點是意見上，即覺得要表達的，當然選民登記和選舉制度是政治體制的一個重要環節，但是第一它不包，不是整個政治體制所有的事來的，只是其中一個環節的，但是這個我不討論的，因為無謂是爭論在這裏，主要就在政府運作方面，即究竟在現在似乎這個法律做出來的時候，都仍然在這個政府運作可能只是有部分的政府機構，即有一部分是必須要立法會立法，而其它的政府機構仍然可能在法律上，在這個做好法律之後，政府的理解仍然是可以由政府行政法規來到處理的，但是就其實在我自己的角度，我表達的意見就說，剛才我都解釋了，在《基本法》裏面規定這三件事必須要由政府提案，這個目的就是認為它是非常之重要，所以就政府提案，立法會來通過，但是現在偏偏現在部分政府運作的事情，就原來政府抽了它出來，不用經過立法會的，我覺得這個、這一點上，我自己覺得沒法接受的，其實我是期望在我們這一個法律通過的時候，能夠解決到這個問題，但是似乎現在都是解決不到，所以這個都是比較遺憾。

主席：想請問還有那位議員就六條……高天賜議員。

高天賜：多謝主席。

關於第六條第（一）項，我感到高興，因為我們在開始時提出的建議，即關於基本權利和自由及其保障在這項中作出規範。

我想向政府及全體大會提一個建議：除了第（一）項規定之《基本法》和其他法律規定的基本權利和自由及其保障之外，增加其他重要的國際公約或其他法律文件。

大家都知道，國際公約尤其是《基本法》第四十條提到《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》。如果增加有關國際公約或法律文件的話，這專門用語會更完整，所有的疑慮可以得到澄清。這是我的建議。

另外我想強調，第六條第（六）項最後的一段規定：“……但不妨礙第七條第一款第（六）項的規定”。這規定與行政違法行為有關。原則上，我認為不應由行政當局執行行政處罰及科處罰款。而現在政府建議罰款金額不超過澳門幣五十萬元。如果我的建議不被接納的話，我現在做一個但書，要求第六條第（六）項分開表決。

多謝主席。

主席：即是你要求第六條的第六款分開表決。我想請問，政府對於高天賜議員對第六條第一款有個很具體的要求，就是拿《基本法》第四十條寫的，應該是國際的公約的那些關於公民權利和政治權利國際公約的那些。不知道政府是怎樣看這個問題的，我本人覺得，這裏已經寫得很清楚了，關於《基本法》裏面關於權利與自由的保障。其實《基本法》裏面幾條條文即是關於這樣的。這樣，可能在起草的時候就特別寫了兩個公約上去的，其實，所有的公約，我想，都是通過法律來到實施的。總之是關於人權和自由和保障的。我個人的看法是這樣的，所以，這一點我不知道政府是怎樣看的？請。

行政法務司司長辦公室顧問司馬良：多謝。

我同意主席的意見。正如在四十條最後一段的最後部分規定：“……通過澳門特別行政區的法律予以實施”。

至於行政違法行為的問題，基本上，規範與行政處罰有關的事項屬於立法會的權限。但是，世界上很多國家的做法都是，凡涉及尖端技術、經濟活動

或破壞環境活動之事宜，尤其是重要的經濟活動，如批給標的，這些活動都是由政府通過獨立行政法規來規範的。因為這些都是技術層面的事宜，涉及很多方面的知識，例如技術方面以及對經濟有重大影響方面。正因為如此，規範這些事宜屬行政當局的權限，因此，政府通過獨立行政法規訂定了合理的罰款金額為不超過澳門幣五十萬元。不要忘記我們有第 52/99 號法令的一般制度規範行政違法行為的。

所以，沒有人質疑立法會有權限規範這事項的原則。今次訂定罰款金額不超過澳門幣五十萬元屬例外情況，因為之前沒有法律規範這事宜，所以這個規定是沒有問題的。

主席：高天賜議員。

高天賜：我想就第六條作些補充。

我清楚記得在二零零九年五月六日我向委員會建議考慮，例如，法院和檢察院的組成、組織以及運作應由法律予以規範。我感到欣慰，因為在第一委員會第三號意見書提到，例如，法院和檢察院的組成、組織以及運作包括在第六條第（十九）項內 - 法律賦予立法會立法權限的其他事項。換言之，會議記錄會寫下這事項載入這條內。

但是，我亦記得，那時候我就法律保留方面提出了一些建議。例如，個人勞動關係法律制度、教育綱要法、衛生綱要法、社會保障綱要法、公共房屋制度綱要法、環境保護綱要法等等一系列綱要法應該也包括入第六條內，正如第六條第（二）項規定澳門居民資格；第（三）項：澳門居留權制度；第（四）項：選民登記等等。如果把這些定義包括入第六條內會更清楚。我亦想提一提，例如，第六條第（七）項提到立法會議員章程，我認為應該在這條增加：行政長官章程，政府主要官員章程以及行政會成員章程。我認為應由立法會規範這些章程，而不是由他們來規範他們自己的章程。

我不希望將來行政長官章程及政府主要官員章程由他們自己來規範。所以，我希望聽取政府關於這方面的意見，之前我已向委員會提出的建議，現再向全體大會建議討論其可行性，我也想知道各位同事對這方面的意見。

多謝主席。

主席：高天賜議員說了，想聽政府的意見，關於這一點。請。

行政法務司司長辦公室顧問司馬良：正如意見書所述，本法律是大家共同努力、合作以及參與的成果。

從一開始包括在意見書內已羅列了很多事項，其中包括第（十九）項，即法律賦予立法會立法權限的其他事項。

至於本法律引起的另一個實際問題，我記得現行的《政策及就業綱要法》以及《教育制度綱要法》都是法律。基於尊重法律形式的原則，這些綱要法是不能由行政法規修改的。因為現在這些都是法律，當然是需要通過法律來修改。

至於章程問題，尤其是法官以及檢察院的章程問題，我只想提一提，除了意見書有表述之外，第七條第四款清楚規定是由法律規範的。這條款規定：獨立行政法規得就下列事項作出規定：公共行政當局的架構和組織等等，但不包括立法會、法院及檢察院等機構或納入其組織及範圍內的機構。既然不包括在內，即是說這些事項必須由法律規範，必須由法律規範。

就提出的問題，我的回應是這些。

主席：其實，《政府組織綱要法》是立法會的法律，所以，剛才提出來的關於主要官員、行政長官那些，沒有可能將來用一個行政法規修改這個法律的。剛才顧問應該是沒有提到這個。其實，剛剛高天賜議員亦都提到主要官員的那些。這些就不可能現在已經是法律的，將來我們因為分成行政法規，將來就由行政法規去修改我們的法律。剛才我記得，其實你看看個意見書和委員會主席介紹委員會工作的時候講得很清楚，另外，在這個法律，我們亦都是解決了一個問題，法律的位階一定高過行政法規的，行政法規是不可以違反法律的，即使是獨立的行政法規，它是不可以違反《基本法》，亦都不可以違反法律的，這個是很清楚的。所以我們現在已經用法律在做的事，將來沒有可能是回過頭來，用行政法規去修改的。我想，這個法律，我們主要是解決了一個問題，就是以前的制度與現在的制度。以前因為雙向立法，所以有法令這回事，而將來亦都不會再有的了。另外，我們過去的十年，很多是會有些問題引起爭論，就是用個行政法規去修改法令，修改法律好似都未有怎樣試過，但是修改法令，這件事，將來都會是，法令，因為有法律，它是一個法律，同地位的，剛才我們已經解釋過。所以關於政府主要官員，行政長官，這些，其實在我們的組織綱要法，在午夜立法裏面，全部是以法律的形式來到規範的。我想，我想，已經是……不知是不是法律顧問，政府的法律顧問想補充一下呢？請。

行政法務司司長辦公室顧問司馬良：不是的，是第2號法律。如果我沒有記錯的話，應該是第2/99號法律，該法律訂定了這些，之後由第6/99號行政法規補充。至於政府的架構和運作，後來亦作了修改。不是的……其實我只是想確認一下，主席提到的是不需要做的。

主席：高天賜議員請發言。

高天賜：多謝主席。

我仍然堅持我的觀點，事實上，一個例外的制度永遠都不是一個可以清晰法律規定的一個制度。我認為應該把其定義訂得完整些。不涉及第七條，因為稍後我會就這問題提出我的意見。

最後我想提的問題是關於第六條第（十四）項，該項規定：適用於公共行政工作人員的基本制度。

我認為基本制度這個定義不夠清晰。如果改為“公共行政勞動關係的法律制度”的話，定義會變得更清晰，更完整。因為可以清楚訂出所涉及的内容。因為如果只說“基本制度”的話，可能會引起不同的解釋。如果我的建議不可獲接納的話，我希望分開表決第（十四）項。

多謝。

主席：我很坦白講，我看不到高天賜議員建議的與政府現在的最後交來的文本有甚麼不同，不過可能我對公職，可能真的是不是很了解，但是這裏，我看的中文與葡文，應該，從我的理解，個基本制度，你不會再超越個基本制度，差不多都是最基本的東西都有了。不過，無論如何，政府不知道有沒有回應？我就看不到有甚麼問題了，無論中文還是葡文，我都覺得是沒有問題的。不知道政府有甚麼回應？

行政法務司司長陳麗敏：我們沒有補充，因為這些是基本制度，無論好似主席講的，葡文和中文都是清楚地這樣列出來的。

多謝。

主席：我想請問關於第六條還有哪位議員想發表意見的？……我想，如果沒有的話，我就會應高天賜議員的要求，對第六條進行表決，但是抽第六條

的第六款和十四款出來的。因為高天賜議員現在好似又要求十四款一樣分開表決，是不是這樣？……好。這樣，我們就除了第六款和十四款，對於第六條條文的其他款項的整條條文，進行表決。請各位議員表決。

(表決進行中)

主席：表決完畢——通過。

我們將第六條的第六款進行表決。請各位議員表決。

(表決進行中)

主席：表決完畢——通過。

各位議員：

我們將就第六條的第十四款進行表決。請各位議員表決。

(表決進行中)

主席：表決完畢——通過。

吳國昌議員。……下面那條。我以為你想做個聲明。

我們現在對第七條進行討論。請各位議員發表意見。吳國昌議員。

吳國昌：我會要求將第七條的部份，就是由第七條的第一款當中的第三項、第四項、第六項和第七項分開表決。對於現在我們提出的法案文本，我個人亦都是覺得，已經是同我們一般性表決的時候的文本已經是大為改善。就對於尤其是法律與行政法規之間的分野的部份已經逐漸是釐清得更加是可以接受了。但是，無論如何，即使是在委員會裏面也好，怎樣都好，我依然是會對於獨立的行政法規它所能夠涵蓋的範圍，我自己仍然是堅持我自己的個人的意見：不應該是這麼寬的。因此，因為這樣的原因，我會覺得是，即是應該絕大部份的應該是以法律為基礎去制訂行政法規的。我是基於這個立場，要求將第七條的第一款當中的第三項、第四項、第六項和第七項分開表決。

多謝。

主席：高天賜議員。

高天賜：多謝主席。

至於第七條，我由第（三）項開始提問題。我認為應該刪除“章程”這字眼。我認為，政府官員沒有權限規定其章程，尤其是關於其薪酬的章程。

第七條第（四）項提到：澳門特區公共行政當局的直接組織單位的設置、變更、合併、分立和消滅，有關組織的定義，但不包括對基本權利和自由及其保障具有直接介入權限的機構尤其是刑事調查機關。但是，我存有疑問，因為有別於我們的行政傳統，即將來有可能設置公共法人以及公共基金會。即是說，只需要通過獨立行政法規就可以設置公共法人。

這令我感到震驚！例如公共基金會，它們接受公帑而不受立法會監管。例如，得以行政法規設立動用公帑的基金會，這令我感到震驚！這應該受立法會監管的。尤其是第七條第五款……

主席：不是第七條第一款，是第……

高天賜：唔。

主席：第一款的第五項。

高天賜：唔。

主席：因為這個是屬於第一款下面的，你剛才講的都是第一款的第四款，不然的話……我剛才都誤解了那個第四款，我們沒有第四款的。

高天賜：是第……

主席：第七條的第一……

高天賜：第一款第（四）項。

主席：剛才講的是第七條的第一款的第四項，你現在是不是想講第五項？

高天賜：第七條第一款第（四）項。

主席：是的，你講了，現在你是不是想講第五項？

高天賜：現在是關於第七條第一款第（五）項。

主席：好的。

高天賜：尤其是第七條第一款第（五）項，應該刪除其中的“成員的通則”，和第七條第一款第（三）項也一樣。我不再讀下去了。我認為，這裡規定應該是由立法會規定政府官員的薪酬通則。

至於第七條第一款第（六）項，和之前我表達的意見一樣，我要求分開表決。我完全同意吳國昌議員剛剛提出的意見，則把那幾項分開表決。

多謝主席。

主席：高天賜議員：

我想問，吳國昌議員是提第一款的第三、第四、第六、第七項，但是你講到有第五項，但是你又說同意吳國昌議員提出來的分開。你是不是想加一個第五項？

高天賜：除了吳國昌議員剛剛提出的幾項之外，增加第（五）項。多謝。

主席：是了，謝謝。

即是現在有議員提出來的，就是第七條的第一款的三、四、五、六、七都要分開表決，是不是？……這樣，我們現在會進行表決，對於第七條的第一款，就除了三、四、五、六、七款的，進行表決。請各位議員表決。除了三、四、五、六、七款，即是第一條的……第一款的三、四、五、六項，七項。因為有議員提出來就第七條的第一款的三、四、五、六、七要分開表決，所以我們表決了除了那三、四、五、六、七款，進行表決，第七條的條文。

（表決進行中）

主席：表決完畢。

我們現在將對第七條的第三款進行表決，第七條的第一款的第三項。請各位議員表決。

(表決進行中)

主席：表決完畢——通過。

我們現在將對第七條的第一款的四項進行表決。請各位議員表決。

(表決進行中)

主席：表決完畢——通過。

現在我們將對第七條的第一款的第五項進行表決。請各位議員表決。

(表決進行中)

主席：表決完畢——通過。

我們現在將對第七條的第一款的第六項進行表決。請各位議員表決。

(表決進行中)

主席：表決完畢——通過。

各位議員：

我們現在將對第七條的第一款的第七項進行表決。請各位議員表決。

(表決進行中)

主席：表決完畢——通過。

各位議員：

我們將對第八條的條文進行討論，請各位議員發表意見。高天賜議員。

高天賜：只是提一個與專門用語有關的小問題。法案葡文版第八條 - 法令所載的規定依下列規則被修改、暫停實施或廢止，其中“decretos-lei”應

該加一個“s”，因為《基本法》及法律文獻都是這樣寫“decretos-leis”，即複數。我的意思只是修改成複數，使到行文更完整。

多謝。

主席：我想這個我們留待編撰委員會，我不知道有沒有問題，應該是沒有問題的，中文的是完全沒有問題的，葡文的即是一個單數一個複數的問題，我想留待讓編撰委員會最後去編撰。

對第八條的條文若果沒有意見的話，我們表決。請各位議員表決。

(表決進行中)

主席：表決完畢——通過。

各位議員：

我們將對第九、第十、第十一條三條條文進行討論。高天賜議員。

高天賜：多謝主席。

再提多個關於第十一條的小問題，該條規定本法自二零零九年八月十五日生效。

我提議刪除這一條。因為《民法典》第四條規定了待生效期。第四條清楚地規定了這事項：法律自公布至生效所經過之期間由法律本身定出；無此定出者，自公布後第六日開始生效。所以，我不明白甚麼理由要規定立即在八月十五日生效。其實可以依循《民法典》規定的一般規則做的。

多謝主席。

主席：我不知道政府是怎樣解釋的，因為這一條，生效，是同普通的我們的程序是不同的，這裏意見書其實已經介紹了為甚麼的了。我想，高天賜議員若果你是看一看這個意見書，是會明白的。這個我們不是根據普通生效的，因為我們很多法律，有時說今日通過明日生效，都有的。一般，若果我們不寫的話，就根據一般的規定，但是在這個情況，我想，在意見書講得很清楚為甚麼了，因為我們這一屆的立法會會是最後一日工作日是八月十五號，但是八月

十五號剛剛是一個禮拜六，之後呢，我想，你都比我更清楚的了，因為我們競選階段就不適宜我們的會議會延長的。所以，在這一屆，我們會在八月十五號之前希望結束的，但是我們手頭還有些法律正在做的。譬如講，若果這個法律今日通過，根據一般的情況，會在我們其他有些法律還在立法會審議中的法律之前生效的，這樣出現一個甚麼問題呢？可能這些法律是政府在做的時候，提案的時候未有考慮到這個法律生效之後的問題，這樣，就變了我們……其實這個問題是我們立法會自己的問題，不是政府的問題。我們現在正在做的這個法律，今日通過，明日生效，或者根據一般的程序，在不知道是五日還是六日之後生效的時候，當我們的《商法典》，我們的毒品法，還有其他法律，外勞法，譬如講，都是，未生效之前我們已經生效的話，可能這些法律，將來，我們自己做，都有問題，因為可能不符合這個法律的，那我們豈不是自己做的法律將來通過的法律並不符合我們自己的法律。所以為了統一起見，這個是我們的建議，並且是我本人的建議，在八月十五號才生效，為了保障我們立法會所有的法律，在這一屆完成的法律，能夠同這個法律，今日通過的法律不矛盾，是這個原因的。這個是我建議的，所以我就很明確地可以答給議員，是政府接受了我本人的意見的。

我想問，不知道有沒有補充？

行政法務司司長辦公室顧問司馬良：沒有新補充。不過，正因如此，《民法典》第四條規定了待生效期，即如果法律本身沒有定生效期的話，有關待生效期可作為一個補充期限。

一直以來的做法都是，大部分獲通過的法律本身都定有生效期。因為定生效期可以方便法律對象。

所以，這就是一直的做法。我想回應一下，同時亦都想補充主席剛才提到的問題。即關於待生效期，第六日開始生效，這是一個補充期限，當沒有……當法律本身……需要分析法律本身涉及的利益，或宣傳法律的需要或法律的操作性。有時法律的生效期要視乎政府及執法者是否具備所需的技術力量及人力資源進行執法。所以，如果法律本身沒有定生效期的話，那麼就按照待生效期，則第六日開始生效。

主席：若果沒有意見的話，我們對第九、第十、第十一條進行表決。請各位議員表決。

(表決進行中)

主席：表決完畢——通過。

各位議員：

我們今日只有一個議程，所以今日的議程完成了。

我在這裏多謝政府的官員來臨。

我現在宣佈散會。