



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

第二常設委員會
第 10/VI/2020 號意見書

事由:修改第 9/2002 號法律《澳門特別行政區內部保安綱要法》法案

一、引言

1. 二零二零年八月六日，澳門特別行政區政府向立法會提交了修改第 9/2002 號法律《澳門特別行政區內部保安綱要法》法案。立法會主席根據《立法會議事規則》第九條 c) 項的規定，透過第 976/VI/2020 號批示接納了該法案。
2. 上述法案於二零二零年十月十六日舉行的立法會全體會議上引介及一般性討論和表決並獲得通過。
3. 立法會主席透過第 1259/VI/2020 號批示將該法案分發給本委員會進行細則性審議，並要求委員會於二零二零年十二月十六日前完成審議工作及提交意見書。
4. 為此，委員會於十月二十八日、十一月三日及十二月十日舉行了會議。保安司黃少澤司長等政府官員列席了委員會十一月三日的會議，並作出了有關解釋。
5. 立法會顧問團與政府顧問團保持了緊密及良好的合作，藉以完善本法案的最後行文。



6. 政府於二零二零年十二月二日提交了法案修改文本。除另有說明外，本意見書對法案各條文的引述，是以法案的最後文本為依據，然而，在有需要時亦會提及法案最初文本的條文。

二、法案引介

1. 法案的理由陳述指出，政府提出法案的其中一個原因是配合近期通過的《民防法律制度》，該制度的革新涉及“在領導、管理及職責方面，聯合行動的領導和指揮權將改由保安司司長行使”，為此，有需要及時更新澳門特別行政區內部保安體系的架構，確保第 9/2002 號法律《澳門特別行政區內部保安綱要法》無論在澳門特別行政區的民防組織制度，抑或在相關工作方面作為指導原則的重要性。
2. 理由陳述指出修法的另一理由是，內部保安體系須“更好地配合對現行《澳門保安部隊軍事化人員通則》所作的修改，因此，建議合理調整內部保安體系的組成，以及更新名稱及提述，使組成該體系的相關機構能符合《澳門特別行政區基本法》對有關事宜的規定”。
3. 政府在理由陳述中指出以下修改內容：
 - “因應原來的澳門民航局、澳門港務局、民政總署和澳門監獄的組織架構變化，更新第十條第一款所指的相關部門、實體及其領導機關的名稱”；



- “重新訂定第十三條所規定的內部保安體系的組成，取消現時‘軍事化部隊及治安部門’的分類，統稱為‘組成內部保安體系的公共機構’，以及更新對個別公共實體的提述”；
- “修改第十四條，將第十三條規定的組成內部保安體系並由保安司司長監督的、具執法權及受特別人員制度約束的公共機構，統一納入為‘保安部隊及保安部門’”；
- “因應將來民防聯合行動的領導和指揮體制的變化，修改第十五條的規定，使聯合行動指揮權的具體授予更具靈活性”；
- “因應以‘公共機構’的提述統一取代現行法律對‘軍事化部隊及治安部門’的提述，完善第二十一條的行文表述”；以及
- 為保持統一，將現行法律“第六條第二款所指的‘部隊或部門’的簡稱”改為“公共機構”，“以配合對第十三條所作的修改”。

三、審議

1. 隨著影響社會安寧和公共秩序的危險和威脅的增加，以及相應的防範意識日益增強，需要建立完善的保安體系和制度，來遏止危險和威脅的出現或持續，同時保護人身和財產安全。
2. 保安是公共機構不斷發展的一項重要職能。根據《基本法》第十四條第二款的規定，澳門特別行政區政府負責內部保安。至於防務則由中央人民政府負責。
3. 澳門透過第 9/2002 號法律訂定了內部保安綱要法，對公共機構這一至關重要的工作進行規範，奠定了特區在這一領域的法制基礎。



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

4. 正如前述，本法案的標的是對《內部保安綱要法》進行修改，其立法目的之一是保證第 11/2020 號法律《民防法律制度》通過後的法律協調統一。
5. 由於第 11/2020 號法律《民防法律制度》規定，保安司司長擔任聯合行動指揮官，而民防工作也是內部保安工作的一部份，因而需要在《內部保安綱要法》內落實這一政策取向，避免因應民防或其他內部保安事宜而採取不同的領導及指揮行動架構和體系。因此，提案人認為需要對第 9/2002 號法律中關於聯合行動指揮的規定加以調整。
6. 提案人提出的主要政策取向是，將聯合行動指揮官的職權賦予保安司司長，但行政長官另有指定者除外。這是因為在絕大多數情況下，由保安司司長轄下的機構負責開展內部保安工作，故此從行使職權的角度而言，最妥當的方案就是由保安司司長擔任該職位。在面對危及社會安寧和公共秩序的現象時，為作出有效回應並盡快恢復正常秩序，由保安領域最高負責人掌握領導和指揮權，從資源調動的效率和合理性的角度而言，這種解決方案是合理的。對此，委員會表示認同。
7. 至於聯合行動的啟動，須經行政長官以批示啟動，而聯合行動須在聯合行動指揮官的領導和指揮下進行，如無相反指定，則由保安司司長負責。當然，法案還規定，聯合行動指揮官可在作出評估後，將聯合行動指揮的職權授予具有適當資格的負責人。
8. 就此解決方案，還引申出經修改後的第十五條（聯合行動指揮官）與現



行的第十六條規定之間的配合的問題，也涉及《刑事訴訟法典》關於刑事警察當局的規定。因為第十六條第一款規定，聯合行動指揮官在實際執行指揮和領導職務時具有刑事警察當局身份，而《刑事訴訟法典》第一條 d) 項對刑事警察當局的定義是“警察領導人、副領導人、警官、督察及副督察，以及有關法律承認其具有刑事警察當局身分之所有警察公務員”。換言之，根據《刑事訴訟法典》的規定，如果法律賦予某人具有刑事警察當局身份，需要以“警察公務員”為前提。因此，在審議中曾討論賦予保安司司長乃至其他被指定擔任聯合行動指揮官的人士刑事警察當局身份，與《刑事訴訟法典》中的規定是否配合的問題。

9. 提案人解釋，為了確保聯合行動指揮官有效履行職責，有必要賦予其刑事警察當局身份。實際上，在《刑事訴訟法典》之外，不少法律都賦予某些職位據位人刑事警察當局身份。《內部保安綱要法》賦予聯合行動指揮官刑事警察當局身份，也屬於同類情況，而且聯合行動指揮官被賦予此種身份，在以此身份行事時需要遵循刑事訴訟法的規定和要求。基於這些考慮，修改後的第十五條與第十六條的規定乃至《刑事訴訟法典》的規定不存在矛盾，也不需要修改第十六條的規定。

10. 法案重新訂定內部保安體系的組成，取消現時“軍事化部隊及治安部門”的分類，統稱為“組成內部保安體系的公共機構”。委員會贊同法案中的解決方案，認為去軍事化的做法符合《基本法》關於內部保安體系機構性質的規定。

11. 在此基礎上，委員會也討論過保安範疇內保安部隊及保安部門的劃分問題，因為現行法律第十三條及第十四條對此有大致的劃分，而法案最



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

7
S
A
C
C
A
S
S
S

初文本第十四條只是概括地列舉屬於保安部隊及保安部門的公共機構。提案人解釋，軍事化部隊或保安部隊主要是源於歷史上的稱呼和劃分。經分析後，提案人採納委員會的意見，明確劃分了屬於保安部隊與保安部門的機構。

12. 法案第二條的內容涉及部門、機構或人員的更新提述。法案採取的方案是將現行法律中的某些概念“視為”對新概念的描述。這意味著現行法律文本中的有關概念或名稱保持不變，只是在適用時將理解為新的概念或名稱，由此會導致在修改後的法律文本中存在概念前後不一致的情況。因此，委員會還討論過在技術上是否直接用“改為”替代“視為”，並基於這一修改對法律作重新公佈，以便保持法律文本的嚴謹性。

— 13. 提案人解釋稱，法案採用“視為”術語已經可以實現更新提述的目的；至於在重新公佈方面，一直都沒有單一的標準可遵循，經考慮後認為無需重新公佈該法律。與此同時，提案人還對法案第二條第一款中的提述的範圍問題作了適當的調整。

14. 法案修改文本還對第十三條的行文作了改善。委員會對法案其他的內容表示贊同，只是葡文文本作出行文上的細小改善。

15. 此外，現行第 9/2002 號法律第十五條（聯合指揮），關於警察總局局長聯合指揮的規定，與設立警察總局的第 1/2001 號法律第三條第四款法律賦予警察總局局長的權限一致。本法案就第十五條引入的修改也勢必涉及到警察總局局長的權限的變動。鑒於政府已向立法會提交了修改第 1/2001 號法律的法案，包括對警察總局局長權限的調整的內容，委



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

員會提醒政府，應注意兩部法案生效日期上的一致性，避免澳門特別行政區的法律體系出現不協調的情況。提案人經分析後，將本法案的生效時間定為二零二一年二月一日，並表示會適當考慮與另一個法案生效時間的配合問題。

四、結論

經細則性審議及分析法案後，委員會認為：

- 1) 本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為細則性表決本法案而召開的全體會議，以提供必需的解釋。

二零二零年十二月十日於澳門

委員會

陳澤武

(主席)

黃潔貞

(秘書)



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

黃
朱

吳國昌

吳國昌

麥瑞權

麥瑞權

陳亦立

陳亦立

陳虹

陳虹

胡祖杰

胡祖杰

林玉鳳

林玉鳳

陳華強

陳華強

梁孫旭

梁孫旭