



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

## 第一常設委員會

### 第 2 /III/2008 號意見書

事由：《廢止在經濟局範圍內有關刑事警察當局及刑事警察機關身份的法律規定》法案

#### I

#### 引言

《廢止在經濟局範圍內有關刑事警察當局及刑事警察機關身份的法律規定》法案於二零零八年二月二十九日獲立法會全體會議一般性通過。

同日，立法會主席透過第 152/III/2008 號批示將上述法案派發給本常設委員會進行分析，並要求於本年四月二十八日前完成意見書，之後該期限被延長至五月二十八日。

為分析本法案，委員會於三月二十八日、四月七日、八日及五月十三日舉行了會議。政府代表列席了四月七日的會議，期間委員會提



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

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the name '梁美' and several illegible signatures.

出了一些問題和疑問，並獲得了政府方面的解釋。

政府於五月七日向立法會提交了法案的新文本。

## II — 引介

政府提交上述法案，旨在以形式意義的法律明確廢止六月二十八日第 27/99/M 號法令第二十八條，正如附於法案的理由陳述所載：

“六月二十八日第 27/99/M 號法令第二十八條賦予經濟局局長、副局長及經濟活動稽查廳廳長具備刑事警察當局的身份、而經濟活動稽查廳的全體督察人員被視為刑事警察機關，以便執行工業產權、著作權、妨害公共衛生及經濟之違法行為等事宜上的刑事訴訟行為及協助司法當局進行活動。

基於特區政府的政策取向是將刑事警察機關的權力集中於具刑事偵查職能的各個警察當局，因此，有需要撤銷經濟局刑事警察當局及刑事警察機關的身份”。

## III — 概括性審議



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

經濟局的職責和組織架構，曾經由六月二十八日第 27/99/M 號法令規範。當時經濟局的其中一項職責，是透過其經濟活動稽查廳監察對經濟法例的遵守，尤其對關於工業產權、著作權、妨害公共衛生及經濟之違法行為、對外貿易活動、工業及商業活動、以及在澳門生產之物品製造程序之法例的遵守（第十三條）。

為使該職責得以全面履行，經濟活動稽查廳<sup>1</sup>的督察人員獲賦予刑事警察機關的身份；而經濟局局長、副局長及經濟活動稽查廳廳長則獲賦予刑事警察當局的身份<sup>2</sup>。

由於具備刑事警察機關的身份，經濟局的稽查人員在經濟活動稽查廳的監察權力範圍內，可作出由有權限司法當局所委託的刑事訴訟性質的行為，以及《刑事訴訟法典》第四十四條規定的其他行為。

例如，經濟局的人員在作為刑事警察機關時，可在偵查及預審階段詢問嫌犯、扣押物件及實行《刑事訴訟法典》第二百三十二條及續

<sup>1</sup> 葡文本中該附屬單位的表述將採用第 27/99/M 號法令所載的縮寫“DIAE”。

<sup>2</sup> 經濟局除在其監察權限範圍內擁有一般的行政監察權外，還因獲賦予刑事警察當局及機關的身份而享有更大的權力。



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

後條文規定的保全措施及警察措施，包括為確保證據而作出必需及急切的保全行為、向有助發現犯罪行為人及有助重組犯罪的人收集資料、將無能力表明或拒絕表明本身身份的人帶往最近的警區、對可扣押的物件採取保全措施、在嫌疑人即將逃走的情況下進行搜查及搜索等。

由於屬刑事訴訟性質的行為，原則上只有《刑事訴訟法典》第一條 b)項及 d)項規定的當局及警察人員方可作出。賦予非警察人員刑事警察機關及當局的身份，必須由專門的法律作事先規定，即須由法律明確賦予行政當局某些人員該種身份。

鑑於所面對的是刑事問題——刑事訴訟領域權力的賦予——基於法律保留原則及法律優先原則的考慮，僅能透過形式意義法律，即立法會的法律作出規範。

根據《基本法》規定，某些事項僅能由立法會的法律規範，政府對此無權制定行政法規。無論是實體性的還是程序性的刑事事宜，均屬法律保留範圍。



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

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the name '李美儿' and several checkmarks and initials.

這樣，刑事性質的事項屬保留予立法會權限範圍的事宜，只能以形式意義的法律加以規範，因此政府不得透過行政法規制定刑事規定。同樣，由於政府不得制定刑事上的規定，亦不得將之廢止，不論這些規定載於何種立法文件。因此，不能以行政法規制定刑事性質的規範，也不能以行政法規廢止載於其他立法文件如法律或法令的刑事性質的規範。

另一方面，法律優先原則意味著法律無論在形式上還是實質上都有高於行政法規的尊嚴，因法律是由特區唯一的立法機關——立法會——所制定<sup>3</sup>。由於法律是由唯一有權根據《基本法》第六十七條及第七十一條規定制定法律的機關所制定，特區任何其他規範性行為的地位在形式上和實質上都低於立法會的法律。因此，法律優於任何其他規範性的行為，包括行政法規。正如終審法院就第 28/2006 號卷宗制定的合議庭裁判所述：“法律……在特區規範文件中處於最高位階”。

<sup>3</sup> 終審法院就第 28/2006 號卷宗所作的合議庭裁判第 99 頁指出：“沒有疑問的是這一原則有效”。



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

因此，如前所述，賦予某部門人員刑事警察當局及機關的身份屬於法律保留的事宜，因所涉及的是刑事訴訟的問題。因此，如終審法院的合議庭裁判所述，此乃法律保留的事宜，行政長官和政府無權加以規範。既然行政長官和政府無權就刑事性質的事宜制定相應的規範，就更不可廢止相關規定，無論這些規定是由何種立法行為所制定。

這樣，當第 15/2003 號行政法規重組經濟局並廢止六月二十八日第 27/99/M 號法令時，其內的廢止性規定——第二十七條——對該法令中的刑事性質及刑事訴訟性質的規範，包括關於經濟局督察人員刑事警察當局及機關的身份的規範，並不產生效力<sup>4</sup>，即這些規定仍然生效。

基於此，由於政府有意將刑事警察機關的權力集中於具刑事偵查職能的各個警察當局，故有需要以形式意義法律廢止第 27/99/M 號法令賦予經濟局經濟活動稽查廳督察人員刑事警察當局及機關身份的規範——對此已於理由陳述中載明，且政府不論在一般性通過該法案

<sup>4</sup> 據 Oliveira Ascensão 的見解，每當某立法規則沒有得到遵守時，相關法律原則上是非有效的；如立法時沒有遵守憲法，則所制定的法律存在無效的瑕疵。在本具體個案中，按基本法規定刑事性質的事項屬立法會保留事宜的憲法原則沒有得到遵守，因此第 15/2003 號行政法規第二十七條的廢止性規定，對第 27/99/M 號法令所載的刑事及刑事訴訟性質的規範是無效的，對此請參閱 José de Oliveira Ascensão, O Direito-Introdução e Teoria Geral-Editorial Verbo, 1987, 第 226 頁。



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

的全體會議上，還是在委員會會議上，亦一再重申了這一立場。

委員會認為本法案對於釐清有關的法律制度，特別是對於明確經濟局督察人員的權限將有所裨益。原因在於，儘管第 15/2003 號行政法規的廢止性規定對有關經濟局人員的刑事警察機關身份的規範不產生法律效力，但可以肯定的是，該等人員自二零零三年即經濟局新的組織法生效後已不再以該種身份行事。不過，有委員會成員不同意本法案的內容，認為經濟局的監察權會由於其督察人員喪失刑事警察當局及機關的身份而受到損害。

除上述問題外，委員會也關注到其他方面的問題，尤其是六月二十八日第 27/99/M 號法令所載的其他刑事性質的規範——第二十九條第一款及第三十二條第三款<sup>5</sup>亦被廢止的問題<sup>6</sup>，對此在一般性通過本法案的全體會議上已作出過討論。由於該等分別涉及司法保密及違令罪<sup>7</sup>的條文亦一併被第 15/2003 號行政法規第二十七條所廢止，委員會希望聽取政府在這方面的意見。

<sup>5</sup> 這些規定同樣被列入第 15/2003 號行政法規第二十七條的廢止性規定。

<sup>6</sup> 此外，其他一些與刑事警察機關及身份有關的純訴訟程序性質的規範——第十四條 e) 項及 f) 項——被廢止之餘更被轉載到第 15/2003 號行政法規裏。這些規範，僅在經濟局人員能介入訴訟程序的前提下才應存在，故有必要對此加以分析，並在將來修改有關行政法規時作出配合。

<sup>7</sup> 違反者分別根據《刑法典》第三百三十五條及第三百一十二條予以處罰。



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

政府經考慮後，對兩個條文作出了區別處理。

對於第三十二條第三款，政府同意委員會的理解，認為屬刑事規定，故將之納入法案新文本的範圍。

對於第二十九條第一款，則認為該款並非創新性的規定，且具有“教育”意義，因而不應被廢止。

委員會對政府就第二十九條第一款的定性並不認同。委員會認為，該規定中有關司法保密的部份屬刑事性質的規範，且更屬實體法的規定，當中間接訂定了違反司法保密罪的構成要素。因為在制定刑事規範時，法律會描述被禁止的行為模式以及將該等行為歸責於其行為人的模式。在本個案中，法令訂明經濟局的工作人員須受關於司法保密的法律規定約束，故他們必須採取某種行為，即根據《刑事訴訟法典》的規定，不透露其所參與的程序或以某種方式所得悉的事實。如違反該項禁止性規定，即透露其由於參與某些程序而得悉的事實，則構成不法行為——刑事不法行為——並須根據刑法的規定接受

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large signature and some illegible markings.



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

處罰<sup>8/9</sup>，因此，根據第二十九條第一款的規定，經濟局人員須遵守有關司法保密的法律規定，而當經濟局人員因違反司法保密而被入罪時，首先違反的應當是該款的規定。

總之，本法案沒有廢止第二十九條第一款，即意味著該款繼續生效，因為正如上述，第 15/2003 號行政法規第二十七條在廢止第 27/99/M 號法令時，對其中的刑事及刑事訴訟性質的規定並不產生任何法律效力。

此外，基於法律的確切性及安定性的理由，亦適宜保留上述規定繼續生效，原因在於第 15/2003 號行政法規第二十一條載有內容完全相同的規定，但該等規定因違反憲制性原則而無效，因特區基本法<sup>10</sup>規定刑事性質的事宜僅能由立法會作出規範，故此，保留第 27/99/M 號法令第二十九條第一款繼續生效有其好處，可“彌補”上述行政法規的規定。換言之，如將來經濟局的某個人員因違反司法保密而被控

<sup>8</sup> 參閱 Germano Marques da Silva 的 *Direito Penal Português, Parte geral II, Teoria do Crime, Verbo* 出版社，第 15 頁及續後各頁；Manuel Leal-Henriques 的 *Manual de Formação de Direito Penal de Macau*，法律及司法培訓中心，2005，第 79 頁及續後各頁。

<sup>9</sup> “刑法的規範通過訂定適用刑事處分的前提，具體禁止或強制實施規範所界定的有關行為，而當這些規定被違反時，便構成刑事不法行為” – Eduardo Correia – *Direito Criminal I, Almedina* 書局 – 科英布拉，1971，第 11 頁。

<sup>10</sup> 王振民：“《基本法》相對澳門所有其他法律，具有凌駕地位，任何違反《基本法》的法規都將無效”（2007 年於立法會舉行的研討會）。



訴，有關控訴的法律依據將是本法令的規定，而非行政法規的規定<sup>11</sup>。

#### IV – 細則性審議

經一般性通過該法案的全體會議及委員會內部的討論和分析後，對法案的原文作了多處修改，包括：

##### 法律的名稱

委員會認為法案的標題應更準確地反映法案的範圍。因此，該法採用了新的名稱，改為“廢止六月二十八日第 27/99/M 號法令有關刑事訴訟及刑事性質的規定”。

##### 第一條 廢止

不論是全體會議還是委員會均認為，第一條的原有行文過於空泛，因沒有具體列明擬廢止的是第 27/99/M 號法令的哪些規定。原文

<sup>11</sup> 只有當法律訂明某行為是犯罪時，該行為才屬於犯罪，因只有法律——形式意義的刑法——才能對人的行為，即對有關事實賦予如此的重要性。參閱 Manuel Leal-Henriques 的前述著作第 81 頁。

才  
美  
L  
M



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

中“及載於該法規有關刑事警察機關的規定”這種表述，使法案的範圍存在不確定性，並引起了一系列的疑問。

經討論後，政府決定修改該條的行文，具體列出本法案真正擬廢止的規定。

因此，在第一條增加了廢除第十四條 g) 項的規定，事實上在法案最初文本“載於該法規有關刑事警察機關的規定”的表述已經暗含了這方面的內容，明確廢止該項的規定是廢止六月二十八日第 27/99/M 中涉及到刑事警察機關規定的結果。另一方面，根據上述討論結果，第一條亦新增了廢止第三十二條第三款關於違令罪的規定。

## V - 結論

經細則性審議及分析本法案後，本委員會認為：

1. 法案已具備提交全體會議作細則性審議的要件；
2. 應邀請政府代表列席細則性表決本法案的全體會議，以提供



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

必需的解釋。

二零零八年五月十三日。

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