



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 1 /IV/2009 號意見書

事由：《中國人民解放軍駐澳門部隊因履行防務職責而享有的權利和豁免》法案

I

引言

1. 標題所示法案由澳門特別行政區（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，透過二零零九年十月二十三日第 11/IV/2009 號批示接納該法案。

2. 上述法案於二零零九年十一月十二日舉行的全體會議上引介，於同日經討論後獲一般性通過。立法會主席透過二零零九年十一月十二日作出的第 70/IV/2009 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”，並要求於二零零九年十二月十四日前完成有關工作。

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. 本委員會分別於十一月十九日、十一月二十五日及十二月十日舉行正式會議，政府多名代表在行政法務司陳麗敏司長的帶領下出席了十一月二十五日召



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

Handwritten signatures and initials on the right margin.

開的會議。

5. 在上述歷次會議中，委員會討論了多個問題並提出多項建議。有必要強調的是，委員會認為，相對於法案的最初文本，法案的最後文本在法律技術方面有實質性的改善，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為基礎。

II

引介及背景

6. 政府於法案的理由陳述中說明了制定及提出法案的動機，這將有助於更清楚理解法案中所涉及的某些問題，因此，為了便於參閱有關內容，以下將轉述某些段落。

7. 就法案的必要性而言，理由陳述指出，“《中華人民共和國澳門特別行政區駐軍法》（下稱“澳門駐軍法”）旨在保障中國人民解放軍駐澳門部隊（下稱“澳門駐軍”）依法履行職責，維護國家的主權、統一、領土完整和澳門的安全。”

8. 另一方面，“根據《澳門駐軍法》第十條的規定，澳門駐軍和其人員享



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

Handwritten signatures and initials on the right margin.

有在澳門特別行政區實施的法律規定的權利和豁免，以及澳門駐軍人員對妨礙其執行職務的行為，可以依照在澳門特別行政區所實施的法律規定採取措施予以制止。為了具體落實《澳門駐軍法》的上述規定，特區政府草擬本法案。”

基於此，“考慮到澳門駐軍履行防務職責所需，法案訂定澳門駐軍及其人員享有一系列權利和豁免，以及確立為澳門駐軍提供服務的特定種類專業人員的專業資格確認方式。”對妨礙澳門駐軍履行防務職責的行為，“法案規定澳門駐軍人員在特定前提下可採取一系列的措施予以制止，當中包括使用火器。”

9. 最後，在刑事範疇方面，據理由陳述的解釋，“除了將澳門駐軍及其人員等同於《刑法典》中某些涉及妨害公共當局罪行的特定條文內所指的特區公共部門和公務員外，還規定不服從駐軍人員為着採取上段所指措施而發出的命令構成違令罪，以便打擊妨害澳門駐軍履行職務的不法行為。”

10. 也就是說，法案是規範澳門駐軍某方面法律制度的其中一個部份，尤其是在權利和豁免及刑事法律後果方面。現行的法規中尚有其他相關的法律規範，如第 4/2004 號法律《軍事設施的保護》、第 6/2005 號法律《中國人民解放軍駐澳門部隊協助維持社會治安和救助災害》、第 22/2000 號行政法規《中央人民政府駐澳機構履行職責的保障及有關豁免》等。換言之，本地已存在一個由多部法律法規組成的規範體系，而本法案通過後，將成為其中的一個新的組成部份，以回應現今的需要。



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

Handwritten signatures and initials on the right margin.

III

細則性審議

11. 第一條 - 標的 - 該條訂定了本法的標的。關於該條第一款的規定，沒有甚麼值得評述的。在此只希望說明的一點是，本法案並非包括所有的權利和豁免，以及其他特殊性質的權利和豁免，例如電訊綱要法方面的。

就本條第二款的規定，即“本法律的規定不妨礙其他為澳門駐軍及其人員而制定的法規的適用”，委員會提出了一些與第 13/2009 號法律通過的關於訂定內部規範的新制度有關的問題，其主要涉及立法會的法律與政府的行政法規之間的關係。

上述“法規”一詞，其本身已涵蓋了法律和行政法規，相應地，保障這些已有法規適用的規定，可能會使人有一種以往訂定的行政法規即使抵觸新的法律而仍然有效的錯覺。

無論是委員會還是政府代表均明確表示，根據現行的規定，抵觸法律的行政法規是絕對不可能存在的。而該款規定的行文又有可能使人對這一事項產生疑問，但是，絕不能作出顛倒行政法規與立法會法律之間位階關係的解釋。

在此有必要引用第 13/2009 號法律的一些條文及相關委員會意見書的某些內



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

Handwritten signatures and initials on the right margin.

容予以說明：

“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。”

至於行政法規和法律之間關係這一問題，第一常設委員會¹的意見書指出：
“法案的理由陳述同樣指出在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。”

¹ 第一常設委員會《關於訂定內部規範的法律制度》法案的第 3/III/2009 號意見書，見 <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2009/13-2009/parecer.pdf> 及《關於訂定內部規範的法律制度》法律彙編，立法會，2009 年，澳門。



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

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below it.

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。”

另外，該意見書還指出“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²。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³的規範行為提供準則的法律，因而必須為這些規範行為所須遵守，否則便沒有任何作用。”⁴

此外，上述第 13/2009 號法律第十條的規定，只維持有關行政法規繼續生效至新法規對其作出修改、暫停實施或廢止。即可以將其默示廢止，而無須一項明示廢止的規範。

總之，為了避免可能出現的問題，建議政府在將來的法案中盡可能避免採用第一條第二款的規範方式。因為要清晰及完全地適用關於訂定內部規範的新法律制度，本身已是非常複雜。

² 參閱王振民的《“一國兩制”與澳門基本法》，澳門立法會 2008 年出版，並見 <http://www.al.gov.mo/lei/um%20pais%2020dois%20sistemas.updsp.pdf>

³ 同一方面，有鄭錦耀對“關於法律和行政法規的規定”法案的修改建議。

⁴ 曹其真在《關於訂定內部規範的法律彙編》的前言中明確指出：“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。”



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

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.

12. 第二條 - 優先出入境 - 委員會認同本條的內容，認為這裡所給予的一系列優惠是合理的。

13. 第三條 - 邊境設施的進入及通行 - 對於本條，委員會持與法案上條相同的意見。

14. 第四條 - 稅務豁免 - 關於本條，委員會提出了與第一條第二款相同性質的疑問，因為現時在行政法規範圍內，即第 22/2000 號行政法規第二條的規定，以援引的方式作出一系列的稅務豁免。除此之外，亦應考慮涉及此事項的維也納公約的公告。另外，更須注意第 13/2009 號法律第六條（十五）項所指稅收事項須由法律予以規範的規定。

政府代表重申，法律相對於行政法規具至高無上的地位。換句話說，除了第 13/2009 號法律第十條的情況之外，將不會有任何行政法規的規定抵觸法律的規定。

另一方面，更須了解行政法規適用主體的範圍比法案的大。因為行政法規的規定包括多個機構和相關的人員，相反，法案只包括澳門駐軍及其人員。

15. 第五條 - 專業資格 - 委員會同意所建議的條文。

16. 第六條 - 駕駛員資格 - 委員會接受所建議的條文。同時，政府代表



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

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below it.

解釋，有關的資格是由解放軍認可的，因此無需在澳門辦理任何手續。

17. 第七條 - 車輛 - 委員會就本條曾提出一些疑問，尤其是第一款的列舉是否足夠、對於豁免適用環保的規定是否適當、“適當信號”的表述是否清晰及是否需要為車輛購買保險。

委員會很快獲得解釋：有關的列舉是足夠的。因應特定軍用車輛如武裝車輛和坦克車的特殊性和複雜性，有必要排除有關限制污染規定的適用。另外，無須為此類軍用車輛購買保險，因為保險公司根本不會受理。當發生意外造成損毀時，有關的賠償將由軍方直接承擔，而不會透過保險公司賠償。

經過解釋後，委員會贊同所建議的制度。

18. 第八條 - 可採取的措施 - 在法案第一文本的基礎上，本條引入了重要的修改，即將之分拆為多個條文。

由於原條文過於臃長而且包括多種不同的情況，故委員會建議修改。政府接納了委員會的意見並將其分拆為四個獨立的條文⁵。

就第一款的有關行文，委員會認為除了使用“必要”這一表述作為要件外，

⁵見第一常設委員會有關《軍事設施的保護》法案的第 3/II/2004 號意見書及上述已提及的第 4/2004 號法律第九條至第十二條的規定。



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

建議增加“適當”和“適度”的表述。因為這樣表述會更加完整，而且一方面增加有關的保障，另一方面則更好地作出界定。換言之，就一般情況而言適度原則仍然是必須的，只是透過一種更清晰和更符合相關事項的方式作出規定。另外，法案的新文本與第 9/2002 號法律《澳門特別行政區內部保安綱要法》第八條第一款的行文和所包含的精神更接近。

此外，亦對第八條作出了一些行文上的修飾。

19. 第九條 - 火器的使用 - 本條是由原第八條分拆出來的，並因應分拆後的需要而引入少許的修改和在文法上的修飾。委員會接納所建議的條文。

20. 第十條 - 警告 - 與上條的情況相同。

21. 第十一條 - 使用火器後的處理 - 與上條的情況相同。

22. 第十二條 - 違令 - 這是原文本的第九條，有關的變更是因應上述數條的出現而作出的。

委員會對建議的文本、以及將這一刑事規範在文本上清楚列明而非透過等同的方式處理的作法表示贊同。

23. 第十三條 - 等同 - 由於該條同時援引《刑法典》不同章節的三個條

Handwritten signatures and initials on the right margin.



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

Handwritten signatures and initials on the right margin.

文，委員會主要基於立法技術方面的考慮，曾討論並建議修改其行文，以明確有關的罪狀及相應的刑罰。

另外，參考與該法案相關的第 4/2004 號法律，其法案最初文本也有“等同”一條，援引《刑法典》第三百一十一條和第三百一十二條。當時負責審議有關法案的委員會，“考慮到本條的規定是確立有關的刑事規範，因此適宜從技術上明確規定有關的罪狀以及相應的刑罰，故建議政府修改有關的行文，政府接受委員會的建議。”⁶即在第 4/2004 號法律第十三條和第十四條分別規定了抗拒和違令。

為此，委員會與政府代表展開討論。最後，政府代表表示，在聽取委員會意見的基礎上，與相關實體進行了溝通，考慮到該法案主要是規範駐澳部隊因履行防務職責而享有的權利和豁免，認為不宜分拆，故維持原行文。委員會對此表示認同。

24. 第十四條 - 生效 - 委員會同意現時本條的內容。

V

結論

25. 委員會經細則性審議及分析後認為：

⁶ 第一常設委員會有關《軍事設施的保護》法案的第 3/II/2004 號意見書。



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

1) 《中國人民解放軍駐澳門部隊因履行防務職責而享有的權利和豁免》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。

二零零九年十二月十日於澳門。

委員會

關翠杏

(主席)

吳在權

(秘書)

高開賢



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

黃

歐安利

徐偉坤

區錦新

蕭志偉

何潤生

陳美儀