



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/V/2017 號意見書

事由: 《監管攜帶現金和無記名可轉讓票據出入境》法案

I

引言

1. 標題所述法案於二零一六年十二月一日由澳門特別行政區（下稱澳門特區）政府提交，立法會主席根據《立法會議事規則》第九條 c) 項規定¹，透過二零一六年十二月十六日第 1510/V/2016 號批示接納該法案。

2. 上述法案於二零一七年一月四日舉行的全體會議上引介，並經一般性討論後獲一般性一致通過。

3. 立法會主席透過二零一七年一月四日第 4/V/2017 號批示，將上述法案派給本委員會進行審議和編製意見書，並要求於同年三月六日前完成有關工作。

¹ “主席有下列權限：……c) 根據《議事規則》進行審查後，接納或初端拒絕接納法案、議案、全體會議的議決、異議及申請，但不妨礙向執行委員會提出上訴；對執行委員會就上訴的決定，得向全體會議提出上訴”。

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including names like 'Am', 'M', and 'Clan'.



期間，委員會申請延長該期限並獲得批准。

4. 委員會分別於二零一七年一月十一日和十九日、三月十六日、五月十七日及二十三日舉行會議，對法案進行分析。政府代表列席了其中兩次會議。

5. 在對法案進行技術分析的過程中，委員會向提案人提交了由顧問團編訂的《〈監管攜帶現金和無記名可轉讓票據出入境〉法案——立法會的建議、意見和疑問的總結》一文。

針對委員會的建議和問題，提案人之後提交了一份文件，作出相應分析 and 解釋。

6. 期間，提案人又提交了三份非正式文本及一份正式文本。為反映立法程序的真實情況及確保其透明度，需指出，法案未作出實質性的修改。

而除涉及形式、行文和立法技術上的問題以外，提案人對委員會提出的建議只作有限度的接納。

II

概括性審議

7. 本章對法案進行引介，將廣泛引述本法案理由陳述中已公開的內容。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including characters like '朱', '3', 'CS', and 'AM'.



以下是對理由陳述內容的介紹。

8. 提案人在理由陳述中介紹：“亞太區打擊清洗黑錢組織於一九九七年在曼谷成立，為金融行動特別組織在亞太區的準成員，而金融行動特別組織為經濟合作發展組織的附屬組織。”

又指：“金融行動特別組織的目標為訂定反清洗黑錢及打擊資助恐怖主義的國際標準，故所發出的建議適用於亞太區打擊清洗黑錢組織的成員國家及管轄區。所有金融行動特別組織及亞太區打擊清洗黑錢組織的成員均須定期接受其他成員評估其反清洗黑錢及打擊資助恐怖主義的法律框架及建議的執行情況。”

並稱：“金融行動特別組織訂立了四十項建議，各成員國家及管轄區均須實施。當中的第三十二項建議（下稱“R32”）鼓勵各成員立法建立制度，以偵察及監控跨境運送現金和無記名可轉讓票據（下稱“R32 制度”）。主要目的是要確保恐怖分子及其他犯罪分子，無法親身或利用他人在各管轄區運送現金和無記名可轉讓票據，為他們的活動提供資金或清洗犯罪所得。”理由陳述的寫法令人感覺金融行動特別組織的建議，即 R32 建議具有法定強制效力。因為在理由陳述中提到：“金融行動特別組織訂立了四十項建議，各成員國家及管轄區均須實施。”又指出“澳門特別行政區必須實行監管制度，根據現時情況，實行有關係統尤為重要，因為亞太區打擊清洗黑錢組織正就這方面對澳門特別行政區進行評估（澳門特別行政區清洗黑錢及恐怖融資風險評估報告）。”

美
了
ca
Jan
Alan
CS
A
M



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

眾所共知，該文件的性質正如其名，是建議。同時金融行動特別組織雖具有國際性，但並不是真正意義上的國際組織。這就非常清楚地表明，並不存在法律強制性要求國內法中將建議提出的解決辦法具體化。這與國際勞工組織的公約不同，比如其第八十七號公約，而金融行動特別組織的建議只是一部軟法。

9. 理由陳述還指出，“金融行動特別組織亦指出，實施‘R32 制度’時，‘不應限制 (a) 國家之間的商品及服務的貿易付款；或 (b) 資金以任何方式自由流動’。根據‘R32’，各成員應實施申報系統、披露系統或兩者並行的系統，以偵察旅客是否攜帶大量現金和無記名可轉讓票據。在申報系統下，旅客應主動向主管當局申報；在披露系統下，旅客僅在主管當局查問時方須提供有關現金和無記名可轉讓票據的資料。”

又，“各成員可靈活採用一套最適合本身獨特情況的系統，但關於大量的現金和無記名可轉讓票據，金融行動特別組織則建議法律須要求監管跨境運送總值超過一萬五千美元或一萬五千歐元的現金和無記名可轉讓票據。”

10. 最後，理由陳述還指出，“新法將成為落實第 2/2006 號法律《預防及遏止清洗黑錢犯罪》所規定的打擊清洗黑錢犯罪及第 3/2006 號法律《預防及遏止恐怖主義犯罪》所規定的打擊資助恐怖主義的措施的另一項法律工具。”

11. 關於提出的解決辦法，理由陳述指出：“本法案力圖使澳門特別行政區在顧及本地的實際情況下，能符合有關方面的國際標準。”

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'ca', 'John', 'Clara', 'CS', 'J', 'A', and 'M'.



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

注意，正如金融行動特別組織的建議中表明的，執行這些建議不允許、也不意味著違反特定法律體制（本案例中即澳門特區法律體制）的現行原則。

12. 建議的總體解決辦法如下：

一、現金和無記名可轉讓票據的定義不包括黃金和其他貴重金屬及寶石，因金融行動特別組織就這些物品訂有特別建議；

二、為靈活配合國際建議的改變，設立指定金額的概念，由行政長官批示落實。根據為配合此立法提議而制定的草案，澳門特別行政區將訂定一接近上述一萬五千美元或一萬五千歐元，即澳門幣十二萬元的指定金額；

三、申報系統是一混合系統；對進入澳門特別行政區的旅客適用申報系統，而對離開澳門特別行政區的旅客則適用披露系統；

四、為使推行‘R32’不影響旅客進出各出入境口岸，現宜採取謹慎的做法，根據國際標準使用簡化系統（又稱‘雙線通道系統’或‘紅綠通道系統’）實施海關監管。在該系統內，旅客攜帶總值為或超過澳門幣十二萬元的現金和無記名可轉讓票據進入澳門特別行政區時須使用紅色通道，並作出申報；旅客使用綠色通道時，即等於聲明其未攜帶總值為或超過澳門幣十二萬元的現金和無記名可轉讓票據；

五、旅客離開澳門特別行政區時，如被當值的海關人員查問，僅須聲明有否攜帶總值為或超過澳門幣十二萬元的現金和無記名可轉讓票據；

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '美', 'j', 'low', 'pm', 'Clen.', 'CS', and a large vertical signature.



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

六、旅客中途短暫停留澳門特別行政區過境以前往另一目的地，且無填寫任何出入境紀錄，不負申報義務；

七、違反申報義務將構成行政違法行為，可科處澳門幣一千元至五十萬元的罰款。但在有合理解釋的情況下（例如：在點算鈔票時犯下不可諱責的錯誤、未留意所攜帶外幣的最新牌價變化等）可減少或不科處罰款；

八、海關負責監管、監察及科處處罰，為此目的，規定海關人員可搜查行李及搜身，並在有跡象顯示攜帶現金和無記名可轉讓票據可能涉或來自不法活動時，扣留有關財物直至具職權的刑事警察機關到場。

— 海關及其他相關公共實體將以澳門特別行政區的正式語文及英文向公眾、旅行社、其他旅遊業者及運輸業者提供資訊和宣傳。”

13. 完成以上對理由陳述內容的總體介紹之後，現進行概括性審議，對一些重要問題進行分析，包括：對於澳門法律體制，特別是高位階或基準性規定及原則，建議的一些解決辦法是否符合；還將對理由陳述中某些論述進行解釋。

14. 在開始之前，還須簡要介紹由亞太區打擊清洗黑錢組織全會二零零七年七月二十四日通過的《APG/OGBS MUTUAL EVALUATION REPORT ON Macau, China》，這是十年前公佈的對澳門特區之共同評估報告。

主要討論報告中涉及 R32 建議的內容。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '英', '3', and several illegible signatures.



15. R32 建議²規定：

“現金攜帶

各國應該採取作為以偵察跨境運送現金和無記名可轉讓票據，包括啟動申報系統或披露系統。

各國應確保相關機關有法律授權，可以對被懷疑與恐怖分子資金或洗錢有關或未據實申報或披露之現金或無記名可轉讓票據加以攔截或扣留。

各國應確保對於不實申報或披露之當事人予以有效、適當與具勸戒性之制裁。如果該筆現金或無記名可轉讓票據與洗黑錢、資助恐怖分子或其他上游犯罪有關時，各國應採取適當措施，包括訂立符合第 4 項建議之相關法律，俾對此類現金和票據能夠加以沒收。”

16. R32 建議（現金攜帶）有以下注釋。為方便查閱，說明問題，現轉錄如下。

“A. 目標

一、第三十二項建議訂立的主要目標是要確保恐怖分子和其他犯罪者無法透過跨境運送現金和無記名可轉讓票據，進行資助恐怖活動或清洗犯罪所得，特別是要各國採取相關措施以：1) 偵察隨身攜帶現金和無記名可轉讓票據出入境；2) 攔截或扣留與恐怖分子資金或洗錢有關之現金和

² 葡文版詳見《As Recomendações do GAFI》，二零一二年二月，經濟合作與發展組織/金融行動特別組織，分別由葡萄牙銀行和巴西金融活動管理委員會統籌翻譯。遺憾的是，不論是這份十年前公佈的報告，還是同樣是多年前制定的建議，均未有澳門兩個官方語文的正式公開文本，金融情報辦公室沒有，特區其他任何公共部門亦無。建議此疏漏盡快正式解決。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '美', '3', and several illegible signatures.



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

無記名可轉讓票據；3) 攔截或扣留未據實申報或披露之現金或無記名可轉讓票據；4) 對於未據實申報或披露者予以適當之制裁；5) 允許沒收與資助恐怖分子或洗錢有關之現金和無記名可轉讓票據。

B. 「現金攜帶」問題可能採取之防制系統類型

二、各國為達到第三十二項建議和本註釋所課義務，可擇一採行下列系統類型。然而各國並不需要對跨境攜入和攜出現金或無記名可轉讓票據使用相同系統類型。

申報系統

三、所有隨身攜帶現金或無記名可轉讓票據跨越國境之人士，於等值達預設門檻（最高為美元或歐元 15,000 元）時，即必須遞送一份據實的申報表予有關機關。各國可擇一採行下列三種申報系統：1) 針對所有旅客的書面申報系統；2) 針對攜帶實物或無記名可轉讓票據的等值達預設門檻的旅客的書面申報系統；3) 口頭申報系統。此三類系統具體描述如下。但各國可採用兩者並行的系統。a. 針對所有旅客的書面申報系統：根據此系統，所有旅客應在進入該國前填寫書面申報。其中包括普通或海關申報表格裡的問題。在實務上，旅客須申報是否攜帶現金或無記名可轉讓票據（如在‘是’或‘否’的選項上勾選）。b. 針對攜帶等值達預設門檻的旅客的書面申報系統：根據此系統，所有攜帶現金或無記名可轉讓票據的等值達預設門檻的旅客須填寫書面申報表。實務上，如未攜帶等值達預設門檻的現金或無記名可轉讓票據，旅客無須填寫任何表格。根據此系統，所有攜帶現金或無記名可轉讓票據的等值達預設門檻的旅客須作出口頭申報。一般作法是，在海關入境口岸，旅客須在‘紅色通道’（申報通道）

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '美', '3', and several illegible signatures.



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

和‘綠色通道’（無須申報通道）之間作出選擇。旅客對通道作出的選擇被視為口頭申報。實務上，旅客無須書面申報，但須主動向海關官員報告。

披露系統

四、各國可採行此類系統，旅客遇有關機關要求時，必須據實披露相關資訊。根據此類系統，旅客無須作出書面或口頭申報。實務上，當旅客受到相關要求時，須據實向有關機關作出回答。

C. 適用於兩種系統共同原則

五、無論採取何種系統，各國應確保所採取之系統能夠體現下列原則：a.該申報／披露系統應對於攜帶現金或無記名可轉讓票據進、出國境都能適用。b.於發現未據實申報／披露隨身攜帶現金或無記名可轉讓票據或未履行申報／披露情形時，特定權責機關應有權要求攜帶者提供有關該筆現金或無記名可轉讓票據之來源及用途等資訊。c.由申報／披露隨身攜帶現金或無記名可轉讓票據過程中取得之資訊，可以透過通報可疑方式或透過其他方式讓金融情報中心可以直接取得申報／披露資訊。d.就國內層面而言，各國應確保有足夠機制，協調海關、移民和其他有關機關間執行第三十二項建議之問題。e.下列兩種情形，對未據實申報／披露之現金或無記名可轉讓票據，權責機關應有權力能夠攔截或扣留一段合理時間，以確認是否有涉及資助恐怖分子或洗錢活動之證據：(i)有資助恐怖分子或洗錢嫌疑；或(ii)不實申報或不實披露。f.該申報／披露系統應允許，依據第三十六至四十項建議，進行最大可能之國際合作與司法協助，並就發現下列所舉情形加強合作：(i)申報／披露金額超過最高門檻美元／歐元 15,000 元；或(ii)不實申報／披露；或(iii)有涉及資助恐怖分子或洗錢活動嫌疑。



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

有關資訊應由權責機關加以留存備用，該資訊至少應涵蓋：(i)申報／披露或所偵測到之現金或無記名可轉讓票據之等值金額；及(ii)攜帶者之身分資料。g.執行第三十二項建議須嚴格確保資訊的合理使用，同時不應限制：(i)國家之間的商品及服務的貿易付款，或(ii)資金以任何方式自由流動。

D. 制裁

六、對於未據實申報或披露之人士應受到有效、適當與具勸戒性之制裁，包括刑事、民事或行政上制裁。對於隨身攜帶之現金或無記名可轉讓票據涉及資助恐怖分子或洗錢活動之出入國境人士，應受到有效、適當與具勸戒性的制裁，包括刑事、民事或行政上制裁，同時應有相應措施，以符合第 4.7 項建議的方式，將所涉現金或可轉讓票據沒收。負責執行第三十二項建議的機關應擁有適當的財政、人力及技術資源。各國應採取措施，確保該機構工作人員的高度專業水平及保密標準，作到廉潔、專業。

E. 黃金、貴金屬和寶石

八、儘管具有高流動性及在某些情形下可以作為價值的交換和運送，黃金、貴金屬和寶石並未被涵蓋在第三十二條建議內。這些項目可納入其他海關有關之法律或規定中。如果一個國家發現異常的跨國搬移黃金、貴金屬和寶石活動，應在適宜情形下通告這些搬移活動之來源國及／或目的國之海關或其他權責機關，並應合作瞭解該搬移活動的來源地、目的地及用途，進而採取適當之行動。

本建議採用的專門詞彙

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the word "Class" and several illegible signatures.



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

「不實申報」係指未據實陳述所運送現金或無記名可轉讓票據之價值或未據實陳述權責機關要求在申報表中應提供之相關資料，這包括未依要求履行申報在內。

「不實披露」係指未據實陳述所運送現金或無記名可轉讓票據之價值或未據實陳述權責機關要求在披露表中應提供之相關資料，這包括未依要求履行披露在內。

「與恐怖分子資金或洗錢有關」之現金或無記名可轉讓票據，係指(i)用於、意圖或預備用於資助恐怖主義、恐怖分子行動和恐怖組織或該等所擁有之收益；或(ii)源自洗錢或前置重大犯罪收益或用於、意圖用於遂行該等犯罪。

「隨身攜帶出入境」係指任何入境或出境時隨身攜帶現金或無記名可轉讓票據。包括下列運輸方式：(1)由自然人置放身上或隨身行李、車輛；(2)透過裝箱運送；(3)以自然人或法人名義郵寄現金或無記名可轉讓票據。”

17. 在此，有必要回顧亞太區打擊清洗黑錢組織十年前的報告中涉及此問題的部分。(報告的原文為英文，以下內容是跟據一份非正式的葡文版來翻譯，因此，如中、英文兩個版本有任何不相符之處，應以英文版為準)

現節錄如下：

“318. 澳門海關是負責監查跨境運送現金的合法性的機構。根據第11/2001號法律，澳門海關的職責包括預防關務欺詐行為、不法販運活動，

美
3
ca
jm
clan
cs
y
A
H



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

並確保對知識產權的保護。澳門海關不負責對跨境現金運送進行法律法規的制定。

320. 現時，中國澳門不僅未實施申報制度，也未採取披露制度。而且，現在政府也沒有計劃落實該等制度。此外，由於內部和外部的政策，現時中國澳門採取的制度對打擊現金偷運收效甚微，實際上甚至有可能助長此類行為，原因如下：中國對現金的控制（每人每日最多可攜帶人民幣 20,000 元），許多前往中國澳門的旅客隨身攜帶大量現金，或透過非正式轉賬機制完成澳門與內地之間的現金往來；為避免對博彩業的負面效應，中國澳門海關中的規定及關務程序中一直沒有類似特別建議第九項的反洗黑錢/打擊資助恐怖主義的規定。所以，中國澳門從未採納、也未實施任何反洗黑錢/打擊資助恐怖主義的計劃，以應對跨境現金運送。

321. 最近，中國澳門才開始對高額現金（超過澳門幣 300,000 元，約 37,500 美元）的跨境運送進行登記。然而，經過對海關及移民機構的訪問，評鑒小組發現現時對此類現金運送並無任何檢查方案，也無計劃進行相關檢查。在通關檢查/監查過程中有可能發現非法攜帶現金者，如金額超過澳門幣 300,000 元，會對此運送進行記錄，及該攜帶者可以過關。現時沒有任何措施申報此類現金轉移。

323. 根據第 7/2003 號法律（對外貿易法）第十條，中國澳門有一個進出口申報系統，如“所涉價值超過澳門幣 5,000 元”（625 美元），須作出申報。但該措施“不適用於涉及裝入行李的……供自然人自用或消費的貨物”。因此，如“行李”中裝有現金，即使其目的非法或透過非法方式取得，該現金也無須申報。針對有特殊目的的現金運送，沒有透過執法或情

美
j
w
jmr
clan
cs
A
M



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

報基礎制定指引或措施，以主動方式進行申報或披露。之前已經指出，司法警察與海關當局之間沒有統一行動。

324. 中國澳門曾指出正在研究旅客申報制度。但評鑒小組並未獲得關於此研究內容和進展的任何信息。

325. 對於不實申報，第 7/2003 號法律（對外貿易法）第三十七條只規定了罰款。

326. 但事實上，對於攜帶現金進出中國澳門者，並無所謂的“不實”申報或披露（因為海關並不要求旅客申報或披露所攜現金）。雖然對行李的 X 光檢查或人工檢查有可能發現現金，但此類措施不具系統性或針對性。

327. 根據海關關長的決定，現時採取的方式是，不論是主動申報還是海關發現的任何攜帶金額超過澳門幣 300,000 元的人士，均會記錄在報告中。如屬海關發現的情況，海關人員根據現有法律賦予的權力，盡量獲得更多的信息。自 2006 年 11 月開始實施此措施以來，海關已錄得六次高額（即超過限額）現金運送，並將具體資料轉交司法警察進行深入調查（一般是對攜帶者進行審問）。除此之外，既無任何其他跟進行動，亦無對已採取的措施進行加強。

329. 根據法律，海關人員可使用之前提到的權力，禁止或限制現金或無記名可轉讓票據進入中國澳門，以便協助司法警察調查此資金來源及性質。中國澳門的官員指出，此調查僅限於對攜帶者進行審問。無證據顯示司法警察曾拘捕任何涉嫌洗黑錢或資助恐怖主義的現金攜帶者。但司法警察曾發現多宗攜帶高額現金的個案。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '美', 'J', 'ca', 'jmy', 'Clan', 'CS', and several vertical lines and initials.



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

330. 對攜帶現金進出澳門者，澳門海關並未採取任何強制性的申報或披露制度。所發現的現金運送僅是在正常海關手續中抽檢出來的。

331. 如果海關人員認定有洗黑錢或資助恐怖主義的嫌疑，會對相關現金運送編寫報告。正如之前所述，自 2006 年 11 月以來，共發現六宗高額現金運送。但是，當評鑒小組要求報告範本或樣本時，澳門海關未能提供。澳門海關似乎並未對此信息進行維護。中國澳門近期成立的金融情報辦公室沒有相關資料。

332. 現時，澳門海關並未向新成立的金融情報辦公室提供任何數據。所有嫌疑活動均直接向司法警察通報，以進行調查。

335. 除反洗黑錢/打擊資助恐怖主義工作小組之外，澳門海關、出入境事務廳（治安警察局）與/或金融情報辦公室之間沒有任何工作層面的協調。據稱，海關關長與司法警察局局長每月會舉行一次會議。中國澳門尚未制定加強各實體間統一合作的計劃。

339. 與中國澳門許多執法機關一樣，澳門海關似乎是使用非正式渠道進行國際聯絡和合作，而不是採用已經確定的及具有操作性的諒解備忘錄或協議。

343. 澳門海關無法提供任何有關國際合作的數據，令評鑒小組無法對執行效果作出評估。

黃
3

ca

Jim

Alan

CS

Y
An

HS



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

344. 根據第 7/2003 號法律（對外貿易法）第三十七條，以下情況會作出處罰：在未具備所要求的申報單的情況下，使貨物運入或運離澳門特別行政區或在此轉運者，科處澳門幣 1,000.00 元至 50,000.00 元罰款，且須將貨物扣押，並宣告歸澳門特別行政區所有；使用申報單程序進行出口表（表 A）或進口表（表 B）所載貨物的對外貿易活動，且申報單所載貨物異於實際進口或出口的貨物者，科處澳門幣 5,000.00 元至 100,000.00 元罰款，且須將貨物扣押，並宣告歸澳門特別行政區所有。

345. 雖然現時有這些規定，但沒有證據表明曾對懷疑洗錢或資助恐怖分子的攜帶現金人士科處罰款。在罰款的適用方面，沒有任何關於負責個案／報告書的實體科處罰款的統計數據。

346. 現時清洗黑錢在中國澳門已被刑事化，但對於不遵守申報義務或不實申報所攜現金金額，包括超過規定的金額，沒有刑事處罰。

347. 若中國澳門一直有適用第 7/2003 號法律及有按照第九項特別建議引入一個偵查現金非法跨境流動的機制的話，上述所指的罰款理應是有效、適度及具阻嚇性的。

348. 出入境事務廳（治安警察局）有一個資料庫，該資料庫內載有由聯合國制裁阿富汗及塔利班委員會根據聯合國安理會第 1267（1999）號決議指定的人士。

349. 根據司法警察局的通報，沒有任何第 1267 號決議識別的人士曾試圖進出中國澳門。

美
3
ca
jmr
Clem
CS
y
A
H



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

350. 根據第 7/2003 號法律第十條的規定，中國澳門對於所涉價值超過澳門幣 5000.00 元（625 美元）的進出口活動有一套申報制度。沒有統計數據顯示上述法律有被海關適用到超過該金額的貨物上，但現金除外（現金僅在 2006 年 11 月才開始適用）。因此，雖然在技術上存在使除現金外的具價值的物件接受檢查的條文。然而，直至今時今日，相關工作並沒有被實現。

354. 金融行動特別組織正在處理有關機構提交的可疑交易書面報告。對於傳送關於大額現金流動的資料，似乎沒有一套程序，而海關部門亦沒有將現存少量的記錄傳遞予金融行動特別組織。

355. 現金進出澳門沒有申報義務，而超過指定金額的現金流動亦沒有申報義務。

356. 現時 X 光系統被應用於一些邊境口岸作海關檢查，然而，在實務上，只有攜帶大型密封的盒／箱的人士才須接受 X 光檢查，亦只有欲攜帶可疑貨物入境的人士須接受檢查。如上所述，個人行李無須受檢。

360. 舉證責任的倒置並不適用於中國澳門。更正確來說，由於缺乏特定的制度或管制，旅客可以攜帶其想帶的金額入境。對可疑旅客的調查只有查問及僅在有線報下才進行調查。既沒有任何一般情況下沒收現金的記錄，也沒有因虛假聲明或與犯罪活動有關而進行沒收的記錄。

371. 有關於盜版、貿易違法（農業），非法移民和非法麻醉品的海關公開統計數據。自 2006 年 11 月以來，與識別攜帶現金人士有關的數據很少。

Handwritten notes on the right margin: 美, j, Co, Jim, Chan, CS, Y, A, MS



372. 此外，根據第 7/2003 號法律第十條的規定，所涉價值超過澳門幣 5000.00 元的進出口活動須具備進出口申報單。銀行、珠寶店及任何其他商業實體必須對現金、黃金、寶石及金屬的流動作出申報。然而，海關人員無法提供這些為數不多的跨境流動申報的統計數據。因為中國澳門沒有實施申報制度，所以不存在與該制度的切實有效執行相關的統計數字。

373. 很多事例在多方面證明這是一個系統上的問題，故評鑑小組認為，中國澳門似乎並未將統計數據視為可提高其制度執行效率的檢視工具。相反，我們察覺到中國澳門編製統計數據，僅為滿足國際要求。”

此份十年歷史的文件在完成上述分析之後，提出以下建議和意見：

“建議及評論：

374. 現對中國澳門提出建議如下：

- 對現金的跨境流動以及現時已知悉的現金進出澳門的方式(包括用作不法目的的現金轉移) 所牽涉的風險進行評估；
- 根據風險評估制定和落實符合中國澳門經濟特色和國際標準的申報制度——按特別建議第九項的規定和執行指引；
- 對不實申報的行為刑事化；
- 考慮將出入境事務廳納入海關以有效監管出入境活動。這樣將有助當局加強對所懷疑的人或已知悉的罪犯的監察；
- 考慮大量增加檢查人員以對旅客進行監察；



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

- 因應中國澳門日益增加的出入境活動，從質量和數量方面考慮對 X-光機和其他監察設備加以優化；
- 就對遊客進行檢查方面，考慮採用“常數隨機”方式進行選擇性抽檢，或根據懷疑或情報所得進行檢查；
- 設立一個由海關和司法警察組成的工作組，負責統籌相關操作和程序。司法警察應向海關提供透過調查取得且可用作風險評估的情報；
- 根據保安部隊和情報機關所得的資訊，採用選擇性執行的方式；
- 海關應對發現到的大量現金的跨境活動作記錄，將相關資料數碼化和詳細記述。應將這些資訊用作司法警察日後的調查工作上，以對懷疑攜帶現金的人所採取的處理程序和監察加以優化。此外，應與金融情報辦公室分享及定期提供這些資訊；
- 就扣押方面，保留詳盡的相關統計數據以便對檢查技術的成效作出評估。應把這些資訊與其他執法部門和金融情報辦公室共同分享以作情況審視之用；
- 編製本地與國際合作的統計數據，記錄雙方之間提出和接受的協助申請。應透過部門間的聯繫把這些資訊用作日後的調查和評估工作；
- 就反洗黑錢/打擊資助恐怖主義的要求以及特別建議第九項的規定及其執行指引向海關人員提供培訓；
- 海關應制定一套推廣計劃，用以向海、陸、空運輸業界僱員提供識別可疑活動的培訓。”

18. 如本法案通過，上述報告所指出問題中的有一部分可得到解決，如申報系統問題。

其他問題的解決方案已不屬於立法性質，而是行政、組織管理等層面的問題。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '英', 'j', 'ca', 'jmr', 'Clan', 'cs', and a vertical line with 'A' and 'M' at the bottom.



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

19. 由於提及到要視乎屬進入或離開澳門特區的情況而建立申報系統及披露系統，故對此展開分析。

“R32 建議”建議各成員應實施申報系統、披露系統或兩者並行的系統，以偵察旅客是否攜帶大量現金。在申報系統下，旅客應主動向主管當局申報；在披露系統下，旅客僅在主管當局查問時方須提供有關現金和無記名可轉讓票據的資料。

要強調的是，各成員國可靈活採用一套最適合本身獨特情況的系統。

所建議的系統是一混合系統；對進入澳門特別行政區的旅客適用申報系統，而對離開澳門特別行政區的旅客則適用披露系統；

要注意的是，法案第三條（進入澳門特別行政區時的申報義務）規定，任何自然人攜帶總值為或超過指定金額（該金額在本法律中未有規定）的現金及／或無記名可轉讓票據進入澳門特別行政區時，應向海關人員申報。

還規定澳門特別行政區入境處設有雙線通道系統時：

“（一）旅客使用綠色通道，即表示聲明無攜帶總值為或超過指定金額的現金及／或無記名可轉讓票據；

（二）旅客使用紅色通道，即表示擬申報以履行上款所指的義務。”

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '兼', 'j', 'ca', 'jmr', 'Chan', 'cs', 'y', 'A', and 'M'.



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

而在法案第四條規定的制度（離開澳門特別行政區時的申報義務）中訂明，任何自然人攜帶總值為或超過指定金額的現金及／或無記名可轉讓票據離開澳門特別行政區時，如被海關人員查問，應申報。

此外，第五條亦對申報的個人性、相關證明文件及表格作出了規定，第六條則規定了一個範圍較廣的監察權，包括通過抽樣或根據若干指標隨機查問旅客，並要求其補充資訊，出示護照或其他身份證明文件、交通票以及所攜帶的現金或無記名可轉讓票據的始發地或目的地的發票或其他文件，以及搜查旅客已申報或未申報的行李，檢查行李內的物品，對旅客搜身，檢查其身上、衣服及隨身物品內的財物。

20. 在細則性審議時提及的另一個問題是，分析《基本法》關於澳門特別行政區的市場的基本理念及其自由運作的各種規定及保障。

法案旨在規定一項監管攜帶現金和無記名可轉讓票據出入境的制度，但有議員表示憂慮及質疑這個機制可能違反《基本法》第一百零九條“澳門特別行政區政府保障資金的流動和進出自由。”及第一百一十一條的規定“澳門特別行政區實行自由貿易政策，保障貨物、無形財產和資本的流動自由。”。

政府釋除了這些疑慮，認為沒有違反《基本法》的有關規定，此外，擬實施的制度在其他國家或地區都普遍存在，不會阻礙亦不會禁止資金的流動，而只是會要求對這種資金的流動作出申報。

委員會接受提案人對有關問題的解釋。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '美' and '之', and several illegible signatures.



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

21. 理由陳述首先引起的問題及疑慮是，金融行動特別組織及亞太區打擊清洗黑錢組織這些國際性組織的性質，以及金融行動特別組織的建議的法律性質。

因此，正如在前述，委員會向提案人提出：理由陳述提及三個實體，包括經濟合作發展組織、金融行動特別組織、亞太區打擊清洗黑錢組織。它們是否具有國際組織的性質？彼此之間有否從屬關係？澳門特區與它們有何關係，是締約方嗎？若是，是何組織的締約方？希望得到提案人的正式回覆。

對此，提案人作出以下回應：

“澳門特別行政區是亞太區打擊清洗黑錢組織的成員，該組織於 1997 年在泰國曼谷成立，是一個國際合作自治性組織。亞太區打擊清洗黑錢組織是透過對其他實體及國際組織的支援及參與來開展其任務，例如世界銀行、經濟合作與發展組織(OECD) 及金融行動特別組織(葡文簡稱為 GAFI 或英文簡稱為 FAFT)。

金融行動特別組織並非一個國際組織，而是一個“特別工作組”(task force)，是一個具臨時性質的工作組，是由各成員政府同意下基於特定的目標及計劃而組成。金融行動特別組織確立的其中一個目標，就是為反清洗黑錢及打擊資助恐怖主義訂定一些合適的措施及常規(標準)。

亞太區打擊清洗黑錢組織促使作為區域成員的澳門特別行政區遵守這些標準。然而，亞太區打擊清洗黑錢組織沒有自行制定這些標準，而是指

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the characters "朱子" and several illegible signatures.



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

示澳門特別行政區必須遵從金融行動特別組織所訂定的措施及常規標準
(在這裏稱為“建議”)。

因此，澳門特別行政區在實施目的為監管攜帶現金和無記名可轉讓票據的第三十二項建議(“R32”)中，無論從實體或法律角度而言，其實是在履行承擔亞太區打擊清洗黑錢組織的義務，換言之，是在遵守亞太區打擊清洗黑錢組織的指示(儘管是援引參照金融行動特別組織所制定的標準)而非金融行動特別組織的指示。”

委員會接納了政府上述的解釋。

須重申，儘管有意見認為：金融行動特別組織及亞太區打擊清洗黑錢組織不被認為是國際組織，金融行動特別組織的建議不構成國際法上的義務。但委員會認為就改變澳門特別行政區現行的法律制度以符合 R32 建議的決定是政府的政治決定，是合法的，也獲得了立法會全體會議的一般性通過。

正如早前立法會剛通過的《修改第 2/2006 號法律〈預防及遏止清洗黑錢犯罪〉及第 3/2006 號法律〈預防及遏止恐怖主義犯罪〉》法案，委員會在其意見書清楚指出：“對通過適用於澳門的聯合國國際公約和聯合國安全理事會決議而產生的法律義務必須予以履行，對政府間組織所發出的建議則自願遵守。”³

³ 第三常設委員會有關《修改第 2/2006 號法律〈預防及遏止清洗黑錢犯罪〉及第 3/2006 號法律〈預防及遏止恐怖主義犯罪〉》法案的第 3/V/2017 號意見書。(橫線後加)

美之
ca
jss
Clam
CS
y
A
M



22. 另一個值得在一般性審議層面進行探討的是正式語文的問題，尤其是正式語文在立法程序和在最後階段法律被刊登時的應用問題。

即是說，由於顯而易見的原因，法律應以良好的正式語文撰寫而成，而且兩個文本的意思都必須真正的對應。亦即，在中文文本所看到的規定的內容應與葡文文本的一致。

然而，提案人提交的所有非正式文本均有一個中、葡文文本內容不對應的情況！我們所指的是有關累犯的第十條。到最後提案人才統一兩個正式語文文本的意思。

須補充的是，出現這種情況經已不是第一次。過往第一常設委員會在審議另一個法案時亦曾遇上同一問題。因此，有必要重提當時到底記載了甚麼，以便更加清楚了解這個問題和避免將來可能出現同樣的問題。

透過第一常設委員會有關《規範進入娛樂場和在场內工作及博彩的條件》法案的第 2/IV/2012 號意見書可以知道如下：

“澳門特別行政區實行雙語法律體系，當某禁止性規定在兩種正式語文的表述上存有歧異時，理應探究立法者真正原意，以釋除有關疑問。在雙語制度下⁴，兩種正式語文地位相等的問題，學者陳智彪先生撰文稱：

‘由此可見，雙語立法的目的，是使中、葡法律文本內容一樣，並為澳門特別行政區及其法院有信心地接受。’ 在此應指出，根據 12 月 13 日第

⁴ 《澳門特區雙語法律》、Tong Io Cheng/Wu Yanni «Legal transplant and the on-going formation of Macau legal culture»、XVIIIth International Congress in Comparative Law/Macau Regional Reports, (Coordinators Salvatore Mancuso and Tong Io Cheng) 2010 年、特刊、第 37 至 38 頁。

⁵ 見《澳門雙語翻譯、立法的現況及展望》，《行政》第二十五卷，總第九十五期，2012 No.1，37—47。



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

101/99/M 號法令第一條(正式語文)的規定，兩種正式語文均為表達任何法律行為之有效工具，且具同等尊嚴。”

當時的第一常設委員會還提到：

“在解讀澳門基本法第九條後，陳智彪還續稱，在基本法的翻譯方面按照 1993 年 7 月 2 日第 8 屆中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會第二次會議所作出的決定：‘如果日後在審議基本法時遇有中、葡文歧異的情況，以中文為準。’此外，由於‘這決議只對基本法的翻譯本作出規定，並非適用於澳門特別行政區的全部法律，所以不存在中文法律地位優於葡文法律地位之說；在討論中、葡語文的法律地位時，還是按上文所述，按基本法第九條規定，地位平等。’⁶’因此，陳智彪的觀點正確，認為如果中、葡文存有歧異時，應按照核准正式語文之地位的 12 月 13 日第 101/99/M 號法令來解決問題。”

更在這份意見書中寫道：

“再次強調在澳門這種雙語並行的制度下，維護兩種正式語言文本的一致性是不可缺的，在此值得一提的是學者陳智彪的解讀，其原文已在前文作出註釋，該學者指出為社會及法院所提供的雙語文本必須具有信賴基礎。”還有“如上所述，委員會認為兩種正式文本不一致的情況是一項值得特別注意的事宜。正如陳智彪指出，在雙語制度下，兩種語言之間的忠實性非常重要，並可被市民和法院有信心的接受⁸。”

⁶ 見 陳智彪：《澳門雙語翻譯、立法的現況及展望》。

⁷ 見 陳智彪：《澳門雙語翻譯、立法的現況及展望》。

⁸ 並提到：“正如之前所述，立法會全體會議最終具有權限在細則性審議、討論及表決本法案時，就這一技術性不足的行文及眾多中、葡文本之間的歧異發表意見。”因此，無需留待由至高無上的全體會議處理這個如此重要的事項。



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

然而，鑒於對正式語文的尊重以及它們具有的地位，政府最後都對相關問題作出了適當的修正，令委員會感到滿意。

23. 另一個憂慮在於如何將建議的內容引入為內部法律的方式上，倘若作出此舉時有欠謹慎，則有機會引致疑問和猶豫的產生。

因此，在全體會議上議員對法案第二條提出了很多疑問，並提議對之作出修改，以便更好地符合澳門現行的法律和尊重由此而建立的法律制度。

亦因此，在全體會議一開始便指出本法案，尤其是這條條文採用了羅馬-日耳曼制度不常見的法律技術詞彙。更指出這種情況亦發生在多項為實施金融行動特別組織的建議的規定上。

在（一）項中有關“無記名可轉讓票據”（instrumentos negociáveis ao portador）的定義，只包括支票和本票，遺漏了匯票（letra）。需指出，按照澳門《商法典》規定，支票和本票屬票據/債權證券（títulos de crédito）的類別。因此，為何遺漏了匯票？在法律上有否一個充分的解釋？正如其他類似的法律，有些是沒有包括的，而有些是有的。

針對這個問題，委員會指出法案在葡文文本所採用的“instrumentos”，與《商法典》所採用的“títulos de crédito”不同（這兩個不同的葡文術語，中文可翻譯成“票據”）。政府會否對相關詞彙作出修改？一如在全體會議中所說，對此持開放的態度？

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters "美" and "3", and several illegible signatures.



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

正如所見，不少的問題都是被重複地提起，目的都只在於明確條文的內容和使之更加符合澳門的法律。

須強調，立法會所提出的疑問是嚴肅的，例如票據/債權證券，當中包括匯票、本票和支票。

第二條（一）項規定：“‘無記名可轉讓票據’：是指向一名真實或虛構收款人簽發的、不論屬無記名或無限制背書的任何貨幣證券或票據，如旅行支票和可轉讓證券，或以任何其他形式允許單憑交付便可轉讓收款權利的貨幣證券或票據，以及不完整的票據，包括有簽名但未載有收款人姓名的支票、本票及付款委託書”。

對本地法律而言，採用那些其本身沒有應用的概念，顯然較兀突。而在澳門的法律中，早已存在適當的概念。

另一方面，只要看一看《商法典》⁹，便可立刻看到專門規範“一般債權證券”的一編（títulos de crédito em geral），即第一千零六十四條及續後條文。隨後，亦有另外一編專門規範“特別債權證券”/“票據”（títulos de crédito em especial），當中包括匯票、本票及支票。

令人費解的是，條文中為何沒有包括作為一種付款委託書的匯票（letra），但作為付款承諾的本票卻獲明確規範於條文中。¹⁰

⁹ 除了上述的《統一匯票本票法》及《統一支票法》外：《統一匯票和本票法公約》及《支票統一法公約》。

¹⁰ 相關解釋，參閱如 José Engrácia Antunes，〈Os títulos de crédito - uma introdução〉，2012年，尤其是第51頁及續後數頁，以及第109頁及續後數頁。

蔡
ca
js
Chan
CS
A
M



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

對於該明顯遺漏的問題，提案人回覆是：

“常設委員會似乎建議修改“無記名可轉讓票據”的定義(舉例式)，以加入“滙票”(saque)一詞。

該建議看來有兩個不適當的原因：第一、“滙票”(saque)的概念在法律上不適當，達不到預定的效果，很可能會與英文的術語“滙票”(draft)的概念混淆；第二、我們知道常設委員會應該是想將“滙票”(letra de câmbio)(英文術語為“bill of exchange”)的概念加入法律定義內，商法典第1134條規定“滙票”(letra de câmbio)是一特定類型的債權證券。

第二個原因，而且是最重要的原因，就是政府建議的行文充分對應國際上所作的定義，政府所作的選擇有兩個好處：一方面，讓澳門特別行政區跟上國際化的標準，以在國際上統一適用；另一方面，這樣的統一化，讓澳門特別行政區的法律定義不會為旅客帶來不安或不必要的憂慮。

此外，此解決方法同樣在葡萄牙及整個歐盟採用 - 雖然歐盟包括“普通法系”及“大陸法系”的國家。這可以通過查核3月14日第61/2007號法令第二條第一款a)項的行文，及歐洲議會和理事會2005年10月26日第1889/2005號條例(CE)第二條第二款a)項的行文，有關監管現金款項進出共同體的規定。”

就上述回覆，提案人雖然並沒有明示“無記名可轉讓票據”包含滙票，但滙票是包含在內的，因此，拒絕增加對滙票的提述——儘管在第一次會議中，提案人曾表示會增加相關提述。換言之，就清晰度及相符性而言，有關條文並沒有得到改善。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters "美" and "子", and several illegible signatures.



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

事實上，提案人在其回覆中表示，匯票亦包含在有關概念內，因在法律上屬一種強制性的付款委託書，而且，亦是一種匯兌證券，因此，容許其持有人在約定日沒有獲得付款的情況下立即提起執行之訴。由此可見，該制度與本票的制度十分相似，委員會對此亦十分清楚。另一方面，“無記名可轉讓票據”(instrumento negociável ao portador)是一個含義更廣泛的概念，與《商法典》規定的票據/債權證券(título de crédito)並不相等。在比較法中，例如可參閱由葡萄牙當局翻譯的官方文書，“無記名可轉讓票據”是一個實質概念，這是因為，假如該概念是一個形式概念，則便需將被認為對本法而言屬重要的票據一一列出，更確切地說，現時的問題並不在於盡數列舉，而是希望將所有屬付款委託書且單憑交付便可轉移予第三方的票據包含在內，因為在實務上，這幾乎代表了轉移一項可轉化為現金的資產。提案人亦補充，在法律生效後，以批示核准的申報表格式樣將載有一份包含實務常見的證券及票據的名單。

然而，倘匯票(letra)已包含在內，且將會獲明確載於表格式樣內，那麼，為何不將其納入法律內？

尚須指出，與上述提案人的回覆中所作的陳述相反，一如前述，委員會並沒有建議將“saque”(提案人提交的文件翻譯成“匯票”)一詞納入法律中。

24. 在一般性審議上完結這一分析時，有必要提到多名議員及顧問團提出的問題，即最大保留的問題，這將關係到一些重大原則，例如法律保

美
了
Ca
jms
Clan
cs
Ar
Ar



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

留原則，以便遵從《基本法》一及第 13/2009 號法律《關於訂定內部規範的法律制度》¹¹—的原則、類型原則及懲罰性法律的合法性原則。

有關條文的最初行文為：“為執行本法律所需的、尤其為以下目的的行政長官批示須公佈於《澳門特別行政區公報》（下稱“《公報》”）：

（一）訂定第二條（二）項所指的指定金額”。

基於指定金額的核心地位及重要性，理應由法律，即由本法案訂定。根據理由陳述和法案第十四條（一）項，指定金額甚至並非由行政法規訂定，而僅僅是透過行政長官批示訂定。

為何不在法案訂定此金額？要知道這金額是法案規定的行政違法行為（即處罰法）的罪狀，而且，亦為特別的監察權提供法律依據。

根據理由陳述，“為靈活配合國際建議的改變，設立指定金額的概念，由行政長官批示落實。根據為配合此立法提議而制定的草案，澳門特別行政區將訂定一接近上述一萬五千美元或一萬五千歐元，即澳門幣十二萬元的指定金額”。有關內容無法解釋政府的這一選擇。

因為一個可能出現的緊急情況並不能排除尤其是合法性原則等的原則。

另外，《立法會議事規則》亦訂立了各類不同的機制，以回應迅捷的要求，例如第一百五十五條及續後數條所規範的緊急程序，以及第五十六條 a) 項的規定等。

¹¹ 見第一常設委員會有關《關於訂定內部規範的法律制度》法案的第 3/III/2009 號意見書：“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，因而必須為這些規範行為所須遵守，否則便沒有任何作用。”



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

多位議員亦提及到，如果本法案沒有規定這金額，行為人將不會知道如何遵守法律，執法者亦將不能履行其監管義務。

對此亦可參閱第 13/2009 號法律，以及注意如何處理這類問題。訂定行政違法行為的一般制度、有關程序及處罰是透過法律作出的¹²，但不妨礙第七條第一款（六）項的規定；有關的處理方法，是在特定的條件及特定的要件下，透過獨立的行政法規作出。行政長官的批示從來都不能有此等用途。

另一方面，非常明顯，具體金額的訂定是訂定罪狀的固有元素。違法行為要真正存在的前提就是在法律訂明倘超過某金額所產生的特定義務。這不僅是構成罪狀，也是罪狀本身的重要元素，這從閱讀法案的條文便可馬上得知。

面對法案這個沒有訂明的情況，需要指出的是，這裡還涉及對《基本法》第二十九條（適用於處罰性）的不履行問題，即刑事的事項必需由立法會的法律規範；同時亦違反該法第四十條，及《公民權利和政治權利國際公約》第九條第一款規定：欠缺預先的法定規範（刑事上的合法性原則），“任何人不得被剝奪自由”。因此，按照《基本法》第四十條第二段的規定：“…… 權利和自由，除依法規定外不得限制”（合法性原則）。另一方面，該條還強調：“此種限制不得”與《公民權利和政治權利國際

¹² 按照第一常設委員會有關《關於訂定內部規範的法律制度》法案的第 3 / III/2009 號意見書：“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。”。另外“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。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。”



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

公約》（第九條）“規定抵觸”。此外還有之前提到的第 13/2009 號法律所規定的明確法律保留，與其第六條（一）項及《基本法》和其他法律所規定的有關基本權利和自由及其保障的法律制度有關的法律明確保留。

這裡應討論法案第十三條有關適用的補充法律的規定：“十月四日第 52/99/M 號法令《行政上之違法行為之一般制度及程序》、經必要配合後的《行政程序法典》的規定、刑法及刑事訴訟法的一般原則，依次補充適用於第九條規定的行政違法行為的處罰程序”。又或者，在明確的處罰法的範圍內，適用刑事法律及刑事訴訟法律的一般原則，以及憲法及國際法的最高保障。

考慮到在處罰方面的重要性及法律保留的要求，立法會多名議員及顧問團均認為應在法案中加入具體金額。

然而，就此爭論提案人的回答是：

“由行政長官批示訂定指定金額有兩個主要原因：

1. 此制度不存在限制資本的流動，且沒有影響澳門特別行政區保障對貨物、無形財產和資本的自由進出。制定本法案符合《基本法》第 109 條和第 111 條的規定。

2. 我們認為該指定金額透過行政長官批示訂定是相當合適的，這樣可以更靈活地配合國際建議的改變。

美
3
ca
jm
Chow
ci
y
A
M



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

所有的監管權均在法案中規定，只有指定金額的參考值由行政長官批示訂定，而該項金額不會超過既定的限制。法案中除了闡明指定金額的參考值的訂定及方式之外，亦提及所需提供的資料以遵守相關的義務，所有資料將在規定日期以具體、完整及易明的方式發送給公眾知悉。

最後，要補充的是根據第 3/1999 號法律的規定，行政長官對外規範性批示一如法律必須刊載於政府公報第一組。”

因此，提案人不接受委員會所提出的理據。

為補救這些不一致的情況，其後，修改法案第十四條內容的建議被提出。

在最終文本中，提案人提出以下行文內容：

“為執行本法律所需的、尤其為以下目的的行政長官批示須公佈於《澳門特別行政區公報》：（一）根據國際上為打擊清洗黑錢與資助恐怖主義的目的以及基於澳門特別行政區在該領域所承擔的國際義務而訂定的指定金額，落實和調整第二條（二）項所指的金額”。

委員會成員對上述修改並未提出不同的意見。

III 細則性審議

朱
3
Jim
Clara
CS
A
m



25. 第一條 - 標的

法案擬訂定監管攜帶現金和無記名可轉讓票據出入境的制度，委員會有成員擔心法案可能抵觸《基本法》第一百零九條的規定：“澳門特別行政區政府保障資金的流動和進出自由。”和第一百一十一條的規定：“澳門特別行政區實行自由貿易政策，保障貨物、無形財產和資本的流動自由。”

提案人解釋法案不是管制資金的流動，當旅客出入境時攜帶的現金和無記名可轉讓票據的金額超過所指定者，才需要申報或披露。其目的是阻礙恐怖分子或不法分子親身或透過他人將金錢帶入各司法管轄區以幫助恐怖活動又或清洗黑錢。

再者，金融行動特別組織亦指出，實施“R32 制度”時，“不應限制國家之間的商品及服務的貿易付款；或資金以任何方式自由流動”。因此，提案人認為法案訂定的申報和披露制度並沒有違反《基本法》的規定。

委員會關注法案為何不包括黃金和其他貴重物品，例如古董、名畫、鐘錶首飾等，因為這些物品同樣可以幫助恐怖活動和清洗黑錢。儘管理由陳述提及金融行動特別組織就這些物品有特別建議：“現金和無記名可轉讓票據的定義不包括黃金和其他貴重金屬及寶石，因金融行動特別組織就這些物品訂有特別建議”，此事項到底在澳門是由哪個法律規範？

提案人解釋，對於貴重物品的貿易活動現由第 7/2003 號法律《對外貿易法》規範，據此，超過澳門幣五千元的貨物須申報，但屬旅客自用者除

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the Chinese character '美' and several illegible signatures.



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

外。當旅客攜帶一隻自用的名貴手錶，價值超過五千元的，不用申報，但當他攜帶多隻名貴手錶時，除了自用的外，就必須申報。

此外，提案人補充對於貴重物品的交易，根據現行的預防及遏止清洗黑錢犯罪和恐怖主義犯罪的法例規定，典當店、鐘錶珠寶店和車行對貴重物品的可疑交易有舉報義務。

26. 第二條 - 定義

委員會建議在法案中文文本的序文將“含義”一詞改為“定義”，使與標題一致。提案人接納了委員會這項建議。

一 本法案訂定監管攜帶現金和無記名可轉讓票據出入境的制度。因此，“無記名可轉讓票據”的定義的清晰性在維護法律安定性原則上所扮演的角色極為重要，因為該定義是適用法律的其中一項可預見性前提，同時亦是實施行政處罰的其中一個重要標準。因此，原則的維護有助增強市民對公權力行為的信心。

在一般性討論一開始時，多名議員指出本法案，尤其是本條的條文使用了羅馬-日耳曼法制不常見的法律技術詞彙，因此引申出一些疑問，如無簽名支票是否包括在內？這種情況亦有在其他落實金融行動特別組織建議的規定上出現。

提案人回應指“無記名可轉讓票據”是指向一名真實或虛構收款人簽發的、不論屬無記名或無限制背書的任何貨幣證券或票據，如旅行支票和可轉讓證券，或以任何其他形式允許單憑交付便可轉讓收款權利的貨幣證

吳
j
ca
jmr
Clan
cy
y
p
m



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

券或票據，以及不完整的票據，包括有簽名但未載有收款人姓名的支票、本票及付款委託書。然而，有關定義不包括無簽名支票、賭場籌碼、黃金、貴金屬、寶石、虛擬貨幣及其他電子支付方式，以及股票憑證，因為第 4/2015 號法律已消除無記名股票。

在細則性審議中，需指出根據澳門《商法典》，票據/債權證券(título de crédito)¹³的概念包括匯票、支票和本票，故（一）項關於“無記名可轉讓票據”(instrumentos negociáveis ao portador)的定義只有支票和本票，未有包括匯票(letra)就引起下列疑問：為何匯票(letra)會被排除？在法律上是否有很強的理據？當然也有其他類似的法律沒有包括匯票，但同時亦有將匯票包括在內的例子¹⁴。“無記名可轉讓票據”的概念是否與我們所認知的“票據/債權證券”的概念相同？

提案人回應指，匯票亦包含在有關概念內，因在法律上屬強制性的一種付款委託書，而且，亦是一種匯兌證券，因此，容許其持有人在約定日沒有獲得付款的情況下立即提起執行之訴。由此可見，該制度與本票的制度十分相似。另一方面，“無記名可轉讓票據”(instrumento negociável ao portador)是一個含義更廣泛的概念，與《商法典》規定的票據/債權證券(título de crédito)並不相等。在比較法中，例如可參閱由葡萄牙當局對金融行動特別組織的建議而製作的官方譯本，按照政府的說法，“無記名可轉讓票據”是一個實質概念，這是因為，假如該概念是一個形式概念，則便需將被認為對本法而言屬重要的票據一一列出，更確切地說，現時的問題並不在於盡數列舉，而是希望將所有屬付款委託書且單憑交付便可轉移予第三

¹³ 見第一千零六十四條及後續數條。

¹⁴ 例如台灣的《旅客或隨交通工具服務之人員出入國境攜帶外幣現鈔或有價證券申報及通報辦法》第三條便清楚包括匯票、本票和支票。



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

方的票據包含在內，因為在實務上，這幾乎代表了轉移一項可轉化為現金的資產。提案人還補充，在法律生效後，以批示核准的申報表格式樣將載有一份包含實務常見的證券及票據的名單。

另外，“票據”一詞在葡文文本用“instrumento”，與《商法典》的用詞“título de crédito”不一致(這兩個不同的葡文術語，中文可翻譯為“票據”)。政府會否作出調整？會否落實政府在全體會議上曾表示開放的態度？

提案人回應指，不論中文文本還是葡文文本都是按照金融行動特別組織¹⁵的準則，在葡文文本，該詞有兩個抽象意思——票據及無記名支付方式——提案人解釋選擇前者是因為後者，即無記名支付方式的中文用詞，可能會令遊客及居民產生混亂。此外，香港關於實施第 32 項建議的立法程序亦有相關規定，且英文文本的中文譯本為“不記名可轉讓票據”與葡文文本的用詞是一致的。

為何現金的定義不包括黃金和珠寶？儘管理由陳述提及金融行動特別組織就這些物品有特別建議：“現金和無記名可轉讓票據的定義不包括黃金和其他貴重金屬及寶石，因金融行動特別組織就這些物品訂有特別建議”，此事項到底在澳門是由哪個法律規範？

提案人回應指，根據第 7/2003 號法律《對外貿易法》的規定，攜帶超過澳門幣五千元的貨物須申報，但屬自用除外。

¹⁵ 即是 “bearer negotiable instruments”，見 FATF Standards - IX Special Recommendations and Interpretative Notes, October 2001 (incorporating all subsequent amendments until February 2008)，第 25 頁。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters "美", "j", "ca", "jmr", "Plan", "CS", and "A M".



美
J
Ca
jmr
Clara
cs
A
M

27. 第三條 — 進入澳門特別行政區時的申報義務

委員會質疑，在條文內既採用“自然人”又採用“旅客”的表述，究竟兩者有何分別？“旅客”一詞又是否包括澳門居民？

提案人解釋，法案訂定的申報制度適用所有進出澳門特別行政區的旅客，包括澳門居民。

委員會希望提案人能在文字上可以作適當調整使其意思更明確。但提案人在最後文本仍維持原有的行文。

為實施海關的監管，澳門特區入境處將設有“雙線通道系統”或“紅綠通道系統”，旅客使用綠色通道，即表示聲明無攜帶總值為或超過指定金額的現金及／或無記名可轉讓票據；旅客使用紅色通道，即表示擬申報以履行上款所指的義務。

另外，根據理由陳述：“旅客中途短暫停留澳門特別行政區過境以前往另一目的地，且無填寫任何出入境紀錄，不負申報義務”。

在最初文本，本條在葡文文本中的標題為“*Obrigaç o de declaraç o   entrada da Regi o Administrativa Especial de Macau*”，但正確的寫法應是“*Obrigaç o de declaraç o   entrada na Regi o Administrativa Especial de Macau*”。

提案人在最後文本的葡文版已作修改。



28. 第四條 — 離開澳門特別行政區時的申報義務

旅客入境澳門特區時，有申報義務（第三條），出境時如被海關人員查問有披露義務（第四條）。委員會曾問提案人在出入境採用不同制度，內裏有何原因？且出境的披露制度相對寬鬆，理由何在？

部分議員質疑法案所建議的申報和披露制度流於形式，例如未有針對攜帶超過指定金額的入境人士採取任何預防性措施，又無需查明出境人士所攜帶的超過指定金額的來源。因此質疑法案對預防和打擊清洗黑錢和資助恐怖主義有何實質作用？質疑究竟立法的真正目的何在？

— 政府代表解釋，R32 建議提供了若干申報的方式，提案人考慮到每年的旅客進出境的數量很大，所以選擇了入境時旅客要主動申報，出境時如被查問時才要披露。後者看似寬鬆，但其實當旅客離開澳門特區後要進入其他國家或地區時，倘若攜帶超過一定金額同樣要履行申報義務。另外，入境要申報和出境要披露的做法是符合 R32 建議的。

基於出入境採取不同的制度，委員會建議標題適宜更改為“離開澳門特別行政區時的披露義務”？然而，提案人並未有接納這建議。

29. 第五條 — 申報的個人性、相關證明文件及表格

一般性討論法案時，曾要求對第九條規定的“提供不完整的資料”的概念作出解釋，提案人指出如有需要，海關將會協助填寫專用式樣的表

英
j
ca
jmr
Claw
CS
g
A
M



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

格。事實上，這一提供資料的義務由第一款規範，以遵從行政當局和私人的合作原則，以及《行政程序法典》規定的善意原則。

法案規定申報以書面方式作出¹⁶，以便利刑事調查及證據的提出。此外，儘管提案人認為無記名可轉讓票據的概念包含匯票的概念，卻選擇了不在法律將之列舉，但政府作出保證，由行政長官批示核准的表格式樣將載有一份包括匯票的日常經常使用的證券或票據名單。

為了落實《個人資料保護法》第十一條第一款（二）項規定的查閱權，第三款的規定確保申報人有權取得申報書的副本。

30. 第六條—監察權

這一條規定的監察權落實《澳門特別行政區海關法律》第三條第一款（二）項規定的職權。

行使這些權限時，應遵從第二款的規定，包括須尊重個人尊嚴並保障個人私隱，將對旅客的不便減至最低。實際上，當中涉及《行政程序法典》第五條第二款明確規定的適度原則。

要強調的是，海關關員在行使監察、巡邏和刑事偵查職權時，被視為刑事警察機關（《澳門特別行政區海關法律》第十條第二款），以及在澳門特別行政區內部保安範圍內，海關的權限為在澳門特別行政區內部保安

¹⁶ 要注意的是，金融行動特別組織於 2013 年 2 月發佈名為「評鑑金融行動特別組織建議之技術遵循及防制洗錢／打擊資助恐怖分子系統執行效能方法論」的官方文件，其中涉及“現金攜帶的第 32 項建議”載於文件的第 78 頁，當中第 32.2 點列明：“……各國可擇一採行下列三種申報系統：（a）針對所有旅客的書面申報系統；（b）針對所有攜帶超過預設標準的金額的旅客的書面申報系統；（c）針對所有旅客的口頭申報系統。”

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '美', '3', 'ca', 'for', 'Clan', 'cs', and 'A', 'M'.



和民防範圍內，與澳門保安部隊及其他公共部門和公共實體合作〔有關法律第三條第五款（七）項〕。然而，推定司法警察局獲授予專屬職權調查，包括清洗黑錢罪及同類或有關聯的犯罪，以及恐怖主義犯罪，但不妨礙治安警察局附屬單位在發生特別威脅及對生命構成高度危險的情況時採取行動〔《司法警察局法律》第七條第一款（十一）項和（十二）項〕，亦即針對這些犯罪，司法警察局是具有權限的刑事警察機關¹⁷。

31. 第七條－資料庫

這一條僅從海關的角度出發，規範海關處理個人資料的資料庫的事宜，並未有對資料持有人的權利加以適當規範，例如資料持有人應有權查閱、更新和更正與其有關的已登記的資料。申言之，並一如在全體會議所強調，法案除了訂定海關職權方面的規定外，亦應以直接及即時的方式訂立資料持有人的權利。就此可參考在比較法範圍內不同立法行為中的相關規定，而就其他事宜，則可參考本地法例中如第 2/2012 號法律的第二十七條。

因此，委員會促請政府增加一條條文專門訂定有關事宜，例如，“資料持有人的權利 - 資料持有人有權查閱、更新和更正與其有關且在本法範圍內根據第 8/2005 號法律取得及處理的個人資料記錄”¹⁸。目的純為達致清晰的功能。需要強調，委員會清楚倘法案不作出上述規定，並不表示該權利在這種情況下不存在。

¹⁷ 參閱第 5/2006 號法律《司法警察局》第二條第一款。

¹⁸ 在比較法層面上可以看到例如：葡萄牙，三月十四日第 61/2007 號法令，“第七條（資料持有人的權利）資料持有人有權查閱、更新和更正與其有關且在本法令範圍內根據十月二十六日第 67/98 號法律第二節取得及處理的個人資料記錄”



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

應記得，第 8/2005 號法律和《民法典》都具體地對更正權作出規範¹⁹。

“第七十九條

個人資料之保護

1. 任何人均有權知悉載於資訊化之資料庫或紀錄內有關其本人之資料及該等資料之用途，並得要求就該等資料作出更正或更新；但關於司法保密方面另有特別規定者除外。”

提案人認為法案建議的規定沒有問題，所以沒有予以修改。委員會接受了政府的決定。

32. 第八條—傳送和發佈資料

此條對傳送和發佈資料的規定符合《個人資料保護法》第八條的規定。要補充的是，根據第 227/2006 號行政長官批示第三款的規定，“金融情報辦公室”的職責為收集、分析及向本批示第四款（三）及（四）項所指的實體提供與清洗黑錢犯罪及資助恐怖主義犯罪有關的資料。

33. 第九條 — 處罰

根據第一款的規定，“提供不完整的資料、提供與事實不符的聲明或不填寫自然人必須填寫的申報書，構成可科處罰款的行政違法行為，罰款為超出指定金額的部分的百分之一至百分之五，但不得少於澳門幣一千元，亦不得多於澳門幣五十萬元。”

¹⁹ 亦即，儘管本法律沒有明確規定，這一事宜的更正權及其他權利維持適用，沒有因第七條的規定而被廢棄。



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

根據理由陳述，“在有合理解釋的情況下（例如：在點算鈔票時犯下不可諱責的錯誤、未留意所攜帶外幣的最新牌價變化等）可減少或不科處罰款”。

委員會認為第二款行文欠缺清晰，“小額”和“偶爾”不是客觀概念。為了使這規定具可操作性及更好地與現行法律相協調，委員會曾向提案人提出修改建議，例如參考《刑法典》未逾澳門幣五百元之數額為小額的概念。

提案人解釋，這行文參考了《對外貿易法》的規定。另外，將來制定的申報表格僅要求旅客填寫千位以上的金額，無需填寫百位數，所以上述建議並不適用，故維持原有行文。

須強調的是，“小額”和“偶爾”不是客觀的概念。旅客能否獲得減少或不科處罰款完全取決於行政當局的裁量權。

最後還值得提醒有權部門一點，法案通過後，非澳門居民的旅客有可能觸犯第九條規定的行政違法行為。根據第 52/99/M 號法令《行政上之違法行為之一般制度及程序》第十八條，當違法者是非澳門居民，其處罰程序要求加快進行，以及違法者在被確認身分後，須提供一項金額相當於可科處之最低罰款額之擔保金²⁰。

²⁰第十八條（非澳門居民之違法者）

- 一、如違法者並非澳門居民，程序應加快進行，以確保違法者離開本地區前繳納應繳之罰款。
- 二、在上款所指之情況下，違法者在被確認身分後，須提供一項金額相當於可科處之最低罰款額之擔保。
- 三、被科處罰款但不自願繳納，且不對有關處罰決定提起上訴，或提起上訴但理由不成立時，上款所指之擔保喪失而歸本地區所有。



英
3
ca
jmr
clan
CS
y
A
hm

34. 第十條 — 累犯

在這條文中，委員會與提案人就如下幾方面進行了討論：

(一) 應轉換兩款的位置

委員會建議將兩款的位置轉換，因為應該先規定何為累犯，之後再規定其處罰。提案人接納建議並在最後文本作出修改。

(二) 與其他法例的累犯規定相比，行文過於冗長，難以理解

— 對於第一款，委員會發現，與其他法例²¹的累犯規定相比，行文過於冗長，難以理解。因此，委員會要求提案人解釋，究竟是自行政處罰的決定轉為不可申訴之日起一年內，還是五年內，再實施相同的行政違法行為者，視為累犯？

提案人解釋，原則上違法者作出首次行政違法行為後一年內再實施相同違法行為，視為累犯。然而，當違法者不服處罰決定，提出申訴，整個過程可能需要耗費一年、三年或甚至五年不等的時間。倘若經過五年後法院才作出最終裁決，即行政處罰決定在五年後才轉為不可申訴，那麼計算

四、如違法者作出下列行為，在未繳納罰款前，不得再次進入本地區：

- a) 拒絕提供第二款所指之擔保；
- b) 被科處罰款但不自願繳納；
- c) 不對有關處罰決定提起上訴，或提起上訴但理由不成立；且
- d) 離開本地區。

²¹例如：第 6/2016 號法律《凍結資產執行制度》第 34 條第 1 款“為適用本法律的規定，自處罰的行政決定轉為不可申訴之日起一年內實施相同性質的行政違法行為者，視為累犯。”和第 4/2016 號法律《動物保護法》第 33 條第 1 款“為適用本法律的規定，自處罰的行政決定轉為不可申訴之日起兩年內實施相同的行政違法行為者，視為累犯。”



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

累犯的起始日會被推遲，即在五年後才開始計算上述的一年期。為了保障違法者的利益，避免他們因程序的拖延導致超過五年後再實施相同違法行為仍會被視為累犯，提案人選擇了這一行文。

經過提案人的解釋，委員會明白了這規定的目的，然而卻發現了一個問題：法案規定的行政違法行為情節簡單，為何相關的程序竟然可以拖延幾年或甚至超過五年？倘若旅客攜帶超過指定的金額和無記名可轉讓票據入境時，如不申報或提供與事實不符的聲明，即構成行政違法。在此情況下，違法者的身份可以即時被識別；現場的搜證已足夠，包括旅客出入境時持有的金額和無記名可轉讓票據，以及倘有填寫的申報表格。

有權限實體可以立即向違法者作出處罰通知。儘管要確保違法者的聽證權，但有關處罰程序不應也不可能要花上幾年的時間！保障違法者的利益，避免他們在五年過後仍會被累犯論處的最有效方法應該是加快行政處罰程序的效率²²，避免因緩慢的程序變相加長了累犯期，需知道可計算累犯的期間越長意味處罰越重。

提案人解釋，根據他們的實務經驗，由於要處理的處罰個案數量很多，再加上當個案轉到法院後，司法程序的時間更難以估計。

為使行文簡潔易懂，委員會曾建議刪除第一款“且距上一次行政違法行為實施日不超過五年”的部分，如同在本意見書上一條註腳引述的其他法例的累犯規定的例子般，因為即使沒有這部分，處理的方法仍然是一

²² 廉政公署在其《有關行政違例的檢控及執行處罰程序的若干問題》審查報告，曾批評行政當局對行政違例的處罰程序緩慢：“輕微違反程序雖具刑事性質，且相關的處罰亦較嚴厲，但對比行政違例程序而言，卻較為快捷，這正是導致公眾質疑當局處罰程序緩慢，效果不彰的一項重要原因。”

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Clara' and other illegible marks.



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

樣的。因為根據第 52/99/M 號法令《行政上之違法行為之一般制度及程序》和《刑法典》的規定，由被處罰的第一次行政違法行為之實施日起計，倘若在五年當日或在超逾五年後違法者實施第二次相同違法行為，不得被視為累犯。

提案人認為法案行文適當，故沒有接納刪除建議，維持原文。

(三) 第一款的規定需符合 10 月 4 日第 52/99/M 號法令《行政上之違法行為之一般制度及程序》第六條的規定

基於提案人選擇維持原文，不採用簡潔的寫法，委員會要提醒在行政違法範疇（即現在所針對的情況），根據 10 月 4 日第 52/99/M 號法令（行政上之違法行為之一般制度及程序）第六條的規定²³，行政違法行為的累犯規定不得與刑法中的相同或較嚴厲，即要比刑法的規定為輕。在《刑法典》關於累犯方面的規定中，其第六十九條第二款規定²⁴，已逾五年不算入累犯，其相反意思是：五年當日或少於五年內再犯，視為累犯，因此，這便意味著，對行政違法而言，為認定累犯的情況所設定的期間必須低於五年，不能包括五年當日，否則就與刑法的規定相同。

法案文本是：“一、為適用本法律的規定，在行政處罰決定轉為不可申訴後一年內，且距上一次行政違法行為實施日不超過五年，再實施上條所指的行政違法行為者，視為累犯。”（橫線是後加的）

²³ “第六條（處罰）

二、擬規範累犯之情況時，所定之前提及效果不得與刑法中之有關規定所定之前提及效果相同或較其嚴厲。”

²⁴ “第六十九條（累犯）

二、如行為人被判刑之前罪之實施距後罪之實施已逾五年，則該前罪不算入累犯；行為人因法院之裁判而被剝奪自由之時間，不算入該五年期間內。”

英、
了
an
jmr
claw
cs
Ar
M



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

上述的“不超過五年”，意思是包括五年當日和少於五年。因此倘若在五年當日再實施同一行政違法行為，會視為累犯，這樣便會跟《刑法典》的規定有相同，違反第 52/99/M 號法令的規定²⁵。

因此，委員會曾建議應將“不超過五年”改為“不足五年”，意思是倘若違法者在未滿五年之內（不計算五年當日）再實施同一違法行為，才會視為累犯。

需強調“不足五年”，未及五年之意，不包括五年當日；“不超過五年”包括五年當日，兩者相差了一日。“不足五年”表示：違法者在五年當日再實施相同行政違法行為，不會被視為累犯。而“不超過五年”則表示：違法者在五年當日再實施相同違法行為，會被視為累犯，處罰加重。

《刑法典》第六十九條的規定是違法者在五年當日或少於五年內再犯，視為累犯。之所以指“不超過五年”的規定與刑法的規定相同，是因為兩者在五年當日再實施同一違法行為，同樣會視為累犯。

“不足五年”的建議是較刑法的規定為輕，沒有與刑法的規定相同，完全符合上述一般制度的要求。

²⁵ 針對這個問題，第三常設委員會剛完成有關細則性審議《〈瀕危野生動植物種國際貿易公約〉執行法》法案（卷宗編號為 PPL3/2016/V）的第 2/V/2017 號意見書正正指出：“有關行政違法的累犯方面，第三十六條有所規範，其依循的法基礎是十月四日第 52/99/M 號法令第六條第二款的規定——‘擬規範累犯之情況時，所定之前提及效果不得與刑法中之有關規定所定之前提及效果相同或較其嚴厲’，而《刑法典》第六十九條和第七十條正是就累犯情況所作出的相關規定。”，可見這裡完全遵守了該法律原則並體現了所選擇的處罰制度，而並沒有不遵守或忽視該制度。

美,
3
ca
Joo
Chau
es
g
A
M



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

提案人曾在非正式的中文文本中接納委員會的建議，但僅將“不超過五年”改為“不足五年”，葡文文本卻維持“不超過五年”的表述。提案人解釋這一規定不是一新規定，在現行法律²⁶都有相同的行文，所以認為沒有問題。

儘管委員會多次要求提案人關注上述問題，在法案最後文本，提案人最終沒有接納“不足五年”的建議，在第一款維持“不超過五年”的表述。

35. 第十一條 — 職權

根據這條規定，海關關長具有職權科處第九條規定的行政違法行為的
— 罰款、決定減少或不科處罰款。

值得注意一點，對於第二款的規定，正如在細則性審議第九條已指出，“小額”和“偶爾”不是客觀的概念，旅客能否獲得減少或不科處罰款完全取決於行政當局的裁量權。

36. 第十二條 — 兌換外幣

對於外幣的價值是否達到或超過“指定金額”，根據本條規定，必須採用由澳門金融管理局發佈的兌換率，且應以申報當日的兌換率為準；如當日無牌價，則以申報之日前首個工作日的兌換率為準。

²⁶第 10/2013 號法律《土地法》第一百九十八條（累犯）第一款：

“一、為適用本法律的規定，在行政處罰決定轉為不可申訴後一年內，且距對上一次的行政違法行為實施日不足五年，再實施本節所指的行政違法行為者，視為累犯。”（橫線後加）

英、
J
ca
jms
Clan-
es
A
M



委員會對此表示同意。

37. 第十三條 - 適用的補充法律

委員會接納政府關於這條規定的建議。

需留意，根據本條文的規定，十月四日第 52/99/M 號法令《行政上之違法行為之一般制度及程序》、經必要配合後的《行政程序法典》的規定、刑法及刑事訴訟法的一般原則，依次補充適用於第九條規定的行政違法行為的處罰程序，這使到指定金額的訂定屬法律保留事宜的這一概念變得更加強。

38. 第十四條 - 施行細則

正如在一般性分析和審議已多次提到，針對本條，有必要指出一個令多名議員和顧問團產生極大保留的，且涉及一些重大原則，例如法律保留原則、遵守《基本法》——及第 13/2009 號法律《關於訂定內部規範的法律制度》——的原則、類型原則及懲罰性法律的合法性原則的問題。

條文的最初行文是：“為執行本法律所需的、尤其為以下目的的行政長官批示須公佈於《澳門特別行政區公報》（下稱‘《公報》’）：（一）訂定第二條（二）項所指的指定金額；”。基於指定金額的核心地位及重要性，應由法律，即由本法案訂定。然而，根據理由陳述和法案第十四條（一）項，指定金額甚至並非由行政法規訂定，而僅僅是透過行政長官批示訂定。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name "Am" at the bottom.



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

根據理由陳述，“為靈活配合國際建議的改變，設立指定金額的概念，由行政長官批示落實。根據為配合此立法提議而制定的草案，澳門特別行政區將訂定一接近上述一萬五千美元或一萬五千歐元，即澳門幣十二萬元的指定金額”。但有關內容無法解釋政府的這一選擇。

一個可能出現的緊急情況並不能排除諸如合法性原則等的原則。另外，《立法會議事規則》亦訂立了各類不同的機制，以回應迅捷的要求，例如第一百五十五條及續後數條所規範的緊急程序，以及第五十六條 a) 項的規定等。

同時，請參閱第 13/2009 號法律，以及其在處理這類問題的謹慎做法。針對行政違法行為這一範疇，有關程序及處罰須由法律予以規範，但不妨礙第七條第一款（六）項的規定，這一開放情況是指，於特定的條件和符合既定要件時，可透過獨立行政法規作出規定。行政長官批示從來都不被接納以作出這等事宜。

另一方面，非常明顯，具體金額的訂定是訂定罪狀的固有元素。違法行為要真正存在的前提就是在法律訂明倘超過某金額所產生的特定義務。這不僅是構成罪狀，也是罪狀本身的重要元素，這從閱讀法案的條文便可馬上得知。

考慮到在處罰方面的重要性及法律保留的要求，立法會多名議員及顧問團均認為應在法案中加入具體金額。

提案人並不接受委員會所提出的理據，其解釋是：

英
3
am
jmr
clan
cs
y
Am
M



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

“由行政長官批示訂定指定金額有兩個主要原因：

1. 此制度不存在限制資本的流動，且沒有影響澳門特別行政區保障對貨物、無形財產和資本的自由進出。制定本法案符合《基本法》第 109 條和第 111 條的規定。

2. 我們認為該指定金額透過行政長官批示訂定是相當合適的，這樣可以更靈活地配合國際建議的改變。

所有的監管權均在法案中規定，只有指定金額的參考值由行政長官批示訂定，而該項金額不會超過既定的限制。法案中除了闡明指定金額的參考值的訂定及方式之外，亦提及所需提供的資料以遵守相關的義務，所有資料將在規定日期以具體、完整及易明的方式發送給公眾知悉。

最後，要補充的是根據第 3/1999 號法律的規定，行政長官對外規範性批示一如法律必須刊載於政府公報第一組。”

經過反覆討論，一個中間方案被提出，最終修改了法案第十四條的內容。

在最終文本中，提案人提出以下行文內容：

“為執行本法律所需的、尤其為以下目的的行政長官批示須公佈於《澳門特別行政區公報》：（一）根據國際上為打擊清洗黑錢與資助恐怖主義的目的以及基於澳門特別行政區在該領域所承擔的國際義務而訂定的指定金額，落實和調整第二條（二）項所指的金額”。



委員會成員對這一行文並未發表不同意見。

39. 第十五條 - 修改第 11/2001 號法律《澳門特別行政區海關》

要指出的是，在這個法案的整體內容，本條是為數不多的提案人引入修訂的規定。

提出這個問題是基於禮節及為了良好的合作，因為《立法會議事規則》第一百二十九條已明確規定，對有關問題的解決方案完全僅取決於委員會。假如政府沒有作出有關修改，則由負責最後編撰的委員會為之。

— 具體而言，關於第 11/2001 號法律《澳門特別行政區海關》第三條第一款（四）項，委員會發現該項的行文除與本法案完全無關之外，所建議的內容亦與該法律原來的內容完全一樣，唯一不同之處就是標點符號。

法案在這個問題上讓議員產生了混亂及誤會，使他們對現時所處理的事宜有疑問。但事實上，只是因增加了第（五）項，而需更改第（四）項的標點符號。

考慮到本地及比較法範圍內的良好立法技術規則²⁷，理應參考現有的立法技術形式上的規則；即使沒有這些規則，現時法案所提出的方案明顯並非合適的解決方案，因為該方案屬不適當、錯誤，而且造成混淆。

²⁷ 作為例子，見 José Figueiredo/António Abrantes, *Manual de Legística formal*, 澳門，2016 年，第 148 及續後數頁及 David Duarte, *et al, Legística*, 第 248 及續後數頁。



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

以下方案不會引起疑問，而且屬適當：

“第三條
權限
一、〔……〕
（四）〔……〕”

然後再加上新增的內容。

而第 3/2016 號法律 - 修改第 7/2003 號法律《對外貿易法》便是一個好例子：

— “第一條
修改

第 7/2003 號法律第二條、第九條、第十條、第十五條、第十六條、第十七條、第三十六條、第三十七條、第三十九條、第四十二條及第五十四條修改如下：

‘第二條
定義
〔……〕
（一）〔……〕
（二）〔……〕
（三）〔……〕
（四）〔……〕

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name 'Cham' and initials 'CS'.



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

(五) [.....]

(六) [.....]

(七) [.....]

(八) [.....]

(九) [.....]

(十) [.....]

(十一) [.....]

(十二) [.....]

(十三) A.T.A.報關單證冊（又稱“A.T.A.單證冊”或“貨物暫准進口單證冊”）：《貨物憑 A.T.A.報關單證冊暫時進口的海關公約》附件所載式樣的海關文件。

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the characters '素', 'J', 'ca', 'for', 'Claw', 'CS', 'y', 'A', and 'M'.

— 第九條

准照制度

一、 [.....]

(一) [.....]

(二) [.....]

(三) 轉運准照——用於處理基於特別制度而須具備准照的轉運活動。’ ”

另外，明顯地，假如有關問題之前沒有適當解決，則完全可以在最後編撰時處理。

然而，正如前述，這個問題已因應委員會的建議而得到處理，使到最後文本的編寫能夠正確符合立法技術的要求。



40. 第十六條 - 生效

法案最初文本沒有訂定法律的生效日期，為此應當適用第 3/1999 號法律第十條第二款之規定，亦即：“如未訂定日期，上款所指法規自公佈後第六日開始生效。”。相同的法律方案可見經第 39/99/M 號法令核准的《民法典》第四條第二款。

在一般性審議期間，一名議員指出有需要訂定法律的待生效期，以便在法律公佈後對其進行宣傳。提案人同意該名議員的建議，並指出會就法律的實施而向旅行社、航空公司及海上客運公司進行宣傳。

在細則性審議期間，委員會強調必須訂定一個日期或一段期間。在提交法案時，不應不指出一個可預見的日期。即使不確定生效日期，也必須在立法程序進行期間將之確定下來，因為決定法律何時生效也體現了立法取向。事實上，根據《在制定立法會規範性文件時應遵從的立法技術形式上的規則》第 3.4.1.點，規範性文件在其本身訂明的日期生效，且應盡可能從曆年中選定某個具體日期。

提案人接納了委員會的意見，並將日期訂為二零一七年十一月一日，以便有足夠時間制定為法律實施所需的，尤其是落實和調整相關金額及核准有關表格式樣的行政長官批示。

美
3
ca
jmr
Claire
CS
y
AW
H



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

IV

結論

41. 委員會經細則性審議及分析法案後認為：

- a) 該法案具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；
- b) 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。

二零一七年五月二十三日於澳門。

委員會

關翠杏

(主席)

馬志成

(秘書)

3
Ca
Jm
Cham
g
Ar
M



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

Handwritten signature of Gao Kai-xian
 高開賢

Handwritten signature of Chan Mei-yei
 Chan
Handwritten initials
 CS
 M

Handwritten signature of Au An-lee
 歐安利

Handwritten signature of Xu Wei-kun
 徐偉坤

Handwritten signature of Au Kin-sun
 區錦新

Handwritten signature of Ho Man-sing
 何潤生

陳美儀



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

Cham Shing

陳亦立

宋碧琪

宋碧琪

美
 3
 ca
 CS
 y
 A
 M