第一常設委員會

第 2/Ⅲ/2008 號報告書

事由：一名市民於二零零七年十二月三日提交一份關於「修改經濟局稽查人員的刑事員警機關身份」的請願書

I

引言

立法會主席透過二零零七年十二月十二日第 682/III/2007 號批示，將上述請願書分發給本委員會作有關分析。

在本報告書中沒有提及請願人的姓名，因請願人請求按立法會第 6/2000 號決議第十條第二款的規定不公開其個人身份資料，而立法會主席接納了該請求且即時將之通知了請願人。

II

請求事項

根據請願書內容，請願人提出本請願書的原因是認為*《修改七月十五日第 6/96/M 號法律》法律草案，特別是該法律第三十五條第一款所指的監督實體經濟局因第 15/2003 號行政法規的廢止性條文被削去《刑事訴訟*

法典》第四十四條所指之...刑事員警機關身份而引致干擾到該法律的有效執行和可操作性的問題...。請願人希望立法會*考慮並一併解決七月十五日第 6/96/M 號法律第三十五條第一款所指的監察實體的刑事員警機關身份缺位問題以及一併解決因下位法廢止上位法現象而導致的被稽查地點的合作義務以及不遵守有關義務時的後果的規範缺位的情況*。

換言之，請願人認為由於第 15/2003 號行政法規第二十七條規定-該規範性文件的位階低於訂明經濟局稽查人員具刑事員警機關身份的規範性文件 - 廢止了七月二十八日第 27/99/M 號法令，導致該等人員不能以刑事員警機關身份進行稽查行動，從而影響了經濟局對七月十五日第 6/96/M 號法律的執行。

因此，本委員會負責確定究竟請願人所關注及分析的規範性文件有否以及在何種程度上影響到澳門特別行政區法律體系的結構性原則，尤其是法律保留原則和法律優先原則。

III

分析問題的法律框架

在對請願書的請求作出分析之前，應首先分析基本法就某些事宜所規定的法律保留原則，亦即按照基本法的規定，某些事宜只可由立法會制定

的法律加以規範，而不屬由行政法規加以規範的對象[1]。由於請願所涉及的對象無論是從實質上還是從程序上都屬刑事性質的事宜，因而應屬法律保留的事項範圍，故對該等事宜只能由立法會所通過的形式意義的法律加以規範，對此行政法規無論在積極意義上還是在消極意義上均不得涉及該等事宜，故此既不得通過行政法規制定刑事性質的規範，也不得通過行政法規對載於其他立法行為如法律或法令中的刑事性質的規範加以廢止。

因此，法律保留原則意味著有關行政法規第二十七條的規定– 廢止六月二十八日第 27/99/M 號法令 –相對於該法令中有關賦予經濟局稽查人員刑事員警當局及機關的身份的規定而言，是不生效力的。之所以不生效力是因為廢止應屬立法會法律保留範圍內的相應規範已經超越了行政法規的權限範圍。換言之，對於屬立法會法律保留範圍內的事項，行政機關不享有任何制定規範的權力。

另一方面，即使不作這種理解，法律優先原則亦可對此作出補充。這一原則意味著法律無論在形式上還是在實質上都具有高於行政法規的尊嚴。由於法律是由澳門特別行政區唯一的立法機關 – 立法會[2]，按照基本法第六十七條和七十一條的規定加以制定，因而任何其他規範性行為的效力在形式上和實質上都要低於立法會制定的法律。因此，法律相對於任何其他規範性行為，尤其是行政法規而言，具有優先的地位。正如終審法院就第 28/2006 號卷宗制定的合議庭裁判所述：“（.....）法律在特區規範體

[1] 對此請參閱終審法院就第 28/2006 號卷宗制定的合議庭裁判，特別是第一百零二頁及隨後數頁。
[2] 終審法院同一合議庭裁判第一百零七頁載明，“沒有疑問的是這一原則有效”。

立法會 格式六
AL – Modelo 6
A-4 規格印件 2007年 8月
Formato A-4 Imp. Ago. 2007

系中處於最高位階”。

如前所述，賦予某部門人員刑事員警當局及機關的身份屬於法律保留的事宜，由於請願所針對的事宜涉及到在刑事訴訟中權力的賦予問題，或者說是有關刑事訴訟的問題，因而正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，就更不可廢止相關的規定，無論這些規定是由何種立法行為所制定。

由此可得出結論，就有關行政法規第二十七條廢止六月二十八日第27/99/M號法令的規定，必須從狹義上加以解釋，即實質上並沒有廢止六月二十八日第27/99/M號法令第二十八條，因為無權將其廢止。根據民法典第八條的規定，在解釋該條文時尤其應考慮法律體系的一致性。因此，在澳門的法律體系內，基於憲法性規定的權限保留以及法源之間的位階關係，第27/99/M號法令的有關規定（第二十八條）繼續保留。

因此，本委員會的結論是，第15/2003號行政法規並沒有廢止六月二十八日第 27/99/M 號法令關於賦予經濟局稽查人員刑事員警當局及機關身份的條文。委員會認為，經濟局的稽查人員在沒有超越刑事訴訟法典規定的限制下，在執行職務時繼續行使刑事員警當局及機關的權力。

至於經濟局本身的組織架構和該局行使有關權限的方式，則另當別論。

IV

結論

經分析有關請願書後，委員會得出如下結論：

a) 第 27/99/M 號法令第二十八條仍然生效，因此經濟局的稽查人員繼續具備刑事員警當局和機關的身份；

b) 應將該請願書連同本報告送交政府，但應按請願人已被接納的要求將其身份保密作處理；

c) 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。

二零零八年二月五日於澳門。

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

呈尊敬的立法會主席：

XXX，已婚，一九 XX 年 XX 月 XX 日於澳門出生，中國籍，現職教師，持有澳門居民身份證編號 XXXXXXX(X)，居住於 XXXXXXXX，擬按《基本法》第七十一條(六)的規定及八月一日第 5/94/M 號法律第四條及第十三條的規定向立法會主席提呈請願書，擬就經立法會一般性討論及表決並通過之《修改七月十五日第 6/96/M 號法律》法律草案中的一些地方提出意見，特別是就七月十五日第 6/96/M 號法律第三十五條第一款所指的監督實體經濟局因第 15/2003 號行政法規的廢止性條文被削去《刑事訴訟法典》第四十四條所指之協助司法當局以實現訴訟程序之目的、以及依職權收集犯罪消息並儘可能阻止犯罪後果發生、找出犯罪行為人，以及作出為確保各證據所必需及緊急之行為刑事警察機關身份而引致干擾到該法律的有效執行和可操作性的問題，向　尊敬的立法會主席提出意見，希望立法會大會及由　尊敬的立法會主席所指派的第二常設委員會在審議法案的過程中能予以正視。

首先將鏡頭回放到十二年前的立法會議事大廳的場景，在一九九五年六月六日及一九九六年六月七日立法會在討論七月十五日第 6/96/M 號法律最初的立法草案時，當時的司法事務政務司歐明德在當時的立法會會議上已清楚表示：

"新制度的主要方針是攻擊反經濟的事情，這些人不遵守澳門的自由經濟至少的規定及確保消費者的權利，並且說出，這法律提案由於是涉及特別的刑事法，它不是關於一般的法律規定於刑事法典內，因此，這法律提案應該與刑事法一起生效。關於法人的刑事責任，在這方面，這法律特別遠離「刑事法」(註：指《刑法典》)，就是說，可以對法人追究責任，這是唯一的方法以針對很多罪行所作出的事情及其來源，並維護消費者的權益，我們很審慎考慮，經常考慮到自然人及法人的關係。"

以及

「妨害經濟及公共衛生之違法行為之法律制度」法律提案，已是一個舊有的法律。原法律是沿自葡國於一九五七年頒布的同一法律。這一法律早於六十年代初已在本地區生效。隨著時間的變遷，這一法律亦曾作出了很多輕微的修改。毫無疑問，這是本地區其中一個重要的法規，屬於特別的刑事法律制度。所以，我們的工作可謂是刑事法律上立法本地化的第一步工作，亦是更新的工作。

"本人相信頒布這一法律將有助於工商業活動的開展，特別是打擊經濟犯罪活動及公共危險犯罪方面，以維護澳門的經濟秩序及公共衛生環境，保障了社會公眾的人生安全及財產權益。此外，法律內列舉了妨害經濟及公共衛生之各種違法性犯罪行為，與《刑法典》第二百六十九條[1]條文配套施行，加深了刑法典相關條文的內容，及解決了其他不便操作使用的問題，為司法機關界定行為的違法性提供了具體判斷的尺度。"

---

[1] 《刑法典》第二百六十九條（使供應養料之物質或醫療物質腐敗）

在看過當年的片段之後，可以得出一個很清晰的影象，就是七月十五日第 6/96/M 號法律是一部單行刑事法律[2]，其程序規範應由《刑事訴訟法典》調整是肯定的，而七月十五日第 6/96/M 號法律第十九至第二十八條、以及《修改七月十五日第 6/96/M 號法律》法案中第二條所指的違法行為皆屬被界定為具刑事性質的違法行為，因此，在同一法律中第三十五條第一款所指的監督實體應具有《刑事訴訟法典》第四十四條所指之刑事警察機關身份以履行有關法律的監察實體的職責。

參考了立法會經濟及公共財政事務委員會[3]於一九九六年五月二十九日就核准《妨礙經濟及公共衛生之違法行為》新制度的第七/V/九五號法律提案所撰寫的第三/V/九六號意見書中的 2.2.26.1 章節、當時在任的司法事務政務司在會議上發言中所表達的一些觀點，很清想顯示立法機關在制定妨害公共衛生及經濟之違法行為之刑事特別法律制度的立法過程中，將經濟局訂定為該法律的監察實體的事實和立法精神。立法者很清楚表明檢察院在偵查階段扮演主要角色；經濟局作為專門的監察實體[4]，在

---

2 「毫無疑問。經濟刑事法係特別刑事法的一部分」(立法會經濟及公共財政事務委員會第三/V/九六號意見書 一九九六年五月二十九日，意見書的簽署人包括歐安利、吳榮恪、何思謙、高開賢、唐志堅)

3當年撰寫第三/V/九六號的法律草案意見書的立法會經濟及公共財政事務委員會委員包括歐安利議員、高開賢議員、唐志堅議員、何思謙議員及吳榮恪議員，現時該等委員仍然分別擔任現屆立法會議員、行政會成員及六月三日第 12/88/M 號法律所設立的消費者保護組織及澳門基金會的領導層成員

報告犯罪消息以啟動有關偵查過程中擔當重要角色，因為經濟局的稽查人員有義務提起實況筆錄。由以上的文件所披露的立法會委員會成員的觀點以及到臨立法會的政府代表的看法，皆清楚顯示經濟局在確保有關法律實施的過程中出現的刑事偵查程序當中所擔任的不可或缺的角色。

為了證明這一點，一九九七年五月十二日頒佈之修改十月六日第64/87/M 號法令所核准之《經濟司規章》、以便使之配合當時新《刑事訴訟法典》之規定的第 16/97/M 號法令就是另一個例證，在該法令中指出經

---

[9] 見於立法會經濟及公共財政事務委員會第三/V/九六號意見書

2.2.26.第三十六至第三十八條——（刑事程序的推動及輔助人的參與）：

2.2.26.1. 引進第三十六及第三十七條，主要是依從《澳門刑事程序法典》[23] 對罪行的消息方面採取的模式。

此外，放棄提案第四十條第二款規定，因爲目前刑事訴訟的新精神（及正確的精神）賦予檢察院在專案調查(偵查)階段扮演主要角色；所以經濟司(局)只是監察實體，然而在推動程序方面則搭(擔？)任重要角色，因爲監察人員有義務提出檢舉書。

---

[23] 參閱(《刑事訴訟法典》)第二百二十五及二百二十六條。

2.2.26. Artigos 36.º a 38.º — (Impulso do processo penal e intervenção de assistentes):

2.2.26.1. Com a introdução dos artigos 36.º e 37.º pretende-se seguir o modelo seguido pelo projecto de Código de Processo Penal de Macau[23] em matéria de notícia do crime.

Acresce, ainda, a rejeição do disposto no n.º 2 do artigo 40º da proposta, uma vez que a nova (e correcta) filosofia processual penal vai no sentido da atribuição, ao Ministério Público, da qualidade de dominus na fase do inquérito; assim, a DSE deverá actuar exclusivamente como entidade fiscalizadora, detendo, no entanto, um importante papel no impulso processual, porquanto os agentes da fiscalização têm o dever de levantar os autos de notícia.

---

[23] Cf. (Código de Processo Penal de Macau) artigos 225º e 226º.

濟司經濟活動稽查廳之全體稽查人員被視為刑事警察機關，而司法當局授予經濟司負責之刑事訴訟行為應由為此目的而指定之稽查員作出。經濟活動稽查廳為監察經濟法例，尤其有關工業產權、著作權、妨害公共衛生及經濟、對外貿易活動、工業及商業場所之設置，以及生產本地區產品之程序等經濟法例遵守方面之執行部門。

五日十二日第16/97/M號法令的內容清楚顯示了立法者將刑事警察機關的職權賦予經濟局的經濟活動稽查廳執法人員就工業產權、著作權、妨害公共衛生及經濟之違法行為之法律制度及對外貿易法這四部具有刑事性質的單行刑事法律的實施，雖然在澳門海關成立之後，根據11/2001號法律第十八條的規定，立法者將知識產權法律制度及工業產權法律制度的監檢及執法工作交由海關執行，但亦無損經濟局經濟活動稽查廳作為妨害公共衛生及經濟之違法行為之法律制度及對外貿易法[5]這兩部具有刑事性質的單行刑事法律的監察實體或其中一個監察實體的法律事實。

根據上面的論證，無法同意政府代表在26/10/2007的立法會大會上所指「經濟局不需要刑事警察當局身份」的觀點。

作為七月十五日第 6/96/M 號法律中立法者所訂定的監察實體，不單止在發現有涉及違反該法律的犯罪行為時需承擔《刑事訴訟法典》第二百

[5] 7/2003號法律《對外貿易法》第二十一條將在許可的地點以外進行外貿活動的違法行爲定性爲犯罪

二十五條所指之向檢察院作出義務檢舉的責任外，尚需要實施確保各證據所必需及緊急之行為，包括檢查、搜查、搜索及扣押...等措施，而實施有關的措施必須依法具有刑事警察機關的身份。

除了向司法機關報告犯罪消息的義務之外，在檢察院開立偵查卷宗後，經濟局作為七月十五日第 6/96/M 號法律第三十五條第一款所指的監督實體，在刑事偵查階段需協助司法當局[6]，以實現訴訟程序中的偵查工作，在進行活動偵查或補充偵查活動時，須遵照司法當局(檢察院或刑事起訴法庭)之指引，且在職務上從屬於司法當局。

此外，作為七月十五日第 6/96/M 號法律的監察實體，經濟局亦有義務主動作出針對妨害公共衛生及經濟之違法行為之法律制度調整範圍內的犯罪行為的偵防工作，包括收集犯罪消息並儘可能阻止犯罪後果發生、找出犯罪行為人誰屬，以及作出為確保各證據所必需及緊急之行為。

故此，出席 26/10/2007 立法會大會的政府代表及法律顧問將經濟局在上述法律的監察實體職能和第 2/2006 號法律《預防及遏止清洗黑錢犯罪》第六條及第七條中對銀行、律師、會計師及核數師所要求履行的義務兩個不同的概念相提並論是並不恰當的。

---

[6] 包括檢察院司法官及在刑事預審階段刑事預審法官

立法者透過五月十二日第16/97/M號法令賦予經濟局經濟活動稽查廳的全體稽查人員具備刑事警察機關的身份。此外在後來訂定經濟司(局)新組織法六月二十八日第 27/99/M 號法令第二十八條亦同樣有訂明經濟活動稽查廳之全體督察人員視為刑事警察機關。

雖然，在澳門海關成立之後，工業產權、著作權的監察工作由經濟局轉交海關，但該局仍然是七月十五日第 6/96/M 號法律《妨害公共衛生及經濟之違法行為之法律制度》的監察實體，而且該法律刑事實體法部份所涵括的犯罪活動涉及面廣濶，亦是與居民福祉的及生活攸關的經濟活動的監察[7]。

在過往的執法實踐中證實，在 1998-2002 年間，即使在盜版及黑店最猖獗的年代，在人力不足的情況下，經濟活動稽查廳之全體督察人員仍能勝任工業產權、著作權及《妨害公共衛生及經濟之違法行為之法律制度》的一系列經濟法規的監察工作。而若經濟活動稽查廳因第 15/2003 號行政法規的廢止性條文被削去刑事警察機關的身份，即使能獲警察部隊的協

---

[7] 各種犯罪行爲包括：
- 秘密屠宰動物及交易
- 異常食品或食品添加劑
- 妨害食品或食品添加劑之真實性、質量或組成
- 持有可用於僞造食品或食品添加劑之物質或用具
- 不法價格
- 囤積
- 毀滅及不法出口
- 財貨之徵用
- 貨物欺詐

助，但作《妨害公共衛生及經濟之違法行為之法律制度》的監察實體，在實施主動偵防措施、保存措施、强制措施及嗣後可能需要協助司法機關進行之補充偵查措施上反而需要其他警察部門的介入，對法律的可操作性存有重大阻礙，亦違背了七月十五日第 6/96/M 號法律立法者的立法原意。試想在經濟局在《妨害公共衛生及經濟之違法行為之法律制度》範疇內的執法實踐中負責編製實況筆錄，但進行保存扣押及拘留嫌疑人的程序及筆錄則由另一警察部門製作，在此情況下，就同一違法事實向檢察院作出檢舉時，將出現兩套分別由監察實體及實施保存措施的警察部門製作的筆錄，在司法實踐上這是非常奇怪和不利於協調的。

若果如政府代表在 26/10/2007 立法會全體大會上所言，特區政府以第 15/2003 號行政法規重組經濟局，行政法規不能賦予經濟局經濟活動稽查廳刑事警察當局身份的論點亦是站不住腳的。若然特區政府不欲褫奪經濟局經濟活動稽查廳刑事警察當局身份，完全可以透過法律上的手段去達致，這種手段曾見諸於重組治安警察局的 22/2001 號行政法規《治安警察局的組織與運作》，同樣是行政法規，但其在修訂原本由立法者制定的治安警察局組織法，即一月三十日第 3/95/M 號法令時，在行政法規的第六十八條的廢止性規定中，並沒有觸及原組織法中的涉及之由立法者賦予治安警察局的刑事警察當局職權的規定[8]，第 22/2001 號行政法規並沒有廢

[8] 22/2001 號行政法規並沒有廢止一月三十日第 3/95/M 號法令第除第七條第四款、第八條第二款、第六十-A 條至六十三條

止一月三十日第 3/95/M 號法令》第六十-A 條中關於立法者藉三月三十一日第 9/97/M 號法令《因刑事訴訟法典開始生效而對司法警察司以及治安警察廳之組織法引入個別修改》第三條賦予治安警察局刑事警察當局職權的規定。

此外，特區政府以第 15/2003 號行政法規重組經濟局，透過行政法規廢止了立法者透過六月二十八日第 27/99/M 號法令第二十八條賦予經濟活動稽查廳之全體督察人員視為刑事警察機關職權的做法，出現了顛倒法律位階的現象，以下位法廢止上位法的做法，亦有悖於法治的精伸。

在執法實踐中，訂定新的經濟局組織法的第 15/2003 號行政法規中卻沒有了訂明經濟活動稽查廳之全體督察人員視為刑事警察機關的提述，這將會出現一個問題，就是七月十五日第 6/96/M 號法律第三十五條第一款所指的監督實體如何履行《刑事訴訟法典》第四十四條所指之協助司法當局以實現訴訟程序之目的、以及依職權收集犯罪消息並儘可能阻止犯罪後果發生、找出犯罪行為人以及作出為確保各證據所必需及緊急之行為的責任，以執行同一法律第十九至第二十八條以及現時審議中的法案中第二條所指之屬被界定為具刑事性質的違法行為的調查及偵防工作。

除了上述刑事警察當局職權的缺位和下位法顛覆上位法的現象造成的損害之外，第 15/2003 號行政法規對經濟局經濟活動稽查廳執法力量造

成的傷害尚包括刪除了舊組織法中關於被稽查地點的合作義務以及不遵守有關義務時的後果的法律規範。

在原本的經濟局組織法——九月二十七日第27/99/M號法令——中第三十二條很清楚地訂明了被稽查地點的合作義務以及不遵守有關義務時的後果：

> 一、經濟司在履行法律規定由其負責之職責時，有權限透過經濟活動稽查廳，監察所有進行財貨或勞務之任何生產、中間貿易或銷售活動之地點，尤其製成品及半製成品生產單位、倉庫、辦公室、商業場所、飯堂、食堂及向公眾提供食品或售賣財貨之娛樂或表演場所。
>
> 二、經濟活動稽查廳當值人員適當出示工作證時，上款所指場所、其附屬單位或輔助設施之所有人、經理、管理人員、領導、負責人或代表必須：
>
> a）讓有關人員進入上款所指之地點及在完成監察工作所需之時間內逗留於該等地點；
>
> b）提供被要求出示之文件、會計簿冊、登記及其他文件，以及提供被要求之資料及作出聲明。
>
> 三、根據法律之規定，在經濟活動稽查廳人員行使其職能時有義務讓其進入受監察之地點或在該等地點逗留之人，如拒絕爲之，則構成《刑法典》第三百一十二條所指之犯罪，並依該條之規定受處罰。

然而新的經濟局組織法——第15/2003號行政法規中有關被稽查地點的合作義務的內容則未有提及，這對於前線執法人員的工作是極為不利和處於被動的境地。有關被稽查場所的應予提供合作範疇没有明確的界定，調查相對人往往可以利用新法中種種不清晰的地方消極抗衡公權力的介入，這是令執法效果不彰的肇因。

希望立法會能深入考慮上述的事實，在審議有關法律草案時應考慮並一併解決七月十五日第 6/96/M 號法律第三十五條第一款所指的監察實體的刑事警察機關身份缺位問題以及一併解決因下位法廢止上位法現象而導致的被稽查地點的合作義務以及不遵守有關義務時的後果的規範缺位的情況。

另外有關法律草案中所新增的二十八-A 條的第二及第三款所指之徒刑刑幅上限為五及十年，這是否涉及第 5/2006 號法律第七條一款(一)項所指的司法警察局對犯罪行為人不明且可處最高限度超逾三年徒刑的犯罪的專屬調查職權？對於層壓式推銷犯罪行為的調查和偵防工作是否需統一歸口由同一部門行使，以增強有關法律的可操作性，則需立法者多加考慮為盼。

請求按立法會第 6/2000 號決議第十條第二款的規定，將個人的身份予以保密處理。

二零零七年十二月一日

市民

XXX