

審查報告

有關行政違例的檢控 及執行處罰程序的若干問題



目錄

第一部分 引言	4
第二部分 關於《一般制度》的問題	7
一、法例的候補適用	7
二、實體制度	7
1. 行政違例的概念	7
2. 主罰	10
3. 附加罰	10
4. 過錯的考量及受保護法益的不同處理	13
5. 違例行爲的重複實施	15
5.1 再犯、屢犯及連續犯	15
5.2 累犯	16
5.3 違例行爲的競合	19
6. 程序時效期間的中斷	21
三、程序制度	24
1. 權限	24
2. 臨時或保全措施	25
3. 實況筆錄及檢控書	26
4. 違例者的身份識別和合作義務	29
5. 通知	30
6. 答辯及聽證辯護	33
7. 非本特區居民	35
8. 用以核准新《一般制度》的立法方式	36
第三部分 總結	39
一、法例的候補適用	39
二、實體制度	39
(一) 行政違例的概念	39

(二) 行政違例的處罰	39
1. 主罰	40
2. 附加罰	41
(三) 違例行爲的重複實施	41
(四) 程序時效期間的中斷	43
三、程序制度	43
四、立法方式	45
參考法例一覽表	47

第一部分 引言

在《行政上之違法行為之一般制度及程序》¹中，立法者旨在針對具行政性質的不法行為訂立具強制性的實體及程序上的基本規範，至於違例行為的界定及規範，則留待單行法處理；另一方面，立法者既認定了一些嚴重性較低、無需受刑法約束的不法行為有非刑事化的趨勢，從而無將《一般制度》構建為一套類似刑事訴訟法的程序制度，然而這一法例的不足之處也許正是未有明確定出一些能較有效檢控及處罰行政違例的程序規則，為實務操作帶來困難。

事實上，近年來，無論從本署所收到的投訴，抑或在本署與一些公共部門合作的部門運作審查中，均發現有關行政違例的檢控及處罰程序的制度存在不少問題，其中較為突出的有：程序中的首次通知階段（例如，為查清違法者身份）、聽證辯護²和強制執行處罰及科處附加罰等階段需時過長，以致整個程序曠日持久，部分個案甚至因超逾追究違例者責任或執行處罰的時效而告終。另一方面，針對違例行為的防範機制亦有不足之處（例如，沒有規範以封印方式對飲食場所實施封閉令），所以執法人員（稽查人員）每每有法難施，而《一般制度》所規定的“一事不二罰”原則亦未有嚴格遵守³。

從負責執法的公共部門及實體的角度而言，現行的《一般制度》既不足以解

¹ 10月4日第52/99/M號法令，下稱“《一般制度》”。

² 例如，在由民政總署提起的行政違例程序中，常見的情況係通知違例者出席聽證的階段動輒需時超逾兩、三個月，因為部門幾經周折，用盡所有通知的方式，甚至需透過公示通知方完成通知階段。

³ 例如，對於個人企業主，不僅被判處非法聘用罪，還因觸犯有關非法工作的行政法規而被科罰。

決諸如違例者的身份識別等困難，亦無定出便於操作的通知方式。同樣，利害關係人的聽證權雖已受保障，但行使此權利的則屬少數，甚至在某些情況下，尤其對於須在法定期限內履行法定義務且數目龐大的行為或程序（例如向稅務當局遞交報表），行使聽證權亦根本不可行。這等類別的處理違例程序固然複雜，界定是否屬累犯亦時有困難。

另一方面，界定行政違例及規範其相應程序的單行法例，並非必然訂出清晰的細則，這不僅為執法者的工作帶來困難，還會導致不同公共部門及機構有不同的執法演繹。

此外，針對市民和當局本身均不滿現行處罰及預防措施的效力不彰問題，近期制定的單行法試圖彌補這方面的缺陷。在這些單行法中，尤為突出的是，以行政法規通過的《公共地方總規章》，此規章在可適用的處罰及相應的程序中，無可避免地引入了一些觸及市民權利及自由的新規定，其中值得強調的有：與現行民事及刑事的一般制度不協調的歸責制度；引入罰款以外的其他類型主罰；附加罰中有些措施對於其相對人而言似較主罰嚴厲，例如中止許可、牌照或執照效力的附加罰。

上述內容基於其屬性，應受較大的法律保護，因此應以較恰當的方式規範，尤其是以較高層次的法規為之，例如以《一般制度》來規範，以免在涉及限制權利及自由的事宜上，採用不太恰當的方式來規範。值得注意的是，即使在《刑法典》的規範中，雖然規定任何附加罰不具有喪失民事權利、職業權利或政治權利的必然效力，但對於某些犯罪，是否導致禁止行使某些權利或從事某些職業，仍

以法律的明文規定為依歸⁴。《刑法典》亦明確規定，可禁止從事職業、商業或工業活動的期間⁵。由此體現出立法者對規範附加罰的審慎態度，雖然刑事違法行為較行政違例行為嚴重，但仍須以法律來規範附加罰。

除了上述值得關注的問題外，尚須強調的是，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。

基此，本署認為有需要開展“有關行政違例的檢控及執行處罰程序的若干問題”的審查研究。

值得強調的是，本審研報告提出的建議多已散見於現行的單行法規中，本署之所以推薦該等做法，除因其具啟發性外，亦因事實表明有關做法能有效解決以上提及的部分疑難。基此，值得考慮在一般制度中引入，以有效地規範由各公共部門或機構提起的程序。

⁴ 見《刑法典》第 60 條。

⁵ 見《刑法典》第 92 條。

第二部分 關於《一般制度》的問題

一、法例的候補適用

按現行《一般制度》的規定，如規範行政違例的單行法未有規定，則首先補充適用《一般制度》的規定或《行政程序法典》的相關規定，然後方補充適用刑法及刑事訴訟法的一般原則⁶。

然而，這種既準用《刑法典》及《刑事訴訟法典》，又準用《行政程序法典》的做法，導致有必要對所準用的規定進行解釋，從而拖慢了處理行政違例的程序，有時更會出現不同部門對相同規範有不同演繹的情況，有礙統一執法，且當執法者為未經適當接受解釋法律和填補法律漏洞培訓的人員時，這個執法難題便更形嚴重。

基此，建議在修訂《一般制度》時避免採用上述“多重”準用的做法。

二、實體制度

1. 行政違例的概念

正如《一般制度》序言部分所指，“立法者越來越感到有必要規範不具

⁶ 見《一般制度》第3條第3款。

刑事、民事或紀律性質之不法行為，這不僅因為存在將某些無須由刑法約束之行為非刑事化之趨勢，亦由於純粹與行政規範有關之違法行為類型日益增多。

目前，澳門法律體系中存在大量法規，規範一些既不能定為犯罪或輕微違反，又不具民事或紀律性質之不法行為。

……現訂立之一般制度，雖然不可避免地用到若干刑法範疇內常用之概念，但並非從屬於刑法或刑事訴訟法，相反，係以行政法作為其牢固之基礎。”。

基於“將任何不法行為一律冠之為犯罪的觀念拆毀”這立法思維，便有必要“按相關法益應受刑法保護的程度而將不法行為定位”，因此，《刑法典》第 123 條第 1 款將“輕微違反”定義為“單純違反或不遵守法律或規章之預防性規定之不法行為”。

但是，立法者在《一般制度》中，又將行政違例行為定義為“單純違反或不遵守法律或規章之預防性規定之不法事實”⁷。

隨之而來的難題是：《刑法典》對“輕微違反”的界定與《一般制度》為“行政違例行為”所下的定義並無不同。

無疑，為了強調行政違例的行政屬性，立法者在《一般制度》第 2 條中，

⁷ 見《一般制度》第 2 條第 1 款。

一方面，規定針對行政違例的主罰為罰款（*multa*）⁸，藉此將之與主罰基本上為徒刑的刑事不法行為相區分；另一方面，又規定罰款不可轉換為監禁⁹，藉此將行政違例與輕微違反區分。

然而，以“罰款不可轉換為監禁”作為區分行政違例與輕微違反的判斷標準並不穩妥，因為，針對屬輕微違反的不法行為，除了法律明文規定的例外情況¹⁰外，原則上亦禁止將罰金（*multa*）轉換為監禁¹¹。

另一方面，如果以“主罰為罰款”作為識別行政違例的標準，此標準亦站不住腳，原因係在現行的法律體系中，行政違例的主罰雖然基本上以罰款為主，但並無排除其他類型主罰的可能，事實上，在現行規範行政違例的單行法所定出的主罰類型中，警告¹²及參與社會服務¹³等亦可取代罰款¹⁴，成為主罰。

至此，不難得出以下結論：現行《一般制度》並未就行政違例確立一個明確清晰的概念。

⁸ 在此，立法者無意將有關金錢性處罰定名為“罰鍰”（即“*coima*”，此為葡國秩序違反範疇所採用的金錢處罰名稱），現時所採用的“罰款”稱謂，其好處在於無需對現行單行法已採用的“罰款”稱謂作出相應修改。

⁹ 見《一般制度》第2條第2款後半部分規定的相反意思。

¹⁰ 正如《道路法典》第71條規定，作為主罰的罰款（*multa*），可被法院易科為監禁。

¹¹ 見《刑法典》第125條第1款。

¹² 例如，《酒店及同類場所制度》第59條a)項規定，處罰的種類除有罰款外，警告亦為其中之一種，雖然並未設定其執行前提。

¹³ 例如，《公共地方總規章》第38條第(3)項的規定。

¹⁴ 值得注意的是，不應將“取代罰款”與“減輕罰款”混淆，例如《對外貿易法》第25條的規定，“當有關貨值屬小額且違法行為屬偶然性時，可減輕或不科處本法律所定的罰款”。

2. 主罰

正如上文所見，既然在現實中已存在非以罰款為主罰的單行法，因此，建議在修訂《一般制度》時，清楚列明行政違例的各種主罰類型，又或明確指出除罰款外，單行法尚可規定其他類型的主罰，以免單行法與《一般制度》出現或有的衝突情況。

此外，亦宜在《一般制度》中訂明各類主罰在適用上的限制或條件，例如，對於某一（些）類型的主罰，僅可適用於具備特定資格的違例者¹⁵（積極的限制），對於另一（些）類型的主罰，則不適用於處於某種狀況的違例者¹⁶（消極的限制）等，以便在單行法未有規定的情況下¹⁷候補適用之；另一方面，如《一般制度》以強制性規定訂明科處個別主罰所需遵守的限制，單行法便不能逾越《一般制度》所設的框架，這樣，可以避免執法部門在作出具體科罰決定，特別是主罰的選擇方面，因擁有過大的自由裁量權而導致多重執法標準所衍生的問題。

3. 附加罰

在《一般制度》中，除了應羅列各種主罰類型外，對於附加罰的科處亦

¹⁵ 正如《公共地方總規章》第 50 條第 2 款的規定：“違法者為澳門特別行政區的居民，方可參與社會服務制度。”。

¹⁶ 正如《公共地方總規章》第 51 條第 4 款的規定：“自開始教育課程或提供社會服務之日起一年內，如違法者再作出另一相同或不同的違法行為，則不得就該違法行為申請參與社會服務制度。”。

¹⁷ 例如，《酒店及同類場所制度》第 59 條規定，除罰款外，警告亦為其中一種主罰，但並無規定任何適用條件或限制。

不容忽視，因為附加罰不僅可在純粹科處罰款不足以發揮阻嚇力的違例個案中強化科罰的作用，在一些多種違例行為競合¹⁸的個案（在此類案件中，雖然刑事處罰一如慣例般被法院暫緩執行，但基於“一事不二罰”原則，在相應的行政違例層面，亦不能科處主罰，即罰款）中，也可發揮更大的懲戒效果。

有必要指出的是，附加罰雖然並不直接導致違例者在金錢上有所損失，但仍會使違例者的某些權利及自由受到影響，例如，公開譴責違例者或強制違例者公開道歉的行為有可能使違例者的尊嚴、榮譽及良好名聲在社會上產生無法彌補的影響；中止業務或吊銷牌照／許可則會限制違例者的營商資格及自由等。因此，宜在《一般制度》中訂明各獨立行政法規可採用的附加罰¹⁹，以消除倘有的疑慮：

- a) 將某些屬於違例者的物品沒收，撥歸澳門特別行政區（下稱“本特區”）所有；
- b) 訂立恢復原狀或自願修補的義務；
- c) 公開譴責違例者的行為或強制違例者公開道歉；
- d) 作出為紀律效力的通報；
- e) 剝奪領取公共實體或部門發放的津貼或福利的權利；
- f) 吊銷由公共實體發放的、從事業務所需的身份識別證件，以及剝奪重新申領證件的權利；
- g) 剝奪繕立直接磋商合同，或參與承攬或承建公共工程、提供資產及服

¹⁸ 指一行為同時屬行政違例與輕微違反或刑事不法行為。

¹⁹ 建議中提及可採用的附加罰，部分類型見於葡國 9 月 14 日第 244/95 號法令。

務、特許承辦公共服務及取得牌照或執照的公開競投的權利；

- h) 關閉須取得行政當局許可或發出牌照方可營運的場所、代理機構、分支機構或服務櫃檯；
- i) 廢止牌照或許可，又或吊銷牌照或許可；
- j) 中止業務；
- k) 禁止從事須取得公共資格或公共當局許可或認可的職業或業務；
- l) 中止許可、牌照及執照；
- m) 禁止進入本特區²⁰。

考慮到上述所建議的附加罰有部分可能直接或間接地限制違例者的權利及自由²¹，對於該等附加罰的適用，有需要在新的《一般制度》中訂立一些前提及限制²²，以免在涉及限制權利及自由的事宜上，採用不太恰當的方式來規範，基此，建議考慮是否需要修改現行《一般制度》第 6 條第 3 款的規定。

值得注意的是，“禁止從事業務”此附加罰在實務上往往無法取得預期效果，這情況在飲食場所的經營中屢見不鮮，因為即使場所持有人經已轉換，但有關業務實際上仍可繼續由違例者的家庭操控。

同理，科處“永久關閉場所”的附加罰有時亦未必能發揮懲戒作用，以在超越許可範圍的地方經營（非法擴充營業）的情況為例，受罰的違例者

²⁰ 只宜適用於非本特區居民。

²¹ 例如，e)、f)、h)、i)、j)、k)、l)及m)項所列的附加罰。

²² 例如，設定科罰前提及在時間方面的限制，正如《刑法典》第 60 條及第 92 條的規定。

往往將場所的經營權轉讓、頂讓或以其他方式轉移經營權，而第三人（受讓人）則會以無需對出讓人所作的違例行為負責為理由提出抗辯。

基此，理想的做法固然是立例避免上述情況的出現，特別係針對受行政准照制度約束的場所設立一套可向公眾提供各觸犯行政違例的場所、彼等所受科處的主罰及附加罰的紀錄，並針對場所更換名稱、轉讓經營權、頂讓或以其他方式轉移經營權等情況設置某些條件，例如：

- 1) 沒有未清繳的罰款，包括沒有進入強制徵收階段的罰款，沒有待決的行政違例程序（除非雙方已聲明由哪一方承擔責任²³、包括繳付罰款及履行附加罰的責任）；
- 2) 已履行倘受科處的附加罰（例如，場所的臨時封閉、回復先前的狀況及公開道歉）。

4. 過錯的考量及受保護法益的不同處理

單行法一般訂立不定額罰款制度，這裏，違例者的過錯乃科罰的一項考慮前提是無可置疑的。然而，是否針對所有行政違例行為，均有必要斟酌違例者的過錯程度，這就值得商榷，因為對於那些可譴責性較低，或對受保護法益造成的損害輕微的行政違例行為，未必值得如此費神衡量違例者的過錯，然後才決定對違例者科處何種處罰。²⁴事實上，《道路法典》所規

²³ 另一可考慮的方案是：如行政當局欲強化相關營商者的守法意識，使其對在經營業務過程中的違例行為或情況承擔責任，可規定不論以何種方式轉讓經營權的雙方均承擔連帶責任。

²⁴ 從《修訂〈道路法典〉首輪諮詢報告書》中，可見有趨勢“將部分對道路交通安全影響不太嚴重的輕微違反行為列作行政上的違法行為，並科以定額罰款”（詳見第 16 頁）。

定的一些嚴重程度較低的輕微違反，亦無須衡量行為人的過錯，因為道路監察的權限實體的一貫做法是不考慮該等違法者的過錯程度²⁵。

由於行政違例所造成的損害性不大，所以一經核實後，相應的處罰程序便應該盡量快捷，且應在形式層面簡化箇中環節，例如違例者的聽證及答辯環節。另一方面，如法例本身已定出處罰的具體幅度（定額罰款），便可避免因處理時間漫長而減低處罰阻嚇力的情況，亦可避免在處罰程序進行期間出現重複違例，以及當事人以連續犯應作單一違例行為處理作辯解的情況。

因此，對於無需按過錯的嚴重程度作不同處理的行政違例類別，建議考慮採用定額罰款；所以，宜在《一般制度》中引入如《公共地方總規章》第 38 條第（1）及第（2）項所定的罰款分類：“預先訂定的定額罰款”，及“預先訂定上下限的罰款”。

針對須考量過錯及受保護法益的重要程度才科罰的違例類別，《公共地方總規章》尚定出另一種分類²⁶：“一般違法行為”、“嚴重違法行為”，以及“非常嚴重違法行為”。此種分類亦可引入新的《一般制度》中。此外，該規章更就“嚴重及非常嚴重違法行為”定出可予科處的各種附加罰²⁷。

²⁵ 值得注意的是，正如治安警察局所開具的罰款單上所列的特定違法行為，均以《道路法典》所定的最低罰款額為實際罰款額。

²⁶ 見《公共地方總規章》第 45-47 條。

²⁷ 見《公共地方總規章》第 48 條。

至於不定額罰款的情況，則建議在修訂《一般制度》時，可考慮參照刑法的規定²⁸，設立如何釐定具體罰款額的一般原則、減輕情節及加重情節等規定，以便在單行法未有相關規定時²⁹補充適用之。

5. 違例行爲的重複實施

5.1 再犯、屢犯及連續犯

有時候，法律雖提到“再犯”³⁰、“屢犯”³¹及“連續或重複實施不法行爲”³²，但卻無規定這些概念的相應涵義。因此，執法部門對一些違例個案僅視作一個違例行爲；而對另一些違例個案則以查獲不法行爲當日來按日計算違例行爲。

因此，有必要在《一般制度》的修訂文本中界定相關的定義，以避免針對同一事實有不同的名稱，又或對於相同的名稱卻有不同、甚至相反的理解。

爲了避免適法不一的現象再繼續發生，以及避免違例者巧借這些違例定

²⁸ 見《刑法典》第 64-68 條的規定。

²⁹ 例如，《因違反規範職業性噪音之法律規定之處罰性制度》、《石油氣氣罐規章》、《在動物賽跑之博彩場地使用發射／接收儀器之制度》、《禁止非法工作規章》及《特定經濟活動行政准照制度》等，均採用不定額罰款制度但無列明如何釐定具體罰款額的準則。

³⁰ 見《旅行社及導遊職業制度》第 72 條及《酒店及同類場所制度》第 61 條的規定，在該等規定中，不論前後違例行爲的相隔時間及性質，“再犯”均構成“加重情節”。

³¹ 見《旅行社及導遊職業制度》第 89 條的規定，屢次作出嚴重的違例行爲，導致科處更具懲罰效力的附加罰——永久關閉有關場所、取消違例者的工作證及剝奪其申請發出新工作證的權利。

³² 見《公共地方總規章》第 37 條第 5 款。

性得以減輕受罰，建議採用《公共地方總規章》第 37 條第 5 款所訂立的準則，“在繕立實況筆錄或控訴書後，如違法者維持或重複有關不法行為或狀況，則視每日³³新查獲的有關不法行為或狀況，為一獨立違法行為。”（底線為本文加上）。

然而，如立法者有意確認“連續犯”機制的存在意義，則建議將有關機制的適用範圍限於以不定額罰款為主罰的違例行為，因為在該類違例行為中，違例者的過錯對決定罰款金額起著重要作用。

至於“連續犯”的界定，宜列明相應的前提，例如：

- 1) 違例行為的同質性；
- 2) 非以定額罰款科處的不法事實之間互有聯繫³⁴；
- 3) 相同及強烈的外在誘因，尤其係基於可歸責行政當局的原因，而使行政處罰程序停頓 6 個月，又或根本沒有進行任何重要的取證措施³⁵。

5.2 累犯

對於“累犯”的認定，現行的單行法各自訂出不同的前提，例如：

- 1) 《對外貿易法》第 26 條第 1 款規定：“自定出刑罰或處罰的司法裁判

³³ 值得注意的是，如違例者在同一日、但在當局人員繕立實況筆錄或檢控書後，維持有關不法狀況或重複實施有關不法行為，行政當局採用上述準則便有可能使違例者的這種舉措變相“合法化”。

³⁴ 例如，以 6 個月為時間上的聯繫。

³⁵ 在“連續犯”中，追究違例者責任的時效期間，應維持以違例行為構成部分的最後一個行為實施時起計算。

或行政決定確定之日起一年內再實施相同的行政上之違法行為者”

³⁶；《預防及控制環境噪音制度》第 11 條第 3 款規定：“違法行為作出後未滿一年而再作出同一性質之違法行為”³⁷；《藥物活動制度》第 84 條第 2 款則規定：“最後處分起計一年期內作同樣違反”（底線為本文加上）；

- 2) 《禁止非法工作規章》第 11 條第 1 款的規定更將上述期間延長：“自確定作出刑罰或處罰的司法裁判或行政決定之日起四年內再違反本法規者³⁸”（底線為本文加上）。

在修訂《一般制度》時，可考慮以下任一方案：其一，由單行法定出相應的前提；其二，訂立一項總則——違例者在違例行為的處罰決定轉為確定之日起一年內再實施相同的違例行為者，視為累犯；然而，單行法可另訂不超逾特定期間的相隔期³⁹。在後一方案中，正好綜合了《對外貿易法》第 26 條第 1 款、《公共地方總規章》第 40 條第 4 款及《禁止非法工作規章》第 11 條第 1 款的規定。

對於累犯的處罰，單行法一般規定將罰款（預先訂定的定額罰款）或罰款的上下限（不定額罰款）提高至兩倍⁴⁰，但亦有將罰款提高至三倍的情況

³⁶ 亦見《旅行社及導遊職業制度》第 71 條、《酒店及同類場所制度》第 60 條第 1 款及《公共地方總規章》第 40 條第 4 款。

³⁷ 亦見《在動物賽跑之博彩場地使用發射／接收儀器之制度》第 9 條第 2 款。

³⁸ 如理解為前後實施不同的違例行為，便與“累犯”完全無關。

³⁹ 值得注意的是，《禁止非法工作規章》第 11 條第 1 款規定了 4 年的期間。

⁴⁰ 見《公共地方總規章》第 40 條第 2 款、《藥物活動制度》第 84 條第 1 款及《保險業務制度》第 128 條第 2 款。

(屬重複累犯)⁴¹，又或將罰款的下限提高至兩倍及上限提高至五倍⁴²、或罰款下限提高四分之一而上限維持不變⁴³、或罰款下限提高三分之一而上限維持不變⁴⁴等不同規定。

此外，針對非以罰款為主罰的其他情況，對累犯便“處以高一級之罰則”⁴⁵，此做法無疑係以處罰有級數之分為前提⁴⁶。

至於附加罰的實施方面，對於累犯，除可科處罰款外，尚可科處附加罰⁴⁷，此附加罰在重複累犯的情況下更可予加重⁴⁸。另一方面，針對首次違例行為除科罰款外尚科處附加罰的情況，如出現累犯，亦會加重附加罰⁴⁹。

鑒於累犯的制度紛紜，因此應對現行《一般制度》第 6 條第 2 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

⁴¹ 《預防及控制環境噪音制度》第 11 條第 2 款的規定便屬此情況：“在累犯之情況下，對於第一次累犯，罰款之最低及最高限額提高至兩倍，而屬多次累犯者，則提高至三倍。”（底線為本文加上）。

⁴² 見《在動物賽跑之博彩場地使用發射／接收儀器之制度》第 8 條及第 9 條第 1 款的規定。

⁴³ 見《對外貿易法》第 26 條第 2 款及《禁止非法工作規章》第 11 條第 2 款的規定。

⁴⁴ 見《設置及經營對外電信基礎設施》第 20 條第 3 款及《提供互聯網服務》第 25 條第 3 款的規定。

⁴⁵ 見《酒店及同類場所制度》第 60 條第 2 款的規定。

⁴⁶ 《酒店及同類場所制度》第 59 條將處罰分類為：a) 警告；b) 罰款；c) 臨時封閉場所；d) 永久封閉場所。

⁴⁷ 《在動物賽跑之博彩場地使用發射／接收儀器之制度》第 9 條第 1 款b)項規定，除罰款外，亦加處“中止對該類設備之許可不少於一年”。（底線為本文加上）

⁴⁸ 例如，《藥物活動制度》規定“暫停執照”（一次再犯，第 94 條第 2 款），以及“吊銷執照”（在 1 年內超過 2 次再犯，第 97 條）；對於累犯，同法第 86 條第 3 款及第 87 條第 2 款亦分別規定“再犯者，加罰暫停准照三十至一百二十天”，“再犯者，吊銷執照”。在《特定經濟活動行政准照制度》亦有類似規定，“如在不足兩年內實施三次性質相同之違法行為，則不論所科罰款為何，禁止進行有關活動一年。”（第 48 條第 1 款）。（底線為本文加上）

⁴⁹ 例如，《禁止非法工作規章》第 11 條第 3 款規定，將禁止在本特區從事任何勞務活動的期限提高至 2 倍。

定之前提及效果相同或較其嚴厲。”) 小心分析，究竟是否維持不變、又或以總則的形式列明罰款的上下限、且不排除附加罰可隨累犯加重，便得謹慎而為。

5.3 違例行為的競合

現行《一般制度》第 8 條規定，對刑事違法行為或輕微違反行為與行政違例行為競合的情況，排除了一事二罰的可能性：如違法者已因刑事違法或輕微違反行為受罰，則不可再因行政違例行為受罰，但附加罰的科處則除外⁵⁰。

此規定所言的競合，係指同一事實既構成犯罪（或輕微違反），又構成行政違例（異質想像競合）。然而，若要對行為人施予刑事或輕微違反方面的制裁而不施予行政違例的制裁，必須符合以下要件：藉制裁所保護的法益必須相同，且以刑事或輕微違反定性的違法行為吸收以行政違例定性者，又或處於表面競合的狀況，否則，就不屬上述想像競合的情況，而可能構成違法行為的實質競合；對此等實質競合的違法行為應予獨立審理，且根據違法者所實施的符合各種定性的違法行為對其施罰。

就《禁止非法工作規章》的執行方面，本署便發現此方面的疑問，主要係涉及違例者（例如個人企業主）已被法院判處徒刑但獲暫緩執行的個案。具權限的部門認為，在這類個案中，違例者未受懲罰，因為其被科處的徒

⁵⁰ 具體內容如下：“如一事實同時構成犯罪或輕微違反及行政上之違法行為，則僅以犯罪或輕微違反處罰違法者，但不影響科處對行政上之違法行為所規定之附加處罰。”。（底線為本文加上）

刑暫緩執行。因此，雖然《一般制度》第 8 條已訂明一事不二罰的限制，但部門仍繼續進行有關的行政違例程序，且最終實施規章所定的行政處罰。不過，針對此問題，經本署介入後，具權限部門已重新分析有關卷宗，並決定不確認有關程序。

雖然關於非法工作的最新法例（由《非法移民法》及《禁止非法工作規章》組成）規定，聘用非法勞工屬刑事犯罪及行政違例，但事實上此兩種違法行為屬表面競合⁵¹，因為所保護的法益是相同的。

基此，為了避免日後出現類似情況，建議考慮在《一般制度》第 8 條增加“但所保護的法益屬不同者則除外”的規定。

現行法律單純規範不同性質的違法行為（刑事違法或輕微違反與行政違例）的競合，然而，對於被違反的規定雖不同，但均具行政屬性的源自多個違例行為（由同一部門執行）的競合或多宗併發的情況，亦應在一般制度中訂立相應的法律後果。為此，建議訂明針對此等情況，對違例者科處各違例行為的具體科罰款額總和⁵²，而此種規定實已見於個別單行法中。

事實上，如同一不法事實違反不同的行政法規，這種“行政違例的競

⁵¹ 滿足以下要件方屬規範的表面競合：所保護的法益相同、適用其中一條規範則排除適用其他規範，又或違法者的行徑表面上符合數個罪狀，但釋法得出的結論為有關行徑的內容係僅由其中一項罪狀所完全涵蓋，因此其他罪狀就被排除，不予適用——見Leal-Henriques 及M. Simas Santos 所著的《澳門刑法典註釋》第 83 頁及續後。在正文所述情況中，受《禁止非法工作規章》規範及處罰的非法聘用工作者的行為內容，正是由《非法入境、非法逗留及驅逐出境的法律》第 16 條所規範及處罰的非法聘用工作者罪所完全涵蓋。

⁵² 第 244/95 號法令（葡國法例）第 19 條第 1 款有類似的規定。

合”的後果就是“制裁的併處”，正如《對外貿易法》便有以下規定：“如行政違法行為競合，又或一事實同時構成違反本法律和規範消費稅的法例的行政違法行為，則各項處罰一併科處。”（第 27 條），“如屬將紡織品及成衣出口到受配額限制的市場的情況，除上款（一）項所規定的罰款外，尚向外貿經營人一併科處關於出口配額使用權的法例所定的處罰。”（第 42 條第 2 款），以及“第一款所規定的罰款可與下列任何處罰一併科處：（一）關於出口配額使用權的法例所定的其他處罰，但僅限於將紡織品及成衣出口到受配額限制的市場的情況。”（第 43 條第 3 款第 1 項⁵³，底線為本文加上）。

基此，建議在《一般制度》中引入一項總則，規定針對行政違例競合的情況（規範於同一法例，或不同法例但由同一部門執行）施予合併處罰（或將各罰款合併科處），以及訂定對競合的違例行為所科處的獨一處罰的上、下限。

6. 程序時效期間的中斷

在《一般制度》及單行法均無就程序時效期間的中斷訂定規範的情況下，執法部門需要處理時效期間的計算問題時，便難免會遇上一些困難，因為儘管規定補充適用《刑法典》的規則，但此種做法對解釋及填補法律漏洞方面卻有更高的技術要求。然而，有些部門所執行的單行法卻有這方

⁵³ 在本署立場而言，同條第 2 項“取消向違法者發出的產地來源證”及第 3 項“在經濟局訂定的為期最長六個月的期間內，中止發出出口准照”的規定應屬附加罰。（底線為本文加上）

面的規定，例如《食品標籤制度》第 23 條第 3 款規定，程序的時效期間在下列兩種情況下中斷：“a) 向違法者通知針對其而作出之批示決定或措施，或在程序範圍內作出之任何通知；b) 違法者行使辯護權，尤其是透過本身作出之聲明及向警察當局或行政當局請求作出任何證明措施，如檢查及搜索。”。所以將來不妨將這些規定納入《一般制度》之中。

在此，有必要指出一些與違法工程有關的長期難以解決的問題：

問題一，建造違法工程的行政違例責任誰屬，究竟應由指使進行違法工程的業權人（下稱“工程主”），抑或由其後取得有關不動產的業權人承擔責任？不要忽略的一點是，在這些程序中，可能出現兩個不同時間點：違法工程的施工時間點與監察當局發現違例事實的時間點，後者往往在違法工程已建成且相關不動產或獨立單位已轉讓予第三人之後發生。

問題二，亦與問題一相關，究竟誰應負責清拆違法工程？之所以提出這問題，主要係因為在某些個案中，違法工程的工程主與不動產業權人並非為同一人，尤其在建有違法工程的不動產（獨立單位）已轉讓予他人的個案中。

基於公共利益，例如人身及財產的安全，有必要將違法工程的清拆或回復原狀的責任轉移予取得建有違法工程物業的第三人。

然而，本署了解到在這些個案中，將違法工程回復原狀或清拆是一項效果不彰的工作，因為不動產的新業權人並不認受有關清拆令，並以事實上

非為違法工程的工程主且在取得有關不動產時不知悉存在違法工程為理由，不遵行清拆令，以致最終要由當局直接進行有關清拆工程，而有關程序卻是費時繁複的⁵⁴。因此，回復原狀或清拆亦是引致上述業權人及一般市民不滿及爭議的焦點。

基此，為公開有關業主對行政當局所需承擔的責任，建議設立註錄制度，在有關單位的物業登記中註明該單位已展開的違法工程程序，以及當局對有關違法工程的決定。

此種註錄制度有兩種作用：其一，公開已展開的違法工程程序及其處罰決定，藉此提醒欲取得有關不動產的人士注意其權益，並避免此等人士日後以不知情為由逃避清拆有關工程的責任；其二，縮小增值變賣附有違法工程單位從而不合理圖利的操作空間。

將清拆責任加在取得建有違法工程物業的第三人身上及將存在違法工程的事實登錄於物業登記中的解決方法，亦帶來對程序時效的反思。

根據本署在實務中的了解，在一些個案中，尤其係涉及違法工程或在食肆查獲違例行為的情況，涉嫌違例者往往以工程或不法事實為前業主所為作藉口提出抗辯，在這些個案中，如以不法事實的開始實施日來計算時效，違例者便可逃避責任，針對這種情況，可作長期違例處理。具體而言，利

⁵⁴ 由於履行清拆令者不多，且違法工程個案的積壓數字龐大，當要由行政當局負責清拆違法工程時，每因人力及財政資源不足而採用是否危害公眾安全及公共衛生為標準處理，這樣，清拆工作便會延緩經年（甚至超逾十年）方告完成。這也正是相關部門及本署接收到不少投訴的原因。

害關係人應負有責任，使其物業或場所不處於違例狀況，因此，即使其在取得有關不動產或場所時，有關違例已存在，仍有責任清除違例狀況，尤其須將違法建造物清拆或將場所回復原狀。

基此，在修訂《一般制度》或制定單行法時，應考慮針對長期違例的情況，是否有需要訂明不動產所有人或場所擁有人的責任，以及在分析現行制度所規定的“時效期間自違例行為實施日起計算”的基礎上，訂明時效的起算日。

三、 程序制度

1. 權限

行使稽核、檢查或調查職能的人員，如需要警察當局協助採取某些行動，尤其在涉及認定涉嫌違例者的身份或阻止違例情況持續的工作方面，確會遇上困難，且借助軍事化人員亦非即時可行。事實上，某些個案所涉及的不法行為，嚴重危及甚至損害公共利益。

事實上，本署曾發現不少個案，即使當局已有所介入，檢控了違例者及著令停止有關違例行為，但違例者依然以一副顯然蔑視當局的姿態照舊違例⁵⁵。

⁵⁵ 例如無牌經營的飲食場所，即使其所有權人因相同的事實已被檢控，且已被著令關閉有關場所，仍照常開業；又如非法擴充營業的飲食場所，即使其所有權人因相同的事實已被檢控，非法擴充營業的情況依然繼續；此外，本署亦發現獨立單位的違法工程的情況亦如是，即使當局已在相關單位的出入口處張貼通告命令有關工程停工，但違法情況仍然存在。

爲了解決上述難題，並考慮到對公共利益及證據保全方面受到或可能受到的損害，宜考慮賦予行使稽查、檢查或調查職能的人員享有執法權，正如《公共地方總規章》第 36 條第 3 款所作的規定，以及考慮賦予他們採取臨時或保全措施的權力。

至於如何行使上述權限方面，則可由單行法界定。

2. 臨時或保全措施

爲了“防止證據的消失⁵⁶或避免對公共利益造成嚴重或難以彌補的損害”，《行政程序法典》容許採取臨時措施⁵⁷。

但是，《一般制度》並沒有就上述措施的適用訂定規範，只有個別單行法提及到“關閉場所及對場所施加封印”⁵⁸、“即時終止有關項目”⁵⁹、“扣押及對機器及其他設備施加封印”⁶⁰以及“對行政違例行為所涉及的貨物及其他物件作保全性扣押”⁶¹。

考慮到《一般制度》宜訂出較完整的規範，建議以舉例方式列出多種臨時或保全措施，以及訂明如不遵守有關措施會構成需承擔刑事責任的違令

⁵⁶ 見第 244/95 號法令（葡國法例）第 48 條第 1 款最後部分。

⁵⁷ 見第 83 條第 1 款的規定。

⁵⁸ 見《特定經濟活動行政准照制度》第 47 條第 1 款。

⁵⁹ 同上註。

⁶⁰ 見《電腦程序、錄音製品及錄像製品之商業及工業活動制度》第 28 條第 1 款及第 2 款。

⁶¹ 見《對外貿易法》第 29 條第 1 款及第 2 款。

罪，以使相關措施發揮實效。

3. 實況筆錄及檢控書

對於實況筆錄，《一般制度》並沒有訂立任何規範，而個別單行法亦沒有這方面的規定，相關部門須準用其他部門所執行的法規以填補空白，這種做法便為部門帶來不少適法上的困難。

此外，對於罰款的自願繳付期間，雖然單行法多以作出處罰決定或處罰批示之日起計，但期間的長短則有不同的規定，如 10 日⁶²、15 日⁶³及 30 日⁶⁴。如果此期間加上聽證及辯護期⁶⁵，以及因通知違例者方面的困難而延長了的時間⁶⁶，整個程序自然耗時漫長。

然而，《公共地方總規章》第 52 條至第 57 條建立了一個加快程序進行的機制，就是“檢控書”機制，對由當局人員親身目睹且即時識別違例者身份的違例行為採用檢控書，這種做法使處罰程序可即時展開，並進行檢

⁶² 見《保險中介業務制度》第 38 條第 1 款、《酒店及同類場所制度》第 62 條及《特定經濟活動行政准照制度》第 50 條的規定。

⁶³ 見《大功率燃氣設備安裝的安全規章》第 19 條第 1 款、《對外貿易法》第 51 條第 1 款、《從事藥物專業及活動之制度》第 83 條第 1 款及《預防及控制環境噪音制度》第 13 條第 2 款的規定。

⁶⁴ 見《提供互聯網服務制度》第 25 條第 5 款及《勞工稽查章程》第 13 條第 1 款的規定。

⁶⁵ 提交辯護書的期間亦有不同規定，例如《對外貿易法》第 48 條第 2 款規定為 10 至 20 日，《酒店及同類場所制度》第 95 條第 3 款規定為 5 個工作日。

⁶⁶ 例如，《保險中介業務制度》第 36 條第 2 款規定：“程序提起後，澳門金融管理局以掛號信或以簽收方式通知嫌疑人，以便其在十日內提出書面辯護；如嫌疑人不在或通知遭拒收，或其地址不詳，則在《澳門特別行政區公報》上以及分別在澳門特別行政區一份葡文報章及一份中文報章上刊登公示，公示期間為三十日。”。

控及將檢控通知違例者本人。

鑒於上述規定可使程序加快進行，在解決有關通知違例者行使聽證答辯權而產生的問題之餘，又不損該權利（或檢控答辯權）的行使，並可加快罰款的繳交，因此，建議將這種處罰程序引入《一般制度》中。

此外，宜在《一般制度》的修訂文本中羅列出不論屬實況筆錄抑或檢控書⁶⁷均應包含的內容，以下所列各項可作參考：

- 1) 不法事實的扼要描述，事發地點及時間；
- 2) 訂定及處罰不法事實的規定；
- 3) 對違例行為可科處的罰款金額⁶⁸；
- 4) 對違例行為可科處的附加罰；
- 5) 可適用於違例行為的臨時或保存措施；
- 6) 繳付罰款的地點⁶⁹；
- 7) 實施不法事實或收到實況筆錄（或檢控書）副本的人士及繕立上述筆錄（或檢控書）的當局人員的簽名，以及倘有的證人的簽名。

至於以檢控書啓動的程序，除上述“共通”的內容外，檢控書尚可載明

⁶⁷ 對於實況筆錄的內容，單行法雖非盡數列出，但亦有所訂明，例如，《公共地方總規章》第 52 條第 1 款，《關於在民用航空器內的違禁物品及違法行為的規章》第 9 條第 1 款及《電腦程序、錄音製品及錄像製品之商業及工業活動制度》第 41 條第 1 款的規定。

⁶⁸ 鑑於立法者在道路交通安全方面有意“在行政處罰的定額罰款中，亦引入對自願繳納者減收三分之一罰款的方法，鼓勵違法者自覺繳交罰款，並從中汲取教訓，遵守交通規則”（詳見《修訂〈道路法典〉首輪諮詢報告書》第 17 頁），如立法者修訂《一般制度》引入該做法，宜在相關的實況筆錄及檢控書註明。

⁶⁹ 因為已出現不少這方面的問題，常見的例如，被罰者不知繳付地點而需多番奔走。

以下資料：

- 1) 實施不法事實的人及／或須對行政違例行為負責的人的認別資料；
- 2) 違例者的一般意定住所及倘有的職業住所；
- 3) 提交答辯書的期間，視乎處罰為定額或不定額罰款，自檢控文件交予違例者之日起計為 10 日或 15 日；
- 4) 在答辯期間內可直接繳付罰款；
- 5) 可否分期繳付罰款；
- 6) 若即時繳付不定額罰款，則有關金額等同於罰款下限的金額；
- 7) 具權限實體可依職權採取查明違例者經濟狀況的措施；
- 8) 本特區居民是否有權於 10 天內申請以參與社會服務制度取代罰款；
- 9) 非本特區居民的違例者，如不繳付罰款又不提供擔保，禁止其進入本特區，直至其繳付有關罰款或提供擔保。

此外，值得一提的是，對於多個同時發生或彼此相關的行政違例行為，如屬同一執法部門的權限，即使行為人不同，宜考慮僅製作一實況筆錄的可行性，以令程序較為便捷，正如《刑事訴訟法典》第 382 條第 2 款⁷⁰所允許的情況。但是，如已實施的多宗違例會引致各行為人承擔不同性質（例如，行政及刑事）的責任，則不適宜採用上述做法，這樣方可確保程序的快捷性及獨立性。

⁷⁰ 《刑事訴訟法典》第 382 條（由公務員目睹或發現之輕微違反）第 2 款規定：“對同時發生或相關之不同輕微違反，即使其行為人不同，得僅製作一實況筆錄。”。

4. 違例者的身份識別和合作義務

如當局人員非親身目睹違例事實或當局人員在現場發現的人士僅為第三人、工作人員或違例者的代理人，便難以識別違例者的身份，因為受命於違例者的第三人一般均不願透露違例者的身份⁷¹。

為避免上述拒絕提供資料的情況，可在《一般制度》中訂明具法律後果的合作義務，其內容可參照《廉政公署組織法》第 5 條的規定⁷²，以及可在行政違例程序中引入《民事訴訟法典》第 190 條第 2 款與傳喚有關的內容⁷³。

因此，建議採用以下行文：

- 1) 所有自然人及法人在其權利及正當利益受保障的情況下，有義務與稽查人員合作；
- 2) 任何部門如擁有關於違例者的住址、工作地方或住所的資料，則有義務（在指定期間內）提供該等資料。

對於沒有遵守具執罰權限的行政當局所發出的命令，《一般制度》並沒有訂出刑事責任。然而，既然負有稽核、檢查或調查職責的人員獲賦予公共當局權力，經此等人員提出要求仍隱瞞資料不提供者，便觸犯違令罪，應承擔相應的刑事責任。

⁷¹ 例如，針對違法場所或工程的個案，在有關場所或不動產的人士往往表示不知悉場所或不動產擁有人的姓名或只知其外號。

⁷² 該條文規定：“所有自然人及法人在其權利及正當利益受保障的情況下，有義務與廉政公署合作。”。

⁷³ 《民事訴訟法典》第 190 條（應被傳喚之人下落不明）第 2 款規定：“任何部門如有關於應被傳喚人之居所、工作地方或住所之資料紀錄，必須迅速向法院提供該等資料。”。

5. 通知

執法部門在履行職責時所遇到的其中一項較為棘手的難題，就是《一般制度》欠缺關於通知方面的規定。

部分單行法雖規定親身及公示通知，但公示通知僅在經過很長時間、且顯示耗費了很長時間亦無法作出親身通知時，方可採用。

基此，建議可在《一般制度》訂定較為嚴謹的親身及郵寄通知制度，正如《大功率燃氣設備安裝的安全規章》第 17 條所定的制度，相關規定可包括以下內容：

- 1) 檢控及最終決定須通知違例者⁷⁴；
- 2) 以親身或郵寄方式作出通知⁷⁵；
- 3) 一經繕立檢控書，且檢控書經通知者及被通知者簽署，以及將副本交予被通知者本人，則視為已作出親身通知⁷⁶；
- 4) 如可予處罰的不法事實非由具稽查或公共當局權力的當局人員親身目睹，親身通知在下列情況視為經已作出：
 - a) 經稽查人員或其他為此目的而獲相關授權的公務人員直接將檢控書交給違例者本人，並作成證明及須由被通知者在該證明上簽署⁷⁷；

⁷⁴ 見《酒店及同類場所制度》第 95 條第 1 款及第 96 條第 4 款的規定。

⁷⁵ 見《大功率燃氣設備安裝的安全規章》第 17 條第 1 款的規定。

⁷⁶ 見《對外貿易法》第 49 條第 1 款的規定。

⁷⁷ 見《大功率燃氣設備安裝的安全規章》第 17 條第 2 款的規定；類似規定亦見於《勞工稽查章程》第 12 條第 2 款的規定：“每當認為適宜時，通知可由勞工事務稽查廳任何一名稽查員或具備同等

- b) 如待（被）通知者不在現場，稽查人員或獲授權的公務人員則可將通知交予在該地點任何最具備條件將通知交給待（被）通知者的人士，並委託該人向違例者轉達該通知，以及須由該人在證明上簽署⁷⁸；
 - c) 如待（被）通知者或第三者拒絕接收通知或簽署證明，稽查人員或獲授權的公務人員須在證明書上註明此情況，並在該地點貼出檢控書⁷⁹。
- 5) 郵寄通知是指透過雙掛號信將以待（被）通知者為收信人的通知寄往其住所、辦公室或總辦事處⁸⁰；
 - 6) 收件回執中所顯示的簽署日被視為已作出通知之日，即使回執由第三者簽署，亦被視作已向待（被）通知者本人作出通知，並推定信件已適時送交予收信人，但有反證者則除外⁸¹；
 - 7) 如掛號信件被退回或未在收件回執上簽名或標明日期，則通知視為於郵政掛號日之後第三個工作日作出⁸²，如該日非屬工作日，則視為於

權力的人員直接進行，而該稽查員具有一般法律所賦予的權力。”。

⁷⁸ 見《大功率燃氣設備安裝的安全規章》第 17 條第 3 款的規定；類似規定亦見於《勞工稽查章程》第 12 條第 3 款的規定：“每當向任何一名于通知時代表違犯者之人士發出通知，即使該代表人并不具有為此目的之足夠資格，但仍視作通知違犯者本人論。”；以及《民事訴訟法典》第 186 條（指定時間之傳喚）第 2 款第 2 部分的規定：“……如該人不在，則透過最能將傳喚轉達該人且有行為能力之人作出傳喚，委託其向應被傳喚之人轉達該傳喚，而傳喚證明須由接收傳喚之人簽名。”。

⁷⁹ 見《大功率燃氣設備安裝的安全規章》第 17 條第 4 款的規定。

⁸⁰ 見《大功率燃氣設備安裝的安全規章》第 17 條第 5 款的規定。

⁸¹ 見《大功率燃氣設備安裝的安全規章》第 17 條第 6 款的規定。

⁸² 見《大功率燃氣設備安裝的安全規章》第 17 條第 7 款的規定，當中所訂定的期間係針對被通知者居住於本特區的情況（又見《對外貿易法》第 49 條第 2 款的規定），至於被通知者非居住於本特區的情況，則應考慮《行政程序法典》第 75 條所定的延期期間（見第 28/2004 號行政法規第 6 條第 2 款的規定）。

隨後的第一個工作日作出⁸³；

- 8) 如無法以其他法定方式作出通知，則由有權限當局決定以較適合具體個案的下列任一方式為之：
 - a) 張貼兩份告示，一份貼於有權限實體的總辦事處，另一份貼於倘知悉的待（被）通知者的最後住所或工作地點；
 - b) 於本特區最多讀者的一份中文報章及一份葡文報章上刊登公告⁸⁴。
- 9) 非檢控書的其他行為的通知，按可能性及適當性而定，可以親身或公函、電報、專線電報、圖文傳真、電郵（如知悉其電郵地址）或電話方式為之⁸⁵；
- 10) 如以電話作出通知，須在緊接之工作日以第 9)項所定的其他任一方式予以核實，但通知仍視為在首次通知之日作出⁸⁶。

另一方面，亦建議研究以下做法的可行性：當顯示出已用盡所有正常方法亦未能通知違例者（本特區或非本特區居民）時，由駐本特區邊境站的具權限警察實體作出通知，為此，對於參與程序的各部門間的資料通報，有必要建立必需的法律機制。

⁸³ 見第 28/2004 號行政法規第 6 條第 1 款。

⁸⁴ 見《對外貿易法》第 49 條第 3 款的規定。

⁸⁵ 見《行政程序法典》第 72 條第 1 款的規定。

⁸⁶ 見《行政程序法典》第 72 條第 3 款的規定。

6. 答辯及聽證辯護

對於利害關係人檢控答辯（以檢控書啓動的程序）及聽證辯護（以實況筆錄啓動的程序）權的落實方式，《一般制度》及大部分單行法⁸⁷均未有予以規範，雖然可補充適用《行政程序法典》的相關規定⁸⁸，但為著適用上的方便，建議《一般制度》的修訂文本作清晰的規範，例如訂明答辯及聽證辯護須以書面方式進行，而負責調查的機關則可因應具體情況決定答辯及聽證辯護以口頭方式進行，但應將有關陳述作成紀錄；又或訂明答辯及聽證辯護只可以書面方式進行，但如單行法訂明容許負責調查的機關決定是否以口頭方式進行者則除外。

這樣，利害關係人的聽證權（屬行政違例程序的固有權利）就在非官僚化的方式下得到保障。總而言之，應由負責調查的機關因應具體情況決定聽證辯護或答辯究竟應以書面抑或口頭方式進行，正如《行政程序法典》第 93 條第 2 款所作的規定。

此外，在修訂《一般制度》時，不妨考慮《行政程序法典》第 95 條第 3 款的規定：利害關係人如就缺席提交合理解釋，可容許將利害關係人的聽證（口頭聽證）延後，雖然第 94 條並沒有訂明可就書面聽證予以延長或給予新期限。

⁸⁷ 例如，《公共地方總規章》、《禁止非法工作規章》、《入境、逗留及居留許可規章》、《旅行社及導遊制度》、《提供互聯網服務》、《藥物活動制度》、《吸煙的預防及限制制度》、《特定經濟活動行政准照制度》等。

⁸⁸ 即該法典第 93 條及續後條文。

另一方面，根據本署從多個執法部門了解所得，財政局認為對於數量龐大的行爲，例如向稅務當局提交報表，由違例者行使聽證辯護或檢控答辯權確實不可行。

關於此問題，須弄清楚對於數目龐大的違例行爲（或程序）行使聽證權是否不合理。主流學理⁸⁹及司法見解⁹⁰均認為，對於此等違例行爲實施聽證程序是不合理的，理由是有關程序在同一時間內所針對的對象數以千百計，進行是項程序根本行不通。

針對財政局所提出的上述問題——有關向稅務當局提交報表的數目龐大的行爲，例如逾期遞交稅務聲明，本署認為行使聽證權，除了在實務上行不通外，亦有損程序的便捷性及行政當局處事須遵守的非官僚化原則及效率原則⁹¹；再者，亦有損所有納稅人均須履行某法定義務的社會利益。故本署認為無需經聽證程序就可對不在法定期間內履行義務的人進行科罰。這種做法可延伸適用至所有不依法定期限履行某法定義務、且相對人數目龐大的情況。

雖然《行政程序法典》第 96 條 c)項有以下規定：如利害關係人人數過多，不適宜進行聽證，則不對利害關係人進行聽證；且該規定亦訂立了“公開諮詢”此一替代措施。然而，本署認為針對在法定期限內履行某法定義

⁸⁹ 見«Fases do procedimento decisório de 1º grau», Diogo Freitas do Amaral著，載於«Direito e Justiça», 第 6 冊，1992 年，第 31-32 頁。

⁹⁰ 見（葡國）最高行政法院合議庭裁判，第 1 節，第 6 卷，95 年，載於«Acórdãos Doutrinários»第 408 號，第 1304 頁及其續後。

⁹¹ 詳見《行政程序法典》第 12 條後半部分。

務、且相對人數目龐大的情況，以公開諮詢替代聽證答辯的做法亦同樣行不通，理由同上。

然而，值得一提的是，上述免除聽證的做法只適用於法律已訂明定額處罰的情況，因為在該等情況中根本無需衡量行為人的過錯。如屬法律規定為不定額處罰的情況，則不可將聽證權置諸不理，因為唯有完成聽證程序後當局方可對行為人的過錯進行考量及作出決定。

7. 非本特區居民

規範於現行《一般制度》第 11 條第 2 款的利害關係人的聽證權對所有違例者均予適用，不論其是否為本特區居民⁹²。

雖然法律有這樣的規定，然而，本署發現在處理“違法工作”方面，出現了以下情況：具權限部門未先給予違例者行使聽證權的機會，便已對其科罰，而有關部門的解釋為避免非本地居民的違例者逃走，另又辯稱該處罰程序具緊急性，且在相關刑事程序中，司法機關已聽取違例者以證人身份所作的陳述，以釐定違法工作罪的行為人（僱主）是否須負刑責。

經本署介入，尤其是藉著向部門作出解釋，非本地居民的逃走風險實不足以作為免除聽證程序的理由，因為部門可隨時啟動《一般制度》第 18 條所規定的擔保金機制。另一方面，以證人身份所作的陳述並不妨礙聽證權

⁹² 見《澳門特別行政區基本法》，尤其是其中第 41 條及第 43 條，確立了將本特區居民享有的基本權利延伸至所有在本特區境內的非本特區居民的一般規定。

的行使，因為兩者實屬不同的機制，其所具有之目的亦不一樣。最後，有關部門對所有未經聽證而針對非本地居民所作的處罰決定均不予確認。

基此，建議明文規定：利害關係人的聽證可以書面或口頭方式進行，但若以口頭方式進行，則負責聽證的當局人員就有責任將利害關係人的陳述作成書面紀錄。對於不自願即時繳付罰款或提交擔保金的非本地居民，則仍保留現行制度中“禁止違例者進入本特區直至其繳交有關罰款”的規定⁹³。

然而，為落實上述措施，需適時向邊境站警察部門作出通知。

最後，值得一提的是，違例者如非本特區居民，則不能提出參與社會服務的要求，正如《公共地方總規章》第 53 條第 1 款(4)項所規定者。

8. 用以核准新《一般制度》的立法方式

在本報告中多次引述《公共地方總規章》，原因為此法規引進了多項有助解決現行《一般制度》所存在的部分問題的規定，本署認為經適當配合後，有關規定可引入《一般制度》的修訂文本中。

然而，值得強調的是，在這規章所引進的規定，部分為觸及違例者權利及自由的敏感內容，尤其是引入罰款以外的其他類型主罰、引入比罰款這主罰更對違法者不利的多種類型附加罰，正如中止許可、牌照或執照等。

⁹³ 詳見《一般制度》第 18 條第 4 款d)項及《入境、逗留及居留許可規章》第 38 條的規定。

值得注意的是，即使在《刑法典》的規範中，雖然規定任何附加罰不具有喪失民事權利、職業權利或政治權利的必然效力，針對於某些犯罪，是否導致禁止行使某些權利或從事某些職業，仍以法律的明文規定為依歸⁹⁴。《刑法典》亦明確規定，可禁止從事職業、商業或工業活動的期間⁹⁵。由此體現出立法者對規範附加罰的審慎態度，雖然刑事違法行為較行政違例行為嚴重，但仍須以法律來規範附加罰。

此外，尚須一提的是，《公共地方總規章》中有關歸責制度的規定與現行民事及刑事的一般制度不協調，且從下述情況足可窺見：

《公共地方總規章》第 42 條第 4 款及第 5 款規定：“……如違法行為由未滿 12 歲的未成年人實施，則視該違法行為由陪伴及管束該未成人的人作出。”；“未滿八歲的未成年人及精神失常者的行為，不予處罰。”，這樣，自然帶出了下列疑問：如相應處罰為不定額罰款，該以何種標準釐定向監護人科處的罰款額。誠然，《公共地方總規章》第 40 條第 1 款規定了釐定處罰的一般標準，當中包括違例者的過錯，然而，民法只規定監護人需對其違反監護義務的行為負責，即對其自己實施的不法事實負責，而非對他人實施的不法事實負責。另一疑難亦與未成年人實施不法行為有關，這裏牽涉的是第 56 條第 6 款及第 7 款的規定：“如違法行為是由年滿十二歲，但未解除親權且無收入來源的未成年人所實施，則其法定代理人須對罰款承擔連帶責任”⁹⁶及“有責任繳付罰款的人，亦須按相同規定向民

⁹⁴ 見《刑法典》第 60 條。

⁹⁵ 見《刑法典》第 92 條。

⁹⁶ 此款規定的反面意思為：未成年人如有任何收入來源，則需承擔支付罰款的責任。

政總署支付為將實施違法行為後的狀況回復原狀而作出的開支。”，這些以行政法規方式來定出的規定，不論在《民法典》或《未成年人司法管轄範圍內的教育制度及社會保障制度》⁹⁷均找不到任何依據。

綜上所述，如要定出罰款以外的其他類型主罰、觸及違例者權利和自由的一系列附加罰，另定歸責制度及罰款繳付責任制度，較合宜的做法為以“法律”方式定出或以“法律”的形式來構建相應框架，並容許由行政法規來因應違例行為的類型及範疇訂立具體的操作規定。

⁹⁷ 經第 9/1999 號法律修改的第 65/99/M 號法令。

第三部分 總結

綜上所述，鑒於現行《一般制度》所存在的不足，為實務操作帶來不少疑難，且亦導致行政處罰效果不彰，為此本署開展本項審查研究，以下歸納相關的問題及建議：

一、法例的候補適用

現行《一般制度》採用“多重”準用的做法（候補適用《行政程序法典》、刑法及刑事訴訟法的一般原則），導致須對所準用的規定進行解釋，不但拖慢了處理行政違例的程序，有時甚至會出現不同部門對相同規範有不同演繹的情況，導致行政當局的執法工作失去統一的準則，影響當局的公信力，故在修訂《一般制度》時宜予以避免。

二、實體制度

（一）行政違例的概念

現行《一般制度》就“行政違例”所下的定義與《刑法典》對“輕微違反”的界定並無不同，兩者均指出被違反或不遵守的標的為“法律或規章之預防性規定”，因此，容易使人難以判別立法者賦予其一有“刑事屬性”，而另一則“非刑事屬性”的因由，故如仍維持“行政違例”與“輕微違反”兩種機制並存的制

度，便有必要透過修訂《一般制度》來重新界定“行政違例”的定義／概念。

(二) 行政違例的處罰

1. 主罰

- 1) 《一般制度》規定行政違例的主罰為罰款，但現實中已存在非以罰款為主罰的單行法，故宜在一般制度中清楚列明行政違例的各種主罰類型，又或明確指出除罰款外，單行法尚可規定其他類型的主罰，以免單行法（尤其是僅以行政法規而非以法律的形式制定）與一般制度出現或有的衝突情況。
- 2) 一般制度宜訂明各類主罰在適用上的限制或條件，以便在單行法未有規定的情況下候補適用；此外，亦可透過強制性規定訂明科處個別主罰的限制，這樣便可避免執法部門在作出具體科罰決定時，尤其是主罰的選擇方面，因擁有過大的自由裁量權而導致標準不統一。
- 3) 對於無需按過錯的嚴重程度作不同處理的行政違例類別，宜採用定額罰款的處罰方式，以提高行政效率，故可在一般制度中引入“預先訂定的定額罰款”，將其與“預先訂定上下限的罰款”相區分。
- 4) 至於須考量過錯及受保護法益的重要程度才科罰的違例類別，則可在一般制度中引入“一般違法行爲”、“嚴重違法行爲”及“非常嚴重違法行爲”等的分類，從而按級別定出處罰（包括附加罰）的類別及處罰幅度。此外，對於可處以不定額罰款的違例行爲，可參照刑法的規定，設

立如何釐定具體罰款額的一般原則、減輕情節及加重情節等規定，以便在單行法未有相關規定時補充適用。

2. 附加罰

- 1) 宜在一般制度中訂明各獨立行政法規可採用的附加罰類型。
- 2) 對於可能直接或間接地限制違例者的權利及自由的附加罰，宜在一般制度中訂立其適用前提及限制，以免在涉及限制權利及自由的事宜上，採用不太恰當的方式來規範，為此宜考慮是否需要修改現行《一般制度》第 6 條第 3 款（關於附加罰要件）的規定。
- 3) 對於“禁止從事業務”及“永久關閉場所”等附加罰在實務上效果不彰的問題，較理想的做法是針對受行政准照制度約束的場所設立一套機制，容許向公眾提供各觸犯行政違例的場所、被科處的主罰及附加罰的紀錄，並針對場所更換名稱、轉讓經營權、頂讓或以其他方式轉移經營權等情況要求當事人必須向當局提供責任歸屬的聲明或協議。

(三) 違例行為的重複實施

1. 現行的法例雖不時就“再犯”、“屢犯”、“連續犯”等情況作出規範，但卻沒有為其作出相應的界定，以致在認定違例者的違例行為“數量”方面存在執法不一的情況，導致個別違例者得以取巧地減輕受罰，故宜在一般制度中界定相關的定義，從而可據之釐定違例行為的數目。

2. 如立法者確認在行政違例的歸責程度方面“連續犯”機制有其存在意義，則宜將其適用範圍限於以不定額罰款為主罰的違例行爲，因爲違例者的過錯對決定罰款金額起著重要作用；此外，在界定“連續犯”時，宜列明相應的前提。
3. 對於“累犯”的認定，現行的單行法各自訂出不同的前提，在修訂《一般制度》時，既可明文規定維持此種做法；亦可訂立一項總則，規定違例者在違例行爲的處罰決定轉爲確定之日起一年內再實施相同的違例行爲者，視爲累犯，但可容許單行法另訂不超逾特定期間的相隔期。
4. 至於針對“累犯”的處罰，現行的單行法有不同的規定，故宜審慎分析現行《一般制度》第6條第2款（關於累犯的總則性規定）的規定，究竟是否維持不變，又或以總則的形式列明罰款的上下限、且不排除附加罰可隨累犯加重。
5. 雖然現行《一般制度》第8條已訂明“一事不二罰”原則，但有必要清楚指出此原則的應用僅限於作爲處罰依據的相關刑事及行政規定所保護的法益是相同的情況，即以刑事或輕微違反定性的違法行爲吸收以行政違例定性者，違反刑法的行爲與行政違例行爲兩者之間並非實質的競合。基此，宜在上述《一般制度》的條文中增加“但所保護的法益屬不同者則除外”的規定。
6. 對於被違反的規定雖不同、但均具行政屬性的源自多個違例行爲（由同一部門執行）的競合或多宗併發的情況，現行《一般制度》並未訂立相應的法律後果，因此宜在修訂時引入一項總則，規定針對此等情況施予合併處罰（或

將各罰款合併科處)，以及訂定對競合的違例行爲所科處的獨一處罰的上、下限。

(四) 程序時效期間的中斷

1. 宜在一般制度中就程序時效期間的中斷訂定規範，以彌補現行制度的缺漏。
2. 考慮到長期難以解決的違法工程問題，宜在一般制度中訂明針對長期違例情況的時效計算機制，尤其是在“起算日”方面，並有必要考慮是否有需要訂明不動產所有人或場所擁有人的責任。

三、程序制度

1. 鑑於行政當局在認定涉嫌違例者的身份及阻止違例情況持續的工作方面，不時會遇上困難，特別是在搜證及證據保全方面，從而導致行政當局的執法效力不彰。因此，宜考慮在一般制度中賦予行使稽查、檢查或調查職能的人員享有執法權，以及考慮賦予他們採取臨時或保全措施的權力；至於權限的具體行使，則可由單行法界定。
2. 考慮到一般制度宜具備較完整的規範，故宜以舉例方式列出可適用的臨時或保全措施，以及訂明如不遵守有關措施會構成須承擔刑事責任的違令罪，以使相關措施發揮實效。
3. 對於由當局人員親身目睹且即時識別違例者身份的違例行爲，宜在一般制度

中引入“檢控書”機制，這種機制使處罰程序可即時展開，並進行檢控及將檢控通知違例者本人，以便其行使聽證答辯權或直接履行處罰（如繳交罰款），從而使有關程序得以加快進行。

4. 宜在一般制度中羅列實況筆錄及檢控書所應包含的內容。
5. 對於多個同時發生或彼此相關的行政違例行爲，如屬同一執法部門的權限，即使行爲人不同，宜在一般制度中考慮僅製作一實況筆錄的可行性，以令程序更爲便捷。
6. 宜在一般制度中訂明具法律後果的合作義務，以避免相關人士拒絕提供資料（如違例者的身份識別資料）而影響程序的進度，此外，亦宜訂明違反有關義務者須承擔刑事責任。
7. 改善現行通知制度的耗時缺點，一方面宜訂立較爲嚴謹的親身及郵寄通知制度，以及明確指出在哪些情況下通知會被認定或推定爲已作出；另一方面亦宜就公示通知及非檢控的其他行爲的通知作出規範。此外，如認爲由駐本特區邊境站的具權限警察實體作出通知亦屬可行，便有必要建立相應的資料通報機制。
8. 宜在一般制度中清晰規範利害關係人檢控答辯及聽證辯護權的落實方式（例如訂明答辯及聽證辯護須以書面方式進行，而負責調查的機關則可因應具體情況決定答辯及聽證辯護以口頭方式進行，但應將有關陳述作成紀錄；又或訂明答辯及聽證辯護只可以書面方式進行，但如單行法訂明容許負責調查的

機關決定是否以口頭方式進行者則除外)。此外，亦可訂明如利害關係人就缺席提交合理解釋，容許將書面聽證延後。

9. 針對在法定期限內須履行某法定義務、且相對人數目龐大的情況，考慮到要執法部門對數目龐大的相對人進行聽證在實務上根本行不通，且亦有損法律之所以規範所有義務人均須履行某法定義務背後所要確保的社會利益，故主流學理及司法見解均認同聽證程序可予免除，但宜在《一般制度》中訂明，並清楚指出僅限於法律已訂明屬定額處罰的情況；因為針對非定額處罰的違反義務，當局必須先考量行為人的過錯後方可作出具體科罰的決定，聽證程序便不可免除。
10. 雖然非本地居民違例者的流動性很大，但亦應保障其聽證權。對於不自願即時繳付罰款或提交擔保金的非本地居民，則仍應保留現行制度中“禁止違例者進入本特區直至其繳交有關罰款”的規定，為此，宜訂明有關部門需適時向邊境站警察部門作出通知。此外，對於非本地居民的違例者，亦不能以參與社會服務取代罰款。

四、立法方式

宜採用“法律”方式修訂現行《一般制度》，理由為現行不少單行法（部分以法令規範——即採用“法律”方式規範，部分以行政法規規範——即非以“法律”方式作出）在罰款以外定出了其他類型主罰和觸及違例者權利和自由的一系

列附加罰，且更有個別法規另設有別於現行民事及刑事法律所定的未成年人歸責制度及罰款繳付責任制度，超越了現行《一般制度》的框架，此等規範如以“法律”方式定出，又或透過“法律”方式修訂《一般制度》來構建相應的框架，便可避免在涉及限制權利及自由的事宜上，採用不太恰當的方式來規範，至於具體的操作規定，則容許由行政法規因應違例行爲的類型及範疇作出規範。

參考法例一覽表

名稱	法規
《旅行社及導遊職業制度》	經 12 月 30 日第 42/2004 號行政法規修改的 11 月 3 日第 48/98/M 號法令
《公共地方總規章》	經 8 月 16 日第 28/2004 號行政法規核准
《非法入境、非法逗留及驅逐出境的法律》	8 月 2 日第 6/2004 號法律
《禁止非法工作規章》	6 月 14 日第 17/2004 號行政法規
《關於在民用航空器內的違禁物品及違法行為的規章》	9 月 29 日第 31/2003 號行政法規
《對外貿易法》	6 月 23 日第 7/2003 號法律
《入境、逗留及居留許可規章》	4 月 14 日第 5/2003 號行政法規
《大功率燃氣設備安裝的安全規章》	經 12 月 16 日第 26/2002 號行政法規核准
《提供互聯網服務》	11 月 4 日第 24/2002 號行政法規
《設置及經營對外電信基礎設施》	8 月 12 日第 16/2002 號行政法規
《保險中介業務制度》	經 11 月 12 日第 27/2001 號行政法規修改的 6 月 5 日第 38/89/M 號法令
《娛樂場幸運博彩經營法律制度》	9 月 24 日第 16/2001 號法律
《廉政公署組織法》	8 月 14 日第 10/2000 號法律
《行政程序法典》	經 10 月 11 日第 57/99/M 號法令（部分條文經 12 月 13 日第 110/99/M 號法令廢止）核准
《民事訴訟法典》	經 10 月 8 日第 55/99/M 號法令核准、由 12 月 20 日第 9/1999 號法律及 8 月 16 日第 9/2004 號法律修改
《一般制度》	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》）

參考法例一覽表 (續)

名稱	法規
《電腦程序、錄音製品及錄像製品之商業及工業活動制度》	經 8 月 6 日第 11/2001 號法律修改的 9 月 27 日第 51/99/M 號法令
《特定經濟活動行政准照制度》	經 7 月 28 日第 10/2003 號法律修改的 10 月 26 日第 47/98/M 號法令
《保險業務制度》	6 月 30 日第 27/97/M 號法令
《吸煙的預防及限制制度》	8 月 19 日第 21/96/M 號法律
《酒店及同類場所制度》	4 月 1 日第 16/96/M 號法令
《在動物賽跑之博彩場地使用發射／接收儀器之制度》	12 月 18 日第 67/95/M 號法令
《刑法典》	經 11 月 14 日第 58/95/M 號法令核准
《預防及控制環境噪音制度》	11 月 14 日第 54/94/M 號法令
《因違反規範職業性噪音之法律規定之處罰性制度》	9 月 5 日第 48/94/M 號法令
《道路法典》	4 月 28 日第 16/93/M 號法令
《石油氣氣罐規章》	經 3 月 1 日第 8/93/M 號法令核准
《食品標籤制度》	8 月 17 日第 50/92/M 號法令
《藥物活動制度》	9 月 19 日第 58/90/M 號法令
《勞工稽查章程》	經 9 月 18 日第 60/89/M 號法令核准