



澳门研究丛书  MACAU STUDIES

澳门行政法规的 困境与出路

Administrative Regulations of Macau:
Difficulties and Solutions

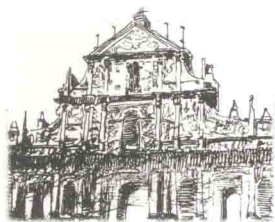
何志远/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU



澳门研究丛书  MACAU STUDIES

澳门行政法规的 困境与出路

Administrative Regulations of Macau:
Difficulties and Solutions

何志远/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU

图书在版编目(CIP)数据

澳门行政法规的困境与出路/何志远著. —北京:
社会科学文献出版社, 2014. 7

(澳门研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 5546 - 4

I. ①澳… II. ①何… III. ①行政法 - 研究 - 澳门
IV. ①D927. 659. 210. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 002045 号



出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 全球与地区问题出版中心

(010) 59367004

责任编辑 / 王玉敏 董晓舒

赵大因

电子信箱 / bianyibu@ssap.cn

责任校对 / 张 羨

项目统筹 / 王玉敏

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 10.25

版 次 / 2014 年 7 月第 1 版

字 数 / 152 千字

印 次 / 2014 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 5546 - 4

定 价 / 39.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

代序

欣闻何志远博士的专著《澳门行政法规的困境与出路》即将付梓，作为他在浙江大学光华法学院攻读博士学位期间的指导老师，我十分高兴为其在博士学位论文基础上修改、补充而成的专著作序。

1999年12月20日，澳门回归祖国，成为一个在政治、经济、制度上有别于内地的特别行政区。澳门的制度框架是在邓小平确立的“一国两制”，高度自治方针下构建的，它延续了澳门回归前的政治经济制度，实行“澳人治澳”、高度自治。建基于“一国两制”下的澳门现行制度架构，在世界范围内属于首创，它既不完全照搬澳葡时代政府的模式，亦不完全实行祖国现行的政治经济制度，为此，如何落实“一国两制”并发挥其优势自然是澳门特区的重要任务。

在实证法层面上，“一国两制”的制度模式已明确规定在《澳门基本法》中，但它在内部立法职能方面却涉及两个备受争议的法理问题：一是，在澳门法律体系内，《澳门基本法》移植了内地行政立法中“行政法规”的名称和制度，行政长官通过行政法规废止了特区成立前原澳门总督在行使立法权时制定的法令；二是，行政长官在没有法律授权的情况下，制定触及了公民权利、自由与保障的行政法规（独立行政法规），这在法律界引起了很大反响，最终在司法审查上闯关失败，在多个司法判决中，法官均明确表示拒绝适用违法的行政法规，这对年轻的特区政府治理威信造成了重创，市民对特区依法行政的信心受到打击。为了解决上述问题，学术界部分学者从不同角度提出了自己的见解，积累了一定的研究成果，但系统研究成果并不多见。何志远博士在



攻读博士研究生期间，选取了这一题材，展开了较为深入的研究。

本书系统分析了澳门回归前后行政规范性文件在概念、制度上的特征与区别，全面梳理了行政规范性文件面对澳门回归因政治秩序变更而面对的问题。回归前，澳门的立法职能由立法会和总督共同行使，立法会行使立法职能所制定的具有普遍性、抽象性的规范文件称为“法律”，总督制定的法律称为“法令”，这些都是实质意义上的法律，是当时澳门地区的法律渊源。回归后，澳门特区的立法权仅由立法会行使，行政长官不具有以往总督所拥有的立法权，而行政长官在行使行政职能时制定的具有普遍性、抽象性的规范性文件（即行政法规），意味着行政长官只享有制定规章的权限，不再具有狭义的立法权。作者以《澳门基本法》在澳门特区生效初期在实践中遇到的问题为切入点，围绕着行政法规能否废止法令这一问题展开探讨，并最终推导出“在法律角度下，行政法规基于其性质、效力是绝对不能废止法令”的结论。作者早在特区成立初期提出的上述学术创新观点，终在2009年的立法法中获得认同，第13/2009号法律第3条第2款规定法律在位阶上优于其他所有的内部规范性文件。例如，行政法规、行政命令及行政长官批示。

澳门特区行政立法制度，是在传统大陆法系宪法理论上，以“一国两制、高度自治”为立足点发展而成的，本书的研究为澳门特区行政立法制度提供了一个宪法新视角，以支持行政法规的正当性。

法学研究既要深入阐述理论，也应贴近实际，解决具体问题。本书作者在研究中既注重实证分析，又力求做到理论与实践的结合，全书问题意识清晰，主题鲜明，结构完整，论证充分，具有较高的理论参考价值。

作为何志远博士的导师，为其博士学位论文整理出版深感欣慰。写下上述文字，权以为序，希望作者以此为新的起点，在日后的学术研究中取得更大成就，为澳门特区行政法学的理论和实务作出独特的贡献。

浙江大学光华法学院教授 朱新力

2013年6月4日

目 录



第一章 绪论	001
第一节 研究缘由与背景	002
第二节 研究框架	004
第三节 术语说明	005
第四节 研究价值	006
第二章 行政法规的界定与分类	007
第一节 行政法规的由来	007
第二节 行政法规的内涵与特征	009
第三节 行政法规的分类	017
第三章 行政法规面临的困境	020
第一节 困境表现	020
第二节 困境产生的原因与分析	029
第三节 作为历史延续的行政规章	064
第四章 解决之道	085
第一节 澳门特区第 13/2009 号法律（立法法）的 法理分析	085



第二节 一般法与基本法之二元选择·····	095
第三节 治本之道：基本法的修改·····	098
 第五章 确保行政法规合法性的司法监督·····	 104
第一节 司法监督的制度安排·····	104
第二节 司法监督的功效·····	110
第三节 司法监督的展望·····	115
 第六章 结论·····	 154

第一章 绪 论

众所周知，行政立法是当代政府的典型行政活动之一，对于大陆法系来说，关于行政法规的性质、功能和作用，学理上基本无太大的争议。但是，在结合特有的时代背景与社会政治环境的条件下，一种在学理上普遍认同的行政立法制度却有被重新审视的必要性。澳门回归后实行世界范围内创新的“一国两制”、高度自治方针。在行政立法方面，引入内地的行政法规制度，对澳门法律秩序产生了不小的影响，这不得不使我们在对行政法规的地位、性质等问题进行研究分析时，考虑是否仍紧抱传统的欧洲大陆法系去解读澳门特别行政区行政立法制度。还是以“一国两制”、高度自治为立足点，为澳门特区行政立法制度自创出一套全新的宪法依据以支持行政法规的正当性。如何理解澳门行政法规应有之义将是本书的研究对象。

本书主要是研究行政法规在实践上遇到的困境及探索有关出路。澳门特别行政区成立后，由澳督与立法会共同行使立法职能的双轨立法制已不复存在。《澳门基本法》第 67 条规定：“澳门特别行政区立法会是澳门特别行政区的立法机关。”第 50 条第 5 项规定行政长官作为特别行政区首长有权制定行政法规并颁布执行。行政长官不像原澳门总督那样享有狭义的立法权，而只享有制定行政法规权，在单轨立法体制下，行政长官通过行政法规废止原澳门总督行使立法权制定的法令是否合法？这一问题主要涉及法律位阶与效力的问题。学理上，通说认为行政法规相对议会的法律来说是下位法与上位法的关系，因此，行政法规是不能



废止法令的，在司法实践上，澳门特区法院亦对此表示认同。此外，行政长官可否在没有法律的授权下，通过独立行政法规以创新方式对市民的权利、自由及保障做出规范。从世界各国的宪法理论和实践的总体情况来看，行政法规原则上都必须以法律为依据。澳门特区法院多个司法判决再次肯定了上述问题的存在。为解决上述问题，经过多年的研究分析，澳门特别行政区立法会于2009年7月27日颁布第13/2009号法律《关于订定内部规范的法律制度》（以下简称立法法）。但是，一石激起千重浪，有一个不得不面对的法理问题：第13/2009号法律的合宪性问题，澳门特区政府是否可以通过一部位阶比《澳门基本法》低的一般法律对涉及治理层面的分权（制定行政法规权与立法权）问题作出规定？众所周知，《澳门基本法》是一部全国性法律，于1993年3月31日中华人民共和国第八届全国人民代表大会第一次会议通过，具有宪法性地位。因此，若特区政府有意引入独立行政法规制度，可仿效法国通过宪法规定独立规章的做法，那就意味着需要修改《澳门基本法》，在《澳门基本法》中明确行政长官与立法会分享立法权。

行政法规落户在澳门特区法律体系已成为事实，如何在法律体系延续原则的基础上，正确把握对澳门来说崭新的规范行为——行政法规——的性质及研究行政法规与澳门原有法律体系的衔接问题，就是本书的研究重点。解决上述的法理问题，对政府的流畅运作有积极作用，今天，法治是社会繁荣发展与稳定的基石，特别是对于澳门特区来说，更肩负着重要的历史使命，有义务全面贯彻“一国两制”、“澳人治澳”、高度自治方针。

第一节 研究缘由与背景

1999年12月20日，澳门回归祖国，成为一个在政治经济制度上有别于内地的特别行政区。依照前国家主席邓小平确立的“一国两制”、高度自治方针，构建及确立了澳门的法律框架，在“一国两制”、高度自治方针下，澳门回归前的政治经济制度得以延续，实行澳人治澳的高度自



治。建基于一国两制下的澳门法律架构^①，在世界范围内属于首创。

澳门特区法律架构的发展，既不完全照搬澳葡时代政府的模式，亦不完全实行祖国现行的法律制度，这是“一国两制”制度所提供的保证。那么，落实“一国两制”及如何发挥其优势将是澳门特别行政区的重要任务。

在实证法层面上，一国两制的治理模式已明确在《澳门基本法》中作出规定，当中阐明了澳门权力机关的形态、组成及职能，各司其职，为澳门特别行政区政府运作提供了坚实的法律基础。《澳门基本法》在实施过程中，澳门特区在履行内部立法职能方面遇到了两个备受争议的法理问题：第一，《澳门基本法》生效后，在澳门法律体系内移植了内地行政立法中的“行政法规”的规范行为，行政长官通过行政法规废止了特区成立前原澳门总督在行使立法权时制定的法令；第二，行政长官在没有法律的授权下，制定触及了市民权利、自由与保障的行政法规（独立行政法规），这在法律界引起了很大反响，因为它违反了《中华人民共和国政府和葡萄牙共和国政府关于澳门问题的联合声明》^②（以下简称《中葡联合声明》）及《澳门基本法》所规定的法

① 香港早于1997年7月1日回归祖国，成为世界上首创的“一国两制”的特别行政区。

② 中华人民共和国（以下简称中国）与葡萄牙共和国（以下简称葡萄牙）就澳门问题共同发表的一份声明。关于澳门前途的正式谈判于1986年展开，《中葡联合声明》于1987年4月13日由中国国务院前总理赵紫阳与葡萄牙前总理阿尼巴尔·卡瓦科·席尔瓦在北京签订。中葡两国政府在1988年1月15日互换批准书，《中葡联合声明》正式生效。这份声明指出，澳门地区（包括澳门半岛、氹仔岛和路环岛）是中国领土，葡萄牙政府将于1999年12月20日把主权交还中国，中国政府于同日恢复对澳门行使主权。声明也列出了中国对澳门的基本方针。在“一个国家，两种制度”（即“一国两制”）的原则下，中国会确保其社会主义制度不会在澳门特别行政区实行，维持澳门的资本主义制度和生活方式50年不变。这些基本政策后来都由《澳门基本法》加以规定。国内学理一贯主张《中葡联合声明》只视为澳门特区《澳门基本法》的政策依据，不能构成法律上的依据，只有《中华人民共和国宪法》才是《澳门基本法》的法律依据。相反，葡萄牙学理则认为《澳门基本法》的法律依据之一是《中葡联合声明》，因为《中葡联合声明》是一份关于解决澳门主权问题的双边国际条约，条约是国际法的重要法律渊源，具有法律的约束力，缔约主体不得违反条约的规定。国内的主张反映出对国际法适用的态度，国内不承认国际法为国内法的法源。因此，《中葡联合声明》充其量只作为澳门特区《澳门基本法》的政策依据。



律体系延续原则。最终在司法审查上闯关失败，在多个司法判决中，法官均明确表示拒绝适用违法的行政法规。这对年轻的澳门特区政府管治威信造成重创，市民对特区依法行政的信心受到打击。面对这种困境，澳门特区政府不得不严肃对待这一问题，为解决行政法规的法理问题，澳门特区政府提出了立法法草案，之后，澳门特别行政区立法会于2009年7月27日颁布第13/2009号法律《关于订定内部规范的法律制度》。上述问题虽然随着立法法的生效而暂告一段落，但是，一石激起千重浪，立法法的实施却衍生出三个重要的法理问题：第一，立法法本身的合宪性问题——特区立法机关是否可以自行就特区权力划分（权力分立）的事宜制定一件性质上属一般性的法律。第二，立法机关是否具有正当性就法律的保留事宜作出规定，并划分哪些事宜属于行政法规（行政法规的保留事宜）。第三，在立法法中引入了独立行政法规制度，在法律体系延续原则视角下，独立行政法规是否具有正当性。

行政法规因特区成立而“落户”澳门这个大家庭，可是，在实践上却往往背离澳门既有的法律体系而运作，导致产生了一连串的问题。本书研究的重点是：第一，在澳门回归后新的治理秩序下所引入的行政法规对法律体系延续原则的影响，结合关于行政法规的司法判决，在传统宪法框架理论基础上，深入分析行政法规与澳门法律体系的衔接问题，特别是行政法规在特区法律体系中的位阶与效力问题；第二，分析研究立法法本身的法理问题，是否抵触了《澳门基本法》。

第二节 研究框架

本书第二章首先对行政法规做出界定，特别是从其起源、内涵、特征和分类等方面进行分析。澳门自进入新的发展阶段后，政治组织架构基于“一国两制”方针，治理秩序的更迭为澳门行政立法带来了挑战：第一，行政长官用行政法规修改或废止原澳门总督行使狭义立法权制定的法令；第二，行政长官在没有法律授权下，是否有权制定干预市民权利与自由的独立行政法规？第三章着重介绍行政法规在实践中遇到



的上述困境，并对困境产生的原因进行分析。除此之外，亦对回归前澳葡政府时代的行政规章制度进行分析，回归前的澳门原有法律，在不抵触《澳门基本法》的前提下，在特区继续产生效力，这无可避免地要从理论与实践上对特区行政立法制度产生影响。因此，不能无视原有澳门立法体制的历史发展，无可避免地要以回归前澳门行政规章制度为切入点，并以此作为研究特区行政法规制度的法理背景与出发点。本书第四章对行政法规困境解决方法的合法性进行分析研究。本书第五章则对完善监督澳门特区法律机制提出建议，在澳门现行的监督机制中，只可对立法会制定的法律通过向全国人大备案的机制做出政治监督，对于行政法规，则没有任何的监督机制，因此，在借鉴葡萄牙违宪审查的经验的情况下，探讨在澳门特区建立一套完善的违反基本法审查机制的可行性。最后，第六章就全书做一总结，建议澳门特区要认真处理好行政法规的问题，成为成功落实“一国两制”方针的表率，向世界展示出良好的示范作用。

第三节 术语说明

本书研究的对象是澳门特区行政法规的制度，“行政法规”对澳门特区来说是新事物，回归后方从内地移植入澳门法律体系内。它是一种以独立法源形式存在的特定规范名称，这有别于澳门回归前澳葡政府在履行行政职能时制定的法律规范——行政规章。它是一个关于行政法律的泛称，并非特指某类规范行为。因此，它只是在理论上存在，在实证法上并不存在，是传承自欧洲传统大陆法系国家的行政立法理论。回归后，根据法律体系延续原则，凡不抵触《澳门基本法》的澳葡时代制定的规范文件，例如，法律、法令、训令及批示等，均可成为特区法律体系的组成部分，训令及批示在理论上属于行政规章。此外，回归后，澳门特别行政区长官根据基本法有权制定行政法规外，亦有权制定行政命令及产生外部或内部效力的规范性批示，这类命令或批示在理论上被视为行政规章。因此，澳门特区的行政法律规范的



分类可归纳如下：广义的行政法规包括狭义的行政法规和行政规章。为避免出现理解上的混淆，当本书介绍回归前的行政立法活动及欧洲行政立法理论时，只采用“行政规章”的表述，应理解为广义上的行政法规。

第四节 研究价值

在当今世上首创的“一国两制”的治理模式下研究行政法规的性质与作用是一种突破与尝试。由于当今的法律理论与学说对于“一国两制”原则的研究尚处于起步阶段，学理发展有待进一步完善与成熟，特别是对于以成文法为主的大陆法系来说，“一国两制”下的澳门法制研究将大大丰富大陆法系这一大家庭的“法律财富”。澳门回归后在日常法制运作的实践过程中，出现本书指出的问题是十分正常的，毕竟从世界范围来看，“一国两制”不仅没有先例可循，而且也没有先前经验可以借鉴，唯有借鉴现有的法律理论与学说，在配合《澳门基本法》确立的“一国两制”、“高度自治”、澳人治澳方针下，为澳门特区行政法规所产生的问题把脉，尝试为澳门特区行政法规制度探索出一套理论，才能为行政法规打造更坚实的理论基础。

第二章

行政法规的界定与分类

第一节 行政法规的由来

1993年3月31日，第八届全国人民代表大会第一次会议通过《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》^①，中华人民共和国主席令第3号公布自1999年12月20日起实施，“一国两制”、“澳人治澳”、高度自治方针正式实行。

《澳门基本法》第2条规定中华人民共和国全国人民代表大会授权澳门特别行政区实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。高度自治的行政管理权主要包括下列内容：①制定行政法规的权力；②政策决定权；③提案权；④人事任免权；⑤执行权；⑥管理社会治安的权力；⑦财政金融方面的权力；⑧经济方面的权力；⑨航运管理方面的权力；⑩教育管理权；⑪医疗管理权；⑫科技管理权；⑬文化管理权；⑭体育管理权；⑮专业管理权；⑯管理社会福利的权力。其中制定行政法规的权力是本书的研

① “《澳门基本法》在特别行政区法律体系中，又处于最高的法律地位，澳门特别行政区的制度和政策，包括社会、经济制度，有关保障居民的基本权利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有关政策，均以基本法的规定为依据。澳门特别行政区的任何法律、法令、行政法规和其他规范性文件均不得同基本法相抵触。这表明基本法在澳门特别行政区具有不可逾越的崇高地位，是特区小宪法。”杨允中：《澳门基本法释要》（修订版），澳门特别行政区政府法务局，2003，第15页。



究重点，行政法规是行政长官为确保澳门特别行政区法律的贯彻实施而制定的行政管理性质的文件，它是由政府草拟，行政长官制定并颁布执行的^①。

可以说回归后的澳门政治体制在行政主导^②的基础上，构建了一个行政与立法互相制衡、互相配合，以及司法独立的政治体制。“它保留了司法独立、行政主导的内容，扩大了立法会的立法权，设立行政长官，废除了总督制。它既从澳门的实际出发，考虑到澳门现有政治体制的情况，又在循序渐进的原则下逐步发展澳门的民主政治。从政治体制方面保证了澳门在未来 50 年内实行资本主义制度。”^③ 在《澳门基本法》框架下构建的行政主导主要体现在以行政长官为权力核心，行政长官既是整个特区的首长，又是特区政府的首脑。作为特区的首长，其地位高于立法、行政、司法机关，占据主导地位；作为政府首长，领导主要官员和所有公务人员。行政长官具有双重权力：既行使特区的权力，如负责执行《澳门基本法》，签署立法会通过的法案并公布法律，制定行政法规，向中央政府提名主要官员人选，委任政府官员、法官和

① 萧蔚云：《一国两制与澳门特别行政区基本法》，北京大学出版社，1993，第 106 页。

② “权力的配置不同，产生了权力关系中的主导现象。那么为什么会是行政主导，而不是立法、司法主导呢？分权和制衡理论不仅要通过分权限制政府的权力，而且要保持一个具有最低限度的强而有力的政府，能够有效地管理社会。分权既不能缺乏制约，导致滥用权力，又不能制造障碍，导致效率低下。所以，自然形成偏向于行政的效率。法国第四共和国宪法确立的议会主导型政治体制转变为第五共和国宪法规定的以总统为核心的行政主导型政治体制，就是最好的例子。” 骆伟建：《论特别行政区的行政主导》，《行政》2003 年第 2 期。“首先，从‘一国’原则看，特别行政区直辖于中央政府，对中央负责，如何确保中央对特区领导，特区对中央负责，就制度而言，行政主导是当然的选择。行政长官、政府主要官员由中央政府任命，对中央负责，对国家效忠，既能让中央放心，又能得到中央的支持。正如港澳办副主任陈佐洱在全国人大常委会举行的纪念香港基本法颁布十四周年座谈会所指出的：特区政治体制必须以行政为主导，除了这种制度是经实践证明行之有效外，最重要的是，只有行政主导的政治体制，才能做到《基本法》规定的行政长官对中央负责。无论是立法主导还是三权分立的制度，都无法做到这一点。在这一点上，与港英、澳葡实行行政主导的原因并无差别。其次，从‘两制’原则来说，行政主导是政治体制发展的一种趋势，特区也不可能例外。” 骆伟建：《论行政主导的权力设定、结构设计及其他条件》，《行政》2005 年第 3 期。

③ 萧蔚云：《一国两制与澳门特别行政区基本法》，北京大学出版社，1993，第 71 页。



检察官、部分立法议员等；又行使特区政府的权力，如领导政府、制定政府政策、发布行政命令等。

第二节 行政法规的内涵与特征

《澳门基本法》第50条第5项明确指出行政长官有权“制定行政法规并颁布执行”。通过此宪法性规定在澳门特区法律体系内引入行政法规的规范行为，单从字面上可初步得知，行政法规的制作主体是行政长官，在内容上是履行行政职能时制定的具有普遍性与抽象性的规范行为，行政长官的行政法规是取代昔日原澳门总督行使制定规章权时制定的训令，是行政长官行使制定规章权的最庄严形式，不是澳门法律秩序的固有产物，“《澳门基本法》上的行政法规是从中国大陆移植来的概念”^①。“行政法规概念引入澳门法律体系的始作俑者是《澳门基本法》。”^②胡建森教授更指出行政法规“是中国行政法理论与实践的独创”^③。因此，如果对行政法规的内涵与范围作进一步研究分析，则有必要以内地法制为背景去理解“行政法规”的含义，是指根据《宪法》第89条第1项所规定由国务院根据宪法和法律制定的名为“行政法规”的特定规范形式，它可被视为中国现行立法体制的一个重要组成部分。因此，了解内地独创的行政法规制度，了解《澳门基本法》原意，有助于加深认识澳门特区内部的法律与行政法规的关系。我们可以从以下几个方面分析内地行政法规制度：①概念——行政法规是一个广泛使用、含义复杂的概念，广义指国家有权机关根据宪法制定的关于国家行政管理的各种法律、法规和其他各类有拘束力的规范；就宪法规定的特定概念而言，则专指根据宪法第89条第1项所规定由国务院根据宪法和法律制定的

① 米万英：《行政法规与授权立法》，载 <http://www.mp.gov.mo/int/articles-2001-06.htm>，最后访问时间：2012年3月13日。

② 常许：《澳门特区行政法规制定权限争议及其解决》，《“一国两制”研究》2010年第6期。

③ 胡建森：《行政法学》，法律出版社，1999，第298～299页。



名为“行政法规”的特定规范形式。它是中国现行立法体制的一个重要组成部分^①。②法律依据——行政法规是根据宪法和法律制定的，不得抵触宪法和法律，否则可由全国人大常委会加以撤销（内地《立法法》第56条第1款和第87条）。③行政法规的性质——制定行政法规是国务院行使制定规章权的表现，因此，在性质上不属于狭义的立法活动。④主体权限——制定行政法规是国务院的专属权限。⑤客体权限——包括为执行法律的规定需要制定行政法规的事项，以及《宪法》第89条规定的国务院行政管理职权的事项，即规定和统一领导各部和委员会的职责，统一领导全国地方各级行政机关的工作；规定中央和地方行政机关职权的具体划分；领导和管理经济和城乡建设；领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作；领导和管理民政、公安、司法行政和监察工作；管理外交事务；领导和管理国防事业；领导和管理民族事务；保护华侨和归侨权益；改变或撤销各部和委员会发布的不适当命令、指示和规章；改变或撤销地方各级国家行政机关的不适当决定和命令；批准省、自治区、直辖市的行政区划；批准自治州、县、自治县、市的建置和区划；决定省、自治区和直辖市范围内部分地区的戒严；审定行政机构编制和依法任免、培训、考核和奖惩行政人员；以及全国人大及其常委会授予的其他权力共18项内容（内地《立法法》第56条第2款）^②。⑥法律

① 常许：《澳门特区行政法规制定权限争议及其解决》，《“一国两制”研究》2010年第6期。

② 常许：《澳门特区行政法规制定权限争议及其解决》，《“一国两制”研究》2010年第6期。然而，有内地学者认为国务院不具有制定规章权的客体权限，“往往有人把《立法法》第56条第2款的第2项‘宪法第八十九条规定的国务院行政管理职权的事项’当作是自主立法的依据，本人并不这么认为，因为这种理解没有把《立法法》第56条第2款的第2项放到第56条整体当中来理解，从第56条整体来理解其中的第2款第2项就要从第1款说起，也就是‘根据宪法和法律’，前面已经说过了，必须同时根据宪法和法律，因而第2款所说的第1项和第2项应当是同时满足的，第1项只是说明行政法规具有执行法律的特点，第2项进一步说明执行法律的行政法规在内容上属于国务院行政管理职权的事项。第3款说的是特殊情况，即授权立法的情况。如果我们认同第56条第2款第2项就是自主立法，那依法行政便成为泡影”。王磊：《〈澳门基本法〉在司法适用中的若干问题》，《广东社会科学》2008年第5期。