

# 過渡時期澳門法院的現狀及其走向

鄧偉平 \*

澳門自古以來就是中國的領土，十六世紀中葉以後被葡萄牙逐步佔領。中國政府實際上喪失了澳門地區的審判大權，作為主權的一個重要組成部分的審判權落入葡萄牙之手。葡萄牙在澳門設立法院，行使審判權。長期以來，澳門法院並不獨立，它只是屬於葡萄牙法院體系不可分割的一個組成部分，法院的設置、職能活動原則和程序等，無一不由葡萄牙法律直接規範。澳門總督以及後來成立的澳門立法會均不得就澳門的司法制度制定任何法律。根據葡萄牙現行制度，整個葡萄牙劃分為四個大法區，澳門地區屬於里斯本大法區之下的一個單獨的小法區。澳門並沒有獨立且自成體系的法院。設於澳門的三個法院，即普通管轄法院、刑事起訴法庭<sup>1</sup>和審計評政院均為一審初級法院。對普通管轄法院和刑事起訴法庭判決的上訴，要向對其有管轄權的里斯本大法區法院提起，並最終接受葡萄牙最高法院的管轄。對澳門審計評政院的判決不服，則須向葡萄牙審計法院提起上訴。這種體制維持了相當長的時間。一九七九年二月八日中國和葡萄牙建立外交關係後，兩國關係發展良好，澳門問題遂提上了議事日程。經過四輪談判，兩國於一九八七年四月十三日正式簽署《關於澳門問題的聯合聲明》，又經一九八八年一月十五日正式換文生效。聲明確認：中國將於一九九九年十二月二十日對澳門恢復行使主權；自聯合聲明生效之日起至一九九九年十二月十九日止，仍由葡萄牙負責澳門的行政管理。這段長達十一年十一個月零五天的時間，即澳門政權交接的過渡期。一九九三年三月三十一日，《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》（以下簡稱《澳門基本法》）正式公佈，澳門從此進入過渡期的後半段，即後過渡期。

---

\* 律師、中山大學法學院副教授、曾任職澳府行政暨公職司

1. 《澳門司法組織綱要法》等法律稱之為刑事預審法院，本文從《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》，稱刑事起訴法庭。

## 一、澳門現行法院體制

情況的變化，使得澳門原法院體制顯得過時，無法適應新形勢的要求。為履行中葡《關於澳門問題的聯合聲明》，適應中國將於本世紀末對澳門恢復行使主權，審判大權亦將重回中國之手這一情況，一九八九年和一九九〇年，葡萄牙分別修訂了憲法有關澳門的條文和《澳門組織章程》，廢除了一些不合時宜的規定，確定澳門應擁有“享有自治權的適應澳門地區特點的自身司法組織”。為了實現這一轉變，葡萄牙議會於一九九一年八月二十九日通過了《澳門司法組織綱要法》，並授權澳門總督制定為執行該法而必須的法規。一九九二年，澳門總督頒佈《澳門新司法組織總規章》<sup>2</sup>和《審計法院組織法》，作為執行《澳門司法組織綱要法》的補充法律。根據上述法律，澳門現行法院體系包括：

### (一) 高等法院

高等法院是澳門法院中等級最高的法院，它應由院長和六名法官<sup>3</sup>組成，以全體大會和分庭的形式運作。以全體大會形式運作時，法官數目不得少於五名<sup>4</sup>。每一分庭由三名法官組成，運作時法官人數亦須為三名<sup>5</sup>。

高等法院以全體大會形式運作時，有權：

1. 審理立法會主席和反貪污暨反行政違法性高級專員在履行職務期間所犯的罪行；
2. 審理就高等法院法官和在該院的檢察官履行職務行為而提起的訴訟，以及上列司法官員故意犯罪的案件；
3. 依法統一高等法院的司法見解；
4. 審理各分庭之間在管轄權問題上的爭議；
5. 審理對澳門司法委員會的決議提起上訴的案件；
6. 審理不服分庭的一審裁判而提起上訴的案件；
7. 審理法律賦予的其他案件。

澳門高等法院設有兩個分庭，其一為具一般審判權分庭，另一為具行政、稅務及海關審判權分庭。

具一般審判權分庭主要負責：

1. 審理不屬於全體大會管轄的上訴案件；
2. 審理初審法院法官和檢察官以及立法會議員的犯罪和違反訴訟秩序的案件；
3. 審理高等法院法官和檢察官的過失犯罪和違反訴訟秩序的案件；

2. 澳門不少法律、法令並無名稱，只有編號，十分不便。有的著作將該法令稱為《澳門司法組織新規則》，亦有人稱之為《澳門司法制度法》。
3. 根據《澳門司法組織綱要法》第四十條，在依據《澳門組織章程》第七十五條發出使澳門法院具有完全及專屬審判權的命令以前，澳門高等法院由院長及四名法官組成。在此期間，高等法院以全體大會形式運作時法官人數不得少於四名。
4. 同注3。
5. 有需要時，一分庭的法官得被另一分庭臨時借用。

4. 審理第一審法院之間的管轄權爭議；
5. 對刑事判決予以再審；
6. 在人身保護令方面行使司法管轄權；
7. 覆核外國法院的判決；
8. 認可教會法庭的裁判；
9. 審理第一審法院法官和檢察官因履行職務而被提起訴訟的案件；
10. 審理就行政和稅務爭訟而提起上訴的案件。

具行政、稅務及海關審判權分庭則負責審理：

1. 因不服行政法院裁判而提起上訴的案件；
2. 就立法會及其主席團成員的行政行為提起的訴訟；
3. 就澳門助理總檢察長和反貪污暨反行政違法性高級專員的行政行為提起的訴訟；
4. 將規章的規定或者在行使行政職能時發出的其他規定宣告為違法，並使宣告具有普遍約束力的請求<sup>6</sup>；
5. 不屬於同一機構管轄的行政部門之間的職權衝突；
6. 行政法院與政府之間有關管轄權的爭議。

## (二) 審計法院

審計法院由院長和兩名法官組成，以全體大會和兩個專門分庭的形式運作，對政府各部門、各公務法人、公共團體、地方自治團體以及行政公益法人等實行財政審查和控制。兩個分庭中，一個負責預先監察，審查受監察機關的經濟行為是否符合法律規定，有關經濟負擔是否符合財政預算；另一個負責事後監察，審查受監察機關的收入、支出、徵收和承擔等是否合法。

審計法院全體大會由院長和兩名法官組成，以合議庭形式運作。審計法院全體大會有關：

1. 審理因不服本院分庭的裁判而提起上訴的案件；
2. 審議法院的年度報告；
3. 通過法院的年度活動計劃；
4. 通過法院內部規章；
5. 對法官進行紀律懲戒；
6. 通過判例確定司法見解；
7. 審議其他重要或者具普遍性的事項。

審計法院兩個分庭各由一名法官主持，以獨任制形式運作，負責：

1. 審定應否給予在預先監察程序內的批閱；
2. 命令進行與預先監察有關的專案調查及簡易調查；
3. 科處罰款；

---

6. 該等規定必須曾被任何法院在三個具體案件中判為違法。

4. 審定所管轄政府部門和其他機構的帳目；
5. 審理在籌組中的部門的違法行為；
6. 在帳目出現錯漏時，審定責任人應承擔的債務金額；
7. 發出為行使其職權所不可缺少的指示。

### (三) 第一審法院

按照《澳門新司法組織總規章》的規定，第一審法院分為具一般審判權的法院和具行政、稅務及海關審判權的法院兩類。其中，一般審判權由普通管轄法院和刑事起訴法庭行使，必要時得設立刑罰執行法院、警察法院和輕微案件法院等專門法院；行政、稅務及海關審判權則由行政法院行使。新體制下三個法院的組織和活動方式與舊體制並無大的變化。

#### 1. 普通管轄法院

普通管轄法院設有三個法庭，配備四名法官，每年輪流由其中一名法官擔任院長。該院以三人合議庭或者一人獨任制形式運作。法律無明文規定須以三人合議庭形式審理的案件，一律由一人獨任審判。普通管轄法院負責審理由其他法院管轄以外的案件。

#### 2. 刑事起訴法庭

刑事起訴法庭下設兩個分庭，各由一名法官和一名檢察官共同負責，對可能判處兩年以上有期徒刑的案件，進行調查和預審工作，並作出是否起訴的裁定。

#### 3. 行政法院

行政法院由原審計評政院的一個分庭演變而來，設有一名法官，是負責審理行政、稅務及海關方面的案件的初審專門法院。該院行使十五項行政審判權；十七項稅務審判權和五項海關審判權<sup>7</sup>。

有關建立澳門新法院體制的三部法律頒佈後，澳門積極據此籌組成立高等法院和審計法院。一九九三年，新的司法組織開始運作，相對獨立於葡萄牙司法體系的澳門自身司法組織已具雛型，澳門的司法制度出現了可喜的變化。

首先，澳門法院有了審理上訴案件的權力。長期以來，澳門只有初審法院，對法院判決的上訴，需向有管轄權的里斯本大法區二審法院提起。由於路途遙遠，加上語言隔閡，上訴所費金錢甚巨，所耗時間甚多，非普通當事人所能承受。因此，實際提起上訴的極少，且多限於當事人為葡萄牙人的案件，不少當事人實際上被剝奪了上訴的權利。澳門本地以及其他國家和地區的輿論對這種司法體制多有批評，指其為不公平。澳門高等法院的設立，使澳門有了上訴審判法院，大部分上訴案件不必再向葡萄牙有關法院提起訴，而轉由澳門高等法院受理。從此澳門的司法審判走向完善和公正。

---

7. 詳見《澳門司法組織綱要法》第九條第二、三及四款。

其次，澳門政府的財政開始受到監察。一直以來，澳門實行行政主導的制度，總督有極大的權力，澳門政府的財政收支實際上不受其他機關的監察。本來，按規定，澳門政府每年的財政預算應先由審計評政院審查並提交報告，然後交立法會審核。但實際上政府並沒有這樣做，審計評政院和立法會沒有起到監察澳門政府財政收支的作用。審計法院的設立，為改變澳門政府財政長期不受監察的狀況提供了可能。

再次，澳門法官不再由葡萄牙委派。根據《澳門司法組織綱要法》的規定，澳門各級法院法官不再由葡萄牙直接委派，而改由澳門總督根據新成立的澳門司法委員會和澳門司法高等委員會的推荐而委任，從而為法官的本地化在法律上提供了條件。

## 二、澳門特別行政區的法院體制

根據《澳門基本法》的規定，一九九九年十二月二十日澳門特別行政區成立後，將設立包括初級法院、中級法院和終審法院在內的獨立於中國其他地區的法院體系。

### （一）終審法院

澳門特別行政區設立終審法院，享有終審權。澳門特別行政區終審法院作為中國的一個地方法院，其地位高於中國國內各省、自治區、直轄市的高級人民法院。當事人對其作出的判決不得向最高人民法院上訴和申訴，最高人民法院對其審判活動不具有監督作用，不能通過審判監督程序，直接審理或者指令澳門特別行政區終審法院重新審理已經由終審法院作出終審判決的案件。

### （二）中級法院

中級法院除受理法律規定由其行使初審管轄權的案件外，還負責審理因不服初級法院和行政法院的裁定和判決而提起上訴的案件。對中級法院的裁定和判決仍然不服時，則需向終審法院提出起訴。

### （三）初級法院

初級法院是具有一般審判權的初審法院，受理法律規定由行政法院行使專屬管轄權和由中級法院行使初審管轄權以外的所有案件。目前，中國其他地區的基層人民法院分設刑事、民事、經濟、行政等專門法庭，各負責審理某一類案件。澳門特別行政區也可以根據需要在初級法院設立若干專門法庭，既可以參考中國其他地區的做法，也可以另外設立其他專門法庭，如小額錢債法庭、青少年法庭和租務法庭等。具體設幾個法庭，設哪些法庭，由澳門特別行政區自行立法規定。



## (四) 行政法院

行政法院負責審理行政訴訟和稅務訴訟案件，它是與初級法院同級的唯一專門法院。當事人如果不服行政法院的裁定或者判決，可以向中級法院上訴。此外，澳門特別行政區將保留澳門原有的刑事起訴法庭制度。

鑒於《澳門基本法》的性質，它只能原則性地確定未來澳門特別行政區的法院體制。上述法院的具體組織和運作，將由澳門特別行政區自行立法規定。

## 三、澳門現行法院體制的走向

由於《澳門基本法》將於一九九九年十二月二十日中國對澳門恢復行使主權時生效，屆時，澳門特別行政區將按照《澳門基本法》的規定設立新的法院體制，因此，澳門現行法院體制的走向已經非常明確；它必須在過渡期內盡量向未來新的法院體制靠攏，以便在主權交接時達到順利過渡。為此，必須找出澳門現行法院體制與未來澳門特別行政區法院體制的差距，以明確澳門現行法院體制的具體發展方向。

在實行“一國兩制”，維持澳門原有的制度基本不變政策的指引下，《澳門基本法》的立法者在設計澳門特別行政區的法院體制時，已經充分考慮了澳門原有的法院體制，包括舊的法院體制和現行法院體制，因此，比較澳門特別行政區法院體制和澳門現行法院體制可以看出，兩者基本上是一致的。但是，由於歷史的原因，以及中國和葡萄牙對澳門問題的不同考慮，澳門現行法院體制與澳門特別行政區法院體制之間亦存在一定的距離。具體說來，兩者主要有以下幾點不同：

### (一) 有無終審法院和終審權的不同

終審是指法院按照審級制度對案件所作的最後一級審判。終審法院作出的判決，即時生效，當事人不得再提出上訴，其審判活動不受任何其他法院的監督和指導。澳門特別行政區終審法院與中國最高人民法院沒有組織上的聯繫，不受後者的領導和指導，正是享有終審大權的法院。目前，澳門高等法院雖然承擔著澳門大部分上訴案件的審理工作，而且，依據《澳門組織章程》第七十五條<sup>8</sup>和《澳門司法組織綱要法》第三十四條的規定，自賦予澳門當地法院完全及專屬審判權起，現仍屬於葡萄牙最高法院、憲法法院、最高行政法院和審計法院的有關權限，應歸於澳門高等法院。這些規定，為澳門高等法院成為具有終審權的法院提供了可能，但至今為止，葡萄牙總統仍未頒佈命令，授予澳門法院以完全及專屬的審判權。根據《澳門司法組織綱要法》第九條第六款、第十條第六款、第十四條第二款、第十五

---

8. 該條規定：“（葡萄牙）共和國總統在聽取國務委員會及共和國政府的意見後，有權限決定澳門法院何時被授予完全及專屬的審判權。”

條第二、四款等的規定<sup>9</sup>；不少案件的終審權甚至上訴受理權，仍操於葡萄牙有關法院之手。為解決這一問題，葡萄牙總統應於時機成熟時盡早頒發有關命令，以實現澳門法院的真正獨立，為澳門法院的順利過渡創造良好的條件。澳門高等法院投入運作後，亦應健全自身的組織，加緊積累經驗，迎接挑戰，積極為演變成具有終審權的終審法院而作好充分的準備。

## （二）有無審計法院的不同

澳門現行法院體制中設有審計法院，由原審計評政院的一個分庭發展而來。按照《澳門司法組織綱要法》和《審計法院組織法》的規定，審計法院負責監督澳門政府公共支出合法性的審查。而根據《澳門基本法》的設計，未來澳門特別行政區設立審計署，負責澳門特別行政區的財務審計工作，在法院體制中並無審計法院。實際上，從性質上看，澳門審計法院行使的權力，與其說是審判權，不如說是審計監督權。大多數國家和地區，包括中國大陸和鄰近的香港地區都不將行使這一權力的機關稱為法院，歸入司法機關。從歷史上看，審計法院的前身即審計評政院長期以來形同虛設，不能起到監督政府財政支出的作用。審計法院成立後，工作亦不令人滿意，甚至有輿論擔心審計法院會走上審計評政院的舊路，成為花瓶式的擺設<sup>10</sup>。由於澳門特別行政區只設審計署，不設審計法院，澳門審計法院肯定不能原樣過渡，而必須以《澳門基本法》設計的審計署為目標，加以改革，才有前途。實際上，澳門各界已有此議，連澳門審計法院院長亦表示，審計法院隨時可以因應形勢的需要，改變為審計專員公署<sup>11</sup>。為此，必須盡快修改有關法律，加強審計工作，靠攏《澳門基本法》的設計，成立審計專員公署，以取代現在的審計法院，為將來過渡成為澳門特別行政區審計署創造更優越的條件。

## （三）有無中級法院的不同

按照《澳門基本法》的設計，澳門特別行政區法院將有三級；初級法院和行政法院為第一級，中級法院為第二級，終審法院為第三級。而澳門現行法院體系只設兩級：行政法院、刑事起訴法庭、普通管轄法院、審計法院為第一級；高等法院為第二級。在高等法院和第一級法院之間並無中級法院，高等法院以全體大會和分庭的形式運作，從某種程度上說，高等法院的分庭實際上起著中級法院的作用，當事

---

9. 第九條第六款：“澳門行政法院亦有權限遵守（葡萄牙）最高行政法院與高等法院之命令，以及由行政、稅務或海關法院向其發出之信件、公函或電報。”

第十條第六款：“（葡萄牙）共和國審計法院有權限因應上訴，而對於澳門政府與當地審計法院就查核或批閱事宜的分歧，予以裁判。”

第十四條第二款：“就上款未規定之事宜，經必要修改後，（葡萄牙）最高法院之全會及該院刑事分庭之全會對澳門地區仍擁有管轄權。

第十五條第二款：“就上款未規定之事宜，經必要修改後，（葡萄牙）最高行政法院對澳門地區仍擁有管轄權。”第四款：“就上款未規定之事宜，經必要修改後，（葡萄牙）最高法院分庭之大會對澳門地區仍擁有管轄權。”

10. 參見戈弋：《審計法院計完免“審”》載於一九九四年五月七日《濠江論壇周報》。

11. 參見一九九四年十一月六日《澳門日報》。

人如對分庭的裁判不服，可以向高等法院全體大會上訴。姑且不論兩種不同體制的優劣，澳門現行法院體制與澳門特別行政區法院體制相比，在中級法院的設置方面存在的距離是明顯的。解決的辦法，無非是在過渡期內設立享有終審權的法院，而將高等法院變成為中級法院；或者賦予高等法院以終審權，新設立一個中級法院。相比之下，後一種方案對澳門現行法律和法院體系帶來的衝擊較小，較為可取。

#### （四）關於刑罰執行法院、警察法院及輕微案件法院

《澳門新司法組織總規章》第十八條第二款規定：“一般審判權由普通管轄法院及刑事預審法院<sup>12</sup>確保之，但不妨礙以後設立其他專門管轄法院或特定管轄法院之可能性，尤其是刑罰執行法院、警察法院及輕微案件法院。”這些法院設立後，均作為一審法院運作。而根據《澳門基本法》，未來澳門特別行政區只設立初級法院和行政法院作為一審法院，並無得設立其他一審法院的規定。各類不同案件，可以由初級法院根據需要設立若干專門法庭進行審理。鑒於《澳門基本法》將於一九九九年十二月二十日開始實施，過渡期所剩時間不多，不宜再對澳門現行法院體制作與《澳門基本法》規定不相符的變動。因此，刑罰執行法院、警察法院及輕微案件法院均暫時不宜設立，以免為澳門法院體制的過渡帶來一些不明朗因素。將來確有需要，再由澳門特別行政區立法規定，予以設立。

澳門特別行政區法院體系與澳門現行法院體系基本相同，有利於澳門審判機關和審判權的平穩過渡，而其間存在的距離，則應在過渡期內盡量縮小。現在，《澳門基本法》已經頒佈，澳門現行法院體制的發展方向已經明確，澳門法院體制必須朝著正確的方向改革和完善，以保證澳門審判權的順利交接和法院體制的平穩過渡。

---

12. 即刑事起訴法庭。