

法律制度

澳門過渡後期的法律本地化^{*}

吳國昌^{**}

自一九八七年“中葡聯合聲明”簽署後，“澳門法律本地化”迅速作為“澳門過渡期三化”問題之一而受到關注。到了連“澳門基本法”也頒佈了的澳門過渡後期，這個“澳門法律本地化”問題還沒有解決，但已經逐漸被細分為幾個不同的問題而個別取得程度參差的進展。

這些被細分出來的題目，包括：“司法制度的本地化”、“法律條文的本地化”、“法律語文的本地化”、“司法官員的本地化”和“法律在本地民間社會的普及化”等。

關於“司法制度的本地化”

“司法制度的本地化”是葡國政府在整個“澳門法律本地化”範疇中推動最力的一個環節。過去自七六年以來的澳門政治體制，司法權力是顯然獨立於本地行政和立法系統之外的權力。澳門總督和立法會不僅無權干預法院的決定，而且對司法官員的任免亦沒有制度性的影響力。可是，當時本地的司法系統，相對於葡國政體而言，卻是極不獨立的。司法制度變遷、司法官員任免以至一般上訴案件，都要回到里斯本去處理。八十年代澳門急速的城市發展，使社會生活日趨複雜，市民訴諸法律的需要愈來愈多，這樣子的本地司法系統早已不能適應城市發展帶來的轉變。本地法院積壓的案件數量，竟然從七十年代末期的三千多宗，到八七年近兩萬宗。擴大澳門本地的司法系統，以及加強本地司法系統相對於葡國政體的獨立性，本來

^{*} 於“第八屆澳門社會科學年會：澳門“三化”問題研討會”上發表的講話，研討會由澳門社會科學學會主辦，一九九四九月十七、十八日舉行。

^{**} 立法議員

是順應本地八十年代城市發展的應有改革，不過，這項改革並不能單靠城市發展來推動，而必須等待九十年代籌備澳門治權移交的政治動力來達成。

八十年代末期這樣子的本地司法系統，相應於九九年後需執行終審權的司法制度，顯然有太大距離。倘若任由這樣子的本地司法系統維持下去，到九九年後必定要大幅度擴建司法系統，而到時擴建的方法不一定會依照葡國政府和司法界所支持的方法。因此，在九十年代澳門過渡後期按葡國政府和司法界支持的方法擴建和確立一套有較高自主性的澳門司法體系，對葡國政府和司法界而言，是有特別重要的政治意義的。

一九九零年修改“澳門組織章程”，已經為葡國國會立法改革澳門司法體系提供方便。一九九一年八月二十九日，在澳門基本法未定稿之前，葡國國會通過的第112 / 91號法律“澳門司法組織綱要法”便正式頒佈。澳門總督接著在九二和九三年頒佈17 / 92 / M號“澳門司法組織新規則”法令、18 / 92 / M號“審計法院之組織、管轄、運作及程序”法令、55 / 92 / M號“澳門法院官員、澳門高級司法委員會成員及澳門司法委員會成員通則”法令及4 / 93 / M號“高等法院、審計法院及行政法院工作及顧問人員職程制度”法令。在澳門過渡後期，以擴大澳門本地的司法系統和加強本地司法系統相對於葡國政體之獨立性為內涵的“司法制度的本地化”，確實有長足進展。近年司法體系吸納了一批主要來自葡國的法律專業人材，使整個制度能夠正式運作（案件積壓問題仍未解決，但積存案量壓縮回到三千餘宗的水平）。倘撇開司法官員本地化的問題不考慮，單從司法系統的法定制度而言，澳門已經設立了一套可以發展成九九年後執行終審權和銜接澳門基本法的司法系統。

到時，可以考慮的具體的處理方法是沿用初級法院和刑事起訴法院；把評政院易名為行政法院；把高等法院易名為中級法院；新設立終審法院；把司法系統的審計法院改變成對澳門特別行政區行政長官負責的審計署；按基本法設置檢察長取代現時的助理檢察總長，並將助理檢察總長以下各級檢察官員改編為檢察長領導下的各級檢察官員。

不過，“司法制度的本地化”仍然不足夠。按“澳門組織章程”的規定，今後制訂和修訂“澳門司法組織綱要法”的權力還保留在葡國國會，沒有本地化。“澳門司法組織綱要法”所規定司法機構的內容跟基本法之規定不相同，因而，在九九年治權移交後便不可能在本地繼續生效。要在九九年前後有一套持續的司法組織綱要法律，就必須讓本地立法機關能對此立法。同時，為了適應政制銜接發展，“澳門司法組織綱要法”也應該可以在本地作發展性的修訂。因此，筆者已提交立法會審議的“修改澳門組織章程”法律草案內嘗試提出，讓澳門立法會也具有今後制訂澳門司法組織綱要法律的權力。

關於“法律條文的本地化”

“法律條文的本地化”分別由澳門政府和立法會推動。澳門政府在一九八九年設立法律改革辦公室，其後於一九九一年改組為立法事務辦公室，在這方面進行研究、策劃和草擬法案。目前“法律條文的本地化”的主要方向是把原本由葡國引申

來澳門的舊法或針對過去未有把葡國法律引申來澳而產生的空檔，制訂本地的法律或法令。在這方面，立法會去年通過了“集會法”，今年繼續審議“租務法”、工會法”和安排起草“罷工法”。“刑事法”、“刑事訴訟法”、“民事法”、“民事訴訟法”和“商事法”等大堆頭的法典，仍然主要靠政府的努力。“法律條文的本地化”的這個方向，毫無疑問是陸續有進展的。

可是，“法律條文的本地化”還包含另外兩個向度的要求：要求把所有現行法例作系統化的編列，以便區分出九九年後可沿用的、須更改的和不適用的法例的清單（法律條文的系統化）；要求所有法律條文切合本地的需要，回應本地人的願望，為此，須確保法律條文由本地人或本地人為之目的而選出的代議人所決定（制訂法律的本地民主化）。

法律條文的系統化對於準備在一九九九年接掌治權的統治者尤其重要。“法律條文的系統化”可以方便接掌治權的統治者有計劃、有步驟地重整手上的整套法制工具。不過，現時“法律條文的系統化”的成績還不能夠令人滿意。至少，政府還未能編製出一部包羅澳門所有現行法例的總編。立法會方面，本身只參與本地小量的立法工作，因而不會把這種法例總編的工作視為自己的責任。

制訂法律的本地民主化對於體現本地民間社會的權益至為重要。從澳督近年頒佈的“道路法典”法令、“食品標籤法”法令和“課程設置”法令均引起民間頗大爭議的現象看來，法律條文是否能切合本地的需要，存在很大疑問。不過，一個法律條文是否切合本地的需要，難免牽涉主觀的判斷。更關鍵的因素是，這些法律條文是否由本地人或本地人為之目的而選出的代議人所決定的。一九九三年，澳督頒佈法令七十四條，立法會通過法律十二條，兩者的比例是六點一七比一。在現有“澳門組織章程”的限制下，立法會只參與本地區很小部份的立法工作。正確解決之道，絕對不是要求立法議員強行跟擁有強大資源的政府去爭先草擬法案。正確解決之道，是好像眾多國家和地方的議會一樣，由議員按社會需要，督促行政當局運用其龐大的資源去草擬法案，把法案集中提交議會來審議通過；議員在行政當局不願意或不方便提交法案的情況下，才有必要自行提出草案。要達成這項改革，目前已提出“修改澳門組織章程”，把審議立法的權力集中到立法會，以便立法會名正言順地充實立法輔助力量，負起全面參與本地區立法的責任。

至於立法會的議席大部份不是直選產生，那是另一個妨礙“制訂法律的本地民主化”的因素。要清除這障礙，須修改九九年後生效的“澳門基本法”。

關於“法律語文的本地化”

“法律語文的本地化”在澳門政府法律翻譯辦公室的推動下，有若干顯著的進展。一九八八年出版的“基本法律詞匯（中葡對照）”有頗為重要的意義。在法例翻譯方面，按法例數目計算，一九八八年頒佈的法律、法令和訓令，具備中文本的分別有41%、3%和1%；一九九三年頒佈的法律、法令和訓令，具備中文本的比例已分別提升至100%、100%和17%。雖然在原則上這還不足夠，應該爭取做到所有訓令和批示都具備中葡文本，但“法律語文的本地化”的主要問題是法例的中文本一般都未經司法運作的考驗。

目前，澳門所有法官和檢察官都只懂葡文不懂中文，只採用法例的葡文本。這種情況估計在九九年前都不會改變，而且在九九年後的一段時間裏也將沒有太大改變。這意味著中葡文本的差異暫時不會構成司法運作上的問題，但也意味著法例的中文本將繼續未經司法運作的考驗。可是，九九年後終審法院院長和檢察長將會由中國公民出任，而司法官員亦會逐漸更替。因此，法例中葡文本的差異完全可能在澳門特別行政區初期不會構成司法運作上的問題，而在稍後才產生令司法制度尷尬案例。倘若因為法例的中文本暫時未作為司法運作的文本而相對不受重視的話（例如九四年施政方針中文本的錯誤經指出而未予修改），日後將潛伏許多導致司法運作上產生不公平和衝突的因素。

“基本法律詞匯（中葡對照）”試圖透過硬性設定一個葡文字詞對應一個中文字詞的方法來統一中葡文本的對照意義。這個辦法，牽涉複雜的語言學問題。本來，不同文化背境的語文之間，兩套語文的符號標誌（signifier）與符號意涵（singified）不會存在絕對的對稱關係。因此，一種語文內同一個字詞，當上文下理不同，往往需要分別翻譯成另一種語文內不同的字詞。另一方面，在當今一些自然科學和科技領域中，倒又各自在跨越多種語文間建立起把符號標誌與符號意涵的對稱關係統一化的專業標準術語系統。問題在於，在本地中葡法例文本間要建立近似跨語文專業標準術語系統需要什麼條件。跨語文專業標準術語系統之建立，並不能僅透過把不同語文的符號標誌逐一對照而達成。跨語文專業標準術語系統之建立，有需要在每種語文內部，透過術語界定和闡釋的反複過程，在該種語文的專業術語使用群體中取得共識，形成一套在該種語文內經過專業調整而在符號標誌與符號意涵層面均逐步切合其它語文的專業術語格式的專業術語系統。在澳門，目前嚴重缺乏以中文進行的本地法律術語界定和闡釋活動，因而暫時難以建立一套有生命力的本地中葡法例文本間的跨語文專業標準術語系統，亦因而不足以藉此消除日後將潛伏許多導致司法運作上產生不公平和衝突的因素。

作為現時可以開始致力的工作，應該考慮設立適當的機構，審定現用法例的中文本，並以適當的權威肯定中文本法例（經審定後的版本）的有效性，這項工作，可以幫助將來在司法判決上使用中文，並預早防止到時以中文為母語的司法官員偏執（未審定的）中文本法例而造成的不良後果。由於澳門總督和立法會分別制訂法令和法律，這樣一個具權威性的審定機構，最好由政府與立法會合作組成。

關於“司法官員的本地化”

“司法官員的本地化”存在著不同層面的要求。如果純粹為九九年政制銜接著想，所要求的是有足夠具備資格的司法官員擔當“澳門基本法”所規定的本地司法部門職位。在這方面，由於“澳門基本法”第八十八條規定容許聘用外籍人士擔任法官，而第九十一條對一般檢察官也沒有特定的國籍限制，問題已解決了一大部份。較成問題的只是終審法院院長和檢察長的人選。根據“澳門基本法”第八十九條和第九十一條，澳門特別行政區的終審法院院長和檢察長均必須由本地永久性居民中的中國公民擔任。另一方面，現行“澳門司法組織綱要法”第二十條規定，高等法院院長、高等法院法官和助理總檢察長人選的基本資格，都是須從事司法職業、法院事務代理職業或在大學任教法律，為期至少十五年。作為澳門特別行政區

的終審法院院長和檢察長，基本資歷不應比這個還低。於是，會有人疑惑，在九九年的澳門是否可以培養出兩名既是永久性居民中的中國公民又是從事司法職業、法院事務代理職業或在大學任教法律，為期十五年或以上的人士。事實上，由於年期所限，從現在開始培養也不會趕得及。不過，多年前已從中國大陸來澳的法學專業人士中，其實並非沒有屆時有資格成為永久性居民中的中國公民而又曾在國內大學任教法律為期十五年或以上的人士。故此，在一般澳門人還未知情的情況下，這個問題可能已經被解決了。

對“司法官員的本地化”的另一種要求是，為了體現將來“澳人治澳”的原則，希望將來本地司法官員主要由現時原有的本澳居民及其子女所擔任。這種願望，顯然不可能在九九年治權移交前實現。本地大學的法律課程培養出來的畢業生，到九九年還不是資深的司法人員，而司法機關也難以付出足夠條件去吸引一批現時為數不多但經濟收益可觀的本地律師轉職。退而求其次，現時只能期望本地大學的法律課程繼續和擴大培養人材，以及吸引這些人材在本地服務，特別是從事司法職業或法院事務代理職業。目前，司法機關已具體設立了司法參事的官職，可惜律師界對於求取律師職業仍未開放。

關於“法律在本地民間社會的普及化”

“法律在本地民間社會的普及化”並不是一個簡單的過程。它牽涉到本地民間社會內法律知識的普及化、求諸法律服務的普及化和法治意識的普及化，並且跟本地社會政治變遷息息相關。

二十世紀中期以移民為主的本地華人社會向來不熟悉澳葡政府的法律。六十年代後期“一二·三”事件後，本地華人傳統社團更不積極認知澳葡政府法律，而教會機構亦刻意保持非政治化。政府對華人社會學校教育又長期不介入承擔。於是，佔中小學學生的本地華人學校始終沒有正式安排向學生傳授法律知識。法律語文問題又使絕大部份華人家庭沒有能力和興趣去了解法律。直到近年來，法律多具備中文版本，本地法律課程培養的年青一輩法學士開始從事評介本地法律的著作，而法律翻譯辦公室也開始透過報章引介本地法律。但總的來說，實質性向本地民間社會推介法律知識，在過渡後期仍在開始起步的階段，不能期望立即獲得成果。

政治形勢和法律語文問題雖然使華人社會對法律漠不關心，但八十年代澳門急速的城市發展，實際上已迫使一般市民需要求諸法律服務。八十年代法院積壓案件激增，正是這個事實的側面反映。一九九三年，澳門人依法簽立合同約達一萬六千宗，其中物業轉移、抵押貸款和公司註冊的合同牽涉價值逾九千四百萬澳門元。

律師的服務，實質上成為本地民間社會接解“法律”的具體媒介。在市民的經驗上，“法律”首先是在律師樓那裏接觸到的一切（對部份須涉足法院的市民來說，“法律”就是在律師樓和法院那裏接觸到的一切）。律師樓的表現（其次是法院的表現）對於“法律在本地民間社會的普及化”有特殊重要的意義。近年愈來愈多澳門市民需要找律師幫忙。樓宇轉讓、租約、遺產、授權、一般合約和從事訴訟，都需要律師樓的服務。可是，對於律師的投訴指責，亦復不少。這些指責，要求有紀律的仲裁。可是，九二年底重訂頒佈的“律師通則”所規定，由澳門律師公

會草擬，提交給律師高等委員會制定的“紀律守則”，長期未有頒佈。於是，所謂仲裁、處分、從未見執行。而且，有法定職權接受投訴和作出仲裁的律師業高等委員會，竟無任何宣傳，以致一般市民不僅無法接觸，甚至不能知道有這個委員會的存在。

更關鍵的問題是人為壟斷。澳門律師公會九三年六月針對求取律師業的問題頒佈了“求取律師業規章”，規定一般法學士求取律師業的兩條途徑：一、本澳（及本澳政府認可）大學之法學士完成指定的十八個月實習；二、非本澳大學之法學士完成一個指定的適應澳門法律體系的先修課程。可是，澳門律師公會始終未安排上述可求取律師業的實習和課程，以致具備資格的人士求取律師業無門，而市民選擇律師服務的權利亦受到損害。整個行業在缺乏開放競爭之下，難有改進。澳門亦因此至今未有一個華人律師。從根本來說，律師界必須開放競爭，始能真正互相監督，提高質素，共遵紀律，造福市民。

在澳門面臨治權轉移的政治時刻，本地民間社會為了回應政治轉變，總會加強關注政治與法律變遷的資訊。學校教育亦應該加進法律知識的傳授，從而提高下一代的法律認知水平。可是，如果我們相信，對民間社會上的成年人來說，法治意識主要來自生活上的實踐，而不是主要來自宣傳，則律師樓和法院的工作表現令市民有信心，才是促使本地民間社會在實踐上提高法治意識的根本途徑。

結 語

作為澳門過渡期“三化”問題之一的“澳門法律本地化”，實質上已細分為多個不同環節，而沒有一個環節的問題算是已經完全解決的。“司法制度的本地化”發展較快，但仍雖透過“澳門組織章程”的修改，讓本地立法機關有權制訂和修訂本地司法制度的綱要，以便進一步的政制銜接。

“法律條文的本地化”和“法律語文的本地化”都陸續有進展，但都未有處理和未能處理其中的實質性問題，亦即“法律條文的本地化”如何確保立法切合本地社會需要和回應本地人期望的問題，以及“法律語文的本地化”如何解決中文本法例未受司法運作實踐考驗的問題。現時應透過“澳門組織章程”的修改，把立法權集中到立法會，以及加強重視中文本法例的嚴謹性和加強中文本法例字詞與葡文本法例字詞的統一對稱性；但縱然做得到，也只是回應問題的一部份。

“司法官員的本地化”問題，視乎要求的程度。作為九九年治權移交時形式上的人選準備，可能已經沒有問題，但倘要實現澳人治澳的原則，則在本世紀內也難達。目前只能要求繼續和擴大本地人的法律人材培養，以及讓這些人材有機會在本地從事司法職業或法院事務代理職業。

“法律在本地民間社會的普及化”要在澳門過渡後期這一代成年人中收到成效，我認為實踐勝於宣傳。律師樓和法院的工作表現是關鍵因素。