

澳門的政治及立法過渡^{*}

José Alberto Correia Carapinha^{**}

一、序言

本文章的題目是澳門的政治及立法過渡，我們希望從全面角度探討這題目而不想作深入論述（作深入論述被視為一項艱巨的任務），以此界定本題目的總體範圍。

在我們對引致澳門的行政有需要從葡萄牙轉移到中華人民共和國的制約條件作簡短的歷史回顧之後，擬將對所謂過渡期的三大問題進行探討，着重論述澳門法律體系本地化的問題，我們一直在這領域以立法事務辦公室高級技術員身份盡一點綿力。

二、澳門地區的行政由葡萄牙共和國移交予 中華人民共和國的歷史前提

不論葡萄牙人以何種理由於十六世紀中葉¹在澳門定居下來，不同的作者對此問題所發表的看法都有一共同點，一致認為他們從沒有要求在澳門行使有效和完全的主權。

* 本文是作者參加1996年3月由澳門大學的社會及人文科學學院舉辦的《轉變中的澳門及其鄰近地區》研討會的論文。我們嘗試盡可能貼近有關法律的修改，尤其是對頒佈了的《澳門刑事程序法典》和最近由7月29日第23-A / 96號法律對《澳門組織章程》所作的修改。

** 立法事務辦公室法律專家

1. 參閱Montalto de Jesus “歷史上的澳門”，Livros do Oriente，1990年及Francisco Gonçalves Pereira 的“葡萄牙，中國和澳門問題”，Livros do Oriente，1995年，澳門。

因此，儘管1783年皇室制誥的頒佈，1822年憲法要求把澳門納入為葡國領土一部分，這導致澳門於1844年9月被提升為海外省地位，在1887年簽訂的北京條約中，中國承認葡萄牙永久佔領澳門。然而，上述沒有一種情況明確地說明葡萄牙人於何時對澳門地區行使有效及完全的主權²。

不僅是因為中國當局反對這種意圖，儘管在1887年所簽訂的條約中，葡方要求確立有效的主權，但這主權只能有限度地行使，因此其中一條提到葡萄牙承諾在未得到中國同意下不得把澳門及其附屬部分割讓。

在1933年《葡萄牙憲法》實施過程中，近代的殖名企圖，均體現了上述這點，而這些意圖得到當時葡萄牙當局的確認³。

1949年10月1日中華人民共和國的成立及葡萄牙1974年4月25日革命為澳門問題及葡萄牙人在本地區出現的問題的解決方式設定最後框架。

首先，是因為中華人民共和國拒絕把澳門列入按照《聯合國憲章》訂定的非殖民化地區的名單上，寧可將澳門問題視為中華人民共和國的內部事務。另外是葡萄牙當局按照1974年革命所帶來的新憲法秩序進行的非殖民化政策。值得注意的是1976年《葡萄牙憲法》把澳門排除在葡國領土範圍之外，另一方面，卻認為澳門是“葡萄牙管治下的地區”，並單方面明確表示放棄對澳門行使任何主權⁴。

因此，為葡萄牙和中華人民共和國就開展澳門問題談判創造了必要條件，談判由1986年6月30日到1987年3月26日，最終於1987年4月13日在北京簽訂了中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的《聯合聲明》。

三、淺析關於澳門問題的《中葡聯合聲明》 的法律性質及由此而產生的責任

葡萄牙政府及中華人民共和國政府就澳門的行政過渡所簽訂的協議無可置疑具有雙邊國際條約的性質。

2. Francisco Gonçalves Pereira, 上述作品第11頁及其後。

3. António de Oliveira Salazar 的“演辭及政治文告”，第1卷，第140至141頁，載於 Francisco Gonçalves Pereira, 上述作品第57頁“我們只稱澳門省為天主之聖名之城市，與中國大陸相鄰是遠東一個休息及避難的地方。澳門省經歷興盛及衰落時期，由於美國封鎖中國，令到澳門面臨經濟困境，以及受到自然因素限制而未能發展，澳門作為葡國主權領土一部分是建基於過去葡國國王與中國皇帝簽訂的條約，因此，如果有關法律文件能經過法律制度變革而保存下來，那麼地區的獨特性及成為葡國一部分的事實便得以確保。然而，如果我們從法律範圍以外去談這些問題，那麼無論澳門有多大抵禦能力始終會被在日常生活所倚賴的中國吸納。西方世界在文化領域上將變得貧乏。”

4. António Vitorino 的“澳門組織章程配合關於澳門將來的中葡聯合聲明的重要性”，於1990年12月10日至15日由澳門法律現代化辦公室舉辦的《第一屆關於澳門法律與過渡》研討會上發表，演辭第4頁。

《中葡聯合聲明》是一種條約法，因為從實施命令角度來看，它規定了葡萄牙管治澳門的期限，同時，也是條約大綱，因為它包括確立中華人民共和國未來澳門特別行政區基本特徵的綱領性規定，而這些特徵已不僅載入《聯合聲明》文本中而且更加詳細地載入其附錄I當中⁵。

《中葡聯合聲明》為雙方締約國帶來一些責任，葡萄牙方面所承擔的責任到1999年12月19日為止。對中華人民共和國來說，要負起從1999年12月20日起的連續50年責任⁶。嚴格地說，從上述時間衍生出一個分為兩個截然不同階段的過渡期，而該過渡期將於2049年12月19日才結束，到了這一天，《聯合聲明》作出的承諾將結出碩果，因此中華人民共和國在這時期也將本着《聯合聲明》所規定的責任行使有限主權。

同樣不可蔑視的事實是從簽署《聯合聲明》起，葡萄牙人在澳門的存在最終且明確無誤地確定下來。因此，如果在簽署聲明時，可以說葡萄牙人的存在是獲得認同，那麼從那時起，他們的存在便得到條約的保障⁷。

四、澳門的政治過渡：《聯合聲明》、《澳門組織章程》、 《未來澳門特別行政區基本法》

當論述澳門政治過渡問題時，在我們已談論過澳門行政轉移最重要的合法化文件——關於澳門問題的《中葡聯合聲明》之後，不能不去論述其他兩個在制訂適合於1999前及1999後澳門法律政治體制極具重要性的文件。它們是經2月17日第1 / 76號法律通過、由9月14日第53 / 79號法律及5月10日第13 / 90號法律修改的《澳門組織章程》⁸及於1993年3月31日中華人民共和國第八屆人民代表大會第一次會議上通過的《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》。

上述兩個法規，均對澳門的政治過渡是十分重要的。第一個法規已全面實施，第二個則處於“待生效期，而事實上是一個長的待生效期，一個特別長的待生效期”⁹。該等法規都是確立澳門地區現在與未來法律政治體制的法規，顯而易見地，將遵循《聯合聲明》規定的原則延續下去。

5. António Vitorino, 同上, 第5頁及其後。

6. 對於這個特別問題，參閱António Vitorino, 上述作品第7頁, Jorge Costa Oliveira的“澳門法律體系在未來特別行政區基本法內的延續”，於1992年3月在里斯本澳門聯絡處舉行的《澳門——過渡期問題》研討會上發表。及Paulo Cardinal 的“澳門法律改革的確立及方針”，於1994年11月由中華人民共和國國務院港澳辦公室及澳門國際法比較學會在北京合辦的《中國內地與澳門法律制度及其關係》研討會上發表。

7. António Vitorino, 上述作品第3頁。

8. 根據對司法組織事宜擁有立法權限的本地區本身管理機關的建議，最近已由7月29日第23-A / 96號法律對《澳門組織章程》作了新的修改。

9. Paulo Cardinal, 上述作品第7頁。

從而存在其中一根本問題，就是按照現在理解，在制訂《基本法》時沒有充分考慮這種原有的延續性¹⁰。

確定《聯合聲明》的有效期亦是同樣重要的問題。因此，如果有人認為該問題將隨着澳門《基本法》生效而不存在，我們則認為這種看法是不正確的。當《基本法》實施時，《澳門組織章程》便失效，然而，《基本法》完全是以約束締約雙方的國際法工具的《聯合聲明》作為基礎的¹¹。

另一方面，人們希望根據《聯合聲明》有關規定，1999年後澳門法律體系得以延續，澳門行政機關當務之急是着手準備一個不違反《基本法》規定的法律體系。這項原則泛稱為“與《基本法》銜接的原則”，雖然不是由生效的法定命令訂定的，然而，卻包括一些具綱領性及政策性的問題。但是應清楚了解該原則，以免被誤解為《基本法》“提前生效”的原則，而這種情況沒有任何法律依據¹²。

現在，我們去探討所遇到的一個基本問題：何謂澳門法律體系中的立法過渡問題。

五、澳門立法過渡

每當論述澳門政治過渡問題，通常談及一些關於過渡的基本問題，就是所謂過渡期的三大問題：法律本地化、公務員本地化及語言官方化。

如果說法律本地化問題在受到廣泛關注的政治過渡領域內是非常重要的話，可以肯定在澳門的立法過渡問題上，換言之，澳門法律體系本地化問題上，三大問題都應在立法過渡特定及獨有的架構內考慮。因為如果有一整套已考慮到本地區特徵的現有法規，卻不能用澳門的兩種官方語言去表達，同時又沒有一些能確保在原原本本精神基礎上應用有關法規以免曲解法規內容的法律專業人士，那麼健全的立法過渡絕不可能實現。

因此，我們可以肯定“三大問題”的任何一個問題都必然涉及到澳門法律體系本地化的其中一方面。

5.1 法律本地化

我們已在前面表達了這種觀點，就是澳門現行法律中“狹義”的不是產生於葡國政府在簽訂《中葡聯合聲明》時所承擔的任務¹³。然而，從政治角度及對預計的

10. Francisco Gonçalves Pereira, 上述作品第135頁及其後，以及Jorge Costa Oliveira, 上述作品第21頁及其後。

11. António Vitorino, 上述作品第21頁，以及 Francisco Gonçalves Pereira, 上述作品第133頁。

12. 對於這個特別問題，可參閱例如，林綺濤在《第一屆關於澳門法律本地化進程》研討會上的講話，演辭第7頁。

13. 參閱Jorge Costa Oliveira, 上述作品第21頁及其後，和參閱林綺濤在共和國立法會就“過渡期內澳門立法會角色的一些改革”為題所發表的講話，演辭第6頁。

未來有必要的法律的確信及保障角度上，法律本地化是在司法領域中其中一項需要開展（及一直在發展）的基本任務。

對於這點，應提及一直在發展的三個主要事務：澳門現行規範性行為編列、將其系統化及進行修改。

由立法事務辦公室進行，於1995年度結束的立法編列盡可能詳盡地列出在澳門實施的規範性行為，得知在1962與1994年的期間內，法規的總數約有30,000部¹⁴。

從總體範圍進行初步挑選，目的是確定那些是共和國機關頒佈的法規，結果大約有1700部法規是共和國機關發出的，在結合行政當局機關的多樣性初步分析後，總結出約有250部法規需要本地化。這項任務現正按照所訂定的時間表進行¹⁵。

一般情況下，將這項任務稱之為法律本地化。

另一方面，立法編列的制訂可將有關法例由“大法典”所涉及的範圍有關的主要法律部門來系統化，為立法編列設立資料庫，以便容易地接觸及掌握到有關範疇的現行法例，這樣可令到澳門的未來法律工作者更容易接觸到有關領域的現行法例。

只在這些“大法典”領域內，特別值得強調是1995年3月1日生效的《行政程序法典》及1996年1月1日生效的《澳門刑法典》¹⁶，這不僅是現在且是在澳門行政從葡萄牙轉移到中華人民共和國前的過渡期內澳門法律體系的重要工具。

在進行共和國機構頒佈的法例本地化事務之後，所有生效的典外法規仍需適應構成澳門法律體系的主要法規的新原則及該體系的一些特別特徵。

顯然，這是一項巨大事項，可用的時間越來越少，因此，我們應加把勁全力以赴把它搞好。

我們在此亦提一提具有立法權限的本地區本身管理機關：澳督、立法會，不要輕視立法會在發展艱巨事務上將作出日益增加且重要的合作，該合作是通過其議員在準備新一屆立法會選舉的時期所作出積極的努力和合作而實現的，該屆將是第一屆有資格跨越澳門行政轉移所訂定日期的立法會。

5.2 語言官方化

在本地區的立法過渡進程中，能運用兩種語言去認識本地區的現行法例在其他方面而言是基本重要的。這就是在澳門法律過渡領域中的語言官方化。

14. 根據立法事務辦公室協調員在總結關於完成立法編列工作的儀式上的講話內容。

15. 根據司法事務政務司在刑法研討會開幕時的講話。

16. 於完成本文後，有頒佈了9月2日第49/96/M號法令，核准新的《澳門刑事程序法典》，該法典將於1997年4月1日生效。

因此，“本地區的法律體系與中國大陸和香港兩地的現行法律體系截然不同，只有用政治決策者、經濟人員、法律專家及以中文為母語的廣大市民都認識的法律才可維持本地區的法律體系”¹⁷。

雖然已做了很多關於這領域的事宜，但是要做的事情仍有很多。

這不是一個我們談及的特定範疇，但這¹⁸、¹⁹範疇的負責人所提供的重要材料卻可幫助我們。即從1990年開始，差不多所有的法律及法令均以中葡兩種文字刊登在澳門《政府公報》。若這是由1990年開始，則我們可以斷言，自從1992年起，所有規範性行為都一直以兩種文字刊登。直至1994年年底，法律翻譯辦公室共翻譯了634條法規²⁰，包括本地制訂的或由共和國有權限之機關制訂的。

被稱為“大法典”的翻譯工作一直都備受重視，這些法典正是澳門法律體系的支柱。翻譯工作以《行政程序法典》和《刑法典》的生效而達至高潮。現在正着手於《刑事訴訟法典》、《民法典》及《公司法》的翻譯工作。

然而，在適當的時間及地點，不應忽略由這範疇較直接的負責人提出的警告²¹；應加快關於法律翻譯的鞏固過程，尤其是通過翻譯澳門法律體系所引致的具體適用的司法見解，以及所制訂有關的學說材料²²。

最後，根據可供我們利用的數據，知悉在《澳門組織章程》²³生效後，本地制訂的19項法律和275項法令現在尚未有譯本。這些法規都是取材於共和國的，只有把它們作必要的調整後再翻譯，才稱得上為本地化。

此外，在語言官方化的領域，最近在法院為較複雜的審判引入的同聲傳譯，尤其當有合議庭的介入。所以法律的最終使用者：澳門市民可以越發了解法律。

5.3 公務員本地化

在公務員本地化的總結構中，公務員本地化是澳門政治過渡的問題，這問題在法律專業人士的領域中尤為突出。

因此，在1992年曾提出“法律體系的連續性在其適用的層面上是十分依賴那些認識現行規則及架構的本地法律從業員的”²⁴。

17. 司法政務司的講話，內容載於《法律學刊》，第2卷·第2期，1995年，澳門。

18. 同上，第304頁及其後。

19. Eduardo Cabrita 的“法律翻譯在澳門，使各種權利得以行使的雙語法律”，於1996年2月7日至10日由澳門大學法學院與澳門基金會合辦的《同化與差異：非西方文化背景下的西方法律》國際研討會上發表。

20. 司法政務司的演辭，載於《法律學刊》，第306頁。

21. Eduardo Cabrita，註19所述之論文。

22. 同上。

23. 司法政務司的演辭，載於《法律學刊》。

24. Jorge Costa Oliveira，上述作品第49頁。

一直致力開展這範疇方面的工作，然而，若果缺乏長遠分析，亦難以滿足這領域的所有需要。

我們不得不提以下一些在這領域作出貢獻的機構：

a) 澳門大學不論是以頒授法學學士學位，還是以正邁向鞏固期的院方教師隊伍，均透過法學院及透過為有志在教學和學術研究領域繼續發展的人士開辦碩士課程，顯然為這領域作出貢獻。經常出現的問題是，由這所具有聲譽的學府培訓的法律專家的數量是否必要及足夠，以便確保在本地區不同領域及方面擁有完整的司法運作。最後，為有志以母語進行法律工作的華人提供較多機會，開辦以中文授課的法學學士課程²⁵，相信這項努力將不會白費。依我們的淺見，這是澳門大學²⁶法學院面臨的重大挑戰。

不可能從大學的教義架構摒棄教授澳門法律的可行性。事實上，以中文教授澳門法律仍未實行（而有些中華人民共和國的大學正打算進行這項計劃）。反而在其本身的學術架構中及在真正熟識本身教義與負責教育的人士的指引下，教授澳門法律變得急切需要。

除了考慮這些外，尚需訂立推廣法律的工作及加強與鄰近澳門法律體系有別的法律專家的接觸，目的是透過此類交流逐漸令原來不清楚本地區法律體系的法律從業員更了解本地的法律體系。

b) 另一方面，仍與前述的問題有關的，就是需要一穩步向前的結合，因為在澳門，由不同的法律專業組成的架構，被我們毫無貶義地稱為“法律同化”的進程，所以這種結合不可稱為對來自中華人民共和國法律專業人員的培訓（在此他們深知自己已具備被認可的學歷）。這是因為幸好我們沒有遺忘根據不同的法律體系不同制度既定原則，同一內容的規定可能有不同的解釋及適用性。而澳門及中華人民共和國的法律體系沒有近似的趨向，兩者既定的基本原則亦不一樣。

作為有關法律事務自我監管的公共專業團體，律師公會所擔當的重要角色在此領域尤為突出。不論是透過對有志於律師工作的人士所開展的實習，還是公會一向致力參與各式各樣的法律宣傳活動，為此領域作出貢獻。而參與原因不論是本着公會本身的能動性，還是致力與其他單位的結合。

新近開設的司法官培訓中心的活動更具重要性。不久將來，這機構可以培訓出負責本地區司法管理工作的人士。或者，如果在澳門法律體系的精神中，要求得到一有效的司法管理，那麼就會理解這個於本年已開始運作的機構的重要性。通過本地培訓的司法官，以便達到良好的司法管理，是為了在公務員及系統的既定原則之中向澳門居民確保一有效的本地區法律體系的延續性。

最後，將不會忘記行政當局本身的行動，通過發揮部門的能動性而一直進行該等培訓。例如：行政當局的某些機構開辦的不同的課程，其中一例子就是最近隨《行政程序法典》生效的培訓工作。

25. 該學位課程已於96 / 97年度由澳門大學法學院開辦。

26. Manuel Escovar Trigo 的“澳門法律專家的專門培訓”，載於《澳門法律學刊》，第53頁，第2卷·第2期，1995年，澳門。

5.4 澳門司法系統本地化

然而，對於澳門司法系統的本地化，如果最簡單的基礎也不做好，則上述的澳門政治及立法的過渡就不可能完整。

事實上，隨着澳門法律 – 政治通則的改革，本地區的司法系統亦一直在改變，以便跟進這些相應的修改。

如此，在《澳門組織章程》開始生效時，澳門司法組織完完全全是共和國司法組織的組成部分。純粹由於行政上的原因，澳門法區只是另一個附於里斯本中級法院的法區，所以本地區的司法管理要面對由於顧及兩地接觸的速度所造成的困難這個事實，促使立即作出有效的解決辦法。

因此，於1991年由葡萄牙共和國議會（對此有權限的機關）通過的8月29日第112 / 91號法律，以此建立本地區司法組織綱要法，這件事是不足為怪。

由於該法規及後來實施的本地立法（3月2日第17 / 92 / M 號法令，3月2日第18 / 92 / M 號法令，8月18日第55 / 92 / M 號法令及1月18日第4 / 93 / M 號法令）的效力，本地的司法結構作了徹底的修改，尤其是設立了澳門高等法院，是有權限在本地第一審法院（尚有某些例外）上訴案件的終審作出審判，及一所承受了以前是澳門行政法院的部分權限的審計法院。

不是為了司法系統的演變達至完全自治而實現統一的階段，此為最具決定性的。這是因為根據將於1999年12月20日生效的《澳門特別行政區基本法》的規定而設立一終審法院和將審計法院變為一審計署，以及最近向公眾公佈將要設立的一所小額錢債法庭。

尚要在此領域對《澳門組織章程》²⁷作出必須的修改加以準備，為了達至此目的，共和國主權機關將這領域的立法權限賦予本地區本身的行政管理機關。通過對本地區司法法院的架構作出必須的修改，能否可以為授予專屬的審判權開創一些有利的條件，從而進行決定性的設立及令其穩定，這項授予是根據現行的《澳門組織章程》第72條規定，是葡萄牙共和國總統的權限問題。

六、結論

正如我們開始所說的，我們並不希望以一種詳盡的形式去討論本地區的政治及立法過渡的問題，亦不想狹窄地以深入的學術形式去討論問題，去提出或嘗試討論每一涉及範疇內可能出現的特別敏感的多重問題。

我們的意願及原意只想以總體及容易理解的形式提出在此領域要討論的重大問題，並提供一些已被作出或將被作出的資料。

我們祈望能達到此意願及藉這文章，可以為應付今天、明天直至過渡期第一階段末有關本澳政治及立法過渡這領域所面對的巨大挑戰作出貢獻。

27. 已由上述7月29日第23 - A / 96號法律修改。