

澳門司法援助制度之反思

謝淑霞*

序言

司法援助，也稱法律援助、法律服務等，是世界上許多國家普遍採取的一種司法救濟制度，該制度是國家以制度化、法律化的形式，為貧者、弱者和殘疾者等弱勢人士提供法律幫助，達致法律賦予公民平等的權利之目的。

澳門的司法援助制度從本質意義上來說，與世界上其他國家所實行的法律援助制度是相同的，但由於法律翻譯的關係，在澳門的法律體系中使用了“司法援助”這一表述。為尊重澳門法律用語的習慣，當本文論述澳門的法律援助制度時，使用“司法援助”這法律用語。

適用於澳門的司法援助制度可追溯至葡萄牙1944年相應規範¹，且於1946年經殖民事務部公布之訓令²延伸至澳門適用。³根據當時的法律規定，司法援助包括提供於法院之律師代理服務，但僅限於給予刑事案件中私罪之被害人(或依法有控告權之其他人)。如屬公罪或準公罪性質之犯罪，則不授予司法援助。因為屬於公罪或準公罪性質之犯罪，若沒有輔助人作出協助，檢察院亦具有提起刑事訴訟之正當性。故此即使被告請求，指定辯護亦僅得由刑事訴訟法予以規範。

然而，此法律框架到了二十世紀末期已顯得過時，司法援助僅為出於“恩惠”，該法規所建立之機制，既繁瑣又不方便使用，且不符合訴諸法院及訴諸司法保護之現實要求。⁴《法律援助章程》⁵已確定有需要在此方面作出改革，規定透過法令規範司法援助系統。

* 澳門大學中文法學士、中文法學碩士。

1. 葡萄牙1944年2月23日第33548號法令。

2. 葡萄牙殖民事務部1946年10月2日第11502號訓令。

3. 8月1日第41/94/M號法令序言。

4. 8月1日第41/94/M號法令序言。

5. 8月15日第21/88/M號法律第14條。

《澳門司法組織新規則》⁶就作出了規範。該法規第2條規定，任何人有權求諸法律及訴諸法院，以維護其權利及正當利益，不得因缺乏經濟能力而遭拒絕；亦明確保障法律諮詢權以及在法院被代理之權利。

1992年葡萄牙共和國議會決議⁷，將1966年12月在聯合國大會通過的《公民權利和政治權利國際公約》延伸至澳門適用。⁸該公約是為了實現《聯合國憲章》“重申基本人權”的基本宗旨，確保《世界人權宣言》所確立的公民權利和政治權利得以法律形式體現出來，其中對作為保障公民司法人權的重要制度——“法律援助”作出了明確的規定。由於《公民權利和政治權利國際公約》為締約國履行本國的法律義務提供了一個最低限度的國際標準，並且是迄今為止最集中、最全面地規定了國際公認的司法人權準則的聯合國文件，因此，它對其成員國的法制建設有直接的指導意義和國際法上的約束力，對於促使締約國政府採取有效措施保障公民的法律援助權利，促進國際法律援助事業的發展具有極其重要的意義。

直到1994年，與1976年《葡萄牙共和國憲法》所規定的“任何人均依法享有法律上之資訊權、進行法律諮詢及在法院被代理之權利”⁹相配合之8月1日第41/94/M號法令，將司法援助延伸適用於任何法院任何形式之訴訟¹⁰，而且刑事被訴人及刑事訴訟之提起所取決之人亦可申請司法援助。¹¹如此一來，司法援助給予私罪方面的被害人的保障仍維持以往之制度，但對刑事被訴人的保障則擴大了。

澳門回歸中華人民共和國後，根據《澳門特別行政區基本法》第40條規定，《公民權利和政治權利國際公約》仍會繼續在澳門生效，為此，澳門作為適用該國際公約的一個成員，將要在履行該公約方面承擔起相應的國際責任，有義務建立和實施法律援助制度。根據《澳門特

6. 3月2日第17/92/M號法令核准。

7. 1992年葡萄牙共和國議會第41/92號決議。

8. 於1992年12月31日在《澳門政府公報》第三副刊內刊登。

9. 1976年《葡萄牙共和國憲法》第20條第2款。

10. 8月1日第41/94/M號法令第2條第1款。

11. 8月1日第41/94/M號法令第2條第3款。

別行政區基本法》第36條規定，“澳門居民有權訴諸法律，向法院提起訴訟，得到律師的幫助以保護自己的合法權益，以及獲得司法補救”，並根據《司法組織綱要法》¹²第6條第1款之規定，“確保任何人均有權訴諸法院，以維護其權利及受法律保護的利益；不得以其缺乏經濟能力而拒絕公正”，至此，並連同8月1日第41/94/M號法令，便組成澳門特別行政區的司法援助體系的框架。亦由於澳門回歸也差不多七年，是時候對澳門的司法援助體系作一反思，以期澳門社會穩步邁向完善法制建設之路。

一、可獲司法援助之人的資格條件

可獲司法援助之人的資格條件，是指誰人可受惠於現行的司法援助制度，以及經過何種程序來確定申請人的資格。很多國家在這一方面針對成年人與未成年人、刑事案件和民事案件，分別規定有不同的資格標準，此外，亦先會審查司法援助申請人是否因經濟困難，確實需要司法援助。

（一）司法援助受惠者之經濟能力

澳門司法援助的受惠者須具備經濟要件才能成為受惠的對象。可獲司法援助之人為所有居住在澳門地區（回歸後表述為澳門特別行政區¹³），包括暫時性居住之人，如其能證明沒有足夠經濟能力支付案件之全部或部分之正常負擔，均有權獲得司法援助。法律定出兩種文件證明其經濟能力不足¹⁴，一是由澳門社會工作局證明其經濟狀況，二是證明申請人正在接受公共救濟。法律亦推定一些人士處於經濟能力不足的情況，從而使他們不需主動提交經濟不足的證據。這些人士包括：因經濟需要而接受扶養之人；因收益不足而符合條件獲任何津貼之人；處於對父子或母子關係之調查或爭執中，或處於針對生父母之

12. 第9/1999號法律制定。

13. 第1/1999號法律《回歸法》附件四第2款。

14. 第41/94/M號法令第5條第1款。

其他性質之訴訟中的未成年子女；申請扶養之人；工作之年收益等於或少於免除職業稅之限額之人；以及因交通意外可獲賠償者。¹⁵

但有關的規定只規範了司法援助申請者的收入狀況必須在某一標準以下才獲授予司法援助，對於其真實的資產狀況，是否是經濟能力不足，則沒有作為考慮給予司法援助的明文規定，使司法援助只授予有正當理由進行訴訟的人。故在司法實踐中，若遇有極端濫用權利的情況，只可引用澳門《民事訴訟法典》第385條之規定，對惡意訴訟人科處相關之懲罰。¹⁶此外，審理給予司法援助的法官對司法援助申請人所提交經濟證明，只有根據自由心證評價之。¹⁷

另外，如受益人取得足以免除司法援助之資產，則應在獲悉該事實後立即聲明其不需要司法援助，否則處以對惡意訴訟所規定之處罰。¹⁸然而，若司法援助受益人在有關訴訟中勝訴，並獲得比所給予的司法援助所需費用多出很多的金錢賠償，則沒有明文對之規範，司法實踐的做法是要求該司法援助受益人交回受益於司法援助的費用。針對受益人在案件完結後的一段時間內獲得一定的金錢或資產，亦應在原有制度中加入新規定：不管其所獲得的這些金錢或資產是在有關的訴訟中勝訴而獲得，或是由其他途徑取得，亦要歸還獲授予司法援助之得益，以防止受益人的惡意行為。

在法人的經濟能力方面，如法人能證明其處於沒有足夠經濟能力支付案件之全部或部分之正常負擔，亦有權獲司法援助。¹⁹如前所述，經濟能力不足之證明，一是由澳門社會工作局證明其經濟狀況（然而，澳門社會工作局只會“對個人及家庭之困乏狀況給予證明”，因為澳門社會工作局發出經濟狀況證明書的對象為“非經營工商業而有需要向法院申請司法援助的個人或家庭²⁰”），二是證明申請人正在接受公共救

15. 8月1日第41/94/M號法令第6條第1款。

16. 澳門《民事訴訟法典》第385條。

17. 澳門《民事訴訟法典》第558條及澳門《刑事訴訟法典》第114條。

18. 8月1日第41/94/M號法令第10條第2款。

19. 8月1日第41/94/M號法令第4條第2款。

20. 資料來源：澳門社會工作局網頁 <http://www.ias.gov.mo/>。

濟。在司法實踐中，這兩點都是不可能做到的，法人根本不能以上述兩途徑證明經濟能力不足。

在司法實踐中，遇有法人申請司法援助時，法院只能向財政局、商業登記局及物業登記局查詢相關的法人的資產情況。這是不足以反映法人的真實經濟狀況。

似乎葡國在此問題上尋找了一解決辦法：“除證明當時沒有足夠經濟能力支付案件之全部或部分之正常負擔，還應衡量該法人在過去三年的營業額，資本及資產值，員工的人數，以及分紅情況”。²¹

雖然葡國在這方面仍需一段時間實踐去驗證該規定的有效性，但“他山之石，可以攻玉”，針對澳門司法援助制度在這方面的漏洞，並借鑒葡國的做法，要求申請澳門司法援助的法人出示過去若干年的營業報告等；這做法也可考慮適用於自然人申請人司法援助的情況，例如要求其提交過去若干年自己及家人的經濟狀況證明、家庭居所的業權狀況等資料，以證明其真正處於經濟能力不足的狀況，望能令有限的資金能更有效地用於澳門司法援助制度中。

（二）司法援助之對象

1. 對特定社會階層人士的援助

在國內的制度中，遇有特定社會階層人士參與訴訟時，法律援助機構應當提供法律援助，而無須對被告人進行經濟狀況的審查。²²

21. 葡國7月29日第34/2004號法律，第8條第3款之原文：“A insuficiência económica das sociedades, dos comerciantes em nome individual nas causas relativas ao exercício do comércio e dos estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada deve ser aferida tendo em conta, designadamente, o volume de negócios, o valor do capital e do património e o número de trabalhadores ao seu serviço e os lucros distribuídos nos três últimos exercícios findos.”

22. 2003年7月由國務院公布的中華人民共和國國務院令第385號《法律援助條例》第12條規定：公訴人出庭公訴的案件，被告人因經濟困難或者其他原因沒有委托辯護人，人民法院為被告人指定辯護時，法律援助機構應當提供法律援助。被告人是盲、聾、啞人或者未成年人而沒有委托辯護人的，或者被告人可能被判處死刑而沒有委托辯護人的，人民法院為被告人指定辯護時，法律援助機構應當提供法律援助，無須對被告人進行經濟狀況的審查。

而澳門《刑事訴訟法典》亦有類似的規定：“在任何訴訟行為期間，只要嫌犯為聾、啞，或就嫌犯之不可歸責性或低弱之可歸責性提出問題，則必須有辯護人之援助”。²³但澳門的司法援助制度，並沒將上述人士推定為經濟能力不足²⁴，而給予司法援助。若該等人士通過不了經濟的審查，則要自行委託辯護人進行訴訟。

似乎在這方面國內的法律援助對象範圍在刑事訴訟中的覆及面比澳門更為合理，亦跟世界上多數國家所確定的法律援助對象範圍基本一致。現時許多國家在法律援助實踐中重視對殘疾人、未成年人、婦女等特定社會階層人士的援助，在經濟同等困難的條件下，優先對他們給予幫助，這些人士被認為在生理上、心理上等身體和精神方面處於貧乏狀態，而不只是局限於經濟上有困難才給予法律援助。故此，若改革澳門的司法援助制度，便應先顧及特定社會階層人士，將之納入為澳門司法援助制度的特別保障範圍內。

2. 對刑事被訴人的援助

在刑事訴訟程序中，司法機關代表國家並擁有巨大的權力和資源，嫌犯、嫌疑人則處於相對不利的地位，故此，涉及刑事訴訟的嫌犯、涉嫌疑人更迫切地需要司法援助制度的救濟，國家和社會需要採取特殊的保障措施來保護他們的權利。若嫌犯未委託辯護人，法官可於下列兩種不同情況依職權委任辯護人為其辯護，但這兩種情況分別屬於兩種不同的制度：

第一種情況：刑事被訴人在司法援助範圍內因無足夠能力支付訴訟費用為由，可根據司法援助制度的規定²⁵，請求法官為其委任指定辯護人，則法官得為其委任。

23. 澳門《刑事訴訟法典》第53條第1款d項。

24. 根據8月1日第41/94/M號法令第6條第1款規定（經濟能力不足之推定）：推定下列之人為經濟能力不足者：a) 因經濟需要而接受扶養之人；b) 因收益不足而符合條件獲任何津貼之人；c) 未成年子女，處於對父子或母子關係之調查或爭執中，或處於針對生父母之其他性質之訴訟中；d) 扶養之申請人；e) 工作之年收益等於或少於免除職業稅之限額；f) 交通事故之損害賠償權之權利人。

25. 8月1日第41/94/M號法令第4條第1款、第1條第1款、第2條第1款及第3款。

第二種情況：刑事被訴人未委託律師、未要求司法援助且無意要求辯護人之協助，則法官得依職權彌補該消極情況，為其委任辯護人，但這是根據澳門刑事訴訟法的制度而委任。根據澳門《刑事訴訟法典》的規定，法院在一定條件下²⁶有權強行為嫌犯提供公設辯護律師。²⁷事實上，辯護人之協助“對於實現刑事訴訟程序本身之目的十分重要，可藉此維護刑事被訴人之權利，從而為公正與正義作出貢獻”。²⁸基於刑事訴訟程序之特性，嫌犯無須證明沒有足夠的經濟能力；如嫌犯未請求司法援助，以至無資料顯示其經濟能力不足，則其被判有罪時，仍然需要支付辯護人之服務費。

辯護人在司法援助制度中具有關鍵的作用，即使嫌犯未委託辯護人，法官仍應依職權就上述兩個不同情況委任辯護人為其辯護。這不單是因為申請人沒有經濟能力聘請律師，亦因為當事人缺乏法律知識。

除了法院在某特定條件下強行為嫌犯提供公設辯護律師外，法律規定，澳門司法援助由申請人主動提出²⁹，由法官審批。³⁰但在現實的刑事案件中，嫌疑人在被拘捕時未能即時提出申請，以至於律師的介入時間可能要等到為該嫌疑人進行首次司法訊問，法院依職權強行為其提供之時，這樣，便會剝奪了嫌疑人的權利。這可能有兩方面原因：一是嫌疑人沒有相關的法律知識，不懂得保護自己的權利；二是前線執法人員沒有主動告知嫌疑人的相關權利。

由此可見，一個完善的司法援助制度不僅包括司法費用的減免或免費律師服務，還應包括向全民提供法律諮詢、推廣法律的服務。

（三）加入案情審查制度

對於法律援助的申請，各國各自有其一套審查資格規則。很多國家都有獨立的法律援助審批機構，該機構除負責管理、指派、監督案

26. 澳門《刑事訴訟法典》第53條。

27. 澳門《刑事訴訟法典》第51條第2款規定：“如法律規定嫌犯須由辯護人援助，而嫌犯仍未委託或不委託辯護人，則法官為其指定辯護人，而律師屬優先考慮者。”

28. 見1985年7月31日憲法法院第148/85期合議庭裁判書。

29. 8月1日第41/94/M號法令第12條第1款。

30. 8月1日第41/94/M號法令第8條。

件的辦理外，大量甚至主要的工作就是對申請人的經濟和案情條件進行審查，以確定申請人的資格。通常會對申請人經濟和案情兩者進行資格審查，但是經濟和案情條件的審查並不排斥其他做法。³¹進行資格審查包括兩個標準：第一個標準是經濟條件，這在澳門亦是授予司法援助的標準，前文已作論述；第二個標準是案情審查，即司法援助受益人是否有正當理由進行訴訟。第二個標準通常不如第一個標準能清楚界定，需視乎每個獨立案件的具體情況而定。

在香港的法律援助制度中，不論是否香港居民，申請人除要通過經濟審查外，還要通過案情審查，這樣才有資格獲得法律援助。但在刑事案件方面，即使申請人由於其財務狀況超過法律所定的上限，只要法律援助署署長信納有關案件有助維護司法公正，便可以運用酌情權，批准給予申請人法律援助。³²立法者在這點上，體現了聯合國要求各國在刑事司法過程中，為嫌犯提供法律援助或指定律師辯護時所設立的“在司法利益需要³³”這限制性條件的精神。申請人除要通過經濟審查外，亦要通過案情審查，其主要目的在於確立申請人是否有合理的申索，或抗辯理由，又或給予申請人法律援助是否合理。為此申請人必須要提供所有有關其個案的資料。署長根據案件的事實和相關的法律，必須信納有關個案或抗辯有合理的勝訴機會，才會批出法律援助。³⁴

香港法律援助署在這方面的審查上，所設定的條件未免有點苛刻，亦不能體現在“法律面前人人平等”的原則。雖澳門香港分屬兩個不同的法系，但因兩地文化差異較少，故此香港避免濫用司法援助的處理方法，亦有值得我們借鑒的地方。

31. 見鄭自文著《國外法律援助制度比較研究》，《外國法律援助制度簡介》，宮曉冰主編，中國檢察出版社，2003年版，第267頁至第268頁。

32. 資料來源：香港特別行政區法律援助署網頁 www.lad.gov.hk/。

33. 《公民權利和政治權利國際公約》第14條第3款d項；1985年在意大利米蘭由第七屆聯合國預防犯罪和罪犯待遇大會通過的《發展國際經濟新秩序環境中預防犯罪和刑事司法的指導原則》；1988年12月《保護所有遭受任何形式拘留或監禁的人的原則》原則17第2款；1990年《關於律師作用的基本原則》第6條。

34. 資料來源：香港特別行政區法律援助署網頁 www.lad.gov.hk/。

在葡國，亦有與香港的法律援助相比較為寬鬆的案情審查機制：“司法援助適用於具體的或有可能出現的法律問題或案件上，且申請人在這些法律問題或案件上有利害關係，而這利害關係正受到直接侵害或受到侵害威脅”。³⁵

因每個社會的政治、經濟環境不同，其成員之公民意識亦有差異，但藉着瞭解各個不同制度在相關法律制度方面的實踐經驗和做法，從兩者中取其平衡，定出一適合澳門的司法援助審查制度，期望可改進現時澳門的司法援助制度。

二、在法院提供司法援助服務之代理

在澳門，並沒有設立專門機構提供司法援助服務，法院在挑選律師為司法援助受益人提供代理時，會在律師公會註冊的律師名單中選取。原則上，被指派的律師一經委任，便代表司法援助受益人進行整個訴訟，並包括由此訴訟所引伸出的各種程序。根據律師業《職業道德守則》³⁶第11條之規定，被法院指定的律師須接受委派，以作為司法援助受惠人之代理人，除非在特殊的情況，例如受益人要求的訴訟根本不可行、受益人本身根本不具備給予司法援助的條件、沒有提供足夠的資料或不積極配合律師的工作等³⁷，他才可以向法院申請豁免，否則在接到法院委任通知後的三十日內，他便要為司法援助的受惠人申請司法援助或提起訴訟。³⁸若律師拒絕接受委派之理由，不獲法官視為具合理解釋，則法官可將該情況告知律師業高等委員會主席，以便對之提起紀律懲戒。

35. 葡國7月29日第34/04號法律第6條2款。原文：“A protecção jurídica é concedida para questões ou causas judiciais concretas ou susceptíveis de concretização em que o utente tenha um interesse próprio e que versem sobre direitos directamente lesados ou ameaçados de lesão.”

36. 12月31日第121/GM/92號批示認可。

37. 8月1日第41/94/M號法令第28條。

38. 8月1日第41/94/M號法令第12條第2款及26條第1款。

對於屬自由職業的律師，加上司法援助報酬偏低的因素（這點本文稍後再作論述），會在一定程度上影響其參與司法援助工作的積極性，這是一個十分實際的問題。

回歸前，為加快法律本地化的步伐，澳葡政府投入相當的資源培訓本地的法律從業員，這批人員相繼學有所成，其中一部分投身律師行業，故近年來澳門實習律師的人數持續增加，直至 2006 年約有七十名實習律師，律師數量亦由回歸前約九十名增至目前的一百一十五名。³⁹

以前涉足司法援助這種被普遍認為地位低、酬金少的工作的律師為數不多。然而，隨着律師數量的增加，在供求定律的調整下，律師業從業員亦將會改變固有之觀念，將司法援助視為一種工作收入來源。另一方面，若律師、實習律師及法律代辦在澳門法院提供司法援助服務之收費能受惠於澳門經濟急速增長，從而得到相應的調整⁴⁰，則在解決律師業從業員提供司法援助之積極性的心理因素的矛盾的同時，亦使那些因貧窮而在法院沒有代理的嫌犯獲得實質性及優質的法律服務。

此外，亦可參考香港的法律援助制度的做法：就是在澳門特別行政區設立一專門機構，其中既有公設的專職律師隊伍（近期亦有不少私人律師加入公共行政當局，從事各類法律範疇的工作），亦可以與私人律師合作——按小時或一次性地付給私人律師相關費用，對符合一定經濟條件的客戶提供個案代理，司法援助的受益人亦可在律師公會註冊的律師名單中，自行或要求法院代其挑選一名代表律師為其提供法律服務——相結合的方法，藉着法院定期要求代理的律師匯報個案的進度及開支，從而評核該等律師的操守或表現，司法援助的受益人亦可向律師公會，作出有關律師專業操守方面的投訴。這改革相信亦可減輕法官因要審理司法援助的申請而耽誤審理普遍案件情況。

“遲來的公義並不是真正的公義”，法治是社會發展的基石，在以法治為導向的社會中，如不能確保法院在合理期間內審結案件，則不

39. 資料來源：2006 年 5 月 14 日澳門日報。

40. 根據三月三十一日第 60/97/M 號訓令，對上一次作出調整的時間為 1997 年，回歸後至今尚未作出調整。

存在全面健全的法制；此外，因為由行政機關作管理，則更能掌握庫房的收支情況，有利於編製更為合理的司法援助預算案，從而可合理將司法援助給予真正有需要的人士。

再者，司法援助作為一項法律制度，應當是一種國家或地區的責任，據此，聯合國要求各國應為建立和實施法律援助提供必要的保障，例如關於律師資格和培訓方面，律師應具有良好的職業素質和處理業務的能力，這是律師進行有效辯護和提供法律服務的必備條件。1990年《關於律師作用的基本原則》第9條要求各國政府、律師專業組織和教育機構應確保律師接受適當教育和培訓，具有對律師的理想和道德義務，以及對國內法和國際法所公認的人權和基本自由的認識。雖然澳門並沒加入這公約，但亦應遵循這指導思想，以提昇律師業從業員的質素。

三、澳門司法援助制度之管理

(一) 律師報酬

高斯達(Dr. Artur Rodrigues da Costa)曾指出：“嫌犯可能因缺乏經濟能力，或不瞭解其本身之利益及權利，或兩者兼而有之，而未委託辯護人。即使其有經濟能力，亦可能忽視或輕視本身之辯護權。事實上，不論出於何種原因，憲法與法律均不認同這種無為態度……。法律要求以公共迫切需要(尤其以道德與公正需要)之名義要求有辯護人參與，但被委任之律師在某種情況下不一定有報酬，就不公平了”。⁴¹

被指定為法院代理的律師，不得要求或收取法官所訂以外的任何其他費用，但有權根據所提供的服務收取法定報酬和獲得補償有關的開支。⁴²

41. 見《檢察院院報》第十一年第42期第102頁之《刑事訴訟中之司法援助—指定辯護之報酬》(《Apoio Judiciário em processo penal. Remuneração da defesa oficiosa》in 《Revista do Ministério Público》11.º, n.º 42, 102) —轉引澳門高等法院第一分庭第313號司法判決。

42. 8月1日第41/94/M號法令第29條第1款。

在以律師減免費用為其中一個特徵的澳門司法援助制度中，律師業工作者提供司法援助所收取的報酬，與其正常的業務收入差距很大，尤其是在提供訴訟以外的法律諮詢和法律輔助時，報酬更低，這亦影響了律師參與司法援助工作的積極性。

關於律師報酬的規定，是由澳門總督於1997年以訓令形式訂定律師、實習律師及法律代辦在澳門法院提供司法援助服務之收費標準。⁴³至今，此訓令已公布了九年，確有修改的需要。

但是，回歸後，澳門總督已不復存在，這樣，若對收費標準作修改，則誰有權限且應以甚麼形式作出？有必要在此另作論述：

與立法機關行為形式具有單一性之情況不同，澳葡政府為履行行政職能，其行為之形式具有多元性，一般可分為命令、訓令、章程、批示、政令、指引、通告，以及指示等。回歸前，澳門總督作出的訓令，是指為履行行政職能最莊嚴之形式，其內容通常為針對特定具體情況。

回歸後，根據《全國人民代表大會常務委員會關於根據〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉第一百四十五條處理澳門原有法律的決定》⁴⁴（以下簡稱《決定》）規定，澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件，除同《澳門特別行政區基本法》抵觸者外，採用為澳門特別行政區法律。故此，有學者認為，倘若某些事項已受回歸前的法律或法令規範，且有關法律或法令已根據上述獲採用為澳門特別行政區法律，則該“某些事項”受“法律保留原則”約束，亦即如有關法律或法令有需要予以修改、暫停實施和廢除，則須透過法律位階較高或相同的形式為之，即是須透過澳門特別行政區立法會法律將有關法律或法令予以修改、暫停實施和廢除。但根據《澳門特別行政區基本法》的某些具體規定，上述“法律保留原則”是有例外情況的，其中之一是《澳門特別行政區基本法》第92條，其中已明確授權政府“作出有關當地和外來的律師在澳門特別行政區執業的規定。”⁴⁵

43. 經3月31日第60/97/M號訓令修改10月28日第265/96/M號訓令後之規定。

44. 第5/1999號行政長官公告公布於第1999年12月20日《澳門特別行政區政府公報》第一組。

45. 見黃顯輝《立法會的立法職責》，載於《澳門大學法學院學生會成立十周年特刊》，澳門大學法學院學生編輯，2000年11月，第36頁至第37頁。

若有需要對某些法規予以修改時，須透過法律位階較高或相同的形式為之，這樣，與回歸前澳門總督作出的訓令相對應，在回歸後政府應以行政命令⁴⁶——以某個具體情況為對象，亦有特定之相對人⁴⁷——訂定或調整律師、實習律師及法律代辦在澳門法院提供司法援助服務之收費標準。根據澳門特別行政區政府組織，法務局具有協助制定法務政策、負責編製或協助編製屬行政長官及政府權限的法律提案、規範性文件或其他須公布於《澳門特別行政區公報》文件的草案的職責。假若以上的推論成立的話，則應由法務局草擬相關的行政命令，並交由行政長官命令公布。

為着與澳門經濟發展相協調，律師、實習律師及法律代辦在澳門法院提供司法援助服務之收費標準，可考慮與澳門公共行政工作人員薪俸點的調整相掛鉤，以便避免其在提供司法援助時，所得報酬不合時宜的現象。

（二）改變現時“需要主導”之模式

投入資源的多少直接左右着司法援助實施範圍的大小，但澳門政府投入司法援助制度的年度撥款，只佔終審法院院長辦公室當年財政預算不到一個百分點⁴⁸，佔總預算金額更是微不足道，所投放的資源可說是十分有限的。

隨着社會的發展，利用司法途徑來解決紛爭亦不可避免的增多，申請批給司法援助的個案亦會日益頻繁，相比之下政府在司法援助的預算便變得越來越少。

46. 根據澳門特別行政區基本法第 50 條第 4 款，澳門特別行政區行政長官行使決定政府政策，發佈行政命令的職權。

47. 與之不同的是行政法規，是規範抽象的情況，並適用於普遍相對人。見馮文莊《〈基本法〉實施初期點滴》載於《澳門大學法學院學生會成立十周年特刊》，澳門大學法學院學生編輯，2000 年 11 月，第 44 頁至第 45 頁。

48. 第 90/2000 號行政長官批示，第 50/2001 號行政長官批示，第 13/2002 號行政長官批示，第 50/2003 號行政長官批示，第 25/2004 號行政長官批示，及第 22/2005 號行政長官批示，核准終審法院院長辦公室財政年度之本身預算中，開支名稱為“在司法援助範疇中法院之代理人之服務費及其開支之支付”，分別為 0.39%、0.39%、0.42%、0.5%、0.6% 及 0.7%。

為了節省和控制開支，實行更有效的管理，對應的措施之一是改變現時“從司法利益”角度出發而決定給予司法援助制度的“需要主導”模式，掌管司法援助的機構應主動對司法援助的各種需求以輕重緩急的順序加以排列。

另一方面，為堵塞現時澳門司法援助制度本身的漏洞，正如之前已作論述，司法援助申請人除了要經過經濟能力的審查之外，還應在原有制度之外設立案情審查之規定，使司法援助只授予有正當理由進行訴訟的人。

結語

在奉行法治的社會中，強調行政、立法和司法三權分立。但一個真正和諧的社會，這三種權力應該互助配合，相輔相成。

終審法院院長岑浩輝早於2003年司法年度開幕禮上指出，利用司法途徑以外的手段去解決各種糾紛，是司法體系未來發展的路向；此外亦應研究把不具爭議的輕微違反案、勞工案、兩願離婚案、遺產繼承案、破產案和資不抵債案宣判後的分產程序、司法援助申請案等由其他部門處理，這不但可減輕司法機關的壓力，亦有助參與訴訟各方更省時和更經濟去解決糾紛。

寄望強調法律改革的澳門特別行政區，能對司法援助制度逐步改善，推動司法觀念的更新，在尚未設立司法援助專責部門的期間，考慮專責司法援助的機構設置，明確運行機制與改善組織管理辦法，擴大對澳門市民提供法律諮詢服務的途徑，建立便民的語言文字服務公眾，並能投放更多的資源，積極採取措施克服弊端。