

澳門特別行政區法律的發展 —— 依法治澳與法律完善*

駱偉健**

一、正確評價澳門特區十年法律的發展， 需要認清澳門法律的基礎

首先，應該認識法律本地化與特區法律的改革關係。

（一）澳門原有法律本地化的原因

1. 國家主權的要求。1999年12月20日中國恢復對澳門行使主權，凡是原有法律與中國主權原則有抵觸的，必須修改或廢除。
2. 與基本法銜接的要求。1993年3月31日全國人民代表大會通過了《澳門特別行區基本法》，基本法作為澳門特區的法律基礎，所以，凡不符合基本法的規定，則必須修改或廢除。
3. 社會條件變遷的要求。由於澳門社會將從葡國管制下的地區成為中國特別行政區，社會的多個領域正在發生變化，法律需要適應社會的變化而修改。

（二）法律本地化的情況

1. 法律本地的形式要求 —— 基本完成。經過十年的努力，適用澳門的葡國法律，如五大法典，通過澳門本地區的機關修改成為澳門的本地法律。

* 本文於2009年11月14日在澳門公務員團體慶祝建國六十周年和澳門特區成立十周年“澳門特區十年·依法施政回顧及展望”專題研討會上發言

** 澳門大學法學院教授

2. 法律本地化的內容要求——部分實現。由於過渡時期時間有限，而法律的修改又是一個比較複雜的過程，加上語言（中文沒有普遍運用）和法律人才的缺乏，只是將一些必須在澳門過渡時期結束前，特別行政區成立時必備的法律進行本地化，而大量的法律內容仍然沒有觸及，多數被保留下來。

（三）法律本地化留給澳門特區法律改革的任務

1. 保持原有法律基本不變。由於實行“一國兩制”，按照基本法的規定，對原有法律採取基本不變的原則，法律改革不是在空白上進行，而是在一定的基礎上進行，所以，是有條件限制的。

2. 根據社會發展作出必要改革。雖然法律基本不變，但是由於澳門原有法律有相當一部分內容沒有完成本地化，所以，為適應特別行政區的需要，有完善的需求。

上述兩點構成了澳門法律改革的前提。

二、正確認識澳門特區十年法律的發展 要理性看待法律的現狀

（一）澳門特區法律的基本現狀

澳門特別行政區根據基本法的規定，由以下五部分構成了澳門特區的法律體系。

1. 澳門基本法及適用澳門的全國性法律：列入澳門基本法附件三的全國性法律有11件。

2. 原有法律採用為特別行政區法律：澳門原有法律和法令中約有800多件繼續有效。

3. 立法會制定的法律：制定和修改法律149件。

4. 行政長官制定的行政法規：制定和修改347件。

5. 適用澳門的國際公約、條約：160多件。

（二）澳門特區法律改革的進程

經過十年的努力，澳門法律改革取得了進展。

1. 填補澳門基本法實施中的空白。

特區為了落實澳門基本法第23條的規定，立法會制定了《維護國家安全法》。

為了解決立法會制定法律與行政長官制定行政法規許可權、範圍的劃分之爭，制定了《關於訂定內部規範的法律制度》的法律。

為了行政長官和立法會選舉，制定了相關的選舉法。

2. 填補澳門法律制度中的一些空白。

為了回應社會反腐倡廉的呼聲，更有效打擊賄賂和貪污，改革過去將防範措施和追究責任僅限於公共部門的缺陷，進而擴大的私人領域，杜絕公共部門的受賄與私營部門行賄的聯繫，以維護公平競爭的經濟活動，制定了《預防及遏止私營部門賄賂》的法律。為了適應現代科技的發展，維護網路的安全，有效打擊犯罪，制定了《打擊電腦犯罪法》等。

3. 完善相關的法律規定。涉及社會的各個方面，僅例舉：

（1）為了提高公務人員的素質，完善公務人員的制度、修改和完善了《公務人員職程制度》。

（2）為了建立責任政府和責任制度，提高公共行政工作的效率和依法行政，修改和完善了《領導及主管人員通則的基本規定》。

（3）注重民生和經濟。應對金融海嘯，注重解決民生問題。如，為解決學生學習上的經濟負擔，提出《書簿津貼制度》；為低下層居民提供廉價住房，推出《社會房屋的分配、租賃及管理》；為中下層居民購房提供經濟擔保和補貼，推出《訂定自置居所信用擔保計劃》、《訂定自置居所貸款利息補貼制度》；為解決居民醫病困難，推出《訂定醫療補貼計劃》；為分享澳門經濟發展的成果，推出《訂定2009年度現金分享計劃的安排》。

(4) 應對金融海嘯，注重解決經濟問題，為中小企業發展提供幫助。如，《關於企業融資貸款利息補貼制度》、《中小企業援助計畫制度》、《中小企業信用保證計畫制度》。兩次修改了《商法典》，為規範博彩業的健康發展，制定了《修改第6/2002號行政法規關於博彩中介人的傭金或其他報酬的支付的規定》、《勞動關係法》，《外地僱員法》。

(三) 法律改革的計劃和組織

特區政府制定了《澳門特別行政區2007—2009年度公共行政改革路線圖》，為法律改革訂定了基本的規劃。

2005年3月，經行政長官批示，政府專門設立了法律改革辦公室，負責對重大法典、主要法律制度及其它重要法規的檢討，行使法規草擬中央機制的職能。

政府還設立了法律改革諮詢委員會。

所以，澳門法律改革：

有成績，有挑戰，有改善空間。

三、正確認識澳門特區十年法律發展需要 尋求社會共識，面對挑戰

(一) 社會意見分歧

1. 法律語言問題

一種意見認為，應該加強中文在立法和司法領域中的使用，才能有效進行法律改革，目前過分強調雙語立法，中文沒有完全使用是法律改革滯後的一個原因。一方面，反映法律人才培養不足，另一方面，每年在澳門和國內外學成歸來的本地法律人才為數不少，卻無法進入法律或司法界，推動澳門法律法規的修訂，其主要原因是因不懂葡語被排除在外。

所以，法律專業和職業准入的語言標準不改變，上述問題無法解決。澳門絕大多數是中國人，中文是社會上主要使用的語言，為甚麼在法律領域卻相反呢？他們以社會正當性為訴求基礎，要求改變這種現狀。

另一種意見認為，應該加強中葡雙語，通過培養雙語人才解決法律改革需要的人才。因為澳門原有法律源於葡國，過去法律及司法判決以葡文為主，不能一下改變，應該採用務實態度，在現有實際條件基礎上考慮操作性。

2. 法律基本不變的問題

一種意見認為，澳門基本法所說的原有法律不變，是指澳門原有的整個法律制度模式不變，基本法律原則不變，但絕不意味著原有的具體法律不改不變。將法律基本不變等同於法律不改，法律改革等同於改變法律制度，是對原有法律不變的曲解。

這種意見同時指出，把社會政策追求的良好目的、社會的需求放在次於法律推理的位置上的認識也是錯誤的。法律應該服務於社會，不是社會屈從於滯後的法律。

另一種意見認為，如果對法律進行過多的改變，實際上是改變了法律基本不變的原則。所以，主張對法律改革應該審慎。而且，社會上出現的一些問題，未必是法律本身的問題，有些是屬於執行法律的問題，無需通過法律改革來解決。

3. 政府與民間對法律改革的內容、輕重緩急的順序認識上有偏差

澳門社會近年來的急速發展，尤其是旅遊博彩業的迅猛增長，帶來了人力資源的緊張，交通壓力的增大，房屋價格的上漲，日用消費品漲價，土地資源的緊缺，社會財富分配的不均，貪污腐敗的滋生，導致公共財政支出浪費，公共工程批給的漏洞等問題，居民希望能夠及時加以解決。

他們關注法律改革的專案是，完善土地批給制度，建立公開公平進行公共工程招標制度，杜絕利益輸送。完善社會房屋和經濟房屋制度，解決居者有其屋。完善勞工方面法律，保障本地工人就業。完善文物保護法規，維護澳門世界歷史文化遺產。完善博彩業法規，促進經濟適度多元發展，兼顧中小企業的生存。完善城市發展規劃的法規，保障澳門有序、可持續地發展。完善公共行政和公務人員制度，提高行政和公務人員的效率。

4. 法律改革的方法和機制問題

對於法律改革的計劃，一種意見認為，法律改革沒有總體規劃，造成了不能系統配套，主張先規劃，再改革。但另有意見認為，一條一條的改還是整部的改應該慎重選擇。主張成熟一個改一個，否則動輒全盤修改，拖延時間，令法改進度慢如蝸牛，使問題更形棘手。

對於法律改革的組織，比較一致意見認為，目前法律改革的中央機制不靈，法律改革辦公室沒有起到統一規劃和協調的作用，應該突破各司分管的瓶頸，真正實現中央統籌。

（二）社會需要反思

上述意見分歧背後的原因涉及了兩個基本問題的不同看法，澳門社會需要深刻反思。

1. 法律改革的社會要求與法律內在穩定的關係

要求進行法律改革的訴求，主要是從社會需要出發，社會出現問題是法律滯後的結果，所以，唯有改革法律才能解決困境。但是，要求謹慎進行法律改革的意見，主要是以法律有自身的發展規律，不能將法律與社會需要的關係簡單化為前者被動消極適應後者，法律應該有相對的穩定性。當兩種觀點交合時，如果過分強調其中一方面，忽視另一方面，矛盾不可避免。法律的穩定和法律的發展是一對矛盾，是通過不斷博弈解決的。所以，重要的在於兩者的平衡，兼顧他們之間的要求，這是澳門法律改革過程中，社會需要反思的。

2. 法律改革的政治決定與法律自身特性的關係

法律改革必然涉及權利和義務的重新分配，也就會觸及不同的利益。從這個意義上說，法律改革需要政治決策。但是，法律改革除了涉及利益之外，也確實存在與政治無關，而受法律自身規律的約束，如法律之間的協調性、系統性、完整性。所以，不能簡單地用政治解決的方法來處理法律的改革，將法律改革遇到的困難一概認為是既得利益阻撓。否則，只會增加阻力，而不是動力。

同樣的也不能將提出法律改革要求視為等於推翻原有或已有的法律體系而加以反對。應該具體分析法律改革中出現的不同意見，是利益的問題？還是法律自身的問題？實事求是地進行分析，針對不同性質的問題，提出對應的措施。

四、澳門法律改革的發展需要樹立信心， 總結經驗，穩妥推進

（一）樹立信心

法律改革有廣泛的社會共識，將不斷深化，無論是政府還是社會大眾對法律的穩定和發展有基本的共同看法。在歷次政府的施政工作報告中，政府均提到要進行完善法律的工作，也提出了法律修改的工作計劃。而社會大眾對政府的法律改革工作不僅積極支援，而且寄予希望，兩者的目標是一致的。居民有不斷的要求，政府有堅持改革的決心。正因為有了這個共同的基礎，今後的法律改革將不斷地深化下去。

（二）總結經驗

法律改革經驗的結果，有利於法律改革的順利進行。經過前幾年的立法實踐，政府在草擬法律方面有了進步，立法技術水準有了提升，在法律草案諮詢意見方面，也在不斷改進，形式多樣，有通過網路和報紙上徵求意見，有定點向社團徵求意見，也有不定向的邀請社會人士發表意見，有採用立法原則文本徵求意見，也有具體法案文本

徵求意見，以及以通俗的小冊子與學術研討會結合等方式，吸引居民和學者關注法案的完善。

（三）穩妥推進

1. 制定高官問責制的法律規範

2009年10月1日澳門行政長官何厚鏞表示，行政長官及主要官員“過冷河”制度的法案將近完成，將在適當時候交立法會審議，保證包括行政長官在內的主要官員都受規範，絕對沒有不受管制的空間。第三任行政長官崔世安在答記者提問時也明確表示，將整個施政方面向中央作了報告，包括了革新政治、體制等方面，比如加強高官問責制度。高官問責的法律出臺勢在必行，它將規範主要官員既對中央負責，也對特區負責，保證主要官員嚴格依法行政，按照公正原則，恪盡職守，堅守廉潔，誠實無私，提高行政效能和工作效率。對違法行為和過錯行為，追究相應責任。

2. 修改土地和公共工程批給制度的法律

為了改進現行《土地法》存在的漏洞，杜絕不當利益交換，合理使用土地，立法會成立了土地和公共工程批給臨時委員會，就相關工作進行了分析檢討，提出了完善的建議。澳門特區政府去年初成立了檢討及修訂《土地法》工作小組，並提出諮詢文本，內容包括批地方式、批地面積、批地期限、修改批地用途、批地的轉讓、溢價金的訂定方法、批地程序、監察履行批地合同的機制等八大方向的修改建議。所以，修改土地法不僅是社會的共識，有迫切性，而且也具備了完成修改的一定條件。

3. 完善民生經濟司法領域的法律

（1）司法訴訟制度

社會普遍認為司法效率不高，最突出的表現為案件積壓，排期過長提出批評，因而，提高效率是當務之急。以提高效率為內容的改革

涉及多方面的調整，重點應該放在修改不合時宜的訴訟制度中的某些規定，簡化訴訟程序，尤其增加非訴訟的解決機制。部分修改司法組織綱要法的規定，調整法院法庭的設置，通過合理的分工，解決不協調的問題。

(2) 民生、經濟和社會發展的法律

社會對這些領域的法律修訂遲遲未見蹤影，意見比較集中。已經列入法律改革計劃而沒有完成的項目，應該繼續進行，如，健全與社會保障、援助金發放及私人退休金相關制度的法律，樓花買賣登記制度法律，規範社會房屋和經濟房屋的法律，房地產和博彩業運作法律等需要抓緊制定和修改。

4. 推進原有法律適應化的工作

1999年10月31日，全國人民代表大會常務委員會通過了《關於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》，該決定第五條規定，採用為澳門特別行政區法律的澳門原有法律，自1999年12月20日起，在適用時，應作出必要的變更、適應、限制或例外，以符合中華人民共和國對澳門恢復行使主權後澳門的地位和澳門基本法的有關規定。一直以來，澳門社會希望政府能夠盡早完成澳門原有法律的適應化工作，完整地出版澳門法律彙編。經過多年的準備和清理，明年內，預計政府將取得階段性的成果，提出適應化的具體建議，將與立法會溝通配合，最終完成法律適應化的工作並出版澳門法律的彙編。

5. 調整法律改革的組織結構

社會普遍認為，法律改革的統籌與法律的草擬應該有所區別。法律改革的統籌應該高度集中，由一個機關負責，統籌法律改革的規劃，執行、監督，避免各自為政，影響法律改革的進程和品質。但是，統籌部門不包辦所有法案的草擬。法案草擬根據職能部門的分工，可以分散在不同的部門進行，但要在規定的時間，有計劃的完成。因此，社會認同加強法律改革辦公室的統籌職能，同時希望發揮

各職能部門比較瞭解情況，提出修改意見的作用，嘗試將兩者較好地結合，使法律改革事半功倍。

6. 加強法律人員的培養

法律改革離不開法律人才，應該關注如何發揮在政府部門工作的幾百名法律專業畢業的人員參與法律改革的問題，只有讓他們適度地參與，通過實踐，提升能力，積累經驗，逐步形成一個法律實務型的團隊。為了達到這個目標，不妨可以採取兩步走。在法律制定和修改的研究、準備的階段，可以採取分包的方法，吸收政府部門法律人員，根據他們的專長，組成不同的團隊負責提供研究的意見，供以後草擬法律參考。當進入實質草擬階段，採取相對集中的方法，由專門的許可權部門或法律統籌部門的法律人員負責，保障法律修改的統一性。這樣既鍛煉人才，又不影響法律草擬的品質，是可嘗試的一個方法。