

澳門特別行政區二十年立法概況述評

趙向陽*

自澳門特區成立之日起至 2019 年 12 月 20 日的二十年間，立法會共通過並生效的法律共 294 項，平均每年 14.7 項。包括：1999 年 12 月 20 日（午夜立法）11 項，2000 年 13 項，2001 年 19 項，2002 年 10 項，2003 年 13 項，2004 年 12 項，2005 年 9 項，2006 年 10 項，2007 年 7 項，2008 年 16 項，2009 年 24 項，2010 年 14 項，2011 年 12 項，2012 年 17 項，2013 年 13 項，2014 年 10 項，2015 年 15 項，2016 年 11 項，2017 年 16 項，2018 年 19 項，2019 年 23 項。

回顧澳門特區二十年立法概況，可以指出具有以下特點。

一、“午夜立法”開啟立法新時代

為了確保“根據體現國家主權、平穩過渡原則”順利產生澳門特別行政區第一屆政府、立法會和司法機關，1993 年 3 月 31 日第八屆全國人民代表大會第一次會議通過了《關於澳門特別行政區第一屆政府、立法會和司法機關產生辦法的決定》。其中第 2 條規定，“全國人民代表大會設立澳門特別行政區籌備委員會，負責籌備成立澳門特別行政區的有關事宜，根據本決定規定第一屆政府、立法會和司法機關的具體產生辦法。籌備委員會由內地委員和不少於百分之五十的澳門委員組成，主任委員和委員由全國人民代表大會常務委員會委任”。

1998 年 4 月 29 日，第九屆全國人大常委會第二次會議通過了籌委會委員名單。籌委會組成後就成立澳門特別行政區需要處理的各項重要事宜進行研究討論並作出決定。由於籌委會是根據全國人大相關決定設立以及由全國人大常委會委任組成人員，並行使法定權力，因此其決定具有相應的法

* 澳門特別行政區政府行政法務司司長辦公室顧問。

律效力。1999年7月3日，籌委會通過了《關於澳門特別行政區第一任行政長官在1999年12月19日前開展工作的決定》，列出十個方面的工作，其中第八項是“草擬並提出成立澳門特別行政區的必備法案”。

根據上述決定，候任行政長官辦公室及候任行政法務司司長辦公室就“必備法案”立項和草擬展開緊張工作。在立項方面，首先確立了以下指導方針：一是要符合並落實“體現國家主權、確保順利過渡”的原則。二是要符合並落實全國人大常委會《關於〈中華人民共和國國籍法〉在澳門特別行政區實施的幾個問題的解釋》)和《關於根據〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉第145條處理澳門原有法律的決定》。三是要符合並落實籌委會的相關決定和意見。包括《關於澳門特別行政區第一屆政府有關機構和主要官員職位設置的意見》，《關於設立澳門特別行政區廉政公署、審計署和海關的決定》，《關於澳門特別行政區有關人員就職宣誓事宜的決定》，《關於設立推薦法官的獨立委員會的決定》，《關於澳門特別行政區公共機構的徽記、印章、旗幟問題的決定》，《關於實施〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉第24條第二款的意見》，《中華人民共和國澳門特別行政區區旗、區徽使用暫行辦法》，《澳門特別行政區司法機關具體產生辦法》，《關於澳門市政機構問題的決定》等等。四是要充分考慮到人力資源缺乏和時間十分緊張的現實約束。由於當時尚未回歸，行政長官及行政法務司司長暫處於候任狀態，行政長官辦公室及行政法務司司長辦公室只有兩、三名法律專業人員，而且距離1999年12月19日只有五個月時間；因此，必須把“必備法案”的立法項目限制在“確有必要”和“確能完成”的範圍內。

根據上述原則，經過深入研究之後，候任特區政府確定並草擬了十一部法案，待澳門特區第一屆立法會通過後成為澳門特別行政區的第一批立法。包括：

第1/1999號法律《回歸法》。這是一部貫徹“一國兩制”方針、落實“體現國家主權和確保平穩過渡”原則的綱領性法律。其一，以本地立法方式重申基本法對澳門特區的憲制性定位（第1條），從而體現澳門同胞支持和擁護國家對澳門恢復行使主權的共同意志。其二，按照基本法規定和全國人大常委會對原有法律的決定，就原有法律予以保留或不予保留的原則

和具體事宜作出規定（第 3 及第 4 條），從而在法律體系上體現了堅持“一國”原則和尊重“兩制”差異的憲制要求。其三，為了確保平穩過渡，並根據基本法第 145 條第二、第三款，規定了公共行政延續的一般原則（第 10 條），同時就司法機關的設立方式作出規定（第 8 和第 9 條）。其四，為落實籌委會的相關決定，就候任行政長官、立法會、行政會、推薦法官的獨立委員會及檢察長在 1999 年 12 月 20 日之前依照基本法和籌委會規範性文件作出的行為予以確認（第 2 條），對設立廉政公署和改組原市政機構作出原則規定（第 14 和 15 條）。

第 2/1999 號法律《政府組織綱要法》，按照基本法和籌委會關於司級架構和主要官員設置的意見，就界定主要官員和政府各司設置及其排序、行政長官及主要官員職務的開始及終止、行政長官職務代任、行政長官及主要官員的職權、設立廉政公署及審計署、設立統一負責保安事務的警察部門及海關等作出原則性規定，從而使第一屆特區政府自特區成立之日就能有效運作，實施管治。

第 3/1999 號法律《法規的公佈與格式》，就法律等各種規範性文件的公佈載體（澳門特別行政區公報）及發行周期、公佈內容的分類及效力、公佈的語言及內容更正，法律及行政法規、行政命令和行政長官及主要官員批示、立法會決議等等格式，作出了具體規定，從而確保立法制規等工作能夠規範化運作並明確其產生效力的形式要件。

第 4/1999 號法律《就職宣誓法》，本法旨在實施基本法第 101 和 102 條的規定、並參照執行籌委會關於《有關人員宣誓事宜的決定》，就宣誓的時間及要件、拒絕宣誓的法律後果、監誓人的安排，以及各類官員宣誓的具體內容作出了較為完整的規範，從而進一步體現了宣誓者效忠國家及特別行政區的憲制原則。

第 5/1999 號法律《國旗、國徽及國歌的使用及保護》，這是一部體現和維護國家主權的重要法律，尤其是在當時國家尚未制定國歌法的情況下，率先就國歌的使用及保護作出規範，具有十分重要和長遠的政治意義。

第 6/1999 號法律《區旗及區徽的使用及保護》，旨在實施基本法第 10 條關於區旗及區徽的規定，並參照執行籌委會通過的區旗、區徽使用暫行辦法，對於如何使用區旗區徽及其保護作出了具體規定。

第 7/1999 號法律《澳門特別行政區處理居民國籍申請的具體規定》，旨在落實《全國人大常委會〈中華人民共和國國籍法〉在澳門特別行政區實施的幾個問題的解釋》，同時也是執行基本法第 18 條第二款“凡列於本法附件三的法律，為澳門特別行政區在當地公佈或立法實施”之規定，以立法方式實施列於附件三的《中華人民共和國國籍法》。

第 8/1999 號法律《澳門特別行政區永久性居民及居留權法律》。該法律旨在實施基本法第 24 條的規定，包括參照執行籌委會關於實施基本法第 24 條第二款的意見，就界定永久性居民及居留權作出了較為完善的規定，從而為避免出現重大社會爭議（尤其是曲解基本法立法原意及挑戰全國人大常委會釋法權的憲制爭議），提供了法律保障。

第 9/1999 號法律《司法組織綱要法》和第 10/1999 號法律《司法官通則》。前者，根據基本法第 2 條規定澳門特別行政區依法享有獨立的司法權和終審權，以及第 82 條至第 86 條、第 90 條以及第 143 條第二、三款的規定，並參照執行籌委會 1999 年 7 月 3 日通過的《澳門特別行政區司法機關具體產生辦法》，就司法機關的構成和組織、各級法院管轄權的確定、檢察院的組成和職權等等作出較全面的規定。後者，根據基本法第 87 條至第 89 條，具體規定了司法官（包括法官和檢察官）的任用、職級、權利和義務及紀律制度，法官的審判義務、對其獨立性的保障等事宜；從而確保司法機關按照基本法和本地法律公正規範運作，確保法律秩序和居民基本權利得以有效維護。

第 11/1999 號法律《澳門特別行政區審計署》。按照基本法第 60 條規定“澳門特別行政區設立審計署，獨立工作。審計長對行政長官負責”，就審計署的職責和權限、審計長的義務和權利、審計人員制度等作出規定，為審計署履行其職責提供了法律保障。

上述法案完成草擬後需提交第一屆立法會審議，方能初步完成立法程序。為此，籌委會於 1999 年 8 月 29 日通過了《關於澳門特別行政區第一

屆立法會在 1999 年 12 月 19 日前開展工作的決定》：“澳門特別行政區第一屆立法會在其全部議員產生後，在 1999 年 12 月 19 日前開展工作：互選產生立法會主席和副主席；制定議事規則，審議在澳門特別行政區成立時須予通過的必備法案等，以確保澳門特別行政區自 1999 年 12 月 20 日開始順利運作”。1999 年 9 月第一屆立法會產生後，於同年 12 月初根據上述決定和政府提案審議“必備法案”，並予以初步通過。1999 年 12 月 20 日凌晨，第一屆立法會全體議員宣誓就職後隨即舉行全體會議正式通過上述“必備法案”。這次史無前例的“午夜立法”，具有開啟澳門立法新紀元的歷史意義。這是在新憲制下邁出的特區立法第一步，在立法領域是實施基本法的第一次實際運作，是“一國兩制”，“澳人治澳”高度自治方針在立法領域的第一次實踐；為體現國家主權、政權平穩過渡、政府順利運作、各項基本制度在符合基本法前提下有效延續提供了基本的法律保障。當然，作為首次嘗試以及時間緊任務重的條件限制，“午夜立法”中的某些條款存在可予完善之處，在立法技術上也有進一步提高的空間；這些都將在不斷深入理解基本法、不斷積累立法經驗的過程中，得以完善和提升。

二、旗幟鮮明維護國家主權

《澳門基本法》第 1 條規定，“澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部份”。維護國家主權、安全和發展利益是“一國兩制”方針的憲制要求，是澳門特區行政長官、行政、立法和司法機關的憲制責任。澳門特區通過制定並實施第 1/1999 號法律《回歸法》、第 4/1999 號法律《就職宣誓法》、第 5/1999 號及第 6/1999 號法律《國旗、國徽及國歌的使用及保護》和《區旗及區徽的使用及保護》，第 7/1999 號法律《澳門特別行政區處理居民國籍申請的具體規定》、第 4/2004 號法律《軍事設施保護法》、第 6/2005 號法律《澳門駐軍協助維護社會的治安和救助災害》和第 23/2009 號法律《澳門駐軍因履行職務而享有的權利和豁免》、第 2/2009 號法律《維護國家安全法》，從不同領域和層面、旗幟鮮明地表達了澳門社會各界維護國家主權的共同意志。尤其是制定《維護國家安全法》對於建立健全實施基本法的體制機制具有重要意義，也因其在港澳特區率先完成立法而成為成功實踐“一國兩制”方針的重要標誌。

目前澳門特區政府進一步總結實踐經驗，繼續推進維護國家安全工作，並於 2019 年 10 月 4 日成立由行政長官為主席的《澳門特別行政區維護國家安全委員會》。委員會的職責包括：統籌、協調澳門特別行政區維護國家主權、安全和發展利益的工作，並研究落實有關部署以及行政長官的相關指示及要求；分析研判澳門特別行政區涉及國家安全和社會穩定的形勢，研判有關工作並提出意見和建議；協助制定澳門特別行政區維護國家安全政策；統籌推進澳門特別行政區與國家安全有關的法律制度建設；統籌處理澳門特別行政區涉及國家安全事務的其他事宜。¹

三、內容全面確保依法施政

根據全國人大的授權，澳門特區依照基本法的規定實行高度自治，包括依照基本法和本地法律享有和行使行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。因此，在基本法的框架內，構建規範行政、立法、司法的組織與運作和涵括居民權利、經濟、社會和民生事務的法律體系，方可確保依法施政和長治久安。

試以宏觀性法律標的為據，將澳門特區二十年立法大致分為六個部份。

一是涉及國家主權的立法。包括：體現國家恢復行使主權（4 項），國家標誌和象徵及區旗區徽（3 項），維護國家安全（1 項），保障澳門駐軍履行職責（3 項）。共計 11 項，佔比 3.8%。²

二是涉及政治體制的立法。包括行政長官及政府組織（7 項），立法會組織及議員章程（8 項），司法機關及司法官（10 項），廉政公署與財政申報制度（4 項），審計署的組織與運作（1 項），保安範疇組織及運作（16 項），非政權性市政機構（3 項），公職法律制度（20 項）。共計 69 項，佔比 23%。

¹ 參見澳門特區第 22/2018 號行政法規第 3 條。

² 佔立法總數之百分比按四捨五入計算，下同。

三是涉及居民基本權利的立法。包括：澳門居民與居留權（4項），選民登記與選舉法（10項），其他權利和社會保障（16項）。共計30項，佔比10%。

四是涉及法制建設的立法。包括：法規的格式與公佈（2項），訂定內部規範之法律制度（1項），法典的修改（9項），單項刑事立法（15項），實施國際公約（17項），處理原有法律（2項）。共計46項，佔比16%。

五是涉及經濟和財政的立法。包括：博彩法律制度（4項），不動產及物業管理（8項），財政預算綱要法及單行法（36項），財政儲備制度（1項），金融稅收及政府債務（31項），貿易和仲裁（8項），勞動關係和勞動制度（14項）。共計92項，佔比31%。

六是涉及公共事務管理的立法。包括：土地、海域及城市規劃（4項），出入境及逗留、居留（2項），內部保安及處置災難（2項），公共衛生及食品安全（7項），公共交通及公共地方錄像（3項），電子信息和網絡安全（5項），教育、科技及專業制度（15項），環境保護及文化遺產保護（5項）。共計43項，佔比15%。

從以上統計可見：

第一，涉及經濟和財政的立法總數最多（共計92項）佔比最高（31%），這一方面體現政府和立法會按照基本法嚴謹規範財政預算；另一方面也是因為財政預算案按每一財政年度單獨立法，成為整個立法運作中的恆常性立法，再加上年度財政預算案通過後的修改也需以法律為之，故這方面的立法數目就此較多（共計35項）。

第二，涉及政治體制的立法佔比第二高（24%）主要是因為其中關於公職制度立法及其修改數量較多（共計20項）。

第三，需要說明的是，由於民生立法範圍很廣，與其他立法在內容上有許多交叉重疊，故未單獨列出，而是在其他欄目中分別統計。包括關於居民基本權利立法中的社會保障立法；關於經濟和財政立法中的勞資關係和勞動制度；不動產立法中關於經濟房屋立法等等。因此，未作單獨統計並不表示澳門特區不重視民生立法。

四、與時俱進完善立法制度

就立法基本制度而言，《澳門基本法》作出了相應規定。包括立法會為單一立法機關，同時行政長官有權制定行政法規並頒佈執行，以及處理原有法律、法令的基本原則。然而，從澳葡時期的“雙軌立法”（總督和立法會均享有立法權）到特區時代的“單軌立法”（只有立法會行使立法權），仍然存在許多需要解決的問題。尤其是對於如何界定和規範立法會立法權和行政長官立規權的各自範圍，如何處理即由誰和以何種方式修改或廢止原由總督行使立法權而制定的法令，存在很大爭議。

事實上，行政長官早在回歸之初就頒佈了第 11/1999 號行政法規《修改第 55/95/M 號法令》，該法令規範入境、逗留及定居的一般制度。其中規定葡國公民可憑借任何身份識別文件進入澳門且未設逗留期限。這顯然不符合回歸後葡國公民亦需持有效護照入境澳門的國家主權原則。因此，全國人大常委會處理原有法律的決定和澳門《回歸法》均以其抵觸基本法而不予以保留。基於當時立法任務重時間緊迫的特殊情況，特區政府決定以行政法規對該法令作出相應修改，實際上也只是涉及該法令的一個條款。然而，有立法會議員對此持不同看法，認為法令是總督行使立法權能的產物，法令與立法會制定的法律具同等法律效力；因此回歸後只能由唯一行使立法權的立法會以法律修改之，而政府以行政法規為之是侵蝕了立法會的立法權。這種觀點在一段時間裏在法律界頗有一定的普遍性，包括有法官也持類似的看法。³

特區政府指出，政府在任何情況下都必須尊重並維護立法會的立法權，包括對法令的修改權。然而，是否所有的法令，尤其是涉及政府運作和組織的法令，都只能以立法方式作出修改，則需要深入研究基本法的相關規定和相關法令的具體內容，從而作出適當處理。

³ 參見澳門特區中級法院第 280/2005 號案、第 143/2006 號案合議庭裁判書摘要，參見澳門特別行政區法院網址 <http://www.court.gov.mo>。

其實，爭議的關鍵在於如何理解基本法關於制定行政法規之主體行政長官的地位、責任和職權的規定，如何理解行政法規在回歸前後的不同性質及其功能，如何理解關於修改原有法令的機制安排，以及如何對原有法令作出具體分析等等。學術界和法律界對此進行了較長時間的廣泛而深入的討論，⁴ 其中的一個共識是應當制定澳門特區的“立法法”。2007年7月18日，澳門特區終審法院作出第28/2006號案合議庭裁判書，⁵ 全面分析了前述問題並提出權威法律意見。特區政府在長期研究（例如澳門特區是否有權自行立法界定立法權和制規權範圍等等）之基礎上，進一步參考該裁判書後，認為立法時機已經成熟，遂於同年8月初向立法會提交《關於法律和行政法規的規定》法案。

基於該法案的重要性和複雜性，負責細則性審議該法案的立法會第一常設委員會進行了長達兩年的反覆討論和深入研究；其間召開了十次全體會議，政府代表應邀出席；而政府和立法會雙方的法律顧問更是舉行了數十次技術會議。同時，法律界和學術界亦向該委員會提交了若干份意見書或法案草擬本。最終在數易其稿並修改法案標題之後於2009年7月24日通過了第13/2009號法律《關於訂定內部規範的法律制度》。

該法律根據《澳門基本法》的規定和法治原則的基本要求，全面規範了法律和行政法規各自範圍、位階和優先次序，尤其是確立了立法保留原則並列出具體項目；同時對行政法規作出分類（獨立行政法規和補充性行政法規），以便行政長官更好地行使制定行政法規的職權。最後，根據上述規定確定了對原有法令作出修改或廢止的權限，從而為妥善處理原有法令提供了法律依據。

該法律的制定和實施，是澳門特區完善立法制度的重要成果，對進一步規範立法制規工作具有全面而重要的意義。當然，經過十年實踐也有必要進行檢討和研究，適時作出修改和完善。

⁴ 王禹編：《法律、法令與行政法規討論文集》，澳門濠江法學社出版，2012年。

⁵ 參見《澳門特別行政區公報》2007年9月12日第37期第二組。

五、其他方面的特點

對於澳門特區二十年來立法，尚可指出以下幾個特點。

其一，政府提案佔絕大多數。在全部 294 項立法中，政府提案為 278 項，佔比 94.6%；議員提案 16 項，佔比 5.44%。這主要是因為基本法第 75 條對立法會議員的立法提案權有較為嚴格的限制。該條規定：“澳門特別行政區立法會議員依照本法規定和法定程序提出議案。凡不涉及公共收支、政治體制或政府運作的議案，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策的議案，在提出前必須得到行政長官的書面同意。”因此，凡是涉及公共收支、政治體制和政府運作的法案均屬於政府專屬提案權，其範圍十分廣泛。同時，基本法第 64 條（五）項規定提出法案是政府的一項職權。而涉及政府政策的法案，議員在提案前必須得到行政長官的書面同意，是一種有條件提案權。除了上述之外的其他法案亦可由議員自主提出，其範圍十分有限。主要涉及立法會的組織、運作和議員章程（共計 7 項），對刑事法律的修改（如第 6/2001 號法律《因利用不可歸責者犯罪情節的刑罰加重》，第 2/2002 號法律《修改妨害公共衛生及經濟之違法行為之法律制度》），居民權利保護（如第 8/2005 號法律《個人資料保護法》、第 6/2008 號法律《修改集會示威法》、第 1/2009 號法律《修改〈法律和法院的運用之規範〉增加保護居民訴訟權利之條文》）；也有因涉及政府政策須由行政長官給予書面同意後而提出的法案，如第 9/2000 號法律《科學技術綱要法》，等等。

其二，修法式立法佔比較高。在全部 294 立法中，修法式立法共計 108 項，佔比 36.7%。修法既有對原有法律法令的修改，也包括對回歸後制定的法律作出修改；兩者中都有對同一法律作出多次修改的情況。造成修法式立法佔比較高之原因主要有二：一是原有法律法令數量頗大（自 1976 年澳門享有立法權至 1999 年 12 月 19 日，共制定法律法令 2123 項，共計四萬多個條文），且涉及方方面面；隨着社會發展自然要對其中不適應的部份作出修改。二是在立法技術上仍然沿續過去“多修舊法少立新法”的傳統，這也是考慮到新舊法在實施中銜接上的複雜情況，而作出“就易捨難”之處理。

其三，法案草擬文字中葡文本平分秋色。在全部 294 項立法中，中文草擬為 155 項，佔比 52.7%；葡文為 139 項，佔比 47.2%。這主要有三方面

原因：一是基本法第 9 條規定中文和葡文均是正式語文，因此無論以中文或葡文草擬均符合基本法。二是因為回歸前的澳門法律皆以葡文草擬並主要移植葡國法律，因此在修改原有法律時以葡文理解較為準確。事實上，早期的法律只有葡文本而並無中文譯本，而且即使有中文本也因其只是譯文而必須以葡文為準。三是在回歸前澳葡政府並不重視培養中葡雙語法律人才，而政府部門的法律專家主要是葡國人，因此在人力資源方面需要有一個培養過程。

結語

澳門特區二十年來立法成績斐然，同時也存在較大的完善空間。在立法提案方面，如何加強立法統籌和立法規劃；在立法內容方面，如何與時俱進改善“法律滯後”；在立法技術方面，如何妥善處理“修法式立法”佔比較高狀況；在法案草擬方面，如何加快培養高質素的起草人員。事實上，在上述方面，特區政府尤其是 2009 年以來予以高度重視，也採取了許多措施，包括建立立法統籌機制，立法立項上廣泛聽取社會意見等等。第五屆特區政府就職後更做出了全面檢討、整體完善的施政安排，並將以變革創新的理念，建全以憲法和《澳門基本法》為憲制基礎的法律體系做出更多努力。