

澳門特區立法十年述評

趙向陽*

對澳門特別行政區成立近十年的立法工作進行總結具有十分重要的意義，尤其是對於新一屆政府正確推進法律改革可資借鑒。當然，如何評價近十年來的立法工作見仁見智，但不管怎樣都有必要就基本情況作出描述。本文試圖介紹一些情況和作出一些初步的分析和建議。¹

一、立法體制的重大變化

1999年12月20日以前由葡萄牙對澳門行使行政管理。為此，《葡萄牙共和國憲法》第292條(澳門之通則)規定，“澳門地區仍受葡萄牙行政管理時，由適合其特別情況之通則約束”。據此，葡萄牙國會於1976年2月通過第1/76號法律《澳門組織章程》(下稱組織章程)，其後分別於1979、1990和1996年作出修改。²

組織章程第4、5、6條分別規定，“澳門地區的本身管理機關為總督及立法會”；“執行職能由總督行使”；“立法職能由立法會及總督行使”。這就是通常所說的“雙軌立法制”。具體內容如下：

第一，總督以制定並公佈執行法令來行使立法職能，“其立法範圍包括所有未保留予共和國主權機關或立法會的事宜，但不得違反[組織章程]第31條之規定。”(第13條第1款)

第二，立法會以制定法律行使立法職能，並由總督頒佈，其立法範圍有三種情況。其一，具專屬權限且不可授予總督的立法事宜，只有立法會選舉制度和制定議員章程兩項(第31條第1款)；其二，雖然是立法會的專屬權限，但可以用許可總督立法的方式轉授此類專屬立法權限，其內容涉及8個方面(參見第31條第2款)；其三，立法會和總督皆可進行立法的競合權限，內容涉及12個方面(參見第31條第3款)。

第三，總督在獲得立法許可及解散立法會之後，立法會的立法權亦由其行使(第13條第2款)；同時，對於屬於立法會權限內的法案亦可由總督提出(第39條)。

第四，綜上所述，雖然存在着立法雙軌制，但相對而言總督仍然處於主導地位。

自1999年12月20日起全面實施《澳門特別行政區基本法》(下稱基本法)，這標誌着整個法律體系憲制基礎的更替：由基本法取代組織章程；同樣也帶來了立法體制的重大變化。基本法明確規定“澳門特別行政區立法會是澳門特別行政區的立法機關。”(第67條)“澳門特別行政區立法會行使下列職權：(一)依照本法規定及法定程序制定、修改、暫停實施和廢除法律。”(第71條)同時，在關於行政長官及政府的職權中僅有“提出法案”(第64條(5)項)、“簽署立法會通過的法案，公佈法律”(第50條(3)項)以及將法案發回重審(第51條)等等。由此可見，雖然政府的職權和行政長官的職權中涉及到某些立法環節，但立法會作為惟一的立法機關，享有完整的立法權卻是明白無誤的。也就是說，立法體制已由回歸前的“雙軌制”改為“單軌制”。

二、澳門特區立法的啓動

在全國人大澳門特別行政區籌備委員會(簡稱籌委會)主任會議的主持下，澳門特別行政區第一屆政府推選委員會於1999年5月15日，在澳門選舉何厚鏞為第一任行政長官人選，同年5月20日中央人民政府予以委任。³為了確保政權順利交接和特區自回歸之日起就能順利運作，籌委會於1999年7月3日作出“關於澳門特別行政區第一任行政長官在1999年12月20日前開展工作的決定”，其中一項工作就是“草擬並提出成立澳門特別行政區的必備法案”。⁴籌委會又於1999年8月29日作出，“關於澳門特別行政區第一屆立法會在1999年12月20日前開展工作的決定”。⁵這就為特區立法的啓動提供了法律依據和憲制授權。而這個時期的“立法”工作範圍也僅限於制定成立特區所必備的法律。事實上，在距離特區成立只有五個月的情況下，也不可能和不適宜制定其他法律。

* 澳門科技大學客座教授

在這麼短的時間內，以及人力資源嚴重不足的情況下，如何確定立法項目和採取何種立法政策，必須予以認真考慮和慎重權衡。

經過認真研究籌委會的有關文件、全國人大常委會《關於根據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規定》，研究香港回歸的經驗、澳門的實際情況和需要等等，認為應根據以下原則處理必備立法工作：

第一，必須確保“一國兩制”方針，尤其是國家主權原則在本地立法上得到充分體現；第二，必須確保行政機關、立法機關、司法機關、廉政公署和審計署能夠順利運作；第三，必須確保與居民切身利益直接相關的重大事項的順利解決，尤其是永久性居民制度及國籍、護照、旅行證件等事宜；第四，必須充分考慮原有法律的特點和時間緊迫、人手不足等實際情況的制約。

據此，列出了 11 個法律項目和 12 個行政法規項目。經過立法會討論並於回歸日正式通過之後，由行政長官簽署公佈，成為特區第一批法律和行政法規。包括：第 1/1999 號法律《回歸法》、第 2/1999 號法律《政府組織綱要法》、第 3/1999 號法律《法規的公佈及格式》、第 4/1999 號法律《就職宣誓法》、第 5/1999 號法律《國旗、國徽及國歌的使用及保護》、第 6/1999 號法律《區旗及區徽的使用及保護》、第 7/1999 號法律《澳門特別行政區居民辦理國籍申請的具體規定》、第 8/1999 號法律《澳門特別行政區永久性居民及居留權法律》、第 9/1999 號法律《司法組織綱要法》、第 10/1999 號法律《司法官通則》及第 11/1999 號法律《澳門特別行政區審計署組織法》，以及第 1/1999 號行政法規《行政會委員通則》、第 2/1999 號行政法規《行政會章程》、第 3/1999 號行政法規《關於國旗、國徽及區旗、區徽的懸掛及展示的規則》、第 4/1999 號行政法規《訂定 2000 年的公眾假日》、第 5/1999 號行政法規《訂定 1999 年 12 月 20 日至 12 月 31 日的公眾假日》、第 6/1999 號行政法規《訂定政府部門及實體的組織、職權與運作》、第 7/1999 號行政法規《澳門特別行政區居留權證明書發出規章》、第 8/1999 號行政法規《訂定審計署的組織與運作》、第 9/1999 號行政法規《澳門特別行政區旅行證件簽發規章》、第 10/1999 號行政法規《澳門居民往來香港特別行政區旅遊證簽發規章》、第 11/1999 號行政法規《修改入境、逗留及定居的一般制度》及第 12/1999 號行政法規《政府總部輔助部門通則》。⁶

三、澳門特區立法現狀

截止至 2009 年 5 月 15 日，澳門特別行政區自成立以來共通過法律 125 件，行政法規 301 件，共計 426 件。其中涉及經濟 123 件，涉及民生 92 件，涉及政府組織架構其他方面的佔 211 件。具體情況可以通過以

下表格展現。表 1 為內容分類，表 2 為法律行政法規分類。

表 1 法律及行政法規內容分類

年份	經濟		民生		政府組織及其他		總數
	數量	%	數量	%	數量	%	
1999/12/20-2009/5/15	123	28.87	92	21.6	211	49.5	426
1999/12/20-2000/12/31	16	24.61	8	12.30	41	63.07	65
2001	23	42.59	7	12.96	24	44.44	54
2002	22	47.82	7	15.21	17	36.95	46
2003	30	55.55	7	12.96	17	31.48	54
2004	9	16.66	14	25.92	31	57.40	54
2005	9	26.47	11	32.35	14	41.17	34
2006	4	13.33	5	16.66	21	70.00	30
2007	4	13.79	10	34.48	15	51.72	29
2008	4	9.52	16	38.09	22	52.38	42
2009/01/01-2009/05/15	2	11.11	7	38.88	9	50.00	18

表 2 法律、行政法規分類

年份	法律	行政法規	總數
1999/12/20-2009/05/15	125	301	426
1999/12/20-2000/12/31	24	41	65
2001	19	35	54
2002	10	36	46
2003	13	41	54
2004	12	42	54
2005	9	25	34
2006	10	20	30
2007	7	22	29
2008	16	26	42
2009	5	13	18

根據以上統計及其他方面的資料，可對近十年的立法工作進行初步分析。

(一) 立法的主要內容和特點

十年以來，特區政府除在回歸初期擬定頒佈了大量的政府部門的組織法律法規規範政府運作機制、工作制度以及人員制度以外，其後的幾年，政府架構基本穩定，但隨着社會經濟和政府服務職能的拓展，也在不斷進行架構調整和建立新的職能部門完善政府管理職能的工作，因此在立法總量上，涉及政府組織運作的內容與涉及經濟民生的內容基本相若。也同樣是基於上述原因，從列表可以看出，在回歸的第一個年頭，涉及政府組織運作的法律佔多數，達 63% 以上，其後逐漸減少。事實上，在不同年份的立法具有不同的特點。

1. 1999 年 10 月初⁷至同年 12 月底，制定了 11 項法律和 14 項行政法規，共計 25 項。其主要特點是：①立法主題集中明確。即，凸顯國家主權原則⁸，確保政

治體制運作及法制的沿續⁹，解決居民權利中最基本及迫切的問題。¹⁰ ②立法策略務實得當。即，對技術問題或有不同理解的問題不爭議；用中文草擬以提高效率¹¹，與立法會充分合作等等。③由於事關基本法第75條的規定，故全部法案由政府提出。

2. 2000年1月1日至2001年12月31日，制定了32項法律和62項行政法規，合計94項。¹² 其主要特點是：①內容上，以涉及公共部門(行政、立法、司法)或諮詢架構之組織和運作者居多；包括32項法律中的13項，62項行政法規中的38項，兩者合計51項，佔總數一半以上。②形式上，行政法規數量明顯增加，比法律多一倍。另外，中葡文草擬基本持平：法律方面中文14項及葡文18項¹³，行政法規方面中文36項，葡文26項。¹⁴ 兩年內法律和行政法規共計：中文50項，葡文44項。

3. 2002年1月1日至2004年12月31日，此間制定了35項法律和119項行政法規，合計154項。¹⁵ 其主要特點是：①實施《短、中期法規草擬/修改計劃》，力求依照對外公佈的時間表安排立法工作進度，初步形成了跨部門協作機制，並取得了多方面的經驗。②內容以經濟民生居多：27項法律中有18項，92項行政法規中有55項。當然，如何界定“經濟民生”尚無統一的標準，故對於如何統計可能會有不同的理解。③行政法規的數量大幅超越法律三倍有多，當然同回歸前法令與法律之數量相差最多時達50餘倍相比(1984年制定法律2項、法令132項)，行政法規的增幅並不算太多。另外，草擬文字方面，27項法律中，中文10項及葡文17項，93項行政法規中，中文27項及葡文66項。

4. 從第二屆特區政府開始至今，通過法律31項，行政法規106項，合計137項。其中一些涉及公民權利和政府政策及國際義務方面的法律相繼獲得通過，使特區的法律體系進一步完善。例如：預防清洗黑錢、打擊恐怖主義犯罪、打擊販賣人口犯罪、刑事司法互助等涉及國際刑事司法合作的法律，醞釀多年的道路交通法、違法青少年教育監管制度、涉及公民權利的個人資料保護法，調整勞資關係的勞動關係法，都是受到國際間廣泛關注的法律範疇。另外還有一大批關係民生和經濟發展，規範行政執法職權、調整各領域經濟關係、勞動關係的行政法規，例如，對外貿易合作規章、社會房屋分配程序、律師職業民事責任強制保險、禁止非法工作規章、公共地方總規章、初級法院法庭的設立與轉換等行政法規，反映出特區政府的第二個任期的工作目標已經將工作重心轉向推動經濟快速發展、關注社會民生及提高司法效率等等方面上來。

(二) 立法會議員草擬和提案的法律

在所有的125件法律中，立法會議員草擬和提案的法律有13項，佔總數的10.4%。根據基本法第64條第5款以及第75條的規定，特區政府和立法會提出

議案的範圍有明確的規定：“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。”這一規定將立法會議員提案限制在一定範圍內，因而由立法會議員草擬法律的數量較少，然而並未因此改變立法會作為澳門特別行政區立法機關在通過法律上的決定權。特別是經過委員會討論建議政府修改法案的情況已經成為立法會與政府合作、對政府政策進行監督的平台，很好的起到了立法機關的制衡作用。

另外，截至2009年5月15日，法律和行政法規的比例約為1:2.4，從行政法規作為解釋性、細則性、執行性法規的特點來說，這一比例符合行政法規在法律體系中的地位作用，保證了政府部門享有充分的執法依據，為政府實施行政管理提供了及時有效的政策支援。當然實踐過程中出現的行政法規範圍過大的問題，特別是以行政法規修改“法令”，以行政法規規範涉及公民基本權利事項的問題，引發了關於法律和行政法規的立法爭拗。

(三) 草擬法律所使用的語言問題

這個問題既反映了澳門官方語言的現實情況和實際需要，也反映了澳門法律起草人員的狀況。回歸初期的必備立法，法律草擬人員基本上是以中文為母語的專業人員出任，因此必備立法除《司法組織綱要法》等以原有法律為藍本的法律以外，基本上是以中文為草擬法律語文，此後，以中文及葡文為草擬語文的情況基本上各佔一半。雖然社會上一直詬病翻譯語言、語言表達習慣、語言邏輯結構造成法律條文的理解困惑問題，甚至引發對於基本法規定的雙語化真正含義的理解的爭論，但終因澳門法律草擬人員語言狀況，令更大程度的中文化受到制約，相信隨着本地法律人才的培養和成長，這一狀況將會逐漸得到改善。

四、立法工作的初步總結

對立法工作的初步總結，大致可以從政策功能、法制建設、運作機制、技術層面等領域進行分析。

(一) 關於政策功能的分析

這主要是指立法工作能否配合政府施政和回應社會訴求。立法與政治和社會是互動的，一方面立法工作是在一定政治社會環境下進行並受其制約，另一方面政府透過立法維護有利於長治久安的政治環境、協調及平衡不同階層的利益、促進整個社會健康發展。

1. 立法與有效管治

作為一個新的政府，其首要的施政任務就是確保政治體制順利運作，實現有效管治；否則無法真正落實“一國兩制”、“澳人治澳”、高度治自。因此，

這既是當務之急，也是基礎工程。特區政府關於政府總體架構(第2/1999號法律及第6/1999號行政法規)、協助行政長官決策的機構(關於行政會的第1及第2/1999號行政法規)、權力中樞的輔助機制(第14/1999號行政法規《行政長官及司長辦公室通則》)、司法機關，以及廉政公署、審計署、警察總局、海關的組織和運作之立法，正是回應了這種最重要的政治需求。而立法會選舉法及行政長官選舉法的制定實施，則是推動政治體制發展的重要法律舉措。

2. 立法與行政改革

回歸後，市民要求行政改革的呼聲很高，並對特區政府寄予厚望。這無疑是一種政治壓力。特區政府基於全面考慮，以“固本培元”作為初期施政的綱領，集中精力扭轉治安形勢、採取措施紓緩失業狀況、深入思考經濟定位；而對於行政改革則是以推行服務承諾和一站式服務，提高服務質素和改善服務態度來回應市民訴求，以這種因為較少修改法律、從而較易操作的方式逐步推進行政改革，在特區剛剛成立、各項工作千頭萬緒的情況下是適當的。事實證明這是正確的總體戰略。

然而在這個過程中，部門(不含司法、諮詢、基金架構)設立或重組的工作同樣也在進行，僅在2004年以前有關立法達30餘項(包括人員方面)。由於未及深入研究行政制度改革並形成明確的政策，同時，對於第85/84/M號法令《澳門公共行政組織結構大綱》亦未予以重視，就出現了部門各自為主、提高部門級別或內部層級(如處升為廳)等情況，從而導致了機構總數及人員增加、層級提高及領導和主管人員增加的態勢¹⁶，而在理順職能和減少重疊等方面卻並未取得明顯的成效。這有可能為日後的行政改革的增加困難。

3. 立法與經濟和民生

推動經濟復甦和明確發展方向、開放博彩及電訊市場、加強同內地及葡語國家的經濟合作及交流，是特區政府近幾年來的施政重點之一，相關的立法工作基本上能夠及時進行，予以配合。¹⁷而博彩業開放的不斷深入、全面落實CEPA和“9+2協議”、跨境工業區計劃的實施和改變等等所可能面臨的立法工作，以及爆發全球性的經濟危機之後，珠三角發展規劃、澳門加入橫琴開發可能面臨的立法工作，尚需深入研究和跟進。

物業、醫療、教育、就業、交通、司法公正和效率、社會保障等是市民最關心的領域。特區政府為回應市民在這些方面的訴求採取了許多措施，包括相應的立法工作。在物業方面，澄清“三方約”的法律效力和改革物業登記，受到市民歡迎，但在大業主及律師和一般市民之間，仍然是以對前兩者的利益保障較為多些。

在醫療和教育方面，試行先公開諮詢再構思立法的開放模式，無疑具有多方面的意義和借鑒。《勞動訴訟法典》、《勞動關係法》對於勞資關係以及勞資雙方透過司法途徑解決爭端作出了全面規範。限於司法官

的編製和相關人員的招考培訓，小額錢債法庭的設立及民事訴訟法的修改，也是回應了社會多年來的訴求。在就業尤其是輸入外勞方面，政府面臨着平衡勞資利益的艱巨工作，幾經周折終於推出《禁止非法工作規章》行政法規草案；然而這方面的紛爭仍將長期存在並成爲一個施政難點，如何在立法上作出配合仍將是一項重要工作。

(二) 關於法制建設的分析

從根本上說，法制建設是為社會發展服務的，但法制本身亦有其相對獨立性和發展規律。推進法制建設，首先要明確或解決法律體系面臨的重大問題。

1. 基礎和原則

中國政府在《中葡聯合聲明》中承諾，澳門回歸後“法律基本不變”。基本法第8條規定，“澳門原有法律、法令、行政法規和其他規範性文件，除同本法相抵觸或經澳門特別行政區的立法機關或其他有關機關依照法定程序作出修改者外，予以保留”。這是以憲制性規定進一步明確了“法律基本不變”的原則。而基本法的實施為特區整個法律體系提供了新的憲制基礎。這個基礎和上述原則是我們完善法制的立足點，而如何使法律與時俱進、適應實際情況和需要則是完善法制的出發點。

2. 原有法律的效力狀況和填補法律空白

國際法事務辦公室於2002年提交的文件顯示，1976年至1999年12月19日前制定的、仍然有效的法律為103項、法令為512項。而數量眾多的訓令及規章之效力狀況尚未統計。國際法事務辦公室的前身立法事務辦公室於2000年初提交一份文件“為填補因《回歸法》而出現漏洞所必需的法例”，列出了20項內容。然而此類工作法律整理工作並未延續進行，也沒有對政府的立法規劃發生現實作用。

包括釐清效力狀況在內的法律整理是完善法制的一項基礎性工作，而填補法律空白則是需要優先處理的工作。當然，法律空白不單指因原有法律被廢止而出現的空白，也包括新的事務已經出現而尚未有相應的法律予以規範的情況。由於多方面的原因，法律整理工作只是剛剛起步，尚未正式展開。在填補法律空白方面，最主要的成果是制定了《勞動訴訟法典》、《道路交通安全法》、《勞動關係法》及同基本法第23條有關的《維護國家安全法》。

3. 法律與行政法規的範圍界定

根據基本法，立法會是惟一的立法機關，行政長官則有權制定行政法規並頒佈執行。因此，對於過去同樣具有法律效力的法令應由何者以何種方式修改，出現了不同的理解。並由此引伸出應如何界定法律與行政法規各自範圍的問題。特區政府與立法會充分合作，以行政主導為原則，就此事形成了初步的共識，並開創了立法會和政府分別以法律或行政法規修改法令的運作模式。但這些事實上仍是“政治行爲”或出於政治考量，並未形成明確的法律規範，以法律明確

立法會制定法律和政府頒佈行政法規的具體範圍，是解決這一問題的可行辦法之一。事實上，相關法案已於 2007 年 8 月獲立法會一般性通過，預計能在本屆立法會任期內完成全部立法程序。

(三) 關於運作機制的分析

運作機制領域主要是指統籌協調、項目提出、條文草擬、諮詢方式等方面。在這些方面仍然處於摸索期，而《中長期法改計劃》的制訂和實施為我們提供了可資分析的實際經驗。

1. 統籌協調方面

首先的問題是特區的立法工作是否需要統籌協調？如果答案是肯定的，那麼就要決定誰負責統籌，以及如何協調。第 6/1999 號行政法規第 2 條規定，行政法務司司長在“立法事務”施政領域行使職權。然而，此項規定尚不足以確保由該司司長統籌協調立法工作。目前有一些具體項目由該司司長協調(如修改商法典、司法協助商談)，但這並不等於該司司長具有了統籌協調所必需的機制。例如，對立法項目的取捨、對法律人才的調用、對立法進度的把握等等。事實上，行政法務司在籌備和實施《中長期法改計劃》的過程中，主要還是起技術支援和督促催辦的作用。因此，從某種意義說，在統籌協調立法事務方面，行政法務司多少是處於“有責無權”的狀態。

2. 項目提出方面

幾年的情況表明，大多數立法項目其實是由局級部門提出，司長辦公室同意。其好處是局級部門處於第一線，對需要立法之事有切身認知；其不足之處是部門主要考慮自身情況和局部問題，也就容易出現顧此失彼、提得多做不到等問題。因此，在《中長期法改計劃》公佈後不久就不得不將一些項目合併或撤銷(至 2003 年 11 月中已達 29 項)，而一些未列入計劃的項目又因確有需要而提上日程。更重要的是，無論由何者提出立法項目，關鍵在於沒有確立提出項目的政策要求和嚴謹的程序。換言之，應該政策研究先行，根據政策研究的結果考慮是否需要立法和採用何種法規形式，以及確定立法時機和進度。

3. 條文草擬方面

主要的問題是能否把握政策要求、實際情況和需要，是否具備草擬能力，以及如何推進中文草擬。現在主要的草擬工作由葡萄牙專家負責，包括回歸前已在澳工作的和從來未在澳工作過的，前者較為熟悉澳門法律和情況，也有草擬經驗，後者卻可能兩方面均有欠缺。因此照抄葡萄牙或以前的法律(及稍作修改)的情況時有出現。在推進中文草擬方面，已經展開的專項培訓有待進一步系統化和專業化，同時可以考慮鼓勵有法律基礎的領導及主管人員參與草擬工作。事實上，無論葡萄牙專家抑或本地人員都需要深入研究政府政策和社會情況，充分瞭解和借鑒包括葡萄牙在內的其他國家或地區法律發展的最新經驗。

4. 諮詢方面

目前，立法方面的諮詢對象包括相關委員會和社團、其他政府部門及司法機關、專業人士，甚至是公開的社會諮詢。諮詢工作有助於立法更切合實際情況和需要，使其更能夠獲得社會的認同；因此有必要確立較為科學開放的諮詢機制，從而解決以下問題：是否以及何時諮詢隨意性較大，對諮詢意見如何取捨缺乏準則，諮詢方式較為單一和表面化等等。

(四) 關於技術層面的分析

技術層面涉及許多問題，這裏主要是指如何處理行政法規與規章的關係，如何解決修改法規後的重新頒佈問題，如何改善翻譯文本的表述方式等等。

1. 行政法規與規章

雖然行政法規不具有與法律同等的效力，但畢竟是行政長官制定的、具有一般規範性的法規形式。因此，涉及很專業或很具體的事項就不宜同樣用行政法規訂定。例如，某青年中心的運作(第 7/2001 號行政法規)、某種建築材料的結構(第 29/2001 號行政法規)、某學校領導的授課(第 21/2002 號行政法規)等等，完全可以透過行政長官甚至司長批示核準。另外，關於同類事項的技術規範亦可用一部規章作出規定，分成多部規章似乎並無必要。例如，2002 年第 26、27、28、29、30、31 號行政法規都是規範燃氣事宜，用一部總章程規定既可避免條文重複和保持定義的統一，也方便使用和日後的修改。

2. 修改法規後的重新公佈

法規受到多次修改是正常的，但是修改後仍使用當年的編號公佈，且在很多情況下只是公佈修改的部分，實在有點不倫不類，且給使用者帶來查閱上的麻煩。為甚麼不可以或者全文重新頒佈，或者以重新制定的方式以新的編號和標題公佈？其中是有一些技術問題，但這並非不能解決。

3. 葡文本的中文翻譯

市民和社會各界要求中文立法有多方面的原因，其中之一就是中譯本不通順，看不明白。提高翻譯水平需要多方面的努力，其中首先要解決翻譯準則問題。例如，應提倡在確保葡文原意的情況下，用中文語法重新組織文字；如果仍然是要求按照葡文語法的結構搬字過紙，則仍然解決不了中文表述不通順的問題。

五、立法工作的對策建議

在未來五年，第三屆特區政府必須繼續保持治安穩定和經濟發展，深入開展行政改革和全面推進法制建設，這些將涉及艱巨的立法工作。這就要求我們進一步革新思維、勇於實踐、與時俱進。

(一) 關於基礎性工作

為了全面推進法制建設，必須重視基礎性工

作。本澳自1976年起享有立法權，經過數十年演進，法規種類繁多、數量可觀；同時又經歷了法律體系之憲制基礎因回歸而發生根本變化，尤其是立法體制的變化；從而使基礎性工作的重要性和迫切性日益明顯。

1. 法律整理

用兩、三年時間(或更快一些)對所有法規進行分門別類的全面整理，真正搞清楚在各個領域究竟有多少法規或其中的多少條款仍然有效。在此基礎上對該等法規或條款是否需要修改、廢止或合併提出具體意見和方案。

2. 法律評估

組織不同地區或國家的法律專家對本澳的基本法律制度進行比較研究，作出有充分論據的客觀評價，從而使社會各界及不同觀點的法律界人士對本澳法律的實際狀況有一個全面公正的認知，亦有助於我們對法律改革的思考。

3. 法規編纂

在法律整理的基礎上，以活頁文本的方式，將現行有效的所有法規按分門別類的標題編輯於《澳門法例匯編》各冊之中；每次修改則更換相應的頁數，使各項法規的修改情況和效力狀況一目了然。這將極大地方便使用者，同時也使修改法規時可以即時瞭解相關資料。這項工作既是法律整理的結果，也是更高層次的、常規化的法律整理。

(二) 關於加強統籌協調

統籌協調包括兩個層面，一是政策層面，事關特區政府的大政方針，即將哪些事項作為施政重點，本文對此不作論述。在技術層面：

1. 確立申報立法項目的準則

明確規定何種情況下方可提出立法要求，至少應包括清晰的政策目標、是否屬於法律空白、或現行法規不足以規範、與其他法規的關係等等。具體說，在提出立法建議時必須提交“論證報告”，就上述事項及其他相關問題作出較全面的論證分析。

2. 確立立法項目統一審批機制

由行政法務司負責統一審批立法申請，以及安排立法日程。行政法務司將在既定期限內作出明確答覆，並應與各司長及時溝通，如屬特急項目則應特別處理。

3. 確立司長辦公室專家聯席會議機制

為了確保行政法務司能夠依時作出決定，以及被審議的立法項目能夠與其他司的工作相協調，各司司長辦公室應至少派一名顧問參加由行政法務司司長辦公室主持的項目審議會議，並提出意見。

4. 設立法律政策研究小組

無論是開展基礎性工作，抑或加強統籌協調都需要深層次的、專業性的法律政策研究。為此，有必要設立相應的機制，例如設立法律政策研究小組。

該小組並非一般的諮詢組織，而是就法律方面的

重大政策，進行深入研究，並直接向特區政府報告研究結果和提出政策建議的內部工作實體。其主要工作是深入研究法律發展的方向，立法事務階段性的工作重點，法律技術方面的各項指引，評估重大立法項目的可行性、必要性及主要內容，甚至直接參與重大立法項目的草擬或諮詢指導工作等等。

為了確保該小組的工作質素，必須以重視經驗和能力的原則選取人才，而不是僅僅考慮社會知名度。無論是政府內的法律專家，抑或律師及法律學者，只要符合此原則皆可選任，但總人數不宜太多。

由行政法務司司長擔任該小組協調員，小組成員或集體運作，或個人作專項研究，或建議另組項目研究組，總之必須是切實工作並提交具專業水平的報告或建議。

(三) 關於草擬人員專業化

直到目前為止，以一個部門為主草擬政府各項法規仍是大多數國家和地區的通行做法。所以，當初成立法務局時，曾設想由該局的法律草擬廳來承擔大部分草擬工作，但政府的法律草擬人員分佈於各司，進行人員調配又面臨許多實際困難；而各司的草擬工作輕重有別，另一方面，每個草擬人員各有專長卻可能要負責草擬其並未深入研究或不熟悉的法規；致使人力資源尚未達致人盡其才或人盡其用的目標。事實上，在分工愈見其細的當代社會，無所不知或無所不能的法律通才已不復存在，法律領域的專業分工早已成為常態，法律草擬工作亦是如此。

1. 調查法律專家的專業情況

對政府各部門的法律專家(高級技術員及以上者)進行問卷或其他形式的調查，內容可包括：於何時何處修讀法律及其學位；撰寫過甚麼法律論文及發表於何處，有無參加過法規草擬工作並列出細目，對哪方面的法律有興趣及作過研究，能夠熟練使用的語言，參加過的法律專項進修或學術會議等等。事實上，這項工作已基本完成。

2. 按專業調整法律草擬人員

在上述調查的基礎上，進行法律人力資源的調整工作，根據各部門的需要和各人的專長，將法律人員分為兩部分。一部分人專門從事本部門內部的法律工作，其條件是該等人士精通本部門所適用的法律，且該部門確有需要設有專人負責法律顧問事宜。另一部分人組成幾個範疇的草擬小組，負責相關法規的草擬工作。這將有助於草擬人員把握該範疇法律的演變情況，有助於提高草擬質量和效率。

3. 草擬工作的外判

作為一個地區性的小型政府無可能也無必要常備一支包括所有專業的法律草擬隊伍，某些專業性或技術性很強，需要較長時間研究或涉及面十分複雜的項目，可以考慮外判草擬，利用其他地方或社會上的專業人才為本地服務。

(四) 關於完善諮詢機制

在已有工作的基礎上，並參考其他地方的經驗，可以說，完善諮詢機制主要是兩方面的工作，一是將諮詢機制規範化，包括明確規定必須諮詢的情況，諮詢的對象範圍，諮詢的方式，諮詢的內容(例如是諮詢立法取向抑或是草案文本)，諮詢的期限，對反饋意見的取捨標準等等。二是根據不同的功能和需要，加強不同層面的諮詢，包括前瞻性、社會性、職能性、行業性及專業性諮詢等等。

1. 規範化的若干問題

將諮詢機制規範化是總體方向，而如何操作則需要慎重處理。例如，關於規範化的方式，可考慮由法律規定基本原則，再由行政法規訂定不同層面的諮詢機制。再如，對於諮詢結果是否公開，應根據不同性質的諮詢分別對待等等。事實上，以下所述亦是關於具體操作方面的意見。

2. 前瞻性諮詢

亦可稱為政策性諮詢，主要是指就某項事務是否需要立法進行諮詢，被諮詢者應主要從宏觀角度、對該項目作出較全面的分析，尤其注重分析該立法項目的社會政治效應。

3. 社會性諮詢

亦可稱為廣泛性諮詢，主要是就關係到大多數市民切身利益的立法項目進行諮詢。這種諮詢的主要特點是公開化，因此如何把握討論方向、如何歸納不同意見十分重要。為此，必須在事先作好充分的準備工作，尤其是傳媒的配合。

4. 職能性諮詢

亦可稱為政府部門的諮詢。例如，目前涉及到部門改組及人員問題的立法通常會諮詢行政暨公職局的意見，但規範化程度似有不足。主要是對諮詢意見是否採納缺乏標準，甚至也有不諮詢的情況。事實上，職能性諮詢的主要作用在於透過諮詢協調部門間的職能關係，尤其是就如何減少職能重疊發表意見。

5. 行業性諮詢

亦可稱為特殊群體諮詢，主要是向與某法規關係密切的行業進行諮詢。這種諮詢的難點是如何在確保其合法利益的情況下，拒絕其不合理的要求。為此，在確定諮詢對象和諮詢內容時要有適當安排。

6. 專業性諮詢

可分為兩個方面，一種是法律專業，另一種是技術性專業，前者的情況較為複雜。法律專業主要是指政府內部的法律專家，在某些情況下也可能包括社會上的法律人士。法律專家由於個人意見不同而相持不下的情況時有發生，其中一個主要問題是對法律的性質有不同理解。一種意見是強調原有法律的完整，如有出入則不予支援；另一種意見是注重法律服務於社會的功能，認為法律可因實際需要作適當修改，即使與原有法律不同亦屬正常，只要協調好效力關係即可。

7. 重視司法機關的意見

尤其是與刑事民事及訴訟有關的法律，應認真聽

取司法機關的意見。司法機關作為適用法律的主要實體，對法律的利弊比其他人更為清楚。因此也有責任就相關法律的修改或制定提供意見。需要注意的是，司法機關的意見通常與其自身運作密切相關，如對其意見不予採納應說明理由，以便其提出有利於其運作的其他方案。

六、建立澳門的法律理論體系

(一) 客觀認識澳門法律體系的現實

澳門的法律的組成部分包括：原有法律，即基本法第8條規定的予以保留的原有法律、法令、行政法規和其他規範性文件；內地法律，包括基本法附件三所規定的適用於澳門的全國性法律；澳門本身法律，即由澳門特別行政區立法機關在澳門回歸後制定的法律，還有適用於澳門的國際條約。在立法過程中，既有參考香港、台灣法律，也參考其他國家和不同法律體系的最新發展以及國際條約國際慣例制定的法律，甚至將國際慣例、國際條約的規定直接引用作為澳門法律的組成部分。他們產生的歷史背景、政治環境、立法技術甚至所依據的法律原則都不相同，但又是構成了澳門的法律體系的重要元素。當我們把這些法律規範作為一個整體進行研究，試圖歸納並建構澳門的理論體系的時候就會發現，他們單獨作為行為規範存在的合理內核及內在關係，與其他規範並非建立在同一的法律理論平台之上，這不僅制約澳門法律的發展，甚至影響現行法律的理解和解釋，而有關爭議不能最終形成統一見解也是在於各人所堅持的不同學說。澳門法律人才的來源包括接受葡萄牙法律傳統、英美法系、內地及台灣法律教育的人才，這種情況在其他法域也同樣存在，但卻可以截取各家所長、兼收並蓄，而在澳門卻各說各話、不能達成共識，關鍵在於澳門並無本身的法律理論體系，因此也就未能建立取捨的標準和達成共識的基礎，例如關於行政法規的解釋，是廣義的行政法規還是狹義的行政法規，不同學派的專家就有不同的意見。類似的爭議在特區立法實踐中經常發生，甚至引發法律危機。因此有必要將澳門現行法律的理論基礎、內在聯系、外部矛盾、所遵循的法律原則、立法技術、法律辭匯的統一進行整合梳理，找出他們在特區政治體制下共同調整不同法律關係時交互作用的共性，總結出在這種客觀存在的多種法律淵源的理論基礎，以便我們在統一的基點上展開對話，統一認識，建構一個完整的、符合本身特色的法律體系。

(二) 定位澳門法律的發展方向

澳門是中華人民共和國的一個特別行政區，享有高度自治，包括立法權和獨立的司法權和終審權。我們要準確理解“一個國家，兩種制度”的根本方針，認識到在一國主權之下的高度自治，絕不是完全自

治。在這一制度基礎上的澳門法律體系，既不是完全承襲葡萄牙的，也不是移植內地的，而有其發展沿革的過程、融合不同法系合理內涵、有創新的規範體系。只有解放思想、剷除成見、打破保守壁壘，具有澳門特色的法律體系、法學理論體系才能建立起來。

(三) 人才的培養是關鍵

其實，就各方面的條件來看，澳門在法律人才培養方面具有先天優勢。例如，澳門大學和澳門科技大

學均設有法學院，政府設有法律及司法培訓中心，澳門還與歐盟簽定了法律培訓方面的協議，各校法學院與內地及其他國家法律教育機構之間的合作更是十分廣泛和深入。過去存在的門戶之見妨礙人才的整合、束縛各學派之間交流和認同的現象正在不斷改變。我們相信，在第三屆政府任內，法律人才的培養會更上一層樓。

註釋：

- ¹ 爲了敘述的方便，如不專門提出，本文所說的立法包括立法會制定法律及行政長官制定行政法規。
- ² 分別由9月14日第53/79號法律、5月10日第13/90號法律及7月29日第23-A/96號法律修改。
- ³ 鄭言實編著：《澳門回歸大事記1972-1999》，澳門：澳門基金會出版，2006年，第223、225頁。
- ⁴ 同上註，第237頁。
- ⁵ 同上註，第242頁。
- ⁶ 參閱《澳門特別行政區法例》(1999年12月20-12月31日)，澳門：澳門印務局，2000年。
- ⁷ 根據全國人大澳門特區籌委會關於特區第一任行政長官及第一屆立法會於1999年12月19日前開展工作的決定，特區的立法工作自1999年10月已經開始。
- ⁸ 如1999年第1、3、4、5、6、7號法律，及1999年第3、7、11號行政法規。
- ⁹ 如1999年第1、2、3、9、10、11號法律及1999年第1、2、6、8、12、13、14號行政法規。
- ¹⁰ 如第8/1999號法律及1999年第4、5、7、9、10號行政法規。
- ¹¹ 在35部法律和行政法規中，除《司法組織綱要法》和《司法官通則》是以中葡聯合聯絡小組審議的中譯本爲基礎，並經較大修改調整外，其餘皆直接以中文草擬。
- ¹² 其中：2000年制定法律13項、行政法規27項，共計40項。2001年制定法律19項、行政法規35項，共計54項。
- ¹³ 在2000年制定的13項中，以中文草擬者8項，葡文爲5項；在2001年制定的19項中，以中文草擬者6項，葡文爲13項。
- ¹⁴ 在2000年制定的27項中，以中文草擬者17項，葡文爲10項；在2001年制定的35項中，以中文草擬者19項，葡文爲16項。
- ¹⁵ 其中：2002年制定法律10項、行政法規36項，共計46項。2003年制定法律13項、行政法規41項，共計54項。2004年制定法律12項、行政法規42項，共計54項。
- ¹⁶ 僅僅是特區政府的第一個任期，自1999年12月20日至2004年4月30日四年多的時間裏，在領導及主管人員方面，領導人員增加了29人，主管人員增加了8人，兩者合計爲37人。在機構方面，新增局級部門或實體11個，廳級單位2個，處級單位11個，合計24個；同時減少了科級單位2個，組級單位23個，合計25個。
- ¹⁷ 例如，法律第14、16/2001號，第2、6、7/2003號；行政法規第15、32、37、38/2000號，第26/2001號，第3、4、6、7、10、15、24/2002號，第8、9、13、14、16、19、23、29、34/2003號，第4、10、16/2004號等等。