

# 澳門法治水準綜合評估

趙琳琳\*

世界正義工程法治指數(The WJP Rule of Law Index)是由美國非政府組織“世界正義工程”(World Justice Project)所設計的一套新穎的法治量化評估工具，其旨在向國家和地區提供實踐中遵循法治可達程度的詳盡而全面的藍圖。迄今為止，來自 66 個國家和地區的逾 2,000 位專家為此套指數的形成作出了貢獻。澳門特區政府成立十年有餘，此時此刻，參考這套指數來綜合評估特區的法治水準是十分有意義的，有益於全面審視特區十餘年來法治事業的成就和不足，進而明確將來發展和完善的方針。最新版 2011 年法治指數(WJP Rule of Law Index<sup>1</sup>)包含九大因素，下面又進一步劃分為 52 個子因素，本文將參照這九大因素逐一分析澳門特區的法治發展狀況。

## 一、有限政府權力

該項下包括 7 個子因素。總的來看，澳門特區基本符合該因素的有關要求，但也存在有待完善之處。

### (一) 政府權力規定於《澳門基本法》中

《澳門基本法》是根據《中華人民共和國憲法》制定的，其在澳門地區內具有根本性，是一種具有憲法性地位的基本法律。它規定了澳門特別行政區實行的制度，中央和澳門特區的關係，居民的基本權利和義務，政治體制，經濟、文化和社會事務，對外事務，該法的解釋和修改等內容，其他法律均不得與《澳門基本法》相抵觸。

### (二) 政府權力受到立法有效限制

《澳門基本法》對特區政府權力進行了明確的限制。該法第 2 條規定：“中華人民共和國全國人民代

表大會授權澳門特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。”該法第 65 條規定：“澳門特別行政區政府必須遵守法律，對澳門特別行政區立法會負責；執行立法會通過並已生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢。”

### (三) 政府權力受到司法有效限制

澳門第一審法院下設專門的行政法院，其有管轄權解決行政、稅務及海關方面的法律關係所生的爭議。《澳門行政程序法典》第 14 條(訴諸司法機關原則)規定：“保障私人得訴諸具有行政審判權之法院，藉此在依據規範行政上之司法爭訟之法例下，得到對行政當局之行爲之司法監察，以及維護私人之權利或受法律保護之利益。”居民針對行政權行使的司法救濟途徑爲：司法上訴和訴。司法上訴是指正當當事人在法定期間內針對一個確定及具有執行力的行政行爲，向有管轄權的法院提出該行爲存有瑕疵或無效的爭議。根據《澳門行政訴訟法典》第 20 條，“在司法上訴中僅審理行爲之合法性，其目的在於撤銷司法上訴所針對之行爲，或宣告其無效或法律上不存；但另有規定者除外。”根據第 97 條規定，訴之目的尤其在於就涉及確認權利或受法律保護之利益、命令作出依法應作之行政行爲、提供資訊、查閱卷宗或發出證明、行政合同等內容之問題作出審判。

### (四) 政府權力受獨立審計和審查的有效限制

《澳門基本法》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。”根據第 11/1999 號法律及第 12/2007 號行政法規的規定，審計署的職權主要包括：對特區政府預算執行情況、決算以及預算外資金的管理進行審計監督，對特

\* 澳門科技大學法學院助理教授

區總賬目撰寫審計報告等。總之，審計署通過不同種類的審計工作，就不符合法規及缺乏效益的操作，提出具有針對性及可行性的審計建議，以更有效地調配公共資源，提高運作效率和管治成效；同時，藉審計報告讓市民知道審計對象是否合法、合理、妥善地運用公帑。

需要指出的是，澳葡政府時期的審計法院擁有事前監督功能，如公務員招錄和公共工程開標要經審計法院事前審核，審計法院可以行使否決權。目前的審計署已經沒有事前監督功能，因此，對於人事方面的信用問題和經濟領域的腐敗問題，審計署無法做到防微杜漸。<sup>2</sup> “歐文龍案”<sup>3</sup>的出現就是一個例證，充分暴露出監管缺位的問題。因此，審計法院撤銷以後，其原有的功能由何部門繼續行使是一個亟待解決的問題。

### (五) 政府官員因不當行為而受罰

《澳門公共行政工作人員通則》第 280 及 281 條等條文規定了公共行政工作人員的紀律責任。第 28/91/M 號法令《公共管理行為民事責任法》填補了澳門立法在行政賠償領域的空白。特區政府在 2010 年施政報告中也特別提到：擬定“特區賠償制度”草案文本，使有關機制更趨完善。這一規劃無疑符合社會發展的趨勢和需要。此外，2009 年 11 月 13-22 日澳門理工學院一國兩制研究中心開展的調查訪問結果顯示：居民對貪腐行為和涉及反貪的施政範疇不滿程度依然十分高，對過去 10 年最不满意的機構是“運輸工務司”（非常不滿意和不滿意佔 29.89%），超過 6 成(65.51%)居民認為“肅貪倡廉、打造陽光政府”是下一屆特區政府上任以後最需要優先處理的事務。<sup>4</sup> 這一結果與歐文龍案不無關係，爲了提高居民滿意度，對於政府官員的貪腐行為必須加以嚴懲。

### (六) 政府權力受到非政府制衡

在某種程度上，澳門是一個社團社會，各類社團在特區的政治性、經濟性和社會性公共事務方面均發揮了較大的積極作用，同時也帶來一定的消極影響，形成了一種獨特的社會現象。“截止 2010 年 6 月，澳門特區政府入口網站公佈章程的社團就有 3,341 個。……澳門社團的發展狀況，確實給社團的利益整合功能帶來危險。在地域狹小、人口稠密的澳門，就是同一個性質的社團都有很多，利益不但沒有整合，而且分化更加明顯。”<sup>5</sup>

### (七) 權力依法變更

特區政府各部門依法行使職權，權力的變更必須依據法律。例如，2011 年初，爲加強立法統籌及全力推進立法規劃，特區政府將“法律改革辦公室”及“國際法事務辦公室”合併爲“法律改革及國際法事務局”；第 22/2010 號行政法規就規範了有關“法律改革及國際法事務局的組織及運作”問題。

## 二、腐敗缺席

該項下包含 4 個子因素：執行官員不利用公共職權獲取私利；司法官不利用公共職權獲取私利；警察和軍隊官員不利用公共職權獲取私利；立法部門官員不利用公共職權獲取私利。

官員如果接受賄賂將觸犯刑法，澳門的賄賂罪類罪中一共有 3 個罪名，即《刑法典》第 337 條的受賄作不法行為罪、第 338 條的受賄作合規範之行為罪以及第 339 條的行賄罪（行賄作不法行為罪和行賄作合規範行為罪）。然而，澳門官員的貪腐案件仍時有發生。2006 年被揭露的“歐文龍案”可以說是“澳門開埠最大貪污案”。透明國際的年報也曾提到：“澳門過去幾年經濟有較大發展，2008 年更達到 15%，但其清廉指數得分卻顯示出下降的趨勢。伴隨着澳門建設項目的增多，管理公共採購和建設項目招投標的法制無疑亟待完善，以堵塞任何可能的漏洞，杜絕以權謀私現象，促進經濟的進一步健康發展。”<sup>6</sup>

## 三、秩序和安全

“秩序和安全”因素下包含 3 個子因素：犯罪得到有效控制；民間衝突得到有效限制；人們不訴諸暴力發洩個人怨恨。

澳門社會治安狀況尚可。根據澳門檢察院的統計報告，2009 年整體犯罪 12,406 宗；2010 年整體犯罪 11,648 宗，減少 758 宗；2011 年整體犯罪共錄得 12,512 宗，同比增加 864 宗(7.4%)。2011 年整體罪案增加，主要反映在盜竊案及暴力罪案如勒索、搶劫案。針對部分罪案如盜竊、搶劫等增加，警方表示將在治安黑點及旅遊點重點部署警力，並繼續加強宣傳及強化警民關係，推動社區合作及強化居民和旅客的防罪、減罪意識。隨着各項大型基建陸續開展及落成，來澳旅客也不斷增加，警隊將透過招聘增加警力，應付日益

繁重的工作。<sup>7</sup>

遊行是現代民主國家或地區人民表達訴求的一種正常方式。根據澳門 2/93/M 號法律《集會權及示威權》的規定，所有居民有權在公眾的、向公眾開放的、或私人的地方進行和平及不攜有武器集會；集會和示威採取“預告”制度。近年來，澳門發生不少起遊行事件，社會意見一致認為，和平表達訴求可以，訴諸暴力不能接受。有中產人士稱，“五·一”遊行變了質，“已由表達訴求變成政治鬥爭，憂心部分人士被利用，成為別人的政治籌碼。政府必須在具體執行上下功夫，在公屋、就業等問題上，必須有清晰、透明、合理、公平的處理辦法。更高層次的解決方法是加快社會制度民主化，增加立法會、行政會議中不同階層的代表數目，尤其是基層，讓民眾聲音透過辯論等和平、民主、文明的方式進行良性的政治角力，解決社會矛盾、利益衝突，比用水炮、石頭的政治角力要好。”<sup>8</sup>

#### 四、基本權利

這一因素包含 8 個方面：平等保護和非歧視得到有效保障；生命權和個人安全得到有效保護；法律正當程序和被迫訴者權利得到有效保護；觀點和表達自由得到有效保護；宗教和信仰自由得到有效保護；隱私權得到有效保護；集會和結社自由得到有效保護；基本勞動權得到有效保護。

澳門的法律提供了比較完善的基本權利保障制度，這部分的內容比較集中地體現在《澳門基本法》第 4、25、27 及 34 條的規定。此外，第 8/2005 號法律《個人資料保護法》第 2 條明確規定：“個人資料的處理應以透明的方式進行，並應尊重私人生活的隱私和《澳門基本法》、國際法文書和現行法律訂定的基本權利、自由和保障。”第 2/99/M 號法律《設立結社權之一般制度》第 2 條（結社權）作出了更為具體的規定。第 7/2008 號法律《勞動關係法》第四章“勞動關係”則規定了工作時間、夜間工作及輪班工作、每周休息日、強制性假日、年假、缺勤、產假等細節，以保護勞動者權利。

#### 五、開放政府

該因素下包含 6 個子因素，側重要求法律的公開

透明以及公民對有關程序的有效參與。

##### （一）法律可被公眾理解

《澳門基本法》第 9 條規定：“澳門特別行政區的行政機關、立法機關和司法機關，除使用中文外，還可以使用葡文，葡文也是正式語文。”然而，根據澳門統計暨普查局《2006 年中期人口統計總體結果》，以葡語為家中常用語言的居住人口佔 0.6%；按常用語言及其他可使用語言合計，3 歲及以上居住人口中懂得葡語的僅佔 2.4%。<sup>9</sup> 因此，絕大多數的澳門居民只可能看法律的中文版本，而由於翻譯的原因，中文版本的法律條文晦澀難解，有時背離葡文版本的原意，以至於“有些懂葡文的澳門本地法律專家寧願看葡文而不願看中文”。<sup>10</sup>

##### （二）法律公開且可廣泛地獲得

印務局是特區의 局級政府部門，負責製作、印刷以及出版行政當局、公共機關及其他公法人之刊物或其具專屬版權之刊物。印務局官方網站提供法律最新版本，包括中文版和葡文版，可方便地閱覽和下載。此外，澳門法務局下設法律推廣廳，專門負責法律推廣活動，推廣地點包括中小學、社區等，推廣形式有分發印刷品、開展講座、知識競賽、通過電視台或電台宣傳，等等。

##### （三）法律穩定

法律的穩定對於社會得以有效且順利地運行來講具有不可估量的重要意義，但過於穩定也不見得是一件好事。回歸十餘年來，澳門特區的主體法律制度並沒根據社會發展作出相應的調整，尤其是刑事法律制度，無論是程序法還是實體法，仍是十多年前所制訂生效的法典，世所罕見。<sup>11</sup>

##### （四）請願權和公眾參與權得到有效保障

澳門特區政府通過網站、政府公報、電視台、電台等媒介公開政務，政府活動的相關程序一般向公眾公開，公眾可以通過不同的形式參與其中發表見解。曾有學者指出，澳門公共政策諮詢中公眾參與面臨困境：缺乏制度規範，影響諮詢意見的質量；缺乏規劃統籌，影響諮詢活動的成效；公眾意見的收集整理缺乏公開性，影響公眾對諮詢的信任度；缺乏利益綜合和協調機制，影響諮詢結果的認同度；缺乏回應機制，削弱政策諮詢的溝通作用；缺乏評估監督機制，影響諮詢工作的經驗總結及提升；公眾參與的被動

性，影響政策諮詢涵蓋面；公眾參與的功利性，增加政策諮詢的難度。<sup>12</sup> 不過，2011年8月《公共政策諮詢規範性指引》頒佈，為促進和保障公民參與奠定了一定基礎，但效果還不明顯。

### (五) 法律的官方草案可被公眾獲得

《立法會議事規則》第三編第六章規定：立法會的全體會議公開進行，但為維護公共利益，由主席提議或任何議員提出有理由的建議，經主席決定，會議得不公開進行。委員會會議閉門進行，但有相反議決者除外。全體會議的工作得經電台、電視台或互聯網傳播。會議室設有專門席位，供持有適當證件的社會傳媒代表執行職務時使用。執行委員會應盡可能將討論事項及發言的文本，分發給社會傳播機構的代表。同時，市民可在政府部門、圖書館等處免費領取、查閱法律官方草案的紙質文本；電子版本也會登載於立法會、法律改革及國際法事務局的官方網站上，市民可方便地下載。

### (六) 官方信息可被公眾獲得

特區政府網站設有中文、葡文和英文版本，點擊進入可瞭解政府的最新資訊；各部門也都設有自己的網站，更新比較及時，不僅有利於普通市民瞭解政府資訊，也有利於各部門之間的資訊共用。《澳門行政程序法典》第三部分第二章“資訊權”專門規範相關主體獲知或查閱行政當局資訊之各事項。“歐文龍案”之後，特區政府更加重視廉政建設的意義，2008年11月設立了政府資訊中心，以逐步提升施政的透明度。該中心集公眾諮詢、接收投訴、建議及銷售政府出版物於一身，除為居民提供“一站式”的政府資訊服務外，亦優化特區政府各部門現正使用的文字及口頭兩種資訊發放形式，使資訊發放更集中、完整和準確，標誌着特區政府在優化“一站式”政府服務，及集中發放訊息的工作跨進另一台階。<sup>13</sup> 2010年政府施政報告曾明確提出：“政務公開是提高政府效能、防腐倡廉的有效措施，也是開展行政問責的重要途徑和保證。為了更有效地提高整個政府的施政透明度，已建立政府發言人機制，並設立政府發言人辦公室，協調各政府部門以有效及統一的方式，從各個層面加強政策解說力度，提升對突發事件的應變水準，提高政府的快速回應能力，與公眾保持良好的溝通。”不過，新聞發言人制度實施以來卻頗受質疑，主要原因在於：一是該制度的運作一直未見制度化，而且有關制度的名稱與社會“循名責實”有很大落差；二是該制

度並沒有得到司級官員的充分配合；三是現任政府發言人的精力及專長是否勝任其職，存在爭議。<sup>14</sup>

## 六、執法有效而規範

該因素包含5個子因素，主要是針對行政執法提出的若干具體要求。

### (一) 政府規範得到有效執行

澳門現有法律體系和相關制度還是比較完善的，但是由於其特殊的文化和環境，有些法律目前還只停留在紙面上，並未有效地運用於實踐。比如，《廉政公署組織法》、《有組織犯罪法》等法律中規定的污點證人制度、《刑事訴訟法典》中的最簡易訴訟程序，等等。此外，從實踐情況來看，部分執法人員的執法能力還有待提高。

### (二) 政府規範不受不當影響地適用和執行

《行政程序法典》第3條規定了合法性原則；第5條則規定了平等原則及適度原則；第7條規定的是公正原則及無私原則。該法典第二部分第一章第六節“無私之保障”中，還具體規定了公共行政當局之機關據位人或人員，不得參與行政程序，亦不得參與行政當局之公法上或私法上之行為或合同的若干情形，符合這些情形的應當依法迴避。上述規定從制度上確保了政府公正地適用和執行法律規範，不受到不當的影響。

### (三) 行政程序的進行沒有不合理的拖延

《行政程序法典》第71條(通知之期間)規定：“未有特別定出期間時，行政行為之通知應在八日期間內作出。”不過，由於社會環境、歷史文化、居民性格、生活習慣等因素的共同影響，澳門社會給人的整體感覺是節奏比較慢，行政工作有時也難免帶有這樣的色彩。

### (四) 行政程序中正當程序受到尊重

《行政程序法典》第68條規定了通知義務：“應將下列行政行為通知利害關係人：a)對利害關係人提出之任何要求作出決定之行政行為；b)課予義務、拘束或處罰，又或造成損失之行政行為；c)創設、消滅、增加或減少權利或受法律保護之利益之行政行為，又或損害行使該等權利或利益之條件之行政行為。”總

的來看，行政相對人在行政程序中受到尊重，政府實施行政行為遵循正當程序。

#### (五) 政府未適當賠償不徵用私人財產

《澳門基本法》第 103 條規定：“澳門特別行政區依法保護私人及法人財產的使用、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用私人及法人財產時被徵用財產的所有人得到補償的權利。徵用財產的補償應相當於該財產當時的實際價值，可自由兌換，不得無故遲延支付。企業所有權和外國投資均受法律保護。”

### 七、可獲得的民事司法

該因素包括 9 個子因素，主要衡量民事糾紛解決機制的公正性和有效性。眾所周知，目前澳門司法效率不高，替代性的糾紛解決機制還很不完善，需要進一步努力。

#### (一) 人們瞭解可獲得的救濟

《澳門基本法》第 36、43 條保障了澳門居民及澳門境內的非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。法務局等部門也製作了相關宣傳資料向市民免費提供，使其能夠瞭解發生糾紛後應如何尋求救濟。

#### (二) 人們可獲得和負擔法律諮詢和代理

由第 1/2009 號法律補充的第 21/88/M 號法律對法律和法院運用制度作出了規定；法律運用包括法律諮詢、受法律保護、法律問訊及法律輔導。根據第 41/94/M 號法令等，所有居住在澳門包括暫時性居住的人士，只要符合法律的要求，都可申請司法援助。對於經濟困難人士來說，其必須填寫申請的事實及理由，說明工作收入、個人及家庭負擔、所需要繳納的稅款，提交一些證明自己經濟狀況較差的文件，例如由社工局發出的經濟狀況證明，或者任何可以證明申請人目前正在接受公共救濟的文件等。“澳門法律援助制度的特點，在於其應用範圍較廣，援助方式靈活，設置了嚴格的法定條件、標準和程序，並具有較為充分的財政保障。它的實施，為維護澳門居民訴諸法律、尋求司法救濟及得到公正審判的權利，起到了重要的作用。但是，在現行制度下，距離提供真正‘有效率’、‘有質素’（第 21/88/M 號法律第 4 條的法

律援助服務，尚存在一定的距離。因此，無論是司法援助制度，還是非訴訟的法律服務制度，均有檢討的需要與空間。”<sup>15</sup>

澳門律師制度的規範則主要由政府頒布的《律師通則》，以及由律師公會頒佈的《律師入職規章》、《澳門律師公會章程》、《律師職業道德守則》、《律師紀律守則》等組成。直至 2010 年 10 月 19 日，澳門律師公會的註冊律師有 189 名，其中 59 名會說中文及當中的 44 名母語為中文。這些律師開設了 60 個律師事務所，當中還收納了 125 名實習律師，當中 93 名以中文為母語，其他 32 名以葡語為母語。<sup>16</sup> 然而，澳門現有人口約 56 萬，律師的數量顯然談不上充足，再加上語言不通，人們尋求律師幫助受到了一定限制。

#### (三) 人們可獲得和負擔民事法庭

第 63/99/M 號法令規定了法院訴訟費用制度。第一編是關於民事訴訟程序訴訟費用的規定：訴訟費用包括司法費及各項負擔；負責本地區外交事務之國家、本地區、檢察院、市政機構、行政公益法人、由檢察院代表之無行為能力人或等同之人、因工作意外及職業病而引致之案件中遭不幸之人、司法人員等實體豁免訴訟費用；一般來說，對於無明文規定之情況，訴訟費用按各訴訟法得出之利益值予以確定。第 13 及 14 條還分別規定了司法費減半、司法費減至 1/4 的情況；第 54 條第 1 款則是分期支付訴訟費用的規定。總的來看，澳門訴訟費用不算低，但有些特別規定有利於解決居民繳納訴訟費用的困難。

#### (四) 民事司法無偏倚

為了確保審判的中立性和公正性，澳門的各類訴訟中實行迴避制度。《司法官通則》第 23 條規定：“除關於迴避的法律規定外，司法官亦不得介入或參與與其有婚姻、事實婚、任何親等的直系血親或姻親、又或二親等內的旁系血親或姻親的關係之法院司法官、檢察院司法官或司法輔助人員所介入和參與的訴訟程序。”由於相關制度的保障，法官在民事司法中基本可以做到無偏倚。

#### (五) 民事司法無腐敗

如前所述，澳門法官辦案基本能做到獨立、中立、公正，回歸以來未曾發生法官腐敗案件。

#### (六) 民事司法免受不當的政府影響

除了《澳門基本法》第2條以外，《司法組織綱要法》第1條也規定：“澳門特別行政區享有獨立的司法權和終審權。”這些規定為司法獨立提供了制度保障。

#### (七) 民事司法不會不合理拖延

從整體上看，澳門司法機關承受着非常大的辦案壓力，訴訟效率低下已經成為澳門司法領域的頑疾。各級法院所受理的案件由2000年的約8,000宗大幅增加至2009年的超過18,000宗。<sup>17</sup>其結果是，案件大量積壓。在2009-2010司法年度除了初級法院的待決案件減少了約28%，其他法院的待決案件數量繼續上升：終審法院的待決案件數量增加了10%，中級法院的待決案件數量增加了40%。<sup>18</sup>

#### (八) 民事司法得到有效實現

《法官通則》第13條規定了出任法院和檢察院法官的人士必須符合的要件。該通則第16條針對出任第一審法院的法官和檢察院的各級檢察官設定了任職的特別條件。值得注意的是，規範進入法院及檢察院法官團的培訓課程及實習制度的第13/2001號法律實際上收緊了報考上述課程的條件，增加要求報考人員具備公認的公民品德及在澳門居住至少7年。這樣的資格條件是近乎苛刻的，以至於出現了嚴重的法官短缺現象，進而也影響了民事司法的有效實現。

#### (九) ADR 制度可獲得、無偏倚且有效

ADR(Alternative Dispute Resolution)的概念來源於美國，即通常所說的替代的糾紛解決方式，這裏“替代”的是訴訟方式，因此，ADR就是訴訟外的若干糾紛解決方式的總稱，其基本方式包括仲裁、談判、調解等。如今，ADR在許多國家和地區已成為與訴訟並駕齊驅、功能互補的重要糾紛解決機制。

目前，澳門共有5個仲裁機構：消費爭議仲裁中心、律師公會自願仲裁中心、世界貿易中心自願仲裁中心、金融管理局有關保險以及私人退休基金的民事或商事仲裁中心以及樓宇管理仲裁中心。然而，從實踐情況來看，澳門居民選擇仲裁方式解決糾紛的並不多見，這也客觀上加重了法院的辦案負擔。澳門在2005年成立了輕微民事案件法庭，以專門審理5萬元以下的金錢債務及消費權益方面的訴訟，程序非常簡單。澳門的仲裁機構中有兩個是專門處理小額爭端

的，利益值上限也是5萬元，範圍還限制在消費爭端和有關保險及私人退休基金的民事或商事爭議，因而難以取得競爭優勢。此外，仲裁法律制度本身的公正性和可操作性還需要加強。調解的非官方組織也十分有限，不利於發揮調解便民的優勢。

在人員配備上，由於擔任仲裁員的門檻很高，仲裁員在澳門也是比較缺乏的，於是出現了一個特別的現象，那就是仲裁員有的由法官兼任。法官直接介入仲裁事務無疑會在一定程度上損害仲裁機構的民間性和獨立性，也削弱了仲裁方式的特色。按照國際慣例，仲裁員應當是兼職的，這有兩大好處：一是，民商事交往尤其是複雜的國際經濟貿易往往涉及專業、複雜的問題，法官難以精通所有行業的知識，處理這類糾紛時難免在認定事實方面存在較大困難，而兼職仲裁員來自不同領域，當事人可以自由選擇不同專業特長的仲裁員來解決自己的糾紛；二是，兼職仲裁員有利於避免內外干擾。因此，為了保證仲裁的公正性，澳門應當改變現有的模式，法官不宜繼續充當仲裁員，可通過立法進一步明確仲裁員的資格條件，培養和挑選合適的仲裁員，建立仲裁員名冊供當事人選擇。

## 八、有效的刑事司法

這一指標由8個子因素構成：犯罪得到有效偵查；犯罪得到有效而及時的裁判；矯正制度在減少犯罪行為方面有效；刑事司法制度無偏倚；刑事司法制度無腐敗；刑事司法制度免於不當的政府影響；刑事司法制度賦予被追訴者正當的法律程序。其中，部分內容與前文有所重複，由於篇幅所限，這裡不再贅述。

總的來說，澳門回歸以來，犯罪率明顯下降。警方的刑偵能力基本合格，但由於被害人沒有即時報案、缺乏錄影系統或錄影系統質素欠佳、無法確認嫌疑人外貌等情況，尤其是盜竊案歸檔比例很高。以2011年為例，全年檢察院盜竊案立案數目3,382宗，約佔刑事總立案30%，但當中約9成需歸檔處理，只有250宗具有刑事檢控條件。<sup>19</sup>

在矯正制度方面，《刑法典》第51條第1款開宗明義地規定：“如法院認為暫緩執行徒刑而附隨考驗制度對便利被判刑者重新納入社會為合宜及適當者，得作出該命令。”法務局社會重返廳的主要職能包括兩項：①更生服務，即協助法院執行假釋、緩刑附隨考驗制度等各種非剝奪自由刑罰；②青少年服

務，即協助法院執行感化令、社會服務令等“違法青少年教育監管制度”的各項措施，旨在協助曾違法者重新融入社會，建立健康、守法的新生活。據法務局少年感化院透露，以自 2001 年至 2009 年共有 247 個離院生，當中只有 10 個在離院後一年內再犯案，重犯率約佔 4.05%，這同國際上的標準 20-40% 相較，屬偏低。<sup>20</sup>

《刑事訴訟法典》第 50 條第 1 款則規定了嫌犯在刑事訴訟中享有的一系列權利：“(一)在作出直接與其有關之訴訟行為時在場；(二)在法官應作出裁判而裁判系對其本人造成影響時，由法官聽取陳述；(三)不回答由任何實體就對其歸責之事實所提出之問題，以及就其所作、與該等事實有關之聲明之內容所提出之問題；(四)選任辯護人，或向法官請求為其指定辯護人；(五)在一切有其參與之訴訟行為中由辯護人援助；如已被拘留，則有權與辯護人聯絡，即使屬私下之聯絡；(六)介入偵查及預審，並提供證據及聲請採取其認為必需之措施；(七)獲司法當局或刑事警察機關告知其享有之權利，而該等機關係嫌犯必須向其報到者；(八)依法就對其不利之裁判提起上訴。<sup>21</sup>可見，被追訴者在澳門刑事司法活動中受到正當程序的保障。

## 九、非正式司法

非正式司法是指在許多國家，尤其是發展中國家的傳統或非正式法律制度，包括傳統部落、宗教法庭和以社區為基礎的糾紛解決制度。這些制度在正式法律機構未能提供有效救濟的文化環境中扮演着重要角色。衡量標準包括以下三個：非正式司法及時而有效；非正式司法無偏倚和免於不當影響；非正式司法尊重和保障基本權利。但該因素基本不適用於澳門的情況，儘管目前訴訟效率低下，人們對司法的權威性

還是比較信賴的。澳門現在也沒有所謂的傳統部落和宗教法庭，至於以社區為基礎的糾紛解決制度在澳門尚未形成氣候。

## 十、結語

總的來看，澳門特區十餘年來的法治狀況還是值得肯定的，屬於中等偏上水準。不過，結合法治指數的各項要求，還存在很多改進的空間：

第一，在居民基本權利保障方面，相關法律還是比較完善的。不過，需要特別指出的是，絕大多數澳門居民看不懂法律的葡文版本，中文版本的翻譯又晦澀難解，違反了法治指數中“可理解的法律”這一基本要求，難免影響居民學法、知法、守法的效果。

第二，在政府權力行使方面，行政程序的公正性具有比較充分的保障，但是效率略顯不足。各類社團在社會生活各領域發揮着積極作用，和政府間形成了較好的互動關係。但是，回歸後審計法院被撤銷，其原有的職能未能充分保留並由審計署繼續承擔，使得政府在受到獨立審計方面仍有缺憾。因此，為提高特區政府的廉潔性，應當更充分地發揮審計署對政府的獨立審計功能，在審計的時間、方式、內容等方面還需要進一步研究，當然，這也需要配套的法律制度和相關部門的支持。

第三，在社會糾紛解決機制方面，澳門的司法獨立情況總體不錯，司法官素質也比較高，但仍然難以滿足社會發展的需要，案件積壓現象一直飽受詬病。對此，有關部門應盡快採取有效措施扭轉這一局面。此外，可緩解訴訟壓力的 ADR 制度在澳門卻沒有得到充分的發展，調解、仲裁機構的設置、人員的選拔與培訓等方面都存在諸多問題。但是，這也意味着未來 ADR 在澳門還有進一步發展、繁榮的可能。

## 註釋：

- <sup>1</sup> Rule of Law Index. 2011. In the website of The World Justice Project: <http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/index-2011>., 18<sup>th</sup> February 2012.
- <sup>2</sup> 陳瑞蓮、林瑞光：《澳門回歸十年公共行政的改革與展望》，載於《中山大學學報(社會科學版)》，第 5 期第 49 卷，總 221 期，2009 年，第 163 頁。
- <sup>3</sup> 2006 年 12 月前運輸工務司司長歐文龍因涉嫌巨額貪污案被廉政公署拘捕。2009 年，終審法院裁定其濫用職權、受賄、

洗錢等 81 項罪名成立，判處監禁 28 年半，成為特區政府成立以來因貪腐而下台的最高級別官員。

- 4 《“一國兩制”研究》編輯部：《澳門特區第二個十年發展路向選擇大型民意調查報告》，載於《“一國兩制”研究》，第 3 期，2010 年，第 117 頁。
- 5 姬朝遠：《“一國兩制”下澳門社團演進之憲政解析》，載於《“一國兩制”研究》，第 5 期，2010 年，第 92 頁。
- 6 《報告指經濟有較大發展，清廉度反下滑，澳門清廉指數降至本區第八》，載於《華僑報》，2008 年 9 月 24 日。
- 7 陳文戈、黃永光：《去年罪案逾萬二宗》，載於《澳門日報》，2012 年 2 月 15 日。
- 8 《抗爭有彎轉？社會反響：和平訴求，暴力不接受》，載於《澳門日報》，2010 年 5 月 3 日。
- 9 《2006 年中期人口統計總體結果》，載於澳門統計暨普查局網站：<http://www.dsec.gov.mo/Statistic/Demographic/GlobalResultsOfBy-Census2006/GlobalResultsOfBy-Census20062006Y.aspx>，2012 年 2 月 18 日。
- 10 趙國強：《關於發展與完善澳門法律的幾點思考》，載於吳志良、楊允中主編：《澳門 2000》，澳門：澳門基金會，2000 年，第 98 頁。
- 11 《岑浩輝冀特區法制適時革新》，載於《澳門日報》，2009 年 10 月 22 日。
- 12 冷鐵勛：《澳門公共政策諮詢中公眾參與的困境及對策分析》，載於《“一國兩制”研究》，第 7 期，2011 年，第 60-61 頁。
- 13 《政府資訊中心啓用服務提升》，載於《澳門日報》，2008 年 11 月 4 日。
- 14 陳訥言：《淺議新聞發言人制度》，載於《九鼎》，總第 36 期，2010 年，第 19-20 頁。
- 15 劉高龍、趙國強主編：《澳門法律新論》(中)，澳門：澳門基金會，2005 年，第 438-439 頁。
- 16 見澳門律師公會主席華年達在 2010 至 2011 年澳門特別行政區司法年度開幕典禮上的講話(2010 年 10 月 20 日)。
- 17 見澳門終審法院院長岑浩輝在 2010 至 2011 年澳門特別行政區司法年度開幕典禮上的講話(2010 年 10 月 20 日)。
- 18 同註 16。
- 19 《檢院盜竊立案九成歸檔》，載於《澳門日報》，2012 年 2 月 10 日。
- 20 王春芳：《監管、教育、協助違法青少年重犯社會》，載於《澳門月刊》，2011 年 8 月號。
- 21 《中華人民共和國澳門特別行政區參照〈公民權利和政治權利國際公約〉第 40 條提交審議的初次報告》，2011 年 5 月 12 日，第 64 頁。