

關於葡文作為正式語文問題的研究

許 昌*

今年5月，澳門特區政府行政公職局局長發出名為“對外發佈資訊注意事項”的傳閱公函，聲稱根據《澳門基本法》第9條和澳葡政府第101/99/M號法令，要求“各部門對外發佈公開資訊時，應同時適用中文和葡文這兩種正式語文。”此舉再度引發了澳門特區該怎樣落實“葡文也是正式語文”問題的長期爭論，筆者擬從《澳門基本法》解釋、實在法淵源和法理邏輯及政治現實等角度，就此展開分析。

一、關於《澳門基本法》第9條規定的規範解讀

《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，還可使用葡文，葡文也是正式語文。”此規定是將中國政府在《中葡聯合聲明》第2條第(5)項第2目的規定“澳門特別行政區政府機關、立法機關和法院，除使用中文外，還可使用葡文”所做承諾的法律化。同時，還可將此條與《香港基本法》第9條相比，除“澳門”和“葡文”替代了“香港”和“英文”外，行文內容和規範邏輯是完全相同的，而後者是將中國政府在《中英聯合聲明》附件“中華人民共和國政府對香港的基本方針政策的具體說明”第1款第(4)項的規定“香港特別行政區政府機關和法院，除使用中文外，還可使用英文”¹所做承諾的法律化。上述四個文本遣辭用語上雖有不同，但顯示的制度設計原則和規範邏輯是一致的，惟表述上有逐步完善的意義。

(一) 對《澳門基本法》第9條規定的不同解釋

關於如何詮釋《澳門基本法》第9條的內容，在基本法頒佈不久即有專家學者展開論述。蕭蔚雲教授

在《澳門基本法講座》第16講專門指出：“這兩句話一方面指明了中文、葡文都可以用，都是正式語文的地位，另一方面又指明了以中文為主的含義和地位。這是比較明確的……在中國領土上不言而喻要使用中文，以中文為主。有人認為這是一種歧視，不重視葡文，這是不正確的。在一個國家的法律中明文規定在其一個特別行政區的地方機關可以適用某種外國語文，已經是比較靈活和從現實情況出發了，怎能說是歧視忽視該外國語文呢？”²王叔文也指出：“這一條對澳門特別行政區政權機關使用的正式語文，做了原則性的規定。澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的一部分，當地居民的98%是中國人，以中文作為行政機關、立法機關和司法機關的正式語文，並以中文為主，乃理所當然。”³還有學者進一步指出：“在特別行政區中，……英文、葡文的法律地位，與中文並不是平起平坐的。……確立中文為未來香港、澳門特別行政區的主要官方語言，並不是要排斥英文在香港、葡文在澳門的官方地位，而是強調兩種正式語文在特別行政區中的地位是有主次之分的。這種主次的差別，在一定程度上反映了香港、澳門特別行政區的地位。這與香港、澳門作為中華人民共和國特別行政區的地位是相稱的，與香港、澳門佔總人口97%以上都是中國居民的實際和要求是相適應的。”⁴

(二) 全國人大常委會處理特區原有法律過程中對雙語規範的處理實踐

在簽署《中葡聯合聲明》的時候，澳門並不會存在任何意義上的中葡雙語制度。相關的變化始自澳門政權過渡期，在中方提出解決“中文正式語文地位”問題後，葡方提出的所謂“中葡雙語制”之說才甚囂塵上。1989年2月20日，澳督頒佈第11/89/M號法

* 澳門理工學院一國兩制研究中心教授級研究員

令，規定“除澳督按個別情況及透過有充分根據批示豁免外，凡本地區本身管理機關以葡文頒佈具有立法管制性質的法律、法令、訓令及批示時，必須連同中文譯本刊登”，“居民與本地區公共機關包括自治機構及市政機構，或與有關公務員及公職人員交往時，得使用中文或葡文；本地區公共機關包括自治機構及市政機構印製之所有印件、表格及同類文件，必須使用葡文及中文。”但“葡文與中文在澳門地區官方之同等地位，將按照為此所具備之條件以循序漸進方式實現之。”⁵ 1991年12月23日，在中國政府積極外交磋商壓力下，葡萄牙總統簽署第455/91號法令，確認“中文在澳門具有與葡文相等之官方地位及法律效力”。⁶ 在此之後，澳葡政府頒佈了一系列有關公務員特別是法官“雙語入職”、“雙語能力考核”等法律規範⁷，其基本內容是在立法確認中文具有與葡文相同法律地位和效力的同時，寄望未來葡文也可在澳門保留與中文相同法律地位和效力，即聲稱所謂的“中葡兩種官方語言同等法律地位”並建立相應的雙語體制，甚至一度要求所有官校強制性教授兩種官方語言。1999年12月13日，距離澳葡政府結束管治前一周，澳督頒佈的第101/99/M號法令，旨在再度“定明中文及葡文均為澳門正式語文”、“具有同等尊嚴”的原則，並確立“確保這兩種語文完全平等地並存及使用”的制度，並具體規定了兩種正式語文在立法、行政和司法領域應用的具體制度，這是澳葡政府試圖遺留給澳門特區的最後一筆相關遺產。

對所謂“中葡雙語制度”該怎麼看，相關法律如何處理？1999年10月31日，第九屆全國人大常委會第十二次會議通過《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》提供了有拘束力的答案。其第5款規定的採用為澳門特區法律的澳門原有法律，在特區成立後的適用“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基本法的有關規定”。這其中專門指出，“澳門原有法律中……(五)有關葡文的法律效力高於中文的規定，應解釋為中文和葡文都是正式語文；有關要求必須使用葡文或同時使用葡文和中文的規定，依照基本法第九條的規定辦理。”這其中不僅對“要求必須使用葡文”的規定，要“依照基本法第九條的規定辦理”；而且對“要求……同時使用葡文和中文的規定”，也“要依照基本法第九條的規定辦理”，顯然是有確定指向和實質意義的。更為引人注目的是，在因抵觸《澳門基本法》而被宣佈為不採用為澳門特區

法律的清單中，第1項就是“關於訂定進入公職及晉升的語文知識水平的第5/90/M號法律”，第9項就是有關規範澳門司法體制的7個法令，其中包含有司法官雙語入職的規範。⁸ 根據特區籌委會法律小組向第十次全體會議的報告，上述內容“有的是體現葡萄牙對澳門管治，有的是與基本法規定的政治體制或其他制度直接抵觸。隨着我國政府對澳門恢復行使主權，這些法律理所當然地必須予以廢除。”⁹ 全國人大常委會及其受託的澳門特區籌委會專門就所謂“雙語制”問題採取明示廢止法律行動，顯示了國家權力機關認定上述法律有關“雙語制”的規定與《澳門基本法》第9條的內容相抵觸，這種定性必須引起對相同性質其他問題的高度重視。

上述決定還根據《澳門基本法》第145條有關“如以後發現現有的法律與本法抵觸，可依照本法規定和法定程序修改或停止生效”的規定，專門規定了第7款，“採用為澳門特別行政區法律的澳門原有法律，如以後發現與基本法相抵觸者，可依照基本法的規定和法定程序修改或停止生效”。法律小組的相關解釋是：“由於我們僅着重對澳門原有法律中的法律和法令，而不是全部澳門原有法律進行審查，且尚有部分法律、法令由於沒有中文譯本未作審查。因此，這些未經審查的原有法律可能存在有未被發現與基本法抵觸的問題”，所以專門作此第7款的規定。¹⁰ 當時，相關各方還沒有嚴肅關注到在特區籌委會審查原有法律和政權交接的數月過程中，澳葡政府還利用負責過渡期管治的權力繼續立法的問題。但此類問題，同理亦應按照上述決定已經預留的制度規範去一併處理，並無例外。

二、對澳門“正式語文”制度的法理分析

(一) 關於官方語言制度的一般分析

已知世界上現已查明的語言有5,651種。¹¹ 語言是人類交際的最重要工具，由人們進行溝通交流各種表達符號構成，並藉以保存和傳遞人類文明的成果。語言自身分為對話語言、獨白語言、書面語言、內部語言等，並由此作為區分不同民族的重要特徵之一。語言與現代民族國家相聯繫，被法定或政府強力標定為一國內部公民與政府之間通用的正式語言，就稱為官方語言。所謂官方語言，有解釋稱指“由政府規定並通用於國家機構的正式語言，如丹麥的丹麥語。有的國家不止使用一種官方語言，如新加坡有馬

來語、華語、泰米爾語和英語四種官方語言。”¹² 官方語言一般從該國使用範圍最廣或使用人數最多的語言中選擇一種或幾種，是為適應管理國家事務的需要，在國家機關、正式文件、法律裁決及國際交往等官方場合中規定一種或幾種語言為有效語言的現象。而聯合國規定：在其所有會議、官方文件以及有關記錄、事務中可以使用的語言稱為聯合國工作語言，包括阿拉伯語、漢語、英語、法語、俄語、西班牙語共六種語言，六種正式語言按英文字母順序排列，具有同等效力，代表們可以任選其一。¹³

各國有關官方語言制度的實體法規定並無定式。有的國家在憲法中就規定一種或一種以上語言為官方語言，並相應規定不同官方語言中的平等或依從關係。如亞非拉一些國家，為了處理殖民地管治下形成的官方語言和本土語言的關係，通常有此等安排。多數大國都不曾出現規定官方語言入憲的情況，《美國憲法》用英文起草被解釋為以英語為官方語言(不排除個別州還並行使用西班牙、夏威夷語等為官方語言)，法國使用法文，英國使用英文，日本使用日文，德國用德文，都是毋庸置疑的事實，或可解釋為習慣上的官方語言。一些國家因為法定多種語言為官方語言，如前述的新加坡，再如比利時分別適用荷蘭語、德語和法語作為官方語言，故而專門制定相關法律確定適用的規則。

調整不同語言的相關規則，多數是通過確定特定語言為基準語言來確定的。如在新加坡 4 種官方語言中，“英語為各民族學生必須學習的共同語言”；“為工作語言，並具有國語的實際地位(*de facto national language*)。”¹⁴ 最為複雜的是聯合國因六種工作語言而形成的制度。但凡聯合國的正式會議包括聯合國大會和安理會開會時，秘書處都負責在現場把代表們的發言用阿、中、英、法、俄、西六種語言通過話筒“同聲傳譯”，而要進行六種文字的逐字記錄。但凡聯合國的正式文件，包括重要發言，都要用六種文字印出。由於同一次會議的六種文字記錄內容必須一致，所以每次會後都要以一種文字的記錄稿為基準，其他五種文字的逐字記錄稿據之作出修正，或者是干脆據之譯出。這樣做的原因就是六種文字法定“具有同等效力”，對任何使用者都不得歧視，必須提供相應服務。

(二) 中國現行法律有關官方語文的相關規定

中國現行憲法和法律都無出現明文闡述“官方語言”字樣的條文。憲法中相關內容見諸於第 19 條

第 5 款“國家推廣全國通用的普通話”，和第 121 條，“民族自治地方的自治機關在執行職務的時候，依照本民族自治地方自治條例的規定，使用當地通用的一種或者幾種語言文字。”後者具有明確的地域適用限制，顯然與澳門特別行政區關係不大，前者能否因憲法的第 31 條授權《澳門基本法》以確立特別行政區制度為理由完全排除在特別行政區適用，堪有疑問。

《中華人民共和國國家通用語言文字法》¹⁵是確立普通話和規範漢字具有“國家通用語言文字”法定地位的中國第一部關於語言文字的專門法律，旨在推動國家通用語言文字的規範化、標準化及其健康發展，促進各民族、各地區經濟文化交流。該法係在香港和澳門兩部基本法通過後多年，於 2000 年 10 月 31 日由第九屆全國人大常委會第十八次會議通過，自 2001 年 1 月 1 日起施行。該法規定“國家通用語言文字(*the Standard Spoken and Written Chinese Language*)是普通話和規範漢字”(第 2 條)；“國家推廣普通話，推行規範漢字”(第 3 條)；“國家通用語言文字的使用應當有利於維護國家主權和民族尊嚴，有利於國家統一和民族團結，有利於社會主義物質文明建設和精神文明建設”(第 5 條)；“國家頒佈國家通用語言文字的規範和標準，管理國家通用語言文字的社會應用，支持國家通用語言文字的教學和科學研究，促進國家通用語言文字的規範、豐富和發展”(第 6 條)。該法還專門規定了國家機關、教育機構、廣播電台和出版機構以及公共服務機構除法律規定外都必須使用國家通用語言文字的制度。法定的例外則包括少數民族語言文字的依法使用和方言、異體字、繁體字在特定條件下允許使用的相關制度。值得指出的是，該法迄今並未列入附件三在澳門特區適用，而且看來中央政府目前尚無意將之適用於澳門特區。

筆者認為，考慮到一般國家使用官方語言的通例，考慮到中國自秦始皇以來即採取“車同軌、書同文”的制度，更考慮到同一國家內經濟和社會交往的現實需要，澳門特區在“一國兩制”條件下採取相對靈活的語言政策是有益的並可被理解的。一方面，國家不予實施立法去強制澳門特區推廣使用國家通用語言文字，澳門特區可以立法保障或實際應用本地的方言粵語；另一方面，澳門特區順應兩地經濟一體化和人員密切交往的現實，有必要自行逐步適應和接受國家通用語言文字。假以時日，定能走出一條自然調整的路徑，這樣反而比強制實行規範形式的法律干預更為有效和合理。

(三) 如何理解《澳門基本法》規定中的“正式語文”

如前所述，所謂“正式語文”，其解釋往往和官方語文的界定混同並相互指代，在詞語學中甚至可不必做過多區分。但在中國國家立法當中刻意選用“正式語文”而避免使用官方語文，必有其特定的政治和法律含義。

從政治上說，國家機關使用何種語言文字，事關國家主權維護和民族尊嚴，對國家統一性有重要影響，並非小事一樁。確認中國的特定地方行政區域使用某種外國語言作為公共權力機關行使公權力時所使用的正式語言，本身就相當敏感，是一種局限於特定地域和歷史與現實條件的例外安排，尤其是在國家沒有就官方語言事務作出法定規範的情況下，所以迴避使用官方語言的稱謂在所應當。

從法律上說，官方語言制度相對而言，涉及的政府行政事務和社會事務規範的範圍一般較大，不僅限於公共管治機構應當使用的語言文字，而且涉及公共教育、廣播、出版和公共服務等普遍領域。而使用“正式語文”一詞，相對內容則可以靈活解釋，在《澳門基本法》第9條中就專門明確了正式語文是“可以使用”的語文，這與“應當使用”存在區別。這種反覆明白宣示的外在區別，顯然仍是在說明中文與葡文使用時的不同地位，強化並無“中、葡官方語言雙語制”的存在空間。

當然，還需要澄清一個細節，在《澳門基本法》葡文文本中，“正式語文”被翻譯成爲“*lingua oficial*”（意即官方語文），因此許多只看葡文文本的人士據此認爲此條表述已然確立了澳門特區官方語文地位。這顯然很大程度上是誤解！有關結論不僅是基於前述分析中的邏輯，而且有全國人大常委會相關決定¹⁶爲依據，即“葡文本中用語的含義如果有與中文本有出入的，以中文本爲準”。

(四) 如何理解葡澳政府的“中葡雙語制度”

葡萄牙在澳門建立的殖民統治體系中，原本並不承認中文官方語言地位，其法律僅以葡文公佈，行政事項和司法程序全部運用葡文，以至於華人對公共事務的參與極其有限，華人相對較少的法定權利很大程度上受制於語言不通而難以得到充分保障。

即便是1991年，葡萄牙立法確認“中文在澳門具有與葡文相等之官方地位及法律效力”後，其實際執行也並非與宣稱一致。一方面，在法律上雖然明確所有法律規範的頒行都必須附有中文譯本（這就意味

着仍然以葡文作為創設規範時使用的原始文字），應當雙語公佈，但同時明示規定“澳督按個別情況及透過有充分根據批示豁免”的例外，還專門在政府公報上標註“凡中文譯本與葡文文本不一致者，以葡文文本爲正也”的字樣，以體現葡文高於中文的實際地位。另一方面，澳葡政府在執行公務員特別是司法官“雙語入職”、“雙語能力考核”等法律規範時，也完全不曾顧及“雙語平等”原則，所見的是單方面要求懂中文者入職晉升必須接受葡文水平的考核，而從未要求懂葡文者入職晉升先測試中文水平，甚至於澳門政府公務員中某些不認識中文字僅會講廣東話的葡語人士也被標定爲“雙語人才”。其結果恰如澳督聲稱的，“葡文與中文在澳門地區的等同地位，將按照爲此所具備的條件以循序漸進的方式實現。”¹⁷

至於第101/99/M號法令的內容，既有承繼此前10年已有實際運行的相關規則，又有“確保這兩種語文完全平等地並存及使用”的新規則，多數是澳葡統治時代本身都無法實現的制度。澳葡政府在行將結束管治的最後一刻，倉促頒行這樣的法令，很顯然並無自身具體踐行的打算，而是企圖用來約束未來澳門特區政府的。如何處理該法，《澳門基本法》和前述的全國人大常委會關於處理澳門原有法律的決定已經提供了相關的規則。首先，全國人大常委會完成實際審查並決定採用的法律，是1976年至1999年6月30日制定的澳門本地立法，而不是全部澳門原有法律，對於未經審查的原有法律中可能存在的問題，應根據《澳門基本法》第145條第1款和《澳門基本法》的其他規定及法定程序修改或停止生效。其次，按照全國人大常委會關於處理澳門原有法律決定中有關“要求……同時使用葡文和中文的規定，依照基本法第九條的規定辦理”的規則，強調必須同時使用中文和葡文並確保雙語平等的第101/99/M號法令倘若趕及由全國人大常委會審查處理，定會與列入該決定附件一的相關法律一樣被列入明示廢止之列。即便不是如此，也要在適用時，按照《澳門基本法》第9條規定中文和葡文在使用時有主次區分的規定辦理。¹⁸ 第三，考慮到上述處理決定並無明確規定繼續審查處理原有法律與《澳門基本法》相抵觸的主體是誰，但事實上實際適用相關原有法律的主體是特區管治機構這樣的情況，因此筆者認爲，無論是特區政府，還是特區立法會和終審法院都有權依照《澳門基本法》和相關規定就抵觸性法律作出明確處理，而不能任由某些機構片面解釋和適用如此抵觸《澳門基本法》的不當法律。而由特區政府提案，立法會制定《澳門特區

正式語文制度法》，並相應廢止與之相抵觸的第101/99/M號法令，是比較妥當的辦法。

三、對於建立和完善澳門特區正式語文制度的幾點設想

澳門特區已經在“一國兩制”制度框架中運行近13年，公共權力機關使用正式語文的制度模式和相關經驗已經相對成熟，存在的問題及其影響已經充分暴露，違反《澳門基本法》及全國人大常委會相關決定的原有法律也不可能久拖不予處理。綜合上述情況，筆者認為，澳門當前確有必要，着手就建立和完善澳門特區正式語文制度展開研究，為制定《澳門特區正式語文制度法》做好準備。筆者還願就相關事項提出以下政策建議：

(一) 建立和完善正式語文制度所須遵循原則

1. 要嚴格按照《澳門基本法》第9條規定

《澳門基本法》第9條確立的原則，若按照憲法相關法規的通行解釋方法，從文意、結構、歷史和目的四方面分別或綜合作出解釋的話，主要包含了三個層次的含義。第一，中文是澳門特區首要的正式語文，必須在澳門特區行政、立法和司法機關行使公共權力過程中依法使用。這是符合中國政府對澳門恢復行使主權的根本性質的，也是《澳門基本法》用“除使用中文外，還可使用葡文，葡文也是正式語文”句式所表達的立法原意。第二，葡文“也是”具有“正式語文”地位的，“可以”而非“應當”在澳門特區行政、立法和司法機關行使公共權力過程中全面使用。這一是考慮到澳門特區存在有少數葡萄牙後裔居民並依法保障他們與中國居民各方面的平等權利，所以有必要在公共權力行使過程中切實滿足他們少數群體的語言需要；二是考慮到澳門特區體制是在形式上保持“原有法律基本不變”、“經濟和社會制度不變”的路徑依賴軌跡而建立的，許多原有法律是以葡文制定的，原有政府文件和法律文書是以葡文寫就的，原有檔案資料必須保持原貌，所以不承認葡語正式語文地位難以實現上述目的；三是澳門具有葡萄牙人生活乃至佔據約400多年的歷史，形成的文化遺存和多元社會是澳門獨特特徵之一，寄託着特定的民眾情感和思想精神，且澳門目前仍在積極謀求發揮連接中國與葡語系國家經濟、貿易和文化交流的橋樑平台作用，保持葡語作為特區正式語文有其重要意義。第

三，中文與葡文雖然都是正式語文，但地位上有主次之分：中文是應當或者必須在公共權力運作中依法使用，葡文是可以在上述範圍內使用；在遇有兩者存在衝突的情況下，原則上應當以中文為主或為準，當然這不能排除特定條件下的法定例外(例如就採用為特區法律的澳門原有法律來說，其中文本都是本源自葡萄牙語文本的譯本，邏輯上說不通只能以中文譯本為準的道理，只能以立法確認解釋此類法律文本時應仍以原葡萄牙語文本為準)。

上述原則性的規範，不僅是當前適用於調整澳門語言制度和政策的基本規範，而且應當作為制定《澳門特區正式語文制度法》的核心指導原則，不得違反。

2. 必須充分考慮澳門特區政府性質和社會實際

澳門特區是中國直轄於中央政府並享有高度自治權的地方行政區域，特區政府是中國的地方政府。澳門特區上報中央政府的文件只會使用國家通用語言文字，澳門特區行政長官及主要官員都是由中央政府任命的澳門居民中的中國公民擔任，公共權力機關的相當部分公務活動完全可以以中文為主進行，實際上也並無困難，回歸後特區立法會審議法案逐步實現以中文為主就是一個明證。

澳門目前常居人口56.29萬人。除有官員和學者籠統宣稱澳門居民中絕大多數是講中文使用漢語的華人居民外，澳門居民中葡萄牙後裔居民總數、以葡萄牙語為母語的居民總數等相關數據並無確實數字公佈過，這對於真實評估葡語的實際應用程度造成相當大的困難。直至2012年4月《2011人口普查詳細資料》公佈，整體語言能力方面，有41.4%能講普通話，較2001年增加14.7%；另外，有21.1%能講英語、有2.4%能講葡萄牙語。¹⁹

確立和完善適合於澳門特區政府性質和社會實際的正式語文制度，必須從上述實際情況出發，而不能從想當然的教條或保障少數群體的既得利益出發，這也是具有根本意義的指導原則，否則將失去民意支持。

3. 必須從提高制度可操作性來設計公平合理的規則

任何制度設計都必須考慮其主觀目的與客觀效果的統一，既要具有公平合理性，又要具有可操作性，語言問題涉及到每一個社會成員，更應謀求規則實行結果和效率成本控制的統一。將葡文地位抬高到與中文同等的法律地位，所有公務活動都必須以雙語來完成，一是缺乏足夠的能力切實保障，澳門政府內

部能夠具備雙語運作能力的人員絕非多數；二是會造成巨大的翻譯資源浪費，拖慢整個公共管治機構的行事效率，增大公帑耗費；三是並無此等必要，在同聲同氣的華人社會中機械地增加翻譯葡文的環節，無異於畫蛇添足。

所以，在設計正式語文制度體系時，既要注重保護少數人合法權益，也要注重切合多數情況下多數公眾的接受程度，還要考慮到法律規則在執法過程中所能切實實現的程度。可操作性不足，說再多空話也仍舊達不到立法目的，反而形成選擇性執法的弊端，最終受損害的還是相關法律的普遍認受性。

（二）建立和完善正式語文制度所要解決的主要問題

1. 要確立法律保障的公共權力機關和行為相對人在語言使用上的權利義務關係。用立法方式明確在澳門特區行政、立法和司法活動中，任何行為相對人享有可以使用中文或葡文任一語言的自由，並享有要求公共管治機構以行為相對人所要求的語言提供無償公共服務的權利，並相應確認公共管治機構的相對義務。目前，公共管治機構使用何種語言，很大程度上是依其自身便利而做選擇的，行為相對人需要的語言翻譯不僅缺乏質量保障，而且沒有時限要求，甚至還須單獨付費，這是與“正式語文制度”內容不相匹配的，需要立法糾正。

2. 要進一步確立和完善對中文作為澳門特區主要正式語文的地位及其應用規則。這首先要解決一個思想問題，即凡是正式語文都必須保持同等地位，效力相同，不能分主次，其實這是教條主義的誤解。前述不少規定官方語言制度的國家都明確確立其中之一為主要官方語言，相關的制度值得仿效，並納入澳門正式語文制度中。此外，當務之急是就迄今仍然存在的部分司法機關不能運用中文展開公務活動，司法裁判不能及時提供中文判詞，使用中文為特定行為會導致程序性拖延等實際問題，建立有效的措施辦法來逐步加以改進，並形成新的有操作性的制度來明確未來發展方向，為建立更合理公正的制度而奠定不斷變革的基礎。

3. 要重新劃定“還可使用葡文”特別是“必須”附同使用葡文的範圍。奧妙盡在細節中，要按照需要和可能的實際，摒棄大而化之、籠而統之不區分抽象行政行為和具體行政行為而一律規定雙語制的傾

向，盡可能細化規定有關葡文使用的事項範圍、活動場合、程序要求等具體制度，並明確未能恰當保障語言權利時給予必要的補救糾正措施，以平衡嚴格劃定必須使用葡語範圍可能造成的影響，從而最終達致保障語言權利與提高公權力管治效率和節約成本間的和諧和平衡。

（三）建立和完善正式語文制度的現有基礎和工作建議

1. 第101/99/M號法令中的大部分內容可以為建立和完善澳門特區正式語文制度提供有益的借鑒。其第1條第3款和第4款確認的個人語言選擇自由和政府促進正式語文正確使用、第二章第一節關於正式語文在立法領域中的地位、第6條關於行政當局與被管理者之關係、第8條訴諸司法機關的規定等，筆者認為都是符合《澳門基本法》規定和澳門社會實際的，只需對該法其餘部分作出有針對性的修改，增加“使用中文為主、使用葡文為輔”的相關規則，即可資作為建立和完善澳門特區正式語文制度的可靠基礎。

2. 在特區就《正式語文制度法》展開立法程序之前，要進行必要的語言使用狀況摸底，用詳實數據說明中文和葡文目前在澳門使用的具體狀況，從制度演進和社會發展的長期趨勢去判斷未來相關法律適用中存在的問題和改革方向。務必使這一關係每一社會成員切身利益的立法，能廣泛凝聚社會共識，具有較高的社會接受性。為此，立法調研工作要紮實細緻準確，切忌形式主義的公眾諮詢走過場；要敢於在錯綜複雜的利益矛盾中作出符合最大多數人最大利益的合理決斷，切忌因循守舊、畏葸不前；要真正把該項立法在依法、科學、民主的前提下完成好，從而取得廣大澳門居民的擁護和實際執行。

3. 建立和完善正式語文制度，仍要與法律本地化和公務員本地化工作相互配合。離開澳門現行法律的清理和全面正確的翻譯，離開澳門法律改革和公共行政改革的實質展開，離開政府管理制度創新和官員的思想更新，正式語文制度也勢必難以單獨推進。但只要嚴格按照《澳門基本法》辦事，以社會大眾的根本利益為出發點和歸宿，綜合推進“一國兩制”條件下“澳人治澳”當家作主精神而主導的改革，澳門社會的不斷進步是理所必然的，筆者對此抱持非常樂觀的態度。

註釋：

- ¹ 分別引自中共中央文獻研究室編：《一國兩制重要文獻選編》，北京：中央文獻出版社，1997年，第185頁、第77頁、第120頁和第40頁。
- ² 《澳門與澳門基本法》編委會編：《澳門與澳門基本法》，澳門：澳門日報出版社，1998年，第185頁。
- ³ 王叔文等：《澳門特別行政區基本法導論》，北京：中國人民公安大學出版社，1993年，第105頁。
- ⁴ 楊靜輝、李祥琴：《港澳基本法比較研究》，澳門：澳門基金會，1996年，第59-60頁。
- ⁵ 見澳門特區政府印務局網站：http://bo.io.gov.mo/bo/i/89/08/declei11_cn.asp，2012年6月29日。
- ⁶ 見澳門特區政府印務局網站：http://bo.io.gov.mo/bo/i/92/02/decretolei455_cn.asp，2012年6月10日。
- ⁷ 如第5/90/M號法律中有關公務員採中葡文雙語制入職和晉升的系列規定，第62/93/M號法律有關擔任助理職務必須“掌握良好葡文及中文”，第6/94/M號法令規定進入法官團的必要條件包括“懂葡文及中文”。見《澳門法律滙編》編委會編：《澳門法律滙編》，北京：中國社會科學出版社，1996年，第566-567頁、第444頁、第380頁等。
- ⁸ 全國人大常委會澳門基本法委員會辦公室編：《全國人民代表大會澳門特別行政區籌備委員會文件滙編》，北京：中國民主法制出版社，2011年，第278-281頁。
- ⁹ 見劉焯華、吳建璠1999年8月28日在澳門特別行政區籌備委員會第十次全體會議上代表法律小組所做工作報告，同上註，第249-253頁。
- ¹⁰ 引自註8和9的文件，同上，第279頁、第252-253頁。
- ¹¹ 見百度百科名片“語言”詞條，載於百度百科網站：<http://baike.baidu.com/view/9793.htm>，2012年6月10日。
- ¹² 夏征農等主編：《辭海》（第六版彩圖本），上海：上海辭書出版社，2009年，第0764頁。
- ¹³ 見百度百科名片“聯合國的工作語言”，載於百度百科網站：<http://baike.baidu.com/view/4027160.htm>，2012年6月10日。
- ¹⁴ 李懿芳：《新加坡語言教育政策之轉變》，載於教育資料與研究網站 <http://w2.nioerar.edu.tw/basis3/25/gz13.htm>，2012年6月10日。
- ¹⁵ 該法全文載於中央人民政府網站：http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-08/31/content_27920.htm 2012年6月10日。
- ¹⁶ 即1993年7月2日八屆全國人大常委會二次會議通過的《關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉葡萄牙文本的決定》，全文見《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻滙編》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年第1版，第141頁。
- ¹⁷ 同註5。
- ¹⁸ 有關規範和解釋內容參見註8和9的文件內容。
- ¹⁹ 澳門統計暨普查局：《2011人口普查詳細資料》，第12頁。