

# 關於澳門立法技術規範化的若干思考

姜 燕\*

## 一、前言

立法技術是指現代國家有權機關依據一定程序，運用科學方法，為體現人民公意及國家政策所進行制定、修正或廢止具有普遍性、明確性、強制性社會規範的操作技巧性規則、原則和方法的總和。<sup>1</sup> 從廣義上講，它可以包括立法規劃、立法程序、立法解釋、立法語言文字表達、立法評價等方面。其中，立法語言文字表達技術可以包括立法的結構體例、文字表述、書寫格式、標點符號和序號編排等。

澳門作為一個大陸法系地區，成文法為其主要法律淵源，而成文法是由享有立法權的機關依照法定程序制定和公佈的法律。這些法律都由內在實質與外在形式兩方面來表現，實質方面係指有關內容方面的事項，形式方面即涉及法規詞語及體例之事項。<sup>2</sup> 所以成文法最顯著的外在形式特徵之一，在於它由文字語言排列組合而成，而且語言文字成為一切成文法最基本的要件。這些立法語言文字往往較一般的語言文字更為嚴謹、規範、簡潔、通俗、明確、莊重，是立法主體表達立法意圖、目的和體現立法政策的一種專門載體，因此這些法言法語對澳門成文法的歷史發展意義重大。

回歸以來，無論是在立法過程中對法律草案的討論、分析和完善，還是社會媒體公眾對一部法律的關注點和評價，都主要集中在其實質內容方面，比如是否回應了社會訴求，是否與現行法律體制相容，是否適合澳門這個特定環境，是否體現了公共利益，是否符合法律的基本原則，是否能達到立法效果等。比較而言，對法律外在表達形式上的關注度和要求則有待進一步的重視和提高。

誠然，一般而言，內容決定形式，形式反映內容並為內容服務，正所謂皮之不存，毛將焉附，故實質

內容常常佔有舉足輕重的地位。尤其是在回歸初期，百廢待興，在兩者難以兼顧的情況下，集中精力追求內容上的完善亦是權衡之策和比較務實的做法。加上，立法形式上的統一並非一蹴而就，需要通過長時間的經驗累積和沉澱，才能慢慢形成一套具有本地語言特色的慣用立法形式。況且，澳門屬於雙語立法地區的客觀事實，也大大增加了該問題的複雜性。

在回歸跨入第 15 個年頭之際，澳門的立法工作已漸漸走向成熟，就法律中文本的立法技術而言，似乎也不能僅僅滿足於法律文本的字面通順，抑或抹去翻譯痕跡即可，是時候總結過往所累積的經驗，結合立法學理論，強化對法律形式的規範和統一，是當前所要面對的。

## 二、強調立法技術規範化的必要性

縱觀世界，無論是國家還是地方層面，都非常重視立法技術。比如，中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會法制工作委員會在總結立法工作實踐經驗、廣泛聽取各方意見的基礎上，針對立法工作中經常遇到的、帶有共性和普遍性的有關法律結構、文字等立法技術層面的問題，擬定了《立法技術規範(試行)》。葡萄牙國會則制定了《國會起草規範性文件的立法技術規範》(*Regras de legística a Observar na elaboração de Actos Normativos da Assembleia da República*)。此外，瑞士、德國、奧地利乃至歐盟也已制訂了各自的立法技術指南或手冊。“瑞士政府在 2003 年修訂了立法技術指南(*Gesetzestechische Richtlinien des Bundes*)，而 2008 年的德國法律形式手冊(*Handbuch der Rechtsformlichkeit*)不但內容極為詳盡、豐富，而且還附有極為重要的四大附件(包括附

\* 澳門大學法學院博士研究生

件一第三部分的國際條約如何轉換為國內法規的形式要件等)，奧地利聯邦政府也制定了立法指南(Legistische Richtlinien)。歐盟也制定了 2008 年版的參與歐盟三大機構的法律文本製作人員的共同指南(Gemeinsamer Leitfaden des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission für Personen, die in den Gemeinschaftsorganen an der Abfassung von Rechtstexten mitwirken)。”<sup>3</sup> 香港律政司法律草擬科則制定了《香港法律草擬文體及實務指引》。在台灣，則有《中央法規標準法》、《法律統一用字表》、《法律統一用語表》和《立法慣用語詞及標點符號》，從而將法規條文中重要的用語用字和標點符號等作統一規定。

反觀澳門，雖然有第 3/1999 號法律《法規的公佈與格式》和第 13/2009 號法律《關於訂定內部規範的法律制度》，但前者對立法語言文字表達技術的規範過於簡略，而後者主要針對的是法律的位階和規範事項。由此可見，在澳門的立法過程中，看似重實質而輕形式的現象，實則亦非立法者的主觀因素所為，立法者在審議法案的時候，即便有意追求立法語言上的協調，卻苦於缺乏一部完整的立法技術指引，而需花費大量的時間和精力來一一查找過往的實例，而這些實例出於法律工作者的慣用語詞風格不同而有所差異，於是不得不在眾多立法技術表達方式中作出最佳選擇，於是形成了就同一事項在不同法律之間的表述有所差異的現象。因此，澳門在這方面需有所加強、與時俱進，以實現各法律間之體例格式及語言表達上的統一。之所以要加強和重視立法語言文字表達技術，其原因主要在於以下幾個方面。

第一，無論法律的內在精神和實質內容如何盡善盡美，都需要通過一定的外在形式即以語言文字來表達和反映其內涵。哪怕一個標點、一個用詞，有時差之毫釐，卻能失之千里，如在《澳門基本法》第 65 條中規定，“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。”假設將其中的冒號改為逗號，則會產生截然不同的效果，無法將政府向立法會負責的內容限定在一定的範圍內。故完善此項立法技術，有助於更好地將立法意願文字化，並充分、準確地展現法的內涵，使人們能正確理解法的精神，避免在法律學習、適用和研究時產生不必要的困惑。

第二，法律的外在形式往往構成人們對法律表象的認識。尤其是對於普羅大眾，由於他們非法律專業

出身，所以可能對法律內容上的理解力不從心，反而最直觀的感受來源於法律的外在形式，從形式上所呈現出的莊嚴和肅穆感將有助於世人對法律的敬畏和遵守。

最後，隨着現今資訊科技的發達，比較法是各國在立法和學術研究中所經常用到的，法律工作者可以便捷地在互聯網上查閱到特定地方的法律資料，通過借鑑、分析和改良，以完善自身地區的法律制度，故立法形式上的嚴謹和規範亦有助於向外界樹立起澳門特區的形象。

眾所周知，《澳門基本法》在制定的時候可謂用字嚴謹、句斟字酌，大到篇章編排，小到標點符號，無不反復推敲、精雕細刻，力求準確無誤。作為位階次於《澳門基本法》而高於其他所有內部規範性文件的法律而言，也要在立法技術上加以強調。只有在立法時，同時從其內在實質與外在形式兩方面做嚴密而詳細的檢討，才能呈現出一部堪稱成熟的法律，這樣既有利於維護法律本身的嚴謹，也彰顯了立法機關應有的尊嚴與權威。

### 三、澳門立法技術方面存在的一些主要問題

#### (一) 法律名稱

法的名稱作為法的內部結構中第一層次的、每個法必備的要件，它的科學化、完善化對立法、司法、守法以至法學研究的科學化、完善化，都具有重要意義。<sup>4</sup>

在澳門，根據第 3/1999 號法律《法規的公佈與格式》第 11 條關於法規標題的規定，法律的標題分別由以下幾部分組成：“澳門特別行政區”字樣、編號、四位數字的年份、法律(以反映法規種類)以及簡要反映其標的的名稱。就法律名稱而言，既然法律標題中已存在反映其規範種類的表述，那麼是否有必要在其名稱中作出重複？比如上述法律以及第 14/2012 號法律《公積金個人賬戶》、第 13/2010 號法律《因執行公共職務的司法援助》、第 3/2010 號法律《禁止非法提供住宿》、第 6/2008 號法律《打擊販賣人口犯罪》等法律名稱就僅僅反映出法律的內容。但是尚有諸多法律還會在名稱中反映其性質，如第 5/2013 號法律《食品安全法》、第 11/2013 號法律《文化遺產保護法》、第 12/2013 號法律《城市規劃法》、第 16/2012 號法律《房地產中介業務法》等。到底是否需要在標

題中重複兩次其法規種類呢？

如果答案是肯定的，那麼是否還可以將法律再細分為不同種類？例如，何時可以稱之為“一般制度”（如第 13/2012 號法律《司法援助的一般制度》）？何時可以稱之為“法律制度”（如第 2/2012 號法律《公共地方錄像監視法律制度》）？何時可以稱之為“制度”（如第 9/2012 號法律《存款保障制度》）？何時可以稱之為“制度框架”（如第 3/2012 號法律《非高等教育私立學校教學人員制度框架》）？何時可以稱之為“綱要法”（如第 9/2006 號法律《非高等教育制度綱要法》）？何時可以稱之為“法律”（如第 6/2004 號法律《非法入境、非法逗留及驅逐出境的法律》）？何時可以稱之為“一般原則”（如第 7/2002 號法律《規範澳門特別行政區車輛的一般原則》）？何時可以稱之為“具體規定”（如第 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》）？何時可以稱之為“基本規定”（如第 15/2009 號法律《領導及主管人員通則的基本規定》）？何時可以簡單稱之為“法”？不同的定性之間將會如何區別？又如何適用於具體情況？有沒有必要作出統一呢？

就涉及到部門設立的法律，其名稱該如何訂定？直接寫部門的名稱（如：第 1/2001 號法律《澳門特別行政區警察總局》）？還是加上“設立”字樣（如第 17/2001 號法律《設立民政總署》）？是否需要冠以“澳門特別行政區”字樣？（如第 5/2006 號法律《司法警察局》和第 1/2001 號法律《澳門特別行政區警察總局》）？是否要表明“組織法”以明確該法律關係到部門的架構和職權（如第 11/2000 號法律《澳門特別行政區立法會組織法》）？

如法律是關於公共部門人員制度的安排，其名稱中何時要寫“通則”（如第 10/1999 號法律《法官通則》、第 7/2004 號法律《司法輔助人員通則》、第 7/2006 號法律《獄警隊伍職程人員通則》），何時要用“職程、職位及報酬制度”（如 3/2003 號法律《海關關員職程、職位及報酬制度》），何時僅需寫“職程制度”（如第 14/2009 號法律《公務人員職程制度》、第 11/2010 號法律《醫務行政人員職程制度》）？

如涉及到法律、法令的修改，亦會存在不同的表達方式，是否需要列明被修改法律的標號（如第 4/2013 號法律《修改第 21/2009 號法律〈聘用外地僱員法〉》）？還是僅需列出被修改法律的名稱而無需原來編號（如第 2/2014 號法律《修改〈澳門特別行政區行政長官及主要官員薪酬制度〉》和第 12/2001 號法律《修改〈工作意外及職業病法律制度〉》）？抑或僅需

列出被修改法律的標號而無需寫原來的名稱（如第 9/2001 號法律《修改第 4/1999 號法律》和第 8/2000 號法律《修改四月三日第 24/89/M 號法令第十九條第一款》）？若是要寫明被修改法律的名稱，其用括號還是書名號表示（如第 3/2009 號法律《修改第 8/2006 號法律〈帳戶的結算期限及形式〉》）？

就涉及到財政預算的法律，其標題所存在的問題有：其一，用詞標準不一，時而用“修改”，時而用“修正”，如第 7/2011 號法律《修改二零一一年度財政預算》、第 2/2010 號法律《修正二零一零財政年度預算》；其二，用詞順序不一，時而用“財政年度預算”，時而用“年度財政預算”；其三，數字用法不一，時而用阿拉伯數字，時而用中文數字，如第 14/2010 號法律《2011 年財政年度預算案》和第 7/2011 號法律《修改二零一一年度財政預算》。

## （二）一般規定

通常而言，法律的第一章為“一般規定”，其中所包含的內容有法律的標的、目的、定義和適用範圍等。以下將從三方面來探討。

### 1. 條文順序排列不一

就法律的標的、目的、定義和範圍這四項內容的規範，究竟該如何排序，尚無一個標準，如在第 3/2012 號法律《非高等教育私立學校教學人員制度框架》中，第 1 條是標的與目的，第 2 條是定義，第 3 條是範圍；而第 5/2013 號法律《食品安全法》中，第 1 條是標的，第 2 條是適用範圍，第 3 條是定義。

### 2. 標的與目的

所謂法律的標的，就是法律所要規範的客體，有的標的條文比較純粹（如第 16/2012 號法律《房地產中介業務法》第 1 條），有的標的條文其實已經涉及到立法目的，但條文標題依舊是“標的”（如第 5/2013 號法律《食品安全法》第 1 條），有的將標的和目的規範在同一條文中（如第 3/2012 號法律《非高等教育私立學校教學人員制度框架》第 1 條），有的將標的和目的分開規定（如第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 1 條和第 2 條）。

### 3. 定義條文的表述和設置

定義是法律中經常使用的一種立法技術，當某些名詞術語有多種用法，詞義或寬或窄，通過確定它們在法定範圍內的含義，謹慎地使用和設置定義條文，可避免不必要的重複，使法律更清楚明白。<sup>5</sup>

而就定義條文的表述，目前存在多種形式，比如：第 7/2008 號法律《勞動關係法》第 2 條“（七）‘缺

勤’是指僱員在正常時間未上班”；第 12/2013 號法律《城市規劃法》第 2 條“(七)‘可都市化地區’：在總體規劃中分類為都市性地區，但仍未都市化的地區”；第 5/2013 號法律《食品安全法》第 3 條“(六)食品安全事故：指食物中毒、食源性疾病、食品污染等源於食品而對人體健康有危害或可能有危害的事故”；第 14/2001 號法律《電信綱要法》第 3 條“(三)電信服務——利用電信網絡進行信息導向或分配營運的方式”。由此可見，待解釋的名詞是否要用引號表示？在待解釋的名詞與定義之間究竟用甚麼來連接，“是”、冒號還是破折號？這些都有待進一步的規範和統一。

此外，就定義條文的設置而言並不是一概而論，要考慮的問題有設置定義條文的必要性、適當性和形式選擇，即何時需要有定義條文？何時需要將定義條文置於整部法律之初？何時適宜將定義條文置於相關章節或條文中？<sup>6</sup>

### (三) 中英夾雜

《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。”同時，從第 101/99/M 號法令第 2 條和第 4 條中可以看出，無論是法律草案及提案的提出還是法律的公佈，都是以中葡兩種正式語文為之。

但現時出現法律中還夾雜英文或拉丁文的情況，例如第 17/2009 號法律《禁止不法生產、販賣和吸食麻醉藥品及精神藥物》中的罌粟(Papaver Somniferum)、大麻(Cannabis Sativa)、國際麻醉品管制局(INCB - International Narcotic Control Board)；第 5/2004 號法律《娛樂場博彩或投注信貸》中的本票(cashier's orders 或 cashier's checks)、授權書(money orders)、電子資金轉賬(electronic funds transfer)。

由此產生若干值得思考的問題，首先，需要考慮當時的立法背景，找出運用英文的原因。就前者而言，似乎是為履行《聯合國禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約》，其中涉及到相關毒品的拉丁學名和聯合國機構的名稱；後者可能是因為有關博彩信貸的內容特殊，因此立法者主要參考和借鑒美國拉斯維加斯的法制經驗<sup>7</sup>，因此不可避免地會有英文專業術語。不難看出，立法者之所以採用括號補充說明的方式完全是出於善意，目的是為了使相關專有名詞或用語更為清晰和準確，與國際公約和被移植的法保持一致，防止在轉化為本地法時產生意思上的爭議。

但是，這種中英夾雜的立法技術是否妥當還有待商榷。

首先，英語並非《澳門基本法》所規定的正式語文，澳門特別行政區在進行立法活動時，有義務在法律文本中使用純淨的中文，以維護國家主權和民族文化。

其次，中文語言詞匯豐富，並非無法找到確切的對應詞，且上述並非新興舶來語，有的在中文中早已存在，而有的涉及聯合國國際公約，由於中文是聯合國的六種正式語文和工作語文之一<sup>8</sup>，依據《聯合國大會議事規則》規定，聯合國發放的文件應以各種語文並存<sup>9</sup>，所以有關聯合國的國際公約和相關機構，比如《聯合國禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約》<sup>10</sup>和“國際麻醉品管制局”早就存在相應的權威中文翻譯，無需額外補充說明。

再者，澳門特別行政區的法律適用對象主要是澳門地區的廣大市民，從統計暨普查局 2011 年人口普查數據中有關語言能力的詳細結果來看<sup>11</sup>，絕大部分人都使用中文，即使有人諳熟英語或拉丁文，亦無助於他們對法律用語的理解，因為問題的關鍵並非要知道所對應的外文單詞，而是該詞匯背後所蘊含的內容，若想明確表述這些名詞，大可通過定義條文的形式來解決。即便有些法律，比如有關《娛樂場博彩或投注信貸》法律，可能適用對象涉及到一定的美資博企，也不能為便於他們理解而在法律中文文本中加入英文，完全可以待法律公佈後發行出版非正式的英文本，以便於外資企業在澳門的投資，讓法律的適用和執行更為順暢。

最後，從法律移植的角度看，是否有保留這些外文的必要？的確，法律的國際化和本土化是法律發展的基本規律，但移植發達國家的法律並非生搬硬套，並非意味着一定要援引被移植法律的原文用語，我們看到，中國百年來一直在移植西方的法學，中國近代的法律語言也是一個外來語的世界，但是從來沒有在全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會制定的法律裏面看到外文。

在法律移植的過程中，只有將他山之石融入本地，才能賦予其真正的生命力。若將英美法所用的法律術語翻譯過來用，絕非文字技巧的問題，而是將其法律概念納入既有的本地法律制度體系，使之與本地現行概念用語相契合。比如本票，其英文是甚麼並不重要，重要的是它與在《澳門商法典》中的本票概念和要件是否一致，如果一致，則無須用英文說明，如果不一致，則需要在該法律的定義條文中清晰區分

界定。此外，若是在本地首次出現的法律術語，作為首創，其對應翻譯須慎之又慎，如果在短時間內無法實現法律術語的規範化和標準化，那麼借助中國國務院法制辦公室法規譯審和外事司於1998年正式出版的《中華人民共和國法律法規漢英對照詞語手冊》等權威性出版物將是一條捷徑，這樣既有助於外文法律術語的規範統一，也有助於與內地的法律交流和融合。

#### (四) 管理部門

管理部門是執行法律，對法律實施效果全面負責的政府部門。如果不在法案中予以明確，將會直接影響到法律的貫徹實施。目前存在的問題是就負責管理部門的名稱，在法律條文中宜具體寫明還是宜籠統寫為某一職能部門？如立法會在細則性審議及通過《房地產中介業務法》時，議員曾批評法案刪除具體負責的相關實體之名，即房屋局<sup>12</sup>，以“具房地產中介範疇職責的主管實體”<sup>13</sup>取而代之，被認為指代不明，權責不清，質疑打破眾多法案均明確指出主管實體的先例，對此，當時列席會議的政府代表解釋，有關修改會對將來若需要更換相關實體時帶來更大的彈性。<sup>14</sup>然而，在此之後所通過的法案，由於具體草擬法案的部門和立法人員的不同，該立法技術方式沒有得到延續和採納，還是在條文中具體寫明了相關的權責部門，比如在第5/2013號法律《食品安全法》第4條中列出“民政總署負責監察對本法律的遵守情況”，第7/2013號法律《承諾轉讓在建樓宇的法律制度》第15條明確規定“土地工務運輸局負責監察本法律的遵守情況”。

關於管理部門的規定，有學者認為不宜具體寫明，因為如此可能對將來政府機構改革設置障礙，如《中國體育法》第4條規定：“國務院體育行政部門主管全國體育工作。國務院其他有關部門在各自的職權範圍內管理體育工作”，而沒有寫成“國家體育運動委員會”主管全國體育工作，否則，1998年的機構改革，國家體委改為體育總局，則《中國體育法》的規定就顯得不能適應。<sup>15</sup>

而澳門的公共行政改革也在不斷的進行當中，如在2011年，澳門特別行政區政府將“法律改革辦公室”和“國際法事務辦公室”合併為“法律改革及國際法事務局”，並將行政暨公職局重組，改名為“行政公職局”；2013年港務局則改組而成海事及水務局。對此，若僅涉及到機構更名，則不會出現上述的適法困難，因為在澳門的立法技術中，通常存在一

種等同條款，如第24/2011號行政法規在將行政暨公職局更名的同時，在第42條第2款規定，“在法律、規章及合同的中文條文中對‘行政暨公職局’的提述，經作出必要配合後，均視為對‘行政公職局’的提述。”但若在機構改革中，不僅機構名稱有所變化，連職能也被重新劃分時，還是會引起修法的必要。

因此，對管理部門的規定宜粗還是宜細，尚需在立法技術上推敲一番，以法律的穩定性、確定性和預測性作為考量，找出最佳立法方案，避免因小小的技術性問題而啟動修法程序，讓公共行政改革可以順利進行。

#### (五) 對簡稱的表達

在立法上，對於重複出現的冗長名詞，通常在首次出現的條文中規定其簡稱，以使條文簡潔、便於閱讀。就澳門的立法實踐來看，通常會對“澳門特別行政區公報”、政府部門的全稱、法律的全稱等進行縮寫，比如：第3/1999號法律《法規的公佈與格式》中第1條第1款：“公佈法規的正式刊物為《澳門特別行政區公報》，以下簡稱《公報》；葡文刊名為《Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau》，簡稱《Boletim Oficial》。”第10/2013號法律《土地法》第2條第8項中：“土地法律狀況的公開須透過在《澳門特別行政區公報》(下稱《公報》)公佈或登記的公開為之。”《澳門特別行政區立法會選舉法》第1條中：“澳門特別行政區立法會以下簡稱立法會。”第3/2004號法律《行政長官選舉法》第2條第1款中：“設立行政長官選舉管理委員會(簡稱管委會)，其主席和其他委員由推薦法官的獨立委員會推薦，以行政長官批示委任。”第20/2009號法律《稅務信息交換》第1條第1款中：“本法律訂定在澳門特別行政區(以下簡稱澳門特區)與其他稅務管轄區簽訂的稅務協約或協議範圍內進行信息交換所適用的規則。”第3/2000號法律《立法會立法屆及議員章程》第2條第1款中：“立法會如在《澳門特別行政區基本法》(以下簡稱“基本法”)第五十二條所規定的情況下被解散，則應於九十日內依法組成新立法會。”該法第7條第2款中：“全體議員，不論選任或委任者，均代表澳門特別行政區(以下簡稱“特區”)及其市民的利益。”第6/2006號法律《刑事司法互助法》第1條第1款中：“本法規範澳門特別行政區(以下簡稱澳門)在中央人民政府協助及授權下，與中華人民共和國以外的國家或地區進行刑事司法互助。”

在此，儘管僅列出部分實例，但已初現問題所

在，首先，對於如何將全稱簡寫尚無統一格式，括號的或有或無，對全稱的縮寫或以冒號註明或無；其次，就同一名詞的縮寫在不同的法律中也不盡相同，就“澳門特別行政區”而言，有的簡稱為“特區”，有的簡稱為“澳門”，還有的簡稱為“澳門特區”。最後，就原名稱有書名號的情況下，其簡稱要不要同樣加上書名號，比如《澳門特別行政區公報》、《澳門特別行政區基本法》？

#### (六) 生效和產生效力

澳門的法律中有兩個很有意思的詞，就是“生效”和“產生效力”。乍看覺得很奇怪，產生效力簡單地講不就是生效嗎？照理說兩者應該沒有區別。但從葡文的角度來看，的確用了兩個大相徑庭的詞，通常，“生效”對應的是“*entrada em vigor*”，“產生效力”的對應詞是“*produz efeitos*”。比如在第12/2010號法律《非高等教育公立學校教師及教學助理員職程制度》中第30條規定，“該法律自公佈翌日起生效，但第七條第三款的規定待規範評核程序的法規生效之日起產生效力。”

首先，甚麼是生效？根據《澳門基本法》第78條，“澳門特別行政區立法會通過的法案，須經行政長官簽署、公佈，方能生效。”從生效時間上說，根據第3/1999號法律《法規的公佈與格式》第10條，有兩種情況：一種是在法律本身訂定的日期生效；除此之外，如果沒有訂定日期，則在法律公佈後第6日開始生效。所以法律的生效是從法律本身的角度表明其存在及約束力，屬於“應然”的範疇。

相對而言，所謂的“產生效力”，可以理解為從人的角度表明法律開始被人們實際遵守、執行或適用，屬於“實然”的範疇。這兩個不同概念之間既有區別，又密切相關。一部法律只有在通過、簽署和公佈後才能生效，而法律只有在生效後人們才會按照法律規定的行為模式去行為，兩者之間既可以同步進行，或因應實際情況，針對某些條文推遲其效力的產生。生效是產生效力的前提和基礎，法律在滿足通過、簽署和公佈要件後，其本身即整部法律於一定的日期便客觀生效，惟立法者可以人為對某些條文設定具體落實時間，但必須在法律生效的基礎上。如果立法者沒有特別指出條文產生效力的時間，則可認定該法律在生效的同時就開始產生效力，即開始施行。

對此，首先要明確是否要區分這兩個概念，如果答案是肯定的話，就要進一步對兩者的使用作出規範，防止在立法過程中出現五花八門的現象，比如在

第8/2006號法律《公務人員公積金制度》第43條中，則出現該法律於2007年1月1日生效，而法律中的第42條則於公佈翌日生效，即2006年8月28日。還有第4/2006號法律《修改保安部門及保安部隊若干人員組別的薪俸點》第7條規定，該法律自2006年6月1日起產生效力，既然該法沒有規定生效時間，那按照第3/1999號法律《法規的公佈與格式》第10條是否可以理解為法律是在公佈(2006年5月15日)後第6日生效，即2006年5月21日生效？其中相差10日的用意為何？何不直接規定於6月1日生效？

其次，希望中葡雙語法律專家能集思廣益，為“*produz efeitos*”想一個更貼切的中文對應詞，並能固定下來，使“生效”和“產生效力”的區別在中文上一目了然，筆者曾看到一個值得借鑒的例子，就是在第9/2006號法律《非高等教育制度綱要法》中第55條第1款中將其翻譯為“實施”。

最後，就法律的生效和實施日期不一致的情況，尤其是在法律中沒有具體規定部分條款的實施時間，而是取決於相關配套規範的制訂。這樣，在立法時就要充分注意到配套法律、法規的同步制訂和落實，否則自然會影響法律執行的社會效果，難免會讓人對立法的必要性和緊急性產生懷疑。<sup>16</sup>

#### (七) 條文標題、數字表達和層級符號

澳門立法技術的特色之一，就是在每一條文中設立條文標題，這樣能清晰反映條文內容，便於查找和閱讀。這些條文標題又往往涉及到一些慣用的立法術語，而這些頻繁使用的立法術語並沒有固定下來。<sup>17</sup>比如：有的法律雖然條文內容是標的，卻以範圍作為條文標題(見第5/2011號法律第1條)；就適用範圍的條文標題而言，時而寫“適用範圍”(見第5/2013號法律第2條)，時而僅用“範圍”(見第12/2013號法律第1條)；就立法目的的條文標題而言，有的寫“目的”(第4/2010號法律第2條)，有的用“宗旨”(第9/2011號法律第1條)；就廢止的條文標題而言，有的寫“廢止”(第6/2008號法律第9條)，有的用“廢止性規定”(第2/2006號法律第9條)；就對已有法律規定作補充適用的條款而言，有的標題為“補充制度”(第13/2010號法律第15條)，有的用“補充法例”(第6/2011號法律第14條)，有的用“補充法律”(第3/2010號法律第21條)；就制訂補充性行政法規的條款而言，有的標題為“補充法規”(第13/2010號法律第16條)，有的用“補足法規”(第4/2007號法律第35條)；就過渡條款的標題而言，有的為“過渡

規定”(第3/2010號法律第22條),有的用“過渡制度”(第2/2006號法律第10條)。

此外,法律條文中出現數字的情況亦屢見不鮮,通常不外乎有規定法律結構中的篇、章、節、分節、條、款、項等,規範年齡、罰款金額、預算收支金額、天數、日期、公職法中常見的服務時間等。常見的數字表達方式可以區分為四種:阿拉伯數字、漢字數字、大寫數字和羅馬數字,那究竟在甚麼情況下使用這些不同的表達方式,需要進一步的規範。就此,全國人民代表大會常務委員會法制工作委員會擬定的《立法技術規範(試行)(一)及其說明》中對數字的使用作出規定:“序數詞、比例、分數、百分比、倍數、時間段、年齡、人數、金額,以及表示重量、長度、面積等計量數值的數字,均用漢字數字表達。公歷年、月、日,統計表中的數字,需要精確到小數點後的數字,法律條文中‘目’的序號等,均用阿拉伯數字表達。”相對而言,香港律政司法律草擬科的《文體及實務指引》則訂定得更為詳細。這些規定和指引都為澳門在將來訂定立法技術規範時提供了參考。

與上述數字表達密切相關的就是立法中各章節層級使用符號的規範,但有時也會出現數字和字母混合使用的情況,從第16/2012號法律《房地產中介業務法》第2條看出,依一、(一)、(1)順序表示;依第2/2009號法律《維護國家安全法》第7條顯示,其層級以一、(一)、1順序表示;而第16/2001號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》第2條則以一、(一)、(a)順序表示……在此無需一一列舉,其立法技術問題已略見一斑。

#### 四、相關建議

立法技術之所以重要,是因為它可以通過合理的體例、確切的詞語、恰當的語氣和井然有序的條文來表現立法原則和思想,以避免執法者和守法者產生誤解和曲解,故此,無論在法學研究上,還是在立法實踐中,都應對立法技術問題高度重視。

從客觀上講,澳門的中文立法與過去的晦澀難懂相比,的確已經取得較大的進步,但從上述分析發現,澳門的立法技術尚處於發展階段,無論是標題名稱、數字標點、內容編排,還是立法術語、簡稱表達等,都有待進一步的完善。

同時,與法律實質內容相比,雖然外在形式上的立法語言文字表達技術顯得細小瑣碎,但其不僅與法

理學、法解釋學及比較法學密切相關,還與邏輯學、語言學等學科密不可分,這就完全考驗了專業人員的語文素養和綜合素質,尤其是要擁有敏銳的語感、清晰的邏輯、準確的詞匯辨析力和言簡意賅的表達能力,才能確保法律語言的簡潔明瞭、嚴謹莊嚴、邏輯縝密。所以從長遠來看,澳門的法學高等教育可以發揮其積極的作用,如開展立法語言的研究和教學工作,成立專業性的團隊對澳門立法技術的發展乃至立法學進行持之以恆的觀察整理和系統性研究,並培養既精通法學又精通語言學和邏輯學的專業立法人才,為澳門中文立法質量的改善提供持續的理論基礎和人才支持。

而在實踐中,從澳門回歸十多年來的立法積累、演進過程來看,立法語言文字上的問題,很多時候只是因個人的語言表達習慣而產生,其本身往往無所謂對錯好壞之分,只是需要有一套立法技術標準來幫助這些法律工作者在舉棋不定時快速作出選擇。

就立法技術標準的制定形式而言,既可以是法律,也可以是指引,而筆者更傾向於先從指引着手,然後慢慢過渡到法律。因為初始階段便以法律一刀切的形式難免會顯得僵化而缺乏彈性,相對而言,指引則恰恰彌補上述缺陷,它既能考慮到局部的靈活性,又能兼顧到整體的規範性,並能在實踐的檢驗和測試中較容易地對這些技術標準進行不斷的修正、改良和完善,待時機成熟,方將其上升到法律的高度。

那麼誰作為立法技術指引的制訂主體比較妥當?首先聯想到的就是立法機關,因為作為澳門特別行政區的立法機關,立法會根據《澳門基本法》行使立法權,無論由政府還是議員提案,法案最終都需要經立法會討論、審議和通過。而立法會對法案的審議和討論具有實質性和全面性,根據《立法會議事規則》第119條的規定,委員會對每個法案具體內容的細則性審議包括對法律規定在技術上是否妥善的審議。此外,在法案文本獲得通過後,根據該規則第129條的規定,還有最後編訂的環節,負責最後編訂的委員會可以在不更改立法原意的前提下,對文本的編排和格式進行修改,由此看來,立法會對法律的結構、系統、格式及文字等各方面的規範統一上勢必將發揮很大的作用。但不能忽略的事實是,澳門絕大多數的立法都是由政府提案,這些草擬部門可能對法律的技術問題頗有體會和經驗,況且立法技術的規範工作若能從源頭抓起,從草擬那一刻便得以遵守,那麼將有助於推動後期立法工作的順利進行,況且,政府在資源上的優勢是毋庸置疑的。因此,行政和立法機關若能在

立法技術問題上充分合作、討論和交換意見，從而達成共識，那麼將來所出台的立法技術指引，無論其認受性還是執行性，都會大為增強，從而使法案審議過程更為順暢。這樣，既有利於立法會更好地履行立法職能，又有利於行政和立法的良好溝通和合作，更有利於將立法技術推向法制化的進程。

但面對繁複的立法技術問題，千頭萬緒要從何做起？初步構想是以編製一個總結報告作為工作的出

發點，將回歸至今所有法律文本中所出現的技術層面問題作一個全面的回顧、滙總和整理，並以研討會或座談會的形式邀請有關方面的專家學者獻計獻策，廣泛聽取各方意見，參考各地立法技術文本，學習各地成功經驗。在此基礎上，對澳門立法工作中經常遇到的、帶有共性和普遍性的立法技術層面問題制訂一套全面而詳細的指引，促使立法工作的制度化、科學化和規範化，相信必能為澳門社會帶來裨益。

## 註釋：

- <sup>1</sup> 羅傳賢：《立法程序與技術》，台北：五南圖書出版股份有限公司，2012年，第31頁。
- <sup>2</sup> 同上註，第65頁。
- <sup>3</sup> 范劍虹：《論澳門立法技術標準》，載於《“一國兩制”研究》，2013年第1期，第97頁。
- <sup>4</sup> 周旺生主編：《立法研究》（第1卷），北京：法律出版社，2000年，第548頁。
- <sup>5</sup> 同上註，第554-555頁。
- <sup>6</sup> 根據全國人民代表大會常務委員會《立法技術規範（試行）（一）及其說明》，貫穿法律始終的基本概念，定義條款在總則中或者法律第1條立法目的之後規定。如果規定適用範圍的，定義條款在適用法律之後規定。概念、術語只涉及某章節的內容時，可以在該章節的開頭、結尾或者有關條文中規定。
- <sup>7</sup> 見立法會代表團前往美國拉斯維加斯考察報告書，載於澳門立法會網站：[http://www.al.gov.mo/download/las\\_vegas\\_cn.pdf](http://www.al.gov.mo/download/las_vegas_cn.pdf)，2014年4月10日。
- <sup>8</sup> 見《聯合國大會議事規則》第51條。
- <sup>9</sup> 見《聯合國大會議事規則》第56條。
- <sup>10</sup> 見《聯合國禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約》，載於聯合國網站：[http://www.un.org/zh/aboutun/structure/ecosoc/in\\_cb/pdf/convention\\_1988\\_ch.pdf](http://www.un.org/zh/aboutun/structure/ecosoc/in_cb/pdf/convention_1988_ch.pdf)，2014年4月10日。
- <sup>11</sup> 《2011人口普查詳細結果》，第12-13頁。載於澳門統計暨普查局網站：<http://www.dsec.gov.mo/Statistic.aspx?NodeGuid=8d4d5779-c0d3-42f0-ae71-8b747bdc8d88>，2014年4月10日。
- <sup>12</sup> 見《房地產中介業務法》法案最初文本第24條，載於澳門立法會網站：[http://www.al.gov.mo/lei/leis/2012/2012-16/prop\\_osta\\_cn.pdf](http://www.al.gov.mo/lei/leis/2012/2012-16/prop_osta_cn.pdf)，2014年4月10日。
- <sup>13</sup> 見第16/2012號法律《房地產中介業務法》第27條。
- <sup>14</sup> 《房地產中介法案獲細則性通過》，載於《濠江日報》，2012年10月19日，第A4版。
- <sup>15</sup> 周旺生、張建華主編：《立法技術手冊》，北京：中國法制出版社，2000年，第313頁。
- <sup>16</sup> 李培傳：《論立法》，北京：中國法制出版社，2004年，第302-304頁。
- <sup>17</sup> 王禹：《有關澳門立法技術的分析及其改進建議》，載於《新華澳報》網站：<http://www.waou.com.mo/detail.asp?id=54660>，2014年4月10日。