

澳門特別行政區法律體系形成標準探析

李燕萍*

法律體系理論對於認識一定區域內的法律規範整體具有重要的分析工具意義。英國著名法理學家拉茲教授認為“每種法律必然屬於一種法律體系。全面的研究可能會產生一種人們所說的法律體系理論。這樣的理論應該是普遍的，因為它適用於所有的法律體系。如果這種理論成功的話，它也就解釋了法律體系的概念，並且構成一般意義上的分析法理學的一個組成部分。”¹ 在中國大陸地區，不僅學術界重視法律體系理論建設，實務部門也以構建中國特色的社會主義法律體系為己任。八屆全國人大期間首次提出法律體系化建設，即“建立市場經濟法律體系”。1997年中共十五大正式提出國家法律全面體系化，提出到“2010年形成中國特色社會主義法律體系”。此後的九屆、十屆和十一屆全國人大常委會都根據這一目標制定任期內的立法規劃和年度立法計劃，有意識有計劃地進行國家法律體系化建設。經過多年的立法努力，中國以憲法為核心，涵蓋七個法律部門的法律為主幹，由法律、行政法規、地方性法規和自治條例、單行條例等三個層次法律規範構成的中國特色社會主義法律體系已經基本形成。²

回歸以來，一方面，由於《澳門基本法》第8條的規定被理解為“澳門原有法律基本不變”³，逐漸產生了澳門原有法律體系與澳門現行法律體系的觀念之別⁴，另一方面，法律體系延續原則成為學者詰問澳門法律變革的理論武器⁵，可見法律體系對於澳門特別行政區的法制完善與法治發展有着非常重要的理論意義與實踐價值。然而，值得深究的問題是究竟是否有“澳門原有法律體系”，更為基礎的理論問題是澳門特別行政區法律體系在何種意義上得以成立？

為此，有必要從理論角度探討了澳門特別行政區法律體系的形成標準。“一國兩制”條件下，高度自

治的立法權和相對獨立的司法權是澳門特別行政區法律體系得以成立的前提條件，本文結合現有法律體系理論成果探討了澳門特別行政區法律體系的形成標準，指出靜態的規範體系和動態的運行體系的有機結合是澳門特別行政區法律體系重要表現，不斷以此為目標才能構建符合社會發展需求的法治社會結構。此外，法律體系理論不能成為澳門法律固步自封的理由，而應當是充分發揮自治立法權限、提供澳門社會需要的治理規則，促進“一國兩制”規範成長，融入國家法治主義的橋樑。在這個意義上，努力構建澳門特別行政區法律體系才能對澳門和國家的法治發展都有所助益。

一、梳理法律體系的意義與價值

法制體系完備、有利於實現公平正義、符合社會發展需求是現代法治社會的普遍共識和基本要求之一。“一國兩制”條件下，澳門特別行政區成為實行高度自治的地方行政區域，可以擁有相對獨立完整的法律規範體系。從制度供給的角度來看，澳門現行的法律制度主要由適用於澳門的全國性法律、回歸後澳門立法會制定的法律和經審查的澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件組成。顯然，這三個層面的法律規範背後的制度目標、文化背景和社會價值各有不同，甚至存在着矛盾與衝突之處。這種雜陳的規範體系構成了澳門法律體系的基本條件，以至於實踐中出現法不合宜的情況也就在所難免了。本文聚焦於澳門法制的規範化、適應性與體系化等目標，對澳門特別行政區法制建設中急需解決的法律體系標準問題進行細緻分析，具有如下研究意義：

第一，有助於推進“一國兩制”理論與實踐的發

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

展。“一國兩制”是為了解決國家統一問題而提出來的政治構想，以強化地方行政區域自治能力的方式實現國家主權的統一。儘管其中的“兩制”被區分為“社會主義制度”與“資本主義制度”，但是從制度學的角度來看，無論資本主義制度還是社會主義制度，必然都要體現為具體的政治、經濟和文化等內容，並以法律規範的方式表達出來。從這個層面而言，澳門特別行政區法律體系的完善與發展是對“兩制”內容的體現與充實，為“一國兩制”的持續發展提供制度規範系統。

第二，為澳門特別行政區法律體系建設提供理論上的論證與說明。法律秩序是一個規範體系，可以從同一個基礎規範中追溯出所有規範，組成一個規範體系，或一個秩序。隨之而來的問題就是澳門特別行政區究竟是否存在明確的、價值目標統一的規範秩序體系。如果考慮到組成澳門特別行政區法律規範的各類規範來源的差異性，答案就顯得不是那麼清晰了。因此，有必要從理論上為澳門特別行政區法律體系提供充分的論證。另一方面，澳門地域狹小，常住人口不多，流動人口數量龐大，必然會出現涉及境外人士的法律糾紛增加的情況，澳門法律體系在發展的過程中，應當有效平衡內部自治性與對外聯繫方便性的關係。同時，“一國兩制”條件下，澳門特別行政區有必要充分利用便利的區域學習與合作的機會，在大中華區域內學習其他地區法制建構的經驗與特點，為國家法制發展做出應有的貢獻。

第三，有利於澳門法治實踐的展開。從1999年12月20日開始，澳門的法治翻開了新的一頁。在經過了最初幾年的平靜之後，澳門法治出現了各種始料未及的問題。例如，面對變化了的社會經濟條件，公共行政當局習慣性固守舊制，並以“原有法律制度不變”等似是而非的理由搪塞公眾質疑，仿佛只有維持葡治時代遺留的各項規則才是實踐“一國兩制”之方法。又如，《澳門基本法》規定“除使用中文外，還可使用葡文”，其立意自然是要彰顯中文在主權治者之下的尊嚴地位，而非僕從。然而，從上游立法環節開始，澳門的法律規範始終無法擺脫以葡文為主的制規模式，一定程度上造成了中文使用狀況不佳在法治各個環節的惡性循環。再如，做為幾乎所有生產、生活資源均依賴外地供給的狹小區域，區域合作是澳門無法迴避的課題。從保障供給型的區域合作向雙贏性的合作轉變過程中，澳門特別行政區法律應該有所努力。

可見，回歸後澳門特別行政區的法治邁進了新時

代，最為重要的體現就是擁有了相對獨立的立法權和比較完備的獨立司法系統。通常情況下，法律體系是由一國現行的全部法律規範按照不同的法律部門分類組成而形成的呈體系化的有機聯繫的統一整體。換言之，法律體系總是作為國家的法律體系而存在，然而法律體系可以在一定的區域內存在，只要法律體系能夠滿足該區域的社會需求，實現人們對法律的預期。法律體系可以國家法律體系面貌出現，也可以存在於一個國家之內的某個地方。在中國，澳門特別行政區法律體系就是在各種條件組合下逐漸形成並發展起來的特定區域的地方法律體系。因此，對於澳門特別行政區法律體系的理解既要關注現行的法律規範系統，更應當從國家法治主義角度進行觀察，充分發揮法律體系理論在國家法治與地方法制之間的橋樑功能。由此，本文認為澳門特別行政區法律體系的形成標準包括有：①系統自治的法律規範體系的形成，支撐法律體系的法律部門齊備。②具有有效運行的法律實施機制。③以《中華人民共和國憲法》和《澳門基本法》為基礎的法律協調機制，澳門特別行政區法律體系的主權歸屬清晰。以下詳述之。

二、系統自治的法律規範體系的形成，支撐法律體系的法律部門齊備

法律體系的部門法模式雖然有着種種局限，卻仍然不失為觀察一個法律體系的基礎工具。這是因為現代社會高度分化，與之相應的法律規範龐雜多樣，通過體系化，按照一定標準對法律規範進行分門別類，可以使雜亂的法律規範形成清晰的結構，有助於人們對法律的研習、適用和完善。⁶ 法律部門通常是指根據一定的標準和原則、按照法律規範自身的不同性質、調整社會關係的不同領域和不同方法等劃分的同類法律規範的總和。⁷ 一般情況下，法律規範調整的社會關係和調整方法是部門法劃分的基本標準。就澳門法律而言，回歸前澳門法整體上依託於葡萄牙法制系統，基本上不存在相對獨立的澳門法的部門化體系問題。回歸後伴隨着澳門法律本地化、體系化的進程，有學者對於澳門特別行政區法律規範進行了部門法劃分，將其分為：①憲法及憲法相關法；②有關保障居民基本權利和自由的法律；③澳門特別行政區公權力機關法；④實體法包括民法、商法、刑法、行政法；⑤程序法和登記法；⑥國際法及有關司法互助法律文件。⁸ 這種分類方式並非無可商量之處，但是作

為一種學術探索，顯然是一種有益的嘗試。從理論上說，對澳門特別行政區法律體系部門化處理過程中至少應當注意兩點：①《中華人民共和國憲法》和《澳門基本法》在澳門特別行政區法律體系中的地位。憲法作為組織社會共同體的根本規則，全面調整社會共同體的基本社會關係，與社會生活保持着一種根本性、整體性的因應關係。如果說《中華人民共和國憲法》作為國家最高法，對於澳門特別行政區法律體系具有宏觀上、整體性的統率與調整作用，那麼《澳門基本法》則是構建澳門特別行政區法律體系的具體價值依據和規範正當性之源。《澳門基本法》是澳門各類法律規範的立法依據和效力基礎，也是澳門特別行政區法律體系的價值基礎與核心。建設澳門特別行政區法律體系必須以《中華人民共和國憲法》和《澳門基本法》為基礎，促進各部門法之間的協調發展。②澳門特別行政區法律部門設置應當結合本地社會關係特點與相應的立法需求進行。法律部門是按照法律規範自身的不同性質、調整社會關係的不同領域和不同方法等劃分的不同法律規法的總和。因而，法律部門的劃分既具有一定的客觀性，也存在着相當程度的地域色彩。法律部門的客觀性是指不論現代國家的類型和法律體系的性質如何，總有一些對所有國家都相同的類似法律部門，如憲法、民法、刑法、訴訟法等。法律部門的地方特色是指在不同的社會生活條件和環境下，人們日益採取更加靈活交叉的法律調整手段，出現了許多從原有的基本部門中分化出來的新的法律部門。例如，隨着環境保護問題日趨嚴重，生態法從一般的行政法和民法部門中分離出來，勞動和社會保障法也逐漸成為獨立的部門法。就澳門而言，博彩法無疑可以成為最具有特色的法律內容，然而，目前的狀況是博彩法依然隱身於一般民法、刑事法、行政法關係之中，尚未形成相對獨立、自治的法律部門體系，難以有效滿足社會對博彩法制的的需求。博彩業作為澳門的重要經濟支柱，在帶動澳門經濟發展的同時，也會對澳門的社會、文化以及內地的社會經濟產生廣泛影響，有必要充分運用法治手段，細緻分析涉及博彩的各類社會關係，形成獨具特色的澳門博彩法律部門。

三、有效運行的法律實施機制

徒法不足以自行，這句古老的法諺很好的道出了法律規範的生命在於它的實效性的真諦。法律體系應

當是一定區域內可以系統存在和運行的法律整體，必須是在社會生活中實際運行的法律整體，而不是只存在於理想、觀念狀態中的法律整體。如果法律體系只是一種觀念上的規範整體，不能對社會生活發生實際作用，那麼，從根本上說也就不是一種真正的能夠協調統一的法律體系。因為，只有在實際運行中，才有可能將法律體系的各要素整合成為統一的、系統化的法律體系，正如凱爾森所言“當且僅當一種法律體系實現了某種最低限度的有效性時，才是存在的。”⁹法律體系只有在動態的運行中才能保持它的開放性和對社會生活的適應性，系統有效的法律實施機制是法律體系現實存在的重要保障。法律體系不僅包括規範體系，而且包括法在實際生活中的運作，法律實踐、法律文化傳統、法律意識和法律職業等。

在澳門，根據《澳門基本法》的有關規定，法律實施主要依靠行政機關和司法機關，其中司法機關包括法院和檢察院。《澳門基本法》第83條規定，澳門特別行政區法院獨立進行審判，只服從法律，不受任何干涉。由此，法院依據法律獨立進行審判是澳門法律得以有效運行的重要保障。澳門回歸祖國給澳門法院發展也帶來了新的生機，“一國兩制”的實踐為澳門法院在新的時期探索新的社會功能提供了良好契機。“澳人治澳”蘊涵着民主的要求，回歸以來的實踐也表明，無論立法領域還是行政機關都在加強着民主的元素。當民眾參與情緒被調動起來時，社會治理過程中的糾紛與矛盾會更為明顯，法治社會應有的秩序與規則將在很大程度上冀望於司法機構。澳門法院應當充分利用已經獲得的司法獨立與司法自治保障，為地區法治發展作出應有的貢獻。

1. 促進澳門法院功能多樣化，從基礎功能拓展到延伸功能。基礎功能是指法院本身所固有的、決定法院制度產生的基礎性功能，即解決糾紛。延伸功能是指以基礎功能的存在和運作為前提和依託的衍生性功能，又包括：控制功能、權力制約功能和公共政策的制定功能。控制功能表現為法院通過運用法律解決社會糾紛，維護社會秩序和政治權威，為各種主體提供和平解決衝突的中介和載體，達到整合治理效果。權力制約功能主要通過司法審查和行政審判兩種方式得以實現，前者通過司法程序審查和裁斷立法和行政機關頒行的法律法規是否違反憲法，後者審查行政行為的合法性。此項功能提升了法院的社會地位，是現代型法院與傳統型法院最重要的區別之一。公共政策的制定功能是指法院有權通過審理案件的方式影響和參與社會宏觀事務決策，既可表現為通過宣佈一

項法律法令或某一行為無效的消極否定方式來干預公共政策，也可表現為通過對法律的解釋等積極方式來肯定某項社會政策。這些功能昭示和凸顯了現代社會中法院尊榮而超卓的地位。根據《澳門基本法》規定，澳門法院已經獲得《澳門基本法》條款的解釋權，澳門法院理應承當起保障民權，控制公共權力濫用的職責，成為地區憲政發展的重要力量。

2. 培植公眾對法院的認同與信任感。按照伯爾曼的法律信仰理論，一項法律(制度)要獲得完全的效力，就必須使人們相信法律(制度)是他們自己的，而要使人們相信和信仰法律，法律則必須具有神聖性和權威性。法律如同宗教一樣具有四種要素：儀式、傳統、權威和普遍性。這四種要素賦予法律價值以神聖性，並且因此而強化了民眾的法律情感。澳門法院必須扭轉法律秩序與社會秩序長期疏離的狀態，運用本地通用語言處理案件，讓民眾通過裁判書直接感受法律的權威與尊嚴，而非借助於翻譯的力量。同時積極促進司法訴訟的效率，以免造成遲來正義等於非正義的尷尬局面。總之，法院作為澳門地區最重要的司法力量之一，有義務充分發揮應有的功能，為地區法治社會成長提供保障，也為國家法治事業提供有益借鑒。

四、澳門特區法律體系的主權歸屬清晰

作為一個地方區域性法律體系，如欲健康發展，最為關鍵性的問題是如何協調地方法律與國家憲法之間的關係。只有國家憲法得到了全面切實的實施，才談得上法律體系的和諧統一。根據《中華人民共和國憲法》第31條的規定“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。”由此，《澳門基本法》作為區域性憲制文件得以獲得憲法規範的支持，然而，和所有法律文件一樣，《澳門基本法》也無法窮盡社會生活的方方面面，對於基本法沒有規範或規範不清晰的地方，應當區分問題性質，最終按照憲法效力至上的原理進行處理，才能切實協調法律之間的差異性，建構符合法治精神社會運行規則。

在現代法學發展過程中，儘管絕對主權理論遭遇了絕對權力正當性的詰問而備受質疑，但是，憲政主義框架下的相對主權理論在國際國內法秩序中仍然有着相當的實用價值，代表了一種正當的自治權利和統治方式，起源於自然狀態下的個人自治。在憲政狀

態下的人民主權是指所有具有政治權利的公民參與制定憲法、創制或複決某些重要法律和措施，定期選舉或罷免重要的政治官員的權利。政府主權則是指憲法所規定的權利機關根據人民的授權行使統治權。從主權理論出發，澳門特別行政區法律體系問題實際上就是澳門法律本地化問題的理論版本。其一，澳門特別行政區法律體系不是回歸前澳門法律體系的自然延伸，而是在中華人民共和國對澳門恢復行使主權、設立了澳門特別行政區之後逐漸形成的法律體系。這其中恢復行使主權是關鍵，也是澳門特別行政區得以建立的政權基礎。其二，澳門法律本地化即澳門法律從葡萄牙法轉化為澳門法，是伴隨着中國對澳門恢復行使主權而終結葡萄牙法律在澳門適用實施的客觀需要。澳門特別行政區法律體系是在徹底割斷澳門與葡萄牙之間基於統治而形成的法律聯繫之後的新型法律體系，既不是國際法意義上的“國家繼承”或“政府繼承”關係，也不是任何外國要求中國承擔的國際義務。¹⁰ 有學者細緻地描述到，“澳門法律本地化是指澳門法律由本地立法機關制定、立法形式和立法程序合乎本地的立法傳統，法律的制定符合本地社會的實際需要，內容能夠反映本地的特質和本地的政治、經濟和社會環境，立法語文為本地廣大市民說掌握的語文以使法律為人們所遵守，法律教育的授課語言為本地廣大市民所掌握的語言，立法者和執法者均為本地人等。總括而言，澳門法律本地化是指澳門的立法從內容到形式，都必須具有澳門本身的特點，適應澳門當今的政治、經濟和社會發展的實際需要。”¹¹ 由此可見，澳門特別行政區法律體系不是澳門原有法律的天然延伸，而是在中國國家主權基礎上，新設立的澳門特別行政區根據憲法和法律的授權、結合自身原有條件和現實的社會發展需要逐漸構建起來的法律規範系統。

五、結語

關於澳門法律，一個似乎普遍的共識是澳門法淵源於葡萄牙法律並自成體系，這一觀念直接引導着澳門特別行政區的法律制定與實施過程。這種認識看似無非，實則有謬。其一，長期以來，澳門被葡萄牙實際佔領，葡萄牙有權將其本土法律延伸到澳門，甚至直接為澳門制定法律，因而澳門法律不過是葡萄牙法律體系的一個組成部分，獨立於葡萄牙法律體系的澳門法律體系並不存在。¹² 其二，法治不僅僅是法律規

範的堆積，更是法律觀念、法律意識形態的表達，不同價值觀念下的規範實踐會產生截然不同的社會效果與反應。在一般意義上，澳門法固然淵源於葡萄牙法律，然而，隨着根本規範的位移，澳門法的內在價值與意識形態必然發生根本性變革，自由、民主、法治、“一國兩制”等理念將成為澳門所有法律共同堅守的核心價值。其三，體系化思維有利於發現自我，也會產生區隔他人的作用。因此，單純強調澳門法的自成體系容易忽略澳門法得以體系化的重要前提條件——回歸後實行“一國兩制”的社會治理模式。只有在“一國兩制”條件下，具有相對獨立意義的澳門法體系才成為可能。因此，究竟何謂澳門特別行政區法律體系、認真梳理澳門特別行政區法律體系的內涵與外延具有重要的理論意義與實踐價值。

截止 2013 年 3 月底，為期三年的澳門原有法律的清理及適應化的技術分析和處理工作已經完成，其中涉及 1976 年至 1999 年 12 月 19 日期間頒佈的 2,123 項法律和法令。經分析整理，約有 1/3 即 668 項原有法律(法律 108 項，法令 560 項)仍然生效，其餘的原

有法律內容存在與現行法律體系明顯不協調不一致，需要通過一般修法程序加以完善。¹³ 澳門特別行政區法律體系的建設首先需要進一步清理和整頓的原有法律，進行適應化處理或者修改。無論澳門法與葡萄牙法的淵源有多深，在未來，葡萄牙法在澳門特別行政區法律體系建設過程中都只有參考價值，根據澳門社會經濟條件，制定出符合社會需要的法律規則才是澳門特別行政區法律體系逐步走向完善的必由之路。正如澳門學者楊允中教授所言“在‘一國兩制’基本國策保障下，澳門特別行政區的現有法律體系，仍處於動態完善過程中，隨着年復一年新法律法規的出台，原有法律比重會越來越小，此長彼消，此消彼長，既展示了國家‘原有法律基本不變’的承諾，又與時俱進地豐富、完善了現行法律結構。”¹⁴

總之，只有在“一國兩制”條件下，澳門特別行政區法律體系才有可能逐步發展完善，在規範體系領域和法律實施過程中都能獲得相對獨立完整的體系化與自運行，澳門特別應當善用這種難得的機遇，為地區法治以至於國家法治發展做出應有的貢獻。

註釋：

- ¹ [英]拉茲：《法律體系的概念》，吳玉章譯，北京：中國法制出版社，2003 年，第 2 頁。
- ² 《吳邦國在形成中國特色社會主義法律體系座談會上的講話》，載於全國人民代表大會網站：http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/lfdt/2011-01/27/content_1618076.htm。
- ³ 蕭蔚雲：《論澳門基本法》，北京：北京大學出版社，2005 年，第 186 頁。
- ⁴ 劉高龍、趙國強：《澳門法律新論》(上冊)，澳門：澳門基金會，2005 年，第 10 頁。
- ⁵ 何志遠：《一國兩制下法律體系延續原則的挑戰——〈澳門特別行政區基本法〉中行政法規的地位》，載於《法學》，2011 年第 3 期。
- ⁶ 劉茂林、王從峰：《論中國特色社會主義法律體系形成的標準》，載於《法商研究》，2010 年第 6 期。
- ⁷ 張文顯：《法理學》，北京：高等教育出版社、北京大學出版社，2007 年，第 128 頁。
- ⁸ 楊允中主編：《澳門特別行政區常用法律全書》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2012 年。
- ⁹ 轉自註 1，第 113 頁。
- ¹⁰ 許昌：《澳門過渡期法律問題論集》，澳門：亞洲(澳門)國際公開大學，1998 年，第 3 頁。
- ¹¹ 趙燕芳：《澳門法律本地之回顧與前瞻》，載於《行政》，1992 年，第 5 卷，第 3/4 期(總第 17/18 期)，第 837-839 頁。
- ¹² 鄧偉平：《略論澳門法律體系的建立和過渡》，載於《法學評論》，2000 年第 1 期。
- ¹³ 資料來源於澳門法務局網站：<http://www.dsaj.gov.mo>。
- ¹⁴ 楊允中：《我的“一國兩制”觀》(增訂版)，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2012 年，第 329 頁。