

基本法與澳門特區的法制建設

趙向陽*

一、澳門特區法律體系簡述

(一) 法律體系的構成

廣義而言，包括《澳門基本法》、列於《澳門基本法》附件三的全國性法律，適用於澳門的國際法文件，澳門特區的法律、法令、行政法規及其他規範性文件。狹義而言，包括《澳門基本法》，回歸前制定的予以保留的原有法律及法令，澳門特區立法會制定的法律(《澳門基本法》18條第1款)。

(二) 法律體系的特點

1. 法律淵源的多樣性

既有國內法，也包括國際法；既有全國人大制定的專門法律(《澳門基本法》)，也包括全國人大制定的其他法律(列於《澳門基本法》附件三者)；既有澳門立法會制定的法律，也包括行政長官制定的行政法規及其他規範性文件。

2. 體系內容的完整性

既有構成廣義法律體系基礎的五大法典：《刑法典》、《刑事訴訟法典》、《民法典》、《民事訴訟法典》以及《商法典》，也包括規範政治體制、經濟制度、社會民生、權利自由及其保障的各項法律法規；既有各領域的實體法，也有確保實體法得以遵行的程序法，尤其是《行政程序法典》、《行政訴訟法典》及多項登記法；更有規範制定法規權限及位階的第13/2009號法律《關於訂定內部規範的法律制度》，從而形成了有法可依、有法必依的制度保障。

3. 法律位階的層次性

《澳門基本法》的憲制地位，根據《澳門基本法》序言指出，“根據中華人民共和國憲法，全國人民代表大會特制定中華人民共和國澳門特別行政區基本法，規定澳門特別行政區實行的制度，以保障國家對

澳門的基本方針政策的實施。”《澳門基本法》第11條規定，“根據中華人民共和國憲法第三十一條，澳門特別行政區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以本法的規定為依據。澳門特別行政區的任何法律、法令、行政法規和其他規範性文件均不得同本法相抵觸。”在澳門特區適用的國際公約具特殊地位。《澳門民法典》第1條第3款規定，“適用於澳門之國際協約優於普通法律。”本文認為，對其內容應無疑問，但應由憲制性法律作出規定。《澳門基本法》第40條規定，“《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於澳門的有關規定繼續有效，通過澳門特別行政區的法律予以實施。澳門居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，此種限制不得與本條第一款規定抵觸。”由此可見，至少由立法會制定的限制權利和自由的法律，其位階低於上述國際公約適用於澳門的規定。澳門法律的相對地位十分清楚。澳門立法會制定的法律，其位階低於《澳門基本法》及適用於澳門特區的全國性法律和國際公約，高於行政法規及其他規範性文件。

4. 有條件的延續性

在符合《澳門基本法》的前提下，部分原有法律予以保留，並構成現行法律體系的重要組成部分(上述所列舉的多項法典均為回歸前制定)。有條件的保留原有法律，是“一國兩制”的重要體現之一，即奠定了“保持原有資本主義制度和生活方式五十年不變”(《澳門基本法》第5條)的法制基礎。對原有法律的處理是一項重要和長期的工作。第九屆全國人大常委會於1999年10月31日通過了《關於根據〈澳門特別行政區基本法〉第145條處理澳門原有法律的決定》，就處理原有法律的各種情況作出規定。澳門

* 澳門行政法務司司長辦公室顧問、澳門科技大學法學院客座教授

特區政府行政法務司在 2010-2013 年用 3 年多時間，就 1976 年至 1999 年 12 月 19 日期間頒佈了 2,123 項原有法律及法令(共約四萬條條文)的效力狀況進行了逐條分析，並正在研究具體處理方案。

二、澳門特區的立法制度

(一) 憲制基礎及立法體制的變更

在憲制基礎方面，由回歸前的葡萄牙法律《澳門組織章程》變更為中國法律《澳門基本法》，這是中國政府恢復對澳門行使主權的重要體現。

在立法體制方面，由回歸前立法會與總督均行使立法職能，改為只有立法會行使立法權，即由立法“雙軌制”改為“單軌制”(《澳門基本法》第 2 條、第 17 條、第 67 條及第 71 條)。

(二) 立法會的組成

立法會議員由直接選舉、間接選舉及行政長官委任等三種方式產生。直接選舉是由自然人選民投票選舉產生 14 名；間接選舉是由法人選民投票選舉產生 12 名(《澳門基本法》附件二修正案)，上述兩個選舉須在同一日完成，按比例代表制計算選舉結果。上述選舉結果公佈後的 15 日內，行政長官以行政命令公佈委任議員 7 名。立法會議員必須是澳門特別行政區永久性居民(《澳門基本法》第 3 條、第 68 條)。

(三) 普通立法程序

一般性討論及表決：立法會全體會議就法案的“立法精神和原則，以及其在政治、社會和經濟角度上的適時性”進行討論；隨後進行表決，如獲全體議員過半數同意即為通過。

委員會細則性審議：立法會主席指示立法會的三個常設委員會中的一個委員會，就獲一般性通過的法案進行細則性審議，並提交意見書，指出其是否具備條件提交全體會議進行細則性討論及表決。

細則性討論及表決：立法會全體會議就法案條文進行細則性討論及表決，如獲全體議員過半數同意即為通過。

在上述三個階段，政府代表會出席立法會全體會議或委員會會議，引介法案，或就議員提出的問題作出解釋，並聽取和研究議員提出的修訂建議。法案獲立法會通過後，“須經行政長官簽署、公佈，方能生效”(《澳門基本法》第 78 條)。

(四) 立法提案權

《澳門基本法》第 75 條規定“澳門特別行政區立法會議員依照本法規定和法定程序提出議案。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。”這是確保行政主導體制在立法層面的制度安排。

《立法會議事規則》規定，政府專屬提案的修訂提案亦只能由政府提出(第 104 條)。事實上，自 1999 年 12 月 20 日至 2014 年 5 月 20 日，立法會共制定法律 206 項，其中只有 15 項由議員提出，其他均為政府提案。

三、法制建設的主要成果及基本經驗

(一) 體現國家主權與維護國家安全

早在回歸日 1999 年 12 月 20 日當天，澳門特區立法會就通過了由政府提案的《回歸法》、《國旗、國徽及區旗區徽的使用及保護》、《澳門特別行政區居民辦理國籍申請的具體規定》等法律，從本地立法的角度體現國家對澳門恢復行使主權。

履行防務是國家主權的題中應有之義。《澳門基本法》第 14 條第 1 款規定，“中央人民政府負責管理澳門特別行政區的防務。”列於《澳門基本法》附件三的《中華人民共和國澳門特別行政區駐軍法》就相關事宜作出了具體規定。為了配合《駐軍法》的實施，澳門特區於 2004 年、2005 年及 2009 年分別制定了第 4/2004 號法律《軍事設施的保護》、第 6/2005 號法律《中國人民解放軍駐澳門部隊協助維持社會治安和救助災害》、第 23/2009 號法律《中國人民解放軍駐澳門部隊因履行職務而享有的權利和豁免》。行政長官亦分別頒佈了 4 項行政法規，就設置軍事禁區、處罰對軍事設施的行政違法行為，保留土地供駐軍使用等作出規定。上述法律和行政法規為澳門駐軍履行職務提供了多方面的保障。

《澳門基本法》第 23 條規定澳門特區應自行立法禁止危害國家安全的行為。在廣泛徵詢社會意見和大力推廣國家安全理念的基礎上，由特區政府提案，立法會於 2009 年 2 月 25 日通過了第 2/2009 號法律《維護國家安全法》，落實了《澳門基本法》第 23 條規定的憲制責任，取得了全面實施《澳門基本法》的重要進展，也充分體現了澳門居民維護國家安全的共同意志。

(二) 建立健全政治體制

《澳門基本法》分設九章，共 145 條。其中只有第四章“政治體制”分節表述，且有 58 條之多，可見“政治體制”的重要。事實上，只有建立健全政治體制才能實施有效管治，從而落實“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治方針。為此，澳門特區將建立健全政治體制作為法制建設的一項重要工作。據初步統計，僅這方面的相關立法約 30 項，涉及政府組織綱要法，政府部門組織與運作，設立審計署、警察總局、海關，重組廉政公署；司法組織綱要法，法官通則；行政長官、主要官員及司法官員薪酬制度；領導及主管人員基本制度；公職人員制度等等。尚有選民登記法、立法會選舉法、行政長官選舉法；以及立法會組織法、立法會議員章程等。除此之外，行政長官也頒佈了數十項相關行政法規。

值得指出的是，2012 年澳門特區在政制發展方面邁出了重要步伐，按照政制發展“五步曲”的憲制程序，通過了《澳門基本法》附件一行政長官產生辦法修正案並獲全國人大常委會批准，通過了《澳門基本法》附件二立法會產生辦法修正案並獲全國人大常委會予以備案，提高了政治體制的民主化程度。

(三) 發展經濟與改善民生

澳門特區政府始終秉持“以人為本”的宗旨，將發展經濟和改善民生作為工作重點，並以此作為法制建設的重要內容。據初步統計，在 1999 年 12 月 20 日至 2014 年 5 月 24 日期間制定的 206 項法律及 454 項行政法規共計 660 項中，涉及經濟的有 143 項(其中法律 51 項，行政法規 92 項)，涉及民生的有 191 項(其中法律 62 項，行政法規 129 項)。在經濟範疇，最重要之一的是關於開放博彩業的相關立法。在民生方面，最重要之一的是關於社會房屋和經濟房屋的相關立法。

(四) 法制建設的基本經驗

第一，全面正確地理解和執行《澳門基本法》。是確保法制建設正確方向的憲制基礎，也是在立法過程中解決紛爭、達致共識的根本準則。為此，全社會，尤其是政府官員和立法會議員，需要全面認識“一國兩制”方針的深刻內涵和戰略意義，深入研究《澳門基本法》的立法原意和每個條文的準確含意，包括分析各個條文之間或各章節之間的內在邏輯。

第二，維護愛國愛澳佔主導地位的政治環境。包括愛國愛澳的理念成為主流政治文化，愛國愛澳社團成為主流政治力量，愛國愛澳的施政團隊成為政制架構的主流成分。惟此，方能形成尊重《澳門基本法》、維護《澳門基本法》、實施《澳門基本法》的社會氛圍和政治條件，才能使正確理解和執行《澳門基本法》取得實際成效。

第三，加強行政立法的相互合作。按照《澳門基本法》的設計，澳門特區的政治體制是行政主導，行政與立法相互合作、相互制約，司法獨立。立法會是惟一的立法機關，而大多數法案的提案權屬於政府。因此，如何在維護行政主導的前提下，加強行政立法之間的相互合作，是法制建設能否順利發展的關鍵因素。在這方面，特區政府與立法會通過長期的“磨合”和努力，形成了事先徵詢意見、立法過程中採納議員合理建議、法律顧問團隊理性磋商等合作機制，使立法工作能夠順利進行。在這方面的一項重要成果就是制定了第 13/2009 號法律《關於訂定內部規範的法律制度》，就法律和行政法規的內容範圍、效力地位等重要事宜作出了具體規定。

第四，尊重法律的內在邏輯，維護法律體系的完整和統一。澳門原有法律建基於實行大陸法系的葡萄牙法律。雖然特區成立之後整個立法工作的憲制基礎發生了根本變化，但是必須尊重法律的歷史沿革和共同規律；尤其是在實行資本主義制度 50 年不變的情況下，必須正確處理特區立法與原有法律之間的合理銜接，必須維持法律的基本制度、基本概念和基本的立法技術，從而保持以符合《澳門基本法》為基礎的整個法律體系的統一。在這個過程中，中葡法律工作者的合作十分重要。事實上，在政府提案的 206 項法律中，有 104 項是由葡文草擬，有 102 項是由中文草擬。這不僅符合《澳門基本法》關於中葡文都是正式語文的規定，也促進了兩種法律文化的交流和相互借鑒。

當然，澳門特區的法制建設仍存在一些問題，例如在統籌法案或行政法規草案的起草方面，尚有待加強；在如何理解制定法律及行政法規的具體分界等方面尚有不同的理解，等等。在《澳門基本法》頒佈已 21 年、正式實施已有 15 年的今天，充分肯定澳門特區法制建設成果並認真思考新時期加大法制建設力度，十分重要。