

## 澳門特別行政區權利保障制度\*

張 泳

**摘 要：**回歸以來，澳門特別行政區在“一國兩制”的治理模式以及中央政府的大力支持下，團結社會各界人士，妥善地解決了一系列重大問題，實現了民主發展、經濟繁榮及社會穩定。鑒於國際上仍有個別國家通過發佈相關報告，試圖在國際輿論上向中國施壓，澳門特別行政區政府立即對其中涉及到澳門特別行政區的所謂“人權問題”作出了回應。為全面、翔實地反映澳門特別行政區權利保護現狀及揭露相關報告背後的真相，本文綜合運用多種方法進行了深度剖析，指出相關報告提及有關澳門特別行政區所謂的“人權問題”均不存在，澳門特別行政區的權利保障狀況優良。

**關鍵詞：**澳門權利保障體系 社會制度 法律制度 司法機制

### On the Rights Protection System in the Macao Special Administrative Region

ZHANG Yong

(Institute of Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin, Judicial Human Rights Center of the National Police University for Criminal Justice, Faculty of Law of University of Macau)

**Abstract:** Since the handover, the Macao SAR, under the governance model of “One Country, Two Systems” and with the strong support of the Central Government, has united all sectors of the community to adequately resolve a series of major issues and achieve democratic development, economic prosperity and social stability. However, there are still individual countries trying to exert pressure on China in international public opinion by issuing relevant reports, and the Macao SAR government immediately responded to the so-called “human rights issues” involved in the Macao SAR. In order to comprehensively and accurately reflect the current human rights situation in the Macao SAR and reveal the truth behind the relevant reports, this paper uses several methods to conduct in-depth analysis pointing out that the so-called “human rights issues” in the Macao SAR do not exist and that the human rights situation in the Macao SAR is excellent.

**Keywords:** Macao human rights protection system, social system, legal system, judicial mechanism

\* 原文《澳門特區人權保護成果與挑戰》收錄於中央司法警官學院司法人權中心於2019年12月30日承辦的“首屆司法人權青年論壇暨完善中國特色社會主義司法行政制度與人權保障研討會”，本文在吸收原文中關於澳門公民權利與政治權利保護的基礎上補充完善而成。

收稿日期：2022年6月25日

作者簡介：廣東省珠海市橫琴創新發展研究院特聘研究員，中央司法警官學院司法人權中心研究員，澳門大學國際法博士研究生

回歸以來，澳門特別行政區在“一國兩制”的治理模式以及中央政府的大力支持下，團結社會各界人士，妥善地解決了一系列重大問題，實現了民主發展、經濟繁榮及社會穩定。鑒於國際上仍有個別國家通過發佈相關報告，試圖在國際輿論上向中國施壓，澳門特區政府隨即就當中所涉澳門特別行政區人權保障狀況的批評作出了有力回應，並指出這是“對澳門人權狀況無端指責”、“任何外部勢力的干預都不可能否定澳門特區在人權領域發展進步的事實”。<sup>1</sup> 事實上，中國的人權狀況如何，中國人民是最清楚的，也是最有發言權的。<sup>2</sup> 澳門特別行政區人權保障狀況如何，同理亦然。自1999年澳門回歸祖國以來，澳門在“一國兩制”及《澳門基本法》的憲制架構下，立法、司法及行政部門協同開展工作，充分尊重並保障人權，形成了完備的權利保障制度。具體而言，澳門權利保障制度可以分為三部分，即社會制度、法律制度及司法機制。

## 一、澳門特別行政區權利保障的社會制度

社會制度就是對社會的相關規定，是一套人民必須執行的強有力的行為規範。複合性是社會制度的主要特徵之一，即任何一種制度都不能單獨存在，必須與其他不同方面的具體制度相互配合，從而形成一整套行之有效的制度體系。<sup>3</sup> 具體到澳門特別行政區權利保護的制度體系，其主要包括結社制度、公共政策諮詢制度、多元文化並存制度，人權委員會、廉政公署與公眾服務暨資訊中心相關制度及人權推廣制度，他們分別從不同方面保護澳門公眾的具體權利，包括選舉權、政治參與權、宗教信仰自由權、文化權、監督權、建議權及批評權等公民權與政治權利。

### （一）結社制度

結社制度的建立促使公眾間接地參與政府事務，保障了其政治參與權。1999年，澳門特別行政區成立當天，社團就有1,739個。澳門特別行政區成立後，社團數目不斷增加，2005年社團有2,762個，2010年增至4,773個，2015年增至7,132個，2018年社團數量已經達到了9,000個。截止2022年6月，社團已達11,091個。<sup>4</sup> 從1999年至2022年6月，澳門社團總數增加了538%，其增幅之大令人咋舌（見圖1）。

<sup>1</sup> 參見澳門特別行政區政府：《澳門特別行政區政府就美國國務院〈2021年度國別人權報告〉涉澳門特區內容的回應》，2022年4月14日，<https://www.gov.mo/zh-hans/news/604696/>，2022年5月16日訪問。

<sup>2</sup> 參見董雲虎：《評美國國務院〈2002年國別人權報告〉中國部分》，董雲虎等編：《中國人權年鑑（2000-2005）》，北京：團結出版社，2007年，第1862頁。

<sup>3</sup> 參見呂智勝：《現代實用社會學》，成都：電子科技大學出版社，2008年，第26頁。

<sup>4</sup> 參見澳門特別行政區政府印務局網站，<https://www.io.gov.mo/cn/entities/priv/cat/allassoc/?p=1>，2022年6月20日訪問。

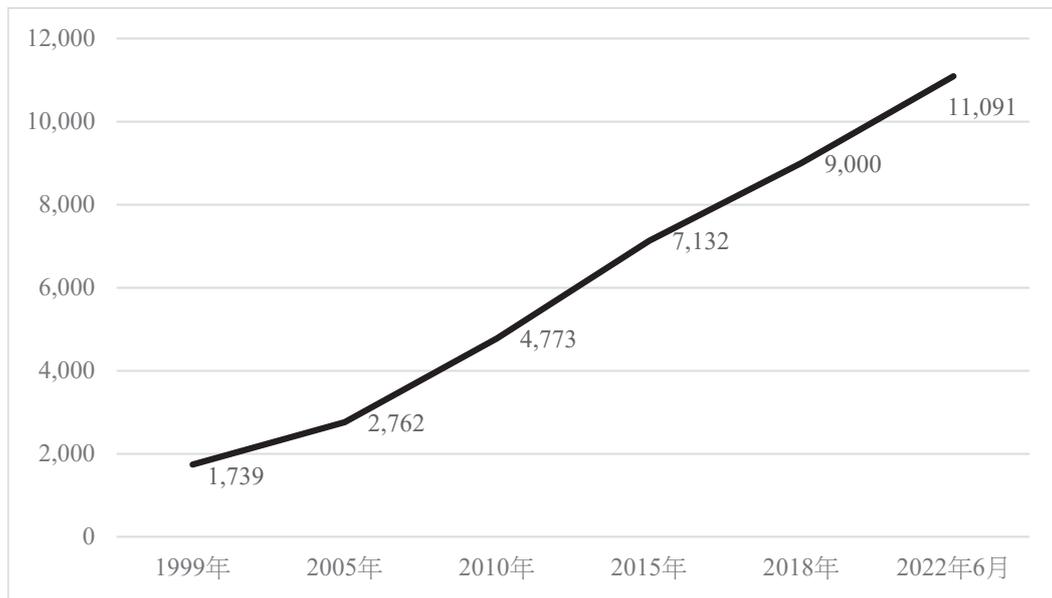


圖1 澳門社團總量

澳門的結社制度滿足了澳門居民政治參與、社會交往和興趣發展的需要，澳門回歸以來社團數字的持續增長，客觀上，是社團帶來的參政機會、簡便的成立手續、豐厚的金錢支援等因素共同作用下的結果。<sup>5</sup> 社團帶來的參政機會使得民眾更加積極地設立社團，同時社團也為澳門居民間接參與政府事務管理提供了渠道。一方面，社團參與社會政治事務。根據《行政長官選舉法》<sup>6</sup>《結社權規範》<sup>7</sup>《選民登記法》<sup>8</sup>《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》<sup>9</sup>和《澳門特別行政區立法會選舉

<sup>5</sup> 參見何曼盈：《澳門特區民間社團現狀淺析》，《“一國兩制”研究》2019年第1期，第158頁。因篇幅有限，本文僅就參政機會這一因素進行描述，以此證明澳門結社制度對人權保護的促進作用。

<sup>6</sup> 《行政長官選舉法》第16條規定：“一、已按照《選民登記法》被登錄於選委會選舉日期公佈日前最後一個已完成展示的選民登記冊的法人，推定在其所屬的不設分組的界別或界別分組選舉中具有投票資格。二、由公共實體設立的法人，不具投票資格，但專業公共社團除外。”見《行政長官選舉法》，[https://bo.io.gov.mo/bo/i/2004/14/lei03\\_cn.asp](https://bo.io.gov.mo/bo/i/2004/14/lei03_cn.asp)，2022年6月1日訪問。

<sup>7</sup> 《結社權規範》獨設第2章“政治社團”，將“主要為協助行使公民權利及政治權利以及參加政治活動具有長期性質的組織”定義為“政治社團”，並為之規定了“參加選舉”、“提出施政及管理上的建議、意見及大綱”等職責，以及設立的條件、內部組織等。見《結社權規範》第13、14條，[https://bo.io.gov.mo/bo/i/99/32/lei02\\_cn.asp](https://bo.io.gov.mo/bo/i/99/32/lei02_cn.asp)，2022年6月1日訪問。

<sup>8</sup> 《選民登記法》第26、27條對社團所代表的社會利益界別之確認作出詳細規定。第26條規定：“凡兼具下列條件的社團和組織，均得作法人選民登記：（一）已在身份證明局登記；（二）獲確認屬於相關界別至少滿四年；（三）取得法律人格至少滿七年。”第27條規定：“上條所指界別為：（一）工商、金融界；（二）勞工界；（三）專業界；（四）社會服務界；（五）文化界；（六）教育界；（七）體育界。”見《選民登記法》，[https://bo.io.gov.mo/bo/i/2009/01/despce\\_cn.asp#390](https://bo.io.gov.mo/bo/i/2009/01/despce_cn.asp#390)，2022年6月1日訪問。

<sup>9</sup> 《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》規定，行政長官是“由一個具有廣泛代表性的選舉委員會”選舉產生，該選舉委員會的組成，除當然代表外，是以界別為基礎劃分代表名額的。而在《澳門特別行政區立法會的產生辦法》所規定的立法會議員結構中，間接選舉的設計是以不同利益界別社團為基礎的。見《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》第1、2、3條，[http://www.gov.cn/test/2005-07/29/content\\_18300.htm](http://www.gov.cn/test/2005-07/29/content_18300.htm)，2022年6月3日訪問。

法》<sup>10</sup>，社團如果符合《選民登記法》的要求，可以成為法人選民，參與行政長官選舉、立法會間接選舉，乃至直接選舉；另一方面，社團參與政策諮詢和公共管理。在上述參政機會等因素的共同作用下，澳門特別行政區形成了一個存在大量社團的社會現象，並且社團與政府高度密切合作。具體而言，社團可以參與政策的起草制定<sup>11</sup>，參與社會公共資源的分配等社會管理活動。澳門回歸後，這些優良傳統得到了延續和相關法律的保障。<sup>12</sup> 因此，無論是在社會公共管理領域還是在行政長官選舉等政治事務上，澳門居民都可以通過設立或者參加社團的方式，間接參與政府事務的管理，這有利於資源分配的高效、透明，更有利於充分保障澳門公眾的權利。

## (二) 公共政策諮詢制度

公共政策諮詢制度的建立保障公眾的選舉權與政治參與權。該制度的推行，營造了良好的諮詢環境，提高了公眾參與政策諮詢的積極性，有利於充分聽取公眾的意見，更有利於推動相關政策的實施。2011年8月5日制定的《公共政策諮詢規範性指引》對公共政策諮詢制度的建立起着關鍵性作用<sup>13</sup>，其對政府在制定法律、政策行為及措施諮詢工作中應當遵守的原則及具體程序作出了詳細的規定，為澳門特區政府政策諮詢工作的高效開展奠定了極其重要的基礎。<sup>14</sup> 《指引》的成功實施，除了保障政策等諮詢工作的順利完成外，也為澳門特區政府真正地瞭解民之所思所想，並據此制定針對性的政策，造福百姓提供了具體路徑。<sup>15</sup>

以2012年的澳門政制發展諮詢活動為例：首先，做好政策諮詢的前期準備工作，明確真正需要

<sup>10</sup> 《澳門特別行政區立法會選舉法》規定了間接選舉產生的議員數額分配、提名方式等，同時也間接規定了澳門社團可以參與立法會議員的直接選舉。第27條第1款規定：“下列者有權提出候選名單：（一）政治社團；（二）提名委員會”。目前由於政治社團的缺位，提名委員會自然成了提名主體，而實踐中，“提名委員會基本都有社團背景。因此，無論是直接選舉還是間接選舉，澳門社團均參與其中。”見《澳門特別行政區立法會選舉法》第四章第二節，[https://bo.io.gov.mo/bo/i/2017/07/despce\\_cn.asp#21](https://bo.io.gov.mo/bo/i/2017/07/despce_cn.asp#21)，2022年6月5日訪問。

<sup>11</sup> 在公共政策制定方面，政府通過設立眾多諮詢性機構，並注意吸收相應社會利益界別社團的參與，從而提高公共政策的有效性，減少盲目性。如，依第97/2000號行政長官批示、第25/2001號行政法規而設立的旅遊發展輔助委員會，其職責是對旅遊業發展的有關問題提供協助與建議，其成員包括澳門酒店協會代表、澳門旅業商會代表及澳門營業汽車工商聯誼會代表等。

<sup>12</sup> 例如，《澳門基本法》第121條規定社會團體“可依法舉辦各種教育事業”；第123條規定社會團體“可依法提供各種醫療衛生服務”；第127條規定：“澳門特別行政區政府自行制定體育政策。民間體育團體可依法繼續存在和發展”；第128條規定：“宗教組織可依法開辦宗教院校和其他學校、醫院和福利機構以及提供其他社會服務。宗教組織開辦的學校可以繼續提供宗教教育，包括開設宗教課程。”第131條規定：“澳門特別行政區的社會服務團體，在不抵觸法律的情況下，可以自行決定其服務方式。”

<sup>13</sup> 見《公共政策諮詢規範性指引》（以下簡稱《指引》），[https://bo.io.gov.mo/bo/i/2011/33/despce\\_cn.asp#230](https://bo.io.gov.mo/bo/i/2011/33/despce_cn.asp#230)，2022年6月7日訪問。

<sup>14</sup> 根據《指引》的規定，政策諮詢應遵從以下七項原則：有效安排與協調公共政策諮詢項目；促進公眾的平等參與；適時及充分提供政策資訊；便利取得諮詢資訊及提供意見；加強與諮詢組織、社會團體及部門間的交流與合作；提高諮詢的透明度與回應；檢討評估及持續改善。至於具體的諮詢工作，《指引》從前期準備、諮詢推行及總結評估三個階段所需完成的各項工作做出規範指引。根據《指引》的規定：前期準備主要涉及議題、諮詢目標、政策關係人等的界定，以及與政策相關的研究、調查、資訊推行等基本數據的搜集、研究及製作；諮詢推行主要涉及諮詢方式、政府部門的配合、所需的資源及技術、資訊提供與意見收集方式、諮詢文本設計、適時跟進與評估等的選擇及安排；總結評估主要涉及對所收集意見的分析與總結、或有的政策或法規的修改、後續諮詢活動安排、諮詢結果及政策決策的公佈說明等。

<sup>15</sup> 例如，《出版法》（2013）、《消費者權益保護法律制度》（2014）、《刑法典》、《特殊教育制度》、《養老保障機制及十年行動計劃》（2015）、《立法會選舉法》、《康復服務十年規劃》（2016）、《設立非政權性的市政機構》、《網絡安全法》、《醫學輔助生殖技術》（2017）、《澳門歷史城區保護及管理計劃》（2018）等，均是通過諮詢的項目。

諮詢的問題內容。2011年12月31日，澳門特區政府針對是否應當修改現行的立法會及行政長官產生辦法，與澳門社會各界開展了為期一個月的公開諮詢；其次，諮詢推進過程中，通過多種渠道盡可能多地收集民眾意見。比如，市民座談會、網站及郵寄等線上與線下相結合的靈活方式<sup>16</sup>；最後，認真分析總結通過上述方式得到的公眾意見，得出結論並向全國人大常委會提交結果報告。由於該諮詢活動開展的高效、規範，《全國人民代表大會常務委員會關於澳門特別行政區2013年立法會產生辦法和2014年行政長官產生辦法有關問題的決定》於2012年2月29日獲十一屆全國人民代表大會常務委員會第二十五次會議通過。<sup>17</sup>

### （三）多元文化並存制度

多元文化並存制度的建立保障公眾的宗教信仰自由及文化權。長期以來，不同族群在澳門和平共處，具體包括葡萄牙人、東南亞人及華人等。而不同族群帶來的不同文化可以說是百花齊放，比如，中國的媽祖文化、嶺南文化、道教文化及佛教文化，西方的基督教、伊斯蘭教及天主教文化等。自澳門回歸以來，政府鼓勵文化多元發展，每一族群享有同等的尊嚴，有權享受各自的文化生活，信奉各自的宗教和使用各自的語言，充分保障公眾宗教信仰自由權及文化權，更有利於澳門經濟和社會的發展。如今作為主要的旅遊城市，多元文化共生已經成為澳門的一道道靚麗的風景線，極大地提高了澳門的文化軟實力，成功地吸引了各國各地區遊客的注意力，繁榮了澳門的旅遊業。<sup>18</sup>

### （四）權利推廣制度

權利推廣制度的建立提高了公眾對基本權利的認知。澳門特區政府、立法及司法部門通過多種途徑，向政府工作人員、教學人員及公眾等推廣《澳門基本法》和適用於澳門特別行政區的國際人權公約所規定的基本權利。比如，公眾可以在社區活動中心、政府部門及圖書館等單位的書架上，翻閱並免費獲取有關權利保障的宣傳冊；與權利保障有關的工作坊和研討會定期會在法律及司法培訓中心舉辦，並且考慮到受眾的語言習慣，工作坊和研討會以葡萄牙語、漢語及英語三種語言舉辦；與澳門法律及司法培訓中心類似的是，《澳門法律學刊》編輯部將適用於澳門特別行政區的國際人權條約滙編成冊，並製作了葡文、中文及英文三種文本；澳門特區政府曾多次印製適用於澳門的國際人權公約，並向所有市民免費派發；法務局通過定期的推廣及教導等活動，向澳門公眾宣傳《澳門基本法》中規定的各種基本權利和自由；立法會滙編並出版了許多基本權利相關的法律書籍，其涵蓋了結社自由、居住權及宗教信仰自由等重要基本權利。值得一提的是，大部分的相關

<sup>16</sup> 參見冷鐵勳：《澳門特別行政區公共政策諮詢的制度化建設》，《中國行政管理》2017年第6期，第110頁。

<sup>17</sup> 按照修改後的法律，2013年澳門特別行政區第五屆立法會議席由原來的29席增加至33席，其中直選14席，間選12席，委任7席，直選和間選議員人數均比之前增加2人；2014年第四任行政長官選舉委員會由400人組成，在原有300人基礎上增加100人。顯然，上述措施進一步拓寬了選舉的民主性和代表性，保障了公眾的選舉權。另一方面，2013年舉行的澳門特別行政區第五屆立法會選舉時登記選民高達276,034人，比2009年舉行的澳門特別行政區第五屆立法會選舉時登記選民的248,708人增加了將近3萬人，澳門社區公眾政治參與的持續高漲的熱情可見一斑。參見立法會選舉管理委員會：《各候選名單得票數目》，2013年9月24日，<https://www.eal.gov.mo/pdf/2013/final/FinalRptD-01.pdf>，2022年6月10日訪問；立法會選舉管理委員會：《各候選名單得票數目》，2009年9月21日，[https://www.eal.gov.mo/zh\\_tw/introduction.html](https://www.eal.gov.mo/zh_tw/introduction.html)，2022年6月10日訪問。

<sup>18</sup> 參見澳門特別行政區政府旅遊局網站：<https://www.macaotourism.gov.mo/zh-hant/>，2022年6月10日訪問。

刊物都可以線上閱讀。<sup>19</sup>

### (五)其他相關制度

人權委員會、廉政公署及公眾服務資訊中心相關制度的建立保障了公眾的批評權、建議權及監督權等具體權利。首先，由公民社會和非政府組織代表組成的，旨在推廣和保障人權的委員會，構成了一系列的監管機制，有效地監督政府等公權力機關依法合理運用手中權利，有利於充分保障公民的監督權。比如，保安部隊及保安部門紀律監察委員會職責之一便是監察保安部隊相關人員侵犯人權、違反合法性原則及違反職務義務的行為<sup>20</sup>；其次，在監督權的保護方面，澳門特區政府為建立一支有承擔、高效和廉潔的施政團隊，已採取措施加強反貪污和審計監察政府部門的行政程序。澳門特別行政區於2006年2月加入並實施了《聯合國反腐敗公約》，同時澳門特區政府也採取了多種措施以落實這一國際公約。<sup>21</sup> 比如，於2009年制定的《預防及遏止私營部門賄賂》，打擊了私營領域的貪腐行為。<sup>22</sup> 又如，2012年修訂的《澳門特別行政區廉政公署組織法》，將行政申訴的職能範圍延伸到了存在特殊支配關係的私人之間，提高了對澳門居民合法權益的保護<sup>23</sup>；最後，公眾服務資訊中心通過線上與線下相結合的方式，接受一切因為公共機構的疏忽或者行政行為而遭受損失的個人投訴，有利於保障澳門公眾的批評權和建議權。此外，該中心免費提供法律諮詢服務，申請人在申請受理後5天內將獲安排與法律顧問詳細面談。<sup>24</sup>

## 二、澳門特別行政區權利保障的法律制度

澳門法律制度在強調糾正違法行為、懲治犯罪、保障社會秩序重要性的同時，非常注重追求程序公正與保障人權。這種懲罰違法犯罪與保障人權、實體正義與程序正義兼顧的法治理念貫穿於立法、執法、司法全過程。目前，澳門特別行政區在權利保障領域形成了以《中華人民共和國憲法》和《澳門基本法》為核心，相關國際條約和一般法律並行的全方位、多層次的權利保障法律體系。

### (一)《憲法》與《澳門基本法》共同為澳門居民以及在澳的非居民提供根本性的法制保障

一方面，《憲法》第二章直接規定公民的基本權利，包括結社權、選舉權與被選舉權及宗教信仰自由權等。另一方面，在“一國兩制”下，《澳門基本法》根據《憲法》制定，其第三章也明確規定澳門居民享有的類似的基本權利，具體包括第24-44條直接列舉的澳門居民依法享有的結社權等核心權利。此外，除相關國際人權公約適用於澳門特別行政區外，澳門特別行政區還通過制定一般法律，充分保障公約的實施以及相關具體人權。根據《澳門基本法》第4條和第11條的規定，保障澳

<sup>19</sup> 這一部分內容通過訪談相關單位的工作人員及澳門居民整理而成。

<sup>20</sup> 參見澳門特別行政區保安部隊及保安部門紀律監察委員會網站：<http://www.cfd.gov.mo/current/function.aspx>，2022年6月10日訪問。

<sup>21</sup> 參見《第5/2006號行政長官公告》，[https://bo.io.gov.mo/bo/ii/2006/07/aviso05\\_cn.asp?mobile=1](https://bo.io.gov.mo/bo/ii/2006/07/aviso05_cn.asp?mobile=1)，2022年6月20日訪問。

<sup>22</sup> 參見《預防及遏止私營部門賄賂》，[https://bo.io.gov.mo/bo/i/2009/33/lei19\\_cn.asp](https://bo.io.gov.mo/bo/i/2009/33/lei19_cn.asp)，2022年6月20日訪問。

<sup>23</sup> 參見《澳門特別行政區廉政公署組織法》，[https://bo.io.gov.mo/bo/i/2000/33/lei10\\_cn.asp](https://bo.io.gov.mo/bo/i/2000/33/lei10_cn.asp)，2022年6月20日訪問。

<sup>24</sup> 參見澳門特別行政區政府行政公職局網站：<https://www.safp.gov.mo/safptc/>，2022年6月10日訪問。

門居民的權利和自由是《澳門基本法》所載的普遍原則之一，並由一般法律進一步作出規定<sup>25</sup>；依據《澳門基本法》第40條第1款，原先適用於澳門的國際人權公約繼續有效，包括《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利的國際公約》等，並規定相關公約需通過澳門特別行政區法律予以實施。<sup>26</sup> 由此可見，《憲法》作為中國的根本大法及《澳門基本法》作為澳門特別行政區憲制性法律，共同給予澳門居民和在澳非澳門居民的權利提供根本性的法制保障。

## （二）直接援引國際人權公約

澳門人權受到澳門特別行政區法律和國際人權法的雙重保障，一方面，依據上述提到的《澳門基本法》第40條第1款，確定回歸前適用於回歸前澳門的《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》及國際勞工公約的效力。另一方面，依據中國2018年《根據人權理事會第16/21號決議附件第5段提交的國家報告》<sup>27</sup>，《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》《消除一切形式種族歧視國際公約》《殘疾人權利公約》《消除對婦女一切形式歧視公約》及《兒童權利公約》也適用於澳門特別行政區。近年來，澳門特區政府正持續為充分保障權利而努力，比如，加入了多項保障權利的國際公約，包括《兒童權利公約關於兒童捲入武裝衝突問題的任擇議定書》《取締教育歧視公約》及《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約關於預防、禁止和懲治販運人口特別是婦女和兒童行為的補充議定書》等。值得一提的是，澳門特別行政區的法系屬於大陸法系，其對國際法的態度是直接承認的，即國際法的效力優於普通法律且國際法可以直接在法庭上援引、適用，這對於公民權利的保障是極其有利的。同時，澳門居民可直接援引各人權公約及本地區的法律來維護自身權利，如果經濟能力不足，還可申請司法援助。<sup>28</sup>

## （三）一般法律細化權利保障

依據上述提到的《澳門基本法》第4條和第11條，澳門居民與非澳門居民的權利由一般法律進一步作出規定。同時，依據《澳門基本法》第40條第1款，適用於澳門特別行政區的國際公約需通過澳門特別行政區的一般法律予以實施。澳門特區立法會充分尊重和表達民意，先後制定了近百部法律，奠定了澳門特別行政區長遠發展的法治基礎。比如，2008年8月通過的《勞動關係法》，綜合僱主及僱員的角度，採用列舉式的方法分別細化了公眾工作權中各項具體權利的保護。<sup>29</sup> 2009年10月通過的《聘用外地僱員法》及2010年8月通過的《社會保障制度》規定了對澳門居民及非澳門居民經

<sup>25</sup> 《澳門基本法》第4條規定：“澳門特別行政區依法保障澳門特別行政區居民和其他人的權利和自由。”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。”

<sup>26</sup> 《澳門基本法》第40條第1款規定：“《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。”

<sup>27</sup> 《根據人權理事會第16/21號決議附件第5段提交的國家報告》，2018年8月20日，<https://undocs.org/pdf?symbol=zh/A/HRC/WG.6/31/CHN/1>，2022年6月19日訪問。

<sup>28</sup> 參見《根據人權理事會第16/21號決議附件第5段提交的國家報告》中的澳門特別行政區部分。

<sup>29</sup> 例如，《勞動關係法》第9條規定了僱主的義務，第10條規定了僱員的保障，第11條規定了僱員的義務。見《勞動關係法》，[https://bo.io.gov.mo/bo/i/2008/33/lei07\\_cn.asp](https://bo.io.gov.mo/bo/i/2008/33/lei07_cn.asp)，2022年6月5日訪問。

濟權利的保障<sup>30</sup>；2011年8月通過的《經濟房屋法》對居民的住房權提供了保護<sup>31</sup>；2012年8月通過的《司法援助的一般制度》踐行“法律面前人人平等”原則，規定了對澳門居民公正審判權的保障。<sup>32</sup>

### 三、澳門特區權利保障的司法機制

隨着《澳門基本法》在澳門特別行政區的成功貫徹實施，澳門的司法機制呈現出了嶄新的面貌，司法權、檢察權得以獨立運行並設置了完備的保障機制，為權利的司法保障提供了有力的支持。具體而言，澳門特別行政區堅持司法獨立的理念，成功創設了“一院建制”、“三級派任”運作模式的檢察院，並建立了第一審法院（包括初級法院和行政法院）、中級、終審三級法院。<sup>33</sup>

#### （一）三級法院及審判權獨立行使機制

澳門特別行政區設立了三級法院及審判權獨立行使機制，有利於保障居民的公正司法權。按照管轄案件的性質劃分，澳門特別行政區的司法審判機構又可以分為普通法院和行政法院兩種，其中，普通法院分為三級，受理一般的民事、商事及刑事案件。根據《司法組織綱要法》，初級法院是第一審法院，負責審判大部分的案件，除非法律規定了必須由行政法院等特定法院管轄；中級法院審理不服仲裁裁決和一審判決的各種案件；終審法院的主要職責是統一司法意見，審理中級法院對民事、商事、勞動爭議及刑事領域案件作出的二審判決，並審理當事人對行政訴訟案件裁判不服並提起了上訴的案件。而行政法院是除初級法院外唯一的第一審法院，負責海關、稅務及審計等領域的案件，其上訴程序與中級法院相銜接。<sup>34</sup>此外，《澳門基本法》第83、89條及《司法組織綱要法》第5條為法官獨立行使審判權及公民依法享有的公正審判權提供了法律保障。<sup>35</sup>

#### （二）檢察權獨立行使機制

澳門特區檢察院及檢察權獨立行使機制的建立，為權利的司法保障提供了有力支持。在澳門回歸祖國以後，立法會根據《澳門基本法》的規定的檢審分立等原則及第8條的規定<sup>36</sup>，以“必備法

<sup>30</sup> 例如，《聘用外地僱員法》第26條規定僱員的特別權利，《社會保障制度》第43條第1款規定疾病津貼申請的條件。見《聘用外地僱員法》，[https://bo.io.gov.mo/bo/i/2009/43/lei21\\_cn.asp](https://bo.io.gov.mo/bo/i/2009/43/lei21_cn.asp)，2022年6月5日訪問；《社會保障制度》，[https://bo.io.gov.mo/bo/i/2010/34/lei04\\_cn.asp](https://bo.io.gov.mo/bo/i/2010/34/lei04_cn.asp)，2022年6月5日訪問。

<sup>31</sup> 例如，《經濟房屋法》第14條規定了申請購買單位的要件，[https://bo.io.gov.mo/bo/i/2011/35/lei10\\_cn.asp](https://bo.io.gov.mo/bo/i/2011/35/lei10_cn.asp)，2022年6月5日訪問。

<sup>32</sup> 例如，《司法援助的一般制度》第7條規定司法援助批給的對象，[https://bo.io.gov.mo/bo/i/2012/37/lei13\\_cn.asp](https://bo.io.gov.mo/bo/i/2012/37/lei13_cn.asp)，2022年6月5日訪問。

<sup>33</sup> 所謂“一院建制”、“三級派任”，即採用單一組織架構，不設立對應於三級法院的三級檢察院，而只成立一個檢察院，由三個不同級別的檢察院司法官，分別在三級法院內代表檢察院履行職責。

<sup>34</sup> 《司法組織綱要法》，[https://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/01/lei09\\_cn.asp](https://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/01/lei09_cn.asp)，2022年6月20日訪問。

<sup>35</sup> 《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，祇服從法律，不受任何干涉”；第89條規定：“澳門特別行政區法官依法進行審判，不聽從任何命令或指示，但本法第十九條第三款規定的情況除外。法官履行審判職責的行為不受法律追究。”《司法組織綱要法》第5條規定：“法院是獨立的，根據法律對屬其專屬審判權範圍的問題作出裁判，不受其他權利干涉，亦不聽從任何命令或指示。”

<sup>36</sup> 《澳門基本法》第8條規定：“澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件，除同本法相抵觸或經澳門特別行政區的立法機關或其他有關機關依照法定程序作出修改者外，予以保留。”

律”<sup>37</sup>的形式通過並適用《司法官通則》《司法組織綱要法》及其他配套法律，建立起了與《澳門基本法》規定相銜接，符合澳門特別行政區實際情況，並具備完整、獨立的特區檢察制度。在這一制度下，檢察院成為了澳門第一個專門行使檢察權並能獨立運行的檢察機構。<sup>38</sup> 值得一提的是，根據《澳門基本法》第90條第1款有關獨立行使檢察權的原則及《司法組織綱要法》第57條第3款的規定，澳門特別行政區設立了檢察長辦公室，並成功構建起了獨立的司法行政管理體系。<sup>39</sup> 在該體系下，檢察院在財政管理、人員任用等領域享有獨立的管理權限，確保了檢察院能夠獨立履行檢察職能。

#### 四、結論

澳門回歸祖國之前，因為長期被葡萄牙佔領管治，沒有形成完備的民主政治體制。現如今，受益於澳門權利保障體系的建立，在有力的社會制度、全面的法律制度及高效運作司法機制的共同作用下，澳門特別行政區各個社會階層公眾參與政治生活熱情空前高漲、政治參與能力得到提升且與參與範圍持續擴大。澳門公眾積極地參與行政長官及立法會議員的選舉，為公共政策的諮詢工作提供強有力的智力支持，對政府的執政工作主動行使批評權、建議權，甚至對政府的決定提起訴訟，這些都顯示了澳門公眾高漲的政治參與熱情與內容的寬泛。個別國家在相關報告中提到的所謂的嚴重干涉和平集會的權利，無法通過自由和公正的選舉改變政府及嚴重限制政治參與等問題不攻自破。<sup>40</sup> 筆者由澳門居民公民權利及政治權利的角度切入，探討並總結澳門權利保障體系的重點內容。

其一，澳門特別行政區遵循循序漸進的民主發展模式，尊重並切實保障各項政治權利和自由，保證了澳門公民社會的蓬勃發展。各種公民組織、社會組織以及新聞媒體的發育成熟和有序運行，形成了對公權力的有效監督和制約，也使各種侵犯人權的情況得到及時的反映和解決，政府和社會之間形成了一種密切的交流合作關係；除了法院和檢察院等司法機構在司法活動中保障人權之外，澳門特區政府基於特殊的制度設計，還設立了一些具有權利保障功能並且能夠獨立運行的組織或機構，如人權委員會、廉政公署及公眾服務資訊中心等。這些組織或機構通過提交報告、受理投訴及開展調查等方式監督公權力的運行，依法行使法律賦予他們的職權，為遭受權益受損的公眾提供及時的救濟，並從不同職權領域保障公眾的基本權利。值得一提的是，他們在具體的權利保障方面正在發揮着越來越重要的作用。

其二，澳門特別行政區在制訂並適用權利保障標準及其相關法律規範方面走在了世界前列，擁有着完備的法律規範，澳門公眾的基本權利和自由受《澳門基本法》和依法適用於澳門的國際公約

<sup>37</sup> 所謂的“必備法律”，是指澳門特別行政區立法會在澳門特別行政區成立後立即通過的重要法律，包括《政府組織綱要法》《回歸法》及《就職宣誓法》等法律。

<sup>38</sup> 在澳門回歸祖國之前，法院是澳門唯一的司法機關，而行使檢察權的部門稱“檢察官公署”，也稱“檢察公署”。這種公署被設置在澳門法院系統內部，其不僅沒有司法機關的獨立地位，更沒有獨立的人事和財政管理權利。

<sup>39</sup> 《澳門基本法》第90條第1款規定：“澳門特別行政區檢察院獨立行使法律賦予的檢察職能，不受任何干涉。”《司法組織綱要法》第57條第3款規定：“檢察院設檢察長辦公室。檢察長辦公室為具有獨立職能、行政及財政自治的機構。”

<sup>40</sup> 參閱《2021年國別人權報告》中的中國澳門執行摘要（Executive Summary）部分，<https://www.state.gov/reports/2021-country-reports-on-human-rights-practices/>，2022年6月20日訪問。

的共同保護。澳門回歸祖國後，相關國際人權公約仍可依法繼續適用於澳門特別行政區，通過一般法律實施，並在法庭審理過程中被援引、適用。《澳門基本法》有關權利保障規定的具體內容與國際人權公約基本一致，包括了經濟、社會、文化及政治權利和自由。同時，澳門特別行政區確立了《澳門基本法》在權利保障中的“憲制性”地位，而一系列配套的法律法規並行適用的體系為保證權益受損方及時得到法律救濟提供了有力的法律支撐。

其三，澳門特別行政區的權利保障擁有良好的人文法治環境、較為完善的司法制度以及強大的機構支撐。澳門作為中西文化薈萃的歷史文化名城，既傳承了中華優秀法治文化，又借鑒了西方法治的有益成分，這種“軟”環境為權利保障提供了良好的意識條件和濃厚氛圍；回歸後，澳門特別行政區建立健全了權利保障的司法制度；澳門特別行政區秉持司法獨立的原則，司法機關的活動不受非法干涉，具備能夠確保司法機關獨立自主運行的各項配套制度，充分保證澳門居民和在澳門境內的澳門居民以外的其他人的合法的權利和自由。

### 參考文獻 Reference:

- 何曼盈：《澳門特區民間社團現狀淺析》，《“一國兩制”研究》2019年第1期，第154-160頁。Ho, M., “An Analysis on the Condition of the NGOs in the Macao SAR,” *Academic Journal of One Country Two Systems*, iss. 1, 2019, pp. 154-160.
- 冷鐵勛：《澳門特別行政區公共政策諮詢的制度化建設》，《中國行政管理》2017年第6期，第108-111頁。Leng, T., “The Institutional Construction of Public Policy Consultation in Macao Special Administrative Region,” *Chinese Administration*, no. 6, 2017, pp.108-111.
- 吳翠麗：《社會制度倫理分析》，南京：東南大學出版社，2006年。Wu, C., *The Ethical Analysis of Social Institutions*, Nanjing: Southeast University Press, 2006.
- 董雲虎：《評美國國務院〈2002年國別人權報告〉中國部分》，董雲虎等編：《中國人權年鑑（2000-2005）》，北京：團結出版社，2007年。Dong, Y., “Comment on the China Section of the US State Department’s 2002 Country Report on Human Rights,” *China Human Rights Yearbook (2000-2005)*, Beijing: Unity Press, 2007.
- Bird, K., *The Outlier: The Unfinished Presidency of Jimmy Carter*, Arizona: Crown Press, 2021.