

# 澳門司法體制和人員本地化問題之我見<sup>1</sup>

廉希聖<sup>2</sup> 許昌<sup>3</sup>

澳門司法體制和人員的本地化，是澳門過渡期必須解決的三大問題中最具難度的問題之一，是需要採取司法機構安排、司法官培養和相關立法修訂等一系列重要措施和不斷調整摸索的過程才有可能完成的。這是由澳門原有的基礎決定的。1987年中葡聯合聲明簽訂時乃至1992年澳門基本法起草工作的最後一輪諮詢時，澳門還僅存在普通管轄法院、評政院、刑事起訴法庭這樣一些相當於葡萄牙三級法院體制中最低一級的法院；法院的法官、檢察官全部是由葡國編制的司法官擔任，從無一澳門本地居民擔任司法職務，連涉足律師行業者也僅是10餘位土生葡人，華人被摒於法律專業之外。整個澳門司法體制隸屬於葡萄牙司法體系，澳門總督和立法會甚至都無權就這範疇的事務立法。這樣的局面顯然無法適應聯合聲明和基本法所確立的澳門在“一國兩制”前提下的高度自治、“澳人治澳”。澳門基本法授權澳門特別行政區依法實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。基本法規定，澳門特別行政區設立初級法院、中級法院和終審法院；初級法院可根據需要設立若干專門法庭；原刑事起訴法庭的制度繼續保留；設立管轄行政訴訟和稅務訴訟的行政法院；各級法院的法官，以其專業資格為標準選用，符合標準的外籍法官也可聘用；其任命和免職須符合法定程序。法院獨立行使審判權，法官依法獨立審判。檢察院獨立行使檢察職能。法院和檢察院的組織、職權和運用均由法律規定。只有建立符合基本法的澳門未來的司法制度，澳門實行“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治才擁有司法保障，澳門居民對於美好前途才有充足的信心。

---

1 本文乃作者在一九九七年十一月十日及十一日於北京舉行之「'97北京澳門過渡期法律問題研討會」上發表之論文，該研討會由法律翻譯辦公室與中國政法大學合辦。

2 中國政法大學教授。

3 中國政法大學教授。

在澳門，建立完善的、高度自治的司法體制是一項需要循序漸進並不斷拓展的工作，不可能畢其功於一役，有些任務可能仍有賴特區自行完成。但是，在過渡期內中葡兩國政府應通過友好合作，盡最大可能盡量多地進行相關工作。澳門司法體制本地化的程度越高，司法人員中本地居民出任者越多，對澳門未來的平穩過渡就越有利，這是顯而易見的。

目標明確、比照現實，可知任重而道不遠。九十年代這十年需要做大量的工作。回顧過往七年，這方面已經並正在取得顯著的成就，值得列舉的重要進展包括：

首先在立法方面，自1991年葡國會專門為澳門制訂的《司法組織綱要法》生效以來，根據該法澳門自行立法制訂了幾十個配套法規，使澳門的法院和檢察院在組織法層面已相對獨立於葡萄牙的體制，在一定程度上奠定了澳門司法體系本地化的法律前提。

其次在司法架構建設方面，自1993年起，澳門高等法院、審計法院、司法高等委員會、司法委員會以及司法官培訓中心等均相繼建立和運用，司法體制的本地化邁開了實質性的步伐。

第三在司法官培養和入職方面，澳門法院已結束了全部由葡萄牙司法官派駐任職的局面，建立了本地司法官編制並有11名懂中葡雙語的年輕澳門居民正式入職擔任了法官或檢察官，占澳門現職司法官總數的百分之三十，另外還有二十多人正在進行司法官職業培訓。在司法官員本地化出現進展的同時，有7名華人律師和實習律師同15名土生葡人律師和實習律師一道執業，占現有註冊律師的6%。司法職務本地化實現了從零到有的轉變。

第四在澳門司法制度未來發展方面，由於《澳門組織章程》的修改，澳門立法機關已獲授權制訂符合澳門自身特徵的完全自主的司法組織和制度綱要法，相信中葡聯合聯絡小組將會就建立未來澳門司法組織的有關問題展開磋商，包括就澳門各級法院的重組及終審法院的設立，現保留於葡萄牙有關法院中的司法管轄權和終審權全部下放至澳門以及本地司法官體制和隊伍的最終確立作出安排並形成法律規範。這項工作目前十分緊迫、重要，相信雙方會積極而慎重地對待和處理。

與此同時，我們也必須正視尚存在的問題。第一，司法體制和人員的本地化進程與政權順利交接和平穩過渡的要求及澳門社會對過渡期變革的企盼相比差距仍大。人們普遍希望澳門的司法體制隨著本地化的進程可以在促進經濟發展、社會進步、保障居民權益和穩定治安方面有更多的貢獻；希望澳門能盡早有符合基本法規定和社會實際需要的司法機關；希望有方便廣大市民進行訴訟，能使用居民通用語言的司法程序和司法官員，但迄今為止的現狀仍難容樂觀。

第二，已經入職的本地司法官員目前均在初級法院工作，他們受資歷、經驗和知識結構等客觀條件和現行法規有關規定的限制。目前若要晉升至較高級別法院工作或作為澳人治澳的力量在司法界發揮中堅影響，還需走很長的路，需克服許多障礙。因此，中高級本地司法官員如何培養和選拔任用成為一大難題。

第三，依基本法建立澳門終審法院和澳門司法機關重組的難度較大，如基本法規定終審法院院長和檢察長職務需要由澳門永久性居民中的中國公民擔任，落實這一規定就存在現實的困難。再如，澳門法院對於涉及澳府高官的案件無管轄權問題在可見的兩年內也不可能改變。

面對這些問題，屈指計算到1999年12月20日政權交接還有不到800天的時間，當更覺任重而道不遠。我們認為，當務之急是明確方面，理清思路，抓住重點，踏實工作。所謂重點就是中高級本地司法官員的培養和入職問題，有了一批能忠於職守，深孚眾望的本地司法專門人才，具備出任各類司法職務的條件，那麼制度和架構建立的問題也就迎刃而解。所以說，成事之舉，關鍵在人。

司法官員是從事專門工作的專業人士，其產生和培養確實需要專門化的程序，一般而言要具備學歷、資歷、經驗和威望等資格。但這在澳門當前特殊條件下應該有相對靈活的掌握尺度。澳門現行法律規定，若擔任高等法院院長、法官或助理總檢察長必須從事司法職業、律師或法學教育為期最少15年，這在常規程序中無疑無可厚非，但在澳門現時狀況下若依此執行則澳門華人法官最早要到2010年才能升職入中級法院，若要到終審法院則更是遙遙無期。這肯定不利於澳門高度自治和平穩過渡的大局。所幸基本法在起草時已經考慮到有關清況，在相關規定中保留了較大的餘地。基

本法規定，澳門特別行政區各級法院的法官，根據當地法官、律師和知名人士組成的獨立委員會的推薦，由行政長官任命。法官的選用以其專業資格為標準，檢察官經檢察長提名，由行政長官任命。這些規定並未嚴格具體地規限司法官選用標準，使現實操作中有可能根據實際情況考慮各種方案。但究竟會採取怎樣的具體方案，當有賴特別行政區籌備委員會慎重決策。我們認為，將來的辦法首要的前提是合乎基本法，只要符合基本法這個核心條件，其他條件皆可靈活變通。

在此還需要特別指出，強調本地司法官的培養和入職，並不意味著排斥葡籍法官的作用。按照基本法，符合澳門司法官標準的外籍法官也可聘用，而且在明確規定澳門特別行政區立法和行政機關由澳門永久性居民組成的同時，對除終審法院院長和檢察長以外的司法機關組成人員並未明確要求具備澳門永久性居民的條件。這意味著未來澳門司法機關內肯定仍將有一定比例的職務保留由來自葡國的法官出任。當然，他們已不再應視為是葡國司法機關派駐澳門的司法官員，而是以個人身份受聘的澳門特別行政區的司法官員。只要身份明確，其任職是有充分保障的，這一點已有中國對香港恢復行使主權為司法機關運作的現狀作為良好的範例，相信有關的葡籍司法官員大可放心。

當然，實現澳門司法體制和人員的本地化，還有其他很多重要工作要做好。如澳門需自行制訂符合本地特徵和需要的司法組織和制度綱要法並建立與之相配套的法律體系，需籌備設立終審法院，按照基本法改組設立中級法院、初級法院、審計署、反貪公署等機構，逐步改革司法機關的運作模式和程序，推廣中文作為官方語言在司法領域的使用，採取措施改變法院在澳門經濟和社會生活中消極無所成就的形象，切實努力建立、加強和鞏固未來澳門司法體系在“一國兩制”和高度自治中的作用等。但正如我們前面所提到的，完成這麼多任務不可能畢其功於一役，當然要有過渡期時日無多的緊迫感，但也必須循序漸進，本著原有法律和制度基本不變的精神，凡事能不變者則盡量不變，首先是需要保證平穩過渡的實現，待特別行政區建立後再充分地行使高度自治的權力，繼續努力建立和完善澳門法治。對此我們是有信心的。

今天我發言的主題是澳門司法體制和人員本地化問題，但我們仍想借此機會提醒一下各位亦應同時注意澳門立法制度和人員的本地化問題。我們認為，這個問題也非

常重要。根據觀察，澳門雖然目前有本地的立法機關，有總督頒布法令和立法會通過法律兩種立法方式，但迄今為止，仍存在三多三少現象。一是總督頒布法令多，立法會制訂法律少，連相當多的主要法律如有關司法體制的法律和刑法、訴訟法，民商法典等大法典都是總督頒布的。立法會每年制訂10--20個法律，總督每年制訂60--80個法令，差距成數倍之多。二是立法會通過的法律中，屬於政府的提案多，屬於議員的提案少，立法會本身在法律動議、審議、通過和監督實施方面的功能發揮得並非理想。三是政府內從事法律創議的部門和其他各部門法律顧問中，外來葡國專家多，本地法律人士少，本地華人專業人士參與立法創議和研究的更少。隨著九九年政權交接，雖然有一部分葡人議員和法律專家會留在澳門繼續工作，但相當嚴重的立法技術人才斷層仍是可想見的，若不能很好地解決這個交接班問題，青黃不接的局面勢必會對澳門高度自治的立法機關的運用帶來影響。這個問題看來必須高度重視，未雨綢繆，及早研究對策。