

慶祝澳門回歸 20 周年系列文章

2019.07.08 見報

澳門回歸祖國 20 年以來，澳門特區法制建設獲得長足的發展，為澳門經濟繁榮和社會穩定提供了有力的制度保障。為回顧“一國兩制”在特區的成功實踐，總結回歸以來澳門特區法制建設的成就，並展望未來，正值澳門回歸 20 周年之際，法務局特別邀請澳門和內地著名法學界的教授、專家、學者分別撰文介紹澳門回歸 20 年間“一國兩制”實踐經驗、特區法制建設與法律發展狀況、《澳門基本法》在粵港澳大灣區法治建設中的角色及作用等方面的情況。本專欄會分三周刊載趙國強教授的文章。

澳門法制建設二十年之回顧與展望（一）

（文章內容以見報日的法例為依據）

趙國強

今年是澳門回歸二十周年。二十年來，澳門法制建設不斷走向成熟，不斷趨於完善。回首澳門法制建設二十年的歷史軌跡，筆者認為，以下幾個方面的發展進程令人記憶猶新。

一是關於特區法律體系的形成與“午夜立法”。根據《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》（以下簡稱“基本法”）第 18 條第 1 款和第 2 款規定，澳門回歸後，澳門特別行政區（以下簡稱“特區”）的法律體系由四部分法律組成。第一部分法律是基本法，基本法是特區法律體系中的憲制性法律，任何由澳門本地立法機關制定的法律均不得同基本法相抵觸。第二部分法律是被保留下來的澳門原有法律，這部分法律量最大，因為全國人大常委會根據當時澳葡政府提供的有效法律和法令清單，在審查了 975 個原有法律和法令時，採用了“以少代多”的審查方式，絕大多數原有法律得到保留，並被採用為特區法律。第三部分法律是澳門回歸後由特區立法機關因應

社會發展需要制定的法律。第四部分法律是列入基本法附件三的直接關係到國家主權和安全的全國性法律，其生效方式既可以由特區在當地公佈直接實施，也可以由特區立法機關通過本地立法予以實施。特區法律體系的形成為澳門回歸後法制領域的平穩過渡提供了必要的保障，也是“兩制”的法制體現。

值得一提的是，在澳門回歸當日，為了確保特區第一屆政府、立法機關與司法機關的正常運作，特區立法機關在回歸當日凌晨三點通過了十一個法律，故被稱之為“午夜立法”。這十一個法律分別為《回歸法》、《政府組織綱要法》、《法規的公佈與格式》、《就職宣誓法》、《國旗、國徽及國歌的使用及保護》、《區旗及區徽的使用及保護》、《澳門特別行政區處理居民國籍申請的具體規定》、《澳門特別行政區永久性居民及居留權法律》、《司法組織綱要法》、《司法官通則》及《澳門特別行政區審計署》。“午夜立法”在特區法律體系的形成與發展過程中具有十分重要的現實意義，它們從法制層面上確保了澳門新舊政權的順利交接和平穩過渡。

二是關於特區立法體制的變化與“立法法”。澳門回歸前後的立法體制經歷了從回歸前的“雙軌立法制”向回歸後的“單軌立法制”的演變過程。為此，澳門社會對行政長官制定行政法規的權力究竟是屬於行政管理權還是包含了立法權產生了不同看法，有人認為行政長官有立法權，有人認為行政長官無立法權。這一理論上的分歧不僅事關特區的立法體制，而且涉及對被保留下來的原有法令的修訂權，因而對特區法制建設產生重大影響，必須予以解決。

為此，特區立法會於 2009 年制定了一部《關於訂定內部規範的法律制度》（以下簡稱《立法法》）的法律。首先，《立法法》嚴格依照基本法的規定，充分肯定特區立法會是特區唯一的立法機關，有權依照基本法就特區自治範圍內的任何事宜制定、修改、暫停實施和廢除法律，並列明了某些事項必須由特區立法會制定的法律予以規範。其次，《立法法》又從澳門實際情況出發，將行政長官制定的行政法規分為獨立行政法規和補充性行政法規。獨立行政法規可就法律沒有規範的事宜設定初始性的規範，並列明了某些事項可由獨立行政法規作出規定；補充性行政法規則可為執行法律而訂定所必需的具體措施。最後，《立法法》為了解決原有法令的修訂權問題，從內容上對原有法令的修訂權作出了明確區分。

《立法法》的產生可以說是特區政府和特區立法機關智慧的產物。這部法律不僅落實了基本法關於立法機關的規定，而且為確保特區立法體制的正常運作提供了法律保障，尤其是在法令的修訂權問題上，將原則性與靈活性結合起來，解決了分歧，客觀上加快了澳門法制建設的步伐。

三是關於法律改革理念的提出與立法成效。法律改革理念的提出最初是與被保留下來的原有法律密切相關的。因為這些原有法律不少都是上世紀七十、八十年代的法律，不僅內容“老化”，而且基本上是參照了葡萄牙的相關法律。正是基於這樣一種法制現狀，“澳門現行法律嚴重滯後”的看法逐步成為澳門社會的共識，民間要求推行法律改革的呼聲不斷高漲。為此，特區政府為了順應民意，率先在組織架構方面採取了相應的改革措施，於 2005 年 3 月設立了具項目組性質的“法律改革辦公室”以及具諮詢性質的“法律改革諮詢委員會”。“法律改革辦公室”作為一種中央機制，對重大法典、主要法律及其他重要法規進行檢討，以便對其進行評估及作出相關修訂，並負責協調相關法規的草擬工作。2011 年 1 月，特區政府又將“法律改革辦公室”與“國際法事務辦公室”合併為“法律改革及國際法事務局”，這一新設立的局級機構作為法律改革的中央統籌機構，協助政府統籌立法計劃的制定和監督其執行，檢討並草擬重大法典及主要法律制度的修訂法規。2016 年 1 月，“法律改革及國際法事務局”合併入“法務局”，其原來的職能由“法務局”行使。

法律改革組織機構的設立，表明特區政府對法律改革給予了充分的關注和重視，客觀上為澳門法律改革的順利進行注入了動力。也正是在法律改革理念的指導及相關組織機構的統籌之下，不僅有關大法典的修訂工作被擺上了議事日程，而且對某些比較陳舊的或已不適應社會發展的重要法律作出了評估和檢討，並納入立法統籌規劃進行修訂。因此，在澳門回歸後的法制建設史上，法律改革理念的提出對於澳門法制建設來說具有十分重要的地位。