

# 澳門法律近三十年之發展

冷鐵勛

---

**[摘要]** 澳門作為中國的固有領土，在葡萄牙逐步佔領之前均實行中國的法律制度。葡萄牙逐步佔領澳門之後，澳門實行的法律主要是葡萄牙的法律。1976年開始，澳門作為葡萄牙管理下的特殊地區享有一定的自治地位，澳門也是從這個時候起才開始有本地的法律。1987年，《中葡聯合聲明》的簽署，標誌着澳門進入了回歸中國的過渡期，澳門的法律也由此迎來了一個發展的機遇期，法律本地化成為澳門過渡期的一項重要工作。1993年，《澳門基本法》頒佈，有力推動了澳門過渡期的法律本地化進程，為澳門的平穩過渡創造了條件。1999年12月20日，《澳門基本法》開始實施，澳門的法律進入了一個新的歷史發展階段。回歸以來，澳門特別行政區善用立法權，制定了大量新的法律，法制建設取得了長足發展，為澳門的繁榮穩定提供了可靠的法律保障。適應澳門社會發展的新需要，澳門的法制建設仍任重道遠。

**[關鍵詞]** 澳門 法律 本地化 發展 《澳門基本法》

---

澳門自古以來就是中國的領土，16世紀中葉以後被葡萄牙逐步佔領。1987年4月13日，中葡兩國政府簽署了關於澳門問題的聯合聲明，確認中華人民共和國政府於1999年12月20日恢復對澳門行使主權。1988年1月15日，中葡兩國政府互換《中葡聯合聲明》及其附件的批准書。從這一日起，澳門進入了回歸祖國的過渡期，它既標誌着葡萄牙向結束管治澳門的目標邁進，也標誌着中國向恢復對澳門行使主權的目標與“澳人治澳”的新局面進發。也正是從這個時候開始，澳門的法律迎來了一個發展的機遇期，法律本地化成為澳門過渡期的一項重要工作。1993年3月31日，《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》（以下簡稱《澳門基本法》）由第八屆全國人民代表大會第一次會議通過。《澳門基本法》的誕生，有力地推動了澳門過渡期的法律本地化工作，為澳門的順利回歸和平穩過渡創造了有利條件。1999年12月20日，澳門特別行政區成立，《澳門基本法》開始實施，澳門進入“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的歷史新時期，澳門的法律也進入了一個新的發展階段，法制建設不斷取得新的成就，為澳門社會的穩定、經濟的增長、民生的改善、政制的發展以及其他各項事業的進步提供了堅實的法制基礎和可靠的法律保障。

## 一、1987年前澳門法律的歷史演進

16世紀以前，歷代的中國政府對作為中國固有領土的澳門均實行有效管治，澳門施行的法律自然是當時的中國法律。自16世紀中葉，葡萄牙人從在澳門停靠、借地開始，逐漸佔住澳門，但直到19世紀上半葉，澳門無論從法律上還是事實上仍然處於當時的中國政府的管治之下，中國的法律仍在澳門施行，葡萄牙的法律只不過限於在澳門居住的葡萄牙人群體範圍內適用，而且在澳門的葡萄牙人的種種活動，以及他們與當地華人發生的種種關係，都在很大程度上受着當時中國法律制度的調整或限制。1849年8月，澳門總督亞馬留因激起民憤被當地民眾殺死，葡萄牙以此為藉口，乘機武力強佔關閘，封閉中國的海關，並驅逐在澳門的中國官吏，正式對澳門實行佔領，且將葡國的刑法適用於澳門的中國居民。1851和1864年，葡萄牙又分別佔領了氹仔島和路環島。1887年，葡萄牙利用當時晚清政府的腐敗無能和積貧積弱，迫使其草簽了不平等的《中葡北京條約》（*Tratado de Amizade e Comércio Sino-Português*），承認葡萄牙對澳門的永居管理。儘管中葡雙方未依約勘界，但葡萄牙由此奪取了對澳門的管治權，並逐步將葡萄牙的法律強制適用於澳門，<sup>①</sup>直到1999年12月19日。

根據澳門的歷史發展情況並綜合已有的各種看法，有學者將葡萄牙人佔領澳門直到1999年12月19日前這段時間的澳門法律發展大體劃分為四個階段：一是租地時期，從1553到1849年；二是殖民時期，從1949到1976年；三是管治時期，從1976到1987年；四是過渡時期，從1987到1999年。<sup>②</sup>每個不同的階段，澳門的法律都呈現出不同的特點。

### （一）1849年前澳門的法律制度

葡萄牙人沒有入據澳門之前，澳門作為中國的固有領土，適用的法律整體上屬於當時中國法律制度且為不可分割的組成部分。16世紀中葉後，葡萄牙人據並逐步佔領澳門。1849年，由於葡萄牙人強行封閉中國海關並驅趕在澳門的中國官員，中國政府才開始失去對澳門的實際管治，葡萄牙的法律也才得以在澳門逐步實施。

對於葡萄牙人入據澳門的確切年份，長期以來，中外學者對此各執一詞。歸納起來，主要有1553和1557年兩說。對此，有研究澳門歷史的學者認為，1553年，葡人藉口水濕了貨物，借地晾曬，在濠鏡居住，只用茅棚搭蓋臨時性房舍，後來使用磚瓦木石建造永久性房屋，變成葡人的居住區，這中間經歷了一個過程，這個過程就是上述兩種說法的時間相差四年的關鍵所在。因此，兩種說法都沒有錯，兩者並不矛盾。<sup>③</sup>

大量史料表明，從1553年開始，直到1849年（也有人認為到1845年葡萄牙宣佈澳門為自由港），在這個階段，澳門的主權仍歸中國行使。具體來說，這個階段澳門的司法管轄權和稅收權始終由中國廣東地方政府行使，即使是行政管理權，亦多受中國廣東地方政府的制約，而葡萄牙人不過是以自治的租居者名義生活在澳門。從1564年開始，澳門的葡萄牙人須向中國當地官府交納地租，每年500兩租銀。雖然學界仍對葡萄牙人交納地租的年份有不同意見，但在澳的葡萄牙人向中國當地官府交納地租已為各史料所確認。<sup>④</sup>因此，這個時期的澳門法律制度總體上是中國

① 《澳門法律概述》，北京：中國政法大學出版社，1993年，第1頁。

② 米健等：《澳門法律》，北京：中國友誼出版公司，1996年，第1—3頁。

③ 謝後和、鄧開頌：《澳門滄桑500年》，廣州：廣東教育出版社，2014年，第36—37頁。

④ 劉高龍、趙國強主編：《澳門法律新論（上卷）》，北京：社會科學文獻出版社，2011年，第4頁。

的法律制度，對葡萄牙人也不例外。<sup>①</sup> 例如，1743年，清政府縣丞衙門自前山寨遷入澳門的望廈村，以中國法律受理澳門華人及葡萄牙人的一切訴訟案件；1784年，澳門同知張汝霖制定治澳法令12條，經廣東督撫奏准，刻石公佈，要求居留在澳門的葡萄牙人嚴格遵守。雖然在此階段，葡萄牙人的勢力不斷增大，特別是1623年葡萄牙向澳門的葡萄牙人居留地委派總督及1834年設立自治的市政廳之後，葡萄牙法律在澳門的葡萄牙人群體中的適用範圍也有所增多，但葡萄牙法律在澳門的適用畢竟是受到限制的，當澳門的中國居民與葡萄牙居民發生糾紛衝突時，當時中國的法律制度仍是解決糾紛的主要法律依據。因此，葡萄牙法律在澳門的適用並沒有從根本上改變該階段澳門法律屬於當時中國法律制度的主流本色。<sup>②</sup> 由於當時葡萄牙人在澳門仍屬租居者身份，有學者將這一時期澳門的法律制度稱為租地時期的法律制度。<sup>③</sup> 也有學者鑑於中國當時仍處於封建社會時期，將澳門這一時期的法律制度稱為封建階段法制。<sup>④</sup>

## （二）1849至1976年澳門的法律制度

葡萄牙人對澳門的實際佔領是從1849年開始的。雖然1822年葡萄牙憲法自行宣佈將澳門作為其殖民地列入葡國領土內，1845年葡萄牙也單方面宣佈澳門為自由港，但這些並未從實質上影響中國政府對澳門的有效管治。事實上，澳門的治權仍在中國政府手中，葡人只不過是擁有一定的自治權而已。但1849年開始則不同，由於葡萄牙驅逐中國官員並封閉中國海關，在後來又相繼佔領氹仔島和路環島，葡萄牙最終完成了對澳門的實際控制和管治。但即使這樣，當時的清政府仍未失去對澳門的主權，因為1887年葡萄牙迫使清政府簽訂的《中葡北京條約》雖允許葡萄牙永駐管理澳門，但條約同時明確規定，未經大清國首肯，葡國永不得將澳門讓與他國。

伴隨着澳門政治地位的轉變，澳門的法律制度也發生了根本性的變化。1849年葡萄牙取得了澳門的實際管治後，擅自將澳門視為其海外屬地進行管理。這樣一來，澳門原適用的中國法律制度隨着葡萄牙對澳門的管治（特別是清王朝臨近滅亡）而在澳門蕩然無存。由於處於葡萄牙管治下的澳門並不享有本地區立法權，在澳門適用的法律制度取而代之的便是來自葡萄牙本土的法律。1849年後，作為代表葡萄牙管治澳門的澳門總督，除頒佈一些行政命令外，幾乎所有的法律均來自於葡萄牙本土。除《葡萄牙憲法》首當其衝地適用於澳門外，葡萄牙的《民法典》、《刑法典》、《民事訴訟法典》、《刑事訴訟法典》、《商法典》五大法典以及涉及澳門地區稅收、工業產權、槍支彈藥管理等方面的法律也逐步適用。正是這些葡萄牙的本土法律，構築成當時澳門的基本法律框架。至於具體有多少葡萄牙本土法律延伸到澳門適用，因未曾進行過這方面的系統清理而成為一本糊塗帳。葡萄牙法律延伸到澳門適用的狀況，直到1974年葡萄牙發生“四·二五”革命而實行非殖民化政策後才有所改觀。1976年，葡萄牙新憲法承認澳門為中國領土，並賦予葡萄牙管理下的澳門地區，依適合其特殊情況的章程進行管理。同年2月17日，葡萄牙總統以第1/76號法律頒佈了由當時葡萄牙革命委員會制訂的《澳門組織章程》，規定澳門地區為一公法人，享有行政、經濟、財政、立法及司法自治權。從這個時期開始，葡萄牙才着手單獨為澳門立法，澳門本地區的立法機關才得以進行本地立法。在此之前，澳門的法律制度主要是延伸到澳門適用的葡萄牙法律。正是基於此，有學者將1849至1976年澳門的法律制度稱為殖民時期的法律制

① 米健等：《澳門法律》，北京：中國友誼出版公司，1996年，第1頁。

② 劉高龍、趙國強主編：《澳門法律新論（上卷）》，北京：社會科學文獻出版社，2011年，第4頁。

③ 米健等：《澳門法律》，北京：中國友誼出版公司，1996年，第1頁。

④ 劉高龍、趙國強主編：《澳門法律新論（上卷）》，北京：社會科學文獻出版社，2011年，第3頁。

度，<sup>①</sup>或者將這一階段稱為殖民法制階段。<sup>②</sup>需要注意的是，澳門並非殖民地。這裏所使用的殖民時期或殖民階段主要是基於葡萄牙對澳門的管治而言的。

### （三）1976至1987年的澳門法律制度

根據1976年《澳門組織章程》的規定，作為葡萄牙管治下的特殊地區，澳門獲得了一定的自治權限，享有立法權。澳門本地區的立法也主要是從這個時候才有了新的進展。由於澳門總督和澳門立法會都是澳門的立法機關，這種“雙軌立法”體制為澳門本地法律的產生及發展提供了條件。澳門社會的一些重要的法律規範，也是從這個時候開始制定的，尤其是有關社會經濟、對外貿易以及勞工方面的法律規範。其中，澳門總督制定的法律規範被稱為法令，澳門立法會制定的法律規範被稱法律，兩者的位階和效力是平行的。有學者認為，在某種意義上講，澳門從1976年開始，因享有本地立法權限，澳門的法制是從這一時期才開始逐漸呈現的，因為這些專門針對澳門情況制定的法律，在這時期開始才確實在澳門社會中得以實施，才對澳門社會產生了不同程度的社會效應。有鑑於此，1976年以後直到1987年4月中葡兩國簽署關於澳門問題的聯合聲明致使澳門進入回歸中國的過渡時期止，澳門的法律制度被稱為管治時期的法律制度。<sup>③</sup>

不過，需要注意的是，澳門1976年後本地法律的產生，並不意味着原在澳門適用的葡萄牙法律自然失效，原在澳門適用的葡萄牙《刑法典》、《民法典》、《刑事訴訟法典》、《民事訴訟法典》、《商法典》這五大法典及相關法律仍是這一時期澳門法律體系的核心部分；也不意味着新的葡萄牙本土法律就不能再延伸到澳門適用，20個世紀80年代後，葡萄牙將仍其《民事登記法典》、《物業登記法典》等重要法律延伸至澳門地區適用，只是數量有所控制和減少。這一時期澳門的本地立法主要局限於就澳門地區的行政、經濟、文化等領域結合澳門的實際情況而實施管理的一些單行法律規範。因此，1976至1987年中葡兩國政府簽署關於澳門問題的聯合聲明這個時期，澳門的法律體系實際上主要由兩部分組成：一部分是葡萄牙專門為澳門制定的法律以及延伸到澳門適用的葡萄牙本土法律，它們依然構成了澳門法律體系的基本框架；另一部分是澳門本地立法機關制定的本地法律，它們基本上由對具體領域實施管理的法律規範組成，主要是澳門總督制定的法令和立法會制定的法律，此外也包括其他的規範性文件，如訓令、批示等。正是基於澳門法律體系構成的兩大部分的特點，也有學者將澳門1976至1987年這一時期稱為雙重法制階段。<sup>④</sup>

## 二、過渡時期（1988年至1999年）澳門法律的本地化

澳門過渡時期又稱澳門過渡期，是指澳門政權於1999年12月20日移交給中華人民共和國的準備階段。通常以中葡兩國政府於1988年1月15日互換《中葡聯合聲明》及其附件批准書之日起開始，至1999年12月19日葡萄牙結束對澳門的管治時為止。其中，以1993年3月31日《澳門基本法》頒佈為界，之前的過渡時期稱為前過渡期，之後的過渡時期稱為後過渡期。澳門過渡時期除具有確保澳門政權順利交接和平穩過渡的首要功能外，還具有解決歷史問題、為“澳人治澳”、

① 米健等：《澳門法律》，北京：中國友誼出版公司，1996年，第2頁。

② 劉高龍、趙國強主編：《澳門法律新論（上卷）》，北京：社會科學文獻出版社，澳門：澳門基金會，2011年，第4頁。

③ 米健等：《澳門法律》，北京：中國友誼出版公司，1996年，第3頁。

④ 劉高龍、趙國強主編：《澳門法律新論（上卷）》，北京：社會科學文獻出版社，澳門：澳門基金會，2011年，第5-6頁。

高度自治鋪路的重要功能。針對澳門的實際情況，中葡兩國政府達成了共識，認為雙方需在過渡時期內共同努力解決的具體問題主要集中在公務員本地化、中文的正式語文地位和法律本地化這三個方面，這就是後來人們所熟知的澳門過渡時期的“三大問題”。

澳門過渡時期“三大問題”之一的法律本地化，是指把適用於澳門的葡萄牙法律，通過一定的立法程序，使之轉變為澳門本地法律，並在內容上與《澳門基本法》相銜接，且符合澳門社會的實際情況，以利於澳門政權的順利交接和平穩過渡，促進澳門回歸後的社會穩定和經濟發展。簡單地講，澳門的法律本地化，就是指將適用於澳門的葡萄牙法律，使之澳門本地化。

法律本地化之所以會成為澳門過渡時期的“三大問題”之一，是有其歷史原因的。如前所述，葡萄牙自1849年開始實際管治澳門後，便逐漸將葡萄牙的法律延伸到澳門適用。1976年以後，澳門雖然取得一定自治地位，享有一定的本地立法權，澳門的立法機關也制定了一些法律規範，但由於政治、歷史和語言等方面的原因，中葡兩國政府於1987年簽訂關於澳門問題的《聯合聲明》時，構成澳門法律體系基本框架的法律主要是葡萄牙法律，除延伸到澳門適用的葡萄牙本土法律，如俗稱“五大法典”的《葡萄牙刑法典》、《葡萄牙民法典》、《葡萄牙刑事訴訟法典》、《葡萄牙民事訴訟法典》、《葡萄牙商法典》外，還有葡萄牙專門為澳門制定的法律，如《澳門司法組織綱要法》、《澳門保安部隊組織法》等。適用於澳門的這些葡萄牙法律都是由葡萄牙主權機關制定的。如果這些在澳門適用的葡萄牙法律，在1999年12月20日中國政府對澳門恢復行使主權後仍直接適用於澳門特別行政區，豈不是意味着對中華人民共和國在其領土澳門行使主權的限制？這還談得上對澳門恢復行使主權嗎？因此，在中國政府對澳門恢復行使主權、設立澳門特別行政區後，適用於澳門的葡萄牙法律顯然不能保留。這些葡萄牙法律除非在1999年12月19日前通過適當的法律程序，使之轉化為澳門本地法律，否則，自1999年12月20日起，將隨着中華人民共和國政府恢復對澳門行使主權而自動失效。正因為如此，《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。”這一規定表明，只有澳門原有法律才有可能保留並過渡採用為澳門特別行政區法律，但是適用於澳門的葡萄牙法律不屬於澳門的原有法律，不在保留之列。

為了實現澳門政權的順利交接和平穩過渡，中葡雙方就過渡期內解決澳門法律本地化問題，尤其是主要法典本地化的問題進行了許多正式、非正式、渠道的磋商，當時的澳門政府也採取了相應的政策和措施，開展法律本地化特別是主要法典本地化的工作。例如，當時的澳門政府除設立立法事務辦公室以為澳門法例的匯編與系統化進行編列工作外，還設立了法律翻譯辦公室，負責計劃、協調和將在澳門生效的法律翻譯成中文，以不斷適應澳門過渡期法律本地化工作的需要。

從廣義上來說，澳門法律本地化除法典本地化外，還包括了澳門司法機構本地化、法律人員本地化等工作。作為澳門過渡期“三大問題”之一的法律本地化主要還是指法典本地化。而所謂的法典本地化，其本意應是指將葡萄牙為澳門制訂的法律或由葡萄牙延伸適用於澳門的法律轉變為澳門本地的法律。此外，法典本地化也包括以下兩層意思：一是法律的文本使用澳門的正式語文之一，特別是佔澳門人口95%以上的中國居民使用的語文即中文來公佈；二是法律的內容應與1999年澳門回歸中國後實行的《澳門基本法》相銜接，並符合澳門社會的實際情況，真實地反映澳門的社會、經濟等現實需要。這些實際上也是澳門法律本地化工作的方向和應堅持的原則。

鑑此，法典本地化的任務或具體工作可以用八個字來概括，即法律的“清理、翻譯、修訂、過戶”。

所謂法律的“清理”，是指對所有在澳門生效的法律包括葡萄牙法律和本地法律進行系統整理，既要弄清哪些法律是有效的、哪些法律是被廢除或已經失效的，也要弄清楚究竟有哪些葡萄牙法律需要“過戶”為澳門本地法律。法律的“清理”工作主要由當時澳門政府的立法事務辦公室負責。立法事務辦公室共清理出1,730多項適用於澳門的葡國法，經徵詢有關部門意見後，從中篩選出266個擬進行本地化的法規清單，交給中葡聯合聯絡小組中方代表處，並列出了尚無中文本的法規清單。在此基礎上，立法事務辦公室又向中方提交了一份1976至1999年3月有效的法律和法令清單，共涉及近900項法律和法令，其中法律有近130項，法令有近750項。這份清單為澳門特別行政區籌備委員會對澳門原有法律進行審查，從而為全國人大常委會作出《關於處理澳門原有法律的決定》提供了必要的條件。

所謂法律的“翻譯”，一方面是指將需要“過戶”的葡萄牙法律翻譯成中文，以便中葡雙方進行磋商；另一方面是指將尚未有中文譯本的現行本地法律翻譯成中文，並將中文譯本陸續刊登在《澳門政府公報》中。此外，法律的“翻譯”還指對新制定的澳門本地法律翻譯成中文，隨同葡文文本一起在《澳門政府公報》上刊登，以適應澳門回歸後中文的當然正式語文地位。法律的“翻譯”工作主要由當時的澳門政府法律翻譯辦公室負責。在中葡雙方的共同努力下，澳門法律的翻譯工作取得了一定成果，為法律的“修訂”和“過戶”提供了條件。不過，由於需翻譯的法律特別是大量的訓令積壓過多，加之翻譯人才的缺乏等原因，使得在回歸前大量訓令和批示等仍無中文譯本，即便是法律和法令，回歸前仍有70多項無中文譯本。此外，就中文的翻譯質量而言，仍有改善空間，不少中文譯本不是很好理解。

所謂法律的“修訂”主要是指對需要“過戶”的葡萄牙本土法律，結合澳門地區的實際情況，根據與《澳門基本法》相銜接的原則進行全面修改，以便由澳門本地立法機關來制定頒佈。此外，法律的“修訂”也包括對澳門本地法律結合澳門社會發展變化進行適當的修改。由於法律的“修訂”直接關係到這些被“修訂”的法律在“過戶”為澳門本地法律後能否採用為澳門特別行政區法律，因此，要由中葡雙方經過中葡聯合聯絡小組透過雙方達成共識的相應審查和磋商機制來完成，而不能僅由葡方一方單獨進行。鑑於《中葡聯合聲明》簽署後，澳門的政治地位和前景明朗化，澳門本地立法工作大為加快。這一方面反映了澳門社會的實際需要，另一方面也是中葡雙方共同推動法律本地化進程的必然結果。<sup>①</sup>

所謂法律的“過戶”，是指將適用於澳門的葡萄牙法律進行適當修訂後，“過戶”為以澳門本地立法機關的名義制定的本地法律。法律的“過戶”是法律本地化完成的重要標誌。只有經過法律的“過戶”，適用於澳門的葡萄牙法律才能轉化為澳門本地法律，才能作為《澳門基本法》所規定的澳門原有法律依法採用為澳門特別行政區法律。因此，法律的“過戶”也是澳門法律本地化的中心任務，與法律領域的平穩過渡息息相關。因受各種主客觀條件的限制，在過渡期的初期，法律本地化進展並不快。幾乎所有在澳門適用的重大的葡萄牙本土法律都是在1995年以後才逐步實現“過戶”手續。

1993年11月，葡方向中方提交了《澳門刑法典》草案的中文譯本，由此正式拉開了澳門五大

<sup>①</sup> 劉高龍、趙國強主編：《澳門法律新論（上卷）》，北京：社會科學文獻出版社；澳門：澳門基金會，2011年，第10頁。

法典本地化的序幕。1994年2月25日，中葡雙方正式開始就《澳門刑法典》草案中文本進行磋商。1995年6月，中葡雙方就《澳門刑法典》草案中文本的磋商達成共識。同年11月14日，《澳門政府公報》刊登第58/95/M號法令，正式核准《澳門刑法典》，並規定自1996年1月1日起開始生效。《澳門刑法典》是在澳門生效的第一個實現本地化的法典，它的頒佈對於推動澳門法律本地化工作具有積極的現實意義，也為中葡雙方就澳門重要法律的本地化進行磋商提供了寶貴的經驗。正是借此契機，中葡雙方加快了其他重大法典的本地化工作。1996年9月2日，《澳門政府公報》刊登第48/96/M號法令，正式核准《澳門刑事訴訟法典》，並規定自1997年4月1日起正式實施。1999年8月3日，《澳門政府公報》刊登第39/99/M號法令和第40/99/M號法令，分別核准《澳門民法典》和《澳門商法典》，並規定上述兩個法典自1999年11月1日起開始生效。《澳門民法典》和《澳門商法典》的頒佈，使澳門法律本地化的工作又向前推進了一大步，並對其後的《澳門民事訴訟法典》以及《公證法典》等本地化起着積極的推動作用。1999年10月8日，《澳門政府公報》刊登第55/99/M號法令，核准《澳門民事訴訟法典》，並規定該法典自1999年11月1日起開始生效。《澳門民事訴訟法典》是延伸適用於澳門的葡萄牙五大法典中最後一個實現本地化的法典。《澳門民事訴訟法典》的頒佈，標誌着澳門法律本地化取得重大突破，至此，構成澳門法律體系基本框架的五大法典不再是延伸自葡萄牙的法律，而是澳門本地立法機關所制定的法律，這為澳門政權的順利交接和平穩過渡奠定了堅實的法律基礎。

在五大法典本地化的同時，適用於澳門的其他葡萄牙的一些重要法典也進行了本地化：1999年9月20日，《澳門政府公報》刊登第46/99/M號法令，核准《澳門物業登記法典》，並規定自1999年11月1日起開始生效；同年10月11日，《澳門政府公報》刊登第56/99/M號法令，核准《澳門商業登記法典》，並規定自1999年11月1日起開始生效；10月25日，《澳門政府公報》刊登第62/99/M號法令和第63/99/M號法令，分別核准《澳門公證法典》和《法院訴訟費用制度》，並規定自1999年11月1日起開始生效，等等。

澳門過渡時期，除法律本地化的工作比較順利完成外，澳門立法會和總督還制定了約750項法律和法令，以及其他大量的訓令、批示等其他規範性文件。正是這些本地化後的法律以及澳門立法機關制定的其他本地法律等，為實現澳門過渡期內的社會穩定，並為1999年澳門政權的順利交接創造了非常有利的條件和穩固的法律基礎。

1999年10月31日，第九屆全國人大常委會第十二次會議通過了《全國人民代表大會常務委員會關於根據〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉第一百四十五條處理澳門原有法律的決定》（以下簡稱《決定》）。根據《決定》的規定，近900項澳門原有的法律和法令以及其他規範性文件中，有21項法律、法令和其他規範性文件因抵觸《澳門基本法》，不採用為澳門特別行政區法律；4項法律、法令抵觸《澳門基本法》，不採用為澳門特別行政區法律，但澳門特別行政區在制定新的法律前，可按《澳門基本法》規定的原則和原有做法處理有關事務；18項法律、法令中的部分條款抵觸《澳門基本法》，不採用為澳門特別行政區法律。《決定》還對採用為澳門特別行政區法律的澳門原有法律中的名稱或詞句的解釋或適用訂明須遵循的替換原則。此外，《決定》還規定，採用為澳門特別行政區的澳門原有法律，自1999年12月20日起，應作出必要的變更、適應、限制或例外，以符合中華人民共和國對澳門恢復行使主權後澳門的地位和《澳門基本法》的有關規定。鑑此，絕大部分的澳門原有法律都依法採用為澳門特別行政區法律，真正體現了《澳門基本法》第8條所規定的澳門原有法律基本保留的原則。

### 三、“一國兩制”下的澳門法律制度建設

1999年12月20日，中國政府對澳門恢復行使主權，成立中華人民共和國澳門特別行政區，《澳門基本法》開始實施，澳門進入“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的歷史新時期。伴隨着“一國兩制”方針的實施，澳門特別行政區的立法體制和法律體系的構成也發生了新的變化，澳門特別行政區的法律制度建設迎來了一個新的發展階段。

#### （一）澳門特別行政區立法體制的確立

澳門特別行政區的成立，標誌着澳門完全置於國家的主權之下，並納入國家治理體系。澳門特別行政區的成立也意味着澳門完成了憲制秩序的巨大轉變，中華人民共和國憲法和《澳門基本法》共同構成澳門特別行政區的憲制基礎。根據中國憲法制定的《澳門基本法》從我國的國情以及澳門的歷史與現實出發，為澳門特別行政區規定了一套嶄新的制度和體制，其中的一個重要內容就是確定澳門特別行政區實行以行政為主導的政治體制，行政與立法既相互制衡又相互配合，司法獨立。在這一嶄新的政治體制下，澳門特別行政區的行政管理權和立法權分別由澳門特別行政區的行政機關和立法機關行使，行政機關與立法機關各司其職、各負其責，共同實現良好管治，推動澳門特別行政區各項事業的不斷進步。

澳門回歸前，其本身立法機關有兩個，除澳門立法會是通常典型形態的立法機關外，澳門總督也是當時澳門本身的立法機關之一。澳門立法會制定的規範性文件被稱為法律，澳門總督制定的規範性文件被稱為法令，法律與法令的位階相同，具有同等的法律地位和法律效力。鑑此，人們通常將澳門回歸前的立法體制稱為“雙軌立法制”。澳門回歸後，立法體制發生了重大變化。根據《中葡聯合聲明》附件1的規定，澳門特別行政區的立法權屬於澳門特別行政區立法機關，而立法機關由當地人組成，且多數成員通過選舉產生。這一規定表明，行使澳門特別行政區立法權的立法機關不是只由一個成員組成，而是有多位成員組成。這一規定就排除了澳門特別行政區的立法機關只由一個成員組成的情形。與此相適應，《澳門基本法》第67條、第68條分別規定，澳門特別行政區立法會是澳門特別行政區的立法機關，澳門特別行政區立法會由澳門特別行政區永久性居民擔任，其中多數議員由選舉產生。結合《中葡聯合聲明》和《澳門基本法》的上述規定來看，澳門回歸後，立法體制發生了重大變化，由回歸前的“雙軌立法制”轉變為“單軌立法制”。即澳門特別行政區立法會是澳門特別行政區的唯一立法機關，依法行使澳門特別行政區的立法權。澳門特別行政區行政長官不是澳門特別行政區的立法機關，不具有立法機關的職能，不能行使澳門特別行政區的立法權。根據《澳門基本法》的規定，澳門特別行政區行政長官雖有權制定並頒佈行政法規，但這不是行政長官行使澳門特別行政區立法權的產物，而是行使澳門特別行政區行政管理權的產物。行政長官制定行政法規時，行政長官是以特別行政區政府首長的身份出現，這並非《澳門基本法》所指的立法權。正因為如此，在澳門特別行政區本地法律規範的體系中，行政長官制定的行政法規在法律地位和法律效力上要低於立法會制定的法律。對此，澳門特別行政區立法會於2009年制定的第13/2009號法律《關於訂定內部規範的法律制度》對此作了明確規定。

為了確保澳門特別行政區立法權的有效行使，《澳門基本法》除在第2條、第17條明確規定澳門特別行政區享有立法權外，在第18條進一步規定，澳門特別行政區實行的法律為《澳門基本法》以及《澳門基本法》第8條所規定的澳門原有法律和澳門特別行政區立法機關制定的法律。在



這裏，澳門特別行政區的立法機關制定的法律指的就是澳門特別行政區立法會制定的法律。根據《澳門基本法》第71條第（一）項的規定，澳門特別行政區立法會有職權依照《澳門基本法》的規定和法定程序制定、修改、暫停實施和廢除法律。為確保立法會工作的順利進行，澳門特別行政區立法會以第1/1999號決議通過了《澳門特別行政區立法會議事規則》，就立法會的立法程序作了具體規定。

《澳門基本法》所確立的澳門特別行政區立法體制，為澳門特別行政區立法會有效開展立法工作提供了良好的制度基礎。澳門特別行政區成立後，立法會充分利用特別行政區享有的高度自治權中的立法權，通過自身的立法工作，不僅做好修改、廢除法律的工作，而且還結合澳門經濟社會及政治體制的發展需要，制定了大量新的法律，為澳門特別行政區實現依法治澳提供了堅實的法制基礎。截至2018年8月15日特別行政區第六屆立法會會期結束時止，立法會共通過264項法律。這其中包括了澳門特別行政區第一屆立法會在回歸前先行準備並在特別行政區成立時通過的法案。

澳門特別行政區第一屆立法會在澳門特別行政區成立前就由全國人民代表大會澳門特別行政區籌備委員會（以下簡稱澳門籌委會）依《澳門基本法》和《全國人民代表大會關於澳門特別行政區第一屆政府、立法會和司法機關產生辦法的決定》等相關規定籌組產生，在澳門回歸前提前了約二個多月的時間依照澳門籌委會的相關決定先行開展相關的工作，主要是提前制定立法會議事規則，並審議在澳門特別行政區成立時須予通過的必備法案等，以確保澳門特別行政區自1999年12月20日開始順利運作。在提前工作的期間，澳門特別行政區第一屆立法會除完成了立法會議事規則的準備工作外，還完成了特別行政區成立時的11項必備法律的法案。這些法案於1999年12月20日，在舉行政權移交大典和議員就職宣誓後，隨即在午夜3時舉行的全體會議內通過，這便是大家所常說的“午夜立法”。“午夜立法”通過的澳門特別行政區成立時必備法律包括：第1/1999號法律《回歸法》、第2/1999號法律《政府組織綱要法》、第3/1999號法律《法規的公佈與格式》、第4/1999號法律《就職宣誓法》、第5/1999號法律《國旗、國徽及國歌的使用及保護》、第6/1999號法律《區旗及區徽的使用及保護》、第7/1999號法律《澳門特別行政區處理居民國籍申請的具體規定》、第8/1999號法律《澳門特別行政區永久性居民及居留權法律》、第9/1999號法律《司法組織綱要法》、第10/1999號法律《司法官通則》、第11/1999號法律《澳門特別行政區審計署》。

除澳門特別行政區第一屆立法會在回歸前依照澳門籌委會的相關決定先行開展工作外，第一任行政長官也依照澳門籌委會的相關決定在回歸前先行開展相關工作，其中的一項重要內容就是制定行政法規，以確保澳門特別行政區第一屆政府的順利籌組。其中，在回歸前制定的行政法規有2項，即第1/1999號行政法規《行政會委員通則》、第2/1999號行政法規《行政會章程》。上述2項行政法規都是1999年11月3日制定並生效。澳門回歸當日制定並生效的行政法規有10項，分別是第3/1999號行政法規《國旗、國徽及區旗、區徽的懸掛及展示》、第4/1999號行政法規《公元二零零零年公眾假日安排》、第5/1999號行政法規《一九九九年十二月二十日至三十一日公眾假日安排》、第6/1999號行政法規《政府部門及實體的組織、職權與運作》、第7/1999號行政法規《澳門特別行政區居留權證明書發出規章》、第8/1999號行政法規《審計署部門的組織與運作》、第9/1999號行政法規《澳門特別行政區旅行證件簽發規章》、第10/1999號行政法規《澳門居民往來香港特別行政區旅遊證簽發規章》、第11/1999號行政法規《入境、逗留及定居的一般

制度的若干修改》、第12/1999號行政法規《政府總部輔助部門通則》。此外，有2項行政法規是1999年12月28日制定的，但其效力追溯至1999年12月20日。這2項行政法規分別是第13/1999號行政法規《檢察長辦公室組織與運作》、第14/1999號行政法規《行政長官及司長辦公室通則》。澳門回歸後，行政長官更是根據社會的發展以及公共行政的改革等制定了大量的行政法規、批示或命令等，有效行使了行政管理權，維護了澳門社會的穩定和經濟發展。

## （二）澳門特別行政區法律體系的構成

澳門回歸前，由於長期受葡萄牙管治，其法律制度具有典型的大陸法系特徵，成文法是最主要的法律淵源。澳門回歸後，澳門作為國家的一個特別行政區，由於實行“一國兩制”的方針政策，有適合其本身實際情況的法律制度，是與內地相對獨立的一個法域，其法律體系自成一體。從《澳門基本法》的規定及現行澳門法律體系的組成來看，從廣義上來講，澳門現行法律包括以下五個層次的法律規範：

### （1）憲法

憲法作為國家的根本法，在包括澳門特別行政區在內的中華人民共和國領土範圍內具有最高法律地位和最高法律效力。因此，憲法作為一個整體是適用於澳門特別行政區的，其中憲法有關確認和體現國家主權、統一和領土完整的規定，即體現“一國”的規定，適用於澳門特別行政區與適用於內地各省、自治區、直轄市是一樣的。由於澳門特別行政區實行“一國兩制”的方針，憲法在澳門特別行政區的適用又有其特殊性。全國人大依據憲法制定的《澳門基本法》第5條規定：“澳門特別行政區不實行社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。”此外，《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。”因此，憲法有關社會主義制度和政策的規定不在澳門特別行政區適用，有關澳門特別行政區的社會、經濟制度，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，是以《澳門基本法》為依據的，而非以憲法為依據的。憲法在澳門特別行政區適用的這種特殊性，是憲法本身所允許的，因而是合憲的。總之，憲法條文的適用範圍可以不同，但憲法的效力是不可分割的，作為一個整體，憲法在澳門特別行政區是有效力的，是適用的。不僅如此，憲法是澳門特別行政區的憲制基礎。不僅澳門特別行政區的設立要以憲法第31條和第62條第13項的規定為依據，規定澳門特別行政區實行的制度的《澳門基本法》，更要以憲法為依據來制定。

### （2）憲制性法律——《澳門基本法》

《澳門基本法》是由全國人民代表大會依據憲法制定規範中央和澳門特別行政區的關係，規定澳門特別行政區的社會、經濟制度、居民的基本權利和義務、政治體制等帶有根本性問題的法律，因而它屬於憲制性法律，在澳門特別行政區具有憲制性法律地位。

澳門特別行政區的制度和政策，均以《澳門基本法》為依據，因而《澳門基本法》也是澳門特別行政區的憲制基礎。《澳門基本法》是澳門特別行政區立法機關進行立法的法律依據，也只有依據《澳門基本法》進行立法，所制定的法律才能合法有效。澳門原有法律只有不與《澳門基本法》相抵觸才可予以保留，繼而採用為澳門特別行政區法律。即使採用為澳門特別行政區法律的澳門原有法律，如以後發現有與《澳門基本法》相抵觸，應依《澳門基本法》的規定修改或暫停實施。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與《澳門基本

法》相抵觸，否則便會因抵觸《澳門基本法》而無效。澳門特別行政區行政、立法、司法行為都必須符合《澳門基本法》；在澳門特別行政區的個人以及一切組織和團體都必須以《澳門基本法》為活動準則。同時，《澳門基本法》作為全國性法律，在全國範圍內適用。

需要注意的是，憲法和《澳門基本法》雖然共同構成澳門特別行政區的憲制基礎，但憲法和《澳門基本法》並非處於同一法律位階。憲法是《澳門基本法》的制定依據，二者是“母法”和“子法”的關係，《澳門基本法》是憲法之下的法律規範。

### （3）在澳門適用的全國性法律

根據《澳門基本法》第18條的規定，全國性法律除列於《澳門基本法》附件3者外，均不在澳門特別行政區適用；而列於《澳門基本法》附件3的全國性法律，則必須限於有關國防、外交和其他依照基本法規定不屬於澳門特別行政區自治範圍的法律。凡列入《澳門基本法》附件3的全國性法律，均由澳門特別行政區在當地公佈或立法實施。當前，列於《澳門基本法》附件3的全國性法律共有12項。由於在澳門適用的全國性法律其內容都涉及國家主權，因而屬於效力層次較高的法律，澳門特別行政區的本地法律不能與其相抵觸。

需要注意的是，在內地的法律體系中，《澳門基本法》和在澳門適用的全國性法律，雖然都屬於全國人大或全國人大常委會制定的法律這一範疇，屬於同一法律位階，但在澳門特別行政區而言，《澳門基本法》具有憲制性法律地位，澳門特別行政區的制度和政策須以《澳門基本法》為依據。

### （4）採用為澳門特別行政區法律的澳門原有的法律、法令以及澳門特別行政區立法會制定的法律

澳門回歸時，在法律領域，為了確保澳門回歸後保持正常的法律運作，全國人大常委會根據《澳門基本法》第8條以及第145條的規定，通過對澳門自1976年享有立法權以來至1999年澳門立法會制定的法律和澳門總督制定的法令進行全面審查，作出了《關於處理澳門原有法律的決定》。根據這個決定，在近900項原有法律和法令中，廢除了25項法律和法令，其餘的法律、法令採納為澳門特別行政區的法律而繼續生效。這些被保留下來的原有法律和法令是澳門現行法律中最基本的組成部分，內容涉及社會的方方面面，包括俗稱五大法典的《澳門民法典》、《澳門刑法典》、《澳門民事訴訟法典》、《澳門刑事訴訟法典》和《澳門商法典》，也包括涉及稅務、金融、交通、文化、知識產權等領域的重要法律。

澳門回歸後，立法體制由雙軌制變成單軌制，只有立法會才是立法機關，可以行使立法權，行政長官雖可制定行政法規，但不再行使嚴格意義上的立法權，其制定行政法規實際上是在行使行政管理權，行政法規的法律位階低於立法會制定的法律。澳門回歸以來，澳門特別行政區立法會依照《澳門基本法》的規定行使立法權，至2018年8月15日總共制定了264項新的法律。這些法律既涉及對澳門仍生效法律的修訂，也有一些是根據社會發展的實際需要而制定的新的法律，如關於娛樂場幸運博彩經營的法律制度、危害國家安全犯罪的法律制度等法律。

需要注意的是，無論是保留下來的澳門原有的法律、法令，還是澳門特別行政區立法會新制定的法律，它們都屬於澳門立法機關行使立法權所制定的規範性文件，因而在法律效力上處於平等的地位。

### （5）行政法規、行政命令、批示及其他規範性文件

澳門回歸前，澳門總督除行使立法權制定法令外，還可頒佈訓令、批示等。雖然這些規範性

文件在性質上不屬於立法權的產物，但它們在回歸前同樣具有相應的法律效力，因而屬於廣義上的法律範疇。根據《澳門基本法》第8條的規定，這些訓令、批示等屬於“澳門原有的行政法規和其他規範性文件”這一範疇。需要注意的是，《澳門基本法》第8條所指的“行政法規”，是一個集合概念性質的名詞，而不是專指某種規範性文件具體稱謂。因為澳門回歸前的規範性文件中並沒有稱之為“行政法規”的，有的只是“法律”、“法令”、“訓令”、“批示”等稱謂。由於這些訓令、批示部分沒有中文本，故未納入全國人大常委會對澳門原有法律的審查範圍。但從《澳門基本法》的規定來看，這些規範性文件自然屬於被採用為澳門特別行政區廣義上的法律的範圍。

澳門回歸後，訓令這一規範性文件就不再存在了。根據《澳門基本法》的規定，行政長官可制定行政法規，發佈行政命令。在這裏，“行政法規”是行政長官制定的一種規範性文件的具體稱謂，而不是一個集合概念性質的名詞，它特指行政長官制定的一種名叫“行政法規”的規範性文件。因此，《澳門基本法》關於“行政法規”這一名詞的用法，在不同的地方有着不同的含義。此外，行政長官及政府各司司長均可發佈批示等。這些行政法規、行政命令、批示等，在法律位階上要低於立法會制定的法律。不過，它們對於強化澳門特別行政區政府的行政管理效能，維護澳門社會的穩定，推動澳門社會的發展，同樣發揮了積極的作用。

#### 四、澳門特別行政區法律的發展與完善

澳門回歸以來，各項事業都取得了長足的發展和進步，這其中當然也包括了法律制度的建設。不僅如此，澳門其他各項事業的發展與進步也離不開法律制度的保障。回歸以來，在澳門原有法律的基礎上，特區政府和立法會加強溝通和配合，立法會積極行使《澳門基本法》賦予的立法職權並制定了大量法律。此外，行政長官制定了大量的行政法規，行政長官和特區政府還制定了其他規範性文件。這些法律、行政法規和其他規範性文件，與《澳門基本法》和保留的澳門原有法律一起，為特區維護國家安全、實現有效管治、促進經濟社會發展以及保障市民安居樂業，提供了法制保障。如果沒有這些法制保障，回歸後的澳門要取得長足發展和進步是不可能的。從這個意義上來說，就整體而言，澳門特別行政區的法律制度與澳門社會基本上仍然具有相對的適應性。導致這種適應性的根本原因在於“一國兩制”方針政策的科學性以及《澳門基本法》將“一國兩制”方針政策法律化、制度化、具體化。除此之外，作為實現澳門治理體系現代化的一個重要環節，澳門特區自成立起便加強法制建設，着力推進包括澳門法律適應化在內的法律改革工作，也是澳門法律建設取得成就的一個重要因素。

澳門特別行政區的本地法律體系在構成上有其歷史特殊性和複雜性，它既保留了大量的回歸前的原有法律，又在回歸後制定的許多新的法律。其中，因受葡萄牙管治，澳門原有法律又沿襲葡國法制，帶有明顯的葡萄牙法律的烙印，其內容有一個與澳門的實際情況相適應的問題。不僅如此，由於歷史以及語言等方面的原因，澳門原有法律在內容上還有一個老化的現實困境。一些澳門原有法律的具體規定已經有幾十年甚至上百年的歷史，很多源自葡萄牙的法律，在葡萄牙都早就進行了改革和完善，不少過時的規定在葡萄牙早就不存在了，但有的規定在澳門仍然見到它的蹤影。以至有人說要研究葡萄牙的法制史需到澳門來，因為澳門還能提供現實的素材。

採用為特別行政區法律的澳門原有法律中的老化現象，是一個不容忽視的問題。從特區政府

到立法會，都有責任有計劃地開展法律適應化的工作，以解決法律老化這一問題，使這些原有法律適應澳門社會的實際情況，這是發展和完善澳門法律的關鍵所在。鑑於採用為澳門特別行政區法律的澳門原有法律、法令，在回歸後的相當長一段時間內，不僅部分法律、法令的效力狀況不明，有些內容更是與社會現實脫節，特區政府法務局根據第345/2010號行政長官批示，負責統籌對1976至1999年12月19日頒佈的2,123項原有法律和法令進行清理及適應化工作。這項工作開始後一直有序展開，經過三年多的努力，取得重大進展。2013年，法務局已完成1976至1999年12月19日期間公佈的2,123項法律、法令生效狀況的技術分析，列出“仍生效的原有法律”和“不生效的原有法律”的清單，並按《回歸法》的規定，適應化處理、整合回歸前公佈的仍生效的法律、法令，且提出立法建議。按照計劃，法律清理將分為三個階段，首階段是清理1976至1987年的不生效法律、法令，次階段為1988至1999年法律、法令，第三階段為回歸後的法律。2016年11月14日，立法會第一常設委員會與政府官員細則性討論《確定一九七六年至一九八七年公佈的若干法律及法令不生效》法案。是次清理法律，共涉及481項法律、法令的失效，但不影響任何已具確定效力的一切公法行為，已生效的原有權利不會改變。隨着上述工作的完成。澳門的法制建設將上一個新的台階。

澳門特區立法會於2017年8月7日舉行全體大會，細則性表決通過《確定一九七六年至一九八七年公佈的若干法律及法令不生效》法案，共479項法律及法令被廢止。法案的理由陳述指出，自回歸以來，澳門的社會和經濟不斷發展，從實務操作來看，法案中所指的法律及法令已不合時宜、在現實中已停止實施，或根本沒有存在價值，建議明確廢除，進一步簡化澳門法律體系。上述法案的通過，標誌着澳門法律清理與適應化工作邁出了堅實而又重要的一步。接下來，特區政府與立法會將共同完成1988至1999年公佈的法律及法令的清理與適應化工作，努力確保採用為特別行政區法律的澳門原有法律符合澳門的實際情況，並能夠為澳門的穩定發展提供可靠的法律保障，奠定依法治澳的制度基礎。

目前，澳門社會各界對加強法制建設的意見主要集中在公共行政、財政預算、公共批給、公共房屋、社會保障等方面。這些法律制度都是關係到政治體制運作、政府權力運行、公共資源分配以及市民安居樂業等澳門長遠發展利益的重要法律制度，必須高度重視。

澳門特區政府正在進行的法律清理及適用化工作，實際上涉及到立法後的評估工作。因為政府相關部門在進行法律清理及適應化過程中，不僅要對澳門原有法律的數量和效力狀況進行清理，還要提出相應的處理建議，這其中當然包括對一些原有法律已不適應經濟社會發展要求而提出的一些修訂建議，甚至用新法予以取代，這實際上已經是在做立法後的評估工作了。因此，特區政府要處理好法律清理及適應化工作，同樣應重視立法後評估制度的構建。具體來說，特別要注意以下幾點：

首先，要從整體上把握對澳門原有法律進行評估的標準。關於澳門原有法律採用為特別行政區法律，《澳門基本法》第8條和第145條、《全國人民代表大會常務委員會關於根據〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉第一百四十五條處理澳門原有法律的決定》，以及澳門特別行政區第1/1999號法律《回歸法》均作了相應的規定。特區政府在進行法律清理和適應化工作時，有關的評估工作必須遵循上述法律所規定的原則，以符合中華人民共和國對澳門恢復行使主權後澳門的地位和《澳門基本法》的有關規定。評估中，發現原有法律中有不符合上述法律規定要求的，應及時提出處理建議，依法妥善處理。

此外，對澳門原有法律進行評估時，還要注意法律規定是否已經明顯不適應經濟社會發展的需要。具體來講，要評估原有法律規定的要求與現行體制或者做法是否明顯不一致；原有法律條文的具體表述與經濟發展的新情況、新任務和新要求是否明顯不一致；原有法律規範所針對的問題是否已經發生重大變化或者已經消失，實際上已不再適用。

其次，要突出重點，統籌兼顧。澳門特區政府的法律清理和適應化工作起步較晚，加上澳門原有法律數量多、效力狀況複雜、本地法律人才尤其是中葡雙語法律人才匱乏，要對所有清理出的原有法律作仔細深入的評估，既不現實，也不可能，唯有突出重點、統籌兼顧，才是可行的做法。目前來看，應將重點放在與民生密切相關的原有法律的評估上。特別是要配合澳門特區政府在近幾年《施政報告》中所提出的教育、社會保障系統、醫療衛生、住屋保障方面的施政要求，以及2016年9月公佈的澳門五年發展規劃提出的發展願景和目標，認真評估原有法律中涉及上述相關領域的法律、法令，發現在內容上已經不適應社會發展的要求和廣大市民的期望的，要及時提出處理建議，並與立法會保持溝通，依法解決好存在的問題，為政府科學施政創造良好的法制環境。

再次，要區分情況，分類處理。對在法律清理和適應化過程中發現的原有法律所存在的問題，要根據不同情況，採取廢止、修改或重新立法取代等方式分類解決。有些原有法律的許多條文被多次廢止，法律原先的基本內容不復存在，而且法律當初制定的社會經濟條件已經發生了很大變化的，可考慮予以廢止；有些原有法律的內容雖被廢止，但仍有存在必要的，可考慮修改或者以新的法律取代；有些原有法律的內容雖較完整，也仍有保留價值，但與變化後的社會經濟條件不相符，則要考慮通過修改的方式來加以完善。至於最終的具體解決方式，政府要從立法程序、立法技術、立法效率等方面，與立法會進行協調。特區政府法務局已與立法會的法律顧問等進行了有效溝通，並建立了工作聯繫機制，這項工作目前正按計劃有序推進中。

最後，要注意以多種方式廣泛聽取意見。澳門原有法律的清理和適應化工作是一項系統工程，僅僅依靠特區政府某一部門的力量是難以甚至不可能完成的，需要協同推進。鑑此，在對原有法律進行相關評估工作時，要運用多種方式，廣泛聽取意見。澳門特區法務局在這方面作了有益探索，利用法律改革諮詢委員會這個平台，充分發揮本地法律專業人才的作用，廣泛聽取包括司法官、律師、高等院校的專家學者以及其他法律專業人士的意見。同時，法務局還請來自中國內地、香港以及葡萄牙方面的專家學者或法律工作者，介紹各自有關法律清理、法律簡化以及法律適應化工作方面的經驗，這對於更好地完成澳門原有法律的適應化工作是有促進作用的。

總之，特區政府有必要認真總結多年來實際從事法律清理和適應化，以及法律改革中立法評估工作的經驗與不足，適當借鑑和參考域外立法評估制度的合理之處，結合澳門的具體情況，加快形成完整的立法評估制度，尤其是立法後評估制度。這對於提高政府草擬法律草案的質量，推進澳門的法律適應化和法律改革工作，進而提高澳門的立法質量和效率是十分必要和有益的。

[責任編輯 陳超敏]