

澳門特別行政區十年法治建設情況綜述

常 滸*

澳門特區法治是中國特色國家法治體系內相對特殊的組成部分，是根據中國憲法和澳門基本法而實行高度自治所形成的“一國三法域”（或曰“一國四法域”，加上台灣）的重要一環。澳門特區回歸十年來，根據“一國兩制”方針和《澳門基本法》，真正實現了“澳人治澳”、高度自治，在經濟社會發展取得舉世矚目成就的同時，法治建設在法律制度和社會制度基本保持不變的軌道上不斷取得長足進步，也從一個側面證明了“一國兩制”事業的強大生命力。

一、澳門特別行政區法治建設的基本思路

（一）澳門特區法治的基礎和依據

1. 澳門特區的法律體系

按照中國憲法和依據憲法而制定的《澳門基本法》，澳門特別行政區獲得國家的法定授權實行高度自治，享有行政管理權、立法權、司法權和終審權，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，均以基本法的規定為依據，特區的任何立法和政策均不得與基本法相抵觸。

澳門特別行政區實行的法律，在基本法之下，從產生淵源看分為三類：一是根據全國人大及其常委會的決定，由澳門特區在澳門當地公佈或立法實施的全國性法律，目前包括涉及國都、紀年、國歌、國旗、國徽、國慶日、國籍、外交和領事特權豁免、領海及毗連區、專屬經濟區和大陸架、駐澳部隊、外國在華國家銀行財產執行豁免的法律等共 11 項，均已列入基本法附件三；二是根據 1999 年 10 月 31 日《全國人大常委會關於根據澳門基本法第一百四十五條處理澳門

原有法律的決定》而保留適用的澳門原有法律，這包括澳門政權交接以前由澳門本地制定的法律、法令、行政法規和其他規範性文件，由於最終葡萄牙方面沒能明確提供究竟存在多少有效法規的清單，澳門特區籌委會受全國人大常委會委託所作的相關審查僅限於 1976-1999 年上半年間制定的 975 件法律和法令，這些原有法律連同其他與基本法不相抵觸的其他類型原有法律，按照上述決定所確立的效力原則和適用規則，在未被澳門特區法律修改或廢止前，繼續生效適用，這部分法律目前是澳門法律體系的主體。三是澳門特別行政區立法機關自行制定的法律，包括澳門特區立法會制定的法律、澳門特區行政長官制定的行政法規、澳門特區有關機關制定的其他規範性文件等，所涉的廣義法律數量與日俱增。

2. 澳門特區的政治體制

澳門特別行政區根據基本法，實行以行政為主導、行政與立法互相制衡與配合、司法獨立的政治體制，這是與澳門作為直轄於中央又享有高度自治權的地方行政區域的性質相聯繫的，符合澳門從本地實際出發、循序漸進發展民主政治的需要，體現了各階層均衡參與的政治格局。

在這樣的政治體制下，特區行政長官既是特區的首長，又是特區行政機關的首長，既向中央政府負責，又向特別行政區負責，行使領導權、決定權、執法權、代表權、人事任免權和其他各類重要的權力，以首長負責制方式運作，並設立行政會協助其決策。特區政府依法設立，內設行政法務司、經濟財政司、社會文化司、保安司和工務運輸司 5 個負責不同範疇的主要官員，分工協助行政長官行使行政領導權，設 50 多個執行法定職能的局或局級部門，如新聞局、經濟局、財政局等，在行政法務範疇，目前主要設立有法務局、法律改革辦公室、國際法事務辦公室等，此外，設於

* 專業法律工作者

保安範疇的警察總局、司法警察局、治安警察局、海關等以及直屬於行政長官的廉政公署和審計署，也行使重要執法職能。行政長官除領導整個行政架構外，還通過任命部分立法會議員、行使發回法案重審權和專屬立法提案權等法定方式主導包括立法在內的特區政治事務。

澳門特區立法會由直接選舉的議員、間接選舉的議員和行政長官委任的議員組成，行使法律制定權，有權制定、修改、廢止法律，同時對特區政府進行政策、財務等監督；法院行使司法權和終審權，是惟一有權限行使審判職能的機關；檢察院行使法律賦予的檢察職能，包括提起刑事起訴、在法庭上代表特區並為特區擔任法律顧問、維護合法性及法律所規定的利益等。

（二）特區政府圍繞澳門法治事務的政策推進

澳門法律體系奠基於葡萄牙管治時期，民事、刑事、訴訟、行政等主要法典是由葡萄牙法律在澳門過渡期實現“本地化”而來，這種“移植”和“轉化”是在幾年內用極快的速度、在澳門居民參與不足的情況下，在葡萄牙人主導下完成的，因此當地人對其有很強的“疏離感”和“排異感”，特區行政、立法和司法領域的技術人才和經驗缺乏，也形成了法治基礎先天不足的不少問題。

特區政府甫建立，就提出“鞏固澳門特別行政區法律體系，確保‘一國兩制’實施”的目標。何厚鏵在 2000 年初提出的首份行政長官施政報告中，以“固本培元、穩健發展”為主題，其核心政策之一就是“鞏固法律體系，加強行政和立法的合作和維護司法獨立”。他在 2001 年又專門強調了創造良好的法治環境，確保本澳居民享有言論、新聞、結社、宗教等自由的重要性，部署了法律宣傳培訓工作；2002 年他又針對澳門社會有關法律改革的訴求，提出要建立“電子政府”、實行公共服務“一站式”改革，並着力研究法律改革的方向以擬定法規制定和修訂的計劃。在這樣的背景下，2002 年 4 月，特區政府出台了《短、中期法規草擬及修改計劃》，列出 179 項需要草擬或修改的法規清單，並成立專責工作小組跟進。該項工作到 2004 年底完成近百項，但法改進程總體看任重道遠。

2004 年，特區政府再度提出法律改革的任務，並於 2005 年在原有行政法務司領導法務局和國際法事務辦公室的體制之外，成立專門的法律改革辦公室和法律改革諮詢委員會，並以此形成法律改革的集中工

作機制。2007 年又制定了《2007-2009 年度公共行政改革路線圖》，包含跨年度的涉及重組統籌架構、構建公共服務網絡、公務員培訓、公共組織結構優化、弘揚廉潔風氣、公務員制度改革及法律修改等 7 方面公共行政改革和近 40 項包括多個領域的立法工作安排，還成立了行政長官親自領導的公共行政改革統籌委員會和公共行政改革諮詢委員會。何厚鏵還鄭重表示要“在確保公平合理的前提下”、“勇於接觸各種觀念和制度的束縛，參考國際社會的先進經驗”，“以最大的決心和最大的力度”，“陸續實現大幅度的部門合併和功能重組，大筆刪削那些和今日社會發展完全脫節的法例，增補和國際先進標準接軌的現代法例，務求在一段不太長的時間內，完成整個公共行政和法律體系的質量換代”，同時“建立一個具備科學標準、包含多層次處理方式的公務員問責制度。從而一方面強化施政團隊的責任感，促進政治的民主化；另一方面，使各級官員得以在權責清晰的基礎上輕裝上陣，為澳門的發展作出全力的承擔。”目前，該計劃仍在貫徹實施中，已經取得一定成效。

二、澳門特別行政區的立法情況

（一）立法制度的演進和完善

澳門回歸前，按照葡萄牙主權機構制定並規範其運作的《澳門組織章程》，澳葡當局的立法體制呈現雙層雙軌的特徵。從縱向看，葡萄牙主權機構包括總統、議會、政府和法院發出的而應適用於澳門的法規，只要在澳門政府公報上刊登公佈即在澳門生效適用，《澳門組織章程》專門規定了其適用時與澳門本地立法之間的效力規則。從橫向看，澳門立法會制定法律和澳門總督行使立法權限制定法令，屬於同一層級的法律規範，兩者各自享有法定的專屬權限，立法會可以將相對專屬權限內的立法項目以立法許可的方式授權總督自行制定法令，兩者還共享很寬泛領域的競合立法權限，形成立法權限上的雙軌體制。此外，總督還行使執行權限制定訓令、批示等有對外拘束力的規範。

澳門回歸後，根據基本法，上述立法體制出現許多根本性變化。特區立法會對澳門高度自治範圍內的所有事項均享有立法權，同時行政長官可以制定行政法規。按照特區午夜立法所形成的《法規的公佈與格式》(第 3/1999 號法律)的規定，須在特區公報上公佈而產生法律效力的法規包括：立法會制定的法律、行政長官制定的行政法規、立法會通過的決議，行政長

官發佈的行政命令及對外規則性批示、特區主要官員發佈的對外規則性批示，以及以“中國澳門”名義簽訂的有關國際協議；此外，尚須公佈的法規還包括：基本法及其修改和解釋、全國性法律及其解釋、全國人大常委會通過的與澳門特區有關的立法文件、全國人大澳門特區籌委會有關籌備特區的規範性文件、全國人大及其常委會和中央政府對澳門特區的授權文件及其有關命令、指令和批准文件、適用於澳門特區的國際協議、中央授權澳門特區對外簽訂的司法互助協議等。顯然，這些法律、法規和其他規範性文件構成澳門特區的現行法律體系。

2006年中，特區中級法院的相關判決引發了有關行政長官制定行政法規權限範圍、地位和效力規則的爭議。2009年7月14日，特區立法會制定了名為《關於訂定內部規範的法律制度》的第13/2009號法律，明確立法會制定法律、行政長官制定獨立行政法規和補充性行政法規3類規範的適用對象和效力規則；確定法律的效力優先於行政法規和其他一切規範；明確立法會有權依據基本法就澳門特區自治範圍內任何事項制定、修改、暫停實施和廢除法律，同時保留19項必須以法律形式予以規範的事項範疇；確定獨立行政法規得就7個方面的事項，在法律沒有規範的情況下設定初始性的規範；補充性行政法規得為執行法律而訂定所必需的具體措施。該法進一步確立了特區立法體制中的若干重要內容，特別是明確了法律和行政法規間的適用權限劃分和位階效力規則，將對完善相關制度、鞏固依法施政的法治基礎有明顯的作用和意義。

（二）十年來的立法情況

十年來，特區立法會肩負基本法賦予的神聖使命和重要職責，忠實履行各項權能，制定了大量規範社會生活、保障居民權益、確認政府政策、維護公平正義的法律規範。同時，行政長官也頒佈了許多涉及各方面事務的行政法規。其綜合情況見表1。

特區立法會制定的法律，按其內容作初步劃分，大致可分為10類，構成澳門特別行政區的核心法律體系。主要法律是：

1. 關於澳門特別行政區政權機關的產生和運作，包括《政府組織綱要法》、《就職宣誓法》、《司法組織綱要法》、《司法官薪俸制度》、《立法會立法屆及議員章程》、《立法會組織法》、《行政長官選舉法》、《立法會選舉制度》、廉政公署、審計署、警察總局、海關和民政總署等機構的制度及組織法等。

表1 澳門立法會制定法律和行政長官制定行政法規數量統計

年份	項目	立法會制定法律數(件)	行政長官制定行政法規數(件)
1999*		11**	12
2000		13	29
2001		19	35
2002		10	36
2003		13	41
2004		12	42
2005		9	25
2006		10	20
2007		7	22
2008		16	26
2009(截至11月16日)		21	34
總計		141	322

註：* 1999年午夜立法指1999年12月20日凌晨澳門特區立法會首次會議上一次性通過的立法。該年度行政法規指1999年12月20日至31日制定的行政法規。

** 由於澳門特區政府並未展開有效的法律清理和編纂工作，本表以及其他相關描述中所稱的法律和行政法規件數，僅以程序上作為一次通過的法律文件作為統計單位，而非按照法律內容作出編纂後的特定題目立項來作為統計單位，因此就同一事項作出修訂或廢止的多個法律文件被分別重複計算，而且一些法律已經被修訂和取代甚至失去時效的亦在統計之列。

資料來源：所述數字和法規名稱均引自澳門特別行政區政府和立法會官方網站。

2. 關於落實基本法及全國性法律的實施細則，包括《回歸法》、《國旗、國徽及國歌的使用和保護》、《區旗、區徽的使用及保護》、《維護國家安全法》、《澳門特別行政區居民辦理國籍申請的具體規定》、《軍事設施的保護》、《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》等。

3. 有關居民權利保障的相關管理規範，包括《澳門特別行政區永久性居民及居留權法律》、《選民登記法》、《澳門特別行政區居民身份證制度》、《入境、逗留及居留許可制度的一般原則》、《訂定個人資料保護法》、《修改自願中斷懷孕的法律制度》、《澳門特別行政區旅行證件制度》等。

4. 有關自身法制建設的相關規範，包括《法規的公佈與格式》、《關於遵守若干國際法文書的法律》、《司法互助請求的通報程序》、《國際或區際雙重課稅中的課稅制度》、《電子文件及電子簽名的法律制度》、《承認及喪失難民地位制度》、《關於訂定內部規範的法律制度》等。

5. 刑法規範，包括《因利用不可歸責者犯罪情節的刑罰加重》、《修改核准妨害公共衛生及經濟違法行為之法律制度之七月十五日第6/96/M號法律》、《預防及遏止恐怖主義犯罪》、《預防及遏止清洗黑錢犯罪》、

《違法青少年教育監管制度》、《修改七月十五日第6/96/M號法律以禁止層壓式傳銷》、《打擊販賣人口犯罪》、《打擊電腦犯罪法》、《預防及遏止私營部門賄賂》、《禁止不法生產、販賣和吸食麻醉藥品和精神藥物》等。

6. 民商法規範，包括《修改商法典》、《修改商業登記法典》、《修改公證法典》、《不動產的轉讓預約和抵押預約》等。

7. 訴訟法規範，包括《勞動訴訟法典》、《刑事司法互助法》等。

8. 公務員管理規範，包括《法官通則》、《公共職位據位人財產申報制度》、《海關官員職程、職位及報酬制度》、《規範澳門特別行政區公用車輛的一般原則》、《公共行政工作人員工作表現評核原則》、《司法輔助人員通則》、《統一治安警察局和消防局的男女職程》、《調整公共行政工作人員的薪俸、退休金、撫恤金》、《公務人員公積金制度》、《重組保安部隊及保安部門職程》、《護士職程》、《領導及主管人員通則的基本規定》、《公務人員的職程制度》等。

9. 經濟管理規範，包括《修改印花稅規章》、《娛樂場幸運博彩經營法律制度》、《電訊綱要法》、《通過機動車輛稅規章》、《修改職業稅規章和所得補充稅規章》、《對外貿易法》、《訂定黃金商品化法律》、《為減輕嚴重急性呼吸道綜合症對經濟造成的負面影響而訂定的臨時稅務優惠措施》、《娛樂場博彩或投注信貸法律制度》、《修改消費稅規章》、《稅務信息交換》、《勞動關係法》、《聘用外地僱員法》等。

10. 社會管理規範。包括《科學技術綱要法》、《修改工業意外及職業病法律制度》、《修改私人退休基金法律制度》、《訂定澳門特別行政區內部保安綱要法》、《傳染病防治法》、《澳門大學法律制度》、《非高等教育制度綱要法》、《修改工作意外及職業病保險法律制度》、《私人保安業務法》、《道路交通安全法》等。

誠如澳門特區立法會主席曹其真在其十年工作總結報告中所言，澳門特區的立法工作，“既要創制出符合澳門社會實際和發展要求的新的制度規範，又要不斷克服和消除舊有法律體系中不適應和滯後於社會現實的各種缺陷和弊端”，已經取得很大成就，但也存在着不少問題，如一些法律的制定比較倉促，審議不夠充分，遺留了這樣那樣的欠缺；規範財政儲備的設立、制定城市規劃等方面還有一些法律空白尚待填補，預算法和土地法及公共批給制度存在法律嚴重滯後、權力過於集中、程序隨意性大、難以有效監管等問題；行政和立法機關運作中的相互配合和制衡也存

在明顯的不足等，迫切需要系統化、制度化的辦法加以解決。

三、澳門特區政府法治建設情況

澳門特區行政長官領導下的行政機關，依法實施基本法和在特區實行的法律，執行運用法定職權履行政府職責，實施良好管治，提供公共服務。

(一) 行政長官制定行政法規的情況

在政府草擬法案和行政法規的基礎上，行政長官依法行使立法提案權和行政法規制定權。行政長官制定的行政法規也在澳門法律體系中發揮重要作用，由於其數量龐大，內容廣泛，在此僅可做簡要說明。在關於實施基本法或特定法律方面，有《訂定中央人民政府駐澳機構》、《設置軍事禁區》、《訂定對中國人民解放軍駐澳門部隊的軍事設施所作的行政違法的處罰制度》、《制定行政會章程》、《初級法院法庭的設立及轉換》、《核准入境、逗留及居留許可規章》、《訂定關於在民用航空器內擾亂秩序、破壞紀律或進行搗亂的乘客實施的違法行為及運輸違禁物品行為的處罰制度》等；在關於行政機關組織和公務員管理制度方面，有《訂定政府部門及實體的組織、職權與運作》、政府各部門特別是行政長官辦公室、司長辦公室、終審法院院長辦公室、檢察長辦公室、政府其他機構及各局級機構的組織法和運作制度法，各類公法人或非法人機構及諮詢組織的制度法，各類公務人員編制及相關公務員適用制度等；在社會管理方面，有《核准投資者、管理人員及具特別資格技術人員居留制度》、《訂定免費教育津貼制度》、《建立傳染病強制申報並規定相應的行政處罰》、《核准註冊核數師職業道德守則》、《設立勳章、獎章和獎狀制度》等；在經濟管理方面，有《對外貿易規章》、《批地溢價金的訂定方法》、《澳門民用航空活動綱要法規》、《制定中小企業援助計劃制度》、《規範娛樂場幸運博彩經營批給的公開競投、批給合同、以及參與競投公司和承批公司適當資格及財力要件》、《博彩中介人所收取之傭金或其他報酬之需徵稅率給與部分豁免》、《訂定從事娛樂場幸運博彩中介人的資格及規則》、《訂定公共電信網絡互聯制度》、《修改從事保險中介業務的法律制度》、《開立及管理中央儲蓄賬戶制度的個人賬戶的一般規則》等。

（二）澳門特區政府運作法制化程度相對較高

首先，具有相對完備的行政組織法體系，架構清晰，職權法定，輔之以完整規範化的公職法律制度，包括公共行政人員通則、領導及主管人員通則和公共行政職程制度，使由根據法規設立並按照法規確立宗旨和權力基礎的機構和部門(包括一般部門、行政自治部門、行政及財政自治部門以及公務法人、公共財團、公共企業和公共團體)組成的公共行政組織，完全建立的在法制化系統之中。其次，具有相對嚴密的行政程序法律和行政訴訟法律，確立了行政合法性原則、公共利益原則及保護居民權益原則、平等原則、適度原則、使用正式語文原則、公正及無私原則、善意原則、與私人合作原則、參與原則、參加原則、作出決定原則、非官僚化及效率原則、無償原則和訴諸司法機關原則等 14 條行政基本原則，規定了行政合同和行政規章的種類和法定要件，明確了行政程序的法定內容和行政行為的效力要件、公佈方式和標準化，規範了行政訴願、申訴、聲明異議和投訴的處理程序，明確了行政訴訟的管轄、立案和審理程序、判決和上訴的方式以及審理原則等，將行政活動的所有方面都納入法律調整和規範的範疇。第三，由於上述法律中的相當部分內容是在政權交接過渡期制定而在回歸後保留適用的澳門原有法律，一些規範和制度不可避免受包括殖民者短期心態影響等複雜因素影響而存在嚴重缺陷，比如，允許在機構編制以外以合同聘任公共行政工作人員，造成編制內常任制公務員和編制外聘任制人員同工不同酬、適用不同制度的管理，編制廢弛，人員膨脹的局面。再比如，規定所有行政訴訟一概強制由律師代理進行，在澳門這樣狹小的“熟人社會”內操作起來顯然困難重重，很大程度導致“民告官”案件實際上基本上有路難行，這也解釋了澳門行政訴訟案件數量長期偏少的原因。同時，澳門行政法制在實踐中也存在相當問題，主要表現在約束中下層公務人員的制度比較健全乃至繁複，對高層決策則在制度上普遍留有較多的自由裁量空間，乃至在大量法定機制中留有但書作為例外豁免，而在執行中則往往以例外代替原則，引發了土地批給、公共工程批給中的不規則問題。所以就澳門政府法治建設現狀而言，首先要解決的是不斷提高執政團隊依法、科學、民主決策的水平，形成相關意識，培養相關能力，健全相關機制，從制度上切實加以保證；其次是系統化修訂行政組織法、公務員法，精簡架構和辦事程序，提高工作效率和工作水平。

（三）政府行政運作的基本情況

澳門特區政府十年來秉持“以人為本”施政理念，全面持續向廣大市民提供比較充分的公共服務。近年來，政府始終致力於維護居民基本權利，提升居民綜合生活素質，不斷加強與社會各界的溝通和聯繫，擴大居民的政治參與和社會和諧。政府加強優化了公共行政改革中央統籌和評估機制，有序及有績效地落實各項工作，使公共行政體制得到進一步完善。如對外推廣政府“一站式”服務模式，引入電子政府服務，提高公眾服務水平；完善公共服務網絡，擴大政策諮詢的參與，加強政府訊息發佈及回應機制；對內推行中央人事管理及系統化的培訓，對公務員實行人性化管理並注重執行能力建設，正確評估和規劃政府人力資源，增強招聘、晉升及調動功能，甄選及調配合適人員“適才適任、合理分配”，並合理改進和完善公務員工作表現評核、薪酬、退休、福利、醫療、假期制度。從而更好地發揮政府在引導和促進經濟發展，規範和公平處理社會財富分配，建設和維護社會穩定和和諧，提高和保障廣大居民福祉和利益等各個方面的巨大作用。

根據澳門行政暨公職局截止 2008 年底的統計，澳門各公共部門現有公共行政人員總數達 22,683 人，比 1999 年澳門回歸時的 17,239 人大幅增加了 31.56%。其中 20,653 人是常任制委任和合同制聘任的“現職人員”，另 2,030 人是以包工合同、勞務提供合同和個人勞動合同聘用的。“現職人員”的平均年齡 40.34 歲，其中屬於確定委任的 9,193 人，臨時委任的 675 人，有編制定期委任 651 人，編制外定期委任 207 人，編制外合同聘用 4,890 人，散位合同聘用 4,513 人，編制內散位 360 人，退休續聘人員 21 人；其中屬於領導及主管類別 705 人，司法官 54 人，顧問及技術顧問 61 人，高級技術員 2,151 人，教師 446 人，技術員 1,897 人，專業技術員 4,076 人，行政人員 1,110 人，保安部隊人員 6,074 人，工人和助理員 4,079 人。上述統計中，還尚未包括政府主要官員、公共基金會和其他公立機構，如澳門金融管理局、澳門大學和澳門理工學院的機構任職的公共財政供養人員，公共行政工作人員與當地常住居民總數之比約在 4-5% 之間。

（四）行政監察機關作用的發揮

根據基本法的規定，澳門特區設立直屬於行政長官的廉政公署和審計署，獨立工作。

澳門特區廉政公署從原有的“反貪污暨反行政違法性高級專員公署”轉變而來，根據其組織法，說擔

負的職責包括：開展防止貪污或欺詐行爲的行動；依法調查貪污行爲及由公務員作出的欺詐行爲；依法調查地區選舉中的貪污及欺詐作爲；促使人的權利、自由、保障與正當利益受保護，確保公共行政的公正、合法性與效率。2009年8月又將相關犯罪偵查權擴展至私營部門。據廉政公署公佈數據，歷年受理案件數詳見表2：

表2 澳門廉政公署辦理刑事案件情況統計

項目 年度	新立案與 重開	上年 轉來 案件	年內 處理 案件	結案 數	合併 或歸 檔	移交 檢察 處理	成功 刑事 判決
2000	83+13	132	229	124	101	23	3
2001	112+1	105	218	140	100	40	6
2002	115	82	197	133	133	24	未統計
2003	85	64	149	73		8	未統計
2004	75	70	145	80	68	12	未統計
2005	69	65	134	78	57	21	未統計
2006	112		205	68	50	18	未統計
2007	66	47	113	34		11	6
2008	31	80	111	46	36	10	9

資料來源：根據澳門廉政公署官方網站公佈的年度工作報告整理。

澳門特區審計署擔負的職責包括：對澳門特區政府預算執行情況、決算，以及預算外資金的管理進行審計監督；對財政局提交的澳門特別行政區總賬目及年度資產負債表進行審計並提出報告；以專項審計的方式，就預算管理及財務運作效益方面對審計對象進行審計；對審計對象進行“衡工量值式”的審計監督，即對其在履行職務時所達到的節省程度、效率和效益進行審查。這樣的審計既包括針對執行結果而進行監督的“事後審計”，也包括“賬目審計”、“專項審計”及“衡工量值式審計”。目的是監督公共部門和機構在執行職務的過程中，妥善運用公帑和公共資源，並就其不符合法規的行爲及缺乏成本效益的操作，提出具針對性及可行的審計建議。迄今爲止，澳門特區審計署共發表了12份賬目審計報告(包括從1999-2007年度政府財政賬目的審計報告和《第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司》的審計報告)、20份衡工量值式審計報告(包括《“第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司”的運作與管理》、《“機動車輛估價委員會”的運作與管理》、《環境委員會辦公室搬遷及裝修工程》等重要專項審計報

告)及5份專項審計報告(包括《“第二屆亞洲室內運動會澳門組織委員會股份有限公司”的資金管理》、《第四屆東亞運動會》等)。¹

(五) 澳門的行政申訴處理情況和行政紀律調查懲處情況

根據澳門廉政公署年報統計，澳門行政申訴處理情況見下表：

表3 澳門廉政公署處理行政申訴情況統計

項目 年度	收到 申訴 或舉 報	上年轉 來申訴 與合併 處理	全年 處理 申訴	合併或 處理後 結案歸 檔	立案 或介 入處 理	發出 勸喻 或建 議
2000	135	165	213	212	52	38
2001	164	111	275	196	22	27
2002	192	79-22	249	182	34	22
2003	232	67-43	256	162	55	4
2004	311	94-40	365	282	57	2
2005	220	83-31	272	238	-	2
2006	254	34-28	260	203	45	3
2007	236	57-27	266	211	50	6
2008	243	50-24	269	207	8	-

資料來源：根據澳門廉政公署官方網站公佈的年度工作報告整理。

特區政府各類行政機關內部紀律監察處分程序展開的情況，因種種原因始終未見有具體資料公佈，故無法進行統計和研究。

四、澳門特區司法機關的組織和運作

(一) 三級法院的組織和分工

根據基本法和《司法組織綱要法》，澳門特區實行三級法院體制，這是伴隨澳門特區建立一同組建的新型架構模式。第一審法院包括初級法院和行政法院，原刑事起訴法庭的制度也繼續保留，成立時有法官22人，2004年首批由特區自行培訓的5名本地法官入職，2009年再次增加3名本地法官入職，期間外籍法官也陸續有離任和新聘，數量稍有增加。

目前初級法院由22名法官組成，分設3個民事法庭、4個刑事法庭和一個輕微民事案件法庭組成。分工處理各類案件。法院內以獨任庭和合議庭方式運作，實行法官獨立審判的制度。民事法庭審理不屬於其他法庭管轄的民事性質的案件，刑事法庭審理不屬於其他法院管轄的刑事或輕微違反性質的案件，輕微民事案件法庭審理案值5萬元以下的消費信貸、管理

費、租賃、貨物買賣等金錢債務及消費權益方面的訴訟。刑事起訴法庭由2名法官組成，擁有進行預審、就是否起訴作出裁判並負責執行徒刑及收容保安處分方面的司法權限。行政法院僅1名法官，審理行政、稅務和海關方面廣泛管轄事項範圍內的訴訟。

中級法院由7名法官組成，審判案件時以評議會及聽證會方式運作，有權限審理對第一審法院裁判提起上訴的案件以及對自願仲裁程序中作出可予爭執的裁決提起上訴的案件；同時作為第一審級，審理對廉政專員、審計長、警察總局局長、海關關長、行政會成員及立法會議員履職行為、犯罪及輕微違反的案件，審理第一審法院法官檢察官履職行為、犯罪及輕微違反的案件，審理行政長官及特區主要官員和立法、司法及相關委員會人員的行政、稅務和海關案件，審理針對行政機關制定行政規定提出爭執的案件等多方面管轄事項。

終審法院是澳門特區最高等級的司法機關，由3名法官組成，審判案件時以評議會及聽證會方式運作，有權限審理對中級法院作為第一審裁判提起上訴的案件和中級法院作為第二審所作裁判依法仍能提出的上訴，審判就行政長官、立法會主席及司長、終審法院法官、檢察長、中級法院法官及助理檢察長等職務行為、犯罪和輕微違反提起的訴訟，審理人身保護令事宜，審理法院間管轄權衝突案件，依據訴訟法律規定統一司法見解等。

各級法院的院長和法官都由行政長官根據推薦法官的獨立委員會的建議任命。依法組成的法官委員會是負責法院司法官及司法輔助人員的管理和紀律機關。法院內部的一般行政管理則由終審法院院長領導下的終審法院院長辦公室具體運作。中文在法院審判中的使用從“舉步維艱”到取得較大成果，經過了艱苦的努力，目前三級法院中以中文或以中葡雙語製作的裁判文書已超過70%，但相當部分的司法判決即便有中文譯本，惟效力上仍以葡文文本為準。

(二) 法院審判情況

隨着澳門法治的進一步確立，澳門各級法院受理和審結的案件逐年增多，一些重要案件，如前工務運輸司長歐文龍受賄案、“澳博”公司僱員工資計算方式案等的審理，充分顯示了澳門司法機關的重要地位和作用。但在運作中，也存在着積壓案件數量多、時間長的突出問題，影響着公平正義形象的公眾認受性。

澳門各級法院受理案件的基本情況見以下各表：

表4 2000年至2009年8月各級法院審理案件情況

法院	受理案件總數	審結案件總數
終審法院	398	388
第一審法院	4,856	4,296
初級法院	120,828	80,748
刑事起訴法庭	89,215	29,004
行政法院	1,337	1,390
總計	126,082	115,826

資料來源：引自終審法院院長在2009-2010年澳門特別行政區司法年度開幕典禮上的講話。

表5 終審法院案件數及結案率統計

項目 年份	上年待決案數	當年收件案數	年內待審總數	年內審結總數	轉入 下年待決案數	結案率 (%)
2000	0	21	21	18	3	85.71
2001	3	19	22	18	4	81.82
2002	4	25	29	21	8	72.41
2003	8	34	42	36	6	85.71
2004	6	48	54	45	9	83.33
2005	9	36	45	36	9	80.00
2006	9	57	66	50	16	75.76
2007	16	64	80	41	39	50.00
2008	39	62	101	89	12	88.12
2009 (1-8月)	12	32	44	34	10	77.27

資料來源：根據澳門法院網站終審法院網頁所提供的數字製表。

表6 中級法院案件數及結案率統計

項目 年份	上年待決案數	當年收件案數	年內待審總數	年內審結總數	轉入 下年待決案數	結案率 (%)
2000	64	234	298	219	79	73.48
2001	79	262	341	206	135	60.41
2002	135	278	413	261	152	63.2
2002	152	328	480	373	107	77.71
2004	107	364	471	410	61	87.05
2005	61	375	436	308	128	70.64
2006	128	686	814	579	235	71.13
2007	235	835	1,070	599	471	55.98
2008	471	786	1,257	630	627	50.12
2009 (1-8月)	627	708	1,335	711	624	53.25

資料來源：根據澳門法院網站中級法院網頁所提供的數字製表。

表 7 初級法院案件數及結案率統計

項目 年份	上年 待決 案數	當年 收件 案數	年內 待審 總數	年內 審結 總數	轉入 下年 待決 案數	結案 率(%)
2000	4,050	5,912	9,962	6,341	3,621	63.65
2001	3,621	6,259	9,880	5,601	4,279	56.69
2002	4,279	6,772	11,051	6,876	4,175	62.22
2003	4,175	7,745	11,920	6,953	4,967	58.33
2004	5,657	9,275	14,932	8,606	6,326	57.63
2005	6,469	9,619	16,088	7,773	8,315	48.32
2006	8,315	10,357	18,672	9,723	8,949	52.07
2007	8,949	12,216	21,165	10,075	11,090	47.6
2008	11,090	12,879	23,969	10,424	13,545	43.49
2009 (1-9月)	13,270	9,589	22,859	9,517	13,342	41.63

資料來源：根據澳門法院網站初級法院網頁所提供的數字製表。

表 8 行政法院案件數及結案率統計

項目 年份	上年 待決 案數	當年 收件 案數	年內 待審 總數	年內 審結 總數	轉入 下年 待決 案數	結案 率(%)
2000	166	193	359	178	181	49.58
2001	84	253	337	209	128	62.02
2002	128	119	247	113	134	45.75
2003	134	102	236	152	84	64.41
2004	84	105	189	86	103	45.5
2005	103	86	189	148	41	78.31
2006	42	113	155	118	37	76.13
2007	37	124	161	80	81	49.69
2008	81	200	281	137	144	48.75
2009 (1-9月)	144	93	237	179	58	75.72

資料來源：根據澳門法院網站行政法院網頁所提供的數字製表。

表 9 刑事起訴法庭案件數及結案率統計

項目 年份	上年 待決 案數	當年 收件 案數	年內 待審 總數	年內 審結 總數	轉入 下年 待決 案數	結案 率(%)
2000	247	2,939	3,186	1,895	1,291	59.84
2001	1,302	2,926	4,228	2,811	1,417	66.49
2002	1,381	2,592	3,973	2,552	1,421	64.23
2003	1,424	2,720	4,144	2,787	1,357	67.25
2004	1,357	2,576	3,933	2,741	1,462	62.83
2005	1,462	3,000	4,462	2,991	1,471	67.03
2006	1,475	3,301	4,776	3,255	1,521	68.15
2007	1,521	3,695	5,216	3,714	1,502	71.20
2008	1,502	3,834	5,336	3,878	1,458	72.68
2009 (1-8月)	1,415	2,653	4,068	2,650	1,418	65.14

資料來源：根據澳門法院網站刑事起訴法庭網頁所提供的數字製表。

(三) 檢察院組成、職責和工作情況

澳門特區檢察院實行“一院建制、三級派任”的體制，其設立乃至相關制度既有承襲葡萄牙原有體制的因素，也有特區建立時的初創。在獨一檢察院內部，將人員分為檢察長、助理檢察長、檢察官三部分，分別派駐到澳門三級法院中履職。檢察長由行政長官提名、中央人民政府任命；檢察官由行政長官任命，由檢察官委員會負責檢察院司法官及司法輔助人員的評核和紀律管理，由檢察長領導下的檢察長辦公室負責檢察院的內部一般行政工作。目前共有檢察官 30 人。

澳門特區檢察院受理案件情況見下表：

表 10 澳門特區檢察院受理刑事案件情況統計

項目 年度	立案數	結案數	其中起 訴案 件數	其中歸 檔案 件數	起訴 人數	羈押 人數
2000/2001	10,024	6,829	1,326	-	1,809	203
2001/2002	9,662	6,065	1,656	-	1,278	113
2002/2003	9,648	10,372	1,146	-	1,527	153
2003/2004	10,453	10,029	1,522	8,507	2,054	188
2004/2005	10,296	10,976	2,101	8,875	2,627	195
2005/2006	11,914	12,889	2,707	10,182	3,497	204
2006/2007	11,762	13,113	2,498	-	3,225	-
2007/2008	12,000 以上	12,000 以上	2,668	-	3,417	245
2008/2009	12,169	13,156	3,112	1,0043	3,867	221

資料來源：根據檢察長出席每年司法年度開幕禮上致辭中所提及的數字製表。

五、社會法治的情況

(一) 基本法普及宣傳情況

澳門特區高度重視基本法的普及宣傳推廣工作，官民齊心大力推動取得良好成效。特區政府定期舉行的各級公務員培訓課程中，都包括講授基本法的內容；作為民間團體的基本法推廣協會也舉辦了形式多樣的研討會、培訓班和遊藝活動、知識競賽等，收到了積極的效果；部分中小學作為公民常識課，安排了基本法的課堂教學。目前，在特區政治生活和社會生活的許多方面，人們都能夠以基本法的規定作為參與行動的指南，作為判斷是非的標準，這是非常難能可貴的。

特區政府還在澳門理工學院內設立一國兩制研究中心，作為政府體制內的專責項目組，展開學術和政策研究工作，這在港澳兩個特區是獨一無二的。

（二）澳門居民基本權利的保障

澳門特區已經建立起比較成型的保障居民基本權利的法律體系。在確認居民資格方面，有《澳門特別行政區永久性居民及居留權法律》、《澳門特別行政區居民身份證制度》、《澳門特別行政區居民辦理國籍申請的具體規定》、《澳門特別行政區旅行證件制度》等法律保障；在選舉權方面，有《選民登記法》、《行政長官選舉法》、《立法會選舉制度》的法律保障；在保障言論、新聞出版、結社、集會、遊行、示威等權利方面，有《出版法》、《集會權和示威權》、《結社權規範》等法律保障；在保障人身自由方面，有一系列實體和程序法乃至訴訟法的保障；在保護人格尊嚴和隱私權方面，有《訂定個人資料保護法》、《修改自願中斷懷孕的法律制度》和民法典的一系列規範為保障；在保護通訊自由方面，有《通訊保密及隱私保護》法為保障；在保護出入境自由方面，有《入境、逗留及居留許可制度的一般原則》等多個法律和行政法規的保障；在保護信仰自由方面，有《宗教及禮拜的自由》法保障；在保護勞動關係方面，有《勞動關係法》、《聘用外地僱員法》、《勞動訴訟法典》、《工作意外及職業病法律制度》、《禁止非法工作規章》、《訂定就業政策及勞工權利綱要法》和《保障男女勞工在就業上獲平等之機會及待遇》法的保障；在保護司法救濟權方面，除訴訟法的一般規定外，有《規範司法援助制度》、《法律援助章程》等為保障；在保護教育、學術研究和文化創作自由方面，有《非高等教育制度綱要法》、《訂定澳門特別行政區科學技術的政策綱要》、《免費教育津貼制度》等法規保障；在保護婚姻自由方面，除民法一般規定外，有《家庭政策綱要法》的保障；在保護青少年權益方面，有《違法青少年教育監管制度》、《因利用不可歸責者犯罪情節的刑罰加重》等法律的保障；在社會福利方面，有《訂定向處於經濟貧乏狀況的個人及家團發放援助金的制度》、《敬老金制度》、《訂定現金分享計劃的安排》、《核准社會保障制度》、《將社會保障制度擴展到自僱勞工》、《開立及管理中央儲蓄賬戶制度的個人賬戶的一般規則》等法規的保障。所有這一切，標誌着澳門保障人權法律體系的初步形成，只要特區依法行政，法院公正執法，居民即可安居樂業，確保個人權利和自由得到法定保障。

（三）普法教育情況

澳門特區就普法宣傳教育工作投入大量資源，取得了一定成效。特區立法會和政府法務局、法律改革辦公室和印務局都建立了公開的法律資訊網頁，使得

從法案審議到法規公佈的資料都可為廣大居民知曉，特區行政暨公職局還舉辦和維護澳門法例資料查詢系統，對於滿足居民知法用法的資料提供需求有明顯的作用。澳門政府印務局出版《澳門特區公報》，澳門立法會出版澳門特區系列法律匯編，特區法院也加強了司法資料的收集和編纂工作，出版《終審法院合議庭裁判》等系列司法判例匯編等。

澳門政府法務局和其他相關部門，在重要法律公佈後都組織專題宣傳推介活動，務求廣大居民瞭解和知悉法律。此外，部分重要法律的立法諮詢活動，在一定程度上也起到動員和推動居民瞭解、學習相關法律知識的作用。

澳門大學、澳門科技大學分別內設法學院，教授法律課程並展開本地法律的研究活動。其他各大學也在正規教學中安排了法律通識教育的內容。

六、澳門法制的對外聯繫

（一）澳門與國內不同法域間司法協助開展的情況

基本法規定，澳門特別行政區可與全國其他地區的司法機關通過協商依法進行司法方面的聯繫和相互提供協助，目前已經對外達成了4個區際司法互助的協議，包括2001年《內地與澳門特區民商事案件相互委託送達司法文書和調取證據的安排》、2005年《澳門與香港政府關於移交被判刑人的安排》、2006年《內地與澳門特區相互認可和執行民商事判決的安排》和2007年《內地與澳門特區相互認可和執行仲裁裁決的安排》等。此外，內地法院、檢察院和公安、監察部門與澳門特區法院、檢察院、廉政公署、司法警察局和治安警察局之間就刑事個案展開的相互協查案情、送達取證、移交逃犯等刑事司法協助活動，也在一定程度上有序進行，積累了一些成功的經驗。

（二）澳門的對外司法聯繫

基本法規定，在中央人民政府協助和授權下，澳門特別行政區可與外國就司法互助關係作出適當安排。目前，澳門特區已與葡萄牙、東帝汶等國簽署了含有司法互助內容的合作框架協定，正根據國家授權與巴西、菲律賓、泰國等5國談判司法互助類協定或含有司法互助內容的協定。

(三) 國際條約在澳門特區適用的情況

根據基本法，國家對外締結的國際協議，中央政府可根據情況和澳門特區的需要，在徵詢澳門特區政府的意見後，決定是否適用於澳門特區。國家尚未參加但已適用於澳門的國際協議仍可繼續使用。中央政府根據情況和需要授權或協助澳門特區政府作出適當安排，使其他與其有關的國際協議適用於澳門特區。爲了落實上述規定，中葡雙方在過渡期舉行了專題磋商，在回歸時中國政府致聯合國秘書長的外交照會中，聲明自 1999 年 12 月 20 日起，共 158 個多邊國際公約包括中國參加並延伸至澳門適用的外交、國防類及其他類別的公約、中國尚未參加而辦理了有關手續以便使原葡萄牙適用於澳門而可在澳門回歸後繼續適用的國際公約等在澳門特別行政區得予適用。澳門回

歸祖國後，在中央政府辦理相關手續後，澳門特區又陸續公佈適用了數十項多邊國際公約。據澳門國際法事務辦公室網站公佈，截止 2006 年 2 月，適用於澳門的多邊國際公約共計 224 項，屬外交與國防類的 40 項，民航類 15 項，海關類 5 項，禁毒類 4 項，經濟金融類 7 項，教育科技與文化類 4 項，資源環保類 13 項，衛生類 3 項，人權類 18 項，知識產權類 4 項，國際犯罪類 8 項，勞工類 36 項，海事類 30 項，國際私法類 10 項，道路交通類 2 項，郵政電信類 2 項，建立國際組織類 23 項。其後的 2007 年，特區政府又公佈適用了 5 項聯合國安理會決議和 8 項多邊協議，使得目前適用於澳門的國際公約總數達 237 項。特區爲履行上述協議，曾按照公約要求多次向有關國際組織提交履行義務情況的報告。

註釋：

¹ 有關數字根據澳門審計署官方網站提供的數據整理。