

導論 澳門立法與轉型問題的由來

馬克思指出：「立法者應該把自己看做一個自然科學家。他不是
在創造法律，不是在發明法律，而僅僅是在表述法律，他用有意識
的實在法把精神關係的內在規律表現出來。」^[1] 探索法律發展的規律
性，研究澳門立法及其轉型的理論和實踐，都要求應當實事求是。這
也是我們寫作《澳門立法轉型研究》一書的初衷及一以貫之的思想。

一、制度變遷與社會轉型的關係

由於歷史原因，澳門遠離祖國受葡萄牙管制超過四個世紀以上，因此在政治法律架構和民眾心理層面都受到了不同程度的影響。隨著「一國兩制」的頂層設計和落地實施，中國於 1999 年 12 月 20 日對澳門恢復行使主權。這不僅是主權意義上的回歸，更是國家認同、公民認同和文化認同層面的回歸。而這些內涵豐富的回歸，恰是饋贈給澳門社會全新的歷史機遇和歷史使命。從受制於人，到高度自治，自主治理；從毫無自主權力的被迫法律移植，轉型發展為高度自治的地方立法，澳門作為「一國兩制」的主場之一，獲得世界的極大關注。成功實施「一國兩制」20 多年來，澳門積極融入國家治理體系，開始在理論和實踐上自主承擔區域治理的自覺。作為小型經濟實體，打造旅遊休閒產業，破解博彩「一枝獨秀」的局面，走向產業合

1 《馬克思恩格斯全集》第一卷，人民出版社 1995 年版，第 347 頁。

理佈局進而邁向多元轉型，發揮市場經濟條件下的社會自治和依法治理，對於澳門來說，無疑是一次偉大的轉型。

20 多年來，澳門與「一國兩制」共同成長，相得益彰。今日的澳門特別行政區，正值弱冠風華，如果要歸納與回歸初期最大的不同，那就是其治理邏輯，不僅僅要考慮澳門的實際狀況和客觀需要，還要考慮到與周邊區域的協同發展，還要思考中華民族偉大復興的需要。今日澳門與中國其他各地區水乳交融，正在真正匯入到國家治理中來。正是出於這種考慮，本書以社會轉型為方法論視角，以規範性文件的創制現象為樣本，審視澳門立法權的變遷，以及立法技術、立法內容上的轉型和發展，整理分析回歸 20 多年來澳門踐行「一國兩制」的立法成果、立法經驗，查缺補漏並重新出發，以期產生更高質量的立法供給服務和立法產品，具有理論重構和實踐指導的雙重價值。

本書採用的是這樣的基本思路：社會轉型意味著特定的社會從一種類型向另一種類型的轉變和過渡過程，並且是運用相關原理描述傳統社會向現代社會轉變的過程。^[2] 社會轉型是社會動態發展的一個過程，伴隨著社會變遷和制度變遷。在這個意義上，澳門社會的轉型是「一國兩制」科學構想成功實施和順利實踐的必然成果。考察立法的發展與變化，在範疇上屬立法與社會轉型的結構與關係問題。正是由於新中國歷代領導人的高瞻遠矚，堅持不懈，筆路藍縷，終於和平地解決了香港、澳門的歷史遺留問題，創造性地提出和運用「一個國家、兩種制度」的科學理論並付諸中國的實踐。自 1999 年 12 月 20 日中華人民共和國恢復行使主權後，澳門進入新的社會轉型期。

當下我們談起澳門時，一般是從兩個層面來展開。其一，它成為了中國的一個特別行政區，屬一個特殊的地方行政區域，是中國領

2 劉祖雲：《從傳統到現代：當代中國社會轉型研究》，湖北人民出版社 2000 年版，第 41 頁。

土不可分割的一部分。因而人們對澳門的政治、經濟、文化和社會的發展狀況表示關切。其二，澳門回歸前的歷史值得每一個中國人銘記，她曾經脫離祖國母親的懷抱由歐洲的葡萄牙管治了四百餘年。所以，澳葡時期對當下的影響，或者說如何處理澳葡時期的文化遺產，比如對澳門法律體系的影響，也成為本書不可或缺的重要內容之一。

所謂制度變遷，一般指制度的替代、轉換與交易的過程和方式，從較長歷史時期來看，制度變遷是通過一個個具體制度的創新來實現的。^[3]立法不是一台精密運行的儀器，也不是一個步步為營、預先設計的闖關遊戲，立法者面對的是活生生的自然人、多元的利益團體，這一立法對象的特點是瞬息萬變、錯綜必爭。所以，立法者應該關注人性基礎上人的需要，用人的視角而不是用機器來觀察人，調整人的行為。澳門特別行政區法治建設之路是一條民主法治建設的創新之路。具體說來，澳門立法的轉型與發展，以「一國兩制」為基本制度依據，從管制立法轉向地方自主立法，從而實現服從中央管治權威與特別行政區高度自治、澳人治澳的溝通與融合。相應地，作為法治工程的基礎環節和前沿，澳門立法也有階段性的不同特點和任務，表現在立法上就是實現由管制立法向地方自主立法的觀念上的轉變。這條主線，串聯起位於北京的中央人民政府和南海之濱的澳門地區，在政治上形成了中央與特別行政區的關係，在法律上形成了中央立法與地方立法的關係。

二、「一國兩制」與澳門法制轉型的起點

在人類歷史上，殖民擴張與近代地理大發現、航海新技術的繁榮發展相伴相生。殖民者突破國家疆域的禁錮，貿然侵入一個陌生的

3 孫同鵬：《經濟立法問題研究：制度變遷與公共選擇的視角》，中國人民大學出版社 2004 年版，第 20 頁。

空間，致使語言交流、技術角力以及文化競爭等輪番登場。他們野蠻的、武力的征服，雖然能夠短暫地換來貿易的順差和財富的積累，但是這種征服，畢竟是非文明的，也是與人類社會前進的車輪背道而馳的，最終一定會被正義的方式所取代。在殖民擴張的征途中，雖然武力衝突難以避免，但不同國家、地區，不同民族、種族的人們，選擇調停、斡旋、停戰、和解等來解決糾紛，這也是人類的制度和文明所具有的不可戰勝的力量。也就是說，隨著人類社會的曲折式發展，真正對歷史產生的深遠影響的，是人類創造的燦若星辰的文明成果，如經濟發展模式、技術進步等的累累碩果，包括制度文明及各種規範性文件。

我們可以從國際法和歷史的層面來分析一下澳門的歷史地位，這就要從聯合國大會的三個決議說起。第一個是聯合國大會第 1514 號決議，即《准許殖民地國家及民族獲得獨立的宣言》，通過時間為 1960 年 12 月 14 日；並於 1961 年成立聯合國准許殖民地國家和民族獲得獨立的宣言執行情況特設委員會（以下簡稱反殖特委會），其確認的殖民地名單中香港和澳門赫然在列。第二個是聯合國大會第 2758 號決議，宣佈新中國恢復在聯合國的合法席位。時間公正地銘記下了這些數字：1971 年 10 月 25 日，第 26 屆聯合國大會以 76 票贊成、35 票反對、17 票棄權的壓倒性多數，通過恢復中華人民共和國在聯合國合法權利的提案。1972 年 1 月中國政府毫不退讓地指出了在殖民地名單中將香港澳門劃為殖民地的嚴重錯誤，並開始進行交涉。第三個是聯合國大會第 2908 號決議，宣佈香港和澳門不是殖民地。時任中華人民共和國常駐聯合國代表黃華曾於 1972 年 3 月 8 日致函反殖特委會主席，表達中方的立場：「解決香港、澳門問題完全屬中國主權範圍內的問題，根本不屬通常的所謂殖民地範疇，因此不

應列入反殖宣言中適用的殖民地地區的名單之內。」^[4]反殖特委會完全認可中國政府的態度，並向聯合國大會發出從殖民地名單中刪去香港和澳門的建議。1972年11月8日，聯合國大會高票通過第2908號決議，將香港、澳門從殖民地名單上刪除。從此在國際法上，香港和澳門的屈辱被洗刷，殖民地帽子得以摘除。正義雖然遲到，但一定不會缺席，以此向全世界昭示，香港和澳門的前途不是獨立，而是回歸祖國。

法律作為政治和社會生活的紐帶和規則系統，與特定地域的社會成員的自主性和政治性相連。回歸前，葡萄牙當局將適用於其本土的法律，毫無區分地應用於澳門。在不普及葡萄牙語、不推行葡萄牙法律教育、不讓華人參與政治事務的「三不」政策管理下，葡萄牙儼然將澳門獨立為由總督率領的葡萄牙人的特殊領地。在這種政策和心理的驅使下，遠在南歐的葡萄牙政府、近在澳門的其所謂總督無心也無力促使澳門民眾遵守葡萄牙法律；澳門民眾被隔離在特殊領地的法定權利之外，所以自然也不願意與葡萄牙法律發生各種聯繫。所以，上文談及的葡萄牙法律的印記似乎已經有了答案，即澳門法制的地方特色彷彿就是葡萄牙管治400多年的「無心插柳」。回歸前，在澳門這塊土地上，所產生的法律關係具有二重性：從法律屬性層面而言，產生了葡萄牙式法律關係；從事實層面而言，則是澳門式社會關係。這一特色既成就了澳門的獨特秉性，也是「一國兩制」實行以來澳門法制尤其是立法轉型的重要起點。

1999年12月20日，澳門回到祖國的懷抱，與香港一樣成為了中國的特別行政區，中國內地仍然習慣把這兩個特別行政區合稱為「港澳」。當然，澳門被迫浸染的葡萄牙特色以及葡萄牙法律的印記，或深或淺地留存了下來。作為享有高度自治權的特別行政區，如何歷

4 黃華：《親歷與見聞：黃華回憶錄》，世界知識出版社2007年版，第193頁。

史地、科學合理地對待葡萄牙的特色也就成為立法會及其議員不得不面對的問題。所以，當我們徜徉在澳門的歷史長廊中，無時無刻不需要在時間的沉澱中進行理論的思考和實踐的嘗試：澳門從「華洋共存」到「一國兩制」，這是中華文明的宏偉力量，也是人文關懷和科學立法的時代要求。

回歸後客觀的社會狀況和法律的憲制基礎都發生了翻天覆地的變化：澳門華麗轉身蛻變為與香港並列的中華人民共和國特別行政區，整個澳門法治基礎的憲法性文件發生了根本性改變。《中華人民共和國憲法》（以下簡稱憲法）取代了葡萄牙憲法；《澳門特別行政區基本法》（以下簡稱澳門基本法或基本法）取代了《澳門組織章程》，行政長官負責制取代了葡萄牙委任的總督制。

這是強制性的制度變遷。制度變遷有誘致性變遷和強制性變遷兩種類型。前者是指「現行制度安排的變更或替代，或者是新制度安排的創造，它由個人或一群（個）人，在響應獲利機會時自發倡導、組織和實行」。與此相反，後者是「由政府命令和法律引入和實行」。^[5] 在這個層面上，在制度不均衡或制度供給不足的情形下，個人或企業追求潛在的獲利機會，倡導資源合作。在追求利益最大化目標指引下，最終需要政府的強制性制度安排，提供制度供給，實現制度均衡。從回歸以來的實踐來看，澳門實現了強制性的制度變遷。回歸祖國後，澳門得到來自中央的高度支持。對於澳門來說，特別行政區公共權力機構享有高度自治權，市民的文化認同和主體意識顯著提升，各市場主體有充分動力去關注、改進或者參與改進現有制度安排，制度變遷也應運而生：高度自治權利和自治義務的基本法，儼然成為對一整套可行的新制度進行安排的基本前提基礎和語境背景。

回歸前的澳門雖然心向祖國，但是遠離法治。關於「法律」的

5 林毅夫：《關於制度變遷的經濟學理論：誘致性變遷與強制性變遷》，載 R·科斯，A·阿爾欽，D·諾斯·《財產權利與制度變遷》，上海人民出版社 1994 年版，第 384 頁。

制度和學問屬葡萄牙人專享，從法律制定到法律執行，全被葡萄牙人包攬把持，法律的官方文本只能是葡萄牙文。彼時的澳門，不僅脫離了祖國的庇佑，而且法治運行也缺乏佔人口絕大多數的華人的認同與接受，導致法律的民眾基礎薄弱，法治極不健全。所以，我們不得不跟隨歷史這位不偏不倚的見證者，來廓清澳門立法及其質量問題的由來。

自古以來就是中國領土的澳門，也稱濠鏡澳，這是由於澳門海域風平浪靜，好似一面鏡子；海產品豐富盛產生蚝，所以又稱蚝鏡。澳的意思是「南北二灣，可以泊船」，後又將蚝鏡澳改作濠鏡澳、壕鏡澳。^[6] 澳門名稱的由來說明了澳門海灣適合船隻停靠，具有優良港口條件的事實。

從 1557 年開始，明朝政府同意澳門被葡萄牙人租借，澳門開始一步步遠離中國的統治，被迫接受葡萄牙政府的管治。以 1887 年清朝政府與葡萄牙政府簽訂的有效期為 40 年的《中葡和好通商條約》為標誌，澳門的政治地位下降，淪為葡萄牙的管制地區。葡萄牙將本國的法律延伸適用到澳門，等於剝奪了澳門的地方立法權。由葡萄牙政府派遣澳門總督，凡涉及一般性法律事務的事項，通過政務委員會行使制定法令的權力。如屬較重要的事項，則須報請葡萄牙政府審查批覆才能頒佈實施。自此，澳門受葡萄牙管治，逐漸喪失了自己的立法權。

20 世紀 60—70 年代，殖民統治觀念在世界範圍內被人們摒棄，受此影響，葡萄牙對澳門的管治有所鬆動，專門對澳門的管理進行了一系列的更新，澳門本土立法也從零開始，艱難地開始了實踐。

1964 年葡萄牙頒佈《澳門省（政府）政治、行政章程》，規定在澳門成立立法委員會，由總督擔任主席。但由於殖民觀念作祟，新

6 參見姜秉正：《澳門問題始末》，法律出版社 1992 年版，第 4 頁。

成立的立法委員會不享有實質上的立法權，只不過是政務委員會的翻版。

1972 年葡萄牙制定《澳門省政治行政章程》，立法委員會被改組更名為立法會，由葡萄牙委派總督主持立法會各項事務。葡萄牙關於立法會 14 名議員的產生辦法和條件可謂用心良苦：一是在產生辦法上，直接選舉 5 名議員，剩下的 9 名有 8 名經由間接選舉，最後一名議員直接委派。二是議員候選人的條件，必須具備使用葡文閱讀及書寫的能力。這一條件極大地阻礙了佔總人口絕大多數的澳門華人的參政和競選。而一個如此小規模，僅有 14 人的立法會能對澳門產生什麼影響呢？根據《澳門省政治行政章程》規定，澳門立法會和總督對專屬澳門的事宜享有立法權，但實際上契合澳門實際的法律很少。這個結論是顯而易見的，因為一個被精通葡語的人和葡萄牙操縱的立法會，怎麼會通過立法來理性地治理華語佔主流地位的所謂「澳門省」呢？

以 1974 年葡萄牙發生政變為契機，澳門的政治地位迎來歷史的轉折：澳門作為一個地區的自治、自我管理的地位逐漸得到葡萄牙憲法的確認。新任澳門總督為滿足澳門民主和自治的需要，決定草擬新的澳門政治章程。經過各方努力，1976 年 1 月 6 日《澳門組織章程》最終獲得通過，並於 2 月 17 日頒佈生效。澳門內部自治的法律地位初步建立。葡萄牙新憲法於 1976 年生效並實施，不僅確認了《澳門組織章程》的憲法性效力，而且首次承認澳門為葡萄牙管理下的中國領土。^[7]此後《澳門組織章程》歷經多次修改，直至澳門回歸前葡萄牙議會於 1996 年進行的最後一次修訂。根據《澳門組織章程》第四條規定，澳門地區的本身管理機關為總督及立法會，會同總督運作的尚有諮詢會。其第五條還規定立法職能由立法會和總督行使。至此，澳門本土開始擁有與「總督共享立法權」的立法會。

7 吳志良：《澳門政治制度史》，廣東人民出版社 2010 年版，第 242—243 頁。

三、澳門法域轉型問題的由來

《澳門基本法》第八條規定：「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。」該條將澳門所留存的葡萄牙痕跡，高度濃縮在「澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件」這一偏正短語中。為論述簡便，本書將其概括為「澳門原有的法律法規」；其至少體現了兩重法律關係。^[8]

第一重法律關係來自於澳門當下與歷史的關聯，其實質是葡萄牙的管制及其留給澳門的立法、行政、司法等的遺產。回歸前，澳門與葡萄牙遠隔千山萬水，與其他葡國殖民地一同被稱為「海外省」，由葡國派駐總督進行管理。總督是葡國政治管制的全權代表，立法上將葡國的法律不容爭辯地移植到澳門。隨著 1976 年葡萄牙新憲法的生效和實施，代表澳門有限自治的《澳門組織章程》獲得憲法性效力，終於使在澳門本土的立法機關可以行使立法權，本地法律創制之路的行動號角終於吹響。

第二重法律關係當仁不讓地屬中華人民共和國政府和澳門特別行政區之間的關係。回歸前，澳門的法律體系由葡萄牙有關機關制定並在澳門實施的法律和澳門本地立法機關制定的法律兩部分構成。如所周知，澳門回歸非常順利，是和平有序地按照中國和葡萄牙兩國達成的協議推進的，而且中國的全國人民代表大會為其量身打造了《澳門基本法》。這是保證澳門特別行政區平穩過渡的最重要的憲法層面的設計。

法律效力所及的空間範圍，常常被稱為法域。一般認為，法域是法律有效管轄或適用的範圍，本書所述的澳門法域，是指包括回歸

8 由於「法律」這一概念有廣義和狹義之分，所以本書有時在廣義上單獨使用「法律」，是包括所有的「法規」在內的，無論是行政法規還是地方性法規。

前澳門地區和回歸後澳門特別行政區的具有獨特性質的區域性法律制度。^[9] 隨著基本法的實施，澳門特別行政區法律規範步入成長期，並且開始具有不同於原有法律體系的根本性質。根據基本法第八條、第十一條、第十八條的規定，特別行政區法律中有相當大部分為原有法律，但整個法律體系的形成必須以基本法為依據。這是「一國兩制」在法制領域最重要的體現。基本法中關於澳門原有法律法規基本不變的規定，同時也說明澳門的原有法律文化與葡萄牙法律文化存在著歷史上「剪不斷」，現實中可能「理還亂」的聯繫。這也是澳門法域需要提升立法質量的重要原因，更是研究其法治特別是立法轉型的根源所在。

當然，「一國兩制」的落地和實施，不僅自上而下地促進了澳門地位的提高和制度的轉型，更帶來了其法治史無前例的變遷，同時也逐步提高了立法質量。我們既要正視澳門法律制度與葡萄牙法律文化之間的千絲萬縷的聯繫，又要剖析這種聯繫帶來的深層次影響。本書欲通過對若干歷史現象深層次的反思，客觀地評價澳門 400 多年來的發展軌跡，力圖逐漸清晰地發現造成澳門法域轉型的直接原因。對此，至少可以從三個方面加以說明：

其一，原澳門實施的主要法律與澳門的本土實際完全脫節。這些移植於葡萄牙的法律，雖然涵蓋了憲法、民法、刑法和訴訟法等法律部門，但是卻既不是根據澳門的經濟社會條件制定的，又沒有體現澳門民眾的法律訴求，幾乎全部是葡萄牙法律的複製品，即基本是根據葡萄牙社會、政治、經濟和文化的情況而制訂的。「法律永遠不能超出社會的經濟結構，以及由經濟結構所制約的社會文化的發展。」^[10] 因而這些法律在澳門的實施，嚴重缺乏客觀生存土壤和主觀

9 由於法域問題與法系問題有密切聯繫，因此本書還將在以後有關章節中繼續對澳門法域的有關問題加以研究和論述。

10 《馬克思恩格斯選集》第三卷，人民出版社 2012 年版，第 364 頁。

認同基礎。即使 1976 年後澳門立法會制定了許多法律，但還是充斥著葡萄牙法律的影子。作為以華人為主要社會構成的澳門，經濟基礎和社會狀況畢竟與葡萄牙的國情存在巨大差異。因此，澳門的法律與澳門社會實際不僅很難完全契合，反而脫節相悖，一直並未深入澳門民間和人心。澳門大多數居民仍生活在葡萄牙法律之外，社會形成的是貌似美國學者羅伯特·C·埃里克森（Robert C·Ellickson）筆下的「無需法律的秩序」。從法律產生的根源來看，它本來應該是適應社會需要的調節器，而回歸前澳門法律作為一項公共產品，其對社會的調節能力羸弱甚至缺失，正是其立法質量不高的寫照。

其二，澳門本土法律人才的培養和法律教育的普及相對較晚，成為澳門公務員本地化的直接掣肘。澳葡政府既沒有精力也缺乏遠見，基本不培育本地法律人才。回歸前澳門的法律工作者的來源主要有兩種渠道：要麼從葡萄牙的職業法律人中挑選；要麼是生長於澳門但是在葡萄牙專修法律的土生葡人。總而言之就是由葡萄牙的法律人士或者土生的葡萄牙法律人士壟斷法律系統，專司法律職業；進入法律公職的大門對華人是關閉的。這種局面直到 1985 年頒佈《進入公職條例》後才得以逆轉，華人開始有權報考並擔任政府公職。^[11] 儘管面向華人招考公職人員，但是澳葡政府還是無力更無心培養澳門本地華人融入澳門管制團隊。^[12] 澳門本地的法學教育起步則更晚，1988 年澳門大學（當時還叫東亞大學）開設法律課程，而香港大學則早在 1969 年便創辦法律系，比澳門提前了約 20 年。

其三，法律所用語言存在葡語版本和中文版本，而法律語言的

11 參見蔡肖文：《懷舊還是超越：澳門法律改革的現在與未來》，《河南財經政法大學學報》2014 年第 3 期。

12 參見謝耿亮：《法律移植、法律文化與法律發展——澳門法現狀的批判》，《比較法研究》2009 年第 5 期。

翻譯水平直接決定了澳門立法文本的語言水平。^[13] 長期以來，澳門在葡萄牙管治下，以葡語為唯一的官方語言，所有法律文件也均以葡語表達。但是，一方面葡萄牙在管治澳門 400 多年期間並不積極推廣葡語，另一方面澳門居民也不熱衷學習葡語，這一原因構成澳門社會雖然絕大部分成員是本地華人，但是甚少有人能熟練掌握葡語，更不用說了解以葡萄牙為模式的現行法制。^[14]

由於澳門本地深諳葡語人才的匱乏，而法律翻譯又是解決法律本地化的一項重要舉措，兩方面因素的疊加直接造成法律文本的翻譯水平不高，也導致立法品質降低。有研究指出，為了提高澳門法律公文從葡語翻譯成中文的規範化，往往又面臨這樣「忠實原文」的翻譯要求，所以澳門法律翻譯界歷來的傳統是做到最大限度上的「字字對應」，於是形成了一種獨特的「硬譯」模式。^[15] 因此，法律效力相當的葡文和中文版本的法律法規往往在文本上存在差距。即使到澳門回歸後的相當一段時期，在法律法規草擬層面，澳門立法文本晦澀生硬、情態動詞使用不當的現象還大量存在，^[16] 在一定程度上影響著法律對澳門本土的規範調整和社會治理作用。

四、本書寫作的主旨和結構安排

（一）本書寫作的理論視角和實踐指向

首先，澳門和祖國大陸同屬以制定法為正式法律淵源的法域，在《澳門特別行政區基本法》的指引下，在保證澳門立法會享有高度

13 值得指出的是，葡萄牙語是世界上少數幾種分佈廣泛的語言。截至 2013 年，全世界共有約 230,000,000 的人口使用葡萄牙語，是世界流行語種的第 6 位，僅次於漢語、英語、法語、西班牙語和阿拉伯語。

14 參見馮心明：《澳門現行法律制度的基本特點及其存在問題》，《華南師範大學學報》（社會科學版）1999 年第 3 期。

15 參見林巍：《特定的規範化：澳門法律公文翻譯探討》，《中國翻譯》2005 年第 5 期。

16 對於法律草擬中情態動詞的使用，本書將在第六章加以探討。

自治立法權的同時，從提升立法效率、法律草擬質量，完善立法技術、法律語言等方面著手進行研究，對澳門法治實踐和理論的發展和完善具有重要意義。

其次，由於特殊的政治原因，澳門這塊以華人為主的彈丸之地，為了解決民間糾紛，形成了眾多的民間社會自治團體，在堅持依法治澳的前提下，實現多元化糾紛解決的立法契合點，是推動澳門社會法治發展的重要引擎。

再次，通過歷史研究的維度，縱向對澳門回歸前後立法會的權限和立法效果進行歷時性的梳理、比較，強調澳門特別行政區的高度自治有利於澳門社會的繁榮穩定和更好地實現依法治澳、澳人治澳。從共時性的角度，橫向比較澳門特別行政區與祖國內地在立法方面的相同和相異之處，為澳門未來的立法走向提供借鑒。

復次，擬達到的創新之處一是從立法這一領域入手，歷時性和共時性地梳理、總結和探討澳門的立法問題，在此基礎上，對澳門特別行政區的立法整體水平的提升予以論證和展望。二是緊密結合澳門立法權的主體以及立法權限，剖析和論證行政主導政制下立法的效率和本地化問題。

最後，從其他國家和地區的法律體系和法律文化中汲取有益的經驗，特別是逐漸融入祖國內地的法治建設，對於回歸到祖國大家庭中來的澳門，無疑是十分重要的。同時，基於各種文化之間的融合與交流，研究和學習澳門獨特的法律文化，對祖國內地的法治發展無疑也具有重要的借鑒意義。

在本書寫作的過程中，我們都在追趕澳門立法實踐的腳步。可以說，在這期間，澳門立法的數量和質量，都有了良性的發展和很大提高。本書通過查閱書籍報刊資料、網絡新聞等方式，廣泛收集和梳理澳門特別行政區相關的資訊，尤其是通過整理分析大量的立法會的立法資料來具體分析澳門在基本法的指引下，為實現「澳人治澳」，

在立法領域所取得的舉世矚目的偉大成就。在充分肯定澳門立法進步的前提下，本書也不諱言存在的需要繼續完善的問題，以增強研究的現實性和應用性。

（二）本書的結構安排

本書以澳門特別行政區的立法轉型為視角，客觀「評述」澳門立法「記錄」的歷史和現實，分析澳門回歸前後立法活動的變革，總結影響立法質量的因素，探索科學立法和民主立法的路徑，旨在反思澳門特別行政區立法的過去、現在和未來，促進對新時代中國和澳門法治文化主體性的理論思考和實踐關懷。本書各章的安排如下。

第一章著重分析澳門特別行政區的立法性質。將回歸前的澳門社會狀況、立法活動與澳門特別行政區的高度自治進行對比，闡明「一國兩制」的實施引起的澳門制度變遷和立法轉型，即澳門立法的性質從被動適用葡萄牙法律到自主地方立法的轉型。同時，也歷史地回顧特別行政區立法會的產生、組成及澳門立法的啟動。

第二章重點關注澳門特別行政區的立法體制。立法權和行政權之間的關係，屬澳門立法體制的核心問題。根據《澳門基本法》所形成的行政主導政制，強調立法與行政之間的互相配合與互相制約的關係。梳理回歸以來澳門立法會從不完全立法到完全立法的轉型，分析澳門立法與行政之間的關係現狀，從加強立法會審議法案功能、嘗試建立議員和政府合作提案權機制以及為立法會吸收更多民意提供平台和支持議員履職等方面進行研究和展望。

第三章嘗試提煉澳門法律本地化的內涵和結構，以「一國兩制」原則和《澳門基本法》為圭臬，對由特定主體根據一定的法律程序和立法技術，將澳門原有法律進行保留、廢除及部分修改，使其從形式上轉化為澳門現行法律和立法本地化的專門活動進行研究；從結構上劃分為淺層次的形式本地化和深層次的立法本地化或實質本地化。廓

清法律移植與法律本土化的關係，經由法律清理和法律修改等立法技術，結合澳門公務人員職程制度，展現其法律本土化的原則、路徑和階段。

第四章實證考察澳門立法的面貌。在縱向對澳門特別行政區地方立法數量的基本情況、發展情況以及立、改、廢的比例進行描述後，再從橫向對澳門特別行政區地方立法的構成，即分屬不同領域、調整不同社會關係的法律法規進行分析，最後對以地方立法為背景的基本經驗和做法進行歸納和總結。

第五章探究澳門立法從諮詢民主走向協商民主的轉型發展。介紹了民主立法的理論與實踐，澳門特別行政區公眾立法參與的法律基礎、現狀與存在的主要問題。從理論上遵守實現公民有效立法參與的基本原則，觀念上從諮詢民主走向協商民主，技術上堅持和改善立法公開，實證層面上從《聽證規章》切入，實現澳門立法聽證等四個方面探討澳門特別行政區立法民主的轉型發展。

第六章主要論述立法規劃、立法調研和立法起草等三個過程和程序。包括分析澳門立法規劃的背景需求、實踐與困境，針對性地提出依法規劃，提高立法計劃的執行率；創新立法建議的徵集；加強法務部門對立法建議的論證以及完善立法決策中的民意採納機制等改進路徑；針對立法調研的階段和實施中存在的問題，提出完善的方法；最後，客觀地歸納特別行政區立法起草所具有的特點和存在的問題，建議樹立公共治理的立法理念、健全科學的立法起草程序以及契合立法起草的技術要求。

第七章探討澳門經濟立法從博彩立法到文化遺產保護立法的轉型。努力優化產業結構，謀求多元發展，這是澳門經濟發展的使命，也是完善其法律體系的重要內容。回歸後澳門依法改革和發展幸運博彩，配合中央政府扶持完善文化產業，頒佈文化遺產保護法律，勾連歷史與未來，不斷豐富法律與市場經濟關係的命題和內涵。博彩立法

和文化遺產保護，作為澳門的主要經濟產業的兩翼，體現了澳門市場經濟立法的實然狀況。文化遺產既是澳門的歷史，也是產業，文化遺產保護立法的全過程，較好地、比較具象地體現了中央管治的精神和澳門的特色。

第八章從澳門法律體系的初步形成出發，對澳門法治體系發展的歷史進行考察。考察一種法律秩序具有兩個維度，即制度和文化。以 20 多年來特別行政區致力於法律體系的建設為切入點，剖析澳門回歸如何增強了中國特色社會主義法律體系的同一性和多樣性。從文化層面和制度建設層面論述了澳門向法治體系邁進，是得益於中華民族偉大復興的文化基因和共同使命的滋養，也為融入國家整體佈局和粵港澳大灣區戰略提供了法治保障。

第九章從國家治理的視角切入，對澳門立法予以回望與前瞻。澳門作為一個特別的行政區單位，從高度自治的立法權及立法實踐中，形成了特有的寶貴經驗。在國家治理體系和治理現代化的背景下，澳門將以國家治理現代化為導向，推動政府理念堅持以人民為中心，提升為人民服務的能力和水平，鼓勵公民參與公共政策決策和社會治理創新。

結語對於本書進行了簡短的學術和政治總結。一是運用規範—制度型、事實—關係型和意識—觀念型的法律現象這一學術分類，來總結概括研究澳門的立法轉型問題。即澳門的立法轉型是以一定的社會經濟基礎為中介，最終由該社會的生產力狀況所決定的，在各種社會因素的相互交錯、制約、影響和作用中，人們有目的、自覺地進行和完成的。二是引述在澳門回歸週年的紀念活動中，黨和國家領導人涉及澳門法治建設的講話，作為本書研究的更為權威的政治結語。

為了敘述的連貫和一致，更是為了契合轉型發展的語境和初衷，本書將回歸祖國後的澳門稱為「澳門特別行政區」、或者「澳門」，而將回歸前的澳門簡稱為「原澳門」。為保證整體性考察每一

屆立法會，立法會所有立法活動及其信息的截止日期為 2023 年 12 月 31 日。

基於上述的結構安排和內容拓展，本書的標題也多次更改。在提交予三聯書店（香港）有限公司出版時，書名為《澳門特別行政區地方立法的現實及其轉型研究》，後三聯書店（香港）有限公司的編輯林晃建議將書名改為《澳門立法轉型研究》。這一改名，不僅還蘊含澳門立法的過去、現在與未來，而且言簡意賅，點明了「轉型」之睛。

