

编者按:随着内地与澳门之间经济、文化等方面交流活动的不断深入,两地司法机关之间不断增加交流与合作也甚为重要。为增进内地对澳门法律制度的了解,本刊与澳门特别行政区检察院合作,开辟“澳门法治”栏目,对澳门特别行政区司法制度,特别是检察制度以及澳门惩治有组织犯罪情况等介绍,敬请关注。

## 澳门特别行政区司法制度的主要特征及其运作

何超明\*



澳门特别行政区(以下简称“特区”)成立以来,根据《澳门特别行政区基本法》(下称基本法)建立的司法制度运作良好,对澳门社会稳定和经济发展作出了积极贡献。同时,实施基本法和履行司法职责的实践,也使我们认识更为全面、充分。本文拟就特区司法制度的主要特征及运作概况进行初步探讨。

### 一、澳门特区司法制度的主要特征

由全国人民代表大会制定的基本法,在国家法律体系中属于仅次于宪法的基本法律,其效力、地位均高于特区法律,构成了整个特区的宪制性基础。一国两制、高度自治,是基本法所确立的根本方针和立法原则。坚持“一国”,是实行“两制”的前提和基础;高度自治,则体现了两制的主要内容,涵盖了有效管制一个地区所需要的各个层面,包括行政管理权、立法权和司法权。

基本法规定特区享有独立的司法权和终审权,是特区享有和行使高度自治权的重要体现,澳门也从此进入法治发展的新时期。在基本法所订立的框架下,特区司法制度主要具有如下三项特征:

#### (一)特区司法制度是地方性司法制度

基本法及一国两制方针所确立的特别行政区的

性质和地位,决定了特区司法制度的基本属性是地方性司法制度。

基本法第十二条规定,澳门特别行政区是中华人民共和国的一个享有高度自治权的地方行政区域,直辖于中央人民政府。由此可见,整个特区是单一制国家结构中的一个地方组成部分,是中央辖下的地方行政区域;在该区域内的任何制度都只能是地方性制度,司法制度亦不例外,即只能是地方性的司法制度。基本法第二条又规定,中华人民共和国全国人民代表大会授权澳门特别行政区依照本法的规定实行高度自治,享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。因此,特区所享有独立的司法权和终审权,其本源在于全国人民代表大会建基于高度自治前提下的授权,是实现一国两制的手段,这无疑从权力来源层面进一步表明了特区司法制度的地方性特征。

此外,基本法第十九条第三款明确规定,澳门特别行政区法院对国防、外交等国家行为无管辖权。澳门特别行政区法院在审理案件中遇有涉及国防、外交等国家行为的事实问题,应取得行政长官就该等问题发出的证明书,上述文件对法院有约束力。行政长官在发出证明文件前,必须取得中央人民政府的

\* 澳门特别行政区检察院检察长。

证明书。也就是说,特区司法机关无论享有多大的自主性空间,都不得对国家行为行使管辖权,都不能超越地方性司法制度的本质性定位。

(二)特区司法制度是具备独立、完整体系的司法制度

在一国两制、高度自治原则下,特区享有司法终审权,成为独立的司法管辖区。因此,特区司法制度具有独立、完整的体系。这主要体现在两个方面:一是特区司法机关有权依据基本法及特区法律,独立行使司法权;二是特区享有司法终审权,终审法院所作的判决为终局判决。特区司法机关与内地司法机关间,既无隶属、服从关系,也无审级之间的关系。

特区司法制度与内地司法制度相比,在以下三个方面有着较为明显的差异:

1. 司法机关在政治体制中的地位有所不同。内地实行人民代表大会制,作为国家权力机关的全国和地方各级人民代表大会及其常委会,有权监督各级人民法院和检察院的司法工作,两者之间是监督与被监督的关系。特区则实行政、立法、司法相互制衡、配合的政治体制,司法机关在此政治体制下依法独立行使司法权。

2. 所适用的全国性法律有所不同。在内地,全国人民代表大会及其常委会通过的所有全国性法律,各级司法机关包括最高人民法院和最高人民检察院都必须一体遵行。而由于实行一国两制,基本法规定,全国性法律除列于该法附件三者外,不在澳门特别行政区实施。据此,目前在澳门适用的全国性法律共有十项。

3. 司法组织架构不同。特区司法机关由法院及检察院组成,法院行使审判权,检察院行使检察权。特区法院分为三级,即:第一审法院,包括初级法院、行政法院;中级法院;终审法院。特区检察院采用一院建制,在三级法院内派驻检察官履行检察职能。在内地,作为国家审判机关的人民法院和作为法律监督机关的人民检察院,以及履行特定司法职能的公安机关等,均有其各自不同的组织体系。

(三)特区司法制度是具有典型大陆法系特征的司法制度

在司法机关的设置、职权、活动准则和人员组成

等方面,特区司法制度具有较为典型的大陆法系特征,主要体现在:

1. 法院及检察院作为司法机关,分别行使审判权和检察权。法院的司法职能是维护合法的权利和权益,遏止违反法律的行为,调解公共或私人性质的利益冲突。检察院行使检察权,依法负责提起刑事诉讼,维护法律及法定利益,并在法庭上代表澳门特别行政区。

2. 法院和法官遵从独立审判的原则,检察院遵从独立行使检察职能的原则。法院及检察院在体制上独立于行政、立法机关之外,在职权方面与行政权、立法权完全分立。法官在审判中,只服从法律,不受任何干涉,亦不听从任何命令或指示,其履行审判职责的行为不受法律追究。检察院在履行检察职能时,应受合法性准则和客观准则所约束,检察官也只服从法律规定的命令或指示。

3. 法院依法定管辖权进行审判,检察院依法定程序参与司法诉讼。初级法院是具有一般管辖权的初审法院,内设负责刑事预审的刑事起诉法庭;行政法院负责审理行政诉讼和税务诉讼;中级法院主要负责审理对第一审裁判提出的上诉;终审法院是澳门最高等级的法院,作为二审或三审法院行使司法终审权。检察院依法参与刑事诉讼的侦查、起诉、审判和执行等阶段,并根据诉讼法及其它特区法律的规定,参与其它民事或行政性质的诉讼及其它法律程序。

4. 法院及检察院以成文法为主要依据从事司法活动。法院及检察院在履行审判或检察职能时,所适用的实体和程序法律一般均为成文法律。原则上,普通法系法院适用法律时遵循先例的原则,不能成为澳门特区法院的审判依据。

5. 法官及检察官同属司法官,具有类似的人职条件、任职制度和职业保障。司法官一般由行政长官经推荐法官的独立委员会或检察长的提名,在拥有法律学士学位并完成司法官培训、实习者中选任。除外籍司法官外,司法官的任用大多采用确定委任的方式,一经任命即不可撤换,除法定原因外也不得被调动、更改职级、停职、强迫退休或解职。对法官及检察官的管理权及纪律处分权,分别由独立的法官委

员会或检察官委员会行使。

## 二、回归后澳门特区司法制度的运作概况

由于历史的原因,长期以来,澳门作为葡萄牙的“海外省”或“管理地区”,其司法组织、司法活动始终从属于葡萄牙的司法体系,并长期游离于在澳门占主导地位的华人社会以外。特区成立后,随着基本法的实施,以及特区根据基本法的各项原则规定自行制定的《司法组织纲要法》、《法官通则》及其它配套法律的生效,澳门终于建立起了与基本法相衔接,并符合特区实际情况的独立、完整的司法制度。回归后的司法实践已经表明,特区司法制度的运作始终是较为顺畅的,保证了特区在高度自治原则下所享有的独立司法权和终审权的行使。这主要体现在以下三个方面:

首先,特区各级法院及检察院顺利完成组建或过渡,在新旧体制的交替过程中顺利通过了适应和调整的阶段,确保了特区司法活动的连续性和稳定性,奠定了一国两制原则在司法领域成功实践的基础。以本地人士为主的司法官及司法辅助人员队伍,以信守法律、尊崇法治为己任,较好地承担起法律赋予的各项司法职责。

其次,特区司法活动树立起独立、公正、廉洁的形象,使得澳门社会及市民对司法机关以及基本法所确立的特区司法制度的认同程度有了较大的提升。回归以来,司法机关秉承司法独立和公正的精神,在审理各类案件,包括引发社会广泛关注的重大刑事案件(特别是涉及黑社会性质的有组织犯罪、严重暴力犯罪、跨境犯罪、公务人员职务犯罪等案件)或行政、民事案件中,严格依法履行司法职能,独立作出中不偏不倚的裁决。在致力于改善工作作风,提升司法工作人员专业素质和职业操守的同时,注重对司法机关职责的介绍和宣传。社会对司法活动的了解和认同普遍有所提升,公民的法制观念也明显增强。

再次,在基本法确立的框架下,通过司法机关完整、独立地行使司法权,实现司法对行政的适当制约。在特区以行政为主导,行政、立法、司法互相独立、互相制衡、互相配合的政治体制下,不论是特区行政机关、立法机关,还是司法机关,都应以落实、贯

彻基本法及特区其它法律为其活动宗旨。而实现司法权对行政权的制衡,则是民主法治社会中保障和监督行政当局依法行使职权的重要环节。

特区现行的法律,包括有关司法制度的法律,大多以葡萄牙的法律制度、法律原理和立法技术为渊源。特区成立后开始的澳门法律适应化过程,不仅要使原有法律符合变更的宪制基础,也要使其适应法律规范客体的不断变化、调整,通过修改或制定新的法律规范,完善现有的制度并填补现行法律的空白。目前,在法律适应化进程中,笔者认为,迫切需要关切的问题有以下三项:

1.完善诉讼制度,提高司法效率。澳门法律特别是程序法,深受现代西方国家中注重保障人权、追求程序公正的诉讼理念的影响,对司法程序的规定往往十分详细、繁复。近年来,程序过度复杂化所引致的诉讼迟延,诉讼成本的增加,以及对司法体系压力的增大,已促使特区法律界对正确处理公正与效率的关系,推动以提高效率为先导的司法改革进行了多方面的思考。因此,在进行法律适应化的过程中,应深入探讨如何通过建立期间合理的诉讼周期,实现正当诉讼程序的简易化、司法资源的合理配置,在保证司法公正的前提下,降低诉讼成本,提高诉讼效率。

2.建立基本法保障制度,监督基本法的实施。目前,在某些诉讼中,已经出现了解释基本法的需要。这些不是单独的偶然事件,而是成文法律体系必然产生的问题。基本法已经确认了司法解释的宪法依据,肯定了司法机关所起到实现立法意图的作用。此外,特区《司法组织纲要法》也已就特区司法机关在解释基本法机制中应做的参与作了原则性的规定,并预留了落实这一机制的空间。因此,有必要在条件成熟时,通过立法明确司法机关在诉讼中解释基本法、监督基本法实施的具体程序。

3.开展司法协助,加强特区对外司法关系。特区应充分利用基本法授予特区与其他司法管辖区进行国际或区际司法协助的权力,积极开展有关的国际合作。同时,特区政府和司法机关也应积极研究和处理与内地、香港之间的司法协助问题,特别是刑事司法协助的问题。

[摄影:高洪海 编辑:倪爱静]