



定價：澳門幣70元

ISBN 978-99965-2-032-7



9 789996 520327

“科學施政與制度化建設”

學術研討會論文集

澳門理工學院 一國兩制研究中心 出版

“科學施政與制度化建設”學術研討會論文集

主 編：楊允中

編 輯：陳慧丹、庄真真

（電郵地址：CEUPDS@ipm.edu.mo）

封面設計：陳慧丹

出 版：澳門理工學院一國兩制研究中心

印 刷：城市印刷廠有限公司

規 格：15.5cm×22cm

版 次：2011年10月第一版

印 數：1,000本

定 價：澳門幣70元

ISBN 978-99965-2-032-7

版權所有，翻印必究

序

李向玉*

澳門特別行政區行政長官崔世安博士在兩份施政報告中提出了打造更透明的“陽光政府”並加強科學決策與制度化建設。該施政理念對於提高政府施政水平、建設更高水平公民社會、促進社會和諧發展，以及確保特區繁榮穩定和長治久安，都具有十分重要的意義。

作為成功實踐“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的澳門特別行政區，已順利進入第二個十年發展期。複雜多變的發展形勢不僅對澳門特區政府而且對全社會都是新的考驗。發揚進取創新精神，牢牢把握依法施政的方向以及具備高瞻遠矚的施政遠見，不斷提升管治能力和施政理念，是惟一科學選擇。特區政府必須更加注重體察民情和匯聚民智，以“以民為本”為依歸，着力打造“陽光政府”和推動科學施政，並為澳門特區推出大格局且深謀遠慮的制度化建設藍圖。

為了保證依法施政的科學性、合理性、創新性，在着眼於完善自身制度建設的同時，我們也需要借鑒外地經驗、聽取各方意見，以收集思廣益之效。在這次研討會中，我們有幸邀請到來自內地、香港、澳門逾30位知名專家學者到會，一同為澳門特區的科學施政與制度化建設出謀劃策。各位學者與嘉賓能暢所欲言、互動交流，為澳門特區在推動科學施政與制度化建設的過程中帶來新思維、新理念，進而確保澳門特區健康發展、繁榮穩定、長治久安。

* 澳門理工學院院長

目 錄

序	李向玉	III
---------	-----	-----

一、正確理解基本法與制度化建設

體現多重創新的新型特別行政區制度	楊允中	1
再論“原有法律基本不變”的誤導性	趙國強	8
論《澳門基本法》解釋體制 ——體系架構、基本特點和運行原則	李元起	14
澳門終審法院統一行使基本法 適法性解釋權可行性探析	鄧偉平、劉義忠	22
澳門特區行政主導制的實踐特點、發展與完善	葉海波	33
澳門特區“一國兩制”法律體系的完善	姬朝遠	44

二、法律改革與法制建設

關於行政規範的若干問題	趙向陽	53
澳門特區行政法規立法監督問題研究	郭天武、陳雪珍	61
略論澳門公共行政組織法的變革	李燕萍	73
澳門特區立法協調性探討	蔣朝陽	81
有關澳門立法技術的分析及其改進建議	王 禹	90
外交和國家安全因素對澳門金融監管法制的影響	陳欣新	98
關於完善澳門適度多元化產業政策 法治化的初步研究	黃來紀、郝一丁	104
試論澳門博彩業適度發展的法律規制	吳天昊	112

三、政府職能轉變與創新治理模式

論現代政府行政決策	蔡鎮順、董秋紅	121
依法治國方略和國家管理體制的變革	秦前紅	138
澳門特別行政區的政府職能定位與制度化建設	焦洪昌	147

澳門產業適度多元發展中的政府職能探討	陳廣漢、謝寶劍	154
民主行政與澳門地方治理新模式.....	朱孔武	167
澳門特區“陽光政府”建設評述.....	鄭平學、呂小彤	175
對構建政府答覆質詢的常態工作機制的思考.....	冷鐵勳	189

四、制度優化與科學施政

釐清施政理念，優化行政環境

——澳滬依法行政的互鑒與互補.....	徐靜琳	200
大陸、香港和澳門三地政府信息公開機制比較研究.....	李薇薇	210
科學施政與制度化建設		

——以香港公共房屋的發展為例	張志剛	220
日本宏觀決策聽證制度的借鑒意義	黃來紀、趙 雷	225
論澳門的科學發展與和諧社會建設	姚 魏	233
澳門法院結案效率問題研究	劉義忠、鄧偉平	241

五、政策制定與公民參與

論網絡民主的發展與公民權的勃興	鄧成明	254
澳門特區政府政策制定中的“公民參與”狀況探討	陳麗君	275
論澳門公共政策制定中公民參與的法治化.....	張元元	286
政策制定與公民參與		

——以澳門旅遊政策與世遺保護為例.....	陳卓華	295
試論科學施政與“以人為本”價值觀的融合.....	張倩孺	310

跋	楊允中	319
---------	-----	-----

體現多重創新的新型特別行政區制度

楊允中*

2004年12月，國家主席胡錦濤首次前來澳門特區視察時指出：“‘一國兩制’是一項開創性事業。在國家主體實行社會主義制度的同時，按照‘一國兩制’方針把實行資本主義制度的香港、澳門兩個特別行政區管理好、建設好、發展好，保持香港、澳門長期繁榮穩定，是中央政府治國理政面臨的嶄新課題，同樣也是香港、澳門兩個特別行政區政府面臨的嶄新課題。”¹因此，“無論是中央政府還是兩個特別行政區政府，以及廣大香港同胞、澳門同胞，都需要在貫徹‘一國兩制’的實踐中積極探索、不斷前進。”²對“一國兩制”、基本法進行深入系統研究，如今已成為國家領導人反覆強調的一個重大課題。它不僅直接同特別行政區繁榮穩定、長治久安具密切相關性，而且也同國家核心利益、同基本國策的落實息息相關。以下談一下個人體會。

一、“一國兩制”政治

(一) 甚麼是政治？甚麼是“一國兩制”政治？

關於政治，學者所下定義不下百種，至今仍是爭論不休的一個老問題。《中國大百科全書》(精粹本)所作定義是：“上層建築領域中各種權力主體維護自身利益的特定行為以及由此結成的特定關係。它是人類歷史發展到一定時期產生的一種重要社會現象。”³“政治隨着社會低級到高級的進程而發展，社會成員參與政治生活的深度和廣度也隨之向前發展。歷史上，政治一開始就是圍繞國家權力展開的，表現為人們攫取、建設、執行、制約國家權力的全部活動。政治現象產生之後，經歷了幾千年的發展，已高度成熟。在現代，政治是牽動社會全體成員的利益並支配其行為的巨大社會力量。”⁴本人認同上述判斷。

其實，簡化一點理解也不難。政治就是國家大事，就是國家核心利益所在，就是人民大眾的衣食住行基本福祉和人權尊嚴得到有效維護，就是國家政權的穩定和民本施政的到位，因而也是基本國策的出發點和歸宿

* 澳門理工學院一國兩制研究中心主任、教授級研究員

點。在特別行政區實行的是“一國兩制”政治，它是特定歷史發展時段、針對特定對象用特定思維指引、特定靈活手段跟進的國家大事，也是關係到特區整體利益、國家核心利益的大事。因此，國家(地區)領導人、高層官員要懂政治，要展示政治智慧，各級公職人員、社會各界也應懂政治，也應具有一定的政治頭腦和分辨能力。

(二) “一國兩制”政治基本內涵

“一國兩制”作為嶄新的理論創新和制度創新成果，在政治上除具有相應的制度化新型政治體制外，還必須體現以下基本價值判斷。一是國家主權觀，堅定地維護國家主權、尊重中央政府管治權威，這是特區新型憲政的核心要求；二是“兩制”整合觀，“兩制”通過合理嫁接應該也可以組成新的優勢體系，三是“澳人治澳”觀，這涉及國家對澳門人愛國愛澳的信任也涉及澳人不辱使命的有效發揮；四是高度自治觀，設定高度自治是為了確保長期繁榮穩定、長治久安，但任何情況下都不應做與特區法律定位不相稱的事；五是政策穩定觀，“一國兩制”不僅在50年內要不走樣、不變形，而且也應在50年後延續其創新效益；六是長期示範觀，其意義和價值有二，既是對國家和平統一實現路徑的示範，也是對國際事務公正合理解決的示範，故施政能力與施政理念的同步提升必須逐步落實。

(三) “一國兩制”政治法制化

港澳兩個特別行政區正式建立後十多年來繁榮穩定的社會現實令人信服地表明，由基本法加以法制化、具體化的“一國兩制”原則，具有很強的生命力與優越性。由最高權力機關全國人民代表大會常委會主導的基本法制定、諮詢過程，堪稱法制史、文明史上的創舉。兩個特區成立後基本法的權威性受到高度尊重和維護，在基本法引導下的依法施政，已成特區社會生活的主流常態。但隨着特區政治、經濟、文化、社會各領域的發展出現不平衡，對基本法理解的動態完善，便成為有待關注與跟進的一個突出問題。

(四) 特別行政區制度與憲政創新

體現“一國兩制”原則與精神的特別行政區制度，是中國適應祖國和平統一進程而創建的新型政治架構設計。原有的資本主義社會、經濟制度得到保留與延續，但特區並非全部姓“資”，當然也更非全部姓“社”，

而是通過對兩大現有社會制度的合理嫁接與優勢整合，並進而營造出一種全新制度模式，這既是特區本身憲政發展的重大突破又是國家憲政發展的劃時代創新，既是新型發展思維的創新又是基本政治制度的創新。

（五）行政主導制的堅守與政治民主化的推進

採用以行政長官為核心的行政主導體制，是基於特區自身的法律定位，基於本地整體利益的維護，即對長期繁榮穩定目標的堅持。這也決定了特區民主政治或政治民主化的推動，必須實事求是，循序漸進，從本地社情民意出發，既不能盲目跟風，照抄照搬，也不能不思進取、消極保守。當然，實踐“一國兩制”本身就是一個由摸索積累到逐步完善、由低效到高效、由經驗不足到相對成熟的推進過程。

二、“一國兩制”經濟

（一）經濟是基礎，古今中外概莫能外

經濟在“經濟學上指社會物質生產和再生產的活動”⁵《中國大百科全書》所作解釋是：“伴隨着一國經濟增長而同時出現的經濟結構、社會結構、政治體制、文化法律等各個方面的變化，主要是指各國從不發達的傳統農業社會向發達的現代工業社會演進的過程。”“因此可以說，經濟發展是包括大多數人參與和分享的經濟增長，是增進大多數人福利的經濟增長。”“發展既是物質的實現，也是精神的提高。”“經濟發展不僅是一個數量概念，更是一個多維度的質量概念，因此對其發展程度的衡量較為困難。”⁶如今，不論空間規模大小、發展水平高低，各經濟體都要面對外部全球化、信息化的衝擊和內部服務產業化、節能環保化的挑戰，作為微型經濟體的澳門更不例外。

（二）原有制度特別是經濟制度有其特殊的利用價值

事實有利地證明，特區原有的資本主義制度其積極一面應該也值得充分加以利用，這是一個認識論方面的基本判斷，正像中國改革開放以來吸引具資本主義性質的外資、技術、管理為社會主義現代化服務一樣，也正像革命根據地時期奪取敵人武器用以打敗敵人、擴大革命事業一樣，充分體現洋為中用、舊為新用、他為我用的務實理性思維。

(三) 博彩業發展必須首先滿足本地總體利益的持續擴大

澳門社會歷史諸多因素導致的現行博彩業一業獨大態勢利弊兼備，但利遠大於弊，這個基本判斷不能動搖。現代博彩業既是現代服務產業的一個特殊門類，又是帶有相當普遍性的一個新興綜合產業。當然，對博彩業負面社會效應不能掉以輕心，關鍵就在於政府的依法監管是否到位，在於如何設法使博彩業結構能持久滿足本地整體利益的有效擴大。

(四) 微型經濟與發展水平的提升非對立概念

作為傳統微型經濟體，澳門近年主要發展指標快速提升，其中2010年人均GDP(4.95萬美元)和2009年HDI(0.835)，2011年第二季外匯儲備逾200億美元、失業率為2.6%，已具全球一流水平。這一方面表明澳門已正式步入發達社會，走在亞太地區的前列，另一方面也引發人們對其發展上限和隱患的擔心。微型經濟優勢在於“船小好調頭”，劣勢則在於對外部的強烈依賴。進一步認真探索像澳門這樣特殊類型微型經濟體的特殊發展規律，同樣也應成為驗證“一國兩制”的一項突出課題。

(五) “三高一精”——永無窮盡的奮鬥與進求

基於對澳門特殊歷史發展背景和特殊社會現實的觀察，對未來發展路徑和策略的選擇是一個有待不斷深化、不斷完善的認識過程。正如大型經濟體系要重視自身的結構調整一樣，微型經濟的及時轉型更不應放鬆。所謂“三高一精”係指高發展指標、高競爭力、高社會受益度，走精品型社會的發展之路。這項判斷即使是發達國家恐怕基本上也適用。力求逐步把澳門變成最宜居、最安全、最幸福、最文明，人人嚮往的世界旅遊休閒中心，這是今後一個相當長時期的發展目標，對於澳門永遠存在質量追求的必要，也永遠存在質量提升的可能，這也是一篇永遠做不完的大文章。

三、“一國兩制”文化

文化(culture)是人類在社會實踐過程中所獲得的能力和創造的成果。“廣義的文化總括人類物質生產和精神生產的能力、物質的和精神的全部產品。”“狹義的文化指精神生產能力和精神產品，包括一切社會意識形態，有時又專指教育、科學、文學、藝術、衛生、體育等方面的知識和設

施，以與世界觀、政治思想、道德等意識形態相區別。”⁷文化中的積極成果作為人類進步和開化狀態的標誌，便是文明。文化是具體的歷史的現象。在人類社會的不同歷史階段，文化具有不同的特點。不同的民族賦予文化不同的民族特點。人類文化發展的總趨勢是不斷推陳出新，新興的、進步的文化克服腐朽的、沒落的文化而不斷向前發展。人類文明從來是以進步文化為基礎，沒有進步文化的發展，就不會有文明的發展。

經濟全球化、政治民主化與文化兼容化，是當今的時代特徵。不管屬於甚麼制度，處於甚麼發展水平，都不能迴避這幾大特徵。求同存異、互利共贏是“一國兩制”賴以建立重要思想淵源，也是新型特別行政區制度建設的立足點、出發點。因為惟求同方能把握大方向、大目標，維護共同利益，惟存異方能緩解矛盾，也不埋沒任何有價值的創新事物。這是最節能、最合理的思維取態。多元化多樣化是文化的本來屬性與特徵，也是“一國兩制”優勢的獨特展示。

“一國兩制”文化亦即實行“一國兩制”的特別行政區所展示的新型文化與新型價值觀。進入特別行政區發展階段，廣大居民的核心價值觀已自然而然地開始調整，在維護諸如人權、民主、自由、法治等代表人類文明進步的價值理念的同時，對“澳人治澳”、高度自治、愛國愛澳等新型核心價值給以認同，已成為一種必然選擇。2011年6月澳門理工學院一國兩制研究中心進行的民調顯示，澳門居民認定愛國愛澳是第一核心價值，指數為61.11%，比兩年前上升12.34%。⁸“一國兩制”開拓了全新的教學領域和全新的研究領域。在推動對“一國兩制”價值觀的理解上，澳門特區廣大居民顯然可以現身說法，處於相對有利態勢，但絕不宜孤芳自賞，也不宜妄自菲薄。因而，持續提升廣大居民綜合素質和社會綜合競爭力，確保特區的長期示範效應，是推動“一國兩制”事業穩步前進的基礎因素與必然要求。

四、“一國兩制”的理論價值及實踐價值

“一國兩制”經長達30年的宣傳普及，包括通過基本法加以法制化、具體化，特別是經兩個特區十年有多的正確實踐，正逐漸深入人心，在特區更享有很高的尊嚴。可以講，實行“一國兩制”的特別行政區制度已正式而穩定地建立起來，但對“一國兩制”理論的系統研究，整體觀察，似乎尚顯力度不足，有待加強。

“一國兩制”的實踐以兩個特別行政區的正式成立為標誌，這毫無疑義。但廣義上講，追溯到80年代初這項基本國策的確定和推出也不無道理，特別是中英、中葡兩個聯合聲明中方宣示的基本國策和隨後兩部基本法的制定，都是推進“一國兩制”事業的標誌性事件。其實，把“一國兩制”理論與實踐價值完全分開也很難做到，兩者互為條件、互為補充，兩個特區成立後就更是如此。由於這是一場真正意義的多重創新，故實踐中有探索、堅持原則下注重創新就完全必要。從特別行政區的現實觀察，無論理論還是實踐，無論宏觀還是微觀，“一國兩制”都具有核心價值的多重性。

（一）實踐價值的多重性

從實踐價值判斷，“一國兩制”的多重意義在於：一是反映求同存異、知行合一的認識論的突破，二是社會主義憲政理論的創新，三是體現東方文明的和諧、包容理念的展示，四是團結大多數、化消極為積極的統戰思維的現代操練，五是深度開放、堅持創新、自我完善的路徑選擇。

（二）理論價值的多重性

從理論價值判斷，“一國兩制”的多重意義在於：一是單一制與複合制的成功轉化與互補，二是對資本主義積極一面的可利用性的認定，三是突顯社會主義的中國特色性，四是驗證特別行政區制度的合理性、必然性，五是推動“一國兩制”文明、“一國兩制”法治成為普世價值。

五、結語

敢於走新路、做新事，是人類文明進程的固有特徵。作為理論創新與制度創新重大成果的“一國兩制”，不僅是特別行政區的根和本，也是對國家、對全球具深刻影響與啟迪的新事物。成為“一國兩制”示範平台的香港、澳門兩個特別行政區，其政府與社會成員都是新時代啟用新制度的幸運受益者，堅持與時俱進、薪火相傳，力保“一國兩制”的實踐不走樣、不被扭曲，無疑至為重要。

“一國兩制”作為新事物，需要正確理解與認知，需要堅定地恪守與維護，需要在實踐中完善與提升實踐水平，需要不失時機地總結得失與研

究其發展規律。進入新時期，澳門和全國一樣，既有物質基礎和發展經驗的積累，也有已知和未知的諸多變數要面對；既有越來越多發展機遇，也有不容迴避的現實挑戰；既有陽光普照、春風和旭，也有不測風雲甚至颱風惡浪。對於敢於承諾、充滿自信的特區政府和各界居民來說，對於“一國兩制”事業的踐行者與受益者來說，沿着“一國兩制”基本國策設計的既定方向一脈相承、一如既往、一往直前、一鼓作氣地闊步前進，作與時俱進的時代強者，這應該是別無他選的選擇。

註釋：

- 1 胡錦濤：《在慶祝澳門回歸祖國五週年暨澳門特別行政區第二屆政府就職典禮上的講話》，載於《澳門日報》，2004年12月21日，第A1版。
- 2 同上註。
- 3 《中國大百科全書》(精粹本)，北京：中國大百科全書出版社，2002年，第1833頁。
- 4 同上註，第1833頁。
- 5 《現代漢語詞典》(第6版)，第717頁。
- 6 《中國大百科全書》(第2版)，北京：中國大百科全書出版社，2009年，第12-72頁。
- 7 同上註，第23-281、282頁。
- 8 《“一國兩制”綜合指數民意調查》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2011年7月8日。

再論“原有法律基本不變”的誤導性

趙國強*

澳門回歸十年有餘，時至今日，仍然有人認為，根據基本法規定的“原有法律基本不變原則”，澳門原有的法律不應該大變，尤其是一些涉及立法的指導性原則或立法思想，更不能變，否則就是違反基本法。對此觀點，筆者在以前的文章中曾多次指出其謬誤性，惟不解的是，為甚麼其謬誤的陰影竟會如此頑固。有感於此，筆者覺得還是有必要再來論證一次此觀點的謬誤性，以正視聽。

一、是“基本不變”還是“基本保留”？

在中文中，“不變”和“保留”是有所區別的。“不變”的含義非常明確，那就是不能變。“保留”則具有多義性，如國際衝突法中因公共秩序產生的“保留”，就是指不能適用的意思；民主討論中因意見不同產生的“保留”，就是指少數人可以堅持自己的看法；新舊制度交替中因社會變革產生的“保留”，就是指舊的東西將會被繼續使用，但並不涉及將來變還是不變。筆者認為，將“不變”與“保留”區分開來，科學地界定兩者之間的界限，這對於正確理解《澳門基本法》第5條和第8條規定是十分重要的。

根據《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”。很顯然，因為該條文使用的是“不變”，所以我們可以毫不含糊地說，澳門回歸後，原有的資本主義制度和生活方式不僅僅是被保留下來的問題，而且在50年之間是不能變的。這就是“不變”的法律效果。

其次，根據《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”。很顯然，因為該條文使用的是“保留”，而且是有條件地“保留”，所以我們同樣可以毫不含糊地說，澳門回歸後，不抵觸基本法和沒有被修改的原有法律僅僅是一個被保留下來繼續使用的問題，根本不涉及50年之間能否改變的問題。

* 澳門大學法學院教授

由上可知，將基本法第8條規定概括為“原有法律基本不變”是沒有道理的，從某種意義上說，它偷換了“不變”與“保留”的概念，而且極具誤導性，似乎原有法律在50年之間也要“基本不變”。實際上，如上所述，基本法第8條規定既然使用了“保留”的表述，所以根本就不涉及原有法律的變與不變問題，該規定只是設定了原有法律能否被保留的兩個條件，即是否抵觸基本法和是否被修改。可見，即使要對基本法第8條加以概括，也只能將其概括為“原有法律基本保留”。之所以是“基本保留”，一是因為抵觸基本法的原有法律畢竟是極少數，二是因為特別行政區成立之後，修改原有法律畢竟要有一個時間過程，所以，在特別行政區成立之初，原有法律必然是“基本保留”。

有人可能會說，“保留”不就是“不變”嗎？這種看法就是完全將“保留”與“不變”等同起來了，所以肯定是錯誤的。須知，“保留”也是一種“不變”，這只能是就一種舊的東西被保留下來的時候而言的，從這個角度考察，“保留”與“不變”是具有一定的聯繫。但是，舊的東西被“保留”下來之後還能不能變，這就不是“保留”一詞所能包含的內容了；如果舊的東西被“保留”下來，而且之後還不能變的話，那就必須用“不變”一詞加以限定。比如，上述基本法第5條規定其實也有一個“保留”問題，即“保留”原有的資本主義制度和生活方式，但因其本意不僅僅是“保留”，而是在“保留”之後也不能變，所以立法者使用了“五十年不變”的表述。

可以說，以基本法第8條為依據，認為原有法律50年基本不能變的觀點不僅是從文字上將“不變”與“保留”混為一談，而且本身也是對基本法第8條的嚴重曲解。因為基本法第8條非常明確地規定，原有法律要得到“保留”必須符合兩個條件，除不能抵觸基本法第一個條件外，第二個條件就是沒有經特別行政區立法機關或其他有關機關依照法定程序作出修改。從這個條件我們完全可以得出這樣一個結論，即只要特別行政區立法機關或其他有關機關對原有法律作出修改，那就意味着被修改的原有法律不再存在，也就是不再“保留”。再說得明確一點，那就是基本法第8條已經賦予了特別行政區立法機關或其他有關機關修改原有法律的權力；如果按照上述那種“原有法律基本不變”的說法，豈不是將特別行政區立法機關或其他有關機關修改原有法律的權力一筆勾銷了嗎？這顯然是極其錯誤的。

二、是“基本不變”還是“必然有變”？

如上所述，“保留”不等於“不變”，被“保留”下來的原有法律是不是可以變，除了要依照基本法的規定去理解外，還必須結合法律自身的發展規律以及澳門原有法律的現狀去理解。

眾所周知，世界上沒有也不可能有幾十年一成不變的法律，任何法律都必須隨着社會的發展而發展、變化而變化，這就是法律自身的發展規律。澳門回歸後，儘管原有的資本主義制度和生活方式得到了保留，並且是50年不變，但這決不意味着澳門的社會就不再發展，不再會發生變化。基本法所規定的原有的資本主義制度和生活方式50年不變，這是針對資本主義制度和生活方式的核心價值觀而言的，如生產資料的私有制，至於具體的資本主義制度和生活方式的運作模式，當然不屬於“不變”的範疇；只要社會需要，都可以變。比如，澳門回歸後，原來的博彩經營模式是獨家專營，現改為多家經營，有關博彩的法律自然要變；還比如，澳門回歸前，公務員不用交職業稅，現在同其他居民一樣也要交職業稅，有關職業稅的法律自然也要變；再比如，為了適應打擊犯罪的需要，澳門特別行政區立法會相繼制定了諸如打擊洗黑錢、恐怖主義、販賣人口、危害國家安全等犯罪的法律，以此來補充原有的刑法規定。凡此種種，都是因社會的變化而引致的原有法律的變化，但這些社會變化不涉及澳門原有的資本主義制度和生活方式的核心價值觀，並不存在抵觸基本法的問題。因此，對於澳門原有法律來說，應當並且必然要隨着回歸後澳門社會的變化而變化。說澳門原有法律50年基本不變，這種觀點本身已經有悖於法律自身的發展規律。

除此之外，從澳門原有法律的自身現狀考察，也不可能做到50年基本不變。毫無疑問，被保留下來的澳門原有法律實際上都是葡萄牙法律的翻版，這些法律存在着一些不容忽視的嚴重問題。比如，有的原有法律因完全抄襲葡萄牙法律，故與澳門社會的實際情況不相符合，不改就無法適應社會需要；有的原有法律因年代久遠，其內容已經背離社會現實，不改就會成為歷史的笑話；有的原有法律因澳門回歸前澳葡政府本身的立法水平較差，立出的法或違背一些法律的基本原則，或在立法技術上粗糙不堪，不改就無法提升澳門法律的科學性。凡此種種，都表明澳門原有法律50年間太需要變了。如果真的是50年不變，那才會使澳門法律脫離世界法律之林而成為一種老古董了。

綜上所述，無論是從法律自身的發展規律考察，還是從澳門原有法律的自身現狀考察，被保留下來的澳門原有法律，都是可以變的，根本不存

在違反基本法的問題。恰恰相反，說原有法律50年不能變，才是真正違反基本法第8條規定的錯誤觀點。

必須指出，對被保留下來的澳門原有法律究竟能變到何種程度，完全應當從社會的實際需要出發，不存在甚麼立法原則或立法指導思想不能變的問題。舉例來說，在刑事訴訟過程中，現在的制度是任何強制措施都必須通過法官的批示，檢察官無權決定；這是不是一種立法原則或立法指導思想？如果是的話，只要澳門社會需要，只要澳門法律界多數人認同，一樣可以變。由此可見，對澳門原有法律的修改，是不受甚麼立法原則和立法指導思想制約的，即便是英美法系的立法原則和立法指導思想，只要合理，也同樣可以為我所用，關鍵是有沒有必要。當然，對原有法律的修改如果硬要說有甚麼限制的話，那只能以基本法為準，也就是基本法明確規定了的立法原則或制度，只要基本法沒有改，那就不能在原有法律中作出修改。比如，基本法規定的罪刑法定原則、無罪推定原則、“民告官”的行政訴訟原則，這些原則在澳門原有法律中的體現就不能改，改了就是違反基本法。還比如，最近幾年，澳門法律界對刑事起訴法庭存廢問題有不同看法，由於基本法規定了原刑事起訴法庭的制度繼續保留，因此，在基本法沒有修改之前，廢除刑事起訴法庭是不可取的，這樣做就會違反基本法；但對刑事起訴法庭的職能作出修改，則完全不受基本法的制約。

三、科學決策，循序漸進

根據基本法第8條規定，澳門原有法律既然可以變，而且除基本法有規定之外，可以不受原有法律中的立法原則和指導思想的制約，那麼，究竟如何去變呢？從目前情況來看，這才是澳門法律改革所面臨的最棘手的問題。在這裏，筆者不討論具體如何變的措施，而是只想從宏觀上對變的途徑也就是法律改革談一點個人的看法。

首先，筆者認為，開展法律改革要防止“全盤否定另起爐灶”的急於求成傾向。有人認為，澳門回歸後，葡萄牙的管治已徹底結束，在法律領域，完全可以拋開原有法律的約束，重新制定一套適合澳門社會實際情況的法律。筆者認為，這種看法是不可行的，其主要理由有三：第一，從澳門歷史考察，近百年的澳門法律發展史，實際上就是葡萄牙法律在澳門的延伸。且不說《葡萄牙憲法》以及葡萄牙的刑法典、民法典、刑訴法典、民訴法典、商法典等五大法典在澳門的直接適用，即使回歸前澳門立法機