

# 澳門特別行政區立法後評估的制度建構

冷鐵勳

---

[提 要] 澳門特別行政區法律體系構成的複雜性、法律滯後現象的突出性以及法律清理和適應化工作的長期艱巨性,要求加快建構並健全立法後評估制度,以推進澳門的法治社會建設。《澳門基本法》、《回歸法》等為澳門立法後評估制度的建構提供了法律依據。澳門應結合法律清理和適應化工作的實踐,加快形成並完善包括評估主體、評估對象、評估的指標體系、評估程序、評估方法等在內的立法後評估制度。

[關鍵詞] 澳門特別行政區 立法後評估 制度 法治

[中圖分類號] D676.59 [文獻標識碼] A [文章編號] 0874-1824(2019)01-0051-09

---

立法後評估,一般是指在法律、法規頒佈實施一段時間後,結合法律、法規的實施情況,包括取得的成效、存在的問題,對特定的法律、法規所進行的評價。<sup>①</sup>立法後評估的目的在於通過對所評估法律的主要制度設計的科學性、合理性和可操作性進行評價,為考量是否需要修改完善提供依據,它是一個國家或地區法制建設發展到一定階段的必然產物,也是一個國家或地區完善其法律體系的重要途徑。澳門回歸後,根據“一國兩制”的方針政策,其法律體系自成一體,有其自身適用的法律制度。適用於澳門的法律制度同樣存在一個不斷發展完善的問題。加強法制建設,始終是回歸以來澳門特區面臨的一大課題,也是實現澳門治理體系和治理能力現代化的一個重要環節。經過十多年的努力,澳門的法制建設雖有所成就,但仍然任重而道遠,加快建構並健全立法後評估制度便是其中的重任之一。

## 一、澳門立法後評估制度建構的現實動因

法律制定並實行以後,為了檢驗它的實施效果,很多國家都在探索建立一種評估法律實施績效的制度,這為立法後評估制度的出現提供了直接動因。立法後評估制度最早大約產生於 20 世紀 70 年代的美國。1976 年,美國科羅拉多州通過了第一個《日落法》,該法律對一項計劃或一個規章規定一個日期,到了這個日期,該計劃或規章除非再次得到批准,否則就此失效,從而迫使政府部門定期對其活動和規章的結果進行評價。其後美國歷屆總統通過行政命令的方式強化立法的實施效果的評估,特別是行政規章的評估,從而使得美國的立法後評估工作逐漸成熟,並形成了規範化的

制度。繼美國之後,英國、德國、法國、加拿大、日本、澳大利亞等國家也相繼開展了立法後評估活動,並形成了立法後評估制度。不少國家例如加拿大、澳大利亞、日本等國家還出台了《日落法》或在某部門法中規定了“日落條款”,明確規定法律實施的自動到期日,在法律規定的有效期限屆滿之前,啓動法律績效評估,以決定是否繼續沿用該法律。其中,有的國家還通過國家立法的方式對立法後評估加以規範化,如英國 2001 年開始實施《規制改革方案》及《準備守法成本評估修正守則》、德國的《聯邦法律案注意要點》及《立法效果評估手冊》等。<sup>②</sup>

我國內地自上個世紀九十年代開始,從地方開始摸索立法後的評估活動,一些地方的人大常委會法律工作部門對相關的地方性法規的適用情況進行檢查。後來,全國人大常委會、國務院也開始立法後評估的試點工作,並探索建立立法後評估工作機制。如全國人大內務司法委員會組織對殘疾人保障法進行評估,環境與資源保護委員會組織對大氣污染防治相關法律進行評估,全國人大常委會法制工作委員會自 2010 年至 2012 年先後組織對《科學技術進步法》、《農業機械化促進法》和《中小企業促進法》三部法律有關制度進行評估。2015 年 3 月 15 日,第十二屆全國人大第三次會議通過了《關於修改〈中華人民共和國立法法〉的決定》,其中的一項修改內容就是新增一個條款,就立法後評估作出專門規定。該法第六十三條規定:“全國人民代表大會有關的專門委員會、常務委員會工作機構可以組織對有關法律或者法律中有關規定進行立法後評估。評估情況應當向常務委員會報告。”

澳門有關立法後評估工作的開展,在澳門回歸前雖然也有所涉及,主要是相關法律的修訂工作必然會涉及對法律的評估,但嚴格來講澳門並沒有有計劃地進行過立法後評估工作,一般是就法律的修訂進行一些諮詢。澳門較為系統地開展立法後評估工作,則是在澳門回歸後的事情了,這與澳門本地法律體系的構成有密切關係。爲了確保澳門政權的順利交接和平穩過渡,根據《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》)第八條的規定,澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件,除同《澳門基本法》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。因此,澳門原有法律絕大部分在澳門回歸時都保留了下來。如今,澳門現行本地法律體系仍然以採用爲特別行政區法律的澳門原有法律爲重要組成部分,此外也包括了澳門特別行政區成立後制定的法律。爲符合澳門回歸後的新的憲制秩序,並保證仍然適用的澳門原有法律與澳門回歸後的實際情況相符合,澳門特區政府自成立之始就一直進行原有法律的清理和適應化工作。考慮到原有的法律、法令以外的規範性文件數量衆多且很多早已失效,原有法律的清理和適應化工作主要針對仍然適用的原有的法律和法令。其中,原有的法律是由回歸前的澳門立法會制定的,原有的法令則是由回歸前的澳門總督制定的,這兩種規範性文件在法律地位和效力上是同等的。澳門特區在進行原有法律的清理和適應化時實際上涉及到了立法後的評估工作,因爲這項工作除了要釐清原有的法律和法令的生效狀況外,還要對仍生效的原有的法律和法令進行適應化處理。所謂適應化處理,除對原有的法律、法令中的名稱或詞句須遵循全國人大常委會關於澳門原有法律的處理決定進行解釋適用並作出替換外,其中的一項重要內容就是要結合澳門回歸後變化了的實際情況作出適當修訂,以促進社會的穩定和發展。至今,澳門原有法律的清理和適應化工作進行了十多年,雖取得了較大的進展,也積累了很多立法後評估方面的經驗,但仍與社會的期望有不少的距離。爲此,澳門特區政府希望在保留澳門法律傳統的同時,也在思索建立定期、恒常的法律清理機制,這其中便應包括立法後評估機制這一關鍵環節。鑒此,探索建構並健全澳門立法後評估制度既很必要,也很緊迫,具有非常重大的現實意義。

首先,澳門法律體系構成的複雜性,要求加快建構並健全立法後評估制度。澳門特區本地法律體系的形成有其歷史特殊性,在構成上較為複雜,既有大量保留下來的澳門回歸前制定的原有法律,又有回歸後大量新制定的法律。由於長期受葡萄牙管治,澳門回歸前的法律制度深受葡國法律制度的影響,具有濃厚的葡國色彩。其中,構成澳門原有法律主要框架的《澳門刑法典》、《澳門刑事訴訟法典》、《澳門民法典》、《澳門商法典》和《澳門民事訴訟法典》,均由葡萄牙法律專家以葡萄牙相應法律為藍本一手草擬。<sup>③</sup>對此,有學者認為,從澳門被葡萄牙人事實上實施“殖民統治”到澳門回歸之前,並無真正屬於澳門本地的“澳門法”存在,存在於澳門的只是適用於澳門地區的“葡萄牙法”。<sup>④</sup>上述結論雖然有偏激之嫌,但確實說明澳門法律體系是以葡萄牙的法制為模式來建構的,澳門原有法律制度與葡萄牙法律制度之間存在著密切關係。這種以葡萄牙法制為模式建構的澳門原有法律制度,雖然不能否認沒有考慮澳門當時的社會實際情況,但任何一種法律的移植,首先要根植於當地的民族傳統文化和社會環境之中。毫無疑問,葡萄牙和澳門分屬於兩種不同的民族文化和社會環境,以葡萄牙法制為模式制定的澳門原有法律,客觀上存在一個與澳門社會現實相適應的問題。即使澳門原有法律在當時符合社會的現實情況,在回歸十多年後,也有一個與變化了的社會現實相適應的問題。還有,回歸後,澳門原有法律有一個與特別行政區成立後新制定的法律銜接配合的問題。再有,澳門原有法律是以葡文立法,其法律文本的中葡翻譯也存在一個需要檢討的問題。要完成上述這些工作,都離不開對澳門原有法律適用效果的評估。

其次,法律滯後現象的突出性,要求加快建構並健全立法後評估制度。澳門回歸十多年以來,社會上對澳門法律制度所作的一個基本判斷就是澳門法律滯後,甚至是嚴重滯後。即使有人從宏觀角度認為澳門法律整體上不能說滯後,但從微觀角度上看仍然認為原有法律的滯後現象不僅存在,而且相當嚴重。<sup>⑤</sup>澳門法律滯後現象最為突出的表現形式就是有的法律制度內容過於陳舊,與現實需要有很大的落差。例如,澳門廉政公署 2015 年在對上個世紀五、六十年代制定但仍然生效的澳門市政條例和市政規章作初步研究時發現,有相當數量的規範已經不合時宜,當中甚至可能存在現實狀況與規範內容相違背的情況,並對其中《有關零售肉類、漁獲、禽鳥和蔬菜場所的發牌規章》和《市立街市條例》的規範問題進行了重點的跟進和調查。“零售發牌規章”中關於限制場所僅可售賣一類食品,例如獲准售賣肉類的場所,不可售賣漁獲、禽鳥、蔬菜和水果的規定,明顯已不符合澳門現今社會的民生需要及經濟環境,而《市立街市條例》的部分條文也已經明顯不合時宜或被廢棄不用,所規範的內容過於簡單、空泛,而且缺乏有效的稽查和處罰制度,難以起到規範街市經營運作的效果。鑒此,廉政公署當時認為仍生效的市政條例及市政規章所規範的內容與市民的生活息息相關,但制定頒佈的時間比較久遠,特區政府應對市政條例進行全面清理,對仍生效但與現實生活脫節的內容作出修改與完善。採用為特區法律的澳門原有法律制度中,類似的情形是否還有?特別是那些制定年代比較久遠的原有法律制度,其內容是否還符合社會的實際需求?而要回答好這些問題,離不開對這些法律制度進行實施效果的評估。

最後,法律清理及適應化工作的長期艱巨性,要求加快建構並健全立法後評估制度。澳門回歸後,基於澳門憲制基礎的重大轉變,對採用為特別行政區法律的澳門原有法律的清理與適應化工作一直在推進中。2013 年,特區政府法務局完成一九七六年至一九九九年十二月十九日期間公佈的 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,提出了立法建議。澳門特區立法會 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,標誌著澳門法律清理與適應化工作邁出了堅實而又重要的一步。在完成上述工作後,特區政府法務局抓緊處理一九八八年至一九九九年法律法令的清理與適應化工作。2018 年 8 月,行政會完成討論《確定一九八八年至一九九九年公佈的若干法律及法令不生效》的法律草案,以明示方式確認一九八八年至一九九九年十二月十九日公佈且屬“默示廢止”或“失效”的法律、法令共 275 項,以及明示廢止已不合時宜、現實中已停止實施或根本沒有存在價值的法律、法令共 8 項。2018 年 10 月 16 日,澳門特區立法會一般性通過《確定一九八八年至一九九九年公佈的若干法律及法令不生效》法案,將清理 275 項“失效”或已“默示廢止”的法律法令,以及明示廢止 8 項沒有存在價值的法律法令。為確保法律清理工作不會出錯,特區政府和立法會工作小組在作具體分析時相當嚴謹,如有一方認為該法律仍生效,則不會歸入“失效”法律。有疑問的法律亦會與職能部門充分溝通及確認後,才歸入“失效”法律。接下來,立法會將細則性審議上述法案。隨著上述工作的完成,澳門的法制建設將上一個新的台階。然而,這並不意味著澳門的法律清理及適應化工作的結束,恰恰相反,這應是澳門的法律清理及適應化工作進入一個新階段的開始。因為社會是運動的,法律不可能時刻反映社會變化,為了使法律與社會發展相適應,法律的清理及適應化工作應是常態性的。對此,澳門特區政府行政法務司司長陳海帆在立法會一般性通過《確定一九八八年至一九九九年公佈的若干法律及法令不生效》法案後便明確表示,若是次法案通過,連同上次確定的一九七六年至一九八七年期間的不生效法律法令,加上 780 項明示廢止等法規,合共確認了 1,542 項法律及法令已不生效。對於餘下仍生效的 581 項法律及法令,則會進行下一階段的法律清理和適應化工作。此外,澳門不僅要對回歸前頒佈的已採用為特別行政區法律的原有法律進行清理和適應化,對回歸後制定的法律、行政法規等也要進行清理和完善。因此,澳門法律的清理與適應化工作具有長期性,而且任務十分艱巨。為了更好地完成澳門法律的清理與適應化這一具有長期艱巨性的工作,應加快建構並健全立法後評估制度。

## 二、澳門立法後評估制度建構的法律依據

任何國家或地區要建構立法後評估制度,必須要有法律上的依據,澳門也不例外。綜合起來看,澳門立法後評估制度的建構,其法律依據主要有:

### (一)《澳門基本法》

澳門特別行政區立法後評估制度的建構,首要的法律依據就是《澳門基本法》。因為《澳門基本法》是全國人民代表大會以憲法為依據,以“一國兩制”方針為指導制定的規定澳門特別行政區實行的制度的全國性法律,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、政策和法律都必須以《澳門基本法》為依據。對此,不僅全國人民代表大會在其通過的《關於中華人民共和國澳門特別行政區基本法的決定》中有明確要求,而且在《澳門基本法》中也有具體規定。《澳門基本法》第十一條第一款規定:“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。”《澳門基本法》的上述規定清楚表明,作為澳門特別行政區立法方面制度的立法後評估制度,其建構首先必須以《澳門基本法》為依據。具體來說,

在建構澳門特別行政區的立法後評估制度時，有關的評估標準等要符合《澳門基本法》的規定，要有利於促進澳門特別行政區法律制度的建設和完善，進而有利於保障《澳門基本法》所規定的澳門特別行政區實行的制度得到切實貫徹落實。

(二)《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》

《澳門基本法》第一百四十五條規定：“澳門特別行政區成立時，澳門原有法律除由全國人民代表大會常務委員會宣佈為同本法相抵觸者外，採用為澳門特別行政區法律，如以後發現有的法律與本法抵觸，可依本法規定和法定程序修改或停止生效。”據此，1999年10月31日，第九屆全國人大常委會第十二次會議作出了《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《處理澳門原有法律的決定》）。《處理澳門原有法律的決定》在列出不採用澳門特別行政區法律的澳門原有法律的同時，其第五條明確規定，採用為澳門特別行政區法律的澳門原有法律，自1999年12月20日起，在適用時，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。此外，《處理澳門原有法律的決定》還就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應遵循的替換原則等事項作了具體規定。例如，《處理澳門原有法律的決定》規定，任何有關立法會、司法機關或行政機關及其人員的名稱或詞句應相應地依照《澳門基本法》的有關規定進行解釋和適用；有關葡文的法律效力高於中文的規定，應解釋為中文和葡文都是正式語文；有關要求必須使用葡文或同時使用葡文和中文的規定，依照《澳門基本法》第九條的規定辦理，等等。由於《處理澳門原有法律的決定》規定了要對採用為特別行政區法律的澳門原有法律作出必要的變更、適應、限制或例外，並就具體變更、適應、限制或例外的原則作了規定，因此，《處理澳門原有法律的決定》同樣是澳門建構立法後評估制度的法律依據，澳門立法後評估制度的建構必須遵循《處理澳門原有法律的決定》的規定。

(三)《回歸法》

為了確保澳門政權的順利交接和平穩過渡，尤其是保證法律領域的平穩過渡，澳門特別行政區立法會在澳門特別行政區於1999年12月20日成立後進行“午夜立法”，通過了澳門特別行政區第1/1999號法律《回歸法》。《回歸法》除對澳門特別行政區行政長官、行政會、政府、立法會、推薦法官的獨立委員會及檢察長於1999年12月20日前按照全國人大澳門籌委會的規範性文件，以及《澳門基本法》和其他可適用的法規作出的全部行為進行有效性的確認外，其中的一項重要內容就是關於採用為特別行政區法律的澳門原有法律的處理。<sup>⑥</sup>由於《回歸法》將全國人大常委會作出的《處理澳門原有法律的決定》的內容全部納入其中，這實際上是澳門特別行政區以本地立法的形式來實施全國人大常委會作出的《處理澳門原有法律的決定》。鑒此，從澳門特別行政區自身制定的法律規範這個角度而言，《回歸法》是澳門特區政府進行原有法律的清理和適應化的最直接的法律上的依據，也是澳門本地法律中位階最高的法律依據。因為在澳門特別行政區內部法律規範體系中，立法會制定的法律在法律位階上要高於其他規範性文件，包括行政長官制定的行政法規等在內的其他規範性文件均不得同立法會制定的法律相抵觸。鑒於立法後評估制度是澳門進行原有法律清理和適用化工作的一個重要環節，《回歸法》同樣也是澳門立法後評估制度建構的法律依據之一，澳門的立法後評估制度必須遵循《回歸法》的規定。

(四)第345/2010號行政長官批示

鑒於第 1/1999 號法律《回歸法》對採用為澳門特別行政區法律的澳門原有法律進行清理及適應化處理提出了相應的要求，為進一步完善澳門特別行政區的法律制度，2010 年 11 月 16 日，行政長官崔世安作出第 345/2010 號行政長官批示，就法律清理及適應化工作包括的項目及任務作了規定。根據批示的規定，澳門原有法律的清理和適應化工作主要包括：一是對 1976 年至 1999 年 12 月 19 日期間頒佈的法律及法令的生效狀況進行分析及整理；二是按照《回歸法》的規定，對 1976 年至 1999 年 12 月 19 日期間頒佈、目前仍然生效的法律及法令進行適應化處理，並提出立法建議；三是對 1976 年至 1999 年 12 月 19 日期間頒佈、目前仍然生效的有關法律及法令的中、葡文本翻譯上的不準確之處進行核實，並提出修訂建議。批示指定法務局負責統籌法律清理及適應化工作，並要求上述法律清理及適應化工作應於 2013 年 3 月底之前完成。屆時，法務局應提交關於將法律清理及適應化的工作成果納入立法程序的可行性方案。

就澳門原有法律的清理與適用化而言，第 345/2010 號行政長官批示同樣是法律依據之一，因而也是對仍生效的澳門原有法律進行立法後評估的法律依據之一。因為，法律的清理與適用化除摸清法律的效力狀況外，還包括了對法律是否適合的社會實際情況進行評估並作出適當處理的情形。

### 三、澳門立法後評估制度的基本內容

結合澳門法制建設的實際情況，澳門的立法後評估制度應包括以下基本內容：

#### （一）立法後評估的主體

立法後評估活動能否順利組織實施並取得良好效果，評估主體的確定是一個很關鍵的因素。從澳門原有法律的清理和適應化工作的實踐來看，立法後評估的主體應確定為澳門特區政府法務局比較合適。2016 年 1 月，經重組後的澳門特區政府法務局，其中的一項重要職責就是協助制定法務政策，並就澳門特別行政區法制的完善進行研究及提出建議。當中的研究應包括了跟進重大法典、主要法律制度及其他重要法規生效後的實施情況，以便適時進行評估及跟進。當然，澳門特區政府其他部門及相關公共實體也有義務配合法務局進行立法後評估工作。必要時，法務局還可邀請本地及外地的專家、學者和學術機構協助進行立法後評估的有關工作。

#### （二）立法後評估的對象

理論上來講，澳門現行所有的生效的法律法規都可作為立法後評估的對象，既包括了採用為特別行政區法律的澳門原有法律，也包括了澳門特別行政區制定的法律。不過，這從成本上來講並不可取，而且也欠缺必要性和可操作性。因此，選擇合適的評估對象對於做好立法後評估工作有著重要的意義。鑒於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，而且這些法律制度都是關係到澳門特別行政區政治體制運作、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，因此，將來構建的澳門立法後評估制度在確立評估對象時，應以上述領域的法律制度為主要目標，並按照輕重緩急以及政府人力資源的狀況，及時進行檢討、評估，該修訂的盡快修訂，該廢止的盡快廢止。對此，已有立法會議員指出，政府須盡快修訂與民生息息相關、社會訴求較大的法律，如採購法、非法旅館、分層所有權、毒駕等法律法規。當然，就是上述所列領域仍然過寬，政府應優先將在實施過程中產生了矛盾和衝突的法律進行評估。此外，對於在制定過程中意見分歧較大，甚至表決時低票通過的法律要予以重點評估，看其是否能回應經濟社會發展的需求，評估法律實施的效果是否達到預期的

目標等。

結合澳門特區的發展來看,目前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,對原有法律中涉及上述相關領域的法律、法令,認真評估,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。在具體確定立法後評估的對象時,既可以對有關的法律作為整體來進行評估,也可以就一部法律中涉及的某項制度的部分條文進行評估。在對有關的法律作整體評估時,既可以對一部法律進行評估,也包括對涉及某一類制度的多部法律進行評估。

### (三) 立法後評估的指標體系

結合域外一些國家或地區立法後評估的內容及指標,澳門的立法後評估指標主要包括包括立法內容的合理性以及法律績效的合理性兩個方面。

考察立法內容的合理性,既要看立法的內容是否合乎社會關係運行的規律性,又要看法律是否發揮了調節各種衝突利益的功能作用。一方面,立法不是立法者的主觀創造,是立法者在尊重與把握客觀規律基礎上的對客觀規律的揭示與反映。<sup>⑦</sup>近代啟蒙學者孟德斯鳩便指出:“從最廣泛的意義來說,法是由事物的性質產生出來的必然關係。”<sup>⑧</sup>因此,只有符合社會關係運行規律的法律,在內容上才具有合理性,才能保障並促進社會關係的發展,否則便會阻礙社會關係的發展。經評估認為立法的內容不符合社會關係運行規律的,便要依法作出處理。另一方面,法律或法律秩序的任務或作用在於承認、確定、實現和保障利益,因此,立法內容是否合理,還要看立法對其所關涉的社會主體利益是否都給予了平等的關注,是否通過正當的方式對不同的利益主體的利益給予了合理安排,是否為不同利益主體實現其利益提供了正當性保障。<sup>⑨</sup>經評估認為法律不能正常發揮調節各種利益衝突的功能作用的,也要依法作出處理。

至於法律績效的合理性,指法律實施後在經濟及社會績效方面的合理性,以及法律績效方面的公正性。法律在經濟方面績效的合理性,主要表現在法律的成本投入是合理的、法律取得了收益的最大化。法律在社會方面績效的合理性,主要指法律成為人們進行社會活動可遵循的依據,並且法律是人們行為活動的自覺選擇。例如,人們能夠自覺學習並瞭解法律,遵守並執行法律,並對社會生活中安全、秩序、自由、公正等法的價值有切身感受等。法律在社會方面績效的公平性主要指法律不僅要實現權利的公平分配,更在於權利在實踐中的公平享有與公平保障。如果法律的實施雖然在整體上可能是好的,但卻嚴格地損害了社會某一特定群體的利益,那麼這樣的法律便不能被稱為具有較好實施績效的法律。只有法律既實現了整體的經濟效率和社會效益,又實現了公平合理,法律才算取得了良好的績效。

### (四) 立法後評估的基本程序

澳門立法後評估的基本程序大體包括以下主要環節:

一是立法後評估的啟動。這一階段主要是完成確定要評估的對象,明確評估的主體、確定評估的方案等工作。其中評估的主體雖然可規定是特區政府法務局,但法務局仍可成立專門的立法後評估機構來組織實施相關的評估活動。立法後評估機構的人員可以是多方面的,既包括其他政府相關部門的人員,也包括立法機關、司法機關的成員,還可包括澳門相關高等院校或社團的人員,以及其他的專業人士。至於評估方案的確定,則主要包括確定評估的目的、具體評估的內容以及評估

標準和方法等。

二是立法後評估的實施。這一階段是立法後評估的關鍵環節,其主要任務是根據制定好的評估方案有序開展評估工作,通過資料採集、實地調研、座談會等形式,獲取第一手評估信息資料。評估信息資料的採集,既要注意廣度,盡量多渠道去收集,又要注意深度,突出收集立法以及執法中所存在的問題。

三是編寫並提交立法後評估報告。在完成評估信息資料的收集後,立法後評估機構要對收集到的信息資料進行整理,運用事先擬定的評估方法對被評估的法律的實施情況進行分析和評價,形成評估報告。在內容上,立法後評估報告通常包括對法律執行情況的總結、對法律實施存在的問題及其成因的分析、對法律實施成本和效果的評價、對被評估的法律是否進行修改或廢除等提出建議。

四是立法後評估報告的公佈。立法後評估報告是立法後評估活動成果的集中體現,評估報告雖然不具有法律上的約束力,僅代表評估主體對被評估法律的實施情況的評價,僅具有參考性,但作為一項制度化後的工作,對完善一個國家或地區的法律制度仍有著重要的意義和作用。鑒此,立法後評估報告需以適當的方式向社會公開。澳門的立法後評估制度也應包括評估報告的公佈這一環節。考慮到澳門特區政府法務局是立法後評估工作的組織者,可由其將評估報告向社會公開。

#### (五) 立法後評估的方法

選擇恰當的評估方式,直接關係到立法後評估的質量。從已有的立法後評估的實踐來看,通常將定性分析法與定量分析法相結合來進行立法後評估。立法後評估的定性分析法是指評估者根據自己的經驗和知識,綜合運用邏輯思維,通過對評估對象的性質進行分析和判斷,進而形成對法律的質量、實施效果的基本評價。它主要解決評估對象“有沒有”或者“是不是”的問題,主要任務就是對評估對象進行“質”的分析。立法後評估實踐中,較為常見的定性分析主要有問卷調查、座談會、個案分析與比較、實地調研等。其中,問卷調查是收集公眾對法律實施效果意見的有效方式。採用問卷調查時,問卷的設計是否合理對於問卷調查的效果至為關鍵,問卷的內容既要注意受調查公眾的代表性,也要突出受被評估法律影響較大的相關公眾,以提高問卷所採集的信息的參考價值。至於定量分析方法是指根據調查研究、資料收集所獲得的信息,運用運籌學、統計學、數學、計量經濟學、系統工程理論等學科的理論與方法,建立評估的數學模型,然後借助電子計算機等手段進行大量的計算來求得答案的方法、技術的總稱。立法後評估實踐中,定量分析法主要有資料統計分析、成本—收益分析法、成本—效能分析法等。<sup>⑩</sup>

定性分析法與定量分析法應結合起來使用。具體來講,可根據立法後評估的不同階段而採用。通常在對法律文本質量進行評估的階段,一般多採用專家諮詢、座談會、論證會等定性分析法進行。在對法律實施效果進行評估的階段,可採用問卷調查的方式,並可採用成本—收益法進行測算經濟效益。在形成評估報告階段,可以結合前面評估的意見進行專項調研,通過召開會議等,形成最終的評估報告,作為法律修改、廢除等措施的依據。

除上述所列內容外,有關立法後評估報告的回應、立法後評估報告的應用等,都是澳門在建構並健全立法後評估制度時應予考慮的內容。

## 四、結語

澳門特別行政區成立已有十九年了。十九年來,澳門特區在法律的清理和適應化方面做了很

多工作並取得一定成效,澳門的法制建設也取得了長足進步,為澳門的社會穩定和發展提供了堅實的法律保障。然而,澳門回歸以來,澳門社會各方面發生了深刻變化,外部環境也發生了深刻變化,澳門的法律制度要適應這種深刻變化。“一國兩制”方針和《澳門基本法》的全面貫徹實施,也需要澳門特區有完備的法律制度予以落實和保障。因此,澳門特區要適應經濟社會的發展變化,始終把法律制度建設擺在突出位置,當作一件大事來抓,盡快完善高度自治範圍內事務的具體法律制度。而要完成這樣艱巨的工作,就離不開立法後評估的制度建構與健全,這也是澳門法律清理與適應化工作要取得成效的關鍵所在。為配合澳門社會的快速發展變化對法律產生的新需求,盡快改變澳門現有法律制度仍然存在的某些法律陳舊或滯後的現象,適應澳門居民對法律保障的新期望,特區政府有必要認真總結多年來從事法律清理和適應化及法律改革中立法評估工作的經驗與不足,適當借鑒參考域外立法後評估制度的合理之處,結合澳門的具體情況,加快形成並健全自己的包括評估工作的主體、評估指標體系、評估方法等在內的立法後評估制度。這對於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,加快澳門的法治社會建設,不斷提升澳門特別行政區依法治理能力和水平是十分必要和有益的。

---

①⑩馮玉軍主編:《新〈立法法〉條文精釋與適用指引》,北京:法律出版社,2015年,第219頁;第226頁。

②⑦⑨汪全勝等主編:《立法後評估研究》,北京:人民出版社,2012年,第1~3頁;第237頁;第238~239頁。

③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19頁。

④米健主編:《澳門法律改革與法制建設》,北京:社會科學文獻出版社,2011年,第128頁。

⑤趙國強:《關於法律改革若干問題的思考》,澳門:《“一國兩制”研究》,2010年第2期。

⑥楊允中主編:《澳門特別行政區常用法律全書》,澳門:澳門理工學院一國兩制研究中心,2012年,第29頁。

⑧孟德斯鳩:《論法的精神》上冊,張雁深譯,北京:商務印書館,1963年,第1頁。

**作者簡介:**冷鐵勛,澳門理工學院一國兩制研究中心主任、副教授,博士。

[責任編輯 劉澤生]