



澳门特别行政区法律丛书

澳门的居留及 身份识别制度

The Regime
of Residence and Identification
in Macau

陈海帆 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU



澳门特别行政区法律丛书

澳门的居留及 身份识别制度

The Regime
of Residence and Identification
in Macau

陈海帆 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU

图书在版编目(CIP)数据

澳门的居留及身份识别制度 / 陈海帆著. —北京:
社会科学文献出版社, 2013. 4

(澳门特别行政区法律丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 4195 - 5

I. ①澳… II. ①陈… III. ①居留权 - 研究 - 澳门
②身份认证 - 制度 - 研究 - 澳门 IV. ①D927. 659. 214. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 317683 号

· 澳门特别行政区法律丛书 ·

澳门的居留及身份识别制度

著 者 / 陈海帆

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 东亚编辑室 (010) 59367004 责任编辑 / 王玉敏 王 怡

电子信箱 / bianyibu@ ssap. cn

责任校对 / 杜若普

项目统筹 / 王玉敏

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 10. 25

版 次 / 2013 年 4 月第 1 版

字 数 / 149 千字

印 次 / 2013 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 4195 - 5

定 价 / 39.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究



目 录

第一章 入境、逗留及居留制度 / 1

- 第一节 入境、逗留及居留制度的历史、现状及展望 / 2
- 第二节 入境、逗留及居留许可制度 / 15
- 第三节 《临时逗留证》 / 36
- 第四节 非法入境、非法逗留及驱逐出境的制度 / 45
- 第五节 投资居留制度 / 60

第二章 民事身份识别制度 / 77

- 第一节 历史沿革 / 77
- 第二节 民事身份识别制度 / 82
- 第三节 永久居民与居留权法律制度 / 89
- 第四节 澳门特区居民的身份证明文件 / 98
- 第五节 澳门特区居民的国籍申请 / 116
- 第六节 澳门居民的旅行证件 / 127
- 第七节 向非澳门居民发出的身份证明文件 / 145

第一章

入境、逗留及居留制度



自 1554 年中国明朝政府批准葡萄牙人在澳门居住和进行贸易活动开始，澳门经历了从一个小渔村到集娱乐、休闲及博彩于一身的国际化城市的发展过程。澳门的入境、居留制度亦随着社会政治、经济的发展不断变更，现时的入境、逗留及居留制度是在 1995 年颁布的第 55/95/M 号法令的基础上制定的。结合澳门特区成立后的立法模式，目前澳门的入境、逗留及居留制度由两个法规组成：第 4/2003 号法律及第 5/2003 号行政法规。前者规范了澳门特别行政区入境、逗留及居留许可制度的一般原则，后者作为前者的补充法规，对上述制度作了细则性的规定。



第一节 入境、逗留及居留制度的历史、现状及展望

一 历史回顾

1846年5月，葡萄牙任命的澳门总督亚马留宣布对澳门华籍居民征收地租、人头税和不动产税，把以前只对葡萄牙居民实行的统治权，扩大到华籍居民，又下令所有停泊在澳门的中国船只都必须登记缴税。其后从1849年开始，亚马留更停止向清政府缴付地租银，并限令中国海关撤出澳门。若以此计算，澳门被葡萄牙实际管治了100多年。直到20世纪70年代，澳门仍是一个经济相对不发达的小城。当时的澳葡政府对出入境、居留方面的管制比较宽松，20世纪60年代中期，澳门除了1965年5月25日由葡萄牙制定的第40610号法令（Decreto - Lei n.º40610）中的简单规定，以及当时澳门地方政府所制定的一些局限性较大的规范外，中国人及其他国籍的人士进入、逗留及长期在澳门居留的规定，仅散见于政府机关内的一些繁杂的办事细则中。随着澳门地区经济的发展、政策上的开放，澳门逐步转变成为一个自由、繁荣、法律制度不断完善的社会，成为中国内地居民、海外华人及邻近国家或地区居民较多选择作为其居住、生活的地方。澳门所实行的制度及其与香港一衣带水的关系，亦使澳门成为不少人前往香港及其他国家或地区的跳板。

随着进入澳门居住的人口增多，特别是中国内地及其他国家华裔移民的大量进入，使澳葡政府不得不逐步收紧其“门户开放”政策。1967年，澳葡政府制定了管治中国人及其他国籍人士在澳门入境、逗留及长期居留的法规——《澳门省入境、逗留及长期居留章程》（澳门省政府立法条例第1796号），该法规比以往增加了限制，但与现在的制度相比较仍是较为宽松的。

《澳门省入境、逗留及长期居留章程》有以下特点：

（1）不适用于下列人士：中华人民共和国入境的中国人、持有《香港居民身份证》及《回港证》的中国人、持有澳门身份证件的人。这些人士的入境、逗留及居留属例外情况，受特别法例的规范。

（2）长期居留申请书中，可以包括的“亲属”范围较广：除配偶、本人及配偶的父母、21岁以下的未成年子女之外，还包括：21岁以上的未婚子女、本人及配偶21岁以下的未婚兄弟，及成年后的未婚姐妹。上述人士可在申请人的居留申请被批准后来澳团聚。

（3）逗留期限较长：根据逗留的目的是旅游或商业性质而分别规定为20天或90天。

（4）逗留的延期无须作书面申请。

以上特点可以反映出澳门当时的居留制度是十分宽松的。1989年，《澳门省入境、逗留及长期居留章程》已经不能适应当时澳门社会发展的需要，澳葡政府认为有必要修订相关的制度，废除该章程中列出的例外情况，为有权限部门对每一个进出澳门的人士加以控制确立一个必不可少的法律依据。



因此，澳葡政府于 1989 年颁布了第 28/89/M 号法令，对中国及外国籍人士进入澳门进行了全面的规范，后来又在 1990 年颁布了第 2/90/M 号法令（《澳门的逗留及居留制度》）。

1995 年，考虑到第 2/90/M 号法令已经实施了近 6 年时间，在这段时间里澳门的社会情况不断发生变化，经济发展处于低谷。澳葡政府认为，要促进经济的发展，就必须改善投资环境、简化居留及投资手续，以吸引外来资金到澳门投资。因此，为了繁荣澳门的经济，配合投资居留法规等一系列新的法律制度的实施，澳葡政府于 1995 年 10 月 31 日颁布了新的入境、逗留及居留制度——第 55/95/M 号法令。该法令对第 2/90/M 号法令作了一些细则性的修订，保留了其主要的框架。与以前的制度相比较，第 55/95/M 号法令的特点在于：

（1）鼓励投资居留。1995 年颁布的入境、逗留及居留制度放宽了到澳门居留的限制，提供宽松的入境、逗留及居留条件，吸引以香港为主的境外人士来澳门投资，促进澳门经济繁荣和社会发展。例如法令中规定：将发出《居留许可》的收费减低；增加了外地劳工家庭成员经批准可以在澳门居留一定期限的条文；扩大了居留申请中可以包括的家庭成员（特别是“配偶”）的范围，即除了与申请人有婚姻关系的配偶外，与其不存在法定的婚姻关系，但在类似夫妻的状况下共同生活了 2 年以上者，也视同配偶。

（2）提高了政府部门运作的透明度，统一了运作的程序。这主要表现在对居留的申请、《居留许可》的发出及续期等程序作了较详尽的规定，使有关人士可以对应办理的手续有一个清楚的

了解。

(3) 保障社会的安定。政府在吸引投资、不断完善法规、制定有利于改善投资结构制度的同时，亦对相关的违法行为作出惩处，在新的制度中，相对加重了对不按法律规定办理居留手续或逾期居留的处罚，例如，逾期不办理居留手续者，除了取消其居留资格外，还规定在两年之内不得再申请来澳门居留等处罚。

1995 年的入境、逗留及居留制度适应当时的社会情况，对促进澳门经济的发展起到一定的积极作用。

在 1995 年颁布新的入境、逗留及居留制度的同时，澳葡政府颁布了新的投资居留法——第 14/95/M 号法令，力求与新的入境、逗留及居留制度相配合，起到吸引外来投资，以充分利用澳门当时 3 万多个空置住宅单位的作用。

由于投资环境宽松，投资居留的门槛较低，当时澳门楼价尚处于较低的水平，的确吸引了一批主要是内地居民的人士，通过取得第三国的旅行证件或《居留许可》前来澳门置业投资。

二 现状及展望

1999 年 12 月 20 日，澳门回归祖国，澳门特别行政区成立，澳门特区的许多法律制度都需要随之作出适当的修改，以适应政权的更替。出入境制度亦不例外，原有的出入境制度的一些规定已不合时宜，因此，在 2003 年，特区政府通过第 4/2003 号法律及第 5/2003 号行政法规，颁布了《入境、逗留及居留许可制度的一般原则》及《入境、逗留及居留许可规章》，废止了第 55/

95/M 号法令。与 1995 年订定的入境、逗留及居留制度相比较，2003 年订定的制度主要作了如下修改：

(1) 修改了葡萄牙人进入澳门特区及在澳门特区逗留、居留的条件。在澳葡时代，身份证明局（原称“身份证明司”）亦负责发放葡萄牙的证件，包括《葡萄牙公民识别证》及《非葡籍识别证》。当时葡萄牙人持葡萄牙发放的证件便可自由出入澳门，在澳门居留及工作，并不强制他们领取澳门发放的居民证。

澳门特别行政区成立后，虽然葡萄牙人在取得澳门永久性居民资格方面优于中国籍及具有中葡血统人士以外的其他居民，但在出入境及《居留许可》的申请方面，则不再具有原来的特权。《葡萄牙公民识别证》亦不再可以作为出入境的证件。在回归前没有人领取《澳门居民身份证》便离开澳门回国的葡萄牙人，如要再回澳居留，亦需重新申请《居留许可》，条件与其他人取得澳门居民身份的条件无异。

(2) 配合澳门特区成立后颁布的第 8/1999 号法律《澳门特别行政区永久性居民及居留权法律》的规定，取消了原有的《永久居留证》（俗称“白卡”）及《临时居留证》（俗称“黄卡”），以发出《居留许可》代替之。由于澳门特区成立前澳门居民没有“永久”或“非永久”之分，获准在澳门居留者会获发“黄卡”，在一般情况下，当“黄卡”续期满 7 年，就会被“白卡”所代替。澳门特区成立以后，《居留许可》的批准权仍属治安警察局的权限，但永久性居民资格的确认，则属身份证明局的权限。“黄卡”及“白卡”的取消可以使上述两个局的权限更加清晰，亦避免“白卡”的持有人误认为持有《永久居留证》就等同于具

有永久性居民身份。

(3) 订定了《居留许可》失效的制度。

(4) 严格区分在澳门居留及其他非居留的状况，将向在澳就读的学生发放“黄卡”的规定更改为向其发放“特别许可”，以区别于获准在澳居留的人士。

(5) 规定了永久居民在内地所生的子女的《居留证明书/许可》无须续期。

相比之下，2003 年订定的入境、逗留及居留制度既充分考虑澳门回归、政权交替的政治形势，也从操作的层面规范了过往的制度中没有加以清晰规范的部分，更清晰地界定了在澳门特区逗留及居留的情况，令澳门特区的逗留、居留政策更统一、更明确、更严谨。

在投资居留的制度方面。2002 年 4 月，随着澳门赌权的开放，长达 70 年博彩专营局面结束，大力促进了博彩业的发展，确立了博彩业在澳门的龙头地位。赌权开放后，国际集团纷纷在澳门投资兴建娱乐休闲场所。澳门经济迅速起飞，并持续大幅度增长，在国际上的知名度不断上升。随之而来的是，由 2004 年开始澳门的楼价不断向上攀升，置业投资者资金的大量投入直接影响到澳门居民的居住素质。另外，大量的娱乐休闲场所的开业，亦凸显了澳门人力资源不足等问题。

有鉴于此，澳门特区政府于 2005 颁布了第 3/2005 号行政法规——《投资者、管理人员及具特别资格技术人员临时居留制度》，废止了原有的投资居留制度，提高了置业投资《居留许可》批出的门槛，要求投资置业者须具备一定的学历，亦缩小了可随



申请人前来定居的家庭成员的范围。

2007 年，有鉴于澳门楼价持续攀升的范围已经扩展到中低价的楼宇，澳门特区政府颁布第 7/2007 号行政法规，中止了置业投资居留的规定，不再向在澳门购买不动产者批出《居留许可》。中止了置业投资居留的规定后，虽然澳门的楼价并没有因此而下跌，但置业投资居留的取消，对楼价的上升的确减少了推波助澜的作用。

除此以外，新的投资居留制度重新订定了对人的适用范围，使更多的管理人才可获准在澳门居留，有利于澳门经济的发展及企业管理素质的提升。

澳门作为一个以娱乐、休闲为龙头产业的国际城市，游客的持续增长，大量娱乐、休闲场所的开业，使澳门近年来一直处于人力资源不足的状况。从一般的服务业、建筑业人才，到管理人才均有所欠缺。澳门现时有输入外地劳工的制度，但按一般理解，以此制度输入的应为基础的劳动力，对于高素质的专业人才的输入，澳门则一直欠缺专门的制度，一些优秀人才，例如大学的教授、企业的管理者及其他高素质人才的输入，很长的时间内均只能引用“外地劳工”输入制度，相关人士难以取得澳门特区的居留许可，在澳门难有扎根的机会。即使新的投资居留制度颁布后，管理人员申请在澳门居留亦须先符合获本地雇主聘用的条件。

但是，邻近的香港特别行政区早于 2006 年就颁布了“优秀人才入境计划”，通过对申请人的年龄、学历/专业资格、工作经验、语文能力及家庭背景进行计分，只要符合计划中订定的标准，无须事先获雇主聘用也可获发入境签证或进入许可。邻近地区的经验显

示，优才计划对吸引高素质的专业人士有十分积极的作用。在当今世界，一个地区的发展，人的因素十分重要。展望未来，订立一个完善的吸纳人才制度，可以有助于提高澳门的国际地位及竞争力。

但另外，笔者认为对于取得澳门居留许可的人士获得澳门特区永久性居民资格的控制则不宜过于宽松。在澳门特区成立后，澳门有了永久性居民及非永久性居民的界定，永久性居民比非永久性居民享有更多的权利和福利，例如在选举权与被选举权、成为公职人员、现金分享等方面都有较大的分别，严格控制取得永久性居民的资格，不仅是保护永久性居民的权益，更是维护法律严肃性的需要。

现时许多获准在澳门居留的人士，特别是通过固定资产投资而获得居留的人士，他们取得居留许可之后，并没有在澳门实际居住，在其持有《澳门居民身份证》满7年、申请成为澳门永久性居民时，无论其国籍为何，均应根据第8/1999号法律（《澳门特别行政区永久性居民及居留权法律》）的规定，对其在澳门通常连续居住的时间进行计算，只有实际在澳门通常连续居住7年者才可获确认澳门特区永久性居民的资格。只有这样，才能使特区的资源分配更加合理，属于永久性居民的权利、福利不致给予了一些与澳门基本上没有联系的人。这对于对澳门的经济、社会发展有长期贡献的其他居民，也较为公平。

三 港澳两地居民入出境的互惠制度

由于澳门与香港地理位置相邻，又有相近的历史背景及社会

制度，港澳两地居民的交往非常密切且历史悠久。

香港从 1950 年开始立法管制华人的出入境自由，随之而来出现了非法移民的概念。20 世纪 50 年代末，大量内地居民涌入香港，20 世纪 60 年代，港英政府仍对移民采取十分宽松的态度。在 70 年代更实施“抵送政策”，非法移民只要能进入市区，便可留在香港。由于澳葡政府在同一时期的出入境政策相当宽松，不少内地居民便以澳门为踏脚石，经澳门前往香港居留。由于当时香港的经济比澳门发展得快，澳门居民本身也有不少移居香港工作、生活。因此，港英政府严格限制澳门居民入境香港。直至 20 世纪 80 年代，澳门居民中的中国籍人士必须在澳门居住满 10 年方可以旅客的身份申请前往香港，后来在澳葡政府主管部门的大力争取之下，相关的限制逐步放宽，居住年期限限制不断减少，由 10 年逐步减至 7 年、4 年、2 年。但年限放宽的同时，澳门的中国籍居民前往香港还须提供一名香港居民作为担保人，前往香港的旅游证件亦必须到香港申请及续期，这使得澳门的中国籍居民前往香港十分不便。与此同时，澳门的葡萄牙籍居民则方便得多，他们可持澳门发出的“黄簿”（葡萄牙文名称为“Salvo Contudo”，只向葡萄牙籍人士发出）随时前往香港旅游。如果澳门居民获准前往香港定居，则须在入境香港时交出澳门发出的身份证，取消澳门居民的资格方可获发香港身份证。

在这种政策之下，一些澳门人在领取香港身份证时，更改了自己的身份资料，以保留原持有的澳门身份证，这一历史遗留下来的问题至今仍对两地居民有一定的影响，许多澳门人手中的澳门身份证及香港身份证的资料仍无法统一。

相比之下，香港居民进入澳门，以至在澳门定居的条件则宽松得多。在澳门特区成立之前，香港居民已可凭《香港特别行政区永久性居民身份证》出入澳门境。为了吸引香港居民前来澳门消费，澳门特区成立初期，更颁布行政法规（第 27/2000 号行政法规），将他们以旅客的身份在澳门逗留的时间更改为最长一年。在定居澳门方面，第 2/90/M 号法令规定，香港居民在澳门定居，即使是没有澳门签发身份证明文件的《香港居民身份证》《香港特别行政区永久性居民身份证》或《回港证》之持有人，如在该法规生效之日起计 2 个月内申领居留证，并且能提供在澳门实际居住的证明，例如，不动产之业权登记证明书或买卖契约、楼宇租赁合约副本、供水合约、供电合约及电话安装合约之副本或缴付有关费用的收据、载有当事人纪录之雇员登记表等，则可获发《永久居留证》。而无须先持《临时居留证》在澳门居住满 7 年方可获发《永久居留证》。

在澳门特区成立后，港澳两地回归到祖国的怀抱，同属中华人民共和国的特别行政区，《中华人民共和国香港特别行政区基本法》及《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》（以下简称《澳门特别行政区基本法》）均授予特区政府制定出入境政策的权力。而一直以来，澳门居民入境香港后的纪录良好，违反出境法律的个案不多，这为两地政府进一步互相放宽出入境限制创造了良好的条件。

1999 年 12 月澳门特区即将成立之时，澳门的中国籍及葡萄牙籍居民原持有的澳门发出的证件：《葡萄牙给外国人护照》（Passaporte Português para Estrangeiro）、“黄簿”，由于属葡萄牙证件，不会再由特区政府发出，《中华人民共和国澳门特别行政区



护照》（以下简称《澳门特区护照》）及《中华人民共和国澳门特别行政区旅行证》（以下简称《澳门特区旅行证》）作为国际旅行证件，亦不能在同属中华人民共和国特别行政区的香港及澳门之间使用，香港入境处亦已停止向澳门居民发出往港的旅行证件。这样一来，澳门居民，特别是澳门居民中的中国公民就面临没有证件前往香港旅游的困境。为解决这一问题，港澳两地政府的主管部门紧密合作磋商，达成共识，由澳门特区政府向合资格的澳门居民发出《澳门居民往来香港特别行政区旅游证》。从开始磋商、达成共识，到制定法规、设计证件式样，到向澳门居民正式发出旅游证，两地政府相关部门都高效率运作，整个过程仅历时 60 余日。

上述旅游证的发出，标志着港澳两地在出入境互惠方面迈出了可喜的一步，澳门居民从此无须再前往香港办理旅游证件，为澳门居民到香港旅游提供了方便。但直至此时，澳门的非永久性居民须持居民身份证满 2 年方可申领旅游证的限制仍未取消。

为了继续争取香港方面给予澳门居民更多的出入境便利，澳门特区政府继续与香港方面进行磋商，2004 年，双方达成共识，颁布了《关于“更方便澳门居民出入境香港”的安排备忘录》（以下简称《备忘录》）。《备忘录》主要内容有：

第一，放宽持有《澳门特别行政区非永久性居民身份证》人士入境香港的条件，包括：

（1）取消澳门非永久性居民中的中国公民及葡萄牙公民前往香港须持有《澳门居民身份证》满 2 年的限制。上述居民在取得《澳门居民身份证》后即可申请《澳门居民往来香港特别行政区旅游证》。

（2）取消持《澳门特区旅行证》人士过境香港须持有《澳门

居民身份证》满2年的限制。

第二，简化持有智能卡式《澳门特别行政区永久性居民身份证》的人士前往香港的手续：

(1) 一般持有智能卡式《澳门特别行政区永久性居民身份证》的人士，毋须持有其他旅行证件便可入出境香港，但以下第(3)所述人士除外。

(2) 持证人在入出境香港时须出示该身份证及专用的《澳门特别行政区永久性居民身份证持有人赴港申报表》。

(3) 持有智能卡式《澳门特别行政区永久性居民身份证》，但其国籍或所持有的旅行证件属于入境香港须事先签证的人士，则须经香港入境事务处审核后获通知毋须另行申请入港签证，方可持该身份证及《专用申报表》入出境香港。

(4) 持证人可在香港的各出入境口岸入出境，每次可获准以访客身份逗留不超过14日，但不能在香港办理延期居留或更改访客身份的申请。

(5) 持证人亦须符合香港特别行政区一般的入境要求，否则可能被香港入境事务处拒绝入境。

这一《备忘录》的颁布，使澳门永久性居民可以持专用的表格，而无须申领旅游证件前往香港，亦取消了澳门非永久性居民须持有《澳门居民身份证》满2年方可前往香港旅游的限制，可以说是一个历史性的跨越。

虽然澳门永久性居民无须持旅游证件前往香港，但仍要在往港前到专用的打印机打印专用的往港表格。由于未能在香港入境大堂设置打印机，在使用专用表格入出境香港的措施推出以后的一段长