

第一章 澳门特别行政区基本法的产生

第一节 澳门概况

一、地名、位置和面积

(一) 地名

澳门这一地名没有出现之前，半岛的北部叫望厦，南部则因这一带地区海水较浅，产蠔甚多，不少地名均带“蠔”字，加上有两个“规圆如镜”的海湾而被命名为蠔镜。明代之时，这一带已成为广州附近的港湾之一，而当时船口多称为“澳”，蠔镜又因此而被称为蠔镜澳。后来，因“蠔”不雅，文人便改之为濠，于是又有濠镜澳、濠镜和濠江之名。除此之外，此地还因受香山县管辖而被称为香山澳，并在葡萄牙人抵达后而有马交之名。明代中叶以后，始称澳门，因地小，遂又有澳门街之称。

(二) 位置

澳门位于我国大陆东南部沿海，珠江口的西

南，地处北纬 $22^{\circ}6'40''$ 至 $22^{\circ}13'01''$ 和东经 $113^{\circ}34'47''$ 至 $113^{\circ}35'20''$ 范围内，南北距离 11.8 公里，东西距离 4.4 公里。澳门与香港、广州鼎足分立于珠江三角洲外缘，东隔伶仃洋与香港相望，仅距约 40 海里；西与广东省珠海市的湾仔镇一衣带水，只隔一条不足一公里宽的濠江水道；北边与珠海市拱北区相连，陆界为 240 米；南面则濒临浩瀚的南海。广州、香港、澳门都是珠江三角洲的大港市，向有广州市、香港地、澳门街之说，通称“省港澳”，历来关系密切。

(三) 面积

澳门地域狭小，总面积只有 18 平方公里。其中，澳门半岛面积为 6.7 平方公里，凼仔岛 4.1 平方公里，路环岛 7.2 平方公里。澳门以山地为主，平地多是填海得来。填海工程约始于 1863 年，迄今已有 130 余年的历史。由于不断填海拓地，澳门的面积是逐渐增大的。1910 年时，澳门地区总面积只有 10.94 平方公里，其中澳门半岛 3.35 平方公里，凼仔岛 1.98 平方公里，路环岛 5.6 平方公里。至 1991 年，共填海取地近 8 平方公里。澳门的填海工程仍在继续进行。澳门国际机场和南湾湖两大填海工程完成后，澳门的总面积将增至约 20 平方公里。

二、人口与民族

(一) 人口

澳门每 10 年进行一次人口普查。据第 13 次人口普查的结果，澳门 1991 年 8 月 30 日常住人口有 355 693 人，非常住人口约 47 000 人，合计共 40 万余人。其中 96.35% 分布于澳门半岛，只有 1.93% 和 0.89% 分布于凼仔岛和路环岛，另外还有 0.83% 为水上居民。不过，人们普遍认为这次普查结果失实。民间估计，澳门总人口应在 45 万以上。在常住人口中，女性稍多，占 51.5%。对照年龄结构的标准，澳门人口属于成年型。其中 14 岁以下的人口占 26.9%，65 岁以上的人口占 6.61%。

值得一提的是，澳门旅游博彩业发达，吸引了不少游客。近 20 年来澳门经济发展迅速，从事经济活动的商务旅客也不少。因此，澳门的流动人口数量相当庞大。最近几年每年从水路进入澳门的流动人口均逾 600 万人次，1995 年进入澳门的游客更高达 800 万人次，其中大多数为香港人。从陆路进入澳门也很方便，估计人数也不少，可惜缺乏统计资料。

(二) 民族

1991 年人口普查显示，澳门人口的 68.2% 为中国籍，27.9% 为葡萄牙籍，1.8% 为英国籍。鉴于不少华人持有葡萄牙或英国护照，华人的比例实

际上远远不止此数。据该次人口普查中的语言统计，3 岁以上人口以广州方言为日常语言的占 86.3%，讲中国普通话的占 1.1%，讲中国其他地方方言的占 9.2%，合计达 96.6%。据此推断，澳门人口中 96% 以上是华人，其余则以葡萄牙人居多。葡萄牙人中约有 11000 人在澳门本地出生，俗称土生葡人。他们具有葡萄牙人血统，拥有葡萄牙国籍，是葡萄牙人与华人或者其他种族人士通婚所生的混血儿，以及长期或者几代在澳门定居的葡萄牙人及其后代。

三、行政区划

澳门地区包括澳门半岛及其南面的凼仔岛和路环岛。澳门半岛与凼仔岛之间由 1974 年建成的长约 2570 米的澳凼大桥和 1994 年完工的长达 3900 米的友谊大桥相连。凼仔岛与路环岛则有 1969 年填海筑成的约 2225 米长的路凼连贯公路相接（见图 1-1）澳门半岛和凼仔、路环岛分别设有澳门市政厅和海岛市政厅管理市政事务。澳门半岛由于人口集中，又分为 5 个堂区（见图 1-2），各区以区内主要的天主教教堂命名。这 5 个堂区分别为：

（一）花地玛堂区

该堂区位于半岛北部，面积 2.7 平方公里，人口 12.6 万，包括青洲、台山、马场、黑沙环、望厦、筷子基等地，大部分土地为填海所得。花地玛

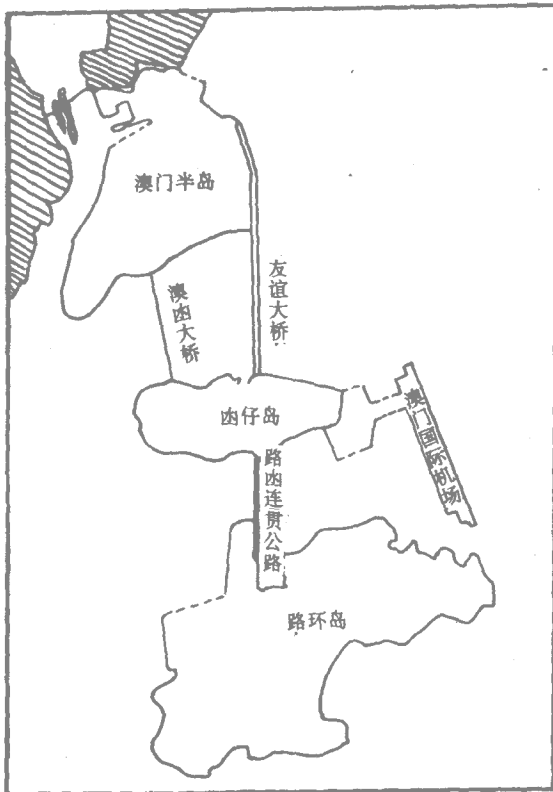


图 1-1 澳门简图



图 1-2 澳门半岛堂区简图

堂区是澳门的新兴工业区，据 1989 年统计，全澳 41% 的工业场所集中于此区。

(二) 圣安东尼堂区

又称花王堂区，在半岛西部，面积 1.1 平方公里，人口 10.9 万，包括沙岗、新桥、沙梨头等地。著名的大三巴牌坊、大砲台、白鸽巢公园均在此区内。花王堂区是澳门的主要商住区和传统工业区。1989 年该区工业场所占全澳的 36%，仅次于花地玛堂区。

(三) 望德堂区

位于半岛中部偏东，包括荷兰园、塔石和东望洋山，面积 0.6 平方公里、人口 3.26 万。该区为一般居住区，工业场所极少，且有约 1/3 面积为东望洋山所占。

(四) 大堂区

位于半岛东南部并有一狭长地带沿新马路和草堆街之间延伸至半岛西岸，占地 1.4 平方公里，大部分土地为填海所得，人口 2.9 万。该区是澳门的经济中心，是全澳金融和商业的心脏地带，高级酒店也多集中于该区。

(五) 风顺堂区

又称圣老楞佐堂区，位于半岛西南段，面积 0.9 平方公里，人口 4.56 万，是澳门总督府、市政厅等政府首脑机关所在地，可以说是澳门的行政中心。

第二节 澳门问题的由来

一、澳门自古以来就是中国的领土

澳门自古以来就是中国的领土。早在新石器时代，中华民族的祖先就已经在澳门周围地区生活。在路环岛黑沙发掘出土的公元前 4960 年至 4430 年的文物，说明在距今 6000 多年前的史前时代，中国大陆的原始居民就到过澳门。在公元前 3 世纪，从中国第一次得到统一的秦代开始，澳门已正式绘入中国的版图，成为南海郡番禺县属的一部分。此后，晋属东官郡，隋属南海县，唐属东莞县。到北宋时期，进一步受到中原人士的关注。南宋时期，华北居民纷纷南迁，1152 年，南宋政府拆东莞县境，并割南海、番禺、新会三县的滨海地带，建立香山县，澳门遂划入香山县辖，初属香山县延福里恭字围，后属长安乡恭常都。至迟在元末明初，澳门望厦一带已有定居的居民。大约在 16 世纪前期，在澳门定居的中国渔民，为了求得出海捕鱼的安全，建造了奉祀海神天妃的天妃庙，即现在成为澳门象征之一的妈阁庙。英文 Macao 和葡萄牙文 Macau，就是中文妈阁的音译。

二、葡萄牙占领澳门的经过

1535 年，明政府辟澳门为对外商埠，设立管理商贸事务的市舶司，与东南亚各国开展海上贸易。从 16 世纪初到中叶，葡萄牙人以武力占领印度的果阿和当时沟通东西交通的要道马六甲后，多次入侵我国广东、福建等沿海地区，均因遭到中国军民的坚决反抗而失败。葡萄牙人在武力进占中国沿海失败后，不得不改变手法。1553 年，葡萄牙人借口航船遭风浪袭击，触礁破裂，所带贡物浸湿，采用贿赂地方官员的手段，获准上岸晾晒贡物，随后赖在澳门不走，进而搭篷建屋，聚居成村，并以每年向负责广东省沿海巡防事务的地方官行贿白银 100 两为代价，获准非法定居。自 1572 年起，更因偶然事件而演变成正式向明朝政府交纳地租。

葡萄牙人在澳门建立居留地后，一方面接受中国政府的管辖，另一方面利用中国朝廷昏庸、国势积弱、自顾不暇的弱点，进行一系列损害中国主权、妨碍中国政府有效管理澳门的非法步骤。驻在印度果阿的葡萄牙印度总督甚至无视中国对澳门的主权，擅自将澳门隶属于果阿，规定在澳门生活的葡萄牙人必须服从每年自印度前往中国、日本的中日贸易船队司令的管辖。1623 年，葡萄牙派遣的首任澳门总督来澳门就职。城墙、炮台、灯塔等一

系列象征葡萄牙人统治的设施先后修建。军队、警察、法庭、监狱等标志葡萄牙人权力的政权机器陆续形成。中国政府和人民为保持对澳门的主权和管辖权，与葡萄牙进行了长时间的斗争。

1840年的鸦片战争，给葡萄牙企图永久占领澳门带来了机会。腐败的清政府在西方列强的侵略下，被逼割地赔款。葡萄牙亦乘机发难，于1843年提出改变澳门管辖制度的无理要求，宣布澳门为自由港，由葡萄牙士兵驻防整个澳门半岛。从1849年起，葡萄牙人不再向清政府交纳地租。1851年，葡萄牙人侵占了凼仔岛，1864年又占领了路环岛。至此，葡萄牙人完成了从非法定居到全部占领澳门的过程，包括澳门半岛、凼仔岛和路环岛在内的整个澳门地区均被葡萄牙占领。从此，中国政府无法再对澳门地区实际行使管辖权。为使事实上的占领变成法律上的占领，葡萄牙于1887年3月利用清政府派拱北税务司英国人金登干前往里斯本交涉鸦片种子问题之机，草拟《中葡会议草约》要求“永驻管理澳门”。同年12月，中葡签订《和好通商条约》时，再次确认草约中有关澳门的提法。1928年4月，中国政府通知葡萄牙政府终止《和好通商条约》。1945年抗日战争胜利后，中国政府曾提出收回澳门，终未成功。1957年，葡萄牙将澳门列为其8个海外省之一，归殖民部管理。

1974 年葡萄牙“四·二五”革命胜利后，实施非殖民政策，宣布澳门不是殖民地，而是中国领土。1979 年 2 月 8 日中国和葡萄牙建立外交关系，对澳门问题达成协议，指出澳门是中国的领土，目前由葡萄牙管理，澳门问题是历史遗留下来的问题，在适当的时候，中葡两国通过友好协商解决。

第三节 中葡《关于澳门问题的联合声明》

一、中葡关于澳门问题的会谈

1985 年 5 月，葡萄牙总统埃亚内斯首次访问中国。中葡两国领导人在友好的气氛中就澳门问题举行了会谈。双方决定，中葡两国关于澳门问题的首轮谈判，订于 1986 年 6 月 23 日在北京举行。双方在 1986 年先后举行了 3 轮会谈，并就各项议程的实质性问题进行了深入的讨论，取得了广泛的一致意见。在当年 10 月下旬举行的第 3 轮会谈中，双方决定：为了具体讨论和修订中葡双方会谈中所提出的全部协议文件草案，在双方政府代表团之下成立一个工作小组，于 12 月 8 日在北京开始工作。经过中葡双方的努力，会谈终于取得成果。1987 年 4 月 13 日，中葡两国总理分别代表各自的政府在北京正式签署了《中葡关于澳门问题的联合声

明》，宣布中国政府将于 1999 年 12 月 20 日恢复对澳门行使主权，并作出了保持澳门稳定和发展的具体安排。1988 年 1 月 15 日，中葡两国政府在北京互换联合声明批准书，联合声明正式生效，澳门由此进入过渡时期。

联合声明的签署是中葡双方共同努力的成果。在谈判过程中双方都以中葡两国友好合作关系的大局为重，从澳门的历史和现实出发，互谅互让，平等协商，充满了认真与合作的精神。从 1986 年 6 月 30 日开始谈判至 1987 年 3 月 26 日联合声明的草签，两国代表仅花了 9 个月时间，先后举行了 4 轮会谈就达成协议，使中国人民期待已久的恢复对澳门行使主权这一问题获得圆满解决，从而在中国领土上结束最后一个殖民痕迹，代之以由当地人组成的享有高度自治权的政府。

二、《关于澳门问题的联合声明》的主要内容

联合声明是中葡两国政府签订的外交文件，它包括正文，以及附件一：（中华人民共和国对澳门的基本政策的具体说明）和附件二：《关于过渡时期的安排》。根据这些规定，在中国恢复对澳门行使主权后，澳门现行社会制度、经济制度和生活方式，50 年不变：

1. 澳门继续享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权；

2. 澳门政府由当地人组成，而不是由中国中央人民政府派去；

3. 澳门的立法权由多数成员通过选举产生的当地人组成的立法机关来行使；

4. 除与基本法相抵触或经澳门立法机关修改者外，澳门原有的法律、法令、行政法规及其他规范性文件予以保留；

5. 澳门可自行制定经济贸易政策，同各国、各地区保持和发展经济贸易关系；

6. 澳门独立关税区的地位保持不变；

7. 原在澳门实行的货币金融制度基本不变；

8. 澳门可自行制定预算和税收政策，中央人民政府不在澳门地区征税；

9. 澳门可自行制定文化、教育和科技政策；

10. 原在澳门政府任职的中外籍公务人员均可留用，其薪金、津贴、福利待遇不低于原来的标准；

11. 依法保障澳门居民和其他人的人身、言论、出版、集会、游行、结社、罢工、旅行和迁徙、选择职业和工作、宗教和信仰、教育和学术研究的自由；

12. 澳门保留一定的权力处理对外事务，它可以“中国澳门”的名义，在许多领域单独同世界各国、各地区及有关国际性和地区性组织保持和发展关系，签订和履行协议。

为了在恢复对澳门行使主权后，保持澳门的稳定和繁荣，中国政府同意：

1. 自联合声明生效之日起至 1999 年 12 月 19 日止的过渡期内，仍由葡萄牙负责澳门的行政管理；

2. 根据《中华人民共和国宪法》第 31 条，澳门将成为特别行政区，享有高度自治权；

3. 为了保证联合声明的有效实施和澳门政权的妥善交接，成立中葡联合联络小组，以澳门为常驻地，工作至 2000 年 1 月 1 日为止；

4. 原持有葡萄牙旅行证件的澳门中国居民，除可按规定领取澳门特别行政区自行签发出入澳门的护照或其他旅行证件外，还可继续使用葡萄牙旅行证件去其他国家和地区旅行，但他们在澳门或中国其他地方不得享有葡萄牙的领事保护。

联合声明全面反映了中国对澳门问题的基本政策，随后而来的澳门特别行政区基本法，就是根据联合声明尤其是附件一的精神制定的，甚至可以说，基本法正是联合声明的规范化、具体化和条文化。

第四节 《澳门特别行政区基本法》的制定

一、基本法起草委员会和咨询委员会的成立

(一) 起草委员会

1988年4月13日，第七届全国人民代表大会第一次会议决定成立澳门基本法起草委员会，负责基本法的起草工作。9月5日，全国人民代表大会常务委员会通过了起草委员会委员名单。起草委员会由48名委员组成，其中内地委员26名，澳门委员22名，姬鹏飞任主任委员。起草委员会直接向全国人民代表大会负责，在全国人民代表大会闭会期间，向全国人民代表大会常务委员会负责。10月25日，起草委员会在北京举行了第一次全体会议，宣告起草委员会成立并正式开始工作。

(二) 咨询委员会

为了更充分地听取澳门居民的意见，使起草基本法的咨询工作有计划、有组织地进行，在起草委员会第一次全体会议后，22名澳门委员接受委托，组成澳门基本法咨询委员会发起人会议，由在澳门的5位副主任委员担任召集人，在新华社澳门分社的协助下，开展筹组工作。按“八界别三渠道”即把各界社团和人士按其功能性质分为八个界别，通

过社团推荐、发起人邀请；个人自荐、发起人邀请；发起人商定邀请三个渠道产生咨询委员会成员，通过了 90 名成员名单。1989 年 5 月 28 日，基本法咨询委员会在澳门正式成立。4 年来，咨询委员会在基本法的起草工作中起了重要的联系和桥梁作用。

二、基本法草案的形成

澳门基本法是一部将“一国两制”方针具体化的重要法律，虽然有先于它起草的香港基本法作参考，但澳门有其与香港不同的情况和特点。起草委员会意识到工作的艰巨性和复杂性，在基本法草案的形成过程中做了充分的咨询准备工作，循序渐进。

（一）《澳门特别行政区基本法结构草案》

要起草好基本法，首先要确定一个好的结构。为做好这项重要工作，起草委员会决定成立一个由秘书长、副秘书长各一人、内地委员和澳门委员各 3 人组成的基本法结构草案起草小组，负责起草讨论稿供起草委员会讨论。1989 年 9 月，结构草案起草小组在澳门进行了为期 13 天的咨询和调查研究，收集了许多宝贵的有参考价值的意见，并由起草小组中的 3 位法律专家草拟了基本法结构草案初稿。初稿经起草小组讨论和修改后，交由起草委员会审议。1989 年 11 月 18 至 20 日，基本法起草委

员会经过认真讨论和修改，通过了《中华人民共和国澳门特别行政区基本法结构（草案）》，为以后起草基本法的具体条文奠定了一个良好的基础。

（二）《澳门特别行政区基本法（草案）征求意见稿》

基本法结构草案通过后，为更好地进行基本法的起草工作，起草委员会决定设立 5 个专题小组，分工负责起草基本法的有关条文：

1. 中央与澳门特别行政区的关系专题小组，兼起草序言、总则、澳门特别行政区的对外事务、基本法的解释和修改以及附则等内容的条文；
2. 居民的基本权利和义务专题小组；
3. 政治体制专题小组；
4. 经济专题小组；
5. 文化和社会事务专题小组，兼管区旗和区徽的设计并起草有关条文。

基本法咨询委员会则设立相应的专责小组配合起草委员会各专题小组工作。1990 年 3 月，应咨询委员会邀请，各专题小组在澳门开展了为期 10 多天的调查研究，广泛听取社会各界的意见，并与咨询委员会各专责小组进行了很好的对口合作和联系。澳门特别行政区区旗和区徽的设计、选择工作也在抓紧进行。1990 年 12 月，起草委员会通过了《中华人民共和国澳门特别行政区区旗、区徽图案的征集和评选办法》，要求区旗、区徽能体现“一