

中华人民共和国澳门特别行政区

基本法论略

主编 钟业坤

编著 钟业坤 蒙雅森 徐秀娥

董建新 梁森宏

暨南大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国澳门特别行政区基本法论略/钟业坤 主编.
—广州:暨南大学出版社, 1996.5

ISBN 7-81029-502-0

I. 中…

II. 钟…

III. 国家法—澳门—中国

IV. D921

暨南大学出版社出版

广东省农垦总局印刷厂印刷

新华书店经销

开本: 850×1168 1/32 印张: 11.625 字数: 28 万字

1996 年 5 月第 1 版 1996 年 5 月第 1 次印刷

印数: 1—3000 册

定价: 18.00 元

目 录

第一章 澳门概况	(1)
第一节 澳门地区的地理环境.....	(1)
第二节 澳门地区的人口与宗教.....	(2)
第三节 澳门地区的政治制度.....	(5)
第四节 澳门地区的经济及其地位	(12)
第二章 澳门问题的由来与解决	(20)
第一节 16 世纪前的澳门	(20)
第二节 葡萄牙侵占澳门地区的经过	(22)
第三节 澳门问题的解决	(32)
第三章 “一国两制”——制定澳门特别行政区基本法的 指导方针	(46)
第一节 “一国两制”的含义、形成和发展	(46)
第二节 “一国两制”构想的理论基础和依据	(50)
第三节 “一国两制”构想的现实依据	(54)
第四节 “一国两制”政策的重要内容	(57)
第五节 有关“一国两制”政策的几个问题	(59)
第六节 “一国两制”构想的深远意义	(66)
第四章 澳门特别行政区基本法的制定	(68)
第一节 基本法的起草与咨询	(68)
第二节 基本法(草案)的完成与审议通过	(75)
第三节 澳门基本法的性质、地位与效力	(79)
第四节 澳门基本法的解释和修改	(83)

第五章 中央和澳门特别行政区的关系	(92)
第一节 中央和澳门特别行政区关系的性质和特点	(92)
第二节 澳门特别行政区的法律地位	(96)
第三节 中央和澳门特别行政区权限的划分	(105)
第四节 处理中央和澳门特别行政区关系的基本原则	(115)
第六章 澳门特别行政区居民的基本权利和义务	(122)
第一节 澳门特别行政区居民的含义和构成	(122)
第二节 澳门特别行政区居民的基本权利和义务	(129)
第三节 澳门特别行政区居民基本权利和义务的特点	(138)
第七章 澳门特别行政区行政长官与行政机关	(144)
第一节 澳门特别行政区行政长官	(144)
第二节 澳门特别行政区行政机关	(156)
第三节 澳门特别行政区行政会、市政机构和公务人员制度	(160)
第八章 澳门特别行政区的立法机关与司法制度	(167)
第一节 澳门特别行政区的立法机关	(167)
第二节 澳门特别行政区的司法制度	(181)
第九章 澳门特别行政区的经济制度	(193)
第一节 澳门特别行政区经济制度的特点	(193)
第二节 保护私有财产权	(194)
第三节 财政制度	(196)
第四节 货币金融制度	(207)
第五节 对外贸易政策	(214)
第六节 工商企业管理政策	(221)
第七节 土地管理政策	(224)

第八节 旅游娱乐业政策·····	(230)
第九节 航运和航空政策·····	(232)
第十节 劳工和环境保护政策·····	(235)
第十章 澳门特别行政区的文化和社会事务·····	(238)
第一节 澳门特别行政区文化和社会事务概述·····	(239)
第二节 澳门特别行政区的文化和社会事务政策·····	(248)
第三节 澳门特别行政区的社会福利制度与政策·····	(266)
第十一章 澳门特别行政区的对外事务·····	(270)
第一节 澳门特别行政区在对外事务中的法律地位 ·····	(270)
第二节 澳门特别行政区在对外事务中的权限·····	(276)
第十二章 澳门基本法与香港基本法之比较研究·····	(293)
第一节 澳门基本法的特点·····	(294)
第二节 澳门基本法与香港基本法的主要共同点·····	(300)
第三节 澳门基本法与香港基本法差异探微·····	(303)
附录一：中华人民共和国澳门特别行政区基本法·····	(312)
附件一：澳门特别行政区行政长官的产生办法·····	(339)
附件二：澳门特别行政区立法会的产生办法·····	(340)
附件三：在澳门特别行政区实施的全国性法律·····	(341)
附录二：中华人民共和国政府和葡萄牙共和国政府关于 澳门问题的联合声明·····	(346)
附件一：中华人民共和国政府对澳门的基本政策的 具体说明·····	(350)
附件二：关于过渡时期的安排·····	(357)
后记·····	(362)

第一章 澳门概况

第一节 澳门地区的地理环境

澳门，包括澳门半岛、氹仔岛和路环岛，自古以来就是中国的领土。它位于北纬 $22^{\circ}6'22''$ 至 $22^{\circ}13'1.7''$ 东经 $113^{\circ}34'47.7''$ 至 $113^{\circ}35'20''$ ，在华南海岸边缘，珠江三角洲的南端，与广东省珠海市相毗邻。东面和香港遥遥相对，相距 78 公里（42 海里）；距离广州市也只有 145 公里，水陆交通方便，这为澳门地区商贸和旅游业的发展，提供了有利的条件。

澳门地区土地面积狭小，总共只有 18 平方公里，其中澳门半岛 6.7 平方公里，氹仔岛和路环岛分别为 4.1 和 7.2 平方公里，约相当于香港地区总面积的 $1/60$ ，是名副其实的弹丸之地。境内丘陵起伏，而且多为花岗岩构成，没有高山峻岭和河流。路环岛的塔石塘山，海拔 171.6 米，是整个澳门地区的制高点。由于澳门地处西江下游、珠江口西岸，受两江泥沙堆积影响，海岸淤浅，内港的天然航道水深只有一米左右；澳门半岛附近水域也很浅，要经常挖泥浚深，才能供 2500 吨以下的船只进出。澳门外港面对伶仃洋，水深也只有 1—2 米，潮退时，泥滩显露，它的一米等深线，曲折回旋，自内港经妈阁出外港，成一直角，载重千吨的渡轮，必须依循一定水道行驶，不能自由航行，现代航运业的发展受到制肘。唯有路环岛东北角九澳村一带海面，水深

5 米左右, 可建深水港口。

澳门地区属亚热带海洋性气候, 据澳门气象台统计, 从 1901 年至 1981 年 80 年间, 年平均气温为 22.3°C 。全年受季风支配, 每年 4 月至 8 月, 受海洋气流影响, 盛吹夏季季风, 天气炎热潮湿, 7 月份最热, 平均气温 28.5°C , 最热的记录是 38.9°C 。每年 10 月至次年的 2、3 月, 受大陆气流控制, 盛吹冬季季风, 天气干燥凉爽, 平均气温 14.6°C 。1 月份比较冷。最冷的记录是零下 1.8°C 。每年 10 月至 12 月天气最好, 气温适中, 天朗气清, 阳光明媚。

潮湿多雨是澳门气候的特点之一。以 1901 年至 1981 年的资料为据, 年平均湿度为 81%, 每年 3 月至 6 月是最潮湿的季节, 特别是 4 月份, 平均湿度达到 87%。10 月至次年的 1 月是全年比较干燥的季节, 平均湿度在 75% 以下。其中, 11 月份的平均湿度只有 71%。

澳门的年平均降水量为 1970.4mm。一年当中, 5 月至 9 月是雨季, 6 月份雨量最多, 平均达 372.6mm。每年 10 月至下一年的 3 月是旱季, 平均降水量在 100mm 以下, 12 月份降水量最少, 平均只有 24.9mm。

澳门地区气候的另一个特点是台风多。每年 6 月至 9 月是台风季节。每年有十多次台风吹袭, 强台风平均每年两次以上, 阵风最高速度每小时达 129 公里。

第二节 澳门地区的人口与宗教

地少人多, 人口密度大, 这是澳门地区的突出特点之一。据澳葡政府普查统计, 至 1994 年 12 月 31 日, 澳门有常住人口

410531人(其中女性210531人,占51.28%)。^①澳门地区人口分布很不平衡,居住在澳门半岛的居民,占总人口的96.3%,只有2.0%和0.9%的人居住在凼仔岛和路环岛,此外另有0.8%是水上居民。澳门是开放性城市,人口结构比较复杂,但由于地理和历史原因,中国人最多,约占96%。

澳门原是香山县(今广东省中山市,下同)的一个小渔村,居民不多,据资料记载,明嘉靖三十六年(公元1557年)葡萄牙人开始在澳门定居时,人口只有400人左右。葡萄牙占据以后,澳门逐渐成为中国对外通商口岸,人口增加较快,明嘉靖四十二年(公元1563年),人口已经逾万人,明崇祯十三年(公元1640年),达到4万人。清朝初年,由于贸易衰落,人口有所减少。1743年,仅有5500人,其后,英商勾结葡人走私鸦片,以澳门为囤货和销售据点,外国鸦片贩子长期居留澳门,人口又有所回升。清道光十九年(1839年),林则徐巡视澳门,委派佛山同知刘开城、澳门同知蒋立昂等人,对澳门进行了一次较为严密的户口清查,据《香山县志》卷4“海防”记载,“计华民1772户,男女7033丁口,而西洋夷人720户,男女5612丁口,英吉利夷人57户”,总计13000人左右,相信这是比较准确的统计数字。

20世纪初以来,澳葡当局每10年进行一次人口普查,并公布普查结果。据统计,1910年澳门地区人口总数为74866人,其中华人71021人,葡萄牙人3601人,其他外籍人244人,平均每平方公里5156人。水上居民19041人,占澳门当时总人口的25.4%。

澳门地区有三个时期人口增长最快,其一是抗日战争时期,澳门为中立地,未被日本占领,中国各地民众纷纷逃难避居澳

^① 澳门统计暨普查司《1994年12月31日澳门居住人口之统计》。

门，使澳门人口激增，据统计，1939年已突破20万大关，达到245194人。抗日战争结束后，到澳门避难的许多中国人，纷纷返回中国内地，或者迁居香港，澳门人口急剧减少，至1950年下降至187772人，1960年仅存169299人。其二是六七十年代由于自然灾害、经济生活困难，以及文化大革命的影响，中国内地又有不少人迁居澳门，另一方面，东南亚地区一些国家推行排华政策，政局动荡，大批华侨移居澳门，使澳门人口大幅度回升，1970年又达到248636人。其三是八十年代，中国实行改革开放政策，放宽居民出境限制，使澳门人口增长速度明显加快。据统计，1980年为276673人，1985年底增至408500人，1988年443500人。^①

澳门是自由贸易港，400多年来，世界各地的商人、游客、冒险家、传教士和移民频繁来往，中外居民杂处，各种宗教并存，争相扩大影响，庙堂林立，形成了澳门地区的一大思想文化特色。但是，在澳门地区影响比较大的只有佛教、基督教和天主教，其他教派，例如伊斯兰教、巴哈伊教、回教、基士拿教、琐罗亚斯德教、摩门教、神慈秀明会、新使徒教会等，教徒很少，影响不大。

以教徒人数而论，澳门地区最大的宗教是佛教，据1970年统计，佛教徒多达19万多，有庙宇40多间（还有小土地庙几十间），其中妈阁庙、普济禅院、莲峰庙三大古刹，都有300年以上的历史，最为著名。笃信佛教的信徒多为老一辈的华人，他们供奉的神像是观音菩萨、妈祖天后和关帝。“儒、释、道教澳门联合会”和“澳门佛学社”是澳门比较有影响的佛教团体。

天主教是澳门地区势力和影响都比较大的宗教之一，已有

^① 《港澳大百科全书》，花城出版社，第633页。

400多年的历史，现有教友2.3万多人，神职人员360多人。天主教澳门教区成立于1576年1月23日，是远东地区教事活动的中心，享有盛名。该教在澳门半岛和两个离岛设有六个堂区、两个传教区，有大小教堂几十个，其中尤以风顺堂、望德堂、花王堂最具规模。天主教在澳门地区之所以广为流传，影响较大，原因之一是，天主教是葡萄牙的国教，各堂区行政和财政独立，神父、枢机等神职人员地位很高，宗教活动的经费以及传道人员的薪酬统由国库支付。原因之二是，天主教徒热心社会福利事业，积极从事教育、救济、医疗等社会福利活动，例如，在澳门地区现有由天主教区创办的中学12所，小学26所，幼稚园21所，还有工业训练学校、社工学院、师范学校、青少年复原所、音乐学院、修道院、商科学校等，学生总共2.6万余人，占澳门地区学生总数的1/3以上。此外，教区还开办托儿所、诊所和老弱伤残院等，尽力为社会居民服务。

基督教也是澳门地区的主要宗教之一，1807年由英国伦敦教会马礼逊教士传入澳门。往后，传教活动也主要在华人中间进行。在澳门地区现有基督教教友3000多人。主要教派有圣公会、侵信会、福音会、长老会、神召会、宣道会、犹太会、路德会、五旬节会、七旬节会、主临万邦会、新使徒教会、末世圣徒教会等。教派众多，而且自立门户，独树一帜，是澳门基督教的突出特色之一。基督教教徒对教育和社会福利事业也很热心，积极参与，共开设福利机构7间，中、小学10所，学生3000多人。

第三节 澳门地区的政治制度

政治制度，系指在一定的政治领域内，治理国家的各种制度的总和，包括政权组织形式，选举制度等。澳门不是一个国家，

也不是一个独立的政治实体，而是葡萄牙管治下的中国领土。但是，在行政、立法和司法等方面，今日的澳门又享有不同程度的自主权，是历史遗留下来的一个特殊地区。

澳门现行政制，以《澳门组织章程》为依据，设有总督、立法会、咨询会、行政机关、市政机关……，统管澳门地区的政务。

1. 总督

总督是葡萄牙在澳门地区的总代表，也是澳门政府的最高行政长官。葡国主权机关通过澳门总督，实施对澳门的管治。依照《澳门组织章程》的规定，总督可以通过颁布法令，行使一部分立法权，也可以接受立法会的立法授权，制定法令。在澳门立法会被解散时，总督可行使全部立法权。除拥有一定程度的立法权外，总督还主持整个澳门地区的行政，行使行政管理权。(1)制订澳门地区的总政策，统筹澳门地区的公共行政。(2)管理澳门地区的财政。(3)委任一部分议员和官员。(4)负责维持本地地区的治安。(5)受葡国总统委托，负责处理澳门地区的对外事务……。

总督由葡萄牙共和国总统任免。按规定，总统任命总督之前，必须通过立法会和社会利益组织的代表征询居民的意见。总督的任期一般从属总统的任期。

2. 立法会

澳门立法会成立于1976年，每届四年（第一届三年）。现在是第五届（1992—1996年），由议员23名组成，其中直选议员8名，间接选举产生的议员8名，另7名由总督委任。立法会设主席和副主席各一名，由全体议员秘密投票决定。

根据《澳门组织章程》规定，立法会是澳门地区主要的立法机关和行政监督机关，其职权主要有以下几个方面：(1)有权制定、解释、中止及废除专属于澳门地区的法律。(2)对总督和澳门政府部门的活动进行监督。(3)授权总督制定有关的法令。

(4) 对《澳门组织章程》发表意见以及提出修改建议。(5) 省览和核准澳门地区每一财政年度的帐目。(6) 监督各类法律在澳门地区执行的情况。(7) 审查和确认立法会议员资格, 选举立法会主席团及正、副主席, 编制立法会内部规程等。(8) 主动或应葡国议会、政府或总督的请求, 对与澳门地区有关的一切事宜提出意见和建议。(9) 制订本地区税收、保安处分、澳门政府机关与下属行政机关相互关系的法律制度等。此外, 澳门地区行政的划分、经济发展的总规划、经济、财政和社会政策总计划的制定、总督借贷等信用活动, 都须经立法会讨论通过。总督得参加立法会会议, 但无表决权。立法会通过的法律和法例, 必须送总督签署颁布方能生效。总督不同意立法会通过的法律、法例, 退回立法会重议, 若 $2/3$ 以上的议员仍然坚持原议, 总督不得拒绝签署颁行。若法律、法例与葡萄牙宪法或法例有抵触, 总督可以提交有关法庭审议裁定。由此可见, 澳门立法会对澳门地区法律、法例的制定, 具有相当大的实际权力, 它对总督的权力是有一定制约作用的。当然, 立法会与总督意见相左而不能调解, 在必要的情况下, 总督可向葡国总统建议解散立法会, 重新进行选举。

3. 咨询会

咨询会是根据《澳门组织章程》和《咨询会章程》设立的澳门政府的咨询机构, 其主要职责是协助总督行使其立法和行政的职权, 对有关政府和当地行政有关的事项发表意见。咨询会由总督担任当然主席, 10 名委员组成, 其中, 选任委员 5 名, 委任委员 2 名, 官守委员 3 名。除 3 名官守委员外, 其余 7 名委员均有同等数额的候补委员, 其产生办法与正式委员一样。咨询会开会时, 若有委员因故缺席, 可由候补委员代替。咨询会委员不得兼任立法会议员, 但享有与立法会议员相同的特权和利益, 任期四年。

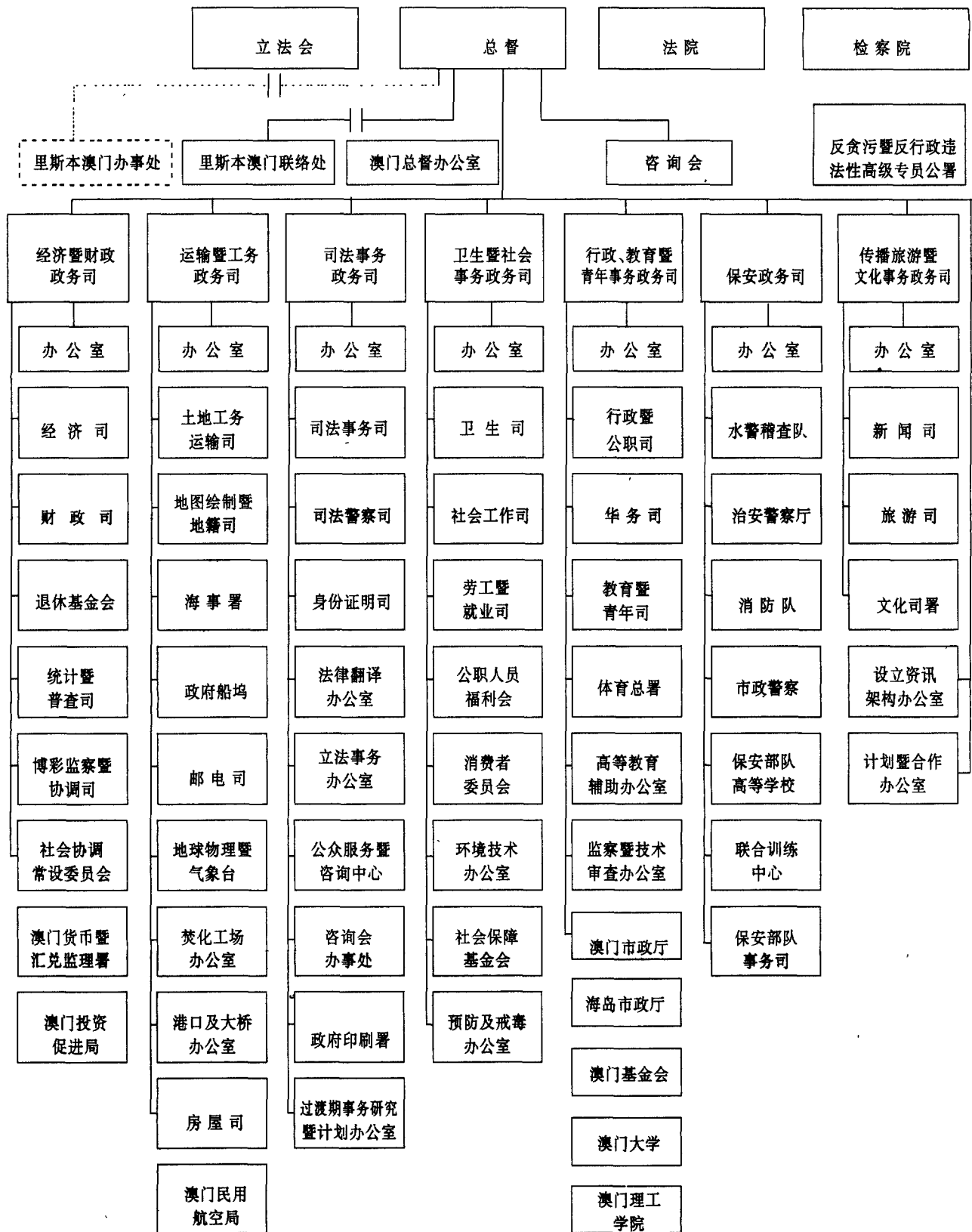
《澳门组织章程》规定，下列事项必须听取咨询会的意见。(1) 总督（澳门政府）提交立法会的法律提案。(2) 将由总督颁布的法令草案。(3) 执行澳门地区现行法律的实施细则（案例）。(4) 澳门地区经济发展、繁荣的一般性计划。(5) 本地区经济、社会、财政及行政政策总方针的订立。(6) 驱逐任何葡萄牙人及外国人出境或拒绝其入境。(7) 法律规定应送交咨询会研究的其他事项。但是，咨询会的意见对总督无任何约束力。

4. 澳门的行政架构

《澳门组织章程》规定，总督是澳门政府的最高行政长官，负责澳门地区的行政管理。在总督之下，设若干政务司，辅助澳督行使其行政职能和处理行政事务。

政务司由总督提请葡国总统任命，人数最多不得超过 7 名，其名称、任期及职权范围，《澳门组织章程》没有明确规定，均由各届总督自行决定，以训令形式授予。现任澳门总督韦奇立属下有 7 名政务司。(1) 经济暨财政政务司（贝锡安），负责工业、商业、财政和货币制度、保险业、统计以及博彩业稽查等领域的管理。(2) 工务暨运输政务司（麦善道），负责土地规划、基础设施建设、工务、房屋、运输及交通等政策，并协调各项大型建设工程。(3) 司法事务政务司（欧明德），负责民事和刑事记录，司法、监狱和社会重返制度的协调，法律改革、法律翻译及出版官方刊物等领域。(4) 卫生暨社会事务政务司（安娜庇利丝），负责医疗卫生制度、社会救济和保障制度以及劳工暨就业政策的协调工作。(5) 行政、教育暨青年事务政务司（黎祖智），负责教育和体育制度的协调以及青年、行政暨公职政策和对市政的监管。(6) 保安政务司（李必禄），负责内部安全及民事保护工作的协调。(7) 宣传、旅游暨文化政务司（高树维），负责新闻、旅游和文化推广方面的事务。

澳门政府行政架构表



资料来源:《澳门手册》,第79页,《澳门日报》创刊35周年纪念特刊,1993年。

在总督和政务司之下，设司、署、厅、处、组、办事处、科等七级行政单位（见插页附表）。各级单位的权力和管辖范围均由其上级部门授予和确定。

5. 澳门的法律与司法制度

澳门法律属于大陆法系，其法律形式主要是成文法（即由立法机关按立法程序制定并公布实施的法律和法规，这种法律、法规具有编纂体系完整、系统、结构严密、内容全面等特点）。在澳门地区实施的法律主要有三个部分，其一是直接使用葡萄牙的有关法律，例如《葡萄牙共和国宪法》（它规定了澳门的法律地位，确定了澳门行政、立法和司法机关的组成和职权的基本原则，以及澳门对外关系和防务主要由葡国总统行使的原则）、《澳门组织章程》（它确定了澳门的自治地位，重新确定了澳门行政和立法机关的组成及职能，规定了澳门财政、预算制度及公职人员制度、司法制度等最基本的原则，是澳门行政机关运作和立法机关制订法律的权力来源和法律依据）、《葡萄牙民事法典》、《葡萄牙刑事法典》、《葡萄牙商业法典》、《海外公务员法》、《国籍法》……。这些法律数量虽然不多，但涉及各方面的问题，在澳门地区的法律构成中占有重要的地位，制约着其他法律、法例的制定和修改。其二是澳门立法会制定的法律，例如《黄金买卖法例》、《保险业务法例》、《银行法》、《对外贸易法例》、《工业法》、《劳工法例》、《营业章程》、《土地法》、《经营幸运博彩的有关法例草案》、《自由集会结社法》……，内容涉及澳门地区政治、经济、文化、教育等各个方面。其三是澳门总督制定的法令。在澳门，法律与法令具有同等法律效力。

此外，在澳门地区实施的法律还有葡国签订或参与的延伸适用于澳门的国际公约和双边条约。

澳门的司法组织，原属葡萄牙司法机构的一部分，本身没有

独立的、自成体系的架构和制度，法院的审判、上诉和终审，均由里斯本中级法院或最高法院管辖，司法官员也由葡萄牙有关的委员会任免或升调。司法组织的设置、职能、活动原则和程序等都由葡国法律所规定。澳门的普通管辖权法院（即澳门法院）、刑事预审院、评政审计法院、检察长官署等司法机构，均独立于澳督和政府行政之外，直属里斯本。1987年中葡《联合声明》签署后，澳门的司法组织机构及其权限发生了很大的变化。1990年修订的《澳门组织章程》规定：“澳门地区拥有适应其特点的、自身的司法组织，该组织享有自治权。”1991葡国议会通过，并由总统颁布了《澳门司法组织纲要法》（112/91号法律），澳门政府随即着手起草《澳门司法制度法》和《审计法院规章法》两项补充法令，于1992年3月公布执行，筹组新的、独立的司法组织，1993年初开始运作。

《澳门司法组织纲要法》赋予澳门地区更大的司法自主权，它规定，澳门的司法组织体系由法院、检察院、司法官团诉讼代理人（律师）、检察官公署、司法委员会、司法高等委员会等组成，法院则划分为三级：

（1）高等法院。这是澳门地区法院等级中最高的机关，由院长一人和法官六名组成，以全会和两个分庭运作，其中一个分庭负责审理一般民事、刑事案件，另一个分庭负责审理行政、税务及海关方面的案件。

（2）审计法院。这是二审法院，由一名院长和两名法官组成，设有一个合议庭和两个专门分庭，一个分庭属预先监察，即审查受监察单位的经济行为或经济合同是否符合法律规定，有关经济负担是否符合财政预算。另一个分庭属事后监察，即审查受监察单位的收入、征收、承担、支付等是否合法。受审计法院审判权和监察权约束的部门包括澳门地区的公共机关、公共团体、

地方自治团体、法律规定的其他公共实体、行政公益法人等。

(3) 第一审法院。包括普通管辖法院、刑事预审法院和行政法院。根据《澳门司法组织纲要法》规定，这三个法院作为一审法院继续运作，原有的制度和活动方式基本维持不变。略有不同的是，行政法院由原评政审计法院演变而来，不再负责审理审计案件，而增加了审理海关诉讼案件的内容，成为负责审理行政、税务、海关诉讼的初审专门法院。

澳门司法高等委员会是根据《澳门司法组织纲要法》的规定而设立的司法官的管理和纪律机构。该委员会由葡萄牙最高法院院长、葡萄牙总检察长、澳门总督或他的一名代表、澳门立法会推选的二名议员、葡萄牙司法部门的一名代表和葡国总统指定的一名代表等共七人组成，由葡国最高法院院长任主席。其职责是，对高等法院院长和法官、审计法院院长和法官、助理检察长的任免提出建议，由澳督任免；对高等法院院长和法官、审计法院院长和法官、助理检察长采取纪律行动；对澳门司法制度的组织方案提出意见；审议澳门司法委员会的决议而提出异议。

澳门司法委员会是根据《澳门司法组织纲要法》设立的另一个司法官管理和纪律机构，由澳门高等法院院长（任主席）、助理检察长、一名律师、总督指定的两名社会知名人士和立法会选出的两名议员等七人组成，其职责是，对法官、检察院司法人员及司法参事的任免作出建议；对第一审法院法官和检察院法官以及司法参事采取纪律行动；批准法官、检察院司法人员和司法参事的假期及给予其他许可；命令对本地区司法部门进行视察、全面调查或专案调查，并委任有关的视察员和调查员。《澳门司法组织纲要法》规定，葡国将在适当时候授予澳门法院具有“完全及专属”的审判权，终审权将归由澳门高等法院行使。赋予澳门司法高等委员会的权限，也将归由澳门司法委员会行使。也就是