



澳门特别行政区法律丛书

澳门个人资料 保护制度

Personal Data Protection
Regime in Macau

杨崇蔚 廖志汉 廖志聪/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

澳门个人资料 保护制度

Personal Data Protection
Regime in Macau

杨崇蔚 廖志汉 廖志聪 / 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

澳门个人资料保护制度/杨崇蔚, 廖志汉, 廖志聪著. —北京: 社会科学文献出版社, 2015. 8

(澳门特别行政区法律丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 6640 - 8

I. ①澳… II. ①杨… ②廖… ③廖… III. ①隐私权 - 法律保护 - 研究 - 澳门 IV. ①D927. 659. 304

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 237084 号

· 澳门特别行政区法律丛书 ·

澳门个人资料保护制度

著 者 / 杨崇蔚 廖志汉 廖志聪

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 王玉敏 沈 艺

责任编辑 / 沈 艺 王晓卿

出 版 / 社会科学文献出版社 · 全球与地区问题出版中心 (010) 59367004

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 22.5 字 数: 362 千字

版 次 / 2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 6640 - 8

定 价 / 79.00 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

《澳门特别行政区法律丛书》

编委会

主 任:吴志良 刘高龙

副主任:赵国强 骆伟建 唐晓晴

委 员:(按姓氏笔画排序)

方 泉 米万英 陈海帆 赵向阳

徐京辉 涂广建 蒋朝阳

总 序

自1995年澳门基金会开始编辑出版第一套《澳门法律丛书》至今，整整17年过去了。在历史的长河中，17年或许只是昙花一现，但对澳门来说，这17年却具有非同凡响的时代意义；它不仅跨越了两个世纪，更重要的是，它开创了“一国两制”的新纪元，首创性地成功实践了“澳人治澳、高度自治”的政治理念。如果说，17年前我们编辑出版《澳门法律丛书》还仅仅是澳门历史上首次用中文对澳门法律作初步研究的尝试，以配合过渡期澳门法律本地化政策的开展，那么，17年后我们再组织编写这套更为详细、更有深度的《澳门特别行政区法律丛书》，便是完全受回归后当家做主的使命感所驱使，旨在让广大澳门居民更全面、更准确、更深刻地认识和了解澳门法律，以适应澳门法律改革的需要。

目前，在澳门实行的法律包括三个部分，即《澳门基本法》、被保留下来的澳门原有法律和澳门特别行政区立法机关新制定的法律；其中，《澳门基本法》在整个澳门本地法律体系中具有宪制性法律的地位，而被保留下来的以《刑法典》、《民法典》、《刑事诉讼法典》、《民事诉讼法典》和《商法典》为核心的澳门原有法律，则继续作为澳门现行法律中最主要的组成部分。正因为如此，澳门回归后虽然在政治和经济领域发生了巨大的变化，但法律领域相对来说变化不大。这种法制现状一方面表明澳门法律就其特征而言，仍然保留了回归前受葡萄牙法律影响而形成的大陆法系成文法特色，另一方面也表明澳门法律就其内容而言，“老化”程度比较明显，不少原有法律已经跟不上澳门社会发展的步伐。近几年来，澳门居民要求切实



加强法律改革措施的呼声之所以越来越强烈，其道理就在于此。从这一意义上说，组织编写《澳门特别行政区法律丛书》，既是为了向澳门地区内外的广大中文读者介绍澳门特别行政区的法律，同时也是为了对澳门法律作更系统、更深入的研究，并通过对澳门法律的全面梳理，激浊扬清，承前启后，以此来推动澳门法律改革的深化与发展。

与回归前出版的《澳门法律丛书》相比，《澳门特别行政区法律丛书》除了具有特殊的政治意义之外，其本身还折射出很多亮点，尤其是在作者阵容、选题范围与内容涵盖方面，更具特色。

在作者阵容方面，《澳门特别行政区法律丛书》最显著的特点就是所有的作者都是本地的法律专家、学者及法律实务工作者，其中尤以本地的中青年法律人才为主。众所周知，由于历史的原因，澳门本地法律人才的培养起步很晚，可以说，在1992年之前，澳门基本上还没有本地华人法律人才。今天，这一状况得到了极大的改善，由澳门居民组成的本地法律人才队伍已经初步形成并不断扩大，其中多数本地法律人才为澳门本地大学法学院自己培养的毕业生；他们年轻，却充满朝气，求知欲旺盛；他们羽翼未丰，却敢于思索，敢于挑起时代的重任。正是有了这样一支本地法律人才队伍，《澳门特别行政区法律丛书》的编辑出版才会今非昔比。特别应当指出的是，参与撰写本套法律丛书的作者分别来自不同的工作部门，他们有的是大学教师，有的是法官或检察官，有的是政府法律顾问，有的是律师；但无论是来自哪一工作部门，这些作者都对其负责介绍和研究的法律领域具有全面、深刻的认识；通过长期的法律教学或法律实务工作经验的积累，通过自身孜孜不倦地钻研和探索，他们在相应部门法领域中的专业水平得到了公认。毋庸置疑，作者阵容的本地化和专业性，不仅充分展示了十多年来澳门本地法律人才的崛起与成熟，而且也使本套法律丛书的权威性得到了切实的保证。

在选题范围方面，《澳门特别行政区法律丛书》最显著的特点就是范围广、分工细。如上所述，澳门法律具有典型的大陆法系成文法特色，各种社会管理活动都必须以法律为依据；然而，由于澳门是一个享有高度自治权的特别行政区，除少数涉及国家主权且列于《澳门基本法》附件三的全局性法律之外，其他的全国性法律并不在澳门生效和实施；因此，在法律领域，用“麻雀虽小，五脏俱全”来形容澳门法律是再合适不过了。正是

考虑到澳门法律的全面性和多样性，我们在组织编写《澳门特别行政区法律丛书》时，采用了比较规范的法律分类法，将所有的法律分为两大类：第一类为重要的部门法领域，包括基本法、刑法、民法、商法、行政法、各种诉讼法、国际公法与私法、法制史等理论界一致公认的部门法；第二类为特定的法律制度，包括与选举、教育、税务、金融、博彩、劳资关系、居留权、个人身份资料保护、环境保护等社会管理制度直接相关的各种专项法律。按此分类，本套法律丛书共计 34 本（且不排除增加的可能性），将分批出版，其规模之大、选题之全、分类之细、论述之新，实为澳门开埠以来之首创。由此可见，本套法律丛书的出版，必将为世人认识和研究澳门法律，提供一个最权威、最丰富、最完整的资料平台。

在内容涵盖方面，《澳门特别行政区法律丛书》最显著的特点就是既有具体法律条款的解释与介绍，又有作者从理论研究的角度出发所作之评析与批判。在大陆法系国家或地区，法律本身与法学理论是息息相关、不可分割的，法学理论不仅催生了各种法律，而且也是推动法律不断完善、不断发展的源泉。澳门法律同样如此，它所赖以生存的理论基础正是来自大陆法系的各种学说和理念，一言以蔽之，要真正懂得并了解澳门法律，就必须全面掌握大陆法系的法学理论。遗憾的是，受制于种种原因，法学理论研究长期以来在澳门受到了不应有的“冷落”；法学理论研究的匮乏，客观上成为澳门法律改革步履维艰、进展缓慢的重要原因之一。基于此，为了营造一个百家争鸣、百花齐放的法学理论研究氛围，进一步深化对澳门法律的认识和研究，提升本套法律丛书的学术价值，我们鼓励每一位作者在介绍、解释现行法律条款的同时，加强理论探索，大胆提出质疑，将大陆法系的法学理论融入对法律条款的解释之中。可以预见，在本套法律丛书的带动下，澳门的法学理论研究一定会逐步得到重视，而由此取得的各种理论研究成果，一定会生生不息，成为推动澳门法律改革发展的强大动力。

编辑出版《澳门特别行政区法律丛书》无疑也是时代赋予我们的重任。在《澳门基本法》所确立的“一国两制”框架下，澳门法律虽是中国法律的一个组成部分，但又具有相对的独立性，从而在中国境内形成了一个独特的大陆法系法域。我们希望通过本套法律丛书在中国大陆的出版，可以让所有的中国大陆居民都能更深刻、更全面地了解澳门、熟悉澳门，因为



澳门也是祖国大家庭的一个成员；我们也希望通过本套法律丛书在中国大陆的出版，为澳门和中国大陆法律界之间的交流架起一道更宽阔、更紧密的桥梁，因为只有沟通，才能在法律领域真正做到相互尊重，相互理解，相互支持。

编辑出版《澳门特别行政区法律丛书》显然还是一项浩瀚的文字工程。值此丛书出版之际，我们谨对社会科学文献出版社为此付出的艰辛努力和劳动，表示最诚挚的谢意。

《澳门特别行政区法律丛书》编委会

2012年3月

前言

澳门《个人资料保护法》颁布于 2005 年，随后于 2007 年成立了个人资料保护办公室，监察、协调这一法律的执行。本书三位作者都在个人资料保护办公室成立早期就投身于这一新的法律领域的工作，在和个人资料保护办公室一起成长的过程中，他们参阅了大量的其他国家和地区的文献、案例，在实际工作中付出了努力，积累了经验，亲历了从无到有、一砖一瓦地建立起这个保护澳门市民基本权利的阵地的过程。

经过大家近八年的辛勤耕耘，澳门社会对个人资料私隐权有了越来越多的认识。个人资料保护办公室通过不懈的宣传推广和对行政违法行为的处罚，把个人资料保护工作引向正轨，把法律对个人资料处理的规范一步一步付诸实践。

《个人资料保护法》已经在澳门实施了八年，个人资料保护办公室也颁布了不少许可、意见书、指引，翻译了不少有参考价值的文献，处理了不少行政违法案件。本人一直希望有一本书，可以系统介绍这一个法律制度，把零散的东西汇集起来，让社会对这一制度的主要内容有一个总体的、系统的认识。这个总体的认识非常重要，可使大家全面了解法律的精神、原则，从而使日常各行各业、各种各样的个人资料处理工作都在符合法律规定的情况下进行。

澳门基金会出版“澳门特别行政区法律丛书”使这一愿望得以实现。《澳门个人资料保护制度》共有九章，分别介绍了个人资料保护的现状与发展、个人资料保护的基本要素、与个人资料保护制度相关的概念、澳门特



区的个人资料保护机构、个人资料的处理原则及正当性、资料当事人的权利、个人资料的互联、跨境资料转移、个人资料处理的通知和许可制度。这些都是个人资料保护制度中的核心问题。其中，杨崇蔚负责第七、九章的撰写，廖志汉负责第一、五、六章的撰写，廖志聪负责第二、三、四、八章的撰写工作。三位作者在写作的过程中参考了大量的文献及著作，务求把对法律规定的理解和个人资料保护制度的现状清楚地展现在读者眼前。

希望这第一本关于澳门个人资料保护制度的专著，可以为澳门社会各界的实际工作提供有用的参考，为澳门的个人资料保护工作的不断改善起到积极的作用。

陈海帆

2014年8月1日

Contents

目 录

第一章 个人资料保护的现状与发展 / 1

第一节 世界各国的个人资料保护制度的现状与发展 / 1

第二节 中国内地及香港特区的个人资料保护制度的现状与发展 / 14

第三节 澳门特区的个人资料保护制度的现状与发展 / 23

第二章 个人资料保护的基本要素 / 34

第一节 私隐与私隐权 / 36

第二节 个人资料私隐自决权 / 42

第三节 个人资料的性质及价值 / 45

第四节 保护个人资料的目的及重要性 / 48

第五节 个人资料保护制度在法律体系中的地位 / 51

第三章 与个人资料保护制度相关的概念 / 56

第一节 个人资料的概念 / 59

第二节 资料掌控者与资料处理者的概念 / 68

第三节 个人资料处理的概念 / 80

第四节 资料互联的概念 / 85

第五节 公共当局的概念 / 88

第六节 其他相关的概念 / 92



第四章 澳门特区的个人资料保护机构 / 102

第一节 资料保护机构的性质、组成及展望 / 103

第二节 权限 / 116

第五章 个人资料的处理原则及正当性 / 129

第一节 一般原则 / 130

第二节 合法性原则 / 135

第三节 善意原则 / 137

第四节 目的限定原则 / 140

第五节 适度原则 / 144

第六节 资料准确原则 / 148

第七节 限期保存原则 / 150

第八节 处理个人资料的正当性 / 150

第六章 资料当事人的权利 / 162

第一节 资讯权 / 163

第二节 查阅、更正权 / 178

第三节 反对权 / 182

第四节 不受自动化约束权 / 187

第五节 损害赔偿权 / 188

第六节 法律责任 / 191

第七章 个人资料的互联 / 193

第一节 互联的概念、性质与类型 / 194

第二节 互联的要素 / 207

第三节 澳门特区的互联规管情况 / 220

第四节 其他国家和地区的互联规管情况比较 / 237

第八章 跨境资料转移 / 257

第一节 跨境资料转移的现实需求 / 258

第二节 跨境资料转移的法律保护 / 264

第九章 个人资料处理的通知和许可制度 / 284

第一节 澳门特区的通知和许可制度现况 / 285

第二节 通知制度和许可制度的异同 / 308

第三节 通知和许可制度的功能 / 319

第四节 各地的通知和许可制度比较 / 329

参考文献 / 340



第一节 世界各国的个人资料保护制度的现状与发展

对个人资料私隐权^①的尊重，是社会迈向文明的一个重要标志。

在这个科技日新月异、资讯爆炸的年代，个人资料的处理愈来愈受到重视，并已发展成一个国际性的议题，不少国际性组织和先进国家，如经济合作暨发展组织、欧洲联盟、美国、德国、日本等均已制定个人资料保护的相关处理原则及法制配套。参考和学习世界各国的个人资料保护制度及其积累的经验无疑对澳门个人资料保护制度的发展完善大有裨益。

一 国际组织的立法概况

（一）联合国

1968 年，联合国（United Nations）在《世界人权宣言》发布 20 周年的

^① 本书中，私稳权和隐私权为相同概念。为叙述之便，除引文部分外，全部统一作私隐权。



“国际人权会议”上，首次提出了“资料保护”（data protection）^①的概念。随后，世界各国开始进行个人资料保护的立法工作。德国黑森州（Hesse-Darmstadt）于1970年最早制定了有关个人资料保护的地区性法律；而瑞典于1973年制定了《资料法》（Data Act），这是最早的国家个人资料保护立法；其后，美国、德国等国家也相继制定了有关个人资料保护的法律法规。但由于不同国家关于个人资料保护的法律法规存在立法差异，故联合国大会于1990年12月4日通过了《自动化个人资料档案的指导方针》（Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files，以下简称《联合国指导方针》），作为各成员国进行个人资料保护立法时的参考，并规定了各国立法所应确保实行的最低基本原则。但《联合国指导方针》并无强制约束力，关于个人资料保护的具体规则，系由各成员国在国内立法中自主决定。

《联合国指导方针》^②分两部分。第一部分是联合国各成员国进行个人资料保护国内立法设定的最低保护标准，包括规范个人资料保护的基本原则、监督与处罚、跨国资料流通、适用范围等；第二部分则是为政府间国际组织所保存的个人资料加以适用的规定。

以下为《联合国指导方针》设定的六项基本原则。

（1）合理合法原则。对个人资料收集、处理应该以合理、合法的方式进行，不得与联合国宪章的目的和原则相悖。

（2）准确性原则。个人资料的收集和保管负责人^③有义务对其所记载的个人资料的准确性和相关性进行定期核查，以保证其完整、准确和及时更新。

（3）目的明确原则。个人资料的存储和使用应该遵循既定的合法目的。

（4）当事人查阅原则。任何资料当事人^④有权知悉有关自己的资料是否

① 在学理上，有学者将“data”翻译成“资料”，也有学者称之为“数据”或“信息”。笔者认为，这些称谓之间没有本质的区别。根据澳门第39/99/M号法令核准之《民法典》第79条有关个人资料保护的规定，以及自澳门第8/2005号法律《个人资料保护法》正式生效后，相关立法被冠以“个人资料”的名称，澳门社会因而普遍习惯使用“个人资料”这一表述，故本文顺理成章地采纳澳门惯用的说法，全文统一作“个人资料”（“资料”）。

② “Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files,” <http://www.legislationline.org/documents/id/6723>.

③ “个人资料的收集和保管负责人”（persons responsible for the compilation of files or those responsible for keeping them）对应于澳门《个人资料保护法》第4条第1款第5项所定义的“负责处理个人资料的实体”。

④ “资料当事人”是澳门《个人资料保护法》的称谓，《联合国指导方针》原文称之为“interested-person”。

正在被处理,有权以合法的途径免费及时地取得其个人资料,有权对非法、不必要的或不准确的个人资料进行修改、删除。

(5) 不得歧视原则。除了《联合国指导方针》第6条所规定的内容之外,禁止编辑有可能引起不法、歧视性的个人资料,包括关于种族和人种的起源、肤色、性生活、政治观点、宗教、哲学、其他信仰,以及作为一个协会或工会会员的资讯。

(6) 安全原则。个人资料的保管者应该采取适当的措施保证个人资料免受自然和人为的危险。

在监督与处罚方面,各成员国应设定一个统一的、常设的监督机关,负责对上述原则的执行情况进行监督,并提供相应的制裁及救济措施。

此外,《联合国指导方针》适用于所有公私领域的个人资料处理,并适用于自然人的资料,在一定条件下还可扩充使之适用于法人资料。至于资料的跨国流通传输,根据《联合国指导方针》第9条之规定:当两个或两个以上国家的立法对个人资料保护提供了彼此相当的保护措施时,个人资料应在国家之间自由流通,同时还应注意避免对网络私隐权的保护阻碍个人资料的跨国自由流通,即在充分保护与自由流通之间达成一种平衡。

(二) 经济合作暨发展组织

经济合作暨发展组织(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)于1961年成立,总部设于法国巴黎,由全球30多个发达国家组成,其中包括所有的欧洲联盟成员。其工作重点为强化成员的经济实力、提高效率、发展并改进市场体系、扩大自由贸易、促进发达及发展中国家之发展。为呼应自由贸易的前提,该组织制定了许多成员必须遵守并切实执行的指导原则,以确保各成员之间能有一致的沟通平台与基础。

关于个人资料私隐权方面,OECD理事会于1980年9月23日通过了《保护个人资料私隐权及跨国界流通之指导方针》(*OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data*,以下简称《OECD指导方针》),不仅对成员国的个人资料保护立法具有重要的指导作用,而且也对世界各国和地区的相关立法产生了影响。

《OECD指导方针》共有五章22条,其中第二章规定了个人资料处理保



护之八大原则，其内容主要如下^①：

(1) 限制收集原则。个人资料之收集应受限制，且应依法律或公正之手段取得。在必要时，应通知资料当事人或征得其同意。

(2) 资料内容完整正确原则。个人资料应依其目的，并于其利用目的之必要范围内使用，并须正确、完整及及时更新。

(3) 目的明确化原则。个人资料收集之目的必须在收集资料时明确，且其后资料之利用不得抵触最初收集之目的；于目的变更时亦应予以明确化。

(4) 利用限制原则。除资料当事人 (data subject) 同意或法律另有规定外，个人资料不得为特定目的以外之利用。

(5) 安全保护原则。为防止遗失、不法接触、破坏、利用、变更或披露之危险，个人资料应采取合理之安全保护措施。

(6) 公开原则。个人资料之收集及处理之政策制定，应以公开为原则。资料管理人^②姓名及联络处、资料之种类、特定目的等事项，亦均需公开，使容易取得。

(7) 当事人参与原则。资料当事人享有以下之权利：①向资料管理人或其他人确认是否保存有关当事人之资料。②资料当事人于合理期间内，如有必要得以不过高之费用，依合理之方法，以自己亦能了解之形式，知悉有关自己的资料。③资料当事人提出有关答复或查阅卷宗之要求而遭拒绝时，得对之提出异议。④异议理由成立时，得要求将资料予以删除、变更、补全及修正。

(8) 责任原则。资料管理人对上述处理原则应负遵守之责任。

《OECD 指导方针》所订定的八大原则，确立了个人资料在国际自由流通中的方向，并已成为当今世界各国相关立法的重要参考。

(三) 欧洲理事会

欧洲理事会 (Council of Europe) 是欧洲国家政府间的组织，成立于 1949 年，总部设于法国斯特拉斯堡。宗旨是促进欧洲国家间的合作，实现

① “OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data,” <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/oecdguidelinesontheprivacyandtransborderflowsofpersonaldata.htm>.

② “资料管理人” (data controller) 对应澳门《个人资料保护法》中的“负责处理个人资料的实体”。