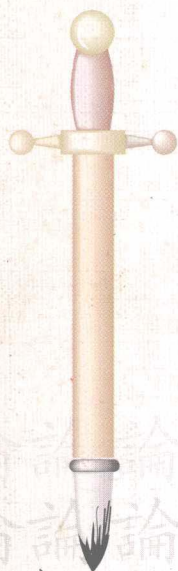


澳門與澳門基本法



吳志良主編

澳門論叢



澳門基金會
出版

吳志良 主編

澳門論叢 馬萬祺

澳門與澳門基本法

楊允中 著



澳門基金會出版

一九九四年二月

吳志良 主編

澳門論叢

澳門與澳門基本法

作者：楊允中

執行編輯：呂平義

助理編輯：姚翠玲

扉頁題詞：馬萬祺

封面設計：李耀斌

出版：澳門基金會

排版：廣東省江門市江杰電腦排版有限公司

印刷：澳門嘉華印刷公司

發行：澳門文化廣場有限公司

定價：澳門幣40元

ISBN-972-8147-01-5

主編者言

澳門有意識地引起大眾關注的系統學術研究起步較晚。隨着六、七十年代的經濟發展和八十年代政治、文化、社會發生的劇變，尤其是《中葡聯合聲明》的簽訂以及《澳門特別行政區基本法》的起草和頒布，澳門和外地許多學者以及澳門居民，對澳門的歷史和現實的許多問題進行了討論，在政治、法律、經濟、文化、藝術、歷史、社會和民生方面的研究取得了相當的成果。

澳門進入過渡期後，官方和民間的出版事業有質和量的飛躍，但較偏重歷史、文學和藝術，有關政治、法律、經濟、社會的研究和探索的文章仍然零散，專著屈指可數，為研究澳門的學者帶來不便，影響了研究的深入和長足進展。因此，有必要將這方面的研究成果加以整理和總結。編輯出版《澳門論叢》的構思由此產生。

雖然是整理總結，《澳門論叢》對歷史並不偏重，僅作借鑑。立足現在，放眼未來，建設澳門是我們的目標。我們一如既往，本着“思考澳門、研究澳門、推廣澳門”的原則，對澳門和外地學者有關澳門的個人專著和專題論文進行蒐集，以期推動和促進澳門問題研究的縱深發展，為關心澳門的人士提供一個可以觀察的窗口，為澳門居民更好地認識和了解澳門這座微型博物館創造條件，並為思索澳門問題的學者提供可以參考的材料，擴大視野和思路。

當然，萬里之行始于足下。我們的工作僅僅是零的起點，雖經努力，仍會存在許多不足之處，這一點，尚祈諒解。

借此機會，我們感謝本會信託委員馬萬祺博士為《澳門論叢》題字并提供部分贊助，感謝諸位作者和編者的大力協助，沒有他們的支持和信任，《澳門論叢》便不可能面世。我們更期望讀者提出批評和建議，使這套叢書更趨完善。

吳志良

一九九三年十二月

序

在澳門基本法順利誕生，澳門社會踏入後過渡期的今天，廣泛而及時地宣傳基本法，深入而系統地研究基本法，是擺在澳門各界人士，特別是澳門知識界面前的一個新的突出課題，是澳門人士和全國人民都需要重視、支持的歷史性任務。楊允中先生通過過去幾年主持基本法諮詢委員會秘書處日常工作，積累了大量原始素材，掌握了頗為系統的法學基礎知識，並發表過不少篇觀點鮮明、立意新穎的論文。《澳門與澳門基本法》收集了他近年已發表和未發表的論文共18篇。這本法學專著的出版，對宣傳、推介澳門基本法，從而促進基本法超前效益的發揮和確保平穩過渡，無疑將會起到相應的積極作用。

楊允中先生是個好學不倦、涉獵廣泛、觀察敏銳的學者。他不滿足於原已取得的高級職稱，以年逾五十的高齡參加赴葡留學進修葡文，歸來後順利考取首次在港澳地區招生的暨南大學兼讀制經濟學博士研究生並於一九九二年春以高質量的論文完成答辯，取得博士學位。一九九三年春，順利考取中國人民大學法學院法律系憲法學博士研究生，繼續攻讀法學，從而成為我國現階段極為罕見的橫跨兩個學科博士級高級學位擁有者。“要成為知識密集型的勞動者，就要不斷地攻讀，不停地進取，非此不足以應付日益飛躍發展的新形勢，不足以保持清晰的頭腦，不足以繼續發揮智力勞動者的正常作用”。楊允中先生講過的這段話頗有新意，其實，他的日常工作較為繁瑣，身體基礎也不算很好，但他有一股永不言休、永遠追求的

毅力，並且善於高效而合理地分配他最寶貴的可控資源——每日的二十四小時。

本書是楊允中先生研究澳門的第三本專著，也是他的首部法學著作。通過對基本法的論述，楊允中先生提供了一個觀察社會、認識社會的可循方法——在全神貫注、全心投入進行攻讀的前提下，力求深入分析、掌握規律。他的文章命題科學實際，觀點新穎準確，文字通俗流暢，富於哲理，層次有致，讀來分外親切，給人啟迪，催人振奮。作為他的現任導師，我感到由衷的欣慰，願他繼續攀登，不斷達到學術領域的新高峯。

前澳門基本法起草委員
中國人民大學法學院教授 許崇德
博 士 研 究 生 導 師

一九九四年一月於人大靜園

目 錄

主編者言	吳志良(I)
序	許崇德(I)
實踐“一國兩制”偉大構想的根本保障	
——港澳兩部基本法的若干對比與評估	(1)
一部具跨越時空重要性的根本大法	(20)
澳門的回歸與基本法的制定	
——紀念中華人民共和國新憲法頒佈十周年	(28)
澳門與澳門基本法	(39)
基本法與後過渡期	(49)
對解決三大問題的一些再認識	(53)
一個難度較大,但影響深遠的活動領域	(58)
在歷史發展的交接點	
——談如何迎接後過渡期	(62)
一個亟待關注的領域	
——談對基本法為核心的未來法律制度的研究	(66)
後過渡期與基本法的社會化宣傳	(70)
後過渡期的社會穩定與經濟繁榮	(78)
充分發揮基本法起草與諮詢的系統效益	(83)
關於草擬澳門基本法部份條文的構想(上)	(91)
關於草擬澳門基本法部份條文的構想(下)	(101)

過渡期與過渡效應·····	(118)
澳門人政治成熟度在提高·····	(122)
經濟的持續增長與基本法的保障·····	(127)
土生葡人——澳門社會穩定、發展、繁榮的重要因素·····	(135)
後記·····	(145)
編後語·····	呂平義(I)

CONTENTS:

Forward	by Xu Chongde (I)
The Fundamental Guarantee for Realization of the Great Idea of "One Country, Two Systems"	
—Some Comparisons & Assessments of Hong Kong and Macau Basic Laws	(1)
The Fundamental Law of Great Importance	(20)
Recovery of Macau & Enactment of the Basic Law	
—In Commemoration of Promulgation of the New Constitution of the People's Republic of China ...	(28)
Macau and the Basic Law of Macau	(39)
The Basic Law and the Late Transitional Period	(49)
Reunderstanding of the Three Issues: Localization of Public Servants and Laws, and Officialization of the Chinese Language	(53)
A Field of Activities with Great Difficulties and Deep Influence	(58)
On the New Point of Historical Development	
—How to Meet the Late Transitional Period	(62)
A Field Which Needs Conscientious Concern	
—A Study of the Future Legal System With the Basic Law as its Nuclear	(66)
The Late Transitional Period and the Socialization Promotion of the Basic Law	(70)
The Social Stability and Economic Prosperity in the Late Transitional Period	(78)
Full Development of the System Effect of the Drafting and Consultation of the Basic Law	(83)

The Concept of Drafting Some Articles of the Basic Law (I)	(91)
The Concept of Drafting Some Articles of the Basic Law (II)	(101)
The Transitional Period and the Effect of Transition	(118)
The Improvement of Political Maturity of Macau People	(122)
The Continued Economic Growth and the Guarantee of the Basic Law	(127)
Residents of Portuguese Descent — An Important Factor for the Stability, Development and Prosperity of Macau	(135)

實踐“一國兩制”偉大構想的 根本保障

——港澳兩部基本法的若干對比與評估

歷史的回顧

在中英聯合聲明於一九八四年十二月十九日正式簽署後不到四個月，即一九八五年四月十日，第六屆全國人民代表大會第三次會議決定成立中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會，負責香港基本法的起草工作。由一九八五年六月十八日第六屆全國人大常委會第十一次會議通過並公佈由59人組成的香港特別行政區基本法起草委員會名單，隨後香港基本法起草委員會於七月一日舉行首次會議，至一九九〇年四月四日第七屆全國人民代表大會第三次會議審議通過並正式頒佈香港特別行政區基本法，實際起草過程歷時四年零八個月。

在中葡聯合聲明於一九八七年四月十三日正式簽署後的一年，即一九八八年四月十三日，第七屆全國人民代表大會第一次會議決定成立中華人民共和國澳門特別行政區基本法起草委員會，負責澳門基本法的起草工作。由一九八八年九月五日第七屆全國人大常委會第三次會議通過並公佈由48人組成的澳門特別行政區基本法起草委員會名單，隨後澳門基本法起草委員會於十月二十五日舉行首次會議，至一九九三年三

月三十一日第八屆全國人民代表大會第一次會議審議通過並正式頒佈澳門特別行政區基本法，實際起草過程歷時四年零五個月。

承接二十世紀八十年代兩份具有深遠國際影響的聯合聲明的正式簽署，這兩部基本法於九十年代的先後頒佈，是中國現代史上極為令人矚目的重大事件，也是國際制憲史與立法史上前所未有的光輝創造。作為具有重大歷史意義與國際意義的創造性傑作，它們把“一國兩制”具劃時代意義的偉大構想，把中國政府對港澳地區的基本方針政策以法律形式規定下來，因而是實現國家恢復對港澳行使主權並保持兩地長期穩定、繁榮的根本保障。港澳問題在二十世紀九十年代得到順利解決，既是中國人民朝着實現祖國統一大業目標推進的重要標誌，也是中國神聖領土將完全由中國人自行管治的重要標誌。作為既體現全國人民意志和願望又體現港澳廣大居民利益和要求，既可確保國家在不久將來順利恢復行使主權又可確保港澳兩地在未來五十年以至更長的歷史進程中保持穩定與繁榮的憲制性法律文件，這兩部基本法主要由體現中國社會主義法制基本原則的授權性規範和義務性規範以及少量必要的禁止性規範所組成，同時又分別吸納英、葡所屬不同西方法系的一切合理成份。可以講，它們集中了中西不同法制的普遍經驗和各自優點，從指導思想和起草標的的大膽確立到起草過程的嚴謹有序和諮詢的廣泛深入，確確實實是史無前例，因而受到並將繼續受到國際間越來越多的關注。

在當代，中國是一個極具影響力的世界大國，中國市場是國際市場的重要而潛力巨大的組成部份，中國不僅是港澳經濟發展的關鍵性因素，而且越來越廣泛地影響着遠東和亞太區的前進步伐，甚至在一定程度上影響着全球的發展速度、節

奏和質量，如果說一九四九年新中國成立標誌着現代中國邁向獨立統一，那麼一九七九年開始的改革開放是導致中華民族振興、全面走向世界的新契機。作為中國發展逐漸進入佳境的根本保障，一九八二年新憲法是一部有中國特色的社會主義憲法，也是一部較為完善、較為成熟的好憲法，實際上關於“一國兩制”偉大構想的法律化，早在十多年前已由憲法第31條“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。”正式確定了下來。兩份聯合聲明的簽署和兩部基本法的頒佈，充分證明了新憲法預見性規定的正確性和科學性，同時也更加豐富了對新憲法有關規定進行客觀解釋的現實可行性與合理性。

共同性與一致性

香港基本法早於澳門基本法三年正式頒佈，它是香港有史以來第一部憲制性成文法典，內容包括序言、總則、中央和香港特別行政區的關係、居民的基本權利和義務、政治體制（共六節）、經濟（共四節）、教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會事務、對外事務、本法的解釋和修改、附則等九章共一百六十條及三個附件（香港特別行政區行政長官的產生辦法、香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序、在香港特別行政區實施的全國性法律）。

澳門基本法遲於香港基本法三年正式頒佈，它在借鑑香港基本法成功經驗基礎上，結合澳門社會實際作了多方面的新探索。內容包括序言、總則、中央和澳門特別行政區的關係、居民的基本權利和義務、政治體制、經濟、文化和社會事務、對外事務、本法的解釋和修改、附則等九章共一百四十五條及三

個附件(澳門特別行政區行政長官的產生辦法、澳門特別行政區立法會的產生辦法、在澳門特別行政區實施的全國性法律)。其中,第三章居民的基本權利和義務比香港基本法多兩條,第四章政治體制比香港基本法少四條,第五章經濟比香港基本法少十三條。

兩部基本法的共同性和一致性表現在：

1. 法理依據相同,基本法序言在分別概括地交代香港問題和澳門問題的歷史背景,並闡明國家對港澳兩地恢復行使主權後採取的總方針,着重說明了制定基本法的法律依據和目的,指明中華人民共和國憲法是制定基本法的法律根據,而制定基本法的目的是保障國家對香港和澳門的基本方針政策的實施。

2. 立法機構相同,兩部基本法同樣由全國人民代表大會常務委員會任命的有內地有關方面領導人和法律專家及港澳各界代表參加的基本法起草委員會負責起草,並提請最高國家權力機關——全國人民代表大會全體會議審議通過。

3. 制定過程基本相同,兩部基本法均經歷了長達四年以上,包括基本法結構起草與諮詢、基本法(草案)徵求意見稿起草與諮詢、基本法(草案)起草與諮詢、基本法(草案)的修訂完善並提交全國人大審議通過與正式頒佈等階段,為配合起草工作順利進行,港澳兩地均建立由各階層、各界別代表人士參加的基本法諮詢委員會作為聯繫起草委員會與兩地廣大居民的溝通橋樑。

4. 基本法結構與體例高度一致,而且兩部基本法中內容與表述完全相同的條文佔有頗高比例,共有七十四條之多,亦即佔澳門基本法條文總數的51%,佔香港基本法條文總數的46.25%,包括總則、中央和港澳特別行政區的關係、對外事

務、本法的解釋與修改等章的大多數條文，居民的基本權利和義務、政治體制、經濟、文化和社會事務、附則等章的部份條文，既有相當多的授權性規範和義務性規範也有個別的禁止性規範；既有調整性規範也有保護性規範。

5. 基本法頒佈與生效同樣保持很大的時間差，即制定與實施之間存在着一個很長的過渡期，或稱為基本法的實施準備階段，香港基本法的實施準備階段長達七年兩個月又二十六日，澳門基本法的實施準備階段為六年八個月又二十日。

總之，港澳兩部基本法在體現“一國”，即體現國家恢復行使主權方面的規定幾乎是完全一致的，這是因為主權要求絕對性、普遍性、不可分割性等特點的緣故。在體現“兩制”，即確保高度自治、港人治港、澳人治澳、五十年不變等基本方針政策的實施以及確保居民的基本政治、經濟、社會權利的行使和政治體制保持行政主導傳統、行政與立法互相制衡、司法相對獨立，以至經濟、文化領域的基本施政方針等方面的規定，也都保持着很高的相似性。這樣就可確保原來實施不同法系的港澳兩地，在一九九七和一九九九年分別恢復行使主權後推行“一國兩制”的法律體系過程中，保持高度的同步性和互相借鑑性，有利於兩地有效地維持穩定與繁榮的局面。

大同小異與同中有異

由於港澳兩地的區情不同，兩部基本法起草的時序先後也有所不同，故在起草過程中必須在體現國家主權大前提下充分地從兩地的實際出發，實事求是地分別構思、有針對性地設計出確保兩地長期穩定繁榮的根本措施。據不完全統計，澳門基本法在內容和表述方面同香港基本法存在不同，包括結

構的不同、實質性增刪、行文嚴謹化、具體化、簡化等情節的條文至少有七十個，具體有異的地方總數數以百計。構成明顯不同的條文約佔澳門基本法條文總數近七成，佔香港基本法條文總數近六成。以下舉例說明。

A. 結構方面的不同

1. 澳門基本法第四章政治體制由七節組成，比香港基本法多設“宣誓效忠”一節，第五章經濟不設節，而香港基本法同一章的章與條之間設四個節，分別為“財政、金融、貿易和工商業”，“土地契約”，“航運”，“民用航空”。

2. 澳門基本法第四章第五節定名為“市政機構”，而香港基本法同一章同一節定名為“區域組織”，這是分別參照兩地現有相應機構的名稱所致。

3. 澳門基本法第六章定名為“文化和社會事務”，而香港基本法同一章定名為“教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會事務”，顯然，前者的特點是概括性強，作為一章的標題更為醒目。

4. 澳門基本法附件二定名為“澳門特別行政區立法會的產生辦法”，而香港基本法同一附件定名為“香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序”，本來“表決程序”屬於立法會產生後內部運行規則的組成部份，可能香港對立法會表決程序特別關注需預先作出相應規定之故。

B. 內容方面的實質性不同

1. 序言

澳門基本法序言開宗明義地寫着：“澳門，包括澳門半島、氹仔島和路環島，自古以來就是中國的領土，十六世紀中葉以後被葡萄牙逐步佔領。”表面看來，似乎同香港基本法序言的相應表述差別不大，但如果認真推敲，便不難發現兩者間