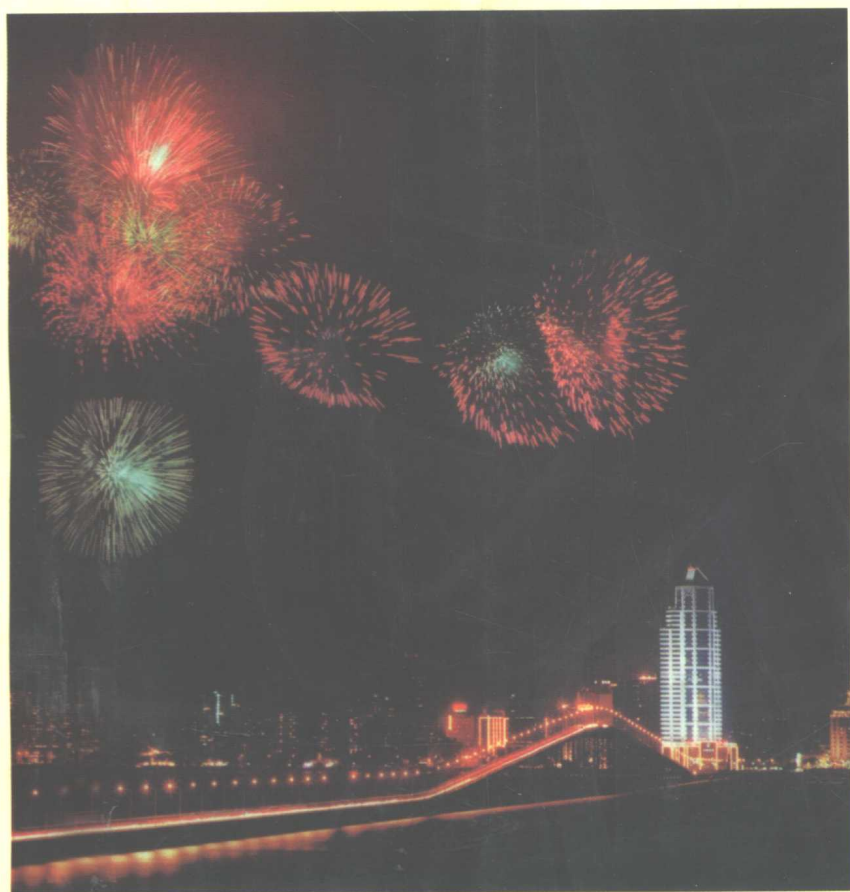


AOMEN JIBENFA SHIYI

澳门基本法释义

杨静辉 著



人民出版社

澳门基本法释义

杨静辉 著

人民出版社

责任编辑：冀 良

图书在版编目 (CIP) 数据

澳门基本法释义/杨静辉著.

-北京: 人民出版社, 1999. 1

ISBN 7-01-002746-3

I. 澳…

I. 杨…

II. 特别行政区-法律-解释-澳门

N. D921. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 01367 号

澳门基本法释义

AOMEN JIBENFA SHIYI

杨静辉 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京印刷三厂印刷 新华书店经销

1999 年 1 月第 1 版 1999 年 1 月北京第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张 8.875 插页: 1

字数: 210 千字 印数: 1-5,000 册

ISBN 7-01-002746-3/D·779 定价: 15.00 元

序

澳门自古以来就是中国的领土，16世纪中叶以后被葡萄牙逐步占领。随着1999年的日益临近，澳门，这块被外国占领长达四百多年的中国领土，将在世纪之交的前夕回归祖国，国家的统一进程由此又大大地向前推进了一步，这无疑是中国现代史上的一件大事。

在我国恢复对澳门行使主权后，国家将按照“一国两制”的方针，实行“澳人治澳”、“高度自治”，不在澳门实行社会主义的制度和政策，保留澳门原有的资本主义制度和生活方式50年不变。国家对澳门实行的一系列基本方针政策，以法律的形式，已在《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》中规定下来。

基本法是国家的基本法律，又是澳门特别行政区的宪法性法律。它把国家对澳门的基本方针政策，进一步具体化、法律化、条文化，使之成为具有普遍约束力的国家法律，成为澳门特别行政区政府及社会运作的法制基础，同时也成为包括澳门同胞在内的全国人民共同遵守的行为规范。

为了确保基本法的贯彻实施，确保“一国两制”的成功和“澳人治澳”的实现，我们要响应江泽民主席关于全国人民都要学习基本法的指示，认真学习、宣传澳门基本法及“一国两制”的方针。

为了迎接澳门回归，大力宣传澳门基本法，人民出版社及时出版了《澳门基本法释义》一书。该书以“一国两制”方针为指导原则，以中国对澳门实行的一系列方针政策及澳门基本法

的各项规定为依据，严格按照基本法的立法原意和精神，结合澳门的实际情况，对澳门基本法的条文逐一进行了学理上的解释。作者在释义基本法条文时，对与基本法各项规定有关的澳门现行制度，包括澳门的政治法律制度、经济、社会和文化制度等，作了概括的介绍，并与香港基本法的有关规定作了比较。作者力求从多种角度和层面，介绍基本法的各项规定、阐述基本法的立法原意及其精神。

本书作者曾作为中华人民共和国澳门特别行政区基本法起草委员会秘书处工作人员，参加了澳门基本法的具体起草工作。此后并参加中葡联合联络小组的工作，在澳门工作数年。作者集多年从事澳门回归工作的实际经验，在广泛了解和关注澳门社会各方面问题，并对基本法进行系统研究的基础上，参考其已出版的多部基本法著作，写出了《澳门基本法释义》一书。本书的出版发行，对于社会各界认识和了解澳门基本法及澳门社会，都会有很大的帮助。

在本书出版之际，我很高兴应邀为本书作序。我深信，读者通过对本书的学习，一定能够对澳门基本法及“一国两制”的方针，有更加深刻的认识和了解。此书的出版，必将为使“全国人民都要遵守基本法”的法律意识更加深入人心，作出应有的贡献。

吴建璠

一九九七年九月八日

吴建璠：中国社会科学院法学研究所研究员。现任全国政协委员、全国人大常委会香港特别行政区基本法委员会委员。曾任香港特别行政区基本法起草委员、澳门特别行政区基本法起草委员。

一國兩制 高度自治
澳人治澳

錢偉長



一九九七年一月

作者简介

杨静辉 1956年生, 1983

年, 1986年先后毕业于西南政法学校, 获法学学士、法学硕士学位。1986年至1992年, 曾在中华人民共和国香港特别行政区基本法起草委员会秘书处、中华人民共和国澳门特别行政区基本法起草委员会秘书处工作, 并在中葡联合联络小组中方驻澳门代表处工作多年。

作者曾编写和参加编写的主要著作有: 《一国两制与澳门特别行政区基本法》、《澳门特别行政区基本法100问》、《澳门法律》、《中国司法语典》、《中华人民共和国百法释解案例全书》、《香港基本法简释》、《港澳基本法比较研究》、《一国两制问题研究》、《美国法制史》(译著)。

目 录

序	吴建璩 (1)
---------	---------

《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》释义	(1—257)
-----------------------------	---------

序言	(1)
----------	-----

第一章 总则	(9)
--------------	-----

第二章 中央和澳门特别行政区的关系	(27)
-------------------------	------

第三章 居民的基本权利和义务	(52)
----------------------	------

第四章 政治体制	(85)
----------------	------

第五章 经济	(172)
--------------	-------

第六章 文化和社会事务	(201)
-------------------	-------

第七章 对外事务	(221)
----------------	-------

第八章 本法的解释和修改	(234)
--------------------	-------

第九章 附则	(242)
--------------	-------

附件一 澳门特别行政区行政长官的产生办法	(246)
----------------------------	-------

附件二 澳门特别行政区立法会的产生办法	(250)
---------------------------	-------

附件三 在澳门特别行政区实施的全国性法律	(254)
----------------------------	-------

全国人民代表大会关于《中华人民共和国澳门特别 行政区基本法的决定》	(258)
--	-------

全国人民代表大会关于设立中华人民共和国澳门特别 行政区的决定	(261)
---	-------

全国人民代表大会关于澳门特别行政区第一届政府、	
立法会和司法机关产生办法的决定.....	(262)
全国人民代表大会关于批准澳门特别行政区基本法起草委	
员会关于设立全国人民代表大会常务委员会澳门特别行	
政区基本法委员会的建议的决定.....	(270)
附：澳门特别行政区基本法起草委员会关于设立全国	
人民代表大会常务委员会澳门特别行政区基本法	
委员会的建议.....	(272)
后 记	(275)

序 言

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，十六世纪中叶以后被葡萄牙逐步占领。一九八七年四月十三日，中葡两国政府签署了关于澳门问题的联合声明，确认中华人民共和国政府于一九九九年十二月二十日恢复对澳门行使主权，从而实现了长期以来中国人民收回澳门的共同愿望。

为了维护国家的统一和领土完整，有利于澳门的社会稳定和经济发展，考虑到澳门的历史和现实情况，国家决定，在对澳门恢复行使主权时，根据中华人民共和国宪法第三十一条的规定，设立澳门特别行政区，并按照“一个国家，两种制度”的方针，不在澳门实行社会主义的制度和政策。国家对澳门的基本方针政策，已由中国政府在中葡联合声明中予以阐明。

根据中华人民共和国宪法，全国人民代表大会特制定中华人民共和国澳门特别行政区基本法，规定澳门特别行政区实行的制度，以保障国家对澳门的基本方针政策的实施。

【释义】 《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》，简称“澳门基本法”，特设“序言”部分，以阐明一些不易在基本法条文中规定，但又属十分重要且必须予以反映的内容。包括澳门问题的由来和解决；国家对澳门实行的基本方针政策；以及制定澳门基本法的法律依据和目的。

一、“序言”第一自然段以简洁的文字，勾画了“澳门”的地理范围；阐明了澳门问题的由来和解决。

1、澳门的地理范围。

“澳门”，是人们对包括澳门半岛、氹仔岛、路环岛在内的澳门地区的总称。它位于我国东南沿海的珠江口西岸，东与香港隔海相望；北与广东珠海相邻；南临南海；西与珠海湾仔一水相隔。澳门地区面积 23.5 平方公里。

从古至今，人们根据澳门地区的地理特点和物产情况，给澳门取了许多名字，因而澳门也就有了“香山澳”、“濠镜澳”、“濠镜”、“濠江”等各种不同的叫法和别名。各种不同的叫法或称谓，都与澳门半岛的生产和地理位置有关。澳门当年盛产“蠔”，渔民到此割蠔总能满载而归，因而将澳门称为“濠江”。“澳”，是指停靠船舶的地方，澳门半岛是渔民的避风良港。“门”，是指澳门半岛南端的大横琴岛、小横琴岛（珠海市管辖）与氹仔岛、路环岛两两相对，海水纵贯而过，成“十”字状，人们称之为“十字门”，久而久之，人们就把澳门半岛与氹仔、路环两岛合在一起，统称为“澳门”。

2、澳门问题的由来。

澳门自古以来就是中国的领土，由于葡萄牙对澳门的非法占领，致使我国长期以来无法对澳门行使主权，因而出现了历史遗留下来的澳门问题。

1553 年，葡萄牙人驱船来到澳门，借口航船遭风浪袭击，触礁破裂，所带贡物受海水渍湿，要求准许其上岸晾晒货物。葡萄牙人采用贿赂中国官吏的手段，混进了当时隶属广东香山县的澳门。按照当时中国与东南亚各国的贸易惯例，外国船只被允许停泊在澳门之时，外国商人只能搭篷栖息，交易完毕时应自动撤离。由于当时中国驻守澳门的官吏受贿后纵容姑息，使得葡萄牙人有

机会和可能违反惯例，来到澳门后就大兴土木，盖屋建房，竟在澳门非法定居下来。到 1557 年，葡萄牙人已在澳门聚居成村，依山建楼房，筑炮台，修城墙。

1572 年，一个偶然的事件，居住在澳门的葡萄牙人开始向明朝政府交纳地租，每年白银 500 两，直到 1849 年。

1623 年，葡萄牙派马士加路边担任澳门第一任总督，企图永久占据澳门。但是，中国对澳门的管辖，并未因此中断。葡人除向中国政府每年交纳地租外，中国政府仍在澳门设有法庭、海关，在澳门派驻有中国军队，并在澳门行使征税等行政管理权。因此，从 1553 年到 1849 年，尽管葡萄牙人已在澳门定居几百年，但中国政府一直对澳门行使着主权。

1840 年的鸦片战争，使葡萄牙有机会最终占领澳门。1843 年，葡萄牙趁英国占领香港之机，向中国政府发出照会，提出改变澳门管理制度的无理要求，并要求豁免每年 500 两的地租银，宣布由葡萄牙士兵驻防整个澳门半岛，宣布澳门为自由港，要求前往五口通商（广州、上海、宁波、福州、厦门），要求给予葡萄牙人优惠贸易特权。对于葡萄牙政府的这些无理要求，除在澳门主权问题上没有让步外，清政府在通商贸易方面大体上满足了葡萄牙的要求。

但是，葡萄牙的侵略欲望并未因此得到满足。1845 年 11 月 20 日，葡萄牙女王颁布法令，公然宣布澳门为“自由港”。1846 年 4 月，海军上校亚马勒就任澳门总督后，对中国居民横征暴敛，激起了澳门中国居民的反抗。1847 年，亚马勒撤销了设在澳门的中国海关南湾稽查口，非法逮捕该稽查口的巡役（关员），在 24 小时内将其赶出澳门。1848 年，亚马勒还以修路为名，毁损中国居民的坟墓，对居民扩大征收租税，擅自侵犯我国的司法权，审判中国居民的案件。亚马勒在澳门的一系列暴行，激起了中国居民的

极大愤慨。1849年，亚马勒被中国居民沈志亮等暗杀。

葡萄牙侵略者借亚马勒被杀事件，在英帝国主义的支持下，以武力抢占关闸，绑走中国士兵。从1849年起，葡萄牙不再向清政府交纳地租。1851年，葡萄牙人侵占了氹仔，1864年占领路环，攻入岛上的荔枝湾，占地数十亩造炮台。这样，葡萄牙人逐步完成了从非法定居到正式占领澳门的过程，包括澳门半岛、氹仔、路环岛在内的整个澳门地区，在19世纪中叶后被葡萄牙占领了。

从葡萄牙人自1553年非法定居澳门，到1849年葡萄牙武装占领澳门的历史事实来看，澳门基本法序言第一段本着既尊重历史又向前看的原则，实事求是地阐明了葡萄牙占领澳门的历史事实，强调了澳门是“十六世纪中叶以后被葡萄牙逐步占领”的。这与香港基本法序言关于香港在“一八四〇年鸦片战争以后被英国占领”的表述相比，区别明显。鸦片战争是赤裸裸的侵略战争，英国通过发动这一战争占领香港，取得对香港的管治权，完全是非法的，非正义的。澳门基本法序言没有用“鸦片战争”之类的用语，而是用“逐步占领”来表述葡萄牙由非法定居到最终占领澳门的历史事实，比较起来，这样的表述较为中性。

3、澳门问题的解决。

从16世纪50年代开始，葡萄牙人从非法定居到逐步占领澳门，使澳门这一中国的领土，在过去400多年间，逐步沦为葡萄牙管治的地区。由于葡萄牙长期以来坚持对澳门的非法占领，因而才出现了悬而未决的澳门问题。在适当时候，以适当方式结束葡萄牙对澳门的管治，恢复我国对澳门行使主权，是解决澳门问题的关键。

澳门自古以来就是中国的领土，葡萄牙对澳门的非法占领，从辛亥革命以来就从未被中国历届政府承认过。中国人民也从不承认葡萄牙政府迫使清政府签订的有关澳门问题的两个不平等条

约，即1887年3月23日的《中葡会议草约》和同年12月1日签订的《中葡北京条约》。中华人民共和国成立后，我国政府曾多次阐明澳门是中国的领土，澳门问题是历史遗留下来的问题，并一贯主张在适当时机通过谈判和平解决，在未解决之前维持现状。

1972年3月8日，我国常驻联合国代表在致联合国非殖民化特别委员会主席的信中，重申了中国政府的立场，指出：“香港和澳门是被英国和葡萄牙当局占领的中国领土的一部分，解决香港、澳门问题完全是属于中国主权范围内的问题，根本不属于通常的所谓‘殖民地’范畴。因此，不应列入反殖宣言中适用的殖民地区的名单之内。”

1979年2月8日，中葡两国正式建立了大使级外交关系，中葡两国政府在澳门问题上达成了谅解。葡萄牙政府明确宣布，承认澳门是中国领土，在适当时候通过谈判把澳门交还给中国。

1984年10月，当时担任中共中央顾问委员会主任的邓小平，在会见澳门同胞国庆观礼团时，首次提出要与香港一样，用“一国两制”的方针，解决历史遗留下来的澳门问题。

1985年5月20日，葡萄牙总统埃亚雷斯访问中国，邓小平等党和国家领导人与其举行了会谈，双方一致认为，中葡两国政府着手解决澳门问题的时机已经成熟，双方可以通过谈判，妥善解决历史遗留下来的澳门问题。

为了妥善解决澳门回归中国的问题，中葡两国政府从1986年6月起，在北京举行解决澳门问题的正式外交谈判。中葡双方先后经过四轮的外交谈判，终于达成协议。双方决定于1987年3月26日在北京草签中葡关于澳门问题的联合声明。1987年4月13日，中葡两国政府在北京正式签署了关于澳门问题的联合声明，中葡两国关于澳门问题的谈判至此圆满结束。1988年1月15日，中葡两国在北京互换了联合声明的批准书，中葡联合声明正式生效。按

照中葡联合声明的规定，中华人民共和国政府将于 1999 年 12 月 20 日恢复对澳门行使主权，历史遗留下来的澳门问题终获圆满解决，长期以来中国人民收回澳门的共同愿望，终将在本世纪内得以实现。

二、序言第二段阐明了国家将对澳门实行的基本方针政策，以及这些基本方针政策赖以产生的法律依据和客观依据。

1999 年 12 月 20 日，中华人民共和国政府将恢复对澳门行使主权。届时，国家将对澳门实行一系列特殊的政策，这就是按照“一国两制”的方针，设立澳门特别行政区，在特别行政区内，不实行社会主义的制度和政策，保持澳门原有的资本主义制度及生活方式 50 年不变。国家对澳门实行的基本方针政策，集中体现在中葡关于澳门问题的联合声明第二条所列举的 12 项基本政策中。中华人民共和国政府中葡联合声明附件一中，对这些基本政策作了具体的说明。

国家能够在恢复对澳门行使主权后，在澳门实行特殊的基本政策，从法理上说，这符合宪法的规定。中华人民共和国宪法第三十一条明确规定：“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。”有了宪法的这一规定，就表明在特别行政区内可以实行不同于内地实行的社会主义制度，而允许澳门继续实行资本主义制度。这样做，更符合澳门的实际情况，更能为广大澳门居民所接受和认同。国家制定的对澳门实行的一系列基本方针政策，还有其客观依据，这就是一切从澳门社会的实际出发，从澳门的历史和现实出发，着眼于维护国家的统一和领土完整，有利并促进澳门社会的稳定和经济的发展。

三、澳门基本法序言第三段阐明了制定基本法的法律依据和立法目的。

澳门特别行政区基本法,既是中华人民共和国的基本法律,也是澳门特别行政区内实行的最重要的宪法性法律。基本法具有的特殊地位,表明它是根本大法之下的基本法律。作为国家的基本法律,必须依据宪法制定并符合宪法的规定,以体现宪法的权威及尊严,符合“一国”的要求。因此,中华人民共和国宪法,是制定澳门特别行政区基本法的唯一法律依据。

强调宪法是基本法的立法依据,不仅仅是指宪法第三十一条,而是指作为整体的《中华人民共和国宪法》。基本法的条文都体现和反映了宪法的一些规定和精神,在总体上是符合我国宪法的。

制定基本法的目的,就是要将我国政府在中葡联合声明中阐明的对澳门的一系列基本方针政策,以法律的形式规定或确认下来。国家对澳门的基本政策,一旦以基本法律规定下来,就可以国家强制力确保这些基本方针政策得以贯彻实施,保证“一国两制”方针得到贯彻落实,促进澳门社会的长期稳定和经济发展。因此,制定基本法,必须遵守并符合中葡联合声明的各项规定,特别是符合、贯彻中国政府在中葡联合声明附件一中所阐明的对澳门的一系列基本方针政策。但是,并不能由此认定中葡联合声明是制定基本法的立法依据。

基本法是中华人民共和国的国内法,中葡联合声明是中葡两 governments 签定的国际协议。两者的关系是国内法与国际协议的关系。中国政府有履行自己所签定的国际协议或条约的义务,贯彻实施国际协议的方式很多,通过国内立法保证国际协议的实施,是其中一个可行的、负责任的办法。如何制定国内法,完全是一个国家的内政。在我国,制定任何法律,都必须以宪法为其立法依据。因此,基本法序言第三段明确规定“根据中华人民共和国宪法,全

国人民代表大会特制定中华人民共和国澳门特别行政区基本法”，这就明确了只有宪法才是基本法的立法依据。