

澳門 政制

吳志良 著
黃漢強 吳志良 主編

澳門叢書

1

中國友誼出版公司

CHINA FRIENDSHIP
PUBLISHING CO.

澳門 政制

吳志良 著

黃漢強 吳志良 主編

澳門叢書

1

中國友誼出版公司

1996・北京

CHINA FRIENDSHIP
PUBLISHING CO.

(京) 新登字191号

图书在版编目 (CIP) 数据

澳门政制 / 吴志良著. - 北京: 中国友谊出版公司,

1996.11

(澳门丛书 / 澳门大学澳门研究中心编)

ISBN 7-5057-1315-9

I. 澳… II. 吴… III. 政治制度 - 概况 - 澳门

IV. D676.59

中国版本图书馆CIP数据核字(96)第21986号

书名	澳门政制
著者	吴志良
出版	中国友谊出版公司
发行	中国友谊出版公司
经销	新华书店
印刷	北京百花彩印有限公司
规格	787×1092毫米 16开本 13.25 印张 217,000字
版次	1996年12月第1版
印次	1997年9月第2次印刷
印数	1—1000册
书号	ISBN 7-5057-1315-9 / C · 100
定价	18.00元
地址	北京市朝阳区西坝河南里17号楼
邮编	100028 电话 (010) 64668676
	合同登记号: 图字01-96-1430

總序

澳門自十六世紀中葉開埠以來，一直是個文化和經貿交往的開放城市，充當東西交流的橋樑。中國在 70 年代實行開放改革政策後，澳門作為西方進入中國和中國走向世界的傳統中介角色，更加日益顯得重要。如何配合中國尤其是珠江三角洲的高速發展，確立澳門在附近地區的特殊地位，發揮應有的作用，相信是許多人士思考和關心的課題。

隨着今年 3 月《澳門特別行政區基本法》的頒布，澳門正式進入後過渡期。面臨此一巨大的歷史轉折和時代挑戰，我們需要更加深入系統地探討澳門社會的各種現象和問題，大力宣傳澳門的政治、經濟、文化、社會的特殊性，讓市民大眾和關心澳門的國內外人士加深對澳門的瞭解和認識，齊心協力實現史無前例的政治行政過渡。基於此，我們決定編輯出版這套叢書，聊盡微力。

《澳門叢書》是一套知識性和普及性兼備的讀物，以“認識澳門，建設澳門”為宗旨，從社會和人文科學的不同角度客觀系統地概述和描寫澳門的過去、現狀和將來，介紹澳門，推廣澳門。我們期望，叢書可以在兩年內全部面世。

《澳門叢書》的撰稿人以澳門學者為主，亦邀請國內熟識澳門的有關專家參加。書中材料和分析力求客觀，敘述力求科學，當然，其中所表達的觀點，都只是作者本人的。由於種種原因，這套叢書肯定有不足和錯漏之處，我們期望讀者不吝指教，以便改進和修正。

藉此機會，我們感謝叢書各位作者的合作以及社會人士的支持和鼓勵，並向捐出部份稿費的何厚鐸先生和廖澤雲先生致以衷心的謝意。

黃漢強 吳志良 謹識

1993 年 9 月

初版序

過渡時期，也是確定我們對未來的信心的時期。正是本着這種思想，我們祝賀此一著作的出版。本書是第一部以如此完整的資料全面探討澳門政制的中文著作，對更好地瞭解澳門及其政治行政制度極有裨益。

在根據《中葡聯合聲明》和剛剛通過的《基本法》描繪的輪廓建設一個新世界的時刻，在進行變革的複雜過程中，社會各界更需要瞭解現行建制的性質與作用，領會公共行政運作的潛在哲學和認識澳門歷史此一決定性時期要達到的目標，以便可以更積極投入參與制定未來的路向。

本書作者是一個出生於中國大陸但自 1985 年就在這兒生活紮根的青年才俊，一直非常關注這些課題。吳志良以優異的成績，完成北京外國語學院葡萄牙語言文化課程和澳門大學公共行政課程，並在葡萄牙生活和學習，對葡萄牙有深刻的認識。他從 1992 年 3 月起，即擔任澳門基金會管理委員會委員。此一職務，相當於公職中的司長。可以說，他是首位以中文為母語且出生於中國大陸的技術人員，昇任本澳一個公共機構如此高的職位。之前，他曾出任青年委員會委員，從中深入瞭解澳門青年情況，此外，還與多間公私機構合作過。

吳志良雖然年青，但他的經驗以及時機給予他的各種際遇，使得他處於一個有利的位置來從事這類工作。他翻譯過米蓋爾·托爾加 (Miguel Torga) 的《葡萄牙》、約熱·德·森納 (Jorge de Sena) 的《創世記》和愛麗絲·維埃拉 (Alice Vieira) 的《澳門神話故事》，並為多份中文報刊撰寫文章，尤其是在發行量遙遙領先的《澳門日報》上發表了不少文章。

作者在葡萄牙的所見所聞，已經於 1991 年匯集成書《葡萄牙印象》出版，深受讀者歡迎。此外，他還有多部著作正在醞釀撰寫中。

在澳門基金會這個致力於發展教育和保護澳門共同特性的機構裡，吳志良可以持之以恆地為上述努力的成功貢獻力量。以其才能和熱情，澳門還可以得到他更多的奉獻。這樣說並不過份，因為實際上，他已經腳踏實地為發展中葡文化科技機構的交流作出顯著的貢獻。中葡兩國的文化科技組織，可以在澳門找到最穩定、自然和恆久的交匯點。

再者，一度在把我們的大學轉變為公立大學的過程中扮演決定性角色的澳門基金會，如今基礎堅實，聲譽日隆，仍然擔負着培訓骨幹人材的特殊重任，培養一批有合格的學歷、準備好迎接政權移交的挑戰且能夠為建設未來特別行政區貢獻力量的人材。

剛剛問世的著作應該僅僅是個開始，但願能讀到作者更多的論著。

澳門特別行政區政府文化局

澳門基金會

1993年4月29日於澳門

澳門特別行政區政府文化局

澳門基金會

澳門特別行政區政府文化局

澳門基金會

澳門特別行政區政府文化局

澳門基金會

澳門特別行政區政府文化局

澳門基金會

澳門特別行政區政府文化局

澳門基金會

澳門特別行政區政府文化局

澳門基金會

澳門特別行政區政府文化局

澳門基金會

澳門特別行政區政府文化局

澳門基金會

澳門特別行政區政府文化局

澳門基金會

澳門特別行政區政府文化局

澳門基金會

澳門特別行政區政府文化局

澳門基金會

修訂本序

在由中山大學港澳研究中心主辦，於1994年6月15日出版的《當代港澳》雜誌當年第一期中，拙文《對澳門的歷史、當代及前景的研究都應該提上日程》在述及有關研究成果之際，即已列入1993年5月出版的吳志良著《澳門政治制度——沿革、現狀和展望》一書（以下簡稱“初版原書”、“原書”），作為主要例證之一。這是我記憶猶新的事。

現在有機會將上述初版原書同剛收到的修訂本書稿清樣互相對照，我（相信廣大讀者也會）得到的一個比較鮮明的印象，便是在時間上僅事隔兩年，而著者能在日常工作已經相當繁忙、緊張的情況下，不惜擠出時間盡心盡力地下大功夫來對原書進行全面修訂（我們不難發現其中的第一篇實為重寫），可見其治學態度嚴謹和具有精益求精的精神和勁頭。這是頗為難能可貴和值得嘉許的事。

在澳門政府政務司黎祖智博士為原書所作的《初版序》中，對原書出版的重要意義、對原書和著者的評價，以及對著者所給予的熱情鼓勵和所寄予的殷切期望，都很中肯和符合實際狀況，是令人信服的由衷之言和權威性的意見。應當認為，修訂本已在原有基礎上大有改進和提高。據瞭解，原書問世後，曾引起許多讀者的關注，有建議改寫的、將有關內容介紹得詳細些的，等等。看來，修訂本的迅速脫稿，是對原序作者的積極回應和未負衆望。

凡已在《初版序》和著者在本書（即修訂本）《前言》中已經說到並有同感的內容，似無必要重複。這裡所要着重強調的一點，是關於政治制度包括公共行政體制及其正常、良好和有效（最好當然是高效）運作在實現平穩過渡、保持繁榮穩定和促進更大發展中的重要作用不可忽視和低估。對澳門地區來說，顯然事關重大，本書被視為著者對總結昨天、認識今天、有助於展望明天、增強對未來的信心所作出的一大貢獻是恰當的。

我與著者的接觸，開始於中山大學在澳門舉辦公共行政學碩士學位研究生班的教學活動。該班學員都是中青年在職人員，利用業餘時間，堅持勤奮學習，成績使各有關方面滿意。這是同澳門基金會對學員的支持和關心分不開的。著者正是基金會管理委員會委員，與該班和學員保持經常和密

切聯繫。他對辦好該班的決心大、熱情高，是有事業心的表現。如果說出版本書是理論性、知識性的普及工作，重視該班就是着眼於提高。而且，任何美妙的制度、設計、構想，若執行者、實踐者的素質不高，也是不能或很難收到預期效果的。顯而易見，未來的特別行政區當然需要大批得力人才。

就我所知，著者本人也是正在攻讀博士學位的在職研究生。相信他不久將會順利通過論文答辯，並預祝他獲得成功！同時，我們也有理由希望和相信他在理論和實踐的結合上邁新台階、作新貢獻。

夏書章

1995年6月20日於中山大學

目 錄

初版序	黎祖智	1
修訂本序	夏書章	3
前言		1

第一篇 政制沿革

第一節	行政區劃變遷	7
第二節	葡人東來居澳自治	8
第三節	葡人自治模式	10
一	議事會	11
二	兵頭(總督)	15
三	大法官	17
四	檢察長	18
第四節	明清政府的管理	19
一	另類“蕃坊”	20
二	華洋共處	22
三	明清政府治澳措施	24
	附錄一：香山縣歷任縣丞駐節澳門表	25
	附錄二：澳門海防軍民同知任期表	27
第五節	殖民管治時期	33
一	殖民管治的建立	34
二	殖民管治的實現	36
三	殖民政策的配合	40
四	《華人風俗習慣法典》	41
	附錄三：《華人風俗習慣法典》	44
	附錄四：第 36987 號法令	49

五	澳門政治行政組織演變.....	50
第六節	葡管中國領土.....	57
一	“四·二五”革命與澳門.....	60
二	《澳門組織章程》.....	61
三	政制特徵.....	64

第二篇 政制現狀

第一章	公共行政.....	75
第一節	法例演進.....	75
第二節	組織架構.....	77
第三節	政務司.....	80
	附錄五：澳門公共行政組織架構圖.....	82
第四節	總督.....	83
	附錄六：澳門歷任總督名表.....	85
第五節	諮詢會.....	90
	附錄七：本屆諮詢會的組成.....	91
第二章	立法會.....	93
第一節	簡介.....	93
	附錄八：第五屆立法會議員名單.....	95
	附錄九：前四屆立法會議員名單.....	96
	附錄十：立法會與總督歷年通過頒佈的法例數目.....	97
第二節	選舉制度.....	97
第三節	權限、組織及運作.....	101
一	權限.....	101
二	組織.....	102
三	運作.....	105
第四節	立法程序.....	107
第五節	議員的任期、權利和義務.....	109

第三章	司法組織	112
第一節	司法自治	112
	附錄十一：澳門司法組織架構圖	115
第二節	法院	115
一	高等法院	115
二	審計法院	118
三	第一審法院	120
第三節	檢察院	123
第四節	司法官團	124
第五節	律師制度	126
第六節	司法委員會	128
第七節	反貪污高級專員公署	130
第四章	市政制度	133
第一節	市政自治	133
第二節	市政議會	137
第三節	市政執行委員會	139
	附錄十二：市政機關組成	142
第五章	公務員	143
第一節	概述	143
第二節	組織編制	148
第三節	錄用、晉升和調動	153
第四節	薪酬福利	155
第五節	退休制度	161
第六節	紀律制度	163

第三篇 政制發展

第一節	《中葡聯合聲明》	169
-----	----------	-----

第二節	《澳門基本法》及其政制模式	173
一	《澳門基本法》	173
	附錄十三：基本法起草委員會成員名單	173
二	《基本法》政制模式	177
第三節	政制銜接	181
一	行政銜接	181
二	立法銜接	183
三	司法銜接	184
四	市政銜接	186
第四節	公務員本地化	188
一	本地化的爭論	188
二	本地化備忘錄	189
三	本地化的進展	192
四	納入葡萄牙編制	194
	主要參考書目、論文和基本法例	198

143	員部公	章正漢
143	部一	龍一漢
148	部二	龍二漢
153	部三	龍三漢
155	部四	龍四漢
161	部五	龍五漢
163	部六	龍六漢

163	部三	龍三漢
-----	----	-----

169	《開鑿合標箇中》	龍一漢
-----	----------	-----

前言

1993年5月，澳門公共行政管理學會出版了拙作《澳門政治制度——沿革、現狀和展望》。該書部分章節原為《澳門總覽》而寫，限於體例，力求簡明扼要，所以連注釋都省略了。

該書問世後，引起許多讀者的關注，不少還提議將書稿改寫，將有關內容介紹得詳盡些，以便讀者可以更深入瞭解澳門政治制度。鑑於此，乃於年初始勉為其難大幅修改原作，尤其是《政制沿革》部分，由於大量資料為葡萄牙文，一般讀者較少機會接觸，所以花了較大力氣，試圖介紹得全面具體些。

雖然本書與初版出入甚大，且書名為配合《澳門叢書》也改了，但總體思路仍然未變，只是結構有所發展，內容有所充實，因此，我們依然將之視為修訂本。細心的讀者會發現，書中談到的許多問題，似乎僅給人“知其然，而不知其所以然”的感覺，而且第一篇《政制沿革》跟其他部分的寫法差異較大。關於此點，有必要作一點說明。《澳門叢書》的“知識性、普及性”要求，使得本書偏重制度本身的介紹，至於其來龍去脈，已經涉及政治史範疇，只好留待日後再闡述。書中各篇風格不一，乃由於《政制沿革》為重寫，而《政制現狀》和《政制發展》兩篇則是在原書基礎上修訂而成的。

澳門的特殊歷史發展過程，鑄定了其獨一無二的政制模式。自16世紀中期葡萄牙人抵達後，澳門一直處於長達近三百年的華洋共處分治、各得其所的局面，即在中國擁有主權的前提下，居澳葡人享有相當程度的自治。至19世紀中葉，清朝在鴉片戰爭中敗北，葡萄牙逐漸全面控制了澳門的管治權，實行殖民統治。

1849年中國駐澳官方機構被迫遷離澳門至1976年《澳門組織章程》頒行約127年間，可以界定為事實上的殖民管治時期。雖然期間中葡兩國曾三度嘗試並兩次締約，澳門的內部管理章程也歷經多次變化，但澳門的政治法律地位並不十分明朗，尤其是1928年民國政府與葡萄牙簽訂的《中葡友

好通商條約》，更對澳門主權避而不談。此後中葡兩國政府對澳門問題偶有觸及，但都因宜時機未有真正磋商出一個全面徹底的解決方案。直到1974年葡萄牙發生“四·二五”民主革命，推翻獨裁統治，推行非殖民化政策，才於1976年頒佈《澳門組織章程》，賦予澳門高度的內部自治權，同年頒佈的《葡萄牙共和國憲法》承認澳門為葡管中國領土。澳門此一特殊政治法律地位，1979年中葡建交時獲得兩國正式確認。換言之，葡萄牙在承認澳門是中國領土的同時，獲得中國授予管理澳門的合法性。

可以說，澳門現行政制的確立，始於1976年頒行的《澳門組織章程》。經過多年的調適，特別是首兩屆立法會運作期內總督和立法會之間的衝突和調和，澳門內部政治行政建構於80年代，逐漸完善並從此步向現代化。

三

中葡兩國經過友好談判，於1987年4月13日達成協議並簽署《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》，妥善解決了歷史遺留下來的問題，既為澳門的社會穩定繁榮奠定了信心基礎，又為澳門的政治經濟發展指明了路向。

根據《中葡聯合聲明》，中國在1999年12月20日恢復對澳門行使主權，並依“一國兩制”的政策設立澳門特別行政區。澳門現行的社會、經濟制度不變；生活方式不變；法律基本不變。澳門特別行政區依法保障澳門居民和其他人的人身、言論、出版、集會、結社、旅行和遷徙、罷工、選擇職業、學術研究、宗教信仰和通信以及財產所有權等各項權利和自由。

澳門特別行政區直轄中央人民政府，除外交和國防事務外，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權等高度的自治權，自行制定文化、教育、科技、經濟貿易、貨幣金融、預算和稅收政策。特別行政區政府和立法機關均由本地人組成，實行“澳人治澳”。這些基本原則，在1993年3月31日中華人民共和國第八屆全國人民代表大會首次會議上通過並由中華人民共和國主席頒佈的《澳門特別行政區基本法》中，得到更充分的體現和更明確的規定。

一部全面照顧到澳門特殊情況和需要、充分反映了澳門社會各界的願望和利益的《基本法》，是實現“一國兩制”政策下的“澳人治澳”以及行政、立法和司法高度自治的關鍵所在，也是澳門政治制度的根本法律依歸。然而，澳門政治行政的平穩過渡和政制的良好有效運作，不僅需要一部面面俱到

的法例，還需要一批思想獨立開放、富有經驗和活力且熟悉政制運作的技術官員來執行，更需要澳門居民和關心愛護澳門的人士來認識和理解法例。沒有人認識、理解和執行，再好再完善的法例也不過是一紙空文，不能發揮應有的效力。

然而，要真正體會到《中葡聯合聲明》和《基本法》的精神實質，必須對澳門社會政治現實有深刻的了解，對澳門政制的沿革、現狀及其發展有足夠的認識。1999年並非澳門歷史的終結，僅是一個新時期的開始，我們所說的平穩過渡，便包含着一種延續性。因此，總結昨天，認識今天，更有助我們展望明天，增強對未來的信心。

四

基於此，本人冒昧執筆，試圖將自己對澳門政制的若干膚淺瞭解，力求以通俗易懂的語言記錄下來，與讀者分享，希望大家可以因此進一步認識澳門社會尤其是政治組織架構。

需要指出的是，本書所引用的法例，除註明為作者自譯的外，一般都有中文譯文。但是，為了激起閱讀興趣，也為了行文風格基本一致，大多數都經作者依原文略作修改，請讀者注意。

由於介紹澳門政制的外文著作鳳毛麟角，有關的法例和資料也極為零亂，且缺乏通順的譯文，加上本人才疏識淺，既非學者，亦非官方翻譯，書中所述謬誤肯定不少，貽笑大方之餘，更請讀者不吝賜教，以便他日修正。

黎祖智政務司在百忙中為拙作所寫原序，照錄如儀；中國政治學會副會長、中國行政管理學會副會長、原中山大學副校長夏書章教授欣然為修訂本作序，使拙作生色不少。兩位前輩扶掖後輩之熱誠，令本人深受鼓舞並不勝感激。序中所言，亦切中當今行政制度之時弊。

藉此機會，向黎祖智政務司和夏書章教授以及衆多直接間接地提供過協助的朋友致以衷心的感謝。沒有他們的鼓勵，本書是不可能面世的。

吳志良

1995年7月3日識於碩石居



18 世紀的澳門（原載《澳門記略》）

第一篇

政制沿革