

澳門居民的國籍問題 *

吳建璠

中國社會科學院
法學研究所研究員

澳門居民的國籍問題是一個關係到廣大澳門人切身利益的重要問題。這個問題是歷史遺留下來的，具有相當大的複雜性，它的處理，既要按照中國國籍法辦事，也要符合澳門基本法和中國政府關於澳門居民國籍問題的一貫政策，還要有利於澳門的平穩過渡和長期穩定與發展。去年 12 月全國人大常委會採納籌委會的建議，通過了一項關於《中華人民共和國國籍法》在澳門特別行政區實施的幾個問題的解釋。這個解釋充分考慮了澳門的歷史和現實情況，在堅決貫徹國籍法基本原則的同時，對一系列有關澳門居民國籍的問題作了靈活、務實的處理，它對法律所作的解釋是具有法律效力的。國籍法連同全國人大常委會的上述解釋，為我們處理澳門居民國籍問題提供了法律依據。

一、澳門中國同胞的國籍問題

澳門自古是中國的領土，居住在澳門的中國同胞佔澳門人口總數的 95%。在葡萄牙統治下，澳門的中國居民被視為具有葡萄牙國籍，澳葡政府還給十多萬中國居民發有葡萄牙護照。澳葡政府的這種立場是中國政府所不接受的。中國政府歷來認為，澳門是中國的領土，居住在澳門

* 本文章發表於 1999 年 5 月 21 日，它是屬於由澳門大學法學院法律研究中心所舉辦“澳門特別行政區之基本法研究計劃”，該項目已於 1999 年尾完成，但鑒於編輯問題，因此選擇在本期學刊內刊登。

的中國同胞是中國公民，而不是僑居外國的華僑。1987年中葡兩國政府簽署聯合聲明時，中方致葡方的備忘錄重申了中國政府的一貫立場：“澳門居民凡符合中華人民共和國國籍法規定者，不論是否持有葡萄牙旅行證件或身份證件，均具有中國公民資格”。

國籍法第4條規定：“父母雙方或一方為中國公民，本人出生在中國，具有中國國籍。”依照上述規定，決定中國公民國籍的標準有兩條，一是父母的國籍，二是本人的出生地。這個規定採取的是血統主義與出生地主義相結合的原則。適用於澳門，這個原則沒有任何問題，問題在它的表述。澳門長期處於葡萄牙的殖民統治下，在那裡實施的是葡萄牙國籍法，澳門中國同胞雖知道自己是中國人，但對自己的國籍，他們當中的許多人是清楚的，而對父母的國籍就更加不清楚了。如果嚴格按照國籍法的表述辦事，勢必要首先明確父母的國籍，然後才知道自己是否具有中國國籍。如果父母的國籍也不明確，還要往上追溯到祖父母、曾祖父母等等，這就使問題複雜化了。全國人大常委会的解釋堅持了血統主義與出生地主義相結合的原則，但對其表述作了一點變更，把“父母雙方或一方是中國公民”改成“凡具有中國血統”。依照解釋的表述，澳門中國同胞單憑自身的中國血統就可以知道自己具有中國國籍，不必一代一代往上追溯，這是在當前澳門的條件下處理澳門中國同胞國籍問題的一種最簡便易行的辦法。

“中國血統”的概念具有相當廣泛的內涵。中國是一個多民族的國家，各民族的人都是中國公民，也都具有中國血統。澳門居民不論是漢族，還是其他民族，只要祖籍在中國，都是具有中國血統。具有百分之百的中國血統固然是具有中國血統，只有部份中國血統也應當算是具有中國血統。“中國血統”、“華裔”一類概念，在港澳法律中本是存在的，我們對這些概念並不陌生，因此一般地說，運用這些概念來確認一個人是否具有中國血統是不困難的。當然，不排除在個別特殊情況下會遇到困難，這可以通過具體情況具體分析的方法來求得解決，今後也可以通過特區的法律或行政規定對如何確認中國血統作出進一步規範。

我國政府對澳門居民中的中國公民採取的一項特殊政策，是允許他們繼續使用葡國或其他外國護照外出旅行。我國國籍法不承認雙重國籍，照理說我國政府恢復對澳門行使主權後，澳門居民中的中國公民本不能再使用外國護照。我國政府考慮到澳門人有出外經商和旅行的習慣，澳門回歸後這種需要仍然存在，為了澳門的穩定和發展，特地爭取

了這項不同尋常的政策。

護照本有兩個作用，一是持有人國籍身份的憑證，二是持有人作國際間旅行的證件。我們不承認外國護照的第一個作用，並不妨礙我們保留它的第二個作用。我們不把葡國和其他外國政府發給澳門居民中的中國公民的護照叫做護照，而稱之為旅行證件，即表明我們只接受它為旅行證件。既然是旅行證件，外國駐澳領事機構為其政府簽發的護照提供技術性服務，如證件的續期，換領等等，只要不違反澳門特區的法律，是可以允許的。證件持有人外出旅行可以享有證件所賦予的權利和便利，但在澳門特區和中國內地其他地區不得因持有證件而享有外國領事保護的權利。

有人會問，中國政府這樣做是否符合國際法和國際慣例？是否會引起國際爭議？我認為是符合的。中國政府對澳門恢復行使主權後，依據自己的國籍法確定澳門居民中誰備有中國國籍，完全是屬於主權範圍內的事情。一個主權國家對其境內的本國公民，無論是按屬地原則，還是按屬人原則，都有絕對管轄權。外國使領機構不得在中國境內為持有外國證件的中國公民提供領事保護理所當然。至於持有外國證件的澳門居民中的中國公民在第三國旅行時，如發生需要領事保護的情況，由誰來提供此項保護，通常取決於第三國對證件持有人的國籍身份如何確定。依照國際慣例，通常是看你拿哪個國家的證件進入該國，因此如果發生領事保護由誰來提供之類的爭議，依照國際慣例也是有辦法解決的。

二、“土生葡人”的國籍問題

“土生葡人”是澳門的一個特有的民族群體。葡萄牙人自公元十六世紀來到澳門後，澳門逐漸變成一個華洋雜處的社會。在澳門定居的葡萄牙人與當地華人及其他民族通婚，經過世代繁衍，形成了“土生葡人”的群體。“土生葡人”當中有相當一部份人，既有葡萄牙血統，又有中國血統。在葡萄牙統治下，“土生葡人”歷來被視作葡國公民。澳門回歸後，按照中國國籍法，他們當中具有中國血統的人也具有中國公民的資格。由於中國血統的人也具有中國公民的資格，而中國國籍法不承認雙重國籍，澳門回歸後，“土生葡人”的國籍問題如何處理就成了一個廣受關注的問題。

1994年葡萄牙總理訪華時，兩國政府領導人曾就這個問題交換過

意見。中方表示，澳門回歸後將會尊重“土生葡人”的意思，允許他們自由地選擇國籍，中國政府無意強求他們做中國公民。全國人大常委會根據基本法和中國政府的一貫政策，在對國籍法在澳門特區實施的解釋中，對“土生葡人”的國籍問題作了靈活、寬鬆的處理。《解釋》第1條第2款規定：“凡具有中國血統但又具有葡萄牙血統的澳門特別行政區居民，可根據本人意願，選擇中華人民共和國國籍或葡萄牙共和國國籍。確定其中一種國籍，即不具有另一種國籍。”

值得注意的是，“土生葡人”選擇國籍完全是根據自己的意願，他們可以選擇國籍，也可以不作選擇。不過，一旦作出選擇，他們就只能具有其所選擇的國籍，不能同時具有另一種國籍。這是由於我國國籍法不承認雙重國籍必然導致的後果。值得注意的還有一點，就是對選擇國籍沒有規定期限。按照國際慣例，選擇國籍通常都是有期限的。例如1955年中國同印尼締結的關於雙重國籍的條約規定，凡是具有中國和印尼兩種國籍的人，須在條約生效後兩年內選擇一國國籍，放棄另一國國籍。《解釋》對“土生葡人”選擇國籍未規定期限，應理解為土生葡人任何時候都可以進行選擇，不受時間限制。這當然是一種比國際慣例更為寬鬆的做法。

“土生葡人”在選擇國籍前是處於一種甚麼樣的法律地位呢？《解釋》對此也作了規定，即他們可享有澳門特區基本法規定的權利，但受國籍限制的權利除外。所謂受國籍限制的權利，是指基本法所規定必須是澳門居民中的中國公民才能享有的權利，主要是政治方面的權利，例如參與國家事務的管理、擔任特區政府某些公職等權利。基本法第三章規定的澳門居民的各種基本權利和自由都不受國籍限制，毫無疑問都是“土生葡人”選擇國籍前能夠享有的。從《解釋》的規定來看，“土生葡人”在選擇國籍前享有的是一種非中國籍澳門居民的法律地位，他們享有居留權、出入境自由以及其他權利與自由，可以同過去一樣在澳門愉快地工作與生活。

三、“回流移民”的國籍問題

“回流移民”是指移居外國並取得外國國籍、後來由於各種原因又返回澳門定居的原澳門居民。

中國國籍法有條規定：“定居外國的中國公民，自願加入或取得外

國國籍的，即自動喪失中國國籍。”（第9條）有些“回流移民”看了這條規定，擔心手裡的外國護照會使自己喪失中國公民的身份。其實他們不了解，由於全國人大常委關於國籍法在澳門特區實施的解釋規定了一個申報程序，國籍法第9條的規定對“回流移民”是否適用，完全取決於他們自己。只要他們返回澳門時不向入境處申報自己是外國人，在這之後又不向特區受理國籍申請的機關提出變更國籍的申報，他們就仍是中國公民，繼續享有特區的居留權。如果某位“回流移民”在返回澳門時向入境處申報自己是外國人，或在其後向特區受理國籍申請的機關提出變更國籍的申報，這時國籍法第9條就對他產生法律效力，也就是他將自動喪失其中國國籍。

在一般情況下，變更國籍要經過由本人提出退出中國國籍的申請和由主管機關批准的程序，退出中國國籍還要有正當理由。申報變更國籍不需要經過這道程序。申報人只要憑有效證件向特區受理國籍申請的機關出申報，受理申報的機關只限於核實證件的有效性即予認可，不用審查申報人是否有正當理由和是否應允許其變更國籍。申報變更國籍實際上是為澳門居民中的中國公民提供一個自願選擇以何種身份在特區居住的機會。

“回流移民”申報變更國籍，對他們在澳門特區的居留權有無影響，要視他們何時返回澳門定居與何時提出申報。如果他們在澳門回歸前就已返回澳門，在澳門特區成立後才提出申報，變更國籍對他們的居留權沒有影響。以國籍身份來看，他們的申報一經受理申報機關認可，他們就不再是中國公民，而是非中國籍人士了。從居民身份來看，由於依照回歸前澳門的法律他們已經取得居留權，澳門的政權過渡不應剝奪澳門居民依法享有的權利；因此他們將繼續享有居留權，所不同者現在是以非中國籍的澳門居民身份享有此項權力。

如果“回流移民”是在澳門回歸後返回澳門定居和提出變更國籍的申報，他們的居民身份應當按照基本法來確定。基本法規定，非中國籍人士取得澳門特區居留權的一個必要條件是以澳門為永久居住地。如果“回流移民”離開澳門的時間過久，將被視為不再以澳門為永久居住地從而喪失其居留權，但他們仍可自由進出澳門，並可不受居留條件限制在澳門工作和生活。

澳門居民的國籍問題及與之有關的居留權問題都是相當複雜的法律問題，為使這些問題得到妥善處理，完善的立法是必不可少的。全國人

大常委會關於實施國籍法的解釋和澳門特區籌委會有關居留權的意見，是在特區尚未成立的情況下提出的一些原則性規定，使其臻於完備，尙有待特區今後立法實施。