

論澳門特別行政區基本法的特點*

王叔文

清華大學法學院教授

澳門特別行政區基本法起草委員會成員

第八屆全國人大第一次會議莊嚴地通過了《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》，這是我國國家生活中的一件大事。澳門基本法是根據“一國兩制”的基本方針，在全國人民、特別是澳門同胞的關心和參與下，經過起草委員會歷時四年半努力的產物。在起草基本法的過程中，起草委員會根據我國憲法的規定，從澳門的歷史和現實情況出發，把我國政府在中葡聯合聲明中關於“一國兩制”的基本方針政策，用法律形式規定下來。澳門基本法與香港基本法一樣，都是體現“一國兩制”方針的全國性法律。澳門基本法的首要特點，就在於它以“一國兩制”的方針為指導，把維護國家主權、統一和領土完整與授權澳門特別行政區實行高度自治、保持澳門的繁榮和穩定緊密結合起來。同時，澳門基本法的特點還在於，它充分反映了澳門的特點。下面將澳門基本法在這兩方面的特點作扼要的分析和闡述。

具有“一國兩制”的特點

澳門基本法最根本的特點在於，它把“一國兩制”的總方針和我國對澳門的基本方針政策以法律的形式規定下來，從法律上保證“一國兩制”的偉大構想在澳門的實現。

* 選自作者於一九九五／一九九六學年度澳門大學法學院政法學碩士課程上的公開課。



（一）“一國兩制”是實現祖國統一的基本國策

“一國兩制”是我們黨和國家提出的實現祖國統一的基本國策，是設立澳門特別行政區、制定澳門基本法的指導方針。鄧小平主席對“一國兩制”的構想作了科學的完整的論述，這些論述構成了建設有中國特色的社會主義理論的重要內容，是我們黨和國家處理香港、澳門、台灣問題的根本指導思想。澳門基本法正是把“一國兩制”這一基本國策以法律的形式肯定下來。

（二）堅持實事求是的原則

我們黨的辯證唯物主義的思想路線是：一切從實際出發，實事求是，理論聯繫實際。這條思想路線是我們黨制定各項方針政策的基礎，也是我們制定各項法律的基礎。我們黨和國家提出“一國兩制”的基本方針，正是根據我國的實際情況，既從維護我國國家主權、統一和領土完整的原則立場出發，又適應我國有關地區的特殊情況和穩定繁榮的需要，充分代表包括這些地區同胞在內的我國人民的共同願望和根本利益。澳門基本法是一個充分體現了“一國兩制”方針的全國性法律，充分反映了我國和澳門的實際情況，它的制定對於實現國家統一，維護國家的主權和領土完整，對於促進社會主義現代化事業的發展，對於維持澳門的穩定和繁榮，對於維護世界和平，都有著重要的意義。

（三）維護國家的主權、統一和領土完整

鄧小平主席對在實行“一國兩制”的方針中，必須堅持維護國家的主權、統一和領土完整的原則，作了完整的論述。他強調指出：“制度可以不同，但在國際上代表中國的，只能是中華人民共和國”¹。這就是說，只能是中華人民共和國作為國家的代表，只能由中央人民政府統一行使國家主權。

鄧小平主席關於維護國家主權、統一和領土完整的思想，在澳門基本法中得到充分體現。主要表現在：1. 基本法在序言中規定了我國政府於一九九九年恢復對澳門行使主權，強調了設立澳門特別行政區的出發點是維護國家的統一和領土完整。2. 基本法明確規定，澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分，是一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。3. 中央人民政府負責管理澳門特別行政區的外交和國防事務，任免澳門特別行政區行政長官、政府主要官員和檢察長。4. 全國人

¹ 鄧小平：《中國大陸和台灣和平統一的設想》（一九八三年六月二十六日）



大常委會對澳門特別行政區行使監督權。5. 有關國防、外交和不屬於澳門特別行政區自治範圍的全國性法律要在澳門特別行政區公布或立法實施。6. 澳門特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為等。

(四) 授予特別行政區高度自治權

在堅持維護國家主權、統一和領土完整的前提下，鄧小平主席反復強調中央要授予特別行政區高度的自治權。澳門基本法正是規定了澳門特別行政區享有高度的自治權。根據基本法的規定，全國人大授予澳門特別行政區自治權的範圍是十分廣泛的，包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。澳門原有法律基本保留。澳門特別行政區保持財政獨立，其財政收入全部自行支配，中央人民政府不在澳門特別行政區征稅；實行獨立的稅收制度，將保持其自由港、單獨關稅地區的地位。澳門特別行政區可自行制定經濟、貿易和科學、教育、文化方面的政策。根據中央人民政府授權，依照基本法的規定自行處理有關的對外事務，以及負責特別行政區的社會治安等。此外，基本法還規定，澳門特別行政區可享有全國人大及其常委會和中央人民政府授予的其他權力。澳門特別行政區享有的上述自治權，無論與我國一般地方政權的權力、民族自治地方自治機關的自治權比較，與其他實行單一制的國家的地方政權比較，都更為廣泛。即便與實行聯邦制的國家的成員單位（州）享有的權力比較，在某些方面（如貨幣發行權、司法方面的終審權等），澳門特別行政區享有更為廣泛的自治權。

(五) 基本法是實現“一國兩制”的重要保證

鄧小平主席對起草基本法的工作十分重視。他強調起草基本法具有十分重要的意義，指出它是一個具有歷史意義和國際意義的法律文件，是一個具有創造性的傑作。鄧小平主席關於基本法的一系列指示，在起草澳門基本法時也得到了認真的貫徹，從而使澳門基本法充分體現了“一國兩制”的特點。

充分反映澳門的特點

從以上的分析可以看出，澳門基本法與香港基本法一樣，都具有“一國兩制”的特點。它們都反映了建設有中國特色的社會主義理論中關於用“一國兩制”來實現國家統一的觀點。由於我們黨和國家對香港和澳門的基本方針政策是一致的，因此，在起草中注意了就澳門基本法在總體結構、



基本原則上同香港基本法大體一致。同時，又充分注意了澳門的實際情況，充分反映了澳門的特點，主要表現在以下十二個方面。

（一）關於澳門土地問題規定的特點

由於澳門還存在一小部分私有土地，根據這一情況，基本法第七條規定，澳門境內的土地，除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有。這一規定，是澳門基本法的一個顯著特點，也是我國土地所有制度的一個例外。我國憲法規定：“城市的土地屬於國家所有。農村和城市郊區的土地，除由法律規定屬於國家所有的以外，屬於集體所有；宅基地和自留地、自留山，也屬於集體所有”（第10條第1、2款）。這就是說，根據我國憲法規定，土地屬於國家所有或集體所有。香港基本法第7條也規定，香港特別行政區境內的土地屬於國家所有。但澳門的情況略有不同，存在一小部分私有土地。這部分私有土地大致有三種情況：一是已經由澳葡政府認可的，即於一九零一年按葡萄牙法律辦理了登記手續並獲得業權司法證明的私有土地，這部分土地面積約為150公頃。二是政府按照現行土地法的規定，把一些零碎地段售與私人，平均每年只有200平方米。三是“紗紙契”土地，這部分土地也很少，但土地的所有權有爭議，土地占有者認為是自己的私有地，但沒有獲得政府的承認。前兩種情況的土地私有權已依法受到了確認，而後一種情況則還有一個依法確認的問題。因此，本條規定有兩方面的含義，一是確認了澳門存在的一小部分私有土地，作為國有土地的例外情況。二是對還沒有依法確認的土地，需要在澳門特別行政區成立前加以解決。

（二）關於駐軍問題的規定

防務是國家主權的重要標誌。因此，香港基本法與澳門基本法都明確規定，中央人民政府負責管理特別行政區的防務。因此，兩個基本法在防務問題上的基本精神是相同的，但在規定上略有不同。香港基本法第14條作了以下五款規定：

“中央人民政府負責管理香港特別行政區的防務”；“香港特別行政區政府負責維持香港特別行政區的社會治安”；“中央人民政府派駐香港特別行政區負責防務的軍隊不干預香港特別行政區的地方事務。香港特別行政區政府在必要時，可向中央人民政府請求駐軍協助維持社會治安和救助災害”；“駐軍人員除遵守全國性的法律外，還須遵守香港特別行政區的法律”；“駐軍費用由中央人民政府負擔”。澳門基本法第14條對香港基本法前兩款的內容作了明確規定，但對後三款的內容，即對在澳門駐軍的問題，未作明確規定。在起草基本法條文過程中，經徵詢澳門各界人士意

見，大致有兩種：一種意見是主張不寫駐軍，因為一是澳門周圍都是中國的領土領海，中央可以通過鄰近地區的駐軍來兼管澳門的防務；二是自一九七六年葡軍撤離澳門後，現只設保安司令部，負責澳門的治安。另一種意見主張像香港基本法那樣，寫明駐軍，因為防務和駐軍有密切聯繫，明確規定駐軍的作用、守法和駐軍費用等，有必要。經起草委員會研究，由於中葡聯合聲明對駐軍問題未作明文規定，因此，沒有像香港基本法第14條後三款那樣規定駐軍問題。當然，由於防務與駐軍密切相關，中央負責管理防務，就有權根據情況的需要派駐軍隊，如派駐軍隊，其作用、守法和駐軍費用，自應與香港基本法的有關規定相同。

（三）關於居民權利和自由的特殊規定

澳門基本法第三章關於澳門居民的一些權利和自由的規定，在香港基本法中是沒有的。這些規定包括：1. 澳門居民對任意或非法的拘留、監禁，有權向法院申請頒發人身保護令（第28條第2款）。關於人身保護令的規定，最早出現在17世紀英國法律，是作為審查非法拘禁的程序而確定的。根據一六四零年的《人身保護法》和一六七九年的《人身保護修正法》等的規定，除非證明犯有刑事罪或負有民事債務，任何公民如遭拘禁，都有權請求法院向監獄長頒發人身保護令，命其交出被拘禁者，並說明被拘禁的理由，以便法院裁決其拘禁的理由是否充分，確定將被拘禁者或送回監獄或准許保釋或予以釋放。後來的一些國家的憲法也規定了人身保護令。例如美國一七八七年憲法第1條第9款規定：人身保護令狀的特權不得停止之，惟遇內亂或外患，在公共治安上必須停止時，不在此限。葡萄牙憲法除規定人身保護令外，還具體規定：人身保護措施可由本人或任何享有政治權利的公民申請採取；法官應在八日內在雙方當事人均到場的聽訊中對申請人身保護令的要求作出裁決。在澳門基本法中，參照一些國家憲法和法律的規定，寫進了人身保護令的內容，對於防止和制止濫用權力，保障居民不受任意或非法的拘留、監禁，保障居民的人身自由，有著重要的意義。2. 澳門居民除其行為依照當時法律明文規定為犯罪和應受懲處外，不受刑罰處罰（第29條第1款）。這一規定意味著：什麼行為是犯罪，需要處以什麼刑罰，都必須有法律明文規定，而且這種法律必須是行為當時的現行法律。如果當時的現行法律沒有明文規定其行為是犯罪和應受處罰，則既不構成犯罪，也不應受刑罰處罰。由此可見，這一規定體現了罪刑法定的原則，對於保證法院嚴格依照法律的規定，正確審理刑事案件，保障澳門居民的權利和自由，也有著重要的意義。3. 澳門居民的人格尊嚴不受侵犯，禁止用任何方法對居民進行侮辱、誹謗和誣告陷害。並規定，澳門居民享有個人的名譽權、私人生活和家庭生活的



隱私權（第30條）。4. 婦女的合法權益受澳門特別行政區的保護。未成年人、老年人和殘疾人受澳門特別行政區的關懷和保護（第38條第2、3款）。5. 在澳門的葡萄牙後裔居民的利益依法受澳門特別行政區的保護，他們的習俗和文化傳統應受尊重（第42條）。以上這些規定，都是從澳門的實際情況和需要出發制定的，對於保障澳門居民的權利和自由，是十分重要和必要的。

（四）關於外國居留權的規定

澳門基本法關於“在外國無居留權”的規定，與香港基本法在範圍和內容上都有所不同。香港基本法關於“在外國無居留權”的規定，是基本法起草委員會第九次全體會議新增加的，在第七次全體會議公布的基本法（草案）征求意见稿和第八次全體會議通過的基本法（草案）中都沒有這些規定。增加關於“在外國無居留權”的規定，是由於存在一些客觀原因。只有這樣，才能使香港特別行政區的行政機關和立法機關認真貫徹執行基本法的規定，切實對國家、對香港特別行政區以及香港居民，擔負起應負的職責，保證香港特別行政區的長期穩定和繁榮。起草澳門基本法中的情況有所不同，沒有發生上述情況，因此，對“在外國無居留權”的問題，作出了與香港基本法不同的規定。首先，只對澳門特別行政區行政長官作了規定，而且規定只“在任職期內不得具有外國居留權”（第49條），不像香港基本法規定的那樣把在外國無居留權作為擔任行政長官必須具備的前提條件。其次，對於行政會委員，立法會主席、政府主要官員、終審法院院長都沒有“在外國無居留權”的規定。當然，由於澳門特別行政區基本法委員會是全國人大常委會下設的工作委員會，因此，基本法委員會澳門委員仍必須由在外國無居留權的澳門特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。

（五）關於立法會的組成和產生辦法

在立法會組成方面的規定有所不同。香港基本法規定非中國籍的香港永久性居民可以當選為立法會議員，但所占比例不得超過立法會全體議員的20%。而澳門基本法只規定“澳門特別行政區立法會議員由澳門特別行政區永久性居民擔任”（第68條第1款），沒有對非中國籍的永久性居民所占比例不得超過20%的規定。在立法會的產生辦法方面的規定也有所不同。香港基本法規定：“香港特別行政區立法會由選舉產生”（第68條），而澳門基本法規定：“立法會多數議員由選舉產生”（第68條第2款）。根據澳門基本法附件的規定，除多數由選舉產生的議員外，還有少數委任的議員，這也是從澳門的實際情況出發的。



（六）關於司法機關的組織

首先，在法院的組織方面有所不同。香港基本法規定：香港特別行政區設立終審法院、高等法院、區域法院、裁判法庭和其他專門法庭。而澳門基本法規定：澳門特別行政區設立初級法院、中級法院和終審法院，並規定設立行政法院管轄行政訴訟和稅務訴訟。其次，在檢察機關的設置方面也有所不同。香港基本法規定：“香港特別行政區律政司主管刑事檢察工作，不受任何干涉”（第63條）。根據這一規定，香港特別行政區，刑事檢察工作由政府的一個部門負責。而澳門基本法則把檢察院作為司法機關的一個組成部分，在“司法機關”一節中規定：“澳門特別行政區檢察院獨立行使法律賦予的檢察職能，不受任何干涉”（第92條）。

（七）關於宣誓效忠的規定

澳門基本法與香港基本法關於宣誓效忠的規定，不完全相同。首先，在結構方面，香港基本法只作為一條，規定在公務人員一節中。而澳門基本法則作為單獨一節，規定在政治體制一章中。這樣規定較為合理，因為宣誓效忠的不完全是公務人員，例如立法會議員就不屬於公務人員。其次，在宣誓效忠的人員的範圍和內容上略有不同。香港基本法規定香港特別行政區行政長官、主要官員、行政會議成員、立法會議員、各級法院法官和其他司法人員在就職時必須依法宣誓擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區。而澳門基本法規定，澳門特別行政區行政長官、主要官員、行政會委員、立法會議員、法官和檢察官，必須擁護中華人民共和國澳門特別行政區基本法，盡忠職守，廉潔奉公，效忠中華人民共和國澳門特別行政區，並依法宣誓。同時還規定，澳門特別行政區行政長官、主要官員、立法會主席、終審法院院長、檢察長在就職時，除按上述規定宣誓外，還必須宣誓效忠中華人民共和國。值得著重指出的是，兩個基本法雖然在宣誓效忠的規定上有以上的不同，但堅持國家主權和避免雙重效忠的精神和要求是一致的。

（八）關於諮詢性的協調組織

澳門基本法根據澳門的實際情況，在經濟一章中規定：“澳門特別行政區設立由政府、僱主團體、僱員團體的代表組成的諮詢性的協調組織”（第115條）。這是由於目前在澳門存在有政府、資方、勞方三方組成的社會協調組織，對協調勞資間的矛盾，起到一定的積極作用。

（九）關於旅遊娛樂業的規定

澳門基本法經濟一章中的一個重要特點，就是設專條規定了澳門的旅



遊娛樂業。基本法第118條規定：“澳門特別行政區根據本地整體利益自行制定旅遊娛樂業的政策”。旅遊業在澳門經濟中占重要的地位，而旅遊業的特徵則是靠以博彩業為主的多項娛樂事業的支持。以一九八九年為例，入境遊客人數達560多萬人，超過本地人口的10倍，旅遊創造的收入占當年本地生產總值的28%，博彩稅收一項即占當年政府稅收61%，占財政總收入的37%。為了對博彩業等各項娛樂活動進行管理，澳門政府制定了一些有關法律。基本法規定澳門特別行政區可以自行制定旅遊娛樂的政策，但要考慮澳門的整體利益，這對維護澳門的繁榮與穩定，有著重要的意義。

（十）關於文化規定的特點

澳門基本法文化和社會事務一章的規定主要有兩個特點。一是明確規定了“澳門特別行政區政府依法推行義務教育”（第121條第2款）。二是對文化政策的規定比香港基本法具體些。除對澳門特別行政區自行制定文化政策作原則規定外，還明確規定包括文學藝術、廣播、電影、電視等政策；並對澳門特別行政區政府自行制定新聞、出版政策作了專條規定。

（十一）關於全國性法律的規定

澳門基本法和香港基本法一樣，都在附件之中列舉了在特別行政區實施的全國性法律。但香港基本法只列舉了六項法律，而澳門基本法列舉了八項法律。這是因為在一九九零年香港基本法通過後，我國又通過《國旗法》、《國徽法》和《領海及毗連區法》，因此在澳門基本法附件之中增加了這三個全國性的法律。另一方面，《領海及毗連區法》已包含了《關於領海的聲明》的內容，所以刪去了後一項法律。關於附件三所列的全國性法律，兩個基本法第18條都作了明確的規定，將來全國人大常委會在徵詢其所屬的特別行政區基本法委員會和特別行政區政府的意見後，還可以作必要的增減。總的原則是，列入附件中的法律應限於有關國防、外交和其他依照基本法不屬於特別行政區自治範圍的法律。

