

基本法—— 澳門居民的基本權利和 自由的重要保障

駱偉建*

中華人民共和國澳門特別行政區基本法（以下簡稱澳門基本法）作為未來特別行政區的最重要和基礎的法律，如何規定和保障澳門居民的基本權利和自由，這是澳門居民所關注的，也是澳門特別行政區基本法起草委員會高度重視的問題。起草委員會在確定澳門基本法結構時就專設一章澳門居民的基本權利和義務，並成立了相應的專題小組，具體負責草擬該章的條文。居民的基本權利和義務專題小組在調查研究的基礎上，聽取澳門各界人士的意見，經過13次小組會議，擬出了澳門基本法（草案）中的澳門居民的基本權利和義務一章的條文，並經起草委員會第八次全體會議三分之二多數通過。在四個多月的諮詢意見期間，澳門的各界人士發表了許多意見和建議。92年9月，居民的基本權利和義務專題小組舉行第14次會議，在認真研究各界人士的意見、建議後，又對有關條文提出了修改建議。由此可見，澳門基本法的起草過程，充份體現了起草委員會希望通過澳門基本法的起草，使澳門居民享有廣泛的基本權利和自由，並賦予基本法的保障。現就澳門基本法（草案）中關於澳門居民的基本權利和義務的問題作些闡述。

一、澳門居民的基本權利和 自由體現三個原則

在起草澳門基本法（草案）第三章時，首先要解決遵循什麼樣的原則來規定和保障澳門居民的基本權利和自由，也就是立法的指導思想。起草委員們經過討論，取得了共識，認為應體現以下三個原則。

* 中國國務院港澳辦公室法律專家

1. 體現“一國兩制”方針、政策的原則

“一國兩制”是中國政府解決澳門問題的根本方針，中國政府在中葡聯合聲明中指出，根據“一個國家，兩種制度”的方針，執行對澳門的基本政策，其中第四條明確規定：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各項權利和自由。根據“一國兩制”的方針，中國在恢復對澳門行使主權時，設立澳門特別行政區。由於特別行政區保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。在特別行政區內有關居民的基本權利和自由的制度就會區別於中國內地。所以，只有遵循“一國兩制”的方針，規定澳門居民享有的基本權利和自由，才能反映澳門的實際，符合澳門居民的意願。澳門基本法（草案）正是遵循這一原則，規定澳門居民的基本權利和自由。例如，澳門基本法（草案）第38條規定，澳門居民享有自願生育的自由，而不是規定計劃生育的義務，等等。除此之外，基本法（草案）在總則第11條中還規定，“根據中華人民共和國憲法第三十一條，澳門特別行政區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以本法的規定為依據。”這就清楚的表明，中國憲法的有關規定不在澳門特別行政區適用，澳門居民的基本權利和自由有澳門基本法規定和保障。

2. 按照中葡聯合聲明的有關規定，符合澳門實際性況的原則

中國政府在中葡聯合聲明第二條第五款及附件一第五節中，闡明了保障澳門居民享有的一系列基本權利和自由，這裏不一一引用。聯合聲明的所有這些規定，在澳門基本法（草案）中均得到體現，絕大部份內容在第三章中作了明確規定，少數內容規定在其他章節中。不僅如此，澳門基本法（草案）還根據澳門的實際情況，增加了一些新的內容。例如，選舉權和被選舉權；人格尊嚴不受侵犯；從事教育、學術研究、文學藝術創作和其他文化活動的自由；婦女的合法權益受澳門特別行政區保護；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；依法享受社會福利，勞工福利待遇和退休保障受法律保護，等等。因此，澳門居民享有的基本權利和自由是充份的，廣泛的。

3. 基本內容的規定與具體法律的保障相結合的原則

澳門基本法作為特別行政區的一部具有憲制性的法律，是將來立法機關制定法律的立法基礎，其特點決定了它不同於一般的普通法律，它的法律地位和效力均高於普通法律。因此，第一，作為基本法只能就居民最基本、最重要的權利和自由作出規定，它不可能包羅居民應享有的所有權利和自由，它也不可能代替普通法律去規定一些具體實施的問題。相反，它需依賴一系列的普通法律對基本權利和自由加以具體化，以保證居民的行使。所以，澳門基本法（草案）在規定居民的基本權利和自由的同時，規定居民依法享有和行使這些權利和自由，如澳門基本法（草案）第26條規定，依法享有選舉權和被選舉權；第39條規定，依

法享有社會福利的權利等。而居民基本權利和自由也只能依法受到限制，如澳門基本法（草案）第32條規定，通訊自由和秘密；第33條規定的出入境自由，只能受法律的限制。第二，作為基本法必須給將來立法機關的立法留有可根據社會發展情況，制定具體法律的餘地。因為社會的情況多種多樣，紛繁複雜，而且又是發展變化的，絕不是一成不變的。這就要求立法機關應隨着社會發展變化，賦予或補充居民的權利和自由的新內容。如果基本法過份地詳細、不必要地作了一些規定，就有可能不適應今後的社會發展，限制了立法機關的立法活動，對居民享有和行使權利、自由並非益事。而且，基本法只規定最基本的權利和自由，具體的實施和配套法律由立法機關依據基本法制定，也是充份體現了特別行政區立法權的高度自治。

一些人士要求基本法規定的基本權利和自由越多越好，主要有以下兩個擔心。一是有人擔心，基本法規定的權利和自由才有保障，而基本法沒有規定的怎麼辦呢？其實，澳門基本法（草案）第41條已回答了這個問題。澳門居民除了享有基本法規定的權利和自由外，還可以“享有澳門特別行政區法律保障的其他權利和自由。”這就是說，雖然基本法沒有作出明確規定，只要特別行政區其他法律有規定，澳門居民可以依法享有和行使這些權利和自由，並將得到澳門特別行政區的保護。二是有人擔心，基本法原則規定居民的基本權利和自由，將來的立法機關在制定具體的法律時可能出現不符合基本法的規定，而限制了居民行使權利和自由。這種擔心是不必要的，因為基本法（草案）第72條第一項規定，立法機關“依照本法規定和法定程序制定、修改、暫停實施和廢除法律”。所以，立法機關制定法律的基礎是基本法，不能違背基本法的規定去限制、剝奪居民的權利和自由。對此，澳門基本法（草案）總則第11條規定，“澳門特別行政區的任何法律、法令、行政法規和其他規範性文件均不得同本法相抵觸”。如果出現立法會制定的法律抵觸基本法，那麼就將無效。

二、澳門居民的基本權利和自由的特點

澳門基本法（草案）規定的澳門居民的基本權利和義務，有兩個顯著特點。一是基本權利和自由的內容廣泛；二是基本權利和自由得到充份的保障，不僅有法律的保障，還有政府提供和創造條件加以保障。

我們對澳門基本法（草案）作一分析，就不難看出，澳門居民享有的基本權利和自由是十分廣泛的。在政治權利方面，享有選舉權和被選舉權，言論、新聞、出版自由，結社、集會、遊行、示威的自由，組織和參加工會、罷工的權利和自由；在人身權利方面，享有人身自由不受任意或非法逮捕、拘留、監禁，對任意或非法拘留、監禁有權申請頒發人身保護令，享有人格尊嚴不受侵犯，名譽權、私人生活和家庭生活的隱私權受保護；在個人自由方面，享有通訊自由和秘密，遷徙自由、移居其他國家和地區的自由，旅行和出入境自由，信仰自由，婚姻、自願生育自由；在財產權方面，享有私有財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法征用財產時得到補償的權利；在社會、文化、經濟權利方面，享有

選擇職業和工作自由，從事教育、學術研究、文學藝術創作和其他文化活動的自由，依法享受社會福利的權利；在法律方面，居民在法律面前一律平等。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。被指控犯罪時，享有盡早接受法院審判的權利，在法院判罪之前均假定無罪。有權訴諸法律，向法院提起訴訟，得到律師的幫助以保護自己的合法權益，以及獲得司法補救。對行政部門和行政人員的行為有權向法院提出訴訟，等等。

澳門基本法（草案）不僅規定了澳門居民享有廣泛的權利和自由，而且還規定了對澳門居民行使權利和自由的保障。首先，基本法（草案）的一系列規定均體現這種保障，除了第三章以外，總則第4條規定，澳門特別行政區依法保障澳門特別行政區居民和其他人的權利和自由。在第五、六章中也分別就居民的財產所有權、科學技術發明、創造、文學藝術創作成果等規定用法律加以保護。其次，基本法（草案）明確規定，為了保障居民的基本權利和自由，特別行政區必須制定法律予以保護。如，選舉權和被選舉權，須制定選舉法，遷徙自由、移居自由也要制定相應法律。第三，特別行政區政府將通過制定政策，創造條件保障居民的基本權利和自由。如，政府根據經濟發展情況，制定勞工政策，完善勞工法律。再如，根據經濟條件和社會需要，自行制定有關社會福利的發展和改進的政策等，以促進和保護澳門居民的福利。第四，澳門居民的基本權利和自由能得到保障，除上述原因外，還有一個重要因素，就是基本法（草案）是根據澳門現實情況和實際條件，廣泛聽取各界人士意見、建議後，作出有關基本權利和自由規定的，着眼於切實可行，符合澳門的實際，對缺乏條件和現實可能而無法做到的一些內容，暫時不作規定，採取實事求是的科學態度。因此，澳門基本法（草案）以社會實際基礎，可以在實際生活中得以實現，體現了基本權利和自由的真實性。

三、關於澳門居民基本權利和自由的幾個問題

1. 法律面前一律平等的問題

澳門基本法（草案）第25條規定：“澳門居民在法律面前一律平等，不因國籍、血統、種族、性別、語言、宗教、政治或思想信仰、文化程度、經濟狀況或社會條件而受到歧視”。這是居民在享有和行使權利自由時的一條重要原則，其精髓就是在適用法律時，對任何人均應一視同仁。只有堅持這條原則，居民的基本權利和自由才能保障，否則法律規定的權利和自由只能是紙上的東西，而在適用法律時因人而異，法律的公正和平等也就被破壞了。

有人提出，既然澳門居民在法律面前一律平等，為什麼特別行政區的行政長官、主要官員、立法會正副主席、終審法院院長、檢察長必須由澳門永久性居民中的中國公民擔任呢？這是不是對其他非中國籍的永久性居民的一種歧視呢？是否違背了法律面前一律平等的原則呢？回答應該是否定的。因為制定法律和實施法律是有區別的，法律面前一律平等是對適用法律而言，任何一個立法機關在制定法律時，總是根據社會的要求，實際的條件，有針對性的作出規定，如選舉權

和被選舉權，各個國家根據各自的特殊情況，規定公民須具備一定的年齡或居住年限等條件，這並不構成對未滿一定年齡或居住年限的居民不平等，恰恰相反，這些規定是爲了更好地保障選舉及其所要達到的目的。所以，不可能要求任何法律在制定時，對所有的居民都一律平等。然而一旦法律制定出來，那麼在適用過程中對所有人均應依法辦事，不能以各種理由和借口，剝奪或限制居民的權利，以體現法律面前一律平等。因此，基本法（草案）對選舉權和被選舉權作出一些限制性規定，並不抵觸法律面前一律平等的原則。

2. 關於選舉權和被選舉權問題

澳門基本法（草案）第26條規定，“澳門特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權”。這是澳門永久性居民參與澳門社會事務的一項重要權利。這裏有必要說明，根據基本法（草案）的有關規定，澳門居民享有選舉權和被選舉權是分幾種不同的情況。第一，關於選舉權，在澳門居民中有永久性居民才依法享有選舉權，非永久性居民不享有選舉權，這是澳門的實際情況決定的。因爲澳門作爲一個國際性城市，居住在澳門的人的情況較爲複雜，除了大多數是中國公民外，還有一部份是非中國籍的人，除了澳門居民外，還有在澳門的其他人，而且澳門居民還分永久性和非永久性居民，由於他們的法律地位不同，所以決定了他們享有權利也就不同。因爲永久性居民出生在澳門或長期居住在澳門，佔居住在澳門的人的絕大多數，他們對澳門的穩定和發展最爲關心，過去對澳門的穩定發展作出了重大貢獻，今後對澳門的穩定發展負有更大的責任。所以，基本法賦予他們更多的政治權利是必要的。第二，關於被選舉權，區分爲兩種情況，一種情況只要是永久性居民均有被選舉權，如符合法律規定的條件者，均可被選爲立法會議員。另一種情況是只有永久性居民中的中國籍公民才有被選舉權，如特別行政區的行政長官必須是澳門永久性居民中的中國公民擔任。因爲一九九九年十二月二十日中國恢復對澳門行使主權，這個歷史的轉變，決定了特別行政區的首長，須由中國公民擔任，以體現國家的主權，代表中央人民政府管理特別行政區。世界上任何一個國家或地區的最高首長均由本國公民擔任是毫無例外的，而且在未來的特別行政區也只是很少數的政治職位由永久性居民中的中國公民擔任。所以，對非中國籍的其他永久性居民的各項權利和自由是充份保障的。

3. 關於在澳門的葡萄牙後裔居民的利益問題

在澳門存在一部份葡萄牙後裔居民，雖然他們是澳門居民中的一部份，與其他居民一樣，平等的享有基本法規定的澳門居民的基本權利和自由。但他們仍具有一些特殊的情況，所以中國政府在中葡聯合聲明中規定，“澳門特別行政區依法保護在澳門的葡萄牙後裔居民的利益，並尊重他們的習慣和文化傳統”。澳門基本法（草案）第42條用法律形式規定，“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”。這充份體現中國政府對保護葡萄牙後裔居民權益和文化傳統的重視。澳門基本法（草案）不僅作了上述的原則規定，而且在其他章節的一些規定亦體現了這一精神。如，澳門

基本法（草案）第一章總則第9條規定，“澳門特別行政區的行政機關、立法機關和司法機關，除使用中文外還可使用葡文，葡文也是正式語文”。就是考慮到澳門存在葡萄牙後裔居民，尊重他們的語言文化和照顧其生活和工作的需要。又如，第四章第69條規定，“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”。只要是澳門永久性居民，不論是中國籍還是葡籍，均可擔任議員。根據第88條關於澳門特別行政區法官的選用的規定，外籍法官可以被聘為特別行政區的法官，按照第99條、100條的規定，在澳門特別行政區成立時，原在澳門政府的公務人員，包括非中國籍的公務人員均可留用。特別行政區還可任用原澳門公務人員或持有澳門特別行政區永久性居民身份證的葡籍和其他外籍人士擔任各級公務人員，並可聘請擔任政府部門的顧問和專業技術職務，充份照顧葡萄牙後裔居民的利益。再如，澳門基本法（草案）第六章第122條規定，澳門原有的各類學校可繼續開辦，均有辦學自主性，依法享有教學自由和學術自由，招聘教職員和選用教材。所以，澳門現有的葡文學校，將來可以繼續開辦，繼續教授葡文，等等。總之，在澳門的葡萄牙後裔居民的權益和文化傳統是得到充份保障的，中國政府的政策是希望葡萄牙後裔居民留在澳門，發揮他們才能和特長，在不同的領域裏繼續為澳門社會服務，為澳門的社會穩定和發展作出貢獻。

4. 關於兩個國際人權公約適用澳門的問題

在澳門基本法起草過程中，澳門居民均十分關注基本法是否應規定《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用澳門的問題。雖然葡萄牙加入了兩個國際人權公約，但並未宣佈在澳門地區適用。所以在中葡聯合聲明中也就未規定兩個國際人權公約適用澳門的問題，澳門基本法（草案）也就無法作出相應的規定。但是基本法起草委員會在徵求澳門各界人士的意見時，注意到了這個問題，並積極地推動這個問題的順利解決。現在通過中葡聯合聯絡小組的磋商，基本上就兩個國際人權公約的有關內容適用澳門地區達成了共識。澳門基本起草委員會居民基本權利和義務專題小組已提出修改澳門基本法（草案）的建議，增寫一條：“《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於澳門的有關規定繼續有效，通過澳門特別行政區的法律予以實施。澳門居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，此種限制不得與本條第一款規定抵觸”。事實說明，基本法對保護澳門居民的基本權利和自由是高度重視的，不存在某些人說的起草委員會漠視澳門居民的意願，忽視居民權利和自由的問題。

根據建議的內容，第一，兩個人權公約在澳門的適用，將通過澳門特別行政區的法律予以實施，對兩個國際人權公約所規定的內容，澳門特別行政區將結合澳門的實際情況，分別地制定具體的各類單行法律給予保障。第二，澳門居民的權利和自由將受到法律的保護，而居民的權利和自由受到限制，只能是法律的限制，任何機關和個人不能非法限制或剝奪居民的權利和自由。但是，法律的限制也不能與兩個人權公約在澳門適用的有關規定抵觸，這對保障澳門居民的權利和自由意義重大。