關於《全國人民代表大會常務委員會關於根據〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉第一百四十五條處理澳門原有法律的決定（草案）》的說明

——1999年10月25日在第九屆全國人民代表大會常務委員會第十二次會議上

全國人大常委會法制工作委員會副主任　喬曉陽

我受委員長會議的委託，作《全國人民代表大會常務委員會關於根據〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉第一百四十五條處理澳門原有法律的決定（草案）》的說明。

澳門特別行政區基本法第一百四十五條規定："澳門特別行政區成立時，澳門原有法律除由全國人民代表大會常務委員會宣佈為同本法抵觸者外，採用為澳門特別行政區法律，如以後發現有的法律與本法抵觸，可依照本法規定和法定程序修改或停止生效。"全國人大常委會根據基本法第一百四十五條的規定，對澳門原有法律中抵觸基本法的規定作出處理，是我國對澳門恢復行使主權準備工作的重要組成部分。澳門特別行政區籌備委員會對澳門原有法律進行了審查和研究，向全國人大常委會提出關於處理澳門原有法律問題的建議。受委員長會議的委託，法制工作委員會根據籌委會的建議草擬了《關於根據〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉第一百四十五條處理澳門原有法律的決定（草案）》。現將草案的內容說明如下：

一、關於澳門原有法律的基本情況和審查範圍

澳門原有法律是指澳門本地制定的法律、法令、行政法規和其他規範性文件。但由於歷史的原因，在澳門適用的法律，既有澳門本地制定的法律，又有葡萄牙主權機構制定的葡萄牙全國性法律和專門為澳門制定的法律，其表現形式有法律、法令、訓令、批示、決議等。其中，法律由葡萄牙議會或澳門立法會制定；法令由葡萄牙總統等行政機關或澳門總督制定；訓令和批示主要是根據法律、法令作出的實施細則或對某一具體事項的規定。這些原有法律不僅數量多，而且情況複雜，加上澳門法律本地化的工作起步較晚，因此，葡萄牙方面至今未能明確澳門目前究竟有多少件有效的法律，僅在1997年底通過中葡聯合聯絡小組向中方提交了一份澳門立法會和澳門總督在1976年至1997年間制定的澳門現行有效的877件法律、法令清單。籌委會根據澳門原有法律的實際情況，確定了審查澳門原有法律的範圍，即：（1）基於主權原因，在澳門適用的葡萄牙法律自1999年12月20日起不能在特別行政區繼續適用。因此，籌委會只審查澳門本地立法，而不審查葡萄牙法律。（2）由於法律、法令的法律效力高於訓令、指示等其他規範性文件，只審查法律、法令即足以發現和處理原有法律存在的與基本法相抵觸的問題，因此籌委會只審查法律、法令，對其他規範性文件，除重要者外，一般不予審查。（3）因澳門從1976年開始具有立法權，自此出現大量本地立法，所以，確定審查澳門原有法律的時限為從1976年至1999年6月30日制定的澳門本地立法，其中1997年以前的法律、法令，以葡方提交的清單為審查依據，1998年至1999年上半年的法律、法令以《澳門政府公報》所公佈的為審查依據。

根據以上原則，籌委會共需審查的法律、法令為975件，其中1976年至1997年877件，1998年70件，1999年上半年28件。目前，除121件因無中文本而未審查外，已審查854件；此外，還審查了1件立法會決議。所以籌委會實際審查的澳門原有法律為855件。

澳門原有法律中抵觸基本法的情況大致有以下三種：一是極少數整部法律、法令與基本法相抵觸；二是一些法律或法令中有部分條款抵觸基本法；三是幾乎每一個法律、法令都存在用詞和名稱抵觸基本法的情況。對於上述原有法律抵觸基本法的情況，應區別加以處理。

二、關於整部法律、法令與基本法相抵觸的處理問題

根據審查結果，澳門原有法律中的整部法律、法令與基本法抵觸的並不多，共有15項（26件）。其中列入附件一的有12項（22件），列入附件二的有3項（4件）。

在列入附件一的法律、法令中，有的是體現葡萄牙對澳門殖民統治，有的是與基本法規定的政治體制和其他制度直接抵觸。隨著我國政府對澳門恢復行使主權，這些原有法律理所當然地應予廢除。這些原有法律被廢除後也不會出現法律空缺。因此，草案第二條規定，列於附件一的原有法律不採用為澳門特別行政區法律。

列於附件二的原有法律從整體上看是抵觸基本法的，不應採用為澳門特別行政區法律。但由於這些法律所規範的內容在實踐中涉及的範圍較廣，且具有較強的延續性，關係到具體權利和義務的承襲，如果簡單地將之廢除，會對澳門的平穩過渡造成負面影響。因此，草案第三條規定，對這類原有法律不採用為澳門特別行政區法律，但澳門特別行政區在制定新的法律前，可按基本法規定的原則和參照原有做法處理有關事務。

三、關於法律或法令的部分條款與基本法相抵觸的處理問題

原有法律中大多數法律、法令在整體上不抵觸基本法，可以採用為特別行政區法律，但其中存在部分條款與基本法抵觸的情況，抵觸基本法的條款不能採用為澳門特別行政區法律。草案第四條對此作了規定，並將有關條款列入附件三。列入附件三的條款主要為：

1、修改葡萄牙法律的條款。由於葡萄牙法律不屬於澳門原有法律的範圍，澳門特別行政區成立後不再適用，因此，以澳門本地立法形式修改葡萄牙法律便已失去了存在的前提，這類條款不應採用為特別行政區法律。

2、體現葡萄牙對澳門殖民統治關係的條款。這些條款不符合我國政府對澳門恢復行使主權的事實，有的甚至已失去了存在的根本前提。因此，不採用為特別行政區法律。

3、直接與基本法相抵觸的條款。這些條款直接與基本法的有關規定相抵觸，不應採用為特別行政區法律。

另外，還有一個問題需要說明一下。籌委會於8月29日通過的關於處理澳門原有法律問題的建議附件三共有19項，其中第13項為《行政程序法典》第14條第4款，該條款與澳門基本法抵觸，因此，籌委會建議將其廢止。10月22日，籌委會秘書處向全國人大常委會辦公廳來函提出，澳門總督於今年10月11日頒佈了新的《行政程序法典》，廢止了原來的《行政程序法典》，而且新的法典中也取消了舊法典第14條第4款的內容。因此，提請本次會議審議的決定（草案）附件三中刪去了原籌委會建議中的第13項《行政程序法典》第14條第4款。

四、關於採用為澳門特別行政區法律的澳門原有法律的適用原則以及名稱、詞句的替換原則

澳門原有法律中大量存在的問題是，幾乎每一個法律、法令都有一些名稱、詞句或表述與基本法的規定不符，與我國恢復對澳門行使主權的現實不符。這是歷史造成的。本著凡能通過適用原則解決的，儘量用適用原則解決，凡能留待特別行政區自行處理的就留待特別行政區自行處理的精神，草案第五條提出了採用為澳門特別行政區法律的澳門原有法律的適用原則，即："採用為澳門特別行政區法律的澳門原有法律，自1999年12月20日起，在適用時，應作出必要的變更、適應、限制或例外，以符合中華人民共和國對澳門恢復行使主權後澳門的地位和《基本法》的有關規定"。在這個總的原則下，還對採用為澳門特別行政區法律的澳門原有法律的序言和簽署、有關外交事務、給予葡萄牙特權、土地所有權、語文、專業和執業資格、外聘人員、引用葡萄牙法律等八類問題有針對性地提出了具體的處理辦法和適用原則。

此外，附件四還提出了採用為澳門特別行政區法律的澳門原有法律中的名稱或詞句在解釋或適用時一般須遵循的替換原則。

五、關於對今後發現與基本法抵觸的澳門原有法律的處理

由於籌委會僅著重對澳門原有法律中的法律和法令進行審查，而不是審查全部澳門原有法律，且尚有部分法律、法令由於沒有中文譯本未作審查，因此，這些未經審查的原有法律可能存在與基本法抵觸的內容。即使在已審查的澳門原有法律中也可能有暫未發現與基本法抵觸的問題。根據基本法第一百四十五條第一款的規定，在全國人大常委會作出決定後，如發現被採用為特別行政區法律的原有法律與基本法相抵觸，可依照基本法規定和法定程序修改或停止生效。所以草案第七條對此作出了相應規定。

六、關於對在澳門適用的葡萄牙法律的處理

目前在澳門適用的葡萄牙主權機構制定的法律主要有兩類，一是從葡萄牙延伸到澳門適用的葡全國性法律，如葡萄牙憲法的有關章節、葡萄牙國籍法、國家保密法、引渡法等；二是葡萄牙專門為澳門制定的法律，如《澳門組織章程》、《澳門司法組織綱要》等。根據基本法和聯合聲明的規定，原有法律不包括葡萄牙法律；我國對澳門恢復行使主權後，葡萄牙主權機構制定的法律也不能繼續在澳門特別行政區適用。因此，草案規定，"原適用於澳門的葡萄牙法律，包括葡萄牙主權機構專為澳門制定的法律，自1999年12月20日起，在澳門特別行政區停止生效"。

根據上述意見，由全國人大常委會宣佈抵觸基本法的原有法律數量很少，絕大多數原有法律均可採用為特別行政區法律。這種處理方式，既能體現主權原則，又能保證原有法律基本不變，有利於平穩過渡。

關於根據澳門特別行政區基本法第一百四十五條處理澳門原有法律的決定（草案）和以上說明是否妥當，請審議。

全國人民代表大會常務委員會關於根據《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第一百四十五條處理澳門原有法律的決定

（1999年10月31日第九屆全國人民代表大會常務委員會第十二次會議通過）

《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》（以下簡稱《基本法》）第一百四十五條規定："澳門特別行政區成立時，澳門原有法律除由全國人民代表大會常務委員會宣佈為同本法抵觸者外，採用為澳門特別行政區法律，如以後發現有的法律與本法抵觸，可依照本法規定和法定程序修改或停止生效。"第八條規定："澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件，除同本法相抵觸或經澳門特別行政區的立法機關或其他有關機關依照法定程序作出修改者外，予以保留。"第九屆全國人民代表大會常務委員會第十二次會議根據上述規定，審議了全國人民代表大會澳門特別行政區籌備委員會關於處理澳門原有法律問題的建議，決定如下：

一、澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件，除同《基本法》抵觸者外，採用為澳門特別行政區法律。

二、列於本決定附件一的澳門原有法律抵觸《基本法》，不採用為澳門特別行政區法律。

三、列於本決定附件二的澳門原有法律抵觸《基本法》，不採用為澳門特別行政區法律，但澳門特別行政區在制定新的法律前，可按《基本法》規定的原則和參照原有做法處理有關事務。

四、列於本決定附件三的澳門原有法律中抵觸《基本法》的部份條款，不採用為澳門特別行政區法律。

五、採用為澳門特別行政區法律的澳門原有法律，自1999年12月20日起，在適用時，應作出必要的變更、適應、限制或例外，以符合中華人民共和國對澳門恢復行使主權後澳門的地位和《基本法》的有關規定。

除符合上述原則外，澳門原有法律中：

（一）序言和簽署部份不予保留，不作為澳門特別行政區法律的組成部份。

（二）規定與澳門特別行政區有關的外交事務的原有法律，如與在澳門特別行政區實施的全國性法律不一致，應以全國性

法律為準，並符合中央人民政府享有的國際權利和承擔的國際義務。

（三）任何給予葡萄牙特權待遇的規定不予保留，但有關澳門與葡萄牙之間互惠性規定不在此限。

（四）有關土地所有權的規定，依照《基本法》第七條的規定解釋。

（五）有關葡文的法律效力高於中文的規定，應解釋為中文和葡文都是正式語文；有關要求必須使用葡文或同時使用葡文和中文的規定，依照《基本法》第九條的規定辦理。

（六）凡體現因葡萄牙對澳門管治而引致不公平的原有有關專業、執業資格的規定，在澳門特別行政區對其作出修改前，可作為過渡安排，依照《基本法》第一百二十九條的規定參照適用。

（七）有關從澳門以外聘請的葡籍和其他外籍公務人員的身份和職務的規定，均依照《基本法》第九十九條的規定解釋。

（八）在條款中引用葡萄牙法律的規定，如不損害中華人民共和國的主權和不抵觸《基本法》的規定，在澳門特別行政區對其作出修改前，可作為過渡安排，繼續參照適用。

六、在符合第五條規定的條件下，採用為澳門特別行政區法律的澳門原有法律，除非文意另有所指，對其中的名稱或詞句的解釋或適用，須遵循本決定附件四所規定的替換原則。

七、採用為澳門特別行政區法律的澳門原有法律，如以後發現與《基本法》相抵觸者，可依照《基本法》的規定和法定程序修改或停止生效。

原適用於澳門的葡萄牙法律，包括葡萄牙主權機構專為澳門制定的法律，自1999年12月20日起，在澳門特別行政區停止生效。

附件一

澳門原有法律中的下列法律、法令及其他規範性文件抵觸《基本法》，不採用為澳門特別行政區法律：

1、關於訂定進入公職及晉升的語文知識水平的第5/90/M號法律；

2、《澳門立法會選舉制度》——第4/91/M號法律；

3、《議員章程》及其修訂（第7/93/M號法律、第10/93/M號法律、第1/95/M號法律）；

4、關於設立多種勳章以嘉獎為本地區作出重要行為的第42/82/M號法令和第36/89/M號法令；

5、關於確定與外國公共實體談判涉及本地區公共行政之合同或協議之主管實體的第58/84/M號法令；

6、關於葡萄牙遠東傳教士退休制度的第81/88/M號法令和第10/92/M號法令；

7、《諮詢委員會之通則及選舉制度》——第51/91/M號法令；

8、關於核准在澳門批給及發出護照之規章的第11/92/M號法令；

9、關於規範澳門司法體制的第17/92/M號法令、第18/92/M號法令、第55/92/M號法令、第45/96/M號法令、第28/97/M號法令、第8/98/M號法令和第10/99/M號法令；

10、關於澄清《澳門公共行政工作人員通則》第13條第1款規定之適用範圍的第5/93/M號法令；

11、關於對葡萄牙總統授予澳門法院終審權及專屬審判權之聲明之相關問題作出解釋的第20/99/M號法令；

12、《立法會章程》——第1/93/M號立法會決議。

附件二

澳門原有法律中的下列法律、法令抵觸《基本法》，不採用為澳門特別行政區法律，但澳門特別行政區在制定新的法律前，可按《基本法》規定的原則和參照原有做法處理有關事務：

1、關於規範澳門水域公產制度的第6/86/M號法律；

2、關於確定向葡萄牙共和國招聘前來澳門執行職務人員章程的第60/92/M號法令和第37/95/M號法令；

3、關於核准發出澳門居民身份證之新制度的第19/99/M號法令。

附件三

澳門原有法律中下列法律、法令的部份條款抵觸《基本法》，不採用為澳門特別行政區法律：

1、核准《土地法》（第6/80/M號法律）中有關出售土地以及對不動產所有權享有權利能力的葡萄牙公法人有權取得對土地佔有或使用的特別准照的條款；

2、《選民登記》（第10/88/M號法律）第18條第5款；

3、《市政區法律制度》（第24/88/M號法律）中體現市政機構具有政權性質的條款；

4、關於視聽廣播法律制度的第8/89/M號法律第59條第1款和第60條第1款；

5、《反貪污暨反行政違法性高級專員公署》（第11/90/M號法律）第2條、第17條和第41條；

6、第1/96/M號法律對《澳門立法會選舉制度》的修改；

7、關於訂定本地區總預算及公共會計表的編制與執行、管理及業務帳目的編制以及澳門公共行政領域財務活動的稽查規則的第41/83/M號法令第10條第1款、第21條第2款；

8、關於為兒童、青年、老人、殘疾人士或一般居民開展社會援助活動的社會設施應遵守的一般條件的第90/88/M號法令第30條；

9、關於將販賣及使用麻醉品視為刑事行為以及提倡反吸毒措施的第5/91/M號法令第38條、第42條適用葡萄牙引渡法律

的規定；

10、關於修改建立保安部隊方面規定的第19/92/M號法令第1條；

11、《道路法典》（第16/93/M號法令）第50條第1款d項；

12、關於重組行政暨公職司組織架構的第23/94/M號法令第14條a項為葡萄牙共和國選舉和選民登記提供技術輔助的規定；

13、關於重組水警稽查隊組織架構的第2/95/M號法令第44條“紀念日”的規定；

14、關於重組治安警察廳組織架構的第3/95/M號法令第69條“紀念日”的規定；

15、關於重組消防隊組織架構的第4/95/M號法令第41條“紀念日”的規定；

16、關於核准澳門港務局組織法規的第15/95/M號法令第19條第5款；

17、關於調整《澳門公共行政工作人員通則》附表的第17/95/M號法令附表五、六關於“軍職人員”的規定；

18、關於修改入境、逗留及在澳門定居的一般制度的第55/95/M號法令第5條第2款b項。

附件四

採用為澳門特別行政區法律的澳門原有法律中的名稱或詞句在解釋或適用時一般須遵循以下替換原則：

1、任何提及“葡萄牙”、“葡國”、“葡國政府”、“共和國”、“共和國總統”、“共和國政府”、“政府部長”等相類似名稱或詞句的條款，如該條款內容涉及《基本法》所規定的中央管理的事務和中央與澳門特別行政區的關係，則該等名稱或詞句應相應地解釋為中國、中央或國家其它主管機關，其它情況下應解釋為澳門特別行政區政府。

2、任何“澳門”、“澳門地區”、“本地區”、“澳門法區”等名稱應解釋為“澳門特別行政區”。任何有關澳門特別行政區區域的表述應依照國務院頒佈的澳門特別行政區區域圖作出相應解釋後適用。

3、任何“澳門法區法院”、“普通管轄法院”、“平政院”、“高等法院”及“檢察官公署”等名稱或詞句應相應地解釋為澳門特別行政區法院、初級法院、行政法院、中級法院及檢察院。

4、任何“總督”、“澳督”名稱應解釋為澳門特別行政區行政長官。

5、任何有關立法會、司法機關或行政機關及其人員的名稱或詞句應相應地依照基本法的有關規定進行解釋和適用。

6、任何“中華人民共和國”、“中國”、“國家”等相類似的名稱或詞句，應解釋為包括臺灣、香港和澳門在內的中華人民共和國；任何單獨或同時提及大陸、臺灣、香港和澳門的名稱或詞句，應相應地將其解釋為中華人民共和國的一個組成部份。

7、任何“外國”、“其他國家”等相類似的名稱或詞句，應解釋為中華人民共和國以外的任何國家或地區，或者根據該項法律或條款的內容解釋為“澳門特別行政區以外的任何地方”；任何“外籍人士”等相類似的名稱或詞句，應解釋為中華人民共和國公民以外的任何人士。

8、任何“審計法院”和“反貪污暨反行政違法性高級專員公署”等類似的名稱或詞句，應解釋為“審計署”和“廉政公署”。

李鵬委員長在九屆全國人大常委會第十二次會議上的講話（摘錄）
（1999年10月31日）

……

今年12月20日，我國將對澳門恢復行使主權。全國人大常委會根據澳門特別行政區基本法的有關規定，審議了全國人民代表大會澳門特別行政區籌備委員會關於處理澳門原有法律問題的建議，並通過了《關於根據〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉第一百四十五條處理澳門原有法律的決定》。這種處理方式，既體現了主權原則，又能保持澳門原有法律的延續性，有利於平穩過渡。

……