

《澳門基本法》設定的基本權利及其保障

李燕萍*

與大多數憲制性法律文件一樣，《澳門基本法》的內容大體上可以分為三部分：其一是澳門特別行政區的政治體制，其二是特區以及社會的核心價值目標及各項事務處理準則，其三是關於澳門居民的基本自由和權利問題。本文主要探討最後一部分內容，即《澳門基本法》“是如何規定居民基本權利，以及這些權利在實踐中是如何獲得實現，進而成為特別行政區法治發展的重要內容。

一、《澳門基本法》設定的基本權利與意義

澳門居民的基本權利在《澳門基本法》中處於十分顯要的位置，僅次於第一章總則和第二章中央和澳門特別行政區的關係之後。這一做法顯示了立法者對於現代憲法精神的理解和把握。近現代憲法的精神及其目標是“讓每一個人成其為人”，並以此為出發點制約各種政治、經濟、社會的專斷權力。自有憲法以來，它就肩負着保護人民權利的使命，成為人文主義的最具表現力的載體。幾乎所有自稱“依憲治國”的國家都公開承認以下幾大原則：①民主權原則，即政治事務中最基本的權利屬於人民，人民的價值取向及維護人民尊嚴的道德信念是民主權國家的理論基礎。“主權在民”的原則，奠定了國家權力體制的政治基礎，肯定人民在國家中的政治地位。②人權保障原則，即人民的權利是國家權力存在、配置和運行的目的、以保護人民的權利為首要責任。人不是為國家而存在，相反，國家就是為人而存在的。③限制原則，即限制政府的權力。既要發揮國家權力對人民權利的保障功能，又要防止國家權力侵犯人民權利，那就必須制定並實施憲法。《澳門基本法》並非憲法，但是在“一國兩制”條件下，《澳門基本法》一定程

度上發揮着憲制性法律文件的功能，因而立法者也廣泛吸納了現代憲政國家的經驗與做法，對居民基本權利做了全面且充分的規範。

在內容上，《澳門基本法》既對自由權進行了規定，也規定了比較充分的社會權利保障。自由權就是傳統意義上的人權，主要包括“人之所以為人”的人格尊嚴、人身自由等一般人類自由。特殊的自由包括宗教信仰自由、言論出版自由、集會自由、示威遊行自由、結社自由、職業自由、財產權保障等。此外，還有自由、平等、秘密選舉的權利、一般及特殊的平等權利，針對行政部門和行政人員的行為而採取的法律保護的權利。在理論上，社會權利被視為第二代基本權利，這是因為社會權利通常涉及到健康安全保障、勞動崗位、最低生存保障，以及包括家庭的財政保障等，這些權利通常對財政和經濟形勢有巨大的依賴關係，而這些經濟財政的原因才是立法者手中掌握的、實施這些社會權利的必要條件和方式。在《澳門基本法》中，明確規定“澳門居民有依法享受社會福利的權利。《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。”在具體規範上，《澳門基本法》對基本權利的規定非常廣泛，其中包括：作為居民的權利；平等的權利；選舉與被選舉的權利；言論、新聞、出版的自由，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；個人自由與身體完整的權利；受刑法上的不溯及既往原則與無罪推定原則保護的權利；個人人格尊嚴不受侵犯以及個人的名譽權、私人生活和家庭生活的隱私權；住宅和其他房屋不受侵犯的權利。澳門居民的通訊自由和通訊秘密受法律保護。除因公共安全和追查刑事犯罪的需要，由有關機關依照法律規定對通訊進行檢查外，任

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

何部門或個人不得以任何理由侵犯居民的通訊自由和通訊秘密。享有自由遷徙、出入境或移居其他國家和地區的權利；自由宗教信仰、公開傳教和舉行、參加宗教活動的權利；自由選擇職業和工作的權利；有訴諸法律、向法院提起訴訟及獲得司法補救的權利；自由從事教育、學術研究、文學藝術創作和其他文化活動的權利；自由婚姻、成立家庭和自願生育的權利；未成年人、老年人和殘疾人享有被關懷和保護的權利；享受社會福利的權利；享有私有財產的權利；享有取得、使用、處置、繼承財產和獲得賠償的權利。

二、澳門居民基本權利的立法與行政保障

在憲法理論中，基本權利整體構建了一個客觀的價值秩序，這個客觀價值秩序對所有的法律領域都有規範效力，作為公權力的立法權、行政權和司法權的行使都要受到基本權利所構建的客觀價值秩序的規範。其中立法者負有制定完善、妥當的法律規範的義務；行政權負有切實執行法律的義務。基本權利只有通過立法的具體化才可能在行政執法或司法實踐中得到落實與保障，無論自由權還是社會權都是如此。澳門特別行政區成立以來，澳門居民的基本權利框架經由《澳門基本法》的規範已經確立，然而《澳門基本法》的規範必然需要通過立法和執法工作才能得到具體落實，否則就會由於法律漏洞和立法不作為的存在，使得基本權利在一定程度上出現虛置現象，不僅影響到基本權利的實現，也破壞了《澳門基本法》作為澳門地區最高層級法律的權威。實踐中，特區政府積極完善澳門法制建設，在立法與行政方面都對居民基本權利進行了規範與調整。

（一）澳門居民基本權利的立法保障

立法機關在實現基本權利方面具有基礎性的作用。首先，立法是基本權利內容形成的重要條件。基於憲法的原則性和綱領性，基本權利的內容不可能在憲法中具體化，只有通過法律規定才可能具體化基本權利的內容。例如，《德國基本法》第 14 條規定：“所有權受保障，其內容及限度，由法律規定。”《日本憲法》第 29 條第 2 款規定，“財產權的內容應適合於公共福利，由法律規定之。”《澳門基本法》第 103 條規定“澳門特別行政區依法保護私人和法人財產的取得、適用、處置和繼承的權利，以及依法徵用私人和法人財產時被徵用財產的所有人得到補償的權

利。”可見，財產權的具體實現依賴於立法機關制定財產法律，通過法律明確私人財產權的邊界。其次，立法者必須將尊重保護基本權利的精神體現在法律規範的具體條文中以充分保障基本權利的實現。立法機關有義務制定完善的法律體系，防止基本權利遭受非法侵害。憲法表達的價值觀和目標不能僅僅是政府長期的政治承諾，也應是法律關係結構的基礎，就要用將權利賦予給公民的方式來說明政府的行為方式。難題在於對立法懈怠和缺位產生的責任如何救濟。基於對國家機關職能分工和立法的民主價值維護，對於立法不作為主要還是依靠立法者自身及時妥當地修正，包括公民在內的其他社會主體通常只能對立法者進行道德上的督促，使之產生立法上的動因。最後，立法對於平衡自由權利與社會權利之間具有不可替代的作用。自由權通常是指公民享有的不受國家任意干涉的權利，是基本權利的傳統內容，例如言論自由、出版自由等。但是，任何自由都無法自在自為地實現，都需要國家建立一個充分的法律框架以獲得保障，確定一些實質性、程序性條款以真正實現《澳門基本法》中規定的基本權利。社會權更加依賴於立法機關在特定時間和環境之下根據政府掌握的資源狀態，自行決定立法的內容與時間。立法為社會權的實現提供了一個切實可行的標準。回歸以來，澳門特別行政區立法會制定了一系列法律保障居民的基本權利和自由。例如，第 8/1999 號法律《澳門特別行政區永久性居民及居留權法律》、第 7/1999 號法律《澳門特別行政區處理居民國籍申請的具體規定》對確認居民資格做了具體規定。第 8/2005 號法律《個人資料保護法》保障的是人格尊嚴和隱私權。第 7/2008 號法律《勞動關係法》、第 17/2004 號行政法規《禁止非法工作規章》則是保護擇業自由和勞動權的法律制度。

（二）澳門居民基本權利的行政保障

行政機關的保護義務主要體現在妥善執行立法機關制定出來的良法，切實達到立法的本意。行政機關應盡一切努力透過干預或引導的措施扶持經濟、社會的弱者，使其得到適當的工作及有尊嚴的生存。侵犯基本權利通常是政府濫用權力或失職造成的，受到侵犯的權利能夠得到有效的救濟，行政機關必須為此而承擔相應的法律責任，這樣才能使基本權利得到真正保障，符合公共權力行使的目的。回歸以來，澳門經濟獲得了迅猛的發展，各項經濟指標都保持着較高的增長速度。在這個前提下，特區政府積極履行着對居民基本權利的保障責任。例如，在教育方面，澳門

實現了從幼稚園到高中的 15 年免費教育，保證了人人享有平等的受教育權。政府為經濟困難學生提供學費津貼，增加資助名額，協助學校更新設備，持續為教學人員提供資源和發展條件等。政府還通過糾正與打擊違法與不當的行政行為，促進居民權利保障。澳門廉署按照《組織法》的規定，在 2013 年已成立“涉基本權利事務工作組”，以專人及專項的方式處理涉及居民基本權利的投訴，從而確保公權部門遵守兩份有關基本權利公約的規定。就相關部門、實體及法人作出的行為及程序的合法性和合理性展開調查，糾正行政違法或失當的情況。

三、澳門居民基本權利的司法保護

基本權利的司法保護是當代憲法與憲政體制對於公民的基本權利給予特別保護與促進的時代產物，主要是指公民最重要的或基本的權利，無論是消極保護，還是積極保護，越來越多地依賴於司法機關。司法機關通過能動或消極的方式，以司法判決或違憲審查的裁決，闡述公民基本權利內容，進而促進或界定公民基本權利的邊界。儘管目前政治界、法律界對公民憲法權利的司法化、政治司法化、司法政治化等議題均存有疑慮和爭議，但是，基本權利不斷獲得司法機關闡述，進而擴展或明確權利內涵的發展趨勢卻日趨明顯。司法介入公民的基本權利保護不僅可能，也有必要。

《澳門基本法》第 143 條規定，“全國人民代表大會常務委員會授權澳門特別行政區法院在審理案件時對本法關於澳門特別行政區自治範圍內的條款自行解釋。”儘管何為“澳門特別行政區自治範圍內的條款”並沒有一個明確的標準，但是，回歸後的司法實踐表明澳門法院在積極履行着對居民基本權利的司法保障功能，運用基本法解釋權對有關條款進行解釋，進一步界定了有爭議的基本權利的法律邊界，促進澳門法治社會發展。從實踐情況來看，澳門法院通過裁判案件，為受到侵害的基本權利提供司法救濟，這個過程中逐漸發展並形成了澳門特有的基本權利司法保護模式。

與所有的憲法性文件一樣，法院所面對的基本法案件主要集中在兩個方面，公民基本權利與政府權限範圍問題。其中以前者居多，大多數案件均涉及如何處理政府管治與公民權利之間矛盾與衝突。法院在具體個案中遇到了《澳門基本法》下所有權利和自由條

款。涉及居留權、平等權、言論自由、集會自由、人身自由、免受酷刑自由、通訊私隱自由、遷徙及旅遊自由、秘密法律諮詢權、向法院提起訴訟權利、獲得法律代理權利、公開宣示判決權利、思想和信念自由權利、參與公眾生活權利、住房權利、原居民權利、公正審判權利、盡早接受司法機關審判權利、公務人員待遇和服務條件保障權利、對徵用財產的補償權、土地契約等。在這些案件中，法院發揮了《澳門基本法》賦予的解釋職能，衡量各種權利要求，努力維護特別行政區的法治精神，其中不乏影響廣泛的案例。澳門法院秉持法治精神處理涉及《澳門基本法》的案件，但是在具體內容上則有所不同。澳門法院在關於政府權限範圍以及立法會制定的法律是否抵觸《澳門基本法》方面做了一系列裁判，並在澳門社會引起較大反響，引發人們對基本法深入思考。

1. 行政法規被判違法案件¹

在 2006 年澳門中級法院作出了一系列裁判，均涉及行政長官制定的行政法規的效力問題。法院認為澳門特別行政區行政長官無權以行政法規去修改或廢止根據《澳門基本法》第 8 條已經順利過渡至澳門特別行政區法律體系內的，由澳門回歸前的澳門總督制定的法令。因為低位階的行政法規，不論其所具體規範的內容是甚麼，均不得推翻與澳門立法會所制定的法律一樣屬於高位階的和狹義法律的前澳門總督法令。此外，法院還認為《澳門基本法》第 50 條第 5 項所賦予的制定法規權，僅旨在以補充性法規的名義，充實原已載於澳門特別行政區立法會通過的法律一般原則，而不得逾越這個在傳統上被視為澳門民意代表、並因而具備民主正當性以制定包括可把罰則或負擔施加予本地民間社會身上的法律的立法機關。

2. “土地法違反基本法”案²

在終審法院處理的第 32/2005 號案件中，法院認為“澳門原有的法律制度，包括司法制度，遵從有條件過渡原則，選擇性的過渡到澳門特別行政區，特區的成立和新的法律制度的構建，必然對澳門原有法律秩序中的權利義務產生影響。如果沒有澳門回歸，澳門的政治地位沒有改變，法律體系沒有發生根本變化，那麼我們面對的就只是單純的適用法律的交替問題，就應該保持法律適用的連續性。但是，澳門特別行政區的成立後，澳門原有的法律體系以基本法為標準，有條件、有選擇地過渡到澳門特別行政區法律體系。這不是一般情況下的法律更替，而是整個法律體系的原則性變更，不符合新法律體系原則的舊有法律不被採納，不能再繼續適用。因此不能以一般的法律

交替為理由，在新的法律體系內適用違反其原則的舊有法律。”因此，《土地法》第 5 條第 4 款規定的土地利用權不同於一般意義上的土地使用權，具有永佃權的性質，實際上是將土地所有權分成出租權和利用權兩個部分，意味着國家只能擁有該土地的出租權，利用權實際上成為一種私人擁有特區土地的形式，即私人與國家分拆土地的所有權，這與《澳門基本法》第 7 條確立的土地所有權為國家擁有的原則相衝突。因而，《土地法》第 5 條第 4 款由於抵觸《澳門基本法》第 7 條而無效。

從《澳門基本法》的司法實踐可以看出，法院並未因為根本的政治秩序發生了變化而停止對公民基

本權利的促進與保障，相反在《澳門基本法》的指引下，更加積極的促進公民自由、公眾參與、安全以及一個可持續發展的社會條件，為地區的憲制建設作出了貢獻。同時還應看到在《澳門基本法》的實施過程中，中央政府嚴格遵守《澳門基本法》規範，沒有干涉高度自治權。即使事關中央地方關係，需要全國人大進行釋法行動，也盡可能在法治範疇內進行。並且在中央地方共同努力下，維護着“一國兩制”下憲政法治發展。因此《澳門基本法》的實踐不僅是地區的憲政進步，更是國家憲政民主實踐的過程，具有不可忽視的規範主義憲政實踐價值。

註釋：

¹ 引自澳門特別行政區法院網站：<http://www.court.gov.mo/c/cdefault.htm>。

² 同上註。