

# 澳門特區外事管理法律實施情況淺析

林震宇\*

## 一、背景和緣起

《澳門基本法》第七章與現有的“一國兩制”理論研究，回答了澳門在對外關係中具有哪些中央賦予的權力，以及澳門在參與到國家對外交往中應該盡哪些義務。本文旨在分析澳門涉外事務中的外事管理問題，即主要以領事管理為主。在外事管理方面，《澳門基本法》第二章規定：“中央政府授權澳門特別行政區依照本法自行處理有關的對外事務”。此處所指的“有關對外事務”，是指不涉及主權和中央政府權力的，一般性質的日常涉外事務，如協助派遣國使領館代表探訪該國公民，或為使領館提供相應的便利或者豁免服務等。《澳門基本法》第二章的規定恰恰也說明中央政府給予了澳門在日常外事管理方面不少的自由度和充分的信任。

《澳門基本法》是澳門外事管理依據的根本原則，此外還有與之配合的一系列有關外事管理的法律法規，這些法律法規是否存在值得檢討和思考的問題，以及當前面對的外事管理事務是否在一些方面可以通過本土立法的方式得到確立，從而使得外事管理更加有據可依和更加高效，是本文提出的研究問題。

“一國兩制”所帶來的特殊性，使得澳門的情況在一定程度上有別於內地及世界其他地區的城市（例如澳門駐有外交部特派員公署且澳門自身具有立法權）。這既使得城市外交理論所呼籲的國家層面的針對城市對外關係的制度革新和機制建設<sup>1</sup>難以直接套用於澳門，也在一定程度上要求澳門緊密把握中央外事管理原則、精神和習慣，並結合地方實際情況，不斷審視和檢討現有的涉外管理法律，甚至考慮制定一些有助於提高外事管理效率、加強外事管理依據和透明度的法律或行政法規。

澳門回歸以後，處理澳門日常一般性外事管理的主要依據主要有三方面，即為：中央（外交公署）的指導意見、行政長官辦公室的指示和澳門禮賓公關外事辦公室根據回歸以來的外事管理經驗、國際公約及澳門政府管理的一般性規則總結的《領事指南》<sup>2</sup>和部門內部指引。

然而，葡萄牙時代所遺留的部分涉及外事管理的法律至今仍然有效，因此系統地整理出現行有效並直接涉及澳門領事管理的法律，既是關於澳門本土外事管理制度性研究的第一步，也是分析葡萄牙時期的遺留的法律都存在哪些問題或潛在問題的基礎和前提條件。

儘管葡萄牙時代所遺留的相關文件對現實的外事管理似乎沒有產生重大影響，但是一些法律詞匯、法律主體、法律對象及法條所描述的程序是否已經過時，澳門特區的外事管理經過近二十年的迅速發展，衍生出的管理規範和程序，是否有一部分可以通過特區內部立法或者行政法令的形式得到更

\* 澳門科技大學國際關係課程博士生、澳門城市大學兼職講師

好的確立，使得日常的領事管理既可以有法可依，也可以體現公開、透明、有理有據的外事管理模式，甚至可以節省外事管理的成本。因此本文認為整理和分析現有的本土法律儘管不是當前澳門對外事務的研究熱點和亮點，但卻具有重要的現實意義及對“一國兩制”下外事管理規範的補充意義。

因此本文將致力於回答三個問題：為何要探討及關注本土法律；現行有效的涉外管理(領事管理)的本土法律都有哪些；上述本土法律中都存在哪些問題。

## 二、探討本土法律的重要性

澳門作為“一國兩制”下高度自治的特別行政區，在外事管理上與中央(具體體現為外交公署)採取的是政策性分工，即原則上外交公署負責涉政策工作，澳門外辦則承擔着非政策性的日常外事管理工作，並以領事管理作為日常的主要事務。因此，本文將以領事管理和與領事管理相關的本土法律文件，作為整理和分析的對象。

第一，澳門現行有效的法律中仍然保留着不少葡萄牙時期的規定，一方面，有些規定既已喪失了對象的合法性，或喪失了實用性，也可能會引起潛在的外事管理中不必要的誤解；另一方面，整理、審視和修改現有法律，是本土修法的前提，也是本土立法不可缺少的法律回顧。

第二，隨着外事管理工作日漸增多，外事管理內容種類日趨複雜。因此切實有效的本土立法能夠使各部門更加協調一致，有法可依，同時減少繁冗的內部指引和可能因資訊溝通不暢引起的外事管理問題。

第三，“一國兩制”所賦予澳門的立法權，既是權力也是義務。在“一國兩制”、高度自治的原則下，澳門對其現行的外事管理法律有不不斷審視、檢討、修訂和制定的責任。

因此，本文將查閱和整理大量的既有法律，以便分析相關法律是否符合回歸以後的澳門外事管理的一般習慣，以及提出當前外事管理中的部分相關內容是否適合以立法的形式進行處理的可行性議題。就外事管理而言，對本土法律的整理、分析和革新是一項長期的工作，因為外事管理內容、方式及習慣在不斷地革新，但只有對本土法律有更好的把握，才能更好地確保本土法律與中央的外事管理精神、國際公約、國際習慣以及澳門政府內部指引協調一致。

## 三、澳門本地法律中有關外事管理的條文與分析

澳門本地法規、行政批示、命令及政府公告中涉外的內容很多，本文對在法律文本中直接提及“領事”或在日常領事管理中慣常使用的涉及領事管理並現行有效的法律性文件做出系統的、按照所屬法律範疇的歸納整理。表1整理了相關的法律性文件。

表 1 澳門特區管理駐港澳領事館相關之主要法律性文件

公約及條例：	1. 《維也納領事關係公約》 2. 《中華人民共和國外交特權與豁免條例》 3. 《中華人民共和國領事特權與豁免條例》
外交及領事人員證件範疇： (申領由澳門特區政府行政長官辦公室簽發的領事證件)	1. 第 20/2000 號行政法規《對居住或派駐在澳門特別行政區且享有外交人員地位的外交及領事人員，發給由澳門特別行政區簽發的外交及領事人員證件》 2. 第 36/2011 號行政法規《修改規範外交代表及領事官員證件發出的第 20/2000 號行政法規》
稅款範疇：	1. 第 12/2003 號法律《申請豁免職業稅》 2. 第 5/2002 號法律《申請豁免新機動車輛稅》 3. 第 16/96/M 號法律《申請豁免車輛使用牌照稅》 4. 第 1/2011 號法律《申請豁免市區房屋稅》
交通範疇：	第 17/93/M 號法令《申請駕駛執照》
無綫電通訊範疇： (向澳門特區政府申請安裝及使用無綫電通訊設備之准照)	1. 第 18/83/M 號法令《訂定使用無綫電通訊有關措施》 2. 第 48/86/M 號法令《核准無線電通訊廳行政制度》
武器及彈藥規章：	第 77/99/M 號法令《向澳門特區政府申請持有武器及彈藥之准照》

資源來源：澳門印務局網站：<http://www.io.gov.mo/cn/home/>，2017 年 1 月 18 日訪問。

相關法律性文件中存在一定的問題，其中包括了主體對象和程序方面的問題。

### (一) 主體對象問題

以澳門特區第 17/93/M 號法令，第 72 條關於駕駛之特別許可的規定為例，條文第 1 款寫道：“一、澳門市政廳有權限對非葡萄牙人、在澳門無永久居所且經葡萄牙政府接受之外交團成員及職業領事或外國使節團之行政及技術職員，發給容許該等人士在澳門駕駛之駕駛執照，只要該等人士申請該執照並為具同等效力且仍有效之執照之權利人。”<sup>3</sup>

事實上，澳門市政廳這一機構在澳門回歸後已逐漸演變成為澳門民政總署，2019 後又成立了市政署代替了民政總署，顯然這一法律主體在事實上已經消失，但是目前並沒有相關法律對此作出修改。不僅如此，隨着澳門行政部門在回歸以後的變革和調整，部門種類和部門權限已發生巨大變化，目前此項權限屬於澳門交通廳，但目前澳門的法律並未就此項內容另行規定職權的主體。更重要的是，這一條款的對象是葡萄牙政府接受之外交團成員及職業領事或外國使節團之行政及技術職員。儘管眾所周知，澳門早已不是葡萄牙的殖民地，當今的葡萄牙政府所接受之外交團成員及職業領事或外國使節團向澳門政府申請該特別許可的可能性較小，然而理論上若真有這類外事管理的事件發生，則會產生十分尷尬的效果。與此同時，當主體和對象不符合現實情況時，現有的國際組織及領事館將在這一問題上感到疑惑，不利於外事管理的順利進行。

此類情況並非個例。第 77/99/M 號法令，第 24 條規定總督得許可被派駐本地區之領事團成員持有、使用及攜帶自衛武器。<sup>4</sup> 這項規定的法律主體是澳門總督，這一主體在現實當中顯然是不復存在的。如今，上述的法律主體顯然需要修改。例如是否可以規定領事館須事先通過外交途徑徵得中國中央人民政府同意，並向澳門特區政府申請辦理必要手續。同時文本中所說的派駐本地區的用詞，顯然與澳門回歸後，港澳領事館的派駐方式有本質區別，例如“派駐本地區”的本意應為館舍設在澳門的領事館，但如今港澳地區有許多領區包括澳門但館舍設在香港的領事館。

從長遠來說，對這些過時的法律條文經行修改、調整或對此另作規定，是值得進一步研究的。

## (二) 程序問題

隨着回歸以後澳門外事工作量的快速增加，如果從統一且高效地掌握和管理外事工作資訊的角度來看，許多按照法律規定分散在各個職權部門的手續性涉外管理內容，統一地先由申訴方(領事館或領事館相關人員)經由澳門外辦收集，再轉交相關職權部門跟進處理，也許比較合適。然而，領事館與一般的政府文職機構不同，領事館的人員因受到任期限制，往往流動性比較大。因此，在很多手續上，其經驗難以確保完整無缺的傳承。在這種情況下，領事館可能會出現疑惑，即相關申請應向職權部門直接提出，還是應該經過澳門外辦提出的問題。法律文件所描述的程序不能完整反映出具體的操作，因此可能會導致外事管理的時效性在一些情況下難以保證，甚至有可能令領事館誤以為在領事管理上有區別對待的情況。

以第18/83/M號法令第五章第25條為例：“一、無線電訊發射、接收或發射/接收設備的輸入者、出售者或其他偶然性持有者，在未輸入或為出售的陳列之前，應向監督無線電訊部門申請認可。”<sup>5</sup> 領館到底是向職權部門直接提出申請，還是經過澳門外辦申請，並不存在法律上的硬性規定。如果狹義地按照法律程序規範的理解，那麼申訴方(領事館或領事館相關人員)應該向職權部門直接提出相關申請。如果狹義地按照法律程序規範的理解，那麼申訴方(領事館或領事館相關人員)應該向職權部門直接提出相關申請。換句話說，在沒有明確一致的規定的情況下，如果領事館向權限部門直接申請也許更快，如果通過外事辦申請也許從部門對接的角度看更為合適。總而言之，申請在程序上的統一，可能會避免不必要的誤解。

程序的明確性和一致性將有利於外事管理效率的提高以及方便領事館對程序的理解。

類似的程序性問題也存在在財產移轉印花稅等稅務豁免的申請當中。

本文認為在此類程序性的問題上，短期可以採用《領事指南》的方式進行規範性的調整，而從長期來說可以考慮作為修法的一部分進程序性規範。

## 四、本土立法的初探與本次淺析的局限

除了對現有涉外管理的本土法律性文件作出整理和淺析外，關於澳門適宜且能夠就現有的哪些領域的哪些具體事項通過本土立法的方式得以訂定，將是一項複雜而內容極為豐富的學術及實踐領域的系統工程。

在嘗試談論本土立法之前，也許需要認清兩個事實，即一方面，正如制度經濟學所闡述的那樣，非正式規範與正式規範之差異在於一個“度”字。隨着社會變得日趨複雜且專業化，對正式規範的需要或者說將規範正式化的需求的增加是顯而易見的。<sup>6</sup> 另一方面，外事管理具有兩個“先天”特徵，分別是習慣性和成本的不敏感性。換句話說，許多在國際上或者在一個相當廣泛的國際行為體間，已經形成普遍性的習慣，如果已經能夠滿足行為體外事管理的需要，則不一定有必要進行國內或本土立法。換句話說，行為體應該根據其外事管理的特定目標和特定的要求進行適當的本土立法，另一方面，外事管理事實上更關注於外事管理的準確性和效率，對經濟成本則相對不是非常敏感。

本文對本土立法問題將不作深入的探討與研究，謹以酒類的入境申報作為一個例子。

隨着澳門國際地位的提升，許多駐港但領區包括澳門的領事館在澳門舉辦的酒會和招待會數量日漸增多。同時，隨着澳門區域一體化不斷加深，澳門的出入境口岸數量也逐漸增加。目前，根據《領事指南》規定，對於領事館擬在澳舉辦該國的國慶日酒會或其他聚會而需要入口酒類或食品到澳門，以贈送賓客或在酒會期間飲用，可申請上述物品免檢免驗入境及豁免有關之稅項。領事館須致函禮賓辦，報上有關負責攜帶以上物品人員的資料(姓名及證件編號)、物品資料及數量(以箱計算)、入境日期及時間等。

本文認為，指南的規定，有功於防止領事館人員濫用國際公約所賦予的特權與豁免，同時在一定程度上瞭解領事館酒類入境的情況。然而，澳門是否可以參考其他國家或地區對外交或領事人員購買及運輸酒品入境的規定或立法，就此恆常的外事管理事項，盡可能根據自身的外事管理目的，兼顧效率和準確性，制定適用於澳門的法律或行政法規，將是值得學術界和實踐領域繼續研究的問題。

## 五、結論

本文謹以筆者對外交學與外事管理、國際法和國際關係的學術淺識，對澳門本土涉外管理法律文件進行系統的整理，並對其中的問題作出淺析，且提出對未來澳門本土外事管理立法的可行性問題。

“一國兩制”下的外事管理模式和規範，儘管在理論和實踐上缺乏普遍性，也難以直接借鑑既有的理論或模式，但是“一國兩制”作為中國的一項基本國策，仍然值得中國學術界和實踐領域的不斷探索。在“一國兩制”、高度自治的原則下，澳門在本地外事管理的法律問題上勢必需要承擔起更為主動的角色。作為一項基礎而又有必要進行的工作，本文盡可能系統完善地整理出了澳門本土的相關涉外法律文件，並提出其中部分內容可能涉及到主體對象的過時或程序有待釐清的問題。

儘管外事管理在現有的澳門對外關係研究當中顯得無人問津，也並非當前的研究熱點，然而外事無小事，澳門在外事領域仍然有很多的基礎性研究值得也務必進行。

### 註釋：

- <sup>1</sup> 趙可金、陳維：《城市外交：探尋全球都市的外交角色》，載於《外交評論》，2013年第6期。
- <sup>2</sup> 《領事指南》，載於澳門禮賓公關外事辦公室網站：[https://www.gprpae.gov.mo/uploads/userfiles/%E9%A0%98%E4%BA%8B%E6%8C%87%E5%8D%97\\_%E4%B8%ADmail\(1\).pdf](https://www.gprpae.gov.mo/uploads/userfiles/%E9%A0%98%E4%BA%8B%E6%8C%87%E5%8D%97_%E4%B8%ADmail(1).pdf)，2017年1月18日訪問。
- <sup>3</sup> 見第17/93/M號法令，第72條。
- <sup>4</sup> 見第77/99/M號法令，第24條。
- <sup>5</sup> 見第18/83/M號法令，第25條。
- <sup>6</sup> Douglass C. North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.