

《出入境管控、逗留及居留許可的法律制度》
公開諮詢總結報告

治安警察局

2018 年

目錄

意見來源.....	1
意見摘要及意見立場的歸納標準.....	1
前 言.....	2
第一部分 諮詢工作的總體情況.....	3
1. 諮詢文本和宣傳單張的印發.....	3
2. 透過多媒體進行宣傳.....	3
3. 舉辦多場諮詢會.....	4
4. 推出常見問題集.....	4
5. 意見收集工作.....	4
第二部分 諮詢文本所列議題反饋意見的摘要、分析及評估.....	9
1. 最關注的議題.....	9
2. 比較關注的議題.....	13
3. 較少關注的議題.....	20
第三部分 諮詢文本未列出議題的意見和建議.....	29
第四部分 總結.....	32

意見來源

1. 業界

- 公共範疇：公共機關、部門及實體
- 私人範疇：高等院校、航空公司、船公司、陸路集體運輸公司、旅遊業協會、職業介紹所、酒店業

2. 公眾

意見摘要及意見立場的歸納標準

1. “意見摘要”是指收集所得關於諮詢文本列出議題意見的撮要。
2. “分析及評估”是指在“意見摘要”之後，對於所收集的意見進行簡要分析、澄清、提供信息、以及相關問題將來的解決或處理方向，尤其是立法上的調整。
3. “贊成”是指在意見原文中，就諮詢文本的內容明確地表示贊成，例如出現“贊成”、“贊同”、“認同”、“同意”等字句，或者綜合意見原文內容，可以歸納出意見者就諮詢文本的內容屬於贊成。
4. “不贊成”是指在意見原文中，就相應內容明確地表示不贊成，例如出現“不贊成”、“反對”、“不同意”、“不應該這樣做”等字句，或者綜合意見原文內容，可以歸納出意見者就諮詢文本的內容屬於不贊成。
5. “其他意見”是指就諮詢文本的內容，意見原文提出了其他意見或建議，或只是單純針對實務操作的細節作出提問，但對諮詢文本的內容卻沒有表示任何贊成或不贊成立場。
6. “無效”是指就諮詢文本的內容為侮辱性字句及不雅用語，或不能被理解。

前 言

第 4/2003 號法律《入境、逗留及居留許可制度的一般原則》和第 6/2004 號法律《非法入境、非法逗留及驅逐出境的法律》以及配套的行政法規，包括第 5/2003 號行政法規《入境、逗留及居留許可規章》及第 18/2003 號行政法規《特別逗留證》等，自公佈實施以來已沿用十多年。在此期間，澳門的社會經濟形勢發生了巨大的變化，尤其是隨著內地自由行政策的實施和澳門博彩業的發展，來澳旅遊、工作和升學的非居民人數大幅增加，出入境人數不斷攀升，為促進澳門繁榮發展起到重大的作用，但與此同時，對澳門的公共治安及秩序造成一定的風險。此外，全球範圍內恐怖主義犯罪及有組織犯罪有蔓延的趨勢，澳門應居安思危，做好所需的防範和部署。

為配合社會發展，完善及加強出入境管控工作，確保澳門成為包容開放的國際旅遊休閒中心及宜居的安全城市，治安警察局逐一梳理現存制度的不足和缺漏，參考國際上成功的執法經驗，提出一系列修改及調整方案，編製了《出入境管控、逗留及居留許可的法律制度》諮詢文本，並於 2018 年 5 月 8 日至 6 月 6 日展開為期三十天的公開諮詢，透過多元化的渠道，收集及聆聽社會各界的寶貴意見及建議。

按照《公共政策諮詢規範性指引》的規定，治安警察局將所收集的意見及建議進行整理及分析，編撰成本諮詢總結報告，以便公眾全面瞭解是次諮詢的總體情況，進一步凝聚社會共識，制定適應澳門社會實際情況的《出入境管控、逗留及居留許可的法律制度》法案。

本報告共分為四個部份：第一部份為諮詢工作的總體情況；第二部份為諮詢文本所列議題反饋意見的摘要、分析及評估；第三部份是關於諮詢文本未列出議題的意見和建議；第四部份是總結。

第一部分

諮詢工作的總體情況

在諮詢期內，為推動廣大市民積極參與，廣納社會各界的意見及建議，治安警察局除印製諮詢文本和宣傳單張、製作和播放宣傳短片、設立專題網頁發放資訊、開通電話及傳真接收意見之外，還舉辦多場業界及公眾諮詢會、派員參與公共論壇及出席電視及電台時事節目等，務求與具有直接、間接或潛在利害關係的公共部門及實體、相關業界以及市民大眾進行充分的互動和交流，聆聽社會各界聲音。

1. 諮詢文本和宣傳單張的印發

治安警察局共印製中、葡文諮詢文本 3,300 冊，中、葡文宣傳小冊子 5,000 份，分別放置於治安警察局總部、出入境事務廳大樓、各出入境邊境站，以及政府綜合服務大樓等地點，供公眾取閱。

2. 透過多媒體進行宣傳

治安警察局透過不同方式和渠道發放與公開諮詢有關活動的信息，包括：

- 舉行新聞發佈會，透過各大傳媒向市民公佈諮詢文本的內容和公開諮詢的相關安排；
- 設立專題網頁，上載諮詢文本、圖文包、小冊子、宣傳短片，以及問題集等，並及時發放諮詢動態；
- 在澳廣視及澳亞衛視黃金時段、設於巴士、的士及大型超級市場的媒體平台、治安警察局轄下各宣傳平台，播放宣傳短片；
- 在澳門講場節目時段播放電台廣告；
- 透過澳廣視及澳門日報的手機應用程式、治安警察局在 Facebook、YouTube、微信的社交平台就公開諮詢進行宣傳；

- 出席蓮花衛視電視節目《澳門開講》、澳廣視電視節目《澳門論壇》、澳廣視電台節目《澳門講場》。

3. 舉辦多場諮詢會

2018年5月10日、14日、15日及17日於北安出入境事務廳大樓舉行了四場業界諮詢會，政府部門、高等院校、航空公司、船公司、陸路集體運輸公司及旅遊業協會、職業介紹所和酒店業代表共422人出席。

2018年5月26日、29日及31日於公共行政大樓舉行了三場公眾諮詢會，共有310名市民參加。

諮詢會	日期	對象	出席人數
業界專場	2018年5月10日	政府部門	126
	2018年5月14日	高等院校、航空公司、船公司、陸路集體運輸公司、旅遊業協會	99
	2018年5月15日	職業介紹所	115
	2018年5月17日	酒店業	82
公眾場	2018年5月26日	公眾	90
	2018年5月29日		90
	2018年5月31日		130
合 計			732

4. 推出常見問題集

為使社會各界準確掌握《出入境管控、逗留及居留許可的法律制度》的立法意向，根據諮詢會參與者的提問內容，以及社會輿論所關心的問題，治安警察局推出常見問題集，並進行適時更新及補充。

5. 意見收集工作

意見收集方面，治安警察局透過諮詢會、郵遞、電話、傳真、電子郵

件、專題網頁、電視電台互動節目等渠道，共收到 120 份意見，經整理後，歸納出有效的意見和建議 241 項，無效意見 6 項，詳見下表：

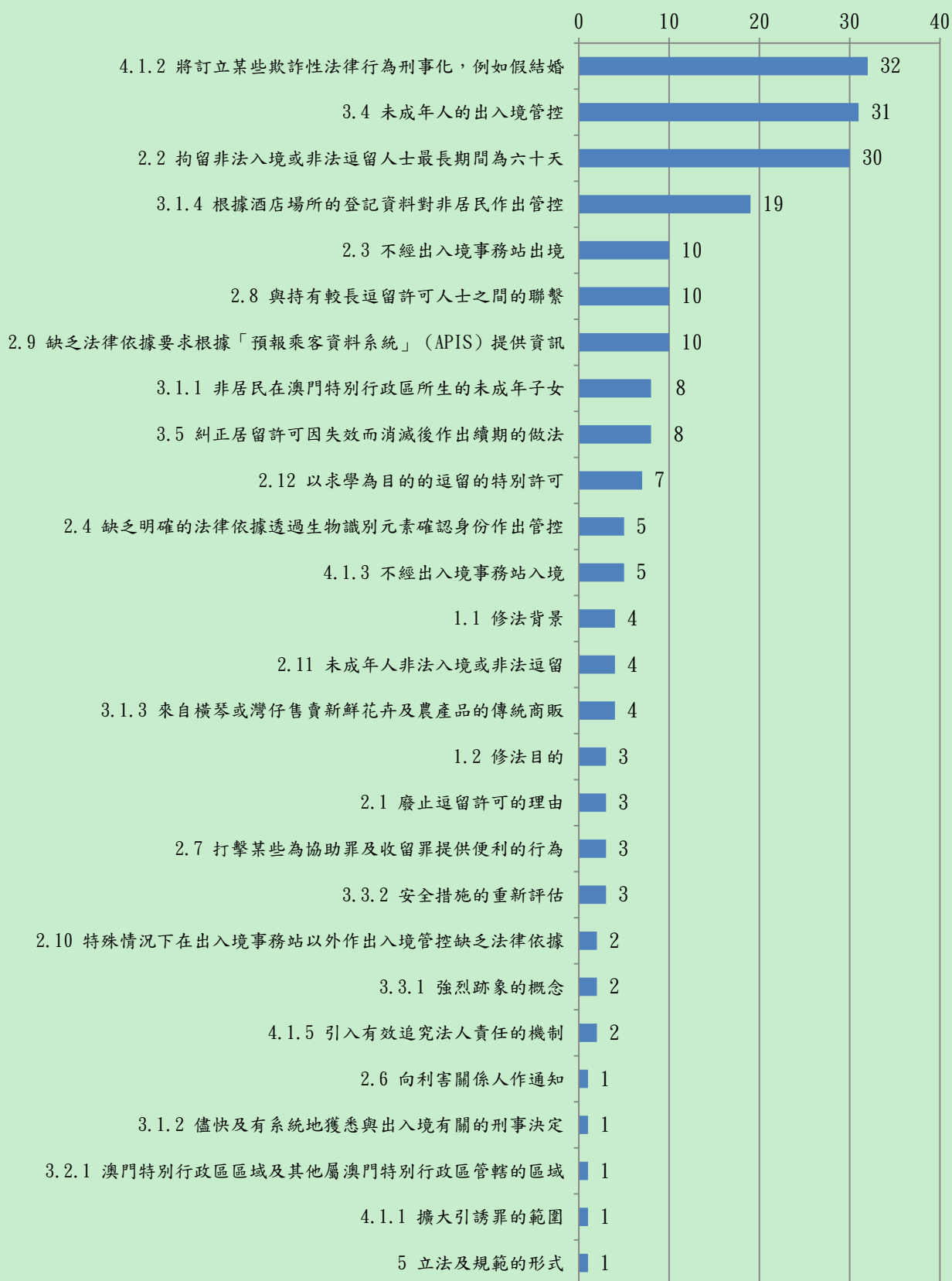
收集途徑	意見數量 (份)	有效意見(項)
專題網頁	21	81
郵寄、遞交	14	29
業界諮詢會	23	32
公眾諮詢會	33	47
電視台專題節目	21	35
電台專題節目	8	17
合計	120	241

有效意見中，與諮詢文本內容相關的意見共 210 項，當中佔比例較大的議題主要有「將訂立某些欺詐性法律行為刑事化，例如假結婚」（諮詢文本 4.1.2），共 32 項意見，佔總意見量的 13.3%，其次為「未成年人的出入境管控」（諮詢文本 3.4）及「拘留非法入境或非法逗留人士最長期間為六十天」（諮詢文本 2.2），分別有 31 項及 30 項意見，佔總意見量的 12.9% 及 12.4%。而諮詢文本未列出議題的意見共 31 項，佔總意見量的 12.9%。

索引號	議題	意見數量	百分比
1.1	修法背景	4	1.7%
1.2	修法目的	3	1.2%
2.1	廢止逗留許可的理由	3	1.2%
2.2	拘留非法入境或非法逗留人士最長期間為六十天	30	12.4%
2.3	不經出入境事務站出境	10	4.2%
2.4	缺乏明確的法律依據透過生物識別元素確認身份作出管控	5	2.1%
2.6	向利害關係人作通知	1	0.4%
2.7	打擊某些為協助罪及收留罪提供便利的行為	3	1.2%
2.8	與持有較長逗留許可人士之間的聯繫	10	4.2%
2.9	缺乏法律依據要求根據「預報乘客資料系統」(APIS) 提供資訊	10	4.2%

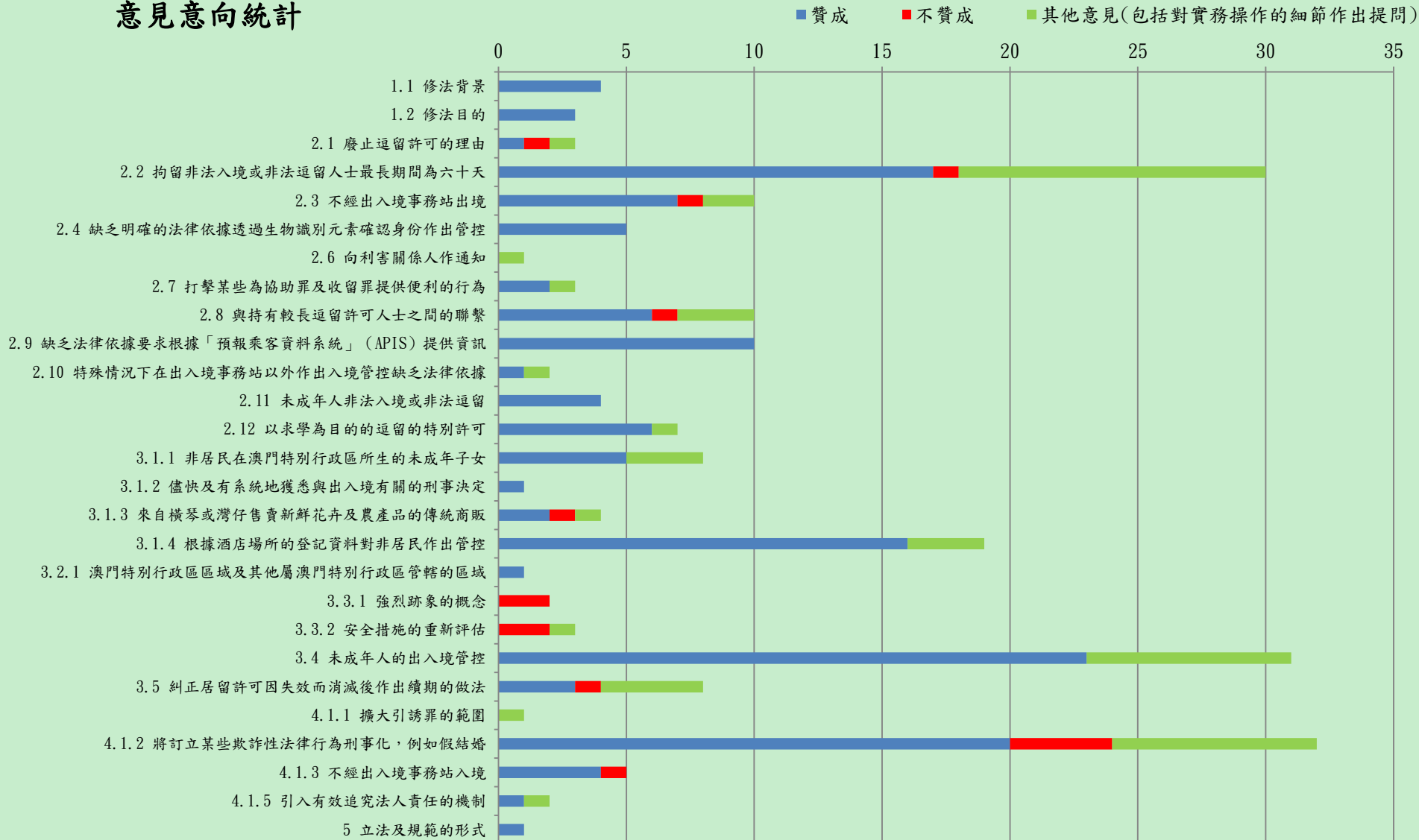
2.10	特殊情況下在出入境事務站以外作出入境管控缺乏法律依據	2	0.8%
2.11	未成年人非法入境或非法逗留	4	1.7%
2.12	以求學為目的的逗留的特別許可	7	2.9%
3.1.1	非居民在澳門特別行政區所生的未成年子女	8	3.3%
3.1.2	儘快及有系統地獲悉與出入境有關的刑事決定	1	0.4%
3.1.3	來自橫琴或灣仔售賣新鮮花卉及農產品的傳統商販	4	1.7%
3.1.4	根據酒店場所的登記資料對非居民作出管控	19	7.9%
3.2.1	澳門特別行政區區域及其他屬澳門特別行政區管轄的區域	1	0.4%
3.3.1	強烈跡象的概念	2	0.8%
3.3.2	安全措施的重新評估	3	1.2%
3.4	未成年人的出入境管控	31	12.9%
3.5	糾正居留許可因失效而消滅後作出續期的做法	8	3.3%
4.1.1	擴大引誘罪的範圍	1	0.4%
4.1.2	將訂立某些欺詐性法律行為刑事化，例如假結婚	32	13.3%
4.1.3	不經出入境事務站入境	5	2.1%
4.1.5	引入有效追究法人責任的機制	2	0.8%
5	立法及規範的形式	1	0.4%
6	諮詢文本未列出的議題 <ul style="list-style-type: none"> — 旅客身份轉外地僱員 — 提供義務工作 — 建議現行延長逗留許可的相關規定 — 建議制定出境限制 — 對居留許可的審批提出意見及建議 — 未分類意見 	31 6 4 1 2 6 12	12.9%
		241	100%

意見收集數量(按數量排序)



*不包括諮詢文本未列出的議題

意見意向統計



*不包括諮詢文本未列出的議題

第二部分

諮詢文本所列議題反饋意見的摘要、分析及評估

根據所收集意見數量的多少，我們將公開諮詢的相關議題按市民關注的程度分為三類，分別是公眾最關注的議題、比較關注的議題，以及較少關注的議題。以下將依次對所收集到的意見進行分析和評估：

1. 最關注的議題

1a. — 4.1.2 將訂立某些欺詐性法律行為刑事化（佔總意見量 13.3%）

諮詢文本指出，便利婚姻，即俗稱的“假結婚”，實際上是夫婦雙方訂立的虛偽合同，其目的是為對方或本人取得澳門特別行政區的居留許可或逗留許可，而不是真正組建家庭，這種行為應明確、單獨訂定為犯罪，使得在這個問題上不存在爭議。另外，其他欺詐性法律行為，如虛假/虛構的事實婚、收養及工作合同，也往往被用作取得居留許可或逗留許可的目的，因此同樣應予以刑事處罰。

➤ 意見摘要：

對於將“假結婚”單獨訂定為犯罪，所收集的意見絕大部分明確表示贊同，並認為需要加大處罰力度，包括提高刑幅（當局考慮將刑幅訂為 2 至 8 年）、不可緩刑、取消因此所獲得的澳門永久性居民資格、訂定專門罪名追究中介。不少意見的關注點集中於以夫妻團聚為目的的居留審批和“假結婚”的偵查工作，建議收緊居留政策、訂定更為嚴格的審批條件，宣傳“假結婚”的危害，以及加強跨部門、跨區域的“假結婚”偵查合作，以達到預防和打擊的目的。

也有少部分意見明確反對將“假結婚”刑事化，認為“假結婚”在世界各地普遍發生，卻沒有國家將之訂定為刑事犯罪，真假婚姻難以釐定，質疑刑事化後的檢控效益。

➤ **分析及評估：**

在“假結婚”案件的調查上，治安警察局與香港入境處、內地出入境部門之間的合作效果良好。

目前當局以偽造文件罪對涉嫌“假結婚”人士進行檢控，司法界對此存有爭議，意見並不統一。將“假結婚”獨立成罪，訂明罪狀要素，有助於減少爭議，順利歸責相關人士。

另外，立法者在訂定某一罪行的刑幅時，需要考慮與刑事制度的協調，以及參考類似性質及嚴重性的犯罪行為的處罰程度。為和類似性質罪行的處罰相協調，因此，對“假結婚”罪建議二至八年的刑幅。

至於以欺詐方式所取得的居留許可或逗留許可，新法將明確規定屬無效。

關於“假結婚”中介人問題，無須專門作出規範，主動共同參與有關犯罪者，按《刑法典》所規定的共犯論處。

1b. — **3.4 未成年人的出入境管控（佔總意見量 12.9%）**

諮詢文本指出，現行法律未明確解決未成年人出入境管控的問題，新法需要對此確定立場。現時的做法是，一般情況下不阻止未成年人出境，但倘收到父母親一方的反對通知書時，或者當未成年人本人或陪同者表現可疑，出入境當局將拒絕其出境。

➤ **意見摘要：**

所收集的意見中，有部分意見認同當局提出的做法，亦有意見認為應加強對未成年人出入境的管控，包括：

- ① 所有未成年人必須在父母/監護人陪同或有書面同意的情況下方可出境；
- ② 特定年齡（比如 12 歲）以下未成年人必須在父母或監護人陪同或有書面同意的情況下方可出境，12 歲以上未成年人可自由出入境，除非父母或監護人事先提出限制出境書面申請；
- ③ 對存有不良紀錄的未成年人，當局應主動管控；
- ④ 為履行《國際性誘拐兒童民事方面公約》，確保被不當遷移或

扣留在澳門的任何締約國兒童迅速返還，應考慮在某些特定的情況下禁止有關個案所涉及的兒童被帶離境；

⑤ 對未成年人出國應作更為嚴格的管控。

意見還認為在加強管控的同時，應當儘量減少對跨境學童，以及學校或社團組織的外地交流活動、比賽等所產生的影響，可使用電子化方式方便父母/監護人提出限制未成年人出境的申請，以及保障未成年人在父母爭奪親權期間出境的權利。另外，有意見認為當局亦應考慮對失智人士採取出入境管控。

➤ 分析及評估：

澳門與鄰近地區之間人流往來頻密，未成年人在無成年人陪同的情況下出行亦十分普遍，現行法律對未成年人的出境沒有特別的管控。據統計，2017年僅澳門居民中的未成年人出入境人次就超過400萬，其中包括2000名每天往返澳門和內地的跨境學童。要求所有陪同未成年人出入境者證明父母親身份，或者出示父母親同意書並不切合澳門的實際情況。因此，應父母親的要求對未成年子女做出境管控，是在管控未成年人出境和應對龐大的出入境人流之間取得平衡的一個可行性方案。當然，倘若未年人或其陪同人在出入境時表現可疑，當局必會主動介入，調查跟進，切實保障未成年人的安全和利益。

在申請對未成年出境進行管控時，出入境當局需要確認申請人的身份、與未成年人的親屬關係，以及親權歸屬等，完全透過電子方式並不可行。

對於有意見指，為履行《國際性誘拐兒童民事方面公約》，確保被不當遷移或扣留在澳門的任何締約國兒童迅速返還，政府認為適宜在法律上明確作出規範，以方便社會工作局履行相關職責，有助於更好地履行國際公約，保護兒童的權益。

行政當局理解社會上對失智人士，尤其是老人家，在沒有家人陪伴的情況下出境可能遭遇各種風險的擔憂，但是一般情況下，成年人只要持有合法旅行證件即享有出境自由，出入境當局沒有限制他們出境的權力，除非收到司法機關禁止出境的相關決定。當然，對於外表和精神狀態明顯有異的人士，出入境當局必

會小心謹慎處理，包括嘗試與其家人取得聯繫。

1c. — 2.2 拘留非法入境或非法逗留人士最長期間為六十天以及旅行證件的扣留(佔總意見量 12.4%)

就拘留期間的相關規定，諮詢文本建議在司法監督下，當未能確定被拘留者的身份、正在等待被拘留者所屬國家的大使館或領事機構提供所需文件或資訊，又或者被拘留者因合理理由而無法出行（例如疾病），拘留期間中止計算。諮詢文本還建議可以預先扣留非法入境或非法逗留者的旅行證件，以防止他們聲稱遺失證件或故意損毀證件，拖延驅逐程序。

➤ 意見摘要：

多數意見對當局中止拘留期間計算的建議表示贊同，但關心長時間中止會否造成無期限拘留、拘留中心的承載能力，以及希望警方積極處理“行街紙”。也有意見就預先扣留非法入境或非法逗留者的旅行證件的作法提出探討。

➤ 分析及評估：

非法入境及非法逗留人士將依法被驅逐出境及禁止入境，為執行驅逐措施，待被驅逐者被拘留在拘留中心。按照現行法律，拘留的最長期間是六十天，期間屆滿後必須釋放非法入境及非法逗留人士。但是，被拘留者常常聲稱遺失旅行證件，或者乾脆聲稱非法入境沒有證件並故意提供不實的身份資料，令其所屬國家的使領館或有關當局無法核實身份，不能及時發出旅行證件。六十天期間屆滿後，當局不能繼續對他們實施拘留，即使連身份也沒有獲得確認，必須予以釋放，故只能發出“行街紙”規定他們定期報到。

這種情況對澳門的治安造成嚴重隱患，因此，治安警察局建議，當未能確認被拘留者的身份、在要求其所屬國家當局提供文件期間，或者因病等其他合理理由無法出行的情況下，有關拘留期間中止計算，並將由司法當局定期對於中止狀況是否仍然維持作出管控，以避免遭到濫用。

中止計算拘留期間的解決建議，針對的是非法入境或非法逗留人士故意拖延驅逐程序的情況。實際上，中止時間的長短很大程度上取決於被拘留者配合與否，只要主動配合當局，有關期間不必長時間被中止。

然而，考慮到市民對於長時間中止拘留期間的關注，政府擬在法案中引入最長拘留期間的限制，類似於歐洲國家的相關做法，並考慮澳門特別行政區所處周邊區域的特點。

關於護照的扣留，雖然，規範澳門特別行政區旅行證件制度的第 8/2009 號法律第 10 條規定，除非有理由懷疑有關旅行證件是偽證或持有者非合法的持證人，否則禁止扣留他人的旅行證件，但是基於公共利益，澳門特別行政區的其他法律可以訂定例外或不同的制度。事實上，扣留旅行證件的做法在澳門特別行政區的法律當中已有先例，例如第 1/2004 號法律《承認及喪失難民地位制度》。

扣留旅行證件的目的是僅為確保驅逐令得以儘快執行，在特定的情況下，經評估具體個案，有理由認為有需要扣留，以防止當事人謊稱遺失或有意損毀護照或旅行證件。而且，扣留證件僅屬臨時措施，不會導致持有人失去對該證件的所有權。證件被扣留期間，相關人士將會獲發經官方認證的憑證，賦予和被扣旅行證件相同的效力，以便需要時向公共或私人實體出示。

2. 比較關注的議題

2a. — 3.1.4 根據酒店場所的登記資料對非居民作出管控（佔總意見量 7.9%）

諮詢文本指出，應明確要求酒店經營人必須在規定時間內，將非居民入住及離開酒店的信息通知治安警察局。

➤ 意見摘要：

酒店業界普遍關注資料傳送方式等具體操作問題，公眾則認為當局在處理資料時必須嚴格遵守《個人資料保護法》的規定保障個人私隱。

旅遊局意見認為，當房屋承租人為非居民時，亦應在規定時間內通報警方，將有助於更好地打擊非法旅館。

➤ **分析及評估：**

治安警察局擬要求酒店經營者在非居民入住和離開酒店的48小時內，將16歲或以上非居民的資料（不包括特別逗留證和外地僱員身份認別證的持有者）向其作出通報。

現時酒店場所根據第16/96/M號法令第47條的規定，對旅客資料作出登記，包括姓名、國籍、身份證明文件種類和編號、居留地，以及到達、離開的日期和時間等。據了解，目前大多數酒店已採用電子方式登記旅客資料，未來只需要透過安全方式將相關資料傳送給治安警察局。至於一些仍採用傳統手寫方式登記旅客資料的小型酒店或賓館，政府將考慮給予一定期間的適應期，逐漸採用電子化的方式登記資料，而在此之前則可以透過傳真方式向警方傳送資料。

至於為打擊非法旅館而通報非居民承租人資料的建議，政府認為更適宜在修訂第3/2010號法律《禁止非法提供住宿》時提出、探討及規範。

2b. — 2.3 不經出入境事務站出入境（佔總意見量4.2%）

為確保有效和全面地對於出入境人流作出管控，諮詢文本建議將來不經出入境事務站入境或出境，將構成行政違法，可被科處罰款。

➤ **意見摘要：**

在收集的意見中多數認同此項建議，針對非居民非法出入境及逾期逗留方面認為應加大阻嚇力，甚至應仿效鄰近地區，刑事處罰有關行為；另亦比較關注居民因出入境工作人員的疏失造成出入境記錄缺失而導致被處罰，當事人搭乘或駕駛的船舶因風浪、導航系統故障等原因越過水域是否會觸犯法律，以及新法如何規管外地漁民上岸等實際問題。

有一份意見反對規定澳門居民必需經出入境事務站入境及出境，認為侵犯居民出入境自由的權利，違反澳門基本法及《公民權利和政治權利國際公約》。

➤ **分析及評估：**

出入境管控是執法部門針對經由海、陸、空出入境的人流所作的管理，實施對象不分居民和非居民。澳門回歸後仍實施獨立的出入境管控，現行法律規定，任何抵澳或離澳人士必須於官方設立的出入境事務站辦理出入境手續。

與世界各國或各獨立地區的國境（邊境）管理相同，旅客在經澳門各出入境事務站時，不但需要接受身份證件的查驗，還需要接受適當的安全檢查，隨身所攜帶的行李物品亦需要接受安全檢查、海關檢查及衛生檢疫，目的是確保人流和物品處於合法狀態。

出入境管控背後所涉及的某些公共利益，例如公共安全及公共秩序，對於社會舉足輕重，因此，理應適用於所有人，不論是居民抑或非居民。相關的管控措施並不抵觸《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》和國際法。

對於有意見認為應刑事處罰非居民非法出入境及逾期逗留的行為，不同於鄰近地區，澳門向來遵從刑法最少干預原則，如果能夠不使用刑罰，而用其他手段亦能達到預防和打擊非法入境及非法逗留的行為，維護公共安全及秩序，則不應採用刑罰這一最後手段。事實上，近年來警方在預防和打擊非法入境及非法逗留方面取得不錯的成效，沒有必要將有關行為刑事化，而隨著新法的修訂這方面的工作將有望取得更好的成效。

任何人士在澳門進行水上活動時非因其意願而越過水域界線，執法部門將按實際情況進行客觀的分析和評估並接納合理解釋，尤其是不可抗力的情況。

外地漁民上岸必須前往出入境事務站辦理出入境手續，否則屬於非法入境，這個做法仍將被維持。

2c. — 2.8 與持有較長逗留許可人士之間的聯繫 (佔總意見量 4.2%)

諮詢文本提出在新法中規定獲九十天以上逗留的特別許可之人士，有義務向治安警察局通報其住所資料。

➤ 意見摘要：

業界及公眾之意見普遍關注具體操作，建議治安警察局開設電子方式以方便相關人士作出通報，亦有香港居民查詢在澳門逗留是否需要通報地址。

有一份反對意見則認為沒有通報的必要。

➤ 分析及評估：

修法建議是為有效及時地聯繫獲得逗留的特別許可而長期逗留澳門的外地居民，主要是學生、外地僱員及其家屬等，不針對一般遊客。

治安警察局將積極研究和推進申報和更新住址的各項便利措施，包括利用網上服務或自助服務機等。

2d. — 2.9 缺乏法律依據要求根據「預報乘客資料系統」(APIS) 提供資訊 (佔總意見量 4.2%)

諮詢文本指出，目前缺乏法律依據明確要求航空公司按“預報乘客資料系統”提供資料，建議應在新法中規定，運送乘客至澳門特別行政區的空運經營人，須於乘客辦理登機手續後，將包括機組成員在內的所有乘客資料傳送至治安警察局。

➤ 意見摘要：

業界關注有關措施實施的時間和具體操作，以及由於商務／私人飛機及直升機的營運方式與一般營運商業航班的航空公司有所不同，在建立預報乘客資料系統時必須考慮這些空運經營人的獨特性和執行預報乘客資料系統可能遇到的困難，促請當局作周全考慮。

公眾則較為關注收集有關資料的理由，以及當局和航空公司必須嚴格按照《個人資料保護法》處理資料，保障乘客私隱。

➤ **分析及評估：**

預報旅客資料是指航空承運人在辦理乘機手續的過程中獲得旅客的個人數據和航班細節。航班起飛之後，這一信息以電子方式傳遞給目的地邊防管制機構。這些機構隨後就可比照其數據庫，檢查旅客的詳細資料，查明那些抵達之後需要進一步檢查的旅行者，這一信息也便於高效和迅速地放行低風險人員。預報乘客資料系統（APIS）最早是由美國於 1992 年制訂標準並開始實施，其後成為國際標準，歐洲、美洲、亞洲多國和地區相繼推行預報乘客資料系統，要求航空運輸業者提供所搭載的乘客及機組人員的相關資訊。

澳門有必要採用國際通用標準構建和實施預報乘客資料系統，確保公共安全，預防恐怖主義及跨境犯罪，方便旅客和機組人員出入境，促進合法和安全的國際和區際旅行。

政府將在制定有關施行細則規定時，充分聽取相關部門及業界的意見，並為空運經營人預留充裕的準備時間。

2e. — 3.1.1 非居民在澳門特別行政區所生的未成年子女（佔總意見量 3.3%）

諮詢文本建議對非居民在澳門特別行政區所生子女的情況進行規範，建議生父母應在子女出生後的九十天內向治安警察局出入境事務廳或任何出入境事務站證明已為子女取得旅行證件，否則將被廢止逗留許可及在上指期間屆滿後的兩年內不允許申請居留或逗留的特別許可。

倘若嬰兒在出生後九十天內離境則不需要辦理上指證明，因為辦理出境手續必定已取得旅行證件。

➤ **意見摘要：**

所收集到的意見絕大多數認為應對相關情況進行規管，並關注倘非居民父母按要求證明已為子女取得旅行證件是否意味著他們可以繼續留在澳門，以及一旦父母被廢止逗留許可，子女會

否因缺乏回國旅行證件而滯留，還有文本所建議的處罰是否足夠等問題。

➤ **分析及評估：**

非居民不因在澳門出生而自動獲得居留或逗留的權利，為完善出入境管控，法律應明確規範在澳門出生的非居民的逗留狀況。

對於非居民，尤其是外地僱員，逗留許可非常重要，他們來澳門的主要目的是工作，因此，廢止生父母的逗留許可及在上指期間屆滿後的兩年內不允許申請居留或逗留的特別許可的處罰已屬嚴厲，相信具有足夠的阻嚇力。

廢止父母的逗留許可不妨礙他們為子女辦理回國的旅行證件。獲相關國家簽發旅行證件並不代表這些孩子有權在澳門逗留或居留。

2f. — **3.5 糾正居留許可因失效而消滅後作出續期的做法（佔總意見量 3.3%）**

諮詢文本認為現行居留許可制度中，允許利害關係人在居留許可失效後的一百八十天內，仍可透過為延遲續期說明理由及繳納罰款得到續期的規定，存在不合理性和不明確性。因此提出在新法中規定利害關係人應提前在一個合理的期間申請續期，例如在有效期屆滿前的一百二十天的首六十天或九十天，一旦續期申請逾期提出但尚在居留許可的有效期限內，將被收取一項費用以補償需要額外加急處理的成本，並批給居留許可延期，期間相當於預計完成程序的時間。

➤ **意見摘要：**

收集的意見中，關注當局的建議是否包含例外情況，會否與第 3/2005 號行政法規《投資者、管理人員及具特別資格技術人員臨時居留制度》的續期規定有所抵觸，以及提前續期會否影響對通常居住時間的計算。

➤ **分析及評估：**

根據現行規定，即使居留許可有效期屆滿，在隨後的一百八十天內利害關係人作出解釋並繳交罰款，仍然可以申請居留許可續期，但這種規定存在不清晰之處，未能明確界定居留許可有效期屆滿但正在進行續期程序的人士是居民還是非居民，所以，新法擬規定居留許可失效就不再具有居民身份。

諮詢文本建議居留許可續期申請應在有效期屆滿前一百二十天的首六十天或九十天內提出，以便給予當局比較充裕的時間組成卷宗進行審批，並在申請人居留許可到期前作出決定。如果利害關係人在上述一百二十天的最後三十天才提出續期申請，則需為延遲申請繳納一定的費用以補償行政當局進行正常工作外所需的加急安排。

為居留許可續期的效力，居住時間將計至決定作出前，因此提前遞交續期申請並不會影響對通常居住時間的計算。

第 3/2005 號行政法規所訂定的居留許可特別制度將繼續適用，直至在適當時候以適當方式作出修訂。由於一般居留制度的規定僅屬補充適用，因此現對續期期間的建議並不影響投資者、管理人員及具特別資格技術人員按該行政法規所訂期限申請續期。然而，在居留許可有效期屆滿後，將和其他人一樣不再被允許申請續期。

2g. — 2.12 以求學為目的的逗留的特別許可（佔總意見量 2.9%）

諮詢文本建議將現行法律中，規定申請逗留的特別許可的外地學生在高等教育機構報名或註冊，改為必須註冊，排除僅報名之情況，且課程必須由本澳高等教育機構所開辦並受官方認可。

➤ **意見摘要：**

所收集的意見關注逗留許可的審批標準，包括建議應該以課程設置的年期作為判斷，又或僅限全日制課程，意見也關注廢止逗留許可的理由，以及建議先透過電子方式取得學生資料，以便

當局可預先作出審查，亦可以加快行政效率。

也有意見認為對來澳升學的非居民不宜採取過於嚴苛的態度，外地學生來澳遊學或短期學習交流等均有利於本澳教育發展，希望治安警察局在修法過程中進行考量，避免過於嚴苛的條例限制和影響外地人在澳門的體驗。

➤ **分析及評估：**

就讀澳門高等教育學位課程的非本地居民一般均可獲得與課程期間相同的特別逗留許可，行政當局將來也無意改變這方面的逗留政策。諮詢文本的建議只是完善現行條文，避免有人透過不斷報讀一些高等教育機構所舉辦的短期非全日制課程，試圖長期留澳，杜絕有意利用報讀課程而取得在澳門長期逗留的現象。因此，有關的修改建議對真正來澳門學習交流、遊學的非居民並不構成影響。

治安警察局現時與各高等院校之間建立了有效地溝通機制，一旦接獲學生中途退學的通知，將即時對其逗留許可作出處理。

對於透過電子方式預先對學生逗留資格進行審查的建議，當局將積極研究以提高行政效率。

3. 較少關注的議題

3a. — 2.4 缺乏明確的法律依據透過生物識別元素確認身份作出管控（佔總意見量 2.1%）

諮詢文本提出警務部門經常遇到透過行使偽造證件或他人真確證件，使用虛假身份的個案，為有效打擊非法入境及非法逗留，以及更好地預防犯罪，特別是危險性較大的犯罪、恐怖主義犯罪及有組織犯罪等，有必要在法律中明確規定收集非居民的生物識別元素。

➤ **意見摘要：**

意見普遍贊成明確規定收集非居民的生物識別元素，但有意見則認為當局應評估有關措施對通關效率的影響。

➤ **分析及評估：**

收集非居民的生物識別元素是加強出入境管理的重要舉措，目前世界上已有許多國家和地區實施這一措施，例如美國、日本、部分申根國家、我國台灣地區等，均已在入境檢查中實施生物識別元素核實身份。

比較常見的生物識別元素除指紋外，還包括人臉、虹膜等人體特有的生理特徵。首階段將收集指紋和面相，而隨著科學技術的不斷發展和成熟，不排除未來會發現和採用其他生物識別技術。

澳門是國際旅遊城市，人流往來頻密，每天有數十萬人次出入境，在預防打擊非法移民和犯罪活動的同時，應盡可能提高出入境通關的效率。目前，參考實施採集旅客生物特徵國家或地區的經驗，採集指紋和面相的程序相當快速便捷，有助提高證件查驗效率，出境時尤可縮短查驗時間，完全符合治安警察局一向致力達成的在確保澳門特別行政區安全的前提下，為旅客提供便利通關的目標。

3b. — 4.2 不經出入境事務站入境（佔總意見量 2.1%）

諮詢文本指出，現行法律並未將不經出入境事務站入境的行為訂定為犯罪，然而應考慮將在特定情況下不經出入境事務站入境的行為刑事化，即當利害關係人在親身接獲當局對其實施安全措施意向的通知後，非法入境或試圖非法入境（即不經出入境事務站入境，或經出入境事務站但逃避當局的管控，又或是用虛假證件或他人證件），並科處與非法再入境相同的處罰。

➤ **意見摘要：**

所收集的意見除表示贊同外，還建議仿效香港將所有非法入境行為刑事化，以提高阻嚇性，打擊偷渡行為。

➤ **分析及評估：**

關於非法入境刑事化的問題請參閱本報告第 2b 點。

3c. — 2.11 未成年人非法入境或非法逗留（佔總意見量 1.7%）

諮詢文本建議在法案中，訂明對非法入境或非法逗留未成年人的父母或負責行使親權的人科處罰款。

➤ **意見摘要：**

在所收集到的意見中，除表示贊同外，建議加重罰則，例如涉及第二次違法的父母或負責行使親權之人應負上刑事責任。

➤ **分析及評估：**

警方經常遇到一些未成年人非法逗留的個案，有些逗留時間頗長，對此，未成年人本身不受處罰，而對於其父母親也沒有罰款或其他處罰機制，既不利於有效遏止這種現象，也不利於這些未成年人的健康成長，因此治安警察局建議在法案中訂明對父母或負責行使親權的人科處罰款。

然而考慮到罰款對於非居民父母或行使親權人的阻嚇作用有限，政府將考慮以廢止其等在澳門的逗留許可取代罰款。

重複作出有關行為將按屢犯處理。在極端情況下，除科處罰款外，治安警察局還可命令他們限期安排有關未成年人離開澳門，否則有可能因違令而負上刑事責任。

3d. — 3.1.3 來自橫琴或灣仔售賣新鮮花卉及農產品的傳統商販（佔總意見量 1.7%）

諮詢文本建議，在出入境補充性法規中，訂定條文規範來自橫琴和灣仔的新鮮花卉及農產品售賣者的出入境和逗留。

➤ **意見摘要：**

所收集的意見關注當局現時是否有對有關人士進行出入境審查和貨物查驗，也有意見質疑允許該等人士來澳從事為自身利

益活動的合法性。

➤ **分析及評估：**

珠海灣仔居民來澳門售賣鮮花農產品的傳統由來已久，1988年當時的澳門市政廳開始明確允許他們從事相關活動，這一做法被延續至今。售賣者的人數由澳門和珠海市兩地政府相關部門協商確定。相關人員每天在澳門逗留不得超過 16 個小時，由澳門海關和內地海關嚴格監管人及貨物的進出情況。治安警察局擬在新法中將這一習慣做法規範化，並由該局對相關人員的出入境進行管控。

3e. — 3.3.1 強烈跡象的概念及 3.3.2 安全措施的重新評估（佔總意見量 0.8%及 1.2%）

諮詢文本建議，應在新法中明確，以涉嫌犯罪或準備犯罪而得出某人存在危險為依據所作出的拒絕入境或禁止入境的行政決定，應以比較適合行政法的“正當理由”取代刑事訴訟中“強烈跡象”的概念。另一方面，為公正處理個案，新法亦應明確訂定，倘事後根據司法當局的批示或裁判內容認定被針對者的行為不存在，或雖然存在但並非被針對者所為，又或者有關行為雖然存在，但由於出現阻卻不法性或罪過的情況，而未對被針對者進行刑事歸責，在這種情況下，應被針對者的要求，行政當局需對所實施的廢止逗留許可或禁止入境的安全措施重新作出評估。

➤ **意見摘要：**

有意見認為現時行政當局以存在強烈跡象犯罪作為拒絕非居民入境理由，做法可行的情況下，不應以正當理由取而代之，否則只會造成行政當局自由裁量權過大，司法審查和監督有限，被針對人權益受損。

➤ **分析及評估：**

強烈跡象是刑事訴訟法中的概念，現行法律以此作為拒絕入境和禁止入境措施的理由，容易使人產生錯誤的認知，誤以為行政當局的決定是附帶條件的，取決於司法當局對有關事項的刑事

決定。事實上，實施拒絕入境、禁止入境等安全措施所展開的行政程序是完全獨立的程序，並不依附於刑事訴訟程序，被針對者是否被提起控訴及最終是否被追究刑事責任，對於是否實施安全措施並不具有重要性。行政當局僅需以被針對人所作出的可能構成犯罪的行為本身作為依據，對其人格品行進行適當的分析和考量，進而採取措施防止其入境，確保公共治安及秩序不受損害。只要該行為是事實存在的，並且在行政調查卷宗中得到證明，便具備實施安全措施的正當理由。

對於有意見指倘若預見存在阻卻不法性的原因（例如，因受到的人身傷害而作出正當防衛），行政當局根本不應對相關人士實施安全措施，而不必等待法院確認阻卻不法性原因的存在。按照善意原則、適度原則等行政法一般原則，行政當局現時亦負有如此行事的法定義務。諮詢文本只是建議應在法律中以明確、清晰的方式規定被針對人，如認為有需要，有權要求對於那些在實施安全措施之時，行政當局對於具體事實前提理解錯誤或不完全掌握必要的訊息（例如，事後在刑事偵查或審判時才查明）而處理的個案進行重新評估。

3f. — 2.1 廢止逗留許可的理由（佔總意見量 1.2%）

諮詢文本建議對廢止逗留許可理由的相關規定作出調整，獨立成為因重複進行違反法律或規章的活動，或入境後非居民的行為明顯地與許可在澳門特別行政區逗留的目的不符。

➤ 意見摘要：

所收集的意見關注當局如何判斷非居民在澳門從事的活動與允許逗留的目的不符，以及是否會造成行政當局裁量權過度。

➤ 分析及評估：

澳門是一個旅遊城市，出入境手續便利，世界上有七十多個國家和地區的居民可免簽證進入澳門；其他不免簽證國家當中，絕大多數國家的國民可以在入境時申請入境許可。香港居民入境和逗留幾乎沒有限制，而隨著自由行政策的實施，內地居民來澳

門也越來越方便。因此，澳門每年接待的旅客人數眾多，據統計，2017年達到三千二百多萬人次，2018年1月至9月期間則為二千五百多萬人次。

絕大多數非居民來澳門的目的是旅遊，包括觀光、購物、休閒娛樂或探親訪友、參加講座研討會、觀看展覽展銷等，但是也有些人所從事的活動與旅遊完全無關，為保護及保障社會整體利益當局應做出干預和反應，在必要時廢止有關逗留許可。

政府在草擬法案時，將根據世界旅遊組織所使用的概念，嘗試在文本中明確非居民入境的目的。

3g. — 2.7 打擊某些為協助罪及收留罪提供便利的行為（佔總意見量 1.2%）

諮詢文本認為治安警察局在打擊某些為協助罪及收留罪提供便利的行為時存在困難，應將本人或他人收受金錢或其他利益而為協助罪或收留罪提供便利的行為單獨刑事化。

➤ 意見摘要：

收集的意見認為當局應對首次非法入境、協助非法入境，以及收留非法入境或非法逗留者的人士，設立或提高刑罰，從制度上打擊非法移民。

➤ 分析及評估：

意見雖然與本點建議沒有直接關係，但反應出市民對於打擊非法入境及非法逗留的關注。

3h. — 2.10 特殊情況下在出入境事務站以外作出入境管控缺乏法律依據（佔總意見量 0.8%）

諮詢文本建議，在法律中明確在特殊情況下出入境管控可以在出入境事務站以外作出。

➤ 意見摘要：

意見要求明確適用範圍。

➤ **分析及評估：**

按現行規定，出入境管控必須在出入境事務站進行，但隨著澳門特別行政區旅遊業的不斷發展，除澳門國際機場、各客運碼頭外，相信將來使用直升機、遊艇進出澳門的人亦會不斷增多。直升機場、遊艇停靠碼頭或其附近未必均設有出入境事務站，且直升機、遊艇的進出港時間並不固定，不適宜一一設立出入境事務站，配置設施設備和相應的人手。因此，建議立法明確允許透過支付一定的費用，有需要時在出入境事務站以外作出入境管控，例如在直升機場或進入澳門特別行政區管理水域的船隻上進行。

3i. — 4.1.5 引入有效追究法人責任的機制（佔總意見量 0.8%）

諮詢文本建議，除非法僱用罪外，法人還應對實施引誘罪、協助罪、收留罪，承擔刑事責任。

➤ **意見摘要：**

所收集的意見贊同引入有效追究法人責任的機制，並關心具體條文的訂定。

➤ **分析及評估：**

新法將明確規定法人，即使屬不合規範設立者，以及無法律人格的社團，當其機關或代表人以該等實體的名義及為其利益、或者其機關或代表人故意違反本身所負的監管或控制義務而導致聽命於其的人以該等實體的名義及為其利益，實施引誘罪、協助罪、收留罪，將負上刑事責任。

3j. — 2.6 向利害關係人作通知（佔總意見量 0.4%）

諮詢文本認為警務部門在滿足法律對通知的相關規定方面存在困難，應參考其他法律規定予以解決。

➤ **意見摘要：**

對治安警察局將來以寄出掛號郵件推定作出通知表示關注。

➤ **分析及評估：**

現時，警務部門按照《行政程序法典》的相關規定進行通知，但該法典對於通知方面的規定並不足夠，有需要進行增訂，而所參照的《民事訴訟法典》第 200 條至 202 條，以及其他法律的類似規定，例如第 3/2007 號法律《道路交通法》第 113 條，均能配合實際需要而又不抵觸《基本法》。

3k. — 3.1.2 儘快及有系統地獲悉與出入境有關的刑事決定（佔總意見量 0.4%）

諮詢文本建議，新法應規定法院秘書處需儘快向行政當局寄送與出入境事宜有關的完整裁判書影印本，使行政當局根據法律對於實施安全措施的必要性及時作出評估。

➤ **意見摘要：**

所收集的意見除贊同上述建議外，還認為即使非居民僅涉及行政罰款，其他政府部門亦應通知治安警察局。

➤ **分析及評估：**

現時，如有需要出入境部門可以協助其他部門在出入境事務站向相關人士發出通知，例如稅務執行通知，又或外地居民必須繳清罰款後方允許入境等。

31. — 3.2.1 澳門特別行政區區域及其他屬澳門特別行政區管轄的區域（佔總意見量 0.4%）

諮詢文本建議，應在新法中明確入境及出境澳門特別行政區的概念。

➤ **意見摘要：**

意見建議在相關條文中，應列明澳門特別行政區管轄範圍。

➤ **分析及評估：**

關於入境及出境澳門特別行政區的概念，應參考透過第 128/2015 號行政長官公告公佈的中華人民共和國國務院令第 665

號所訂定的澳門特別行政區區域範圍。此外，還應考慮一個新的實際情況，即有些區域雖不屬澳門特別行政區，但由澳門特別行政區管轄，如澳門大學橫琴校區。

3m. — 4.1.1 擴大引誘罪的範圍（佔總意見量 0.4%）

諮詢文本建議，引誘罪應適用於非法出入境，即不單是入境，引誘他人不經出入境事務站出境，也構成犯罪。

➤ **意見摘要：**

意見關注引誘罪的具體要素。

➤ **分析及評估：**

引誘罪並非新增的罪名，現行第 6/2004 號法律《非法入境、非法逗留及驅逐出境的法律》第 13 條規定，引誘或教唆他人進入或逗留在澳門特別行政區而致使其處於非法入境或非法逗留的狀態，處最高二年徒刑，新法將在條文中增加引誘他人不經出入境事務站出境，又或經出入境事務站但逃避治安警察局管控，同樣構成犯罪，並處以相同的刑罰。

第三部分

諮詢文本未列出議題的意見和建議

在諮詢過程中，社會各界對於諮詢文本未列出的議題也提出了一些意見和建議，主要關注遊客身份轉外地僱員的問題、提供義務工作、新增其他類別的逗留許可、建議調整現行延長逗留許可的相關規定、建議制定出境限制，以及對於現時居留許可的審批提出意見及建議。

1. 遊客身份轉外地僱員的問題

多份意見關注當局對於以遊客身份在澳門找工作並轉為外地僱員現象的解決方案。澳門特別行政區政府目前正著手在第 21/2009 號法律《外地僱員法》及相關行政法規中引入修改，以期採取措施杜絕遊客身份轉外僱的現象。

2. 義務工作的問題

有意見提出義務工作的問題，即非居民純粹為幫助他人、出於善心、無私、自願提供無償工作。

這方面的內容受第 17/2004 號行政法規《禁止非法工作規章》規範，該行政法規規定所有工作即使是無償性質亦不免除必要的行政許可。

3. 新增其他類別的逗留許可，例如觀光、比賽、商務、探親、實習、會議、學生交流、醫療、投資創業

目前，一般非居民入境所獲得的逗留許可均為旅遊目的，為參觀景物景點、購物（自用或當作手信）、享受休閒娛樂活動、探親訪友、參加研討會、觀看展覽、參展、參加節慶活動、文化學術交流、短期學習及培訓、參觀訪問、接受治療、宗教崇拜等，因此無須細分許可的類別。

現所檢討的法律制度主要是關於傳統的較長時間的特別逗留許可，例如高校學生的逗留、居民或外地僱員家屬的逗留、中華人民共和國中央人民政府官方代表機構工作人員及公共企業及公共資本企業工作人員及家屬的逗留等。

然而，如同現行第 4/2003 號法律那樣，法案將預留空間，當有需要時，行政長官可以透過行政法規設立其他類別的特別逗留許可，並規管申請條件及程序。

在澳門從事勞動活動或為自身利益從事活動而逗留的特別許可由專門法例訂定。

4. 建議調整現行延長逗留許可的相關規定

就調整現行延長逗留許可相關規定的建議，當局認為透過對行政程序的優化已可達到改善的目的，未必需要修改法律，但將在草擬相關條文時作出適當的考慮。

5. 建議制定非居民出境限制

關於制定非居民出境限制的建議，除非法律所規定的例外情況，或者司法機關根據法律作出相反的決定，非居民享有離境自由。按照第 52/99/M 號法令《行政上之違法行為之一般制度及程序》，對非居民科處罰款後，即使不繳納亦不影響其離境，但在繳清罰款之前則不得再次入境。

倘若因非居民未盡某特定義務而有需要限制其離境，應在相關的特別法例中明確訂定。

政府將考慮在新法中就相關議題制定一般性規定。

6. 對於現時居留許可的審批提出意見及建議

有市民對於居留許可的給予提出一些意見和建議，例如引入外地專才、檢討以家庭團聚為目的的居留許可審批標準（如收緊／放寬夫妻團聚為由

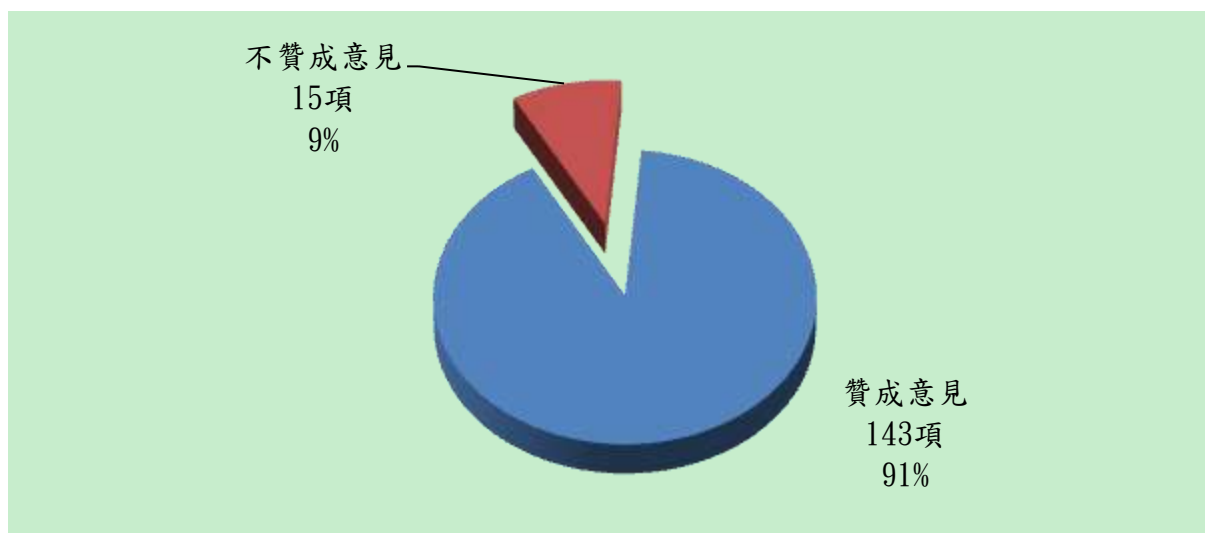
的居留申請)等，主要涉及具體情況下的執法，行政當局將作出適當考慮。

第四部分

總結

澳門特別行政區《出入境管控、逗留及居留許可的法律制度》公開諮詢旨在廣泛聽取市民意見，凝聚社會共識，這項工作已經順利完成，對此，治安警察局衷心感謝社會各界和廣大市民踴躍發表意見和建議，共同做好是次修法工作。

經歸納整理所收集的意見和建議，對諮詢文本內容表示贊成的意見數量佔絕大多數，而有些意見雖然沒有明確表明立場，但是就相關內容提出不少寶貴的建議，對法律的草擬工作起到重要的作用。



在整理本諮詢報告期間，治安警察局及保安司司長辦公室亦正着手跟進《出入境管控、逗留及居留許可的法律制度》法案的草擬和完善工作，並根據公開諮詢所收到的意見，檢視有關內容，制定貼近澳門實際情況的出入境法律制度，致力在確保澳門特別行政區安全安寧的同時，為市民大眾提供出入境的便利。