



澳门高等教育
法学系列教材

总主编◎张绍彦

澳门基本法导论

AOMEN JIBENFA DAOLUN

张德瑞

主编



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

D721.94
2023



澳门高等教育
法学系列教材

总主编◎张绍彦

澳门基本法导论

AOMEN JIBENFA DAOLUN



张德瑞

主编



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

内容提要

《澳门基本法导论》一书,不仅详细介绍了澳门特别行政区基本法产生的过程、特点与法律地位,而且还以澳门回归前后对比的方式,深入阐释了澳门特别行政区基本法的主要内容。本书就中央与澳门特别行政区的关系,澳门居民的基本权利和义务,行政长官,行政、立法和司法机关,以及经济制度、文化和社会事务、对外事务全面展开论述。本书阐述了澳门基本法的要义,辨析了其法理基础,探究了其实施中存在的不足,研习了其完善的基本路径。本书的出版,不仅对澳门特别行政区的法学教育和理论研究具有较为重要的意义,而且,书中对澳门基本法的解释、修改和完善提出的一些意见与建议,无疑也可以为澳门特别行政区基本法的实施提供理论上的支持。

责任编辑:龚卫

责任校对:韩秀天

装帧设计:张冀

责任出版:卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

澳门基本法导论 / 张德瑞主编. —北京:知识产权出版社, 2011.8

ISBN 978-7-5130-0376-6

I. ①澳… II. ①张… III. ①特别行政区基本法-研究-澳门 IV. ①D921.94

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第116006号

澳门高等教育法学系列教材

澳门基本法导论

AOMEN JIBENFA DAOLUN

张德瑞 主编

出版发行: 知识产权出版社

社址: 北京市海淀区马甸南村1号

网址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

责编电话: 010-82000860 转 8120

印刷: 北京市凯鑫彩色印刷有限公司

开本: 720mm×960mm 1/16

版次: 2011年8月第1版

字数: 303千字

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82005070/82000893

责编邮箱: gongwei@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 16.75

印 次: 2011年8月第1次印刷

定 价: 38.00元

ISBN 978-7-5130-0376-6/D·1246 (3532)

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

《澳门高等教育法学系列教材》

编 委 会

主 任：庄善裕

副主任：王敏远 刘月莲

总主编：张绍彦

编 委：（按姓氏笔画为序）

兰仁迅 白晓东 许少波

张国安 张绍彦 张德瑞

钟付和 钟伟丽 翁文旋

阎二鹏 梁 伟 靳学仁

戴仲川

《澳门基本法导论》

主 编：张德瑞

编写人员：张德瑞 陈斯彬 黄温泉

总 序

法治是人类当代文明社会的基本生活规则。20 世纪 80 年代以来，中国致力于全面建设社会主义法治国家和法治社会。法律和法学教育是达成法治文明和法治社会的基本途径之一。

澳门是中国不可分离的一部分，1999 年 12 月 20 日回归祖国怀抱，从此进入一国两制、澳人治澳的新的历史发展时期。法治应当成为澳人治澳、高度自治、实行社会管理和治理的普遍基础。因此，回归之后，实施以《澳门基本法》为基础和框架的法律、法学教育，对于一直适用葡国法律、法治传统、法律文化的澳门社会来说，具有重大的政治意义和现实意义。

“面向海外，面向港澳台”是国立华侨大学的办学方针。早在澳门回归祖国成立特别行政区之前，秉承“为侨服务”“汇通中外，并育德才”的办学理念和宗旨，1997 年华侨大学法学院（时名法律系）就开拓了在澳门的教学和办学工作。历经 14 年的积累和努力，华侨大学法学院为澳门特别行政区培养了 7 届法律专科、5 届法律本科和 1 届法律硕士专门人才，为澳门特别行政区警务、法务和政务等部门的人力配备，提供了有力的支持，得到了澳门特别行政区政府和社会各界的充分肯定和广泛赞誉。

2007 年开始，华侨大学法学院迎来了历史性的发展机遇，华侨大学和中国社会科学院法学研究所进行战略合作，共建华侨大学法学院。先后于 2007 年和 2010 年，由中国社会科学院法学研究所选派知名学者、著名法学专家担任华侨大学法学院院长，充分发挥法学所综合实力雄厚、位居法学研究核心和前沿等综合优势，校、所合作共赢，进一步增强华侨大学法学院的办学水平和科研实力。经过 3 年多的努力，双方共建法学院的战略合作已取得显著成效。本套教材的组织编写和出版，也是校、所合作，共建法学院的重要工作和成果之一。

根据澳门教学不断发展的实际情况，为满足广大学员日益增强的，在掌握内地法律知识的同时，也能够了解澳门相关法律知识的需求，由澳门镜海学园提供专项经费资助，从 2009 年起法学院

成立专门机构，组织编写这套澳门高等教育法学系列教材，规划出版计 20 余种。由我国著名侨务活动家、著名法学家、前任华侨大学校长、华侨大学首届法律系主任庄善裕教授亲任编委会主任。庄善裕先生不仅是法学院的创始人，也是华侨大学境外法学教学、澳门办学的创始人和奠基者，对澳门的法学教学和本套教材的编写出版，都倾注了大量心血。经过广大教师和多方人士的共同努力，特别是知识产权出版社编辑团队的精心工作，今天，这套系列教材得以面世。

在境外开展法律教育并组织编写专门的系列教材，这在中国法学教育史上，还是前无古人的“创举”。这套教材的出版，也是我们鼓足勇气，并竭尽全力进行的一种尝试，力图探索我国进行境外法律、法学教育与交流的途径和方式。但澳门学员本身的情况和需求，决定了实施教学和组织教材编写的难度。这套教材不仅要求提供内地法律的基本知识和基本原理，还需要结合澳门地区的文化观念、法律知识甚至语言习惯，并结合两地的司法实例进行阐述、讲解。特别是澳门特别行政区实行的具体部门法律，多数由葡国文本翻译编撰而来，同时杂糅了其他国家和地区的立法成果，文本的翻译、理解和资料搜集都面临难以想象的困难。这些困难也阻碍了人们对澳门法律制度的研究和对澳门法律制度的准确把握。可资借鉴的成果和资料都相当有限。加之，我们本身的水平不高，因此，这套教材的编写，从组织到内容和形式，都难免存在这样那样的问题和不足，诚望广大读者和专家、学者及有关人士，不吝指正，以便为共同促进我国海外、境外法学教育、交流事业，不断提高发展水平，作出更大贡献。

是为序。

澳门高等教育法学系列教材

编委会

2011 年 6 月

前言

1999年12月20日,澳门回归到祖国的怀抱,成为当代中国历史上一件具有标志性意义的重大事件。这是继香港回归之后贯彻“一国两制”伟大构想、促进祖国和平统一的又一次成功实践,也是澳门广大居民以及中华民族改写历史、创造历史的一个崭新契机。为了宣传澳门基本法和澳门教学的需要,特编写了这本《澳门基本法导论》。

本书的编写充分考虑澳门法学专业本、专科教材的要求和澳门教学的特点,力求在体例和内容上有所创新。首先,按照澳门基本法的大致框架,将本教材的内容分为七章,分别为澳门基本法的制定、一国两制的基本法律涵义、中央与特别行政区的关系、澳门居民的基本权利和义务、澳门特别行政区的政治体制、澳门基本法的解释和修改以及澳门特别行政区的经济、文化与社会制度。其次,突出了重要的内容。澳门基本法的内容很多,不可能也没有必要把所有的内容都拿来研究,必须有所选择。本书对那些能直接反映澳门基本法特点的内容作了比较详尽的阐述,而对那些不具有明显特色的内容则采取了略述或不述。最后,本书根据教学的需要,在各章之后给学生留下了一些思考题,引导学生对本章的内容进行思考。

本书编写过程中,参考、借鉴了国内外学者的观点,吸收了一些宪法学方面的最新研究成果,限于教材体例未能一一标注,敬请谅解并致谢意。由于作者学理不深、学养不足,书中难免会有错谬舛误之处,欢迎读者诸君不吝赐教。

本书所有参编人员均为华侨大学法学院长期从事宪法学教学与研究的专业教师,具有较为丰富的教学经验和较为扎实的理论功底。具体写作分工如下(以撰写章节先后为序):

张德瑞:第一章、第二章、第三章。

陈斯彬:第四章、第六章。

黄温泉:第五章、第七章。

全书最后由张德瑞博士统一修改定稿。

张德瑞

2010年8月

目 录

第一章	澳门特别行政区基本法的制定	1
第一节	澳门特别行政区基本法制定的背景	2
第二节	澳门特别行政区基本法的制定过程	6
第三节	澳门基本法的结构和主要内容	9
第四节	特别行政区基本法的基本理论问题	12
思考题		21
第二章	“一国两制”的基本法律涵义	23
第一节	关于“一国”的法律涵义	24
第二节	“两制”的法律涵义	27
思考题		36
第三章	中央与澳门特别行政区的关系	37
第一节	澳门特别行政区的法律地位	38
第二节	中央和澳门特别行政区关系的确立	44
第三节	中央享有的权力	48
第四节	澳门特别行政区的高度自治权	63
思考题		68
第四章	澳门居民的基本权利和义务	69
第一节	澳门居民基本权利和义务概述	70
第二节	澳门居民的概念	76
第三节	平等权	80
第四节	澳门居民的政治权利	87
第五节	澳门居民的自由权	101
第六节	澳门居民的社会权	126
思考题		141
第五章	澳门特别行政区的政治体制	143
第一节	澳门特别行政区政治体制概述	144
第二节	澳门特别行政区的行政体制	155
第三节	澳门特别行政区的立法机关	172
第四节	澳门特别行政区的司法制度	183

	思考题	201
第六章	澳门基本法的解释和修改	203
	第一节 澳门基本法的解释	204
	第二节 澳门基本法的修改	209
	思考题	213
第七章	澳门特别行政区的经济、文化与社会制度	215
	第一节 澳门特别行政区的经济制度	216
	第二节 澳门特别行政区的文化和社会制度	234
	思考题	254
	参考文献	255

第一章 澳门特别行政区基本法的制定

本章导读：

1999年12月20日，澳门回归到祖国的怀抱，成为当代中国历史上一件具有标志性意义的重大事件。这是继香港回归之后贯彻“一国两制”伟大构想、促进祖国和平统一的又一次成功实践，也是澳门广大居民以及中华民族改写历史、创造历史的一个崭新契机。本章介绍了澳门基本法的制定背景和制定过程、澳门基本法的结构和主要内容，对特别行政区基本法涉及的一些基本理论问题，如澳门基本法与宪法的关系，澳门基本法的地位与法律效力等问题，也简要地进行了分析。

第一节 澳门特别行政区基本法制定的背景

一、“澳门”名称的演变

澳门古时的名称很多,演变也十分复杂。在“澳门”这一地名没有出现之前,半岛的北部叫望厦,又名望厦村,是著名的古村落。近代《中美五口贸易章程》因于澳门望厦村的普济禅院签订又名《中美望厦条约》,望厦这一地名也因此而载入中国近代史册,为世人所熟知。半岛南部则有“濠镜”“濠镜澳”“濠镜澳”“濠江”“香山澳”“澳门”和“海镜”等名称。基于这种原因,也有人提出,澳门是世界上拥有名字最多的地区。也有学者称因为濠外壳的内壁平滑如镜,故称“濠镜”;而在明代舶口多称为“澳”,而澳门在明代之时,已经成为广州附近的海湾之一,故濠镜澳因此得名。后来因“濠”字不雅,文人便改之为濠,于是又有“濠镜澳”、“濠镜”和“濠江”之名。除此之外,此地还因受香山县管辖而被称之为香山澳。“海镜”则是因当地民众希望“海平如镜”而得名。^①之所以叫“澳门”,还有一种说法,因为“濠镜澳”南面海上有4个小岛,右边是小横琴岛、大横琴岛,左边是凼仔岛、路环岛,纵横交错像一个“十”字,被称“十字门”,明代屈大均著的《广东新语》记载:“澳有南北二台,台者山也,以相对,故谓‘澳门’。”由上述的变化可以看出,澳门的正名古时叫“濠镜澳”或“濠镜”,澳门只是其众多名字中的一个。

澳门除中文名称外,还有外文译名,其英文名称是 Macao,葡文名称是 Macau。在葡萄牙人入住澳门后,使其又有了许多新名称,如 Amaqua、Amachoam、Macao、Macau 等。值得指出的是,澳门的英文名称 Macao 和葡文名称 Macau 跟中文的澳门并无直接的对译关系,外文译名也与汉语本意不同。

二、历史上澳门问题的由来

澳门位于中国南部海岸边缘,珠江和西江三角洲的南端,包括澳门半岛、凼仔岛和路环岛三个主要部分。面积为 27.5 平方公里(2005 年 12 月 31 日统计),人口为 51.4 万(2006 年第一季度统计)。据 1987 年联合国统计,澳门的人口密度达到每平方公里 55 167 人,高居世界榜首。香港为每平方公里 14 185 人,居

① 黎中坚.99 回归——澳门经贸概览 [M]. 北京:中国经济出版社,1999:27.

世界第二位。澳门半岛三面环海，北面以关闸为界，与珠海市香港区毗邻，距广州约 145 公里；东面隔海距香港约 40 公里；西面与珠海湾仔隔河相望，半数以上的土地是填海而成的。凼仔岛在澳门半岛南面，经澳门大桥与澳门半岛连接。路环岛位于凼仔岛的南面，是澳门地区最大的岛屿。广州、香港、澳门都是珠江三角洲的大港市，向有广州市、香港地、澳门街之说，通称“省港澳”，历来关系密切。从更大的范围来看，澳门在东亚的位置也适中，它正当东南亚与东北亚航路的中继站，东北距离东京大约 2 800 公里，西南距离新加坡 2 600 公里左右，东南距离马尼拉只有 1 200 公里。这样的地理位置，对澳门的经济发展和外经贸往来起着重要作用，在某种程度上，也奠定了它自 16、17 世纪起就在东西方贸易和东西方文化交流中的重要地位。

澳门与香港同为珠江口岸的港口，但在位置上澳门港口的条件远不及香港优良。无论内港还是外港，水均较浅，枯水期时，水深不足 0.5 米，航道需要经常疏浚。

旅游、建筑、制衣业是澳门经济的三大支柱。澳门的赌业尤为发达，1961 年葡萄牙通过法例，规定澳门为“旅游区”，鼓励发展赌业，除旅游娱乐公司得到较大发展外，澳门又陆续增加跑狗、同力球、赛马会和印发彩票等赌博公司。赌税成为澳门政府最主要的财政收入。

澳门历来是中国领土。鸦片战争期间，葡萄牙殖民当局非法强占了澳门，并造成了中国长期未能对澳门行使主权的历史遗留问题。

远在新石器时代，澳门地区已有中国先民生活的遗迹。公元前 3 世纪，秦始皇统一中国后，澳门就已经入中国的版图，成为中国南海番禺县的一部分。此后，从晋代起，属东官郡；在隋代，属南海郡；在唐代，属东莞县。在北宋时期，澳门进一步受到中原人士的关注。蒙古入主中原后，南宋濒于覆灭，闽浙一带官绅军民纷纷避难南逃。1152 年，南宋政府撤东莞县，并割南海、番禺、新会三县的滨海地带，建立香山县，澳门遂划入香山县辖。

15 世纪中叶，葡萄牙的封建贵族和商人开始远航东来。1514 年，葡人首次来到广东的屯门岛，在岛上树立了一块有葡国国徽的石碑。1557 年，葡人开始在澳门定居，并视澳门为其在华的唯一居留地。1572 年至 1849 年，葡人一直向中国明、清两朝政府交纳租税。

鸦片战争爆发以后，澳门葡人一反以往按时交租纳税的常态，而是紧跟西方列强，企图改变澳门的法律地位，将其变为自己的殖民地。1843 年夏，澳门葡国军事负责人公然照会两广总督耆英，要求废除向清政府交纳的“地租银”，由

葡兵驻防整个澳门半岛，并提出宣布澳门为自由港、降低税率等一系列不合理要求。清政府除同意对澳门在管理上采取某些“量为变通”等措施以外，对其他涉及中国管辖权的要求均加以拒绝。1845年11月20日，葡萄牙殖民者以葡国女王的名义颁布法律，悍然单方面宣布澳门为“自由港”，任命亚马勒为澳门总督，并封闭中国海关。由于亚马勒做恶多端，激起民愤，于1849年8月被当地爱国民众杀死。葡国殖民者以此为借口，乘机以武力强占关闸，绑走中国士兵，正式占领了澳门半岛，随后于1851年和1864年分别侵占了凼仔岛和路环岛。1887年，清政府派拱北海关税务司赫德（英国人）赴葡萄牙里斯本参加缉私会议。葡外交部趁机与赫德秘密勾结，签订了《中葡会议草案》，规定：“由中国准葡国永驻管理澳门以及居澳之地与葡国治理其他地处无异。”同年12月1日，中葡双方在北京签订了《中葡北京条约》，重申上述内容，并规定以10年为限，“期满须于6个月之前先行知照，酌量更改，若彼此未曾先期声明更改，则税课仍照前章完纳”。1909年，清政府和葡萄牙派特使在香港举行勘界会议，但经9次会议，仍争执不下，因而澳门界址终未确定。由于“会订界址”等手续均未完成，因此在法律上上述条约一直没有正式生效，中国对澳门地区的领土主权始终没有丧失。1928年4月28日，《中葡北京条约》第四次期满，7月6日，国民党政府外交部照会葡方，声明中止上述条约，并于11月19日与葡国另订《中葡友好通商条约》。但葡萄牙继续侵占澳门的现实并未改变。

所以，澳门并非如葡萄牙殖民者曾宣扬的，是当年的中国皇帝作为对葡殖民者帮助中国政府平息兵变“赏赐”给葡萄牙的，而完全是被葡萄牙殖民当局强行侵占的，是历史遗留问题。

三、中葡关于澳门问题的解决

新中国成立以后，中国对香港和澳门的基本方针是“长期打算，充分利用”，即暂时不考虑收复香港和澳门，但这并不意味着中国放弃对港澳的领土主权，而是在特殊的国际环境和历史条件下充分利用港澳的特殊条件，为内地的社会主义现代化和经济建设服务。在建国初期，如果单从军事上讲，中国政府完全可以一鼓作气收复港澳地区。但由于当时面临帝国主义的封锁，而要搞好新中国的社会主义建设，不仅需要一個和平安定的国际环境，也需要学习世界上一切先进的技术和管理，从而推动中国经济的发展。20世纪50年代中期，毛泽东和周恩来在谈到香港问题时，就曾一再指出：香港是气象台、观察站、交际处，目前对我们还有用处，暂时还不收回来好。这也就是说，不在短期内打算收回香港和

澳门，是为了长期利用港澳的有利条件，为我国的社会主义现代化建设服务。这个政策的实质是在坚持港澳主权属于中国的前提下，允许港英、澳葡暂时管理港澳，保持资本主义制度不变，并利用港澳的有利条件，为我国内地的社会主义建设事业服务。这样的政策也决定了在我国实行改革开放政策，国际环境发生变化，解除了帝国主义的封锁之后，收回香港和澳门成为必然的趋势。

中国和葡萄牙政府是1979年2月建交的。当时双方曾就澳门问题达成原则谅解，明确“澳门是中国的领土”，中葡将在适当的时候通过谈判解决澳门前途问题。因此我国对澳门恢复行使主权只是时机问题，在主权问题上中葡双方没有争议。1984年12月，中国国家主席李先念对葡萄牙共和国进行了友好访问，并就澳门问题同葡萄牙领导人交换了意见。

1985年5月，葡国总统埃亚内斯应邀访华。两国领导人就解决澳门问题进行了磋商，双方认为谈判解决澳门问题的时机已经成熟。5月20日，双方发表中葡新闻公报，宣布中华人民共和国政府和葡萄牙共和国政府经过友好磋商，决定于1986年6月最后一周在北京开始就解决历史遗留下来的澳门问题进行会谈。为此，中国政府提出了解决澳门问题的三项基本方针：一是一定要在本世纪末，即2000年以前收回澳门，并恢复行使主权；二是在恢复行使主权后按照“一国两制”的指导思想和《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）第31条的规定，在澳门设立特别行政区，继续实行资本主义制度50年不变；三是在恢复行使主权的前提下，保持澳门的稳定和发展。

中葡关于澳门的谈判自1986年6月30日开始，到1987年9月23日结束，共进行了四轮会谈，并于1987年4月13日在北京正式签署了关于澳门问题的联合声明。中葡双方谈判时间不长的原因有两方面：一是中葡双方在澳门问题上不存在主权问题的争议，谈判直接进入中国如何恢复在澳门行使主权以及恢复行使主权后的制度安排，双方争议较小，其中只在澳门回归时间的问题上产生过一些分歧。在谈判中，葡方认为交还澳门需要时间准备，因而主张在2000年以后的适当时间将澳门归还中国，但中国政府主张一定在2000年之前收回澳门，最终达成的协议是在1999年11月20日中国恢复对澳门行使主权。二是有中英谈判解决香港问题的先例和经验，澳门回归后中国政府在澳门的制度安排以及如何处理过渡期的问题等方面都参考了香港问题的处理方式。

中葡关于澳门问题的协议，包括一个主体文件和两个附件。主体文件即《中华人民共和国政府和葡萄牙共和国政府关于澳门问题的联合声明》（以下简称《中葡联合声明》）。1987年11月，葡萄牙国会一致批准通过《中葡联合声明》。

1988年1月在北京互换批准书,《中葡联合声明》正式生效。《中葡联合声明》全面反映了中国对澳门问题的基本政策,随后而来的澳门基本法,就是根据《中葡联合声明》尤其是其附件1的精神制定的,甚至可以说,《澳门基本法》是《中葡联合声明》的规范化、具体化和条文化。

第二节 澳门特别行政区基本法的制定过程

一、澳门基本法的制定过程

《中葡联合声明》生效后,起草《澳门特别行政区基本法》的工作提上议事日程。1988年4月13日,第七届全国人民代表大会第二次会议通过决定,成立澳门特别行政区基本法起草委员会,负责《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》(简称《澳门基本法》)的起草工作。根据规定,澳门特别行政区基本法起草委员会向全国人民代表大会负责,在全国人民代表大会闭会期间向全国人民代表大会常务委员会负责。1988年8月29日第七届全国人大常委会通过了澳门特别行政区基本法起草委员会的名单,正式组成了包括内地和澳门的专家和各界代表共48人的澳门特别行政区基本法起草委员会(其中澳门委员22人,包括2名“土生葡人”),负责《澳门基本法》起草的工作。国务院港澳办公室主任姬鹏飞任主任委员,王汉斌、李厚、何厚铨、何鸿燊、胡绳、郭东坡、马万祺、雷洁琼、钱伟长为副主任委员。另外,为了更好地了解澳门社会对基本法的意见,1989年4月还组织了由澳门各界代表人士共90人组成的澳门基本法咨询委员会,使其成为联系起草委员会和澳门社会的纽带。

《澳门基本法》起草委员会于1988年9月5日成立并正式开始工作,到1993年1月基本法(草案)获基本法起草委员会第九次全体会议通过为止,工作时间长达4年4个月之久,在此期间先后共举行了9次全体会议、70次专题小组会议、3次主任委员扩大会议和3次区旗、区徽图案评选委员会会议;还先后两次就基本法(草案)征求意见稿和基本法(草案)向澳门各界人士和内地各省、自治区、直辖市及中央各部门、各政党、各人民团体广泛征求意见。

1993年3月31日,第八届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》及其3个附件,即《澳门特别行政区行政长官的产生办法》《澳门特别行政区立法会的产生办法》和《在澳门特别行政区实施的

全国性法律》。全国人大在通过《澳门基本法》的同时，还通过了《关于〈中华人民共和国澳门特别行政区基本法〉的决定》《关于设立中华人民共和国澳门特别行政区的决定》《关于澳门特别行政区第一届政府、立法会和司法机关产生办法的决定》等文件。澳门基本法的起草和制定，标志着“一国两制”的伟大理论拥有了更加坚实的法律基础，也为澳门特别行政区的法制化提供了标准。

二、澳门特别行政区基本法的基本原则

基本法的任务是将我国政府对港澳的一系列特殊的方针政策具体化和法律化，体现“一国两制”的精神，因此在制定基本法时主要遵循了下列原则：

（一）保持繁荣稳定原则

在基本法制定之时，香港和澳门的经济发展及居民的生活水平都较内地高，特别是香港，已属经济高度发达的地区。如果因为中国政府恢复对香港、澳门行使主权而导致香港和澳门的不稳定、出现经济衰退和社会动荡的局面，无论是对我国的现代化建设还是对香港和澳门同胞的利益都是有害的。所以，如何保持香港、澳门的繁荣和稳定是我国政府及其领导人在制定解决香港和澳门问题的基本方针时一个最基本的出发点。我国政府明确提出，在恢复行使主权的前提下，要维持港澳地区的繁荣和稳定。也就是说，我们不仅要收回香港和澳门，而且收回的还必须是繁荣和稳定的香港和澳门；同时，在收回以后，仍要继续保持港澳地区的繁荣和稳定。

如何实现保持香港和澳门繁荣稳定的目标？最根本的方法是实行“一国两制”的原则。所以，保持繁荣稳定的目标决定了“一国两制”方针的实行。因为如果在香港和澳门回归后要在这些地方实施社会主义制度，不仅会遭到英国和葡萄牙的抵制，而且会造成香港和澳门同胞的恐慌，这样在过渡期内就会出现人口和资金的外流，香港和澳门的繁荣稳定就无法保持。“保持香港和澳门的繁荣与稳定”始终是制定对香港和澳门的方针政策的一个重要出发点，基本法多处体现了这一规定。例如，基本法规定，香港和澳门不实行社会主义的制度和政策，保持其原有的资本主义制度和生活方式 50 年不变；保护私有财产权；保持自由港和独立的关税地区的地位；原有的法律基本不变。

（二）“一国两制”原则

由于历史的原因，香港和澳门分别被英国和葡萄牙强占。因此，香港问题和澳门问题的核心是中国对香港和澳门恢复行使主权的问题，基本法正是为解决这些历史遗留问题，实现祖国统一和领土完整而制定的。坚持“一国两制”原则，

既有利于维护国家的统一、主权和领土完整，又能保证特别行政区实行高度自治，这一原则始终贯穿于基本法。两部基本法在序言中宣称：国家决定，按照“一国两制”的方针，在香港和澳门设立特别行政区，不在香港和澳门实行社会主义制度；在具体条文中，基本法规定：特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分，是中华人民共和国的一个享有高度自治权的地方行政区域，直辖于中央人民政府，这些体现了“一国”的原则。在确保祖国统一、主权和领土完整统一的前提下，基本法赋予特别行政区高度自治权，特别行政区可以不实行社会主义的制度和政策，保持其原有的资本主义制度和生活方式；此外，特别行政区还享有立法权、行政管理权、独立的司法权和终审权等，这些都体现了“两制”的方针。

（三）循序渐进发展民主的原则

在香港和澳门回归之前，它们长期处于英国和葡萄牙的殖民统治下，在政治体制方面实行的是总督制，由英国和葡萄牙政府分别派遣总督及其他高级官员总揽一切政务，当地居民不可能参与当地的政治决策，所以从未享有过真正的民主权利和自由。当中国政府决定收回香港之后，英国政府决定在香港进行所谓的民主制度改革，企图在过渡期内构建能够使自己在香港回归后仍然对其施加影响的政治体制。这种企图遭到了中国政府的反对。中国政府的基本立场是：按照“一国两制”的方针，在两个特别行政区将分别实行“港人治港”和“澳人治澳”的政策，当地居民将开始行使自己的民主权利，当地居民中的中国公民还将行使宪法赋予的公民权利。但是，民主从来不是一蹴而就的，而只能是循序渐进地发展。考虑到香港和澳门的历史、现实以及各阶层人士的政治要求、民主意识和承受能力等因素，基本法在设计特别行政区的政治体制时，遵循逐步发展适合于香港和澳门实际情况的民主制度的原则，规定了循序渐进的发展程序，直至最后达到全面和充分的民主制度。

（四）原则性和灵活性相结合的原则

基本法以“一国两制”为总的指导方针，而“一国两制”本身就是原则性和灵活性高度结合的体现，这一原则也被贯彻到基本法的其他规定中。例如，在中央与特别行政区的关系方面，基本法规定，特别行政区的外交事务归中央管理，但特别行政区享有一定的外事管理权；在语文方面，基本法规定，中文是特别行政区的正式语文，但英文也是香港特别行政区的正式语文，葡文也是澳门特别行政区的正式语文；在司法人员方面，《香港基本法》规定，香港可以在其他普通法地区聘请法官。