

一国两制与 澳门特别行政区基本法

肖蔚云 主编
北京大学出版社

一国两制与澳门特别 行政区基本法

主 编 肖蔚云

撰稿人 肖蔚云 许 昌 杨静辉

北 京 大 学 出 版 社

新登字(京)159号

图书在版编目 (CIP) 数据

一国两制与澳门特别行政区基本法/肖蔚云主编. -北京: 北京大学出版社, 1993

ISBN 7-301-02315-4

I. 一...

II. 肖...

III. ①一国两制-政治制度-研究 ②基本法-特别行政区-研究-澳门

IV. D927. 659

书名: 一国两制与澳门特别行政区基本法

著作责任者: 肖蔚云主编

标准书号: ISBN 7-301-02315-4/D·225

出版者: 北京大学出版社

地址: 北京大学校内

邮政编码: 100871

排印者: 北京大学印刷厂

发行者: 北京大学出版社

经销者: 新华书店

版本记录: 850×1168毫米 32开本 13.5印张 350千字

1993年11月第一版 1993年11月第一次印刷

印数: 0001—2800册

定价: 11.00元

前 言

1993年3月31日我国又一部具有历史意义和国际意义的创造性杰作《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》(以下简称澳门特别行政区基本法或基本法),由第八届全国人民代表大会第一次会议通过了。16世纪中叶以来的澳门问题,经过我国几代人的长期奋斗和牺牲,今天终于在党的领导下,以“一国两制”的伟大方针,实现对澳门恢复行使主权,建立澳门特别行政区,实现中国人民梦寐以求的共同愿望,这是全国人民的一件大事,也是我国法制建设史上的一件大事。

三年前当香港特别行政区基本法通过时,为了阐述与宣传这部史无前例的法律,作者曾与北京大学法律系几位同事编写过《一国两制与香港基本法律制度》一书,后来香港又以繁体字出版,这部书对在国内宣传“一国两制”方针与推广香港特别行政区基本法的内容和精神,起了一定的积极作用。

1988年澳门特别行政区基本法开始起草后,作者商议应再写一本关于澳门特别行政区基本法的著作,继续研究、阐述建设有中国特色社会主义理论的主要内容之一的“一国两制”及其伟大实践,同时也是对澳门特别行政区基本法诞生的庆贺。

本书的前言、第一、二、六、七章及结束语为肖蔚云执笔,第三、四、五章为杨静辉执笔,第八、九、十、十一、十二章为许昌执笔,最后由肖蔚云统一修改定稿。在写作中作者引用了澳门特别行政区基本法起草委员会及咨询委员会的一些资料,引用了一些同行的著作,并得到基本法起草委员会澳门委员吴荣恪先生、北京大学出版社的大力支持,使此书能成为与前一部关于香港特别行政区基

本法相配套的书,作者对此深表谢意。作者虽然参加了澳门基本法的起草或参与了一些有关起草的具体工作,但由于我们的水平所限,不妥之处,请同行和读者批评指正。

作 者

1993年4月1日

目 录

前 言	I
第一章 一国两制与法制化	1
第一节 一国两制的含义与基本内容	1
第二节 一国两制方针的法制化进程	10
第三节 一国两制法制化的重要意义	15
第二章 澳门特别行政区基本法的制定过程与结构	23
第一节 澳门特别行政区基本法的制定过程	23
第二节 澳门特别行政区基本法的结构草案	40
第三章 澳门特别行政区基本法的序言与总则	51
第一节 澳门特别行政区基本法的序言	51
第二节 澳门特别行政区基本法的总则	66
第四章 中央和澳门特别行政区的关系	83
第一节 中央享有的权力	84
第二节 澳门特别行政区享有的高度自治权	104
第五章 澳门居民的基本权利和义务	122
第一节 澳门居民的定义	122
第二节 澳门居民享有的各项基本权利和自由	126
第三节 澳门居民的基本权利和自由的保障	145
第四节 澳门居民的基本义务	152
第六章 澳门特别行政区行政长官与行政机关	154
第一节 行政长官	154
第二节 行政机关	186
第三节 澳门特别行政区第一届政府	195
第七章 澳门特别行政区立法机关	201

第一节	立法机关的性质与法律地位·····	201
第二节	议员的资格、立法机关的产生·····	203
第三节	立法机关的职权·····	210
第四节	立法会主席、副主席·····	214
第五节	立法会的工作程序·····	218
第六节	议员的权利与议员资格的丧失·····	221
第七节	澳门特别行政区第一届立法会·····	226
第八章	澳门特别行政区的司法制度·····	231
第一节	概述·····	231
第二节	澳门特别行政区的法院和检察院·····	233
第三节	澳门特别行政区法院的管辖和审判原则·····	245
第四节	澳门特别行政区的律师制度和对外司法 联系·····	250
第九章	澳门现行法律·····	256
第一节	澳门现行法律的内容及其历史演变·····	256
第二节	澳门现行法律的渊源和特点·····	260
第三节	澳门现行的主要法律·····	266
第四节	澳门原有法律与法律本地化·····	268
第十章	澳门特别行政区的市政机构和公务人员·····	273
第一节	市政机构·····	273
第二节	公务人员·····	282
第三节	澳门特别行政区的公务人员制度·····	289
第十一章	澳门特别行政区的经济制度·····	302
第一节	私有财产权的法律保障·····	303
第二节	财政和税收制度·····	307
第三节	金融和货币制度·····	315
第四节	贸易制度·····	321
第五节	重要产业政策·····	329

第六节	劳工政策和环境保护·····	340
第十二章	澳门特别行政区的文化与社会事务·····	343
第一节	概述·····	343
第二节	教育制度·····	344
第三节	科技和文化政策·····	348
第四节	宗教政策·····	353
第五节	专业制度·····	355
第六节	社会福利制度·····	358
第七节	社团制度·····	362
结束语 ·····		367
附 录 ·····		378
附录一	中华人民共和国澳门特别行政区基本法·····	378
附录二	全国人民代表大会关于《中华人民共和国 澳门特别行政区基本法》的决定 ·····	407
附录三	全国人民代表大会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·····	408
附录四	全国人民代表大会关于批准澳门特别行政 区基本法起草委员会关于设立全国人民代 表大会常务委员会澳门特别行政区基本法 委员会的建议的决定·····	410
附录五	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·····	411

第一章 一国两制与法制化

第一节 一国两制的含义与基本内容

“一个国家，两种制度”的方针是制定澳门特别行政区基本法的指导方针，澳门特别行政区基本法是这一方针的体现、具体化和法律化，它的各个章节都贯穿了这一方针，因此要研究澳门特别行政区基本法，首先必须研究“一个国家，两种制度”的方针，只有对“一国两制”方针有一个基本的理解，才能正确了解澳门特别行政区基本法的精神。

一、一国两制的含义

关于“一国两制”的含义，邓小平同志曾经作了一个非常概括的说明：“就是在中华人民共和国内，大陆十亿人口实行社会主义制度，香港、台湾实行资本主义制度。”^①这里当然也包括澳门在内实行资本主义制度。对这一含义如果更详细一点说，即国家在必要时得设立特别行政区，特别行政区直辖于中央人民政府，享有高度自治权，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，但外交、防务属中央人民政府管理。在特别行政区，不实行社会主义制度和政策，保持原有的资本主义制度和生活方式，50年不变。

小平同志进一步指出对“一国两制”方针要有全面的认识，他

^① 邓小平：《建设有中国特色的社会主义》（增订本），人民出版社1987年版，第46页。

说：“‘一国两制’要讲两个方面。一方面是社会主义国家里允许一些特殊地区搞资本主义，不是搞一段时间，而是几十年、成百年不变。另一方面，也要确定整个国家的主体是社会主义。两制是两个方面的，不是‘一制’，而是‘两制’。”^① 这是说，“一国”和“两制”是两个不可分离的两方面，不能只重视一个方面而忽视另一个方面，只讲“两制”，不讲“一国”，或者只讲“一国”，不讲“两制”，都是不正确的。只讲高度自治，不讲国家的主权、统一和主体是社会主义，那将形成“两国两制”；只强调国家的主权、统一和主体是社会主义，而不讲高度自治，那就成了“一国一制”，都是不正确的。“一国”与“两制”的正确关系应当是在坚持“一国”的前提下允许在它的一些特殊地区存在不同的制度，坚持我国的主体是社会主义，坚持国家的主权和统一，这是“一国两制”的前提，离开我们的社会主义国家和国家主权，就谈不上实行“两制”。小平同志在中英关于香港问题的谈判中指出：“主权问题是不容谈判的”，“我们不会放过一分一毫，更不用说一寸。”^② 所以特别行政区虽然享有高度自治权，实行不同的制度，但中央与特别行政区的关系不是平分秋色、平起平坐的关系，而是单一制国家与其地方行政区域的关系、中央与地方的关系。当然，说“一国”是前提，只是说明“一国”与“两制”的依存关系，是在“一国”的前提下两种制度并存，但不能因此而否定“两制”的存在和必要性。如果这样认识和理解“一国”与“两制”的关系，那也是不对的。

二、一国两制的基本内容

在党的第 14 次代表大会上的报告中，江泽民同志将“一国两

^① 《关于中华人民共和国香港特别行政区基本法的重要文件》，人民出版社 1990 年版，第 16 页。

^② 《决不接受损害中国主权的任何“建议”》，《人民日报》1993 年 1 月 29 日。

制”的构想作为建设有中国特色社会主义理论的主要内容之一。按照这一具有创造性的构想实现祖国和平统一大业,是对马克思主义理论的发展。了解与阐明这一构想的基本内容对于研究有中国特色的社会主义理论和澳门特别行政区基本法、香港特别行政区基本法,都有重要的意义。

根据邓小平同志的一系列讲话和著作,“一国两制”的基本内容大致可归纳如下。

(一) 一国两制的理论依据

“一国两制”的构想是在什么指导思想下提出的,它的马克思列宁主义理论依据是什么?马克思、列宁并没有遇到这类问题,不可能提出具体的解决香港、澳门、台湾问题的办法。然而马克思主义的基本原理却指明了解决这类问题的依据。邓小平同志指出:“如果‘一国两制’的构想是一个对国际上有意义的想法的话,那要归功于马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义,用毛泽东主席的话来讲就是实事求是。”^①这就是用马克思列宁主义的基本原理,紧密联系我国的实际,联系香港、澳门、台湾的实际情况,找出解决问题的办法。所以实事求是即提出“一国两制”构想的指导思想和理论依据。

这一构想建立在科学的世界观基础上,因而是可信和可行的,它既不同于没有任何事实根据的幻想,也不同于脱离实际的空想。

党的十一届三中全会文件也说明了邓小平同志上述分析的正确性。1978年12月22日全会发表的公报指出:“会议对进一步继承和发扬毛泽东同志所倡导的马克思主义学风,即坚持唯物主义的思想路线问题,展开了深入的讨论。全会一致认为,只有全党同志和全国人民在马列主义、毛泽东思想的指导下,解放思想,努力

^① 邓小平:《建设有中国特色的社会主义》(增订本),人民出版社1987年版,第90页。

研究新情况新事物新问题，坚持实事求是、一切从实际出发、理论联系实际的原则，我们党才能顺利地实现工作中心的转变，……”“全会认为，随着中美关系正常化，我国神圣领土台湾回到祖国怀抱、实现统一大业的前景，已经进一步摆在我们的面前。全会欢迎台湾同胞、港澳同胞、海外侨胞，本着爱国一家的精神，共同为祖国统一和祖国建设的事业继续作出积极贡献。”公报在这里说明随着国内和国际的情况的变化，应当从实际情况出发，实事求是地解决香港、澳门、台湾问题。可见“一国两制”方针的理论依据是辩证唯物主义和历史唯物主义。党的十一届三中全会的一个重大成就是恢复了党的实事求是的优良传统，解放思想，拨乱反正，批判了“左”的错误，重新确立了党的正确的思想路线。十一届三中全会以来党的一系列的路线、方针和政策之所以正确，都是和这条正确的思想路线分不开的。“一国两制”方针的确立，也是在这条思想路线的指引下提出的。

（二）一国两制的形成和现实依据

小平同志在其多次谈话中指出了“一国两制”的形成和现实依据。他说：“‘一个国家，两种制度’的构想不是今天形成的，是几年以前，主要是在我们党的十一届三中全会以后就形成了。”^①这就指明“一国两制”的构想开始于十一届三中全会。小平同志还指出：“‘一国两制’构想的提出还不是从香港问题开始的，是从台湾问题开始的。1981年国庆前夕叶剑英委员长发表的九条声明，虽然没有概括为‘一国两制’，但实际上就是这个意思。两年前海峡问题提出来了，我们就提出‘一国两制’。”^②可见这一构想从提出到1982年时开始香港问题的谈判，以至形成这一概念，经历了近四年的时

^① 邓小平：《建设有中国特色的社会主义》（增订本），人民出版社1987年版，第57页。

^② 同上书，第91页。

间。

“一国两制”构想的提出，有它的现实依据。小平同志指出：“‘一个国家，两种制度’的构想，是根据世界的现实、历史的状况和中国的实际提出来的。”^① 这里清楚地说明“一国两制”构想的提出的主要现实依据有三：一是中国内地的现实情况；二是香港、澳门、台湾的现实情况和历史情况；三是国际上的现实情况。这三者又互有联系，互相交错。小平同志说：“中国面临的实际问题是用什么方式才能解决香港问题，用什么方式才能解决台湾问题。解决台湾问题和香港问题只能有两种方式，一种是和平方式，一种是非和平方式。而采用和平方式解决香港问题就必须既考虑到香港的实际情况，也要考虑到中国和英国的实际情况。就是说，我们解决问题的办法要使三方面都能接受，中国人民能够接受，英国人民能够接受，香港人民能够接受。如果用社会主义来统一，香港人民不会接受，英国人民也不会接受。勉强接受了，也会造成混乱局面。即使不发生武力冲突，香港也将成为一个萧条的香港，后遗症很多的香港，不是我们所希望的香港。所以，就香港问题而言，三方面都能接受的只能是‘一国两制’，允许香港继续实行资本主义，保留自由港和金融中心的地位，除此以外没有其他办法。”^② 在这里小平同志进一步精辟地说明了“一国两制”构想的现实依据。

从香港、澳门、台湾的现实和历史情况来看，香港、澳门、台湾自古以来就是中国的领土，由于历史的原因和其他因素，香港、澳门还没有统一于祖国。台湾情况虽有不同，但迄今为国民党所统治，加上外国的阻挠和干涉，也未统一于祖国。这些地方现在都实行资本主义制度，习惯于这一制度及其生活方式。由于与内地长期

^① 《人民日报》1984年10月3日。

^② 邓小平：《建设有中国特色的社会主义》（增订本），人民出版社1987年版，第90—91页。

分离，存在着隔阂，它们对社会主义制度又有一定的疑虑。当八十年代来临我国提出和平统一的任务时，究竟如何解决这一问题，是内地的社会主义吃掉香港、澳门、台湾的资本主义？还是香港、澳门、台湾的资本主义吃掉内地的社会主义？最好是谁也不要吃掉谁，而是采取和平的方式，实行“一国两制”。

从内地的现实情况来看，党的十一届三中全会以后，我国的工作重点真正转移到以社会主义现代化建设为中心，需要保持香港、澳门、台湾的经济发展、繁荣和稳定，需要一个妥善的方式解决香港、澳门、台湾的统一和领土完整问题，这个方式既对这些地方有利，能为三个地方的人民所接受，又有利于国家的社会主义现代化建设，有利于内地增加外贸和外汇的收入、引进资金和技术、了解国际贸易信息、培训经济管理人才，这个方式就是“一国两制”。

从国际上的现实情况来看，香港、澳门是历史遗留问题，涉及与英国、葡萄牙的关系，需要妥善地解决。维护世界和平是我国对外政策的总方针，我国的社会主义现代化建设也需要一个和平的国际环境。要解决国际上的历史遗留问题、各种国际争端，需要找出一种新的方式和办法为各方所接受。“一国两制”可以说是能够行得通的一种新方式和范例。

（三）一国两制政策的主要内容及其长期不变

小平同志多次具体指出了“一国两制”政策的主要内容及这些政策的长期性。他说：“我们多次讲过，我国政府在一九九七年恢复行使对香港的主权后，香港现行的社会、经济制度不变，法律基本不变，生活方式不变，香港自由港的地位和国际贸易、金融中心的地位不变，香港可以继续同其他国家和地区保持和发展经济关系。我们还多次讲过，北京除了派军队以外，不向香港特区政府派出干部，这也是不会改变的。我们派军队是为了维护国家的安全，而不是去干预香港的内部事务。我们对香港的政策五十年不变。我们

说这个话是算数的。”^①小平同志在这里简要而又明确地指出了“一国两制”的政策，非常精辟地勾画了“一国两制”政策的轮廓和主要精神，郑重地宣告了“一国两制”政策的长期性。

为什么“一国两制”还要50年不变？因为到本世纪末我国要达到小康水平，就是到那时达到了这一目标，我国还不算富，要真正发达到接近先进国家的水平，还需要30年到50年的时间。要达到小康水平我国需要实行开放政策，到下一世纪要达到接近先进国家的水平，也离不开这个政策。保持香港、澳门、台湾经济的发展与繁荣，符合国家的利益。所以小平同志说：“我们讲‘五十年’不是随随便便、感情冲动而讲的，是考虑到中国的现实和发展的需要。”^②

（四）对台湾的政策可以更宽

对台湾实行“一国两制”的政策，除了与香港、澳门一样，可建立特别行政区，实行与内地不同的制度。台湾还可有自己的军队，中央还要给台湾留出名额。这又是根据台湾不同于香港、澳门的具体情况而作出符合台湾情况的决策。台湾与香港、澳门的情况有些不同，香港、澳门现在还在外国人的管治下，香港还有外国军队，考虑台湾的具体情况，所以中央对台湾的政策更宽一些。

但是对台湾的更宽的政策又有一定的限度，台湾不能搞独立，不能搞“两个中国”，社会、经济制度可以与内地不同，但“在国际上代表中国的，只能是中华人民共和国”，^③必须确定台湾是中国的地方，也不能搞“一中一台”。

（五）港人治港的界线与标准

香港特别行政区的行政机关和立法机关由当地人组成，也就

① 邓小平：《建设有中国特色的社会主义》（增订本），人民出版社1987年版，第46页。

② 邓小平：《建设有中国特色的社会主义》（增订本），人民出版社1987年版，第92页。

③ 邓小平：《建设有中国特色的社会主义》，人民出版社1984年版，第17页。

是由香港人治理香港。“港人治港”有个界线和标准，就是以爱国者为主体，主要成分应是爱国者，他们应是香港特别行政区政府的主要成份，当然这并不排斥其他人，也要容纳其他人，甚至聘请外国人充当政府部门的顾问，但主体应当是爱国者。

什么人叫爱国者？依照邓小平同志的意见，尊重自己的民族，诚心诚意拥护祖国对香港恢复行使主权，不损害香港的繁荣和稳定的人，就是爱国者，在思想上不管他们相信资本主义、封建主义或奴隶主义，只要他们具备上述条件，都是爱国者。当然更不要求他们赞成社会主义制度，只要求他们爱祖国，爱香港。^①这个要求是合理的、实事求是的，也是实现港人治港的一个重要问题。

标准明确了，真正以爱国者为主体来治理香港，则有利于香港的繁荣稳定，有利于我国对香港恢复行使主权。完全以普选的方式来选举，离开循序渐进的原则和香港的实际情况，不一定能全都选出符合爱国者标准的人。

（六）对港澳政策不影响社会主义主体

在“一国两制”下，12亿人口的内地坚定不移地实行社会主义，这是很大的主体。香港只有500多万人、澳门约40万人、台湾约2000万人，是小地区和局部地区。在很大的主体是社会主义的前提下，可以允许在自己身边、在小地区和局部地区内实行资本主义。如果没有大主体这个前提，资本主义就要吃掉社会主义。有了大主体这个前提，就不怕它们改变社会主义经济的性质。相反地，有利于发展内地的社会主义经济。正如小平同志所指出：“我们对香港政策长期不变，影响不了大陆的社会主义。……大陆开放一些城市，允许一些资本主义进入，这是作为社会主义经济发展的补

^① 邓小平：《建设有中国特色的社会主义》（增订本），人民出版社1987年版，第49—50页。

充,有利于社会主义生产力的发展。”^①

(七) 正确理解中央与特别行政区的关系

在香港、澳门、台湾这些特殊地区可以建立特别行政区,中央授予特别行政区高度自治权,比其他省、自治区、直辖市享有的权力要大得多,可以享有其他省、自治区、直辖市所不享有的某些权力,中央不派干部到特别行政区去,只负责管理防务、外交等事项,不干预特别行政区的具体事务,也就是属于特别行政区自治范围内的事务。但是不能认为对于特别行政区的事情全部都由当地人管,中央一点都不管,就万事大吉。这种想法是不正确、不实际的。小平同志指出:“如果香港发生了危害国家根本利益的事,或者出现损害香港自己的根本利益的事情,那时,北京能不过问吗?如果中央把什么权力都放弃了,就可能出现一些混乱,损害香港的利益。所以,保持中央的某些权力,对香港有利无害。1997年后,香港有人骂中国、骂中国共产党,我们还是允许他骂,但是如果变成行动,把香港变成一个在‘民主’的幌子下反对大陆的基地,那就不行。”^② 所以高度自治要维护,但“完全自治”,摆脱中央的一切管辖,实际上就是独立,这是不允许的。

(八) 一国两制要成功体现于基本法

“一国两制”开始以一种构想提出时,还是一种理论,要将这一伟大构想成功地付之实践,必须使它进一步具体化、法律化,使它上升为国家法律,具有国家强制力。

“一国两制”构想成为法律后,全国都必须遵守,它才有可靠的法律保障,才能得到切实的执行,那时“一国两制”构想才能开出灿烂之花,结出丰硕的成果。

^① 邓小平:《建设有中国特色的社会主义》(增订本),人民出版社1987年版,第47页。

^② 《关于中华人民共和国香港特别行政区基本法的重要文件》,人民出版社1990年版,第17页。