

港澳

基本法教程

主 编 许崇德

副主编 王巧珑

中国人民大学出版社



港澳基本法教程

主 编 许崇德

副主编 王巧珑

撰写人 (以姓氏笔画为序)

王巧珑 刘 强

许崇德 宋昌永

张晓明 盛 伟

中国人民大学出版社

(京)新登字 156 号

港澳基本法教程

主编 许崇德 副主编 王巧琰

出版者：中国人民大学出版社

发行者：中国人民大学出版社

(北京海淀路175号 邮码 100872)

印刷者：北京市丰台区丰华印刷厂

经销者：新华书店总店北京发行所

开 本：850×1168 毫米 32 开

字 数：234 000

印 张：9.5

版 次：1994 年 3 月第 1 版

印 次：1996 年 5 月第 2 次印刷

书 号：ISBN7-300-01802-5/D·249

定 价：11.00 元

目 录

引 言	1
一、本课程的研究对象	1
二、本课程的体系与学习方法	1
三、本课程的学习意义	6
第一章 总 论	8
第一节 基本法的理论基础和指导方针	8
一、基本法的理论基础	8
二、基本法的指导方针	10
第二节 基本法的性质、地位和效力	15
一、基本法的性质	15
二、基本法的地位	16
三、基本法的效力	16
第三节 基本法的立法依据和体系结构	17
一、基本法的立法依据	17
二、基本法的体系结构	18
第四节 基本法的根本原则	19
一、主权原则	19
二、高度自治原则	19
三、保持稳定繁荣原则	20
四、循序渐进发展民主原则	20
五、原则性和灵活性相结合原则	20
第五节 基本法的解释和修改	21

一、基本法的解释	21
二、基本法的修改	22
三、基本法附件的修改	23
第二章 基本法的制定过程	25
第一节 港澳问题的历史由来	25
一、香港问题的由来	25
二、澳门问题的由来	26
三、我国政府对港澳问题的一贯立场	27
第二节 “一国两制”构想的形成	28
一、第一阶段	28
二、第二阶段	29
三、第三阶段	30
第三节 《联合声明》的签订及其意义	31
一、中英联合声明签订的历史背景	31
二、中葡联合声明签订的历史背景	34
三、两个联合声明签订的重要意义	35
第四节 基本法起草委员会	37
一、香港特别行政区基本法起草委员会	37
二、澳门特别行政区基本法起草委员会	40
第五节 基本法制定过程的特点	43
一、充分民主协商	43
二、重视调查研究	44
三、起草过程透明度高	45
第三章 特别行政区的法律地位	46
第一节 宪法和基本法对特别行政区的定位	46
一、特别行政区的概念	46
二、特别行政区对中央政府的直接从属性	48
三、特别行政区享有高度自治权	54

四、负有维护国家统一和安全的义务	56
第二节 中央管理的有关特别行政区的事务	58
一、负责管理与特别行政区有关的外交事务	59
二、负责管理特别行政区的防务	60
三、任命行政长官和主要官员	63
四、决定特别行政区进入紧急状态	64
五、解释特别行政区基本法	66
六、修改特别行政区基本法	70
第三节 特别行政区的自治权	70
一、行政管理权	71
二、立法权	72
三、独立的司法权和终审权	74
四、自行处理有关对外事务的权力	77
五、高度自治的其他方面	82
第四节 处理特别行政区与中央及中央各部门、 各地方关系的基本原则	84
一、对基本法起草过程中的若干观点评析	85
二、特别行政区与中央所属部门及内地其他 地方的关系	89
三、处理关系应遵循的基本原则	91
第四章 特别行政区的经济结构和文化结构	93
第一节 特别行政区经济制度的特点	93
一、保持原有的资本主义 50 年不变	93
二、依法保护私有财产权	95
三、土地政策	97
四、劳资关系	99
第二节 香港特别行政区的主要经济政策	104
一、财政金融的基本情况和主要政策	104

二、贸易工商的概况和基本政策·····	114
三、航运与航空的基本情况和主要政策·····	120
四、土地契约的基本情况和主要政策·····	128
五、其他·····	133
第三节 澳门经济制度的特点及主要政策·····	134
第四节 特别行政区的文化结构·····	138
一、概述·····	138
二、教育制度和教育政策·····	140
三、医药与科技政策·····	146
四、文艺与新闻政策·····	150
五、宗教政策·····	155
六、专业制度和政策·····	160
第五章 特别行政区政治体制和法律制度·····	164
第一节 特别行政区政治体制的基本原则和结构·····	164
一、概述·····	164
二、特别行政区政治体制的基本原则·····	166
三、特别行政区政治体制的结构·····	173
第二节 特别行政区行政长官·····	174
一、行政长官的地位和任职资格·····	174
二、行政长官的产生、任期、辞职和代理·····	180
三、行政长官的职权与责任·····	183
四、行政会议（行政会）·····	189
五、廉政公署和审计署·····	193
第三节 特别行政区政府·····	194
一、政府的组织体系·····	194
二、政府的主要官员·····	198
三、政府的职权·····	199
四、政府的责任·····	201

五、特别行政区的咨询制度.....	202
第四节 特别行政区立法会.....	203
一、立法会的性质和地位.....	203
二、立法会的组成及议员的资格.....	206
三、立法会的产生和任期.....	209
四、立法会的职权.....	212
五、立法会的组织和工作程序.....	214
六、议员的权利与义务.....	217
第五节 特别行政区司法机关.....	219
一、审判机关系统.....	219
二、检察机关系统.....	231
三、关于澳门特别行政区司法机关的产生.....	232
四、关于特别行政区与内地的司法联系.....	233
五、律师制度.....	233
第六节 特别行政区的区域组织和市政机构.....	236
一、香港特别行政区的区域组织.....	236
二、澳门特别行政区的市政机构.....	238
第七节 公务人员.....	240
一、香港特别行政区的公务人员制度.....	240
二、澳门特别行政区的公务人员制度.....	247
第八节 特别行政区的法律制度.....	252
一、“一国两制”下的中国法律制度.....	252
二、在特别行政区适用的法律.....	253
三、宪法与基本法的关系.....	261
四、区际法律冲突问题.....	263
第九节 特别行政区的政治性团体.....	266
第六章 特别行政区居民的基本权利和义务.....	268
第一节 特别行政区居民.....	268

一、永久性居民和非永久性居民	269
二、特别行政区居民中的中国公民	272
三、居民以外的其他人	277
第二节 居民的基本权利和自由	277
一、财产权	278
二、政治权利和自由	278
三、人身自由	279
四、宗教和信仰自由	281
五、社会、文化权利	282
六、其他权利和自由	283
七、有关人权的国际公约的适用	283
第三节 居民基本权利与义务的主要特点	288
一、体现“一国两制”方针	288
二、居民权利和自由的广泛性	289
三、居民在法律面前一律平等	289
四、居民义务的特点	290
五、居民权利与自由的法律保障与社会保障	291

引 言

一、本课程的研究对象

本课程是学习和研究《中华人民共和国香港特别行政区基本法》、《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》以及该两法所规定的主要内容的一门法学课程。

作为本课程学习和研究对象的两法是由一系列法律规范所组成的两部法典，它们是客观实际的反映，同时又分别规范着有关香港特别行政区和澳门特别行政区的基本制度、基本行为准则和中央与特别行政区之间的关系。因此，我们要学习和研究的当然不止于两部法典及其包含的法律规范，而且也要学习和研究该两法所反映的客观现实。总起来说，本课程的学习、研究对象是上述两部法典和它们所反映的实际的统一。

香港特别行政区、澳门特别行政区的设立以及两个基本法的制定，都有宪法依据和它们各自的历史由来。同时，基本法及其所包含的每一个法律规范，都有其理论基础、指导思想和立法意图。所以，有关的理论与历史也都应该是本课程的学习和研究的对象。

二、本课程的体系与学习方法

为了便于授课以及适应学习的需要，本课程自应建立适宜的学科体系，以便顺此展开学习与研究，循序渐进地达到最终能全面地系统地掌握本课程所反映的全部内容的目的。因此，作为一门课程的教学体系和作为法律文件的基本法的结构体系是有区别的。它们之间有类似之处，但也有不同的地方。总之，港澳基本

法既然是一门在高等院校开设的课程，它的体系必然有自己的特点，不必简单地和法典的结构体系完全相同。

本课程的学科体系安排如下：除引言外，本课程共分六章。

第一章总论：阐明基本法的理论思想、基本原理和基础概念。

第二章基本法制定过程：简述港澳问题的解决以及基本法的形成。

第三章特别行政区的法律地位：阐明特别行政区的隶属关系及其同中央之间的权限划分。

第四章特别行政区的经济结构和文化结构：阐述特别行政区的社会经济制度以及经济制度、文化等方面的基本政策。

第五章特别行政区政治体制和法律制度：阐述特别行政区的行政机关、立法机关和司法机关的组织、职权和相互关系；在特别行政区实施的各种法律。

第六章特别行政区居民的基本权利和义务：界定特别行政区的永久性居民、非永久性居民、其他人以及阐明居民应享有的权利，自由和他们应履行的义务。

学习本课程应坚持以马克思列宁主义毛泽东思想为指导，尤其是要毫不动摇地坚持以建设有中国特色的社会主义理论为指导，以唯物辩证法作为学习方法，具体地说，学习与研究本课程应掌握下列诸种方法：

（一）历史分析的方法

社会科学，包括法学的一个普遍适用的学习方法就是历史分析的方法。香港基本法、澳门基本法都是在一定的历史条件下产生，同时都是为解决历史遗留下来的问题，实现祖国统一而设计的总图案中的重要环节。所以在研究基本法及其有关内容时，都必须把问题提到一定的历史范围之内，用历史的态度去对待。决不能脱离具体的历史条件去看待它们。如果不把问题置于一定的历史环境里去，那就会找不到正确的和明确的答案。比如说，基

本法为什么确认在香港除使用中文外，英文也是正式语文；在澳门除使用中文外，葡文也是正式语文。又如，基本法为什么规定要保持香港和澳门的自由港地位，除法律另有规定外，不征收关税。再如，为什么香港基本法在保障一般居民的基本权利的同时，要特别强调“新界”原居民的合法传统权益受保护；澳门基本法在保障一般居民的基本权利的同时，要特别强调在澳门的葡萄牙后裔居民的利益受保护，他们的习俗和传统文化传统受尊重。诸如此类的问题只有和特定的历史环境联系起来，才能清楚地理解。

（二）政策分析的方法

从一定的意义上说，香港特别行政区基本法、澳门特别行政区基本法是我国政府对香港、澳门的方针政策法律化。我国政府审时度势，曾对尚在外国占领下的香港、澳门制定了一整套方针政策。这套方针政策充满了历史唯物主义和唯物辩证法，是马克思主义结合中国具体实际的结晶。它的基本内容曾记载在中英两国政府关于香港问题的联合声明和中葡两国政府关于澳门问题的联合声明里。后来，经过立法程序把中国政府的基本方针和政策具体化为两个基本法。因此，学习和研究本课程，首先必须懂得我国政府在港澳问题上的方针政策。只有这样，才能进入其科学的堂奥。比如说，中国是一个社会主义国家。但是香港、澳门为什么不实行社会主义制度和政策，而保持原有的资本主义制度和生活方式 50 年不变呢？在中华人民共和国政府恢复对香港、澳门行使主权之后，为什么仍然允许英籍或葡籍以及其他外籍人士担任特别行政区政府的公务人员呢？为什么中华人民共和国的全国性法律原则上不在香港、澳门两个特别行政区内实施呢？为什么香港、澳门可以在一定的领域用“中国香港”、“中国澳门”的名义单独地同世界各国、各地区及有关国际组织保持和发展关系、签订和履行有关协议呢？我国对港澳的方针政策是很特殊、很辩证的马克思主义方针政策。我们学习和研究基本法，如果不作政

策分析，那就不能很好地领会和掌握它的精神实质。

（三）系统分析的方法

特别行政区是一个整体，我们可以把它看成一个系统。而基本法是完整地表现这个系统的。处在系统的中心部位的是港澳的稳定与繁荣。这个系统内的其他每一个环节、每一个具体问题都不是孤立存在，而是相互联系着，并且都同稳定繁荣这个中心息息相关。用系统的分析方法再扩展开去，整个中国是一个大的系统。处在这个大系统中心部位的是社会主义现代化建设。特别行政区是中国的组成部分，是这个大系统中的一个相对小的系统。它在中国的政治体系内不是孤立存在，而是同其他部分密切联系，并且都同全国的社会主义现代化建设息息相关。运用这样的方法，有助于我们在研究某一具体问题、具体规范的时候，不至于就事论事，茫然不解。用系统分析方法把问题放到全局中去考察，就会豁然开朗，迅即领悟。例如，在中国这样的社会主义国家内，基本法为什么要强调保护港澳地区的私有财产权；为什么要保持原有的法律，使之继续在港澳地区实施，等等。这些问题只要用系统分析的方法，把它们同保持港澳的稳定繁荣，保证祖国的社会主义现代化建设等中心问题联系起来，就不难找到正确的答案。否则，如果孤立地观察问题，便会十分费解。

（四）联系实际的方法

读书听讲毕竟是间接的知识，特别是抽象的理论、原则和基本法的规范等，终归是纸面上的东西。若不联系实际，难免失之空洞。列宁说过：“用抽象的概念来偷换具体的东西，这是革命中一个最主要最危险的错误。”^① 革命是如此，学习也是如此。坚持理论联系实际来学习与研究本课程，首先要联系港澳的客观事实、具体制度及其运作，联系各种过程中表现出来的许多现象和问题

^① 《列宁全集》（中文第2版）第32卷，第12页。

等；其次要联系实际中存在的各种思潮和政治主张以及社会各阶层对某个问题所持的观点、见解和态度等。当然，还有一个联系本人在学习与研究时的思想、看法的问题。提倡理论联系实际的马列主义学风，尊重客观事实，从客观实际出发，采取实事求是的态度，而不是从抽象原理出发，只凭主观臆断，这样必然使我们的学习与研究取得成效。比如说，基本法对于港澳的民主的发展贯彻了一个循序渐进的原则。关于这个问题，如果从理论或者理想出发，便会同事实本身的存在与发展相径庭。但是，如果联系实际，仔细考察历史的实际情况以及现实中各阶层对民主的态度和要求，并分析社会的客观条件，就必然能领悟到基本法的正确性。

（五）比较分析的方法

有比较才能鉴别，有鉴别才能判定其是非好坏，从而有所选择并作出应有的结论。所以运用比较的方法将有助于我们在事物相对比的情况下更深入地认识本课程的一系列内容。比较是多方面的。比如说，特别行政区的地位及其享有的自治程度可以同国内的民族自治地方相比较；香港基本法就某一问题的规定可以同澳门基本法关于同一问题的规定相比较；特别行政区成立以前的情况可以同特别行政区成立以后的情况相比较；中国特别行政区的制度可以同外国的地方自治制度相比较，等等。当然事物本身往往非常复杂，有的具有可比性，有的则并不具有可比性。因而不能牵强附会，硬拉在一起加以类比。即使有可比性的，也不能简单相比而不注意实质。更不能形式主义地在浮面或者表像上兜圈子。运用比较对照的方法，应把形式和内容、现象和本质互相联系起来，使问题凸显得更加清楚。另外从应用的角度看，通过比较对照，亦可以互相取长补短，使基本法能得到更好地实施。

（六）阶级分析的方法

对于社会现象、政治现象、法律现象作阶级分析，是马克思

主义认识问题的重要方法之一。中国大陆由于社会主义改造的结果，社会结构已经根本变化，剥削阶级作为阶级已经消灭。但是香港特别行政区和澳门特别行政区则与此不同。它将在很长时期内保持旧的社会结构的原貌。资产阶级与无产阶级的对立，其他阶级和社会各阶层的存在，无处不在表现各自的利益要求和阶级意志。因此，运用阶级分析方法有助于我们透视实际生活的本质，掌握历史运动的规律。当然对于复杂的社会现象来说，阶级因素是重要的，但也不是唯一的。我们在用阶级观点分析事物时，还应结合其他因素，例如，经济因素、国际因素、民族因素、地方因素、传统习惯等等，全面地加以考察。

上述学习与研究的诸方法可以综合起来运用，有的也可以单独运用。方法是研究问题的途径，不是僵化的东西，应视情况的差异结合需要创造性地灵活地应用。

三、本课程的学习意义

学习本课程，有下列四层重大意义：

（一）有助于我们对“一国两制”的认识

基本法所规定的内容都是结合香港、澳门的情况，将“一国两制”方针具体化制度化为我国的政治现实。学习本课程，将使我们深刻领会“一国两制”的精深博大。它确实是创造性地发展了马克思列宁主义。

（二）有助于我们了解特别行政区的根本制度

香港被英国占领 150 多年，澳门被葡国占领 400 余年。祖国统一后，港澳将分别成为中华人民共和国的特别行政区，实行不同于大陆的社会制度。香港、澳门既为中国的有机组成部分，因此了解港澳非常有必要。学习本课程，将有助于我们增加对港澳的了解和沟通。

（三）有助于我们建设有中国特色的社会主义

“一国两制”从一个侧面表现了中国特色的社会主义。香港、

澳门实行资本主义制度,将有利于全中国的社会主义现代化建设。港澳两个特别行政区越是繁荣发展,我国的社会主义经济建设将越加得益。学习本课程将从特定的方面加深对中国特色社会主义的理解。

(四) 有助于推进对港澳问题的学术研究

港澳虽小,五脏俱全。如欲对港澳开展全面研究,其涵盖面非常广泛。学习本课程,掌握基本制度和基本政策,有利于在法学与政治学的领域研究港澳。在此基础上推而广之,可以为全面研究港澳问题奠定基础。

第一章 总 论

第一节 基本法的理论基础和指导方针

一、基本法的理论基础

建设有中国特色的社会主义理论是香港特别行政区基本法、澳门特别行政区基本法的理论基础。建设有中国特色的社会主义理论是邓小平同志运用马克思主义普遍真理结合中国具体情况的结果，是当代的马克思列宁主义。最早提出它的是1982年党的第十二次全国代表大会。当时在拨乱反正基本完成的基础上，党的第十二次代表大会提出了“把马克思主义的普遍真理同我国的具体实际结合起来，走自己的道路，建设有中国特色的社会主义”的思想。之后10多年的历史实践有力地证明了这个思想的无比正确性。它是指导全国一切工作的理论基础。

1992年10月党的第十四次全国代表大会对建设有中国特色的社会主义理论作了全面的阐述，指明了这一理论所包含的社会主义发展道路、发展阶段、根本任务、发展动力等九个方面的主要内容。其中有多方面的内容对基本法有直接的指导意义：

(1) 建设有中国特色的社会主义理论在社会主义的发展道路问题上“强调走自己的路，不把书本当教条，不照搬外国模式，以马克思主义为指导，以实践作为检验真理的唯一标准，解放思想，实事求是，尊重群众的首创精神，建设有中国特色的社会