

# “一国两制”下出入境问题之比较研究

高铭松

**摘要** 香港、澳门特别行政区成立以来，“一国两制”作为史无前例的、崭新的事物，在两个特别行政区已得到了较好的贯彻。“一国两制”成功的解决了香港问题与澳门问题，不仅对解决台湾问题具有率先垂范的作用，也证明了“一国两制”是解决台湾问题的最佳模式。如何进一步全面准确贯彻“一国两制”与基本法，对于解决实践中的问题具有重要的作用。

**关键词** “一国两制” 宪政问题 宪法 港澳基本法 出入境

中图分类号 :D630

文献标识码 :A

文章编号 :1009-0592(2008)09-220-02

“一国两制”构想是邓小平理论的重要组成部分，内容博大精深，具有鲜明的中国特色。1997年香港回归，设立香港特别行政区，实践了“一国两制”的伟大构想。两年后，澳门顺利回归，成立澳门特别行政区，再一次验证“一国两制”模式的可行性。作为中国两个实行与中国大陆不同的社会制度的特别行政区，不仅仅在制度上有很大的差异，在法律层面也相应发生了重大变化，主要体现在香港基本法与澳门基本法的颁布上，代表着中国大陆的社会主义法律制度与特别行政区的资本主义法律制度的长期共存。香港基本法第二十二條：中央人民政府所属各部门、各省、自治区、直辖市均不得干预香港特别行政区根据本法自行管理的事务。中央各部门、各省、自治区、直辖市如需在香港特别行政区设立机构，须经得香港特别行政区政府同意并经中央人民政府批准。中央各部门、各省、自治区、直辖市在香港特别行政区设立的一切机构及其人员均须遵守香港特别行政区的法律。中国其他地区的人进入香港特别行政区须办理批准手续，其中进入香港特别行政区定居的人数由中央人民政府主管部门征求香港特别行政区政府的意见后确定。香港特别行政区可在北京设立办事机构。澳门基本法第二十二條：中央人民政府所属各部门、各省、自治区、直辖市均不得干预澳门依照本法自行管理的事务。中央各部门、各省、自治区、直辖市如需在澳门设立机构，须经得澳门政府同意并经中央人民政府批准。中央各部门、各省、自治区、直辖市在澳门设立的一切机构及其人员均须遵守澳门的法律。各省、自治区、直辖市的人进入澳门须办理批准手续，其中进入澳门定居的人数由中央人民政府主管部门征求澳门政府的意见后确定。澳门可在北京设立办事机构。本文从宪政角度谈谈“一国两制”具体实践下有关大陆居民赴港澳所引发的问题。

## 一、“一国两制”之宪政解读

“一国两制”作为中外宪政史上史无前例的新鲜事物，是中国政府为解决香港、澳门、台湾问题，实现祖国统一大业而制定的一项基本国策。其基本含义是：在一个中国的前提下，国家的主体坚持社会主义制度，香港、澳门、台湾是中国不可分割的部分，它们作为特别行政区保持原有的资本主义制度和生活方式五十年不变。正如邓小平同志指出：“‘一国两制’也要讲两个方面，一方面，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。”由此可以看出，“一国两制”是一个整体，不能分割，两者相互联系、相辅相成的。不能只讲“两制”而不讲国家主权、统一与国家整体，同样，不能只讲国家主权、统一与国家整体，而不讲“两制”。这里的“两制”是指高度自治，高度自治是指特区享有行政管理、立法、司法、终审权，如《香港特别行政区基本法》第一章总则规定：“全国人大授权香港特别行政区依照基本法实行高度自治，享有行政管理权、立法权和独立的司法权和终审权，其行政机关与立法机关由香港永久性居民依照基本法有关规定组成，香港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，香港特别行政区依法保护私有财产权”等等。“一国两制”与我国宪法同为四项基本原则为指导，如果没有中国共产党、没有社会主义制度作为基础，就不可能提出“一国两制”，宪法第三十一條：国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。第

六十二條：全国人民代表大会决定特别行政区的建立及其制度。这为实现“一国两制”构想提供了宪法依据和保障。我国宪法序言规定完成祖国统一大业是全中国人民的神圣职责，而香港和澳门的先后回归是祖国统一、“一国两制”方针实施的重大胜利，是宪法所规定的完成祖国统一目的的前提与关键。

## 二、出入境制度的作用

普遍意义上，出入境制度就是通过立法、行政和监控等手段，使得本国或地区的居民或外国人在领土范围内受到控制，狭义上理解为一地之居民或非居民的出入境或留居的行为，包括出境、入境、移民、商务、就业、旅游等方面，以便该国家或地区在人口控制、制定社会政策、资源配置、财政政策及经济发展等方面更好有效的合理安排，在经济、文化交流方面有着举足轻重的作用。自中国大陆于1985年11月公布了《中华人民共和国公民出入境管理法》，标志着出入境管理步入了依法管理阶段。同时根据香港基本法第二十二條与澳门基本法第二十二條所述，中国其他地区的人进入香港（澳门）特别行政区须办理批准手续，其中进入香港（澳门）特别行政区定居的人数由中央人民政府主管部门征求香港（澳门）特别行政区政府的意见后确定。香港基本法第一百五十四條、澳门基本法第一百三十九條规定：对世界各国或各地区的人入境、逗留和离境，香港特别行政区政府可实行出入境管制。这是对特别行政区出入境行政管理权的法律肯定，也是其出入境管理行政独立的具体表现。其中“各地区”包括特别行政区的居民及中国内地等居民。其作用在于防止和制止非法出入境活动，维护国家的安全、保障公民利益，以促进国家与地区间的友好、平等交流。因此，出入境制度同其他基本法一样，受国家认可，是一个国家的行政管理基础，也是国家或地区的的内部保安法律制度的重要组成部分。

## 三、港澳与内地出入境制度之对比

《香港基本法》第三十一條规定：香港居民有在香港特别行政区境内迁徙的自由，有移居其他国家和地区的自由。香港居民有旅行和出入境的自由。有效旅行证件的持有人，除非受到法律制止，可自由离开香港特别行政区，无需特别批准。同时，《澳门基本法》第三十三條规定：澳门居民有在澳门境内迁徙的自由，有移居其他国家和地区的自由。澳门居民有旅行和出入境的自由，有依照法律取得各种旅行证件的权利。有效旅行证件持有人，除非受到法律制止，可自由离开澳门，无需特别批准。规定港澳基本法居民的出入境是受到法律保护的，完全体现了“一国两制”下的特区“高度自治”的理念。除了五四宪法中出现过迁徙自由外，在《中华人民共和国宪法》中，并没有关于出入境自由的规定，这代表内地居民若需要出境，必须获得有关机关的批准及派发证件才能出境。目前有按照出境原因、职务等标准分为普通护照、公务护照和外交护照。此外，《中华人民共和国出境入境管理法》是入出中国边境通行证件，由省、自治区、直辖市公安局（厅）及其授权的公安机关签发，在有效期内一次有效或多次有效。

以内地居民出境至香港为例，需要内地居民往来港澳通行证和适当的港澳签注。首先携带本人身份证和户口簿到当地出入境管理机构按要求填写《中国公民往来港澳地区申请审批表》，是国家工作人员的要出示单位签字盖章的意见，首次办理必须亲自携带相关证件前去办理，已持有有效往来港澳通行证再次申请个人赴港（下转第226页）

作者简介：高铭松，湘潭大学法学院06级宪法与行政法学专业硕士研究生，研究方向：宪法学。

缓解单一劳动带来的疲倦感。

在借阅、流通窗口主动开展图书馆导读工作：

用简易板报形式的新书通报、橱窗式的新书陈列等向读者推荐新书。结合新技术的发展，还可以在图书馆大厅的电子信息屏上公布新书信息。

信息检索课等面向全校学员的图书馆基础课程也可以委派非现役文职来授课。非现役文职人员也能通过此机会与除军校图书馆以外的人员沟通、交流，扩展交际面，加深对就职军校的认识与了解。另一方面，也增强了读者对图书馆非现役文职馆员的信任度。信息检索课的形式可以多元化，比如图书馆电子资源检索实践课、学员读书竞赛活动等。

以海军工程大学为例，该校人文社科系的“人文讲坛”常就一个文化主题引发思考，围绕这个文化主题的图书阅读，完全可以在图书馆非现役文职的推荐、指导下进行。

(二)管理者提供接受继续教育、技能培训的机会

人力资源学科中有一个热门观点——心理契约。它是美国著名管理学家施恩(Shein E H)教授在20世纪60年代提出的。心理契约是“组织中每一个成员和不同的管理者及其他人之间，在任何时刻都必须存在的一种没有规定的期望”。它高于正式契约规定的内容，还包含有一系列微妙而含蓄的心理期望。图书馆的心理契约包含两个方面：

1. 馆员对图书馆的期望。包括理解、赏识和关怀等情感因素，绩效奖励和福利等物质保障，职业培训，晋升和发展机会，社会地位是否提高等心理保障。

2. 图书馆对馆员的期望，包括忠诚度、敬业度，关心图书馆发展，维护图书馆声誉等职业素养。

(上接第220页)旅游访问签注的，只需要提交往来港澳通行证原件及身份证复印件即可，有效缩短了签证时间与程序。自2007年1月1日起，包括广东全省、北京、上海、天津、重庆(限17个县区)、南京、苏州、无锡、杭州、宁波、台州、福州(限市区)、厦门、泉州、程度、济南、大连、沈阳、南昌、长沙、南宁、海口、贵阳、昆明、石家庄、郑州、长春、合肥、武汉这些城市、地区被纳入港澳个人旅游计划之内，可以办理港澳个人旅游签注自行到香港旅游，而其他城市和地区居民只能通过港澳团队旅游签注到香港旅游。由此看出，内地居民可以进出境的总类繁多，等级区分分明，国家工作人员，各级公务员出境也需要持有特定的证明或证件，其出入境须经国家的或有权机关准许后才能签发相关证件，因为国家公务人员有些掌握国家机密或掌管公款，而外严格限制其出入境，其目的在于防止和阻止危害国家安全行为的发生。对于其他普通公民出境也需要提供相关证件才能签发出境证件。1986年实施的《中华人民共和国出境管理法》第五条规定，中国公民因私事出境，向户口所在地的市、县公安机关提出申请，除本法第八条规定的情形外，都可得到批准。按照第八条规定，“有下列情形之一的，不准出境：刑事案件的被告人和公安机关或者人民检察院或者人民法院认定的犯罪嫌疑人；人民法院通知有未了结民事案件不能离境的，被判处刑罚正在服刑的，正在被劳动教养的不准出境，此外，“国务院主管机关认为出境后将对国家利益造成危害或对国家利益造成重大损失”的，这也是不被批准出境的规定，对国内居民出境的限制较港澳同胞出境更为严格。这一点明显不同于澳门。在澳门，当地居民用以出境的证件基本上是一致的，不会因为担任某个职务而特别设置一个证明文件，出入境平等。澳门限制出境除法律明示之外，不会对国家安全造成危害或对国家利益造成重大损失为理由限制公民出境。比较国内居民，港澳同胞出境条件宽松许多。

在外国人入境方面，内地与港澳的有关规定又有不同。在内地有如下情况者，可拒绝外国人入境，被中国政府驱逐出境，未满足入境年限，被认为入境后可能进行恐怖、暴力、颠覆活动的，被认为入境可

心理契约作为联系馆员和图书馆的心理纽带，是图书馆人力资源管理的重要部分。非现役文职人员作为知识型员工在追求自我实现、职业生涯发展上有更加积极的要求。通过建立培训学习机制，能使知识型员工形成对未来的良好预期，看到在图书馆的长远发展，从而有利于双方良性心理契约的建立。

就培训而言，应该在图书馆建立起有效的培训、再教育机制，为知识型员工提供内外两种培训途径。内部资源培训侧重于适应本馆业务工作特点的培训，而外部资源培训则是指按照军队系统对军校图书馆整体发展的规划开展的技能培训。如针对海军院校的数字图书馆建设，总部对图书馆硬、软件的配备与支持等内容的培训。图书馆还可以设立学术成果奖，对科研成果、论著和论文按不同的档次给予相应的物质奖励和精神奖励，更大地提高知识型员工的工作积极性和从事学术研究的动力。

以海军工程大学为例，该校图书馆定期选派非现役文职参加中国人民解放军总参谋部组织的图书馆非现役人员培训班，充电归来的馆员认为这种培训形式加深了对图书馆事业的了解，提高了图书馆从业素养，是非常好的进修途径。

《条例》的颁布实施，带来的非现役文职制度引进了优秀人才，为部队带来了新鲜血液与活力，其职业前景良好，也是大学生求职就业的新选择。在制度的执行、落实上如能尽快落实，相信能产生更大的吸引力，甄选优秀人才，全心全意投入到部队院校建设中。

参考文献：

- [1]中国人民解放军文职人员条例.2005(6).
- [2][美]理查德·格里格·菲利普·津巴多.心理学与生活.人民邮电出版社.2003(10).
- [3]林强.新制度下军校图书馆馆员敬业度的提升.现代教育科学(高教研究).2006(1).
- [4]刘爱玲.契约心理契约构建与图书馆人力资源管理.农业图书情报学刊.2008(1).

进行走私、贩毒、卖淫活动的，患有精神病和麻风病、艾滋病、性病、开放性肺结核的传染病的，不能保障其在中国期间所需费用的，被认为入境后可能进行危害我国国家安全和利益的其他活动的。此外，根据《外国人入境管理法》第十二条“被认为入境后可能危害中国的国家安全、社会秩序的外国人，不准入境”。以澳门为例，非澳门居民被拒绝入境可分为三点：曾依法被驱逐出境的，被适用于澳门的国际法文书禁止在澳门入境、逗留或过境，按照法律规定被禁止进入澳门。在入境这方面，总的看来，内地关于禁止入境的规定较为具体化，澳门的规定则更为抽象化，没有像内地规定一样例举出限制理由，完全取决于权力机关的解释。

综上所述，我国出入境管理法规主要包括国内法与国际法两大类。内地居民往来港澳出入境管理是出入境工作的重要组成部分。尤其在改革开放与WTO全球化下，出入境形势发展迅猛。应整体上放宽内地居民往来港澳地区政策，一方面出入口岸要快捷，另一方面办理证件与签注要简便，以便更好的繁荣港澳经济，保持港澳地区稳定。同时，也必须保持必要的限制。因为“一国两制”的独特性及其赋予经济特区的“高度自治权”，表示了港澳地区的特殊性，要严格防范内地居民赴港澳从事非法犯罪活动，因此，在放宽的同时，本着“管住少数，开放多数”的目的，建立不准出境人员、禁止出境人员的管理体制，维护港澳地区经济社会稳定，主要措施有：一是健全控制出境人员名单和检查工作机制；二是加强内部工作运行环节的科层设置，提高工作效率。除了内地出入境制度法制化之外，港澳地区对出入境制度也应做出相应的配合，重新配置职能机关，减少职能重叠，以便更好的对人口实行监控，维护经济社会稳定发展。

参考文献：

- [1]香港特别行政区基本法.1990年4月4日中华人民共和国主席令第二十六号公布.1997年7月1日起施行。
- [2]澳门特别行政区基本法.1993年3月31日中华人民共和国主席令第三号公布.1999年12月20日起实施。
- [3]中华人民共和国公民出境管理法.本法自一九八六年二月一日起实施。