

憲法在特別行政區適用性問題再探討

莊金鋒*

一、再探討問題的提出及其意義

早在 1992 年，筆者曾在中國內地和香港分別發表兩篇題目不同，內容相近的論文¹，主要闡述《中華人民共和國憲法》對香港特別行政區的適用性是絕對的，但不宜直接在香港特別行政區實施，而是通過《香港基本法》這一特定的法律形式在香港特別行政區實施。因此，保證基本法在香港特別行政區的正確實施，也就是維護和保障了憲法在香港特別行政區的最高法律效力。當時筆者之所以撰寫這兩篇文章，主要是為貫徹“一國兩制”方針，為《香港基本法》於 1997 年 7 月 1 日起在香港特別行政區的實施作好思想(理論)準備。

然而，香港、澳門回歸 10 多年來，憲法在香港、澳門兩個特別行政區的效力和適用問題一直眾說紛紜。在香港，有人認為憲法在特區沒有效力，不能在特區適用；有人認為憲法只有第 31 條對香港特區有效力，其他條文都不適用於香港特區；有人則認為憲法部分條文適用於香港特區，故憲法於特區只有部分效力；還有人認為憲法整體上適用於香港特區，具體條文不完全都適用於香港特區。“理論上的爭論尚且如此，遑論實踐。香港回歸以來的種種事實表明，憲法尚未在香港特區樹立其作為一國具有最高法律效力的權威地位。”² 在澳門，“一國兩制”的成功實踐不僅帶來了中國憲政體制的創新，也隨之出現了對憲法在澳門特區是否生效和適用的疑問。這種疑問一方面是針對憲法規定本身提出的，例如有人認為，現行憲法第 31 條規定與憲法其他部分，尤其是序言、第 1 條及第 5 條是相抵觸的，因而憲法不能在特別行政區適用，也有人認為整部憲法中只有第 31 條才適用於特別行政區，其他條文都不適用；另一方面則往往是源於《澳門基本法》的規定本身，尤其是其中實行的法

律的規定。最為明顯的有兩條：一是第 11 條第 2 款明確規定，澳門的任何法律、法令、行政法規和其他規範性文件均“不得同本法相抵觸”，而並非“不得與憲法相抵觸”。正是因為這樣的規定，在一些人看來，基本法才是澳門位階最高的法律。二是第 18 條第 2 款明確規定，全國性法律除列於本法附件三者外，不在澳門特別行政區實施。然而，附件三所列 8 項在澳門特區實施的全國性法律並沒有隻字片語提及憲法。於是有人質疑說，主張憲法在澳門特區生效和適用，其依據何在呢？因此“在澳門法律問題的研究中，人們所提到規範性文件往往也只是基本法、法律、法令和行政法規等，而作為‘一國’基礎的憲法的效力和適用問題卻往往被忽視，甚至被有意無意地迴避了。這種現象淡化甚至在某種程度上割斷了澳門法律體系與憲法的聯繫，因而需要在理論上予以澄清。”³

正確理解憲法在香港、澳門兩個特別行政區的效力和適用問題，既是“一國兩制”下憲政理論一個帶全局性的法律問題，也是繼續實施基本法的現實政治問題。這不僅對於維護憲法的權威、尊嚴和法制的統一，而且對於更好地認識、推動和實現“一國兩制”的方針，都具有不可忽視的重要意義。尤其是對於理順中央和兩個特別行政區的關係以及特區政制發展主導權等問題更具有指導意義。

本文擬在筆者原有兩篇論文基本觀點的基礎上，結合回歸以來，香港、澳門特區有些人對憲法效力在兩個特區適用性存在疑慮和不同理解，進一步闡述憲法的崇高地位、最高效力及其在兩個特區的適用性，分析幾種認識誤區的錯誤所在。然後着重指出，在“一國兩制”下憲法不能直接在兩個特區適用(實施)，但不能因此否認憲法在兩個特區的最高法律效力及其對兩個特區的適用性，因為憲法在兩個特區的效力及其適用具有特殊性，即憲法是通過第 31 條這一“中介”

* 中國小城鎮發展研究院院長

條款制定基本法適用於兩個特區的。一旦基本法在兩個特區實施，就意味着憲法的效力對兩個特區是適用的。最後強調，“四項基本原則”與兩個特區並非毫無關係。

二、憲法效力及其對特別行政區的適用性

法律效力是指法律規範的適用範圍，通常包括法律在時間、地域、對象、事項四個維度中所具有的國家強制作用力。憲法效力是憲法作為國家根本大法在時間、地域、對象和事項諸維度中的國家強制作用力或約束力。憲法效力一個最為明顯的特徵，是憲法作為國家根本大法對整個國家政治、經濟和社會生活進行調整時所具有的最高法律效力，即具有權威性。“‘權威’一詞，在中國古籍中……意指執掌權力者施加於統治對象或征服對象使之絕對臣服的威力態勢……這是絕對權力的一種效應顯示。”⁴

中國現行憲法在國家法律體系中居於最高地位，具有最高法律效力(權威性)，理所當然適用於香港、澳門兩個特別行政區，這是毋庸置疑的。現從四個不同角度進行闡述。

(一) 憲法自身規定具有最高法律效力

由於憲政價值的普遍化，憲法的權威性越來越成為各國關注的焦點。因此，在近現代許多國家的憲法中都明文規定憲法的最高法律效力。例如，200 多年前制定的《美國憲法》第 6 條規定：“憲法是全國的最高法律，即使與任何州的憲法或法律相抵觸，各州法官均應遵守。”1946 年修訂的《日本憲法》第 58 條規定：“本憲法是國家的最高法律，違反本憲法條款的法律、命令、詔敕以及關於國家事務的其他行為的全部或者一部分，均屬無效。”可見，無論是聯邦制國家，還是單一制國家，憲法具有最高法律效力，在全國範圍內適用，為世界各國憲法所公認。

《中國憲法》也不例外。憲法序言最後一段載明：“本憲法以法律的形式確認了中國各族人民奮鬥的成果，規定了國家的根本制度和根本任務，是國家的根本法，具有最高的法律效力。全國各族人民、一切國家機關和武裝力量、各政黨和各社會團體、各企業事業組織，都必須以憲法為根本的活動準則，並且負有維護憲法尊嚴、保證憲法實施的職責。”由此可見，憲法的效力是及於包括香港和澳門兩個特區在內的全中國的領土範圍內的。香港和澳門兩個特區作為中國

的地方行政區域，是中國領土不可分割的一部分，當然處於憲法效力範圍之內。

(二) 任何法律法規都不得同憲法相抵觸

中國迄今為止，雖然沒有建立起嚴格意義上的違憲審查制，但憲法第 5 條規定已為違憲審查制的建立奠定了基礎。該條規定寫道：“國家維護社會主義法制的統一和尊嚴。一切法律、行政法規和地方性法規都不得同憲法相抵觸。一切國家機關和武裝力量、各政黨和各社會團體、各企業事業組織都必須遵守憲法和法律。一切違反憲法和法律的行為，必須予以追究。任何組織或者個人都不得有超越憲法和法律的特權。”這條規定從另一個角度表明憲法具有崇高的法律地位，是中國法律體系的核心或統帥，包括香港、澳門兩部基本法在內的其他任何形式的法律都必須基於憲法產生，符合憲法要求，並不得同憲法相抵觸；任何組織或者個人都不得有超越憲法和法律的特權，即使是執政的中國共產黨和黨中央總書記也“必須在憲法和法律的範圍內活動。”

(三) 憲法是國家主權在法律上最高表現形式

國家主權通常是指國家固有的獨立自主地處理國內事務和國際事務而不受他國干預或限制的最高權力，因此，中國主權在其領土內擁有制定、適用和解釋憲法等等的最高權力。國家主權的最高性(權威性)決定了憲法具有最高的法律效力。從近現代國家主權與憲法的一般關係而言，只要國家主權及於全部領土，憲法效力也必然及於全部領土。香港、澳門兩部基本法各自在序言中，分別寫明“中英兩國政府簽署了關於香港問題的聯合聲明，確認中華人民共和國政府於 1997 年 7 月 1 日恢復對香港行使主權”；“中葡兩國政府簽署了關於澳門問題的聯合聲明，確認中華人民共和國政府於 1999 年 12 月 20 日恢復對澳門行使主權”。既然中國已經恢復對香港、澳門行使主權，憲法效力也就一定到達港澳地區。

(四) 憲法是香港、澳門兩部基本法的母法

眾所周知，憲法是國家的根本法或總章程，而香港、澳門兩部基本法都是全國人大制定的基本法律、其和全國人大制定的刑法、民法等基本法律一樣，與憲法的關係是子法和母法的關係。香港、澳門兩部基本法都是憲法的特別法、下位法，其制定必須以憲法為依據和基礎，並不得與憲法相抵觸。《香港基本法》在序言中明確規定，根據憲法，全國人大特制定香港

特別行政區基本法，規定香港特區實行的制度，以保障國家對香港的基本方針政策的實施。全國人大關於《香港基本法》的決定，進一步指出《香港基本法》是根據憲法，按照香港的具體情況制定的，是符合憲法的。《澳門基本法》在序言、全國人大關於《澳門基本法》的決定中，也作了類似的規定。由此可見，憲法高於基本法，憲法是包括基本法在內的全國性法律的效力淵源。弄明白這些道理(法理)十分重要，有助於我們提高憲法意識，正確認識和處理在實踐“一國兩制”過程中已經遇到或今後可能遇到的一些憲政難題。

三、對憲法適用性幾種認識誤區的分析

港澳地區與內地有些人對憲法在香港和澳門兩個特別行政區的適用性持有異議並不奇怪。憲法的效力及其適用性在理論和實踐上本來沒有爭議，只是隨着“一國兩制”的實踐和基本法的實施而產生憲法在兩個特區是否生效和適用的疑問。這些異議歸納起來大致有以下三種觀點：

(一)“憲法不適用於特別行政區”論

持有這種觀點的人主要基於兩種“理由”：其一是認為憲法是社會主義性質的憲法，而特別行政區不實行社會主義制度和政策，仍保持原有的資本主義制度和生活方式，且50年不變。所以，憲法在特別行政區不能發生任何法律效力。這是政治上的一種糊塗觀點。憲法的最高法律效力並不因憲法的性質而改變，更不因地方行政區域的特殊性而消失。如前所述，這是由國家主權所決定的，國家主權的最高權，決定了憲法具有最高的法律效力，並在其主權領土範圍內統一生效和適用。被西方法學界奉為權威的法學教科書——《奧本海國際法》認為：“主權是最高權威，即一個獨立於世界上任何其他權威之外的權威。因此，依照最嚴格和最狹隘的意義，主權含有全面獨立的意思，無論在國土以內或國土以外都是獨立的。”⁵ 那種認為由於港澳地區社會制度和生活方式與內地不同而否認憲法在香港和澳門兩個特別行政區的適用性的看法，顯然是錯誤的。因為這種看法從法律上說是否認憲法在國家主權領土範圍內的最高的法律效力，有損於憲法的崇高地位和至上權威；在政治上可能導致否認中國對香港、澳門恢復行使主權。憲法具有最高法律效力，並在全國範圍內統一適用，這是維護國家

主權的重要標誌。如果憲法不在香港和澳門兩個特區生效和適用，那麼，中國對香港、澳門恢復行使主權將寸步難行，甚至無從談起。

其二是認為香港、澳門兩部基本法都在附件三分別列舉了在兩個特別行政區實施的全國性法律，《香港基本法》只列舉了六項法律，而《澳門基本法》則列舉了八項法律，但兩部基本法都沒有把憲法列入在兩個特別行政區實施的全國性法律範圍之內，因此，在一些人看來，憲法不可在兩個特別行政區實施。筆者認為，兩部基本法沒有明文規定憲法要在兩個特區實施，立法機關(全國人大)是有自己的考慮的。首先，從法律位階和立法技術來看，憲法的位階和效力都高於基本法，就立法技術而言，基本法不宜(不能)規定憲法是否在兩個特區實施。其次，更重要的是憲法在兩個特區的實施要遵循“一國兩制”的基本方針。由於憲法明確規定了要堅持“四項基本原則”，即堅持中國共產黨領導、堅持馬克思列寧主義、堅持人民民主專政、堅持社會主義道路(序言)；規定社會主義制度是中國的根本制度，禁止任何組織或個人破壞社會主義制度(第1條)；規定一切法律法規都不得同憲法相抵觸(第5條)等，因此，憲法不宜直接在香港、澳門兩個特區實施，但這絕不意味着憲法的效力已在兩個特區失效了，憲法的效力可以通過變通的辦法，即通過憲法第31條的規定，由全國人大分別制定香港、澳門兩部基本法適用於兩個特區的。這是憲法在香港、澳門特別行政區適用上的特點，也是立法機關的創新，體現了中國人民高度的政治智慧及其創造力。關於這個創新，筆者將在下文進一步深入分析。

(二)“憲法只有一條適用於特別行政區”論

持有這種觀點的人認為，憲法除了第31條關於設立特別行政區及實施的制度特殊規定適用於香港和澳門兩個特別行政區之外，其他的憲法條文在特別行政區均無效。

這是一種極其片面的觀點。這種觀點既違背憲法作為一個整體在國家主權範圍內統一適用的原理，也不符合憲法條文的實際情況。事實上憲法的許多條文都適用於特別行政區。尤其是憲法關於維護國家主權、統一和領土完整的條文更明顯地適用於特別行政區。例如，憲法關於中央國家機構(包括全國人大及其常委會、國家主席、國務院和中央軍事委員會)的產生、組成、職權和任期等的有關條文規定，對特別行政區當然是有效的和適用的。中國是單一制的社會主義國家，由這些中央國家機構代表國家在特別行政區

行使主權。因此，這些機構都會直接與特別行政區發生各種國家事務關係。又如，憲法關於外交和國防的許多原則性規定，也同樣適用於特別行政區。這些規定在外交方面有：全國人大常委會有權決定駐外全權代表的任免，決定同外國締結的條約和重要協定的批准和廢除；國務院管理對外事務，同外國締結條約和協定等。在國防方面：國家的武裝力量屬於人民，它的任務是鞏固國防，抵抗侵略，保衛祖國，保衛人民的和平勞動，參加國家建設事業，努力為人民服務；全國人大有權決定戰爭與和平的問題；全國人大常委會在全國人大閉會期間，如果遇到國家遭受武裝侵犯或者必須履行國際間共同防止侵略的條約的情況，決定戰爭狀態的宣佈和全國總動員或者局部動員；國務院領導和管理國防建設事業；中央軍事委員會領導全國武裝力量等。再如，憲法關於中華人民共和國公民和國旗、國徽、首都的規定等，也應該適用於特別行政區。可見，所謂“只有一條適用論”既違背憲法原理，又嚴重脫離憲法條文的實際。

（三）“憲法部分條文適用於特別行政區”論

持有這種觀點的人認為，憲法序言有關堅持“四項基本原則”的內容，第 1 條關於中國國家性質和根本制度的規定，第 5 條關於國家維護社會主義法制的統一和尊嚴的規定等條款，因與憲法第 31 條規定的精神和原則（設立特別行政區，不實行社會主義制度和政策）相抵觸，不能適用於香港和澳門兩個特別行政區，但憲法其他條款則可以適用於兩個特別行政區。

這是一種似是而非的觀點。首先，這種觀點把憲法的一些條文和另外一些條文對立起來，實際上是將原則性與靈活性對立起來，是不妥當的。原則性與靈活性相結合是馬克思主義的一條基本原則，也是中國社會主義立法的基本原則之一。憲法的許多規定，都體現了這條基本原則。例如，憲法第 6 條規定：“中華人民共和國的社會主義經濟制度的基礎是生產資料的社會主義公有制，即全民所有制和勞動群眾集體所有制。”憲法第 11 條則規定：“在法律規定範圍內的城鄉勞動者個體經濟，是社會主義公有制的補充。”憲法修正案又增加規定：“國家允許私營經濟在法律規定的範圍內存在和發展。”中國是社會主義國家，其憲法也是社會主義憲法。因此，就有了憲法序言關於堅持四項基本原則的規定，以及第 1 條、第 5 條的規定，在大陸實行社會主義制度和統一的法制。但是，為了維護國家主權、統一和領土完整，並考慮到香港、澳門、台灣的歷史和現實情況，才作出了憲法第 31

條的規定，允許在香港、澳門、台灣這些局部地區保持原有的資本主義制度和生活方式。這並不影響中國是一個社會主義國家。又如，憲法序言確立了馬列主義毛澤東思想的指導地位，第 36 條又規定“中華人民共和國公民有宗教信仰自由。”憲法第 19 條規定“國家推廣全國通用的普通話。”，第 4 條又規定“各民族都有使用和發展自己的語言文字的自由”。這些憲法條文看起來似乎相互矛盾，實際上是憲法在堅持原則的基礎上，允許在一些具體問題上可以有特殊的例外。應該說，上述憲法這些規定並不互相矛盾或抵觸，而是堅持原則性與靈活性相結合的又一範例。

其次，這種觀點把憲法的完整性及其最高法律效力的單一性割裂開來了。憲法是一部不可分割的完整的社會主義憲法，它所具有的最高法律效力，都適用於中國主權範圍的全部領土。如果認為憲法只有部分條文適用於特別行政區，其他部分條文則不適用於同一地區，這就把憲法的完整性破壞了，也影響了憲法的效力，有損於憲法的尊嚴，不利於維護中國法制的統一性原則。還應當指出，那種主張在實際上也是難以做到的，因為憲法的有些條文可以明顯地看出是否適用於特別行政區，而有些條文則不然，要複雜得多。例如，憲法第 55 條規定：“保衛祖國、抵抗侵略是中華人民共和國每一個公民的神聖職責。依照法律服兵役和參加民兵組織是中華人民共和國公民的光榮義務。”你說這一條整體上適用還是不適用於特別行政區呢？很難作簡單的肯定或否定的回答。依我看，前半條適用，後半條就不適用。所以，那種主張憲法的部分適用於香港、澳門特別行政區的觀點，既不科學，也不符合憲法條文規定的實際情況。

四、憲法不宜直接在特別行政區實施

有些人（包括個別高級幹部）認為，香港和澳門兩個特別行政區都是中國的地方行政區域，不是獨立的政治實體，因此，體現國家主權的憲法，在該地方行政區域當然具有法律效力，可以直接適用（實施）。這種願望是好的，但這種觀點過於簡單化。既不瞭解香港、澳門的歷史，也不瞭解香港、澳門同胞的心態，更不悖於“一國兩制”方針，脫離社會實際。

誠然，按照傳統的觀點，憲法的最高法律效力具有普遍適用性，它意味着憲法可以在國家主權範圍內完全的直接的適用（實施）。但是，由於香港和澳門問題的特殊性以及中國政府為解決香港、澳門問題而提

出的一系列方針和政策，出現了新的情況，因此，不能完全套用傳統的憲法理論，而應當從實際出發，對傳統的憲法理論有所創新。筆者認為，憲法最高法律效力的普遍適用性，一方面為憲法通過一定的法律形式(基本法)在特別行政區的實施提供了前提條件和法理根據；另一方面並不意味着憲法全部條文都可以直接在特別行政區實施。

那麼，為甚麼憲法不宜直接在特別行政區實施呢？其理由主要有兩個方面：

首先，這是考慮到香港和澳門的歷史背景和現實情況與大陸地區不同。張友漁生前有段話說得很簡單明瞭：“香港居民長期生活在經濟繁榮的資本主義社會中，習慣了資本主義的生活方式。政治體制比較獨特。司法制度基本上沿用英國的體制。適用的法律，除以英國的普通法和衡平法為基礎外，還有香港立法局制定、經總督同意的一部分條例和附屬立法，以及原有的習慣法。經濟制度和教育、科學、文化、社會服務以及對外業務方面，也都有與其他地區不同的特點。加以香港的一部分居民，受敵視社會主義和誇大中國缺點的惡意宣傳的影響，對中國現行社會主義制度有所疑慮、有所恐懼，甚至根本反對。在這種情況下，如果在中國對香港恢復行使主權後，實行社會主義制度，勢必引起政治動亂，損害香港的穩定和繁榮，就是說，會脫離實際，事與願違。”⁶ 這段話雖然是對中國在香港恢復行使主權後，如果實行社會主義制度勢必引起不良後果而言，但對香港特別行政區如果直接實施社會主義憲法同樣是適用的。

澳門與香港的情況有所不同：香港是發達資本主義社會的縮影，澳門則處於資本主義社會發展的初級階段，澳門居民不恐共恐社會主義，但是澳門原有的政治體制和司法制度也比較獨特，以葡萄牙法律為基礎。總督是澳門的政治權力核心，擁有全部的行政權和部分立法權，他由葡萄牙總統任命，只向總統負責。澳門的法院獨立於總督和立法會，對澳門地區具有審判權。澳門居民長期處於澳葡政府的管治下，其時間比香港居民在港英政府的殖民統治下要長二、三倍，習慣了包括“博彩”在內的資本主義生活方式。因此，中國社會主義憲法也不宜直接在澳門特區實施。

其次，這是由中國政府為解決香港和澳門問題，實現國家統一的基本國策所決定的。“一國兩制”，即“一個國家，兩種制度”，是中國政府為實現祖國和平統一大業提出的基本國策。按照這一些基本國策，為解決歷史遺留的香港和澳門問題，中國政府制定了對香港、澳門的一系列方針和政策，主要是國家

在對香港、澳門恢復行使主權時，設立特別行政區，直轄於中央人民政府，除國防、外交由中央負責管理外，香港和澳門特別行政區實行高度自治；在兩個特別行政區不實行社會主義制度和政策，原有的資本主義社會、經濟制度不變，生活方式不變，法律基本不變；保持香港的國際金融中心和自由港的地位，並照顧英國和其他國家在香港的經濟利益；保持澳門自由港地位，允許根據本地整體利益自行制定旅遊娛樂業的政策，並照顧澳門居民和在澳門的葡萄牙後裔居民的利益；中國政府將上述方針和政策載入了中英兩國政府共同簽署的《關於香港問題的聯合聲明》，同時載入中葡兩國政府共同簽署的《關於澳門問題的聯合聲明》，並宣佈國家對香港和澳門的各項方針、政策 50 年不變，以基本法加以規定。這是歷史上和世界上均無先例的偉大創舉。是符合中國人民，特別是香港、澳門同胞的根本利益的。可見，由於“一國兩制”的構想及香港和澳門兩個特別行政區的特殊性，憲法不宜直接在香港和澳門兩個特別行政區實施。

五、憲法通過基本法在特別行政區實施

如上所述，既然憲法對香港和澳門兩個特別行政區的適用性是絕對的，但憲法又不宜直接在港澳特區實施，那麼，憲法對特別行政區的適用性究竟如何付諸實施呢？筆者認為，憲法的法律效力是通過特定的法律形式，即被鄧小平稱之為“創造性的傑作”——基本法來實現的。

憲法第 31 條規定：“國家在必要時得設特別行政區。在特別行政區的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。”這一法律條文包含兩層意思，一是憲法允許國家在必要時可以建立特別行政區；二是憲法授權全國人民代表大會制定法律規定特別行政區的各項制度。這裏所講的“法律”，主要是指基本法這一全國性的基本法律。值得注意的是：憲法向全國人民代表大會授予制定基本法這項立法權時，並沒有任何限制，這就意味着所制定的基本法的全部內容不但要符合憲法規定的要求，而且對特別行政區可直接適用。從憲法第 31 條的規定中，我們還不難看出，通過憲法這一“中介”條款把憲法和基本法以及特別行政區三者有機地連接起來，即基本法的合法效力來自於憲法，憲法的法律效力體現在基本法之中，並通過基本法對特別行政區發生法律效力。這就是我們正確理解憲法對香港和澳門特別行政區適用性問題的關

鍵所在。

必須強調，基本法制定的惟一法律依據是憲法(不只是憲法第 31 條)，它是憲法對特別行政區發生法律效力的“中間站”和必要橋樑。如同深圳的羅湖橋，一頭連接中國主體大陸社會主義，另一頭通往資本主義的香港特區；如同珠海的蓮花大橋，一頭緊靠中國主體大陸社會主義，另一頭通向資本主義的澳門特區。

憲法的一個顯著特點，就是在序言中明確規定：本憲法“是國家的根本大法，具有最高的法律效力。”這就意味着制定一般法律必須以憲法為根據和基礎。憲法在總綱中還明確規定，“一切法律、行政法規和地方性法規都不得同憲法相抵觸”。基本法既然是全國人大制定的基本法律，它同其他法律一樣都必須以憲法為依據，並且不得同憲法的規定相抵觸。在中英兩國政府《關於香港問題的聯合聲明》中也明確了這個問題，例如，該聯合聲明附件的第一部分就清楚地寫着：依據憲法第 31 條的有關規定，“中華人民共和國全國人民代表大會將根據中華人民共和國憲法制定並頒佈中華人民共和國香港特別行政區基本法”。《香港基本法》本身對這個問題的規定則更加明顯，它在序言中指出：“根據中華人民共和國憲法，全國人民代表大會特制定中華人民共和國香港特別行政區基本法，規定香港特別行政區實行的制度，以保障國家對香港的基本方針政策的實施。”在中葡兩國政府《關於澳門問題的聯合聲明》的附件和《澳門基本法》的序言中也作了類似的明確規定。這些規定至少說明兩個問題：①基本法是根據憲法，按照香港、澳門的具體情況制定的，其內容和形式都是符合憲法要求的，憲法的法律效力在制定基本法的過程中起了決定性的、直接的作用。②基本法是以憲法為依據由全國人大制定的一部重要的國內基本法律，因而在特別行政區和全國其他任何行政區都具有法律效力，一切國家機關、武裝力量、政黨、社會團體、企業事業組織都必須遵守基本法。

六、基本法體現和維護 憲法在特別行政區的法律效力

基本法是根據憲法由全國人大制定的全國性基本法律，又是特別行政區的最高法典，它的結構不僅與憲法結構類似，更重要的是體現了憲法的一些重要原則，因此，保證基本法在特別行政區的正確實施，也就是維護和保障了憲法在特別行政區的法律效力。現

以《香港基本法》為例加以闡述。

《香港基本法》第 11 條規定：“根據中華人民共和國憲法第 31 條，香港特別行政區制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以本法的規定為依據。香港特別行政區立法機關制定的任何法律，均不得同本法相抵觸。”這一條規定說明了兩項重要內容：①概括了《香港基本法》的基本內容，即三個方面的制度及有關政策，但基本法對這些內容都是根據“一國兩制”方針只作了原則性的規定，因此，香港特別行政區立法機關在規定香港的具體制度和政策時，需要以基本法的規定為依據；香港特別行政區的日常立法以基本法為依據是符合憲法第 31 條的規定的。②表明了依據憲法制定的《香港基本法》的在香港特別行政區具有最高的法律效力，香港特別行政區立法機關制定的法律，必須符合基本法精神和內容，不得同基本法相抵觸。

《香港基本法》是根據憲法制定的，充分體現了憲法的一些重要原則或精神。首先，從整體上說，憲法在堅持四項基本原則的基礎上，專門設立了第 31 條來解決香港、澳門和台灣的問題，可見，“一國兩制”就是憲法的一項重要內容和一大特色，而基本法則是從法律上對“一國兩制”的內容具體化，也就是說，基本法是“一國兩制”的具體表現形式。其次，從條文上看，《香港基本法》的許多條文都體現了憲法的有關原則的規定。例如，《香港基本法》關於香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分的規定(第 1 條)、關於香港特別行政區直轄於中央人民政府的規定(第 12 條)、關於香港特別行政區懸掛中華人民共和國國旗和國徽的規定(第 10 條)等，就體現了維護國家統一和領土完整的原則；《香港基本法》關於全國人民代表大會授權香港特別行政區依照本法的規定實行高度自治的規定(第 2 條)、關於全國人大常委會對香港特別行政區立法機關制定法律實行監督的規定(第 17 條)、關於基本法的解釋權和修改權分別屬於全國人大常委會和全國人大的規定(第 158 條、第 159 條)等，體現了全國人大是最高國家權力機關，全國人大及其常委會行使立法權的原則；《香港基本法》關於中央人民政府負責管理與香港特別行政區有關的外交事務、防務的規定(第 13 條、第 14 條)、關於中央人民政府任命香港特別行政區行政長官和行政機關主要官員的規定(第 15 條)等，體現了中央人民政府即國務院是國家最高行政機關，統一管理對外事務的原則。又如，《香港基本法》關於居民基本權利和義務的規定(第

24-42 條)，體現了權利與義務一致、公民在法律面前一律平等，維護人權等原則。

《澳門基本法》與《香港基本法》一樣也作了類似的規定，雖然兩部基本法規定的條文數目或順序有所不同，例如《香港基本法》關於居民基本權利和義務的規定是第 24-42 條，而《澳門基本法》的規定則是第 24-44 條，但這不影響兩部基本法同樣體現了憲法第二章公民的基本權利和義務的一些重要原則，如公民在法律面前一律平等，權利與義務一致等(第 33 條)；公民的住宅不受侵犯(第 39 條)；勞動者有休息的權利(第 43 條)等。

可見，香港和澳門兩部基本法不僅充分體現了“一國兩制”的方針，是“一國兩制”的法律化、規範化，而且充分體現了憲法的重要原則，是憲法在特別行政區生效的重要途徑和有力保證。維護憲法的尊嚴及其在特別行政區的法律效力，最好的辦法就是認真學習基本法，確保基本法在特別行政區的正確實施，並及時糾正一切違反或偏離基本法的錯誤言行。

七、“四項基本原則”與特別行政區 並非毫無關係

這個問題單獨列為一大標題，是要引起讀者的重視與關注。包括筆者在內的有些學者最初認為，憲法清楚寫明要堅持“四項基本原則”，因此憲法不可在香港和澳門特別行政區直接實施。這樣說並沒有甚麼原則性的錯誤，也沒有人提出過質疑。但經過認真思考，筆者覺得上述關於“四項基本原則”這段話說得不夠完整，欠周密，可能會給人造成一種錯覺，即“四項基本原則”與特別行政區毫無關係；與憲法不直接在特別行政區實施也沒有關係。

事實上並非如此，“四項基本原則”與特別行政區的關係是密切的，又是多方面的。關鍵問題在於如何理解。1987 年 4 月 16 日，鄧小平同志在會見香港特別行政區基本法起草委員會全體委員時曾說：“堅持四項基本原則，是老早確定了，寫在憲法上面的。我們對香港、澳門、台灣的政策也是在國家主體堅持

四項基本原則的基礎上制定的。沒有中國共產黨，沒有中國的社會主義，誰能夠搞這樣的政策？制定這樣的政策是需要膽略的。這個膽略的基礎是社會主義制度，是在中國共產黨領導下的社會主義中國。”⁷ 顯而易見，只有在中國共產黨的領導下，在堅持四項基本原則的基礎上，才能制定“一國兩制”的方針，恢復中國對香港、澳門行使主權，根據憲法第 31 條規定，設立港澳特區，並由全國人大制定基本法，在兩個特別行政區不實行社會主義制度和政策，包括“四項基本原則”，以保障國家對香港和澳門的基本方針和一系列特殊政策的實施，維護香港和澳門的長期穩定和繁榮。

《香港基本法》序言一開頭就指出：“香港自古以來就是中國的領土，1840 年鴉片戰爭以後被英國佔領。”《澳門基本法》序言第一句也寫明：“澳門，包括澳門半島、氹仔島和路環島，自古以來就是中國的領土，十六世紀中葉以後被葡萄牙逐步佔領。”長期以來，中國人民為恢復在香港、澳門行使主權進行了不屈不撓的鬥爭。“但是由於清王朝的腐敗無能，以及清王朝被推翻後的連年軍閥混戰，談不上恢復行使主權。國民黨政府執政時期，雖曾希望憑藉第二次世界大戰的勝利而收回港澳，但由於美國等西方國家的壓力，國家貧弱，這個願望終究未能實現。”⁸

新中國成立後，隨着國家的建設和發展，特別是改革開放以來，綜合國力日漸強大，國際地位不斷提升，恢復行使港澳主權的條件日益成熟。1972 年 3 月，中國政府致函聯合國非殖民地特別委員會表明立場，嚴肅指出：香港、澳門是歷史上遺留下來的帝國主義強加於中國的一系列不平等條約的結果；解決香港、澳門問題完全是屬於中國主權範圍內的問題，根本不屬於通常的所謂“殖民地”範疇。

中英兩國政府經過尖銳的較量，終於在 1984 年 12 月 19 日簽署了《關於香港問題的聯合聲明》，確認中國政府於 1997 年 7 月 1 日恢復行使主權；中葡兩國政府也經過反覆的外交磋商，在 1987 年 4 月 13 日簽署了《關於澳門問題的聯合聲明》，確認中國政府於 1999 年 12 月 20 日恢復對澳門行使主權。從而實現了長期以來中國人民收回香港和澳門的共同願望。

註釋：

¹ 莊金鋒：《憲法對香港特別行政區適用性問題的探討》，載於《中南政法學院學報》，第 4 期，1992 年。莊金鋒：《香港

特區成立中國憲法如何實施？》，載於《星島日報》，1992年11月11、13、17日(三天連載)。

² 宋小莊、潘亞鵬：《論憲法在香港特區的效力和適用》，載於《港澳研究》，2009年12月冬季號，第104頁。

³ 孫同鵬：《關於憲法在澳門特別行政區的效力和適用問題的思考》，載於《“一國兩制”研究》，第1期，2009年，第16頁。

⁴ 黃稻主編：《社會主義法治意識》，北京：人民出版社，1995年，第121頁。

⁵ [英]勞特派特修訂：《奧本海國際法》(上卷)，北京：商務印書館，1981年，第97頁。

⁶ 見《法學研究》，第3期，1990年。

⁷ 見《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第217頁。

⁸ 衛平、冬萌：《話說澳門》，北京：長春出版社，1999年，第16頁。