

憲法系列文章（九）

2020.10.05 見報

為增強全社會的憲法意識，弘揚憲法精神，有必要向廣大市民全面系統地推廣《憲法》。今期續刊王禹教授的憲法系列文章（九），歡迎市民閱覽。

單一制原則

（文章內容以見報日的法例為依據）

王禹

國家結構形式是指國家整體與國家組成部分的總體框架和構成原則。單一制和聯邦制是當代世界兩種基本的國家結構形式。單一制是指由若干普通行政區域或自治區域構成的單一主權國家的國家結構形式。聯邦制是指由兩個或多個政治實體（州、邦、成員國等）組成的複合主權國家的國家結構形式。在單一制國家，只有一部統一的憲法，地方的權力並非本身所固有，而是來自中央的授權，中央對地方具有全面管治權。在聯邦制國家，屬邦的權力為屬邦本身所固有，通常既有聯邦憲法，也有屬邦憲法。

我國是單一制國家。憲法序言第十一段規定：“中華人民共和國是全國各族人民共同締造的統一的多民族國家”。憲法第3條第4款規定，“中央和地方的國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則。”憲法第31條、第62條第（十三）、（十四）項、第89條第（十五）項規定全國人大批准省、自治區和直轄市的建置和決定特別行政區的設立，國務院批准省、自治區和直轄市的區域劃分，批准自治州、縣、自治縣、市的建置和區域劃分；第67條第（八）項、第89條第（十四）項規定全國人大常委會有權撤銷省、自治區、直轄市國家權力

機關制定的同憲法、法律和行政法規相抵觸的地方性法規和決議，國務院有權改變或者撤銷地方各級國家行政機關的不適當的決定和命令；第 89 條第（四）項、第 110 條規定國務院統一領導全國地方各級國家行政機關的工作，全國地方各級人民政府都是國務院統一領導下的國家行政機關，都服從國務院。這些規定說明我國本身在主權上是一個統一的整體，只是為了便於管理，將國家劃分為若干區域單位，國家的結構形式為單一制。中央和各地方的關係是一種授權與被授權、領導與被領導、監督與被監督的關係。

歷史因素和民族因素是決定國家結構形式的主要因素。我國自秦漢以來在政治上一直實行大一統的中央集權體制，從未出現西方近代以來的複合制的國家結構形式。漢族統治中國的歷史時間最長，也有少數民族入主中原統治中國的時期。在民族關係的長河中，中國境內各民族的團結和友誼不斷得到加強，民族分佈狀況呈現出“大分散、小集中、大雜居、小聚居”的特點。除西藏自治區外，我國沒有一個自治區基本上只有一個單一民族組成。這就決定了我國不能採用前蘇聯的民族共和國的方法解決國家結構形式問題。因此，“我們國家的名稱，叫中華人民共和國，而不叫聯邦”。

實行民族區域自治是我國單一制國家結構形式的重要內容。憲法第十一段序言規定，“平等團結互助和諧的社會主義民族關係已經確立，並將繼續加強。在維護民族團結的鬥爭中，要反對大民族主義，主要是大漢族主義，也要反對地方民族主義。國家盡一切努力，促進全國各民族的共同繁榮。”憲法第 4 條規定，“中華人民共和國各民族一律平等。國家保障各少數民族的合法的權利和利益，維護和發展各民族的平等團結互助和諧關係。禁止對任何民族的歧視和壓迫，禁止破壞民族團結和製造民族分裂的行為。國家根據各少數民族的特點和需要，幫助各少數民族地區加速經濟和文化的發展。各少數民族聚居的地方實行區域自治，設立自治機關，行使自治權。各民族自治地方都是中華人民共和國不可分離的部分。各民族都有使用和發展自己的語言文字的自由，都有保持或者改革自己的風俗習慣的自由。”第 95 條第 3 款規定“自治區、自治州、自治縣設立自治機關”。憲法第三章第六節“民族自治地方的自治機關”對民族自治地方的自治機關的職權作了明確規定。

我國是在單一制國家結構形式下對香港、澳門恢復行使主權的。中央的全面管治權，既包括中央直接行使的權力，也包括授權香港、澳門特別行政區依法實行高度自治。中央對香港、澳門特別行政區的高度自治權有監督權。