

纪念中华人民共和国澳门特别行政区基本法实施 20 周年研讨会

发言摘编

宪法是根本宪制基础

中国人民大学法学院教授 胡锦涛

任何一个国家都必须有一个统一的秩序。在法治国家，这一统一的秩序只能以作为国家根本法的宪法为基础而形成，即宪法秩序。一国之内的任何秩序都是统一宪法秩序的组成部分，特别行政区即使实行特殊的管理制度、享有高度自治权，其宪制秩序仍然是我国统一宪法秩序的一部分。

中华人民共和国政府恢复对香港、澳门行使主权，引发了香港、澳门宪制秩序的根本转变，中华人民共和国宪法和特别行政区基本法共同构成特别行政区新宪制秩序的基础，“宪法和基本法共同构成特别行政区的宪制基础”这一重大命题应运而生。

在我国，宪法具有最高的法律效力，基本法依据宪法而制定，宪法的效力高于基本法，因此，“宪法是特别行政区的根本宪制基础”这一理论命题极有必要提出并论证。这一命题，强调宪法在特别行政区法律体系中的根本法地位，强调宪法在特别行政区的根本法效力和权威。宪法和基本法都是特别行政区的宪制基础，而宪法是基本法成为特别行政区宪制基础的根本依据和保障。

宪法作为特别行政区的根本宪制基础具有丰富多元的表现形态，比如中国政府对香港、澳门恢复行使主权，标志着宪法效力及于特别行政区；全国人大依据宪法第 31 条及第 62 条第 3 项的规定制定两部基本法；全国人大依据宪法第 31 条及第 62 条第 14 项的规定作出决定，在中华人民共和国内设立香港特别行政区、澳门特别行政区；全国人大依据宪法第 31 条及第 62 条第 14 项的授权，通过基本法在特别行政区实行特殊的管理制度即特别行政区制度；宪法确定了作为“两制”基本前提的“一国”的基本内容，宪法维护着“一国”前提下社会主义和资本主义两种制度的并存；宪法所规定的单一制国家结构形式塑造了中央与特别行政区的关系等。这足以说明，宪法作为特别行政区的根本宪制基础，对“一国两制”方针政策的产生和运行发挥着举足轻重的作用。特别行政区宪制秩序形成的基础是宪法和基本法，而从根本上说，只能是中华人民共和国宪法。