

正確認識憲法與基本法的關係（上）

—— 憲法與基本法專家系列文章

（文章內容以見報日的法例為依據）

2017.02.06 見報

朱世海

我國在對港澳恢復行使主權時，根據憲法第 31 條的規定，先後分別設立了香港、澳門特別行政區，並按照“一國兩制”的方針，不在香港、澳門實行社會主義的制度和政策。根據憲法，全國人民代表大會特制定香港基本法、澳門基本法，規定香港特別行政區、澳門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。自特別行政區設立以來，“一國兩制”實踐碩果累累，但也出現了類如只重視“兩制”而忽視“一國”等問題，此類問題的產生很大程度上是緣於沒有正確認識憲法與基本法關係的結果。故此，有必要對此加以闡釋和明確。

憲法中關於“一國”的規範適用於特別行政區

在起草香港特別行政區基本法時，就有人提出香港基本法與憲法的許多條款相抵觸，因此憲法應當不適用於特別行政區，否則基本法就會因為與憲法相抵觸而失去效力。這樣的看法是有失偏頗的。憲法是國家的根本法，是國家主權在法律形態上的最高表達。在港澳回歸以後，憲法作為中國法律體系中效力位階最高的法律，對港澳無疑是有效的。具體說來，憲法規範包括組織規範和權利規範，其中關於權利規範，因基本法第三章“居民的基本權利和義務”有了特別規定，根據基本法第 11 條特別行政區的制度和政策均以本法的規定為依據的要求，優先適用基本法的規定。關於組織規範，

有中央和地方兩個層面，特別行政區本地的政權組織形式因基本法第四章“政治體制”做出特別規定，故不適用內地的人民代表大會為中心的政權組織形式，實行的是司法獨立、行政與立法相互制約相互配合的行政主導體制。但中央層面的組織規範是在包括特別行政區在在內的全國範圍內實行，這不應再遭致質疑。有權威學者對此進行專門研究，把適用於特別行政區的憲法規範共分為十類：第一類是“關於憲法地位和效力的規定”，第二類是“關於政治體制的規定”，第三類是關於“關於國家結構形式的規定”，第四類是“關於全國人大的規定”，第五類是“關於全國人大常委會的規定”，第六類是“關於國家主席的規定”，第七類是“關於國務院的規定”，第八類是“關於中央軍事委員會的規定”，第九類是“關於國籍的規定”，第十類是“關於國旗、國歌、國徽、首都等國家標誌的規定”。

雖然憲法中關於社會主義制度、地方政權組織形式、公民的基本權利和義務等規範不適用於特別行政區，但憲法中關涉國家主權、主權標誌和中央憲制機關的憲法規範無疑適用於特別行政區。否則，基本法中所出現的“中華人民共和國”、“全國人民代表大會”、“全國人民代表大會常務委員會”、“中央人民政府”、“國務院”、“中華人民共和國外交部”、“中國公民”、“國旗”、“國徽”等都失去存在的根本法依據，就成為無源之水、無本之木。此外，如果憲法規範都不在特別行政區實行，那麼中央憲制機關就無法以憲法為依據行使涉及港澳的外交事項、國防事項的權力。

【由法務局約稿刊登】