

試論憲法對“一國兩制”實踐的重要性（四）

——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）

2017.10.09 見報

江華

（二）“兩制”是“一國”前提下的“兩制”，對“兩制”的理解也離不開憲法的框架

“兩制”是“一國”前提下的“兩制”，對“兩制”的理解離不開“一國”的前提，而“一國”在法律上又主要通過憲法表現出來，因此，對“兩制”的理解同樣也離不開憲法的框架。實際上，要想準確理解“兩制”原則的幾個核心內涵：高度自治、“澳人治澳”（“港人治港”）以及保留原有的資本主義制度五十年不變，都必須將其放在憲法的框架下進行考慮。

第一，憲法關於我國實行單一制的國家結構形式的規定，是理解高度自治的基礎。從憲法的相關規定可以看出，我國實行單一制的國家結構形式。在單一制的國家結構形式下，地方本身沒有固有的權力，地方的權力來源於中央的授權；中央與地方之間不存在“剩餘權力”的問題，凡是中央沒有授予地方的權力，都保留由中央行使，而不屬於地方的權力；對於授予地方的權力，中央不是放任不管，而是享有監督權。瞭解了這些內容，特區居民就會明白，在我國單一制的國家結構形式下，特別行政區作為地方行政區域，本身沒有主權或固有的權力，其所享有的高度自治權完全來源於中央的授權；

特別行政區不享有“剩餘權力”，只要是中央沒有通過基本法或者其他形式授予特區的權力，都保留在中央手中，而不屬於特區高度自治權的範疇；高度自治不等於完全自治，對於授予特區的高度自治權，中央保有監督的權力，可以監督特區高度自治權的行使。

第二，對“港人治港”、“澳人治澳”的理解也不能脫離憲法的框架。“港人治港”、“澳人治澳”是指主要由特區永久性居民來組成特區的公權力機關，行使高度自治權，管理特別行政區。但是“港人治港”和“澳人治澳”有一個前提，就是必須以“愛國愛港”和“愛國愛澳”者為主體。“港人治港”和“澳人治澳”為什麼必須以“愛國愛港”和“愛國愛澳”者為主體？這首先需要從憲法的層面上進行理解。在憲法的層面上，特區的法律地位是我國的一個地方行政區域，同時，絕大多數的特區永久性居民也可以憲法關於我國國籍的規定為基礎而取得中國公民的身份。作為特區永久性居民中的中國公民，我國憲法明確規定了我國公民有維護國家統一和全國各民族團結的義務，有維護祖國的安全、榮譽和利益的義務。而作為行使高度自治權，管理特區的主要主體，“對國家效忠是從政者必須遵循的基本政治倫理”。因此，作為中國公民，同時又是管治中國的一個地方行政區域的主體，特區永久性居民中的中國公民自然必須“愛祖國、愛特區”，維護祖國的主權、安全和發展利益以及特區的長期穩定、繁榮和發展。理解了上述內容，特區居民就不會對“港人治港”和“澳人治澳”必須以愛國者為主體的要求感到驚訝；不會對行政長官不能由與中央相對抗的人士擔任的條件感到意外；也不會對基本法第 23 條要求特區承擔維護國家安全的憲制責任感到排斥了。

第三，對保留原有制度的理解也不能脫離憲法的框架。在憲制層面上，港澳原有的資本主義制度一直是一個地方行政區域的資本主義制度，這一點在回歸前後都是如此。在回歸以前，港澳的資本主義制度要受到英國、葡國國家利益的限制和制約，而在回歸以後，港澳特區的資本主義制度同樣需要受到中國國家利益的限制和制約。明白了這一點，特區居民就不會不顧國家的主權、安全和發展利益來發展自己的資本主義制度；

就不會在發展特區的政治體制時，提出所謂的“國際標準”而置國家的主權、安全和發展利益於不顧；也不會試圖擺脫國家的制約和管治，搞所謂的“完全自治”。

【由法務局約稿刊登】