

試論憲法對“一國兩制”實踐的重要性（二）

——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）

2017.09.25 見報

江華

（二）憲法是“一國兩制”法律化的基礎

“一國兩制”法律化的結果主要體現為基本法的制定和實施，而基本法又是根據憲法制定的，因此可以說，憲法是“一國兩制”法律化的基礎，是基本法的立法依據。

憲法第 31 條規定“在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定”，這就為全國人大通過制定基本法來規定特別行政區制度，為全國人大享有並行使基本法的立法權提供了直接的憲法依據。憲法第 31 條不但允許特別行政區實行不同於國家主體的制度，而且允許這種例外的制度不必規定於憲法之中，而是授權全國人大通過制定基本法律的形式來對這種例外的制度加以規定。從這個角度上說，憲法第 31 條無疑帶有授權的性質。正是基於憲法第 31 條的明確授權，全國人大才獲得了制定基本法的權力，因此憲法第 31 條是全國人大享有基本法立法權的直接憲法依據。

需要注意的是，儘管憲法第 31 條的規定為全國人大享有基本法的立法權提供了合憲性的依據，因此構成基本法的立法依據之一，但這並不意味著憲法第 31 條是基本法的唯一立法依據。實際上基本法是根據整部憲法制定的，憲法在整體上構成基本法的立法依據。

許多規範性文件的規定都能證明憲法在整體上是基本法的立法依據，比如兩部聯合聲明的附件一均規定“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（澳門）特別行政區基本法”；兩部基本法序言第三段也規定“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（澳門）特別行政區基本法”；全國人民代表大會通過的《關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉的決定》和《關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉的決定》中也指出，基本法是根據憲法、按照香港（澳門）的實際情況制定的。

同時，從法理上說，憲法作為國家的根本法，作為整個國家法律體系的基礎，是所有法律的立法依據，這一點是毋庸置疑的。而基本法作為一部由全國人大制定的基本法律，是根據憲法的原則和規定制定出來的，這一點也是符合法理的。具體來說，憲法是基本法的立法依據主要體現在以下幾個方面：第一，憲法是基本法的效力來源和合法性基礎，沒有憲法就沒有基本法。第二，基本法的位階低於憲法，除非獲得憲法的允許，否則基本法不得作出與憲法不相一致的規定。第三，基本法是憲法的具體化。基本法關於“一國”的規定，實際上是以憲法的相關規定為基礎的，二者互相統一、一脈相承；而基本法關於“兩制”的規定，是憲法第 31 條規定的具體化。正是因為有了憲法第 31 條的規定，才允許基本法在規範特別行政區制度時，作出與憲法其他條文不相一致的規定，也才有了兩部基本法第 11 條關於“特別行政區的制度和政策……均以基本法的規定為依據”的規定。換言之，基本法關於“兩制”的規定之所以能夠與憲法的相關條款不相一致，特區的相關制度和政策之所以能夠以基本法的規定為依據而不以憲法的規定為依據，實際上是憲法第 31 條允許與授權的結果。因此綜合來看，基本法的每一個條文都是根據憲法的相關規定制定出來的，基本法關於“一國”的規定是憲法一般規定的具體化，基本法關於“兩制”的規定是憲法例外規定（即憲法第 31 條）的具體化，整部憲法構成基本法的立法依據。

【由法務局約稿刊登】