

試論憲法對“一國兩制”實踐的重要性（一）

——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）

2017.09.18 見報

江華

一、憲法是實行“一國兩制”的保障

在一般情況下，一個國家只能實行一種根本社會制度，即所謂“一國一制”，但為了解決我國特殊的歷史遺留問題，即我國臺港澳地區與國家主體統一的問題，我國創造性地提出了“一國兩制”的構想，並將其確立為國家的基本方針政策，準備運用於臺港澳問題的解決過程中。但這一基本方針政策要想變成具體的制度和生效的法律在現實中得以實踐，即實現所謂的制度化、法律化，首先必須獲得憲法的同意，因為憲法是國家主權的最高體現，是國家的根本法，任何違憲的法律和制度都不應該存在。因此，“一國兩制”從一種構想、一項政策轉變為具體的制度和法律而在現實中得以實踐，這首先是獲得憲法允許的結果，憲法是我國實行“一國兩制”的根本保障。

（一）憲法是“一國兩制”制度化的基礎

“一國兩制”的制度化主要體現為特別行政區的設立以及特別行政區制度的實行，而我國設立特別行政區並實行特別行政區制度，是全國人大根據憲法的規定，行使憲法賦予的職權，進行行政區劃的結果。

在我國單一制的國家結構形式下，設立地方行政區域，決定地方行政區域實行的制度的權力屬於中央。特別行政區雖然實行“兩制”，享有高度自治權，但其也是我國的一個地方行政區域，在地方行政區域的法律地位上，特別行政區與內地的省、民族自治區、直轄市等省級地方行政區域沒有本質的區別，因此決定特別行政區的設置及其制度的權力也屬於中央。正是基於這一邏輯，我國憲法才承接第 30 條關於我國行政區劃的規定，在第 31 條的規定中明確了“國家在必要時得設立特別行政區。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。”憲法第 31 條第一句話關於“國家在必要時得設立特別行政區”的規定，是對憲法第 30 條的延伸或補充，明確了我國的省級地方行政區域除了省、自治區、直轄市之外，還可以包括特別行政區，一旦國家決定設立特別行政區，我國的省級地方行政區域就由三種增加為四種，特別行政區就成為我國的第四種省級地方行政區域。

基於同樣的邏輯，憲法在第 62 條全國人大的職權中，承接第十二項關於全國人大有權“批准省、自治區和直轄市的建置”的規定，增加了全國人大的第十三項權力，即有權“決定特別行政區的設立及其制度”。之所以在特別行政區的設立後面要加上“及其制度”四個字，是因為憲法本身已經對省、自治區和直轄市實行的制度作出了規定，而特別行政區制度是什麼，憲法條文本身沒有作出具體規定，需要全國人大以法律加以規定。

憲法第 31 條的規定明確了設立特別行政區，實行特別行政區制度是符合憲法規定的。憲法第 62 條第（十三）項的規定明確了設立特別行政區並決定特別行政區制度的權力屬於全國人大。正是基於憲法第 31 條和第 62 條的規定，特別行政區的設立以及特別行政區制度的確立才獲得了合憲性的依據，行使特別行政區設立權及特別行政區制度決定權的主體也才得以明確，因此可以說，憲法是我國設立特別行政區並實行特別行政區制度的根本法律基礎。