

認真對待基本法序言（下）

—— 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）

2016.08.08 見報

理工學院副教授冷鐵勛

上週本欄提及基本法序言是基本法的重要組成部分，具有豐富的歷史和現實內涵。關於基本法序言的法律效力，可以參考憲法序言的法律效力。有了關於憲法序言法律效力的正確理解，對於基本法序言的法律效力問題自然就迎刃而解。

憲法序言的法律效力，在理論界有不同學說，作者與內地較多學者一樣，認同憲法序言具有法律效力的觀點。也就是說，憲法序言作為憲法的有機組成部分，和憲法一樣具有法律效力，不能將憲法的內容割裂開來而去判斷各自的效力，應把憲法看作一個整體而具有法律效力。正確看待基本法序言的法律效力，深入學習基本法序言的內容，不僅有助於全面準確理解基本法正文及其附件的內容，而且對於加深認識基本法制定的歷史背景、政策依據、法律依據、任務目標。

三、認真對待基本法序言的現實意義

學習基本法，不僅要求熟悉基本法的規定內容，而且還要學習了解基本法為甚麼這樣規定，其背後的法理是甚麼，只有這樣，理解、適用基本法時才能融會貫通，知其然，還知其所以然。“一國兩制”實踐中存在的諸如關於“一國”與“兩制”的辯證關係、基本法的立法依據等重大理論和實踐問題上的一些模糊認識和片面理解，實際上與沒有

認真學習理解基本法序言的有關內容有直接關係。要全面準確理解“一國兩制”方針和基本法，就必須澄清及糾正有關的模糊認識甚至是不當認識。為此，除認真學習基本法的正文及附件的規定內容外，還必須認真對待基本法序言，重視基本法序言的深入學習，並把序言、正文和附件作為一個相互聯繫的完整內容來看待。

首先，深入學習基本法序言，有助於正確認識“一國”與“兩制”的辯證關係，準確把握“一國兩制”方針的根本宗旨。

“一國兩制”作為一個完整概念，其中，“一國”是前提和基礎，“兩制”從屬和派生於“一國”，並統一於“一國”之內，這本是一個基本的判斷和客觀事實。然而，在香港，有關基本法的理解，確實存在著重“兩制”輕“一國”的問題，有的人甚至過於強調保持香港的資本主義制度而攻擊甚至詆毀內地實行的社會主義制度。與此相聯繫，不少香港同胞的國家觀念淡薄，甚至有的香港同胞不認同自己的中國人身份。特區政府要推行國民教育，竟然在香港也被一些人冠以“洗腦”的標籤而受到抵制。這說明在香港，基本法內容特別是序言的學習宣傳推介任重道遠。

香港基本法序言明確規定，為了維護國家的統一和領土完整，保持香港的繁榮和穩定，在對香港行使主權時，設立特別行政區，並按照“一個國家，兩種制度”的方針，不在香港實行社會主義的制度和政策。澳門基本法的序言也作出相類似的規定。基本法序言的上述內容清楚表明，香港、澳門回歸後實行有別於內地的制度和政策，目的在於維護國家的統一和領土完整，保持香港、澳門的繁榮和穩定。其中，維護國家的統一和領土完整便是明確無誤地宣示了“一國”的原則。因為堅持“一國”原則，最根本的就是要維護國家的主權、安全和發展利益，不能做有損於國家主權、安全和發展利益的事情。維護國家的主權、安全和發展利益，就是維護國家統一和領土完整。如果不認真學習序言的這一規定內容，對於基本法正文中規定的香港、澳門特別行政區不實行社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式不變的相關內容，容易發生模糊

認識，進而會對“一國”與“兩制”關係的認識產生偏差。理解了序言關於在香港、澳門實行有別於內地的制度和政策的目的所在，就會明白實行“兩制”的目標首先是維護國家的統一和領土完整，離開了這個目標去談“兩制”並存，去談保持香港、澳門的繁榮和穩定，就會失去方向和基礎。因此，序言的內容不是可學可不學，而是要學好學透。理解了序言關於香港、澳門實行不同於內地的制度和政策的目標是維護國家的統一和領土完整，保持香港、澳門的繁榮和穩定，就自然會認識到這也是“一國兩制”方針的核心要求和基本目標。香港、澳門回歸以來，中央政府制定的一系列政策，採取的涉及香港、澳門的各項重大舉措，無論是政治法律、經濟民生還是社會生活方面的，出發點和落腳點都為了維護國家的主權、安全、發展利益，保持香港、澳門的長期繁榮穩定。這不僅體現了中國政府處理香港問題和澳門問題的一貫立場和原則，而且是中央政府對香港、澳門實行各項方針政策的根本宗旨。

至於香港有人反對推行國民教育、香港同胞中存在的不同中國人身份等現象，更是直接漠視基本法序言的規定，當然也漠視了基本法附件三關於中國國籍法適用於香港特別行政區等規定內容。香港基本法序言第一句話便是“香港自古以來就是中國的領土”。生活在香港的居民，絕大部分是中國人。香港回歸後，依據基本法附件三的規定，中國國籍法在香港實施，凡符合中國國籍法規定的中國國籍條件者，都是中國公民，這是中國政府恢復對香港行使主權的體現和結果。對於香港發生的這一歷史性轉變，只要本著尊重事實的態度，符合中國國籍取得條件的香港居民怎能去否認自己的中國人身份這一客觀事實？

其次，深入學習基本法序言，有助正確認識基本法的立法依據，牢固樹立憲法意識和憲法觀念。

基本法的立法依據是憲法，這是十分肯定又非常明確的。香港基本法和澳門基本法序言的第三自然段，明白無誤地寫明：根據憲法制定基本法。此外，全國人民代表大會

在通過香港基本法、澳門基本法的同時，還專門通過了關於香港基本法和澳門基本法的決定，明確表明：基本法是根據憲法按照香港、澳門的具體情況制定的。以上的規定充分說明，基本法的立法依據就是憲法。

然而，實踐中還是有人認為，基本法僅僅是根據憲法第 31 條的規定及第 62 條第（十三）項的規定制定的。這種觀點的錯誤在於將基本法制定依據與設立特別行政區的法律依據不作區分，甚至混為一談。此外，也有人將《中英聯合聲明》、《中葡聯合聲明》分別作為香港基本法、澳門基本法的立法依據。這種觀點首先是混淆了國際法律檔和國內法的區別。香港基本法、澳門基本法是我國的國內法，其立法依據只能是憲法，而不能是國際法律檔。其次是混淆了《中英聯合聲明》、《中葡聯合聲明》與在該聲明中闡明的我國對香港、澳門基本方針政策的區別。

明確了基本法的立法依據是憲法，就會正確地處理憲法和基本法的關係，自覺地把憲法和基本法共同作為特別行政區的憲制法律基礎，並把基本法放在憲法的框架內來理解並貫徹執行。這樣一來，無疑有助於在特別行政區樹立憲法意識和憲法觀念，有助於基本法的正確實施。

最後，深入學習基本法序言，有助培育港澳同胞的國家意識，加強港澳同胞的國家認同觀念。

香港基本法和澳門基本法的序言明確表明，香港、澳門回歸祖國的時刻，同時也是中國政府恢復對香港、澳門行使主權的時刻。中國政府恢復對香港、澳門行使主權，就意味著香港和澳門作為國家不可分離的部分完全置於國家的主權之下。港澳同胞自中國政府對香港、澳門恢復行使主權之日起，就既是特別行政區的主人，也是國家的主人。適應這一重大歷史轉折，港澳同胞應具備國家意識和國家認同觀念。香港、澳門回歸中國後，按理說，不管從主權、政治體制還是法律層面上講，“國家認同”應該不會存在甚麼問題，但從實踐情況來看，港澳同胞的國家意識、國家認同觀念還有待加強，這在

香港尤其顯得更加緊迫。在香港，由於其特殊的歷史原因，在英國治理時期，西方的生活模式以及文化習俗滲透於社會，而中國的傳統文化受到壓制，長期在西方文化的影響下，香港的民族意識、國家觀念被弱化，加之回歸後又實行與內地不同的社會經濟制度和生活方式，這些都會對香港人的國民身份認同發生影響。英國人扭轉香港人的國民身份認同用了一百五十多年的時間，我們要重塑香港人的國民身份認同感、歸屬感和民族自豪感同樣需要較長時間的耐心培養。因此，在香港基本法實施中，重視基本法的學習，包括重視基本法序言的學習，對於香港人的國民身份認同和國家意識的培養，對於更好地貫徹“一國兩制”方針政策就顯得特別重要。

【由法務局約稿刊登】