

## 認真對待基本法序言（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）

2016.07.25 見報

理工學院副教授冷鐵勛

在講到基本法的內容時，通常是指包括序言、正文和附件在內的三個部分，也有的將區旗、區徽圖案包括在內。無論怎麼理解基本法的整體結構，序言是基本法的有機構成部分，這是當然無疑的。學習基本法，除了學習正文和附件的內容外，自然也包括了序言部分。然而，基本法的學習研究和推廣中，確實存在著偏重正文和附件而輕視甚至忽視序言的現象，這從基本法的有關教材或讀物中關於序言的介紹或闡述偏少或者缺位也可以看出來。不少人在學習基本法時，對於序言部分的內容往往一帶而過，有的甚至越過序言直接進入正文或附件部分的內容，這使得基本法序言的功能作用發揮受到了影響，這也是對基本法產生模糊認識或片面理解的重要原因之一。造成這一現象的因素之一，就是沒有認真對待序言，沒有真正把序言看作是基本法的有機構成部分。要全面準確理解基本法，除注重基本法正文及其附件學習外，還必須重視基本法序言的學習。

#### 一、基本法序言是基本法的有機構成部分

法律的序言，通常是用來闡明制定該項法律的理由、依據、目的等在條文中難以反映的、具有鮮明敘述性的內容。序言常常被作為憲法的組成部分，特別是採用成文憲法的國家很多都在憲法正文前面用序言作開篇說明，通過陳述性的表述來說明本國憲法發展的歷史、國家的基本政策和發展方向等。因此，憲法序言又被視為憲法內容的高度概括和濃縮，其內容大體包括：揭示制定憲法的機關和依據；揭示制定憲法的基本原則；

揭示憲法制定的目的和價值體系，等等。我國憲法序言便主要包括了歷史發展的敘述、國家根本任務、國家的基本國策、憲法的根本法地位和最高法律效力等內容。

香港基本法和澳門基本法作為全面、準確、系統地把“一國兩制”方針具體化、法制化的重要法律文件，是兩個特別行政區的憲制性法律，分別在香港和澳門特別行政區具有高於其他法律的地位，這集中體現為它的憲制性地位。特別行政區設立後實行的制度、政策和法律，均以基本法為依據。正是基於基本法的這種憲制性地位，香港基本法和澳門基本法的起草參照了憲法的體例結構，在正文的內容前面安排了序言的內容，而且明確將這部分內容的標題標明為“序言”，它和基本法的正文、三個附件共同構成了基本法。

從內容上看，香港基本法和澳門基本法的序言均分三個自然段，主要闡述了三個問題：首先，序言本著尊重事實的原則，準確地概括了國家中斷和恢復對香港和澳門行使主權的歷史過程，說明了香港問題、澳門問題的由來及其和平解決，交代了制定基本法的歷史背景；其次，序言指明國家依照憲法第三十一條決定設立香港和澳門特別行政區，並按照“一個國家，兩種制度”的方針，制定對香港、澳門的基本方針政策；最後序言載明國家憲法是基本法的立法基礎和法律依據，同時說明了制定基本法的目的所在，即規定香港、澳門特別行政區實行的制度，保障國家對香港、澳門的基本方針政策的實施。

基本法序言所記敘的有關“一國兩制”方針、立法宗旨、立法依據等內容，對於正確理解基本法正文、附件的含義和精神實質，對於貫徹執行基本法，都具有指導意義和約束力，因而應當將其作為基本法一個重要組成部分來看待。例如，以香港基本法為例，為什麼基本法正文的第一條要規定香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分？如果結合序言來看就容易理解了，因為序言開篇便明確規定：“香港自古以來就是中國的領土。”香港既然是中國的領土，那香港特別行政區自然就是國家不可分離的部分，這是領土這一法律上特別是國際法上特定概念所固有的法律屬性，它不會因英國

佔領香港而使得香港作為中國領土的法律地位有任何的改變。鄧小平在同時任英國首相的戴卓爾夫人會談時所強烈表達出的主權問題不是可以談判的意旨，指的也就是香港作為中國的領土自始至終都是國家不可分離的部分這一客觀事實。再例如，為什麼香港基本法第二條規定全國人民代表大會授權香港特別行政區依照基本法的規定實行高度自治？這在序言中同樣可以找到答案，因為序言規定制定基本法的目的就是保障國家對香港的基本方針政策的實施，而國家對香港的基本方針政策已由中國政府在中英聯合聲明中予以闡明了，其中便有“除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，香港特別行政區享有高度自治權”的內容。

總之，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，是我們正確理解基本法、準確適用基本法的重要依據。

**【由法務局約稿刊登】**