

国家宪法日系列： 宪法与《基本法》

宪法是国家的根本大法，是人民对国家根本制度和基本原则的共识。它规定了国家体制、政权组织、政府架构、公民的基本权利和义务等。宪法在国家整个法律体系中处于最高的法律位阶，具有最大的法律权威和地位，是制定其他法律的基础和依据，任何法律都不得抵触宪法。

中国宪法应该也必须适用于香港

既然是国家的根本大法，宪法自然适用于国家的全部领域，国家主权范围内的地方，宪法的效力当然无所不及。香港特别行政区作为中国领土不可分离的一部份(《基本法》第1条)、中央政府直接管辖下的行政区域，中国宪法理所当然地适用于香港。香港特别行政区乃根据宪法而设立，《基本法》和一国两制的方针也是以宪法为依据而制定的(宪法第31条)。另外，在《基本法》序言里写得很清楚，“根据中华人民共和国宪法，全国人民代表大会特制定中华人民共和国香港特别行政区《基本法》，规定香港特别行政区实行的制度，以保障国家对香港基本方针政策的实施”。上述条文表示《基本法》的产生不单是依据宪法第31条，而且是“根据中华人民共和国宪法”而制定。

从宪法具体内涵来看，它的基本和核心部份，也都适用于香港。其中包括国家主权，领土和国家安全，国家权力机构，行政区划分，国防外交等。因此，无论从法理上或现实上看，中国宪法是应该也必须适用于香港，而且具有约束力。一直以来，香港坊间有一些不正确的说法，认为中央既然制定了《基本法》以管治香港，国家宪法就不在香港适用，《基本法》是所谓“小宪法”。这种观点是错误的！在中国的宪制架构里，宪法是至高无上的，《基本法》由宪法产生，位阶在宪法之下，因此可以说宪法是“母法”，《基本法》是“子法”。

香港要维护尊重内地社会主义制度

宪法说明国家实行社会主义制度，若强调宪法在全国所有地区

统一适用，是否意味香港也必须不加区别地实行社会主义制度呢？这显然不是的。因为宪法第 31 条规定，“在特别行政区实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定”。而《基本法》第 5 条规定“香港特别行政区不实行社会主义制度和政策，保持原有的资本主义制度和生活方式。”。这就是宪法允许国家个别地区(特别行政区)实行的制度可以不同于内地的社会主义制度，并且用法律形式写在《基本法》上。但是，不在香港实行社会主义制度，和宪法本身的内容以至宪法适用于香港是没有矛盾的。正因如此，全国人大在 1990 年通过香港《基本法》时，同时通过了一个决定，确认《基本法》是符合宪法的。

既然宪法在香港具有效力，那么香港特区也就有义务维护宪法的规定。一方面，国家主体实行社会主义制度和政策是宪法规定的，而另一方面香港特区实行资本主义制度和生活方式也是在宪法授权下制定的《基本法》所规定的。那么从维护宪法出发，内地在维护内地的社会主义制度的同时，也要维护香港特区的资本主义制度，反之亦然。也就是说，香港特区虽然不实行社会主义制度，但也要维护及尊重内地实行的主体社会主义制度，并且应该承担尊重宪法里规定的内地社会主义制度的宪制义务。我们经常说讲“两制”的同时，也要讲“一国”，就是这个道理了。

中央与特区之间的授权与被授权

中国实行单一制，香港特区是直辖于中央的地方政府。因此香港特区政府的权力来源于中央授权。《基本法》的第 2 条和 20 条对中央与特区之间的授权与被授权的关系讲得很清楚。众所周知，中央对香港特区拥有全面管治权。全面管治权有两大部份、一是中央具有的、不可授予他人的中央宪制权力；二是中央可以授给特区政府的其他权力。可以授权的权力也很广泛，包括《基本法》规定的各种行政管理，立法、司法和其他高度自治的权力。中央宪制权力则包括设立特别行政区，制定《基本法》，外交与国防事务，宣布战争和紧急状态。另外，也包括在《基本法》规定的中央宪制权责，例如任命特首和主要官员，《基本法》的解释权和修改权等。当然还有一些进一步的授权，包括 2006 年的深圳湾港方口岸区由港方实施管辖的授权决定，2017 年批准西九龙高铁站的“一地两检”合作安排的决定，以及最

近国安法中的有关规定等。

如何有机地、有效地结合中央全面管治权和特区高度自治权，是一国两制行稳致远的重要因素，也是促进宪法和《基本法》共同构成宪制基础的关键。全国人大常委会法制工作委员会副主任、香港基本法委员会副主任张勇先生，最近在「《基本法》颁布 30 周年法律高峰论坛」上就在此问题作了非常深入的分析。他认为成功实现全面管治权和高度自治权的有机结合在于有效的负责与监督。在“负责”方面，他认为行政长官负责执行《基本法》；代表整个特区向中央负责，并与特区各政权机关在授权范围内行使高度自治权。

另外，中央拥有监督权。中央的监督权不只是对于香港特区行使，而是监督包括香港在内的全国各级政府及机关的履职情况。这监督权是来源于宪法的。在别的国家里，一般由宪法法院或宪法委员会行使监督权，我国则是由最高权力机关(即全国人大及其常委会)负责监督宪法和法律的实施。张勇主任用不少篇幅详细地阐明了六个关于中央对香港特区的具体监督方式。包括（一）中央官员，如港澳办、中联办等通过“工作沟通，表现关切”，与特首或其他高级官员进行联系沟通。（二）全国人大常委会就香港有关重要问题作出「决定」、「决议」。过去已进行过多次有关的决定。（三）制定适用于香港的全国性法律，比如《基本法》，驻军法及最近的香港国安法等。（四）决定把某些全国性法律适用于香港。（五）解释《基本法》或其他全国性法律，回归后曾五次解释《基本法》。（六）修改《基本法》，《基本法》第 159 条赋予全国人大有修改《基本法》的权力，但本条文到现在还没有实行过。张副主任对全面管治权和高度自治权的有机结合的论述非常深刻，又具重要的现实意义。

脱离宪法 基本法变成无源之水

总而言之，《基本法》的法律地位是宪法所确立的，也是受宪法所保障的。香港特区的制度和《基本法》的内容，既遵循了国家主权领土完整的原则，又符合宪法确立的单一制国家模式，与国家宪制保持一致和平衡。《基本法》更是符合宪法确认的“一国两制”基本国策，保证了国家主体的社会主义和香港的资本主义制度并行不悖，遵循和体现了中央和地方，授权与被授权的关系。最近有论者提出要进

一步促进中央全面管治权与特区高度自治权的有机结合，实现两者之间的有效负责与监督。因此，宪法与《基本法》关系密切，脱离宪法，《基本法》变成无源之水。无论在法理上或在现实的政治及法律环境中，宪法和《基本法》都共同构成香港特别行政区的宪制基础。

黄玉山教授，SBS，BBS，JP
港区人大代表
全国人大常委会
香港特别行政区基本法委员会委员