

國家憲法日系列： 憲法與《基本法》

憲法是國家的根本大法，是人民對國家根本制度和基本原則的共識。它規定了國家體制、政權組織、政府架構、公民的基本權利和義務等。憲法在國家整個法律體系中處於最高的法律位階，具有最大的法律權威和地位，是制定其他法律的基礎和依據，任何法律都不得牴觸憲法。

中國憲法應該也必須適用於香港

既然是國家的根本大法，憲法自然適用於國家的全部領域，國家主權範圍內的地方，憲法的效力當然無所不及。香港特別行政區作為中國領土不可分離的一部份（《基本法》第1條）、中央政府直接管轄下的行政區域，中國憲法理所當然地適用於香港。香港特別行政區乃根據憲法而設立，《基本法》和一國兩制的方針也是以憲法為依據而制定的（憲法第31條）。另外，在《基本法》序言裡寫得很清楚，“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特別行政區《基本法》，規定香港特別行政區實行的制度，以保障國家對香港基本方針政策的實施”。上述條文表示《基本法》的產生不單是依據憲法第31條，而且是“根據中華人民共和國憲法”而制定。

從憲法具體內涵來看，它的基本和核心部份，也都適用於香港。其中包括國家主權，領土和國家安全，國家權力機構，行政區劃分，國防外交等。因此，無論從法理上或現實上看，中國憲法是應該也必須適用於香港，而且具有約束力。一直以來，香港坊間有一些不正確的說法，認為中央既然制定了《基本法》以管治香港，國家憲法就不在香港適用，《基本法》是所謂“小憲法”。這種觀點是錯誤的！在中國的憲制架構裡，憲法是至高無上的，《基本法》由憲法產生，位階在憲法之下，因此可以說憲法是“母法”，《基本法》是“子法”。

香港要維護尊重內地社會主義制度

憲法說明國家實行社會主義制度，若強調憲法在全國所有地區

統一適用，是否意味香港也必須不加區別地實行社會主義制度呢？這顯然不是的。因為憲法第 31 條規定，“在特別行政區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”。而《基本法》第 5 條規定“香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式。”。這就是憲法允許國家個別地區(特別行政區)實行的制度可以不同於內地的社會主義制度，並且用法律形式寫在《基本法》上。但是，不在香港實行社會主義制度，和憲法本身的内容以至憲法適用於香港是沒有矛盾的。正因如此，全國人大在 1990 年通過香港《基本法》時，同時通過了一個決定，確認《基本法》是符合憲法的。

既然憲法在香港具有效力，那麼香港特區也就有義務維護憲法的規定。一方面，國家主體實行社會主義制度和政策是憲法規定的，而另一方面香港特區實行資本主義制度和生活方式也是在憲法授權下制定的《基本法》所規定的。那麼從維護憲法出發，內地在維護內地的社會主義制度的同時，也要維護香港特區的資本主義制度，反之亦然。也就是說，香港特區雖然不實行社會主義制度，但也要維護及尊重內地實行的主體社會主義制度，並且應該承擔尊重憲法裡規定的內地社會主義制度的憲制義務。我們經常說講“兩制”的同時，也要講“一國”，就是這個道理了。

中央與特區之間的授權與被授權

中國實行單一制，香港特區是直轄於中央的地方政府。因此香港特區政府的權力來源於中央授權。《基本法》的第 2 條和 20 條對中央與特區之間的授權與被授權的關係講得很清楚。眾所周知，中央對香港特區擁有全面管治權。全面管治權有兩大部份、一是中央具有的、不可授予他人的中央憲制權力；二是中央可以授給特區政府的其他權力。可以授權的權力也很廣泛，包括《基本法》規定的各種行政管理，立法、司法和其他高度自治的權力。中央憲制權力則包括設立特別行政區，制定《基本法》，外交與國防事務，宣布戰爭和緊急狀態。另外，也包括在《基本法》規定的中央憲制權責，例如任命特首和主要官員，《基本法》的解釋權和修改權等。當然還有一些進一步的授權，包括 2006 年的深圳灣港方口岸區由港方實施管轄的授權決定，2017 年批准西九龍高鐵站的“一地兩檢”合作安排的決定，以及最

近國安法中的有關規定等。

如何有機地、有效地結合中央全面管治權和特區高度自治權，是一國兩制行穩致遠的重要因素，也是促進憲法和《基本法》共同構成憲制基礎的關鍵。全國人大常委會法制工作委員會副主任、香港基本法委員會副主任張勇先生，最近在「《基本法》頒布 30 周年法律高峰論壇」上就在此問題作了非常深入的分析。他認為成功實現全面管治權和高度自治權的有機結合在於有效的負責與監督。在“負責”方面，他認為行政長官負責執行《基本法》；代表整個特區向中央負責，並與特區各政權機關在授權範圍內行使高度自治權。

另外，中央擁有監督權。中央的監督權不只是對於香港特區行使，而是監督包括香港在內的全國各級政府及機關的履職情況。這監督權是來源於憲法的。在別的國家裡，一般由憲法法院或憲法委員會行使監督權，我國則是由最高權力機關（即全國人大及其常委會）負責監督憲法和法律的實施。張勇主任用不少篇幅詳細地闡明了六個關於中央對香港特區的具體監督方式。包括（一）中央官員，如港澳辦、中聯辦等通過“工作溝通，表現關切”，與特首或其他高級官員進行聯繫溝通。（二）全國人大常委會就香港有關重要問題作出「決定」、「決議」。過去已進行過多次有關的決定。（三）制定適用於香港的全國性法律，比如《基本法》，駐軍法及最近的香港國安法等。（四）決定把某些全國性法律適用於香港。（五）解釋《基本法》或其他全國性法律，回歸後曾五次解釋《基本法》。（六）修改《基本法》，《基本法》第 159 條賦予全國人大有修改《基本法》的權力，但本條文到現在還沒有實行過。張副主任對全面管治權和高度自治權的有機結合的論述非常深刻，又具有重要的現實意義。

脫離憲法 基本法變成無源之水

總而言之，《基本法》的法律地位是憲法所確立的，也是受憲法所保障的。香港特區的制度和《基本法》的內容，既遵循了國家主權領土完整的原則，又符合憲法確立的單一制國家模式，與國家憲制保持一致和平衡。《基本法》更是符合憲法確認的“一國兩制”基本國策，保證了國家主體的社會主義和香港的資本主義制度並行不悖，遵循和體現了中央和地方，授權與被授權的關係。最近有論者提出要進

一步促進中央全面管治權與特區高度自治權的有機結合，實現兩者之間的有效負責與監督。因此，憲法與《基本法》關係密切，脫離憲法，《基本法》變成無源之水。無論在法理上或在現實的政治及法律環境中，憲法和《基本法》都共同構成香港特別行政區的憲制基礎。

黃玉山教授，SBS，BBS，JP
港區人大代表
全國人大常委會
香港特別行政區基本法委員會委員