

試論憲法在特別行政區的效力

王振民*

憲法在特別行政區的效力是一個老生常談的問題，有關的論述已經不少。在香港和澳門兩個特別行政區，關於這個問題有一些不同的看法，有人認為，憲法在特別行政區有效力，有人認為憲法沒有效力。由此還引發出另外一個問題，即憲法與基本法的關係問題，人們常說基本法是特區의 “小憲法”，有些時候甚至乾脆就說基本法就是特區의 “憲法”。這些認識和說法是否準確？憲法在特別行政區是否有法律效力？基本法與中國憲法的關係到底如何？準確理解憲法的效力問題以及憲法與基本法的關係，對於我們全面貫徹實施基本法，尤其是對於我們正確理解基本法有關條款的含義，具有重要意義。這裏就這個問題發表一些個人看法。

一、中國憲法在特別行政區的效力問題

認為中國憲法在特別行政區沒有效力的觀點主要有以下“論據”：

第一，兩部特別行政區基本法附件三都清楚規定了哪些全國性法律在特別行政區實施，這些法律中沒有憲法。基本法明確規定，全國性法律除列於本法附件三者外，不在特別行政區實施。因此，憲法自然應該排除在外。

第二，基本法規定，全國人大常委會在徵詢了其所屬的基本法委員會和特區政府的意見後，可以增加附件三所列的全國性法律（第18條）。回歸後迄今為止，全國人大常委會也沒有把憲法增加進去作為在特區實施的全國性法律。

* 清華大學法學院副院長、全國人大常委會澳門基本法委員會委員。

第三，基本法第18條還規定：在特別行政區實行的法律為本法（即基本法）以及本法第八條規定的香港或者澳門原有法律和特別行政區立法機關制定的法律。這裏也沒有明確說憲法是在特別行政區實施的法律。

第四，中華人民共和國憲法是社會主義類型憲法，憲法規定的是社會主義的制度和政策。根據“一國兩制”的國策，特別行政區將不實行社會主義，香港和澳門被允許保留資本主義制度和生活方式，並據此制定了基本法。因此，中國憲法對特別行政區不發生法律效力¹。憲法和基本法在地域效力上有一個分工：憲法管內地，基本法管特區。承認憲法在特區的效力，可能會影響特區的資本主義，並進而影響到“一國兩制”的基本國策的實施。

筆者不同意這種看法，我認為中國憲法同樣適用於特別行政區，其理由是：

其一，中國憲法是由中國最高國家權力機關通過的，是國家的根本法，憲法本身和其他任何法律並沒有限定憲法的效力範圍，因此其整體效力範圍當然應該涵蓋整個中國領土。特別行政區既然是中國領土不可分割的組成部分，憲法的效力當然應該及於特別行政區。中國內地的憲法當然也是中國任何一個地方包括特別行政區的憲法。因此，從整體上看，中國憲法的效力應當及於特別行政區²。需要指出的是，在中國這樣的單一制國家，全國只能有一部憲法，不允許一個地方行政區域擁有標明“憲法”字眼的法律文件。這就是為甚麼特別行政區的《基本法》叫做“基本法”而不叫“憲法”，內地民族自治地方制定的關於本民族地方自治的基本的、綜合性的地方法律規範也只能叫做“自治條例”，而不能是地方“憲法”。

憲法作為國家根本大法，不僅僅規定了國家的根本制度和根本任務，而且作為一個整體是國家統一和主權的重要象徵。我們在論述國家結構形式時曾經把全國只有一部統一的憲法作為單一制國家的重要

1. 參見《基本法與憲法的關係（最後報告）》，香港特別行政區基本法諮詢委員會中央與特別行政區的關係專題小組，1987年。

2. 蕭蔚雲：《一國兩制與香港基本法律制度》，第86-94頁，北京大學出版社，1990年。

特徵之一，而在聯邦制國家則有多部憲法。所以在中國，全國只有一部憲法是中國單一制的國家結構形式所要求的，也是中國國家統一和領土主權完整的重要表現。我們說現在國家還沒有統一，其中重要一點就是說以憲法為核心的中華人民共和國法統的效力達不到全國所有的地區。當中國恢復港澳地區的主權、成立特別行政區後，中國憲法的效力當然要延伸到特別行政區。作為一個統一的單一制國家，某些法律可以只對個別地區生效而不在全國實施，但是作為國家統一和主權象徵的憲法，其效力必須遍及於全國的每一寸土地，就像國旗、國徽、首都、軍隊一樣，全國只能有一個。特別行政區既然是中國的不可分割的組成部分，是中國的地方行政區域，憲法當然對這些地區有效。如果我們說中國國家的憲法對特別行政區無效，那麼特別行政區的“憲法”又是甚麼呢？如果我們承認《特別行政區基本法》是特別行政區的“憲法”，那麼，在中國同時並存的就將不是一部“憲法”，而是三部、四部“憲法”，那麼，中國是否成為聯邦制國家而不再是單一制國家？如果說基本法是特區的“小憲法”，那麼特區的“憲法”或者說“大憲法”是甚麼？顯然，中國憲法毫無疑問既是內地的憲法，也是香港澳門的憲法。

其二，憲法效力及於特別行政區，不僅僅因為它是國家主權和統一的重要象徵，而且憲法也確實有一些具體內容是關於特別行政區的，或與特別行政區有關的，是制定《特別行政區基本法》的憲法依據。《憲法》第31條以及第62條第13項是直接有關特別行政區的，當然對特別行政區有效。憲法有關最高國家權力機關、國家元首、最高國家行政機關、最高國家軍事機關，有關國旗、國徽、首都的規定還有其他有關國家主權、外交、國防的規定，無疑也適用於特別行政區或者應該得到特別行政區的承認與尊重，也就是說憲法第三章的第一至四節和第四章基本上都適用於特別行政區。至於憲法有關“四項基本原則”、社會主義制度、地方國家權力機關和行政機關、國家審判機關和檢察機關等內容，不適用於特別行政區，這些規定被《特別行政區基本法》中的相關條款所修正和取代。可見中國憲法在原則上是適用於特別行政區的，至於具體的每個條文、每個規定是否適用，則要根據“一國兩制”的原則精神加以判斷。

其三，從世界各國憲法來看，憲法除了做出一些適用於全國的規定外，也都允許針對特別地區的特殊情況制定一些只適用於該地區的特別條款，這樣並不否定憲法作為一個整體對這些特別地方的效力。中國憲法關於民族區域自治的規定就僅僅適用於民族自治地方。而《憲法》第31條也是一個特別條款。也可以說憲法就是通過這個特別條款然後又根據該特別條款制定《特別行政區基本法》把它的效力延伸到特別行政區的。《特別行政區基本法》實際上已經“消化吸收”了憲法，把應該適用的憲法條款和不應該適用的條款都通過《基本法》加以明確了³。從這個意義上說，中國《憲法》在特別行政區發揮作用的主要方法和形式是通過它的“特別法”——《特別行政區基本法》。

《特別行政區基本法》是根據憲法制定的，它實際上是中國憲法內涵在特別行政區的擴大和延伸，是中華人民共和國憲法的有機組成部分。如果不是因為內容太多，應該像民族區域自治制度一樣把特別行政區制度放入憲法，成為憲法的一個章節。這樣憲法效力是否覆蓋特別行政區就非常清楚了。

在中國的法律體系中，憲法是最高法，在憲法之下是“基本法律”；在基本法律之下是一般法律。《特別行政區基本法》屬於憲法之下、一般法律之上的“基本法律”，它的效力來源於憲法，並僅次於憲法。如果中國憲法本身在特別行政區就沒有效力，那麼，特別行政區基本法的效力也就失去了存在的依據和寄託，成了無源之水，無本之木⁴。憲法對特別行政區的效力也就不言自明了。

因此，儘管《特別行政區基本法》的附件中並沒有標明中國《憲法》是在特別行政區實施的全國性法律，但是中國《憲法》的效力是要覆蓋到特別行政區的，這是不言而喻的，就像回歸前英國憲法和憲法性文件在香港有效力葡萄牙憲法在澳門有效力一樣。正因為《憲法》在特區有當然的法律效力，因此儘管內地法院還一直不能在判決書中引用憲法條款的情況下，回歸後，特區法院在判決中已經多次引用了中國《憲法》的條款。

3. 蕭蔚雲：《一國兩制與香港基本法律制度》，第95頁，北京大學出版社，1990年。

4. 有關中國憲法和《特別行政區基本法》的關係，也可參見王叔文：《香港特別行政區基本法導論》，第79-95頁，北京，中共中央黨校出版社，1997年。

二、憲法在特區實施的幾種情況

我們講憲法在特區有效力，並不是說要拿憲法來取代基本法，把憲法的每一個條款都在特區實施。憲法在特區有法律效力的具體表現形式如下：

第一，憲法有些條款直接在特區有法律效力，例如憲法第31條、憲法第67條關於國家法律解釋制度的規定；

第二，憲法的效力整體上適用於特別行政區，這是特區是中國領土不可分割組成部分的重要象徵；

第三，基本法的法律效力來源於中國憲法。中國憲法主要通過基本法在特區實施。

中國憲法的效力覆蓋整個中國領土，這是沒有問題的。如前所述，特別行政區成立後，中國憲法規定的大部分制度原則並不在特別行政區實施，如社會主義制度、人民民主專政的國體、人民代表大會制的政體、人民司法制度、檢察制度、公民權利和義務的有關規定以及民主集中制原則等等，都不在特別行政區實施，但不能因此否認憲法在特區的整體效力。

三、中國憲法與港澳《基本法》的關係

要弄清憲法在特別行政區的效力問題，必須要擺正憲法與基本法的關係。關於憲法與基本法的關係，可以從以下兩個方面來認識。

首先，憲法是母法，是所有法律之母，包括《基本法》。《基本法》是根據憲法制定的，其法律效力和正統性（或者合法性）來自中國憲法。維護一國憲法的權威和效力，是國家統一，民族團結的重要象徵和保障。

《基本法》作為憲法的子法，其法律哲學來源於中國憲法。《基本法》是中國憲法在特別行政區的延伸和拓展，是憲法的子法，基本法不

可能脫離中國憲法形成一套完全不同的法律哲學。我們在解釋、理解基本法有關條款的時候，既要從港澳本地的法律制度出發，也不能忽視中國的憲法解釋哲學和制度，也要試圖從中國法學理論的角度來理解基本法條款的含義。如果僅僅從本地法的角度來看基本法的有關條款，勢必造成理解上的偏差，不利於基本法的全面準確貫徹實施。

其次，《基本法》變通執行了憲法的有關條款，但是《基本法》沒有更改憲法，更沒有取代憲法。這有三個方面的涵義。

其一，《基本法》是憲法性法律，但並不是憲法本身，因此中國憲法也是特別行政區的憲法，這就是為甚麼特別行政區的憲制性法律不叫憲法而叫做“基本法”的原因。在“一國兩制”之下，中國仍然只有一部憲法，但是中國憲法根據實際情況可以派生出一些“小憲法”，在特別的地方實施。這些“小憲法”的存在，不影響“大憲法”的地位和效力。

其二，《基本法》變通執行了憲法有關政治、經濟、文化制度和公民權利義務的規定，因此中國內地根據憲法實行甚麼樣的社會制度，不影響特別行政區根據《基本法》實行不同的制度。儘管根據憲法內地實行社會主義的制度和政策，但是這不影響特區依據《基本法》實行資本主義的制度和政策。

其三，整個國家的政治經濟文化制度和體制由憲法來規定，而不是由《基本法》來規定，《基本法》沒有也不可能修改憲法，更沒有取代憲法。中國內地實行的各種根本制度和體制並沒有因為《基本法》的產生、特別行政區的成立而改變，中國內地的一切政治、經濟、文化和社會制度仍然要以中國憲法為依歸，仍然要遵守中國憲法的規定，不能因為中國憲法允許在中國實行兩種不同的社會制度，就可以把資本主義制度隨便推廣到內地來。兩種制度在一個國家存在，各有嚴格的界限和範圍。

所有這些都充分體現了“一國兩制”的精神。在處理憲法與《基本法》的關係的時候，也要嚴格按照“一國兩制”的原則辦事。

四、結語

中國憲法既是中國內地的憲法，也是中國特別行政區的憲法。憲法代表國家的法統，代表國家的主權和統一，在國家的每一個地方包括特別行政區都是有效力的。憲法與基本法是母法與子法、普遍與特殊的關係。正確理解基本法，全面貫徹實施基本法，離不開憲法。特別行政區在宣傳普及基本法方面已經做了很多工作，為了更好地貫徹實施基本法，了解國家的憲法、開展憲法的宣傳教育同樣非常重要。

