

試論國家憲法在特別行政區的實施

熊怡然

關於港澳特別行政區中憲法適用性的議題，學界長期以來一直存在著不同的見解。深化對憲法在特別行政區核心運作機制及其實施方式的認知，對於推動國家層面的共識構建具有重要意義。借助憲法認同的力量，可以有效強化國民的身份認同、主權意識、制度認同以及文化價值觀的統一。在特別行政區，憲法的適用原則可被劃分為兩大範疇：一是國家制度相關條款的全面貫徹；社會制度條款則維持現狀，具體由特別行政區基本法規定，以保障國家特區政策的實施。

一、憲法在特別行政區實施的前提

目前，關於國家憲法中哪些條款適用於特別行政區的有效性，學術界存在不同的看法，主要概括為以下幾種論點。

（一）整體有效說

有學者認為，特別行政區在整體上受到憲法的約束。具體而言，憲法作為具有最高法律效力的根本大法，對香港特別行政區同樣具有約束力。然而，我國憲法的獨特之處在於其蘊含的高度靈活性。這種靈活性並非普通意義上的靈活，而是指在某些特定情況下，憲法的部分條文和原則可以不適用於香港特別行政區。在堅守國家統一、主權和領土完整這一基本原則的前提下，眾多其他問題可以展現出高度的靈活處理空間。這種高度靈活性在憲法中體現為四項基本原則在香港的不適用。四項基本原則作為憲法的總體指導思想，在內地是必須堅守且不可違背的，但在香港特別行政區則完全不適用。這彰顯了憲法在堅守原則的同時，也具備高度的靈活性。這一點在特別行政區基本法中得到了明確的體現和貫徹。

（二）全部有效說

有觀點認為，從主權法理的角度出發，憲法在特別行政區不僅具備普遍適用性，而且體現為一個完整統一的整體，並且其效力不容分割。分析顯示，憲法條款針對各異主體、事務及地域，均能展現獨特效力。憲法序言第九、十三段及正文第二、四、二十九、

三十一、五十七、六十二、六十七、八十五條等直接具法律約束力，涵蓋國家主權、法律體系及中央機關職權，構成特別行政區制度的憲法基石，並為特區與中央政府關係提供根本規範。

因特別行政區政治社會制度特殊，部分憲法條款在特區僅具間接整體約束力，體現“一國”根本制度，界定“兩制”界限。忽視此類條款效力，將危及國家憲法秩序，動搖基本法及特區制度存續基礎。即便部分條款非直接適用，仍對特區國家機關有約束力，以間接方式生效，共同構成特區憲法性基礎。

（三）效力的區際差異說

此理論旨在描繪客觀現實，並可被劃歸於“全面有效說”範疇內。謝維雁在《憲法效力問題研究》一文中認為，特別行政區無法施行憲法中的大多數條款。由此導致，憲法在特別行政區的適用性缺乏普遍性，與憲法在大陸地區的廣泛效力相比，存在明顯區別。同時，憲法效力在不同特別行政區之間亦展現出差異性，故將此特徵命名為憲法效力的地域差異性。¹

（四）部分有效說

該學說認為憲法中關於“一國”的規範對香港特別行政區有效，如憲法第31條規定設立特別行政區等，是香港特別行政區設立及存在的憲法依據。同時，憲法中有關中央與地方關係、國家主權等內容的條款對香港也具有拘束力，這些條款為中央與香港特別行政區的關係提供了根本遵循。

本人認同“部分有效說”，即部分憲法規範對特別行政區有效。詳細來說，憲法第一條第二款所規定的“不容任何團體或個體損害社會主義體制”，應被視為對特別行政區具有約束力，原因在於國家憲法乃由中國共產黨引領中國人民制定，並在中共中央的引領下歷經數次修訂。確保“不容任何團體或個體損害社會主義體制”的原則不僅在中國大陸得以貫徹，亦需在特別行政區得到體現。因此，特別行政區承擔著不破壞該條款所提及的社會主義體制的責任。概括而言，儘管部分憲法條款屬於“兩制”範疇而非“一國”規範，但鑒於憲法第一條第二款對港澳特別行政區的適用性，其中關於社會主義體制的規定亦適用於特別行政區。鑒於這些關乎“一國”原則的憲法條款在特別行政區有效，它們理應得到特別行政區的執行。此外，那些屬於“兩制”範疇且未涉及社會主義體制規定的條款，其效力則不涵蓋特別行政區。

1 謝維雁,孔德王.論憲法適用——近年來我國學界關於憲法適用的主要論爭點及評析[J].四川師範大學學報(社會科學版),2014,41(03):42-49.DOI:10.13734/j.cnki.1000-5315.2014.03.006.

二、港澳基本法能否排除憲法的實施

(一) 可以排除憲法的實施

基本法的“自足性”論說：在法律學界，對基本法“自我完備性”的早期闡述者中，佳日思教授佔據重要地位。他主張在規範香港政府治理及界定中央與香港關係層面，《香港基本法》構成了一個獨立且排他的法律體系。此處的“自我完備性”，並非意指《香港基本法》與中國憲法無關聯，而是強調其為管理中央與香港特別行政區的關係及法律在香港的實施設定了基本框架。² 佳日思教授提出此觀點的核心目的，旨在預防全國人大常委會及其他中央國家機關超越基本法的許可權，直接根據憲法對香港行使管治權，以保障香港享有高度自治的權益不被侵犯。

在法律學界的探討中，基本法第 11 條第 1 款被視為一項具有“獨立性特質”的條款。具體而言，該條款的第一種可能解讀是，它作為邏輯上的前導，為後續條款（如第 2 款）提供了理論基礎。另一方面，有一種解讀更為自主性，視此條款為一項獨立的法律原則：鑒於所有香港的規則和措施都需遵循基本法，因此它們實際上無需進一步尋求其他法律的支持或指導。具體而言全國人大已經通過基本法為香港特別行政區的各项制度和政策提供了全面的法律框架，這意味著無需通過額外的人大立法來制定新的規定，特別是那些可能與基本法相衝突的條款。從極端的角度解讀，未來全國人大不再有計劃制定一部全新的《香港基本法》，以徹底改革和重新設定香港的制度及政策體系。這一設想基於一個關鍵點，即國家對於香港的整體規劃和法律架構已通過這部基本法進行了唯一且全面的構建。在探討一種更為實際且謹慎的情境時，假定其他法律體系內含有針對香港特別行政區制度及政策的條款，此類規定應確保與基本法的一致性，或至少在解釋與執行過程中，避免與其產生衝突。換言之，儘管基本法同樣隸屬於全國人民代表大會的立法權限，其在塑造和確立香港特別行政區的制度框架與政策措施上卻承擔著獨特且核心的角色，這與全國人大制定的其他法律存在本質差異。依據 1990 年 4 月 4 日的立法行動，構建了香港特別行政區的法律體系，該體系以基本法為基石，並輔以一系列現行有效的法律法規。該法律框架不僅具有鮮明的個性——作為中國憲法結構的構成部分，它在本質上與大陸的法律體系有顯著區別，尤其在於它並未採用社會主義制度——還展現出獨立性特徵，能夠自主處理地方性的法律糾紛，適應並滿足地方社會經濟發展的獨特需求，與大陸法律體系平行運作而不相衝突。據此，我們能夠將《基本法》第 11 條第 1 款視作“獨立性特徵條款”。同時，香港法律體系以《基本法》作為其最高法律依

2 朱世海. 憲法在特別行政區的實施. 明德公法網. 2021-11-03

據的自主特性，也可簡潔表述為“香港基本法的自主性”。³

（二）不能排除憲法的實施

基本法在處理特別行政區自治範圍內的事務時，提供了充分的規範依據。然而，當事務涉及中央與特別行政區的關係時，基本法的自足性便顯得不足，有時需借助國家憲法作為規範依據。這一觀點的理由闡述如下：

首先，以國務院發佈的“十一五”國家發展計畫為例，儘管該計畫包含了對香港的指導與規劃內容，然而，《香港基本法》中並未直接確立中央人民政府制定香港地區經濟發展規劃的法定基礎或具體條款。對比之下，根據我國憲法的明文規定，國務院承擔著制定與執行國家的國民經濟和社會發展計畫的重要職責，而全國人民代表大會則擁有審議並批准這些計畫及其實施進度的權力。繼“十二五規劃”、“十三五規劃”以及“粵港澳大灣區規劃”之後，相關政策均涵蓋了香港和澳門地區，然而這些政策旨在促進更廣泛的區域發展而非直接聚焦於香港與澳門的本地經濟建設，因此，它們並未侵犯或影響到香港和澳門各自享有的高度自治權。佳日思教授雖曾主張《香港基本法》的自足性，但也認同在不損害特別行政區高度自治的前提下，中央政府依據憲法對港澳行使權力，以維護國家利益的做法是正當且必要的。

其次，十三屆全國人大第三次會議所採納的決議，旨在構建並完善香港特別行政區維護國家安全的法律框架與執行體系，該決議賦予了全國人民代表大會常務委員會制定《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》的權力，並將其納入《香港基本法》附件三，在香港特別行政區付諸實施。值得注意的是，這一行動在《香港基本法》的文本中並未直接提及，其合法性基礎應追溯至《中華人民共和國憲法》第六十二條第十六項的規定。類似地，全國人大常委會依據憲法規定，在處理香港特別行政區相關事務時，如延長第六屆立法會會期及就立法會議員資格問題作出決定等，均是在《香港基本法》未予明確且香港自身難以解決的情形下，提供了必要的法律支撐與協助。這些措施共同彰顯了在特定情境下，依據國家憲法對香港特別行政區實施必要法律干預的正當性與合理性。

三、憲法在特別行政區實施的方式

確定我國憲法在特別行政區的適用方式，以及憲法與基本法之間的相互關係，構成了“一國兩制”政策在法律層面上的基本框架和核心挑戰。這一關係的實質，反映了國家統一原則與高度自治權之間的內在張力，集中體現在憲法作為國家根本大法的地位與特別行

3 黃明濤. 論《香港特別行政區基本法》的自足性——對基本法第 11 條第 1 款的一種解讀 [J]. 學習與探索, 2015, (01): 67-73.

政區根據基本法享有的特定權力之間的互動上。通過明確憲法與基本法在特別行政區的效力範圍、相互協調機制以及如何處理兩者在具體法律事務中的衝突或互補性問題，這一關係確保了“一國兩制”政策的合法性和有效性，同時也為維護國家主權統一與促進特別行政區的穩定和發展提供了堅實的法律基礎。在香港基本法的制定過程中，這一問題曾引發廣泛的討論和爭議，凸顯出其作為核心議題的地位。⁴

（一）全部適用說與部分適用說

“部分適用說”可劃分為兩種觀點：其一是主張僅有特定憲法條款適用於“全部適用說”是近年來新興的一個觀點，其理論根基似乎植根於“全面有效說”之中。鄒平學教授強調，憲法作為國家的根本大法，享有無可比擬的最高法律權威。它不僅是國家主權、統一與領土完整不僅是基本原則的形象化表達，更是其核心內涵的具體展現。鑒於香港是中國不可分割的一部分，作為中央人民政府直轄下享有高度自治權的地方行政區域，憲法的實施在香港是毋庸置疑的。

持有“全面適用說”的學者並非主張憲法的所有條款都必須在特別行政區得到逐一落實，而是著重強調港澳地區必須尊重內地的憲制架構，不得對其進行破壞。⁵有學術觀點認為，憲法在特別行政區的適用方式，與基本法在內地的適用情形頗為相似。基於其作為全國人民代表大會制定的全國性法規之地位，儘管《基本法》關於港澳社會制度的條文僅在其特別行政區內部適用，而非普遍適用於全國，但它在全國範圍內仍被認定為有效並具備適用性。內地基於其實施社會主義制度的國情，並不應當採取反對或破壞行動，針對港澳地區所遵循的資本主義制度與相關政策。這一原則強調了在國家統一框架下，各地區應尊重彼此的制度差異，共同維護國家的和諧穩定與發展。對香港及澳門兩個特別行政區實施具有特色的制度安排，這一舉措充分體現了基本法在全國範圍內的適用原則，彰顯了對這些地區獨特法律體系的尊重與認可。⁶

有秉持“全面適用說”的學者主張，憲法作為國家主權、統一及領土完整的象徵與具體展現，其施行於中國領土內的特別行政區是理所當然的，因為特別行政區是中國不可分割的組成部分。特別行政區；其二是針對“一國”範疇內的憲法規定應適用於特別行政區。

然而，與“全面有效論”相似，“全面適用說”在論證邏輯上也存在著一定的假設性缺陷。

4 曹旭東. 憲法在香港特別行政區的適用:理論回顧與實踐反思 [J]. 政治與法律, 2018, (01):79-89. DOI:10.15984/j.cnki.1005-9512.2018.01.006.

5 朱世海. 憲法在特別行政區的實施. 明德公法網. 2021-11-03

6 鄒平學. 1982年《憲法》第31條辨析——兼論現行《憲法》在特別行政區的適用 [J]. 當代港澳研究, 2013, (01):78-96+139-140. DOI:10.13521/b.cnki.ddgayj.2013.0004.

該理論認為，憲法中關於“一國兩制”的規範應當適用於特別行政區，其目的在於強調特別行政區需對內地的社會主義制度持有尊重態度。誠然，特別行政區尊重內地的社會主義制度確實包含了特定的法律責任，比方說不得損害內地的社會主義體系，這僅僅是一部分法律遵守的範疇，而非法律適用的全部內容。將法律遵守等同於法律適用，無疑是對“適用”這一概念的內涵出現了一種過度的泛化現象。無論是在狹義還是廣義的範疇內探討，法律適用的核心均涉及公權力主體的主動執行行為。與此相對，法律遵循的物件更加普遍，不僅局限於公共權力的執行者，往往體現為被動的無所作為，故此，它理應納入法律執行的範疇。憲法在特別行政區的實施特徵與基本法在內地的應用情景存在差異。具體地，在基本法的框架內，牽涉中央與特別行政區之間的聯繫以及內地行政區域與特別行政區之間關係的規定，應適用於內地；與此相對的，僅針對特別行政區內部管理的條款，則不應擴展至內地適用。⁷

（二）直接適用說與間接適用說

在學術界內長久以來一直存在一個共識，即國家憲法中有關“一國”的規範在特別行政區具有直接的適用性。夏引業指出，鑒於憲法第 31 條及第 62 條第 13 項為設立特別行政區的法律基礎，因此可以合理推斷，這兩項條款在香港地區具有直接的法律效力。這一觀點，可以歸類為“直接效力論”。孫成則將特別行政區法院在司法實踐中對中國憲法的運用劃分為三種情形：一是憲法被直接援引作為特定案件裁判的法律依據；二是憲法作為解決特定法律爭議的標準；三是憲法成為闡釋法律條文含義的參考依據。孫成的這種分類觀點，同樣可以納入直接適用說的範疇之內。

在早期，“間接適用說”提出憲法借助基本法於特別行政區得以適用。許崇德教授指出，于憲法框架下，基本法作出眾多適應性調適與規定，故而實施基本法實際等同於踐行憲法，準確而言，是施行經轉化後的憲法，即憲法通過基本法的實施在香港予以具體展現。梁美芬教授著重表明，依據“一國兩制”核心準則，憲法並非直接於香港生效，中國因而制定基本法以契合香港特殊情形。李瑜教授亦提及，憲法在特別行政區的效力憑藉其專項立法即特別行政區基本法予以達成。而近期興起的“間接效力論”進一步主張，憲法裡有關“兩制”的規範是以間接方式適用於特別行政區的。曹旭東認為，在憲法條款之中，除具有直接適用性的條款外，其他均可認作具備間接適用性的條款。

（三）積極適用說與消極適用說

“積極適用說”強調憲法應在香港特別行政區積極、主動地發揮其全面的規範作用。

7 鄒平學 .1982 年《憲法》第 31 條辨析——兼論現行《憲法》在特別行政區的適用 [J]. 當代港澳研究,2013,(01):78-96+139-140.DOI:10.13521/b.cnki.ddgayj.2013.0004.

憲法作為國家的根本大法，是包括香港特別行政區在內的整個國家法律體系的基石。它不是只在抽象層面存在於香港，而是要在具體事務和治理過程中被積極運用。

所謂“消極適用說”其核心主張是認為憲法中那些有關社會主義制度或政策的條文，因香港實行資本主義制度而不能直接在香港適用，僅需香港特別行政區政府和民眾承認這些條文在中國其他地區實施的有效性即可。

然而，這種觀點存在明顯偏差。香港作為中國領土不可分割的一部分，憲法整體上在香港具有至高無上的地位並全面有效實施。雖然香港基於“一國兩制”實行資本主義制度，憲法中某些與社會主義制度緊密相連的條文在香港不直接適用具體制度安排，但憲法所確立的國家主權、中央與地方關係、香港居民基本權利保障等一系列根本性原則和規範，是香港治理和運行的根本準則和依據。不能簡單地將憲法在香港的適用分為所謂“積極”與“消極”，而應從完整、準確、全面理解“一國兩制”方針和憲法在香港特別行政區的地位與作用的高度去認識。例如，憲法規定的國家對香港的管治權、香港的高度自治權來源等都是香港憲制秩序的關鍵所在，這些絕不是“消極適用說”所能夠涵蓋和解釋的，其錯誤理解會對香港的法治建設、國家主權維護以及香港與內地關係等多方面產生誤導性影響。

四、結語

作為國家的根本大法，憲法理應適用於特別行政區。儘管針對憲法如何具體適用於特別行政區的途徑和方法仍有待深入研究，但我們必須確立這一根本原則。這同樣是妥善協調中央政府與特別行政區關係，以及確保特別行政區在政治、經濟、社會層面持續健康發展的基石所在。

憲法於特別行政區的實施，乃“一國兩制”成功實踐的關鍵基石。通過深入剖析其實施路徑與內涵，可知這一過程既彰顯國家主權，又保障特區高度自治。⁸它在維護國家整體法治統一的同時，充分尊重特區特色法律體系。未來，需持續深入研究並優化憲法實施機制，推動特區與內地在憲法框架下進一步融合發展，確保“一國兩制”行穩致遠，使憲法在特別行政區的實施煥發出更為強大的生命力，為國家的長治久安與特區的繁榮穩定提供堅實且持久的保障。

8 論憲法在特別行政區的適用 - 殷嘯虎；-《法學》- 2010.01-20

參考文獻

1. 謝維雁, 孔德王. 論憲法適用——近年來我國學界關於憲法適用的主要論爭點及評析 [J]. 四川師範大學學報 (社會科學版), 2014, 41(3): 42-49. DOI:10.13734/j.cnki.1000-5315. 2014. 03.006.
2. 黃明濤. 論《香港特別行政區基本法》的自足性——對基本法第 11 條第 1 款的一種解讀 [J]. 學習與探索, 2015(1): 67-73.
3. 曹旭東. 憲法在香港特別行政區的適用：理論回顧與實踐反思 [J]. 政治與法律, 2018(1): 79-89. DOI:10.15984/j.cnki.1005-9512.2018.01.006.
4. 鄒平學. 1982 年《憲法》第 31 條辨析——兼論現行《憲法》在特別行政區的適用 [J]. 當代港澳研究, 2013(1): 78-96+139-140. DOI:10.13521/b.cnki.ddgayj.2013.0004.
5. 殷嘯虎. 論憲法在特別行政區的適用 [J]. 法學, 2010(1): 20-26.
6. 朱世海. 憲法在特別行政區的實施 [EB/OL]. 明德公法網, 2021-11-03