

論特別行政區憲法實施的制度體系及其構成

劉曉穎 *

摘 要：特別行政區憲法實施是“一國兩制”下關於憲法實施的重要理論問題，而現有的理論探討大多以憲法在特區的司法適用為重點，忽略了特別行政區憲法實施的其他形態。特別行政區憲法實施的學理內涵需結合憲法實施的形態作全面理解，即從憲法的執行、憲法的適用，以及憲法的遵守三個維度加以展開，才能進一步探討特別行政區憲法實施的制度體系及其構成。因此，首先需要明晰特別行政區憲法實施三個維度的學理內涵，進而探討完善特別行政區憲法實施制度體系的具體路徑，最終在此基礎上建構出一套關於特別行政區憲法實施的完備制度體系。

關鍵字：特別行政區 憲法實施 憲法執行 憲法適用 憲法遵守

On the Institutional System of Implementing the Constitution of Special Administrative Regions and its composition

LAO HIO WENG

Abstract: The implementation of the Constitution of the Special Administrative Region is a significant theoretical issue related to the implementation of the Constitution under the “One Country, Two Systems” policy. Currently, theoretical discussions primarily focus on the judicial application of the Constitution in the Special Administrative Region, often neglecting other forms of constitutional implementation.

. The theoretical connotation of the implementation of the Constitution of the Special Administrative Region needs to be comprehended in conjunction with the forms of Constitution implementation, that is, from the three dimensions of Constitution implementation, Constitution application, and Constitution compliance. This approach will help to further explore the institutional framework and structure of constitutional implementation in the Special Administrative Region.. Therefore, it is crucial to first clarify the theoretical meanings of these three dimensions before identifying specific pathways to enhance the institutional framework for implementing the Constitution. Ultimately, the goal is to establish a comprehensive institutional system for the Constitution’s implementation in the Special Administrative Region.

引言

在憲法學界，憲法實施一直是重要的理論問題，在 2012 年紀念《中華人民共和國憲法》公佈施行 30 周年的時候，習近平總書記曾指出：“憲法的生命在於實施，憲法的權威也在於實施。”以此為契機，學界其後以憲法實施為研究對象開展了不少理論探討，形成了較為豐碩的理論成果。¹但值得注意的是，這些理論成果大多都是在社會主義法系的場域下討論憲法實施的，其研究成果並不能當然地適用於法系不同的特別行政區。目前，學界雖然也有一些以探討憲法在特別行政區中實施為研究對象的成果，²但這些研究並未對憲法實施和憲法適用作實質性區分，並表現出側重關注憲法在特區的司法適用，而忽略了憲法實施在特區的其他形態。要保證憲法在特別行政區的實施，便需要一套系統完備的制度體系。有鑒於此，本文以特別行政區的“憲法執行制度—憲法適用制度—憲法遵守制度”為邏輯脈絡作為憲法實施體系的架構，分析其制度內涵，並探討這些制度機制存在的不足，進而提出完善路徑。

一、特別行政區憲法實施的學理內涵

關於憲法實施的定義，目前學界尚未形成通說，比如張千帆老師認為憲法實施是指“公權力部門依據憲法作出國家行為”³，在此定義下排除了私主體作為憲法實施主體的可能性。而上官丕亮老師則認為：“憲法遵守和憲法執行是我國憲法實施的主要方式”⁴，指出了憲法

* 劉曉穎，廣州商學院法學院講師，中山大學粵港澳發展研究院博士研究生，研究方向：港澳基本法

1 參見韓大元：《憲法實施與中國社會治理模式的轉型》《中國法學》2012 年第 4 期，第 15-25 頁；莫紀宏：《憲法實施狀況的評價方法及其影響》，《中國法學》2012 年第 4 期，第 37-44 頁；翟國強：《中國語境下的“憲法實施”一項概念史的考察》，《中國法學》2016 年第 2 期；上官丕亮：《法律適用中的憲法實施：方式、特點及意義》，《法學評論》2016 年第 1 期，第 26-30 頁；苗連營：《新時代全面實施憲法的理論創新與實踐發展》《中國法治》2024 年第 3 期，第 11-19 頁；劉茂林：《論保證憲法全面實施的制度體系及其構成》，《法商研究》2024 年第 1 期，第 124-136 頁；

2 參見韓大元：《論憲法在澳門基本法制定與實施中的作用》，《港澳研究》2020 年第 1 期，第 32-39 頁；王振民、孫成：《香港法院適用中國憲法問題研究》，《政治與法律》2014 年第 4 期，第 2-12 頁；王磊：《憲法與基本法司法適用的香港經驗——基於香港終審法院判決的分析》，《廣東社會科學》2019 年第 3 期，第 210-224 頁；孫成：《港澳法院實施憲法的空間：現狀、時機與方式》，《中國社會科學院大學學報》2022 年第 7 期，第 85-107 頁

3 張千帆：《憲法實施的概念與路徑》，載《清華法學》2012 年第 6 期

4 上官丕亮：《憲法文本中的“憲法實施”及其相關概念辨析》，《國家檢察官學院學報》2012 年第 1 期，第 64-69 頁

實施的兩種主要方式。林來梵老師則提出，憲法實施是指“憲法在國家和社會的現實生活中得到貫徹落實”⁵，並強調憲法運用和憲法適用是憲法實施的主要方式。此外，作為國內通用教材的馬克思主義理論研究和建設工程重點教材，其觀點與林來梵老師的較為近似，即認為憲法實施是指“憲法規範在社會生活中的貫徹落實”⁶，並且以憲法執行、憲法適用，以及憲法遵守作為憲法實施的基本方式。

由此可見，關於憲法實施的定義，學界有著不同的看法，而要探討憲法在特別行政區的實施，還應在“一國兩制”的範疇下進行理解，因此，有必要從憲法學的角度來分析特別行政區憲法實施的內涵。借鑒前述學者們關於憲法實施的觀點，結合“一國兩制”的背景來看，筆者認為，特別行政區憲法實施至少包含三層含義：

1、特別行政區憲法實施是憲法規範在特別行政區中的貫徹落實，其範圍不僅包括了國家和地方政治，還包括了經濟、文化、社會等各個方面，正如莫紀宏老師所言：“憲法在特別行政區享有直接的法律效力，可以在不同領域、不同方面和不同層次直接適用。”⁷即其實施範圍囊括了從國家大事到市井生活的方方面面。值得注意的是，基於“一國兩制”的特殊政治體制，《憲法》與香港、澳門《基本法》共同構成特別行政區的憲制基礎，特別行政區存在一種“複合式的憲制結構”⁸，具體表現為特別行政區憲法實施既包括憲法規範在特別行政區中的貫徹落實，也包括香港、澳門《基本法》在特別行政區中的具體實施。

2、特別行政區憲法實施是多元主體參與的過程。從規範分析的角度出發，我國《憲法》共有四處關於憲法實施的條文，當中包括：

- （1）全國各族人民、一切國家機關和武裝力量、各政黨和各社會團體、各企業事業組織，都必須以憲法為根本的活動準則，並且負有維護憲法尊嚴、保證憲法實施的職責；
- （2）全國人民代表大會行使監督憲法實施的職權；
- （3）全國人民代表大會常務委員會行使監督憲法實施的職權；
- （4）全國人民代表大會代表必須模範地遵守憲法和法律，保守國家秘密，並且在自己參加的生產、工作和社會活動中，協助憲法和法律的實施。

由此可見，特別行政區憲法實施不是公權力部門獨自享有的權力和獨立承擔的義務，相反，憲法實施的主體具有多樣性，不僅包括全國人民代表大會及其常委會、全國人民代表大會代表，

5 林來梵：《憲法學講義（第三版）》，北京：清華大學出版社2018年版，第427頁

6 《憲法學》編寫組：《憲法學（第二版）》，北京：人民出版社2020年版，第322頁

7 莫紀宏：《特別行政區內的憲法適用問題研究》，《環球法律評論》2022年第5期，第5-19頁

8 孫成：《港澳法院實施憲法的空間：現狀、時機與方式》，《中國社會科學院大學學報》2022年第7期，第85-107頁

還包括了特區居民在內的全國各族人民、一切國家機關和武裝力量、各政黨和各社會團體、各企業事業組織，因此可以說，特別行政區憲法實施是一個多元主體共同參與的實踐過程。

3、特別行政區憲法實施的基本方式包括了憲法執行、憲法適用，以及憲法遵守。如前所述，憲法實施不僅在範圍上包羅萬有，且屬於多元主體互動參與的過程，故其實施方式亦表現出多樣化的特徵。首先，特別行政區憲法執行表現為國家機關根據憲法賦予的職能行使公權力，用以確保國家權力的配置在憲法規範設定的法治軌道上有序運行；第二，特別行政區憲法適用是指憲法規定的有權機關適用憲法解決爭議的過程，全國人民代表大會及其常委會享有監督憲法實施的職權，因此享有適用憲法解決憲法爭議的權力；第三，特別行政區憲法遵守是指全國各族人民、一切國家機關和武裝力量、各政黨和各社會團體、各企業事業組織都必須在憲法的範圍內活動，也屬於憲法實施的範疇。

由此可見，從規範憲法的角度出發，特別行政區憲法實施，是一種公、私主體共同參與，為貫徹落實憲法規範而作用於從國家到個人的各環節的活動過程。特別行政區憲法實施包括了憲法執行、憲法適用，以及憲法遵守三種實施方式，三者共同構成了特區憲法實施的制度體系，有鑒於此，要研究憲法在特別行政區的實施，便首先需要瞭解憲法執行、憲法適用，以及遵守三個方面在特別行政區的實施狀況。

二、特別行政區憲法實施制度體系之具體構成

（一）特別行政區的憲法執行制度

憲法執行是指國家機關根據憲法賦予的職能行使公權力，以貫徹落實憲法規範的要求。而如前所述，特別行政區存在一種“複合式的憲制結構”，因此，在憲法執行上，也呈現出了一種複合型的實施形態。即由於特別行政區的憲法執行除了可根據《憲法》的規範直接貫徹落實以外，還可以通過香港、澳門《基本法》的實施而獲得實施，故可將特別行政區的憲法執行制度分為依照《憲法》的直接執行和依照香港、澳門《基本法》的間接執行兩種形態，而在間接執行的範疇上，由於實施主體的不同，還可分為中央層面的間接執行和地方層面的間接執行，具體關係如下圖：

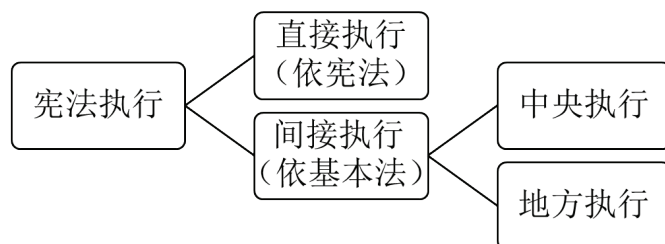


圖 1：憲法執行的分類

1、直接執行：如前所述，憲法執行是國家機關根據《憲法》賦予的職能行使公權力，這裏的國家機關是指受憲法規範調整而具有憲法地位的機關，而特區的行政、立法或司法機關由於並非是《憲法》直接創設或組織的，並不享有憲法地位，因此，只有中央國家機關才是有權根據《憲法》賦予的職權在特區執行憲法的適格主體。比如，在國家層面依據《憲法》設立特別行政區，形成“一個國家，兩種制度”的國家治理體系。我國《憲法》第三十一條規定：“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內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。”第六十二條第十四款規定：“全國人民代表大會決定特別行政區的設立及其制度”。通過國家機關對《憲法》的直接執行，制定香港、澳門《基本法》對國家權力進行配置，使《憲法》和香港、澳門《基本法》共同構成特區的憲制基礎，並通過憲法直接執行形成了中央與特區之間的憲法關係。因此，特別行政區的設立，以及香港、澳門《基本法》的制定，都屬於國家權力機關根據《憲法》賦予的職能行使公權力的結果。

此外，全國人大於2020年5月作出的《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》，以及同年6月由全國人大常委會通過的《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》，同樣屬於國家權力機關依據《憲法》賦予的職能行使公權力的結果。

2、間接執行：“憲法可通過法律的實施而獲得實施（間接執行）”⁹。同樣，《憲法》可通過香港、澳門《基本法》的實施而獲得間接執行，而根據主體的不同，還可以分為中央層面的間接執行和地方層面的間接執行。

中央國家機關在特別行政區間接執行憲法，是指中央依據香港、澳門《基本法》在特別行政權行使公權力。中央對特區享有全面管治權，實施這項權力乃實施憲法的應有之義。而中央對特區的權力，一般可分為如下幾種：（1）負責管理與特區有關的外交事務；（2）負責管理特區的防務；（3）人事任免權；（4）對特區立法的備案審查權；（5）重大事項的決定權；（6）批准權；（7）接受備案權；（8）對香港、澳門《基本法》的解釋和修改權。而在實踐中，中央除了未行使過對香港、澳門《基本法》的修改權以外，均有依法行使其他權力。

在地方層面，則表現為特別行政區間接執行憲法，即特區的公權力機關依據香港、澳門《基本法》行使權力，在單一制的國家結構形式下，也可被理解為中央授予特區行使的權力，當中包括：（1）行政管理權；（2）立法權；（3）獨立的司法權和終審權；（4）依法

9 《憲法學》編寫組：《憲法學（第二版）》，北京：人民出版社2020年版，第325頁

處理有關的對外事務權；（5）其他由全國人民代表大會及其常務委員會，或中央人民政府授予的權力。

由此可見，特別行政區的憲法執行制度由中央國家機關將憲法規範在特別行政區貫徹落實的直接執行，以及中央和地方公權力機關共同將香港、澳門《基本法》的規範在特別行政區貫徹落實的間接執行兩部分組成。

（二）特別行政區的憲法適用制度

特別行政區憲法適用是指憲法規定的有權機關適用憲法解決爭議的過程。根據我國《憲法》，全國人民代表大會及其常委會享有監督憲法實施的職權，因此享有適用憲法解決憲法爭議的權力。

關於憲法適用的適格主體，除了憲法明確規定的全國人民代表大會及其常委會以外，內地學界關於憲法的司法適用亦長期存在討論和爭議，主要可分為支持和反對兩種觀點，對憲法司法適用持反對意見的學者，比如童之偉老師就認為：“憲法司法適用在我國沒有憲法依據，在我國既無采行的現實可能性，也看不出有發展的前景。”¹⁰。但也有不少學者對憲法司法適用持支持觀點，比如肖蔚雲老師曾提出：“從憲法中絲毫看不到法院審判案件不能適用憲法原則的規定”¹¹，韓大元老師亦認為“憲法是一個完整的價值體系，它並不因被法律具象化而失去對法律的控制……在憲法的規定沒有被具體化的時候，人民法院要受到基本權利的直接拘束，可以援引憲法”¹²；而李海平老師則選擇了在支持憲法司法適用的基礎上，提出憲法適用應包括直接憲法適用和間接憲法適用，“直接憲法適用，就是憲法直接作為司法裁判的大前提，進而按照三段論的推理邏輯得出裁判結果的憲法適用。間接憲法適用，就是憲法尚未直接作為司法裁判的大前提，而是其規範內涵被注入憲法以外的其他法律，由其他法律作為直接大前提推導出裁判結論。”¹³。具有同樣主張的還包括黃卉老師，他認為：“並非意味著司法機關在判決中不能‘觸碰’憲法，法院仍可以通過合憲性解釋的方式切入憲法實施。”¹⁴

這種關於間接憲法適用的主張，其實跟最高人民法院的司法政策是一致的，根據最高人民法院印發的《人民法院民事裁判文書製作規範》：“裁判文書不得引用憲法……作為裁

10 童之偉：《憲法適用應依循憲法本身規定的路徑》，《中國法學》2008年第6期，第22-48頁

11 肖蔚雲：《憲法是審判工作的根本法律依據》，載《法學雜誌》2002年第3期

12 韓大元：《以〈憲法〉第126條為基礎尋求憲法適用的共識》，《法學》2009年第3期，第4-10頁

13 李海平，沙洲：《憲法司法適用否定說之反思》，《蘇州大學學報（哲學社會科學版）》2022年第6期，第61-73頁

14 參見黃卉：《合憲性解釋及其理論檢討》，《中國法學》2014年第1期，第285-302頁。

判依據，但其體現的原則和精神可以在說理部分予以闡述。”亦即裁判文書能在“裁判說理”中援引憲法，但不能在“裁判依據”中援引憲法，¹⁵相當於間接的憲法適用。

而關於憲法能否在特別行政區內直接被司法機關所適用，同樣是一個具有爭議性的問題。黃明濤老師認為：“《憲法》雖然提供了特別行政區的憲制基礎，但從規範角度來講，其在香港特別行政區不應直接適用。”¹⁶而王振民老師則認為：“斷然否認憲法在香港司法適用性的觀點與香港的司法實踐並不相符。”¹⁷

實際上，從香港、澳門的司法實踐出發，憲法司法適用的實際存在已是不爭的事實，《憲法》和香港、澳門《基本法》中雖都並未明確《憲法》能否在特區內直接被司法機關所適用，但根據《香港基本法》第八條：“香港原有法律，即普通法、衡平法、條例、附屬立法和習慣法，除同本法相抵觸或經香港特別行政區的立法機關作出修改者外，予以保留。”和《澳門基本法》第八條：“澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件，除同本法相抵觸或經澳門特別行政區的立法機關或其他有關機關依照法定程序作出修改者外，予以保留。”在香港和澳門原有的法律體系中，並未禁止司法機關直接適用憲法，而回歸後香港、澳門亦一直保留著過往的司法傳統，且在憲法司法適用方面還積累了較為豐富的經驗，因此，筆者認為，與其推翻或否認港澳原有法律傳統乃至現有的司法實踐，不如承認並加大力度研究在港澳的憲法司法適用，確保港澳的司法機關都能“依憲司法”，以保證憲法在特別行政區的實施。

（三）特別行政區的憲法遵守制度

憲法遵守是指全國各族人民、一切國家機關和武裝力量、各政黨和各社會團體、各企業事業組織都必須在憲法的範圍內活動，屬於憲法實施的範疇。而特別行政區的憲法遵守則表現為特區的公權力機關，即行政機關、立法機關、司法機關，以及私權利主體，包括特區居民和私法人等組織，都必須遵循憲法規定從事各種行為。公權力機關必須在憲法的範圍內活動，私權利主體要以憲法為根本的活動準則。

誠然，我國憲法作為一部社會主義類型憲法，當中部分社會主義色彩鮮明的條款，比如《憲法》第六條第二款：“國家在社會主義初級階段，堅持公有制為主體、多種所有制經濟共同發展的基本經濟制度，堅持按勞分配為主體、多種分配方式並存的分配制度。”

15 張卓明：《裁判文書援引憲法的“能”與“不能”——“裁判說理”與“裁判依據”二分政策的法理解讀》，《法學》2021年第6期

16 黃明濤：《論憲法在香港特別行政區的效力與適用》，《法商研究》2018年第6期，第101-110頁

17 王振民，孫成：《香港法院適用中國憲法問題研究》，《政治與法律》2014年第4期，第2-12頁

這種關於基本經濟制度的描述於實行資本主義制度的特別行政區而言，顯然並不合適，這也是憲法遵守在特別行政區中不能回避的理論問題，即如何處理社會主義類型憲法在資本主義制度下的遵守問題。

要解決這個理論問題，其實可以參考內地法治體制構建的做法，比如憲法規定了我國的基本經濟制度，即以“公有制為主體、多種所有制共同發展的基本經濟制度”，具體執行的方法是通過構建對社會主義市場經濟關係進行全面、整體調整的經濟法法律體系，亦即前述的憲法間接執行，各公權力機關和私權利主體都是通過遵守符合社會主義市場經濟的經濟法來完成憲法遵守的。

既然我國《憲法》規定：“在特別行政區內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。”那麼，其實也可以用同樣的模式來解決憲法遵守的問題，即特區立法會通過立法的方式間接執行憲法，而特區中的公權力機關和私權利主體均通過遵守符合憲法基本原則的特區本地法律來完成憲法遵守。至於如何確保特區本地立法是符合憲法的，則可通過香港、澳門《基本法》第十七條關於特區立法會制定法律的備案和發回機制來把握，即由全國人大常委會這個監督憲法實施的有權機關來完成。

綜上，特別行政區憲法實施制度體系之具體構成可分為三個方面：特別行政區的憲法執行制度、憲法適用制度，以及憲法遵守制度，憲法執行制度和適用制度的實施主體都是公權力機關，而憲法遵守制度則是全社會共同參與的結果，即公權力機關和私權利主體都是憲法遵守制度的適格主體。以上主要闡述了特別行政區憲法實施制度的理論構成和實踐表現，以下將進一步探討憲法實施制度的完善路徑。

三、完善特別行政區憲法實施制度體系的具體路徑

（一）健全特別行政區的憲法執行制度

特別行政區的憲法執行制度分為依照《憲法》的直接執行和依照香港、澳門《基本法》的間接執行兩種形態，而在間接執行的範疇上，還可分為中央層面的間接執行和地方層面的間接執行。

在中央直接執行方面，除了包括全國人大設立特別行政區，還包括其以法律的形式規定特區實行的制度，當中以香港、澳門《基本法》為主要代表。但除此以外，全國人大及其常委會還可以通過別的途徑來完成憲法在特區的執行，比如 2020 年 5 月全國人大作出的《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》，以及同年 6 月由全國人大常委會通過的《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》。

而實際上，除了構建國家安全法治體系以外，全國人大及其常委會以“決定”的方式來完成《憲法》在特區的執行並非個例。據統計，港澳回歸以來，全國人大常委會作出涉港澳的“決定”共計 27 次，當中涉港決定 17 次，涉澳決定 10 次。而在這些涉港澳決定中，屬於全國人大常委會依憲法賦予的職權而作出的，涉港決定占 42%，涉澳決定占 10%。¹⁸ 可見全國人大常委會以“決定”的方式來完成《憲法》在特區的執行已形成了較常見的操作，但遺憾的是，作為中央於特區直接實施憲法的重要方式，這些由全國人大常委會作出的“涉港澳決定”之法律屬性、效力都存有爭議，目前也尚未引起學界的足夠重視和關注，缺乏必要的立法資源和學理資源，與其重要性不成正比，因此有待加大研究的力度和投入。

在特別行政區的憲法間接執行方面，主要表現為中央和特區分別依香港、澳門《基本法》實施全面管治權和高度自治權。港澳回歸二十多年以來，隨著香港、澳門本地立法的成熟化和體系化，對這些權力的實施和運行都得到了良好的發展。但是，由於中央的全面管治權和特區的高度自治權涉及權力之廣泛性，目前還未能在制度上對每一項權力進行周全的佈局和規範，比如根據香港、澳門《基本法》的規定，特區立法機關制定的本地法律需報全國人大常委會備案審查，但當中的備案審查機制卻一直未從立法層面進行規範，因此也有學者提出：“特區本地法律備案審查需對全國人大常委會內部備案審查機制和特區本地配套程序進行一體化建設。”¹⁹ 有鑒於此，如何完善特別行政區的憲法間接執行機制，關鍵在於建構中央的全面管治權和特區的高度自治權的有序發展，使其在法治的軌道上運行。

（二）健全特別行政區的憲法適用制度

如前所述，特別行政區的憲法適用制度是指憲法規定的有權機關適用憲法解決爭議的過程，根據我國《憲法》，全國人民代表大會及其常委會享有監督憲法實施的職權，是適用憲法解決憲法爭議的有權機關。而基於香港、澳門《基本法》規定對原有法律的保留和對司法實踐的尊重，特區的司法機關亦成為了憲法適用制度的主體。

在中央層面，特別行政區的憲法適用制度主要表現為全國人大常委會作出的基本法解釋，“對香港基本法的解釋與監督行為，是全國人大常委會履行憲法職能、維護憲法權威及保障憲法實施的積極作為。”²⁰ 這種由全國人大常委會適用憲法行使法律解釋權的做法，

18 劉曉穎：《全國人大常委會“涉港澳決定”之法律屬性》，《澳門法學》2024 年第 2 期，第 123-133 頁

19 楊曉楠：《“一個制度體系，兩種備審方式”：全國人大常委會對特別行政區本地法律的監督》，《中國法律評論》2024 年第 3 期，第 186-200 頁

20 田飛龍：《一國兩制、人大釋法與憲法實施的完善化》，《理論視野》2017 年第 2 期，第 58-60+82 頁

構成了特別行政區憲法適用制度中最重要的一環，而香港和澳門回歸至今已逾二十五載，全國人大常委會解釋《香港基本法》共五次，解釋《澳門基本法》共一次，雖然形成了一定實踐經驗，為學界研究全國人大常委會適用憲法行使法律解釋權提供了素材，也積累了較為豐碩的理論成果，但由於全國人大常委會解釋基本法解決爭議，目前仍缺乏統一的程序和有關的規則，比如關於釋法的啟動主體、釋法的具體方法以及釋法的效力問題，均還有待進一步規範和研究。

而在地方層面，有學者曾統計，從港澳回歸起截至 2021 年 6 月 1 日，港澳各級法院至少在 52 份（其中香港 38 份、澳門 14 份）判決書中適用了憲法，²¹ 可見港澳的憲法司法適用在實踐中已積累了豐富的經驗，但同時需要注意的是，由於港澳憲法司法適用的存廢本身在學界上就缺乏共識，因此對研究該制度的進一步深化和改善構成了一定阻礙，使港澳憲法司法適用的理論研究遠遠落後於港澳憲法司法適用的實踐。

為此，如何利用現有的學理資源進一步論證港澳憲法司法適用的正當性，以及以規範的方式明確港澳司法機關對適用憲法的要求和原則，是有待進一步優化的方向。正如有學者提出，港澳與內地的司法機關雖然在司法理念上有所差異，但由於實施對象為同一部憲法，在憲法適用的過程中就必然會受到同一套邏輯的指引。²² 因此，對於港澳憲法司法適用的問題，除了可以在現有的實踐中總結經驗、吸取教訓，還可以充分整合內地關於憲法在司法機關間接適用的理論資源，發展出一套符合港澳實踐的憲法司法適用理論與制度，正如王磊老師曾提出的：“我們應當重視《憲法》和《香港基本法》在香港的司法適用實踐，認真總結其中的有益經驗，發現其中的問題，為憲法實施的新探索提供新的參考”²³。

（三）健全特別行政區的憲法遵守制度

上文中，筆者試圖通過憲法間接執行的方式去回答特別行政區的憲法遵守問題，而鑒於憲法遵守是全社會共同參與的結果，當中便涉及憲法普及的問題。習近平總書記曾指出，“憲法法律的權威源自人民的內心擁護和真誠信仰，加強憲法學習宣傳教育是實施憲法的重要基礎”。²⁴ 這說明要落實特別行政區的憲法遵守制度，第一要務便是在特區普及憲法，

21 孫成：《港澳法院實施憲法的空間：現狀、時機與方式》，《中國社會科學院大學學報》2022 年第 7 期，第 85-107 頁

22 參見孫成：《港澳法院實施憲法的空間：現狀、時機與方式》，《中國社會科學院大學學報》2022 年第 7 期，第 85-107 頁

23 王磊：《憲法與基本法司法適用的香港經驗 —— 基於香港終審法院判決的分析》，《廣東社會科學》2019 年第 3 期，第 210-224 頁

24 習近平：《更加注重發揮憲法重要作用 把實施憲法提高到新的水準》，載《人民日報》2018 年 2 月 26 日，第 1 版。

加強香港、澳門居民對憲法的認識，正如焦洪昌老師所言，“開展憲法宣傳教育，弘揚憲法精神是促進全民遵守憲法的重要方式。”²⁵當然，除了憲法宣傳教育以外，憲法遵守制度還包括憲法宣誓制度、設立國家憲法日等。

在內地，2014年11月1日，黨的十八屆四中全會通過的《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》便提出，將每年12月4日定為國家憲法日。十二屆全國人大常委會第十一次會議表決便通過決定，正式將每年的12月4日確立為“國家憲法日”。此外，2018年通過的憲法修正案也明確規定，“國家工作人員就職時應當依照法律規定公開進行憲法宣誓”。上述有關國家憲法日和憲法宣誓制度為憲法遵守制度奠定了良好的基礎，而如前所述，特別行政區憲法遵守制度往往可以通過憲法的間接執行來實現，因此，香港、澳門特區立法會或政府均可通過制定法律或行政法規的方式來回應或同步國家構建憲法遵守制度的方式。

雖然根據《香港基本法》第四章第六節和《澳門基本法》第四章第七節，已經確定了特別行政區行政長官等主要官員在就職時的宣誓制度，但由於香港、澳門《基本法》制定的時間距今較久，無法在當中體現國家新近確定的國家憲法日和憲法宣誓制度，因此，為進一步完善特別行政區憲法遵守制度，構建“以憲法為核心的國家認同意識，即憲法愛國主義。”²⁶，特區有必要通過憲法間接執行，即本地立法的方式，去落實細化特別行政區憲法遵守制度，當中既包括憲法宣傳教育的指導原則和政策，也包括將國家憲法日和憲法宣誓制度在原有香港、澳門《基本法》相關規定的基礎上進行深化和完善。

四、結語

《憲法》在特別行政區的實施乃“一國兩制”的必然要求和根本保證，港澳回歸已逾二十五載，對憲法在特別行政區實施的理論探討不應只停留在《憲法》與香港、澳門《基本法》的關係，或是《憲法》在特區的司法適用上，而應該從全面深化貫徹實施《憲法》的角度去研究《憲法》在特別行政區的實施問題。通過整合特區現有關於憲法的執行、憲法的適用，以及憲法的遵守三個方面的法律資源和實踐經驗，探索其不足和改善途徑，才形成制度化、法治化、規範化的特別行政區憲法實施制度，以達到憲法在特區貫徹實施的最終目標。

25 焦洪昌：《論全面實施憲法的制度體系建設》，載《人民檢察》2022年第23期，第14-20頁。

26 翟志勇：《中華民族與中國認同——論憲法愛國主義》，《政法論壇》2010年第2期，第3-19頁。