

# 論特別行政區對國家的憲制性義務

冷鐵勛\*

香港和澳門兩個特別行政區是中國為解決歷史遺留的香港問題和澳門問題而依據《中華人民共和國憲法》(以下簡稱《憲法》)第 31 條和第 62 條第(13)項的規定設立的地方行政區域。全國人大通過制定港澳兩部基本法授予香港特別行政區和澳門特別行政區高度自治權，並從制度和政策上作出適當安排，其最終目的在於保障香港和澳門的長期繁榮穩定和發展。港澳兩部基本法實施十多年以來，兩個特別行政區的行政長官和政府嚴格按照基本法辦事，運用高度自治權，依法施政。十多年來，“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”和高度自治方針的貫徹實施情況總體上是好的。這期間，有關保障特別行政區高度自治權的理論研究也比較多，這無疑是一種可喜的現象。不過，相比之下，有關特別行政區的義務，尤其是“一國兩制”下特別行政區對國家的憲制性義務問題，卻鮮有研究。從根本上來講，這並不利於對“一國兩制”的全面準確理解，也不利於特別行政區制度在香港和澳門的進一步實踐。本文擬就這一問題，結合港澳兩部基本法的實施作一探討。

## 一、特別行政區對國家之憲制性義務的法理基礎

特別行政區對國家的憲制性義務是指特別行政區在憲法和憲制性法律上所負有的對國家的義務。因此，從來源上說，特別行政區對國家的憲制性義務直接源於國家的憲法和憲制性法律的規定。其中，憲制性法律指的就是規定特別行政區制度這一核心內容的港澳兩部基本法。我們通常說香港基本法和澳門基本法分別是香港特別行政區和澳門特別行政區的憲制性法律，其中的“憲制性法律”這一表述意在表

明，一方面，基於憲法的規定，基本法的任務就是規定特別行政區制度。對此，港澳兩部基本法序言部分第三段的內容便充分說明這一點。該段規定，根據憲法，全國人大制定基本法，規定特別行政區實行的制度，以保障國家基本方針政策的實施。另一方面，基本法在香港和澳門特別行政區都具有凌駕性地位，其效力高於香港特區和澳門特區法律，且是香港特區和澳門特區所有立法的依據和基礎。對此，港澳兩部基本法均在各自的第 11 條作了明確規定。

特別行政區對國家之所以負有憲制性義務，其法理基礎就在於國家在對香港和澳門恢復行使主權時所設立的特別行政區處於國家的完全主權之下。特別行政區的這一法律地位狀況決定了特別行政區在享有高度自治權的同時，必然要承擔來自國家《憲法》和基本法所賦予的對國家的義務，這也是國家主權的必然要求和體現。對此，我們可從以下幾個方面來加以分析說明。

### (一) 恢復行使主權的實質是恢復行使管治的權力

中國政府在收回香港和澳門時，《中英聯合聲明》、《中葡聯合聲明》和港澳兩部基本法所使用的表述是“恢復行使主權”。“恢復行使主權”的提法，在法律上非常準確地表達出中國自始至終對香港和澳門擁有主權的內涵。“恢復行使主權”不是指主權本身的恢復，而是指“主權行使”的恢復，這裏的關鍵字在於“恢復行使”四個字。因為香港和澳門自古以來就是中國的固有領土，香港和澳門的主權自始至終屬於中國。後來中國政府不能對香港有效行使主權，是因為香港被英國殖民者使用戰爭手段強迫清朝政府簽訂三個不平等條約強行割讓和租借出去了，對澳門不能有效行使主權則是因為澳門被葡萄牙殖民

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

者逐步佔領了。中國政府不能對香港和澳門有效行使主權的直接表現和後果就是香港和澳門分別被英國和葡萄牙佔領並管治。不僅香港和澳門的政治制度由英國和葡萄牙決定，就是適用的法律也是英國和葡萄牙來決定，有的甚至將英國和葡萄牙的法律直接適用於香港和澳門。新中國成立初期，基於當時國際和國內形勢的需要，中國政府對香港和澳門問題採取了“長期打算、充分利用”的方針，主張維持港澳的現狀，在適當的時候通過外交談判的方式來解決歷史遺留下來的問題。正如當初所預設的那樣，中國政府在實行改革開放後不久，通過與英國政府、葡萄牙政府談判，和平解決了香港問題和澳門問題。中國政府在對香港和澳門恢復行使主權時設立特別行政區，並實行“一個國家，兩種制度”方針政策。因此，“恢復行使主權”指的就是中國政府恢復行使作為主權國家所行使的權力，其實質就是恢復行使管治香港和澳門的權力。<sup>1</sup> 這裏所說的管治，就是國家主權在對內方面的表現，它不僅僅是指管轄的權力，而且還包括以何種方式進行管轄的權力。主權體現為國家內部的管轄與管治的權力時，不僅在國內是至高無上的，不受任何法律上的質疑與反對，而且在國際上，亦完全是獨立自主的，不受其他國家的干涉，甚至包括自衛的權力，即國家為維護其內部的最高和排他性的權力，包括政治獨立和領土完整，而對外來侵略和威脅進行防衛的權力。<sup>2</sup> 與中國政府恢復對香港和澳門有效行使主權的形勢相適應，香港和澳門作為國家的一個特別行政區，當然會負有憲制性義務，這是不言而喻的。例如，香港和澳門回歸後，作為中華人民共和國不可分離的部分，當然有維護領土完整的憲制性義務等。

## （二）《憲法》在特別行政區的適用

中國政府在對香港和澳門恢復行使主權時，首先必須明確的一個問題就是《憲法》在特別行政區是否適用。因為特別行政區不實行社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式不變。這樣一來，社會主義性質的《憲法》是否適用於香港和澳門特別行政區呢？對此，有人認為《憲法》不適用於特別行政區。也有人認為，由於特別行政區是根據《憲法》第 31 條（即“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由全國人民代表大會以法律規定。”）的規定設立的，因此，只有《憲法》第 31 條適用於特別行政區，其他都不適用。還有人認為，《憲法》部分條款的內容適用於特別行政區，

但關於社會主義制度和政策的內容不適用於特別行政區。以上觀點應該說是不正確或不準確的。現代憲法與國家主權密不可分，它是國家主權在法律制度上的最高表現形式。憲法的最高性意味着憲法作為一種根本性的法律規範，在一個國家的法律規範體系中居於最高的地位。這種最高性不僅僅是一種價值理念，也是客觀的規則。世界各國的憲法，不論是單一制還是聯邦制的國家，也不論是社會主義還是資本主義的國家，其憲法都及於國土的所有領域，在全國範圍內統一適用。這是由主權的惟一性和不可分割性所決定的。可見，憲法具有最高法律效力，在全國範圍內適用，是世界各國憲法所公認並確認的一項規則，因為這是維護一個國家主權的重要標誌，也是建設法治國家的基本條件與標誌。<sup>3</sup> 從這個意義上說，中國政府對香港和澳門行使主權時，作為國家主權體現的《憲法》必須要在全國範圍內適用，這其中當然就包括了香港和澳門兩個特別行政區。如果《憲法》不能在國家主權有效行使的範圍內統一適用，就限制了一個國家主權的行使範圍，否定了主權的最高性。因此，《憲法》作為國家的根本大法，從法律效力上來講，必須整體上適用於香港和澳門特別行政區。當然，由於香港和澳門特別行政區不實行社會主義的制度和政策，《憲法》在香港和澳門特別行政區整體適用的同時，其具體適用時又有特殊性的一面。這主要集中體現在以下兩個方面：一是《憲法》中有關確認和體現國家主權、統一和領土完整的規定，即體現“一國”的規定，適用於香港和澳門特別行政區，與適用於內地各省、自治區、直轄市是一樣的。這是因為，中國是單一制國家，全國只有一個最高國家權力機關（全國人大），只有一個最高國家行政機關（國務院），只有一個最高國家軍事機關（中央軍委），《憲法》關於全國人大及其常委會、國務院和中央軍委的規定，關於國防、外交的規定，關於國家標誌（國旗、國徽、首都）的規定，關於國籍的規定等，這些體現“一國”的規定，都是適用於香港和澳門特別行政區的。二是由於國家對香港和澳門實行“一個國家，兩種制度”的方針，香港和澳門特別行政區保持原有的資本主義制度不變，因此，《憲法》在香港和澳門的適用與在內地的適用又有所不同。其中，《憲法》有關社會主義制度和政策的規定內容（包括政治、經濟、文化制度等）不在香港和澳門適用。這些規定不在香港和澳門適用又正是《憲法》所允許的，這就是《憲法》第 31 條和第 62 條第（13）項的規定。如果說《憲法》從效力上來說不適用於香港和澳門特別行政區，那“兩制”就

不存在了,《憲法》正是“兩制”的法源所在。因此,那些認為《憲法》不適用於香港和澳門,或簡單地認為部分內容適用於香港和澳門的觀點,都是不妥當的。因應《憲法》在香港和澳門特別行政區的適用,香港和澳門特別行政區必然會承擔來自《憲法》所產生的有關義務,例如維護國家主權的憲制性義務等。

### (三) 基本法的實施

中國政府在對香港和澳門恢復行使主權後,香港和澳門兩個特別行政區內實行的制度由全國人大通過制定基本法來規定。隨着特別行政區的設立,基本法同時開始實施。由於基本法是以《憲法》為依據制定的,其核心內容在於規定特別行政區實行的制度,以保障國家對港澳的基本方針政策的實施,因此,基本法是一部憲制性法律,其效力僅次於《憲法》,在特別行政區具有憲制性地位。這主要體現在以下兩個方面:一是基本法規定的特別行政區的政制架構等內容,本來應當是由《憲法》規定的,不過,1982年修訂《憲法》時“一國兩制”方針雖已提出,但《憲法》還來不及對未來的特別行政區的政制架構作出具體規定,因此只能通過《憲法》第31條的規定留待基本法作出具體規定。二是基本法在特別行政區法律體系中具有最高法律地位,其效力高於特別行政區其他法律,而且是特別行政區所有立法的依據和基礎。港澳兩部基本法都明確規定,香港和澳門原有法律抵觸基本法的不予保留,只有不與基本法抵觸的原有法律才可依法採用為特別行政區法律。此外,港澳兩部基本法還明確規定,特別行政區的制度和政策均以基本法為依據,特別行政區的任何法律均不得同基本法相抵觸。作為特別行政區的憲制性法律,基本法的內容必然也會涉及特別行政區對國家的憲制性義務,如特別行政區負有維護國家安全的義務等。

總之,香港和澳門回歸後,作為中華人民共和國不可分離的部分,置於國家的完全主權之下。作為中華人民共和國的一個地方行政區域,基於主權恢復行使的需要,以及因應《憲法》的適用和基本法的實施,香港和澳門特別行政區必然要對國家承擔相應的憲制性義務。

## 二、特別行政區對國家之憲制性義務的基本內容

根據《憲法》和港澳兩部基本法的規定,特別行

政區對國家的憲制性義務主要有以下基本內容:

### (一) 維護國家統一和領土完整

任何國家首先都需要致力於維護自己的統一和領土完整,惟有這樣,才能保障國家的獨立和主權。一個國家如果四分五裂,或者領土被他國佔領,那個國家的獨立性和主權的完整性必然受到侵害,國家的發展也必然會受到嚴重影響。正因為如此,許多國家將捍衛國家的獨立和主權,維護國家統一和領土完整作為憲法的重要內容加以明確規定。如俄羅斯聯邦憲法明確指出,要“維護歷史形成的國家統一”,第四條規定“俄羅斯聯邦保證自己的領土完整和不可侵犯。”

中國《憲法》也不例外。《憲法》序言部分明確規定中華人民共和國是全國各族人民共同締造的統一的多民族國家,台灣是中華人民共和國的神聖領土的一部分,完成統一祖國大業是包括台灣同胞在內的全中國人民的神聖職責;《憲法》第52條明確規定中華人民共和國公民有維護國家統一和全國各民族團結的義務。香港和澳門特別行政區作為中華人民共和國不可分離的部分,當然要適用《憲法》的這些規定內容,當然負有不可推卸的維護國家統一和領土完整的責任。實際上,港澳兩部基本法對此也有明確的規定。一方面,港澳兩部基本法的序言第二段一開始就指出國家對香港和澳門實行“一個國家,兩種制度”的方針,其目的之一就是為了維護國家的統一和領土完整。另一方面,兩部基本法的第一條都開宗明義地指出,香港和澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分。這些規定內容充分表明,香港和澳門特別行政區負有維護國家統一和領土完整的憲制性義務。例如,香港和澳門特別行政區在推進自身政制發展時,除要遵循符合當地實際情況、均衡參與和循序漸進的原則外,還必須嚴格按照基本法進行,尊重中央的決定權,切不可把自身作為一個獨立或半獨立的政治實體或國家般對待,這也是維護國家統一和領土完整這一憲制性義務的一個重要方面。

### (二) 維護國家安全

每一個國家都必須要致力於維護自身的安全,否則,一個國家如果處於危險的環境之中,便很難談得上促進經濟、改善民生、保障人權和發展民主。而且,維護國家安全也直接涉及到國家的獨立、主權、統一和領土完整。鑒此,許多國家在捍衛國家主權以及統一和領土完整的同時,將保衛國家安全也作為憲法的

重要內容加以規定。如《烏克蘭憲法》第 17 條規定，“捍衛烏克蘭的主權和領土完整，保證其經濟和資源安全是國家的重要職能，是全體烏克蘭人民的職責。”因此，叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆政府的行為歷來在任何國家都要受到法律的嚴厲打擊。<sup>4</sup>

在維護國家安全方面，中國《憲法》和法律也例外。《憲法》第 28 條明確規定，國家鎮壓叛國和其他危害國家安全的犯罪活動。此外，《憲法》第 54 條明確規定，“中華人民共和國公民有維護祖國的安全、榮譽和利益的義務，不得有危害祖國的安全、榮譽和利益的行為。”《憲法》的上述規定表明，特別行政區以及特別行政區內的中國公民，都有維護國家安全的義務。鑒此，全國人大制定港澳兩部基本法，都在各自的第 23 條明確規定，特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府以及竊取國家機密的行為，禁止任何外國的政治性組織或團體在特別行政區進行政治活動，禁止特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。因此，無論是從憲法還是基本法的角度看，特別行政區都負有維護國家安全的憲制性義務和責任。

基於中國政府對香港和澳門恢復行使主權的需要，有關國家安全的立法，從立法權限來講，通常都由國家立法機關即全國人大或全國人大常委會制定。為體現特別行政區的高度自治，基本法將此項立法權限賦予給了特別行政區。在近現代世界歷史上，將直接關涉國家安全利益的法律以授權立法的形式賦予某個特定行政區域去制定，可以說是鮮有其例，這明確體現了中央對香港和澳門特別行政區的高度信任與深切期待。

按照港澳兩部基本法第 23 條的規定，香港和澳門特別行政區都“應自行立法”以維護國家安全。在這裏，“應”，在法律上意味着必須，意味着特別行政區負有國家法意義上的一種絕對義務；“自行”，意味着特別行政區獲得了授權，要自己實行；“立法”，意味着要實際進行具體的立法活動。<sup>5</sup>本來，有關基本法第 23 條的立法應該是特別行政區成立時就必備的法律，因為維護國家安全是特別行政區成立的那一起就應當肩負起的職責。由於種種原因，加之人們對“一國兩制”這一新生事物的認識有一個逐步的過程，實際上，香港和澳門兩個特別行政區在成立時及成立後的相當一段長時間，都沒有進行有關維護國家安全的立法活動。澳門特別行政區在成立九年多後完成了基本法第 23 條的立法。香港特別行政

區在成立五年後曾作過基本法第 23 條立法的相關工作，因特區政府不能在立法會取得足夠票數支持，最終暫時收回條文終止立法程序，至今未再提交。從維護國家安全的角度看，這並不是一種正常的狀況，因為特別行政區作為國家的一個地方行政區域，不能出現保障國家安全方面的法律真空，落實基本法第 23 條的立法是特別行政區的憲制義務和責任。香港特別行政區政府、立法會和社會各界人士應有維護國家安全和利益的高度責任感，盡早完成基本法第 23 條的立法。

### （三）維護憲法和基本法的尊嚴，保障憲法和基本法的實施

憲法作為一個國家的根本大法，是一個國家的人民能夠和平地共同生活在一起的最低限度的共識，是所有個人和組織的根本行為準則。憲法的生命力在於實施，“憲法必須實施，否則不如無憲。”憲法只有在實踐中才能得到切實有效的實施。<sup>6</sup>因此，任何人和組織都負有保障憲法實施的職責。不僅如此，憲法的根本法地位決定了在實施憲法過程中，必須始終維護其最高的權威和尊嚴。這既體現在憲法規則得到一切機關、組織和個人的一致遵守，憲法的具體內容得到充分實施；也體現在一切法律規範等規範性文件不得與憲法相抵觸。正是基於此，中國《憲法》在序言部分明確規定，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。

香港和澳門特別行政區作為中華人民共和國的地方行政區域，當然負有維護憲法尊嚴和保障憲法實施的義務。不過，如前所述，香港和澳門特別行政區不實行社會主義的制度和政策，《憲法》有關社會主義制度和政策的規定不在香港和澳門特別行政區適用。根據《憲法》的規定，香港和澳門特別行政區實行的制度，由全國人大依據《憲法》制定出基本法加以具體規定，因此，香港和澳門特別行政區所負有的維護憲法尊嚴和保障憲法實施的義務，除表現為切實貫徹落實《憲法》中有關確認和體現國家主權、統一和領土完整的規定，即體現“一國”的規定外，還體現為維護基本法的尊嚴和保障基本法的實施。我們通常所說的依法治港和依法治澳，就是要求按基本法辦事，樹立基本法的權威。把基本法貫徹落實好了，也就表明把憲法貫徹落實好了，因為基本法本身就是根據憲法來制訂的，是符合憲法的。特別行政區的憲制

並非僅僅以基本法為基礎，談論特別行政區的憲制離不開以國家的憲法為基礎和基本背景，憲法和基本法共同構成了特別行政區的憲制基礎。因此，維護憲法的尊嚴、保障憲法的實施與維護基本法的尊嚴、保障基本法的實施從根本上說是完全一致的。

特別行政區負有的維護憲法和基本法的尊嚴，保障憲法和基本法實施的義務，要求香港和澳門在推進“一國兩制”的實踐中，要把“一國”與“兩制”緊密聯繫起來，正確處理中央與特別行政區的關係。既要維護香港和澳門原有的社會經濟制度、生活方式，又要尊重國家主體實行的社會主義制度；既要維護香港和澳門特別行政區依法享有的高度自治權，充分保障香港和澳門同胞當家作主的主人翁地位，又要尊重中央政府依法享有的權力，堅決反對任何外部勢力干預香港和澳門事務。

#### （四）進行愛國主義教育

目前，世界上民族和國家林立。但在每個國家，愛國主義大都會成為社會核心價值。之所以如此，是因為愛國主義有着其深刻的思想基礎，這個思想基礎就是民族的自尊心與自信心。中華民族的生存發展史，充分表明中華民族是富有愛國主義傳統的偉大民族，不論是在過去、現在還是將來，愛國主義始終是中華民族精神的核心。正因為如此，《憲法》第24條第2款明確規定，國家提倡愛祖國，在人民中進行愛國主義教育。香港和澳門特別行政區作為國家的組成部分，自然要分擔國家的這種憲法上的責任。而且，香港和澳門特別行政區實行“港人治港”、“澳人治澳”和高度自治的方針，是以愛國者為主體的，這也從根本上要求香港和澳門特別行政區義不容辭地負起進行愛國主義教育的重任。

作為中華民族精神的核心，愛國主義不是抽象的。在社會生活中，愛國主義主要表現為：具有強烈的民族自尊心和自信心，維護祖國尊嚴和人民利益的高度責任感，對祖國前途懷有堅定的信念；對祖國的人民、文化和國土無限熱愛；把個人的前途和祖國的命運緊緊地聯繫在一起，反對外國入侵等。

在香港和澳門特別行政區，愛國也並非一個泛泛的空洞概念，而是有其特定內涵的。在談到“港人治港”時，鄧小平曾明確指出：“愛國者的標準是，尊重自己的民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港的主權，不損害香港的繁榮和穩定。”這話同樣適用於澳門。鄧小平關於愛國者的上述論述，實際上已表明了愛國與愛港、愛澳密不可分，共同構成“愛國愛

港”或“愛國愛澳”的完整整體。對此，國家主席胡錦濤在慶祝澳門回歸十週年大會的講話中直接提出，要把愛國與愛澳有機統一起來。全國人大常委會委員長吳邦國在紀念《澳門基本法》實施十週年座談會上的講話更是將“愛國愛澳”作為一個完整概念加以闡述：“愛國愛澳就是要尊重自己的民族，熱愛自己的祖國，誠心誠意地擁護中國政府對澳門恢復行使主權，一心一意地維護澳門的繁榮穩定。”國家領導人的上述講話雖在不同時間和地點針對不同的人而言，但都保持了高度一致性，這就是愛國與愛港、愛澳是一個完整的整體，任何將其分割甚至對立起來的觀點，都是有違“港人治港”、“澳人治澳”的基本要求，不符合“一國兩制”的方針政策。“愛國”就必然要求“愛港”、“愛澳”，因為香港和澳門屬祖國不可分離的部分，否則，就不是真正的“愛國”；“愛港”和“愛澳”也同樣要求愛香港和澳門所屬的國家，否則，也不是真正的“愛港”、“愛澳”，更不是“一國兩制”下的“愛港”、“愛澳”，而只能是自認為的所謂“愛港”、“愛澳”。

近期，香港特區第四屆政府因推行德育及國民教育科政策而引發社會的爭議，以至有人採取絕食、“佔領”政府總部等方式來抵制開展國民教育。這不能不引起人們的深思。愛國在全世界都是核心價值，香港回歸後作為中華人民共和國的一個不可分離的部分，推行國民教育應該是天經地義的事情，再自然不過了。然而，香港在回歸十五年後，特區政府推行國民教育竟被貼上“洗腦”的標籤，這說明在香港進行愛國主義教育將任重而道遠。澳門特別行政區成立後，因基本法的宣傳推介工作做得比較扎實，“愛國愛澳”目前已成為澳門社會的核心價值觀。澳門今後在愛國主義教育方面面臨的問題是如何進一步培育和鞏固“愛國愛澳”的社會核心價值觀。

當然，在香港和澳門特別行政區進行愛國主義教育，也要根據當地的實際情況因地制宜地進行。一方面，我們既然以“一國兩制”的方針和平解決歷史遺留的香港問題和澳門問題，那麼對於生活在不同制度下的港澳同胞便不能要求他們人人都贊成社會主義制度，但是港澳同胞不能破壞社會主義制度。對此，《憲法》第一條第二款明確規定，禁止任何組織或者個人破壞社會主義制度。港澳地區保持原有的資本主義制度，正是以一個中國、國家主體實行社會主義制度為前提條件的，這是“一國兩制”方針的根本，也是基本法的根本。因此，港澳地區的任何組織和個人都不能破壞國家主體所實行的社會主義制度。另一方

面，在香港和澳門尤其是香港進行愛國主義教育，也要考慮到香港和澳門長期在他國殖民統治下所形成的與內地隔閡以及港澳部分居民對內地社會發展的不了解甚至種種誤解等情形。既然港澳實現了回歸，大家都團結在祖國的大家庭中，因此，凡是中國人，無論生活在內地還是港澳地區，都應該愛我們的大家庭，愛我們的祖國，這是不言而喻的。哪怕我們的國家還存在這樣或那樣的問題，但“子不嫌母醜”。可以說，愛國是“一國兩制”的政治基礎，離開了愛國這一基礎，就不可能全面準確理解並貫徹“一國兩制”方針。

### （五）保障有關全國性法律的實施

國家恢復對香港和澳門行使主權後，一些體現國家統一和領土完整的全國性法律要在香港和澳門特別行政區實施，這是國家主體的必然要求和結果。為此，港澳兩部基本法將適用於特別行政區的全國性法律以附件的形式專門作出規定。同時，基本法明確規定，凡列於基本法附件三的全國性法律，由特別行政區在當地公佈或立法實施。從港澳兩部基本法所用的表述語句看，保障有關全國性法律的實施是特別行政區所負有的一項義務和責任。

爲了保障特別行政區的高度自治，港澳兩部基本法對在特別行政區適用的全國性法律也作了必要的限定，即只有列於基本法附件三的全國性法律才在特別行政區適用，沒有列入基本法附件三的全國性法律，不在特別行政區實施。根據基本法的規定，列入基本法附件三的法律限於有關國防、外交和其他依照基本法規定不屬於特別行政區自治範圍內的法律。當然，對於列入基本法附件三的全國性法律，全國人大常委會在徵詢其所屬的特別行政區基本法委員會和特別行政區政府的意見後作出增減。

### （六）基本法的修改議案不得抵觸國家對香港和澳門既定的基本方針和政策

基本法是特別行政區的憲制性法律，規定了特別行政區的法律地位、中央和特別行政區的關係、特別行政區的政治體制、居民的基本權利和義務、有關的社會、經濟、文化制度等內容，在特別行政區法律體系中具有最高地位。我們要維護基本法的權威，首先就要保證基本法的穩定，對基本法的修改採取非常慎重的態度。爲此，基本法就其修改不僅從程序上作出嚴格的限制，而且從內容上也作了明確的限制規定。其中，特別行政區提出修改議案的，除要符合基本法

所規定的程序外，在內容上，任何有關基本法修改議案的內容，都不得與國家對香港和澳門既定的基本方針政策相抵觸。具體來說，特別行政區關於基本法的任何修改議案，都不得與“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”和高度自治的方針政策相抵觸。這也是特別行政區所負有的一種來自基本法直接規定的義務。

除上述憲制性義務外，特別行政區政府所負有的維護特別行政區的社會治安、特別行政區行政長官所負有的執行中央人民政府就基本法規定的有關事務發出的指令等，從廣義上來講，也是特別行政區對國家的憲制性義務。特別行政區對國家的上述主要憲制性義務，既相互區別，又相互聯繫，共同構成一個完整的有機統一整體，共同服務於國家對香港和澳門特別行政區有效行使主權這一目標。

## 三、明確特別行政區對國家之憲制性義務的現實意義

特別行政區在行使中央授予的高度自治權的同時，承擔對國家的相關憲制性義務，這既是國家恢復對香港和澳門行使主權的必然要求，也是特別行政區謀求長治久安的內在要求。香港和澳門兩個特別行政區在踐行特別行政區制度的偉大實踐中，充分善用高度自治權的同時，應切實履行好自己對國家的憲制性義務，這對於全面準確理解和貫徹落實“一國兩制”方針具有重大的現實意義。

### （一）有利於逐步建立並增強國家認同

國家認同又稱爲國民認同，就個人而言，是指個體在主觀上認爲自己屬於國家這樣的政治共同體，並表現出對自己祖國的歷史文化傳統、道德價值觀、理想信念、國家主權等的認同。國家認同是一種重要的國民意識，是維繫一國存在和發展的重要紐帶。人們只有確認了自己的國民身份，瞭解自己與國家存在的密切聯繫，將自我歸屬於國家，才會關心國家利益，在國家利益受到侵害時願意挺身而出，在國家文化受到歧視時個人的感情會受到傷害，才會對國家的發展自願地負起責任。

香港和澳門長期以來處於外國的統治之下，在特定的歷史條件和環境下構建了“香港人”、“澳門人”的概念。香港和澳門的回歸，必然會涉及國家認同的問題，這在香港顯得更加突出。近年來，在香港

社會的“民調”中，不斷重覆着“香港人”、“中國人”、“中國香港人”的概念框架，這實際上並不利於建立並增強國家認同。伴隨着國家對香港恢復行使主權，中國國籍法在香港開始實施，香港居民中的中國籍居民確實需要對自己的身份認同重新進行定位。尤其是全球化對各民族國家認同都提出了不同程度的挑戰的情形下，香港居民中的中國籍居民的國家認同問題就顯得更加重要。在這種情況下，強調特別行政區對國家的憲制性義務，尤其是維護國家主權、統一和領土完整、維護國家安全以及進行愛國主義教育等憲制性義務，無不有助於建立和增強國家認同。面對回歸祖國的現實，面對中國崛起的現實，香港居民中的中國籍居民都應該以務實精神，在“一國兩制”的框架下，從國家的角度看香港，從國家的角度定位香港，從而確立“中國香港”的觀念，以及“既是香港人更是中國人”的觀念。

相比較而言，澳門回歸後的國家認同情況較為理想。據澳門理工學院一國兩制研究中心近三年所作的民調顯示，認為自己作為中國公民感到自豪的比例始終在85%以上。確實，澳門回歸後，在國家強有力的支持下，特區的發展也日新月異。尤其是2002年賭權開放後，澳門的GDP屢創新高，已成為連續多年超越拉斯維加斯等世界領先博彩旅遊城市。居民的生活水平也顯著提高，加上“一國兩制”有效保持原有資本主義制度和生活方式不變，人們的基本權利和自由得到有效保障，因而澳門居民中的中國籍居民對自己國民身份的認同及自豪感明顯逐步增強。

## （二）有利於把港澳的發展納入國家整體發展戰略

港澳回歸後，其發展是與國家的整體發展緊密聯繫在一起的。中央政府對香港和澳門採取的任何方針政策，都會始終堅持有利於推進香港、澳門和國家共同發展的原則。事實上，香港和澳門特別行政區自成立以來，不僅從祖國內地快速發展中獲得了源源不竭的發展動力和越來越多的發展機遇，也為國家的發展作出了各自獨特的貢獻。隨着香港、澳門與內地經貿、文化等交流的進一步深入，內地與港澳的聯繫會越來越緊密。與此相適應，國家在編制“十一五”發展規劃綱要時首次將港澳的發展納入國家總體發展規劃。2011年，國家在編制“十二五”發展規則綱要時，再次將港澳的發展納入國家總體發展規劃。而且這一次將港澳台單列一章，並分兩章分別設計。港澳一章首次從國家規劃角度確定“鞏固和提升香港國

際金融、貿易、航運中心的地位，增強金融中心的全球影響力。支持澳門建設世界旅遊休閒中心，加快建設中國與葡語國家商貿平台。”這是從國家整體戰略的高度給香港和澳門明確定位，為港澳繼續保持繁榮穩定，為港澳加速融入國家整體發展奠定了更加堅實的基礎。<sup>7</sup>

適應港澳與國家共同發展的需要，特別行政區在充分利用高度自治的優勢時，明確並落實好自己對國家的憲制性義務，這對於把港澳的發展更好地納入國家整體發展戰略無疑是十分有益的。港澳在謀求自身發展的同時，要不忘記對國家的責任，對國家的發展也要積極發揮自己獨特的作用。港澳與內地是一個整體，港澳與國家是唇齒相依的關係，內地的繁榮發展和港澳繁榮發展是不可分割的，是互相促進的，支持港澳的繁榮穩定與國家的發展目標從根本上講是一致的。對此，香港前行政長官曾蔭權在2007年的“施政報告”中，提出香港面向世界的定位，首先就要變成面向國家發展的戰略定位。其實，早在1997年香港回歸後，第一任行政長官董建華便提出過“香港好，國家好。國家好，香港更好！”這充分表明，香港和澳門特別行政區在享有中央授予的高度自治權同時，也要履行自己對國家的憲制性義務，二者相輔相成，缺一不可。

## （三）有利於把特別行政區制度置於國家管理制度範疇加以落實和完善

特別行政區制度是中國對特殊地方實施管理的重要制度。在這一制度下，在維護國家主權、統一和領土完整的前提下，國家在特殊地方設立特別行政區，中央除保留體現國家主權必不可少的權力外，授權特別行政區實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。作為“一國兩制”方針政策的制度載體，特別行政區制度實際上也是“一國兩制”方針政策的法律表現形式。正是通過特別行政區制度，“一國兩制”的方針政策實現了向法律的轉變。港澳兩部基本法的內容，包括序言、正文和附件，就是通過特別行政區制度而串連在一起的，從而形成一個完整的有機統一整體。基本法的核心內容也就是規定特別行政區制度。

由於特別行政區是中國享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府，而不是獨立或半獨立的政治實體，因此，特別行政區制度與中國國家管理制度的其他部分，尤其是國家結構和國家體制存在着密切的聯繫，是中國國家管理制度的重要組成部

分。從構成上來講，《憲法》和基本法規定的特別行政區制度，不僅包括特別行政區內部的制度，例如社會經濟制度、法律制度等，還包括國家管理體制和管理制度。特別行政區享有的高度自治權是特別行政區制度的組成部分，中央對特別行政區的憲制權力也是特別行政區制度的組成部分。中央行使憲制權力的機制和特別行政區行使高度自治權的機制不是相互分離的，而是有內在的聯繫。我們在理解基本法的內容時，要把中央和特別行政區的權力統一到特別行政區制度之中，把特別行政區管理體制納入國家管理體制之中，惟有如此，才能全面準確地理解“一國兩制”，理解國家對特別行政區管理制度的具體要求，

從而在貫徹“一國兩制”方針的實踐中，不斷豐富和完善特別行政區制度。而要達至這樣的目標，就不能只講特別行政區的高度自治權，還必須講特別行政區對國家的憲制性義務。實際上，特別行政區制度的前提條件是保障國家主權、統一和領土完整及安全，而這正是特別行政區所負有的憲制性義務的重要內容。因此，明確特別行政區對國家的憲制性義務，有利於把特別行政區制度看成一個有機整體，並自覺地把特別行政區置於國家管理制度之中加以落實和完善。這樣一來，我們看到的港澳兩部基本法，就是活生生的基本法，與我們今天的生活息息相關，指引着我們走向更加美好未來的基本法。<sup>8</sup>

### 註釋：

- <sup>1</sup> 王禹：《論“恢復行使主權”的內涵》，載於《“一國兩制”研究》，第4期，2010年，第25-26頁。
- <sup>2</sup> 王禹：《主權的概念及其在中國政府收回香港和澳門過程中的運用》，載於《“一國兩制”研究》，2012年第2期(總第12期)，第13頁。
- <sup>3</sup> 鄧偉平：《澳門特別行政區基本法論》，廣州：中山大學出版社，2007年，第81頁。
- <sup>4</sup> 米健主編：《一國的保障，兩制的體現——〈維護國家安全法〉研討文集》，澳門：澳門科技大學，2009年，第13頁。
- <sup>5</sup> 同上註，第2-3頁。
- <sup>6</sup> 翟小波：《論我國憲法的實施制度》，北京：中國法制出版社，2009年，序言第1頁。
- <sup>7</sup> 楊允中、饒戈平主編：《國家“十二五規劃”與澳門特區的發展——紀念〈澳門基本法〉頒佈18週年學術研討會論文集》，澳門：澳門基本法推廣協會，2011年，第175-177頁。
- <sup>8</sup> 李飛：《深入研究特別行政區制度，推進“一國兩制”偉大實踐——2011年12月6日在“一國兩制”高級論壇上的講話》，載於《“一國兩制”研究》，2012年第1期，第1頁。