

特別行政區制度建構的邏輯起點和憲制基礎

胡 夏 一 言

摘 要：特別行政區制度是我國憲法和基本法規定的國家對特別行政區採取的特殊管理制度。在這一制度下，中央擁有對特別行政區的全面管治權，既包括中央直接行使的權力，也包括授權特別行政區依法實行高度自治。對特別行政區的高度自治權，中央具有監督權力。中國政府對香港、澳門恢復行使主權，是特別行政區制度建構的邏輯起點，憲法和基本法則共同構成特別行政區制度建構的憲制基礎。“一國兩制”在香港和澳門的成功實踐，證明了特別行政區制度具有顯著制度優勢，也為特別行政區制度的豐富和完善提供了有力支撐。

關鍵詞：特別行政區制度 邏輯起點 憲制基礎 “一國兩制”

Logical Basis and Constitutional Foundation of the Special Administrative Region System

HU Xia¹, YI Yan²

(1 Faculty of Law, University of Macau; 2 Macao Legal Worker)

Abstract: The system of Special Administrative Regions (SARs) is a distinctive governance arrangement established by the *Constitution of the People's Republic of China* and the *Basic Laws* of the SARs. Under this framework, the Central Government exercises comprehensive jurisdiction over the SARs, which encompasses both powers directly exercised by the Central Authorities and powers delegated to the SARs to implement a high degree of autonomy in accordance with the law. The Central Government retains supervisory authority over the scope of autonomy exercised by the SARs. The resumption of the exercise of sovereignty by the Chinese government over Hong Kong and Macao constitutes the logical basis of the SAR system, while the *Constitution* and the *Basic Laws* together provide its constitutional foundation. The successful practice of “One Country, Two Systems” in Hong Kong and Macao demonstrates the institutional strengths of the SAR system and provides solid support for its continued development.

Keywords: Special Administrative Region system, logical basis, constitutional foundation, “One Country, Two Systems”

收稿日期：2025年9月15日

作者簡介：胡夏，澳門大學法學院博士研究生；一言，澳門法律工作者

憲法和基本法規定的特別行政區制度是我國對香港特別行政區和澳門特別行政區採取的特殊管理制度，在這一制度下，中央擁有對特別行政區的全面管治權，既包括中央直接行使的權力，也包括授權特別行政區依法實行高度自治。對特別行政區的高度自治權，中央具有監督權力。經過20多年的實踐驗證，特別行政區制度符合我國國情以及香港和澳門的實際情況，具有顯著的制度優勢和強大生命力。無論是香港還是澳門，正是在特別行政區制度下，走上了同祖國內地優勢互補、共同發展的寬廣道路。為充分發揮特別行政區制度的功效，明確特別行政區制度建構的邏輯起點和憲制基礎，對於豐富特別行政區制度內涵，更好地推進香港和澳門兩個特別行政區各項事業進步有着重大的現實意義。

一、特別行政區制度建構的邏輯起點

特別行政區制度之所以能成為國家管理香港特別行政區和澳門特別行政區的一項重要制度，原因就在於我國對香港和澳門恢復行使主權。正是在這個意義上說，對香港和澳門恢復行使主權，分別是香港特別行政區制度和澳門特別行政區制度得以建構的邏輯起點。

（一）香港和澳門問題的形成源於外國列強入侵和舊中國積貧積弱

眾所周知，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都屬於中國，歷代中國政府也一直對香港和澳門行使有效的管治。後來，中國政府不能對香港有效行使主權，是因為香港被英國使用戰爭手段強迫清政府簽訂《中英南京條約》、《中英北京條約》和《中英展拓香港界址專條》三個不平等條約所致，對澳門不能有效行使主權則是因為澳門被葡萄牙逐步佔領所致，香港問題和澳門問題也因此而形成。新中國成立前，中國政府也曾想收回香港、澳門，但終因國家積貧積弱而未能如願。

（二）“長期打算，充分利用”的八字方針為後來制定對港澳恢復行使主權的基本政策作了有益探索

1949年新中國成立時，宣佈廢除一切強加在中國人民頭上的不平等條約，反覆申明香港、澳門是中國領土。考慮到香港和澳門的特殊歷史情況和當時新中國處在西方列強包圍封鎖之中的嚴峻局勢，中國政府從實際出發，沒有馬上收回香港和澳門。毛澤東、周恩來等新中國第一代領導人以極其敏銳的政治眼光審時度勢，從國際形勢的大局出發，決定暫不解放香港，確定了“維持香港現狀，抓住英國，分化美英”的戰略。¹ 由於新中國領導人從來都把港澳問題作為一個整體來考慮，因此，對香港的方針，無論是在當時還是後來，其精神實質同樣適用於澳門。

1951年，周恩來總理在同新華社香港分社社長黃作梅談話談及暫不收回香港的戰略考慮時曾指出：“香港對我們大有好處，大有用處。我們可以最大限度地開展最為廣泛的愛國統一戰線工作，團結一切可能團結的人，支持我們的反美鬥爭，支持我們的國內經濟建設。在這種情況下，香港是我們通向東南亞、亞非拉和西方世界的窗口。它將是我們的瞭望台、氣象台和橋頭堡。它將是我們突破以美國為首的西方陣營對我國實行封鎖禁運的前沿陣地。近兩年的發展證明，我們在解放全國時留下個香港是正確的。”周恩來還囑咐黃作梅說：“你們一定要認識到這個決策的重大戰略意

¹ 高望來：《大國談判謀略——中英香港談判內幕》，北京：時事出版社，2012年，第44頁。

義，一定要相信中央這個重大決策。”² 此後，周恩來多次談到香港問題，充分表明“保持和擴展香港這個陣地有好處。” 20世紀50年代末，周恩來總理正式提出了“長期打算，充分利用”的八字方針。1960年，中共中央根據“長期打算，充分利用”的八字方針，對香港採取一系列特殊政策，以促進香港經濟繁榮：一是對香港實行有別於內地的政策，不允許內地各種運動波及香港；二是以優惠價格大量向香港供應食品、淡水、燃料、各種工業原料及半成品。³

1963年3月8日，中共中央機關報《人民日報》的一篇社論指出：“我國政府在中華人民共和國成立時就宣佈，對於歷史遺留下來的歷屆中國政府同外國政府所簽訂的條約，要分別按其內容，或者承認，或者廢除，或者重訂。……還有一些歷史遺留下來的懸而未決的問題，我們一貫主張，在條件成熟的時候，經過談判和平解決；在解決前維持現狀。例如香港、九龍、澳門問題。”這是新中國政府在港澳問題上，首次公開它對解決港澳問題的立場。⁴ 正是在對港澳“長期打算，充分利用”的方針下，新中國成立後幾十年來的香港、澳門一直保持着相對穩定的政治局面，這是香港經濟起飛、澳門穩定發展的一個重要前提。再加上國家長期穩定地對香港、澳門提供廉價的糧油副食品和日用品，使香港能形成一個非常有利的投資環境，成為鄰近動亂地區的資金和人才外流的“避風港”，也使港澳同胞基本福祉得以保障。

後來的事實證明，“長期打算，充分利用”的方針是完全正確和十分必要的。如果在建國初期或者六十年代初內地經濟困難、一度發生逃港潮時把香港和澳門收回，不但這兩個地方不會發展得後來那樣繁榮，而且對內地社會主義建設的作用也不會發展到今天這樣重要。⁵ 可以說，“長期打算，充分利用”的八字方針，為日後中國政府制定恢復對港澳行使主權的基本政策作了非常有益的探索。

（三）香港問題和澳門問題的和平解決描繪出了香港和澳門將邁入“一國兩制”新時代的宏偉藍圖

到了20世紀70年代中後期，香港的發展已如日中天，它的許多經濟指標已居亞洲、甚至世界前列。然而，香港當時經濟的發展也面臨一個十分棘手的問題，那就是新界“租約”問題。因為即使按照英方所謂的有關香港三個不平等條約有效的觀點，新界租期到1997年6月30日也將屆滿。喪失了佔整個香港面積90%以上的新界，香港也便失去了最為廣大的投資場所。因此，自新界“租約”問題浮現以來，英國政府就開始不斷就此試探中國政府的態度，探詢中國政府對1997年6月30日新界“租約”到期後對新界以至香港、九龍的政策取向。1979年3月底，香港總督麥理浩訪問北京，投石問路。在與鄧小平會見時，麥理浩提出了新界“租約”的年期問題，建議把原來土地契約上寫的有效期（不超過1997年6月）去掉，改為：只要仍在英國管理下，契約仍然有效，試圖突破1997年6月30日的底線。對此，鄧小平一口予以回絕，並對麥理浩說：“香港主權屬於中華人民共和國，這個問題不容討論。但是，中國政府會考慮香港的特殊地位，中國政府可以明確地告訴英國政府，即

² 金堯如：《保持香港現狀和地位的戰略思想》，《香港經濟日報》1993年7月2日。

³ 高望來：《大國談判謀略——中英香港談判內幕》，第45-46頁。

⁴ 冀民：《澳門回歸之路續篇》，澳門：澳門文史資料工作計劃有限公司，2007年，第29-30頁。

⁵ 麗琴、丘杉等：《“一國兩制”港澳實踐對比研究》，澳門：澳門理工學院“一國兩制”研究中心，2011年，第3頁。

使將來做出某種政治解決，無非一個是收回，一個是保持現狀，不管哪種政治解決方式，都不會影響投資者的利益，請投資者放心。”⁶

與麥理浩的會見結束後，鄧小平便指出：“香港問題已擺上日程，我們必須有一個明確的方針和態度。請有關部門研究提出方案，並盡快整理出材料，供中央參考。”為此，國務院港澳辦、外交部等機構通過赴港調研等方式共同研究香港問題的解決方案。

其實，早在1979年初，鄧小平便開始考慮用1978年下半年中美建交談判中他提出的，以一個國家容許兩種社會制度的方式解決台灣問題的新構想來解決香港問題。在香港總督麥理浩1979年3月訪問內地時，鄧小平對他說過：“在本世紀和下世紀初相當長的時期內，香港還可以搞它的資本主義，我們搞我們的社會主義。就是到1997年香港政治地位改變了，也不影響他們的投資利益。”⁷不過，直到1981年底，香港問題的解決都是排在台灣之後的。但到了1982年，形勢有了很大的改觀，“香港問題不再是可以延續的問題，一種新的排列方式出現了，統一香港成了傾力以赴，必須達成的任務”。⁸

1982年3月，當時的國務院港澳辦以廖承志的名義向中央提交了一個“解決香港問題的初步方案”，中央書記處原則上同意，但要求再徵求各方面意見。這個時候，1997年香港回歸已經是確定下來了，具體怎麼做還要調研，鄧小平提出了一年的調查期限。1983年3月底，在經過調研並綜合了各方面意見後，港澳辦向中央遞交了一份提綱契領的報告——關於解決香港問題的修改方案，這份報告的主要內容就是後來被稱為“十二條”的解決香港問題的基本方針及和英方談判的方案。這份報告參照了1981年9月制定的台灣“九條”。⁹而1982年4月《憲法草案修正案（草案）》第31條有關“特別行政區”的規定則為包括台灣問題、香港問題和澳門問題的和平解決奠定了法律基礎。

1982年4月6日，鄧小平曾向來訪的英國首相希思詢問是否同意按中國對台“九條”方針的路線來解決香港問題。同年9月22日，英國首相撒切爾夫人訪問北京，中英兩國領導人開始就香港問題舉行會談。中國領導人正式通知英方，中國政府決定在1997年收回整個香港地區，同時闡明中國收回香港後將採取特殊政策，包括設立香港特別行政區，由香港當地中國人管理，現行的社會、經濟制度和生活方式不變，等等。撒切爾夫人則堅持三個不平等條約仍然有效，提出如果中國同意英國1997年後繼續管治香港，英國可以考慮中國提出的主權要求。針對撒切爾夫人的言論，鄧小平24日與撒切爾夫人進行了重要談話，鄭重說明：主權問題不是一個可以討論的問題。應當明確肯定，1997年中國將收回香港。中國和英國就是在這個前提下進行談判，商討解決香港問題的方式和辦法。中國收回香港主權後，“香港現行政治、經濟制度，甚至大部分法律都可保留。”¹⁰通過這次談話，中英雙方同意通過外交途徑就解決香港問題進行商談。此後，經過長達兩年之久共22輪的中英香港問題談判，到1984年12月19日，中英兩國政府首腦在北京正式簽署了關於香港問題的聯合聲明，正式宣告中華人民共和國政府於1997年7月1日對香港恢復行使主權，同時中國政府在聯合聲

⁶ 黃華：《親歷與見聞：黃華回憶錄》，北京：世界知識出版社，2007年，第347頁。

⁷ 宗道一等編著：《周南口述：遙想當年羽扇綸巾》，濟南：齊魯書社，2007年，第240頁。

⁸ 羅拔、郭瞳：《香港的終結——英國撤退的秘密談判》，香港：明報出版社，1993年，第77頁。

⁹ 錢亦樵整理：《魯平口述香港回歸》，上海：中國福利會出版社，2009年，第14-29頁。

¹⁰ 黃鴻釗：《香港問題的提出與“一國兩制”的定型》，《“一國兩制”研究》2010年第5期，第81頁。

明中聲明了對香港所採取的十二條基本方針政策。隨後，中葡雙方於1986年至1987年通過談判所達成的關於澳門問題的聯合聲明，亦正式宣告中華人民共和國政府於1999年12月20日對澳門恢復行使主權，同時中國政府在聯合聲明中聲明了對澳門採取的十二條基本方針政策。對香港的十二條基本方針政策與對澳門的十二條基本方針政策，在基本立場和原則上是一致的，只是具體內容因應港澳的情況而有一些不同。

至此，歷史遺留的香港問題和澳門問題得到了和平解決，中國政府對香港和澳門恢復行使主權的歷史性時刻指日可待，一個嶄新的制度——特別行政區制度也將應運而生。香港問題和澳門問題的妥善和平解決，尤其是中國政府聲明的對港澳的十二條基本政策的具體內容，給人們描繪出了一幅港澳回歸祖國後邁入發展新紀元的宏偉藍圖。

（四）香港和澳門的回歸標誌著香港和澳門處於國家的完全主權之下

根據《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》的規定，中國政府分別於1997年7月1日和1999年12月20日對香港和澳門恢復行使主權，香港特別行政區和澳門特別行政區也隨着中國政府對香港和澳門恢復行使主權而成立，新型的特別行政區制度亦一同開始實施。中國政府對香港和澳門恢復行使主權，標誌着香港和澳門回歸到了祖國的懷抱，這是中華民族的盛事，也是我們完成祖國統一大業的重要里程碑。

香港和澳門回歸祖國，是中國人民長期艱苦奮鬥和奮發圖強的結果，是社會主義祖國和全體中華兒女的光榮與驕傲。這正如港澳兩部基本法在序言部分所說的那樣，中國政府恢復對港澳地區行使主權，實現了長期以來中國人民收回香港和澳門的共同願望。中華民族歷來有追求國家統一思想和傳統，歷史上中華民族雖歷經戰亂，但國家統一始終是主流。1840年鴉片戰爭後，中國遭受外國列強的侵略，領土被侵佔。中華民族為了爭取民族獨立和國家統一進行了不屈不撓的英勇鬥爭，終於取得了勝利，建立了中華人民共和國。新中國成立後，中國政府始終堅持香港和澳門是中國領土不可分割的一部分，主張在適當的時候必須使香港和澳門回歸祖國，在中國的大地上徹底終結殖民統治。伴隨着改革開放，伴隨着中國國力的逐步強盛，中國政府終於在1997年和1999年分別收回了香港和澳門。從此，香港和澳門置於國家的完全主權之下，香港同胞和澳門同胞也真正成為這塊土地上的主人，同時也是國家的主人，香港和澳門的發展由此進入了一個嶄新的時代。

（五）對香港和澳門恢復行使主權的實質就是恢復行使國家管治權

中國政府收回香港和澳門時，使用了“恢復行使主權”的表述。《中英聯合聲明》、《中葡聯合聲明》以至後來的港澳兩部基本法所使用的表述都是“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¹¹，亦即恢復對香港和澳門的國家管治權。

¹¹ 王禹：《論“恢復行使主權”的內涵》，《“一國兩制”研究》2010年第4期，第25-26頁。

所謂國家管治權，通常可以理解為國家基於主權和憲法體制，對國家內的領土、居民、事務行使管轄權和治理權。¹² 當今世界各主權國家，都毫無例外地擁有這種管治權。香港和澳門作為中國的固有領土，中國政府當然擁有對它們的管治權，這是對香港和澳門擁有主權的必然要求和體現。只是香港和澳門分別被英國和葡萄牙佔領期間，中國政府對香港和澳門的主權得不到行使，具體體現就是不能對香港和澳門進行有效管治。相反，香港和澳門卻不得不接受外國的殖民統治。

在香港問題和澳門問題通過談判得到和平解決後，根據《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》的規定，中國政府將對香港和澳門恢復行使主權。中國政府對香港和澳門恢復行使主權，本質上就是徹底結束英國、葡萄牙對香港和澳門地區的殖民統治，而由中國恢復行使管治香港和澳門的權力。中國對港澳恢復行使主權，是維護國家統一和領土完整的具有重大政治、法律意義的國家行為，是一種實質上的而非名義上和形式上的舉措。中國收回港澳，絕不是圖個名聲、擺個樣子，而是意味着實實在在地實施國家對港澳地區的主權權力，意味着全面地切切實實地實施對港澳的管治。其中包括確定國家管治港澳的方針政策，決定香港和澳門在中國憲法體制中的法律地位和行政區劃，制定在港澳地區實行的憲制性法律，規定在港澳地區實行的制度，等等。這些權力既是國家主權概念的題中應有之義，也是中國作為主權國家的既有權力。中國政府恢復對香港和澳門行使主權，從而使得香港和澳門處於國家的完全主權之下，並接受中國政府的管治，這是非常順理成章的事情，也是不以任何人的意志為轉移的事情。只要承認中國對香港和澳門恢復行使主權，就不能迴避、否認國家擁有對港澳地區的管治權力，至於如何具體管治，包括對香港和澳門採取甚麼樣的方針政策和實行甚麼樣的制度等，那則是第二位的問題。¹³ 從這個意義上說，中國政府對香港和澳門恢復行使主權也正是港澳回歸後國家對港澳地區進行管治的邏輯起點，當然同時也是港澳地區實行的甚麼樣的制度的邏輯起點。

認識到中國政府對香港和澳門恢復行使主權是港澳地區回歸後實行甚麼樣的制度的邏輯起點，就不會隨意甚至刻意去曲解、割裂國家主權與治權的辯證關係。在中英關於香港問題談判的早期，英國一度試圖以交還香港的主權給中國來換取繼續對香港的管治權，甚至以香港離開了英國的管治將會面臨災難性後果相威脅。對此，中方明確指出，香港的主權和治權不可分割。鄧小平對中國的談判戰略還專門作出指示：“談判開始，不先談主權問題，先談1997年以後如何管治的問題；1997年以後的管治解決了，主權問題自然迎刃而解。”¹⁴ 正是在中國政府堅持主權和管治權不可分、中國將同時對香港恢復行使主權和管治權的原則下，英國政府才徹底放棄“主權換治權”的談判底線，以最大限度地維護英國在香港的利益。

回過頭來看《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》的內容，中國政府所聲明的對港澳的基本方針政策也正體現了主權和治權的不可分割性，正正說明了中國政府對香港和澳門主權的恢復行使是香港和澳門回歸後實行的制度的邏輯起點。中國政府對港澳的基本方針政策，主要內容嚴格遵循了以下一種邏輯遞進關係：先有中國對港澳恢復行使主權這個基本前提，然後才有特別行政區的設立，接着再有保持港澳現行的社會、經濟制度不變等有關特別行政區實行的制度等內容；先聲明中

¹² 饒戈平：《一國兩制與國家對港澳地區的管治權》，《中國法律》2012年第1期，第11頁。

¹³ 饒戈平：《一國兩制與國家對港澳地區的管治權》，第12頁。

¹⁴ 參見《鄧小平自述》，北京：解放軍出版社，2004年，第215頁。

央管理涉及特別行政區的外交和國防事務，再聲明特別行政區享有高度自治權。為突出對港澳恢復行使主權的重要性，還特別聲明係根據《中國憲法》第31條的規定設立特別行政區，且特別行政區直轄於中央人民政府。

二、特別行政區制度建構的憲制基礎

基本法是特別行政區制度建構的憲制基礎，對此，人們通常不會存有疑慮。因為港澳兩部基本法在各自的第11條第1款明確規定，香港和澳門特別行政區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以基本法的規定為依據。全國人大在通過港澳兩部基本法時，就基本法所作的專門決定中也明確規定，香港和澳門特別行政區設立後實行的制度、政策和法律，以基本法為依據。我們通常說基本法在特別行政區具有憲制性地位，是特別行政區的憲制性法律，除了意在強調基本法在特別行政區實行的法律體系中的權威性外，其實質就在於表明基本法是特別行政區實行的制度即特別行政區制度的憲制基礎，特別行政區制度的建構就是要在基本法的基礎上 and 框架內來進行，而不能脫離基本法的基礎，更不能突破基本法的框架，否則，構建起來的制度就不具有合法性。不僅如此，基本法的核心內容也就是規定特別行政區制度。對此，港澳兩部基本法序言的第三部分明確表明，全國人大特制定基本法，規定香港和澳門特別行政區實行的制度。由此看來，基本法的主要任務也就是規定特別行政區制度。

基本法固然是特別行政區制度構建的憲制基礎，但是否是唯一的憲制基礎呢？答案顯然是否定的。除基本法外，憲法同樣是特別行政區制度的憲制基礎。之所以如此，歸根到底是由特別行政區設立的憲制基礎所決定了的。

特別行政區制度，顧名思義，指的就是特別行政區實行的制度，不是其他地方實行的制度。因此，要探究特別行政區制度構建的憲制基礎，當然離不開特別行政區設立的憲制基礎，特別行政區設立的憲制基礎實際上也決定了特別行政區制度的憲制基礎。而要探究特別行政區設立的憲制基礎，當然離不開特別行政區設立的憲法依據。

關於特別行政區設立的憲法依據，全國人大在有關設立香港和澳門特別行政區的專門決定中作了規定，明確指出，係根據憲法第31條和第62條第13項（2018年憲法修改時相應調整為第14項）的規定設立特別行政區。從憲法第31條和第62條第13項的規定內容看，兩者是相輔相成，密不可分的。憲法第31條的規定從實體方面解決了特別行政區設置的合憲性問題及特別行政區存在的憲法地位問題。根據憲法第31條的規定，國家在必要時得設立特別行政區。因此，在國家的憲法體制下，特別行政區的設立有憲法依據，特別行政區的存在也有其憲法地位。如果沒有憲法第31條的規定內容，特別行政區的設立及存在就從根本上喪失了憲法基礎，所謂的特別行政區制度就無從談起，特別行政區制度的憲制基礎也就根本不存在。憲法第62條第13項的規定則從程序上明確了特別行政區的設置權限問題，只有全國人大才有職權來決定具有憲法地位的特別行政區的設置，其他任何機構均沒有這種職權。全國人大具體行使這種職權時，則按照全國人大的議事規則來進行。有了憲法第31條的規定，特別行政區的設立就有了憲法的實體依據；有了憲法第62條第13項的規定，特別行政

區的設立就有憲法的程序保障。特別行政區的設立既有憲法的實體依據，又有憲法的程序保障，那憲法當然就是特別行政區設立的憲制基礎。

在理解憲法是特別行政區設立的憲制基礎時，必須注意的是應將整個憲法作為特別行政區制度建構的憲制基礎，而不是僅僅將憲法第31條和第62條第13項作為特別行政區制度的憲制基礎。誠然，特別行政區設立的直接憲法依據就是憲法第31條和第62條第13項，但我們不能就此認為特別行政區設立的憲制基礎就只是憲法第31條和第62條第13項的規定。特別行政區設立的憲法依據和憲制基礎既有聯繫又有區別。特別行政區設立的憲法依據意在表明特別行政區的設立在憲法上的直接依據，它通常表現為憲法的某一具體條文，而憲制基礎除表明特別行政區的設立有否憲法上的依據外，還重在說明特別行政區的設立有否憲法上的地位，特別行政區是否屬於憲法框架內的行政區域設置等，它通常表現為整體意義上的憲法，而不是某一具體的憲法條文。因此，整個憲法都是特別行政區設立的憲制基礎，這是我們理解特別行政區設立的憲制基礎時必須要加以明確的。

憲法是特別行政區設立的憲制基礎，決定了憲法同時也是特別行政區實行的制度即特別行政區制度的憲制基礎，因為特別行政區和特別行政區制度具有密不可分的內在邏輯聯繫。特別行政區是國家從管理的行政區劃上而劃定的特殊地方，特別行政區制度則是國家對特別行政區這一行政區域進行特殊管理的具體內容，它們二者緊緊相連在一起，不可能對它們進行分割。既不存在只有特別行政區而沒有特別行政區實行的制度，也不存在脫離特別行政區的所謂特別行政區制度。有了特別行政區，就必然要明確特別行政區實行的制度，特別行政區實行的制度也正是以特別行政區的存在為前提和依據的，二者都是為了實現和體現國家管理的特殊需要。因此，明確了憲法是特別行政區設立的憲制基礎，也就意味着憲法同時也是特別行政區制度構建的憲制基礎。

其實，憲法第31條和第62條第13項的整個規定內容，也能明顯體現出特別行政區和特別行政區制度的內在邏輯聯繫和不可分割性。憲法第31條在規定國家在必要時得設立特別行政區後，緊接着便規定，在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人大以法律規定；憲法第62條第13項在規定全國人大的職權時，更是將特別行政區的設立及其制度的決定放在一起來規定。憲法作為國家的根本大法，之所以要作出上述規定安排，關鍵就在於特別行政區和特別行政區制度的內在邏輯聯繫。我們如果一方面承認憲法是特別行政區設立的憲制基礎，另一方面又否認憲法是特別行政區制度的憲制基礎，就是完全割裂了特別行政區與特別行政區制度間的內在邏輯聯繫。至於不承認憲法是特別行政區設立的憲制基礎，進而否認憲法是特別行政區制度的憲制基礎，則要麼是對憲法的無知，要麼就是別有用心。

實踐中，有一種意見只承認基本法是特別行政區制度的憲制基礎，但卻否認憲法是特別行政區的憲制基礎，其主要理由是認為特別行政區成立後，在特別行政區內最高的法律規範是基本法，特別行政區的制度最終只是依據基本法來確定。這種意見表面看起來似乎是在維護基本法在特別行政區的權威性，實質則是在損害基本法的尊嚴。因為憲法是母法，是制定基本法的依據。從法律位階上講，憲法是上位法，基本法則是下位法。這種把作為憲法下位法的基本法看作是特別行政區的最高法而否定作為基本法上位法的憲法在特別行政區的適用，根本就不符合法律常理和常識，更有違法治精神和法律秩序的本質要求。導致這種論調的根源恐怕還是對憲法作為國家根本法的空間效力問題缺乏正確理解。誠然，港澳兩部基本法都在各自的第18條明確規定，特別行政區實行的法律為

基本法、採用為特別行政區法律的港澳原有法律以及特別行政區立法機關制定的法律，但這些根本就不能作為否定憲法在特別行政區適用的依據，因為基本法作為憲法的下位法，根本就不能直接去規定憲法在特別行政區適用的效力問題，它只能依據憲法的規定具體去落實憲法的相關規定內容，基本法的全部任務就在於此。至於憲法的適用範圍，包括是否在特別行政區適用，是由憲法本身去解決的。道理很簡單，不能用下位法去規範上位法的效力和適用，更不能用下位法去否定上位法的效力和適用，否則就是明顯有違法律秩序的內在邏輯要求。憲法的效力和適用範圍，歸根到底是由憲法的屬性和法律地位來決定的。從憲法的內容上講，憲法是國家的根本法，即它規定了國家的根本制度和根本任務，而一般法律則是規定某方面的制度和任務，比如，民法是規定民事活動方面的制度，刑法是規定犯罪和刑罰方面的制度，基本法則是規定特別行政區實行的制度；從憲法的效力上講，憲法在一國之內具有最高的法律效力。在我國，憲法和法律雖然都是由國家制定並由國家強制力保障實施的行為規範，但憲法作為國家的根本法，其效力高於其他所有法律規範，包括基本法在內。憲法的根本法屬性和最高法地位，決定了它不可能不在處於國家完全主權之下的特別行政區適用，因為特別行政區內實行的制度是在維護國家根本制度的基礎上構建的，它不可能脫離國家的根本制度而單獨存在。同時，特別行政區內實行的制度不管如何特別，特別行政區也是國家不可分割的組成部分，而且只是國家的一個地方行政區域。而且從理論上講，憲法在特別行政區的適用，也是主權的絕對性和最高性所決定了的。主權意味着國家獨立自主地處理其國內和國際事務而不受他國的干預或限制，是一種絕對權力和最高權力。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。¹⁵ 憲法和主權的這種內在關係決定了任何一個主權國家的憲法都及於該主權國家的所有領域，這是主權的唯一性和不可分割性所決定了的，而主權的唯一性和不可分割性又正是主權的絕對性和最高性的最好體現。因此，憲法在特別行政區的適用從來就是一個簡單而又嚴肅的“憲法判斷”問題，也是我們學習基本法首先必須明確的問題。憲法作為國家主權在法律制度上的最高表現形式，如果不能在全國範圍內統一適用，就限制了一個國家主權的行使範圍，否定了憲法的最高性。鑑此，為維護憲法的最高法地位，有關基本法是特別行政區的最高法，或基本法在特別行政區法律體系中具有最高地位的表述，應該改為基本法是特別行政區的憲制性法律，或基本法在特別行政區法律體系中具有憲制性地位，只有這樣才能既突出基本法的權威性，又維護憲法的尊嚴。

當然，憲法在特別行政區的適用又有其特殊性，這主要是因為我國對特別行政區實行“一國兩制”的方針。一方面，香港和澳門特別行政區的設立，是中國政府對香港和澳門恢復行使主權的結果，因此，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，適用於特別行政區同適用於內地各省、自治區、直轄市是一樣的，尤其是憲法關於全國人大及其常委會、國家主席、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、國都）的規定，關於國籍的規定等，這些體現“一國”的規定，都是適用於特別行政區的。另一方面，根據港澳基本法的規定，特別行政區不實行社會主義的制度和政策，而是繼續保留其原有的資本主義制度和生活方式不變，也就是在一個國家內社會主義制度和資本主義制度這“兩制”同時存在。因此，憲法有關社會主義制度和政策的規定內容不在特別行政區內施行，而這些規定不在特別

¹⁵ 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。

行政區內施行又正是憲法所允許的。可以說，港澳基本法是根據港澳的實際情況制定的，是符合國家憲法的。對此，全國人大在通過港澳基本法時，專門就港澳兩部基本法作出決定，表明基本法的合憲性，這在新中國的立法史上也是前所未有的。

內地和港澳學術界多數學者則將憲法在特別行政區適用的特殊性通常表述為“整體適用說”，即憲法作為整體應適用於特別行政區，憲法在特別行政區的適用要遵循“一國兩制”的基本方針，凡是憲法關於維護國家主權、統一和領土完整的規定，必須適用於特別行政區，在“兩種制度”方面，憲法關於社會主義制度和政策的條文不適用於特別行政區。¹⁶ 憲法在特別行政區適用的特殊性是否意味着可以在基本法中明確規定憲法的哪些條文適用於特別行政區？哪些條文又不適用呢？答案顯然是否定的。如前所述，基本法作為憲法的下位法，不能去規定憲法的哪些條文適用於特別行政區，哪些條文不適用於特別行政區，否則同樣會陷入背離法律秩序的困境。我們談憲法在特別行政區的適用，首先是就憲法作為一個整體所具有的根本法屬性和最高法地位而言，憲法的空間效力當然及於作為國家不可分離的部分的特別行政區，這是國家主權的應有之義。基本法的規定都直接體現了憲法的規定和精神，例如，特別行政區的高度自治權來源於中央的授權的規定，基本法關於中央和特別行政區關係的規定、基本法關於特別行政區政治體制的規定等，無不帶有鮮明的憲法的烙印和痕跡。即使基本法所規定的特別行政區保持原有的資本主義制度和生活方式等與部分憲法規範不一致的條文內容，其依據也來自憲法規範的內在邏輯，是憲法以自身授權方式將這部分調節社會生活的功能讓位於基本法去規範，而非基本法作為憲制性法律自行規限了國家憲法在特別行政區的適用。¹⁷

實踐中，還有人以港澳基本法各自第11條的規定來否認憲法在特別行政區的適用。持這種觀點的人認為，港澳兩部基本法各自的第11條都規定，特別行政區的制度和政策，均以基本法的規定為依據，而不是以憲法為依據；特別行政區的所有法律均不得與基本法相抵觸，而不是均不得與憲法相抵觸。這種觀點割裂了特別行政區制度與國家管理制度的內在邏輯關係，同樣是不成立的。特別行政區實行的制度，從大的方面來講，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。特別行政區制度正是國家管理制度的一個有機組成部分，它既有自己的特殊性，又要符合國家管理制度中具有普遍性意義的原則。眾所周知，國家的管理制度是由國家憲法來規定的，特別行政區制度作為國家管理制度的組成部分，其最初的來源正是憲法，是憲法規定國家在必要時得設立特別行政區，並通過制訂專門的法律來規定特別行政區實行特殊的制度。基本法便是這樣的專門法律，其以憲法為依據，以構建特別行政區實行的制度為目的。從基本法規定的內容看，特別行政區制度的構建有以下三個方面的突出特點：第一，特別行政區制度要符合單一制，這是我國國家管理制度的普遍性原則的要求。全國人大決定設立特別行政區，制定基本法規定特別行政區實行的制度，這本身就是單一制原則的重要體現。具體到港澳兩部基本法的條文中，也全面體現了這一原則。例如，港澳兩部基本法的第1條都明確規定香港、澳門特別行政區是國家不可分離的部分，第2條都規定香港、澳門特別行政區的高度自治權是全國人大

¹⁶ 楊允中主編：《“一國兩制”與澳門特區法制建設——大型學術研討會論文集》，澳門：澳門理工學院“一國兩制”研究中心，2010年，第21-22頁。

¹⁷ 許昌：《澳門過渡期重要法律問題研究》，北京：北京大學出版社，1999年，第20頁。

授予的，第12條都規定香港、澳門特別行政區是直轄於中央人民政府的享有高度自治權的地方行政區域。此外，港澳兩部基本法都規定行政長官對中央人民政府負責，等等。這些規定背後法理依據都是單一制原則。第二，特別行政區實行資本主義制度，這是國家憲法作出的特別規定，體現了國家管理制度所允許的特殊性。對此，港澳兩部基本法的第11條都明確規定，根據憲法第31條的規定，特別行政區實行的制度，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法、司法方面的制度，以及有關政策，均以基本法為依據。在基本法規定中，凡是涉及到國家對特別行政區實施管理的特殊性的內容，均體現為特別行政區的高度自治權。第三，特別行政區制度既肯定了人民代表大會制度是國家根本制度，又為特別行政區規定了一套符合自身情況的政治體制，既體現國家管理的共性，也有特殊性。具體來說，基本法關於特別行政區管理體制方面的有關規定既有國家管理的共性，也有特殊性。國家對港澳特別行政區的管理體制，通俗來說，就是香港、澳門回歸祖國後，全國人大及其常委會和中央人民政府等中央國家機構直接行使一些體現國家主權必不可少的權力，同時授予香港、澳門特別行政區處理內部事務的高度自治權，實行“港人治港”、“澳人治澳”。在“一國兩制”下，中央行使對特別行政區權力的體制是憲法和國家法律規定的國家政治體制，這是國家管理的共性，基本法為特別行政區行使高度自治權則專門設計了一套特別行政區的政治體制，這是特殊性。在這裏，需要特別指出的是，國家政治體制與特別行政區政治體制不是截然分開的，而是有內在的邏輯聯繫。這不僅體現在特別行政區的設立及其制度是由全國人大決定的，中央人民政府負責管理與特別行政區有關的國防、外交等事務，而且體現在基本法有關全國人大及其常委會、中央人民政府與特別行政區政權機關的權力關係之中。例如，特別行政區立法會制定的法律要報全國人大常委會備案；特別行政區法院在審理案件中如果需要對涉及基本法關於中央管事理的事務或中央與特別行政區關係的條款進行解釋，在作出不可上訴的終審判決前，應由終審法院提請全國人大常委會對有關條款作出解釋；行政長官執行中央人民政府依據基本法發出的指令等。就是內地司法機關與特別行政區司法機關之間也可以通過協商依法相互提供司法方面的協助。因此，講特別行政區的管理，既要講特別行政區內高度自治權，也要講中央的權力；既要講特別行政區內的政治體制，也要講國家的政治體制，這兩方面構成一個有機的整體，不能任意將它們割裂分開。¹⁸ 認識到了特別行政區制度與國家管理制度的上述內在邏輯聯繫，就自然會將憲法同時作為特別行政區制度建構的憲制基礎，就不會排斥憲法在特別行政區的適用。其實，港澳兩部基本法各自的第11條開門見山表明，根據憲法第31條，特別行政區實行的制度以基本法的規定為依據，因此，即使特別行政區內部的制度以基本法的規定為依據，它們也是建立在“根據中華人民共和國憲法第31條”的基礎上，其效力依據最終歸結於憲法。對此，港澳兩部基本法的序言部分，明白無誤地表明了是根據中華人民共和國憲法特制定基本法。至於基本法規定特別行政區其他任何形式的法律都不得與基本法相抵觸，意在表明基本法在特別行政區內的憲制性地位，其他各種形式的法律都必須以基本法為立法依據和效力基礎，因為憲法是全国性法律體系的立法依據和效力基礎，這其中當然包括了基本法在內。港澳兩部基本法各自第11條的規定，正是體現“一國兩制”方針的成功範例，同時充分體現出我國法律原則性與靈活性相結合的特點，很好地解決了有關的法

¹⁸ 喬曉陽：《深入學習研討基本法 努力提高公務員素質——在“澳門基本法高級研討班”結業典禮上的講話》，《“一國兩制”研究》2010年第6期，第6-7頁。

律難題，在維護國家法制統一的基礎上構建了特別行政區法律體系的內在邏輯。¹⁹

總之，基本法作為落實憲法的有關規定而制定的專門法律，其本身是不能替代憲法在特別行政區的生效和適用，儘管憲法在特別行政區的適用有其特殊性，基本法也不能直接去規範憲法在特別行政區的適用性。道理非常簡單，憲法是基本法的立法依據，是基本法的母法，下一位階的法律不可能去規範上一位階的法律效力和適用範圍，只有上一位階的法律才可規定下一位階的法律的效力和適用範圍，這既是基本的法律原理和法律常識，也是法治社會和法律秩序所要求遵循的一項重要原則。憲法在特別行政區的適用性，奠定了憲法作為構建特別行政區制度憲制基礎的堅實法律基礎。

三、特別行政區制度的豐富與發展

作為我國對特別行政區這一特殊地方實施管理的重要制度，特別行政區制度是一個早已被國家立法法所正式確認的法律術語和法律概念，同時也是被國家立法法所明確規定的重要制度之一。如今，特別行政區制度已在香港和澳門兩個特別行政區得到有效實施，並被充分驗證為行之有效的嶄新制度。正是在特別行政區制度下，港澳同胞當家作主，自行管理特別行政區自治範圍的事務；正是在特別行政區制度下，港澳居民享有的民主權利和自由比歷史上任何時候都更為廣泛；正是在特別行政區制度下，香港和澳門特別行政區在經歷了國際金融危機等衝擊後，經濟仍然保持了平穩發展，各項社會事業全面進步。

然而，特別行政區制度的成功實踐並不意味着其可以停滯不前。作為一種開創性的制度，特別行政區制度的正確實施仍任重道遠，這既是中央政府治國理政面臨的嶄新課題，同樣也是香港和澳門兩個特別行政區面臨的嶄新課題。特別是在世界百年未有之大變局的新形勢下，如何實現港澳更好的發展，為以中國式現代化全面推進強國建設和民族復興作出更大貢獻，是香港和澳門兩個特別行政區在新時代推進“一國兩制”實踐的重要使命，同時也是特別行政區制度所要擔負的重要職能。香港和澳門兩個特別行政區要更好發揮自身優勢，健全在國家對外開放中更好發揮作用機制，特別是在構建國家新發展格局中更好扮演橋樑角色。當前以及今後一段時間，特別行政區制度的豐富與發展，除了其自身內容的進一步完善之外，最為急迫而又緊要的是，不失時機地進一步提升特別行政區制度的法律定位、進一步拓展“一國兩制”研究的資源投入和人力支撐。²⁰ 具體來說，就是要通過加大對特別行政區制度理論的研究和實踐的總結，不斷完善特別行政區制度，形成完整的科學體系，並爭取將體現“一國兩制”方針的特別行政區制度，確定為國家的一項基本政治制度。這有助於豐富中國特色社會主義法律體系和完善中國特色社會主義法律制度；有助於港澳居民“愛國愛港”、“愛國愛澳”意識的增強；有助於中央與特別行政區關係的良性互動。

為了完善特別行政區制度，並提升對特別行政區制度在國家政治制度中重要地位的認識，內地和港澳部分學者進行了不懈的努力。已故的澳門特區知名學者楊允中教授，曾將研究的主要精力集中於特別行政區制度這一領域。他不僅多次呼籲特別行政區制度作為中國的一項獨特制度創新，應

¹⁹ 許昌：《澳門過渡期重要法律問題研究》，第20頁。

²⁰ 楊允中：《我的“一國兩制”觀》（增訂版），澳門：澳門理工學院“一國兩制”研究中心，2012年，第51頁。

被認為中國原有人民代表大會制度、中共領導下多黨合作與政治協商制度、民族區域自治制度、基層群眾自治制度之後另一個基本政治制度，並且始終堅持認為：特別行政區制度由憲法及基本法所規範並建立的民主政治制度，這個新型制度令中國特色社會主義擴大了包容性，令“中國特色”增加了積極有益的新鮮內容，令祖國大家庭增添了新的特殊成員。²¹

民主政治是人類政治文明的發展成果，我國作為社會主義國家始終高舉民主政治的大旗，理直氣壯地發展符合自身實際情況的民主政治，即全過程人民民主。特別行政區制度正是我們發展中國特色社會主義民主政治的大膽創新。按照“一國兩制”方針，在統一的國家之內，國家主體部分堅持社會主義制度，在個別地區依法設立特別行政區，並保留其原有的資本主義制度和生活方式長期不變，這是史無前例的政治制度創新，更是中國特色社會主義民主政治發展成熟化的重要標誌。實踐證明，作為基本國策有效載體的特別行政區制度，不僅對於我國和平解決歷史遺留的香港問題和澳門問題有重大的現實意義，而且是具有理論、制度等多重創新意義的中國特色社會主義民主政治制度的大發展、大進步。特別行政區制度作為中國特色社會主義制度的重要組成部分，如果能夠提升為我國的基本政治制度，不僅對於發展中國特色社會主義民主政治有着非常重大的歷史和現實意義，也為世界其他國家或地區解決歷史遺留的類似問題和發展適合本國或本地區特色的民主政治提供了新的思路和模式。

不僅如此，特別行政區制度如能提升為我國的基本政治制度，對於推進兩岸和平發展以及中華民族偉大復興同樣有着重大的現實意義。目前，我國的國家統一大業還有台灣問題沒有解決。“和平統一、一國兩制”是我國解決台灣問題的基本方針，也是實現兩岸統一的最佳方式，因為以和平方式實現統一，對兩岸同胞和全民族最有利。要達至此目標，需要我們不斷完善和創新發展特別行政區制度的理論與實踐。為此，香港和澳門兩個已經踐行“一國兩制”方針的特別行政區，都要繼續創造自身發展史上的新高度，不斷豐富和完善特別行政區制度，保持長期繁榮穩定，實現更好的發展，為強國建設和民族復興作出新的更大貢獻，這也是新時代“一國兩制”實踐的重要使命。只有這樣，才能為解決台灣問題樹立示範作用。因此，提升特別行政區制度在國家政治制度中的地位，對於積極發展兩岸關係、推進中華民族偉大復興同樣意義重大。

特別行政區制度是“一國兩制”理論的產物，而“一國兩制”理論作為鄧小平理論的重要內容，理所當然地也是中國特色社會主義理論的重要內容。它既產生於當代中國特色社會主義制度之下，又對中國特色社會主義制度建設發揮着積極的推動作用。“一國兩制”作為一項前無古人的偉大事業，從科學構想變成生動現實，從全面付諸實施到不斷豐富完善，歷經風雨砥礪前行，戰勝各種艱難險阻，取得舉世公認的成功，不僅為內地的改革開放和現代化建設提供和平穩定的環境，同時有利於深化內地與香港、澳門之間多方面的合作與交流，有利於內地借鑑香港、澳門的先進管理經驗。不僅如此，用“一國兩制”方式實現祖國的和平統一，香港和澳門都將獲得重大發展機遇。香港和澳門的順利回歸以及回歸後保持穩定發展的良好態勢已經充分證明並將繼續證明這一點。

特別行政區制度本身作為一個完整的整體，其順利實施既離不開國家對特別行政區的有效管理，也離不開特別行政區內部管理制度的有效運作，偏廢任何一個方面，都將不利於特別行政區制

²¹ 楊允中：《我的“一國兩制”觀》（增訂版），第50-52頁。

度的落實。因此，不能離開國家對特別行政區的管理制度來談特別行政區內部的管理制度，也不能離開特別行政區內部的管理制度來談國家對特別行政區的管理制度。正確的方法，應該是把它們有機結合起來，並统一到特別行政區制度這一完整的整體中來，以實現國家對特別行政區的有效管治以及特別行政區的高度自治。同時，特別行政區制度是關於中央對特別行政區全面管治權與特別行政區高度自治權相統一的嶄新制度。我國是單一制國家，中央政府對包括香港、澳門特別行政區在內的所有地方行政區域擁有全面管治權，香港、澳門特別行政區的高度自治權不是固有的，其唯一來源是中央授權。中央全面管治權與特別行政區高度自治權是“源”與“流”的關係。中國共產黨二十大報告明確提出，必須堅持落實中央全面管治權和保障特別行政區高度自治權相統一，這是近年來“一國兩制”成功實踐得出的一條極為寶貴的經驗。在“一國兩制”下，要確保憲法和基本法規定的特別行政區制度有效運行，把特別行政區治理好，必須做到中央全面管治權與特別行政區高度自治權的統一銜接。正確處理好國家對特別行政區管理的制度與特別行政區內部管理的制度，以及中央全面管治權與特別行政區高度自治權的關係，有助於全面準確貫徹執行特別行政區制度。

香港、澳門回歸以來的實踐經驗告訴我們，特別行政區制度是保持香港、澳門長期繁榮穩定的好制度，是服務強國建設和民族復興偉業的好制度，是實現不同社會制度和平共處、合作共贏的好制度，必須長期堅持。特別行政區制度在香港、澳門的成功實施，為提升其在國家政治制度中的地位提供了有力支撐。特別行政區制度以其鮮明的中國特色性和制度創新性，成為了“一國兩制”這一基本國策的有效載體，集中體現了中國特色社會主義制度的特點和優勢，奠定了其在中國特色社會主義制度中具有不可替代的重要地位，是中國特色社會主義政治制度的重要組成部分。對於這樣重要的一項制度在中國特色社會主義制度中的地位，是一個非常值得思考和研究的重大理論問題，這不僅事關中國特色社會主義制度的創新發展和豐富完善，也直接關係到深入貫徹港澳兩部基本法以及繼續推進“一國兩制”實踐行穩致遠。

正是在內地和港澳部分學者的長期堅持和推動下，特別行政區制度開始受到內地和港澳地區學者包括政界人士的關注，有關的研究也逐漸興起。相信隨着特別行政區制度的不斷成功實踐，會有越來越多的學者加大對特別行政區制度的研究，這將為我國最終從法律上確立特別行政區制度的應有地位奠定堅實的理論基礎，進而不斷推進並深化對特別行政區制度實踐及其規律性的認識，不斷豐富和發展特別行政區制度。

〔編輯：冷鐵勛〕