

# 特别行政区制度法律特征的 宪法学再释义

莫纪宏\*

**摘要** 特别行政区制度是现行《宪法》第31条和第62条第(十四)项确立的旨在实现国家和平统一和解决历史遗留问题的地方治理制度,属于中国单一制国家结构形式下特有的一种与一般地方制度、民族区域自治制度相并列的地方国家制度。从现行宪法的相关规定来看,特别行政区制度的内涵和外延要远远超出现行《宪法》第31条所规定的“特别行政区内实行的制度”,不能把“特别行政区制度”在法理上简单地等同于“特别行政区内实行的制度”。从合宪性审查的角度来看,“一国两制”作为一种政治构想是通过“一国一制”的制度保障来实现的。这里的“一国一制”中的“一制”是指一个宪法制度。在法治轨道上来实现“一国两制”政治构想必须要在“一个宪法制度”的框架内对“两种制度”进行制度性安排。制定《中华人民共和国特别行政区法》有助于更好地实现“一国两制”政治构想。

**关键词** 宪法 基本法 特别行政区制度 “一国两制” 合宪性

自1982年宪法即现行《宪法》第31条明确规定“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定”以来,基于全国人大制定的《中华人民共和国香港特别行政区基本法》〔1〕和《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》,〔2〕

\* 中国社会科学院法学研究所研究员。本文系中国社会科学院重大项目“习近平法治思想与国家制度建设研究”(项目编号:2022YZD007)的阶段性研究成果。

〔1〕 1990年4月4日第七届全国人民代表大会第三次会议通过,1990年4月4日中华人民共和国主席令第二十六号公布,自1997年7月1日起施行。

〔2〕 1993年3月31日第八届全国人民代表大会第一次会议通过,1993年3月31日中华人民共和国主席令第三号公布,自1999年12月20日起实施。

已经建立起符合现行《宪法》第31条所要求的特别行政区制度。<sup>〔3〕</sup>但由于种种原因,特别是我国宪法学理论研究方法、视野、范畴和体系的相对滞后,在过去的四十年中,宪法学界并没有对现行《宪法》第31条所规定的“特别行政区”作出全面、系统和科学的宪法学释义,<sup>〔4〕</sup>全国人大常委会作为享有宪法解释职权的国家立法机关也没有正式出台关于现行《宪法》第31条所规定的“特别行政区”的法律内涵、制度特征及其运行机制、法律效力等重要问题的宪法解释,<sup>〔5〕</sup>导致了实践中在建构“特别行政区”制度时,基本上只是围绕着两个基本法的相关规定来讨论特别行政区制度的法律特征,甚至出现了在香港特别行政区成立后,香港终审法院曾经在具有终审法律效力的判决中把基本法视为在特别行政区具有最高法律效力的“小宪法”等似是而非的法理观点,<sup>〔6〕</sup>乃至2014年之后,特别行政区制度实践被少数别有用心的人歪曲解释之后成为引发香港特别行政区社会动乱的法理导火线。<sup>〔7〕</sup>由此,中国宪法学界必须要痛定思痛,从法理上科学地解释现行《宪法》第31条所规定的“特别行政区制度”的法律特征,从而为维护香港和澳门两个特别行政区的长期繁荣和稳定提供可靠的法理依据和坚实的宪法基础。

## 一、特别行政区制度是一个完整的宪法制度

现行《宪法》第31条关于“特别行政区”的规范要求,其立法目的是旨在实现邓小平同志提出的“一国两制”政治设想。因此,现行宪法没有直接规定“一国两制”的法律地位和特征及其内容,而是把“一国两制”视为一种和平统一祖国、用和平方式解决历史问题的政治目标及其政治制度运行所期待的价值结果。“一国两制”不是宪法制度,而是宪法制度设计所要追求的价值目标。但是,在这一点上,不论是宪法学界,还是实务界,并没有区分宪法制度规范本身的规范特性以及由宪法制度规范所产生的规范功能和社会功能。在一些重要的政策文件中,甚至仍然把“一国两制”这一政治目标视为一项重要的政治制度,<sup>〔8〕</sup>这就在宪法的制度逻辑上混淆了手段和目的之间的价值关联,过度关注“一国两制”的制度特性,在实践中必然就会把许多

〔3〕 参见童之伟:“特别行政区制度已成为我国基本政治制度”,《政治与法律》2011年第4期,第56—65页。

〔4〕 参见尤俊意:“特别行政区制度应确认为一项基本政治制度”,《政治与法律》2011年第5期,第57—68页。

〔5〕 参见张晋邦:“特别行政区国家机关宪法解释提请权的制度空间”,《统一战线学研究》2019年第5期,第20—27页。

〔6〕 参见鲍强:“对香港终审法院‘居港权’判决问题的思考”,《中央社会主义学院学报》2000年第5期,第20页。

〔7〕 参见王磊:“宪法与基本法司法适用的香港经验——基于香港终审法院判决的分析”,《广东社会科学》2019年第3期,第210—256页。

〔8〕 参见许崇德:“‘一国两制’是我国的基本政治制度”,《法学》2008年第12期,第3—5页。

本来属于价值目标意义上的政治理想视为在实践中应当具体实现的政治规范,结果就导致了“一国两制”制度实践中的法理悖论。一方面,“一国两制”的价值目标旨在构建一个与国家主体制度不一样的特别行政区制度,“两制”成为“一国两制”所要突出强调的“制度特性”;另一方面,“一国两制”中的“一国”在法律地位和法律性质都不是很明确的前提下,很难为“一国两制”的制度设计提供可靠的法理依据和宪法制度规范上的依据,故导致了“一国两制”制度实践中出现了法理与制度实践的冲突。这里的关键问题是对“一国两制”性质认识的法理错位以及缺少在法治话语体系下来阐释“一国两制”在具体法律制度上的内涵和特征的学术自觉。

事实上,现行宪法没有明文规定“一国两制”是宪法的基本制度。有关现行宪法的一些重要说明或领导人讲话只是在法理上把“一国两制”视为一种宪法所要追求的制度目标或理想,而不是直接设计“一国两制”宪法制度。<sup>〔9〕</sup> 为了实现“一国两制”这一制度目标,现行《宪法》主要是通过第31条和第62条第(十四)项<sup>〔10〕</sup>关于特别行政区的规定,来为实现“一国两制”这个宪法制度目标提供制度保障。如果从法理逻辑上来分析,现行《宪法》第31条并没有完整地表述“特别行政区制度”,只是提到了作为一个完整的宪法制度的部分内容,即“特别行政区内实行的制度”。从逻辑上来看,“特别行政区内实行的制度”与科学和完整意义上的“特别行政区制度”有很大差异。

第一,“国家在必要时得设立特别行政区”的规定意味着“特别行政区”是宪法规定可以设立的具体宪法制度,但具体怎样设立,特别行政区的法律性质和法律地位是什么,特别行政区可以设立几个,每个特别行政区的行政区域范围,特别行政区与中央之间的关系,特别行政区与其他地方行政区域、包括民族自治区域的关系,不同特别行政区相互之间的关系,特别行政区制度的设立、变更、撤销,特别行政区在对外关系上与中央的关系,宪法上规定的根本政治制度在特别行政区的适用范围,特别行政区在国防和军事上的管理制度,以及特别行政区内实行的区别于其他地方行政区域的具体政治、经济、文化制度的内涵、范围、法律效力等等,这些潜在的特别行政区制度内涵都是国家“在必要时”设立特别行政区应当在法理上加以深入和系统地研究的事项,在制度上要给出相对可行完整的制度设计方案。否则,宪法所规定的“国家在必要时得设立特别行政区”的要求就很难落实到具体的宪法制度上。事实上,现行《宪法》第31条在规定“国家在必要时得设立特别行政区”时并没有做好如何设计“特别行政区制度”的法理准备和提供制度设计的可行性方案,只是明确了“特别行政区制度”中的一种具体制度应

〔9〕 彭真同志在1982年11月26日第五届全国人民代表大会第五次会议上所作的《关于中华人民共和国宪法修正草案的报告》并没有直接将“一国两制”作为宪法上的制度,只是提到“实现和平统一后,台湾可作为特别行政区,享有高度自治权”。参见全国人大常委会法制工作委员会宪法室编:《中华人民共和国制宪修宪重要文献资料选编》,中国民主法制出版社2021年版,第109页。

〔10〕 2018年3月11日现行《宪法》第五次修正时已经把1982年《宪法》第62条第(十三)项修改为第62条第(十四)项。

当根据什么样的法律程序来设计,即“在特别行政区内实行的制度”按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。从上述规定不难看出,至少在法理逻辑上,“特别行政区制度”与“在特别行政区内实行的制度”是两个完全不同的概念,“在特别行政区内实行的制度”只是“特别行政区制度”的一个方面,并且是港澳回归祖国之前亟需先行设计的制度。根据《宪法》第31条的规定,作为“特别行政区制度”的一种特殊具体制度,“在特别行政区内实行的制度”必须“按照具体情况”由全国人民代表大会以“法律”规定。这就意味着“在特别行政区内实行的制度”除了由全国人大来设计之外,包括全国人大常委会在内的其他国家机关无权自行设计,全国人大确定“在特别行政区内实行的制度”也只能以“法律”的形式加以规定,不能以决定、决议或者是法律解释、规范性文件的形式来规定。此外,全国人大用“法律”形式设计在特别行政区内实行的制度时,对于不同特别行政区内实行的制度也要“按照具体情况”分别对待,不能千篇一律。这就是说,在不同特别行政区内实行的制度,既有作为特别行政区的制度共性,也有各自的具体制度特征,不可简单模仿和抄袭。

第二,作为宪法上所规定的“特别行政区制度”的一种重要制度内涵,“在特别行政区内实行的制度”由全国人大以“法律”规定仍然需要从宪法程序或者立法程序上加以具体化。一方面,《宪法》第31条的规定可以解释为某一个特别行政区内实行的制度可以由一部单行法律来规定,也可以由几部单行法律加以规定,只要是“法律”这种立法形式,都可以合理地解释成为第31条所允许的制度设计程序;另一方面,从法理上看,不管国家设立几个特别行政区,所有的特别行政区内实行的制度都可以规定在同一部“法律”中,也可以规定在不同的“法律”中,可以是一部法律对应一个特别行政区,也可以是一部法律对应几个特别行政区。事实上,1990年4月4日第七届全国人民代表大会第三次会议通过了《中华人民共和国香港特别行政区基本法》、1993年3月31日第八届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》,上述两个基本法序言中规定,根据《中华人民共和国宪法》,全国人民代表大会特制定中华人民共和国香港特别行政区基本法和澳门特别行政区基本法,规定香港特别行政区、澳门特别行政区内实行的制度,以保障国家对香港和澳门的基本方针政策的实施。此外,根据两个基本法各自第11条的规定,香港和澳门特别行政区的制度和政策,包括社会、经济制度,有关保障居民的基本权利和自由的制度,行政管理、立法和司法方面的制度,以及有关政策,均以两个基本法的规定为依据。从上述两个基本法序言和第11条规定可以合理地推论:在香港特别行政区内实行的制度已经由全国人大规定在《中华人民共和国香港特别行政区基本法》中,同理,在澳门特别行政区内实行的制度已经由全国人大规定在《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》中。上述两个基本法显示的是“一区一法”的原则。为了解决在特别行政区内实行的制度与国家整个法律制度的协调和统一性问题,两个基本法又在各自的第18条中规定,全国性法律除列于两个基本法附件三者外,不在香港和澳门特别行政区实施。只有因香港和澳门特别行政区内发生香港和澳门特别行政区政府不能控制的危及国家统一或安全的

动乱或发生战争状态而由全国人大常委会决定香港和澳门特别行政区进入紧急状态,中央人民政府可发布命令将有关全国性法律在香港和澳门特别行政区实施。

从两个基本法第 18 条的规定可以简单地进行法理判断,即两个基本法在规定特别行政区内实行的制度方面具有权威性,可以作为特别行政区内实行的制度的基本法律依据,其他法律依据如果与基本法不一致,应当以基本法的相关规定为准。另外,除了两个基本法之外,可以约束特别行政区内实行的制度的其他全国性法律,必须按照基本法附件三规定的程序在港澳特别行政区适用,只有在全国人大常委会宣布在特别行政区进入紧急状态时,中央人民政府才可发布命令将有关全国性法律在港澳特别行政区实施。

第三,尽管两个基本法对“在特别行政区内实行的制度”作了全面和系统的规定,并且还全国性法律在特别行政区适用的情形作了特殊规定,但从法理上看,由于现行《宪法》第 31 条所规定的“在特别行政区内实行的制度”在制度逻辑上只是宪法所规定的“特别行政区制度”的一部分,加上两个基本法作为中国特色社会主义法律体系中法律效力等级处于第二等级的法律形式,<sup>[11]</sup>基本法条文不能限定作为根本法的宪法适用范围,故两个基本法附件三中所列举的在特别行政区内适用的全国性法律在法理上应当不包括作为根本法的宪法,从立宪者的观察视角来看,现行宪法中的“特别行政区制度”高于“在特别行政区内实行的制度”。例如,我国现行宪法所确立的根本政治制度——人民代表大会制度同样也适用于港澳特别行政区。港澳特别行政区作为两个地方行政区域,依据现行宪法、选举法、全国人大组织法、代表法等法律规定,可以依法选举产生港澳特别行政区的全国人大代表,<sup>[12]</sup>并且出席全国人民代表大会的港澳特别行政区全国人大代表也会组成代表各自特别行政区的全国人大代表团,依据宪法和相关法律的规定,在全国人大开会和闭会期间依法履行全国人大代表团和全国人大代表的职权和职责。为此,全国人大还审议通过了专门的决定来具体规定人民代表大会制度对于两个特

[11] 2011 年 3 月 10 日,全国人民代表大会常务委员委员长吴邦国同志向十一届全国人民代表大会第四次会议作全国人大常委会工作报告时庄严宣布,一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的,以宪法为统帅,以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干,由法律、行政法规、地方性法规与自治条例、单行条例等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成。从吴邦国同志讲话可见,全国人大制定的基本法律只是中国特色社会主义法律体系中宪法之下的第一层次的法律规范,本身不能超越宪法规范。参见吴邦国:“中国特色社会主义法律体系已经形成”,载《吴邦国论人大工作》(下),人民出版社 2017 年版,第 549 页。

[12] 2022 年 3 月 5 日在第十三届全国人民代表大会第五次会议上,全国人大常委会副委员长王晨同志在《关于〈中华人民共和国香港特别行政区选举第十四届全国人民代表大会代表的办法(草案)〉的说明》中指出:香港回归以来,全国人大已经分别制定了第九届、第十届、第十一届、第十二届、第十三届香港特别行政区选举全国人大代表的办法,香港特别行政区顺利选举产生了五届全国人大代表。参见王晨:《关于〈中华人民共和国香港特别行政区选举第十四届全国人民代表大会代表的办法(草案)〉的说明》,载中国人大网,<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202203/49f2042c4ef840a4a17d9808f64c195a.shtml>,最后访问日期:2022 年 8 月 10 日。

别行政区如何适用。例如,第八届全国人大第五次会议通过了《中华人民共和国香港特别行政区选举第九届全国人民代表大会代表的办法》。香港特别行政区选举第九届全国人大代表的法律依据,是中华人民共和国宪法和香港特别行政区基本法、全国人大通过的香港特别行政区选举第九届全国人大代表的办法。<sup>[13]</sup>由此可见,现行宪法关于人民代表大会制度在港澳特别行政区适用的规定是不受基本法限制的,恰恰是基本法肯定了现行宪法所确立的人民代表大会制度,例如《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第21条第2款规定,由香港特别行政区居民中的中国公民在香港选出香港特别行政区的全国人民代表大会代表,参加最高国家权力机关的工作。由此可见,宪法所规定的“特别行政区制度”并不能简单区分为“在特别行政区内实行的制度”和“在特别行政区外实行的制度”。依据宪法、基本法和全国人大关于港澳特别行政区选举全国人大代表的办法,人民代表大会制度既有在特别行政区内实行的内容,也有在特别行政区外实行的内容。在特别行政区内实行的内容主要是由两个特别行政区依据宪法、基本法和全国人大关于港澳特别行政区选举全国人大代表的办法,在特别行政区内依法选举产生代表特别行政区的全国人大代表以及组成港澳特别行政区全国人大代表团,出席参加全国人大会议,并且依法履职。

因此,从宪法解释学的角度来看,现行宪法所规定的“特别行政区制度”在两个基本法中只是得到了部分落实,香港基本法和澳门基本法只是全国人大设计“特别行政区制度”的“特别法”,从法理上来看,全国人大可以依据宪法制定一部一般意义上规定特别行政区制度的《中华人民共和国特别行政区法》,通过作为一般法的《中华人民共和国特别行政区法》来全面和系统地设计现行宪法所规定的“特别行政区制度”,而不只限于目前由两个基本法所规定的在港澳特别行政区内实行的制度。

## 二、“一国两制”的制度前提是“一国一制”

在中国宪法学界,特别行政区制度在相当长的时期内是与“一国两制”混同在一起加以讨论的,<sup>[14]</sup>特别是在没有明确区分“特别行政区制度”作为法学名词和法律术语的法律特征与“一国两制”作为政治和政策话语的价值要求之前提下,过多地在“一国两制”的语境下来构建现行宪法所规定的“特别行政区制度”,导致了“一国两制”中“两制”的差异在法理上被过分夸

[13] 《关于香港特别行政区选举第九届全国人大代表的有关问题—全国人大常委会办公厅负责人答记者问(1997年11月)》,载中国人大网, <http://www.npc.gov.cn/npc/c724/199711/a6fef1109c8846c887e3e0f2428b355d.shtml>,最后访问日期:2022年8月10日。

[14] 2014年6月中华人民共和国国务院办公厅发布《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书,全面系统地阐述了“一国两制”政治构想在香港特别行政区的实践及经验。参见中华人民共和国国务院新闻办公室:《“一国两制”在香港特别行政区的实践》,载《人民日报》2014年6月11日,第13版。

大,而“两制”之间的联系和共同的制度前提没有被认真和严谨地加以讨论,<sup>[15]</sup>显示出在“特别行政区制度”问题方面的法理研究成果相对比较粗糙。事实上,在“一国两制”下的“两制”不仅仅只有社会主义制度与资本主义制度之间的简单对立,而且还有作为“特别行政区制度”的宪法基础的国家根本制度与非根本制度之间的共存和包容。“两制”首先来源于“一制”,即一个主权国家所赖以存在的“宪法制度”。社会主义制度和资本主义制度这两种价值形态存在严重冲突的政治制度在“一国”中不可能自发地以非法治方式有机组合在一起,更不能靠政治权威强制性拧合在一起。从法治的意义上来看,其是通过一个国家“统一的宪法制度”来加以设计和进行制度性安排的,只有在主权国家的“一个宪法制度”下,在特别行政区内才有可能存在“两制”并存的局面,“两制”的法律地位、适用范围和拘束力必须依靠宪法的确认,这体现了中国宪法制度的独创性和灵活性,是中国特色社会主义民主政治的重要特色,更是依法治国、建设社会主义法治国家这一治国方略的重要体现。因此,“一国两制”政治构想实践中的具体制度形态必须要运用法治话语表达出来,而这这就要求承认主权国家的一个宪法制度的至上性和权威性。

#### (一)“特别行政区制度”本质上是社会主义宪法制度的一部分

我国现行《宪法》第31条和第62条第(十四)项从和平统一祖国以及从以和平方式解决历史遗留问题的角度出发,确立了“特别行政区”这样一个特殊的地方行政区域概念,主要是针对台湾、香港和澳门与祖国大陆实行和平统一或回归祖国后的国家治理实际状况,具有鲜明的中国特色。毫无疑问,在传统宪法学的法理框架下,“特别行政区制度”只是主权国家的国家结构形式制度的一部分,<sup>[16]</sup>属于“地方制度”的重要组成部分,与一般地方制度和民族区域自治制度共同构成主权国家统一的地方制度与中央制度相对应。<sup>[17]</sup>“地方制度”的法律性质从属于国家制度,因此,作为地方制度组成部分的“特别行政区制度”必然也要符合国家制度的一般法律特征的要求。

第一,我国现行《宪法》第1条第2款规定:“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。”上述条款表明,“社会主义制度”是国家的“根本制度”,故应当在法律效力上适用于中华人民共和国主权所及的所有区域,而不是部分区域。不仅中央制度要体现社会主义制度的宪法特征,地方制度也要毫无例外地体现社会主义制度的基本宪法要求。由此,即便是特殊的地方制度,如宪法上所确认的民族区域自治制度和特别行政区制度,其基本的法律性质必须是“社会主义制度”,这一点,在宪法学的法理框架内是没有第二种解释可能性的。作为国家的根本

[15] 参见王红续:“从‘长期打算,充分利用’到‘一个国家,两种制度’——中国共产党对香港政策的演变及其内在联系”,《党的文献》1997年第4期,第37—42页。

[16] 参见殷啸虎:“论特别行政区制度与我国国家结构形式的关系”,《毛泽东邓小平理论研究》2010年第6期,第28—33页。

[17] 参见“民族区域自治制度和特别行政区制度”,载《克孜勒苏报》2017年6月28日,第3版。

制度,社会主义制度首先体现在主权国家的宪法制度的基本法律属性上。我国1954年宪法作为新中国第一部宪法就具备了社会主义类型宪法的制度特征,<sup>[18]</sup>现行宪法更是当今世界上的一部典型意义上的社会主义宪法。在中华人民共和国主权管辖范围内的所有区域,社会主义制度都具有法律上的拘束力,即便是特别行政区制度,也必须接受作为具有社会主义性质的《中华人民共和国宪法》的制度约束,<sup>[19]</sup>这是特别行政区制度的首要法律特性。其次,即便是作为特别行政区制度的重要法律依据的港澳基本法,其都是全国人大依据宪法规定的程序制定的基本法律,其法律属性是社会主义性质的法律,即便其中对作为非根本制度的其他制度规定可以在特别行政区的部分范围、局部领域或某些方面可以适用,但是特别行政区制度的宪法和法律基础是社会主义性质的,所以说,特别行政区是社会主义制度主导下的特别行政区,而不是非社会主义性质的特别行政区。在法理上明确这一点非常重要,这是以往宪法学理论研究忽视了的问题,<sup>[20]</sup>也是很容易被少数不重视或故意歪曲中国宪法理论的人带乱节奏的问题。<sup>[21]</sup>

第二,根据现行《宪法》所建立的我国根本政治制度是一项国家制度,既适用于中央制度,也适用于地方制度。特别行政区作为中华人民共和国的地方行政区域,与其他地方行政区域一样,也需要通过人民代表大会制度来行使特别行政区在整个国家制度中依法享有的权利。<sup>[22]</sup>尽管在特别行政区内实行的某些方面或者是主要方面的政治制度可能不同于其他地方行政区域或者是其他特别行政区,但是,在处理中央和地方关系上,特别行政区必须要依托宪法所确立的人民代表大会制度来行使自身的合法权益。人民代表大会制度是特别行政区制度的政治和法律基础,<sup>[23]</sup>是中央与特别行政区之间纵向权力分配的制度依据,这个问题在以

[18] 刘少奇在《关于中华人民共和国宪法草案的报告》(1954年9月15日)中明确地指出,1954年宪法“这是属于社会主义类型的宪法,而不是属于资产阶级类型的宪法”。参见全国人大常委会法制工作委员会宪法室,见前注[9],第389页。

[19] 参见彭真同志在1982年11月26日第五届全国人民代表大会第五次会议上所作的《关于中华人民共和国宪法修正草案的报告》。参见全国人大常委会法制工作委员会宪法室,见前注[9],第109页。

[20] 参见冷铁勋:“论特别行政区制度的宪法地位”,《江汉大学学报(社会科学版)》2014年第3期,第60—66页。

[21] 参见“解雇戴耀廷,港大迈出恢复荣耀第一步”,载《环球时报》2020年7月29日,第15版。

[22] 《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第21条第1款规定:“香港特别行政区居民中的中国公民依法参与国家事务的管理。”

[23] 《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第45条第1款规定:“香港特别行政区行政长官在当地通过选举或协商产生,由中央人民政府任命。”上述关于香港特别行政区行政长官产生的程序包括了两部分,一是香港特别行政区本地的选举程序,二是中央人民政府的任命程序。中央人民政府任命特别行政区行政长官的程序很显然就必须在现行《宪法》所确立的人民代表制度框架中有关中央人民政府国务院作出重大决定的法律程序作出,故特别行政区行政长官的产生也必须遵守现行《宪法》所确立的人民代表大会制度的制度要求。例如,国务院总理李克强2020年5月20日主持召开国务院第七次全体会议,决定任命李家超为香港特别行政区第六任行政长官,李家超于2022年7月1日就职。

往被宪法学界严重忽视,导致“两制”之间的严重对立和对抗。其实,“一国两制”中的“两制”在宪法上只有“社会主义制度”具有明确的宪法地位,与“社会主义制度”相对应的“非根本制度”,不管是何种性质的,都不能在特别行政区内与作为“根本制度”的社会主义制度相提并论。在特别行政区内实行的原有的资本主义制度只能是“非根本制度”,并且只能在基本法规定的特定区域、特别范围、特别场合内有效。<sup>〔24〕</sup>虽然很难从制度层面划分特别行政区内实行的不同性质的制度之间的制度构成百分比,但特别行政区原有的资本主义制度即便在特别行政区内生效,也只是特别行政区制度的一部分,是宪法和基本法认可的允许存在的资本主义制度,与原有的资本主义制度相比,只是在政治形态上具有相似性,但在法律性质上和法律功能上是完全不同的。原有的资本主义制度在中国宪法下不具有合宪性,而基于基本法规定可以保留的、在政治形态上与原有资本主义制度具有相似性的,在特别行政区可以实行的资本主义制度本身具有合宪性,并且从属于国家的根本制度社会主义制度。这充分体现了我国现行《宪法》的灵活性和作为根本政治制度的人民代表大会制度的包容性。

第三,我国现行《宪法》所规定的“特别行政区”是一个地方行政区域的概念,具有一定的地理区域范围。现行《宪法》第31条规定在特别行政区内实行的制度是一个整体性概念,从法理上应当解释为法律上认可的特别行政区的地理区域范围,也是规定特别行政区内实行的制度的基本法生效的空间效力所在。但是,由于特别行政区的地理区域范围内还有中央政府的驻军,还有中央人民政府的派驻机构,至少在上述地理区域内日常管理制度并不适用特别行政区所保留的原有的资本主义制度,而是完全适用社会主义制度。因此,特别行政区内实行的制度不能在法理上简单地定性为资本主义制度或者是非社会主义制度性质的非根本国家制度,而是一个基于宪法、基本法和特别行政区自身法律等等构建起来的特别行政区制度体系,其中“社会主义制度”是特别行政区制度的基础性制度,而在特定范围内生效的原有的资本主义制度或非社会主义制度性质的非根本国家制度则是特别行政区制度中最具特色的部分。故在香港和澳门回归之后,在香港特别行政区和澳门特别行政区实行的资本主义制度已经不是回归前意义上的资本主义制度,而是在主体性质为社会主义制度的宪法制度、基本法制度和人民代表大会制度框架下的非社会主义性质的非根本国家制度,是一种具有合宪性和合法性的混合型地方治理制度。这一点是不以人的主观意志为转移的,特别行政区制度不同于其他地方制度,是在统一完整的主权国家宪法下的复合型或综合型治理制度,具有鲜明的中国特色。<sup>〔25〕</sup>其中,“一个宪法制度”是“特别行政区制度”的法律基础,是“一国两制”的法律制度载体,是将

〔24〕 从这个角度看,两个基本法各自第5条规定的香港澳门特别行政区不实行社会主义制度和政策,保持原有的资本主义制度和生活方式,五十年不变,这种制度设计在法理上是不周延的,应当通过基本法解释的方式来对第5条的含义作限缩性解释。

〔25〕 参见叶正国:“我国国家结构形式的反思与重构——基于特别行政区制度的思考”,《太原理工大学学报(社会科学版)》2014年第4期,第18—21页。

社会主义与资本主义两种政治价值理想有机地组合在一起的规范化、程序化的制度表达。“一国两制”是“特别行政区制度”区别于其他地方治理制度的制度特色,更是有别于世界上存在的联邦制国家的地方治理制度。在这个问题上,传统宪法的法理并没有深刻地揭示“特别行政区制度”的制度特性,对“特别行政区”法律地位的认识完全受制于“一国两制”中具有高度政治和价值色彩的“两制”,用“一国两制”所蕴涵的政治价值简单地代替了由宪法所确立的“特别行政区制度”这一地方制度的法治话语体系,由此导致了前些年特别行政区制度建设中出现了不应有的失序和混乱。

## (二)基本法在构建特别行政区制度方面需要其他法律的合宪性支持和帮助

在港澳基本法生效后相当长的一段时间内,内地和港澳特别行政区法学界和法律界的一些人士对两个基本法在构建特别行政区制度方面的作用做了简单化的处理,<sup>[26]</sup>直至2020年5月28日第十三届全国人民代表大会第三次会议通过了《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》之后,港澳基本法在构建特别行政区制度方面真实的法律作用才得到了学理上有效的讨论。<sup>[27]</sup>

事实上,两个基本法,特别是首先出台的香港基本法并没有在制度上直接完成依据《宪法》第31条建立特别行政区内实行的制度的立法任务,而且借助了与《中华人民共和国香港特别行政区基本法》密切相关的全国人大制定的两个重要决定的法理支持,才具有了自身的合宪性和正当性。从法理上来看,没有法律上合法存在的“特别行政区”,也就没有合法有效的“特别行政区制度”或“特别行政区内实行的制度”的制度存在。1990年4月4日第七届全国人民代表大会第三次会议通过的《中华人民共和国香港特别行政区基本法》借助于同日通过的全国人大的两项重要决定,才与现行《宪法》第31条形成了具有法律效力的制度联系,其中一项决定是《中华人民共和国香港特别行政区基本法》合宪性的前置条件,另一项决定是《中华人民共和国香港特别行政区基本法》合宪性的保障条件,两者缺一不可。

在1990年4月4日第七届全国人民代表大会第三次会议当日通过《中华人民共和国香港特别行政区基本法》之前,根据现行《宪法》第31条“在必要时得设立特别行政区”的规定,第七届全国人民代表大会第三次会议首先通过了《关于设立香港特别行政区的决定》,该《决定》规定,第七届全国人民代表大会第三次会议根据《中华人民共和国宪法》第31条和第62条第(十四)项的规定,决定:(一)自1997年7月1日起设立香港特别行政区。(二)香港特别行政区的区域包括香港岛、九龙半岛,以及所辖的岛屿和附近海域。香港特别行政区的行政区域图由国务院另行公布。由此可见,香港特别行政区的设立是由全国人大根据现行《宪法》第31条和第62条第(十四)项的规定,通过作出《关于设立香港特别行政区的决定》进行的,是全国人大积

[26] 参见李琦:“中国宪法第三十一条:意蕴与补足——对特别行政区制度的国家利益解读”,载刘经纬主编:《厦门大学法律评论》(第2期),厦门大学出版社2001年版,第171—190页。

[27] 范凌志等:“听权威专家解读香港国安法”,载《环球时报》2020年7月2日,第7版。

极履行自身宪法职责设立特别行政区的行为。从立法逻辑来看,应当是先用法律设立“特别行政区”,然后再对基于已经合法设立的“特别行政区”制定“特别行政区基本法”,确立“特别行政区制度”或者是“特别行政区内实行的制度”。因此,《关于设立香港特别行政区的决定》在合宪性和立法正当性上,要明显优于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》,没有《关于设立香港特别行政区的决定》就没有《中华人民共和国香港特别行政区基本法》,故把《中华人民共和国香港特别行政区基本法》看成是在香港特别行政区适用的“宪法”或者是“宪制性法律”,〔28〕这种法理定性缺少直接的宪法和法律依据。如果在立法上全国人大撤销了自己制定的《关于设立香港特别行政区的决定》,那么,《中华人民共和国香港特别行政区基本法》自然就失去了自身存在的合宪性依据。所以,试图通过阐述《中华人民共和国香港特别行政区基本法》的重要性来架空现行宪法关于特别行政区制度规定的最高法律权威,这种认识在法理上是站不住脚的。由此,也就从合宪性审查理论角度肯定了基本法之外的关于特别行政区制度设计的其他性质的法律的合宪性和正当性。作为宪法的具体化,香港基本法只是扮演了第二层次的具体化角色,是《关于设立香港特别行政区的决定》之后对现行宪法关于特别行政区制度的进一步具体化,故在法理上对2020年5月28日第十三届全国人民代表大会第三次会议通过的《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》合宪性和正当性的质疑也就缺少合宪性审查上的法理依据。〔29〕这进一步说明,现行宪法所规定的“特别行政区制度”仅仅靠两个基本法是无法有效地完成制度设计的立法要求的,全国人大有权通过决定、决议或者是其他法律形式来进一步补充和完善关于特别行政区制度的立法,从而来构建完整形态上的特别行政区制度。

在1990年4月4日第七届全国人民代表大会第三次会议当日通过《中华人民共和国香港特别行政区基本法》之后,第七届全国人民代表大会第三次会议还通过了《全国人大关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉的决定》来补强基本法在设计特别行政区制度或特别行政区内实行的制度方面自身的合宪性和正当性,并由此得出了结论,香港特别行政区基本法是根据《中华人民共和国宪法》、按照香港的具体情况制定的,是符合宪法的。香港特别行政区设立后实行的制度、政策和法律,以香港特别行政区基本法为依据。所以说,《中华人民共和国香港特别行政区基本法》的出台是有全国人大同时通过的两项重要决定“保驾护航”的,这两项决定使得《中华人民共和国香港特别行政区基本法》在将《宪法》第31条所规定的“在特别行政区内实行的制度”具体化方面具有了合宪性和正当性,至少从法理上来看,在香港特别行政区内实行的制度是由《关于设立香港特别行政区的决定》《中华人民共和国香港特别行政区基本法》

〔28〕 参见陈端洪:“论港澳基本法的宪法性质”,《中外法学》2020年第1期,第41—62页。

〔29〕 参见王晨:“关于《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定(草案)》的说明”(2020年5月22日在第十三届全国人民代表大会第三次会议上),载《人民日报》2020年5月29日,第5版。

《全国人大关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉的决定》三个重要的法律文件共同创造的,而不是由《中华人民共和国香港特别行政区基本法》独立完成的。这三个重要法律文件为香港特别行政区内实行的“两制”提供了宪法和法律基础,但这三个重要法律文件如同宪法所具有的社会主义性质一样,都是社会主义性质法律创造了“一国两制”中的“两制”,故“一国两制”中的“两制”不是相互对立的,而是相互依存的,其中社会主义宪法制度和基本法制度是“一国两制”的制度基础,“一国两制”是建立在“一国一制”基础上的。这一法理结论是包含在现行宪法、基本法和相关的法律文件的立法内涵中的,其中的法理逻辑是不可辩驳的。

### 三、“特别行政区制度”是亟待从法理上加以科学设计的宪法制度

党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》对中国共产党团结带领中国人民建立起来的各项社会主义制度做了概括和总结,涉及党的领导和经济、政治、文化、社会、生态文明、军事、外事等十三个方面的根本制度、基本制度和重要制度,<sup>[30]</sup>这些制度都是围绕着我国现行宪法所确认的中华人民共和国的根本制度——社会主义制度进行的。我国现行《宪法》第1条第2款明确规定:“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。”上述规定表明,我国的国家根本制度是社会主义制度,这是一条坚定不移的宪法原则和基本宪法规范。现行宪法规定“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度”是基于现行宪法制定时所面临的具体政治、经济、文化和社会情况确定的,是反映我国国体特点的科学和正确的判断。从宪法解释学的角度来分析,现行宪法规定“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度”意味着在法理上并没有排除与作为“根本制度”相对应的“非根本制度”及其他性质制度存在的合宪性。只不过这些“非根本制度”的存在必须限定在特定时空区域并且要在法律的限定范围内严格加以适用,否则就会干扰作为“根本制度”的社会主义制度的宪法地位。为了更好地实现改革开放总设计师邓小平同志提出的“一国两制”政治构想,现行《宪法》在充分确认反映我国国家性质基本特点的根本制度是社会主义制度,并在国家主体部分实行社会主义制度的基础上,在第31条又规定“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定”。《宪法》第31条的规定可以说是《宪法》第1条第2款所规定的“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度”的一种补充性规定,其立法目的旨在为“非根本制度”的合法存在提供宪法上的可能性。

“一国两制”是“一个国家,两种制度”的简称,指的是在中华人民共和国主权管辖范围内,

[30] “中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定”,载《党的十九届四中全会〈决定〉学习辅导百问》编写组:《党的十九届四中全会〈决定〉学习辅导百问》,学习出版社、党建读物出版社2019年版,第1—34页。

国家的主体部分实行社会主义,香港、澳门和台湾局部区域依法实行资本主义。“一国两制”是改革开放总设计师邓小平在1981年8月26日会见港台知名人士傅朝枢时首次提出来的解决台湾、香港问题的政治构想。<sup>[31]</sup>为了将“一国两制”政治构想具体化、制度化,现行宪法通过第31条所设定的“特别行政区制度”来全面体现“一国两制”政治构想的制度要求和价值追求。故在实践中,“一国两制”政治构想的实现是在法治轨道上有序进行的,其中蕴涵的政治逻辑通过宪法所规定的特别行政区制度变成了内涵相对清晰、逻辑结构比较完整的法律逻辑,把“一国两制”的政治应然性与“特别行政区制度”的法定性和实然性有机统一起来,实现了政理与法理的高度统一。

对“一国两制”的内涵,1984年6月22日、23日,邓小平在会见香港工商界访京团和香港知名人士钟士元等时,结合现行《宪法》第31条的规定进一步做了深入阐述。他指出:“我们的政策是实行‘一个国家,两种制度’,具体说,就是在中华人民共和国内,十亿人口的大陆实行社会主义制度,香港、台湾实行资本主义制度。”<sup>[32]</sup>

结合现行《宪法》第1条第2款和第31条来全面深刻地理解邓小平同志上述讲话精神的实质内涵可知,<sup>[33]</sup>在特别行政区内实行的制度不论是何性质,都不是纯粹意义上中华人民共和国的根本制度,而是根本制度——社会主义制度以外的其他性质的混合型国家制度,并且仅在地方行政区域适用,是一种特殊性质的地方国家制度。从宪法解释学的角度来看,在特别行政区实行的“非根本制度”具有合宪性。这种合宪性已经由第七届全国人民代表大会第三次会议通过的《全国人大关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉的决定》加以明确。根据现行《宪法》第31条的规定,在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。这里非常清晰地表达了宪法文本所具有的五层含义:一是特别行政区制度本身是我国现行宪法所确立的一项重要宪法制度,必须要通过制定和修改宪法的程序来确立和变更,并不得违背宪法的基本原则;二是特别行政区内实行的不同于根本制度社会主义制度的其他形式的国家制度得到了《宪法》第31条的明确认可,具有合宪性;三是规定特别行政区内实行的制度的宪法权力只能由全国人民代表大会行使;四是特别行政区内实行的制度应当由法律或者是相当于法律的决定的形式来规定;五是作为国家非根本制度的特别行政区内实行的制度不是一成不变、一劳永逸的,必须要根据“具体情况”设定,如果“具体情况”发生了重大变化,那

[31] 《1981年8月26日:邓小平首次提出“一国两制”》,载中国政府网,[http://www.gov.cn/ztlz/17da/content\\_739298.htm](http://www.gov.cn/ztlz/17da/content_739298.htm),最后访问日期:2022年8月10日。

[32] 《新华社再次播发邓小平关于“一国两制”的谈话》,载中国新闻网,<http://www.chinanews.com/n/2004-02-19/26/403948.html>,最后访问日期:2022年8月10日。

[33] 从法理学上来看,邓小平同志上述对“一国两制”内涵的释义,即“大陆实行社会主义制度,香港、台湾实行资本主义制度”仍然是政治话语的表达,而不是严格意义上的法治话语的表达。从法治话语来看,“一国两制”的法律效力需要通过对人、对物、对行为以及时间和空间的效力等法律概念严格加以界定,并且有非常清晰的范围和界限。

么,已经设立的特别行政区内实行的制度必须要根据已经变化了的“具体情况”作相应的修改、补充、完善,甚至可以予以废止,这些对特别行政区内实行的制度所作的法律上的变更都属于我国现行宪法所规定的特别行政区制度的自我完善。因此,特别行政区制度是我国的一项重要宪法制度,是由我国现行宪法确立的,具有毋庸置疑的合宪性;特别行政区内实行的制度则可以通过法律或者是相当于法律的决定或者是特别行政区实行高度自治产生的法律来加以规定。从立法事权上来看,特别行政区制度是宪法赋予全国人大的中央立法事权,特别行政区内实行的制度则是由中央与特别行政区基于宪法、基本法而共享的立法事权,在法理上切不可将上述两者混为一谈,必须要遵循严格的法治主义解释原则。<sup>[34]</sup>

从我国国家结构形式不断完善和发展的角度来看,在港澳特别行政区制度运行的实践经验基础上,完全可以根据国家发展战略的需要,围绕着特别行政区制度的设计和完善,适时制定一部一般意义上的《中华人民共和国特别行政区法》,全面和系统地规定宪法所确认的特别行政区制度的一般法律原则、制度体系、制度类型、制度功能、不同特别行政区之间的关系、特别行政区内实行的不同制度之间的关系、特别行政区与其他地方行政区域的关系、特别行政区与中央关系、特别行政区的对外关系与国际交往等等,有效解决在港澳基本法所确立的保留原有资本主义制度 50 年不变相关规定所面临的转型、过渡时期的各种纷繁复杂的法律问题,通过关于特别行政区制度的一般法来解决目前港澳基本法作为规定特别行政区制度特别法所面临的制度困境,从而更好地健全和发展特别行政区制度,发挥特别行政区作为我国特有的地方行政区域在国家治理和社会治理中的治理优势,进一步强化国家结构形式的构建,巩固和发展国家制度,进一步维护国家主权、宪法和法律制度的完整性和有效性。

此外,想在法律上要真正解决粤港澳大湾区的建设,包括充分合理地利用港珠澳大桥<sup>[35]</sup>的地理优势促进港澳经济和社会的发展,这些事项仅仅靠国家出台政策<sup>[36]</sup>是很难协调和具有强制推动力的,应当从完善特别行政区制度立法的角度,围绕着不同的特别行政区之间的经济、社会联系出台一些单行的特别行政区制度立法,这是现有两个基本法本身的法律功能无法实现的。因此,只有大力拓展特别行政区制度的制度功能,进一步强化全国人大关于特别行政区制度的立法,从构建特别行政区制度的制度体系和立法体系的战略高度出发,才能充分利用现行《宪法》第 31 条设定特别行政区规定的制度优势,真正地发挥好特别行政区制度作为我国

[34] 参见黄竹胜:“行政法治主义:行政法解释理论建构的法理依据”,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2005年第3期,第31—35页。

[35] 港珠澳大桥(英文名称:Hong Kong-Zhuhai-Macao Bridge)是中国境内一座连接香港、广东珠海和澳门的桥隧工程,位于中国广东省珠江口伶仃洋海域内,为珠江三角洲地区环线高速公路南环段。港珠澳大桥于2009年12月15日开工建设,于2017年7月7日实现主体工程全线贯通,于2018年2月6日完成主体工程验收,同年10月24日上午9时开通运营。

[36] 2019年2月18日,中共中央、国务院印发了《粤港澳大湾区发展规划纲要》,并发出通知,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

单一制国家结构形式下特有的地方治理制度的治理功能,促进港澳特别行政区未来经济和社会的繁荣稳定和高速发展。

#### 四、结 语

本文从具体分析宪法所规定的特别行政区制度的制度特征出发,全面和系统地探讨了特别行政区制度在实现“一国两制”政治构想方面的制度功能,在此基础上,提出了解决“一国两制”中的“一国”在制度上如何把社会主义制度和资本主义制度两种不同的政治制度有机地组合在同一个主权国家内的制度路径,即“一国”无法自动自发地把社会主义制度和资本主义制度组合在一起共同有效地运行,必须通过主权国家的统一的宪法制度来对“两制”有效并存进行必要和充分的制度性设计和安排。所以,“两制”在政治逻辑上是存在于“一国”之内,在法律逻辑上是依靠主权国家统一的宪法制度来保证在“一国”内有效运行。“一国两制”表达的是“政理”,“一国一制”强调的是“法理”,突出强调的是依法治国、宪法至上的基本法治理念和价值。“一个国家,一个宪法制度”强调的是治国理政的合法性基础是国家主权的对内最高性和对外排他性,并且突出了要“依法”治理特别行政区事务的法治理念。故“一国两制”表达的是一种政治构想,在具体落实过程中,必须要依靠法治化的手段来落地生根,而最直接和最有效的制度载体就是中国现行《宪法》所确立的特别行政区制度。作为一种宪法确立的制度,特别行政区制度具有宪法价值的完整性,是一个兼具各种宪法价值于一体的宪法制度,在主权国家的统一的宪法制度体系内,它的基本制度特性属于地方制度,涉及主权国家的国家治理权管辖范围内的部分行政区域。因此,“一国两制”政治构想的具体实现必须以“一国一制”的制度性安排和法治保障为前提,为促进“一国两制”政治构想的顺利实现,就必须树立在法治轨道上有序推进“一国两制”事业不断健康发展的法治理念,而要强化“一国一制”法治理念在保证“一国两制”政治构想顺利实现中的法治保障作用,就必须科学和有效地推动宪法在特别行政区的实施,特别是要加强对现行《宪法》所构建的特别行政区制度的制度内涵的法理解释,为顺利推进“一国两制”政治构想的有效实施提供更加清晰的法理支撑和法律保障。所以,在加强对基本法解释工作的同时,在必要时应当对宪法在特别行政区的直接实施相关法律问题直接作出宪法解释。此外,从保证法制统一性的角度来看,必须要通过加强宪法所规定的特别行政区制度的整体性制度建设来为特别行政区有效地实现“一国两制”政治构想提供更加充分的宪法和法律依据,为此,由全国人大制定统一的《中华人民共和国特别行政区法》这样具有“法典”性质的特别行政区基本法律显得非常重要,它可以科学地揭示现行《宪法》所规定的特别行政区制度的制度内涵、适用范围和法律拘束力,为保持港澳特别行政区经济和社会发展、繁荣稳定提供更加可靠的“一国一制”的制度基础。

习近平主席 2022 年 7 月 1 日在庆祝香港回归祖国二十五周年大会暨香港特别行政区第

五届政府就职典礼上的讲话中强调指出:作为一项前无古人的开创性事业,“一国两制”需要在实践中不断探索。当前,“一国两制”在香港的实践遇到一些新情况、新问题。香港维护国家主权、安全、发展利益的制度还需完善,对国家历史、民族文化的教育宣传有待加强,社会在一些重大政治法律问题上还缺乏共识,经济发展也面临不少挑战,传统优势相对减弱,新的经济增长点尚未形成,住房等民生问题比较突出。解决这些问题,满足香港居民对美好生活的期待,继续推动香港各项事业向前发展,归根到底是要坚守方向、踏实步伐,全面准确理解和贯彻“一国两制”方针。<sup>[37]</sup> 习近平主席上述讲话在肯定香港回归祖国 25 周年取得的各项成就的基础上,也特别指出了“社会在一些重大政治法律问题上还缺乏共识”这样影响和干扰“一国两制”政治构想顺利实现的复杂现象,其中最根本的一点就是“一国两制”政治构想在具体实践中遇到了政治法律问题应当集中和统一到什么具体的“判断标准”上来达成共识。从“一国两制”在现行《宪法》、基本法中得到确认和制度保障的实践来看,“树有根、水有源”,“一国两制”政治构想实践中所出现的各种政治法律问题要得到圆满解决,最终都要回到主权国家统一的法律主权和统一完整的宪法制度上。只要在政治上承认港澳特别行政区是主权独立和完整的中华人民共和国的地方行政区域,那么,按照依法治国原则的基本要求,就必须尊重现行《宪法》的权威。在“一国两制”问题上,遇到了无法解决和达成共识的政治法律问题,必须要回到体现国家主权特征的统一的宪法制度中去寻找解决问题的最终答案。“一个国家,一个宪法制度”是“一国两制”的制度基础和法治保障,是“一国两制”政治构想顺利实现的定星盘。

坚持“一国一制”法治理念,必然就要求中央政府要依据宪法和基本法规定的程序和要求来对特别行政区行使全面管治权,同样,特别行政区在依据宪法和基本法规定享有高度自治权的过程中也有权利要求中央政府不断完善统一的宪法制度,为“一国两制”政治构想的顺利实施提供更加精准和清晰的制度框架和法律界限。中央和特别行政区只有严格地依据宪法所规定的特别行政区制度来各行其权、各司其责,才能建立起保证特别行政区制度有效运行的基本宪法秩序。为此,在制度上进一步通过立法以及宪法解释的方法来丰富宪法所规定的特别行政区制度的制度内涵和制度边界,尤其是尽早出台具有法典性质的《中华人民共和国特别行政区法》对构建科学和完整的特别行政区制度就具有特别重要的理论意义和实践价值。从法理上看,《中华人民共和国特别行政区法》作为规范特别行政区制度的具有法典性质的基本法律,必然会从体系化的角度来完整地安排特别行政区制度的各项制度要素、规范各种制度存在和运行的条件、建立不同制度之间相互联系的制度途径,从而形成政治逻辑与法律逻辑相互统一、立法逻辑与执法逻辑和司法逻辑自成一体的自治型的特别行政区国家治理体系和治理结构,形成法理严密的“特别行政区制度学”原理;从

[37] 习近平:“在庆祝香港回归祖国二十周年大会暨香港特别行政区第五届政府就职典礼上的讲话”(2022年7月1日),载《人民日报》2022年7月2日,第2版。

实践来看,出台《中华人民共和国特别行政区法》可以通过规定特别行政区产生、存在、运行以及与中央和其他地方之间的关系的一系列法律原则,为解决与特别行政区实现“一国两制”政治构想所遇到的各种疑难复杂政治法律问题提供比较清晰的法律争议解决途径和争议解决标准,形成最广泛社会共识,产生治理合力,确保特别行政区社会稳定和经济的繁荣发展,确保中央对特别行政区有效行使主权和全面管治权。

**Abstract:** The special administrative region system is a local governance system established by Articles 31 and 62 (14) of the current PRC Constitution to achieve the peaceful reunification of the country and to solve problems left over from history. It is a unique local state system that is parallel to the general local system and the system of national regional autonomy. Judging from the relevant provisions of the current Constitution, the connotation and extension of the special administrative region system go far beyond the “system implemented in the special administrative region” stipulated in Article 31 of the current Constitution, and the “special administrative region system” cannot be simply equated to “the system implemented in the special administrative region” in jurisprudential terms. From the perspective of constitutionality review, the political concept of “one country, two systems” is realized through the institutional guarantee of “one country, one system”. The “one system” in “one country, one system” refers to a constitutional system. To realize the political concept of “one country, two systems” under the rule of law, it is necessary to make institutional arrangements for “two systems” within the framework of “one constitutional system”. The formulation of the “Special Administrative Region Law of the People’s Republic of China” will help to better realize the political concept of “one country, two systems”.

**Key Words:** Constitution; Basic Law; Special Administrative Region System; “One Country, Two Systems”; Constitutionality

(责任编辑:彭 鐔)