

推廣憲法有利準確貫徹「一國兩制」

1982年12月4日，第五屆全國人民代表大會第五次會議通過了現行的《中華人民共和國憲法》，憲法第三十一條授權中央在香港設立特別行政區。1990年4月4日，全國人民代表大會通過的香港基本法就是以憲法第三十一條為法律基礎而制定的全國性法律。因此，香港基本法序言與第十一條都明確援引憲法第三十一條作為特別行政區的法律依據。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」。

值得注意的是，憲法第三十一條有關設立特別行政區的條款，為後來中英談判香港回歸問題和基本法的起草工作提供了法律依據。《中英聯合聲明》明確表示，「為了維護國家的統一和領土完整，並考慮到香港的歷史和現實情況，中華人民共和國決定在對香港恢復行使主權時，根據中華人民共和國憲法第三十一條的規定，設立香港特別行政區」。香港特別行政區直轄於中華人民共和國中央人民政府。除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，香港特別行政區享有高度的自治權。

憲法基本法構成憲制基礎

由此以觀，一個非常清晰的事實是，中央擁有對香港的主權和由之而來的對香港的全面管治權，而國家憲法是主權的體現和表達。憲法是「一國兩制」方針的法律基礎，而基本法則是依據憲法把「一國兩制」方針以法律形式體現和維持的憲制性文件。所以，憲法和基本法共同構成香港的「一國兩制」憲制基礎，而憲法更為「一國兩制」提供最有力的保障。這是一個很簡單的道理，即便從普通常識的角度也是容易明白的。

然而，直到最近，各方面都很少提到憲法在香港的適用性和法律效力的問題。其中最重要的原因是考慮到香港人的感受和憂慮。在基本法起草時期，由於港人對內地的社會主義體制會否在香港實行、香港的資本主義體系又能否維持下去抱有懷疑，中央一直以來極少對憲法在香港的適用性問題及憲法與基本法的關係作系統性論述，因此留下不少「想像空間」。

在應用基本法例如人大釋法時，中央也較少把基本法與憲法有機聯繫起來。以此之故，不少港人認為基本法是香港的「小憲法」，而國家憲法不在香港應用。有些人甚至以為，如果基本法與憲法發生衝突，應以基本法為準則。再有，長期以來，香港的反對派不斷明裏暗裏倡導一些錯誤法律觀點，更讓部分港人對「一國兩制」有不正確的理解。

回歸二十年多的實踐經驗表明，把憲法和基本法割裂或把憲法與基本法對立起來的觀點所產生的後遺症已清晰浮現，並為「一

國兩制」在香港全面準確實踐構成了嚴重障礙。當中包括國家觀念和民族意識的淡薄、對作為中國公民的責任不清楚、對「一國兩制」的歷史背景和法律依據不了解、對中央在「一國兩制」下的權力不明白或不承認等。那些不正確的觀點當然也同時為反對派奪取「一國兩制」話語權、策動港人與中央對抗、逃避港人對國家的責任、讓港人以為香港擁有單方面決定香港政治體制發展的權力等行為，創造了不少政治空間。

有見及此，近年來，中央開始意識到「國家憲法認識和意識缺位」對「一國兩制」在香港的實踐帶來種種困難，並着手予以糾正。2014年發表的《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書，清楚指出憲法的法律重要性，闡明了憲法與基本法的有機聯繫。白皮書認為，「憲法和香港基本法共同構成香港特別行政區的憲制基礎。憲法作為國家的根本法，在包括香港特別行政區在內的中華人民共和國領土範圍內具有最高法律地位和最高法律效力。香港基本法是根據憲法制定的、規定香港特別行政區制度的基本法律，在香港特別行政區具有憲制性法律地位」。這個基本立場已經多次為國家領導人確認和進一步闡述。



差不多在同一時間，習近平把「四個全面」定位為中共黨中央的戰略布局，「全面依法治國」位列其中。習近平在十九大報告中，強調中央要認真落實「依法治國」，並成立中央全面依法治國領導小組，加強對法治中國建設的統一領導，加強憲法實施和監督，推進合憲性審查工作，強化憲法解釋，維護憲法權威，使憲法成為最有權威的法律制度。毫無疑問，「依法治港」乃是「依法治國」在香港特區具體體現，而所指的「法」則是憲法和基本法。

十九大報告中又明確指出，全面準確貫徹「一國兩制」既是中國共產黨在建設新時代中國特色社會主義中關於治國理政和全面建設社會主義現代化強國的宏大戰略中的重要環節，也是實現中華民族偉大復興中國夢的要素。為了貫徹「依法治港」，不讓「一國兩制」在香港的實踐「變形」、「走樣」，始終沿着正確方向前進，而且行穩致遠，有迫切需要在香港大力推廣和弘揚國家憲法，讓廣大香港人對憲法、「一國兩制」方針和基本法有正確的認識。我認為，讓推廣憲法帶來良好效果，讓「一國兩制」在香



學者論衡

劉兆佳

港的實踐進入良性循環，可着重於下面幾個主題。

首先，要清晰樹立憲法中的「一國」觀念。「一國」明確指中華人民共和國，而非虛無的歷史、文化、社會或民族中國。只有在「一國」之下才有「兩制」，「一國」高於「兩制」並統領「兩制」。香港人必須對國家效忠，絕對不容許把國家與香港對立起來，或者把香港凌駕於國家之上，也必須認識到內地與香港共同構成「命運共同體」和「利益共同體」。內地法律學者韓大元指出，「從憲制和法律的角而言，『一國』的前提要素之所以被輕視和忽略，很大程度上是由於憲法與特別行政區的實踐相互脫離，沒有充分認識到基本法合憲性的意義以及忽略基本法實踐中的憲法元素」。

第二，「一國兩制」方針是中國共產黨提出來的重大國家政策，是建設中國特色社會主義的重要組成部分。「一國兩制」是國家長遠發展戰略的一個重要部分，而保持香港的繁榮穩定則是必要的手段。「一國兩制」並非是中英兩國磋商得來的結果，更不是來自英國人的建議。「一國兩制」讓國家得以用和平方式從英國手中收回香港，從而順利解決了歷史遺留下來問題。

中央權力合法性不容置疑

第三，突出香港的高度自治權力來自中央按照憲法以法律形式的授予，絕非來自香港本身，更非來自《中英聯合聲明》。但高度自治不是完全自治，香港絕對不是「獨立」或「半獨立」政治實體。

第四，憲法作為國家的根本大法不但在內地適用，也在香港適用，憲法和基本法共同構成香港特區的憲制基礎和高度自治的權力來源。憲法在香港特區的效力不限於憲法第三十一條。基本法第十一條規定，「根據中華人民共和國憲法第三十一條，香港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，均以本法的規定為依據」。按照這項條款，憲法內涉及其他範疇的條款在香港應該適用，尤其是那些涉及到「國防、外交、國家統一和領土完整」的條款。

第五，當然，在「一國兩制」下，內地的社會主義制度不在香港實施，但這不表示港人不需要尊重和維護國家的制度與利益。憲法的序言清晰說明中國共產黨在國家的領導地位，因此香港人必須予以承認和尊重。憲法第一條規定，「社會主義制度是中華人民共和國的根本制度。禁止任何組織或者個人破壞社會主義制度」。憲法第四條則規定，「禁止破壞民族團結和製造民族分裂的行動」。因此，任何危害中國共產黨的執政地位、破壞內地的社會主義制度、分裂國家和製造民族衝突的行為都是違反憲法的行為。

港人需承擔國家公民責任

第六，香港人和內地同胞雖然在不同社會制度下生活，但在憲法下都是中華人民共和國的公民，都必須擔負起中國公民對國家和民族的責任。憲法第五十二條規定，「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」。憲法的五十四條則規定，「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」。基本法第二十三條要求香港特區要自行立法維護國家安全。然而，即便沒有基本法這項要求，按照憲法，港人也有法律責任維護國家安全和領土完整。

第七，明確說明中央在「一國兩制」下的權力主要來源於憲法，因此其權力的合法性不容置疑。其實，憲法第三十一條早已規定，「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」。基本法第十一條給予中央權力制定香港特區的各種制度，包括政治制度和選舉安排。當然，中央還享有處理國防和外交等涉及國家層面但不屬於香港特區高度自治範圍的事務的權力。同時，憲法也授予中央依據憲法對基本法在香港的實施進行合憲性審查的權力。反對派經常質疑中央在香港政制發展上的主

導權和決定權，對此憲法第三十一條其實已經給予了明確的答覆。

第八，通過憲法的推廣和教育，特別結合憲法的序言部分，加深港人認識國家的近代歷史，尤其是中國共產黨帶領國家和人民走向獨立、自主和富強的艱苦歷程及取得的成就。從而讓港人特別是年輕一輩對「一國兩制」的初心、目標和內涵有全局性和歷史性的理解，以至對香港歷史乃至中國歷史的一部分有深切的體會。

第九，強調港人不但有尊重和遵守基本法的責任，也有尊重和遵守憲法的責任。通過對憲法的認識，港人會更了解基本法，也會更深刻領悟到中央和內地同胞對國家主權和領土完整的執著。

最後，增加港人尤其是年輕人對國家的基本政治、經濟和社會制度、中國共產黨的領導地位和國家的發展戰略的認識。

總的來說，要實施好「一國兩制」，必須同時維護憲法和基本法的權威，而部分基本法條款尤其是涉及到國家層面問題的條款，可通過憲法來更好理解。所以，提升港人對國家憲法的認識、尊重和遵守「一國兩制」的全面準確實施，具有積極意義。

香港回歸祖國二十年來，「一國兩制」的實踐遇到的最大障礙，是部分港人尤其是反對派無視國家憲法、從「香港乃獨立政治實體」角度詮釋「一國兩制」、對基本法缺乏尊重、執意把基本法和國家憲法對立起來、不願負起維護國家主權和領土完整的責任、不時否定和挑戰中央在香港的管治權力、不斷挑起港人與中央的對抗，甚至尋求外部勢力介入香港和內地事務。

通過在香港大力推廣和弘揚國家憲法，將有利於在香港建立對「一國兩制」的正確認識，糾正部分港人對「一國兩制」的誤解，這肯定對「一國兩制」在香港的全面準確貫徹有正面作用。

香港中文大學社會學榮休講座教授、全國港澳研究會副會長



與「兩會」撞期造成政治問題

選管會選擇三月十一日，考慮到避開了農曆新年，因為大家都在放假，沒有時間去操作選舉事務或者留意有關選舉的宣傳，這是對的。又考慮到學校要考試，借出場地可能不方便，這也是對的。但偏偏就不考慮這期間與「兩會」撞期的問題，即是說香港的問卷都是大問題，「一國」事務統統不是問題？這就是香港的高度自治活動要「讓路」。今次事件可以加強香港社會此意識，亦未嘗不是好事云云。

考慮「一國」地位是憲制要求

香港的選舉，其實就是落實全國人大通過的基本法所規定的憲制安排，香港選舉的法律地位，絕對不可能高過全國人民代表大會。正因為如此，特別行政區的行

議論風生

陳光南

政府上周刊憲，宣布於明年三月十一日舉行立法會補選，但日子與全國兩會撞期。建制派陣營連日批評選管會不懂國家政治傳統，不理會「一國」，做法極其不妥。

實際上，根據選舉管理委員會的說法，選管會是獨立機構，而且是非政治性機構，所以要嚴格按法例盡快進行補選，政府由頭至尾尊重選管會的決定。雖然有人提出過，三月十一日的補選日期與全國「兩會」日期相撞，造成政治影響。但選管會最終還是決定維持原狀。政府消息人士還說，選管會決定補選日期時，既要考慮憲法例要求，又有其他實際掣肘，例如農曆年假、學校考試等，最終只剩下三月十一日最切實可行，強調當中沒有政治考量。香港主流社會對「兩會」的確未有太大感覺，亦不覺得「兩會」期間香港的重大政治活動要「讓路」。今次事件可以加強香港社會此意識，亦未嘗不是好事云云。

這種思想，其實流露出了公務員系統的思想，落實「一國兩制」，香港自己願自己就行了，對「一國」的嚴肅問題怎樣處理，香港在「一國」中的憲制地位是什麼、怎樣尊重「一國」，可以完全不去考慮和計算後果。

有些選民還直氣壯地反問，「安排在三月十一日，是否影響到一些人的選舉利益或者選舉結果？」言下之意，選管會一定是中立的，獨立的，非政治性的，選管會一定不會考慮建制派的選舉利益問題，反正是一視同仁，證明選管會嚴格按照法律辦事，不偏不倚。以為這樣一來，就可以堵住建制派派派的嘴巴，讓他們不要再發為撞期不緊要，不考慮「一國」也不緊要，反正香港過去二十年都是這麼做的。然而，這正是過去二十年都是這麼做的過程中出現波折的重要原因。

某任選管會主席，自稱是中立的、獨立的。但退任之後，他發表的政治言論，卻讓香港市民「大開眼界」。例如，他談到如何看待「佔中」的態度時說，「若年輕五十年我一定去」。這說明一個問題，一個受過法律訓練的法官，可以完全不講法治原則，不講法律。如果選舉管理委員會的主要負責人這種心態，他會怎樣面對參選人？今後會否再產生立法會和基本法的問題？今後會否再產生立法會和國家統、主權，又造成另外一次補選？

現在越來越多的香港市民會問：為什麼會出現補選？選管會落實基本法的角色是怎麼樣的？難道一句「中立」就可以把責任推卸得一乾二淨？

美國勿將朝鮮逼入死角

國際觀察

延靜

中國一貫主張，朝鮮半島問題應通過外交手段即對話協商解決，反對動用軍事手段。現在，事態發展越來越證明了這一點。

朝鮮發展核武是死路一條，不僅無助於半島問題的解決，反而加劇了半島和東北亞的緊張局勢，受到國際社會的譴責。但反觀美國，對朝鮮一味制裁和施壓，妄圖以壓促變，甚至準備動武，也非解決問題之良策。

日前，美國常駐聯合國代表黑利於紐約舉行的緊急會議上，呼籲各國切斷與朝鮮的外交和貿易關係，以進一步向朝鮮施壓。此前，美國已再次給朝鮮戴上「支恐國家」的帽子，隨後美國政府還決定對朝鮮實施新一輪的單邊制裁。用特朗普的話說，對朝鮮「最大限度施壓」。

美國對朝政策，從根本上說，就是要將朝鮮逼入死角。美國早就試圖在朝鮮半島動武，只是礙於地緣政治，沒有下定最後決心。美國妄圖扼殺朝鮮政權，也早就暴露無遺。這次黑利說的再清楚不過，「如果發生戰爭，朝鮮政權將被徹底摧毀」。

朝鮮治國理政，確實與很多國家不同。而且，朝鮮是一個小國，經濟發展水準不高，國力相對薄弱。但不能因此小視其存在，更不能對其不平等相待。世界上國家很多，有大國，也有小國，有強國，也有弱國。但無論如何，國與國都是平等的，應一視同仁。

其實朝鮮很早就希望與美國改善關係。上個世紀七十年代，金日成就曾見過訪問朝鮮的美國記者，表示希望改善與美國的關係。其後，朝鮮最高人民會議還致信美國國會，呼籲雙方改善關係。中國也曾為朝美改善關係進行過斡旋。可惜這些努力都遭到美國方面的拒絕。

進入上世紀九十年代，朝美會就核問題舉行過會談，也取得一些成果。進入本世紀，中國為了朝鮮半島的和平穩定，出面主持朝核六方會談，初期也取得積極成果。但由於朝美之間缺乏基本信任，這些成果都未能認真執行，付諸東流。

朝鮮半島局勢不斷升溫，出路還是外交手段對話和談判。中國俗話說，「物極必反」。解決朝鮮半島問題，軍事手段不是選項。如果美國一味制裁施壓，甚至試圖動武，到頭來自身可能遭到不測，美國應三思。

原資深外交官

補選安排豈能不考慮「一國」？

資深評論員