

基本法秩序對國家憲法秩序的影響

姬朝遠*

1982年12月4日第五屆全國人民代表大會第五次會議通過、1982年12月4日全國人民代表大會公告公佈施行的《中華人民共和國憲法》及1988年、1993年、1999年、2004年產生的《中華人民共和國憲法修正案》；1990年4月4日第七屆全國人民代表大會第三次會議通過、1990年4月4日中華人民共和國主席令第二十六號公佈、自1997年7月1日起施行的《中華人民共和國香港特別行政區基本法》；中華人民共和國第八屆全國人民代表大會第一次會議於1993年3月31日通過、1993年3月31日中華人民共和國主席令第三號公佈、自1999年12月20日起實施的《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》是中國改革開放30餘年來重大的憲法事件。香港和澳門主權的回歸、特別行政區“一國兩制”新秩序的形成開啟了中國憲政史嶄新的一頁。其中，特別行政區制度的建立及基本法的全面實施，不僅構成了中國憲法秩序的一部分，而且在人權、法治、民主等方面，對於中國憲法秩序產生了重要的正面影響。

一、中國憲法規範的歷史變遷

國家的憲法規範既包括歷史上曾經公佈的各種憲法典或者憲法性檔、憲法慣例，亦包括現實有效的憲法典和各種憲法性檔和憲法慣例。這裡僅就主要憲法性檔進行梳理。

（一）舊中國主要的憲法規範

從清末預備立憲以來，中國出現的憲法性檔主要有：1906年9月4日《宣誓預備立憲先行厘定官制諭》¹；1907年9月8日《欽定憲法大綱》、《議院法要領》、《選舉法要領》、《逐年籌備憲政事宜清單》²；《重大信條十九條》（1911年）；《中華民國臨時約法》（1912年）；《中華民國憲法》（1923年）；《中華民國訓政時期約法》（1931年）；《中華民國憲法》（1946年）。³

舊中國憲法規範中，清代的憲法檔，旨在維護民主潮流中的君主權力。中華民國時期的憲法檔旨在建立一個民主共和國。遺憾的是，由於缺乏一個強有力的政黨領導，在軍閥買辦的操持下，《中華民國憲法》只能是一紙空文，直到國民黨退守臺灣的半個世紀裡，《中華民國憲法》之秩序也沒有最終形成。現實的臺灣出現了台獨政黨並上臺執政，宣告了《中華民國憲法》的名存實亡。

（二）新中國的憲法規範體系

新中國憲法體系的形成可以追溯到《中華蘇維埃共和國憲法大綱》（1934年）、《陝甘

* 澳門理工學院副教授，研究方向：憲法學、行政法學、刑事訴訟法學。

寧邊區憲法原則》(1946年)。

新中國成立後的憲法檔主要包括：《中國人民政治協商會議共同綱領》(1949年)；《中華人民共和國憲法》(1954)；《中華人民共和國憲法》(1975)；《中華人民共和國憲法》(1978)；《第五屆全國人民代表大會第二次會議關於修正〈中華人民共和國憲法〉若干規定的決議》(1979年)；《第五屆全國人民代表大會第三次會議關於修正〈中華人民共和國憲法〉第四十五條的決議》(1979年)；《中華人民共和國憲法》(1982年)及《中華人民共和國憲法修正案》(1988年)、《中華人民共和國憲法修正案》(1993年)、《中華人民共和國憲法修正案》(1999年)、《中華人民共和國憲法修正案》(2004年)。

1. 《中國人民政治協商會議共同綱領》

1949年10月1日，毛澤東主席宣佈中華人民共和國成立。這一建國的重大歷史事件中，對於新中國的“國號”、“國體”、“政體”、“政權架構和組織”“社會制度”、“經濟制度”、“文化制度”、“經濟制度”、“公民權利與義務”、“外交政策”等建國基本問題的回答，均由1949年9月29日中國人民政治協商會議第一屆全體會議通過《中國人民政治協商會議共同綱領》(下稱《共同綱領》)承擔。

《共同綱領》分序言和總綱、政權機關、軍事制度、經濟政策、文化教育政策、民族政策、外交政策，7章60條。主要內容有：

第一，關於國體。國體是關於國家權力屬於誰的問題、國家由誰當家作主的問題。中華人民共和國為新民主主義即人民民主主義的國家，實行工人階級領導的、以工農聯盟為基礎的、團結各民主階級和國內各民族的人民民主專政；中國人民民主專政是中國工人階級、農民階級、小資產階級、民族資產階級及其他愛國民主分子的人民民主統一戰線的政權，而以工農聯盟為基礎，以工人階級為領導。

第二，關於政體。政體回答的是國家政權組織形式。國家政權屬於人民。人民行使國家政權的機關為各級人民代表大會和各級人民政府。各級人民代表大會由人民用普選方法產生。各級人民代表大會選舉本級人民政府。各級人民代表大會閉會期間，本級人民政府為行使本級政權的機關。中國人民政治協商會議為人民民主統一戰線的組織形式，在普選的全國人民代表大會召開以前，行使全國人民代表大會的職權；

第三，關於人民權利、義務。人民依法有選舉權和被選舉權，有思想、言論、出版、集會、結社、通訊、人身、居住、遷徙、宗教信仰及示威遊行的自由等權利；有保衛祖國、遵守法律、遵守勞動紀律、愛護公共財產、應徵公役兵役和繳納賦稅的義務；

第四，關於法律制度。廢除國民黨反動政府一切壓迫人民的法律、法令和司法制度，制定保護人民的法律、法令，建立人民司法制度。

第五，關於軍事制度。建立統一的軍隊，受中央人民政府人民革命軍事委員會統率；實行民兵制度；

第六，關於經濟政策。經濟建設的根本方針，是以公私兼顧、勞資兩利、城鄉互助、內外交流的政策，達到發展生產、繁榮經濟之目的。規定了國營經濟、合作社經濟、國家資本主義經濟的性質、地位和國家應採取的政策；還對土地改革、發展工業、農業、交通、商業、合作社及金融、財政、稅收等政策作了具體規定；

第七，關於文化教育政策。文化教育為新民主主義的，即民族的、科學的、大眾的文化教育；並對社會公德、發展自然科學、社會科學、文學藝術、教育、體育、衛生、新聞出版作了規定；

第八，民族政策和外交政策。

由此可以看出，《共同綱領》是新中國成立的“大憲章”、新中國第一個憲法性檔。《共同綱領》對新中國政治、經濟和文化等方面的規定，指明了新中國的新民主主義社會性質，同時也指明了新民主主義社會是逐步向社會主義社會過渡的社會。《共同綱領》作為新中國的根本大法，起著臨時憲法的作用。劉少奇在中國人民政治協商會議第一屆全體會議上指出，《共同綱領》當時就是全國人民的大憲章”。⁴

《共同綱領》第13條規定，在普選的全國人民代表大會召開以前，由中國人民政治協商會議的全體會議執行全國人民代表大會的職權，制定中華人民共和國中央人民政府組織法，選舉中華人民共和國中央人民政府委員會，並付之以行使國家權力的職權。在普選的全國人民代表大會召開以後，中國人民政治協商會議得就有關國家建設事業的根本大計及其他重要措施，向全國人民代表大會或中央人民政府提出建議案。新中國第一個憲法檔，“普選”的規定突出體現了新生政權的民主特色。⁵

2.1954年《中華人民共和國憲法》

1954年9月20日第一屆全國人民代表大會第一次會議通過了《中華人民共和國憲法》。1954年《中華人民共和國憲法》是在《共同綱領》基礎上產生的中華人民共和國第一部正式的憲法典，肯定了《共同綱領》所確立的基本政治制度、國體、政體等。

但是1954年憲法產生過程中，存在著一些問題：一是大會準備不足，作為一個大國的第一屆全國人民代表大會，全部的提案只有39項，而且提案品質不高。比如，一位名叫石增榮的人提出的議案名稱是“眼科醫生要加倍努力，做好衛生工作，提高生產效率”；二是專業性不夠。中國的高等教育，從清末開始，法科最為發達，然而在制憲的時候，中國的法學人才基本沒有得到重用。像倪征燠、羅隆基、史良、韓德培、張奚若等著名的法學家都沒有參與，具有制憲經驗的沈鈞儒、韓幽桐也不沾邊。只有周鯁生和錢端升

參與，但只是顧問。起草工作由毛澤東加上陳伯達、田家英和胡喬木三個秀才；三是雖然參考了其他國家的憲法文本，但基本上是蘇聯憲法的仿製版；四是政治氣候開始緊張。在應蘇聯的建議儘早制憲的半年多時間裡，各項運動，特別是火爆的階級鬥爭形式開始讓一部分民主人士和他們所代表的人們尷尬和不安。逐漸地，在抗美援朝、“鎮壓反革命”、“統購統銷”等問題上，部分民主人士與執政黨的意見分歧開始凸顯。⁶因此，1954年憲法雖然是新中國第一部正式憲法典，仍存在一些不完善的地方。

3.1975年《中華人民共和國憲法》、

1975年1月17日中華人民共和國第四屆全國人民代表大會第一次會議通過的《中華人民共和國憲法》，學界習慣稱之為“1975年憲法”。這部憲法對1954年憲法做了大規模的變革。從憲政文明的視角看，這部憲法典是中國憲法進程的倒退。

4.1978年《中華人民共和國憲法》

1978年3月5日中華人民共和國第五屆全國人民代表大會第一次會議通過的《中華人民共和國憲法》，學界習慣稱之為“1978年憲法”。這部憲法典對中國的建設造成了很大的破壞，是中國憲法發展的又一次倒退。例如，這部憲法第45條規定：“公民有言論、通信、出版、集會、結社、遊行、示威、罷工的自由，有運用“大鳴、大放、大辯論、大字報”的權利”，為階級鬥爭擴大化推波助瀾。

5.1982年《中華人民共和國憲法》

1982年12月4日第五屆全國人民代表大會第五次會議通過的《中華人民共和國憲法》，學界習慣稱之為“1982年憲法”。之後經過了1988年、1993年、1999年、2004年四次以《中華人民共和國憲法修正案》的方式修訂。

1982年憲法是指導中國特色社會主義建設的根本大法，這部憲法的修正和全面實施，引領者中國特色社會主義事業取得巨大成就。是目前指導國家生活的根本大法。特別是因應香港和澳門的主權回歸大事，這部憲法的第31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。

“1982年憲法”頒佈和實施以來的35年裡，中國社會主義建設取得了巨大成就，中國的民主法治建設、經濟文化建設等領域的實踐充分表明，這部憲法是一部適合中國國情，實現中華民族偉大復興“中國夢”的好憲法。這部憲法必將為中國實現2014年11月，習近平主席提出的“全面建成小康社會”、“全面深化改革”、“全面推進依法治國”、“全面從嚴治黨”的宏偉藍圖。

第一，這部憲法確立了特別行政區制度。憲法第31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，

為之後的香港和澳門特別行政區的建立提供了憲法依據，使中國的行政區劃發生了重大的變化。

第二，這部憲法肯定了中國國家建設的理論新成果，將“鄧小平理論”、“三個代表”重要思想、“科學發展觀”寫進憲法，是對新的歷史條件下中國社會主義建設對於新理論期待的、符合國情和時代需要的科學回應。

第三，這部憲法開啟了中國社會主義市場經濟的時代華章。1988年通過的憲法修正案第1條規定，國家允許私營經濟在法律規定的範圍內存在和發展。私營經濟是社會主義公有制經濟的補充。國家保護私營經濟的合法的權利和利益，對私營經濟實行引導、監督和管理。第2條規定，任何組織或者個人不得侵佔、買賣或者以其他形式非法轉讓土地。土地的使用權可以依照法律的規定轉讓。為之後開啟的社會主義市場經濟建設提供了明確的法律依據。之前中國長期的純粹計劃經濟狀態，給中國的民生造成了重大的災難。私營經濟合法化，土地使用權的轉讓，極大地激發了全社會經濟建設的主動性、積極性和創造性。之後的修正案中，社會主義市場經濟的提出更為中國經濟的發展提供了根本的憲法依據。

第五，將“法治”和“人權”寫進憲法。1999年憲法修正案第13條提出中華人民共和國實行依法治國，建設社會主義法治國家。彰顯了中國共產黨找到了治國理政的真正法寶。此後，中國社會主義法律體系逐漸形成，並不斷完善。中國法治建設有力地促進了“富強、民主、文明”國家根本任務的實現。依法治國、執法為民、公平正義、服務大局、黨的領導五個方面社會主義法治理念的闡釋，促進全社會全面認識中國法治的基本面貌和根本特徵。

2004年憲法修正案，將“國家尊重和保障人權”寫進憲法，可以說是中國社會主義建設中的一個重大歷史事件。標誌著中國憲法文化和憲政實踐進入歷史新紀元。因為新中國成立以來，在極左思潮的影響下，官方一直把“人權”視為“資本主義”的專利，西方社會也習慣以“人權”為藉口攻擊中國的社會主義建設。

把“人權”寫進憲法，至少有以下幾大涵義：(1) 突出了人權在憲法中高於一切的神聖地位，侵犯人權就是違憲；(2) 人權入憲，將增強全民“知權”、“愛權”和維權意識；(3) 保障人權，主要是要保障弱者、弱勢群體的權利；(4) 保障人權，要求保障所有法定的和非法定的人權。憲法保障的人權不限於憲法已列入的一些公民的權利，而且含蓋了憲法所未列舉的、而為人人所應有的(合理的)其他人權和權利。(5) 人權入憲有利於加強國內與國際人權的雙重保障。納入保障人權的原則條款，還可視為我國對加入幾個國際人權條約在憲法上的承諾。我國迄今已加入近20個有關國際人權條約，其中特別是已由

全國人大常委會批准的《經濟、社會、文化權利國際公約》和已由政府簽署的、尚未批准的《公民權利和政治權利國際公約》。人權入憲當然也是向國際社會鄭重表明，我國對已加入的國際人權條約的負責態度和承擔履行的義務，也有助於我國人權事業納入國際保護和監督。這是在憲法層次上宣佈“尊重和保障人權”應有之義。⁷

“法治”與“人權”的入憲，是中國現代文明秩序建構的核心元素和基本方向。當傳統中國的古老文明在晚清之際逐步衰弱且輝煌不再，中國面臨的最主要的問題，就是建立新的文明形態與文明秩序。當代中國建立的新文明秩序既是中國的，又是現代的。作為中國的文明秩序，意味著它要繼承以儒家文化為主體的中國傳統。而作為現代的文明秩序，它又必須認同和吸納民主、人權、法治、憲政這類現代性的價值與制度。在這個意義上，“法治”與“人權”入憲，正是代表了建構中國現代文明秩序非常重要的努力。就此而論，可以說，確認“法治”與“人權”原則的“憲法修正案”，“修正”了作為現代中國文明秩序之一大核心的法治秩序的座標、基準與方向。

“法治”與“人權”入憲，將“修正”中國的政體構造、憲制結構以及法律制度的安排。而完成這一“修正”的最重要的方式，就是根據“制度邏輯”來進行各個領域與層次的制度改革。惟有如此，才能將“法治”與“人權”嵌入到政治制度、政權構造即政體以及法律制度之中，從而使“法治”與“人權”的入憲成為不可動搖和改變的法治文明進程。⁸

（三）對中國憲法變遷史的基本評價

憲法和憲法秩序是近代以來政治文明的特有現象，從世界民主政治發展的基本歷史看，規制和制約公權力、擴大居民權利，保障人權是世界各國憲法的一個共同特徵。從世界各國的國內實踐看，憲法文本的形成又呈現出不同的發展樣態。有通過不徹底革命產生的妥協性質的憲法，例如英國的資產階級革命和憲法的誕生；有通過契約行為產生的契約性質的憲法，例如美國的《五月花號公約》、《獨立宣言》和《美國憲法》；有通過徹底的資產階級革命誕生的憲法，例如法國的《人權宣言》和《法蘭西共和國憲法》。

1905年起，中國立憲歷史已經經歷 112 餘年，可以大致分為三個階段：清末階段、中華民國階段和中華人民共和國階段。憲法文本內容呈現出不斷進步的態勢。其中，中華民國憲法文本是對清末憲法文本的超越，民國憲法文本第一次否定了君權，確認了民權和民主體制。例如，民國元年三月十一日公佈的《中華民國臨時約法》規定：中華民國由中華人民組織之。（第 1 條）中華民國之主權屬於國民全體。（第 2 條）中華民國以參議院、臨時大總統、國務員、法院行使其統治權。（第 4 條）

新中國的憲法是對中華民國憲法的革命性變遷，新中國憲法創制完全否定以“六法

全書”為代表的中華民國法律制度，另起爐灶，經歷了非常坎坷的發展歷程：1949年《共同綱領》的精神是人民民主專政和民主聯合政府。《共同綱領》所建構的中國權力架構體現了聯合政府色彩：全國政協5位副主席中，民主人士4人；中央人民政府副主席6人，其中民主人士3人；中央人民政府委員56人，其中民主人士28人；政務院副總理4人，其中民主人士2人。在各部部長中，民主人士占三分之二之多，達到20位，而且最高法院院長也是民主人士沈鈞儒。中央如此，地方各級政府也存在類似情況。⁹

從實質意義看，1949年《共同綱領》就是新中國的第一部憲法典。因為這部憲法典為之後“中華人民共和國”的成立和政權組織，提供了憲法依據。相比之下，1954年憲法則是對1949年《共同綱領》的繼承和修改。

1954年憲法的精神是向“蘇聯模式”的社會主義過渡；1975年憲法和1978年憲法的精神是階級鬥爭和“無產階級專政下繼續革命”；1982年憲法的精神是“撥亂反正”。¹⁰1982年大修的《中華人民共和國憲法》文本是中國憲法的最新形態，彰顯了中國憲法的最高水準和中國特色。

撥亂反正後的1982年《中華人民共和國憲法》的實施，使中國的面貌為之一新。這部憲法確認了人民主權，確認了中國共產黨的領導地位，確立了新中國憲政秩序的靈魂：中國社會主義革命和建設中，必須堅持四項基本原則，即堅持社會主義道路，堅持無產階級專政即人民民主專政，堅持共產黨的領導，堅持馬列主義毛澤東思想。1982年憲法頒佈以來，歷經1988年、1993年、1999年、2004年的《中華人民共和國憲法修正案》，使憲法適應了建設有中國特色社會主義事業的時代需要。

港澳的回歸，作為香港和澳門回歸祖國後的憲制性法律，是中國憲法秩序的新發展，是中國政治文明的新創舉，具有重大的現實意義和國際意義。

二、《香港基本法》、《澳門基本法》的雙重法律地位。

何為“憲制性法律”？“憲制性法律”與“憲法”有什麼區別？《香港基本法》和《澳門基本法》在國家法律體系居於什麼樣的地位，這是“一國兩制”實踐給中國憲法學帶來的新課題。對於特別行政區的法律秩序而言，基本法是特別行政區憲制性法律；對於國家憲法秩序來講，基本法是國家法律體系的基本法律。

首先，《澳門基本法》不是一部憲法典，儘管這部法典規範的是特別行政區的政治制度、權力架構與組織制度、居民基本權利制度、基本經濟制度、社會文化制度，但這些內容只是特別行政區層面的，不是國家層面的。

其次，《澳門基本法》和一般意義上的法律不一樣，這部法典確立了特別行政區實施的社會制度、政治制度、經濟制度、文化制度，確認了澳門居民的基本權利，明顯具有

憲法典內容的特徵。

第三，從國家憲法秩序的角度看，《澳門基本法》既是國家的基本法律、又是特別行政區**憲制性法律**，理由是顯而易見的：

(1) 對特別行政區“一國兩制”實踐做出了區別於國家憲法基本政治制度的特殊制度安排，這樣的立法權力來自於憲法第 31 條的憲法授權。

特別行政區的權力架構、社會制度、經濟制度、司法制度、立法制度等項制度安排完全和祖國主體的社會主義制度不同，從而構成對憲法相關條文的不同規定。例如，特別行政區的公權力分為行政權、立法權和司法權，實施司法獨立和司法終審；再如，特別行政區居民的基本權利比較全面，可以說是世界人權保障的楷模和樣板。《澳門基本法》第 40 條規定，《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於澳門的有關規定繼續有效，通過澳門特別行政區的法律予以實施。特別行政區居民的基本權利保障內容比內地公民權利保障範圍大。但是，這些立法具有明確的憲法第 31 條授權，所以基本法在國家法律體系中屬於基本的法律。¹¹

(2) 在國家法律體系中，基本法構成基本的法律，應該歸類於“地方組織法”的法律部門。祖國內地的地方權力機關和政府的組織，依據的是憲法部門法《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》。相比之下，國家並沒有出臺關於特別行政區的《特別行政區政府組織法》，而是以《香港基本法》、《澳門基本法》的形式，建構了我國行政區劃的新類型“特別行政區”。從這個意義上看，《香港基本法》、《澳門基本法》又是特別行政區的政府組織法。

(3) 從基本法在澳門法律體系中的地位看，《澳門基本法》構成了澳門法律秩序的憲制性法律。《澳門基本法》第 11 條規定，“根據中華人民共和國憲法第三十一條，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、立法和司法方面制度，以及有關政策，均以本法的規定為依據。澳門特別行政區的任何法律、法令、行政法規和其他規範性檔均不得同本法相抵觸。”

基本法作為特別行政區憲制性法律，並不能完全替代憲法，而成為特別行政區的根本大法。國家憲法的根本大法地位針對的是國家主權的全部區域。在特別行政區，國家憲法仍然發揮著根本大法的效力。

三、特別行政區基本法秩序彰顯了中國憲法秩序的進步

從國家憲法秩序的全域看，《澳門基本法》、《香港基本法》下的特別行政區秩序構成國家憲法秩序的有機組成部分。因此，基本法對於國家憲法秩序的影響是顯而易見的：

(一) 彰顯了制度共和精神

“一國兩制”通過基本法確認和實施，變成活生生的特別行政區制度現實，消弭了國際社會對於中國特色社會主義的偏見，彰顯了中國政府對國家治理的深謀遠慮和政治文明的創見精神。1980 年代解決香港問題和澳門問題的中英談判、中葡談判，面臨的是東西方兩大敵對陣營的意識形態對立世界政治形勢，當時冷戰處於還沒有結束，世界主題仍然停留在“戰爭與和平”狀態。中國共產黨第二代“領導核心”、中國改革開放的總設計師鄧小平提出的“一國兩制”解決港澳問題的重大方針，對於當時的國際社會是一項不小的意識形態“革命”。

中國解決香港問題和澳門問題“一國兩制”方針提出的 1980 年代，正處於時代主題從“戰爭與和平”逐步向“和平與發展”轉化。¹²中國的“一國兩制”在特別行政區的全面實施，是新的時代主題下兩大制度相互借鑒的國際範例。

《中英聯合聲明》與《香港基本法》、《中葡聯合聲明》與《澳門基本法》的頒佈，向全世界表明，中國人民有智慧、有雄心，博采世界政治文明的有益經驗，建設具有“一國兩制”特色的、國際領先水準的“自由港”、“特別行政區”。

（二）拓展了地方自治視野

《聯合國憲章》第七十三條規定：“聯合國各會員國，於其所負有或擔承管理責任之領土，其人民尚未臻自治之充分程度者，承認以領土居民之福利為至上之原則，並接受在本憲章所建立之國際和平及安全制度下，以充分增進領土居民福利之義務為神聖之信託，且為此目的：

（子）于充分尊重關係人民之文化下，保證其政治、經濟、社會及教育之進展，予以公平待遇，且保障其不受虐待。

（醜）按各領土及其人民特殊之環境、及其進化之階段，發展自治；對各該人民之政治願望，予以適當之注意；並助其自由政治制度之逐漸發展。

（寅）促進國際和平及安全。

（卯）提倡建設計畫，以求進步；獎勵研究；各國彼此合作，並於適當之時間及場合與專門國際團體合作，以求本條所載社會、經濟及科學目的之實現。

（辰）在不違背安全及憲法之限制下，按時將關於各會員國分別負責管理領土內之經濟、社會及教育情形之統計及具有專門性質之情報，遞送秘書長，以供參考。本憲章第十二章及第十三章所規定之領土，不在此限。”¹³

《中華人民共和國憲法》第 4 條規定，各少數民族聚居的地方實行區域自治，設立自治機關，行使自治權。第 111 條規定，城市和農村按居民居住地區設立的居民委員會或者村民委員會是基層群眾性自治組織。地方自治是國家治理的基礎工作。

中央通過基本法的方式建立特別行政區，授權特別行政區“一國兩制”、高度自治，是新中國地方自治的嶄新實踐。

（三）開啟了人權全面保障

近代以來，隨著民主憲政的全球化展開，通過公權力的運作，加快國內建設，促進人權保障，是世界各國政府主要的施政路向之一。法國的《人權宣言》（1789年）；美國的《獨立宣言》（1776年）；《聯合國人權憲章》（1948年）；《歐洲人權公約》（1950年）；《公民權利和政治權利國際公約》（1966年）；《經濟、社會及文化權利國際公約》（1966年）、《美洲人權公約》（1969年）等國際人權文獻，彰顯了人類的共同理想。

中國的香港特別行政區、澳門特別行政區“一國兩制”實踐中，對於居民基本權利的保障，為世界人權保障事業樹立了一面旗幟。例如，《澳門基本法》第40條的規定：《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於澳門的有關規定繼續有效，通過澳門特別行政區的法律予以實施。《香港基本法》第39條也做了同樣的規定。香港特別行政區的《香港人權法案條例》（《香港法例》第383章）、《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》、《家庭崗位歧視條例》、《個人資料（私隱）條例》，切實地配合了這些國際人權條約的實施。¹⁴

（四）豐富了法治建設經驗

“法治”是與“人治”、“威權”、“專制”相對立的治理形態。在英文的表達上對應的是“rule of law”，人治狀態下的依法治理對應的英文是“rule by law”，二者存在著本質的區別。人治狀態下的“依法治理”，就是誰有權，誰就有權制定規則，若有誰冒犯權貴，權貴們可以“出臺個辦法治死誰！”，這個“辦法”就是權貴們的法律。民主政治狀態下的“法治”，就是“法律的統治”，任何政黨、組織和個人，均須在法律下生活。任何主體沒有法外特權。

對於“法治”或者“rule of law”，法學家們普遍主張“良法之治”，亞里斯多德明確贊成法治，他認為，法治應包括兩重意義：已成立的法律獲得普遍的服從，而大家所服從的法律又應該本身是制定得良好的法律¹⁵。這裡的“普遍服從”，意指無論是統治者還是被統治者，均無一例外地接受法律的統治，不能有法外特權和例外。

實現法治，必須公權力組織必須堅持“分權原則”。正如孟德斯鳩所講，為了預防權力腐敗，必須以權力制約權力。如果權力不能分別設立，個別部門獨攬立法權、行政權和司法權，就會出現法在人下的悲慘結局。如果立法權和行政權合二為一，執行者就握有制定規則的權力；如果行政權與司法權合二為一，執行者就擁有了專斷的權力，如果三種權力歸於一人或者一個機構行使，法治精神就蕩然無存。因為，這種情形下，專

治和威權就不可避免。特別行政區行政權、立法權和司法權的分別設置，為法治的建設奠定了權力架構基礎。

另一方面，中央通過基本法，將司法終審權授予特別行政區，從而確保了特別行政區司法獨立之傳統。《澳門基本法》第2條，中華人民共和國全國人民代表大會授權澳門特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。《香港基本法》第2條規定，全國人民代表大會授權香港特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。司法獨立傳統的繼續發揚，對於特別行政區法治建設具有重要的保障作用。

特別行政區的建立，港澳社會進入了“一國兩制”法治新紀元。雖然特別行政區法治剛剛起步，尚存在一些問題，但隨著“一國兩制”實踐的深化，其法治建設經驗必將促進祖國內地的法治建設。

（五）契合了國家和平統一進程

國家和平統一進程，性質上就是兩岸四地的中國人形成新國家契約的歷史過程。沒有相互認可的政治期待，就沒有持久穩定的國家統一。只有採取一切措施，促進兩岸四地的社會往來，才能為統一契約的形成創造寬鬆的人文環境。

“一國兩制”下的澳門特別行政區、香港特別行政區，保留原有的法律制度和社會制度，這樣的法律制度和社會制度與臺灣社會具有共通性的一面，社會制度和法律制度方面的相互認同，成為澳門與臺灣關係、香港與臺灣關係密切經濟、貿易、社會往來的主要法制保證。“一國兩制”下的澳門、香港高度自治實踐，給臺灣居民一個近距離觀察“一國兩制”、體會國家主權的“理性”條件。

（六）嘗試了中國區際法治的先行先試

除了《中華人民共和國憲法》外，中國存在著多個憲法性檔，也可以稱之為憲制性法律。《香港基本法》、《澳門基本法》進一步豐富了中國憲法規範的具體內容，開闢了中國民主憲政的新思路，標誌著中國憲法規範的時代變遷和進步態勢。特別行政區設立和“一國兩制”實踐至少說明了中國憲法規範的如下進步：

首先，單一制國家內的地方公權力組織是可以採用不同的組織形式。依據憲法，我國的權力組織原則是民主集中制原則。地方各級人民代表大會是權力機關，這個權力機關產生地方政府和法院、檢察院。與祖國內地的地方權力架構不同，特別行政區的權力組織，根據權力性質進行了行政權、立法權和司法權的劃分，明確了司法獨立，帶有明顯的分權特徵。香港和澳門政制的分權實踐為我國地方民主政治發展提供了不同的模式，具有重要的憲法學意義。

其次，不同法治水準地區可以共競相發展。法治水準與社會物質生活條件密切相關，對於市場經濟發達地區，應該允許先行一步。任何一個大國的憲政進步，不可能一下子全面開花，必然要“循序漸進”。香港和澳門近代超過一個世紀的發展中，法制比較健全，市場比較成熟，社會對法治的認知程度比較高，繼續原有的法治傳統，對於特別行政區的繁榮穩定具有重要的戰略意義。“一國兩制”最大的特徵就是在法治剛剛起步的社會主義國家內，允許法治比較成熟的地區通過特殊的憲法制度設計，繼續得以發展。

第三，法治建設不以意識形態為由，排斥人類法治文明成就。無論是港英政府，還是澳葡政府，在香港和澳門推廣的都是富有西方色彩的法治文明。當然，回歸前的港英政府和澳葡政府推行“威權統治”，有法制無法治，廣大華人處於被統治的地位。但是，港英政府將英國的法制傳統引入香港，澳葡政府將葡萄牙法制體系延伸至澳門，這些做法對於回歸前長期處於封建狀態的香港和澳門，具有劃時代的意義。特別行政區“一國兩制”實踐中，創造性地延續了香港和澳門原有的法律制度。這種做法是對人類法治文明的繼承和發展。

四、結論

今天，《香港基本法》、《澳門基本法》正引領特別行政區“一國兩制”實踐全面展開。雖然實施不同的社會制度，特別行政區基本法秩序建構中的主權精神、人權精神、法治精神、權力制約精神與國家憲法一脈相承。

從時間上看，1982年憲法的出臺、及其1999年修改、2004年修改，與1997年香港回歸及《香港基本法》實施、1999年澳門回歸及《澳門基本法》實施，時間上具有前後關聯性。毋庸置疑，基本法所確認的廣泛的人權，在特別行政區的全面保障、基本法所延續的法制傳統和開啟的“一國兩制”法治實踐，至少說為憲法的修改提供正面影響。

從人口和地域看，香港特別行政區近734萬，澳門特別行政區近65萬，總數不過800萬，地域面積二者之和不足1200餘平方公里。比起祖國13億人口、960萬平方公里土地，特別行政區可謂區區一隅。然而，特別行政區“一國兩制”引起了全中國和全世界的密切關注。特別行政區的基本法秩序作為國家憲法秩序的一個有機組成部分，不僅深刻影響著國家的憲法秩序，而且影響著特別行政區的前程。

從憲法秩序的發展看，“一國兩制”下基本法秩序，正經歷“主權意識”與“自治意識”的有機結合期。當基本法秩序能夠傳承和實施國家憲法價值，既關注居民權利和本地發展利益，又顧及全國國民利益和捍衛國家利益的時候，基本法秩序就成為國家憲法秩序的成功實踐模式，對於祖國內地的地方憲政秩序建構就有了范式意義。

註釋：

- 1 張晉藩：《中國憲法史》（修訂本），中國法制出版社，2016年6月第1版，第88頁。
- 2 同注1，第126頁。
- 3 同注1，第438至第474頁。
- 4 郭世東：《共同綱領——新中國的大憲章》，載《江淮法治》2008年第21期第60頁
- 5 同注4，第60頁
- 6 張鳴：1954年憲法是怎麼來的——從共同綱領到1954年憲法，載《炎黃春秋》2014年第10期，第31頁至第32頁。
- 7 郭道暉：《人權觀念與人權入憲》，載《法學》2004年第04期第19頁至第20頁。
- 8 程燎原：再說“《憲法修正案》修正了什麼”——“法治”、“人權”入憲之斷想，載《現代法學》2012年11月第6期，第44頁、第48頁。
- 9 同注6，第29頁至第30頁。
- 10 劉山鷹：從《共同綱領》到五四憲法，載《炎黃春秋》2014年第9期，第46頁。
- 11 《中華人民共和國憲法》第62條明確的全國人大的立法權有三項：修改憲法；監督憲法的實施；制定和修改刑事、民事、國家機構的和其他的基本法律。
- 12 程玉海，林建華：《鄧小平關於時代問題的思想 and 意義》，載《中國特色社會主義研究》（京）2001年第3期。
- 13 聯合國憲章，載聯合國網站：
<http://www.un.org/chinese/aboutun/charter/preamble.htm>
- 14 楊允中：《“一國兩制”與現代憲法學》，澳門大學出版中心，1996年版，第7頁。
- 15 [古希臘]亞里斯多德：《政治學》，吳壽彭譯，商務印書館第199頁。