

深入認識憲法 全面準確落實「一國兩制」

李慧琼 全國人大常委 立法會議員

12月4日是國家憲法日。深入認識國家憲法，對香港市民全面準確理解和落實「一國兩制」有重要意義。憲法說明，創設特別行政區、建立特別行政區的制度，權力在中央。香港社會各界須持續加強對國家憲法的認識，準確把握中央全面管治權和特區高度自治權的關係，這樣才能推動「一國兩制」行穩致遠。

香港基本法和「一國兩制」的方針是以憲法為依據制定的。我國憲法第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。」與此相適應，第62條第14項規定，全國人民代表大會「決定特別行政區的設立及其制度」。全國人大是根據這些規定制定基本法、設立香港特別行政區的。如果我們否定憲法對香港的適用性，就等於否定了「一國兩制」的全部法律基礎。

憲法賦予中央擁全面管治權

憲法這些規定也說明，創設特別行政區、建立特別行政區的制度，權力在中央。選舉制度是香港特別行政區政治制度和政治體制的重要組成部分，2021年中央

完善特區選舉制度，也是根據憲法、香港基本法和香港國安法而進行的。

《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》授權全國人大常委會制定《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》，以建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制。《決定》明確指出，有關做法的法律依據除了憲法第 31 條、第 62 條第 14 項，還包括第 62 條第 2 項和第 16 項。後兩項條文規定，全國人大的職權包括「監督憲法的實施」、「應當由最高國家權力機關行使的其他職權」。

由此可見，在「一國兩制」的落實中，憲法的規定構成了中央全面管治權的基礎。香港基本法作為根據憲法制定的一部全國性法律，也明確列出了中央的權力，但我們不可以簡單地理解中央對香港的管治權只是局限在這些範圍中。

以全國人大常委會對香港特區立法的備案審查權為例，有關權力在香港基本法第 17 條有明確規定，特區立法會制定的法律一直按此規定報全國人大常委會備案。雖然全國人大常委會從未根據該條例將特區訂立的法律發回，但不等於這個權力不存在。

香港立法 中央有權審查發回

這個權力的源頭也是國家憲法。憲法第 67 條規定，全國人大常委會的職權包括「解釋憲法，監督憲法的實施」；「解釋法律」；「撤銷國務院制定的同憲法、法律

相抵觸的行政法規、決定和命令」；以及「撤銷省、自治區、直轄市國家權力機關制定的同憲法、法律和行政法規相抵觸的地方性法規和決議」。中共二十屆三中全會《決定》提到，要「完善中國特色社會主義法治體系」，「全面貫徹實施憲法，維護憲法權威」，其中一項重要工作是「完善合憲性審查、備案審查制度」。去年底，全國人大常委會作出了《關於完善和加強備案審查制度的決定》，提出要加強全國人大常委會對行政法規和地方性法規等下位法的備案和審查工作，做到「有件必備、有備必審、有錯必糾，切實保證黨中央決策部署貫徹落實，保障憲法和法律實施，保護公民、法人和其他組織的合法權益，維護國家法制統一，推進全面依法治國」，要求相關法規必須在公布之日起 30 日內報全國人大常委會備案，全國人大常委會審查工作的重點內容包括相關法規是否符合憲法規定、憲法原則和憲法精神，以及是否超越權限、違反上位法規定等。國家機關、社會組織、企業事業組織和公民可以依法書面提出審查要求或建議。

《關於完善和加強備案審查制度的決定》第 21 條特別提出要健全特別行政區本地法律備案審查機制：「全國人民代表大會常務委員會依據憲法和香港特別行政區基本法、澳門特別行政區基本法，加強對特別行政區立法機關制定的法律的備案審查工作，維護憲法和基本法確定的特別行政區憲制秩序。」因此，對基本法第 17 條規定的備案和審查工作進一步規範化、制度化，是推進全面依法治國的其中一項必要工作。

習近平主席在慶祝香港回歸祖國 25 周年大會上發表的重要講話指出，「必須堅持中央全面管治權和保障特別行政區高度自治權相統一」；「中央政府對特別行政區擁有全面管治權，這是特別行政區高度自治權的源頭，同時中央充分尊重和堅定維護特別行政區依法享有的高度自治權。落實中央全面管治權和保障特別行政區高度自治權是統一銜接的，也只有做到這一點，才能夠把特別行政區治理好。」

香港社會各界須持續加強對國家憲法的認識，準確把握中央全面管治權和特區高度自治權的關係，這樣才能推動「一國兩制」行穩致遠。