

特别行政区内的宪法适用问题研究

莫纪宏

内容提要:宪法作为根本法能否在特别行政区内直接适用是从香港基本法和澳门基本法制定以来就在法学界和法律实务界争论不休的问题,中国宪法学界至今仍然没有通过严密的法理论证有效地解决这个与特别行政区制度实践相关的重大理论和实践问题。事实上,基本法只是全国人大根据具体情况对特别行政区内实行的制度制定的“基本法律”,《宪法》第31条和第62条第14项规定的特别行政区制度是一套完整的宪法制度,基本法只是在确立特别行政区制度上发挥了重要作用,但并没有包揽或全部实现宪法确立的特别行政区制度的法律功能。宪法规定的特别行政区制度是一个完整地体现国家结构形式特征的地方治理制度,在法理上存在着全国人大制定一般意义上的特别行政区法的必要性和可行性。特别行政区、特别行政区机构、特别行政区全国人大代表以及作为中国公民的特别行政区居民,都具有宪法上的直接法律义务,必须要自觉遵守宪法,维护宪法权威。

关键词:特别行政区 宪法适用 基本法 《宪法》第31条 一国两制

莫纪宏,中国社会科学院法学研究所研究员。

关于宪法能否在港澳特别行政区适用以及如何适用的问题,可以说伴随着港澳回归的过程在内地和港澳法学界和法律实务界一直争论不休。直至今日,港澳特别行政区的一些法律界人士还坚持认为由于宪法没有明确规定特别行政区在宪法上的具体义务,故宪法不能在港澳特别行政区直接适用和发生直接的法律上的拘束力。更普遍的观点是认为宪法是通过两个基本法对特别行政区产生法律上的间接拘束力的。例如,许昌教授在《论国家宪法与港澳基本法关系的若干问题》一文中就明确指出了几种否定宪法在特别行政区直接适用的似是而非的观点:“宪法在香港特别行政区的适用毫无质疑地应由基本法的条文予以确认”;“一国两制”的内在逻辑表明,规定了特定的经济制度和政治制度的中国宪法,“除非被基本法所援引,否则不能在香港适用”;“当基本法与宪法冲突时,基本法必须优先适用。这种观点听起来像是歪理邪说,但可以证明其正确性——因为基本法力图建立的是一种与宪法所建立的基本制度不同的独立制度,全国人大也已经决定基

本法是宪法性文件”。^[1]事实上,用基本法来排除宪法在特别行政区的直接法律效力这种观点本身就是似是而非的。因为无论是香港基本法,还是澳门基本法,这两个基本法都是由全国人民代表大会依据宪法规定的立法职权制定的基本法律,在中国特色社会主义法律体系中其法律效力等级位居宪法之下和法规规章之上,港澳基本法的法律性质就是社会主义法律。^[2]故用基本法来架空具有社会主义性质的宪法对特别行政区的直接适用和法律拘束力在法理上绝对是错误的或者是不严谨的,^[3]不仅缺乏基本的法律逻辑,更是与中国特色社会主义法律体系的要求格格不入。为什么会在法理上出现诸如上述明显违背宪法法理的观点呢?其根本的原因是把作为调整社会关系的法律的属性与法律所调整的社会关系的属性混同起来了。社会主义性质的宪法和法律可以规定具有资本主义性质的具体法律制度,并限定在法律规定的特定范围内适用,这体现了宪法和法律自身的主权要求,同时也体现了社会主义宪法和法律所具有的“包容性”和“灵活性”。因此,为了进一步明确宪法在特别行政区的法律地位及其可以直接适用的法律效力,必须要运用严格的宪法解释理论来论证宪法能够在特别行政区直接适用以及如何直接适用。

一 宪法是解释两个基本法内涵的法律依据

从中国特色社会主义法律体系中法律规范形式等级体系的层级结构来看,全国人大作为最高国家立法机关,其依据《宪法》第 62 条享有制定基本法律的立法职权,但这种制定基本法律的立法职权必须要受到《立法法》第 3 条所规定的立法必须符合宪法的基本原则要求的限制。因此,由全国人大依据立法程序制定的两个基本法,本身必须服从宪法与基本法律之间的一般法律关系,否则,就会严重破坏宪法的法律权威,搞乱立法的基本秩序。全国人大制定基本法律不仅要符合宪法的基本原则,而且在基本法律实施过程中需要对重要立法事项进行修改或法律解释时,宪法的规定理所当然地成为修改和解释基本法律内涵的重要法律依据。在科学处理宪法与基本法之间的法律关系时,必须站在宪法的俯瞰视角才能说清楚问题,而仅立足于基本法,很难通过仰视来理清基本法与宪法之间相互连接的逻辑链条。

[1] Yash Ghai, *Hong Kong's New Constitutional Order*, Second Edition, Hong Kong University Press, 1999, pp. 361, 398. 转引自许昌:《论国家宪法与港澳基本法关系的若干问题》,《求是学刊》2019 年第 3 期,第 98 - 99 页。

[2] 佳日思(Yash Ghai)认为,基本法具有“自足性”,因为基本法与中国宪法的大部分都是不兼容的,无法区分凌驾于《基本法》之上的条款和让位于(give way to)《基本法》的条款。See Yash Ghai, *Litigating the Basic Law: Jurisdiction, Interpretation and Procedure*, in Johannes Chan, Hualing Fu & Yash Ghai (eds.), *Hong Kong's Constitutional Debate: Conflicts over Interpretation*, Hong Kong University Press, 2000, pp. 3 - 52.

[3] 傅华伶教授不认同中国宪法部分适用于(applies in)香港特别行政区,他认为《基本法》是“连接特区法律和宪法之间的唯一有效的绳索(the only valid cord)”,《基本法》之外什么也没有”。许崇德教授认为,宪法是透过基本法在香港实施的,基本法的实施可以看作宪法的实施即实施了变通的宪法。参见傅华伶:《宪法第 31 条及宪法在香港的适用》,HKUCCL,2018 年 7 月 17 日发布;许崇德主编:《港澳基本法教程》,中国人民大学出版社 1994 年版,第 263 页。

两个基本法都明确地赋予全国人大有修改基本法的立法职权,全国人大常委会会有解释基本法的立法职权。但两个基本法并没有明确排除在修改或解释基本法的时候可以排除把宪法作为修改或解释的依据,这说明基本法的立法原意是符合宪法要求的。虽说全国人大一直没有对两个基本法作出过正式修改,但全国人大常委会在解释香港基本法的相关条款含义时,直接适用了宪法的相关条款作为解释基本法的法律依据。例如,2011年8月26日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过的《关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第十三条第一款和第十九条的解释》明确指出:“关于香港特别行政区终审法院提请解释的第(1)个问题。依照《中华人民共和国宪法》第八十九条第(九)项的规定,国务院即中央人民政府行使管理国家对外事务的职权,国家豁免规则或政策属于国家对外事务中的外交事务范畴,中央人民政府有权决定中华人民共和国的国家豁免规则或政策,在中华人民共和国领域内统一实施。基于上述,根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第十三条第一款关于‘中央人民政府负责管理与香港特别行政区有关的外交事务’的规定,管理与香港特别行政区有关的外交事务属于中央人民政府的权力,中央人民政府有权决定在香港特别行政区适用的国家豁免规则或政策。”上述解释事项中,最重要的表述就是“基于上述”。“基于上述”中的“上述”很显然就是《宪法》第89条第9项的规定。《关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第十三条第一款和第十九条的解释》把《宪法》第89条第9项的规定作为解释《香港特别行政区基本法》第13条第1款关于“中央人民政府负责管理与香港特别行政区有关的外交事务”规定的“法律依据”,这是宪法在立法领域或法律解释方面直接适用于特别行政区的最有力的证据。在上述解释中,如果不直接引用《宪法》第89条第9项的规定,全国人大常委会对《香港特别行政区基本法》第13条第1款内涵的解释就很难具有充分的法理说服力和法律权威。

由此可见,宪法可以直接适用于特别行政区已经不是法理上的可能性问题,而是实践中已经出现的立法事实。故抛开全国人大常委会对基本法所作的解释适用宪法作为解释依据的法律事实不顾,妄言或者否定宪法对于特别行政区具有直接的适用效力,这样的观点是不值一驳的,是对宪法具有的法律规范功能的茫然无知。

二 宪法直接适用于特别行政区的必要性和可行性

为什么宪法必须直接适用于特别行政区呢?这是因为《宪法》第31条直接限定了宪法相关事项。该条明文规定了国家在必要时得设立“特别行政区”。而“在特别行政区内实行的制度”按照具体情况由全国人大以法律规定。虽然说该条为创建特别行政区制度提供了直接的法律依据,但该条相关规定的内涵并不是特别清晰,仍然需要在设立特别行政区制度过程中根据宪法的规定来加以完善。例如,该条关于“在特别行政区内实行的制度”按照具体情况由全国人大以法律规定这一规定,从宪法解释学的角度来看,“特别行政区内”在法律上具有何种特征,其法律管辖范围、空间法律效力如何确定等等,无法

从现有的条款中找到答案。至少在法理上存在着“特别行政区内”不等于“特别行政区外”和“特别行政区”这两个相近概念的逻辑推理结论。由此可见,即便是两个基本法都是按照具体情况由全国人大以法律形式规定了“特别行政区内”实行的制度,但是,在法理上,全国人大在两个基本法中仍然必须尊重《宪法》第 31 条规定的“特别行政区内”的字面含义,不能轻易通过基本法来扩大自身的立法职权。遗憾的是,两个基本法都不约而同地规定了港澳特别行政区“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”。^[4] 上述规定的适用范围是“香港特别行政区”和“澳门特别行政区”,相关表述都少了一个“内”字。在日常生活的一般事务中,多一个“内”少一个“内”并不会产生多大的法律问题,但在全国人大正式制定生效的法律文件中,多一个“内”字就存在立法内涵上的“等内”“等外”的理解问题。《宪法》第 31 条只赋予了全国人大根据具体情况通过法律规定在“特别行政区内”实行的制度的权力,而没有赋予全国人大根据具体情况通过法律规定在“特别行政区”实行的制度的权力,故两个基本法中关于“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”的法律适用范围,从宪法解释学的角度来看,已经明显超出了《宪法》第 31 条授权的范围,必须基于该条规定的原意予以限缩性解释。^[5] 从该条原意来看,两个基本法中关于“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”的规定首先应当把适用范围限缩为“香港特别行政区内”“澳门特别行政区内”“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”。作上述限缩性解释很显然可以比较精确地理解两个基本法中规定的“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”只是限于“香港特别行政区内”“澳门特别行政区内”,而不是指宪法上的“特别行政区”。其次,把两个基本法中规定的“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”只是限于“香港特别行政区内”“澳门特别行政区内”虽然在字面上与《宪法》第 31 条相一致,但却与宪法的基本原则和宪法精神仍然存在一定的差异。

香港和澳门回归祖国后,成立了香港特别行政区和澳门特别行政区,特别行政区制度是在宪法框架下构建的,因此,在“香港特别行政区内”“澳门特别行政区内”“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”不得与宪法的基本原则和宪法精神相抵触,为此,“香港特别行政区内”“澳门特别行政区内”不能是地理区域上的全称概念,根据两个基本法的规定,特别行政区内的国防和外交事务必须直接适用宪法的规定,此外,特别行政区内的中央政府驻军所在地以及中央人民政府派驻机构和外

[4] 《香港特别行政区基本法》第 5 条规定:“香港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。”《澳门特别行政区基本法》第 5 条规定:“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。”

[5] 香港基本法起草委员会委员王叔文教授认为,区分宪法条款是否适用于香港需要遵循“一国两制”的基本方针:在“一国”方面,关于维护国家主权、统一和领土完整的规定,必须适用于特别行政区;在“两制”方面,宪法关于社会主义制度和政策的条文,不适用于香港特别行政区。参见王叔文著:《香港特别行政区基本法导论》,中共中央党校出版社 1990 年版,第 69 页。

事机构所在地也必须直接适用宪法。除了上述特别行政区内的地理区域可以直接适用宪法之外,特别行政区内的其他地方在“保持原有的资本主义制度和生活方式,五十年不变”的时候,所谓“原有的资本主义制度和生活方式”已经不是回归前的原本原样的“资本主义制度和生活方式”,而是在宪法框架下受基本法制约的“资本主义制度和生活方式”,是一种宪法规定的作为根本制度的社会主义制度之外的特殊的地方政治制度,是受到社会主义性质的宪法和基本法约束的新法治形态下的“资本主义制度和生活方式”。从法律渊源和法律属性上已经完全摆脱了回归前的原有法律制度的约束,只是在法律形式上存在着与原有的“资本主义制度和生活方式”相类似的地方,不能在法律主权形态上受制于当今世界上仍然存在着的资本主义制度体系,更不能接受任何外来势力的干涉。故特别行政区内的“资本主义制度和生活方式”是作为根本制度的社会主义制度所能接纳和允许的“资本主义制度和生活方式”,是在宪法和基本法的法律规制下的区别于作为根本制度的社会主义制度的非根本制度。对于特别行政区内的制度整体来说,实际上,不论是特别行政区制度,还是特别行政区内实行的制度,都是在中华人民共和国法律主权管辖下的制度体系,而不是回归前的资本主义制度的原样延续或照抄照搬。^[6] 故特别行政区如果离开了宪法的直接适用,在特别行政区内实行的“资本主义制度和生活方式”的法律性质就会被混淆,国家的法律主权就会被架空。从宪法法理看,只能用宪法来界定“香港特别行政区内”“澳门特别行政区内”“保持原有的资本主义制度和生活方式五十年不变”的内涵,而不能用香港和澳门原有的资本主义制度和生活方式来限制宪法的解释空间,否则就会严重地违背和侵犯以宪法为核心的国家法治有机统一的法律主权。2014年之后在香港特别行政区之所以会出现“占中”和有组织的社会动乱,根本的问题出在一些别有用心的人在法理上人为地阻断宪法在香港特别行政区的直接适用效力,造成了香港部分居民思想的混乱,出现了国家认知和认同方面的认识障碍。^[7] 所以说,不从法理上解决宪法在特别行政区直接适用的必要性问题,就容易忽视在特别行政区内保持的原有的“资本主义制度和生活方式”存在的制度背景和制度前提,也容易被境外反华势力所利用。

宪法在特别行政区直接适用的可行性问题是不证自明的。不论是立法适用,还是司法适用,宪法在特别行政区的直接适用都是已经发生的法律事实。在《关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第十三条第一款和第十九条的解释》中,宪法不仅成为了解释基本法相关条文的法律依据,而且通过对《香港特别行政区基本法》第13条第1款和第19条的解释,全国人大常委会对香港终审法院的提请报告作出了明确的答复,宪法对香港终审法院的司法判决也产生了直接的适用效力。因此,宪法适用于特别行政区已经是不需要讨论的法律事实。

[6] 早在香港基本法起草过程中,香港基本法咨询委员会中央与特别行政区的关系专责小组所作的《基本法与宪法的关系(最后报告)》就载明,香港社会就宪法在香港的效力问题上达成过一致,即宪法在香港具有全部效力。参见香港基本法咨询委员会中央与特别行政区的关系专责小组:《基本法与宪法的关系(最后报告)》,1987年2月11日,第2页。

[7] Yash Ghai认为,香港回归后的新宪制秩序的核心应当是为了服务于特区自身的高度自治和维护“两制隔离”的核心目标。See Yash Ghai, *Hong Kong's New Constitutional Order - The Resumption of Chinese Sovereignty and The Basic Law*, Hong Kong University Press, 1997, p. 137.

三 两个基本法的宪法地位不得超越法理上 具有合宪性的特别行政区法

尽管两个基本法都确立了基本法在确立特别行政区内实行的制度方面的基础性的法律地位,然而相对于《宪法》第 31 条规定的特别行政区制度来说,基本法的法律地位和法律功能与宪法确立的特别行政区制度之间仍属于“间接性”的制度联系,而不是可以直接代表宪法来确立特别行政区制度的基本法律。

首先,基本法在确认特别行政区制度方面的法律功能是基于全国人大作出的相关决定进行的。从法理逻辑上来看,没有全国人大前置性的决定,就没有基本法存在的合宪性和正当性。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《香港特别行政区基本法》之前,根据《宪法》第 31 条“在必要时得设立特别行政区”的规定,七届全国人大三次会议首先通过了《关于设立香港特别行政区的决定》并规定:“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》第三十一条和第六十二条第(十三)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《宪法》第 31 条和第 62 条第 14 项的规定,^[8]通过作出《关于设立香港特别行政区的决定》完成的,是全国人大积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》在合宪性上和立法正当性上,要明显优于《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《香港特别行政区基本法》,故把《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”,^[9]这种制度定性缺少直接的宪法和法律依据,在法理上存在明显的逻辑缺陷。如果在立法上全国人大撤销或修改了自己制定的《关于设立香港特别行政区的决定》,那么,《香港特别行政区基本法》因缺少了可适用的空间范围,自然就失去了自身存在的合宪性依据。所以,试图通过阐述《香港特别行政区基本法》的重要性来取代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。

其次,七届全国人大三次会议通过《香港特别行政区基本法》之后,该次会议还通过了《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

[8] 2018 年现行宪法第五次修正将《宪法》第 62 条第 13 项修改为第 62 条第 14 项。

[9] 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。

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。”故从立法逻辑上看,《关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉的决定》又对在《香港特别行政区基本法》与宪法之间建立起有效的法律联系以及在确认特别行政区内实行的制度方面具有合宪性,起到了“合宪护航者”的作用。从法理逻辑上看,没有《关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉的决定》,香港基本法的宪法基础就会受到质疑和挑战,同理,澳门基本法也存在相同情形。

所以说,《香港特别行政区基本法》的出台是由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《香港特别行政区基本法》在将《宪法》第31条规定的“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》《香港特别行政区基本法》《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《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,是“一国两制”政治构想在实践中得到制度化的法治保障。《关于设立香港特别行政区的决定》《关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉的决定》在法律性质上不属于《香港特别行政区基本法》的范畴,而是直接实施宪法相关规定的法律文件,并且直接的立法目的是为了建立和维护《宪法》第31条规定的特别行政区制度,这就表明,在《宪法》第31条规定的“特别行政区制度”具体化方面,《香港特别行政区基本法》只是最重要的法律形式,而不是唯一的法律形式。特别是在《关于设立香港特别行政区的决定》《关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉的决定》作为《香港特别行政区基本法》具有合宪性的法律基础和合法性保障的情形下,《宪法》第31条规定的特别行政区制度的具体化,完全还可以通过一系列规定特别行政区法律性质、地位和功能的法律文件表现出来,尤其是在立法逻辑上存在着全国人大制定和出台一般意义上的适用于所有特别行政区的《中华人民共和国特别行政区法》的必要性和可行性。

此外,1993年3月31日第八届全国人民代表大会第一次会议通过《关于设立中华人民共和国澳门特别行政区的决定》并规定:“一、自1999年12月20日起设立澳门特别行政区。二、澳门特别行政区的区域包括澳门半岛、氹仔岛和路环岛。澳门特别行政区的行政区域图由国务院另行公布。”2009年6月27日,第十一届全国人民代表大会常务委员会第九次会议又通过了《关于授权澳门特别行政区对设在横琴岛的澳门大学新校区实施管辖的决定》并规定:“一、授权澳门特别行政区自横琴岛澳门大学新校区启用之日起,在本决定第三条规定的期限内对该校区依照澳门特别行政区法律实施管辖。横琴岛澳门大学新校区与横琴岛的其他区域隔开管理,具体方式由国务院规定。二、横琴岛澳门大学新校区位于广东省珠海市横琴口岸南侧,横琴岛环岛东路和十字门水道西岸之间,用地面积为1.0926平方千米。具体界址由国务院确定。在本决定第三条规定的期限内不得变更该校区土地的用途。三、澳门特别行政区政府以租赁方式取得横琴岛澳门大学新校区的土地使用权,租赁期限自该校区启用之日起至2049年12月19日止。租赁期限届满,经

全国人民代表大会常务委员会决定,可以续期。”从立法逻辑上看,《关于授权澳门特别行政区对设在横琴岛的澳门大学新校区实施管辖的决定》实质性地拓展了《关于设立中华人民共和国澳门特别行政区的决定》为澳门特别行政区划定的实行特别行政区自治的地理区域,直接扩大了《澳门特别行政区基本法》实施的空间法律效力,所以说,不论是香港基本法,还是澳门基本法,都没有能够垄断《宪法》第 31 条规定的特别行政区制度设计的“发言权”,相反,两个基本法在建立和健全特别行政区制度方面的法律作用受到了全国人大及其常委会制定的有关特别行政区制度的其他性质的法律文件的制约。所以,基本法在设计特别行政区制度方面的作用是有限的,与宪法对完整意义上的特别行政区制度的设计要求之间存在着很大的立法距离。

四 基本法规定的资本主义制度五十年不变 需要作宪法上的限缩性解释

《宪法》第 31 条在设计“特别行政区”制度时,只是规定“在特别行政区内实行的制度根据具体情况由全国人民代表大会以法律规定”。从严格的法治主义立场来看,“在特别行政区内实行的制度”与“特别行政区制度”“在特别行政区外实行的制度”是有着非常清晰的立法内涵和价值上的区别的,不能在法理上加以混淆。然而,在全国人大制定和出台两个基本法的过程中,受制于当年合宪性审查理论的不发达以及对合宪性标准的宪法解释缺失,故没有对《宪法》第 31 条规定的“在特别行政区内实行的制度”作立法逻辑上精确的理解,以至于在《香港特别行政区基本法》序言中明确规定:“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,规定香港特别行政区实行的制度,以保障国家对香港的基本方针政策的实施。”很显然,上述规定没有实质性区分《宪法》第 31 条规定的“在特别行政区内实行的制度”与“香港特别行政区实行的制度”,宪法中的“内”字被基本法序言“省略不记”了。不管是立法者有意为之,还是立法过程中无心使然,至少从立法逻辑上看,香港基本法关于“在特别行政区内实行的制度”的理解是在《宪法》第 31 条规定基础上被拓展了内涵的,需要在合宪性解释方面进一步加以说明。

事实上值得注意的是,香港基本法并没有完全忽视《宪法》第 31 条关于“在特别行政区内实行的制度”的字面含义。《香港特别行政区基本法》第 7 条规定:“香港特别行政区境内的土地和自然资源属于国家所有,由香港特别行政区政府负责管理、使用、开发、出租或批给个人、法人或团体使用或开发,其收入全归香港特别行政区政府支配。”这里又出现了另外一个法律术语和概念,即“香港特别行政区境内”。这一概念是否与《宪法》第 31 条规定的“特别行政区内”等位等义呢?直到今天中国宪法学界也没有很好地关注这个问题并进行科学意义上的探讨。一种解释方法就是依据《关于设立香港特别行政区的决定》中规定的“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”来解释“香港特别行政区境内”的法律内涵,但此种解释产生的法律效果就是“香

港特别行政区的区域”在法律上的性质可以用“香港特别行政区境内”来代替,很显然,从立法逻辑来看,“区域”与“境内”有很大的区别,“区域”是地理空间意义上的,而“境内”是边境管理意义上,两者有交叉,但各自表达的法律内涵和具有的法律意义完全不同,不能简单加以混淆。另一种解释方法就是把“特别行政区”作为地方行政区域与其他地方行政区域相对比来解释“香港特别行政区境内”的含义。例如,《香港特别行政区基本法》第22条第4款规定:“中国其他地区的人进入香港特别行政区须办理批准手续,其中进入香港特别行政区定居的人数由中央人民政府主管部门征求香港特别行政区政府的意见后确定。”在“出入境”意义上解释“香港特别行政区境内”的法律含义,必须要结合《出境入境管理法》的相关规定对《香港特别行政区基本法》第7条规定的“香港特别行政区境内”的含义进行解释。《出境入境管理法》第89条规定,出境,是指由中国内地前往其他国家或者地区,由中国内地前往香港特别行政区、澳门特别行政区,由中国大陆前往台湾地区;入境,是指由其他国家或者地区进入中国内地,由香港特别行政区、澳门特别行政区进入中国内地,由台湾地区进入中国大陆。且不说《出境入境管理法》目前尚未列入香港基本法和澳门基本法的附件三作为可以在特别行政区适用的全国性法律,即便按照《出境入境管理法》对“出境”“入境”中“境”的含义的解释,像在港珠澳大桥上运行的车辆如果发生交通事故或者是法律纠纷,^[10]对“境内”如何作出精准的法律解释也是需要在法理上下很大功夫的事情,“两地两检”“三地一检”等边境管理问题都是长期困扰两个基本法实施的重要问题。^[11]事实上,只要跳出基本法的框架,回归到《宪法》第31条以及具体实施该条的其他法律文件的相关规定上,上述问题都可以得到圆满解决。因此,两个基本法关于基本法适用的空间效力规定上的模糊不清以及扩张性解释,尽管在政治逻辑上有一定合理性,但在宪法解释逻辑和立法逻辑上必然会掩盖很多字面规定之外的法理,继而引发不必要的争论和实施中的阻力。

特别值得一提的是,《宪法》第31条明确规定的是“在特别行政区内实行的制度”根据具体情况由全国人大以法律规定。这里的法律适用范围相对是比较清晰的,即“在特别行政区内”实行的制度。但在两个基本法中,立法条文变成了“香港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”,“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”。上述规定很显然扩大了《宪法》第31条规定的精神,导致了宪法、基本法和其他重要国家

[10] 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日动工建设,2017年7月7日实现主体工程全线贯通,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。

[11] 京港高铁“一地两检”的问题从高铁建设开始就争议不休,社会有意见认为可先试行“两地两检”,再考虑“一地两检”。时任香港特别行政区行政长官梁振英否定有关提议,认为内地大多数城市的高铁站内均无海关、入境等口岸设施,“两地两检”“完全不可行”。参见《梁振英:“两地两检”不可行》,大公网(2015年12月16日),<http://news.takungpao.com/hkol/topnews/2015-12/3254453.html>,最近访问时间[2022-08-26]。

关于“三地一检”,由于粤港澳三地必须对通过港珠澳大桥进出的三地人员、货物及车辆进行海关、边检查验,因此,口岸查验模式的选择至关重要。港珠澳大桥最初面临“三地三检”、两个“一地两检”(即珠海香港一个、澳门香港一个)、“一地三检”模式,而在最终选择时必须考虑的因素包括法律许可、旅客使用便利性等。

法律形式中关于特别行政区制度的整体性和系统性的规定被少数别有用心的人排除在港澳特别行政区之外,白纸黑字上写明的人民代表大会制度这一国家根本制度也被解释成不适用于特别行政区了,社会主义性质的宪法、基本法只有“法”与特别行政区有联系,宪法、基本法的社会主义性质与特别行政区没有制度上的“连接点”了。

总之,上述各类模糊不清的观点实际上都来自于两个基本法对《宪法》第 31 条规定的“特别行政区内”“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”的字面含义的“扩张”。“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”与“在特别行政区内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”这两种表述方式在立法上的解释方法是多重的,由此产生的含义分歧也是不可避免的。事实上,如果严格按照《宪法》第 31 条的字面含义,将两个基本法规定的“香港特别行政区”“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”在立法时修改为“在香港特别行政区内”“在澳门特别行政区内”“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”,那么,关于特别行政区内实行的“制度之争”就要清晰得多。事实上,《宪法》第 31 条规定的“特别行政区内”实行的制度应当是社会主义制度与资本主义制度的制度混合体,而不是纯粹的资本主义制度,更不是回归前的原有资本主义制度的照抄照搬。回归后特别行政区保留的资本主义制度是社会主义性质的宪法和基本法框架内的与作为根本制度的社会主义制度并行不悖的社会主义制度与资本主义制度的制度混合体。社会主义制度只是体现在宪法、基本法和特别行政区在主权国家中作为地方行政区域的法律地位等方面,此外,与中央在宪法上相连接的人民代表大会制度也毫无例外适用于特别行政区,否则,在统一的宪法制度下,特别行政区以及特别行政区居民参与国家事务的权利就无法得到有效保障。^[12] 特别行政区原有的资本主义制度和生活方式在特别行政区成立后,其法律性质已经不是“回归前”的一模一样、原封不动的“资本主义制度和生活方式”,而是其制度基本原则必须受到社会主义性质的宪法、基本法等等全国性法律约束的,与“原有资本主义制度和生活方式”在表现形式上相似但在法律性质上完全不同的“资本主义制度和生活方式”,^[13] 这种“资本主义制度和生活方式”是作为国家根本制度的社会主义制度所能容纳和接受的,是宪法、基本法等法律所限定的、在特别行政区特定范围内适用的,是区别于回归前的原有法治原则的“新法治”下的“资本主义制度和生活方式”。^[14] 这个问题如果脱离了《宪法》第 31 条的规定在法理上是讲不清楚的,在实践中必然就会被过度突出“两制”中的

[12] 《全国人民代表大会关于完善香港特别行政区选举制度的决定》明确指出,该决定是根据《宪法》第 31 条和第 62 条第 2 项、第 14 项、第 16 项的规定。

[13] 参见韩大元:《论香港基本法上“国家”的规范内涵》,《中外法学》2020 年第 1 期,第 31 页。

[14] 虽然香港旧宪制秩序的转轨是由宪法与基本法共同完成的,但是基本法在转轨过程中发挥的作用让香港民众忽视了宪法。加之香港保留了原来的普通法系,使得香港的法律体系似乎成为了游离于宪法之外的单独体系,基本法的效力虽然可以回溯到宪法,但香港普通立法却不以“是否符合宪法”为效力判准。参见孙成:《香港复合式宪制结构研究》,《江汉大学学报(社会科学版)》2019 年第 3 期,第 28 页。

“资本主义制度”的独立性而引起特别行政区治理中的思想混乱和治理乱象。^[15]

故没有宪法作为根本法对特别行政区制度建设的合宪性参与,特别行政区制度必然在法理上出现众说纷纭的复杂局面,宪法与基本法之间的法理关系也会受到曲解。对此,必须正本清源。

五 适用于特别行政区的全国性法律 本身必须接受合宪性审查

香港基本法和澳门基本法在设计特别行政区内的特别行政区制度时已经充分考虑到了全国性法律在特别行政区如何适用的问题。《香港特别行政区基本法》第18条、《澳门特别行政区基本法》第18条都规定,全国性法律除列于基本法附件三者外,不在港澳特别行政区实施。凡列于基本法附件三之法律,由港澳特别行政区在当地公布或立法实施。尽管两个基本法对列于基本法附件三的全性法律规定要由港澳特别行政区在当地公布或立法实施,但这并不意味着由港澳特别行政区在当地公布或立法实施的列于基本法附件三的全性法律的法律性质因为特别行政区保留原有的资本主义制度和生活方式五十年不变就变成了具有“资本主义”性质的全国性法律。这些全国性法律的性质仍然是社会主义性质的,并且在特别行政区的适用只受制于具有社会主义性质的宪法和基本法的约束。

既然是具有社会主义性质的全国性法律,这些全国性法律就必须按照中国特色社会主义法律体系的体系化要求来实施,故根据宪法、立法法,在特别行政区公布或立法实施的列于基本法附件三的全性法律本身也必须具有合宪性。《立法法》第97条第1项规定:“全国人民代表大会有权改变或者撤销它的常务委员会制定的不适当的法律,有权撤销全国人民代表大会常务委员会批准的违背宪法和本法第七十五条第二款规定的自治条例和单行条例。”以香港基本法附件三列入的全性法律目前共有十七部,包括《关于中华人民共和国国都、纪年、国歌、国旗的决议》《关于中华人民共和国国庆日的决议》《中华人民共和国政府关于领海的声明》《中华人民共和国国籍法》《中华人民共和国外交特权与豁免条例》《中华人民共和国国旗法》《中华人民共和国领事特权与豁免条例》《中华人民共和国国徽法》《中华人民共和国领海及毗连区法》《中华人民共和国香港特别行政区驻军法》《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》《中华人民共和国外国中央银行财产司法强制措施豁免法》《中华人民共和国国歌法》。除了《关于中华人民共和国国都、纪年、国歌、国旗的决议》系由中国人民政治协商会议第一次全体会议于1949年9月27日通过外,其余十六部全性法律都是由全国人大常委会制定出台的基本法律之外的其他法律。《宪法》第5条规定,任何法律都不得与宪法相抵触。《立法法》第97条第1项赋予了全国人大撤销全国人大常委会制定的不适当的法律的立法监督职权。因此,从立法

[15] See Yash Ghai, *Hong Kong's New Constitutional Order*, Second Edition, Hong Kong University Press, 1999, pp. 361, 398. 转引自许昌:《论国家宪法与港澳基本法关系的若干问题》,《求是学刊》2019年第3期,第98-99页。

监督的法理逻辑看,至少列入基本法附件三的十六部由全国人大常委会制定的全国性法律,都必须接受合宪性审查,如果在合宪性审查中不过关,这样的“法律”就面临被撤销的“可能性”。一旦被全国人大“撤销”,被撤销的“全国性法律”在特别行政区的适用自然也就必须终止,所谓“皮之不存,毛将焉附”?

因此,仅仅从依据基本法附件三列入的全国性法律必须接受合宪性审查的立法监督逻辑看,对在特别行政区适用的全国性法律的合宪性要求也会直接影响到特别行政区在适用全国性法律中可能遇到的法律问题。故宪法对于全国性法律在特别行政区的实施是会产生直接的法律拘束力的。在以往的研究中,由于缺少合宪性审查法理视角的介入,上述问题都被忽视了。所以说,看不到宪法在特别行政区行使自治权的不同领域的直接适用性以及由此产生的法律影响和法律后果,就会与合宪性审查的法理逻辑相悖。

六 特别行政区具有明确的宪法上的法律义务和责任

目前,在法学界有一种观点认为宪法作为根本法对于特别行政区不发生直接的法律效力,因为特别行政区在宪法和基本法上没有确立具体的法律义务和责任。既然不存在具体的法律义务和责任,那么特别行政区也就无需承担宪法上的直接责任。这种似是而非的观点有一定的接受度。但如果结合宪法来仔细研读两个基本法的规定可以发现,特别行政区,包括特别行政区的机构和特定的公职人员都具有宪法上的直接法律义务,必须认真履职,否则就会构成对宪法上所设定的特定义务的违背,应当承担相应的宪法责任。这些宪法义务按照义务主体身份不同可以简单地分为以下几类:

一是特别行政区的宪法义务。特别行政区是由《宪法》第 31 条和第 62 条第 14 项的规定确立的,因此,特别行政区是宪法规定的单一制国家形式中的地方行政区域。这一点在两个基本法中都开诚布公地加以宣示。例如,《香港特别行政区基本法》第 1 条规定,香港特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分。对于香港特别行政区来说,不论是何种性质的组织、机构或个人,都有承认特别行政区作为中华人民共和国不可分离的部分的宪法义务。《宪法》序言也规定:“中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的民族国家。”《香港特别行政区基本法》第 12 条规定:“香港特别行政区是中华人民共和国的一个享有高度自治权的地方行政区域,直辖于中央人民政府。”由此,香港特别行政区依据宪法、基本法,作为地方行政区域,有服从中央的宪法义务。此外,《香港特别行政区基本法》第 2 条还规定:“全国人民代表大会授权香港特别行政区依照本法的规定实行高度自治,享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。”上述条款中最核心的事项是香港特别行政区依照基本法的规定实行高度自治,享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。这些高度自治权是从哪儿来的呢?不是香港特别行政区“固有”的,而是全国人大“授权”的,而全国人大为什么有权“授权”香港特别行政区实行高度自治呢?^[16]

[16] 我国是单一制国家,中央和特区的关系是单一制国家体系下的央地关系,特区的权力应当属于中央的授权,并非其本身固有的,是中央考虑到历史遗留因素而做出的特惠性安排。参见肖蔚云:《论一国两制下中央与特别行政区的法律关系》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》1991 年第 4 期,第 20 页。

是因为《宪法》第31条赋予了全国人大有权根据具体情况对香港特别行政区内实行的制度用法律加以规定。所以,从立法逻辑上看,《宪法》第31条授权全国人大,全国人大授权香港特别行政区依据基本法规定实行高度自治。为此,香港特别行政区接受全国人大授权实行的高度自治,其实质就是履行服从宪法上规定“授权”与“被授权”权力关系的“宪法义务”。^[17] 这种义务虽然抽象,但在制度构建上却是非常具体有效的约束特别行政区高度自治的宪法义务,表现为特别行政区必须要服从中央对特别行政区享有的“全面管治权”。此外,《香港特别行政区基本法》第20条也规定:“香港特别行政区可享有全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会及中央人民政府授予的其他权力。”香港特别行政区可以享有全国人大及其常委会及中央人民政府授予的其他权力,这里被授予的其他权力来自何方?只能是依据宪法规定可以由全国人大及其常委会以及中央人民政府依据宪法规定合法享有的权力。这一貌似授权条款实际上也体现了《香港特别行政区基本法》第20条背后蕴含的香港特别行政区行使权力必须遵守宪法的授权规定的各项要求的宪法义务。

二是特别行政区机构的宪法义务。香港基本法关于特别行政区机构的规定涉及到行政长官、行政会议、立法会和法院等不同性质的机构,虽然说这些机构行使职权和履行职责的基本法律依据是基本法,但许多基本法规定的特别行政区机构的职权职责都必须依据宪法的规定来加以解释,否则,就无法有效实施。例如,《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。”上述条文表面上看不涉及行政长官的宪法义务,但如果要具体明确“中央人民政府”如何“任命”行政长官,就必须要结合《宪法》第88条第3款关于“总理召集和主持国务院常务会议和国务院全体会议”的规定来加以解释。以国务院任命香港特别行政区第六任行政长官李家超为例,该任命就是国务院总理李克强2022年5月20日根据《宪法》第88条第3款规定的程序,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,于2022年7月1日就职。^[18] 由于国务院任命特别行政区行政长官的宪法程序存在是国务院常务会议还是国务院全体会议的程序区别,所以,国务院以全体会议程序决定任命香港特别行政区行政长官的宪法程序就应当成为香港特别行政区行政长官候选人应当遵守的宪法义务,也成为被任命后的行政长官必须对中央人民政府承担宪法义务和责任的重要宪法依据。

三是特别行政区特定公职人员的宪法义务。由于特别行政区作为中华人民共和国的地方行政区域承担着代表国家整体在地方进行国家治理的职能,因此,特别行政区参与中央国家政权机关的建设是一项基本宪法制度。自港澳特别行政区成立之后,全国人大先后作出了多次选举港澳特别行政区全国人大代表的选举办法,保证了港澳特别行政区

[17] 在香港基本法的一百六十个条文中,有五十六条都包含了“中央”“中华人民共和国”“中央人民政府”“全国人民代表大会”等与中央政府相关的关键词。参见程洁:《香港新宪制秩序的法理基础:分权还是授权》,《中国法学》2017年第4期,第96页。

[18] 参见“李克强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 韩正等出席”,《人民日报》2022年5月21日第1版。

能够通过自己选出的全国人大代表在最高国家权力机关很好地行使当家作主的权利。作为港澳特别行政区的全国人大代表,与组成全国人大的其他代表团的代表一样,依据宪法规定,既享有全国人大代表的职权,又必须依据宪法规定有效地履行全国人大代表的职责和义务。《宪法》第 76 条规定,全国人大代表必须模范地遵守宪法和法律,保守国家秘密,并且在自己参加的生产、工作和社会活动中,协助宪法和法律的实施。全国人大代表应当同原选举单位和人民保持密切的联系,听取和反映人民的意见和要求,努力为人民服务。第 77 条规定,全国人大代表受原选举单位的监督。原选举单位有权依照法律规定的程序罢免本单位选出的代表。由此可见,代表特别行政区的全国人大代表具有宪法上具体和明确的宪法义务和职责,属于特别行政区宪法义务体系中最清晰和最显著的事项。

四是特别行政区具有中国公民身份的居民的公民基本义务。根据《香港特别行政区基本法》第 42 条,香港特别行政区居民分为永久性居民和非永久性居民两类。而永久性居民的一个重要特色就是中国公民的身份。既然是中国公民,就需要在法律制度上与中华人民共和国之间建立宪法上的基本权利和基本义务的关系。故《宪法》第 51 条到第 55 条规定的公民的各项基本义务都是作为中国公民的特别行政区居民应当承担的宪法义务,^[19] 具体来说,主要的宪法义务包括:(1) 中华人民共和国公民有维护国家统一和全国民族团结的义务。(2) 中华人民共和国公民必须遵守宪法和法律,保守国家秘密,爱护公共财产,遵守劳动纪律,遵守公共秩序,尊重社会公德。(3) 中华人民共和国公民有维护祖国的安全、荣誉和利益的义务,不得有危害祖国的安全、荣誉和利益的行为。(4) 保卫祖国、抵抗侵略是中华人民共和国每一个公民的神圣职责等等。^[20]

总的来说,宪法作为国家的根本法,对于特别行政区制度的建立起到了基础性的奠基作用。宪法是特别行政区享有高度自治的法律依据,因此,宪法在特别行政区享有直接的法律效力,可以在不同领域、不同方面和不同层次直接适用。事实上,由于香港终审法院提请全国人大常委会对香港基本法所作的《关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第十三条第一款和第十九条的解释》本身包含了对《宪法》第 89 条第 9 项规定内涵的释义并对香港特别行政区法院的司法判决产生了直接的拘束力,故宪法在司法审判中的适用已经是不容争议的法律事实。^[21] 从法理上进一步梳理宪法在特别行政区可以具体直接适用的各种法律依据和具体适用情形,可以帮助法律实务界更好地吃透宪法作为根本法在实践中的具体实施特点,从而确保宪法在特别行政区制度建设中的最高法律权威。

[19] 韩大元教授认为,尽管宪法中的一些制度条款不直接适用于香港,但仍具有效力,这种效力要求“香港的各种组织和居民必须尊重这些制度的存在”。参见韩大元:《论〈宪法〉在〈香港特别行政区基本法〉制定过程中的作用——纪念〈香港特别行政区基本法〉实施 20 周年》,《现代法学》2017 年第 5 期,第 8 页。

[20] 《中华人民共和国兵役法》目前尚未被列入两个基本法附件三作为可以在港澳特别行政区适用的全国性法律,故港澳居民中的中国公民虽然负有服兵役的宪法义务,但尚无具体的兵役法上的强制性义务。

[21] 在有的案件中,香港高等法院上诉庭罗杰斯法官先表明了香港是中国的一部分,后阐述了虽然宪法的部分内容在香港的效力可能被基本法改变,但宪法的部分内容显然适用 (clearly applicable) 于香港的立场。See *Ku Chia-Chun and Others v. Ting Lei Miao and Others*, CACV 178/1996, para. 65.

[**Abstract**] Whether the Constitution, as the fundamental law, can be directly applied in special administrative regions is a question that has been debated in the legal theoretical circle and the legal practice circle since the formulation of the Basic Law of Hong Kong Special Administrative Region and the Basic Law of Macau Special Administrative Region. So far, the Chinese constitutional law circle has not provided rigorous legal proof to effectively solve this major theoretical and practical problem related to the special administrative region system. In fact, a basic law is only the “basic law” formulated by the National People’s Congress for the system implemented in a special administrative region according to specific circumstances. The special administrative region system stipulated in articles 31 and 62(13) of the Constitution is a complete set of institutions. The basic laws played an important role only in establishing the special administrative region system, but do not encompass or fully realize the legal functions of the special administrative region system established by the Constitution. From a legal point of view, the special administrative region system stipulated in the Constitution is a complete local governance system that embodies the structural and formal characteristics of the state and it is necessary and feasible for the National People’s Congress to formulate a law on special administrative regions in a general sense. Therefore, the two basic laws cannot go beyond the scope of authorization of the Constitution when setting up the special administrative region system. The common Article 5 of the two basic laws, which stipulates that “the previous capitalist system and way of life shall remain unchanged for 50 years”, needs to be interpreted in a limited way in terms of legal principles in order to comply with Article 31 of the Constitution, which stipulates that: “The systems to be instituted in special administrative regions shall be prescribed by law enacted by the National People’s Congress in light of the specific conditions”. In addition, the Interpretation of Article 13 Paragraph 1 and Article 19 of the Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People’s Republic of China, issued by the Standing Committee of the National People’s Congress, explicitly takes Article 89 (9) of the Constitution as a basis of interpretation of relevant articles in the basic law. Therefore, the Constitution has in fact already had a direct legal effect on the legislative and judicial activities of special administrative regions. In addition, the national laws listed in Annex III of the two basic laws that can be applied in special administrative regions also have the problem of “constitutionality”. Once the unconstitutionality issue arises, it will inevitably have a substantial impact on governance activities of special administrative regions. In short, as the fundamental law, the Constitution, by establishing the special administrative region system, has the legal effect of direct application to special administrative regions. Special administrative regions, their institutions, deputies to the National People’s Congress from special administrative regions, and residents of special administrative regions as Chinese citizens all have direct legal obligations under the Constitution.
