

港澳基本法第1條“不可分離”的規範分析

王 禹*

摘 要 香港、澳門基本法第1條開宗明義規定香港、澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分。“不可分離”是中國對港澳恢復行使主權的必然結果，是“一國兩制”的根本要義，是國家在港澳設立特別行政區制度的前提基礎。基本法第1條“不可分離”表述包含著豐富的規範意涵。該條源於中國憲法裏“不可分離”表述，並與基本法第18條第4款、第23條和其他條文等構成了統一嚴密的規範體系，在整個基本法體系中具有根本性和統領性地位。

關鍵詞 不可分離 一國兩制 特別行政區

引 言

香港、澳門基本法第1條開宗明義規定香港、澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分。“不可分離”是“一國兩制”方針中的最基礎內容，也是國家在港澳地區實行“一國兩制”、高度自治、“港人治港”、“澳人治澳”的前提條件。

許多論者對基本法第1條給予了高度重視，但多僅限於政治層面進行論述。實際上，第1條包含著豐富的規範內容，包括何為不可分離，分離是否為國際法上的一項權利，該條與基本法第18條、第23條和其他條文關係以及該條在整個基本法體系中的地位等。對港澳基本法第1條“不可分離”的規範內涵作出必要分析和研究，有助於正確理解基本法體系和“一國兩制”基本精神。

一、分離的法律內涵

（一）分離的定義、特徵和主要方式

分離是指某個部分從一個統一的整體脫離和分開的意思。1903年原屬哥倫比亞的巴拿馬宣佈獨

* 王禹，澳門大學法學院教授、全國人大常委會澳門基本法委員會委員。

立，1971年原屬巴基斯坦的東巴基斯坦宣佈獨立，國名孟加拉，1993年厄里特利亞脫離埃塞俄比亞獨立，都屬於國家分離的例子。《奧本海國際法》將“一個國家的一部分脫離出來而成為另一國家的情形”界定為“分離”。^[1]實際上，分離的情形包括：

- 1.現存國家的一部分領土和人口從現屬國家脫離，建立一個新的主權國家；
- 2.現存國家的一部分領土和人口從現屬國家脫離，併入其他國家；
- 3.現存國家的一部分領土和人口從現屬國家脫離，並與這個國家的其他部分領土和人口組建一個新的主權國家；
- 4.現存國家的一部分領土和人口從現屬國家脫離，並與其他國家的部分領土和人口組建一個新的主權國家。

分離在國際法和國際政治領域，通常是與國家分裂通用或並用。2001年6月我國與上海合作組織其他成員國簽訂的《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約》將分裂主義界定為“旨在破壞國家領土完整，包括把國家領土的一部分分裂出去或分解國家而使用暴力，以及策劃、準備、共謀和教唆從事上述活動的行為，並且是依據各方國內法應追究刑事責任的任何行為”。2005年4月5日我國與巴基斯坦在伊斯蘭堡簽訂的《關於打擊恐怖分子、分裂主義和極端主義的合作協定》規定分裂主義是指旨在破壞任何一方的國家主權和領土完整的行為，包括煽動把國家領土的一部分分裂出去或使用暴力分解國家，以及策劃、準備、共謀和教唆從事上述活動的行為，並且此類行為根據雙方各自法律構成犯罪。

分離與分裂的差別主要有：第一，分離是指一種結果，是指國家局部從國家整體中分離出去的政治法律事實。分裂國家是指行為，只要實施該行為，則構成分裂國家罪，但不要求以發生分離出去的事實為前提。第二，分離的內涵通常比分裂要廣。在西方，分離主義甚至還被認為包含了分裂、地方分權、自治等更為廣泛的內容。^[2]分裂則專指對國家領土的分裂。第三，分離既可能在現屬國同意下進行分離，也可能在現屬國反對下進行分離。但分裂是“針對所在主權國家提出的單方面的脫離行為，並不為所在國同意”，手段包括政治要求、暴力恐怖甚至武裝對抗等，往往帶有暴力性和非法性。^[3]“國家內部通過和談的方式實現的協議式分離，不屬於分裂主義的範疇”，但這屬於分離主義的範疇。^[4]

無論是現屬國同意下進行的分離，還是現屬國反對下進行的分離，分離的要害在於破壞現屬國的主權和領土完整。在無法尋找和平分離的情況下，一些分離勢力往往尋找武力分離，轉向恐怖主義和極端主義。因此，分離和分裂主義總是不可分的。

（二）反對分離是一個國家的基本要求

世界上絕大多數國家的憲法根本不承認任何族群、團體、地區享有要求分離的權力。但也有極少數國家承認分離的權利或對涉及分離的程序作出規定。這些國家可以分為以下三種情況：

1.在已解體的蘇聯、捷克斯洛伐克和現在埃塞俄比亞等少數聯邦制國家。1924年蘇聯第一部憲法在其第一篇《蘇維埃社會主義共和國聯盟成立的宣言》就明確宣佈“這個聯盟是各平權民族的自願

[1] [英]拉薩·奧本海：《奧本海國際法》（第一卷第一分冊），王鐵崖等譯，中國大百科全書出版社1998年版，第145頁。

[2] 李捷、楊恕：《分裂主義及其國際化研究》，時事出版社2013年版，第3頁。

[3] 參見李捷、楊恕：《分裂主義及其國際化研究》，時事出版社2013年版，第6頁。

[4] 李捷、楊恕：《分裂主義及其國際化研究》，時事出版社2013年版，第6頁。

聯合；每一個共和國均有自由退出自由聯盟的權利。”憲法第4條規定，“每一加盟共和國均保有自由退出聯盟的權利。”此後蘇聯1936年憲法第17條、1977年憲法第72條對加盟共和國的自由退出權利作了明確規定。1968年《關於捷克斯洛伐克聯邦的憲法性法令》在其序言規定“承認直至分離為止的自決權是不可剝奪的；尊重兩個民族各自的主權和它們作為一個民族和國家而自由決定其生活方式和方法的權利”。埃塞俄比亞屬於聯邦制國家，承認“埃塞俄比亞各民族均享有包括脫離聯邦在內的絕對的自決權”，但分離要求必須要得到“相關民族立法會三分之二以上代表的同意”，及聯邦政府在三年之內為該民族地區及其人民組織一次公民表決並獲得超過半數人的支持。^[5]

2.極少數單一制國家，承認局部地區存在半獨立實體，可以享有退出權。烏茲別克為原蘇聯加盟共和國。1990年6月1日宣佈獨立。1992年12月8日通過的烏茲別克憲法規定烏茲別克由州、區、市、鎮、村，以及卡拉卡爾帕克斯坦共和國組成。第74條規定，“卡拉卡爾帕克斯坦共和國有權根據卡拉卡爾斯坦人民的全民公決，退出烏茲別克斯坦共和國。”

3.英國政府與蘇格蘭政府簽訂協議，允許其在一定期限內可以通過公投表決是否退出。1998年英國公佈《蘇格蘭法》授權蘇格蘭成立議會，並對蘇格蘭地方政務、司法、衛生、教育、經濟等方面有一定的立法權和行政權。2012年10月雙方簽署《愛丁堡協定》，蘇格蘭同意承認只有英國議會才有權決定是否舉行蘇格蘭獨立公投，而英國則同意舉行一次這樣的公投。2014年9月18日蘇格蘭獨立公投舉行，但以“獨派”失敗告終。但這僅是英國特例，目前尚未見到有其他國家採用。這是由英格蘭和蘇格蘭特殊的歷史造成的。

分離主義對國家統一、領土主權的神聖性和完整性提出挑戰，直接危及到國家存在的根基，將導致一個主權國家的財富、資源、權力的衰減，進而削弱其經濟實力、國防能力和潛在的國際實力，故必然不為該國政府和權力機構所認可。^[6]許多國家在憲法裏都明確規定聯邦政府或中央政府有維護國家統一的義務。如俄羅斯聯邦憲法在總結蘇聯時期歷史經驗教訓的基礎上，取消了俄羅斯聯邦組成中共和國有退出的權利，反而規定“俄羅斯聯邦保證自己的領土完整和不可侵犯”。^[7]1994年塔吉克憲法規定“國家保障共和國主權、獨立和領土完整。以分裂國家統一為目的的宣傳和行動予以禁止”。^[8]這都意味著屬邦或地方沒有退出的權力。

（三）分離不是國際法的一項基本權利

在國際上，分離勢力往往將民族自決視為其尋找分離和實現分離的法律依據和“最佳武器”。

列寧最早提出了民族自決權概念，“所謂民族自決，就是民族脫離異族集體的國家分離，就是成立獨立的民族國家”。^[9]一戰期間，美國總統威爾遜提出“14點綱領”，指出“每個人民都有選擇它願意接受其統治的主權之權利”，也體現了自決的思想。二戰期間發佈的《大西洋憲章》提出，“不希望看見發生任何與有關人民自由表達的意志不相符合的領土變更”，“尊重所有民族選

[5] 《埃塞俄比亞憲法》第39條，載《世界各國憲法》編輯委員會編譯：《世界各國憲法》（非洲卷），中國監察出版社2012年版，第20頁。

[6] 轉引自白桂梅：《國際法上的自決》，中國華僑出版社1999年版，第204-205頁，及楊恕：《世界分裂主義論》，時事出版社2008年版，第6頁。

[7] 劉向文、宋雅芳：《俄羅斯聯邦憲政制度》，法律出版社1999年版，第70頁，及《俄羅斯聯邦憲法》（1993年12月2日通過）第4條第3款。

[8] 《塔吉克斯坦共和國憲法》（1994年11月6日通過）第7條。

[9] 《列寧選集》第2卷，人民出版社1960年版，第715頁。

擇他們願意生活於其下的政府形式之權利”，“希望看到曾經被武力剝奪其主權及自治權的民族，重新獲得主權與自治”，明確揭示了民族自決原則。1945年《聯合國憲章》在第1（2）條“聯合國的宗旨”中明確規定：“發展國際間以尊重人民平等權利及自決原則為根據之友好關係，並採取其他適當辦法，以增強普遍和平”。這裡的“人民自決”原則就是“民族自決”原則。從20世紀50年代開始，聯合國相繼出台了《關於民族與國族的自決權決議》（1952年）、《給予殖民地國家和人民獨立宣言》（1960年）、兩個國際人權公約（1966年）、《關於各國依聯合國憲章建立友好關係及合作之國際法原則之宣言》（1970年）、《維也納宣言和行動綱領》（1993年）和《聯合國土著民族權利宣言》（2007年）等一系列相關決議，重申並豐富了民族自決權原則的內容。

然而，國際法對民族自決權的適用是有前提的。

第一，這裏的民族必須是指國家意義上的民族，即國族。我國憲法規定中華人民共和國是全國各族人民共同締造的統一的多民族國家。^[10] 56個民族共同構成一個中華民族。此（56個）民族與彼（中華）民族都被稱為民族，但顯然不是同一個層面、同一個意義上的民族概念。^[11] 漢滿蒙回藏等56個民族“分之則各為民族，合之則成為國族”。^[12] 中華民族、美利堅民族、法蘭西民族等，都屬於國家意義上的民族，即國族。在列寧那裡，“民族自決權”原則本就是與“殖民地與附屬國人民爭取從帝國主義壓迫下獲得解放的問題聯繫在一起的”。^[13] 只有國家意義上的民族，有“在政治上同壓迫民族自由分離的權利”，“有完全的自由鼓動分離”，“通過全民投票來解決分離問題”^[14]，才可行使自決權成為一個獨立的國家，民族自決權進而轉化為國家主權。這裡的“自決”是以民族國家的身份出現的，而不是指向一個民族國家內的少數民族。^[15]

第二，可自決民族所居住的地方必須是為在國際法未確定法律地位的地方。在聯合國《給與殖民地國家和人民獨立宣言》中，適用民族自決權的地方是指“託管領土及非自治領土或其他尚未達成獨立之領土”，這些領土都屬於在國際法上未確定法律地位的地方。2007年的《聯合國土著民族權利宣言》第3、4條規定了土著民族的自決權^[16]，突破了以往聯合國文件和實踐中體現的民族自決權適用於擺脫外國佔領或統治的限制。考慮到這種不加限定的表述可能對主權國家產生領土完整、政治統一的潛在破壞。因此，在最終修訂後提請表決的文本中增加了第46條第1款，規定《宣言》的內容不得被理解為允許或鼓勵全部或部分破壞國家主權獨立和領土完整。^[17]

民族自決權與分離是“兩碼事”。在當今世界，不僅絕大多數國家有多個民族，而且還有眾多民族跨國而居的情形。因而，民族自決權的適用不是無條件的，否則“必然導致全球各國的動亂

[10] 《中華人民共和國憲法》序言第11段。

[11] 參見許紀霖：《國族、民族與族群：不容被混淆的三個概念》，載《西北民族研究》2017年第4期。

[12] 參見謝瑞智總編撰：《法律百科全書》，三民書局2008年版，第139頁。

[13] 《列寧選集》（第二版）第2卷，人民出版社1972年版，第512頁。

[14] 《列寧選集》第2卷，人民出版社1960年版，第719頁。

[15] 參見莫紀宏：《現代憲法的邏輯基礎》，法律出版社2001年版，第482頁。

[16] 聯合國《土著民族權利宣言》第3條規定，“土著民族享有自決權。根據此項權利，他們可自由決定自己的政治地位，自由謀求自身的經濟、社會和文化發展”，第4條規定，“土著民族行使其自決權時，在涉及其內部和地方事務的事項上，以及如何籌集經費以行使自治職能的問題上，享有自主權或自治權。”

[17] 《聯合國土著民族權利宣言》第46條第1款的內容如下：“本宣言的任何內容都不得解釋為暗指任何國家、民族、團體或個人有權從事任何違背《聯合國憲章》的活動或行為，也不得理解為認可或鼓勵任何全部或局部分割或損害主權和獨立國家的領土完整或政治統一的行動”。

與危機，危及世界和平與發展”。^[18] 某個國家賦予該國某地區或某團體有分離權，僅屬“特殊個案”^[19]，是該國出於特殊政治目的考慮而採取的做法，在根本上是“主權國家授予的結果”^[20]。國際法上的自決不包括分離。所謂“國際法上的分離權”並不存在，國際法也從未將分離確立為一項權利。^[21]

二、港澳基本法第1條“不可分離”的規範形成和規範內涵

（一）基本法第1條“不可分離”表述源自中國憲法

中國現行憲法第4條第3款就有“各自治地方都是中華人民共和國不可分離的部分”的表述。港澳基本法第1條不可分離的條文表述來自於中國憲法。

“不可分離”表述最早出現在1954年憲法第3款。這一條文內容在1954年3月23日由中共中央提出的憲法草案初稿裏，原先寫在其第二章“國家組織系統”第五節“自治機關”，“中華人民共和國境內各聚居的少數民族所建立的自治區、自治省、自治州、自治縣、民族鄉，都是中華人民共和國領土不可分離的一部分”^[22]。1954年6月14日中央人民政府委員會第三十次會議通過的憲法草案，將“中華人民共和國領土不可分離的一部分”改為“中華人民共和國不可分離的部分”，整條改為“各少數民族聚居的地方實行區域自治。各自治地方都是中華人民共和國不可分離的部分”，並挪到第一章“總綱”裏。除1975年憲法第4條第1款將其改為“實行民族區域自治的地方，都是中華人民共和國不可分離的部分”外。1978年憲法第4條第3款及1982年憲法第4條第3款都保持了原來1954年憲法“各自治地方都是中華人民共和國不可分離的部分”的寫法。

1936年蘇聯憲法是制定1954年憲法的重要參考文本。“不可分離”是針對蘇聯憲法裏各加盟共和國有退出的權利而制定的。對此，劉少奇在1954年憲法草案裏作了說明，指鴉片戰爭以來西方列強企圖實現對中國各民族“分而治之”的侵略政策，“我國各民族都必須提高警惕，不要給帝國主義者進行這種陰謀以任何機會”，憲法宣佈“中華人民共和國是統一的多民族國家”和“各自治地方都是中華人民共和國不可分離的部分”，是完全“必要的”和符合“我國各民族的共同利益的”。^[23]

（二）香港基本法第1條形成過程中的意見梳理

香港基本法起草委員會第二次全體會議通過的《基本法結構草案》第一章總則的第一點就提出“香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的一部分”。在1987年4月13日香港基本法第四次全體會議上，中央與香港特別行政區的關係專題小組的工作報告提出了現在條文的寫法“香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分”。在香港基本法草案徵求意見的過程中，對第1條“香港

[18] 余建華：《世紀之交世界民族分離主義運動的背景及其理論探析》，載《世界民族》1999年第2期。

[19] 王英津：《有關“分離權”問題的法理分析》，載《國際關係理論》2011年第12期。

[20] 范宏雲：《論國際法上的分離權》，載《武漢大學學報（哲學社會科學版）》2008年第1期。

[21] 參見王英津：《有關“分離權”問題的法理分析》，載《國際關係理論》2011年第12期。

[22] 《中華人民共和國1954年憲法草案》（1954年6月14日中央人民政府委員會第三十次會議通過）第60條，載韓大元編著：《1954年憲法與新中國憲政》，湖南人民出版社2004年版，第641頁。

[23] 劉少奇：《關於中華人民共和國憲法草案的報告》，載王禹編：《中國憲法報告彙編》，濠江法律學社2021年版，第43-44頁。

特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分”條文提出了一些看法和意見。這些看法和意見主要分為以下幾個方面：

1.刪去本條。有的意見認為本條重複序言第一句的意義，沒有必要。有的認為“分離”兩字不理想，既然香港主權已回歸祖國，不須再寫這一詞。

2.本條不能作為基本法第1條。有意見認為應將“中華人民共和國政府對香港的基本方針政策是一國兩制，根據《中英聯合聲明》制定本法”作為第1條，本條作為第2條。有意見認為第1條寫“本基本法根據中華人民共和國憲法第三十一條制定，適用於香港特別行政區。本法規為中華人民共和國憲法之必要補充，同樣神聖”，第2條寫“香港特別行政區，對外簡稱“中國香港”（China, Hong Kong）；對內簡稱香港（Hong Kong）。其範圍包括深圳河以南之香港島、九龍半島及新界”。本條作為第3條。

3.增加補充本條內容。有意見認為在前面加“中華人民共和國是單一制國家”，有意見認為在前面加“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，中華人民共和國在一九九七年七月一日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”。有意見認為在後面加上“自古以來就是中國的版圖”或“香港特別行政區保持原有地區的範圍”，有的建議在本條最後講一下香港特別行政區的範圍。還有一種意見認為，在本條加上一款，“香港特別行政區政府是中華人民共和國的地方政府，直接受中央人民政府領導”。

4.對本條個別字眼進行修改。有意見認為將“部分”改為“組成部分”，有意見認為將“不可分離的部分”改為“不可分離的領土”，有意見認為改為“香港特別行政區是中華人民共和國領土不可分離的部分”，有意見認為將“不可分離”改為“不可分割”。有的提出改為“香港特別行政區是中華人民共和國的領土”或“中華人民共和國領土的一部分”。

5.還有意見對本條內容作實質性修改。提出改為“香港特別行政區是中國不可分離的部分”，或“香港特別行政區，可以與中華人民共和國分離，無論政治、行政、地域、政制等，都可以與中華人民共和國分離和分開”。^[24]

（三）澳門基本法第1條形成過程中的意見梳理

澳門基本法是參考香港基本法的基礎上制定的，本條的寫法與香港基本法完全是一樣的。在澳門基本法草案徵求意見中，基本法諮詢委員會僅收集到一條意見，建議本條在“部分”兩字之前加上“組成”以強調國家整體結構的完整性。^[25]

（四）港澳基本法第1條“不可分離”的規範內涵

基本法第1條規定的“不可分離”包含著深刻的規範內涵：

第一，“不可分離”是中國憲法的必然要求。基本法是根據憲法制定的，基本法第1條作出“不可分離”的規定，首先是根據中國憲法，而且基本法裏“不可分離”的寫法須與中國憲法的寫法保持一致為好。在香港基本法起草過程中，對該條作出文字表述上的修改意見並不合適。

第二，“不可分離”宣示了香港、澳門特別行政區與國家的關係，是“一國兩制”的根本要義。

[24] 以上看法和意見，可參見李浩然主編：《香港基本法起草過程概覽》（上冊），三聯書店（香港）有限公司2012年版，第26-28頁。

[25] 《〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法（草案）徵求意見稿〉諮詢意見報告書》，中華人民共和國澳門特別行政區基本法諮詢委員會，1991年11月21日，第14頁。

香港、澳門特別行政區雖然實行“一國兩制”、高度自治，“港人治港”和“澳人治澳”，但作為一個地方的行政區域這一點是與國家其他地方行政區的地位是一樣的，都是與國家主體不可分離的。在香港基本法起草過程中，提出不需要寫這一條或者將這一條作為第1條的位置進行挪動，都是不恰當的。香港基本法起草委員會堅持在第1條寫上不可分離，是開宗明義表明香港特別行政區的法律地位。

第三，“不可分離”表明香港、澳門不是一個獨立或半獨立的政治實體。單一制蘊含著“領土不可分割的理念”，國家主權只有一個，“不存在其他被賦予等同或不同地位的主權組織”。^[26]主權必須在一定的領土區域內才能行使，“不可分離”是國家對香港、澳門恢復行使主權的前提基礎。只有明確香港、澳門特別行政區是國家不可分離的領土，國家在港澳恢復行使的主權才具有具體的空間對象和空間基礎。

第四，“不可分離”體現了國家對維護主權、安全和領土完整的堅定態度。香港、澳門自古以來就是中國的領土，“不可分離”具有堅實的歷史事實依據。基本法在全國範圍內都有法律效力。本條強調香港、澳門與祖國不可分離，不僅是針對港澳居民說的，而且也是針對中國政府和中國人民說的。“不可分離”不僅隱含著香港、澳門特別行政區有維護國家安全和主權利益的基本義務，也彰顯中華人民共和國捍衛國家主權和領土完整的信心決心。^[27]

總之，基本法第1條規定的“不可分離”就是不允許任何將澳門特別行政區分離出中國主權管轄的行為。在民主中，多數有權決定國家的形式，“少數人違反多數的意願而謀求分裂，這本身就是反民主的”。^[28]“不可分離”針對的對象可分為兩類：一類是企圖將澳門分離出中國的外來的侵略和破壞行為；另一類是內生的分離勢力，包括主張通過“公投”等手段企圖分離的勢力，以及以獨立、分離為目標的各種破壞勢力。^[29]為防範、遏止和制裁這些分離和破壞的行為和勢力，基本法除第1條開宗明義宣佈“不可分離”外，還從緊急狀態宣佈、國家安全立法、國際人權公約適用等方面做了明確規定。

三、港澳基本法第1條在整個基本法體系中的地位

（一）與第18條第4款的規範聯繫

兩部基本法第18條第4款規定全國人大常委會決定宣佈戰爭狀態或因香港、澳門特別行政區發生香港、澳門特別行政區政府不能控制的危及國家統一或安全的動亂而決定香港、澳門特別行政區進入緊急狀態，中央人民政府可發佈命令將有關全國性法律在香港、澳門特別行政區實施。本款中的第二種情況就是為了確保特別行政區不可分離而在武力上採取的遏制手段。

2004年中國憲法修改，將“戒嚴”改為“進入緊急狀態”。^[30]緊急狀態除了“戒嚴”外，還包

[26] [葡]若澤·若阿金·高美士·卡諾迪略（José Joaquim Gomes Canotilho）：《憲法與憲法理論》，孫同鵬、李寒霖、蔣依娃等譯，社會科學文獻出版社2022年版，第284頁。

[27] 李莉娜、許昌主編：《澳門基本法解讀》，澳門理工學院“一國兩制”研究中心2020年版，第7頁。

[28] 楊恕、李捷：《分裂與反分裂：分裂主義研究論集》，中國社會科學出版社2014年版，第83頁。

[29] 李莉娜、許昌主編：《澳門基本法解讀》，澳門理工學院“一國兩制”研究中心2020年版，第8頁。

[30] 《中華人民共和國憲法修正案》（2004年3月14日）第26條、第27條和第29條。

括應對嚴重自然災害、突發公共衛生事件、人為重大事故等緊急狀態。^[31]戒嚴是指“在發生嚴重危及國家的統一、安全或者社會公共安全的動亂、暴亂或者嚴重騷亂，不採取非常措施不足以維護社會秩序、保護人民的生命和財產安全的緊急狀態時”採取的一種非常措施。^[32]基本法規定的“進入緊急狀態”，就是憲法在2004年修改前所規定的“戒嚴”。

動亂是指社會出現混亂、動盪的局面。動亂往往伴隨著暴力衝突、治安失序、無安全感和不確定性。全國人大常委會決定特別行政區進入緊急狀態，是指特別行政區發生了危及國家統一或安全的動亂，而這個動亂是特別行政區政府已不能自行控制。這是對基本法第1條“不可分離”的制度配套和規範落實。

（二）與第23條的規範聯繫

分離必定造成對國家統一和國家安全的侵犯和破壞，必然會涉及到叛國、分裂國家和顛覆國家政權等行為。絕大多數國家都將分離行為定為嚴重的罪行。中國刑法分則第一章就規定了危害國家安全罪，最高可處無期徒刑，對國家和人民危害特別嚴重、情節特別惡劣的，可以判處死刑。考慮到中國刑法不在兩個特別行政區實施，為了尊重特區的高度自治，兩部基本法第23條授權特區自行立法維護國家安全。

第23條所指出的叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密等“五宗罪”主要從刑罰的角度對個人及有關組織危害國家安全、企圖尋找分離的行為進行刑事打擊。第23條的後半段“禁止外國的政治性組織或團體在香港、澳門特別行政區進行政治活動，禁止香港、澳門特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫”，則是為防止外國勢力滲透特區、干涉中國內政及特區高度自治而設置的。

維護國家安全的法律制度帶有強烈的政治屬性。港英時期的《刑事罪行條例》和《官方機密條例》就有類似“叛逆”、“襲擊女皇”、“煽惑叛離”、“間諜活動”和“非法批露”等罪行。《社團條例》在1992年7月17日前有“禁止外國政治性組織或團體在香港進行政治活動及禁止外國政治性組織或團體建立聯繫”內容，1992年7月17日立法局通過修訂案，刪除了這些內容。^[33]澳門原來適用的葡萄牙1886年刑法典設有專章，將“危害國家安全罪”作為刑法分則五大類犯罪之一，規定了叛國罪、煽動危害葡國罪、陰謀危害葡國外部安全罪、間諜罪、投奔敵國罪等，打擊以葡國政權為侵犯對象的犯罪活動。1995年刑法典實行“法律本地化”，“過戶”為《澳門刑法典》，這些罪名被刪除。但總督在第58/95/M號法令第9條指出，“該法典第二卷第二編《妨害國家安全罪》的法律條文繼續生效至1999年12月19日。可見，無論是香港還是澳門，在回歸後都有進行維護國家安全立法的必要性。

2003年香港23條立法未能完成，其後局面逐漸惡化，“港獨”思潮興起，2019年掀起反修例風波和“黑暴”，陷入社會分化和政治動盪。2020年6月全國人大常委會根據全國人大授權，制定香港國安法，遏止黑暴活動，有力扭轉了香港亂局。然而，香港國安法並不包含23條規定的全部行為。2024年3月19日，香港立法會審議通過了《維護國家安全條例》，並於3月23日正式生效。香港

[31] 王兆國：《關於中華人民共和國憲法修正案（草案）的說明》，2004年3月8日在第十屆全國人民代表大會第二次會議上。

[32] 《中華人民共和國戒嚴法》（1996年3月1日全國人大常委會通過）第2條。

[33] 李浩然、尹國華、王靜：《國安法二十三條：安全與自由》，三聯書店（香港）有限公司2020年版，第11-15頁。

基本法第23條立法現已完成。澳門在2009年完成了二十三條立法，並持續推進國家安全體制機制建設，2023年根據總體國家安全觀，通過了新修訂的澳門《維護國家安全法》。

國家安全本屬於國家事權。基本法第23條明確了特區有維護國家安全的憲制責任，並列舉叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密等嚴重危害國家安全行為要求予以禁止和打擊，進而確保國家的統一和領土完整。這是對第1條“不可分離”的重要保證和落實。

（三）與香港基本法第39條、澳門基本法第40條的規範聯繫

在香港“港獨”思潮興起中，兩個國際人權公約第1條規定的民族自決權成為重要的“理論依據”。“港獨”分子甚至分析了“武裝獨立、境外勢力扶持獨立，以及政治協商式獨立”具有極大的困境^[34]，提出“香港作為一個民族，在歷史和國際法皆享有自決前途的權利，讓全港全面公投表態一次，無論前途是獨立還是一國兩制，皆會令香港的前途更加明確”^[35]，“反對派也應轉型，從以往爭取政制改革民主化為主要工作路線，轉為面對2047年而建立自決機制，合作聯成廣泛戰線’同中央拗手瓜’”^[36]。

兩個國際人權公約都在其第1條規定了民族自決權，“所有民族均享有自決權，根據此種權利、自由決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展”。^[37]然而，兩個國際人權公約第1條並不具有在香港、澳門特別行政區適用的法律效力。香港基本法第39條和澳門基本法第40條都規定兩個國際人權公約適用於香港、澳門的有關規定繼續有效，並沒有規定兩個國際人權公約的所有條文在香港、澳門特別行政區生效適用。原先由英國政府和葡萄牙政府保留的條文繼續維持保留，在香港、澳門回歸後不具有適用的法律效力。

英國在1976年成為兩個國際人權公約締約國，並在同年批准適用於當時為英國殖民地的香港。英國在簽署和批准兩個國際人權公約時就對第1條的“民族自決權”作出保留：“聯合王國政府聲明，該國政府了解，憑藉聯合國憲章第103條的規定，倘其根據公約第一條規定的義務，與其根據憲章（特別是憲章第一、二及七十三條）規定的義務有任何抵觸，則以憲章規定的義務為準。”英國在交存公約的批准書時所提出的保留條文及聲明的第1條就是：“聯合王國維持其在簽署公約時就第1條所做的聲明”。1991年港英當局通過《香港人權法案條例》，將《公民權利和政治權利國際公約》中適用於香港的規定收納入香港法律，其中就沒有對公約第1條內容作出明確規定。葡萄牙在1978年加入了兩個國際人權公約。1992年葡萄牙將兩個國際人權公約延伸適用到澳門時就明確排除了民族自決權，明確指出兩個國際人權公約第1條不影響澳門是中國領土的法律地位。1999年12月2日中國就澳門繼續適用兩個國際人權公約問題致聯合國秘書長，指出兩個國際人權公約在澳門特別行政區適用，“特別是公約第一條，不影響《聯合聲明》和《基本法》關於澳門地位的規定。”這就明確排除了兩個國際人權公約第1條在澳門特別行政區的適用問題。

1960年12月14日聯合國大會通過《給予殖民地國家和人民獨立宣言》，即我們通常所說的《反

[34] 甄健華：《談資源、看港獨》，載《學苑》2014年第9期；沙龍：《獨立幻想》，載《學苑》2014年第9期。

[35] 張士齊：《香港應否有民族自決的權利？》，載《學苑》2014年2月號，第37頁。

[36] 《劉慧卿稱向來支持自決》，載香港《信報》2016年8月10日。

[37] 該條文實際上分為三款：“1.所有民族均享有自決權，根據此種權利、自由決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展。2.所有民族得為本身之目的，自由處置其天然財富及資源，但不得妨害因基於互惠原則之國際經濟合作及因國際法而生之任何義務。無論在何種情形下，民族之生計，不容剝奪。3.本公約締約國、包括負責管理非自治及託管領土之國家在內，均應遵照聯合國憲章規定，促進自決權之實現，並尊重此種權利。”

殖宣言》，該宣言宣佈要迅速和無條件地結束一切形式的殖民主義，賦予殖民地人民有“民族自決權”，進而促使殖民地通過自決的形式取得獨立。香港和澳門一開始就列於該殖民地名單上。葡萄牙佔領澳門，英國佔領香港，都實行典型的殖民主義統治，但香港和澳門並不屬於這種意義上的殖民地。有關香港問題和澳門問題的“割讓”、“租借”或“永居管理”條約是帝國主義用武力強加於中國人民的不平等條約。清朝後的歷代中國政府，均不承認這些不平等條約，從未宣佈過放棄對香港和澳門的領土主權。1971年中華人民共和國在聯合國恢復合法席位。1972年3月8日中華人民共和國駐聯合國代表黃華致函聯合國非殖民化委員會主席，明確指出：“香港、澳門是屬於歷史上遺留下來的帝國主義強加於中國的一系列不平等條約的結果。香港和澳門是被英國和葡萄牙當局佔領的中國領土的一部分，解決香港、澳門問題完全是屬於中國主權範圍內的問題，根本不屬於通常的‘殖民地’範疇。因此，不應列入反殖宣言中適用的殖民地地區的名單之內。”中國政府這一正義立場得到國際社會的廣泛支持。同年11月，聯合國大會以99票對5票，通過了將香港、澳門從殖民地名單上除去的決議。將香港和澳門從反殖名單上刪除，香港和澳門的前途只能是回歸中國，而不可能通過行使民族自決權取得獨立。這為香港、澳門的順利回歸奠定了堅實的國際法基礎。

香港、澳門通過“公民投票”形式實現以分離為目的的自決是不可能的，是一種“無效路徑”。^[38]香港、澳門特別行政區無權通過全民公決或其他任何方式脫離中華人民共和國，成立獨立國家或成為其他國家的一部分。兩個國際人權公約第1條關於民族自決權的規定不在香港、澳門特別行政區適用。香港和澳門是中國領土的一部分，其地位在國際法上是明確的。基本法第1條也明確指出了其“不可分離”的法律地位。

（四）根本性條款

香港國安法第2條規定，“關於香港特別行政區法律地位的香港特別行政區基本法第一條和第十二條規定是香港特別行政區基本法的根本性條款。香港特別行政區任何機構、組織和個人行使權利和自由，不得違背香港特別行政區基本法第一條和第十二條的規定。”“根本性條款”是一個新提法。除憲法宣佈自身是國家根本法、具有最高法律效力外，我國其他法律文本迄今沒有出現“根本性條款”表述。

在“一國兩制”下，香港特別行政區享有高度自治權。但這種高度自治仍然屬於單一制下地方自治的範疇。香港既沒有所謂的“次主權”，也絕非“歐洲狀態的城邦”。香港基本法第1條明確香港特別行政區與國家是不可分的，第12條表現了香港特別行政區在國家行政區劃中的法律地位，即同省、自治區和直轄市一樣，都直轄於中央人民政府。這兩個條款“共同確認了香港是中華人民共和國領土的不可分割的組成部分”，表明了“中華人民共和國作為獨立政治共同體實現和捍衛國家統一與領土完整的意志”，共同構成基本法體系中的“根本性條款”。^[39]

根本性條款可以理解為是指在一部法律中帶有基礎性、全局性的規定，調整處於基礎性、本質性的事項。^[40]香港國安法第2條有關“根本性條款”的表述對香港基本法第1條和第12條的規定帶有解釋性功能，確立了香港基本法第1條和第12條在基本法體系中的重要地位。^[41]香港居民在行使香

[38] 參見徐海波：《“港獨”的“公民民族自決”與“全民公投”之法理審視與批判》，載《法學論壇》2017年第4期。

[39] 參見韓大元：《論香港國安法第2條“根本性條款”的規範內涵》，載《法學論壇》2021年第4期。

[40] 參見韓大元：《論香港國安法第2條“根本性條款”的規範內涵》，載《法學論壇》2021年第4期。

[41] 參見王禹：《為香港長治久安提供法治保障》，載《光明日報》2020年7月6日。

港基本法賦予的權利和自由時，不得違反基本法第1條“不可分離”的規範約束，不得發表和宣揚有關“港獨”的思想和言論，不得建立以香港獨立為目標的組織和社團。香港國安法通過引進“根本性條款”的表述，構建了香港國安法的功能體系，即防範、制止和懲治危害國家安全等犯罪行為。^[42]

四、結語

“不可分離”是中國對港澳恢復行使主權的必然結果，是中國單一制下中央對地方的必然要求。在國際上，分離通常存在武力分離和和平分離兩種情形。武力分離，就是通過武裝鬥爭的形式達到分離的目的。和平分離通常就是通過公民投票的方式達到分離的目的。無論是武力分離，還是和平分離，香港和澳門作為中國單一制下的特別行政區，特別行政區都沒有此種權力。

基本法第1條“不可分離”是特別行政區實行“一國兩制”、享有高度自治權的前提基礎。“港人治港”、“澳人治澳”絕不是指香港、澳門可以自決獨立，從中華人民共和國分離出去。中華人民共和國有權通過使用政治、法律、刑罰制裁乃至武力在內的一切必要方式，阻止香港、澳門特別行政區脫離中華人民共和國，確保香港、澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分，維護國家的主權、安全和領土完整。

兩個國際人權公約第1條規定的民族自決權條款在港澳不具有適用的法律效力。香港基本法第40條和澳門基本法第39條的立法精神已經明確了這一點。兩部基本法第23條對特區維護國家安全的憲制責任作了明確規定。兩部基本法第18條第4款規定了特別行政區進入緊急狀態的主體和條件。這些條款為確保兩部基本法第1條所規定的“不可分離”，構成一個統一嚴密的規範體系。

Abstract: Article 1 of the Basic Laws of Hong Kong and Macao Special Administrative Region of the People's Republic of China clearly stipulates that the Hong Kong and Macao Special Administrative Regions are inalienable parts of the People's Republic of China. "Inalienable" is the inevitable result of China's resumption of the exercise of sovereignty over Hong Kong and Macao. It is the fundamental essence of "one country, two systems", and the prerequisite for the establishment of the special administrative region system by the State in Hong Kong and Macao. "Inalienable" in Article 1 of the Basic Law is rich in normative meaning. It originates from "inseparable" in the Constitution of the People's Republic of China, and its relationship with other provisions of the Basic Law, such as Article 18(4) and Article 23, constitutes a unified and stringent normative system, which is fundamental and unifying in the entire Basic Law system.

Key words: Inalienable; One country, Two systems; Special Administrative Region

(責任編輯：張雨虹)

[42] 參見韓大元：《論香港國安法第2條“根本性條款”的規範內涵》，載《法學論壇》2021年第4期。