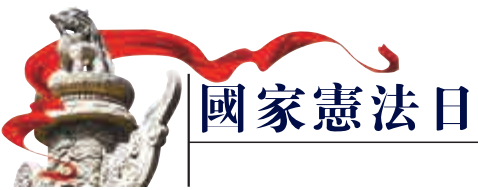


國家憲法與改革開放40年

——在香港特別行政區「國家憲法日」座談會上的演講

（2018年12月4日，中國香港） 沈春耀



大家好！今天，能夠有機會在美麗的東方之珠——香港同各位嘉賓和朋友们見面、交流，感到非常高興、非常榮幸。在此，我首先特別感謝今天座談會主辦方的盛情邀請，並向在座各位香港各界朋友和學校師生致以親切的問候！

2014年11月，全國人大常委會通過了《關於設立國家憲法日的決定》，以立法形式將12月4日設立為國家憲法日，規定國家通過多種形式開展憲法宣傳教育活動。這是維護憲法法律權威、全面貫徹實施憲法、大力弘揚憲法精神的重要舉措。今年3月，十三屆全國人大一次會議通過了《憲法修正案》，意義重大、影響深遠。今年是國家改革開放40周年，11月12日，習近平主席在會見香港澳門各界慶祝國家改革開放40周年訪問團時發表重要講話，高度評價了香港各界人士對國家改革開放作出的重大貢獻，極大地鼓舞和激發了香港同胞愛國愛港的熱情和開拓進取的精神。在第五個國家憲法日到來之際，香港勵進教育中心舉辦「國家憲法日」座談會，深化和拓展憲法和基本法推廣教育活動，具有非常重要的意義。借此機會，我想圍繞這次座談會的主題，重點從三個方面介紹中國憲法制度有關情況和內容，同大家分享學習體會。

一、憲法是歷史發展的結果和歷史經驗的總結

不了解中國近現代100多年社會發展的艱難曲折歷程和發生的歷史性巨變，就不能真正認識和理解當代中國憲法。

憲法問題在中國提出始於晚清。1840年鴉片戰爭以後，中國逐步成為半殖民地半封建社會。為了民族復興，無數仁人志士「以愛國相砥礪，以救亡為己任」，進行了各種形式的抗爭、探索和嘗試。在西學東漸之下，立憲救亡、變法圖存，成為那個時代很多人孜孜以求的目標。從1898年的戊戌變法，到1908年的《欽定憲法大綱》，到1911年的《重大信條十九條》，再到1912年孫中山先生領導辛亥革命推翻封建帝制、產生資產階級民主革命性質的《中華民國臨時約法》；從1913年的「天壇憲草」，到1914年袁世凱的「袁記約法」，到1923年曹錕的「賄選憲法」，再到1925年段祺瑞的「民國憲草」，從1931年蔣介石國民政府的「訓政時期約法」，到1936年的「五五憲草」，再到1946年的《中華民國憲法》；各種版本的憲法文件先後推出，各種政治勢力先後登台，但都未能從根本上改變國家和人民悲慘的命運。歷史證明，在中國，不推翻壓在人民頭上的帝國主義、封建主義、官僚資本主義三座大山，不實行人民當家作主，任何憲法都不可能得到人民的擁護，都不可能起到推動中國社會發展進步的作用，必然被歷史和人民所拋棄。

中國共產黨自1921年成立之日起，就以實現人民當家作主為己任。以毛澤東主席為主要代表的中國共產黨人，從建立革命根據地開始，就對人民憲法和法制進行探索實踐。其中，具有代表性的制度文獻是《中華蘇維埃共和國憲法大綱》（1931）、《陝甘寧邊區憲法原則》（1946）等。

新中國的成立開闢了人民當家作主的歷史新紀元。1949年10月1日，中華人民共和國成立。中國近代以來的歷史進程發生了重大轉折，由不斷衰落的向下沉淪轉變為不斷振興的向上奮進，實現了自立於世界民族之林。1949年9月，中國人民政治協商會議第一屆全體會議通過了具有臨時憲法作用的《中國人民政治協商會議共同綱領》。1954年9月，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》。這些憲法性文獻，確認了近代100多年來中國人民為反對內外敵人、爭取民族獨立和人民自由幸福進行的英勇鬥爭和中國共產黨領導人民奪取新民主主義革命勝利、掌握國家權力的偉大歷史變革，確立了新型國家制度的基本架構、根本原則和活動準則。

從上個世紀五十年代後期開始，由於指導思想上發生「左」的偏差和工作中的失誤，中國民主法制出現停滯、徘徊。特別是後來發生的「文化大革命」，給黨和國家事業帶來嚴重破壞和巨大災難，「文革」期間憲法形同虛設。這個教訓極為深刻。

中共十一屆三中全會實現了歷史性轉折。1978年12月召開的十一屆三中全會，撥亂反正，實現工作中心轉移，開啓了改革開放歷史新時期。發展社會主義民主，健全社會主義法制，成為新時期黨和國家堅定不移的方針。中國現行憲法就是在改革開放的歷史背景下，於1982年12月4日由五屆全國人大五次會議審議通過的。1982年憲法深刻總結了新中國成立後國家建設正反兩方面經驗教訓，在繼承1949年《共同綱領》和1954年憲法基本精神和主要內容的基礎上，適應新時期新任務新要求，把十一屆三中全會的路線方針政策確立下來，為國家改革開放、現代化建設和民主法治建設奠定了根本法治基礎。

中國憲法以國家根本法的形式，確認了中國共產黨領導中國人民進行革命、建設、改革的偉大鬥爭和根本成就，確立了工人階級領導的、以工農聯盟為基礎的人民民主專政的社會主義國家的國體和人民代表大會制度的政體，確定了國家的根本任務、領導核心、指導思想、發展道路、奮鬥目標，規定了中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度、民族區域自治制度以及基層群眾自治制度，規定了社會主義法治原則



▲沈春耀（中）為「國家憲法日」座談會致辭，與出席者互動交流

大公報記者麥潤田攝

、民主集中制原則、尊重和保障人權原則，等等，反映了全國各族人民共同意志和根本利益。

憲法通過修改完善實現了與時俱進。1982年憲法公布施行後，根據改革開放和現代化建設的實踐發展，在中共中央領導下，全國人大分別於1988年、1993年、1999年、2004年和2018年，先後5次對1982年憲法的個別條款和部分內容作出必要的修正，先後通過52條修正案。今年3月十三屆全國人大一次會議通過的《憲法修正案》，共21條，主要有以下內容：（1）確立科學發展觀、習近平新時代中國特色社會主義思想在國家政治和社會生活中的指導地位。（2）增加中國特色社會主義事業「五位一體」總體布局、建設富強民主文明和諧美麗的社會主義現代化強國，實現中華民族偉大復興等內容。（3）充實堅持和加強中國共產黨全面領導的內容，在總綱第一條增寫「中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵」。（4）完善依法治國和憲法實施舉措，包括將「法制」改為「法治」，規定憲法宣誓制度，將「法律委員會」改為「憲法和法律委員會」，規定設區的市地方立法權。（5）修改國家主席任職方面的有關規定，刪去了「連續任職不得超過兩屆」的規定。（6）增加有關監察委員會的各項規定。

五次憲法修改，集中體現和反映了中國共產黨領導人民進行改革開放和現代化建設的成功經驗，集中體現和反映了中國特色社會主義道路、理論、制度、文化的發展成果。通過五次憲法修改，憲法在改革開放和現代化建設的偉大實踐中緊跟時代步伐，不斷與時俱進，完善發展。

歷史是最好的教科書。回顧中國憲法制度的發展歷程，我們愈加感到，憲法同黨和人民進行的艱苦奮鬥和創造的輝煌成就緊密相連，同黨和人民開闢的前進道路和積累的寶貴經驗緊密相連。這是一個長期的歷史過程。習近平主席指出，時間越久遠，事業越發展，我們就越加感受到憲法的力量。

二、憲法為國家改革開放和現代化建設提供根本法治保障

看中國的改革開放，可以從很多方面來觀察、來體驗、來感悟，憲法是一個重要的視角和窗口。中國現行憲法是改革開放的產物和體現，應運而生，應時而進。當代中國憲法制度既是改革開放的重要內容和重大成果，又為改革開放和現代化建設提供有力的根本法治保障。新中國成立以來特別是改革開放40年來，中國憲法制度彰顯出巨大優勢和顯著功效，突出表現在以下5個方面。

第一，憲法確立了國家的領導核心力量和指導思想。中國共產黨的領導地位，是歷史的選擇、人民的選擇，是由國家性質、國情和實際決定的。憲法序言確認了中國共產黨的領導地位，確認了馬克思主義及其中國化成果的指導地位，並根據實踐發展不斷加以完善。憲法堅持中國共產黨的領導地位，堅持全國各族人民團結奮鬥的共同思想基礎，目的是保證黨領導人民有效治理國家，保證各國家機關依法行使職權、協調高效運轉、統一有效組織各項事業，保證廣泛凝聚各方面力量和智慧為實現國家發展目標不懈奮鬥。

第二，憲法保障了人民當家作主。保障人民權利是憲法的核心內容。憲法明確規定，國家的一切權力屬於人民，人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會；人民依照法律規定，通過各種途徑和形式，管理國家事務，管理經濟和文化事業，管理社會事務。憲法專門將「公民的基本權利和義務」一章列在「國家機構」一章之前，凸顯保障公民權利和自由的憲法精神。根據憲法確立的選舉制度，先後進行了11次鄉鎮人大代表直接選舉，10次縣級人大代表直接選舉和8次設區的市級以上人大代表間接選舉。全國人大及其常委會落實憲法有關規定，通過制定完善國家民事、刑事和政治、經濟、文化、社會、生態等方面的法律，保證公民依法享有廣泛的權利和自由，充分調動人民群眾積極性、主動性、創造性。

第三，憲法促進了國家現代化建設。中國憲法的一個突出特點就是負有重大歷史使命。貫徹中共十一屆三中全會精神，憲法明確提出，國家的根本任務是集中力量進行社會主義現代化建設。適應改革開放和

現代化建設的需要，憲法確立並不斷完善社會主義經濟制度，先後規定了公有制為主體、多種所有制經濟共同發展的基本經濟制度和按勞分配為主體、多種分配方式並存的分配制度，實行家庭承包經營為基礎、統分結合的雙層經營體制，實行社會主義市場經濟，保護非公有制經濟的合法權利和利益，鼓勵、支持和引導非公有制經濟的發展，允許外國企業和其他經濟組織或者個人在中國投資、進行各種形式的中外經濟合作，發展教育、科學、文化、衛生、就業、社會保障、生態環境等各項事業，等等。

40年來，國家改革開放和現代化建設各領域各方面取得的輝煌成就，都離不開憲法的推動和保障，都可以看作是憲法全面有效實施的結果和體現。改革開放40年的歷程和成就，今天在座的很多朋友和我一樣，我們都是見證者，也是參與者：都是受益者，也是貢獻者。我們對偉大祖國發生的歷史性巨變都有着很深刻的感受。從1978年到2017年，中國國內生產總值由1473億美元增加到12.3萬億美元，年均增速9.3%，躍居世界第二大經濟體、第一大工業國、第一大貨物貿易貢獻率超過30%；人均國內生產總值由156美元提高到8800多美元，增長22.8倍，成功地由低收入國家躋身中等偏上收入國家行列；全國農村貧困人口累計減少7.4億人，對全球減貧的貢獻率超過70%。在一個擁有近14億人口的超大體量國家和社會，實現如此快速的發展和全面的進步，是人類發展史上前所未有的。

在國家改革開放進程中，香港所處的地位是獨特的，香港同胞所作出的貢獻是重大的，所發揮的作用是不可替代的。正如習近平主席在11·12重要講話中所指出的，「港澳同胞同內地人民一樣，都是國家改革開放偉大奇跡的創造者。」

第四，憲法推動了法治中國建設。憲法確立了社會主義法治原則，公民在法律面前一律平等。1999年修憲時增加規定，國家實行依法治國，建設社會主義法治國家。今年3月的修憲，進一步完善了依法治國和憲法實施的規定。改革開放40年來，在憲法的引領和推動下，法治建設取得了歷史性成就。目前，中國現行有效法律269件，行政法規750多件，地方性法規12000多件。以憲法為核心，主要由憲法相關法、民法商法、經濟法、行政法、社會法、刑法、訴訟與非訴訟程序法等七個法律部門和法律、行政法規、地方性法規等三個規層層次構成的中國特色社會主義法律體系，已經形成並不斷完善，總體實現了有法可依。中共十八大以來，以習近平總書記為核心的黨中央高度重視法治建設，把全面依法治國納入「四個全面」戰略布局，提升到前所未有的戰略高度，採取一系列有力措施加強憲法實施和監督，加快重點領域立法，確立重大改革於法有據，全面推進法治政府建設，持續深化司法體制改革，深入開展社會主義法治理念教育，加強人權法治保障，把依法治國、依憲治國提高到一个新水平。

第五，憲法維護了國家統一、民族團結、社會穩定。歷經百年滄桑回歸祖國懷抱的香港，就是一個很好的例證。以和平方式解決祖國統一問題，是新中國幾代人的夙願。1979年1月1日，全國人大常委會發表台灣同胞書。1982年1月，鄧小平先生明確提出「一國兩制」的偉大構想。1982年12月通過的新憲法，為解決包括香港問題在內的祖國統一問題奠定了憲法基礎、提供了憲法保證。1997年7月1日，中國恢復對香港行使主權，完成了實現祖國統一的重要一步，也是國家憲法制度發展的重要一步。憲法規定的民族區域自治制度以及相關法律，有力地保證和發展了平等團結互助和諧的社會主義民族關係。憲法及其相關法律在保證國家長治久安、維護社會和諧穩定方面，同樣發揮了十分重要的作用。

總之，當代中國憲法是符合國情、符合實際、符合時代發展要求的好憲法。憲法確立的一系列制度、原則和規則，確定的一系列大政方針，具有顯著的優勢、堅實的基礎、強大的生命力，必須長期堅持、全面貫徹、不斷發展。

三、憲法和基本法共同構成特別行政區的憲制基礎

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。」憲法第62條規定的全國人民代表大會職權中包括「決定特別行政區的設立及其制度」。這是貫徹落實「一國兩制」偉大構想的創制性安排，在憲法發展史、人類政治制度史上也是一項創舉。1985年，全國人大批准了《中英兩國政府關於香港問題的聯合聲明》。根據憲法的規定，全國人大決定設立香港基本法起草委員會。59名委員中包括23名來自香港的委員。之後，又在香港成立了一個具有廣泛代表性的基本法諮詢委員會，委員共180人，由香港居民組成。經過深入研究起草，兩次在香港和內地公開徵求意見，1990年4月，七屆全國人大三次會議審議通過《中華人民共和國香港特別行政區基本法》，並作出《關於設立香港特別行政區的決定》。《香港基本法》和香港特別行政區，從一開始就是同憲法緊密聯繫在一起的。只有學習好領會好憲法，正確認識和把握憲法與《香港基本法》的關係，才能夠維護好香港特區的憲制基礎，才能夠保證「一國兩制」在香港行穩致遠。

第一，憲法是國家的根本法，最高法。現代社會中，憲法已經成為國家的重要標誌和象徵。一個國家不能沒有憲法，一個國家只能有一部憲法。憲法的效力覆蓋國家的全部領土領域。香港回歸後，香港特區是直轄於中央人民政府、享有高度自治權的地方行政區域，憲法效力當然覆蓋香港特區。「一國兩制」是一個完整的概念。「一國」是實行「兩制」的前提和基礎，「兩制」是在「一國」之內的「兩制」。「一國兩制」在國家法治上的最高體現，就是國家憲法。憲法具有最高的法律地位、法律權威、法律效力，包括香港同胞在內的全國各族人民和各國家機關、各有關方面，都要維護憲法尊嚴、保證憲法實施。

第二，憲法是《香港基本法》的立法依據、效力來源。憲法第31條和第62條第14項的規定，為制定特別行政區基本法、貫徹落實「一國兩制」方針提供了直接的憲制依據。《香港基本法》規定了在香港特區實行的制度和政策，是「一國兩制」方針的法律化、制度化。1990年4月，全國人大作出關於《香港基本法》的決定，明確：「香港特別行政區基本法是根據《中華人民共和國憲法》按照香港的具體情況制定的，是符合憲法的」。《香港基本法》是在香港實施憲法規定的特別行政區制度的基本法律。從法律位階上看憲法和基本法的關係，憲法是上位法，是「母法」，基本法來源於憲法；基本法是下位法，是「子法」，從屬、派生於憲法。香港特區不存在一個脫離國家憲法的「憲制」，也不存在一個脫離國家憲法的「法治」。

第三，香港回歸祖國後完成了香港憲制秩序的巨大轉變。作為國家根本法、最高法的憲法，與作為香港特區各種制度、政策和法律依據的《香港基本法》，共同構成了特區政權架構、政治運作、法律制度、社會治理的憲制基礎。《香港基本法》在香港特區法律體系中處於頂端、龍頭的位置，特區的任何法律，包括普通法制度下的香港原有法律，均不得與基本法相抵觸。因此，《香港基本法》在香港特區具有憲制意義。憲法和基本法的共同構成、共同實施，是香港特區憲制基礎、憲制秩序的本質屬性和基本特徵。只講某一個方面或者把二者割裂開來、對立起來，是不完整、不準確的，也不符合香港回歸以後的實際情況。

第四，嚴格依照憲法和基本法辦事是堅持「一國兩制」方針的題中應有之義。香港回歸21年的歷程充分表明，「一國兩制」在香港的實踐取得了舉世公認的成功；憲法和基本法規定的、體現「一國兩制」方針的特別行政區制度，在實踐中有效實行、有效運行，展現出獨特的、巨大的制度功效，為「一國兩制」在香港特區的實踐提供了有力的憲制保障。中國特色社會主義進入了新時代，意味着「一國兩制」事業也進入了新時代。新時代全面準確貫徹「一國兩制」方針，必須嚴格按照憲法和基本法辦事，根據新的實踐完善同憲法和基本法實施相關的制度和機制。牢固樹立「一國」意識，堅守「一國」原則，絕不能含糊。任何危害國家主權安全、挑戰中央權力和《香港基本法》權威、利用香港對內地進行滲透破壞的活動，都是對底線的觸碰，都是絕不能允許的。同時，在「一國」基礎上，尊重「兩制」差異，善用「兩制」之利，依法實行高度自治，也是非常明確的。憲法和基本法確立了實行「一國兩制」方針、保持香港長期繁榮穩定的憲制基礎，形成了獨特的憲制秩序。面向未來，我們完全有信心在憲法和基本法的引領下，不忘初心、繼續前進，確保「一國兩制」方針不會變、不動搖，確保「一國兩制」實踐不變形、不走樣。

憲法和基本法共同構成特別行政區的憲制基礎，是香港回歸後的根本事實，具有堅實的法治基礎、充分的法理根據和成功的實踐經驗，不應基於任何目的、任何理由而被忽視、被曲解、被破壞。希望香港社會以國家憲法日活動為契機，廣泛持續地開展憲法和基本法的推廣、教育活動，不斷培育和增強香港各界特別是公職人員正確的國家觀念、民族觀念和憲法觀念，為憲法和基本法在香港的有效實施創造良好的社會環境。我堅信，經過中央政府、香港特區政府和社會各界人士的共同努力，一定能夠在憲法和基本法確立的憲制軌道上開創「一國兩制」事業新局面，使香港在融入國家發展大局的進程中實現自身更好發展，與祖國人民共同譜寫中華民族偉大復興的時代篇章！

謝謝大家！

（演講者為全國人大憲法和法律委員會副主任委員、全國人大常委會法制工作委員會主任、全國人大常委會香港基本法委員會主任）