

**国家宪法与改革开放 40 年**  
**——在香港特别行政区“国家宪法日”座谈会上的演讲**  
**(2018 年 12 月 4 日，中国香港)**

**沈 春 耀**

**尊敬的林郑月娥行政长官，尊敬的王志民主任，  
各位嘉宾，各位朋友：**

大家好！今天，能够有机会在美丽的东方之珠——香港同各位嘉宾和朋友们见面、交流，感到非常高兴、非常荣幸。在此，我首先特别感谢今天座谈会主办方的盛情邀请，并向在座各位香港各界朋友和学校师生致以亲切的问候！

2014 年 11 月，全国人大常委会通过了《关于设立国家宪法日的决定》，以立法形式将 12 月 4 日设立为国家宪法日，规定国家通过多种形式开展宪法宣传教育活动。这是维护宪法法律权威、全面贯彻实施宪法、大力弘扬宪法精神的重要举措。今年 3 月，十三届全国人大一次会议通过了《宪法修正案》，意义重大、影响深远。今年是国家改革开放 40 周年，11 月 12 日，习近平主席在会见香港澳门各界庆祝国家改革开放 40 周年访问团时发表重要讲话，高度评价了香港各界

人士对国家改革开放作出的重大贡献，极大地鼓舞和激发了香港同胞爱国爱港的热情和开拓进取的精神。在第五个国家宪法日到来之际，香港励进教育中心举办“国家宪法日”座谈会，深化和拓展宪法和基本法推广教育活动，具有非常重要的意义。借此机会，我想围绕这次座谈会的主题，重点从三个方面介绍中国宪法制度有关情况和内容，同大家分享学习体会。

### **一、宪法是历史发展的结果和历史经验的总结**

不了解中国近现代 100 多年社会发展的艰难曲折历程和发生的历史性巨变，就不能真正认识和理解当代中国宪法。

**宪法问题在中国提出始于晚清。**1840 年鸦片战争以后，中国逐步成为半殖民地半封建社会。为了民族复兴，无数仁人志士“以爱国相砥砺，以救亡为己任”，进行了各种形式的抗争、探索和尝试。在西学东渐之下，立宪救亡、变法图存，成为那个时代很多人孜孜以求的目标。从 1898 年的戊戌变法，到 1908 年的《钦定宪法大纲》，到 1911 年的《重大信条十九条》，再到 1912 年孙中山先生领导辛亥革命推翻封建帝制、产生资产阶级民主革命性质的《中华民国临时约法》；从 1913 年的“天坛宪草”，到 1914 年袁世凯的“袁记约法”，到 1923 年曹锟的“贿选宪法”，再到 1925 年段祺瑞的“民国宪草”，从 1931 年蒋介石国民政府的“训政时期约法”，到 1936 年的“五五宪草”，再到 1946 年的“中华民国宪法”；各种版本

的宪法文件先后推出，各种政治势力先后登台，但都未能从根本上改变国家和人民悲惨的命运。历史证明，在中国，不推翻压在人民头上的帝国主义、封建主义、官僚资本主义三座大山，不实行人民当家作主，任何宪法都不可能得到人民的拥护，都不可能起到推动中国社会发展的作用，必然被历史和人民所抛弃。

中国共产党自 1921 年成立之日起，就以实现人民当家作主为己任。以毛泽东主席为主要代表的中国共产党人，从建立革命根据地开始，就对人民宪法和法制进行探索实践。其中，具有代表性的制度文献是《中华苏维埃共和国宪法大纲》（1931）、《陕甘宁边区宪法原则》（1946）等。

**新中国的成立开辟了人民当家作主的历史新纪元。**1949 年 10 月 1 日，中华人民共和国成立。中国近代以来的历史进程发生了重大转折，由不断衰落的向下沉沦转变为不断振兴的向上奋进，实现了自立于世界民族之林。1949 年 9 月，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了具有临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》。1954 年 9 月，第一届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国宪法》。这些宪法性文献，确认了近代 100 多年来中国人民为反对内外敌人、争取民族独立和人民自由幸福进行的英勇斗争和中国共产党领导人民夺取新民主主义革命胜利、掌握国家权力的伟大历史变革，确立了新型国家制度的基本架

构、根本原则和活动准则。

从上个世纪五十年代后期开始，由于指导思想上发生“左”的偏差和工作中的失误，中国民主法制出现停滞、徘徊。特别是后来发生的“文化大革命”，给党和国家事业带来严重破坏和巨大灾难，“文革”期间宪法形同虚设。这个教训极为深刻。

**中共十一届三中全会实现了历史性转折。**1978年12月召开的十一届三中全会，拨乱反正，实现工作中心转移，开启了改革开放历史新时期。发展社会主义民主，健全社会主义法制，成为新时期党和国家坚定不移的方针。中国现行宪法就是在改革开放的历史背景下，于1982年12月4日由五届全国人大五次会议审议通过的。1982年宪法深刻总结了新中国成立后国家建设正反两方面经验教训，在继承1949年《共同纲领》和1954年宪法基本精神和主要内容的基础上，适应新时期新任务新要求，把十一届三中全会的路线方针政策确立下来，为国家改革开放、现代化建设和民主法治建设奠定了根本法治基础。

中国宪法以国家根本法的形式，确认了中国共产党领导中国人民进行革命、建设、改革的伟大斗争和根本成就，确立了工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家的国体和人民代表大会制度的政体，确定了国家的根本任务、领导核心、指导思想、发展道路、奋斗目标，

规定了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，规定了社会主义法治原则、民主集中制原则、尊重和保障人权原则，等等，反映了全国各族人民共同意志和根本利益。

**宪法通过修改完善实现了与时俱进。**1982年宪法公布施行后，根据改革开放和现代化建设的实践发展，在中共中央领导下，全国人大分别于1988年、1993年、1999年、2004年和2018年，先后5次对1982年宪法的个别条款和部分内容作出必要的修正，先后通过52条修正案。今年3月十三届全国人大一次会议通过的《宪法修正案》，共21条，主要有以下内容：（1）确立科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想在国家政治和社会生活中的指导地位。（2）增加中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局、建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴等内容。（3）充实坚持和加强中国共产党全面领导的内容，在总纲第一条增写“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”。（4）完善依法治国和宪法实施举措，包括将“法制”改为“法治”，规定宪法宣誓制度，将“法律委员会”改为“宪法和法律委员会”，规定设区的市地方立法权。（5）修改国家主席任职方面的有关规定，删去了“连续任职不得超过两届”的规定。（6）增加有关监察委员会的各项规定。

5次宪法修改，集中体现和反映了中国共产党领导人民

进行改革开放和现代化建设的成功经验，集中体现和反映了中国特色社会主义道路、理论、制度、文化的发展成果。通过5次宪法修改，宪法在改革开放和现代化建设的伟大实践中紧跟时代步伐，不断与时俱进、完善发展。

**历史是最好的教科书。**回顾中国宪法制度的发展历程，我们愈加感到，宪法同党和人民进行的艰苦奋斗和创造的辉煌成就紧密相连，同党和人民开辟的前进道路和积累的宝贵经验紧密相连。这是一个长期的历史过程。习近平主席指出，时间越久远，事业越发展，我们就越加感受到宪法的力量。

## **二、宪法为国家改革开放和现代化建设提供根本法治保障**

看中国的改革开放，可以从很多方面来观察、来体验、来感悟，宪法是一个重要的视角和窗口。中国现行宪法是改革开放的产物和体现，应运而生、应时而进。当代中国宪法制度既是改革开放的重要内容和重大成果，又为改革开放和现代化建设提供有力的根本法治保障。新中国成立以来特别是改革开放40年来，中国宪法制度彰显出巨大优势和显著功效，突出表现在以下5个方面。

**第一，宪法确立了国家的领导核心力量和指导思想。**中国共产党的领导地位，是历史的选择、人民的选择，是由国家性质、国情和实际决定的。宪法序言确认了中国共产党的领导地位，确认了马克思主义及其中国化成果的指导地位，

并根据实践发展不断加以完善。宪法坚持中国共产党的领导地位，坚持全国各族人民团结奋斗的共同思想基础，目的是保证党领导人民有效治理国家，保证各国家机关依法行使职权、协调高效运转、统一有效组织各项事业，保证广泛凝聚各方面力量和智慧为实现国家发展目标不懈奋斗。

**第二，宪法保障了人民当家作主。**保障人民权利是宪法的核心内容。宪法明确规定，国家的一切权力属于人民，人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会；人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。宪法专门将“公民的基本权利和义务”一章列在“国家机构”一章之前，凸显保障公民权利和自由的宪法精神。根据宪法确立的选举制度，先后进行了11次乡镇人大代表直接选举、10次县级人大代表直接选举和8次设区的市级以上人大代表的间接选举。全国人大及其常委会落实宪法有关规定，通过制定完善国家民事、刑事和政治、经济、文化、社会、生态等方面的法律，保证公民依法享有广泛的权利和自由，充分调动人民群众积极性、主动性、创造性。

**第三，宪法促进了国家现代化建设。**中国宪法的一个突出特点就是负有重大历史使命。贯彻中共十一届三中全会精神，宪法明确提出，国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设。适应改革开放和现代化建设的需要，宪法确

立并不断完善社会主义经济制度，先后规定了公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度和按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，实行社会主义市场经济，保护非公有制经济的合法权利和利益，鼓励、支持和引导非公有制经济的发展，允许外国企业和其他经济组织或者个人在中国投资、进行各种形式的中外经济合作，发展教育、科学、文化、卫生、就业、社会保障、生态环境等各项事业，等等。

40年来，国家改革开放和现代化建设各领域各方面取得的辉煌成就，都离不开宪法的推动和保障，都可以看作是宪法全面有效实施的结果和体现。改革开放40年的历程和成就，今天在座的很多朋友和我一样，我们都是见证者，也是参与者；都是受益者，也是贡献者。我们对伟大祖国发生的历史性巨变都有着很深切的感受。从1978年到2017年，中国国内生产总值由1473亿美元增加到12.3万亿美元，年均增速9.3%，跃居世界第二大经济体、第一大工业国、第一大货物贸易国、第一大外汇储备国，连续多年对世界经济增长的贡献率超过30%；人均国内生产总值由156美元提高到8800多美元，增长22.8倍，成功地由低收入国家跻身中等偏上收入国家行列；全国农村贫困人口累计减少7.4亿人，对全球减贫的贡献率超过70%。在一个拥有近14亿人口的



超大体量国家和社会，实现如此快速的发展和全面的进步，是人类发展史上前所未有的。

在国家改革开放进程中，香港所处的地位是独特的，香港同胞所作出的贡献是重大的，所发挥的作用是不可替代的。正如习近平主席在 11·12 重要讲话中所指出的，“港澳同胞同内地人民一样，都是国家改革开放伟大奇迹的创造者。”

**第四，宪法推动了法治中国建设。**宪法确立了社会主义法治原则，公民在法律面前一律平等。1999 年修宪时增加规定，国家实行依法治国，建设社会主义法治国家。今年 3 月的修宪，进一步完善了依法治国和宪法实施的规定。改革开放 40 年来，在宪法的引领和推动下，法治建设取得了历史性成就。目前，中国现行有效法律 269 件，行政法规 750 多件，地方性法规 12000 多件。以宪法为核心，主要由宪法相关法、民法商法、经济法、行政法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等七个法律部门和法律、行政法规、地方性法规等三个规范层次构成的中国特色社会主义法律体系，已经形成并不断完善，总体实现了有法可依。中共十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视法治建设，把全面依法治国纳入“四个全面”战略布局，提升到前所未有的战略高度，采取一系列有力措施加强宪法实施和监督，加快重点领域立法，确保重大改革于法有据，全面推进法治政府建设，

持续深化司法体制改革，深入开展社会主义法治理念教育，加强人权法治保障，把依法治国、依宪治国提高到一个新水平。

**第五，宪法维护了国家统一、民族团结、社会稳定。**历经百年沧桑回归祖国怀抱的香港，就是一个很好的例证。以和平方式解决祖国统一问题，是新中国几代人的夙愿。1979年1月1日，全国人大常委会发表告台湾同胞书。1982年1月，邓小平先生明确提出“一国两制”的伟大构想。1982年12月通过的新宪法，为解决包括香港问题在内的祖国统一问题奠定了宪法基础、提供了宪法保证。1997年7月1日，中国恢复对香港行使主权，完成了实现祖国统一的重要一步，也是国家宪法制度发展的重要一步。宪法规定的民族区域自治制度以及相关法律，有力地保证和发展了平等团结互助和谐的社会主义民族关系。宪法及其相关法律在保证国家长治久安、维护社会和谐稳定方面，同样发挥了十分重要的作用。

总之，当代中国宪法是符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法。宪法确立的一系列制度、原则和规则，确定的一系列大政方针，具有显著的优势、坚实的基础、强大的生命力，必须长期坚持、全面贯彻、不断发展。

### **三、宪法和基本法共同构成特别行政区的宪制基础**

宪法第31条规定：“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表

大会以法律规定。”宪法第62条规定的全国人民代表大会职权中包括“决定特别行政区的设立及其制度”。这是贯彻落实“一国两制”伟大构想的创制性安排，在宪法发展史、人类政治制度史上也是一项创举。1985年，全国人大批准了《中英两国政府关于香港问题的联合声明》。根据宪法的规定，全国人大决定设立香港基本法起草委员会。59名委员中包括23名来自香港的委员。之后，又在香港成立了一个具有广泛代表性的基本法咨询委员会，委员共180人，由香港居民组成。经过深入研究起草、两次在香港和内地公开征求意见，1990年4月，七届全国人大三次会议审议通过《中华人民共和国香港特别行政区基本法》，并作出《关于设立香港特别行政区的决定》。《香港基本法》和香港特别行政区，从一开始就是同宪法紧密联系在一起的。只有学习好领会好宪法，正确认识和把握宪法与《香港基本法》的关系，才能够维护好香港特区的宪制基础，才能够保证“一国两制”在香港行稳致远。

**第一，宪法是国家的根本法、最高法。**现代社会中，宪法已经成为国家的重要标志和象征。一个国家不能没有宪法，一个国家只能有一部宪法。宪法的效力覆盖国家的全部领土领域。香港回归后，香港特区是直辖于中央人民政府、享有高度自治权的地方行政区域，宪法效力当然覆盖香港特区。“一国两制”是一个完整的概念，“一国”是实行“两制”的

前提和基础，“两制”是在“一国”之内的“两制”。“一国两制”在国家法治上的最高体现，就是国家宪法。宪法具有最高的法律地位、法律权威、法律效力，包括香港同胞在内的全国各族人民和各国家机关、各有关方面，都要维护宪法尊严、保证宪法实施。

### **第二，宪法是《香港基本法》的立法依据、效力来源。**

宪法第31条和第62条第14项的规定，为制定特别行政区基本法、贯彻落实“一国两制”方针提供了直接的宪制依据。

《香港基本法》规定了在香港特区实行的制度和政策，是“一国两制”方针的法律化、制度化。1990年4月，全国人大作出关于《香港基本法》的决定，明确：“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，是符合宪法的”。《香港基本法》是在香港实施宪法规定的特别行政区制度的基本法律。从法律位阶上看宪法和基本法的关系，宪法是上位法，是“母法”，基本法来源于宪法；基本法是下位法，是“子法”，从属、派生于宪法。香港特区不存在一个脱离国家宪法的“宪制”，也不存在一个脱离国家宪法的“法治”。

### **第三，香港回归祖国后完成了香港宪制秩序的巨大转变。**

作为国家根本法、最高法的宪法，与作为香港特区各种制度、政策和法律依据的《香港基本法》，共同构成了特区政权架构、政治运作、法律制度、社会治理的宪制基础。《香

《香港基本法》在香港特区法律体系中处于顶端、龙头的位置，特区的任何法律，包括普通法制度下的香港原有法律，均不得与基本法相抵触。因此，《香港基本法》在香港特区具有宪制意义。宪法和基本法的共同构成、共同实施，是香港特区宪制基础、宪制秩序的本质属性和基本特征。只讲某一个方面或者把二者割裂开来、对立起来，是不完整、不准确的，也不符合香港回归以后的实际情况。

**第四，严格依照宪法和基本法办事是坚持“一国两制”方针的题中应有之义。**香港回归 21 年的历程充分表明，“一国两制”在香港的实践取得了举世公认的成功；宪法和基本法规定的、体现“一国两制”方针的特别行政区制度，在实践中有效实行、有效运行，展现出独特的、巨大的制度功效，为“一国两制”在香港特区的实践提供了有力的宪制保障。中国特色社会主义进入了新时代，意味着“一国两制”事业也进入了新时代。新时代全面准确贯彻“一国两制”方针，必须严格按照宪法和基本法办事，根据新的实践完善同宪法和基本法实施相关的制度和机制。牢固树立“一国”意识，坚守“一国”原则，绝不能含糊。任何危害国家主权安全、挑战中央权力和《香港基本法》权威、利用香港对内地进行渗透破坏的活动，都是对底线的触碰，都是绝不能允许的。同时，在“一国”基础上，尊重“两制”差异，善用“两制”之利，依法实行高度自治，也是非常明确的。宪法和基本法确立了实行“一国两制”

方针、保持香港长期繁荣稳定的宪制基础，形成了独特的宪制秩序。面向未来，我们完全有信心在宪法和基本法的引领下，不忘初心、继续前进，确保“一国两制”方针不会变、不动摇，确保“一国两制”实践不变形、不走样。

宪法和基本法共同构成特别行政区的宪制基础，是香港回归后的基本事实，具有坚实的政治基础、充分的法理根据和成功的实践经验，不应基于任何目的、任何理由而被忽视、被曲解、被破坏。希望香港社会以国家宪法日活动为契机，广泛持续地开展宪法和基本法的推广、教育活动，不断培育和增强香港各界特别是公职人员正确的国家观念、民族观念和宪法观念，为宪法和基本法在香港的有效实施创造良好的社会环境。我坚信，经过中央政府、香港特区政府和社会各界人士的共同努力，一定能够在宪法和基本法确立的宪制轨道上开创“一国两制”事业新局面，使香港在融入国家发展大局的进程中实现自身更好发展，与祖国人民共同谱写中华民族伟大复兴的时代篇章！

谢谢大家！

（演讲者为全国人大宪法和法律委员会副主任委员、全国人大常委会法制工作委员会主任、全国人大常委会香港基本法委员会主任）