

宪法与国家发展

韩大元

(中国人民大学法学院教授、全国人大常委会香港基本法委员会委员)

2019年12月4日，香港

尊敬的林郑月娥行政长官、王志民主任、范徐丽泰主席、黄玉山校长，各位嘉宾、各位朋友、各位同学：

大家上午好！今天是12月4日，是中华人民共和国的第6个国家宪法日。很高兴应“励进教育中心理事会”范徐丽泰主席邀请来香港参加“国家宪法日”座谈会，并做主题演讲。听说在座的还有不少是来自中学的同学，作为一位老师，我感到非常亲切。我今天讲的主题是“宪法与国家发展”，我想从国家宪法日的设立、宪法与国家、宪法变迁与国家发展、宪法与一国两制等方面，与各位分享我的一些体会。

一、“国家宪法日”与宪法文本

我们先从“国家宪法日”谈起。大家知道，国家宪法日是2014年11月1日十二届全国人大常委会第十一次会议决定设立的，在这之前，我们一直把今天叫做“法制宣传日”。那么，为什么要定在这一天？又为什么把原来的“法制宣传日”改为“国家宪法日”呢？这是因为现行宪法就是1982年12月4日通过的，将“法制宣传日”改为“国家宪法日”，是为了增强全社会的宪法意识，弘扬宪法精神，加强宪法实施，塑造宪法文化，让宪法

走进民众生活，树立宪法在国家生活中的根本法地位。

今天，我还给大家带来了中华人民共和国宪法文本，送给每一位参加座谈会的嘉宾和同学。大家知道，联合国 193 个会员国，绝大部分国家都有自己的成文宪法。宪法文本设计与风格不同，这体现各个不同国家不同的宪法历史与文化。这个宪法文本是我们为国家宪法日特意订制的，便于随身携带，随时阅读。我不知道，在坐的嘉宾和同学们是否经常阅读中国宪法文本？在日常生活中，我们遇到的法律问题，特别是宪法和基本法问题，很多答案都写在宪法文本上。所以，谈宪法和基本法问题，不看文本是无法找到解决问题的答案。

比如，今年 10 月 1 日是新中国成立 70 周年的日子，我们在宪法文本中，看到有中国、中华人民共和国、全国、国家等不同的表述。宪法序言第一句就是：“中国是世界上历史最悠久的国家之一，中国各族人民共同创造了光辉灿烂的文化，具有光荣的革命传统”，显然这里讲的“中国”是指具有 5000 多年历史的“中国”。宪法文本中还有另一个“中国”，就是中华人民共和国，成立于 1949 年，具有 70 年历史。多读一读宪法和基本法文本，我们可以加深对宪法和基本法关系的理解，无论遇到什么样的问题，可以在相关规范中找到深入理解与解释现实问题的依据。

我在中国人民大学法学院讲授宪法课已经有 30 多年了，每一次在我的课堂上，我都告诉同学们，要学习与研究宪法，首先认真阅读宪法文本，要感受宪法文字背后的历史、价值与社会变

迁。要建设法治国家，维护我们每个人的权利与尊严，首先要从认真对待宪法文本开始。

二、宪法与国家

大家知道，中国人最初接触宪法是相对晚近的事情，迄今有一百多年的历史，学会用宪法组织公共生活经历了逐步摸索的过程，今天我们拥有共和国宪法是来之不易的。近代以来，国家与民族陷入过巨大的危机，由此开启了中国现代化的艰难历程。宪法序言指出，一八四〇年以后，封建的中国逐渐变成半殖民地、反封建的国家。中国人民为国家独立、民族解放和民主自由进行了前仆后继的英勇斗争。经过一百多年内忧外患与烽火硝烟，直到1949年9月21日，中国人民政治协商会议在北京召开——当时不少代表正是经香港前往北京，经过各界代表反复协商，最终制定了具有临时宪法意义的《共同纲领》，宣告了中华人民共和国的成立，从此，中国人民掌握了国家的权力，成为国家的主人。5年后，1954年9月20日，在普选的基础上又召开了第一届全国人民代表大会，制定了新中国第一部社会主义宪法——1954年宪法。由此，中国终于拥有了一部由人民自己制定，反映中国人民意志，人民有效组织国家、参与国家政治生活的宪法。

为制定一部人民的宪法，为建立中华人民共和国很多先辈付出了生命。这段历史标志着中华民族经受住了历史的考验，迎来了新生。因此，我们将这段历史郑重地记载在宪法序言之中，以

告来者：新中国宪法来之不易，它并非是 1954 年的某一天，一夕之间，一些代表开会就制定出来的，而是近一百多年来，仁人志士前赴后继、流血牺牲，全国人民共同奋斗，经过了艰辛的探索而得到的成果。

新中国成立以后，随着社会主义制度的建成，我们取得了重大的成就，但由于缺乏宪法生活的经验，我们也走过很多弯路。尤其是在文化大革命期间，忽视了宪法的作用，国家的民主生活，公民的基本权利、社会的基本秩序都受到严重的破坏。正是在这样的历史教训的基础上，中国人民痛定思痛选择了改革开放，承载改革意志与人民期待的 1982 年宪法随之诞生，并经历五次修改，走到今天。

在我看来，宪法就是一部历史教科书，记载民族的历史记忆。宪法上的一些历史事实或许不大容易记清，毕竟时光流逝，岁月交替，细节逐渐模糊，但历史也绝非那么容易忘记。因为它早已沉积在今天的一切制度、思维与话语之中，以不同的方式铭刻在我们身上。有时候，面对不断变迁的世界，个体的存在显得过于渺小，但是如果我们多读一读自己国家的宪法，回想与感悟宪法所承载的历史，我想我们可以找到自己的定位与方向。

宪法与国家除了有一种历史的联结，在你我所在的当下，宪法也是维系一个国家、一个民族凝聚力的基本纽带。

现代国家是开放、包容的国家，现代社会是利益与观念多元的社会。我们的祖国幅员辽阔，人口众多，国情复杂，改革开放虽取得令世界瞩目的成就，但发展不均衡、不充分也是我们必须面对的现实。不同的社会主体分享着多元的价值，也拥有不同的利益诉求。在高度复杂又多元的社会中，如何建立共同生活的平台呢？宪法就是维系共同体的共识与纽带。因为生活在国家宪法体制中，人们基于宪法认同而寻求共识，使之成为国家认同、国民身份认同与爱国的基础。可以说，宪法既是人们共同生活的最高准则，也是最大公约数。

可以说，每个现代国家都有一部属于自己的宪法。在宪法框架下，人们可以彼此辩论、妥协，相互尊重，不断扩大社会共识。每个人的生活经验千差万别，每个人心中都有自己想要守护的独特价值，因此，分歧总是在所难免的。当然，有的时候，共识的达成需要过程，但只要我们都坚守宪法确定的程序底线，捍卫宪法精神，遵循法治原则，就总能把社会分歧控制在宪法范围之内，达成国家治理的共识。

三、宪法变迁与国家发展

如前所述，宪法在历史中造就，也维系着一个国家的基本认同。可宪法并不是一个一成不变的概念或是文本，它也伴随国家发展而变迁，并不断推进国家向前发展。宪法确定了国家发展目标，并不断丰富国家任务，为国家发展提供规范与价值基础。特

别是 1978 年改革开放以来，一方面宪法为改革开放提供根本法的保障，另一方面改革开放的实践又丰富宪法实践。

随着国家生活的发展，自 1982 年颁布宪法之后，随着社会的变革，我们通过 5 次修宪，为国家发展提供了坚实的宪法依据与保障。1988 年宪法修改，确认了私营经济的地位，为私有财产保护提供宪法基础，跳脱出了僵化思想的禁锢；1993 年，又一次修改宪法，告别了传统的计划经济，确立了市场经济的宪法地位，这对促进经济社会快速发展起到了重要的作用。

1999 年宪法修改，将依法治国，建设社会主义法治国家写入宪法，从此法治成为国家治理的基本方式，宪法至上、司法独立、权利救济、比例原则等一系列制度要素在法治国家架构下展开，尤其是合宪性审查制度的逐步落实，进一步强化了公民权利保护与维护法治体系的功能。

2004 年修宪将“国家尊重与保障人权”写入宪法，它反映出国家价值观与国家治理理念的深刻变化。国家不仅在“尊重”的维度上，防止公权力针对公民权利的不当限制，更加强调了对经济社会权利的充分保障。2018 年“南南人权北京论坛”提出，人生而平等，在尊严、自由与权利上要平等对待。人权话题成为公众生活的一部分，人权意识不断提高。例如近年来，内地对同性恋者（LGBTI）群体权利保护更加明确，虽然在同性婚姻问题上尚未达成全社会共识，但社会强调平等对待同性恋者，禁止在社会生活领域的各种歧视。为了消除贫困，国家把贫困人口脱贫

作为底线任务，到 2020 年确保在现行标准下农村贫困人口实现脱贫，使中国成为减贫人口最多的国家，对全球减贫贡献率超过 70%。

2018 年修宪更是把生态文明等写进宪法，扩大中国宪法的开放性，以回应国际社会共同关切的环境保护、气候变化等挑战。将这些理念写入宪法，使之成为国家法律上的义务与制度中的实践，极大地丰富了以维护人的尊严为核心的宪法共识。可以说，每一次修宪，都是一次国家治理与发展理念的深刻变化，都是占世界人口五分之一的中国人的一种努力。中国取得的巨大成就，宪法发挥的引领和规范作用是不可否认的，这也树立了它在全球范围内多元宪法体系中的独特地位，这本身就是世界法治发展做出的贡献。

四、宪法与“一国两制”

中国宪法对国家发展的另一个重要贡献是为宪法解决香港、澳门顺利回归祖国，为“一国两制”的实施提供坚强的宪法保障。1997 年 7 月 1 日香港回归祖国，香港被纳入国家治理体系之中，标志着新的宪法秩序的形成。正如习近平主席在 2017 年 7 月 1 日在香港发表的重要讲话中所讲：“回归完成了香港宪制秩序的巨大转变，中华人民共和国宪法和香港特别行政区基本法共同构成香港特别行政区的宪制基础”。正因为有了宪法的相关规定，中国政府才可能正式与英国政府签订中英联合声明，也正因为有

了宪法的授权，基本法才能得以制定，“一国两制”的伟大构想得以法律化、制度化。因此，宪法是香港特别行政区地位确立的最终依据，特别行政区制度的一切效力最终来自于宪法。

对“一国两制”的全面、准确理解也基于宪法的科学把握。对“一国两制”的科学内涵，早在1984年小平同志做了精辟阐述，他说：“一国两制”包括两个方面，一方面，社会主义国家里，允许一些特殊地区搞资本主义，不是一段时间，而是搞几十年，成百年；另一方面，也要确定整个国家的主体是社会主义。根据基本法，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和生活方式，但它是社会主义国家中的一个实行资本主义的地方行政区域，在任何时候，任何情况下特别行政区不能脱离统一的国家宪法体制。

我们要始终坚持“一国”是实行“两制”的前提和基础，“两制”从属和派生于“一国”之内。“一国两制”的实践，从根本上来要统一于国家宪法——中华人民共和国宪法。对此，基本法的规定是非常清楚的，如基本法序言规定，国家决定，在对香港恢复行使主权时，根据中华人民共和国宪法第三十一条的规定，设立香港特别行政区；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；基本法第2条规定：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。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。又如基本法 158 条规定：“本法的解释权属于全国人民代表大会常务委员会。全国人民代表大会常务委员会授权香港特别行政区法院在审理案件时对本法关于香港特别行政区自治范围内的条款自行解释。香港特别行政区法院在审理案件时对本法的其他条款也可解释。但如果香港特别行政区法院在审理案件时需要对本法关于中央人民政府管理的事务或中央和特别行政区关系的条款进行解释，而该条款的解释又影响到案件的判决，在对该案件作出不可上诉的终局判决前，应由香港特别行政区终审法院请全国人大常委会对有关条文做出解释。如全国人民代表大会常务委员会作出解释，香港特别行政区法院在引用该条款时，应以全国人民代表大会常务委员会的解释为准。但在此以前作出的判决不受影响。全国人民代表大会常务委员会在对本法进行解释前，征询其所属的香港特别行政区基本法委员会的意见”。可见，158 条的立法原意与内涵是非常清楚的。2011 年全国人大常委会对基本法第 13 条第 1 款和第 19 条的解释就是根据香港终审法院的提请而作出的，明确了国家豁免原则与政策，为基本法解释实践积累了经验。回归后，全国人大常委会根据香港的实际与基本法实施的需要，对基本法条文进行了 5 次解释。党的十九届四中全会《决定》再次强调“完善全国人大常委会对基本法的解释制度”。可以说，在宪法确立的制度架构下，基本法解释已成为宪法推动“一国两制”实践的重要形式，丰富了国家的宪法体制，为一个国家内多元、包容的共同

生活提供了制度可能，我们要倍加珍惜并进一步完善其程序机制。

目前，香港正面临着回归以来最严峻的挑战，我们既要充分肯定回归 22 年来取得的重大成就，同时也要反思发展中存在的问题。如加强对公职人员与青少年的宪法与基本法教育，切实提升青少年的国家认同、宪法认同，培育爱国主义的情怀。我们不能因为在基本法实践中遇到一些挑战与问题，就怀疑“一国两制”的伟大实践，更不能失去对“一国两制”的自信。“一国两制”是中国人民为实现祖国和平统一创造的一项重要制度，是中国人的宪法智慧与公共理性的体现，我们要守护它。只要我们坦诚面对问题，在具有宪法共识的框架下彼此倾听，交换意见，只要我们坚守法治的文明底线，透过程序通道，凝聚社会共识，那么就一定可以找到解决问题的方法与途径。

结语：

二十一世纪的中国，其本身也是一个开放的、变迁的概念，中国正融入全球治理，为人类社会贡献大国治理的经验与思考。无论面临的问题多么复杂，我相信，以人的尊严为核心价值，尊重历史传统、凝聚社会共识、维护和平秩序、承载人民未来美好生活期待的宪法一定是不可缺少的一环。中国宪法在国家治理体系现代化进程中将发挥越来越重要的作用，其发展趋势表现在：推进“依宪治国、依宪执政”，尊重和保障人权、树立宪法至上、维护社会正义，加强宪法解释，完善具有实效性的合宪性审查等制度。

各位嘉宾、朋友们，我们共同生活在中华人民共和国，共同拥有一部来之不易，需要倍加珍惜的宪法。宪法的实施有赖于我们共同努力，我们的共同努力也将决定中国的未来与我们每个人的生活。历史证明，中国人有智慧与能力，制定了我们自己的宪法与基本法，创造了一国两制的伟大制度实践，我们也一定有智慧与能力，维护好宪法权威，维护好一国两制，让中国明天更美好，香港特别行政区的明天也一定更加美好！

谢谢大家！