

宪法是治国安邦的总章程

乔晓阳

(2020年11月18日)

一、宪法的性质和地位

什么是宪法？我认为，宪法就是把一个国家绝大多数人民对国家的根本制度和基本原则的共识，用根本大法的形式确定下来，作为国家一切活动的根本准则。如果要求一个国家的所有人在各种问题上都保持绝对一致，是不可能的。但作为一个统一的国家，要保持国家稳定、社会安定和人民的和平生活，绝大多数人民在对国家最根本的问题上又必须有共同认识，那怕是最低限度的共识。历史的经验证明，一个国家，没有统一的意志，没有共同的行动准则，就会变成一盘散沙，就会内乱不止，甚至四分五裂，外敌就会乘机入侵，国家的发展，人民生活的改善就无从谈起。国家的统一，人民的团结，以什么为基础？就是宪法。因此，我国的宪法是我国各族人民团结奋斗的共同基础，是凝聚全国各族人民团结一致、一心一意进行社会主义现代化建设的根本大法，是治国安邦的总章程。

宪法序言最后一段规定，宪法“**是国家的根本法，具有最高的法律效力。**”这一规定表明，宪法是国家的根本法、最高法，

是由国家强制力保证实施的行为规范。宪法的这一特征表明，宪法既是一个国家的总章程、总纲领，但又不同于一般的章程和纲领，不只是宣示性的或者指导性的，而是具有国家强制约束力的。

所谓“根本法”，是就宪法内容上讲的，是指宪法“规定了国家的根本制度和根本任务”，而一般法律是规定某方面的制度和任务的，比如，民法是规定民事活动方面的制度，刑法是规定犯罪和刑罚方面的制度。宪法的其他规定，都是为了保证国家的根本制度不受损害和根本任务的实现。

所谓“最高法”，是从宪法效力上讲的，是指宪法“具有最高的法律效力”。宪法和法律都是由国家强制力保证实施的行为规范，但宪法作为国家的根本法，其效力高于其他所有法律规范，包括法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例。其他法律规范与宪法相抵触，一律无效。

为了体现和保证宪法的根本法和最高法地位，宪法对宪法的修改、解释和监督实施，作了不同一般法律的特别规定，以保证宪法的至上地位不受损害。

1949 年建国前夕中国人民政治协商会议第一次全体会议通过颁布了具有临时宪法性质的《共同纲领》，新中国建立以来，我国先后颁布过四部宪法，即 1954 年宪法、1975 年宪法、1978 年宪法和 1982 年宪法。82 年宪法即现行宪法，是在 1978 年底党的十一届三中全会拨乱反正，把国家重心转移到经济建设上来，党的一个中心、两个基本点基本路线初步形成后，在 1954

年宪法的基础上修订的。

1982 年宪法公布施行以来，1988 年、1993 年、1999 年、2004 年和 2018 年先后五次对宪法的个别条款和部分内容做出必要的修改，形成 52 条宪法修正案。如果把上述宪法修改与改革开放进程相对照，可以看出，每一次宪法修改，都对国家建设与发展发挥巨大的推动作用，提供了强大的动力和宪法保障。比如 82 年宪法规定我国实行计划经济，1993 年修宪改为实行市场经济，我国经济建设取得这么辉煌的成就，这和 1993 年修宪密不可分。再比如关于法治建设，82 年宪法只规定“国家维护社会主义法制统一和尊严”，1999 年修宪，增加规定“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”，经过 20 年努力，到 2010 年形成了中国特色社会主义法律体系，这和 1999 年修宪密不可分。由宪法及时确认我国各族人民建设中国特色社会主义的伟大成就和宝贵经验，以更好地发挥宪法的规范、引领、推动、保障作用，这是我国宪法的强大优势所在。从某种意义上讲，我们国家发展到今天，是中国特色社会主义不断与时俱进的结果，也是国家宪法不断与时俱进的结果。

二、宪法的核心要义

什么是我国宪法的核心要义？我认为就是宪法序言最后一段的规定：“**本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本法，具有最高的法律效力。**”从比较宪法的角度，这句话可以从三个层面

来解读：**第一个层面**，任何国家宪法都是国家根本法、都具有最高法律效力，在这一点上，我国宪法与其他国家宪法没有区别。**第二个层面**，任何国家的宪法都规定国家的根本制度，我国宪法也一样。但我国宪法规定的国家根本制度是社会主义制度，而且实行的是中国特色社会主义，这与外国宪法规定的国家根本制度有着重大的区别。**第三个层面**，我认为是最重要的，其他国家宪法尤其西方国家宪法通常不规定国家的根本任务，我国宪法不仅规定了国家根本任务，而且从内在逻辑上讲，我国的国家根本制度是由这个根本任务决定的，从而形成了我国宪法与其他国家宪法的重大分野。因此，我国宪法的核心要义是规定了国家的根本任务，为完成这一根本任务，确立社会主义制度为国家根本制度，而且实行的是中国特色社会主义。我国宪法把国家根本任务与根本制度紧密联系在一起，从而具有鲜明的中国特色。

近代中国产生宪法，同近代西方国家产生宪法一样，都有着深刻的历史背景。要深入学习、理解和把握我国宪法，就要结合我国的历史，尤其要以近代以来中国各族人民面临的问题以及由此产生的历史使命为基本出发点。这个历史使命是什么呢？如果用一句话来概括，就是实现中华民族伟大复兴，如果展开讲，就是二十个字：“争取民族独立、人民解放，实现国家富强、人民富裕。”近代以来，在我们国家 960 万平方公里的土地上，中国人民进行的波澜壮阔的革命和建设，包括辛亥革命，也包括今天的改革开放，都是紧紧围绕着这一句话和这二十个字展开的。

这一句话和这二十个字是近代以来中华民族和中国人民所承担的历史使命，是一百多年来一代又一代人为之不懈奋斗的理想、奋斗的目标。以新中国成立为标志，我国各族人民经过艰苦奋斗，实现了民族独立、人民解放，开始了实现国家富强、人民富裕的伟大征程。我国宪法就是这样一部承载着实现中华民族伟大复兴历史使命的宪法。宪法序言最后一段所讲的“确认了中国各族人民奋斗的成果”，最主要的是确认了近代以来中国人民为国家独立、民族解放和民主自由，为建立新中国而不懈奋斗的成果；所讲的“国家的根本制度”，就是社会主义制度；所讲的“国家的根本任务”，就是在实现民族独立、人民解放之后，不仅要牢牢维护这一成果，而且要以实现国家富强、人民富裕作为主要奋斗目标，这就是宪法规定的“把我国建设成为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。”

我国宪法规定的国家根本任务，不仅体现在宪法序言之中，也体现在宪法的许多具体规定之中。比如，宪法第 14 条第四款规定，“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。”第 19 条第一款规定，“国家发展社会主义的教育事业，提高全国人民的科学文化水平。”第 21 条规定，“国家发展医疗卫生事业，发展现代医药和我国传统医药，-----保护人民健康。”第 26 条第一款规定，“国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害。”等等。我国宪法的这种特点，使得全国人民无论从事什么工作，都能够从宪法中看到发展方向和奋斗目标，从而

把各族人民的力量凝聚起来,为共同的理想和目标而奋斗。因此,我们可以说,我国宪法是一部向前看的宪法,是一部行进中的宪法,是一部充满理想,为国家和民族带来光明前途的宪法。

我国宪法的这种特色,决定了我们学习宪法,理解和把握宪法的规定,必须以宪法的实践为基本依据。形象地说,就是要一手拿着宪法文本,一手拿着国家建设与发展的成绩单,两者相互对照,就能看到一部行动中的宪法、一部活的宪法,才能真正领会宪法的含义,看到宪法的作用。如建立健全社会保障制度,不就是我们正在做的事情吗;改善生活、生态环境,防治污染,不也是正在做的事情吗;发展现代医药和我国传统医药,同样是正在做的事情,在这次抗击疫情的斗争中,中医发挥了多么大的作用,等等。用这种对照的方法来学习宪法,大家就可以看到,宪法规定的国家建设和发展目标,都在稳步实现,每一个宪法条文都熠熠生辉,充满活力。实践已经证明,我国宪法是一部体现人民共同意志、推进国家发展进步、保证人民创造幸福生活、保障中华民族实现伟大复兴的好宪法。

讲到我国宪法承载着近代以来中国各族人民的历史使命,恢复对香港澳门行使主权、保持香港澳门长期繁荣稳定是这一历史使命的重要组成部分。按照宪法的规定,我们实现了以和平方式收回香港澳门、推进祖国统一大业的目标,并且在这个过程中保持了香港澳门繁荣稳定,保障了广大香港澳门居民的基本权利和自由,“一国两制”方针政策充分显示了强大的生命力,也就

是说，我们在完成近代以来中国各族人民的历史使命过程中，对香港澳门问题的处理，同样交出了靓丽的成绩单。

三、宪法规定的国家制度

前面讲到我国宪法的鲜明特色，是把国家任务与国家制度紧密联系在一起，那么宪法规定了哪些国家制度呢，主要有：

（一）宪法确立单一制的国家体制，明确我们国家是单一制国家。我国宪法对历史最大的传承是什么？就是单一制。我国的单一制原则，是在秦王朝形成的，在历史上称为“大一统”，“中央集权、郡县制”，用今天的话来说，就是坚持中国是一个统一的国家，中央政府对国家全部领域拥有管治权，为了国家管治的需要，全国划分为不同的行政区域实施治理。这种国家体制从秦王朝开始就一直如此，今天完全传承下来。我国宪法序言第 11 段第一句规定，“中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的多民族国家”，强调和维护国家统一。第三条第四款规定，“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”；强调和维护中央统一领导。第八十九条第（四）项规定，国务院即中央政府“统一领导全国地方各级国家行政机关的工作，规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分”，这里再次强调和维护中央统一领导。第三十条规定：全国分为省、自治区、直辖市；第三十一条第一句规定，“国家在必要时得设立特别行政区”，这里强调和维护的是国家划分为不同行政区域实施管治的

原则。这些都是单一制原则的宪法表述。

单一制、联邦制两种制度下最大的区别就是中央与地方关系不同。单一制下是授权关系，地方没有固有的权力，地方的权力都是中央授予的；联邦制下是分权关系，地方有其固有的权力，联邦中央和成员邦分别享有各自权力。单一制原则在香港基本法中有重要体现，基本法第一条“香港特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分”、第二条“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”、第十二条“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”、第十七条特区立法会制定的法律须报全国人大常委会备案、第四十五条行政长官由中央任命、主要官员报中央任命等等。可以这样说，特别行政区制度的设计，遵循的一条重要宪法原则，就是单一制原则。理解了单一制原则，香港社会争论的许多问题也就有了答案。比如说，中央是否对香港拥有全面管治权问题，从单一制原则出发，毫无疑问中央当然对香港拥有全面管治权。可以说深刻理解宪法坚持的单一制原则，是正确理解基本法关于中央与香港特别行政区关系的不二法门。

（二）宪法确立我国的“国体”和“政体”。“国体”，也就是“国家性质”，是指国家的根本属性，这是国家的根本问题，是整个国家制度的核心。**国家性质就是国家的阶级本质，即由哪个阶级掌握国家的政治权力。**

政体是什么呢？简单地说，**政体就是政权的组织形式，即掌握政权的阶级用什么方式来行使国家权力，是指国家权力在国家机关间的配置以及在此基础上形成的国家机关间的相互关系。**

关于我国的国体，宪法第一条规定：“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”**宪法将我国的国体确定为人民民主专政。**它是以工人阶级为领导的，以工农联盟为基础的，包括对人民民主和对敌人专政两个方面的内容，并有一个广泛的统一战线为政治基础。

关于我国的政体，宪法第二条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”我国是人民当家作主的社会主义国家，但不可能 13 亿人都直接来管理国家，怎样保证人民能够真正当家作主，掌管国家权力，需要一种组织形式，这个组织形式，就是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。各级人大都是在选举的基础上产生的，所选出的代表具有广泛的群众基础，包括各阶层、各地区、各民族、各方面的人士。广大人民群众通过由人大代表组织的人民代表大会参加国家的管理，行使自己当家作主的政治权利。简言之，**我国的政体是人民代表大会制度。**

中国共产党在国家的领导地位，是一个与我国国体和政体密切相关的重要内容。坚持中国共产党对国家的领导是我国**宪法确立的基本原则**。宪法第一条规定了我国的国体，即工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，而共产

党是工人阶级的先锋队，因此，宪法第一条实际上间接规定了中国共产党领导地位。宪法第二条规定我国的政体是人民代表大会制度。坚持和完善人民代表大会制度，最根本的是要把党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来，人民代表大会制度是人民当家作主的根本途径，是共产党执政的制度载体，是依法治国的制度保证。

2018年宪法修改在宪法第一条第二款“社会主义制度是中华人民共和国根本制度。”后增写“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”，从社会主义本质属性的高度确定中国共产党在国家中的领导地位，使党总揽全局、协调各方的领导核心地位在国家运行机制和各项制度中具有更强的制度约束力和更高的法律效力。在当今中国，党政军学民，东西南北中，党是领导一切的，是最高政治领导力量。确定党在国家中的领导地位是我国宪法的应有之义。

（三）宪法确立人民代表大会制度是我国的根本政治制度。

人民代表大会制度是我国的政权组织形式，根据宪法规定，人民代表大会制度的内容主要包括以下几个方面：

1、人大与人民的关系。宪法规定，各级人大都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。全国人大和地方各级人大是国家权力机关，行使国家权力。人大的权力从哪里来？来自于人民的授权。人民通过选举，产生代表自己意愿的代表，组成代表机关，代表人民行使国家权力。因此，民主选举是人民代表大会制

度的组织基础，也是各级人大的权力源泉。选举权和被选举权是人民行使国家权力的重要标志。

2、权力机关（人大）与其他国家机关的关系。宪法规定，国家的行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人大产生，对它负责，受它监督。人民代表大会统一行使国家权力，在这个前提下，明确划分各个国家机关的职责，实行合理的分工负责。这样既保障国家行政机关、监察机关、审判机关和检察机关按照人民的意愿行使职权，时刻接受人民的监督，不违背人民的利益，同时又能使各个国家机关在法律规定的各自职权范围内既独立负责又协调一致地进行工作，形成一个统一的整体。

3、中央与地方的关系。宪法规定中央和地方国家机构的职权划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。全国人大和地方人大之间是法律监督关系和工作联系关系，不是领导和被领导关系。就行政机关而言，上下级之间是领导与被领导的关系，全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院。就监察机关而言，国家监察委员会领导地方各级监察委员会的工作。就审判机关而言，上级审判机关与下级审判机关之间不是领导和被领导关系，而是审判监督关系，最高人民法院监督地方各级人民法院和专门法院的审判工作，上级人民法院监督下级人民法院的审判工作。就检察机关而言，上下级之间是领导和被领导关系，最高人民检察院领导地方各级人民检察院和专门检察院的工作，上级人民检察院

领导下级人民检察院的工作。这样既有利于统一领导，保证国家的统一，又有利于发挥地方的积极性和主动性，形成合力。

从上述三个方面的内容可以看出，人民代表大会制度与一般的政治制度不同，它是带有全局性的根本政治制度。**第一**，这一制度从根本上体现了一切权力属于人民的原则，是人民行使国家权力的根本途径和形式。**第二**，人民代表大会制度是其他各项政治制度建立的法律基础和权力来源，并且将其置于人民监督之下。

对于人民代表大会制度的理解，有些人把它简单地与人民代表大会等同起来。人民代表大会并不等同于人民代表大会制度，这是两个既相关又有区别的概念。人民代表大会是依照宪法和法律行使国家和地方权力的各级国家权力机关；人民代表大会制度是以人民代表大会为核心和主要内容的一整套国家政权组织制度，它不仅包括人民代表大会本身的产生、组织、职权和行使职权的方式等一整套制度，还包括人民代表大会与人民的关系以及人民代表大会与其他国家机关的关系等。

（四）宪法确立以公有制为主体的基本经济制度。宪法第六条第二款规定，“国家在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。”为什么要坚持以公有制为主体？答案就是实现人民利益的需要，其道理就是，如果不实行公有制而实行私有制，必然使资源集中到社会的少数人手中。

我们国家这么大，人口这么多，不要说现在的 13 亿 9 千多万人口，1949 年就已经有 5 亿人口，资源集中到少数人手中，其他人怎么生活？人民起来革命，就是要实现“耕者有其田”，实现富裕，你搞一种经济体制，使资源集中在少数人手中，人民就不答应。因此，公有制就成为必然的选择。我们的人民正是看到这一点，所以才追随中国共产党，选择社会主义。我们坚持公有制为主体，是人民的选择，是保护人民利益的需要，是实现人民共同富裕的基础。因此，在社会主义初级阶段，必须实行以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。这种基本经济制度确保了我国经济发展既充满活力，又保持稳定，提高了抵御各种风险和挑战的能力。

（五）宪法确立人权保障制度。我国宪法对人民享有的公民权利和政治权利作了明确和详尽的规定。依照宪法规定，中国公民享有人身自由、宗教信仰自由和言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由；公民的人格尊严、住宅、通信自由和通信秘密不受侵犯；年满 18 周岁的公民，除依照法律被剥夺政治权利的人以外，都有选举权和被选举权；公民对任何国家机关和国家工作人员有提出批评、建议的权利，对其违法失职行为有提出申诉、控告或者检举的权利以及由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利等。同时，我国宪法也明确规定了公民的经济、社会和文化权利。依照宪法规定，我国公民享有劳动权、休息权、受教育权、进行科

学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由权，在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家保护公民的合法的收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权，并依法保护公民的合法私有财产的所有权、继承权；妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭生活等方面享有同男子平等的权利；国家保护婚姻、家庭、母亲和儿童；国家和社会帮助安排残疾公民的劳动、生活和教育等等。

保障最大多数人的最大利益，是我国制定宪法和法律的根本立足点和出发点，也是我国在人权问题上的立足点和出发点。因此，就本质而言，我国的宪法和法律都是保障人权和促进人权的。正是基于这一认识，促使国家坚持和加强人权的法律保障，2004年3月十届全国人大二次会议审议通过的宪法修正案，将“国家尊重和保障人权”载入宪法，揭开了中国人权事业发展的新篇章。

（六）宪法确立中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。宪法规定：“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展。”**多党合作**是指在中国共产党的领导下，中国共产党和各民主党派以共同致力于社会主义事业为目标，以四项基本原则为政治基础，在长期的革命和建设实践中逐步建立起来的一种有中国特色的新型政党关系。我国有8个民主党派：中国国民党革命委员会、中国民主同盟会、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、中国致公党、九三学社、台湾民主

自治联盟。这 8 个民主党派都有自己的中央组织、地方组织和基层组织。**政治协商制度**是指在中国共产党领导下，以多党合作为基础，由各民主党派，各人民团体、各方面的爱国人士、无党派人士和少数民族代表参加的，以中国人民政治协商会议为组织形式，就国家的大政方针，各族人民社会生活中的重大问题进行民主、平等地讨论和协商的一种政治制度。

中国人民政治协商会议，通常简称为“政协”。政协的主要职能是政治协商、民主监督、参政议政。这三项主要职能是各民主党派、各团体、各民族、各界人士在我国政治体制内参与国事发挥作用的重要内容和基本形式，体现了人民政协的性质和特点，是人民政协区别于其他政治组织的重要标志。

(七) 宪法确立我国行政区划制度。在单一制国家结构形式的前提下，我国建立了以有利于民族团结、有利于经济发展、便于人民参加管理国家、照顾历史状况为原则的行政区域划分制度。我国的行政区域划分是这样的：

1. 宪法第三十条规定，全国分为省、自治区、直辖市，宪法第三十一条规定国家在必要时得设立特别行政区。目前我国有 34 个省级行政区，包括 23 个省、5 个自治区、4 个直辖市、2 个特别行政区。

2. 省、自治区划分为自治州、县、自治县、市。

自治州、县、自治县这三种设置好理解，“市”这种行政区域比较复杂。我国的“市”有直辖市、省、自治区管辖的市和县

级市 3 种，这 3 种市虽然都叫“市”，但他们的宪法地位各不相同，权力也有较大差异。直辖市是省一级的行政区域，省辖市是介于省级和县级之间的一级行政区域，管辖着县和县级市。

3. 直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市（县级）。

4. 县、自治县分为乡、民族乡、镇。

乡、镇是我国最基层的一级地方。乡、镇的国家机关有乡镇人民代表大会和乡镇人民政府，乡镇长由乡镇人民代表大会选举产生，民族乡的乡长由建立民族乡的少数民族公民担任。

世界上多民族国家在处理民族问题方面有不同的制度模式，我国采用的是民族区域自治。民族区域自治是在国家统一领导下，各少数民族聚居的地方设立自治机关，行使自治权，实行区域自治。采用民族区域自治的办法解决民族问题，是根据我国的历史发展、文化特点、民族关系和民族分布等具体情况作出的制度安排，符合各民族人民的共同利益和发展要求。民族区域自治制度是我国的基本政治制度。宪法和民族区域自治法，对民族区域自治及其实施作出了明确规定。我国的民族区域自治地方分为自治区、自治州、自治县三级。目前，我国共建立了 155 个民族自治地方，其中包括 5 个自治区、30 个自治州、120 个自治县。

我国宪法规定的国家制度，除了以上内容外，还有如国家主席制度、总理负责制制度、监察制度、审判制度、检察制度、国

防制度、外交制度、选举制度、立法制度、基层群众自治制度，等等。以上所有这些国家制度为实现国家根本任务提供了有力的制度保障。维护宪法、尊重宪法、遵守宪法，最根本的也是维护、尊重、遵守宪法规定的国家根本制度和各方面制度。

四、宪法规定的国家政治架构

宪法第三章规定了我国的国家机构，包括：全国人民代表大会、中华人民共和国主席、中华人民共和国国务院、中华人民共和国中央军事委员会、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府、民族自治地方的自治机关、监察委员会、人民法院和人民检察院。

1.全国人民代表大会

全国人民代表大会是最高国家权力机关。根据宪法规定，全国人民代表大会的职权是：修改宪法；监督宪法的实施；制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律；选举国家领导人；审查和批准国民经济和社会发展规划；审查和批准国家预算，等等。这些职权基本上概括为立法权、监督权、人事任免权、重大事项决定权等。全国人大每届任期 5 年，全国人大代表的名额不超过 3000 人。全国人大会议每年举行一次，由全国人大常委会召集，并选举主席团主持会议。

全国人民代表大会常务委员会是全国人民代表大会的常设机关，对全国人民代表大会负责并报告工作。全国人民代表大会常务委员会由委员长、副委员长、秘书长、委员组成。常委会组

成人员从全国人民代表大会的代表中选举产生。十三届全国人大常委会组成人员共 170 人：委员长 1 人，副委员长 14 人，秘书长 1 人，委员 154 人。全国人大常委会会议一般每两个月举行一次；有特殊需要的时候，可以临时召集会议。全国人大常委会每届任期和全国人大每届任期相同，委员长、副委员长连续任职不得超过两届。全国人大常委会的职权有：解释宪法，监督宪法的实施；制定和修改法律；解释法律；审查和批准国民经济和社会发展规划、国家预算在执行过程中所必须作的部分调整方案；监督其他国家机关的工作；任免国家机关工作人员等。全国人大常委会实行集体负责制。

2.中华人民共和国主席

中华人民共和国主席也就是通常人们习惯所说的“国家主席”。国家主席、副主席由全国人民代表大会选举，每届任期同全国人大每届任期相同。有选举权和被选举权的年满四十五周岁的中华人民共和国公民可以被选为中华人民共和国主席、副主席。中华人民共和国主席根据全国人民代表大会的决定和全国人民代表大会常务委员会的决定，公布法律，任免国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长，授予国家的勋章和荣誉称号，发布特赦令，宣布进入紧急状态，宣布战争状态，发布动员令。中华人民共和国主席代表中华人民共和国，进行国事活动，接受外国使节；根据全国人民代表大会常务委员会的决定，派遣和召回驻外全权代表，批准和废除同外

国缔结的条约和重要协定。

3.中华人民共和国国务院

中华人民共和国国务院（即中央人民政府）是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关，由总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长组成。实行总理负责制。各部、各委员会实行部长、主任负责制。国务院每届任期同全国人民代表大会每届任期相同。总理、副总理、国务委员连续任职不得超过两届。

4.中华人民共和国中央军事委员会

中央军委领导全国武装力量。中央军委由主席、副主席、委员组成。中央军委实行主席负责制。中央军事委员会任期同全国人大每届任期相同。

5.地方各级人民代表大会和地方各级人民政府

省、直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府。地方各级人民代表大会和地方各级人民政府的组织由法律规定。

6.民族自治地方的自治机关

民族自治地方的自治机关是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府。自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的民族的公民担任。

7.监察委员会

各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关，依法对

所有行使公权力的公职人员进行监督。国家设立国家监察委员会和地方各级监察委员会。监察委员会由主任、副主任、委员组成。监察委员会主任每届任期同本级人民代表大会每届任期相同。国家监察委员会主任连续任职不得超过两届。

8. 人民法院

人民法院是国家的审判机关，依法独立行使审判权。最高人民法院是最高审判机关。人民法院的组织系统由最高人民法院、地方各级人民法院和专门法院构成。地方各级人民法院是指高级人民法院、中级人民法院和基层人民法院；专门法院是指军事法院、海事法院等。最高人民法院院长每届任期同全国人大每届任期相同，连续任职不得超过两届。

9. 人民检察院

在我国，人民检察院的职能不仅仅是在刑事案件中代表国家起诉犯罪嫌疑人，根据宪法规定，人民检察院是国家的法律监督机关，依照法律规定对国家工作人员履行职务进行监督，对公安机关的刑事侦查工作、人民法院的审判监督工作、司法行政机关的监狱工作进行监督。人民检察院依照法律规定，独立行使检察权。人民检察院的组织系统由最高人民检察院、地方各级人民检察院和军事检察院等构成。最高人民检察院是最高检察机关。最高人民检察院检察长任期同全国人大每届任期相同，连续任职不得超过两届。

五、宪法与香港基本法的关系

宪法是国家最高法律规范，任何政策和法律都必须符合宪法，“一国两制”方针政策也不例外，在现行宪法制定过程中，就是充分考虑到这一点，体现在宪法的两个条文中。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。”第 62 条第(十三)项规定，全国人大“决定特别行政区的设立及其制度。”这就为实行“一国两制”提供了宪法依据。

我们在讲到基本法是依据宪法制定的时候，不少人可能想到的就是宪法第 31 条，当然，宪法第 31 条是最重要的宪法依据，但我在这里要指出的是，基本法的制定不仅依据宪法第 31 条，还依据宪法的其他规定。基本法序言第三段讲得很明白，“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，规定在香港特别行政区实行的制度，以保障国家对香港基本方针政策的实施。”这段话的第一句就是“根据中华人民共和国宪法”，而不是根据宪法第 31 条，明确了整部宪法是香港基本法的立法依据。

那么，怎么根据宪法来制定基本法呢？概括来讲，按照宪法第 31 条，基本法规定了在香港特别行政区实行的各项制度，而这些制度的规定，又与宪法其他方面的规定相配合，从而形成了以宪法为体、以基本法为用，体用结合的香港特别行政区制度。具体来讲，基本法每一条规定都在宪法框架内做过仔细推敲，做到既符合中央对香港的基本方针政策，又符合宪法。

总之，基本法任何条文的规定，都是有宪法依据的，如果基本法脱离了宪法，就失去法律效力，从这个角度看，同全国人大制定的其他法律一样，宪法与基本法的关系是“母法”与“子法”的关系。

讲到宪法与基本法的关系是“母法”与“子法”的关系，还需要进一步讲它们之间不是一般的“母法”与“子法”的关系。为什么这样讲？这要看基本法第 11 条第一款。这一款是这样规定的：“根据中华人民共和国宪法第 31 条，香港特别行政区的制度和政策，包括社会、经济制度，有关保障居民基本权利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有关政策，均以本法为依据。”什么是“均以本法为依据”？就是这一款所列明的制度和政策，不适用宪法的有关规定，而适用基本法的规定。

“子法”反过来约束“母法”，这就超出了一般的“母法”与“子法”的关系，而具有特殊性。我们讲，基本法在我国法律体系中具有特殊地位，这也是缘由之一。

为什么可以规定在香港特别行政区实行的制度和政策以基本法为依据？其法理就是宪法第 31 条的性质是带有授权性的特别规定，也就是说全国人大制定的、属于宪法第 31 条规定范畴的法律，具有优先适用的地位。正是从这个意义上，我们说基本法是香港特别行政区的宪制性法律。关于基本法第 11 条，我还要特别指出两点，一是基本法第 11 条第一句话，“根据中华人民共和国宪法第 31 条”，在法律上极其重要。我前面讲过，基本法

是依据宪法制定的，每一项条文都符合宪法，从立法技术上讲不需要逐条引用宪法条文。但基本法第 11 条不引用宪法第 31 条不行，因为没有这句话，第 11 条的规定就讲不通。其道理是，尽管基本法地位特殊，但仍然是依据宪法制定的法律，它本身不能限制宪法规定的适用范围。所以，第 11 条的第一句话实际上是讲，在香港特别行政区实行的制度和政策以基本法为依据，这是宪法第 31 条的规定，因而在这些领域不适用宪法有关规定，是宪法本身的限制。二是基本法第 11 条还有一层重要含义，即基于宪法的最高法律效力，如果不属于基本法第 11 条规定的范畴，仍然要适用宪法的规定。当然，我这里所说的“适用”，不是指“实施”，而是指每一个宪法条文在特别行政区都具有法律效力。

宪法和基本法的这种关系，决定了宪法和香港基本法一起构成了香港特别行政区的宪制法律基础。讲特别行政区的宪制法律，必须同时讲宪法和基本法。香港回归后，我们经常讲要“依法治港”，这个“法”主要指的就是宪法和基本法。有些人至今对宪法在香港特区具有效力抱有疑问。1990 年 4 月 4 日全国人大在通过香港基本法时，专门作出了《全国人民代表大会关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉的决定》，宣布香港基本法是根据宪法并按照香港的具体情况制定的，是符合宪法的。我想作这个决定的前提就是宪法在特别行政区具有效力，因为如果宪法在香港特区不具有效力，就不存在基本法需要符合宪法问

题。既然宪法在香港特区具有效力，那么香港特区是不是有义务维护宪法的规定，包括社会主义制度的规定？有些人对这个问题认识不是很清楚，认为既然香港特区不实行社会主义制度和政策，保持原有资本主义制度和生活方式，就不能要求香港特区维护宪法规定的社会主义制度和政策。我认为这种观点是不正确的。用一个简单的逻辑就能说明这个问题。如果说上述观点是正确的，那么内地各地方不实行资本主义制度，是否可以不维护香港实行的资本主义制度呢？答案是不行的。为什么？因为国家主体实行社会主义制度和政策是宪法规定的，香港特区实行资本主义制度和政策也是宪法规定的，从维护宪法出发，内地既要维护内地的社会主义制度，也要维护香港特区的资本主义制度，反之也一样。因此，只要我们站在宪法的共同基础上，对宪法在香港特区的效力问题很容易得出正确的答案。从法律上讲，宪法条文的适用范围可以不同，但宪法的效力是不可分割的。进一步讲，宪法是国家主权在法律制度上的最高表现形式，限制宪法在全国范围内的统一效力，就限制了一个国家主权的行使范围，否定了主权的最高性。宪法作为国家根本大法，具有最高法律效力，在全国范围内都具有效力，全国人民，当然也包括香港居民，都要遵守宪法、维护宪法。

香港已经回归祖国二十三年，“一国两制”和基本法实施进入新的历史阶段。总结过去的经验，要把“一国两制”和基本法进一步实施好、贯彻好，我认为最重要的是在香港牢固树立宪法

观念和意识。

第一，只有树立宪法观念和意识，才能建立适应“一国两制”长期实施的社会意识形态。我认为任何制度要长期实施下去，都必须有相应的意识形态支撑，既然“一国两制”要长期实施，就必须建立与之相适应的意识形态。那么，怎么建立这种意识形态？这需要在许多方面开展工作，就法律方面来说，就是要讲宪法，讲宪法是中国人民的共同意志。用大家比较容易理解的话来说，宪法就像一份契约，按照宪法规定，国家主体实行社会主义制度，香港特别行政区实行资本主义制度，在合同法中，这叫做合同双方当事人的“合意”，在宪法中，这称为全体中国人民的共同意志。从这个共同意志出发，内地居民不仅拥护国家主体实行社会主义制度，也拥护香港实行资本主义制度，香港居民不仅拥护香港实行资本主义制度，也拥护国家主体实行社会主义制度。我认为，这就是与“一国两制”长期实施相适应的意识形态，这里不存在试图以社会主义去改变资本主义，或者试图以资本主义来改变社会主义的问题，用邓小平的话说，就是你不吃掉我，我不吃掉你，两种制度在一个国家中和平共处。这种意识形态的建立，首先应当从讲宪法开始。

第二，只有树立宪法观念和意识，才能全面准确地理解“一国两制”和基本法。要全面准确地理解和贯彻‘一国两制’方针和基本法，关键是要把爱国与爱港有机统一起来。既要维护香港原有的社会经济制度、生活方式，又要维护国家主权、统一、安

全，尊重国家主体实行的社会主义制度；既要维护香港特别行政区依法享有的高度自治权，充分保障香港同胞当家作主的主人翁地位，又要尊重中央政府依法享有的权力，坚决反对任何外部势力干预香港事务。怎么做到上述要求，从法律上讲，同样要讲宪法。因为无论是中央的权力还是香港特区的高度自治权，无论是国家主体实行的社会主义还是香港实行的资本主义，都来源于宪法的规定。“一国”与“两制”的关系，“两制”中社会主义与资本主义的关系，只有在宪法的基础上，才能统一起来。从基本法实施角度来讲，宪法的地位处于法律体系金字塔的顶端，讲法治，首先必须讲宪法，任何法律规定，追根溯源，都会涉及宪法，是把基本法作为完全独立的法律文件，还是把基本法作为宪法之下的法律文件，在某些情况下，这两种思想认识对基本法规定的理解有着天壤差别。因此，也只有树立宪法观念和意识，坚持宪法至上的原则，才能正确地理解和实施基本法。

第三，只有树立宪法观念和意识，才能不断巩固和发展爱国爱港的社会基础。任何法律的制定和实施，离不开特定的社会基础。香港基本法能够制定出来，并有效付诸实施，其社会基础是什么？就是爱国爱港的社会基础。现在香港已经回归祖国二十多年，怎么继续培养年轻一代的爱国爱港情怀？我认为，这同样要靠树立宪法观念和意识。因为宪法是国家的总章程，它规定了我们国家的国体和政体，确立了国家的发展目标和道路，建立了国家的基本制度，只有宪法认同，才能有国家认同，才能真正理解

我们为之奋斗的事业和选择的发展道路，从而培养出与时代相适应的爱国爱港精神。香港虽然经历了长期的外国统治，但广大香港同胞同样有着光荣的爱国主义传统。香港年轻的一代成长于国家建设与发展巨大进步的伟大时代，成长于香港回归祖国后经济快速发展和社会全面进步的伟大时代，只要树立宪法观念与意识，必定能够将爱国爱港精神在新时代薪火相传，发扬光大。

宪法是“一国两制”的根本保障。从法律上讲，香港实行不同于内地的制度和政策，建基于宪法的规定；香港基本法的法律地位和法律效力，来源于宪法的规定；‘一国两制’和基本法的实施，受制于宪法的规定，通过这三个方面，宪法不仅在内地，而且在香港，都发挥国家最高法律规范的重大作用。