

宪法是治国安邦的总章程

中国人民大学法学院

韩大元 教授

2023年6月6日

主要内容

- 引言
- 一、“宪法是治国安邦的总章程”释义及其历史演变
- 二、为什么宪法是治国安邦的总章程
- 三、我国宪法发挥治国安邦总章程的作用
- 四、中国宪法的未来与世界
- 五、如何讲好宪法课
- 结束语

引言

- 宪法是国家的根本法，是主权意志的集中体现，是一个国家的“身份证”。
- 宪法是治国安邦的总章程，既是规范命题、学术命题，也是实践命题。
- 对现代国家治理中宪法与国家、宪法与社会以及宪法与公民关系的一种概括。

一、“宪法是治国安邦的总章程”释义及其历史演变

➤ (一) “宪法是治国安邦的总章程”释义

■ 治国安邦的含义

- 语词记载：元曲《猿听经》，意思是“治理国家，使之太平、安定。”
- 思想源流：先秦以来的儒家，治国、平天下。

■ “国”的意涵

- 治国安邦中的“国”：中华人民共和国
- 语词流变：①商代，国指地域、疆域；②1950年简化汉字，统一用“国”字，寓意祖国美好如玉；③家，社会基本构成单位，与国共同构成中国文化中的“国家”：家国情怀，爱国爱家，以天下为己任。



A



B



C



D



E



F



G



H

■ “宪法是治国安邦的总章程”的基本意涵

- “宪法是治国安邦的总章程”的基本意思就是，宪法是治理国家，使之安定的根本规则、制度。

宪法文本中的“国家”

国家内涵		出现次数	典型的表现方式
作为统一政治实体的国家	抽象意义的共同体	16次	建设成为富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国
	国家权力、国家制度	65次	国家保障各少数民族的合法的权利和利益，维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。
	国家机构	47次	一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。
与社会相对的国家		11次	退休人员的生活受到 国家和社会 的保障。
与地方相对的国家		12次	民族自治地方的自治机关在国家计划的指导下，自主地安排和管理地方性的经济建设事业。

7次祖国、31处中国、6处我国、76处中华人民共和国

- **（二）“宪法是治国安邦的总章程”的历史演变**
- 毛泽东主席领导五四宪法起草时，“一个团体要有一个章程，一个国家也要有一个章程，宪法就是一个总章程，是根本大法。”
- 习近平主席：“宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，是党和人民意志的集中体现，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力，具有根本性、全局性、稳定性、长期性。”
- 在70多年的历史变迁中，“宪法是治国安邦的总章程”这一命题在实践中不断丰富和发展，已经成为国家治理的基础与目标。

二、为什么宪法是治国安邦的总章程

■ 宪法是我们共同的历史记忆

- 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。
- 宪法连接了历史、现实与未来，确认了我们共同的历史记忆和奋斗成果。（历史教科书）

■ 宪法描绘国家发展目标

- 赋予人们对现实生活的安定感与稳定感，和对未来生活的合理期待。

■ 宪法规定国家最根本的制度体系

- 根本政治制度、经济制度、社会制度

➤ 中国国家制度的分类

- **国家的根本制度**：根本制度是管总的、管全局的制度，是我国制度体系之纲。
社会主义制度是中国宪法规定的国家根本制度
人民代表大会制度、中国共产党的领导制度
- **国家基本制度**：长期性和稳定性，在我国制度体系中处于基础地位
基本政治制度包括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。
基本经济制度包括公有制为主体、多种所有制经济共同发展，社会主义市场经济体制。
基本法律制度是指中国特色社会主义法律体系。
- **国家重要制度**：重要制度从属于根本制度和基本制度，服务于根本制度和基本制度
如所有制制度、分配方式制度、社会主义市场经济制度。“一国两制”是国家的重要制度
- 根本制度、基本制度、重要制度的关系
相互联系、相互渗透、相互作用，共同支撑着中国特色社会主义制度体系。

■ 宪法的最高价值是人的尊严的维护

- 人的尊严与人的价值的维护是国家存在的意义与目标。
- 2004年“人权入宪”是这一阶段社会治理转型的重要标志。
- 宪法第二章详细规定27项公民的基本权利与自由。

■ 宪法具有最高法律效力

- 《宪法》序言第13段、《宪法》第5条
- 宪法与基本法共同构成特别行政区的宪制基础。

结论

- 我国宪法从历史、目标、内容以及最高法律效力等维度都充分体现它作为“治国安邦总章程”的重要性。

三、我国宪法发挥治国安邦总章程的作用

➤ （一）以宪法实施推动改革开放，以改革开放推动宪法变迁

- 1982年宪法修改的背景。1978年十一届三中全会；改革开放；政治准备——《中共中央关于建国以来若干历史问题的决议》；法律准备——1979年7部法律出台；实践准备——到1981年年底，全国2756个县级单位全部建立了人大常委会。
- 宪法为改革开放提供了坚实的宪法法理基础和有力的法治保障。
- 改革开放的现实也在不断提出宪法问题，推动我国宪法制度的不断完善。1982年宪法至今已有五次修改，形成了52条修正案。

1982年宪法的五次修改核心词

1988年 私有财产……

1993年 市场经济……

1999年 法治国家……

2004年 人权保障……

2018年 生态文明……

➤ （二）以宪法为基础构建中国特色社会主义法律体系

- **建设中国特色社会主义法律体系：**40年来，我国逐步构建以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，以具体法律规范推动宪法实施。截至2023年5月1日，我国现行有效的**法律约300件**，**行政法规约600件**，**地方性法规1万3千多件**，此外，还包括监察法规、规章、司法解释等其他规范性文件，它们共同构成了完整系统的中国特色社会主义法律体系。
- **中国特色社会主义法律体系中的宪法：**宪法是根本法和最高法。
- **根本法的性质和地位，**要求通过制定法律来具体落实宪法规定的各项制度。也就是说，中国特色社会主义法律体系的形成过程是就是宪法的具体实施过程。
- **最高法的性质和地位，**要求立法、行政、司法等一切活动都不得同宪法相抵触，一切违反宪法的行为不具有规范效力。

➤ （三）依宪治国、依宪执政成为全面依法治国的核心

- 党的二十大报告：“依法治国，首先是依宪治国；依法执政，关键是依宪执政”，并要求“必须依据宪法治国理政”。
- 宪法宣誓、宪法日、宪法纪念馆、宪法教育课程等制度的建立体现依据宪法推动全面依法治国。

➤ （四）弘扬人文精神

- 宪法实施40年来，我国社会生活最大的变化之一是人权意识的提高与人权保障制度的不断完善。
- 2004年“人权入宪”是这一阶段社会治理转型的重要标志。
- 我国保障公民在政治的、经济的、文化的、社会的、生态的等多个方面的基本人权。
- 中国批准和加入29项国际人权条约，积极参与全球人权治理，展现中国的人权文化和人权价值。

■ 中国政府制定《国家人权行动计划（2021—2025年）》

- 自2009年以来，中国先后制定实施了三期国家人权行动计划，人民的生活水平持续提升，各项权利得到更加切实保障，保护特定群体权益的政策和法律措施更加完善，人权法治保障进一步加强，全面参与全球人权治理，为世界人权事业发展作出了重要贡献。
- 在总结前三期国家人权行动计划执行情况和实施经验的基础上，依据国家尊重和保障人权的宪法原则，遵循《世界人权宣言》和有关国际人权公约精神，结合《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，立足促进人权事业全面发展，中国政府制定《国家人权行动计划（2021—2025年）》（以下简称《行动计划》），确定2021—2025年尊重、保护和促进人权的阶段性目标和任务。

——制定和实施《行动计划》的基本原则

- 依法推进，将人权事业纳入法治轨道；
- 协调推进，使各项人权全面协调发展；
- 务实推进，把人权的普遍原则与中国实际相结合；
- 平等推进，充分保障所有社会成员平等参与、平等发展的权利；
- 合力推进，政府、企事业单位、社会组织共同促进人权事业的发展；
- 智慧推进，充分利用数字技术拓展所有人自由全面发展的空间。

《马拉喀什条约》

MARRAKESH TREATY

Facilitate Access to Published Works for Persons Who
Are Blind, Visually Impaired, or Otherwise Print
Disabled



- 《关于为盲人、视力障碍者或其他印刷品阅读障碍者获得已出版作品提供便利的马拉喀什条约》（以下简称《马拉喀什条约》）于2022年5月5日对中国正式生效。中国成为条约的第85个缔约方。
- 《条约》的立法背景与立法目的：印刷品阅读障碍者的平等参与。
- 为了落实尊重和保障人权原则，《马拉喀什条约》以人权原则为核心，划定版权人的权利边界，以便增加盲人等印刷品阅读障碍者获取图书、杂志和其他印刷材料的途径。

■ 中国官方对同性恋/婚姻的回应

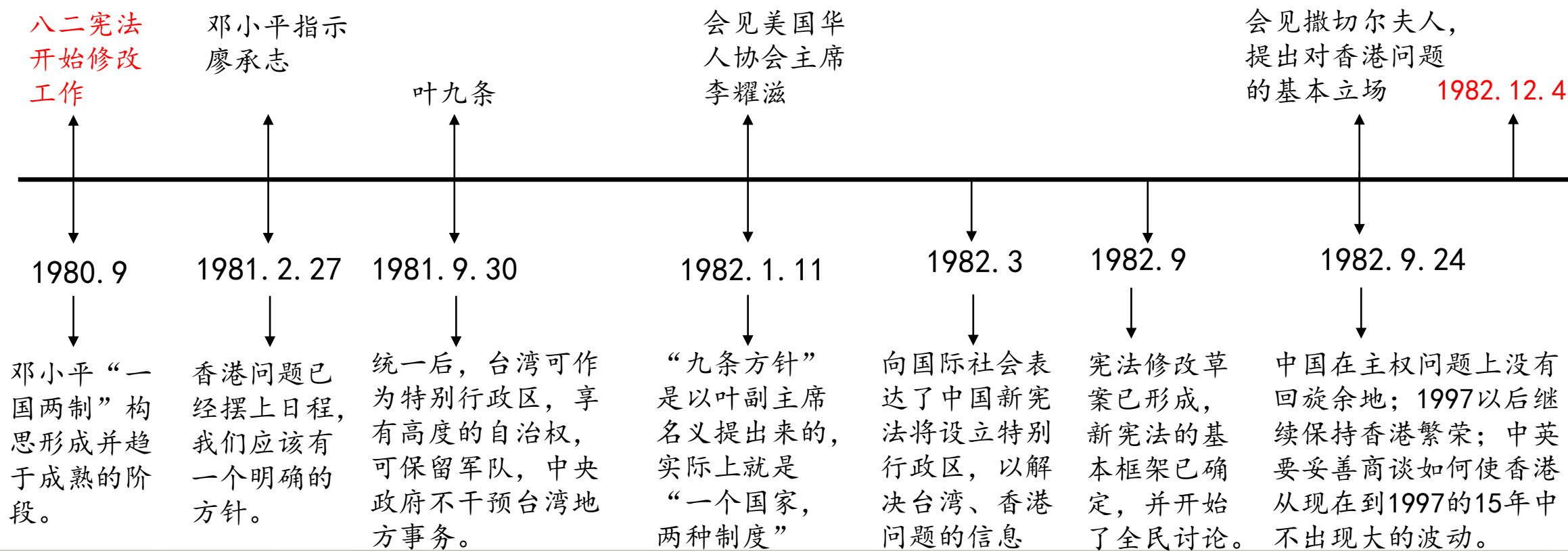
- 全国人大常委会法制工作委员会发言人臧铁伟2019年21日上午举行第一次记者会，介绍立法工作有关情况并回答记者提问。
- 对于同性婚姻合法化问题，他回应称:我国现行婚姻法规定的一夫一妻制是建立在一男一女结为夫妻国情和历史文化传统的。据我所知，目前世界上绝大多数国家都不承认同性婚姻的合法性，因此民法典婚姻家庭编草案也维持了现行婚姻法规定的一夫一妻制。
- 中国在2018年11月接受了联合国人权理事会的定期的国别人权审议（第三轮），在审议期间，一些国家向中国提出了包括同性恋或LGBT反歧视在内的人权方面的各种建议和意见，中国代表团对这些意见建议作出了正式答复，据联合国公布的报告，中国的答复之中也包括与同性恋或LGBT权利相关的内容，例如有的国家建议说：“在一年内通过立法，禁止所有公共和私营部门基于性取向和性别认同的歧视”，中国对这些LGBT相关意见（共有6条）的答复都是：“接受并已经执行”。具体内容如下：
- **8.88 禁止针对男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者的一切形式歧视和暴力侵害(法国)；（中国的答复）**
28.88. 接受并已经执行。

➤ (五) “一国两制”的文明价值

- **根据宪法构建和实施“一国两制”**：宪法实施40年成就中，标志性成果之一是依照宪法将“一国两制”法律化，制定基本法，设立特别行政区，香港继续保持原有的资本主义制度和生活方式不变，并保持繁荣与稳定。
- **通过宪法理解和保障“一国两制”**：“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”。基于宪法的认同是落实“一国两制”、制定和实施基本法的法律基础和政治基础，也是“一国两制”成功实践的根本保障。

八二宪法修改与“一国两制”概念的提出

八二宪法修改的具体工作是从1980年9月开始的，邓小平亲自领导八二宪法的修改工作，八二宪法修改总体思想的确立与“一国两制”构想的形成处于同一时期，这一时期是邓小平“一国两制”构思形成并趋于成熟的阶段。



「一国两制」指数

● 本地民意

- 香港市民在电话调查中对落实「一国两制」的评分
- 中大亚太所于2017年至2023年完成，共14轮
- 随机抽样访问约1000名18岁或以上香港市民
- 固网与手机双框设计，抽样误差为±3.10%

● 国际评价

- 国际智库对世界各地经济、自由、民主水平的评分
- 9个数据来源、127个指标，对148个地区评分和排名
- 世界银行、世界正义工程、V-Dem、自由之家、经济学人智库、世界经济论坛、洛桑管理学院、卡托-菲沙研究所、无国界

本地民意
(50%)

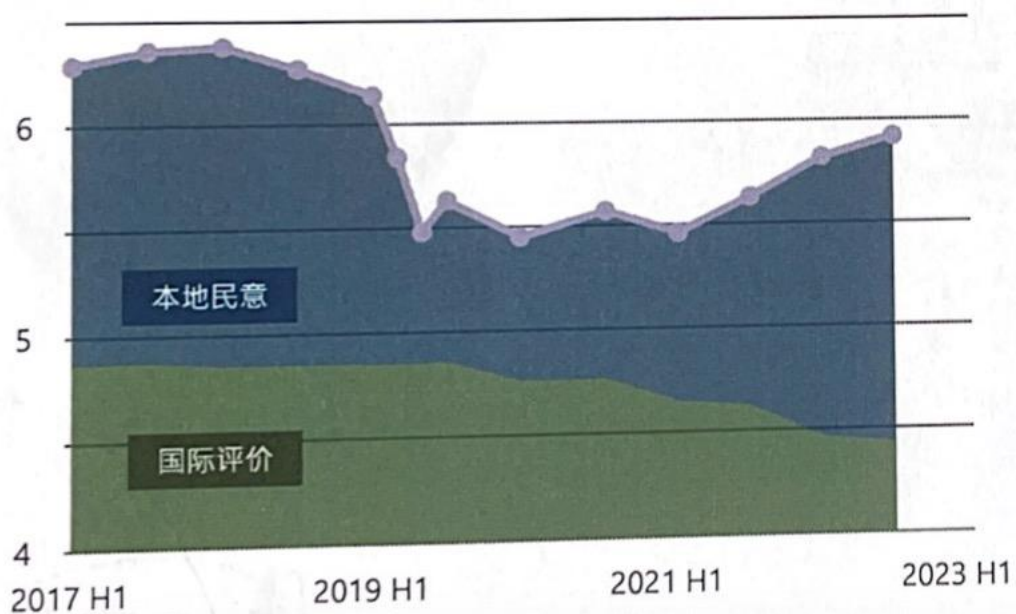
- A高度自治
- B人权自由
- C陆港关系

国际评价
(50%)

- D经济开放
- E公民权利
- F民主发展

本地民意与国际指标逆向发展

「一国两制」指数



	评分	变化
2020 H2	5.54	↑ 2.2%
2021 H1	5.46	↓ 2.0%
2021 H2	5.63	↑ 3.1%
2022 H1	5.82	↑ 3.4%
2022 H2	5.92	↑ 1.7%

市民信心正在整固

	2020 H2	2021 H1	2021 H2	2022 H1	2022 H2	变化	
A. 高度自治	3.43	3.39	3.75	4.61	4.82	↑ 4.6%	
A1. 自行处理行政事务	3.34	3.42	3.89	4.84	5.07	↑ 4.8%	
A2. 独立司法权	4.00	3.80	4.09	4.92	4.99	↑ 1.4%	
A3. 独立立法权	3.62	3.55	3.84	4.74	4.89	↑ 3.2%	
A4. 「港人治港」	2.77	2.80	3.18	3.96	4.31	↑ 8.8%	 *
B. 人权自由	3.83	3.71	4.02	4.61	4.94	↑ 7.2%	 *
B1. 原有生活方式	4.41	4.33	4.51	5.13	5.52	↑ 7.6%	 *
B2. 言论、集会及结社自由	3.92	3.61	3.67	3.89	4.26	↑ 9.5%	 *
B3. 民主政制发展	3.01	3.09	3.47	3.74	4.15	↑ 11.0%	 *
B4. 法律平等保护	3.98	3.80	4.43	5.65	5.82	↑ 3.0%	
C. 陆港关系	3.61	3.77	4.30	4.92	5.19	↑ 5.5%	 *
C1. 对话协商解决矛盾	2.59	2.81	3.45	4.06	4.24	↑ 4.4%	
C2. 维护国家主权、安全和发展利益	4.99	5.20	5.47	5.81	6.24	↑ 7.4%	 *
C3. 维持繁荣稳定	4.15	4.22	4.75	5.61	5.84	↑ 4.1%	
C4. 未来全面落实「一国两制」	2.70	2.85	3.54	4.19	4.45	↑ 6.2%	

国际评价跌幅缓和

	2020 H2	2021 H1	2021 H2	2022 H1	2022 H2	变化	
D. 经济开放	9.41 (2)	9.36 (2)	9.34 (2)	9.28 (2)	9.20 (2)	↓ 0.9%	
D1. 营商环境	8.99 (2)	9.02 (2)	8.97 (2)	8.85 (2)	8.68 (2)	↓ 1.9%	
D2. 市场门槛	9.83 (1)	9.74 (1)	9.74 (1)	9.73 (1)	9.72 (1)	↓ 0.1%	
D3. 监管质素	8.99 (2)	8.95 (2)	8.95 (2)	8.83 (2)	8.83 (2)	- 0.0%	
D4. 金融稳定	9.82 (1)	9.75 (1)	9.71 (1)	9.70 (1)	9.58 (1)	↓ 1.2%	
E. 公民权利	7.25 (46)	6.92 (56)	6.80 (60)	6.35 (72)	6.28 (72)	↓ 1.1%	
E1. 法治	7.52 (31)	6.87 (38)	6.82 (38)	6.44 (42)	6.33 (43)	↓ 1.7%	
E2. 安全	8.22 (34)	8.24 (33)	8.00 (39)	8.07 (36)	8.09 (36)	↑ 0.2%	
E3. 表达、集会与结社	5.06 (109)	4.60 (111)	4.49 (113)	3.25 (123)	3.15 (124)	↓ 3.1%	
E4. 个人权利	8.21 (37)	7.97 (37)	7.89 (39)	7.64 (43)	7.56 (47)	↓ 1.0%	
F. 民主发展	5.91 (69)	5.61 (77)	5.59 (77)	5.17 (90)	5.12 (91)	↓ 1.0%	
F1. 权力制约	6.62 (44)	6.22 (49)	6.17 (49)	5.64 (56)	5.50 (60)	↓ 2.5%	
F2. 政治多元	4.69 (111)	4.38 (114)	4.38 (114)	3.51 (123)	3.51 (123)	- 0.0%	
F3. 公民参与	6.31 (37)	6.14 (46)	6.14 (46)	5.82 (56)	5.79 (57)	↓ 0.5%	
F4. 民主文化	6.03 (66)	5.70 (73)	5.69 (72)	5.73 (72)	5.67 (80)	↓ 1.0%	

注：括号数字为世界排名。

四、中国宪法的未来与世界

➤ (一) 普遍的公民宪法生活

- 宪法与公民日常生活息息相关。每个公民从出生到死亡都受到宪法的呵护。
- 宪法在风险社会为社会提供基本的共识。即便在诸如新冠疫情的紧急状态下，也划下了人权保障的底线，并为社会从紧急状态回复到日常状态提供价值指引与制度渠道。

➤ (二) 世界中的中国宪法

- 我国是社会主义国家，社会主义宪法伴随社会正义理念的高扬而诞生，始终把社会正义的实现作为核心关切。
- 宪法的生命在于实施，未来的中国发展与宪法生活息息相关。
- 如何在当代世界体系中，把握中国宪法的历史方位，通过宪法增强国际社会对中国法治的了解，包括对“一国两制”、香港国安法的理解等。
- 中国宪法不仅是中国人的宪法，也是世界宪法大家庭中重要的成员，中国宪法的发展就是世界法治的发展。让占人类人口五分之一的中国人过上有尊严的宪法生活，不仅是中国人民对中国宪法的期待，也会是中国宪法对世界文明的贡献。

➤ 世界各国宪法秩序仍面临新的挑战：

- 对民主、法治、人权的讨论；
- 一些积极的进展：性少数群体权利平等保护全球共识扩大；环境权与气候变化议题的关注与反思；隐私保护与科技监管的反思批评，与对人的主体性的坚守。

➤ 宪法是一个民族的历史教科书，也是人类理性规划自己生活的标志。

➤ 在全社会对树立宪法权威，加强宪法实施的高度共识，让我们认真对待宪法，共同构建后疫情时代的宪法生活。

五、如何讲好宪法课

➤ （一）宪法与青年息息相关

- 香港青年是中华人民共和国公民，具有宪法上的主体地位。
- 一代青年有一代青年的历史际遇，今日在香港青年在“一国两制”的背景下更是具有无限可能。
- 宪法营造了香港青年大有作为的法治环境、社会环境，例如粤港澳大湾区建设，进行跨法域律师执业、数据融合等综合性试验，为青年人发展不断开辟新的发展平台。

➤ （二）公民、经济与社会科中的国家观念

- 目前香港特区从小学、初中、高中等课程中都加强了宪法、基本法与国安法的教育，以此作为树立国家认同的重要方式，这是值得肯定的。
- 想要取得实效性、增强针对性，最核心应是如何讲好宪法，**通过宪法推动国家认同的教育**。让青年树立国家认同，培养爱国主义精神，让宪法精神深入人心，增强青年人对自己国家宪法的自豪感。
- 在进行宪法、基本法、国安法教育中要把握国家安全教育与自由并非对立，安全的目的是维护自由，让每个人享有基本法规定的权利与自由，无安全，自由成为无源之水，就会陷入混乱与无序状态。
- 对宪法、基本法、国安法教育中存在的一些问题，我们也要积极面对并着眼于提升教育的实效性。

➤ (三) 讲好宪法的几点体会

- 基本经验：以平等对话的方式，告诉我们的学生，宪法是我们未来人生的教科书。
- 宪法是一部历史教科书。
- 宪法是一部国家未来的教科书。
- 宪法是一部民主教科书。
- 宪法是一部法治的教科书。
- 宪法是一部公民生活的教科书。
- 宪法是一部爱国主义的教科书。

结束语

宪法

是一种生活，是一种期待，是一种创造，是人生的最高境界。

我们要通过宪法教育，让孩子们知道，

要珍惜、坚持自己的独特性，

珍惜共和国的价值观，为作为共和国的公民感到自豪，

让每个学生共和国的土地上谱写自己精彩的人生。

谢谢！