

憲法與國家發展

韓大元

(中國人民大學法學院教授、全國人大常委會香港基本法委員會委員)

2019年12月4日，香港

尊敬的林鄭月娥行政長官、王志民主任、范徐麗泰主席、黃玉山校長，
各位嘉賓、各位朋友、各位同學：

大家上午好！今天是12月4日，是中華人民共和國的第6個國家憲法日。很高興應“勵進教育中心理事會”范徐麗泰主席邀請來香港參加“國家憲法日”座談會，並做主題演講。聽說在座的還有不少是來自中學的同學，作為一位老師，我感到非常親切。我今天講的主題是“憲法與國家發展”，我想從國家憲法日的設立、憲法與國家、憲法變遷與國家發展、憲法與一國兩制等方面，與各位分享我的一些體會。

一。“國家憲法日”與憲法文本

我們先從“國家憲法日”談起。大家知道，國家憲法日是2014年11月1日十二屆全國人大常委會第十一次會議決定設立的，在這之前，我們一直把今天叫做“法制宣傳日”。那麼，為什麼要定在這一天？又為什麼把原來的“法制宣傳日”改為“國家憲法日”呢？這是因為現行憲法就是1982年12月4日通過的，將“法制宣傳日”改為“國家憲法日”，是為了增強全社會的憲法意識，弘揚憲法精神，加強憲法實施，塑造憲法文化，讓憲法走進民眾生活，樹立憲法

在國家生活中的根本法地位。

今天，我還給大家帶來了中華人民共和國憲法文本，送給每一位元參加座談會的嘉賓和同學。大家知道，聯合國 193 個會員國，絕大部分國家都有自己的成文憲法。不同的憲法文本設計與風格體現不同國家的憲法歷史與文化。這個憲法文本是我們為國家憲法日特意訂制的，便於隨身攜帶，隨時閱讀。我不知道，在坐的嘉賓和同學們是否經常閱讀共和國憲法文本？在日常生活中，我們遇到的法律問題，特別是憲法和基本法問題，很多答案都寫在憲法文本上。所以，談憲法和基本法問題，不看文本是無法找到解決問題的答案。

比如，今年 10 月 1 日是新中國成立 70 周年，我們在憲法文本中，看到中國、中華人民共和國、全國、國家等表述。憲法序言第一句就是：“中國是世界上歷史最悠久的國家之一，中國各族人民共同創造了光輝燦爛的文化，具有光榮的革命傳統”，顯然這裡講的“中國”是指具有 5000 多年歷史的“中國”。憲法文本中還講另一個“中國”，就是中華人民共和國，成立於 1949 年，具有 70 年歷史。多讀一讀憲法和基本法文本，我們可以加深對憲法和基本法關係的理解，無論遇到什麼樣的問題，可以在相關規範中找到理解與解釋現實問題的依據。

我在中國人民大學法學院講授憲法課已經有 30 多年了，每一次，在我的課堂上，我都告訴同學們，要學習與研究憲法，首先認真閱讀憲法文本，要感受憲法文字背後的歷史、價值與社會變遷。要建設法治國家，維護我們每個人的權利與尊嚴，首先要從認真對待憲法文本

開始。

二、憲法與國家

大家知道，中國人最初接觸憲法是相對晚近的事情，迄今有一百多年的歷史，學會用憲法組織公共生活經歷了逐步摸索的過程，今天我們擁有共和國憲法來之不易。近代以來，國家與民族陷入巨大的危機，由此開啟了中國現代化的艱難歷程。憲法序言指出，一八四〇年以後，封建的中國逐漸變成半殖民地、反封建的國家。中國人民為國家獨立、民族解放和民主自由進行了前仆後繼的英勇鬥爭。經過一百多年內憂外患與烽火硝煙，直到 1949 年 9 月 21 日，中國人民政治協商會議在北京召開——當時不少代表正是經香港前往北京，經過各界代表反復協商，最終制定了具有臨時憲法意義的《共同綱領》，宣告了中華人民共和國的成立，從此，中國人民掌握了國家的權力，成為國家的主人。5 年後的 1954 年 9 月 20 日，在普選的基礎上又召開了全國人民代表大會，制定了新中國第一部社會主義憲法——1954 年憲法。由此，中國終於擁有了一部由人民自己制定，反映中國人民意志，有效組織國家生活的憲法。

為制定一部人民的憲法，為建立中華人民共和國太多的人付出了生命。這段歷史標誌著中華民族經受住了歷史的考驗，迎來了新生。因此，我們將這段歷史鄭重的記載在憲法序言之中，以告來者：新中國憲法來之不易，它並非是 1954 年的某一天，一夕之間幾位代表開會就制定出來的，而是近一百多年來，仁人志士前赴後繼流血犧牲，

全國人民共同奮鬥，經過了艱辛的探索。

新中國成立以後，隨著向社會主義的過渡，我們取得了重大的成就，但由於缺乏憲法生活的經驗，我們也走過很多彎路。尤其是在文化大革命期間，忽視了憲法的作用，國家的民主生活，人民的基本權利，社會的基本秩序都受到嚴重的破壞。正是在這樣的歷史教訓的基礎上，中國人民痛定思痛選擇了改革開放，承載改革意志與人民期待的 1982 年憲法誕生，並經歷五次修改，走到今天。

在我看來，憲法就是一部歷史教科書，記載民族的歷史記憶。憲法上的一些歷史事實或許不大容易記清，畢竟時光流逝，世代交替，細節逐漸模糊，但歷史也絕非那麼容易忘記。因為它早已沉積在今天的一切制度、思維與語詞之中，以不同的方式銘刻在我們身上。有時候，面對不斷變遷的世界，個體的存在顯得過於渺小，但是如果我們多讀一讀自己國家的憲法，回想與感悟憲法所承載的歷史，我想可以找到自己的定位與方向。

憲法與國家除了有一種歷史的聯結，在你我所在的當下，憲法也是維繫一個國家、一個民族凝聚力的基本紐帶。

現代國家是開放、包容的國家，現代社會是利益與觀念多元的社會。我們的祖國，幅員遼闊，人口眾多，國情複雜，改革開放雖取得令世界矚目的成就，但發展不均衡不充分也是我們必須面對的現實。不同的社會主體分享著多元的價值，也擁有不同的利益訴求。在高度

複雜又多元社會中，如何建立共同生活的平臺？憲法就是維繫共同體的共識與紐帶。因為生活在國家憲法體制中，人們基於憲法認同而尋求共識，使之成為國家認同與愛國的基礎。可以說，憲法是人們共同生活的最高準則，也是最大的公約數。

可以說，每個現代國家都有一部屬於自己的憲法。在憲法框架下人們可以彼此辯論、妥協，相互尊重，不斷擴大社會共識。每個人的生活經驗千差萬別，每個人心中都有自己想要守護的獨特價值，因此分歧總是難免的。當然，有時候共識的達成需要過程，但只要我們都堅守憲法確定的程式底線，捍衛憲法精神，遵循法治原則，就總能把社會分歧控制在憲法範圍之內，降低社會治理成本。

三、憲法變遷與國家發展

如前所述，憲法在歷史中造就，也維繫著一個國家的基本認同。可憲法並不是一個一成不變的概念或是文本，她也伴隨國家發展而變遷，並不斷推進國家發展。憲法確定了國家發展目標，並不斷豐富國家任務，為國家發展提供規範與價值基礎。特別是，1978 年改革開放以來，憲法一方面為改革開放提供根本法的保障，另一方面改革開放的實踐又豐富憲法實踐。

隨著國家生活的發展，自 1982 年頒佈憲法之後，隨著社會的變革，我們通過 5 次修憲，為國家發展提供了堅實的憲法依據與保障。1988 年，憲法修正案確認了私有財產，跳脫出了僵化思想的禁錮；1993 年，又一次修改憲法，告別了傳統的計劃經濟，確立了市場經

濟的憲法地位。這對促進經濟社會快速發展起到了重要的作用。

1999 年憲法修改，將依法治國，建設社會主義法治國家寫入憲法，從此法治成為國家治理的基本方式，憲法至上、司法獨立、權利救濟、比例原則等一系列制度要素在法治國家架構下展開，尤其是合憲性審查制度的逐步落實，進一步強化了公民權利保護與維護法治體系的功能。

2004 年修憲將“國家尊重與保障人權”寫入憲法，它標誌著國家價值觀與國家治理理念的深刻變化。國家不僅在“尊重”的維度上，防止公權力針對公民權利的不當限制，也更加強調對經濟社會權利的充分保障。2018 年“南南人權北京論壇”提出，人生而平等，在尊嚴、自由與權利上要平等對待。人權話題成為公眾生活的一部分，人權意識不斷提高。如近年來，內地對同性戀者（LGBTI）群體權利保護更加明確，雖然在同性婚姻問題上尚未達成全社會共識，但強調平等對待同性戀者權利，禁止在社會生活領域的各種歧視。為了消除貧困，國家把貧困人口脫貧作為底線任務，到 2020 年在現行標準下農村貧困人口實現脫貧，使中國成為減貧人口最多的國家，對全球減貧貢獻率超過 70%。

2018 年修憲更是把生態文明等寫進憲法，擴大中國憲法的開放性，以回應國際社會共同關切的环境保護、氣候變化等挑戰。將這些理念寫入憲法，使之成為國家法律上的義務與制度中的實踐，極大地豐富了以維護人的尊嚴為核心的憲法共識。可以說，每一次修憲，都是一次國家治理與發展理念的深刻變化，都是占世界人口五分之一的

中國人的一種努力。中國取得的巨大成就，憲法發揮的引領和規範作用是不可否認的，這也樹立了它在全球範圍內多元憲法體系中的獨特地位，這本身就是世界法治發展做出的貢獻。

四、憲法與“一國兩制”

中國憲法對國家發展的重要貢獻之一是通過憲法解決香港、澳門回歸祖國，為“一國兩制”提供堅強的憲法保障。自 1997 年 7 月 1 日香港回歸祖國之日起，香港納入國家治理體系，標誌著中華人民共和國憲法秩序的形成。正如習近平主席在 2017 年 7 月 1 日在香港發表的重要講話中所講：“回歸完成了香港憲制秩序的巨大轉變，中華人民共和國憲法和香港特別行政區基本法共同構成香港特別行政區的憲制基礎”。正因為有了憲法的相關規定，中國政府才可能與英國就香港回歸進行談判，也正因為有了憲法的授權，基本法才能得以制定，“一國兩制”得以法律化。因此，憲法是香港特別行政區地位確立的最終依據，特別行政區制度的一切效力來自於憲法。

對“一國兩制”的全面、準確理解也基於憲法的科學把握。對“一國兩制”的科學內涵，早在 1984 年小平同志做了精闢闡述，他說：“一國兩制”包括兩個方面，一方面，社會主義國家裡，允許一些特殊地區搞資本主義，不是一段時間，而是搞幾十年，成百年；另一方面，也要確定整個國家的主體是社會主義。根據基本法，香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義和生活方式，但它是社會主義國家中的一個實行資本主義的地方行政區域，在

任何時候，任何情況下特別行政區不能脫離統一的國家憲法體制。

我們要始終堅持“一國”是實行“兩制”的前提和基礎，“兩制”從屬和派生于“一國”之內。“一國兩制”的實踐，從根本上要統一于一國的憲法。對此，基本法的規定是非常清楚的，如基本法序言規定，國家決定，在對香港恢復行使主權時，根據中華人民共和國憲法第三十一條的規定，設立香港特別行政區；基本法第 1 條規定：香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分；第 2 條規定：全國人民代表大會授權香港特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。又如基本法 158 條規定：“本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。全國人民代表大會常務委員會授權香港特別行政區法院在審理案件時對本法關於香港特別行政區自治範圍內的條款自行解釋。香港特別行政區法院在審理案件時對本法的其他條款也可解釋。但如果香港特別行政區法院在審理案件時需要對本法關於中央人民政府管理的事務或中央和特別行政區關係的條款進行解釋，而該條款的解釋又影響到案件的判決，在對該案件作出不可上訴的終局判決前，應由香港特別行政區終審法院請全國人大常委會對有關條文做出解釋。如全國人民代表大會常務委員會作出解釋，香港特別行政區法院在引用該條款時，應以全國人民代表大會常務委員會的解釋為準。但在此以前作出的判決不受影響。全國人民代表大會常務委員會在對本法進行解釋前，徵詢其所屬的香港特別行政區基本法委員會的意見”。可見，158 條的立法原意與內涵是非常清楚的。2011 年全國人大常委會對基本法第 13 條第

1 款、第 19 條的解釋就是根據終審法院的提請而作出的，明確了國家豁免規則與政策，為基本法解釋與實踐積累了經驗。回歸後，全國人大常委會根據香港的實際與基本法實施的需要，對基本法條文進行了 5 次解釋。黨的十九屆四中全會《決定》再次強調“完善全國人大常委會對基本法的解釋制度”。可以說，在憲法確立的制度架構下，基本法的解釋已成為憲法推動“一國兩制”實踐的重要形式，豐富了國家的憲法體制，為我們實現一個國家之內的多元、包容的共同生活提供了制度可能，我們要倍加珍惜並繼續完善其程式機制。

目前，香港正面臨著回歸以來最嚴峻的挑戰，我們既要充分肯定回歸 22 年來取得的重大成就，同時也要反思存在的問題。如加強對公職人員與青少年的憲法與基本法教育，切實提升青少年的國家認同、憲法認同，培育愛國主義的情懷。我們不能因為在基本法實踐中遇到一些挑戰與問題，而懷疑“一國兩制”的偉大實踐，更不能失去對“一國兩制”的自信。“一國兩制”是中國人民為實現祖國和平統一的一項重要制度，是中國人的憲法智慧與公共理性的體現，我們要守護它。只要我們坦誠面對問題，在具有憲法共識的框架下彼此傾聽，交換意見，只要我們堅守法治的文明底線，透過程式管道，凝聚社會共識，那麼可以找到解決問題的方法與途徑。

結語：

二十一世紀的中國，其本身也是一個開放的、變遷的概念，中國正融入全球治理，為人類社會貢獻大國治理的經驗與思考。無論面臨的問題多麼複雜，我相信，以人的尊嚴為核心價值，尊重歷史傳統、

凝聚社會共識、維護和平秩序、承載人民未來期待的憲法一定是不可缺少的一環。中國憲法在國家治理體系現代化進程中將發揮越來越重要的作用。中國憲法的未來發展趨勢是：推進“依憲治國、依憲執政”，尊重和保障人權、樹立憲法至上、維護社會正義，加強憲法解釋，完善具有實效性的合憲性審查等制度。

各位嘉賓、朋友們，我們共同生活在中華人民共和國，共同擁有一部來之不易，需要倍加珍惜的憲法。憲法的實施有賴於我們共同努力，我們的共同努力也將決定中國的未來與我們每個人的生活。歷史證明，中國人有智慧與能力，制定了我們自己的憲法與基本法，創造了一國兩制的偉大制度實踐，我們也一定有智慧與能力，維護好憲法權威，維護好一國兩制，讓中國明天更美好，香港特別行政區的明天也一定更加美好！

謝謝大家！