2021 年「国家宪法日」座谈会

主题演讲：坚持宪法原则 完善“一国两制”制度体系

全国人大常委会法制工作委员会副主任

香港基本法委员会副主任 张勇

尊敬的林郑月娥行政长官，尊敬的骆惠宁主任，各位嘉宾：

大家好！今天，是中华人民共和国“国家宪法日”。39 年前的今天，也就是 1982 年 12 月 4 日，五届全国人民代表大会五次会议通过了现行的《中华人民共和国宪法》。2014 年 11 月 1 日，十二届全国人大常委会十一次会议作出决定，将 12 月 4 日设立为“国家宪法日”。我高兴地看到，从 2017 年开始，香港特别行政区每年都举行“国家宪法日”的纪念活动。今天，很荣幸在第八个“国家宪法日”，围绕“宪法和‘一国两制’”这一主题，与大家分享一些体会。

明年是香港回归祖国 25 周年。过去的几十年，“一国两制”实践取得举世公认的成功，经受住了历史的检验，东方明珠璀璨依然，正展现出更加光明的未来。但由于历史的原因，在许多领域，从政治经济到法律司法、从社会生活到交通往来，特别行政区与国家、与内地其他地区应当建立的制度衔接和有效联系还没有完全建立起来。最近召开的中国共产党

十九届六中全会再次强调，必须全面准确、坚定不移贯彻“一国两制”方针，坚持和完善“一国两制”制度体系。时至今日，“一国两制”的丰富实践已经使我们有经验、有条件、有能力在制度建设上进一步推进“一国两制”实践。

在新的历史时期，“坚持和完善‘一国两制’制度体系”正在成为新的时代命题。这一时代命题的内涵，就是全面准确地贯彻“一国两制”方针，不断健全中央对特别行政区行使全面管治权的法律制度，不断完善特别行政区同宪法和基本法实施相关的制度机制，用制度体系维护特别行政区宪制秩序和法治秩序，确保“一国两制”事业行稳致远。

坚持和完善“一国两制”制度体系，核心是准确把握“一国”与“两制”的关系，概括地说，就是“一国”是实行“两制”的前提和基础，“两制”从属和派生于“一国”并统一于“一国”之内。如何全面、准确地理解这句话，追根溯源，还是要从宪法当中寻找答案。因此，我今天演讲的题目是：坚持宪法原则，完善“一国两制”制度体系。

我国宪法确立的制度和原则有很多方面，具体到“一国两制”实践，我认为，需要着重把握好以下五个方面：

第一，坚持宪法根本法地位。

宪法是国家的重要标志和象征，是立国之本。几乎每一个现代国家都有宪法，每一个国家只能有一部宪法。我国宪法明确规定："本宪法以法律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。"

宪法的根本法地位和最高的法律效力，体现在"一国两制"方针和实践中，至少有三方面含义：

一是宪法是特别行政区设立的宪制依据。宪法第 31 条规定，国家在必要时得设立特别行政区。第 62 条第十四项规定，全国人民代表大会决定特别行政区的设立及其制度。作为直辖于中央人民政府的地方行政区域，宪法效力及于特别行政区。正所谓"国家主权所至，宪法效力所及"。

二是宪法是基本法的立法依据和效力来源。宪法第 31 条还规定，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。据此，1990 年 4 月全国人民代表大会制定香港基本法，对香港特区实行的各方面制度作出规定。

三是宪法为基本法的适用和解释提供了根本遵循。全国人民代表大会在通过基本法的同时，专门作出一项决定，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"。宪法和基本法的内容是有机的统一，适用和解释基本法要以符合宪法、实施宪法为基本前提。

宪法是特别行政区制度的法律渊源。"一国两制"事业建基于宪法、源自于宪法。进一步完善"一国两制"制度体系，首先要学习宪法、尊崇宪法，树立宪法意识、维护宪法权威、保证宪法实施。

第二，坚持单一制原则。

国家结构形式是调整国家整体与各个组成部分之间关系的重要方式。它决定了中央与地方之间的权力来源和分配模式。在实行单一制的国家，中央对整个国家拥有主权权力和全面管治权，地方权力源自于中央授权。我国是单一制国家，这一原则在宪法中有充分的体现。宪法序言第 11 段规定："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"。第 3 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”。第 89 条第四项规定，国务院“统一领导全国地方各级国家行政机关的工作”。

单一制原则在基本法中也有重要体现。香港基本法第 1 条就规定：“香港特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分。”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。”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。”此外，基本法中有关行政长官和主要官员的任命等条款也体现了这一原则。

单一制原则是维护国家统一的基本原则，也是处理中央与地方权力关系的基本准则。深刻理解并在完善“一国两制”制度体系过程中切实遵循这一原则，才能正确地认识中央与特别行政区的关系，准确地把握各项制度机制的内涵和外延，促进中央全面管治权和特区高度自治权的有机结合。

第三，坚持人民代表大会制度。

人民代表大会制度是支撑我国国家治理体系的根本政治制度。我国宪法第 2 条规定：“中华人民共和国的一切权力

属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”第 62 条具体规定了全国人民代表大会行使的十六项职权，其中最后一项职权规定：“应当由最高国家权力机关行使的其他职权”。这些规定表明，全国人民代表大会是我国的最高国家权力机关，行使国家的主权权力。

人民代表大会根本政治制度和全国人民代表大会最高国家权力机关的地位，在“一国两制”方针的确立及其实践过程中一直发挥着重要作用。1982 年 12 月，全国人民代表大会通过现行宪法，将“一国两制”伟大构想在国家宪法中确定下来；1985 年 4 月，全国人民代表大会作出关于批准中英联合声明的决定，确认了国家对香港恢复行使主权后实行的基本方针政策；1990 年 4 月，全国人民代表大会制定香港基本法，以法律形式规定了在香港特区实行的各项制度；2020 年 5 月和 2021 年 3 月，全国人民代表大会先后作出两项决定，建立健全香港特区维护国家安全的法律制度和执行机制，完善香港特区选举制度。几十年来，全国人民代表大会及其常委会为构建“一国两制”制度体系作出过数十项决定、决议和法律解释，专门制定了多部重要法律。可以说，“一国两制”事业从伟大构想到生动实践，再到各方面制度机制的构建完善，都是通过人民代表大会制度实现的。正是人民代表大会

制度这棵“生命之树”，使“一国两制”实践结出了累累硕果。进一步完善“一国两制”制度体系，要继续依靠和发挥人民代表大会制度的地位和作用，为“一国两制”提供更加有力的宪制支撑和保障。

第四，坚持依宪治国、依法治港。

法治，是治国理政的基本方式。宪法第 5 条规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”。宪法是国家制度和国家治理体系在法律上的最高体现，是治国安邦的总章程。依法治国首先是依宪治国。

习近平主席深刻指出：“香港从回归之日起，重新纳入国家治理体系。中央政府依照宪法和香港特别行政区基本法对香港实施管治，与之相适应的特别行政区制度得以确立。”特别行政区制度是国家治理体系的有机组成部分，特别行政区的有效治理是治国理政的重要内容。特别行政区回归以来的实践充分表明，中央始终把特别行政区放在依宪治国的总体格局中审视和把握，始终坚持依法治港，严格依照宪法和基本法办事。例如，通过全国人大常委会的多次立法解释，阐明基本法条款含义，稳妥解决了特别行政区政制发展、居留权、行政长官任期、任职宣誓以及国家豁免等重大问题，

解疑释惑，定分止争。再例如，通过全国人大常委会的专门授权，有效解决了内地与特别行政区之间“一地两检”等管辖权问题，促进了人员交流、经贸往来和共同发展。特别是近两年，面对“修例风波”带来的危及国家安全和“爱国者治港”等重大原则的严峻复杂局势，中央审时度势，始终坚持法治原则，严格遵循宪法规定和法定程序，运用“决定加立法”、“决定加修法”等法治方式妥善应对，稳妥处理。

宪法和基本法确立了特别行政区的宪制秩序和法治秩序，共同构成特别行政区的宪制基础。进一步完善“一国两制”制度体系，要继续严格遵循宪法和基本法的规定，运用法治思维和法治方式，在法治的轨道上推进“一国两制”事业向前发展。

第五，坚持宪法监督。

宪法实施离不开宪法监督。宪法监督制度是保证国家主权统一和法治统一的基本制度。宪法第 62 条第二项和第 67 条第一项规定，全国人大及其常委会负责监督宪法实施。

有权必有责，用权受监督。宪法在特别行政区能否得到尊重和实施、基本法在特别行政区能否得到全面准确地适用

和遵守，这是“一国两制”下宪法监督的主要内容，也是中央对特别行政区行使全面管治权的重要方式。与全国其他地区相比，特别行政区有特殊性，也有共同性。比如，在立法权监督方面，我国实行统一而分层次的立法制度，下位法不得抵触上位法，地方立法和部门立法必须符合全国人大及其常委会制定的宪法和法律，全国人大常委会对其进行合宪性和合法性审查。这一宪法监督制度同样适用于特别行政区立法，香港基本法第 17 条对此作了明确规定，但同时，考虑到香港的实际情况，在审查范围和纠正方式上，对特别行政区立法作了特殊的安排。

进一步完善“一国两制”制度体系，宪法监督制度同样发挥重要的监督作用，及时发现和纠正不符合甚至抵触宪法和基本法的问题，以保证新构建的制度机制符合宪法和基本法的有关规定。

以上“五个坚持”既是宪法规定的基本制度，也是在完善“一国两制”制度体系过程中需要坚持和恪守的宪法原则。“制度稳则国家稳，制度强则国家强。”这同样适用于“一国两制”事业。只有不断地推进“一国两制”的制度化、规范化、程序化，发挥好法治化制度体系固根本、稳预期、利长远的保障作用，才能确保“一国两制”行得稳、走得顺、走得远，与祖

国内地优势互补、共同发展，保持长期繁荣稳定。

过去两年，香港特区维护国家安全的制度机制逐步建立健全，确保“爱国者治港”的选举制度日臻完善，这些都是坚持和完善“一国两制”制度体系的生动实践。正是这些制度机制的建立健全和不断完善，香港特区开启了由乱到治、由治转兴的新的发展时期。我相信，在中央政府的坚强领导下，在特区政府和社会各界人士的共同努力下，一定能够在宪法和基本法确立的轨道上，坚持宪法原则，不断完善各个领域的制度机制，开创“一国两制”事业新局面！

谢谢大家。