

2021 年「國家憲法日」座談會

主題演講：堅持憲法原則 完善“一國兩制”制度體系

全國人大常委會法制工作委員會副主任

香港基本法委員會副主任 張勇

尊敬的林鄭月娥行政長官，尊敬的駱惠寧主任，各位嘉賓：

大家好！今天，是中華人民共和國“國家憲法日”。39 年前的今天，也就是 1982 年 12 月 4 日，五屆全國人民代表大會五次會議通過了現行的《中華人民共和國憲法》。2014 年 11 月 1 日，十二屆全國人大常委會十一次會議作出決定，將 12 月 4 日設立為“國家憲法日”。我高興地看到，從 2017 年開始，香港特別行政區每年都舉行“國家憲法日”的紀念活動。今天，很榮幸在第八個“國家憲法日”，圍繞“憲法和‘一國兩制’”這一主題，與大家分享一些體會。

明年是香港回歸祖國 25 周年。過去的幾十年，“一國兩制”實踐取得舉世公認的成功，經受住了歷史的檢驗，東方明珠璀璨依然，正展現出更加光明的未來。但由於歷史的原因，在許多領域，從政治經濟到法律司法、從社會生活到交通往來，特別行政區與國家、與內地其他地區應當建立的制度銜接和有效聯繫還沒有完全建立起來。最近召開的中國共

產黨十九屆六中全會再次強調，必須全面準確、堅定不移貫徹“一國兩制”方針，堅持和完善“一國兩制”制度體系。時至今日，“一國兩制”的豐富實踐已經使我們有經驗、有條件、有能力在制度建設上進一步推進“一國兩制”實踐。

在新的歷史時期，“堅持和完善‘一國兩制’制度體系”正在成為新的時代命題。這一時代命題的內涵，就是全面準確地貫徹“一國兩制”方針，不斷健全中央對特別行政區行使全面管治權的法律制度，不斷完善特別行政區同憲法和基本法實施相關的制度機制，用制度體系維護特別行政區憲制秩序和法治秩序，確保“一國兩制”事業行穩致遠。

堅持和完善“一國兩制”制度體系，核心是準確把握“一國”與“兩制”的關係，概括地說，就是“一國”是實行“兩制”的前提和基礎，“兩制”從屬和派生於“一國”並統一於“一國”之內。如何全面、準確地理解這句話，追根溯源，還是要從憲法當中尋找答案。因此，我今天演講的題目是：堅持憲法原則，完善“一國兩制”制度體系。

我國憲法確立的制度和原則有很多方面，具體到“一國兩制”實踐，我認為，需要著重把握好以下五個方面：

第一，堅持憲法根本法地位。

憲法是國家的重要標誌和象徵，是立國之本。幾乎每一個現代國家都有憲法，每一個國家只能有一部憲法。我國憲法明確規定：“本憲法以法律形式確認了中國各族人民奮鬥的成果，規定了國家的根本制度和根本任務，是國家的根本法，具有最高的法律效力。”

憲法的根本法地位和最高的法律效力，體現在“一國兩制”方針和實踐中，至少有三方面含義：

一是憲法是特別行政區設立的憲制依據。憲法第 31 條規定，國家在必要時得設立特別行政區。第 62 條第十四項規定，全國人民代表大會決定特別行政區的設立及其制度。作為直轄於中央人民政府的地方行政區域，憲法效力及於特別行政區。正所謂“國家主權所至，憲法效力所及”。

二是憲法是基本法的立法依據和效力來源。憲法第 31 條還規定，在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。據此，1990 年 4 月全國人民代表大會制定香港基本法，對香港特區實行的各方面制度作出規定。

三是憲法為基本法的適用和解釋提供了根本遵循。全國人民代表大會在通過基本法的同時，專門作出一項決定，明確：“香港特別行政區基本法是根據《中華人民共和國憲法》按照香港的具體情況制定的，是符合憲法的”。憲法和基本法的內容是有機的統一，適用和解釋基本法要以符合憲法、實施憲法為基本前提。

憲法是特別行政區制度的法律淵源。“一國兩制”事業建基於憲法、源自於憲法。進一步完善“一國兩制”制度體系，首先要學習憲法、尊崇憲法，樹立憲法意識、維護憲法權威、保證憲法實施。

第二，堅持單一制原則。

國家結構形式是調整國家整體與各個組成部分之間關係的重要方式。它決定了中央與地方之間的權力來源和分配模式。在實行單一制的國家，中央對整個國家擁有主權權力和全面管治權，地方權力源自於中央授權。我國是單一制國家，這一原則在憲法中有充分的體現。憲法序言第 11 段規定：“中華人民共和國是全國各族人民共同締造的統一的多民族國家”。第 3 條第四款規定：“中央和地方的國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動

性、積極性的原則”。第 89 條第四項規定，國務院“統一領導全國地方各級國家行政機關的工作”。

單一制原則在基本法中也有重要體現。香港基本法第 1 條就規定：“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。”第 12 條規定：“香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。”此外，基本法中有關行政長官和主要官員的任命等條款也體現了這一原則。

單一制原則是維護國家統一的基本原則，也是處理中央與地方權力關係的基本準則。深刻理解並在完善“一國兩制”制度體系過程中切實遵循這一原則，才能正確地認識中央與特別行政區的關係，準確地把握各項制度機制的內涵和外延，促進中央全面管治權和特區高度自治權的有機結合。

第三，堅持人民代表大會制度。

人民代表大會制度是支撐我國國家治理體系的根本政治制度。我國憲法第 2 條規定：“中華人民共和國的一切權力

屬於人民。人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。”第 62 條具體規定了全國人民代表大會行使的十六項職權，其中最後一項職權規定：“應當由最高國家權力機關行使的其他職權”。這些規定表明，全國人民代表大會是我國的最高國家權力機關，行使國家的主權權力。

人民代表大會根本政治制度和全國人民代表大會最高國家權力機關的地位，在“一國兩制”方針的確立及其實踐過程中一直發揮著重要作用。1982 年 12 月，全國人民代表大會通過現行憲法，將“一國兩制”偉大構想在國家憲法中確定下來；1985 年 4 月，全國人民代表大會作出關於批准中英聯合聲明的決定，確認了國家對香港恢復行使主權後實行的基本方針政策；1990 年 4 月，全國人民代表大會制定香港基本法，以法律形式規定了在香港特區實行的各項制度；2020 年 5 月和 2021 年 3 月，全國人民代表大會先後作出兩項決定，建立健全香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制，完善香港特區選舉制度。幾十年來，全國人民代表大會及其常委會為構建“一國兩制”制度體系作出過數十項決定、決議和法律解釋，專門制定了多部重要法律。可以說，“一國兩制”事業從偉大構想到生動實踐，再到各方面制度機制的構建完善，都是通過人民代表大會制度實現的。正是人民代表大會

制度這棵“生命之樹”，使“一國兩制”實踐結出了累累碩果。進一步完善“一國兩制”制度體系，要繼續依靠和發揮人民代表大會制度的地位和作用，為“一國兩制”提供更加有力的憲制支撐和保障。

第四，堅持依憲治國、依法治港。

法治，是治國理政的基本方式。憲法第 5 條規定：“中華人民共和國實行依法治國，建設社會主義法治國家”。憲法是國家制度和國家治理體系在法律上的最高體現，是治國安邦的總章程。依法治國首先是依憲治國。

習近平主席深刻指出：“香港從回歸之日起，重新納入國家治理體系。中央政府依照憲法和香港特別行政區基本法對香港實施管治，與之相適應的特別行政區制度得以確立。”特別行政區制度是國家治理體系的有機組成部分，特別行政區的有效治理是治國理政的重要內容。特別行政區回歸以來的實踐充分表明，中央始終把特別行政區放在依憲治國的總體格局中審視和把握，始終堅持依法治港，嚴格依照憲法和基本法辦事。例如，通過全國人大常委會的多次立法解釋，闡明基本法條款含義，穩妥解決了特別行政區政制發展、居留權、行政長官任期、任職宣誓以及國家豁免等重大問題，

解疑釋惑，定分止爭。再例如，通過全國人大常委會的專門授權，有效解決了內地與特別行政區之間“一地兩檢”等管轄權問題，促進了人員交流、經貿往來和共同發展。特別是近兩年，面對“修例風波”帶來的危及國家安全和“愛國者治港”等重大原則的嚴峻複雜局勢，中央審時度勢，始終堅持法治原則，嚴格遵循憲法規定和法定程序，運用“決定加立法”、“決定加修法”等法治方式妥善應對，穩妥處理。

憲法和基本法確立了特別行政區的憲制秩序和法治秩序，共同構成特別行政區的憲制基礎。進一步完善“一國兩制”制度體系，要繼續嚴格遵循憲法和基本法的規定，運用法治思維和法治方式，在法治的軌道上推進“一國兩制”事業向前發展。

第五，堅持憲法監督。

憲法實施離不開憲法監督。憲法監督制度是保證國家主權統一和法治統一的基本制度。憲法第 62 條第二項和第 67 條第一項規定，全國人大及其常委會負責監督憲法實施。

有權必有責，用權受監督。憲法在特別行政區能否得到尊重和實施、基本法在特別行政區能否得到全面準確地適用

和遵守，這是“一國兩制”下憲法監督的主要內容，也是中央對特別行政區行使全面管治權的重要方式。與全國其他地區相比，特別行政區有特殊性，也有共同性。比如，在立法權監督方面，我國實行統一而分層次的立法制度，下位法不得抵觸上位法，地方立法和部門立法必須符合全國人大及其常委會制定的憲法和法律，全國人大常委會對其進行合憲性和合法性審查。這一憲法監督制度同樣適用於特別行政區立法，香港基本法第 17 條對此作了明確規定，但同時，考慮到香港的實際情況，在審查範圍和糾正方式上，對特別行政區立法作了特殊的安排。

進一步完善“一國兩制”制度體系，憲法監督制度同樣發揮重要的監督作用，及時發現和糾正不符合甚至抵觸憲法和基本法的問題，以保證新構建的制度機制符合憲法和基本法的有關規定。

以上“五個堅持”既是憲法規定的基本制度，也是在完善“一國兩制”制度體系過程中需要堅持和恪守的憲法原則。“制度穩則國家穩，制度強則國家強。”這同樣適用於“一國兩制”事業。只有不斷地推進“一國兩制”的制度化、規範化、程序化，發揮好法治化制度體系固根本、穩預期、利長遠的保障作用，才能確保“一國兩制”行得穩、走得順、走得遠，與祖

國內地優勢互補、共同發展，保持長期繁榮穩定。

過去兩年，香港特區維護國家安全的制度機制逐步建立健全，確保“愛國者治港”的選舉制度日臻完善，這些都是堅持和完善“一國兩制”制度體系的生動實踐。正是這些制度機制的建立健全和不斷完善，香港特區開啟了由亂到治、由治轉興的新的發展時期。我相信，在中央政府的堅強領導下，在特區政府和社會各界人士的共同努力下，一定能夠在憲法和基本法確立的軌道上，堅持憲法原則，不斷完善各個領域的制度機制，開創“一國兩制”事業新局面！

謝謝大家。