

2022 年國家憲法日座談會 主題演講辭

(全國港澳研究會會長 鄧中華)

2022 年 12 月 4 日

尊敬的李家超行政長官，駱惠寧主任，范徐麗泰主席，譚惠珠副主任，李浩然議員，各位嘉賓：

大家下午好！很高興受邀在 2022 年香港特區“國家憲法日”座談會上作主題演講。首先，請允許我代表全國政協副主席、國務院港澳事務辦公室主任夏寶龍先生和全國港澳研究會，對座談會的成功舉辦表示熱烈祝賀！

今年 7 月 1 日，習近平主席親臨香港，出席香港回歸祖國 25 周年大會暨香港特別行政區第六屆政府就職典禮，並發表重要講話，指明了“一國兩制”行穩致遠的方向。前不久，中國共產黨第二十次全國代表大會勝利召開，這是一次高舉旗幟、凝聚力量、團結奮進的大會，二十屆一中全會選舉產生新一屆中央領導機構，習近平同志繼續擔任中共中央總書記，這是黨和國家的大事喜事。最近一段時間，包括港澳同胞在內的全中國人民掀起了學習黨的二十大精神的熱潮，李家超行政長官主持了特區政府舉辦的二十大精神分享會，駱惠寧主任在香港社會各界學習二十大精神分享會上作了重要講話。今天又恰是我國現行憲法通過和實施四十周年

紀念日，香港特區連續第六年舉辦“國家憲法日”活動，持續推進憲法宣傳教育，引導香港社會學習憲法、認識憲法並切實維護憲法權威，具有十分重要的意義。

黨的二十大報告再次重申：“堅持依法治港治澳，維護憲法和基本法確立的特別行政區憲制秩序”。藉此機會，我想就這一重要論述，分享幾點我的看法和體會。

一、堅持依法治港治澳，維護憲法和基本法確立的特別行政區憲制秩序，必須正確認識和處理好憲法和基本法的關係

1.我國憲法是中國共產黨帶領中國人民制定的，是黨和人民意志的集中體現。習近平主席深刻指出，我國憲法是在黨的領導下，在深刻總結我國社會主義革命、建設、改革的成功經驗基礎上制定和不斷完善的，實現了黨的主張和人民意志的高度統一，是我們黨領導人民長期奮鬥的歷史邏輯、理論邏輯、實踐邏輯的必然結果。我國現行憲法是1982年頒佈實施的，是我國建國以來最完善的一部憲法。這部憲法是全國人民共同的創作。1982年憲法在制定過程中，充分貫徹民主集中制原則，兩次在全國範圍內廣泛徵求和聽取社會各方面意見，並在1982年5月至8月期間開展了全國範圍的討論，後在憲法修改委員會副主任委員彭真同志的親自主持下，根據討論情況對憲法文本作了反覆研究和修改，集中體

現了人民群眾的智慧。這部憲法是理論和實際相結合的著作。1982年憲法在制定過程中，不僅有法學工作者參加，而且有歷史學家、理論工作者參加，還多次召開理論界、法學界、政治學、政治經濟學、哲學方面專家座談會，力求堅持馬克思主義關於憲法的基本理論與我國的實際情況相結合，使憲法更加符合我國國情。這部憲法是本國經驗和外國經驗相結合的著作。1982年憲法確立的許多重要制度、原則和規則，都源於1954年憲法和1949年《中國人民政治協商會議共同綱領》，除總結中國立憲經驗外，也吸收了外國憲法的經驗，不管是大國還是小國，不管是資本主義國家還是社會主義國家，只要它的經驗是有用的，都拿來借鑒和參考。這部憲法還是原則性和靈活性相結合的著作。1982年憲法既規定了國家制度和社會制度的根本原則，又規定了各個方面的重要原則和政策，許多條文貫穿了原則性和靈活性相結合的特徵。憲法在規定社會主義制度是我國的根本制度的基礎上，同時規定國家在必要時得設立特別行政區，就是憲法高度靈活性的具體體現。香港、澳門特區的設立，充分證明了憲法的原則性和靈活性相結合的生命力。正因如此，1982年憲法施行以來，在保持整體穩定性、統一性的基礎上，還根據改革開放和社會主義現代化建設實踐的不斷深化，對部分內容作出與時俱進的修改和完善，賦予憲法新的活力，在中華民族偉大復興的征程中，發揮更大作用。

2.憲法是國家根本大法，是治國安邦的總章程，具有最高法律地位和效力。習近平主席指出，憲法是國家的根本大法，是治國安邦的總章程，憲法是國家意志的最高表現形式，具有最高法律地位、法律權威、法律效力。每個國家的歷史文化不同，價值觀念互異，其創制的憲法各有特點。就我們國家而言，憲法是國家根本法，有三個方面的基本含義：一是在內容上，憲法規定國家最根本、最重要的制度。諸如國家的性質、國家的政權組織形式和國家的結構形式、國家的基本國策、公民的基本權利和義務、國家機構的組織及職權等最重要的問題，這些制度規範著國家的活動，因此憲法具有國家總章程的意義。二是在法律效力上，憲法具有最高的法律效力。在成文憲法國家，憲法的法律效力高於一般法律，在國家法律體系中具有最高的法律地位，這意味著，任何法律、行政法規和地方性法規都不得與憲法的原則和精神相違背。三是在制定和修改程式上，憲法比其他法律更加嚴格，這是保障憲法權威和尊嚴的重要環節。

就特別行政區而言，憲法是“一國”的根本體現，憲法在包括特別行政區在內的全中國領土範圍內具有最高的法律地位和效力。同時，憲法也是作為一個整體在特別行政區適用，憲法的效力是不可分割的，不能說某些條款有效，某些條款無效。這也就意味著，包括基本法在內的特別行政區法律，都不得違反憲法的原則和精神。

3.憲法為基本法提供了立法依據和權力來源，憲法和基本法共同構成特別行政區的憲制基礎。習近平主席指出，回歸完成了香港憲制秩序的巨大轉變。作為直轄於中央人民政府的一個特別行政區，香港從回歸之日起，重新納入中國的國家治理體系，憲法和基本法共同構成特別行政區的憲制基礎。一方面，憲法規定了特別行政區制度。為了維護國家的統一和領土完整，憲法規定我國的性質是人民民主專政的社會主義國家，社會主義是我國的根本制度，禁止任何組織和個人破壞社會主義制度。同時，考慮到台灣、香港和澳門的現實和歷史情況，憲法第 31 條又規定在必要時得設立特別行政區，在特別行政區內施行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。憲法通過兩年後，我國政府就與英國政府簽署了關於香港問題的聯合聲明，1997 年 7 月 1 日我國對香港恢復行使主權，設立香港特別行政區。另一方面，基本法是根據憲法制定的基本法律。香港基本法序言中明確規定，“根據中華人民共和國憲法，全國人民代表大會特制定中華人民共和國香港特別行政區基本法”。1990 年 4 月 4 日，七屆全國人大第三次會議在審議通過香港基本法的同時，也專門作出了關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》的決定，明確香港基本法是根據憲法並按照香港的具體情況制定的，是符合憲法的。由此，“一國兩制”事業建基於憲法、源自於憲法。憲法是設立特別行政區的憲制依據，是制定基本法的憲制依據，憲法和基本法共同構成特別行政區的憲制基礎。香港全社會應當正確認識特別行政區的憲制秩序，

正確認識憲法和基本法的關係。

二、堅持依法治港，維護憲法和基本法確立的特別行政區憲制秩序，必須堅持落實中央全面管治權和保障特區高度自治權相統一

黨的二十大報告指出，要“堅持和完善‘一國兩制’制度體系，落實中央全面管治權”，“堅持中央全面管治權和保障特別行政區高度自治權相統一”。這是近年來“一國兩制”成功實踐取得的一條極為寶貴的經驗，是新時代貫徹落實“一國兩制”方針必須貫徹和遵循的原則。依據憲法，社會主義制度是中華人民共和國的根本制度，中國共產黨的領導是中國特色社會主義最本質的特徵，人民代表大會制度是我國的根本政治制度。香港基本法根據憲法制定，就中央與特區的關係、香港特區的政治體制、香港特區的經濟、教育、科學、文化等制度作了具體規定，構建了特別行政區制度體系。可見，全面管治權是“一國”的具體體現，與“特別行政區高度自治權”構成了“一國兩制”的最核心內容，正確認識並處理好兩者之間的關係，對於保障“一國兩制”成功實踐具有突出重要的意義。

一是特區高度自治權源自中央全面管治權。習近平主席指出，“中央對特別行政區擁有全面管治權，這是特別行政區高度自治權的源頭”。特別行政區的高度自治權不是固有

的，中央全面管治權和特區高度自治權是“源”與“流”的關係。特區享有的高度自治權不是完全自治，也不是分權，其唯一來源是中央授權。中央授權的範圍構成了高度自治權的限度，特區並不存在所謂的“剩餘權力”。對於授權特區行政、立法、司法機關所行使的高度自治權，中央具有全方位的監督權。特區在行使高度自治權時，必須接受中央政府的監督和問責，不能以特區享有高度自治權為由，排斥和對抗中央政府依法行使有關權力。只有維護好、落實好中央全面管治權，特區高度自治權才能夠得到正確和有效行使。

二是中央全面管治權很大程度上通過特區依法行使高度自治權來實現。中央全面管治權與特區高度自治權密不可分，特區高度自治權是中央行使全面管治權的重要體現，全面管治權是高度自治權的有力保障，兩者共同行使，構成了完整的制度體系。全面管治權不是全面取代，更不是否定、破壞高度自治權。中央依法行使全面管治權，嚴格依照憲法和基本法辦事，維護憲法和基本法確定的特別行政區憲制秩序，不斷完善同憲法和基本法實施相關的制度機制。中央充分尊重和堅定維護特區依法享有的高度自治權，明確行政長官和特區政府是香港的當家人，也是治理香港的第一責任人，全力支持行政長官和特區政府履行好職責，把特區治理好。維護和落實中央全面管治權，也是從根本上保障特區的高度自治權。

未來一段時間，要繼續堅持落實中央全面管治權和保障特別行政區高度自治權相統一，抓住事關港澳長治久安的重大問題，把該管的堅決管起來，把該糾正的堅決糾正過來，把該立的規矩堅決立起來。一方面，要用足用好中央的權力，強化對特區行政、立法、司法的監督。另一方面，要不斷完善特別行政區治理體系，著力提升全面治理能力和管治水平，構建中央主導、特區主責、治理高效的管治模式。

三、堅持依法治港，維護憲法和基本法確立的特別行政區憲制秩序，必須鞏固憲法和基本法共同構成的特別行政區憲制基礎

黨的十八大以來，以習近平同志為核心的黨中央高度重視憲法在依法治國理政中的重要作用，把實施憲法擺在全面依法治國的突出位置，採取一系列有效有力措施加強憲法實施和監督作用，維護憲法法律權威，推動憲法制度實踐創新和與時俱進，取得一系列新成效新經驗。其中也包括創造性地運用憲制權力應對特別行政區治理過程中遇到的重大風險挑戰。2020年和2021年，面對香港局勢動盪變化，在黨中央堅強領導下，全國人大先後通過關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定、關於完善香港特別行政區選舉制度的決定，全國人大常委會根據全國人大決定的授權，先後制定香港國安法、通過關於香港特區第六屆立法會繼續履行職責的決定和關於香港特區立法

會議員資格的決定，以及修訂香港基本法附件一和附件二。這些都是全面準確、堅定不移貫徹落實“一國兩制”方針的重大舉措，也是根據憲法和香港基本法作出的具有重大憲制意義的新制度安排。

香港國安法和完善香港選舉制度，完善了同憲法和基本法實施相關的制度和機制，確保香港基本法的各項規定得到全面落實，維護了香港基本法的完整性、權威性，香港國安法實施以來，香港特區依法履行維護國家安全的憲制責任，取得明顯的成效，確保了香港局勢實現由亂到治的重大轉折，開啟了香港社會由治及興的歷史新階段，“愛國者治港”也有了可靠的制度保障。但與此同時，香港特別行政區維護國家安全的形勢依然嚴峻複雜，香港國安法能否在一系列重大國安案件中得到全面準確實施仍有待檢驗，香港社會發展仍面臨提高政府治理能力、增強發展競爭力、破解經濟民生深層次問題等一系列重大考驗。因此，必須繼續鞏固憲法和基本法共同構成的特別行政區憲制基礎：

---我們要繼續嚴格依照憲法和基本法辦事，堅持依法治港，鞏固憲法和基本法共同構成的特別行政區憲制基礎，維護憲法和基本法確定的特別行政區憲制秩序，繼續完善同憲法和基本法實施相關的制度和機制，確保“一國兩制”方針不會變，不動搖，確保“一國兩制”實踐不走樣，不變形，始終沿著正確方向前進。

---我們要繼續堅定、有效執行香港國安法，在準確、全面理解香港國安法立法原意的基礎上，依法打擊反中亂港分子，彰顯香港國安法的威力，維護香港國安法的權威。11月28日國務院港澳事務辦公室發言人發表談話表示，近期在部分涉及香港國安法案件特別是黎智英案的辦理過程中出現一些現象，值得高度警惕，中央政府全力支持行政長官和香港特區維護國家安全委員會履行法定職責、行使法定職權，依法採取必要措施，防範和化解各種威脅國家安全的風險隱患，確保香港國安法得到完整準確、不折不扣的貫徹實施。這一表態，份量很重，香港社會各界應高度重視。同時，特區要積極履行基本法第23條立法的憲制責任，完善相關法律，依照憲法和基本法繼續塑造政治安全的香港，消除可能危害國家安全的各種風險和隱患，築牢香港特別行政區維護國家安全的根基和防線。

---我們要繼續全面貫徹落實“愛國者治港”原則，確保香港特別行政區政權牢牢掌握在愛國愛港人士手中，推動香港實現良政善治，著力發展經濟，改善民生，化解深層次矛盾，實實在在地提高香港市民的獲得感、幸福感。

---我們要繼續加強憲法和基本法的宣傳，引導香港社會正確理解和認識憲法、基本法和香港國安法。憲法、基本法和香港國安法宣傳是一項長期性、基礎性的工作，既要舉辦“國家憲法日”這樣的集中宣傳活動，更要綿綿用力，久久

為功。我國憲法是一部很棒的憲法，通過憲法可以很好地瞭解國家歷史、了解國情。要引導香港的青少年朋友學習憲法，尊崇憲法，維護憲法，在此，我也建議香港青少年朋友主動翻開憲法，讀一讀，有機會還要多到內地走一走、看一看，“讀一本書，行萬里路”，相信大家一定會有很大的收穫。

以上就是我與大家分享學習黨的二十大報告的一點體會，不當之處請大家批評指正。借此機會，我還想說一點，全國港澳研究會是一個全國性的學術團體，主要以統籌、協調“一國兩制”理論與實踐研究、加強港澳與內地相關領域學術交流合作為宗旨，發揮民間智庫功能。全國港澳研究會會員不僅有內地專家學者，也有很多港澳專家學者。下一步，我們願與特區政府和港澳社會一道，繼續加強研究，積極建言獻策，為港澳社會的發展、為“一國兩制”事業行穩致遠，貢獻我們的力量，作出我們應有的貢獻！

最後，再次感謝主辦方的邀請，祝大家身體健康，萬事如意，謝謝大家！