

# 樹立憲法觀念和意識 正確貫徹落實基本法

## ——喬曉陽在國家憲法高端論壇暨紀念香港基本法頒布28周年研討會上的講話

【大公報訊】國家憲法高端論壇暨紀念香港基本法頒布28周年研討會21日在港舉辦。原全國人民代表大會法律委員會主任委員喬曉陽發表講話指出，深入學習憲法，才能真正理解和貫徹落實好基本法，才能更好地解決「一國兩制」方針和基本法實施中遇到的法律問題。要明確中國是單一制國家，香港特別行政區是單一制國家的地方行政區域；明確中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質特徵，香港特別行政區是社會主義國家之中的一個實行資本主義的地方行政區域。

女士們、先生們、朋友們：

大家上午好。有一段時間沒有見到大家了。我此刻的心情可以用習近平主席最近在博鰲亞洲論壇上引用的一句黎族歌詞來形容，「久久不見久久見，久久見過還想見。」

在我國現行憲法完成第五次重要修改之際，香港基本法推介聯席會議在這裏舉辦「國家憲法與「一國兩制」」高端論壇，通過深入學習憲法和憲法修正案，加深對「一國兩制」的理解和認識，以更好地把基本法貫徹好、落實好，確保「一國兩制」實踐與新時代堅持和發展中國特色社會主義相向而行，保持香港的長期繁榮穩定，很有必要，也十分及時。首先請允許我對論壇主辦者的這個創意表示敬意，預祝論壇取得成功。論壇主辦者要我作主旨發言，講一講憲法和憲法修正案，特別是憲法與基本法的關係，這些內容放在一起，是一個很大的題目。《紅樓夢》裏有一句話，有很大的難處。我想大也有大的好處。既然不可能在比較短的時間裏把這個題目講得面面俱到，那麼我就理解為主辦者給我自由裁量權，可以選擇講些什麼內容。下面，我就圍繞這個主題挑三個問題來講，與大家研討。

### 一、我國憲法的核心要義和基本特徵

在座許多人都有在外國讀書的經歷，相信對西方國家的憲法和憲法制度有比較深入的認識。這是好事，因為有比較才有鑒別，有外國憲法的知識，可以更好地理解和把握我國自己的憲法。那麼，學習憲法要從哪裏開始呢？19世紀英國著名憲法學家戴雪，他寫了一本十分有名的英國憲法著作，法治的概念就是這本書裏首次提出的。這本書中文譯名是《英憲精義》。這個譯名給我們一個啓示，學習憲法最重要的是把握憲法的核心要義。那麼，我國憲法的核心要義和基本特徵是什麼呢？對此，憲法序言最後一段的第一句話提供了基本答案。這句話是：「本憲法以法律形式確認了中國各族人民奮鬥成果，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。」學習我國憲法，可以從這句話開始。

從比較憲法的角度，這句話可以從三個層面來解讀：第一個層面，任何國家憲法都是國家根本法、都具有最高法律效力，在這一點上，我國憲法與其他國家憲法沒有區別。第二個層面，任何國家的憲法都規定國家的根本制度，我國憲法也一樣。但我國憲法規定的國家根本制度是社會主義制度，而且實行的是中國特色社會主義，這與外國憲法規定的國家根本制度有着重大的區別。第三個層面，我認為是最重要的，其他國家憲法尤其西方國家憲法通常不規定國家的根本任務，我國憲法不僅規定了國家根本任務，而且從內在邏輯上講，我國的國家根本制度是由這個根本任務決定的，從而形成了我國憲法與許多國家憲法的重大分野。因此，我國憲法的核心要義是規定了國家的根本任務，為完成這一根本任務，確立社會主義制度為國家根本制度，而且實行的是中國特色社會主義。我國憲法把國家根本任務與根本制度緊密聯繫在一起，從而具有鮮明的中國特色。這種特色源於我國的歷史、國情和實踐中產生的理論，有着自己的歷史邏輯、實踐邏輯和理論邏輯。

還有些朋友認為，宣揚「港獨」是言論自由。圖謀、煽動分裂國家是言論自由？世界上沒有這種理論。「港獨」問題不在於是否會成為現實，也不是言論自由的問題，它是民族感情問題，也是憲法問題。幾千年來中國人民維護國家統一的意志從來都不可挑戰，這是「港獨」已經引起極大公憤的原因所在。如果容忍「港獨」勢力存在並發展，最終將危害香港所有人的利益。

一是，我國憲法承載着近代以來中國各族人民的歷史使命，是一部凝聚全國各

族人民力量，為實現中華民族偉大復興而奮鬥的憲法。

深入學習、理解和把握我國憲法，要以近代以來中國各族人民的歷史使命為基本出發點。這個歷史使命是什麼呢？用一句話來概括，就是實現中華民族偉大復興，如果展開講就是二十個字，這就是「爭取民族獨立、人民解放，實現國家富強、人民富裕。」近代以來，在我們國家960萬平方公里的土地上，中國人民進行的波瀾壯闊的革命、建設、改革，包括辛亥革命，也包括今天的改革開放，都是緊緊圍繞着這一主題。因此，這一句話和二十個字是近代以來中華民族和中國人民所承擔的歷史使命，是一百多年來一代又一代人為之不懈奮鬥的理想、奮鬥的目標。我國憲法就是承載着這樣的理想和奮鬥目標。憲法序言最後一段所講的「確認了中國各族人民奮鬥的成果」，最主要的是確認了近代以來中國人民為國家獨立、民族解放和人民自由，為建立新中國而不懈奮鬥的成果；所講的「國家根本制度」，就是社會主義制度；所講的「國家的根本任務」，就是在實現民族獨立、人民解放之後，不僅要牢牢維護這一成果，而且要以實現國家富強、人民富裕作為主要奮鬥目標，這就是憲法規定的「把我國建設成為富強民主文明和諧美麗的社會主義現代化強國，實現中華民族偉大復興。」

我國憲法規定的國家根本任務，不僅體現在憲法序言之中，也體現在憲法的許多具體規定之中。比如說，憲法第5條第一款規定，「中華人民共和國實行依法治國，建設社會主義法治國家。」第14條第四款規定，「國家建立健全同社會經濟發展水準相適應的社會保障制度。」第19條第一款規定，「國家發展社會主義的教育事業，提高全國人民的科學文化水準」。憲法規定的國家發展領域還有很多，比如，自然科學和社會科學事業、醫療衛生事業、體育事業、文學藝術事業，等等。這些憲法條文明確了國家管理社會政治經濟等各領域事務遵循的原則、途徑和要達至的目標。我國憲法的這種特點，使我國人民無論從事什麼工作，都能夠從憲法中看到發展方向和奮鬥目標，從而把各族人民的力量凝聚起來，為共同的理想和目標而奮鬥。因此，我們可以說，我國憲法是一部向前看的憲法，是一部行進中的憲法，是一部充滿理想，為國家和民族帶來光明前途的憲法。

我國憲法的這種特質，決定了要理解和把握憲法規定，必須以憲法的實踐為基本依據。形象來說，就是要一手拿着憲法文本，一手拿着國家建設與發展的成績單，兩者相互對照，才能看到一行行動中的憲法、一部活的憲法，才能真正領會憲法的含義，看到憲法的作用。用這種方法來學習憲法，大家就可以看到，憲法規定的國家建設和發展目標，都在穩步實現，每一個憲法條文熠熠生輝，充滿活力。新中國成立60多年尤其是改革開放40年來，我們國家在憲法規範下，政治始終保持穩定，經濟持續快速發展；建設了完整的國民經濟體系，建立了規模龐大的醫療衛生體系、教育體系、社會保障體系，人民的生活水準、健康水準、教育水準、社會保障水準不斷提高；我們已經成為世界第二大經濟體、第一大工業國、第一大貨物貿易國、第一大外匯儲備國。改革開放40年來，按照可比價格計算，我國國內生產總值年均增長約9.5%，以美元計算，中國對外貿易年均增長14.5%。中國人民的生活從短缺走向充裕、從貧困走向小康，聯合國現行標準下的7億多貧困人口成功脫貧，佔同期全球減貧人口總數的70%以上。國家建設取得巨大成就，相應的國際地位和影響力日益提高，今天的中國人走到哪裏，都能感受到做一個中國人的自豪。實踐已經證明，我國憲法是一部體現人民共同意志、推進國家發展進步、保證人民創造幸福生活、保障中華民族實現偉大復興的好憲法。

講到我國憲法承載着近代以來中國各族人民的歷史使命，恢復對香港行使主權、保持香港長期繁榮穩定是這一歷史使命的重要組成部分。按照憲法的規定，我們實現了以和平方式收回香港、推進祖國統一大業的目標，並且在這個過程中保持了香港繁榮穩定，保障了廣大香港居民的基本權利和自由。可以說，我們實現國家奮鬥目標過程中，對香港問題的處理，同樣交出了靚麗的成績單，這其中有在座各位

作出的貢獻。講到這裏，我不能不講一下「港獨」問題。近幾年，香港出現了「港獨」和各種激進勢力，我深感痛心。明白近代以來中國各族人民的奮鬥歷史，就會明白「港獨」從根本上違背全體中國人民的共同意志，違反憲法，是絕對不能容許的。香港的有些朋友認為，「港獨」成不了事，不要太緊張。是的，「港獨」永遠不會得逞。中國人民在近代內憂外患下都沒有喪失過維護國家統一的決心和意志，在已經日益強大起來的今天，還能讓「港獨」得逞嗎？決不可能。還有些朋友認為，宣揚「港獨」是言論自由。圖謀、煽動分裂國家是言論自由？世界上沒有這種理論。「港獨」問題不在於是否會成為現實，也不是言論自由的問題，它是民族感情問題，也是憲法問題。幾千年來中國人民維護國家統一的意志從來都不可挑戰，這是「港獨」已經引起極大公憤的原因所在。如果容忍「港獨」勢力存在並發展，最終將危害「一國兩制」事業，最終將損害香港所有人的利益。因此，在「港獨」問題上做開明紳士是不行的。我很高興看到，香港特別行政區政府和香港社會各界人士旗幟鮮明地反對「港獨」，這既是對國家、民族負責的態度，也是對香港、對在香港生活的所有人員負責的態度，值得讚賞。

二是，我國憲法確立和堅持中國特色社會主義道路，是一部體現全國各族人民共識，建設中國特色社會主義的憲法。

西方發達國家的人口大約佔世界人口的五分之一，這些國家實現現代化大約用了300年的時間，我們國家人口也佔世界人口大約五分之一，從1949年算起，我們要用100年的時間，也就是到本世紀中葉，把我們國家從一窮二白建設成為一個現代化強國，實現人民的共同富裕，實現中華民族偉大復興。要完成這個歷史任務，就決定了我們國家的建設和發展，必須走自己的路，西方國家的發展經驗可以參考，但他們的發展模式無法解決我們國家的建設和發展問題，無法實現我們的奮鬥目標。我國各族人民在中國共產黨的領導下，經過長時間的艱苦探索，形成了只有社會主義才能救中國的基本共識，開闢了適合我國國情的發展道路，這就是中國特色社會主義道路；形成了一套完整的治國理論，這就是中國特色社會主義理論；創立了有中國特色的國家制度，這就是中國特色社會主義制度。我國憲法全面體現了這條道路、這種理論和這套制度，把社會主義原則全面融入國家的各項基本制度之中，既有歷史傳承，又有創新，這是我國憲法又一個重要特色。

我國憲法規定的每一項制度要展開來講，都是一篇大文章。在這裏我只想講一點，就是這些制度都有深刻的歷史根源，都是解決當代中國問題需要，都是近代以來經過長期探索而形成的。比如說，憲法第31條為什麼規定特別行政區制度？就是為實行「一國兩制」提供憲法依據。為什麼香港回歸後要實行「一國兩制」？最主要的就是要在對香港恢復行使主權的前提下，保持香港的繁榮穩定。

我國憲法確立的國家制度包括哪些主要內容呢？用最概括的語言來講，主要包括以下八個方面：（一）在國家結構形式上，堅持了單一制原則；（二）在國體上，確立了人民在國家的主體地位；（三）在政體上，確立了人民代表大會制度；（四）在基本經濟制度上，確立了公有制為主體的基本經濟制度；（五）在立法制度上，確立了既統一、又分層次的立法制度；（六）在政黨制度上，確立了中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度；（七）在行政區域制度上，在設立省、直轄市之外，設立自治區和特別行政區，實行民族區域自治制度和特別行政區制度；（八）在基層治理上，確立了基層群眾自治制度。當然，我國憲法規定的國家制度，還有其他重要的內容，比如，國家主席制度、總理負責制制度、監察制度、審判制度、檢察制度、國防制度、外交制度、人權保障制度，還有香港社會十分關心的法律

解釋制度，等等，我認為，作為基礎，對我國憲法規定的國家制度的認識，可以從以上八個方面入手。需要特別指出的是，香港是國家的一部分，憲法規定的國家制度是包括香港在內的國家的制度，即對香港來說，這些國家制度不是外在的，而是內在的，通俗來講，不是別人家的，而是自己家的。

我國憲法規定的每一項制度要展開來講，都是一篇大文章。在這裏我只想講一點，就是這些制度都有深刻的歷史根源，都是解決當代中國問題需要，都是近代以來經過長期探索而形成的。比如說，憲法第31條為什麼規定特別行政區制度？就是為實行「一國兩制」提供憲法依據。為什麼香港回歸後要實行「一國兩制」？最主要的就是要在對香港恢復行使主權的前提下，保持香港的繁榮穩定。

學習和把握我國憲法，必須牢記憲法確立的國家根本制度和各方面制度，是近代以來中國各族人民經過長期探索形成的，這些制度繼承了幾千年以來治國經驗，又切合世情國情，為實現國家根本任務提供了有力的制度保障。維護憲法、尊重憲法、遵守憲法，最根本的也是維護、尊重、遵守憲法規定的國家根本制度和各方面制度。

三是，我國憲法隨着中國特色社會主義實踐的發展而發展，是一部反映人民的實踐經驗，把國家各項事業不斷推向前進的憲法。

我國是一個歷史悠久、深受傳統影響的國家，要通過具有根本性的社會變革，實現國家現代化，是一項艱巨的歷史任務。經過長期的探索，我們找到了正確的道路，但不是也不可能一勞永逸。中國特色社會主義是在實踐中不斷總結經驗，不斷發展的。比如說，1982年黨的十二大提出建設有中國特色社會主義時，主要提兩個方面的建設，即物質文明和精神文明建設，在後來的黨代表大會上，又先後提出了政治文明建設、社會文明建設，到了2012年黨的十八大，在這四個建設的基礎上，又加上生態文明建設，從而形成了中國特色社會主義建設的總體布局。又比如說，在法治建設方面，改革開放之初，提出了建設社會主義民主和法制，到了1997年黨的十五大，提出依法治國，建設社會主義法治國家；2014年黨的十八屆四中全會通過了關於全面推進依法治國若干問題的決定，確立了建設中國特色社會主義法治體系，建設社會主義法治國家的總目標。我國的發展戰略大目標始終如一，從來沒有也不能有絲毫的動搖。圍繞這個大目標，在不同的歷史時期，根據國家建設和發展情況，制定相應的戰略措施和工作重點，在這個層面不斷與時俱進。穩中求進，既有目標的堅定性，又有實施步驟和策略的時代性，我們國家的事業就是這樣一步一步地推向前進。講中國特色，這也是一個重要方面。

我國現行憲法是1982年憲法。與中國特色社會主義建設進程相適應，1982年憲法公布施行至今，1988年、1993年、1999年和2004年先後四次對憲法的個別條款和部分內容作出必要的修改，形成31條憲法修正案。如果把上述憲法修改與改革開放進程相對照，可以看出，每一次憲法修改，都對國家建設與發展發揮巨大的推動作用，提供了強大的動力和憲法保障。從某種意義上講，我們國家發展到今天，是中國特色社會主義不斷與時俱進的結果，也是國家憲法不斷地與時俱進的結果。

2004年憲法修改以來，我們國家的各項事業又有許多重大發展變化，特別是黨的十八大以來，國家事業取得了歷史性成就、發生了歷史性變革，中國特色社會主義進入新時代。在這種歷史背景下，2018年3月對憲法進行了第五次修改。這次憲法修改的最重要意義在於，它為實現2020年全面建成小康社會、到本世紀中葉建成富強民主文明和諧美麗的社會主義強國提供有力的憲法保障。

我國憲法隨着國家事業的發展不斷與時俱進，這是我國憲法的再一個重要特色。由憲法及時確認我國各族人民建設中國特色社會主義的偉大成就和寶貴經驗，以更好地發揮憲法的規範、引領、推動、保障作用，這是我國憲法的強大優勢所在。

### 二、憲法修正案的主要內容和深遠影響

這次憲法修正案共有21條（其中11條與設立監察委員會有關），充分反映了2004年憲法修改之後，特別是十八大以來黨和人民在實踐中取得的重大理論創新、實踐創新、制度創新成果。概括這次憲法修正案的內容，主要是在兩個方面實現了與時俱進：一是，確立習近平新時代中國特色社會主義思想在國家政治和社會生活中的指導地位；二是完善了國家制度和體制。

這次憲法修改從哪些方面完善了國家制度和體制呢？主要有以下幾個方面：第一，明確規定中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵。這是從社會主義本質屬性的高度確定黨在國家中的領導地位，目的是把黨的領導貫徹落實到國家政治生活和社會生活的各個領域，確保中國特色社會主義事業始終沿着正確軌道向前推進。第二，修改國家主席任職方面的有關規定。修改國家主席「連續任職不得超過兩屆」的規定，使國家主席的任職規定與黨的總書記、黨的中央軍委主席、國家中央軍委主席的任職規定保持一致，符合我國國情，是保證黨和國家長治久安的制度設計。這次憲法修改把這一制度設計以憲法形式確立下來，完善了黨和國家領導制度，目的是更好地發揮中國特色社會主義政治優勢和制度優勢。第三，增加設區的市制定地方性法規的規定。這是完善中國特色社會主義立法體制的重要舉措，是對我國地方立法實踐探索與成功經驗的憲法確認。第四，賦予監察委員會憲法地位，健全黨和國家監督體系。深化國家監察體制改革是黨中央作出的事關全局的重大政治體制改革。改革的目標是，整合反腐敗資源力量，加強黨對反腐敗工作的集中統一領導，構建集中統一、權威高效的國家監察體系，實現對所有行使公權力的公職人員監察全覆蓋。這次憲法修改增加有關監察委員會的各項規定，為設立監察委員會提供了根本依據。第五，建立憲法宣誓制度。國家工作人員就職時進行憲法宣誓，目的是促使國家工作人員樹立憲法意識、恪守憲法原則、弘揚憲法精神、履行憲法使命，也有利於彰顯憲法權威，激勵和教育國家工作人員忠於憲法、遵守憲法、維護憲法。此外，這次憲法修正案還將「全國人大法律委員會」更名為「全國人大憲法和法律委員會」，加強對憲法實施的監督。

下面我着重講一下這次憲法修改的重點和亮點，這就是確立習近平新時代中國特色社會主義思想在國家政治和社會生活中的指導地位。習近平新時代中國特色社會主義思想的內容十分豐富，十九大報告把這一思想概括為「八個明確」和「十四個堅持」，前者是指導思想層面的，後者是行動綱領層面的，這兩個方面相輔相成，構成完整的理論。由於時間關係，在這裏，我們一起來看一下「八個明確」講些什麼。這「八個明確」是：

（一）堅持和發展中國特色社會主義的總任務是：實現社會主義現代化和中華民族偉大復興，在2020年全面建成小康社會的基礎上，分兩步走在本世紀中葉建成富強民主文明和諧美麗的社會主義現代化強國。

（二）新時代我國社會主要矛盾是：人民日益增長的美好生活需要和不平衡不充分的發展之間的矛盾，必須堅持以人民為中心的發展思想，促進人的全面發展、全體人民共同富裕。

（三）中國特色社會主義事業的總體布局是「五位一體」，戰略布局是「四個全面」，強調增強道路自信、理論自信、制度自信、文化自信。

（四）全面深化改革總目標是完善和發展中國特色社會主義制度，推進國家治理體系和治理能力現代化。

（五）全面推進依法治國總目標是建設中國特色社會主義法治體系，建設社會主義法治國家。

（六）新時代的強軍目標是建設一支聽黨指揮、能打勝仗、作風優良的人民軍隊，把人民軍隊建設成為世界一流的軍隊。

（七）中國特色大國外交要推動構建新型國際關係，推動國際人類命運共同體。

（八）中國特色社會主義最本質特徵是中國共產黨領導，中國特色社會主義制度的最大優勢是中國共產黨領導，黨是最高政治領導力量，提出新時代黨的建設的總要求。