

维护宪法和基本法确定的 特别行政区宪制秩序

2024 年 12 月 4 日 澳门基本法推广协会讲座

十三届全国人民代表大会宪法和法律委员会主任委员 李飞

各位来宾，各位朋友：

大家好。

在热烈庆祝澳门特别行政区成立 25 周年之际，澳门基本法推广协会邀请我和我的同事到澳门来，利用今天这个机会，与在座的各位围绕宪法和基本法这个主题进行座谈交流，我感到很荣幸、很高兴。

2014 年 11 月，全国人大常委会作出决定，把每年 12 月 4 日确定为国家宪法日，今天正好是第 11 个国家宪法日。在这个重要的日子，我作为全国人民代表大会第一任宪法和法律委员会的主任委员，在这里同大家一起学习和讨论宪法问题，感到很有意义。

下面我想就维护宪法和基本法确定的特别行政区宪制秩序为题，从两个方面讲几点认识和需要把握的重要原则。

第一个方面，我国宪法的产生及其地位。

在这部分当中，主要讲三点。第一点，新中国宪

法的诞生，标志着中华民族实现独立自主的伟大历史跨越。第二点，新中国宪法保障了中华民族复兴伟业的不断前进。第三点，国家宪法为创制特别行政区制度，提供了根本法律依据和法律保障。

一、我国宪法的诞生，标志着中华民族实现独立自主的伟大历史跨越。

要做到正确地认识和理解宪法，并自觉地拥护和执行宪法，就必须从历史的维度上，真正弄懂新中国宪法产生的艰辛过程；只有弄清宪法产生的历史，才能真正懂得它的崇高地位。在当今世界上近 200 个国家中，几乎都颁布了本国的宪法。宪法作为一个主权国家最高政治原则的法律规范，并由其统领国家法治的治理模式，在人类发展史上只有 300 多年的历史。这是近代资产阶级为争取对封建专制体制的胜利，在资产阶级民主革命成功之后，通过制定宪法而确认和巩固其共和体制。中国是世界上历史最悠久的国家之一，在古代的文献中，早就出现过“宪法”这个词。但中国近代意义上的宪法，是伴随着前所未有的巨大社会变革而出现的。1840 年鸦片战争以后，中国逐步沦为半殖民地半封建社会。西方列强野蛮入侵，封建统治腐败无能，国家战乱不已，人民饥寒交迫，中国人民和中华民族遭受了世所罕见的深重灾难。1894 年中日甲午战争和 1895 年签订的丧权辱国的马关条约，彻

底唤醒了中国民众，当时在北京参加会考的 1000 多名举子，“公车上书”皇帝，请求“变法”。他们把仿效西方国家“开国会，行立宪”作为救国之道，看作是医治中国弊政与贫弱的最好药方。对此，毛泽东同志在《论人民民主专政》一文中指出，“要救国，只有维新，要维新，只有学外国。那时的外国，只有西方的资本主义国家是先进的，他们成功地建设了资产阶级的现代国家。日本向西方学习有成效，中国也想向日本人学”。但是，清末的维新派期望在中国以“设议院、定宪法”为核心，推行君主立宪制度，最终都被清王朝镇压下去了。以伟大的民主革命先驱者孙中山先生为代表的资产阶级革命派，坚持以暴力革命方式推翻封建帝制。虽然他们比起维新改良派来说是进步的，但是同样跳不出西方国家的模式，新兴的资产阶级根本不可能实施他们的治国纲领。辛亥革命后，各种政治势力以各种党派名义提出过很多治国主张，先后出现过十三件宪法。这个历史时期，各种政治势力都企图用所谓的“宪法”欺世盗名地标榜他们执政的合法性，但是，都不可能建立起真正的资产阶级共和国，不可能完成中国的资产阶级民主革命任务。对此，习近平总书记精辟地指出，“那个时代，为了挽救民族危亡，实现民族振兴，中国人民和无数仁人志士孜孜不倦地寻找着适合国情的政治制度模式。中国尝试过君主立宪制、帝

制复辟、议会制、多党制、总统制等各种形式。各种政治势力及其代表人物纷纷登场，都没能找到正确答案，中国依然是山河破碎，积贫积弱，列强依然在中国横行霸道，攫取利益，中国人民依然生活在苦难和屈辱之中”。在中国人民顽强前行的伟大斗争中，中国共产党诞生了，中国共产党以实现中国人民当家作主和中华民族伟大复兴为己任，对中国社会进行根本变革。经过艰苦卓绝的革命斗争，中国共产党带领各族人民终于彻底推翻了帝国主义、封建主义、官僚资本主义三座大山，建立了人民当家作主的新中国。这一伟大历史事件从根本上改变了近代以来中国内忧外患、任人宰割的悲惨命运。中国近代以来屡试屡败的制宪事实证明，在中国照抄照搬西方国家的宪法模式、走西方资本主义宪政道路，根本行不通。历史得出的唯一结论是，只有社会主义才能救中国，才能创制人民当家作主的新宪法。

1949年9月，中国人民政治协商会议第一届全国委员会举行会议，通过了具有“临时宪法”性质的共同纲领。1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次会议庄严地通过了新中国的第一部宪法，确认了近代一百多年来中国人民反对内外敌人，争取民族独立和人民自由幸福的奋斗成果，规定了国家的根本制度和国家生活中的重要准则，明确了国家的根本目标、根

本任务以及确保实现这些目标任务的各项制度和政策，从而为中国人民掌握国家权力，把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义国家，提供了根本保障。历史的实践证明，新中国的建立和社会主义宪法的诞生，是中国近代以来最伟大的历史变革，没有中国共产党领导中国人民艰苦卓绝的斗争，就没有新中国的建立，就不会产生一部反映社会伟大变革成果的宪法。新宪法的诞生，标志着中华民族实现独立自主的伟大历史性跨越，标志着中华民族走上了建设社会主义强国，实现中华民族伟大复兴的光明大道。

二、新中国宪法保障了中华民族复兴伟业的不断前进。

毛泽东同志亲自领导起草新中国第一部宪法，1954年6月，他在关于中华人民共和国宪法草案的讲话中明确指出，“一个团体要有一个章程，一个国家也要有一个章程，宪法就是一个总章程，是根本大法”，他还说，“用宪法这样一个根本大法的形式，把人民民主和社会主义原则固定下来，使全国人民有一条清楚的轨道，使全国人民感到有一条清楚的、明确的和正确的道路可走，就可以提高全国人民的积极性”。这段话把宪法的性质和地位讲的清清楚楚。宪法在我们国家置于根本大法的地位，其特征包括：一是从内容上讲，宪法规定了我们国家的根本制度，即规定了我国

人民民主专政的社会主义国体和人民代表大会制度的政体，规定了国家的根本目标和任务，规定了公民的基本权利和义务，规定了国家的经济、政治、教育、文化、卫生、民族、国防等方面的基本制度，还规定了特别行政区制度，将国家生活中最根本最重要的问题确定下来。二是宪法具有最高的法律效力，一切法律、行政法规、地方性法规都不得与宪法相抵触，不能违背宪法规定、宪法原则和宪法精神。三是全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则。

宪法最关键的是解决新中国的国体和政体问题，毛泽东同志用最简洁的语言，指出新中国宪法与西方国家宪法的最本质的区别在于，我国宪法，一是民主的，二是社会主义的。讲我国宪法是民主的，是因为宪法规定新中国的国体是人民当家作主的国家，国家的一切权力属于人民。讲我国宪法是社会主义的，是因为宪法规定新中国的性质是人民民主专政的社会主义国家，社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。宪法颁布 70 年来，特别是 1982 年宪法颁布 40 多年来，在中国共产党的领导下，我国宪法全面体现了中国共产党在社会主义新历史时期的基本路线，集中反映了党的主张和全国各族人民的共同意志，明确了国家发

展道路和奋斗目标，适应了我国经济、政治、文化、社会建设以及各项事业发展的要求，为开辟中国特色社会主义道路，实现中华民族伟大复兴，提供了根本的宪法遵循和宪法保障。

以习近平同志为核心的党中央高度重视宪法实施和监督工作，把宪法摆在全面依法治国十分突出的位置，采取一系列有力措施，加强宪法宣传教育，推动宪法贯彻实施，形成了一系列关于宪法的新理念新思想新战略，引领新时代依宪治国的新实践，开创了新时代依宪治国的新局面。我国宪法随着党领导人民建设中国特色社会主义实践的发展而不断发展，在总体保持宪法的连续性、稳定性、权威性的基础上，又不断加以完善。1982年以来，全国人民代表大会对现行宪法相继做了5次修改，形成了52项修正案，使国家宪法与时俱进，更加全面。

中国社会主义现代化建设的实践充分证明，我国宪法有力坚持了中国共产党的领导，有力保障了人民当家作主，有力促进了改革开放和现代化建设，有力推动了社会主义法治国家建设进程，有力维护了国家统一、民族团结、社会稳定，是符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法。我们要牢牢把握三个最重要的宪法原则：第一，坚持中国共产党对国家的全面领导。第二，坚持人民民主专政的社会主义国体。

第三，坚持人民代表大会制度的政体。宪法关于经济制度、政治制度和各项社会制度的规定、关于公民权利与义务的规定、关于民族自治地方的规定、关于特别行政区的规定等等，都是服从于上述三大宪法原则，这是国家宪制秩序的核心和基础。

三、国家宪法为创制特别行政区制度，提供了根本的法律依据和法律保障。

党的十一届三中全会确立了新历史时期党的基本路线。据此，邓小平同志提出了我们党和国家的三大历史任务：一是以经济建设为中心，实现国家的现代化。二是实现祖国的完全统一。三是反对霸权主义，维护世界和平。从国情的实际出发，为收回香港澳门，实现台湾的和平统一，邓小平同志创造性地提出了在国家主权和领土完整的大前提下，在港澳和台湾实行“一国两制”方针政策。全国人民代表大会在1982年通过新宪法时，在第三十一条作出特别规定，即“国家在必要时得设立特别行政区。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”。同时在宪法第六十二条关于全国人民代表大会职权条款中，专门规定“决定特别行政区的设立及其制度”。根据宪法关于设立特别行政区，由全国人民代表大会以法律规定特别行政区制度的规定，全国人民代表大会分别于1990年4月、1993年3月制定了香港特别行

政区基本法、澳门特别行政区基本法，对港澳两个特别行政区的设立及其实行的各项基本制度作出了全面规定，以保障国家对港澳基本方针政策的实施，形成了两个特别行政区的宪制性法律。宪法为特别行政区提供了根本的法律基础和原则指引，基本法是宪法在特别行政区的具体化，是特别行政区内部法律体系的核心和基础，为特别行政区的长期繁荣稳定提供了坚实的法律保障。

从两个特别行政区设立以来的实践，特别是从澳门特别行政区设立 25 年的成功实践来看，“一国两制”方针政策通过全国人民代表大会的立法而法律化、制度化，在国家的宪制秩序之中，具有法治上的重要地位和重要意义。总的来说，第一，宪法在国家中具有最高法律地位，为特别行政区的设立提供了根本法上的依据。在国家整体实行社会主义制度和各项政策的宪法制度下，允许港澳建立特区，不实行社会主义的制度和政策，保持原有的资本主义制度和生活方式 50 年不变；特别行政区直辖于中央人民政府，中央对特别行政区具有全面的管治权。第二，全国人民代表大会授权特别行政区依照基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。特区的这些基本管理权限是在维护国家的统一和领土完整，有利于澳门的社会稳定和经济发展的前提和总

目标下，适应澳门的历史和现实情况而建立的管理制度，基本法将这些职权及其执行法律化、体系化。同时，为了保证中央对特别行政区的管治权，对于中央直接管理的事权，且需要全国统一实施的外交、国防以及不属于特区自治范围内的法律，经过列入基本法附件三，即由全国人大常委会作出相应决定，在特区立法或公布实施。对此，特区也必须遵守和执行。第三，在全国人大制定基本法的授权下，特区立法会可以制定属于高度自治范围内的法律，这些立法要向全国人大常委会进行备案，符合基本法而保留下来的澳门原有法律和特区立法会制定的法律，构成特别行政区管理的具体法律规范，在澳门特区内实施。这样一个从中央到特区一整套等级明确的法律规范，确定了特别行政区的宪制秩序。正确地严格遵守和实施这一套法律规范，就为特区的长期繁荣稳定提供了可靠的法律保障。如果相反，否定国家宪法的地位，否定中央对特区的全面管治权，以所谓特区的“特”对抗国家宪法的效力，摆脱中央的管治，特区的管理就会走弯路，就会出现社会的动乱和不稳定。一旦出现这样的情况，中央不可能坐视不管，必定依据宪法权力，通过最高国家权力机关的释法、修法或者立法，补强和细化特区的宪制秩序，对特区发生的偏差予以纠正，保证特区的管理不偏离国家设立特别行政区的初衷和

全国人民的意愿。

第二个方面，需要把握的几个重要原则。

回顾国家宪法的产生过程，弄清国家宪法的崇高地位，搞明白特别行政区宪制秩序的实质及体系，从中使我们认识到需要把握的几个重要原则。我概括为：第一，坚持中国共产党的领导；第二，维护国家的根本政治制度；第三，坚定地维护国家主权；第四，坚定落实“爱国者治澳”的原则；第五，坚持不懈地开展宪法基本法的宣传推广工作；第六，自觉融入国家发展大局。这些重要原则是宪法和基本法所规定和要求的，符合宪法原则和宪法精神。

一、坚持中国共产党的领导。

中国人民在中国共产党的领导下取得新民主主义革命的胜利，又经过 70 多年的奋斗，成功地建设了一个强大的社会主义国家，特别是党的十八大以来，在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，国家实现了历史性变革，取得了历史性成就。总结中国近代以来的发展历史，宪法序言当中明确的记述了中国共产党的领导地位，明确了各族人民将继续在中国共产党的领导下，把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴。2018 年 3 月第 5 次修改宪法，在宪法关于国家性质的条款中规定：“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质

的特征”。我们遵守和执行宪法，首先就是要坚持中国共产党的领导，这是全国各族人民的共同意志，是国家兴旺发达的最广泛、最根本的政治基础。

二、维护国家的根本政治制度。

这就是要拥护作为最高国家权力机关的全国人民代表大会及其常委会制定的法律和作出的决定。按照宪法，人民行使国家权力采取人民代表大会的形式，宪法对最高国家权力机关以及地方各级权力机关的地位、职权等作出完整的规定。作为最高国家权力机关的全国人民代表大会及其常务委员会，代表全国人民行使立法权、监督权、任免权、重大事项决定权等。最高国家权力机关制定宪法、解释宪法，制定法律和作出具有法律性质的决定，体现了党和人民的共同意志。特别是制定的特别行政区基本法，解决了港澳回归后如何保持它们的特色和作用的重大问题。同时，最高国家权力机关通过对特区发展中遇到的基本法问题，对基本法作出解释，作出相应的决定，保证了“一国两制”实践不变形、不走样，保证“一国两制”方针的落实，坚定不移，不会变，不动摇。因此，敬畏最高国家权力机关，拥护最高国家权力机关制定的法律和作出的决定，是维护特别行政区宪制秩序的关键之一。

三、坚定地维护国家主权。

全国人民代表大会决定设立特别行政区，授权特

区行使高度自治权，其根本宗旨是维护国家主权、安全和发展利益，保持特别行政区长期繁荣稳定。宪法在国家整体实行社会主义的前提下，允许特别行政区实行资本主义制度，但绝不允许这个局部脱离国家整体。因此，基本法第一条开宗明义地规定，澳门特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分。关于中央与特别行政区的关系第十二条进一步明确，澳门行特别行政区是中华人民共和国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。这些都体现了宪法关于我国是单一制的国家结构和统一的多民族国家的重大原则，体现了宪法第五十四条“中华人民共和国公民有维护祖国的安全、荣誉和利益的义务，不得有危害祖国的安全、荣誉和利益的行为”这样的重大原则。因此，特别行政区的一切活动都必须自觉地坚定地维护国家主权。澳门特别行政区成立以来，澳门广大居民秉承了爱国爱澳、维护国家主权和统一的光荣传统，在全体居民特别是青少年当中，持续深入地进行爱国主义和国家意识教育，使“爱祖国、爱澳门”的国家认同感一代一代相传。维护国家主权，不仅中央有责任，特别行政区有责任，全国人民都有责任。

四、坚定落实“爱国者治澳”的原则。

党的十九大报告明确提出，我们坚持以爱国者为主体的“港人治港”“澳人治澳”，发展壮大爱港爱澳力

量，增强香港澳门同胞的国家意识和爱国精神。宪法在第二章公民的基本权利和义务的第三十三条明确规定，“任何公民享有宪法和法律规定的权利，同时必须履行宪法和法律规定的义务。”特别行政区居民，特别是居民中的中国籍公民，作为国家和特别行政区的主人，在行使宪法和基本法赋予的权利的同时，必须遵守宪法、基本法和各项法律，确保中央管治权和特区高度自治权的落实。而要做到宪法和基本法各项规定的落实，确保“一国两制”得到全面准确贯彻执行，就必须确保“爱国爱澳”力量在特别行政区的政治优势和主导地位，这不仅是国家整体利益的要求，是中央的要求，也是特区广大居民的要求。守护好管治权，就是守护好特区的和谐稳定，守护好特区广大居民的切身福祉。

五、坚持不懈地开展宪法基本法的宣传推广工作。

“一国两制”在澳门特别行政区作为一场伟大的社会政治实践，取得了举世瞩目的成功，其中一个重要的因素和条件是澳门特区具有牢固的社会政治基础。澳门回归以来，在三位行政长官和特区政府的带领下，始终高举爱国主义伟大旗帜，高度重视宪法和基本法宣传推广，高度重视在全社会牢固树立国家民族观念，法务局、行政公职局、教青局、学校、澳门基本法推广协会等各方扎实工作，形成政府主导、官民结合，

“既多元一体又协调统一的宪法和基本法宣传教育机制”，在澳门社会普遍树立起正确的宪法和基本法观念，广大澳门市民高度尊重和自觉维护宪法和基本法，宪法和基本法确定的特别行政区宪制秩序坚实稳固。

在政府层面，法务局、行政公职局以及教育局等部门分工协作，抓住青少年“重点群体”和公职人员“关键少数”，将宪法和基本法列为中小学品德与公民课、高校必修课重要内容，在公职人员招录、考核及培训中设置宪法和基本法科目，开展宪法和基本法演讲比赛、校园基本法推广知识竞赛、普法义工团等多种活动，设立澳门基本法纪念馆、国家宪法与澳门基本法专题网站，推动澳门居民“齐学法、共普法”。

在社会层面，以澳门基本法推广协会、澳门法律工作者联合会为代表的爱国爱澳社团积极作为，形成基本法青年推广大使、青年法律工作者进校园等品牌项目。2015年成立“澳门基本法青年推广大使协会”，使宣传推广工作薪火相传、后继有人。

在高等院校层面，澳门大学成立“宪法基本法研究中心”，实施宪法与基本法系统化教学方案，开展宪法和基本法优苗教员课程，协助特别行政区政府对品德与公民课教师开展宪法和基本法培训。澳门大学、澳门科技大学以及澳门理工大学做好法律学生培养及理论研究。

总之，澳门特别行政区要继续坚持不懈地、深入持久地开展宪法和基本法的宣传推广，进一步增强广大居民对宪法和基本法的理解和把握，不断完善特别行政区的司法制度和法律体系，推进和健全依法行政和公正执法的制度和机制。

六、自觉融入国家发展大局。

澳门回归祖国 25 年来，“一国两制”方针在澳门得到全面准确贯彻落实，经济实现跨越式发展，民生福祉不断增进，各项事业全面进步，开创了澳门历史上最好的发展局面，中央全力支持澳门发挥自身独特优势，融入和服务国家发展大局。发展是特别行政区的立身之本，是特区保持稳定和谐的重要前提。党的二十大报告明确了推动港澳经济发展的重要部署，强调“巩固提升香港、澳门在国际金融、贸易、航运航空、创新科技、文化旅游等领域的地位”，党的二十届三中全会进一步强调要发挥“一国两制”制度优势，健全特别行政区在国家对外开放中更好发挥作用机制。习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动粤港澳大湾区建设，为特别行政区发展提供了难得机遇、广阔空间和强劲动能。特别行政区要继续以“特区之所长”对接“国家之所需”，加强对特区经济社会发展的战略谋划，要以时不我待的精神状态，大力加强人才队伍建设，特别加强宏观经济和经济管理人才的培养和使用，

扩大在实体经济领域的合作，确定阶段性目标和总体任务目标，把与内地各领域合作落实落细。积极参与粤港澳大湾区、横琴粤澳深度合作区建设，促进特区经济适度多元发展，使特区更好融入国家发展大局。在此，我不禁回想起港澳回归时特区广大居民从内心迸发的那句话：特区好，国家好；国家好，特区更好。让我们在宪法和基本法的守护下共同努力，把特别行政区建设好，把国家建设好，为“一国两制”在澳门的成功实践作出新的贡献。