

國家、公民與憲法¹

陳弘毅教授

香港大學法律學院

很高興有機會以「國家、公民與憲法」為題目而主持講座，為大家介紹《中華人民共和國憲法》（以下簡稱《憲法》）和與此相關的課題。

近年來，中央政府強調香港特別行政區的憲制基礎是《中華人民共和國憲法》，以及《香港特別行政區基本法》（以下簡稱《基本法》），這兩份法律文件共同構成了香港特別行政區的憲制基礎。以前我們在教學上較為側重《基本法》，現在就需要更加重視《憲法》了。

《基本法》是根據《憲法》而制定的，《憲法》第三十一條就是制定《基本法》的主要法律依據。當提及憲法的時候，不能離開國家的概念，因為憲法是關於國家的根本大法。所以這次講座除了提及憲法，亦會提及國家。而當提及國家時，則離不開公民的概念，因為國家是由其公民組成的，國家的成員就是其公民。國家、公民、憲法這三個概念的關係非常密切，不僅是中國，世界其他國家同樣重視國家、公民與憲法的概念。我在講座內會先作一般性的理論介紹；然後進一步提及國家的《憲法》、香港特別行政區居民作為中國公民的身份；繼而再介紹國家《憲法》的歷史背景、基本原則和特徵，以及其他與《憲法》相關，並且較為重要的內容。

1. 國家的概念

當代世界是由國家所組成的，國家就是國際社會的成員，現時共有 195 個國家，聯合國的成員國就是這 195 個國家的其中 193 個。餘下兩個就是梵蒂岡和巴勒斯坦，都屬於觀察者（Observer）身份而不是聯合國的正式成員。台灣不在這 195 個國家之內，因為世界絕大部分國家，都是承認中華人民共和國政府為中國唯一合法的政府，而台灣是中國的一部分。由於世界上絕大部分國家都不承認台灣是一個國家，故沒有計算在這 195 個國家之內。

從國際法及政治學的角度來看，怎樣才能構成一個國家呢？首先，要有地理上的領土；其次在領土上要有人民；繼而要有一個政府來管治領土上的人民。這些都是作為一個國家的基本元素和要求。另一方面，這個國家還要取得國際社會的承認，才是一個完全的國家。因此，國際社會的承認，也是一個國家作為國際社會成員的重要因素。

¹ 本文為陳弘毅教授於 2021 年 6 月 30 日為教育局通識教育 / 公民與社會發展組主持知識增益講座的演講內容撮要，全文經過陳教授審閱。

2. 法律的概念

每個國家都有自己的政府，這個政府有權為國家制定法律。因此，國家、政府、法律，這三個概念是息息相關的。換句話說，有國家就會有政府，因為政府存在就是國家存在的要素。如果政府存在，政府就會制定法律來管治國家；而法律就是由政府以強制性的方法執行的規範，政府機關在必要時可以使用武力來執行法律規範。這些法律規範對於人民是有強制性和約束力的，若果人民違反了這些規範，國家機關可以動用國家權力，包括武力來執行這些法律規範。

現代國家的法律，涉及不同的領域，故有不同種類的法律。我們今天所講的憲法，就是法律制度內的其中一種法律，亦是最根本的法律，發揮了作為法律制度的基礎的作用。

法律可作另外一個區分，就是國際法及國內法的區分。國際法是用以約束國際社會的成員（即是這 195 個國家）的法律規範。一個國家作為國際社會的成員，有義務遵守國際法的規範。國際法的規範大部分來自國與國之間所締結的條約或國際公約，又包括國際習慣法。從國際法的角度來看，所有國家的政府都有義務及責任遵守國際法的規範。例如如果一個國家簽訂了一項條約，根據國際法就有義務遵守及履行它。

國內法方面，世界上所有國家都有自己的國內法，亦會分作不同部門及種類，例如分作私法及公法。私法就是例如民法、商法等法律。以商法來就，它是關於合約、公司運作、商業活動等，這些都是屬於私法的範疇。公法是涉及政府的法律，憲法，以及和憲法相關的法律，例如關於政府的架構和其權力的行使，政府與公民之間的關係，公民的權利和義務，尤其是人權方面的保障，這些都是屬於公法的範圍。

刑法也是屬於公法的範圍。刑法就是設定一些刑事罪行，例如現時大家都頗為關注的《香港特別行政區維護國家安全法》，就是主要屬於刑法的範圍。由於刑法是設定了刑事罪行，假如有人觸犯這些罪行，就可能受到警方調查。以香港的情況來說，將會由律政司提出檢控，並由法院決定是否罪名成立。

公法也包括行政法。司法覆核屬於行政法的範疇，如果政府或政府的官員作出某一項行為而影響到市民的權益，市民可以以這個政府行為違法及越權為理由，向法院提出訴訟，這種訴訟就是司法覆核。法院會審查政府或政府官員的行為是否違法或越權。

訴訟法是關於法院的訴訟程序的法律，例如民事訴訟、刑事訴訟，都各有相關的訴訟法。

3. 憲法的概念

憲法是國內法當中最根本的法律，世界各國都有自己的憲法，一般都是成文憲法，就是指有一部法律文獻稱為該個國家的憲法。

憲法的內容主要是規定國家的政治體制、國家公民的基本權利等；有些憲法還會提及國家公民的義務、國家建國的目標，以及社會、經濟等各方面的制度和政策。世界上百九十多個國家，百分之九十多以上，即是絕大部分都有一部成文憲法。較早制定憲法的國家有美國和法國。美國在 18 世紀末期，即是建國之後就制定了憲法。法國在法國大革命之後，亦都制定了憲法。以亞洲國家來說，日本在明治維新的時候，制定了第一部現代憲法。至於中國制定憲法的歷史，下文會向大家介紹。現時只有數個國家，由於歷史原因，例如建國過程的特殊性，沒有制定成文憲法，最典型的例子是英國。英國沒有一份文件稱為這個國家的憲法，所以英國的憲法是不成文憲法，它是由很多不同的法律文件及法院的判例組成，亦都包括慣例或習慣。

我曾經撰寫一篇題目為〈憲法及其歷史淺說〉的文章²。我在這篇文章提到，憲法反映了該個國家和民族的歷史、文化、根本價值、信念。國家有一部憲法，就好像個人有身份證。身份證可視作個人作為社會一分子的獨特身份證明，而憲法則正好反映這個國家在國際社會的獨特身份。

現代社會有很多社團，其成員數目不等，這些成員組成了這個社團，並且有自己的執行委員會、管理架構等。國家其實也是一個社團，一個超巨型的社團，其成員就是這個國家的公民。我在這篇文章內亦有提及，憲法是構成了這個國家的成員（即其公民或國民）之間的一部社會契約，規定了公民之間，以及公民與政府之間的交往和互動的根本規範。憲法同時勾畫出公民結合起來組成國家的法理基礎，包括公民為何和如何組成國家和建立其政府、政府與人民的關係、政府的權力及其限制、公民的權利和義務等。

要了解憲法與公民的關係，可以從移民到外國，並申請入籍該國家的要求而看出來。有些國家在決定是否批准移民到該國居住的人士申請入籍成為公民的時候，會考核該移民人士對這個國家的憲法是否有所認識及認同，並要求申請入籍人士宣誓效忠該國的憲法。以美國為例，美國對於申請入籍者的要求是非常嚴格

² 陳弘毅〈憲法及其歷史淺說〉，《文匯報》，2020 年 12 月 4 日。
<https://www.wenweipo.com/s/202012/04/AP5fc94c19e4b0d6c5063b8dec.html>

的。移民到美國的外國人首先要取得永久居民資格（俗稱取得「綠卡」）。如果想入籍成為美國公民，就需要填寫表格，滿足各方面要求，並要熟悉美國憲法的內容，亦要參與這方面的考核。到了最後階段，還要參加宣誓儀式，宣誓自己支持、守護和效忠美國憲法。所以不僅中國重視憲法。美國作為憲法歷史最悠久的國家，同樣非常重視憲法。在美國教育制度內，美國人從小都需要熟讀憲法內容，以及培養支持、守護和效忠憲法的精神。就是因為這種情況，所以要求所有入籍美國的移民，都要宣誓支持、守護和效忠美國憲法。

4. 國家與公民（國民）的關係

成為一個國家的公民（即國民）有甚麼意義呢？根據憲法，公民可以享有各種權利，亦有其應盡的義務。在現代國家，政府在其國內的功能，是為人民謀福祉、防禦外國侵犯、保障人民各方面的權利，維持治安，設立司法制度去審理案件，建設公共設施，以及為人民提供各種社會服務等。而在國外方面，當其國民要到外國旅遊或參加活動時，本國政府會為他們簽發護照。國民如在外國遇到困難或傷害，本國政府根據國際法，有權提供保護和協助。因此，在現代世界，一個人成為一個國家的國民，是一種權利的象徵。舉例來說，很多年前有些香港市民前往菲律賓馬尼拉旅遊時遇到恐怖分子，一名槍手將他們挾持在旅遊巴士上作為人質。在這種情況下可以幫助他們的，除了當地政府外，主要就是中國駐菲律賓大使館。當然我們香港特別行政區政府，亦曾嘗試盡力幫助他們。

然而，若一個國家對其在外國的國民作過度保護，便會損害其他國家的權益。大家從中國近代史都會知道，西方列強曾經在中國享有所謂的治外法權，或所謂的領事裁判權。根據當時的清朝和外國簽訂的不平等條約，這些西方國家的國民如果在中國犯了刑事罪行，是不會受到中國法院的管轄的，反而是由他們自己國家在中國的領事來審判案件。由此可見，這些國家對其在中國的公民提供了特殊的保護，甚至有西方列強和日本因為其公民在中國遭到傷害，就以此作為藉口而向中國發動戰爭。西方列強這種種行為，其實是侵犯了中國的主權，並對中國帶來重大傷害。

根據聯合國難民專員估計，現時世界上有超過一千萬人士是「無國籍人士」（stateless persons），他們不是任何國家的國民，沒有任何國家的政府保護他們，他們實在是需要特別關注和關懷的弱勢群體。現時國際上亦有相關的國際公約，規定各國政府應該盡量保護及尊重這些無國籍人士的權益。

關於香港的情況方面，香港不是一個國家，香港市民絕大多數是具有中國公民身份的香港特別行政區居民，其中絕大部分並且擁有香港特別行政區永久性居民的身份。香港永久性居民的概念，在英國管治香港的時代，直到 1984 年都不

存在。到了 1984 年底《中英聯合聲明》簽訂之後，才提出設立香港永久性居民的法律概念，由《中華人民共和國香港特別行政區基本法》予以規定及在回歸後實施。大家需要留意香港永久性居民不是國籍的身份，香港永久性居民絕大部分都是中國籍，都是中國公民；但當中亦有少部分是外國國籍，是外國公民。有些外國公民在香港居住滿七年或以上，就可以申請成為香港永久性居民。例如我任職的香港大學法律學院，都有外國人同事成功申請成為香港永久性居民，但他們仍是外國國籍，不是中國國籍。如果他們要到外國旅遊，是要拿取他們自己國家簽發給他們的護照的。因為特別行政區護照是中華人民共和國護照的其中一種，只有屬於中國公民身份的人士才可獲簽發；如果不是中國公民的香港永久性居民，他們是不可以獲發香港特別行政區護照的。至於甚麼人才屬於中國公民呢？那就要按《憲法》和《中華人民共和國國籍法》的規定來決定了。根據《基本法》，《中華人民共和國國籍法》是列於《基本法》附件三之內，屬於適用於香港的中國內地法律之一。此外，還有全國人大常委會在 1996 年作出的〈關於《中華人民共和國國籍法》在香港特別行政區實施的幾個問題的解釋〉。

至於香港特別行政區永久性居民是如何界定的呢？同樣要按《基本法》的規定。相信大家記得在香港回歸初期，有多宗與《基本法》有關的訴訟，都是關於永久性居民身份的定義，例如港人在內地所生的子女有沒有權成為香港永久性居民。這些都要按《基本法》的規定，由法院通過判例法來澄清任何含糊的地方。

5. 香港法律制度

香港法律制度的憲制基礎，或者說最根本的法律，就是《中華人民共和國憲法》及《中華人民共和國香港特別行政區基本法》。這兩份法律文件，共同構成了香港特別行政區的憲制基礎。

《基本法》是根據國家《憲法》第三十一條而制定的。《憲法》第三十一條規定全國人大可以通過法律成立特別行政區，而特別行政區的制度可以和中國內地的制度不同。中國內地實行社會主義制度，特別行政區則可以實行資本主義制度，這就是「一國兩制」的原來構想。

《基本法》的內容包括中央與特別行政區的關係、特別行政區內部的政治體制、特別行政區居民的權利和義務等。《基本法》屬於憲制性的法律，所以只是設立了一個政府架構，至於具體來說香港有甚麼法律、香港法律的內容是甚麼等，就交由香港立法機關決定，所以《基本法》規定成立了香港立法機關。絕大部分香港法律都由香港立法機關，即是行政長官會同立法會所制定；但亦有極少數中國內地法律可以在香港適用，例如《中國國籍法》、《國歌法》、《國旗法》，以及於 2020 年通過的《香港特別行政區維護國家安全法》。除了香港立法機關所制定

的法律（包括回歸前港督會同立法局制定的法律），以及極少數由內地制定的法律在香港適用之外，香港亦有自己的普通法制度。普通法制度主要由判例法組成，即是英倫判例法和香港法院的判例法，香港在回歸前由英國管治的年代，已經引進了英國的普通法制度。

《基本法》是根據 1984 年所簽訂的《中英聯合聲明》而制定的，在 1990 年由全國人大通過，1997 年正式實施。當香港於 1997 年回歸祖國的時候，香港的法律制度經歷了一個「根本規範」的轉移，就是從原來英國管治時代，以英國法律制度為其根本規範的法律體制，轉為以《中華人民共和國憲法》和《香港特別行政區基本法》所共同構成其法律基礎的法律體制。由於今天講座的主題是國家《憲法》，關於香港的情況就講到這裏。

6. 現代中國憲法史

在講述中國憲法的特徵、原則、內容之前，我會先行介紹中國憲法的歷史。大家都知道要了解社會上任何一件事情，都需要知道它的歷史。我覺得認識中國現代史，對於認識中國憲法是非常必要的；如果不認識中國現代史，就不可能了解現時中國的憲法。同樣地，如果要認識其他國家的憲法，例如研究英國憲法，就要研究英國的歷史；研究美國的憲法，就要研究美國的歷史。

6.1 清末至民國時期

剛才我曾經提及現代憲法的概念是由西方開始的。在十八世紀末期的美國獨立革命、法國大革命時代，開始有第一批或第一代的憲法，其後再傳到非西方的國家，包括亞洲，可說是一個全球化的過程。日本在明治維新時代就制定了日本第一部現代憲法，這對中國都有一定的影響。

19 世紀末期的中日甲午戰爭（1894-95 年）之後，越來越多中國知識分子、中國士大夫階層認識到中國不僅需要在科技和經濟上現代化，亦要在政治、法律方面現代化，透過借鑒和參考西方的經驗而對傳統的政治制度、法律制度進行改革。日本較中國先行一步，在 1880 年代制定就制定了憲法。清末出現了立憲運動，當時的立憲運動是與革命運動對立的。推動立憲運動的人士，例如康有為、梁啟超等，他們不主張推翻清朝皇帝，而是倡議中國仿效日本，或英國、德國等歐洲國家而進行君主立憲。當然，孫中山先生及其他革命黨人士，就不主張君主立憲，而是希望推翻清朝統治，建立一個新的國家，就是後來的中華民國。

1911 年辛亥革命成功，建立了中華民國。中華民國成立時，便制定了一部臨時憲法。孫中山先生擔任中華民國臨時大總統期間，就用了這部中華民國臨時憲

法。其後是袁世凱主政時代、北洋軍閥時代，中國陷於軍閥混戰，以及其後國民黨和共產黨的內戰，繼後更有日本全面侵華行動，中國處於動盪和戰爭的年代，所以沒有任何一部憲法可以全面在中國實施。到了日本侵華戰爭及第二次世界大戰結束，當時國民黨政府在 1946 年制定了一部《中華民國憲法》，這部「憲法」仍然在現時的台灣地區實行，當然內容有了一些修改，但是它訂立的基本的原則和部分政府架構仍然是存在的。

6.2 中華人民共和國憲法史

1949 年中華人民共和國成立，廢除了所有國民黨政府時期的法律，根據蘇聯社會主義法制的模式，建立新的社會主義法制。

中華人民共和國第一部憲法於 1954 年通過，起草者參考了蘇聯 1936 年的憲法作為藍本，然後就起草了中華人民共和國的第一部憲法。蘇聯實行蘇維埃制度，中華人民共和國就建立了人民代表大會制度。人民代表大會，就類似蘇聯的蘇維埃。蘇聯有檢察院制度和法院制度，中華人民共和國亦都建立了人民檢察院制度和人民法院制度。

1956 年中國共產黨召開第八次全國黨代表大會（八大），在這次大會上確立的其中一條路線，是要重視社會主義法制建設。但是這路線後來沒有貫徹實施，因為到 1957 年就出現「反右」運動，很多支持法制建設的人士，包括法律學者、法官等，都在「反右」運動時受到清算，其中某些人的罪名就是「以法抗黨」。1966 年，「文化大革命」爆發，更被稱為「無法無天」的時代。所以中華人民共和國的法制建設，雖然在 1950 年代中期，尤其是 1956 年中共召開八大的時候確立了這個方向，但從 1950 年代後期直到「文革」時代，法制建設都是停滯不前。現時中國內地的學者，亦都承認這個情況。

到了「文革」時代結束，四人幫倒台，1978 年就制定了一部新《憲法》。這部《憲法》只是過渡性的，因為 1978 年《憲法》制定之後，同年 12 月中共召開第十一屆三中全會（中國共產黨第十一屆中央委員會第三次全體會議）。這次會議在中華人民共和國歷史上是決定性的事件，亦是一個分水嶺。從這個時候開始，中國就進入了改革開放的年代，結束了毛澤東時代重視階級鬥爭，以「階級鬥爭為綱」的路線。改革開放的新路線，不僅重視經濟建設，還重視法制建設，所以鄧小平就提出了要重新建立社會主義民主、社會主義法制，做到「有法可依、有法必依、執法必嚴、違法必究」。

1982 年制定了新《憲法》。這部新《憲法》較以往幾部《憲法》更加重視公民權利的保障及法制的原則。同年，中國共產黨制定了新章程，規定中國共產黨

和其他政黨和人士都須要在《憲法》和法律範圍之內活動，黨領導人民制定法律，亦要領導人民遵守法律及執行法律。1987年，中共十三大提出了「社會主義初級階段」的理論，這是改革開放年代的重要發展。因為在社會主義初級階段，可以借鑒和吸收資本主義社會的某些做法。到了1988年，1982年制定的《憲法》作了第一次修改，就是土地使用權可以轉讓，即是說一些發展商可以取得國家賣給他們的土地使用權。1991年，亦有很重要的發展，國務院公布了《中國的人權狀況》白皮書³，表示中國政府不再堅持以前的看法，即認為人權是資本主義世界的概念，新的看法是，中國作為社會主義國家，亦都接受及支持保障人權。國務院新聞辦公室最近（2021年6月24日）公布了《中國共產黨尊重和保障人權的偉大實踐》白皮書⁴，大家可以仔細瀏覽該份白皮書的內容，進一步了解中國共產黨在保障人權方面的政策和實踐。

1992年鄧小平有「南巡」講話，提出「社會主義市場經濟」的概念。根據傳統的馬克思主義及蘇聯社會主義的理論，社會主義是採用計劃經濟的，而鄧小平則表示社會主義都可以實行市場經濟，不像以前的理論認為市場經濟是資本主義的專利。因此，1993年修改《憲法》，這是第二次修憲，肯定社會主義市場經濟的概念。從這次修憲可見，中國《憲法》的制定及內容修改，都是反映了中國社會和國家的政策的逐步改變，例如反映了改革開放如何逐步深化。對於法律來說，市場經濟亦有其重要意義。市場經濟被認為是「法制經濟」，或是「法治經濟」，要實行市場經濟，就特別需要完善法制建設，例如保證合同有效執行、保障一些財產方面的權利等。對於市場經濟的法制建設，1993年第十四屆三中全會有個重要決定：〈中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定〉⁵，由於時間有限，我不詳細講述了，大家可在互聯網搜尋這份文件閱覽。

1996年，當時的中國共產黨總書記及國家主席江澤民，提出了「依法治國」的概念。1997年中共的十五大，清楚列明了要實施「依法治國，建設社會主義法治國家」，希望在2010年形成有中國特色的社會主義法律體系。與此同時，中國亦決定更加積極參加國際社會對於人權方面的保障活動，在1997年簽署了《經濟、社會與文化權利國際公約》，並且在2001年批准生效。在《香港特別行政區基本法》第39條，特別提到兩份國際人權公約，其中一份就是《經濟、社會與文化權利國際公約》，另一份就是《公民權利及政治權利國際公約》。「依法治國，建設社會主義法治國家」的原則，後來更寫入中國《憲法》，這就是1999年的修憲，亦是「八二憲法」第三次的修改。而在這時候，中國亦更為積極參加國際組織，例如在2001年加入了世界貿易組織。

³ 《中國的人權狀況》白皮書，中華人民共和國中央人民政府網頁
http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2005-05/24/content_488.htm

⁴ 《中國共產黨尊重和保障人權的偉大實踐》白皮書，國務院新聞辦公室網站
<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1707301/1707301.htm>

⁵ 〈中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定〉，人民網
<http://www.people.com.cn/item/20years/newfiles/b1080.html>

2002 年中共十六大提出了一些重要概念，包括「三統一」，就是「把堅持黨的領導、人民當家作主及依法治國有機的統一」。此外，亦提出了「三個代表思想」，並寫入中國共產黨黨章。「三個代表思想」是指中國共產黨不僅是「中國工人階級先鋒隊」，也是「中國人民和中華民族先鋒隊，是中國特色社會主義事業的領導核心，代表中國先進生產力的發展要求，代表中國先進文化的前進方向，代表了中國最廣大人民的根本利益。」由上述可見，「三個代表思想」是在傳統馬克思主義和列寧主義以外，對中國共產黨的性質及使命作一個新的理解。到了 2004 年，《憲法》作出第四次修改，將人權的概念寫進《憲法》，並特別加強了對於私有財產權的保障。

2002 年，胡錦濤出任黨總書記、2003 年溫家寶出任國務院總理，開始了「胡溫時代」。2007 年中共十七大提出了一些新概念，例如「科學發展觀」、「和諧社會」、「社會主義法治理念」，同時指出中國共產黨需要「科學執政、民主執政及依法執政」。2011 年，第十一屆全國人大第四次會議正式宣布「中國特色社會主義法律體系已經形成」。前文提及「建立中國特色社會主義法律體系」，是 1997 年中共在十五大所確立的目標，當時表示要到 2010 年形成有中國特色社會主義法律體系，所以這個目標是達到了。

2012 年之後的發展，就是習近平時代了。中共十八大選出了習近平為黨總書記，他擔任了總書記之後，在 2013 年中共第十八屆三中全會，就作出了一個〈中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定〉⁶。隨後一年，在第十八屆四中全會作出了〈中共中央關於全面推進依法治國若干重大的問題決定〉⁷。由此可見，在習近平時代，非常重視中國特色社會主義法治體系的建設。習近平提出了「四個全面」，就是「全面建成小康社會、全面深化改革、全面推進依法治國、全面從嚴治黨」。2017 年中共十九大舉行的時候，提出了「習近平新時代中國特色社會主義思想」，表示「明確堅持和發展中國特色社會主義，總任務是要實現社會主義現代化和中華民族偉大復興，在全面建成小康社會的基礎上，分兩步走在本世紀中建成富強民主文明和諧美麗的社會主義現代化強國。」綜合而言，習近平新時代中國特色社會主義的基本方略，包括了 14 個方面，與香港關係密切的「一國兩制」，亦是其中一方面，屬於基本方略的第 12 點⁸。其他內容，由於時間有限，我就不詳述了。

2018 年的修憲是最近期的一次，亦是第五次的修憲。這次修改了數項條文，包括第一條，將中國共產黨的領導地位寫得更加清楚。此外，還有關於國家主席

⁶ 〈中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定〉，中華人民共和國中央人民政府網頁 http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm

⁷ 〈中共中央關於全面推進依法治國若干重大的問題決定〉，中華人民共和國中央人民政府網頁 http://www.gov.cn/zhengce/2014-10/28/content_2771946.htm

⁸ 〈習近平談新時代堅持和發展中國特色社會主義的基本方略〉，新華網 http://www.xinhuanet.com/politics/2017-10/18/c_1121820368.htm?baike

任期的修改，以及設立了國家監察委員會（這是一個反貪污的機構）和憲法宣誓制度。

總括來說，1949年中華人民共和國成立的時候，沒有一部正式憲法，只有一部臨時憲法文件，稱為《中國人民政治協商會議共同綱領》。1954年制定了第一部憲法，1975年「文革」時代制定了第二部憲法，但這部憲法沒有機會得到全面的實施，因為「文革」時代在1976年就結束了。1978年制定了第三部憲法，這部憲法曾經過兩次修訂（1979年、1980年）。1982年制定了第四部憲法，亦是現行的憲法，直至現時（2021年）為止，共經過了五次修定（1988年、1993年、1999年、2004年、2018年）。

7. 重點簡介《中華人民共和國憲法》⁹

7.1 序言

現在開始向大家簡介《中華人民共和國憲法》。我認為《憲法》的序言是比較重要的，建議各位老師在教授《憲法》時，可以安排較多時間向學生講授《憲法》的序言。《憲法》的其他部分，有些是較為技術性的，例如人大、國務院，法院等；反而序言最能夠反映《憲法》所肯定的基本價值取向，亦可反映《憲法》怎樣理解中國現代史，以及國家的總任務、目標、政策等。

序言從中國近代史開始，提及自1840年鴉片戰爭之後，中國就成為一個半殖民地、半封建的國家，之後就有各件歷史事件，包括1911年辛亥革命，以及後來的新民主主義革命。大家需要留意新民主主義革命是內地的用語，表示在1949年前，中國共產黨從事的是新民主主義革命。跟着提及在1949年，以毛澤東主席為領袖的中國共產黨經歷了長期的鬥爭，終於推翻了「三座大山」，即是「帝國主義、封建主義和官僚資本主義的統治」。帝國主義指西方列強及日本，封建主義指中國傳統的制度或思想，官僚資本主義指國民黨政權。推翻之後就取得了新民主主義革命的偉大勝利，建立了中華人民共和國。

建立了中華人民共和國之後，需要從事的是由新民主主義到社會主義的過渡。社會主義制度是甚麼呢？社會主義制度的建立，就是指結束人剝削人的制度；社會主義認為資本主義是一個人剝削人的制度，是資產階級剝削工人階級、無產階級的制度。1949年後所成立的中華人民共和國，就是由「工人階級領導的、以工農聯盟為基礎的人民民主專政，實質上即無產階級專政」。大家要留意人民民主專政或無產階級專政，這是社會主義或共產主義的用語，表示推翻了資本主義

⁹ 《中華人民共和國憲法》可在各區民政事務處連同《基本法》文本一併免費索取。至於網上版本，可瀏覽中華人民共和國中央人民政府網頁
http://www.gov.cn/guoqing/2018-03/22/content_5276318.htm

之後所成立的新社會，是需要實行人民民主專政或無產階級專政的。按照這些用語的原來含意，「專政」不是負面用語；雖然現在有些人會將「專政」視為一個負面用語，但在社會主義的話語裏並不是這個意思。

到了序言的第 7 段，我認為這段是非常重要的，基本上規定了現時國家的總目標、總任務，以及中國共產黨領導的原則。這一段指中國新民主主義革命的勝利，以及社會主義事業的成就，都是中國共產黨領導各族人民所取得的成就。國家的根本任務，就是沿着中國特色社會主義道路，集中力量進行社會主義現代化建設。該段繼而提及「中國各族人民將繼續在中國共產黨領導下，在馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論、「三個代表」重要思想、科學發展觀、習近平新時代中國特色社會主義思想指引下，堅持人民民主專政，堅持社會主義道路，堅持改革開放，……發展社會主義市場經濟，發展社會主義民主，健全社會主義法治，……」，而最終目標，就是「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。」由此可見，序言的第 7 段是最為關鍵的一段。至於其他各段，都是提及中國現時實行的各種政策，包括國內政策和外交政策，這方面我就不詳細說了。

7.2 第一章（第一條至第五條）

以下開始介紹我認為《憲法》內較為重要的章節，而當中最為重要的數條，其實是憲法第一章總綱的最初數條，所以這數條（即是憲法第一條至第五條），我都會和大家談一談。

《憲法》第一條是關於國體的規定。大家請留意國體和政體是不相同的，《憲法》第一條是關於國體，第二條則關於政體。國體和政體的概念，屬於中國憲法學內獨有，西方國家就沒有這些區分。根據中國憲法學理論，國體是指這個國家的階級屬性，這是源自馬克思列寧主義的理論，認為世界上有資本主義國家和社會主義國家。這兩種國家作為國家的階級屬性是不同的，資本主義國家基本上由資產階級執政，至於社會主義國家由哪個階級執政呢？《憲法》第一條給予了答案：「中華人民共和國是工人階級領導的、以工農聯盟為基礎的人民民主專政的社會主義國家。」《憲法》第一條跟着指出：「社會主義制度是中華人民共和國的根本制度。中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵。禁止任何組織或者個人破壞社會主義制度。」請留意「中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵」一句，這是在 2018 年第五次修憲時加入的。在此之前，中華人民共和國當然是由中國共產黨領導，但中國共產黨領導沒有寫在《憲法》第一條之內，只是在序言中提到。然而，就算不寫在第一條，原有《憲法》的第一條其實已經隱含了中國共產黨領導的原則。因為根據馬克思主義和列寧主義，要推翻資本主義社會是需要有一群人去領導和組織革命的，而這些人就是無產階級的先鋒隊，

即是共產黨成員。共產黨成員都是有高度政治意識、政治覺悟的人，他們代表無產階級實行社會主義革命去推翻資本主義。因此，由工人階級領導的、以工農聯盟為基礎的人民民主專政的社會主義國家，便是由共產黨所領導的社會主義國家。

《憲法》第二條關於政體，即是中華人民共和國政權的組織形式。按《憲法》第二條關於政體的規定，中華人民共和國的一切權力屬於人民，而人民通過全國人民代表大會和地方各級人民代表大會去行使國家的權力，所以中國的政體就是人民代表大會制度。

《憲法》第三條是關於民主集中制的規定。民主集中制原本是列寧主義關於共產黨活動的根本原則，後來擴展至國家機構都適用民主集中制。當共產黨展開活動時，民主集中制的表現主要指少數服從多數、下級服從上級、地方服從中央，即是說權力是集中於上級和中央，但在政策制定過程中，亦需要有民主討論，少數服從多數。到了國家的層次，即是《憲法》所規定的國家體制內又如何實行民主集中制呢？《憲法》第三條規定全國人大及地方各級人大，都是由民主選舉產生，對人民負責，受人民監督。國家的不同機關，包括行政機關、監察機關、審判機關、檢察機關，都是由人民代表大會產生，並要向人大負責和受其監督，所以權力是集中於人大。由於在《憲法》上有上述規定，因此中國憲法學者該為中國不是實行西方式的三權分立制度，而是權力集中於人大。至於地方與中央的關係，就是中央實行統一領導，地方則發揮其主動性及積極性。

《憲法》第四條就是談及中國作為一個多民族國家，怎樣保障民族平等，以及容許一些有少數民族居住的地方實行民族區域自治制度；但是各自治地方，全部都是中華人民共和國不可分離的部分。中國憲法學者很強調，雖然有些少數民族聚居的地方實行民族區域自治，但中國仍然是單一制國家，不是聯邦制國家。聯邦制國家和單一制國家，是屬於憲法學上的區分，例如美國、加拿大、澳洲，都是聯邦制國家，這些國家有聯邦政府、省政府或州政府之間的權力劃分，即是說省政府或州政府擁有某些權力，是聯邦政府所不可以干預或侵犯的。至於中國則是單一制國家，不是聯邦制國家，所有自治地方的自治權力，都是由全國人大所賦予的，所以都是來自中央。至於一般地方的國家機關，例如省，根據《憲法》規定是沒有自治權的。北京、上海、天津、重慶這四個直轄市，同樣沒有自治權。根據中國《憲法》所規定的體制，只有兩種地方行政區域有自治權：第一是民族區域自治地方，即是某些少數民族聚居的地方具有自治權。第二，就是特別行政區，即是香港及澳門，這兩個特別行政區享有高度自治權，比起民族區域自治，是更加高度的自治。

《憲法》第五條是關於法治的原則。提到中國實行依法治國，建設社會主義法治國家。所有國家機關和武裝力量、各政黨等都需要遵守憲法和法律。任何組織或者個人都不得有超越憲法和法律的特權。

《憲法》第一章除了這五條之外，當然還有其他條文，但時間有限，我就不再提及了。

我想稍為引申一下談談憲法學者怎樣理解中國《憲法》的基本原則。以下這些原則，都是中國憲法學者所認可，又或是認為中國《憲法》都有體現這些原則：

- 主權在民（Sovereignty of the people）
- 保障人權（Protection of human rights）
- 對權力的制約與監督（Constraint on and supervision of exercise of power）
- 法治（Rule of law）
- 憲法至上（Supremacy of the Constitution）
- 單一制國家（Unitary state），包括中央對地方的領導
- 中國共產黨的領導
- 黨的領導、人民當家作主以及依法治國的有機統一

上述第一至第五項原則（主權在民、保障人權、對權力的制約與監督、法治、憲法至上），中國憲法學者認為無論是西方國家、資本主義國家，以至社會主義國家，都是共通的、共同認同的；又或是這五項原則最初是在資本主義國家產生，但社會主義國家亦可以接受或實行這些原則。至於餘下的三項，中國是單一制國家，重點是中央對於地方有統一的領導權。中國共產黨的領導亦是中國《憲法》的重要原則。而最後一項，就是剛才曾經提及過的三方面的有機統一。

7.3 《憲法》第二章

《憲法》第二章是關於公民的基本權利和義務，這與其他國家憲法所規定的權利，相差不是太遠，但特別重視權利和義務的關係。例如第三十三條提到任何公民享有憲法和法律規定的權利，同時必須履行憲法和法律規定的義務。

第五十一條反映社會主義對於權利的理解，規定「中華人民共和國公民在行使自由和權利的時候，不得損害國家的、社會的、集體的利益和其他公民的合法的自由和權利。」

第二章有兩條（第五十二條和第五十四條）特別與香港特別行政區相關。我們看《香港國安法》，或者其他相關的文獻，中央都認為這兩條對於在香港的中國公民都是適用的。第五十二條表示「中華人民共和國公民有維護國家統一和全

國各民族團結的義務。」第五十四條則表示「中華人民共和國公民有維護祖國的安全、榮譽和利益的義務，不得有危害祖國的安全、榮譽和利益的行為。」從這兩條的內容可見，《香港國安法》在一定程度上是基於這兩條而制定的。

7.3 《憲法》第三章

《憲法》第三章的內容針對國家機構，全章分為八節，每節都有不同的國家機構，以下分為中央層次的國家機構和地方層次的國家機構，分別向大家介紹。

中央層次的國家機構，最重要是全國人民代表大會（全國人大），然後由全國人大產生國務院（即中央人民政府）、最高人民法院、檢察院等。在 2018 年的修憲，增設了國家監察委員會，這是與國務院、最高人民法院、最高人民檢察院平行的國家機構。

全國人大五年一屆，每年在北京開會一次，為時兩至三星期，成員一般不多於 3,000 人。全國人大常委會是全国人大的常設機構，成員接近 200 人。因為全國人大一年才開會一次，所以全國人大常委會這個常設機構較為頻繁地開會，至少每兩個月開會一次，每次會期數天。中國大部分法律都是由全國人大常委會制定的，例如在 2020 年通過的《香港國安法》，就是由全國人大常委會根據全國人大的授權而制定的。2021 年關於完善香港選舉制度的改革，需要修改《基本法》附件一和附件二，也是全國人大常委會得到全國人大授權後去進行的立法工作。

地方亦有不同級別的層次，最高級別是省的層次，全國有 34 個省或省區的行政區域，包括台灣在內共有 34 個。這 34 個地方行政區域，包括 23 個省（包括台灣）、5 個自治區（包括新疆、西藏等）、4 個直轄市（北京、上海、天津、重慶）、2 個特別行政區（香港和澳門）。我在上文提到從中國憲法學角度來看，《中華人民共和國憲法》是適用於台灣地區的，所以中國憲法學者指出中國有 34 個地方行政區域，當中包括台灣。目前《中華人民共和國憲法》在台灣不能具體實施，但從中國憲法學來說是適用於台灣的，因為中華人民共和國不承認現時台灣地區所實施的「中華民國憲法」是真正有效的憲法，就如不會承認台灣的總統是真正的總統，當提到台灣的「總統」時會加引號或雙引號，即所謂的「總統」。當提及憲法的話亦會加上引號，即所謂的「中華民國憲法」。

地方層次除了省之外，在省級以下便是市（地級市）的層次。在市之下有縣、縣級市、市轄區。以北京為例，北京屬於直轄市，其下有不同的市轄區。最基層是鄉和鎮的層次。中國各級地方層次都有自己的國家機構，例如地方層次的人大、人大常委會、人民政府、監察委員會、法院、檢察院等。由於時間有限，我不一一介紹了。

7.5 《憲法》的實施

中國《憲法》主要是通過立法來實施，而不像西方國家那樣，由法院在個別案件之中對法律或行政行為進行合憲性審查。然而，這並不表示中國沒有合憲性審查。在中國，合憲性審查是由全國人大這個架構來做的。全國人大設有憲法和法律委員會，這個委員會有權對於法律、行政法規，地方性法規或其他法律文件進行合憲性審查和合法性審查，然後向人大或人大常委會提出建議，而人大常委會亦有權解釋憲法。

中國同時有一部《立法法》，規定不同層次的法律規範的制定程序和效力。低層次的法律規範，是不可以與高層次的法律規範互相抵觸的。

8. 中國共產黨的體制

有些內地學者形容中國的政治制度是一種黨政體制，它與西方國家不同，西方國家有不同的政黨實行多黨競爭、輪流執政，某個黨在某次選舉中獲勝，就由該政黨執政。中國不是實行這種制度，因為中國認為西方資本主義國家所實行的多黨制，並沒有改變它們作為資本主義國家的性質，即是無論甚麼政黨執政，都仍然是由資產階級主導的資本主義國家，工人階級、無產階級仍然受到壓迫或剝削。所以根據馬克思主義建立的社會主義國家，是不需要實行西方這種多黨制度的，而是由無產階級專政代替資產階級專政，所以中國實行自己的、有中國特色的社會主義政治體制。國務院新聞辦公室近期（2021年6月25日）為慶祝中國共產黨百年黨慶而公布了一份《中國新型政黨制度》白皮書¹⁰，大家可以仔細參閱，藉以了解中國政府或中國共產黨如何理解中國的政黨制度。

中國共產黨是根據〈中國共產黨章程〉¹¹來成立和運作的，而且受到自己黨內法規的規管。因此，中國內地其實存在兩個不同的法律規範體系，其一是根據《憲法》而制定的法律；其二是根據〈中國共產黨章程〉制定的黨內法規。當然黨內法規只適用於黨的機構和黨員，一般人民是不會受到黨內法規所約束的。

有些中國學者和外國學者認為，只是閱讀中國《憲法》是不能全面了解中國的政治制度的，還要一併閱讀〈中國共產黨章程〉。我認為〈中國共產黨章程〉最重要的部分是它的「總綱」，中國共產黨究竟是甚麼性質的政黨、甚麼是其使命和目標、要實現哪些理想等，全部都寫在「總綱」裏面，所以我建議大家詳細閱讀一次〈中國共產黨章程〉的「總綱」。「總綱」的篇幅頗長，大家閱讀之後，

¹⁰ 《中國新型政黨制度》白皮書，中華人民共和國國務院新聞辦公室網頁
<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1707415/1707415.htm>

¹¹ 〈中國共產黨章程〉，共產黨員網頁 <https://www.12371.cn/special/zggcdzc/zggcdzcqw/>

就會明白國家領導人、黨領導人很多講話的用語，或是所使用的基本概念，都是來自「總綱」的。

中國共產黨不是「一般意義的政黨」，官方的定位是，中國共產黨是執政黨，其他民主黨派是參政黨。中國共產黨的領導人會兼任國家機關的領導人，例如黨總書記（現在是習近平）兼任國家主席，其他黨領導人則兼任國務院總理、全國人大委員長、政協主席等。根據以上情況，現時一些內地和西方學者，都不約而同地指出，中國政治制度的主要特徵，就是中國共產黨的組織架構與國家機構的高度結合或整合，各級國家機關都是由相應的黨組織領導的。

〈中國共產黨章程〉規定了中國共產黨的組織結構。屬於中央層次的主要組織，包括全國黨代表大會，每五年舉行一次，由全國不同地方選出的黨代表參加。以 2017 年的中共第十九次全國代表大會為例，成員共 2287 名¹²。全國代表大會選舉產生黨的中央委員會；中央委員會再產生一個黨的領導核心，即是中央政治局；中央政治局的領導核心，便是中央政治局常務委員會。中國共產黨的最高領導人，都是政治局常務委員會成員，包括黨的總書記兼國家主席（現任是習近平）、國務院總理（現任是李克強）、全國人大常委會委員長（現任是栗戰書）、全國政協主席（現任是汪洋）。中央層次的黨組織，還有中央紀律檢查委員會、中央軍事委員會、中央書記處等。

黨的運作方面，黨員或黨幹部的權利、義務和責任等，都是由黨內法規規定。黨內法規是由黨的機構所制定，而不是由《憲法》所規定的國家機構制定。

9. 中國人民政治協商會議

關於中國人民政治協商會議，大家可同時瀏覽剛才提及的《中國新型政黨制度》白皮書，它提到中國實行的不是一黨制，而是中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度。多黨合作和政治協商制度的其中一個主要機構，就是中國人民政治協商會議（簡稱政協），當中並分為全國委員會和地方委員會。

參與多黨合作的政黨，是指中國內地的八個民主黨派，各黨名稱可以在剛才提及的白皮書內找到。白皮書亦同時提及這些黨派各有多少黨員、何時成立等。概括而言，這些民主黨派都是在 1949 年前成立，它們當時都是支持中國共產黨建立中華人民共和國。因此，中華人民共和國在 1949 年成立後的時憲法，就是由中國人民政治協商會議通過，稱為〈中國人民政治協商會議共同綱領〉，我在上文介紹中國憲法發展史時亦曾提及這份文件。

¹² 關於中國共產黨第十九次全國代表大會的詳情，可瀏覽中華人民共和國中央人民政府網站內的相關網頁 <http://www.gov.cn/zhuanti/19thcpc/index.htm>

中國人民政治協商會議，被定義為中國人民愛國統一戰線的組織。愛國統一戰線是指中國共產黨聯絡其他愛國人士互相合作，期望共同達到某些目標。例如在 1949 年之前，通過統一戰線的合作而建立中華人民共和國。在《憲法》的序言，其中一段亦有提及愛國統一戰線和中國人民政治協商會議，並強調「中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度將長期存在和發展」。然而，大家亦要留意愛國統一戰線不僅包括這八個民主黨派，亦包括無黨派人士和一些人民團體。因此，各級政治協商會議內的成員，都會包含中國共產黨成員、八個民主黨派成員、無黨派人士，以及人民團體的代表。

政協也有自己的章程，稱為〈中國人民政治協商會議章程〉¹³，大家看了這份章程，便會知道政協的性質及其組織架構、政協委員的工作及職責，以及在組織架構上如何分為全國委員會及地方各級委員會等。

10. 中華人民共和國的法律制度、立法體系、司法制度

《憲法》建立了中國特色社會主義法律體系。這個體系擁有豐富內容，包含了三個層次的法律、法規：第一個層次是全國人大及其常委會制定的法律；第二個層次是國務院制定的行政法規；第三個層次是地方人大及常委會制定的地方性法規。此外，亦有一些較低層次的規範性文件，以及國務院各部門和地方政府制定的規章。

中國的立法體系包括七個主要法律部門：憲法及相關法、行政法、刑法、民商法、經濟法、社會法、訴訟及非訴訟程序法。

與法律制度相關的還有司法制度。中國的司法機關包括公安部、檢察院、法院，三者合稱「公、檢、法」。黨也設立了政法委員會，領導司法方面的工作。國務院的司法部，對於司法工作自然擔當著重要角色。此外，中國與其他國家相同，都擁有律師制度和法律援助制度，同時亦進行法律教育、法制宣傳教育（稱為「普法」計劃）等方面的工作。

今天我就談到這裏，謝謝大家！

-- 完 --

¹³ 〈中國人民政治協商會議章程〉，中華人民共和國中央人民政府網頁
http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/test/2005-06/27/content_18059.htm