

采访：本刊记者 邓树林
嘉宾：陈云生

宪法： 民主政治、 民主制度的基石

《中华人民共和国宪法》修订本在各大书店上架。 图：msph/a





年9月，是新中国第一部宪法颁布施行50周年。本刊记者就新中国第一部宪法颁布的重大意义，宪法在保障中国社会发

展，中国在制宪过程的曲折历程，民主法制建设等问题采访了法学专家、中国社会科学院法学研究所研究员陈云生。

今日中国：新中国第一部宪法颁布到现在已经整整50年了。首先，想请您谈谈新中国第一部宪法产生的重大意义，在中国人的政治生活中产生了哪些重大的影响？

陈云生：50年来，新中国第一部宪法发挥了比较大的作用，在中国人民的政治生活中产生了影响。这可以从下面四个方面来看。

一是，新中国第一部宪法的诞生标志着一个时代的开始。宪法在1954年产生，是一个划时代的事件，中国人民经过一百多年的艰苦斗争，对外反对帝国主义、殖民主义的统治，对内进行反对封建主义和官僚资本主义的斗争，取得了1949年中华人民共和国成立的伟大胜利，进入了一个新的历史阶段。

近代以来，许多国家都把宪法作为一个国家的象征。一个独立和主权的国家，它一定要有一部成文宪法，宪法就像一个国家出生的证明书一样，它标志国家的新生；而且也是国际社会承认一个国家的国家的一个起码的标志，看一个国家有没有主权，是不是一个独立的国家，其中重要的方面是，看有没有一部成文的宪法。1954年宪法的诞生，就标志中国的新生，标志着中华人民共和国已经存在于地球之上，在世界民族之林占有一席之地。

二是，宪法作为总章程，制定了国家一系列重大政治活动和政治权力机关，国家政治生活、经济生活、法律生活总的原则；宪法还规定了国家发展的方向和前进的轨迹。在过去的50年中，我们走过一些弯路，犯了一些错误，这恰恰说明我们背离了宪法，没有沿着宪法规定的方向和轨迹前进。从总体上来讲，宪法保证了我们国家经济上发展到现在这样高的程度，在国际社会声誉提高到这样高的程度，这和宪法起的作用是分不开的。

新中国第一部宪法的诞生标志着一个时代的开始。宪法在1954年产生，是一个划时代的事件。

三是，宪法确立了中国的政治制度。确立了全国人民代表大会制度是中国的根本政治制度，这是一个非常重要的历史功绩，因为人民代表大会制度是中国人民经过长期革命斗争逐步发展起来的。人民对通过人民代表大会制度，通过这样的组织机构，表达自己的政治意愿，实行自己当家作主的权利。把人民代表大会确立为中国的根本的政治制度，它集中了全国人民的政治智慧、意志，保证人民当家作主权利方面，发挥了重要的作用。当然，人民代表大会的制度本身也需要不断完善，如现在在选举方面，推选后选人方面，在选举程序方面，保证选举人认为满意的后选人当选出来等方面还存在一些问题，这都需要改革，还有一段很长的路要走。但确定由人民当家作主，由人民行使自己的民主权利的这种政治形式，来表达自己的政治意愿的人民代表大会制度，这本身就具有非常重大的意义。现在的问题是，怎样来完善它，加强它，这是实施宪法50年来，很重要的一个方面。

第四，宪法规定中国实行民族区域自治制度，就是说，在一个国家统一的版图之内，少数民族享有高度的充分的自治权利，自己管理本民族内部性事务，宗教事务。经济发展等方面也给予少数民族自治地区较大的自治权利，而自治的权利是通过宪法和专门的法律，如民族区域自治法规定下来的。在宪法的规范下，中国实现了各民族的大团结，各民族有非常强的民族向心力和国家的凝聚力，消除了民族纷争，民族战争，民族动乱，民族仇杀。这是我们一个很重要的宪法、宪政经验。

今日中国：现在再回过头来，请您谈谈第一部宪法产生的历史的背景，它产生

的主要过程，公民在其中起的作用。

陈云生：新中国第一部宪法的产生，凝聚了中国共产党、国家和人民的集体智慧。1949年，中国人民政治协商会议通过的共同纲领，起了临时宪法的作用，在以后，一直为制订一部新中国的宪法在理论上和实践上做了充分的准备，到1954年成立了宪法起草委员会，毛泽东任宪法起草委员会的主任，亲自主持并过问宪法起草的工作。1954年宪法的制定吸收了全国人民的智慧，在这过程中，征求了8000万人的意见，进到全民讨论时，有1.5亿人参加，这是一个非常大的数量，须知，当时全国的人口只有6亿。广大群众提出了许多的宝贵意见，宪法起草委员会把大家的意见综合起来后，才真正形成草案，最后提交全国人民代表大会审议通过。1954年宪法很重要的经验就是吸引和组织人民群众参与宪法的制定，国家领导人亲自参与宪法的制定工作。宪法是人民意志的集中体现，人民群众行使当家作主的重要法度。人民群众的参与，也起了宪法教育、普及宪法知识的作用。

今日中国：1954年宪法与1949年通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》有哪些相一致，又有哪些不同，它最大的不同在什么地方？

陈云生：共同纲领产生的过程是政治协商的结果，不是通过严格的制宪程序制定出来的，也就是说，不是通过法定的程序来完成的，它是在特定的历史条件下，中国共产党召集有各民主党派、各人民团体、社会各界人士参加的政治协商会议，形成共同纲领，主要就是为了解决建国问题。共同纲领制定出来后，就宣布成立中



陈云生，男，北京市平谷人，1942年出生。1966年毕业于北京政法学院（现中国政法大学）。1987年获法学博士学位。自1981年起，在中国社会科学院法学研究所从事宪法学、行政法学、法哲学等学科的研究工作。代表作有《民主宪政新潮——宪法监督的理论与实践》、《宪法监督司法化》等多部论文、文章多篇。

华人民共和国。共同纲领，为新中国的成立提供了合法性的政治基础。共同纲领包括对国家权力机关怎样设置，权力机关的配置，国家的发展方向等有关国家和社会建设和发展的大事，都有所规定，起到了临时宪法的作用，但本身不是一部正式的宪法。

共同纲领中的许多重要内容都被后来的宪法所吸收，如国体、政体、国旗、国歌，包括把北平改回北京，都是共同纲领规定的。所以，共同纲领是我们国家制宪史上一个非常重要的文件。学者在研究宪法史时，都对共同纲领给予很高的评价。

今日中国：现在人们议论较多的是1975年和1978年制定的两部宪法，这是为什么？这两部宪法的缺陷在什么地方？

陈云生：1975年宪法是在特殊情况下产生的，宪法中“左”的东西反映比较强烈，另外，从宪法科学上也是经不起检验的，有些条文过于粗疏，过于简单，过于笼统，而且把一些传统上很重要的东西取消了，而又把“四大”这样一些东西也作为公民的权利。我们在学术研究上把1975年宪法作为一个比较失败的例子来看待的。

仔细分析起来，1975年宪法也不是一无是处，比如坚持了中国共产党的领导，实行民族区域自治等根本政治制度都坚持下来了，还有，虽然把地方人民代表大会的常设机关和地方政府改成了革命委员会，但总的说来，人民代表大会制度基本上还是坚持下来。

1978年宪法又是另外一场政治斗争的产物，制定得比较匆忙，但用它来代替1975年宪法是一个进步。1978年宪法“左”的痕迹还是比较明显，也有过渡的性质。

如果要对这两部宪法做一个总体的评价的话，两宪法都违背了我们国家现实生活的根本方向，它们都不适当地强调了阶级斗争，坚持了要“继续革命”，没有把国家的根本任务放到建设社会主义现代化，特别是经济建设上去。

今日中国：1982年制定了新中国的第

四部宪法，也就是现行宪法，这部宪法与前三部宪法比较，它最大的特点是什么？在制订的过程中，公民在其中起了哪些作用？在哪些地方体现了全民的参与性？

陈云生：1982年宪法是我们国家的现行宪法，这里，还不好笼统地把1982年宪法与前三部宪法相比较，在学术界，比较认可的是1954年宪法，1975年和1978年宪法是特殊时期的政治产物，不好比较。如果要比的话，还是跟1954年宪法比较好，1982年宪法，继承了1954年人民代表大会制宪的传统，人民代表大会制度、民族区域自治制度等是国家的根本政治制度，是有继承性和连续性的。

1978年宪法最大的特色是，实现了国家建设方向的战略转变，工作重点转移到社会主义现代化上来，确定了发展社会主义民主，建设社会主义法制国家这样的一些根本性的战略方针，构建了新时期法制建设的框架，为改革开放建立了法律基础。它的立宪思想是正确的。

宪法把社会的法律关系，政治关系确定在一个框架之内，使国家的政治生活和法律生活保持一定的连续性、确定性和可预测性。如果你反复地去修改它，经常地去变动它，就会给人一种宪法不稳定的感觉，对宪法的权威性构成一种伤害。

这部宪法的制定过程中，公民也起了很大的作用，中国共产党中央委员会提出了修改宪法的建议以后，成立了宪法修改委员会和成立了秘书处，着手宪法的起草工作。当时，我的博士生导师张友渔先生就在秘书处工作。许多法律专家、宪法方面的专家参加了宪法的起草工作。我当时也被吸收参与做一些具体的资料收集和研究工作，所以，一些情况我还是比较了解的。

1982年宪法的制定，是很开放的，各国现行的宪法，我们都认真参考。形成了好几次草案，在不同的层次征求意见。召开宪法座谈会，与会人员提出了很多意见。形成了宪法草案后，还专门请了语言文字方面的专家，如吕叔湘等，对宪法的语言文字进行审订、把关。之后，在媒体公布，开展全民讨论。全民讨论又提出了很多很多的意见，在这个基础上，再进行

加工整理，最后，经全国人民代表大会审议通过。全国上上下下，花这么大的力气，在中国制宪史上也是破天荒的。

从现在来看，1982年宪法仍然有一种过渡色彩。当时对社会主义问题的认识，并不是在一个很深的认识基础上，如宪法规定中国实行社会主义计划经济，因为当时认为计划经济是天经地义的，因而1982年宪法也不可避免地带有时代的痕迹。

现在，我们应该客观地、实事求是地来看待这部宪法。有一种意见认为，1982年宪法是一部比较好的宪法，适合现在使用。但我认为，这个说法是值得推敲的，因为1982年宪法自颁布实施以来，已经做了四次修改，随着改革开放的深入，原来确定的一些基本的框架已经早就突破。这种突破，有两种意见，一种意见是，突破那点，就修改那点，修改完事。还有一种意见是，与其几年修改一次，倒不如做一些认真的调查研究，组织专家力量，制定出一部适合当前和今后发展的、更为完

备的、有长远指导意义的宪法。宪法把社会的法律关系，政治关系确定在一个框架之内，使国家的政治生活和法律生活保持一定的连续性、确定性和可预测性。如果你反复地去

修改它，经常地去变动它，就会给人一种宪法不稳定的感觉，对宪法的权威性构成一种伤害。

今日中国：从1954年第一部宪法颁布起，除了后来制定了三部新宪法外，中国的宪法于1979年、1980年、1988年、1993年、1999年和2004年进行了六次修改，有人认为中国宪法变动过快、过频，您如何看待这些问题的？

陈云生：你提出了一个非常好的问题。这也是我们国家长期没有解决的问题，它既是一个理论问题，也是立法的技术问题。宪法的修改应是局部的修改，部分的修改，条文的修改；全改了就应当叫宪法“更新”或径直叫做制定新宪法好了。

诚然，宪法的变动没有一个客观的标准，一般都不规定一个国家多少年就可以

“三个代表”



“三个代表”重要思想正式写入中国宪法。图/CNSPHOTO

变动宪法，但有一个共识，宪法应该会比较稳定的。频繁变动宪法，会给人一种不稳定的感觉。人们希望社会稳定，国家发展。宪法毕竟是国家的根本大法，一遍一遍地去修改，会产生一种副作用，给人一种感觉，宪法不算什么，说改就改，削弱了宪法的权威性和严肃性。

今日中国：新中国有自己的宪法已经50年了，这50年中，在宪法的制定和修改过程中，有哪些经验和教训值得总结？

陈云生：如果说总结经验和教训，要根据中国的国情和历史发展的一些传统，建立适合中国国情的政治制度，政治关系，还有符合中国特点的价值标准。比如民族区域自治制度，不但在我们国家创造了一个民族团结，民族和谐，国家稳定的这样的一种政治格局，而且对当前解决世界民族纷争，民族动乱，民族仇杀都有很好的参考价值。

还有在宪法的制定过程中，广大人民群众积极参与，广泛征求人民群众的意见，也是一个很重要的经验。这可帮助群众了解宪法，接受宪法，在这当中，无形中起到了一个普及宪法的作用。让人民认识到，宪法是自己的宪法。这里，可以举一个例子。目前，一些地方拆迁，没有很好地考虑老百姓的利益，于是，老百姓就拿着宪法文本去说理。这说明，老百姓已经开始看重宪法了，法制观念增强了。不过，这只能算是有了初步的宪法意识，距离老百姓真正懂得和善于利用宪法作为武器维护自身的宪法权利，还有很长的距离。

说到教训，我们国家对宪法的认识，

对宪法的重视，应该说，还很不到位。这需要理论工作者多做宣传解释工作，逐步树立起宪法的权威，走宪政的道路。

我长期坚持这样的看法：宪法是无数革命先烈用鲜血换来的，它本身就是中国革命的宝贵财富。没有任何理由可以把宪法放在一边，在治国等重大理论方面背离宪法去搞发展。我们应该具有这样一种强烈的意识：一切大政方针、政策，改革开放的措施，如果不是特别需要的话，就应该自宪法出。确立宪法是国家最高的、最权威的、真正体现人民根本意志的国家大法的政治意识。

今日中国：宪法，国家的根本大法，您认为怎样才能做到既保持宪法的连续性又保持它的稳定性呢？

陈云生：我们说宪法具有连续性，不是说宪法不能修改。美国宪法制定二百多年，它也提出了二十多条修改案。关于宪法的稳定性，是说宪法不能频繁地修改。现在，我们国家的宪法确实存在修改过频的问题，远的不说，就说1982年宪法，已经进行了四次修改，有些修改，如法治、人权等，不必拿到宪法上去修改，其实宪法大的原则都有了，里面已经包含了这方面的内容。最根本的法治就是宪治，宪治是法治的基础和核心，或者如有些国家，例如德国认为，法治其实就是宪治；宪法已经规定了一系列公民的基本权利，现在我们把它放到一边，而另外又提出一个保护人权的问题。好像宪法规定的公民权利与人权没有什么关系似的。这样的一些问题是完全可以避免的。宪法规定公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由，

是最基本的权利。现在的问题是，有些权利还没有完全实现，因此，应该有一种机制，使这些权利得到实现，如果这些公民权利受到损害，能通过什么办法得到救济。我们应该研究的是这些，把它放到制度的建设上去，而不是另外又搞一套，搞另外一张皮。那种说以前宪法没有人权，现在才有了人权的说法，是说不通的，也是不符合历史事实的。

今日中国：最后一个问题，您对中国的民主政治制度的建设有何建议？

陈云生：这是一个很大问题，可以做一篇大文章，但可以指出一点，在实践中，如何充分发挥宪法的作用，健全宪治，把宪法作为我们国家根本治国的总章程，根本大法，这是需要认真解决的。在当代，要健全宪政政治，民主宪政，就要在建立健全宪政方面下功夫，它本身是制度性的东西，通过宪法确定下来。与其他所有公共政策、纲领相比，宪法具有不可比拟的合法性和稳定性。宪法是中国民主政治，民主制度的基石，而且是非常重要的基石，甚至可以说它本身不仅是基石，而且是一座大厦。各种政治关系，社会关系的基本框架，都要由宪法确定下来。宪法不但打下了基础，而且确定了框架。公民的生活与宪法息息相关，公民的权利任何人都不能侵犯，包括国家都不能侵犯。我们国家的法制教育非常不普及，连高等学校的法学研究生教育都没有把宪法作为必修课，只是作为选修课。

无论是政治纲领，政治关系，政治领导，不管是多复杂的问题，都可以在宪法、宪政、宪治的层面上加以考量和解决。我认为，宪法不但不与现代的一些政治理念冲突，而且最具权威，最具合法的。用之不力或弃之不用都是不应该的。

如果要对中国的民主政治制度的建设有什么建议的话，我认为，要大力宣传宪法，光宣传教育还不行，还要认真执行。希望像《今日中国》杂志这样，多宣传宪法，多关心宪法。把我们国家的宪法、宪政、宪治建设在短时间内，提高到一个新的水平。希望大家都能来关心我们国家的宪法、宪政、宪治，这也是我的一点心愿。⑤