

# 新宪法是正确内容与 科学形式的完美结合

李步云

世界上的万事万物，都有自身的内容与形式。宪法也是这样。一部好的宪法，应当是正确的内容与科学的形式的完美结合。形式是为内容服务的。宪法必须有科学的形式，这是很自然的，但是，过去有人把正确的形式同形式主义混为一谈，因而影响了我们对于宪法形式的研究与重视，这是我国立法工作中的一条重要教训。由于我们积累了较为丰富的正反两方面的经验；特别是这次新宪法的制定，由于做到了领导机关、专家与广大群众相结合，因此，新宪法和过去三部宪法相比，基本上达到了正确内容与科学形式的完美结合。

## 一、关于结构形式

宪法的结构是指一部成文宪法的内容如何组合、编排，以构成一个比较严谨的宪法文件。一般地说，宪法的内容决定宪法的形式。宪法内容包括的方面以及这些方面之间的关系，就决定了宪法的结构有某种共同的规律或一致性。然而，由于各个国家的历史特点、文化传统、风俗习惯、以及参与制宪人员各方面素养的不同，宪法的结构形式又往往有较大区别。

建国以后我们颁布的三部宪法，其整体结构即体系安排，完全一样，都是由“序言”、“总纲”、“国家机构”、“公民的基本权利和义务”、“国旗、国徽、首都”等四章组成。这次制定的新宪法对这种体系安排作了改动，就是把《公民的基本权利和义务》由原来的第三章改为第二章，而把《国家机构》由原来的第二章改为第三章。这不仅是形式上的变更，而且也包含有社会主义国家本质的体现。社会主义国家，人民是国家的主人，国家的一切权力属于人民，一切国家机关应该是在人民的民主基础上产生，并为人民服务。我们的国家机关应当是为了人民的利益、为了实现人民当家做主并保障公民的各种政治、经济、文化和社会利益而设置。所以先规定公民的基本权利和义务，再规定国家机构的组成、职权和活动原则，就比较合乎逻辑和顺理成章。从理论上说，这也有国体和政体的关系问题。公民的基本权利，首先是人民管理国家以及一切经济、文化和社会事物的权力，都是属国体方面的问题，而国家机构则是属于政体的范畴。国体决定政体，政体反映国体并为它服务。先确认公民的基本权利和义务，后确定国家的组成和活动原则，就能在宪法结构形式上比较鲜明地体现出国体与政体相互关系的原则。人民民主专政的国家和社会主义的社会制度的主要原则被规定在《总纲》中，把《公民的基本权利和义务》一章安排在《总纲》之后，表明后者是前者的自然延伸和逻辑发展。

## 二、关于规范形式

什么叫“规范”，简单说就是行为规则的意思。法律规范属于社会规范的一种。它是由国家制定或认可、体现统治阶级意志并以国家强制力保证其实施的行为规则。一般说来，法律规范由三个要素构成：（一）法律必须明确规定允许、禁止或要求人们实行某种行为（称命令部分）；（二）法律必须明确规定一定行为规则所适用的条件（称假定部分）；（三）法律必须明确规定违反法律规则所导致的法律后果（称制裁部分）。并不是说每一个法律条文都必须具备这三个要素，而是一个完整的法律文件一般应有这三个部分。规范性是法律形式的一个基本特性，也应该是宪法这一法律形式的基本特性之一。因此要求宪法的形式具有科学的形态，就必须对宪法规范三个组成部分作出正确的规定。

对于宪法规范中的“命令”部分即行为规则本身来说，主要是应保证它的确定性。例如，一九七八年宪法规定：“全国人民代表大会会议每年举行一次。在必要的时候，可以提前或者延期”，这一规定就很不确定。什么是“必要的时候”，很不明确，“延期”多久，也无任何限制，是否十年二十年不开人代会，也不算违宪？而一九五四年宪法的规定就比较妥当，其中第二十五条规定：“全国人民代表大会会议每年举行一次，在必要时可以临时召集会议。”这就是说，全国人代会每年必须举行一次，只能增多，不得减少。从一九五四年到一九六四年，其间除一九六一年以外，十一年中，共开了十次全国人代会，基本上做到了一年一次，但从一九六四年到一九七五年，十年中却没有开过一次人代会。这种极不正常的现象，在制定七五年宪法与七八年宪法时没有予以重视，反而对五四年宪法作了修改，使这种不正常状态合法化。这次制定新宪法，我们就吸取了这个教训。新宪法第六十一条作了这样的规定：“全国人民代表大会会议每年举行一次，由全国人民代表大会常务委员会召集。如果全国人民代表大会常务委员会认为必要，或者有五分之一以上的全国人民代表大会代表提议，可以临时召集全国人民代表大会会议。”这一规定就很确定很合理。又例如，一九七五年宪法规定：“对于重大的反革命刑事案件，要发动群众讨论和批判。”（第二十五条）一九七八年宪法也规定：“对于重大的反革命案件和刑事案件，要发动群众讨论和提出处理意见。”这两条规定都不确定、清晰。首先，并不是所有刑事案件都是反革命案件，而反革命案件则是刑事案件的一种。因而正确的提法应当是：“对于重大反革命案件和其他重大刑事案件……”。其次，所谓“重大”，具体标准是什么？群众讨论后提出的处理意见是算数，还只是供人民法院定罪量刑时参考？这些都不明确，因而各级人民法院就很难准确执行。鉴于这种情况，新宪法把七八年宪法中的这一内容全部删去了，这是十分正确的。

对于宪法规范中的“假定”部分，即行为规则的适用条件，重要的是保证它的显明性。例如，一个国家的宪法必然规定公民的基本权利和义务，但如果在宪法或国籍法等具体法律中不明确规定哪些人是属于这个国家的“公民”，宪法就难以准确适用。在我国，长期以来，对公民这一概念，一直存在着两种完全不同的理解。一种观点认为，凡是具有中华人民共和国国籍的人都是我国的公民；另一种观点认为，被剥夺了政治权利的人就不再是我国的公民。而我国过去在宪法和其他法律上（包括国籍法）一直没有作出明确规定。如果按照上述后一种理解，既然被剥夺了政治权利的人不再是我国的公民，那么“公民的基本权利与义务”这一章对他们就不适用，因为他们不是“公民”，就要另搞一套法律来确定他们享有哪

些政治、经济、文化和其他社会权利，而我们又没有这样的法律，而且也很难做到这一点。由此可见，确定公民这一概念的外延，即他们包括哪些人，是正确适用宪法的必要条件。正是出于这种考虑，这次制定的新宪法明确做出了规定：“凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民”（第三十三条），这是完全必要的。又例如：新宪法第三十四条规定：“中华人民共和国年满十八周岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权；但是依照法律被剥夺政治权利的人除外。”这里所说的“依照法律被剥夺政治权利的人除外”，就是宪法规范中的“假定”部分，即宪法规范适用的条件部分。新宪法第四十条规定：“中华人民共和国公民的通信自由和通讯秘密受法律保护。除因国家安全或者追查刑事犯罪的需要，由公安机关或者检察机关依照法律规定的程序对通信进行检查外，任何组织或者个人不得以任何理由侵犯公民的通信自由和通信秘密。”这里所说的“除因国家安全或者追查刑事犯罪的需要……外”也是宪法规范中的“假定”部分，即规范适用的条件部分。这两条都是同一条文中明确规定规范使用的条件。新宪法第五十一条规定：“中华人民共和国公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利。”这一条对于防止某些人曲解宪法，滥用公民的自由和权利，具有重要意义。这是用一个条文来明确规定宪法规范适用条件的一个例子。以上三条中的第一条是过去几部宪法都有的；后两条是过去三部宪法所没有的。说明我们在完善宪法的形式方面经验越来越丰富。

对于宪法规范中的“制裁”部分，即违反法律规则所导致的惩罚性后果来说，也需要做出明确、具体的规定。宪法制裁虽然有自己的特点，但宪法具有普遍的约束力，违宪应有制裁，这是决不可少的。否则就很难维护宪法的权威与尊严，就很难充分发挥宪法的作用。在这方面，新宪法同过去的三部宪法相比要完善得多，例如，新宪法明确规定：“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触”，“一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究”；全国人大常委会会有“监督宪法实施”的职责，等等。这些内容都是过去几部宪法没有的。这些新的规定，对于保证违宪行为得到必要的制裁，以维护宪法的权威与尊严，具有重大意义。

### 三、关于逻辑形式

宪法和其它法律一样，应有自己严密的逻辑。它要求自己的全部内容和谐一致，不能彼此矛盾，不要出现漏洞，以避免法律得不到贯彻执行。正如恩格斯所说：“在现代国家中，法不仅必须适用于总的经济状况，不仅必须是它的表现，而且还必须是不因内在矛盾而自己推翻自己的内部和谐一致的表现。”（《马克思恩格斯选集》第四卷，第483页）在这方面，新宪法同过去几部宪法相比，水平有很大提高。例如，新宪法规定：“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”（第三十三条），这一内容是过去从来没有的，对于防止某些人把权利与义务隔离开来或对立起来而搞特权或无政府主义，有重要意义。又如，一九七五年宪法和一九七八年宪法关于国家元首的设制和职权就一直处于不明确的状态，许多应由国家元首行使的职权，如授予国家的勋章和荣誉称号，发布特赦令，发布戒严令，宣布战争状态，发布动员令等等，究竟由谁来行使，找不到下落。新宪法解决了这个问题，从而堵塞了国家活动的一些重大职能方面一度出现的漏洞。再如，一九五

四年宪法规定：“国家保护公民的合法收入”（第十一条），这是正确的。一九七五年宪法却改为：“国家保护公民的劳动收入”（第九条），这就完全错了。因为银行存款利息、继承的财产、救济金、抚恤金等，并不是“劳动收入”，然而却是“合法”收入，是应当保护的，七五年宪法的提法只会引起广大群众的惊慌与社会的混乱，带来政治与经济的严重损害。这一方面是“左”的错误的反映；另一方面，在方法上和认识上不讲究逻辑。一九七五年宪法曾规定：“全国人民代表大会是在中国共产党领导下的最高权力机关。”（第十六条）这一规定之所以欠妥，一方面，在政治上理论上是党政不分、以党代政的一种表现；另一方面，在逻辑上这种提法则容易使人得出这样一个结论：全国人民代表大会并不是我们国家的最高权力机关。

#### 四、关于语言形式

宪法是要求人们严格执行与遵守的一种行为准则，因此它所使用的名词、术语需要严谨、确切；必须使用科学的语言，而不应使用那些形象化的文学语言；应当使用法律术语，而不宜过多使用政治术语。一九七五年宪法曾规定，“中国人民解放军永远是一支战斗队，同时又是工作队，又是生产队。”（第十五条）这些名词、概念的使用就不符合法律的要求，不仅它们的内涵难以确定，而且这里所说的“生产队”和经济制度方面所说的“生产队”根本不是一回事，而名词的使用却完全相同，这就势必造成混乱。一九七八年宪法把中国人民解放军称作是“无产阶级专政的柱石”，而“柱石”是形象化名称，难以确定它的法律含义，因而用“柱石”来表达人民解放军的性质和地位是很不确切的。七五年宪法和七八年宪法还都把我们的军队称作“工农子弟兵”，这种提法从政治上看显然带有某些“左”的印记，不符合我国社会主义时期阶级关系的现实情况；而从科学上看也是成问题的，因为这种提法容易使人产生一种看法，认为我们的武装力量并不代表工农这两个阶级以外的其他人民的利益。所有类似上述这些用词不够妥当的地方，新宪法都作了改正。

新宪法关于文化建设的条文中，没有写“百花齐放、百家争鸣”的方针，原因之一，也是考虑到表达这一方针的语言是一种形象化的语言，而不是一种法律语言。作为公民的权利，新宪法已经规定了言论、出版自由（第三十五条），规定了进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。而这些自由权利的规定，已经从更为广泛的角度，并以自己特有的法律术语，表达了这一方针的内容。当然，“双百”方针是我们国家指导科学和文化工作的极其重要的基本方针之一。为了促进社会主义的科学文化事业高度发展与繁荣，今后必须坚定不移地贯彻执行这一方针。

以上，我们从四个方面分析了新宪法在宪法形式方面所取得的成就和进展。当然，宪法的形式并不限于以上几个方面，所取得的进展和成就也远不止所列举的事实。

过去，我们对宪法和法律所应具有的科学形式研究不够，在实际立法工作中也很不重视法律形式的科学性。今后，为了加强这方面的工作，从理论上来说，必须注意解决以下两个问题：

第一，必须划清必要的形式和形式主义的界限。以前，在“左”的思想指导下，曾经把重视法律形式的研究，统统说成是“资产阶级法律思想”，把讲究法律形式一概斥之为“资产阶级的形式主义”，这是完全错误的。宪法和法律如果没有自己的一定的（下转第110页）

原因，终为着解决封建制度下的相对人口过剩的压力，因此，许多江西人或为医、为儒，或操艺技游食于天下，或从事戏曲生活，以执技艺称为宜（黄）伶，（见汤显祖文），或从事些非生产性的封建迷信等行业，如星相堪舆之类，而从事刀笔吏与讼师的活动，亦是明代江西人的一种生计，这种人“素称健讼。……不务生理，专以捏词告人肥己”<sup>①</sup>如南安府南康县有一王希广者，“一向在家不务本等生理，专日出入衙门，兜揽公事，觅钱使用。……间闻知本县未到官民人曹大服连年与民人吴忠仁、叶庶信等互争田土，是希广要得替伊代奏，图钱使用，于本年（成化七年）（1471）九月内前到曹大服家对伊索要银二十两，替代进本。有曹大服见说喜允，当将银八两、青夏布绉绿各一匹、白腊一斤、饭米一石，共计银十两，……送到希广家，言说带奏回来，另有银五两相谢。”<sup>②</sup>似这些封建性的职业，显然有碍于明代江西生计向正当的方向发展。

总之，从上引许多资料有助于我们进一步研究江西的社会经济史，并可以看出中国封建社会的内部结构是如此复杂，封建土地所有制始终是当时社会的主要支柱。

本稿承陈支平同志协助抄录，整理成文，特此敬谢。

注：

①即《明代江西的工商业人口及其移动》，现收入拙著《明清社会经济史论文集》。

②《皇明条法事类纂》卷四十八，断罪不当。

③同上书补遗，禁约江西大户逼迫故纵佃仆为盗其窝盗三名以上充军例。

④同上书卷二十，俸主关俸问不应。

⑤傅维麟《明书》卷四十，方域志二。

⑥同上。

⑦《皇明条法事类纂》卷二十，接买番货。

⑧、⑨、同上书卷二十九，江西人不许往四川地方交结夷人讦告私债例。

⑩同上书卷十二。

⑪《皇明条法事类纂》补遗，通行各处向刑衙门遇有诬告十人以上发口外为民。

⑫同上书卷四十，受财兜揽原籍本来京顶名奏告及用财雇倩他人事发一例为民充军例。

（上接第93页）形式，就不称其为宪法和法律。马克思主义主张从宪法和法律的内容和形式这两个方面去从事研究，去完善立法；首先重视内容，同时也讲究形式。形式主义是把内容与形式完全割裂开来和对立起来，把内容完全撇开，去孤立地、“纯粹”地研究法律形式，这种方法当然是非科学的。但是，不注重对宪法和法律的形式研究，也决不是马克思主义的科学态度和方法。

第二，宪法的内容是确定一个国家的社会制度、公民的基本权利和义务以及国家机构的组成和活动的的基本原则，它不是“法律大全”，而且要求有更大的稳定性，因而对于重大问题只能做比较原则的规定，许多具体问题和细节，可以留待普通法律去解决。然而宪法又是普通法律的立法依据，是所有国家机关、政党、社会团体以及全体公民都必须严格遵守的行为准则。因此，凡是应当在宪法中做出的规定，就必须注意它的准确性和鲜明性；就应当同普通法律的条文一样，必须明确、具体、严谨，人们才能准确地执行与遵守，宪法才能充分发挥自己应有的作用。那种认为既然宪法是国家的根本大法，它的规定就越抽象越好，就可以模棱两可、含糊其辞的观点，是完全错误的。这种看法显然是把宪法内容的原则性同宪法规范形式的科学性这两个不同的问题相混淆了，并用宪法内容的原则性来否定宪法形式的科学性，这当然是不正确的。