

# “八二宪法”的回顾与展望

○ 李步云

宪法是治国之大纲。中国现行宪法是1982年通过和颁行的宪法(以下简称“82宪法”)和四个修正案。现行宪法反映了改革开放以来党和国家奉行的实事求是的思想路线以及政治、经济、文化与社会各个领域所取得的重大成就和进步,是中国



1982年11月4日,宪法修改委员会举行第四次全体会议,讨论修改草案。彭真主持会议。

现状的真实反映。但是它尚未达到理想宪政的应有水平,尚需随中国宪政的历史发展而不断完善。当前的主要问题是如何树立宪法的极大权威,并全方位推进民主与法治建设。

## 一、“八二宪法”的回顾

今年是“82宪法”颁行30周年,笔者当年有幸亲历其诞生经过,愿就自己所知做些回顾。

我同意一个判断,即现在的中国有一个宪法,但还没有宪政。当然,这个看法我觉得应该做一些补充。中国有宪法,但宪法很不完善,它基本反映了我们的现状,还没有达到宪政所要求的理想状态。现代宪政要求不仅有一部好的宪法,而且要求它得到彻底的落实,具有很大的权威,它体现的基本原则得到落实。现代宪政的三大基本原则,我把它归结为民主、法治、人权。这也是我归结宪政的四要素:民主、法治、人权、宪法至上。其中前面三个是实质内容,第四条宪法至上,就是宪法要有至高无上的权威,这是形式

要件。宪政向现代化转变,我们现在已经走上了这条道路,我们正在朝着这个目标走,但是路还很长。它的转变是由过分集权向民主转变;由人治向法治转变;由人民无权,得不到充分保障,向人民权利得到充分保障转变;由宪法没有权威

向有宪法有很高的权威转变。

1962~1965年我在北京大学读研究生,是受张友渔教授的指导,当时的专业是法理学。我开始研究宪法是一个偶然的机。1980年7月,我被借调到中央书记处研究室工作,负责法律方面的事务。当时我的导师张友渔教授是起草82宪法秘书处的副秘书长。他问我,你能不能到秘书处来亲自参加起草工作?我说不太好吧,我现在已经在中央书记处工作了,起草的稿子向中央报批的时候,审核时多半要经过我的手。他说,那倒是。后来我到书记处研究室的第一个任务就是起草叶剑英委员长在82宪法修改委员会第一次会议上的讲话稿,那是代表党中央给82宪法定调。那个稿子是我与陈进玉起草的。后来每一次草稿都是由我先改了之后,再报邓力群等其他的一些中央领导提意见。

那个时候,我精力充沛,一天工作16个小时,也不回家,就住在中南海的办公室。1981年的一个半月里,我曾在《人民日报》连续发表了10篇文章,对宪法修改提出建议,大多数都被采



1982年,出席第五届全国人民代表大会第五次会议的代表投票表决中华人民共和国第四部宪法。

纳了。到后来我也亲自参加了中央修宪领导小组召开的两次专家座谈会,主张将“依法治国”与“保障人权”写进宪法,也被采纳了。

对于82宪法,我的评价是它基本上反映了改革开放以来我们党治国理政的成就,在政治体制改革这个领域里,当然也包括经济体制改革,基本反映了这个现状。这个82宪法已经超出了1954年宪法。1975年宪法是一个非常坏的宪法,是文化大革命时搞的;1978年宪法并没有完全消除它的影响,但有很大的进步,最大的进步就是把“中国共产党中央委员会领导下的全国人民代表大会是国家最高权力机关”中的“中国共产党中央委员会领导下的”去掉了。当然还有不足,像“无产阶级专政下继续革命”这样的指导思想没有改,“四大”(大鸣、大放、大字报、大辩论)没有改。82宪法我认为它在进步上大概有如下几点:

第一,就民主来讲,一个是序言里有一段话,宪法制定了之后,“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企事业单位,都必须以宪法为根本的活动法则,并且负有维护宪法尊严,保证宪法实施的职责。”这个“各政党”就包括了共产党,任何政党都要维护宪法的权威。这和十二大党章采纳的我的一个建议——“党组织要在宪法和法律的范围内活动”相一致,这个建议是

我最早在《光明日报》里提出,后来被写进党章的。宪法里面不能这么说,只能在党章里面说,宪法序言里“各政党”这句话体现了这一原则。

关于任期制。严家其最早提出反对领导职务终身制。后来1982年7月9日,我在《人民日报》发表了《一项意义深远的改革》一文,对废除终身制起了一定作用。

第二,法治方面的进步主要是恢复了两大原则:司法独立原则和法律平等原则。1975年宪法取消了1954年宪法的这两项原则,但1978年宪法并没有恢复。为此,我在

《人民日报》和《红旗》杂志连续发表了两篇文章(《坚持公民在法律上一律平等》,《人民日报》1978年12月6日;《坚持人民在法律面前一律平等》,《红旗》杂志1979年第23期)。我当时想,这个问题应当是基本上解决了,因为党的机关报和机关刊物都已经明确肯定。为此,我在为叶帅起草《宪法修改委员会第一次会议上的讲话》时写进了“这次宪法修改应该坚持两项原则,一是司法独立,一是民主立法”。这个意见被采纳了。因此82宪法关于法律平等和司法独立这两个法治基本原则都写进去了,当然还有其他的一些原则。

第三,在人权方面,采纳了我的一个建议,就是将宪法的保障“公民的基本权利(与义务)”一章置于“国家机构”一章之前。它体现了国家是手段,公民是目的,国家机关的存在是为公民服务的。因此,要把“公民的基本权利(与义务)”这一章放在“国家机构”之前。这也是我在《人民日报》的文章里提到的,被采纳了。

我写过一篇文章叫《什么是公民》(见1981年12月18日《人民日报》)。过去不少人认为地、富、反、坏、右“五类”分子和被判刑人员,特别是被剥夺政治权利的人不是公民。后来我建议在新宪法中写入“凡具有中华人民共和国国籍的人就是中华人民共和国公民”,这句话也被写进宪法了。从此,我国有上千万人在法律上取得了应有

的法律人格,不再是权利得不到法律明确保障的“二等公民”。另外公民权利里面还加了一个新东西:公民人格尊严不受侵犯,如此等等。当然还包括一些语言用法的建议,比如人民解放军是无产阶级专政的坚强柱石,是工农子弟兵,这样形象的语言是不能用的,等等。

82宪法反映了当时我们达到的认识高度,这个高度不仅超过了文化大革命,也超过了1954年到文革这一阶段,当然也超过了1954年以前的阶段。它已经在政治体制改革上,在政治体制的设计上,前进了一大步。后来1999年“依法治国”入宪,到2004年“人权保障”入宪,还有私有财产的保护,基本反映了改革开放以来达到的进步成就和水平。但是从理想状态的宪政来讲,这个宪法本身是有不足的,因为它规定的一些体制,比如说党的领导,你不用选我也是领导,选不选我都是领导;又比如将毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”等等都一一写入宪法,此事何时了?

所以,如果从理想宪政的角度上讲,这个宪法本身是不完备的,但是有很大的进步,从制定到后来的四次修改,它是在一步一步地进步,特别是两大原则——法治和人权,都被庄严地写入了宪法。当时,我是经历过来的,感到很不容易。

举人权入宪为例。当时,吴邦国委员长主持召开了六个座谈会,有一次是五位宪法学家参加,先请其中一位老教授讲,他不敢讲,后来有人

说李老师你讲吧。我就讲了四条意见,采纳了两条半。建立违宪审查制度没有采纳,修改第126条(就是司法独立那一条)也没有采纳。它说,人民法院独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉,我建议“不受任何机关干涉”,人大要监督,党要领导,但也不能“干涉”,这条也没有采纳。但采纳了将人权保障写进宪法。还有一条被采纳,是与“孙志刚事件”相关。我说,能不能搞50年以来第一次违宪审查,将国务院制定的《收容遣返条例》取消。现在三个公民上书,咱们不能不接受它,不能不回答它是对的!怎么办?干脆来个50年第一次违宪审查。后来温家宝总理自己宣布废除那个条例,改为由民政部门“救助”。

还有半条同国家主席职权有关。按照我国现行宪法规定,国家主席是虚位元首,他是不能从事国务活动的;那么,他就不能跟人家进行实质性的谈判,发表公报、签条约,如此等等。后来的修正案加了一条:国家主席可以从事国务活动。这一修改就是这么来的。

在宪法修改的过程中,我得出一个体会:总的来说我们的政治体制改革还是往前走的;从全局来看,我国宪法基本符合现在的国情。当然不少人埋怨也有一定道理,即政治体制改革滞后于经济体制改革,滞后于社会的全面发展。这是客观存在,应该再快一点。有一些应该解决和可以快点解决的问题,就是解决不了。比如说违宪审查,从1982年开始一直到现在,我写了很多文章,在各种会议上讲,就是没有采纳,可能怕就怕在监督到党的文件上来,怕监督到军委头上来。万一提了一个有关这方面的违宪审查提案怎么办?我主张增加一个宪法委员会,在现在的九个专门委员会之后再加一个,宪法也不需要改,全国人大有这个权力,增加一个委员会就行了。当时一位领导说,违宪审查应当有哪些任务?我提出违宪审查委员会可以有八个方面的任务;他说委员谁来当,我说那很简单,从人大搞两三个副委员长,搞几个资深的专家



2004年3月14日,十届全国人大二次会议以赞成2863票、反对10票、弃权17票表决通过宪法修正案草案。人权入宪、私有财产入宪被认为是此次修宪的重大进步。

在里面,应当不是问题。今年初全国人大开会前一个月,在法工委新春联欢和工作座谈会上我还发了一个言。我说,法工委的领导同志如果在换届之前,能够把这个违宪审查制度建立起来,是给后人留下了一个良好的政治遗产。

## 二、“八二宪法”的展望

就宪政而言,最主要的问题是现行宪法规定的一些重要内容并没有到位。比如人大制度,按照宪法的理念,它应该是一个钢印。最高权力机关应该是人大,而现在的最高权力机构是党中央,没有完全落实到人大,就是没有到“钢印”这一步。我曾接触到人大的一些部级干部,他们评价说,我们的人大制度本身并不坏,就是没有到位。某位副委员长思想是比较传统的,但他都发牢骚说,我有什么权力呀!会议怎么开,什么时候开,日程都要经过党中央严格审查。

讲展望,我有这样几个想法。先说在民主问题上的总的看法。

第一,坚持党的领导。如果现在搞多党制,开党禁,可能会引发混乱局面,而且这个乱局大概会持续10~20年才能走上正轨稳定下来。所以,还要在党的领导这个体制里面一步一步推进。

第二,要全面推进。把关的是党,主要是最后在哪个洞或者缝里面突破。要全面开花,全面推进,只要有一点能推进的,我们就要努力。在民主、法治、人权和宪法至上的各种具体问题上,都要全面推进。当然也有一些关节点。比如说法治,我认为有两个点要突破。

一是违宪审查。我曾在人民大会堂的一个座谈会上对前副委员长彭冲同志说过,如果万里同志和你两个在台上,能把违宪审查制度建立起来,将功德无量。他说,有那么大的作用吗?我说可不是,如果中央对宪法都不尊重,你怎么要求下面严格守法呢?如果你示范一下,你看谁敢?

宪法的实施须有监督机制。如果没有监督制度,就是一只没有牙齿的老虎。

二是司法独立。2003年6月13日在人民大会堂的修宪专家座谈会上,我提的四条意见,其中一条就是修改《宪法》第126条。最高法院曾

为此召开专家座谈会,我也去了,我讲了我国司法独立的历史过程。后来最高法的建议也未采纳,我觉得现在最主要的还是党委批案子,所谓“协调”,实际上是政法委在办案。我在参与起草1979年“64号文件”时曾提出取消党委审批案件的制度,那是写进了文件的,但是后来又回潮了。

阻碍司法独立的还有地方保护主义。此外,还有一些现象是非法的,比如批条子、打招呼,各种形式的干预。中央党校最近出了一本书,第一篇文章是四川省委党校的一个教授写的,其中提出了能不能在部分省试点取消政法委。据我了解,中央曾两次考虑过这个问题,但是没有取消掉。一次是80年代初在起草关于国务院和中央书记处分工问题的中央文件时,曾提出要不要把它取消;第二次有几个省取消了,后来又恢复了。这样的考虑,主要是为了正确处理好党和司法机关的关系。司法独立问题是国际国内都很关心的问题,确实很有必要讨论。我们现在不少法官判案子,左顾右盼,要看各方面的关系怎么样;他首先不是考虑合不合乎事实、合不合乎法律,而是看这个案子哪方面打招呼了,上面是什么意思,如此等等。

在改革选举制度上,扩大差额选举,改革提名方式,候选人一定要和选民见面,谈自己的看法。这三条在现行体制之下都没有完全做到。其中还有一条是关于提高人大代表的素质。

给省里领导讲课,我常常举两个例子。一个是一位全国人大代表,他是一位世界级的科学家,他曾对他的高中同学说,全国人大开会时,人家发言我看书,因为我相信党,党叫我举手就举手,党叫我画圈就画圈。还有一个是某省的例子,一个人当了五年人大代表,没有讲过一句话,最后他要下台了,在闭幕式的小组会上只讲了一句话“谢谢大家”。

还有人大常委会委员专职化,那是非常有效的。我国的干部有的是,没有地方安排,可安排到人大常委会,专职干这个事,不要干其他事。有的人大代表可半专职半兼职,半年或者四个月去联系选民,做调查研究。健全人大制度,专职化是一个可行的办法。

在现行体制下全面推进制度改革,还有很多事情可做。比如说政党问题,现在的民主党派发

展其成员的指标是每年5%，能不能以后开放到10%，再过几年开放到20%，或者若干年后全面放开，爱发展多少就发展多少。我经常跟民主党派讲，你们不要轻瞧自己，你们要好好干，到时候开放了，你们可能会有一个很好的基础。要十分重视推进各政党的独立品格，这是关键。所有这些体制，包括政治协商制度、民族区域自治制度和基层自治制度等等，应该全面开花，全面推进，在宪政总的范围之内，能够推进多少算多少。

### 三、国体、政体及党政关系

不久前在全国人大法工委领导召开的一个座谈会上，我说《刑法》修改写进“国家尊重和保障人权”这一原则，我原以为应当是不成问题的，结果没有。现在只提打击犯罪，保护人民。我说“人民”是什么意思？是大倒退啊。我认为“人民”有两个含义。“人民”在我们国家一个是法律概念，相当于公民，因此中华人民共和国“人民”和“公民”是同义的，只要有中国国籍的人就是中华人民共和国的一分子，也就是人民。另外一个政治概念，和“敌人”相对应的。政治概念现在用得很少，因为谁是敌人说不清楚。胡乔木同志曾主张，除了国事罪以外，其他的都叫反社会分子。还有如此等等一些说法，直到现在谁也没有说清楚。现在很少从政治上用“人民”和敌人相对应，淡化了这一内涵。起草82年宪法的时候，我曾对秘书处的一位专家说，你们起草的报告草案有一个根本错误，即“人民民主专政是国体，民主集中制是政体”，这完全说不通。民主集中制不是政体，而只是国家机构的一个组织原则和活动原则。现在有一种解释，说人民民主专政是国体，人民代表大会是政体，也错了。应该怎么解释呢？人民是国体，这个国家的一切权力应当属于所有中华人民共和国的人民（或公民），权力都应属于他们，国体应该是这样，而不是人民民主专政。人民民主专政怎么是国体呢？这说不通。政体是什么？是共和。有法兰西共和，有我们的共和。它要求这个国家是民主选举产生的，要实行议会制或人民代表大会制。又有总统制、内阁制等各种形式。人民代表大会不是政体，是共和政体中的一种具体表现形式。

对“共和”应该做一个新的解释，我将它概括为八条：“共”，即国家权力由人民共有，国家大事由人民共决，国家主要资源由人民共占，国家发展成果由人民共享；“和”，即官吏和民众和谐相待，民族与民族和睦共处，富人与穷人和衷共济，本国与他国和平共处。现在中央淡化了人民民主专政，很少用。政体必须强调共和。在共和问题上要多做文章。

关于党政关系问题，前段时间我在某市开会，他们介绍了一个经验，要搞党政合一，就是在一个市里，司法局和政法委，两块牌子一套人马，还当经验推广。我认为，这种党政不分是一种大倒退。党政应该分开，是一个总的方向。我们过去政治体制最大的弊端就是党政不分。我们绝不可以搞“党就是国，国就是党”。

1996年12月，全国人大深圳高层研讨会（各省人大主任、秘书长和全国人大专门委员会主要负责人，共200多人参加）曾请三个人做主题发言，我讲依法治国，吴家麟讲宪法，厉以宁讲市场经济。我做报告的前一天，他们对我说，你明天做报告，讲稿我们都看了，你能不能再讲一点新的东西？我在当天晚上起草了人大制度改革的12条建议。第二天报告做完后中午吃饭的时候，有五个人大主任和我同桌，上海市的人大主任叶公琦同志说，你讲的12条改革意见我们都很赞同，但是也有一个不足。我说什么不足？他说，你为什么把改善党和人大的关系放在最后一条。我说，叶主任你可能没有听完全，我后面还有一句话，12条里面最后一条是关键。他说那就好了，就对了。屁股坐到人大观念就会变，就像“屁股指挥脑袋”那样。这是广东一位前省委书记提出的原理。未来改革要靠人大，人大是一个很大的推动力，一到人大工作就会主张搞民主法治。曾有一本书建议，既然是党的领导，就干脆党委书记去兼人大主任，后来采纳了。有一次在人大开会，我曾问当时人大的一个部长说，你认为究竟觉得怎么样比较好？他说，我个人主张最好是由党委退下来的，最有威望的人去当人大主任，他必须资格很老，威望很高。这个问题也还值得研究。

党政不分是现在一个很大的问题。纪委和监察部合在一起办公，这是好还是不好呢？这也

是可以研究的。

中国共产党正在转型,向现代转型,怎么转呢?四句话,第一,政党不分大小,一律平等;第二,国权大于党权;第三,国法高于党规;第四,党自身按民主原则组建和运作。这四条真正做到了就是现代的政党。改革开放30多年来,我们党的建设正在朝这个方向前进。

党的领导问题可能是未来建设法治国家的关键。我提出法治国家有十条标准,第十条是党要守法。一位外国专家评论说,前九条西方都有,唯独党要守法这一条没有,我回答说这恰恰是最关键的一条。这有两条理由:第一,我们是一党执政,多党合作;你们是多党制、两党制。如果哪个政党违反宪法,不按法律办事,只要抓住了就别想多得选票,因为你们那里什么事情都是公开的。第二个是宪政文化。你们搞宪政已有200年,老百姓和国家公务员人人都知道政党不能违宪,不能违法。由于中国没有这个因素,中国是一党执政、多党合作。一党能办大事,但是也有很大的弊病。现在最大的难处还是党的问题。

很多人说到了两院制。一位中央领导说不能搞两院制,实际上这是可以研究的。最早提出两院制是在82宪法起草的时候,胡乔木提出来过,一个是职业院,一个是地方院,但是后来没有被采纳。胡乔木是典型的党内正统理论家,他都敢提,我们为什么不能研究啊?采纳不采纳是政治家的事,学者可以提,有这个权利,也有这个责任。

#### 四、我对中国宪政的未来持乐观态度

1987年我在美国做访问学者,哥伦比亚大学教授、著名宪政学者路易斯·亨金问我:你对中国民主的前景怎么看?我说,我是乐观的。他问为什么?我说有四个理由。

第一,民主、法治、人权、自由、平等、博爱是全人类,也是13亿中国人民的根本利益和强烈愿望;现在中国老百姓的政治觉悟已经大大提高了,今后任何一个政党,任何一个领导人都不能,也不可能去违背这个意志。

第二,改革开放后,市场经济必然带来两大社会关系和五大社会观念的变化。两大社会关

系的转变,即从身份到契约,和从“大国家、小社会”转变为“强国家、大社会”;五大观念是指主体意识、民主意识、平等意识、自由观念、权利观念,它们将潜移默化地在广大干部和群众的思想中不可逆转地生根发芽和开花结果。

第三,对外开放也不可逆转。中国在经济上、政治上、文化上一定会全面地和世界联系在一起,想大倒退是行不通的,经济上行不通,政治上也行不通,承受不了那个压力。

第四,未来的年轻一代将更有知识,更懂得世界,更没有历史包袱。

我是个共产党员,我当然希望我们的党能够执政一万年,但是我不太高兴用枪杆子来维护政权,这样的状态我感到别扭。因此,我主张所谓的转型。我不像有些人目前那样悲观,如果把党禁、报禁一开,可能共产党就上不了台了,这个也不见得,主要是看我们党自己怎么样,我自己对此是很有信心的。

不久前在哈尔滨举行的一次会议上,唯一的一次打断讲话的鼓掌是给中央党校一位副校长。他说,我们常讲我们党的执政地位是历史的选择,是人民的选择,难道历史不能做第二次、第三次选择?人民就不能做第二次、第三次选择吗?就在讲这个话的时候,下面掌声一片。大家的意思绝不是说希望共产党下台,现在所有主张改革的人都没有这个意思。而是希望,现在的政治体制应当是一种更加文明的政治体制,共产党应当是一个更加文明的政党,是凭着自己的实力得到人民的拥护,是通过自由选举来执政,而不是靠其他的因素,不是靠“老子打天下老子就应当坐天下”作为一个理由,或者用极端的手段来维护这个权力。■

(作者为湖南大学法学院名誉院长、广州大学“国家人权教育与培训基地”主任、中国社会科学院荣誉学部委员)

(责任编辑 洪振快)

## 本刊声明

为保护本刊和作者权益,凡转载本刊文章,请注明“转自《炎黄春秋》”。