



与时俱进话修宪

莫纪宏

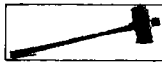
在党的十六届三中全会上,新的党中央领导集体对宪法作为国家的根本大法在建设社会主义法制中的积极作用给予了充分肯定,并根据党的十六大精神,提出了“关于修改宪法部分内容的十四项建议”。该建议已经全国人大常委会讨论通过,并准备以全国人大常委会提出的宪法修正案的名义向即将召开的第十届全国人民代表大会第二次会议提交通过。宪法是确立国家权力与国家权力、国家权力与公民权利以及公民权利与公民权利之间关系的根本法律。宪法一经制定以后,依据宪法所建立起来的各种宪法关系就具有一定的稳定性,任何组织和个人都必须遵守宪法的规定,维护宪法的法律权威。那么,为什么要修宪?怎么理解修宪?

现代法治社会的国家制度和社会制度是基于宪法建立起来的民主政治制度,因此,要实行国家制度和社会制度方面的改革,就必须从修改宪法开始。宪法作为社会的上层建筑,也需要不断地完善自身的形式和内容,增强宪法自身的科学性,使得宪法能够更好地发挥根本法律在调整人们行为中的规范作用和社会作用。所以,宪法一经制定以后,在客观形势需要和条件成熟的情形下,就应当根据社会形势发展变化的要求作适当的修改。事实上,当今世界的150多部成文宪法都或多或少地修改过,只是修改的频率不一样。

为避免因为频繁修改宪法而导致宪法所确立的基本国家制度和社会制度发生实质性改变,世界各国在宪法修改时,都注意宪法修改的规模和程度问题。宪法修改存在一定的界限,不得超越这样的界限来进行,否则,就是违反宪法的基本原则。主要的限制包括两种类型,一是对宪法修改内容上的限制,也就是说,宪法中所确立的基本政治制度不得予以修改。二是对宪法修改时间上的限制,主要包含两种形式,即非经一定实践不得修改和宪法要定期修改。

总结世界各国宪法修改的方式,主要包括三种类型,即全面修改、宪法修正案和无形修改。全面修改就是对现行宪法进行全面更新,通过宪法的修改活动重新颁布新宪法。全面修改宪法一般起因于宪法所赖以存在的社会条件发生了重大变化,现行宪法在重要的基本制度的规定上已经跟客观实际严重脱节,必须重新确定宪法的整体内容。全面修改宪法这种修改宪法的方式一般出现在社会大变革时期,和平时期全面修改宪法的方式很容易破坏一个国家的宪法和法律基础。宪法修正就是在不改变现行宪法基本结构和内容的前提下,对宪法的部分规定作出修改。主要有三种方式:增补宪法中原来没有的内容;修改宪法中已有的内容;废止宪法中的某些规定。宪法的无形修改是指在宪法未加以正式修改之前,实际中已经采取了与宪法规定不一致的政策,并且这种政策具有不成文宪法的效力。在一个政治、经济形势急剧变化时期,有时需要通过实行适当的宪法政策来代替过度频繁的修改宪法的活动。

从宪法学理论上来看,规范和科学的宪法修改还必须依据特殊的宪法修改的程序进行。宪法修改的程序通常反映了宪法本身的根本法特性。宪法修改与宪法制定一样,都是人民意志的集中体现,宪法修改的权力归根到底属于宪法制定者——人民。议会或者人民的代表机关是人民行使修改宪法权力的重要机关。这些国家机关在代表人民行使修改宪法的权力时,必须遵循特殊的法律程序才能进行,这样可以确保修改宪法活动的严肃性和权威性,防止草率修改宪法活动的发生。宪法修改的程序要求,主要体现在宪法修正案必须要由特定的主体提出,如美国宪法规定,国会两院三分之二的议员或者三分之二的州议会具有提出宪法修正案的权力。宪法修改的程序的重要性,还体现在对通过宪法修正案的方式的严格要求上,一般都



需要议会两院全体议员的三分之二多数或者是人民代表机关的三分之二以上的人民代表的同意,有的国家如瑞士、日本的宪法修正案还必须经过公民复决才能生效。

我国是社会主义国家,根据现行宪法第2条的规定,中华人民共和国的一切权力属于人民。因此,我国的宪法制定和宪法修改都集中体现了人民的意志,充分反映了人民民主原则和社会主义原则。我国宪法修改的人民性表现在:一是通常由代表了全中国人民意志的中国共产党中央委员会向全国人大常委会提出修改宪法的建议,全国人大常委会根据中共中央提出的修改宪法的建议,正式向全国人民代表大会提出修改宪法的草案。根据我国现行宪法第64条的规定,五分之一以上的全国人民代表大会代表也可以向全国人大提起修改宪法的草案。目前,上述宪法修改的提案程序已经在实践中形成了宪法惯例。二是根据现行宪法第64条的规定,宪法的修改要由全国人民代表大会全体代表的三分之二的多数通过。

今年是我国1954年宪法诞生50周年。50年来,尽管其中曾经遇到过种种挫折,但是,以宪法为基础建立起来的具有中国特色的社会主义法律制度在建设社会主义政治、经济、文化等各个方面都起到了重要的保障作用。我国建国以来有过3次大规模的全面修改宪法活动。自1954年宪法诞生以来,我国已经对宪法进行了共8次修改,其中3次全面修改,即1975年宪法、1978年宪法和1982年宪法;5次部分修改,包括1979年、1980年、1988年、1993年和1999年宪法修改。今年第十届全国人大第二次会议对宪法所进行的修改,将是对我国宪法的第10次修改,对现行1982年宪法的第4次修改。实践证明,1975年宪法修改和1978年宪法修改,因为出现在十年动乱期间和极左思潮影响时期,这样修改后的宪法很容易因客观情况的变化而迅速被新的宪法所代替。现行宪法由于较好地反映了社会主义初级阶段的客观规律,因此一直保持着自身的稳定性和科学性。

现行1982年宪法诞生22年来,根据社会主义现代化建设和社会主义体制改革的要求,我国先后进行了3次修改宪法的活动,将社会主义市场经济、“依法治国、建设社会主义法治国家”的治国方略以及邓小平理论等重要的指导思想、基本原则和重要的国家制度和社会制度及时地写进了宪法,为我国社会主义现代化建设提供了坚实的法律基础。总结现行宪法3次修改的特色,即1988年修宪、1993年修宪和1999年修宪,都是在中国共产党全党的代表大会召开之后,党中央确立了建立社会主义现代化建设的新的目标和指导

纲领的情况下进行的。这3次修改分别是党的十三大、十四大和十五大会议重要成果的体现,是党的政策在社会主义法律中的全面体现,也是党“依法执政”的重要表现形式。以“三个代表”重要思想为指导,党的十六大报告提出了一系列适应健全和完善社会主义市场经济要求的重要的国家制度和社会制度。因此,有必要将党的十六大的会议精神通过修改宪法的方式及时地反映到我国的基本国家制度和社会制度中来。

此次修宪,既有适应社会主义现代化建设和社会主义法制建设的要求,在宪法中及时地反映已经变化和发展的客观形势的特点所作的修改,又有从完善宪法所规定的国家制度和社会制度出发对宪法所作的修改。相对于现行宪法前3次修改来说,此次修宪最大的特点就是它的民主性、与时俱进和以人为本的特点,体现在:这次修宪受到了社会各界的广泛关注,不论是政府,还是社会组织,乃至普通老百姓都对修宪提出了很好的建议,体现了政府和社会公众宪法意识的日益提高;此次修宪,以在宪法序言中确立“三个代表”重要思想的指导地位为契机,全面地体现了我国宪法作为根本法所具有的与时俱进的品格;此次修宪突出了保护公民权利的原则,将国家尊重和保障人权写进宪法,有利于我国批准已经签署的《公民权利和政治权利国际公约》,加强人权保护领域的国际合作,等等。

具体来说,此次修宪,主要涉及到六个方面的重要内容:

一是及时地肯定了党的十六大报告的基本精神,将“三个代表”重要思想写进了宪法,体现了党的政策在决定社会主义宪法原则方面的重要作用。在中共中央提出的修改宪法部分内容的建议中,还将党的十六大报告提出的“三个文明”协调发展、社会主义事业的建设者等等体现了党在新的历史时期重要指导方针的内容写进宪法,突出强调了宪法作为社会主义上层建筑应当具有与时俱进的品格,应当及时地反映社会主义经济基础发展和变化的要求,并通过将上述内容写进宪法来为进一步完善和巩固社会主义的基本制度提供必要的宪法依据。二是此次宪法修改,适应社会主义法制建设发展的要求,突出了人权保护的基本精神。不仅规定国家尊重和保障人权,丰富了我国现行宪法有关公民宪法权利的基本内容,而且还强调了公民合法的私有财产受法律保护以及国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度,注重了从整体人权观念和具体权利形态两个方面来突出宪法作为根本法所应当具有的“以人为本”的人权保护理念,具有时代的进步性。三是对基本的经济制度的内容又作了进一步完



集体企业改制的

“股权”争议

李国强

集体企业改制中国绕“股权”问题争论的实质就是要明晰产权

集体企业改革工作经过积极探索,在不少地方和许多方面已经取得很大进展、成效和经验,有力地提高了集体企业竞争力。但是也必须看到,由于集体企业改革在理论上和具体措施上还存在许多疑惑和问题,一些集体企业改制工作仍裹足不前,或者是改制不彻底遗留许多问题等,致使不少集体企业面临发展困境甚至是急剧衰落。其根源总的来说就在于产权不清、产权关系不顺,多数企业无法明确资产的归属,产权关系混乱,利益主体矛盾不断。近些年,在集体企业改制改革过程中,围绕着“股权”问题引发了许多争议。归纳起来主要如下:一是集体企业股权单一化,共同共有,股权可否多元化;二是集体企业股权“量化到人”,是否改变企业的“集体”性质;三是集体企业职工是否要平均持股,经营者是否持大股;四是集体企业实行“一人一票制”,可否为“一股一票制”。上述“问题”在实质上就是明晰集体企业产权、理顺产权关系。

集体企业改制中产权成为重点问题,既有理论上的束缚,也有制度上、政策上的束缚。首先,集体企业改制受传统集体所有制理论的束缚。斯大林1952年在《苏联社会主义经济问题》中提出的集体所有制概念,对我国集体企业影响很大。它否定个人对集体企业的所有者权益,取消按股分红,生产资料由劳动者集体共同占有、共同使用(包括共同劳动逐步提取公共积累的共有财产)、集体劳动、按劳分配。这完全是按全民所有制模型设计的,只是需要随时向全民所有制过渡的低级形态而已。

其次是相应制度上、法规上的限制。比如,(1)1989年国务院发出的《关于加强企业内部债券管理的通

善。表现在肯定了个体经济、私营经济等非公有制经济的发展受宪法保护,土地征收和征用以及对公民个人私有财产的征收和征用,国家必须给予补偿,体现了社会主义经济制度的公平合理原则。四是此次修宪在宪法中建立了紧急状态制度。规范了我国的应急反应机制,有利于强化国家机关依法行使紧急权力、维护国家法制的完整和统一,特别是此次关于紧急状态制度的修改,使得我国目前分散存在的紧急状态制度可以有效地统一起来,并与国际社会目前通行的紧急状态制度保持一致。五是此次修宪还对我国的根本政治制度——人民代表大会制度中的一些具体制度进行了完善和补充。表现在统一了各级人民代表大会的任期,增加了国家

主席的国事活动权。六是将中华人民共和国国歌《义勇军进行曲》写进了宪法,进一步完善了我国的国家象征制度。

总之,此次修宪,既注重了宪法对社会现实的适应性,同时又对宪法所确立的基本国家制度和社会制度进行了必要的完善。通过修宪,使得现行宪法具有与时俱进的品格,为贯彻实施“依法治国、建设社会主义法治国家”的治国方略提供了坚实的法律基础。可以预见,随着我国社会主义法制建设不断完善,以宪法为基础建立起来的社会主义法律制度必将在社会主义现代化建设中发挥越来越重要的保障作用。□

(作者:中国社会科学院法学研究所研究员)

责任编辑:邢久强