

# 树立宪法权威 是依法治国的基础

莫纪宏

## 一、建国以来修改宪法的历程 是一部生动的法制史

随着中国人民解放战争在全国范围内取得胜利,1949年9月召开的中国人民政治协商会议全体会议,制定了起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》。建国以后,从1949年到1953年,我们按照共同纲领的规定,先后完成了祖国大陆的统一、土地改革,开展了镇压反革命运动,进行了各种民主改革,恢复了国民经济。

从1953年起我国就进入了有计划地进行社会主义建设和社会主义改造的新时期。随着政治、经济各方面工作的顺利进行以及阶级力量对比关系的变化,有必要在共同纲领的基础之上制定一个比较完备的宪法,将建国以来所取得的胜利成果和主要经验肯定下来。

1954年9月20日,第一届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国宪法》。这是中华人民共和国第一部宪法。1954年宪法除序言部分之外,设有总纲、国家机构、公民的基本权利和义务、国

旗国徽首都四章,一百零六条。它确立了新中国的根本政治制度,首次规定“中华人民共和国的一切权力属于人民”。它是社会主义类型的宪法。1954年宪法颁布以后,极大地推动了社会主义改造和社会主义建设事业的发展,使得我国民主和法制建设进入了一个崭新的阶段。

从1957年开始,由于受到极左思潮的影响,出现了反右扩大化的错误倾向,1954年宪法所确立的社会主义法制原则开始遭到人为的干扰和破坏。1966年开始的“文化大革命”,使得党和国家的政治生活和社会生活陷入到全面的、长时期的混乱之中,在文革中产生的“以阶级斗争为纲”和“坚持无产阶级专政下继续革命”的理论左右了党和国家的路线方针。在这种情况下,产生了具有极左色彩的1975年宪法。

1978年3月5日,五届全国人大一次会议通过了中国的第三部宪法。这部宪法比1975年宪法有了重大变化,但由于它产生于党的十一届三中全会之前,仍然存在许多缺陷,主要是仍保留了“坚持无产阶级

专政下继续革命”和公民有“大鸣、大放、大辩论、大字报”的权利等错误提法。

党的十一届三中全会以后,我国的政治生活、经济生活和文化生活发生了巨大的变化。1978年宪法在许多方面已经同现实的情况和国家生活的需要不相适应,有必要对它进行全面的修改。

1980年9月,第五届全国人民代表大会成立了宪法修改委员会,主持宪法修改工作。1982年4月,宪法修改委员会讨论并通过了宪法修改草案,由全国人大常务委员会公布,交付全国各族人民讨论。

这次全民讨论的规模之大、参加人数之多、影响之广,都是前几次宪法修改活动所无法比拟的。它足以表明全国工人、农民、知识分子和其他各界人士管理国家事务的政治热情的高涨。通过全民讨论,发扬民主,使宪法的修改更好地集中了群众的智慧。这次全民讨论,实际上也是一次全国范围的群众性的法制教育,增强了干部和群众遵守宪法和维护宪法尊严的自觉性。1982年12月4日,第五届全国人民代表

大会第五次会议通过了《中华人民共和国宪法》。这是新中国成立以后的第四部宪法,也是最好的一部宪法。它规定了国家的根本制度和根本任务,尤其是将四项基本原则作为我国宪法的指导思想和出发点,使国家生活和社会生活的中心紧紧地围绕着改革开放和建设社会主义现代化,因此,它符合我国现阶段的基本国情,对国家生活和社会生活的各个方面都具有最高的指导作用。

1987—1989年出现了房地产热和开发区热。为了使土地买卖合法化,1988年2月中共中央正式提出修改宪法的建议。在建议中还承认了私有制经济的合法性。因为1982年宪法在规规定经济制度时有一个严重的缺陷,即只承认公有制经济合法。

1988年4月12日,第七届全人大第一次会议通过了宪法修正案草案。这次修改开创了两个第一:一个是第一次在法律上承认私有经济,另一个是第一次在法律上承认了土地使用权的商品化。随后,1990年5月19日,由国务院55号令颁布和实施的《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,则成为土地使用权上市交易的具体规则。

1993年,随着我国改革开放的深入,宪法的修改再次成为一项紧迫的任务。这时,1982年宪法中的一些条款与我国改革开放的基本国策冲突越发尖锐。例如宪法第15条规定:“国家在社会主义公有制基础上实行计划经济。国家通过计划经济的综合平衡和市场调节的辅助作用,保证国民经济按比例地协调发展。”在这一条中丝毫未提到“社会主义的市场经济”,这便意味着国家根本未接纳“市场经济”这一概

念,更不用说它的法律地位了。而更为严重的是,宪法规定,禁止任何组织或者个人扰乱社会经济秩序,破坏国家经济计划。

1993年2月14日,中共中央再次提出宪法修正案草案,3月20日,第八届全国人民代表大会第一次会议通过这个修正案。修正案内容总计9条,主要有:将“社会主义初级阶段”和“有中国特色的社会主义”、“改革开放”写进了宪法;用“家庭联产承包为主的责任制”来取代“人民公社”;用“市场经济”取代“计划经济”。

实践证明,1988年和1993年这两次修宪,对我国改革开放和现代化建设都发挥了重要的促进和保障作用。尤其是通过这两次修宪,为社会主义市场经济体制的确立和完善提供了明确的宪法依据,表明了社会主义市场经济与社会主义法制建设具有密不可分的关系。

1993年以后的6年时间,中国改革开放的形势已发生了巨大的变化。随着改革开放程度的加深,百姓关心的焦点已转向要求法律保护私有财产在内的一切合法财产等方面。1999年之春,中共中央向全国人大常委会再次提出修改宪法的建议。

此次修宪所涉及的问题无论是深度还是广度都超过了前两次修宪。此次修宪主要内容有:在序言中写进邓小平理论;第五条增加了实行依法治国,建设社会主义法治国家一款;第六条规定基本经济制度为以公有制为主体,多种所有制经济共同发展;第八条规定农村集体经济实行家庭承包经营为基础、多种分配方式并存;第十一条明确个体经济、私营经济是社会主义市场经济的重要组成部分,国家保护个体经济、私营经济的合法权利和

利益。国家对个体经济、私营经济实行引导、监督和管理;第二十八条将“反革命的活动”改为“危害国家安全的犯罪活动”。

从建国以来我国历次修改宪法活动的背景和作用来看,什么时候宪法符合了社会主义建设本质规律的要求,什么时候宪法就能够真正地发挥自身的根本法作用。此外,宪法一经制定出来,就应当得到包括政府在内的全社会公众的尊重和遵守,宪法的权威在于宪法能够在实际中得到履行和遵守。宪法规定得再好,如果不执行,只能等于一纸空文。所以,在九届全国人大一次会议通过的宪法修正案中,将“依法治国、建设社会主义法治国家”作为基本国策写进了宪法,其意义十分重大。这表明,宪法不仅仅是社会主义法制建设的行动纲领,也是社会主义法制建设的基础和前提。依法治国的实质是依宪治国,建设社会主义法治国家的根本目标就是要建成一个以宪法为基础的社会主义宪政国家。

## 二、依宪治国、充分发挥宪法的根本法作用

宪法是我国的根本大法,是一切组织和个人的基本行为准则。建国以来我国宪法修改的历史表明,要建设社会主义法治国家,首先必须尊重宪法的根本地位。

我们对宪法在社会主义法制建设中的核心作用的认识也经过了一段探索的过程。建国初期,1954年宪法的制定极大地推动了我国社会主义法制的建设,宪法的根本地位得到了尊重。但是,由于当时的历史条件和我国长期封建文化意识的影响,宪法作为根本法怎样在现实生活中发挥作用并没有受到党和政府的高度重视,以至于到文革中,根

据宪法规定合法产生的国家主席也无法利用宪法来保护自己。十年内乱,社会主义法制原则成了可有可无的东西。

党的十一届三中全会明确肯定了社会主义法制建设的十六字方针,即“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。”这十六字方针的提出对指导拨乱反正、实行改革开放、健全社会主义法制建设起到了巨大的促进作用。二十几年来,在社会主义法制建设十六字方针的指引下,我国在立法、执法、司法、法律监督和法律教育等社会主义法制建设的各个领域都取得了巨大成就。党的十四大提出了建立社会主义市场经济的宏伟蓝图,我国的社会主义法制建设也适应建立社会主义市场经济的要求发生了巨大变化。在充分保障社会主义市场经济健康发展的基础上产生依法治国、建设社会主义法治国家的治国方略。

1996年伊始,江泽民同志圈定《关于依法治国、建设社会主义法治国家的理论和实践问题》作为中共中央1996年第一次法制讲座的题目。2月8日在中央就此专题举办的法制座谈会上,江泽民同志又发表了《依法治国,保障国家长治久安》的重要讲话。江泽民同志指出:“加强社会主义法制,依法治国,是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分,是我们党和政府管理国家事务的重要方针。实行和坚持依法治国,就是使国家各项工作逐步走上法制化和规范化;就是广大人民群众在党的领导下依照宪法和法律的规定,通过各种途径和形式参与管理国家,管理经济文化事业,管理社会事务;就是逐步实现社会主义民主的法制化,法律化。”这篇讲话所确认的依法治国和对建设社会主义法制国家的肯

定,是我国社会主义法制建设新的里程碑,对我国政治制度和法律制度的发展具有重要的现实意义和深远的历史意义。

在江泽民同志明确提出要实行和坚持依法治国后,依法治国作为治国方略得到了制度化的肯定。八届全国人大四次会议审议通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》中明确规定:“依法治国,建设社会主义法治国家”。在党的十五大报告中,依法治国,建设社会主义法治国家被明确作为邓小平理论的组成部分。“建设社会主义法治国家”、“依法治国”这些名词术语在报告中多次反复地出现,意义深远。从社会主义法制建设十六字方针的出台到依法治国、建设社会主义法治国家认识的最终到党的十五大报告正式提出依法治国、建设社会主义法治国家,它代表了我们将依法治国、建设社会主义法治国家作为治国方略这一问题认识上的逐步成熟。实行和坚持依法治国、建设社会主义法治国家的治国方略,就是要在加强社会主义法制建设的过程中,尊重宪法和法律的权威,反对一切形式的人治,让人民群众真正地成为社会主义国家的主人。

十五大报告指出,在我国,所谓依法治国,就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实行社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。上述规定揭示了依法治国的基本内涵,是指导我们建设社会主义法治国家的根本方针。

随着我国社会主义法制建设的不断深入,宪法作为社会主义法律制度的核心作用就凸现出来。依法治国实质上首先要强调的是依宪治国。江泽民同志在此次修改宪法党外人士座谈会上指出:我们要在全社会进一步树立宪法的权威,建立健全保障宪法实施的强有力的监督机制。最重要的,是依法规范和制约国家机关的权力,确保国家权力严格按照宪法的规定去行使。一切国家机关及其工作人员,都必须按照宪法和法律的规定进行活动,都不能滥用权力。一定要十分明确,任何国家机关、组织和个人,都没有超越宪法和法律的特权。违宪是严重的违法。一切违反宪法和法律的行为,都必须予以追究。在这方面,我们要采取更加有力的措施,加强宪法实施的有效保障,包括健全宪法实施的经常性检查监督,及时地纠正违反宪法的现象,切实把宪法的各项规定落到实处。李鹏同志在就修改宪法征求专家学者意见座谈会上也明确提出:依法治国,首先是依宪治国。通过这次对宪法部分内容的修改,不仅要使广大干部、群众进一步深刻领会和认真贯彻落实十五大精神,而且要在全社会更加牢固地树立起宪法的权威,切实做到以宪法为根本的活动准则,维护宪法的尊严,保证宪法的实施。

所以,总结建国以来历次修改宪法的经验教训,归根到底就是一条,要搞社会主义建设,就必须重视法制建设。要实行依法治国,就必须实施宪法,充分发挥宪法在依法治国、建设社会主义法治国家中的重要作用。

(作者系中国社会科学院法学研究所副研究员)

(本文责任编辑 梁丽萍)