

我国宪法制度的建立和发展历程

□ 陈寒枫 杨一凡

新中国建立后,1954年颁布了第一部宪法,确立了我国的社会主义宪法制度。1975年、1978年分别颁布了存在严重缺陷的两部宪法。1982年,现行宪法颁布。经过30年的实践和不断完善,我国确立了符合自己国情的宪法制度,并推动社会主义宪政不断向前发展。

第一节 民主革命时期革命根据地的立宪实践

党所领导的新的民主革命揭开了我国新民主主义宪政运动的序幕。在革命的不同时期,人民武装建立了一个个革命根据地。各革命根据地先后颁布了一些宪法性文件,展开了立宪活动,其中最具代表性的是中华苏维埃共和国宪法大纲、抗日救国十大纲领、陕甘宁边区施政纲领、陕甘宁边区宪法原则、华北人民政府施政方针等。

一、中华苏维埃共和国宪法大纲

第二次国内革命战争时期(1927~1937年),党所领导的工农红军在以江西瑞金为中心的中央苏区建立了中华苏维埃共和国,1931年,在瑞金召开了第一次全国工农兵代表大会,通过和颁布了中华苏维埃共和国宪法大纲(简称宪法大纲),1934年,在瑞金召开的第二次全国苏维埃代表大会上对它作了修改,重新通过。

宪法大纲规定,中华苏维埃共和国的政权属于工人、农民、红色战士及一切劳苦民众,是工人和农民民主专政的政权;该政权以保障工农利益、将我国从帝国主义压榨之下解放出来、走向社会主义制度

为目的;宣布将颁布土地法,没收一切地主阶级的土地,分配给雇农、贫农、中农,实现土地国有;宣布将制定劳动法,实行8小时工作制;工农劳苦民众享有出版、集会、结社、受教育权,少数民族享有民族自决权、自主权和发展他们自己民族文化和民族语言的权利;苏维埃政权还实行妇女解放、婚姻自由、信教自由等。它还规定了中华苏维埃共和国的全国工农兵苏维埃代表大会、全国苏维埃临时中央执行委员会、人民委员会等政权组织形式。关于苏维埃代表的选举制度,它较为详细地规定了工人、农民、红色战士的选举权和被选举权,苏维埃代表的选举办法及其职责。

尽管宪法大纲的规定还显得粗糙,但已经具备了宪法的基本框架,是中国历史上第一部由人民选举的权力机关正式通过的宪法性文件,在新中国宪法史上占有重要地位。

二、抗日救国十大纲领

1937年“七七”事变以后,抗日战争全面爆发。1937年8月,中共中央颁布了抗日救国十大纲领,提出了打倒日本帝国主义,进行全国军事和全国人民的总动员,改革政治机构,实行抗日的外交政策、战时的财政经济政策和抗日的教育政策,实现抗日的民族团结,肃清汉奸卖国贼亲日派,巩固后方和改良人民生活的十项任务和要求。它带有战时宪法的性质,简单明了,为动员群众、组织群众,建立抗日民族统一战线,夺取抗战的胜利,指明了斗争方向。

三、陕甘宁边区施政纲领

1941年,为了进一步巩固陕甘宁边区,发展抗日的政治、经济、文化建设,以增进人民福利,坚持长

期抗战,11月,边区第二届参议会通过了陕甘宁边区施政纲领。

它规定,要团结各社会阶级、各抗日党派,动员和发挥一切人力、物力、财力、智力,为保卫边区、保卫西北、保卫中国、驱逐日本帝国主义而战;强调坚持与边区境内外友党友军及全体人民的团结,反对投降分裂倒退的行为;改进司法制度,废止肉刑,重证据不重口供;厉行廉洁政治,严惩公务人员的贪污行为;保护农民的私有土地;调节劳资关系;实行合理的税收制度;实行男女平等原则、民族平等原则等。

它还规定,保证一切抗日人民(地主、资本家、农民、工人等)的人权、政权、财权及言论、出版、集会、结社、信仰、居住、迁徙之自由权,人民有用无论何种方式控告任何公务员非法行为的权利。

它提出,共产党愿与各党各派及一切群众团体结成选举联盟,并在候选名单中确定共产党员只占1/3,在共产党员被选为某一行政机关之主管人员时,应保证该机关之职员有2/3为党外人士充任。这就是著名的建立抗日民主政权的“三三制”原则。同时,它第一次明确规定了少数民族的自治制度,决定建立蒙、回民族的自治区。

它的颁布和实施对团结陕甘宁边区和其他边区人民保卫和建设边区,战胜日本侵略者,起了重要作用。

四、陕甘宁边区宪法原则

1946年4月,陕甘宁边区第三届参议会第一次大会在延安召开。会议通过了陕甘宁边区宪法原则,规定了陕甘宁边区的政权组织形式和选举制度、人民的权利、司法制度和经济、文化政策。它规定,边区、县、乡人民代表会议(参议会)为人民管理政权的机关;人民普遍直接平等无记名选举各级代表,各级代表会选举政府人员;各级政府对各级代表会负责,各级代表对选举人负责;乡代表会即直接执行政务的机关;每届选举时,对各级政权的工作进行大检查;代表会议有权斥责或罢免违反人民的决议或玩忽职守的各级政府人员;在少数民族居住集中的地区,组织民族自治政权。它在新中国历史上第一次规定了选举的普遍、直接、平等、无记名投票的原则,第一次规定了各级司法机关独立行使职权的原则,即各级司法机关除服从法律外,不受任何干扰。这些重要的规定为新中国建立之后制定宪法提供了宝贵的经验。

五、华北人民政府施政方针

1948年9月,解放战争节节胜利,华北解放区召开了临时人民代表大会,通过了华北人民政府施政方针,规定了华北解放区的政治制度,决定建立各级人民代表大会并由其选举同级人民政府,实行民主制度,还规定了人民的各项民主权利。当时,根据中共中央的决定,华北人民政府是把晋察冀边区政府和晋冀鲁豫边区政府合并而成立的,除领导华北地区外,还统一领导和管理华北、华东、西北3个地区的各项工作,所以,施政方针对其他解放区也有指导意义。它还为确定新中国的国体、政体和制定宪法进一步积累了实践经验。

革命根据地的立宪活动是党所领导的新民主主义宪政运动的重要组成部分和主流。这一时期制定的一系列宪法性文件所规定的革命任务、国家政权组织形式、人民的基本权利和义务以及经济文化等各方面的基本政策,还有司法制度、选举制度以及民族自治、男女平等基本原则,确立了新中国宪法的基本框架,为新中国成立后制定全面、完整的新宪法以及宪政运动的进一步发展打下了基础。

第二节 新中国宪政的初步发展

1949年6月,新政治协商会议筹备会第一次会议在北平(今北京)举行,决定起草起临时宪法作用的共同纲领。其草案先后在北平组织政协代表分组讨论,广泛吸收了各方面的意见,然后将草案提交新政协筹委会第二次全体会议讨论。本次会议于9月在北平举行,决定将新政治协商会议改名为中国人民政治协商会议,并一致通过了共同纲领草案,决定提交一届全国政协一次会议讨论修改。

经过3个月的准备,1949年9月21~30日,中国人民政治协商会议第一届全体会议(简称一届全国政协一次会议)在北平举行。这时,全国尚未全部解放,还不可能通过普选来产生人大代表、召开全国人民代表大会会议和制定宪法,于是,由中国共产党、各民主党派、各人民团体以及爱国人士组成的统一战线组织——中国人民政治协商会议的第一届全体会议代行全国人民代表大会的职权。会议通过了共同纲领。

它规定:我国的国家政权属于人民,国体是人民民主专政,是以工农联盟为基础,以工人阶级为领导的工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级及其他爱国民主分子的人民民主统一战线的政权。它还规定了新中国人民民主政权的基本任务,人民

的基本权利和义务,新中国的政权机关,军事制度,经济、文化教育、民族和外交政策。

经过5年的贯彻实施,它对于巩固新政权、建设新国家、促进我国由新民主主义向社会主义发展发挥了重要作用,其所规定的任务基本完成。于是,1953年组织了普选,并于1954年9月召开了一届全国人大一次会议,通过了新中国的第一部宪法。

第三节 社会主义宪法制度的确立

1954年宪法用根本大法的形式把人民民主的原则和社会主义原则固定下来,是我国社会主义民主和社会主义法制的定型化、条文化,标志着我国社会主义宪法制度的确立,也标志着我国的宪政运动进入新的发展阶段。

一、新中国第一部宪法出台的经过

1953年1月,中央人民政府委员会举行会议,认为制定宪法的主客观条件已经具备,决定成立宪法起草委员会,同时又组织了一个以毛泽东为主席的宪法起草小组。从1954年1月开始,毛泽东亲自领导这个小组开展工作。同年2月,宪法草案初稿定稿后,分送中共中央政治局和在京的中央委员、全国政协委员、部分专家学者讨论修改,形成了一个正式的宪法草案初稿。3月,宪法起草委员会举行会议,决定将初稿送北京和全国各大城市,组织各民主党派、各人民团体和社会各方面的代表人物进行讨论。经过8000多人81天的讨论,共提出5900多条意见。

从3月至6月,宪法起草委员会共召开了7次会议进行认真的研究,采纳了100多条意见,最后,通过了提交全国人民讨论的宪法草案。从6月16日开始,在全国范围内开展了3个月的大讨论,参加讨论的人数约1.5亿人,提出116万条修改意见。9月9日,宪法起草委员会举行会议,再次对草案进行了修改,决定提交一届全国人大一次会议审议。

1954年9月,一届全国人大一次会议在北京举行。刘少奇作了关于宪法草案的报告。9月20日,大会一致通过了宪法。

二、第一部宪法的基本内容

1954年宪法确认我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家;规定我国的一切权力属于人民,人民行使权力的机关是全国人大和地方各级人大,即我国实行人民代表大会制的政治制

度;规定全国和地方各级人大以及其他国家机关一律实行民主集中制;规定中国是统一的多民族国家,即采取单一制的国家结构形式;规定国家的任务是依靠国家机关和社会力量,通过社会主义工业化和社会主义改造,保证逐步消灭剥削制度,建立社会主义社会。

它规定中国公民在法律上一律平等,还规定了公民的基本权利和自由,同时规定公民有遵守宪法和法律、劳动纪律、公共秩序,尊重社会公德,爱护和保卫公共财产,依法纳税和服兵役保卫祖国的义务,有劳动能力的公民还有劳动的义务。

它规定我国生产资料所有制有国家所有制即全民所有制、合作社所有制即劳动群众集体所有制、个体劳动者所有制、资本家所有制;国家在过渡时期的总任务、总路线是逐步实现国家的社会主义工业化,逐步完成对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造(简称“一化三改”)。

1954年宪法在新中国的宪法史和宪政史上占有十分重要的地位,是我国走向依法治国的重要标志,是社会主义民主法制建设的新起点。

第四节 宪法制度曲折发展的时期

1954年,社会主义宪法制度在我国确立,但其发展并不是一帆风顺的,在“文化大革命”中,它遭到严重破坏,直到1978年底中共中央召开十一届三中全会,才开始全面恢复。

一、我国宪政建设的曲折历程

1956年召开的中共八大曾提出修改宪法的建议,但是,这一建议尚未付诸实施,党的指导思想就开始出现“左”的错误。随着反右派斗争扩大化、阶级斗争的步步升级,经济上的大跃进,国家社会生活出现了许多不正常现象,我国的宪政也深受其害。

例如:各级人代会和全国人大常委会会议不能按期召开,立法工作时断时续,国家和地方的一些重大问题没有提请全国人大及其常委会或地方各级人代会审议,国家权力机关对“一府两院”的监督流于形式,宪法规定的国家机构、体制、职权及其相互关系没有真正得到落实。

按照1954年宪法和全国人大组织法的规定,一届全国人大及其常委会的任期到1958年9月届满,二届全国人大代表的选举应在1958年7月15日以前完成。但实际上一直拖到1959年4月才召开二届一次全国人代会。另外,从1958年至1963年,在一

届全国人大五次会议、二届全国人大一次会议至四次会都没有听取和审议“两高”的工作报告,削弱了全国人大对它们的监督权。二届全国人大三次会议没有按规定审议上年国民经济计划执行情况的报告、国家决算报告和当年国民经济计划报告、国家预算报告。有些年份,国民经济计划的决定、国家预算的审批被随意改变为由全国人大常委会审批;个别年份,甚至连全国人大常委会的审批也不进行。

1962年后,各级人大及其常委会的工作有所恢复,但是,随着全国城乡普遍开展社会主义教育运动,掀起阶级斗争的新高潮,各级人大及其常委会的各项工作再度处于停顿状态。

“文化大革命”中,我国各级国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关都陷于瘫痪。全国人大常委会机关被军管,全国人大及其常委会在长达8年零6个月没有召开过一次会议。地方各级人代会也是如此。这期间,公民的基本权利失去了保障。全国人大常委会共计115名组成人员中,竟有60人被诬陷“有严重问题”,被任意批斗、侮辱,有的被投入监狱,有的被迫害致死。这期间,地方各级人大和人民委员会被取消,由所谓集党、政、财政、文化、军事、审判、检察各项权力于一身的革命委员会所取代。我国的经济停滞,社会动乱不止,国家陷于严重混乱状态,民主法制建设更是遭到严重破坏。

二、1975年宪法

1970年上半年,我国的局势相对稳定,3月,毛泽东主席向中共中央政治局提出召开四届全国人大一次会议和修改宪法的建议。政治局接受了这一建议,并就修改宪法的指导思想和一些原则问题,很快拿出了关于修改宪法问题的请示。3月中旬,中共中央召开工作会议,讨论修宪问题,并成立了中共中央修改宪法起草委员会,提出修改宪法的原则是使宪法力求简明扼要,通俗易懂,人人能记,便于运用。此后,政治局和修改宪法起草委员会拿出了宪法修改草案。但是,8月召开的中共九届二中全会(庐山会议)后,全国先后进行了批陈整风、批林整风、批林批孔运动,此事乃被搁置起来。

1975年1月,中共十届二中全会召开,再次讨论四届一次全国人代会的准备工作,重新决定将宪法修改草案及相关报告提请全国人大讨论。1月13日,在三届全国人大一次会议召开的10年后,四届全国人大一次会议终于召开,但是,是秘密举行的。1月17日,会议通过了修改后的宪法。

1975年宪法按照“简明扼要”的原则缩减为30

条,不及1954年宪法106条的1/3。但它坚持了1954年宪法所确立的人民民主原则和社会主义原则,因此,总的说,1975年宪法仍是一部社会主义性质的宪法。由于当时正处在10年动乱的末期,江青反革命集团仍掌握着一部分权力,在这部宪法中,不可能不反映“左”的路线而存在严重的缺陷和错误。主要表现在:

肯定了“左”倾思想的产物——无产阶级专政下继续革命的理论 and 实践;肯定了“文化大革命”和所谓“全面的专政”;把1957年出现的、“文化大革命”中发展到极致的“大鸣、大放、大字报、大辩论”(即“四大”)写进宪法;规定我国生产资料所有制的形式只有单一的公有制,在农村建立“政社合一”的人民公社,对城镇非农业个体劳动者作了限制,对农牧区社员的自留地、自留畜、家庭副业等都作了限制;肯定了“文化大革命”中通过“夺权”建立起来的革命委员会;在司法制度方面,取消了“人民法院独立进行审判,只服从法律”的原则和“地方各级人民检察院独立行使职权,不受地方国家机关的干涉”的原则,取消了人民陪审员制度、公开审判制度、辩护制度,还取消了各级检察院,规定“检察机关的职权由各级公安机关行使”,混淆了司法机关和行政机关的界限;取消了全国人大监督宪法的实施以及全国人大常委会监督“一府两院”的职权;取消了公民在法律上一律平等的基本原则和国家对公民享受经济、政治、文化、教育、社会保险等方面的权利与自由而提供物质保障的规定,减弱了对公民权利保障的力度等。

三、1978年宪法

1976年10月,江青反革命集团被粉碎,我国进入一个新时期。但是由于“左”的思想还没有得到清除,以阶级斗争为纲、坚持无产阶级专政下继续革命的理论在党内还处于指导地位,因而,从1976年10月到1978年12月中共十一届三中全会召开前的两年间,政治、经济等各方面工作处于徘徊状态。

例如,各级人大的工作仍然裹足不前。四届全国人大一次会议召开后,长达3年零1个月未开过一次会议;地方各级人代会到1977年10月,共2年零10个月未召开过会议。按全国人大组织法当时的规定,全国人大常委会应该每月举行两次会议,但从四届全国人大一次会议召开到1978年2月五届全国人大一次会议召开,3年零1个月仅举行过4次会议,全部会期也不过9天。4次会议的内容仅仅是通过了8个任免案(多数是任免驻外大使)、听取了2次国民经济情况的说明、1次防震救灾情况汇报、1次

出访情况汇报、1次朱德委员长病情报告、1次政府工作报告修改情况的汇报、1次召开五届全国人大一次会议的说明,作了一个特赦全部在押战犯的决定。而全国的国民经济计划、财政预决算等国民经济的重大事项,3年零1个月未经全国人大审查批准,没有制定一件法律,连华国锋任国务院代总理和总理都没由全国人代会决定。这期间,全国人大代表基本上没有开展过活动,全国人大常委会组成人员除参加4次会议外,也没有开展过活动。

上述情况基本上代表了1975年宪法公布后我国宪政的水平 and 状况。

1977年10月,中共中央、全国人大常委会发布了关于召开五届全国人大一次会议的决定,中共中央召开了各省(区、市)组织部长、统战部长会议,决定进行下一届省级人大代表的选举和召开省级人代会。各省(区、市)除召开本级人代会、选出新一届革命委员会外,还选举五届全国人大代表。

1977年初,中共中央政治局决定修改1975年宪法,并由政治局全体成员组成了修改宪法委员会,还很快就拿出了宪法修改稿。10月,中共中央要求各省(区、市)和人民解放军,采取适当形式,征求党内外群众对修改稿的意见。1978年2月,中共十一届二中全会通过了宪法修改草案和修改宪法的报告,决定提请五届全国人大一次会议审议。在3月1日召开的五届全国人大一次会议上,中共中央委托叶剑英副主席作了修改宪法的报告,3月5日,1978年宪法获得通过,同1975年宪法通过的时间仅相距3年零1个月。

1978年宪法继承了1954年宪法、1975年宪法中的人民民主原则和社会主义原则,还规定了人民代表大会制度、民主集中制原则、民族区域自治制度,并写入了在本世纪内将我国建设成为农业、工业、国防和科学技术现代化的伟大的社会主义强国新时期的总任务,为“四个现代化”确立了宪法依据。

但是,由于受当时历史条件的限制,1978年宪法仍然存在比较严重的缺点和错误,主要是:

仍然肯定“文化大革命”和坚持无产阶级专政下的继续革命,坚持“政社合一”的人民公社制度,并对农牧业经营自留地、自留畜、家庭副业仍有限制;仍然保留了革命委员会,没有恢复法院独立进行审判、只服从法律的原则和检察院独立行使职权、不受其他国家机关干涉的原则;对于重大的反革命案件和刑事案件,仍要发动群众讨论和提出处理意见,保留了搞群众运动的“左”的痕迹;在公民权利方面,保留

了公民有运用“大鸣、大放、大字报、大辩论”的权利,没有恢复公民在法律上一律平等的基本原则等。

由于1978年宪法存在一些缺陷,也由于随着民主法制建设的发展,对宪法的完善提出了新的要求,所以,这部宪法公布实施仅1年多,全国人大便于1979年7月通过了关于修正宪法若干规定的决议,对其作了某些修改。例如,规定县和县以上的地方各级人大设立常委会;规定将地方各级革命委员会改为地方各级人民政府,将自治地方的自治机关之一由自治地方的革命委员会改为政府,确定了我国比较规范的自治机关;将县级人大代表的选举改为由选民直接选举,扩大了我国选举制度的民主性、直接性;将上级检察院同下级检察院的关系由监督改为领导关系。另外,还通过修改1954年地方组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法,使国家机构的职权和运作进一步规范化、法制化。1980年9月召开的全国人代会又通过了关于修改宪法第四十五条的决议,取消了公民“运用大鸣、大放、大字报、大辩论的权利”。

可以看出,“文化大革命”结束后,我国加快了修宪和立法步伐,法制建设、宪政运动开始恢复和发展。

第五节 现行宪法的制定与完善

中共十一届三中全会以后,我国实行了改革开放的政策,政治、经济、文化和社会生活的各个方面很快就发生了巨大变化。1978年宪法尽管做过两次修改,但仍不能适应新形势的需要,迫切需要对其进行全面系统的修改。

一、1982年宪法的诞生

1980年9月,全国人大讨论了中共中央的修宪建议,决定成立宪法修改委员会,由政治局和书记处全体成员和各民主党派、各人民团体主要负责人组成,叶剑英为主任委员,彭真、宋庆龄为副主任委员。1981年,中共中央又决定由彭真直接领导这次修宪工作,要求修宪要坚持四项基本原则,要从我国的实际出发,在研究、借鉴外国的经验时,要“洋为中用”,取其精华,去其糟粕,吸收符合我国实际情况和适合我国需要的东西;要在1954年宪法的基础上总结我国社会主义发展的经验,继承和发展其基本原则,要考虑当前的现实和发展的前景,以适应新历史时期现代化建设的需要。

按照上述指导方针,1982年2月,宪法修改委员

会提出了宪法修改草案。4月22日,全国人大常委会听取了彭真关于宪法修改草案的说明,26日,通过了关于公布宪法修改草案的决议,决定将宪法修改草案交付全国各族人民讨论,全国各地提出大量意见和建议。据此,宪法修改委员会对草案逐章逐条进行了修改,并在11月的会议上决定,将修改后的宪法修改草案提交全国人大审议。

11月26日至12月10日,五届全国人大五次会议召开,彭真作了关于宪法修改草案的报告,根据全国人大代表在审议中提出的意见,对宪法修改草案再次作了修改。12月4日,大会通过了新宪法。参加投票的3040名全国人大代表,赞成票达3037票,仅有3票弃权。

二、对1982年宪法的四次修改

1982年宪法是新中国最好的一部宪法。但是随着我国改革开放和社会主义现代化建设的深入发展,其某些规定同已经发展的现实也出现了不相适应的情况,需要修改。由于不是全面修改,为了使宪法适应社会主义现代化建设的需要,又保持长期稳定,从1988年开始,对宪法的修改采用了修正案的方式,全国人大分别于1988年、1993年、1999年、2004年通过了4个宪法修正案。

(一)1988年宪法修正案

1988年4月,全国人大通过了第一个宪法修正案,共2条:

第一条是增加规定国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私营经济是社会主义公有制经济的补充。国家保护私营经济的合法的权利和利益,对私营经济实行引导、监督和管理。

第二条是增加规定土地使用权可以依照法律的规定转让。

(二)1993年宪法修正案

1992年10月,中共十四大召开,确定我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。因此,现行宪法中有关计划经济的一些规定必须修改,以与之相适应。

11月,中共中央宪法修改小组成立,具体负责这次修宪工作,其确定的修宪方针是:涉及国家政治、经济、社会生活的重大问题,必须进行修改的一定修改,可改可不改的不改,有些问题可在今后采取宪法解释的方式予以解决。他们收集整理了各方面对修改宪法提出的意见和建议,并多次召开宪法学界、经济学界的专家座谈会,征求意见。

12月,中共中央向各省(区、市)党委、各中央国

家机关发出了关于对《修改宪法部分内容的初步意见》征求意见的通知。经过对各地方、各部门和各方面专家的意见进行分析研究,中共中央确定了一个修改宪法部分内容的初步方案,并于1993年2月向全国人大常委会提出了关于修改宪法部分内容的建议。

全国人大常委会讨论了这一建议并通过了宪法修正案草案,决定提请全国人大审议。这之后,有关方面提出了一些新的修改意见,中共中央经过慎重研究,又提出一个关于修改宪法部分内容的补充建议。

1993年3月,八届全国人大一次会议召开,按照法定程序,由2383名全国人大代表联名,根据中共中央补充建议的内容,提出一个宪法修正案(草案)补充修正案的议案。大会主席团决定将这一议案列入议程,并建议将宪法修正案草案和补充修正案合并成一个议案,各代表团都表示同意。于是两案合并提交全体代表审议。

3月29日,全国人代会通过了这个宪法修正案,共9条,与1988年的修正案连续排序,被列为第3条至第11条。其主要内容是:

增加规定我国正处于社会主义初级阶段;把国家的根本任务修改成根据建设有中国特色社会主义的理论,集中力量进行社会主义现代化建设,从而确立了中国特色社会主义理论的指导地位;增加了坚持改革开放的规定;把我国社会主义现代化建设的最终目标改为建设成为富强、民主、文明的社会主义国家;增加规定中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展。

将国家在社会主义公有制基础上实行计划经济,通过经济计划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,修改为国家实行社会主义市场经济;国家加强经济立法,完善宏观调控。这是我国经济体制的根本变革,使市场经济成为我国经济体制的基本模式。

将国营经济、国营企业均改为国有经济、国有企业;将国营企业经营管理的自主权改为国有企业在法律规定的范围内有权自主经营,取消了服从国家的统一领导和全面完成国家计划的前提;也取消了集体经济组织接受国家计划的指导的规定,消除了计划经济的痕迹。

取消了农村人民公社、农业生产合作社的概念,代之以农村中的家庭联产承包为主的责任制的概念。在我国农村现阶段生产力水平上,它既是一种

经营方式,又是生产资料与劳动者的一种最好的结合方式,是农村集体所有制经济的一种基本制度和基本形式,把它规定在宪法中,有利于农村政策的长期稳定和农村生产的不断发展。

(三)1999年宪法修正案

1997年2月,中共十五大召开,进一步总结了我国改革开放以来的历史经验。把这些经验规定在宪法中,可以更好地团结和动员全国人民,建设有中国特色的社会主义。于是,根据中共中央关于修改宪法的建议,1999年3月15日,全国人代会通过了第三个宪法修正案,共6条,与1988年、1993年的修正案连续排序,被列为第12条至第17条。其主要内容是:

将我国正处于社会主义初级阶段,改为我国将长期处于社会主义初级阶段;将国家的根本任务是根据有中国特色社会主义理论,集中力量进行社会主义现代化建设,改为沿着中国特色社会主义道路,集中力量进行社会主义现代化建设;在指导思想中,加入了邓小平理论;增加规定中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家,确立了我国治理国家的基本方略。

增加规定国家在社会主义初级阶段,坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度;用农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制代替了农村中的家庭联产承包为主的责任制。

将关于个体经济、私营经济的规定修改为在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济,是社会主义市场经济的重要组成部分;国家保护个体经济、私营经济的合法的权利和利益;对个体经济、私营经济实行引导、监督和管理。

还将反革命的活动,修改为危害国家安全的犯罪活动。

(四)2004年宪法修正案

2002年11月,中共十七大召开,在进一步总结改革开放以来基本经验的基础上,明确提出了本世纪头20年的奋斗目标和重大方针政策。这些也有必要写入宪法。

2003年4月,中共中央请各省(区、市)在调查研究的基础上,提出修改宪法的建议。5月、6月,中央宪法修改小组先后召开6次座谈会,听取地方、部门和部分企业负责人、专家的意见,形成了中共中央关于修改宪法部分内容的建议征求意见稿;8月、9月,

召开了各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士座谈会,部分理论工作者、法学专家和经济学专家座谈会,然后,形成了中共中央关于修改宪法部分内容的建议草案,在中共十六届三中全会审议通过后,于2003年12月提交全国人大常委会审议,会上,关于提请十届全国人大二次会议审议的宪法修正案草案的议案和宪法修正案草案获得全票通过;2004年3月,获得全国人代会通过。这个修正案共14条,与1988年、1993年、1999年的修正案连续排序,被列为第18条至第31条。其主要内容是:

在国家的指导思想中写入了“三个代表”重要思想;将建设有中国特色社会主义的道路改为建设中国特色社会主义道路,使这一表述更加准确;增加规定推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展;在统一战线的规定中增加列入社会主义事业的建设者。

将对土地实行征用,改为对土地实行征收或者征用,并给予补偿,区分了对土地的“征收”和“征用”这两种情形,以利于理顺因征收、征用而发生的不同的财产关系;将关于个体经济、私营经济的规定再次修改为国家保护个体经济、私营经济等非公有制经济的合法的权利和利益,鼓励、支持和引导非公有制经济的发展,并对非公有制经济依法实行监督和管理,以利于促进非公有制经济的健康发展。

规定公民的合法的私有财产不受侵犯,国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权,为了公共利益的需要,国家可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用,并给予补偿。

增加规定国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度,国家尊重和保障人权;还将戒严改为紧急状态。

三、现行宪法及其修正案中对我国宪政有巨大影响的重要内容

现行宪法的基本框架和基本原则同1954年宪法相同,内容却有很大发展。现行宪法及其修正案中对我国宪政有巨大影响的重要内容主要是:坚持四项基本原则;确定了我国在新的历史时期的根本任务;坚持改革开放;重视和扩大公民的基本权利和义务;健全和完善人民代表大会制度;巩固和发展中国共产党领导的多党合作和政治协商制度;健全民族区域自治制度;完善基层直接民主制度和基层群众自治制度;确立了依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略;明确尊重和保障人权;坚持民主集中制原则;确立了国家经济制度;加强社会主义法制建

温岭的制度创新之所以可持续,是因为在自身不断发展过程中,不断注入新的元素,形成了“路径依赖”。

参与库与人才库

——温岭预算民主恳谈的新元素

□ 朱圣明

温岭的民主恳谈从1999年至今持续了12年之久,自2005年开始与预算相结合也到了第7个年头,期间经历了试点和推广两个阶段,从2011年开始进入到完善提高阶段。这一阶段是沿着广度和深度两条路径展开的,从广度的要求出发,需要扩大参与的范围;而从深度的要求出发,又需要提高政策的质量,但在很多情况下两者似乎难以兼得。在2011年温岭市级部门预算民主恳谈中,通过注入新元素,在参与库和人才库中随机抽选公民代表和专家的办法,将这两者有机地联系起来,从而将预算民主恳谈提高到一个新的阶段。

预算形式上记载的是政府的收支,实质上反映了政府的施政方针,这既是重大的经济事项,又是重

要的政治课题。从政治课题来衡量,预算最主要的在于它的民主性,本文着重围绕预算的民主性展开论述。全文由以下几个部分组成:首先借用诺思的制度变迁理论,阐述民主恳谈可持续发展的原因;接着探究预算民主恳谈的过程与逻辑,试点、推广和完善提高的过程;然后在参与范围的扩大中,分析公民代表从何而来,随后是专家在政策质量提高中所起的作用,以及对存在的几个问题的进一步思考;最后,给出本文的结论。

一、民主恳谈与路径依赖

在中国地方政府制度创新的可持续发展中,温

设;促进社会主义精神文明建设;确定了我国的两项基本国策;规定了我国的行政区划;昭示中国人民的神圣职责——完成统一祖国的大业。

第六节 宪法相关法

宪法相关法(也称宪法性法律、国家法)是我国宪法制度的重要组成部分。它包括选举各级人大代表的法律,国家机构的组织、组成人员、职权及其议事程序的基本法律,国防基本法律,外交基本法律,特别行政区的基本法律(香港特别行政区基本法,简称香港基本法;澳门特别行政区基本法,简称澳门基

本法;香港特别行政区驻军法,简称香港驻军法;澳门特别行政区驻军法,简称澳门驻军法),民族区域自治基本法律等,以及与国家主权和国家标志相关的法律(国旗法;国徽法;关于中华人民共和国国庆日的决议;领海及毗连区法;专属经济区和大陆架法;反分裂国家法;国籍法),维护国家安全与秩序和公民基本权利的若干基本法律(戒严法;集会游行示威法;国家赔偿法)。

(作者分别系全国政协委员、全国政协港澳台侨委员会委员;中国社会科学院法学所研究员、博士生导师、中国法律史学会会长)