



CHINA'S CONSTITUTIONAL LAW
(1982-2012)

中国宪法 三十年

1982~2012

「下卷」

李 林 莫纪宏 / 主编
翟国强 / 副主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

· 新闻出版总署迎接党的十八大主题出版重点出版物 ·

中国宪法三十年

1982~2012

CHINA'S CONSTITUTIONAL LAW
(1982-2012)

「下卷」

李 林 莫纪宏 / 主编
翟国强 / 副主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国宪法三十年：1982～2012：全3册/李林，莫纪宏主编．—北京：社会科学文献出版社，2012.10
ISBN 978-7-5097-3828-3

I. ①中… II. ①李… ②莫… III. ①宪法-法制史-中国-1982～2012 IV. ①D921.02

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第229832号

中国宪法三十年(1982～2012)(下卷)

主 编 / 李 林 莫纪宏
副 主 编 / 翟国强

出 版 人 / 谢寿光
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲29号院3号楼华龙大厦
邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156 责任编辑 / 赵建波
电子信箱 / shekebu@ssap.cn 责任校对 / 牛立明 李有江
项目统筹 / 刘尧军 责任印制 / 岳 阳
经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京鹏润伟业印刷有限公司
开 本 / 787mm×1092mm 1/16 本卷印张 / 38.5
版 次 / 2012年10月第1版 插图印张 / 0.25
印 次 / 2012年10月第1次印刷 本卷字数 / 665千字
书 号 / ISBN 978-7-5097-3828-3
定 价 / 690.00元(共三卷)

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

序

近十年来，作者对人民代表大会制度进行了潜心研究。这些研究成果反映了健全和完善人民代表大会制度、实施现行宪法相关规定的过程中所存在的各种问题，并提出了许多有针对性的对策和建议，其中有的已经为相关机关的立法所采纳，还有的写成内部报告，获得了多位党和国家领导人的批示。作者对这些成果进行了认真修改完善，发现它们反映了近三十年来我国现行宪法在保障人民代表大会制度建设中所发挥的作用及特征，是一个比较系统的关于如何依据宪法进一步健全完善人民代表制度的整体学术方案。

自1999年“依法治国、建设社会主义法治国家”治国方略入宪以来，以维护社会主义法制的统一与尊严为目标，以推动宪法实施为契机，我国的立法机关、行政机关和司法审判机关都采取了相应的保证法制统一的措施和办法来加强宪法和法律的权威，促进国家机关依法办事。其中2000年全国人大通过《立法法》、2004年国务院提出“法治政府”理念以及2011年全国人大常委会委员长吴邦国宣布中国特色社会主义法律体系正式形成等都是带有标志性意义的历史事件，它们的目标都指向了保证法律、法规、规章、司法解释以及一切具有规范约束力的法律文件都必须具有合宪性和合法性，都不得与宪法的基本原则相抵触。十几年来，在保证法制统一、推动宪法实施方面，我国已经取得了一些成绩，在大的制度方面采取了比较好的举措来防止各种违反宪法和法律的现象的发生。但是，在具体制度建设方面，特别是在保证法制统一、维护宪法权威的一些基础理论研究领域，还存在许多空白点，突出的问题就是理论粗糙、制度过于宏观，缺少“具体法治”精神。围绕这些问题，作者对法律、法规、规章、司法解释以

及其他规范性文件的合宪性和合法性问题进行了比较系统的研究,发现了一些理论研究的空白点,提出了一些有针对性的对策和建议。

适值纪念现行宪法实施30周年之际,对之前的研究加以认真梳理,并不断总结完善,以“人民代表大会制度的理论与实践”为题,作为《中国宪法三十年(1982~2012)》(下卷上编)集中出版;以“法制统一的宪法保障”为题,作为《中国宪法三十年(1982~2012)》(下卷下编)结集出版。这些既可以供学术界批评之用,同时也可作为纪念现行宪法实施三十周年的参考文献予以留存。我们也希望能引起学术界的更多的关注,同时也旨在为立法机关改进立法工作方式,进一步提高立法监督的效率,维护宪法和法律的权威提供一些可以操作和参考的学术建议。

2012年7月23日,省部级主要领导干部专题研讨班开班式在京举行。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席胡锦涛发表重要讲话。胡锦涛强调,要高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,解放思想,改革开放,凝聚力量,攻坚克难,坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗。在谈到推进政治体制改革时,胡锦涛强调,推进政治体制改革,必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,发展更加广泛、更加充分的人民民主,保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,更加注重发挥法治在国家和社会治理中的重要作用,维护国家法治的统一、尊严、权威,保障社会公平正义,保证人民依法享有广泛权利和自由。

胡锦涛总书记上述关于推进政治体制改革的讲话精神,可以说是对现行宪法颁布实施三十年来我国社会主义民主政治建设和法治建设经验的高度概括和总结,同时也为我国今后民主政治和法治建设指明了前进的方向。以胡锦涛总书记讲话精神为指引,就是要坚定不移地健全和完善作为我国根本政治制度的人民代表大会制度不动摇,就是要以现行宪法的实施为契机,不断完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,保持社会主义法制的有机统一。

实践证明,在当代中国,离开了“社会主义”这条光辉大道,任何一条路都是死路。中国特色社会主义理论必然要以弘扬社会主义价值观为基本目标,将推动宪法实施作为推进我国政治体制改革的基本制度路径,充分挖掘我国根本政治制度——人民代表大会制度自身的发展潜力和政治优势,不断弘扬社会主义法

治理念，以维护宪法和法律权威为核心，保证社会主义法制的高度统一。基于上述考量，《中国宪法三十年（1982～2012）》（下卷）将以推进我国政治体制改革的两项中心任务为主线：健全和完善人民代表大会制度以及维护社会主义法制的有机统一，从历史与未来相结合、理论与实践相结合出发，为建设高度发达的社会主义民主政治和全面贯彻落实依法治国基本方略提供必要和充分的理论储备与支持。

莫纪宏

2012年8月于北京沙滩北街

目 录

CONTENTS

上编 人民代表大会制度的理论与实践

第一部分 完善人民代表大会制度的重要宪法理论问题	3
“三个至上”与社会主义法治观	3
加强和完善党对立法工作的领导	
——辽宁省调研情况汇报	15
要加强党对司法工作的指导	20
宪政概念在当下社会功能的局限性分析	24
人大制度的程序之维	30
论地方人大主席团的法律性质与地位	34
第二部分 选举制度的改革与完善	75
选举法修改：我国社会主义民主政治的伟大实践	75
要切实保障选民的“被提名权”	85
认真地对待被选举权	88
解决两地代表问题限制被选举权还不够	90
设立“秘密写票处”：我国选举制度的一大进步	92
第三部分 人民代表制度的健全与完善	94
论人民代表的性质和地位	94
代表制度要反映外来人口的意志和利益	103
完善人大代表构成制度研究	106
人大代表的权利义务和资格	135
保障代表知情权制度、机制研究	138

怎样看待“代表劝辞制”	178
论人大代表人身特权的法律保护	181
罢免人大代表需要完善法律程序	202
第四部分 加强人大监督制度建设	204
地方性法规与地方政府规章事权划分标准	204
论地方人大常委会重大事项决定权的性质、范围和界限	221
论监督权与重大事项决定权之间的关系	231
论自主监督、授权监督与委托监督的关系	247
财政预算的基本项目不属于国家秘密	255
人民监督员制度的正当性基础	
——人民当家作主与依法治国的有机统一	258
行政区域变更工作应当纳入法治的轨道	272

下编 法制统一的宪法保障

第一部分 宪法与法律法规的关系	285
论宪法与其他法律形式的关系	285
论宪法与基本法律的效力关系	308
关于宣布形成有中国特色社会主义法律体系必须认真对待的几个	
理论问题	316
要考虑将国际法作为有中国特色社会主义法律体系的组成部分	319
论条约在中国国内法上的法律效力	324
第二部分 法律法规与司法解释的合宪性	343
《立法法》的合宪性问题研究	343
中国法律、法规立法权限划分的合宪性研究	356
立法权限划分的合宪性审查	390

法律、法规的违宪审查标准·····	416
“基本法律”制度背后宪法价值的困境	
——规范性文件合宪性、合法性审查的技术瓶颈·····	440
法律清理的合宪性审查·····	473
司法解释不具有普遍法律效力·····	488
要认真研究“批准立法行为”的法律效力·····	493
村民委员会组织法修改中应掌握的几个政策界限·····	498
 第三部分 法制统一的制度创新与宪法保障·····	502
中国立法工作的新进展·····	502
完善我国立法监督制度亟待解决的几个问题探讨·····	525
宪法、《立法法》和《监督法》文本中“备案”一词的语义分析·····	537
要认真研究规范性文件备案审查制度的“合法性”·····	547
论立法的技术路线	
——专家立法在立法公民参与中的作用·····	555
基本法修改的空间、方向与正当性机制·····	567
拓宽人民法院社会管理创新的立法路径·····	579
 索 引·····	587
 参考文献·····	595
 后 记·····	602

人民代表大会制度的理论与实践

上
编

第一部分 完善人民代表大会制度的重要宪法理论问题

第二部分 选举制度的改革与完善

第三部分 人民代表制度的健全与完善

第四部分 加强人大监督制度建设

中国宪法

三十年

1982~2012

第一部分

完善人民代表大会制度的 重要宪法理论问题

“三个至上”与社会主义法治观^{*}

2007年岁末，胡锦涛总书记在同全国政法工作会议代表、全国大法官、大检察官座谈时发表了重要讲话。讲话强调我们必须立足中国特色社会主义事业发展全局，扎扎实实开创我国政法工作新局面。胡锦涛总书记在勉励大法官、大检察官时特别提出：要始终坚持党的事业至上、人民利益至上、宪法法律至上，切实承担起保障科学发展、促进社会和谐的历史使命和政治责任。

胡锦涛总书记提出要始终坚持的“三个至上”，不仅是对大法官、大检察官提出的要求，而且也是对我国包括政法战线干部在内的所有党政干部的普遍要求。因为“三个至上”所蕴涵的精神，不仅体现了执政党以人为本、执政为民、全心全意为人民服务的基本理念，也体现了社会主义法治理念的深刻内涵，体现了建设社会主义法治国家必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国三者之间的有机统一。“三个至上”不但具有丰富深刻的理论内涵，而且对于各级政法部门领导的工作具有普遍的指导意义，它同党的“为人民服务”、“三个有利于”、

^{*} 本文是王家福先生主持的国家社会科学基金项目“党的领导、人民当家作主与依法治国的有机统一”（07&ZD031）的部分研究成果。相关内容曾发表在《北京联合大学》（人文社会科学版）2009年第2期。

“三个代表”理论是一脉相承的，并且有所发展。

关于“三个至上”相互之间的辩证关系，全国政协委员、苏州大学法学院教授杨海坤撰文认为，^①“党的事业至上”、“人民利益至上”和“宪法法律至上”这“三个至上”之间是相互联系、内在统一的。“三个至上”中“人民利益至上”是最核心、最根本的。从事党的事业的目的，归根结底是为人民谋利益，党是手段，人民是目的；党是代表，人民是本体。同样，宪法法律是人民利益的集中表达和体现，人民制定宪法法律就是为了协调、保障和发展自己的利益，因此，从这个意义上来说，宪法法律是手段，人民利益是目的，宪法法律是为人民利益而备而设的。至上的宪法法律应该是指体现公平正义、体现人民利益的良法，而人民利益至高无上就是宪法和法律的最高价值。

作者认为，要深刻领会胡锦涛总书记提出的“三个至上”的精神实质和重要意义，应当结合科学发展观、社会主义法治观以及“三者有机统一”等有中国特色的社会主义理论来全面、系统和辩证地考察“三个至上”的重要内涵。具体来说，应当从以下方面来深入领会“三个至上”的精神实质和重要意义。

一 “三个至上”是以矛盾论和实践论为基础的，其精神实质在于要抓住各项工作的重点，突出中心，掌握时代发展的脉络和主旋律

胡锦涛总书记讲话中所提到的“三个至上”，从哲学上来看，是以矛盾论和实践论为基础的，而不是简单的“至上论”，更不是“多中心论”。毛泽东同志曾经在《矛盾论》和《实践论》中明确地指出，事物本身具有多种矛盾特征，在诸多的矛盾中，必然会有矛盾的主要方面和主要矛盾之分。因此，认识和掌握事物发展的规律，应当以生动和具体的社会实践为基础，重视主要工作的主要环节以及抓好主要环节的主要方面，就可以起到事半功倍的效果。这是一条最朴素而又最具真知灼见的认识论原理。

以矛盾论和实践论的观念来认识我们党和国家在21世纪初所面临的各项工作，我们不难发现，从宏观发展战略上来看，主要应当解决“为了谁”、“依靠谁”、“怎样做”这三大实践和认识问题。用制度化的语言可以表述为“价值目标”、“治理模式”和“管理手段”。

^① 参见2008年2月1日《法制日报》。

早在1978年拨乱反正初期,党和国家就及时地将各项工作的重点从“以阶级斗争为纲”转移到“建设社会主义现代化”上来。1982年现行宪法在序言中就明确地宣布:“今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设。中国各族人民将继续在中国共产党领导下,在马克思列宁主义、毛泽东思想指引下,坚持人民民主专政,坚持社会主义道路,不断完善社会主义的各项制度,发展社会主义民主,健全社会主义法制,自力更生,艰苦奋斗,逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化,把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家。”“四个现代化”从制度形态上来看,实际上是我们所确立的“价值目标”的外在表现形态,而在“四个现代化”目标背后真正落脚点是“人民的利益”,也就是说,不存在为“四个现代化”而“现代化”的目标,“四个现代化”的最大制度价值目标就是使得全体人民的物质和文化水平都得到根本性的改善和提高,“人民利益”是衡量“四个现代化”是否成功的标志。如果是不符合“人民利益”的“现代化”,也就不是我们所要追求的“现代化”。盲目地、片面地追求经济发展速度、居住环境外观美化和高楼大厦鳞次栉比,这些不能简单地作为“现代化”的指标。“现代化”最大的特征是“人的现代化”以及全体人民都能够从经济繁荣和社会发展中获得实际有效的利益。所以,在判断是否属于“现代化”、是否已经实现了我们所制定的价值目标时,“人民利益”应当作为“至高无上”的标准。离开了“人民利益”的评判,我们的各项事业的发展可能会偏离正确的方向。因此,必须以“人民利益”作为各项工作和事业的出发点。

从“治理模式”来看,中国共产党领导的政治协商和多党合作制度经过60多年社会主义建设实践的检验,是完全符合我国现阶段政治、经济、文化和社会等方面实际情况需要的“公共事务治理模式”。在长期的社会主义建设实践中,我们没有单纯以中国共产党一党专政或一党执政的方式来建立国家的政权组织形式,而是采取了中国共产党领导下的多党合作制度。中国共产党作为执政党对国家生活和社会生活实行政治领导,而各民主党派和无党派人士则通过人民政协以及在国家机关中担任重要的领导职务等多种渠道和方式,来积极地参与国家政治生活,积极地参政议政。当然,我们的“执政模式”核心在于“党的领导”,而“党的领导”又是以“党的事业”为基础的。离开了执政党的执政纲领,离开了执政党的组织形式,离开了执政党的领袖人物,离开了执政党全体党员的努力奋斗,离开了执政党对国家生活和社会生活的政治领导,离开了对执政党的党的建设

施、设备、历史和文化的建设等，我们的事业将会受到重大损失，中国共产党作为执政党可能就会因缺少坚强有力的组织形式和应有的领导能力，而丧失对国家的政治领导能力和领导机会。因此，对于执政党的广大党员来说，特别是对于执政党的领导干部而言，忠诚于“党的事业”，自觉地维护党的尊严、威望和利益，是党员对于执政党党组织应尽的义务。所以，“党的事业”是政治治理模式和社会管理模式的制度基础，离开了“党的事业”，执政党就可能沦为在野党，甚至可能会有被取缔的危险。每一个共产党员，特别是每一个党员领导干部，包括在政法部门工作的党员干部，在日常工作中，除了依法做好本职工作之外，还必须为党的事业努力奋斗。“党的事业至上”是每一个执政党党员及党员干部的最高的行动纲领。

“管理手段”是执政党领导和管理国家与社会的途径和方式。新中国成立后相当长的一段时间里，我们在经济生活中采取的是计划经济模式，在政治生活中遵循的是高度集权的政权组织形式。在管理手段的各项要素中，人的作用或者说“人治”成为我国政治制度的主要特色。1978年党的十一届三中全会之后，党中央采取拨乱反正的政策，彻底扭转了新中国成立以来忽视法制、破坏法制的做法，邓小平同志还在总结新中国成立后近30年的社会主义法制建设的经验教训基础上提出了适应新时期社会主义现代化建设要求的社会主义法制建设16字方针，即“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。随后，我国社会主义法制得到了全面恢复和迅速发展，特别是在立法领域，制定了大量的适应社会主义现代化建设需要的民事、刑事和行政法律、法规，保证了国家生活和社会生活各个方面都能做到有法可依。随着社会主义法制建设的不断健康发展，对法律形式的完备的要求转而指向了“实质法治”。党的十五大报告明确提出了“依法治国、建设社会主义法治国家”的治国方略，并且在1999年第三次对现行宪法进行修改时写进了宪法。但是，随着法制建设不断走向深入，法制建设中的问题也逐步暴露出来，特别是“法律万能”和“法治泛化”现象比较严重，“依法治国”在实践中也被执法机关作了最广义的解释，各种形式的国家机关文件与宪法和全国人大及其常委会制定的法律混同在一起，宪法和法律的权威没有得到彰显，“依法治国”在有些地方、有些部门逐渐异化为依据“规章”、“红头文件”、“土政策”来治理国家事务和社会事务，由此出现了法律、法规、规章和各种规范性文件效力冲突、内容矛盾等诸多问题。尽管全国人大在2000年制定出台了

规范立法活动的《立法法》，但是，在立法领域仍然存在多头立法、滥用立法职权的问题，宪法和法律的权威地位遭到忽视，以人民意志为基础而产生的“宪法”和由人民选出的人民代表组成的最高国家权力机关制定的“法律”在实践中没有发挥应有的法律规范作用。所以，“宪法法律至上”实际上是针对在贯彻落实“依法治国、建设社会主义法治国家”治国方略中出现的各种滥用立法职权、胡乱和不规范执法、法律之间相互矛盾冲突、“有法不能依”等不正常的现象的。社会主义法制建设如果不突出宪法和法律的权威，而是胡子眉毛一把抓，或者简单地用法律的形式或法治的外衣来包装人治或者乱治的非法行为，其结果只能是阻碍社会主义法制建设的健康发展。

因此，“人民利益至上”、“党的事业至上”和“宪法法律至上”，这“三个至上”原则和指导思想的提出，其根本的特征就是突出了社会主义现代化建设过程中需要抓住的“中心任务”和“重点工作”，通过“三个至上”，真正地推进各项事业健康和有序地向前发展。

二 “三个至上”是科学发展观的具体应用

“三个至上”指导思想，表面上看好像突出了我们当前工作的“三个中心”或者“三个重点”，有“至上”重合的逻辑问题，但是实际上，“三个至上”指导思想是以科学发展观为基础的，完全符合科学发展观的要求。胡锦涛总书记在党的十七大报告中明确指出：“科学发展观，第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。”“必须坚持统筹兼顾。要正确认识和妥善处理中国特色社会主义事业中的重大关系，统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、国内发展和对外开放，统筹中央和地方关系，统筹个人利益和集体利益、局部利益和整体利益、当前利益和长远利益，充分调动各方面积极性。统筹国内国际两个大局，树立世界眼光，加强战略思维，善于从国际形势发展变化中把握发展机遇、应对风险挑战，营造良好国际环境。既要总揽全局、统筹规划，又要抓住牵动全局的主要工作、事关群众利益的突出问题，着力推进、重点突破。”

“三个至上”是在深入分析我国社会主义现代化建设所面临的各种环境和所具有的各项条件，根据科学发展观中的“统筹兼顾”思想提出来的。“人民利益至上”使得我们所从事的各项事业目标明确，立足“服务于人民利益”，坚持

“以人为本”。“党的事业至上”是保证“人民利益至上”的根本前提，在今天的中国，没有中国共产党的政治领导，离开了以中国共产党为领导的政治协商和多党合作制度，我们就可能会在前进的道路上犯这样或那样的错误，我们的现代化建设事业就会缺少坚强有力的领导核心，人民的权利和利益也就无法得到保证。2009年由美国次贷危机引发的全球化金融和经济危机虽然对我国目前的经济发展产生了一定的影响，但由于我们在政治上始终坚持中国共产党的领导，特别是我们始终立足于中国国情来科学和合理地规划我国的经济和社会的发展，建立具有中国特色的经济制度，从总的态势来说，我国的经济和社会发展仍然呈现增长的势头，如果缺少中国共产党作为执政党强有力的指导，我们在金融风暴面前可能会陷入困境；而在像汶川大地震这样百年不遇的地震袭击时，如果缺少各级党组织的坚强有力的领导，离开党中央的正确指挥和最高领导层的身体力行，要取得抗震救灾的胜利是很困难的，所以，“党的事业”，特别是自觉地维护“党中央”的最高政治权威，坚持中国共产党对国家生活和社会生活的政治领导，是我国现阶段经济繁荣、社会发展和人民安居乐业的制度前提，这是任何人也否认不了的事实。“宪法法律至上”是社会主义法制建设自身的内在要求，也是“依法治国、建设社会主义法治国家”治国方略的“核心价值”。法治的权威在于法制的统一，而法制的统一归根到底是要保证宪法和法律的正确实施，因此要维护宪法和法律的权威，实现“宪法法律至上”。

由此可见，“三个至上”在总结社会主义现代化建设各个方面的成功经验基础之上，以及在全面、系统和科学地确立执政党的执政纲领的过程中，以胡锦涛总书记为核心的党的新一代领导集体审时度势提出的“治国主张”，具有鲜明的时代特点，也具有深远的战略意义。“三个至上”作为科学发展观的“统筹兼顾”方法的具体运用，是检验执政党执政能力和水平的重要的试金石。

三 “三个至上”构成了社会主义法治观的核心内容

“社会主义法治理念”是胡锦涛总书记2005年提出来的一个重大命题。时任中共中央政治局常委、中央政法委书记的罗干同志在2006年4月11~13日中央政法委举办的社会主义法治理念研讨班上指出，我国社会主义法治理念是先进的法治理念，是真正符合广大人民群众利益和需要的法治理念，其基本内涵可以概括为依法治国、执法为民、公平正义、服务大局、党的领导五个方面。罗干同