

WoGuo XianFa XiuGai ChengXu
WenTi YanJiu

我国宪法修改程序 问题研究

李 莉◎著

中国书籍出版社

我国宪法修改程序 问题研究

李莉◎著

WoGuo XinFa XinGai ChengXu
WenTi YanJiu

中国书籍出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国宪法修改程序问题研究/李莉著. —北京:
中国书籍出版社, 2012

ISBN 978-7-5068-2557-3

I. ①我… II. ①李… III. ①宪法—研究—中国
IV. ①D921.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 172494 号

责任编辑/ 贺原平

责任印制/ 孙马飞 张智勇

封面设计/ 中联学林

出版发行/ 中国书籍出版社

地 址: 北京市丰台区三路居路 97 号(邮编:100073)

电 话: (010)52257142(总编室) (010)52257154(发行部)

电子邮箱: chinabp@vip.sina.com

经 销/ 全国新华书店

印 刷/ 北京天正元印务有限公司

开 本/ 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张/ 13.5

字 数/ 243 千字

版 次/ 2011 年 8 月第 1 版 2012 年 7 月第 2 次印刷

定 价/ 42.00 元

版权所有 翻印必究

内容摘要

本书由笔者的博士学位论文（《我国修宪程序问题研究》）修订而成，在漳州师范学院科研处惠助下出版。全书选择以程序的视角看待我国修宪问题，进而展开对我国宪法修改程序问题的研究。修宪程序作为立法程序之一，她必须满足立法程序的基本环节构成，必须具备修宪准备、提案、审议、表决、公布等基本的阶段与环节设置，而且必须使这些阶段充分有效地发挥对修宪建议和修宪议案的过滤和淘汰功能，以此体现立法程序的民主、交涉、理性、效率、平衡、中立等基本价值，由此产生的修宪结果才能为社会和大众信服和接受。

然而，就目前我国修宪程序的设置和运作现状来看，关于修宪程序的宪法和法律规范还很不健全，修宪程序在实践运作中，还存在主体虚置，权限缺乏依据、制约等问题，同时，与修宪相关的配套制度也很不完善。这一系列问题的存在使修宪程序各个阶段的权力主体无法充分有效地行使权力，从而阻碍了修宪程序各个阶段功能的有效发挥。

笔者希望通过本书的研究，从程序角度重新审视我国的修宪，考察修宪过程中各权力主体行使权力的状况，以及修宪建议到修正案在修宪程序中所经历的过程和结果，剖析修宪程序中存在的问题和原因，进而寻求完善我国修宪程序和修宪制度的途径和措施，弥补学界在修宪程序研究方面的不足，规范我国修宪实践，实现“党的领导、依法治国、人民民主”三者修宪过程中的有机统一。

序

殷啸虎^①

新中国宪法自1954年以来，已进行了9次修改。修宪活动对于树立宪法权威、推进中国特色社会主义民主政治建设、保障公民权利、促进依法治国等都发挥了十分重要的作用。然而，频繁的修宪活动也带来了一些问题，尤其是在修宪活动中如何更好地凸显宪法的价值，在保持宪法秩序稳定性的基础上使宪法更好地适应社会的发展，无疑是值得认真关注的。此外，在修宪过程中，如何总结经验，不断完善修宪技术，更是宪法学理论研究所应当认真关注的问题。近年来，这方面涌现出一批有较高学术水准的研究成果，其中就包括我们眼前这本由李莉博士撰写的《我国宪法修改程序问题研究》。

研究中国问题不能脱离中国实际，本书的最大特点，就是从中国宪法修改的实际出发，提出问题以及解决问题的思路 and 路径。我国目前修宪程序的理论有不少问题值得深入研究。就我个人体会而言，至少以下三个方面的问题是值得我们认真思考的。

首先，我国的修宪活动是在中国共产党领导下进行的，通过修宪过程把党的意志转化为国家意志；而修宪的过程本身又是一个民主的过程，国家意志首先应当是全体人民的意志。因此，在修宪过程中，如何体现并实现党的领导与人民民主相结合，通过修宪来推动当代中国的社会主义民主政治建设，既是一个理念问题，也是一个程序问题和技术问题。在以往的修宪实践中，我们已经在這方面积累了丰富的经验，我们需要做的，是要在今后的修宪实践中认真总结这些经验，不断完善修宪的民主程序，从而更好地实现党对修宪的领导。

其次，我国现行的修宪活动与党的政策调整有着紧密的联系，我曾将其表述为“政策性修宪”。这种修宪模式的优点在于能够适应社会的发展，尤其是我国正处于社会转型时期，许多新情况、新问题需要在宪法中得到及时体现，通过政策性修宪可以应对这些要求。但随着社会的发展，其局限性也越来越凸

^① 上海社会科学院法学研究所副所长、教授、研究员，中国宪法学研究会常务理事。

显出来。首先，政策性修宪与宪法价值目标之间的差异，导致了政策确立与制度完善之间的背离。宪法规定的是国家的根本制度和根本任务，而政策则是国家阶段性的目标和任务，两者的价值目标虽然有着共同之处，但毕竟是有区别的。宪法修改的目的在于通过制度的不断完善达到充分实现并保障公民权利的要求。而政策性修宪往往用阶段性的目标取代了根本目标，从而导致了背离宪法基本价值目标的结果。其次，政策性修宪对政策主导性地位的默认，导致了修宪往往只是政策的体现，一旦政策发生变化，宪法条文便会过时。这种做法的结果是宪法成为了政策的附庸，如果发生政策的失误乃至错误，其后果不堪设想。再次，政策性修宪影响了宪法的权威性和稳定性。按照这种模式进行修宪，政策的变化必然导致宪法的变化。这种变化如果是显形的，其结果就是修宪的发生，如果是隐形的，就可能直接破坏宪法的权威。

当然，值得注意的是，十七大虽然做了较大的政策调整，但并未如人们所预料的那样启动修宪程序，这从某种意义上说是一个进步，说明执政党在启动修宪程序方面更加慎重，更注重宪法的稳定性与权威性。因此，我们应该在明确修宪的根本目的是完善民主宪政制度的基础上，改变过分地根据政策进行修宪的做法，建立制度化的修宪机制。一方面，通过确立科学的修宪制度，把修宪的原则、方式、程序和限制等法律化；另一方面，通过不断的修宪实践，消除宪法中政策性太强的内容及不合时宜的规定，使我国宪法的内容更具原则性和稳定性，以适应较长的历史发展的需要。

此外，在修宪技术方面，也有不少问题需要在理论上进行研究，在实践中不断完善。例如，在对宪法修正案进行表决的方式上，我国采取的是整体表决的方式，也就是本书所说的“一揽子”表决方式，将修正案文本一起进行表决。这样做程序固然简化了，但给表决却带来了一些不利的影响，比如，如果投票者仅仅对修正案中的一项或者几项内容不同意，是投反对票，还是赞成票，抑或是弃权票？因此，最好的解决方法，是采取逐项表决或者专项表决的方式，使得不同意见能够充分得到表达，也使得修宪更民主、科学。

我是李莉读硕士研究生时的导师，她学习认真，善于思考，能够发现问题，探寻解决问题的路径。我们曾一起做过不少研究，也有一些合作的成果。她读博士研究生后，我们依然经常在一起探讨问题，并且每次我都能够从中得到启发。现在她的博士论文能够公开出版，我感到非常高兴，也希望她在宪法学研究领域能够不断耕耘，有新的收获。

是为序。

2011年7月于上海

目 录

CONTENTS

第一章 导 论.....	1
第一节 问题的提出.....	/ 1
一、修宪程序是修宪行为与修宪内容正当性的重要保证.....	/ 2
二、制度规范与实践运作上存在的问题,一定程度上阻碍了我国修宪程序功能的充分发挥.....	/ 4
三、关于我国修宪程序的学术关注和研究不足,对实践提供的指导有限.....	/ 5
第二节 本书的研究背景.....	/ 7
一、理论背景.....	/ 7
二、制度背景.....	/ 12
三、实践背景.....	/ 15
四、文献背景.....	/ 18
第三节 本书的研究目的和思路框架.....	/ 24
一、研究目的.....	/ 24
二、研究的思路和框架.....	/ 26
第二章 修宪准备:修宪建议的形成.....	
——从党领导进行修宪准备活动的角度分析.....	28
第一节 修宪准备阶段概述.....	/ 29
一、修宪准备阶段的内涵与特点.....	/ 29
二、修宪准备阶段的功能与价值定位.....	/ 30

三、修宪准备阶段的基本环节	/ 33
四、修宪准备阶段的程序设置	/ 36
第二节 党领导进行修宪准备活动的模式形成及其合理性分析	/ 39
一、党领导进行修宪准备活动的模式形成	/ 39
二、党领导进行修宪准备活动的现实合理性	/ 43
第三节 党领导修宪准备阶段模式尚待改进的问题	/ 48
一、“政策性”的预测和规划	/ 49
二、修宪意见征求范围有待进一步扩大	/ 53
三、各种修宪意见之间交涉不足	/ 55
四、对修宪意见的处理缺乏及时公开的反馈与说明	/ 57
五、修宪准备阶段公开性不足	/ 58
六、修宪建议(或草案)的快速通过	/ 58
第三章 修宪提案:修宪议案的提出	
——从两大法定主体行使修宪提案权的角度分析	61
第一节 修宪提案的基本原理与程序设置	/ 61
一、从几个概念的辨析中看“修宪提案”的内涵	/ 61
二、修宪提案与“建议”和“草案”的区别	/ 63
三、修宪提案权属和主体的设置	/ 64
四、修宪议案的提出与列入议程	/ 66
第二节 我国历次修宪议案的提出与提案主体的变化	/ 68
一、我国历次修宪议案的提出情况	/ 68
二、我国修宪提案权属和提案主体的设置和变化	/ 69
第三节 我国两大法定主体行使修宪提案权的困境	/ 70
一、全国人大代表修宪提案权的虚置	/ 70
二、全国人大常委会修宪议案提起与列入议程过程中的问题	/ 72
第四章 修宪审议和表决:修宪议案的议决	
——从全国人大行使修宪审议权和表决权的角度分析	78
第一节 修宪审议表决的规则与程序设置	/ 78
一、修宪审议和表决的意义	/ 78
二、修宪审议表决主体的设置和特点	/ 80
三、修宪审议过程的规则与程序设置	/ 81

四、修宪草案的表决规则与程序设置	/ 85
第二节 全国人大代表审议修宪议案前的准备	
——全国人大审议修宪议案的困扰之一	/ 91
一、修宪草案提前交付代表准备的时间过短	/ 91
二、对修宪草案的说明陷于空洞和重复	/ 93
第三节 人大代表的制度安排	
——全国人大审议修宪议案的困扰之二	/ 93
一、全国人大的超大规模	/ 94
二、兼职代表制度	/ 94
三、全国人大代表的间接选举与名额分配	/ 96
第四节 修宪审议的会期与会议形式安排	
——全国人大审议修宪议案的困扰之三	/ 97
一、短暂的会期与间断的审议	/ 98
二、各种会议形式在修宪审议中存在的问题	/ 99
第五节 修宪审议中的意见交涉与处理	
——全国人大审议修宪议案的困扰之四	/ 102
一、协商式的泛泛而谈	/ 102
二、缺乏修正案制度的运用	/ 103
三、不规范的报告说明与无法考察的“承诺”	/ 107
第六节 全国人大表决修宪议案过程中的困扰	/ 109
一、主席团会议是否有权决定表决方式	/ 109
二、未规定“反对票”与“弃权票”的缺憾	/ 110
三、修宪草案“一揽子”表决方式的弊端	/ 111
 第五章 修宪公布:宪法(或修宪决议或宪法修正案)的公布	
——从公布主体与公布文本内容的角度分析·····	113
第一节 修宪公布程序的一般设置	/ 113
一、修宪公布程序的特点	/ 113
二、修宪公布程序的一般构成	/ 115
第二节 我国修宪公布阶段中存在的问题	/ 117
一、主席团充当公布主体缺乏法律依据	/ 117
二、公布的文本内容给援引带来困扰	/ 119

第六章 我国修宪程序中存在的问题总结与启示	123
第一节 我国修宪程序问题总结	/ 123
一、主体设置与权限安排上的不足	/ 123
二、相应配套制度不健全不完善	/ 123
三、各阶段功能发生位移	/ 124
第二节 修宪程序问题产生的原因剖析	/ 125
一、“党的领导与人民民主的关系”在修宪过程中的处理欠妥当	/ 125
二、对社会转型时期的宪法与修宪定位不当	/ 128
三、“重内容轻程序”的修宪理念与“重效率轻民主”的修宪程序设置	/ 130
第三节 修宪程序问题在现实中引发的后果与启示	/ 131
一、修宪行为与修宪内容的正当性与合理性受质疑	/ 131
二、宪法的实效性权威性受影响	/ 133
三、修宪程序对修宪行为与内容的作用	/ 133
第七章 完善我国修宪程序的主要设想	135
第一节 注重修宪程序方面的理论研究	/ 135
一、加强从程序角度研究修宪问题	/ 135
二、结合国情现实研究修宪程序	/ 136
三、注重理论研究对现实的指导	/ 136
四、借鉴国外修宪程序的有益经验	/ 137
第二节 充实完善关于修宪程序的宪法和法律规范	/ 138
一、充实和改进宪法文本中关于修宪程序的规定	/ 138
二、完善其他法律关于修宪程序的规定	/ 139
三、将党规党法上升为国家法律以规范党对修宪过程的领导	/ 140
第三节 加强和改进关于修宪程序的制度构建	/ 144
一、建立一套稳定规范化的修宪准备运行机制	/ 144
二、加强全国人大代表行使修宪提案权方面的制度改进	/ 144
三、加强全国人大常委会行使修宪提案权方面的制度改进	/ 148
四、全国人大审议修宪议案方面的制度改进	/ 149
五、修宪议案表决方面的制度改进	/ 161
六、修宪公布方面的制度改进	/ 163
结束语	165

参考文献.....	167
附录 1 笔者收集的 105 个成文宪法的国家名单	174
附录 2 105 个国家的宪法关于修宪提案主体的规定	175
附录 3 105 个国家的宪法关于修宪审议主体的规定	178
附录 4 105 个国家的宪法关于修宪表决主体的规定	180
附录 5 我国历次修宪准备阶段的历史概况	183

第一章

导 论

第一节 问题的提出

本书选取我国修宪程序作为研究对象是基于这样的考虑，作为一切法律文本和法律制度原点的宪法，无论是关于它的制定、修改、解释，还是实施等问题都直接关系和影响整个国家法律体系和法律制度的构建和稳定。其中，宪法的修改无疑是当下中国最重要的立法实践，人们也是在新中国成立后的九次修宪（特别是现行宪法的四次修改）实践中，逐步认识和体会宪法对国家、社会乃至个人生存与发展的影响力的。作为最重要的立法活动之一，宪法修改的程序设定自然要比普通法律的制定、修改等程序要求更加严格，在实践操作中也更加谨慎、规范，这既是立法程序发挥价值的必然要求，也是防止恣意修宪行为的有效保证，更是当今大多数国家普遍采取的做法。然而在我国，一方面，修宪程序的设置在宪法、法律规范层面还很不完善，另一方面，修宪活动、修宪程序在实践操作中失之严谨，不仅如此，对于修宪问题，无论是学术界，还是社会其他方面，以往太多的关注都集中在了修宪内容、意义、作用等方面上，相比之下，运用立法理论与立法技术，并从立法程序的角度考察修宪，进而对我国修宪程序展开深入研究的要求少很多，研究的深度也不够，但是在笔者看来，这却是一个更有价值的研究视角，而且是一个值得深入剖析的宪法学问题。

一、修宪程序是修宪行为与修宪内容正当性的重要保证

在我国,对修宪存在的争议主要集中在三方面问题上,一是关于修宪频率和间隔时间问题,二是关于修宪内容的妥当、详略、反复问题,三是关于修宪中党的领导和参与问题。对于第一个问题,有的观点认为我国修宪比起很多国家来说过于频繁,间隔时间过短,有损宪法的稳定和权威性,而有的观点则认为宪法就应当根据实际情况及时作出修改,而无需过多考虑修改的次数和间隔问题。对于第二个问题,有的观点认为宪法作为根本法,内容应当集中在保障公民权利与制约国家权力方面,而较少涉及经济方面的内容,纵使经济方面的内容规定也应当宏观、简略,并且要注意避免对同一内容的反复多次修改,而有观点则认为,宪法在不同国家基于不同的国情与现实,内容上会存在很大的不同,修宪内容的详略和反复修改都不是问题。对于第三个问题,有的观点认为在我国,党过分干预了修宪过程,否定党对修宪过程的参与,而有的观点则认为,党对修宪过程的领导与参与应当进一步加强。

以上这些观点都有一定的道理,并且都有相应的论据支撑,这些争议的存在,很大程度上能够促使国家和社会更加关注和重视修宪,使日后的修宪实践进一步发展完善。同时,这些争议的存在也从侧面反映了一个问题,那就是我国的修宪过程尚不能很好地解决修宪行为与修宪内容、修宪结果的正当性问题,我国的修宪程序尚未能充分发挥对修宪行为的规范作用,以及对修宪内容的“过滤”作用,致使学术界和社会上一直对修宪行为和修宪内容、修宪结果等持有众多不同的看法。

针对以上问题,以及对待修宪的不同态度和观点,笔者认为,解决问题和争议的最根本的途径还是得从修宪程序入手。这是因为,“我们的世界已变得越来越错综复杂,价值体系五花八门。常常很难就实体上某一点达成一致。一个问题的正确答案因人而异,因组织而异。程序是他们唯一能达成一致的地方,而且他们能达成一致的唯一程序是能保证程序公正的程序,因为他们一旦同意了程序,则无论是何结果,都必须接受所同意的程序带来的结果。”^①修宪程序的作用也是如此。修宪程序是宪法整体架构的重要组成部分,它的重要意义,“某种程度上似乎并不在于它具有毁灭其他宪法条款或者改变国家政治制度的力量,而更多地在于它能够为宪法的变动提供合宪的基础,从而使得修

① 宋冰主编:《程序、正义与现代化》,中国政法大学出版1998年版,第376页。

改后的宪法成为判断政府行为是否合法的依据。宪法修改程序上的点滴缺陷或者任何不确定性，都可能导致对宪法修改是否有效的巨大怀疑，从而使得人们没有一个共同的标准来判定政府及其行为的合法性。”^① 可以试想一下，在修宪行为与修宪内容的正当性与合理性受到质疑的情况下，宪法修正案的法律效力怎能不受挑战，而以宪法修正案为基础形成的具体法律制度又怎会具有高度的合法性？^② 而判断修宪行为与修宪内容是否合理、适当，是否真正合乎民意的关键还在于修宪程序的设置是否公正、公开、民主、合理。这样的修宪程序设置必须满足立法程序的基本构成，体现立法程序的基本价值，必须为修宪主体提供行使修宪权力的充足条件，使修宪主体能够充分运用专门的修宪技术对宪法进行修改。

具体说来，修宪程序作为立法程序之一，应当通过一系列正式规则的制定，设置修宪过程中的有效表达和博弈机制，使修宪过程中的各方面意见得以充分交涉，实现修宪程序的积极过滤和淘汰功能，体现程序的民主、交涉、理性、效率、平衡和中立的价值。^③ 这是修宪者运用深厚的修宪理论与精湛的修宪技术进行宪法修改的过程。修宪者首先需要判断一项内容是否属于法的规范范围，是否属于可以而且应当在宪法上规定的内容，然后还要结合宪法的篇章结构决定该内容在宪法中规定的位置，要顾及一项修改内容是否和宪法中的其他规定存在结构和内容上的冲突，最后还需要将此内容通过法律的语言加以表述。在以上这个过程中，必然伴随着修宪者互相之间的意见表达与交涉，修宪程序必须为这种表达与交涉提供切实可行的操作机制，使任何一项修宪建议或修宪议案都经过这样一个过滤过程，而无论其提出者的身份或修宪的具体内容为何。也只有经过了以上这种专门、规范、严格的修宪程序“过滤”之后的修宪结果，才能被认定是正义的，这样的修宪内容和修宪行为也才是适当、合理，并能为人们所信服、接受。反之，如果修宪程序的设置不完整，修宪过程不公开，或者遮遮掩掩，修宪过程中民众的知情权和参与权都受到限制，配套的制度不健全不完善，甚至连修宪主体都不能有效行使修宪权力，修宪程序各个阶段和环节的功能无法得到有效发挥的话，那么，即使最后出台的修宪内容再“完美”，在实践中发挥再大的作用，也无法为修宪行为和最后的修宪结果

① See Walter Dellinger, *The Legitimacy of Constitutional Change; Rethinking the Amendment Process*, 97 Harv. L. Rev. 386, 387 (1983). 转引自杜强强：《论宪法修改程序》，中国人民大学出版社，第5页。

② 参见杜强强：《论宪法修改程序》，中国人民大学出版社，第3~5页。

③ 参见孙潮、徐向华：《论我国立法程序的完善》，载《中国法学》2003年第5期。

“正名”。

二、制度规范与实践运作上存在的问题，一定程度上阻碍了我国修宪程序功能的充分发挥

（一）关于我国修宪程序的制度规范尚不健全

在关于我国修宪程序的规范层面上，现行宪法即1982年宪法第六十二条规定：“全国人民代表大会行使下列职权：（一）修改宪法；”除此之外，第六十四条规定：“宪法的修改，由全国人民代表大会常务委员会或者五分之一以上的全国人民代表大会代表提议，并由全国人民代表大会以全体代表的三分之二以上的多数通过。”这就将修宪程序中两个最主要的部分——有关提案和表决的内容在宪法中固定了下来。除了现行宪法本身关于修宪程序的规定之外，1982年《全国人民代表大会组织法》以及1989年《全国人民代表大会议事规则》也对全国人大的组织召开、议案的提出和审议等程序做了规定，这些都是修宪过程中所必须遵守的规范。然而，以上规定还存在不完善而亟待研究解决的地方，例如，宪法上关于修宪程序的内容规定分散，缺乏连续性，而且规定的修宪环节不完整，只规定了修宪的提案权和表决权，对于审议和公布环节等没有规定，又如，宪法和相关法律缺乏对由五分之一以上的人大代表提起的修宪议案如何列入议程的规定等等。除了规范层面上的问题，在制度构建中，我国修宪程序在主体的设置与权限的赋予上，以及在与修宪相关的配套制度如人大制度方面也存在问题，例如，全国人大代表作为修宪提案主体的虚置以及行使修宪提案权缺乏可操作性的问题，全国人大常委会作为修宪提案主体与其在事实上享有决定议案列入议程权力二者之间存在冲突的问题，全国人大主席团审议修宪议案的权力过大，以及其作为修宪公布主体缺乏法定依据的问题等等，除此之外，人大的审议表决方式、会议与会期安排等也给修宪造成了一定困扰。

以上这一系列存在于制度规范层面上的问题，使得我国的修宪行为和修宪过程中的很多重要环节在实践操作中缺乏依据，带有随意性，修宪各个阶段中的权力主体未能很好地（有的甚至根本无法）行使该阶段中的修宪权力，从而使修宪各个阶段原本应当发挥的功能都无法很好地（有的甚至根本没有）得到发挥，在有些情况之下，几个阶段的功能甚至发生了不正常的位移。

（二）我国修宪程序的实践运作存在一定的随意性，党与人大在修宪中的互动有待加强

在关于我国修宪程序的实践运作层面上，纵观新中国建立以来的修宪历程，从对1954年宪法的修改开始，在三次全面修改，六次局部修改的实践中，除了宪法上规定的修宪程序在发挥作用外，党在修宪过程中发挥的领导作用也不可忽视，首先是在修宪准备阶段，中共中央通过酝酿准备，整合社会各界意见形成自身修宪建议，并向全国人大常委会提出，进而在事实上启动修宪进程，其次，从修宪提案至公布阶段中，党则通过在全国人大及其常委会中的党组织和党员来发挥党对修宪的领导作用，保证党的意志上升为国家意志。以上这一做法已经成为我国修宪实践中一项重要的宪法惯例，并具备了相对固定的程序模式，它和宪法上赋予全国人大行使修宪权所遵循的程序，都是我国修宪程序的必要组成部分。当然，我国修宪程序在实践运作中，以及党与人大在修宪实践中的互动尚存在一些有待解决的问题，例如，中共中央在修宪准备阶段的活动和程序存在一定的随意性；党对社会各界修宪意见的征求、交流、反馈机制尚不健全，过程不够公开；党如何在保证对修宪领导的同时，也尊重全国人大修宪权的行使，如何使党的意志上升为国家意志的同时，保证该意志也是全国人民意志的反映；全国人大在行使修宪权过程中如何实现党的领导与人民当家做主的有机统一，例如，全国人大常委会对中共中央的修宪建议如何起到有效的过滤作用，全国人大在审议修宪草案过程中如何有效把握和运用民主集中制；全国人大代表以及各大代表团如何加强游说与互动的能力，如何保证代表修宪提案权的有效行使；实践中对修正草案的“一揽子”表决方式是否妥当；实践中由全国人大主席团公布宪法修正案的做法是否妥当等等……总之，关于我国修宪程序在实践中的操作问题，特别是党与人大在修宪中的互动问题还在实践中不断地发展变化，对这些问题进行深入的研究具有重要的现实意义。

三、关于我国修宪程序的学术关注和研究不足，对实践提供的指导有限

在我国宪法学理论研究日益深入的今天，学术界对修宪权、修宪内容、修宪模式、修宪意义价值等的研究已经取得了很大的进展，相关的著作、论文可谓汗牛充栋，但与此同时，学术界对修宪程序，尤其是我国当前的修宪程序的关注程度却显得非常不足，对它的研究甚至出现了一定程度的停滞状态，即便现有的研究也存在诸多不足之处：

（一）没有从历史的、现实的、发展的角度看待我国修宪程序问题，从而盲目地对待国内外修宪情况

在我国，党对修宪过程的领导和参与是我国最大的修宪实际，然而，在对这一实际情况的研究上则存在两种截然不同的观点。一种观点是基于西方宪政权力制约的思想，本能地将党对修宪过程的参与看做一种“恶”，进而采取一刀切的做法，一味地加以排斥，既无视党的权力和国家权力的产生背景以及现实运作的合理性，又不善于把握它们未来的发展趋势，同时还倾向于将国外的修宪程序生硬地往中国的修宪程序上套。另一种观点则仅仅将党对修宪过程的领导和参与看做一种宪法惯例而任其发展，不加研究，无所作为，由此也妨碍了对国外修宪程序方面的有益经验的借鉴和吸收。

（二）较缺乏从立法及立法程序的角度研究修宪程序问题

修宪是一个重要的政治问题，但同时也是一个重要的宪法和立法问题。它是一个国家的最高立法者运用最高的立法权力修改最高法的过程，所以，这必然是运用深厚的立法理论与精湛的立法技术，遵循严格的程序规范才能完成的事项。然而，从以往我国的修宪实践来看，从最初的中共中央提出修宪建议，到全国人大常委会提起修宪议案，再到最后宪法修正案的公布出台，整个修宪过程的进展相当快速和顺利，那么，在这其中，修宪程序的设置是否符合立法程序的基本构成，是否体现立法程序的基本价值，在修宪程序的进展过程中，修宪者采用的修宪技术是否合宪、合法、合理，是否具有充足的修宪理论支持等等这一系列问题，学术界研究的很少。实际上，针对我国的修宪，尚缺乏一套完整的有充足的立法理论与立法技术支撑的修宪理论和修宪技术体系。我国的修宪在实践中很大程度上还依循着一种政治惯例在运作，修宪程序在很大程度上还带有较浓的政治程序色彩。然而，宪法作为“法律的法律”，它首先是法，修改宪法的过程首先应当是一个运用立法理论与立法技术的立法过程，所以，如何更多地运用立法理论而非政治理论研究修宪问题，如何在修宪过程中更多地采用立法技术而非政治艺术，如何使修宪过程首先还原为立法过程，如何使修宪程序发挥作为立法程序应有的“过滤”与“淘汰”功能等等，就是学术界迫切需要研究和解决的问题。

（三）没有运用整体的、联系的观点分析修宪程序，从而将修宪程序简单切割

以往的研究往往简单地将修宪程序划分为提案、审议、表决、公布等几个阶段，然后针对每个阶段存在的表面问题提出完善建议，而且这些建议基本上都大同小异，致使大多数关于修宪程序的文章在体例和内容上都很相似，缺乏新意。其实，从立法过程的角度来说，我国修宪程序还包括了修宪准备阶段，它和修宪提案、审议、表决、公布等阶段都是我国修宪程序的必要组成部分。