



· 新闻出版总署迎接党的十八大主题出版重点出版物 ·



CHINA'S CONSTITUTIONAL LAW
(1982-2012)

中国宪法 三十年

1982~2012

「上卷」

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 FUNDATION

· 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)

「上卷」

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) (上卷)

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 / 刘骁军 芮素平
电子信箱 / shekebu@ssap.cn 责任校对 / 白秀红 白桂华
项目统筹 / 刘骁军 责任印制 / 岳 阳
经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (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 / 48.25
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 / 835 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



李 林

中国社会科学院学部委员，法学研究所所长，研究员、法学博士、博士生导师，中国社会科学院研究生院法学系主任，《法治蓝皮书》主编，兼任中国法学会副会长、中国法理学研究会常务副会长、中国立法学研究会副会长、中国审判理论研究会副会长、海峡两岸关系法学研究会副会长、最高人民法院咨询专家、国家图书馆咨询专家、全国总工会法律问题顾问、北京市人大常委会法治顾问、北京市法学会学术委员会主任等。

2003年9月十六届中央政治局第八次集体学习主讲人之一；十届全国政协2005年第六次集体学习主讲人之一；1997年中央政治局法制讲座“一国两制与香港基本法”撰稿人之一；2000年中央政治局法制讲座“西部大开发与中西部发展的法治保障”课题组成员；十六届中央政治局第一次集体学习“认真贯彻实施宪法，全面建设小康社会”，第十二次集体学习“法制建设与完善社会主义市场经济体制”课题组成员和主要撰稿人之一；1999年全国人大常委会法制学习讲座“法学理论的几个基本问题”课题组成员。



莫纪宏

中国社会科学院法学研究所研究员，博士生导师。曾先后在日本东京大学、挪威奥斯陆大学、瑞典隆德大学以及瑞士佛里堡大学等著名大学法学院和人权研究所作过客座教授和访问学者。目前担任的主要社会职务有：国际宪法学协会执行委员、中国宪法学研究会常务副会长、北京市法学会副会长、北京市法学会立法学研究会会长等。

主要研究方向：宪政与人权、紧急状态、宪法监督与宪法诉讼。在《中国社会科学》《中国法学》《法学研究》等学术期刊和报纸上发表学术论文及各类文章300余篇。代表性的个人专著有《现代宪法的逻辑基础》《宪法学原理》《实践中的宪法学原理》等，代表性的学术论文有《审视应然性——一种宪法逻辑学的视野》《论宪法原则》等。

担任近三十个中央及北京市和地方国家机关的立法顾问。参加了大量的国家立法起草工作。2004年被评为“第四届全国十大杰出青年法学家”。



瞿国强

河南焦作人，法学博士。中国社会科学院法学研究所副研究员，宪法行政法研究室副主任。兼任中国宪法学研究会副秘书长，北京市法学会立法学研究会副会长兼秘书长。

1997年9月考入中南政法学院，毕业后留校继续攻读宪法学与行政法专业硕士研究生，2004年8月获法学硕士学位；2007年获浙江大学法学院宪法学与行政法专业博士学位。

代表作品有《宪法判断的方法》（法律出版社，2009），《宪法权利的价值根基》（《法学研究》2009年第4期），《宪法判断的正当化功能》（《法学研究》2012年第1期）等。

总 序

李 林*

2012 年是我国现行宪法颁布实施 30 周年。现行宪法作为治国安邦的总章程和中国特色社会主义法律体系的根本法，在新时期国家政治、经济、社会和文化生活中发挥了极其重要的作用。30 年来，宪法前所未有地保障了我国的改革开放和社会主义现代化建设，促进了我国的社会主义民主发展，推动了依法治国基本方略的实施，促进了我国人权事业和各项社会事业的发展，维护了民族团结、国家统一和社会稳定，是一部体现人民意志、符合中国国情、具有中国特色的社会主义宪法。

一 新中国宪法的发展历程

回顾我国社会主义宪法的发展历史，其雏形可以追溯到第二次国内革命战争时期的苏维埃代表大会制度。仅仅从名称上就可以看出，这种苏维埃代表大会制度显然是模仿苏联十月革命胜利后所采取的政权组织形式。^① 1931 年 11 月 7 日，中华苏维埃第一次全国代表大会在江西省瑞金县叶坪村召开。大会主席团于 11 日决定由任弼时、王稼祥、毛泽东等组成宪法起草委员会。经过讨论，依据临时中央有关宪法大纲的来电原则，制定并通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》。

* 中国社会科学院学部委员，中国社会科学院法学研究所所长。

① “苏维埃”这一称谓，是俄文“工农代表会议”一词的音译。所谓苏维埃代表大会，即工农兵代表大会，就是以工人、农民、军队兵士为权力主体的政权组织形式。

这个《宪法大纲》是中国共产党领导人民制定的第一部宪法性文献，揭开了我国宪法史的新篇章，也是中国历史上第一部人民民主的宪法，在中国宪政史上具有划时代的意义。宪法大纲规定，中华苏维埃共和国之最高政权为全国工农兵苏维埃代表大会，在大会闭会期间，全国苏维埃临时中央执行委员会为最高政权机关，在中央执行委员会下组织人民委员会处理日常政务，发布一切法令和决议案。苏维埃制度是早期社会主义宪政的有益尝试，处于新制度与国情的“磨合”状态。在中国共产党在政权建设上尚无直接经验的情况下，苏维埃代表大会制度曾一度教条主义地照搬苏联的模式。这与当时革命斗争受共产国际的指导有着密切关系。这种照搬在一定程度上忽视了中国的特殊国情和发展阶段。

随着中国共产党领导的社会主义革命的全面胜利，中国人民政治协商会议第一届全体会议于1949年9月召开，会议通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》（简称《共同纲领》），并制定了《中国人民政治协商会议组织法》、《中央人民政府组织法》、《关于国都、纪年、国歌、国旗的决议》。当时的政治协商会议代行了人民代表大会的职能，在较短的时间内确立了新政权的正当性。许多学者认为这一会议的召开，具有制宪的性质和意义。《共同纲领》除序言外，分为总纲、政权机关、军事制度、经济政策、文化教育政策、民族政策、外交政策共7章60条。从其内容来看，《共同纲领》确认了人民的基本权利，设计了当时基本的政治制度，在我国宪政史上有着重要的历史意义。我国法律史学家曾宪义、张晋藩曾指出：“《共同纲领》在内容和形式上也都具有宪法的一般特征。从内容上看，它规定了我国社会制度和国家制度的基本原则和立法原则，从而赋予国家的各项活动以法律上的根据；从形式上看，《共同纲领》关于国家性质、政权制度、经济制度、人民的基本权利和义务以及民族区域自治等各项规定也都与一般宪法的结构形式大体相同。”^①

1953年1月13日，中央人民政府委员会决定成立中华人民共和国宪法起草委员会，宪法起草委员会组织起草出宪法草案后，由中央人民政府委员会于1954年6月14日将草案公布，交付全国人民讨论3个月。宪法起草委员会根据全民和各界讨论提出的意见，对草案作了多次修改。1954年9月20日，第一届全国人民代表大会第一次会议以无记名投票的方式通过了《中华人民共和国宪

^① 曾宪义、张晋藩：《中国宪法史略》，人民出版社，1979，第242页。

法》。刘少奇在《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中说,“从一九五三年起,我国已经按照社会主义的目标进入有计划的经济建设时期,因此,我们有完全的必要在共同纲领的基础上更进一步,制定一个像现在向各位代表提出的这样的宪法,用法律的形式把我国过渡时期的总任务肯定下来。在我国实现社会主义工业化和社会主义改造,是一个十分艰巨复杂的任务。必须动员全国人民的力量,发挥广大人民群众的积极性和创造性,在正确的和高度统一的领导之下,克服各种困难,才能实现这样的任务。因此,一方面,我们必须更加发扬人民的民主,扩大我们国家民主制度的规模;另一方面,我们必须建立高度统一的国家领导制度。为了这样的目的,我们也有完全的必要制定一个比共同纲领更为完备的像现在向各位提出的这样的宪法。”这部宪法是新中国历史上第一部宪法,把人民民主和社会主义原则以根本法的形式固定下来,对于国家权力的配置和公民基本权利做了比较详细的规定,奠定了我国宪法制度的基本格局和构架。

然而,1954年宪法的规定并未完全有效实施,甚至被架空,最终被修改。由于随后制定的七五年宪法和七八年宪法落后于时代,不能适应国家发展的需要,1980年9月,第五届全国人民代表大会第三次会议决定成立宪法修改委员会,对1978年宪法进行全面修改。1982年4月,宪法修改委员会提出的宪法修改草案,由全国人大常委会公布,交付全国人民讨论。宪法修改委员会根据全民讨论中提出的意见,对草案又作了修改。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》,即现行宪法。这部宪法共138条,分为序言,第一章——总纲,第二章——公民的基本权利和义务,第三章——国家机构,第四章——国旗、国徽、首都。

现行宪法通过之后,先后进行了四次修改。1988年4月12日,第七届全国人民代表大会第一次会议对宪法进行修改,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,并修改土地不得出租的规定,规定土地的使用权可以依照法律的规定转让。1993年3月29日,第八届全国人民代表大会第一次会议对宪法进行了修改,将第15条关于国家实行计划经济的规定修改为:“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。”1999年3月15日,第九届全国人民代表大会第二次会议对宪法进行修改,在第5条增加规定,“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。”2004年3月,根据中共中央提出的对1982年宪法进行修改的建议,十届全国人民代表大会第二次会议

对宪法进行了必要修改，把“三个代表”重要思想、“三个文明”协调发展、尊重和保障人权、保护公民的私有财产不受侵犯等内容，载入了宪法。

新中国宪法发展至今，已将立宪主义的民主、法治、人权等基本价值，确认为中国特色社会主义宪法的基本原则。宪法以根本法的形式确认了我国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度、根本任务和国家生活中最重要的原则，具有最大的权威性和最高的法律效力。现行宪法是国家的根本法，是维护国家统一、民族团结、经济发展、社会进步和国家长治久安的根本法律基础，是一切国家机关、社会团体和公民的根本行为准则，是公民基本权利和自由的根本保障，是党带领全国人民建设中国特色社会主义的根本法律保证。一个国家实行什么样的宪法制度，归根结底是由这个国家的国情和性质决定的。世界上没有完全相同的政治模式，即使社会制度相同的国家，也存在着差异，根本没有也不可能有一种放之四海而皆准的政治发展道路。中国宪法的发展本身就是将国外的制度经验和中国国情相结合的产物，是马克思主义中国化的产物。中国特色社会主义宪法是历史和人民的选择，是党的主张和人民意志的统一，是对社会主义革命、建设和改革开放成果的记载和肯定，是对社会主义制度和人民权利的根本确认和保障。

二 我国现行宪法的本质特征

宪法是我国的根本法，是治国安邦的总章程，是保持国家统一、民族团结、经济发展、社会进步和长治久安的法律基础，是中国共产党执政兴国、团结带领全国各族人民建设中国特色社会主义的根本法制保证。现行宪法坚持四项基本原则，确认了我国的基本政治经济文化和社会制度，在改革开放进程中发挥了重要的作用，为我国社会主义建设事业提供了坚实的法律基础。

（一）坚持四项基本原则，走中国特色社会主义道路

四项基本原则是作为执政党的中国共产党长期以来积累的经验概括，它已经写进了我国的宪法，是中国革命和建设经验的结晶，“在任何时候、任何情况下都必须始终一贯地加以坚持”。根据马克思主义的宪法理论，一个国家的宪法体现了经济基础以及政治格局的发展。在半殖民地半封建社会的旧中国，为了挽救

国家和人民的危难，各种不同的政治力量和先进的仁人志士，都提出过自己救国救民的方案。1911年孙中山先生领导的辛亥革命，废除了封建帝制，创立了中华民国。但是，中国人民反对帝国主义和封建主义的历史任务还没有完成。中国共产党领导中国各族人民，在经历了长期的艰难曲折的武装斗争和其他形式的斗争以后，终于推翻了帝国主义、封建主义和官僚资本主义的统治，取得了新民主主义革命的伟大胜利，建立了中华人民共和国。因此在制宪时，将四项基本原则作为一项根本的原则写进宪法也是情理之中的事情。

四项基本原则是互相依存、有机结合、不可分割的，其中核心是坚持社会主义道路和党的领导。除在我国宪法序言中明确规定外，四项基本原则在宪法条文中也有所体现。我国宪法第1条规定：“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”该条文直接确认了四项基本原则的两个原则，即人民民主原则和社会主义原则。“工人阶级领导的、以工农联盟为基础的”表述则体现了共产党领导的原则。而马列主义、毛泽东思想原则是体现在宪法条文的体系和结构中，比如经济制度原则、唯物主义原理等。根据宪法学原理，宪法分为形式宪法和实质宪法。形式宪法体现为宪法的条文和规范；而实质宪法则侧重揭示宪法和政治运作的整体状态，即实然的宪法。据此，我们可以说四项基本原则是中国实质宪法的根本。当前中国仍然处于社会转型时期，中国特色社会主义宪法必须随着时代发展而发展，坚持四项基本原则也必须与时俱进。江泽民指出：“必须把改革开放同四项基本原则统一起来。有中国特色的社会主义所以具有蓬勃的生命力，就在于它是实行改革开放的社会主义。我们的改革开放所以能够健康发展，就在于它是有利于巩固和发展社会主义的改革开放。”^①

（二）坚持人民代表大会制度

中国的人民代表大会制度是借鉴苏联的工农兵代表大会制度并结合中国实际而逐渐形成的有中国特色的政权组织形式。其雏形为革命根据地时期的苏维埃代表大会制度，随着中国共产党政权的不断巩固和完善，逐渐形成了人民代表大会

^① 《十一届三中全会以来党的历次全国代表大会中央全会重要文件选编》（下），中央文献出版社，1997，第165~166页。

制度。自1954年第一届人民代表大会召开以来，人民代表大会制度也经历了一些曲折的发展历史。特别是在“文化大革命”期间，人民代表大会制度也曾有名无实，各项工作遭到了严重的破坏。这段时期是我国宪政发展史上的非常时期，随着十一届三中全会的召开，党中央十分重视人民代表大会制度建设，与改革开放和经济建设同步，我国的民主法治工作逐步走上正轨。人民代表大会制度不断发展和完善，各项具体制度趋于成熟，逐步形成了有中国特色的人民代表大会制度。人民代表大会制度本身包含了各种具体制度，这些制度相互协调和补充，共同构成了人民代表大会的制度体系。

根据我国宪法的原则和制度沿革，我国的权力机关构架不实行“三权分立”制度，而是按照人民主权原则和民主集中制原则，实行人民代表大会制度。人民代表大会制度的主要特征如下：在人民与国家权力机关的关系方面，人民以直接或者间接的方式选举人大代表，组成各级人民代表大会；人大代表和人民代表大会由人民产生，对人民负责，受人民监督。在实行直接选举的地方，选民有权直接罢免不称职的代表；实行间接选举的地方，原选举单位有权罢免自己选派到上一级人大的代表。在执政党和人民代表大会的关系方面，党必须在宪法和法律范围内进行活动。同时由于中国共产党的执政党地位，各级人民代表大会及其常务委员会都要自觉接受党的领导。同时，党总揽全局、协调各方，支持人民代表大会依法履行自己的职能。党的领导主要应当是政治、思想和组织领导，通过制定大政方针，提出立法建议，推荐重要干部，进行思想宣传，发挥党组织和党员的作用，坚持依法执政，实施党对国家和社会的领导。在人民代表大会与其他国家机关的关系方面，人民代表大会是国家权力机关，其他国家机关由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。根据宪法规定，全国人民代表大会是最高国家权力机关，国务院、中央军事委员会、最高人民法院和最高人民检察院由全国人大产生，对它负责，并接受全国人大及其常委会的监督。地方各级人民代表大会是地方国家权力机关，地方各级人民政府和人民法院、人民检察院分别由同级人民代表大会产生，对同级人大负责，并接受同级人大及其常委会的监督。在全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的关系方面，遵循在中央的统一领导下充分发挥地方的积极性。毛泽东在《论十大关系》一文中，十分精辟地指出：“为了建设一个强大的社会主义国家，必须有中央的强有力的统一领导，必须有全国的统一计划和统一纪律，破坏这种必要的统一，是不允许的。同时，又必须充分发挥

地方的积极性，各地都要有适合当地情况的特殊。这种特殊不是高岗的那种特殊，而是为了整体利益，为了加强全国统一所必要的特殊。”毛泽东的这番话正是全国人大和各级地方人大关系的指导原则。在人民代表大会与其常委会的关系方面，人大常委会是人民代表大会的常设机关，各级人民代表大会常务委员会要向同级人大负责并报告工作，接受同级人大的监督，人民代表大会可以改变或撤销各级人大常委会作出的决定。在中央政府和特别行政区的关系方面，采取一个国家两种制度的原理。在充分尊重特别行政区原有制度的前提下，全国人民代表大会制定特别行政区基本法，规定在特别行政区实行和中国内地不同的政治法律制度。同时，在全国人民代表大会中也有特别行政区代表，他们可以代表特别行政区参政议政，行使民主权利。关于民族关系方面，少数民族地区的人民代表大会行使民族自治权，可以在少数民族地区制定变通性的民族自治条例和单行条例。同时在全国人民代表大会的代表中，确保少数民族的人民代表名额。这种自治制度充分尊重少数民族地区特殊的生活习惯、文化传统、宗教信仰等，在制度上保障了少数民族地区的生存权和发展权。

“人民代表大会制度是符合中国国情、体现中国社会主义国家性质、能够保证中国人民当家作主的根本政治制度，也是党在国家政权中充分发扬民主、贯彻群众路线的最好形式。”^① 建设中国特色的社会主义，必须始终不渝地坚持和完善人民代表大会制度。坚持和完善人民代表大会制度，是发展社会主义民主、健全社会主义法制、建设社会主义政治文明、构建社会主义和谐社会的重要内容，是全党全社会的共同责任；是提高党的执政能力，保障人民当家作主，实施依法治国基本方略，做好新形势下人大工作的必然要求。坚持和完善人民代表大会制度，必须走中国特色社会主义政治发展道路，坚持正确的政治方向，始终以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导；坚持人民代表大会统一行使国家权力，坚持民主集中制，严格依法、依程序办事，集体决定问题，集体行使职权；坚持走群众路线，以人为本，把维护和实现最广大人民的根本利益作为人大工作的出发点和归宿；最根本的，是必须坚持中国共产党的领导、人民当家作主与依法治国的有机统一，坚持社会主义制度的特点和优势。坚

^① 胡锦涛：《在首都各界纪念全国人民代表大会成立 50 周年大会上的讲话》（2004 年 9 月 15 日）。

持和完善人民代表大会制度，必须进一步落实宪法赋予人大及其常委会的各项职权，充分发挥人大及其常委会作为国家权力机关的作用；充分发扬民主，进一步健全民主制度，丰富民主形式，扩大公民有序的政治参与，保证人民的民主权利；进一步加强和改进人大的立法工作，扩大立法民主，完善立法程序，改进立法技术，提高立法质量；进一步加强和改进人大的监督工作，健全监督制度，强化监督权威，丰富监督手段，增强监督实效；进一步密切各级人大同人民群众的联系，更好地发挥人大代表作为国家权力机关组成人员的作用，建立健全人大代表依法履行职责的各项具体制度，支持、规范和保证人大代表依法履行职责和行使权力，不断增强代表工作的实效；进一步加强各级人大及其常委会的组织制度和工作制度建设，努力提高人大工作的水平 and 质量。坚持和完善人民代表大会制度，要学习和借鉴一切人类文明创造的有益成果。社会主义政治文明是解放全人类的伟大事业，代表着人类文明进步的普遍规律和发展方向。社会主义政治文明的普遍性、共同性和包容性，决定了它必须以人类政治文明的存在为基础，学习和借鉴人类政治文明创造的一切有益成果。坚持人民代表大会制度的社会主义性质和中国特色，并不意味着它排斥人类政治智慧创造的其他文明成就，并不拒绝学习和借鉴包括西方民主文化在内的一切人类政治文明的有益成果；人民代表大会制度具有强大的生命力和巨大的优越性，并不意味着这种制度在它的实现形式、运作机制、实现程度和发展速度等方面已经完美无缺。人民代表大会制度需要与时俱进，在建设社会主义的伟大实践中不断完善和发展。

（三）坚持共产党领导的多党合作和政治协商制度

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，既不同于西方国家的两党或多党竞争制，也有别于有的国家实行的一党制，是中国宪法制度的重要组成部分。其基本原理是：中国共产党同各民主党派既亲密合作又互相监督，而不是互相反对；中国共产党依法执政，各民主党派依法参政，而不是轮流执政。政治协商制度对于建立国家政权曾发挥了重要的功能。1949年，由于当时大规模军事行动尚未结束，国家生产生活还没有进入正常轨道，全国性的人民代表大会仍然没有召开，而是由第一届政治协商会议来代行全国人民代表大会的职能，制定《共同纲领》和政府组织法，并选举产生中央政府。1954年9月第一届全国人民代表大会举行第一次会议，通过了《中华人民共和国宪法》。同年12月召开了政协

第二届全国委员会第一次会议。这次会议制定了《中国人民政治协商会议章程》，这标志着人民政协作为政治协商和多党合作的组织形式的创立阶段的完成。

人民政协是发扬人民民主、联系各方面人民群众的一个重要组织。^①我国宪法对这种制度加以明确化：在长期的革命和建设过程中，已经结成由中国共产党领导的，有各民主党派和各人民团体参加的，包括全体社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛的爱国统一战线，这个统一战线将继续巩固和发展。中国人民政治协商会议是有广泛代表性的统一战线组织，过去发挥了重要的历史作用，今后在国家政治生活、社会生活和对外友好活动中，在进行社会主义现代化建设、维护国家的统一和团结的斗争中，将进一步发挥它的重要作用。在此基础上，宪法修正案第4条又规定：“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。”

由于人民政协和国外议会的上院在某些功能上具有类似性，也有学说认为我国宪法改革可以借鉴这种两院制的做法，将我国的人民政协制度发展成为和人大平行的“上院”，实现法制化。然而，从我国宪法的规定来看，对人民政协的身份和功能是有清楚定位的，它是统一战线组织，并不是国家机关。实际上，政协制度在政策形成、法律制定和实施过程中发挥了极其重要的作用，虽然政协制度没有法律形式上的确认，但是其开展活动已经形成了一系列的惯例和制度，比如政协章程等。这些制度和惯例在实际上具有一定拘束力，类似于不成文宪法国家的“宪法惯例”，实践中也为政协开展活动提供了依据。加上宪法对于政协制度性质和地位的规定，随着社会发展人民政协制度本身具有灵活和广阔的发展空间。如果非要将人民政协法制化，改造成“上院”，不仅将会增加制度改革的成本，也会造成政治格局的动荡。而且坚持人民政协制度，也并不排斥学习借鉴人类政治文明的有益成果。作为中国协商民主重要政治形式和组织形式的人民政协，完全有必要也有条件批判地研究西方的民主制度、形式、内容、程序等，特别是国外一些与人民政协功能相似的机构都有一些值得研究和仿效之处。^②

① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994，第187页。

② 李昌鉴：《人民政协三十年来改革发展的耀眼轨迹和未来发展》，《中国人民政协理论研究会会刊》2008年第4期。

（四）坚持民族区域自治制度和“一国两制”方针

由于文化传统和生活方式的差异和多样性，世界各国宪法对于少数民族地区都给予较多的自治空间，其中一个做法就是采取联邦主义原理给予各不同地区不同自治权限。基于政治文化和历史传统的原因，中国并不采取联邦制的国家结构形式，而是采取单一制国家结构形式，实行民族区域自治制度赋予少数民族地区特殊的权限并给予一定的优待措施，来解决民族地区的特殊问题。我国宪法规定，中国是全国各族人民共同缔造的统一的 multi-ethnic 国家，除汉族外，有 56 个少数民族。少数民族人口约占全国总人口的 8%，少数民族聚居的地区约占全国总面积的 60%。为了保障各少数民族的合法的权利和利益，维护和发展各民族的平等、团结、互助关系，在少数民族聚居的地方实行区域自治。民族自治地方分为自治区、自治州、自治县。全国共有 5 个自治区（内蒙古自治区、新疆维吾尔自治区、广西壮族自治区、宁夏回族自治区、西藏自治区）、30 个自治州、116 个自治县、3 个自治旗。各民族自治地方都是中华人民共和国不可分割的部分。民族自治地方的自治机关是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府。民族自治地方的自治机关除依法行使一般地方国家机关的职权外，依法行使自治权，根据本地方实际情况贯彻执行国家的法律、政策。民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。上级国家机关的决议、决定、命令和指示，如有不适合民族自治地方实际情况的，自治机关可以报经该上级国家机关批准，变通执行或停止执行。民族自治地方的自治机关在国家计划指导下，自主地安排和管理地方性的经济建设事业；自治机关有管理地方财政的自治权；自治机关自主地管理本地方的教育、科学、文化、卫生、体育事业。国家在民族自治地方开发资源、建设企业的时候，应当照顾民族自治地方的利益；国家从财政、物资、技术等方面帮助各少数民族加速发展经济建设和文化事业，国家帮助民族自治地方从当地民族中大量培养各级干部、各种专业人才和技术工人。

为了解决台湾、香港、澳门问题，我国宪法规定了特别行政区制度，特别行政区制度较之于联邦制更加灵活。为了维护国家的统一和领土完整，有利于香港、澳门的繁荣、发展和社会稳定，国家决定按照“一个国家，两种制度”的方针，在香港、澳门不实行社会主义的制度和政策，保持原有的资本主义制度和

生活方式，五十年不变。根据我国宪法，特别行政区享有高度自治权，这种自治权比联邦制下各个自治单位的权限要更加广泛，充分保障特别行政区特殊的政治和传统文化。1990年4月4日第七届全国人民代表大会第三次会议决定，自1997年7月1日起设立香港特别行政区，并通过了《中华人民共和国香港特别行政区基本法》（以下简称《香港特别行政区基本法》）。1993年3月31日第八届全国人民代表大会第一次会议决定，自1999年12月20日起设立澳门特别行政区，并通过了《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》（以下简称《澳门特别行政区基本法》）。

香港特别行政区和澳门特别行政区是中央人民政府直辖的地方行政区域，同时又实行与内地不同的制度和政策、享有高度自治权的特别行政区。特别行政区的高度自治权包括行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，此外，经中央人民政府授权还可以自行处理一些对外事务。为了保证中央对特别行政区的领导和管理，特别行政区的国防和外交事务由中央人民政府负责管理，行政长官和政府主要官员由中央人民政府任命；少数有关国防、外交和不属于特别行政区自治范围的全国性法律要在特别行政区公布或立法实施。

（五）坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，建设中国特色社会主义宪政

坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，是新中国成立以来共产党对三者关系不断探索取得的重大理论成果。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主的本质要求，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。

坚持三者有机统一，应当加强中国特色社会主义宪政建设。中国共产党人在新民主主义革命和社会主义建设与改革的伟大实践中，不仅把实现人民民主、公平正义、依法治国、平等自由、人权法治作为自己的目标，而且高度重视制宪、修宪和行宪，主张依宪治国，建设社会主义宪政。我们主张的宪政是中国特色社会主义宪政，是指以中国化的马克思主义为指导，以坚持四项基本原则为政治前提，以坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一为本质特征，以人民代表大会制度为根本政治制度，以执政为民、尊重保障人权和实现人的全面解放为宗旨的社会主义民主政治。宪政与民主、自由、平等、宪法、人权、共和等词

语一样，不是资产阶级的专利，而是人类政治文明的共同财富，是社会主义的应有之意。过去我们有少数人曾经对社会主义中国使用“法治”、“人权”、“公平正义”、“民主自由”等概念表示质疑甚至诘难，但最终都没有能够挡住科学和历史前进的车轮。正如市场经济没有“姓资”、“姓社”的问题一样，宪政也不是资产阶级的专利。宪政是民主政治的一种实现形式，资本主义可以有宪政，社会主义也可以而且应当有比资本主义更具有优越性、真实性的宪政。资产阶级利用宪政来为资产阶级专政和资本主义社会服务，无产阶级更应该充分发挥宪政在巩固人民民主专政和实现社会主义现代化中的作用。

坚持党的领导、人民当家作主和依法治国，是构成社会主义政治文明本质特征和中国特色社会主义宪政的三个基本要素。三者有机联系、相辅相成、辩证统一。在观念形态上，三者统一于中国化的马克思主义，统一于以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观；在实践形态上，三者统一于社会主义民主政治建设的实践之中，统一于社会主义现代化建设的全过程；在制度形态上，三者统一于中国特色社会主义的宪法。通过中国特色社会主义宪政的制度化、宪法化安排，用根本大法和民主制度的形式，把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国三者明确肯定下来，有机统一起来，进而从中国特色社会主义宪政体制上有效保证党的基本路线方针政策的贯彻实施，保证党的政治权威和执政地位，保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用，保证人民当家作主和依法治国的实现。

在深化政治体制改革的思路，中国特色社会主义宪政要求由过去的“党政分开”向“三者有机统一”转变，建立和谐有序的党政关系、党法关系、执政党与民主党派的关系、党民关系、中央和地方关系、民族关系等。在深化政治体制改革的内容上，中国特色社会主义宪政要求全面加强制度建设和体制改革，把经济体制、文化体制、社会体制、政治体制、法律制度等，都纳入制度建设和广义政治体制改革的范畴，在党的领导下，统一规划，协调安排，有序推进。在深化政治体制改革的原则上，中国特色社会主义宪政要求政治制度建设和政治体制改革必须有利于增强党和国家的活力，有利于调动人民群众的积极性、主动性、创造性，有利于维护国家统一、民族团结与社会和谐稳定，有利于促进经济发展和社会全面进步。

三 我国宪法的普遍性与特殊性

宪法是人们对于过去历史经验的批判和总结，是人类法治文明发展的重要形式。中国特色社会主义宪法具有宪法的一般特征，同时作为社会主义宪法也具有其不同于一般宪法的特殊性。

（一）人民民主

民主是人类政治文明发展的成果，也是世界各国人民的普遍要求。民主不是资产阶级的专利，社会主义也有民主。没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化。中国宪法中的民主原则和世界其他国家的民主原则具有一定的普适性特征，但也有其特殊性。对此邓小平曾指出：“旧中国留给我们的，封建专制传统比较多，民主法制传统很少。解放以后，我们也没有自觉地、系统地建立保障人民民主权利的各项制度，法制很不完备，也很不受重视。”^① 由于缺乏民主的政治文化传统，在中国应当特别强调民主的宪法价值。和世界上其他国家宪法一样，我国宪法规定了“一切权力属于人民”即人民民主的宪法原则。在此基础上，对于通过何种途径、如何实现民主作了详细的规定。根据我国宪法，人民通过普遍的民主选举，产生自己的代表，组成各级人民代表大会，各级人民代表大会都对人民负责、受人民监督，全国各族人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，依法享有宪法和法律规定的广泛的民主、自由和权利。此外，政治协商制度也是实现民主的一种有效形式，这种形式不同于其他国家的两院制模式，民主党派和社会各界通过参与政治协商会议，讨论国事，参与国家法律、政策的制定和执行。为保障少数民族的民主权利，我国在少数民族地区实行民族区域自治。在人民代表大会和政府组成中给予少数民族给予一定优待，保障其代表参与政治过程。在城市社区和农村实行的基层自治制度是我国社会主义民主的另一实现途径，当前如何保障公民积极有序地参与基层政治生活仍是实现社会主义民主的课题之一。

新中国建立 60 多年来，人民民主的宪法原则经历了曲折发展并不断完善

^① 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社，1994，第 348 页。