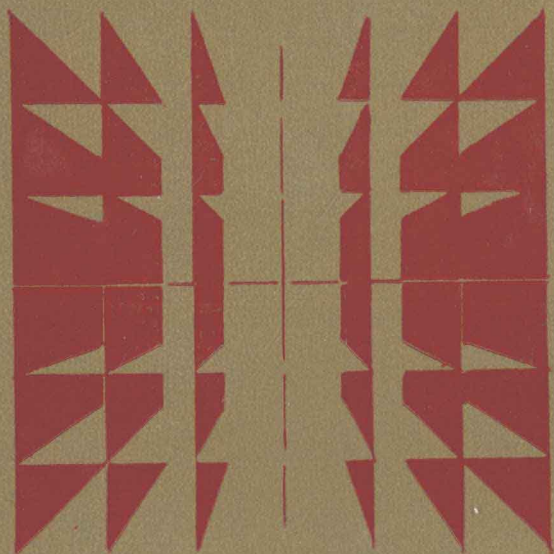


宪法比较研究文集

XIAN FA BI JIAO YAN JIU WEN JI

2

XIAN FA BI JIAO YAN JIU WEN JI

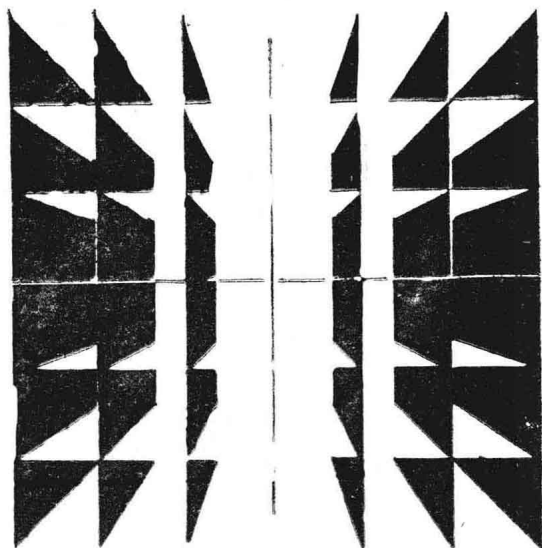


XIAN FA BI JIAO YAN JIU WEN JI

宪法比较研究课题组编

中国民主法制出版社

宪法比较研究文集



XIAN FA BI JIAO YAN JIU WEN JI

中国民主法制出版社

前 言

本文集为《宪法比较研究课题组》负责选编的三本《宪法比较研究文集》之二。其中的大部分文章选自一九九二年召开的第二次比较宪法学研讨会与会者所提交的论文。编者对本文集的部分论文只作了若干文字上的加工，对部分论文则作了较多的删改，但仍保持了作者本人的基本观点。论文的先后次序，按内容的逻辑顺序排列。我们衷心感谢许多同志对这一工作的帮助、支持与合作，我们也希望这一工作对在我国广泛而深入地开展对宪法的比较研究能有所助益。

李步云谨识

1993年6月1日

目 录

宪政与中国	李步云 (1)
宪政修改的比较研究	张庆福 (32)
论宪法解释	信春鹰 张文显 (54)
美、德宪法解释理论之比较	王 磊 (64)
宪法的演变与修改	郭道晖 (76)
各国宪法监督制度的比较研究	戴鸿映 (91)
宪法监督、宪法解释及宪法修改	赵树民 (115)
违宪审查比较	金永健 (144)
宪法诉讼制度若干问题	胡锦涛 (156)
宪政精神略论	隆仕明 (170)
宪法惯例的比较研究	徐秀义 (180)
亚洲宪法的现状与展望	韩大元 (196)
亚非拉十五国宪法学若干问题比较研究	
..... 宝音胡日雅克琪 (214)	
日本国1889年宪法和1946年宪法比较研究	
..... 董成美 (237)	
现代议会构成及其议员产生方法考察——	
以日本为中心	董璠與 (249)
我国人大与西方议会两种制度比较及联想	
..... 蒋碧昆 (273)	
国家机构领导人员选举任免制度的比较研究	
..... 陈寒枫 (277)	

发展中国家公务员制度的类型与特征

.....田培炎 (327)

论权力的分工与制约

——各国制衡制度比较研究.....吴德星 (333)

迁徙自由

——它的意义、历史和一种以《国际人权法案》为

蓝本的比较研究.....蒋兆康 (351)

思想自由权的制度和理论比较研究.....杜钢建 (367)

各国妇女权益宪法保障的比较研究.....田 军 (382)

中国人权立法与国际人权公约比较探讨

.....程辑雍 刘学灵 (398)

宪政与中国

李步云

宪政是当代一种比较理想的政治制度。它是全人类共同创造的一大文明成果，是各国人民通向幸福的必由之路。那么，究竟什么是宪政？它包含哪些基本要素？这些要素的主要内容是什么？中国如实行宪政，在政治制度上需要作哪些改革？需要解决哪些理论认识问题？所有这些，都是现在人们所普遍关心的。作者的这篇论文试图就这些问题作一概要性的探讨。

什么是宪政

1. 什么是宪政？让我们先看看以前中国领导人和学者的观点。在中国抗日战争时期（1937—1945），毛泽东曾说过：“宪政是什么呢？就是民主的政治。”^①当时，中国共产党人曾以宪政作为武器，向国民党政府争民主、争自由、争人权。那时，毛泽东曾明确提出“自由民主的中国”这一概念。他说，“‘自由民主的中国’，将是这样一个国家，它的各级政府直至中央政府，都由普遍平等无记名的选举产生，并向选举他们的人民负责。它将实现孙中山先生的三民主义，林肯的民有、民治、民享的原则与罗斯福的四大自由。”^②当时，中国共产党的著名宪法学家张友渔，也曾撰写过一系列文章，阐述什么是宪政。^③但是，自从1949年中国革命取得胜利以后，中国的党政领导人就不

再提宪政这一概念。学者中也很少有人再探讨和阐述这一概念。1978年以后，一些学者在自己的著作中偶尔也使用“宪政”一词，但一般都是把宪政这一概念等同于宪法这一概念。^④ 这种状况，一直延续到不久之前才开始有改变。在1992年12月中国先后召开的两次大型学术讨论会上，一些学者才开始比较系统地阐述这一问题。^⑤

2.那么，什么是宪政呢？我认为，可以给宪政下这样一个定义：宪政是，国家依据一部充分体现现代文明的宪法进行治理，以实现一系列民主原则与制度为主要内容，以厉行法治为基本保证，以充分实现最广泛的人权为目的的一种政治制度。根据这一定义，宪政这一概念，包含三个基本要素，即：民主、法治、人权。民主是宪政的基础，法治是它的重要条件，人权保障则是宪政的目的。

3.要明瞭什么是宪政，就需要搞清楚宪政与宪法的关系。宪政与宪法当然有密切联系，但两者又有原则区别。一个国家实行宪政，必然有一部好的宪法；一个国家有宪法，但不一定实行宪政。希特勒德国也有一部宪法，但我们不会承认它是实行宪政。我认为，宪政与宪法至少有以下区别：一、宪法是法律的一种，属于“社会规范”的范畴；宪政是政治制度的一种，属于“制度”这个范畴。宪法存在于宪法文件中，是纸上的东西；宪政存在于现实生活中，是在实行的东西。宪法是宪政的法律表现，宪政是宪法的实质内容，但不是它的全部内容，如国旗、国徽、国歌等方面的规定，并不是宪政的要素。二、在近代和现代，宪法有好有坏。例如，实行种族隔离的南非，其宪法就不是一部好宪法；维护这种严重违反基本人权的制度，就不是实行宪政。三、一个国家的宪法可以制定得很好，但领导人却完全可以不按宪法的要求去做，而实行专制独裁。这种情况也并非少见。宪政与宪法虽有这些区别，但两者又不可分离。实行宪政，需要有一部好

的宪法作为合法依据和武器；而实现宪政则是宪法制定和实行的灵魂、方向、目的与支柱。

4. 宪政这一概念并不是一成不变的。它过去是，今后也将会伴随着人类文明的日益进步而不断发展与丰富它的内涵。传统的宪政概念，是以民主和法治为其基本要素。随着人类物质文明与精神文明的提高，国际交往的日益密切，特别是二战给人类带来的巨大灾难，人权问题日益为全人类所特别关注，人权保障成为宪政概念的基本要素，才逐步为越来越多的学者和政治家所承认和重视。事实上，民主与法治的主要原则和基本内容，也是在不断发展变化的。

5. 宪政的理论与实践，都是共性与个性的统一。在利益的追求和享有上，在道德价值的判断和取向上，全人类有着共同的、一致的方面，决定着宪政具有共性；在不同国家和民族之间，又存在着种种差异和矛盾，因而宪政又具有个性。民主、法治、人权的基本精神和主要原则，适用于世界上任何一个地方，是全人类共同要走的道路。但是，各国宪政的具体表现形式，实现宪政理想的具体步骤，则由于不同国家、不同民族在经济、政治、文化方面的历史传统与现实条件不同而有差别。否认或夸大宪政的共性或个性的任何一个方面，都是不正确的，有害的。

民 主

6. 民主的精髓，是“人民主权”原则。林肯提出的“民有、民治、民享”，是对“人民主权”原则基本精神的一种很好的概括和表述。首先，国家的一切权力属于人民；政府的权力是由人民所赋予，政府超越宪法所规定的权限，就是越权与非法。其次，人民是国家的主人，政府是人民的公仆；政府代表人民行使权力，政府要受人民的监督。最后，政府一切活动的目的，是为全体人民谋幸福，而不是为某个组织、团体、政党或少数人谋私利。

7. “人民主权”原则，需要通过一系列民主的基本内容、基本制度体现出来，并予以保障。我认为，以下四项民主的内容与制度是最基本的，并适用于任何国家。一，政府应由普选产生，这种选举应是自由的、公正的，要能真正反映出选民的意志。二，被选出的国家权力机关，要能真正掌握和行使国家权力，不能大权旁落，而为其他并非普选产生的某个人或某一组织所取代。三，国家权力结构应建立和完善分权与制衡机制，以防止权力不受监督而腐败。四，人民应当充分地享有知情权、参政权、议政权和监督权，借以保证在代议制条件下国家权力仍然真正掌握在人民手里。一个国家如果坚持了“人民主权”原则，切实建立和实施了以上基本制度，就是实现了宪政的一个基本要素——民主，就是为实现宪政奠定了基础。

8. 民主作为宪政的第一个要素，它的第一个基本内容，就是国家权力机构必须由真正的普选产生。世界上除了极少数小国可以实行直接民主（即由人民自己组成某类机构，直接行使立法、司法、行政权）外，绝大多数国家只能实行代议制，即通过普选产生政府（如议会、总统、执政委员会等），由政府代表人民掌握和行使国家权力。政府的合法性，需要人民的认可；其基本形式，就是人民通过选举产生政府和更换政府。因此，保证普选的公正性具有极其重要的意义。由于各种复杂的原因，独裁者个人、某些军队或政党非法干预、操纵、控制选举使其不能充分反映选民的自由意志，这在当今世界上还比比皆是。这是同宪政不相容的。现在，有些国家由于国内矛盾尖锐，或是由联合国出面监督选举（如柬埔寨），或自愿放弃部分主权而邀请国际知名人士监督自己国家的选举，这种情况今后还有增多的发展趋势。

9. 中国也是实行代议制，人民代表大会制度就是代议制的一种形式。有人批判代议制，认为它是“资本主义国家的政权组织形式”，这是不正确的。^⑥ 1953年，中国制定了第一部选举法，

开始实行普遍选举。其原则是：选举权的普遍性和平等性，直接选举与间接选举相结合，实行无记名投票。1979年7月公布新选举法，以后又作了修改。改进的地方主要是：除中国共产党、各民主党派、各人民团体可以联合或单独推荐代表候选人外，又规定“任何选民或者代表有三人以上附议，也可以推荐代表候选人。”实行了差额选举；县一级改间接选举为直接选举。但是，由于种种复杂原因，在实际选举中，过去那种“上面定名单，下面划圈圈”的弊端，现在仍然没有得到根本性的改变。在我看来，要改革选举制度，关键还是要从认识上解决一些思想理论问题，其中有两点很重要。一是，要真正了解在选举中引进“竞争”机制的重要性。要懂得，共产党的组织和党员，只有使自己永远处于内部的和外部的平等竞争中，才能保持本身的青春活力，才不致停滞、倒退和腐败。二是，要真正相信广大人民群众。允许选举人可以自己提候选人，搞差额选举，这都应当是最起码的民主要求。总想依据少数人的判断与愿望来安排人选，不相信多数人的看法的正确性（多数情况下），在认识上就是不正确的，效果是不可能好的。

10. 民主的第二个基本内容是，经过普选合法地产生的政府要真正把人民赋予的权力掌握在自己手里，而不能允许并非民选的任何个人或组织予以取代。现时代，有三种情况是属于后者：一是国家权力实际掌握在并非民选的少数独裁者手里；他们也许是通过合法继承而握有权力，也许是通过非法篡夺而掌握权力。二是军队长期代替政府掌握国家权力。当然，如因战争，严重自然灾害或严重政治危机等特殊情况而在短期内掌握国家权力，是例外。三是，某一政党不按现代政党活动的民主原则行事而实际掌握政权。这里所指的民主原则有三个内容：a. 该政党自身应当按民主原则进行组织与活动，其路线与政策不能由一个或少数几个领袖人物说了算，广大党员应能充分地表达自己的意志并真正起作用；b. 党与党之间，包括执政党与在野党

(包括合作党)之间,在政治地位上是平等的,它们在政治活动中,平等地接受人民的选择,平等地接受人民的监督。c. 执政党不能凌驾于国家权力机关之上,不能把权力机关仅仅当作摆设。任何一个国家如果存在上述情况,就不能认为它是实行宪政。

11. 中国共产党自1978年召开十一届三中全会以来,一直把批判与克服个人迷信与家长制作为增进党内民主的主要措施,努力改善中国共产党同各民主党派的相互关系,力求提高各民主党派作为现代政党应有的独立品格;克服“党政不分”、“以党代政”的弊端,否定把各级人民代表大会当作“橡皮图章”的错误观念和作法。无疑,这一切努力都是正确的。但是,这三个方面的改革,还有很长的路要走。中国政治体制改革的核心一环,中国实现宪政包括健全民主、厉行法治、保障人权的关键所在,是党的领导的改革。这已经成为很多人的共识。

12. 民主的第三个基本内容是,国家政权体系无论采取什么结构形式,都必须采用分权与制衡原理,以防止某一机关或个人权力过分集中而滥用权力,胡作非为。权力不受制约,必然导致腐败,这是一条铁的规律。分权学说主要是由洛克奠定基础,而由孟德斯鸠进一步发展与完善(由两权分立发展为三权分立)。最早最成功地运用分权制衡理论于政治体制实践中的是美国。一方面,美国宪法确立了典型的立法、行政、司法三权相互分立与制约的政府体制;另一方面,它又成功地运用分权原理,建立了联邦与各州的分权原则。中国学者一般认为三权分立是分权理论的具体内容与形式及其运用,而不了解分权理论同样可以运用于中央与地方的权力划分与结构中。这一点值得注意。美国宪法对分权学说成功运用给实践带来的好处,一是保证了民主体制的正常运作,防止了专制独裁的出现,保证了国家在政治上的长久稳定。二是保证了国家政策与法律制定的相对正确,避免了出现全局性的错误。三是调动了中央各个部门以及地方各级政府的主动

性和积极性，保证了权力运作和政治生活的活力。美国宪法对分权学说的成功运用，对全世界都产生了广泛的和深远的影响。

13. 中国自1978年以来，曾多次发起对“三权分立”的批判。这种批判在理论上是难以成立的。一、有人说，国家主权是统一的、不可分割的。孙中山先生早就回答过这个问题。他在论述“五权宪法”^⑦时，曾提出，主权与治权是两个不同的概念。立法、行政、司法的分立，是治权的分工，而不是主权的分裂。二、有人说，“三权分立”是相互扯皮，导致政府效率不高。在政治与行政领域，民主与效率有时是有矛盾的。权力分立与制约，有时会影响决策的速度与效率。但是，分权与制衡，可以防止独裁专制，保证决策科学，避免少走弯路，因此，从总体上看，工作效率是高而不是低。况且，宪法通常都有规定，在国家处于某种紧急状态时，宪法都赋予某些权力机关有紧急处置局势的权力。三、有人说，各国国情不同，“三权分立”不能照搬。照搬当然不对，但权力需要相互制衡的原理是其精髓，这是不能否定的。有人正是以反对照搬三权分立的具体形式为理由，而拒绝接受分权与制衡这一原理的合理内核。四、有人说，“三权分立”是建立在西方的商品经济与经济利益多元的基础上，在社会主义制度下不适用。这有一定道理。但是，社会主义高度集中的计划经济模式，已被证明不仅妨碍生产力高速发展，而且是产生政治权力过度集中这一严重弊端的经济根源。中国正在放弃计划经济而实行市场经济。在这种条件下，国家机关的职能，中央和地方权力的配置，都将发生重大变化，从而使分权与制衡成为更加必要。

14. 1962年，毛泽东在同英国蒙哥马利元帅的著名谈话中，曾多次提到，新中国成立后一直没有解决好中央集权与地方分权的相互关系问题。四十多年来，虽然经过多次“放放收收，收收放放”，但基本上是原地踏步，权力过份集中在中央，地方政府缺乏主动性、积极性、创造性的严重弊端；始终没有得到解决。

从宪法的规定看，除了五个民族自治区及一些自治州、县享有较大的自治权外，各省、市的自主权力是极其有限的。特别是，在过去十分强调中央的路线和政策高度集中统一的长期形成的传统和习惯下，使得在宪法上规定的地方上的自治权和自主权事实上也很难得到实现。这种情况，只有在实行市场经济的条件下才能根本改变。1988年七届全国人大第一次会议通过决议，给予首先实行改革开放的广东省深圳市以立法权，就是市场经济必然要求扩大地方自主权力的一个突出例证。现在，中国的省、地、县各级地方政府的权力正在迅速扩展和加强，它已经对经济的发展起了巨大的推动作用，它也必将对中国人民民主宪政建设发挥深远影响。现在，地方权力扩大的过程还刚刚开始。中国需要经过若干年市场经济的发展和经验的积累后，中央与地方权力配置的合理模式才有可能逐步确立下来。

15. 民主的第四个基本内容是，人民必须享有充分的知情权、参政权、议政权和监督权。在实行代议制民主的条件下，人民享有上述基本权利，是实现人民主权原则的重要保证。知情权的含义是，除了重要的、必要的军事、安全等机密外，国家的一切政治、经济、文化活动都要向人民公开，人民有权了解国家在各个方面的的发展情况，了解国家制定政策和法律的过程，了解自己选出的代表在各种国务活动中的立场和观点，这是人民行使其他政治权利的基本前提。什么事情都向人民“保密”，是同现代宪政根本不相容的。参政权的内容除了选举权和被选举权外，还可直接参与国家制定和执行政策与法律的讨论，包括参与对某些重大国是问题的全民公决。议政权是人民享有充分的言论自由，享有发表各种政见的权利。监督权包括对议员（人民代表）和政府工作人员的监督，人民有权批评、检举、揭发、控告各级官吏直至国家最高领导人。在中国，为了进一步完善政治权利的保障体制，一是要加紧制定新闻法、结社法、出版法、国家赔偿法等

等一系列法律，立法指导思想的着眼点亦应是保障公民的权利与自由，而不应是无理的、过多的限制权利的行使。二是要采取各种实际措施与步骤保障人民能够真正实际享有上述各项政治权利与自由。在这方面，中国还有很长的路要走。

法 治

16. 法治是宪政的第二个要素。法治与人治的对立，无论是在西方或中国，都已经有了几千年历史。^⑨但是，近代意义上的法治，却是资产阶级革命的产物。它以民主为基础，以全体公民在法律上享有平等权利为重要特征，而同古代法治相区别。亚里士多德主张的法治，奴隶并不能享有，而中国古代法家的法治，则是以专制主义为前提。近代意义上的法治，主要包括以下基本原则：一、国家需要制定出以宪法为基础的完备的法律，而这些法律必须充分体现现代宪政的精神；二、任何国家机关、政党和领袖人物都必须严格依法办事，没有凌驾于宪法和法律之上的特权；三、宪法和法律应按照民主程序制定和实施，这种宪法和法律也能充分保障民主制度与人权；四、法律面前人人平等，法律的保护与惩罚对任何人都是一样的；五、实现司法独立，以保证法律的公正与权威。现代法治，既是现代文明的产物，又是它的重要表现。现在，法治概念已经为越来越多的学者和政治家所接受，建立一个民主的法治国家，已经成为全人类为之共同奋斗的理想。因为，只有在一个法治国家里，政治才能得到长期的稳定，经济才能得到持续的发展，社会才能得到全面的进步，正义才能得到牢固的树立，人权才能得到可靠的保障。

17. 九十年代早期与中期，中国学术界曾就法治与人治问题展开一场大辩论，法学界有影响的学者几乎都就此问题发表过看法，不少党和国家的领导人也表示了态度。争论中出现过三种彼此完全对立的观点，即：一，认为法治与人治根本对立，主张倡

导法治，反对人治。（简称“法治论”）二，认为法治与人治都需要，主张法治与人治相结合。（简称“结合论”）三，认为法治概念不科学，主张抛弃法治这一概念。（简称“取消论”）作为一个学术理论问题，直到今天，争论并未最后结束，没有人也不需要有人对此作出结论。但是事实上，第一种意见占了上风。现在，法治的概念，“以法治国”的口号，已经为执政党和政府的一些重要文件以及党和国领导人的讲话所采用；建立“法治国家”已经成为中国法制建设的一个重要指导思想；“要法治，不要人治”，已经成为国家工作人员和广大公民的共识和思想理论武器。我认为，法治与人治问题，既十分复杂，又相当简单。

“结合论”说，法是死的，它要通过人制定，要依靠人执行。好比法是武器，人是战士，必须让武器和战士相结合，才能产生战斗力。其实，法治与人治完全不是这个意思，并不是法治意味着法的作用重要，人治意味着人的作用重要。法治和人治都有自己特定的含义。从古今中外的历史看，法治与人治是作为一对相互矛盾与对立的概念而出现和存在的。它们之间的论争与对立，主要集中在两个问题上。一，作为一种治国的理论，主张法治的人认为，一个国家能否兴旺发达和长治久安，主要不在一、两个领导人是否贤明，而是主要依靠建立一个好的法律和制度；主张人治的人则不同意这种看法，而是认为，国家的兴旺发达与长治久安，应当寄希望于有一、两个好的领袖人物。即所谓“为政在人，人存则政举，人亡则政息”。亚里士多德在反对柏拉图的人治论，中国法家在反对儒家的人治论时，都曾提出过许多精辟的有说服力的论据。二，作为一种治国的原则，法治论者主张法律应当具有至高无上的权威，任何领袖人物与组织都应当依法办事，即国家应依法而治。相反，人治论者认为，要强调人的权威，国家可以依人而治。为什么在中国，法治论会受到越来越多的人所拥护呢？这是因为，在中国，提倡法治，反对人治，有十分重要的现实意义。首先，

中国的各级干部和广大人民群众长期以来就有一种观念，即把国家现在与未来的希望，都寄托在少数几位好的领袖人物身上，因而长期不重视民主和法制的建设，出现各种政治弊端，以至不能依靠法律和制度去防止“文革”悲剧的发生和发展。其次，法律没有权威，个人迷信、权大于法、长官意志，个人说了算的现象十分严重。倡导法治、反对人治，就是要纠正和克服、消除这种现象。由此可见，“法治论”是正确的、进步的，“结合论”则是不正确的，有害的。此外，“取消论”之所以是不正确的，是在于持这种观点的人也没有搞清楚“法治”的真正含义及其现实意义。例如，他们说，“法治”概念中，治理国家的主体是“法”，而“法”是死的，它怎么能治理国家呢？！又说，既然可以提“以法治国”，为什么不可以提“以党治国”、以“教育治国”呢？因为治理国家中，党的作用、教育的作用，也很重要。显然，这是完全脱离了法治概念的特定含义而陷入了文字游戏。①就中国目前情况看，要建立一个法治国家，在理论认识上已经取得一定进展，今后的主要问题，是要建立与健全一系列行之有效的实现法治的基本制度。在这一方面，中国现在的差距是很大的。

18. 维护法律至高无上的权威，是实现法治的关键。要做到这一点，需要多方面的条件，但最根本的还是要依靠有一套好的制度。建立与完善宪法监督体制就是一项根本制度。这是西方建立法治国家一条重要经济。宪法监督制度以司法审查为主要环节，但其内容更为宽泛，还应包括对领导人的弹核，对议员（人民代表）的罢免、对宪法的解释、对侵犯人权的保障，等等。虽然各国行使宪法监督职能的组织形式不一，如美国由最高法院负责司法审查，德国有宪法法院，法国有宪法委员会，还有其他各种宪法监督的组织形式、它们的职权与程序也各不相同，但它们都有一些共同的特点和基本的发展趋势，这就是，需要有专门的机构负责宪法监督，这种机构要有独立性和很大的权威，要有明

确的具体职权，要有完备的工作和诉讼程序。在中国，法律之所以缺少权威，首先是宪法缺少权威。一个根本原因，就是没有设置专门的宪法监督机构和程序。中国现行宪法第67条规定，由全国人大和它的常委会“监督宪法的实施”。由于没有专门机构和程序，这一条形同虚设。自1982年以来，没有行使过一次违宪审查，也没有行使过其他方面的宪法监督职能。现行宪法在起草过程中，直到现在，不少专家学者和人民代表都曾建议设置专门机构与程序，但由于各种原因，这个问题始终没有解决。现在十年时间白白耽误了，这应当说是中国近十几年以来，法制建设中的一个重大失误。

19. 近几年，有关部门正在起草全国人大和人大常委会监督法。其重要内容之一，就是试图建设专门的宪法监督机构，规定它的职权和工作程序。然而，这一立法活动却步履维艰。想设计出一个比较理想的模式并不难，问题的关键是决策当局有没有决心想把这一机构搞成很有权威和富有成效。有人不同意，军委应受全国人大和人大常委会的监督，这是没有道理的。按照宪法规定，军委是国家机构的组成部分，受全国人大和人大常委会的领导，它是应当向全国人大和人大常委会报告工作的，但过去十年从来没有这样做。有些军事方面的机密事项，可以免报告或召开人大常委会的秘密会议，但大多数事项都是可以也应当向国家权力机关报告的。如果前任军委主席和现任军委主席能亲自到人大常委会定期报告工作，对于提高国家权力机关和宪法的权威，肯定会起显著的积极作用。有人不同意中国共产党应受全国人大和人大常委会监督，也是没有道理的。宪法序言明确规定，“一切国家机构和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律，一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。”这里所指的“各政党”，当然包括共产党在内。根据客观形势与条件的变化以及主观认识的发展，党认为需要制定和推行某种新的方针和政策、它在推行之前，应当通过严格的、充分的