

Q 论宪法

n The Constitution



我从1957年进北京大学法律系读本科，到现在学习和研究法律已经五十余载，但能集中精力认真搞研究，只是1978年党的十一届三中全会以后的这三十余年。我很庆幸自己能够生活在这个伟大的国度和时代里，在改革开放和民族振兴的历史征途中也留下了自己的一行思想足印……在人类历史的长河中，在地球广袤的土地上，我不过是滚滚长江的一朵浪花，不过是巍巍泰山的一棵小草。现在和未来的一些日子里，我把自己这些微小的学术研究成果作为薄礼，敬献给养育了我的祖国和人民，敬献给曾经关心和帮助过我的同事、朋友、亲人和国际友人。



李步云 著



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

013065303

D921.04-53
08

云
学术
精华

论宪法

n The Constitution

李步云 著



D921.04-53
08

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

图书在版编目(CIP)数据

论宪法 / 李步云著. —北京: 社会科学文献出版社, 2013. 8
(李步云学术精华)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 4859 - 6

I. ①论… II. ①李… III. ①宪法 - 中国 - 文集
IV. ①D921.04 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 157102 号

· 李步云学术精华 ·

论宪法

著 者 / 李步云

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

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目统筹 / 刘骁军

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

责任编辑 / 张瑞华 关晶焱

责任校对 / 李 敏 秦 晶

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2013 年 8 月第 1 版

印 次 / 2013 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 4859 - 6

定 价 / 98.00 元

印 张 / 29

字 数 / 499 千字

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

《李步云学术精华》总序

我从1957年进北京大学法律系读本科，到现在学习和研究法律已经50载。但能集中精力认真搞研究，只是1978年党的十一届三中全会以后的这30年。我很庆幸自己能够生活在这个伟大的国度和时代里，在改革开放和民族振兴的历史征途中也留下了自己的一行思想足印。到目前，我已发表论文200余篇，出版著作30余部。但著作的多数是主编、合著或文集。我的一些学生对我说，岁月不饶人，你该把自己的全部主要著述汇集在一起，把个人的学术思想系统整理一下，编成一套丛书，以便于关心你著述的国内外友人查阅，便于对你的学术思想和治学为人感兴趣的学界同仁和广大公众品评，并给后人留下一点思想财富。这一想法得到了中国社会科学院社会科学文献出版社谢寿光社长和两位编辑的支持。于是，我决定编辑这套丛书，并由该出版社负责出版发行。

我的计划是在未来的几年内出版以下10本：《法理学》、《法哲学》、《论法治》、《论人权》、《论民主》、《论法理》、《论宪法》、《论依宪治国》、《我的治学为人》、《我的法治梦》。这10本书的出版先后，将视具体情况而定。如果以后身体状况允许，还可能增加某些著作在里面。

《法理学》和《法哲学》是两本内容比较全面、系统的理论专著，既要表达我在这两方面的独有见解，具有学术性；又力求简明清晰，可作为本科与研究生的教材或参考用书。2000年，经济科学出版社出版过我所主编的中国社会科学院研究生院教材《法理学》，但那是有多人参编的合著。这次的《法理学》系独著，并力求反映国内新的学术发展和我自己新的理论思考。《法哲学》的构想已有多年，但仅发表过10多篇有关论文，系统性的一本专著一直未能完成。它以法学为体，哲学为用，是唯物论和辩证法在法律制度和法律思想中的表现形态，即它的任务是研究法律现象和法律意识中的唯物论和辩证法问题。这样的研究视角、范畴和体系，在国内

和国际都具有一定的探索性。

《论法治》、《论人权》、《论民主》、《论法理》、《论宪法》，都是以论文集形式成书。其缺点是不如系统性的专著那样具有严谨的逻辑与体系，优点却是可保留文章原来的面貌，其中一些为中央领导所作法制讲稿、若干重大法治历史性事件中为中央报刊所写社论或特约评论员文章，可作为文献留传下来；同时也便于人们了解和研究中国法律思想发展的历史轨迹。这里的论文，一部分曾分别收入湖南人民出版社出版的《走向法治》和《法理探索》，但这次删节了少数文章彼此有些重复的内容，反映该论文写作背景的“后记”则已重写并作了很大的增补。另一部分文章以前没有收入任何文集或未曾发表过。我在学术上所作出过的一点贡献，比较多的还是反映在我的论文中。

《论依宪治国》是我为东南大学开设的一门“人文精品课程”，是根据讲课录音录像的记录整理而成，包括每次讲课时对学生提问的回答。

《我的治学为人》主要是汇集我为自己与他人的著作所写序言与后记，一些感言与回忆，各种对话与访谈，并附录若干位同事、朋友和学生评论我的治学与为人的文章和讲话。这些都比较集中地反映了我的治学理念和做人准则。《我的法治梦》将真实记录下我一生的生活和工作经历，回忆我参与起草一些重要文献和立法活动的详细经过，论述我写文章时的心路历程，以及这些文章背后的种种故事。我希望这两本书对现在和未来的年青朋友，对有志于献身科学事业的人，能有某些借鉴作用。

我是中国人民的儿子，也是世界人民的儿子。在人类历史的长河中，在地球广袤的土地上，我不过是滚滚长江的一朵浪花，不过是巍巍泰山的一棵小草。现在和未来的一些日子里，我把自己这些微小的学术研究成果作为薄礼，敬献给养育了我的祖国和人民，敬献给曾经关心和帮助过我的同事、朋友、亲人和国际友人。我衷心祝愿伟大的中华民族日益繁荣昌盛，衷心祝愿全世界人民共享和平、富裕、文明的生活和幸福更加光辉灿烂的美好未来！

李步云

2008年4月1日于北京

本书自序

我的研究专业是法理学，由于一个偶然的机遇，使我的工作又进入了宪法学领域。1980年7月，我被借调到中共中央书记处研究室，负责法律方面的事务。我到那里报到的第二天，就要我负责起草叶剑英委员长在“宪法修改委员会”第一次会议上的讲话。后来宪法委员会秘书处起草的新稿子报党中央审阅，都是先交我看和提出修改意见然后送研究室正副主任邓力群、林涧青阅，再报中央有关领导审阅。那时是我一生精力最充沛的时候，就住在中南海，每天工作16小时，因此有关宪法的文章满天飞。

本书第一专题是“宪政的科学内涵”。实行宪政需要有一部好的宪法；但好的宪法没有至高无上的权威，也不是实行宪政。宪政概念在我国学术界流传开来，始于20世纪90年代初。我的《宪政与中国》是其代表性著作之一。非常遗憾的是，时至今日，这一概念仍未被中央有关部门所采纳，可见我国思想解放、理论创新之艰难！

本书第二专题是“‘七八宪法’修改建议”。前面的十篇1981年11月2日至12月18日发表在《人民日报》上。一个人在党中央的机关报上一个来月里能连续发表十篇文章可能是很罕见的吧。当时报社领导考虑短时间里一人发表这么多有点不太好，后来具体负责此项工作的理论部王礼明同志经我同意为我起了一个笔名“黎青”。我唯一的笔名就是这么来的。由于这是党中央机关报，当时学术界这方面的研究成果也不多，后来直接参与起草工作的王叔文同志告诉我：“你的很多建议都被采纳。”如建议写进“凡具有中华人民共和国国籍的人，就是中华人民共和国的公民”，以纠正一部分人认为“五类分子”和被判刑尤其是被判“剥夺政治权利”的人不是公民的错误观念。将“公民的基本权利和义务”一章置于“国家机

构”一章之前，以表明是公民权利产生国家权力，而不是相反；国家权力是手段，它的存在意义和价值就是为了谋求公民的各种利益；等等。

本书第三专题是“‘八二宪法’内容精解”。这里收集的 30 篇文章，少数是“八二宪法”通过之前所撰写，绝大多数是该宪法通过与实施的头两年所撰写。其中绝大多数都曾发表过。后来这 30 篇文章按逻辑顺序被编在一起，成为《新宪法简论》一书，由法律出版社于 1984 年 2 月出版。该书全面系统地论述了“八二宪法”主要内容的基本内涵和精神，今天它仍可作为研究现行宪法的重要参考读物。由于该书出版至今已 30 年，故在“后记”作了较多补充说明。

本书第四专题是“宪法原理若干问题”。这些文章主要是 20 世纪 90 年代到最近时期所撰写，现实感和针对性更强一些。其中有些文章，如《“八二宪法”的回顾与展望》，曾被多个刊物所转载。

1984 年，我在访问美国芝加哥一所大学时，该校一位法理学教授曾对我说，他是将法理学与宪法学作同一门课程在该校开设的。我虽然不同意他的观点和做法，但仍认为他的见解包含有一定的合理性。因为宪法的每一个概念、原则和规则，都包含着丰富的和深刻的法理。因此，我过去是，今后也将继续是法理学和宪法学的研究者，我把法治与人权作为自己研究的重心。

最后，我要感谢我的学生和学术助理韩阳副教授为本书所付出的辛勤劳动，特别是“‘八二宪法’内容精解”这一专题的后面部分主要是她所补充。同时也很感谢刘骁军女士为我这套书的出版所给予的关心及所付出的劳动。

目 录

第一篇 宪政的科学内涵

宪政与中国	3
契约精神与宪政的几个问题	27
谱写宪政新篇章	43
宪政散论	51
什么是宪政	57
论政治文明	61
政治文明的科学内涵和重要意义	76
宪政概念的科学内涵及重大意义	85

第二篇 “七八宪法” 修改建议

我国现行宪法为什么要修改?	101
宪法的制定和修改必须贯彻民主原则	103
宪法的完备问题	105
宪法的结构	107
宪法的现实性	109
宪法的规范性	111
宪法条文必须明确、具体、严谨	113

宪法的原则性与灵活性	116
宪法的稳定性	118
什么是公民	120
新时期治国安邦的根本法	124

第三篇 “八二宪法” 内容精解

为什么要对 1978 年宪法进行全面修改?	129
新时期全国人民的总任务	136
坚持和发展四项基本原则	147
巩固和扩大广泛的统一战线	156
人民民主专政的理论与实践	163
国家的一切权力属于人民	171
国体和政体的相互关系	177
国家机构必须认真实行民主集中制	185
维护社会主义法制的统一和尊严	193
巩固和发展社会主义经济制度	200
建设高度的社会主义精神文明	210
正确认识和行使国家的专政职能	216
正确认识“公民在法律面前一律平等”	223
公民的权利和义务的一致性	231
保障公民的宗教信仰自由	237
怎样理解“公民有劳动的权利和义务”	243
新宪法为什么没有规定“罢工自由”	248
正确行使公民的自由和权利	254
人民代表的权利与义务	260
为什么要恢复设立国家主席	270
行政机关实行首长负责制的意义	277
取消国家领导职务实际终身制的意义	283
公检法三机关的相互关系	290
我国审计制度的内容与作用	296
加强民族团结, 发展民族区域自治	303

加强农村基层政权的建设	311
发展基层社会生活的群众性自治	317
新宪法是正确内容与科学形式的完美结合	322
新宪法实施的保障	331

第四篇 宪法原理若干问题

“八二宪法”的回顾与展望	343
宪法学的几个理论问题	353
现行宪法是实现依法治国的重要保证	365
宪法的稳定性与权威性	366
中国人大与中国宪法	369
宪法比较研究的几个问题	378
法治国家的十条标准	383
社会主义人权的基本理论与实践	391
党政分开是政治体制改革的关键	403
为“司法独立”正名	408
我对中国民主与法治是乐观的	413
迈向共和国法治的新时代	431

附 录

我的法治梦	437
中国法学会：我的良师益友	442
我所认识的江平	447
李步云：从革命战士到著名学者	450

宪政的科学内涵

宪政与中国

契约精神与宪政的几个问题

谱写宪政新篇章

宪政散论

什么是宪政

论政治文明

政治文明的科学内涵和重要意义

宪政概念的科学内涵及重大意义

宪政与中国

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。

一 什么是宪政

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

^① 《新民主主义宪政》，《毛泽东选集》，第2卷，人民出版社，1952，第726页。

^② 《答路透社记者甘贝尔十二项问题》，载《中共党史教学参考资料》。

^③ 张友渔曾在《宪法与宪政》一文中说：“所谓宪政就是拿宪法规定的国家体制，政权组织以及政府和人民相互之间权利义务关系而使政府和人民都在这些规定之下，享受应享受的权利，负担应负担的义务，无论谁都不许违反和超越这些规定而自由行动的这样一种政治形态。”见《宪政论丛》（上册），群众出版社，1986，第97~103、138~140、141~145页。

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。^①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。^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,法治是宪政的重要条件,人权保障则是宪政的目的。

要明了什么是宪政,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,必须有一部好的宪法;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。(1)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;宪政是宪政的实质内容,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。(2)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。(3)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。

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其内涵。传统的宪政概念,是以民主和

① 例如,中国社会科学院法学研究所陈云生博士所著《民主宪政新潮》(1988年12月人民出版社出版)一书,就是把宪政与宪法作为同义语。

② 这两次会议,一次是许崇德教授主持的“宪法与民主”国际研讨会,另一次是李步云主持的“宪法比较研究”第二次全国研讨会。本文作者在这两次会议上提出并论述了宪政“三要素”说(民主、法治、人权),其他一些中外学者也就此问题作了广泛探讨。

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,特别是第二次世界大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。

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。

二 民主

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。

“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。(1)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。(2)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。(3)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。(4)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。

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，直接行使立法权、司法权、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。

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”，^①这是不正确的。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，下面画圈圈”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，其中有两条很重要。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。

民主的第二个基本内容是，经过普选合法产生的政府要真正把人民赋

^① 《中国宪法学若干问题讨论综述》，吉林大学出版社，1992，第286页。

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：（1）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，广大党员应能充分自由地表达自己的意志并真正起作用；（2）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；（3）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。

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”的错误观念和做法。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。

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