



许崇德全集

第四卷

中国民主法制出版社

1444469

许崇德全集

第四卷



淮阴师范学院图书馆1444469

中国民主法制出版社

第四卷

论文(2003 年—2008 年)



目 录

现行宪法产生过程的特点	1032
我国宪法的诞生与宪法的基本精神	1045
现行宪法《序言》是旷世之作	1077
中国宪法:人民权利保障书	1081
统一战线在宪法中的地位	1089
我与中国宪法学	1094
战略机遇期应充分实施宪法	1098
党的领导是宪法生命力的源泉	1104
修宪的基本精神	1111
保持宪法的适应性和稳定性	1115
社会主义政治文明与宪法修改	1126
我国修宪工作的主要特点	1131
修宪凝聚人民意志	1136
邓小平理论永放光芒	1141
香港基本法具有高度民主性	1145
与时俱进 治国安邦	1149





我国宪政建设的里程碑	1157
浅谈地方人大及其常委会保证宪法遵守执行	1163
我国宪法推进三大文明协调发展	1179
依宪治国 执政为民	1189
“一国两制”史无前例	1195
人权入宪的重大意义	1199
我国人民代表大会制度的发展和完善	1206
新中国宪法发展的基石	1211
五十年光辉历程	1216
“五四”宪法的时代特色和理论特色	1220
地方人大常委会的设立及其变迁	1223
香港回归 功垂千秋	1231
坚持以发展着的马克思主义为指导	1246
坚持依法执政 完善领导方式	1249
全国人大会议的制度化和规范化	1262
行政主导是特别行政区政体的精髓	1264
关于行政长官的任期等法律问题	1267
《反分裂国家法》的立法依据和性质探析	1274
宪法学研究会二十年回顾	1280
“宪法司法化”质疑	1284
以科学发展观学习宪法	1289
彭真对现行宪法若干理论创新问题的贡献	1295
2005 年度香港基本法的实施状况	1304
香港基本法与香港的选举问题	1318
香港基本法若干用语解读	1324
基本法实施十年回顾	1334



香港基本法是创造性的杰作	1342
宪政词辩	1348
宪政是法治国家应有之义	1355
民主集中制的新发展	1363
“一国两制”是我国的基本政治制度	1370
存目论文(2003 年—2008 年)	1376



现行宪法产生过程的特点^{*}

自从1978年第五届全国人大第一次会议颁布新中国的第三部宪法以来,客观情况发生了巨大的变化。鉴于当时实施中的1978年宪法很不完善,且与客观实际越来越发生严重的脱节现象,第五届全国人大第三次会议根据中共中央建议,决定修改宪法以适应形势发展的需要,为此,于1980年9月10日通过了《关于修改宪法和成立宪法修改委员会的决议》,同时通过了以叶剑英为主任委员、宋庆龄和彭真为副主任委员、丁光训等103人为委员的中华人民共和国宪法修改委员会名单,以便主持修宪工作。

1980年9月15日,宪法修改委员会举行第一次全体会议,宣告中华人民共和国宪法修改委员会正式成立,并决定设立秘书处。从那个时候开始,一直到1982年12月4日第五届全国人大第五次会议通过现行宪法为止,历时共26又半个月。在这两年零两个半月的时间内,工作十分紧张,但又始终是有序的。根据我的粗浅体会,这次现行宪法的产生过程,反映了下列六个方面的显著特点。

一、坚持中国共产党的正确领导

坚持中国共产党的领导,是修宪工作成功的根本保证。在这次宪法修改的整个过程中,它首先突出地表现在指导思想方

^{*} 本文载《法学研究》,2003年第1期。



面,即党和党的主要领导人以马克思主义的正确路线、正确理论,对修宪工作实行政治方向和理论思想的领导。

1978年12月举行的中共十一届三中全会,重新确立了马克思主义思想路线、政治路线和组织路线。从而为现行宪法的制定提供了可以遵循的正确路线。1979年3月,邓小平在党的理论务虚会上发表重要讲话,指出:“中央认为,我们要在中国实现四个现代化,必须在思想政治上坚持四项基本原则。”“这四项是:第一,必须坚持社会主义道路;第二,必须坚持无产阶级专政;第三,必须坚持共产党的领导;第四,必须坚持马列主义、毛泽东思想。”(《邓小平文选》一九七五——一九八二年,第150页)四项基本原则成为后来修宪工作的总的指导思想。1980年8月,邓小平在政治局扩大会议上又具体地指出:“中央将向五届人大三次会议提出修改宪法的建议。要使我们的宪法更加完备、周密、准确,能够切实保证人民真正享有管理国家各级组织和各项企业事业的权力,享有充分的公民权利,要使各民族真正实行民族区域自治,要改善各级人民代表大会制度,等等。关于不允许权力过分集中的原则,也将在宪法上表现出来。”(《邓小平文选》一九七五——一九八二年,第299页)小平同志的这个讲话,是关于现行宪法制定的非常重要的原则指示。

1981年6月中共十一届六中全会通过了《关于建国以来的若干历史问题的决议》。该决议总结了历史经验,其中也包括了对于宪法问题的极为重要的历史经验。决议指出:“逐步建设高度民主的社会主义政治制度,是社会主义革命的根本任务之一。建国以来没有重视这一任务,成了‘文化大革命’得以发生的一个重要条件,这是一个沉痛教训。必须根据民主集中



制的原则加强各级国家机关的建设,使各级人民代表大会及其常设机构成为有权威的人民权力机关。”“必须巩固人民民主专政,完善国家的宪法和法律并使之成为任何人都必须严格遵守的不可侵犯的力量,使社会主义法制成为维护人民权利,保障生产秩序、工作秩序、生活秩序,制裁犯罪行为,打击阶级敌人破坏活动的强大武器。决不能让类似‘文化大革命’的混乱局面在任何范围内重演。”(《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》,人民出版社单行本,第56页)

以上引述的党的重要文献以及党的主要负责同志的有关论述,为现行宪法的基本原则奠定了思想理论基础。党的思想领导和理论指导,对于修宪工作来说,无疑地具有决定性的重要意义。同时,中共中央又审时度势,不失时机地向最高国家权力机关提出了修宪建议。

1980年8月30日,中共中央向第五届全国人民代表大会第三次会议主席团提出《关于修改宪法和成立宪法修改委员会的建议》,并同时提出了中华人民共和国宪法修改委员会名单(草案)。中共中央的建议指出了客观实际的变化情况,分析了修改宪法的必要性和重要意义,并在组织领导和修宪的期限等方面,提出了明确的意见和要求;中共中央关于宪法修改委员会的组成名单(草案),保证了中共党员在这个主持修宪工作的领导机构里保持优势,另一方面又合理安排,使这个机构涵盖了各民主党派、各人民团体、少数民族、妇女、宗教以及其他各界和各个方面的代表性人士,以便全面地反映全国各个阶层的意愿。这都充分体现了党对修宪工作的领导作用。

修宪工作启动以后,彭真同志于1981年7月16日给邓小平同志写信,请示宪法修改草案完成的时间,以便安排工作。7



月下旬,彭真就宪法修改问题给中央写了一个报告,提出他的想法。他认为,宪法是根本法,主要在纲不在目,不搞不必要的创新,注意不引起不必要的争论。他认为,1978年宪法失之过于简单,不如以1954年宪法为基础好。他表示,准备按中央的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》精神修改宪法。这个意见,得到了中央的肯定。在两年多的修宪工作过程中,每当草拟出了一个稿子,宪法修改委员会总是要将稿子报送中央。在整个修宪期间,中央书记处前后讨论了8次稿子,中央政治局也曾讨论过3次。除了中共中央的直接领导外,各国家机关的党组和省、自治区、市等的地方各级党委,在征集群众对修宪的意见和组织本地群众参加全民讨论,以及学习、宣传宪法过程中,都起了应有的领导作用。由此可见,坚持中国共产党的正确领导是现行宪法制定过程的一个显著特点。

二、依靠群众,集中群众智慧

现行宪法不是少数人关起门来起草,而是依靠广大群众,在群众的广泛参与下完成的。在宪法修改委员会内部,103位委员集思广益,发扬民主,反复讨论,姑不待言。即在委员会外,广大干部以及普通群众亦都表现了对宪法的高度关心。他们的积极性与主动性的发挥是空前的。宪法修改委员会正是遵循着专门机构与群众相结合的工作路线,才出色地完成了修宪的任务。

1980年9月15日修宪工作启动之后,到同年10月18日约个把月的时间内,宪法修改委员会秘书处就收到对宪法修改提出各种意见和建议的人民来信207件,后来又源源不断地收到从全国各地寄来的大量来信。1982年2月底,秘书处在完成了《宪法修改草案(讨论稿)》提交宪法修改委员会作为基础进行



讨论的同时,又分送全国人大常委会委员、政协常委会委员、中央和国务院各部门负责人,军队及省、自治区、直辖市的负责人进行讨论,并陆续征询到大批反馈回来的意见。彭真在3月16日宪法修改委员会上的总结发言中指出:宪法是大家修改,大家制定,大家遵守。不能主观,不能疏忽,不能粗心大意。要实事求是,不能自以为是。这是中国人民的大事,要把大家的意见集中起来,认真研究,集思广益。当时的修宪工作,正是如彭真所说的那样实践的。

1982年4月22日,宪法修改草案向第五届全国人大常委会第二十三次会议提出。常委会全体委员分组对草案进行了两天认真的讨论,充分发挥集体智慧,提供了很多好的意见。4月26日,全国人大常委会作出决议,公布宪法修改草案,交付全国各族人民讨论。

1982年4月底到8月底展开的这次全民讨论,有几亿人参加,持续的时间比1954年那次宪法草案的全民讨论还长了1个月。规模之大,群众热情之高,都非常感人。另一方面,在4月26日至6月24日的这段时间内,宪法修改委员会秘书处又收到各界群众对宪法修改草案提出意见和建议的来信1538件。1982年11月26日,宪法修改草案提请第五届全国人大第五次会议审议,出席会议的3040位代表又进行了认真的讨论。

全国人大代表、全国政协委员在会场内热烈地讨论宪法修改草案,而会场外的全国广大群众,亦同样热情地关心着宪法修改草案的益臻完善。虽然宪法草案的全民讨论在8月底早已结束,但是在五届全国人大举行第五次会议期间,仍有许多来自全国各地的电函与信件,不断提出对宪法修改草案的补充意见。例如,呼和浩特市制锁厂有一位名叫王银祥的普通工人,在11



月26日五届全国人大五次会议召开的那一天,出于一个公民对国家的责任感,给全国人大写信,提出了自己考虑已久的对宪法修改的有关土地利用问题的四点建议。信发出后,王银祥生怕书信邮递行程太慢。为了避免错过时间,隔了一天他又赶到中山路邮局,用自己四分之一的月工资发出一封近200字的电报申述建议。11月29日,全国人大宪法工作小组收到并仔细研究了王银祥的建议,最后决定采纳他四点意见中的一点,把宪法草案第9条第2款的“国家保障自然资源的合理利用”修改为“国家保障自然资源 and 土地的合理利用”。

全国人大会议期间,彭真于11月27日参加北京市代表团第二小组的讨论。他发言说,10亿中国人民对宪法修改草案的关心,是宪法长期稳定的根本保证。宪法修改草案曾经全民讨论,这种讨论不仅使宪法草案修改得更加完善,而且使广大人民群众理解了它的精神内容。他又说,宪法能不能稳定,决定于宪法是否正确、完备,宪法完备了,就一定更有威力。广大人民群众理解得越充分,掌握好这个武器,宪法的长期稳定性就更有保证。

正是由于在现行宪法制定的整个过程里,始终依靠群众,最大限度地吸收全国各族人民的广泛参与,从而现行宪法成为真正是全体人民意志的集中表现。

三、重视发挥专家的作用

同一般的法律相比较,宪法的内容在广度上更为宽阔,在深度上更为精邃。这就决定了起草、制定宪法,需要更为丰富的理论、知识和才智。因此在修宪的工作过程中,重视发挥专家的作用是有必要的,也是极其正确的。它构成了现行宪法制定过程中



的显著特色之一。

重视发挥专家的作用,首先表现在秘书处的人员组成方面。秘书处是根据1980年9月15日中华人民共和国宪法修改委员会第一次全体会议的决议而组建的。它的任务是调查研究,草拟宪法条文及其他的有关文件,是宪法修改委员会的具体工作班子。秘书长胡乔木,众所周知是党内著名的理论家,副秘书长大都素有法律专长,如张友渔、胡绳、吴冷西等更是无可争议的饱学之士。秘书处成员主要来自中国社会科学院、北京大学、人民大学,都是法学研究人员。还有彭办一班人参与工作,他们多年跟随彭真,为国家立了不少法,是经验极其丰富的立法专家。1981年,胡乔木因病住院,就由彭真直接抓秘书处的工作。那时秘书处又增加了龚育之、有林、郑惠、卢之超等,都是颇有名气的“秀才”。因此从某种意义上,可以说秘书处由专家所组成。

重视发挥专家的作用,还表现在秘书处曾经召开一系列专业性座谈会,向各类专家征询意见。比如说,秘书处邀请了孙冶方、薛暮桥、于光远、苏星、徐禾、王赣愚等经济学专家,听取他们对于我国的经济体制、所有制、分配制度、发展经济的手段以及其他方面问题的意见;邀请了吴家麟、何华辉、杜若君、潘念之、王德禄、潘大逵、张光博、蒋碧昆、胡光、谷苞等法学、政治学专家,听取他们对于宪政制度、人权、完善人民代表大会制度以及健全我国的民主制度和民主形式的意见,等等。由于他们学有专长,因此,他们发表的意见和建议以及所提供的理论知识,都十分有益。

彭真同志还多次请来全国著名的理论家,其中有原中宣部的朱穆之,人民日报社的胡绩伟、穆青、秦川,解放军报社的华楠等。他们侃侃而谈,不乏真知灼见。例如,过去惯常说“人民民



主专政即无产阶级专政”，而我们拟出的最初几个稿子也是这样写的。但是，理论家们认为，把“人民民主专政即无产阶级专政”这样的提法写在宪法序言里是不确切的。后来根据他们的意见作了修改，改写成了“人民民主专政实质上即无产阶级专政”。增加了“实质上”，这样的提法就更加科学了。

事实证明，重视发挥专家的作用和特长，有利于宪法质量的提高。

四、从多个方案中选择最佳方案

粉碎“四人帮”后，经过拨乱反正，特别是十一届三中全会恢复并确立了党的马克思主义正确路线，人们的思想普遍地得到解放。在对待宪法的问题上，思想亦是非常活跃。这反映在草拟宪法的过程中，有些问题往往思考过两个甚至是几个方案，经过反复认真的讨论评比，才将最后确定最合适的方案写成条文。

这样的例子很多。例如，在刚开始草拟宪法草案初稿的时候，首先遇到的是宪法的框架即整体结构问题。当时秘书处的同志们考虑了多个方案，其中主要的有三个：一是保持1954年宪法并为后来两部宪法沿用的体系结构；二是不要《序言》、《总纲》等设置，代之以“社会制度”、“政治制度”、“国家结构”等分章；三是基本上保持1954年宪法确定了的体系，但把原来的第二章“国家机构”同第三章“公民的基本权利和义务”交换次序，把“公民的基本权利和义务”提前作为宪法第二章。后来经过多次尝试，还是采纳了第三种方案。这是因为1954年宪法的体系结构有它内在的正确性和逻辑性，而且，这个体系结构曾被后来两部宪法所沿用，几十年来大家都已十分熟悉，继续保留它易



为大众接受。至于把“公民的基本权利和义务”提前作为宪法第二章,使它在位置上同《总纲》中“国家的一切权力属于人民”的规定更为靠近,所以,这是一个好主意,应该加以采纳。

又例如,对于怎样使全国人大甩掉“橡皮图章”的“雅号”,使之成为真正有权威的最高国家权力机关的问题,人们也曾经考虑过不少的方案。它们大体上有:(一)增加全国人大举行会议的次数,规定每季度开一次,至少也需上半年一次,下半年一次;(二)延长全国人大每次会议的会期,规定每次会议应开三个月、四个月,甚至可以长至五六个月;(三)压缩全国人大代表名额,减至一千人以內,以便于开展讨论、辩论和充分研究问题;(四)实行两院制,即把全国人大的代表总数适当减少后再分为地区院与社会院,分头审议议案,从而使全国人大真正成为从事实际工作的工作机关;(五)强化全国人大的常设机关,扩大常委会的职权,加强常委会的地位和作用。

经过反复研究,结果采用了上述的第(五)个方案。这个方案实践 20 年来的事实证明,我国的最高权力机关充分地行使了国家立法权、监督权、人事权和对国家重大事务的决定权,从而健全并加强了我国的人民代表大会制度,推进了社会主义民主宪政制度的建设。因此,它是在 1982 年宪法起草时,从众多方案中挑选出来的最佳方案。

五、经过争论求得宪法草案的完善

在草拟现行宪法时,有些问题往往并不是一开始就确定下来了,而是经过不同意见的争论,有的甚至是激烈的争论,才最后得以完善。所谓真理越辩越明,在宪法的制定过程中,情况确实如此。记忆所及,有两个问题给人的印象最为深刻,现记述



如下:

一是关于劳动权的问题。开始起草时,在宪法第二章写进了“公民有劳动权”的条文。出人意料地,这个条文竟引起了两种不同意见的争论。一种意见赞成写这个条文。理由是我们的宪法是社会主义宪法,有没有劳动权乃是社会主义宪法与资本主义宪法的分水岭。我们规定公民有劳动权,这是天经地义的。而另一种意见则认为,宪法宣布了劳动权,就必须兑现,保证我国公民人人有工作做。但实际情况是我国还存在着失业现象,而且这种现象在近期内不可能消失。如果失业者大家捧着宪法来找政府,要求给工作,实现劳动权,那不是会非常被动吗?我国宪法是真实的,不是为了好看,要实事求是。这两种意见,各执一词,互不相让。经过激烈的争论,宪法的有关条文终于在进一步思考的基础上写成了。这就是现行宪法第42条。该条规定:“中华人民共和国公民有劳动的权利和义务。国家通过各种途径,创造劳动就业条件,加强劳动保护,改善劳动条件,并在发展生产的基础上,提高劳动报酬和福利待遇。”这样的写法,既坚持了原则性,又从实际出发,贯彻了实事求是的精神。

二是关于宗教信仰自由。这个问题在宪法草拟的过程中,亦经历了两种不同意见的对立和激烈的争论。早在1980年五届全国人大第三次会议期间,就有丁光训、赵朴初、班禅额尔德尼·确吉坚赞等6位代表提出第139号提案,建议把当时施行中的1978年宪法第46条“公民有信仰宗教的自由和不信仰宗教、宣传无神论的自由”修改为“中华人民共和国公民有宗教信仰的自由”亦即恢复1954年宪法第88条的写法。他们认为,1954年宪法第88条“概括得全面”,“宗教界人士对这一条很满意”。但是,任继愈、刘大年等12位代表却持相反意见。他们



在五届全国人大第四次会议期间,针对上述的139号提案,提出了保持1978年宪法第46条不作修改的2091号提案,并且申述了“如删去‘公民有不信仰宗教、宣传无神论的自由’,必将助长外国传教势力在我国复辟的幻想”等数项理由。另一方面,人大代表、政协委员赵朴初、丁光训、安士伟、巨赞等16位宗教界巨头,就修改宪法第46条问题举行座谈会,护卫第139号提案,批驳第2091号提案的一些论点,坚决主张删去“公民有不信仰宗教、宣传无神论的自由”,恢复1954年宪法的相关规定,并将此次座谈会《纪要》呈交给了宪法修改委员会。

宪法修改委员会研究了两种对立意见的争论点,写出了比以前任何一部中华人民共和国宪法都要完善的条文。那就是现行宪法第36条。该条共4款,内容为,“中华人民共和国公民有宗教信仰自由。”“任何国家机关、社会团体和个人不得强制公民信仰宗教或者不信仰宗教,不得歧视信仰宗教的公民和不信仰宗教的公民。”“国家保护正常的宗教活动。任何人不得利用宗教进行破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度的活动。”“宗教团体和宗教事务不受外国势力的支配。”

以上的两个事例表明:经过争论求得完善,是现行宪法草拟过程中表现的一个特点。

六、由宪法修改委员会向全国人大提出修宪议案

1982年,在现行宪法正式通过之前,1978年宪法尚未失效。由于该宪法的不完善性,所以关于谁有权向全国人大提出修宪议案的问题,没有明确规定。当时尚在生效中的《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》第8条规定:“中华人民共和国主席、副主席,全国人民代表大会的代表、主席团、常务委员会,