

我国现行 宪法的诞生

肖蔚云



北京大学出版社

D 92

我国现行宪法的诞生

肖蔚云

北京大学出版社

内部发行
我国现行宪法的诞生

肖 蔚 云

*

北京大学出版社出版

(北京大学校内)

北空后勤印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

*

787×1092毫米 32开本 6.375印张 130千字

1986年11月第一版 1986年11月第一次印刷

印数：00001—05,000册

统一书号：6209·73 定价：1.00元

作者说明

本书是根据最近两年给北京大学法律系部分进修教师和研究生讲课的讲稿整理而成的。我国现行宪法（一九八二年宪法）通过以后，一些进修教师和研究生要求我讲一讲修改宪法的精神，我因参加了宪法修改委员会秘书处的具体工作，经历了修改宪法的过程，所以向他们讲了讲讨论和修改宪法的精神。

本书的第一部分简述了宪法的修改过程，说明了我国现行宪法的一些特点；第二部分阐述了修改宪法过程中各地、各单位讨论的一些主要问题；第三部分按宪法序言和条文逐章逐条说明了在修改宪法中所讨论的主要观点。至于其中与前几部宪法相同的个别条文则不再阐述，一般宪法书籍中通常所涉及的宪法学理论，本书亦多从略，而只着重说明修改宪法过程中所讨论的主要内容。所以出版此书目的之一是供高等政法院系师生和从事政法工作的同志了解修改宪法的精神作参考。

现行宪法的通过近三年了，两年多的实践证明它已日益显示出强大的威力：它进一步发展了我国的社会主义民主，健全了人民代表大会制度，保障了人民行使管理国家的权力和各少数民族管理本民族内部事务的权利；它维护和发展了我国的社会主义制度，特别是我国的社会主义经济制度，促

进了经济体制改革的向前发展，保护了社会主义的公共财产和公民个人的合法财产；它进一步加强了社会主义法制，加速了立法工作的发展，保护了公民的合法权利和自由；它指引各级国家机关、社会团体、企业事业单位和公民逐步发展了社会主义精神文明建设，逐步加强了社会主义的思想教育；它促进了我国文化、教育、科学、技术、体育、卫生等各项事业的日益发展。这些情况充分说明，现行宪法是总结了我国的历史经验和吸收了外国经验的产物，是原则性与灵活性的辩证结合，是保持根本法的稳定性和确认改革的有机结合，显示了现行宪法的巨大优越性。

但是现行宪法的重大作用，并没有被每一个国家机关工作人员和公民所深刻认识。现行宪法的实施，还存在一些问题，还需要各级国家机关、社会团体和公民的进一步共同努力，坚决地遵守和执行宪法，与违反宪法的行为作斗争，才能维护宪法的尊严，发挥宪法在建设我国社会主义的物质文明、精神文明和高度民主中的更大作用。为此，我们还需要进一步深入学习宪法和宣传宪法，使宪法的原则和精神更加深入人心，成为我国国家制度、社会制度和公民的基本权利的可靠保障。作者也是本着这一目的来完成这部书稿的。

本书既系在北京大学法律系的讲学内容，它当然完全是作者个人的认识、体会、分析和归纳，不代表任何组织的观点和意见。这些阐述难免有不妥当之处，希读者批评指正。

当此书出版的时候，还要感谢郑毅同志为我整理初稿，他为此书的问世付出了辛勤的劳动。

作者 一九八五年九月于北大

目 录

第一章 一九八二年宪法诞生的过程.....	1
一 领导的意见和群众的意见相结合.....	2
二 理论和实际相结合.....	8
三 原则性和灵活性相结合.....	12
四 力求稳定和确认改革相结合.....	17
五 本国经验和外国经验相结合.....	22
第二章 修改宪法过程中讨论的主要问题.....	27
一 宪法的结构问题.....	27
二 坚持四项基本原则.....	30
三 关于政协问题.....	34
四 关于民族问题.....	36
五 无产阶级专政问题.....	39
六 土地问题.....	42
七 知识分子问题.....	44
八 罢工问题.....	46
九 关于宗教信仰自由.....	48
十 关于外国人的受庇护问题.....	51
十一 怎样正确规定权利和义务、自由和纪律的关系.....	53
十二 关于我国的立法机关和立法权问题.....	57
十三 全国人民代表大会的作用问题.....	59
十四 国家领导机关领导人员的任期和副职人数问题.....	61

十五	关于宪法的监督和保障	68
十六	戒严问题	65
十七	全国人民代表大会的专门委员会	66
十八	中华人民共和国主席	68
十九	国务委员	71
二十	关于保护华侨的正当权益	72
二十一	关于中央军事委员会	73
二十二	关于地方人民代表大会每届的任期	74
二十三	居民委员会、村民委员会	74
二十四	关于行政区域	76
二十五	民族自治地方的自治机关	76
二十六	专门人民法院	77
二十七	人民法院依照法律独立行使审判权	78
二十八	人民陪审员制度	80
二十九	人民法院、人民检察院、公安机关互相配合和互相制约问题	81
三十	计划生育问题	82
三十一	关于我国的语言问题	84
第三章 修改宪法中对序言和条文的具体讨论		86
一	对序言的讨论	86
二	对总纲的讨论	101
三	对公民的基本权利和义务的讨论	131
四	对国家机构各节的讨论	144
五	对国旗、国徽、首都及国歌的讨论	195

第一章

一九八二年宪法诞生的过程

我国现行宪法（一九八二年宪法）是我国建国以来最完善的一部宪法，这主要是它代表和反映了全国人民的根本利益，合乎广大人民的意愿和我国的现实，在内容上比一九五四年宪法、一九七五年宪法、一九七八年宪法具有许多明显的优点和特点。一九八二年宪法坚持从实际出发，实事求是地客观地反映实际情况，力求合乎辩证唯物论的观点和具有严格的科学性；一九八二年宪法既总结了正面的经验，又总结了反面经验，特别是“文化大革命”的反面经验；一九八二年宪法既具有时代特色和气息，包括建设社会主义精神文明和物质文明、建设高度的社会主义民主和实行各项具体制度的改革，又具有相对的稳定性，在一段较长时期内符合和适应国家与社会的情况，而不需要作较大的修改；一九八二年宪法对许多重大问题既有原则规定，如社会主义原则、民主集中制原则、法制原则、经济体制改革的原则等，又比较具体和繁简适当，对其中某些原则又作了比较具体的规定，内容和条文也不显得冗长、繁杂。

一九八二年宪法之所以能够成为一部最完善的宪法，不但在内容上有其优点和特点，而且在修改过程方面也具有其特点，一九八二年宪法的完善和它所经历的民主集中与极其郑重的修改过程是分不开的，在它的修改过程中主要有以下

一些特点。

一 领导的意见和群众的意见相结合

宪法是我国的根本法，规定了我国的国家制度和社会制度的基本原则，它的修改程序比其他法律更为严格，这种严格的程序是由它的内容的重要性所决定的。同时，也反映了我国修改宪法的程序的实质是贯彻民主集中制原则，是充分发扬民主、贯彻群众路线，体现了我们国家的社会主义性质。

一九八二年宪法的产生经过了两年零两个月，它吸收了一九五四年宪法制定过程中的好经验，其中很重要的一条是把领导的意见和群众的意见结合起来。由于一九八二年宪法产生时的情况和一九五四年已经有很大的不同，在政治、经济和文化等方面和一九五四年相比，已有很大的发展，十年内乱使我们的国家又遭到很大的破坏，情况也变得更加复杂，所以一九八二年宪法的产生过程比一九五四年宪法的时间更长、讨论更久，又有许多新的发展。

一九八二年宪法的通过，经过了从群众中来、到群众中去的几次反复讨论和修改。一九八〇年九月十日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，接着宪法修改委员会又建立了秘书处，从一九八〇年九月到一九八一年六月，宪法修改委员会秘书处先后准备了五次讨论稿（初稿）。在这一段时间里，秘书处主要进行了两个方面的工作：

第一方面是请党中央的各部门、国务院的各部门、最高人民法院、最高人民检察院、各民主党派、各人民团体和各省、自治区、直辖市，对修改一九七八年宪法提出意见。从一九八〇年十月到一九八一年二月，上述各部门、各单位和各地方认真地召开了有各种不同人员参加的座谈会，有的省还请一些省辖市也召开了修改宪法座谈会，广泛地听取了群众、干部和各方面代表对修改宪法的意见，秘书处收到了大量的书面意见。从这些书面材料可以看到，不但参加提出修改意见的人数是很多的，代表的方面包括工、农、商、学、兵各个方面和国家机关、各党派、各人民团体等，而且意见非常广泛和丰富。以对一九七八年宪法总纲第一条的修改为例，即关于我国的国家性质这一条，各部门、各党派和各地方共提出了二十五个方案，宪法修改委员会秘书处认真地汇集了这些意见。

第二方面是秘书处在北京先后召开了十多次修改宪法座谈会，直接听取各方面代表和专家学者的意见，参加座谈会的有中央各部门、各民主党派和各人民团体的代表，有北京和一些省、直辖市、自治区的理论工作者和法学、经济学、政治学、哲学、社会学等方面的专家和学者，座谈会的参加者各抒己见，畅所欲言，提出了许多好的意见和实际工作中的情况，与此同时，秘书处的工作人员还专门访问了专家、实际工作者，听取意见。根据中央七十八个部门和地方二十九个省、自治区、直辖市报送的意见和座谈会的意见，宪法修改委员会秘书处先后五次拟出了宪法修改草案讨论稿（初稿）。由此可见，一九八二年宪法的诞生过程一开始就注意充分发扬民主，建立在非常广泛的群众意见的基础上，这部

宪法来自广大群众之中，是全国人民共同的创作。

广泛汇集和听取干部、群众、国家机关、人民团体的意见，同时与专家、学者进行座谈，对作好修改宪法工作有很大的好处：

第一，为修改宪法奠定了良好的群众基础。在十年内乱时国家遭到很大破坏，“左”倾错误思想更加发展，许多是非观念都被颠倒，一九五四年宪法虽然可以作为修改宪法的基础，但一九八〇年时的情况已有很大的不同，因此，要作好修改宪法的工作，存在一定的困难和复杂性。广泛地汇集和听取广大群众和各方面的意见，就为解决这些困难提供了有利条件，为作好修改宪法工作奠定了基础。例如，许多部门和地方都提出：修改后的宪法要有一定的稳定性，不成熟、不定型的制度和内容不要写入宪法；修改宪法应当以党的十一届三中全会、六中全会的决议精神和四项基本原则为指导思想；修改宪法要总结建国以来的历史经验和教训，特别是“文化大革命”的教训；修改宪法既要从实际出发，又要注意今后国家发展的需要，注意宪法的科学性；修改宪法应以一九五四年宪法为基础，保留和继承一九五四年宪法的好传统，参考外国宪法中可以吸取的内容，但不能照搬；修改后的宪法要规定发扬社会主义民主、健全社会主义法制；要注意在宪法中正确处理党和政的关系，使党政各有其应得的地位、不互相混淆等。从这些意见中，大体可以看到各方面、各地方和广大人民对修改宪法的一些共同的基本要求，这就是修改宪法的群众基础。

第二，在许多部门和地方提出的意见中，还有许多不同的看法和分歧，这就使秘书处在修改工作中发现和积累了大

量问题，更加重视和谨慎地对待这些问题，经过调查和反复研究，并把这些意见向上面反映，以采纳那些比较符合实际的可行的意见，使宪法的修改具有更加稳妥的良好基础。

从一九八一年七月到一九八二年二月，在彭真副主任委员亲自主持下，秘书处又进行了大量的工作。彭真同志对修改宪法的指导思想和一些重大问题又作了许多明确的指示，体现了党中央对修改宪法工作的领导和高度重视，修改工作得以更加顺利地、较快地进行，一九八二年二月提出了一个《中华人民共和国宪法修改草案（讨论稿）》，这是在党的领导下集中了全国各地、各部门、各方面的意见草拟出来的。秘书处又将这一讨论稿送请中央各部门和军事领导机关以及各省、自治区、直辖市提出意见，还请专家、学者包括语言学家提出意见，这是第二次在全国范围内征求和听取意见。这和上次征求意见有所不同，上次征求意见没有提出任何具体问题，只是要求对修改宪法提意见，这次则提出了一个讨论稿，请大家针对这个讨论稿提意见，这就使提意见的人更能有的放矢，可以提出很具体的意见。这次征求意见要比上次更加深入，这是把上次汇集的意见，经过整理、研究和集中，再返回到群众中去，因此有些意见比上次提得更深入。由此可见，这次修改宪法贯彻了民主集中制、贯彻了群众路线，充分发扬了社会主义民主，听取了广大人民的意见，集中了群众的智慧，后来一九八二年宪法之所以能够“合乎民心、顺乎潮流”，这是坚实的基础。

同时，宪法的修改又是在党的坚强领导下进行的，实行在民主基础上的集中，在集中指导下的民主。修改宪法离不

开党的领导，只有党中央最了解我国的政治、经济、文化各方面的情况，最了解人民的要求和愿望，通晓马克思列宁主义、毛泽东思想的理论、战略和策略，有丰富的革命和建设经验，只有党中央才能为修改宪法提出明确的指导思想、重大的方针和政策，例如，坚持党的四项基本原则，坚持人民代表大会制度，坚持民族区域自治制度，实行“一个国家、两种制度”的方针等，这就使修改宪法的工作得以沿着正确的方向顺利地进行。所以修改宪法的过程又是领导的意见和群众的意见相结合的过程。正如彭真同志说的：“这次宪法的修改就充分发扬了民主——是在党中央领导下修改的，又是大家出主意、大家来修改的，整个修改过程是党的意见和人民的意见的统一。”

在修改宪法的过程中，领导的意见和群众的意见又是一个反复结合的过程，对宪法修改草案党中央先后讨论过八次，宪法修改委员会全体会议讨论过四次。

一九八二年二月秘书处提出的宪法修改草案讨论稿，是经过中共中央书记处详细讨论并作过修改，然后又经中央政治局原则批准的。宪法修改委员会第二次全体会议讨论了九天，认为这个讨论稿的基础是可以的，但又对它提出了许多修改意见，在宪法修改委员会第二次全体会议审议这个讨论稿期间，全国人民代表大会常务委员会的委员、全国政协的一些委员、中央各部门和各省、自治区、直辖市，对这个讨论稿提出了很多修改意见，秘书处又对这个讨论稿作了大量的内容和文字上的修改，提出了一个草案修改稿，这个修改稿又经中央书记处原则批准。一九八二年四月召开了宪法修改委员会第三次会议，审议了秘书处提出的草案修改稿，会

议进行了九天，通过了《中华人民共和国宪法修改草案》，接着第五届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议决议公布了宪法修改草案，交付全国各族人民讨论。

从一九八二年五月到八月的四个月中，全国人民展开了广泛热烈的讨论，有的省参加讨论的人数占成年人的百分之九十，有的占百分之八十，正如彭真副主任委员在第五届全国人大第五次会议上，代表宪法修改委员会所作的关于宪法修改草案的报告中所指出的：“这次全民讨论的规模之大、参加人数之多、影响之广泛，足以表明全国工人、农民、知识分子和其他各界人士管理国家事务的政治热情的高涨。”在讨论中广大人民提出了许多修改意见，宪法修改委员会秘书处又集中三个多月的时间，把这些意见汇集成册，根据这些意见，在彭真同志的亲自主持下，秘书处对宪法修改草案又进行了反复讨论和修改，到一九八二年十月三十日秘书处拟出了一个修改稿，提请宪法修改委员会第四次全体会议审议，在宪法修改委员会逐章逐条讨论了五天和提出修改意见后，秘书处又对修改稿进行了修改，从全国人大常委会公布的宪法修改草案到这次提出的修改稿，从内容和文字上又作了多处修改。有的人不了解情况，以为全民讨论可能是一种形式，这是与事实不相符的，只要将一九八二年四月全国人大常委会公布的《中华人民共和国宪法修改草案》和一九八二年十二月全国人大通过的《中华人民共和国宪法》相比较，就可以清楚地看到修改的情况。实践证明，宪法的修改需要经过反复讨论，领导的意见和群众的意见又是一个反复结合的过程，而不是只经过一两次修改和结合即可完成的。

在宪法修改委员会的全体会议中，对宪法修改草案讨论稿和后来的草案修改稿的审议和讨论，都充分贯彻了民主集中制原则，以第三次宪法修改委员会全体会议为例，这次全体会议对草案修改稿的讨论是非常仔细认真的，不但逐章逐条，充分展开讨论，念一条，讨论一条，各抒己见，有不同意见，就展开辩论；而且逐字逐句进行了推敲、反复斟酌，一个标点符号也不放过，直至多数委员的意见达到一致，才转入对新的条文的讨论。

二 理论和实际相结合

修改宪法必须以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，特别是马克思主义的国家学说和无产阶级专政的理论、关于宪法的理论、关于民族问题的理论、关于社会主义精神文明的理论等。我国宪法是社会主义的宪法，它的制定必须以事实为根据，它是我国人民已经取得的成果的记录，是革命和建设的经验教训的总结，规定了今后国家的任务和发展方向，反映了社会发展的客观规律，所以它又是一门社会科学，要使它成为真正科学的、合乎实际的而不是虚构的东西，就必须以马列主义、毛泽东思想为指导。在修改宪法的过程中，不但有法学工作者参加，而且有历史学家、理论工作者参加，还多次召开理论界、法学界、政治学、政治经济学、哲学等方面代表和专家参加的座谈会，力求以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导。在一九八二年宪法中，写入了许多根本原则和制度，例如，四项基本原则、人民代表大会制度和民族区域自治制度、社会主义经济制度、法制原则、

以及公民的基本权利和义务的一致性，都是坚持马克思主义关于宪法的基本理论的具体表现。

如果没有马克思列宁主义、毛泽东思想的指导，修改宪法就会迷失方向，或者以资产阶级的政治制度来代替无产阶级的政治制度，或者以三权分立来代替民主集中制，或者以资产阶级的自由化来代替无产阶级的自由和纪律的辩证的统一，就不可能制定出真正的社会主义的宪法。如果偏离了马克思列宁主义、毛泽东思想的指导，就会出现错误的观点。一九七八年宪法正是由于没有摆脱十年内乱中的“左”的错误观点，坚持“以阶级斗争为纲”，因而存在一系列“左”的错误，在它所规定的经济制度和政治制度中都有具体表现。如果缺乏马克思主义的国家学说和法学理论的指导，也会产生一些其他的错误。例如，马克思主义国家学说认为，军队是国家机器的主要组成部分，它和监狱、警察、法庭一样，是必不可少的。宪法中规定了法院、司法和公安工作，如果竟没有关于军事委员会或国防委员会一类统率、领导军队的规定，没有国家的最高军事机关，没有规定军队的领导权，从马克思主义国家学说或宪法学理论来说，至少是一个缺陷，也不符合马克思主义的基本理论。在这次修改宪法中规定设立中央军事委员会领导全国武装力量，这是完全符合马克思主义的基本理论的。

在修改宪法中既要坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，同时又要坚持理论联系实际，把二者辩证地统一起来。理论联系实际，就是要从中国的实际情况出发，以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，总结中国革命和建设的经验，找出社会发展的客观规律，同时，又反过来运用于实

际，接受实践的检验。教条主义就是把理论与实践完全割裂开来，使革命和建设受到损失，在这方面，我们党的历史上有过深刻的教训，在三十年代我们党内盛行的把马克思主义教条化，把共产国际决议和苏联经验神圣化的错误倾向，曾使中国革命几乎陷于绝境。“文化大革命”的发生和持续的原因之一，是和把马克思、恩格斯、列宁、斯大林著作中的某些设想和理论加以误解和教条化分不开的。

在这次修改宪法中，十分注意理论联系实际，强调从中国的实际出发，只有从我国的实际情况出发，才能使宪法的制定比较符合国情、更加完善。从下述情况和规定可以清楚地看到这一点。

第一，我国是一个政治、经济、文化发展不平衡的、情况复杂的大国，所以，对许多事情不能规定得太死、太绝对，不能“一刀切”。这是我们国家的一个重要实际情况，忽视了这一情况，就会脱离实际，宪法即使规定了，也行不通。所以，宪法第三条规定遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性，就是给地方以因地制宜的权力。宪法第一百一十五条规定自治机关同时依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限行使自治权，根据本地方实际情况贯彻执行国家的法律、政策，就是强调从实际出发，以符合民族自治地方的情况。我国的经济还比较落后，根据这一实际情况，宪法对一个时期内还不能实现的内容则不作规定。例如，我国还存在待业人员，不能在短期内解决，宪法就没有像一九七八年宪法那样规定：“不劳动者不得食。”又如，马克思列宁主义认为，社会主义宪法不同于资本主义宪法的一个特点是：社会主义宪法不但规定了广泛