

张友渔等著

宪法论文集



群众出版社



宪法论文集

张友渔等 著



群众出版社

一九八二年·北京

宪法论文集

张友渔等著

群众出版社出版 新华书店北京发行所发行

京安印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 10.5印张 226千字

1982年7月第1版 1982年7月北京第1次印刷

统一书号：6067·35 定价：0.76元

印数：00001—80000册

编 者 的 话

《中华人民共和国宪法修改草案》公布交付全民讨论了。这是全国各族人民政治生活中的一件大事，也是法学界学术研究中的一件盛事。

我国的宪法是新型的社会主义宪法，是人民当家作主治理国家的根本大法。它体现了全国人民的意志和利益，贯串着为最大多数人民的最大利益服务这一根本原则。宪法修改草案根据党的十一届六中全会决议精神，坚持四项基本原则，总结了国内外法制建设的经验教训，尤其是我国三十多年来正反面经验，记录了党的十一届三中全会以来，实行政治、经济体制和国家领导体制改革的成果，确定了今后改革的方向，规定了全国人民在中国共产党领导下集中力量进行社会主义现代化建设的根本任务。草案的全民讨论，是十亿人民行使民主权利，直接管理国家的一种主要途径和形式。通过讨论，不仅将使草案更加完善，为健全社会主义法制打下良好基础，而且还将进一步激发全国人民热爱社会主义祖国，热爱共产党的政治热情，增强主人翁的责任感，为逐步建设高度民主、高度文明的社会主义现代化强国而努力奋斗。

为了给宪法修改工作提供积极建议和借鉴资料，为了配合宪法修改草案的全民讨论，我们特地选编有关同志的报告、论文二十余篇。有的文章曾在报刊公开发表，编入后，

又进行了适当补充修改。希望这本论文集的出版（不久还将根据座谈讨论情况，出版第二集），有助于广大读者对宪法修改草案的基本内容和精神，对它规定的国家的根本制度和根本任务，从理论上能有所了解，对宪法修改草案的全民讨论有所裨益。

当然，由于我们对宪法修改草案的精神领会得不深，加上专业水平的限制和时间的仓促，书中不妥之处，尚祈有关专家、学者和广大读者批评指正。

吴澄 耀培

一九八二年五月

目 录

为了中国最大多数人民的最大利益

——彭真同志谈中华人民共和国宪法修改草案

..... (1)

关于修改宪法的几个问题.....张友渔 (8)

宪法修改草案的基本精神.....张友渔 许崇德 (27)

论宪法的最高法律效力.....王叔文 (35)

论社会主义民主.....于浩成 (56)

人民民主专政的理论和实践.....吴大英 刘 瀚 (67)

社会主义民主和法制的新发展.....张尚鸾 (89)

加强社会主义法制的有力保证.....罗耀培 (96)

论我国国家机构的组织和活动原则.....周 方 (116)

论企业民主管理.....齐 平 (126)

宪法与精神文明.....陈云生 (138)

论我国公民的基本权利和义务.....吴家麟 (150)

培养社会主义新人的重要保证.....罗耀培 (164)

论言论出版自由.....张宗厚 孙旭培 (173)

人民代表大会制度的新发展.....王叔文 周延瑞 (202)

论国家元首问题.....许崇德 (215)

论我国民族区域自治.....宝音胡日雅克琪 (229)

论加强农村基层政权·····	李金德 (239)
加强基层政权的建设·····	张庆福 (249)
论人民法院人民检察院独立行使职权·····	金默生 (256)
论宪法实施保障·····	肖蔚云 (268)
论我国宪法实施的法律保障·····	张庆福 (277)
论各国对宪法实施的保障·····	肖蔚云 (294)
社会主义制宪经验的科学总结·····	王德祥 (316)

为了中国最大多数 人民的最大利益

——彭真同志谈中华人民共和国宪法修改草案

中华人民共和国成立即将三十三年了。这是一部光辉的中国人民奋斗史。最近公布的中华人民共和国宪法修改草案，庄严地记载了这部奋斗史的光辉业绩。

除了一九四九年九月中国人民政治协商会议通过的共同纲领曾经起过临时宪法的作用外，三十多年来，我们这个共和国曾经有过三部宪法，这就是：一九五四年的宪法、一九七五年的宪法和一九七八年的宪法。现在，我们又即将有一部新的宪法了。四月二十六日，全国人大常委会作出决定，将这部将要成为我国新宪法的宪法修改草案提交全国各族人民讨论。

这次修改宪法的目的，是要把建国以来，特别是一九七八年党的十一届三中全会以来，全国各族人民在社会主义革命和建设中的成果和经验用国家根本大法的庄严形式巩固下来，把国家纳入长治久安的轨道。这是关系到全国人民前途命运的大事。因此，这次宪法的修改也就理所当然地为举世所瞩目了。

那么，这部宪法的修改草案是如何制定的呢？与以往三

部宪法相比较，这部宪法修改草案的最大特点是什么呢？怎样做好宪法修改草案的全民大讨论呢？

为此，记者请求人大常委会副委员长、宪法修改委员会副主任委员彭真同志就上述这些问题发表谈话。

四月三十日——宪法修改草案公布的第三天，彭真同志在他的家里接待了记者。

彭真同志是我们党的老一辈无产阶级革命家。一九七九年，他担任党的十一届中央政治局委员、人大常委会副委员长等党和国家的重要职务以来，一直以极大的热情、丰富的经验和远见卓识，和全党全国人民一道，度过了紧张的拨乱反正的日日夜夜。特别是他担任人大常委会法制委员会主任、中共中央政法委员会书记等职务，领导制定了一系列法律、法令，为发扬社会主义民主，完善社会主义法制作出了宝贵的贡献。

彭真同志自始至终参加了我国第一部宪法、也是比较完善的宪法——一九五四年的宪法的起草制定工作。最近公布的宪法修改草案，是在彭真同志主持下起草的。

当我们来到彭真同志家里时，彭真同志亲切地招呼我们在客厅里入座。他听我们说明了来意，笑了。他说：“我们今天是漫谈。宪法修改草案的公布是一件大事，值得我们来谈一谈。”

他首先从宪法修改草案公布以后所收到的初步反应说起。他列举了海内外对我们这个宪法修改草案的一些具体的评论——有说是“具有划时代意义”的，有说是“里程碑”的，有说是“集一系列现行政策之大成”的，有说是“全面删除了‘文革’遗留物”的……。接着，他小结了一下说：

“这些反应说明，国内外的人们大都看到了：这部宪法修改草案是我们三十多年奋斗成果的总结，是正反两方面经验教训的总结——没有‘文化大革命’的经验教训，这个修改草案许多条文是写不出来的。这部宪法修改草案把我们长期革命斗争的成果、长期斗争的经验集大成地巩固下来了，以根本大法的形式固定下来了。看来，我们这个宪法修改草案是可以站得住的。当然，这个草案完善不完善，要作些什么修改，还要请全国人民来讨论。”

“这个修改草案的最大特点是什么呢？”彭真同志接着说道：“那就是从中国的实际情况出发。中国九百六十万平方公里加海域，十亿人口，各地政治、经济、文化、风俗习惯等各方面的情况很不相同，发展很不平衡。要从这个实际出发，吸收我国历史的和外国的经验教训——吸收符合我们当前实际情况、适合我国当前需要的有益的东西。”

彭真同志指出：“这个宪法修改草案从头到尾贯串了一个根本原则：为最大多数人民的最大利益服务。我们所有的人都要为这个服务。我在人大常委会上就宪法修改草案所作的说明，讲了八个问题，都强调了这个根本原则。”

他说：“宪法主要是从当前的实际出发，同时也要照顾到将来。第一着重现实，第二面向未来。要使这部宪法能稳定一个时期，因为宪法是我们社会主义民主和法制的基础。基础是不能随便动的。人民大会堂的基础能随便动？咱们现在谈话的这个房子的基础能随便动？动了，咱们可就不能坐在这里了。因此，我们要充分考虑到宪法的稳定性。”

从为最大多数人民的最大利益出发，宪法修改草案体现了四项基本原则，规定了中国人民在新的历史时期的根本任

务是集中力量进行社会主义现代化的建设；对完善社会主义的经济制度和政治制度作了许多新的规定；体现了社会主义民主和社会主义法制的高度结合；强调了切实保障少数民族的合法权利和利益；规定了建设社会主义精神文明的一系列原则；……所有这些，都是为了中国最大多数人民的最大利益。

宪法的修改草案在发扬民主和完备法制这两个方面都大大前进了一步。彭真同志说：“这次的宪法修改草案发展了人民民主——注意了对公民的基本权利作出切实的、具体的规定，加强和发展了人民代表大会制度，注意了国家机构的合理分权……”

彭真同志接着指出：“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意见的统一。”

现在公布的宪法修改草案是广泛征求了各方面的意见，经过一年半的工作而产生出来的。

一九八〇年九月，全国五届人大三次会议通过决议，决定成立中华人民共和国宪法修改委员会主持修改一九七八年的宪法。宪法修改委员会由叶剑英任主任委员，宋庆龄、彭真任副主任委员。随后，宪法修改委员会设立了秘书处，由胡乔木任秘书长。

秘书处征集了中共中央、国务院各部门、人民解放军、全国政协、各民主党派、各人民团体和各省、市、自治区的意见，研究了全国人大代表们有关修改宪法的提案和人民群众修改宪法的大量建议，邀请北京和外地的法学、政治学、经济学等方面的学者和熟悉各方面工作的专家举行了十多次

座谈会，研究了新中国的三部宪法及其他有关文件，也研究了旧中国的历次宪法，研究了世界各国的现行宪法和某些国家的过去的宪法。在这个基础上，秘书处着手起草宪法修改草案。

一九八二年二月提出的宪法修改草案讨论稿，是集中了全国各地、各部门、各方面的意见而草拟的。这个讨论稿是经过中共中央书记处详细讨论并作过修改，然后又经政治局原则批准的。在宪法修改委员会第二次全体会议讨论、审议这个讨论稿的期间，中央各部门和军队领导机关，各省、市、自治区也作了讨论，提出了很多修改意见。宪法修改委员会仔细研究了多方面的意见，对草案的讨论稿又作了大量的内容和文字上的修改，提出了草案的修改稿。修改稿经中央书记处原则批准，提交宪法修改委员会第三次全体会议审议。宪法修改委员会对修改稿的讨论是非常仔细认真的，不但是逐章逐条，而且是逐句逐字进行了推敲、斟酌的。

彭真同志向记者介绍这次修改宪法的过程，意在说明：我们党领导人民制定宪法和法律，也领导人民遵守宪法和法律。

他指出：“宪法是我国十亿人民办事的章程，全体人民都要遵守。既然要全体人民来遵守，就非得切实发扬社会主义民主、交付全民讨论不可。

“全民讨论的过程，就是全体人民反复商议的过程，也就是党和群众反复商议的过程。这决不是走走形式、走走过场。我们党的意见是不是充分集中了人民群众的意见，只有同他们商议和经过实践的检验才能知道。

“全民讨论也是统一全国人民意见的很好的形式。党和

人民的意见要统一，全国人民的意见要统一，不发扬民主，不经过大家的充分讨论，怎么行呢？我们提出的四个坚持，是我国近代历史基本经验的总结，是经过实践检验的真理。它在宪法修改草案中就象一间房子的四根柱子，如果连这个都没有个一致的认识，房子怎么盖呀！在宪法修改草案里，明确写上四个坚持，这是符合我国人民的根本利益和要求的。我相信，经过全民讨论，人民群众对于这个问题的重要性的认识，一定会进一步提高。

“全民讨论也是十亿人民直接参加国家管理的一种重要形式。宪法是国家的根本法。人民参加宪法修改的讨论，就是自己参加拟定和学习掌握宪法这个法制武器，就是管理国家大事。”

“所以”，彭真同志强调说：“组织全民讨论宪法修改草案，是一件很大的事情。经过讨论和修改，宪法肯定会比现在更完备。”

他指出：“在全民讨论中首先应该认真了解修改草案的内容。不了解它的内容，怎么讨论好呢？讨论要抓住宪法修改草案中的主要问题，看是不是符合最大多数人民的最大利益。主要问题是什么？我代表宪法修改委员会所作的说明中讲的八个问题，都是主要问题。如果全国人民在主要问题上意见基本一致了，事情不就好办了！我们要抓住主要问题，切不要被次要的、枝节的问题所干扰、纠缠，转移了目标，转移了重点。”

彭真同志还强调指出：“在全民讨论中，要注意充分发扬民主，让大家畅所欲言，发表各种意见。即令是少数人的不同意见，也应该重视，这对于修改好宪法是有益处的。”

谈话已经进行两个小时了。我们想到彭真同志公务在身，怕耽误他的工作，起身告辞。彭真同志站起来，一边送我们走向客厅门口一边嘱咐说：“希望你们做宣传工作的同志能帮助人民来搞好这次讨论。宪法就是要大家修改，大家制定，大家遵守嘛！”

“宪法要大家修改，大家制定，大家遵守！”告别彭真同志以后，他这话语还一直萦绕在我们的耳际。是啊，修改宪法是中国人民的大事，让我们大家都来为一部完善的新宪法的诞生贡献力量吧。

（曾建徽 徐民和）

关于修改宪法的几个问题

张友渔

一九八二年四月二十六日，第五届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过决议公布了宪法委员会提请议决公布的《中华人民共和国宪法修改草案》（简称《修改草案》），交付全国各族人民讨论。全国各级国家机关、军队、政党组织、人民团体以及学校、企业事业等组织和街道农村社队等基层组织，都将从五月到八月期间，进行讨论。现在我就修改宪法中，大家关注的几个问题发表一些个人看法，供讨论参考。

一 关于修改宪法的基本指导思想问题

在党的十一届六中全会的决议里，曾经特别提到，“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”。“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，在基层政权和基层社会生活中逐步实现人民的直接民主，特别要着重努力发展各城乡企业中劳动群众对于企业事务的民主管理。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”。根据六中全会决议精神，宪法修改委员会主任彭真同志也曾指示该会秘书处，在修改宪法时，一定要理直气壮地坚持四项基本原则，坚持人民民主专政，坚持民主集中制，坚持民族区域自治制度。《修改草案》可以说是体现了这个指导思想的。所以能体现这个指导思想，主要由于采取了从实际出发，而不是从空想出发的做法。毛泽东同志关于一九五四年宪法草案曾经说过：“现在能实行的我们就写，不能实行的就不写。”这次的《修改草案》也是这样做的。

要从实际出发，就要总结过去经验，针对当前现实并考虑最近将来可能发展的情况。总之，不能离开中国的实际去空想。一九七五年宪法就是典型的空想的东西，极左路线的产物。一九七八年宪法尽管对它有所纠正，但不彻底，还是受了一九七五年宪法的影响。所以我们要修改一九七八年宪法，而把一九五四年宪法作为修改的基础。当然，现在的情况同一九五四年不同了，不能无选择地沿用一九五四年宪法的规定。

二 关于坚持四项基本原则的问题

邓小平同志早就说过：社会主义道路、人民民主专政即无产阶级专政、党的领导、马克思列宁主义、毛泽东思想，这四项基本原则必须坚持，决不允许任何人加以动摇，并且要用适当的法律形式加以确定。宪法是国家的根本法，在修改中就要首先体现四项基本原则的精神。

在我们国家必须坚持社会主义道路本来是不成问题的。

要走社会主义道路，建设和巩固社会主义制度，就必须要有无产阶级专政。不论在理论上，在历史的实践上，都证明实现社会主义必须经过无产阶级革命斗争和无产阶级专政。当然，无产阶级专政所采取的形式是可以多种多样的，情况不同，形式也不同。在我国，由于历史的和现实的特点，采用了人民民主专政的形式，但实质上就是无产阶级专政，因为这个专政是以无产阶级为领导的，也包含团结一切劳动人民和革命力量的意思在内。因此，把它理解为无产阶级对其他一切阶级专政是过去极左思想造成的误解，不足为据。

要实行无产阶级专政，就必须有共产党的领导。事实上，在任何国家，任何阶级专政，都是通过统治阶级的政党来实现的。我国是无产阶级专政的社会主义国家，理所当然应当由作为无产阶级先锋队的共产党来领导。坚持四项基本原则的核心是坚持党的领导。在我国，没有共产党的领导，不可能取得革命胜利，也不可能坚持社会主义。没有共产党，就没有新中国。任何反对党的领导的言论和行为都是错误的，现在的问题不应当是要不要党的领导的问题，而是党如何领导的问题。

共产党的领导必须以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导。资产阶级政党也有他们的指导思想，这便是资产阶级的各种观点、学说。

总之，在宪法中，必须坚持四项基本原则。这里存在一个问题，需要说清楚。坚持走社会主义道路，在《修改草案》的条文里写得很清楚。《总纲》第一条规定：“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。”同条第二款规定“社会主义制度是