

政治与法律

丛刊

宪法修改草案讨论专辑

1

一九八二年

政治与法律

丛刊

第一辑

一九八二年六月出版

宪法修改草案讨论专辑

目 录

创刊的话	本刊编辑部(3)
宪法修改委员会副秘书长胡绳	
关于新宪法草案问题答记者问	(5)
社会主义民主和社会主义法制的	
伟大发展	潘念之 程辑雍(9)
全民讨论宪法修改草案的意义和作用	何 佳(20)
宪草序言的基本特点	浦增元(25)
人民代表大会制度的新发展	何华辉 许崇德(29)
适合我国国情的经济制度	晓 梁 存 伟(37)
关于吸引外资规定的意义	郭思永(42)
社会公德与精神文明	黄双全(45)
坚决依法从重从快惩处重大刑事罪犯	关子展(48)
我国公民基本权利的现实性	王向明(53)
言论自由与学术民主	石啸冲(63)
为什么要恢复设立国家主席	吴漱玉(66)
国家行政机关建设的里程碑	李宗兴(69)
加强县级国家权力机关的建设	刘传琛等(76)
经济体制改革的意义	刘月俊(84)
平化人民办学的总章程	方 今(88)

· 资 料 ·

宪法名词解释·····	本所宪法研究室整理(94)
宪法的类型·····	孙泉麟(104)
列宁论社会主义宪法·····	杨心宇(107)
旧中国制宪史述略·····	之 无(110)
新民主主义宪政运动史简介·····	佳木整理(116)
建国以来宪法制定修改的历程·····	郑雍整理(121)
苏联宪法(一九三六年)简介·····	新 寰(125)
南斯拉夫宪法简介·····	志 智(126)
英美宪法简介·····	李昌道(128)
法国宪法简介·····	昌 道(132)
中外宪法有关国家元首设置简况·····	俊 集(133)
关于国旗的答问·····	(93)

政 法 文 摘	宪法修改草案的特点·····	(136)
	恢复“公民在法律面前一律平等”·····	(138)
	首长制与委员制的结合·····	(139)
	现代宪法保障机构·····	(140)

学 术 动 态	上海市政治学会、法学学会热烈	
	讨论宪法修改草案·····	呈祥 肖尤(142)

· 专 论 ·

机构改革与行政学、行政法学的研究·····	夏书章(143)
政法大事记·····	于秦整理(154)

《创》《刊》《的》《话》

本刊编辑部

党的十一届三中全会的强劲东风吹遍祖国大地，理论战线包括政治学和法学在内，同样出现了欣欣向荣的景象。正如邓小平同志代表党中央在一九七九年三月党的理论务虚会上的讲话中所指出的，这些学科“我们过去多年忽视了，现在需要赶快补课”。他号召我们“必须下定决心，急起直追，一定要深入专业，深入实际，调查研究，知彼知己，力戒空谈”。这是多么巨大的鼓舞和有力的鞭策！

六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》进一步为理论工作者开辟了十分广阔的天地。特别是其中关于坚持四项基本原则、逐步建设高度民主的社会主义政治制度和加强社会主义法制等部分，更直接为政治学和法学研究工作提出了一系列极其重要的课题。

现在政治学和法学的教学和研究工作，在受到过去相

当长时期的严重摧残以后，虽然已经恢复，但距离党和人民的期望、距离四化建设的需要还很远。我们一定要坚定地采取实事求是的科学态度，认真贯彻理论联系实际、理论为实际工作服务的方针，迅速发展和提高马克思列宁主义政治学、法学的研究。同时，我们还要从实际出发，不断研究新情况，解决新问题，在新的历史条件下把马克思列宁主义的政治学、法学理论推向前进。这是我们理论工作者不可推卸的历史职责。

《政治与法律丛刊》正是在这样的情况下创办的。它是以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导的政治学和法学专业的理论性刊物。它注重从理论上探讨新形势下政法实践中和教学研究中的新经验和新问题，作出概括和提高，力求刊登的文章有观点、有材料、有一定的理论深度。此外，还适当选编一些政治学和法学的国内外文摘、学术动态和其他有关资料。

本刊由上海社会科学院法学研究所、复旦大学国际政治系、复旦分校政法系、上海市高级人民法院研究室、上海市人民检察院研究室、上海市律师协会等单位的同志组成编辑委员会，领导编辑工作；由上海社会科学院法学研究所设立编辑部，具体负责编辑业务。

我们热诚地盼望政法界同志和广大读者给予支持，提供情况和意见，撰写稿件，惠寄资料，使我们的刊物能为祖国的四化建设贡献微薄的力量。

宪法修改委员会副秘书长胡绳

关于新宪法草案问题答记者问

（一九八二年四月二十七日）

修改宪法的背景

问：请告诉我们宪法修改的背景和过程怎样？

答：一九七八年宪法是匆忙制定的。那时十年“文化大革命”引起的政治上思想上的混乱尚未消除，新中国建立三十年来社会主义革命和建设的经验教训尚未完全总结。一九七八年宪法不能适应新的历史发展时期的情况和需要，因此，当条件成熟时，立即对宪法作全面的修改是必要的。

我要提到一九八一年六月十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，它总结了中国社会主义革命和社会主义建设的基本经验，明确了许多重大的理论和实际问题。

在十一届三中全会以来的三年多时间里，我国的政治、经济和文化生活都生气蓬勃地向前发展。这证明了党和国家在各方面的方针政策是正确的。由于我们现在有了这个决议以及过

去三年来的经验，制订符合新的历史时期需要的宪法的条件已经成熟。

问：为什么要扩大全国人大常委会的职权？

答：全国人大的人数很多，而一年只开一次会。要它来制定所有的法律是不现实的。扩大全国人大常委会的立法权显然将推动大量立法工作的进行。

恢复设立国家主席

问：为什么要恢复中华人民共和国主席的职位？副主席有几个？宪法修改草案与一九五四年宪法比较，在主席职权方面有什么区别？

答：一九五四年宪法设有国家主席的职位。毛泽东担任主席职务，一直到一九五九年由刘少奇接替他。设立国家主席符合中国人民的习惯和愿望。由全国人大选举国家主席，对内对外代表国家，将对国家的政治生活起重要的积极作用。恢复主席的职位体现了中国的政治制度已象“文化大革命”前一样稳定和健全。

宪法草案规定的副主席只有一人。

至于主席的职权，现在草案的规定与一九五四年宪法基本相同。唯一的不同是一九五四年宪法规定主席统率全国武装力量，担任国防委员会主席，并有权召开最高国务会议。现在的草案把国防方面的决策权交给了中央军委主席。至于最高国务会议，历史证明在我国政治生活中已不需要了。

军队在国家中的地位

问：为什么要设立中央军事委员会？它的职权是什么？国

务院是否仍将设立国防部？

答：中国人民解放军是中华人民共和国的军队。宪法作为国家的根本法，对军队在国家中的地位应该有明确的规定。一九七五年和一九七八年两部宪法都规定中共中央主席统率中华人民共和国的武装力量。这就混淆了党的职能和国家的职能。宪法修改草案不仅肯定了中国共产党在国家政治生活中的领导作用，而且规定了党必须在宪法和法律的范围内进行一切活动。

中央军委实行主席负责制，而主席是由全国人大选举，向全国人大或人大常委会负责的。

这样，就正确地规定了武装力量的最高决策机关在国家制度中的地位。

宪法修改草案没有具体规定国务院的各部。但在国务院的职权中有“领导武装力量的建设”这一项。因而国务院自然将有一个象现在的国防部那样的部来实现这个职权。

公民权利的新规定

问：宪法修改草案对公民的民主权利有些什么新规定？为什么在“公民的基本权利”中不包括“罢工自由”？

答：在公民的基本权利和义务一章中，现在的草案恢复了一九五四年宪法的中华人民共和国公民在法律面前一律平等的规定。对公民的人身自由、人格尊严和住宅不受侵犯作出了明确而具体的规定。公民的通信自由和秘密受法律的保护。在公民的宗教信仰自由的条文中，增加了“任何人不得利用宗教进行反革命活动，或者进行破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度的活动”，和“宗教不受外国的支配”的规定。这些规定反映了包括各种教徒在内的广大群众的意思。

愿，目的在于使国家能更好地保护宗教活动。

至于罢工自由，在一九七五年和一九七八年宪法中是有的。但过去几年的经验证明，在社会主义制度下，可以用各种方法改善和加强企业的民主管理。工人为了维护自己的权利和利益，避免由于企业领导的官僚主义而造成的损失，促进企业的健康发展，可以采用罢工以外的其他方法来支持他们的要求和达到他们的目的。罢工不仅对国家不利，而且对工人的利益也是有害的。所以，罢工的权利没有包含在宪法修改草案中。

改变“政社合一”制度

问：为什么要恢复乡政权的建制？为什么要改变人民公社“政社合一”的制度？

答：过去多年的经验表明，这个制度尽管有某些积极的方面，却产生了许多消极的后果。它的主要缺点是：一方面，人民公社的领导主要忙于经济工作，忽视了它作为基层国家权力机关的职能；另一方面，在经济工作中常常用行政命令的方法，这对集体经济的发展是不利的。

改变“政社合一”的制度，既有利于改善和加强基层政权的工作，又有利于农村集体经济的发展。

（增元译自一九八二年四月二十九日英文《中国日报》）

注：文中小标题为编者所加。

社会主义民主和社会主义 法制的伟大发展

潘念之 程辑雍

一九八〇年第五届全国人民代表大会第三次会议成立宪法修改委员会，决定修改现行宪法。经过一年半的时间，在党的领导下，考察当前社会实际，广泛征求各方面意见，进行综合研究，提出了修改草案。现在，宪法修改草案业已报经全国人大常委会会议决公布，交付全国各族人民讨论。这个宪草规定了社会主义四化建设的基本纲领和基本原则，发展了社会主义民主和社会主义法制，完善了国家机构的组织和各项制度，体现了全国人民建设社会主义祖国的伟大意志，是在过去宪法的基础上修订而远远超过了过去的宪法。

建国以来，我国颁布过三部宪法。

一九五四年宪法是我国的第一部宪法。它总结了我国人民民主革命的历史经验和新中国成立五年来的新的经验，是我国建国初期新胜利和新发展的里程碑。它根据当时的实际情况，提出了社会主义建设和社会主义改造的纲领，为加强和发展社会主义民主和法制打下了坚实的基础，是一部有创造性的比较好的社会主义宪法。

一九七五年宪法是我国的第二部宪法。由于这部宪法在动乱时期受了江青、张春桥一伙的篡改，在结构形式上虽然保留

着五四年宪法的框架，但其内容却有明显的极左观点，有许多违反马列主义、毛泽东思想的东西，夸大了阶级斗争，曲解了人民民主，取消了法制原则。因而这部宪法与五四年宪法比较，不是前进了，而是倒退了。

一九七八年宪法是我国的第三部宪法，是在粉碎“四人帮”之后不久修改制定的。由于当时的历史条件，这部宪法虽然消除了林彪、江青两个反革命集团的许多流毒，但没有完全肃清其影响，还有一些反映已经过时的政治观点而不符合现实情况的条文。党的十一届三中全会对“十年动乱”时期的消极因素作了较彻底的拨乱反正，六中全会对建国以来的若干历史问题作了结论。我国社会各方面有了新的发展，取得了新的经验。于是，七八年宪法也就显得难以适应社会主义现代化建设的需要，对七八年宪法进行全面修改是十分必要的了。

这部宪法修改草案包括序言和四章一百四十条条文，在结构上和内容上比历次宪法都更加完善、丰富，有很大的发展。宪草总结了过去的历史经验，把党和国家所取得的伟大成就和发展规划肯定下来，为全国人民指明了一条明确和正确的道路，从而必将大大提高全国人民的社会主义积极性。记得在一九五四年讨论我国第一部宪法草案时，有的同志称我们的宪法是“总结过去，肯定现在，规划将来”。现在经过民主讨论，郑重制定的宪法修改草案，确实是正确地达到了“总结过去，肯定现在，规划将来”的要求。

下面我就这部宪法修改草案提出几个问题，谈谈我们的体会和意见。

一、明确新宪法的目的

写宪法首先要有一个明确的目的和实现这个目的必须坚持

的原则。毛泽东同志在起草一九五四年宪法时说过：“我们现在要团结全国人民，要团结一切可以团结和应当团结的力量，为建设一个伟大的社会主义国家而奋斗。这个宪法就是为这个目的而写的。”（《毛泽东选集》第5卷，第131页）这个宪法的目的和为达到此目的而坚持的原则和制度，就是一九五四年宪法的全部内容。

这次提出的宪草对这个首要问题规定得更加明确和具体。序言指出：“今后中国人民的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设。中国人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，不断完善社会主义的各项制度，发扬社会主义民主，健全社会主义法制，自力更生，艰苦奋斗，逐步把我国建设成为具有现代化工业、现代化农业、现代化国防和现代化科学技术的，高度民主的，高度文明的社会主义国家。”

宪法是国家的根本大法，建设国家的总设计书。它提出建设怎样的国家的目的，也提出建设这个国家所必须遵循的纲领、原则、制度和准则。新颁布的这个宪草提出的建国目的是比过去三部宪法所提的更明确，体现新的历史时期所要求的建设高度民主、高度文明、更加发达的社会主义国家。根据这个目的，草案规定：我们的国体是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政；我们的政体是实行民主集中制的人民代表大会制；我们的根本制度是社会主义制度；我们的方针是坚持四项原则；我们的力量是工人阶级领导下的全国人民团结一致的力量；我们的组织是体制完善、有工作效率的、能完成各项建设任务的社会主义国家机构；我们的工作方法是发扬社会主义民主，加强社会主义法制，发挥自力更生、艰苦奋斗的精神。这些比之过去宪法规定的都有着新的内容和特点。有了这样明确的社会主义新宪法作为根本的活动准则，我国各族人民一定能同心合

力，发挥更大的积极性，迅速顺利地完成国家建设任务，达到伟大的目的。

二、坚持社会主义制度

宪草新增加了“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度”的规定，明确我国是社会主义国家。我们坚决走社会主义道路，国家的全部政策和措施都必须是巩固和发展社会主义，不能有任何偏离和动摇。任何反对和破坏社会主义制度的行为都要严厉禁止。这个根本制度，宪草一开头就明确宣布，让全国人民明白无误地一致遵守，是极为重要的。

我们的社会主义制度包括政治制度、经济制度、文教科研和其他社会制度。

先谈谈经济制度。宪草第六条规定，我国“社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。它消灭了人剥削人的制度，实行各尽所能，按劳分配的原则”。第十一条规定：“在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济，是社会主义公有制经济的补充。”此外，第十二条还指出，我国允许外国企业和其他经济组织或者个人依照我国法律的规定，在我国投资，进行各种形式的中外经济合作。根据这些规定，我国社会主义时期的经济形式，除国营经济、集体经济以外，还有个体经济和中外合资经济。但宪草有区别地规定了它们的地位和作用。国营经济是国民经济中的主导力量，国家保障其巩固和发展。集体经济也是一种公有制经济，国家鼓励、指导和帮助其发展。个体经济是公有制经济的补充，而外国企业和中外合资经济则是一种特殊形式。这其间有轻重主次之分，不是多种经济处于同等的地位，与五四年宪法规定的四种所有制的情况不同。有的同志认为，我国的

经济开放政策是允许多种经济不分彼此，并驾齐驱，甚至说是鼓励发展资本主义，显然是错误的。

宪草第十七条还规定：“国家在社会主义公有制基础上实行计划经济。国家通过经济计划的综合平衡和市场调节的辅助作用，保证国民经济按比例地协调发展。”有计划地发展生产和进行分配是社会主义经济的核心和基本要求。因为社会主义生产是为满足全体人民的物质和文化的需要，而生产资料又是公有制的，必须也有可能由国家计划来调节，以避免供销脱节的混乱现象。问题不是要不要实行经济计划，而是如何做好经济计划。社会主义市场是产品分配的一个环节，是受经济计划的调节，并为制订经济计划时所应考虑的一个方面。它对经济计划起着一定的作用，但不是主要作用。只有全面地考虑各方面的因素和情况，做好经济计划，完善经济管理体制和企业经营管理制度，实行各种形式的社会主义责任制，以不断提高劳动生产率和经济效益，发展社会生产力，才能完成社会主义现代化建设的任务。所有这些规定，不仅总结了历次宪法有关规定的成功经验，而且是社会主义现代化建设所需要的新的科学概括。这对于充分发挥社会主义制度的优越性，巩固和发展这一根本制度，都具有重大的意义和作用。

三、发展社会主义民主

发展高度的社会主义民主是这次修改宪法的基本要求之一。民主的核心是解决国家权力属于谁的问题，这主要决定于这个国家的国体。有怎样的国体就有怎样的民主。资产阶级国家实行资产阶级专政，其政权掌握在资产阶级手中，劳动人民终日为生活操劳，难于过问国事。他们的宪法虽然也标榜着民主，但这个民主只是资产阶级的民主，劳动人民是享受不到

的。我们的国家与一切剥削阶级国家相反，我们是人民民主专政的国家，人民是国家的主人，人民享受有史以来最广泛的民主。胡耀邦同志说：“在革命胜利以后，人民就是国家和社会的主人。党对国家生活的领导，最本质的内容，就是组织和支持人民当家作主，来建设社会主义的新生活。”（《在庆祝中国共产党成立六十周年大会上的讲话》）只有人民民主专政的社会主义国家才能以发扬人民民主作为国家的重大任务。

草案第一条规定：我国是“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”。接着规定，国家的“一切权力属于人民”，“人民有权依照法律的规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务”。这是我们的国体。它清楚地表明我们国家的性质和各阶级在国家中的地位。宪草第三条规定，我国实行民主集中制的人民代表大会制度。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，也是政体。人民通过人民代表大会行使国家权力。“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。”“国家行政机关、审判机关、检察机关都由国家权力机关产生，对它负责，受它监督。”人民通过这个途径，就充分行使了国家权力。政体和国体相适应，国体决定了国家权力属于人民，政体则保证人民行使这个权力。此外，宪法草案中还规定，一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持、联系和监督，努力为人民服务。公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利，对于他们的违法失职行为，有提出申诉、控告或者检举的权利。这些批评和监督的权利，加强了人民的民主权利，表明人民是国家的主人，国家机关工作人员是人民的公仆。

草案在加强基层直接民主方面也作了不少新的明确的规定。“国营企业职工依照法律规定，通过职工代表大会和其他

形式,参加企业管理。”“集体经济组织依照法律规定实行民主管理,由它的全体劳动者选举和罢免管理人员,决定经营管理的重大问题。”“城市和农村按居民居住地区设居民委员会或者村民委员会,作为基层群众性自治组织。”这些规定有利于在基层社会生活中逐步实现人民的直接民主,发展城乡企业中劳动群众对于企业事业的民主管理。此外,公民的基本权利和义务一章不但写在国家机构之前,而且所规定的民主权利也比过去宪法更扩大更充实了。生产上的民主发展了,更能巩固政治上的民主,基层的民主稳定了,更能发展地方的以及中央机构的民主。这就逐步使我国社会主义民主,走向高度民主的水平。

人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民代表大会制度是否完善,直接影响到人民的民主权利。各级人民代表大会,特别是全国及省级人民代表大会,代表人数很多,会期很短,议案通常又是开会时才提出来的,会议很难展开讨论,代表不易充分发表意见。提案权、质询权也不易行使。这是过去大家都感到并提了意见的。这次宪草,加重了常委会的职权并增设各种专门委员会,当然是为了补救这一缺点,是很好的。希望今后在修订人民代表大会组织法时,能对代表大会及其常委会的会议和工作制度有进一步的改进。

四、加强社会主义法制

“要使国家长治久安,必须加强法制”(四月二十七日赵紫阳总理接见泰国大理院长语)。要“完善国家的宪法和法律并使之成为任何人都必须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”。(《关于建国以来党的若干历史问题的决议》)宪草的重要特点之一,就

是体现了这一精神，比历届宪法都强调法制原则。它首先在序言中规定，“本宪法记载了中国人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本法，具有最高的法律效力。全国各族人民、一切国家机关和人民武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并负有维护宪法的尊严、保证宪法的实施的职责。”接着又在第五条规定，“国家维护社会主义法制的统一和尊严。一切法律、法令和法规都不得与宪法相抵触。一切国家机关和人民武装力量、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。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”这里所说的一切国家机关，当然包括行使最高立法权的全国人民代表大会在内，这里说的各个政党，当然包括是领导我们事业的核心力量的中国共产党在内。全国人大制定的法律，首先它自己必须遵守。共产党领导人民制订宪法和法律，也领导人民遵守宪法和法律。在有最高法律权威的国家根本法上宣布社会主义法制的统一和尊严，宣布一切国家机关、各个政党、任何个人和组织都必须严格遵守宪法和法律，是有十分重要意义的。过去在讨论法制问题时，往往有许多不同意见，争论不休。如“法治还是人治？”“法大还是权大？”等等。现在宪草作出了结论，为法制实践解决了问题，也为法律理论解决了问题。

宪草在公民的基本权利和义务一章中恢复了五四年宪法关于公民在法律面前一律平等的规定，在人民法院、人民检察院一节中恢复了“人民法院依照法律规定独立行使审判权”，“人民检察院依照法律规定独立行使检察权”，又新增了“人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件，应当分工负责，互相配合，互相制约，以保证准确有效地执行法律”等规定。所有这些规定，不仅强调了社会主义法制的重要作用，而且充实了社会主义法制的新的内容，在恢复、健全和加强社会主义