

领导干部学法用法参考用书

依宪执政的理论与实践

主 编 / 张渝田
副主编 / 唐清利



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

领导干部学法用法参考用书

依宪执政的理论与实践

主 编 / 张渝田
副主编 / 唐清利



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

依宪执政的理论与实践 / 张渝田主编. —北京:
法律出版社, 2016. 6
ISBN 978 - 7 - 5118 - 9401 - 4

I. ①依… II. ①张… III. ①宪法—中国—干部教育
—学习参考资料 IV. ①D921

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 079744 号

依宪执政的理论与实践

张渝田 主编

责任编辑 郑 导
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16
版本 2016 年 7 月第 1 版
出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 21.25 字数 300 千
印次 2016 年 7 月第 1 次印刷
编辑统筹 独立项目策划部
经销 新华书店
责任印制 张建伟

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 9401 - 4

定价:58.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《依宪执政的理论与实践》

编 委 会

主 编:张渝田

副主编:唐清利

编 委:王 彬 胡科建 熊 英 余越峰
文 军

撰稿人:王玮立 刘志伟 聂朝鑫 罗 媛
张玉扩

前 言

1997年9月12日,党的十五大报告中提出“依法治国、建设社会主义法治国家”是我国社会主义法制建设的总体目标,也是社会主义政治文明建设的主要内容。为了实现这个目标,九届全国人大二次会议通过的宪法修正案规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”,将其作为宪法的第5条第1款。党的十六大报告提出党要“依法执政”,十六届四中全会决议又进一步阐明“依法执政”是新的历史条件下党执政的基本方式,并把依法执政纳入加强党的执政能力建设的总体目标之中。2004年9月15日,胡锦涛同志在首都各界纪念全国人民代表大会成立50周年大会上发表重要讲话明确指出:依法治国首先要依宪治国,依法执政首先是依宪执政。原因在于宪法是国家根本法,是依法治国、依法执政根基。2012年12月4日,习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上发表重要讲话强调,恪守宪法原则弘扬宪法精神履行宪法使命把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。党的十八届四中全会以“依法治国”为主题,全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重要问题的决定》,强调应完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,加强宪法实施,提出将建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家作为全面推进依法治国总目标,这是一个全新的表述,是对依法治国理论的完善和升华。

“依宪治国与依宪执政”已成为我国依法治国新共识的形势下,领导干部的依宪执政能力就显得尤为重要。2015年2月2日,习近平总书记在中央党校省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班开班式上发表重要讲话。他强调,各级领导干部在推进依法治国方面肩负着重要责任,全面依法治国必须抓住领导干部这

个“关键少数”。领导干部要做尊法学法守法用法的模范,带动全党全国一起努力,在建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家上不断见到新成效。由此可见,领导干部在实施依宪治国、践行依宪执政中起着举足轻重的作用。领导干部践行依宪执政的过程,就是将文本上的宪法运用到建设社会主义法治国家、法治政府和法治社会的动态过程。

现阶段,部分领导干部依宪执政的观念较为淡薄,主要表现在执政过程中不讲法,以文件或者政策代替法律;一些领导干部运用行政手段干预市场经济,实行地方保护主义破坏法制统一;一些领导干部忽视环境保护和生态建设,把经济建设和环境保护对立起来;一些领导干部不仅不依法办事,还违法执政,干预司法等。这些现象充分说明,虽然我们已经选择了法治道路,但要真正实现依宪执政还有很长的路要走。因此,领导干部要依宪法执政、依宪行政,有必要学习宪法知识、强化宪法意识。为了使领导干部转变观念,适应新形势做到依宪执政,培养其宪法意识和提高运用宪法治国理政的能力,我们编写《依宪执政的理论与实践》一书。

全书主要由四川省法制办和西南财经大学法学院联合编写完成。尽管我们力图以十八届四中全会全面推进依法治国的决定为契机,使本书成为理论与实践价值兼备,同时又适合领导干部学习的书籍,为国家的法治事业贡献绵薄之力,然而限于学识、视角、资料、时间等因素的制约,本编写组的编写工作难免存在的一些疏漏与不足,恳请各界朋友批评与指正。

目 录

contents

前 言	001
第一章 依宪执政与“三个自信”	001
第一节 我国宪法形成的路径	001
第二节 树立宪法权威与坚持“三个自信”	011
第三节 国外宪法的形成路径与价值取向相关背景知识介绍	021
第二章 政党领导与依宪执政	042
第一节 中国共产党的领导与中国的宪法	042
第二节 中国共产党的领导与国家权力结构的关系	051
第三节 西方国家宪法演进中政党的相关背景知识介绍	059
第三章 依法治国与依宪执政	067
第一节 依法治国与宪法	067
第二节 法治政府与宪法	082
第三节 法治社会与宪法	091
第四节 法治国家、法治政府与法治社会的关系	097
第五节 依法治国与以德治国	102
第四章 树立宪法权威与培育宪法信仰	108
第一节 宪法权威和宪法信仰的关系	108
第二节 培养宪法信仰的路径	112
第三节 国外树立宪法权威与培养宪法信仰的路径介绍	127

第五章 科学立法与依宪执政	137
第一节 加强宪法科学性论证	137
第二节 确保立法的科学性:引入第三方评估机制	148
第三节 科学立法的保障机制	158
第六章 严格执法与依宪执政	180
第一节 为什么要把行政权关进制度的笼子	180
第二节 依据宪法设计制度的笼子	185
第三节 怎么把行政权关进制度的笼子	196
第四节 把行政权关进制度的笼子的具体实践	207
第七章 公正司法与依宪执政	220
第一节 司法改革促进公正司法	220
第二节 司法改革推动行政改革	236
第八章 依宪执政中的监督与责任	250
第一节 违宪审查与宪法监督	250
第二节 建立责任追究制度	260
第三节 国外违宪审查制度相关背景知识介绍	274
第九章 人权保障与依宪执政	288
第一节 宪法集中体现了政府和人民的关系	288
第二节 依宪执政与人权保障	292
第三节 人权问题上没有最好只有更好	302
第四节 如何落实我国宪法规定中的人权保障	314
参考文献	317
后 记	329
致 谢	331

第一章 依宪执政与“三个自信”

第一节 我国宪法形成的路径

依宪执政的核心在于将执政党执政的依据、方式、目的用宪法的形式固定下来,使执政党执政的过程始终在体现人民意志的宪法的框架下进行。我国的宪法汇聚并体现了全体中国人民的意志,这为我们党依宪执政提供了必要前提,同时也是我们坚持“三个自信”的缘故。因此,执政党执政的过程也就是人民意志逐步得以实现的过程。

一、中国古代的法律价值观

我国拥有历史悠久的古代文明,其中先秦诸子百家的思想构成了整个中华文明的重要内容。诸子百家思想的演化则深刻地影响着中华文明的发展,其中一个重要的方面就是:各个主要流派的思想以其自身蕴含的法律价值观推动着我国古代法律文明的形成和发展。其中,儒家、法家、墨家等思想对古代法律影响尤为显著。

(一) 儒家思想中的法律价值观

儒家思想在我国封建法制的发展历程中得到了不同程度的贯彻,我国的封建法制体现并蕴含着儒家的伦理观和法律观。这种影响主要体现在以下两个方面:

第一,“德治”的思想。“德”的概念在儒家思想体系中有着重要的地位,对这一概念的认识可以追溯到西周时期“明德慎刑”的刑法思想。在此基础上,儒家学派的思想家对“德”的概念进行了挖掘和改造,提出“宽惠待民”、“施行仁政”的主张,重视道德的教化作用,通过教化和感化提升个人的品质并进而实现社会秩序的构建和维持。在儒家的思想体系

中,法律的强制作用没有得到重视。

第二,“礼治”的思想。“礼”是儒家思想中的核心概念之一,是一系列言行规范和精神原则的总称。“礼”本身是一套行为准则,根据“礼”的要求,不同身份的人可以获得相对确定的行为预期,每个人基于自己的身份应当做什么、禁止做什么都是确定的。但是,“礼”并不完全等同于“法”,两者有相互重合的地方,也有相互区别的地方如“出礼入刑”就体现了两者之间的区别。但是,随着儒家思想对封建法制的的影响不断增强,“礼”和“法”之间呈现出相互融合的趋势。

(二) 法家思想中的法律价值观

法家的思想在先秦时期就已产生,但是对“法家”这一概念的完整阐述则要推后到西汉时期,西汉史学家司马谈认为,“法家不别亲疏,不殊贵贱,一断于法”。法家思想的特色就是“以法治国”。但是,法家主张的“以法治国”有特定的语境即中央集权下的新兴地主阶级专制统治背景下的“以法治国”。法家思想中的法律价值观体现在以下两个方面:

第一,进行奖励或惩罚的唯一依据就是法律。法家注重通过正激励(奖励)和负激励(惩罚)来指引和规范人的行为,并进而达到预期的行为效果。同时,实现这一行为效果的途径不是儒家所倡导的“德治”或“礼治”,而是依靠确定的法律,赏罚的唯一依据在于法律即《韩非子·主道》中所言“诚有功则虽疏贱必赏,诚有过则近不遗匹夫”。

第二,法律不强人所难即“立可为之赏”、“设可避之罚”。法律得以良好实施的一个关键环节在于法律能得到普遍的遵守,而遵守法律的前提是:通过自身的努力,行为人能够获得奖励或能够避免惩罚。相反,如果无论行为人如何努力,均不能获得一项法律制度所规定的奖励或避免该法律制度所规定的惩罚结果,那么这项法律制度的实施是无从谈起的。

(三) 墨家思想中的法律价值观

墨家思想形成于战国时期,墨子通过分析当时天下大乱的现象,找到了导致天下混乱的原因即“以不相爱生……天下之人皆不相爱,强必执弱,富必侮贫,贵必敖贱,诈必欺愚。凡天下祸篡怨恨,其所以起者,以不

相爱生也,是以仁者非之”。^① 因此,人与人之间的“不相爱”、自私自利是造成天下混乱的根本原因。在此基础上,墨子提出了“兼爱”、“非攻”等主张。墨家思想中的法律价值观集中体现为平等的思想。

第一,平等的“兼爱”思想。“兼爱”即人与人之间实行普遍的、无差别的友爱。人与人之间秉持兼爱的思想,可以避免人人自私自利、相互攻讦的混乱局面,能够培养人与人之间的信任和尊重。因此,可以将“兼爱”理解为,在人与人的交往过程中,应当坚持互惠互利的原则,彼此尊重对方的切实利益,实现相互之间利益的平衡。

第二,平等的“非攻”思想。“非攻”是“兼爱”这一思想的延伸,是在处理国家之间关系过程中需要遵循的准则。“非攻”表明了普通民众对战争的排斥态度。战争不仅会给被侵害的国家造成巨大的灾难,而且对发动战争的国家也会带来重大的损失,这种不义的行为是与“兼爱”的思想相背离的。

二、新中国成立前我国的宪法实践

近代中国宪法受西方资本主义国家影响,最早可以追溯到19世纪中期。清朝末期以来我国特殊的国情决定了我国宪法的实践和发展有别于西方资本主义国家宪法的实践和发展路径。在新中国成立前,我国的宪法实践主要包括清末立宪、民国时期北洋政府和国民党政府统治下的宪法实践以及苏维埃边区的宪法实践。

(一) 清末立宪

自1840年第一次鸦片战争爆发以来,在往后100多年的历史中,我国沦为半殖民地半封建社会的国家。清朝的封建政权受到西方列强不断的侵害。为挽救国家政权和实现民族独立,封建社会里一些开明的知识分子开始向西方列强学习。19世纪末,清政府的统治处于风雨飘摇之中,为救亡图存,资产阶级维新派于1898年发起了“戊戌变法”运动。试图以改良而非革命的方式使我国走上君主立宪制国家的道路,这一尝试遭到清政府的镇压,无果而终。此后,资产阶级革命派的力量不断发展壮

^① 《墨子·兼爱中》。

大,试图通过推翻封建专制统治建立资产阶级民主共和国。迫于压力,清政府在名义上提出“变法”、“新政”的口号,并于1905年派遣大臣出国考察各国宪法。1906年清政府开始预备立宪,1908年颁布《钦定宪法大纲》,规定了立宪预备的期限为九年,确立了清王朝永不更替的统治权,君主具有至高无上的地位,还确立了臣民的权利和义务。然而,《钦定宪法大纲》并不是真正意义上的宪法,而是维护清政府封建专制统治的工具。

1911年10月10日,资产阶级革命派发动了辛亥革命,迅速发展的革命力量严重威胁着清政府的统治,在此背景下,清朝摄政王载沣于当月30日颁布“罪己诏”,并于11月3日公布了《宪法重大信条十九条》,试图挽救濒于灭亡的清朝政权。内容上,《重大信条》对皇帝权力作了较大的限制,增加了国会的权力,对皇室的参政权也进行了限制,但没有规定公民的基本权利和自由。历史表明,清末立宪本质上是为了维护并维持封建政权,是清政府应付当时危险局面的权宜之计,与近代意义上的宪法及宪法精神存在本质的区别。

(二)民国时期北洋政府和国民党政府的宪法实践

辛亥革命以后,中华民国于1912年1月1日建立。然而,由于当时较为复杂的政治局势以及资产阶级革命派的政治力量不够大,缺乏广泛的阶级基础,辛亥革命的成果被以袁世凯为代表的旧势力窃取了。为防止袁世凯破坏来之不易的革命成果,在袁世凯接替孙中山出任大总统以前,资产阶级革命派起草并通过了《中华民国临时约法》,在宪法正式实施前,临时约法的效力等同于宪法。内容上,临时约法确立了主权在民的原则,国家政权分属参议院、临时大总统、国务院和法院行使,规定了人民的基本权利和自由,对临时约法的修改程序作了较为严格的规定。

1914年,袁世凯通过操纵国会颁布《中华民国约法》,代替了《中华民国临时约法》。《中华民国约法》规定中华民国的政治体制为总统制,总统拥有行政权,还实际控制着立法权和司法权,总统成为国家的最高统治者。袁世凯死后,我国进入了北洋军阀统治时期。直系军阀曹锟获得了帝国主义的支持,依靠武力当选为大总统,随后在1923年制定并颁布了《中华民国宪法》。这部宪法在形式上实行的是责任内阁制,然而实质上

实行的是总统专制。随着曹锟的垮台,皖系军阀段祺瑞成为“中华民国临时执政”,宣布废除《中华民国宪法》。1925年,段祺瑞成立了国宪起草委员会,试图通过宪法的形式使其地位合法化。经过四个月就炮制出了《中华民国宪法草案》,但是,在召开国民代表会议表决通过这部宪法草案之前段祺瑞政府就已经垮台,宪法草案也就不了了之。

在国共合作共同努力的情况下,北伐战争节节胜利,结束了北洋军阀的统治。但是,国民党为了推行一党专政和个人独裁的政治制度,于1931年5月12日,在国民党的操纵下通过了《中华民国训政时期约法》。这份国民党统治时期的宪法性文件规定了人民的权利义务、训政纲要、国民生计、国民教育、中央与地方的权限、政府组织制度,试图通过宪法为国民党的独裁统治提供宪法性依据。1931年的“九·一八”事件导致了大规模的抗日救国民主运动,出于对国民党独裁统治的不满,提出“还政于民”的要求。为舒缓压力,国民党政府于1933年年初成立了宪法起草委员会,1934年通过宪法草案第一稿,1936年公布了宪法,因国民大会一直没有召开,这部宪法草案没有成为正式的宪法。

抗日战争胜利结束后,如何建国成为国共两党必须面对的问题。然而,国民党在没有同共产党进行协商的情况下,于1946年单方面召开“国民大会”并于同年12月25日通过了《中华民国宪法》。这部宪法与尚未获得通过的《中华民国宪法草案》在内容上基本相同,实质上都是在推行国民党的一党专政和独裁统治。

(三) 苏维埃边区的宪法实践

在漫长的战争岁月里,中国共产党在自己控制的革命根据地和解放区,先后通过了一些宪法性文件。这些宪法性文件对于稳定根据地、解放区的红色政权发挥了积极作用,也为新中国成立以后我国的宪法实践和宪法发展提供了宝贵经验。

1931年第一次全国工农兵代表大会通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》,1934年第二次工农兵代表大会对宪法大纲进行了修改。宪法大纲全文合计17条,规定了苏维埃共和国宪法的任务、苏维埃政权的国体和政体、公民的选举权和被选举权、劳动制度、苏维埃政权的目的等内容,这对于团结广大劳苦的工农群众起到了重要作用。1941年,陕甘宁边区

第二届参议会通过了《陕甘宁边区施政纲领》。在抗日民族统一战线业已建立的背景下,颁布施政纲领的主要目的是进一步巩固边区,在艰苦的抗日战争中发展经济、政治、文化各项事业。施政纲领除序言外共计21条,内容包括军事政策、优抗政策、廉洁政策、农业政策、土地政策等,是一份具有根本法性质的政治纲领性文件。1946年在中国共产党与国民党达成停战协定及全国政治协商会议之后,为了更好地实现中国共产党对解放区军民和全国人民的领导,争取早日建立和平、民主、富强的新中国,1946年4月23日在延安召开的第三届边区参议会第一次会议通过了《陕甘宁边区宪法原则》。全文包括五个部分共计25条,是解放区政治经济生活的基本法律准则。宪法原则就政权组织、人民权利、司法、经济和文化五个方面进行了规定,一定程度上推动了当时解放区的新民主主义建设。苏维埃边区的宪法实践是我国宪法实践的重要组成部分,对于新中国成立后我国社会主义宪法的形成和发展具有重要意义。

三、新中国成立后我国的宪法实践

1953年1月,中央人民政府委员会第22次会议决定成立以毛泽东为首的宪法起草委员会。1954年3月,毛泽东向宪法起草委员会提交了中共中央拟定的宪法草案初稿,作为起草宪法的基础。经征求各方面的意见,反复修改后,1954年6月,中央人民政府委员会通过公告,将宪法草案交付全国人大进行了两个多月的讨论。1954年9月由中央人民政府委员会第34次会议决定,将宪法起草委员会拟定的宪法草案提交全国人民代表大会进行审议。1954年9月,刘少奇在第一届全国人大第一次会议上所作的《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中指出,“一百多年以来,中国革命同反革命的激烈斗争没有停止过。这种激烈的斗争反映在国家制度上,就表现为三种不同的势力所要求的三种不同的宪法”。这三种“不同的势力”具体表现为清末封建统治者、北洋军阀和国民党政府代表的反动势力、以孙中山为代表的资产阶级以及以中国共产党人为代表的进步势力。反动势力追求的并不是真正的民主和人权,他们所要求的宪法实质上是假宪法。资产阶级追求的是资产阶级的民主,他们所要求的是资产阶级的宪法。中国共产党人追求的是无产阶级的民主,他

们所要求的宪法是反映最广大人民利益和意志的宪法。历史证明,我国宪法既是按照自己的历史传统和社会需要选择和形成的,也是遵循人类社会进步的潮流建立的,为中国的崛起和法治建设奠定了重要基础。第一届全国人大第一次会议于1954年9月20日通过了《中华人民共和国宪法》,这是中国第一部社会主义性质的宪法即“五四宪法”。这部宪法包括序言、总纲、国家机构、公民的基本权利和义务、国旗国徽首都,共计106条。主要内容包括:

第一,国家的基本制度。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国家;国家的一切权力属于人民,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,其他国家机关由本级人民代表大会产生,受其监督,向其负责,我国是单一制国家结构形式的国家,在统一的多民族国家内实行民族区域自治制度。

第二,过渡时期国家的总任务。国家在由新民主主义社会向社会主义社会过渡这一历史阶段的总任务是逐步实现国家的工业化,逐步完成对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。

第三,过渡时期的经济制度。在这一时期,生产资料的所有制形式包括国家所有制、合作社所有制、个体劳动者所有制、资本家所有制。其中,国家所有制是国民经济中的领导力量和国家实现社会主义改造的物质基础。合作社经济是社会主义经济或者半社会主义经济,国家保护合作社的财产,鼓励、指导、帮助合作社经济的发展。国家依法保护个体劳动者的生产资料所有权,指导和帮助他们改善经营,鼓励他们根据自愿原则向合作社经济过渡。国家对资本主义工商业采取利用、限制和改造的政策,鼓励、指导资本主义工商业通过不同形式的国家资本主义经济,逐步向全民所有制经济过渡。

第四,国家机构组织体系及组织活动原则。

第五,公民的基本权利和义务。公民在法律上一律平等,享有选举权和被选举权、言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由,享有宗教信仰自由、人身自由、劳动权、休息权、获得物质帮助权、受教育权、进行科学研究及文艺创作和其他文化活动的自由、控告权、获得国家赔偿的权利等。同时,公民必须遵守法律、爱护公物、依法纳税和依法服兵役。

“五四宪法”总结了中国宪法史,总结了共同纲领的实施经验,总结了社会主义国家的制宪经验和宪法制度,总结了世界其他国家先进的制宪经验和宪法制度,结合中国社会当时所处的历史阶段,形成了一系列必要的宪法规范。1956年,我国完成了由新民主主义社会向社会主义社会的转变,通过各种途径实现了对生产资料私有制的社会主义改造,新中国进入了社会主义阶段。

1978年12月,中国共产党十一届三中全会召开,国家的工作重点随之转移到社会主义现代化建设上来。第五届全国人大第三次会议于1980年9月接受中共中央的修宪建议,成立修宪委员会,启动了新时期全面修宪的工程。经过两年多的起草、修改、咨询和全国人大讨论,新宪法于1982年12月4日经第五届全国人大第五次会议表决通过,是为“八二宪法”。

“八二宪法”是在邓小平同志领导下完成的。邓小平同志先后从12个方面对修宪工作提出了重要的指导性意见:第一,邓小平同志提出全面修宪;第二,全面修订宪法要以《五四宪法》为基础;第三,要把四项基本原则写入宪法;第四,把公民的权利义务放在国家机构之前;第五,不搞西方的两院制;第六,需要设立国家主席,但是不能干预政府工作;第七,设立中央军事委员会;第八,废除领导职务终身制;第九,保留最高人民检察院;第十,设立行政监察机关;第十一,实行民族区域自治;第十二,为“一国两制”提供宪法依据。^① 这些指导思想,一些是在《八二宪法》起草工作开始前就已形成的,一些则是在宪法起草过程中得以确定的。

早在1979年3月,邓小平同志在党的理论务虚会上发表讲话时就指出,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。1980年8月,邓小平同志在中共中央政治局扩大会议上,发表《党和国家领导制度的改革》的讲话,提出党和国家领导制度改革的首要工作就是全面修改宪法,“要使宪法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

^① 参见王汉斌:“邓小平同志亲自指导起草1982年宪法”,载《中国人大》2004年第16期,第12~18页。

族区域自治,要改善人民代表大会制度等。关于不允许权力过分集中的问题,也将在宪法中表现出来”。

在宪法起草过程中,邓小平同志又有针对性地提出了指导性意见。1981年7月,他同彭真同志谈话,就起草新宪法提出四点意见:第一,要理直气壮地写四个坚持;第二,写工人阶级领导的,以工农联盟为基础的人民民主专政;第三,写民主集中制;第四,写民族区域自治。1982年4月,他同胡乔木、邓力群同志谈话,指出政治体制改革与宪法有密切联系。就国体说,要解决民主与专政的问题,只讲民主不讲专政不行,要坚持人民民主专政;就政体说,要解决民主与集中的问题,只讲民主不讲集中不行。国家政治生活、党内政治生活,都要高度民主、高度集中。^①

国家主席一职也是在邓小平同志的力主之下恢复设立的。在当时,对要不要设立国家主席存在较大的争论,邓小平同志认为,恢复设立这一职位对国家是有利的。但是他认为,国家主席的职权要规定得“虚”一点,不要管具体事,不做具体决定,不要干涉政府的行政事务。邓小平同志对健全国家体制提出了一些重要意见,得到了大家的认同。他提出,宪法要专门规定设立中央军事委员会,中央军委主席由全国人大选举产生。邓小平同志多次提出废除领导职务终身制,后来《宪法》对国家领导人员的任期作了规定,取消了多年来实际存在的领导职务终身制。此外,“一国两制”、农村人民公社政社分开、设立乡政权等,也是邓小平同志提出和坚持的。^②

彭真同志也为“八二宪法”的诞生做出了巨大贡献。1981年,中共中央副主席邓小平提出由彭真同志直接抓宪法修改工作。随后,彭真成立了身边的工作班子,其中有龚育之、郑惠、有林、顾昂然、杨景宇等,宪法修改委员会副秘书长胡绳、王汉斌协助彭真工作。

1981年10月,彭真开始思考如何把四项基本原则写进宪法序言中

① 参见刘政:“邓小平与1982年宪法的制定”,载《中国人大》2005年第22期,第46~48页。

② 参见刘政:“邓小平与1982年宪法的制定”,载《中国人大》2005年第22期,第47~48页。