

新宪法十二讲

•04

江苏人民出版社

新宪法十二讲

中国民主同盟中央委员会
中国民主同盟北京市委员会
文教、科技工作委员会

江苏人民出版社出版

江苏省新华书店发行 江苏新华印刷厂印刷

开本 850×1168 毫米 1/32 印张 6.625 插页 2 字数 150,000
1983 年 4 月第 1 版 1983 年 4 月第 1 次印刷
印数 1— 53,500 册

书号：3100·240 定价：0.58 元

责任编辑 赵德水

出版说明

为了响应党中央和国务院关于认真学习新宪法、大力宣传新宪法的号召，民盟中央和民盟北京市委文教、科技工作委员会于1983年1月4日至28日联合举办了学习新宪法讲座，由全国知名学者、教授叶笃义、钱伟长、费孝通、千家驹、林亨元、陶大镛、侯学煜、龚祥瑞、芮沐、刘思慕、王铁崖、潘大逵主讲。他们理论联系实际，谈了自己学习新宪法的心得、体会，受到了听众的欢迎。

为了更好地宣传新宪法，我们商请作者对原讲稿进行了修改、补充，并汇编成册，以供广大读者学习新宪法时参考。由于时间仓促，疏漏之处，在所难免，希望读者提出宝贵意见。

目 录

- 第 一 讲 新宪法的基本特点叶笃义(1)
- 第 二 讲 知识分子在新时期的
地位和作用钱伟长(15)
- 第 三 讲 社会主义现代化建设中的
民族问题费孝通(31)
- 第 四 讲 义务教育与智力投资千家驹(44)
- 第 五 讲 公民的基本权利
和义务林亨元(63)
- 第 六 讲 我国社会主义经济制度的
新特征陶大镛(77)
- 第 七 讲 保护、利用自然资源
和改善环境侯学煜(99)
- 第 八 讲 具有中国特色的社会主义
政治制度龚祥瑞(128)
- 第 九 讲 对外开放和经济立法芮 沐(144)
- 第 十 讲 独立自主的对外政策
与维护世界和平刘思慕(154)
- 第十一讲 从国际法看新宪法王铁崖(172)
- 第十二讲 新宪法的实施和保证潘大逵(187)

第一讲 新宪法的基本特点

民盟中央常委
中国法学会常务理事

叶笃义

宪法具有国家的最高法律地位、法律效力，是治国安邦的根本大法。因此，制定宪法，在国家的政治生活中，是一件具有重大历史意义的大事情。

建国以来，连同这部宪法在内，我们已经有了四部宪法。加上建国之初，起着临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》在内，新宪法应当说是第五部国家根本大法。

三十多年来，我们所走过的道路是曲折的。我们有成功的经验，取得了伟大的成就；也有失败的教训，给国家和人民造成了很大的损失。我们全面总结了正反两方面的经验和教训，坚持以四项基本原则为总的指导思想，即坚持社会主义道路，坚持无产阶级专政，坚持共产党的领导，坚持马列主义、毛泽东思想，制定了建国以来最好的一部宪法。可以这样说：没有长期以来存在的“左”的错误，特别是十年内乱的教训，我们还制定不出这样一部好的宪法，把反面的东西在宪法上予以杜绝，使坏事变成了好事；如果没有党的十一届三中全会以来的坚决拨乱反正，我们更不可能有这部新宪法。

我现在用比较的方法，来谈一下这部新宪法的基本特点是什么，它究竟好在哪里。

先从制定宪法的过程来看以前几部宪法与这部新宪法的不同及其特点。

(一)共同纲领

1949年全国解放，当年9月召开了中国人民政治协商会议第一届全体会议。参加的代表共六百多人。中共中央拟出一个建国的共同纲领来，组织全体代表讨论了一个月左右，然后在大会上予以通过，它在建国初期起着临时宪法的作用。这个纲领是中国人民长期争取民主宪政的经验总结。从1949年到1954年，由于这个纲领的贯彻执行，我们国家取得了飞跃的进步，整个面貌发生了巨大的变化。

(二)1954年通过的第一部宪法

1954年，全国土地改革已经彻底实现，国民经济恢复工作已经完成，三反、五反、镇压反革命等民主革命遗留下来的任务已经胜利结束，币制改革顺利完成，人民群众的组织程度和觉悟程度大大提高，开始进行社会主义改造和建设的条件已经成熟了。中共中央提出成立以毛泽东主席为首的包括各方面人士的宪法起草委员会，并提出一个宪法草案初稿，组织各界人士8,000多人，由当年3月起认真讨论了两个多月的时间。经过修改之后，于当年6月公布，交全民讨论。全国人民讨论了两个多月，又提出了许多修改和补充意见。当年9月召开了普选产生的全国人民代表大会，一致通过了我国的第一部宪法。这部宪法既是以共同纲领为基础，又是共同纲领的发展。它既从当时的实际出发，又照顾到将来的发展方向。这部宪法制定过程

所发扬的民主精神，以及它所规定的民主原则和社会主义原则，经过多年的实践，证明都是正确的。它为我国制定宪法的工作树立了典范。

（三）1975年宪法

1954年宪法的贯彻，曾在几年内取得了伟大的成绩，但随后走上了曲折的道路。到1966年，“文化大革命”一开始，它就被抛到一边去了。作为国家最高权力机关的全国人民代表大会多年也开不成。1975年才召开了第四届全国人民代表大会第一次会议。会上通过了我国的第二部宪法。这部宪法是怎样产生出来的，真说得上是一幕滑稽剧。这次全国人大开的是一个秘密会议。据说，有的代表刚从秦城监狱释放出来，马上被带到人民大会堂参加大会。全国人民睡了一夜，一觉醒来，看到当天的报纸，才知道召开了这样一次大会，通过了这样一部宪法。这部宪法比起前一部来，可以说是一个大倒退。1954年宪法上所规定的许多很好的原则和制度都被删去或篡改了。这部宪法通过一年多，“四人帮”就倒了台。

（四）1978年宪法

1976年，“四人帮”倒台，我国进入了一个新的历史阶段。为了适应新的发展形势，客观上要求修改1975年的宪法。中共中央于1978年2月提出了一个宪法草案，当年3月便召开了第五届全国人民代表大会第一次会议予以通过。时间这样仓促，当然不能充分酝酿讨论，更谈不上交付全民讨论。这次大会开在党的十一届三中全会之前，因此这部宪法来不及对1975年宪法指导思想上“左”的东西进行全面清理，仍然保留着不少“左”的错误观点，同国家的政治经济的发展形势极不适应。因此，在1979年和1980年两次全国人民代表大会上，不得不对其中

的某些条文加以修改。但部分修改并不能适应新形势的要求，于是，进行全面修改，制定一部全新的宪法就提到议事日程上来了。

（五）新宪法的制定过程

1980年9月10日，第五届全国人民代表大会第三次会议上接受了中共中央的建议，成立宪法修改委员会。同以往历次制定宪法不同，这次，中共中央并没有拟定出一个宪法草案来，而是由宪法修改委员会并成立一个在它领导下的秘书处，来进行起草工作。宪法修改委员会前后举行了五次全体会议，经过两年多的时间，才拟出了宪法草案。现将经过情况叙述如下：

第一次全体会议于1980年9月15日召开，组成了秘书处。秘书处成立后，立即积极进行工作，参考我国解放前后的历次宪法和外国宪法资料，广泛征集和认真研究各地方、各部门、各方面人士对修改宪法提出的意见，加以整理和汇编。按照原来规定，宪法草案应予1981年完成。但是，为了使修改宪法的工作尽可能地完善，宪法修改委员会在1981年12月向第五届全国人大第四次会议建议，推迟到1982年全国人大第五次会议上审议通过。宪法草案不能如期完成，有其客观上的具体困难。因为，宪法修改牵涉的范围很广，任务十分繁重。这里，不妨举两个具体例子来说明一下：

一是我国在五十年代后期，建立了农村人民公社，它既是集体经济组织，又是基层政权组织。因此，称为政社合一。实践证明，这对于加强基层政权和健全农村集体经济，都不能起到积极作用。新宪法规定人民公社只是农村集体经济的一种组织形式，另行建立乡政权作为农村基层政权组织。现在的政社分开只是把公社原来政权的那一部分职权分出去，而公社、大

队、生产队原有的企业和其他财产的所有权则仍然不变，在宪法上明文规定予以保护。这样，既有利于改进和加强农村基层政权的工作，也不致引起下面不必要的思想混乱，造成经济、生产上的损失。

二是关于土地所有制问题。新宪法上规定：“城市的土地属于国家所有。”“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有”。在讨论的时候有人提出，城市建设和工业建设占用的土地越来越多，直接扩张到城市郊区和农村。国家在征用那里土地的时候，有一些农民往往漫天索价，提出种种不合理的过高要求，因而主张要把土地全部收归国有。这个问题经过反复讨论，最后认为应当从实际出发，土地所有权是涉及八亿农民的问题，一旦宣布全部国有化，这将在八亿农民中引起极大的震动，不利于目前农村生产大发展的大好形势。为了抵销上述弊病，新宪法上对土地所有权作了如下规定：①“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征用”；②“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地”；③“一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。”

彭真同志经常说，宪法关系到我们的国计民生，在制定时，绝不能脱离实际。遇到这类问题时，他总是召集各地方及有关部门的负责人听取汇报，权衡得失利弊，反复讨论。新宪法的许多条文，都是经过了几天甚至几个星期的深入讨论、磋商才决定下来的。经过一年半时间的努力，1982年2月，终于提出了《中华人民共和国宪法修改草案》讨论稿。

接着，宪法修改委员会举行第二次全体会议，用了九天的时间对讨论稿进行了讨论和修改。同时，全国人大常委会委员，

全国政协常委会委员，各民主党派和人民团体的领导人，中共中央和国务院各部门，人民解放军各领导机关以及各省、自治区、直辖市的负责人也都参加了讨论，提出了修改意见。秘书处根据各方面提出的意见，认真修改，提出了第二个讨论稿。

宪法修改委员会于1982年4月举行第三次全体会议，又用了九天的时间进行讨论、修改。最后，通过了宪法修改草案，于4月21日由全国人大常委会公布，交付全民讨论。全国人民热烈地进行了讨论，于8月底结束，提出大量的宝贵意见和建议。秘书处又根据这些意见，进行综合整理，许多重要的好意见都被采纳，再一次作了补充和修改，然后写成了新的讨论稿。

宪法修改委员会根据新的讨论稿，举行了第四次全体会议，又用了五天的时间逐条讨论，并作了修改，秘书处根据这些意见写出新的草案，于11月23日宪法修改委员会第五次全体会议上通过，提交第五届全国人大第五次会议审议。在人大会议上，还成立了宪法工作小组。代表们分组讨论了宪法修改草案，又提出了修改和补充意见。工作小组根据这些意见进行整理和修改，最后于1982年12月4日由第五届全国人大第五次会议以不记名投票方式通过。

建国以来，我参加了1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》的讨论，也参加了1954年宪法的讨论，这一次，我又荣幸地参加了宪法修改委员会秘书处的具体工作。我深深感到，这次制定宪法讨论过程的深度和广度大大超过了那两次。在宪法修改委员会讨论的时候，我看到了大家那种热烈辩论、精心钻研、勇于提出意见的情形，我也看到会议主持人那种不厌求详，不惮其烦的民主精神。即便是一字之微，凡能采纳的无不

加以采纳。举一个例子：在讨论计划生育这一条的时候，有人说“推行”比“实行”积极，有人说“实行”比“推行”肯定。只这两个字眼，在讨论时各抒己见，争个不休。最后两全其美，在宪法总纲第二十五条上写“国家推行计划生育”，另在公民的基本权利和义务那一章第四十九条里加上“夫妻双方有实行计划生育的义务”。制定宪法过程的人民性和民主性，我认为是这部新宪法的一个鲜明的特点。

二

我再从新宪法的内容来谈它的基本特点。

制定宪法应从实际出发，既要照顾到今天的实际，又要着眼于未来的发展。我们今天的实际是什么呢？我们既要看到十年内乱所留下的后遗症，但更要看到，党的十一届三中全会以来，经过艰苦努力，党和国家已经在指导思想上完成了拨乱反正的任务，在各条战线的实际工作中取得了拨乱反正的重大胜利，实现了历史性的伟大转变。党的六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，1982年召开的党的十二大制定的全面开创社会主义现代化建设新局面的正确纲领，为新宪法的制定提供了理论基础。总的来说，新宪法具有三个基本特点：① 把国家的工作重点转移到社会主义现代化经济建设上来；② 发展社会主义民主；③ 健全社会主义法制。现在分别来谈一谈：

（一）关于国家工作重点的转移问题

宪法《序言》中指出：“今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设”，“逐步实现工业、农业、国防和科学技

术的现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家。”一切工作都要围绕着这个重点，为这个重点服务。这是党和国家拨乱反正的一项关键性的战略方针。

在国家工作重点的转移问题上，我们是走了一段很长很曲折的道路的。早在1956年党的八大会议上，已经明确指出：全国人民的主要任务是集中力量发展社会生产力，实现国家工业化，逐步满足人民日益增长的物质和文化需要；还明确提出当时国内的主要矛盾，已经不再是工人阶级和资产阶级之间的矛盾，而是人民对于经济文化迅速发展的需要同当时经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。八大路线是正确的，可惜好景不长。1957年反右运动一开始，国家工作重点就转移到阶级斗争上去，造成反右斗争的严重扩大化。随后“左”的指导思想扩展到了经济方面，造成1958年的“大跃进”和人民公社化运动。随之而来的是1959年的党内“反右倾”斗争。这些都从政治上和经济上偏离了八大路线。主要由于“大跃进”和“反右倾”的错误，加上当时的自然灾害和苏联政府背信弃义地撕毁合同，在1959年到1961年我国国民经济发生了严重困难，使国家和人民遭到重大损失。在碰了大钉子之后，党中央开始纠正农业工作中的“左”倾错误，并且决定对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的方针，国家工作重点开始转移到经济建设上来，国民经济得到短时期比较顺利的恢复和发展。

但是，“左”倾错误在经济工作的指导思想上并未得到彻底纠正，而政治和思想、文化上的“左”倾错误又使经济政策无法彻底纠偏。正当1962年周恩来总理等开始进行转变方向的时候，党的八届十中全会又发出“千万不要忘记阶级斗争”的警告，把社会主义社会中一定范围内存在的阶级斗争又扩大化和

绝对化了。随后，从1963年到1965年间，在农村中又开展了社会主义教育运动或称“四清运动”。这个运动开始时宣布只是清理农村经济问题，并要求运动在两年之内结束，但后来又逐渐扩大，到1965年初错误地提出运动的重点是整所谓“党内走资本主义道路的当权派”，后来就发展成为“文化大革命”的导火线。十年内乱把国民经济几乎搞到崩溃的边缘。1976年粉碎了江青反革命集团，结束了“文化大革命”这场灾难。1978年12月，党的十一届三中全会开始全面认真地纠正“左”倾错误，果断地停止使用“以阶级斗争为纲”的口号，作出了把工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策。这是1956年八大路线的恢复和发展。新宪法把这个方针肯定下来，并规定了许多实现这个决策的具体措施。我认为这是新宪法的首要特点。

（二）关于发展社会主义民主问题

如上所述，这次宪法的制定过程本身就充分贯彻了民主精神。就其内容来说，新宪法从头到尾贯穿了一个根本原则，那就是为绝大多数人民的最大利益服务，这就是新宪法上所提到的高度民主。所谓最大多数人究竟占全国人口的百分之几呢？根据民政部发表的统计，全国年龄在十八岁以上的人中有选举权的占百分之九十九点九以上，没有选举权的，即使包括精神病患者在内，还不到百分之零点一。

胡耀邦同志在党的十二大所作的《全面开创社会主义现代化建设的新局面》报告中指出：“社会主义的物质文明和精神文明建设，都要靠继续发展社会主义民主来保证和支持。建设高度的社会主义民主，是我们的根本目标和根本任务之一。”这就打破了过去曾被广为宣传的民主只是手段而不是目的的说法。新宪法第二条第一款规定“中华人民共和国的一切权力属于人

民”，第二款规定“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”，第三款又规定“人民依照法律规定，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。”这第三款的规定是以前几部宪法所没有的。这样的民主，就不是一句空话或仅仅是一种良好的愿望，而是百分之九十九点九的人都可以真正享受的权利。这样一来，新宪法就把社会主义民主扩张到政治生活、经济生活、文化生活和生活的各个方面，发展到企业事业单位的民主管理，发展到基层的群众自治。它体现了我们的高度的社会主义民主。

在发展社会主义民主方面，新宪法里还表现在以下三点上。

(1) 关于知识分子的地位和作用的表述：

宪法《序言》中指出：“社会主义的建设事业必须依靠工人、农民和知识分子，团结一切可以团结的力量。”这样提法建国以来还是第一次。关于知识分子的地位和作用问题，可以说同国家工作重点的转移有着直接的关系。1956年初周恩来总理在知识分子问题会议上说过，知识分子中的大部分“已经成为国家工作人员，已经为社会主义服务，已经是工人阶级的一部分”。当年9月党的八大决定国家的主要任务是集中力量发展社会生产力，实现国家工业化。到1957年反右派运动开始，国家重点转移到阶级斗争上来，知识分子中的一些人被错划为资产阶级“右派分子”，不少人的身分也立刻变为资产阶级知识分子，成为教育和改造的对象。知识分子的这项“资产阶级”帽子，一直戴到1962年初。1959年到1961年国内经济遭到大困难，工作重点又不得不转到“调整、巩固、充实、提高”经济建设上来。1962年初，周总理召开了广州会议，为知识分子“脱帽加冕”，脱去“资产阶级”这顶帽子，称为劳动人民的知识分子。不久之后，党

的八届十中全会发出“千万不要忘记阶级斗争”的号召，工作重点又转移到阶级斗争上来，从此，知识分子又每况愈下，到了“文化大革命”，知识分子就下到“十八层地狱”，变成为“臭老九”。

现在，国家工作的重点已经转到经济建设上来，这是一个战略方针的改变，这个大方向是不可逆转的。阶级斗争当然还是有的，而且将会长期存在，但是国家不会再“以阶级斗争为纲”了。目前，我国知识分子的地位不仅只是恢复到1956年和1962年那样的水平，在新宪法中，《序言》部分充分肯定了知识分子与工人、农民一样，是社会主义建设的依靠力量。同时在《总纲》第二十三条关于充分发挥知识分子作用的前面，还加上了“创造条件”四个字。这四个字，在4月21日把《宪法草案》交付全民讨论的时候并没有写上，而是随后在宪法修改委员会讨论的时候增加进去的。这并不是随便加上的四个字，而是表明国家不但要肯定知识分子的政治地位，而且要“创造条件”，来真正改善知识分子的工作条件和生活条件。国家对知识分子既然这样重视，知识分子当然更要意气风发，加倍努力为四化建设贡献力量。

（2）关于人民政协地位和作用的表述：

宪法《序言》中指出：“中国人民政治协商会议是有广泛代表性的统一战线组织，过去发挥了重要的历史作用，今后在国家政治生活、社会生活和对外友好活动中，在进行社会主义现代化建设、维护国家的统一和团结的斗争中，将进一步发挥它的重要作用。”在宪法上明确规定人民政协的性质、地位和作用，这在建国以来也是第一次。人民政协在解放之初曾经代行过国家权力机关的职权。它制定出的《共同纲领》曾在当时具有临时宪法的性质。1954年9月，经过普选产生的全国人民代表大会成

为国家最高权力机关，它通过了我国的第一部宪法。刘少奇同志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》里，曾经提到：有些人提议在宪法序言中增加关于中国人民政治协商会议的地位和任务的规定。宪法起草委员会认为在宪法序言中可以不作这样的规定。关于人民政协问题当时虽然没有写进宪法中去，但它作为爱国统一战线的组织仍然发挥了重要的历史作用。全国政协主席周恩来在政协第二届全国委员会大会上指出，人民政协负有如下六项重要任务：①对各级人民代表大会代表候选人名单和各级政协组成人员进行协商；②协助国家机关，推动社会力量，解决社会生活中各阶层间相互关系的问题；③密切联系各方面人民群众，向国家机关反映群众的意见和建议；④协商处理人民政协内部各党派、团体之间的合作关系；⑤协商国际问题，开展人民政协的外事活动；⑥在自愿的基础上组织各界人士学习马列主义和时事政治。由此可见，政协虽然不是在法律上，但在实际上对国家权力机关，起着民主监督的作用。六十年代以后，各级人民代表大会和政协大会同时举行，政协委员列席人民代表大会的重要会议，跟人大代表讨论同样的问题，实际上也起了影响国家各级权力机关的作用。新宪法把政协的性质、地位和作用第一次明确地写在《序言》中，这标志着人民政协在国家政治生活中的重要地位进一步提高了。

（3）关于国家主要领导人职务任期届数的限制：

新宪法上把国家主席、副主席，全国人大常委会委员长、副委员长，国务院总理、副总理、国务委员，最高人民法院院长和最高人民检察院检察长任职届数作了明确的限制。这是一项意义深远的重大改革。建国以来颁布的前三部宪法都没有作

出这样的限制，这实际上形成了领导职务的终身制。它所带来的弊病是主要领导人的威望越来越高，权力越来越大，个人崇拜现象也就有可能随之越来越严重。党的十一届五中全会首先提出了废除领导职务的终身制问题。六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》中进一步重申了废除终身制的方针，新宪法则以法律的形式把这一方针规定下来。

总之，以上三点，都明显地旨在发展社会主义民主。

（三）关于健全社会主义法制问题

民主和法制是不可分割的。我国过去对建设高度民主的社会主义政治制度，并未予以足够的重视，没有把国家政治民主加以制度化、法律化，以致使个人专断和破坏民主集中制的现象滋长起来，使国家难以防止十年内乱的发生。1954年宪法上规定的“公民在法律上一律平等”的正确原则，在“文化大革命”期间竟被当成反动观点而横加批判。人民饱尝“和尚打伞，无法（发）无天”之苦，这个教训是非常沉痛的。因此，党的十一届三中全会公报强调提出：“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”

为此，新宪法用适当的法律条文把上述精神规定了下来。首先，把1954年宪法上规定而在1975年、1978年两个宪法上被取消的“公民在法律上一律平等”的原则以及人民法院、人民检察院独立行使审判权、检察权，不受任何行政机关、社会团体和个人的干涉的原则重新规定下来。此外，新宪法第三十七至第四十条上，关于禁止非法拘禁、剥夺或限制公民的人身自由，禁止非法搜查公民的身体，禁止对公民进行侮辱、诽谤和诬告陷