

新 宪 法 简 论

李 步 云

法 律 出 版 社

章中提出的看法，纯属作者个人在学术上的见解。由于水平有限，错误在所难免，敬请读者批评指正。本书的部分文章，曾在一些报刊发表过，收入本书时作了某些补充和修改。

李 步 云

一九八二年十二月三十日

新 宪 法 简 论

李 步 云

法律出版社出版 新华书店发行

法律出版社印刷厂印刷

(石家庄市新华西路47号)

787×1092毫米 32开本 8³/₈印张 170,000字

1984年2月第一版 1984年2月第一次印刷

印数 00,001—13,300

书号6004·673 定价0.75元

前 言

新的《中华人民共和国宪法》，已经五届人大五次会议庄严通过，并付诸实施。

新宪法在全面总结我国社会主义发展历史经验的基础上，从社会主义现代化建设的客观需要出发，以坚持和发展四项基本原则作为总的指导思想，正确地提出了新时期全国人民的总任务，科学地规定了我国的政治、经济、文化等方面的根本制度和基本原则，制定了一系列发展社会主义民主与健全社会主义法制的重大措施，从而给全国人民清楚地指明了一条具有中国特色的社会主义建设的道路。

新宪法的颁布施行，把我国的民主建设与法制建设推向一个新的阶段，为在新的历史时期实行以法治国奠定了坚实的基础。它作为治国安邦的总章程，必将对全面开创社会主义现代化建设的新局面，发挥出伟大的促进作用。

本书所收集的三十篇文章，是作者在一九八二年下半年撰写的。这些文章，试图对建国以来的四部宪法作简要对比，并着重从理论上对新宪法的一些重要规定的立法旨意、具体含义以及它们的重大理论与实践意义，进行较为具体、深入的阐述，以就教于学术界诸同志，并借此为广大干部和群众学习、研究新宪法时提供一些参考材料。文

目 录

一、为什么要对一九七八年宪法进行全面修改.....	(1)
二、新时期全国人民的总任务.....	(9)
三、坚持和发展四项基本原则.....	(24)
四、巩固和扩大广泛的统一战线.....	(36)
五、人民民主专政的理论与实践.....	(45)
六、国家的一切权力属于人民.....	(55)
七、国体和政体的相互关系.....	(62)
八、国家机构必须认真实行民主集中制.....	(70)
九、维护社会主义法制的统一和尊严.....	(80)
十、党必须在宪法和法律的范围内活动.....	(88)
十一、巩固和发展社会主义经济制度.....	(95)
十二、建设高度的社会主义精神文明.....	(106)
十三、正确认识 and 行使国家的专政职能.....	(114)
十四、正确认识“公民在法律面前一律平等”.....	(122)
十五、公民的权利和义务的一致性.....	(133)
十六、保障公民的宗教信仰自由.....	(141)
十七、怎样理解“公民有劳动的权利和义务”.....	(147)
十八、新宪法为什么没有规定“罢工自由”.....	(152)

十九、正确行使公民的自由和权利·····	(157)
二十、人民代表的权利与义务·····	(165)
二十一、为什么要恢复设立国家主席·····	(174)
二十二、行政机关实行首长负责制的意义·····	(182)
二十三、取消国家领导职务实际终身制的 意义·····	(189)
二十四、公检法三机关的相互关系·····	(197)
二十五、我国审计制度的内容与作用·····	(203)
二十六、加强民族团结，发展民族区域自治·····	(212)
二十七、加强农村基层政权的建设·····	(223)
二十八、发展基层社会生活的群众性自治·····	(230)
二十九、新宪法是正确内容与科学形式的 完美结合·····	(236)
三十、新宪法实施的保障·····	(247)

为什么要对一九七八年宪法 进行全面修改？

一九八〇年九月，五届人大三次会议根据党中央的建议，通过了《关于修改宪法和成立宪法修改委员会的决议》，决定对我国一九七八年宪法进行全面修改。在以叶剑英同志为主任委员的宪法修改委员会的主持下，经过一年半之久的努力，于一九八二年四月下旬提请全国人大常委会公布了《中华人民共和国宪法修改草案》，交付全民讨论。在全民讨论的基础上，五届人大五次会议于一九八二年十二月四日正式通过了《中华人民共和国宪法》。这是我国政治生活中的一件大事，是我国的社会主义民主和社会主义法制继续向前发展的一个重要里程碑。

新中国成立后，我国先后颁布过三部宪法，即一九五四年宪法、一九七五年宪法、一九七八年宪法。从制定一九七八年宪法到现在，只有短短四年的时间，为什么又要对它进行全面修改呢？

为了搞清楚这个问题，首先有必要谈一谈法律的稳定性和现实性。法律必须有自己的稳定性，不能“朝令夕改”，变化不定。否则，人们就会无所适从，法律的权威与尊严也会受到影响。这一点，古今中外的思想家、政治家

都是十分重视的。例如，亚里士多德就曾指出：“法律所以能见成效，全靠民众的服从，而遵守法律的习性须经长期的培养，如果轻易地对这种或那种法制常常作这样或那样的废改，民众守法的习性必然消减，而法律的威信也就跟着削弱了。”^①唐太宗也说过：“法令不可数变，数变则烦，官长不能尽记。又前后差违，吏得以为奸。自今变法，皆宜详慎而行之。”^②他们的这些主张，虽然都是出于维护剥削阶级法律的权威和剥削阶级政治统治的需要，但他们关于法律应当有稳定性的看法，是有一定道理的。唯物辩证法认为，世界上的一切事物都是发展变化的，而在一定发展阶段上的事物，又有着质的规定性和稳定性。法律也应当是这样。一定的法律是对一定的社会关系的确认，而且它是有意识地把社会关系中那些基本的和相对稳定的东西确认下来，因此它比统治阶级中一定的具体政策更应当具有稳定性，不宜经常进行修改，使它变化不定。宪法是一个国家的总章程，它的内容是确认一个国家最基本的经济制度和政治制度，确认公民的基本权利和义务，确认国家机构的组织形式和活动原则。同时又是普通法律的立法依据。它的修改不仅关系到国家各项根本制度的改变，而且涉及到一般法律的制定和修改。因此，对于宪法的修改应当采取非常慎重的态度，并用各种措施与办法来尽量保持它的稳定性。

但是，法律的稳定性又是有限度的。因为事物总是处

① 《政治学》，商务印书馆，1965年版，第81页。

② 《通鉴记事本末》第二十九卷。

在不停的发展变化之中。世界上并没有什么永恒不变的东西。所以，法律的稳定性只能是相对的、暂时的、有条件的。如果，一个国家的政治、经济、文化等方面的客观形势和客观条件发生了重要变化，而不对法律作出相应的修改，那就不能保持法律的现实性，法律就会失去自己的作用。所谓法律的现实性，是指法律的基本精神和具体内容，应当准确地反映一定的社会关系，使其能够适应社会的客观要求，而不能和现实需要脱节。这是保证法律充分发挥作用的基本条件。正如马克思以拿破仑法典为例指出的：“这一法典一旦不再适应社会关系。它就会变成一叠不值钱的废纸。”^① 列宁也很重视这一点，曾经十分形象地把宪法分为“成文的宪法”和“现实的宪法”，并且着重强调，前者必须如实地反映后者，即宪法必须如实地反映一定的社会关系和现实需要。他说：“当法律同现实脱节的时候，宪法是虚假的；当它们是一致的时候，宪法便不是虚假的。”^② 由此可见，我们必须把法律的稳定性同法律的现实性，同法律的废、改、立正确地结合起来。法律不能常变，但又不能不变，这是辩证的统一。我们在制定或修改宪法和法律的时候，必须正确理解与掌握这一原则。

从制定一九七八年宪法到现在，时间只有四年，又要对这部宪法作全面修改，这是由我国比较特殊的历史条件决定的。具体说来，主要有以下三个方面的原因：

① 《马克思恩格斯全集》第6卷，第292页。

② 《列宁全集》第15卷，第309页。

一、一九七八年第五届全国人民代表大会第一次会议修改宪法的工作，是在粉碎江青反革命集团之后不久进行的。当时，摆在全党和全国人民面前的任务十分复杂而艰巨。因此我们没有足够的时间和精力，坐下来认真地、全面地总结建国以来社会主义革命和社会主义建设特别是“文化大革命”的经验教训，还来不及在思想理论战线认真进行“拨乱反正”的工作，彻底肃清过去在一系列问题上“左”的错误指导思想的影响，以致在一九七八年宪法中还保留了不少已经过时的政治理论观点、“左”的方针政策的痕迹和不符合客观现实情况的内容。比如，在宪法序言中，还保留有“坚持无产阶级专政下的继续革命”的提法，对所谓“无产阶级文化大革命”仍然加以肯定；在宪法的总纲中，仍然有经济方面的“左”的一些方针政策，如规定对个体劳动者要“引导他们逐步走上社会主义集体化的道路”，规定“生产大队在条件成熟的时候，可以向大队为基本核算单位过渡”；在国家的领导体制上，有党政不分的问题，如规定“中华人民共和国武装力量由中国共产党中央委员会主席统率”，全国人大要“根据中国共产党中央委员会的提议，决定国务院总理的人选”；在社会主义法制方面，一九五四年宪法已经确立的不少重要的法制原则，如人民法院独立行使审判权、人民检察院独立行使检察权，“公民在法律上一律平等”，也没有在一九七八年宪法中得到恢复；等等。

二、从第五届全国人民代表大会第一次会议以后，特别是党的十一届三中全会以后，我们已经进入一个新的历史时期，国家的政治生活、经济生活和文化生活都发生了

巨大变化，例如，党和国家的工作着重点已经转移到社会主义现代化建设的轨道上来；现在摆在全国人民面前的中心任务，是要建设一个现代化的、高度民主的、高度文明的社会主义强国；社会主义民主与社会主义法制得到了加强，已经发展到一个新的历史阶段；对经济体制进行了一系列重大改革，国营企业和集体经济的经营管理制度得到了进一步完善；对教育、科学、文化事业，提出了新的任务，采取了许多新的重大方针和政策；民族关系有了新的发展；等等。所有这些都需有一部新的宪法予以确认和保障。

三、由于一九七八年宪法的制定工作进行得比较仓促，也没有充分采取领导机关与广大群众（包括各方面专家）相结合的方法，因此这部宪法的许多条文规定不够完备、严谨、具体和明确。例如，一九七八年宪法规定：

“对于重大的反革命案件和刑事案件，要发动群众讨论和提出处理意见”。这里所说的“重大”，具体标准是什么？群众讨论后提出的处理意见是算数，还是仅供人民法院定罪量刑时参考？就不明确，因而也就很难准确执行。

又如，这部宪法规定：“全国人民代表大会会议每年举行一次。在必要的时候，可以提前或者延期”。什么叫“必要”，并无明文规定，这等于是说十年八年不开人代会也不违反宪法，因为并不难找到各种不召开人代会的“必要”理由。而这种事情，在我国也确实出现过。再如，这部宪法规定了公民的民主自由权利，但是，这种民主和自由权利的行使不可能是绝对的，而应当是受一定限制的，但是一九七八年宪法却没有这方面的规定。这就容易给那

些滥用民主自由权利的人提供借口。

总之，从以上三个方面可以清楚看出，我们确实需要对一九七八年宪法进行全面修改。所谓全面修改，就是要重新制定一部宪法。当新宪法正式通过并颁布实行以后，现行宪法就不再有效。宪法的修改有各种不同的形式。所谓宪法的“修改”，就是指对现行宪法的原则或具体条款，通过最高权力机关，按照一定的民主程序，予以重新制定、部分增删或补充规定。这些都叫宪法的修改。废止旧宪法，颁布新宪法，只是修改宪法的形式之一。此外，还可以通过宪法修正案的形式，部分地改变宪法的条款。还有些国家采取制定一系列宪法性法律来改变宪法的某些原则或内容；还有一些国家甚至是通过审判机关的某些判例来改变宪法的某些原则。这些都是对宪法进行修改的形式。新中国成立后，我们先后颁布过三部宪法，都是属于废止旧宪法，制定新宪法这种形式。五届人大第二次会议和第三次会议，我国开始采用宪法修正案的形式对个别条文进行修改。实践证明，这样做效果很好。为了对宪法的修改做得比较及时，并保证宪法具有更大的稳定性，以后，对宪法的修改可以较多地采用宪法修正案这种形式。这一次，我们对一九七八年宪法进行修改，仍然采取废止旧宪法、制定新宪法这种形式，是完全必要的，因为不这样做，就无法满足客观形势的需要。现在，我们的国家已经进入一个新的历史发展时期，将相对地处于一个稳定发展的阶段，人民也迫切希望各个方面的制度能够在一个较长的时期里稳定下来。因此，我国新宪法充分反映了这一要求。

我国的宪法，是我国经济、政治、文化等各方面制度的基础，而基础是不应随便变动的。为了保证我国新宪法成为一部完备的、科学的、稳定的、符合我国国情的社会主义宪法，在修改过程中，从内容的确定到制定的方法，贯彻与遵循着以下基本思想：

一、新宪法的制定，是在认真总结建国以来社会主义革命和社会主义建设正反两方面经验教训的基础上进行的。党的十一届六中全会一致通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，集中了全党和全国人民的智慧，正确地总结了三十二年来的基本经验教训，科学地揭示了革命与建设的客观规律，是统一全党和全国人民思想的强大武器，它也是制定新宪法的重要依据。

二、新宪法的制定，在内容上，正确地确定了新的历史时期全国人民的根本任务和奋斗目标，坚持了四项基本原则，反映了我国社会主义政治制度、经济制度和文化制度的重大改革，进一步发展与健全了社会主义民主与社会主义法制，扩大了民族自治权利，因而充分地体现了我国历史发展新时期全国各族人民的利益和愿望。

三、新宪法的制定，是从我国的实际情况出发。所谓从实际出发，就是要从我国的国情出发。新宪法的制定，既总结了我国的经验，又吸收了外国的经验——吸收符合我国当前实际情况、符合我国当前客观需要的有益的东西。宪法主要是从当前的实际出发，同时也照顾了将来。第一着重现实，第二面向未来。我国是一个疆域辽阔、人口众多的国家，各地政治、经济、文化各方面情况很不相同，发展很不平衡。要充分注意把原则性和一定的灵活性

结合起来。当前能够做到的事情，就规定到宪法中去；暂时做不到的事情就先不作规定。建国以后我们颁布的三部宪法，以一九五四年宪法为最好。现在的新宪法充分吸收了这部宪法正确的原则和成功的经验。

四、新宪法的制定，自始至终贯彻了领导机关与广大群众相结合的方法，充分实现了民主立法的原则。它是在党中央领导下修改的，又认真听取了广大群众和许多专家的意见；整个修改过程是党的意见和人民意见的统一。

新宪法的颁布，揭开了我国社会主义法制建设的新篇章。经过我国广大人民的认真讨论，这部宪法正确地集中了全国人民的智慧，充分反映了全国各族人民的共同意志和根本利益，是一部完备的、科学的、稳定的、具有中国特色的、符合我国新的历史时期现代化建设实际需要的社会主义宪法。

新时期全国人民的总任务

社会主义类型的宪法，一般都要在序言中明确规定自己的国家在一定历史时期内的总任务。这和绝大多数资本主义类型的宪法不作这样的规定，有着显著的不同。这样做的好处，是可以为全国人民指出一个明确的奋斗目标，以便团结全国各族人民，思想一致，行动一致，为实现这一总任务而共同努力。

我国先后制定的四部宪法的序言，都有关于一定历史时期全国人民总任务的规定。如果我们对四部宪法有关这一问题的规定加以比较，就可以清楚看出，有的规定是正确的，有的规定则是错误的。它集中地、突出地、鲜明地反映了建国以来我们所走过的曲折道路。

一九五四年宪法规定：“从中华人民共和国成立到社会主义社会建成，这是一个过渡时期。国家在过渡时期的总任务是逐步实现国家的社会主义工业化，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。”这一总任务，也就是人们通常所说的“一化三改”。在当时的历史条件下，仍然经济建设与社会改造并提，并把“一化”摆在“三改”之前，无疑是很正确的。历史事实也证明，当时国家既大规模地有计划地进行了经济建设，并且又相

当顺利地基本完成了对生产资料私有制的社会主义改造。这同党和国家对过渡时期总任务的科学规定是分不开的。

一九七五年宪法是在“四人帮”阴谋篡夺党和国家最高权力已达到疯狂程度的时候制定的，因而不可避免地打上了“四人帮”所推行的极左路线的烙印。这部宪法的序言规定：“我们要巩固工人阶级领导的以工农联盟为基础的各族人民的大团结，发展革命统一战线。要正确区别和处理敌我矛盾和人民内部矛盾。要继续开展阶级斗争、生产斗争和科学实验三大革命运动，独立自主，自力更生，艰苦奋斗，勤俭建国，鼓足干劲，力争上游，多快好省地建设社会主义，备战，备荒，为人民。”这里的要害，是根本不提实现四个现代化，反对把经济建设摆在首位，而且坚持“无产阶级专政下的继续革命”，坚持“以阶级斗争为纲”。“文化大革命”这场历史性灾难，就是同“以阶级斗争为纲”的错误路线紧密联系在一起的。

一九七八年宪法规定：“第一次无产阶级文化大革命的胜利结束，使我国社会主义革命和社会主义建设进入了新的发展时期。根据中国共产党在整个社会主义历史阶段的基本路线，全国人民在新时期的总任务是：“坚持无产阶级专政下的继续革命，开展阶级斗争、生产斗争和科学实验三大革命运动，在本世纪内把我国建设成为农业、工业、国防和科学技术现代化的伟大的社会主义强国。”这部宪法虽然明确规定了建设四化强国是总任务的内容之一，这是一个进步；但是它并没有从根本上摆脱极左思想和极左路线的影响和束缚，仍然坚持所谓“无产阶级专政下的继续革命”，仍然强调“以阶级斗争为纲”。

一九七八年十二月召开的党的十一届三中全会开始全面纠正“文化大革命”和以前的各种“左”倾错误，拨乱反正，果断地摒弃了“以阶级斗争为纲”这一不适用于社会主义社会的口号，作出了把党和国家的工作重点重新转移到社会主义现代化建设上来的战略决策，并且提出了发展社会主义民主与健全社会主义法制的任务，为党在新的历史时期的总任务奠定了理论的政治的基础，形成了一条马克思主义的符合中国实际的正确路线。后来，党中央又提出了建设社会主义精神文明的任务，从而进一步发展、丰富了这一路线。新宪法所确认的新时期全国人民的总任务，就是这条正确路线的具体体现。新宪法规定：“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。中国各族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，发展社会主义民主，健全社会主义法制，自力更生，艰苦奋斗，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。”这一总任务的提出，是建国三十多年来正反两方面经验的总结。它不仅彻底肃清了一九七八年宪法关于总任务的规定中左倾错误的影响，而且也是对比较完善的一九五四年宪法的一个发展。例如，把建设社会主义精神文明和建设高度的社会主义民主作为总任务的重要内容，就是一九五四年宪法所没有的。

新时期全国人民的总任务，可以归纳为以下三个基本方面的内容。

第一、新时期全国人民的总任务的提出，标志着我们