

学习新中国三个宪法的几点体会

许崇德 何华辉

建国以来,我国先后颁布了一个宪法性文件和三个宪法,即:一九四九年的中国人民政治协商会议共同纲领、一九五四年宪法、一九七五年宪法和现行的一九七八年宪法。这些根本大法在不同阶段和不同程度上总结了我国革命和建设的历史经验,指导和推动了社会主义革命和建设事业的发展,作用是十分显著的。但在某个时期内,由于林彪、“四人帮”极左路线的干扰,使后来的修改宪法工作受到比较严重的干扰。因此比较这几个宪法,分析它们的得失利弊,认真探讨其中的若干问题,分清宪法规范的正确与否,对于修改宪法,使我国宪法今后的发展益臻完善,具有重大的现实意义。

一 宪法的纲领性与规范性

马克思主义宪法科学认为宪法与纲领有区别:宪法是说明现在,而纲领却主要是说明将来;①宪法是已经争得的种种成果的总结,而纲领是尚待争取的奋斗目标;宪法着重规范性,其目的在于巩固和确认已经取得的胜利的事实;纲领表现为宣言性,它鼓舞人们为一定的目标奋勇前进。当然,马克思主义宪法科学并不认为宪法与纲领的界限不可逾越,在特定的历史条件下,可以有宪法性的纲领,也允许宪法带有若干纲领性,我国的《共同纲领》就是起临时宪法作用的宪法性纲领。同时,我国的几个宪法都带有若干程度的纲领性。

尽管宪法可以包含若干纲领性的成分,但是宪法毕竟是宪法,它应该以总结胜利成果、规定法律规范为主。纵观世界各国宪法,只是在革命胜利初期的宪法中才带有比较显著的宣言性、纲领性的成分。例如一七九一年法国资产阶级把《人权宣言》列入宪法;十月革命胜利后,俄国无产阶级把《被剥削劳动人民权利宣言》列入一九一八年的苏俄宪法等等。当政权日益巩固、社会渐趋稳定之后,宪法的宣言性、纲领性的成分往往随即减少,甚至于消失。所以,宪法和其它法律一样,是规范性的文件。

一九五四年我国制定第一部宪法时,尚处在多种经济成分向单一的社会主义经济基础过渡的进程之中,因此把国家在过渡时期的总任务作为法定目标在宪法中加以规定,要求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。同时,在宪法的条文之前冠以序言,用纲领性、宣言性的形式把这个过渡时期的总任务反映出来。这种作法完全符合当时的实际情况,从而是恰当的。一九七五年修改宪法时,党在过渡时期的总任务早已完成。可是七五年宪法却仍然保留了序言部分,并且把所谓党在整个社

会主义历史阶段的基本路线作为指导思想，以宣言的形式写进序言。姑且不说这个“基本路线”所作的阶级估量是否正确，单就序言与宪法全文的比重来看，也颇不相称。五四年宪法条文是一〇六条，序言只有六段，七五年宪法条文已削减为三十条，而序言却增至八段，显然，宪法的规范性的成分大大缩小了。

一九七八年修改宪法时，由于我国社会主义发展进入了一个新的历史时期，而且我们党已经提出了新时期的总任务，要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。所以七八年宪法把这个总任务作为法定目标加以规定，并以纲领性、宣言性的形式反映出来，这是十分必要和正确的。列宁曾经指出：“在任何社会主义革命中，当无产阶级夺取政权的任务解决以后，随着剥夺剥夺者及镇压他们反抗的任务大体上和基本上解决，必然要把创造高于资本主义社会的社会经济制度的根本任务，提到首要地位”。^②又说：“整个共产主义宣传归根到底都是要领导实际的国家建设。”^③

一九五六年九月，在我国的社会主义改造基本完成之际，党的第八次全国代表大会上就已确定了工作重点的转移，指出：“党和全国人民的主要任务，就是要……把我国尽快地从落后的农业国变为先进的工业国。”其后周恩来同志在第三、第四两届全国人民代表大会的第一次会议上一再提出在本世纪内实现四个现代化的宏伟蓝图。但是七五年宪法却没有把它作为法定目标加以规定。七八年宪法纠正了七五年宪法的这个缺点，这是粉碎“四人帮”以后，拨乱反正所取得的伟大胜利。七八年宪法与七五年宪法相比，除了以新时期的总任务取代了“基本路线”之外，在序言的段数未变的情况下，条文增加了一倍，规范性的比重显著增长。现行宪法的规范性和五四年宪法相比，虽略为逊色，但同七五年宪法相比则有着长足的进步。五届三次人大已经决定重修宪法。在这次修改中，若能把纲领性与规范性的比重继续作适当的调整，在宪法的本文中增加规范性的条文并减少序言的纲领性的文字，这样可能会更好一些。邓小平同志今年年初所作的《目前形势与任务》的报告中关于任务部分的阐述，可以作为规定宪法序言的主要依据，即确认新时期的总任务为法定目标；争取台湾回归祖国，实现祖国的统一；宣布反对霸权主义、坚持无产阶级国际主义的外交路线。由这三项任务，再加上总结我国革命和建设经验一项，把序言简化为四段，以简洁的文字表述出来，似乎是可取的。

二 宪法的权威性与宪法规范的明确性

毛泽东同志说过：“一个团体要有一个章程，一个国家也要有一个章程，宪法就是一个总章程，是根本大法。”^④宪法作为国家的总章程、根本大法，是全国人民的最高行为准则，它应该拥有极大的权威。因此，为了维护这种权威，宪法的规范应该十分明确。否则，既不利于贯彻实行，也不便于监督检查，宪法的权威性就会受到损害。斯大林说过：“宪法是根本法，而且仅仅是根本法。宪法并不排除将来立法机关的日常立法工作，而要求有这种工作，宪法给这种机关将来的立法工作以法律基础。”^⑤这就是说，宪法是普通法律的立法依据，它的权威高于普通法律，因而对它的规范的明确性的要求也更为严格，否则普通法律没有明确的立法依据，整个国家的法律制度将陷于混乱状况。

十八世纪法国著名的法学家孟德斯鸠曾经指出：罪义不明“足以使一个政府堕落到专制主义中去。”^⑥又说：“中国的法律规定，任何对皇帝不敬就要处死刑。因为法律没有明确规定

什么叫不敬，所以任何事情都可拿来作借口去剥夺任何人的生命，去灭绝任何家族。”^⑦他还举了两个实例：一是两个编邸报的人因报导失实，被控在邸报上撒谎，是对朝廷不敬，被判死刑；一是一位亲王由于疏忽在朱批上谕上写了几个字，也被断定为对皇帝不敬而遭灭族。孟德斯鸠的这个论断和论据既有说服力，而又十分生动。可见法律规范的明确性十分重要，它有助堵塞掌权者滥用权力的漏洞。

宪法规范如不明确，就会损害宪法权威，或者导致权威滥用。但是，宪法是根本法，不是法律大全，它只能对社会制度、国家制度等方面的根本问题作出原则性的、指导性的规定；同时，又由于我国宪法带有纲领性，不可避免地会包含某些宣言式的规定，因此要求我国宪法规定绝对明确毫无弹性是不切实际的，也是没有必要的。尽管如此，仍然丝毫不能降低我们对宪法规范的明确性的要求。总结我国几个宪法经验教训，下列三点，似乎应该加以注意：

第一、在宪法中应尽量采用明确的法律语言，少用政治术语和文学辞汇。以关于武装力量的规定为例：五四年宪法规定：“中华人民共和国的武装力量属于人民。”（第20条）其性质十分明确。七五年宪法却把它改为“中国人民解放军是……工农子弟兵。”（第15条），现行宪法因袭了七五年宪法的规定。（见第19条）“工农子弟兵”用之于一般政治论文与文艺作品是完全可以的，作为宪法的规范就未必妥当。因为人民解放军既被明文规定为工农子弟兵，则干部、知识分子等社会成员的子弟参军就会被视为违宪，至少要经过宪法解释才能允许。此外，我国宪法中还有一些用政治口号或革命领袖的语录所构成的条文，其中有些是不便于监督和检查执行情况的。如：“劳动是一切有劳动能力的公民的光荣职责”、“国家实行‘抓革命、促生产、促工作、促战备’的方针”等。这些规定很难说是一种明确的宪法规范。

第二、在宪法中对于权利和义务应有明确的许诺和要求。以民族关系问题的条款为例：五四年宪法规定：“各民族一律平等，禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏民族团结的行为。”（第3条第2段）全文三句话，各民族的平等权受国家保护，两种行为为国家所禁止，权利义务十分明确。七五年宪法的相应条款却改为“各民族一律平等，反对大民族主义和地方民族主义。”（第4条第2段）用反对两个主义代替原先禁止的两种行为，从规范的明确性的角度来说，显然是倒退了。因为“反对……主义”是口号式的，不如“禁止……行为”确切；而且所谓主义原是一种意识，属于思想范畴，用法律强制的办法去解决思想范畴的问题，未必妥当，也未必奏效。至于现行宪法的相应条款，基本上是综合过去两个宪法的条款而成的，因而既具有五四年宪法的优点，也具有七五年宪法的缺点。

第三、在宪法中应该注意宪法规范与普通法律规范两者之间的配合与衔接。宪法作为国家的根本法，它的地位决定着它只能对社会制度、国家制度等涉及国家全局的问题作出原则规定，国家生活、社会生活中的许多具体问题则必须由普通法律根据宪法原则加以规定，因而在宪法中经常使用“依法……”的处理方法。如现行宪法规定：“人民法院的组织由法律规定”“人民法院审判案件，依照法律的规定实行群众代表陪审的制度。”（第41条）就属于这种情况。宪法确定某一规范的细节问题由普通法具体规定，这是十分必要而又为世界各国所普遍采用的。但在规定依法处理时，必须使宪法规范与普通法规范密切配合、互相衔接。我国现行宪法全文六十条，“依照法律规定”者有十六处之多，其中有些确实是有法可依的，但也有无法可依，或虽然有法、实际上处于已经废弃尚待修改后才能依循的情况。如果不改变后面这种情况，势必会影响宪法规范的贯彻实施。

三 宪法的修改与宪法规范的连续性

列宁说过：“宪法的实质在于：国家的一切基本法律和关于选举机关的选举权以及代议机关的权限等等的法律，都表现了阶级斗争中各种力量的实际对比关系。”^⑥宪法的实质既然在于反映阶级力量的实际对比关系，当一个国家的政治、经济情况发生变化，阶级力量的对比发生变化时，修改宪法就成为必要的，理所当然的事了。我国宪法自五四年宪法制定颁布以后曾进行两次修改，都是与阶级力量的实际对比关系的变化相适应的，因而也是必要的。

一个国家的宪法根据阶级力量对比关系的变化而进行修改，只要这种对比关系的变化没有引起统治与被统治关系的根本性改变，它的内容就应该具有连续性。就我们国家而论，国家的本质决定着宪法不论怎么修改都必须体现出坚持社会主义道路、坚持无产阶级专政、坚持党的领导、坚持马克思列宁主义毛泽东思想四项基本原则。这四项基本原则在我国宪法的发展过程中是基本上保持了连续性的。但也必须看到，在某一阶段内，这个连续性受到了一定程度的破坏。以坚持无产阶级专政为例：五四年宪法规定了“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。”（第1条）同时在其他条文中规定了对阶级敌人的镇压、惩办、剥夺政治权利与改造等原则，并赋予了人民群众以广泛的民主权利与自由，强调了国家机关在其组织与活动中必须体现人民民主的原则。这个宪法把对敌人实行专政与对人民实行民主二者很好地结合起来，完整地体现了无产阶级专政原则。七五年宪法在总纲中明确规定了我国是“无产阶级专政的社会主义国家”，并且在一定程度上也体现了对敌专政与人民民主相结合的精神。但这个宪法在所谓基本路线的指导下，规定“无产阶级必须在上层建筑其中包括文化领域对资产阶级实行全面专政。”（第12条）并且大大地缩减了人民的民主权利与自由，删除了国家机关组织与活动中的人民民主原则。另外，七五年宪法还规定：“大鸣、大放、大辩论、大字报，是人民群众创造的社会主义革命的新形式”（第13条）等等。这种“全面专政”与“新形式”的民主相结合，给我们国家带来的后果是毋庸置疑的。七五年宪法没有很好地起到巩固无产阶级专政的作用，损害了宪法关于无产阶级专政的连续性的保持。现行的七八年宪法光复了五四年宪法的优点，改正了七五年宪法的缺点。但是，这个宪法在加强对敌专政，发扬人民民主方面，仍有值得进一步改善之处。例如：它虽然取消了“全面专政”的规定，却仍然保留了“整个社会主义历史阶段的基本路线”，并以它作为新时期的总任务的根据表述在宪法序言里面。另外，这个宪法虽然扩大了人民的民主权利与自由，却没有恢复五四年宪法关于“公民在法律上一律平等”的规定，而且还把七五年宪法的“大鸣、大放、大辩论、大字报”作为一项公民的基本权利被保留了下来。

再就坚持党的领导原则来说，三个宪法的具体作法不同。五四年宪法，除在序言中从总结革命胜利的历史过程的角度提到党的领导之外，条文中没有一处提及。（当然从第二条关于国家性质的规定里可以推论出党对国家的领导的结论。）而七五年宪法则不同，光是宪法的序言和总纲中“中国共产党的领导”就重复出现多达六次。至于现行宪法，虽与五四年宪法仍有差别，但可以说已经改变了七五年宪法的做法。众所周知，党的领导的加强有赖于正确的政治路线与领导方式，不能单纯依靠法律规范的强制，更不能用条文规定次数的多少来衡量。尽管真理不怕重复，而宪法规范却要求简明，同一含义的规范在宪法中多次重复，似无必要。另外，党对国家的领导，主要是通过实现国家职能的国家机关体现出来的。正确处理

党和国家机关的关系至为重要。党领导国家机关而又不包办代替国家机关的工作，这是党与国家机关关系的准则。斯大林说：党是政权的核心，但它和国家政权不是而且不能是一个东西。”^①而七五年宪法却把党挪入国家机关体系之中，如全国人民代表大会“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”（第22条第4款）的规定，即是一例。（现行宪法还保留了这一规定）这一规定从表面上看，似乎是加强了党的领导，实际上却是把党降低到国家机关的水平，混淆了党和国家机关的界限，助长了以党代政的倾向，其结果必然导致党的领导的削弱。

现行宪法是在粉碎“四人帮”之后不久制定的。由于当时历史条件的限制和从那时以来情况的巨大变化，许多地方已经很不适应当前政治经济生活和人民对于建设现代化国家的需要，因而需要对它作比较系统的修改。在新中国三个宪法的制定、修改与实施过程中，我们既积累了丰富的经验、也得到了深刻的教训。这次修改宪法，应该吸取这些经验教训，力求发扬传统的优点，克服犯过的错误，使我国的新宪法增加规范性明确的条文、继续坚持四项基本原则。与此同时，还应该适应发扬民主、加强法制、促进四个现代化建设的需要，适应国家的政治改革与经济改革的需要，在宪法中增加一些新内容。在社会经济制度方面，要改革过于集中的管理体制，扩大企业的自主权和企业职工管理的权力，改单一的计划调节为计划与市场相结合的调节，改主要依靠行政组织、行政办法管理经济为主要依靠经济组织、经济办法和法律办法管理经济。在这方面，南斯拉夫宪法规定在坚持社会所有制、按劳取酬，不准以任何方式通过剥削他人劳动直接或间接地攫取物质利益和其他利益的前提下，对联合基层劳动组织和其他联合劳动组织关于社会生产资料、社会资金的使用，以及根据科学知识和尊重经济规律制定生产计划，依照社会共同需要、劳动组织需要、个人需要与劳动组织的实际情况决定分配准则等问题作了详细规定。对于工人委员会的组织、权利与义务也作了具体规定。这些规定值得我们学习和借鉴。在国家制度方面，要解决党政不分与干部终身制问题，要充分发挥人民代表大会制度的优越性。宪法中关于党直接参加国家机关活动的规定，应一律剔除，以免把党降低到国家机关的水平；干部退休制度可以考虑作为宪法规范加以规定。至于人民代表大会制度则应对其组织与活动进行一些必要的改革，如增设专门机构、实行专职代表与兼职代表相结合、以弹劾权作为质询权的补充等等，更重要的是规定人民代表的权利和义务，以保障代表能够行使职权，保证代表不违背人民意志。正确处理党政关系、废除实际上的干部终身制是社会主义类型宪法的新课题，有待我们创新改革。发挥人民代表机关的优越性，在南斯拉夫、罗马尼亚、匈牙利宪法中可以得到很多有益的启示。

一九三六年，高尔基用“现在连石头都唱起歌来了”的动人词句称颂当时的苏联宪法。高尔基的话未免有些过誉，但由此可以看出一部完善的宪法对于人民能够起着多么巨大的鼓舞作用。希望我国有一部完善的宪法鼓舞着我们指引着我们在新长征的道路上奋勇前进。

①⑤ 参阅斯大林《关于苏联宪法草案》的报告，见《列宁主义问题》，人民出版社中文版第607、618页。

② 《列宁选集》第3卷，第509页。

③ 《列宁选集》第4卷，第371页。

④ 《毛泽东选集》第5卷，第129页。

⑥⑦ 孟德斯鸠：《论法的精神》（上册），1961年商务印书馆出版第194页。

⑧ 《列宁全集》第15卷，第309页。

⑨ 斯大林：《论列宁主义的几个问题》，见《列宁主义问题》人民出版社中文版第140—141页。