

# 国体的新规定 政体的新发展

## ——读宪法修改草案的一点体会

何华辉 许崇德

宪法的根本任务是总结已经取得的胜利成果，而“一切革命的根本问题是国家政权问题”<sup>①</sup>。因此，中国人民总是用宪法把已经取得的革命胜利成果记载下来，并在宪法中确认已经建立的国家政权。现在，中国人民根据新的历史时期已经取得的胜利和现实情况的需要，修改了现行的一九七八年宪法，公布了新的宪法修改草案，再一次总结了革命胜利成果，确认了国家政权问题，并且对国家政权问题的规定有着新的内容和新的发展。

国家政权包括内容与形式两方面的问题。它的内容是国体，即社会各阶级在国家中的地位；它的主要形式是政体，即统治阶级用以反对敌人保护自己的政权机关。两者中国体是国家政权的核心问题。

回顾新中国的宪法史，以往的宪法性文件和宪法对国体的规定，大致可以分为两种：一是人民民主专政，二是无产阶级专政。一九四九年起临时宪法作用的中国人民政治协商会议共同纲领规定我国的国体是人民民主专政；一九五四年宪法规定我国是人民民主国家，按照马克思主义的国家学说，国家原是在统治阶级内部实行民主、对被统治阶级实行专政两者互相结合的统一体，所以它所规定的国体也是人民民主专政。一九七五年宪法和一九七八年宪法把国体问题的规定由人民民主专政改变为无产阶级专政。至于宪法修改草案，则在总纲中规定我国国体是人民民主专政，并在序言中宣布人民民主专政即无产阶级专政。

共同纲领规定我国国体为人民民主专政，同时在规定国体的条文中还确认了我国社会是新民主主义社会。如果把这个条文与它规定的政权任务、经济政策等方面的条文联系起来加以考察，即可看出我国当时社会阶级结构与阶级关系的特点之一是：民族资产阶级在政权中是享受民主的主体，不是实行专政的对象，这个阶级借以存在的经济基础在特定的条件下，国家还扶助其发展，消灭这个阶级的问题还没有提到日程上来。因此共同纲领宣布“中国人民民主专政是中国工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级及其他爱国民主分子的人民民主统一战线的政权”。这种统一战线政权，按照毛泽东同志在《新民主主义论》中的说法，是“几个革命阶级的联合专政”<sup>②</sup>，它不是无产阶级专政，而是工农民主专政。

一九五四年宪法规定我国的国体，如前面所说，也是人民民主专政。这个宪法在序言中宣布：“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。”这个宪法在总纲中还规定“中华人民共和国依靠国家机关和社会力量，通过社会

主义工业化和社会主义改造，保证逐步消灭剥削制度，建立社会主义社会。”宪法把过渡时期的总任务、消灭剥削制度、建立社会主义社会作为法定目标，反映在阶级结构和阶级关系方面是要逐步消灭资产阶级。因此这个宪法规定，“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。”其中没有明确反映民族资产阶级的地位。民族资产阶级作为政权中享受民主的主体只是通过宪法序言宣布的统一战线中的“各民主阶级”反映出来的。一九五四年宪法确认的人民民主专政已开始向无产阶级专政转变。这种转变直到我们国家取得对生产资料私有制的社会主义改造的基本胜利才最后完成。刘少奇同志在党的八大的政治报告中宣布我国的人民民主专政实质上就是无产阶级专政，就是以这一事实作根据的。

宪法修改草案规定的人民民主专政与共同纲领、五四年宪法规定的人民民主专政是有区别的。它既不是与新民主主义社会相联系的各个革命阶级联合的专政，也不是与建立社会主义社会消灭剥削制度的任务相联系的、正在转变过程中的无产阶级专政。它是与社会主义社会相联系的无产阶级专政。因此，宪法修改草案关于我国国体的规定决不是共同纲领和五四年宪法所确认的人民民主专政的单纯的恢复而是具有新内容的新规定。

一九七五年和一九七八年颁布的两部宪法都规定“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的无产阶级专政的社会主义国家。”确认无产阶级专政为我国国体。一九七五年宪法是在“文化大革命”进行了九年之后制定的，它受到“四人帮”的干扰和破坏。这个宪法以所谓社会主义整个历史阶段的基本路线作为指导思想，歪曲了无产阶级专政。在专政方面，它规定“无产阶级必须在上层建筑其中包括各个文化领域对资产阶级实行全面专政”；在民主方面，它规定“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”。这种“全面专政”与称之为“四大”的大民主相结合，使当时的无产阶级专政偏离了马克思主义道路。它混淆了敌我矛盾与人民内部矛盾的界限，混淆民主主体与专政对象的界限。一九七八年宪法是在粉碎“四人帮”以后不到两年的时间制定的，由于当时历史条件的限制，来不及总结建国以来社会主义革命和建设的经验教训，也来不及彻底清理和清除十年动乱中某些“左”的思想对宪法的影响，以至反映出一些已经过时的政治理论观点，不符合客观实际情况。这个在国体问题上因袭了七五年宪法的规定的宪法，虽然取消了所谓“全面专政”，却保留了“四大”民主。因而也没有把无产阶级专政完全引上马克思主义的轨道。

宪法修改草案把一九七八年宪法规定的无产阶级专政修改为人民民主专政，同时又宣布人民民主专政即无产阶级专政。这决不是什么文字表述方式的差异，而是包含重大意义的新规定。它的重大意义表现在以下两个方面：

第一、它符合我国历史发展的特点，具有深刻的理论意义。

无产阶级专政是马克思在《哥达纲领批判》中最初正式提出来的。马克思指出：“在资本主义社会和共产主义社会之间，有一个从前者变为后者的革命转变时期。同这个时期相适应的也有一个政治上的过渡时期，这个时期的国家只能是无产阶级的革命专政。”<sup>⑩</sup>马克思的这个论断是针对比较发达的资本主义国家而言的，这些国家阶级结构基本上由无产阶级与资产阶级所构成，阶级斗争主要表现为无产阶级与整个资产阶级的对抗。因此，称这些国家无产阶级所夺得的政权为无产阶级专政，十分确切。但是，中国有自己的历史特点，旧中国不是资本主义国家，而是半封建、半殖民地国家。中国的资产阶级分为官僚资产阶级和民族资产阶级两部分。官僚资产阶级反对革命在新民主主义革命中就是革命对象。至于民族资产阶级，在工人阶级的领导下，曾经参加民族民主革命。毛泽东同志根据中国社会历史特点和人民革命

的特点，最早在《将革命进行到底》一文中提出了人民民主专政问题，指出：要“在全国范围内建立无产阶级领导的以工农联盟为主体的人民民主专政共和国”<sup>④</sup>。一九四九年七月一日，毛泽东同志发表了《论人民民主专政》一文，对人民民主专政作了系统地论述。指出人民“在中国，在现阶段，是工人阶级，农民阶级，城市小资产阶级和民族资产阶级。这些阶级在工人阶级和共产党领导下，团结起来，组成自己的国家，选举自己的政府，向着帝国主义的走狗即地主阶级和官僚资产阶级以及代表这些阶级的国民党反动派及其帮凶们实行专政”。<sup>⑤</sup>并且指出：“对人民内部的民主方面和对反动派的专政方面，互相结合起来就是人民民主专政”。<sup>⑥</sup>人民民主专政确立以后，中国共产党领导中国人民进行了社会主义革命和社会主义建设。这时，毛泽东同志发展了他的人民民主专政思想，指出：“人民这个概念在不同的国家和各个国家的不同历史时期，有着不同的内容。”<sup>⑦</sup>还说：“在现阶段，在建设社会主义的时期，一切赞成、拥护和参加社会主义建设事业的阶级、阶层和社会集团，都属于人民的范围；一切反抗社会主义革命和敌视社会主义建设的社会势力和社会集团，都是人民的敌人。”<sup>⑧</sup>在社会主义革命时期，民族资产阶级有剥削工人阶级取得利润的一面，又有拥护宪法，接受社会主义改造的一面，因而属于人民的范畴，在政治上有一定的地位。这就构成了我国无产阶级专政的特点。人民民主专政思想，是毛泽东思想的重要组成部分，它是马克思主义无产阶级专政学说与中国具体实践相结合的产物。宪法修改草案规定我国国体为人民民主专政，既符合于中国新民主主义革命和社会主义革命两个发展阶段的历史特点，又反映了马克思主义无产阶级专政学说上的丰富与发展，它在理论上是有深刻意义的。

第二它适应我国现实情况的需要，具有重大的实践意义。

我国现在的阶级结构和阶级关系已经发生重大变化，作为阶级的地主阶级已经消灭，作为阶级的资本家阶级已经不再存在，我们社会主义国家的主人是社会主义的工人、农民、知识分子，以及拥护社会主义，拥护祖国统一的爱国者。但是我国还有反革命分子，破坏社会主义的犯罪分子以及剥削阶级的某些残余。因此宪法修改草案宣布“在我国剥削阶级作为阶级消灭以后，阶级斗争还将在一定范围内长期存在。中国人民对敌视和破坏社会主义制度的国内外敌对势力和敌对分子必须进行斗争”，从而肯定我国必须坚持无产阶级专政。

另一方面，现在中国人民的总任务是逐步把我国建设成为具有现代化工业、农业、国防和科学技术的，高度民主的，高度文明的社会主义国家。为完成这一任务，必须调动一切积极因素，组织和动员全国人民，同心同德、努力奋斗。这就必须发扬社会主义民主。因此，在坚持无产阶级专政过程中，必须把这个专政所固有的社会主义民主显示出来加以强调。

此外，在“文化大革命”中，无产阶级专政遭受极度歪曲。林彪曾经扬言政权就是镇压之权，不但抛弃了政权中的民主的一面，而且把专政的一面也说成是单纯的镇压，放弃了对专政对象的教育改造。“四人帮”除了在宪法中塞进“全面专政”的黑货，还宣扬所谓“群众专政”。这伙野心家、阴谋家利用窃取的部分国家权力，滥用镇压之权，对广大群众实行全面专政，使冤狱遍于全国，使人民遭受灾难。林彪“四人帮”虽然被扫进历史垃圾堆，但历史的教训必须吸取，文革的局面决不能重演。为了防止对无产阶级专政的歪曲滥用，也有必要显示和强调无产阶级专政所固有的社会主义民主。

宪法修改草案规定我国国体为人民民主专政，就是为了更好地坚持无产阶级专政，发扬社会主义民主，以适应现实情况的需要。

## 二

国体是国家政权的核心问题，但政体在国家政权中也很重要。马克思主义创始人十分重视对政体问题的研究。马克思在总结法国无产阶级革命经验的基础上指出：“工人阶级不能简单地掌握现成的国家机器，并运用它来达到自己的目的。”<sup>④</sup>从而提出了打碎旧的国家机器的原理。他还赞扬巴黎公社“是一个高度灵活的政治形式”，“是终于发现的可以使劳动在经济上获得解放的政治形式”<sup>⑤</sup>。这就是说马克思认定无产阶级专政的国家必须有不同于剥削者国家的政体，这种政体应该是巴黎公社式的。毛泽东同志也十分重视政体在国家政权中的作用，他说：“没有适当形式的政权机关就不能代表国家。”<sup>⑥</sup>

宪法修改草案把政体摆在重要位置，它在总纲第二条中规定：“中华人民共和国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。”它确认了我国的政体是人民代表大会制。

人民代表大会制度是我国人民在长期革命斗争中建立起来的，它是我国革命政权建设经验的总结。这个制度不是依靠任何旧法律和其它制度建立起来的，而且它一经确立就能建立其他制度，凡是属于国家制度范围内的一切制度都必须由它创建，或者经它所授权的机关制定，并经它批准才能生效。所以我们说人民代表大会制度是我国基本的政治制度。

人民代表大会制按照民主集中制原则进行组织活动。全国和地方各级人大都由民主选举产生；它们代表人民行使国家权力，决定全国和地方的一切重大事务；它们在行使国家权力过程中，自始至终要联系人民群众、接受人民监督、向人民负责，人民对代表有罢免权。全国和地方各级人大采用合议制，会议内部实行少数服从多数的原则；他们的上下级关系是：下级人大不能作出与上级人大相违背的决议，全国人大制定的法律，作出的决定，地方各级人大都必须遵守，不能违背。民主集中制在人民代表大会制度中的运用过程，实际上是发扬民主，集中多数人意见的过程，所以我们说人民代表大会制是实现社会主义民主的基本形式。

我国的人民代表大会制度自一九五四年宪法正式确立起，有将近三十年的历史。在这些年月里，我们国家经历了艰苦曲折的道路，在革命和建设事业中，既有取得胜利的成功的经验，也有遭受损失与挫折的教训。人民代表大会制度也同样经过了艰苦曲折的历程。总结它的经验教训，最根本的一条就是要从它的组织与活动方面进一步加以健全和改善，加强它行使国家权力的能力。宪法修改草案在这方面作出了若干新规定使我国的政体得到新的发展。

首先是扩大全国人大常委会的职权，增强了全国人民代表大会行使最高国家权力的能力。

宪法修改草案规定全国人大常委会有权制定和修改除应由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；在全国人民代表大会闭会期间有权对全国人民代表大会制定的基本法律进行部分的修改和补充，有权审查和批准国民经济和社会发展计划，国家预算在执行过程中所必须作的部分调整方案。这些职权是它以前所没有的。全国人大常委会在全国人大闭会期间，有权根据国务院总理的提名，决定各部部长、各委员会主任、审计长、国务院秘书长的任免。这项决定任免权，在现行宪法中有“个别”二字的限制。

宪法修改草案规定扩大全国人大常委会的职权，是从现实情况出发，根据实际需要作出来的。我国的全国人大代表有三千多人，大都兼职，各有自己的工作岗位，平日忙于本职工

作，对国务情况和政府工作不太熟悉，而且全国人大每年只开会一次，会期不超过二十天。因而难于有效地行使职权。另外我国是一个地大、人多、民族多的大国，各地方、各阶级、各阶层、各民族、各方面、各政党在全国人大都需要有适当数量的代表，要大量地减少代表的人数，也有实际困难。在这种情况下，把原来属于全国人大的一部分职权交由它的常设机构常委会行使，能够克服实际工作中存在的困难，使全国人大更好地发挥其国家最高权力机关的作用，加强其作为最高国家权力机关的作用，加强其行使最高国家权力的能力。

为了便于全国人大常委会行使其扩大了了的职权，宪法修改草案规定加强了常委会的组织。它规定全国人大增设一些专门委员会审议和拟定有关议案，这些专门委员会在全国人大闭会期间受常委会的领导；规定由委员长，副委员长，秘书长组成委员长会议，处理常委会的重要日常工作；规定常委会的组成人员不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务，使常委会成员的多数由兼职变为专职。

宪法修改草案规定扩大全国人大常委会的职权，加强它的组织，对加强最高国家权力机关行使国家权力的能力，在实践上完全必要。但是，全国人大就性质与地位而言，是代表全国人民的，行使最高国家权力的机关，而常委会只是它的常设机关不能代表全国人民，在扩大了了的常委会的职权中，有的甚至是对全国人大作出的决定进行补充、修改和调整，似乎超过了全国人大的职权，这在理论上与一切权力属于人民的社会主义民主原则是否矛盾？要回答这个问题，首先要了解全国人大和常委会的关系，根据宪法修改草案的规定：全国人民代表大会选举并且有权罢免全国人民代表大会常务委员会的组成人员；全国人民代表大会常务委员会对全国人民代表大会负责并报告工作。可见常委会是在全国人大监督之下行使职权的，它不能违背全国人大及其所代表的全国人民的意志和利益，因而也就没有损害全国人大的最高国家权力机关的地位，没有违背一切权力属于人民的社会主义民主原则。

其次是改进了国家机关体系的组织与活动，提高了人民代表大会制度行使国家权力的实际效果。

马克思在谈论巴黎公社时说过：“它不应当是议会式的，而应当是兼管立法和行政的机关。”<sup>⑫</sup>说明无产阶级专政国家的政体应该实行“议行合一”原则。我国的人民代表大会制是巴黎公社式的政体，也应该实行议行合一，而且应该比巴黎公社的议行合一有所不同有所发展。人民代表大会制所实行的议行合一应该既包括代表机关的代表以模范行动带领选民或选举单位执行代表机关的决议；也包括由代表机关组织的其他机关执行它所作出的决议。由于实行议行合一原则，我国的人民代表大会制的健全与否便与其他国家机关有密切联系。其他国家机关的效能提高，能保证人民代表大会制行使国家权力的实际效果。

草案对改善国家机关体系的组织与活动、提高人大制度行使国家权力的实际效果，作了许多规定。其中最重要的是恢复国家主席和明确国务院及其所属部委的工作责任制度。

我国自建国以来就有设立国家主席的传统习惯，“文化大革命”中不经任何法律程序停止了国家主席的工作，剥夺了国家主席的人身自由。一九七五年修改宪法不再设国家主席，既未总结国家主席建制的利弊得失，也没说明不设国家主席的理由。总之，国家主席建制是在一种极不正常的情况下撤销的。撤销国家主席建制以后，国家机关体系的运转产生许多弊病。如国家元首是谁，谁对外代表国家，很不明确；有些原属于国家主席的职权，改由党的机关行使，出现党政不分现象等等。实践证明，设置国家主席十分必要。宪法修改草案根据实际需要恢复国家主席建制，并且规定国家主席对内对外代表国家，根据全国人民代表大会或全

人大常委会的决定公布法律，任免国务院组成人员，批准和废除同国外缔结的条约和重要协定，向全国人大提名国务院总理人选等等。国家主席建制的恢复，是我国政治生活正常化的表现，它能够使全国人大及其常委会与国务院的关系更加协调，对提高全国人大实现国家权力的效能，加强人民代表大会制有重要作用。

宪法修改草案对国务院的组织与活动作了重要修改，在组织方面，减少了副总理人数，增设国务委员；在原有的国务院全体会议之外，增设由总理、副总理、国务委员、秘书长组成的国务院常务会议，增设审计长。在活动方面，明确规定了国务院实行总理负责制，各部、委实行部长、主任负责制。国务院组织与活动的规定，是民主集中制在国家行政机关的具体运用。常务会议，国务院全体会议，部务会议、委员会会议，充分发扬民主；在此基础上，由总理、部长、委员会主任集中行使国家行政权。这样既能集思广益发扬集体的智慧和作用，又能分清职责，提高行政效率，从而使全国人民代表大会及其常务委员会所制定的一切法律、所作出的一切决定都能够切实贯彻执行，保证全国人大能够有效地行使最高国家权力。

宪法是民主制度的法律化，是已经取得的民主的确认和总结。修改现行宪法，制定新宪法，就是已经向前发展了的社会主义民主的胜利总结。宪法修改草案对国体的新规定，对政体的新发展，标志着我国的人民民主专政将进一步巩固，我们的人民代表大会制度将进一步发展。我们国家将在社会主义的康庄大道上阔步前进。

注释：

- ① 《列宁全集》第24卷，第18页。
- ②⑪ 参阅《毛泽东选集》第2卷，第668、638页。
- ③ 《马克思恩格斯选集》第3卷，第21页。
- ④ 《毛泽东选集》第4卷，第1380页。
- ⑤⑥ 同上书第4卷，第1480页。
- ⑦⑧ 同上书第5卷，第364页。
- ⑨⑩⑫ 《马克思恩格斯选集》第2卷，第372、378、348页。