

学习

活页文选

XUEXI HUOYE WENXUAN

3 信春鹰

健全人民当家作主制度体系
发展社会主义民主政治

13 熊选国

我国现行宪法是一部好宪法

22 李树忠

宪法修改的重大意义、总体要求和原则

32 林 木

如何理解我国宪法序言及其法律效力



中央宣传部主管
《党建》杂志社主办

2018年3月4日出版



健全人民当家作主制度体系 发展社会主义民主政治

信春鹰

习近平总书记所作的党的十九大报告对决胜全面建成小康社会,奋力夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利作出了重大战略部署,规划了全面建成社会主义现代化强国的宏伟蓝图。在这个凝聚着全党全国人民伟大梦想的宏伟蓝图中,“健全人民当家作主制度体系,发展社会主义民主政治”居于重要地位,具有重大意义。我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习领会、认真贯彻落实党的十九大报告关于健全人民当家作主制度体系的新要求,发展社会主义民主政治。

习近平总书记指出:“人民民主是社会主义的生命。没有民主就没有社会主义,就没有社会主义的现代化,就没有中华民族伟大复兴。”中国共产党从成立之日始,就把为人民谋解放、谋幸福作为自己的历史使命。在中国共产党的领导下,中国人民打败了日本侵

略者，推翻了国民党反动统治，完成了新民主主义革命，建立了中华人民共和国，实现了中国从几千年封建专制政治向人民民主的伟大飞跃。新中国成立以来，我们党为维护人民群众的根本利益，不断探索保障人民当家作主的制度形式。

一、人民代表大会制度是人民当家作主的根本制度安排

近代以来，在中国建立什么样的政治制度，中国人民为此进行了艰辛探索。辛亥革命之前，太平天国运动、洋务运动、戊戌变法、义和团运动、清末新政，屡试屡败。辛亥革命之后，君主立宪制、帝制复辟、议会制、多党制、总统制轮番登场，终以失败告终。中国共产党领导人民取得革命胜利后，国家政权应该怎样组织，人民主权应该如何体现，这是关系国家前途和人民命运的根本性问题。1949年9月召开的中国人民政治协商会议通过的中国人民政治协商会议共同纲领明确宣告：“中华人民共和国的国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。”1954年宪法开宗明义规定：“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。

中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使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。”人民代表大会制度是人类政治制度史上的伟大创造,是深刻总结近代以后中国社会政治生活惨痛教训得出的基本结论,是中国社会100多年激越变革、激荡发展的历史结果,是中国人民翻身作主、掌握自己命运的必然选择。新中国成立以来,特别是改革开放以来,人民代表大会制度不断得到巩固和发展,日益展示出生机与活力。实践充分证明,人民代表大会制度是符合中国国情和实践、体现社会主义国家性质、保障人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度,是把国家和民族前途命运掌握在人民手中,齐心协力实现中华民族伟大复兴的根本政治制度。

人民代表大会制度最能够体现我们党的执政理念。坚持党的领导,是党和国家的根本所在,是全国各族人民的根本利益所在。在实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的新征程上,我们还要爬坡过坎、经历风雨、克服艰难险阻。要战胜前进道路上的风险和挑战,必须坚定坚持党中央的集中统一领导。

人民代表大会制度最能够体现人民的根本意志和利益。人民代表是人民代表大会制度的主体。他们通

过法定程序选举产生,在各级人民代表大会中履职尽责,发挥作用。我国现有五级人大代表267万多名,其中全国人大代表近3000名,省级人大代表2万多名,设区的市级人大代表11万多名,县乡人大代表254万多名。这些人民代表来自各地、各民族、社会生活各个方面,工作和生活在人民中间,他们通过各种制度化的渠道反映人民群众的诉求,接地气,懂民情,是“民有所呼,我有所应”的重要途径。人民代表大会在国家根本政治制度层面把党的主张和人民意志统一起来,以国家制度的力量实现党的执政目标和人民对美好生活的向往。

人民代表大会制度最能够实现国家治理的高效率。我国作为世界上最大的发展中国家,人口多、底子薄,要实现发展目标,不仅要有经济上的高效率,也要有政治上的高效率。从1978年党的十一届三中全会提出“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”的法制建设方针,到2011年形成了中国特色社会主义法律体系,我国用几十年时间完成了许多国家几百年完成的任务,为政治、经济、文化、社会、生态领域的发展提供了有力的法制保障。在人民代表大会制度下,国家行政机关、审判机关、检察机关都由人大产生,对人大负

责,受人大监督,民主和效率高度统一,国家机关各部门高效协调运行。

二、健全人民当家作主制度体系,关键是坚持“三个有机统一”

健全人民当家作主制度体系,关键是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。人民代表大会制度是三者有机统一的根本政治制度安排。中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。在实现党的十九大规划的新的宏伟蓝图过程中,我们要有效应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾,必须坚持党对一切工作的领导,提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力,确保党始终总揽全局,协调各方。人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征。我们要贯彻落实党的十九大报告的要求,不断扩大人民有序政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督。加强人权法治保障,保证人民依法享有广泛权利和自由。完善基层民主制度,保障人民知情权、参与权、表达权、监督权。积极稳妥推进政治体制改革,推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,保证人民依法

通过各种途径和形式管理国家事务、管理经济文化事业,管理社会事务,巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面。依法治国是党领导人民治理国家的基本方式。法律是治国之重器,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。要通过法律制度统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为,依靠法治解决各种社会矛盾和问题,确保我国在社会变革中既生机勃勃又井然有序。党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一,保证国家政治生活既充满活力又安定有序,是中国特色社会主义政治发展道路最显著的优势。

三、健全人民当家作主制度体系,要不断完善中国特色社会主义法律体系

中国特色社会主义法律体系已经形成,国家和社会生活各方面总体上实现了有法可依。这个成就是历史性的,也是继续前进的新起点。随着改革开放和社会主义现代化建设的不断深入,法律体系必须随着时代和实践的发展而不断完善。到目前为止,我国现行有效法律263部,行政法规755部,地方性法规超过12000部。从十二届全国人大及其常委会的立法工作

实践看,法律立、改、废、释的任务越来越繁重,立法工作呈现数量多,分量重,节奏快的特点。截至2017年12月底,十二届全国人大及其常委会已经制定法律25部,修改法律27件次。通过有关法律问题和重大问题的决定44件,作出法律解释9件。有的立法填补了相关法律制度空白。例如在国家安全领域立法中,先后制定了国家安全法、反恐怖主义法、境外非政府组织境内活动管理法、网络安全法、核安全法等法律,为新的历史条件下维护国家安全与核心利益提供了有力的法治保障。有的立法推动了相关法律领域的法典化进程。2017年3月十二届全国人大第一次会议审议通过了民法总则,为民法典的编撰开篇布局,在中华人民共和国立法史上具有重要意义。立法法修改赋予设区的市地方立法权后,地方立法主体扩大到354个,对中国特色社会主义法律体系的完善发挥了重要作用。

四、健全人民当家作主制度体系,要不断加强人大对宪法和法律实施的监督

党的十九大报告要求“加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威”。宪法是国家的根本法,具有最高法律效力和权威。宪法的“根本法”

地位,是指宪法的内容是“规定国家的根本制度和根本任务”,解决的是国家政治、经济、文化、社会生活中带有战略性、全局性、长远性的问题。最高的法律效力和权威,是指宪法的效力高于法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例。宪法、全国人大组织法、立法法对宪法实施监督的制度、程序等都作了规定,包括全国人民代表大会有权撤销全国人大常委会制定的不适当的法律,全国人大常委会有权撤销同宪法、法律相抵触的行政法规、地方性法规;行政法规、地方性法规公布后30日之内要报备案审查,审查认为与宪法、法律相抵触的,专门委员会、工作委员会发出书面审查意见,制定机关须在两个月内提出是否修改的意见;审查认为确有问题的,制定机关不修改或者废止,专门委员会、工作委员会向委员长会议提出撤销议案,由委员长会议提请常委会审议决定。立法法还规定,有关专门委员会、工作委员会对审查情况要反馈,并且可以向社会公开。自2004年以来,通过备案审查修改或者废止的法规有近200件。全国人大常委会执法检查也是重要的监督方式,到目前为止,十二届全国人大常委会已经对26部法律的实施情况进行了执法检查,开展专题询问15次,听取、审议“一府两

院”相关工作报告81个,对党中央关切、人民群众关心、经济社会发展中问题突出的问题进行监督,促进了法律的有效实施。

五、健全人民当家作主制度体系,要不断加强人民代表大会制度自身建设

宪法、立法法、选举法、代表法、地方组织法等法律,构成了人民当家作主法律制度体系的基本框架,这些法律制度的发展完善也成为健全人民当家作主制度体系的重要内容。全国人民代表大会代表是最高国家权力机关的组成人员,地方各级人民代表大会代表是地方国家权力机关的组成人员,他们代表人民的利益和意志,依照宪法和法律的规定参加行使国家权力。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视人民代表大会制度建设,2015年6月,中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》,明确提出加强县乡人大工作和建设,充分发挥基层国家权力机关和人大代表作用,巩固党的执政基础,是坚持和完善人民代表大会制度的重要任务。2015年全国人大常委会对地方组织法、选举法和代表法作了修改,对县乡人大的组织制度

和工作制度、代表选举、代表工作等进行了充实完善，推进了代表工作制度化、规范化和程序化。几年来，县乡人大依法履行职责，积极做好选举、监督、决定、任免、代表等工作，密切同人民群众的联系，为完善人民当家作主制度体系作出了积极贡献。

（选自2018年第5期《求是》 作者系全国人大常委会副秘书长）



← 微信扫一扫，可带走、分享这篇文章

我国现行宪法是一部好宪法

熊选国

宪法是国家根本法,是治国安邦的总章程,是党和人民意志的集中体现。党的十九届二中全会从新时代坚持和发展中国特色社会主义的全局和战略高度,审议通过了《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》。宪法修改,是党和国家政治生活中的一件大事,是推进全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。我们必须充分认识现行宪法在改革开放和社会主义现代化建设历史进程中,在我们党治国理政实践中发挥的重要作用;深刻理解修改宪法,把党和人民在实践中取得的重大理论创新、实践创新、制度创新成果上升为宪法规定,是实践发展的必然要求。我们要以宪法修改为契机,坚持不懈地抓好宪法实施工作,切实维护宪法权威、捍卫宪法尊严、保证宪法实施。

一、我国现行宪法是符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法

我国现行宪法是1982年12月4日由五届全国人大

五次会议通过并公布施行的。30多年来的发展历程充分表明,我国现行宪法是一部具有显著优势、坚实基础、强大生命力的好宪法,为改革开放和社会主义现代化建设提供了根本法治保障。

现行宪法有力坚持了中国共产党领导,有力保障了人民当家作主。我国现行宪法以国家根本法的形式,确认了中国共产党领导中国人民进行革命、建设、改革的伟大斗争和根本成就,确认了党的执政地位,确认了党在国家政权结构中总揽全局、协调各方的核心地位,有力坚持了党的领导。现行宪法确立了工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家的国体和人民代表大会制度的政体,规定中华人民共和国的一切权力属于人民,充分体现了人民共同意志、充分保障了人民民主权利、充分维护了人民根本利益,有力保障了人民当家作主。

现行宪法有力维护了国家统一、民族团结、社会稳定。现行宪法规定了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度和包括劳动者、建设者和爱国者在内的广泛的爱国统一战线,规定了民族区域自治制度、基层群众自治制度,有力维护了国家统一、民族团结与社会稳定。我国宪法规定“国家在必要时得设立特别行政

区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定”，依据宪法，全国人民代表大会制定了香港特别行政区基本法和澳门特别行政区基本法，为香港和澳门的平稳过渡和长期繁荣稳定提供了坚实法律保障。宪法是我们党长期执政的根本法律依据，通过宪法的规定和具体实施，全国各族人民的国家意识、国家观念得到进一步加强，宪法在国家统一与社会稳定方面发挥了重要作用。

现行宪法有力促进了改革开放和社会主义现代化建设，有力推动了社会主义法治国家建设进程。现行宪法是在改革开放背景下出台的，公布施行后，根据改革开放和社会主义现代化建设的实践和发展作了四次修改，把党领导全国人民进行改革开放取得的重大理论和实践成果及时反映到宪法中，不断丰富和发展我们党的指导思想；规定实行依法治国，建设社会主义法治国家；规定国家实行社会主义市场经济；规定社会主义初级阶段基本经济制度和分配制度以及关于非公有制经济的方针政策；规定国家尊重和保障人权；规定社会保障制度；对土地使用权的依法转让以及公民私有财产的征收征用和补偿等作了补充规定，等等。正是因为现行宪法四次与时俱进的修改，使其很好地适应了改革开放和社

社会主义现代化建设的要求,有力推动和保障了党和国家事业发展,有力推动和加强了我国社会主义法治建设。

二、坚持把党和人民在实践中取得的重大理论创新、实践创新、制度创新成果上升为宪法规定

“法与时转则治,治与世宜则有功。”在保持宪法连续性、稳定性、权威性的基础上,推动宪法与时俱进、完善发展,是我国宪法发展的必由之路。宪法只有不断适应新形势、吸纳新经验、确认新成果、作出新规范,才能更好为新时代伟业提供有力宪法保障。

宪法必须随着党和国家事业的发展而不断发展。“观时而制法,因事而制礼。”宪法修改是时代必然、实践必要、法治必需。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央团结带领全党全国各族人民,毫不动摇坚持和发展中国特色社会主义,创立了习近平新时代中国特色社会主义思想,以党和国家事业的历史性成就、历史性变革推动中国特色社会主义进入了新时代。党的十九大对新时代坚持和发展中国特色社会主义作出重大战略部署,确立了新的奋斗目标。党和国家事业这些重要发展变化,都需要现行宪法发扬与时俱进的品格,通过宪法修改的方式,把党的政策和人民

的意愿及时转化为宪法规定,更好发挥宪法的规范、引领、推动、保障作用,为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供有力宪法保障。

通过宪法修改及时确认和巩固党和人民创造的伟大成就和宝贵经验。宪法作为国家根本法,是全党全国各族人民的根本活动准则和共同遵循。不断充实宪法的重大制度规定,对完善和发展中国特色社会主义制度意义重大。这次宪法修改,是中国特色社会主义进入新时代后的第一次宪法修改。党的十九届二中全会专门讨论宪法修改问题,审议通过《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》,对宪法修改工作作出重要部署,充分反映和回应新时代中国特色社会主义新形势新任务新要求。把党和人民创造的伟大成就和宝贵经验,通过宪法修改以国家根本法的形式确认下来,有利于更好发挥宪法对新时代坚持和发展中国特色社会主义的重大作用,广泛动员和组织全国各族人民为夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利而奋斗。

在党的领导下严格依法按程序推进宪法修改。在党中央领导下,通过历次宪法修改实践,已经形成了符合宪法精神、体现宪法规律且行之有效的原则和程序。一是坚持党对宪法修改的领导。实践充分证明,

党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义法治之魂。宪法修改的每一个环节、每一个步骤,都必须在党的领导下,严格依照现行宪法第六十四条规定进行。只有把坚持党中央集中统一领导贯穿于宪法修改全过程,才能确保宪法修改的正确政治方向。二是坚持充分发扬民主、广泛凝聚共识。宪法修改事关全局,影响深远。必须严格贯彻科学立法、民主立法、依法立法的要求,广察民情、广纳民意、广聚民智,使宪法修改充分体现人民意志、得到人民拥护。三是遵循宪法法律发展规律。在保持宪法的连续性、稳定性、权威性的前提下实现与时俱进的发展,是宪法发展的客观规律。在这次宪法修改中,贯彻部分修改、不作大改的原则,对各方面普遍要求修改、实践证明成熟、具有广泛共识、需要在宪法上予以体现和规范、非改不可的,进行必要的、适当的修改;对不成熟、有争议、有待进一步研究的,不作修改;对可改可不改、可以通过有关法律或宪法解释予以明确的,原则上不改。

三、切实维护宪法权威、捍卫宪法尊严、保证宪法实施

宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。

维护宪法权威,就是维护党和人民共同意志的权威。保证宪法实施,就是保证人民根本利益的实现。我们要以这次宪法修改为契机,自觉恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命,坚持不懈地抓好宪法实施工作,把宪法的规定、原则和精神落到实处。

加强宪法宣传教育,增强宪法自信自觉。宪法的根基在于人民发自内心的拥护,宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰。宪法只有深入人心,走入人民群众,宪法实施才能真正成为全体人民的自觉行动。宪法宣传教育是宪法实施的一项基础性工作。要深入开展尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的宣传教育活动,大力弘扬宪法精神,不断增强宪法意识。抓住领导干部这个“关键少数”,通过组织实施宪法宣誓制度,完善国家工作人员学法用法制度,推动领导干部带头尊法学法守法用法。要深入落实“谁执法谁普法”“谁服务谁普法”普法责任制,推动学习宣传宪法法律与履职尽责有机结合。加强社会主义法治文化建设,通过开展“12·4”国家宪法日等主题宣传活动,讲好宪法故事,让宪法家喻户晓、深入人心,扩大宪法实施的群众基础。

不断提高依宪治国、依宪执政能力和水平。“守一

而制万物者，法也。”依法治国，首先是依宪治国；依法执政，关键是依宪执政。全面贯彻实施宪法，是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。这就要求各级党组织和国家机关坚持依宪执政、依法执政，真正做到党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法。要教育引导广大党员干部对宪法法律保持敬畏之心，带头维护宪法和法律权威，不断提高运用法治思维和法治方式解决问题的能力水平。深化司法体制综合配套改革，建立公正高效权威的社会主义司法制度，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。切实加强宪法法律实施的监督，建立健全合宪性审查工作体制机制，坚决纠正违宪违法行为，确保宪法和法律得到遵守和执行，切实维护国家法制统一，维护宪法尊严和权威。

切实保障公民基本权利，更好满足人民群众美好生活需要。中华人民共和国的一切权力属于人民。宪法是每个公民享有权利、履行义务的根本保证。只有保证人民依法享有广泛的权利和自由，维护最广大人民根本利益，宪法才能深入人心。要始终坚持以人民为中心的发展思想，积极回应新时代的新矛盾、新目标、新部署，通过修改宪法更好体现人民意志，尊重人

人民群众的主体地位,加强人民当家作主制度保障,扩大并保证人民有序参与国家和社会事务管理的权利,使人民群众成为维护宪法权威、自觉实施宪法的重要力量。及时回应人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面日益增长的美好生活需要,加快推进公共法律服务体系建设,更好满足人民群众多层次、多领域、个性化、体现公平正义价值的公共法律服务需求,切实维护和保障公民的经济、文化、社会等各方面的基本权利,促进社会公平正义、保障人民安居乐业,使人民群众共享全面依法治国成果的获得感幸福感安全感更加充实、更有保障、更可持续,为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利,实现中华民族伟大复兴的中国梦汇聚人心、凝聚力量。

(选自2018年第5期《求是》 作者系司法部副部长)



← 微信扫一扫,可带走、分享这篇文章

宪法修改的重大意义、总体要求和原则

李树忠

党的十九届二中全会在准确把握我国宪法发展特点和规律的基础上,明确指出宪法修改的重大意义,确立了宪法修改的总体要求和原则。全会通过的《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》,是我们党在新时代依宪执政、依宪治国、领导立法的生动实践,充分彰显了以习近平同志为核心的党中央治国理政的政治智慧和历史担当。

一、宪法修改的重大意义

宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,是党和人民意志的集中体现,具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。修改宪法,是党和国家政治生活中的一件大事,具有重大现实意义和深远历史意义。

宪法修改是党中央从新时代坚持和发展中国特色社会主义全局和战略高度作出的重大决策。自2004年修改宪法以来,党和国家事业又有了许多重要发展变

化,特别是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央团结带领全党全国各族人民毫不动摇坚持和发展中国特色社会主义,创立了习近平新时代中国特色社会主义思想,统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局,推进党的建设新的伟大工程,推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革。党的十九大对新时代坚持和发展中国特色社会主义作出了重大战略部署,确定了新的奋斗目标。为全面贯彻党的十九大精神、更好地发挥宪法在新时代坚持和发展中国特色社会主义中的重大作用,需要对宪法作出适当修改,把党和人民在实践中取得的重大理论创新、实践创新、制度创新成果上升为宪法规定。

宪法修改是推进全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。全面依法治国是党治国理政的基本方略,是实现国家治理现代化的重要依托。习近平总书记强调,没有全面依法治国,我们就治不好国、理不好政,我们的战略布局就会落空。必须坚持把依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略、把法治作为治国理政的基本方式,不断把法治中国建设推向前进。坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政。完善以宪法为核

心的中国特色社会主义法律体系,是全面推进依法治国的必然要求,是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。

宪法修改是党领导人民建设中国特色社会主义实践发展的必然要求。我国宪法以国家根本法的形式,确认了党领导人民进行革命、建设和改革的伟大斗争和根本成就,确立了国体和政体等国家的根本制度,确立了国家的根本任务、领导核心、指导思想、发展道路、奋斗目标等国家生活中带有全局性、根本性的问题。我国宪法是一部随着党领导人民建设中国特色社会主义实践的发展而不断发展的宪法。1954年宪法诞生后,一直处在探索实践和不断完善过程中。1982年宪法公布施行后,根据改革开放和社会主义现代化建设的实践和发展,分别于1988年、1993年、1999年、2004年进行了4次修改。通过4次宪法修改,我国宪法在中国特色社会主义伟大实践中紧跟时代步伐,不断与时俱进,有力推动和保障了党和国家事业发展,有力推动和加强了我国社会主义法治建设。

中国特色社会主义进入新时代,这是我国发展新的历史方位。我国宪法应该坚持与时俱进,更好体现党和国家事业发展的新成就、新经验、新要求。根据新

时代坚持和发展中国特色社会主义的新形势、新任务,对我国宪法作出适当修改是必须的、适时的,是符合宪法发展规律、符合时代发展和实践需要的。

二、宪法修改的总体要求

党的十九届二中全会确定了宪法修改的总体要求,为宪法修改提供了方向指引。

宪法修改要高举中国特色社会主义伟大旗帜。旗帜引领方向,道路决定命运。习近平总书记强调:党和国家的长期实践充分证明,只有社会主义才能救中国,只有中国特色社会主义才能发展中国。只有高举中国特色社会主义伟大旗帜,我们才能团结带领全党全国各族人民,在中国共产党成立100年时全面建成小康社会,在新中国成立100年时建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,赢得中国人民和中华民族更加幸福美好的未来。中国特色社会主义,承载着几代中国共产党人的理想和探索,寄托着无数仁人志士的夙愿和期盼,凝聚着千千万万革命先烈的奋斗和牺牲,是历史和人民的选择。要发展中国、稳定中国,要全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化,实现中华民族伟大复兴,必须坚定不移坚持和发展中国特色社会

主义。宪法修改必须高举中国特色社会主义伟大旗帜,坚持中国特色社会主义法治道路,确保沿着正确方向胜利前进。

宪法修改要坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导。《共产党宣言》发表以来的实践证明,马克思主义只有与本国国情相结合、与时代发展同步、与人民群众共命运,才能焕发出强大的生命力、创造力、感召力。党的十八大以来,国内外形势变化和我国各项事业的发展,尤其是我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,促使我们必须从理论和实践结合上系统回答新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义这个重大时代课题。围绕这个重大时代课题,以习近平同志为核心的党中央坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实,坚持辩证唯物主义和历史唯物主义,紧密结合新的时代条件和实践要求,以全新的视野深化对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发

的认识,进行艰辛理论探索,形成了习近平新时代中国特色社会主义思想,成为全党全国人民为实现中华民族伟大复兴而奋斗的行动指南。宪法修改应当坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,这是时代发展的要求,是党心所向,民心所望。

宪法修改要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一是中国特色社会主义政治发展道路的鲜明特点和优势。党的领导、人民当家作主、依法治国三者具有内在统一性。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征,依法治国是党领导人民治理国家的基本方式,三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践。坚持党的领导,就是坚持党是宪法修改的领导核心;人民当家作主就是要坚持以人民为中心,在宪法修改中体现人民的需求和愿望;依法治国就是要严格遵循宪法修改的程序。坚持三者有机统一,对确保宪法修改的科学性、民主性、法治性具有重要意义。

宪法修改要全面贯彻党的十九大精神,把党的十九大确定的重大理论观点和重大方针政策特别是习近平新时代中国特色社会主义思想载入国家根本法,体现

党和国家事业发展的新成就新经验新要求。党的十九大在新的历史起点上对新时代坚持和发展中国特色社会主义作出重大战略部署,提出了一系列重大政治论断,确定了新的奋斗目标。通过宪法修改,把党的十九大确定的重大理论观点和重大方针政策特别是习近平新时代中国特色社会主义思想载入国家根本法,体现党的最新执政理念,是全党全国人民的共同意愿,是新时代坚持和发展中国特色社会主义的必然要求,具有重要的宪法理论意义和政治实践意义。

牢牢把握宪法修改的总体要求,在总体保持我国宪法连续性、稳定性、权威性的基础上推动宪法与时俱进、完善发展,更好体现人民意志,更好体现中国特色社会主义制度的优势,更好适应提高党长期执政能力、推进全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的要求,为新时代坚持和发展中国特色社会主义、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供有力宪法保障。

三、宪法修改的原则

作为国之根本、法之源泉,宪法修改关系全局,影响广泛而深远。宪法修改要贯彻科学立法、民主立法、

依法立法的要求,注重从政治上、大局上、战略上分析问题,注重从宪法发展的客观规律和内在要求上思考问题,切实维护宪法权威性,真正实现宪法目的,彰显宪法价值。党的十九届二中全会确定了宪法修改必须贯彻以下原则。

坚持党的领导。党的十九大报告指出:“坚持党对一切工作的领导。”修改宪法,是事关全局的重大政治活动和重大立法活动,必须在党中央集中统一领导下进行。要增强“四个意识”,坚定“四个自信”,坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路和中国特色社会主义法治道路,把坚持党的集中统一领导贯彻到宪法修改全过程,坚持正确政治方向。

坚持严格依法按程序进行。守程序是法治之始。党领导人民制定宪法法律,党领导人民执行宪法法律,党带头遵守宪法法律,体现了“社会主义法治必须坚持党的领导,党的领导必须依靠社会主义法治”的内在统一。宪法规定了严格的修改程序。宪法修改实践也积累了丰富的经验,逐渐形成了一些成熟的政治惯例。严格依法按程序修改宪法,确保党的主张通过法定程序成为国家意志,是遵循宪法法律发展规律的必然要求,是对法治精神的恪守。

坚持充分发扬民主、广泛凝聚共识。“政之所兴在顺民心，政之所废在逆民心。”人心向背，是决定一个政党、一个政权兴亡的根本性因素。宪法作为法之统帅、法律之母，是党和人民意志的集中体现。宪法修改要广察民情、广纳民意、广聚民智，充分体现人民的意志。充分发扬民主、广泛凝聚共识，才能确保宪法修改反映人民意志、得到人民拥护。

坚持对宪法作部分修改、不作大改。宪法既不能频繁修改，又不能一成不变，需要在连续性、稳定性和适应性之间寻求平衡。我国1982年宪法延续的修改原则是只作必要性修改，可改可不改的不改，能通过宪法解释解决的不作修改，以利于宪法稳定，利于国家稳定。我国现行宪法是一部好宪法。这次宪法修改仍然坚持对宪法作部分修改、不作大改的原则，是要对各方面普遍要求修改、实践证明成熟、具有广泛共识、需要在宪法上予以体现和规范、非改不可的，进行必要的、适当的修改；对不成熟、有争议、有待进一步研究的，不作修改；对可改可不改、可以通过有关法律或宪法解释予以明确的，原则上不改，以保持宪法的连续性、稳定性、权威性。

治国凭圭臬，安邦靠准绳。从中央政治局决定启

动宪法修改工作,到召开会议听取《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》稿在党内外一定范围征求意见的情况报告,再到党的十九届二中全会审议通过《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》,都很好地贯彻了上述宪法修改的总体要求和原则。这次宪法修改一定能充分体现党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,使我国宪法更好发挥对新时代坚持和发展中国特色社会主义的重大作用。

(选自2018年第5期《求是》 作者系中国法学会宪法学研究会副会长、中国政法大学副校长)



← 微信扫一扫,可带走、分享这篇文章

如何理解我国宪法序言及其法律效力

林 木

宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,具有最高法律地位、法律权威和法律效力。1982年全面修改颁布的《中华人民共和国宪法》,是我国的现行宪法。现行宪法颁布实施30多年来,全国人大于1988年、1993年、1999年和2004年,先后四次以宪法修正案的方式,对现行宪法的个别条款和部分内容作出修改,使我国宪法在保持稳定性和权威性的基础上,不断完善发展。几乎每次修改宪法时,总有人对我国宪法序言及其法律效力提出这样或者那样的不同看法。例如,有的人认为,我国宪法不应当有序言。但事实上,世界上大多数国家的宪法都是有序言的(只是有的叫序言、有的叫序文、有的叫前言等)。据一项对1997年前后的107个国家宪法有无序言的统计,其中有序言的宪法为79部,占73.8%;没有序言的宪法为28部,占26.2%。也有的人认为,我国宪法即使要有序言,写上寥寥数语即可,不必像现行宪法那样洋洋洒洒一千多

字。其实,世界各国宪法序言有长有短,内容有繁有简,外国宪法序言最长者达一万多字,最短者几十个字,没有固定的模式。一个国家宪法写不写序言、序言写多少字,完全是由该国的历史、文化、政治、经济、社会等实际情况决定的,无论宪法有无序言或者序言有长有短,都无可厚非。

当然,还有个别人认为:我国现行宪法序言是一种政治宣示,没有任何法律效力。我们认为这种观点有失偏颇。首先需要讨论和界定的是,何谓法律效力?目前学理上关于法律效力大致有三种观点:第一种观点认为,以是否具有“可诉性”为标准,凡是可以在法院诉讼中得以援引适用的法律才具有“可诉性”,才能够获得司法的救济和保障,因而只有具有“可诉性”的法律才具有法律效力。据此观点,在全国人大及其常委会制定的现行有效的260多部法律中,大约只有六分之一的法律会出现在人民法院的判决(裁定)书中,才具有“可诉性”的法律效力。根据我国的宪法制度,我国宪法及其序言不能在法院作为裁判依据直接适用,不具有直接的“可诉性”,因而宪法及其序言都被认为没有法律效力。这种观点显然不符合我国法律体系和宪法法律效力的制度

安排。第二种观点认为,以是否具有“规范性”为标准,只有含有假定、处理、制裁(或者行为模式和行为后果)的法律(法律条文),才具有法律效力(即法律的规范性和约束力)。按照这种观点,我国许多法律的“总论”、“总则”、“绪论”中的有关内容,都不符合要求。例如我国立法法第三条规定:“立法应当遵循宪法的基本原则,以经济建设为中心,坚持社会主义道路、坚持人民民主专政、坚持中国共产党的领导、坚持马克思列宁主义毛泽东思想邓小平理论,坚持改革开放。”民法总则第一条规定:“为了保护民事主体的合法权益,调整民事关系,维护社会和经济秩序,适应中国特色社会主义发展要求,弘扬社会主义核心价值观,根据宪法,制定本法。”换言之,根据这种“规范性”的法律效力观点,由于我国大多数法律中的每部法律,都存在有非规范性的规定(如目的条款、宗旨条款、叙述条款、原则条款、价值条款、技术条款等),因而这其中的每部法律将被这种观点人区分为具有法律效力和不具有法律效力的两个部分。显然,用这种“规范性”的法律效力观点来解释我国许多法律和现行宪法,是不能被接受甚至是荒谬的。第三种观点认为,法律效力可以分为广义和

狭义两种。规范性法律文件的效力为狭义的法律效力,是指法律规范对什么人和事、在什么时间和地点有约束力;非规范性法律文件的效力为广义的法律效力,是指除规范性法律以外的其他法律文书的法律约束力。狭义的法律效力观点,与前述第二种观点基本上相同;广义的法律效力观点,可以用来解释一切程序和内容合法的发生法律效力的宪法和法律文件。我们认为,对法律效力的认识应当超越那种将法律文本机械地分割成不同部分的片面化理解,而应当坚持在整体意义上理解和把握法律效力。

从世界宪法制度的整体情况来看,宪法序言是否具有法律效力,各国的规定和实践不尽相同。法兰西第三共和国宪法以1789年的《人权宣言》为序言;1946年法兰西第四共和国宪法以条文的形式,将有关政治、经济、社会原则列入序言之中;1958年法兰西第五共和国宪法在序言中宣布“法国人民庄严宣布忠于1789年《人权宣言》所肯定的,以及为1946年宪法之序言所确认并加以补充的各项人权和有关国家主权的的原则”。到1971年7月16日,法国宪法委员会在关于自由结社案的判决中,承认“法国宪法序言的法律效力”。而在美国、日本等国家,宪法序言是否具有法律

效力的争论,是围绕宪法序言是否具有“可诉性”展开的。

宪法序言具有最高法律效力,是我国宪法最重要的特征之一,也是我国宪法与其他许多国家宪法的重大区别。宪法序言是我国宪法的灵魂,是宪法的重要组成部分,同现行宪法各章节一样具有最高法律效力。其一,我国宪法序言明确规定:本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果,规定了国家的根本制度和根本任务,是国家的根本法,具有最高的法律效力。我国宪法最大的特色之一,就是在宪法序言中明确规定中华人民共和国宪法具有最高法律效力。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。这是我国宪法作为整体具有最高法律效力的根本法律依据。如果宪法序言没有法律效力,就意味着宪法序言规定的上述内容没有法律约束力,这就等于否定了我国宪法是国家根本法、具有最高法律效力的最终法律依据,否定了我国整部宪法的法律效力基础。其二,宪法序言是宪法不可分割的有机组成部分。我国现行宪法是一个由标点符号、数字、文字(共有16524个字)、

条款(共有一百三十八条)、段落(共有367段)、章节(共有四章、七节)、总纲、序言、修正案(共有31条)等组成有机整体,它们共同构成宪法并产生宪法的最高法律效力。宪法及其法律效力具有整体性和不可分解性,任何将宪法序言与宪法总纲、宪法具体条文区分开来、进而认为宪法序言没有法律效力的观点,都是错误的。正如一个人如果被肢解之后就不成其为人一样,如果有人硬要把宪法的所有要素肢解开来,作出有无法律效力的区分,那么当把宪法的标点符号、数字、文字、段落等分解出来后,宪法本身就不复存在了,更谈何宪法及其序言的法律效力。所以,我国宪法作为一个完整的不可分割的有机整体,宪法的每一个字句符号、每一个组成部分都是具有法律效力的。其三,宪法序言对宪法条文具有统领性和指导性,宪法条文的具体规定是宪法序言规定的基本价值和原则的具体化和条文化,总纲中许多规定特别是有关国家基本国策的规定,是对宪法序言规定的国家根本任务、奋斗目标等的具体实现方式。此外,宪法序言对宪法解释和宪法修改具有约束力,序言规定的指导思想和基本原则是宪法解释和修改最重要的理据,序言对我国历史和基本国情的判断是宪法解释和修改最基本的立足点。一

般立法、执法、司法、释法都不得违反宪法序言的基本原则和立宪精神。

(选自2018年3月1日《光明日报》)



← 微信扫一扫,可带走、分享这篇文章