

宪法修改的程序与主要内容

◆ 许安标

一、宪法修改的程序与改革

宪法的修改有着不同于一般法律的特殊程序。其主要体现:一是提出修改宪法动议的主体是特定的。我国宪法规定,宪法的修改,由全国人大常委会或者五分之一以上全国人大代表提议。只有他们提出的修改动议才能列入全国人大议程审议讨论,其它机关和组织提出的宪法修改建议,不直接列入全国人大议程进行审议讨论。二是通过要求更高。我国宪法规定要以全体代表的三分之二的多数通过,而不是通常的全体代表的过半数,其目的是要确保宪法的修改为绝大多数人认可和接受。从近年来我国的修宪实践来看,还有一点不同,即通常的法律案和其他议案的表决采用举手表决或者电子表决的方式,而宪法修正案的表决采取无记名投票的方式。

从实践上来看,我国宪法的修改通常是由中共中央提出修改宪法的建议来启动的,全国人大常委会根据中共中央的建议提出宪法修正案。1954年宪法颁布以来,修改宪法的建议历来都是由中共中央提出的,这已成为我国政治生活中的一项惯例。对1982年宪法的三次修改都是以中共中央提出的具体修改建议为基础并在程序上经全国人大常委会采纳后提出修正案的,这种方式改变了过去直接由党中央拟定修改内容然后由全国人大审议通过的做法,使修改宪法的程序更为完备。这次宪法修改严格依照法定的程序,但在具体工作程序上又有创新和改革。主要是在党内充分酝酿和讨论后提出修改建议。

党的十六大报告中提出,共产党执政就是领导和支持人民当家作主,要坚持依法执政。改革和完善党的领导方式和执政方式,题中要义之一就是通过制定大政方针,提出立法建议,经过法定程序,使党的

主张成为国家意志。正是因为如此,中共中央对这次修宪工作高度重视,成立了以中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长吴邦国同志为组长的中央宪法修改小组,在中央政治局常委会领导下工作。中共中央向全国人大常委会提出的《建议》就是在中央政治局常委会直接领导下,充分发扬民主,广泛听取各方面的意见形成的。

这次中央《建议》的形成,有两个显著的特点:一是,充分发扬民主、广泛征求意见,自下而上,两下两上,经过反复认真研究,才形成修改方案。过去修改宪法,通常是先提出修改方案,然后征求中央各部门和各地方的意见。这次不设框框,最广泛地征求各方面的意见。在修改建议形成之前即广泛征求意见;根据各方面的意见形成修改建议,然后进一步征求各方面的意见,进行修改完善。二是,由中央全会讨论通过修改宪法部分内容的建议。过去几次宪法修改建议的提出,经中央政治局会议讨论通过后提交全国人大常委会,这次则由中央全会讨论通过,是党内工作程序的一个重要改革和发展。中央《建议》稿经中央政治局常委会议和中央政治局会议讨论通过后,提请党的十六届三中全会审议通过,再提交全国人大常委会依照法定程序提出宪法修正案(草案)。

这次修改宪法,进一步完善了宪法修正案草案的审议机制。1988年、1993年两次修宪时,主席团未提出宪法修正案草案的审议情况报告。1999年修改宪法,主席团提出了关于宪法修正案草案的审议情况报告,但未对草案作进一步的修改。这次宪法修改,主席团不仅提出了审议情况报告,而且根据代表的审议意见,对修正案草案作了三处修改,使草案进一步完善。

这次修改宪法还有一个发展,即对宪法文本进

行了统一和规范。过去,全国人大以修正案的形式对现行宪法进行的三次修改,都没有公布宪法文本或作出说明,只公布了宪法修正案。实践中,一些出版单位为方便读者学习、查阅宪法,将1982年宪法文本和宪法修正案予以组合,重新予以刊印。其做法大致有四种:一是按历次修正案修订宪法原文,再加上修正案形成新文本。二是将1982年宪法的文本、历次修正案和根据修正案修订后的新文本同时刊出。三是对1982年宪法原文不作任何变动,只在其后面依次排列修正案。四是根据历次修正案对宪法原文作修订,形成宪法修订文本。出版的宪法文本不统一。为了维护宪法的权威和严肃,防止出版的宪法文本不统一的问题,同时为方便学习和贯彻实施宪法,十届全国人大二次会议秘书处将1982年宪法、四个宪法修正案以及根据四个修正案修正后的文本同时予以公布,保证了宪法文本的统一性。

二、宪法修改的主要内容

十届全国人大二次会议审议通过的《中华人民共和国宪法修正案》,共十四条,涉及宪法序言第七自然段、第十自然段和十二个条文,重点是把党的十六大确定的重大理论观点和重大方针政策写入宪法,主要内容包括:

(一)确立“三个代表”重要思想在国家政治和社会生活中的指导地位

宪法修正案在宪法序言第七自然段中增写“三个代表”重要思想,将“在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论指引下”修改为“在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想指引下”。“三个代表”即为人们熟知的中国共产党必须始终代表中国先进生产力的发展要求,代表中国先进文化的前进方向,代表中国最广大人民的根本利益。“三个代表”与“三个代表”重要思想既有联系,又有区别。“三个代表”重要思想是中共第三代领导集体创立的思想理论体系,包括了政治、经济、文化、国防、外交等各个领域;“三个代表”的要求则是对“三个代表”重要思想的集中概括。把“三个代表”重要思想同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论一道写入宪法,确立其在国家政治和社会生活中的指导地位,反映了全党全国人民的共同意愿,体现了党的主张和人民意志的统一,为全党全国人民在新世纪新阶段继续团结奋斗提供了共同的思想基础,具有重大的现实意义和深远的历史意义。

这次宪法修正案对序言的修改还有两处:一是在第七自然段中增加“推动物质文明、政治文明和精

神文明协调发展”的表述,对“三个文明”的协调发展提出了宪法要求;一是在第十自然段中关于统一战线的表述中增加“社会主义事业的建设者”,扩大了统一战线的范围。另外还对中国特色社会主义道路的表述作了修改。

(二)进一步明确国家对发展非公有制经济的方针

在1982年宪法的前三次修改中,有两次涉及非公有制经济。这次修改宪法,再次对非公有制经济的有关条款作了修改,凸显对非公有制经济的认识逐渐深入并且科学。作为社会主义市场经济重要组成部分的个体、私营等非公有制经济在保持国民经济快速增长、扩大就业、活跃市场等方面发挥着重要作用。目前非公有制经济创造的增加值已占国内生产总值1/3以上,非公有制和混合所有制经济投资占社会总投资比重40%左右。但在现实经济生活中,非公有制经济的发展仍然受到来自观念、体制和政策的限制,在地区和行业之间发展很不平衡,发展潜力还很大。一些允许外商投资的领域还没有完全对民间投资开放,一些应该可以向国内民间投资开放的领域,在市场准入的具体政策或一些地方的办事程序中还存在着歧视性因素。为了充分调动和发挥非公有制经济的积极性,需要进一步转变思想观念,完善法律制度,特别是要在国家的根本法中,明确规定鼓励、支持和引导非公有制经济的发展。宪法修正案将宪法第11条第2款“国家保护个体经济、私营经济的合法的权利和利益。国家对个体经济、私营经济实行引导、监督和管理。”修改为:“国家保护个体经济、私营经济等非公有制经济的合法的权利和利益。国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展,并对非公有制经济依法实行监督和管理。”这一修改,进一步明确非公有制经济不仅包括个体经济和私营经济,还包括其他形式的非公有制经济,它们的合法的权利和利益同样受国家的保护;同时又增加了鼓励、支持非公有制经济发展的内容。

在征求意见过程中,有一种意见认为,对个体经济、私营经济等非公有制经济,不要专门针对它们规定“实行监督和管理”。认为无论是公有制经济,还是非公有制经济,都是市场主体,政府对市场主体的监督和管理都是一致的,没有必要专门强调对非公有制经济的监督和管理。经过反复研究,还是规定了要“对非公有制经济依法实行监督和管理”。这是因为,个体、私营经济由于量大面广,又正处在快速发展过程中,由于信息不对称、利益驱动等原因,在发展中不

可避免伴随某些盲目性,在纳税、遵守信用和市场规则,以及保护劳动者合法权益等方面,往往存在这样那样的问题。因此,对非公有制经济,既要鼓励、支持和引导,又要监督和管理。

(三)完善对私有财产保护的规定

我国改革开放以来,随着经济发展和人民生活水平提高,公民拥有的私人财产普遍有了不同程度的增加。据国家统计局调查统计,2002年6月,我国城镇家庭财产平均每户为22.8万元。预计未来10年、20年,城镇居民家庭财产积累的速度将超过经济增长的速度。特别是越来越多的公民有了私人的生产资料,群众对用法律保护自己的财产有了更加迫切的要求。宪法修正案将宪法第13条“国家保护公民的合法的收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权。”“国家依照法律规定保护公民的私有财产的继承权。”修改为:“公民的合法的私有财产不受侵犯。”“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。”“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。”这一修改,进一步完善和发展了我国的私有财产保护制度:一是,加大了私有财产保护的力度。明确规定了“公民的合法的私有财产不受侵犯”,强调了私有财产保护的严肃性。二是,进一步明确国家对全体公民的合法的私有财产都给予保护,保护范围既包括生活资料,又包括生产资料。三是,用“财产权”代替原条文中的“所有权”,在权利含义上更加准确、全面。四是,总结我国现行几部法律的实施经验,确立了我国的征收和征用制度。与此相适应,完善土地征用制度,根据土地征用的实际情况,将土地征用区分为征收和征用,并明确要依法给予补偿。

宪法第12条规定:“社会主义公共财产神圣不可侵犯。”在这次宪法修改过程中,有的提出,对公私财产应当实行平等保护的原则,建议规定私有财产“神圣”不可侵犯;有的认为,“神圣”带有宗教色彩,激情大于理性,不是严格的法律用语,建议将“社会主义的公共财产神圣不可侵犯”中的“神圣”二字删去。经过反复研究,全国人大通过的宪法修正案没有采纳这些意见。从一些西方国家的宪法来看,除了在资产阶级革命初期曾经提出和强调过私有财产神圣不可侵犯以外,一般都没有规定私有财产神圣不可侵犯。1789年法国大革命中发表的《人权宣言》宣称“财产是神圣不可侵犯的权利”,这有当时的特殊历史背景。但法国1793年制定宪法时,就删去了“财产是神圣不可侵犯的权利”中的“神圣”二字。

字。二战后法国于1958年举行全民投票通过的新宪法也没有“财产神圣不可侵犯”的规定。世界上第一部成文宪法——美国宪法也没有规定“私有财产神圣不可侵犯”。1791年美国国会批准的宪法修正案(10条),即著名的人权法案,也没有作这样的规定。二战后的德国、日本、西班牙的宪法,都只是规定了财产权不可侵犯或者受法律保护,都没有“神圣”二字。

那么,为什么还要在公共财产保护中保留“神圣”二字呢?1982年宪法规定“社会主义的公共财产神圣不可侵犯”,当时使用“神圣”这个强调性的用语,可以从两方面理解:一是公共财产关系全体人民的共同利益,它的权利主体是人格化的“国家”,因而这种权利的归属通常不象私有财产的归属那样明晰,在现实生活中也就往往最容易受到侵犯,所谓“大家拿,拿大家”;二是有些公共财产,如国家对领空、领海和毗连区、专属经济区和大陆架的权益等,同国家主权紧密相连,国家主权神圣不可侵犯的原则是不容置疑的。因此,对“社会主义的公共财产神圣不可侵犯”这一规定未作改动,以免引起不必要的猜疑和争论。

(四)增加尊重和保障人权的规定

改革开放以来,我国国民经济持续稳定快速发展,国家经济实力显著增强,社会主义民主和法制建设取得突出成就,人民生活总体达到小康生活水平。作为社会全面进步的重要指标,人权保障事业取得了举世瞩目的成就,得到了全国人民的衷心支持和认同。正是在这一背景下,宪法修正案在宪法中增加了“国家尊重和保障人权”的规定。尊重和保障人权是我们党和国家的一贯方针,党的十五大、十六大都明确地提出了“尊重和保障人权”。把“尊重和保障人权”写入宪法,可以进一步为贯彻执行这一方针提供宪法保障,也体现了社会主义制度的本质要求,有利于推进我国社会主义人权事业的发展,有利于在国际人权事业中进行交流和合作。在修改过程,对于将“尊重和保障人权”是放在宪法的序言中还是总纲或者是公民基本权利和义务一章中规定,曾进行反复比较和研究,最后放在“公民的基本权利和义务”一章头一条。这样规定便于把人权和公民基本权利联系起来,进一步加强对公民基本权利的保护。

(五)关于紧急状态的规定

1982年宪法对“戒严”作了规定,但没有规定“紧急状态”。紧急状态是指突发性的现实危机或者预期可能发生的危机,在较大空间(下转11页)