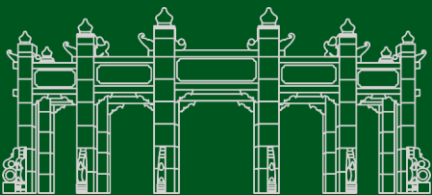


宪法是治国安邦的 总章程

曹旭东 教授

中山大学粤港澳发展研究院

博士生导师 副院长 北京大学法学博士



2023年10月10日 香港



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY



目录

宪法是治国安邦的总章程



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

- Part 1 这个说法从哪里来?
- Part 2 为什么说宪法是总章程、根本法?
- Part 3 中华人民共和国的四部宪法
- Part 4 宪法关于国家根本制度和根本任务的规定
- Part 5 中国宪法实践的教训
- Part 6 中国宪法实施的独特性：与西方不同的逻辑



宪法是治国安邦的总章程



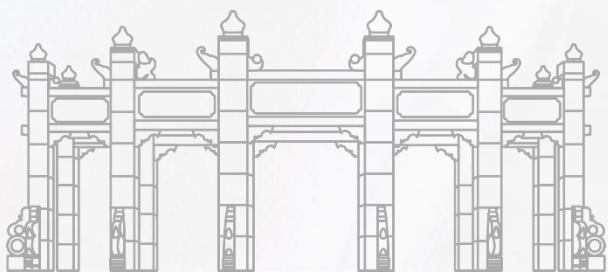
中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

Part 1

这个说法从哪里来？

“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。”

(毛泽东, 1954)



宪法是治国安邦的总章程



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

“用宪法这样一个根本大法的形式，把人民民主和社会主义原则固定下来，使全国人民有一条清楚的轨道，使全国人民感到有一条清楚的明确的和正确的道路可走，就可以提高全国人民的积极性。”

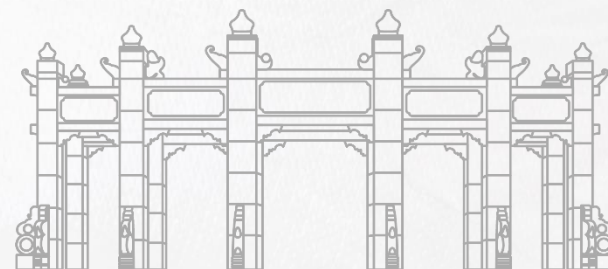
(毛泽东, 1954)

确认功能

对革命胜利成果的确认

指引功能

对未来发展的规范和指引



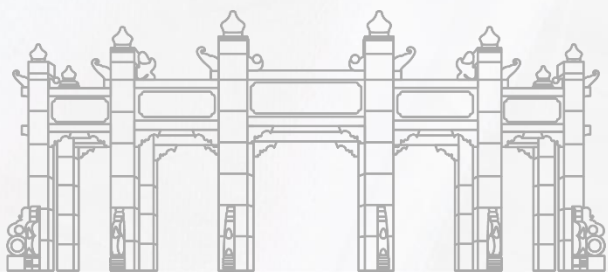
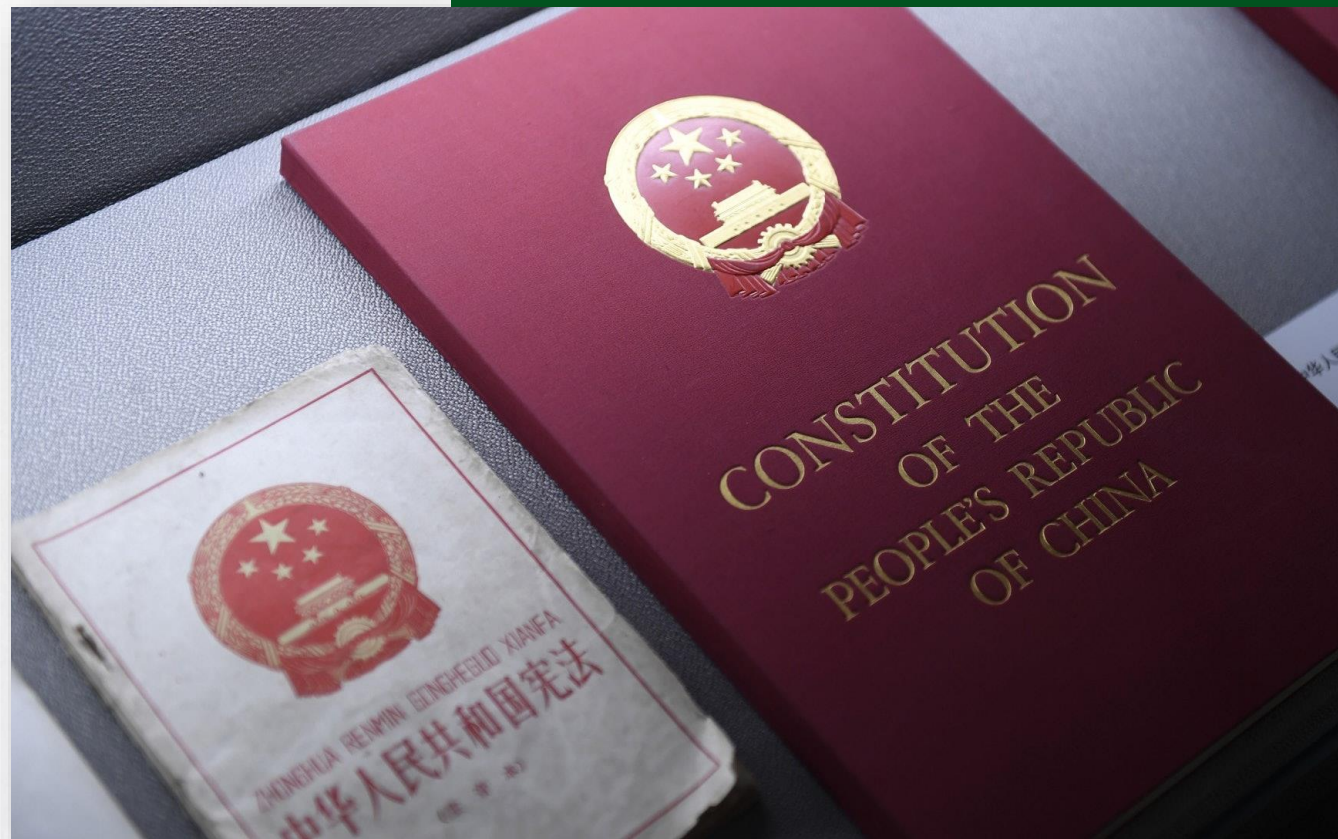
宪法是治国安邦的总章程



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

Part 2

为什么说宪法是
总章程、根本法？



宪法是治国安邦的总章程



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

国家的
根本任务和
根本制度

如国家的目标、国家的性质、国家的根本政治制度 and 经济制度、公民的基本权利和义务、国家机构，这些都是国家生活中**最根本最重要的问题**。

最高法律
效力

一切法律、行政法规和地方性法规都不得与宪法相抵触，否则无效。**宪法具有凌驾性，是法律之法**。下位法不得与宪法抵触，引申出违宪审查机制。

根本的
活动准则

宪法是根本的活动准则，一切包括执政党在内的组织和个人必须遵守。这是总结建国几十年经验，特别是“文化大革命”教训得出的结论。



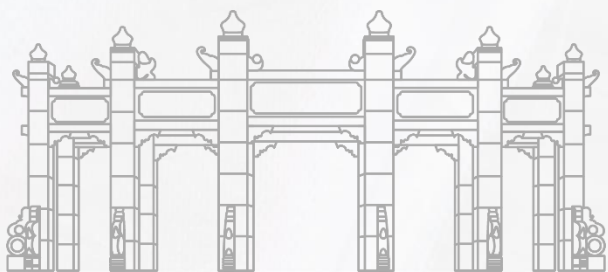
宪法是治国安邦的总章程



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

Part 3

中华人民共和国 成立后的四部宪法



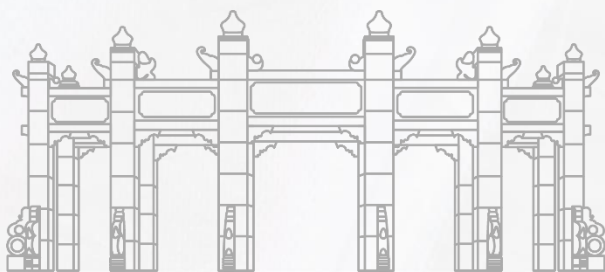
中华人民共和国成立后的四部宪法



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

1949年《共同纲领》（非宪法）

虽然不是宪法，但起到了临时宪法的作用，是各派政治力量协商的结果。它总结了人民革命的经验，确定了我国国家建国后各方面的总政策，因此起到了临时宪法的作用

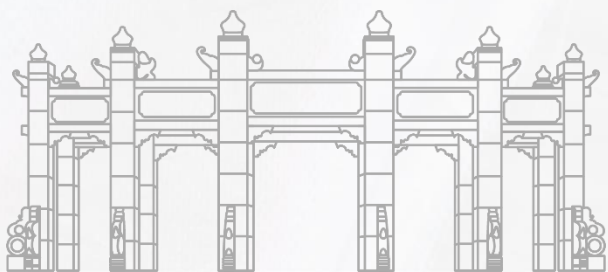


中华人民共和国成立后的四部宪法



第一部宪法：1954年宪法（“五四宪法”）

这部宪法是一部很好的宪法，把人民民主和社会主义原则，把过渡时期的总路线（循序渐进的搞社会主义），以及比较充分的公民基本权利，用宪法的形式肯定下来。很遗憾，这部宪法没有被贯彻好。



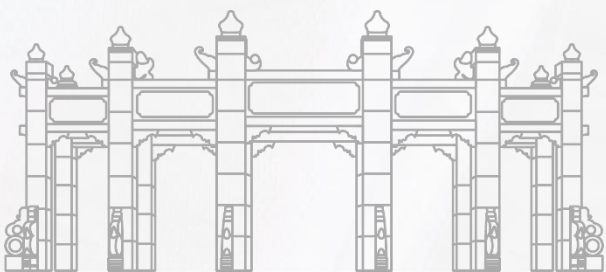
中华人民共和国成立后的四部宪法



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

第二、三部宪法：1975年宪法和1978年宪法 （“七五宪法”、“七八宪法”）

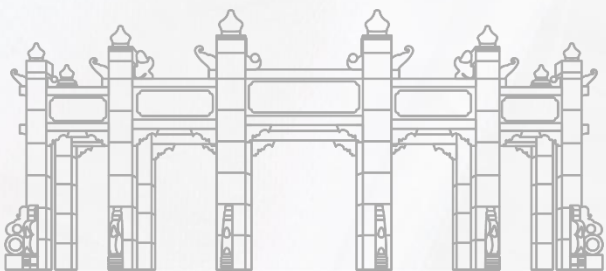
1975年宪法是在国家政治生活很不正常的情况下产生的，反映了“文化大革命”很多错误的观点，抛弃了1954年宪法中很多正确的东西。特别是基本权利部分做了大量删减，最后只剩下两条，包括人身自由、住宅不受侵犯等重要权利都被删除，政府也被革命委员会取代。粉碎“四人帮”以后，在1978年又颁布了第三部宪法。但是对“七五宪法”反思不够。





第四部宪法：1982年宪法（“八二宪法”）

“七八宪法”已经不能适应社会主义现代化建设的客观要求。对宪法进行全面系统修改的目的和指导思想是，根据十一届三中全会精神，总结历史经验，颁布一部能够符合新历史时期进行四化建设需要的、比较长期稳定的宪法。十一届三中全会以后四年拨乱反正和改革的实践经验，十一届六中全会通过的《关于建国以来若干历史问题的决议》以及1982年召开的党的十二次全国代表大会，都为“八二宪法”提供了重要依据。

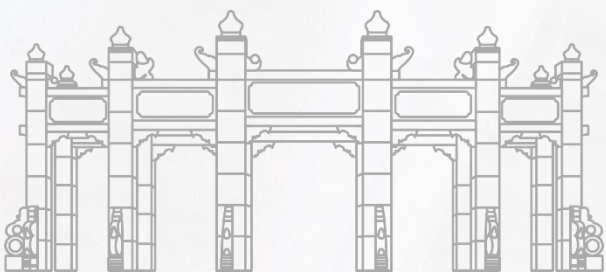




第四部宪法：1982年宪法（“八二宪法”）

这个期间，毛泽东同志在关于社会主义社会阶级斗争的理论和实践上的错误发展得越来越严重，他的个人专断作风逐步损害党的民主集中制，个人崇拜现象逐步发展。党中央未能及时纠正这些错误。林彪、江青、康生这些野心家又别有用心地利用和助长了这些错误。这就导致了“文化大革命”的发动……“文化大革命”的历史，证明毛泽东同志发动“文化大革命”的主要论点既不符合马克思列宁主义，也不符合中国实际。这些论点对当时我国阶级形势以及党和国家政治状况的估计，是完全错误的……实践证明，“文化大革命”不是也不可能是任何意义上的革命或社会进步。

（关于建国以来党的若干历史问题的决议，1981）



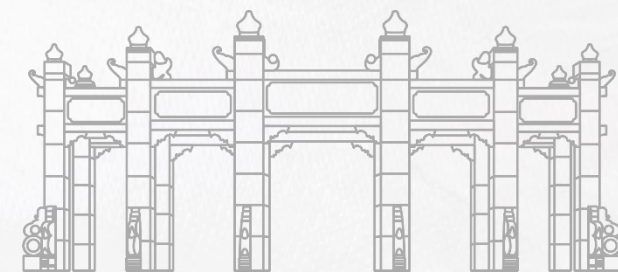
中华人民共和国成立后的四部宪法



第四部宪法：1982年宪法（“八二宪法”）

1982年宪法颁布后，立法者不断回应社会变迁与现实需要，又进行过五次修宪。五次修宪均以宪法修正案形式完成【部分修改】。

五次宪法修正案分别于1988年、1993年、1999年、2004年和2018年通过。



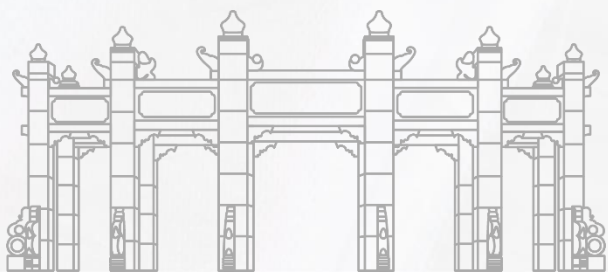
宪法是治国安邦的总章程



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

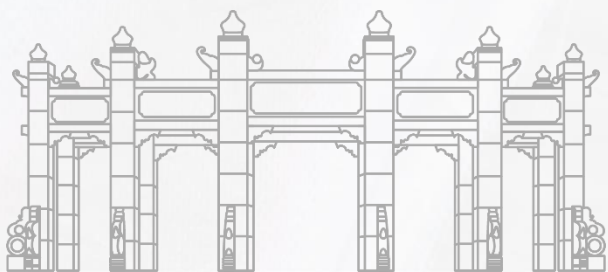
Part 4

宪法关于国家根本制度和根本任务的规定



国家 性质

宪法第1条规定：“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专政的社会主义国家。”



宪法是治国安邦的总章程



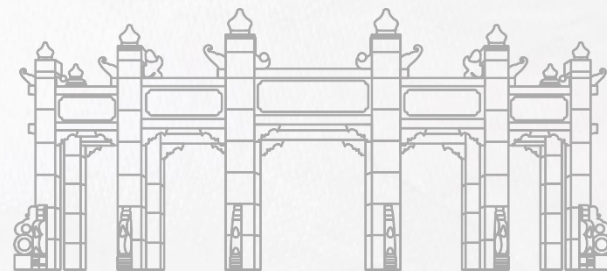
中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

任务

.....沿着中国特色社会主义道路，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、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指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，坚持改革开放，不断完善社会主义的各项制度，发展社会主义市场经济，发展社会主义民主，健全社会主义法治，贯彻新发展理念，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，推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，**把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴。**

目标

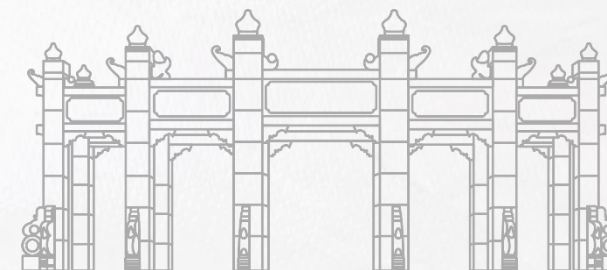
指导思想



共产党地位

宪法第一条第二款“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。”后增写一句，内容为：“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。”

(宪法修正案，2018)



宪法是治国安邦的总章程：根本经济制度



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

所有制

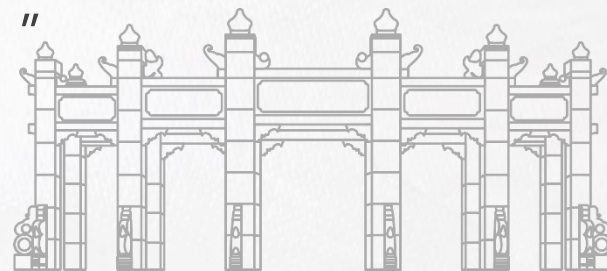
宪法第6条规定：“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。社会主义公有制消灭人剥削人的制度，实行各尽所能、按劳分配的原则。

分配制

国家在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。”

资源配置
机制

第15条第1款规定：“国家实行社会主义市场经济。
国家加强经济立法，完善宏观调控。
国家依法禁止任何组织或者个人扰乱社会经济秩序。”



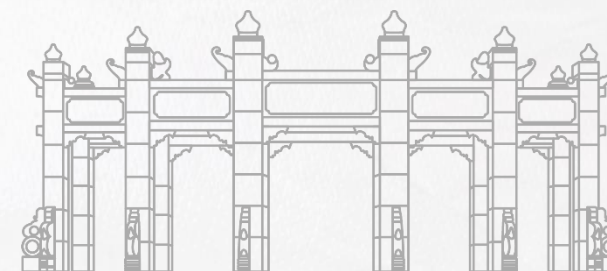
宪法是治国安邦的总章程



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

社会主义
初级阶段

宪法序言：“我国将长期处于
社会主义初级阶段”。



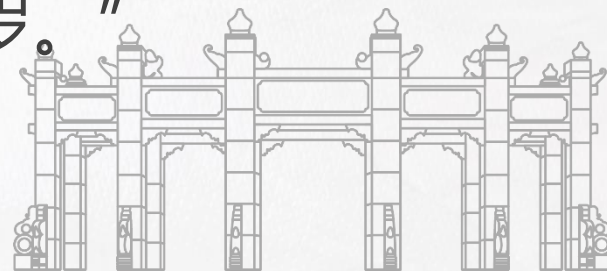
宪法是治国安邦的总章程



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY



“我们分田到户，每户户主签字盖章，如以后能干，保证完成每户全年上缴和公粮，不再向国家伸手要钱要粮。如不成，我们干部坐牢杀头也甘心，社员也保证把我们的小孩养活到18岁。”



宪法是治国安邦的总章程：根本政治制度（政体）



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

一府一委兩院和人大的關係



人大 中央：全國人大
地方：各級人大

由人大產生，對人大負責，受人大監督

政府

中央
國務院
地方
各級人民政府

監察委員會

中央
國家監察委
地方
各級監察委

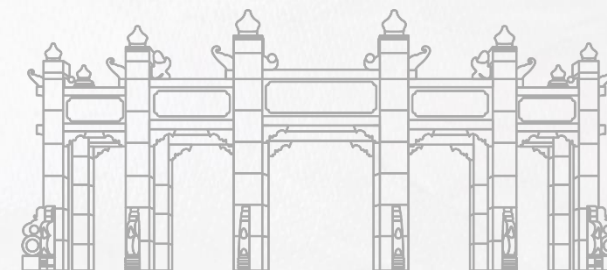
法院

中央
最高人民法院
地方
各級人民法院

檢察院

中央
最高人民檢察院
地方
各級人民檢察院

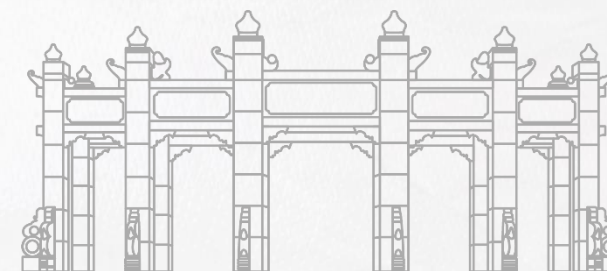
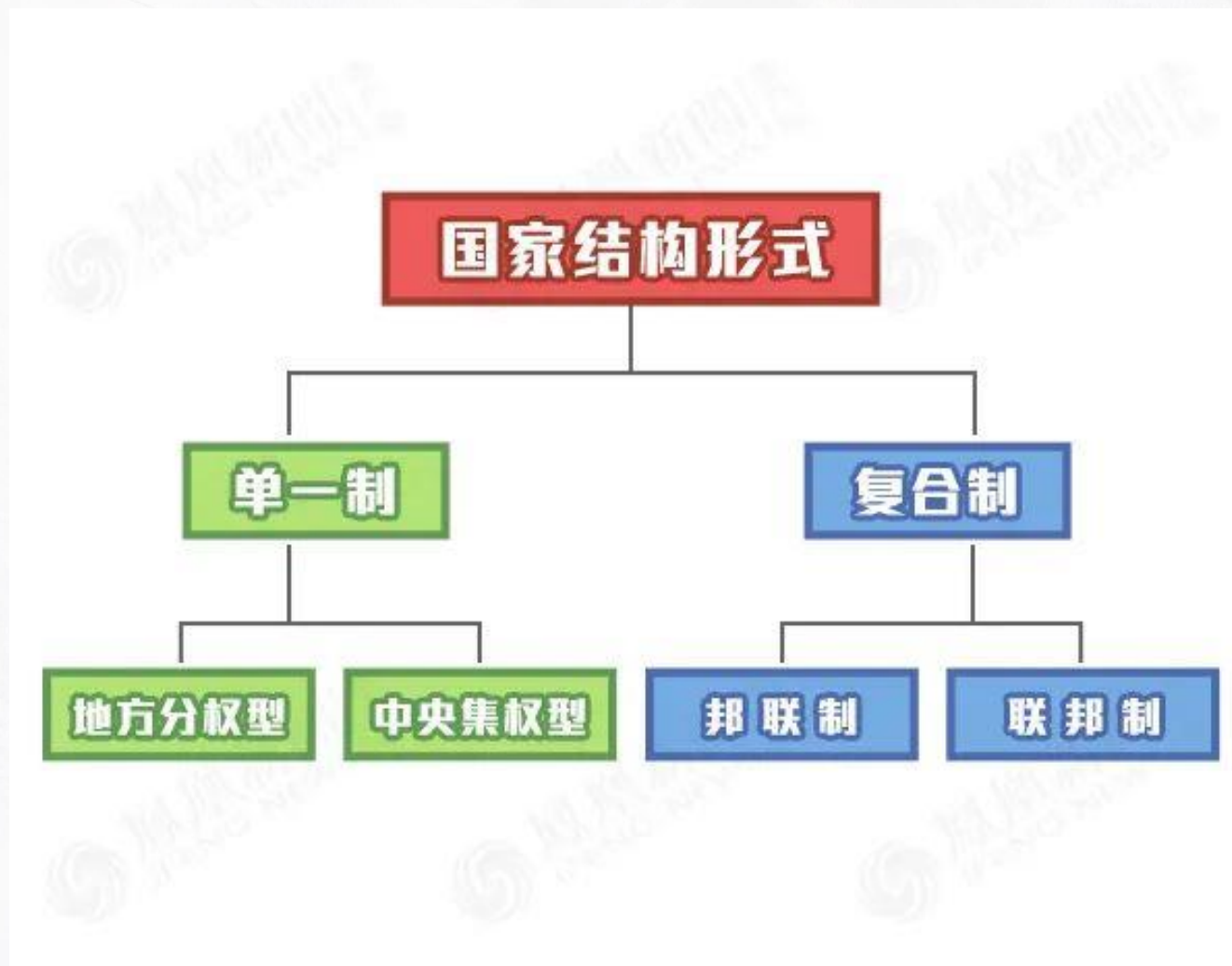
人民代表大会制度



国家结构形式——纵向权力关系



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY



特别行政区是不是改变了单一制结构？



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

权力来源

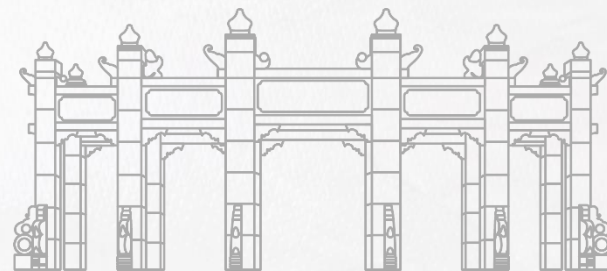
第一，特区的权力来自于中央的授权，这是基本法中明确规定的，特区的权力不是特区固有的，它的高度自治权是全国人大授予的，理论上全国人大可以收回授权。

修法程序

第二，全国人大可以修改基本法，并且不需要经过特区的同意。联邦制之所以说州有固有权力，有一个重要的理由就是宪法的修改需要经过州的同意，但是单一制不用。

特区面积

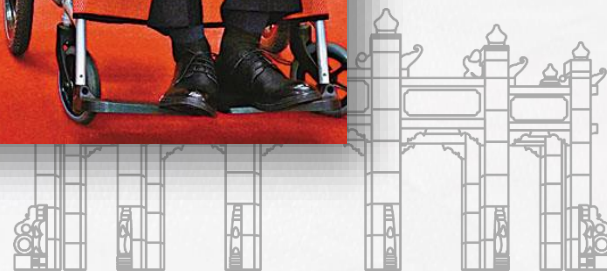
第三，一个非常次要的理由，两个特区非常小，不足以改变单一制的主体结构。



科教兴国

第19条第1款：“国家发展社会主义的教育事业，提高全国人民的科学文化水平。”

第20条：“国家发展自然科学和社会科学事业，普及科学和技术知识，奖励科学研究成果和技术发明创造。”





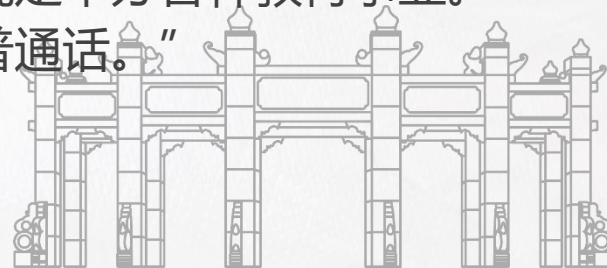
第19条第2、3、4、5款：

“国家举办各种学校，普及初等义务教育，发展中等教育、职业教育和高等教育，并且发展学前教育。

国家发展各种教育设施，扫除文盲，对工人、农民、国家工作人员和其他劳动者进行政治、文化、科学、技术、业务的教育，鼓励自学成才。

国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。

国家推广全国通用的普通话。”



宪法是治国安邦的总章程



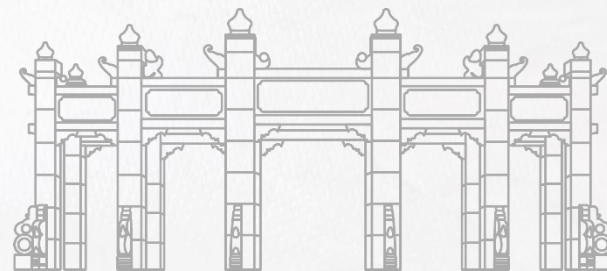
中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

第21条：“国家发展医疗卫生事业，发展现代医药和我国传统医药，鼓励和支持农村集体经济组织、国家企业事业组织和街道组织举办各种医疗卫生设施，开展群众性的卫生活动，保护人民健康。

国家发展体育事业，开展群众性的体育活动，增强人民体质。”

第22条：“国家发展为人民服务、为社会主义服务的文学艺术事业、新闻广播电视事业、出版发行事业、图书馆博物馆文化馆和其他文化事业，开展群众性的文化活动。”

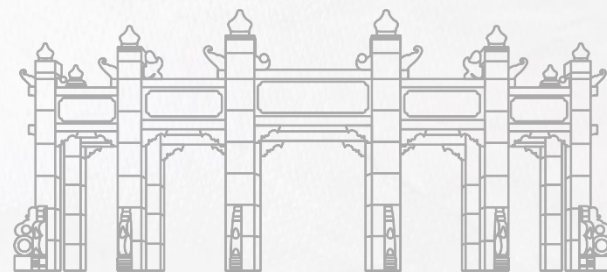
国家保护名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产。





第24条：“国家通过普及理想教育、道德教育、文化教育、纪律和法制教育，通过在城乡不同范围的群众中制定和执行各种守则、公约，加强社会主义精神文明的建设。

国家倡导社会主义核心价值观，提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德，在人民中进行爱国主义、集体主义和国际主义、共产主义的教育，进行辩证唯物主义和历史唯物主义的教育，反对资本主义的、封建主义的和其他的腐朽思想。”



国家机构和选举：1982年宪法的改革与发展



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

健全和加强人民代表大会和人大常委会

恢复设立国家主席

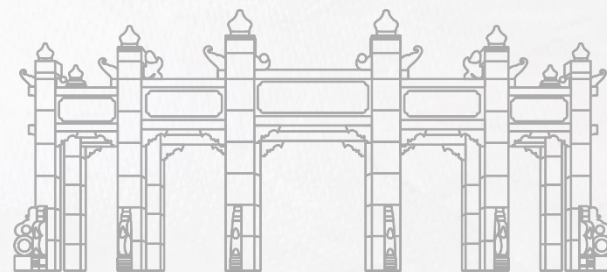
国务院实行总理负责制

国家设立中央军事委员会

县级以上地方人大设立常委会

加强基层政权建设 乡实行政社分开

规定国家领导人任期 废除领导职务终身制



国家机构和选举：健全和加强人民代表大会和人大常委会



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

立法权

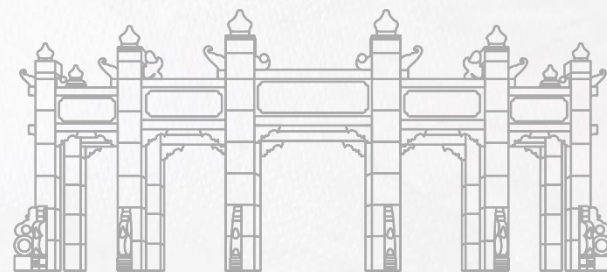
过去，立法权集中于全国人大，全国人大常委会只能制定法令，不能制定法律。现行宪法规定，“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。”（宪法第五十八条）

闭会期间

人大常委会在人大闭会期间，有权审查和批准国民经济发展计划、国家预算在执行过程中所必须作的部分调整方案。

人事任免

过去，在大会闭会期间，全国人大常委会只能任免个别的国务院组成人员。现行宪法规定，除总理、副总理、国务委员外，全国人大常委会有权任免国务院其他组成人员。



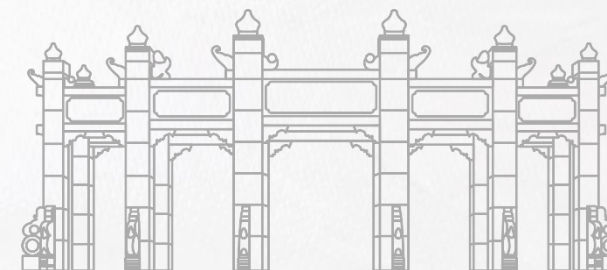
国家机构和选举：选举制度的改革



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

扩大直接选举的范围

实行差额选举



国家机构和选举：国家主席



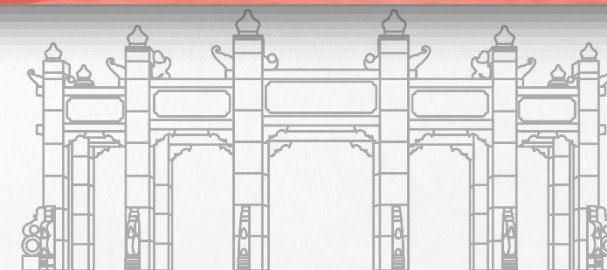
中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

公布法律
发布命令

任免权

外事权

荣典权



国家机构和选举：国务院



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

國務院組成部門

 外交部部長 王毅	 國防部部長 李尚福	 國家發改委主任 鄭超	 教育部部長 懷進鵬	 科技部部長 王志剛
 工信部部長 金壯龍	 國家民委主任 潘岳	 公安部部長 王小洪	 國家安全部部長 陳一新	 民政部部長 唐登傑
 司法部部長 聶榮	 財政部部長 劉昆	 人社部部長 王曉萍	 自然資源部部長 王廣華	 生態環境部部長 黃潤秋
 住建部部長 倪虹	 交通運輸部部長 李小鵬	 水利部部長 李國英	 農業農村部部長 唐仁健	 商務部部長 王文滄
 文化和旅游部部長 胡和平	 國家衛健委主任 馬曉偉	 國發軍人事務部部長 裴金佳	 應急管理部部長 王祥喜	 中國人民銀行行長 易綱
 審計署審計長 侯凱				



國務院總理



李強

國務院副總理

 丁薛祥	 何立峰	 張國清	 劉國中
--	--	--	--

國務委員

 李尚福	 王小洪	 吳政隆	 譚貽琴	 秦剛
--	---	---	---	--

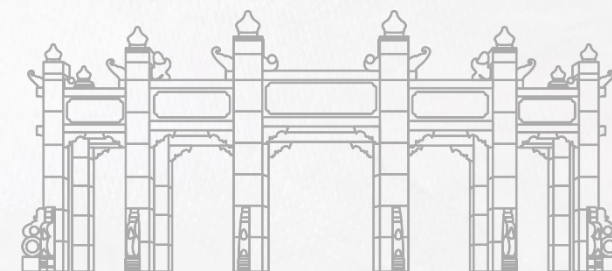
秘書長



吳政隆(兼)

最高国家权力机关
的执行机关

最高
国家行政机关



国家机构和选举：中华人民共和国中央军事委员会



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

人民解放军是中国共产党缔造和领导的军队，中华人民共和国成立后，又是国家的军队。军委是“一个机构两块牌子”，枪杆子里出政权。“中央军事委员会实行主席负责制”。（宪法第九十三条）

十二大报告：“中国人民解放军是中国共产党缔造和领导的人民军队……党中央将通过国家的中央军事委员会继续对我国武装力量实行领导。”



必须坚持“党指挥枪”

国家机构和选举：法院和检察院



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY



审判机关



法律监督机关

由人大产生 对人大负责 受人大监督



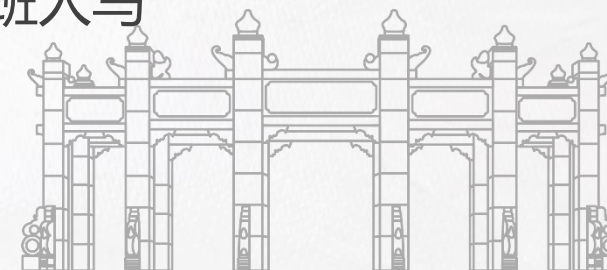
国家机构和选举：监察委员会



中共中央纪律检查委员会及各级纪委	国家监察委员会 地方各级监察委
党的机构	国家机构
党员	所有行使公权力的 公职人员
党纪处分等党内处理	政务处分等处理
以监察委名义移送 检察院	移送检察院审查起诉

“对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖”

“两块牌子、一班人马”



国家机构和选举：监察委员会

监察执法权（如“留置”）

制定监察法规

发出监察建议

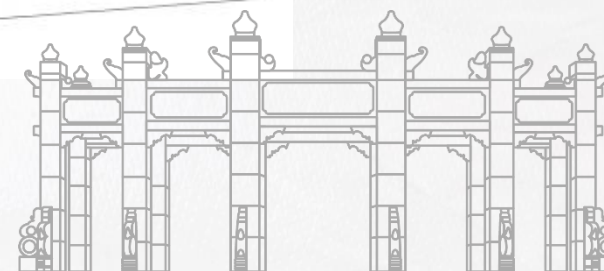


中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY



中华人民共和国 监察法实施条例

中国方正出版社



公民的基本权利



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

公民在法律面前一律平等

选举权和被选举权

言论、出版、集会、结社、游行、示威自由

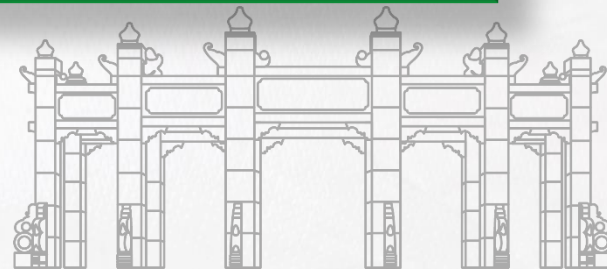
宗教信仰自由

人身自由不受侵犯

住宅不受侵犯

通信自由和通信秘密受法律保护

批评、建议、申诉、控告、检举
国家机关和国家工作人员的权利



公民的基本权利



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

宪法第51条：“公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利。”同时，公民在行使这些自由和权利时，还必须依照法律规定。

劳动的权利（亦是宪法义务）

劳动者有休息的权利

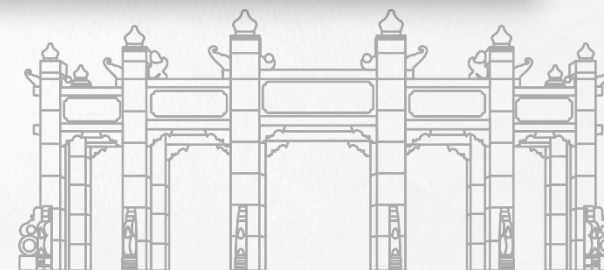
退休人员的生活受国家和社会保障

物质帮助权

受教育权（亦是宪法义务）

妇女同男子有平等的权利

科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由



公民的基本义务



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

维护国家统一和民族团结

遵守宪法和法律

保守国家秘密

爱护公共财产

依照法律服兵役和参加民兵

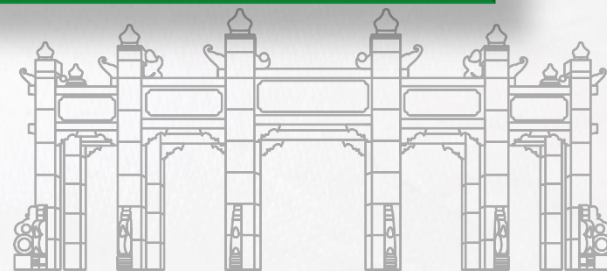
遵守劳动纪律

遵守公共秩序

尊重社会公德

维护国家的安全、荣誉和利益

依法纳税



宪法是治国安邦的总章程

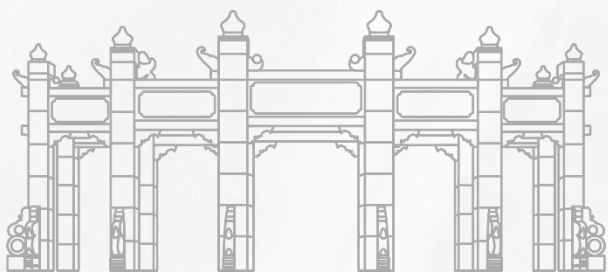


中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

Part 5

中国宪法实践的经验与教训

第一，有宪法不一定有宪治



清末预备立宪：《钦定宪法大纲》与《重大信条十九条》



《钦定宪法大纲》
1908

“君上大权”
“臣民权利义务”

大清皇帝统治大清帝国万
世一系，永世拥戴

君上神圣尊严
不可侵犯

武昌起义后，清政府大势已去
在皇权限制问题上作出让步

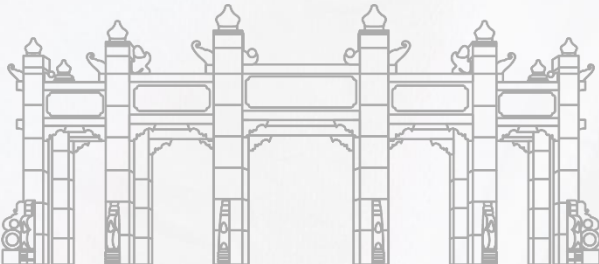
《重大信条十九条》
1911

大清帝国之皇统万世不易
皇帝神圣不可侵犯

限制皇权

增加国会权力

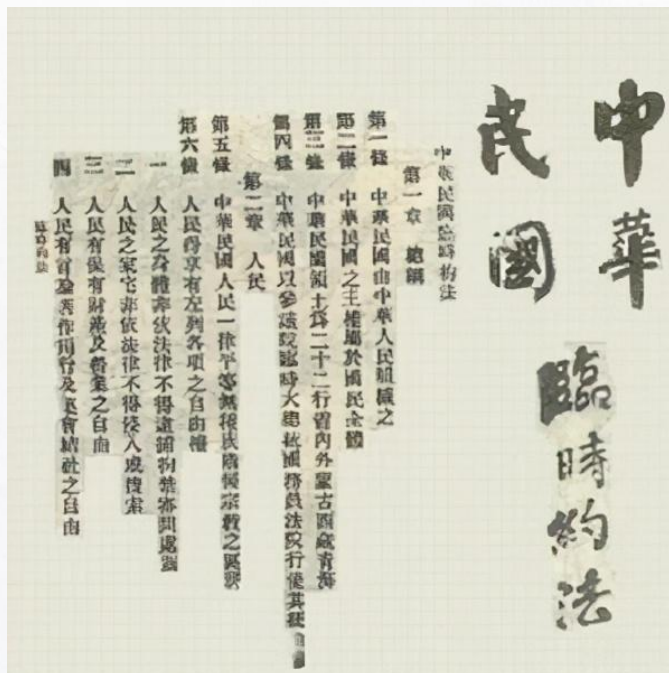
限制皇室参政



北洋军阀时期的宪法发展：《中华民国临时约法》



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

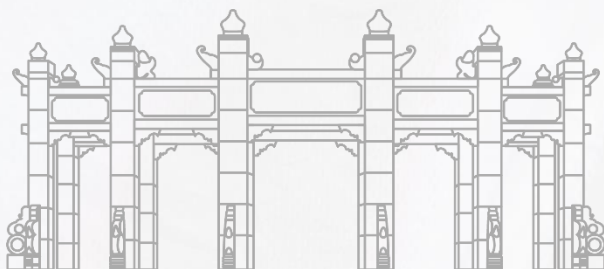


《中华民国临时约法》
1911.03

背景：
辛亥革命、制约袁世凯

内容：
主权在民；分权式政权组织形式；
人民基本权利和自由；严格修宪程序

中国第一部资产阶级性质宪法
中国第一部近代意义宪法



北洋军阀时期的宪法发展：袁世凯的《中华民国临时约法》



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY



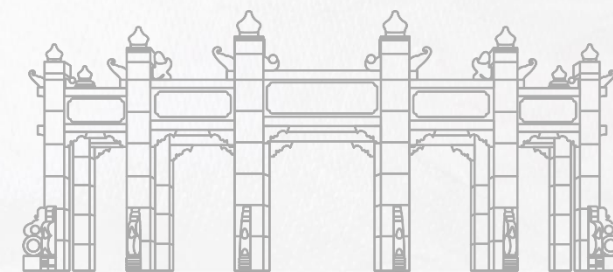
袁世凯称帝

1915年12月13日，时任中华民国大总统的袁世凯宣布废除共和政体，实行帝制，改国号为中华帝国，年号洪宪，自任皇帝；1916年3月22日，宣布废除帝制，重归共和，前后总共历时83天。同年6月6日，袁世凯病死。

《中华民国约法》

1914.05

内阁制变总统制、总统大权独揽
确认总统制为中华民国政治体制
袁世凯个人独裁合法化



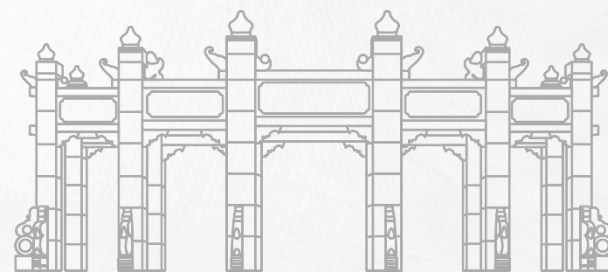
北洋军阀时期的宪法发展：袁世凯的《中华民国临时约法》



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

《中华民国约法》共10章68条，**变内阁制为总统制：**

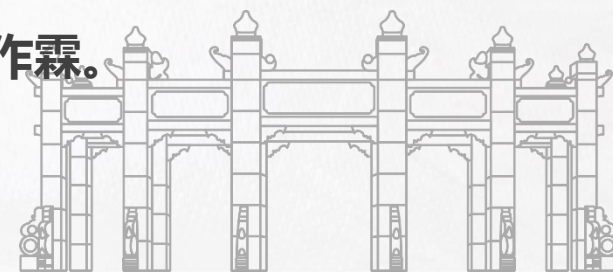
- 1.外交大权归诸总统，宣战媾和缔约不必经由参议院。
 - 2.不实行两院制，议院成立选举方法未有说明。
 - 3.不实行国务委员由两院选出，仅总统任命。
 - 4.总统制定官制，任用国务员及外交大使，不必经由参议院。
 - 5.总统宣布戒严，不必经由参议院。
 - 6.采用总统制，取代临时约法之内阁制。
 - 7.正式宪法应由国会以外国的约法会议制定，总统公布。
 - 8.总统任期及选出方法没有限制。
- 12月29日，又公布《修正大总统选举法》，规定总统任期十年，可以连选连任。**



北洋军阀时期的宪法发展



从1912年开始，到1928年张作霖退出北京，北洋政府一共经历了16年的时间。而在短短的16年的时间，北洋政府就先后经历了袁世凯时期、皖系军阀时期、直系军阀时期和奉系军阀时期四个时期。这4个时期，北洋政府的实际领导人分别为袁世凯、段祺瑞、曹锟、吴佩孚和张作霖。



北洋军阀时期的宪法发展：1923年《中华民国宪法》



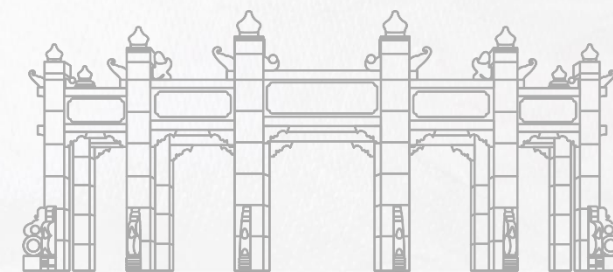
中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY



《中华民国宪法》
1923

中国第一部正式宪法

曹锟贿选-“贿选宪法”
“猪仔宪法”



国民党政府时期：《中华民国训政时期约法》和《中华民国宪法》（1947年）



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

孙中山：国民政府建国大纲（1924）

军政

六、在军政时期，一切制度悉隶于军政之下。政府一面用兵力扫除国内之障碍；一面宣传主义以开化全国之人心，而促进国家之统一

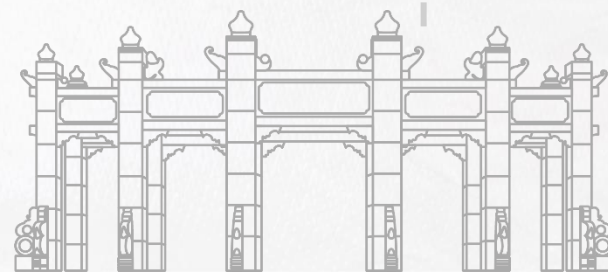
训政

七、凡一省完全底定之日，则为训政开始之时，而军政停止之日。

宪政

二十五、宪法颁布之日，即为宪政告成之时，而全国国民则依宪法行全国大选举。国民政府则于选举完毕之后三个月解职，而授政于民选之政府，是为建国之大功告成。

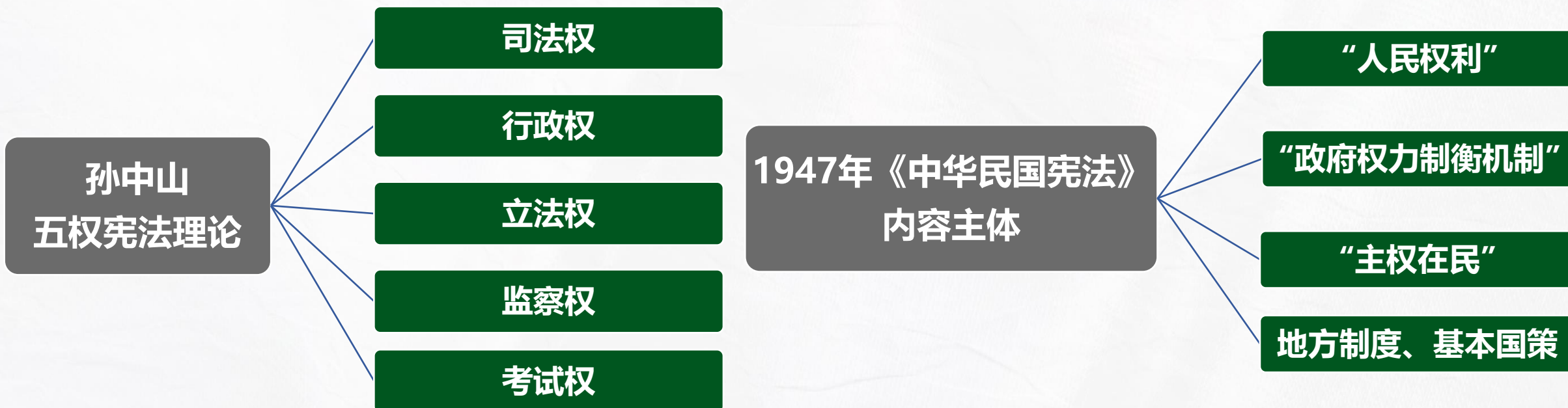
国民革命胜利后，国民党内部分裂；
蒋中正1930年10月电请国民党中央执行委员会；
提前召开第四次全国代表大会重新商讨约法问题；
大会通过《训政时期约法》（1931）



国民党政府时期：《中华民国训政时期约法》和《中华民国宪法》（1947年）

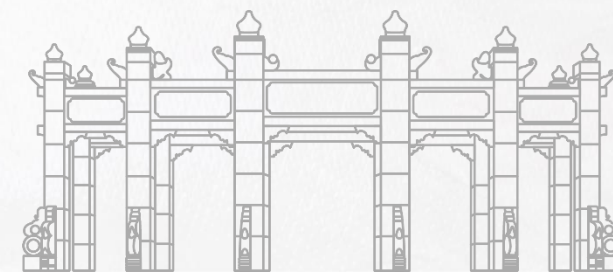


中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY



五权全部均听命于总统，实际上是实行总统独裁制。

舆论斥为“人民无权，独夫专权”。

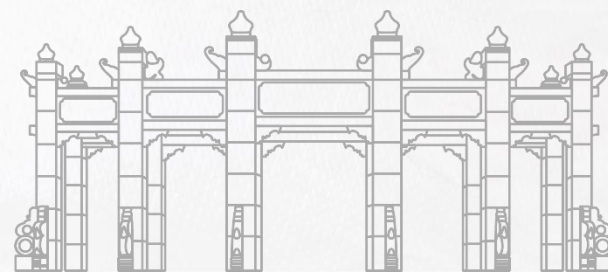


中华人民共和国成立后：宪法确定的正确路线未能得到执行



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

从“镇反”到土地改革运动、“三反”、“五反”运动、批胡风、“肃反”、反右派、社教运动、大跃进和人民公社运动、反右倾、“四清”运动，直到文化大革命。



中华人民共和国成立后：宪法确定的正确路线未能得到执行



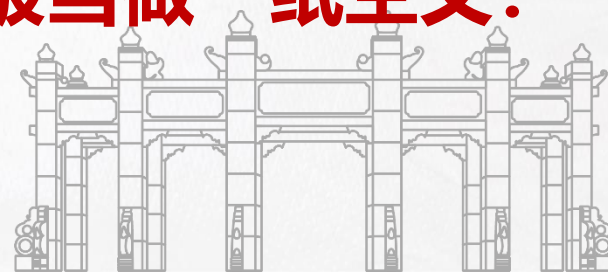
中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY



他手持《宪法》进行抗议说：“我是中华人民共和国的主席，你们怎样对待我个人，这无关紧要，但我要捍卫国家主席的尊严！谁罢免了我国家主席？罢免我是要通过全国人民代表大会的。你们这样做，是在侮辱我们的国家！”

(刘少奇, 1967)

**国家主席刘少奇手举宪法而被迫害致死，
这充分说明“宪法”已被当做一纸空文！**



中国宪法实践的教训：中国宪制改革失败的几种情况



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

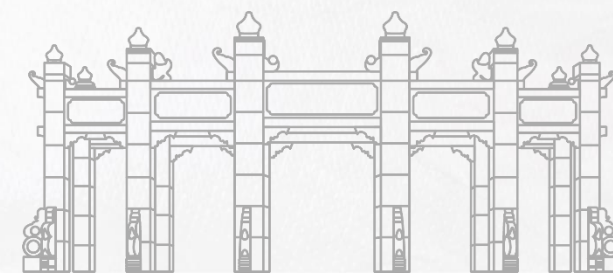
内容本身不符合现代政治文明

时机问题：为时已晚

制定程序问题

政治强人破坏

政治运动破坏



中国宪法实践的教训：宪治的实现需要条件

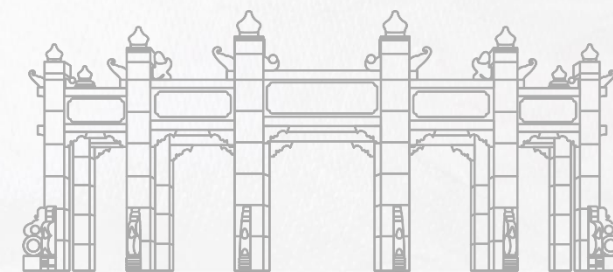


中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

宪法内容本身的正当性

制定程序合法性

恰当的出台时机



宪治的实现需要条件：宪法文化



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

民主意识
(参与意识)

规则意识
(法治意识)

妥协精神



鲁迅：最要紧的是改革国民性，否则，无论是专制，是共和，是什么什么，招牌虽换，货色照旧，全不行的。

李慎之：千差距、万差距，缺乏公民意识，是中国与先进国家最大的差距。

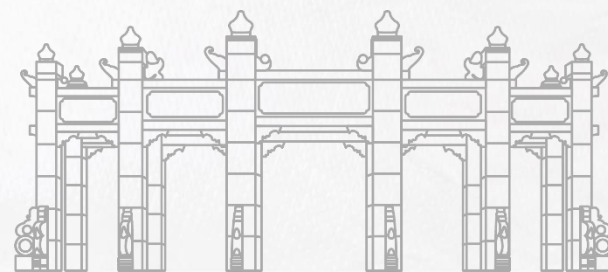


宪治的实现需要条件：宪法文化



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

《宪政译丛》总序：“吾人行宪政之难，尤在此理念与制度皆出自西域而非生于本土，故中国之宪政理念源于传播，中国之立宪始于模仿。”

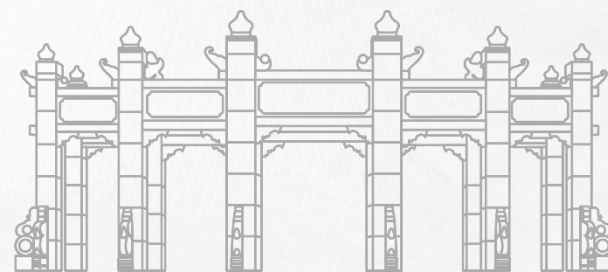


中国宪法实践的教训：实事求是才是王道，教条主义贻害无穷



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

宪法第8条：“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。农村中的生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济，是社会主义劳动群众集体所有制经济。参加农村集体经济组织的劳动者，有权在法律规定的范围内经营自留地、自留山、家庭副业和饲养自留畜。”



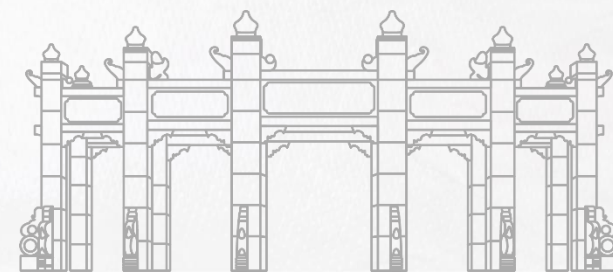
第二，实事求是才是王道，教条主义贻害无穷



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY



“我在广东听说，有些地方**养三只鸭子就是社会主义，养五只鸭子就是资本主义**，怪得很！农民一点回旋余地没有，怎么能行？农村政策、城市政策，中央要清理，各地也要清理一下，自己范围内能解决的，先解决一些。总要给地方一些机动。”（邓小平，1978）



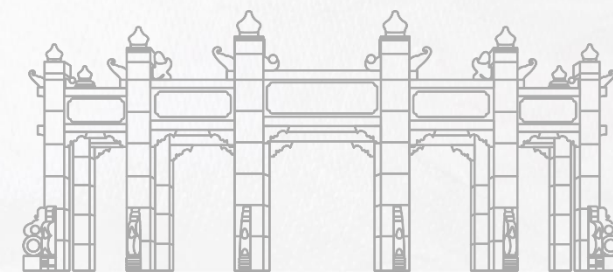
从“无产阶级专政”到“人民民主专政”



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

“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。”（1975年及1978年宪法）

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专政的社会主义国家。（1982年宪法）



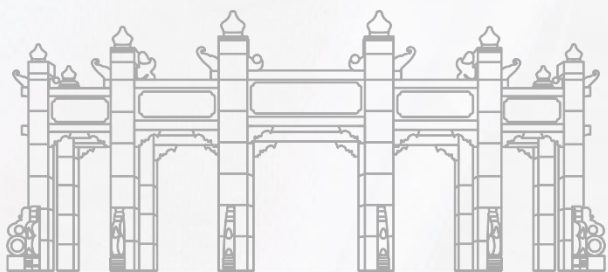
宪法是治国安邦的总章程



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

Part 6

中国宪法实施的独特性：
与西方不同的逻辑



中国宪法实施的独特性：与西方不同的逻辑

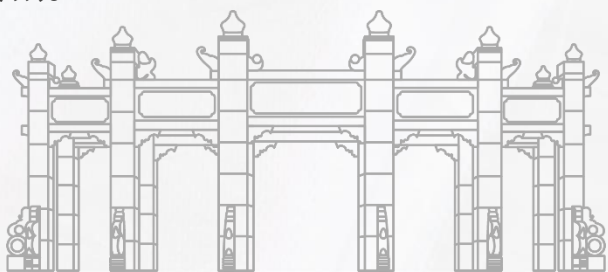
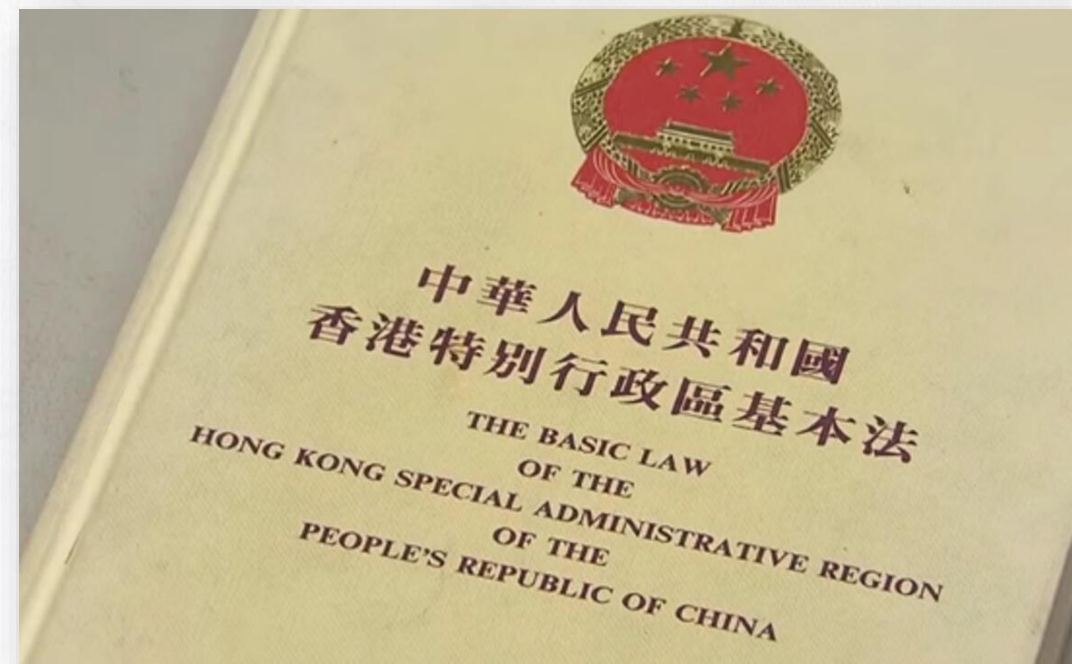


中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

立法实施主导：首先表现为立法层面的落实

不仅是立法机关（人民代表大会）的立法，也包括行政机关（政府）的立法；不仅是中央立法，也包括地方立法。例如，《香港基本法》的制定和实施就是对宪法第31条和第62条第13项的实施。而司法机关则相对处于弱势地位。

宪法的规定是以其他法律、行政法规、规章、规范性文件等来落实的。作为中国式“违宪审查”的“合宪性审查”制度主要也并不由司法机关而是又立法机关负责，且尚未完全成熟。

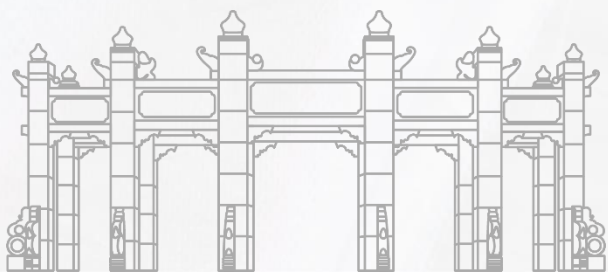


中国宪法实施的独特性：与西方不同的逻辑



权利保障方面：生存权、发展权优先

中国发展首先要解决温饱问题，吃饭问题，也就是民众的生存问题，然后解决致富的问题，因此是生存权和发展权优先，不是自由权优先，有特殊的历史背景。



中国宪法实施的独特性：与西方不同的逻辑

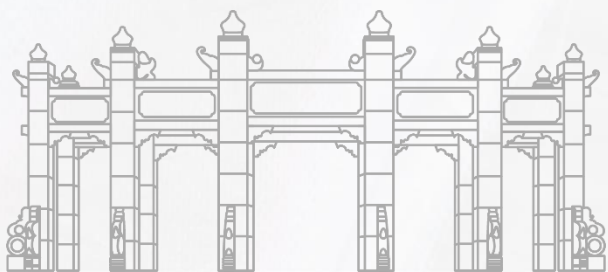
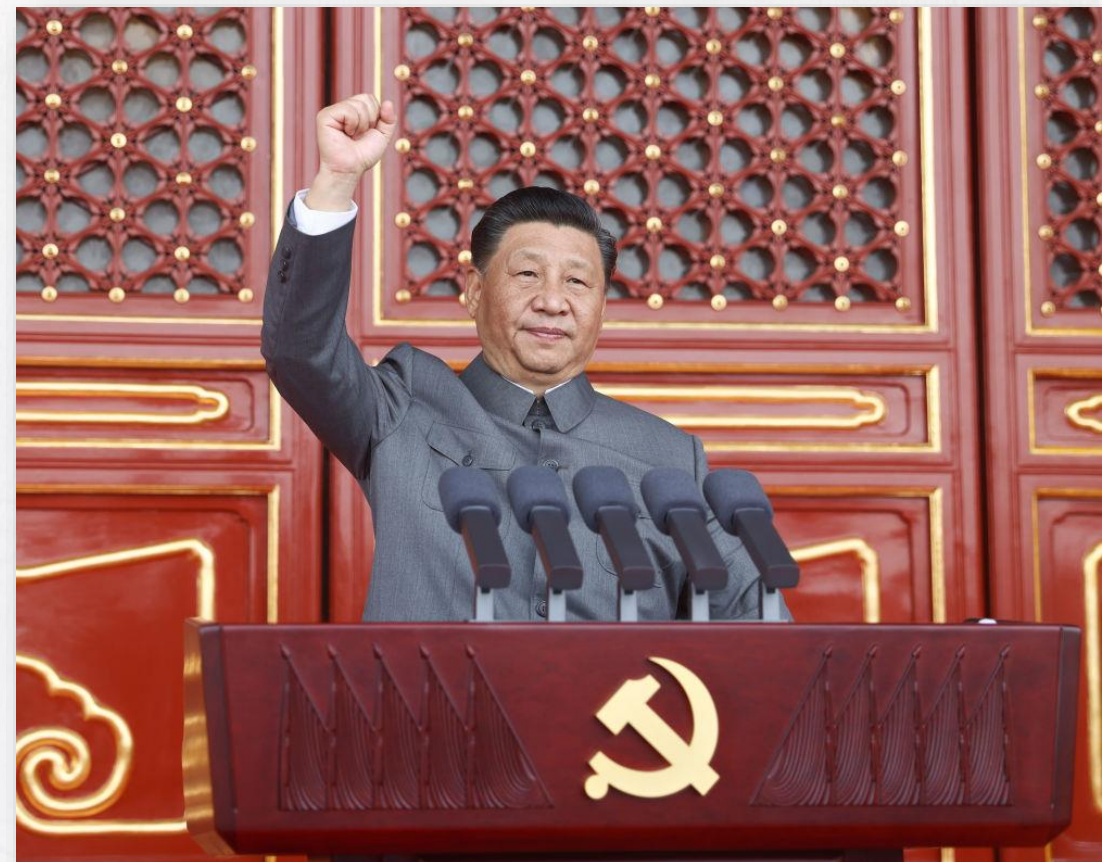


中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

独特的政党模式：中国共产党从序言走进正文

“一党执政、多党参政”、“一党领导、多党合作”。其中领导、执政的权力，在中国宪法秩序下只能归属于中国共产党，不存在西式政党更迭的“多党制”，2018年的宪法修改，是对宪法这一认知的再强调。

经2018年修正后的宪法第1条第2款：“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征.....”

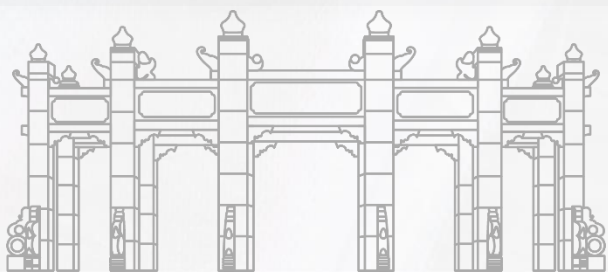


中国宪法实施的独特性：与西方不同的逻辑



双轨制的宪法实施模式

宪法审查并非中国宪法实施的主要方式。中国司法机关不能根据宪法直接审查立法的合宪性，而作为有权机关的全国人大常委会，也没有做出过宪法解释或宪法判断。这是中国宪法实施的真实状况，但不是中国宪法实施的全部。从比较法角度看，中国宪法更像一个政治纲领式的宣言，更多依靠政治化方式实施。伴随着法治化进程，中国的宪法实施逐渐由单一依靠政治化实施，过渡到政治化实施与法律化实施同步推进、相互影响的双轨制格局。



中国宪法实施的独特性：与西方不同的逻辑



中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

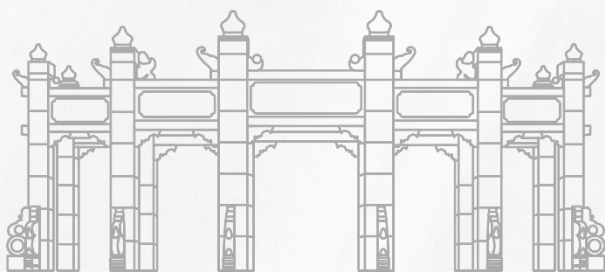
中国特色的违宪审查制度在发展过程中：合宪性审查

普通法院行使宪法监督权模式（美）

宪法委员会模式（法）

宪法法院模式（德）

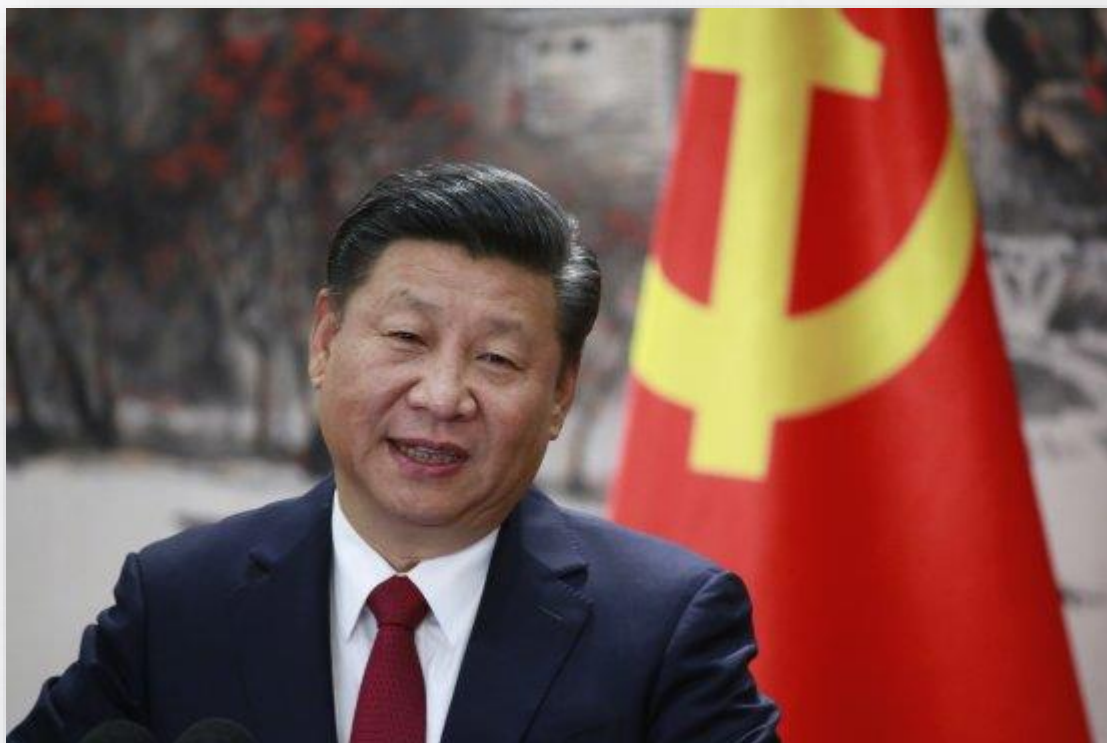
西方国家主要违宪审查模式



中国宪法实施的独特性：与西方不同的逻辑

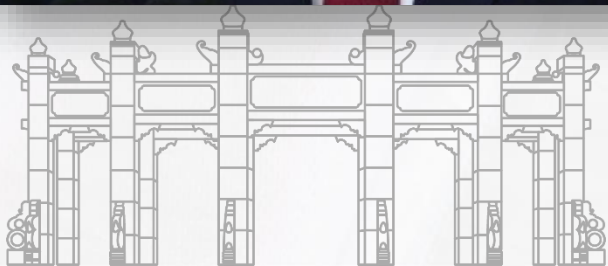


中国特色的违宪审查制度在发展过程中：合宪性审查



加强宪法实施和监督，
推进合宪性审查工作，
维护宪法权威。

(中共十九大报告, 2017)

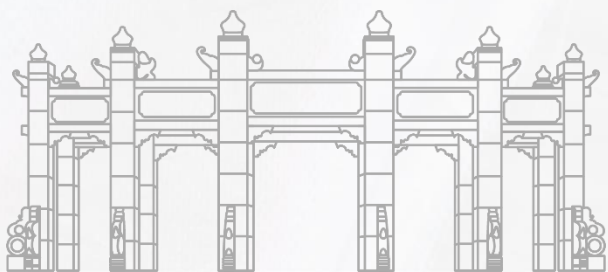


中国宪法实施的独特性：与西方不同的逻辑



中国特色的违宪审查制度在发展过程中：合宪性审查

中国的合宪性审查模式，是**立法机关审查**，由全国人大常委会负责。立法法中的“法律委员会”修改为“宪法和法律委员会”，负责合宪性问题的初审，最后由人大常委会决定。只有如此才符合人民代表大会制度。





备案审查

有件必备

五年来，备案审查的地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规、司法解释以及香港、澳门两个特别行政区本地法律共7261件，其中，行政法规157件，监察法规1件，省级地方性法规2935件，设区的市级地方性法规2977件，自治条例和单行条例372件，经济特区法规242件，司法解释346件，香港、澳门特别行政区法律231件。

有备必审

五年来，法工委依法对报送备案的各类法规、司法解释、特别行政区本地法律开展主动审查。除个别情形外，没有收到过国家机关提出的审查要求。公民、组织提出审查建议17769件，其中2018年1229件，2019年226件，2020年5146件，2021年6339件，2022年4829件。

中国宪法实施的独特性：与西方不同的逻辑

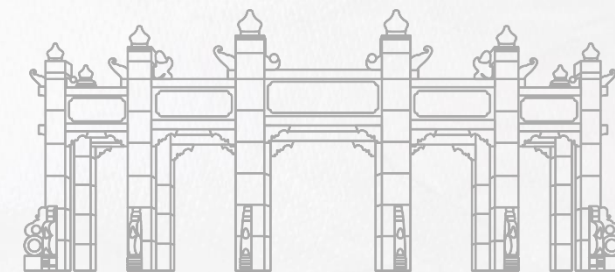


中国特色的违宪审查制度在发展过程中：合宪性审查

现行《立法法》第四条修改为：**立法应当符合宪法的规定、原则和精神，依照法定的权限和程序，从国家整体利益出发，维护社会主义法制的统一、尊严、权威**（修正草案第二条）；

增加规定：**法律草案的说明应当包括涉及合宪性问题的相关意见；对法律案中涉及的合宪性问题，宪法和法律委员会应当在修改情况的汇报或者审议结果报告中予以说明**（修正草案第十条、第十二条、第十八条）。

增加规定：有关国家机关认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例存在合宪性、合法性问题的，可以向全国人大常委会书面提出进行审查的要求；对存在合宪性、合法性问题的，规定了处理的主体和程序（修正草案第三十条、第三十一条）





中山大學
SUN YAT-SEN UNIVERSITY

谢谢大家 欢迎交流

宪法是治国安邦的总章程

曹旭东 教授、博士生导师

中山大学粤港澳发展研究院 副院长 北京大学法学博士

Email: caoxd3@mail.sysu.edu.cn

caoxudong909@163.com

2023年10月10日 香港