

# 八二宪法与中国民主建设

杨 渊 浩

(吉林大学 行政学院, 长春 130012)

**摘 要:** 1982年《中华人民共和国宪法》颁布实施三十年来,中国社会主义民主建设成绩斐然。规范公共权力运行和保障公民权利是民主建设必不可少的重要内容,而宪法的权威性、稳定性以及宪法意识的充分发展又是规范公共权力及保障公民权利的前提条件。八二宪法对公共权力的有效规范和公民权利的切实保障,对中国的民主建设发挥了不可替代的作用。推进中国社会主义民主建设,必须充分认识八二宪法在这一建设进程中的重要意义。

**关键词:** 1982年《中华人民共和国宪法》;中国社会主义民主;公民权利;国家权力

**中图分类号:** D921; D082      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1002-462X(2012)08-0051-07

近现代民主建设的实践告诉我们,民主的顺利推进既应当从根本上不断扩大公民有序参与、保障公民的民主权利真正落到实处,也应为了保障公民权利不受侵犯,对各种危害公民权利的行为予以制裁或惩罚。同时,还必须对公共权力予以规范。正因为如此,民主建设必须纳入法治的轨道,法律、尤其是宪法对于民主建设具有极其重要的意义与价值。宪法在民主建设中发挥作用的基本原理在于:政府与公民作为国家民主政治建设的主体,在民主建设的过程中,政府需要实现对权力和秩序的维持,使人民能够有序地、合理地参与政治生活,让民主政治在秩序的框架内健康发展;而公民则需要获得权利和利益的保障,使自己的意愿能够在政策的制定过程中得到充分表达,实现民主制度对公民自我发展的积极作用。在政治实践中,这两种需求的具体指向并不总是同步吻合的。而宪法却能够最大限度地同时实现政府权力的规范运作和公民权利的切实保障,缓解两者在民主政治发展过程中不和谐的情况,实现国家权力和公民权利的共同发展。宪法不仅仅是一个法律文件,它更是一个国家政治生活的结晶,具有重要的政治功能。就中华人民共和国的宪法发展史而言,八二宪法作为党和国家在总结新中国成立以来一系列经验和教训的基础上,通过广泛的讨论而制定的符合中国基本国情的宪法,对中国民主政治建设、保障公民权利发挥了重要的作用。

## 一、宪法是民主建设的必然要求

毋庸置疑,在政治发展进程中,宪法与民主是紧密联系在一起的。民主是宪法的前提,没有民主,宪法只是一纸空文,只能是统治者的法律;而如果没有宪法,民主则将会缺乏保障和原则的指引,将会成为秩序混乱、国家动荡的制度根源。因此,中国推进社会主义民主政治建设需要宪法的保障、规范和引导,只有如此,才能使民主在最大的程度上维护所有人的利益。新中国成立之初,党和国家领导人就十分重视国家民主政治的建设,人民当家作主是对新生的民主政治实质最简洁、明了的概括。但是,随着民主建设的不断深入,作为起到临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》已经不能满足民主建设对宪法的需求,需要制定更为明确规定国家机构、公民权利和义务的根本法律来指导中国的民主建设。五四宪法正是在这样的需求和各界的广泛讨论基础上应运而生的。然而,由于一些因素的干扰,中国社会主义宪法发展也遭遇了波折,但在经历了七五宪法和七八宪法两部宪法后,八二宪法终于在总结新中国成立以来宪法发展经验和教训的基础上,于1982年12月4日在五届人大五次会议上获得通过,并经过1988年、1993年、1999年和2004年四次修正案修正后,使其更加完善,它既是中国社会主义民主政治发展的重要成果之一,也是中国社会主义民主建设的必然要求。

### (一) 宪法保障民主政治的发展

“民主的词源学定义很简单,民主即人民的统治或权力”<sup>[1]21</sup>。民主的形式多样化。哈耶克

收稿日期: 2012-06-10

作者简介: 杨渊浩(1987—),男,山西原平人,博士研究生,从事政治学理论、中国政府与政治研究。

就指出,“人们几乎都在用‘民主’(democracy)这个术语来指称一种特殊种类的民主制度,然而,这种制度却根本不是democracy(‘民主’)这个术语最初所描述的那种基本理想所导致的一种必然结果……原初的理想诉求已经被转化成了当今各国盛行的那种特殊形式的民主制度,尽管这种特殊形式的民主制度,与‘民主’这个原初所旨在实现的目的上相距甚远。”<sup>[2]</sup>民主受历史、文化、社会、地理环境等因素的影响而变得形态不一,但其基本规律和世界各国的发展经验表明,民主必须在宪法的规范和指引下才能更好地发挥作用。新中国的建立是国家独立、民族独立的重要标志,但随之开启的中国民主建设进程则是一个长期且艰巨的过程。在人民民主专政的国体下,如何保证人民能够过上民主的生活需要多方面的制度、组织、文化建设创造条件。而作为国家根本大法的宪法的制定无疑在其中居于重要地位,它直接为民主政治发展指引方向。因此,面对政治共同体的构建和民族国家巩固等多重政治建设任务,制定一部体现最广大人民群众意志的宪法,也是新中国民主政治发展的必然要求。

宪法是一个国家的根本大法,它“不仅反映着一个国家政治、经济、文化和社会生活等各方面的主要内容及其发展方向,而且从社会制度和国家制度的根本原则上规范着整个国家的活动,因而与其他法律所规定的内容通常只是国家生活中的一般性问题,而且只涉及国家生活和社会生活中某些方面或某一方面相比,宪法具有国家总章程的意义”<sup>[3]</sup>。它决定着一个国家内政府与公民的关系,影响着国家的民主建设的道路。宪法不仅仅是对国家民主建设的规范,即强调国家在民主政治建设中的方式和途径以及明确公民在国家政治生活中的地位和作用,同时还对国家政治生活基本原则的总结和提炼。“纵观数百年立宪史,从早期的人权立宪、19世纪末至20世纪初的政治立宪、二战后的经济立宪并正向知识立宪过渡,不同时代立宪的重点和重心各不相同,但是民主问题和人权问题始终是宪法的出发点和归宿”<sup>[4]</sup>。从新中国的第一部宪法到八二宪法共经历了四部宪法,它们都反映着特定历史背景下的政治生活的主要特点,同时也体现着宪法制定者对于社会主义民主政治发展规律的不同认识。自八二宪法颁布实施三十年来,中国民主政治建设发展迅速,政府在维持政治秩序、维护政治稳定方面为公民提供了良好的政治环境,公民对政府权力的监督、对自身权利保障的实现也更富有成效,民主政治发展呈现出良好的态势。可以说,其中相当一部分成就都是在八二宪法的保障与指导下

取得的,这当然也印证了八二宪法作为对中国社会主义民主政治发展经验教训总结及对社会主义民主政治发展规律认识的准确性和前瞻性。

## (二) 宪法有利于规范公共权力并维持政治秩序

在实践中,如何让大多数人参与到国家政治生活中来是民主制度建设的重要方面。在中国共产党的领导下,中国确立了社会主义性质的人民代表大会制度的政体,这对中国民主框架的建设具有重要意义。但是,仅仅有制度框架建设是不够的,我们还需要对制度运行的原则性指导、特别是对公共权力进行规范的具体要求,如此才能使中国的人民代表大会制度良好地运转起来,在政治稳定和人权保障等民主建设方面发挥其应有的作用。而宪法无疑就具有对公共权力进行规范的作用。在中国,国家的权力属于人民,人民代表大会是人民行使权力的机构,宪法就是要为公共权力的运作提供科学的指导、合理的限制,防止公共权力对人民权利的侵犯,这也是国家稳定的重要前提。亨廷顿在谈到发展中国家时曾经指出,“首要的问题不是自由,而是建立合法的公共秩序。人类可以无自由而有秩序,但不能无秩序而有自由”<sup>[5]</sup>。国家民主政治发展的首要任务就是建立一个相对稳定的政治秩序,在此基础上再进行民主的发展和宪法的完善。

不应否认,公共权力的运作是推进民主政治建设的要求,也是维持良好政治秩序的重要途径。在西方民主发展的历程中,用公共权力制约公共权力似乎是解决公共权力滥用、实现民主政治的主要手段。但就其本质而言,这种制度安排并不利于最大多数的民主主体享受民主发展的成果,也不可能与较之资本主义民主更为进步的社会主义民主政治的相关制度安排相协调。因此,中国就需要在诸如人民代表大会制度这样规划权力运行的基本组织制度框架内寻找有别于西方权力制衡模式的新规范。而宪法通过规定国家民主建设的制度框架明确了国家政治机构的职能和权限,为公共权力的运作划定了界限。考虑中国民主政治发展需要自上而下和自下而上相互配合的基本特点,依托宪法推动对于公共权力的制约和公民权利的保障就成为中国政治发展的基本经验之一。

缺少规范的民主会带来政治秩序的混乱,而不经民主程序制定的宪法也会导致国家民主政治建设的落后,从而使人民的权利难以保障。因此,如何处理好两者之间的关系将影响中国民主政治建设的成败。在中国共产党的领导下,通过全国人民代表大会将宪法以制度化的方式确立下来,

在公共权力的运行中时刻把握宪法对公共权力的要求和权利的保障,做到以宪法为纲建立对公共权力的制约、规范、引导的机构并赋予人民监督的权利,这是八二宪法对中国民主建设的要求,也是中国推动民主法治建设的宝贵经验。

### (三) 宪法确认公民权利有利于民主的发展

民主政治的发展需要政府运用公共权力在宪法的指导下进行民主政治的相关制度建设,但自上而下的建设还需要自下而上的回应和参与。在现代民主国家,公民绝不是被动地接受民主制度,而是在民主制度的建设过程中发挥自身的作用来影响民主政治的发展道路。“自18世纪以来,民主政治已成为评价政府体制的一个主要标准而不只限于一种政体形式。在这期间,民主政治理论和实践集中在扩大公民权利的方面”<sup>[6]</sup>。宪法是公民的权利保障书,它赋予公民应有的权利,但其目的不仅仅是为了保障公民的自由发展,还为了明确公民在国家中的地位 and 作用,激发公民对国家民主政治建设的主动性。八二宪法中基本原则的规定既表达了宪法对公民参与民主政治建设的要求,也为公民民主意识的增强提供了基础。

首先,人民主权原则是公民参与民主政治建设的政治基础。人民主权是对公民基本权利的抽象概括,中国的国家建设归根结底是由人民主导的,民主政治的发展道路由全体人民的意志所决定,人民把权力赋予政府之后并不是消极地参与政治生活,而应主动地在民主政治建设中发挥作用。这不仅仅是民主建设的要求,也是宪法赋予公民的一项权利。其次,基本人权原则是对人民主权原则的具体化,对公民参与民主建设具有指导作用。就宪法的基本原理而言,人权不仅仅是个人的权利,还包括集体的权利。自八二宪法实施以来,中国民主建设发展的一条重要经验就是注意个人和集体权利的统一,而不是片面地强调某一个方面。宪法对公民基本权利的具体规定是全体人民共同选择的结果,它在强调政府要尊重人权的同时,也对政府和公民共同提出了维护公民集体权利的要求。在人权建设的过程中,更需要注意对集体权利的尊重和保护,这也是社会主义民主政治的突出特征之一。再次,公共权力制约原则为公民参与民主建设提供了明确的活动空间。公共权力制约主要是公共权力对公共权力的制约和公民权利对公共权力的制约。民主政治的发展要求大多数人能够参与到政治活动中去,但就宪法对公民权利的保障来看,制约公共权力同样是政府在制度建设中需要积极面对的问题。而监督公共权力,或者说以权利制约公共权力也是宪法在赋予公民基本权利的同时对民主政治建设

的一个贡献。民主需要政府权力和公民权利的共同发展,在发挥公共权力的高效性和权威性的同时重视权利的普遍性与全面性,是民主政治建设能够稳定发展的必要条件。最后,法治原则是对民主政治建设的规制。民主既是一种制度,也是一种程序,而作为一种程序的民主需要相应的法治原则的贯彻作为前提条件。在宪法的制定与实施中,严格遵循法治原则不仅是民主政治稳定发展的必然要求,也是整个国家政治发展沿着法治化轨道不断前进的基本条件。

## 二、八二宪法体现的民主原则

“世界上历来的宪政,不论是英国、法国、美国,或者是苏联,都是在革命成功有了民主事实之后,颁布一个根本大法,去承认它,这就是宪法”<sup>[7]</sup>。宪法来源于民主政治建设的经验,但是不能否认宪法的前沿性,它是国家政治生活的法律化,也是国家民主政治建设的方向标。八二宪法在规范公共权力和保障公民权利方面有明确的规定,这为民主与法治建设提供了原则性的指导。

### (一) 八二宪法对公民权利的保障性规定

八二宪法将公民的权利和义务放在第二章,排在总纲之后、国家机构之前,肯定了公民的基本权利和义务在宪法中的重要地位。公民的基本权利是国家民主政治建设的前提条件,没有基本权利的保障,宪法就如同一纸空文,在民主政治建设中起不到任何实质性的作用。公民作为自然人和社会人的结合体,本身就具有自然属性和社会属性,两者不可分割,宪法对公民权利的保障也是从这两个方面展开的。

#### 1. 八二宪法赋予公民全面的物质生活权利

公民的物质生活保障是公民参与国家政治生活的基础,基本的经济条件是政治发展的前提。党和国家在对新中国成立后中国民主政治建设经验总结的基础上,深刻意识到社会主义民主政治建设需要公民的参与,而高质量的公民参与也需要经济上和政治上足够的发展空间作为前提。首先,八二宪法明确了公民作为自然人所拥有的权利。作为自然人的公民享有自然所赋予的最基本的权利,生存、发展、休息等权利与公民的自然属性有着密切的关系。如果这些权利都不能得到有效的保障,那么民主政治的建设也就无从谈起。生存权是公民一切权利的基础,在宪法中得到了全面的保障。比如宪法第六条规定:“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”;宪法第十三条规定:“国家保护公民的合法收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权”;宪法第三十九条规定:“中华人民共和国公

民的住宅不受侵犯”。这些都是对公民生存权的保障,生存权是公民进行自我发展和参与政治生活的基础,发展权和休息权是公民进行物质生活的重要权利,是对生存权的延伸。通过强调这些基本权利,八二宪法实际上也明确提出了中国社会主义民主政治发展的根本目标所在,从而避免了抽象地就民主谈民主的弊端。

其次,八二宪法对基本经济制度的规定有利于促进社会生产力的发展。改革开放初期,中国的经济发展水平与民主政治发展的要求还不相适应。无论是生产力发展水平,还是区域间的发展不平衡、社会阶层结构缺乏活力等问题,都制约了民主政治上层建筑的进一步完善。对此,八二宪法从调整具体经济结构入手,为中国民主政治发展开辟了道路。宪法第十一条规定:“在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济,是社会主义公有制经济的补充。国家保护个体经济的合法权利和利益。国家通过行政管理,指导、帮助和监督个体经济。”这是对中国个体经济首次以宪法的形式加以确认,对于充分调动社会力量进行生产力建设具有重要意义。在此之后,经济发展势头迅猛,各种所有制形式的经济都为社会主义的民主建设发挥了重要作用。顺应时代发展,宪法又分别在1993年、1999年和2004年对非公有制经济的地位进行了修正,最终明确“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”。对所有制结构的调整有利于调动全社会的力量进行经济建设,而对分配制度的修改则是为了调动全民的积极性,使经济建设能够持续地发展,保障民主政治建设的顺利开展。宪法明确提出中国的分配制度是“各尽所需,按劳分配”的原则,之后,为了能够进一步调动全体公民对经济建设的积极性,在1999年的宪法修正案中又提出“坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度”。所有制结构和分配形式的调整直接关系与社会主义民主政治发展紧密联系的经济基础的巩固,同时也带动社会结构发生了一系列良性变化,为中国社会主义民主政治的快速健康发展注入了强大的生机和动力。

## 2. 八二宪法保障公民政治权利的有序实现

宪法是“规范和保障民主政治秩序的法律”<sup>[8]</sup>。公民参与政治建设需要稳定的政治秩序做平台,没有政治秩序,我们的民主将会是混乱无序的。作为公民意义上的人需要通过参与政治生活实现自身的价值,而在社会主义民主政治建设的过程中,公民需要宪法赋予自身参与民主政治

建设的权利来满足对政治生活的需求。宪法所规定的公民政治权利是全国人民通过不懈的斗争争取来的,为了保住胜利的果实,更好地实现人民当家作主,公民需要参与中国民主政治建设,需要用自己的实际行动使民主政治的发展符合全国人民的共同夙愿,更需要宪法能够赋予公民更多的政治权利,将中国的民主政治建设维持在一定的秩序范围内,从而促进社会主义民主政治的发展。

首先,宪法明确规定平等权是公民参与民主政治建设的基础。“民主意味着在形式上承认公民一律平等,承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利”<sup>[9]96</sup>。宪法第三十三条规定:“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”,这是以宪法的形式明确中国公民是平等的个体;宪法第二条规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民”,这又在宪法上肯定了每一个公民都是国家的主人,人人平等。民主建设也要在这样的理念下进行,即无论是在形式上还是内容上,无论是在程序上还是结果上,要尊重每一位公民在国家中的主人翁地位。国家的建设和管理,包括民主政治的建设和发展,是每一位公民的责任和义务。正如宪法的第二条所规定的,“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”只有所有公民都有主人翁的意识,都能够在民主建设的过程中通过各自的合法的方式发挥影响力,我们的民主政治建设才能顺利地走下去,社会主义民主政治才能健康发展。

其次,宪法规定的政治权利是对平等权的延伸,也是对公民参与政治建设的规范和保障。平等权是公民共同参与民主政治建设的重要权利,但参与的形式和程度是受一国国情所影响的。由于中国人口众多、区域间的发展不平衡、公民的政治意识相对薄弱,我们只能走适合中国国情的民主政治建设道路。宪法明确规定,“中华人民共和国年满十八周岁的公民,不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限,都有选举权和被选举权;但是依照法律被剥夺政治权利的人除外”。在此基础上,宪法还明确赋予公民基本政治自由、宗教自由、人身自由、人格尊严受保护等保障公民参与政治生活的一系列权利。宪法在明确公民一系列政治权利的同时,也规范着公民的政治活动,使中国民主政治的发展能够更加有序。自八二宪法实施以来,中国民主建设十分重视公民的自我发展与政治参与,尤其是对公民基本权利的肯定和保障,为完善民主制度、树立民主理念、确立民主原则奠定了坚实的基础。

## (二) 八二宪法对国家权力的规范

权力是人民赋予的,但权力的运用并不是仅仅靠人民的同意就能发挥其应有的效力的。宪法是人民意志的集中体现,宪法对权力的规范使权力在运行过程中始终坚持以人民的意志为核心、以保障公民的基本权利为出发点。为此,八二宪法从权力的划分和限制两个方面对中国民主政治的发展进行了原则性规定。

### 1. 八二宪法对公共权力的监督和限制

“民主是这样一种制度,其中谁也不能选择自己进行统治,谁也不能授权自己进行统治,因此,谁也不能自我僭越无条件的和不受限制的权力”<sup>[1]229</sup>。在民主制度下,国家的任何权力都要受到宪法的规范。新中国成立以来,在宪法的制定与修改上,党和国家总是在关键时刻能够以卓越的洞察力总结出国家政治经济的发展状况,在总结经验和教训的基础上为国家的建设提供路线、方针、政策,因此,我们在强调人民对权力监督的同时不能忽视党对人民的领导作用。

一方面,作为公共权力的所有者——人民应对公共权力进行监督。宪法总纲就明确指出,中国是人民民主专政的社会主义国家,民主建设需要人民的集体参与,民主的发展需要人民的共同努力,公共权力作为民主发展的直接动力,必须以时刻体现人民的意愿为标准。但是,在公共权力的实际运作过程中,公共权力主体往往容易受到各种不正之风的影响,可能产生背离人民意志的倾向,这时就需要宪法赋予人民监督的权利。宪法第四十一条明确规定:“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向国家机关提出申诉、控告或者检举的权利,但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害”。宪法肯定人民对公共权力监督的权利,作为国家的公职人员必须受到人民的监督才能保证权力的民主性。人民对公共权力的监督是宪法赋予公民的基本权利,这是对政府权力的限制和规范。作为社会主义国家,我们要强化人民代表大会的地位,行政权和司法权都要来自人大的授权。中国对公共权力的限制更多地体现在权力主体的运行和相互监督上,通过宪法规范公共权力运作正是对权力监督的基础条件。

另一方面,八二宪法对国家各职能机构的公共权力进行了必要的划分和限制。“权力不宜过分集中。权力过分集中,妨碍社会主义民主制度和党的民主集中制的实行,妨碍社会主义建设的发展,妨碍集体智慧的发挥,容易造成个人专断,破坏集体领导”<sup>[9]96</sup>。公共权力只有受到规范和

限制才能保证它在合法的范围内运转,否则将会导致公共权力的滥用和公共权力的腐败。宪法对国家权力进行了明确的限制和划分,国家机构的职能划分以及对监督权和罢免权的相关规定都是这方面的具体表现。“法国大革命的一些努力原本旨在增进个人的权利,然而这个目的却流产了,导致这个结果的决定性因素乃是法国大革命创造的这样一种信念:既然所有的权力最终已被置于人民之手,故一切用来制止滥用这种权力的保障措施,也就变得不再必要了”<sup>[10]</sup>。这就说明无论一个国家的民主是什么形式的,宪法始终是不可忽视的重要因素,宪法是保障民主政治和谐、稳定的重要因素。八二宪法第五十八条、第八十五条、第一百二十三条和第一百二十九条就中国的立法、行政和司法权进行了必要的划分,它们之间的关系不像三权分立那样是制约的关系,而是对人民所授予的公共权力进行必要的划分和限制。在此基础上,宪法对地方各级人大及其常委会的权力均作出了具体的规定,其目的就是要防止权力的过分集中。八二宪法为合理划分中央与地方的职责,调整各部门、各地区之间的权限提供了原则性的规定。

### 2. 八二宪法明确规定公共权力运行的原则

政府权力是中国推进民主建设的重要动力。八二宪法颁布三十年来,适应中国民主建设的要求,宪法不断充实着政治对中国民主建设的相关规定。权力与权利是民主政治建设不可或缺的两个元素,但是,由于权力的权威性和高效性,使得权利的保障更多地处于被动的地位。为此,我们需要通过宪法规定国家权力的运行原则和依据,增强民主政治建设的合法性、权威性,以不断推进民主政治建设。

首先,宪法明确规定了依法治国。“法律须有一定方式执行,然后法律之下的权利方见尊重,然后名义上的权利可化成实在权利……从来政府以一纸公文宣布人身自由应有权利的存在并非难事,最难之事是在如何能见诸实行。倘若不能执行,此类宣布所得无几。”<sup>[11]</sup>宪法需要得到真正的落实才能够实现其在民主政治建设中的价值。八二宪法自颁布以来,在中国的民主政治建设中发挥了不可替代的作用,也正是这种作用,使得全党和全国人民充分认识到了宪法的重要性,明确了法律在一个国家民主政治建设中的重要作用。邓小平同志指出,“全党同志和全体干部都要按照宪法、法律、法令办事”<sup>[12]71</sup>;胡锦涛主席也指出,“依法治国首先要依宪治国,依法执政首先要依宪执政”<sup>[13]</sup>。我们需要一切国家权力的行使都能够以法律为依据,在民主政治建设的过程中

提高宪法的权威性。宪法第五条规定:“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遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究”这是对依法治国最初的表述。1999年宪法修正案明确规定“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”,这是对八二宪法实施若干年后民主建设经验的总结,政府权力的行使必须受到这一原则制约,其对中国民主建设具有里程碑的意义。

其次,宪法为民主政治背景下公共权力的运行提供了合理的制度框架。宪法规定了中国的国体、政体,这为公共权力的合法性提供了理论支持。宪法第五十七条规定,“中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关”,这一条明确了人大在国家权力运行中的核心地位。八二宪法实施以来的一系列民主建设经验表明,宪法所规定的制度框架是中国民主政治建设的良好制度保证。无论是对立法权、行政权、司法权的规定,还是对监督权和罢免权的授予,都使得中国民主政治建设中的权力与权利的关系能够处于相对平衡的状态;这既保证了公共权力运转的稳定与有序,也保障了公民的基本权利,既是社会主义民主的基本要求,也是中国民主政治建设的重要保障。此外,宪法关于人民政协制度、民族区域自治制度以及基层民主制度的相关规定,都为更好地运用政治权力为民主发展服务提供了条件。

### 三、坚持八二宪法确定的原则,推进中国民主建设进程

三十年的民主建设经验表明,只有继续贯彻八二宪法的基本原则、基本原理和基本精神,我们的民主政治建设才能富有成效。党的十六大报告指出,“发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。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要求,依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。”因此,我们要继续贯彻宪法在民主政治建设中权利和公共权力的原则性规定。

#### (一) 依宪治国,维护和增强宪法的权威性

依法治国是中国民主政治建设的基本方略,而依宪治国则是对依法治国更为原则性的要求。“实行依法治国的基本方略,首先要全面贯彻实施宪法。这是社会主义政治文明的一项根本任务,也是建设社会主义法治国家的一项基础性工作,要长期抓下去,坚持不懈地抓好”<sup>[14]</sup>。自八二宪法颁布以来,随着经济的不断发展、国家实力的不断提高,公民对基本权利的要求也在不断变

化,宪法总是在关键时刻将人民的意愿写入宪法,使我们的民主建设更加贴近人民的需求。就公共权力规范运行而言,随着国家各个机构、政府各个部门权限划分逐渐明确,国家公职人员的任职、权限和责任逐渐确定下来,公共权力的运作也更科学、合理、富有成效。宪法是人民意愿的法律制度化,是民主政治建设的法律化,在看到宪法对中国民主建设的巨大贡献的同时,我们更要珍惜宪法制约权力和保障权利的价值。民主建设是一个长期的过程,宪法的完善也是随着民主建设的发展不断实现的。在现代国家政治过程中,宪法与政党之间存在着内在关联。“虽然宪法是政党活动的产物,但是,政党也离不开宪法,政党也需要宪法。因为任何政党,只有通过宪法这个平台,只有在宪法这个框架内,才可能取得或确立自己的执政地位”<sup>[15]</sup>。国家权力需要通过宪法肯定其合法性地位,从而加强国家在民主政治建设中的权威性。随着1999年宪法修正案将依法治国写入宪法,宪法的权威性得到大大提升。但是,无论是公共权力的运行还是权利的保障,都需要对宪法有更深入的认识和运用,需要在今后的民主建设中不断完善和改进确保宪法运行和发挥效力的各种制度机制。

#### (二) 健全宪法保障制度,维护宪法的稳定性

宪法是对国家民主建设经验的总结和展望,随着国家建设的发展,宪法总是适时地进行修正,这就对宪法的稳定性提出了挑战。新中国成立以来,中国共制定了四部宪法,而七五宪法对五四宪法的修改则违背了社会主义民主政治的发展规律,严重地影响了宪法的权威性,也直接影响了国家政局的稳定和公共权力运行的正常状态,从而也削弱了公共权力运行的合法性基础,使我们的民主政治建设处于停滞甚至是徘徊的状态。八二宪法颁布三十年来,宪法的稳定性日益受到党和国家领导人的高度重视,即使为了适应经济发展的需要而作的一些变动,也是通过修正案的方式提出的。可见,宪法稳定性是宪法权威性的重要前提。“为了保障人民民主,必须加强法制建设,必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。……做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。”<sup>[12]</sup><sup>146-147</sup>宪法的稳定性关系着国家权力的合法性。因此,在民主建设的道路上,我们需要在坚持八二宪法的基本原则、基本理念的同时,总结维护宪法稳定性的经验,确保宪法的修改不至于对宪法的稳定性构成威胁,从而维护宪法的权威性。

宪法的地位不可动摇,任何人、任何部门在进

行一切政治活动时要始终以宪法为准则,坚决抵制一切违反宪法的行为,国家权力机关也是如此。“全国人大及其常委会要从国家和人民的根本利益出发,在立法过程中充分保障宪法规定的公民的自由和权利;要切实担负起监督宪法实施的职责,坚决纠正违宪行为;要切实履行解释宪法的职能,对宪法实施中的问题作出必要的解释和说明,使宪法的规定更好地得到落实。地方各级人大及其常委会要切实保证宪法在本行政区域内得到遵守和执行。各级国家行政机关、审判机关和检察机关都要坚决贯彻宪法,依法行政,公正司法,不断提高执法人员的素质和执法水平。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”<sup>[14]</sup>宪法的保障需要全社会的共同努力,这也是对民主政治的最大维护,是推动民主政治建设稳定、有序进行的重要保障。

### (三) 发展社会主义民主政治 不断完善宪法

社会主义民主政治的建设是长期的过程,在政府权力和公民权利进行不断协调的过程中,宪法始终起着调和与制衡的作用。新中国成立初期,五四宪法的颁布是中国民主政治建设的重要标志。通过宪法确立的人民民主专政、人民代表大会、多党合作和政治协商以及民族区域自治等基本政治制度,是对当时政治生活的总结和提炼,为今后中国民主政治建设指明了方向。在中国民主政治建设的道路上,五四宪法的制定适应了其特定的历史需要。国家的建设需要民主政治的发展,如何为新中国的民主政治建设提供原则性的指导是当时中国共产党所面临的重要问题。如果没有一个好的纲领,再好的制度也会随着时间的推移而被破坏,已经获得的建设成果将会面临丧失的危险。改革开放初期,党和国家领导人在总结历史经验和教训的基础上,肯定了五四宪法对中国民主政治建设的意义,同时对五四宪法中需要改进的地方进行了修改,在此基础上制定了八二宪法。八二宪法在承袭五四宪法关于基本民主政治制度规定的基础上,强化了对权力的监督机制,明确了公民所享有的基本权利,适合了中国的基本政治制度 and 经济制度,这些都对中国民主政治建设具有重要的意义。

从五四宪法到八二宪法,我们可以看到,宪法对民主政治建设具有重要的规范和指引作用。国家在一定时期的重要任务、国家民主制度的建设以及公民基本权利的确定,都需要以宪法的形式确定下来。同时,我们也应该看到,宪法的制定是与国家的政治生活密切相关的,它是一个国家一段时期内的政治生活的总结和提炼。没有新中国一系列新民主主义建设和社会主义改造的实践,

五四宪法不可能为国家的民主政治建设提供完整合理的制度框架;同样,没有新中国成立后的民主政治建设经验和改革开放的实践,八二宪法也难以取得在对权力制约、监督和对权利保障方面的突破。列宁曾指出,“当法律同现实脱节的时候,宪制是虚假的;当它们是一致的时候,宪制就不是虚假的”<sup>[16]</sup>。因此,国家的民主政治建设需要宪法,宪法也是国家民主政治建设的结果。八二宪法自颁布以来共进行了四次修正,每一次修正都是对国家政治经济生活现状的反映。中国宪法的发展紧跟着国家民主政治发展的脚步,而随着国家民主政治建设的不断发展,八二宪法也将在实践中不断自我更新和自我完善。

### 参考文献:

- [1] 萨托利 乔. 民主新论[M]. 冯克利 阎克文 译. 上海: 上海人民出版社 2009.
- [2] 哈耶克. 哈耶克论文集[M]. 邓正来 译. 北京: 首都经济贸易大学出版社 2001: 35 - 36.
- [3] 周叶中. 宪法[M]. 北京: 高等教育出版社 2005: 6 - 37.
- [4] 李龙. 宪法基础理论[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1999: 278.
- [5] 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华 等, 译. 上海: 上海人民出版社 2008: 6.
- [6] 米勒 戴 波格丹诺 韦 邓正来. 布莱克维尔政治学百科全书[M]. 北京: 中国政法大学出版社 2002: 2.
- [7] 毛泽东选集: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 1991: 735.
- [8] 徐秀义 韩大元. 现代宪法学基本原理[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社 2001: 217.
- [9] 列宁全集: 第31卷[M]. 北京: 人民出版社, 1985.
- [10] 哈耶克. 自由秩序原理[M]. 邓正来 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1997: 246 - 247.
- [11] 戴雪. 英宪精义[M]. 雷宾南 译. 北京: 中国法制出版社 2001: 261 - 262.
- [12] 邓小平文选: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 1994.
- [13] 胡锦涛. 在首都各界纪念全国人民代表大会成立50周年大会上的讲话[N]. 人民日报 2004 - 09 - 16.
- [14] 胡锦涛. 在首都各界纪念中华人民共和国宪法公布施行二十周年大会上的讲话[N]. 人民日报, 2002 - 12 - 05.
- [15] 喻中. 在宪法与政党之间[J]. 现代法学, 2007, (2).
- [16] 列宁全集: 第17卷[M]. 北京: 人民出版社, 1988: 320.

[责任编辑: 朱 磊]