

新中国 70 年奋斗历程与宪法

来源：《中国人大》杂志 2019 年第 22 期

导言：宪法是共和国的基石，是国家制度和法律制度的根基，与国家前途、人民命运息息相关。今年是中华人民共和国成立 70 周年。新中国成立 70 年来，我们党领导人民不断探索实践，不断加强宪法制度建设，逐步形成了中国特色社会主义国家制度和法律制度，为当代中国发展进步提供了根本保障，也为新时代推进国家制度和法律制度建设提供了重要经验。

回顾新中国 70 年走过的辉煌历史，回望新中国宪法 70 年的发展历程，展望“两个一百年”的奋斗目标，我们愈加深切地感到，我国宪法的发展同党和人民进行的艰苦奋斗和创造的辉煌成就紧密相连，同党和人民开辟的前进道路和积累的宝贵经验紧密相连，同中华民族从站起来、富起来迈向强起来的历史命运和美好未来紧密相连。

我国宪法是在深刻总结新民主主义革命和社会主义革命、建设、改革的成功经验基础上制定和不断完善的，是我们党领导人民长期奋斗历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果。党领导人民制定、修改和实施宪法，推进依法治国，建设法治国家，是推进国家治理现代化，实现国家富强、民族振兴、社会进步、人民幸福的必然要求。

新纪元中华民族站起来的宪制根基

马克思主义认为，建立人民当家作主新国家的第一步，是人民争得民主，掌握国家政权，使自己上升为统治阶级。列宁说过：“如果没有政权，无论什么法律，无论什么选出的代表都等于零。”我们党领导人民夺取国家政权、成为执政党之后，为了建立、巩固和发展共和国的新政权，必须废除旧法统，制定新宪法，创立和实行新法治。

习近平总书记深刻指出：我国现行宪法可以追溯到 1949 年具有临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》和 1954 年一届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法》。这些文献都以国家根本法的形式，确认了近代 100 多年来中国人民为反对内外敌人、争取民族独立和人民自由幸福进行的英勇斗争，确认了中国共产党领导中国人民夺取新民主主义革命胜利、中国人民掌握国家权力的历史变革。

1949年9月21日,毛泽东主席在中国人民政治协商会议第一届全体会议的开幕词中说,“我们的工作将写在人类的历史上,它将表明:占人类总数四分之一的中国人从此站立起来了。”第一届全体会议通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》(以下简称《共同纲领》)。《共同纲领》是新中国第一部建国纲领和建设蓝图,是具有临时宪法性质的人民大宪章,在新中国历史上具有重要地位。

1949年10月1日,毛泽东主席在天安门城楼上宣读中华人民共和国中央人民政府公告,向全世界庄严宣告:中华人民共和国成立,中国人民从此站起来了!

《共同纲领》的颁布实施和中华人民共和国的建立,标志着中国人民从国家层面和宪制体系上彻底推翻了“三座大山”,从此在人民共和国当家作主,成为新国家新社会的主人,开辟了中华民族站起来和新中国国家制度和法律制度建设的历史新纪元。

新中国建立初期,通过《共同纲领》和《中央人民政府组织法》《中华人民共和国土地改革法》《中华人民共和国婚姻法》等法律法令的有效贯彻实施,我国的政治、经济形势发生了深刻变化,国家政权逐渐得到巩固,社会秩序逐步好转,人民安定团结的局面已经形成。在这种形势下,召开全国人民代表大会会议制定宪法的条件趋于成熟。1953年初,中央人民政府委员会决定成立中华人民共和国宪法起草委员会,毛泽东同志任委员会主席。1954年9月20日,第一届全国人大一次会议通过了《中华人民共和国宪法》。“五四宪法”确认了中国共产党领导人民夺取新民主主义革命胜利、中国人民掌握国家权力的历史变革;总结了新中国社会改造与社会建设的经验,规定了人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体、公民的基本权利和义务,规定了国家在过渡时期的总任务和建设社会主义的道路、目标,是中华民族站起来的最高政治法律标志,是中国历史上第一部真正意义的“人民的宪法”。

“五四宪法”的制定和实施,对于巩固新中国革命政权、确保中国人民站起来,对于促进社会主义经济发展、团结全国各族人民进行社会主义革命和建设,发挥了积极推动和保障作用。

新时期中华民族富起来的宪法保障

1978年,我们党召开具有重大历史意义的十一届三中全会,标志着中华民族伟大复兴进入了改革开放和社会主义现代化建设的历史新时期。根据党的十一届三中全会确立的路线方针政策,总结我国社会主义建设正反两方面经验,深刻吸

取十年“文化大革命”的沉痛教训,借鉴世界社会主义成败得失,适应我国改革开放和社会主义现代化建设、加强社会主义民主法制建设的新要求,我们全面修改制定了1982年宪法,即现行宪法。

现行宪法以国家根本法的形式,全面体现了党在社会主义初级阶段的基本路线,集中反映了全国各族人民的共同意志和根本利益,明确规定了国家的根本制度和根本任务、党的领导和指导思想、发展道路和奋斗目标,进一步巩固了国家的国体、政体、根本政治制度、基本政治制度、基本经济制度和各方面的重要制度,为中华民族通过改革开放实现富起来,指明了正确方向,提供了根本法制保障。

宪法只有不断适应改革开放新形势、吸纳新经验、确认新成果,才能具有持久生命力。1988年、1993年、1999年、2004年,全国人大分别对“八二宪法”个别条款和部分内容作出必要修正,实现了宪法的与时俱进。例如,1988年修宪,将私营经济写进宪法,明确其“社会主义公有制经济的补充”地位;1993年修宪,将“坚持改革开放”与“实行社会主义市场经济”写进宪法,明确了改革开放国策的宪法属性;1999年修宪,将邓小平理论作为指导思想写进宪法,同时明确规定非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分;2004年修宪,将“三个代表”重要思想写进宪法,并明确规定“国家尊重和保障人权”的宪法原则……我国宪法与时俱进地修改完善,使其在保持稳定性和权威性的基础上,紧跟改革开放时代的前进步伐,及时确认和记录了改革开放各个阶段取得的胜利成果,有力推动和保障了新时期改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行。

新时代中华民族强起来的宪法引领

党的十八大以来,中国特色社会主义进入新时代,意味着近代以来久经磨难的中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃,全面依法治国翻开历史新篇章。新时代,我们党更加重视依宪治国和依宪执政,习近平总书记多次就宪法问题发表重要讲话、作出重要指示。2012年12月4日,在纪念现行宪法公布施行30周年纪念大会上发表重要讲话,强调要维护宪法权威,保证宪法全面有效实施;2018年1月,在党的十九届二中全会上专门就现行宪法修改、宪法实施、宪法宣传教育等问题发表重要讲话;2018年2月24日,在十九届中央政治局第四次集体学习时发表“更加注重发挥宪法重要作用把实施宪法提高到新的水平”的重要讲话;2018年8月24日,在中央全面依法治国委员会第一次会议上发表

重要讲话,强调加强党对全面依法治国的领导,必须“坚持依宪治国、依宪执政”;2018年12月,在第五个国家宪法日之际作出重要指示,强调要“弘扬宪法精神,树立宪法权威,使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者”。

党的十八大以来,在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下,全面依法治国迈出历史性步伐,贯彻实施宪法取得历史性成就,我国宪法制度不断发展完善,引领和保障中华民族昂首阔步走向“新时代强起来”的新征程。

(一)新时代首次修改宪法。2018年1月,党的十九届二中全会审议通过了《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》,提出为更好发挥宪法在新时代坚持和发展中国特色社会主义中的重要作用,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。党中央决定用一次全会专门讨论宪法修改问题,这在我们党历史上还是第一次,充分表明党中央对宪法修改的高度重视。

2018年3月,十三届全国人大一次会议高票通过了新时代首个宪法修正案,实现了现行宪法的第五次与时俱进和完善发展。新宪法修正案共21条,主要有12个方面的内容:(1)确立科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想在国家政治和社会生活中的指导地位;(2)调整充实中国特色社会主义事业总体布局和第二个百年奋斗目标的内容;(3)完善依法治国和宪法实施举措;(4)充实完善我国革命和建设发展历程的内容;(5)充实完善爱国统一战线和民族关系的内容;(6)充实和平外交政策方面的内容;(7)充实坚持和加强中国共产党全面领导的内容;(8)增加倡导社会主义核心价值观的内容;(9)修改国家主席任职方面的有关规定;(10)增加设区的市制定地方性法规的规定;(11)增加有关监察委员会的各项规定;(12)修改全国人大专门委员会的有关规定。

这次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,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,是党领导人民建设社会主义现代化强国的必然要求,是中华民族迈向强起来的根本法律引领和法治保障,具有十分重大的现实意义和深远的历史意义。“宪法修改后各方面反响很好。”

(二)加强宪法学习宣传。习近平总书记明确提出,要在全党全社会深入开展尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的宣传教育活动,弘扬宪

法精神,树立宪法权威。国家“七五”普法(2016—2020年)规划专门规定,要突出学习宣传宪法,把学习宣传宪法摆在首要位置,在全社会普遍开展宪法教育,认真组织好“12·4”国家宪法日集中宣传活动,推动宪法家喻户晓、深入人心。2018年3月11日,宪法修正案通过的当天,党中央就对学习宣传和贯彻实施宪法工作提出了明确要求。中央宣传部、中央组织部、全国人大常委会办公厅、教育部、司法部、全国普法办在全国范围内组织开展“尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法”等宪法宣传教育活动。这些重要举措和活动,使宪法学习宣传在全社会产生广泛影响,取得良好效果。

(三)认真贯彻实施宪法。宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。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。要把保障宪法实施、维护宪法权威摆在全面依法治国更加突出的位置,坚持不懈抓好宪法实施工作,把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。党的十八届三中全会、四中全会,党的十九大及十九届二中全会、四中全会作出了许多重要部署,对贯彻实施宪法和推进全面依法治国,提供了强有力的政治保障。尤其是,党的十九届四中全会进一步明确提出,在坚持和完善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,坚持和完善中国特色社会主义法治体系的进程中,要进一步健全保证宪法全面实施的体制机制。强调“依法治国首先要坚持依宪治国,依法执政首先要坚持依宪执政。加强宪法实施和监督,落实宪法解释程序机制,推进合宪性审查工作,加强备案审查制度和能力建设,依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件。坚持宪法法律至上,健全法律面前人人平等保障机制,维护国家法制统一、尊严、权威,一切违反宪法法律的行为都必须予以追究”。在党中央的统一领导下,贯彻实施宪法和推进全面依法治国取得了一系列显著成就。

一是加强完善宪法制度方面的立法,以科学立法落实和推进宪法实施。例如,制定国家勋章和国家荣誉称号法、国歌法、设立国家宪法日、实行宪法宣誓制度;修改立法法、地方组织法、选举法、代表法、预算法;依据宪法,授权国务院、“两高”或者地方、军队等进行改革试点,涉及国家监察体制改革、行政审批制度改革、农村土地制度改革、金融体制改革、司法体制改革、公务员制度改革等方面,确保有关改革试点在法治框架内依法有序推进。

我们以设立和实施宪法宣誓制度为例,可以看到在党的领导下通过立法落实和推进宪法实施的一种实践和制度创新。党的十八届四中全会决定明确提出,建

立宪法宣誓制度，凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓，培养领导干部对宪法的忠诚。2015年7月1日，十二届全国人大常委会第十五次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于实行宪法宣誓制度的决定》；2018年2月24日，全国人大常委会对宪法宣誓制度作出修订，对宪法宣誓誓词作了修改。新的誓词为，“我宣誓：忠于中华人民共和国宪法，维护宪法权威，履行法定职责，忠于祖国、忠于人民，恪尽职守、廉洁奉公，接受人民监督，为建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国努力奋斗！”2018年3月11日，十三届全国人大第一次会议通过的宪法修正案，将宪法第二十七条增加一款，作为第三款：“国家工作人员就职时应当依照法律规定公开进行宪法宣誓。”这一系列的重要举措，从国家制度体系和法律制度上确立了中国特色社会主义的宪法宣誓制度。2016年2月26日，十二届全国人大常委会新任命的6名国家工作人员首次进行宪法宣誓；2016年9月18日，来自国务院38个部门的55名负责人进行首次宪法宣誓；2018年3月17日，刚当选的中华人民共和国主席、中央军委主席习近平向宪法宣誓，这是第一位进行宪法宣誓的共和国领导人。设立和实施宪法宣誓制度，有利于彰显宪法权威，增强公职人员宪法观念，激励公职人员忠于和维护宪法，也有利于在全社会增强宪法意识、树立宪法权威。

二是加强规范性文件备案审查。2013年至2018年3月，全国人大常委会共接受报送备案的规范性文件4778件，对188件行政法规和司法解释逐一进行审查，依法纠正50多件地方性法规和司法解释中存在的与法律不一致问题，维护了国家法制统一。

三是通过一系列决定、决议，推动和保障宪法贯彻落实。例如，通过关于香港特别行政区行政长官普选问题和2016年立法会产生办法的决定，为香港在宪法和法律范围内有序完成行政长官换届选举提供了有力的法律和制度保障；通过关于成立辽宁省第十二届人民代表大会第七次会议筹备组的决定，根据宪法精神和有关法律原则，采取创制性办法及时妥善处理辽宁贿选案，维护了宪法和法律权威。2019年6月，十三届全国人大常委会第十一次会议通过了关于在中华人民共和国成立70周年之际对部分服刑罪犯予以特赦的决定，这是新中国成立以来的第9次特赦。截至9月12日，全国法院共裁定特赦罪犯15858人。为庆祝中华人民共和国成立70周年，弘扬民族精神和时代精神，2019年9月17日十三届全国

人大常委会第十三次会议通过了关于授予国家勋章和国家荣誉称号的决定,对42位中外功勋模范人物授予国家勋章、国家荣誉称号。如高铭暄教授荣获“人民教育家”国家荣誉称号。

四是推进合宪性审查工作。党的十九大提出要“加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威”。在2018年3月通过的宪法修正案中,全国人大法律委员会被修改为全国人大宪法和法律委员会,承担推动宪法实施、开展宪法解释、推进合宪性审查、加强宪法监督、配合宪法宣传等工作职责。此举对于从宪制体制和机制上加强宪法实施和监督,具有重大意义。

新中国70年与宪法发展的宝贵经验

宪法兴则国兴,宪法强则国强。新中国成立70年来,从《共同纲领》到“五四宪法”,再到现行宪法,在不同的历史时期,我国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,有力促进了社会主义革命、建设和改革开放,有力推动了社会主义法治国家建设进程,有力维护了国家统一、民族团结、社会稳定,有力保障和推动了党和国家事业发展,贯彻实施宪法取得显著成就,积累了弥足珍贵的中国经验。

一是坚持宪法确认的中国共产党领导地位。中国共产党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制度的最大优势。新时代首次宪法修改,在宪法序言确定党的领导地位的基础上,又在总纲中明确规定中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,强化了党总揽全局、协调各方的领导地位。坚持党的领导,是我国宪法的灵魂中枢和根本要求、根本保证。党领导人民制定宪法和法律,党领导人民执行宪法和法律,党自身在宪法和法律范围内活动,是70年新中国法治发展和宪法制度建设最根本的宝贵经验。

二是坚持以人民为中心。国家主权属于人民是我国宪法的重要特征。以宪法为基础构建完备的国家制度和法律制度,保证人民当家作主,实现人民对美好生活的向往,是我国宪法的立宪初衷和时代使命。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。只有保证公民在法律面前一律平等,尊重和保障人权,保证人民依法享有广泛的权利和自由,宪法才能深入人心,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。

三是坚定不移走中国特色社会主义法治道路。从国情和实际出发,走中国特色社会主义法治道路,是深刻总结我国法治建设和宪法发展成功经验与深刻教训

得出的基本结论。综观世界各国,凡是宪法制定、修改和实施做得比较成功的国家,无一不是走对了路,举对了旗,定对了制的。新中国70年法治建设和宪法发展的基本经验和重要成果之一,就是开辟和拓展了中国特色社会主义法治道路。要走适合自己的宪法和法治发展道路,决不能照搬别国模式和做法,决不能走西方“宪政”“三权分立”“司法独立”的路子。

四是坚持宪法体制,维护宪法权威,保证宪法实施。宪法是国家根本法,是国家制度和法律制度的总依据。宪法体制是国家体制的集中体现,是推进国家治理体系和治理能力现代化的总载体,是坚持和发展中国特色社会主义的根本制度基础,必须长期坚持,不断完善和发展。我国宪法具有至高的权威、尊严和法律效力,维护宪法权威,就是维护党和人民共同意志的权威;捍卫宪法尊严,就是捍卫党和人民共同意志的尊严;保证宪法实施,就是保证人民根本利益的实现。只要我们切实尊重和有效实施宪法,人民当家作主就有保证,党和国家事业就能顺利发展。反之,如果宪法受到漠视、削弱甚至破坏,人民权利和自由就无法保证,党和国家事业就会遭受挫折。这些从长期实践中得出的宝贵启示,必须倍加珍惜。

五是坚持发挥宪法治国安邦的重要作用。新中国成立以来,我国宪法以其至上的法治地位和强大的法治力量,确认、巩固和保障了党领导人民取得的革命、建设和改革开放的胜利成果,对我国政治、经济、文化、社会生活产生了极为深刻的影响,在新中国建国立国、富国强国的70年历史进程中,发挥了极为重要的“定海神针”作用。党的十九届二中全会指出,宪法是国家各项制度和法律法规的总依据,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具有重要作用。坚持和完善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,必须更加注重发挥宪法的重要作用。新时代决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实现中华民族伟大复兴的中国梦,推进国家治理体系和治理能力现代化、提高党长期执政能力,必须进一步坚定道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,全面推进依法治国,全面贯彻实施宪法,努力把我国建设成为社会主义现代化法治强国。