

关于修改宪法的几个问题

张友渔

一九八二年四月二十六日，第五届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过决议公布了宪法委员会提请议决公布的《中华人民共和国宪法修改草案》（简称《修改草案》），交付全国各族人民讨论。全国各级国家机关、军队、政党组织、人民团体以及学校、企业事业等组织和街道农村社队等基层组织，都将从五月到八月期间，进行讨论。现在我就修改宪法中，大家关注的几个问题发表一些个人看法，供讨论参考。

一 关于修改宪法的基本指导思想问题

在党的十一届六中全会的决议里，曾经特别提到，“逐步建设高度民主的社会主义政治制度，是社会主义革命的根本任务之一”。“必须根据民主集中制的原则加强各级国家机关的建设，使各级人民代表大会及其常设机构成为有权威的人民权力机关，在基层政权和基层社会生活中，逐步实现人民的直接民主，特别要着重努力发展各城乡企业中劳动群众对于企业事务的民主管理。必须巩固人民民主专政，完善国家的宪法和法律并使之成为任何人都必须严格遵守的不可侵犯的力量”。根据六中全会决议精神，宪法修改委员会副主任彭真同志也曾指示该会秘书处，在修改宪法时，一定要理直气壮地坚持四项基本原则，坚持人民民主专政，坚持民主集中制，坚持民族区域自治制度。《修改草案》可以说是体现了这个指导思想的。所以能体现这个指导思想，主要由于采取了从实际出发，而不是从空想出发的做法。毛泽东同志关于一九五四年宪法草案曾经说过：“现在能实行的我们就写，不能实行的就不写。”这次的《修改草案》也是这样做的。

要从实际出发，就要总结过去经验，针对当前现实并考虑最近将来可能发展的情况。总之，不能离开中国的实际去空想。一九七五年宪法就是典型的空想的东西，极左路线的产物。一九七八年宪法尽管对它有所纠正，但不彻底，还是受了一九七五年宪法的影响。所以我们要修改一九七八年宪法，而把一九五四年宪法作为修改的基础。当然，现在的情况同一九五四年不同了，不能无选择地沿用一九五四年宪法的规定。

二 关于坚持四项基本原则的问题

邓小平同志早就说过：社会主义道路、人民民主专政即无产阶级专政、党的领导、马克思列宁主义、毛泽东思想，这四项基本原则必须坚持，决不允许任何人加以动摇，并且要用适当的法律形式加以确定。宪法是国家的根本法，在修改中就要首先体现四项基本原则的精神。

在我们国家必须坚持社会主义道路本来是不成问题的。要走社会主义道路，建设和巩固社会主义制度，就必须要有无产阶级专政。不论在理论上，在历史的实践上，都证明实现社会主义必须经过无产阶级革命斗争和无产阶级专政。当然，无产阶级专政所采取的形式是可

以多种多样的，情况不同，形式也不同。在我国，由于历史的和现实的特点，采用了人民民主专政的形式，但实质上就是无产阶级专政，因为这个专政是以无产阶级为领导的，也包含团结一切劳动人民和革命力量的意思在内。因此，把它理解为无产阶级对其他一切阶级专政是过去极左思想造成的误解，不足为据。

要实行无产阶级专政，就必须有共产党的领导。事实上，在任何国家，任何阶级专政，都是通过统治阶级的政党来实现的。我国是无产阶级专政的社会主义国家，理所当然应当由作为无产阶级先锋队的共产党来领导。坚持四项基本原则的核心是坚持党的领导。在我国，没有共产党的领导，不可能取得革命胜利，也不可能坚持社会主义。没有共产党就没有新中国。任何反对党的领导的言论和行为都是错误的。现在的问题不应当是要不要党的领导的问题，而是党如何领导的问题。

共产党的领导必须以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导。资产阶级政党也有他们的指导思想，这便是资产阶级的各种观点、学说。

总之，在宪法中，必须坚持四项基本原则。这里存在一个问题，需要说清楚。坚持走社会主义道路，在《修改草案》的条文里写得很清楚。《总纲》第一条规定：“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。”同条第二款规定“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度”，接着下面有很多条文作了关于建立和巩固社会主义制度、发展社会主义经济的规定。但是，草案把一九七八年宪法第一条中的“无产阶级专政”改为“人民民主专政”，删去了第二条：“中国共产党是全国人民的领导核心。工人阶级经过自己的先锋队中国共产党实现对国家的领导。中华人民共和国的指导思想是马克思主义、列宁主义、毛泽东思想”；第十九条：“中华人民共和国的武装力量由中国共产党中央委员会主席统率”；第二十二条：“根据中国共产党中央委员会的提议，决定国务院总理的人选”；第五十六条：“公民必须拥护中国共产党的领导”。这是不是意味着不要无产阶级专政，不要党的领导，不要马克思列宁主义、毛泽东思想的指导了呢？是不是不完全坚持四项基本原则呢？不是。

这是因为：第一，如上所述，人民民主专政实质上就是无产阶级专政。现在用人民民主专政一词并不改变无产阶级专政的实质，在现在的情况下，用人民民主专政一词比用无产阶级专政一词更适宜，因为作为阶级的资产阶级已不再存在了。但是，这同一九五四年宪法所说的“人民民主国家”的含义也有不同，当时资产阶级作为一个阶级还存在，现在已不存在了。那时以资产阶级代表的身份参加政治活动的人，现在是以拥护社会主义的爱国者或拥护祖国统一的爱国者的身份参加政治活动。第二，党的领导是依靠正确的路线、方针、政策和党的工作，特别是密切联系群众，做好政治思想工作以及党员的模范作用来实现的，这是毛泽东同志早已讲过的，而决不是依靠强迫命令这种简单的方法来领导。也就是说，党对国家的领导主要是政治上的领导，而不是组织上的领导。一九七八年宪法的规定沿袭了一九七五年宪法的规定，是左倾思想的产物。现在删掉了这些条文，并不是放弃党的领导，恰恰相反，这才有助于改善和加强党的领导，更好地发挥党的领导作用。第三，马克思列宁主义、毛泽东思想是我们国家的指导思想，这是不成问题的，因为前面说过，我们国家是共产党领导的，而党的领导是以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导的。但是解决思想问题，不能用强制手段，所以不宜在宪法条文作硬性规定。总之，坚持四项基本原则应当在宪法里确定下来，但作为一个总的原则性的规定，可以写在《序言》中，而不必写在条文中。《修改草案》就是

这样做的。

这就表明了我们不论过去、现在或将来，都坚持四项基本原则。并且在整个《修改草案》的条文里，贯彻了四项基本原则的精神，而不是规定一些空洞的口号式的条文。当然，在四项基本原则里，社会主义道路、人民民主专政，属于社会制度，属于国家政权，怎么实现，可以也应当在条文里作具体的规定。至于党的领导，马克思列宁主义、毛泽东思想的指导，主要是把精神贯串在条文里边，而不必作具体的规定。

三 关于中国人民政治协商会议的地位和作用问题

《修改草案》在《序言》中肯定了中国人民政治协商会议（简称政协）的性质、地位和作用，即明确了政协是“统一战线的重要组织”，肯定了它在过去发挥了重要的历史作用，今后在国家的政治生活、社会生活和对外友好活动中，在进行社会主义现代化的建设，维护国家团结和统一的斗争中，将进一步发挥重要作用。因为政协是以共产党为核心领导的统一战线组织，不是国家机构，它的任务和作用，是事先共同协商国家的重大方针、政策，建议国家权力机关、行政机关等采纳，并对国家机关的工作提出批评建议，起着监督的作用，而不是执行国家机关的职权。因此，不宜在宪法条文中安排。曾经设想把政协作为全国人大的第二院，但那样，它的地位并不比现在的地位高，它的作用也不比现在的作用大。现在，政协实际上可起影响人大的作用。也曾设想在《总纲》中，专列政党、团体一节，把政协的地位和作用写进去。但那样，就把政协等同于各民主党派、人民团体了，也不恰当。至于政协本身的具体任务、工作，可由政协的章程规定。有人主张在这里写上“政治协商、民主监督”的作用。就政协来说，这样提是正确的。但作为对政府机关行使的一种权力，写在宪法条文里则与全国人大、国务院之间的关系就发生了问题。是不是国务院要对全国人大、政协都负责报告工作？同时，全国人大的决定是否具有最高权力，是否全国人大、政协成为两个最高权力机关？总之，写在宪法条文里，使政协成为权力机关，则不恰当。宪法条文主要是规定国家机关的职能和公民的权利义务，不能什么都写。

四 关于加强人民民主的问题

关于这个问题，从《总纲》的第一条起，就有许多条文作了规定。下面我只谈大家所注意的几点：

第一点，《修改草案》第三十二条第二款规定：“公民的权利和义务不可分离。任何公民享有宪法和法律规定的权利，同时有遵守宪法和法律的义务”。权利和义务不可分离，这是马克思在第一国际的章程里提出来的观点。这就是说，没有无权利的义务，也没有无义务的权利。这一点在四十八条里还作了专门的规定：“中华人民共和国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”。这就是说自由权利不能理解为没有限度的权利，行使自由权利不是为所欲为，毫无限制。有权利就有义务，要行使权利，就要履行义务。

第二点，关于“罢工自由”的问题。一九七八年宪法里的“罢工自由”是从一九七五年宪法里抄来的。《修改草案》把“罢工自由”删掉了。原来有，现在删掉了，这好不好呢？我认为应该删掉。一九七五年宪法规定的“罢工自由”是极左思想的产物，是不符合社会主义发展的利益的，是不符合我们国家的具体情况。我们国家的企业属于人民，不是资本主义国

家的企业属于资本家、资产阶级，生产成果也为资本家、资产阶级所有，工人阶级受到残酷的压迫和剥削。他们为了争取政治上、经济上的利益而起来罢工，停止生产，使资本家、资产阶级受到损失，这是一种有效斗争手段，采用它是完全必要的。而在我国，罢工后停止生产，是对包括工人阶级在内的全体人民利益的一种破坏。有人说这是对官僚主义的惩罚。不对。对付官僚主义的办法，可以通过正常的途径，如揭发检举、控告、申诉等去求得解决，而不应该采用罢工的方式。况且我们国营企业的职工有权参加企业管理，集体经济组织的全体劳动者还有权选举和罢免管理人员，有什么必要采取罢工方式来对付官僚主义呢？

第三点，关于宗教信仰问题。这是一个比较复杂的问题。《修改草案》第三十五条第一款恢复了一九五四年宪法的规定，即“中华人民共和国公民有宗教信仰的自由”，而把一九七五年宪法、一九七八年宪法中的公民有“不信仰宗教、宣扬无神论的自由”删掉了。这是因为在宗教信仰自由的概念中，就包含着有不信仰宗教的自由的意思。有人提出应做这样的补充，就是一方面是非教徒不能干涉教徒的自由，另一方面教徒也不能干涉非教徒的自由，因为目前，从这两方面来的干涉都还存在。所以增加了“任何国家机关、社会团体和个人不得强制公民信仰宗教或者不信仰宗教，不得歧视信仰宗教的公民和不信仰宗教的公民”的规定。本条新加的第三款：“国家保护正常的宗教活动。任何人不得利用宗教进行反革命活动，或者进行破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度的活动”；第四款：“宗教不受外国的支配”；这都是针对当前存在或者可能发生的问题所作的必要的规定。

第四点，关于劳动的权利和义务的问题。过去的几部宪法都只规定公民有劳动的权利，这次不仅把劳动规定为权利，而且规定为义务。这一点在《修改草案》第四十一条里反映了出来。它首先规定：“中华人民共和国公民有劳动的权利和义务”，同时规定了解决劳动就业问题的措施。

这些规定，是否能办到，有没有根据呢？劳动就业问题现在还没有完全解决，但是宪法是规定国家的根本制度，不受暂时的因素所支配。在有些情况下，暂时不能完全做到，但正在创造条件，不能因还不能完全做到而不做出这个规定。

待业青年的存在，决不是社会主义制度本身产生的问题，而是由于生产力不发展而产生的问题。相反，只有社会主义，才能解决这个问题，资本主义社会不可能解决这个问题。我们相信，只要我们把生产搞上去了，这个问题是可以解决的。据统计，一九八一年十二月份，美国的失业人数为九百五十万，日本为一百二十万，英国为三百多万，欧洲共同体为一千多万，失业率低的为百分之八，高的为百分之十一。这个问题是他们永远无法解决的。我们要相信社会主义的前途是光明的。

第五点，第四十四条规定，受教育不但是公民的权利，而且是公民的义务。与此相适应，在《总纲》第二十条中规定了：“国家有计划地发展社会主义的教育事业、科学事业、卫生体育事业、文艺事业、出版发行事业、新闻广播电视事业、图书馆博物馆文化馆事业和其他文化事业。”“国家举办并鼓励社会力量举办各种学校，扫除文盲，普及初级教育，发展中等教育、职业教育和高等教育。”“国家发展各种文化教育设施，对工人、农民和其他劳动者进行政治、文化、科学、技术、业务教育。”“国家推行全国通用的普通话，以利于文化教育事业的发展”。所以作第二款的规定是因为我国地广人多，由国家完全办学有困难。但私人办学须遵照法律制度，并受教育行政部门的指导、监督。初级教育本来应当普及，由于过去一个时期重视不够，特别是近来农村退学的多，所以要在宪法中特别强调。草案作第三款的规定，是

因为除小学、中学的青少年教育外，还必须广泛进行对成年劳动者的教育，包括扫除文盲在内。(现在还有文盲。)第四款的规定也很重要，因为没有全国通用的普通话，就不可能提高全民族的文化、建立高度的文明国家。但不宜把汉语定为“国语”，实际上普通话就是汉语，没有必要规定汉语是“国语”。这些规定，也存在个是否能够实现的问题。但是这是国家的根本规定，必须努力做到。世界上文化教育最普及的国家如美国、日本、也不能百分之百地消灭文盲。我们不能因为事实上存在着短时期不能克服的、局部地区存在的困难，而动摇国家在全国范围内对公民提出受教育的义务和给予受教育的权利。

五 关于扩大人大常委会权力的问题

《修改草案》扩大了人大常委会的权力。我国人民代表大会制度已有二十八年的历史，在我国民主化方面起了巨大的作用。我国有十亿人口，五十多个民族，两千多个县。人大代表人数不可能太少，少了不容易反映群众意见，不便于与群众联系。但代表人数太多了，也有许多不便，首先，是不便经常开会，其次不便讨论问题。特别是现在国家迫切需要制定一些必要的法律，都要由全国人民代表大会来讨论、制定很困难。如何解决这个问题，曾考虑过一些办法，但往往顾此失彼。比方说，要把代表人数减少，但因象上面所说，人数太少不行，并且已有长期的传统，要改变，确有困难。还有，减少人数后，代表如何产生？多少人产生一个？代表同他所代表的选举单位和选区如何联系？这些问题都很难解决。

《修改草案》是要在人民代表大会传统的现有的基础上使人大常委会能够作更多的工作，发挥更大的作用，以弥补人民代表大会人数多，开会时间短，不便讨论的缺点。这个草案有几个特点：

第一，规定全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会都是行使国家立法权的机关。过去人大常委会只能制定法令，不能制定法律，只能经人民代表大会授权，在人民代表大会闭会期间，对有的不适合的法律迫切需要修改或补充的情况下，人大常委会才可以修改法律或作补充。现在的规定和过去不同了，人民代表大会和人大常委会都有权“制定法律和法令”，把人民代表大会的立法权大部分分给了人大常委会。这样，在行使立法权方面，人民代表大会除“修改宪法”，“制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律”；其他法律都由人大常委会制定和修改。这样就可以及时制定法律解决问题。这里顺便提一下，“法令”一词从一九五四年宪法以来，一直使用着，但没有明确的解释。“法令”这个词在中国历史上本来是法律和命令的统称，现在的用法是指国家机关在职务范围内规定的带有规范性的、法律性的个别文书。但它究竟和法律如何区别呢？《修改草案》作了规定。第五十五条规定：“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，制定法律和法令。全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会通过的除了法律以外的决定、决议统称法令，法令具有同法律同等的约束力”。如对国务院总理的任命这项决定就是法令，又如通过一九八二年的年度计划或预算的决议也是法令，它在一定范围内有法律效力。

第二，划分了人民代表大会和人大常委会的职权范围，扩大了人大常委会的职权。人大常委会的职权一九五四年宪法中有十九项，一九七五年宪法只笼统地规定为一条，其中包括五、六项。现在的《修改草案》则增加到二十二项。人民代表大会和人大常委会的职权最主要的是立法权。他们之间如何分工呢？第六十条对于人民代表大会的立法权作了规定：（一）修改宪法；（二）制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。而人大常委会则

“制定和修改除应由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律”(《修改草案》第六十五条)。这样大量的立法工作将由人大常委会来承担,人大常委会负有极重要的立法责任。当然,我们的国家不能制定太多的法律,象美国、日本那样,法律多得成了灾难。我们当然要从实际出发,根据需求和可能,制定必要的法律,但是我们今天的情况是法令太少,应有的还没有,还应当抓紧立法工作。

另外,全国人民代表大会还有其他重要的职权,如选举国家主席、最高人民法院院长、最高人民检察院检察长,选举中央军事委员会主席,根据主席的提名,决定国务院总理的人选;根据国务院总理的提名,决定国务院副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、国务院秘书长的人选等等。而人大常委会“在全国人民代表大会闭会期间”,也有权“根据国务院总理的提名,决定各部部长、各委员会主任、审计长、国务院秘书长的任免”(不限于个别的)。这也是总结过去历史经验才制定的。因为国务院所设的部和部长人选,在两次人民代表大会中间,总是有许多变动。这使人大常委会和国务院常处于被动地位,只能先改动,然后提交人民代表大会再次召开时追认。

人大常委会有权“决定全国总动员或者局部动员”,“决定全国或者个别省、自治区、直辖市的戒严”。从这些规定可以看出,人大常委会的权力大大提高了,类似外国经常工作的议会。除此之外,原来人民代表大会的权力,如“监督宪法的实施”等权力也都归人大常委会来担负,这也是根据实际情况制定的。因为监督宪法的实施是经常性的工作,人民代表大会不经常召开,不可能行使这种职权。曾经设想设置宪法委员会,同常委会并列,后来,考虑还是以常委会行使这种权力为宜。由于人大常委会职权的扩大,人大常委会委员一般以专职为宜,至少不宜兼任行政机关、司法机关的职务。这样便于集中精力行使职权,并能有效地“监督国务院、中央军事委员会、最高人民法院和最高人民检察院的工作”。所以《修改草案》第六十三条,作了如下规定:“全国人民代表大会常务委员会的组成人员不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务。”

第三,在《修改草案》中规定:“全国人民代表大会常务委员会委员长主持全国人民代表大会常务委员会的工作,召集全国人民代表大会常务委员会会议”。同时规定,在人大设立民族、法律、财政经济、教育科学、外事和其他需要设立的专门委员会,在人大闭会期间、受人大常委会领导。它们并不是国家权力机关,主要任务是审议和拟订有关议案。这有助于加强人大常委会的工作。

第四,关于“提案”和“质询”问题。《修改草案》第七十一条规定人大代表和人大常委会委员“有权依照法律规定的程序提出属于全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会职权范围内的立法性议案”。作这样规定的含义是:1、人大代表和人大常务委员有权提出“议案”;2、提出议案必须经过法定程序;3、必须是立法性的议案。过去有许多提案,大部分都不是立法性质的,这种提案应该提到国务院各部委或地方行政机关去解决。人民代表大会不是大小事情都要讨论的机关,也没有办法都去处理,所以它不能受理不属于立法性的提案,这些提案不能成为提交的议案,只是一种建议。对于这类提案人大秘书处有向其它机关转交的义务,但没有处理和报告处理结果的义务,否则,人大秘书处将会变成第二个国务院。

关于“质询”问题,第七十二条规定:“全国人民代表大会代表在全国人民代表大会开会期间,全国人民代表大会常务委员会委员在常务委员会开会期间,有权依照法律规定的程序,

向国务院、最高人民法院、最高人民检察院和国务院各部、各委员会提出质询案。受质询的机关必须负责答复”。这条关于质询规定的意思是：①人大代表和人大常委会委员在开会期间有权提出；②必须经过法定程序；③受质询的机关必须答复。过去由于没有明确规定，人大的一个小组会就可以把国务院的副总理或者部长找去质询，这就把人民代表大会变得不严肃了。因为小组会不是权力机关，大会才是权力机关。按照法律程序的质询才是有效的，被质询的机关必须答复，不答复是不行的。当然，小组会可以请有关部门派人解答问题，但那不是质询，没有质询的效力。

第五，《修改草案》第七十三条规定：“全国人民代表大会代表，非经全国人民代表大会会议主席团许可，在全国人民代表大会闭会期间非经全国人民代表大会常务委员会许可，不受逮捕或者刑事审判。”这是保证人大代表行使权力的必要的规定。有人提出，这和“法律面前人人平等”有矛盾，其实是不矛盾的。“法律面前人人平等”是指已制定的法律，在适用时应当人人平等，而在制定法律时，是可以对不同的人、不同的情况有所区别的。如选举法规定，十八岁以上的人才享有选举权，那么对于十七岁的人是不是就不平等了？当然不是。又如规定有政治权利的人才享有选举权，是不是对于被剥夺了政治权利的人不给予选举权就不平等？当然不是。所以，保护人大代表的规定，不涉及“法律面前人人平等”或不平等的问题，而是因为他是人民的代表，需要加以保护，使他能够充分行使职权，不致由于触及某个行政机构或某个人，而遭到报复。如果某个代表真的犯了罪还是会受到逮捕和审判的，但要经过人大主席团或常委会的批准。当然批准是根据查明确实有犯罪事实，然后才予以批准逮捕。但如果是现行犯罪怎么办？不及时抓起来就会跑掉。那也有办法，公安部门可以暂时拘留，报请人大常委会批准，再正式逮捕。

六 关于恢复国家主席问题

一九五四年宪法规定设立国家主席，一直到一九六六年。以后在一种十分不正常的情况下，剥夺了国家主席的权力，一九七五年宪法并取消了设立国家主席的规定。现在我国各方面都恢复了正常，国家主席的设立也应该恢复，这表明国家的稳定和正常化，所以《修改草案》规定：“中华人民共和国主席对内对外代表国家”。它对内代表国家，行使向全国人大提名国务院总理人选，根据全国人民代表大会的决定和全国人民代表大会常务委员会的决定，公布法律，任免国务院组成人员，批准和废除同外国缔结的条约和重要协定等职权；对外代表国家，从事国际交往和友好往来，有利于更好地实现我国的和平外交政策和加强与各国人民的友谊。事实证明，国家主席的设置是符合我国各族人民的习惯和愿望的。但《修改草案》中规定的国家主席的职权同一九五四年宪法有所不同，它不再召开最高国务会议，也不再统率全国武装力量，这是为了加强国务院总理和中央军委主席的职责，使主席在行政、军事的具体事务方面，处于比较超脱的地位。这是符合我国的实际情况的。

七 关于国务院职权的问题

关于国务院的职权，一九五四年宪法规定了十七项，一九七五年宪法只在一条中笼统地说了一句，一九七八年宪法恢复为九项，现在《修改草案》又增加到十七项，就是说，职权较一九七八年宪法扩大了。特别是增加了“决定省、自治区、直辖市范围内部分地区的戒严”这样一项重要的职权。此外，为了提高国务院的行政工作效率，《修改草案》规定：“国

务院实行总理负责制。各部、各委员会实行部长、主任负责制”。副总理的人数规定为二至四人，设置国务委员，由“总理、副总理、国务委员、秘书长组成国务院常务会议。总理召集和主持国务院常务会议和国务院全体会议”。需要特别提到的是第九十二条的规定：“国务院设立审计机关，对各级政府和它们所属的财政金融机构、企业事业组织的财政、财务收支活动进行审计监督。审计机关依照法律规定独立行使审计监督权，不受其它行政机关、团体和个人的干涉。”建国以来我们没有设立审计机构，以致财政上发生了很多混乱现象。国务院设立这个机构是十分重要的，这种机构大多数国家都有，有的属于议会，有的属于行政机关，但都对于审计机构在法律上保证它有独立行使职权的权力。否则，领导人可以随便干涉它、支配它。有了法律保证则在财政开支上对国务院总理也可以实行监督。尽管国务院总理是领导审计机构的，但依照法律办事，总理也不能干涉它。审计机构在我国国内革命时期，根据地就曾经设立过，现在应当恢复和发展。

八 关于设立中央军事委员会的问题

《修改草案》在国家机构章中，增设了第四节，作了关于中央军事委员会的规定，共四条（从九十四到九十七条），主要规定：“中华人民共和国设立中央军事委员会，领导全国武装力量”，“中央军事委员会实行主席负责制”，“中央军事委员会主席对全国人民代表大会负责；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会常务委员会负责”。另外，在人大职权中，还规定中央军委主席由人大选举和罢免。这样明确了军队在国家体制中的地位，就是说全国武装力量由中央军事委员会领导。至于武装力量的建设还是由国务院管。这有利于加强武装力量的革命化、现代化、正规化的建设，同时，也便于应付当前世界动荡不定的局势。这是符合我国当前的实际情况的。

九 关于地方政权和民族区域自治制度的问题

《修改草案》第三章第五节中，关于地方各级人民政府和民族区域自治制度有一些新的规定。

1、按照一九七五年和一九七八年宪法，人民公社是政社合一的组织，既是集体经济组织，又是基层政权组织。实践证明这对于加强农村基层政权、健全农村集体经济，没有起积极的作用。现在《修改草案》规定人民公社只是集体经济组织，还要另外建立乡政权作为基层政权。规定设立乡政权，保留人民公社作为集体经济组织，这既有利于改进和加强政权工作，密切政权同群众的联系，也有利于集体经济组织的发展。政社分开，只是把政权那一部分职权分出去，公社、大队、生产队的企业和其他一切财产的所有权，仍然不变。这一点，要向广大农民群众和社队干部讲清楚，以免引起不必要的思想混乱，造成经济、生产上的损失。至于如何实施，各地要从自己的实际情况出发，有领导、有计划、有秩序地进行，不要草率行事和“一刀切”。

2、城市居民委员会和农村村民委员会是群众的自治性组织，这一方面扩大了群众的自治权，另一方面也明确了它不是政权机关。实践证明，它在调解民间纠纷，维护社会秩序，办好公共事务和公益事业，搞好卫生等方面都起了很大作用。

3、关于民族区域自治的问题。一九五四年宪法规定的民族自治的权力很多，一九七五年宪法大部分删去了。一九七八年宪法又恢复了一些，但不完全。《修改草案》中恢复了一

九五四年宪法的一些规定，并有所增加（详见第三章第六节的第一百一十四条至一百二十四条）。我个人认为《修改草案》的规定是适当的。

以上讲的是我的一些不成熟的意见，只供讨论时的参考。还有些问题如法院依法独立行使审判权，检察院依法独立行使检察权等等，限于篇幅，这里就不多讲了。

人民代表大会制度的新发展

王叔文 周延瑞

举世瞩目的《中华人民共和国宪法修改草案》公布交付全民讨论，这是我国政治生活的一件大事。草案在序言中规定了今后中国人民的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设。集中力量把我国建设成为社会主义现代化强国，这是党在新的历史时期所提出的奋斗目标。为了保证实现这一伟大目标，必须建设高度民主的社会主义政治制度。没有政治上的高度民主化，不在高度民主的基础上充分调动亿万人民的社会主义积极性和创造性，并在这个基础上实行必要的高度集中，就不能胜利地进行四化建设。正是这样，党的十一届六中全会决议根据我国政权建设的历史经验和社会主义现代化建设的需要，指出：“必须根据民主集中制的原则加强各级国家机关的建设，使各级人民代表大会及其常设机构成为有权威的人民权力机关，在基层政权和基层社会生活中逐步实现人民的直接民主，特别要着重努力发展各城乡企业中劳动群众对于企业事务的民主管理。”草案根据《决议》的这一基本精神，对加强和发展人民代表大会制度，给予了高度的重视，作了许多新的重要规定。

（一）

宪法修改草案总纲规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家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。”同时又规定：“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。”这些规定，表明了草案在我国政治制度的规定上，坚持了人民代表大会制度是我国的根本政治制度。同时，草案又对加强和完善人民代表大会制度，作了许多重要的规定，不仅是对一九七八年宪法的重大修改，而且和一九五四年宪法比较也有重大的改进，它体现了我国人民代表大会制度的新发展。

一个国家的政治制度，即政体，是指国家政权的组织形式。统治阶级为了维护自己的阶级统治，必须有适当形式的政权机关。任何国体都必须有与之相适应的政体，没有适当形式的政权机关，就不能代表国家。社会主义的政治制度，同一切剥削阶级国家的政治制度，在本质上是根本对立的。一切剥削阶级国家的政治制度，保证国家权力掌握在少数剥削者的手中，对无产阶级和广大劳动人民实行专政。社会主义的政治制度，保证国家权力掌握在工人阶级为领导的广大人民手中，对一小撮阶级敌人实行专政。马克思列宁主义在对待社会主义的政治制度问题上，一再强调指出必须注意以下两个方面。首先，在无产阶级摧毁旧的国家机器以后，必须用崭新的政权组织形式代替旧的政权组织形式。其次，无产阶级革命取得胜