



三十而立，宪法成就复兴伟业 ——纪念现行宪法实施30周年

许崇德、李步云等 摘自：2012年12月4日“人民网—人民日报”

编者按：回望1982年，中国已经拉开了改革开放的大幕，在亿万民众热切期待的目光中，符合国情、符合人民意愿的新宪法诞生了。

“社会主义现代化建设”、“法律面前人人平等”，这些站在时代最前沿的理念，让人们看到了这个国家的希望与未来。中国从此融入民主法治的时代潮流，新中国的命运就此发生历史性转变。

此后，在1988年、1993年、1999年和2004年，八二宪法历经4度修改。从“允许土地流转”到“社会主义市场经济入宪”，从“依法治国”到“人权入宪”，每一次修改都及时地总结了改革开放的成功经验，为中国下一阶段的发展指明方向、开辟道路。

在纪念现行宪法实施30周年之际，本报约请部分曾参与宪法起草和修改工作的人士，讲述宪法背后的故事，阐释宪法对推动经济社会发展和提升人民生活水平的巨大作用，以期推动全社会进一步尊重宪法、遵守宪法。

中国人民大学荣誉教授许崇德——宪法起草背后的故事

本报记者 徐隽

- 全民大讨论的局面说明八二宪法拨乱反正，得到了人民群众的衷心拥护
- 把公民权利放在至高无上的地位，让宪法真正成为“一张写满权利的纸”
- 八二宪法最符合当时的历史条件，同时具有前瞻性，为之后迅速推进的改革开放预留了制度空间

在堆满书籍的客厅里，记者见到了83岁高龄的许崇德。这位见证了1954年宪法诞生，又参与了1982年宪法起草工作的老人，向记者回顾了八二宪法起草背后的故事。

“1949年9月，中国人民政治协商会议通过了《共同纲领》，这部建国纲领发挥了临时宪法的作用。1954年，第一届全国人民代表大会召开，制定和通过了宪法，这部宪法体现了人民的意志，是一部好宪法。”许崇德说，但是随着“左”的错误愈演愈烈，人治抬头，宪法在实际生活中不起作用了。“文化大革命”期间，整个国家没有了法治，人治代替了法治。

1975年通过的宪法仅30条，其中《公民的基本权利和义务》仅有3个条款，没有体现宪法的基本精神。“四人帮”被粉碎后，由于“两个凡是”的影响，1978年宪法没有脱离“文化大革命”的思想理论体系。

党的十一届三中全会召开后，党和国家工作的重心转移到经济建设上来，恢复了实事求是的思想路线，开启了改革开放的新时代。此时，宪法已经不能适应当时新形势发展的需要了。

1980年9月，五届全国人大第三次会议作出修改宪法的决定，成立了由叶剑英任主任，宋庆龄、彭真任副主任的宪法修改委员会，委员会共有103名委员。许崇德当时在宪法修改委员会秘书处工作，主要负责《国家机构》部分的起草，从1980年9月决定修改宪法到1982年12月4日八二宪法通过，历时27个月。

“以哪一部宪法为基础来制定八二宪法，当时有争议。”许崇德回忆，最后，彭真说，七五宪法、七八宪法很

不完善，宪法修改要以五四宪法作为基础。这就彻底否定了“文化大革命”和“两个凡是”对宪法起草的影响。

“八二宪法的起草很好地贯彻了党的领导和群众路线相统一原则。”许崇德说，八二宪法草案经过了4个月的全民讨论。宪法修改委员会、中央政治局、中央书记处、各民主党派中央多次召开会议，讨论宪法草案。这些会议短的2到3天，长的半个多月。每一条文都几上几下，反复讨论。

在地方，各级人大组织了规模浩大的讨论，形成意见数百万条。1982年5月、6月，许崇德到保定、石家庄、上海、杭州等地宣讲宪法草案，组织群众讨论。

“江西省委书记杨尚奎用毛笔字工工整整写了一本20多页的意见和建议书。东北的一位名叫王银祥的职工，用了一个月工资的一半拍电报，送来他的四条意见和建议。宪法修改委员会采纳了其中的一条，在总纲中写入了：国家保障自然资源的合理利用。”许崇德说，全民大讨论的局面说明了八二宪法拨乱反正，彻底否定了“文化大革命”那一套，得到了人民群众的衷心拥护。

谈到八二宪法的进步意义，许崇德一一列举：

八二宪法第一次在宪法文本里标明：宪法是国家的根本法，具有最高的法律效力。这是我们对宪法的准确定位；

八二宪法规定公民在法律面前一律平等。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；

八二宪法将《公民的基本权利和义务》置于《总纲》之后，把公民权利放在至高无上的地位，让宪法真正成为“一张写满权利的纸”；

八二宪法对全国人大常委会委员长、国家主席、国务院总理的任期做出了规定，废除了领导职务终身制；

八二宪法确认“村民自治”、“个体经济”，为改革提供宪法依据和宪法保障。

“八二宪法最符合当时的历史条件，同时具有前瞻性，为之后迅速推进的改革开放预留了制度空间。”许崇德说，改革开放的中国经济社会发展一日千里、日新月异，我们不能要求宪法在起草时照顾到几十年后的社会生活，在某些方面，八二宪法跟不上形势发展的需要，必须做出修改。为了维护宪法的稳定性，我国采用修正案方式修改宪法，避免了系统修改对宪法稳定性的破坏。

亲历了五四宪法的制定，又见证了八二宪法的诞生，后来还参与了香港基本法、澳门基本法的制定，许崇德说：“把一生献给新中国的宪法和民主法治事业，我深感荣幸。”

中国社会科学院荣誉学部委员李步云——从以法治国到依法治国

本报记者 张洋

●1999年，“依法治国”写入宪法，是社会主义法治国家建设进程中的一个重要分水岭

●依法治国，符合人民愿望、历史规律和时代精神

●依法治国，具有全局性、根本性、具体性、规范性、统一性、长期性，是中国特色社会主义各项事业健康持久发展的根本保障，是我们党和国家必须长期坚持的基本方略

1999年，九届全国人大第二次会议，“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”写入宪法。

“这是一个重要分水岭。”李步云说，社会主义法治国家建设始自党的十一届三中全会，1978年到1997年这段时间，可视为依法治国的思想理论准备阶段和初步实践阶段。

早在1979年，李步云等人撰写的《论以法治国》，被公认为是最早明确提出我国必须搞法治，并从历史背景、理论依据、观念变革、制度保障四个方面对实行“以法治国”作出系统论证的第一篇文章。

李步云回忆，当时，思想界存在三大观点——“法治论”、“结合论”、“取消论”。“法治论”提倡法治，倡导依法治国；“结合论”主张将法治与人治结合；“取消论”认为“依法治国”是资产阶级口号，我国只需要“健全社会主义法制”。三大观点争论激烈，但是“依法治国”符合人民愿望、历史规律和时代精神，逐渐被社会认同。

“这场争论，引起了中央领导的重视。同时，我们的党和国家也一直致力于依法治国的探索。”结合亲身经历，李步云认为，依法治国的初步实践有五个关键节点。

一是十一届三中全会的公报。公报提及“要树立法律的极大权威”，“要保障法律面前人人平等”。这些都是法治国家的基本要求，尽管当时并未提“法治”一词。

二是《中共中央关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》的起草。这一文件取消了党委审批案件制度，作出了不少重要决定。文件指出，刑法等7部法律“能否严格执行，是衡量我国是否实行社会主义法治的重要标志”，这是在党的重要文献中第一次使用“法治”概念。

三是审判“四人帮”。审判结束后，人民日报发表特约评论员文章《社会主义民主和法治的里程碑》，总结审判经验，并在结束语中提及：“它充分体现了以法治国的精神，坚决维护了法律的崇高权威，认真贯彻了社会主义民主和法制的各项基本原则... .这是在党的重要文献中第一次使用“以法治国”概念。

四是提出“党必须在宪法和法律的范围内活动”。党的十二大报告指出：“新党章关于‘党必须在宪法和法律的范围内活动’的规定，是一项极其重要的原则。从中央到基层，一切党组织和党员的活动都不能同国家的宪法和法律相抵触。”这是党如何领导人民依法治国的科学回答。

五是1982年宪法的制定。这次宪法的制定及其包含的一系列原则，都是依法治国的应有之义，具有深远影响。

长期的探索与实践，将法治带进了中央的视野，也带进了百姓的生活。1997年“依法治国”写进了党的十五大报告，1999年又写进了宪法。

李步云回忆道，1995年末，江泽民同志圈定“关于实行依法治国，建设社会主义法制国家的理论和实践问题”这个题目，作为中央政治局第三次法制讲座的主题。次年2月8日，法制讲座在中南海举行。这期间，李步云撰写了文章《依法治国，建设社会主义法治国家》。一个月后，八届全国人大第四次会议的一系列重要文件将“依法治国，建设社会主义法制国家”确定为民主法制建设的总方针和奋斗目标。

十五大报告起草时，我和几位同事再次建议把“法制国家”改成“法治国家”，并且援引了1989年9月26日江泽民同志回答记者提问时的一段话：“今后我们绝不能以党代政，也绝不能以党代法... 我想我们一定要遵循法治的方针。”我们的建议得到了肯定。

1999年“依法治国”入宪。此前，李鹏同志还组织了两个座谈会，一个是经济学家的，一个是法学家的。当时专家们提出了6条修改意见，其中就有“依法治国”，大家都支持。

“1999年4月6日，人民日报发表了我的文章《依法治国的里程碑》。”李步云回忆道，这篇文章既总结了“依法治国”入宪的历史，也描绘了法治国家的蓝图，即文中关于“什么叫社会主义法治国家”的十条标准：法制完备、主权在民、人权保障、权利制衡、法律平等、法律至上、依法行政、司法独立、程序正当和党要守法。

如今，审视这篇文章，回顾八二宪法，“这部宪法记载了党的路线方针政策，记载了改革开放以来所取得的伟大成就，同时发挥了宪法对党的主张、人民意志相统一的保障作用。”李步云说，实践充分证明，依法治国，具有全局性、根本性、具体性、规范性、统一性、长期性，是中国特色社会主义事业健康发展的根本保障，是党和国家必须长期坚持的基本方略。

党的十八大报告提出，加快建设社会主义法治国家。“要继续坚持依法治国，更有计划、有速度地推进法治国家建设。”李步云的信心来源于四点：“第一，民主法治是13亿中国人民的根本利益和强烈愿望，全社会都要服从这个意志。第二，市场经济的发展带来社会的深刻变化，主体意识、民主意识、自由观念、权利观念在群众中生根发芽。第三，对外开放不可逆转。中国在经济上、政治上、文化上一定会全面地和世界相联系，倒退是行不通的。第四，未来的年轻一代将更有知识，更懂得世界，更没有历史包袱。”

从允许存在到鼓励支持 非公经济成就创业梦想

本报记者 徐隽

- 八二宪法，给了个体经济在法律上的“准生证”
- 宪法的变化，反映了对社会主义市场经济认识的不断深化
- 让市场经济条件下的所有主体获得了权利公平、机会公平、规则公平

有人说：20世纪80年代，是创业者的淘金时代。当改革开放的春风吹来，思想解放、市场放活，一点点突破了计划经济体制的坚冰。在农村，家庭联产承包责任制让农业增产、农民增收；以村为主体兴办的企业造就了中国第一批真正意义上的企业家；在城镇，个体私营经济的出现，为成千上万勤奋进取的人提供了逐梦的舞台。

南存辉，浙江温州人，驰名中外的正泰集团公司董事长兼总裁，上亿元资产的拥有者。然而，30年前，他还只是一个一文不名的修鞋匠。1982年颁布的宪法，肯定了个体经济的合法地位，这位对未来充满期待的年轻人看到了希望。两年后，他和几个伙伴创办了一家家庭作坊式的企业。

“八二宪法，给了个体经济在法律上的‘准生证’。”南存辉说。改革开放的深入、商品经济的发展唤醒了这片土地上沉寂已久的激情，南存辉和许许多多个体劳动者所需要的不仅仅是“准生证”的保护，他们需要的是国家对非公有制经济更多的认可和扶助。

1988年，宪法第一次修改，私营经济成为公有制经济的补充，明确了国家保护私营经济的合法权利和利益。此时南存辉建立的私营企业已经拥有了将近千万元的资产；1993年，宪法第二次修改，“国家实行社会主义市场经济”被写入宪法，一年后，南存辉建立起了自己的企业集团；1999年，宪法第三次修改，非公有制经济成为社会主义市场经济的重要组成部分，南存辉也当选为全国人大代表；2004年，宪法第四次修改，“国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展”被写入宪法，第二年，正泰首届国际营销大会举行，来自34个国家和地区的106位海外经销商出席大会... ..

“从‘个体经济’到‘私营经济’再到‘非公有制经济’，宪法文本的变化，反映的是我们对社会主义市场经济认识的不断深化，反映的是基本经济制度、基本分配方式的确立、完善。”中国人民大学教授史际春说，八二宪法及其修正案不仅准确反映了国家的发展变化，而且深刻推动了这一发展变化，为中国的经济体制改革提供了坚强保障，注入了强大动力。

宪法和法律的制定完善，直接影响着人们的命运。越来越多的人自觉地学法、尊法、用法、守法。市场经济是法治经济，包括南存辉在内的众多企业家们运用公司法等法律来规范企业运作，运用合同法等法律来从事交易、培养诚信，运用物权法、商标法、反不正当竞争法等法律来保护企业的各项权益。

“平等地享有权利，平等地参与竞争，平等地承担责任，让市场经济条件下的所有主体获得了权利公平、机会公平、规则公平。”史际春说，一个经济体究竟应该有多大比例开放市场，私人应该享有多少投资、交易和竞争的自由，需要实践和时间去给出答案，但是有一点已经日渐清晰，惟有让更多的普通人登上更大的舞台，历经曲折磨难国家和民族才能在“全球逐鹿”的时代真正成为推动世界前进的力量。

有“恒产”才有“恒心” 私有财产得到充分保护

本报记者 彭波

- 基本经济制度的大变革为社会财富积累提供了强劲的原动力
- 宪法对社会主义的理解早就不再局限于姓“社”姓“资”的框框
- 无恒产而有恒心者，惟士为能。若民，则无恒产，因无恒心

曾几何时，私有财产被视为“万恶之源”，无论是官方的主流意识形态还是民间的公共舆论，都对私有财

产怀着根深蒂固的偏见。然而，2004年3月14日，十届全国人大第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》，庄严声明：“公民的合法的私有财产不受侵犯”。从单独规定“社会主义的公共财产神圣不可侵犯”，到写入“公民的合法的私有财产不受侵犯”，30年来宪法条文的变迁，反映着我国基本经济制度的变化与发展。

“私有财产，尤其是私有生产资料的法律地位，很大程度上取决于个体、私营等非公有制经济的法律地位。”中国人民大学副校长王利明表示，我国改革开放以来，在所有制改革方面的一大成果，就是打破了公有制经济一统天下的格局，逐步形成了以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。

从1982年将公有制经济视为基础，到1988年确认私营经济的合法地位，再到1999年将非公有制经济确定为社会主义市场经济的重要组成部分，基本经济制度的大变革为社会财富的积累提供了强劲的原动力。来自国家统计局的数据显示，在2004年宪法修正案通过的前一年，非公有制经济在国内生产总值中所占比重已经从1979年的不足1%提高到30%以上，全国银行存款数额超过11万亿元，其持有者相当部分都是非公有制经济参与者。

基于发展社会生产力的现实需求，党的十六大明确提出“完善保护私人财产的法律制度”，这引起了社会的广泛讨论。有人认为，这将成为权贵阶层攫取社会财富的护身符；也有人认为，在无法确立财产来源合法的情形下，由宪法来确认财产占有的合法并不符合社会正义。然而，经过20多年的改革开放，人们的思想已经极大解放，宪法中对社会主义的理解也早就不再局限于姓“社”姓“资”的框框。

“广大人民群众通过合法的劳动和经营等途径积累了越来越多的财富，群众对用法律保护自己的财产有了更加迫切的要求。如果对私有财产不给予切实保护，那就必然会损害公民创造财富的积极性，阻碍生产力的发展。”王利明说，因此，宪法修正案从两个方面明确了对私有财产的保护，“一是第一次明确宣告，国家保护公民的合法的私有财产，完善了保护私有财产权的宪法原则。二是规定了国家依法征收征用私有财产时的补偿原则，使私有财产得到了更加充分的保护。”

孟子有一句名言：“无恒产而有恒心者，惟士为能。若民，则无恒产，因无恒心。”法律制度的根本，就在于促使民众创造财富，从而建立起一定的道德标准和行为准则，以此来实现全社会的稳定和繁荣。

2007年3月16日，十届全国人大第五次会议通过了物权法。这被视为是宪法保护私有财产原则的最好体现。“在一切法治国家，私有财产权都被视为公民最重要的权利之一，既直接关系到公民的生存权问题，又关系到公民的人格尊严和自由，保护老百姓的财产就是最大的民生。”参与了物权法制定工作的王利明说。

为有偿转让土地提供法律依据 土地流转走上市场路

本报记者 彭波

- 宪法承认了土地使用权的商品属性，跨出了土地商品化、市场化的重大一步
- 社会主义市场经济在土地使用制度深刻变革的基础上以更快的速度向前发展
- 宪法的修改首先应该是对改革开放成功经验的确认

1987年12月1日，深圳市一场“公开竞拍”吸引了全中国关注的目光。中央领导同志、17个市长、众多中外媒体齐集拍卖会现场，人们翘首以待，期盼着最终胜利者的诞生。

这场“公开竞拍”之所以成为社会关注的焦点，并不在于它的规模有多大，也不在于标的物的价值有多高，而是标的物本身的特殊性——土地的使用权。

“其实，这场在深圳举行的土地使用权拍卖，严格地说是违宪的。”中国政法大学法学院教授焦洪昌说，“我国1982年实施的宪法，由于主客观条件的限制，并没有认识到土地的商品属性，本着‘社会主义的公共财产神圣不可侵犯’的原则，规定‘任何组织或者个人不得侵占、买卖、租赁或者以其他形式非法转让土地’，禁止土地通过市场流动。”因此，在很长一段时间里，建设用地除了行政划拨之外，再无其他来源。

然而，谁也没有预料到，当时已经启动的改革开放会给中国社会带来如此迅速而深刻的变化。很快，在一些较早进行改革开放的地区，土地资源对于经济发展的制约逐渐显现出来。工厂建设要地、新增人口要房、城市发

展需要空间，可偏偏作为这一切基础的土地，却被宪法严格禁止流转。

与此同时，政府需要花费大量人力物力对土地进行大规模的基础建设，然后却只能无偿划拨给用地单位无限期使用。在这种土地使用模式下，政府财政承担着庞大的基础设施建设开支，却没有任何途径回笼资金，陷入了开发土地越多，财政压力就越大的恶性循环中。政府有限的资金都被用来偿还开发土地欠下的贷款，再没有多余的资金用于加快城市建设。

旧有观念制度与发展现实需求，在土地这一基本生产资料的问题上，发生了猛烈碰撞。在解放思想的号召下，广州、深圳等地开始效仿早已实行市场化使用土地制度的香港，实验土地流转的可行性。

1987年，深圳市政府发布了一则《土地竞拍公告》：将对一块紧靠深圳水库、面积8000多平方米的住宅用地进行公开竞拍，具有法人资格的深圳企业，包括中外商在深圳的独资、合资企业均可报名参加。为了回避“违反宪法”和“搞资本主义”的指责，深圳官方甚至利用“技术性表述”，将拍卖改为“公开竞拍”，以回避“卖”土地的字眼出现。

中国第一宗土地“公开竞拍”场面十分火爆，设定为200万元的拍卖底价以每次加5万元的速度“呼呼”上蹿。经过44家企业持续17分钟的激战，持11号牌的深圳经济特区房地产公司总经理骆锦星以525万元赢得了最终胜利。当时任深圳市规划国土局局长刘佳胜手中的小木槌重重落下时，现场在短暂的沉寂后，爆发出热烈的掌声。

“这是一次历史性突破，是我国土地使用制度的根本性变革，标志着我国承认了土地使用权的商品属性，跨出了土地商品化、市场化的重大一步。”媒体的评论赋予了这场拍卖会里程碑的意义。事实上，这场拍卖会不仅开启了中国土地使用制度改革的大幕，为以后房地产行业的发展黄金期奠定了基础，而且也政府开辟了新的资金来源，使地方政府有能力也有魄力将改革开放进一步引向深入。

5个月后的1988年4月12日，七届全国人大第一次会议通过宪法修正案，增加了“土地的使用权可以依照法律的规定转让”的条款。“在深圳土地第一拍之后不久，宪法就迅速予以肯定的回应，第一次明确了土地流转的合法性，为土地有偿转让提供了法律依据。有了宪法的确认，才有越来越多的城市加入到利用市场对土地资源进行配置的大军中，社会主义市场经济也在土地使用制度深刻变革的基础上以更快的速度向前发展。”焦洪昌说。

尽管从时间节点上来说，1988年宪法中关于土地流转条款的修改稍显滞后于改革开放的步伐，但焦洪昌认为这情有可原：“八二宪法正处于从革命宪法向改革宪法的转型期。在中国飞快的改革开放进程中，谁也不能预料某项新政策、某条新举措到底能不能成功，或者在多大范围内能够推而广之，尤其在涉及土地等基本生产资料的改革上更是如此。因此，宪法的修改首先应该是对改革成功经验的确认。只有经过实践检验的政策措施，才应该被写进宪法之中。”

但宪法的修改并不总是滞后于时代。2004年，随着城市化进程的深度推进，土地的征收征用已经成为社会的矛盾根源之一，征收征用与用地补偿之间的矛盾几乎不可调解。面对这种情况，宪法规定在征收征用土地的同时，应该进行补偿。“这一条款改变了以往社会对于土地承包权性质的看法，农民承包土地的权利不再被视为债权的一种，而是逐渐向物权甚至财产权的方向发展。这对农村的稳定起到了很大作用，更好地维护了农民的权益。”焦洪昌说，“宪法确定了我国发展的总目标，同时也为改革开放制定了基本原则。从这个角度说，宪法实际上指引着改革开放前进的方向，确保为经济社会发展提供不竭动力的同时，方向不会错。”

全国人大常委会委员、山东大学校长徐显明——**六权是法治的要义**

本报记者 张洋

●如果宪法是王冠，那么，人权就是王冠上的明珠，它应该备受尊重和保护

●过往8年，人权事业的发展，丝毫不亚于经济建设所取得的进步

●为更好地保障人权，法治要始终坚持六种精神：宪法法律至上、追求公平正义、规范公共权力、尊重保障人权、司法行使独立、自由平等和谐

2004年，“国家尊重和保障人权”写入宪法，迅速成为社会关注的焦点。

“人权入宪这一说法并不准确。”徐显明认为，我国的“人权”早已“入宪”，2004年宪法修改之前，如果按照权利种类去查阅，宪法文本已包含28种人权。

2004年1月，联合国人权事务高级专员办事处，徐显明受到一位美国学者的质问：为什么中国宪法没有人权？他作出回应：中国宪法不仅有人权，而且论数量，比美国宪法的人权多得多。美国人看中国宪法，只是没有看到“Human rights”这个词组，而我国关于“人权”所使用的词汇是“公民权利”。所以，媒体所采用的2004年“人权入宪”的真实涵义是：“人权”概念第一次进入我国宪法。

“第一次”，难免有争议。人权如何入宪，见仁见智。据徐显明回忆，当时存在三种不同方案：

一是放在序言中。但是有人担心，这是否意味着“尊重和保障人权”成为宪法的主导思想？是否过于抬高“人权”的地位？

二是放在总纲中。对此，思想并不统一。是放在“全心全意为人民服务”的后面？还是放在“依法治国，建设社会主义法治国家”的后面？还有人担心，这是否就成为国家事务处理的基本原则了？

三是放在第二章第三十条，放在“中华人民共和国公民”的后面，并在下文一一列举公民的权利。

“最终，第三种方案被采纳。”徐显明说，从条款位置来看，很难将其视为一条基本原则。但是，随着近些年来我们对这一条款认识的不断加深，将其视为一条基本原则，已经成为共识。2008年庆祝世界人权宣言60周年之际，胡锦涛主席在致联合国秘书长的信中写道：国家尊重和保障人权，是党和国家治国理政的基本原则。