法律与法学

我国宪法修改程序法治化路径分析*

陈伯礼 陆 强

【提 要】我国宪法修改程序包括法定程序和前法定程序。宪法修改前法定程序是中国共产党起草宪法修改建议的工作程序，对于整个宪法修改活动具有重要的指导意义。从八二宪法四次部分修改过程来看，我国宪法修改前法定程序在整个宪法修改过程中的主导作用日益凸显，法定程序被虚置的倾向越来越明显。宪法修改程序法治化可从宪法修改建议程序、提案程序、审议程序等方面予以实现。

【关键词】宪法修改程序 前法定程序 法治化
〔中图分类号〕D911〔文献标识码〕A〔文章编号〕1000－2952（2012）04－0044－05

宪法是国家的根本大法、治国安邦的总章程。宪法的稳定有利于国家政治安定、经济发展与社会和谐。中国共产党一贯主张保持宪法稳定，① 但从1975年至今，我国宪法已经经历三次全面修改和六次部分修改。② 一方面强调宪法的稳定，一方面是频繁地修宪，有学者把这归结为社会变革使然，认为当社会稳定的时候，一般更多地运用宪法解释的方法来发展宪法，当社会变革的时候，则多用修改宪法的方式改变宪法，而当社会发生革命或体制改革时，就可能全面修宪。③ 笔者认为社会变革固然会使宪法部分条文与社会现实的关系趋于紧张，但并不必然导致宪法的频繁修改。相反，社会处于变革时期，更需要保持宪法的稳定，以保障社会发展的理性、平稳和有序。

有学者指出，协调宪法“可以修改”与“频繁修改”的中庸之道，就是为宪法的修改设定某些原则……限制和规范对宪法的修改活动，以使宪法成为既是可变之物又是不可轻易变更之物。④ 在笔者看来，为宪法修改设定某些原则，可以对修宪活动起到一定的制约作用。但是，宪法原则一般较为抽象、难于把握，如何将宪法修改原则融入到具体的宪法修改程序中去，才是解决问题的关键。“正当的修宪程序不仅具有保障限制修宪权的实体性规范能够实现的工具性价值，还有其自身内在独立的价值；它既有利于防止人民主权空洞化和异化、促进人民主权的实现，也有利于防止宪法修改的泛化现象、树立宪法的权威性，还有利于防范民主的负面影响、提升民族理性”。⑤

在八二宪法颁布实施30周年之际，从程序上回顾宪法修改历程，总结宪法修改经验，对于规范我国宪法修改、保障宪法有效实施具有十分重要的理论和现实意义。

* 基金项目：本文系中央高校基本科研业务费资助项目“我国宪法修改程序研究”（项目批准号：CDJXS11 08 00 13）阶段性成果。

① 2004年3月，王兆国在关于《中华人民共和国宪法修正案（草案）》的说明中指出：“这次修改宪法不是大改，而是部分修改，对实践证明是成熟的、需要用宪法规范的、非改不可的进行修改，可改可不改的、可以通过宪法解释予以明确的不改”。在1982年宪法全面修改和现行宪法的几次部分修改过程中，都基本上遵循了上述原则。

② 三次全面修改是指1975年、1978年、1982年三次修改，六次部分修改是指1979年、1980年、1988年、1993年、1999年、2004年六次修改。

③ 马岭：《宪法修改与宪法解释》，《中国青年政治学院学报》2007年第2期。

④ 谢维雁：《我国宪法修改原则论析》，《现代法学》2006年第6期。

⑤ 贺日开：《修宪权正当程序控制论》，《法律科学》2009年第5期。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

一、前法定程序——宪法修改程序的另一种阐释

一般说来，宪法修改是有权机关按照法定程序对宪法文本的某些条款、语词或结构予以变动、补充或删除的活动；宪法修改程序是“有关宪法修改的顺序、步骤和环节等过程性、操作性的程序规范”。① 从有关国家的宪法规定及宪法实践来看，宪法修改的主体不同，宪法修改的程序也会表现出不一样的特征。如由人民直接参与修改宪法，必然要采用公民投票的程序。由专门的机关或立法机关修改宪法，必定有修改宪法机关的组织程序、提案程序、审议程序、批准程序等。但从宪法修改的过程来看，大致可以将宪法修改的程序分为提案、公告、议决、公布四个方面的程序。② 我国宪法修改程序具有自己的特色，党对宪法修改工作的领导体现为宪法修改总原则或指导思想的确定，推荐重要干部组织宪法修改工作机构，对宪法修改进行思想宣传，把全党和全国各族人民关于宪法修改的思想统一到党的修宪基本政策方针上来。执政党关于宪法修改的具体意见或建议最终由作为修宪机关的全国人民代表大会决定。

学界通常所说的宪法修改程序是从法律意义上进行分析的，宪法修改必须按照法律（宪法）规定的程序严格有序进行。但是宪法修改并不仅仅是国家的立法活动，同时它还是一项重要的政治活动，具有法律和政治双重属性，一些可能对宪法修改产生重要影响的宪法修改活动作为惯常行为方式游移在法定程序之外。如果对这些活动过程的重要性认识不足，那么我们对宪法修改活动的认识则是不完整的。实践中，我国宪法修改程序的一个显著特点是，在进入法定宪法修改程序之前，② 中国共产党还有一个时间相对较长的宪法修改的建议过程，③ 宪法修改的主要内容在党的修宪建议过程中已经基本成形。④ 鉴于执政党宪法修改建议程序日趋制度化、规范化的现实和学术研究更加客观、真实描述宪法修改过程的需要，笔者将宪法修改进入法定程序之前有关宪法修改的活动过程称为“前法定程序”。前法定程序不是宪法修改的必要条件，从根本上来说它是中国共产党起草宪法修改建议的工作程序，是中国共产党重要的党内工作程序和执政程序，对于整个宪法修改活动具有重要的指导意义。本文所指称的宪法修改程序包括宪法修改的法定程序和前法定程序。党对宪法修改的领导除前法定程序外，在法定程序中，还通过对修宪机关及相关主体的领导影响宪法修改工作进程。

二、宪法修改法定程序与前法定程序之比较分析

从八二宪法四次部分修改的过程来看，我国宪法修改前法定程序在整个宪法修改过程中的主导作用日益凸显，法定程序被虚置的倾向则越来越明显，这可以从上述两个阶段经历的时长、程序民主化程度、宪法修改内容变动幅度的比较中表现出来。

（一）宪法修改时长之比较

宪法修改时长，是指宪法修改工作从正式启动到宪法修正案正式通过所用的时间。宪法修改时长又可以分为前法定程序和法定程序两个阶段。除 1988 年宪法修改前法定程序比法定程序用时较短外，随后三次宪法修改前法定程序所用时间都比法定程序用时长，而且有逐步扩大的趋势。在整个宪法修改过程中，前法定程序占据时间的比重越来越大，从 1988 年的 39.1%上升到 2004 年的 76.9%，“非法定程序”阶段所用的时间已经远远超过法定程序。笔者认为，在前法定程序充分准备的基础上，法定程序基本上成为宪法修改合法化的确认与补充，在宪法修改过程中居于附属地位。

（二）宪法修改程序民主化程度之比较

经过 40 多年的发展，中国共产党已经基本建立了成熟的宪法修改工作机制，宪法修改程序日趋稳定，民主化水平在曲折中稳步前行。但是宪法修改程序民主化的发展水平并不平衡，就八二宪法的四次部分修改而言，宪法修改前法定程序民主化水平逐步提高，而法定程序发展则相对迟缓。这主要体现在以下两个方面：(1) 宪法修改建议提交决策主体。在八二宪法的前三次部分修改中，最终决定提交宪法修改建议的机关是中共

①② 刘茂林：《论我国宪法修改程序的完善》，《政法论坛》2003 年第 2 期。

② 根据宪法规定，我国宪法修改法定程序应以全国人大常委会会议讨论宪法修改相关事项或者五分之一以上全国人大代表联名提议修宪开始。实践中，我国宪法修改法定程序一般以全国人大常委会会议的形式开始。这一说法从官方媒体的报道中同样可以得到印证。《人民日报》2003 年 12 月 17 日一篇题为《宪法修改工作将进入法定程序——吴邦国主持人大常委会第十次委员长会议》的报道称：十届全国人大常委会第十次委员长会议建议，十届全国人大常委会第六次会议将讨论中共中央关于修改宪法部分内容的建议，审议宪法修正案草案。这表明，宪法修改工作将进入法定程序。

③ 根据我国宪法第 64 条规定，宪法修改提案主体是全国人大常委会和五分之一以上的全国人大代表，中国共产党并非法定的宪法修改提案主体，因此中国共产党宪法修改建议程序并不包括在宪法修改的法定程序之中。

④ 从宪法修改程序的角度分析，全国人大常委会提交的宪法修正案草案一般以中共中央《关于修改宪法部分内容的建议》为基础；从宪法修改的实际结果来看，中国共产党修宪建议与正式通过的宪法修正案的主要内容基本相同，变动幅度很小。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

中央政治局，而2004年宪法修改建议提交机关为中共中央委员会，前法定宪法修改程序民主公开程度进一步提高。(2) 宪法修改建议起草公开征求意见范围。在党的历次修宪建议起草过程中，中共中央均在不同范围内公开征求意见。1988年宪法部分修改时，由于时间比较仓促，宪法修改相关工作部门仅向部分法律专家征求意见。在随后的几次宪法修改过程中，宪法修改建议征求意见范围逐渐扩大到经济专家，省级党委、中央和国家机关各部委党组（党委）、解放军总政治部和各人民团体党组以及所在单位的中央委员和全国人大代表，各民主党派中央、全国工商联的负责人，无党派人士和部分理论工作者。到2004年宪法修改时，党的宪法修改建议更是“两下两上”征求意见，意见征求的范围、频率空前扩大。相比较而言，不论是宪法修改议案提交主体，还是议案形成的民意基础，法定程序均没有较大进展。宪法修改提案主体一贯是全国人大常委会，宪法修正案草案更没有公开征求意见的过程。全国人大常委会一般是先就中共中央的修宪建议进行讨论，在修宪建议的基础上起草宪法修正案草案，随后提交全国人大会议审议通过。

（三）宪法修改内容变动幅度之比较

宪法修改程序具有一定的过滤性，宪法修改程序性内容的设置可以将那些不合适的修宪案消灭在程序阶段。① 从宪法修改程序的过滤性角度分析，研究宪法修改内容在不同阶段的变化情况，有助于我们更加客观地认识宪法修改程序。正如前文所言，我国宪法修改内容在前法定阶段已经基本成形，全国人大常委会一般会全部接受中共中央的宪法修改建议并提出宪法修正案草案，而仅在全国人大会议审议阶段或有所变动。从1988年到2004年，八二宪法共通过31条修正案，其中在全国人大审议阶段被修改的只有6处，1993年和2004年各3处，修改率仅为19.4%。1988年和1999年宪法修改时，中共中央提交的宪法修改建议从全国人大常委会起草的宪法修正案草案到全国人大会议讨论通过的宪法修正案，被完全保留下来，没有任何修改与补充。这与中共中央修宪建议在提交全国人大会议审议之前，已经拥有较为广泛的民意基础有关，但是宪法修改建议过低的修改率，使法定程序的软弱与无力暴露无遗。毋庸讳言，前法定修宪程序愈发达，法定修宪程序可发挥的空间愈狭窄，法定修宪程序被虚置在所难免。

三、宪法修改程序法治化——执政党与修宪机关的平衡

法治（rule of law，或supremacy of law或rule according to law）的字面含义为法律的规制、法律的统治。亚里士多德认为法治包含两层含义：“已成立的法律得到普遍的服从，而大家所服从的法律又应该是制定的良好的法律”，② 即形式意义上的“普遍守法”和实质意义上的“良法”。由此论之，宪法修改程序法治化，就是指宪法修改程序要遵守法律（包括宪法）的规定，同时这些程序性规定又是“制定的良好的法律”。修宪程序法治化是宪法修改程序由没有法律规定向有法律规定，从有法律规定到已有的法律规定得到普遍遵守的发展过程。经过60多年的发展，中国共产党在宪法修改程序法治化建设过程中，做了一些有益地探索。1954年宪法的通过，解决了宪法修改有法可依的问题，随后虽然有过曲折，但1982年宪法的颁布实施，恢复并进一步发展了宪法修改的程序性规定。③

社会发展无止境，我国宪法修改程序法治化也应随时代发展稳步推进。为扭转我国宪法修改法定程序被虚置的困境，笔者认为应加快宪法修改程序法治化建设进程，将我国宪法修改前法定程序中的优良制度与传统纳入法治化轨道，在程序上平衡执政党与修宪机关的关系。就我国政治实践而言，中国共产党是中国人民认可的领导国家政权的政党；修宪机关是受人民委托，享有宪法修改决定权的法定机关。就形式意义而言，宪法修改程序法治化，即指中国共产党在政治上、组织上、思想上依法领导国家宪法修改工作，并通过利用执政权影响宪法修改，修宪机关依法具体负责宪法修改，执政党与修宪机关各司其职，各安其位。实质意义上的修宪程序法治化，则是指宪法修改法定程序通过对宪法修改相关主体之间的权力制约，最终实现宪法保障人权之终极目标。就我国宪法修改现状而言，宪法修改程序法治化可从宪法修改建议程序、提案程序、审议程序等方面予以实现。

（一）建议程序

宪法修改建议程序，是宪法修改建议主体为向修宪提案主体提出宪法修改建议而进行的一系列活动过程。

---

① 苗连营：《进一步完善修宪程序》，《法商研究》2000年第1期。

② 亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆1996年版，第199页。

③ 五四宪法第27条规定：“全国人民代表大会行使下列职权：（一）修改宪法……”，第29条规定：“宪法的修改由全国人民代表大会以全体代表的三分之二的多数通过”。随后七五宪法、七八宪法仅就“宪法修改”作为全国人民代表大会的一项职权作了规定。八二宪法在恢复五四宪法的优良传统的基础上作了进一步发展，就宪法修改提案主体作了规定（参见现行宪法第64条）。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

在我国，除全国人大常委会或者五分之一以上的全国人大代表之外，国家机关、政党、社会团体、公民均有建议修改宪法的权利。实践中，宪法修改的建议主体多为执政党、全国人大代表、全国政协委员等，其中只有执政党形成了规范化程度较高的建议程序。宪法修改建议主体可以就宪法修改的原因、指导原则、主要内容以及其他需要注意的重大问题进行说明，条件允许可以一并提交宪法修改的具体条文。但是有学者为弱化中共中央对宪法修改工作的直接领导，建议将“修宪建议的说明”与“修宪的具体条文建议”分开，“中共中央只提出修宪建议的说明，不提出修宪的具体条文建议”。① 在笔者看来，所谓“修宪建议的说明”本身就是对“修宪的具体条文”的说明，二者是“源”与“流”的关系，没有“修宪的具体条文”，“修宪建议的说明”就成了无源之水，无根之木了。对于草拟“修宪具体条文建议”确有困难的，则不作硬性要求。

（二）提案程序

宪法修改提案程序，是宪法修改提案主体依照法律规定向修宪机关提出宪法修改议案的活动过程。提案程序是宪法修改法定程序的第一个阶段，宪法修改必须由法定机关或人员提出动议才能产生正式的法律效果。在提案程序中笔者认为应在以下四个方面进行完善：

1. 增加宪法修改提案主体。根据我国宪法规定，宪法修改法定提案主体为全国人大常委会和五分之一以上的全国人大代表。实践中，只有中共中央的修宪建议才能启动全国人大常委会的提案程序，联合近600名全国人大代表更是困难。为增加地方对修宪的提案权，笔者建议在适当的时候，可以增加五分之一以上的代表团作为提案主体的规定，以协调处理中央与地方关系。

2. 完善提案程序启动机制。提案主体可以根据修宪建议主体的建议提出宪法修改动议，也可以主动提出宪法修改议案。对于执政党和特定中央国家机关（国务院、国家中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院）的宪法修改建议，全国人大常委会应当召开会议进行审议；对于其他主体的修宪建议，全国人大常委会可以先交由其工作机构或全国人大有关专门委员会进行研究，提出意见。

3. 成立宪法修改的提案工作机构。就我国历次宪法修改实践而言，基本上成立了实际的宪法修改提案工作机构，只是有的隶属于全国人民代表大会，有的隶属于中共中央政治局常委会。笔者建议，全国人大常委会在正式讨论宪法修改建议之前（即宪法提案工作正式启动之时），应成立专门的宪法修改提案工作机构（宪法修改提案工作委员会），主持提案阶段宪法修改的准备工作。宪法修改提案工作机构由委员长会议提出名单，经全国人大常委会全体会议审议通过。在综合修宪建议以及全国人大常委会审议意见的基础上，起草宪法修改议案草案初稿，必要时就宪法修改内容征求部分专家意见。

4. 增加向社会公开征求宪法修改意见程序。全国人大常委会在宪法修改提案工作机构草拟的宪法修改议案草案初稿的基础上，原则上审议通过并公布征求意见稿，向社会公开征求意见。宪法修改提案工作机构在整理社会各界意见或建议的基础上，提交全国人大常委会审议讨论（可在不同社会范围内进行多次意见征求），全国人大常委会适时决定向全国人大会议提交宪法修正案草案。

（三）审议程序

宪法修改审议程序，是修宪机关对宪法修改议案进行审议并决定是否通过的活动过程。审议程序是宪法修改法定程序的主要组成部分，是决定宪法修正案草案能否通过的关键阶段。在审议程序中笔者认为应对以下两个环节进行必要的关注：

1. 成立宪法修改的审议工作机构。宪法修改的审议工作机构，是辅助宪法修改机关进行宪法修改的工作部门，主持审议阶段的宪法修改工作。1982年宪法修改时，为做好全国人民代表大会期间的宪法修改工作，五届全国人大五次会议主席团第一次会议成立了宪法工作小组。② 笔者建议，在全国人大正式审议宪法修正案草案之前，全国人大应成立宪法修改的审议工作机构（宪法修改委员会），负责对宪法修正案草案修改意见的统一审议，并向大会提出审议结果的报告和宪法修正案草案的正式表决稿。宪法修改审议工作机构由全国人大会议主席团提出名单，经大会全体会议审议通过。

2. 完善其他宪法修改提案主体修宪议案的审议程序。除全国人大常委会之外，我国法定宪法修改提案主体还有五分之一以上的全国人大代表。实践中，由全国人大代表联名提出修宪提案的，只在1993年宪法修改时出现过。北京市等32个代表团的2383名代表赞同中共中央关于修改宪法部分内容的补充建议，向全国人大会议提出对宪法修正案草案的补充修正案草案。③ 笔者

① 朱应平：《改进中共中央修宪工作的几点建议》，《法学》1997年第12期。

② 蔡定剑：《宪法精解》，法律出版社2006年版，第86页。

③ 中国人大网：对中华人民共和国宪法修正案草案的补充修正案［EB/OL］.http://www.npc.gov.cn/npc/oldarchives/dbdh/dbdh/common/zw.jsp@label=wxzlk&id=2887.htm，2012年1月20访问。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

认为，五分之一以上的全国人大代表提出宪法修改议案时，应尽可能地为其他代表提供充足的审议时间，必要时可留待下一次人大会议时审议通过。在全国人大会议决定下次会议审议宪法修改议案草案后，宪法修改审议工作机构可在提案主体提出的宪法修改议案的基础上，起草宪法修改议案草案征求意见稿，经全国人民代表大会或其常委会审议通过，向社会公开征求意见。宪法修改审议工作机构在整理社会各界关于宪法修改意见或建议的基础上，可以提出宪法修改议案草案的补充修改议案草案，提交大会审议通过。

本文作者：陈伯礼是重庆大学法学院教授、博士生导师，中国社会科学院研究生院法学系1997届博士；陆强是重庆大学法学院博士研究生

责任编辑：赵 俊

Legalization Course of Revision Procedure of Chinese Constitution

Chen Boli Lu Qiang

Abstract: The procedure of constitution revision consists of legal procedures as well as pre-legal procedures. The pre-legal procedures refer to working routines involved in drafting recommendations of the constitution by CPC (Communist Party of China), which are of vital significance to overall amendments of the constitution. As indicated by four partial revisions of 1982 Constitution, the pre-legal procedures are increasingly influential in constitutional amendments, therefore, legal procedures tend to be shelved or with their functions weakened. The legalization of revision procedure of constitution could be achieved through various measures including suggesting, proposing and deliberating procedures in constitutional revisions.

Key words: revision procedure of constitution; pre-legal procedure; legalization

观点选萃

在公共行政研究领域应多采用批判性研究方法

吴 月 赵小燕

广东技术师范学院政法学院公共管理系讲师、中山大学行政管理研究中心博士研究生吴月和湖北经济学院财政与公共管理学院公共管理系讲师、华中科技大学行政管理专业博士研究生赵小燕在来稿中指出：

目前，批判性研究方法在公共行政研究领域的发展现状并不那么令人满意，可以毫不夸张地说这一研究方法在公共行政研究中一直处于边缘地位。在中国公共行政学研究的20年多年中，文献的数量累积已形成一定规模，然而不可否认的是我国行政学学科在研究范式上仍存在一定的局限，社会学科学中的批判性研究受到广大行政学研究者的忽视，研究者的批判精神乃至批判意识普遍缺失。反映到研究质量上则是知识的重复而未有增长。因此，在我国的公共行政学的研究过程中通过借鉴西方批判理论的合理成分，大力提倡批判意识、树立批判精神以及自我反省关系、发展批判方法、形成并拓展批判性研究的思路、展开对行政学理论与行政实践的总体性批判是十分有必要的。作为解释性研究以及诠释性研究的补充，批判性研究应在公共行政研究中取得一席之地，并力争成为我国公共行政学研究的新路径，这对于促进公共行政学的知识增长，进而促进中国的治道变革是十分有帮助的。

（周勤勤 摘编）

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net