

中共如何领导修宪 ——以十次修宪为例进行的考察

郭 辉

摘要: 中国共产党对修宪的领导主要体现为高级领导人和中共中央的作用、修宪程序的规范化、请示制度等方面。1954年宪法以来, 中国共产党领导的十次修宪表明, 高级领导人对修宪的启动、个别条文修改、宪法历时、采纳个别意见方面起着重要作用。修宪程序方面愈来愈规范化。“中共中央”在修宪的不同阶段所指不同。通过请示制度, 可以将中共领导与人大修宪结合起来。修宪的历时方面并不稳定, 不存在某种规律。技术方面, 中共通过人大内设的各类党组织, 利用党员的比例优势进行修宪。是否成立修宪小组、宪法修改委员会, 以及宪法修改草案是否经党的中央全会通过, 从形式正义角度, 仍具有重要意义。在健全党内民主前提下, 将修宪程序制度化, 明确修宪标准、修宪时间, 修宪过程进一步公开、透明, 扩大公众参与, 是未来修宪面临的重要课题。

关键词: 中共中央; 修宪; 领导; 高级领导人; 请示

作者: 郭辉, 中国人民大学法学博士, 现任中国劳动关系学院法学院讲师。主要研究领域是立法中的中国共产党领导。邮箱: 1377151560@qq.com

Title: An Analysis on the CCP's Amendment of the Constitution - Examples of Ten Constitutional Amendments

Abstract: The task to amend the constitution is entrusted to the Chinese Communist Party's senior leaders and the Central Committee's oversight, to set the standard of the amendment, and discussion procedures. The ten constitutional amendments made since 1954 showed that senior leaders play an important role in initiating these changes, revising individual provisions, length of the

Constitution and adaptation of individual opinions. The constitutional amendment procedure is becoming more standardized. The "中共中央" (Zhong Gong Zhong Yang) has different significance at different stages of constitutional amendment. Through the invitation system, the CCP leadership can be combined with the NPC constitution. The constitution amendment is not fixed in terms of time, nor in content. In terms of methodology, the CCP use the NPC various party organizations, and through proportional representation to amend the constitution. Whether to set up a group or a Committee, and if to the draft constitutional amendment adopted by the plenary session of the CPC Central Committee are still of great significance from the perspective of formal justice. From the perspective of improving inner-party democracy, it is important to institutionalize the procedure, define the criteria and time of constitutional amendment, make the process more open and transparent, and expand public participation.

Keywords: CPC Central Committee; constitutional amendment; leadership; senior leaders; request for instructions

Authors: Guo Hui, Doctor of Law, Renmin University of China, is currently a lecturer at the Law School of China University of Labor Relations. His main research area is the leadership of the Communist Party of China in legislation. Email: 1377151560@qq.com

如果说一个政权对应一部宪法，那么，可以说，中国只有一部宪法，即 1954 年宪法，此后的宪法都可谓是对 1954 年宪法的修改。2018 年 3 月 11 日，十三届全国人大一次会议第三次全体会议通过宪法修正案，这是自 1954 年宪法制定后近七十年来经过的第十次修改（其余九次修改的时间分别是 1975 年、1978 年、1979 年、1980 年、1982 年、1988 年、1993 年、1999 年、2004 年）。宪法学界对历次修宪的具体内容、政经背景、原因、意义等方面，研究地已相对成熟，但对中共在修宪过程中领导作用的研究，尚显不足。

虽然宪法文本中有“中国共产党领导”，¹但并没有体现于具

1 对此的一个分析，见郭辉：《我国宪法和法律中的“中国共产党领导”》，《澳门法学》2017 年第 3 期。2018 年宪法修正案将“中国共产党领导”写进宪法正文。

体的修宪程序中。本文力图从十次修宪中梳理出六个重要关键词，即高级领导人、修宪程序、中共中央、请示制度、修宪历时、修宪中的特定组织，以此六个关键词为核心，试图对中共领导修宪的经验进行总结，并进一步把握中共在修宪过程中的领导角色、具有的特点，在此基础上，展望以后的趋势。

一、高级领导人的作用

（一）启动修宪

几乎每次修宪的启动，都是由党和国家高级领导人发起或决定（表一）。根据马克思主义经济基础决定上层建筑的原理，可以说，没有他们的决定，宪法的修改也会进行，但无疑，因为有了他们的决定，使得宪法的修改在特定时期启动。比如毛泽东对1954宪法的评价是“管十五年”，意味着1969年修宪，由于九大上因是否设国家主席的争议以及林彪事件而推迟，最终毛泽东确定1975年修宪。同样，邓小平对1980年和1982年修宪、万里对1993年修宪²、胡锦涛对2004年修宪、习近平对2018年修宪皆是如此。这十次修宪启动者的地位几乎都是政治局常委（除1993年的万里），且在政治局内排名大多第一。

表一 修宪启动者

修宪时间	启动者	修宪时间	启动者
1975	毛泽东	1988	赵紫阳
1978	华国锋	1993	万里
1979	邓小平	1999	李鹏
1980	邓小平	2004	胡锦涛
1982	邓小平	2018	习近平

2 那时，万里虽已不是中央政治局委员（1992年10月19日，中共第十四届一中全会选出新一届中央政治局委员），但他此前曾是第十三届中央政治局委员、国务院副总理，且当时仍为人大常委会委员长。所以，他提出修宪建议，对于启动宪法修改无疑具有重要作用。

（二）特定条文的确定

对于修宪中的特定条文的确定，高级领导人所起的作用同样应引起重视。比如，毛泽东主张 1970 年修宪（即后来的 1975 年宪法）不设国家主席、1980 年修宪时邓小平主张去掉“四大”、1982 年宪法中写进四项基本原则、公民基本权利和义务位置放在国家机构之前、搞一院制不搞两院制、设立国家主席、设立中央军事委员、废除领导职务终身制、保留最高人民检察院、设立行政监察机关、规定民族区域自治、规定一国两制等方面，皆与邓小平具有不可分割的关系。³ 胡乔木建议将 1982 年宪法“公民基本权利与义务”放在“国家机构”之前，提出宪法应写入“一国两制”；建议恢复乡政府、村长和在农村实行义务教育；提议设立国家审计制度，将审计监督制度写进宪法⁴ 以及将社会主义精神文明建设写进宪法，⁵ 万里对 1993 年宪法修正案多数条文内容的建议，也同样说明了这一问题。

（三）修宪持续时间

宪法作为根本法，一旦修改，兹事体大，何时开始，何时结束，即修宪的时间跨度，一定程度上也取决于高级领导人。比如，1975 年修宪也是此前一年毛泽东要求在 1975 年人大会议上修宪，1988 年 2 月赵紫阳要求该年度人大会议进行修宪，⁶ 实际上即规定了人大召开前的 2 个月内要完成修宪的所有工作。1982 年宪法，最终也由邓小平确定时间节点。

3 王汉斌：《邓小平同志亲自指导起草一九八二年宪法》，王汉斌：《社会主义民主法制文集》（上），中国民主法制出版社，2012 年，第 16-34 页。

4 程中原：《胡乔木对一九八二年宪法修改的贡献》，《中共党史研究》2011 年第 8 期。

5 《彭真对现行宪法的贡献——访人民大学教授许崇德》，李海文、王燕玲编著：《世纪对话——忆新中国法制奠基人彭真》，群众出版社，2002 年，第 136 页。

6 王汉斌：《王汉斌访谈录——亲历新时期社会主义民主法制建设》，中国民主法制出版社，2012 年，第 135 页。

（四）讨论过程中对个别意见的采纳

哪些意见应该吸收，哪些意见不吸收，高级领导人也往往起决定性作用。比如，1993年2月14日，中共中央向全国人大常委会提出关于修改宪法部分内容的建议，2月22日，七届人大常委会第三十次会议召开，审议该建议。在讨论过程中，李崇准委员建议在宪法序言中增加“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度”，时任委员长的万里“对身边工作人员说，李崇准的意见很好，宪法中应该增加这个内容，可以把他的发言稿转乔石同志（修改宪法小组组长）阅”。⁷据刘政回忆，同年“3月9日，中共中央宪法修改小组开会，确定采纳这个意见，并向中央写了关于修改宪法部分内容的补充建议的报告。中央政治局常委会讨论同意后，于3月14日向八届全国人大一次会议主席团提出了中共中央关于修改宪法部分内容的补充建议。”⁸

二、对修宪程序的领导

（一）一般程序

中共领导修宪的程序包括哪些？法律层面上，目前并没有如《立法法》那样可见的规定，在党内法规方面，1991年《党中央关于加强国家立法工作领导的若干意见》和2016年《中共中央关于加强党领导立法工作的意见》（后者是对1991年的修订），由于这两个文件并未公开，只能从学者的著作中看到一鳞半爪。不过，若结合十次修宪的历程，尽管每次之间有一定程度的差别，但是，仍不难归结出中共领导修宪的一般程序：

高级领导人提出修宪——中央同意——成立中央修宪小组和宪法修改委员会——起草修宪内容——中央确定修宪内容草案——中央征求各方意见（特别是地方人大常委会党组、各民主党派、全国工商联、学界尤其是法学

7 《万里文选》，人民出版社，1995年，第656-657页，注释119。

8 刘政：《我国现行宪法修改的原则、方式和程序》，刘政：《人民代表大会制度的历史足迹》，中国民主法制出版社，2008年，第263页。

界)——中央通过修宪内容——中央向人大常委会提出修宪建议——人大常委会表决通过建议——人大常委会向人大提出修宪议案——人大通过。

以2004年修宪⁹为例,2002年12月4日,胡锦涛在首都各界纪念宪法公布施行20周年大会上所作的讲话中提出,“要适应改革开放和社会主义现代化建设的发展要求,根据实践中取得的重要的新经验和新认识,及时依照法定程序对宪法的某些规定进行必要的修正和补充。”12月26日,《中央政治局常委会2003年工作要点》指出要着手进行宪法修改工作。2003年“两会”期间,胡锦涛批示要求尽快启动修宪工作,并对宪法修改提出明确要求。2003年3月27日,中共中央政治局常委会召开会议研究和部署修宪工作,成立中共中央修宪领导小组在中央政治局常委会领导下工作。¹⁰同年4月,中央向各省级党委发出通知,要求省级人大常委会党组提出修宪建议。5-6月中央修宪小组先后召开6次座谈会听取各方意见。7月初,中央修改宪法小组拟出《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》(草稿),再次广泛征求意见。7月31日中央政治局常委会会议、8月11日中央政治局会议先后审议并原则同意意见稿。8月11日,中央办公厅向党内更大范围征求意见。¹¹8月28日,胡锦涛主持召开会议,征求各民主党派、全国工商联、无党派人士意见。9月12日,吴邦国主持会议,征求部分理论工作者、法学专家、经济学专家意见。9月18日中央政治局常委会会议、9月29日中央政治局会议先后审议并原则同意《中共中央关于修改宪法部分内容的建议(草案讨论稿)》。¹²10月14日,中共十六届三中全会通过《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》,向十届全国人大常委会提出修宪建议。12月22日,人大

9 本部分主要参照蔡定剑:《宪法精解》(第二版),法律出版社,2006年,第115-117页。

10 吴邦国:《关于修改宪法问题》,《吴邦国论人大工作》(上),人民出版社,2017年,第133页。

11 吴邦国:《关于修改宪法问题》,《吴邦国论人大工作》(上),人民出版社,2017年,第134页。

12 吴邦国:《关于修改宪法问题》,《吴邦国论人大工作》(上),人民出版社,2017年,第134页。

常委会审议并接受建议。2004年3月14日，十届人大二次会议通过宪法修正案。

（二）逐步规范化

修宪逐步规范化包括两个方面：

其一，修宪依据的规范化。1982年以前的修宪，由于国家并没有实现正常化，故修宪程序常常出现例外的变化，比如1978年修宪以中共中央政治局代替了宪法修改委员会，另外在时间方面有时也无限延长（1975年修宪）。1982年以后，尤其是1991年和2016年两个党领导立法的文件的出台，使得修宪程序逐步制度化，尽管尚有一定的改进余地，但是毕竟属于修宪正常化的体现。

其二，修宪方案形成的规范化。以往修宪一般是先形成修宪方案，再征求意见，从2004年修宪开始，则是先征求意见，再形成修宪方案¹³（表二）。以2018年修宪为例，2017年9月29日，习近平主持召开中央政治局会议，决定启动宪法修改工作，对宪法适时作出必要修改。为此，决定成立宪法修改小组，在中共中央政治局常委会领导下开展工作，由张德江任组长，栗战书、王沪宁任副组长，党中央、全国人大、国务院有关单位、最高人民法院、最高人民检察院等有关方面的负责同志参加。¹⁴11月13日，党中央发出征求对修改宪法部分内容意见的通知，请各地区各部门各方面在精心组织讨论、广泛听取意见的基础上提出宪法修改建议。各地区各部门各方面共提交书面报告118份。受党中央委托，中央统战部召开党外人士座谈会，听取各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士代表的意见和建议。经过梳理，各地区各部门各方面共提出修改意见2,639条。宪法修改小组认真贯彻党的十九大精神和党中央确定的总体要求和原则，深入研究、扎实工作，在充分发扬民主、广泛征求意见的基础上，经反复修改形成了中央修宪建议草

13 1988年、1993年、1999年、2004年修宪方案的形成对比，参见吴邦国：《关于修改宪法问题》，《吴邦国论人大工作》（上），人民出版社，2017年，第134页。

14 新华网：“王晨作关于《中华人民共和国宪法修正案（草案）》的说明（摘要）”，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/06/c_1122496003.htm，最后访问日期2018/3/13。

案稿。¹⁵ 12月12日, 根据党中央决定, 中央办公厅发出通知, 就中央修宪建议草案稿下发党内一定范围征求意见。各地区各部门各方面反馈书面报告118份, 共提出修改意见230条。党中央还以适当方式征求了党内部分老同志的意见。¹⁶ 12月15日, 中共中央在中南海召开党外人士座谈会, 就中共中央关于修改宪法部分内容的建议听取各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士代表的意见和建议。中共中央总书记习近平主持会议。¹⁷ 党外人士提交了书面发言稿10份。¹⁸ 12月27日, 中共中央政治局召开会议, 决定2018年1月在北京召开中国共产党第十九届中央委员会第二次全体会议, 主要议程是, 讨论研究修改宪法部分内容的建议。¹⁹ 2018年1月2日至3日, 根据党中央安排, 张德江主持召开4场座谈会, 分别听取中央和国家机关有关部门党委(党组)负责同志、智库和专家学者、各省区市人大常委会党组负责同志对中央修宪建议草案稿的意见和建议。与会同志提交书面材料52份。²⁰ 1月18日至19日, 中共十九届二中全会在北京举行, 全会审议通过了《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》。²¹

15 新华网: “王晨作关于《中华人民共和国宪法修正案(草案)》的说明(摘要)”, http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/06/c_1122496003.htm, 最后访问日期 2018/3/13。

16 新华网: “王晨作关于《中华人民共和国宪法修正案(草案)》的说明(摘要)”, http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/06/c_1122496003.htm, 最后访问日期 2018/3/13。

17 央视网: “征求对中共中央关于修改宪法部分内容的建议的意见 中共中央召开党外人士座谈会 习近平主持并发表重要讲话” <http://news.cctv.com/2018/01/20/ARTIfDOOqatSTW1V4aH5pIRY180120.shtml>, 最后访问 2018/1/21。

18 新华网: “王晨作关于《中华人民共和国宪法修正案(草案)》的说明(摘要)”, http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/06/c_1122496003.htm, 最后访问日期 2018/3/13。

19 中国共产党新闻网: “中共中央政治局召开会议 决定召开十九届二中全会”, <http://cpc.people.com.cn/n1/2017/12/27/c64094-29731971.html>, 最后访问 2018/1/21。

20 新华网: “王晨作关于《中华人民共和国宪法修正案(草案)》的说明(摘要)”, http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/06/c_1122496003.htm, 最后访问日期 2018/3/13。

21 人民网: “中共十九届二中全会在京举行” <http://politics.people.com.cn/n1/2018/01/20/c1024-29776190.html>, 最后访问 2018/1/21。

修宪方案在征求意见的基础上形成，是民主基础上集中的体现，有利于修宪方案的正当性。

表二 修宪方案的形成

修宪时间	先形成修宪方案， 再征求意见	先征求意见， 再形成修宪方案
1975		✓
1978	✓	
1979	✓(未征求意见)	
1980	✓(未征求意见)	
1982	✓	
1988	✓	
1993	✓	
1999	✓	
2004		✓
2018		✓

其三，向全国人民代表大会提出修宪的主体。1975年、1978年、1979年的三次修宪，向全国人大提出修宪的主体是中央政治局或中央全会。从1980年修宪开始、尤其是自1982年宪法第六十四条明确后，最近的五次修宪，向全国人大提出修宪的主体都是全国人大常委会，从而实现了规范化（表三）。但其间也有例外，即1993年和2018年修宪，全国人大常委会提出修宪议案后，中共中央又增加了修宪建议，此时，只能按宪法规定由五分之一代表联名提出议案。以1993年修宪为例，据王汉斌回忆，八届人大一次会议审议修宪建议期间，一些常委会人员和民建中央向中共中央建议，在宪法序言部分增加中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，该建议受到中共中央采纳，后者向八届人大一次会议主席团提出修宪部分内容的补充建议，但此时全国人大常委会来不及开会讨论。最终，由北京市等32个代表团的2383名代表签名，联合提出对宪法修正案的补充草案。²²

当然，全国人大常委会作为修宪的提出主体，实质上并没有

22 王汉斌：《王汉斌访谈录——亲历新时期社会主义民主法制建设》，中国民主法制出版社，2012年，第140页。

脱离开中共的领导，但从法治角度，毕竟是走向规则之治的重要步骤。

表三 是否由全国人大常委会提出修宪议案

修宪时间	是	否
1975		✓
1978		✓
1979		✓
1980	✓	
1982		✓
1988	✓	
1993	✓	
1999	✓	
2004	✓	
2018	✓	

三、修宪中的请示制度

可以说，请示制度是中国共产党领导全国人大行使权力的一种体现，其依据有 1991 年《中共中央关于加强对国家立法工作领导的若干意见》和 2016 年《中共中央关于加强党领导立法工作的意见》两个文件。

这种制度在修宪中也有明确的体现。以 1999 年修宪为例，据李鹏回忆，1998 年 4 月 6 日，李鹏在听取全国人大法律委员会汇报时说，宪法要修改，有的民主党派已向中央提出建议，说邓小平理论十五大提出来了，宪法应做相应修改。8 月 13 日，人大常委会党组会议建议成立中共中央修宪小组，由人大常委会提出宪法修正案，提交下一年的人代会审议。10 月 23 日，李鹏向江泽民汇报自己提出的修宪小组名单和修宪内容。江表示同意。10 月 24 日，李鹏签发全国人大常委会党组关于修宪问题向中央的报告。10 月 29 日，中央开会原则同意修宪名单，可先开展工作，再报中央会议同意。12 月 2 日，中央通过中共中央宪法修改小组名单，原则通过宪法修改建议稿，发下去征求意见。12 月 21 日，中央召开会议征求民主党派对修宪的意见，各民主党派基本同意。12 月 22 日，听取法学专家意见。24 日征求经济学界意见。1999 年 1 月 22

日，中央通过宪法修改建议。1月30日，全国人大常委会第七次会议表决通过宪法修正案草案。3月15日，九届人大二次会议通过宪法修正案。²³

从1999年修宪的过程，可从以下几个方面来把握请示制度：

（一）请示的主体

按宪法规定，全国人大常委会是宪法修改的提案权主体。中国共产党对人大立法的领导主要通过人大常委会党组进行，换言之，人大常委会党组（全国人大开会期间，则是临时党组）成为联系中共中央与最高国家权力机关的媒介。在修宪过程中，请示的主体是全国人大常委会党组。

（二）请示的对象

对请示的对象，目前学界并没有统一的认识。不过，针对修宪，请示的对象一般是中央政治局或中央政治局常委会。²⁴

（三）请示中的被动与主动

如果是全国人大常委会认为有必要修宪，这种请示是主动的。如果是中共中央提出修宪，按照修宪程序，全国人大常委会召开会议，审议宪法修改委员会的修宪草案，那么，全国人大常委会将把审议情况通过全国人大常委会党组向中央汇报（请示），再将后者的意见回馈给全国人大常委会，这种程序意味着人大常委会党组先被动，再主动。

（四）谁是“中共中央”？

按修宪程序（惯例），中共中央向全国人大常委会提出修宪建议。那么，此处的“中共中央”具体指什么？根据《中国共产党党章》，中共中央包括党的全国代表大会、中央全会、中央政治局、中央政治局常委会、中央书记处等几个部门。中共领导修宪规定最

23 李鹏：《立法与监督——李鹏人大日记》（上），新华出版社、中国民主法制出版社，2006年，第253-273页。另见蔡定剑：《宪法精解》（第二版），法律出版社，2006年，第111-112页。

24 具体的分析，参见郭辉：《全国人大立法中的请示制度：体现、内涵和趋势》，《澳门法学》2016年第3期。

具体的两个上述文件都要求，不论是中央政治局抑或全国人大常委会党组或全国人大会议期间设立的大会党的领导小组提出的修宪意见、报告，最终都要提请中央全会讨论通过，才可进入法定修宪程序。

在此意义上，领导修宪的“中共中央”，在不同阶段的所指是不同的。比如，决定修宪、领导修宪中的讨论、提出或决定修宪小组、修宪委员会成员时，“中共中央”往往是中央政治局或中央政治局常委会。一个重要的原因是，根据党章规定，中央全会一般每年召开一次会议，因此，在中央全会确定向全国人大常委会提出修宪建议后至全国人民代表大会讨论表决修宪之前的一段时间，可能会发生相关人员（比如全国人大常委会委员、民主党派）对修宪建议提出修改意见，此时，是否采纳该意见的主体是中共中央政治局或中央政治局常委会，而非中央全会。换言之，只要中央全会闭会期间，以“中央”名义对修宪进行指示的一般是“中央政治局”或“中央政治局常委会”，由此，也不难理解，修宪小组是在中央政治局领导下进行工作。

不过，需要提及的一点是，在具体的修宪实践中，即使在1991年的文件出台后，仍有可能发生宪法修改草案未经中央全会批准的情况，比如1993年和1999年修宪。相反，1975年和1978年修宪倒出现了宪法修改草案经中央全会批准。

四、修宪的历时

如果将修宪的历时始于提出修宪终于修宪议案被全国人大最终通过，那么，目前来看，十次修宪的历时并不稳定。在历次修宪的历时中，最长的6年（1975年修宪），最短的2个月（1988年修宪），因此，在修宪时间方面并不存在某种规律（表四）。

修宪历时的不同，其原因除了与前述高级领导人有关外，其他原因，比如1975年修宪之所以历时最长，一个非常重要的原因是，那个时代政治运动频仍，国家处于非正常状态（另外，林彪事件、原公安部长李震自杀事件对修宪亦影响甚大）；1982年修宪持续3年多的重要原因为，该次修宪是对1978年宪法的大修，此后，该宪法成为现行宪法。若排除这两次修宪，其他修宪的历时基本在1年以内。随着中国政治由非常政治逐步转向于日常政治，可

以推测，中共将修宪时间控制在1年内，将成为新的宪法惯例。

表四 历次修宪历时

修宪年份(年)	历时
1975	6年(1969-1975.1.17)
1978	5个月(1977.10.15-1978.3.5)
1979	7个月(1979年初-1979.7.1)
1980	8个月(1980.1.16-1980.9.10)
1982	3年零2个月(1979年10月下旬-1982.12.4) ²⁵
1988	2个月(1988.2.8-1988.4.13)
1993	5个月(1992.10.28-1993.3.29)
1999	11个月(1998.4.6-1999.3.15)
2004	1年零3个月(2002.12.4-2004.3.14)
2018	5个月(2017.9.29-2018.3.11)

注：上表的计算时间以高级领导人明确提出修宪开始，截至人大通过修宪的时间。

五、修宪中的特定组织

宪法修改小组由中共中央直接领导，组成人员少而精。宪法修改委员会一般具有广泛的代表性，包括民主党派领导人。从程序上而言，往往先由宪法修改小组完成草案后，再提交至宪法修改委员会。宪法修改委员会多数情况下由中共中央领导，有时由全国人大常委会领导（比如1999年修宪）。

尽管上述党领导立法的两个文件对宪法修改委员会和中央修宪小组未进行规定，但从形式上，是否成立修宪小组和宪法修改委员会，对修宪而言，仍然具有重要意义。当然，修宪程序方面，具备三个步骤（宪法修改委员会、成立中央修宪小组、经过中央全会批准）与是否一定产生“良好”的宪法修改之间，或许并没有必然关系（比如1975年宪法修改）。但是，在当前时代，随着程序正义越来越重要的情况下，具备这三个方面对于修宪的正当性而言，无疑是不可或缺的。

25 若从1980年9月全国人大成立宪法修改委员会算，则是两年零3个月。参见王汉斌：《关于宪法的几个问题的报告》，王汉斌：《社会主义民主法制文集》（下），中国民主法制出版社，2012年，第371页。

表五 历次修宪中的特定组织及程序

修宪年份	是否成立中央修宪小组	是否有宪法修改委员会	宪法修改草案是否经中央全会批准
1975	✓	✓	✓(九/十届二中全会)
1978	✗	✗	✓(十一届二中全会)
1979	✗	✗	✗
1980	✗	✗	✓(十一届五中全会)
1982	✓	✓	✗
1988	✗	✗	✗
1993	✓	✗	✗
1999	✓	✓	✗
2004	✓	✓	✓(十六届三中全会)
2018	✓	✗	✓(十九届二中全会)

从上表中可以看出，1978年、1979年、1980年、1988年、1993年、2018年皆未成立宪法修改委员会，一个重要的原因是，这几次修宪的时间都较短，多数为5个月时间。

六、中共党员在人大代表中的构成

中共党员占人大代表中的多数，是党的领导在人大工作中的一个重要体现。用董必武的话说：“工人阶级的先锋队——共产党——怎样领导政权机关呢？党是经过在政权机关中的党员的工作，使政权机关接受党的政策，来实现领导的。”²⁶但这种领导并非是直接下命令的方式，彭真主持立法工作期间曾指出“法律不搞强行通过，不搞微弱多数通过”²⁷，可以说，这种观点一直体现于中国的立法实践中。

立法人员的身份因素，对于保证立法过程的多数通过，无疑具有重要意义。相应的，不论是宪法修改还是一般法律的制定（包括

26 董必武：《论加强人民代表会议的工作》，《董必武选集》，人民出版社，1985年，第308页。

27 《彭真奋力为我国民主法制奠定基石——访原全国人大法制工作委员会秘书长岳洋》，李海文、王燕玲编著：《世纪回眸——忆新中国法制奠基人彭真》，群众出版社，2002年，第177页。

立、改、废），都需要多数代表的同意，这种“同意”体现为多数票的通过（宪法为三分之二，一般法律为过半数）。因此，如何保证多数代表的态度与中央保持一致，表面上是一个法律问题（涉及到立法规划能否落实），但更是一个政治问题（中共领导在立法中的实现）。确切而言，是中国共产党的意志转换为法律意志的必经途径。

由此，保证人大代表中的中共党员占据多数，起码可以在技术（党性）上（即通过投票）保证立法能够与党的主张相一致。尽管选举法并没有规定人大代表中中共党员的比列，但在实践中，这一比例在立法机关组成人员中一直占据绝对优势（表六、表七）。

表六 中共党员在全国人大代表中的比例²⁸

届别	总人数	中共党员	中共党员所占比例(%)
一届	1,226	668	54.49
二届	1,226	708	57.75
三届	3,040	1,667	54.84
四届	2,885	2,217	76.85
五届	3,497	2,545	72.78
六届	2,987	1,861	62.49
七届	2,970	1,986	66.87
八届	2,978	2,036	68.39
九届	2,979	2,130	71.50
十届	2,984	2,178	72.99
十一届	2,979	2,195	73.68
十二届	2,918	2,108	72.24

28 朱景文主编：《中国法律发展报告 2010：中国立法 60 年——体制、机构、立法者、立法数量》，上册，中国人民大学出版社，2011 年，第 107-108 页。第十二届人大数据来源于王锴：《政党国家理论述评》，《中国法律评论》2018 年第 1 期，第 94 页。目前尚未查到中共党员在第十三届全国人大代表中的比例，根据表六，这一比例应不低于百分之七十。

表七 中共党员在全国人大常委会组成人员中的比例²⁹

届别	总人数	中共党员	中共党员所占比例(%)
一届	79	40	50.6
二届	79	40	50.6
三届	115	67	58.3
四届	167	129	72.3
五届	196	153	78.1
六届	155	113	72.9
七届	155	107	69.0
八届	155	108	69.7
九届	155	102	65.8
十届	175	123	70.3
十一届	174	119	68.4
十二届	175	116	66.28

代表中党员的作用的发挥要通过党委来实现，1979年6月25日，邓小平在五届人大二次会议党内负责人会议上曾明确过党委领导的方向，“以后，党委领导的作用第一条就是应该保证法律生效、有效。”³⁰

对全国人大而言，其开会期间有临时党组，³¹全国人大常委会

29 数据源，参见蔡定剑：《中国人民代表大会制度》，法律出版社，2003年，第233页，转引自朱景文主编：《中国法律发展报告2010：中国立法60年——体制、机构、立法者、立法数量》，上册，中国人民大学出版社，2011年，第63页。第十二届人大常委会数据来源于王锴：《政党国家理论述评》，《中国法律评论》2018年第1期，第94页。

30 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱》（1975-1997）上卷，中央文献出版社，2004年，第527页。

31 地方人大也是如此。根据1990年1月12日中发〔1990〕2号《中共中央关于地方党委向地方国家机关推荐领导干部的若干规定》第六条，“地方人民代表大会开会期间，大会主席团和各代表团应成立临时党组织，在同级党委领导下进行工作。临时党组织在选举工作中的主要任务是：宣传贯彻党的干部路线、方针、政策；向人大代表中的党员介绍党委的人事安排方案，贯彻党委的意图；向党委反映人大代表提出的意见和建议。人大代表和人大常委会组成人员中的党员，要积极贯彻党委意图，带头依法办事，正确履行职责。对党委推荐的人选有不同意见，应向党组织反映。不得利用散发传单、传播不实传闻等方式，影响他人依法表达选举意志。”载淄博廉政在线 http://gl.zbjw.gov.cn/news/detail_2014_12/15/873.html，最后访问日期2018/4/8。

设有党组、机关党组和临时党组，全国人大常委会党组成员包括委员长会议组成人员中的中共党员，党组受党中央领导；全国人大常委会机关党组成员一般包括秘书长、副秘书长中的中共党员；全国人大常委会临时党组覆盖前述两个党组织无法覆盖的党员委员，临时党组的功能在于，除了避免外界的“干扰”，还可以“在党内充分讨论，以便达到统一思想、统一认识的目的”。³²

通过这些不同类型的党组，可以使代表中的党员履行党员义务，与中央保持一致。比如，2004年宪法修改前，在2003年12月22日（当天下午，在常委会全体会议上，王兆国受中共中央委托将对中央的修宪建议作说明）全国人大常委会中共党员委员会议上，吴邦国强调：“提交这次常委会讨论的《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》，就是党的主张，全国人大及其常委会要通过法定程序把它变成国家意志，这是每一位人大常委会的中共党员委员义不容辞的责任。我们党委会委员中的中共党员，不仅自己要把思想统一到《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》上来，还要在审议过程中做好党外委员的工作，充分发挥共产党员的模范带头作用，确保宪法修改工作的顺利进行。”³³ 2008年4月22日在全国人大常委会中共党员委员会议上，吴邦国再次强调，“在座的各位同志第一是党员，第二是委员。必须牢固树立党员意识，严格遵守党的组织纪律，切实做到个人服从组织，少数服从多数，下级服从上级，全党服从中央，始终同党中央保持高度一致。对人大工作中遇到的重大问题，中央一旦作出决定，党员委员必须坚决执行，绝不能自作主张，或以个人的好恶各行其是。在这个党性原则问题上，不能有丝毫含糊。同时，要做好党外委员的工作，在分组审议时，要带头发言，发挥主导作用，善于用自己的语言阐述中央精神，引导党外委员把思想统一到中央精神上来，确保中央的重大决策和意图在人大得到圆满落实。”³⁴ 以党组为中介，使得党领导立法（自然包括修宪）的效果是，“至今全国人大及其常委会从未否

32 吴邦国：《建立和健全全国人大常委会党的组织》，《吴邦国论人大工作》（上），人民出版社，2017年，第34-35页。

33 吴邦国：《关于修改宪法问题》，《吴邦国论人大工作》（上），人民出版社，2017年，第139页。

34 吴邦国：《对全国人大常委会中共党员委员的几点要求》，《吴邦国论人大工作》（下），人民出版社，2017年，第446-447页。

决一项党中央授意的法律，也没有哪一部法律未经党中央批准而在全国人大或常委会中通过的。”³⁵

由此，中共党员在全国人大和全国人大常委会的组成比例，一方面可以保证中共的修宪建议在全国人大常委会获得认可，从而全国人大常委会向全国人大提出宪法修改议案，即使全国人大来不及开会，也可以发动各代表团中的党员，以超过五分之一的代表进行提议（比如1993年³⁶）。另一方面，这种比例也保证了全国人大以超过三分之二的多数票通过宪法修正案。

七、总结及展望

（一）高级领导人的作用

自1954年以来的十次修宪，虽然无法确知最初提出修宪者及修宪时间，但是，形式上对修宪的启动起决定作用的皆是中共中央高级领导人，比如军委主席、总书记、人大常委会党组书记。他们在党内的地位（一般情况下排名第一，同时也兼任国家领导人），直接影响并推动修宪的内容、进程。从修宪历史来看，高级领导人提出修宪后，往往能够获得中央政治局的同意，此时，高级领导人的个人意见就转变为中央的意见，从而能够按照相应步骤走完修宪程序。当然，实现这一点的前提是党内生活的正常化，否则，有可能出现“当党内生活不健全的时候，以个人代替组织，个人代替党委”³⁷，甚至“把党的领导作为个人以言代法、以权压法、徇私枉法的挡箭牌”³⁸。

高级领导人这种作用，正如邓小平所言，“社会主义国家有个最大的优越性，就是干一件事情，一下决心，就立即执行，不受牵

35 秦前红：《执政党领导立法的方式和途径》，《中国法律评论》2014年第3期，第222页。

36 王汉斌：《王汉斌访谈录——亲历新时期社会主义民主法制建设》，中国民主法制出版社，2012年，第138页，第140页。

37 胡耀邦：《做一个彻底的唯物主义主义者》，《胡耀邦文选》，人民出版社，2015年，第232页。

38 中共中央文献研究室编：《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社，2015年，第37页。

扯”，³⁹“我们做某一项决定，可立即实施”。⁴⁰可以预见，以后修宪，也离不开高级领导人的影响。

（二）修宪的历时

在国家的正常时期，如果没有大修，那么，修宪的历时一般会在5个月以上1年之内，这一方面是因为这个时间内可以有充分的酝酿、讨论、听取并改进修宪建议，从而保证宪法质量。另一方面，若长时间讨论，不利于修宪的效率。

（三）修宪的程序

尽管存在历时的不同，但1982宪法以来的历次修宪基本都遵循的程序是：高级领导人提出修宪——中央同意——成立中央修宪小组——起草修宪内容——中央确定修宪内容草案——中央征求各方意见（特别是地方人大常委会党组、各民主党派、全国工商联、学界尤其是法学界）——中央确定修宪内容——中央向人大常委会提出修宪建议——人大常委会表决通过建议——人大常委会向人大提出修宪草案——人大通过。

若修宪时间持续较长（如1982年、2004年），则上述程序基本全部覆盖。否则，有可能使得个别程序的落实流于形式，影响修宪的质量。另一方面，我国现行《立法法》并没规定修宪程序，宪法对修宪程序规定较为简单，且不能覆盖上述过程。上述过程虽可视为“成文宪法中有不成文的部分”⁴¹，但为保证修宪质量，上述程序有必要成为制度化的法律或党内法规。因此，有必要在历次修宪的实践进行总结的基础上，以《立法法》为参照，将修宪程序规范化、制度化。

39 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975-1997）》（下），中央文献出版社，2004年，第1,195页。

40 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975-1997）》（下），中央文献出版社，2004年，第1,210页。

41 龚祥瑞：《比较宪法与行政法》（第2版），法律出版社，2003年，第38页。

（四）修宪标准

可以说，宪法是对生活实践变动的确认，但并非所有的生活实践的变化都会在宪法中有所反映。历次修宪均强调的一个标准是，修改宪法要非常慎重，严格掌握，可改可不改的不改，有争议的问题不改，只对非改不可的才进行修改。⁴² 而哪些可改，哪些不可改，哪些有争议，最终会取决于中央（主要是中央政治局），或者个别高级领导人（比如 1988 年的修宪）。

（五）修宪过程的公开性

立法中的公开，是现代法治的必然要求，修宪作为立法的重要方式，自然也不例外。纵观中共领导的十次修宪，可以说，如果修宪历时时间较短，则公开程度就低，修宪历时较长，公开程度会较高，更为重要的是，修宪过程越公开，公众的参与度就越高。在此意义上，如何在修宪的历时范围内，通过修宪过程的充分公开，以体现立法民主，亦是未来修宪所无法回避的重要课题。

参考文献

1. 蔡定剑：《宪法精解》（第二版），法律出版社，2006 年。
 2. 程中原：《胡乔木对一九八二年宪法修改的贡献》，《中共党史研究》2011 年第 8 期。
 3. 董必武：《论加强人民代表会议的工作》，《董必武选集》，人民出版社，1985 年。
 4. 龚祥瑞：《比较宪法与行政法》（第 2 版），法律出版社，2003 年。
 5. 郭辉：《全国人大立法中的请示制度：体现、内涵和趋势》，《澳门法学》2016 年第 3 期。
 6. 郭辉：《我国宪法和法律中的“中国共产党领导”》，《澳门法学》2017 年第 3 期。
 7. 胡耀邦：《做一个彻底的唯物主义主义者》，《胡耀邦文选》，人民出版社，2015 年。
-
- 42 王汉斌：《王汉斌访谈录——亲历新时期社会主义民主法制建设》，中国民主法制出版社，2012 年，第 136 页。李鹏：《立法与监督——李鹏人大日记》（上），新华出版社、中国民主法制出版社，2006 年，第 255 页。

8. 李海文、王燕玲编著：《世纪对话——忆新中国法制奠基人彭真》，群众出版社，2002年。
9. 李鹏：《立法与监督——李鹏人大日记》（上），新华出版社、中国民主法制出版社，2006年。
10. 刘政：《人民代表大会制度的历史足迹》，中国民主法制出版社，2008年。
11. 秦前红：《执政党领导立法的方式和途径》，《中国法律评论》2014年第3期
12. 万里：《万里文选》，人民出版社，1995年。
13. 王汉斌：《社会主义民主法制文集》（上），中国民主法制出版社，2012年。
14. 王汉斌：《王汉斌访谈录——亲历新时期社会主义民主法制建设》，中国民主法制出版社，2012年。
15. 王锴：《政党国家理论述评》，《中国法律评论》2018年第1期。
16. 吴邦国：《对全国人大常委会中共党员委员的几点要求》，《吴邦国论人大工作》（下），人民出版社，2017年。
17. 吴邦国：《关于修改宪法问题》，《吴邦国论人大工作》（上），人民出版社，2017年。
18. 吴邦国：《建立和健全全国人大常委会党的组织》，《吴邦国论人大工作》（上），人民出版社，2017年。
19. 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975-1997）》（下），中央文献出版社，2004年。
20. 中共中央文献研究室编：《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社，2015年。
21. 朱景文主编：《中国法律发展报告 2010：中国立法 60 年——体制、机构、立法者、立法数量》，上册，中国人民大学出版社，2011年。
22. 新华网：“王晨作关于《中华人民共和国宪法修正案（草案）》的说明（摘要）”，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/06/c_1122496003.htm，最后访问日期 2018/3/13。
23. 央视网：“征求对中共中央关于修改宪法部分内容的建议的意见 中共中央召开党外人士座谈会 习近平主持并发表重要讲话”<http://news.cctv.com/2018/01/20/ARTIfDOOqatSTW1V4aH5pIRY180120.shtml>，最后访问 2018/1/21。
24. 中国共产党新闻网：“中共中央政治局召开会议 决定召开十九届二中全会”<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/12/27/c64094-29731971.html>，最后访问 2018/1/21。
25. 人民网：“中共十九届二中全会在京举行”<http://politics.people.com.cn/n1/2018/01/20/c1024-29776190.html>，最后访问 2018/1/21。