

编者按

十三届全国人大一次会议表决通过的《中华人民共和国宪法修正案》，深刻体现了党和国家事业发展的新成就新经验新要求，对于党和国家兴旺发达、长治久安具有重要意义。为推动认真学习领会宪法修正案，大力宣传贯彻实施宪法，湖南日报特约法学专家解读宪法修正案。

《中华人民共和国宪法修正案》的“坚守”与“变革”

周刚志

美国法学家庞德曾言：“法律必须保持稳定，但是又不能一成不变。”随着社会、经济与政治等各种因素的改变，宪法和法律的变动势在必行。自1954年首部宪法通过、1982年宪法公布实施以来，我国宪法不断完善，根据改革开放和社会主义现代化建设实践与发展需要，分别于1988年、1993年、1999年、2004年和2018年进行了五次修改。

2018年3月11日，第十三届全国人大第一次会议通过了我国第五次宪法修正案，共21条；本次宪法修改吸纳了我国新时期社会主义改革的诸多理论与实践成果，修改的条文与内容举世瞩目。

中共十九届二中全会指出，宪法修改必须坚持党的领导，坚持中国特色社会主义法治道路，坚持正确政治方向；严格依法按照程序进行；充分发扬民主、广泛凝聚共识，确保反映人民意志、得到人民拥护；坚持对宪法作部分修改、不作大改的原则，做到既顺应党和人民事业发展要求，又遵循宪法法律发展规律，保持宪法连续性、稳定性、权威性。宪法法律的发展规律之一，就是既要通过宪定和法定的程序，使宪法和法律的修订也要依宪依法进行，同时又要确保宪法法律

修订内容与修订前的内容之间具有历史连续性。这样，宪法和法律规范的运行才不会突然因规范的变化而陷入乱局。因此，我们要准确理解和适用本次宪法修正案，就须精准把握我国现行宪法与历次宪法修正案之间的内在关联，把握第五次宪法修正案对国家根本制度、根本政治制度的“坚守”，以及对某些具体制度的“变革”。

第一，宪法修正案体现了国家“指导思想”发展的阶段性与连续性。宪法修正案第三十二条、第三十三条将“科学发展观”与“习近平新时代中国特色社会主义思想”作为新增的指导思想写入宪法，同时将“健全社会主义法制”修改为“健全社会主义法治”；新增“贯彻新发展理念”与“社会文明”“生态文明”，强调“五大文明”的协调发展，将“实现中华民族伟大复兴”列为新的“国家发展目标”，将“致力于中华民族伟大复兴的爱国者”列为“爱国统一战线”的新成员，回应了新时期宪法改革的要求，体现了国家指导思想发展的最新成就。习近平总书记在党的十九大报告中指出：“新时代中国特色社会主义思想，是对马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观的继承和发展，是马克思主义中国化最新成果，是党和人民实践经验和集体智慧的

结晶，是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分。”因此，“科学发展观”与“习近平新时代中国特色社会主义思想”写入宪法，体现了中国共产党领导中国人民积极探索中国特色社会主义道路在不同历史时期所形成的理论成果，以及中国特色社会主义理论的内在连续性。

第二，宪法修正案体现了国家“根本制度”存续的稳定性与权威性。社会主义制度是我国的根本制度，人民代表大会制度是我国的根本政治制度。宪法修正案第三十六条在宪法第一条第二款后增写一句“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”，使我国社会主义制度这一根本制度的本质特征更为鲜明。宪法修正案第三十七条、第四十一条至第五十二条（第四十五条、第四十七条除外）均涉及到国家监察委员会的设立与职权，以宪法修正案形式确认了国家监察制度改革的成果，体现了我国监察制度由行政监察体制向国家监察体制转变的特点。与此同时，宪法修正案将国家监察机构纳入人民代表大会制度的体系之中，使之成为由人大选举产生、对人大负责、受人大监督的国家机构，体现了我国人民代表大会制度这一根本政治制度的稳定性与权威性。

第三，宪法修正案体现了国家“宪法

制度”的权威地位与最高效力。各国宪法实践说明，要维护宪法规范的至上权威，就必须培育宪法权威意识，确保国家机关严格依照宪法行使权力。在我国，实现宪法权威的关键在于确保党的领导与人民当家作主、依法治国有机统一。因此，宪法修正案第四十条增加了国家工作人员的就职宣誓制度，旨在增强国家工作人员的宪法意识。全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨在“关于《中华人民共和国宪法修正案（草案）》的说明”中指出，党章对党的中央委员会总书记、党的中央军事委员会主席，宪法对中华人民共和国中央军事委员会主席，都没有作出“连续任职不得超过两届”的规定。宪法对国家主席的相关规定也采取上述做法，有利于维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，有利于加强和完善国家领导体制。因此，宪法修正案第四十五条删除了“国家主席连续任职不得超过两届”的限制性条款。由此可见，本次宪法修正案有关具体制度的修改，体现了宪法变动性与宪法权威性的统一，有利于维护党的领导、人民当家作主与依法治国三者之间的有机统一，因而确保宪法的至上权威。

（作者系中南大学法学院教授、博士生导师）

监察委员会是宪法修正案的重要内容

邓联繁

在3月11日通过的宪法修正案中，有关监察委员会的规定，篇幅长、占比大、关注度高，内容丰富、意义重大、影响深远，是宪法修正案的重要内容之一。

从外在形式来看，有关监察委员会的规定在宪法修正案中特别醒目。就宪法修正案条文数目而言，此次修改共21条，其中10条全部关于监察委员会，1条有一半内容关于监察委员会，构成了宪法修正案的“半壁江山”。就宪法体例形式而言，从宏观到微观依次分为章、节、条、款、项、目，越宏观越稳定，越不容易修改。此次宪法修改涉及节、条、款、项，其中只有关于监察委员会的修改内容涉及节、条、款、项，也只有这一内容涉及节、条、款、项，即第五十二条修正案规定，宪法第三章“国家机构”中增加一节，作为第七节“监察委员会”；增加五条，分别作为第一百二十三条至第一百二十七条。由此可见宪法关于监察委员会内容的修改力度之大、监察委员会在宪法修正案中的分量之重。

从深层变化来看，宪法修正案确立了新的监察体制。修改前的宪法，确立的是行政监察体制，称为监察部、监

察厅、监察局等的监察机关隶属于狭义政府，是行政机关序列，主要是对国家行政机关及其公务员和国家行政机关任命的其他人员实施监察，存在监察盲区与空白地带。修改后的宪法，确立的是国家监察体制，称为监察委员会的监察机关独立于狭义政府，与行政机关相提并论，对所有行使公权力的公职人员进行监察，实现了监察全覆盖。概言之，虽然宪法修改前后都有监察机关，但无论“名”还是“实”，都已发生重大变化。

从具体内容来看，宪法修正案有关监察委员会的规定，可以概括为以下七个方面——

一是性质。修正案规定各级监察委员会是国家的监察机关，凸显了其国家性而不是行政性。

二是构成，包括纵向与横向两个方面。就纵向而言，中华人民共和国设立国家监察委员会和地方各级监察委员会；就横向而言，监察委员会由下列人员组成：主任，副主任若干人，委员若干人。其中，监察委员会主任每届任期同本级人民代表大会每届任期相同，国家监察委员会主任连续任职不得超过两届。

三是产生，包括机关的产生与人员

的产生。就机关而言，监察机关由人民代表大会产生。就人员而言，监察委员会主任由人民代表大会选举产生；全国人大常委会根据国家监察委员会主任的提请，任免监察委员会副主任、委员。

四是组织、职权，由法律规定。

五是领导体制。修正案规定国家监察委员会是最高监察机关，领导地方各级监察委员会的工作，上级监察委员会领导下级监察委员会的工作。

六是与国家权力机关的关系。国家监察委员会对全国人民代表大会和全国人大常委会常务委员会负责，地方各级监察委员会对产生它的国家权力机关和上一级监察委员会负责；各级人民代表大会常务委员会监督本级监察委员会的工作。为了更好地实现监督，各级人民代表大会有权罢免本级监察委员会主任，人民代表大会常务委员会的组成人员不得担任监察机关的职务。

七是与行政机关、审判机关、检察机关等的关系。一方面，监察委员会依照法律规定独立行使监察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉；另一方面，监察机关办理职务违法和职务犯罪案件，应当与审判机关、检察机关、执法部门互相

配合、互相制约。

从重大意义来看，宪法修正案有关监察委员会的规定，具有全局性、多方面意义，而不仅限于监察领域。这与监察体制改革是具有全局性的重大政治体制改革相关。宪法修正案花大篇幅规定监察委员会，既固化了国家监察体制改革的成果，也贯彻了党的十九大关于健全党和国家监督体系的部署，还反映了设立各级监察委员会后，国家权力机关、行政权力机关的新变化以及工作的新要求，是中国特色社会主义国家监察体系的顶层设计，为进一步深化国家监察体制改革、制定监察法提供了宪法依据与宪法基础。不仅有利于整合反腐败资源力量，加强党对反腐败工作的集中统一领导，建立集中统一、权威高效的监察体制，促进反腐败工作深入开展，巩固反腐败压倒性态势，取得反腐败压倒性胜利；而且有利于优化国家机构的设置与国家权力的配置，促进国家治理体系与治理能力现代化，将制度优势转化为治理效能，为实现“两个一百年”奋斗目标与中华民族伟大复兴的中国梦提供有力保障。

（作者系湖南省廉政建设协同创新中心、湖南商学院教授）

“构建人类命运共同体”入宪的时代意义

王新生

修宪乃国之大事。新时代的中国，政治、经济、社会、文化、军事及外交等各个方面均已发生重大变化，治国理政的理念也有了重大改变。因此，及时修改宪法，巩固中国特色社会主义建设成果，对中国未来的发展方略作出规定，势在必行。

2018年3月11日，第十三届全国人民代表大会第一次会议高票通过了宪法修正案。其中，宪法修正案第三十五条对宪法序言第十二自然段中有关对外政策与交往的部分，增加了“坚持和平发展道路，坚持互利共赢开放战略”“推动构建人类命运共同体”内容。将构建人类命运共同体确立为全党、全国人民的集体意志和奋斗目标，是继修改党章后的又一重大举措。“构建人类命运共同体”入宪，有着划时代的意义。

“构建人类命运共同体”理念的提出，是新时代我国外交理念的一次飞跃，是我国外交政策的一次重要变革。新中国成立以来，为了打破国际敌对势力的围堵与封锁，我国政府提出了和平

共处五项原则，即“互相尊重主权和领土完整，互不侵犯，互不干涉内政，平等互利，和平共处”。和平共处五项原则是中国奉行独立自主和平外交政策的基础和完整体现。五项原则提出后，得到世界上绝大多数国家的赞成，成为规范国际关系的重要准则。进入21世纪以来，世界形势发生了很大变化，和平与发展仍是主流，但世界经济增长乏力，金融危机阴云不散，发展鸿沟日益突出，兵戎相见时有发生，冷战思维和强权政治阴魂不散，恐怖主义、难民危机、重大传染性疾病、气候变化等非传统安全威胁持续蔓延……面对这种情况，习近平总书记于十九大报告中强调指出：“构建人类命运共同体，建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。”2017年1月，在联合国日内瓦总部演讲时，习近平强调，“世界命运应该由各国共同掌握，国际规则应该由各国共同书写，全球事务应该由各国共同治理，发展成果应该由各国共同分享”。“人类命运共同体”理念提出后，日益赢得了广泛的国际共识。在新时代，中国的外交理念再一次占据人类道义制高点，引导中国走向世界、与世界他国一道追求共同繁荣。

“人类命运共同体”成为中国倡导的新型国际关系、新型全球治理的核心理念，展示了中国共产党领导中国人民为人类进步事业而奋斗的决心与担当。

近年来，“构建人类命运共同体”理念已在我国对外交往中得到贯彻执行。“一带一路”倡议得到广泛响应，“亚投行”成立并卓有成效地开展合作，中国在“一带一路”沿线各国大力兴建基础设施，推动了各国经济发展，并为世界经贸提供了示范。中国推动构建“人类命运共同体”的过程，使各国人民看到了中国的胸襟，看到了中国人的作为，也为中国赢得了世界声誉，鼓舞了各国继续推进经济全球化的信心。国际交往实践证明，在经济全球化的背景下，只有坚持“共商、共建、共享”，才能逐步消除全球化障碍，实现国与国的共同发展；只有坚持和平发展、追求合作共赢，对外开放才能顺利进行，经济繁荣才能长久持续。

理念的指引，实践的推进，使中国人民认识到，有必要将“构建人类命运共同体”写入宪法。坚持全面依法治国，首先是坚持依宪治国。此次

宪法修改，将坚持和平发展、追求合作共赢，构建人类命运共同体的外交理念确定为宪法原则，取得了宪法效力，成为国家意志，对我国的外交决策和外交活动有着规范性的指引作用。“构建人类命运共同体”写入宪法体现了全面依法治国的方略，也体现了以习近平同志为核心的党中央坚定不移的决心，反映了新时代中国人民与世界人民一道追求共同发展的意愿。

新时代，新征程，坚持全面依法治国方略，维护宪法权威，更好发挥宪法作为治国安邦总章程的作用，中国特色社会主义道路就一定能够越走越宽广，中华民族伟大复兴的中国梦就一定能够实现。

（作者系长沙理工大学文法学院院长、教授）

宪法修改，将坚持和平发展、追求合作共赢，构建人类命运共同体的外交理念确定为宪法原则，取得了宪法效力，成为国家意志，对我国的外交决策和外交活动有着规范性的指引作用。“构建人类命运共同体”写入宪法体现了全面依法治国的方略，也体现了以习近平同志为核心的党中央坚定不移的决心，反映了新时代中国人民与世界人民一道追求共同发展的意愿。

新时代，新征程，坚持全面依法治国方略，维护宪法权威，更好发挥宪法作为治国安邦总章程的作用，中国特色社会主义道路就一定能够越走越宽广，中华民族伟大复兴的中国梦就一定能够实现。

（作者系长沙理工大学文法学院院长、教授）



敬爱民

2018年3月11日，十三届全国人大一次会议第三次全体会议经投票表决，通过了《中华人民共和国宪法修正案》。本次修宪取消了对国家主席、副主席任职不得超过两届的规定，有利于维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，有利于加强和完善国家领导体制。对此，全国各族人民表示衷心拥护。为了让公众加深理解，有必要强化“主席任期制”宪法修改的释明工作，从理论与实践两个层面论证其正当性。

一、任期制并非只有一种模式，取消“任期不得超过两届”的规定具有宪制正当性。

中华人民共和国国家主席属于国家元首。纵观世界各国，元首的任期制可分为三大类型：一是世袭的国王（或其他称谓的君主），没有任期制。目前，英国、瑞典、比利时、日本、沙特阿拉伯、柬埔寨、不丹等30个国家实行君主制，国王是国家元首，既是世袭的，也是终身的。二是任期期限制。这种模式虽然对国家元首的任期作出规定，但对任期届数没有限制，例如瑞士、哈萨克斯坦、白俄罗斯、古巴等。在这些国家，只要能够获得人民支持，国家元首可以长期担任。三是“任期限制+任期届数限制”。在这种模式中，有规定国家元首只能任一届的，例如韩国、巴拉圭等国总统任期为5年，不得连任；有规定国家元首可连任一届的，例如德国、印度等国联邦总统任期5年，可连任一届；有规定国家元首可连任两届的，例如刚果总统任期5年，可连选连任两届。

综上所述，国家元首任期制并非只有一种固定模式，以美国等国为唯一蓝本，武断认为任期制必须包括“任期限制+任期届数限制”的观点是值得商榷的。其实，1787年美国宪法也没有对总统一职作出任期届数的限制，罗斯福就曾蝉联四届总统。1951年通过的第二十二条宪法修正案才对总统任期届数作出了规定。就世界范围而言，对国家元首的任期届数不做具体限制，是许多国家的普遍做法。因此，取消国家主席任期届数限制具有宪制正当性。

二、取消“任期不得超过两届”规定并不意味着领导干部职务的终身制。

在中国特色社会主义法治体系中，党内法规与国家法律“相辅相成、共襄法治”，一起构成较为完备的规范体系。在中国，对领导干部任期的规范体系既包括宪法、法律，也包括党章、党内法规。虽然宪法取消了“国家主席的任期不得超过两届”的规定，但不能得出终身制的结论。1981年6月，党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》明确指出：“党决定废除干部领导职务实际上存在的终身制。”从1982年的十二大党章到2017年的十九大党章，均明确规定“党的各级领导干部，无论是由民主选举产生的，或是由领导机关任命的，他们的职务都不是终身的，都可以变动或解除”“年龄和健康状况不适宜于继续担任工作的干部，应当按照国家的有关规定退、离休”。《党政领导干部职务任期暂行规定》也对废除领导干部职务终身制进行了具体规范。

因此，从体系解释角度和比较法角度来看，只要一个国家的民主法治较为健全，没有任期届数的限制，也不会导致领导终身制。例如在1951年之前，美国宪法对总统任期届数没有明文规定，但历史上仅富兰克林·罗斯福总统赢得四届任期。尤里西斯·格兰特、西奥多·罗斯福两位总统曾积极谋求第三届任期，由于未获得足够的民意支持，均铩羽而归。再如英国虽没有对首相任期届数进行限制，长期执政者却凤毛麟角。撒切尔夫人是19世纪以来连任时间最长的英国首相，其在位时间也只有11年。

三、取消“任期不得超过两届”的规定更能彰显任期制度的本质与优势。

任期制的理论基础是人民主权原则，其内在本质要求所有合法政府都必须建立在被统治者同意的基础上，要求国家领导人的去留定期由人民通过公平公正的选举作出决定。如果得到人民的普遍支持，就留任，反之就换人。规定任期届数建立了领导人的定期熔断机制，虽然能有效避免个人专断，但也具有一些不可避免的固有缺陷。在1789年费城制宪会议上，汉密尔顿等人主张行政首脑应由人民所挑选出来的选举人来选举，只要品行良好，可以连选连任。他直陈不准连任的几大弊病：一是剥夺那些深受人民拥戴的领导人继续为国家服务的机会；二是造成行政稳定的宪法阻力。国家最高领导人频繁变动不利于国家政策的稳定性、连续性和长久性；三是在国家处于危难之际，总统与行政部门人员的全面变动，会威胁到国家的安全。在1940年选举总统时，美国正面临着严重的经济危机与战争威胁，共和党候选人温德尔·威尔基“不许任三届”的口号未能阻止富兰克林·罗斯福的当选。因为人民坚信“渡到河中别换马”“一流人才任三届，要比三流人才任一届好”。

纵观近现代世界史，一些具有超凡能力、深受民众支持的国家领导人长期执政，取得了巨大政绩，极大造福于国家与人类。例如罗斯福带领美国人民克服了经济危机，赢得了反法西斯战争的胜利；撒切尔夫人促进了英国经济转型，实现了经济高速增长；李光耀在位31年，成就了新加坡的发展奇迹。因此，在民主法治较为健全的国度，采取较为灵活的任期制度，不对任期届数作出硬性规定，不失为一种明智而有效的制度安排。

（作者系湘潭大学法学院教授）

「主席任期制」的宪法修改具有宪制正当性