

# 学深悟透宪法监察法 以法治精神推动学校事业发展

编者按:2018年3月11日,第十三届全国人大一次会议第三次全体会议投票表决通过了《中华人民共和国宪法修正案》。同时,为推进全面依法治国,实现国家监察全面覆盖,深入开展反腐败工作,3月20日,第十三届全国人大一次会议表决通过了《中华人民共和国监察法》。修改宪法、制定监察法是新时代推进全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措,具有极其重要的政治意义、法治意义和历史意义。为了准确把握宪法修正案和监察法的核心要义,我校专家学者积极撰写理论文章,掀起一股学习宪法监察法的热潮,以实际行动使宪法精神和法治意识深入人心。

## 一、我国修改宪法的基本规律

宪法是近代以后产生的民主政治法,是治国安邦的总章程,是人权和公民权利的保障法,是国家的根本大法。

1954年9月20日,第一届全国人大第一次会议通过了中华人民共和国第一部宪法,1975年1月17日,第四届全国人大第一次会议通过了第二部宪法,1978年3月5日,第五届全国人大第一次会议通过第三部宪法,1982年12月4日,第五届全国人大第五次会议通过第四部宪法。现行宪法以1982年宪法为基础,经过了1988、1993、1999、2004年的四次修正。

长期以来,我国宪法形成了“序言”和“四章”的特色结构。“序言”主要表述国家政权的历史来源、国家的指导思想、国家的根本任务和发展方向、宪法的地位;“四章”包括总纲、公民的基本权利与义务、国家机构、国旗国徽和首都,涵盖了国家制度、国民地位、国家机关职权权限、国家标志等内容。

我国宪法是随着社会主义主要矛盾变化导致的关系变化而变化的,是随着共产党领导人民进行革命、建设、改革,特别是建设中国特色社会主义的重大理论创新、制度创新、实践创新而修改完善的,这是我国修改宪法的基本规律和基本经验。

## 二、第五次修改宪法的背景

现行宪法规定的国体、政体、国家结构、根本制度、基本政治制度、经济制度、公民基本权利与义务、国家标志等,符合国情,适应发展要求。但是,自2004年第四次宪法修改以来,党和国家事业有了许多重要发展变化。特别是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民坚持和发展中国特色社会主义,统筹推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”的战略布局,形成一系列治国理政新理念新思想新战略,推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革,需要把实践经验上升为国家意志,成为宪法内容。

客观方面,我国社会主要矛盾发生变化,解决主要矛盾的执政方略、治国策略必然发生变化,客观上提出了修改宪法的要求。

2017年10月,党的十九大在新的历史起点上对新时代坚持和发展中国特色社会主义作出重大战略部署,提出了一系列重大政治论断,确立了习近平新时代中国特色社会主义思想在全党的指导地位,确定了新的奋斗目标,对党和国

# 为中华民族伟大复兴提供宪法保障

## ——对第五个宪法修正案的学理解读

(校长 杨宗科)

家事业发展具有重大指导和引领意义。可以说,中国特色社会主义进入新时代,对修改宪法提出了迫切要求。

### 三、第五次修改宪法的准备过程

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从理论创新、制度创新、实践创新等方面,为修改宪法做出了充分的思想理论准备,创造了良好的主观条件、客观条件。

2017年9月29日,习近平总书记主持召开中央政治局会议,决定启动宪法修改工作,成立宪法修改小组。由张德江任组长,王沪宁、栗战书任副组长。党中央明确指出,宪法修改要遵循的基本原则,为修改宪法做了认真的组织准备。

2017年11月13日,党中央发出征求对修改宪法部分内容意见的通知,请各地区各部门和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。12月15日,习近平总书记主持召开党外人士座谈会,当面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。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负责同志、专家学者、各省市区人大常委会党组负责同志对党中央修宪建议草案稿的意见和建议,为修改宪法做了扎实的共识准备。

2018年1月29日至30日,十二届全国人大常委会召开第三十二次会议,中共中央政治局常委、宪法修改小组副组长栗战书同志受中共中央委托,就中央修宪建议向全国人大常委会作了说明。

受委员长会议委托,全国人大常委会法制工作委员会以中央修宪建议为基础,拟定了《中华

人民共和国宪法修正案(草案)》和《全国人民代表大会议事规则关于提请审议〈中华人民共和国宪法修正案(草案)〉的议案》;经会议审议和表决,决定将宪法修正案(草案)提请十三届全国人大一次会议审议。

### 四、第五个宪法修正案的核心和主要内容

2018年3月11日,十三届全国人大一次会议高票通过了第五个《中华人民共和国宪法修正案》。内容有21条。其中,修改序言部分4条,第一章总纲部分5条,第三章国家机构部分12条。涉及国家指导思想、国家根本任务和奋斗目标、国家根本制度内容表述,社会主义核心价值观、爱国统一战线和民族关系、国家领导制度、监察委员会、地方国家权力机关立法制度、国家外交方略、依法治国方略的内容表述、国家发展历史阶段的内容表述、宪法实施及保障制度的修正完善。

习近平新时代中国特色社会主义思想是宪法修正案的核心和灵魂,是修正案的最大亮点,是宪法修正案的时代特征。

宪法修正案的主要内容是:确立了一个新的指导思想,明确了新的奋斗目标,实现了四个重大制度创新,从两个方面强化宪法实施的保障。

——一个新的指导思想:宪法修正案把习近平新时代中国特色社会主义思想确立为指导思想,确定了它在国家政治和社会生活中的指导地位。习近平新时代中国特色社会主义思想是马克思主义中国化的最新成果,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,是党的十八大以来党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革的根本理论指引,是全党全国人民为实现中华民族伟大复兴而奋斗的行动指南。

——一个新的奋斗目标:把建设富强民主文

明和谐美丽的社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴确定为国家奋斗目标。标志着我国进入了以实现中华民族伟大复兴为目标的新时代。通过修改,我国现行宪法具有了“民族复兴宪法”的时代特质,在我国宪法发展史上,具有划时代的意义。

#### ——四个重大制度创新:

一是修改完善宪法关于国家根本制度的内容表述——充实了坚持和加强中国共产党全面领导的内容。宪法修正案在第一章《总纲》第一条第二款“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。”后增写一句,内容为“中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征”。此次修改完善了关于国家根本制度的内涵表述,是基于对中国特色社会主义制度本质的认识的深化,基于加强党的领导强化依宪执政的客观需要,基于完善宪法与其他法律逻辑关系的需要。

二是关于完善人民代表大会制度的内容表述——增加了人民代表大会与监察委员会的关系的规定,把人民代表大会产生和监督“一府两院”的体制改进为产生和监督“一府一委两院”的体制。完善和充实了人民代表大会的权力。

三是完善了国家领导人制度有关内容的规定——修改国家主席任职规定。宪法修正案将宪法第三章《国家机构》第七十九条第二款“中华人民共和国主席、副主席每届任期同全国人民代表大会每届任期相同,连续任职不得超过两届”中“连续任职不得超过两届”删去。

这是一个关于党和国家领导体制问题,不单纯是一个任期制问题。从宪法制度历史看,党政军领导体制从“合一”发展为“分开”,再到“合一”,宪法规定与党章规定不统一。不修改,会导致政治混乱。修改思路是宪法规定适应党章规定。这次修改,把1982年以后形成的党、政、军

最高领导权从“党政分开”的改革方向调整为“党政统一”的方向,把1993年以来实行的党政军最高领导职务“四位一体”的改革成果通过宪法形式固定下来,使得我国现行宪法关于国家主席、中央军委委员会任职规定与党中央关于中共中央总书记、中央军委委员会主席任职规定保持一致,有利于维护党中央集中统一领导和以习近平同志为核心的党中央的权威。

四是建立健全国家监察制度——深化国家监察体制改革。宪法修正案在第三章《国家机构》第六节后增加一节,作为第七节“监察委员会”,就国家监察委员会和地方各级监察委员会的性质、地位、名称、人员组成、任期届、领导体制、工作机制等作出规定。这是政治体制改革重大举措。宪法赋予监察委员会行使国家监察权,使国家权力的分配进一步民主化、合理化、科学化。为建立集中统一、权威高效的监察体系,依法深入开展反腐败斗争,保证国家长治久安,提供了宪法保障。也“把权力关进制度的笼子里”这一重大法治要求真正落到了实处。从此,行使公权力的公职人员进入了被依法监督全覆盖的新时代。

#### ——两个方面强化宪法保障制度:

一是在宪法第一章《总纲》第二十七条增加一款,作为第三款:“国家工作人员就职时应当依照法律规定公开进行宪法宣誓。”二是在宪法第七十条第一款中“全国人民代表大会设立民族委员会、法律委员会……专门委员会。”修改为“全国人民代表大会设立民族委员会、宪法和法律委员会……专门委员会。”这对于强化国家工作人员宪法意识、强化宪法权威、推进合宪性审查、保障宪法实施具有重大意义。

## 五、宪法修正案的重大意义

第五个宪法修正案,虽然是对于宪法部分内容的修改,但属于重大修改,时机关键且影响深远,具有划时代意义。

宪法的价值和意义要通过实施显现出来,宪法的生命在于实施。修宪后国家领导人首次在全国人大会议上的宪法宣誓等制度的推行,是领导人带头维护宪法权威、推动宪法实施的的重大实践,使我国依宪治国、依宪执政的实践得到进一步深化,宪法实施提高到了一个新的水平。

这次划时代意义的宪法修改,是重大政治活动和重大立法活动,必将为党领导人民建设社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴,提供强有力的根本法治保障。

# 走进新时代的根本大法

(行政法学院 管华)

国无法不治,民无法不立。学习宪法、遵守宪法、维护宪法尊严,就是要保证宪法在法定轨道上适用、执行和遵守。宪法修改,体现了党的政策主张,反映了人民的期盼,保持了宪法的旺盛生命力,也是维护宪法尊严的生动体现。2018年3月11日,第十三届全国人民代表大会第一次会议,表决通过了宪法修正案。这是以习近平同志为核心的党中央运用法治思维和法治方式治国理政的重大举措,也是依宪执政、依法治国的重大成果。这次宪法修改的主要目的,就是要把党的十九大确定的重大理论观点和重大方针政策,特别是习近平新时代中国特色社会主义思想载入国家根本法,体现党和国家事业发展的新成就、新经验、新要求,在总体保持宪法的连续性、稳定性、权威性的基础上推动宪法与时俱进,完善发展。此次宪法修改的内容,主要涉及“将习近平新时代中国特色社会主义思想载入宪法”“将中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征载入宪法”“完善了国家主席任期制度”“建立中国特色国家监察体制”“建立合宪性审查制度”等方面,本文也主要从以下几个方面展开论述,深入解析宪法修改内涵,领会宪法精神。

## 一、坚持和加强党的领导

2018年宪法修正案第三十六条规定:宪法第一条第二款“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。”后增写一句,内容为:“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。”此次宪法修正案深刻揭示了中国共产党领导与中国特色社会主义之间的内在关联,明确规定“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”,具有历史与现实必然性。首先,“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”入宪,是从规范层面对党法言言部分内容的呼应。现行宪法在序言中提及“中国共产党领导中国各族人民”,并以叙述性语言讲述历史事实、展望未来发展。而宪法修正案在总纲部分充实党的领导的表述,与序言部分形成相互照应的逻辑链条,把党的领导由序言变正文,由非显性变显性,由确认变规范,由原则变制度,由柔性变刚性,使我国国体的表述更加科学,更加全面,为实现党对一切工作

的领导提供了宪法依据。

其次,“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”入宪,是遵循历史逻辑的必然结果,不仅是既有事实上升为国家制度的过程,而且有利于汇聚实现中华民族伟大复兴的磅礴力量。再次,“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”入宪,是通过国家根本大法对党的领导地位予以确认,从而有力地鞭策与激励我们党领导人民执行宪法和法律,强化“社会主义法治必须坚持党的领导,党的领导必须依靠社会主义法治”的内在统一。

中国特色社会主义的伟大实践和伟大成就告诉我们:中国共产党的领导是国家的根本所在、命脉所在,是全体人民的利益所系、幸福所系。通过修改宪法,从中国特色社会主义本质属性中高度确立党在国家中的领导地位,充分体现了党对一切工作的领导的最高政治原则和法律权威,为坚持和加强党的全面领导提供了根本制度保障。

## 二、建立中国特色国家监察体制

2018年宪法修正案在第三章《国家机构》第六节后增加一节,作为第七节“监察委员会”,并就国家监察委员会和地方各级监察委员会的性质、地位、名称、人员组成、任期届、领导体制、工作机制等作出了规定。为与此相适应,还修改了宪法其他条款中的相关内容。此次宪法修正案21条中,有关监察委员会的修正案共11条。这反映了党的十八大以来深化国家监察体制改革的成果,贯彻了党的十九大关于健全党和国家监督体系的部署,也反映了设立国家监察委员会和地方各级监察委员会后,全国人民代表大会及其常务委员会和地方各级人民代表大会及其常务委员会、国务院和地方各级人民政府职权的新变化以及工作的新要求,为监察制度的有效运行提供有力的宪法保障。

“监察委员会”的设立确立了最有力的宪法实施机制:于宪有据的建立集中统一、权威高效的监察体系,整合了纪委、监察、检察等监督资源,集中行使权力形成合力,实现了党内监督和监察制度的有机统一,是中国特色监察道路的创制之举,将有力地解决现行监察体制覆盖面过窄、反腐败力量分散、纪法

衔接不畅等问题,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖,进一步推进反腐败工作的常态化、规范化、法治化,必定能将宪法实施提高到一个新的水平,确保党和国家长治久安。

此外,在十三届全国人大一次会议中,还表决通过了《中华人民共和国监察法》。监察法主动与宪法修正案“对标”,相关内容及表述均与宪法修改中关于监察委员会的各项规定相衔接、相统一,着力解决我国监察体制机制中存在的突出问题。随着监察法的深入实施,国家监察体制改革深入推进,反腐败斗争一定会夺取压倒性胜利。

### 三、建立合宪性审查制度

2018年宪法修正案第四十四条规定:宪法第七十条第一款中“全国人民代表大会设立民族委员会、法律委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、外事委员会、华侨委员会和其他需要设立的专门委员会。”修改为:“全国人民代表大会设立民族委员会、宪法和法律委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、外事委员会、华侨委员会和其他需要设立的专门委员会。”

习近平总书记在这年的十九大报告中明确指出“深化依法治国实践”的一项最重要措施就是“加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威”。为了全面贯彻落实党的十九大关于“推进合宪性审查工作”的要求,此次宪法修改加强了宪法实施监督的组织体制建设,把“法律委员会”改名为“宪法和法律委员会”。这是在现有的全国人大专门委员会组织体制上所做的一种制度安排,突出了过去属于全国人大专门委员会之一的法律委员会在保证宪法实施方面的作用。过去法律委员会也有这项法律职能,只不过对宪法解释、宪法监督和合宪性审查工作关注的不够。现行宪法把解释宪法和监督宪法实施的职责赋予了全国人大常委会,而根据此次宪法修正案新改名的“宪法和法律委员会”是全国人大的专门委员会,在全国人大闭会期间接受全国人大常委会的领导。因此,宪法和法律委员会在法律上是负责协助全国人大常委会依据宪法的规定有效行使宪法解释和监督宪法实施的职责的专门委员会,具体任务是负责从法律上审查相关事项,向全国人大常委会提出解决问题的相关建议。

可以预见,此次修改宪法保证了宪法实施专门机构即“宪法和法律委员会”自身作为全国人大专门委员会的宪法地位和合法性,这一修改举措必将推动合宪性审查工作走上正轨、进一步提升宪法实施水平起到非常重要的组织保障作用,通过修改宪法来推进宪法实施工作,必然会呈现出不同以往的崭新面貌。

2018年1月18日至19日,中国共产党第十九届中央委员会第二次全体会议在北京举行,全会审议通过了《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》。十三届全国人大一次会议于2018年3月11日在人民大会堂举行第三次全体会议投票表决,通过了《中华人民共和国宪法修正案》。宪法修改历来是国家政治生活中的一件大事,是以习近平总书记为核心的党中央从新时代坚持和发展中国特色社会主义全局和战略高度做出的重大决策,是推进全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。对现行宪法的第五次修改,是将党和人民在实践中取得的重大理论创新、实践创新、制度创新成果,由宪法来确认和保障。

本次宪法修改的一个重要之处,就是明确将“人类命运共同体”的理念和表述载入宪法序言第十二自然段,并为中国国家治理和全球人权治理现代化提供了理念上的支撑和保障。

## 一、全球治理现代化:应对世界人权事业结构性挑战的必要之举

(一)当下世界人权事业所面临的结构性挑战

人类进入21世纪后,和平与发展的时代主题却并没有发生实质性变化。相反,随着贸易投资的国际化提升、人口流动跨国化的加速和以欧盟为代表的超国家组织的强化,人们在全球化纵深发展的进程中却不断意识到,世界人权事业在发展过程中仍然面临着结构性挑战:

首先,物质资源短缺危机是困扰和危及人类生存权和发展权的首要因素。其次,以全球气候变暖、大气污染、土地荒漠化、生物多样性减少、全球性废物越境转移为主的全球环境问题,已经成为困扰和危及全人类生存和发展的一重要因素。再次,恐怖主义的全球危害性愈发明显,成为危及世界各

国人民安全与秩序的重要因素。另外,全球金融危机所引发的大规模人口失业、贫困加剧和犯罪率飙升等一系列人权问题,不断对全球治理提出新的要求。最后,上述几种危机,以及全球面临的种族主义、人口买卖、网络犯罪、毒品蔓延和疫情传播等人权问题,都共同凸显出当下全球治理的创新激励不足、全球治理现代化裹足不前的“治理困境”,即全球治理现代化停滞危机。

## (二)作为应对举措的全球治理现代化

面对当下世界人权事业面临的结构性挑战,所需要做的不仅是强调全球治理的必要性,更是要重视在全球化纵深发展的形势下提升全球治理的现代化程度的重要性。

在全球化纵深发展的今天,已经到了人类不得不认真反思危机应对的传统模式、创新全球治理理念和治理方案的时刻。

首先,全球治理现代化的灵魂和精髓是治理理念(包括价值和原则)的现代化。这就意味着,要解决当下世界人权事业面临的结构性危机、推进全球治理的现代化,必须首先解决的问题是在对世界人权事业面临的结构性挑战作出精准剖

析、对世界政治发展趋势作出准确判断并顺应时代发展要求的基础上,创造性地塑造出一种能够为国际社会所共同接受的治理理念或者理念体系,并且在这种治理理念(体系)的指引下,提炼和构建出相适应的治理原则和价值。其次,全球治理现代化的重点是治理体系的现代化,创造性地构建出新的全球治理体系。最后,全球治理现代化的关键是治理能力的现代化和有效提升,是保障全球治理体系现代化得以产生积极效果的表要条件,也是治理体系现代化所追求的目的和结果。

## 二、人类命运共同体:全球治理现代化的核心理念

全球治理现代化的灵魂和精髓在于治理理念的现代化。

### (一)推进全球治理现代化需要什么理念

全球治理现代化的成败关键,首先就取决于全球治理是否能够成功地实现治理理念的现代化。那么,衡量现代化治理理念的标准是什么?

(下转五版)

# 宪法修改、人类命运共同体与全球治理现代化

(行政法学院 钱锦宇)

