

中国宪法“第一修正案”

——1979年修宪决议的历史背景与宪法功能

左亦鲁

摘要 1979年五届全国人大二次会议通过的《关于修正宪法若干规定的决议》是我国第一次采取部分修改的形式修改宪法。在一定程度上，可被视为我国宪法的“第一修正案”。从历史上看，这次修宪的直接原因是地方组织法、法院组织法、检察院组织法和选举法等四部与国家机构有关立法的“倒逼”。从功能上看，其意义在于完成宪法权威和修宪技术的储备。前者主要体现在克服宪法权威的“初始难题”，在1982年宪法诞生前为法制建设和宪法提前“预热”和“助跑”。后者则指通过探索和演练部分修改和宪法修正案这样一种新的形式，为未来1982年宪法的一系列修正案打下基础。

关键词 宪法权威 宪法修改 1978年宪法 1982年宪法

DOI:10.16094/j.cnki.1005-0221.2023.05.001

作者左亦鲁，法学博士，北京大学法学院助理教授。

一、引子：作为中国宪法“第一修正案”的1979年修宪决议

现行1982年《中华人民共和国宪法》（以下简称“八二宪法”）共经历五次部分修改，分别为：1988年修正案、1993年修正案、1999年修正案、2004年修正案和2018年修正案。在纪念现行宪法公布施行四十周年时，这种修改方式获得高度肯定：“1982年我国现行宪法公布施行后，在党中央领导下，全国人大先后5次对这部宪法的个别条款和部分内容作出了必要的也是十分重要的修正。这些修改，对于完善发展我国宪法、推进社会主义法治建设、提高党的依法治国能力发挥了重要作用。”^①

1988年修正案的确是现行宪法第一次部分修改，但如果把目光投向1949年后的宪法发展史，中国宪法的“第一修正案”可能并不是1988年修正案，而是1979年五届全国人大二次会议通过的《关于修正宪法若干规定的决议》（以下简称《1979年修宪决议》）。1978年3月5日，五届全国人大一次会议通过了《中华人民共和国宪法》（以下简称“七八宪法”）。一年多之后，第五届全国人大二次会议于1979年7月1日即通过宪法修正决议：“同意县和县以上的地方各级人民代表大会设立常务委员会，将地方各级革命委员会改为地方各级人民政府，将县的人民代表大会代表改为由选

^① 习近平：“谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行40周年”，载《人民日报》2022年12月20日。

民直接选举，将上级人民检察院同下级人民检察院的关系由监督改为领导”，^②并对宪法有关条文进行修改。

因此，《1979年修宪决议》才是中国宪法第一次采取部分修改的形式修正。在一定意义上，这才是中国宪法的“第一修正案”。在此之前，我国从未出现过通过部分修改修正宪法的先例。1954年宪法之后，我国宪法经历的两次修改——1975年宪法和1978年宪法，均是通过整体修改（其实就是重新制定宪法）的方式完成。部分修改在相当长的时间里并不是制宪和修宪者工具箱中的常备工具；当一部宪法出现问题，另起炉灶重新制定宪法才是更熟悉和顺手的方式。《1979年修宪决议》是修正案或部分修改这种方式第一次出现在制宪和修宪者的工具箱中，八二宪法迄今为止的五次修正大致遵循了1979年修宪决议所开辟的路径。

七八宪法和《1979年修宪决议》是我国宪法学研究中相对较少被关注的文本。本文选择聚焦《1979年修宪决议》，首先是希望挖掘和还原《1979年修宪决议》诞生的历史背景，以及回答修正案和部分修改这样一种前所未有的修宪形式为何会出现。但在此之外，本文同样试图超越七八宪法和《1979年修宪决议》本身，把目光投向宪法权威、宪法修改等更普遍和一般的宪法学问题。特别是考虑到当时制定八二宪法已经提上日程，为何还要对七八宪法进行修正？这种修正是为了服务于何种目的和功能？围绕这些问题，本文结构按照如下顺序和逻辑展开：第一部分为引论，第二部分讨论《1979年修宪决议》产生的历史背景，第三部分分析《1979年修宪决议》的宪法功能，第四部分是结语。

二、历史背景：四部国家机构立法“倒逼”修宪

（一）1979年修宪决议与四部国家机构立法

七八宪法于1978年3月5日通过。同年12月18日至22日，十一届三中全会在京召开，由此“开启了改革开放和社会主义现代化建设新时期，实现了新中国成立以来党的历史上具有深远意义的伟大转折”。^③要回答1979年为何会以决议的形式部分修改七八宪法，必须首先回到五届全国人大二次会议的历史情境中。

第五届全国人大是新中国宪法史上非常特别的一届人民代表大会，因为它的一次会议和五次次会议分别通过了两部宪法——七八宪法和八二宪法。^④五届全国人大二次会议于1979年6月18日至7月1日在北京召开，《1979年修宪决议》是会议最后一天通过的。除了修改七八宪法，五届全国人大二次会议更广为人知的是通过了刑法、刑事诉讼法、地方组织法、人民代表大会选举法、法院组织法、检察院组织法、中外合资经营企业法等七部法律。在叶剑英的闭幕讲话中，修宪决议与出台七部法律被视为五届全国人大二次会议最重要的两项成果。^⑤

^② 第五届全国人大二次会议：“关于修正中华人民共和国宪法若干规定的决议”，载全国人大常委会法制工作委员会宪法室编：《中华人民共和国制宪修宪重要文献资料选编》，中国民主法制出版社2021年版，第285页。

^③ 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，2021年11月11日中国共产党第十九届中央委员会第六次全体会议通过。

^④ 参见田雷：“奠定‘法制建设的基础’——‘八二宪法’与五届全国人大的历史行程”，《地方立法研究》2021年第6期，第34页。

^⑤ 参见叶剑英：“法律要有极大的权威”，载全国人大常委会办公厅、中共中央文献研究室编：《人民代表大会制度重要文献选编（二）》，中国民主法制出版社2015年版，第404页。

《1979年修宪决议》就与七部法律的出台紧紧联系在一起，彭真在其中发挥了重要作用。五届全国人大一次会议通过七八宪法时，彭真尚未复出，五届全国人大二次会议其实才是彭真主管全国人大法制工作后的“首秀”。彭真于1978年12月28日从陕西回到北京。^⑥1979年2月，五届全国人大常委会第六次会议决定设立全国人大常委会法制委员会，彭真为主任。^⑦法制委员会成立后，就把立法列为重中之重。^⑧在与叶剑英、华国锋商议五届全国人大二次会议议程时，彭真确定要集中力量抓七部法律的方案。^⑨从《彭真传》和《彭真年谱》等历史资料来看，七部法律起草无疑是彭真刚复出后工作和五届全国人大二次会议的核心，其优先级甚至高于修改宪法的决议和其他重要工作。

从内容上看，七部法律可以分为三组：一是刑法和刑事诉讼法；二是中外合资经营企业法；三是四部与国家机构有关的法律：地方组织法、法院组织法、检察院组织法和选举法。三组法律中，一般认为彭真对刑法和刑事诉讼法投入精力最多。^⑩如王汉斌所说，七部法律中，“大家比较注意的是刑法和刑事诉讼法”^⑪。由于“文化大革命”的惨痛教训，刑法和刑事诉讼法被认为“直接关系公民基本权利的基本法律”，而且“内容丰富、涉及面广、条文最多”，所以彭真要求“尽快着手”，“把工作做在前面”。^⑫这两部法律的起草也是三组法律中由法制委员会直接抓的。^⑬中外合资经营企业法单独构成一组。这部法律是七部法律中唯一没有基础、真正“从无到有”起草的，它的主要目的是“向世界表明我国对外开放的意向和决心”。^⑭最后是四部与国家机构有关的法律。之所以要制定这四部法律，是因为“拨乱反正”亟须“恢复和重建国家机构行使职权”。^⑮如前所述，与刑法和刑事诉讼法甚至与中外合资经营企业法相比，这四部法律在当时并不是那么引人注目。但在全国人大议程公布时，彭真专门强调要把地方组织法和选举法摆在最前面，以突显其重要性。^⑯这从一个侧面反映出彭真等领导人对这四部与国家机构有关法律地位和性质的认识。

与《1979年修宪决议》关系最密切的，就是七部法律中四部与国家机构有关的法律。在一定程度上，甚至可以说是四部与国家机构有关的法律“倒逼”出了修宪决议。田雷教授曾将此称为1979年修宪的“派生性”。^⑰在《关于七个法律草案的说明》中，地方组织法的亮点被彭真总结为三点：一是县级以上人大设立常委会；二是取消地方革委会；三是赋予省一级人大及其常委会一定的立法权。^⑱选举法的主要变化包括候选人提名、差额选举、直选扩大到县一级和确保人大代表和人民沟通渠道的畅通。^⑲法院组织法相对修改较少，检察院组织法的修改则主要表现为明确检察院法律监督机关的性质，变原有的上下级监督关系为领导关系，以及把检察院的监督限定在刑法领域。^⑳

⑥ 参见《彭真传》编写组：《彭真传（第四卷）》，中央文献出版社2012年版，第1283页。

⑦ 参见注⑥，第1295页。

⑧ 参见注⑥，第1301页。

⑨ 参见注⑥，第1300页。

⑩ 参见注⑥，第1331页。

⑪ 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年版，第21页。

⑫ 同注⑥，第1331页。

⑬ 参见注⑩，第12页。

⑭ 同注⑩，第37页。

⑮ 同注⑩，第16页。

⑯ 参见注⑩，第21页。

⑰ 参见注④，第38-39页。

⑱ 参见彭真：“关于七个法律草案的说明”，载《彭真文选》，人民出版社1991年版，第370-371页。

⑲ 参见注⑱，第371页。

⑳ 参见注⑱，第377-378页。

与之相对应,《1979年修宪决议》集中在四方面:(1)县和县以上人大设立常委会;(2)地方革委会改为地方政府;(3)县级人大直选;(4)上下级检察院关系由监督变为领导。更具体些,《1979年修宪决议》包含8个条款,修改主要针对七八宪法第二章“国家机构”中的第三、四和五节。《1979年修宪决议》第1、2、4、5、6条主要涉及取消地方革委会;涉及县级人大直选的是第3条,涉及地方人大设常委会的是第3、7和8条,涉及上下级检察院变为领导关系的是第8条。把《1979年修宪决议》的内容与四部国家机构相关立法进行比对,会发现在四部与国家机构有关的法律中,地方组织法和《1979年修宪决议》关系最大,选举法和检察院组织法次之,法院组织法最小。至于这四部法律为何以及如何“倒逼”修宪,下一节将对此展开分析。

(二) 从“只作决议不修宪”到《1979年修宪决议》

之所以说四部与国家机构有关的立法“倒逼”修宪,首先是因为这四部法律修订的启动要早于修宪。从1979年3月开始,彭真出任全国人大法制委员会主任后就开始着手四部法律的修订,特别是地方组织法。^①在地方组织法所涉及的诸多问题中,重要棘手的是地方革委会,彭真称之为“事关重大”。^②因为这牵动的是由七五宪法和七八宪法共同确立的旧宪法框架。在1979年5月4日的法制委员会主任会议上,彭真提出:修改四部与国家机构有关的法律,因为涉及七八宪法的修改,可以考虑提请全国人大通过一项宪法修改案。^③这是现有公开资料中,首次看到“修宪”的出现。更值得注意的是,彭真提出的是一种之前从未出现的修宪方式——宪法修改案。

但考虑修宪与最终决定修宪还有相当一段距离。在整个过程中,有三个关键时间节点。第一个关键时间节点是1979年5月17日。当日,彭真就取消革委会和县级以上人大设立常委会问题正式向中共中央报告。^④报告开宗明义地指出,取消革委会和县级以上人大设常委会问题是“现在修改地方各级人民代表大会组织法工作中的一个先决问题,也是关系到人民法院组织法和人民检察院组织法以及各级人民代表(大会)选举法修改工作的一个先决问题”。^⑤两个“先决问题”的定性告诉我们,四部与国家机构有关法律的重点是地方组织法,而地方组织法的关键是地方革委会的存废和县级以上人大是否设立常委会。

5月17日报告为决策提供了低、中、高三个方案。方案一是保留革委会,并通过立法固定下来。但彭真坦言,这种方案“不赞成的人可能很多”^⑥。方案二是取消革委会,但县级以上人大不设常委会。在彭真看来,这样做“对于‘扩大人民民主’、‘健全社会主义法制’不一定能有多大实质性的帮助和改进”;同时,这一方案仍无法回避修宪。^⑦方案三变动最大,即取消革委会并在县级以上人大设立常委会。彭真毫不避讳他的倾向性,明确表示:“这个方案可能比较好些。”^⑧在三个方案中,方案一是“新立法迁就旧宪法”,也就是维持七八宪法不变,新的国家机构立法向七八宪法靠拢。方案二和三则至少是“新立法不迁就旧宪法”。如彭真所言,方案二和三“都牵扯到修改宪法有关条文问题”。^⑨但涉及修宪并不等于一定修宪,而且即使要修宪,也只需要采取部分修改

^① 参见注⑥,第1303-1306页。

^② 同注⑥,第1304页。

^③ 参见注⑥,第1306页。

^④ 报告内容参见注⑥,第1307-1309页。

^⑤ 同注⑥,第1307页。

^⑥ 同注⑥,第1307页。

^⑦ 参见注⑥,第1307页。

^⑧ 同注⑥,第1308页。

^⑨ 同注⑥,第1309页。

的做法，“并不需要修改整个宪法”。^⑩

以变动最大的方案三为例，如果采取方案三，彭真认为有两种解决新立法与七八宪法潜在冲突的办法：一是用人民代表大会决定的形式，即人民代表大会通过一个决定，在县以上人大设立常委会和取消革委会；二是在新法中规定“宪法有关原规定以新的立法为准”。^⑪不难看出，彭真针对方案三提出的两个解决办法——人大作决定和规定“宪法有关原规定以新的立法为准”，其实也都在尝试如何在确保新立法内容的前提下，尽量不碰宪法。最终，邓小平批示赞同第三种方案：“我赞成第三方案，相应的这次人大只是修改宪法这一条，其他不动。这个问题建议在人大会议前议一下。”^⑫邓小平的批示明确了两点：第一，新国家机构立法不应迁就七八宪法，对国家机构的恢复和改革必须推进；第二，可以对七八宪法进行修改，但这种修改应是最低限度和最小程度的修改。对于习惯了“大修”的中国宪法而言，这种“小修”的思路并不常见。不过，即使是在邓小平批示后，七八宪法究竟应该如何“小修”（甚至修不修），其实仍未有定论。

第二个关键时间节点是五届全国人大二次会议开幕前。此时争论的核心是：在确定了四部法律要对国家机构有关内容“大动”后，应如何处理七八宪法与新立法间的冲突。换言之，就是明确了新立法不应迁就旧宪法后，是否有必要修宪。对于如何处理新立法与七八宪法的冲突，当时同样存在三种方案：第一，只修一条。根据邓小平的批示，只修改涉及县级以上人大设常委会这一条，其他条款不动。^⑬第二，全部修改。把七八宪法与地方组织法等四部与国家机构有关法律不一致的地方都进行修改。^⑭第三，只作决议但不修宪。暂时不对七八宪法进行修改，但由全国人大作一个决议。^⑮根据王汉斌的回忆，由于当时已经决定制定八二宪法，因此倾向于第三个方案，因为“比较简便易行”。^⑯换言之，一直到五届全国人大二次会议开幕前，上报的方案都是只作决议不修宪。^⑰这意味着，尽管在第一时间节点就明确了“新立法不迁就旧宪法”，但第二时间节点在当时的选择是“能不修宪就不修宪”。很大程度上，只作决议不修宪其实是一种“不修宪的修宪”，它试图在不正式修改宪法的前提下，用人大决议的形式既实现又回避修宪，其中体现的是宪法尽量少动甚至不动为宜的审慎和谦抑。但正如下一节将要讨论的，这并不是说当时的领导人偏好保守或试图维持七八宪法，而是在已经确定要制定八二宪法的前提下，他们认为应把有限的注意力和资源投入新宪法而不是旧宪法。

一直到第三节点——五届全国人大二次会议上，修改七八宪法才变为现实。在五届全国人大二次会议上，代表们主要提出了两点相互联系的建议：一是肯定决议草案的内容，但建议把决议内容“直接写进修改宪法的条文”。^⑱二是因为决议原计划不修改宪法，因此准备写入“本决议与宪法相抵触之处依本决议执行”。有不少意见认为，这一条表述是违宪的，因为这相当于承认决议的效力高于宪法，违反宪法效力高于一切法律和决议的原则。于光远还专门为此致信领导人。^⑲最终大会主席团接受了代表和专家学者们的意见，将“只作决议不修宪”改为“通过决议修改宪法部分条文

^⑩ 同注⑥，第1309页。

^⑪ 同注⑥，第1309页。

^⑫ 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975—1997）（上）》，中央文献出版社2004年版，第516页。

^⑬ 参见注⑩，第20页。

^⑭ 参见注⑩，第20—21页。

^⑮ 参见注⑩，第21页。

^⑯ 同注⑩，第21页。

^⑰ 参见注⑩，第21页。

^⑱ 同注⑩，第21页。

^⑲ 参见注⑩，第21页。

的形式”。^⑩因此，直到五届全国人大二次会议的最后一刻，四部国家机构立法才“倒逼”出了《1979年修宪决议》。

综上，在1979年修宪过程中，共出现过三个关键节点：（1）5月17日报告，即决定“新立法是否迁就旧宪法”。当发现四部与国家机构有关法律与七八宪法冲突时，中央最终选择了彭真上报的第三方案——此时虽然尚未完全确定是否修宪，但明确了“新立法不应迁就旧宪法”的原则。（2）五届人大二次会议开幕前，即“是否以及如何修改七八宪法”。在确定了四部法律要对国家机构有关内容“大动”后，此处的挑战是如何处理七八宪法与新立法间的冲突。在“只修一条”、“全部修改”和“只作决议不修宪”间，本来准备采取的是最保守的“只作决议不修宪”。（3）五届全国人大二次会议上，“从不修宪到修宪”。在人大会议上，根据代表们的建议，“只作决议不修宪”最终变为“通过决议修改宪法部分条文的形式”。中国宪法的“第一修正案”就在这一背景下诞生。

三、功能分析：宪法权威和修宪技术的储备

通过重建五届全国人大二次会议前后的历史情境，上一节还原了《1979年修宪决议》是四部国家机构立法“倒逼”而来的过程。不过，四部国家机构立法“倒逼”修宪或可以作为1979年修宪的直接起因，但还不是根本和主要原因。更准确地说，没有四部国家机构立法可能的确不会有《1979年修宪决议》，但有了四部国家机构立法并不必然意味着要修宪。就像五届全国人大二次会议开始时所设计的，一切本来都是为不修改宪法做准备的。因此，“立法倒逼修宪”尚不能完全回答下述问题：当时既然已经决定起草八二宪法，为何还要在1979年对七八宪法进行修补？本节将通过进一步挖掘《1979年修宪决议》背后更深层的宪法功能和意义，对这一问题试做回答。

（一）权威储备：宪法权威的“预热”与“助跑”

在十一届三中全会后，法制建设成为了党和国家推行改革开放和社会主义现代化建设的重中之重。彭真将这种普遍氛围概括为“人心思法”。^⑪在“人心思法”的大背景下，整个国家和社会极度缺乏同时又高度需要宪法和法律权威。《1979年修宪决议》的第一个功能就与宪法和法律权威有关。

在1978-1979年前后，“法律要有极大的权威”是一个非常重要且常见的表述。十一届三中全会公报提出：“必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威。”^⑫在通过《1979年修宪决议》的五届全国人大二次会议闭幕式上，叶剑英的闭幕词就题为《法律要有极大的权威》。叶剑英闭幕词中的表述与十一届三中全会高度一致：“法律和规章条例一经制定，就要有稳定性和连续性，要有极大的权威，只有经过法定的程序才能修改，而不能以任何领导人的个人意志为转移。”^⑬将两段表述对照会发现：第一，“法律要有极大的权威”是与法律的稳定性和连续性紧紧联系在一起的。只有具有稳定性和连续性的法律才可能拥有

^⑩ 同注①，第21页。

^⑪ 参见注⑩，第368页。

^⑫ “中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报”，载全国人大常委会办公厅、中共中央文献研究室编：《人民代表大会制度重要文献选编（二）》，中国民主法制出版社2015年版，第377页。

^⑬ 同注⑤，第404页。

极大的权威；反之，缺乏稳定性和连续性的法律则很难具有权威。第二，“法律要有极大的权威”指向一个非常具体的问题和要求——修改法律，即修改法律必须按照严格的法定程序，不能因领导人的个人意志或其他因素而随意修改。这两点同样与接下来对宪法权威的讨论相关。

在讨论“法律要有极大的权威”时，宪法无疑居于特殊位置。因为“宪法是国家一切法律法规的总依据、总源头，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力”。^④因此，法律要有极大的权威首先要求宪法必须拥有最高权威，宪法权威是整个法律体系权威的顶端和起点。这种权威不仅是狭义上的宪法权威——即宪法作为根本大法所具有法律上的至上性，它更是包括公民、组织和国家机构对宪法发自内心的承认、尊重甚至信仰在内的广义权威。

然而，认识到宪法权威重要并不难，几乎所有理论都会强调宪法权威的重要性。但正所谓“知易行难”，真正的困难是宪法权威的发生学——即如何建立宪法权威。特别是我们都知道宪法权威与时间是正相关的，两者可能互为因果：时间越久的宪法越有权威，有权威的宪法也更可能维持更久。但不管怎样，只要认可宪法权威在很大程度上与时间是正相关的，马上就会发现宪法权威存在着一种“初始难题”：一部宪法往往在刚通过时权威最低；或者说，一部新宪法在初期最难建立权威。假设一部从来没有修改过的宪法，尽管它的内容和正当性一直保持不变，但它在通过第一天的权威与十年后甚至一百年后的权威肯定是不一样的。从反面来看，破坏一部仅通过一天的宪法，与破坏一部已延续了十年甚至一百年的宪法所面临的阻力也是不同的。

《1979年修宪决议》的功能和意义就应通过宪法权威的“初始难题”理解。简言之，《1979年修宪决议》最主要的功能和意义并不在于维护它所修改的七八宪法的权威，而是服务于将要诞生的八二宪法的权威。《1979年修宪决议》的功能是营造一种宪法和法律应有“极大的权威”的社会氛围和压力，让整个国家和社会开始养成尊重宪法的习惯。尽管七八宪法即将被八二宪法取代，但只要七八宪法还有效一天，它就会得到最大的尊重。更进一步，恰恰是在七八宪法即将被取代这一大前提下，仍然最大限度地尊重七八宪法更突显出它的意义和价值。因为这种尊重和权威并不仅仅是针对七八宪法，而是作为国家根本大法和法治基石的宪法本身。在七八宪法被八二宪法取代后，这种对宪法和法治本身的尊重会被传递到八二宪法上，从而有助于新宪法克服宪法权威的“初始难题”，在一开始就维护和增强八二宪法的权威。

基于上述视角，我们可以更好地理解《1979年修宪决议》的良苦用心。在当年，是否要修宪的思考和讨论主要基于两个前提：第一，四部与国家机构有关的新立法和七八宪法有冲突。第二，制定新宪法已经被提上日程。当时很多方案之所以试图“回避”修改宪法，也正是因为上述两个前提——特别是第二个。不管是“只作决议不修宪”还是在新立法中写上“本法与宪法冲突时，以本法为准”，都是考虑到既然起草八二宪法的工作已经启动，没有必要在七八宪法身上再投入更多资源和精力。一切只要能够维持甚至“凑合”到新宪法诞生就可以。考虑到七八宪法本身也诞生不久且存在诸多问题，当时如果采取“凑合”的策略，应该是可以应付到八二宪法通过的。但幸运的是，历史最终选择的是尊重宪法权威——而不是“凑合”——这条道路。在五届全国人大二次会议上，于光远等代表提出的意见正反映出“凑合”所存在的问题。不管是在新立法中写上“本法与宪法冲突以本法为准”，还是在人大决议中写上“本决议与宪法相抵触之处依本决议执行”，都是对宪法——不仅仅是七八宪法——的不尊重。在正常的法治体系下，一切法律和规范性文件都应以宪法为准，一切法律和规范性文件都不得与宪法相冲突。“凑合”的思路则本末倒置，它不仅允许法律

^④ 同注①。

和规范性文件与宪法不一致，甚至还要求宪法向法律和规范性文件“看齐”。

因此，《1979年修宪决议》的作用主要体现在：为帮助八二宪法缓解宪法权威“初始难题”，它提供了一段时间上的提前“助跑”和“预热”。如前所述，任何一部宪法在诞生初期，其权威都是相对较低的，初始时期的宪法因此也更加脆弱。与世界上所有宪法一样，八二宪法在初期同样会面临“初始难题”带来的挑战。如果考虑到从1975年到1982年的八年间，中国一共经历了七五宪法、七八宪法和八二宪法三部宪法，则会进一步加剧人们对八二宪法的权威和寿命的疑虑。换言之，八年三部宪法的事实会使八二宪法权威的“初始难题”更加严重。“文化大革命”后一切百废待兴，改革开放又的确使国家和社会出现了翻天覆地的变化。八二宪法是否会步七五宪法和七八宪法的后尘，很快又会被另一部新宪法所取代？相信这会是很多人心中的疑问和担忧。这种时候，仅靠官方文件和领导人反复强调宪法的权威是不够的。因为任何一部宪法在通过初期，都会有类似来自官方的背书，但这并不能避免很多宪法“夭折”的命运。《1979年修宪决议》的功能由此体现为两点：第一，它通过最大限度地尊重七八宪法的权威，其实塑造的是对作为根本法和最高法的宪法本身的尊重，而对七八宪法的这种尊重会被“继承”到八二宪法身上。在内容和精神上，七八宪法和八二宪法之间或许存在着断裂或不协调；但在宪法权威上，《1979年修宪决议》却在两者间建立起联系。第二，宪法权威的初始难题相当于从速度为零的静止状态开始起跑，初始阶段的摩擦力总是最大的。《1979年修宪决议》通过提前“助跑”和“预热”对宪法权威的尊重，相当于在八二宪法诞生前就增加了一段助跑加速的过程。此处的社会心理学机制其实非常简单：对公众来说，如果连即将“作废”的七八宪法都得到如此尊重，那么八二宪法所享有的权威和尊重只会更多。等到八二宪法真正通过后，由于有了之前的“助跑”和“预热”，新宪法等于是 在一个速度不再为零的环境下开始起跑，这当然有助于更快克服其在初始阶段面临的权威上的挑战。或者说，由于《1979年修宪决议》对宪法权威的提前营造，八二宪法在初始阶段已经享有了相当程度的权威。

美国联邦最高法院大法官哈兰在涉及种族平等的普莱西诉弗格森案中，曾说美国宪法是“色盲”（color-blinded），^⑤它看不到黑白和任何种族因素，宪法的眼里只有一个平等的公民。借用这一表述，宪法和法治其实同样应该是“时间盲”的。在涉及宪法权威时，宪法的眼里看不到时间，它不会也不应该看到“新宪法即将通过，旧宪法即将作废”这样的信息；而是只要宪法有效一天，它就必须拥有最高权威。在这里，宪法只分有效力或无效力的宪法，而不存在“即将失效”或者“进入倒计时”的宪法。因此，五届全国人大二次会议最终决定修改七八宪法，体现了对宪法和法治的最大尊重。只要八二宪法还未通过，七八宪法作为当时有效的宪法就拥有最高的权威和效力。政治机关可能存在“跛脚鸭”，但从宪法权威的角度，不存在“跛脚鸭”的宪法。

（二）技术储备：对未来修宪方式的探索与演练

本文的开头之所以要强调《1979年修宪决议》是“第一修正案”，是为了强调这是我国第一次采取部分修改或修正案的方式修改宪法。在此之前，我国的“修宪工具箱”里只有整体修改一种工具。因此，《1979年修宪决议》的另一重要价值，就是为我国未来以宪法修正案为主的修宪方式进行探索和演练。

我国现行主流宪法教科书并未把《1979年修宪决议》视为宪法修正案。^⑥在这种观点看来，宪法修改分为全面修改和部分修改。七八宪法的两次修正和八二宪法的五次修正虽然都同属于部分修

^⑤ Plessy v. Ferguson, 163 U. S. 537, 559 (1896).

^⑥ 参见《宪法学》编写组：《宪法学》，高等教育出版社2020年版，第37页。

改，但七八宪法的两次修正属于“修宪决议”修正，而八二宪法的五次修正才是通过“宪法修正案”修正。^⑭至于“修宪决议修正”与“修正案修正”的区别，主要在三点：（1）名称。七八宪法两次修正使用了“决议”，而没有使用“修正案”。（2）形式。七八宪法的修正决议直接公布修改后的新条款，而八二宪法的修正案则公布相关条款的哪些部分发生了变化。修正决议的修改更一目了然，修正案则需要对照新旧条文。^⑮（3）是否需要重新公布宪法。通过修宪决议修改宪法，被认为需要重新公布修改后的宪法，而修正案则不需要。^⑯

但修宪决议与宪法修正案间的不同显然不是那么绝对和实质。首先，“决议”和“修正案”在相当程度上只是名字的不同。如学者所言，它们都是针对宪法个别或部分条文的修改。^⑰两者都是按照顺序对涉及修改的条文排列下来，最大区别只是“决议”仅公布修改后的内容，而“修正案”同时公布修改前和修改后的内容。其次，尽管彭真曾认为1988年宪法修改采取的是“美国的修宪方式，比法国、苏联和我国过去的修改宪法办法好”，^⑱但我国现行宪法修正案仍需要结合正文相关条文解读和产生效力，与美国宪法修正案那种相对独立的形式仍有较大差别。最后，通过修正案修改宪法虽然号称不用重新公布宪法，但在现实使用中，人们还是习惯于使用把修正案内容“吸纳”和更新到宪法正文中，而不是把修正案相对独立地附在宪法正文之后。因此，所谓“修宪决议修正”与“修正案修正”间的共性远大于差别，它们都是对宪法的局部修正；在相当程度上，也都可以被算为宪法修正案。正如本文之前讨论的，彭真等领导人在最初考虑1979年修宪时，就使用了类似“宪法修改案”的说法。^⑲

任何一部宪法都需要处理守与变之间的平衡。“守”与“变”浓缩了思考宪法演进和宪法修改最重要的两个维度：“变”代表着宪法的生命力和与时俱进；“守”则表现为宪法的稳定性。在处理宪法守与变的张力时，存在两种极端可能：一种是追求“变”的极端，即把国家和社会中任何重要变动都反映到宪法中。这种对极端即时性的追求既可以通过修宪完成，也可以通过重新制宪实现。这方便最典型的例子就是杰弗逊“制宪每三十四年就重来一次”的观点。^⑳另一种是追求“守”的极端，这表现为宪法追求极致的稳定性甚至“不变性”，拒绝或很难吸纳国家和社会的重要变化。但宪法文本不变并不等于真实世界会和宪法文本一起保持静止。“宪法变迁”概念的出现就是为了解释和分析“现实中的宪法通过宪法文本或修宪以外的渠道改变”这种情况。^㉑倒向“变”的极端会让宪法丧失稳定性和权威；滑向“不变”的极端会让宪法沦为具文，从而同样失去权威。因此，真正拥有权威的宪法，必须是一部平衡好守与变间张力的宪法。我国现行宪法经过了五次修正案形式的修改，这五次修改之所以被认为对我国完善发展我国宪法和推进社会主义法制建设发挥了重要作用，很大程度上是因为它们在守与变间找到了一种平衡。

在1979年，七八宪法面临的守与变的平衡难题要更复杂。在1978年年底十一届三中全会召开后，就已经确定了要对七八宪法进行“大修”。^㉒这意味着诞生不到一年，七八宪法其实就已经进

^⑭ 参见注⑥，第37页。

^⑮ 参见注⑥，第37页。

^⑯ 参见注⑥，第37页。

^⑰ 参见郭道晖：“论宪法演变与宪法修改”，《法学家》1993年第1期，第18页。

^⑱ 刘政：“我国现行宪法修改的原则、方式和程序——1988年、1993年和1999年三次修宪回顾”，《中国人大》2002年第21期，第30页。

^⑲ 参见注⑥，第1306页。

^⑳ 参见[美]托马斯·杰弗逊：《杰斐逊选集》，朱曾汶译，商务印书馆2017年版，第479-483页。

^㉑ 参见秦前红：“论宪法变迁”，《中国法学》2001年第2期，第64页。

^㉒ 参见注⑩，第48页。

入生命的倒计时。在当时，最理想的状态是做到新宪法与七八宪法的无缝衔接。假如新宪法能在1979年的五届全国人大二次会议上通过，当然可以避免大多数麻烦。但起草和修改宪法不可能这么简单，因此这种理想状态下的无缝衔接是不可能实现的任务。这就导致七八宪法和新宪法诞生前必然会有一段“缝隙”。如果把从十一届三中全会到八二宪法通过中间这段“缝隙”称为“三年过渡时期”，当时最大的挑战就在于如何处理七八宪法与现实的不匹配甚至冲突。在“三年过渡时期”里，七八宪法面临的不是是一部宪法守与变的难题，而是自己和已经被提上日程的新宪法两部宪法守与变的叠加。从变的角度看，十一届三中全会后已经决定起草新宪法，这说明党和国家已经决定要“变”，而且这种变化是“大变”。但问题是重新起草宪法——“大变”——需要时间。在已经确定“大变”的前提下，三年“过渡时期”成本最小的策略却是倒向“守”的一端。既然七八宪法已注定要被取代，考虑到任何形式的修宪都有不低的成本，看起来最经济也最顺理成章的一种方式其实是对这种不匹配或冲突置之不理，即睁一只闭一只眼“凑合”三年。打个通俗的比方，就像既然已经决定买新车，就没有必要再投入成本和精力去保养旧车。

在《1979年修宪决议》出现前，我们的工具箱里其实只有极端的“守”（不修宪）和极端的“变”（全面修改宪法）两种选项。因此，之所以强调《1979年修宪决议》是“第一修正案”，是因为它第一次帮助我们探索和演练了以修正案形式部分修改宪法的路径。首先，我们的工具箱中自此之后多了一种新的、更好用的工具。正是部分修改或修正案这种方式，使得我们找到了一种取得“守与变”平衡之道，否则我们的宪法总是难免落入过度“变”或过度“守”的极端。《1979年修宪决议》使得我们意识到在另起炉灶和对宪法与现实脱节置之不理两种极端立场外，还存在部分修改或宪法修正案这样一种形式，使得可以在维护宪法稳定性和保持与时俱进间取得更好的平衡。其次，从形式、措辞和体例等技术层面，《1979年修宪决议》也为现行宪法修正案进行了准备。《1979年修宪决议》确立了以全国人民代表大会发布公告逐条列举对宪法条文修改这样一种修宪形式。等到对现行宪法进行修改时，这种方式已经轻车熟路。1988年修正案、1993年修正案、1999年修正案、2004年修正案和2018年修正案都基本遵循了相同的体例。

《1979年修宪决议》与现行宪法修正案的不同集中体现在两方面，但这两点不同恰恰说明了《1979年修宪决议》提前进行演练和探索的价值。一方面，从正式名称上，现行宪法采取了“宪法修正案”的名称。与修宪决议相比，这显得更加准确和规范。另一方面，从内容上，《1979年修宪决议》只公布修改后的新条文，但现行宪法修正案同时列出修改前内容与修改后内容。在《1979年修宪决议》通过后第二年，五届全国人大三次会议于1980年9月10日又通过了《关于修改宪法第四十五条的决议》（以下简称《1980年修宪决议》）。^{⑤⑥}在《1980年修宪决议》中，就已经改变了《1979年修宪决议》中只公布修改后条文的体例，将修改前条文和修改后条文一并列出。^{⑤⑦}这种改变恰恰反映了经过《1979年修宪决议》（以及《1980年修宪决议》）的实验，我国逐渐找到了更加科学和正式的宪法修正案呈现方式。

^{⑤⑥} 第五届全国人大第三次会议：“关于修改《中华人民共和国宪法》第四十五条的决议”，载全国人大常委会法制工作委员会宪法室编：《中华人民共和国制宪修宪重要文献资料选编》，中国民主法制出版社2021年版，第289页。

^{⑤⑦} 《1980年修宪决议》内容为：为了充分发扬社会主义民主，健全社会主义法制，维护安定团结的政治局面，保障社会主义现代化建设的顺利进行，决定：将《中华人民共和国宪法》第四十五条“公民有言论、通信、出版、集会、结社、游行、示威、罢工的自由，有运用‘大鸣、大放、大辩论、大字报’的权利。”修改为“公民有言论、通信、出版、集会、结社、游行、示威、罢工的自由。”取消原第四十五条中“有运用‘大鸣、大放、大辩论、大字报’的权利”的规定。参见注⑤。

四、结语：构造新的起点与连续性

通过聚焦中国宪法的“第一修正案”——《1979年修宪决议》，本文试图回答为何在起草新宪法已经被提上日程后，仍旧要对即将作废的七八宪法进行修补。从表层和直接原因看，《1979年修宪决议》是由地方组织法、法院组织法、检察院组织法和选举法四部与国家机构有关的立法“倒逼”而来。但在更根本的意义上，《1979年修宪决议》的功能和价值在于完成对宪法权威和未来修宪技术的储备。前者主要是通过“预热”和“助跑”来克服宪法权威的初始难题，为八二宪法和即将到来的法制建设“储备”权威。因此，《1979年修宪决议》体现的不是（或不只是）对七八宪法的尊重，而是对作为国家法治基石的抽象宪法的尊重。尽管几乎人人都清楚新宪法已经呼之欲出，但在这种背景下仍然认真对待“旧宪法”恰恰体现了对宪法和法治最大的尊重。如前所述，虽然是十一届三中全会后决定起草八二宪法让七八宪法的生命进入倒计时，但催生改革开放和八二宪法“宪法精神”的社会共识和时代精神就是避免“文化大革命”再次出现，而法制建设则被包括邓小平、彭真在内的党和国家领导人一致认为是最好的解决方案。在此意义上，尊重七八宪法的权威恰恰是最符合十一届三中全会和八二宪法的精神的。因为《1979年修宪决议》标志着，作为国家最高法和根本法的宪法，开始真正享有最高的权威。除非经过法定程序，任何宪法和法律以外的因素都不能影响宪法的权威和效力。所谓修宪技术储备，是指通过《1979年修宪决议》（以及《1980年修宪决议》），我国开始探索部分修改和宪法修正案这样一种新的形式，从名称、体例、措辞等各方面，为未来八二宪法的一系列修正案打下良好的基础。

今天，我国法制建设和现行宪法秩序的开端则很自然地追溯到1982年12月4日现行宪法通过时。但通过研究《1979年修宪决议》，可以发现我国法制建设进程的起点可能早在“开端”之前。在十一届三中全会后八二宪法通过前的三年左右时间里，法制建设其实已经提前开始进行宪法权威和修宪技术上的储备。除此之外，1979年年底通过的《关于建国以来制定的法律、法令效力问题的决议》^⑤和《1980年修宪决议》也具有相似的功能和意义。对它们的研究或许有助于我们作出现行宪法秩序的反向延长线，更多关注开端之前的起点和过去较少被注意到的隐藏的连续性。

【主要参考文献】

1. 《彭真传》编写组：《彭真传》，中央文献出版社2012年版。
2. 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年版。
3. 全国人大常委会办公厅、中共中央文献研究室编：《人民代表大会制度重要文献选编》，中国民主法制出版社2015年版。
4. 全国人大常委会法制工作委员会宪法室编：《中华人民共和国制宪修宪重要文献资料选编》，中国民主法制出版社2021年版。
5. 田雷：“奠定‘法制建设的基础’——‘八二宪法’与五届全国人大的历史行程”，《地方立法研究》2021年第6期。

(责任编辑：无 为)

^⑤ 对此研究，参见田雷：“‘继续有效’决议与社会主义法制的连续性构造——以全国人大常委会1979年决议为中心的探讨”，《清华法学》2022年第5期，第41-54页。

ABSTRACTS

The “First Amendment” of Chinese Constitution: the 1979 Resolution’s Background and Function

ZUO Yilu · 1 ·

“The Resolution of Revising Several Provisions of the Constitution” passed by Second Session of Fifth NPC in 1979 is the very first time that China uses constitutional amendment to amend the constitution. The direct cause of this amendment was the pass of the Organic Law of the Local People’s Congresses and Local People’s Governments, Organic Law of the People’s Courts, Organic Law of People’s and the Election Law for NPC and Local People’s Congresses in the same year. Yet its deeper cause and constitutional function is two-fold. First, it tried to overcome the initial difficulty of constitutional authority. Notwithstanding the 1978 constitution will be replaced by the 1982 constitution soon, the 1979 Resolution embodied the respect for rule of law and constitution per se. It functions as a run-up or preheat; the respect and authority it creates will eventually be transferred to the new constitution, and will lay the foundation for the rule of law and constitutional order created by the 1982 Constitution. Second, it also serves as a rehearsal or preparation for future constitutional amendments.

Key Words Constitutional Authority; Constitutional Amendment; the 1978 Constitution; the 1982 Constitution

Zuo Yilu, J. S. D, Assistant Professor, Peking University Law School.

On the Rules of Judicial Interpretation

NIE Youlun · 12 ·

Many controversies arising from judicial interpretations are caused by the unclear boundaries of the powers of the interpreting bodies. Article 119. 1 of the Legislation Law, as the main legal provision regulating judicial interpretation, is too brief and lacks rigidity to effectively restrict the formulation of judicial interpretation. “There are norms but no rules” is an urgent problem to be solved in China’s judicial interpretation system. Looking at the relevant laws and working documents issued by the Standing Committee of the National People’s Congress, we can derive three key rules that should guide the exercise of judicial interpretative power. First, in matters that are stipulated in Article 11 of the Legislation Law as requiring legislation, judicial interpretations cannot make creative provisions. Second, Article 33 of the Law on Supervision of Standing Committees of People’s Congresses at Various Levels prohibits judicial interpretations from contradicting laws. The scope of contradiction includes all laws except those in direct conflict with the subject of interpretation. Whether a contradiction exists is determined by the consistency of normative modalities or normative purposes. Finally, according to Article 39 of the Measures for the Recordation Review of Regulations and Judicial Interpretations, judicial interpretations should not be conspicuously lacking in reasonableness. In this regard, judicial interpretations can be considered as a means and the legislative intention as an end, which allows for an evaluation through the principle of proportionality. Only if the power to issue judicial interpretations is exercised in accordance with these rules in a sequential manner can the results be considered legal and appropriate, and thus constitute a legitimate judicial interpretation.

Key Words Judicial Interpretation; Power Exercise; Prohibition of Legal Reservations; Prohibition of Legal Contradiction; Principle of Proportionality

Nie Youlun, Ph.D. in Law, Associate Professor, East China Normal University Law School.

— 191 —