

論最近中共修憲

及其將來修改的取向

劉清波

一、前言

中共自從一九五四年公布憲法以來，到目前為止，關於憲法修改的記錄，除一九七〇年憲法修改草案不曾經過「全國人代會」的通過不得謂正式的「憲法」外，其徹底的修改憲法，最重要的有兩次，其一、是一九七五年經第四屆「全國人代會」修正通過的「文革形態」的憲法。其二、是毛澤東、周恩來等死亡，「四人幫」被捕下獄之後，中共取向右派的資本主義路線，於一九七八年三月經第五屆「全國人代會」修正通過公布實施的左右派思想「混合形態」的憲法。中共一九七八年憲法未通過之前，其「政策路線」雖然取向右派的「資本主義路線」，雖然左派急進的首領毛澤東死亡及其主要分子「四人幫」被捕下獄；但由於深厚的「文革」左派勢力仍然潛在，所以當時中共的「憲法」內容，并未如右派理想的那樣修正。惟自此之後，鄧小平領導下的右派，鬥爭得勢，權力組合也漸漸稍顯穩定，於是本屆「全國人代會」各次會議上把憲法逐次屢加修正。本（一九八一）年十一月三十日，中共第五屆「全國人代會」第四次會議在「北京」集會。中共原擬在該次會議中修改「憲法」；然十

二月二日北平美聯社二日報導，據稱：「憲法的修改過於複雜，無法在一年內完成，還需要一年的時間」。那麼，中共對一九七八年的「憲法」過去如何修正？現在何以修正遲延？將來修改的取向如何？至為人人所關切，本文特此範圍分別論列。

二、現行憲法修正的部分

中共現行憲法係一九七八年三月五日「中華人民共和國全國人民代表大會」第一次會議所通過。該法凡四章六十個條文，原則上係將其一九七五年憲法大幅度的增列偏右思想的條文。因為自一九七七年七月鄧小平「再次復出」，以右派首領的地位，倡導「實用主義」，推動「四個現代化」的主張，強調「社會主義民主和法制」的建設。為符合其「路線」的需要，於是迭次修改現行「憲法」上的若干條文。

中共第五屆「人代會」第二次會議，於一九七九年七月落幕。當時曾通過「地方各級人代會和地方各級人民政府組織法」，與「人代會和地方各級人民代表選舉法」。依據前者，中共現行「憲法」上凡稱「革命委員會」（憲法三十三條以下各該有關條文）者，皆須改稱「人民政府」

（本法二條）；而「縣以上的各級人代會」皆須設立「常務委員會」（本法二條憲法第三三條以下各該有關條文）。依據後者，中共現行憲法第三十五條第二項須修改為「不設區的市、市轄區、縣、自治縣、人民公社、鎮人代會的代表，由選民直接選舉」（本法二條）。中共之所以修正此等條款者：蓋表示由「極左」轉到「極右」的路線，乃主張「實用主義」者對「右傾翻案風」在鬥爭中，取得優勢的象徵，亦為繼續清除「林彪」和「四人幫」分子的指標。憲法的修正，充分顯示路線改變的取向。

一九八〇年九月，中共第五屆「全國人代會」第三次會議在「北京」舉會，該次會議將其「憲法」第四十五條所定之「有運用大鳴、大放、大辯論、大字報的權利」予以刪除和取消。中共所以取消其憲法上所定的「四大自由」者，據「北京」官方辯稱：「係此等行為妨害社會主義法制社會的建設」。但就民主國家的法制看來，則為標準的摧殘人權，妨害言論自由和出版自由。足證中共鉗制人民意見和必須遵循共黨單一思想發展的法則。由此可見，鄧小平一派偏右的共黨領導層，雖然標榜建立「社會主義民主和法制」，實施「四個現代化」；但在「政治意識」和「權

力組合」上，乃是採取極嚴密的「集權統治」和「階級專政」，根本不是西洋近代實施的民意政治的民主法制。

三、五屆人代會四次會議

中共為籌開第五屆「全國人代會」第四次會議，曾於本（一九八一）年十一月二十一日至二十六日，先舉行五屆人代會常務委員會第二十二次會議，商討該次全會準備事宜，且於同月二十九日召集預備會議，確定該次會議的議程和內容。其要項如左：

- 1 中共「國務院總理」趙紫陽報告當前經濟情勢和今後經濟建設的方針；
- 2 中共「財政部長」王丙乾報告關於一九八〇年國家決算和一九八一年國家概算執行情況；
- 3 「人代會副委員長」兼「常務委員會法制委員會主任」彭真說明關於建議推遲修改憲法完成期限；
- 4 「最高人民法院院長」江華及「最高人民檢察院院長」黃火青的工作報告；
- 5 「人代會副委員長」楊尚崑對「人代會常委會工作報告」和「幾個法律草案的說明」；
- 6 有關選舉事項及其他事宜。

綜覽以上議程和「人代會」六日以來對聽取和審議各項報告及其所作出的相應的決議，得悉中共內部存在重大的問題。其中最為嚴重的是經濟問題。據趙紫陽、王丙乾的報告：「中共有大量的財政赤字，一九七九年度為一百七十億六千

萬「人民幣」；一九八〇年為一百二十一億；今年的赤字將達二十七億元」（按美金一元合人民幣一·五元）。由於中共連年財政赤字甚大，是故通貨膨脹。又據中共「人民銀行」行長李葆華稱：「一九八〇年流通貨幣三百四十六億多元，比一九七九年增加百分之二十九點三。其中大幅度超過實際的生產成長」。又據主管經濟的「副總理」姚依林透露：「一九七九年外貿入超為十八億七千萬人民幣；一九八〇年的入超為五億七千萬元」。至於失業人數，中共雖未公開透露，但據最保守的估計，每年至少有一千萬人以上。從「赤字」、「入超」和「失業」等三項上的顯示，可知中共經濟困難重重。蓋在「馬列毛教條」和「無產階級專政」的政治困擾之下，影響了「創造力」的產生和發揮。於是大陸人民對中共的所謂「社會主義的優越性」更加懷疑。從而對厘定或修正社會主義「憲法」的信心儘失，在人民的心理上造成信心危機。

四、推遲修改憲法的因素

中共「修憲」，去年第五屆「人代會」第三次會議上業已作出決議，並組織「憲法修改委員會」，由彭真任該會負責人。而且決定將「憲法修改草案」於今年初完成公布，交付「全民討論」；然後在本屆大會第四次會議大會中，再彙集各方意見，討論通過。但一年以來該「憲法修改草案」迄未見公布，而彭真除在「人代會常委會」第二十一次會上作了「關於建議推遲修改憲法完成期限的說明」外，並在該次「人代會」大

會上解釋說：「修憲是一個重大的工作，牽涉多方面一系列複雜的事務，需要作許多調查和研究，徵求各階層各界的意見」。由此足見，與修憲相關的各項問題，仍然存在著嚴重的爭議，歧見重重，無法統一，是故非推遲不可。中共所以決定把「修憲」遲延到明年「五屆人代會五次會」討論者，其重大因素，不外以下種種。

中共現行「憲法」，本是一九六六至七六年「文革時期」所訂定，顯示濃厚的左派急進意義的災害，是故「憲法」極須修正。無如對於應否恢復「國家主席」的職位，出現嚴重的爭議，葉欽？鄧歟？難獲結論，是故不得不延緩一年，再行提出，此其一。

目前，中共當權派，為壓制「毛澤東時代」以來已存在的「左派思想」，與當前大陸門戶開放政策所引起的「自由思想」，發生矛盾。當權派對刪除「現行憲法」中有關「左派思想的條款，業已遭到極左派擁護反鄧的挑戰」，遭到某些人的反對或阻撓。這種思想和路線的鬥爭，反映出中共內部鬥爭的複雜性，「修憲」工作，一時自難達成協議，此其二。

一般言之，任何國家的體制、行政機構、黨政關係、社會制度、政策取向，以及意識形態，應有一定的規制和模式，並須在穩定中經久的培育和發展。但是中共奪取政權三十二年以來，差不多每五、六年左右就有一次大的「變化」。現在即使鄧小平一派得勢，但內鬥未止，充分顯示「鄧政權」並非一個全然穩定的政權，尤其經濟

困難帶給社會的騷亂、犯罪和失業，極難凝成一個新的模形。所以不得不「推遲修憲」。這些事實，除暴露中共內在的弱點與危機外，致成推遲修憲的原因，此其三。

五、傳聞國號修改的取向

雖然中共決定推遲「修憲」，但是「憲法」如何修正？修正那些要項？涉及極廣。首就有關「國號」修正一節分析之。

依據外電的報導：今年十月底中共「政協代表團」訪問美國，在加州大學柏克萊分校舉行討論會時，曾探訪美國聯邦制的組織及權力結構。十一月十四日美國國務卿海格在佛州對葉劍英的「九點和平統一主張」發表談話說：「這些建議不是沒有意義的」。海格於訪問北平之後，發表這項談話，以常識判斷，當海格訪問北平時，極可能談到「聯邦制」的問題。因之，傳聞中共對台灣「統戰」為發生法律上的效果，有修改「國號」的「擬議」。

中共修改「國號」的擬議有二：其一、為「中亞中華聯邦共和國」；其二、為「中華人民聯邦共和國」。簡稱「中華人民共和國」；再簡稱：「中華民國」；再簡稱：「中國」。其目的在使「統戰」發生作用，一則使西藏、新疆維吾爾、內蒙、廣西壯族、寧夏回族等自治區，納入「聯邦」；一則使台灣地區納入「聯邦」，享有所謂高度自治權。其實，這是師法美國「聯邦制」為名，以實現蘇俄的「聯盟制」（參見一九七七年蘇憲第一條）為實。破壞中華民國的國際地位，達成

其「統戰」的陰謀。這項「擬議」將來也許透過某種機構的「建言」，列入中共「修憲委員會」研討的項目。但究否遭到中共內部某些人的反對或阻撓或另有其他的辯論，猶待事實的發展。為未雨而綢繆，須慎加研判對策，不可掉以輕心！

六、國家主席和人代會議

中共現行憲法上只有「全國人代會常務委員會」委員長的職權，類似「國家元首」，並無「國家主席」的明文規定。右派掌權以來，對於「國家主席」是否設置問題，據傳有四種意見，其一、仿照一九五四年「憲法」第三十九條之規定，恢復「主席」的規定；其二、維持現狀不予變動，仍以「全國人代會常務委員長」為類似的「國家元首」；其三、以「國務院總理」為最高行政首長，行使「元首」職權。其四、仍設「國家主席」，由「主席」和「人代會常委會」委員長共同行使元首職權。此四者無不涉及中共高階層的權力分配，一時難獲結論。觀之八十三歲的葉劍英，雖急遽衰老，不良於行，血壓高、腦軟化、心臟功能衰退（參見本年十二月一日日本產經新聞）；但仍由左右人員扶持出席並主持本屆「人代會」，即知其「戀棧權力」的心理。若「主席」一職非鄧小平莫屬，勢將構成葉鄧的對立，益見中共內部權力鬥爭的加深。至於最後一種形式，則是「為人設事」而已！

「全國人代會」，本是中共的「最高國家權力」機構（現行憲法二十條）。據外電的報導，中共為配合改行「聯邦制」的擬議，除於「全國

人代會常務委員會」之下增設若干「專門性委員會」，例如外交委員會是外，擬仿蘇聯的現行「政制」的模式，把「全國人代會」分割為兩個機構（按蘇聯一九七七年憲法第一〇九條規定，蘇聯最高蘇維埃由兩院構成：即聯盟蘇維埃和民族蘇維埃，兩院權力平等）。所謂兩個機構，即指一為「社會院」；另一為「民族院」或「區域院」。前者脫胎於民主國家法制的「下議院」或「眾議院」。中共改設此機構的目的，在於減少現在「人代會」過多的成員，和排除「過分偏左」的「文革」、「四人幫」分子，且把「台灣地區」劃為社會院的一選區。後者則仿民主國家的「上議院」或「參議院」。中共改設此機構之目的，要在安撫少數民族如西藏、新疆、內蒙、青海四族等少數民族的反共力量。此等「兩院制」雖演化自民主政治；但中共改設「兩院制」之根據，則直接的複版於蘇聯的現制。假定此項修改「憲法」的初衷，全然來自「統戰」的需求上著眼時，其能否成為事實，則視中共對「台灣」和「少數民族」的「統戰」的需要和發展而定。今日言之，為時過早。但就共產主義的「法制制度」的建立上著眼時，中共現階段領導層自不受其原有「制度」的限制，不得謂全無可能。

七、政經社會結構的新態

基於中外新聞報導，雖然中共現在仍然強調修改憲法必須堅持四個基本原則：即「堅持社會主義的道路；堅持無產階級專政（即人民民主專政）；堅持黨的領導；堅持馬克思列寧主義的指

導思想」；但是已然不再強調「堅持毛澤東思想」(參見一九八一年二月二十六日中共「法學家」中國社會科學院副院長兼修憲委員會副秘書長張友漁在北京市法學年會上對修憲的意見和看法講話)。因之，在「國體」上難以改行「走資派」主張的「人民民主專政國家」為宜；殊不知「人民民主專政即是無產階級專政的另一種形式」(參見同前講話)。是故今後中共修改「憲法」上的「國體」時，即使改變為「人民民主專政」，除刪除過急冒進的左派毛澤東思想外，其為「無產階級專政」的專制，則與以往並無區別。

其次，中共現行的經濟制度，一為「社會主義全民所有制」；一為「社會主義勞動群眾集體所有制」(中共一九七八年憲法第五條)。「國營經濟即社會主義全民所有制經濟」(同法第六條)，「農村人民公社經濟，是社會主義勞動群眾集體所有制經濟」(同法第七條)。依據張友漁的看法，「不能依照自由化思想改變為自由經濟，必須堅持按勞分配的社會主義原則」(同法第十條)，「堅持社會主義的計劃經濟，絕不能用資本主義的市場經濟來取代；但計劃經濟不能管得過死、過寬；要在計劃經濟指導下發展市場經濟」。這種變向，可能是將來中共憲法上「經濟制度」修改的新型態。

其次，中共控制下的社會，有兩大支柱。其一，為「國營企業和工廠」，即所謂「公有財產」(同法六條)；其二，為人民公社(同法第七條)。前者稱為「工」；後者稱謂「農」。以「工農聯盟」為基礎(同法第一條)的型態，構成

中共的「無產階級專政」政權。現在中共「右派路線」的領導層面，既深知「文革」「左派」一行對於中國社會所造成的災難，係缺乏科學知識，而省悟到「知識分子」對國家建設的重要時，中共似有可能仿照蘇聯現行憲法的規定，在中共的憲法上把「知識分子」附列於「工」、「農」之後，成為「聯盟體」的分子，以表達所謂各部落勞動者的意志和利益(蘇聯一九七七年憲法第一條)俾利於「四個現代化」的推展。再者，在全國「企業」和「工廠」中，仿照羅馬尼亞憲法的制度，創設「職工代表大會制」；并且在不論「人民公社」是否存廢的原則下，同時建立所謂「生產責任制」，「包產到戶」以及解決管理問題，把趙紫陽當年在四川所實施的「農業改革經驗」加以改進，而有一併列入將來修改「憲法」議程的可能。

此外，關於「人民的權利義務」問題。由於「路線」的轉變，發展「市場經濟」，擴張「個體勞動制」的範圍，以及試行「職工代表制」和「生產責任制」(容另文論之)，是故對於人民的「權利義務」問題，將隨根本制度的修改而變更，或為之刪減、或為之增列，目前均在試探和摸索之中，并無具體的定見。

八、結論

眾所周知，憲法是國家的根本法。既為現實政治的反映，亦為現實政治的均衡點，更是權力關係的一部自傳(A constitution is the autobiography of a power relationship)。中共目前

的「修憲」運作，只是由於「黨」內對於「實現共產主義」所採取的「手段」之爭。據中共自稱，以往六十多年以來，「黨」內路線之爭，曾有十三次的重大鬥爭；而最後并未動搖實施「共產主義」的目的，與建立「無產階級專政」的政權，以及實施殘酷的「階級鬥爭」。由史乘的見證，惟有顯示「左派」鬥爭得勝時，確立一套「左派」如「文革形態」那樣權力關係和政治組合的「憲法」。當周、劉、鄧「右派」為「路線」鬥爭獲勝時，改立一套「走資形態」那樣權力關係和政治結構的「憲法」而已。

現在，「北京」方面迭迭強調，修憲的原則必須「堅持社會主義的道路；堅持無產階級專政；堅持共產黨的領導；堅持馬克思列寧主義為指導思想」。從而可見，中共非惟不會有絲毫自省錯誤，翻然改行經濟「自由化」、政治「民主化」、社會全然「開放化」的趨向；而且仍然把「修憲」當作完成共產主義社會的管道。盱衡我國近六十年來，中共堅持上開「四項基本原則」對整體中國所造成的痛苦和災難，可謂人人皆知。明年中共即使把「憲法」修改公布實施，仍然是一部禍國殃民的「根源法」！除中共自己暴露本身邪惡的弱點外，實無重大的意義可言。(七〇、十二、十)