



【主持人导语】杨敬之

你可知道,《宪法》一共143条,其中专门有一条规定中华人民共和国首都是北京?你可知道,新中国第一部宪法的初稿是在哪里起草的?你可知道,为什么人民大会堂不叫人民宫?你可知道,现行“八二宪法”在结构上相较“五四宪法”有了一个重要调整?你可知道,“宪法和法律委员会”是何时出现的?你想知道这些问题的答案吗?不妨跟随焦洪昌老师的文思,一起触摸宪法历史的脉动……

宪法那些事儿

焦洪昌

托尔斯泰说,历史是国家和人类的传记。曹辛之也说,我们从平静的小河里,从反射的玻璃上,看到忧患和欢乐的交替。婴孩长大了,年轻人变老了,记忆给我们带来慰藉。把这一束光、一团朦胧,静静地凝固在这纸片上。我想,一国的宪法史又何尝不是呢?它把国人立宪、行宪的光辉历程,把宪法发生、发展的神奇故事,真实地记录下来,生动地昭告给每一位共和国的公民。

一 定都北平:毛泽东与王稼祥的对话

毛泽东与王稼祥一生关系密切,毛泽东说,遵义会议上,王稼祥投了关键性的一票,使中国革命回到了正确轨道。关于定都问题,毛泽东和王稼祥有过一次严肃的对话。在1949年2月下旬的西柏坡,王稼祥借参加中共七届二中全会之机,携夫人朱仲丽来见毛泽东。交谈中,毛泽东说,我们快要取得全国胜利了,但定都之事还没个决断。历史上,历朝把京都不是定在西安、开封,就是定在南京、北平,我想听听你的意见。



王稼祥知识渊博，见解独到，略加思考便从容回答：首先，国民党的首都南京，虽自称虎踞龙盘，地势险要，但翻开历史就知道，凡建都金陵的王朝，都是短命的。这样讲，略带历史宿命论的色彩，我们不信那一套，不过从国际形势上看，南京离东南沿海太近，是个大缺憾。我们定都，当然不能选南京。其次，西安太偏西了，现在中国的疆域已不是秦汉隋唐时代那般，那时长城就是边境。现在，长城横卧于中国腹地，特别在经济上，东南沿海和江南才是真正的中心，所以选西安为国都也不合适。再次，黄河沿岸的开封、洛阳等古都，因中原经济落后，且这种局面短期内难以改观，加之交通不便、黄河水患等，也失去了作为首都的地位。毛泽东听得津津有味，追问道，那在哪里定都更好呢？王稼祥不慌不忙地接着说，最理想的地方是北平。它位于沿海地区，在发达经济圈内，又处于扼守东北与关内的咽喉地带，可谓中国命脉之所在。同时它离苏联和蒙古人民共和国不远，国界长但无战争之忧。当然，它离海稍近，但渤海是中国内海，有辽东半岛、山东半岛两个半岛拱卫，从战略上看也比较安全。更主要的，北平是明清两代的帝都，人民群众从心理上更乐于接受。综上，我们

政府的首都，应选在北平。

毛泽东听完，微笑着说，有道理，你的分析正合我意，我们的首都可定北平了。蒋介石的政权基础是江浙官僚资本，他定都南京。我们的政权基础是广大工农群众，所以要定都北平。1949年9月21日至30日，新中国的第一次盛会，即中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平隆重举行，代表们以举手表决的方式，一致通过了新中国的首都定在北平的决议，并于当天将北平改为北京。此后，我国历部宪法都规定：中华人民共和国首都是北京。

从语义学上说，京有中心、高大的意思，表示山丘的顶端，后引申为京都、国都等。我国历史上称京的地方很多，但随着历史的变迁，而今只剩北京和南京了。其实，“京”字背后，有许多历史故事，关涉政治、经济、军事和文化等，值得我们去发掘。

② 起草宪法：北山街84号的日日夜夜

1953年12月27日，杭州火车站迎来了一批尊贵的客人，他们是中华人民共和国宪法的起草者，住西湖岸边的北山街84号。毛泽东被迎进刘庄1号楼，三位秘书陈伯达、胡乔木和田家英则住在30号楼。



毛泽东说，上有天堂，下有苏杭，杭州是个好地方。他还说，治国，须有一部大法。我们这次去杭州，就是为了能集中精力做好这件立国安邦的大事。可见，在南下的列车上，在轰鸣的汽笛声中，新中国宪法的模样已在这位领导人的脑海里酝酿。不过，一部宪法和一个美丽的地方的邂逅，这背后一定有某种说不出的力量。有个数据说，毛泽东一生来过杭州53次，总共住了887天。也许，这可以是揭开谜底的线索。

立宪是制定原规则、进行顶层设计的重要时刻，需要鲜明的指导思想和高超的政治艺术。在宪法起草工作会上，毛泽东首先亮明了观点。他说，宪法是一个国家的根本大法，从党的主席到普通百姓都要遵守，这个规矩要立好。我们的宪法，一要坚持人民民主原则，二要坚持社会主义原则。在具体条文上，要体现原则性和灵活性的统一，要简单、明了。考察新中国宪法史，把社会主义写入宪法，最早始于1954年，以后的事情，就是探讨什么是社会主义、怎样建设社会主义了。

为起草一部经典的宪法，毛泽东阅读了大量中外宪法文献，还给政治局委员和中央委员们开列了宪法参考书目，要求他们认真学习。在研读1918年苏俄宪法时，毛泽东发现，把列宁撰写的《被剥削劳动人民权利宣言》作为这部宪法的序言，是苏俄的一大创造，由此受到启发，遂决定在中国宪法的总纲前也写一个序言，既能宣示制

宪目的和政权合法性，又能与苏联的宪法风格保持一致，应该是个不错的选择。此后，我国历部宪法都采用了序言加正文的结构。

创设国家主席，是1954年宪法的一大亮点。毛泽东说，为保证国家安全，设个国家主席，能在国务院和全国人民代表大会常务委员会之间有个缓冲，看似叠床架屋，其实是个双保险。他强调，资本主义国家的总统可以解散国会，我们的国家主席不能解散全国人民代表大会，相反，全国人民代表大会倒可以罢免国家主席。综观历史，国家主席制度虽多有变化，但在国家生活和对外交往中，一直发挥着重要的作用。

忆往昔，毛泽东率领的宪法起草小组，每天从下午3点到第二天黎明，都在北山街84号不停地忙碌着，度过了77个日日夜夜，最终完成了宪法初稿的起草工作，史称“西湖稿”，为共和国第一部宪法的诞生奠定了坚实的基础。而今，北山街84号已由浙江省确定为“五四宪法历史资料陈列馆”，供广大游客参观。2018年，我有幸来到这个令人心驰神往的地方，观展品、听讲解、细思量，对这部宪法有了更深的体悟。临别时，工作人员赠了我一本盖着馆印的小开本宪法，我非常珍惜，恭敬地摆在书桌上，经常翻看。

③ 修建人民大会堂：人民行使最高国家权力的场所

建一座大礼堂，让一万人一起开会，五千人同时就餐，是毛泽东在中共七大时的夙愿。

不过，中华人民共和国成立后较长时间，国内环境和综合国力都制约着这一愿景的实现。时间到了1958年8月，中共中央政治局召开会议，决定在中华人民共和国成立10周年大庆前，建设十大工程，向国庆献礼。其中，排在首位的就是建造万人大礼堂。

20世纪50年代末，是中国历史上的“大跃

进”时期，奉行“鼓足干劲、力争上游、多快好省地建设社会主义”的总路线。对即将建设的万人大礼堂，领导人有非常明确的要求：从设计、搬迁到施工、建成，工期不能超过一年；建筑外观要雄伟、庄严、壮丽，建筑寿命不能短于350年；设计方案均要出自国人之手，建筑材料更要由中国自己生产。随着党中央和毛泽东一声令下，共有30万劳动大军投入大会堂的建设之中，创造了一个又一个人间奇迹。

1959年9月9日晚，毛泽东视察大会堂建筑工地。时任北京市副市长万里向毛泽东汇报工作，说这个工程占地15万平方米，建筑面积17万平方米，比故宫还大，广大建设者们只用了10个月的时间就完成了建设重任。听后，毛泽东风趣地说，你叫万里，日行万里，施工进度当然快喽。万里接着说，这个工程还没有名字，您给取个名字吧。毛泽东问，你们平时叫什么？万里说，有时叫大会堂，有时叫人民宫。毛主席说，“宫”嘛，有些封建，我看，就叫“人民大会堂”吧！从此，这座雄伟的建筑有了自己的名字——人民大会堂。

有一首散文诗，是冰心老人1959年创作的，感动过无数国人：走进人民大会堂，使你突然地敬虔肃穆了下来，好像一滴水投进了海洋，感到



一滴水的细小，感到海洋的无边壮阔。步入万人大礼堂，使你突然地开朗舒畅了起来，好像凝立在夏夜的星空之下，周围的空气里洋溢着田野的芬芳。人民大会堂建成后，全国人民代表大会的会址就从中南海的怀仁堂搬到了这座神圣的会堂，人民代表的人数也从1226人增加到近3000人。至此，代表人民行使最高国家权力的机关，终于有了一个真正属于自己的场所。

④ 调整结构：国家是公民权利的守护者

胡乔木是个有才的人，叶永烈有一本书，叫《中共中央一支笔——胡乔木》。书的封面上介绍：毛泽东喜欢胡乔木的才，胡乔木让毛泽东十分省心，想说的话、想写的事，只要跟胡乔木说个题目，讲个大概，立马就成一篇大文章。胡乔木也是个有情有义的人，杨绛先生在《我们仨》中说，乔木到我们家来，谈学术，谈掌故，谈书，什么都谈。到我们家来的乔木同志不是什么领导，不带任何官职，他只是清华的老同学。得知钱钟书有哮喘病，曾两次寄药方给他。

胡乔木还是个有思想的人。作为1982年宪法修改委员会秘书长，他对宪法的完善做出过重要贡献。比如提出宪法应对“一国两制”作出相应的规定、建议恢复乡政府和村长设置、在农村实行义务教育、建立国家审计机构等。特别是对现行宪法结构的调整，可以说厥功至伟。1982年2月16日上午，中央书记处讨论宪法修改问题。有人坚持“总纲”之后写“国家机构”，然后再写“公民的基本权利和义务”。但胡乔木却认为，应把“公民的基本权利和义务”放在“国家机构”之前。理由是：权利义务是总纲的补充和继续，国家机构是为总纲和权利义务服务的。经过反复讨论，还是没达成一致意见。

当天下午，胡乔木让秘书告诉中国社科院法学所王叔文所长，尽快把世界各国宪法中权利义



务和国家机构部分规定的情况查清楚，列成表格，第二天上午9点之前交送。王叔文等专家查了111个国家的宪法，发现有101个国家把权利义务放在了国家机构的前面，只有10个国家把国家机构放在前面。胡乔木立即把这份材料送给中央政治局和书记处同志阅读。2月17日下午，邓小平找彭真、胡乔木、邓力群等同志谈宪法修改问题，他明确地说：从1954年到现在，原来的宪法已有近30年了，新的宪法要给人面貌一新的感觉。我同意胡乔木的意见，把“公民的基本权利和义务”一章放到“国家机构”的前面。

宪法结构如何安排，是宪法的形式问题，不过它包含着宪法的原理和价值。公民权利是目的，国家机构是手段，尊重和保障公民权利是国家的责任，这样的宪法观念契合着人类政治文明的发展走向。

⑤ 英明决断：设立监督宪法实施的专门机构

习近平总书记说：“宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。”张友渔是中国共产党培养的红色宪法学家，在学术上特别崇尚科学，而且敢讲真话。他常说，我发表言论、写东西，都是讲自己的话。只有认真思考了，研究了，认为对的东西，我才说。记得有一次听老人家讲座，谈到中国宪法监督的时效性时，他激动地说，我

活了快八十岁了，还没看到中国有一个真正的宪法案例。所以在全国人民代表大会上，我找代表联名，建议设个专门机构，监督宪法的实施。

1989年，著名宪法学家王叔文教授联合32名人大代表，向第七届全国人民代表大会第二次会议提出修宪建议，希望全国人民代表大会下设一个宪法委员会。不过，由于种种原因，各种努力都没有成功。

2018年3月8日，第十三届全国人民代表大会第一次会议期间，有2952名全国人大代表以提出审议意见的方式，赞成王晨副委员长代表全国人民代表大会常务委员会关于把“法律委员会”修改为“宪法和法律委员会”的建议。3月11日，全国人民代表大会正式通过了这一宪法修正案。自此，我国拥有了协助最高国家权力机关监督宪法实施的专门机构。人民代表大会常务委员会还做出决定，明确了这个机构的职责：推动宪法实施，开展宪法解释，推进合宪性审查，加强宪法监督，配合宪法宣传等。

令人欣慰的是，两年多来，我们每年都能读到全国人民代表大会有关机关发布的宪法事例，每年都能了解到规范性文件备案审查的情况。现在，这些有目共睹的事实，可以告慰张友渔等前辈们了。

结语：以上就是我与大家分享的宪法故事。我想，宪法那些事儿，有远有近，有大有小，可点点滴滴都会触动国民心向宪治、心系法治的情怀。

焦洪昌，男，中国政法大学教授、法学院院长，中国法学会宪法学研究会副会长、香港澳门基本法研究会副会长，国务院参事。长期从事宪法学、人权理论、宪政理论研究。著有《宪法学》《国家与法治研究》等，曾发表《宪法之美》《学习习近平总书记关于港澳治理的重要论述》《如何完善我国人大议事规则——基于欧、美、日的分析与借鉴》等文章。