



“五四宪法”： 新中国法治建设迈出的关键一步

□ 周叶中

今年是我国1954年宪法（简称“五四宪法”）颁布70周年。作为新中国第一部社会主义性质的宪法，“五四宪法”是中国人民经过长期斗争而得来、由人民自己制定、保障人民当家作主的根本法，确认了国家各项基本制度，构建了新中国民主政治的基本框架，是我国社会主义民主法治建设的良好开端，其核心精神、基本原则、主要内容、体例结构等为现行宪法所继承并不断发展，是新中国在法治征途上迈出的关键一步，至今仍有重要的现实意义。以它为起点，70年来，我国宪法为推动国家发展进步、保证人民创造幸福生活、保障中华民族实现伟大复兴提供了根本法治保障。

“五四宪法”奠定了国家制度体系

凡将立国，制度不可不察也。习近平总书记指出，“中华民族之所以能迎来从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃，最根本的是因为党领导人民建立和完善了中国特色社会主义制度”。而在其中起四梁八柱作用的是国家的根本制度、基本制度、重要制度。这些制度都在“五四宪法”中得以建立，是新中国人民民主制度的基础，这是“五四宪法”具有开创性的重要原因所在。

一是国家的根本制度。根本制度是指在中国特色社会主义制度中起顶层决定性、全域覆盖性、全局指导性作用的制度。包括：社会主义制度是中华人民共和国的根本制度、党的领导制度是我国的根本领导制度、人民代表大会制度是我国的根本政治制度等。具体来说，“五四宪法”虽未直接规定社会主义制度，但明确了国家必须走社会主义道路以及从新民主主义过渡到社会主义的具体步骤，为我国社会主义制度的建立和发展奠定了法律基础。“五四宪法”序言开篇明确规定，“中国人民经过一百多年的英勇奋斗，终于在中国共产党领导下……建立了人民民主专政的中华人民共和国”，确认了党的领导地位，为党的领导制度提供了根本法依据。“五四宪法”规定“人民行使权力的机关是全

国人民代表大会和地方各级人民代表大会”，并对人民代表大会的内容作出全面规定，从而确立起人民代表大会制度在我国的根本政治制度地位，等等。

二是国家的基本制度。基本制度指的是在整个制度体系中处于基础地位，对国家经济社会发展等各方面发挥重大影响的制度，如基本政治制度、基本经济制度等。在基本政治制度方面，“五四宪法”明确规定各少数民族聚居的地方实行区域自治，明确以中国共产党为领导的各民主阶级、各民主党派、各人民团体的广泛的人民民主统一战线将继续发挥它的作用等，从而为民族区域自治制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度等基本政治制度奠定宪法基础。在基本经济制度方面，“五四宪法”所规定的全民所有制、劳动群众集体所有制、国营经济是国民经济中的领导力量等内容都为现行宪法所沿袭，成为我国基本经济制度的重要内容。

三是国家的重要制度。重要制度是从根本制度和基本制度中派生而来的、国家治理各领域各方面各环节具体的主体性制度，覆盖党的领导、政治、经济、文化、社会、生态、军队、国家安全、外交、监督等国家治理和社会生活的方方面面。这些治国理政各方面的重要制度在“五四宪法”中都有充分体现。

“五四宪法”构建了国家机构体系

国家建构是宪法的核心功能之一，而建立完整的国家机构体系则是国家建构的基本内容。从整体结构看，我国现行国家组织机构体系的基本架构实质上是以“五四宪法”确定的体系结构为基础发展而来的。

从组织原则看，我国国家机构依照民主集中制原则组织起来。这在“五四宪法”中得以明确规定。“五四宪法”第2条规定，全国人民代表大会、地方各级人民代表大会和其他国家机关，一律实行民主集中制。一方面，我国是人民民主国家，国家的一切权力属于人民，全国人民代表大会

和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，同时必须对人民负责，受人民监督。另一方面，为了贯彻人民的统一意志，维护人民的共同利益，必须经过人民代表大会统一和集中行使国家权力。所以，国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。现行宪法延续了这一组织原则，并进一步坚持和完善了人民代表大会制度，为民主价值的实现提供了制度基础。

同时，“五四宪法”第二章用六节的内容规定国家机构，包括全国人民代表大会、中华人民共和国主席、国务院、地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会、民族自治地方的自治机关、人民法院和人民检察院，从而建构起一套完整的国家机构体系。1982年，现行宪法恢复国家主席的相关规定。2018年宪法修正案增加关于“监察委员会”的规定，从而形成现在的包括人民代表大会及其常务委员会和“一府一委两院”的国家机构体系。因此，我国当前的国家机构体系尽管与“五四宪法”的规定有所变化，但却是以“五四宪法”为基础发展而来。

“五四宪法”是真正意义上的人民宪法

宪法的制定是为了维护人民的根本利益，宪法的内容必须反映人民的统一意志和共同愿望，制定宪法的程序必须体现民主性要求。“五四宪法”的重要意义还在于，这部由中国人民自己制定的宪法，充分体现了民主原则，不仅奠定了我国宪法的制度基础，而且奠定了我国宪法的民主基础和观念基础。

保障公民的基本权利是宪法的出发点和最终归宿，而权利和义务是相统一的。在内容上，“五四宪法”赋予公民广泛的权利和自由，突出对社会权的保障，规定国家应提供物质帮助以保障公民享受这些权利和自由。同时，“五四宪法”规定了公民必须履行的基本义务，完整建立起我国公民的基本权利和义务体系。现行宪法在全面恢复公民基本权利和义务体系的规

定的基础上，不仅增加了“人格尊严”等内容，还对保障公民权利作出了更加具体、更加详细、可操作性更强的规定。

宪法制定过程中的民主参与能够保证宪法拥有广泛的社会基础。“五四宪法”制定的整个过程广泛动员全国人民，民主原则贯穿始终，人民群众对于宪法的关注和参与的热情可谓空前，这本身就是一场影响深远的宪法教育。1954年6月起的两个多月内，我国各地普遍成立了宪法草案讨论委员会，培养报告员、宣传员，有组织地进行宪法草案的讨论和宣传工作，有1.5亿多人参加了宪法草案的讨论，征集了110多万条意见，修改或补充意见几乎涉及宪法草案每一个条款。这些意见汇集到宪法起草委员会，有的体现在了正式的宪法文本中。值得注意的是，第一届全国人民代表大会代表是经全国人民选举产生，来自各地区、各民族、各行业、各阶层的大代表具有广泛的代表性和充分的民主性，能够代表全中国人民的共同意志。党的领导和群众智慧相结合，不仅使这部宪法的内容臻于完善，而且使宪法深入人心，获得最广泛的群众基础。从这个意义上说，无论是在我国的宪法发展史上，还是在中国人民的政治生活中，“五四宪法”都是一部非常重要的法律。

宪法是治国安邦的总章程，是我们党治国理政的根本法律依据，是国家政治和社会生活的最高法律规范，与国家前途、人民命运息息相关。作为“五四宪法”的继承和发展，现行宪法也深刻地蕴含了“五四宪法”的贡献。新征程上，我们应继承和弘扬“五四宪法”确立的宪法原则、宪法精神和宪法智慧，坚持和加强党对宪法工作的全面领导，坚定宪法自信，以宪法为统帅全面深化法治各环节改革，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业提供坚实法治保障。



依法治国

如何更好守护私人生活安宁

□ 吴 涛

在现代社会，尊重和保护他人隐私，让每个社会成员都拥有安宁的私人生活，是人们幸福生活的重要组成部分，也是保障社会安定有序、人与人和睦相处的重要前提。

民法中的私人生活安宁是指自然人享有的维持安稳、宁静的私人生活状态，并排斥他人不法侵扰的权利。在我国，私人生活安宁长期作为学理上的概念存在，没有被正式写入立法。随着经济发展，尤其是网络技术的发展，2020年，该项内容被正式写入我国民法典人格权编中，成为隐私权的一项重要内容。根据民法典的规定，隐私是自然人的私人生活安宁，隐私是自然人的私人生活安宁，不愿为他人知晓的私密空间、私密活动、私密信息，除法律另有规定或者权利人明确同意外，任何组织或者个人不得以电话、短信、即时通讯工具、电子邮件、传单等方式侵扰他人的私人生活安宁。当前，随着信息技术的迅猛发展，公民的私人生活安宁面临前所未有的挑战和威胁，骚扰电话、弹窗广告、霸屏广告等行为都可能涉及对私人生活安宁的侵犯，也涉及对个人信息的不正当使用，如果这种侵犯较为严重且持续存在，符合侵权行为的要件，就需要依法承担法律责任。

私人生活安宁被正式写入民法典中，这是我国在互联网技术发展背景下保障个体权利的立法回应，但从目前的法治实践来看，对公民私人生活安宁的保障依然存在一些短板，保护力度有待加强，侵扰私人生活安宁的现象仍然较为普遍，需要进一步完善立法、强化维权，通过综合治理措施，还私人生活安宁清静。

进一步细化私人生活安宁的边界。在现实中，生活安宁与生活便利，有时很难截然分开。私人生活安宁如何界定，需要有更为细化的内容。例如，电话营销在方便商业主体进行市场推广的同时，对于潜在的消费者而言，也是一种便利的获取所需信息的途径之一，不能不加区分一律认定为侵权行为，而是应当根据民法典规定的侵权行为的构成要件，从行为违法、损害结果、因果关系、主观过错等方面加以综合分析。在现有法律基础上，应进一步细化对此类侵权行为的界定、种类和处罚措施，明确法律责任和处罚标准。同时，任何权利都是有限度的。例如，我国国家安全法、网络安全法、《公安机关互联网安全监督检查规定》等法律法规在保障网络安全、社会公共利益等方面规定的相关措施，在坚持目的正当、必要、均衡和正当程序等原则的前提下，实现公共利益对网络私人生活安宁权的合理限制，构建侵扰私人生活安宁的认定标准。

强化个人信息保护，从源头上守护生活安宁。私人生活安宁受到侵扰的一个重要原因，就是个人信息的泄露。尽管目前我国个人信息保护的法律已较为严密，监管执法和司法保护个人信息的力度也在不断加大，但仍存在着安全管理不足的短板，加上侵权技术手段日趋复杂，骚扰电话和骚扰短信的技术手段不断升级，增加了

监管和追踪的难度。对此，立法应进一步加大对个人信息保护的力度，特别是细化对个人信息的收集、使用、存储、处理等环节的规范，明确规定个人信息收集的范围、用途和保存期限，要求信息处理者采取必要的安全措施，防止信息过度收集以及信息泄露、损毁或丢失。同时，利用大数据、人工智能等技术手段，提升对相关行为的监测、预警和追踪能力，精准打击违法行为，提高执法效率。另一方面，消费者要时刻绷紧个人信息保护的弦，注意提升个人信息保护意识。比如，在网络注册账号、留下联系方式等信息时，要注意是否存在个人信息泄露风险，并养成非必要不提供的习惯。同时在各种消费场景中，认真阅读隐私条款或者协议内容，看清楚勾选协议内有关个人信息使用权限等内容，从源头降低个人信息被泄露的风险。

提高违法成本，强化依法维权意识。目前，法律法规对骚扰电话、垃圾短信、广告推销等侵害私人生活安宁的行为及其赔偿标准缺乏明确和统一的规定，特别是在精神损害赔偿方面，各地的判决标准存在较大差异。从实践来看，目前主要以停止侵害、赔礼道歉为主，违法成本低，难以对侵权行为形成有效震慑。加上民事诉讼“谁主张谁举证”的程序规则，对于普通公民而言，取证难度大，诉讼维权耗时长、维权成本较高。而相对来说，违法者的侵权成本却很低。对此，一方面，私人生活被打扰、私人空间被侵入等，其后果主要是精神损害，应适时出台相关的精神损害赔偿标准指南，明确不同类型侵权行为的

赔偿范围和基准，综合考虑侵权行为的恶劣程度、持续时间、受害人的具体损害情况等因素，制定科学、合理的赔偿标准，提高裁判结果的统一性和公正性。另一方面，合理分配举证责任。例如，在电话骚扰案件中，依法要求运营商提供通话记录和通话时间、通话次数等数据，帮助权利人证明骚扰行为的存在。又如，在噪音干扰案件中，可以引入第三方专业机构进行噪音测量和评估，由专业机构出具具有法律效力的噪音测量报告，减轻权利人的举证压力。

加强行业自律，促进社会公众参与。如果人们对自己的生活安宁权不够重视、对相应的侵权行为无动于衷、对遭遇侵权现象总是“逆来顺受”，那么生活安宁也很难实现。一方面，健全法治宣传教育体系，通过社区宣传、公共教育等途径增强公民维权自主性，并通过设立专门的投诉平台、在线投诉平台等，降低维权成本，提高维权效率，通过设立举报奖励机制，鼓励公众参与对骚扰行为的监督和举报，形成全社会共同打击违法行为的氛围。另一方面，相关主体加强自律。通过完善相应的行业规则，促进平台和商家等主体切实尊重用户权益和消费体验，将更多精力放在提升产品和服务的质量上，共同构建舒适安宁的社会环境。



议政论法

《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》要求“健全政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商制度化平台，加强各种协商渠道协同配合”。在我国，社会主义协商民主是一个有机整体，要注重发挥各协商渠道自身优势，推进协商民主广泛多层制度化发展。人民团体协商作为社会主义协商民主体系的重要组成部分，是指人民团体在党的领导下组织或参与的协商活动，在实践中表现为人民团体组织引导群众开展协商或者参与各渠道协商。

我国的人民团体作为特定社会群体、群众的组织载体，是利益表达、利益维护、利益协调的一个重要组织形态，既不同于西方国家的非政府组织，也不同于一般的社会团体，而是独特的政治社会团体，发挥着党和政府联系人民群众的桥梁和纽带作用。人民团体特有的性质与职责使之成为人民群众参与协商民主的重要渠道。与其他协商渠道相比，人民团体协商主要具备三个方面的优势。一是协商主体具有广泛的代表性。经过多年发展，我国人民团体的组织网络体系囊括从中央到村居的各个层面，代表着广大职工、青年、妇女、科学家、商人等各行各业各界群众的利益。二是协商内容具有丰富性。人民团体协商的议题范围广泛，涵盖经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题。三是协商成果具有包容性。人民团体协商尊重群众各种不同的意见，促使协商成果既反映多数人的愿望，又吸纳少数人的合理主张，有助于吸收、调和、平衡人民群众的多样化利益需求，让多元利益矛盾经由理性协商而达成共识，在不同领域取得了显著的实践成果。

面对新形势新任务，人民团体协商的发展也面临着诸多问题和挑战。一方面，人民团体自身建设的不足制约了协商效果的发挥。例如，有的人民团体的组织结构不健全、职能体系不完善、有效覆盖面不足；有的人民团体管理方式偏向行政化，存在与群众联系不紧密的情况；有的人民团体工作方式较为单一、专业化服务不足。另一方面，人民团体协商制度不够完善。在动员引导群众参与协商过程中，人民团体直接联系群众的工作机制还需优化，新兴社会群体参与人民团体协商的渠道有待拓宽，社会组织参与人民团体协商的机制还比较匮乏，在协商议题的筛选和设置、内容结构、方式方法等方面尚欠缺相应的程序机制规范，导致不会协商、不愿协商、不敢协商的问题仍然存在。针对上述问题，应当从以下方面着手，充分释放人民团体协商的积极功能。

加强党对人民团体协商的领导。人民团体是党领导的群众组织，要自觉将人民团体协商纳入党的领导之下，坚守正确的政治方向。一方面，通过强化各级党委的领导责任，规划引领人民团体围绕做好新形势下党的群众工作开展协商，引导人民群众支持人民团体协商活动，推动人民团体团结动员群众围绕中心任务开展协商。另一方面，在党的领导和支持下不断完善人民团体自身的组织结构，建设立体化、多层次、多面向的组织体系，进一步扩大组织影响力、覆盖面、包容度，全方位提升参与协商民主的能力，从而利用自身的独特优势巩固、拓展联系群众的广度和深度。

提升人民团体联系群众水平。群众性是人民团体的显著特点，随着现实的变化以

充分发挥人民团体协商的制度优势

□ 胡琦

及人民群众利益诉求的多元化、多样化、多层化，人民团体在协商的能力、本领方面面临更大挑战，要进一步利用自身组织体系的“末梢神经”系统，不断提高联系服务群众能力，推动人民团体协商发挥作用。在方式方法上，善于用平等对话、理性交流、教育引导的方法带动、引领、组织、服务群众和维护群众合法权益。在运行机制方面，通过完善调研、走访、培训、交流的常态化机制，通过谈心会、座谈会、联谊活动等方式，调查、了解群众的思想动态和利益诉求，利用自身的组织优势和政治优势为群众利益诉求有序、畅通表达建立制度化平台和渠道，提升人民团体对基层群众、社会群体的利益诉求的整合能力。

健全和完善人民团体协商制度。严格规范人民团体协商民主的具体程序和流程是保障人民团体协商过程有序开展、协商共识有效生成以及协商制度化、科学化水平有力提升的制度基础。应根据人民团体协商的特点和协商民主的基本原则，制定出贯穿整个协商过程、涵盖协商各个环节的整套议事规则，对协商议题的选择、参加人员的条件、协商过程的原则、协商时间和协商协商。另一方面，在党的领导和支持下不断完善人民团体自身的组织结构，建设立体化、多层次、多面向的组织体系，进一步扩大组织影响力、覆盖面、包容度，全方位提升参与协商民主的能力，从而利用自身的独特优势巩固、拓展联系群众的广度和深度。

提升人民团体联系群众水平。群众性是人民团体的显著特点，随着现实的变化以



发展全过程人民民主