



许崇德 著

中华人民共和国 宪法史

上卷

福建人民出版社

中华人民共和国 宪法史

许崇德 著

上 卷

福建人民出版社



图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国宪法史/许崇德. —2版. —福州:
福建人民出版社, 2005. 5

ISBN 7-211-04812-3

I. 中… II. 许… III. 中华人民共和国宪法—法
制史 IV. D921.02

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 013847 号

中华人民共和国宪法史

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO XIANFASHI

(上、下卷)

许崇德 著

*

福建人民出版社出版发行

(福州市东水路 76 号 邮编: 350001)

福建省天一屏山印务有限公司印刷

(福州市铜盘路 278 号 邮编: 350003)

开本 730 毫米×990 毫米 1/16 36 印张 4 插页 730 千字

2003 年 1 月第 1 版

2005 年 5 月第 2 版

2005 年 5 月第 2 次印刷

印数: 1—3000

ISBN 7—211—04812—3

D·431 定价: 47.00 元(上、下卷)

本书如有印装质量问题, 影响阅读, 请直接向承印厂调换。

前 言

中华人民共和国宪法史是从1949年共同纲领开始的，迄今半个世纪有余。这段历史正是我生活的年代，因此比较熟悉，感受也是直接的。新中国诞生的时候，我还是复旦大学法律系的学生。记得在进校后接触到的众多课程中，宪法课是我最喜欢的。这门课由张志让先生执教。我选读的时候，是张先生1948年离沪赴解放区之前担任讲授的最后一学期课，可以说是“末班车”了。我们的教室是全校最大的，但每当张志让先生登台讲学，总是座无虚席。他讲的内容使我记忆犹新的是，对当时出笼不久的蒋介石一手策划的中华民国宪法的剖析和批判。也正因为如此，我们的课堂往往遭到混迹在学校里的国民党分子的捣乱。1949年9月，中国人民政治协商会议通过共同纲领等“三大宪章”，复旦大学由学生会发起组织学习。我当时学得非常认真，而且对共同纲领发生了浓厚的兴趣。后来我负笈北京，还经常登张志让先生在松树胡同的住处之门。由于张先生曾参与“三大宪章”的起草以及参与1954年宪法的制定过程，因而我断断续续地向他请教了许多有关的问题。从原则到细节，张先生都不厌其烦地详尽作答。我还从他那儿抄录了不少一般人不易见到的资料。这些都弥足珍贵，对于我后来从事宪法学研究有极大的帮助。

我是1951年9月来中国人民大学的，先是当国家法研究生，向苏联专家学习马克思主义法学，后留校任教。1954年初，中央有关部门从中国人民大学抽调几个懂专业的同志临时去宪法起草委员会做服务工作。我有幸住进了中南海，并被分配在宪法起草委员会秘书处的资料组工作，这是极其难得的机会。我参加的会议不少，接触的材料更是大量的。在勤奋地完成工作任务的同时，我借机收集、积累了很多难得的资料。它们对我日后从事宪法学的学习与研究，终身受益。

还有一段更为重要的经历是：1980年至1982年我参加了现行宪法的草拟。1980年9月，我被吸收进入中华人民共和国宪法修改委员会秘书处工作。秘书处是一个具体草拟宪法的机构，人员十分精干。开始的时候，整个班子除了秘书长和几位副秘书长外，只有4个成员，我就是其中之一。后来秘书处成员逐步扩大到12人左右。我们在彭真同志带领下，前后工作了2年多时间。通过讨论切磋，阅读、研析资料，耳濡目染，聆听各位高层领导以及各行专家们的宏论，收获之大，难以计量。这段经历，若称之为胜读万卷书，对我来说也不为过。

另外值得一提的是，由于我们的大部分时日集中住在京西玉泉山，平常不回家，所以工作之暇，我得有机会找副秘书长胡绳聊天。我乃有心人，目的就是缠着他讲述前两部宪法，特别是1978年宪法的起草工作情况。他是当事人，又是史学

家，对那个时候的工作细节和历史背景了如指掌。他对我虽并未尽言，出示的资料也不算丰富，但在我原已有了相当积累的基础上，他为我提供的材料亦已足够受用的了。住在一起的另一位副秘书长张友渔前辈，也为我提供了不少史料并讲述了他的学术观点。这些都可算是我参加现行宪法起草工作之余的额外收获。

学问贵在积累，此乃我数十年来一贯的信条。我的心愿是希望能将自己平生所积聚的知识和素材纂以成书，留诸后世。但恨长时期来法学不受重视，加之政治环境亦不甚相宜，挥不去的无形桎梏，自困于无所作为的境地，蹉跎了光阴。1997年，党中央提出依法治国，建设社会主义法治国家的伟大方略。1999年九届人大修改宪法时，又将这个伟大方略作为修正案第十三条载入了宪法。我深感：依法治国首先应是依宪治国。因为宪法乃国家根本大法，是最高法。宪法确认并保护国家最根本的制度。如果宪法所规定的根本制度受到损害、侵犯或者破坏，那么，国家的根基就要动摇，社会主义的经济基础和人民民主专政的政权就不能巩固，广大人民就要遭殃。因此，如果丢掉了宪法，那无异是丢掉了根本。如果治国而不依宪法，那就谈不上什么依法治国。总而言之，宪法是依法治国，建设社会主义法治国家的基础。宪法既然如此重要，则认真地回顾我国宪法所走过的道路，尽可能详述其演变经过，俾能帮助读者借此探索历史的经验教训，从而为今后宪法的运行和社会主义宪政建设，提供一些有益的线索，这就不能不是我作为一个法学工作者的责任了。何况，作为宪法学教授、博士生导师，且1954年即参与宪法制定工作的具体实践者，能兼具此三个方面的，数遍全国唯我一人而已。这就更加增强了我的责任感和紧迫感。我数十年辛勤积累的资料和知识，理应从一己的小书斋里释放出来，成为大众所共有。只有这样，才能更好地实现知识与资料的真正价值，而不至于在我身后即归于散失湮没。如果假以时日，我的这部著作能够贡献给赶不上此段经历的后人，使他们洞悉史情，了解今日宪法与宪政之所由来，从而热爱中华人民共和国宪法，自觉地担负起维护宪法尊严、保证宪法实施的职责，其真如此，我将无憾了。

多谢陈高田、傅思明、曾萍、郑军、牛文展诸同志为我的写作热情出力。福建杨加清、施国忠同志协助出版，特此谨志谢忱。

许崇德

2005年3月20日于北京

目 录

(上 册)

第一章 新中国建立前的宪法概况	(1)
第一节 宪法是历史的范畴	(1)
第二节 中国历史上不同政治势力的不同宪法	(5)
第二章 共同纲领产生的历史背景	(13)
第一节 抗日战争胜利至 1949 年的国内形势	(13)
第二节 新政治协商会议筹备会	(17)
第三章 共同纲领的起草经过	(25)
第一节 共同纲领第一次起草	(25)
第二节 共同纲领第二次起草	(27)
第三节 共同纲领第三次起草	(30)
第四节 起草过程中讨论的若干问题	(33)
第五节 共同纲领由政协全体会议通过	(38)
第六节 共同纲领的特点	(42)
第四章 共同纲领关于国家性质问题的规定	(49)
第一节 从根据地政权到全国性政权	(49)
第二节 新民主主义国家	(51)
第三节 民主与专政	(56)
第五章 共同纲领规定的政权机关	(60)
第一节 人民代表大会制的政权机关	(60)
第二节 中央人民政府	(64)
第三节 大行政区政权机关	(71)
第四节 地方各级人民代表会议	(74)
第五节 地方各级人民政府	(80)
第六节 地方各级人民法院和地方各级人民检察署	(84)
第六章 共同纲领规定的各项基本政策	(89)
第一节 共同纲领规定的军事制度	(89)

第二节	共同纲领规定的经济政策·····	(91)
第三节	共同纲领规定的文化教育政策·····	(96)
第四节	共同纲领规定的民族政策·····	(97)
第五节	共同纲领规定的外交政策·····	(99)
第七章	1954 年宪法的起草过程 ·····	(102)
第一节	共同纲领实施后的形势发展·····	(102)
第二节	党和国家决定召开全国人大制定宪法·····	(107)
第三节	宪法草案初稿在党内形成·····	(110)
第四节	中华人民共和国宪法起草委员会第一次全体会议·····	(117)
第五节	宪法起草委员会第二次和第三次全体会议·····	(124)
第六节	宪法起草委员会第四次全体会议·····	(127)
第七节	宪法起草委员会第五次和第六次全体会议·····	(133)
第八节	宪法起草委员会第七次全体会议·····	(138)
第九节	宪法草案的群众讨论·····	(144)
第十节	宪法起草工作持续进行·····	(149)
第八章	1954 年宪法经首届人大通过 ·····	(154)
第一节	新中国民主选举制度的确立·····	(154)
第二节	第一届全国人民代表大会第一次会议召开·····	(156)
第三节	新中国第一部宪法庄严诞生·····	(157)
第九章	1954 年宪法的序言和总纲 ·····	(176)
第一节	1954 年宪法的序言·····	(176)
第二节	宪法总纲规定的政治制度·····	(179)
第三节	宪法总纲规定的经济制度·····	(187)
第十章	1954 年宪法规定的国家机构 ·····	(193)
第一节	概述·····	(193)
第二节	全国人民代表大会·····	(195)
第三节	中华人民共和国主席·····	(203)
第四节	国务院·····	(208)
第五节	地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会·····	(218)
第六节	民族自治地方的自治机关·····	(229)
第七节	人民法院和人民检察院·····	(231)
第十一章	1954 年宪法规定的公民基本权利和义务 ·····	(239)
第一节	公民权利义务在宪法中的定位·····	(239)
第二节	中华人民共和国公民的基本权利·····	(241)
第三节	中华人民共和国公民的基本义务·····	(248)

第十二章 1954年宪法规定的国旗、国徽、首都	(252)
第一节 产生和确定的经过	(252)
第二节 国旗、国徽的内容及使用	(255)

第一章 新中国建立前的宪法概况

第一节 宪法是历史的范畴

一、宪法是一定历史阶段的社会现象

宪法作为一种社会现象乃是历史的范畴，有着它发生、发展和消亡的过程。宪法不是从来就有的，而是人类社会发展到了一定阶段才产生的。将来到了共产主义高级阶段之后，国家和法等阶级专政的工具统统消亡了，到那个时候，作为法的一种形式的宪法也随之消亡。所以说，宪法是一定历史阶段的社会现象。

关于宪法是历史的范畴这个理念，中国当代的学者们在认识上是一致的，到了共产主义高级阶段之后宪法最终将要消亡，这个观点亦并没有争论。但是，“对宪法是何时产生的”这个问题却存在两种不同的看法。

一种看法认为，宪法是国家法，宪法规范的基本特点是规定国家政权的制度、组织和活动等方面的内容。从这个意义上说，此类规范古已有之。何况中国古代的典籍中就已存在“宪”、“宪法”这样的记载。不过古代的宪法并不完备，古代法律在形式上民刑不分，公法与私法不分，所以只是没有独立的宪法法典这样完善的形式罢了。总之，他们认为，宪法是同国家与法同时产生的。自从原始社会解体，人类进入阶级社会，那时就有了国家，有了法，也就有了宪法，或者至少说是有了宪法的雏形。

另一种则不是这样的看法。他们认为，在历史上，与国家同时产生的法乃是一般的法律。宪法是根本法，不是一般的法。虽然古代也有宪法这个名字，但它与今日的宪法并无共同之处。宪法一词只是古词今用而已。古代把一般的典章叫做“宪”或者叫做“宪法”，而今天的宪法则是确认一国的民主政治制度的根本大法。作为根本法意义上的宪法是

近代民主发展的一个标志，它本身也就是近代民主制度的组成部分。所以，这种具有特定内容和特定形式的宪法，则应是，也只能是人类社会发展到一定阶段才产生出来的。具体地说，宪法是资产阶级革命的产物。因为宪法是民主的法律化，是以承认人民的普选权和其他一系列平等的权利和自由，并以建立代议机构为特征的根本法。这样的根本法，在奴隶社会、封建社会的专制政体下是不可能有的。只是到了资本主义社会，才可能有宪法。毛泽东说过，世界上历来的宪政，不论是英国、法国、美国，或者是苏联，都是在革命成功有了民主事实之后，颁布一部根本法，去承认它，这就是宪法。可见，宪法产生并不是偶然的，它必须具备“有了民主事实”这个前提。

以上两种观点虽然各有理由，但为社会上普遍接受的是后一种观点，它同时也是现在这本《中华人民共和国宪法史》在写作中所持的基本观点。

二、宪法产生的客观历史条件

人类进入阶级社会，就产生了国家与法。随着人类文明的发展，法的形式逐步完备，法的部门亦越来越多样化和细化。宪法，作为国家根本法，作为独立的法的部门，是在一定的历史背景下产生的，也就是说，宪法的产生是有着它自己的社会经济因素、思想理论条件和必备的政治条件的。法是阶级意志的表现。最初的法是奴隶主阶级的要求和意志表现，而最初的宪法则体现新生的资产阶级的意志和要求。宪法的出现，起源于资产阶级的需要。

从社会经济条件来看，在封建社会末期，科技进步和工业革命促进了生产的大发展。从工商业发展的基础上形成的新的资产阶级迅速壮大了起来。资产阶级代表着新的生产力发展的要求和方向。其为利润所驱动，致力于把生产力推向更高峰。但是，封建制度的那种森严的领地割据、自然经济和社会封闭等特点，却严重地束缚了资本主义的发展，资产阶级必须铲除那互相阻隔的封建壁垒，以便有利于商品流通和统一的资本主义市场的形成和扩大。同时，工业的快速发展，厂矿的快速增多，需要大量的劳动力不断投入。这就要求打破封建制度下的人身依附关系，使得劳动者能够从封建的羁绊下解脱出来，成为出卖劳动力的自由人。再者，封建贵族的骄奢淫逸，无度地向工商业者横征暴敛，大大增加了资产阶级的负担。经济上的巨大利益使资产阶级产生一种建立有利于资本主义发展的政治制度、法律制度的要求，首先要求有一个限制王权的法律——宪法。所以，资本主义生产关系的确立和扩展是宪法产生的社会经济条件。

从理论条件来看，顺应资本主义经济的发展，18世纪的欧洲出现了一批鼓吹资本主义民主自由的启蒙思想家。例如，英国的洛克创立了“社会契约论”，认为：最初人类生活于和谐的自然状态中，受自然法的支配，人人平等地享有自然权利，包括财产权、自由权和生命权。但人们在交往中不免会发生各种纠纷，需要公正的裁判者，于是就订立契约，建立国家，把人们自己的一部分权利交给政府。假如政

府侵犯人们的利益，人们可以反抗，直到重新签约建立新的政府。很明显，洛克的理论同当时流行的统治思想“君权神授”、“朕即国家”是针锋相对的。洛克认为国家权力不是“神授”，而是“人授”的。他认为，人们之所以要立约组成政府，目的是为了保护自己的权利。如果政府不能保护他们，他们就有权改组政府。洛克还反对专制政体，主张君主立宪制度，实行法治。洛克也是分权学说的倡导者。又如，法国的卢梭鼓吹“社会契约论”。他以“人民主权”理论同王权相对抗。卢梭认为，最初的人类生活在自由、平等的自然状态中，私有制的出现产生了不平等。人们为了保障个人的自由平等权利，因而相约组建国家。他认为国家主权是全体人民的意志表现，人民有权监督并反抗政府。政府必须充分保障人民从社会中取得的平等、自由权利以及生命权、财产权。还有一位值得提及的是法国的自然法学家孟德斯鸠。他考察了欧洲各国，特别是英国的政治制度之后，在洛克的分权学说基础上，提出了“三权分立”的理论。这种理论的实质是阶级分权，使占据议会多数的资产阶级控制立法权，借以削弱王权，反对君主专制。18世纪欧洲启蒙思想家的功绩在于，他们为资产阶级夺取权力并建立资产阶级的民主宪政提供了有力的理论武器。

从政治条件来看，宪法产生的前提是封建主义政权转变为资本主义政权。在封建社会末期，资本主义生产关系的确立和扩展，以及启蒙思想家反对封建专制的各种理论的广泛传播，客观上已经为资产阶级革命做好了充分的准备。资产阶级举着民主、自由、人权的旗帜，依靠广大工农群众的力量，终于发动了推翻封建统治的革命，建立了资产阶级专政的国家。资产阶级为了巩固其已经争得的成果，防止封建主义复辟，协调内部关系，也为了制止工农群众进一步发展革命，需要有一部高于一切法律的法律，以便确认和巩固那资产阶级已经建立起来的根本制度。这样的法律就是宪法。它是占统治地位的阶级即资产阶级的意志和利益的集中表现。资产阶级宪法的主要特点是以根本法的形式确认资产阶级的统治，宣布私有财产神圣不可侵犯的原则，以及规定以选举权、代议制、自由、平等、人权等为内容的资产阶级民主制度。

宪法是人类历史发展到一定阶段的产物，这就是说，当社会的发展，在经济、思想、政治等方面达到了具备上述的三个基本条件的时候，宪法才会产生出来。事实证明，在欧美的许多国家是这样，在亚洲的许多国家是这样，同样，在我们中国的历史上也是这样的。

三、从资产阶级宪法到无产阶级宪法

列宁说过，一切资产阶级革命都是立宪的创造过程。因此，世界历史上最先出现的宪法只能是资产阶级宪法。而在众多的资产阶级宪法中，又以英国宪法的产生为最早，因为英国是资产阶级革命最先发生的国家。但英国宪法是不成文宪法。所谓不成文宪法，并不是说没有任何文字的表现，而是指这种宪法在形式上缺乏一个

统一的法典。英国宪法的一部分由制定法的形式表现出来，例如 1215 年的《大宪章》、1628 年的《权利愿书》、1689 年的《权利法案》、1701 年的《王位继承法》、1911 年的《议会法》、1918 年的《人民代表法》、1971 年的《移民法》等等。英国宪法的另一部分则由判例、解释等的普通法形式表现出来，还有一些宪法规范存在于惯例以及学理之中。由于英国宪法是不成文法，所以它不像美国宪法、法国宪法那样，具有最高法律效力和修改程序不同于一般法律等特点，因而，它被称作柔性宪法。但即使如此，英国宪法所确认的包括选举权、代议制等在内的立宪制度的原则，对于后来其他一些国家的制宪活动来说，或多或少地起着一定的影响作用。

世界上最早的成文宪法是独立战争胜利后，于 1787 年制定的《美利坚合众国宪法》。美国宪法除了简短的只有几句话的序言之外，既不分章，也不分节，整部宪法只有 7 条条文。后来在实施过程中，逐渐增加了若干宪法修正案。目前它共附有 26 个修正案。这部美国宪法使用到今天已经 200 多年了。至于在欧洲大陆，最早的成文宪法是 1791 年制定的法国宪法。它是在 1789 年大革命之后颁布的君主立宪政体的宪法。这部宪法在 1793 年小资产阶级激进派建立起雅各宾专政后，很快就被 1793 年宪法所取代。法国是阶级矛盾集中、阶级斗争异常尖锐激烈的国家，所以法国的宪法更替极其频繁。至 1958 年为止，法国先后共颁布过 14 部宪法。

从 18 世纪后期产生了最早的一批宪法起，直到今天，世界各国差不多都经历了自己的制宪的过程，都有了各自的宪法。在开初的约 120 年里，尽管由于各国的国情有别，因而世界上的宪法千差万别，内容和形式各有特点，但它们的本质都相同，都是资产阶级宪法。一直到了 1918 年，这种局面才被打破。

1917 年 11 月 7 日，俄国无产阶级突破了国际帝国主义锁链中最薄弱的环节，推翻了沙皇的反动政权，取得了伟大的十月社会主义革命的胜利，建立了人类历史上第一个社会主义国家，因而有可能颁布无产阶级自己的宪法。1918 年 1 月 25 日，第三次全俄工兵农代表苏维埃代表大会通过了由列宁亲自起草的《被剥削劳动人民权利宣言》。7 月 10 日，第五次全俄工兵农代表苏维埃代表大会通过了世界上第一部无产阶级宪法《俄罗斯社会主义联邦苏维埃共和国宪法（基本法）》。这部宪法把《被剥削劳动人民权利宣言》作为第一编。1918 年的苏俄宪法是在本质上与资产阶级宪法完全不同的宪法。它的制定和颁布，在世界范围内开创了宪法历史发展的新纪元。从此开始，两种不同类型的宪法在世界上并存着。而且，无产阶级革命运动后来在更多的国家里开展了起来。“十月革命一声炮响，给我们送来了马克思列宁主义。”30 多年后，中国也颁布了社会主义类型的新宪法。当今世界不仅是两种不同本质的宪法并存，且就各自的形式来说，更呈现出多元化的状态。同宇宙间任何事物都在变动着一样，宪法也处在不断变化发展之中。按照不以人们意志为转移的社会发展规律，社会主义宪法一定会更多地取代资产阶级宪法。这是无疑的。

第二节 中国历史上不同 政治势力的不同宪法

一、宪法问题在中国提出

中国的宪法问题，客观上也是具备了必要的社会基本条件，在一定的历史背景下提出的。从社会经济条件来看，中国的封建社会持续了 2000 多年。一直到了 19 世纪中叶，中英鸦片战争前后，由于外国资本主义的侵入，中国社会才迅速发生重大变化。本来中国封建社会内的商品经济的发展，已经孕育着资本主义的萌芽，如果没有外国资本主义的影响，中国也将慢慢地向资本主义社会发展。而外国资本主义的侵入，则加速地摧垮中国自然经济的基础，促进了城乡商品经济的发展。无疑地，生产力的较快提高与资本主义生产关系的形成、发展，为宪法问题在中国的提出创造了前提条件。

从思想理论方面的条件来看，随着外国资本主义经济侵入中国，西方的哲学思想和政治理论也在中国传播开来。当时中国涌现了诸如王韬、郑观应、薛福成、马建忠、陈炽、何启、严复等为代表的知识分子。这些人接触过西方文化，有的帮办过洋务，有的能通外语。他们除了认为需要购置坚船利炮以强军之外，更考虑到有必要引入西方的民主制度用来改造中国。他们于是撰文写书，有的翻译西方启蒙思想的著作，起劲地鼓吹西方资产阶级民主思想和宪政理论。这就为中国宪法的产生做了思想上、理论上的准备。

再从政治条件来看，19 世纪中叶后，中国益见衰落。1895 年中日战争，清政府惨败，割台湾，赔 2 亿银两给日本。面对内忧外患的艰难局势，中国的有识之士起而寻找解救之道。于是有了 1898 年康有为、梁启超等人倡导的史称“百日维新”的戊戌变法运动，有了孙中山为代表的民主革命活动。前者主张君主立宪，后者主张废除君主，建立民主共和国。他们对封建腐朽势力所进行的政治斗争，都为中国宪法的出现起了催生的作用。

二、清王朝末年的《钦定宪法大纲》

清朝统治者虽然镇压了以康有为、梁启超为代表的维新变法运动，但毕竟受到的冲击不小。而以孙中山为首的资产阶级革命派则提出“不革命决不能立宪”，主张“驱逐鞑虏，恢复中华，建立民国，平均地权”，矛头直指清廷。革命派声势浩大，震撼了清王朝的统治。清王朝统治者被形势所迫，不得不改变做法，摆出一些姿态，以安抚人心。1905 年，清政府派五大臣出洋考察宪政。1906 年，清政府颁诏预备立宪。1908 年，颁布了《钦定宪法大纲》，确定以 9 年为期实行立宪。

《钦定宪法大纲》是中国历史上第一部宪法性文件。这部宪法大纲并不是经民主程序产生，而是由皇帝制定颁布的，所以叫做“钦定”。但它毕竟在历史上是空前的，也可以说是在中国已经保持了几千年的封建专制机体上破天荒地捅开了一个小小的缺口。故不能笼统地说这个文件的颁布没有丝毫意义。该宪法大纲共有 23 条，分成两个部分。从第一条到第十四条是第一部分，标题叫做“君上大权”，主要内容是确定君权以及规定皇帝同议院、审判衙门之间的关系。大纲从第十五条到第二十三条为第二部分，标题叫做“附臣民权利义务”，并说“其细目当于宪法起草时酌定”。这句话表明：《钦定宪法大纲》只是个大纲，在以后的一定时间内，还是要起草、制定出正式的宪法来的。

宪法大纲既然是钦定的，所以具有浓重的封建主义特色，另一方面由于它是在革命力量的冲击下颁布的，所以又在某种程度上带有资产阶级民主主义的色彩。大纲的封建主义特色表现在它对王权的确认和保护方面，例如，大纲第一条规定，大清皇帝统治大清帝国，万世一系，永永尊戴，第二条规定“君上神圣尊严，不可侵犯”。大纲的第三条至第十四条分别规定君上有法律的提案权、批准权和颁行权；有召集、开闭、停展及解散议院权；有人事权和设官制权；有完全的军事权；有外交权、宣战、讲和、订立条约以及派遣和接受使臣权；有宣告戒严权；有爵赏及恩赦权；有司法权；有发命令和使发命令权；有制定皇室经费的常额及主管皇室大典权；等等。

大纲的资产阶级民主色彩表现为：（1）王权趋于虚化。上述的诸多大权集中于君主一身，但它并不是绝对的。例如，宪法大纲一方面规定“用人之权操之君上”，但另一方面却又规定“而大臣辅弼之”。这表明，人事大权并非实实在在地掌握在君主手中。“大臣辅弼”，就把君王架空了。（2）王权趋于分化。宪法大纲在一定程度上体现了西方的“分权”原理。例如，它规定设议院，议决法律；设审判衙门及审判官，替君上代行司法，并规定不以诏令随时更改法律。又如，大纲第十一条规定：法律适用于司法，命令是君上实行行政权之用，“两权分立，故不以命令改废法律”等。以上的这些内容，在君主之外设议院和审判机关，以明文承认“两权分立”，并强调法律与命令的不同效力等，在一定意义上反映了资产阶级的分权原则，使原来绝对的封建君主集权制有了轻度的冲破。此外，宪法大纲规定：臣民在法律规定的范围内，可以充任“文武官吏及议员”，“所有言论、著作、出版及集会、结社等事，均准其自由”，“非按照法律所定，不加以逮捕、监禁、处罚”，“臣民之财产及居住，无故不加侵扰”，“臣民可以请法官审判其呈诉之案件”等，诸如此类内容的规定，使得宪法大纲显示出它已经基本上是一个资产阶级类型的宪法性文件了。

但从根本上看，《钦定宪法大纲》的颁布，距离君主立宪政体的实行还有非常遥远的路程。何况清朝政府对行宪并没有诚意，故并不想积极地去拉近这段路程。然而，时局的发展不以其主观意愿为转移。1911 年 10 月 10 日，武昌起义，全国

响应。封建帝制终于让位于共和。清王朝在倾覆之际，急忙于11月底抛出《重大信条》19条，宣布立即实行。虽然《重大信条》在内容上要比《钦定宪法大纲》开明得多，但是到了这个时候方才许诺什么搞君主立宪制度，那已经完全是枉费心机的了。

三、孙中山的《中华民国临时约法》

孙中山领导的革命党人于1911年10月10日举行武昌起义，推翻了清代封建王朝。11月底，各省都督府代表联合会在汉口（后移南京）召开，制定通过了《中华民国临时政府组织大纲》，确定中华民国临时政府为总统制共和政府。1912年1月1日，南京临时政府成立。孙中山就任临时大总统，宣布中华民国建立。3月11日，孙中山颁布《中华民国临时约法》。临时约法共56条，分为7章。其内容反映了一定的民主性。例如，它规定：“中华民国之主权属于国民全体”，“中华民国人民一律平等”，并规定人民享有“言论、著作、游行及集会、结社之自由”，“书信秘密之自由”，“居住迁徙之自由”，“信教之自由”。它规定：“人民有保有财产及营业之自由”，“人民之身体，非依法律，不得逮捕、拘禁、审问、处罚”，“人民之家宅，非依法律，不得侵入或搜索”，人民有“请愿于议会之权”、“陈诉于行政官署之权”、“诉讼于法院，受其审判之权”、“对官吏违法损害权利之行为，有陈诉于平政院之权”，还规定，人民有考试权、选举权和被选举权，等等。临时约法与1911年临时政府组织大纲不同，它不采用总统制，而是确定了责任内阁制的政治体制，其用意是借以牵掣袁世凯。然而，一纸约法显然不能左右局势。不久，袁世凯任大总统，就把这部约法撕毁。

毛泽东曾对这部约法做过评价。他说：“民国元年的《中华民国临时约法》，在那个时期是一个比较好的东西；当然，是不完全的，有缺点的，是资产阶级性的，但它带有革命性、民主性。”^①孙中山颁布的临时约法是中国历史上第一部，也是唯一的一部资产阶级民主的宪法。19世纪后期，中国有不少人为实现资产阶级宪政做过许多努力和牺牲，但事实证明，在中国，资本主义道路是走不通的。

四、北洋军阀时期的宪法

按照1912年南京临时政府颁布的《中华民国临时约法》关于在约法实施后的10个月之内必须召集国会的规定，中华民国国会于1913年4月8日成立。此时，孙中山已宣布让位，由袁世凯在北京继位。7月12日，中华民国国会成立宪法起草委员会，开始起草宪法。10月10日，袁世凯正式就任大总统。10月31日，宪法起草委员会拟就了一部《中华民国宪法（草案）》。这一宪法草案因为是在北京天坛草拟的，所以在历史上被叫做“天坛宪法草案”。当时国会议员和宪法起草委员

^① 《毛泽东著作选读》下册，708页，北京，人民出版社，1986。

会的成员是国民党占优势，所以天坛宪法草案仍然继承孙中山南京政府《中华民国临时约法》的精神，坚持国家的政治体制为责任内阁制。当然这是极不符合袁世凯的心意的。袁世凯为了把更多的权力集中到自己的手里，竟于1914年1月14日下令解散国会。从此，制宪程序被迫中断，而“天坛宪法（草案）”在历史上只能始终是一个草案了。

中华民国国会被袁世凯强行解散以后，袁世凯于1914年2月18日另外组织了一个“约法会议”。这个机构在袁世凯的操纵下，制造了一部有利于袁世凯专权的“中华民国约法”。袁记“约法”改责任内阁制为总统集权制，把总统权力规定得非常庞大，使总统俨然同专制君主无异。但此时袁世凯的野心仍不满足，最后在1915年12月11日悍然称帝。至此，什么民国政府，什么临时约法，统统被袁世凯一笔勾销了。这段历史事实清楚地表明：资产阶级民主共和国的方案在中国行不通；同时也清楚地表明：宪法乃是政治斗争中各种政治力量实际对比关系的反映，而且仅仅是它的反映。客观的真理显示：是力量的实际对比关系决定着宪法的性质及其内容，而不是反过来。孙中山的历史悲剧在于他把希望仅仅寄托在制定一部宪法（《临时约法》）上，企图凭借《临时约法》规定的责任内阁制来约束袁世凯的政治方向。这是没有实际可能的。当初在1911年，鉴于民国初立，情况复杂，需要总统集中较大权力，以便掌握全局，因此，《中华民国临时政府组织大纲》采取总统制是必要的，也是适宜的。而在1912年，此时孙中山让位于袁世凯的前景已成定局。孙中山在制定《中华民国临时约法》时，转而将原来的总统制改变为责任内阁制，其用意在于创造有利条件让国民党占优势的国会得以牵制袁世凯，避免他背离民国的道路。铁的事实是，《临时约法》不过是一纸文书，它不可能，亦无力改变那政治斗争中力量对比关系的实际状况。孙中山在当初苦心孤诣，在《临时约法》中埋下伏笔，把总统制改换成责任内阁制的时候，实际上已经布下了他必然失败的种子。没有实实在在的力量而想单靠一部宪法去制约袁世凯，到头来只能是空梦一场。袁世凯轻易地把《临时约法》撕毁了。这是历史的教训。

袁世凯逆潮流而动，当然更是注定要失败的。他当了83天皇帝，在全国一片讨伐声中死在新华宫。接着，各路军阀互相混战。黎元洪、冯国璋、徐世昌等接踵进入北京。他们都想有一部宪法或者约法，以证明他们所攫取的权力的合法性，但都脚跟未及站稳，旋即垮台了。1922年，曹锟上台。他为了制造宪法的依据，下令撤销袁世凯当年发布的解散国会的命令，使旧国会恢复起来。1923年10月，曹锟总共花了1356万银元，高价收买国会议员，贿赂他们选举曹锟当大总统。曹锟在10月10日就任大总统时，颁布了一部《中华民国宪法》。这部宪法是以天坛宪法草案和袁世凯“约法”为范本，东抄西摘，只用了3个月的时间仓促拼凑而成的。曹锟通过贿选当总统，还颁布什么宪法。人民对此嗤之以鼻，称它为“猪仔国会”、“猪仔议员”、“贿选总统”、“贿选宪法”等等。1924年10月，曹锟倒台，由段祺瑞组成临时执政府。1925年8月，临时执政府成立了一个“国宪起草委员

会”，并于12月11日通过了《中华民国宪法草案》。这是北洋军阀统治时期的最后一部宪法性文件。它同以前其他几个军阀所颁布的“约法”、“宪法”一样，都毫无价值可言。

毛泽东1940年曾在《新民主主义的宪政》一文中指出：“宪法，中国已有过了，曹锟不是颁布过宪法吗？但是民主自由在何处呢？大总统，那就更多，第一个是孙中山，他是好的，但被袁世凯取消了。第二个是袁世凯，第三个是黎元洪，第四个是冯国璋，第五个是徐世昌，可谓多矣，但是他们和专制皇帝有什么区别呢？他们的宪法也好，总统也好，都是假东西。”^①这段话是对北洋军阀时期宪法史的正确评价。

五、蒋介石国民党的宪法

北伐战争胜利后，蒋介石按照孙中山在早先提出的“军政、训政、宪政”建国三时期的理论，宣告军政时期结束，训政时期开始。所谓“训政”，也就是指斯时民智未开，若欲实行民主，必须先经国民党用一个相当长的时期来加以训导和训练，方能“促成宪政”，在适当的时间“授政于民选之政府”，俾可以进入第三个时期即宪政时期。

为了替训政时期订立章程，国民党中央常委于1931年3月2日决定成立由吴敬恒、王宠惠等11人组成的“约法起草委员会”。5月12日，蒋介石的“国民会议”通过了《中华民国训政时期约法》并于6月1日公布付诸实施。该约法共有89个条文，分为8章，是一个彻头彻尾落实以党治国的约法。例如，该约法第三十条规定：“训政时期由中国国民党全国代表大会代表国民大会行使中央统治权”，“中国国民党全国代表大会闭会时，其职权由中国国民党中央执行委员会行使之”。第七十二条规定：“国民政府设主席一人，委员若干人，由中国国民党中央执行委员会选任。”第八十五条规定：“本约法之解释权，由中国国民党中央执行委员会行使之。”诸如此类条文的规定，清楚地表明了训政时期约法是毫无民主气息的，完全是以党代政的文件。

训政时期约法公布实施，理所当然遭到广大人民的反对。人民要求民主的呼声越来越高。蒋介石迫于民意，在舆论的压力下，不能不表示愿意做制定宪法的准备，以便尽早结束训政，过渡到“还政于民”的宪政时期。1933年1月，国民政府立法院通过决定，成立了以立法院院长孙科兼委员长，由张知本、吴经熊等42人组成的宪法起草委员会。经过一段时间的工作，于1934年10月拟就了一个宪法草案初稿。这一宪法草案经过了若干次修改，最后由国民政府于1936年公布。因为宪草公布的那一天是在1936年5月5日，所以被称为“五五宪草”。草案要成为宪法，需要成立并召开“国民大会”。而国民党内部矛盾复杂，在诸如选举法的制

^① 《毛泽东选集》，第2版，第2卷，736页，北京，人民出版社，1991。下同。