

中华人民共和国 宪法史

许崇德 著

下 卷

福建人民出版社



目 录

(下 册)

第十三章 1975 年宪法产生的经过	(257)
第一节 1954 年宪法的实施状况	(257)
第二节 宪法修改工作于 1970 年启动	(265)
第三节 1970 年中央修宪起草委员会会议	(270)
第四节 中共九届二中全会基本通过宪法草案	(282)
第五节 1975 年宪法经四届人大通过	(289)
第十四章 1975 年宪法的基本内容	(292)
第一节 1975 年宪法的序言	(292)
第二节 1975 年宪法的总纲	(295)
第三节 1975 年宪法规定的国家机构	(300)
第四节 1975 年宪法第三章与第四章的内容及对 1975 年宪法的简评	(310)
第十五章 1978 年宪法的产生	(313)
第一节 1978 年宪法产生的历史背景	(313)
第二节 中共中央拟定宪法修正草案	(316)
第三节 1978 年宪法经五届人大一次会议通过	(317)
第十六章 1978 年宪法的基本内容	(323)
第一节 1978 年宪法的序言和总纲	(323)
第二节 1978 年宪法规定的国家机构	(329)
第三节 1978 年宪法规定的公民的基本权利和义务	(336)
第四节 1978 年宪法规定的国旗、国徽、首都	(338)
第五节 对 1978 年宪法的局部修正	(339)
第十七章 1982 年宪法的产生经过 (上)	(345)
第一节 1982 年宪法产生的历史背景	(345)
第二节 宪法修改委员会的组成	(351)
第三节 1980 年的宪法修改工作纪事	(353)
第四节 1981 年的宪法修改工作纪事	(368)

第十八章 1982年宪法的产生经过（中）	(386)
第一节 宪法修改委员会第二次全体会议	(386)
第二节 宪法修改委员会第三次全体会议	(415)
第十九章 1982年宪法的产生经过（下）	(433)
第一节 全国人大常委会审议宪法草案	(433)
第二节 全民讨论宪法草案	(448)
第三节 全国人民代表大会通过宪法	(467)
第二十章 1982年宪法的序言和总纲	(479)
第一节 1982年宪法的序言	(479)
第二节 总纲规定的国家本质和国家形式	(482)
第三节 总纲规定的社会经济制度	(486)
第四节 社会主义精神文明建设和总纲的其他内容	(488)
第二十一章 1982年宪法规定的公民基本权利和义务	(491)
第一节 公民的基本权利和义务概述	(491)
第二节 公民的政治权利和人身自由	(493)
第三节 公民的宗教信仰自由	(497)
第四节 公民的社会经济和文化权利	(500)
第五节 宪法对特定人的权利保护	(503)
第二十二章 1982年宪法规定的国家机构	(505)
第一节 国家机构概述	(505)
第二节 全国人民代表大会及其常务委员会	(508)
第三节 中华人民共和国主席	(514)
第四节 国务院	(517)
第五节 中央军事委员会	(519)
第六节 地方各级人民代表大会和地方各级人民政府	(520)
第七节 民族自治地方的自治机关	(523)
第八节 人民法院和人民检察院	(524)
第二十三章 1982年宪法的局部修正	(528)
第一节 1988年对现行宪法的局部修正	(528)
第二节 1993年对现行宪法的局部修正	(530)
第三节 1999年对现行宪法的局部修正	(538)
第四节 2004年对现行宪法的局部修正	(547)
第二十四章 历史的启迪	(554)
第一节 新中国宪法发展总的回顾	(554)
第二节 充分保障宪法的实施	(558)

第十三章 1975年宪法产生的经过

第一节 1954年宪法的实施状况

一、党和国家领导人曾强调宪法实施的重要性

在新中国第一部人民自己的宪法制定过程中，以及宪法在制定并颁布后的头几年里，我国的宪法普遍受到尊重。党和国家领导人也曾十分强调宪法实施的重要性。以毛泽东为首的领导集体全神贯注地投入制宪工作的事实，即是强有力的证明。如果重读一下有关的讲话，则必然会更加令人深信领导人当年的确曾经想使宪法得到遵守和贯彻。至少在一个时期内是这样的。为了清楚地说明事实，下面不嫌重复，摘抄两个有关的讲话段落：

毛泽东 1954 年 6 月 14 日在中央人民政府委员会第三十次会议上“关于中华人民共和国宪法草案”的讲话中说：“这个宪法草案是完全可以实行的，是必须实行的。当然，今天它还只是草案，过几个月，由全国人民代表大会通过，就是正式的宪法了。今天我们就要准备实行。通过以后，全国人民每一个人都要实行，特别是国家机关工作人员要带头实行，首先在座的各位要实行。不实行就是违反宪法。”

3 个月之后，刘少奇于 1954 年 9 月 15 日在第一届全国人民代表大会第一次会议上所做的《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中说：“宪法是全体人民和一切国家机关都必须遵守的。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的代表以及一切国家机关的工作人员，都是人民的勤务员，一切国家机关都是为人民服务的机关，因此，他们在遵守宪法和保证宪法的实施方面，就负有特别的责任。”“中国共产党是我们国家的领导核心。党的这种地位，决不应当使党员在国家生活中享有任何特殊的权利，只是使他们必须担负更大的责任。中国共产党的党员必须在遵守宪法和一切其他法律中起模范作用。一切共产党员都要密切联系群众，同各民主党派、同党外的广大群众团结在一起，为宪法的实施而

积极努力。”刘少奇又说：“我国宪法的公布，是全国各族人民长期共同奋斗获得了伟大胜利的一个成果，但是这并不是说，宪法公布以后，宪法所规定的任何条文都会自然而然地实现起来。不是的。”他说：“在宪法公布以后，违反宪法规定的现象并不会自行消灭，但是宪法给了我们一个有力的武器，使我们能够有效地为消灭这些现象而斗争。”

以上摘录的讲话片段，讲得多么好啊！在时隔近半个世纪的今天读起来，仍然觉得掷地有声。事实是：党和国家领导人在当时对于贯彻执行宪法，实行民主宪政制度，是高度重视的。毛泽东、刘少奇是如此，其他的在宪法制定过程中做出了贡献的各级领导人，也是如此。他们不但口头上是这样说的，而且在当年一个不很长的岁月里，在行动上也是这样做的。他们都同样地信心十足，劲头很大，决心使宪法得到充分的实施。广大人民群众对于宪法当然极为尊重，并表现高度的热情。他们认定，宪法会确保他们的权利和利益，给他们带来民主，带来幸福。

二、国家政权按照宪法的规定组织及运行

宪法颁布之后的头几年，我国的各级政权基本上都能遵循宪法规定的轨道运行。这里仅记述全国人民代表大会在组织上的完善化及其按照宪法和法律规定行使权力的历史事实，借以说明宪法实施状况的积极的一面。以便举一反三，窥一斑而见全豹。

1954年9月20日中华人民共和国宪法通过后，第一件大事就是按照宪法的规定组建新的全国性政权机构。9月27日，第一届全国人民代表大会第一次会议选举产生了第一届全国人民代表大会常务委员会。常委会的组成为：委员长刘少奇，副委员长宋庆龄、林伯渠、李济深、张澜、罗荣桓、沈钧儒、郭沫若、黄炎培、彭真、李维汉、陈叔通、达赖喇嘛·丹增嘉措、赛福鼎（1958年2月11日，第一届全国人民代表大会第五次会议补选程潜为副委员长）；秘书长彭真；委员王昆仑、王维舟、古大存、司徒美堂、吴玉章、吴耀宗、李书城、李雪峰、李烛尘、邢西萍、林枫、周建人、周纯全、竺可桢、邵力子、南汉宸、胡乔木、胡愈之、胡耀邦、柳亚子、施复亮、高崇民、徐向前、徐特立、班禅额尔德尼·却吉坚赞、韦国清、马明方、马叙伦、马寅初、张邦英、张治中、张云逸、张闻天、张难先、张苏、许广平、许德珩、陈劭先、陈嘉庚、陆定一、程子华、程潜、黄火青、黄克诚、黄绍竑、彭泽民、杨明轩、叶剑英、廖承志、熊克武、刘伯承、刘长胜、刘格平、刘宁一、刘澜涛、蔡廷锴、蔡畅、邓颖超、赖若愚、龙云、聂荣臻、蓝公武、罗隆基、谭平山、谭政。（1957年7月15日，第一届全国人民代表大会第四次会议补选陈其尤、季方为委员；1958年2月11日第一届全国人民代表大会第五次会议补选汪锋、陈垣、唐生智、梅龚彬为委员。1958年2月1日，第一届全国人民代表大会第五次会议决定罢免黄绍竑、龙云、陈铭枢全国人民代表大会常务委员会委员职务。）

全国人民代表大会常务委员会建立以后，即按照宪法的规定行使职权，开展工作。第一届全国人民代表大会常务委员会共举行了110次会议；第二届全国人民代表大会常务委员会共举行了137次会议。第三届全国人民代表大会常务委员会在自1965年1月19日至1966年7月7日期间，一共举行了33次会议。后因“无产阶级文化大革命”爆发而中止工作（一直到了1975年1月20日，才举行第四届全国人民代表大会常务委员会第一次会议）。

1954年9月27日，第一届全国人民代表大会第一次会议按照宪法的规定，选举毛泽东为中华人民共和国主席、朱德为副主席。根据刘少奇关于宪法草案的报告中所阐明的精神，中华人民共和国主席同全国人民代表大会常务委员会结合行使国家元首的职权。

1954年9月28日，第一届全国人民代表大会第一次会议还选举并组成了以刘格平为主任委员，张执一、包尔汉、奎璧、张冲、谢扶民、桑吉悦希为副主任委员和以刀京版等82人为委员的民族委员会；组成了以张苏为主任委员，武新宇、钱端升、周鲠生为副主任委员，甘泗淇等29人为委员的法案委员会；组成了以刘澜涛为主任委员，程子华、王绍鏊、李承幹为副主任委员，以王芸生等26人为委员的预算委员会；组成了以马明方为主任委员，王维舟、车向忱、朱蕴山为副主任委员，以平杰三等18人为委员的代表资格审查委员会。至此，全国人民代表大会在组织上建设得较为完善了。同时，这也是实施宪法的过程和成果。

根据中华人民共和国主席毛泽东的提名，第一届全国人民代表大会第一次会议通过了中华人民共和国国防委员会的组成人员名单。根据宪法的规定，国防委员会主席由中华人民共和国主席担任。中华人民共和国国防委员会副主席为朱德、彭德怀、林彪、刘伯承、贺龙、陈毅、邓小平、罗荣桓、徐向前、聂荣臻、叶剑英、程潜、张治中、傅作义、龙云共15人；国防委员会委员是：于学忠、王世泰、王宏坤、王秉璋、王新亭、王震、王树声、宋任穷、宋时轮、吕正操、李先念、李明扬、李明灏、林遵、周士第、周保中、周纯全、阿沛·阿旺晋美、洪学智、唐生智、唐亮、徐海东、孙蔚如、许世友、许光达、韦国清、乌兰夫、马鸿宾、高树勋、张宗逊、张国华、张云逸、张爱萍、张达志、陈士榘、陈再道、陈奇涵、陈明仁、陈绍宽、陈赓、陈锡联、陶峙岳、鹿钟麟、彭绍辉、曾泽生、粟裕、贺炳炎、冯白驹、黄永胜、黄克诚、黄琪翔、杨成武、杨勇、杨得志、董其武、叶飞、万毅、廖汉生、裴昌会、赵尔陆、刘文辉、刘亚楼、刘善本、刘斐、邓兆祥、邓华、邓锡侯、邓宝珊、滕代远、蔡廷锴、郑洞国、卢汉、萧克、萧劲光、阎红彦、赛福鼎、韩先楚、韩练成、谭政、苏振华共81人。

第一届全国人民代表大会，按照宪法的规定，在任期内充分行使了职权。在立法权方面，第一届全国人民代表大会第一次会议制定了《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》、《中华人民共和国人民法院组织法》和

《中华人民共和国人民检察院组织法》等法律；在人事权方面，选举或者决定了全国人大常委会、中华人民共和国主席及副主席、国务院、最高人民法院、最高人民检察院的领导人的人选。新中国的第一届国务院总理为周恩来，副总理为陈云、林彪、彭德怀、邓小平、邓子恢、贺龙、陈毅、乌兰夫、李富春、李先念，最高人民法院院长为董必武，最高人民检察院检察长为张鼎丞。

第一届全国人民代表大会第二次会议在立法权方面，制定通过了《中华人民共和国兵役法》，修改了《中华人民共和国国务院组织法》第二条，修改了《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》第二十五条；在决定国家的重大事务方面，通过了发展国民经济的第一个五年计划的决议，关于1954年国家决算和1955年国家预算的决议，关于根治黄河水害和开发黄河水利的综合规划的决议；通过了关于撤销热河省、西康省的决议，关于撤销燃料工业部，设立煤炭工业部、电力工业部、石油工业部、农产品采购部的决议。

第一届全国人民代表大会第三次会议通过了《高级农业生产合作社示范章程》，修改了《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》第二十五条第二款第四项和第五项，通过了关于1955年国家决算和1956年国家预算的决议；通过了全国人大常委会副委员长彭真所做的关于全国人民代表大会常务委员会工作报告。

第一届全国人民代表大会第四次会议通过了周恩来所做的政府工作报告，通过了关于1956年国家决算和1957年国家预算和关于1957年度国民经济计划的决议，通过了关于全国人民代表大会常务委员会工作报告，通过了关于第二届全国人民代表大会选举问题的决议。这次会议还通过了关于成立广西壮族自治区的决议、关于成立宁夏回族自治区的决议、关于中缅边界问题的报告的决议，通过了关于死刑案件由最高人民法院判决或者核准的决议。

第一届全国人民代表大会第五次会议通过了关于1957年国家预算执行情况和1958年国家预算及1958年度经济计划的决议，通过了关于全国人民代表大会常务委员会工作报告的决议，通过了关于汉语拼音方案的决议。会议通过了关于调整国务院所属组织机构的决定：撤销国家建设委员会，原国家建设委员会管理的工作分别由国家计划委员会、国家经济委员会和建筑工程部管理；商业部改名为第一商业部；城市服务部改为第二商业部；第一机械工业部、第二机械工业部和电机制造工业部合并成为第一机械工业部；第三机械工业部改名为第二机械工业部；电力工业部和水利部合并成为水利电力部；建筑材料工业部、建筑工程部和城市建设部合并成为建筑工程部；轻工业部和食品工业部合并成为轻工业部；林业部和森林工业部合并成为林业部；设立对外文化联络委员会，撤销对外文化联络局；高等教育部和教育部合并成为教育部。这次会议还通过了将直辖市天津市改为河北省省辖市的决议。

第二届全国人民代表大会第一次会议于1959年4月18日至28日举行。会议依照宪法规定，选举产生新的全国人民代表大会常务委员会。第二届全国人民代表

大会常务委员会的组成人员是：委员长朱德，副委员长林伯渠、李济深、罗荣桓、沈钧儒、郭沫若、黄炎培、彭真、李维汉、陈叔通、达赖喇嘛·丹增嘉措、赛福鼎、程潜、班禅额尔德尼·却吉坚赞、何香凝、刘伯承、林枫；秘书长彭真（兼）；委员王昆仑、王维舟、邓初民、邓颖超、卢汉、叶剑英、史良、刘宁一、刘长胜、刘格平、刘澜涛、朱良才、华罗庚、汪锋、李雪峰、陈劭先、陈其尤、陈其瑗、陈垣、陈嘉庚、吴玉章、吴耀宗、武新宇、张云逸、张苏、张治中、张难先、张启龙、张闻天、邵力子、竺可桢、季方、周叔弢、周建人、周纯全、施复亮、赵寿山、南汉宸、胡子昂、胡乔木、胡厥文、胡愈之、胡耀邦、茅以升、高崇民、唐生智、马明方、马叙伦、马寅初、徐冰、徐向前、徐特立、许广平、梅龚彬、曾山、彭绍辉、杨明轩、熊克武、蔡廷锴、蔡畅、谢扶民、龚饮冰。

第二届全国人民代表大会第一次会议选举刘少奇为中华人民共和国主席，宋庆龄、董必武为副主席；决定周恩来为国务院总理，陈云、林彪、彭德怀、邓小平、邓子恢、贺龙、陈毅、乌兰夫、李富春、李先念、聂荣臻、薄一波、谭震林、陆定一、罗瑞卿、习仲勋共16人为国务院副总理。会议选举谢觉哉为最高人民法院院长，张鼎丞为最高人民检察院检察长。

第二届全国人民代表大会第一次会议通过了周恩来总理所做的政府工作报告，通过了关于1959年国民经济计划、1958年国家决算和1959年国家预算的决议，通过了关于全国人民代表大会常务委员会工作报告的决议，通过了关于西藏问题的决议，通过了关于撤销司法部、监察部的决议。

第二届全国人民代表大会第二次会议通过了关于1960年国民经济计划、1959年国家决算和1960年国家预算的决议、通过了1956年至1967年全国农业发展纲要，通过了关于为提前实现全国农业发展纲要而奋斗的决议。

第二届全国人民代表大会第三次会议通过了关于政府工作报告的决议，通过了批准全国人民代表大会常务委员会工作报告的决议、关于1960年国家决算的决议，通过了国防委员会副主席补充名单。

第二届全国人民代表大会第四次会议通过了关于1963年国民经济计划和1964年国民经济计划，1963年国家预算和1964年国家预算初步安排的决议；通过批准全国人民代表大会常务委员会的工作报告的决议。会议通过了关于第三届全国人民代表大会代表名额和选举问题的决议。

第三届全国人民代表大会第一次会议于1964年12月21日至1965年1月4日举行。按照宪法的规定，会议选举产生了新的第三届全国人民代表大会常务委员会。组成人员为：委员长朱德，副委员长彭真、刘伯承、李井泉、康生、郭沫若、何香凝、黄炎培、陈叔通、李雪峰、徐向前、杨明轩、程潜、赛福鼎、林枫、刘宁一、张治中、阿沛·阿旺晋美、周建人等，秘书长刘宁一，委员马纯古、王世泰、王昆仑、王淦昌、王维舟、区棠亮、贝时璋、邓初民、邓颖超、孔原、古大存、卢汉、帅孟奇、叶剑英、叶渚沛、史良、刘长胜、刘亚雄、刘澜波、庄希泉、许广

平、朱良才、华罗庚、李达、李延禄、杨之华、杨至成、杨尚昆、杨蕴玉、吴玉章、吴有训、吴冷西、吴耀宗、张云逸、张苏、张经武、张难先、张璪、陈少敏、陈劭先、陈其尤、陈其璜、陈奇涵、陈垣、邵力子、武新宇、范文澜、茅以升、林兰英、林巧稚、林锵云、罗叔章、罗琼、竺可桢、季方、周礼、周纯全、周叔弢、孟继懋、施复亮、赵九章、赵寿山、赵忠尧、赵毅敏、南汉宸、胡子昂、胡乔木、胡厥文、胡愈之、胡耀邦、俞霭峰、郭建、唐生智、钱崇澍、钱瑛、徐子荣、徐立清、徐冰、徐特立、梁思成、章士钊、萧劲光、梅龚彬、曹孟君、龚饮冰、童第周、曾志、谢扶民、谢南光、彭绍辉、韩光、粟裕、蔡廷锴、蔡畅、熊克武。

第三届全国人民代表大会第一次会议选出刘少奇为中华人民共和国主席，宋庆龄、董必武为副主席；决定周恩来为国务院总理，林彪、陈云、邓小平、贺龙、陈毅、柯庆施、乌兰夫、李富春、李先念、谭震林、聂荣臻、薄一波、陆定一、罗瑞卿、谢富治为副总理；选举杨秀峰为最高人民法院院长、张鼎臣为最高人民检察院检察长。

以上说明，在1954年宪法颁布以后的12年内，我国的整个国家机构是按照宪法的规定运行的。每届人大和政府的更替是正常进行的，这是宪法实施中的积极的方面，应该予以肯定。

三、经济取得较大发展

根据宪法规定的国家总任务以及各项经济政策，我国的社会主义改造和社会主义建设事业取得很大成就。1956年，我国生产资料私有制的社会主义改造取得了决定性胜利。1.2亿多农户和500多万手工业者的个体经济，已经转变成了劳动群众集体所有制经济。7万户私营工业企业已经变为公私合营企业，将近200万户的私营大中小商店，已经变为公私合营商店、合作商店、合作小组或者直接变为国营商店。对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造基本上完成之后，我国的经济结构发生了根本性的改变。从工业产值来看，全民所有制和集体所有制的社会主义工业所占的比重已由1952年的56%上升为1956年的67.5%，国家资本主义工业所占的比重亦由1952年的26.9%上升为1956年的32.5%，而资本主义工业所占的比重则从1952年的17.1%下降为1956年的近于零。从商业的商品零售额来看，国营商业和合作社商业所占的比重已由1952年的42.6%上升为1956年的68.3%；国家资本主义所占的比重亦由1952年的0.2%上升为1956年的27.5%；而私营商业所占的比重则由1952年的57.2%下降为1956年的4.2%。再从国民收入的比例来看，国营经济所占的比重已由1952年的19.1%上升为1956年的32.2%；合作社经济所占的比重从1952年的1.5%上升为1956年的53.4%；公私合营经济所占的比重从1952年的0.7%上升为1956年的7.3%；个体经济所占的比重从1952年的71.8%下降为1956年的7.1%；资本主义经济所占的比重由1952年的6.9%下降为1956年的近于零。国营经济、合作社经济和公私合营经济

三种经济的总和，已经在整个国民收入的结构中占 92.9%。以上的数字表明：我国的社会主义经济已经占有统治地位，社会主义经济制度已经基本上确立起来了。

我国的社会主义建设是同社会主义改造同时进行的，进展也很快。第一个五年计划的各项指标到了 1956 年底，大都较大幅度地超额完成了。我国经济的起步本来非常落后。回顾 1952 年，人均钢产量，我国只有 2.37 公斤，而当时印度的钢产量为 4 公斤，苏联的钢产量为 164.1 公斤，美国的钢产量为 538.3 公斤；人均发电量，我国为 2.76 千瓦时，印度为 10.9 千瓦时，苏联为 553.5 千瓦时，美国为 2949 千瓦时。我国许多工业部门都还没有建立起来，农业生产尚处于较为原始的状态。但经过努力，我国经济很快发展起来了。在第一个五年计划期间，国家对经济和文教卫生方面的基本建设投资共 493 亿元，超过了原定计划的 15.3%。全国拥有的固定资产，1957 年已相当于 1952 年的 1.9 倍。1957 年全国工业总产值达 783.9 亿元，比 1952 年增长 128.3%，平均每年增长 18%。其中，生产资料的生产比 1952 年增长 210%，平均每年增长 25.4%；消费资料的生产比 1952 年增长 83%，平均每年增长 12.9%。从几种主要工业产品的产量来看，1957 年钢产量达到 535 万吨，比 1952 年增长 296%，为新中国成立前最高年产量的 5.8 倍。原煤产量达到 1.3 亿吨，比 1952 年增长 96%，为新中国成立前最高年产量的 2.1 倍。发电量达到 193.4 亿千瓦时，比 1952 年增长 166%，为新中国成立前最高年发电量的 3.2 倍。一大批中国过去从未有过的基础工业部门纷纷建立起来。由于基本建设投资很多投放在内地，使旧中国的工业不合理的布局得到了初步改善。在农业方面，1957 年的农业总产值，按 1952 年的不变价格计算，达到 604 亿元，比 1952 年增长 25%，平均每年增长 4.5%。其中，粮食产量达 19505 万吨，比 1952 年增长 19%；棉花产量达 164 万吨，比 1952 年增长 26%，平均每年增长 4.7%。人民生活水平也有所提高。1957 年，全国居民平均消费水平达到 102 元，比 1952 年的 76 元提高颇多。其中职工平均消费水平由 1952 年的 148 元提高到了 205 元，提高 38.5%；农民平均消费水平由 1952 年的 62 元提高到 79 元，提高 27.4%。

我国对生产资料私有制的社会主义改造，进展非常快速。我国的社会主义经济建设到 1957 年，国民经济第一个五年计划期满之时，已经取得相当好的成就，它为社会主义工业化奠定了初步的基础。这些都体现了宪法在现实生活中实施所取得的成果。

四、宪法备受冲击而随之失去作用

前面所述，都属宪法实施的积极的方面。特别是宪法刚颁布，对于遵守宪法和执行宪法热情澎湃的一段时间内，无论在领导思想上，还是政权的组织与活动方面，或者是经济建设方面，所反映出来的实际情况，确实形势喜人，使人觉得中国实行宪政，将有力地促进繁荣昌盛，使人民幸福，前途大有希望。

但是曾几何时，澎湃的热情很快消退，宪法的实施越来越走向低谷。在人治和

极左思潮的不断冲击下，宪法的巨大作用逐渐削弱。这首先表现在1957年反右派斗争的扩大化。宪法明明规定公民有言论自由、出版自由，当时还宣传“言者无罪，闻者作戒”，而事实上“言论自由”变成了运动中“引蛇出洞”的手段，把一大批并无恶意但言词过激的提意见的人划为资产阶级右派分子。接着，1959年反右倾运动又把一批敢于反对“左”倾冒进的好同志打成右倾机会主义分子。尽管宪法规定了“言论自由”，但实际上得不到保障。以言获罪，使人噤若寒蝉。谁个再敢于说话，自招祸殃？宪法因而在人们心目中声誉日降。

领导人对于法制的态度已经起了急遽的变化。1958年8月毛泽东在北戴河召开的协作区主任会议上做了讲话。毛泽东这样说：公安、法院也在整风，法律这个东西没有也不行，但我们有我们这一套，还是马青天那一套好，调查研究，就地解决问题。毛泽东还说：不能靠法律治多数人。民法、刑法那么多条谁记得了。宪法是我参加制定的，我也记不得。我们的各种规章制度，大多数，百分之九十是司局搞的，我们基本上不靠那些，主要靠决议，开会，一年搞四次，不靠民法、刑法来维持秩序。人民代表大会、国务院开会有他们那一套，我们还是靠我们那一套。刘少奇同志提出，到底是法治还是人治？看来实际靠人，法律只能作为办事的参考。^①毛泽东的这个讲话是1958年讲的，对照一下他1954年6月14日在中央人民政府委员会第三十次会议上说过的：“这个宪法草案是完全可以实行的，是必须实行的。当然，今天它还只是草案，过几个月，由全国人民代表大会通过，就是正式的宪法了。今天我们就要准备实行。通过以后，全国人民每一个人都要实行，特别是国家机关工作人员要带头实行，首先在座的各位要实行。不实行就是违反宪法。”这两个讲话在时间上只隔4年，但在内容上相差多么远。

我国的根本政治制度人民代表大会制度，正像前面所述，在确立后的头几年内基本上能够按照宪法的规定运作。但是某些省、县以及基层，却常有人民代表大会不能依照法律的规定按时召开的情况发生。对于这种现象，董必武曾在党的第八次全国代表大会上的发言中提出过批评。岂料到了后来，情形每况愈下，甚至连全国人民代表大会亦不能按照宪法关于每年召开一次会议的规定召开了。事实是：1960年4月10日二届全国人大二次会议闭幕之后，对于二届人大三次会议的举行，曾经3次延期，直到1962年3月27日，才召开二届人大三次会议，其间相隔了将近两年的时间。也就是说，在整个1961年内，没有举行全国人民代表大会会议。根据1954年宪法，全国人大每届任期4年，但是第二届全国人民代表大会的任期长达5年又7个月之久。1965年1月4日，三届全国人民代表大会一次会议闭幕之后，全国人大便再也不举行会议了，直到1975年1月13日四届人大召开，中间相隔了10年。全国人大乃是全国人民行使国家权力的机关。全国人大10年不举行会议，

^① 全国人大常委会办公厅研究室编著：《人民代表大会制度建设四十年》，中国民主法制出版社，102页，1991。

意味着全国人民连续 10 年没有行使国家权力。这对于一部社会主义民主宪法的实施来说，不能不是一段不幸的历史。

如前所述，宪法颁布以后，我国经济有了很大增长，并很快地完成了对生产资料私有制实行的社会主义改造。这样，宪法关于社会经济结构的确认和对各种生产资料所有权的保护的规定，就形成了同客观现实不相一致的状况。一部不能反映现实而且落后于实际情况的宪法，必将被人觉得它可有可无，因而不可避免地会损害人们对宪法的崇敬心理。何况 1958 年下半年，人民公社在全国一哄而起。在公社化运动中，大搞“一平二调”，把原来经济条件悬殊的、贫富不同的许多农业生产合作社归并成一个人民公社；把生产队、大队（原来的合作社）的财产都上调到公社来。连社员的自留地、屋边树木都一律归公。这种做法显然同宪法关于财产权的保护精神背道而驰。基层的平调风，“大跃进”过程中的浮夸风，农村干部的强迫命令作风，都同宪法关于“一切国家机关必须依靠人民群众，经常保持同群众的密切联系，倾听群众的意见，接受群众的监督”及“一切国家机关工作人员必须效忠人民民主制度，服从宪法和法律，努力为人民服务”等规定格格不入。

1966 年 5 月，毛泽东发动了“无产阶级文化大革命”。毛泽东认为：一大批资产阶级的代表人物、反革命的修正主义分子，已经混进党里、政府里、军队里和文化领域的各界里，相当多数的单位的领导权已经不在马克思主义者和人民群众手里。党内走资本主义道路的当权派在中央形成了一个资产阶级司令部，有一条修正主义的政治路线和组织路线，在各省、市、自治区和中央各部门都有代理人。过去的各种斗争都不能解决问题，更没有想到使用法律武器，只有实行“文化大革命”，才能把被走资派篡夺的权力重新夺回来。这实质上是一个阶级推翻另一个阶级的政治大革命，以后还要多次进行。这场“文化大革命”使党、国家、人民遭到新中国建立以来最严重的挫折和损失。刘少奇当年是一位经过合法选举产生的在任的中华人民共和国主席，但竟然未经任何法律程序，受迫害至死。他在遭到红卫兵揪斗的时候，手里还高举着宪法。可怜一部白纸黑字的中华人民共和国宪法，哪里还有什么力量能够顶住人治和极左思潮的冲击？宪法保护不了国家主席，也保护不了公民的基本权利。这个悲剧实在太惨痛了。

第二节 宪法修改工作于 1970 年启动

一、成立宪法小组和召开中央工作会议

1970 年，“文化大革命”跨入第五个年头。“左”的势头继续推向顶峰。3 月 8 日，毛泽东提出召开第四届全国人民代表大会和修改中华人民共和国宪法的意见。自 1966 年毛泽东发动史无前例的“文化大革命”以来，国内政治形势巨变，社会

秩序严重失衡，民主与法制荡然无存。这样的乱局，即使是对于“文化大革命”的发动者本人来说，恐怕在主观上亦是始料不及的。毛泽东面对这样的困扰，或许萌生了想要设法收场的愿望，因而提出召开四届人大和修改宪法的意见，以便把全国的局势重新纳入正常轨道的轨道。

毛泽东在提出召开四届人大和修改宪法的意见的同时，提出了关于改变国家体制、不设国家主席的建议。3月9日，中央政治局遵照毛泽东的意见，开始了修改宪法的准备工作。中共中央成立了由康生、张春桥、吴法宪、李作鹏、纪登奎组成的宪法工作小组。3月16日，中央政治局就修改宪法的指导思想和修改宪法中的一些原则性问题向毛泽东写了《关于修改宪法问题的请示》。毛泽东阅批了这个报告。

3月17日至24日，中央召开由政治局委员，各省、市、自治区革命委员会核心小组负责人以及人民解放军各军区、各总部、各军兵种负责人参加的工作会议。会议在北京举行，到会103人，由周恩来主持，主要内容是布置四届人大代表的选举工作，以及对宪法的修改提出初步意见。在工作会议进行期间，3月18日晚上，宪法小组的负责人就小组的工作情况向会议通报。

通报说：“遵照伟大领袖毛主席的指示，四届人大要修改宪法。毛主席指示不设国家主席，在政治局会议上进行了讨论，受到一致拥护。修宪小组开了五次会议。首先，明确毛主席为什么提出要修改宪法，不是第一个宪法有错误，而是主席说，这个宪法‘是过渡时期的宪法，大概可以管15年左右’。毛主席的英明预见，已经实现了。现在，我国的无产阶级专政空前巩固，无产阶级文化大革命取得了伟大胜利。毛主席创造性地发展了马克思列宁主义的国家学说。林副主席在党的九大报告中说，毛主席提出了无产阶级专政下继续革命的伟大理论。我们的宪法，要适应这种情况，要修改。我们要把宪法修改成为社会主义宪法。”

通报说：“另一方面，修改宪法的指导思想是什么？我们认为，应该根据毛主席关于国家学说的伟大理论和实践。经过社会主义革命和社会主义建设，特别是无产阶级的文化大革命，提供了无产阶级专政下继续革命的理论 and 实践。通过党的九大，指出了全国人民今后社会主义革命和社会主义建设的方向。这样，修改宪法，无论从理论上实践上都为指导思想奠定了基础。”

“具体修改原则。1954年6月14日，毛主席在中央人民政府委员会第三十次会议上的讲话中，以及毛主席在第一届全国人大开幕词中讲的关于宪法的修改原则，对我们现在是完全适用的。毛主席讲的原则是，要总结历史经验，以我们自己的革命和建设经验为主，同时参考别国宪法中好的东西；要把原则性和灵活性结合起来，‘原则基本上是两个：民主原则和社会主义原则’；要采取领导机关的意见和广大群众的意见相结合的方法。”

第二方面，一些原则性的问题要向毛主席请示。这些问题是：

1. 关于宪法的结构，按原来的不变。但有两个问题，一是有的宪法有序言，

有的宪法没有序言。要不要序言？我们认为，按原来办法，要序言。二是“公民基本权利和义务”摆在“国家机构”的前面还是后面，我们认为关系不大，按原来的办。

2. 关于序言。序言不能写长了，修改的序言不能超过1000字。序言中第二条，中国共产党的领导，同志们提出要“三忠于”，很好。但我们怕主席一勾，就不好办了。序言中，关于统一战线、民主集中制、民族问题，现在要重写。内容应当重新反映当前的现实和要求。语言要同毛主席语录和党章、林副主席政治报告尽可能一致。

3. 总纲。有几个问题请注意。第一条，国家的名称要不要改变？宪法上写的是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主国家。现在是否要改为中华人民共和国？因为考虑到国际关系，我们认为名称还是不改，内容要反映现实，就是改为“中华人民共和国是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的社会主义国家，是无产阶级专政的国家”。第二条是关于生产资料所有制的问题。原来的宪法到现在有一个重大的变动。过去宪法中有四种所有制，20年来，经过社会主义革命和社会主义建设，经济基础有了重大变化，生产资料所有制要反映现实。现在只写两种，就是社会主义全民所有制和社会主义集体所有制。同时，是否还要有适合我国情况的灵活性，允许在法律许可的范围内，自主经营、不剥削他人的、少量的、非农业的个体劳动者所有制的存在。这个问题我们讨论了很久，认为还是不写在宪法上，由单行法另做规定。第三条，人民公社是一种政社合一的形式，是否要写在宪法上，加以肯定？因为这是一件大事，体现了主席思想的。第四条，关于武装力量的任务，要增加防御帝国主义、社会帝国主义和各国反动派的颠覆和侵略的内容，增加全民皆兵、实行民兵制度的内容。第五条，毛主席倡导的大鸣、大放、大辩论、大字报，是否要写在宪法上？这是新生事物，是群众的创造，适应当前阶级斗争的需要，充分发扬民主。第六条，关于专政对象，宪法第十五条，镇压一切反革命活动，惩罚一切卖国贼……这还是要的。剥夺政治权利的对象，是否要增加反动资本家、富农、坏分子？有的提出：坏分子写在宪法上，政策界限是否划得清楚？如强奸犯，当然不是好分子，是坏分子。具体界限，我们认为不在宪法上写，而在具体解释上讲。

4. 国家机构问题。就是不设国家主席，有关国家主席职权的条款，有些是否可以并入人大常委会职权中。如不设主席，宪法第四十二条规定“中华人民共和国主席统率全国武装力量，担任国防委员会主席”，这一条怎么解决？是毛主席统率。国防委员会要不要？值得考虑。原宪法第四十三条关于最高国务会议问题，如何处理？可否删去？地方各级人民代表大会名称不变，各级人民委员会的名称要不要？现在是革命委员会，是否要把原来的名称改过来，仍用人民委员会？省长、副省长等是否改为主任、副主任？我们认为，用革命委员会的名称为好。检察院取消了，主席早有指示。还保留法院。

5. 关于公民权利问题。根据毛主席 1956 年在八届二中央全会上关于“以后修改宪法，我主张加一个罢工，要允许工人罢工”的指示，宪法第八十七条应增加罢工自由的内容。第八十八条，宗教信仰自由，是否增加利用宗教进行反革命活动，要坚决进行镇压。第九十七条关于公民有控告权，是否增加对控告人不许进行打击报复的内容。第九十五条讲到科学研究和文艺创作的问题，要增加“有批评和反批评的自由”的内容。

通报最后说：“宪法工作小组将于 3 月 31 日把宪法修改草案提到政治局讨论，再经地方讨论，人大代表讨论。”

在中央工作会议 3 月 20 日的会议上，周恩来就关于四届人大的召开做了讲话。他说，关于四届人大的指导思想，有的提出把党的九大确认的“团结起来，争取更大的胜利”作为指导思想。经过政治局考虑，觉得毛主席在党的九大上的号召还不止于此。还有“准备打仗”、“加强战备”，还有许多战略任务，如果都写上，就成了纲领性的了。所以，我们原则性地提出以党的九大的指导思想，就是以马列主义、毛泽东思想为四届人大的指导思想，就够了。周恩来说，四届人大代表的条件，原来是“坚决拥护中国共产党的领导”，现在加上：“坚决拥护伟大领袖毛主席和中国共产党的领导”。我们对人民代表的要求一定是高的，但这个条件是一般地来说，因为我们总还需要一部分爱国人士嘛。四届人大代表的名额，大家都认为 3500 人比较合适，可机动到 3600 人。代表的比例，我们写得比较具体，“工农兵劳动人民的代表应该占绝大多数”，“革命干部和革命知识分子代表有适当比例”，“人大代表中的少数民族代表应不少于 5%”。但我们觉得少数民族代表的比例数还是少了，刚才商量改成 7%，不少于 245 位。“人大代表中的妇女代表应占 20% 左右”，“人大代表中的党员和非党员的比例，非党员应不少于 35%”，因为这开的是人大会议，不是党的代表大会。党员已经占多了的，政治上有保证了。“人大代表中，老、中、青，应有适当比例，中年、青年代表不少于 75%”。老年代表还是党的九大的规格，55 岁以上。“各方面的爱国人士要有适当的名额”。大家一致拥护：“伟大领袖毛主席和林副主席由各省、市、自治区和人民解放军共同选举为四届人大代表”，同意“中央政治局委员、候补委员 23 名亦被共同选举为四届人大代表”。两项共 25 名，不计算在地方和军队名额内，由机动数出。

中央工作会议的与会者都拥护毛泽东关于召开四届人大、修改宪法的意见和不设国家主席的建议。会后，各省市备选了出席四届人大的工农兵代表及红卫兵、文艺战士、革命干部以及解放军代表（包括结合进革命委员会的）。同时，代表们对宪法提出了初步的修改意见，并上报中央。

二、党中央制定工作计划

1970 年 7 月 12 日，中央制定了（经报毛泽东主席批准）关于准备召开党的九

届二中全会和四届人大的工作计划。该计划的主要内容为：

1. 成立修改中华人民共和国宪法的起草委员会。

2. 完成宪法修改的准备工作，预计用两周时间，即自7月11日至7月24日。具体安排为：（1）从7月11日至7月17日或者20日，修改宪法工作小组再进行一次简化宪法的修改工作，提交政治局会议通过。然后“请毛主席、林副主席批准这一修改草案”，作为修改草案的基础。（2）从7月18日至7月24日，召开党中央修改中华人民共和国宪法起草委员会会议，讨论并通过宪法修改草案，并布置动员群众讨论修改宪法和选举四届人大代表的工作。

3. “动员全国革命群众”讨论修改宪法和通过四届人大代表名单，预计约20天的时间，即自7月25日至8月15日。具体安排为：（1）中央在7月20日之前发一份通知，经过各省、直辖市、自治区革命委员会和军委，动员各厂矿、公社、军队、机关、事业单位、街道组织的革命群众，广泛讨论修改1954年第一届全国人大通过的中华人民共和国宪法的问题，并提出修改意见。这些意见集中到省、直辖市、自治区革命委员会和军委办事组，由他们整理后，分两次（1次8月5日，1次8月15日）分类转送中央修改宪法起草委员会讨论，取得他们同意后发出。（2）在同一时期，将四届人大代表名单分地方、军队（各方面爱国人士分入各地方），通过各省、直辖市、自治区革命委员会和军委各总部，各军、兵种，各大军区提到各县、市、厂矿、军队、机关、事业单位和街道组织的革命群众中讨论和通过，作为四届人大的代表。在讨论中，群众有权调换他们认为不能当人大代表的人。（3）中央修改宪法工作小组在收到全国革命群众对宪法修改的意见后，立即加以研究，对前一阶段的宪法修改草案进行再一次修改，“并提交起草委员会审定，送请毛主席、林副主席”（这段工作安排在8月6日至8月20日）。（4）从7月25日至8月15日，准备政府工作报告及1970年国民经济计划“四五”计划设想的报告提纲。

4. 召开中共九届二中全会，时间为8月21日至8月28日。议程是：（1）讨论和通过中华人民共和国宪法修改草案。（2）国民经济计划报告提纲。（3）备战工作。

5. 第二次动员全国革命群众讨论中共中央提出的中华人民共和国宪法修改草案，预计用15天左右时间，即自8月25日至9月24日。

6. 召开四届人大，预计10天时间，暂定自9月15日至9月24日。议程为：（1）听取政府工作报告。（2）讨论和通过宪法修改草案。（3）批准1970年国民经济计划。（4）选举。在四届人大开幕前，召开一次三届人大常委会，通过和批准召开四届人大的提案及其议程。

在1970年7月13日确定了上述的工作计划之后，各项工作就按照这个计划安排，逐步展开。只是由于8月底在中共九届二中全会上毛泽东发动了揭发批判陈伯达运动，批陈的运动在全国延续了相当长一段时日，接着1971年9月13日发生林