



湖南师范大学法学院崇法明理法学丛书

“五四”宪法的形成 及其历史地位研究

胡玲芝 著

张外借



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



湖南师范大学法学院崇法明理法学丛书

湖南师范大学博士出版基金资助

“五四”宪法的形成 及其历史地位研究



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

“五四”宪法的形成及其历史地位研究 / 胡玲芝著. —
北京:法律出版社,2016.12
ISBN 978-7-5197-0532-9

I. ①五… II. ①胡… III. ①宪法—法制史—研究—
中国 IV. ①D921.02

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 325113 号

©法律出版社·中国

| | |
|---|--------------------------|
| 责任编辑 / 徐蕊 | 装帧设计 / 乔智炜 |
| 出版 / 法律出版社 | 编辑统筹 / 法律教育出版分社 |
| 总发行 / 中国法律图书有限公司 | 经销 / 新华书店 |
| 印刷 / 北京京华虎彩印刷有限公司 | 责任印制 / 沙磊 |
| 开本 / A5 | 印张 / 8.875 字数 / 226 千 |
| 版本 / 2016 年 12 月第 1 版 | 印次 / 2016 年 12 月第 1 次印刷 |
| 法律出版社 / 北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073) | |
| 网址 / www.lawpress.com.cn | |
| 投稿邮箱 / info@lawpress.com.cn | 销售热线 / 010-63939792/9779 |
| 举报维权邮箱 / jbwq@lawpress.com.cn | 咨询电话 / 010-63939796 |
| 中国法律图书有限公司 / 北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073) | |
| 全国各地中法图分、子公司销售电话: | |
| 统一销售客服 / 400-660-6393 | |
| 第一法律书店 / 010-63939781/9782 | 西安分公司 / 029-85330678 |
| 上海分公司 / 021-62071010/1636 | 重庆分公司 / 023-67453036 |
| 深圳分公司 / 0755-83072995 | |
| 书号:ISBN 978-7-5197-0532-9 | 定价:36.00 元 |

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

崇法明理

止于至善

目 录

| | |
|----------------------------------|----------------|
| 引 论 | (1) |
| 第一章 “五四”宪法形成的历史背景 | (12) |
| 第一节 中华民族追求独立富强的历史选择 | (13) |
| 第二节 中国共产党解放劳苦大众的必然抉择 | (24) |
| 第三节 中国人民巩固新生政权的现实需要 | (30) |
| 第二章 “五四”宪法体系的形成历程 | (40) |
| 第一节 宪法体系的萌芽期 | (41) |
| 第二节 宪法体系的初创期 | (47) |
| 第三节 宪法体系的确立期 | (73) |
| 第三章 “五四”宪法重要共识的形成方式 | (90) |
| 第一节 领袖设计 | (91) |
| 第二节 精英协商 | (111) |
| 第三节 政府推动 | (134) |
| 第四章 “五四”宪法确立的基本价值 | (142) |
| 第一节 奠定了新中国宪法的基石 | (143) |

| | | |
|--------|--------------------------------|-------|
| 第二节 | 奠定了国家的基本结构 | (166) |
| 第三节 | 确立了公民的基本权利 | (173) |
| 第四节 | 推动了国家治理方式的转变 | (183) |
| 第五章 | “五四”宪法的特点与作用 | (188) |
| 第一节 | “五四”宪法的特点 | (188) |
| 第二节 | “五四”宪法的作用 | (199) |
| 余 论 | | (216) |
| 参考文献 | | (223) |
| 附录 I | 《中华苏维埃共和国宪法大纲》(1934 年) | (239) |
| 附录 II | 《陕甘宁边区施政纲领》(1941 年) | (243) |
| 附录 III | 《陕甘宁边区宪法原则》(1946 年) | (247) |
| 附录 IV | 《中国人民政治协商会议共同纲领》(1949 年) | (249) |
| 附录 V | 《中华人民共和国宪法》(1954 年) | (259) |
| 后 记 | | (277) |

引 论

一、一种独特的宪法体系

民主政治作为全人类共同关注的问题,现在没有也许今后也难以达成完全一致的共识。对于新中国,亦即中华人民共和国民主政治的样貌如何?是否形成了宪治体系等问题,也是见仁见智,聚讼纷纭。主流观点认为,“党的领导、依法治国、人民当家做主”的顶层政治设计,实际上就是中国特色社会主义民主政治的集中表达。1954年《中华人民共和国宪法》(以下简称“五四”宪法)颁行前后和改革开放以来的这两个时期,新中国的政治实践体现了“社会主义初级阶段的民主”追求,是一种“制度起点高,基础比较低”的中国特色社会主义的宪法实践。^[1]

为什么持不同意见者对相同问题会有完全不同的认知结论呢?这或许是因为他们一方面没有将民主政治建设看成一个动态的过程,另一方面又将民主政治模式绝对化。不将民主政治建设看成一个动态的过程,就容易将宪法实践过程中的异常看成正常,将支流看成主流,将暂时看成全程,以偏概全,得出错误的结论。

将宪法模式绝对化的思维同样是背离政治本质且有害的。如果将宪法模式唯一化、绝对化,只承认西方某种宪法模式,以西方中心

[1] 陈仁太:“深入理解中国的民主政治建设与中国共产党”,载《中国特色社会主义研究》2006年第1期。

主义的视角来观察一切问题就势必会忽视世界范围内其他民主政治的生命力和实际成就,贬低其他宪法模式的独特价值。事实上,理性的西方政治学者和宪法学者也是反对这种绝对化倾向的。周叶中先生曾说:“德国著名唯心主义哲学家黑格尔对宪法理论进行了不少论述,认为国家的活动有赖于政府,而政府的行为要根据宪法,宪法的性质应适合本国国情。”〔1〕施米特则明确指出宪法是人类政治行为的结果,并“不是什么绝对的东西,因为它不是从其自身中产生出来的”〔2〕言下之意,宪法及其实施,必须满足人类政治的基本需要,必须依赖、服务、受制于具体的、火热的、复杂的现实生活。正因为这样,西方学者中比较平和的观点认为,“在西方以外的地区,应根据各国当地的制度、文化、历史和行为处事方式,培育有本土特色的民主制度”〔3〕新中国成立以来的民主政治实践正是根据本国的历史传统、文化以及社会需要展开的,其宪法模式的形成也充分体现了本国的特色。中国特色的宪法治理是一种客观存在。

那么,这种中国特色的宪法模式的最为集中的表现是什么呢?它又是何时确立的呢?

这个问题得回到新中国成立之初的那几年。1954年,新中国第一部宪法诞生。这部宪法就是现在所称的“五四”宪法。作为我国第一部治国安邦的根本大法,“五四”宪法与在此前后制定的一系列法律确立了我国政治、社会、经济、意识形态等方面的各项基本制度,形成了中国特色社会主义宪法的基本体系。这一体系,在一定程度上集中反映了中国特色宪法治理的基本内容和特点。许崇德先生认为,1954年9月制定的我国历史上第一部社会主义类型的宪法,标志着我国社会主义宪治的真正开始。事实上,“五四”宪法确立的基

〔1〕 周叶中:《宪法》,高等教育出版社2011年版,第9页。

〔2〕 [德]卡尔·施米特:《宪法学说》,刘锋译,上海人民出版社2005年版,第5页。

〔3〕 陈仁太:“深入理解中国的民主政治建设与中国共产党的”,载《中国特色社会主义研究》2006年第1期。

本结构框架、“基本方向、基本原则和基本制度,都为现行宪法所继承并发展”。〔1〕

新中国宪法体系不仅包括“五四”宪法和在其之后制定的相关法律法规,也包括在其之前制定的《中国人民政治协商会议共同纲领》(以下简称《共同纲领》)及相关法律法规中在“五四”宪法颁行之后依然起作用的一些内容。由于“五四”宪法的制定处在我国由新民主主义向社会主义急速过渡的特殊时期,新中国宪法体系无论在指导思想、价值目的,还是在结构体系以及条文规范上都显示出既不同于西方资本主义国家,又不同于苏联等社会主义国家宪法体系的独特样貌。

新中国成立伊始,中共即按照《共同纲领》的要求和建设需要,抓紧建立法律法规。从1949年10月至1954年9月,中央人民政府共制定颁行法律和法令26件,其中涉及国家权力运行和人民权利的主要法律有《中央人民政府政务院及其所属各机关组织通则》、《省各界人民代表会议组织通则》、《中华人民共和国土地改革法》、《中华人民共和国惩治贪污条例》、《中央人民政府政务院关于与外国订立条约、协定、议定书、合同等的统一办法之决定》、《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》、《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》以及《中华人民共和国人民法院暂行组织条例》、《中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例》等。这些法律,初步确立了国家权力运行的原则、组织体系、基本制度,为“五四”宪法的制定和实施奠定了理论和实践基础,其中一些相对稳定、在“五四”宪法颁行之后仍然沿用的规范,成为“五四”宪法体系的重要组成部分。

围绕“五四”宪法的贯彻落实,1954年10月至1957年年底,全

〔1〕 张庆福、任毅：“1954年宪法——现行宪法的基础”，载张庆福、韩大元主编：《1954年宪法研究》，中国人民公安大学出版社2005年版，第7页。

国人大、全国人大常委会,以及中央和地方各级政府,共制定法律性文件 400 多件,其中,经全国人大及其常委会制定或经其批准的国务院制定的法律、法规 40 余件。在这些法律性文件中,与完善国家机构和社会组织、保障人民基本权利相关的法律法规主要有《中华人民共和国劳动改造条例》、《劳动改造罪犯刑满释放及安置就业暂行处理办法》、《中华人民共和国人民警察条例》、《公安派出所组织条例》、《中华人民共和国治安管理处罚条例》、《城市街道办事处组织条例》、《城市居民委员会组织条例》、《中国人民解放军军官服役条例》、《中华人民共和国兵役法》和《县级以上人民委员会任免国家机关工作人员条例》、《中华人民共和国户口登记条例》等。有关社会改造和经济建设的法律法规有数十个,其中《公私合营工业企业暂行条例》、《农业生产合作社示范章程》、《高级农业生产合作社示范章程》、《工商税条例》、《关于在公私合营企业中推行定息办法的规定》等在社会经济生活中都发挥了重要作用。总的看来,全国人大及其常委会、国务院制定的这些法律,分别从国家权力运行、人民基本权利保障,以及社会稳定和经济发展等方面进一步细化、解释了“五四”宪法的相关规范,与“五四”宪法颁行前已经制定、“五四”宪法颁行后仍在发挥作用的一系列相关法律法规,共同构建了“五四”宪法体系。

二、依法治国绕不开的重要问题

“五四”宪法是现行宪法的“母体”。全面依法治国、依宪治国离不开对包括“五四”宪法形成问题在内的基本问题的研究。

新中国成立前后的一段时期,既是中国近代历史变化最为巨大的时期,也是新中国宪法体系的确立期。这期间,我国经历了历史上规模最大的战争,建立了人民民主专政的国家,彻底消灭了私有制,底层民众命运发生了翻天覆地的变化,真正意义上开始了民主政治的实践。可以说,这段时期是中华人民共和国成立的重要时期,是中国和世界历史上引人注目的重要时期,是中国共产党人民民主政治思

想和中国宪法体系形成的重要时期,值得高度重视。在这期间,以毛泽东为代表的中国共产党人,提出了丰富的具有中国特色的宪法思想,第一次从中央到地方,从上层到下层在全国范围内展开了真正意义上的制宪和依宪治国实践。

关于这段时期中国共产党民主政治和依法治国探索问题的研究,学术界将主要精力集中在包括“五四”宪法在内的一些具体问题之上,并在“五四”宪法、新民主主义宪法思想、近代中国宪法文化和人民民主专政等研究领域取得了一系列有价值的成果。

在“五四”宪法的研究中,其成果主要集中在宪法性质、宪法结构、宪法内容、宪法价值、宪法理论的苏东来源、宪法的优缺点以及宪法与“八二”宪法的关系上,而对“五四”宪法的形成问题却没有人进行研究,从而难以对“五四”宪法的理论和实践来源作系统把握,也不能恰当地阐释“五四”宪法的历史地位。研究“五四”宪法的形成问题,自应着眼于新中国成立前后的一段历史时期,但是为了进一步弄清这些问题,研究的视野又不得不扩大到之前的一些重要时段和重大事件。从目前的情况来看,对这一问题的研究,尚无学人涉及。开展这一问题研究意义重大。

(一)有助于了解新中国宪法体系产生的历史必然性

近代中国,内忧外患。先进的中国人为了民族独立、国家富强,进行了不屈不挠的斗争,开展了轰轰烈烈的宪法运动,提出了一套又一套的救国主张。这些救国主张和理论,最终都指向政治现代化。抗日战争胜利后,中国社会面临向何处去的问题。为此,不同的利益集团提出了不同的建国道路,产生了三民主义宪法、新民主主义宪法和自由主义宪法三种宪法模式。在这三条路径中,真正能够使中国摆脱民族危亡,走向独立的宪法理论是以毛泽东为代表的中国共产党人的宪法理论。这是历史的选择。中国人民为什么选择了中国共产党指引的宪法路径?它的价值何在?它们的理论源头在哪里?这种宪法模式为什么能够实施,并奠定了新中国的宪法体制?

新中国成立初期的宪法实施为什么很快又出现了一些反复？这些都需要我们由文本而制度、由表象而本质、由现实而历史，进行深入探索。

（二）有助于认识新中国宪法模式的价值

近代中国的宪法运动，与中华民族的独立、富强密切相关，与中国社会的现代化进程不可分离。近代中国的宪法追求，不同于西方国家。众所周知，西方的宪法实践是西方历史长期发展而衍生的一种文化形态，是社会文化的自然演进，“是一个没有任何人能够预期到的后果”〔1〕。而中国的宪法却是一种刻意追求，一种在贫瘠的宪法文化土壤上开放的花朵，宪法的工具价值十分明显。中国宪法的这种工具价值，对新中国宪法模式的建立，影响深刻。正因为这样，新中国宪法虽然遭人诟病，但却有着其独特的价值。第一，新中国的宪法体制是一种能够切实推进中国现代化的政治体制。我们知道，西方的宪法观念与中国社会有着太多太大的差距。西方的宪法及其实践是以个人主义为基础，我们则是以集体主义为根底；西方把个人价值放在首位，我们则始终强调集体利益高于一切；西方强调个人的自由，而我们重视的却是和谐与稳定的秩序；西方是通过权力的分立制衡用宪法控制政府，而我们的制度是坚持在共产党领导下的政府部门的分工与合作；西方是以竞争的多党制或两党制为其重要内容，而我们则实行共产党领导下的多党合作制度。〔2〕这些，使得中华人民共和国这样一个具有独特传统的大国能够在一穷二白的基础上真正集中人民的力量获得巨大发展，从而加快现代化的进程。第二，新中国宪法以中国式方式坚守了宪法制度的基本价值。相比较传统中国的各个阶段而言，新中国宪法体系下的人民权利得到了最广泛、最

〔1〕 杜维明：《儒家传统的现代化》，中国广播电视出版社1992年版，第378～381页。

〔2〕 程燎原：《从法制到法治》，法律出版社1999年版，第249页。

大程度的实现。人民也更加自觉地把命运与国家民族的命运紧密联系起来。诚然,因为救亡图存和实现现代化的需要,中国这样的“后发外生型宪法”国家在探索宪治道路,实践宪法体制的过程中不可避免地要走一些弯路,出现一些背离宪法价值的观念和做法。但是,我们不能因此否定新中国宪法的价值,不能说中国共产党没有宪法理论和实践。国际社会对中国宪法探索及其实践的种种误谈、曲解和诋毁〔1〕,在本质上都是先入为主的、以偏概全的结果,不能视为对新中国宪法实践的恰当概括。究其原因,这些人既不愿也不能深入到新中国宪法探索与实践之中,未能客观而不带偏见、充分而又实事求是地观察新中国宪法体制的独特价值,进而细细体味和感知新中国宪法实践的独特性、鲜活性。

(三) 有助于正确把握新中国宪法体制的特点

新中国宪法体制具有自己的特点,是宪治的普遍性和特殊性的统一。

新民主主义革命的胜利和新中国的成立开启了中国乃至世界历史的新纪元。“五四”宪法的制定与实施,标志着中国特色宪法体制的形成。对比西方各国的宪法制度,可以发现,西方各国的宪法理论尽管是相近的,但各国的宪法道路、宪法体制却不尽相同。即便是英国和美国在政治上和法律上被认为具有相同血统和法系的国家,他们的宪法体制、宪法模式也大相径庭。〔2〕新中国的宪法体系及相应体制是借鉴外国宪法理论与实践,基于中国特定的历史、具体的国情和悠久的文化传统上的一种创新。它既不同于西方资本主义国家的宪法模式,又不同于苏联等社会主义国家的宪法模式,是中国历史经验与现实经验的结合、本国经验和国际经验的结合。正如毛泽东在

〔1〕 刘海年等主编:《人权与宪政:中国——瑞士宪法国际研讨会文集》,中国法制出版社1999年版,第46页。

〔2〕 殷啸虎:《感悟宪政》,北京大学出版社2006年版,第3页。

“五四”宪法草案中所说的：“是民族现象，也是国际现象一种。”〔1〕

对此，毛泽东解释为，宪法及其实践在其本质上就是民主政治。〔2〕毛泽东对宪法及其实践的理解，无论从政治学、法学，还是从历史角度来说，都是较为适宜的。〔3〕毛泽东还指出，世界上历来的宪法活动，“不论英国、法国、美国，或者是苏联，都是在革命成功有了民主事实之后，颁布了一个根本大法，去承认它，这就是宪法”。〔4〕

以毛泽东为代表的中国共产党人，关于宪法普遍性论述的核心就是坚持宪法的核心价值——民主政治价值。但是，对于宪法这种一般价值及其表现形态，不同民族和国家又有不同的解读，甚至同一民族在不同的发展阶段，也有不同的理解。

正是从当时的中国国情出发，在宪法和民主事实的关系上，毛泽东认为争取民主事实是第一位的，制定宪法是第二位的。他指出，“中国现在的事实是半殖民地半封建的政治，即使颁布一种好宪法……要想顺畅实行，是不可能的”，〔5〕所以宪法运动是争取尚未取得的民主，不是承认已经民主化的事实。由于近代中国所处的特殊国际国内环境，中国的宪法运动始终与救亡图存，与中国社会的现代化转型联系在一起。从而凸显了国家利益，显示了宪法的特殊性。这种特殊性在毛泽东等共产党人关于如何建设新中国的论著中有着这样或那样的表述，在以后的《共同纲领》、“五四”宪法中打下了深深的烙印，这种印迹甚至在当今中国的宪治道路上也依稀可见。但

〔1〕 毛泽东：“关于中华人民共和国宪法草案”，载《毛泽东选集》（第5卷），人民出版社1977年版，第130页。

〔2〕 毛泽东：“新民主主义的宪政”，载《毛泽东选集》（第2卷），人民出版社1977年版，第732页。

〔3〕 韩大梅：《新民主主义宪政研究》，人民出版社2005年版，第2页。

〔4〕 毛泽东：“新民主主义的宪政”，载《毛泽东选集》（第2卷），人民出版社1977年版，第735页。

〔5〕 毛泽东：“新民主主义的宪政”，载《毛泽东选集》（第2卷），人民出版社1977年版，第735页。

是,不管怎样,新中国宪治还是在个人利益和国家利益中寻求了一种平衡,体现了宪法的一般价值。“五四”宪法颁行后,新中国宪法体制基本形成。正因如此,一些学者认为,1954 宪法是新中国宪制的起点,也是新中国宪法体系的形成、发展与演变的起点。^{〔1〕}

(四)有助于深刻理解当今中国的政治体制改革

当今中国的政治改革如何进行,人们见仁见智,聚讼纷纭。然而其运演不管有多少种表现形态,都离不开对宪法价值的坚守和弘扬,都需要对新中国宪法体系进行深入研究,而这种研究的前提正是对宪法体系的基本要求和基本价值清晰明确的把握,这就势必要求我们进一步追问中国宪法体系的“我是谁”和“我自何来”等问题,任何一种宪法体系都不是无源之水、无本之木。推进当今中国民主政治建设,有必要对“五四”宪法的形成问题作深入系统的研究。

三、这一问题的研究范围和方法

到目前为止,国内外还没有学者对新中国宪法体系和宪治模式的形成问题进行专题研究,新中国宪法体系是如何形成的,为什么说“五四”宪法标志着中国宪法体系的最终形成等问题仍然有待理性而又合乎实际的回答。尽管如此,在种种有关“五四”宪法研究的著作和论文中,我们仍可不经意间发现星散其中,有助于这一问题研究的具体材料和思想火花。这就自然而然地为笔者的工作打开了方便之门。

关于新中国宪法体系的形成,可以追溯到整个新民主主义革命时期和新中国成立的早期。即从 1919 年“五四运动”经 1949 年中华人民共和国的成立、1954 年宪法的制定和实施,再到 1956 年社会主义改选的完成。虽然新中国宪法体制的确立,主要是在 1949 ~ 1956 年,亦即中华人民共和国成立前后的一段时期。但这并不妨碍我们

〔1〕 韩大元主编:《1954 年宪法与新中国宪政》,湖南人民出版社 2004 年版,第 19 页。

将新中国宪法体系形成的各种问题的研究视野置于整个新民主主义阶段之中,甚至将其延展到近代以来的整个历史时期。在新中国成立前后的几年里,中国共产党人选择了一种适合当时中国需要的宪法模式和宪法体系,并在以后几年内对其进行了完善,最后以“五四”宪法的形式固定下来。“五四”宪法的颁行及与之相关的一系列法律的制定实施,比较系统地建构了独具特色的新中国宪法体系,推动了中国特色社会主义宪治实践,标志着新中国宪治体制的形成。这种宪治体制不同于以往中国产生的任何宪法和政体模式,是真正的人民民主立宪,在中国政治史上具有重大意义。

这些年中国宪法探索的内容十分丰富,第一次产生了真正意义上的社会主义宪法。这是笔者的主要观察点,但并非全部视野。有必要将这一时期的一些问题放到近代中国求富图强、开展宪法运动的宏观背景中进行探析。总的来说,拟从宏观与微观、理论与实践、历史与现实、世界与中国相关联的角度来把握研究的内容。但这丝毫不意味着接下来,要全面探讨“五四”宪法,事实上这里只准备对这一宪法体系的形成问题进行研究。尽管在书中也会涉及宪法的结构、运行机制、理论渊源、实际运行过程中所产生的效果、经验与教训,但更重要的是着力探讨其形成的历史背景、阶段过程、方式方法和特点局限。

张文显指出:“法学研究中,许多具体的看法和观点可能由于社会变革和法律的变迁和由于受到批判而消失,但研究问题的方法以及具有个性的思维方式却能保留下来,因此,从某种意义上说,方法的生命胜观点。”本书从宪法史的视角,分析“五四”宪法形成中的各种问题,并由此展开对其历史地位的深入分析,力图说明新中国宪法体系产生的历史必然性,所具有的基本特性以及不足与局限。在具体论证过程中,将注重以下两种研究方法的运用:

一是坚持唯物辩证法。唯物辩证法是“关于自然、人类社会和思维运动和发展的普遍规律的科学”,是建立在唯物主义基础上的

辩证法理论。唯物辩证法是科学研究的根本方法,也是本书研究方法体系的理论基础。

二是注重分析综合。其一,历史分析法。要研究新中国宪法体系的产生、发展和形成的过程。既要找到关节点,又要将其放到宏观的历史背景之中,对文本、理论与实践进行具体的历史的考察。其二,比较分析方法。运用比较的方法研究宪法问题,不仅要进行纵向的比较,也要进行横向的比较。既把新中国宪法体系与新民主主义宪法、苏联宪法及其实施情况进行比较,寻找新中国宪法体系的理论和实践来源,也要把新中国宪法体系与蒋介石政权所推行的宪法以及西方资产阶级宪法及其实践进行比较,寻找宪法模式及宪治道路所由之决定的社会历史条件。事实上,只有在比较研究中,我们才可能感受到宪治体制的多元价值,才能深入认识宪法体系的产生和发展道路与一个国家的具体国情、历史和文化传统之间的深度联系。其三,综合研究方法。从立宪史的角度,融宪法学、历史学、政治学于一炉,全面历史地考察新中国宪法体系,亦即“五四”宪法体系的形成过程及其历史地位。