



1954年宪法制定过程



韩大元



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

1954年宪法制定过程

韩大元



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

D921.02



北航

C1747601

27

图书在版编目(CIP)数据

1954年宪法制定过程 / 韩大元著. —北京:法律出版社, 2014. 9
ISBN 978-7-5118-6778-0

I. ①1… II. ①韩… 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(2014)第197873号

1954年宪法制定过程

韩大元

策划编辑/沈小英
责任编辑/胡艺芳
装帧设计/李 瞻

© 法律出版社·中国

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/固安华明印业有限公司

编辑统筹/财税出版分社
经销/新华书店
责任印制/吕亚莉

开本/720毫米×960毫米 1/16
版本/2014年9月第1版

印张/34 字数/517千
印次/2014年9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)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.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、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-6778-0

定价:78.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

第一章 导 论	1
一、近代中国宪政运动的简要回顾	1
二、近代中国宪政运动的遗产与传统	11
三、宪法史研究的基本范畴与方法	13
第二章 制定 1954 年宪法的理论背景	17
一、制宪权的一般理论	17
二、制宪权理论在近代中国的萌芽	31
三、制宪权概念在近代中国的出现	36
四、制宪权概念在近代中国的使用	41
五、制宪权理论在近代中国的形成	49
第三章 制定 1954 年宪法的社会背景	51
一、制宪的国内环境	51
二、制宪的国际环境	60
三、斯大林的制宪建议与中共中央的制宪决定	62
四、1954 年宪法的制定目的	69
五、制定 1954 年宪法的正当性	71
第四章 1954 年宪法的起草	75
一、中共中央向中央人民政府委员会提出制宪建议	75

二、中华人民共和国宪法起草委员会的成立	79
三、中共中央成立宪法起草小组	81
四、宪法起草工作被推迟	82
五、宪法起草工作计划的提出	83
六、宪法草案初稿的起草	85
七、中共中央宪法草案(初稿)的出台	104
第五章 1954 年宪法草案的审议(上)	119
一、全国政协宪法草案座谈会的讨论	119
二、地方单位与军事单位对草案的讨论	156
三、宪法起草座谈会各组召集人联席会议的讨论(纪要)	218
四、宪法起草座谈会各组召集人联席会议的修改意见	254
第六章 1954 年宪法草案的审议(下)	267
一、宪法起草委员会审议宪法草案	267
二、宪法起草委员会通过关于宪法起草经过的报告	309
三、中央人民政府委员会通过宪法草案	311
四、宪法草案的全民讨论	316
第七章 1954 年宪法的诞生	331
一、全国普选工作	331
二、第一届全国人大代表选举	336
三、宪法起草委员会继续修订宪法草案	337
四、第一届全国人大第一次会议召开	342
五、1954 年宪法的表决与通过	376
六、宪法的公布	379
第八章 1954 年宪法文本	381
一、宪法的基本结构	381
二、宪法序言	383
三、宪法总纲	384
四、国家机构	393
五、公民的基本权利与义务	410
六、国号与国家标志	418

第九章 1954 年宪法的实施与影响	423
一、1954 年宪法的实施保障	423
二、1954 年宪法的历史地位	447
三、1954 年宪法与其之后三部宪法	452
四、1954 年宪法对新中国宪政的影响	460
五、1954 年宪法的历史经验与启示	477
主要参考书目	483
附 录	487
一、1954 年宪法大事记	487
二、中国共产党中央委员会 1954 年宪法草案(初稿)	491
三、中华人民共和国 1954 年宪法草案	505
四、中华人民共和国 1954 年宪法	521
后 记	537

第一章 导 论

刘少奇在《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中谈道,“我们提出的宪法草案,是中国人民 100 年来英勇斗争的历史经验的总结,也是中国近代关于宪法问题和宪政运动的历史经验的总结”。离开历史事实就无法说明关于宪法问题的时代意义。

中国立宪的历史已有百年之久,有过宝贵的经验,也有过沉痛的教训;有过成功的喜悦,也有过失败的悲壮;有过连续的发展,也有过断裂的曲折。正如现行宪法体系中流淌着 1954 年宪法的血液一样,1954 年宪法中也包含着旧中国宪政的些许声音。不了解 1954 年宪法,就难以理解我们现行的宪法;不熟悉旧中国的宪法史,也难以感悟 1954 年宪法的来之不易。传统和经验,活生生地映射于 1954 年宪法,活生生地体现在我们身边。昨日的历史已经成为今天的经验,今天的追求亦将成为明日的历史。

一、近代中国宪政运动的简要回顾

鸦片战争之后,中国开始进入近代社会。近代化的过程很大程度上是一个向西方资本主义学习的过程,其根本宗旨在于“救亡图存”。这一过程大致包含了两个阶段:第一个阶段以洋务运动为代表,主要限于器物文明层面。当时,学习西方的指导思想就是

“师夷长技以制夷”。这一指导思想为“向谁学”、“学什么”、“为什么学”等一系列问题指明了方向,其目的性非常明显,且影响深远。随后的中法战争、中日甲午战争均以中国失败而告终,这一结局极大刺痛了当时的资产阶级先进分子。“师夷长技以制夷”、“中学为体,西学为用”并没有取得当初设想的成效。痛定思痛,发觉非船不坚炮不利,只是因为制度不如人而已。于是转入了近代化的第二个阶段。第二阶段以戊戌变法为代表,侧重于制度文明的学习,全国上下“咸与维新”。作为宪法学基础性概念的“宪法”一词于19世纪70年代出现在我国的书刊之中,如1870年王韬自欧洲归来,在次年撰写的《法国志略》中介绍法国于1791年“立一定宪法布行国中”。郑观应在1893年出版的《盛世危言》一书中首次要求清廷“立宪法”、“开议会”,实行立宪政治。^①同时,有关议会制理论的介绍和研究也逐渐展开。戊戌变法在此背景下应运而生。

(一)清末立宪时期

应该说,中国宪政运动的帷幕是由戊戌变法拉开的。以康有为、梁启超为代表的知识分子认为,西方各国之所以富强,是因国家组织的完善,而近邻日本的昌盛,又是变法维新的结果。他们提出了变法改制应先于富国强兵,政治改革重于物质建设的口号。康有为认为,中国过去30年虽然也采西学设学堂办矿务制洋器,但收效不大。中国所以积贫积弱,主要原因就是君权太尊,下情不能上达,君民不能合为一体。因此,要设议院、开国会,实行君主立宪,“行三权鼎立之制,则中国之治强,可计日也”。^②梁启超认为,“救亡图存”是变法维新的出发点,“变法维新”是救亡图存的必由之路。他分析中国当时的状况,指出“非变法万无可以图存之理”。变法事所必行,“变亦变,不变亦变”,只有早变、自变,才“可以保国,可以保种,可以保教”。^③戊戌变法的首要目的在于通过改革实施宪政,抵抗外侮,保全中土,而不是限制王权、保障民权这一立宪的真正意旨。正是在这个意义上说,“立宪的重要纵已为当时极少数人所见,当时的‘变法’运动,究尚不能视为

① 韦庆远等:《清末宪政史》,中国人民大学出版社1993年版,第15页。当然,其中的“宪法”含义与我们现今的理解还是有差异的。

② 汪汉卿主编:《中国法律思想史》,中国科技大学出版社1993年版,第354页。

③ 梁启超:“变法通议”,载梁启超著:《饮冰室合集1》,中华书局1989年版,第8页。

立宪运动”。^①

戊戌变法对中国宪法思想的启蒙产生了深远的影响。此后,立宪浪潮波及全国,朝野上下普遍认为,要拯救时局,唯有立宪。^②此前极少数人的立宪思想,此时已成为多数人的要求。中国的立宪运动从此开始。^③对清政府而言,由朝廷颁布宪法,实行君主立宪政体,其目的在于据此来消弭内忧外患、安定皇室、巩固国本、维护主权。1905年,清廷仿效日本实行宪政的经验,派遣五大臣出洋考察政治。次年,考察归来的五大臣上书建议进行“立宪之预备”,指出实行君主立宪“大意在于尊崇国体,巩固君权”,“凡国之内政外交,军备财政,赏罚黜陟,生杀予夺,以及操纵议会,君主皆有权以统治之”,并认为“立宪”有三大好处:“一曰皇位永固”,“一曰外患渐轻”,“一曰内乱可弭”。^④1906年,清廷颁发《宣示预备立宪先行厘定官制谕》,进行预备立宪,改革官制。^⑤1907年,清廷将考察政治馆改为宪政编查馆,作为预备立宪的办事机构,并于同年下令筹设咨议局和资政院。

整个《钦定宪法大纲》的制定过程是在秘密状态下进行的。1908年8月27日,清廷颁布《钦定宪法大纲》,^⑥以其为将来制定宪法的准则。这是中国历史上第一个以“宪法”来命名的宪法性文件。其内容仅有23条,且多系采

① 王世杰、钱端升著:《比较宪法》,中国政法大学出版社1997年版,第344页。

② 故宫博物院明清档案部编:《清末筹备立宪档案史料》(上册),中华书局1979年版,第25页。

③ 王世杰、钱端升认为中国的立宪运动始于1904~1905年日俄战争。王世杰、钱端升认为,从宪法理论上讲,宪法具有形式和实质两种意义。就形式而言,“第一,就是宪法的效力高于普通法律;第二,宪法的变更异于普通法律”。以此衡量,1904年日俄战争以前,中国“尚无真正的立宪运动”;就实质而言,“近代宪法于规定国家根本组织之时,每于人民以直接或间接参政之权。因之,元首的权力须受人民或其代议机关的限制”。以此特点,严格地讲,中国之立宪运动,“亦仅始于日俄战争以后”。参见王世杰、钱端升著:《比较宪法》,商务印书馆2004年版,第393页。

④ 参见“出使各国考察政治大臣载泽奏请宣布立宪密折”,载故宫博物院明清档案部编:《清末筹备立宪档案史料》(上册),中华书局1979年版,第173~175页。

⑤ 相当一部分立宪派人士对此大失所望。其代表人物梁启超认为,“号称预备立宪改革官制,一若发愤以刷新前此之腐败。夷考其实,无一如其所言,而徒为权位之争,势力之倾轧。借权限之说以为排挤异己之具;借新缺之立以为位置私人之途。贿赂公行,朋党各树,而庶政不举,对外之不竟,视前此且更甚焉”。他认为革命党生于政府腐败,这是政府“以积极的手段直接而制造革命党”。参见梁启超:“现政府与革命党”,载梁启超著:《饮冰室合集》3,中华书局1989年版,第46~48页。

⑥ 需要注意的是,正式公布的名称是《宪法大纲》,并没有“钦定”二字,因为是以光绪皇帝的名义颁布的。清政府在之后的行文中,也公开称之为《钦定宪法大纲》,如1910年11月4日清廷宣布提前召开国会的上谕中提到“著迅速遵照《钦定宪法大纲》,编订宪法条款”。参见韩大元:“论日本明治宪法对钦定宪法大纲的影响”,载《政法论坛》2009年第3期。

自日本明治宪法,正文之中为“君上大权”,在其附录中列有“臣民权利义务”,并没有多少近代宪法的内涵。大纲规定:“大清皇帝统治大清帝国,万世一系,承永尊戴。君上神圣尊严,不可侵犯。”对君权毫无限制,而只是对君权的确认和宣示,其权力远远超过了日本天皇。《钦定宪法大纲》徒有“宪法”之名,而行巩固皇权之实。以康有为为首的改良派大多采取了拥护的立场,他们希望借此实现君主立宪政体,而以孙中山为首的革命派则采取了坚决反对的立场。^①

1911年10月10日武昌起义爆发,辛亥革命风卷残云席卷了大半个中国。清廷为了收拾人心、挽救危局,于11月3日颁布了《宪法重大信条十九条》(以下简称《十九信条》)。按照《十九信条》,内阁总理大臣须由国会公选,且皇族不得任总理大臣;皇权大为削减,而国会议决权的范围,则大有增加,体现了“虚君共和”的思想。^②11月8日,袁世凯当选为内阁总理大臣,组建内阁,实行责任内阁制。应该说,在1911年11月至1912年2月12日期间,中国实际上存在了一定时期的君主立宪制。但是,由于清政府很快被推翻,《十九信条》也没有发挥多大的作用。

所谓“预备立宪”,以及其后颁布的《钦定宪法大纲》、《十九信条》虽然在立宪过程中保持审慎性,引进了近代宪法概念并将其成文化等方面值得肯定,但其宗旨归纳起来无非是以宪法来消弭国内各派纷争。其立宪的目的明确,工具主义的宪法观十分明显。这从根本上妨碍了将立宪推向纵深发展。应该说,在辛亥革命之前,清政府确有立宪的诚意,甚至实现了康梁等人所未曾主张的一些改革,《宪法大纲》、《十九信条》也作出了一些限制皇权的实质性规定,但为时已晚。

① 作为中国历史上的第一个宪法性文件,《钦定宪法大纲》宣示了宪法的合法性地位,以法律文件的形式明确了权利义务,规定了皇帝也要受限于法律。《钦定宪法大纲》是西方立宪主义与中国传统政治哲学结合而成的,注重中国传统的价值体。上谕中说“夫宪法者国家之根本大法也,为君民所共守,自天子以至庶人,皆当率循,不容逾越”。在《钦定宪法大纲》制定前后围绕立宪问题,学术界和民间进行了广泛的宪法问题的讨论,出现了比较活跃的宪法学研究的思潮和氛围,为早期中国宪法学的形成提供了良好的环境和基础。参见韩大元:“论日本明治宪法对钦定宪法大纲的影响”,载《政法论坛》2009年第3期。

② 有学者基于此认为,这是清代所曾颁布的唯一宪法,且为中国历史上的第一个宪法。参见王世杰、钱端升著:《比较宪法》,中国政法大学出版社1997年版,第351页。

(二) 民国三权宪法时期

这一时期大致从1912年至1931年。这一时期的宪法,无论是《中华民国临时约法》(以下简称《临时约法》),还是“袁记约法”、“贿选宪法”,在形式上都采用了三权宪法的制度,即立法、行政与司法分立制衡。虽然政权几经更迭,但宪法或宪法性文件的政权组织形式和原则都是效法欧美国家,采用三权分立。故而,从宪法的角度来看,这一时期可以称之为“民国三权宪法时期”。

武昌起义之后,随着各省都督府的建立,湖北军政府和江浙方面先后通电倡议召开会议商组中央临时政府。1911年12月3日,各省都督府代表联合会上海通过了《中华民国临时政府组织大纲》,据此,成立了南京临时政府。1912年2月12日,清帝宣布退位。^①1912年3月11日,也就是袁世凯在北京宣誓就职临时大总统的次日,孙中山先生在南京以中华民国临时大总统的名义颁布了《临时约法》。所谓“约法”,其本意在于约束袁世凯,但也恰好点明了宪法的最重要的内容——约束国家权力。《临时约法》是一个具有临时宪法性质的文件。共56条,分为7章,即总纲、人民、参议院、临时大总统、副总统、国务员、法院、附则。《临时约法》依照资产阶级三权分立的原则,规定了中华民国的政治制度,实行了责任内阁制,第一次将资产阶级共和国的方案具体付诸实践。《临时约法》以根本法的形式确认了“主权在民”的资产阶级民主共和制度,否定了统治中国2000多年之久的封建主义的专制制度,从而树立了“帝制非法”和“共和合法”的观念,促进了民主主义的发展。人们的是非观念由此发生了根本改变,昨日之皇权神圣则今日成为“帝制非法”。中国从帝制走向民治,正是以《临时约法》为一“分水岭”。

袁世凯于1913年3月10日在北京宣誓就职临时大总统,之后组建了民国北京临时政府。1913年4月8日,国会在天坛召开,于10月31日通过了《中华民国宪法草案》,史称“天坛宪草”。“天坛宪草”的制定,北洋军阀与革命党人同床异梦,一者欲借修宪松解“临时约法”之束缚,一者欲以加重

^① 孙中山先生在1912年清帝退位之后便断然地认为,“今日满清退位,中华民国成立,民族、民权两主义俱达到,惟有民生主义尚未着手,今后吾人所当努力的,即在此事”。参见《孙中山选集》(上卷),人民出版社1956年版,第84页。而且,不仅孙中山先生这么想,当时“多数人的心理,以为推翻满清,便算是革命成功”。参见《孙中山选集》(下卷),人民出版社1956年版,第575页。

“法律限袁”的筹码。不掌握政权的革命党人自然无法成功,1913年11月4日,袁世凯下令解散国民党,1914年1月10日宣布解散国会。“天坛宪草”很快就变成了一张废纸。1914年5月1日,袁世凯颁布了《中华民国约法》,史称“袁记约法”。“袁记约法”共10章,68条,取消责任内阁制,实行总统制,赋予总统以巨大权力,取消国会制,设立有名无实的立法院和纯属总统咨询机构的参政院,为袁世凯复辟帝制准备条件。“袁记约法”不过以约法之名拓展总统权力于皇权之实而已。它的出台,使辛亥革命的成果丧失殆尽,成为军阀专制全面确立的标志。在美国人古德诺,以及严复、杨度等人组成的筹安会等的鼓噪下,1915年12月12日袁世凯公然恢复帝制,自封为“洪宪皇帝”。此举,实冒天下之大不韪,全国上下群起而攻之。^①1915年12月25日,云南宣告独立,护国战争开始,各省纷纷响应。1916年3月22日,袁世凯颁布《撤销帝制令》,被迫撤销帝制,6月6日,袁世凯因病不治而亡。继袁世凯之后而窃夺国家权力的北洋军阀统治者们,再也没有步其后尘而称帝,其原因一者在于实力和能力远不如袁世凯,二者在于已有前车之覆,不得不作为后车之鉴。

1923年掌握实权的曹锟采用威逼利诱的手法当上“贿选总统”。之后,“猪仔国会”只用了几天时间就制定出《中华民国宪法》,并由曹锟于10月10日就职的同时公布,史称“贿选宪法”。这是中国近代史上正式颁布的第一部宪法。这部宪法形式上十分完备,共13章,141条,其规模较其前的约法或宪草等都大,内容也更为完整,国体、主权、国土、国民到政权组织、中央与地方关系,以及法律、会计、宪法的修改与解释等无所不包。这些为后来的宪法多少还是提供了一定的借鉴。但“贿选宪法”本质上只是为“贿选总统”军阀曹锟寻求一个“合法”的外衣,只是掩饰军阀专制的工具而已。孙中山领导的国民党和刚刚成立的中国共产党都反对这个宪法,各地纷纷通电声讨。^②1924年第二次直奉战争爆发,直系军阀被击败,曹锟被拘禁,贿选宪法也随之告终。

① 梁启超于1915年8月31日发表《异哉,所谓国体问题者》,反对变更共和政体,抨击袁世凯复辟帝制的企图。参见梁启超:“盾鼻集·异哉所谓国体问题者”,载梁启超著:《饮冰室合集》,中华书局1989年版,第85~98页。

② 毛泽东后来曾批判道:“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?”参见《毛泽东选集》(第2卷),人民出版社1991年版,第736页。

可以看出,“袁记约法”和“贿选宪法”只是袁世凯和曹锟等人要么就以约法拓展自己的权力,要么就以宪法为自己的政治统治披上正当性的外套。这种宪法被当作了一种政治工具,其实际效果自然无益于推动中国宪政的发展,不利于人民树立真正的宪法意识。当然也不可否认,无论是袁世凯还是曹锟、段祺瑞,无论其实行怎样的统治,都对约法或者宪法有所顾忌。这从一个侧面也反映出宪法的观念在一定程度上得到了认同。

(三) 民国五权宪法时期

这一时期从1931年至1949年。这一时期代表性的宪法是按照孙中山先生的五权宪法理论,在形式上采取国民大会制和五院制。故而从宪法意义上说,可以称之为“五权宪法时期”。五权宪法是孙中山先生重要的独具特色的一种主张,也是中西宪法文化结合的产物。孙中山先生的五权宪法思想实际上标志着中国宪法学的初步形成。1905年10月,孙中山系统提出了三民主义的建国方案,^①1906年12月2日孙中山演讲《三民主义与中国民族之前途》,正式提出三民主义和五权宪法的主张,将五权宪法思想第一次公之于世。^②其后在革命斗争实践之中不断丰富和发展五权宪法思想,在1924年最终发展成熟。在五权宪法中,首先要实行权能分立,实现“人民有权,政府有能”。国家的大权有两种:一为政权;二为治权。“讲到国家的政治,根本上要人民有权,至于管理政府的人,便要付之于有能的专家。”^③人民有四大直接民权,即选举权、罢免权、创制权和复决权。孙中山先生在吸收借鉴国外三权分立的基础上结合中国传统创造出五权分立的理论,即行政权、立法权、司法权、考试权和监察权五权分立。而这五权地位平等,“分立之中仍相联属,不致孤立,无伤于统一”。其间的关系却不是类似于三权之间的制衡,而是实行分工合作的原则。用人民的四个政权来管理政府的五个治权,才能形成一个完全的民权政治。要在四大政权与五大治权的内部及两者之间寻求平衡,达到九权平衡的状态,如此“民权问题才算是真解决,政治才算是有轨道”。^④“有了这种政权和治权……造成万能政府,为人

① 《孙中山选集》(上卷),人民出版社1956年版,第71~72页。

② 同上,第79~81页。

③ 《孙中山选集》(下卷),人民出版社1956年版,第742页。

④ 《孙中山选集》(下卷),人民出版社1956年版,第761页。

民谋幸福。”^①

孙中山先生的新“三民主义”和五权宪法思想是在 1931 年《中华民国训政时期约法》中以根本法的形式确定下来的。1928 年全国实现了形式上的统一,但战乱频仍,这就给蒋介石南京政府提出一个尖锐而复杂的问题:光靠武力镇压是不能奏效的,还必须借助于政治武器来维护其统治,而按照孙中山先生“建国三时期学说”(由军政而训政最终达致宪政),其时应进行训政。故而在“武力统一”的招牌下,树立起“召开国民会议”和“制约定法”的旗帜,以堵塞反对派口实,求得内部的一致,确立其法统。于是国民会议在 1931 年 5 月 8 日开会,5 月 12 日通过了《中华民国训政时期约法》,6 月 1 日国民政府公布施行。《中华民国训政时期约法》其立法意旨宣称奉行三民主义和谨遵总理遗嘱,确立了以党治国和五院体制,但其条文和精神实质均与之相悖。它确认了国民党在全国的统治权,实行一党专政。“正是由于舍弃了孙中山训政构想中的民主性、革命性的因素,从而才造成了一种与孙中山宪政构想貌合神离的体制,并且主要是由于国民党的一党专制,使其体制中含有的五院制等并未违背孙中山主张的部分,也失去了其应有的价值的意义。”^②

1931 年之后中国内忧外患,正处多事之秋。中国人民面对“亡国”的威胁,开展了声势浩大的抗日民主运动,要求“还政于民”。中共领导下的广大人民群众主张是停止内战进行抗日民主运动。而以孙科为代表的资产阶级改良派则要求“召集国民大会,制定宪法”,提出所谓的“救国抗日纲领草案”,希望以法治巩固党治,用宪法来维护国民党的一党执政。^③面对种种压力,国民党政府于 1933 年年初成立宪法起草委员会,最后于 1936 年 5 月 5 日公布了《中华民国宪法草案》,史称“五五宪草”。该宪草以三民主义、建国大纲以及训政约法的精神为依据,确立了权能分别、五权分立的原则和体制,是对孙中山先生五权宪法思想贯彻得最好(虽然仍有一定的出入)的一部宪草。其起草的指导思想与理论,例如,起草宪法要以三民主义为依归;宪法要适合国情,适合时代的需要,与本国固有的历史传统、时势相适应;起

① 《孙中山选集》(下卷),人民出版社 1956 年版,第 764 页。

② 王永祥著:《中国现代宪政运动史》,人民出版社 1996 年版,第 109 页。

③ 蒋碧昆编著:《中国近代宪政宪法史略》,法律出版社 1988 年版,第 236 页。

草案广罗众议,务求与民众实际需要相契合,要总结实际政治经验,建立运用灵敏、能集中国力的制度;宪法条款不宜繁多,文字务求简明等。^①该草案对中国宪法文化的研究有较大的参考价值,但由于时局的变化并未付诸议决。《训政时期约法》一直到1946年年底都有效。

抗日战争胜利之后,中国面临着“向何处去”的严峻问题。国共两党展开谈判,国民党于1945年10月10日同意签订了《国共代表会议纪要》,即“双十协定”。1946年1月10日,政治协商会议在重庆召开,在共产党人和民主人士的努力下,通过了《宪草修改原则》12条,其要点包括实行国会制、内阁制、省自治和司法独立等,在原则上否定了《中华民国训政时期约法》规定的体制。11月15日,国民党在共产党、民主党派和无党派人士拒绝参加的情况下召开了“国民大会”。国民大会于1946年12月25日通过了《中华民国宪法》,国民政府于1947年1月1日公布,1947年12月25日施行。该宪法宣称,“中华民国国民大会受全体国民之付托,依据孙中山先生创立中华民国之遗教,为巩固国权,保障民权,奠定社会安宁,增进人民福利,制定本宪法,颁行全国,永矢咸遵”。“中华民国基于三民主义,为民有民治民享之民主共和国。”这表明,它在很大程度上是依据孙中山先生五权宪法思想制定的,采用了权能分立的国民大会制和五权分立的五院制。该宪法形式上比较完备,共175条,分14章,即总纲、人民之权利与义务、国民大会、总统、行政、立法、司法、考试、监察、中央与地方之权限、地方制度、选举罢免创制复决、基本国策、宪法之施行及修改。可以看出,其中存在着孙中山先生的五权宪法思想的内容,也有“五五宪草”所规定的总统制的痕迹,也有政协宪草草案中的内阁制的成分,是多种政体模式的混合,在一定程度上背离了五权宪法的原则和精神。总体来看,其制定程序及其精神实质均有违政协关于宪法协议的原则。1948年5月10日,南京国民政府颁布了《动员戡乱时期临时条款》,在很大程度上把刚刚开始实施的《中华民国宪法》再次架空,规定在戡乱时期该条款优于宪法适用,赋予了总统以紧急处分权,否认了人民各项民主自由权利。该宪法宣布实施仅一年多,便在大陆不再有效。

在这一时期,宪法学也有了较好的发展,宪法价值得到了一定的普及。

^① 谢振民编著:《中华民国立法史》,中国政法大学出版社2000年版,第276~277页、第335~339页。

研究五权宪法学说成为三四十年代宪法学研究的重要特点。这一时期对五权宪法及其对孙中山先生宪政思想的研究,在一定程度上推动了宪法学本土化的进程。朝阳大学、东吴大学、清华大学、北京大学等学校在法学课程中专门设置了有关宪法的课程,由中国学者进行讲授,如程树德著的《比较宪法》,吕复著的《比较宪法论》、王世杰、钱端升合著的《比较宪法》等均被当时的大学作为宪法学教材来使用。尽管当时还没有统一的宪法学研究机构,但已经有一些处于分散状态的研究机构,如北京宪法学会、三民主义宪法研究会等。学会、教材、期刊、学说演讲等都在一定程度上提高了人们的宪法意识。

这里需要提及的是,20世纪30年代后,中国出现了新民主主义的宪政理论和实践,这虽然是在五权宪法之下的地方理论和实践,但其意义和影响却十分深远。1931年11月7日在革命根据地江西瑞金召开了中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会,宣告了中华苏维埃共和国的成立,并通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》。这是中共领导武装革命的第一个宪法性文件。虽然只是一个在战争时期产生的纲要,但它总结了革命根据地的经验,对加强根据地政权建设、发挥劳动人民的积极性,有着重要的意义。为了团结一切可以团结的阶级、阶层、党派和个人一致抗日,中国共产党提出了停止内战,组织千百万人民群众建立抗日民族统一战线,彻底打败日本侵略者的方针。为了贯彻这一方针,陕甘宁边区第二届参议会于1941年5月1日制定并颁布了《陕甘宁边区施政纲领》。它是团结抗战的纲领,是“三三制”原则下的民主建设纲领,同时也是一个人权保障的纲领。在解放战争时期,革命政权的性质是无产阶级领导的,以工农联盟为基础的,反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的人民民主专政。在政权组织形式上,也开始由参议会向人民代表会议转化。为了反映这些变化,陕甘宁边区第三届参议会于1946年4月23日又通过了《陕甘宁边区宪法原则》。该文件对人民权利、政权组织、法律制度、经济文化方面均有原则性的规定。后来由于忙于战争,使将其细化为宪法草案的工作陷入停顿。但它不仅对巩固新民主主义政权、推动人民解放战争的胜利起到了积极作用,也为新中国成立后制定宪法性文件积累了有益的经验。在理论方面,1940年2月20日在延安成立了延安各界宪政促进会,由吴玉章任理事长,发表了《延安各界宪政促进会宣言》,毛泽东在会上做了题为《新民主主义的宪政》的演说,阐述了宪政、宪

法概念与本质以及中国宪政的基本历史特点。在新民主主义宪政时期,苏联宪法学理论对中国宪法学的产生和发展起了重要作用,一些进步学者开始介绍和研究苏联宪法。一些学者(如张友渔和韩幽桐教授)还在极端困难的条件下,探讨了宪政的理论问题,为宪法学理论的体系化提供了有利条件。

二、近代中国宪政运动的遗产与传统

半个世纪的风风雨雨,中国的宪法和宪政历经艰辛坎坷而来,有过一定的成果,也有诸多的教训。从虚君共和到议会共和,从三权宪法到五权宪法,中国人在学习西方宪政的同时,探索着自己的宪政之路。近代中国宪政运动的遗产和传统,大致可以归纳如下几个方面:

1. 引入了近代宪法,初步体验宪法的价值

近代中国的宪政思想与宪法理论,主要来自西方。从某种意义上说,它是西方宪政文化通过不同的途径,在不同文化背景的国家中的衍生。在清末,《钦定宪法大纲》尽管没有近代宪法的实质,但在法文化上还是有价值的,毕竟是正式引入了宪法概念,在一定程度上普及了宪政价值。《十九信条》的颁布施行,让中国第一次试验了君主立宪制,虽然昙花一现转瞬即逝,但君权毕竟第一次真正受到了限制,算是在中国开了宪政的先河。在中华民国时期,应该说在宪政方面还是取得了一定的成就。仅就临时约法时期而言,袁世凯虽贵为大总统,但因《临时约法》实行责任内阁制,其权力在一定时期内亦受到很大的限制。《临时约法》不仅在约束袁世凯上取得一定的功效,还成为1917年旨在反对北洋军阀统治的“护法运动”的战斗旗帜。

2. 制宪技术日渐成熟,宪法典逐步完备

从宪法的条文上来看,条文数目呈逐渐增多的态势。《钦定宪法大纲》共23条,《十九信条》共19条,《临时约法》共56条,《中华民国约法》共68条,1923年《中华民国宪法》共141条,《中华民国训政时期约法》共89条,1947年《中华民国宪法》共175条。条文的多少虽然不能说明实质问题,但条文的增多至少也说明了对宪法认识的复杂化或者深化。条文太少,所规定的内容自然较为原则,难以实施。条文过多,则不易区分宪法与法律,而容易损及宪法的稳定性。从内容和体系上看,从仅仅规定皇权而无民权,到否定皇权而肯定民权,到主权与民权、中央与地方、重要的国家机构、宪法的