

憲法草案報告大綱之一

——供向一般幹部、工人和城市居民作報告之用

中共遼東省委宣傳部翻印

一九五四年六月十五日

憲法草案報告大綱之一

——供向一般幹部、工人和城市居民作報告之用

(中共中央宣傳部製發)

中華人民共和國憲法草案現在已經公佈了。全國人民都要來討論這個憲法草案。根據全國人民在討論中提出的意見再作修訂之後，就要提到全國人民代表大會上去通過成爲正式憲法。

憲法就是我們國家的根本法，所以制定憲法是我們國家的一件極其重大的事情，它和我們每一個人都有切身的關係。我們一定要懂得制定憲法的重大意義，一定要弄明白憲法草案的基本內容，一定要積極地參加這次全民的討論。

(一) 爲什麼要制定憲法？

現在來制定中華人民共和國憲法究竟有些什麼重大意義呢？

第一，制定憲法是爲了使中國人民所已經得到的革命的勝利成果固定下來。中國人民經過一百多年的英勇奮鬥，終於在中國共產黨的領導下，推翻了帝國主義、封建主義和官僚資本主義的統治，取得了人民革命的偉大勝利，建立了人民民主專政的中華人民共和國。自中華人民共和國成立以來，我國人民又在政治上經濟上取得了許多新的勝

利。這樣就爲國家的獨立富強和人民的幸福生活奠定了基礎。所有這一切革命成果和人民已經得到的利益當然必須牢牢地保持住，不容許任何人來破壞或者損害它。我們的憲法把我國人民所已經取得的全部革命成果中最基本的東西都清清楚楚地記載了下來。全體人民和一切國家機關都要按照憲法辦事，並和一切破壞或損害憲法的行爲作鬥爭，這樣來保障人民革命的成果和人民已經得到的利益。

第二，制定憲法又是爲了推動中國人民繼續前進，爲我國逐步過渡到社會主義社會而繼續奮鬥。在人民革命取得勝利以後，廣大人民的共同願望就是把我國建設成爲一個偉大的社會主義國家。從中華人民共和國成立到社會主義社會的建成，這是一個過渡時期。國家在過渡時期的總任務，以及我國逐步過渡到社會主義社會去的道路，也都寫明在憲法裡面。全體人民和一切國家機關都按照憲法辦事，就能保證我國通過和平的道路，消滅剝削和貧困，建成繁榮幸福的社會主義社會。

在一九四九年中華人民共和國成立時公佈的中國人民政治協商會議共同綱領，在過去幾年間會起着臨時憲法的作用。現在我們的國家建立了已經將近五年，而且從一九五三年起我國已經進入了有計劃的社會主義建設和有系統的社會主義改造的階段，所以我們要來制定正式的國家根本法。這一個憲法草案是以共同綱領爲基礎，同時又根據中華人民共和國成立後幾年中間所獲得的新的勝利，進一步向前發展了共同綱領的內容。

(二) 我們的憲法草案的基本內容是怎樣的？

中央人民政府委員會在一九五三年一月成立了以毛澤東主席爲首的中華人民共和國憲法起草委員會，這個委員會接受了中國共產黨中央所提出的憲法草案初稿，做了詳細的討論，吸收各方面意見加以修改，再經過中央人民政府委員會討論，這才產生了現在公佈的這個憲法草案。

在這個憲法草案條文前面有一篇『序言』。在序言中指明，我們的憲法產生的背景，是人民革命的偉大勝利，是中華人民共和國成立以來政治、經濟各方面的新勝利。序言中又指明，我國在過渡時期的總任務，是逐步實現國家的社會主義工業化，逐步完成對農業、對手工業和對資本主義工商業的社會主義改造。在序言中還指明了爲實現國家在過渡時期的總任務所必要的幾個重要條件，這些條件就是：

一、以中國共產黨爲領導的人民民主統一戰綫；

二、國內各民族的友愛互助和團結；

三、我國同偉大的蘇聯、同各人民民主國家、同全世界愛好和平的人民的友好團結。憲法本文共有四章：『第一章總綱』，『第二章國家機構』，『第三章公民的基本權利和義務』，『第四章國旗、國徽和首都』。

（甲）我們先來看看『憲法草案』的『總綱』的內容。

在憲法草案的總綱中說：中華人民共和國是工人階級領導的、以工農聯盟爲基礎的人民民主國家；又說：中華人民共和國的一切權力屬於人民，人民行使權力的機關是全

國人民代表大會和地方各級人民代表大會。這就表明，我們的國家是全國人民在工人階級領導下當家做主的國家，是人民民主的國家。這同那些由剝削階級少數人專權的國家是根本不同的。總綱裡不但說明了我們的國家是屬於人民的，並且還要求一切國家機關必須依靠人民群眾，經常保持同群眾的密切聯系，傾聽群眾的意見，接受群眾的監督；要求一切國家機關工作人員必須效忠人民民主制度，服從憲法和法律，努力為人民服務。這就清楚說明，我們的國家機關是真正人民自己的機關，我們的國家機關的工作人員是人民的勤務員。這同反動統治時期的國家機關和官員們騎在人民頭上，作威作福，欺壓人民，完全是根本不同的兩種情形。總綱裡又說明，中華人民共和國的武裝力量是屬於人民的，它的任務是保衛人民革命和國家建設的成果，保衛國家的安全和領土主權的完整。這和過去反動統治者的軍隊也是根本不同的。總綱裡還規定，中華人民共和國是統一的多民族的國家（關於我國國內各民族的關係，留到後面專門去說明）。我們的國家既然是屬於全體人民的，我國各族人民就要用一切力量來保衛我們的國家。

在剝削階級掌權的國家裡，剝削階級利用國家權力來壓迫人民群眾，保持和加強剝削制度；但在我們這裡，情形完全不同。以工人階級為首的人民群眾，運用國家權力來保護人民的安全和利益，保衛人民的革命果實，鎮壓一切叛國的和反革命的活動，防禦帝國主義的侵略，並且按照人民的利益來有計劃地進行經濟建設和文化建設。中國人民在過渡時期就是要依靠國家機關和社會力量，通過社會主義工業化和社會主義改造，來

逐步消滅剝削制度，建立社會主義社會。

不同的社會有不同的生產資料所有制，人民的生活因此也就不同。在舊中國，生產資料主要是帝國主義者、官僚資本家和地主私有的，在美國、英國等資本主義國家裡，生產資料主要是資本家私有的，因此那裡勞動人民過着受剝削受壓迫的生活。在早已建成社會主義社會的蘇聯，實行了生產資料的社會主義公有制度，所以那裡的勞動人民過着最幸福的生活。我國已經消滅了帝國主義者、官僚資本家和地主對生產資料的所有制，勞動人民的地位已經發生了根本的變化。但是我們的社會現在還是處在過渡階段，一方面已經有了社會主義的生產資料公有制度，另一方面還存在着生產資料私有制度；這就是說，我國現在既有社會主義經濟，也有非社會主義經濟。我們的憲法草案根據過渡時期這個實際狀況，說明了我們國家現在有這樣幾種所有制，這就是：國家所有制即全民所有制，合作社所有制，個體勞動者所有制，資本家所有制；同時又指明我國整個社會經濟是在社會主義經濟的領導下面隨着建成社會主義社會的目標向前發展的。

憲法草案總綱指明了國營經濟和合作社經濟的廣闊的發展前途。國家經營的工廠、礦山、農場都是屬於全體人民所公有的。憲法草案總綱中指出：國營經濟是整個國民經濟中的領導力量和國家實現社會主義改造的物質基礎。國家保證優先發展屬於全民所有的國營經濟。這就是說，社會主義的國營經濟在我國是要大大發展的，我們的國家要用國營經濟的力量來領導整個國民經濟和改造各種非社會主義經濟，來一步一步地提高人

民的物質生活和文化生活。總綱也指出，合作社經濟是勞動群眾在自願的基礎上聯合起來的集體所有制的社會主義經濟，或者是勞動群眾在自願的基礎上聯合起來的部分集體所有制的半社會主義經濟。在我們新中國，合作社經濟是幫助勞動人民發展生產、擺脫貧困、走向社會主義，使大家都能够過共同富裕生活的正確道路。國家要保護合作社的財產，鼓勵、指導和幫助合作社經濟的發展。這就是說，合作社經濟在我國也是要大大發展的。

個體勞動者所有制和資本主義所有制的經濟是我國現在還存在的非社會主義經濟。對於個體農民、手工業者和其他個體勞動者，總綱裡說，國家要依照法律來保護他們的生產資料所有權和其他財產所有權，但同時國家要鼓勵他們根據自願原則逐步地走合作化的道路，至於資本家所有制，在我國是要逐步用社會主義的全民所有制來把它代替的。總綱中指出：一方面，國家要依照法律保護資本家的生產資料所有權和其他財產所有權，另一方面，國家對資本主義工商業採取利用、限制和改造的政策，禁止資本家的危害公共利益、擾亂社會經濟秩序、破壞國家經濟計劃的一切非法行為，鼓勵和指導資本主義工商業轉變為各種不同形式的國家資本主義經濟，再逐步地把它們變成社會主義經濟。這就是說，我國要通過和平的道路，對資本主義工商業逐步實現社會主義的改造。

總綱中說，國家對於公民的合法收入、儲蓄、房屋和各種生活資料的所有權是給以保護的。國家也要依照法律保護公民的私有財產的繼承權。這些規定表明，公民的個人

利益是受到國家保護的。同時，總綱又說，國家禁止任何人利用私有財產破壞公共利益。國家爲了公共利益的需要，可以按照法律規定的條件，用付給代價、調劑土地或其他妥當處置的辦法，對私人所有的城鄉土地和其他生產資料實行徵購徵用或者收歸國有。

總綱中還說，國家要用經濟計劃來指導國民經濟的發展和改造。實行國家經濟計劃的目的是使生產力不斷提高，在生產發展基礎上逐步改進人民的物質生活和文化生活，鞏固國家的獨立和安全。

總綱中又特別指出勞動是一切有勞動能力的公民的光榮事情。我們的國家不是鼓勵人們去做不勞而食的剝削者，而是鼓勵人們去從事勞動。這同剝削階級統治下的情形是根本不同的。在剝削階級統治的社會中，勞動者是受壓迫的、勞動是受賤視的；而在我們這裡，公民在勞動中的積極性和創造性可以得到充分的發揮。

（乙）在我們的憲法草案的第二章中說的是我們的國家機構。

在由剝削階級佔統治地位的國家裡，所設立的種種國家機構都是爲了便利於剝削階級的少數人來統治大多數人民。現在在我們的國家裡，既然一切權力屬於人民，那麼人民就要建立一套合適的國家機構來行使國家權力。

我們的憲法草案中規定的國家機構是以已往四年多的經驗爲基礎，又參考了蘇聯和各人民民主國家的經驗。中國人民在徹底摧毀了國民黨的賣國的反人民的國家機構後，

就建立起了人民民主的國家機構。過去四年來的經驗證明，這套機構是完全符合於人民的利益的。但是，爲着和我們國家發展的新的狀況相適應，我們的國家機構還需要進一步地完善起來。我們的國家機構和蘇聯以及各人民民主國家的國家機構都是屬於社會主義這一類的，只是在某些形式上和某些名稱上有些不同。

憲法草案中規定，在我們的國家裡，人民行使權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。全國人民代表大會、地方各級人民代表大會和其他國家機關一律實行民主集中制。全國人民代表大會和地方各級人民代表大會都是由真正民主的選舉產生出來的，人民對於他們所選出的代表能夠實行監督，並有權隨時撤換自己選出的代表；人民代表大會是真正的權力機關，由人民選出來的代表在人民監督下集體地掌握着國家的權力。這種制度保證了廣大人民群眾在國家生活中真正當家作主的權利，所以我們的國家是最民主的國家。

全國人民代表大會是最高國家權力機關，它是行使中華人民共和國立法權的唯一的機關（就是說，只有它才能制定法律），它有權決定國家一切的大事。全國人民代表大會還要選出一個常務委員會作爲自己的常設機關，依據憲法規定的權限和全國人民代表大會的決議進行工作。

中華人民共和國的主席是由全國人民代表大會選舉的，同時還選舉一位副主席來幫助主席工作。中華人民共和國主席除了根據全國人民代表大會和全國人民代表大會常務

委員會的決定而行使的職權之外，還擔任最高國務會議的主席和國防委員會的主席，統率全國武裝力量，對外代表中華人民共和國。全國人民代表大會要組織國務院，國務院就是中華人民共和國政府。國務院是最高國家行政機關，辦理國家的外交、內政、財政、經濟、文化教育以及武裝部隊的建設等方面的工作。國務院下面有分別管理各方面工作的部和委員會。國務院是全國人民代表大會的執行機關，它必須執行全國人民代表大會制定的法律和法令，並且要對全國人民代表大會負責和報告工作。全國人民代表大會還要組織最高人民法院和任命總檢察長，這些機關也都要對全國人民代表大會負責和報告工作。

在全國各省、各直轄市、各縣、各市、各市轄區、各鄉、各民族鄉、各鎮，都要設立人民代表大會。這是地方國家權力機關。地方各級人民代表大會選舉出地方各級人民委員會作爲它自己的執行機關。地方各級人民代表大會按照法律規定的權限和上級人民代表大會的決議，通過和發佈自己的決議；地方各級人民委員會是地方國家行政機關，它要對本地方的人民代表大會和上級國家行政機關負責，並且都受國務院的統一領導，都要服從國務院。縣以上的地方各級人民代表大會還要組織地方各級人民法院。縣以上的地方各級也設立人民檢察機關。

在我國的國家機構中，還包括在民族自治地方所設立的自治機關。

我們的全部國家機構好像是一整套機器。人民代表大會好比是個發動機，人民通過

人民代表大會而推動和運用全套的國家機器來爲人民服務。

(丙)在憲法草案第三章裡規定了我國公民的基本權利和義務。

中華人民共和國的任何一個公民在法律上一律平等，按照憲法和法律的規定，享受他應該享有的權利，履行他應該履行的義務。

憲法草案對工人和勞動人民的權利給了明確的保證。從前，在舊社會裡，工人和勞動人民被剝奪了政治的經濟的各種權利和自由。反動統治者和他們的走狗享有各種特權，也只有他們享有一切自由，可以隨便剝削人民和壓迫人民。落在勞動人民身上的只是做牛做馬的『義務』。現在可不同了。我們工人階級和勞動人民已經成了國家的主人翁。在我國，公民享受各種權利，同時對社會和國家盡各種義務，都是爲了鞏固和保衛我們的國家，增進人民的生活福利，提高人民的政治積極性，推進社會主義建設和社會主義改造的事業。

勞動人民在舊社會中所渴望的、所奮鬥爭取的各種自由和權利，在人民民主制度下是真正地得到了。這是些什麼自由和權利呢？

在舊社會裡，勞動人民既沒有權利挑選辦理國家大事的人，更不能自己去參加管理國家大事，但是，現在凡年滿十八歲的公民都有選舉權和被選舉權。在舊社會裡，給勞動人民說話的報紙雜誌書籍要受到反動政府的摧殘，爲勞動人民辦事的團體和會議要受到反動政府的壓迫，勞動人民自己的任何謀生存爭自由的行動都要受到反動政府的鎮

壓，但是現在凡是公民都能有言論出版集會結社遊行和示威的自由。憲法草案裡還規定，公民有向各級國家機關控告任何違法失職的國家機關工作人員的權利。此外，憲法還保障我國公民有宗教信仰的自由。

在舊社會裡，國家對勞動人民在經濟生活和文化生活上的權利是一點保障也沒有的，要說勞動人民還有什麼權利的話，那就只有失業破產的『權利』，貧窮挨餓的『權利』，做文盲的『權利』。現在在我們的新社會裡，情形完全相反，國家要一步一步地採取各種具體措施來保證公民有勞動的權利，勞動者有休息的權利，勞動者在年老、疾病或者喪失了勞動能力時有獲得物質幫助的權利，公民有受教育的權利。中華人民共和國成立以來的事實證明，我國人民所享受到的這些權利是逐步地擴大的，今後也一定還要隨着國家經濟建設事業的發展而不斷地更加擴大。單拿我國近年來小學教育這一點來說吧。一九五〇年全國在校的小學生只有二千八百多萬人，已經比國民黨統治時期多了，到了一九五二年，全國在校的小學生已有四千九百多萬，一九五三年又增加到五千多萬。這就表明，我們的國家是在不斷地努力擴大小學教育，來保證勞動人民的子弟逐步地更多地享受到受教育的權利。但是，我們同時也要照顧我國發展和準備的條件，要腳踏實地，一步一步地來。如果我們不顧我國發展和準備的狀況，一步就想做到使所有的學齡兒童都進學校，甚至使所有小學畢業生都進中學，不但國家的財力一時還辦不到，就是教員也不可能一下子請到那麼多。總之，我們的國家是要在全國人民的共同努

力下日益富裕起來的；國家越富裕，人民所享受到的經濟生活和文化生活上的權利就越擴大。

在舊社會裡，婦女從來是沒有平等權利的，只有在人民民主制度下，我國婦女第一次能够在政治、經濟、文化、社會和家庭的生活各方面享有同男子平等的權利。婚姻、家庭、母親和兒童都受到國家的保護。這在憲法裡是特別寫明了的。

那麼我國的公民應該對國家和社會盡些什麼義務呢？憲法草案中關於公民的義務首先指出：公民必須遵守憲法和法律，遵守勞動紀律，遵守公共秩序，尊重社會公德。我們的國家是人民自己的國家。既然我們國家的憲法是代表我們祖國和全體人民的利益，那末，無論是誰，如果不遵守國家的憲法和法律，就是反對人民的意志，損害國家和社會的利益，有意地或無意地幫助了我們的敵人。這就是犯罪行為。由於我國勞動人民的個人利益是和國家的利益完全一致的，個人的生活是和集體的、社會的生活不能分開的，所以每個公民都應該在勞動和生活中嚴格地自覺地遵守勞動紀律和公共生活規則。

憲法草案中說：中華人民共和國的公共財產神聖不可侵犯，愛護和保衛公共財產是每一個公民的義務。在我國，公共財產就是全民公有的國家財產和勞動者集體所有的財產。它是社會主義制度的基礎，是國家富強和人民幸福的源泉，和我們每一個人都有切身利益的關係，因此，每一個公民都必須愛護和節約公共財產，和一切侵犯和浪費公共財產的行為作鬥爭。

憲法草案中說：公民有依照法律納稅的義務。國家爲了替人民謀福利，進行各方面的建設，需要用大量的錢。國家取之於民，用之於民，公民依照法律納稅來支持國家的建設，也就是爲了自己的和全體人民過幸福的生活。

憲法草案中說：保衛祖國是中華人民共和國每一個公民的神聖職責。依照法律服兵役是中華人民共和國公民的光榮義務。爲了使我們能够安心地進行社會主義建設，我們就一定要鞏固我們的國防，保衛我們的祖國。依照法律服兵役就是我國公民履行保衛祖國這一神聖職責的具體表現。

在我們的國家裡，公民的權利和義務是分不開來的。決不是這一部分人專享權利，那一部分人專盡義務。每個人既盡了義務，就能享受到權利；既享受了權利，就一定要盡義務。這些義務都是符合我們切身利益的，是和上舉各項權利有密切關聯的。要使我們的國家繁榮富強就要靠每一個人出力。如果只想享權利，不願意盡義務，當然是極端錯誤的。工人階級和一切勞動人民首先應該忠實地自覺地盡這些義務，並且要對任何違反國家和人民利益的行爲進行鬭爭。

(丁) 在我們的憲法草案的各部分中都貫徹着國內各民族間平等友愛互助的精神，這是我們的憲法的一個極重要的特色。

中國國境內向來居住着許多不同的民族。過去的反動統治造成了民族間的歧視和壓迫的嚴重現象，並使得各個人數較少的民族處於經濟和文化上十分落後的狀況。在中國

人民革命勝利和中華人民共和國成立以後，這種情況才有了根本的改變，過去的事實已充分證明，只有在工人階級和它的先鋒隊共產黨領導下的國家，才能够真正解決國內各民族間的矛盾和衝突，才保證了每一個民族都能發展它的經濟生活和文化生活。我們的憲法草案充分地反映了這種新的民族關係。

憲法草案明確規定，各民族一律平等，要互相團結，互相尊重，還要特別注意互相尊重不同的風俗習慣，禁止民族之間的歧視和壓迫，並且規定各少數民族聚居的地方實行區域自治，分別建立自治區、自治州、自治縣，設立自治機關，來行使自治權。這些自治機關是在中央國家機關統一領導下的。各個聚居的少數民族有了這種自治機關就可以根據自己的特點和需要來發展自己的政治、經濟和文化的建設事業。至於因區域、人口等條件的限制，不宜建立自治地方和設立自治機關的，則設立民族鄉。所有這些，都是在舊社會從來沒有過的事。

在憲法草案中，爲了保障各少數民族的政治生活、經濟生活和文化生活，還做了種種重要的規定。例如，各民族都有發展自己的語言和文字，保持或者改革自己的風俗習慣和宗教信仰的自由，各民族公民都有用本民族語言文字進行訴訟的權利，公民的基本的權利與義務也決不因民族的不同而有所差別。

正因爲中華人民共和國保障了各少數民族的平等權利和自治權利，所以我國各民族人民能够團結成爲真正自由平等的民族大家庭，中華人民共和國爲真正成爲統一的多民

族的國家。憲法草案規定：各民族自治地方都是中華人民共和國不可分離的一部分。這種統一完全符合於國內各民族的利益，因此是十分鞏固的。我們必須繼續發揚各民族間的友愛互助、共同來反對帝國主義、反對各民族內部的人民公敵，也要反對大民族主義和地方民族主義，這樣來使我國各民族的團結不斷地加強。

(三) 人民應該怎樣對待制定憲法這件大事？

全國人民都應該關心憲法的制定，熱烈參加制定憲法的工作。過去國民黨反動政府曾製造過一個偽憲法，那個偽憲法是爲了保障帝國主義、封建主義和官僚資本主義對中國人民的統治，是根本違反中國人民的利益的。所以當時人民反對那個偽憲法，根本不承認那個偽憲法。現在情形完全不同了。現在是人民自己來制定憲法，人民所制定的憲法是總結人民的勝利成果、保障和發展人民利益的憲法。這是人民自己的憲法。所以我們都要來積極地參與制定憲法。

我們來參加討論憲法，就是參加了制訂憲法這一件國家大事。我們必須以極認真負責的態度來進行討論，提出我們對於憲法草案的意見。有了全國人民的積極參加討論和提出意見，以後由全國人民代表大會通過的憲法就能真正是集中了全國人民的意志，成爲全國人民一致擁護的國家根本法。

我們的責任還不只是參加制定憲法，我們更要用每一個人的實際行動和工作來保障憲法在正式制定後的實施。

我們的憲法是中國人民的革命奮鬥所爭取得來的，憲法的實施同樣要靠全國人民的努力奮鬥。有了中華人民共和國憲法，就是全國人民的以往的努力奮鬥的成就已經明明白白地記載了下來，而我們今後應該如何繼續奮鬥，也有了明明白白的規定。因此憲法就一定能够起巨大的動員力量，使全國人民充滿心地、團結一致地繼續努力，來爲實現我國在過渡時期的總任務，把我國建設成爲一個偉大的社會主義國家而奮鬥！