



1954年宪法 与新中国宪政

韩大元 编著

1954



湖南人民出版社

1954 年宪法

与新中国宪政

周天光 著

1954

中国政法大学出版社

1954

1954年宪法 与新中国宪法

韩大元 编著

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

1954年宪法与新中国宪政/韩大元编著. —长沙:
湖南人民出版社, 2004.8

ISBN 7-5438-3738-2

I. 1... II. 韩... III. 宪法-研究-中国
IV. D921.94

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 082188 号

责任编辑: 曾赛丰
邓胜文
装帧设计: 杨丁丁

1954年宪法与新中国宪政

韩大元 编著

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市营盘东路3号 邮编: 410005)

湖南省新华书店经销 长沙富洲印刷厂印刷

2004年8月第1版第1次印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 24.75

字数: 593,000

ISBN 7-5438-3738-2

D·598 定价: 48.00元

目录

第一章 导论

- 一、清末立宪时期 /2
- 二、民国宪法时期 /5
- 三、五权宪法时期 /9
- 四、旧中国宪政历史遗产与传统 /15
- 五、宪法史研究的基本范畴与方法 /17

第二章 1954 年宪法制定权的正当性

- 一、宪法制定权概念与起源 /21
- 二、宪法制定权的理论基础 /25
- 三、宪法制定权的正当性与性质 /26
- 四、宪法制定权的功能与界限 /31
- 五、制宪机关与制宪程序 /34
- 六、制定 1954 年宪法的正当基础 /39

第三章 1954 年宪法的制定背景

- 一、制宪的社会环境 /43
- 二、斯大林的制宪建议与中共中央关于制宪的决定 /53
- 三、1954 年宪法的制定目的 /57
- 四、制宪的国际环境 /58

第四章 1954 年宪法起草经过 (一)

- 一、中共中央向中央人民政府委员会提出制宪建议 /60
- 二、中华人民共和国宪法起草委员会的成立 /64
- 三、中共中央成立宪法起草小组 /66

四、宪法起草工作被推迟 /66

第五章 1954年宪法起草经过(二)

一、宪法起草工作计划的提出 /68

二、宪法草案初稿的起草 /71

三、中共中央宪法草案(初稿)的出台 /83

第六章 1954年宪法草案的审议程序(一)

一、全国政协宪法草案座谈会的讨论 /116

二、地方单位与军事单位对草案的讨论 /125

三、宪法起草座谈会各组召集人联席会议
的讨论(纪要) /130

四、宪法起草座谈会各组召集人联席会议
对于宪法草案(初稿)的修改意见 /176

第七章 1954年宪法草案的审议程序(二)

一、宪法起草委员会审议宪法草案 /221

二、宪法起草委员会通过关于宪法起草
经过的报告 /276

三、中央人民政府委员会通过宪法草案 /279

四、宪法草案的全民讨论 /285

第八章 1954年宪法的诞生

一、全国普选工作 /305

二、第一届全国人民代表大会代表选举 /311

三、宪法起草委员会继续对草案的修订工作 /313

四、第一届全国人民代表大会第一次

会议召开	/318
五、第一届全国人民代表大会第一次会议 通过宪法	/392
六、宪法文本的公布与人们对宪政的期待	/395

第九章 1954 年宪法的内容与体系

一、1954 年宪法的基本结构	/397
二、1954 年宪法序言	/399
三、1954 年宪法总纲	/401
四、1954 年宪法规定的国家机构	/414
五、1954 年宪法规定的公民基本权利	/436
六、1954 年宪法规定的国家标志	/448

第十章 1954 年宪法实施机制与过程

一、社会结构与宪法保障的一般理论	/451
二、1954 年宪法规定的保障体制	/464
三、1954 年宪法实施过程	/465
四、1954 年宪法的局限性	/498

第十一章 1954 年宪法对新中国宪政发展的影响

一、1954 年宪法的历史地位	/504
二、1954 年宪法与 1975 年宪法	/507
三、1954 年宪法与 1978 年宪法	/511
四、1954 年宪法与 1982 年宪法	/513
五、1954 年宪法对新中国宪政发展产生 影响的宏观比较	/546

六、1954 年宪法的启示	/554
---------------	------

第十二章 中国宪法（学）发展展望

一、21 世纪的中国社会与宪法	/564
-----------------	------

二、中国宪法发展战略：“整体协调 ——分阶段演进”	/581
------------------------------	------

三、中国宪法学发展展望	/589
-------------	------

主要参考书目	/624
--------	------

附 录

附录 I 中国共产党中央委员会 1954 年宪法 草案（初稿）	/628
------------------------------------	------

附录 II 中华人民共和国宪法 1954 年宪法 草案	/646
--------------------------------	------

附录 III 中华人民共和国 1954 年宪法	/665
-------------------------	------

附录 IV 中国共产党中央委员会 1954 年宪法 草案（初稿）——苏维埃社会主义 共和国 1936 年宪法对照表	/684
---	------

附录 V 中华人民共和国 1954 年宪法—— 苏维埃社会主义共和国 1936 年 宪法对照表	/713
---	------

附录 VI 中华人民共和国 1954 年宪法—— 1982 年宪法对照表	/741
---	------

附录 VII 关于制定 1954 年宪法若干历史 情况的回忆——董成美教授访谈录	/772
---	------

后 记	/782
-----	------

第一章 导 论

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，在不同文化背景国家中的衍生。鸦片战争之后，中国人渐渐或主动或被动地开始接受产生于西方的宪政制度对自己生活的影响和改变。其时学习西方的指导理念是“师夷长技以制夷”，姑且不提其中的大国心理，它指出了“向谁学”（夷）“学什么”（长技）“为什么学”（制夷）的问题。这一指导思想目的性非常明显，而且影响深远。此时学习主要限于器物文明层面，即坚船利炮。制度文明方面略有涉及。而其后的中法战争、中日甲午战争均以失败而告终。这种现象极大刺痛了当时的资产阶级先进分子。痛定思痛，发觉非船不坚炮不利，只是因为制度不如人而已。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，近邻日本之昌盛，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。作为宪法学基础性概念的宪法一词于1870年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”。1893年出版的郑观应著《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 其时，有关议会制理论的介绍和研究也在展开。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。康梁之所以要主张“设议院、开国会、立宪法”，其原因在于他们认为通过改革实施宪政能抵抗外侮，保全中土。康有为认为，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，中国过去三十年虽然也采西学、设学、堂办矿务、制洋器，但收效不大，“泰西行之而富强，中国行之而奸蠹”，故而需改革专制政治，实行君主立宪制，“行三足立鼎之制，则中国之治强，可计日待也。”^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“宪政”达到国家富强独立，而非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

① 参见韦庆远等著：《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 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360—361页。

不能视为立宪运动。”^①但戊戌变法对于中国宪法思想的启蒙还是具有深远影响的。

此后，立宪浪潮漫及全国，所谓朝野同声立宪，此前极少数人的立宪思想，到这时开始成为多数人的要求。中国的立宪运动从此开始。当然，各自目的也有不同。对于封建统治阶级而言，由朝廷颁布宪法，实行君主立宪政体，可以以此来清除革命危机，维护大地主大买办阶级的国体。慈禧认为，“立宪一事，可使我满洲朝基础永久确固，而在外革命党，亦可因此消灭。候调结局后，若果无害，则必决意实行。”^②1905年，清廷仿效日本派遣五大臣出洋考察政治。出洋考察宪政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。”^③1906年清廷颁发《宣示预备立宪谕》，进行预备立宪，改革官制。^④1907年改政治考察馆为宪政编查馆。

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 蒋碧昆编著：《中国近代宪政宪法史略》，法律出版社1988年版，第54页。

③ 叶孝信主编：《中国法制史》（新编本），北京大学出版社1996年版，第376页。

④ 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，“号称预备立宪改革管制，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。藉权限之说以为挤排异己之具；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”。梁启超著：《现政府与革命党》，载于《饮冰室合集3·饮冰室文集之十九》，中华书局1988年版，第46—48页。要说明的是，这里所注的页码只是饮冰室文集十九集的页码，而非整个一本书的页码。

1908年8月，清廷颁布《钦定宪法大纲》，以为将来制定宪法时的准则。这是中国历史上第一个以“宪法”来命名的一个宪法性文件。其内容仅有23条，且多系采自日本明治宪法，正文之中为“君上大权”，在其附录之中列有“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，永永尊戴。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。对于这种保存封建专制制度、欺骗人民的宪法性文件，人民当然进行抵制。以康有为为首的改良派大多采取了拥护的立场，他们希望藉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。1911年武昌起义，爆发辛亥革命。清廷为收买人心，挽救危局起见，于10月6日颁布《宪法重大信条十九条》，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；皇帝之权大为削减，而国会议决权的范围，则大有增加，体现了“虚君共和”的思想。^①11月8日，袁世凯当选为内阁总理大臣，组建内阁，实行了责任内阁制。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，由于清政府很快就被推翻，十九信条也没有发挥多大的作用。

所谓的“预备立宪”，以及其后颁布的《钦定宪法大纲》、《宪法重大信条十九条》其宗旨归纳起来无非是以宪法来消弭国内各派纷争。由于一些资产阶级先进分子的鼓噪，立宪之声已是雀起（尽管可能没有几个人真正明白宪政为何物、立宪有何用）。清廷若不行立宪之事，便难以消除改革派、立宪派的

^① 有学者基于此认为，这是清代所曾颁布的惟一宪法，且为中国历史上的第一个宪法。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。

压力。于是清廷仿照施行君主立宪政体的日本明治宪法，并将其改头换面制定成了《钦定宪法大纲》。然其徒有“宪法”之名，而行巩固皇权之实。应该说，在辛亥革命之前，清廷还是真心实意想立宪，甚至实现了某些康梁等人所没有主张或没有想到过的变革。在《十九信条》和《宪法大纲》中，迫于各方压力虽作出一些实质性的限制皇权的规定，但其时已晚。而且其立宪的初衷也是十分明确的，那就是，只要能维护清廷统治，立宪也无妨。其间，工具主义的宪法观十分明显。

二、民国宪法时期

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》，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仿欧美国家，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 日通过了《中华民国临时政府组织大纲》。之后成立了南京临时政府。1912 年 3 月 11 日，也就是袁世凯在北京宣誓就职的次日，孙中山先生在南京以中华民国临时大总统的名义颁布了《中华民国临时约法》。这是一个具有临时宪法性质的文件。共五十六条，分为七章，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化了。《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，否定了统治中国两千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，促进了民主主义潮流的大发展和人们思想的大解放。虽然辛亥革命只延续了几个月的时期而终告失败，可是它给予人们的思想变化是何等巨大而深刻。由于人们是非观念的根本改变，昨日之皇权神圣则今日成为帝制非法。而这中间正是以一个《临时约法》作为衡量的标准。继袁世凯之后而窃夺国家权力的北洋军阀统治者们，之所以没有步其后尘而称帝，非不想也，实不敢也，盖有前车之覆，不得不作为后车之鉴。《临时约法》所规定的制度及原则成了资产阶级革命派向大地主买办阶级的代表人物袁世凯作斗争的法律武器。《临时约法》也是资产阶级革命派赖以坚持民主革命和孙中山倡导的“护法运动”的战斗旗帜。这一时期的民主思想得到了极大的张扬。

然而，在孙中山先生和他追随者的思想里，推崇共和制更多的是出于一种反抗满清统治的需要。在很多情形下共和制则被看作推翻满清统治的副产品。黄兴说：“吾辈以排满为宗旨，今恃党纲，请立宪，乃外君主奴隶尔。”汪精卫则认为：“满洲人非中国之人民”，“各国革命有至君主立宪而止者，而我国今日为异族专制，亡国均也；纵令满洲下令组织国会，而自亡国之视之，亦与满洲政府同气类者耳。”由于此，革命之谓，便是“以去满洲为第一目的，以去暴政为第二目的”，而且，“大辱未雪，大欲未偿亦复何心以商此事？”汉人“不可以与满洲人去此侪处，无论以立宪饵之边，即有共和极制，非与满洲为群并无从得之者，亦有舍置之而已”。正是基于这种判断，孙先生在 1911 年革命党人推翻了满清统治之后便断然地认为：“今满政府已去，共和政体已成，民族民权之二大纲已达目的。

今后吾人所争宜进行者，即民生主义。”^①毫无疑问，排满与共和之间有许多环节，也有一定距离，排满的成功并不必然是宪政共和政治、共和制的建立，在当下的中国除了革命一途外，还需要其他许多条件。由于革命党人在感情上和理智上均无法容忍一个满人皇帝，因而共和在很大程度上便是一面反满的旗帜，一种动员革命资源的形式。这与西方的共和主义者所崇尚的共和理念是完全不同的。^②共和体现的是宪政的真正精神。它应是民主与自由相协调的产物。然而，革命者由于形势的需要而片面地理解了共和。这一误解影响深远，共和观念至今也没有得到应有的重视。

袁世凯于1913年3月在北京宣誓就职大总统，之后组建了北洋政府。1913年4月国会召开，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“法律限袁”的筹码。不掌握政权的革命党人自无法成功，1913年11月袁世凯下令解散国民党，1914年1月宣布解散国会。“天坛宪草”很快就变成了一张废纸。1914年5月1日在袁世凯的操纵下通过并颁布了《中华民国约法》，史称“袁记约法”。“袁记约法”共十章，六十八条，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，规定设立有名无实的立法院及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”不过以约法之名拓总统权力于皇权之际而已。它的出笼，使辛亥

① 转引自王人博：《宪政的中国语境》，载于《法学研究》，2001年第2期，第144—145页。

② 当然，孙中山先生本人并非不重视民权，只是在争民权与争民族独立无法同时实现的情况下，选择了先争取民族独立。后文所述的五权宪法就是其民权主义思想的体现。

革命的成果丧失殆尽，成为军阀专制全面确立的标志。1916年元旦，在美国人古德诺和严复、杨度等人组成的筹安会等的鼓噪下，袁世凯公然恢复君主制度，自封为“洪宪皇帝”。此举，实冒天下之大不韪，掀起了全国上下反对的怒涛。梁启超发表《异哉，所谓国体问题者》，对此进行无情的批判。^①各省在云南宣告独立之后也纷纷响应。

1923年掌握实权的曹锟采用威逼利诱的手法贿选为大总统。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，共十三章，一百四十一条，其规模较其前的约法或宪草等都大，内容也更为完整，由国体、主权、国土、国民到政权组织、中央与地方关系，以及法律、会计、宪法的修正与解释等无所不包。但“贿选宪法”实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。

可以看出，“袁记约法”和“贿选宪法”只是袁世凯和曹锟等人以宪法或约法为自己的政治统治寻求合法性的工具而已。正如孙中山先生说：“他们习于旧法，视民主政治为仇讎，伺暇抵隙，思中伤之以为快，群趋于袁世凯，将挟之以推翻

^① 梁启超著：《盾鼻集·异哉所谓国体问题者》，载于《饮冰室合集·饮冰室专集之三十三》，中华书局1988年版，第85—98页。要说明的是，这里所注的页码只是饮冰室专集三十三集的页码，而非整本书的页码。

^② 毛泽东曾批判道：“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。

民国之工具。”^① 这种宪法均无益于中国宪政建设，无益于培育宪政文化，无益于公民树立真正宪政意识。

三、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孙中山先生的五权宪法，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，^② 1906 年又明确提出了民主宪政思想，将五权宪法思想第一次公诸于世。^③ 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，一为治权。“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门家。”^④ 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

① 蒋碧昆编著：《中国近代宪政宪法史略》，法律出版社 1988 年版，第 162 页。

② 参见《孙中山选集》（上卷），人民出版社 1956 年版，第 71—72 页。

③ 参见《孙中山选集》（上卷），人民出版社 1956 年版，第 79—81 页。

④ 《孙中山选集》（下卷），人民出版社 1956 年版，第 742 页。