



许崇德全集

第七卷

中国民主法制出版社

1444472

许崇德全集

第七卷



淮阴师范学院图书馆1444472

中国民主法制出版社

第七卷

专 著 三

中华人民共和国 宪法史(下册)



第十三章 1975 年宪法的产生经过

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两三年里,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。关于这一点,本书在前面第七章、第八章中叙述宪法的产生过程,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,下面拟不嫌重复,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 30 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。”

三个月之后，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作的《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就都会自然地实现起来。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。”

以上摘录的讲话片断，讲得多么好啊！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。他们都同样的信心十足，劲头很大，决心使宪法得到充分的实施的。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。当然,国家政权的组织和运行是多方面的,如果全面铺陈,则太费笔墨,而且亦无必要。所以,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: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·艾则孜(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·确吉坚赞、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、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、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。全国人大常委会的工作程序是举行会议。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、李承干为副主任委员和以王芸生等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和以平杰三等18人



为委员的代表资格审查委员会。至此,全国人民代表大会自身,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、龙云等 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、裘昌会、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、肖克、肖劲光、闫红彦、赛福鼎·艾则孜、韩先楚、韩练成、谭政、苏振华等 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2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25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25条第2款第4项和第5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作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作的政府工作报告；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僮族



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;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。会议遵照宪法,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·艾则孜、程潜、班禅额尔德尼·确吉坚赞、何香凝、刘伯承、林枫,共 16 人;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、周叔韬、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，共 62 人。

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、习仲勋等 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作的政府工作报告，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 到 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 18 人,秘书长刘宁一(兼),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、刘澜涛、庄希泉、许广平、朱良才、华罗庚、严济慈、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、陈少敏、陈劭先、陈其尤、陈其瑗、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、周叔韬、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、栗裕、蔡廷锴、蔡畅、熊克武等 95 人。

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，国家权力机关，扩而言之，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 亿农户和 500 多万个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已由 1952 年的 56% 上升为 1956 年的 67.5%，国家资本主义工业亦由 1952 年的 26.9% 上升到了 32.5%，而资本主义工业则从 1952 年的 17.1% 下降到了 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已由 1952 年的 42.6% 上升到了 1956 年的 68.3%；国家资本主义亦由 1952 年 0.2% 的上升到了 1956 年的 27.5%；而私营商业则由 1952 年的 57.2% 下降到了 1956 年的 4.2%。再从国民收入的比例来看，国营经济的比重已由 1952 年的 19.1% 上



升到了1956年的32.2%；合作社经济从1952年的1.5%上升到了1956年的53.4%；公私合营经济从1952年的0.7%上升到了1956年的7.3%；个体经济从1952年的71.8%下降为1956年的7.1%；资本主义经济由1952年的6.9%下降到了1956年的近于零。国营经济、合作社经济和公私合营经济等三种经济的总和，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，我国人均钢产量只有2.37公斤，而当时的印度为4公斤，苏联为164.1公斤，美国为538.3公斤；人均发电量，中国只有2.76度，印度10.9度，苏联553.5度，美国2949度。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年底已相当于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%，为建国前最高年产量的5.8倍。原煤产量达到1.3亿吨，比1952年增长96%，为建国前最高年产量的2.1倍。发电量达到193.4亿度，比1952年增长



166%，为建国前最高年发电量的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。这些都表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。特别是宪法刚颁布后，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，宪法的尊严及其巨大作用，终于丧失殆尽。这首先表现在1957年反右派斗争的



扩大化。宪法明确规定公民有言论自由、出版自由,当时还宣传“言者无罪,闻者足戒”,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统统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。尽管宪法写的言论自由,但实际上毫无保障。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剧的变化。足以说明这种变化的事例,可以举出1958年8月毛泽东在北戴河召开的协作区主任会议上的讲话。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。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30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