

中国革命史小丛书

第一届全国人民代表大会 第一次会议

郭军宁 编写 新华出版社



中国革命史小丛书

第一届全国人民代表大会 第一次会议

郭军宁 编写

目 录

一、历史的必然选择·····	1
二、制宪史上的根本革命·····	8
三、民主选举谱写新篇·····	15
四、新中国的历史丰碑·····	24
五、总结过去展望未来·····	35

《中国革命史小丛书》编辑委员会

顾 问：王首道 康克清

主 编：苏双碧

副 主 编：陈君聪

编 委：李 捷 曹宏遂

周道荣 宋镇玲

马宝珠

责任编辑：许 新

中国革命史小丛书

第一届全国人民代表大会第一次会议

郭军宁 编写

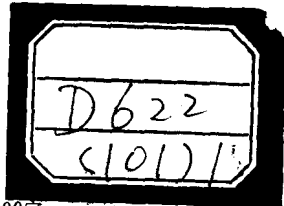
新华出版社出版发行
新华书店经销
北京市燕山联营印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 1.5印张 29,000字

1991年7月第一版 1991年7月北京第一次印刷

印数1-15,000册

ISBN 7-5011-1256-8/K·167 定价：1.00元



1954年9月15日至28日，中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议在首都北京胜利举行。

这次会议是在新中国建立五年后取得一系列伟大胜利的基础上召开的，是在全国人民参加人民代表大会代表选举的基础上召开的，是在全国人民充分讨论修改了《中华人民共和国宪法草案》的基础上召开的。

这次会议是中国人民政治生活中的重大事件，它指明了中国人民在新的历史阶段中前进的方向和具体的道路，是标志着中国人民从1949年建国以来的新胜利和新发展的里程碑。

一、历史的必然选择

刘少奇在为大会作的《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中指出，这次会议最首要的任务是制定我国社会主义的宪法，实现社会主义的民主宪政。这是近百年来中国人民从其经历的历史变故中逐渐形成的正确认识，是全国人民的共同心愿。

中国曾有四千年之久的君主专制制度的历史，封建专制主义观念有很深的影响。这种情况，决定了中国的民主宪政必然要经历很长一段艰难而曲折的道路。

中国近代，一部分先进的知识分子开始有了摆脱封建专制主义枷锁，变法维新、实行民主宪政的觉悟。1895年，以康有为为首的资产阶级改良派上书光绪皇帝提倡设立议院，

实行君主立宪。他们的主张是，实行君主拥有最高权力前提下的三权分立，“以国会立法，以法官司法，以政府行政，而人主总之。”这种主张的实质是希望中国有一个不要根本改变封建制度而可以发展资本主义的宪法。但是，这种维护皇权专制的极不彻底的改良也为以慈禧太后为首的封建顽固派所不容。维新变法运动搞了不到百日，即告失败。

维新变法运动的失败促进了中国人民的觉悟，一股推翻满族封建统治，建立资产阶级共和国，实行资产阶级民主宪政的思潮逐渐传播开来。伟大的革命先行者孙中山先生在《三民主义与中国前途》一文中指出：“中国数千年的君主专制政体是恶劣政治的根本”，它“不是平等自由的国民所堪受的”，因而“不可不去”。他主张在西方国家三权分立的政治制度上加上中国固有的考试、监察二权，实行立法、行政、司法、考试和监察五权分立的国家政治制度。为使政府能有效地行使五权，孙中山主张给国民以参政权，大总统由国民选举产生，议会由国民选举的议员组成，宪法由议会制定。由此，孙中山提出了在中国建立资产阶级共和国，实行资产阶级民主宪政的完整理论。

在革命浪潮的冲击下，清朝政府于1900年开始采取立宪骗局。1908年，清政府颁布《钦定宪法大纲》、《议院法要领》，确定以9年为预备立宪期限。《钦定宪法大纲》规定：“大清皇帝统治大清帝国，万世一系，永永尊哉”。“君上神圣尊严，不可侵犯”，君上有“钦定颁行法律及发交议案之权”；“凡法律虽经议院议决而未奉诏令批准颁布者，不得见诸实行”。

仅此几段条文就已表明，所谓“预备立宪”只不过是為了巩固君权，用宪法的形式把皇帝至尊的地位和至高无上的权力加以确认而已。

以孙中山为首的资产阶级革命派坚决反对这一骗局，主张通过暴力革命来实现他们所期望的资产阶级民主宪政。在他们的领导和推动下，1911年10月10日，终于爆发了具有伟大历史意义的辛亥革命。

1911年11月，在革命的高潮当中，清政府抛出《宪法重大信条19条》，规定“皇帝之权，以宪法规定者为限”。“宪法由资政院起草议决，皇帝颁行之”。“官制官规以法律定之”。这在形式上是缩小了皇帝的权力，扩大了国会的权力。但是仍然规定，“大清帝国之皇统万世不易”，“皇帝神圣不可侵犯”。在当时不可阻挡的革命潮流面前，这种骗局怎能起得了作用呢？就在《宪法重大信条19条》公布后两个月，民国宣告成立，孙中山就任临时大总统。不久清帝退位，立宪的骗局也随之破产。

为了巩固辛亥革命的成果，临时政府一成立，即着手制定《中华民国临时约法》。《临时约法》根据孙中山民权主义学说，规定中华民国为资产阶级共和国。“中华民国由中华人民组织之”，“中华民国之主权，属于国民全体”。这就从根本上否定了“朕即国家”的封建专制国体，宣告了封建君主专制制度的死刑。《临时约法》还宣布“中华民国人民一律平等”，直接否定了封建社会“天有十日，民有十等”的不平等制度。辛亥革命的爆发及《临时约法》的公布，使民主宪政的观念深入

人心。此后，任何违反这个观念的言论和行动，都遭到了人民的唾弃。

可惜的是，辛亥革命的成果被窃国大盗袁世凯篡夺了。辛亥革命失败这一严酷的历史事实有力地说明，在半殖民地半封建的中国社会，资产阶级民主宪政的愿望是不可能实现的。

袁世凯一上台，就迫不及待地撕毁《临时约法》。他选择了一批官僚、地主、买办等拼凑成一个“以改造民国国家之根本法”为目的的“约法会议”。1914年5月1日，由“约法会议”制定的《中华民国约法》（即“袁记约法”）公布。《中华民国临时约法》也就从此被公开废除了。

《中华民国约法》规定：“大总统为国之元首，总揽统治权”；大总统有权召集立法院和解散立法院，否决立法院议决的法律案，并有权“发布与法律有同等效力之教令”。从而使作为大总统的袁世凯拥有了象专制皇帝一样的权力，而且使袁世凯专制独裁统治有了“法律”依据，彻底消除了资产阶级民主制的形式。这样一来，“中华民国”就只剩下了一块徒有其表的招牌。

袁世凯仍不满足，在“袁记约法”公布一年半后，袁世凯又演出了一场复辟帝制的丑剧。不料，“机关算尽太聪明，反误了卿卿性命”。在全国人民的一致反对下，袁世凯的皇帝梦只做了83天即寿终正寝。

袁世凯死后，北洋军阀四分五裂。各派军阀在帝国主义的支持下混战不已，一个军阀接着一个军阀在北京登台掌

权。北洋军阀中最后一个所谓大总统曹锟，在1923年又炮制并公布了一个骗人的“宪法”——《中华民国宪法》。这个“宪法”同“袁记约法”如出一辙，依然在民主的伪装下实行军阀独裁。“宪法”虽然规定由参议院和众议院组成国会行使立法权，但是，总统不仅有权停止众议院或参议院的会议，而且有权解散众议院，把总统的权力凌驾于国会之上。因而又立即遭到人民的唾弃。孙中山领导的国民党和新生的中国共产党都坚决反对这个“伪宪”。随着曹锟政权的垮台，这个“宪法”也被废除了。

在北洋军阀的反动统治土崩瓦解的时候，以蒋介石为首的国民党新军阀背叛革命，在革命人民的血泊中建立了国民党专制政权。为巩固其专制统治，蒋介石借口实施孙总理《建国大纲》中规定之军政、训政、宪政三阶段理论，1928年10月，宣布“军政时期”结束，“训政时期”开始，并公布“训政纲领”。1931年5月，又公布了《中华民国训政时期约法》。

《训政时期约法》是国民党政府在“训政”时期的根本大法。《约法》规定“训政时期由中国国民党全国代表大会代表国民大会行使中央统治权”，“中国国民党全国代表大会闭幕时，以政权付托中国国民党中央执行委员会执行之”。这样，就以根本法的形式确认了代表大地主、大买办阶级的国民党一党专政的原则。《约法》还规定，“国民政府下设行政院、立法院、司法院、考试院、监察院及各部、会，各院院长及各部、会长，以国民政府主席之提请，由国民政府依法任免

之”。这样一来，孙中山五权分立的原则就演变为由国民党主席一人操纵了。

抗日战争的胜利，使中国进入了一个新的历史阶段，在这一新的历史阶段到来之际，形势发展的突出特点是人民民主运动空前高涨。全国人民一致要求废止国民党一党专政，实行宪政。在1945年8月，中国共产党发表宣言，主张立即召开各党派和无党派代表人物的会议，商讨和制定民主施政纲领，成立举国一致的民主联合政府。在此情况下，国民党不得不宣布，召开国民大会，结束训政，还政于民。

1946年1月10日，在重庆召开了有中国共产党和民主党派参加的政治协商会议。经过激烈争论，会议最后达成了《政协关于宪草问题的协议》。《协议》规定实行“国会制”、

内阁制”及省自治，规定“凡民主国家人民应享受之自由权利，均应受宪法保障，不受非法侵犯”。这就从根本上否定了《训政时期约法》，严重地妨碍了国民党继续实行法西斯个人独裁专政。

对此，蒋介石自然痛心疾首。他认为在政协会上的最大损失就是否定了国民党的一党专政。国民党顽固分子更是大肆叫嚷“不能把统治权交给多党政府”，甚至把政协《协议》说成是“党国自杀”。不久，国民党召开六届二中全会，全盘否定了他们刚刚签字同意的《政协关于宪草问题的协议》。

1946年6月，国民党悍然发动空前规模的内战。11月15日，国民党一手包办了“国民大会”，还通过了一部蒋记《中华民国宪法》。这部宪法完全违背政协《协议》的精神，同《训

政时期约法》一样，以根本法的形式再次确认了蒋介石个人独裁统治的国家制度。例如，违背政协《协议》的联合政府责任内阁制的原则，规定行政院仍受总统指挥。又如，违反政协《协议》的地方自治原则，实行中央集权。为了听任总统的独裁，《宪法》还有意限制和缩小“国民大会”的职权，将它的权力仅限于选举，罢免总统、副总统，修改宪法和复决立法院所提出的宪法修正案。使得“国民大会”不但不能决定国家的大政方针，甚至连对中央政府机关实行监督的权力也没有。正如当时延安《解放日报》的评论所指出的，“这部宪法的精髓和实质，可以八个字概括尽之：人民无权，独夫集权”（《解放日报》1947年1月30日）。

这就是近代中国制宪，实行宪政的历史。这段历史充分地说明，在半殖民地半封建的旧中国，由于帝国主义、封建主义势力的极其强大，由于资产阶级的软弱性和妥协性，在中国建立资产阶级共和国，实行资产阶级民主宪政的道路是行不通的。这不仅被辛亥革命的失败，真正代表资产阶级利益的《中华民国临时约法》被迅速废除的历史悲剧所证明，而且也被从清朝到北洋军阀再到蒋介石政权逆历史潮流而动，坚持独裁专制而玩弄的欺骗人民的所谓“宪政”所证明。广大人民从一次又一次的失望中认识到，只有跟着中国共产党，经过新民主主义革命，彻底推翻帝国主义、封建主义和官僚资本主义的统治，建立新民主主义以及社会主义共和国，实行社会主义的民主宪政，才能真正获得自由和解放，才能真正成为国家的主人。对此，刘少奇一针见血地指出：“在中

国出现真正的宪法，毕竟只能是人民民主和社会主义的宪法。只有这种宪法，才是适合于最广大人民群众的利益，而为最广大人民群众所欢迎的。”

在国民党统治行将崩溃，中国人民革命的胜利即将到来之际，广大中国人民形成了强烈的共识，这就是彻底抛弃资产阶级宪政的幻想，制定新的宪法，走人民民主和社会主义民主宪政的道路。

二、制宪史上的根本革命

当国民党政权在中国人民革命怒潮的冲击下面临灭顶之灾的时刻，蒋介石于1949年元旦以“不违反宪法”和“不中断法统”等为前提，发表“求和声明”。所谓“不违反宪法”，是要求人民承认国民党政府的“合法”地位，所谓“不中断法统”，是要人民承认国民党统治是法律上的正统，也就是要人民把国民党政府的统治作为正统，承认其“合法”地位，从而不去破坏这个反动统治，借以保存国民党的反动势力和统治制度。这种无视民主潮流的荒谬企图，革命人民当然决不答应。

1月14日，中共中央毛泽东主席发布关于时局的声明。他明确将“废除伪宪法”和“废除伪法统”作为进行国内和平谈判八项条件中的两项。这两项条件的提出是具有重大意义的，它实际上宣告了要在全中国范围内彻底推翻国民党政府的统治，彻底废除国民党政府所制定的一切法律，重新建立无

产阶级和人民群众自己的革命法统的任务。

1949年4月1日，华北人民政府根据中共中央指示发布了《为废除国民党的六法全书^①及一切反动法律的训令》，规定：“废除国民党的六法全书及其一切反动法律，各级人民政府的司法审判，不得再援引其条文”。

旧法已明令废除，国家将发生根本变化，一个崭新的人民民主共和国将诞生在中华大地上。要把这个翻天覆地的变化从法律上、制度上肯定下来，就必须制定人民自己的根本大法。另外，中国共产党在长期的革命斗争及根据地建设中虽然已经陆续地制定过一些宪法及带有宪法性质的文件，如在土地革命战争时期制定的《中华苏维埃共和国宪法大纲》，在抗日战争时期制定的《陕甘宁边区施政纲领》、《陕甘宁边区宪法原则》等，但这些法规已不能适应全国范围的需要。因此，建立新民主主义的新中国以及通过一个适应这种国家制度需要的根本大法的任务，被提到了议事日程上。

在人民解放军以排山倒海之势席卷长江以南国民党顽敌的阵阵凯歌中，中国人民政治协商会议（简称新政协）第一次全体会议于1949年9月21日在北京隆重举行。

新政协完成的最主要的工作之一就是通过了具有临时宪法作用的《共同纲领》。这个纲领充分体现了全国人民的意志和利益，不仅完全符合中国共产党的最低纲领，也为各民主

① 亦称《六法大全》。“六法”，指某些资本主义国家的六种重要法典，即宪法、民法、商法、刑法、民事诉讼法、刑事诉讼法。

党派、各人民团体、各民主阶级、各少数民族、海外华侨及其他爱国民主人士所一致拥护和接受。它是中国人民民主革命经验的总结，也是中国人民长期争取民主宪政经验的总结。

但是，这个《共同纲领》毕竟只能起到临时宪法的作用，还不是经过国家真正的最高权力机关制定并通过的国家的根本大法。因此，在《共同纲领》的指导下，新中国宣告成立后，一个全国范围内的国家权力机关的建设和制定社会主义类型的宪法的工作逐步开展起来。

关于国家权力机关的建设问题，毛泽东早在1940年发表的《新民主主义论》中就指出：“中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级代表大会选举政府”。但是，建国初期，召开全国人民代表大会的条件还不成熟。所以，在中央，由政协全体会议代行人民代表大会的职权，在选举了中央人民政府委员会之后，就由中央人民政府行使国家权力；在地方，由各级人民代表会议代行人民代表大会的职权。到1952年，按当时行政区域的划分，全国已有30个省、2个省级行署区、160个市、2174个县和约28万多个乡召开了人民代表会议。这就为召开普选的人民代表大会创造了条件。

为制定新的宪法，中央人民政府委员会在1953年1月成立了中华人民共和国宪法起草委员会，以毛泽东为主席，以朱德、宋庆龄、李济深、李维汉、何香凝、沈钧儒、沈雁

冰、周恩来、林伯渠、林枫、胡乔木、高岗、乌兰夫、马寅初、马叙伦、陈云、陈叔通、陈嘉庚、陈伯达、张澜、郭沫若、习仲勋、黄炎培、彭德怀、程潜、董必武、刘少奇、邓小平、邓子恢、赛福鼎、薄一波、饶漱石为委员。在这个委员会之下，又成立了一个由毛泽东、胡乔木、陈伯达、田家英四个人组成的宪法起草小组，具体负责宪法的起草工作。毛泽东自始至终领导和参加了宪法起草工作。他不仅提出制定宪法的指导思想和许多重要内容，而且反复进行文字修改。当时，曾有人提议将这部宪法定名为“毛泽东宪法”，但是，毛泽东断然拒绝了。

田家英作为毛泽东的秘书，从头到尾参加了宪法的起草工作。他是一个干一行、钻一行、懂一行的聪明人。为了担负起党和国家赋予的这一重要使命，他收集了大量有关宪法的书（包括世界各国宪法）和法学理论著作。他认为，搞社会主义宪法，必须参照其他国家的宪法，包括资本主义国家的和社会主义国家的，不过要以社会主义国家为主。在起草宪法的过程中，他认真阅读了许多法学书籍，还向毛泽东推荐了几本。

宪法草案初稿起草出来以后，中央人民政府采取了领导与群众相结合方法，广泛地征求各方面的意见。

1954年3月23日，宪法草案初稿提交“宪法起草委员会”第一次会议讨论。起草委员会经过多次讨论之后，即在北京和全国各大城市组织各民主党派、各人民团体和社会各方面的代表人物共8000人，用两个多月时间，对这个初稿进行了

认真的讨论。

6月14日,中央人民政府委员会将经过修改后的宪法草案公布,交付全国人民讨论。宪法草案的公布,引起了全国人民的热烈欢呼。中国新民主主义青年团中央委员会还专门发出通知,号召青年们认真讨论宪法草案,充分反映自己的意见和要求,以便将来由全国人民代表大会集中大家的意见,通过后成为全国一致拥护的国家根本大法。广大人民都清楚地认识到:宪法完全是为了我们的利益而制定的,参加宪法的讨论,就是直接参加制定宪法,就是直接参与管理国家的大事,就是在行使国家主人的权利。

在上海市,全市627万人口中有270万人听到了有关宪法草案的报告,其中有156万人热烈地参加了宪法草案的讨论。在讨论中,上海人民对宪法草案一共提出165000多条修改和补充的意见。另据统计,在全国范围内,共有1亿5千多万人参加了宪法草案的讨论。宪法起草委员会共征集到118万多条修改意见。

对于人民群众提出的意见,宪法起草委员会都做了考虑。有的意见涉及的问题不属于宪法的内容,而属于其他各种法律的内容,对这类意见留到制定其他法律的时候去处理。对于涉及宪法内容的意见,起草委员会都进行了仔细地推敲,有的认为不应当采纳而放弃。但是只要认为该意见具有一定的合理性,在宪法草案中都有反映,有的做了内容上的改动,有的做了文字上和修辞上的改动。

例如,关于我国现有各种生产资料所有制的条文。有些

群众认为宪法草案只指出我国存在着国家所有制、合作社所有制、个体劳动者所有制和资本家所有制这四种所有制，这不符合我国的实际情况。他们认为在我国的若干少数民族地区内，现在还存在着封建所有制，甚至还存在着比封建所有制更加落后的所有制。建议在这一条的原文中增加“主要”二字。宪法起草委员会认为这个意见合理而正确，予以了采纳。

又如，宪法草案第八、第九、第十各条的第一款的原文分别规定国家依照法律保护农民、手工业者和其他个体劳动者以及资本家的生产资料所有权和其他财产所有权。但是这一规定同第十一条的规定在内容上是重复的。因为第十一条规定“国家保护公民的合法收入、储蓄、房屋和各种生活资料的所有权”，这个规定包括了全体公民，包括了生产资料以外的一切财产的所有权。根据群众的意见，宪法起草委员会就把第八条第一款改为“国家依照法律保护农民的土地所有权和其他生产资料所有权”；把第九条第一款改为“国家依照法律保护手工业者和其他非农业的个体劳动者的生产资料所有权”；把第十条第一款改为“国家依照法律保护资本家的生产资料所有权和其他资本所有权”。从而避免了前后条文内容上的重复。

全国人民代表大会开幕之前，会议还通知全国人民代表大会提前半个月报到，专门讨论修改宪法起草委员会提交大会的宪法草案以及另外五个组织法。代表们围绕宪草集中讨论三天。他们集中精力逐条分析推敲，又提出了一些修改意见。

例如在浙江省分组讨论会上，有的代表对宪草的检察机关部分和检察署条例的条文提出不同意见。原来条文的规定大致和苏联宪法相同，其主要特点是：一、一长制；二、垂直领导；三、检察范围极其广大。这些代表说：学习苏联自然很好，但将这些办法完全照搬到我国来，恐怕不一定合适。起草委员会认为这一意见中具有合理性，就将有关检察机关的条文进行了重新改写。原来的垂直领导完全不动；检察的范围较原来更加扩大了，这两点与苏联宪法的精神基本一致。重要的修改在于把一长负责制改为合议制，采用集体领导，和其他国家机关一样。对这样的修改，浙江小组的代表都很满意。

修改后的草案，经1954年9月9日中央人民政府委员会第34次会议讨论通过。至此，绝大多数代表都以为宪草已经尽善尽美，大功告成了。没想到9月14日晚上接到电话，说明天上午有小组会，还是关于修改宪草的事。原来，经过中央人民政府委员会临时会议讨论，对宪法草案又有所修改。到底又修改了什么条文呢，代表们都象猜谜似的猜不出来。

在第二天的小组会上大家才知道宪草又有两处重要修改。一处是关于宗教信仰自由的。原来宪草第三条第三款规定：“各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由，都有保持或者改革自己的风俗习惯和宗教信仰的自由”。后来有人发现宪草第八十八条已有“中华人民共和国公民有宗教信仰的自由”的规定，这和第三条第三款中关于宗教信仰的内容是重复的，建议删去。会议采纳了这一意见，将第三条第