

中国宪法史略

张晋藩
曾宪义



中国宪法史略

张晋藩 曾宪义

北京出版社

中国宪法史略

张晋藩 曾宪义

*

北 京 出 版 社 出 版

新华书店北京发行所发行

北 京 印 刷 三 厂 印 刷

*

787×1092 毫米 32 开本 12.125印张 246,000 字

1979 年9月第 1 版 1979 年9月第 1 次印刷

印数 1—34,000

书号, 11071·121 定价, 0.84 元

说 明

本书是在过去教学与研究的基础上编着的一本关于中国宪法产生与发展的简史。在撰写过程中，参考了有关法学和史学著作的研究成果，得到了法学界、史学界一些同志的帮助和有关方面的支持。谨在此致谢。

中国宪法的历史，内容丰富，资料浩繁，需要通力合作，深入研究。这本《史略》不过是开展这项研究的引玉之砖，希望能对读者了解中国宪法的历史有所帮助。为了读者查阅资料方便，除正文外，还附了中国宪法史大事记和各个历史时期的主要宪法文件。

由于我们的水平有限，本书无论在章节体系的安排或材料的引用以及具体内容的论述上都不可避免地存在着疏漏和错误，希望同志们提出批评指正。

· 作 者

一九七九年一月

目 录

第一章 绪 论	1
第二章 中国近代改良主义的宪政运动	14
第一节 改良主义宪政运动的发生	14
第二节 戊戌变法时期维新派的宪政思想和 实践	23
(一) 一幅完整的君主立宪的蓝图	23
(二) 一条乞求皇帝恩赐宪政的道路	32
第三节 维新派与顽固派的激烈斗争, 改良 主义宪政运动的破产	36
第三章 清末政府的立宪骗局和颁布的“宪法”	45
第一节 席卷全国的革命风暴与清政府的 “预备立宪”	45
(一) 流亡政府的“革新”上谕和慈禧推行的“新政”	45
(二) 五大臣出洋考察和“预备立宪”	49
(三) 官制改革与统治集团内部的权力之争	55
(四) 帝国主义对清朝立宪的支持	58
第二节 立宪派的活动和《钦定宪法大纲》的 出笼	61
(一) 立宪派的政纲和活动	61
(二) 装璜旧躯体的的一件外衣——《钦定宪法大纲》	65
第三节 清朝政府立宪骗局的最后破产	72

(一) 诸议院和资政院的成立	72
(二) 立宪派的三次大请愿	77
(三) 皇族内阁与《十九信条》	81
第四章 南京临时政府和《中华民国临时约法》	87
第一节 资产阶级革命派的宪政理论和实践	87
(一) “开明专制”与民主共和的论战	87
(二) 孙中山的宪政思想	91
第二节 武昌起义与南京临时政府	98
(一) 武昌起义后夺权与反夺权的斗争	98
(二) 昙花一现的南京临时政府	101
第三节 民国的象征——《中华民国临时约法》	107
(一) 《临时约法》的制定与三种政治力量的斗争	107
(二) 《临时约法》所规定的资产阶级共和国的具体形象	112
(三) 《临时约法》的根本缺点以及“毁法”与“护法”的 斗争	119
第五章 北洋军阀的“制宪”	128
第一节 袁世凯假制宪真复辟的阴谋活动	128
(一) 《天坛宪草》和伪总统选举	128
(二) 《中华民国临时约法》的废弃和“袁记约法”的出笼	134
(三) 袁世凯复辟帝制的丑剧	139
第二节 军阀争权和曹锟“贿选宪法”	145
(一) 各派军阀在“制宪”招牌下的权力争夺	145
(二) 孙中山的“护法运动”	149
(三) 曹锟“贿选宪法”	154
第三节 北洋军阀“制宪”丑剧的最后一幕	164
(一) 段祺瑞临时执政府的一根“救命稻草”	164

(二) 北洋军阀“制宪”骗局的彻底破产	166
第六章 国民党反动派的“制宪”	168
第一节 《训政时期约法》和《五五宪草》	168
(一) 《训政时期约法》的制定和伪法统的确立	168
(二) “还政于民”的欺骗宣传和《五五宪草》	177
第二节 “制宪”伪国大和伪宪法	181
(一) “制宪”问题上的激烈斗争	181
(二) “制宪”伪国大的召开	186
(三) 反动派最后的一部宪法	189
第三节 “行宪”伪国大的丑剧和国民党反动派 “宪政”欺骗的破产	199
(一) “行宪”伪国大的预备步骤——“改组政府”	199
(二) “行宪”伪国大粉墨登场——灭亡前的一跳	202
第七章 新民主主义的宪政运动和宪法文件	206
第一节 新民主主义宪政运动的发端	206
(一) 新民主主义革命与新民主主义宪政	206
(二) 工农群众争取民主政治和权利的斗争	208
第二节 革命根据地的创建和《中华苏维埃 共和国宪法大纲》	214
(一) 中国共产党建立红色政权的斗争和第一次全国 工农兵代表大会的召开	214
(二) 《中华苏维埃共和国宪法大纲》的基本内容	217
第三节 抗日战争时期中国人民争取实施民主 宪政的斗争	222
(一) 抗日战争与民主宪政	222
(二) 抗日民主根据地民主宪政的实施	224

(三) 国民党统治区的民主运动	227
第四节 《陕甘宁边区宪法原则》和废除伪宪法的斗争	231
(一) 《陕甘宁边区宪法原则》的制定和解放区各级人民代表大会的召开	231
(二) 废除伪宪法、伪法统，为建立人民的新中国而斗争	234
第八章 中华人民共和国的宪法	238
第一节 中华人民共和国的成立和《中国人民政治协商会议共同纲领》	238
(一) 中国人民政治协商会议的召开和新中国的诞生	238
(二) 《中国人民政治协商会议共同纲领》的制定及其主要内容	241
第二节 我国历史上第一部社会主义类型的宪法——一九五四年宪法	247
(一) 第一届全国人民代表大会的召开	247
(二) 《中华人民共和国宪法》的制定	249
(三) 《中华人民共和国宪法》的基本精神	252
第三节 社会主义革命和社会主义建设新的发展时期治国的总章程——新宪法	260
(一) 伟大的历史转折	260
(二) 新时期治国的总章程	263
(三) 为贯彻实施新宪法而斗争	272
结束语	278
附录一：中国宪法史大事记	284
附录二：宪法文件选	296

一、钦定宪法大纲（光緒三十四年八月初一日 颁发）	296
二、宪法重大信条十九条（宣統三年九月十三日 公布）	298
三、中华民国临时约法（民国元年三月十一日 公布）	299
四、中华民国宪法草案（民国二年十月三十一日 国会宪法起草委员会通过，未公布）	304
五、中华民国宪法（民国十二年十月十日公布）	313
六、中华民国训政时期约法（民国二十年六月 一日公布）	328
七、中华民国宪法（中华民国三十五年十二月 二十五日国民大会通过）	334
八、中华苏维埃共和国宪法大纲（一九三四年 一月第二次全国工农兵代表大会通过）	355
九、陕甘宁边区宪法原则（一九四六年四月 二十三日陕甘宁边区第三届参议会第一 次大会通过）	358
十、中华人民共和国宪法（一九五四年九月 二十日第一届全国人民代表大会第一次 会议通过并公布）	360

第一章 绪 论

(一)

什么是宪法？它的本质究竟是什么？长期以来，一直被资产阶级的法学家和现代修正主义者弄得混乱不堪。宪法一词是从拉丁文“Constitutio”翻译来的。马克思列宁主义认为，宪法所规定的不是个别领域的具体规范，而是一个国家的社会制度和国家制度的基本原则、基本方针政策，以及国家机关、社会团体和每一个公民活动的基本法律依据。宪法在国家的法律体系中，具有最高的法律效力和特定的修改程序。因此，“宪法并不是法律汇编。宪法是根本法”^①。“一个团体要有一个章程，一个国家也要有一个章程，宪法就是一个总章程，是根本大法。”^②宪法是阶级斗争发展到一定阶段的产物，是统治阶级意志的反映，是统治阶级对被统治阶级实行专政的工具。列宁曾经明确地指出：“宪法的实质在于：国家的一切基本法律和关于选举代议机关的选举权以及代议机关的权限等等的法律，都表现了阶级斗争中各种力量的实际对比关系。”^③任何一种宪法都不是出自某个法学家在书房里的凭空臆造，而是在阶级斗争中取得胜利并掌握了国家政权

① 《关于苏联宪法草案》，《列宁主义问题》1960年版第818页。

② 《关于中华人民共和国宪法草案》，《毛泽东选集》第五卷第129页。

③ 《社会革命党人怎样总结革命》，《列宁全集》第十五卷第309页。

的阶级制定出来的。宪法不仅是阶级斗争的重要成果和表现，而且也伴随着阶级力量实际对比关系的变化而相应地修改或废除，一成不变的宪法是不存在的，正如社会生活从来不会停滞在一点上一样。然而被资产阶级豢养的法学家们，为了辩护资产阶级对无产阶级和广大劳动人民的专政，竭力鼓吹宪法的超阶级性和永恒性。他们搜索枯肠编造出的宪法理论和概念，竟把代表资产阶级意志和利益的宪法，说成是全体人民的意志和利益的体现，大肆兜售资产阶级宪法中的“平等”、“自由”原则，借以标榜资产阶级的民主制，抵制无产阶级革命运动的发展。苏修勃列日涅夫叛徒集团，在一九七七年制定的苏联新宪法中，也竭力鼓噪“全民国家”、“真正的民主”之类的修正主义陈词滥调，妄图掩盖其社会帝国主义的实质及官僚垄断资产阶级专政的真象。因此，在体现统治阶级根本利益的宪法问题上，决不可能期望资产阶级的法学家和现代修正主义者会有什么符合“科学精神”的“公正的见解”。只有马克思主义的国家与法律学说才第一次阐明了宪法的本质，作出了科学的论断。

宪法是一定的社会上层建筑的重要组成部分，由于它所凭借的经济基础不同，所体现的阶级本质不同，因而存在着两种不同的类型——资本主义类型的宪法和社会主义类型的宪法。

毛泽东同志说：“讲到宪法，资产阶级是先行的。英国也好，法国也好，美国也好，资产阶级都有过革命时期，宪法就是他们在那个时候开始搞起的。”^①资产阶级的宪法，无论

^① 《关于中华人民共和国宪法草案》，《毛泽东选集》第五卷第127页。

是十七世纪的英国宪法，还是一七八七年美国宪法和一七九一年法国宪法，都是在封建制度瓦解时期资产阶级革命的产物。由于英、美、法三国的具体历史条件和阶级力量的对比关系不同，在宪法上也表现出不同的特点。周恩来同志在一九五八年参观国务院规章制度展览会时，曾经谈到资本主义国家宪法的某些区别，他说：“美国的宪法只能作补充，而不能修改。法国的宪法规定的最死。英国表面上虽然有皇帝，但他的宪法规定比较灵活。总之，法国的法最死，英国的法比较灵活，美国的法介于两者之间。三个资本主义国家的法是三种类型。这是一个很有趣味的问题，大家可以很好的研究一下。”^①虽然资产阶级国家的宪法各有特点，但其实质都归结为保护私有制和资产阶级的专政。在革命中取得胜利的资产阶级所以积极从事制宪活动，目的就在于用宪法这种根本法的形式，肯定资产阶级反对封建制度的胜利成果，确认资本主义的经济体系和资产阶级专政的民主国家制度。资产阶级革命和专政的历史，证明了宪法对于摧毁封建制度的基础，巩固资本主义的社会秩序，起了进步的历史作用。列宁说：“资产阶级民主同中世纪制度比较起来，在历史上是一个大进步”^②。毛泽东同志也指出：“我们对资产阶级民主不能一笔抹杀，说他们的宪法在历史上没有地位。”^③但是，资产阶级宪法是建立在生产资料资本主义私有制基础上的，它的

① 一九五八年九月十六日参观国务院规章制度展览会时对我国革命法制建设问题的意见。

② 《无产阶级革命和叛徒考茨基》，《列宁选集》第三卷第630页。

③ 《关于中华人民共和国宪法草案》，《毛泽东选集》第五卷第127页。

“精神和基本内容都归结在一个私有制上。”^①资产阶级宪法所罗列的平等是以富人和穷人的不平等为前提的；所标榜的民主“实际上就是在被剥削阶级‘破坏’自己的奴隶地位和试图不象奴隶那样俯首听命时，有可能调动军队来镇压工人，实行戒严等等。”^②因此，资产阶级宪法的权利规定只是把资产阶级的阶级特权和种族特权神圣化了，对于无产阶级和广大劳动人民说来不过是“悬在空中的‘纸片’”^③。进入帝国主义阶段以后，随着资产阶级国家由“民主”转向政治反动，资产阶级宪法也出现了新的危机。

社会主义类型的宪法是无产阶级革命的产物，是在伟大的十月社会主义革命的凯歌声中诞生的。在列宁、斯大林的领导下，为了捍卫十月社会主义革命的成果，巩固无产阶级专政，于一九一八年、一九二四年、一九三六年，先后颁布了三部社会主义的宪法。社会主义类型的宪法体现着掌握了政权的无产阶级的意志，是建立在生产资料公有制基础上的无产阶级专政的工具。民主原则和社会主义原则是社会主义类型宪法的两条基本原则，也是与资本主义类型宪法相区别的根本标志。它规定了广大劳动人民在无产阶级领导下管理国家的真实的民主权利，规定了各民族、种族一律享有平等和具有物质保证的广泛的民主自由，是动员和组织一切劳动人民建设社会主义的强大的武器。

在十月社会主义革命六十周年前夕，背叛了列宁主义的

① 《俄共(布)第九次代表大会“中央委员会的报告”》，《列宁全集》第三十卷第417页。

② 《无产阶级革命和叛徒考茨基》，《列宁选集》第三卷第631页。

③ 《资产阶级和反革命》，《马克思恩格斯全集》第六卷第146页。

伟大旗帜，断送了社会主义事业的勃列日涅夫叛徒集团，打着纪念十月革命六十周年的幌子，抛出了一部所谓的新宪法。这部被勃列日涅夫叛徒集团吹嘘为“发达的社会主义社会生活法”的新宪法，集中地反映了今日苏联官僚垄断资产阶级的意志，用根本法的形式确认官僚垄断资产阶级的法西斯专政，取消无产阶级专政。它不仅具有一切最反动的帝国主义国家宪法的共同特征，而且富有更大的虚伪性和欺骗性。它是勃列日涅夫叛徒集团彻底背叛马克思列宁主义，把苏联变为社会帝国主义国家的无可抵赖的罪证。

上述两种类型的宪法，不仅在根本性质上截然对立，而且具有完全不同的发展道路。资本主义类型的宪法，必然伴随着资产阶级国家机器的被消灭而消灭；社会主义类型的宪法，也必然伴随无产阶级专政国家的诞生而诞生，这是不以人们主观意志为转移的历史发展规律。

(二)

中国宪法的历史是从一八四〇年鸦片战争以后，中国人民在反对外国帝国主义侵略、争取民族独立和反对清朝专制主义统治、争取民主自由的斗争中揭开序幕的，是特定时代的产物。

在我国古代典籍中虽然出现过“宪”的概念，如：“监于先王成宪”^①；“赏善罚奸，国之成宪”^②，但古代典籍中“宪”与法的含义是相通的，泛指典章制度和法令，并不具备近代宪

① 《尚书》。

② 《国语》。

法的意义。以超经济剥削为主要特征的奴隶制时代和自然经济占统治地位的封建制时代，国家政权的组织形式和组织原则是专制主义的中央集权制，君主是国家主权的体现，所谓“朕即国家”；君主的诏令是国家活动的根据和基本的法律渊源。因此，不须要也不可能产生宪法。

一八四〇年鸦片战争以后，中国民族资本主义经济有了一定程度的发展，社会经济结构和阶级结构也相应地发生了变化，从而为宪政运动的发生提供了重要的物质基础。但是，半殖民地半封建的中国国情，决定了争取民主政治和宪法的运动具有自己的特点和规律。中国人民为争取民主政治和宪法，经过了一百多年的英勇奋斗。在尖锐激烈的斗争中，不同的阶级和社会势力提出了不同的国家方案和宪法。

(1) 从清末统治者、北洋军阀直到国民党反动派，不仅从根本上反对人民的民主自由，甚至敌视资产阶级类型的宪法。但是自一九〇〇年义和团运动以后，他们迫于迅猛发展的革命形势，为了欺世盗名，苟延残喘，也扯起了制宪的旗子，在近半个世纪，抛出一个又一个的宪法。这些宪法是作为革命的对立物出现的，它的发展变化过程，反映了革命运动的强大压力和反动统治的深刻危机。这些宪法代表了地主买办阶级的利益和要求，不仅在内容上一脉相承，形式上也辗转因袭，成为半殖民地半封建社会特有的一种宪法。它没有也不可能给予人民以民主权利，恰恰相反，是民主政治的反动。毛泽东同志在揭露清末以来反动派制造的宪政和宪法的实质时说：“他们是嘴里一套，手里又是一套，这个叫做宪政的两面派。……他们的宪法也好，总统也好，都是假东

西。……他们一面议宪政，一面却不给人民以丝毫的自由。”^①

在旧中国，反动派利用制宪作为反革命欺骗政策的主要内容，不是偶然的，它反映了广大人民的无权和对于民主政治的向往。但是，饱经忧患的中国人民并没有被反动派的制宪骗局所蒙蔽，相反，切身的经验使他们看清了反动派的宪法，只能是地主、官僚、资产阶级的特权保障书，对于人民却是难于忍受的专横法网，因而一律斥之为“伪宪”。这类宪法所起的历史作用恰恰与制造者的愿望相反，它从反面教育了人民，使他们懂得了决不能幻想反动派恩赐宪政，而必须进行坚决的斗争。觉醒了的人民是推动历史前进的根本动力，无论反动派的宪法如何花样翻新，终究还是被革命的狂飙扫进历史的垃圾堆。

(2) 以民族资产阶级为领导者和主力军的旧民主主义宪政运动，是从中国社会转变为半殖民地半封建社会以后开始的。它的总的目标是实现资产阶级的民主政治和发展资本主义。但是旧民主主义宪政运动在不同时期却又存在着两条不同的道路：一条是改良主义的道路，一条是旧民主主义革命的道路。前者集中表现为一八九八年君主立宪派领导的戊戌变法。后者集中表现为一九一一年民主革命派领导的辛亥革命。这两条道路都已为历史证明是根本走不通的。

早在一八八五年中法战争失败以后，一部分受过西方资产阶级教育和资本主义熏陶的地主官僚知识分子，如：郑观

^① 《新民主主义的宪政》，《毛泽东选集》第二卷第694页。

应、陈虬、陈炽、何启、胡礼恒等人，开始认识到西方资本主义国家之所以富强，不在于船坚炮利，而在于设立议院，上下同心，用政权的力量保障了资本主义工商业的自由发展。因而他们逐渐摆脱事实上已经破产了的洋务派“自强新政”运动的羁绊，把消除外国侵略的危险和发展资本主义的希望，寄托在改变封建专制政体、实行君主立宪的改良主义方案上。他们提出了设立议院，“合君民为一体，通上下为一心”^①的有限民主宪政思想。尽管当时还停留在空发议论或间接向清政府提些建议的阶段，但毕竟是和封建统治集团的意志相违背的新思想，对于近代中国人民争取民主的斗争，起了一定的启蒙作用。

一八九五年中日战争失败以后，民族危机的加深和资本主义经济的迅速发展，为改良主义的宪政思想转化成具有一定群众规模的政治运动，提供了重要条件。一八九八年发生的戊戌变法，是二十年来改良主义思潮的一次总结，也是改良主义宪政运动的一次实践。以康有为、梁启超为代表的维新派，主张设议院、开国会、制定宪法、建立君主立宪政体，幻想在不触动封建制度的基础上，乞求皇帝恩赐宪政，进行资本主义性质的改革。因此，这场运动虽然反映了一部分地主、官僚和资产阶级上层爱国救亡的呼声，具有进步的历史意义，但它的失败也是不可避免的。戊戌变法的失败，敲响了改良主义宪政运动的丧钟。而资产阶级改良派脱离人民，反对革命的消极一面，又决定了他们日后堕落成与资产阶级

^① 陈炽：《议院》，《庸书》。