

当代中国国是反思丛书

# 共和国宪政历程

●文正邦 等著

●河南人民出版社



当代中国国是反思丛书

# 共和国宪政历程

●文正邦 等著

●河南人民出版社

(豫)新登字 01号

当代中国国是反思丛书

顾 问 廖盖隆 高 放  
主 编 刘德福 谢春涛

当代中国国是反思丛书  
共和国宪政历程

文正邦 等著

责任编辑 段南萍

河南人民出版社出版发行

郑州邙山书刊装潢厂印刷

新华书店经销

787×1092毫米 32开 12印张 255千字

1994年2月第1版 1994年2月第1次印刷

印数 1—3000册

ISBN7—215—02504—7/D·517

定价 8.80元

2418/30

## 前 言

古老的东方有一条龙，她的名字就叫中国。

现时代的东方有一头醒来的睡狮，她的名字就叫中华人民共和国。

打从中国两字之间多了“人民共和”几个字，一个崭新的时代——人民掌握自己的命运的时代便开始了。

于是，便有了许多新的、曲曲折折的故事；便有了人们评说自己的创造的权利；便有了“本朝人不写本朝史”的历史惯例的结束；也便有了摆在读者面前的这套“当代中国国是反思丛书”。

在古老的罗马神话中，门神雅努斯的脑袋前后各有一副面孔，可以同时看着两个不同的方向。一面明察过去以汲取历史教训；一面展望未来予人以美好的憧憬。唯独无暇顾及最有意义的现在。结果，雅努斯未能庇护一度强大昌盛的罗马帝国，留下的只是断壁残垣。丛书立足今天，反思既往，“悟已往之不谏，知来者之可追”。从揭示历史的真谛中探寻今天改革的道路和通向理解未来的途径。

当我们反思既往的时候，特别当我们带着沉痛的心情审视某些“荒唐事件”的时候，我们的耳畔经常响起中外哲人

们的“箴言”：

“后之视今，亦犹今之视昔。”（王羲之）

“就一切可能来看，我们正差不多处在人类历史的开端，而将来会纠正我们的错误的后代，大概比我们有可能经常以极为轻视的态度纠正其认识错误的前代要多得多。”

（恩格斯）

由此，我们不敢以轻率的态度而以严肃的态度对待历史；我们不敢以戏谑的态度而以郑重的态度对待人们的历史过错。我们对一切创造历史而非戏弄历史的人们抱有深深的敬意。我们的丛书是献给一切在当代中国历史舞台上扮演过或正在扮演正剧或悲剧的角色的人们的。

刘德福

谢春涛

1993年1月

## 自序

新中国宪政建设几十年来所走过的风雨历程是极不平凡的，既曲折、艰辛，又豪迈、雄浑，而且总是在不停息地追寻，即不断追寻和探索我国社会主义民主宪政之路，以便为建设社会主义法治国创造最重要的条件。因为：宪法作为民主制度的法律化，是人民的权利证书，是政府权力合法化的最高根据，所以法治国中的法律至上，首先就应表现为宪法至尊。因此，搞好宪政建设，对于搞好一个国家的民主和法制建设，具有首要和关键的意义；而人民共和国的宪政历程堪称是其民主和法制建设发展过程的一个缩影；同时，宪政作为宪法和宪政精神在实际生活中的运行和体现，乃是宪法的理论和实践两方面的综合反映。

所以，本书的写作动机和宗旨就是：以所展现的共和国宪政历程为聚焦点，力求从一个新的高度和深度来总结和概括我国社会主义民主与法制建设的经验及教训，以此作为纪念现行宪法颁布10周年奉献的一份礼品。

现行宪法（即“八二宪法”）的颁行表征着我国社会主义民主和法制建设新时期的胜利进程，它标志着我国社会主义法治理论的胜利，推动着中国社会从人治向法治的转折。虽然这是一个十分复杂而艰难的过程，但却是不可逆转的趋

势,在当代,法治、民主和文明这股时代潮流,是世界各国在走向现代化的过程中都不可回避的。然而现行宪法的诞生实属不易;它的有效实施和进一步完善也非等闲——前者已付出代价;后者正待努力。本书就是为此而作出的一种尽可能忠实的记载和理性分析,使之既不挠开其悲壮之处,又不减淡其奇功伟绩,同时努力以探索的眼光来进行反思和审视,包括对一些重大历史问题的评价。所以,本书并不是在作结论,而是想开辟一种“国是反思”的新领域和视角,而它有待于专家和读者们来认定。愿我们对共和国宪政历程的反思与回顾,能对我国社会主义民主和法制建设提供若干有益的鉴戒和值得深省的教益。

文正邦

1992年6月30日

## 引 言

毛泽东指出：“宪政是什么呢？就是民主的政治。”“世界上历来的宪政，不论是英国、法国、美国、或者是苏联，都是革命成功有了民主事实之后，颁布一个根本大法、去承认它，这就是宪法。①”宪法是国家的根本大法，是治国安邦的总章程，是民主制度的法律化。而且，严格意义的宪法是与近代资产阶级民主制和法治同时产生；现代法治应与宪政同一涵义。因此，可以说，宪法是民主与法治的集中、概括、联结部和统一体。法治是宪政之纲，民主是宪政之魂，在近现代社会，共和国首先是实行宪政的国家，正如卢梭所说：“凡是实行法治的国家——无论它的行政形式如何——我就称之为共和国②”而法治国的基本原则就是民主为本、法律至上、宪法至尊。然而世界各国所实行的宪政和法治在阶级基础，实际内容和实现过程上都迥然不同，其民主的性质和实现程度也有差别。一个国家实行宪政的历史既浓缩着这个国家民主政治的发展史、又浓缩着它法制建设的历史。

① 《毛泽东选集》第二卷第690页《新民主主义的宪政》。

② 卢梭《社会契约论》第31页商务印书馆、1982年版。



中国近现代的宪政史<sup>①</sup>是中华民族奋力从贫弱走向自强的历史，它蕴含了多少辛酸血泪和惨痛教训；而新中国成立以来40余年的社会主义宪政史，既书写了崭新的历史篇章，又留下了发人深省的足迹。

且不说从戊戌变法中资产阶级改良派倡言的君主立宪的破产，到民国初年的《中华民国临时约法》被窃国大盗所撕毁；更不用说逊清末叶的“预备立宪”以及后来的北洋军阀们的一幕幕“立宪”骗局。令人感叹的是中国民主革命的先行者孙中山一生追求民主、舍身缔造共和，衷心企盼宪政。他在完成推翻帝制，创立民国的伟业后，曾预言浩浩荡荡的民主大潮；他的《建国方略》所构想的“民国三阶段”的最后一个阶段就是“宪政时期”。但是，后来蒋介石国民党搞出来的“五五宪草”却并没有给中国人民带来民主，而是对国民党法西斯一党专政统治的一种粉饰。更有甚者，国民党政府为了维护其摇摇欲坠的统治、加紧镇压人民群众的反抗和共产党所领导的革命斗争，继1947年7月出台《勘乱总动员令》和《动员勘乱完成实施纲要》之后，又于1948年4月通过了《动员戡乱时期临时条款》，实行所谓“非常时期的宪政体制”，这真是对民主的讽刺！而1946年出台的《中华民国宪法》及1947年召开的所谓“行宪国大”，竟成为了国民党在中国大陆统治总崩溃的一曲挽歌。直到1991年5月1日台湾当局才宣布废除“临时条款”，终止“动员戡乱时

---

① 这里所指的“宪政”主要是就其广义而言的，即与立宪政体相通的宪政；而不完全是指严格科学意义上的宪政，即与现代法治具有同一涵义的宪政。本书也就是力图勾画出这种广义宪政向真正的法治宪政演进的艰辛历程。

期”。所以，台湾出版的一部宪法学著作中有这样的慨叹：“没有一个国家的宪政象我国的宪政这么多灾多难。那就是，在国难重重中酝酿和准备宪政，在炮火下制定和实行宪法”<sup>①</sup>。宪政在国民党手中真是命运多舛。

中华人民共和国的缔造者毛泽东最伟大的历史功绩之一就是立足于世界东方，把马克思的无产阶级革命论发展和实现为中国的新民主主义革命，把马克思的无产阶级专政理论发展和实现为人民民主专政。民主革命时期，中国共产党高举争取人民民主的大旗，为致力于新民主主义的宪政运动而斗争，先后于第二次国内革命战争时期和抗日战争时期在革命根据地里制定和施行了《中华苏维埃共和国宪法大纲》和《陕甘宁边区施政纲领》等宪法性文件。抗日战争胜利后，解放区又颁布了《陕甘宁边区宪法原则》、《华北人民政府施政纲领》等。从民主政权建立时起，共产党就不懈地进行着宪政尝试。在国民党统治区，还为召开各党派和社会贤达参加的政治协商会议，争取民主的宪法而努力。这都足以表明了中国共产党为实现人民民主而不懈斗争的真诚愿望，而且共产党还曾把这种新型的民主作为建设新中国的立国支柱之一。在延安整风中，毛泽东把郭沫若所著的《甲申三百年祭》列为全党干部学习的文件之一，他自己在读过此文后写到：小胜小失败，大胜大失败，何以如此？陈胜、吴广、李自成、洪秀全……。1945年7月黄炎培造访延安，向毛泽东提出了同样的疑问：历代王朝几经更迭，其兴已淳焉，其亡也忽焉。大凡事业初起之时，面对艰难困苦，只有从万死中觅取一

<sup>①</sup> 马起华：《宪法论》，文明文化事业公司1983年初版第272页。

生，因此没有一事不用心，没有一人不卖力。一旦功成业就，难免就惰性发作，所以“政怠宦成”的也有，“人亡政息”的也有，“求荣取辱”的也有。如何摆脱这恶性周期率？希望共产党能找出一条新路。毛泽东显然已经经过深思熟虑，微笑作答：我们已经找到了新路，那就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。也许毛泽东和黄炎培在熟读史书时亦仔细体味过唐朝名相魏徵的忠言：“善始者实繁，克终者实寡。岂取之易，守之难乎？盖在殷忧，必竭诚以待下；既得志，则纵情以傲物。竭诚，则吴越为一体，傲物，则骨肉为行路。”看来，黄炎培与魏徵之忧患同在，毛泽东以史为鉴决心使共产党人摆脱这恶性周期律。这将是革新人类历史的创举。

正因为如此，伟大的历史新纪元的开始——新中国的诞生，就是在民主程序的基础上（1949年9月21日召开中国人民政治协商会议第一届全体会议），并通过宪法性文件（9月29日通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》，同时选举了中央人民政府委员会），而于10月1日正式宣告中华人民共和国成立的。新政协的召开和《共同纲领》的制定与颁行成为新中国宪政建设的奠基礼。因此，新中国成立后，不久就出现了“立宪治国”的良好开端——中国第一部正式宪法即一届人大一次会议通过的“五四宪法”，正是建国之初至50年代中期我国社会各方面繁荣兴旺的重要法治保证。作为创建新中国和开展社会主义改造的法制总结的“五四宪法”，不仅其本身是中国法制史上的里程碑，而且其起草和讨论过程也成为新中国最大规模和最有实效的一次全民法制教育和宪法教育运动，毛泽东关于该宪法草案的讲话，也成为他最

为精辟的一次法治思想的表述。

然而，新中国宪政建设的历史不能不与中国的社会主义革命和建设的历史命运紧密相联。正象民主革命我们要付出惨痛的代价从“左”倾和右倾机会主义错误中换取正确路线的胜利一样，探寻社会主义革命和建设的客观规律我们也付出了高昂的学费。而由于封建主义的沉重历史枷锁和小农经济的牢固社会基础，使“左”的错误和人治思想更易通行。中国的宪政建设从50年代后期开始到70年代也经历了十分艰难曲折甚至悲壮的历程。“法律虚无主义”的冲击使宪法成为一纸空文，专制主义的肆虐使宪法的法治原则和民主精神荡然无存。那不堪回首的“文革”十年内乱，民主的异化物，法制的灾星——“大民主”，把中国社会推向了疯狂的无序状态，乃至国家主席的人身和人格都得不到宪法的保护。握着精装的中华人民共和国宪法的中华人民共和国主席刘少奇，哪怕他义正辞严欲以宪法来保护自己，也依然被造反派们“彻底打倒”，并被“踏上千万只脚”！而“文革”临近尾声之时，延迟多年后召开的四届人大一次会议通过的“七五宪法”，就象文革中党的“九大”通过的新党章一样，乃成为“无产阶级专政下继续革命”的理论和实践的忠实记录。

随着“文革”劫难的终结，特别是随着党的十一届三中全会的胜利召开，中国社会主义建设事业进入了新的历史时期，社会主义民主、法制以及宪政建设都出现了前所未有的崭新局面。但是，这一历史转折的实现和新的历史任务的完成都决非易事，所以五届人大一次会议通过的“七八宪法”就是带着“文革”的痕迹来宣示和迎接伟大的新的历史时期的。只是在党的十一届三中全会以后，随着党和国家的工作

重点真正转移到社会主义现代化建设上来，并召开了开创新局面的党的十二大，在这种历史背景下，五届人大五次会议通过的“八二宪法”才真正成为全面开展社会主义现代化建设的新时期的总章程。它是中国社会主义宪政史上又一里程碑，其全民讨论和学者参与的程度，以及所引起的人们的参政议政热，都是多年来未曾有过的。表明了痛定思痛之后，中国人民对民主和法制的热切渴求以及公民的主人翁意识的觉醒。

我们欣喜地看到，改革开放的十余年来，中国宪政建设围绕加强和完善人民代表大会制度这个中心，在完善社会主义民主，健全社会主义法制，扩大和保障公民的民主权利和其他各项权利，吸引人民群众和各民主力量参政议政，加强宪法的实施以及加强国家机构建设等方面取得了历史性的进展，书写了社会主义宪政建设以及民主、法制建设的绚丽篇章。但是，时代前进的步伐不断加快，对制度建设的要求也愈高，不断深化的经济、政治体制改革都对社会主义宪政建设提出了许多新课题，而且制宪问题的解决也并不等于解决了所有的宪政问题。所以，一方面，随着社会实际情况的变化而适时提出修宪的问题乃是不可避免的，然而卷入修宪浪潮中的既有人冷静理性思考和正确结论；又有某种狂躁的自由化思潮和言论。新宪法面临着对其价值的诘问和再思考。另一方面，随着宪法作为国家根本大法的地位之确立，就必然要求真正发挥出它的效力和功能，因此行宪问题，包括宪法的有效实施，违宪监督、宪法诉讼和救济、以及宪法原则的具体化和宪法规范的配套建设等都被提上了日程。足见中国社会主义宪政建设之任重而道远。

而进入90年代和面临世纪之交，时代既赋予中国宪政建设以进一步发展的机遇和条件，又使它面临一系列挑战和难题。。诸如人权的宪法保障，“一国两制”的逐步实现，经济、政治体制改革的进一步深化和展开，完成从人治到法治的真正转轨等，其目标指向是建设具有中国特色的社会主义民主宪政。这是需要我们不只一两代人的坚韧努力才能完成的历史重任。

本书通过对建国40多年来曾有过的五部宪法性文件的酝酿、产生、发展过程以及其各自命运的历史考察，勾画出我们人民共和国40多年来有关宪政建设的风风雨雨的曲折艰辛而又光荣豪迈的历程，从而力求揭示和探寻中国社会主义宪政建设的客观规律，总结其中所蕴含的中国社会主义民主和法制建设的经验和教训，以期能对读者有所启迪。

# 目 录

自 序	1
引 言	1
一 新中国宪政奠基	1
临时宪法	1
民主联合政府	11
新政权的威力和活力	14
二 立宪治国开创之功	18
从构思人民共和国的蓝图谈起	18
“巩固新民主主义秩序”和走向社会主义 之争	23
瓜熟蒂落、水到渠成	27
三 历史的丰碑	31
新中国第一部正式宪法的风采	31
人民代表大会制度的确立及其生命力	44
开创期中豪迈而艰难的足迹	53
四 希望与现实的冲突	58
社会主要矛盾的定格和错位	59
在“左”倾和右倾错误比对下的路线倾 斜	66

	人治思想和法律虚无主义的危害·····	70
五	违宪事件愈演愈烈·····	74
	宪法的民主原则和法制原则不断遭到破坏·····	75
	“我要捍卫国家主席的尊严”·····	80
	人民代表大会制度名存实亡·····	85
	《公安六条》的恶果·····	92
六	历史的倒退·····	95
	“文革”动乱为何也需要宪法·····	95
	极“左”路线的忠实记录·····	101
	“四五运动”的启示·····	116
七	历史转折期中的产物·····	120
	历史性的胜利·····	121
	新旧历史时期交替的矛盾·····	124
	“七八宪法”功过·····	128
	共和国历史上第一次宪法修正案·····	136
八	“四大”——中国的土特产·····	143
	“四大”溯源·····	145
	中国公民的特殊权利·····	146
	法制是民主之度·····	152
	历史的审判·····	156
九	法学理论上的拨乱反正·····	163
	时代对民主和法制的渴求·····	163
	法律面前人人平等·····	
	——几度兴灭，终被确认·····	166
	人治与法治·····	
	——从古代之辩到当代之争·····	170



民主与法制·····	
——关键在于有机契合，相促相成·····	176
十 开创宪政建设的新局面·····	180
全面修改“七八宪法”势在必行·····	180
共和国宪政史上前所未有的壮举·····	136
宪法学研究的崭新起点·····	193
十一 “最好的一部宪法”·····	200
一部初步体现改革开放精神、适应改革 开放要求的宪法·····	200
总结历史经验，体现现实国情，面对未 来发展·····	206
一部具有中国特色的社会主义宪法·····	217
改革的深化推动宪法学理论研究走向繁 荣·····	231
十二 参政议政热·····	238
参政意识的觉醒·····	238
轰轰烈烈的参政议政浪潮·····	243
保证参政权长期、稳固、充分行使·····	252
十三 宪法实施的困惑·····	257
法律保障亟待完备·····	259
政治保障有待巩固·····	263
思想保障有待提高·····	266
建立中国特色的宪法诉讼制度·····	272
十四 修宪浪潮的前前后后·····	278
“无形修改”宪法论·····	278
“四·一二”修正案出台始末·····	283