

xinzhongguo xianfa fazhanshi



新中国宪法 发展史

主 编 韩大元

河北人民出版社

新中国宪法发展史

主 编 韩大元

河北人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

新中国宪法发展史/韩大元编著. - 石家庄: 河北人民出版社, 2000. 1

ISBN 7-202-02683-X

I. 新… II. 韩… III. 宪法-法制史-中国 IV. D921.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 77392 号

撰稿人 (按姓氏笔划为序)

王洪岩 范毅 胡锦涛 莫纪宏 韩大元

书 名 新中国宪法发展史

主 编 韩大元

责任编辑 王书华

美术编辑 李欣

封面设计 阿斗

责任校对 范丽娜

出版发行 河北人民出版社(石家庄市友谊北大街 330 号)

经 销 新华书店

印 刷 石家庄北方印刷厂

开 本 850×1168 毫米 1/32

印 张 8.5

字 数 207000

版 次 2000 年 1 月第 1 版 2000 年 1 月第 1 次印刷

印 数 1-3000

书 号 ISBN7-202-02683-X/D. 289

定 价 15.00 元

版权所有 翻印必究

序

宪法是一个国家发展进程的缩影，社会的变迁首先以不同的形式反映到宪法，使宪法具有历史与时代的特征。宪法产生、存在与演变的历史反映了社会演变的总体特征。宪法以其特有的功能记录了社会发展、演变的客观进程与社会成员对宪法功能的评价。因此，历史分析法是学习与研究宪法学的基本方法之一。如果我们不了解宪法生长的客观环境与具体的发展进程，就无法从宏观角度分析宪法与社会变迁之间的相互关系，无法观察民众生活中的宪法现象。

新中国已走过 50 年的光辉历程，共和国取得的成就是举世公认的。共和国 50 年发展历程与宪法发展是紧密联系在一起的，宪法发展中既有成功的经验，同时也有失败的教训。研究新中国宪法发展史对于我们总结宪法发展的经验，探讨社会变迁中宪法的功能有着十分重要的意义。从某种意义上说，对宪法发展史的研究是建立宪法学理论体系的基础性工作，有助于人们从历史的丰富事实中分析、观察与体验宪法的价值。

在国外，制宪史、宪法发展中的研究是宪法学者普遍关注的问题，已积累了丰富的研究成果。但在国内，由于主客观方面的原因，有关制宪史、宪法发展史方面的研究还没有形成系统的理论体系，其研究价值没有引起学者们的足够重视。

本书作者以宪法发展史料的分析为基础，对新中国宪法发展过程进行了较系统的分析，给人们提供了不同时期宪法发展的背景材料。本书作者提供的宪法发展的史料及提出的观点，是富有

启发性的，为今后进一步开展新中国宪政发展问题的研究提供了某些值得思考的线索。

推进依法治国进程，关键是依宪治国，要在全社会树立尊重宪法的社会风气，使宪法真正成为一切国家机关、社会团体、政党及公民活动的最高准则。

我应本书作者之邀，特为之作序。

中国宪法学研究会副会长
中国人民大学法学院教授

许崇德

1999年10月25日于中国人民大学静园

引 言

人们常说，宪法是了解一个国家的窗口。通过宪法，人们可以从宏观上了解一个国家政治、经济与文化的基本制度、公民的宪法地位等基本问题。作为法治的基础，宪法不仅是衡量法治发展进程与水平的标准，同时它构成推进一个国家法治发展的基本因素。因为，现代社会中一个国家政治、经济与文化发展的背后始终存在着处于不同发展阶段的宪法。由宪法的根本法地位所决定，社会变迁中的重大变化首先体现在宪法中。人们往往通过宪法存在的事实与相应的变化感受社会生活的发展进程。通过新中国宪法的发展变化，可从一个侧面分析新中国建立后 50 年中国社会走过的曲折道路。从这种意义上说，宪法通过其特殊的形式反映着社会的变迁，社会的变迁史可浓缩为宪法变迁史。

新中国的建立赋予了宪法发展以新的生命力，人民依靠其独立的制宪权与修宪权，在社会变迁中不断地寻求更为灵活的宪法发展途径。共和国 50 年的发展过程是不平凡的，其间有曲折、有挫折，甚至出现过倒退。这种发展的不平衡性与宪法在建国以后发展中的命运是密切联系在一起的。宪法是特定社会环境的产物，它为社会的有序发展提供统一的基础。社会变迁与宪法发展的相互联系性构成社会良好运行的重要形式。

对新中国发展 50 年的历史，我们可以从不同的角度加以研究。从宪法角度研究新中国的历史发展，有助于我们深入认识宪法与社会发展之间的相互联系，得到更为概括的理论回答。社会变迁形式的多样性在宪法运行中表现为统一性。宪法发展史反映

了社会的综合的发展过程，即包括政治发展、经济发展与文化发展等综合性的发展状况，并把这种发展以高度概括的规范形式加以表现。宪法发展史的研究将给人们提供丰富的宪法发展经验与认识工具，使人们能够在丰富的历史事实中理解宪法在社会发展进程中所起的功能。特别是有关制宪过程与修宪过程的实证分析对于全面了解一部宪法的结构与运行是十分必要的。掌握宪法发展史的基本知识是学习与研究宪法的基本条件。

宪法发展史作为新中国发展的一个缩影，将给人们提供更为直观的宪法知识，使人们能够从大量的宪法发展事实中感受宪法的价值。

本书的写作意图是通过对新中国宪法发展历史的客观描述，说明宪法发展的客观进程，挖掘宪法发展的史料，为关注、研究宪法的人们提供宪法在不同阶段发展的背景材料，使读者了解每部宪法变化的社会环境。在写作过程中，作者们注意分析了宪法与社会生活的相互联系，客观地描述了宪法存在的特定环境。以制宪或修宪的具体背景材料为基础研究宪法有助于人们更深入地了解宪法的性质与基本精神，在实际生活中感受宪法，进而提高全社会的宪法意识，以推进依法治国的进程。

目 录

引 言	(1)
第一章 新中国的建立与共同纲领	(1)
一、特定的历史条件	(1)
二、制定共同纲领的过程	(5)
三、基本内容分析	(14)
四、共同纲领运作过程	(25)
五、共同纲领对中国宪政的影响与评价	(33)
第二章 新中国宪政体制的奠基：1954 年宪法	(36)
一、制宪权及制宪的社会环境	(36)
二、1954 年宪法的制定过程	(44)
三、1954 年宪法基本内容与特点	(63)
四、1954 年宪法运行过程的分析	(72)
五、1954 年宪法对新中国宪政发展的影响与启示	(85)
第三章 宪法与现实冲突：1975 年宪法	(96)
一、修宪的历史背景	(96)
二、修宪过程	(105)
三、修宪内容评析	(117)
四、1975 年宪法的运行与影响	(126)
第四章 曲折中的发展：1978 年宪法	(132)
一、变革中的社会与修宪背景	(132)
二、修宪过程分析	(137)

三、修宪内容评析·····	(140)
四、1978 年宪法的运行与影响 ·····	(150)
五、对 1978 年宪法的两次修改 ·····	(157)
第五章 改革开放与 1982 年宪法 ·····	(164)
一、中国社会发展进程与宪法价值的恢复·····	(164)
二、修宪过程的实证分析·····	(172)
三、1982 年宪法的指导思想和基本特点 ·····	(196)
四、1982 年宪法的发展 ·····	(210)
五、宪法运行机制与功能·····	(221)
六、社会变革与宪法的不断完善·····	(228)
结 语 ·····	(260)
后 记 ·····	(265)

第一章 新中国的建立与共同纲领

一、特定的历史条件

新中国的法律是在废除国民党政府的法律基础上建立起来的。这是我国人民根据马克思主义关于无产阶级领导革命必须废除旧法律和创建新法律的原理与中国革命具体实践相结合而得出的科学结论，是我国人民革命实践经验的总结。在全国解放前夕，当国民党反动政权即将全面崩溃之时，蒋介石为了达到保持国民党残余势力以便东山再起的阴谋，曾于1949年1月1日发出了元旦求和文告，提出了愿意与共产党进行和平谈判的建议，但必须以保存伪宪法、伪法统和反动军队等项条件，作为和平谈判的基础。为了揭露蒋介石玩弄和谈骗局、欺骗人民的反革命阴谋，1949年1月14日中共中央主席毛泽东发表了《关于时局的声明》。在该声明中，毛泽东主席揭露了蒋介石提出和谈建议的虚伪性，指出：“这是因为蒋介石在他的建议中提出了保存伪宪法、伪法统和反动军队等项为全国人民所不能同意的条件，作为和平谈判的基础。这是继续战争的条件，不是和平的条件。”^① 蒋介石之所以提出保存伪宪法、伪法统，实质上企图保持国民党的法统不致中断，以此继续维持地主、买办官僚资产阶级的反动统治。因此，在《关于时局的声明》中，毛泽东主席又针锋相对地提出了废除伪宪

^① 《毛泽东选集》（合订本），人民出版社1964年版，第327页。

法、废除伪法统等八项条件，作为和平谈判的基础。这个声明表达了全国人民决心彻底推翻国民党反动统治，将革命进行到底的要求和愿望，粉碎了国民党反动派妄图保留伪宪法、伪法统以维持其统治的阴谋。因此，废除国民党政府的法律，是我国人民革命的一项重要内容。

根据我国革命实践的需要，总结我国革命斗争的经验，1949年1月，在《中共中央关于接管平津司法机关之建议》中就明确指出：“国民党政府一切法律无效，禁止在任何刑事民事案件中，援引任何国民党法律。法院一切审判，均依据军管会公布之法令及人民政府之政策处理。”1949年2月，中共中央发布了《关于废除国民党的六法全书与确定解放区的司法原则的指示》，这个指示为我们在全国胜利后，废除旧法律，建立新法律，奠定了理论基础和政策依据。这个指示的基本内容是：1、深刻分析了国民党政府法律的反动本质，指出国民党全部法律只能是保护地主与买办官僚资产阶级反动统治的工具，是镇压与束缚广大人民群众的武器。在无产阶级领导的、以工农联盟为主体的人民民主专政政权下，国民党的六法全书应该废除。人民的司法工作，不能再以国民党的六法全书为依据，而应该以人民的新的法律为依据。2、指出在人民的法律还不完备的情况下，司法机关的办事原则应该是：有纲领、法律、命令、条例、决议者，从纲领、法律、命令、条例、决议之规定；无纲领、法律、命令、条例、决议者，从新民主主义政策。3、指出人民的司法机关应该经常以蔑视和批判六法全书以及国民党其他一切反动的法律、法令的精神，以学习和掌握马列主义、毛泽东思想的国家观、法律观以及新民主主义的政策、纲领、法律、命令、条例、决议的办法来教育和改造司法干部。

关于即将成立的新中国的立法问题，1949年6月4日和10日，中央中央法律委员会和华北人民政府司法部连续召集了两次

立法问题座谈会。中共中央法律委员会、华北人民政府司法部、华北人民政府法院、北平市人民法院各负责人及沈钧儒、李达等专家教授共40余人参加了座谈会。会议由华北人民政府司法部部长谢觉哉主持。会议首先由中共中央法律委员会负责人概括说明了新民主主义的中华人民共和国的立法需要、立法观点、立法方法及立法方式等问题。与会者在两次座谈会上广泛地交换了关于新中国立法的各种意见。经过热烈讨论，大家一致认为，新民主主义革命即将在全国范围内胜利，国民经济的恢复工作正在积极进行，国民党的反革命反人民的六法全书已经被废除，新民主主义国家必须有保护自己的政治制度、经济制度与文化制度的各种法律。当前司法机关和人民群众感到迫切需要的法律是：刑法、刑事诉讼法、民法、民事诉讼法、法院组织法、检察制度条例、新的监狱或犯人改造条例等；司法机关和工商界感到迫切需要的法律是：公司法、票据法、商业登记法、交易所法、商标法、海商法；此外，婚姻法、劳动法、土地法等也是人民所需要的法律。新法理学的研究、新宪法与行政法的研究、法学史和法制史的研究也很有必要。

在谈到如何以新的观点和方法来进行立法工作的问题时，与会者一致认为，新立法应该从新中国的现实生活的实际出发，并使理论与实际相结合，因此，最完满最集中反映中国现实和最正确指导中国革命的毛泽东思想，应成为立法工作的指导原则。具体说，首先应该认清中国新民主主义革命和新民主主义国家的性质，也就是说，认清这个革命的对象是帝国主义、封建主义和官僚资本主义；这个革命胜利建立起来的国家是无产阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政的国家。认清这些才能在立法工作中确切地反映出这个革命和这个国家的阶级本质和社会内容。第二，应该清楚地了解新民主主义的政策特点，是毛主席所指示的四面八方的政策，以便用法律形式恰当地反映出“公私兼顾、劳

资两利、城乡互助、内外交流”的政策的特点。第三，应该认清新民主主义中国发展的前途，认清新民主主义中国是社会主义中国的准备阶段和过渡阶段，以便在立法中把中国人民当前奋斗与将来目的有机地体现出来。第四，应该研究中国共产党、中国人民政权与中国人民解放军 20 余年立法工作和司法工作的经验，把这些经验总结起来和提高起来，成为较完备的立法内容。与会者一致强调，要搞好立法工作，必须认真地了解中国人民的生活和需要，必须详细地研究中国革命的政策和经验，必须认真地和系统地去学习马克思列宁主义和毛泽东思想。同时，与会者还认为，我们的立法工作必须一方面以苏联和各人民民主国家的法学理论和法律作为主要参考资料和借鉴对象；另一方面以中国过去各种旧法律与欧美资本主义国家各种法律作为附属参考资料和批判对象，所以，大家建议，应立即进行各种法学、法律图书资料的搜集、编译和整理工作。最后，与会者认为，在目前的条件下，立法形式应以各种大纲及简易条例形式为主，同时，各种法律的内容繁简与条文多少，应具体看需要和可能而定；随着人民民主国家各种建设进程的进展，各种法律的内容和形式也将逐渐补充和发展。今后法律文字方面，也须力求科学化、大众化，使法律从所谓法律专家专有的工具，变成为人民服务和为人民所用的工具。

会议同意立即组织法理学、宪法（包括行政法）、民事法规、刑事法规、商事法规、法院组织法规、执行法规、检察条例、国际法与法制史等 10 个研究组，由各人自愿参加一个至两个组负责进行研究工作^①。

总体上来说，在新中国建立前夕，我党在法律领域里所开展的工作主要是废除国民党反动政权的旧法律，并结合中国新民主主义革命的特点，以马克思列宁主义和毛泽东思想作为指针，在

^① 《人民日报》，1949 年 6 月 18 日。

批判旧法和借鉴国外法制建设经验和教训的基础上，制定适应中国新民主主义革命需要的新法律。在一系列需要重新制定的新法律中，宪法作为根本大法首先应当予以制定并应该在法制实践中得到遵循，成为当时立法工作者和司法工作者的共识。在着手新中国法制建设的过程中，《中国人民政治协商会议共同纲领》的起草和通过成为建国前夕人民民主政权立法工作的中心环节。

二、制定共同纲领的过程

《中国人民政治协商会议共同纲领》（简称《共同纲领》），于1949年9月29日由中国人民政治协商会议第一届全体会议通过。它是中国宪法史上第一个比较完备的新民主主义性质的宪法文件，它的制定对确立新中国建国初期的大政方针，巩固新生的人民民主专政政权起到了非常重要的法律保障作用，是新中国宪政史的基石和出发点。

建国前夕，建立新中国的准备工作之一是起草中国人民政治协商会议共同纲领。共同纲领从开始起草到经中国人民政治协商会议第一届全体会议通过，随着中国革命形势的发展变化，曾三次起草，三次命名^①。

（一）第一次起草稿：《中国人民民主革命纲领草案》

中共中央和毛泽东主席在发起召开新的政治协商会议之时，就提出制定共同纲领的问题。1948年“五一口号”发表之前，4月27日，毛泽东主席在给中共北平市委书记刘仁同志的信中，即让他明确告诉北平的民主人士，我党准备邀请他们来解放区参加各

^① 本书对共同纲领起草过程的描述参考了《胡乔木回忆毛泽东》一书，人民出版社1994年版。

民主党派各人民团体代表会议，讨论的事项包括：“（甲）关于召开人民代表大会成立民主联合政府问题；（乙）关于加强各民主党派各人民团体的合作及纲领政策问题”。“会议的名称拟称为政治协商会议”。这里把加强与各党派、各团体的合作及为加强这一合作而制定为各方认同的“纲领政策”，作为新的政治协商会议的两大任务之一。4月30日，中共中央发布五一劳动节口号23条，其中经毛泽东主席改写的第五条，正式向全国各民主党派、各人民团体、各社会贤达发出“迅速召开政治协商会议，讨论并召集人民代表大会，成立民主联合政府”的口号，由此揭开了筹建新中国的序幕。

为了促进召开新政协主张的实现，毛泽东主席于5月1日又致信民革主席李济深先生和民盟负责人沈钧儒先生，征求他们的意见。毛泽东主席在信中说：“在目前形势下，召集人民代表大会，成立民主联合政府，加强各民主党派、各人民团体的相互合作，并拟订民主联合政府的施政纲领，业已成为必要，时机亦趋成熟”。“但欲实现这一步骤，必须先邀请各民主党派，各人民团体的代表开一个会议。”毛泽东主席提议，由民革、民盟和中共“于本月内发表三党联合声明，以为号召”。他还亲自拟了一个联合声明的草案，由当时中共驻香港负责人潘汉年一并送达。

中共的号召，得到了各民主党派、无党派民主人士和海外华侨的热烈响应，一个规模巨大、推动新中国诞生的新政协运动在全国兴起。1948年9月，中共中央决定，将中央城市工作部改为中央统一战线工作部，负责管理国民党统治区工作、国内少数民族工作、政权统战工作、华侨工作及东方兄弟党的联络工作。统战部在毛泽东、周恩来的领导下和李维汉的主持下，为筹备新政协和拟定共同纲领作了大量具体工作。

1948年8、9月份，已有部分民主党派代表及无党派民主人士陆续到达华北解放区河北平山县李家庄（中共中央统战部所在

地)和东北解放区哈尔滨。为了更具体地与这些民主人士商谈召开新政协的各项事宜,毛泽东主席向周恩来同志提出,“似宜将名单及其他各项组成一个文件,内容字句均需斟酌”。周恩来同志和中央统战部在同到达李家庄的民主人士商讨后,拟定了《关于召开新的政治协商会议诸问题草案》。这个草案经毛泽东主席审改后,于10月8日由中共中央电发东北局。中央指示高岗、李富春约集在哈尔滨的民主人士“会谈数次”,并告诉他们这是中共中央提出的“书面意见”,请各民主人士“过细加以斟酌”。其后,中共中央又通过华南分局征求了在香港的各民主党派负责人和著名无党派民主人士的意见。11月25日,高岗、李富春代表中共中央与在哈尔滨的民主人士达成了《关于召开新的政治协商会议诸问题》的协议。该协议第2项第5款规定:新政协应讨论和决定两项重要问题:“一为共同纲领问题,一为如何建立中华人民共和国临时中央政府问题。共同纲领由筹备会起草,中共中央已在起草一个草案。”这是正式使用“共同纲领”一词较早的文献。其中所说的“中共中央已在起草一个草案”,就是指中共中央第一次起草的《中国人民民主革命纲领草案》。

《中国人民民主革命纲领草案》第一稿是在李维汉主持下,于1948年10月27日写出初稿的。该稿除简短的序言外,分总则、政治、军事、土地改革、经济财政、文化教育、社会政策、少数民族、华侨、外交等10部分,共46条。该稿虽然比较粗糙,但是它还是把即将诞生的新中国应实行的最基本的纲领、政策规定出来了,草稿的着重点是“人民民主革命”方面。例如,该稿规定,纲领的基本原则,即新政协各成员“共同奋斗的准则”,是“新民主主义亦即革命三民主义”;“人民为国家的主人,国家的一切权力出自人民大众,属于人民大众”;“中华人民共和国各级政权的构成,不采取资产阶级民主的三权鼎立制,而采取人民民主的民主集中制”;国家各级权力机关和行政机关,是各级人民代表

大会及其选出的各级人民政府；实行耕者有其田的土地制度；没收官僚资本归国家所有，“国有经济为全部国民经济的领导成分”；“发展生产，繁荣经济，公私兼顾，劳资两利，应定为全部国民经济建设的总方针”；有计划有步骤地发展工业，争取若干年内“使中国由农业国地位上升到工业国地位”；“发展民族的、科学的、大众的文化与教育”；各民族一律平等，建立民族自治区，等等。这些规定，反映了我们党长期以来形成的新民主主义的立国思想，因此，该稿大都为后来各个稿本所采纳。

1948年11月，《中国人民民主革命纲领草案》形成第二稿。第二稿的结构不同于第一稿，它分为人民解放战争的历史任务、建立人民民主共和国的基本纲领、战时具体纲领三大部分。第一部分叙述人民解放战争的历程、主要经验及其要完成的推翻三大敌人和国民党反动统治的历史任务，号召全国人民“继续支持人民解放战争直至解放全中国的彻底胜利”。第二部分规定中华人民共和国的新民主主义的性质以及它的国家构成、政权构成、经济构成、文化教育、外交政策。第三部分就全力支援人民解放战争、巩固人民解放区、建立临时中央政府三个方面，作出34条规定。这一稿对成立中华人民共和国临时中央政府的程序作了新的规定。该稿明确规定：由新政协直接选举临时中央政府。但此稿带有明显的宣言色彩，是宣言与纲领相结合的一个文件。1949年2月27日，经周恩来同志作文字修改后，与《关于新的政治协商会议诸问题的协议》、《新政治协商会议筹备会组织条例（草案）》、《参加新政协筹备会各单位民主人士候选名单》、《中华人民共和国政府组织大纲（草案）》一起编印成册，名为《新的政治协商会议有关文件》。

（二）第二次起草稿：《新民主主义的共同纲领草案》初稿

从1948年中共发布“五一口号”到1949年春，随着人民解