

中国宪政史纲

主编 陆德生

ZHONGGUO XIANZHENG SHIGANG



中国长安出版社

安徽省社科规划项目

中国宪政史纲

主 编 陆德生

副主编 汪汉卿 吕振凡

撰稿人 陆德生 汪汉卿
吕振凡 王章来
~~陈国安~~ 纪荣荣
郭世东 刘 军
张文艳 周 密

中国长安出版社

2004 年 10 月

图书在版编目(CIP)数据

中国宪政史纲/陆德生主编. —北京:中国长安出版社,2004.7
ISBN 7-80175-157-4

I. 中... II. 陆... III. 政治制度—历史—中国—清后期— IV.
D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 067428 号

中国宪政史纲

陆德生 主编

-
- 出版 中国长安出版社
社址 北京市东城区北池子大街 14 号(100006)
网址 <http://www.ccapress.com>
邮箱 cca@ccapress.com
发行 中国长安出版社 全国新华书店经销
电话 010-65271800
印刷 北京才智印刷厂
开本 1/32
印张 13.5
字数 308 千字
版本 2004 年 10 月第 1 版 2004 年 10 月第 1 次印刷
-
- 书号 ISBN 7 80175 157 4/D·111
定价 22.00 元

(如有印装错误 本社负责调换)

序

近年来,研究中国宪政运动历史的专著层出叠见,成为人们关注的热点之一,这不是偶然的。20世纪80年代小平同志提出民主要制度化、法律化,这个对建国以来经验与教训所作出的科学总结,不仅启迪人们深层次的思考,而且激励人们去探索如何使民主制度化、法律化。此后,研究中国宪政运动的历史,便悄然兴起。至上个世纪末,依法治国的方略写进宪法以后,人们进一步了解到宪政与宪法之间密不可分的内在联系。为了树立宪法的权威,使宪法成为国家生活、社会生活的根本准则,就需要进一步改善社会主义中国的宪政,这又为众多有识之士所关注,所思考,所期盼。

“以史为鉴,可知兴替”,是中国先圣先贤留给我们的珍贵教训,也正是从寻求历史借鉴的立场出发,中国宪政运动历史的研究,不断为自己开拓新路。《中国宪政史纲》一书,就是在这样的背景下出版的。

中国宪政运动是19世纪中叶西学东渐以后开始发生的历史性运动。西方国家宪政的理论和实践起了重要的导向作用,而救亡图存所激起的改革旧制,争取独立富强的斗争,是中国宪政运动的原动力。由此决定了中国宪政运动所追求的价值目标与西方有所不同,它体现了特定国情下中国宪政运动的特殊规

律。由此也不难理解宪政问题为什么和国家的命运、民族的复兴直接攸关。

《中国宪政史纲》一书是以马克思主义的宪政理论为指导,以丰富的史料为基础,以抽象规律性的认识为目的,以增强人们的宪政意识和使命感为己任。它阐述的是历史,但更多的是关注现实和未来。它提出的完善宪政制度与积极主动行宪的观点,不仅客观、准确,而且是带有前瞻性的,这是本书的一大特色。不仅如此,本书第五章在论述国民政府时期的宪政运动和制定的宪法文件时,着重介绍了中外法学家的宪政思想与宪政活动,使人物、思想和活动融为一体,因而饶有新意。

纵观《中国宪政史纲》一书,结构严谨,论述精湛,言虽简约而主线清晰;篇幅不宽而史论结合,恢弘意气于其中,率真表达于其外,确是一本佳作。余先睹受益,欣然作序。

张晋藩

2004年5月

本书主编、副主编简介：

陆德生，男，1932年生，原籍江苏省张家港市。曾任安徽省人大常委会秘书长，现为安徽省社科院特约研究员、安徽省法学会顾问。主要著作有：《新时期人大工作的新发展》、《走法治之路》、《依法治国方略》、《民主宪政与法制建设》。

汪汉卿，男，1937年生，安徽省东至县人。曾任安徽大学副校长、中国法律史学会执行会长、中国法学会常务理事、安徽省法学会副会长等职。主持过国家“七五”重点社科项目以及国家新闻出版总署和安徽省多个社科重点项目，出版专著和教材近十部，发表论文数十篇。

吕振凡，男，1951年生，安徽省庐江县人。现任安徽省人大常委会副秘书长、法制工作委员会主任、省人大法制委员会副主任，安徽省法学会副会长兼宪法学会总干事。在国家级、省级报刊发表学术论文多篇。

目 录

序.....	张晋藩(1)
第一章 我国宪政的历史、现状与未来	(1)
第二章 戊戌变法中的宪政运动与清末的立宪活动.....	(25)
第三章 辛亥革命前后的宪政运动与南京临时政府 制定的宪法性文件.....	(71)
第四章 北洋军阀统治时期的制宪活动.....	(96)
第五章 国民政府时期的宪政活动和制定的宪法性 文件.....	(141)
第六章 新民主主义革命时期的人民宪政运动及根据地 形成的宪法性文件.....	(166)
第七章 新中国宪法的产生和经历的曲折.....	(198)
第八章 社会主义现代化建设新时期的制宪与行宪.....	(276)
第九章 近十多年来我国宪政的新发展.....	(323)
第十章 中国百年宪政的历史经验.....	(376)
后记.....	(419)

第一章 我国宪政的历史、 现状与未来

在我国人民的政治生活中，新时期有一个明显的新变化，就是在1982年制定和实施新宪法以来，广大党员、干部、知识分子和人民群众，由过去的不是很重视宪法，变为越来越重视宪法，学习宣传宪法成为普法教育的主要内容，宪法的贯彻实施有了加强和改进，宪法诉讼也正在积极探索，宪法学开始成为一门显学，宪法学、宪法比较研究、宪法史、宪政史的专著像雨后春笋一样涌现。对于如何完善宪法、加强宪政建设、推进民主宪政的研讨活动也相当活跃，引起了广泛的关注，取得了不少有益的成果。

特别需要指出的是，党的十五大首次正式提出了依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略和奋斗目标，而依法治国首先就是要依宪治国。党的十六大强调要发展社会主义民主政治，加强政治文明建设，这对民主宪政又是一个有力的推动。以胡锦涛同志为总书记的新的中央领导集体形成以后，政治局第一次学习会的主题，就是认真贯彻实施宪法和全面建设小康社会。胡锦涛在讲话中指出：要“在全社会进一步树立宪法意识和宪法权威，切实保证宪法的贯彻实施，充分发挥宪法对我国社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展的促进和保障作用。”同时，对党内也提出了明确的要求：“我们党是执政党，应该在贯彻实施宪法上为全社会作出表率。……党

的各级组织和全体党员都要做遵守宪法的模范，严格依法办事，带动全社会严格贯彻实施宪法。”新的中央领导集体还抓紧对宪法的修正，成立了修宪小组，采取“两下两上”的办法，广泛听取各方面的意见，然后根据党的十六大精神和现实的需要以及群众的意见，形成了宪法修正案，经中央政治局和十六届三中全会通过之后，在报上公布。然后又按照法定程序，由全国人大常委会向十届二次全国人大会议提出宪法修正案，经审议、表决通过。这个宪法修正案真正体现了党的主张和人民的意见的高度统一，加强党的领导与严格依照法定程序办事的统一，确保宪法稳定和与时俱进的统一，所以，它不仅为中外所瞩目，而且深受全国人民的好评。这个宪法修正案共有14条，集中彰显了以人为本的执政理念，必将有力地把我民主宪政推进到一个新的阶段。

宪政问题越来越成为我国社会主义现代化建设中的一个为万众瞩目的重大问题，这不仅是发展社会主义民主政治，完备社会主义法制的必然要求，也是推进改革开放，发展社会主义市场经济的迫切需要，对于安邦治国，长治久安，调动各方面的积极因素实现中华民族的伟大复兴，具有根本性的意义和作用。大家都能感受到，宪法离广大干部群众越来越近，宪法在社会生活中的重大作用越来越明显，关心、学习、研究宪法的人越来越多，正在出现和形成“宪法热”。此时此刻，为了积极推进宪法实施，加强宪政建设，不仅要使大家深刻理解和熟悉宪法，还要进一步认清我国宪政发展的轨迹，了解宪政建设的规律，从而把我国的宪政建设不断推向前进。适应这样一个形势发展的需要，我们从2001年7月起，着手准备编写《中国宪政史纲》。着重论述从清末到二十一世纪初一百年来我国宪政思想的传播，各个时期的宪政活动，新中国建立以来宪政

发展的曲折历程，党的十一届三中全会以来民主宪政的稳步发展，分析当前宪政建设中存在的问题，展望民主宪政在新时期的光辉前景。这样一部著作，对于读者了解我国宪政历史，熟悉宪政内涵，推进宪政建设都是非常必要的，大有裨益的。

一、我国百年宪政的历史回顾

我国长期处于封建社会，缺乏民主法制的传统，朕即国家，王权高于一切，根本谈不上制定宪法。直到十九世纪四十年代，鸦片战争以后，帝国列强纷纷入侵，我国逐步沦为半封建半殖民地国家，自给自足的自然经济遭到破坏，资本主义经济成份有所发展，西方宪政思想开始传入我国。在这种情况下，知识分子中的有识之士和受资产阶级民主思想影响的政治家提出了变法维新和实行宪政的要求，宪政运动自此逐步展开。

回顾百年来我国的宪政历程，大体上经历了四个阶段：

一是清末从鸦片战争以后，出现了传播宪政思想、鼓吹君主立宪的宪政活动，揭开了中国近代宪政运动的序幕。在这一时期，主要有三件大事：一是宪政思想得到传播，实行宪政的呼声日渐增多。19世纪80年代，最早由改良主义思想家郑观应在其新著《盛世危言》中提出“立宪法，开议院”的主张。此后，西方宪法学被介绍到中国来，中国人自己写的关于宪政的著作也陆续问世，如王鸿年的《宪法法理要义》（1902年），陈澹然的《宪法治原》（1906年）等等。二是在戊戌变法运动中，以康有为、梁启超为首的资产阶级改良派打出了“变法”、“维新”的旗号，提出了“伸民权、争民主、开议院、定宪法”的政治纲领，并且撰写了一系列宣传宪政的论著，这可以说是我国近代宪政活动的发端。三是清朝统治者在内外交困的情势

下，不得不于1901年1月下诏实行“新政”，1905年特派载泽、端方等五大臣出洋考察各国宪政，慈禧于1906年9月1日发布预备立宪“仿行宪政”的上谕。1908年颁布了由宪政编查馆制定的《钦定宪法大纲》，突出了君主神圣不可侵犯，君主总揽统治大权。1911年10月武昌起义震动全国，清朝统治者于惊惶失措之中，迅速召开国会，责成资政院在三天内拼凑成了一部宪法性文件即《重大信条十九条》，于11月3日公布。这实际上是我国历史上的第一部成文宪法，是君主立宪的产物，但它迅即同清王朝一起被扫除出历史舞台。

二是民国时期围绕谁掌握政权之争、民主与专制之争，在立宪上展开了激烈的斗争，资产阶级宪政运动在斗争中得到了发展。先是以孙中山为代表的资产阶级革命派与反动封建军阀袁世凯之流的激烈斗争，南京临时政府在1912年制定了《中华民国临时约法》，这是我国第一部资产阶级性质的宪法，但很快就被窃国大盗袁世凯公然撕毁，于1914年5月急急忙忙拼凑了一部《中华民国约法》，世称袁记约法，无限扩张总统权限，形同封建帝王。后来大军阀曹锟于1923年又搞了一部所谓《中华民国宪法》，即臭名远扬的“贿选宪法”。大军阀段祺瑞搞了部具有宪法性质的《中华民国临时政府制》。总而言之，都是以宪法之名、行军阀专制之实。在蒋介石国民党政府统治的相当长一段时期内，一方面是各界人士纷纷要求实行宪政，还权于民。特别是1929年开始胡适等人在《新月》杂志发表了一系列论宪政与人权的文章，形成了一场反对专制、保障人权的运动。蒋介石集团则千方百计压制民主，厉行独裁专制统治，一再强调先军政、后训政，几经反复，直到1946年12月25日，在中国共产党、民主党派人士拒绝参加的国民大会上通过了中华民国宪法。这部宪法虽然在形式上较为完整，

但其精髓和实质仍是：人民无权，独夫专权。

在这一时期，我们党在全国范围内领导人民进行新民主主义革命，开展了轰轰烈烈的争民主、求解放的斗争，建立了许多根据地的政权组织。于1931年11月7日在江西瑞金召开的全国工农兵第一次代表大会通过了《中华苏维埃宪法大纲》，这是我国宪政史上第一部划时代的确保人民当家作主的根本法。在1940年各抗日根据地开展了促进宪政的运动，广泛宣传民主宪政的基本要求，揭露蒋介石国民党挂羊头卖狗肉的欺骗宣传，将促进宪政引伸为启发人民觉悟，向蒋介石国民党要求民主自由的运动。在抗日根据地内，许多地方制定了具有宪法、法律性质的施政纲领。例如1941年制定的《陕甘宁边区施政纲领》，1942年发布的《陕甘宁边区保障人权财权条例》，对保障人权作出了明确规定：“保证一切抗日人民（地主、资本家、农民、工人等）的人权、政权（指政治权利）、财权及言论、出版、集会、结社、信仰、居住、迁徙之自由权。”这在我国宪政史、人权保障史上确是光彩夺目的一页。

三是在党领导全国人民夺取政权、建立中华人民共和国之后，首先在1949年9月间召开的中国人民政治协商会议上通过了《共同纲领》，作为临时宪法。经过认真准备，形成宪法草案，组织全民讨论，反复修改，在1954年9月一届一次全国人民代表大会上通过了《中华人民共和国宪法》，这是我国制定的第一部社会主义类型的宪法。在一段时间内，宪法的实施情况是比较好的，我国宪政前进了一大步。后来历经曲折，到“文革”时期被破坏殆尽。1975年在“左”的指导思想下制定的宪法存在许多问题和不足。粉碎“四伤帮”后在1978年3月制定的宪法，虽有进步，但由于受“两个凡是”的严重束缚，“左”的表现仍很明显。这些教训告诉我们，不端正指

导思想，不消除“左”的流毒，是不可能搞出一部好宪法的，是不可能推进宪政的。

四是党的十一届三中全会以来，在拨乱反正的基础上，在改革开放的形势下，在邓小平理论指导下，于1982年12月4日五届全国人大五次会议通过了新宪法，这是一部体现了邓小平中国特色社会主义理论的好宪法，集中体现了人民的愿望和要求的好宪法。随着新宪法的实施，我国民主法治稳步推进，社会主义现代化建设取得了长足发展。二十多年来，随着实践的发展和理论的创新，现行宪法经过了四次修改。1993年、1998年两次修改，根据党的十四大和十五大精神，适应推进改革、发展民主、加强法治的需要，作了许多重要修改，把邓小平理论在我国社会主义现代化建设中的指导地位写进了根本大法，明确我国将长期处于社会主义初级阶段，规定了我国实行社会主义市场经济以及社会主义初级阶段的基本经济制度和分配制度；在我国宪政史上破天荒第一次规定了“实行依法治国，建设社会主义法治国家”的治国方略和奋斗目标。特别是2004年3月十届二次全国人代会通过的宪法修正案，充分发扬民主，严格按照法定程序办事，修改的内容最多，涉及许多重大问题，意义深远。这次修宪，确立了“三个代表”重要思想在国家政治和社会生活中的指导地位，强调了推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展，在统一战线的表述中增加了社会主义事业的建设者，完善了依法保护私有财产的规定，确立了尊重和保障人权的宪法原则。不难看出，这里有重要的创新和突破，体现了我国民主宪政和政治文明的新发展。

回顾我国百多年来的宪政活动，推进宪政的历史过程，特别是制宪和行宪的曲折历程，大量事实雄辩地说明：中国人民一直在为建立真正的民主宪政而奋斗。戊戌变法揭开了序幕，

辛亥革命迈开了第一步，但只是昙花一现。在漫长的北洋军阀政府和国民党政府统治时期，虽然制订过名目繁多的宪法性文件，但都有立宪之名，无立宪之实，都是打着立宪的幌子，行专制独裁的统治。真正的人民宪政，是与中国共产党领导的人民民主革命紧密联系在一起的。在革命根据地制定了体现人民意志的宪法和宪法性文件，推进了民主政治建设。人民民主革命的胜利和中华人民共和国的成立，开创了人民当家作主的新时代，开辟了人民民主宪政的新纪元。

刘少奇在1954年所作关于中华人民共和国宪法草案的报告中指出：“一百多年以来，中国革命同反革命的激烈斗争没有停止过。这种激烈的斗争反映在国家制度的问题上，就表现为三种不同的势力所要求的三种不同的宪法。”这就是：从晚清王朝到北洋政府和国民党政府所炮制的宪法，都是挂宪法之名、行专制之实的宪法；以孙中山为代表的资产阶级民主革命派所追求的资产阶级民主共和国的宪法；在共产党领导下的人民共和国的社会主义性质的宪法。

在我们国家，社会主义宪法的制订与实施，已有五十年的历史，历经曲折，经验教训十分可贵。这半个世纪的实践经验告诉我们：实行宪政，必须坚持以民为本的思想，积极发展人民民主，离开人民民主，不充分尊重人民权利，就不可能有真正的宪政。推行宪政，必须处理好制宪与行宪的关系，制定“良宪”，是实施宪政的前提，宪政则是宪法实施的结果，所以既要重视制宪，在正确路线指导下制定良好的宪法，又要强调行宪，确保宪法得到全面实施，不然，再好的宪法也只能是一纸空文。在推进宪政中，必须正确对待党、政与党、法关系，共产党处于执政地位，坚持正确处理党与政、党与法的关系，既充分发挥党的领导作用，又不以党代政、以权压法，注重依

法办事，在宪法和法律规定的范围内活动，积极健全社会主义法制，支持和监督国家机关、群众组织发挥自身的职能作用，是宪政得以顺利推进的关键所在。必须处理好立足中国国情和借鉴外来经验的关系，坚持从我国社会发展、改革和建设的实际需要出发，既要注意借鉴国外的有益经验，又决不能搞“三权分立”；必须处理好宪法实施和宪法监督的关系，一个国家的宪法能否贯彻执行以及贯彻执行的程度如何，是衡量一个国家民主和法治的尺度，而宪法监督则是宪法实施的关键环节和有效保障。

在人类历史上，一百年是个值得总结过去，瞻望前程的重要时机。江泽民在十五大报告中说：“百年巨变得出的结论是：只有中国共产党才能领导中国人民取得民族独立、人民解放和社会主义的胜利，才能开创建设有中国特色社会主义的道路，实现民族振兴、国家富强和人民幸福。”中国百年宪政的历史告诉我们，只有在中国共产党领导下，把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国结合起来，适应经济建设的发展和人民文化素质的提高，与时俱进，开拓前进，才能把宪政不断推向前进。

二、我国宪政的现状以及应当引起注意的几个问题

⑧

经过长期的努力，特别是党的十一届三中全会以来，在党的正确领导下，积极推行宪政，取得很大进展和明显成效。这突出地表现在：

第一，我国宪政理论有新的发展，对宪政建设引起了高度重视。宪政要发展，理论要先行。改革开放以来，宪法学界开阔眼界，深入研究，拿出了不少成果。特别是邓小平对制宪与行宪作了许多重要论述，成为邓小平理论的重要组成部分。邓

小平宪政思想的基本目标，就是要建设民主制度化、法制化的社会主义国家；基本路径，就是推进政治体制改革，正确处理法治和人治的关系，党和政权机关的关系；基本要求，就是要使我们的宪法更加完备、周密、准确，能够切实保证人民真正享有管理国家各级组织和各项企业事业的权力，享有充分的公民权利。江泽民不仅深刻地阐明了我国社会主义民主政治建设的地位和作用，而且创造性地提出了建设社会主义政治文明的奋斗目标，精辟地阐明了中国特色社会主义民主政治的特征、优势和发展的途径；对制宪、行宪和加强法治提出了许多新论断、新思想、新要求，所有这些，指引着我国宪政不断前进。以胡锦涛为总书记的新的中央领导集体，上任伊始，就十分重视宪法的学习、宣传和实施，在实践中充分显示了以人为本、执政为民的理念和作风，成功地领导完成了现行宪法的第四次修改，使我们的宪法真正成为与时俱进的宪法，以人为本的宪法，适应全面建设小康社会需要的宪法。第四次修宪之后，中央政治局常委会及时研究和部署了宪法的学习、宣传和实施，一环一环抓得很紧很实。特别是胡锦涛强调指出：“抓紧研究和健全宪法监督机制，进一步明确宪法监督程序，使一切违反宪法的行为都能及时得到纠正。”这确实是推进宪政的关键所在。

第二，现行宪法日趋完善。1982年宪法本身就是一部比较好的具有中国特色的社会主义宪法。经过四次修改，宪法规定的指导思想更加明确，基本经济制度和分配制度更加切合社会主义初级阶段的实际情况，社会主义市场经济体制、依法治国方略、人权保障都作为宪法原则肯定下来，依法保护私有财产的规定更加完善。所以说，宪法的指导性、权威性、前瞻性都进一步增强，对于促进和保障改革、发展与稳定必将起到更

为重大的作用。

第三，宪法至上的观念正在逐步形成并广泛传播开来。经过以宪法教育为核心的一五、二五、三五、四五普法教育，“宪法至上”正在逐步成为广泛的共识，广大干部的宪法观念明显增强，对宪法的地位和作用的认识逐步加深，遵守和维护宪法的自觉性有所提高。广大群众对宪法的了解和重视也大进了一步，特别可喜的是，广大群众的权利意识日益增强，维护自身的政治、经济、文化权益成为自觉的行动。

第四，民主法治建设不断加强，依法治国方略得到认真贯彻。在党中央提出的全面发展人民民主的要求下，人民代表大会制度逐步完善，作用得到进一步发挥；基层的直接民主广泛推行；在国家机关工作中采取的各种民主形式例如听证制度、信息公开等被日益广泛地运用起来，并收到了成效。法院、检察院围绕公正与效率这个主题展开的改革正在逐步深入。

第五，宪法监督在探索中前进，宪法的权威性更加增强。近年来宪法监督的加强，主要表现在：一是按照立法法的规定，加强立法监督，严格要求法律、法规和规章不得同宪法相抵触，并认真进行立法备案审查。二是按照组织法的规定，在执法检查中，注意对违宪行为进行查处，有的省人大常委会还曾专门组织过对宪法实施情况进行检查。三是对侵犯宪法权利的诉讼迈开了步子。最高人民法院于2001年8月13日公布了法释〔2001〕25号《关于以侵犯姓名权的手段侵犯宪法保护的公民受教育的基本权利是否应承担民事责任的批复》，指出：“陈晓琪等以侵犯姓名权的手段，侵犯了齐玉苓依据宪法规定所享有的受教育的基本权利，并造成了具体的损害后果，应承担相应的民事责任。”此案已经法院审理判决，依法得到公正解决。这为对违宪行为进行司法审查提供了良好的开端。