

ZHONGHUA RENMINGONGHEGUO XIANFASHI

中华人民共和国 宪法史

许崇德 著

福建人民出版社

中华人民



世界人民大团结万



中华人民共和国 宪法史

许崇德 著

福建人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国宪法史/许崇德. —福州: 福建人民出版社, 2003. 3

ISBN 7-211-04326-1

I. 中… II. 许… III. 中华人民共和国宪法—法制史 IV. D921.02

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 007121 号

中华人民共和国宪法史

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO XIANFASHI

许崇德 著

*

福建人民出版社出版发行

(福州市东水路 76 号 邮编: 350001)

福州市屏山印刷厂印刷

(福州市铜盘路 278 号 邮编: 350003)

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32 28.125 印张 4 插页 673 千字

2003 年 4 月第 1 版

2003 年 4 月第 1 次印刷

印数: 1—1000

ISBN 7—211—04326—1

D·386 定价: 42.80 元

本书如有印装质量问题, 影响阅读, 请直接向承印厂调换。

前 言

中华人民共和国宪法史是从1949年共同纲领开始的，迄今半个世纪有余。这段历史正是我生活的年代，因此比较熟悉，感受也是直接的。新中国诞生的时候，我还是复旦大学法律系的学生。回忆在进校后接触到的众多课程中，宪法课是我最喜欢的。这门课由张志让先生执教。我选读的时候，是张先生1948年离沪赴解放区之前担任讲授的最后一学期课，可以说是“末班车”了。我们的教室是全校最大的，但每当张志让先生登台讲学，总是座无虚席。他讲的内容使我记忆犹新的是，对当时出笼不久的蒋介石一手策划的中华民国宪法的剖析和批判。也正因为如此，我们的课堂往往遭到混迹在学校里的国民党分子的捣乱。1949年9月，中国人民政治协商会议通过共同纲领等“三大宪章”，复旦由学生会发起组织学习。我当时学得非常认真，而且对共同纲领发生了浓厚的兴趣。后来我负笈北京，还经常登张志让先生在松树胡同的住处之门。由于张先生曾参与“三大宪章”的起草以及参与1954年宪法的制定过程，因而我断断续续地从他那儿请教了许多有关的问题。从原则到细节，张先生都不厌其烦地详尽作答。我还从他那儿抄录了不少一般不易见到的资料。这些都弥足珍贵，对于我后来从事宪法学研究有极大的帮助。

我是1951年9月来中国人民大学的，先是当国家法研究生，向苏联专家学习马克思主义法学，后留校任教。1954年初，中央从我校抽调几个懂专业的同志临时去宪法起草委员会作服务工

作。我有幸住进了中南海，并被分配在宪法起草委员会秘书处的资料组工作，这是极其难得的机会。我参加的会议不少，接触的材料更是大量的。在勤奋地完成工作任务的同时，我借机收集、积累了很多难得的资料。它们对我日后从事宪法学的学习与研究，终身受益。

还有一段更为重要的经历是：1980~1982年我参加了现行宪法的草拟。1980年9月，我被吸收进入中华人民共和国宪法修改委员会秘书处工作。秘书处是一个具体草拟宪法的机构，人员十分精干。开始的时候，整个班子除了秘书长和几位副秘书长外，只有4个成员，我就是其中之一。后来秘书处成员逐步扩大到约12人左右。我们在彭真同志带领下，前后工作了2年多时间。通过讨论切磋，阅读、研析资料，耳濡目染，聆听各位高层领导以及各行专家们的宏论，收获之大，难以计量。这段经历，若称之胜读万卷书，对我来说也不为过。

另外值得一提的是，由于我们的大部分时日集中住在京西玉泉山，平常不回家。所以工作之暇，我得有机会找副秘书长胡绳聊天。我乃有心人，目的就是缠着他讲述前两部宪法，特别是1978年宪法的起草工作情况。他是当事人，又是史学家，对那个时候的工作细节和历史背景了如指掌。他对我虽并未尽言，出示的资料也不算丰富，但在我原已有了相当积累的基础上，他为我提供的材料亦已足够受用的了。住在一起的另一位副秘书长张友渔前辈，也为我提供了不少史料并讲述了他的学术观点。这些都可算是我参加现行宪法起草工作之余的额外收获。

学问贵在积累，此乃我数十年来一贯的信条。我的心愿是希望能将自己平生所积聚的知识和素材纂以成书，留诸后世。但很长时期来法学不受重视，加之政治环境亦不甚相宜。挥不去的无形桎梏，自困于无所作为的境地，蹉跎了光阴。1997年，党中央

提出依法治国，建设社会主义法治国家的伟大方略。1999年九届人大修改宪法时，又将这个伟大方略作为修正案第十三条载入了宪法。我深感：依法治国首先应是依宪治国。因为宪法乃国家根本大法，是最高法。宪法确认并保护国家最根本的制度。如果宪法所规定的根本制度受到损害、侵犯或者破坏，那么，国家的根基就要动摇，社会主义的经济基础和人民民主专政的政权就不能巩固，广大人民就要遭殃。因此，如果丢掉了宪法，那无异是丢掉了根本。如果治国而不依宪法，那就谈不上什么依法治国。总而言之，宪法是依法治国，建设社会主义法治国家的基础。宪法既然如此重要，则认真地回顾我国宪法所走过的道路，尽可能详述其演变经过，俾能帮助读者借此探索历史的经验教训，从而为今后宪法的运行和社会主义宪政建设，提供一些有益的线索，这就不能不是我作为一个法学工作者的责任了。何况，作为宪法学教授、博士生导师，且1954年即参与宪法制定工作的具体实践者，能兼具此三个方面的，数遍全国惟我一人而已。这就更加增强了我的责任感和紧迫感。我数十年辛勤积累的资料和知识，理应从一己的小书斋里释放出来，使之成为大众所共有。只有这样，才能更好地实现知识与资料的真正价值，而不至于在我身后即归于散失湮没。如果假以时日，我的这部著作能够贡献给赶不上此段经历的后人，使他们洞悉史情，了解今日宪法与宪政之所由来，从而热爱中华人民共和国宪法，自觉地担负起维护宪法尊严、保证宪法实施的职责，其真如此，我将无憾了。

多谢陈高田、傅思明、曾萍、郑军、牛文展诸同志为我的写作热情出力。福建杨加清、施国忠同志协助出版，特此谨志谢忱。

许崇德

2003年1月20日于北京

目 录

第一章 建国前的宪法概况	(1)
第一节 宪法是历史的范畴	(1)
第二节 中国历史上不同政治势力的不同宪法	(7)
第二章 共同纲领产生的历史背景	(20)
第一节 抗日战争胜利至1949年的国内形势	(20)
第二节 新政治协商会议筹备会	(26)
第三章 共同纲领的起草经过	(38)
第一节 共同纲领第一次起草	(38)
第二节 共同纲领第二次起草	(42)
第三节 共同纲领第三次起草	(46)
第四节 起草过程中讨论的若干问题	(51)
第五节 共同纲领由政协全体会议通过	(60)
第六节 共同纲领的特点	(66)
第四章 共同纲领关于国家性质问题的规定	(76)
第一节 从根据地政权到全国性政权	(76)
第二节 新民主主义国家	(79)
第三节 民主与专政	(88)
第五章 共同纲领规定的政权机关	(93)

第一节	人民代表大会制的政权机关·····	(93)
第二节	中央人民政府·····	(99)
第三节	大行政区政权机关·····	(112)
第四节	地方各级人民代表大会·····	(116)
第五节	地方各级人民政府·····	(126)
第六节	地方各级人民法院和地方各级人民检察署·····	(132)
第六章	共同纲领规定的各项基本政策 ·····	(139)
第一节	共同纲领规定的军事制度·····	(139)
第二节	共同纲领规定的经济政策·····	(142)
第三节	共同纲领规定的文化教育政策·····	(150)
第四节	共同纲领规定的民族政策·····	(152)
第五节	共同纲领规定的外交政策·····	(155)
第七章	1954年宪法的起草过程 ·····	(159)
第一节	共同纲领实施后的形势发展·····	(159)
第二节	党和国家决定召开全国人大制定宪法·····	(167)
第三节	宪法草案初稿在党内形成·····	(173)
第四节	中华人民共和国宪法起草委员会第一次全体会议 ·····	(183)
第五节	宪法起草委员会第二次和第三次全体会议·····	(195)
第六节	宪法起草委员会第四次全体会议·····	(200)
第七节	宪法起草委员会第五次和第六次全体会议·····	(209)
第八节	宪法起草委员会第七次全体会议·····	(218)
第九节	宪法草案的群众讨论·····	(228)
第十节	宪法起草工作持续进行·····	(236)
第八章	1954年宪法经首届人大通过 ·····	(243)
第一节	新中国民主选举制度的确立·····	(243)
第二节	第一届全国人民代表大会第一次会议召开·····	(247)

第三节	新中国第一部宪法庄严诞生·····	(249)
第九章	1954年宪法的序言和总纲 ·····	(278)
第一节	1954年宪法的序言·····	(278)
第二节	宪法总纲规定的政治制度·····	(282)
第三节	宪法总纲规定的经济制度·····	(296)
第十章	1954年宪法规定的国家机构 ·····	(305)
第一节	概述·····	(305)
第二节	全国人民代表大会·····	(309)
第三节	中华人民共和国主席·····	(322)
第四节	国务院·····	(330)
第五节	地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会 ·····	(346)
第六节	民族自治地方的自治机关·····	(364)
第七节	人民法院和人民检察院·····	(368)
第十一章	1954年宪法规定的公民基本权利和义务 ·····	(380)
第一节	公民权利义务在宪法中的定位·····	(380)
第二节	中华人民共和国公民的基本权利·····	(383)
第三节	中华人民共和国公民的基本义务·····	(394)
第十二章	1954年宪法规定的国旗、国徽、首都 ·····	(400)
第一节	产生和确定的经过·····	(400)
第二节	国旗、国徽的内容和使用·····	(405)
第十三章	1975年宪法产生的经过 ·····	(408)
第一节	1954年宪法的实施状况·····	(408)
第二节	宪法修改工作于1970年启动·····	(422)

第三节	1970年中央修宪起草委员会会议	(430)
第四节	中共九届二中全会基本通过宪法草案	(449)
第五节	1975年宪法经四届人大通过	(460)
第十四章	1975年宪法的基本内容	(464)
第一节	1975年宪法的序言	(464)
第二节	1975年宪法的总纲	(469)
第三节	1975年宪法规定的国家机构	(477)
第四节	1975年宪法第三章与第四章的内容及对1975年 宪法的简评	(494)
第十五章	1978年宪法的产生	(497)
第一节	1978年宪法产生的历史背景	(497)
第二节	中共中央拟定宪法修正草案	(501)
第三节	1978年宪法经五届人大一次会议通过	(504)
第十六章	1978年宪法的基本内容	(512)
第一节	1978年宪法的序言和总纲	(512)
第二节	1978年宪法规定的国家机构	(522)
第三节	1978年宪法规定的公民的基本权利和义务	(533)
第四节	1978年宪法规定的国旗、国徽、首都	(536)
第五节	对1978年宪法的局部修正	(538)
第十七章	1982年宪法的产生经过（上）	(548)
第一节	1982年宪法产生的历史背景	(548)
第二节	宪法修改委员会的组成	(558)
第三节	1980年的宪法修改工作纪事	(561)
第四节	1981年的宪法修改工作纪事	(585)
第十八章	1982年宪法的产生经过（中）	(615)
第一节	宪法修改委员会第二次全体会议	(615)

第二节	宪法修改委员会第三次全体会议·····	(662)
第十九章	1982年宪法的产生经过(下) ·····	(693)
第一节	全国人大常委会审议宪法草案·····	(693)
第二节	全民讨论宪法草案·····	(718)
第三节	全国人民代表大会通过宪法·····	(750)
第二十章	1982年宪法的序言和总纲 ·····	(768)
第一节	1982年宪法的序言·····	(768)
第二节	总纲规定的国家本质和国家形式·····	(772)
第三节	总纲规定的社会经济制度·····	(778)
第四节	社会主义精神文明建设和总纲的其他内容·····	(782)
第二十一章	1982年宪法规定的公民基本权利和	
	义务 ·····	(786)
第一节	公民的基本权利和义务概述·····	(786)
第二节	公民的政治权利和人身自由·····	(790)
第三节	公民的宗教信仰自由·····	(796)
第四节	公民的社会经济和文化权利·····	(801)
第五节	宪法对特定人的权利保护·····	(805)
第二十二章	1982年宪法规定的国家机构 ·····	(808)
第一节	国家机构概述·····	(808)
第二节	全国人民代表大会及其常务委员会·····	(812)
第三节	中华人民共和国主席·····	(823)
第四节	国务院·····	(826)
第五节	中央军事委员会·····	(830)
第六节	地方各级人民代表大会和地方各级人民政府 ·····	(832)
第七节	民族自治地方的自治机关·····	(836)

第八节	人民法院和人民检察院·····	(838)
第二十三章	1982年宪法的局部修正 ·····	(844)
第一节	1988年对现行宪法的局部修正·····	(844)
第二节	1993年对现行宪法的局部修正·····	(847)
第三节	1999年对现行宪法的局部修正·····	(860)
第二十四章	历史的启迪 ·····	(875)
第一节	新中国宪法发展总的回顾·····	(875)
第二节	充分保障宪法的实施·····	(882)

第一章 建国前的宪法概况

第一节 宪法是历史的范畴

一、宪法是一定历史阶段的社会现象

宪法作为一种社会现象乃是历史的范畴，有着它发生、发展和消亡的过程。宪法不是从来就有的，而是人类社会发展到了一定阶段才产生的。将来到了共产主义高级阶段之后，国家和法等阶级专政的工具统统消亡了，到那个时候，作为法的一种形式的宪法也随之消亡。所以说，宪法是一定历史阶段的社会现象。

关于宪法是历史的范畴这个理念，中国当代的学者们在认识上是一致的；到了共产主义高级阶段之后宪法最终将要消亡，这个观点亦并没有争论。但是，宪法是何时产生的？对于这个问题却存在两种不同的看法。

一种看法认为，宪法是国家法，宪法规范的基本特点是规定国家政权的制度、组织和活动等方面的内容。从这个意义上说，此类规范古已有之。何况中国古代的典籍中就已存在“宪”、“宪法”这样的记载。不过古代的宪法并不完备，古代法律在形式上民刑不分，公法与私法不分，所以只是没有独立的宪法法典这样

完善的形式罢了。总之，他们认为：宪法是同国家与法同时产生的。自从原始社会解体，人类进入阶级社会，那时就有了国家，有了法，也就有了宪法，或者至少说是有了宪法的雏形。

另一种则不是这样的看法。他们认为，在历史上，与国家同时产生的法乃是一般的法律。宪法是根本法，不是一般的法。虽然古代也有宪法这个名字，但它与今日的宪法并无共同之处。宪法一词只是古词今用而已。古代把一般的典章叫做“宪”或者叫做“宪法”，而今天的宪法则是确认一国的民主政治制度的根本大法。作为根本法意义上的宪法是近代民主发展的一个标志，它本身也就是近代民主制度的组成部分。所以，这种具有特定内容和特定形式的宪法，则应是，也只能是人类社会发展到一定阶段才产生出来的。具体地说，宪法是资产阶级革命的产物。因为宪法是民主的法律化，是以承认人民的普选权和其他一系列平等的权利和自由，并以建立代议机构为特征的根本法。这样的根本法，在奴隶社会、封建社会的专制政体下是不可能有的。只是到了资本主义社会，才可能有宪法。毛泽东说过：世界上历来的宪政，不论是英国、法国、美国，或者是苏联，都是在革命成功有了民主事实之后，颁布一部根本法，去承认它，这就是宪法。可见，宪法产生并不是偶然的，它必须具备“有了民主事实”这个前提。

以上两种观点虽然各有理由，但为社会上普遍接受的是后一种观点。它同时也是现在这本《中华人民共和国宪法史》在写作中所持的基本观点。

二、宪法产生的客观历史条件

人类进入阶级社会，就产生了国家与法。随着人类文明的发展，法的形式逐步完备，法的部门亦越来越多样化和细化。宪法，作为特定规范总和的国家根本法，从而作为独立的法的部门，是

在一定的历史背景下产生，也就是说，宪法的产生是有着它自己的社会经济因素、思想理论条件和必备的政治条件的。法是阶级意志的表现。最初的法是奴隶主阶级的要求和意志表现，而最初的宪法则是新生的资产阶级的意志和要求。宪法的出现，起源于资产阶级的需要。

从社会经济条件来看，在封建社会末期，科技进步和工业革命促进了生产的大发展。从工商业发展的基础上形成的新的资产阶级迅速壮大了起来。资产阶级代表着新的生产力发展的要求和方向。他们为利润所驱动，致力于把生产推向更高峰。但是，封建制度的那种森严的领地割据、自然经济和社会封闭等特点，却严重地束缚了资本主义的发展，资产阶级必须铲除那互相阻隔的封建壁垒，以便有利于商品流通和统一的资本主义市场的形成和扩大。同时，工业的快速发展，厂矿的快速增多，需要大量的劳动力不断投入。这就要求打破封建制度下的人身依附关系，使得劳动者能够从封建的羁绊下解脱出来，成为出卖劳动力的自由人。再者，封建贵族的骄奢淫逸，无度地向工商业者横征暴敛，大大增加了资产阶级的负担。经济上的利害迫使资产阶级产生一种建立有利于资本主义发展的政治制度、法律制度的要求，首先要求有一个限制王权的法律——宪法。所以，资本主义生产关系的确立和扩展是宪法产生的社会经济条件。

从理论思想条件来看，顺应资本主义经济的发展，18世纪的欧洲出现了一批鼓吹资本主义民主自由的启蒙思想家。例如，英国的洛克创立了“社会契约论”，认为：最初人类生活于和谐的自然状态中，受自然法的支配，人人平等地享有自然权利，包括财产权、自由权和生命权。但人们在交往中不免会发生各种纠纷，需要公正的裁判者，于是就订立契约，建立国家，把人们自己的一部分权利交给政府。假如政府侵犯人们的利益，人们可以反抗，直

到重新签约建立新的政府。很明显，洛克的理论同当时流行的统治思想“君权神授”、“朕即国家”是针锋相对的。洛克认为国家权力不是“神授”，而是“人授”的。他认为，人们之所以要立约组成政府，目的是为了保护自己的权利。如果政府不能保护他们，他们就有权改组政府。洛克还反对专制政体，主张君主立宪制度，实行法治。洛克也是分权学说的倡导者。又如，法国的卢梭鼓吹“社会契约论”。他以“人民主权”理论同王权相对抗。卢梭认为，最初的人类生活在自由、平等的自然状态中，私有制的出现产生了不平等。人们为了保障个人的自由平等权利，因而相约组建国家。他认为国家主权是全体人民的意志表现，人民有权监督并反抗政府。政府必须充分保障人民从社会中取得的平等、自由权利以及生命权、财产权。还有一位值得提到的是法国的自然法学家孟德斯鸠。他考察了欧洲各国，特别是英国的政治制度之后，在洛克的分权学说基础上，提出了“三权分立”的理论。这种理论的实质是阶级分权，使占据议会多数的资产阶级控制立法权，借以削弱王权，反对君主专制。18世纪欧洲启蒙思想家的功绩在于，他们为资产阶级夺取权力并建立资产阶级的民主宪政提供了有力的理论武器。

从政治条件来看，宪法产生的前提是封建主义政权转变为资本主义政权。在封建社会末期，资本主义生产关系的确立和扩展，以及启蒙思想家反对封建专制的各种理论的广泛传播，客观上已经为资产阶级革命做好了充分的准备。资产阶级举着民主、自由、人权的旗帜，依靠广大工农群众的力量，终于发动了推翻封建统治的革命，建立了资产阶级专政的国家。资产阶级为了巩固其已经争得的成果，防止封建主义复辟，协调内部关系，也为了制止工农群众进一步发展革命，需要有一部高于一切法律的法律，以便确认和巩固那资产阶级已经建立起来的根本制度。这样的法

律就是宪法。它是占统治地位的阶级即资产阶级的意志和利益的集中表现。资产阶级宪法的主要特点是以根本法的形式确认资产阶级的统治，宣布私有财产神圣不可侵犯的原则，以及规定以选举权、代议制、自由、平等、人权等为内容的资产阶级民主制度。

宪法是人类历史发展到一定阶段的产物，这就是说，当社会的发展，在经济、思想、政治等方面达到了具备上述的三个基本条件的时候，宪法才会产生出来。事实证明，在欧美的许多国家是这样，在亚洲的许多国家是这样，同样，在我们中国的历史上也是这样的。

三、从资产阶级宪法到无产阶级宪法

列宁说过，一切资产阶级革命都是立宪的创造过程。因此，世界历史上最先出现的宪法只能是资产阶级宪法。而在众多的资产阶级宪法中，又以英国宪法的产生为最早，因为英国是资产阶级革命最先发生的国家。但英国宪法是不成文宪法。所谓不成文宪法，并不是说没有任何文字的表现。而是指这种宪法在形式上缺乏一个统一的法典。英国宪法的一部分由制定法的形式表现出来，例如1215年的《大宪章》、1628年的《权利愿书》、1689年的《权利法案》、1701年的《王位继承法》、1911年的《议会法》、1918年的《人民代表法》、1971年的《移民法》等等。英国宪法的另一部分则由判例、解释等的普通法形式表现出来，还有一些宪法规范存在于惯例以及学理之中。由于英国宪法是不成文法，所以它不像美国宪法、法国宪法那样，具有最高法律效力和修改程序不同于一般法律等特点。因而，它被称作柔性宪法。但即使如此，英国宪法所确认的包括选举权、代议制等在内的立宪制度的原则，对于后来其他一些国家的制宪活动来说，或多或少地起着一定的影响作用。