

ZHONGHUA RENMIN Gongheguo de XIANFA SHI

# 中华人民共和国 宪法史

许崇德 著

福建人民出版社



# 中华人民共和国 宪法史

**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… I. 许… II. 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

## 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，若称之为胜读万卷书，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、曹萍、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

<b>第一章 建国前的宪法概况</b> .....	(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)
<b>第二章 共同纲领产生的历史背景</b> .....	(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)
<b>第三章 共同纲领的起草经过</b> .....	(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)
<b>第四章 共同纲领关于国家性质问题的规定</b> .....	(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)
<b>第五章 共同纲领规定的政权机关</b> .....	(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	地方各级人民代表会议·····	(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院·····	(132)
<b>第六章</b>	<b>共同纲领规定的各项基本政策</b> ·····	(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)
<b>第七章</b>	<b>1954年宪法的起草过程</b> ·····	(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)
<b>第八章</b>	<b>1954年宪法经首届人大通过</b> ·····	(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)
<b>第九章</b>	<b>1954年宪法的序言和总纲</b> ·····	(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)
<b>第十章</b>	<b>1954年宪法规定的国家机构</b> ·····	(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)
<b>第十一章</b>	<b>1954年宪法规定的公民基本权利和义务</b> ·····	(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)
<b>第十二章</b>	<b>1954年宪法规定的国旗、国徽、首都</b> ·····	(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)
<b>第十三章</b>	<b>1975年宪法产生的经过</b> ·····	(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)
<b>第十四章</b>	<b>1975年宪法的基本内容 .....</b>	<b>(464)</b>
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)
<b>第十五章</b>	<b>1978年宪法的产生 .....</b>	<b>(497)</b>
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)
<b>第十六章</b>	<b>1978年宪法的基本内容 .....</b>	<b>(512)</b>
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)
<b>第十七章</b>	<b>1982年宪法的产生经过(上) .....</b>	<b>(548)</b>
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)
<b>第十八章</b>	<b>1982年宪法的产生经过(中) .....</b>	<b>(615)</b>
第一节	宪法修改委员会第二次全体会议 .....	(615)



第八节	人民法院和人民检察院·····	(838)
<b>第二十三章</b>	<b>1982年宪法的局部修正</b> ·····	(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)
<b>第二十四章</b>	<b>历史的启迪</b> ·····	(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。

世界上最早的成文宪法是独立战争胜利后，于1787年制定的《美利坚合众国宪法》。美国宪法除了简短的只有几句话的序言之外，既不分章，也不分节，整部宪法只有7条条文。后来在实施过程中，逐渐增加了若干宪法修正案。目前它共附有26个修正案。这部美国宪法使用到今天已经200多年了。至于在欧洲大陆，最早的成文宪法是1791年制定的法国宪法。它是在1789年大革命之后颁布的君主立宪政体的宪法。这部宪法在1793年小资产阶级激进派建立起雅各宾专政后，很快就被1793年宪法所取代。法国是阶级矛盾集中、阶级斗争异常尖锐激烈的国家，所以法国的宪法更替极其频繁。到1958年为止，法国先后共颁布过14部宪法。

从18世纪后期产生了最早的一批宪法起，直到今天，世界各国差不多都经历了自己的制宪的过程，都有了各自的宪法。在开初的约120年里，尽管由于各国的国情有别，因而世界上的宪法千差万别，内容和形式各有特点，但它们的本质都相同，都是资产阶级宪法。一直到了1918年，这种局面才被打破。

1917年11月7日，俄国无产阶级突破了国际帝国主义锁链中最薄弱的环节，推翻了沙皇的反动政权，取得了伟大的十月社会主义革命的胜利，建立了人类历史上第一个社会主义国家，因而有可能颁布无产阶级自己的宪法。1918年1月25日，第三次全俄工兵农代表苏维埃代表大会通过了由列宁亲自起草的《被剥削劳动人民权利宣言》。7月10日，第五次全俄工兵农代表苏维埃代表大会通过了世界上第一部无产阶级宪法《俄罗斯社会主义联邦苏维埃共和国宪法（基本法）》。这部宪法把《被剥削劳动人民权利宣言》作为第一编。1918年的苏俄宪法是在本质上与资产阶级宪法完全不同的宪法。它的制定和颁布，在世界范围内开创了宪法历史发展的新纪元。从此开始，两种不同类型的宪法在世界上并存着。而且，无产阶级革命运动后来在更多的国家里开展了起

来。“十月革命一声炮响，给我们送来了马克思列宁主义。”30多年后，中国也颁布了社会主义类型的新宪法。当今世界不仅是两种不同本质的宪法并存，且就各自的形式来说，更呈现出多元化的状态。同宇宙间任何事物都在变动着一样，宪法也处在不断变化发展之中。按照不以人们意志为转移的社会发展规律，社会主义宪法一定会更多地取代资产阶级宪法。这是无疑的。

## 第二节 中国历史上不同 政治势力的不同宪法

### 一、宪法问题在中国提出

中国的宪法问题，客观上也是具备了必要的社会基本条件，在一定的历史背景下提出的。从社会经济条件来看，中国的封建社会持续了3000年左右。一直到了19世纪中叶，中英鸦片战争前后，由于外国资本主义的侵入，中国社会才迅速发生重大变化。本来中国封建社会内的商品经济的发展，已经孕育着资本主义的萌芽，如果没有外国资本主义的影响，中国也将慢慢地向资本主义社会发展。而外国资本主义的侵入，则加速地摧垮中国自然经济的基础，促进了城乡商品经济的发展。无疑地，生产力的较快提高与资本主义生产关系的形成、发展，为宪法问题在中国的提出，创造了前提条件。

从思想理论方面的条件来看，随着外国资本主义经济侵入中国，西方的哲学思想和政治理论也在中国传播开来。当时中国涌现了诸如王韬、郑观应、薛福成、马建忠、陈炽、何启、严复等为代表的知识分子。这些人接触过西方文化，有的帮办过洋务，有

的能通外语。他们除了认为需要购置坚船利炮以强军之外，更考虑到有必要引入西方的民主制度用来改造中国。他们于是撰文写书，有的翻译西方启蒙思想的著作，起劲地鼓吹西方资产阶级民主思想和宪政理论。这就为中国宪法的产生做了思想上、理论上的准备。

再从政治条件来看，19世纪中叶后，中国益见衰落。1895年中日战争，清政府惨败，割台湾，赔2亿银两给日本。面对内忧外患的艰难局势，中国的有识之士起而寻找解救之道。于是有了1898年康有为、梁启超等人倡导的史称“百日维新”的戊戌变法运动，有了孙中山为代表的民主革命活动。前者主张君主立宪，后者主张废除君主，建立民主共和国。他们对封建腐朽势力所进行的政治斗争，都为宪法出现起了催生的作用。

## 二、清王朝末年的《钦定宪法大纲》

清朝统治者虽然镇压了以康有为、梁启超为代表的维新变法运动，但毕竟受到的冲击不小。而以孙中山为首的资产阶级革命派则提出“不革命决不能立宪”，主张“驱逐鞑虏，恢复中华，建立民国，平均地权”，矛头直指清廷。革命派声势浩大，震撼了清王朝的统治。清王朝统治者被形势所迫，不得不改变做法，摆出一些姿态，以安抚人心。1905年，清政府派五大臣出洋考察宪政。1906年，清政府颁诏预备立宪。1908年，颁布了《钦定宪法大纲》，确定以9年为期实行立宪。

《钦定宪法大纲》是中国历史上第一部宪法性文件。这部宪法大纲并不是经民主程序产生，而是由皇帝制定颁布的，所以叫做“钦定”。但它毕竟在历史上是空前的，也可以说是在中国已经保持了几千年的封建专制机体上破天荒地捅开了一个小小的缺口。故不能笼统地说这个文件的颁布没有丝毫意义。该宪法大纲共有



23条，分成两个部分。从第一条到第十四条是第一部分，标题叫做“君上大权”，主要内容是确定君权以及规定皇帝同议院、审判衙门之间的关系。大纲从第十五条到第二十三条为第二部分，标题叫做“附臣民权利义务”，并说“其细目当于宪法起草时酌定”。这句话表明：《钦定宪法大纲》只是个大纲，在以后的一定时间内，还是要起草、制定出正式的宪法来的。

宪法大纲既然是钦定的，所以具有浓重的封建主义特色，另一方面由于它是在革命力量的冲击下颁布的，所以又在某种程度上带有资产阶级民主主义的色彩。大纲的封建主义特色表现在它对王权的确认和保护方面：例如，大纲第一条规定，大清皇帝统治大清帝国，万世一系，永远尊戴。第二条规定“君上神圣尊严，不可侵犯”。第三条至第十四条分别规定君上有法律的提案权、批准权和颁行权；有召集、开闭、停展及解散议院权；有人事权和设官制权；有完全的军事权；有外交权、宣战、讲和、订立条约以及派遣和接受使臣权；有宣告戒严权；有爵赏及恩赦权；有司法权；有发命令和使发命令权；有制定皇室经费的常额及主管皇室大典权；等等。

大纲的资产阶级民主色彩表现为：（1）王权趋于虚化。上述的诸多大权集中于君主一身，但它并不是绝对的。例如，宪法大纲一方面规定“用人之权操之君上”，但另一方面却又规定“而大臣辅弼之”。这表明，人事大权并非实实在在地掌握在君主手中。“大臣辅弼”，就把君王架空了。（2）王权趋于分化。宪法大纲在一定程度上体现了西方的“分权”原理。例如，它规定设议院，议决法律；设审判衙门及审判官，替君上代行司法，并规定不以诏令随时更改法律。又如，大纲第十一条规定：法律适用于司法，命令是君上实行行政权之用，“两权分立，故不以命令改废法律”等。以上的这些内容，在君主之外设议院和审判机关，以明文承认

“两权分立”，并强调法律与命令的不同效力等，在一定意义上反映了资产阶级的分权原则，使原来绝对的封建君主集权制有了轻度的冲破。此外，宪法大纲规定：臣民在法律规定的范围内，可以充任“文武官吏及议员”，“所有言论、著作、出版及集会、结社等事，均准其自由”，“非按照法律所定，不加以逮捕、监禁、处罚”，“臣民之财产及居住，无故不加侵扰”，“臣民可以请法官审判其呈诉之案件”等，诸如此类内容的规定，使得宪法大纲显示出它已经基本上是一个资产阶级类型的宪法性文件了。

但从根本上看，《钦定宪法大纲》的颁布，距离君主立宪政体的实行还有非常遥远的路程。何况清朝政府对行宪并没有诚意，故并不想积极地去拉近这段路程。然而，时局的发展不以其主观意愿为转移。1911年10月10日，武昌起义，全国响应。封建帝制终于让位于共和。清王朝在倾覆之际，急忙于11月底抛出《重大信条》19条，宣布立即实行。虽然《重大信条》在内容上要比《钦定宪法大纲》开明得多，但是到了这个时候方才许诺什么搞君主立宪制度，那已经完全是枉费心机的了。

### 三、孙中山的《中华民国临时约法》

孙中山领导的辛亥革命于1911年10月10日举行武昌起义，推翻了清代封建王朝。11月底，各省都督府代表联合会在汉口（后移南京）召开，制定通过了《中华民国临时政府组织大纲》，确定中华民国临时政府为总统制共和政府。1912年1月1日，南京临时政府成立。孙中山就任临时大总统，宣布中华民国建立。3月11日，孙中山颁布《中华民国临时约法》。临时约法共56条，分为7章。其内容反映了一定的民主性。例如，它规定：“中华民国之主权属于国民全体”，“中华民国人民一律平等”，并规定人民享有“言论、著作、刊行及集会、结社之自由”，“书信秘密之自

由”，“居住迁徙之自由”，“信教之自由”。它规定：“人民有保有财产及营业之自由”，“人民之身体，非依法律，不得逮捕、拘禁、审问、处罚”，“人民之家宅，非依法律，不得侵入或搜索”，人民有“请愿于议会之权”、“陈诉于行政官署之权”、“诉讼于法院，受其审判之权”、“对官吏违法损害权利之行为，有陈诉于平政院之权”，还规定，人民有考试权、选举权和被选举权，等等。临时约法与1911年临时政府组织大纲不同，它不采用总统制，而是确定了责任内阁制的政治体制。其用意是借以牵掣袁世凯。然而，一纸约法显然不能左右局势。不久，袁世凯任大总统，就把这部约法撕毁。

毛泽东曾对这部约法做过评价。他说：“民国元年的《中华民国临时约法》，在那个时期是一个比较好的东西；当然，是不完全的，有缺点的，是资产阶级性的，但它带有革命性、民主性。”<sup>①</sup>孙中山颁布的临时约法是中国历史上第一部，也是惟一的一部资产阶级民主的宪法。19世纪后期，中国有不少人为实现资产阶级宪政做过许多努力和牺牲，但事实证明，在中国，资本主义道路是走不通的。

#### 四、北洋军阀时期的宪法

按照1912年南京临时政府颁布的《中华民国临时约法》关于在约法实施后的10个月之内必须召集国会的规定，中华民国国会于1913年4月8日成立。此时，孙中山已宣布让位，由袁世凯在北京继位。7月12日，中华民国国会成立宪法起草委员会，开始起草宪法。10月10日，袁世凯正式就任大总统。10月31日，宪法起草委员会拟就了一部《中华民国宪法（草案）》。这一宪法草

---

<sup>①</sup> 《毛泽东著作选读》下册，第708页，北京，人民出版社，1986。

案因为是在北京天台草拟的，所以在历史上被叫做“天台宪法草案”。当时国会议员和宪法起草委员会的成员是国民党占优势，所以天台宪法草案仍然继承孙中山南京政府《中华民国临时约法》的精神，坚持国家的政治体制为责任内阁制。当然这是极不符合袁世凯的心意的。袁世凯为了把更多的权力集中到自己的手里，竟于1914年1月14日下令解散国会。从此，制宪程序被迫中断，而“天台宪法（草案）”在历史上只能始终是一个草案了。

中华民国国会被袁世凯强行解散以后，袁世凯于1914年2月18日另外组织了一个“约法会议”。这个机构在袁世凯的操纵下，制造了一部有利于袁世凯专权的“中华民国约法”。袁记“约法”改责任内阁制为总统集权制，把总统权力规定得非常庞大，使总统俨然同专制君主无异。但此时袁世凯的野心仍不满足，最后在1915年12月11日悍然称帝。至此，什么民国政府，什么临时约法，统统被袁世凯一笔勾销了。这段历史事实清楚地表明：资产阶级民主共和国的方案在中国行不通；同时也清楚地表明：宪法乃是政治斗争中各种政治力量实际对比关系的反映，而且仅仅是它的反映。客观的真理显示：是力量的实际对比关系决定着宪法的性质及其内容，而不是反过来。孙中山的历史悲剧在于他把希望仅仅寄托在制定一部宪法（临时约法）上，企图凭借《临时约法》规定的责任内阁制来约束袁世凯的政治方向。这是没有实际可能的。当初在1911年，鉴于民国初立，情况复杂，需要总统集中较大权力，以便掌握全局，处理国是，因此，《中华民国临时政府组织大纲》采取总统制是必要的，也是适宜的。而在1912年，此时孙中山让位于袁世凯的前景已成定局。孙中山在制定《中华民国临时约法》时，转而将原来的总统制改变为责任内阁制，其用意在于创造有利条件让国民党占优势的国会得以牵制袁世凯，避免他背离民国的道路。铁的事实是，《临时约法》不过是一纸文

书，它不可能，亦无力改变那政治斗争中力量对比关系的实际状况。孙中山在当初苦心孤诣，在临时约法中埋下伏笔，把总统制改换成责任内阁制的时候，实际上已经布下了他必然失败的种子。没有实实在在的力量而想单靠一个宪法文书去制约袁世凯，到头来只能是空梦一场。袁世凯轻易地把临时约法撕毁了。这是历史的教训。

袁世凯逆潮流而动，当然更是注定要失败的。他当了83天皇帝，在全国一片讨伐声中死在新华宫。接着，各路军阀互相混战。黎元洪、冯国璋、徐世昌等接踵进入北京。他们都想有一部宪法或者约法，以证明他们所攫取的权力的合法性，但都脚跟未及站稳，旋即垮台了。1922年，曹锟上台。他为了制造宪法的依据，下令撤销袁世凯当年发布的解散国会的命令，使旧国会恢复起来。1923年10月，曹锟总共花了1356万银元，高价收买国会议员，贿赂他们选举曹锟当大总统。曹锟在10月10日就任大总统时，颁布了一部《中华民国宪法》。这个宪法是以天台宪法草案和袁世凯“约法”为范本，东抄西摘，只用了3个月的时间仓促拼凑而成的。曹锟通过贿选当总统，还颁布什么宪法。人民对此嗤之以鼻，称它为“猪仔国会”、“猪仔议员”、“贿选总统”、“贿选宪法”等等。1924年10月，曹锟倒台，由段祺瑞组成临时执政府。1925年8月，临时执政府成立了一个“国宪起草委员会”，并于12月11日通过了《中华民国宪法草案》。这是北洋军阀统治时期的最后一部宪法性文件。它同以前其他几个军阀所颁布的“约法”、“宪法”一样，都毫无价值可言。

毛泽东1940年曾在《新民主主义的宪政》一文中指出：“宪法，中国已有过了，曹锟不是颁布过宪法吗？但是民主自由在何处呢？大总统，那就更多，第一个是孙中山，他是好的，但被袁世凯取消了。第二个是袁世凯，第三个是黎元洪，第四个是冯国

璋，第五个是徐世昌，可谓多矣，但是他们和专制皇帝有什么区别呢？他们的宪法也好，总统也好，都是假东西。”<sup>①</sup>这段话是对北洋军阀时期宪法史的正确评价。

## 五、蒋介石国民党的宪法

北伐战争胜利后，蒋介石按照孙中山在早先提出的“军政、训政、宪政”建国三时期的理论，宣告军政时期结束，训政时期开始。所谓“训政”，也就是指斯时民智未开，若欲实行民主，必须先经国民党用一个相当长的时期来加以训导和训练，方能“促成宪政”，在适当的时间“授政于民选之政府”，俾可以进入第三个时期即宪政时期。

为了替训政时期订立章程，国民党中常委于1931年3月2日决定成立由吴敬恒、王宠惠等11人组成的“约法起草委员会”。5月12日，蒋介石的“国民会议”通过了《中华民国训政时期约法》并于6月1日公布付诸实施。该约法共有89个条文，分为8章，是一个彻头彻尾落实以党治国的约法。例如，该约法第三十条规定：“训政时期由中国国民党全国代表大会代表国民大会行使中央统治权”，“中国国民党全国代表大会闭会时，其职权由中国国民党中央执行委员会行使之”。第七十二条规定：“国民政府设主席一人，委员若干人，由中国国民党中央执行委员会选任。”第八十五条规定：“本约法之解释权，由中国国民党中央执行委员会行使之。”诸如此类条文的规定，清楚地表明了训政时期约法是毫无民主气息的，完全是以党代政的文件。

训政时期约法公布实施，理所当然遭到广大人民的反对。人民要求民主的呼声越来越高。蒋介石迫于民意，在舆论的压力下，

---

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》，第2版，第2卷，第736页，北京，人民出版社，1991。下同。

不能不表示愿意做制定宪法的准备，以便尽早结束训政，过渡到“还政于民”的宪政时期。1933年1月，国民政府立法院通过决定，成立了以立法院院长孙科兼委员长，由张知本、吴经熊等42人组成的宪法起草委员会。经过一段时间的工作，于1934年10月拟就了一个宪法草案初稿。这个宪草经过了若干次修改，最后由国民政府于1936年公布。因为宪草公布的那一天是在民国25年（1936年）5月5日，所以被称为“五五宪草”。草案要成为宪法，需要成立并召开“国民大会”。而国民党内部矛盾复杂，在诸如选举法的制定、代表的分配等问题上处处争执，耗时费日，难以一致，加之蒋介石忙于“剿共”，兴趣不在宪法。继而日寇入侵，狼烟四起，因此，制宪的事一拖再拖，这部“五五宪草”成了永久的草案。

中国人民坚持八年抗战，终于在1945年取得了抗日战争的伟大胜利。中国人民希望和平建国，医治创伤，而蒋介石国民党却热衷于打内战。1946年10月16日，国民党军队占领张家口，蒋介石得意忘形，立即于11月15日单方面召开国民大会，并通过《中华民国宪法》，于1947年1月1日公布。这是中国历史上最后的一部反人民宪法了。这部宪法共有175个条文，分为14章。宪法的政治体制在形式上是“五权分立”的议会制政府，但宪法规定了总统拥有强大而广泛的权力。行政、立法、司法、考试、监察五院均听命于总统。所以它实际上是实行总统独裁制。当时的舆论用“人民无权，独夫专权”来概括它，是颇为恰当的。蒋介石妄图用这部宪法来巩固自己的统治，但是，事实却正好相反，《中华民国宪法》颁布之后还不满三年，蒋介石及其残余分子都逃窜到台湾去了。

## 六、人民革命根据地的宪法

进行武装割据，建立革命根据地，是中国共产党领导的人民

民主革命的特点之一。在第二次国内革命战争时期，第一次全国工农兵代表大会于1931年11月7日在江西瑞金召开。在这次全会上，毛泽东做了《政治问题报告》，项英做了《宪法问题报告》。会议宣告工农民主共和国成立，并通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》。这部宪法大纲后来在1934年1月又进行了修改。苏维埃宪法大纲规定：中华苏维埃共和国是工人和农民的民主专政国家，政权属于工人、农民、红色战士及一切劳苦民众，只有军阀、官僚、地主、豪绅、资本家、富农、僧侣及一切剥削人的人和反革命分子没有政治上的权利和自由，不能参加政权。宪法大纲规定：苏维埃制度是共和国的根本政治制度。全国工农兵苏维埃代表大会是中华苏维埃共和国的最高政权机关。在它闭会期间，全国苏维埃临时中央执行委员会是最高政权机关。在中央执行委员会下组织人民委员会处理日常政务。宪法大纲还规定，苏区的工人、农民、红色战士及一切劳苦民众和他们的家属，不分男女、种族、宗教，一律平等，都是苏维埃共和国的公民。16岁以上的公民都有选举权和被选举权。选举人有随时罢免苏维埃代表的权利。还规定，改善工人生活，实行8小时工作制；没收地主土地，分配给雇农、贫农、中农，实现土地国有为目的；保障工农利益，限制资本主义的发展。宪法大纲承认境内少数民族的民族自决权；对外宣布中华民族完全自由和独立，不承认帝国主义一切特权，宣布不平等条约一律无效。苏维埃宪法大纲虽然不很完善，但它是在我国历史上第一个由劳动人民亲手制定的具有彻底民主主义性质的宪法。

在抗日战争时期，人民革命根据地也曾产生过人民自己的宪法性文件。例如，1941年10月颁布的《陕甘宁边区施政纲领》。这个纲领规定：“团结边区内部各社会阶级、各抗日党派”，“保证一切抗日人民的人权、政权、财权及言论、出版、集会、结社、信



仰、居住、迁徙之自由权”。在边区的政权组织方面，施政纲领规定实行“三三制”的原则，即边区参议会及边区政府的组织，按照共产党员、非党的左派进步分子和不左不右的中间派（包括中等资产阶级和开明绅士）各占据三分之一构成。纲领的上述规定，使抗日民主统一战线的范围更加扩大了。又例如，1946年4月，在延安举行的第三届边区参议会第一次会议所通过的《陕甘宁边区宪法原则》，也是人民自己的宪法性文件。这个宪法原则总共有24个条文，分为5个部分。它规定了人民按普遍、直接、平等原则与无记名方法选举各级代表，组成边区、县、乡人民代表会议，作为人民管理政权的机关；各级代表会议选举产生各级政府；各级政府对本级代表会议负责，代表对人民负责。陕甘宁边区宪法原则还宣布：人民享有政治、经济、文化的各项自由权利；规定民族平等、男女平等的原则；规定各少数民族聚居区可以组织民族自治政权。这个文件还规定了人民司法的原则以及边区的经济和文化等方面的基本政策。

虽然从形式上看，人民革命根据地的宪法性文件并不完备，但是，它们是人民自己的宪法性文件，是我国无产阶级宪法最初的尝试和雏形。就其民主主义的实质而言，它们却是在建国前中国近百年的历史中，一切政治势力所颁布过的约法、宪法之类都不可以与之同日而语的。

## 七、建国前百年来宪法问题留下的启示

新中国建国前百年来各种政治势力在宪法问题上的斗争非常尖锐复杂。它留给后人的经验和启示无疑是极为深刻的。关于这个问题，刘少奇曾在1954年9月15日第一届全国人民代表大会第一次会议上《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中做过认真的总结。现在，本书拟在这里引录有关的段落，借以说明这个

问题。刘少奇指出：

一百多年以来，中国革命同反革命的激烈的斗争没有停止过。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。

第一，就是从清朝、北洋军阀，一直到蒋介石国民党所制造的伪宪法。这些封建买办阶级的反动统治者是连资产阶级民主也反对的。他们本来不要任何宪法，所以总是要拖到他们的反动统治在革命力量的打击下摇摇欲坠，他们的末日已经临近的时候，才制造一种骗人的“宪法”，其目的是想利用一些资产阶级宪法的形式装点门面，使他们的反动统治能够苟延残喘。他们的这种目的，当然不可能达到。

第二，就是中国民族资产阶级在以往多年所盼望的宪法，也就是资产阶级民主共和国的宪法。这种宪法，除了辛亥革命所产生而随即被袁世凯撕毁了的那个临时约法以外，中国从来没有产生过。

世界上有过许多民族，在脱离封建主义之后，建立了资产阶级的共和国。但是在半殖民地半封建的中国，资产阶级共和国始终只是一种幻想。中国资产阶级既然没有能力领导人民战胜外国帝国主义和本国反动派的联合力量，它就不可能使中国变为资产阶级共和国，也就不可能使中国出现资产阶级性质的宪法。

第三，就是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民共和国的宪法，这就是现在我们所要制定的宪法。

刘少奇继续说，毛泽东同志早已指出：在工人阶级领导的人民革命胜利以后，不会建立资产阶级专政的共和国，而一定要建立工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的共和国。这个以工人阶级为领导的人民共和国只会把

中国引向社会主义，而不会把中国引向资本主义。

事情就是这样，封建买办阶级的反动统治者几次用来骗人的伪宪法，都不能使人民上当，都受到人民的抵制。而参与制造和积极拥护这种伪宪法的人们，也被人民所抛弃。果然，几批反动统治者都接着伪宪法的宣布迅速垮台，而这些所谓“宪法”都变成了废纸。同时，几十年来，在中国虽然有过不少的人为实现资产阶级的宪政做过各种各样的努力，但是一点成就也没有。在中国出现的真正的宪法，毕竟只能是人民民主主义和社会主义的宪法，只有这种宪法，才是适合于最广大人民群众的利益，而为最广大人民群众所欢迎的。

本书在这里引录了刘少奇的几段论述，这是极为必要的。刘少奇的宪草报告是代表中华人民共和国宪法起草委员会向全国人大所做的报告。这个报告充满了马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义观点，是集体智慧的结晶，具有经典性。以上的引文既是对建国前宪法概况的精辟的历史总结，又可以作为我们进入下面的章节，继续展开研究中华人民共和国宪法史的引子。因此，它作为本书第一章的结束语，应该是最恰当不过的了。

## 第二章 共同纲领产生的历史背景

### 第一节 抗日战争胜利至 1949 年的国内形势

#### 一、毛泽东《论联合政府》的发表和国共谈判

1945年4月24日，抗日战争胜利结束的前夕，毛泽东在中国共产党第七次全国代表大会上做了题为《论联合政府》的报告，指出：“中国急需把各党各派和无党无派的代表人物团结在一起，成立民主的临时的联合政府……然后，需要在广泛的民主基础之上，召开国民代表大会，成立包括更广大范围的各党各派和无党无派代表人物在内的同样是联合性质的民主的正式的政府。”<sup>①</sup>毛泽东又说：“中国人民，中国共产党和一切抗日的民主党派，迫切地需要一个互相同意的共同纲领。”同时，在《论联合政府》这个具有伟大历史意义的报告中，毛泽东还阐明了中国共产党关于经济、军事、土地、工业、文教以及知识分子问题、少数民族问题、外交问题等多方面问题的主张。毛泽东的报告表达了中国共产党对时局的看法，提出了团结建国的愿望和蓝图。

---

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》，第2版，第3卷，第1029页，北京，人民出版社。

抗日战争结束后，民族矛盾让位于阶级矛盾。后者成了国内主要矛盾，当时存在着国内战争一触即发的危险。中国共产党从大局出发，呼吁召开政治协商会议，共商国是，以避免内战，争取通过和平方式实现团结合作，医治战争创伤，建设民主国家。蒋介石迫于全国人民与国内外舆论反对内战的压力，玩弄起了“和谈”把戏，向延安接连发出3次电报，邀请毛泽东赴重庆“共同商讨”“目前各种重要问题”。中共中央为了争取和平，也为了揭露蒋介石的政治阴谋，决定派毛泽东、周恩来、王若飞去重庆进行和平谈判。1945年8月28日，以毛泽东为首的中共代表团到达重庆，与国民党直接谈判。重庆谈判前后历时43天。10月10日，签订了《国共双方代表会谈纪要》即“双十协定”。召开政治协商会议就是这个文件规定的重要内容之一。

## 二、旧政治协商会议决议被国民党撕毁

1946年1月，蒋介石国民党在全中国人民要求和平、民主的压力之下，同时也企图为准备内战争取时间，被迫按上年10月10日《国共双方代表会谈纪要》规定的协议，同意召开政治协商会议（史称“旧政协”）。参加旧政协的有国民党代表8人、共产党代表7人、民主同盟代表9人、青年党代表5人和社会贤达的代表9人。会议在重庆召开，从1月10日开始，到31日结束，通过了“关于政府组织问题的协议”、“和平建国纲领”、“关于国民大会问题的协议”、“关于宪法草案问题的协议”、“关于军事问题的协议”等。在旧政协开幕的同一天，国民党政府代表张群和中国共产党代表周恩来签署了《关于停止冲突的命令与声明》，当天下午，国共双方下达了停战令。

但事实上，国民党从来没有遵守过停战令。在此之前蒋介石一直在美国帮助下往东北运送军队和军用物资。就在停战令签发

前3天(1946年1月7日),蒋介石即已发出作战密令,要他的部队即速抢占有利地点。1月12日即旧政协召开两天之后,蒋介石又密令其部队抢占战略要地,要求必须迅速占领古北口、建平、凌源及承德。在旧政协开会期间,国民党就派遣特务分子制造“沧白堂事件”,殴打、侮辱郭沫若、梁漱溟、李烛尘、黄炎培、罗隆基、张申府、张东荪、邵力子等政协代表。旧政协开过之后,蒋介石在1946年3月1日至17日于重庆召开的国民党六届二中全会上,竟说什么“政治协商会议本质上不是制宪会议,政治协商会议关于政府组织的决议案,在本质上不都代替约法”。国民党二中全会完全否定并破坏了旧政协所做出的决议。1946年6月26日,蒋介石公开撕毁停战协定,以重兵围攻我中原解放区,猖狂地发动了全面进攻。在国民党军1946年10月11日占领张家口之后,蒋介石立即发布命令,在11月15日单独召开“国民大会”,并于12月25日三读通过了“中华民国宪法”(1947年1月1日公布)。至此,旧政协决议就被蒋介石完全撕毁了。

蒋介石的倒行逆施进一步教育了全国人民,也教育了各民主党派和无党派民主人士,使他们更加认清国民党的反动本质。全国人民越来越觉醒,决心跟着共产党走。而各民主党派也不断受到国民党反动派的迫害。1946年民盟中央委员李公朴、闻一多先后遭国民党杀害。1947年蒋介石悍然宣布民盟为“非法团体”。除民社党、青年党和一部分“社会贤达”参加了伪国民大会,死心塌地追随蒋介石之外,各民主党派和民主人士都认清形势,抵制伪国大,加强了同中国共产党的联系和合作。

### 三、中国人民解放战争节节胜利

蒋介石于1946年又一次挑起内战,向我解放区发动全面进攻,遭到我军强力反击。经过一年的军事较量,人民解放军由防

御转为进攻。1946年7月至1948年6月的两年作战中，人民解放军歼敌264万人，其中俘敌163万人。两年中人民解放军由120余万人增加到了280万人。其中正规军由118个旅增加到了176个旅，正规军人数由61万增加到了149万。解放区面积达235万平方公里，占全国面积的24.5%；人口达16800万，占全国人口的35.3%；据有县城以上大中小城市586座，占全国城市的29%。后来经过辽沈战役、淮海战役、平津战役，歼灭敌人正规军144个师（旅），非正规军29个师，共154万余人，使国民党赖以发动内战的精锐部队基本上归于消灭。1949年1月15日，天津解放。1月31日，北平（京）和平解放。4月21日，毛泽东主席、朱德总司令发出向全国进军的命令，令解放军“奋勇前进，坚决、彻底、干净、全部地歼灭中国境内一切敢于抵抗的国民党反动派，解放全国人民，保卫中国领土主权的独立和完整”。遵此命令，人民解放军向尚未解放的地区举行了规模空前的全面大进军。刘伯承、邓小平等领导的第二野战军和陈毅、粟裕、谭震林等领导的第三野战军于1949年4月21日晨，在西起九江东北的湖口，东至江阴，长达500余公里的战线上，强渡长江，彻底摧毁了敌人苦心经营的长江防线。4月23日，我军解放了国民党22年来的政治中心“首都”南京，宣告了国民党反动统治的倾覆，接着，又分路向南挺进，于5月3日解放杭州，5月22日解放南昌，5月27日解放了华东最大的城市上海，8月17日解放福州。林彪、罗荣桓等领导的第四野战军于5月14日，在武汉以东团风至武穴之间100余公里的地段上，强渡长江。5月16日、17日，解放了华中重镇武昌、汉阳和汉口，转而南下湖南。国民党湖南省主席程潜、第一兵团司令陈明仁于8月4日宣布起义，湖南省和平解放。在山西，聂荣臻、徐向前等领导的华北各兵团在4月24日解放太原。彭德怀、贺龙等领导的第一野战军在5月20日解放西安之后，同

华北两个兵团继续向西北挺进，8月26日解放兰州，9月5日解放西宁，9月23日解放银川。军事上的节节胜利，为中国人民政治协商会议的召开以及共同纲领的产生提供了必要的基础和极端重要的客观条件。

#### 四、国民党统治区反蒋民主运动风起云涌

国统区的民主运动有力地配合了解放前线的军事斗争，形成了反对蒋介石反动统治的第二条战线。由于国民党的统治腐败透顶，引起人民极端不满。蒋介石媚洋卖国，纵容驻华美军横行不法。美军暴行屡屡发生，直接受害者累计达数千人。1946年12月24日，北平发生美军强奸北京大学先修班女生沈崇的事件，激起了人民的愤怒。北大、清华等校学生立即上街游行示威，天津、上海、南京、杭州、重庆、广州、台北等蒋管区几十个大中城市的学生分别成立“抗议美军暴行联合会”，纷纷举行反美反蒋的集会、罢课和示威游行。参加抗议示威的学生达55万人。学生群众的行动得到社会各界的响应。

1947年2月，国民党反动政府公布“经济紧急措施方案”，宣布“冻结生活指数”，即不管物价如何飞涨，工人的工资只能维持在一月份的水平上，不能随物价飞涨而相应地调整工资，引起群众极大愤慨。上海工人、店员在5月间举行大规模游行示威，坚决反对这一反人民举措。当时声势浩大的“反饥饿、反内战、反迫害”的群众斗争波涛起伏，席卷全国，使国民党反动政府陷于汪洋大海的人民反抗的包围之中。

由于中国共产党在国民党统治区进行了大量的工作，因此在各大城市中争取了广大的工人、学生、教员、教授、文化人、市民和民族资本家站到了共产党一边，使国民党完全陷于孤立。另一方面，随着人民解放事业的推进，人民群众组织了起来，各人



民团体纷纷成立。过去被分割在解放区和国民党统治区的人民团体，例如，中华全国总工会、中国新民主主义青年团（即现在的共青团）、中华全国青年总会、中华全国学生联合会、中华全国民主妇女联合会、中华全国文学艺术界联合会等，也都开始实现组织上的统一。还有自然科学界、新闻界、教育界等团体亦先后成立，显示了人民的团结和力量。在解放区内，土地制度改革的迅速推行，进一步激发了广大农民的革命积极性。总之，中国人民的觉醒，使国民党陷于四面楚歌的孤立境地。

## 五、中国人民宣布废除国民党旧法统

国民党旧法统是植根于旧中国半封建半殖民地社会基础上的上层建筑，体现着大地主大资产阶级的意志和利益。它同国民党的旧政府、旧军队一样，是巩固一小撮有产者的反动统治和压迫、剥削广大人民的工具。1949年元旦，蒋介石在其反人民战争失利后发出的求和声明中，曾经提出保持旧宪法旧法统的要求，说什么“只要神圣的宪法不由我而违反，民主宪政不因此而破坏，中华民国的国体能够确保，中华民国的法统不致中断”等，以此作为“和平谈判”的条件。这一方面固然表现了其求和缺乏诚意，另一方面亦足见蒋介石的宪法、法统对国民党反动派来说是生命攸关的东西。蒋介石妄想人民承认国民党政权是“正统”，承认“国民政府”的地位“合法”，因而不去打倒它，借以达到保存其统治的目的。这显然是痴人梦呓。在人民解放战争取得决定性胜利，旧政权行将彻底灭亡，新的人民共和国即将诞生的形势下，全国人民当然不能答应国民党旧法统继续存在下去的无理要求。中国共产党对蒋介石的回答是“废除伪宪法”、“废除伪法统”。

1949年1月14日，中共中央发布《关于时局的声明》，提出了惩办战犯和废除伪宪法、伪法统等和平谈判的条件。中共中央

声明中提到的废除伪宪法、伪法统，完整的意思应该是指：在国民党反动统治下制定和建立的包括宪法在内一切法律、典章、政治制度、政治机构和政治权力等，均归无效，均应彻底铲除。

2月，中共中央发出《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》，宣告“在无产阶级领导的工农联盟为主体的人民民主专政的政权下，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”。宪法是国民党六法之首。由于宪法是根本法，直接规定并确认国家的根本制度，因此，国民党伪宪法首先应在废除之列。这是理所当然的。其他如刑法、民法等维护旧社会制度和旧秩序的法律，同样没有继续被使用和存在的理由。

同年4月1日，华北人民政府根据中共中央的上述指示，发布《为废除国民党的六法全书及一切反动法律的训令》。该训令明确指出：“反动的法律和人民的法律，没有什么‘蝉联交代’可言，而是要彻底地全部废除国民党反动的法律。”中共中央的指示和华北人民政府的训令清楚地划分开了人民政权与反动政权、新法律与旧法律的界限，旗帜鲜明，态度坚决，是马克思主义国家观和法律观的明确的运用和表现。旧宪法旧法统的废除，从客观上使人民的新宪法新法律的创制，成为当务之急，因而推动了共同纲领的诞生。总而言之，共同纲领的制定是形势的需要、历史的必然。

## 第二节 新政治协商会议筹备会

### 一、中共中央发出召开新政协的号召

1947年10月，中国人民解放军根据中国共产党和毛泽东的

主张，发表宣言，号召“联合工农兵学商各被压迫阶级、各人民团体、各民主党派、各少数民族、各地华侨及其他爱国分子，组成民族统一战线，打倒蒋介石独裁政府，成立民主联合政府”。同年12月25日，毛泽东在《目前形势和我们的任务》的报告中，再度重申了这个人民解放军的，也是中国共产党的政治纲领。1948年4月27日，毛泽东在写给中共北平市委书记刘仁的信中，请刘仁明确地告知北平的民主人士：我党拟邀请他们来解放区举行各民主党派、各人民团体代表会议。代表会议的内容是讨论：（1）关于召开人民代表大会，成立民主联合政府问题。（2）关于加强各民主党派各人民团体的合作和纲领政策问题。毛泽东在信中还说：“会议的名称拟称为政治协商会议。”

1948年4月30日，中共中央发布《纪念“五一”劳动节口号》，共23条。其中的第四条号召：“全国劳动人民团结起来，联合全国知识分子、自由资产阶级、各民主党派、社会贤达和其他爱国分子，巩固与扩大反对帝国主义、反对封建主义、反对官僚资本主义的统一战线，为着打倒蒋介石，建立新中国而奋斗。”口号的第五条号召“各民主党派、各人民团体及社会贤达，迅速召开新的政治协商会议，讨论并实现召集人民代表大会，成立民主联合政府”。为了促使中国共产党提出的主张得以实现，毛泽东于5月1日又致函中国国民党革命委员会主席李济深和中国民主同盟负责人沈钧儒，向他们征求意见。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，时机亦已成熟，但欲实现这一步骤，必须先邀集各民主党派、各人民团体的代表开一个会议。在这个会议上，讨论并决定上述问题。此项会议似宜定名为政治协商会议。毛泽东提议由民革、民盟和中共“于本月内发表三党联合声明，以为号召”。毛泽东还亲

自拟就一个联合声明的草案，由当时中共派驻香港的负责人潘汉年一并送去。

中共中央的号召一经发出，得到了全国人民和各民主党派、各人民团体、无党派民主人士以及少数民族、海外华侨的积极响应和支持。5月4日，陈嘉庚代表新加坡华侨致电响应中共中央号召。5月5日，当时在香港的各民主党派领导人李济深、何香凝（民革），沈钧儒、章伯钧（民盟），马叙伦、王绍鏊（民进），陈其尤（致公），彭泽民（农工），李章达（救国会），蔡廷锴（国民党民促），谭平山（三民主义同志联合会）以及无党派民主人士郭沫若等，联名致电毛泽东，热烈响应中共号召，盛赞此号召“适合人民时势之要求，尤符同人等之本旨，曷胜钦企”。他们表示要立即通电国内外各界及海外同胞“共同策进，完成大业”。5月7日，台湾民主自治同盟发表《告台湾同胞书》，响应中共中央号召；7日至19日，马来亚许多华侨团体及泰国华侨团体纷纷通电拥护中共中央主张。中国致公党于6月9日，中国民主同盟于6月13日，中国国民党革命委员会于6月25日，均发表声明响应中共号召。7月31日，冯玉祥自美国归来参加新政协，途中罹难。其夫人李德全取道苏联回国参加新政协筹备工作。

从1948年8月开始，中共中央将筹建新政协作为重大的政治任务提上了议事日程。在中国共产党的领导与周恩来的周密安排下，一部分民主人士包括一批民主党派的负责人先后自丹东、大连分路来到东北解放区。还有一部分陆续到达河北省平山县李家庄。1948年10月，中共中央将中央城市工作部改组为统一战线工作部，由李维汉任部长。统战部在平山县李家庄同民主人士周建人、符定一等协商，拟就了《关于召开新的政治协商会议诸问题》草案，主要内容有：新政协的召集，参加者，会议的时间、地点以及其他事项。10月8日中共中央电示东北局，指派高岗、李

富春与进入解放区的沈钧儒、谭平山、章伯钧、蔡廷锴、王绍鏊、高崇民、朱学范等民主人士在哈尔滨进行协商，就《关于召开新的政治协商会议诸问题草案》征询意见。经过协商，稍做修改后达成共识。10月30日，中共中央指示中共上海分局，将经过在哈尔滨讨论修改过的《关于召开新的政治协商会议诸问题》抄送给尚在香港的各民主党派负责人和著名无党派民主人士李济深、何香凝、周新民、马叙伦、李章达、彭泽民、章乃器、孙起孟、郭沫若等人，征求意见。当然这是秘密进行的，以利于他们继续进入解放区。1949年1月22日，李济深、沈钧儒、谭平山、彭泽民、郭沫若、马叙伦、章伯钧、章乃器、蔡廷锴、陈其尤、朱学范等55位各民主党派的领导人和无党派民主人士联名发表《对时局的意见》，宣告“愿在中共领导下献其绵薄，共策进行”，“以期中国人民民主革命之迅速成功，独立、自由、和平、幸福的新中国之早日实现”，并认为：帝国主义、封建主义、官僚资本主义是中国人民革命的对象，必须彻底廓清；“革命必须贯彻到底，革命与反革命之间绝无妥协与调和之可能”，人民民主阵营之内，“决不容许有所谓中间路线之存在”。这是各民主党派与民主人士再次明确表态，一致承认中共的号召是全国人民团结奋斗的共同的政治基础。

## 二、中共中央政治局会议和党的七届二中全会

1949年1月6日至8日，中共中央政治局举行会议，做出了关于党在1949年内必须进行的17项任务的决议。其中一项规定在“北平解放后，必须召集第七届第二次中央全体会议”，并规定将在七届二中全会上，“通过准备提交政治协商会议的共同纲领的草案”。中央政治局做出这个决定时，距离后来北平解放实际上只有23天。所以，政治局举行会议前，党内早就做了准备，已经有

了共同纲领最初的几个底稿。

共同纲领最初的稿子叫做“中国人民民主革命纲领草案”，是在毛泽东领导下，于1948年10月由李维汉负责草就的。这个草稿有一定的历史意义，后来的共同纲领就是在这个基础上发展起来的。而且，许多重要的原则差不多在那个草稿里都已经定下来了。但是从总体上说，这个纲领草案还是不够成熟的，尤其是当时形势发展变化无比迅猛，因此，这个文件后来并没有提交中共七届二中全会讨论通过。（关于《中国人民民主革命纲领草稿》的概况，本书将在稍后述及）

1949年1月31日，北平解放。3月5日至13日，根据上述的政治局1月8日的决定，中共七届二中全会在河北省平山县西柏坡村举行。这次会议是在中国人民革命全国胜利的前夕召开的一次极其重要的会议。毛泽东主持了这次会议并代表中央政治局做了报告。刘少奇、周恩来、朱德等做了重要讲话。毛泽东的报告提出了促进革命迅速取得全国胜利和组织这个胜利的各项方针；说明了在全国胜利的局面下，党的工作重心必须由乡村移到城市；系统地提出了党在全国胜利后，在政治、经济、外交等方面应当采取的基本方针和基本政策，以及使中国由农业国转变为工业国、由新民主主义社会转变为社会主义社会的总的任务和主要途径。毛泽东特别着重地分析了当时中国经济各种成分的状况和党所必须采取的正确政策，指出了中国实现社会主义改造的必由之路，批判了在这个问题上的各种“左”的和右的倾向，并且确认中国的经济发展必将有较高的速度。毛泽东估计了中国人民民主革命胜利以后的国内外阶级斗争的新形势，及时地警告资产阶级的“糖衣炮弹”将成为无产阶级的主要危险。

党的七届二中全会着重讨论了毛泽东的报告，并根据这个报告做出了相应的重要决定。全会批准了由中国共产党发起，协同

各民主党派、人民团体和无党派民主人士，召开没有反动派参加的新的政治协商会议以及成立民主联合政府的建议。这次会议的精神构成了共同纲领的理论基础和政策基础。

### 三、新政协筹备会第一次全体会议

中共 1948 年发出“五一”号召得到各民主党派和各界人士响应后，曾准备于当年底或翌年（1949 年）初在哈尔滨召开拟由 30 各单位，每单位 6 人共 180 人参加的政治协商性质的会议，然后召开人民代表大会，成立新中国。但由于解放战争正猛烈进行，所以后来做了调整。到了 1949 年上半年，国民党反动政权基本上已被英勇的人民解放军打倒，剩下的是进一步消灭反动残余的问题。另一方面，全国统一之后，如何用最大力量来恢复与发展国民经济、文化、教育等事业及巩固国防的问题，已被提上了日程。为了担负这两大任务，就必须迅速完成各项必要的准备工作，及时召开新的政治协商会议，成立民主联合政府，领导全国人民共同奋斗。于是，在时机业已完全成熟的条件下，经过各方面进行协商之后，新政治协商会议筹备会于 1949 年 6 月 15 日在北平（京）中南海勤政殿开幕。

筹备会的任务是要完成各项必要的准备工作，迅速召开新的政治协商会议，成立民主联合政府，以便领导全国人民，以最快的速度肃清国民党反动派的残余力量，统一全中国，有系统地和有步骤地在全中国范围内进行政治的、经济的、文化的和国防的建设工作。

新政协筹备会的成立大会，亦即第一次全体会议，一共进行了 5 天。出席成立大会的计有新政协提议人中国共产党与赞成中共此项主张的各民主党派、各界民主人士、国内各少数民族和海外华侨代表人物等共 23 各单位，134 人。他们是：（1）中国共产

党——毛泽东、周恩来、林伯渠、董必武、陈云、薄一波、李维汉。(2) 中国国民党革命委员会——李济深、何香凝、李德全、张文、李锡九、陈劭先、梅龚彬。(3) 中国民主同盟——沈钧儒、章伯钧、张澜、张东荪、周新民、罗隆基、楚图南。(4) 民主建国会——黄炎培、章乃器、胡厥文、施复亮、胡子婴。(5) 无党派民主人士——郭沫若、马寅初、李达、林砺儒、符定一、吴耀宗。(6) 中国民主促进会——马叙伦、王绍鏊、许广平、林汉达。(7) 中国农工民主党——彭泽民、丘哲、季方、韩兆鹗、郭冠杰。(8) 中国人民救国会——史良、李章达、胡愈之、沈志远、曹孟君。(9) 三民主义同志联合会——谭平山、陈铭枢、郭春涛、王昆仑、许宝驹。(10) 中国国民党民主促进会——蔡廷锴、蒋光鼐、陈此生、李民欣。(11) 中国致公党——陈其尤、黄鼎臣、官文森、雷荣珂。(12) 中国人民解放军——朱德、彭德怀、林彪、刘伯承、陈毅、聂荣臻、叶剑英。(13) 中华全国总工会——李立三、朱学范、刘长胜、许之桢、陈少敏、易礼容、丘金。(14) 解放区农民团体——刘玉厚、石振民、朱富胜、杨耕田、张振铎、李秀珍、张晔。(15) 产业界民主人士——陈叔通、盛丕华、李烛尘、包达三、张纲伯、俞寰澄、吴羹梅。(16) 文化界民主人士——沈雁冰、叶圣陶、郑振铎、侯外庐、曾昭伦、欧阳予倩、田汉。(17) 民主教授——张翼若、邓初民、许德珩、翦伯赞、梁希、张志让、洪深。(18) 中华全国民主青年联合会——廖承志、冯文彬、谢雪红、胡乔木、吴晗、钱三强。(19) 中华全国民主妇女联合会——蔡畅、邓颖超、张琴秋、沈兹九、李文宜、邓裕志。(20) 中华全国学生联合会——谢邦定、黄振声、聂维庆、李秀贞。(21) 上海人民团体联合会——周建人、汤桂芬、陈震中、罗淑章。(22) 国内少数民族——乌兰夫、吴鸿宾、张冲、天宝、朱早观。(23) 海外华侨民主人士——陈嘉庚、司徒美堂、陈其瓊、戴子良、费振东、蚁



美厚、庄明理。

会议的整个过程，充分显示了和谐团结的气氛和实事求是的精神。6月15日，筹备会开幕，由周恩来担任临时主席，致开幕辞。中共中央主席毛泽东在开幕式上做了讲话。

16日，会议听取了周恩来关于《新政治协商会议筹备会组织条例》（草案）的说明，并通过了这个条例。据此，会议选举产生了由21人组成的筹备会常务委员会。他们是毛泽东、朱德、李济深、李立三、沈钧儒、沈雁冰、周恩来、林伯渠、马叙伦、马寅初、乌兰夫、章伯钧、张澜、张奚若、郭沫若、陈叔通、陈嘉庚、黄炎培、蔡廷锴、蔡畅、谭平山，并由常委会推选毛泽东为筹备会主任，周恩来、李济深、沈钧儒、郭沫若、陈叔通为副主任，李维汉为秘书长，余心清、沈体兰、周新民、连贯、宦乡、孙起孟、齐燕铭、阎宝航、罗叔章为副秘书长。

为了尽速完成召开新政协和建立民主联合政府的各项必要的准备工作，筹备会决定在常务委员会领导之下设立6个小组，分别完成各项任务。（1）第一小组：李维汉任组长，章伯钧任副组长，负责拟定参加新政治协商会议的单位以及各个单位的代表名单。（2）第二小组：谭平山任组长，周新民任副组长，负责起草新政治协商会议组织条例。（3）第三小组：周恩来任组长，许德珩任副组长，负责起草共同纲领。（4）第四小组：董必武任组长，黄炎培任副组长，负责拟定中华人民共和国政府方案。（5）第五小组：郭沫若任组长，陈劭先任副组长，负责起草政治协商会议第一届全体会议宣言。（6）第六小组：马叙伦任组长，叶剑英、沈雁冰任副组长，负责拟定国旗、国歌、国徽方案。

#### 四、毛泽东在新政协筹备会第一次全体会议上的讲话

1949年6月15日，毛泽东在筹备会开幕时的讲话中指出，中

国共产党、各民主党派、各人民团体、各界民主人士、国内少数民族和海外华侨都认为：“必须打倒帝国主义、封建主义、官僚资本主义和国民党反动派的统治，必须召集一个包含各民主党派、各人民团体、各界民主人士、国内少数民族和海外华侨的代表人物的政治协商会议，宣告中华人民共和国的成立，并选举代表这个共和国的民主联合政府，才能使我们的伟大的祖国脱离半殖民地的和半封建的命运，走上独立、自由、和平、统一和强盛的道路。这是一个共同的政治基础。这是中国共产党、各民主党派、各人民团体、各界民主人士、国内少数民族和海外华侨团结奋斗的共同的、政治基础，这也是全国人民团结奋斗的共同的、政治基础。”<sup>①</sup>

毛泽东提醒人们：“帝国主义者及其走狗中国反动派对于他们在中国这块土地上的失败，是不会甘心的。他们还会要相互勾结在一起，用各种可能的方法，反对中国人民。”因此，毛泽东说，我们决不可因为胜利，而放松对他们的警惕性。“中国必须独立，中国必须解放，中国的事务必须由中国人民自己做主，自己来处理，不容许任何帝国主义国家再有一丝一毫的干涉。”毛泽东说：“除了帝国主义者、封建主义者、官僚资产阶级、国民党反动派及其帮凶们而外，其余的一切人都是我们的朋友，我们有一个广大的和巩固的革命统一战线。”这个统一战线“包含了工人阶级、农民阶级、小资产阶级和民族资产阶级”。同时，毛泽东向全世界声明：“任何外国政府，只要它愿意断绝对于中国反动派的关系，不再勾结或援助中国反动派，并向人民的中国采取真正的而不是虚伪的友好态度，我们就愿意和它在平等、互利和互相尊重领土主权的原则基础之上谈判建立外交关系的问题。”毛泽东最后说：

---

<sup>①</sup> 《人民日报》1949年6月20日。

“中国人民将会看见，中国的命运一经操在人民自己手里，中国就将如太阳升起在东方那样，以自己辉煌的光焰普照大地，迅速地荡涤反动政府留下来的污泥浊水，治好战争的创伤，建设起一个崭新的强盛名副其实的中华人民共和国。”<sup>①</sup>

## 五、毛泽东发表《论人民民主专政》

1949年6月30日中国共产党诞生28周年纪念日前夕，毛泽东发表著名论文《论人民民主专政》。该文指出：积28年的经验，就是两件事：“（一）在国内，唤起民众。这就是团结工人阶级、农民阶级、城市小资产阶级和民族资产阶级，在工人阶级领导之下，结成国内的统一战线，并由此发展到建立工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政的国家；（二）在国外，联合世界上以平等待我的民族和各国人民，共同奋斗。”<sup>②</sup>毛泽东指出：“人民民主专政的基础是工人阶级、农民阶级和城市小资产阶级的联盟，而主要是工人和农民的联盟，因为这两个阶级占了中国人口的百分之八十到九十。推翻帝国主义和国民党反动派，主要是这两个阶级的力量。由新民主主义到社会主义，主要依靠这两个阶级的联盟。”<sup>③</sup>毛泽东还指出：“总结我们的经验，集中到一点，就是工人阶级（经过共产党）领导的以工农联盟为基础的人民民主专政。这个专政必须和国际革命力量团结一致。这就是我们的公式，这就是我们的主要经验，这就是我们的主要纲领。”<sup>④</sup>毛泽东《论人民民主专政》充分阐明了即将建立的新中国的根本性质和社会各阶级在国家生活中的地位。这篇光辉论著以及在此之前毛泽

---

① 《人民日报》1949年6月20日。

② 《毛泽东选集》，第2版，第4卷，第1472页，北京，人民出版社，下同。

③ 同上书，第1478页。

④ 同上书，第1480页。

东的《论联合政府》、《在中共七届二中全会上的报告》、《在新政协筹备会第一次全体会议上的讲话》等一系列重要论著，都为共同纲领的诞生做了充分的理论上和政策上的准备。

## 六、新政协筹备会第二次全体会议

新政协筹备会第一次全体会议在经过大会发言，选举产生了主任、副主任、常务委员、秘书长，设立了6个小组，进行了全部预定的议程之后，于1949年6月20日闭幕。闭幕之后，召开政治协商会议的一切筹备工作由主任、副主任、常务委员、秘书长组成的常务委员会以及各个小组继续进行。6个小组中除第一小组在筹备会第一次全体会议闭幕之前已经完成任务，即已拟定了《关于参加新政治协商会议的单位及其代表名额的规定》的文件之外，其他5个小组在新政协筹备会第一次全体会议闭幕之后仍继续坚持紧张的工作。各组深入进行讨论，有的小组还查阅其他国家的有关书籍作参考，扩大思路，态度十分认真。

8月26日至27日，新政协筹备会常务委员会在周恩来主持下，于中南海勤政殿举行第四次会议。在这次常委会讨论《新政治协商会议组织法（草案）》时，周恩来说，如形成固定的统一战线组织，名称也要固定一下，周恩来建议把新政治协商会议改称为“中国人民政治协商会议”。他说：在人民民主国家中需要统一战线，即使在社会主义时期，仍然有与党外人士的统一战线。要合作就要有各党派统一合作的组织，这组织就叫中国人民政治协商会议，要长期存在。常委会同意周恩来的建议。后来，9月17日，新政协筹备会第二次全体会议根据常委会的建议，通过了这个更名决定。

到了9月，也就是说经过了近3个月的努力，筹备工作已次第告成。特别是新政协所需的各种重要的会议文件稿，都已草拟

完毕，而且事先都经常委会、各小组、在京的筹备会代表以及到京的各地参加政协全体会议的代表们反复研究，缜密商讨之后才定稿的。此外，参加政协的单位和代表名单亦已协商确定。在这样的条件下，常务委员会就在1949年9月17日召开了新政协筹备会第二次全体会议。这时，距离人民政协第一届全体会议的召开只有3天了。

筹备会第二次全体会议出席代表126人，由周恩来、沈钧儒、陈叔通主持。会议批准由周恩来所做的关于筹备工作的报告；会议一致同意将“新政治协商会议”改称为“中国人民政治协商会议”。原来之所以叫新政治协商会议，那是因为1946年召开过一次政治协商会议，而其结果是被蒋介石国民党及其帮凶们破坏了。但政治协商会议毕竟在人民心中留下了深刻的印象。这次在中共倡议下，于1949年举行的政治协商会议，是在完全新的基础上召开的，所以称作“新政协”，并把3年前那个政协称作“旧政协”。当然，人民政协绝不是发源于旧政协，更不是它的继续。人民政协是100多年来民族民主运动奋斗的果实，是30年来新民主主义革命运动的集中表现。人民政协比旧政协有很大的不同：旧政协包括国民党反动派在内，带有妥协性；人民政协则是把国民党反动派排除在外，具有人民性和革命性，而且出席代表人数众多，体现着五湖四海的大团结，实为中国人民空前的一大盛会。为了一新人民的耳目，所以改为“中国人民政治协商会议”，这是完全必要的。

新政协筹备会第二次全体会议审议并基本通过了下列各项文件：（1）中国人民政治协商会议组织法草案。（2）中国人民政治协商会议共同纲领草案。（3）中华人民共和国中央人民政府组织法草案。以上3个文件草案将提交中国人民政治协商会议第一届全体会议审议并正式通过。至于共同纲领等文件的具体制定过程，本书将随后叙述。

## 第三章 共同纲领的起草经过

### 第一节 共同纲领第一次起草

#### 一、《中国人民民主革命纲领草稿》产生背景

本书在上面第二章中已经述及，1948年4月30日，中共中央发布五一劳动节口号，号召迅速召开政治协商会议，讨论并实现召集人民代表大会，成立民主联合政府。中共的号召，立即得到各民主党派、各人民团体、无党派民主人士和海外华侨的热烈响应。在新的形势之下，于1948年9月由原中央城市工作部改名的中共中央统一战线工作部，在毛泽东、周恩来领导下，在李维汉的主持下，为筹备新政协的召开和共同纲领的草拟，做了大量的具体工作。

当时，为了更具体地同民主党派代表和无党派民主人士商讨新政协召开的有关事宜，周恩来及中央统战部在同到达河北省平山县李家庄（中央统战部所在地）的民主人士充分讨论后，拟定了一个名称叫《关于召开新的政治协商会议诸问题》的文件草案。该草案在经过毛泽东审阅修改之后，由中共中央于10月8日用电报发到东北局，指示高岗、李富春邀集在哈尔滨的民主人士进行

讨论研究，请他们提出意见。

随后，中共中央又通过华南分局，征求在香港的各民主党派负责人和著名的无党派民主人士的意见。在香港的民主人士讨论有关纲领问题时，围绕着要不要以“新民主主义”作为建国指导原则问题，出现过多种意见。除大多数人赞成“新民主主义”外，有人主张用“革命的三民主义”，有人主张用“人民民主主义”，有人主张用不加“新”字的“民主主义”。这些意见，在后来起草共同纲领的过程中，都曾认真地考虑过。

在东北方面，代表中共中央的高岗、李富春在同哈尔滨的民主人士多次商讨后，于11月25日达成了《关于召开新的政治协商会议诸问题》的协议。该协议明确指出，新政协应该讨论并决定两个重要问题：“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。”这里所说的“中共中央已在起草一个草案”，就是指共同纲领的第一次起草稿。该稿子已在中共党内起草，但名字还没有称“共同纲领”，而是叫做《中国人民民主革命纲领草稿》。

## 二、《中国人民民主革命纲领草稿》第一稿

《中国人民民主革命纲领草稿》前后有两个稿子。第一个稿子是1948年10月27日在李维汉主持下写成的，经上报周恩来副主席，周恩来又通过中央办公厅分送刘少奇、朱德、陆定一、胡乔木、齐燕铭等人审阅。第一稿除有一个简短的序言之外，共有46个条文，分为（1）总则、（2）政治、（3）军事、（4）土地改革、（5）经济财政、（6）文化教育、（7）社会政策、（8）少数民族、（9）华侨、（10）外交，共10个部分。该稿规定了革命纲领的基本原则是“新民主主义亦即革命三民主义”，这个基本原则是参加

新政协的各成员“共同奋斗的准则”。第一稿还规定：“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”。该稿规定：国家各级权力机关和行政机关为各级人民代表大会及其选出的各级人民政府。在社会经济方面，该稿规定：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”。此外，还规定：各民族一律平等，建立民族自治区；“发展民族的、科学的、大众的文化教育”；等等。纲领草稿规定的这些内容，体现了我党长期以来逐渐形成的新民主主义的政策思想。不可否认，这个稿子还不甚完善，尤其是稿子的侧重点是在“人民民主革命”方面。但它毕竟把即将立国后所应当实行的最基本的制度和政策清楚地勾画了出来，因此它是后来共同纲领的最初底稿。

### 三、《中国人民民主革命纲领草稿》第二稿

1948年11月，《中国人民民主革命纲领草稿》产生了第二稿。该稿在结构方面和内容方面，同第一稿相比较，都有一定的变化。从体系结构来看，原来的第一稿除序言外分成十个部分；而第二稿则分为三个部分。内容也不完全一样。这三个部分是：

第一部分，“人民解放战争的历史任务”。主要内容为：（1）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。（2）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，“建立人民民主共和国的基本纲领”。主要内容为：



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，“战时具体纲领”。主要内容为：（1）全力支援人民解放战争。（2）巩固人民解放区。（3）建立临时中央政府。

《中国人民民主革命纲领草稿》第二稿更侧重于战时任务的规定，带有宣言的色彩，是一个宣言和纲领相结合的文件。1949年2月，周恩来还曾经对它做了文字上的修改，汇编在《新的政治协商会议有关文件》这本册子里。第二稿有一个新的内容，那就是如何产生新中国第一届中央人民政府（当时叫“临时中央政府”）的程序的问题。根据以往的设想，第一步是召集政治协商会议，然后由政协讨论并实现人民代表大会的召开，最后再由全国人民代表大会选举产生中央人民政府（临时中央政府）。1948年发布的“五一”口号的提法，就是这种设想的明显的反映（“五一”口号的提法是：由政治协商会议“讨论并实现召集人民代表大会，成立民主联合政府”）。但是，关于如何产生中央政府这个问题，在当年11月一部分民主人士于哈尔滨讨论《关于召开新的政治协商会议诸问题》时，就产生了不同的意见。有人主张：新政协即等于是临时人民代表大会，它就可以产生临时中央政府。中共中央赞成这个意见，认为：临时中央政府不需要经全国人民代表大会，而可以径由政协选举产生。所以在《中国人民民主革命纲领草案》第二稿中，做出了新的明确的规定：由新政协直接选举临时中央政府。

第二稿虽然较第一稿有所前进，但当时的工作重心在于解放战争的推进，这个稿子对于后来迅猛变化了的形势，特别是建设新中国的客观要求，毕竟显得不大适应。因此，就有了共同纲领草案的第二次、第三次的起草过程。

## 第二节 共同纲领第二次起草

### 一、新政协筹备会设立小组开展工作

1949年6月15日新政协筹备会成立。筹备会第一次全体会议开幕的翌日，即6月16日晚，筹备会常务委员会举行第一次会议。会议考虑到为使代表便于开展工作，并使工作更加有效起见，决定将代表划分成小组，同时通过了《各单位代表参加小组的办法》。根据这个文件的规定，筹备会成立6个小组。各组的组长、副组长由筹备会常务委员会决定，而各组的组员则由代表自动报名参加。

起草中国人民政治协商会议共同纲领，由第三小组负责。周恩来任该小组的组长，许德珩任副组长，小组成员有：陈劭先、章伯钧、章乃器、李达、许广平、季方（严信民代）、沈志远、许宝驹、陈此生、黄鼎臣、彭德怀（罗瑞卿代）、朱学范、张晔、李烛尘、侯外庐、邓初民、廖承志、邓颖超、谢邦定、周建人、杨静仁、费振东、罗隆基。第三小组的秘书是宦乡。

### 二、6月18日第三小组成立会议

第三小组的任务是负责起草共同纲领。6月18日，小组举行第一次全体会议（亦即小组成立会议）。早在该组开始工作很久以前，中共中央已经进行共同纲领的草拟工作。这就是本书在前面第一节中叙述了的1948年10月曾有过一个名叫“中国人民民主革命纲领草稿”的稿子。这个稿子在11月又经过改写，做了较大变动（即前面第一节中谈到的《中国人民民主革命纲领草稿》的

第二个稿子)。那是准备要在1949年春召开党的七届二中全会时通过的(后因形势发展未曾向全会提交)。1949年6月16日,中共中央副主席周恩来曾于新政协筹备会第一次会议上的讲话中谈到这段过程。周恩来说,共同纲领是在民主党派响应去年“五一”口号以后就提及的,因为我们彼此都认为有一个共同纲领才有利于我们共同奋斗。他说:“过去我们也曾起草过这样的草案。但由于情形变了,所以使得草案在起草时就要改变。在哈尔滨,许多民主党派代表曾试做了一两次,但因为当时还正是在战争猛烈地进行中,我们觉得应当把革命战争气氛加重,动员全国人民力量,支援战争。但是现在情形有很大不同了,战争虽然还要打一个时期才能完结,但像过去那样大规模战争的情形没有了。因为敌人的斗志、敌人的抵抗力弱了。这在上海战役就是证明。所以现在我们的纲领不能不转向建设方面任务,重点要摆在我们共同努力,来建设一个新民主主义的新中国。所以在纲领起草方面,也不能不加重这方面的气氛、这方面的方针。当然,为了达成建设的要求,肃清明的暗的反动的残余势力,还要成为我们的任务之一。这也是纲领中需要表现的。”

两天后即6月18日,政协筹备会第三小组举行第一次全组会议时,周恩来又在这次小组会上再次谈到了这个问题,并重复了两天前的某些话语。周恩来说:我小组负责起草共同纲领,任务繁重。这个共同纲领决定联合政府的产生,也是各党派、各团体合作的基础。1948年在哈尔滨的各党派代表,曾委托中共方面拟定一个草案,我们也曾两度起草。可是1948年工作重心在动员一切力量参加和支援解放战争,而现在的重点却在建设新民主主义中国及肃清反动残余。这是长期性的工作。因此,中共方面的第二稿也已不适用,必须根据新的形势的需要重新起草。

周恩来又说:“九一八”事件后,中共和人民救国会就要求成

立“抗日民族统一战线”，承认蒋介石领导抗日，但国民党反动派拒绝了。他们怕人民阵线，就拿非驴非马的参政会来搪塞。但参政会很明显不是统一战线组织，也不能算是协商。周恩来说：“‘政治协商会议’是我在重庆和王世杰谈判时，他提出来的。此人失败而去，‘政治协商会议’的名字却被我们留下。再加一个‘新’字，以区别于旧政治协商会议，实际上就是我们的人民民主统一战线。它包括海外华侨和少数民族，是无产阶级领导下的四个阶级的联盟。我们的共同纲领是长期性的，是各民主党派、人民团体、各路野战军和解放区的一切人民的共同愿望的具体表现，也是各党派、各区、各界长期合作的基础，其重要性是不待言的。”周恩来说：不过，时间共有41天，很急迫，必须加紧工作。他说：“今天要解决的是：（1）推定单位草拟最初稿；（2）印发各种参考材料；（3）本小组如何分工。”

经过讨论后，第三小组第一次会议决定：

1. 委托中国共产党草拟共同纲领最初稿，于7月15日前交稿。

2. 关于印发参考材料，决定：（1）将1949年春中共起草的共同纲领草稿，中共在旧政协中所提出的纲领草案及旧政协的“和平建国纲领”迅速印妥，于6月20日前发给各位代表。（2）各党派、各团体已经发表的政纲和政治主张，于6月21日前交秘书处转赖亚力秘书交小组的组长、副组长。（3）各党派、各团体对共同纲领的意见，请于6月21日前交赖亚力秘书。组员和其他个别代表的意见，须于6月30日前交赖亚力秘书，俾汇总后交组长、副组长。（4）新民主主义国家的纲领由廖承志打电报到外国去要，要来后，译出印发。（5）各国宪法由秘书处向新法学会陈绍禹先生要几十本发给各小组组员。

3. 关于小组分工，决定：全组成员共划分为5个分组，由组

员自己认定，但不得超过3个分组。5个组的分工是：（1）政治法律。（2）财政经济。（3）国防外交。（4）文化教育。（5）其他（包括华侨、少数民族、群众团体、宗教问题等）。5个组须于6月25日之前分头召开会议进行讨论，并将意见交赖亚力秘书转组长、副组长。各分组写出具体条文，供起草者参考。

各分组报名后，其组成情况如下：

第一分组（政治法律）邓初民、许宝驹、许德珩、章伯钧、沈志远，召集人邓初民。

第二分组（财政经济）侯外庐、朱学范、章乃器、李烛尘、张晔、邓颖超、沈志远、杨静仁、严信民，召集人章乃器。

第三分组（国防外交）费振东、罗瑞卿、周恩来、章伯钧、严信民、朱学范，召集人罗瑞卿。

第四分组（文化教育）廖承志、侯外庐、许德珩、李达、邓初民、陈此生、周建人、谢邦定、黄鼎臣，召集人李达。

第五分组（其他方面）许广平、谢邦定、杨静仁、黄鼎臣、费振东、邓颖超、廖承志、张晔、邓初民，召集人许广平。

根据筹备会第三小组第一次全体会议决议第一项的规定，中共在接受委托后，立即展开了共同纲领的再次起草。

### 三、《新民主主义的共同纲领》草案初稿

接受第三小组委托，中共方面再次草拟共同纲领。这次起草仍在周恩来领导下开展工作。诚如他所指出的，时间的确很急迫。经过努力工作，约花了两个月的时光，终于完成了一个共同纲领的草案稿子。鉴于大家为之共同奋斗的任务是建立新中国，而新中国乃是一个新民主主义性质的国家，所以就把这次草案稿的名称定为《新民主主义的共同纲领》。8月22日，周恩来把草案稿子送给毛泽东审阅。毛泽东仔细地阅读了这份草案初稿，对稿子的

有些地方做了删改，还重新改写了几段文字。《新民主主义的共同纲领》草案初稿除简短的序言之外，分为“一般纲领”和“具体纲领”两大部分。从结构上看，原来的《中国人民民主革命纲领草稿》分为三大部分。而现在的《新民主主义的共同纲领》则把“人民解放战争的历史任务”这一部分删除掉了。另一方面，从具体条文的规定来看，亦增添了不少新的内容：

该草案稿在一般纲领中规定，参加政治协商会议的各个单位，要以“奉行新民主主义”作为“长期合作的政治基础”，新民主主义是“统一战线的纲领”；“新民主主义的国家制度，是工人阶级领导的以工农联盟为基础的团结各民主阶级及中国境内各民族的人民民主专政的国家制度”，“新民主主义的政治制度，是民主集中制的人民代表大会的政治制度”，“在整个新民主主义制度期间，既不是一个阶级专政，也不是一党独占政府”，而应是各民主党派及人民团体在新民主主义纲领之下的联合政府。此外，还规定了“新民主主义的国防”、“新民主主义的经济”、“新民主主义的文化”、“新民主主义的国际关系”。该草案稿的具体纲领部分，主要有“解放全中国”、“政治法律”、“财政经济”、“文化教育”、“国防”、“外交侨务”六个方面，共列条文45条。《新民主主义的共同纲领》草案初稿是后来形成的《中国人民政治协商会议共同纲领》的直接的基础。

### 第三节 共同纲领第三次起草

#### 一、起草工作进入最后阶段

政协筹备会第三小组于1949年9月6日下午2时在中南海

勤政殿举行第二次全组会议。会议由许德珩主持。出席会议的有周恩来、张晔等 24 人及秘书宦乡。自从在 6 月 18 日筹备会第三小组第一次会议上，中共方面接受了全组的委托，负责起草共同纲领草案，现已完成了任务。周恩来向小组提出了业已完成了的《新民主主义的共同纲领》，请会议讨论。这就进入了共同纲领起草的第三阶段，亦即最后的阶段。共同纲领最后的讨论修改，是和筹备会以及所有出席代表的讨论结合在一起进行的。

最后阶段形成的共同纲领草案稿较诸第一次、第二次起草所形成的稿子有所变化发展。第一，文件的名称不同。以前在起草过程中，曾题名为《中国人民民主革命纲领草稿》、《新民主主义的共同纲领》，而最后的草案稿则叫做《中国人民政治协商会议共同纲领》；第二，结构体系不同。如同《新民主主义的共同纲领》相比，其不同点也是十分明显的。最后阶段的草案稿不再分一般纲领和具体纲领，而是在“序言”之后平列了七章；第三，从内容来看，在以前草稿的基础上，有了不少更新的更完善的规定。

## 二、共同纲领是集体智慧的结晶

共同纲领第三次起草过程中，参加讨论的范围更为广泛，提出的意见亦较具体。例如章乃器提出：列举领土、省区，应照顾到变动的可能性。他提到近来增添了平原省的事，因而建议在条文中增写“可依法律变更”一语。又如，罗隆基提出问题：人民的各种自由都已有了条文，“但对人身自由独未提及，请解释”等。根据这些意见，后来经政协全体会议通过的共同纲领，已删去了对领土的列举；在总纲第五条中，增加了人身自由的内容。

在共同纲领起草的整个过程中，毛泽东曾亲手对草稿做过多次修改，并写过一些批语。1949 年 9 月，共同纲领的起草工作进入最后阶段。在此期间，毛泽东对稿子做过细心的修改，改动的

地方总共有 200 多处。不仅如此，他还亲自校对并督促印刷。根据可查考的资料，9 月 3 日，毛泽东曾令他的秘书胡乔木，将修改过的稿子清样，必须连夜送给他校对后付印；9 月 5 日，毛泽东对 3 日付印的共同纲领草稿铅印件又做了修改。9 月 6 日，毛泽东对昨日修改过的纲领草稿铅印件再一次做了修改。9 月 11 日下午 4 时半，毛泽东又修改了一遍，并批示给胡乔木，批文为：“即刻印 100 份，于下午 8 时左右送交周副主席。但不要拆版，俟起草小组修正后，再印 1000 份。”毛泽东的批示原件上，在“100 份”和“8 时”下面都打上了重点符号。

9 月 13 日，新政协筹备会常务委员会举行第五次会议。会议决议修改共同纲领草案，并决定交新政治协商会议的代表分组讨论。9 月 16 日，新政协筹备会常委会举行第六次会议，通过修改后的共同纲领草案并决定将它提交筹备会第二次全体会议。溯自共同纲领初稿提出至 9 月 16 日常委会第六次会议通过，该稿除各党派在本组织内讨论外，先后经过了由到达北平的全体政协委员分组讨论、共同纲领起草小组讨论、筹备会常委会讨论，共 7 次反复讨论。代表们字斟句酌，认真推敲，真正做到集思广益，互相研讨。讨论中提出的意见，有的被采纳或者基本上被采纳，有的为进一步修改提供了参考。及至 9 月 17 日将草案提交新政协筹备会第二次全体会议基本通过以后，又进行了修改。整个工作之细致，可以想见。这充分表明了共同纲领草案是一部广泛吸取各方面的意见，多次进行修改而成的伟大的文稿。

### 三、第二小组和第四小组的工作概况

本章叙述共同纲领的制定时，是把共同纲领作为宪法性文件来看待的。事实上，共同纲领在建国初期起临时宪法的作用是不能同其他两个文件分开，尤其是不能同中央人民政府组织法分开



的。共同纲领虽然列有“政权机关”一章，但该章并未涉及中央人民政府的组织、职权及其运作。当时的《中华人民共和国中央人民政府组织法》是最高国家政权机关赖以建立并行使权力的法律基础和具体依据。人民政协组织法也是这样，例如本章第五节在阐述政协第一届全体会议执行全国人民代表大会的职权时，就是根据并引用了人民政协组织法第七条。因此，在这里谈到共同纲领的制定问题时，不能不顾及中央人民政府组织法和人民政协组织法的制定过程。至于在以后论述和分析共同纲领的基本内容时，当然还必须引述这两部法律来说明需要说明的问题。因此，这里有必要对于负责中央人民政府组织法以及负责人民政协组织法起草工作的其他两个小组亦略做陈述。

起草中国人民政治协商会议组织法，由第二小组负责。谭平山任该小组的组长，周新民任副组长，小组成员有：林伯渠、李德全、施复亮（孙起孟代）、符定一、王绍鏊、郭冠杰、史良（张曼筠代）、郭春涛（吴茂荪代）、蒋光鼐（秦元邦代）、雷荣珂、易礼容、郑振铎、俞寰澄（鄧云鹤代）、叶圣陶、沈兹九、李秀贞、陈震中（葛志成代）、天宝、戴子良。第二小组的秘书是陈昭。第二小组于6月18日举行成立会，推定谭平山、周新民、王绍鏊、叶圣陶、沈兹九等5人起草讨论提纲。6月28日，第二小组举行第二次全组会议。该次会议研讨了政协组织的基本原则及其性质、职权与同政府的关系等问题。会议并决定由谭平山、周新民、叶圣陶、蒋光鼐（秦元邦代）、沈兹九、史良、郭春涛、林伯渠、易礼容等9人组成起草委员会。该委员会推定周新民、史良起草初稿。初稿完成后，经征询多方意见，一再修改，并交由8月18日召开的第二小组第三次全组会议进行讨论，并进行文字上的整理。

8月26日至27日，新政协筹备会常务委员会举行第四次会议。谭平山代表第二小组在常委会上报告了新政治协商会议组织

法（草案）的起草情况，并进行了讨论。会议决定：修改并基本通过该组织法草案，文字另行斟酌修改。9月15日，第二小组举行第四次全组会议。会上通报了前一阶段起草工作的情况，并决定对草案稍加文字整理后送请常委会提交新政协筹备会第二次会议。9月17日下午，新政协筹备会举行第二次全体会议。会议正式决定将“新政协”定名为“中国人民政治协商会议”，原则通过了常委会提出的《中国人民政治协商会议组织法（草案）》。9月21日，政协第一届全体会议开幕。22日，第二小组组长谭平山向大会做“中国人民政治协商会议组织法起草经过的报告”。27日，第一届全体会议讨论并通过了《中国人民政治协商会议组织法》。

起草《中华人民共和国中央人民政府组织法》，由第四小组负责。董必武任该小组的组长，黄炎培任副组长，小组成员有：张文、沈钧儒、张东荪、胡厥文（阎宝航代）、林砺儒、林汉达、韩兆鹗、李章达（千家驹代）、王昆仑、李民欣、陈其尤、刘伯承（滕代远代）、丘金、石振明、俞寰澄（鄧云鹤代）、张志让、谢雪红、张琴秋（不能出席时由沈兹九代）、聂维庆、汤桂芬（雷洁琼代）、朱德海、罗隆基。第四小组的秘书是赖亚力。

第四小组于6月18日举行第一次全组会议，推举张志让、张东荪、滕代远、严宝航、雷洁琼、陈其尤、林砺儒等7人草拟出政府组织法的讨论提纲，张志让为召集人（本书作者注：张志让，1894—1978年，法学家，早年留学美、德，先后任东吴、复旦、北大教授，30年代，曾为营救沈钧儒、邹韬奋等七君子而斗争，是本书作者的宪法学老师）。6月23日，董必武在第四小组负责草拟提纲的委员会首次会议上，做了“政协的性质、地位和政权的组织问题”的发言，指出：在人民代表大会召开前，中央人民政府委员会是最高政权机关，将来是人民代表大会，政务院是最高行政机关，请与会者考虑这些问题。董必武的讲话对于中央人民政

府组织法的起草工作有指导意义。

6月25日，新政协筹备会第四小组举行第二次全组会议，对张志让等的7人委员会根据董必武组长在23日讲话中所提要点而拟出的提纲，进行了讨论修改。8月19日，第四小组举行第三次全组会议，修正并通过了中央人民政府组织法草案。

8月26日至27日，新政协筹备会常委会举行第四次会议。该次常委会会议决定：修改并基本通过中华人民共和国中央人民政府组织法（草案），并推定董必武、黄炎培、李立三、马叙伦、张奚若等5人组成整理小组，由董必武为小组召集人，于下次常委会提出讨论。9月13日，新政协筹备会常委会举行第五次会议。会议再次决议，修改并基本通过中华人民共和国中央人民政府组织法（草案）。9月16日，筹备会常委会第六次会议决定通过中华人民共和国中央人民政府组织法修改草案。17日，新政协筹备会举行第二次全体会议。会议决议：基本通过常委会所提出的《中华人民共和国中央人民政府组织法（草案）》，并授权常委会提交中国人民政治协商会议第一届全体会议。9月21日，人民政协第一届全体会议开幕。22日，政协筹备会第四小组组长董必武向政协第一届全体会议做关于“中华人民共和国中央人民政府组织法起草经过的报告”。9月27日，中国人民政治协商会议第一届全体会议讨论并通过了《中华人民共和国中央人民政府组织法》。

## 第四节 起草过程中讨论的若干问题

### 一、关于国家名称的问题

关于国家名称的问题，产生过不同的意见。黄炎培、张志让

曾经写过一个节略，主张用“中华人民共和国”。事实上在当时一般写文章或演说，亦都用这个名称。而毛泽东在1940年《新民主主义论》里用的是“中华民主共和国”，在1948年12月30日为新华社写的题为《将革命进行到底》的1949年新年献词中，使用的是“人民民主共和国”。他在1949年6月15日新政治协商会议筹备会开幕典礼会上的讲话中，用的也是“中华人民共和国”。在这次讲话结束时，毛泽东还高呼“中华人民共和国万岁”！但在6月25日新政协筹备会第四小组开会讨论时，张奚若却主张：若用“中华人民共和国”，倒不如用“中华人民共和国”。经讨论，大家认为：共和国说明中国的国家体制，而“人民”有着确定的含义和具体的阶级内容。这已经把人民民主专政的意思表达出来，不必再把“民主”两字重复一次了。因此，最后采纳了张奚若的意见，定国名为“中华人民共和国”。其实，在中国共产党发出新政协号召的前后，在中央文件和领导人的著作中，即已多次有“中华人民共和国”的提法。例如，1948年1月18日毛泽东为中共中央起草的党内指示《关于目前党的政策中几个重要问题》和2月15日《中共中央关于土地改革中各社会阶级的划分及其待遇的规定（草案）》等，都曾把新中国定名为“中华人民共和国”。只是后来又经历了一些变化，及至政协筹备会期间，才最后确定采用“中华人民共和国”这个国名。

代表们争论最热烈的还不在于国名，而是中华人民共和国的简称问题。因最初草拟的政府组织大纲草案中，曾写过一个条文规定国名的简称是“中华民国”。关于这个问题，有的主张应肯定这个简称，并把“中华民国”写入《共同纲领》；更多的代表则认为，不应简称“中华民国”，因为它是旧中国的称号。如要简称，就叫“中国”。还有的代表主张既不应称“中华民国”，也不简称中国，因中国并不是简称，而且也没有必要写进共同纲领里去。争

论结果，最后并没有确定国名的简称，更没有在政协的任何文件中出现简称。关于这段历史，郝在今所著《协商建国》一书中有一段记载（第345页），兹抄录如下，供读者参考：

9月25日深夜，一些政协委员收到周恩来、林伯渠署名的请柬：“九月二十六日上午十一时在东交民巷六国饭店举行午宴，并商谈重要问题，务请出席。”受邀人诧异着来了，互相观看，几乎都是70岁以上的老人。有什么事情会专找这些人商议？

周恩来叫人关上餐厅大门，说道：“今天请来赴席的，都是辛亥革命时期的长辈。各位看见《共同纲领》的中华人民共和国之下有个括号（简称‘中华民国’），对于这个简称，有两种不同意见，有的说好，有的说不必要。常委会特叫我来请教老前辈，看看有什么意见，老前辈对‘中华民国’四个字也许有点旧感情。”

黄炎培第一个发言：“老百姓教育落后，感情上习惯用中华民国，一旦改掉，会引起不必要的反感。留个简称，一年后再去掉，并无不可。”何香凝接着说：“中华民国是孙中山先生革命的一个成果，是用许多先烈的鲜血换来的。关于改国号问题，我个人认为，如能照旧用它，是好的；如果大家不赞成，我也不再坚持己见。”

下一个发言的周致祥是前清进士，他在辛亥革命后归隐38年，从来不写中华民国国号，但他拥护共产党。周致祥明确地说：“我反对仍要称什么中华民国，这是一个对群众毫无好感的名称！我主张就用中华人民共和国，表示两次革命的性质各不相同。”

司徒美堂跟着发言：“我也是参加过辛亥革命的人，我尊敬孙中山先生，但对中华民国四个字，则绝无好感！我的理

由是，那是中华官国，与民无涉！”司徒美堂说一段，司徒丙鹤翻译一段，司徒美堂目光炯炯，遍视全场：“我们试问，毛泽东先生领导的这次革命，是不是跟辛亥革命不同？如果大家认为不同，那么，我们的国号应该叫中华人民共和国。国号是个庄严的东西，一改就改好，为什么要三年后再改呢？”老人中气十足，声音响亮：“语云‘名不正则言不顺，言不顺则令不行。’你看看，仍然叫中华民国，何以昭告天下百姓？我们好像偷偷摸摸似的，革命胜利了，连国号也不敢改？我反对简称中华民国，坚决主张光明正大地用中华人民共和国！”

老人言罢，听者无不动容！马寅初立即表示赞同，还说：“加个简称，简直不伦不类，不像话！”张澜、陈叔通都表示同意。

车向忱还说：“关于人民群众一时不能接受，这只是宣传教育问题。慢慢教育，可以使人民认识这次革命政权的性质，万万不可因噎废食！老百姓是否反对用新国号？我看不见得！”

沈钧儒是个法律学家，从法律的观点阐述：“有些群众还在写中华民国，那是他们的一时之便，我们也不必明令禁止。至于堂堂的立国文件里加上简称中华民国的括号，这的确是法律上的一大漏洞。遍观世界各国国号，只有字母上的缩写，而没有载之文件的其他简称。”陈嘉庚发言说厦门话，由庄明理翻译。陈嘉庚说：“大家对中华民国决无好感，人们初时不习惯，久了就会成自然。”

先后发言18人，16人主张不用这个“中华民国”简称。

国有事，问三老。周恩来最后总结：“我要把大家意见综合起来，送给主席团常委参考，并由主席团常委做出最后决

定。”政协大会最后通过的共同纲领中，国号是“中华人民共和国”，没有简称。

郝在今所著《协商建国》这本书在记叙了上述事情之后，紧接着还有一段文字：

该书写道：“后来，有的史学家说，出于中国统一的考虑，毛泽东对于完全不用中华民国，曾经有些后悔……”至于这段文字是否完全可信，似有待于考证。

## 二、关于在共同纲领中是否写明社会主义前途的问题

有些参加政协的代表提议把中国社会主义的前途写进共同纲领中去。他们认为，既然我们将来的目标是实现社会主义，那就应该在共同纲领中把这个目标写明白，使全国人民了解未来的社会前景和共同奋斗的目标。另一些代表则认为，在今天提出社会主义问题还为时太早，共同纲领是新民主主义性质的，以不写社会主义为好。况且新民主主义本身就预示着社会主义方向。毛泽东和中共中央支持后一种意见。刘少奇、周恩来都在大会上对这个问题做了说明。刘少奇于9月21日在中国人民政治协商会议第一届全体会议上的讲话中说：“有些代表提议把中国社会主义的前途写进共同纲领中去，但是我们认为这还是不妥当的。因为要在中国采取相当严重的社会主义的步骤，这是相当长久的将来的事情，如在共同纲领上写上这一目标，很容易混淆我们在今天所要采取的实际步骤。毫无疑问，中国将来的前途，是要走到社会主义和共产主义去的。因为中国工业化的结果，如果不使中国走到社会主义去，就要使中国变为帝国主义的国家，这是中国人民以至全世界的人民都不能允许的。但这是很久以后的事情，对于这些事情，中国人民政治协商会议很可以在将来加以讨论。在中国采取社会主义的步骤，必须根据中国社会经济发展的实际需要和

全国最大多数人民的要求。到了那种时候，中国共产党也一定要和各民主党派、各人民团体、各少数民族及其他爱国民主人士进行协商并共同地加以决定。”<sup>①</sup>

无疑地，刘少奇 1949 年 9 月 21 日在政协全体会议上的这段讲话，语气是恳切的，所做解释亦较易被人们接受。关于这个问题，在政协代表的讨论中，许多代表认为新民主主义的中国一定要向更高级的社会主义和共产主义阶段发展，这是肯定的，毫无疑问的。但应该经过解释、宣传，特别是通过实践来证明给全国人民看，只有全国人民在自己的实践中认识到这是惟一的最好的前途，才会真正承认它，并愿意全心全意为它而奋斗。所以暂时不写出来，不是否定它，而是更加郑重地看待它。代表们的这种认识，表明他们对于在共同纲领里不写明社会主义的前途的做法，是能够理解的。

不过，刘少奇在他的解释中所强调的社会主义“是很久以后的事情”、“可以在将来加以讨论”等说法，同后来的事实并不完全吻合。1953 年 12 月毛泽东在审阅中宣部的一个重要文件（过渡时期总路线宣传提纲）时写道：建国初两至三年，“那时我们一方面在农村实行民主主义的土地改革，一方面在城市立即着手接收官僚资本主义企业使之变为社会主义的企业，建立社会主义的国家银行，同时在全国范围内着手建立社会主义的国营商业和合作社商业，并已在过去几年中对私人资本主义企业开始实行了国家资本主义的措施”。<sup>②</sup>毛泽东的这段话恰恰表明，当时社会主义的措施在事实上早就已经开始实行了。

其实在 1949 年这样的具体历史条件下，党必须争取和维护最

---

<sup>①</sup> 《刘少奇选集》，上卷，第 435 页，北京，人民出版社，1981。

<sup>②</sup> 《毛泽东文集》，第 6 卷，第 315 页，北京，人民出版社，1999。下同。



大多数社会力量团结在自己周围。而当时各民族、各民主阶级、阶层、各党派、团体，从他们各自的政治态度和政治目的来看，差别无疑是很大的。这些力量如果要牢固地团结，就必须有一个共同的基础。这样的基础只能是新民主主义，因为只有新民主主义才是大家都能够接受的。如果明确地提出搞社会主义，则未必能获得普遍的认同，甚至会给刚刚组成的统一战线的巩固带来负面影响。某些自己意识到是社会主义革命对象的政治势力可能就会因之而产生动摇，或者萌生离散的念头，因此，后果可虞。为了安定人心，稳住那得来不易的团结局面，所以在大家都愿意为之而奋斗的共同纲领里，不明写社会主义前途，是十分明智的。何况刘少奇那时在同一个讲话里，已经谈到了我们党的最低纲领与最高纲领的问题。如果细细领会，那么，意思也都可以不言而喻了。

### 三、关于人民政协是否继续存在的问题

有一些政协代表以为，等到人民代表大会召开之后，就再也不需要人民政协这样的组织存在了。这是误解。6月22日周恩来在新政协筹备会党组会上的报告中就已指出：新的政治协商会议的召开，就是人民民主统一战线的具体组成。中央政府成立后，政协便成为中共领导的各党派的协议机关，国家的一切大事都可以事前在此协商。人民民主统一战线工作是长期的。周恩来还曾在多次场合进行工作，消除一些代表的疑虑。例如，7月5日周恩来在各民主党派、各人民团体代表座谈会上，对新政协与统一战线等问题做了认真的阐述。9月22日，周恩来在人民政协第一届全体会议上报告共同纲领起草经过时，针对这个问题又做了详细解释。他根据历史事实，说明统一战线的发起远在第一次大革命时期，由于中共的努力，使孙中山同意改组国民党，促成了国共合

作，胜利举行了北伐。这个统一战线后来被蒋介石破坏。而中共始终坚持组织反帝反封建的人民统一战线。蒋介石在抗日战争时期发动三次反共高潮，抗战结束后又推翻“双十协议”和旧政协决议，发动全面内战。事实教育了人民，人民终于一致拥护中共主张，消灭反动派，将革命进行到底。中共根据历来统一战线的主张，号召召开新的政治协商会议，得到了全国人民及各民主党派的热烈拥护。大家的目的很明确，就是反帝反封建反对官僚资本主义，实行新民主主义，建设一个独立、民主、和平、统一和富强的新中国。为了这个任务，我们团结国内各民主阶级、各民族和国外华侨，结成这样一个伟大的人民民主统一战线。大家认为，在整个新民主主义时期，这样一个统一战线应当继续存在，而且应当有组织形式，以推动它的发展。大家同意：中国人民政治协商会议就是最好的组织形式。普选的全国人民代表大会的召开，固然还需要一个相当时间，就是在普选的全国人民代表大会召开之后，由于中国革命的发展和建设的需要，政协会议仍将对中央政府的工作起协商、参谋和推动的作用。所以，人民政协这样的组织仍然是需要的。周恩来的讲话使很多人提高了认识。

#### 四、关于党派是否在中国继续存在的问题

有一些参加政协的代表认为：由于各党派这样团结一致，推动新民主主义很快地发展，党派的存在就不会很久了。后来在讨论中，大家认为这种想法是不恰当的，因为它不合于中国革命的发展和建设的需要。

其实，这个问题毛泽东在七届二中全会上就已说过：为了革命的彻底胜利和新中国的建设事业，“我党同党外民主人士长期合作的政策，必须在全党思想上和工作上确定下来，我们必须把党

外大多数民主人士看成和自己的干部一样，同他们诚恳地坦白地商量和解决那些必须商量和解决的问题，给他们工作做，使他们在工作岗位上有职有权，使他们在工作上做出成绩来”。<sup>①</sup>他指出：“必须反对右的迁就主义和‘左’的关门主义或敷衍主义两种倾向，而采取完全正确的态度。”<sup>②</sup>

关于这个认识问题，周恩来在9月22日政协全体会议上也做了很好的说明。他指出：新民主主义时代既然有各阶级的存在，就会有各党派的存在。旧民主国家的统治者是资产阶级，其所属各派必然是互相排挤，争权夺利。新民主主义的各阶级在工人阶级领导之下，虽然各阶级的利益和意见仍有不同之处，但是在共同要求上、在主要政策上是能够求得一致的。共同纲领的通过就是明显的证明。而人民民主统一战线内部的不同要求和矛盾，在反帝反封建残余的斗争前面，是可以而且应该得到调节的。周恩来以阶级的存在必然有党派的存在这个原理向大家做科学的说明，是颇有说服力的，使大家认识到：不仅在全国人民代表大会召开以前，政协全体会议将执行全国人民代表大会的职权，而且在全国人民代表大会召开以后，政协也将作为政权以外的统一战线组织长期存在，对政权机关起着参谋、协商和推动作用。

至于在对生产资料所有制的社会主义改造完成，从而与之相适应的阶级消灭之后，中国共产党发展了马克思列宁主义，提出同民主党派“长期共存，互相监督”的方针，那是七年半以后的事情了。历史表明，各民主党派不仅没有像那时有些人担心的那样很快消失，而且至今仍然存在，并在社会主义现代化建设中发挥着积极的作用。

---

① 《毛泽东选集》，第2版，第4卷，第1437页。

② 同上书，第1437～1438页。

## 第五节 共同纲领由政协全体会议通过

### 一、政协第一届全体会议的组成

1949年9月21日，中国人民政治协商会议第一届全体会议在北京中南海怀仁堂隆重开幕。会议由662位代表组成，包括以下五个方面：

1. 党派代表：14个单位，共有正式代表142人，候补代表23名。他们是，中国共产党正式代表16人，候补代表2人；中国国民党革命委员会正式代表16人，候补代表2人；中国民主同盟正式代表16人，候补代表2人；民主建国会正式代表12人，候补代表2人；无党派民主人士正式代表10人，候补代表2人；中国民主促进会正式代表8人，候补代表1人；中国农工民主党正式代表10人，候补代表2人；中国人民救国会正式代表10人，候补代表2人；三民主义同志联合会正式代表10人，候补代表2人；中国致公党正式代表6人，候补代表1人；九三学社正式代表5人，候补代表1人；台湾民主自治同盟正式代表5人，候补代表1人；中国新民主主义青年团正式代表10人，候补代表2人。

2. 区域代表：9个单位，包括西北、华北、华东、东北、华中、华南6个解放区，内蒙古自治区、北平（京）、天津两个直辖市及待解放区民主人士。共有正式代表102人，候补代表14人。

3. 军队代表：包括人民解放军总部，第一、第二、第三、第四野战军及华南人民解放军共16个单位，正式代表60人，候补代表11人。

4. 团体代表：16个单位，包括中华全国总工会、各解放区农

民团体、中华全国民主妇女联合会、中华全国民主青年联合总会、中华全国学生联合会、全国工商界、上海各人民团体、中华全国文学艺术界联合会、中华全国第一次自然科学工作者代表大会筹备委员会、中华全国社会科学工作者代表大会筹备委员会、中华全国教育工作者代表会议筹备委员会、中华全国新闻工作者协会筹备会、自由职业界民主人士、国内少数民族、海外华侨民主人士、宗教界民主人士。共有正式代表 206 人，候补代表 29 人。

5. 特别邀请人士：宋庆龄等 75 人。

以上所述政协全体会议的 5 个方面的代表，来自 45 个单位，分别代表了各党派、各区域、各团体、各民族、军队、海外华侨和其他爱国人士。其中正式代表共 510 人，候补代表 77 人，特邀代表 75 人。在全体代表中，中国共产党党员约占 44%，各民主党派的成员约占 30%，其余，工人、农民以及各界的无党派人士，约占 26%。它充分地反映了全国各族人民的大团结。参加政协的代表包容了我国新民主主义革命时期各民主阶级、各民族以及一切爱国力量的代表人物。有劳动模范、战斗英雄，同时，还罗致了近百年来我国民族民主革命各个时期为人民事业做出了贡献的知名人士，如：始终站在人民正义方面的坚强战士、孙中山夫人宋庆龄，前清翰林张元济，海军耆宿萨镇冰，曾任北洋政府教育总长、司法总长的章士钊，维新派梁启超之子梁思成，曾是国民政府委派的和谈代表张治中、邵力子，起义将领傅作义、程潜，老解放区的民主人士陈瑾昆、安文钦，文教界、艺术界的知名人士陶孟和、陆志韦、周信芳、梅兰芳等。人民政协既然显示了如此广泛的代表性和民主性，因此，它的决议必然体现了全中国人民的意志。就这个意义而言，无异于是召开了一次全国人民代表大会。

中国人民政治协商会议第一届全体会议设主席团，由 89 人组

成。主席团推举毛泽东、刘少奇、周恩来、林伯渠、李济深、谭平山、张澜、黄炎培、沈钧儒、朱德、宋庆龄等 31 人组成主席团常务委员会；林伯渠为秘书长，齐燕铭、余心清、孙起孟、周新民等 9 人为副秘书长。

## 二、政协第一届全体会议的性质

中国人民政治协商会议第一届全体会议具有政治协商和行使国家权力的双重性质。1949 年 6 月 22 日，周恩来在新政协筹备会党组会上所做的《新政协筹备会的工作与统战工作》的报告中说：新的政治协商会议的召开，就是人民民主统一战线的具体组成。中央政府成立后，政协便成为中共领导的各党派的协议机关，国家的一切大事都可以事前在此协商。由此可见，中国人民政治协商会议按其本身的性质来说，是人民民主统一战线的组织。它不是国家权力机关，不列入国家机构体系。但是，就人民政协第一届全体会议的性质而言，又有其特殊性。由于当时军事行动尚未结束，人民解放军还正在向南方和西北各省大进军，土地制度的改革，除老解放区外，在全国范围内还没有完成，人民群众尚未充分组织起来，总之一句话，在全国实行普选的基础上召开全国人民代表大会的条件还不具备。在这样的情况下，由中国人民政治协商会议第一届全体会议来代行全国人民代表大会的职权是完全必要的。另一方面，从人民政协第一届全体会议的代表组成来看，正如前面已经叙述的，具有高度的代表性和充分的广泛性，因此，由它来执行全国人民代表大会的职权也是完全合格的和适宜的。

毛泽东在中国人民政治协商会议第一届全体会议上的开幕辞中说：现在的中国人民政治协商会议是在完全新的基础之上召开的，它具有代表全国人民的性质，它获得全国人民的信任和拥护。因此，中国人民政治协商会议宣布自己执行全国人民代表大会的

职权。

根据 1949 年 9 月 27 日通过的《中国人民政治协商会议组织法》第七条的规定，人民政协全体会议的职权是：

1. 制定或修改中国人民政治协商会议组织法。

2. 制定或修改由参加中国人民政协的各民主党派和人民团体共同遵守的新民主主义的纲领即中国人民政治协商会议共同纲领。

3. 在普选的全国人民代表大会召开以前，执行全国人民代表大会的职权。(1) 制定或修改中华人民共和国中央人民政府组织法。(2) 选举中华人民共和国中央人民政府委员会，并付之以行使国家权力的职权。(3) 就有关全国人民民主革命事业或国家建设事业的根本大计或重要措施，向中华人民共和国中央人民政府委员会提出决议案。

4. 在普选的全国人民代表大会召开以后，就有关国家建设事业的根本大计或重要措施，向全国人民代表大会或中央人民政府委员会提出建议案。

5. 选举中国人民政协全国委员会。

从人民政协行使的上述职权来分析，其中若干项，例如第四、第五项固然属于政协本身事务的职权，但其他若干项，例如第三项所列举的，却明显地并不属于政协本身所固有，而是代行全国人民代表大会的职权。由此表明，人民政协第一届全体会议的性质应该说它不单纯是统一战线的组织形式，而在实际上，政协全体会议在当时确实是一个有权威的行使部分最高国家权力的人民代表机关。

### 三、完成伟大的历史任务

1949 年 9 月 21 日，中国人民政治协商会议第一届全体会议

开幕。22日，政协全体会议接受主席团的提议，设立了政协组织法草案整理委员会、共同纲领草案整理委员会、政府组织法草案整理委员会以及其他等6个分组委员会。9月27日，人民政协第一届全体会议通过了《中国人民政治协商会议组织法》和《中华人民共和国中央人民政府组织法》，通过了中华人民共和国国都、纪年、国歌、国旗四个议案：（1）中华人民共和国国都定于北平，自即日起北平改名为北京。（2）中华人民共和国的纪元采用公元，本年为1949年。（3）在中华人民共和国的国歌未正式制定前，以义勇军进行曲为国歌。（4）中华人民共和国的国旗为红地五星旗，象征中国革命人民大团结。

同日，新政协筹备会常委会根据9月17日筹备会第二次全体会议的授权，向政协第一届全体会议提出中国人民政治协商会议共同纲领草案，并由政协筹备会第三小组组长周恩来向政协第一届全体会议做“关于草拟中国人民政治协商会议共同纲领的经过及其特点的报告”。在这个报告中，周恩来对共同纲领做了全面的精辟的说明。9月28日，政协全体会议休会。此日，政协各单位及共同纲领草案整理委员会于下午分别召开会议，对共同纲领草案进行了讨论。29日，政协第一届全体会议庄严通过了中国人民政治协商会议共同纲领。

正式通过后的共同纲领以及中央人民政府组织法、人民政协组织法，乃是新中国立国的法律基础。当时的舆论称之为“三大宪章”，这种称谓不无道理。胡乔木在政协全体会议上代表新闻界发言时也说：“这三个文件，都是我们国家的根本大法。”的确，在新中国尚无宪法的情况下，这三个文件应均属宪法性文件。以共同纲领为主体的三大文献，构成了我国1949年至1954年这一时期内的根本法。

9月30日，人民政协第一届全体会议根据29日会议通过的



《中国人民政治协商会议第一届全体会议关于选举中国人民政协全国委员会和中央人民政府委员会的规定》进行了选举，选举产生了由180名委员组成的中国人民政治协商会议第一届全国委员会，还选举产生了中华人民共和国中央人民政府主席、副主席、委员。他们是：毛泽东为中央人民政府主席，朱德、刘少奇、宋庆龄、李济深、张澜、高岗为副主席，陈毅、贺龙、李立三、林伯渠、叶剑英、何香凝、林彪、彭德怀、刘伯承、吴玉章、徐向前、彭真、薄一波、聂荣臻、周恩来、董必武、赛福鼎、饶漱石、陈嘉庚、罗荣桓、邓子恢、乌兰夫、徐特立、蔡畅、刘格平、马寅初、陈云、康生、林枫、马叙伦、郭沫若、张云逸、邓小平、高崇民、沈钧儒、沈雁冰、陈叔通、司徒美堂、李锡九、黄炎培、蔡廷锴、习仲勋、彭泽民、张治中、傅作义、李烛尘、李章达、章伯钧、程潜、张奚若、陈铭枢、谭平山、张难先、柳亚子、张东荪、龙云为委员，组成中央人民政府委员会，并宣告中华人民共和国成立。

10月1日，中华人民共和国中央人民政府委员会在首都北京就职，一致决议：宣告中华人民共和国中央人民政府成立，接受《中国人民政治协商会议共同纲领》为中央人民政府的施政方针，互选林伯渠为中央人民政府委员会秘书长，任命周恩来为中央人民政府政务院总理兼外交部部长，毛泽东为中央人民政府人民革命军事委员会主席，朱德为人民解放军总司令，沈钧儒为中央人民政府最高人民法院院长，罗荣桓为中央人民政府最高人民检察署检察长并责成他们从速组成各项政府机关，推行各项工作。中央人民政府委员会并决议：向各国政府宣布，本政府为代表中华人民共和国全国人民的惟一合法政府，凡愿遵守平等、互利及互相尊重领土主权等项原则的任何外国政府，本政府均愿与之建立外交关系。

中国人民政治协商会议第一届全体会议自1949年9月21日开幕至30日闭幕，自此以后，便没有再次举行会议。经常活动的主要是政协全国委员会常务委员会。到了1954年12月25日，修改政协组织法并更名为中国人民政治协商会议章程，据此，政协在组织上不再设全体会议，而以全国委员会为最高机构了。政协第一届全体会议虽然仅此一届，而且只举行过一次会议，但是此次全体会议的作用和意义极其重大。它制定了共同纲领，产生了中央人民政府，并赋予中央人民政府委员会以行使最高国家权力的职权，因而政协第一届全体会议实际上起到了类似开国的制宪会议或者是第一次全国人民代表大会那样的作用。它出色地完成了光荣而伟大的历史任务。

## 第六节 共同纲领的特点

共同纲领是以马克思列宁主义毛泽东思想为指导，结合中国革命的具体实践，在中国共产党领导下，集中广大人民的智慧，从中国的历史情况和现实情况出发，经过反复讨论修改而形成的伟大历史文件。共同纲领有序言及60个条文。其体系结构是：序言；第一章总纲，共11个条文；第二章政权机关，共8个条文；第三章军事制度，共6个条文；第四章经济政策，共15个条文；第五章文化教育政策，共9个条文；第六章民族政策，共4个条文；第七章外交政策，共7个条文。从整体上说，共同纲领主要有如下几个特点：

### 一、人民性

共同纲领是由中国人民政治协商会议第一届全体会议制定通

过的。政协全体会议在当时的历史条件下，是一个最具有代表性和人民性的组织。参与会议的政协代表，就他们的地区来说，东北至黑龙江，西北至新疆，东南至琼崖与台湾，各省区都有代表出席，还包括少数民族及国外侨胞。就他们的成分来说，从工人阶级、农民阶级、小资产阶级，到民族资产阶级都有代表出席。要说这次会议代表的广泛性，还可以记述这样一件事情：早先在决定参加政协的人选名单过程中，陈毅曾于1949年7月22日致电周恩来和李维汉，建议新政协代表中应照顾到老解放区的开明士绅。这个建议被很快接受。26日，中共中央分别给中共西北局、华北局、华东局、东北局、华中局、山东分局发出通知，指示他们如有老解放区的开明士绅人选，请即酌量提名，报送中央。开明士绅是地主和富农阶级中少数带有民主色彩的人士。1948年3月1日，毛泽东在为中共中央起草的一个党内指示中曾经说过：“我们不要抛弃那些过去和我们合作过、现在也还同我们合作，赞成反美蒋和土地改革的开明绅士。”这次拟定政协代表的名单时，中共中央接受陈毅的建议，照顾老区的开明士绅，这件事情固然表明了我党政策的一贯性与连续性，而从另一个侧面来看，也说明了这次政协会议的包容之宽阔。当然，工农劳动群众代表是政协第一届全体会议的主导力量。这次会议的团结面极其广大，堪称是代表全国人民的大会，完善地代表并体现着全国人民的意志。因此，由这样的大会所通过的共同纲领是一部具有人民性的伟大文献，这是必然的。

从共同纲领产生的全过程来看，共同纲领的初稿由中国共产党草拟。中国共产党是不牟私利，全心全意为人民的根本利益而斗争的党。她所草拟的文稿具有人民性是毫无疑问的。正如本书前面已经提到的，在初稿写出之后，除各单位自己讨论不计外，还经过7次反复讨论和修改，计由先后到达北平的政协代表五六百

人分组讨论2次，政协筹备会第三组本身讨论了3次，筹备会常务委员会讨论了2次，广泛地吸收了各个方面的意见，后来又经筹备会第二次全体会议及政协第一届全体会议认真讨论以后才获通过的。共同纲领经过如此充分发扬民主的过程诞生，其人民性当然是不言而喻的了。

共同纲领宣布人民是新中国的主人。序言写道：“帝国主义、封建主义和官僚资本主义在中国的统治时代宣告结束。中国人民由被压迫的地位变成成为新社会新国家的主人。”这就以根本法的形式确立了人民在国家中的主人翁地位。共同纲领第四条至第九条规定了人民享有的广泛的权利、自由。其第十二条规定“中华人民共和国的国家政权属于人民”，第十七条规定“制定保护人民的法律、法令”，等等，都充分地显示了共同纲领是人民意志和人民利益的集中表现。共同纲领中规定的机构、组织，无不在名称上冠之以“人民”两字，这是旧中国的机构无法与之比拟的。诸如人民共和国、人民政协、人民代表大会、人民政府、人民监察机关、人民解放军、人民公安部队、人民警察、人民广播事业、人民出版事业，等等，该种称谓以今日的眼光来看，那似乎已是司空见惯，不足为奇。但是在1949年，就完全不一样了。中国几千年历史，人民从来是被压迫被统治的对象，什么时候被冠以“人民”的名义的？共同纲领一经制定、颁布，广大人民群众捧在手中，真是激动万分。他们真切地感觉到：这才是人民自己的宪章！

总之，共同纲领无论从制定的机关来看，无论从产生的民主过程来看，还是从所规定的内容来看，都充分表明它是具有很强的人民性的宪法性文献。

## 二、开创性

共同纲领具有开创性。它在中国历史上开创了一个崭新的时

代。无疑地，一个崭新的时代是由人民开创的。人民在中国共产党领导下，前仆后继，经过数十年艰苦卓绝的奋斗，才开创了伟大的新时代。然而从另一个角度看，共同纲领总结和巩固了长期以来人民斗争的成果，并在此基础上又明确地规定了中国人民将要进一步奋斗的目标，以及为实现这些斗争目标而必须实行的政策，而且共同纲领的这些规定是全国人民、各政党、各团体、各国家机关都应遵行的。所以从这个意义上，说共同纲领开创了历史上的新时代，也并不为过。

共同纲领无论作为各党派共同遵守的纲领，或者作为宪法性文件，都是开创性的。在中国，是史无前例的。中国古代没有现在意义上的政党和党纲，故可以不论。即使清代末年开始出现了政党以来，迄今亦没有任何一个党派，包括孙中山创建的政党，曾经提出过像共同纲领那样的纲领，事实上他们亦不可能提出这样的纲领。孙中山固然是伟大的革命家，在他领导下制定的纲领虽然具有历史的进步意义，但它毕竟属于旧民主主义范畴，不能与共同纲领相提并论，更不用说蒋介石国民党之类的纲领了。再以共同纲领作为宪法性文件来看，在中国近代史上，宪法可谓多矣，然而，哪一部宪法或者宪法性文件可以和共同纲领相比拟的？清皇朝的、北洋军阀的、蒋介石的反动宪法姑且不说，即使是解放区出现过的诸如《中华苏维埃共和国宪法大纲》、《陕甘宁边区施政纲领》、《陕甘宁边区宪法原则》等文献，虽然也都是在共产党领导下制定的，具有人民性和进步性，但都囿于历史的局限性，因而有着自身不够完备的地方。况且此类文件未能在全国适用，其效力仅限于局部地域，加之战争在激烈进行之中，所以实施亦是不充分的。与此不同，共同纲领不仅内容与形式甚为完善，制定的程序极为严肃，而且在全国施行，为全国人民所一体遵守。从这个意义上说，共同纲领是空前的，因而是历史的首创。

本书后面还将述及1954年中华人民共和国宪法。在这部宪法制定的过程中，党和国家一再强调：1954年宪法是以共同纲领为基础，又是共同纲领的发展。强调这两者的关系固然是事实的真实反映，并表示我国各项根本制度和根本政策的一贯性与延续性，从而显示我国政治上的稳定。但从另一层意义来讲，打基础也就是开创的意思。共同纲领既然是1954年宪法的基础，这便明确无误地说明了共同纲领的开创性了。事实亦是如此，新中国后来历次宪法的许多内容，都是在共同纲领里开创了的。诸如人民民主专政的政权、人民代表大会制度、民族区域自治、公民的一系列基本权利与自由，等等，虽然后来的宪法在规定这些问题时各自做了很大的发展，但是根本的东西都是最先在共同纲领中就已经写明了的，包括中华人民共和国这个国名，也是在共同纲领起草过程中确定了的。其他像文件结构所采用的“序言”、“总纲”这样的形式，也是由共同纲领开创，并被以后的历次宪法所沿用。

### 三、纲领性

共同纲领既然称做“纲领”，那么具有纲领性乃是毋庸置疑的了。所谓纲领，就是确定那些眼前尚未实现而必须去争取达到的奋斗目标。共同纲领就是这样的一个载明全国人民、各政党、各团体必须为之共同奋斗的目标的文件。刘少奇在中国人民政治协商会议第一届全体会议上的讲话中指出：共同纲领包括了共产党的全部最低纲领，共产党的当前政策就是要全部实现自己的最低纲领，这个最低纲领，既已全部为人民政治协商会议所接受，因此，中国共产党拥护人民政治协商会议并为实现它的共同纲领而奋斗，乃是当然的事情。

从共同纲领的主要内容来看，它是伟大的纲领性文件。例如，第一条规定：中华人民共和国“为中国的独立、民主、和平、统

一和富强而奋斗”。第二条规定：中央人民政府“必须负责将人民解放战争进行到底，解放中国全部领土，完成统一中国的事业”。第三条规定必须“有步骤地将封建半封建的土地所有制改变为农民的土地所有制”，“发展新民主主义的人民经济，稳步地变农业国为工业国”。又如，第二十二条、第二十三条规定：“加强现代化的陆军，并建设空军和海军，以巩固国防。”“准备在适当时机实行义务兵役制。”第二十七条规定：“凡尚未实行土地改革的地区，必须发动农民群众，建立农民团体，经过清除土匪恶霸、减租减息和分配土地等项步骤，实现耕者有其田。”第三十一条规定：“应鼓励私人资本向国家资本主义方向发展。”第三十三条规定：“争取早日制定恢复和发展全国公私经济各主要部门的总计划。”第三十四条规定，“争取于短时期内恢复并超过战前粮食、工业原料和外销物资的生产水平”。这些条款都规定了需要争取的目标。再如，规定“创立国家工业化的基础”，“有计划有步骤地建造各种交通工具和创办民用航空”，“发展合作事业”，“逐步平衡财政收支，积累国家生产资金”，“努力发展自然科学”，“发展人民的戏剧电影事业”，“有计划有步骤地改革旧的教育制度、教育内容和教学法”，“有计划有步骤地实行普及教育”，“发展人民广播事业。发展人民出版事业”，规定人民政府“应帮助各少数民族的人民大众发展政治、经济、文化、教育的建设事业”等。以上列举的所有这些内容，有的是短期内可以实现的，而大量的则是要经过长期奋斗才能达到的。但不管怎样，它们都属于需要努力去争取实现的目标。所以，共同纲领正如其名称所指出的那样，它是一个纲领。它的纲领性，无疑是极其明显的。

#### 四、宪法性

宪法与纲领不同。如果说，纲领所规定的主要是尚未取得而

要努力去争取实现的奋斗目标的话，那么，宪法则是确认并巩固那已经实现、取得了的斗争成果。宪法是根本法。其所记录的并不是一般的胜利成果，而往往是根本性的经验总结，诸如社会制度、基本政治制度等。前面述及，共同纲领是一个伟大的纲领，规定了全国人民应为之而努力的斗争目标。但是另一方面，共同纲领又不仅仅是一个纲领。它是宪法性文件，规定了应该由宪法规定的一系列重要内容。所以，历史惯常地称它为“建国初期起临时宪法作用的共同纲领”。这是很贴切的。

共同纲领明确规定中华人民共和国的国家性质是人民民主专政的共和国；人民享有广泛的民主权利和自由，而对反革命活动严厉制裁；中华人民共和国的国家政权属于人民，人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府；各级政权机关一律实行民主集中制；中央与地方政府间职权划分的原则是，既利于国家统一，又利于因地制宜。共同纲领不仅规定了国体、政体这样的根本性问题，还分别对军事、经济、文化、教育以及民族、外交等重大问题规定了总政策、总原则。规定这些带有根本性的问题乃是宪法与一般法律在内容上的主要区别。既然共同纲领的内容大都为应由一国之宪法所规定的内容，共同纲领的宪法属性便是无可争议的了。

各国的宪法还普遍地具有另外一个特点，那就是宪法是“母法”，即它是其他一般法律的立法依据，一般法律的制定都必须根据宪法。这个“母法”的地位和作用，对共同纲领来说，也是具有的。新中国建立初期，事实上我国的一般法律都是根据共同纲领制定的。例如，1951年9月3日颁布的《中华人民共和国人民法院暂行组织条例》第一条宣示，本条例依《中国人民政治协商会议共同纲领》第十七条及《中华人民共和国中央人民政府组织法》第五条、第二十六条、第三十条的规定制定之。又如，1953



年2月11日通过的《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》第一条规定，根据中国人民政治协商会议共同纲领第十二条，中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会由各民族人民用普选方法产生之。上述规定，就是明证。何况共同纲领由特定的机关——中国人民政协全体会议（在外国一般是制宪会议）产生，而其他的一般法律则由政协全体会议授权的中央人民政府委员会（在外国是议会）制定通过的。综上所述，共同纲领有着明显的宪法性的特点。共同纲领虽然本身不是正式的宪法，只是起临时宪法的作用，但它实际上是名称不叫做宪法的宪法，是中国历史上首创的临时宪法。

## 五、现实性

现实性指的是共同纲领的制定是完全从中国的具体情况出发，实事求是，符合中国的国情，因而它的全部规范都是切实可行的。新中国立国之初，没有立即筹划召开全国人民代表大会，起草一部新宪法，而是召开人民政治协商会议，并使它代行全国人民代表大会的职权；再由人民政协制定一个凡参加人民政治协商会议的各单位、各级人民政府和全国人民均应遵守的共同纲领，且使之起临时宪法的作用。这样的做法本身就是实事求是，从当时的具体实际情况出发的。共同纲领的内容，包括对于国家性质的规定、政权组织的规定，以及经济政策、文化教育政策、民族政策、外交政策等等，无一不是符合客观实际，并且是切实可行的。这些规定既没有超前，也没有滞后。例如前面叙述过的，在共同纲领制定时，并没有把社会主义的前途写进去。这就是共同纲领的现实性。共同纲领通过的时候，摆在全国人民面前的是把革命的军事行动进行到底，是恢复国民经济，是完成土地制度的改革，彻底消灭封建主义，而不是立即全面地搞社会主义，立即消灭民

族资产阶级。在经济方面，共同纲领确定了“公私兼顾、劳资两利”的方针，并规定：调剂各种社会经济成分“分工合作，各得其所，以促进整个社会经济的发展”。像这样的方针，无疑是根据当时的社会经济的实际情况，为了最切合经济发展的实际需要而制定的，从而是完全能够实现的。对共同纲领的其他内容，都可以这样举一反三，深察其现实性、可行性。

## 六、历史性

共同纲领的历史性表现在：第一是它具有重要历史作用和历史地位；第二是它具有过渡性和临时性。共同纲领是中国千百万人民经过长期革命，前仆后继，流血牺牲，取得胜利而书写成的伟大历史文献。中国历史数千年，记录着重大事件的文书车载斗量，多得不可胜数。但是在共同纲领之前，还从来没有产生过像共同纲领那样，确认人民共和国建立、几亿人民翻身做主人的事实、并全面规划新中国建设的历史文件。共同纲领是人民中国的开国大典、建国宝卷。它的诞生象征着一个新纪元的开始。它向全世界庄严宣布：残暴凶恶的帝国主义、封建主义、官僚资本主义在中国横行的时代一去不复返了，中国人民站起来了。从此，中国将走上民族复兴的康庄大道，屹立于世界民族之林。

共同纲领的历史光辉是永存的，但是，共同纲领的实际作用和法律效力是有时间性的、暂时的。从1949年9月中国人民政治协商会议全体会议通过共同纲领之时起，到1954年9月第一届全国人民代表大会第一次会议通过中华人民共和国宪法之日止，这5年是共同纲领发挥实际作用的时期。此后，共同纲领就不再生效，仅仅是一部历史文献了。由于建国初成立的是团结各民主党派、各民主阶级在共产党领导下的联合政府，既是联合，就应该有共同的政治基础和一个联合的章程，所以有制定共同纲领的必

要。另一方面，新中国宣布成立，国家需要宪法，以便全国上下一体遵守，但实际情况是当时不具备制定宪法的条件，因此需要共同纲领起临时宪法的作用。这是过渡的办法，是临时性的举措。到了时机成熟，正式的宪法对于我国来说是一定要有的。一俟宪法颁布，宪法就是大家的政治基础，是全国人民、各政党、各民主阶级共同遵守的总章程了。此时，共同纲领的作用自然消失。这就是共同纲领的历史短暂性。当然，共同纲领的存在虽然为时短暂，但是它的光辉却照耀史册，这是不言而喻的。

新民主主义社会不是一个独立的社会形态，它只是一个从资本主义社会（严格地说是中国的半封建半殖民地社会）进入新民主主义并向社会主义转变的过渡时期，其特点是始终处在运动的、不固定的过渡状态。毛泽东于1953年6月15日《在政治局会议上的讲话提纲》中，把“确立新民主主义的社会秩序”指摘为“几点错误观点”之一。可见毛泽东有着他与党内另外一些同志不同的观点，而当时的决策是按照毛泽东自己的观点为指导思想形成并付诸实施的。但是必须看到，提出“确立新民主主义的社会秩序”被毛泽东指摘为错误观点的同志肯定不是反对向社会主义发展或阻拦向社会主义前进的人。其间的分歧无非在于过渡期长一些好，还是短一些好？步子稳一点好，还是快一点好？时隔半个世纪，再回过头来看一看，如果当初能稍微缓一点和稳一点，也许更佳。“人民手里有强大的国家机器，不怕民族资产阶级造反”，<sup>①</sup>此话说得非常之好。既然如此，在我们这样贫穷的国家里，多调动一些人的积极性，使他们有更多的机会和时间，对发展经济多出一把力，恐怕并不是一件坏事。

---

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》，第2版，第4卷，第1477页。

## 第四章 共同纲领关于国家性质问题的规定

### 第一节 从根据地政权到全国性政权

#### 一、星星之火可以燎原

中国新民主主义革命不是像西方有些国家那样，靠在城市暴动，推翻旧政权建立新政权，也不像辛亥革命那样，在武昌进行武装起义，推倒清廷，建立中华民国，更不是通过政变或者选举等其他方式取得政权的。新中国是在中国共产党领导下，发动并组织群众，经过长达 22 年的武装割据，建立革命根据地和革命政权，从小到大，由农村包围城市，最后夺取全国性的胜利而诞生的。因此可以说，新中国的政权是革命根据地政权的发展，所以共同纲领关于政权性质的规定，是长期的革命根据地政权的经验总结。

1927 年第一次国内革命战争失败，10 月，毛泽东举行秋收起义，率领新成立的一支工农革命军进入湖南与江西交界的井冈山区域，在那里成立了湘赣边区工农政府。1929 年，红军向江西南部 and 福建西部进发，并以江西瑞金为中心建立了中央革命根据地。1931 年 11 月，各根据地的代表在瑞金举行全国第一次工农兵苏

维埃代表大会，宣告中华苏维埃共和国成立，并颁布了《中华苏维埃共和国宪法大纲》（经 1934 年 1 月第二次全国苏维埃代表大会修正）。关于政权性质问题，该宪法大纲规定：“中华苏维埃所建设的，是工人和农民的民主专政国家。苏维埃政权是属于工人、农民、红色战士及一切劳苦民众的，在苏维埃政权下，所有工人、农民、红色战士及一切劳苦民众都有权选派代表掌握政权的管理，只有军阀、官僚、地主豪绅、资本家、富农、僧侣及一切剥削人和反革命分子是没有选举代表参加政权和政治上自由的权利的。”“宪法的任务在于保证苏维埃区域工农民主专政的政权和达到它在全中国的胜利。这个专政的目的，是在消灭一切封建残余，赶走帝国主义列强在华的势力，统一中国，有系统的限制资本主义在中国的发展，进行苏维埃的经济建设，提高无产阶级的团结力与觉悟程度，团结广大贫农群众在它的周围，同中农巩固的联合，以转变到无产阶级的专政。”

根据宪法大纲的上述规定，在第二次国内革命战争时期，以瑞金为中心的红色根据地的政权是工农民主专政。它是我国人民民主专政最初的雏形，属于新的民主主义范畴。工农民主专政是工人和农民的政权（红色战士是穿了军装的工人或者农民）。排除在政权之外的、被剥夺政治权利的是“一切剥削人和反革命分子”。工农民主专政的任务是反帝反封建。对于中国资本主义，是限制其发展，而不是消灭。苏区政权宣布对军阀、地主实行专政，这是对的。但该大纲同时把本可以团结、争取的力量一概排斥在外，而且过早地限制资本主义的发展，因而存在着过“左”的倾向。后来毛泽东于 1954 年 12 月 19 日在一次同参加政协会议的部分党内外人士座谈时说过：“瑞金时代是最纯洁、最清一色的了，但那时我们的事特别困难，结果是失败了。所以真理不在乎是不是清一色。”但尽管如此，当时苏区的这个政权毕竟是人民民主专

政在历史上的起点，是我国现政权的源头。

## 二、人民共和国

1935年1月，红军在长征途中，中共中央于贵州遵义举行政治局扩大会议，建立了以毛泽东为首的新的中央领导。12月，中共中央政治局瓦窑堡会议批评了党内那种认为中国民族资产阶级不可能和中国工人农民联合抗日的错误观点，决定了建立民族统一战线的策略。1935年12月27日，毛泽东在陕北瓦窑堡党的活动分子会议上，根据政治局会议的决议精神，做了题为《论反对日本帝国主义的策略》的报告。在这个重要的报告中，毛泽东第一次系统地提出了人民共和国的思想。

毛泽东在阐述人民共和国的政权性质时指出：“如果说，我们过去的政府是工人、农民和城市小资产阶级联盟的政府，那末，从现在起，应当改变为除了工人、农民和城市小资产阶级以外，还要加上一切其他阶级中愿意参加民族革命分子。”“革命的动力，基本上依然是工人、农民和城市小资产阶级，现在则可能增加一个民族资产阶级。”为什么要把工农共和国改变为人民共和国呢？“这是因为日本侵略的情况变动了中国的阶级关系，不但小资产阶级，而且民族资产阶级，有了参加抗日斗争的可能性。”毛泽东认为，人民共和国在资产阶级民主革命的时代并不废除非帝国主义的、非封建主义的私有财产，并不没收民族资产阶级的工商业，不但不没收，而且还要鼓励这些工商业的发展。因为这种发展有利于中国人民。毛泽东说：“人民共和国的政府以工农为主体，同时容纳其他反帝国主义反封建势力的阶级。”毛泽东进一步指出，让后者参加人民共和国的政府并无危险性：“工农基本群众的代表在人民共和国政府中占了大多数，共产党在这个政府中的领导和活动，都保证了他们进来不危险。”

人民共和国政权同苏区的政权从根本性质上看,并没有区别。他们都是工农民主专政,他们的职能都是反帝反封建,都是为了完成民主主义革命的任务。只是在阶级联合的范围方面存在差别,也就是说,人民共和国政权的阶级联盟更为广泛:在以工农两个阶级为主体的条件下,还有小资产阶级特别是民族资产阶级的参加。也正是由于这样广泛的团结,中国人民终于赢得了抗日战争和解放战争的胜利。

毛泽东在1935年《论反对日本帝国主义的策略》中所提出的人民共和国的政权性质及其各项政策,在抗日战争期间的人民解放区得到了实现,后来随着第三次国内革命战争的胜利,人民解放区扩大到了全国。在这过程中,毛泽东在1940年发表的《新民主主义论》、1945年发表的《论联合政府》、1947年发表的《目前形势和我们的任务》以及1949年发表的《论人民民主专政》等一系列著作中,有连贯性地对于人民共和国的政权性质问题做了理论上的阐明和发展,直到最后由共同纲领加以确认并将其法律化。共同纲领对于长期革命政权建设的历史经验做了总结。共同纲领的制定和颁布,标志着毛泽东1935年提出的人民共和国的构思,最后终于在全国范围内实现了。

## 第二节 新民主主义国家

### 一、新民主主义政权的阶级本质

1949年10月1日,中华人民共和国宣告成立。这个新成立的国家是什么类型的国家?政权的阶级本质是什么?这是共同纲领必须明确规定的首要内容。

共同纲领的序言写道：“中国人民解放战争和人民革命的伟大胜利，已使帝国主义、封建主义和官僚资本主义在中国的统治时代宣告结束。中国人民由被压迫的地位变成成为新社会新国家的主人，而以人民民主专政的共和国代替那封建买办法西斯专政的国民党反动统治。”

这段文字清楚地向世人宣示：（1）中华人民共和国是经过暴力革命，打碎旧国家机器而建立的新型国家。（2）新中国与国民党旧政权有着本质上的不同，新中国的政权绝对不是国民党反动政权那样的是封建买办法西斯专政。（3）人民是新社会新国家的主人，这个新国家叫做“人民民主专政的共和国”。

那么，人民民主专政的共和国的阶级内容又是什么呢？共同纲领的序言继续写道：

“中国人民民主专政是中国工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级及其他爱国民主分子的人民民主统一战线的政权，而以工农联盟为基础，以工人阶级为领导。”这段文字和共同纲领总纲第一条是一致的。第一条规定：“中华人民共和国为新民主主义即人民民主主义的国家，实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政。”

综上所述，新中国政权在本质上与蒋介石国民党代表的大地主大资产阶级政权完全不同。后者是集最大量财富于自身的一小撮剥削者，压迫那占人口绝对大多数的劳动人民的政权。而新中国建立的政权，其阶级关系则完全颠倒了过来。以马克思主义关于国家是阶级压迫的工具这个观点来看，新中国是以工人阶级为领导的广大人民压迫一小撮反动派的国家。

另一方面，新中国建立时的政权也还不是社会主义的政权。早在1940年《新民主主义论》中，毛泽东就已论述过：全世界的国家，“按其政权的阶级性质来划分，基本地不外乎这三种：（甲）资



产阶级专政的共和国；（乙）无产阶级专政的共和国；（丙）几个革命阶级联合专政的共和国”。<sup>①</sup>他说：“只要是殖民地或半殖民地的革命，其国家构成和政权构成，基本上必然相同，即几个反对帝国主义的阶级联合起来共同专政的新民主主义的国家。”<sup>②</sup>1945年毛泽东在《论联合政府》中再一次指出，在现阶段，中国不应建立一个大地主大资产阶级专政的国家制度，也不能建立一个纯粹民族资产阶级的旧式民主专政的国家，“在中国社会经济的必要条件还不具备时，中国人民也不可能实现社会主义的国家制度”。<sup>③</sup>他强调说：我们主张“建立一个以全国绝对大多数人民为基础而在工人阶级领导之下的统一战线的民主联盟的国家制度，我们把这样的国家制度称之为新民主主义的国家制度”。<sup>④</sup>1945年底，毛泽东曾一度考虑重新采用第二次国内革命战争时“工农民主专政”的提法，但这个提法有缺点，它不能体现出党对民族资产阶级的政策，因为在那个时候毛泽东已明确主张民族资产阶级应该参加未来的新中国政权了。

1948年1月，中国共产党《关于目前党的政策中的几个重要问题》的党内指示明确指出：新民主主义的政权是工人阶级领导的人民大众的反帝反封建的政权。这里的“人民大众”就是指包括工人阶级、农民阶级、城市小资产阶级和民族资产阶级在内的全体人民，当然，必须以工人阶级为领导，以工农联盟为基础。4月，毛泽东在《在晋绥干部会议上的讲话》中又做了论述。1948年6月，中共中央宣传部发出“关于重印《左派幼稚病》第二章前言”的通知。该文件指出“列宁在本书中所说的，是关于无产阶

---

① 《毛泽东选集》，第2版，第2卷，第675页。

② 同上书，第676页。

③ 同上书，第1056页。

④ 同上书，第1057页。

级专政。今天在我们中国，则不是建立无产阶级专政，而是建立人民民主专政”。这是目前查到的最早使用“人民民主专政”这个概念的文件。此后，毛泽东在1948年9月政治局扩大会议的报告 中又明确提出：“建立无产阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政，打倒帝国主义、封建主义和官僚资本主义的反动专政。我们政权的阶级性是这样：无产阶级领导的，以工农联盟为基础，但不是仅仅工农，还有资产阶级民主分子参加的人民民主专政。”<sup>①</sup>在1949年3月召开党的七届二中全会上，尤其是在《论人民民主专政》一文中，毛泽东对建立人民民主专政的历史必然性以及有关人民民主专政的各个方面，又进一步做了充分的系统的论述。

1949年6月，董必武在其向政协全体会议所做的关于筹备会第四小组的工作报告中说：“国家是统治阶级镇压被统治阶级的工具，所以必须把今天人民民主专政中阶级间的关系讲清楚。‘工人阶级领导’，‘以工农联盟为基础’和‘四个阶级联盟’是中国新民主主义的特质，这是大家所同意的。经过毛主席《新民主主义论》及《论联合政府》这两本书的解释，经过他前年12月25日在中共中央会议上的报告，今年6月15日在新政协筹备会开幕典礼上的报告和七一《论人民民主专政》文告中的多次解释，并经过中国革命运动的实践，各民主党派在纲领和宣言中的表示，都确定了我们国家的这个特质。”

所以，共同纲领的规定是明确的。工人阶级（通过共产党）为领导和以工农联盟为基础，标志着国家的根本性质。而在中国建国初的具体条件下，还存在着比工农联盟更为广泛的阶级联盟。在这个联盟中，还包括小资产阶级、民族资产阶级和其他可以团结

---

<sup>①</sup> 《毛泽东文集》，第5卷，第135页，北京，人民出版社，1996。

的人。

## 二、中国革命分两步走

共同纲领对中华人民共和国的国家性质的规定，是由中国的实际情况和中国革命的特点决定的。中国在历史上很长的时期是处于封建社会。自从中国社会逐渐地生长了资本主义因素，加之外国资本主义侵入中国以来，中国已逐渐变成了一个半殖民地半封建的社会。从这样的具体国情出发，中国革命的历史进程必须分为两步，第一步是民主主义的革命，第二步是社会主义的革命。革命的第一步，其目的是改变中国的半殖民地半封建的社会形态，使之变成一个独立的民主主义的社会；第二步，使革命向前发展，建立一个社会主义的社会。这是性质不同的两个革命阶段。

中国的民主主义革命历时很长。从1840年鸦片战争以来，中国人民一直在进行反对帝国主义和封建势力，为了建立一个独立的民主主义的社会而斗争。所以从某种程度上说，都是在实行中国革命的第一步。在北京天安门广场耸立的人民英雄纪念碑上，刻写着这样的一段碑文：“由此上溯到一千八百四十年，从那时起，为了反对内外敌人，争取民族独立和人民自由幸福，在历次斗争中牺牲的人民英雄们永垂不朽！”这表明：中国的民主主义革命可以上溯到1840年，是从那时开始的。同时也表明：到了1949年新中国成立时，中国的民主主义革命就基本上胜利结束了。不过，1919年五四运动以前的中国革命属于旧民主的范畴，为旧民主主义革命时期。而五四运动以后，中国的革命就进入了新民主主义的革命时期。

本来资产阶级民主革命的客观要求，是为资本主义的发展扫清道路。而1919年五四运动以后的中国革命虽然是民主主义的，但它已不是旧范畴的民主主义，不是旧民主主义，而是新范畴的

民主主义，是新民主主义。它不是资产阶级领导的、以建立资本主义社会和资产阶级专政的国家为目的的革命，而是新的、由无产阶级领导的、以在第一阶段上建立新民主主义的社会和建立各个革命阶级联合专政的国家为目的的革命。因此，这种革命又恰是替社会主义的发展开辟更广阔的道路。

毛泽东早在《新民主主义论》里就已指出：中国“革命的第一步、第一阶段，绝不是也不能建立中国资产阶级专政的资本主义的社会，而是要建立以中国无产阶级为首领的中国各个革命阶级联合专政的新民主主义的社会，以完结其第一阶段。然后，再使之发展到第二阶段，以建立中国社会主义的社会”。<sup>①</sup>

1949年新中国成立，建立起了以中国无产阶级为领导的各个革命阶级联合专政的新民主主义的社会，这正是标志着中国革命的第一步、第一阶段已经基本完结，从而应将革命向前推进，使之发展到第二阶段即社会主义革命阶段，以着手建立中国的社会主义社会了。这个社会主义革命阶段即中国革命的第二步，当初预计需要18年或者更多一点的时间。但历史的事实是，中国的社会主义革命到了1956年就已经基本完成，社会主义的社会制度在我国基本上建立起来了。

### 三、人民民主专政发展两阶段

中国的人民政权，从第二次国内革命战争时期建立根据地政权开始算起，已经走过70多年的漫长的道路了。在新中国成立以前的人民民主专政即新民主主义政权，不管在各个阶段其形式如何不同，实质上都是工农民主专政，其任务是反帝反封建（后来加了一个反官僚资本主义），解决人民大众同帝国主义、封建主义、

---

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》，第2版，第2卷，第672页。

官僚资本主义的矛盾，在中国建立新民主主义社会。在新中国成立之后，中国革命开始转变。革命第二阶段即社会主义革命的任务是解决工人阶级和资产阶级的矛盾，建立中国的社会主义社会。这个时期的人民民主专政实质上是无产阶级专政。

1956年9月15日，刘少奇代表中国共产党中央委员会在向第八次全国代表大会的《政治报告》中指出：“在中华人民共和国成立以后，由于工人阶级在同几亿农民建立了坚固同盟的条件下取得了全国范围的统治权力，工人阶级的政党中国共产党成为领导全国政权的政党，人民民主专政实质上已经成为无产阶级专政的一种形式。这就使我国的资产阶级民主性质的革命有可能经过和平的道路，直接地转变为无产阶级社会主义性质的革命。因此，中华人民共和国的成立，标志着我国资产阶级民主革命阶段的基本结束和无产阶级社会主义革命阶段的开始，标志着我国由资本主义到社会主义的过渡时期的开始。”刘少奇代表中共中央的所做的这段讲话，就是人民民主专政发展两阶段的理论。人民民主专政发展的前一阶段，实质上是工农民主专政，后一阶段则发展为实质上是无产阶级专政。两个阶段的分界以中华人民共和国的成立作为标志。无论是前一阶段，或是后一阶段，人民民主专政在工人阶级领导和以工农联盟为基础这个根本性质上是没有区别的。但是，前一阶段作为实质上是工农民主专政的人民民主专政所执行的任务，与后一阶段作为实质上是无产阶级专政的人民民主专政所执行的任务是不同的。这就是两者的区别点。

#### 四、新民主主义社会是一个过渡时期

刘少奇在中共八大上所做的政治报告指出：中华人民共和国的成立，“标志着我国由资本主义到社会主义的过渡时期的开始”。我们党的一些重要文件中对于这段历史时期的提法上，前后存在

着差异。刘少奇的政治报告表述为“由资本主义到社会主义的过渡”，这是一种提法。这种提法可能是表述了毛泽东的意见，因为毛泽东是采用这种提法的。例如，1953年6月15日毛泽东曾经《在政治局会议上的讲话提纲》中写道：“对于将资本主义逐步过渡到社会主义的认识”，他在这里的提法也是由资本主义到社会主义。

但是另一方面也的确有不少很有权威性的文件是采用“从新民主主义到社会主义”的提法的。例如：早在1949年3月党的七届二中全会决议曾经指出，我国新民主主义革命胜利后的任务是稳步地“由新民主主义国家转变为社会主义国家”；又如，1953年中央宣传部《关于党在过渡时期总路线的学习和宣传提纲》（该提纲是经中共中央批准后发出的）也说：新中国成立后的过渡时期“是我国由新民主主义社会过渡到社会主义社会的历史时期”。在另一个非常重要的文件即1981年6月27日中共十一届六中全会一致通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》中，也这样写道，“从一九四九年十月中华人民共和国成立到一九五六年，我们党领导全国各族人民有步骤地实现从新民主主义到社会主义的转变”，这些文件里的提法很明确，用的都是“从新民主主义到社会主义”。

以上是几十年来在理论上关于过渡问题的两种不同观点。如果认为：中国本来是半殖民地半封建的社会，应属于资本主义范畴。1949年新中国成立标志着革命第一阶段基本结束，于是就开始革命的第二阶段即社会主义革命。从中国这样一个带着一半封建主义的资本主义社会转变到社会主义社会，中间虽需经历一个过渡时期，也就是新民主主义社会，但新民主主义社会是恒动的、不固定的社会。新民主主义社会既有资本主义，又有社会主义，是资本主义成分同社会主义成分不停顿地相互斗争、相互消长的时

期。所以新民主主义并不是独立的社会形态，而只是由一种社会（资本主义）形态转变为另一种社会（社会主义）形态的过渡阶段而已。从这样的认识出发，采用“由资本主义到社会主义过渡”这样的提法是对的。

换一种看法，如果认为：从中国这样处于落后的半殖民地半封建社会的具体国情出发，在新中国建立时起需要有一个巩固新政权、发展新经济、提高社会生产力的较长的过渡阶段。这个过渡阶段就是新民主主义社会。它不是瞬息即逝的一刹那，而是相对独立的社会形态。何况中国的社会主义革命不以暴力的方式，而是用和平改造的途径来实现的。因此，它需要足够的时间从容从容地进行。虽然民主主义革命的胜利在客观上会为资本主义的发展扫清道路，但是我们已经有了强大的人民民主专政的政权，在工人阶级（通过共产党）的领导下，是完全能够避免资本主义前途的。在建国50年之后，宪法还规定“坚持公有制为主体，多种所有制经济共同发展的基本经济制度”，把个体经济和私营经济等非公有制经济规定为“社会主义市场经济的重要组成部分”。既然如此，当年的“确立新民主主义的社会秩序”和“由新民主主义走向社会主义”的观点和主张未必是完全错误的。

虽然“由资本主义到社会主义的过渡”，还是“从新民主主义过渡到社会主义”，看起来只是两种提法的问题，其实它包含了不同的理论思想、不同的建国方略和不同的实践以及导致不同的后果在里边。当年的理论上的差异，相信在经历了无数实践的几十年后的今天来回顾，问题定会清楚得多了。

然而，即使在过渡的提法上有所不同，但对于新民主主义社会乃是一个过渡的社会，在这一点上是没有争议的。既然新民主主义社会是一个过渡的社会，那么与之相适应，新民主主义国家当然也应是过渡的国家形态。这个阶段的政权也应是过渡的政权。

具体地说，人民民主专政发展两个阶段，从实质上是工农民主专政的人民民主专政转变为实质上是无产阶级专政的人民民主专政，其间也是经过新民主主义社会这一个过渡时期才完成这种转变的。在新中国成立的第一天，人民民主专政的政权作为中国革命第一阶段的成果在全国建立起来了。它的形式是在工人阶级领导下的四个阶级的联合政府，或者叫做联合专政。必须看到，这个政权从在全国建立起来的那一天开始，它的任务一直在发展，政权的实质在不断变化。到了新民主主义社会结束的那个时候，虽然人民民主专政的名称没有改变，但它的实质已经不是联合专政，而是无产阶级专政了。因此可以这样说，共同纲领所规定的国家性质是：正处在转变为无产阶级专政过程中的人民民主专政国家。

### 第三节 民主与专政

#### 一、人民民主专政的两个方面

共同纲领关于新中国政权性质的规定的指导思想，来源于在共同纲领制定前夕，毛泽东所写的著作《论人民民主专政》。这部光辉著作创造性地发展了马克思列宁主义的国家学说，是马列主义普遍原理同中国具体实践相结合的产物。毛泽东在这部著作里对于中国政权的阶级结构问题、中国民族资产阶级的特点问题，以及人民民主专政是民主与专政这两个方面相结合的原理等论述，具有独创性、系统性和经典性。《论人民民主专政》不仅对共同纲领有指导意义，而且也是我国现行宪法的理论基础之一。

根据毛泽东的人民民主专政思想，共同纲领把中国的工人阶



级、农民阶级、城市小资产阶级和民族资产阶级包括在人民的范围之内。毛泽东曾在《论人民民主专政》中对于人民内部各阶级的地位和阶级关系做了科学的阐明。他指出，人民民主专政需要工人阶级的领导，这是由工人阶级的特性和整个革命历史所证明了的。人民民主专政的基础是工人阶级、农民阶级和城市小资产阶级的联盟，而主要是工人和农民的联盟，因为工、农两个阶级占全国人口的绝对大多数。为了对付强大的敌人，为了使落后的经济地位提高一步，新中国还必须团结民族资产阶级。但民族资产阶级不应当在国家政权中占主要的地位。

毛泽东说，“人民是什么？在中国，在现阶段，是工人阶级，农民阶级，城市小资产阶级和民族资产阶级。这些阶级在工人阶级和共产党的领导之下，团结起来，组成自己的国家，选举自己的政府，向着帝国主义的走狗即地主阶级和官僚资产阶级以及代表这些阶级的国民党反动派及其帮凶们实行专政，实行独裁”。<sup>①</sup>毛泽东在这里把人民的范围说清楚了，也把敌人的范围说清楚了。人民是国家的主人，而地主阶级、官僚资产阶级和他们的代表国民党反动派及其帮凶们则是人民的敌人，是专政的对象。

毛泽东接着说：对于敌人，“压迫这些人，只许他们规规矩矩，不许他们乱说乱动。如要乱说乱动，立即取缔，予以制裁”。另一方面，“对于人民内部，则实行民主制度，人民有言论集会结社等项的自由权。选举权，只给人民，不给反动派”。毛泽东说：“这两方面，对人民内部的民主方面和对反动派的专政方面，互相结合起来，就是人民民主专政。”

由此可见，人民民主专政就是对人民实行民主与对敌人实行专政的两个方面相结合的政权。

---

① 《毛泽东选集》，第2版，第4卷，第1475页。

## 二、人民与国民

在中华人民共和国成立的前后一段时间内，有些文书和讲话中在使用“人民”的同时，还常用“国民”一词。为了使名词的政治概念明确，应用时不致混淆起见，周恩来1949年9月22日在报告《共同纲领草案起草的经过和纲领的特点》时，专门对此问题做了说明。

周恩来指出：“人民”与“国民”是有分别的。“人民”是指工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级，以及从反动阶级觉悟过来的某些爱国民主分子。而对官僚资产阶级在其财产被没收和地主阶级在其土地被分配以后，消极的是要严厉镇压他们中间的反动活动，积极的是要更多地强迫他们劳动，使他们改造成成为新人；在改变以前，他们不属于人民范围，但仍然是中国的一个国民，暂时不给他们享受人民的权利，却需要使他们遵守国民义务。这就是人民民主专政。

根据周恩来的解释，凡是中国人，都是中国的一个国民。但国民并非都是人民。人民是指中国人当中的绝大多数，享有共同纲领和其他法律规定的民主权利和自由。而人民以外的国民则不能享受人民的权利，却必须遵守国民义务。我国的1954年宪法开始使用“公民”一词。从此之后，一般就不再像以前那样，把中国人统称为“国民”，而且“国民”这个词也不再使用了。

## 三、人民的基本权利和国民的基本义务

在新民主主义制度下，占国民绝对大多数的人民享有民主权利和自由，全体国民即一切中国人均应当遵守义务。在共同纲领里主要有两个条文集中地规定人民的权利，那就是，第四条规定：“中华人民共和国人民依法有选举权和被选举权。”第五条规

定：“中华人民共和国人民有思想、言论、出版、集会、结社、通讯、人身、居住、迁徙、宗教信仰及示威游行的自由权。”

共同纲领用一个条文集中地规定国民的义务，那便是第八条。该条文规定：“中华人民共和国国民均有保卫祖国、遵守法律、遵守劳动纪律、爱护公共财产、应征公役兵役和缴纳赋税的义务。”

共同纲领关于人民权利和国民义务的规定表现了如下几个特点：第一，这些条文都列在第一章总纲内，显示了它们的重要地位，从而表明共同纲领对于人民权利与国民义务的问题的重视；第二，条文数目虽少，文字也不算太多，但内容却很重要，把基本的民主权利和自由都规定下来了；且以人民的思想自由列在第五条规定的12项自由权之首，其意义无疑非常深刻；第三，共同纲领规定的多项权利，内容大都属于政治权利、自由以及人身自由。这体现了人民民主革命的胜利、人民翻身做主人的事实，是翻天覆地的变化；同时也反映出新中国立国之初，国家在经济上的困难还非常之大，因而缺乏物质基础来保障人民能够在经济、文化方面享有充分的权利，这就在客观上和事实上制约了共同纲领的有关内容。所以从民主的程度而言，共同纲领所规定的还只是初步的，但从当时的实际可能来说，共同纲领的规定已经做到了它能够做到的最大限度了。

共同纲领还有一条针对敌人的条文，即第七条。它规定：“中华人民共和国必须镇压一切反革命活动，严厉惩罚一切勾结帝国主义、背叛祖国、反对人民民主事业的国民党反革命战争罪犯和其他怙恶不悛的反革命首要分子。对于一般的反动分子、封建地主、官僚资本家，在解除其武装、消灭其特殊势力后，仍须依法在必要时期内剥夺他们的政治权利，但同时给以生活出路，并强迫他们在劳动中改造自己，成为新人。假如他们继续进行反革命活动，必须予以严厉的制裁。”当时的情况是，反动分子并不甘心

于他们的失败，正在搞阴谋破坏，企图反扑。如果不对反革命活动严厉镇压，人民的政权就不能稳固。所以共同纲领第七条做出这样的规定是完全必要的。这个条文也规定了对于一般的反动分子给出路，劳动改造成新人的政策。区别对待，有利于分化瓦解反动残余势力。

上面引述和简析的共同纲领的有关条文，即第四条、第五条、第七条、第八条，是人民民主专政制度的体现，同时也进一步表明了人民民主专政是对人民实行民主和对敌人实行专政的两方面的结合。关于这个问题，毛泽东在后来的重要著作《关于正确处理人民内部矛盾的问题》中，进一步地阐明和发展了他的理论。

## 第五章 共同纲领规定的政权机关

### 第一节 人民代表大会制的政权机关

#### 一、政权机关一词的使用

在我国根本法的法典中使用“政权机关”一词，而且把它立为某章的标题，此乃共同纲领所独有。在后来的几部宪法中，一般采用诸如“政治制度”、“国家机构”、“国家机关”、“国家权力机关”等词。共同纲领里关于政权机关一词，来源于毛泽东著作《新民主主义论》。毛泽东在那篇文章中曾经这样说过：“至于还有所谓‘政体’问题，那是指的政权构成的形式问题，指的一定的社会阶级取何种形式去组织那反对敌人保护自己的政权机关。”<sup>①</sup>可见，在这里毛泽东是把“政权机关”与“政体”、“政权构成的形式”相等同起来看的。他接着说：“没有适当形式的政权机关，就不能代表国家。”这后面那句话，意思就更清楚了。毛泽东认为，一定形式的“政权机关”，代表着国家。可见在共同纲领里，“政权机关”的标题并不是指某一个具体的国家机关，而是指政治体

---

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》，第2版，第2卷，第677页。

制即国家的政权组织形式的意思。

## 二、国家政权属于人民

共同纲领第十二条规定：“中华人民共和国的国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。各级人民代表大会由人民用普选方法产生之。各级人民代表大会选举各级人民政府。各级人民代表大会闭会期间，各级人民政府为行使各级政权的机关。”又规定：“国家最高政权机关为全国人民代表大会。全国人民代表大会闭会期间，中央人民政府为行使国家政权的最高机关。”

共同纲领的这一规定，首先宣示了当时我国政权机关的人民民主的根本性质：“国家政权属于人民。”在中华人民共和国成立时，人民是什么？关于这个问题，共同纲领紧接着在下一个条文即第十三条中，做了明确的回答。第十三条列举“工人阶级、农民阶级、革命军人、知识分子、小资产阶级、民族资产阶级、少数民族、国外华侨及其他爱国民主分子”，都在人民民主统一战线的范围之内。这就是人民的内容，也就是本书在上一章中引述共同纲领的序言所写的“中国人民民主专政是中国工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级及其他爱国民主分子的人民民主统一战线的政权，而以工农联盟为基础，以工人阶级为领导”。国家政权属于人民，乃是共同纲领关于我国政权机关的规定的核心问题。

## 三、人民行使政权的机关

按照共同纲领第十二条的规定，“人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府”。这表明，我国的政治体制是人民代表大会制度。但是，共同纲领却明确地把各级人民代表大

会和各级人民政府平列在一起，都称为“人民行使国家政权的机关”，这与后来的宪法仅把各级人民代表大会规定为人民行使国家权力的机关的提法，则是存在着一定的差别的。

各级人民代表大会是人民行使国家政权（或者叫做行使国家权力）的机关，这是人民代表大会制度的根本要点，亦是无需讨论的。至于共同纲领所以把各级人民政府同时列为“人民行使国家政权的机关”，那是从马克思主义关于“议行合一”的思想引申而来的。马克思主义对于资产阶级“三权分立”从来采取严厉批判的态度。马克思终于找到了巴黎公社，认为巴黎公社是无产阶级政治统治的最好的形式。他曾在《法兰西内战》一书中总结巴黎公社的经验，指出“公社不应当是议会式的，而应当是同时兼管行政和立法的工作机关”。这就是马克思主义国家学说中关于“议行合一”的原理。

对马克思提出的“议行合一”原理，可以有两种理解和两种贯彻落实的方式：一是实质上的理解和贯彻；一是实质而兼具形式的理解和贯彻方式。所谓实质上的理解和贯彻，即认为，议行合一原则是指权力是否实质上真正统一于人民，而无需讲求行政与立法在形式上是否合并成一个机关。所谓实质而兼具形式的理解和贯彻，意思是：既然叫做“议行合一”，首先应该行政与立法在组织机构上不分，它们应是一个机构，也就是说，不仅在实质上权力应是统一，而且，组织机构也应是统一的。议行合一应该是从形式到实质都是合而为一的。

共同纲领规定各级人民代表大会和各级人民政府都是人民行使国家政权的机关，而当时的各级人民代表大会在事实上还没有建立起来，因此，各级人民政府乃是实际上的经常工作着的政权机关。它既在实质上，又在形式上，是议行合一的机关。共同纲领第十二条第二款明确规定：“全国人民代表大会闭会期间，中央

人民政府为行使国家政权的最高机关。”这个在建国初期行使国家政权的最高机关的中央人民政府，乃是典型的议行合一的机关。试问什么是中央人民政府？中央人民政府就是合立法、行政、司法、军事等诸权力于一体的国家机关。从中央人民政府的组织构成来看，它包括中央人民政府委员会、中央人民政府主席、政务院、人民革命军事委员会、最高人民法院、最高人民检察署等国家机关。因此，无论从实质上还是从形式上来看，中央人民政府是贯彻议行合一的国家组织。

#### 四、代行职权的过渡性措施

中华人民共和国于1949年10月1日宣告成立的时候，人民解放军还在向全国进军。当时国民党残余武装还占据着以广州为中心的华南地区，以重庆为中心的西南地区，以及一些海岛。在这种情况下，要想在全国范围内实行普选并在此基础上建立全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，显然是没有条件去实现的。但是新中国既然要成立起来，而且毛泽东早在1940年1月就已论述过“没有适当形式的政权机关，就不能代表国家”的原理。所以既要立国，就应有适当形式的政权机关，这是确定无疑的。

为了在一时尚没有条件召开各级人民代表大会的情况下，把新中国建立起来，就有非常之必要采用灵活的过渡性的措施。对于这些措施，共同纲领做出了十分明确的规定。这就是：

1. 在普选的全中国人民代表大会召开以前，由中国人民政治协商会议的全体会议执行全国人民代表大会的职权，制定《中华人民共和国中央人民政府组织法》，选举中华人民共和国中央人民政府委员会，并付之以行使国家权力的职权。（共同纲领第十三条第二款）



2. 凡人民解放军初解放的地方，应一律实施军事管制，取消国民党反动政权机关，由中央人民政府或前线军政机关委任人员组织军事管制委员会和地方人民政府，领导人民建立革命秩序，镇压反革命活动，并在条件许可时召集各界人民代表会议。军事管制时间的长短，由中央人民政府依据各地的军事政治情况决定。（共同纲领第十四条第一款、第三款）

3. 在普选的地方各级人民代表大会召开以前，由地方各界人民代表会议逐步地代行人民代表大会的职权。（第十四条第二款）

4. 凡在军事行动已经完全结束，土地改革已经彻底实现，各界人民已有充分组织的地方，即应实行普选，召开地方的人民代表大会。（第十四条第四款）

共同纲领的这些规定十分明确，亦颇具操作性，是很有创造性的过渡措施。它使得新中国的建立和政权机关的产生奠基于充分地反映民意的基础之上，从而使各级政权机关具有高度的民主性和权威性。至于中国人民政治协商会议的全体会议执行全国人民代表大会的职权，从历史事实来看，乃是一次性的行为。当它选举了中华人民共和国中央人民政府，并付之以行使国家权力的职权后，中央人民政府就是当时的国家政权的最高机关了。而政协本身仍是人民民主统一战线的组织，并且还是一个重要的建议机关。共同纲领第十三条第三款这样规定：“在普选的全国人民代表大会召开以后，中国人民政治协商会议得就有关国家建设事业的根本大计及其他重要措施，向全国人民代表大会或中央人民政府提出建议案。”这就同时明确了政协在以后的地位和作用。

在共同纲领实施的历史时期，即从新中国成立的那天起到1954年9月全国人民代表大会召开，这5年中，我国的政治体制一直是上述的这个格局。它完全适应当时的具体客观情况，并发

挥了巨大的历史作用。及至中华人民共和国宪法的制定和实施，我国的政治体制才有了新的变化发展。

## 五、基于民主集中制原则的政府

早在1940年，毛泽东在《新民主主义论》这篇宏文里就写就了一条公式：“政体——民主集中制”。1949年，中华人民共和国成立，毛泽东的这个著名公式就完全有可能在全国范围内实现了。中国人民政治协商会议全体会议通过的《中华人民共和国中央人民政府组织法》第二条规定：中华人民共和国政府是基于民主集中原则的人民代表大会制的政府。共同纲领第十五条也明确规定：各级政权机关一律实行民主集中制。根据共同纲领该第十五条以及第十六条的规定，民主集中制的主要表现是：

1. 人民代表大会向人民负责并报告工作。
2. 人民政府委员会向人民代表大会负责并报告工作。
3. 在人民代表大会和人民政府委员会内，实行少数服从多数的制度。
4. 各下级人民政府均由上级人民政府加委并服从上级人民政府。
5. 全国各地方人民政府均服从中央人民政府。
6. 中央人民政府与地方人民政府间职权的划分，应按照各项事务的性质，由中央人民政府委员会以法令加以规定，使之既利于国家统一，又利于因地制宜。

共同纲领系统地规定的以上这6个方面，是民主集中制原则在人民代表大会制的国家机构体系中的应用和具体体现，具有规范性和完整性。建国50多年来，它对于我国国家机构的组织和活动，始终起着规范和指导的作用。

董必武于1949年9月22日在人民政协第一届全体会议上的

报告中指出：“民主集中制的提出，正是针对着旧民主主义三权分立的原则。欧美资产阶级故意把他们专政的政府分为立法、行政与司法三个机体，使之互相矛盾，互相制约，以便于他们操纵政权。旧民主主义的议会制度是资产阶级中当权的一部分人容许另一部分的少数人，所谓反对派，在议会讲台上说空话，而当权者则紧握着行政权柄，干有利于本身统治的工作。这是剥削阶级在广大人民面前玩弄手腕、分取赃私干出来的一种骗人的民主制度。司法是最精巧的统治工具，同样是为当权的阶级服务的。我们不要资产阶级骗人的那一套，我们的制度是议行合一的，是一切权力集中于人民代表大会的政府。”董老的这段议论非常精辟，是对我国民主集中制的人民代表大会制的马克思主义理论说明。

## 第二节 中央人民政府

### 一、概述

在中华人民共和国成立初期，中央人民政府是一个“大政府”的概念。它的构成包括下列几个部分：中央人民政府委员会、中央人民政府主席、政务院、人民革命军事委员会、最高人民法院和最高人民检察署（1952年，增设国家计划委员会直辖于中央人民政府委员会）。所谓中央人民政府，在当时就是上述这些机关的总和。这里所说的总和，当然并不是指以上诸机关简单的相加，而是一个有系统的、内部结构紧密的大政府。中央人民政府既然集立法、行政、审判和检察于一体，所以，它不仅在实质意义上，亦且在组织形式上，都可以说是贯彻了“议行合一”原则

的机构。

根据1948年10月《中共中央关于九月会议的通知》精神，1949年中华人民共和国成立而建立起来的中央人民政府，乃是中华人民共和国的临时中央政府，亦即是过渡阶段的政府。尽管如此，它是经过精心设计，并经过严谨的法律程序和民主的基础上产生的。它为新中国的政权建设奠定了基础，积累了经验。在1949年至1954年期间，中央人民政府完成了大量的重要工作任务，是我国具有最高权威性的全权政府。下面拟逐个地简述构成中央人民政府的各个部分。

## 二、中央人民政府委员会

中央人民政府委员会是中央人民政府的首脑部分，由中国人民政治协商会议全体会议选举中央人民政府主席1人、副主席6人、委员56人并互选秘书长1人组成。中央人民政府主席、副主席和委员的候选人名单，经参加人民政协全体会议的各单位充分协商后，由会议的主席团提交全体代表以无记名联记投票的方法进行选举。根据中华人民共和国中央人民政府组织法第四条的规定，“中央人民政府委员会对外代表中华人民共和国，对内领导国家政权”。这一规定显示了中央人民政府委员会的重要地位。董必武在中国人民政治协商会议第一届全体会议上所做的关于草拟中央人民政府组织法的经过及其基本内容的报告中指出：中央人民政府委员会的职权，各国宪法都规定为国家元首的职权。

中央人民政府委员会的权力来源于人民。共同纲领第十三条明确规定：在普选的全国人民代表大会召开以前，由中国人民政治协商会议全体会议执行全国人民代表大会的职权，选举中华人民共和国中央人民政府委员会，并付之以行使国家权力的职权。既然中央人民政府委员会的权力来源于政协全体会议的交付，而当

时的政协全体会议执行全国人民代表大会的职权，是代表全国人民的机构，所以，中央人民政府委员会也就是代表全国人民行使权力。中央人民政府委员会接受了政协全体会议交付的国家权力之后，它就是代表全国人民行使权力的最高机关。由于对外代表中华人民共和国和对内领导国家政权的需要，中央人民政府委员会组织政务院，以为国家政务的最高执行机关；组织人民革命军事委员会，以为国家军事的最高统辖机关；组织最高人民法院及最高人民检察署，以为国家的最高审判机关和检察机关。

中央人民政府委员会行使的具体职权如下：

(一)制定并解释国家的法律，颁布法令，并监督它们的执行。

(二)规定国家的施政方针。

(三)废除或修改政务院与国家的法律、法令相抵触的决议和命令。

(四)批准或废除或修改中华人民共和国与外国订立的条约和协定。

(五)处理战争及和平问题。

(六)批准或修改国家的预算和决算。

(七)颁布国家的大赦令和特赦令。

(八)制定并颁发国家的勋章、奖章，制定并授予国家的荣誉称号。

(九)任免下列各项政府人员：

1. 任免政务院的总理、副总理，政务委员和秘书长、副秘书长，各委员会的主任委员、副主任委员、委员，各部的部长、副部长，科学院的院长、副院长，各署的署长、副署长及银行行长、副行长。

2. 依据政务院的提议，任免或批准任免各大行政区和各省市

人民政府的主席、副主席和主要的行政人员（有的省市人民政府的主席、副主席如果已由本级人民代表大会选举产生，则报经中央人民政府委员会批准任命）。任免驻外国的大使、公使和全权代表。

3. 任免人民革命军事委员会的主席、副主席、委员，人民解放军的总司令、副总司令，总参谋长、副总参谋长，总政治部主任和副主任。

4. 任免最高人民法院的院长、副院长和委员，最高人民检察院的检察长、副检察长和委员。

#### （十）筹备并召开全国人民代表大会。

中央人民政府委员会的工作程序是举行会议，集体决议，集体行使职权。中央人民政府委员会的会议每2个月举行1次，由中央人民政府主席召集。主席根据需要，或者有三分之一以上的中央人民政府委员的请求，或者政务院的请求，可以提前或者延期召开会议。中央人民政府委员会的会议，须有委员过半数的出席才能开会，须有出席会议的委员过半数的同意，方能通过决议。中央人民政府委员会在历史上存在的5年时间内，总共举行过35次会议（其中最后一次即1954年9月14日举行的是临时会议），制定、颁布了若干重要法律，决定了许多国家生活中的重大问题，最后筹备并召开了全国人民代表大会，通过了向全国人大提出的宪法草案。

中央人民政府委员会设主席、副主席而不像苏联那样设主席团，也不设常务委员会。苏联是联邦制国家，那时有16个共和国，每个共和国都在中央有一位副主席，这就自然组成了主席团。而中国情况不同，没有那样的事实，所以无需模仿苏联。我国的中央人民政府主席处于极其重要的地位。根据中华人民共和国中央人民政府组织法第八条和第十四条的规定，主席领导中央人民政

府委员会的工作，负责召集和主持中央人民政府委员会的会议。在中央人民政府委员会休会期间，政务院应对中央人民政府主席负责，并报告工作。中央人民政府副主席和秘书长，协助主席执行职务。

中央人民政府委员会设办公厅，并根据需要可设其他的附属工作机构。

### 三、政务院

政务院是国家政务的最高执行机关。关于政务院的名称，原来有人主张用“国务院”。但国务院应包括军事，所以用国务院的名称不太合适。也有人主张用“行政委员会”，但是，中央人民政府委员会是委员会，最高的行政机关之下还有指导性委员会一级，而且在指导性委员会之下，还有各种委员会。如果上下各级都叫委员会，就容易混淆，因此称行政委员会也不大合适。至于“部长会议”、“部会长会议”等名称虽都有人提出过，但觉得也都不合乎我国的实际。所以最后决定采用政务院这个名称。

政务院由中央人民政府委员会任命总理1人，副总理若干人（1949年10月政务院成立时，副总理为4人，1952年8月增加1名副总理），秘书长1人，政务委员若干人组成（1949年10月政务院成立时，政务委员共15人，1950年4月增加1人）。关于政务院总理的名称，曾经过热烈的讨论。许多代表认为，如果叫做“院长”，则很容易与诸如法院院长、科学院院长等名称混淆，大家尤其不赞成新中国的行政首长和旧中国国民党政府的行政院长用同一个名称。所以决定称政务院总理。

从组织形式上看，政务院没有采用部长会议制，而是采用了委员会制的组织体制，即政务院设政务委员。总理、副总理、秘

书长、政务委员，都是政务院的组成人员。政务委员可以兼任各部部长及各委员会主任，当然，部长、委员会主任也不一定都是政务委员。中央人民政府政务院之下，有数十个部、会、院、署、行。假如各部、会、院、署、行的首长都是政务委员，再加上不管部的政务委员，那么政务委员的人数势必过多，因而政务会议也就不易开好。

政务院根据并为执行中国人民政治协商会议共同纲领、国家的法律、法令和中央人民政府委员会规定的施政方针，行使下列职权：

1. 颁发决议和命令，并审查其执行。
2. 废除或者修改各委、部、会、院、署、行和各级政府与国家的法律、法令和政务院的决议、命令相抵触的决议和命令。
3. 向中央人民政府委员会提出议案。
4. 联系、统一并指导各委、部、会、院、署、行及所属其他机关的相互关系、内部组织和一般工作。
5. 领导全国各地地方人民政府的工作。
6. 任免或者批准任免各县市以上的主要行政人员，但各大行政区和省市人民政府的主席、副主席和主要行政人员等的任免除外（政务院有权向中央人民政府委员会提议各大行政区和省市人民政府的主席、副主席和主要行政人员的人选，而任免或者批准任免之权则属于中央人民政府委员会）。

政务院采取委员会制的组织形式，是集体领导的机构。但政务院的行政和执行机关的性质，决定了政务院不可能是一个纯粹合议制机构。它必须突出行政首长的作用和责任，以保证行政的功能和效率。因此，政务院的领导体制既反映合议制的优点，又反映首长制的优点，是二者的结合与统一。

政务院实行合议制方面，表现为：政务院设政务会议。政务



会议每星期举行一次，总理根据需要，或者有三分之一以上的政务委员的请求，可以提前或者延期召开会议。政务会议须有政务委员过半数的出席才能开会，并须有出席会议的政务委员过半数的同意，方能通过决议。

政务院实行首长负责制方面，表现为：根据法律的规定，政务院总理主持政务院全院事宜。政务院副总理和秘书长协助总理执行职务；政务院的政务会议由总理负责召集；政务院的决议和命令，以总理单独签署进行，或者由总理签署外并由有关各委、部、会、院、署、行的首长副署。

1949年中央人民政府建立之初，政务院设：内务部、外交部、情报总署、公安部、财政部、人民银行、贸易部、海关总署、重工业部、燃料工业部、纺织工业部、食品工业部、轻工业部、铁道部、邮电部、交通部、农业部、林垦部、水利部、劳动部、文化部、教育部、科学院、新闻总署、出版总署、卫生部、司法部、法制委员会、民族事务委员会、华侨事务委员会等部、会、院、署、行，主持各该部门的国家行政事宜。各部、会、院、署、行，在自己的权限内，可以颁发决议和命令，并审查其执行。政务院设政治法律委员会、财政经济委员会、文化教育委员会、人民监察委员会。这些委员会的行政地位介于政务院与部、会、院、署、行之间。政治法律委员会指导内务部、公安部、司法部、法制委员会和民族事务委员会的工作；财政经济委员会指导财政部、贸易部、重工业部、燃料工业部、纺织工业部、食品工业部、轻工业部、铁道部、邮电部、交通部、农业部、林垦部、水利部、劳动部、人民银行和海关总署的工作；文化教育委员会指导文化部、教育部、卫生部、科学院、新闻总署和出版总署的工作。为了进行工作，各个负责指导责任的委员会可以对其所属各部、会、院、署、行和下级机关颁发决议和命令，并审查其执

行。人民监察委员会负责监察政府机关和公务人员是否履行其职责。

关于联系和指导性的委员会是否列为一级的的问题，在代表讨论时，曾经出现过三种意见：（1）算作一级，像后来实行的那样。（2）不算一级，不发号施令。（3）不在法制上规定是否算一级，由事实发展去决定。鉴于政务院下设部门甚多，每星期一次的政务会议，事实上，一个部门的工作每月无法轮到讨论一次。为了弥补这个缺陷，所以最后把它列为一级，以便联系和指导与其工作有关的各部门的工作。这样，各部门的工作是受双重领导，一方面受政务院的领导，另一方面，又受它所隶属的指导委员会的领导。至于人民监察委员会是监察政府机关和公务人员是否履行其职责的，与人民检察署不同。起先曾有人主张人民监察委员会应隶属于中央人民政府委员会，地位高些，权威也更大。也有人主张它隶属于政务院，要比直接隶属于中央人民政府委员会更好些，因为同行政机关接近，熟悉实际情况，更便于执行职务，而且人民监察委员会所起作用之大小，实际上要看主持者是否负责以及此机构是否被重视而定。最后决定采用后一种主张，把人民监察委员会列在政务院之下。

政务院设秘书厅，办理日常事务，并管理文书档案和印铸等事項。各部、会、院、署、行、厅，在必要的时候，由中央人民政府委员会决议增加、减少或者合并。

政务院所属部门，随着客观实际的需要，在历史上曾做过调整。其大概情况是：1950年成立了人事部，以统一管理全国的党与非党干部；撤销食品工业部，该部原来的工作，除渔业划归农业部管理之外，都交给了轻工业部。1952年，中央人民政府增设国家计划委员会，同时调整了政务院所属的工作部门，具体变动为：从重工业部中分设出第一机械工业部、第二机械工业（军

工)部、建筑工程部、地质部；将贸易部分设为商业部、对外贸易部；从财政部中分设出粮食部；从教育部中分设出高等教育部、体育运动委员会、扫盲工作委员会；撤销了新闻总署和情报总署。至1953年底，政务院部门增加到了42个。

1954年9月即在第一届全国人民代表大会第一次会议召开之前，政务院各部门为：政治法律委员会、财政经济委员会、文化教育委员会、人民监察委员会、内务部、外交部、公安部、财政部、人民银行、粮食部、商业部、对外贸易部、重工业部、第一机械工业部、第二机械工业部、燃料工业部、地质部、建筑工程部、纺织工业部、轻工业部、铁道部、邮电部、交通部、农业部、林业部、水利部、气象局、劳动部、文化部、高等教育部、教育部、科学院、出版总署、卫生部、司法部、人事部、法制委员会、体育运动委员会、扫盲工作委员会、民族事务委员会、华侨事务委员会。政务院设秘书厅。

#### 四、人民革命军事委员会

人民革命军事委员会是建国初期的军事统辖机关，统一管辖并指挥全国人民解放军和其他人民武装力量。人民革命军事委员会由中央人民政府委员会任命主席一人、副主席若干人、委员若干人组成。人民革命军事委员会的组织及其管理和指挥系统，均由中央人民政府委员会决定。

#### 五、最高人民法院

根据共同纲领关于“建立人民司法制度”的规定，中央人民政府设最高人民法院，作为全国最高审判机关，并负责领导和监督全国各级审判机关的审判工作。最高人民法院是中央人民政府的组成部分，为巩固人民民主专政，维护社会秩序，保卫人

民的革命成果和一切合法权益，审判刑事、民事案件，并对全国人民群众进行遵守国家法纪的宣传教育。最高人民法院管辖的案件为：

1. 不服省级人民法院第一审判决的刑事、民事上诉案件及第二审判决准许上诉的案件。

2. 全国性重大的侵害国家的、侵害公共财产的及其他特别重大的第一审刑事、民事案件。

3. 法令规定以最高人民法院为第一审的刑事、民事案件。

4. 中央人民政府交办的第一审刑事、民事案件。

5. 提审各级人民法院（包括最高人民法院分院、分庭）未判或已判的刑事、民事案件。

6. 为领导、监督审判工作而向各级人民法院（包括最高人民法院分院、分庭）抽调审查判决确定的刑事、民事案件（如发现确定判决确有重大错误时，得依再审程序处理）。

最高人民法院的一切刑事、民事判决，都是终审判决。

最高人民法院设院长1人，副院长2人至4人，委员13人至21人，秘书长1人。最高人民法院设刑事、民事审判庭，并可以设其他的专门审判庭；庭设庭长1人，副庭长2人，审判员若干人。

最高人民法院可以在各大行政区或其他区域设立分院或分庭，在其所管辖的区域内执行最高人民法院的职务。最高人民法院的分院和分庭受最高人民法院的领导和监督，在其所管辖的区域内领导和监督各级人民法院的审判工作。最高人民法院分院和分庭的刑事、民事判决都是终审判决，但重大的或者疑难的案件，应报请最高人民法院审查处理。分院设院长1人，副院长1人或者2人；设刑事、民事审判庭，庭设庭长1人，可设副庭长1人或者2人；设审判员若干人。最高人民法院分院还设秘书长1人。

## 六、最高人民檢察署

中央人民政府最高人民檢察署是全国人民最高檢察机关，对政府机关、公务人员和全国国民是否严格遵守法律，负最高的檢察责任。其任务是保卫中国人民政治协商会议共同纲领和人民政府的各项法律、法令、政策的实施和巩固人民革命政权、保护广大人民的利益。最高人民檢察署设檢察长 1 人，副檢察长 2 人至 3 人，委员 11 人至 17 人，均由中央人民政府委员会任命。副檢察长的人数，可由最高人民檢察署檢察长呈请中央人民政府委员会决定增加或者减少。

最高人民檢察署受中央人民政府委员会的领导，直接行使并领导下級檢察署行使下列职权：

1. 檢察全国各级政府机关、公务人员和全国国民是否严格遵守《中国人民政治协商会议共同纲领》、人民政府的政策方针和法律法令。
2. 对反革命及其他刑事案件实行檢察，提起公诉。
3. 对各级审判机关的违法或者不适当的裁判，提起抗诉。
4. 檢察全国的监狱、拘留所以及犯人劳动改造机构的违法措施。
5. 处理人民不服下級檢察署不起诉处分的申请复议案件。
6. 代表国家公益参与有关全国社会和劳动人民利益的重要民事案件以及行政诉讼。

由于立国伊始，所以对于上述 2、3 两项职权，按照法律规定，“在下級檢察署尚未设立的地区，得暂委托各该地公安机关执行，但其执行檢察业务时须受上级檢察署的指导”。这个规定是适应当时具体情况下的一种过渡性办法，是暂时采取的措施。

最高人民檢察署行使檢察权的时候，凡认为应给予刑事制裁

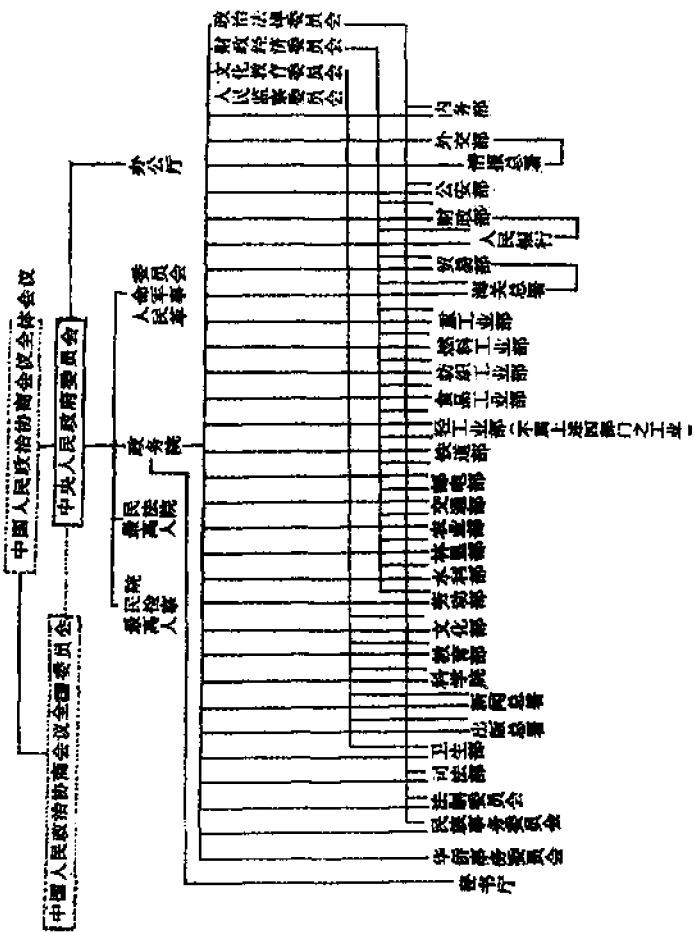
的，应向最高人民法院提起公诉；如果认为应给予行政处分的，就应该移送政务院人民监察委员会处理。为了有效地完成任务，最高人民检察署可以向各机关调阅有关于法律、法令、决议、命令之类的文书资料。

最高人民检察署设有委员会议。最高人民检察署委员会议由检察长、副检察长以及委员组成。委员会议每月举行一次，议决有关检察的政策方针以及其他重要事项，以发挥集体智慧和集体作用。但检察机关由于其性质和职能的要求，它必须是集中制较强的机构。法律规定：最高人民检察署检察长主持全署事宜，副检察长协助检察长执行职务。又规定：最高人民检察署委员会议由检察长召集，并以检察长为主席。当委员会议的意见不一致的时候，取决于检察长。由此可见，检察长的地位和作用相当显著，体现了检察机关较强的集中性。

最高人民检察署设第一、第二、第三等处，分别担任本署的检察工作，并监督各级检察署开展检察业务。各个处分设处长1人，副处长2人，下设检察专员、检察员、助理检察员、秘书、书记员各若干人。最高人民检察署可以在各大行政区或者其他区域设分署，在各自所管辖的区域内执行最高人民检察署的职务。

最高人民检察署设秘书长1人，副秘书长1人，在检察长、副检察长领导下处理日常署务；设办公厅，厅设主任1人，副主任1人或者2人，下设秘书若干人，并设各科，分别掌管文书、收发、档案、会计、出纳、庶务等事项，必要时还可以设秘书室。最高人民检察署设人事处，掌管人事工作，处理各级检察署干部和编制问题；设研究室，室分各组，担任调查、统计、研究、编辑、资料、图书等工作。（附：中华人民共和国中央人民政府组织系统表）

# 中华人民共和国中央人民政府组织系统表



### 第三节 大行政区政权机关

#### 一、概述

中华人民共和国建立初期，全国划分为东北、华北、华东、中南、西南、西北六个大行政区。每个大区分辖若干省市：东北大行政区辖辽东、辽西、吉林、黑龙江、松江、热河六省和沈阳、大连、鞍山、抚顺、本溪、长春、哈尔滨七市。华北大行政区辖河北、山西、平原、绥远、察哈尔五省和北京、天津两市及内蒙古自治区。华东大行政区辖山东、江苏、安徽、浙江、福建、台湾六省和上海、南京两市。中南大行政区辖河南、湖北、湖南、江西、广东、广西六省和武汉、广州两市。西南大行政区辖四川、云南、贵州、西康四省和重庆、成都两市及西藏地方。西北大行政区辖陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆五省和西安市。按照原来的设计，六个大行政区都要设置大行政区人民代表大会和大行政区人民政府。从性质与地位来看，当时的大行政区人民政府具有两重身份：一方面，它是比省高一级的地方政权机关，另一方面，它又是中央的派出机关，代表政务院领导各自大区范围内的各级地方人民政府的工作。

由于全国各地解放的时间有早有晚，所以各大行政区建立机构的历史情况亦非完全相同。大体上说，东北最早召开大区一级的人民代表大会，并选举产生了东北人民政府委员会（报中央人民政府委员会批准任命）。华东、中南、西南、西北四个大行政区则在解放后实施军事管制而成立了军政委员会。各大区的军政委员会的地位和作用同东北人民政府委员会相似，只是前者并非由



选举产生，而是由政务院提请中央人民政府委员会任命的。所以当时的军政委员会可以说是一种过渡的形式。因为，根据共同纲领第十四条规定的精神，各大行政区在条件许可时，应召集各大行政区的各界人民代表会议，代行人民代表大会职权，产生大行政区人民政府委员会。凡军事行动已经结束，土地改革已经实现，各界人民已有充分组织的大行政区，即应实行普选，召开大行政区的人民代表大会，正式选举大行政区的人民政府委员会。一俟各大区的人民政府由选举产生之后，军政委员会就应当宣告结束。

至于华北，它是中央人民政府所在地。华北一开始并没有设大区一级机构。华北各省、市直接归属中央人民政府政务院领导。后来，为了使政务院便于工作，中央人民政府委员会第九次会议于1950年9月通过决议，成立中央人民政府华北事务部，专司其职。到了1952年4月，中央人民政府委员会第十四次会议又通过决议，批准成立中央人民政府政务院华北行政委员会，同时撤销原来的中央人民政府华北事务部。从性质与地位而言，无论是1950年9月成立的华北事务部，或者是于1952年成立的华北行政委员会，两者都不具有地方国家机关的性质。

## 二、大行政区军政委员会

在解放初期，为实施军事管制建立革命秩序，设军政委员会。军政委员会是本区域所辖省（市）高一级的地方政权机关，又是中央人民政府政务院领导地方政府工作的代表机关，由中央人民政府政务院提请中央人民政府委员会任命主席一人、副主席若干人、委员若干人组成。

各大行政区军政委员会的任务是，执行中国人民政治协商会议共同纲领，执行国家的法律、法令、中央人民政府委员会规定

的施政方针和政务院颁发的决议和命令。军政委员会的具体职权为：(1) 对所属各省市转发政务院的决议和命令，并在职权范围内颁发决议和命令，并审查其执行。(2) 拟定与地方政务有关的暂行法令条例，报政务院批准或者备案。(3) 依照中央人民政府政务院关于任免工作人员的暂行办法，提请政务院任免、批准任免或者提经政务院转请中央人民政府委员会批准任免有关行政人员。(4) 任免或者批准任免除前项规定以外的大行政区以及所属省(市)县(市)的重要行政人员。(5) 在整个的国家概算或者预算规定的范围内，编制各该大行政区的概算或者预算，报请中央核准，并审核所属各省、市、县的预算，决算，转报中央核准。(6) 联系、统一并指导所属各委、部、会、署、行、局、处的相互关系，内部组织和一般工作。(7) 领导各省、市、县地方人民政府的工作。

各大行政区军政委员会根据工作需要，设立各部门工作机构。一般在政法方面，设民政部、公安部、司法部；在民族事务较多的大区，例如中南、西南、西北军政委员会还设立民族事务委员会；在财经方面，一般设财经委员会，并设财政、工业、贸易、交通、农林、水利、合作事业、劳动等部或者局；有的大区，例如华东军政委员会，根据实际需要还设有主管渔业的水产管理局；在文教方面，一般设文教委员会，并设文教、卫生、新闻出版等部、局或者处(处设在文教委员会之下)，此外，各大行政区均设有人民监察委员会。最高人民法院在各大行政区设置分院；最高人民检察院在各大区设检察分署。各大行政区的军事机构由中央人民政府人民革命军事委员会以命令决定，受人民革命军事委员会的领导以及各大行政区军政委员会的指导。华东、中南、西南、西北等大区均设有土地改革委员会。

### 三、大行政区机构的变化

1952年11月15日，中央人民政府委员会第十九次会议通过了“关于改变大行政区人民政府（军政委员会）机构与任务的决定”，将大行政区人民政府（军政委员会）一律改为行政委员会。行政委员会仅仅作为中央的派出机关，代表中央人民政府领导并监督本大区内的地方政府，而不再是地方的最高政权机关。

大行政区人民政府或军政委员会是在新中国初建的时候成立的。这种组织形式，在全国刚刚解放，各地区工作发展不平衡的情况下，是完全必要的。这是一种既利于国家统一，又利于因地制宜的措施。但过了3年之后，全国已进行了土地改革、镇压反革命、抗美援朝的三大运动和其他的各项改革，国民经济恢复与改建工作亦已基本完成，我国将开始大规模的有计划的经济建设和文化建设，以便尽快地走上工业化的道路。在这样新的情况下，就需要加强中央的统一和集中的领导，以便及时了解各方面的情况，确保各个经济环节之间的应有的合作。所以，过去那种地方分权较多的状态，有必要加以改变。过去，军事、外交、公安等工作的领导都是统一和集中的。在大规模经济建设开展以后，其他各方面的工作也都应该进一步加强统一和集中。经济工作如此，文化教育工作、政治工作都应该如此。这就是为什么中央人民政府委员会做出改变大行政区机构与任务的决定的根本原因。至此，既然大行政区人民政府或者军政委员会一律改为行政委员会，而且行政委员会只是作为中央的派出机关了，所以后来六个大行政区也就不再设立并召开大区人民代表大会，选举大行政区人民政府。这就改变了原先的设想。

1954年6月19日，中央人民政府委员会第三十二次会议又做出决定，撤销大行政区一级行政机构。鉴于国民经济第一个五

年计划已经开始，国家已进入有计划的经济建设时期，需要更进一步加强中央统一集中的领导，以便中央人民政府直接领导省、市。这样，就能减少层次，精简机构，提高工作效率，同时也可以调整一批干部充实中央国家机关，或者充实地方，加强省、市和厂矿等企业的工作，所以，撤销大行政区的决定是必要的，也是正确的。

## 第四节 地方各级人民代表大会

### 一、概述

地方的人民代表会议制度是在革命根据地创建并发展起来的。1945年抗日战争胜利结束后，蒋介石国民党挑动内战，我国进入第三次国内革命战争时期。当时在广大的革命根据地，随着解放战争和土地改革运动的开展，在贫农团和农会的基础上，建立起了区、乡两级人民代表会议和人民政府。1948年4月，毛泽东《在晋绥干部会议上的讲话》中曾经指出：“在反对封建制度的斗争中，在贫农团和农会的基础上建立起来的区村（乡）两级人民代表会议，是一项极可宝贵的经验。只有基于真正广大群众的意志建立起来的人民代表会议，才是真正的人民代表会议。这样的人民代表会议，现在已有可能在一切解放区出现。这样的人民代表会议一经建立，就应当成为当地的人民的权力机关，一切应有的权力必须归于代表会议及其选出的政府委员会。……我们曾经打算在各地农村中，在其土地改革任务大致完成以后再去建立人民代表会议。现在你们的经验以及其他解放区的经验，既已证明就在土地改革斗争当中建立区村两级人民代表会议及其选出的

政府委员会，是可能的和必要的，那么，你们就应当这样做。在一切解放区，也就应当这样做。在区村两级人民代表会议普遍地建立起来的时候，就可以建立县一级的人民代表会议。有了县和县以下的各级人民代表会议，县以上的各级人民代表会议就容易建立起来了。在各级人民代表会议中，必须使一切民主阶层，包括工人、农民、独立劳动者、自由职业者、知识分子、民族工商业者以及开明绅士，尽可能地都有他们的代表参加进去”，以实现“联合一切民主阶层的任务”。<sup>①</sup>

对于广大农村在群众斗争中建立起来的区乡两级人民代表会议，毛泽东给予充分的肯定，认为它是“宝贵的经验”。从横面来说，毛泽东希望人民代表会议“在一切解放区出现”；从纵面来说，毛泽东要求县一级、县上都建立人民代表会议。在地方政权机关的建设过程中，毛泽东把人民代表会议看成是一种实现人民权力和能够联合一切民主阶层的民主形式。

中华人民共和国成立后，由于在普选的基础上召开人民代表大会的条件一时尚不具备，所以共同纲领第十四条规定了过渡的措施：即在人民解放军初解放的地方，在条件许可时召开各级人民代表会议，并由地方各级人民代表会议逐步地代行地方各级人民代表大会的职权，选举地方各级人民政府。由于实际上全国各地解放的先后时间不同，社会改革和经济恢复的状况不平衡，因而从人民代表会议过渡到人民代表大会的具体做法和进度不可能完全一致。大体上说，在农村，通过发动和领导农民清匪反霸，开展土地改革。在此过程中组织农民协会，使农村的权力归于农会。随着土地制度改革的胜利，在农会的基础上召开乡人民代表会议，并使它代行乡人民代表大会的职权，选举乡人民政府。

---

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》，第2版，第4卷，第1308~1309页。

而在城市，则由中央人民政府或者前线军政机关委任人员组成军事管制委员会和人民政府，领导人民建立革命秩序，镇压反革命活动，并创造条件产生人民的代表机关，具体说，就是在各大城市的一部分县城，一般地先召开各界人民座谈会，由军事管制委员会邀请工人和其他劳动人民以及文化教育界、工商界等各界代表人物参加。各界人民座谈会是传达党和人民政府的政策，并征询各方面意见，商讨各地工作中重大问题的临时性组织。通过各界人士座谈会，密切了同人民群众的联系。在各界人士座谈会的基础上，由军事管制委员会或者人民政府决定、邀请、推选代表，组成各界人民代表会议。这时候的各界人民代表会议还不是权力机关，而只是军事管制委员会和人民政府传达政策、联系群众的协商机关，是一种人民民主统一战线性质的建议机关。虽然如此，这时的人民代表会议所提出的建议和批评意见，事实上都能受到人民政府的尊重和重视。为了进一步扩大民主，在取得一定的经验之后，就逐步扩大人民代表会议的职权，并在经上级人民政府批准之后，代行人民代表大会的职权。代行人民代表大会职权后的地方各级人民代表会议，已经具有了权力机关的性质。它有权听取并审查本级人民政府的工作报告，决定地方的施政方针和政策，审查通过本地方的预算、决算，建议和决议有关地方的兴革事宜，选举本级人民政府委员会的组成人员，等等。

地方各级各界人民代表会议代表的产生，采取了直接选举、间接选举、特邀、推选四种方式相结合，这是符合当时的客观情况的。随着形势的发展，特邀和推选产生的代表逐步减少，选举产生的代表的比例逐步增大。截至1952年9月，全国30个省、2个省级行署区、160个市、2174个县（包括相当于县级的行政单位）和约28万多个乡，不仅建立了人民政府，而且都召开了人民代表会议。其中有19个省、85个市、436个县和绝大部分的乡，

都选举了各该级人民政府委员会。全国各级各界人民代表会议的代表共计达到 13637000 余人，其中由人民直接选举和间接选举产生的代表，一般已达到代表总数的 80% 以上，有的达到 90% 以上。特邀代表必须有适当名额，但所占比例极小。就各界各方面代表名额对其所代表的人数比例看来，许多方面受到照顾。工人、农民的代表名额则并未达到其所代表的人数的应有的比例，比如说，农民占人口的 80% 以上，而根据 854 个县的统计，农民代表则只占 51.96%；在城市中，工人的数量几十倍于工商业者，而根据 41 个市的统计，工人代表占 23.5%，工商界代表占 15.1%。这是从实际出发的，反映了政权的性质和联合一切民主阶层的目的。同时，也为后来我国选举法的制定提供了有益的经验。

人民代表会议是议事机关，也是工作机关。它在建国初期发挥了应有的积极作用。人民代表会议制度无疑是当时具体情况下的人民民主的好形式。但是另一方面，它毕竟是新中国历史上的一种过渡措施。当条件成熟的时候，它很快就被普选的人民代表大会所代替了。不过，它毕竟是我国民主政治制度的一个发展阶段。

建国初期，我国的省、市、县、大城市的区、区（当时介于县与乡之间的区，也作为一级地方政权）、乡，都召开人民代表会议，建立人民政府。限于篇幅，本书随后将仅就省各界人民代表会议、市各界人民代表会议、县各界人民代表会议、乡（行政村）人民代表会议以及它们的人民政府，做一些简要的阐述。

## 二、省各界人民代表会议

省各界人民代表会议由省人民政府报请中央人民政府批准后召集。代表会议的参加单位和代表的名额问题由省人民政府同省各界人民代表会议协商委员会一起商定。有的省如果尚未成立协

商委员会，则由省人民政府决定。省各界人民代表会议由一定数额的代表所组成。代表的资格基本上没有特别的限制，即不分民族、阶级、性别、信仰的年满 18 岁的人民，除患精神病和被褫夺公权者外，都可以当选为代表，但必须赞成共同纲领，反对帝国主义、封建主义、官僚资本主义。

省各界人民代表会议的代表，从结构来看，可以分为下列四种代表：

1. 区域代表。区域代表以县、市为单位，由县、市各界人民代表会议或者市协商委员会推选产生；在尚未召开各界人民代表会议的县、市，则由县市人民政府召集各该县市的民主党派、人民团体和有关的各界人士举行联席会议推选；在少数民族聚居的地区，实行民族的区域选举。

2. 政府代表。省人民政府的代表由省主席、副主席、秘书长、各厅厅长、法院院长等担任。

3. 各民主党派、各人民团体、省级和专区级各机关及驻在该省的部队的代表。这方面的代表由各党派、团体、机关及部队自身推选产生。

4. 其他方面的代表。其他代表经省人民政府与省各界人民代表会议协商委员会共同商定后，由省人民政府邀请。尚未成立协商委员会的省，则由省人民政府直接邀请。

省各界人民代表会议代表任期两年，连选可以连任。各党派、团体、机关、部队和少数民族经与省各界人民代表会议协商委员会商定，可以更换其代表，被邀请的代表经省人民政府和协商委员会商定，亦可以更换。

省各界人民代表会议一经召开，就代行省人民代表大会的职权，具体为：（1）听取与审查省人民政府的工作报告。（2）决定省的施政方针和政策。（3）审查和通过人民政府的预、决算。



(4) 建议与决议有关省政兴革事宜。(5) 选举省人民政府主席、副主席、委员，组成省人民政府委员会。

省各界人民代表会议每年召开一次，会议日期由协商委员会决定。在举行会议的时候，设主席团，由大会选举主席若干人组成。主席团互推常务主席若干人，负责主持主席团会议和常务工作。代表会议设秘书长一人，副秘书长若干人；设秘书处，在正副秘书长领导下处理会议日常事务。省各界人民代表会议在休会期间，设省各界人民代表会议协商委员会，由省各界人民代表会议选举主席一人、副主席若干人及委员若干人组成。协商委员会行使如下职权：(1) 协助省人民政府实行省各界人民代表会议的决议。(2) 协商并提出对省人民政府的建议。(3) 协助省人民政府动员人民支援前线，建立革命秩序，镇压反革命并参加建设工作。(4) 负责进行下届省各界人民代表会议的准备工作的。(5) 负责进行本省民主统一战线工作。省人民代表会议协商委员会每三个月举行一次会议，由协商委员会主席负责召集并主持会议。

### 三、市各界人民代表会议

市各界人民代表会议由市军事管制委员会及市人民政府召开。代表资格和上述省各界人民代表会议代表的资格相同，即：凡反对帝国主义、封建主义、官僚资本主义，赞成共同纲领，年满18岁的人民，除患精神病及褫夺公权者外，不分民族、阶级、性别、信仰，都可以当选为代表。市各界人民代表会议的代表名额，凡人口在20万人以上的市，其各界人民代表会议的代表总额为200~500人左右；凡人口在3万人以上的市，其代表总额为100~200人左右。市各界人民代表会议的参加单位和代表名额的分配，由市军事管制委员会、市人民政府和上届市各界人民代表会议协商委员会共同商定。尚未成立协商委员会的市，则由军事管制委

员会和市人民政府决定。代表的结构和产生途径，分三种不同情况：

1. 军管会、市人民政府的代表由军事管制委员会主任、副主任、市人民政府市长、副市长等充任。

2. 各民主党派、各人民团体、驻在本市的各机关及部队的代表由各党派、各团体、各机关及部队自行选派。

3. 其他方面的代表经军管会、市人民政府和协商委员会商定，由军管会、市人民政府邀请，或者由军管会、市人民政府商定邀请。

市各界人民代表会议代表的任期分两种情况：一是在市各界人民代表会议未代行市人民代表大会职权以前，可以每次推选，但连选能够连任；另一种情况是，从代行市人民代表大会的职权时起，每届人民代表会议的任期为一年，连选可以连任。各民主党派、人民团体、机关及部队经同协商委员会商定，都可以更换他们的代表；其他被邀请的代表，经协商委员会商定，亦可以更换。

在行使职权的方面，市各界人民代表会议与前述省各界人民代表会议不同。省各界人民代表会议一经成立，即代行省人民代表大会的职权，而市各界人民代表会议的性质和职权则分为两个有别的阶段：

第一阶段，在军事管制的初期，市各界人民代表会议是军管会 and 市人民政府传达政策、联系群众的协议机关，行使如下职权：（1）听取军管会及市人民政府关于施政方针、政策、计划和工作情况的报告，并进行讨论，提出批评和建议。（2）向军管会及市人民政府反映人民的意见和要求，建议有关市政的兴革事宜。（3）向人民传达并解释市各界人民代表会议的决议案，并协助市人民政府动员人民推行。

第二阶段：经直属的上级人民政府批准，市各界人民代表会

议可以代行人民代表大会的职权，具体为：（1）听取与审查市人民政府的工作报告，决定市的施政方针和政策。（2）审查与通过市人民政府的预算决算。（3）建议与决议有关市政的兴革事宜。（4）向人民传达并解释市各界人民代表会议的决议案，并协助市人民政府动员人民推行。（5）选举市人民政府市长、副市长、委员，组成市人民政府委员会。从第二阶段行使的职权来看，市人民代表会议已不仅是协议机关，而是具有地方国家权力机关的性质了。

市各界人民代表会议在举行会议的时候，设主席团，由大会选举主席若干人组成，负责主持会议的进行。会议并设秘书长一人、副秘书长若干人，协助主席团处理会议的日常事务。市各界人民代表会议在休会期间，设市各界人民代表会议协商委员会，由市各界人民代表会议选举主席一人、副主席若干人及委员若干人组成。市协商委员会的职权是：协助市人民政府实行市各界人民代表会议的决议；协商并提出对市人民政府的建议；协助市人民政府动员人民支援前线，建立革命秩序，镇压反革命并参加建设工作；负责进行下一届各界人民代表会议的准备工作和进行本市民主统一战线工作。

市各界人民代表会议每三个月召开一次。协商委员会每月召集一次。

#### 四、县各界人民代表会议

县各界人民代表会议由县人民政府召开，由一定数额的代表组成。50万人口以上的县，代表名额为300人至500人左右；20万至50万人口的县，代表名额200人至300人左右；20万人口以下的县，代表名额100人至200人左右。代表资格和前述的省、市人民代表会议代表的资格要求相同。参加单位和代表名额的分配，

由县人民政府决定。代表的构成有四类：（1）农民代表，由乡（行政村）农民代表大会或者农民大会产生，亦可由区或县农民代表会议产生。（2）县人民政府的代表，由县长、副县长等担任。（3）各民主党派（已有组织的）、各人民团体、驻县各机关及部队的代表，由各党派、团体、机关及部队自行选派。（4）其他方面的代表，由县人民政府决定邀请。代表的任期亦分两种情况：其一，在县各界人民代表会议未代行县人民代表大会职权以前，可以每次推选，但连选能连任；其二，从代行县人民代表大会职权时起，每届人民代表会议代表的任期为一年，连选可以连任。

县各界人民代表会议的职权分两个不同的阶段。第一个阶段，其行使的职权是：（1）听取县人民政府的工作报告，并进行讨论，提出批评和建议。（2）向县人民政府反映人民的意见和要求，讨论并建议有关县政兴革事宜。（3）向人民传达并解释县各界人民代表会议决议案，并协助县人民政府动员人民推行。

第二阶段，县各界人民代表会议经省人民政府批准，可代行县人民代表大会的如下职权：（1）听取与审查县人民政府的工作报告。（2）审查与通过县人民政府的预算决算。（3）建议与决议有关县政的兴革事宜。（4）向人民传达并解释县各界人民代表会议决议案，并协助县人民政府动员人民推行。（5）选举县人民政府县长、副县长、委员，组成县人民政府委员会。

县各界人民代表会议每三个月召开一次。会议设主席团，由大会选举主席若干人组成，负责主持会议的进行；设秘书长一人、副秘书长若干人，由主席团提请大会通过，协助主席团处理日常事务。

县各界人民代表会议休会期间，设常务委员会，由县各界人民代表会议选举主席一人、副主席若干人和委员若干人组成，其职权是：（1）协商并提出对县人民政府的建议。（2）联系代表，协

助政府动员人民推行各种工作。(3) 组织与推动县人民代表会议代表，在各种场合，以各种方式，传达人民代表会议的决议及县人民政府政策法令，并协助推行。(4) 经常地联系人民代表会议代表、民主党派、人民团体、民主人士，并经过他们广泛地联系人民，协助政府动员人民进行各种工作，有计划地搜集各方面意见，及时建议政府采择。(5) 接受人民的建议、询问、要求、申诉与批评，负责加以适当的处理，务使有着落有交代。(6) 负责进行县人民民主统一战线工作，加强各民主党派、人民团体和民主人士的团结与合作。(7) 组织座谈会和学习会，协助与推动各民主党派、人民团体和民主人士关于时事、政策和理论的学习。(8) 接受与办理省（行署区）协商委员会委托事项和建议。(9) 负责进行下一届各界人民代表会议的准备工作的。

## 五、乡（行政村）人民代表会议

乡（行政村——下同）人民代表会议由乡人民政府召开。因为农村居民都是农民，所以径称“乡人民代表会议”而无需在名称上有“各界”两字。凡土地改革尚未完成的地区，在乡人民代表会议召开之前，由乡农民代表大会或者乡农民代表会议执行乡人民代表会议的职权。而乡人民代表会议一经召开，就代行乡农民代表大会的职权，而不必像县、市那样，经历一个仅作为协议机关的阶段。

由于乡的大小不同，所以各个乡的人民代表会议的代表名额也不完全一样。500户以上的乡，代表名额为50人至80人；100户至500户的乡，代表为30人至50人；100户以下的乡，代表名额为20人至30人。乡人民代表会议代表按照居民居住的自然情况划分选区，由选民选举产生。必要时，也可由乡人民政府和乡人民团体共同商定，报区人民政府批准（在不设区人民政府的地

区，报请县人民政府或其授权的区公所批准）特邀代表若干人。在少数民族居民人数较多的乡，应单独选举产生本民族的代表。乡人民代表会议代表任期一年。每年改选一次，于春节前后举行，连选可以连任。

乡人民代表会议行使下列各项职权：（1）听取与审查乡人民政府的工作报告。（2）向乡人民政府反映人民的意见和要求。（3）建议与决议本乡兴革事宜。（4）审议本乡人民负担及财粮收支事项。（5）向人民传达并解释乡人民代表会议议决事项，并协助乡人民政府动员人民推行。（6）经县人民政府批准，乡人民代表会议可选举乡长、副乡长及委员，或者决议撤换上列人员。

乡人民代表会议每月开会一次。须有代表过半数的出席方可以开会，须有出席代表过半数的同意，才能通过决议。会议设主席一人，副主席若干人，由乡人民代表会议选举产生，负责主持会议，联系代表，并协助乡人民政府进行下一届会议的准备工作的。乡人民代表会议主席、副主席如果当选为乡长、副乡长时，可以同时兼任。

乡人民代表会议不设立常设机关。各选区的代表互推代表主任一人，在乡人民政府领导下，联系代表推行各项工作。

## 第五节 地方各级人民政府

本节仍和上面第四节一样，仅述省、市、县、乡，其余各级人民政府从略。

### 一、省人民政府

根据共同纲领的规定，在省人民代表大会（或者省各界人民

代表会议)闭会期间,省人民政府就是省的行使政权的机关。省人民政府的首脑机构为省人民政府委员会。省人民政府委员会是省一级的地方政权机关,受中央人民政府政务院的直接领导;在大区未撤销之前,省人民政府委员会受主管大行政区人民政府委员会(或军政委员会)的直接领导。

省人民政府委员会由省人民代表大会选举省人民政府主席一人、副主席若干人和委员若干人组成,并呈报中央人民政府委员会批准任命,任期两年,连选可以连任。在解放初期,为迅速建立革命秩序,省人民政府委员会由中央人民政府政务院提请中央人民政府委员会批准任命,或由大行政区人民政府委员会提请中央人民政府政务院转请中央人民政府委员会批准任命。省人民政府主席主持省人民政府委员会会议并领导省人民政府委员会的工作,副主席协助主席执行职务。

省人民政府委员会在中央人民政府政务院或者大行政区人民政府委员会直接领导下,行使下列职权:(1)执行并对所辖各县、市转发中央人民政府政务院和大行政区人民政府的决议和命令,并在其职权范围内颁发决议和命令,并审查其执行。(2)实施省人民代表大会通过的并经中央人民政府政务院或者主管大行政区人民政府批准的决议案。(3)拟定与省政有关的暂行法令条例,报告给主管大行政区人民政府转请中央人民政府政务院批准或者备案(在不设大行政区人民政府的地区,由省人民政府径报中央人民政府政务院)。(4)遵照中央人民政府政务院关于任免工作人员暂行办法的规定,分别提请上级人民政府任免或者批准任免,或由省人民政府委员会自行任免或者批准任免省的与所属县的重要行政人员。(5)废除或者修改所辖县、市人民政府或县、市人民代表大会(或县、市各界人民代表会议)与上级人民政府决议命令相抵触的决议和命令。(6)在国家概算或预算规定的范围内,编

制各该省的概算或预算和决算报请大行政区人民政府委员会审核转报中央核准，并审核所辖县、市的概算或预算和决算转报大行政区转请中央核准（各省的概算或预算和决算应提经省人民代表大会审查通过或追认）。(7) 统一领导和检查省人民政府各工作部门的工作并领导和检查所辖各专员公署及各县、市人民政府的工作。

根据省的区域大小和工作需要，省人民政府委员会设立各工作机构，一般是：(1) 在政法方面，设民政厅、公安厅，在民族事务较多的省，设立民族事务委员会或者在民政厅下设民族事务委员会。(2) 在财经方面，设财政、工商、交通、农林、劳动等厅、局、处，必要时设财经委员会作为指导性委员会。(3) 在文教方面，设文教、卫生、新闻出版等厅、处。(4) 在华侨事务较多的省，设华侨事务委员会（或在民政厅下设华侨事务委员会）。(5) 省设省人民监察委员会。(6) 省设省人民法院。(7) 省设省人民检察署。(8) 在省人民政府委员会的秘书长领导下设办公厅。

省人民政府委员会全体会议每月举行一次，由省人民政府主席召集。全体委员会议有过半数委员出席始得开会，出席会议的委员过半数同意，方能通过决议。省人民政府行政会议每星期举行一次，由省人民政府主席召集，副主席、秘书长和各委、厅、会、局、处等机构的首长出席，其他必要人员列席。省人民法院院长及省人民检察署检察长均可以出席省人民政府行政会议。

各省可根据需要划分为若干专员区，各专区设专员一人，并可设副专员一人至两人。专员公署为省人民政府委员会的派出机关。

## 二、市人民政府

市人民行使政权的机关为市人民代表大会（或市各界人民代



表会议) 和市人民政府。在市人民代表大会(市各界人民代表会议) 闭会期间, 市人民政府即为市的人民行使政权的机关。市人民政府委员会是市地方政权机关, 按照它的隶属关系分别受中央或大行政区或省的直接领导。市人民政府委员会由市人民代表大会(或市各界人民代表会议代行) 选举市长一人(必要时可设副市长) 及委员若干人组成, 并根据中央人民政府政务院关于任免工作人员的暂行办法, 提请上级人民政府转请政务院或者由政务院转请中央人民政府委员会批准任命。在解放初期, 为了迅速建立革命秩序, 市人民政府委员会由上级人民政府或上级军事管制机关任命。市人民政府委员会的任期为一年, 连选可以连任。市长主持市人民政府委员会会议, 领导市人民政府委员会的工作, 副市长协助市长执行职务。

市人民政府委员会在上级政府领导下, 行使如下职权: (1) 执行上级人民政府的决议和命令。(2) 实施市人民代表大会(市各界人民代表会议) 通过并经上级人民政府批准的决议。(3) 拟定与市政有关的暂行法令条例, 报上级人民政府批准施行。(4) 遵照中央人民政府政务院关于任命工作人员的暂行办法, 提请上级人民政府任免或者批准任免主要行政人员, 并在市的职权范围内任免上述人员以外的行政人员。(5) 在国家概算或者预算规定范围内, 编制概算或者预算和决算, 提请市人民代表大会(市各界人民代表会议) 审查通过后, 报上级人民政府核准。(6) 统一领导和检查市人民政府各工作部门的工作。

市人民政府委员会根据市的大小和工作需要, 本着精简的原则, 设立民政、公安、财政、建设、文教、卫生、劳动等局以及财经委员会; 并设市人民监察委员会、市人民法院、市人民检察署等机构。

市人民政府委员会全体委员会议每月举行一次, 由市长召集。

全体委员会议须有委员过半数出席才能开会，出席委员过半数同意才能通过决议。市人民政府行政会议每星期举行一次，由市长召集。副市长、秘书长和各委、局、处等机构的首长出席，其他必要人员列席。市人民法院院长及市人民检察署检察长都可以出席市人民政府行政会议。

### 三、县人民政府

县人民行使政权的机关为县人民代表大会（或县各界人民代表会议）和县人民政府。在县人民代表大会（或县各界人民代表会议）闭会期间，县人民政府即是县的行使政权的机关。县人民政府委员会是县一级的地方政权机关，受省人民政府委员会的领导及主管区专员的监督指导。

县人民政府委员会由县人民代表大会选举县长一人（必要时可设副县长）和委员若干人组成，并报请省人民政府呈报中央人民政府政务院批准任命。县人民政府委员会的任期为一年，连选可以连任。县长主持县人民政府委员会会议，领导县人民政府委员会的工作；副县长协助县长执行职务。

县人民政府委员会在省人民政府委员会的领导下行使下列职权：（1）执行中央人民政府及各上级人民政府的决议和命令。（2）实施县人民代表大会（或县各界人民代表会议）通过并经省人民政府批准的决议。（3）拟定与县政有关的单行法规送请省人民政府批准或者备案。（4）除遵照执行中央人民政府政务院关于任免工作人员暂行办法的规定外，分别提请省人民政府任免或者批准任免或者自行任免或者批准任免县的及所辖区、乡（行政村）的行政人员。（5）废除或者修改所辖区、乡（行政村）人民代表大会的与上级人民政府决议命令相抵触的决议和命令。（6）在国家概算或者预算规定的范围内，编制各该县的概算和预算，报

请省人民政府审核并呈报中央核准，并监督审核区、乡（行政村）财政收支；各县的概算或者预算和决算应提经县人民代表大会（县各界人民代表会议）审查通过或者追认。（7）统一领导和检查县人民政府各工作部门的工作并领导和检查所辖各区、乡（行政村）人民政府的工作。

县人民政府委员会根据县的区域大小及工作需要，本着精简的原则，设立民政、财政、教育、公安等科或局，并设县人民监察委员会、县人民法院、县人民检察院。

县人民政府委员会全体委员会议每月举行一次，由县长召集。全体委员会议须有委员过半数出席才能开会，出席委员过半数同意方能通过决议。县人民政府行政会议每星期举行一次，由县长召集，副县长、秘书及各科、局等部门工作机构的首长出席，其他必要人员列席。县人民法院院长和县人民检察院检察长都可以出席县人民政府行政会议。

#### 四、乡（行政村）人民政府

乡人民行使政权的机关是乡人民代表大会（或者乡人民代表会议）和乡人民政府。在乡人民代表大会闭会期间，乡人民政府就是乡的行使政权的机关。乡人民政府委员会是乡一级的地方政权机关，受区人民政府的领导；在不设区人民政府的地区，受县人民政府领导。

乡人民政府委员会由乡人民代表大会（或乡人民代表会议）选举乡长一人、副乡长及委员各若干人组成。乡长、副乡长及委员经区报县人民政府批准任命，任期一年，连选可以连任。乡长领导全乡工作，主持乡人民政府委员会会议。副乡长协助乡长执行职务。乡人民政府委员会的职权是：（1）执行上级人民政府的决议和命令。（2）实施乡人民代表大会（乡人民代表会议）通过并

经上级人民政府批准的决议案。(3)领导和检查乡人民政府各部门的工作。(4)向上级人民政府反映本乡人民的意见和要求，并提出兴革意见。

乡人民政府委员会会议每十天或者半个月开会一次，由乡长召集。会议须有委员过半数出席才能开会，出席委员的过半数同意，方可通过决议。乡人民政府设文书一人，承乡长之命办理文书事宜。视工作需要，乡人民政府可以设立各种经常的及临时的委员会，其主任可由乡人民政府委员兼任。

## 第六节 地方各级人民法院和 地方各级人民检察署

### 一、地方各级人民法院

人民法院通过审判刑事案件、民事案件，巩固人民民主专政，维护新民主主义的社会秩序，保卫人民的革命成果和一切合法权益。人民法院基本上实行三级两审制，一般的以二审为终审，但在特殊情况下，可以三审或者一审为终审。人民法院审判案件，除在院内审判外，根据案件需要，实行就地调查，就地审判和巡回审判。为了便于人民参与审判，人民法院根据案件的性质，实行人民陪审员制。陪审员对于陪审的案件，有协助调查、参与审理和提出意见的权利。各族人民都有使用其民族语言进行诉讼的权利；必要时，人民法院应为他翻译。在少数民族聚居或者杂居的地区，人民法院应以当地的通用语言，进行诉讼。判决书、布告及其他文件，应根据需要同时并用各有关民族的文字。

下级人民法院的审判工作受上级人民法院的领导和监督。其

司法行政由上级司法行政部门领导。各级人民法院都是同级人民政府的组成部分，受同级人民政府委员会的领导和监督。省人民法院分院、分庭受所在区的专员的指导。各级人民法院院长领导并监督全院的工作。庭长领导并监督庭内的工作。院长、庭长可以就某一案件的审判自己担任主任审判员。

### 1. 县级人民法院。

县级人民法院是第一审法院，分为三种，即：(1)县(旗)或其他相当于县的行政区或者相当于县的自治区的人民法院。(2)省辖市人民法院。(3)中央及大行政区直辖市的区人民法院。

县级人民法院管辖下列案件：(1)第一审的刑事、民事案件(但法律另有规定者除外)。(2)调解民事及轻微刑事案件。(3)刑事、民事案件的执行事项。(4)公证及其他法令所定非讼事件。(5)指导所辖区域内的调解工作。

县级人民法院设院长一人(县、市人民法院必要时可以设副院长一人)，审判员若干人。院长、副院长可以兼审判员或者庭长。案件多的县级人民法院可分设刑事、民事审判庭。庭设庭长一人。县级人民法院可以设审判委员会，以院长或者副院长、庭长(其设有审判庭者)及审判员组成；以院长或其副院长兼任审判委员会主任委员，必要时可以设副主任委员。审判委员会开会时并可以邀请有关机关的负责人及原来参加审判有关案件的其他工作人员参加。审判员较多的法院，还可以由院长指定若干审判员参加审判委员会会议。审判委员会处理刑事、民事的重要或者疑难案件，并做政策上和审判原则上的指导。

县级人民法院的刑事、民事案件，由审判员一人审判；遇有重要或者疑难的案件时，应由审判员三人合议审判(其中一人为主任审判员)，或者由审判委员会决议处理。县级人民法院设秘书或者主任秘书一人、书记员及办事员若干人；设法警、检验员；根

据需要，设翻译员、法医。

## 2. 省级人民法院。

省级人民法院是第二审法院，分两种，即：（1）省（或者相当于省的行政区、自治区）人民法院及其分院或者分庭。（2）中央及大行政区直辖市人民法院。

省人民法院管辖下列案件：（1）不服县、市人民法院第一审判决的刑事、民事上诉案件。（2）全省性重大的第一审刑事、民事案件（是否全省性重大的案件，由省人民法院认定）。（3）省人民法院认为案情重大以自行审判为宜，或者由于其他原因而提审的县、市人民法院第一审及省人民法院分院、分庭尚未判决的第一审、第二审刑事、民事案件。（4）县、市人民法院对于其所受理的刑事、民事案件，认为案情重大，申请移送审判，而经省人民法院认为有移送必要的第一审刑事、民事案件。（5）法令规定以省人民法院为第一审的刑事、民事案件。（6）省级以上人民政府、最高人民法院或者最高人民法院分院、分庭交办的第一审刑事、民事案件。（7）刑事、民事案件的执行事项。

中央及大行政区直辖市人民法院管辖下列案件：（1）不服区人民法院第一审判决的刑事、民事上诉案件。（2）侵害国家及严重破坏社会秩序的第一审刑事案件。（3）关于国营、规模较大的私营和公私合营企业、公共财产或者劳资纠纷的第一审刑事、民事案件。（4）涉及外侨或者机关、团体的第一审刑事、民事案件。（5）其他第一审案件，准用第三款至第六款关于省人民法院的规定。（6）刑事、民事案件的执行事项。（7）公证及其他法令所规定的非讼事件。

省级人民法院领导并监督所辖区域内各县级人民法院的审判工作，并在上级司法部领导下，掌管全区域内的司法行政工作。省级人民法院设院长一人，可以设副院长一人或者两人；设刑事、民

事审判庭，庭设庭长一人，可以设副庭长一人或者两人；设审判员若干人。院长、副院长可以兼庭长。省级人民法院可设审判委员会，由院长、副院长、庭长及若干审判员组成，处理疑难案件，并做政策上的和审判原则上的指导。省级人民法院设秘书长或者主任秘书一人，下设各科，科设科长一人，科员、办事员若干人，掌理人事、宣传教育、文书、庶务、会计、统计、档案等事务，并承办全区域的司法行政工作；设书记员若干人（可设主任书记员），掌理记录及其他的有关事务，并设问事代书室；设法警若干人，并根据需要设翻译员、法医、检验员。

省级人民法院审理刑事、民事案件由审判员三人合议，以其中一人为主任审判员，但案件没有必要合议审判的，可以由审判员独任审判。省人民法院的第二审刑事、民事判决，均为终审判决，但重大和疑难的案件，应准许诉讼人提起第三审上诉，并应在判决书中记明。省人民法院根据需要可以设分院或者分庭，在其所辖区域内执行省人民法院的职务；其判决不得向省人民法院上诉。省人民法院分院、分庭受省人民法院的领导和监督，在其所辖区域内领导和监督各县级人民法院的审判工作。

### 3. 人民法庭。

人民法庭是建国初期存在过的带有临时性的审判机关。新中国建立之初，为了保障革命秩序与人民政府的土地改革政策法令的实施，省以及省以上人民政府可根据情况的需要，以命令成立或者批准成立县（市）人民法庭。人民法庭的任务是运用司法程序，惩治危害人民与国家利益、阴谋暴乱，破坏社会治安的恶霸、土匪、特务、反革命分子及违抗土地改革法令的罪犯，以巩固人民民主专政，顺利的完成土地改革。此外，在土地改革中关于划分阶级成分的争执以及其他有关土地改革的案件，亦都由人民法庭受理。人民法庭在任务完毕，已经没有继续存在的必要时，由

省及省以上人民政府以命令将其撤销。

人民法庭以县（市）为单位成立，必要时也可以区为单位或者联合两个以上的区设立分庭。县（市）人民法庭及其分庭直接受县（市）人民政府的领导，同时又是县（市）人民法院的组成部分。其性质为县（市）人民法院民事庭、刑事庭以外的特别法庭。至于普通的刑事、民事案件则仍归刑事庭、民事庭受理。

县（市）人民法庭及其分庭都设立审判委员会，由审判长1人、副审判长1人、审判员若干人组成。人民法庭的正副审判长和半数的审判员由县（市）人民政府遴选，其余半数审判员由县（市）各界人民代表会议或者人民团体选举。分庭的正副审判长和半数审判员由县（市）人民政府遴选，其余半数审判员由设立地区的人民代表会议或者人民团体（在农村中主要是农民代表会议或者农民协会）选举。正副审判长和审判员都由县（市）人民政府报请直属上级人民政府审核加委。县（市）人民法庭都可以实行巡回审判。

县（市）人民法庭及其分庭受理案件，应认真地进行调查证据，研究案情，严禁刑讯。人民法庭及其分庭在审判时，应保障被告有辩护的权利，但被告所请的辩护人，须经法庭认可，方可出庭辩护。正副审判长、审判员，遇到与其本身有利害关系的案件，应当回避。人民法庭及其分庭的人员，如有违法渎职情事，人民可以举出证据检举，经查明属实，由县（市）人民政府或者报请直属上级人民政府依法严惩。

县（市）人民法庭及其分庭有权逮捕、拘禁并判决被告死刑、徒刑、没收财产、劳役、当众悔过或者宣告无罪。县人民法庭及其分庭所判决的死刑、没收财产以及5年以上徒刑的批准权，属于省人民政府主席（或者省人民政府特令指定的专员）以命令执行。不满5年的徒刑和宣告无罪的判决的批准权，属于县人民政



府。市人民法庭及其分庭的判决的批准权属于大行政区直辖市的，则对于判决死刑、没收财产和5年以上徒刑的批准权由大行政区人民政府（军政委员会）行使。死刑由大行政区人民政府（军政委员会）主席以命令执行。属于省辖市的，与县的程序相同。

县（市）人民法庭及其分庭对于匪特反革命分子的死刑判决，由省人民政府主席（或者省人民政府特令指定的专员）以命令执行，不得上诉。关于土地改革中划分阶级成分的争执案件，在县（市）人民法庭及其分庭依照土地改革法规定的手续判决之后，即须执行。县（市）人民法庭及其分庭的其他判决，被告或者原告如果不服，可以在判决之后10天内要求县（市）人民政府指令县（市）人民法庭复审；对于复审的判决仍不服时，可以提出上诉。

## 二、地方各级人民检察署

地方各级人民检察署的组织系统为：（1）中央人民政府最高人民检察署可在大行政区或者其他区域设立分署。分署设检察长、副检察长，下设秘书长，办公厅及第一、第二、第三等处；办公厅设科、室；处设检察专员、检察员、助理检察员、书记员等。（2）省（行署）和中央或者大行政区直辖市设立人民检察署，署设检察长、副检察长，其下设办公室及第一、第二等处，处设检察员、助理检察员、书记员等。（3）省人民检察署可在专区设分署，分署设检察长、副检察长，其下设检察员、助理检察员、书记员等，并可以设办公室。（4）县（市）设人民检察署，署设检察长、副检察长，其下设检察员、助理检察员、秘书、书记员等，但较大的市人民检察署可设办公室。上列各级检察署的各处、室、科，在必要的时候，都可以酌设副职。全国各民族自治区，根据其具体情况，设立相当于各该级人民政府的人民检察署。

地方各级人民检察署受上级人民检察署的领导。地方各级人

民檢察署（包括最高人民檢察署分署）都是同級人民政府的組成部分，同時受同級人民政府委員會的領導，與同級司法、公安、監察及其他有關機關密切聯繫，進行工作。省人民檢察署分署受所在區專員的指導。地方各級人民檢察署在行使檢察權時，凡認為應該給以刑事制裁的，應該向同級人民法院提起公訴；如果認為應該給以行政處分的，應該移送同級人民監察委員會處理。地方各級人民檢察署為了有效地完成任務起見，可以向各機關調閱有關的材料文件。人民檢察署檢察長（副檢察長）為了取得工作上的配合，可以商洽同級司法、公安、監察機關參加其行政會議和專業會議，同時亦可以邀請上列各機關參加各該級地方人民檢察署的行政會議和專業會議。

地方各級人民檢察署行使下列職權：（1）檢察各級政府機關、公務人員和國民是否嚴格遵守《中國人民政治協商會議共同綱領》、人民政府的政策方針和法律、法令。（2）對於反革命和其他刑事案件實行檢察，提起公訴。（3）對於各級審判機關的違法或者不當裁判提起抗訴。（4）檢察監所及犯人勞動改造機構的違法措施。（5）處理不服下級檢察署不起訴處分的申請復議案件。（6）代表國家公益參與有關社會和勞動人民利益的重要民事案件和行政訴訟。

地方各級人民檢察署檢察長主持全署事宜，副檢察長協助檢察長執行職務。人民檢察署可設委員若干人，以檢察長、副檢察長和委員組成委員會，決議有關檢察的政策方針和其他重要事項。委員會以檢察長為主席，如果委員會意見不一致時，取決於檢察長。委員會每月舉行一次，由檢察長召集。必要時可以提前或者延期。

# 第六章 共同纲领规定的 各项基本政策

## 第一节 共同纲领规定的军事制度

### 一、我国武装力量的性质和任务

共同纲领第十条规定：“中华人民共和国的武装力量，即人民解放军、人民公安部队和人民警察，是属于人民的武力。”这一规定，既说明了武装力量包含的范围，也揭示了我国武装力量的根本性质。从包含的范围来看，我国武装力量为：（1）人民解放军。（2）人民公安部队。（3）人民警察。还有，共同纲领第二十三条规定我国“实行民兵制度”。因此从广义上说，中国的广大民兵也应当包括在武装力量的概念之内。总而言之，中华人民共和国的武装力量是由人民解放军、人民公安部队、人民警察和民兵四个部分构成的。

我国的武装力量是属于人民的。这个性质是同国家的根本性质一致的。按照马克思主义的国家观念，军队、警察等暴力机关是国家政权的不可缺少的重要组成部分。我们的国家既然是无产阶级领导的和以工农联盟为基础的人民民主专政的国家，那么，国

家的这个根本性质当然也就是我国武装力量的根本性质。

我国武装力量的任务取决于武装力量的根本性质。根据共同纲领的规定，中华人民共和国武装力量的“任务为保卫中国的独立和领土主权的完整，保卫中国人民的革命成果和一切合法权益”。共同纲领在明确规定我国武装力量的这个根本任务的同时，又在第二十四条中规定：“中华人民共和国的军队在和平时期，在不妨碍军事任务的条件下，应有计划地参加农业的生产，帮助国家的建设工作。”

遵循共同纲领的规定，我国武装力量忠实地履行着自己的任务。中国人民解放军在全国人民的支持下，以排山倒海之势，解放了大陆，消灭了大陆上的国民党残余军队，肃清了土匪，奠定了全国统一和社会安定的局面，并在新解放区参与发动人民，完成民主改革，组织人民恢复工农业生产，巩固人民民主专政等光荣任务。他们还直接参加了巨大规模的工业、铁路、交通、水利、农业，从事屯垦、筑路、修河、架桥、开发森林、修建工厂等经济建设工作，并帮助人民群众进行了抗旱、防洪、除虫、耕作、抢险、救灾等工作。新疆军区部队更是肩负着保卫边疆和发展生产的双重任务。

## 二、武装力量在组织上完善化

我国的人民解放军和其他人民武装力量由人民革命军事委员会统一管辖并指挥。人民革命军事委员会是中央人民政府的组成部分，由中央人民政府委员会任命主席、副主席若干人、委员若干人组成。1949年新中国建立时，中央人民政府委员会任命人民革命军事委员会的组成人员为：主席毛泽东，副主席朱德、刘少奇、周恩来、彭德怀、程潜，委员贺龙、刘伯承、陈毅、林彪、徐向前、叶剑英、聂荣臻、高岗、粟裕、张云逸、邓小平、李先念、

饶漱石、邓子恢、习仲勋、罗瑞卿、萨镇冰、张治中、蔡廷锴、龙云、刘斐。中央人民政府人民革命军事委员会统一管辖和指挥全国武装力量，发布命令，进行重大军事活动。例如1950年10月8日，人民革命军事委员会主席毛泽东签发《给中国人民志愿军的命令》，命令中国人民志愿军“迅即向朝鲜境内出动，协同朝鲜同志向侵略者作战并争取光荣的胜利”，从而展开了抗美援朝、保家卫国的正义之战的历史的一页。

1949年11月11日，中国人民解放军空军领导机构在北京成立。刘亚楼任司令员，萧华任政治委员。各大军区随即成立航空处。1950年4月14日，以人民解放军第十二兵团机关为基础，在北京成立人民解放军海军领导机构，由萧劲光担任第一任海军司令员。10月6日，全国人民武装干部会议召开，会议决定建立自上而下的人民武装领导机构。1951年后，全国多数县和市辖区建立了人民武装部。11月8日，中国人民解放军公安部队领导机构在北京成立（后经多次整编，在1983年组建成隶属于中华人民共和国公安部的中国人民武装警察部队）。1951年1月15日，中国人民解放军军事学院在南京成立。刘伯承担任第一任院长兼政治委员。4月3日，“部队编制和装备问题会议”召开。会议提出，将部队编制由“三三制”改成“四四制”，大部分装备由美式改为苏式。6月8日，中国人民解放军第一个通信团成立（1956年4月，人民解放军通信兵部成立）。1952年12月11日，中央人民政府人民革命军事委员会和政务院联合颁发《中华人民共和国民兵组织暂行条例》，使全国的民兵工作有法可循。1953年12月17日，全国军事系统高级干部会议召开。会议确定以建设一支优良的现代化的革命军队为目标的关于军队建设的总方针和总任务，还讨论了实行义务兵役制、薪金制、军衔制等问题。1954年4月13日，中共中央和中央人民政府人民革命军事委员会共同颁布《中国人

民解放军政治工作条例（草案）》，重新确定人民解放军实行“党委统一的集体领导下的首长分工制”以“纠正学习苏军过程中的偏差”。

关于中国人民解放军的规模，1950年，当时全国解放军共有530万人。4月，中共中央政治局会议决定，人民解放军整编至400万人。这次精简工作展开不久，就因为抗美援朝战争爆发而中止，当时只精简了37万人。到1951年底，人民解放军的总人数增加到610多万人。1952年1月5日，毛泽东主席批准中央人民政府人民革命军事委员会《军事整编计划》。根据该计划的规定，人民解放军国防部队（不含公安部队）整编为285万人。

综上所述，根据并实施共同纲领总纲第八条和第三章《军事制度》的规定，建国后在军事建设方面，取得了很大的成绩和进展。

## 第二节 共同纲领规定的经济政策

### 一、建国初期经济建设的根本方针

根据共同纲领的规定，建国初期我国经济建设的根本方针是“以公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流的政策，达到发展生产、繁荣经济的目的”。1949年9月，周恩来在人民政协全体会议报告《人民政协共同纲领草案起草的特点》时指出：新民主主义的经济政策，基本精神是照顾四面八方，目的是为了发展生产，繁荣经济。他说：“新民主主义五种经济的构成中，国营经济是领导的成分。在逐步地实现计划经济的要求下，使全社会都能各得其所，以收分工合作之效，这是一个艰巨而必须实现的

任务。”<sup>①</sup> 所谓“公私兼顾”，就是公有制经济和私有制经济都能在国营经济领导下，得到照顾和调剂。这是因为想要恢复被长期战乱严重破坏了的经济并使它能够较快地发展，光靠公有制经济不足以达此目的，故允许私有经济的存在和发展是必要的。另一方面，中国的民族资本毕竟同官僚资本主义有别。后者作为新民主主义革命的对象，必须予以消灭；而民族资产阶级由于在历史上同情革命或者保持中立，因此在新中国成立后，允许这部分私有经济继续存在也是可能的。至于其他的小私有经济，当然更应允许其存在。共同纲领第二十六条规定：“国家应在经营范围、原料供给、销售市场、劳动条件、技术设备、财政政策、金融政策等方面，调剂国营经济、合作社经济、农民和手工业者的个体经济、私人资本主义经济和国家资本主义经济，使各种社会经济成分在国营经济领导之下，分工合作，各得其所，以促进整个社会经济的发展。”当然，国营经济居于领导地位，在公私兼顾的政策中应当贯彻“以公为主”的原则。当时国营企业虽然在整个经济结构中只占5%，但它是社会主义性质的经济。国营经济的领导能够保证中国走向社会主义。另一方面，在“以公为主”的前提下，也还要同时顾及私人企业。建国初，我国整个工业中有一半是属于私人经营的。它的存在和发展，会对国家经济的整体发展起到有利的积极作用。按照共同纲领规定的经济政策的精神，在那些有利于国计民生的私人企业遇到困难的时候，政府还要对其提供帮助。国家允许私人资本主义企业存在，但是要引导它不走旧资本主义的道路，而走新民主主义的道路。就是说，要经过一个相当长的时期，使我们的国家健全地、有步骤地、不急躁地走向社会主义。

---

<sup>①</sup> 《周恩来选集》，上卷，第370页，北京，人民出版社，1980。下同。

所谓“劳资两利”，就是正确处理劳动与资本这两个对立方面的利益问题，它的实质也就是处理好工人阶级与资产阶级的关系问题。我国在国营企业中并不存在劳资关系问题，而在私人企业内存在着。“劳资两利”当然不能把劳与资两个方面平列起来，等同看待。中华人民共和国是以工人阶级为领导的国家。在劳资关系上，国家采取保护劳动者的政策，同时也要使资方得到适当的利润。对于私人资本取得利润要坚持两个条件：一是不容许非法利润，只可以有合法的利润；二是不能有过分（不合理）的利润，而只能有合理的利润。要教育工人不应该为了眼前的利益而要求得到过高的工资，如果这样，就会导致资方无法经营而使企业倒闭，结果反弄得自己失业。所以应先做到不失业，不挨饿，然后逐步改善劳动条件。工人的生活水准只能同现实情况和客观条件相适应，力求在发展生产的基础上保护劳动和限制资本。

“城乡互助”是协调城市与乡村之间，使之互助互利的一种非常重要的关系。中国革命是工人阶级领导的，但必须依靠农民阶级和广大的乡村。新中国建立后确定的方针是城市领导乡村，工业领导农业。城市对粮食和工业原料的需要刺激着乡村的农业生产，同时，城市以消费品和生产资料的供应保证和促进乡村的农业生产。城市与乡村、工业和农业都是辩证的两个方面，不能取消或者忽视任何一个方面。如果没有广大农业的发展，工业发展是不可能的。建国后的任务首先是恢复生产，然后是进一步发展生产。在农业方面，如果粮食有了较快和较大的增产，就可以提高数亿农民的购买力，增加他们对于工业品的需求及对工业原料的供应，也就可以在恢复、发展农业基础上恢复并发展工业生产。城市人民的吃穿都要靠乡村供应。城市离不开乡村而且要依靠乡村，工业离不开农业而且要以农业为基础。同时，工业生产要顾



及农村的需要。比如说建筑铁路，首先要想到这条铁路在城乡交流、工业品与农产品的交换中所能起的作用。总之，必须在发展农业的基础上发展工业，在工业的领导下提高农业生产的水平。这就是城乡互助的政策。

“内外交流”是畅通国内同国外的经济交流，以促进国家建设的发展。内外交流有一个以国内的力量为主还是以外国的帮助为主的问题。我国的建设应以国内的力量为主。小的国家是如此，像我们这样的大国更应该如此，应坚持以自力更生为主。经济上自力更生是同政治上的独立自主相联系着的。建国初期，美国封锁我们，但我们并不屈服。我们不但经受着当时的困难，而且，正由于被封锁被轰炸，反倒迫使我们多想办法，建设国家。中国人民百余年来经历了多少失败与挫折，牺牲了多少志士仁人，终于成立了新中国，建国后遇到的这些困难对我们来说，只能是“多难兴邦”。以前帝国主义侵略我国，使我们陷于贫穷落后，沦为殖民地半殖民地。现在我们站起来了，当然不能依靠他们。旧中国的统治者无论在经济上或者在文化教育方面，都依赖帝国主义。新中国的人民不依靠他们，也不怕他们。我们并不拒绝在有利的条件下同他们贸易，但也不强求。我们需要的物资大部分可以自己解决，一部分可以从友好国家那里解决，不靠敌人。另一方面，我们的产品是可以找到有利的市场的。我们的生产发展了，比如说，粮食增产了，便可以增加出口，换取外汇；棉花增产了，可以减少进口，节省外汇。自力更生与友好国家在平等互助基础上的帮助，二者相辅相成。应在自力更生的前提下，扩大内外交流。

实行公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流的政策，其目的是为了发展生产，繁荣经济。这是十分明确的。在实际生活中，我们正是遵照共同纲领规定的方针去做的。

## 二、对不同性质经济的具体政策

共同纲领第三条明确规定：“中华人民共和国必须取消帝国主义国家在中国的一切特权，没收官僚资本归人民的国家所有，有步骤地将封建半封建的土地所有制改变为农民的土地所有制，保护国家的公共财产和合作社的财产，保护工人、农民、小资产阶级和民族资产阶级的经济利益及其私有财产，发展新民主主义的国民经济，稳步地变农业国为工业国。”总纲第三条的这个规定，是新民主主义经济的总任务总政策。同时，共同纲领还在第四章规定了对于不同性质经济的具体政策：

1. 共同纲领规定了国营经济的性质、地位和政策：“国营经济为社会主义性质的经济。”它的范围为，“凡属国有资源和企业，均为全体人民的公共财产”。国营经济的地位是“为人民共和国发展生产、繁荣经济的主要物质基础和整个社会经济的领导力量”。共同纲领明确规定：“凡属有关国家经济命脉和足以操纵国民生計的事业，均应由国家统一经营。”这个规定确保了国营经济在整个国民经济中的基础地位和领导地位。

新中国建立后，人民成了国家的主人，工人阶级是国家的领导阶级。因此，共同纲领要求在国营企业里应该建立民主的管理制度。共同纲领第三十二条规定：“在国家经营的企业中，目前时期应实行工人参加生产管理的制度，即建立在厂长领导之下的工厂管理委员会。”

2. 关于合作社经济。共同纲领第二十九条规定：“合作社经济为半社会主义性质的经济，为整个国民经济的一个重要组成部分。人民政府应扶助其发展，并给予优待。”同时，共同纲领第三十四条又做出明确的规定：在一切已彻底实现土地改革的地区，人民政府“应引导农民逐步地按照自愿和互利的原则，组织各种形式

的劳动互助和生产合作”。在实际生活中，各种形式的劳动互助和生产合作不一定是合作社，有些可能是较低级的合作形式。但它们都会向高级发展，所以都属于合作社经济。另外，合作社不仅存在于农业生产领域，其他如流通、消费等领域也都可以组织合作社。为此，共同纲领第三十八条又规定：“鼓励和扶助广大劳动人民根据自愿原则，发展合作事业。在城镇中和乡村中组织供销合作社、消费合作社、信用合作社、生产合作社和运输合作社，在工厂、机关和学校中应尽先组织消费合作社。”

3. 关于私营经济。这里说的私营经济是专指民族资产阶级所有的资本主义企业及经济组织。由于中国社会发展的具体历史情况，中国的资本主义分为两个部分：官僚资本主义和民族资本主义。但不管是官僚资本主义还是民族资本主义，两者都是无产阶级社会主义革命的对象，都是要使之消灭的。不过，对于两者的政策不同，使之消灭的途径不同。对官僚资本主义，我们采取以暴力剥夺的方式没收全部官僚资本。截至1949年底，我们共没收官僚资本企业2858个、银行2400家以及交通运输、商业等领域的官僚资本。1951年初，又对隐匿在私人企业内的官僚资本股份进行了清理。从而，使中央人民政府在短期内就掌握了国民经济命脉。

至于对民族资本，则通过社会主义的和平改造的途径，采用“利用、限制、改造”的方式，以达到使生产资料的资本主义私有制改变为社会主义公有制的目的。简言之，就是后来通常说的“对资本主义工商业的社会主义改造”。这与消灭官僚资本相比，在做法上有很大不同。然而在时间上，两者都标志着社会主义革命的开始。这是毫无疑问的。虽然正如本书在前面已经论述说过的，共同纲领本身并没有写明社会主义前途，甚至并未出现“社会主义”的字样，但是，对于私营经济的“利用、限制、改造”，则已

经作为应予实施的政策，在共同纲领第四章中明白无误地做出规定了。其相关的条文是：

1. 共同纲领第三十条规定：“凡有利于国计民生的私营经济事业，人民政府应鼓励其经营的积极性，并扶助其发展。”这是对民族资本主义的利用。当然，这个条文也含有限制的意思在内，即仅限制在对于“有利于国计民生的”私营企业。至于那些不利于国计民生的私营企业，则不在鼓励之列。但这第三十条的主要精神还是讲利用，讲发挥私营企业的经营积极性。

2. 共同纲领第二十八条规定：“凡属有关国家经济命脉和足以操纵国民生计的事业，均应由国家统一经营。”这是对民族资本主义经营范围的限制。也就是说，凡属有关国家经济命脉和足以操纵国民生计的事业，只能由国家统一经营。民族资本不许置喙。

还有一条限制，第三十二条规定：“私人经营的企业，为实现劳资两利的原则，应由工会代表工人职员与资方订立集体合同。”这是在利润分配上的限制。

3. 共同纲领第三十一条规定：“国家资本与私人资本合作的经济为国家资本主义性质的经济。在必要和可能的条件下，应该鼓励私人资本向国家资本主义方向发展，例如为国家企业加工或与国家合营，或用租借形式经营国家的企业，开发国家的富源等。”这就是改造。不过，要用“鼓励”的方法，避免强制。

在我国 1954 年宪法颁布以前，党与政府就是按照共同纲领关于“利用、限制、改造”的政策的规定，着手对资本主义工商业实行社会主义改造的。

### 三、对各种经济门类的具体政策

关于工业，共同纲领规定，应以有计划有步骤地恢复和发展重工业为重点，例如矿业、钢铁业、动力工业、机器制造业、电

器工业和主要化学工业等，以创立国家工业化的基础。同时，应恢复和增加纺织业及其他有利于国计民生的轻工业的生产，以供应人民日常消费的需要。关于交通、邮电等部门，共同纲领规定：必须迅速恢复并逐步增建铁路和公路，疏浚河流，推广水运，改善并发展邮政和电信事业，有计划有步骤地建造各种交通工具和创办民用航空。共同纲领的上述有关规定是十分积极的。但在这些规定中，强调了“有计划有步骤”以及在工业方面强调以“发展重工业为重点”，这是由当时所处的环境和条件决定的。此类问题应当以历史的观点去看待。

关于农业，共同纲领规定，在一切已彻底实现土地改革的地区，人民政府应组织农民及一切可以从事农业的劳动力以发展生产及其副业为中心任务，并引导农民组织起来，互助合作。在新解放区，土地改革的工作的每一步骤都应同恢复和发展农业生产相结合。应力争在短期内恢复并超过战前的粮食、工业原料和外销物资的生产水平。应注意兴修水利，防洪防旱，恢复和发展畜力，增加肥料，改良农具和种子，防止病虫害，救济灾荒；保护并发展林业；保护沿海渔场，发展水产业；保护和发展畜牧业，防止兽疫。

关于商业，共同纲领规定：保护一切合法的公私贸易。实行对外贸易的管制，并采用保护贸易政策。在国家统一的经济计划内实行国内贸易的自由，但对于扰乱市场的投机商业必须严格取缔。国营贸易机关应负调剂供求、稳定物价和扶助人民合作事业的责任。共同纲领还规定：人民政府应采取必要的办法，鼓励人民储蓄，便利侨汇，引导社会游资及无益于国计民生的商业资本投入工业及其他的生产事业。

关于财政、税收，共同纲领规定：建立国家预算决算制度，划分中央和地方的财政范围，厉行精简节约，逐步平衡财政收支，积

果国家生产资金；国家的税收政策，应以保障革命战争的供给、照顾生产的恢复和发展及国家建设的需要为原则，简化税制，实行合理负担。

关于金融，共同纲领规定：金融事业应受国家严格管理。货币发行权属于国家。禁止外币在国内流通。外汇、外币和金银的买卖，应由国家银行经理。依法营业的私人金融事业，应受国家的监督和指导。凡进行金融投机、破坏国家金融事业者，应受严厉制裁。

### 第三节 共同纲领规定的文化教育政策

#### 一、文化教育的性质和任务

文化教育是一定社会的政治和经济在观念形态上的反映。在旧中国，长期占统治地位的是封建主义的文化教育。“五四”运动之前，中国又存在着帝国主义文化和旧的资产阶级民主主义文化教育。“五四”运动之后，中国产生了共产党人所领导的共产主义的文化思想，即共产主义的宇宙观和社会革命的理论，并兴起了无产阶级领导的新文化运动。毛泽东认为，中国的新文化是新民主主义性质的。它属于世界无产阶级的社会主义的文化革命的一部分。毛泽东在《新民主主义论》中说：“这种文化，只能由无产阶级的文化思想即共产主义思想去领导，任何别的阶级的文化思想都是不能领导了的。”他接着又说：“所谓新民主主义的文化，一句话，就是无产阶级领导的人民大众的反帝反封建的文化。”毛泽东的论述，为我党的有关文化教育政策的形成奠定了理论基础。中国共产党在领导新民主主义革命、进行武装夺取政权的斗争过程

中，始终不遗余力地在意识形态战线上推动着新文化运动。

1949年，人民解放战争在全国的胜利，为新民主主义文化教育制度在中国的确立提供了不可缺少的前提条件。共同纲领第四十一条明确规定：“中华人民共和国的文化教育为新民主主义的，即民族的、科学的、大众的文化教育。”这就十分明确地昭示了新中国成立后我国即将推行的文化教育的根本性质。

共同纲领同时还确定了中华人民共和国文化教育工作的任务，规定：“人民政府的文化教育工作，应以提高人民文化水平、培养国家建设人才、肃清封建的、买办的、法西斯主义的思想、发展为人民服务的思想为主要任务。”

共同纲领关于新民主主义文化教育的性质和任务的规定，是新中国建立后较长一段时期内实行的文化教育政策的总的精神。

## 二、有关文化教育的各项具体政策

思想道德建设，共同纲领第四十二条规定：“提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱护公共财物为中华人民共和国全体国民的公德。”

关于科学，共同纲领第四十三条对于新中国的自然科学做出规定：“努力发展自然科学，以服务于工业、农业和国防的建设。奖励科学的发现和发明。普及科学知识。”共同纲领第四十四条对于社会科学做出规定：“提倡用科学的历史观点，研究和解释历史、经济、政治、文化及国际事务。奖励优秀的社会科学著作。”

关于文艺、体育、卫生以及其他，共同纲领规定：“提倡文学艺术为人民服务，启发人民的政治觉悟，鼓励人民的劳动热情。奖励优秀的文学艺术作品，发展人民的戏剧电影事业。”共同纲领又规定：“提倡国民体育。推广卫生医药事业，并注意保护母亲、婴儿和儿童的健康。”共同纲领为新闻自由的保障专门设置了一个条

文，表现了对于新闻事业的关注与重视。共同纲领第四十九条规定：“保护报道真实新闻的自由。禁止利用新闻以进行诽谤，破坏国家人民的利益和煽动世界战争。发展人民广播事业。发展人民出版事业，并注重出版有益于人民的通俗书报。”

关于人民教育事业，共同纲领第四十六条规定：“中华人民共和国的教育方法为理论与实际一致。人民政府应有计划有步骤地改革旧的教育制度、教育内容和教学法。”第四十七条又规定：“有计划有步骤地实行普及教育，加强中等教育和高等教育，注重技术教育，加强劳动者的业余教育和在职干部教育，给青年知识分子和旧知识分子以革命的政治教育，以应革命工作和国家建设工作的广泛需要。”

## 第四节 共同纲领规定的民族政策

### 一、民族平等和民族团结的政策

中国是存在着众多民族的国家。中国共产党从来以马克思主义的民族观点和民族理论分析、解决国内的民族问题，并形成了一整套处理民族关系的正确政策。它在共同纲领中的体现，首先是民族平等和民族团结的政策。共同纲领第九条规定：“中华人民共和国境内各民族，均有平等的权利和义务。”第五十条又规定，“中华人民共和国境内各民族一律平等，实行团结互助”。根据共同纲领的规定，居住在我国境内的各个民族，不分大小，不论其人口多寡、地域宽窄，也不论其社会经济文化的发展水平如何，在法律上都是平等的。民族平等是实现民族团结的基础和必要前提。民族之间如果不平等，互相歧视甚至压迫，那是不可能实现真正



的团结的。

我国各民族人民共同生息在祖国的土地上,本来是相互友好,和睦相处的。只是由于旧中国历史上,帝国主义和国内反动统治者的压迫和挑拨,因而形成了长期的民族矛盾和互不信任。我们必须经过大量工作,才能消除民族间的隔阂,实现民族团结。共同纲领规定,要“反对帝国主义和各民族内部的人民公敌,使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭”。还规定,必须“反对大民族主义和狭隘民族主义,禁止民族间的歧视、压迫和分裂各民族团结的行为”。这些规定,都充分地体现了民族平等和民族团结的精神。

## 二、在统一的单一制国家内的民族团结

共同纲领强调的民族平等、民族团结有一个大前提,那就是各民族共同建立一个统一的单一制的共和国。也就是说,民族平等、民族团结是在统一的单一制国家内的各民族平等和团结。早先,在我国民主革命初期,由于受苏俄在革命胜利后建立联邦制的影响,因此,我们也打算在中国实行联邦制来解决民族问题。1922年中共第二次全国代表大会制定的党纲曾明确提出建立中华联邦共和国的主张。1945年,毛泽东亦仍坚持这个主张,争取建立联邦的纲领还写进了中共七大通过的党纲。但是到了新中国成立前夕,中共中央做出了决策性改变:不采用联邦制,建立统一的单一制国家。1949年9月7日,周恩来在同前来参加人民政治协商会议的部分代表座谈时指出:中国是多民族国家,汉族占人口最大多数。但不管人数多少,各民族间是平等的,这里主要的问题在于民族政策是以自治为目标,还是超过自治范围。我们主张自治,但是今天帝国主义者又想分裂我们的西藏、台湾甚至新疆,在这种情况下,我们希望各民族不要听帝国主义的挑拨。周

恩来说：为了这一点，我们国家的名称，叫中华人民共和国，而不叫联邦。

### 三、民族区域自治的政策

共同纲领第五十一条规定：“各少数民族聚居的地区，应实行民族的区域自治，按照民族聚居的人口多少和区域大小，分别建立各种民族自治机关。凡各民族杂居的地方及民族自治区内，各民族在当地政权机关中均应有相当名额的代表。”民族区域自治是中国共产党解决国内民族问题的基本政策。为了落实共同纲领关于民族区域自治的政策，中央人民政府在总结实际工作经验的基础上，于1952年8月9日颁布了《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》。截至1952年6月，全国已经建立了民族自治区130个，按行政地位来看，其中有内蒙古那样相当于省级的，有相当于专区或者相当于县的，也有相当于区或者相当于乡的。民族区域自治政策的推行，加强了民族团结，激发了各少数民族人民的爱国积极性，推动了当地的各项工作，从而迅速地改变着少数民族社会生活各方面的面貌。

### 四、保障少数民族权利并帮助其发展的政策

共同纲领的总纲在规定各民族都有平等的权利和义务的同时，又在第六章设置了有关的两个条文。第五十二条规定：“中华人民共和国境内各少数民族，均有按照统一的国家军事制度，参加人民解放军及组织地方人民公安部队的权利。”第五十三条规定：“各少数民族均有发展其语言文字、保持或改革其风俗习惯及宗教信仰的自由。人民政府应帮助各少数民族的人民大众发展其政治、经济、文化、教育的建设事业。”国家以民族区域自治保障聚居的少数民族在政治上的平等权利；又以推行地方民族民主联

合政府的政策保障民族杂居的少数民族的政治权利；对于散居在汉族或者其他民族居民中的若干少数民族成分，政务院曾公布关于保障一切散居的少数民族成分享有平等权利的决定，充分地保障他们与汉族人民或在当地占多数的其他民族人民享有各种同样的自由、权利，禁止一切对他们的歧视或侮辱的行为。

根据共同纲领的规定，国家大量培养少数民族干部；优先照顾少数民族学生报考各类学校；在民族地区大力开展贸易工作，发展农、牧业生产和其他各业的生产；在少数民族地区大力发展文化、教育、卫生等事业。为了发展少数民族的语言文字，政务院特成立了“民族语言文字研究指导委员会”。对于各个民族，没有文字的帮助创立文字，文字不完备的帮助求其完备。新闻出版机构为少数民族出版了大量用蒙、藏、维吾尔、哈萨克、朝鲜等文字编写的出版物；出版了大量政治读物以及科技知识读物和文艺作品，以提高少数民族人民的政治、经济、文化水平。

## 第五节 共同纲领规定的外交政策

### 一、外交政策的原则

共同纲领第五十四条规定：“中华人民共和国外交政策的原则，为保障本国独立、自由和领土主权的完整，拥护国际的持久和平和各国人民间的友好合作，反对帝国主义的侵略政策和战争政策。”共同纲领的总纲第十一条规定：“中华人民共和国联合世界上一切爱好和平、自由的国家和人民，首先是联合苏联、各人民民主国家和各被压迫民族，站在国际和平民主阵营方面，共同反对帝国主义侵略，以保障世界的持久和平。”

遵循共同纲领规定的原则，在中华人民共和国建立的一年之内，我国就同苏联、保加利亚、罗马尼亚、匈牙利、朝鲜、捷克斯洛伐克、波兰、蒙古、德意志（东德）、阿尔巴尼亚、缅甸、印度、越南、丹麦、瑞典、瑞士、印尼等 17 个国家建立了外交关系。中华人民共和国与社会主义苏联并缔结了《中苏友好同盟互助条约》。

国家的独立和自由以及领土主权的完整，乃是作为国际社会平等一员的最基本的条件。但是，帝国主义为了在世界范围攫取超额利润，必然要剥削、压迫，甚至以军事手段侵略、掠夺落后国家，或者和其他国家争夺势力范围。因此，帝国主义是侵略和战争的根源。自从 19 世纪中叶以来，中国饱受帝国主义列强的欺凌，沦为殖民地半殖民地的弱国。中国想要振兴，争得独立、自由，保卫国家的主权、领土的完整，同时，为了维护世界的持久和平，保障人民的根本权利，就必须坚决反对帝国主义的侵略与掠夺。

在诸多的帝国主义国家中，中国人民绝不能放松对美国帝国主义的警惕。历史的事实是：在推翻国民党反动统治的人民解放战争中，美国政府始终站在中国人民的敌人方面，用一切力量援助国民党反动派进攻中国人民。中华人民共和国成立之后，美国政府对于中国人民的敌视态度有增无减。美国顽固不化地阻挠中华人民共和国代表参加联合国及其各个组织。它阴谋重新武装日本，保留其在日本的驻军和军事基地，进而制造朝鲜战争，并宣布台湾地位未定，借口朝鲜的形势派遣海军、空军侵略我国台湾。为此，周恩来曾在中国人民政治协商会议全国委员会为建国一周年举行的庆祝大会上的报告中严正地指出：“中国人民在解放自己的全部国土以后，需要在和平而不受威胁的环境下来恢复和发展自己的工农业生产和文化教育工作。但是美国侵略者如果以为这

是中国人民软弱的表示，那就要重犯与国民党反动派同样严重的错误了。中国人民热爱和平，但是为了保卫和平，从不也永不害怕反抗侵略战争。”<sup>①</sup>周恩来的讲话，不用说在当时，即使对几十年以后的今天来说，仍然是有重要意义的。

## 二、与外国建交及通商

共同纲领第五十六条规定：“凡与国民党反动派断绝关系，并对中华人民共和国采取友好态度的外国政府，中华人民共和国中央人民政府可在平等、互利及互相尊重领土主权的基础上，与之谈判，建立外交关系。”第五十七条规定：“中华人民共和国可在平等互利的基础上，与各外国的政府和人民恢复并发展通商贸易关系。”

根据共同纲领的规定，只要在平等与互利的基础上，我国都可与世界各国发展通商贸易关系。一些已经同我国建立了正式外交关系的国家，当然也一定会建立起通商贸易关系。即使一些尚未建交的资本主义国家，我们往往亦和他们进行商业往来，扩大对外贸易的数额。而且，往往是先建立贸易关系，然后逐步发展为建立邦交的。在一定意义上，通商贸易关系的发展成为了建立正式外交关系的前奏。

至于同外国建立外交关系，则根据共同纲领的规定，必须坚持如下的三个条件：（1）该国与国民党反动派断绝关系。（2）对中华人民共和国采取友好态度。（3）在平等互利及相互尊重领土主权的基础上，方可与之谈判建交。

在中华人民共和国建立一周年的时候，我国除了已同上述的苏联等 17 个国家建立了正式的外交关系外，当时，还有巴基斯坦、

---

<sup>①</sup> 《周恩来选集》下卷，第 37 页。

英国、锡兰、挪威、以色列、阿富汗、芬兰、荷兰等国家，也已经表示愿意同我国建立邦交。毋庸讳言，对于同资本主义国家建立外交关系的问题，无疑地要比建立贸易关系的问题更为复杂。例如，当年同英国的建交谈判，经历了较长时间和很多的周折。其原因在于英国政府一方面表示承认了中华人民共和国，另一方面却又同意中国国民党反动派残余集团的所谓代表继续非法地强占着联合国里的中国席位。而且，英国在香港和其他地方对待中国居民的态度很不友好。这就给建交谈判造成困难和阻碍。当然，中英建交最后还是解决了的。

关于中国的旧政权同外国签订的条约和协定的问题，共同纲领第五十五条规定：“对于国民党政府与外国政府所订立的各项条约和协定，中华人民共和国中央人民政府应加以审查，按其内容，分别予以承认，或废除，或修改，或重订。”

总之，关于新民主主义的外交政策，共同纲领明确地规定了什么是必须保障的，什么是必须拥护的，什么是必须反对的，这就是说，中华人民共和国必须保障自己国家的独立、自由和领土主权的完整；拥护世界的持久和平和与各国人民间的友好合作；反对帝国主义的侵略政策和战争政策。

## 第七章 1954年宪法的起草过程

### 第一节 共同纲领实施后的形势发展

#### 一、人民政权的组织臻于完备

中国人民政治协商会议第一届全体会议选举产生了中央人民政府主席、副主席和委员，组成了中央人民政府委员会。中央人民政府委员会于1949年10月1日在北京就职，一致决议：宣告中华人民共和国中央人民政府成立，接受共同纲领为中央人民政府的施政方针，互选林伯渠为中央人民政府委员会秘书长，任命周恩来为中央人民政府政务院总理兼外交部部长，毛泽东为中央人民政府人民革命军事委员会主席，朱德为人民解放军总司令，沈钧儒为中央人民政府最高人民法院院长，罗荣桓为中央人民政府最高人民检察署检察长。

10月19日，中央人民政府委员会第三次会议任命董必武、陈云、郭沫若、黄炎培为政务院副总理，谭平山、谢觉哉、罗瑞卿、薄一波、曾山、滕代远、章伯钧、李立三、马叙伦、陈劭先、王昆仑、罗隆基、章乃器、邵力子、黄绍竑为政务委员，李维汉为政务院秘书长。10月21日，政务院召开扩大会议，宣告中央人民

政府政务院成立。周恩来总理在会上报告了政务院所属各部门的组织问题。后来，政务院在人事上稍有调整：1950年4月11日，中央人民政府委员会第六次会议任命李富春为政务委员。1952年8月7日，中央人民政府委员会第十七次会议任命邓小平为政务院副总理。1953年9月18日，中央人民政府委员会第二十八次会议任命习仲勋为政务院秘书长（免去李维汉的秘书长职务）。

在政务院宣告成立的前夕，政务院所属各部、会、委、院、署、行的负责人，也都确定了下来。中央人民政府委员会于10月19日任命：董必武为政务院政治法律委员会主任，陈云为政务院财政经济委员会主任，郭沫若为政务院文化教育委员会主任，谭平山为政务院人民监察委员会主任；谢觉哉为内务部部长，罗瑞卿为公安部部长，薄一波为财政部部长（1953年9月邓小平接任，1954年6月李先念接任），叶季壮任贸易部部长（1952年该部撤销后任对外贸易部部长），陈云任重工业部部长（1950年李富春接任，1952年王鹤寿接任），陈郁任燃料工业部部长，曾山任纺织工业部部长（1952年8月蒋光鼐接任），杨立三任食品工业部部长（该部于1951年1月撤销），黄炎培任轻工业部部长，滕代远任铁道部部长，朱学范任邮电部部长，章伯钧任交通部部长，李书城任农业部部长，梁希任林垦部（1951年改为林业部）部长，傅作义任水利部部长，李立三任劳动部部长，沈雁冰任文化部部长，马叙伦任教育部部长（1952年张奚若接任），李德全任卫生部部长，史良任司法部部长，陈绍禹任法制委员会主任委员，李维汉任民族事务委员会主任委员，何香凝任华侨事务委员会主任委员，南汉宸任中国人民银行行长，郭沫若任中国科学院院长，邹大鹏任情报总署署长，孔原任海关总署署长，胡乔木任新闻总署署长，胡愈之任出版总署署长。

适应客观形势发展的需要，政务院所属部门接着有所增加和



调整：1950年9月，中央人民政府委员会任命安子文任人事部部长，刘澜涛任华北事务部部长（至1951年12月28日，政务院第一百一十七次政务会议决定，撤销华北事务部，成立政务院华北行政委员会，刘澜涛任主任）；1952年8月，中央人民政府委员会任命李四光任地质部部长，曾山任商业部部长，章乃器任粮食部部长，黄敬任第一机械工业部部长，赵尔陆任第二机械工业部部长；11月，任命陈正人任建筑工程部部长，马叙伦任高等教育部部长，贺龙任体育运动委员会主任，楚图南任扫除文盲工作委员会主任委员。至此，政务院所属部门，较之1949年10月政务院刚成立的时候，已有所增加了。

1949年10月22日，中华人民共和国最高人民法院宣告成立，沈钧儒任院长，张志让、吴溉之任副院长。同日，中华人民共和国最高人民检察署宣告成立，罗荣桓任检察长，蓝公武任副检察长。

在地方，各级人民政府在全国范围内陆续建立，组织均逐渐趋于完备。各级人民代表会议逐步执行人民代表大会的职权，代表人民行使权力。1953年开始，全国基层按照新颁布的选举法进行了普选，并在此基础上召开了地方各级人民代表大会，选举产生了地方各级人民政府。

以上的种种情况说明，我国各界人民已经充分组织起来，人民自己管理国家的机构体系进一步完备了，而且遵循着共同纲领以及其他的有关法律，全方位地开展着卓有成效的工作，取得了显著的成绩。

## 二、军事行动在大陆上结束

遵循并贯彻共同纲领第二条关于“中华人民共和国中央人民政府必须负责将人民解放战争进行到底，解放中国全部领土，完

成统一中国的事业”的规定，中国人民解放军挥师南下，继1949年8月解放福州之后，10月14日解放广州。同月，新疆和平解放，人民解放军第一野战军进驻新疆，其间一举平息了国民党军骑兵第五军军长马占祥等发动和组织的侵袭。在西南方面，11月15日，人民解放军解放贵阳；11月22日，人民解放军解放桂林，并在粤桂边境对白崇禧军队进行大围歼，消灭其第三、第十一两个兵团的大部，活捉第三兵团司令张淦。11月30日，人民解放军解放重庆，12月4日，解放南宁，27日，解放成都。1950年2月，中国人民解放军总部发布1949年7月至12月战绩公报，称：共消灭敌军259个整师，175万多人，缴获各种炮7400多门及大批军事物资，解放县以上城市953座。累计自1946年7月以来的3年半中，人民解放军共消灭敌军650个整师，744万多人，缴获各种炮52000多门及大批军事物资，解放县以上城市1549座。

1950年2月20日，陈赓、宋任穷率人民解放军进驻昆明。4月17日晨，中国人民解放军第四野战军渡海部队登陆海南岛成功。4月30日，人民解放军攻克榆林港，海南岛全部解放。5月12日，我军解放闽南沿海的东山岛。18日，浙江舟山群岛全部解放。1950年7月31日，人民解放军总部发布战绩公报称：自1946年7月至1950年6月，4年内共歼灭敌军807万多人。

1950年8月，珠江口外所有的岛屿全部解放。此次战役中，击沉蒋军运输舰、炮艇7艘，缴获许多军用物资。接着在11月，福建海防部队又渡海解放了东山岛以东20余里的菜屿岛。在西部，中国人民解放军于10月17日向西藏挺进，19日，解放昌都。1951年5月23日，我中央人民政府和西藏地方政府经过多次谈判后，达成和平解放西藏“十七条协议”。9月9日，中国人民解放军先遣部队进抵拉萨。10月26日，由张国华、谭冠三率领的人民解放军进驻拉萨。至此，大陆上的重大军事行动，已经完全结束了。

### 三、土地制度改革与其他民主改革完成

1. 抗美援朝。1950年6月25日，朝鲜爆发内战。3天后，美国出兵援助南朝鲜。9月15日，美国侵略军在朝鲜仁川登陆，大举进犯朝鲜北方，直逼我东北边境。在朝鲜党和政府的请求下，我决定抗美援朝，保家卫国。10月8日，中国人民革命军事委员会主席毛泽东发布命令，组成中国人民志愿军，任命彭德怀为志愿军司令员兼政治委员。10月19日，志愿军跨过鸭绿江，入朝与朝鲜人民军并肩作战。至1951年6月10日止，我军经过5次大的战役，五战五捷，共歼敌23万人，把战线稳定在“三八线”附近。7月，双方开始停战谈判。之后，谈谈打打，持续两年。自1951年6月起至1952年6月15日止，中朝部队歼敌325479人，其中李承晚伪军185885人，美军129945人，英、澳、加、土等帮凶军9649人。击落击伤敌机5922架。美国平均每月在朝鲜消耗物资975000多吨，造成沉重不堪的负担，美国政府不得不于1953年7月27日在停战协定上签字。

2. 土地制度改革。在抗美援朝战争的同时，全国新解放区进行了土地制度的改革。1950年6月28日，中央人民政府委员会第八次会议通过了《中华人民共和国土地改革法》。该法规定：废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制，借以解放农村生产力，发展农业生产，为新中国的工业化开辟道路；没收地主的土地、耕畜、农具、多余的粮食及其在农村中多余的房屋；对富农，实行保存富农经济的政策；对小土地出租者，提高保留其土地数量的标准。这些政策有利于保护中农，分化地主，减少土改运动的阻力。在土改过程中，把放手发动群众与用党的政策武装群众、引导群众结合起来，保证了运动的顺利进行。从1950年冬到1953年春，除一部分少数民族地区外，在占全国人口

一大半的新解放区农村完成了土地制度的改革。有3亿多无地少地的农民（包括老区）无偿地获得了约7亿亩土地和大量生产资料，免除了过去每年向地主交纳的约350亿公斤粮食的苛重地租。从此，在中国延续了几千年的封建地主阶级的土地所有制被彻底消灭了。

3. 镇压反革命。国民党蒋介石集团逃窜台湾时，在大陆上留下一大批反革命分子。他们潜伏下来继续从事破坏活动。朝鲜战争爆发后，他们认为时机已到，更加猖狂起来。1950年，广大新解放区竟有近4万名干部和群众被反革命分子杀害。针对此类情况，中共中央于1950年10月10日发出关于镇压反革命活动的指示。从12月开始，在全国大张旗鼓地开展了一场镇压反革命活动的斗争。1951年2月21日，中央人民政府颁布《中华人民共和国惩治反革命条例》，使这场运动纳入法治的轨道。在镇压反革命活动的过程中，贯彻了“镇压与宽大相结合”的方针，实行“首恶必办，胁从不问，立功受奖”的政策。对怙恶不悛的反革命首要分子进行了坚决镇压。这场运动到1951年10月基本结束，反革命分子和黑社会分子遭到了毁灭性的打击。社会秩序从而得到前所未有的安定。

4. 增产节约和“三反”、“五反”。1951年10月，中国人民政治协商会议第一届全国委员会举行第三次会议。毛泽东在会上发出“增加生产，厉行节约，以支持中国人民志愿军”的号召。从此，在全国范围内展开了一场波澜壮阔的增产节约运动。增产节约，必须与贪污浪费做坚决斗争。在这场运动中，揭露出了大量的存在于党政机关中的贪污、浪费和官僚主义问题。河北省委揭出大贪污犯刘青山（前任中共天津地方委员会书记，1931年入党）、张子善（在任的中共天津地方委员会书记，1933年入党）贪污大量机场建筑款、救灾粮、治河款、干部家属救济粮、地方粮，

克扣民工工资，骗取银行贷款等严重犯罪行为，二犯被执行死刑。从“三反”中揭发出来的罪案来看，贪污犯罪活动往往与社会上的不法资本家有联系。有些资产阶级分子采取“打进去”、“拉出来”的手段，拉拢腐蚀党内、政府内的干部，相互勾结，进行违法犯罪活动。这是十分危险的。为此，中共中央于1952年1月26日发出《关于在城市中限期展开大规模的坚决彻底的五反斗争的指示》。一场反行贿、反偷税漏税、反盗骗国家财产、反偷工减料、反盗窃国家经济情报为内容的五反斗争，在全国城市开展起来了。斗争至5月底基本结束，取得了伟大的胜利。“三反”、“五反”运动纯洁了干部队伍，端正了思想作风，提高了党和政府的工作效能。另一方面，由于打击了不法资本家的违法活动，维护了社会经济秩序，从而使民族工商业可以正常地从事经营活动。这有利于国民经济的恢复，也为后来推动资本主义工商业接受社会主义改造创造了有利条件。

#### 四、国民经济全面恢复

旧中国的经济非常落后，1949年建国时，我们面对的国民经济是在日本帝国主义大肆破坏之后，又受到国民党暴政的洗劫和美帝国主义的掠夺，以致到处千疮百孔。在刚解放的地区，农村破产，许多厂矿歇业，市场混乱，投机猖狂，人民生活已到了山穷水尽的地步。当时，我国的现代工业产值在工农业总产值中只占17%，人均国民收入才27美元，还不到整个亚洲平均44美元的三分之二，不到印度57美元的一半。中华人民共和国成立之后，中央人民政府遵照共同纲领的规定，立即着手对遭受长期战争破坏的国民经济进行恢复工作。1950年6月，党的七届三中全会发出“为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争”的号召，使全国的工作重心转移到了经济战线上来。从1949至1952年，经过

3年的努力，国民经济很快得到全面恢复。3年间，工业总产值平均每年递增36.9%，到了1954年，我国现代工业的总产值已相当于1949年的4.2倍。在农村，由于实行土地制度的改革，农民生产积极性大大提高，我国的农业也有了发展。1952年粮食和棉花的产量都超过了解放前的最高年产量。1953年自然灾害较重，但粮食产量仍略高过于1952年。1954年又高过1953年，粮食产量已等于1949年的1.5倍，棉花产量等于1949年的2.8倍。国内商业和对外贸易也有巨大发展。1953年，社会商品零售总额已经增加到325万亿元，等于1950年的1.8倍，对外贸易也达到1950年的1.8倍。全国铁路运输也有增长。铁路正线的通车里程1949年为21700公里，由于建国后历年修复及新建，到1953年底，全国正线通车里程已达24690公里，增长了2990公里。总之，国民经济迅速恢复，且有了初步发展。同时，对国营、私营工商业之间的关系做了初步调整，社会主义国营经济和各种类型的合作社经济也有了发展。这一切都为有计划地进行经济建设和逐步过渡到社会主义社会准备了必要的条件。从1953年起，我国开始了经济建设的第一个五年计划，着手有系统地逐步实现国家的社会主义工业化和对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。经济建设工作在个国家生活中已经居于首要的地位。

共同纲领第十四条规定：凡军事行动已经完全结束、土地改革已经彻底实现、各界人民已有充分组织，即应实行普选，召开人民代表大会。建国以来，党和中央人民政府先后完成了大陆的全面统一，结束了军事行动，完成了土地制度的改革，进行了广泛的和深入的镇压反革命运动和各種民主改革运动，恢复了国民经济，并从1953年起，开始了经济建设的第一个五年计划。共同纲领得到充分实施的事实表明，实行普选，召开人民代表大会，制定宪法的条件已经完全成熟了。

## 第二节 党和国家决定召开 全国人大制定宪法

### 一、中共中央提出制宪建议

根据1949年制定的《中国人民政治协商会议组织法》第六条关于“中国人民政协全体会议每三年开会一次”的规定，到了1952年就应该召开人民政协第二次全体会议了。但这三年间，中国已经取得超乎预计的成就，起了显著的变化。在这样的情况下，是否仍继续由政协代替全国人民代表大会行使职权呢？中共中央认为，时机已经成熟，应当适时地实行全国普选，并在此基础上召开全国人民代表大会，制定宪法，使中国进入全面建设社会主义的新时期。

1952年12月24日，中国人民政治协商会议全国委员会常务委员会召开扩大会议，会议由李济深主持。周恩来代表中共中央向会议提议：由政协全国委员会向中央人民政府建议，于1953年召开全国人民代表大会，制定宪法。周恩来说，建国初期根据共同纲领的规定，以中国人民政治协商会议全体会议代行全国人民代表大会的职权，以地方各界人民代表会议代行地方各级人民代表大会职权。这在当时是必要的。但这种过渡时期已经过去，我国的经济恢复时期已经结束，即将进入大规模的有计划经济建设的新时期。为适应新时期的到来，完成国家经济建设的任务，就必须根据共同纲领的规定，定期召开全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，进一步巩固人民民主，充分发挥人民群众参加国家建设的积极性。为此，经中共中央提议，由中国人民政治协

商会议向中央人民政府委员会建议，根据中央人民政府组织法第七条第十款所规定的职权，于1953年召开全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，并开始进行起草选举法和宪法草案等准备工作。

政协全国委员会常务委员会扩大会议经过热烈讨论，一致同意中共中央的提议，并在1953年1月13日向中央人民政府委员会提出关于召开全国人民代表大会、制定宪法的建议。

## 二、中央人民政府委员会做出制宪决议

1953年1月13日，中央人民政府委员会举行第二十次会议。周恩来在会上就召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会问题做了报告。会议讨论了政协全国委员会常务委员会扩大会议所提的建议，通过了“关于召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的决定”，毛泽东在讨论结束时发表了讲话。

关于宪法问题，周恩来在报告中指出：既然要召开全国人民代表大会，选举政府，共同纲领就不能再作为国家的根本法律了。当初共同纲领之所以成为临时宪法是因为政治协商会议全体会议执行了全国人民代表大会的职权。那么，现在不执行这个职权了，这个职权还之于全国人民代表大会了，全国人民代表大会就应该有自己的法律——宪法。

周恩来阐明了要以共同纲领作为宪法的基础的指导思想。他指出：宪法的主要内容应包括我们的国家制度、社会结构、人民权利三部分。而这些内容在共同纲领里面已经包含了。共同纲领中已经实行的或者将要实行的以及必定实行的有关规定，可以把它拿到宪法里面来；把中央人民政府的组织法加以斟酌或做若干修改后，也可以拿到宪法里面来；选举法中的选举原则也可拿到宪法里面来，这样，就可以组成整个的宪法。



周恩来说：在昨天晚上举行的政协座谈会上，有的朋友顾虑起草宪法是否有困难，经过昨天晚上的讨论，再加以考虑，我们感觉起草宪法的条件是成熟了。虽然有困难，但是可以克服的。周恩来引用毛泽东的话指出：毛主席曾经说过，孙中山先生领导辛亥革命，在南京临时政府成立后的几天工夫，就由19个代表（每省一个）搞出了一部“临时约法”，因为他既然建立了新的国家，就要有临时宪法。至于那些反动统治者，袁世凯也好，蒋介石也好，根本不想搞宪法，所以就搞不出来，搞出来的也只是用来欺骗人民。周恩来又说，我们的兄弟国家，立国之时都有宪法。比如苏联在革命以后，1918年就宣布了宪法，1924年又修改了宪法，1936年才有了“斯大林宪法”。波兰、德意志民主共和国立国之时，把旧宪法加以若干修改后使用，经过几年的建设，有了经验，逐步地改善和肯定下来的。所以我们既然要召开全国人民代表大会并选举政府，就要把宪法搞出来，而且现在条件已成熟了。

周恩来说：起草宪法虽然有困难，但是可以解决的。因为宪法不是永恒不变的，刚才说的兄弟国家的经验也证明了这一点。苏联宪法已经修改过三次，头两次的宪法是初期的，“斯大林宪法”才是比较完整的，但它也仅仅是规定了社会主义阶段的做法。我们的宪法也是现阶段的宪法，将来还会提高。但是现阶段的宪法，可以把我们的政治基础搞得更加巩固。周恩来又说：在时间上，我们可以有充足的时间，比如2月、3月、4月，甚至5月，可以有几个月的工夫来起草。毛主席前天也讲了，我们的共同纲领，经过大家讨论，实际上搞起来，前后也不过一个月。起草宪法要有一个起草委员会。在起草过程当中，中央人民政府委员会的各个委员、政协全国委员会的委员、各部门的领导同志，有意见仍然可以提出来，吸收进去，将这个宪法搞得更完备。

周恩来还说：现在只能颁布一个草案。草案颁布之后，希望

能够在省（市）、县两级进行讨论，这样就更能动员和教育全国人民了解这个宪法。我们现在的宪法草案，在全国是已经有了基础的。基础有两种：第一，我们实行了三年共同纲领，大家在政治生活上，在实践中，体验了、认识了我们的国家制度、政治结构和人民权利这些问题。第二，我们普遍地组织了共同纲领的学习运动。学了以后，才知道怎样把共同纲领里的东西吸收到宪法里面去。

中央人民政府委员会第二十次会议就召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会以及制定宪法的问题开展了讨论。在讨论结束时，毛泽东做了总结发言。

毛泽东说：根据共同纲领的规定，“三年来，大陆上的军事行动已经结束了，土地改革已经基本完成了，各界人民已经组织起来了，办全国选举工作的条件已经成熟”。<sup>①</sup>毛泽东说：“全国政治协商会议还要不要再搞一届，然后召开全国人大？”他认为，全国人大代表的选举“与其明年办，就不如今年办。如果过两年再开一次政治协商会议后召开全国人大也不好办，不如索性就开全国人民代表大会。所以，根据这些条件和考虑，还是抓紧召开全国人民代表大会比较好”。<sup>②</sup>

毛泽东说：“陈叔通委员讲，做了这个工作，可以使人民民主更加发扬。确实如此，北京郊区乡政府民主选举的结果，百分之五十的乡长被选掉了，因为这百分之五十的人做了坏事，人民不高兴他们。为了发扬民主，对政权组织，特别是县、乡两级，来一次全国普选，很有必要。”毛泽东又说：“所以为了发扬民主，为了加强经济建设，为了加强反对帝国主义的斗争，就要办选举，摘

---

① 《毛泽东文集》，第6卷，第257页。

② 同上书，第258页。

宪法。”<sup>①</sup>毛泽东说，困难是有的，“但是经过我们的努力，训练好干部，安排好工作，是可以克服这些困难的，是可以把选举工作搞好的”。<sup>②</sup>

毛泽东说：过去的成绩，是由于全国各民族、各民主阶级、各民主党派、各人民团体的团结和努力，今后还是要各民族、各民主阶级、各民主党派、各人民团体的团结和努力。“凡是一切爱国者、能团结的人都应该团结起来，而且永远是这样。如果说，三年以后还要团结，那末，十年以后，我们进入了社会主义，资产阶级没有了，是不是因为他过去当过资本家，现在虽然爱国，也不要他呢？当然不是这样，因为他爱国嘛！”毛泽东说：代表名额分配跟过去政协不会完全一样，“应该有变化。它既要照顾多数，又要照顾少数。……我们的重点是照顾多数，同时照顾少数。……凡是爱国者（只要有这个资格）都会一道进入社会主义；我们没有理由不同他们一道进入社会主义。”<sup>③</sup>

会议通过了《关于召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的决议》。根据当时的预计，在1953年即可召开全国人民代表大会。1953年1月1日《人民日报》曾发表元旦社论，指出1953年的重要任务是召开全国人民代表大会，通过宪法，通过国家建设计划。但后来的事实表明，实现这样的伟大任务需要做好大量准备工作，从而要求有一定的时间保证。尤其是必须完成全国的基层普选，还要在此基础上逐级召开地方的人民代表大会，才能最后产生出全国人大的代表，组成第一届全国人民代表大会。另外，起草宪法也需要极大的工作量，这些都不是一蹴而就的事。因此，后来中央人民政府于1953年9月18日召开的第二十八次会

---

① 《毛泽东文集》，第6卷，第258～259页。

② 同上书，第259页。

③ 同上书，第260～261页。

议上，在听取邓小平所做说明后，通过了《关于推迟召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的决议》。实际进程是，直到1954年9月，才召开全国人民代表大会，通过中华人民共和国宪法。

### 三、中华人民共和国宪法起草委员会组成

中央人民政府委员会第二十次会议决定成立中华人民共和国宪法起草委员会。宪法起草委员会的名单是毛泽东在会上提出的。他取出事先准备好了的名单并解释说：大的民主党派如民革、民盟、民建各2位，其余党派及各人民团体各1位。秘书长由中央统战部长李维汉同志担任，我的秘书田家英同志协助。毛泽东语毕，全场掌声如雷，欢呼达数分钟。一致通过中华人民共和国宪法起草委员会名单。

中华人民共和国宪法起草委员会由33人组成。其组成人员是：主席：毛泽东。委员：朱德、宋庆龄、李济深、李维汉、何香凝、沈钧儒、沈雁冰、周恩来、林伯渠、林枫、胡乔木、高岗、乌兰夫、马寅初、马叙伦、陈云、陈叔通、陈嘉庚、陈伯达、张澜、郭沫若、习仲勋、黄炎培、彭德怀、程潜、董必武、刘少奇、邓小平、邓子恢、赛福鼎、薄一波、饶漱石。

中华人民共和国宪法起草委员会的组成名单在1953年1月13日由中央人民政府委员会第二十次会议通过以后，一直到1954年3月23日才举行宪法起草委员会第一次全体会议。在第一次全会上又成立了由秘书长李维汉（兼）和副秘书长齐燕铭、田家英、屈武、许广平、胡愈之、孙起孟、辛志超组成的宪法起草委员会办公室。

在宪法起草委员会举行全体会议的时候，有部分中央人民政府委员会委员列席参加。他们是：刘伯承、吴玉章、徐向前、彭

真、徐特立、蔡畅、刘格平、高崇民、司徒美堂、彭泽民、傅作义、李烛尘、张奚若、谭平山、柳亚子、龙云。

在1954年3月23日宪法起草委员会举行第一次全体会议之前，先在党内由一个起草小组拟出初稿，作为供中华人民共和国宪法起草委员会进行工作和讨论的基础。

### 第三节 宪法草案初稿在党内形成

#### 一、党的宪法起草小组及其工作

1954年初，中共中央指定成立了一个宪法起草小组，由毛泽东领导并亲自参加工作。小组成员除毛泽东本人外，还有陈伯达、胡乔木、田家英等。最初的稿子是1953年11月、12月间毛泽东叫陈伯达执笔写出来的，以便作为小组工作的基础。宪法起草小组从1954年1月7日开始工作，3月9日工作结束，历时两个来月。

1954年1月7日宪法起草小组在杭州西湖集中，9日正式展开工作。小组先拟定了一个工作计划。1月15日，毛泽东发电报给刘少奇及中央各同志，向他们通报了宪法起草小组的工作计划。计划的内容是：（1）争取在1月31日完成宪法草案初稿，并随将此初稿送中央各同志阅看。（2）准备在2月上半月将初稿复议一次，请邓小平、李维汉两同志参加。然后提交政治局（及在京各中央委员）讨论作初步通过。（3）3月初提交宪法起草委员会讨论，在3月份内讨论完毕并初步通过。（4）4月内再由宪法小组审议修正，再提交政治局讨论，再交宪法起草委员会通过。（5）5月1日由宪法起草委员会将宪法草案公布，交全国人民讨论4个月，以

便9月间根据人民意见做必要修正后提交全国人民代表大会最后通过。

为了政治局在2月间便于讨论起见，毛泽东在1月15日的这份电报中还要求：各政治局委员及在京各中央委员从即日起，即抽暇阅看下列各主要参考文件：（1）1936年苏联宪法及斯大林报告。（2）1918年苏俄宪法。（3）罗马尼亚、波兰、民主德国、捷克等国宪法（毛泽东在电文中说明：宪法汇编“所辑各国宪法大同小异，罗、波取其较新，德、捷取其较详并有特异之点，其余有时间亦可多看”）。（4）1913年天坛宪法草案，1923年曹锟宪法，1946年蒋介石宪法。（5）法国1946年宪法。最后，毛泽东在电报中说：“有何意见望告。”<sup>①</sup>

毛泽东的安排非常紧凑，是一个积极的工作计划。后来在实际执行中，由于种种原因，各个工作环节在时间上稍有延宕，但基本上是照此进行的。至于阅读参考书的事，也是落实了的。刘少奇在1月16日复电说：此间同志同意主席所定宪法起草工作及讨论计划，即将来电印发给在京各中委及候补中委，并要他们阅读所列参考文件。

宪法起草小组努力工作了一个多月时间，拟出了一个草案初稿。毛泽东派中共中央办公厅警卫局的张一平把该草案初稿于2月18日动身送往北京（20日到达）。毛泽东在送出前即17日致电刘少奇及书记处说：现将宪法初稿（5份）派人送上，请加印分送政治局及在京中委各同志，于2月20日以后的一星期内开会讨论几次，将修改意见交小平、维汉两同志带来这里，再行讨论修改（约7天即够）。然后，再交中央讨论，做初步决定（仍是初稿），即可提交宪法起草委员会讨论。因此，小平、维汉原定20日动身

---

<sup>①</sup> 《毛泽东文集》，第6卷，第320~321页。

来此的计划，可推迟到月底动身。

毛泽东一方面布置北京的同志在20日后的7天内讨论几次，同时他本人仍领着小组一班人对宪法初稿继续进行修改，并随时把改就的稿子送往北京供中央同志讨论。毛泽东把经修改了的于2月24日送出的稿子叫做“二读稿”，后来又把再度修改了的在26日送出的稿子叫做“三读稿”。这些稿子送到北京后都经过认真的讨论。刘少奇主持政治局和在京的中央委员于2月20日后进行了3次讨论，与此同时，还发给全国政协委员征求意见。在3月9日宪法起草小组工作结束后，周恩来、董必武于3月中旬还邀请不是中共党员的宪法起草委员会委员进行了讨论。前后经过反复修改，最后形成了向3月23日召开的中华人民共和国宪法起草委员会第一次全体会议提出的《中华人民共和国宪法草案（初稿）》。

## 二、毛泽东在宪法草案初稿上的批语

毛泽东在主持宪法起草小组，草拟宪法初稿的过程中，不仅在口头上谈过许多意见，而且还在文字上做过多次修改，并在几个稿子上多次写下了批语。这里仅根据《毛泽东文稿》所载，抄录数则，以便从某些侧面，了解毛泽东当时的思考与见解。

### （一）毛泽东在1954年1~2月间写在几个稿子上的批语

1. 在宪法草案油印打字稿第一章总纲的说明文字上方，由于该稿的序言没有加以说明的文字，毛泽东写了“序言应有说明”的批语。

2. 宪法草案油印打字稿第二条的“说明”，在引用共同纲领第五十条原文后说，现除删去其中“反对帝国主义和各民族内部的人民公敌”一语外，并将“使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭。反对大民族主义和狭隘民族主义”两句的意思移到序言的第五段。毛泽东认为“反对帝国主义和各民族内部的人民

公敌”这句话不应删去，因而写了“此句好，宜采纳”的批语。

3. 宪法草案油印打字稿第五条的“说明”中说：“本条中所说的‘资本家所有制’，包括富农在内”。毛泽东在“包括富农在内”旁边划了竖线，并写了“不甚妥？”的批语。

4. 宪法草案油印打字稿第十一条第二款的原文是：“任何个人的私有财产不得用以反对和损害公共利益。”毛泽东对这一款写了“宜单列一条”的批语。（后来在1954年9月20日第一届全国人民代表大会第一次会议通过的宪法中，这一款已经单列为宪法总纲第十四条，文字改为：“国家禁止任何人利用私有财产破坏公共利益。”）

5. 宪法草案油印打字稿原第十六条规定：“中华人民共和国维护人民民主制度，保护全体公民的安全和一切合法权益，镇压一切反革命活动，惩办一切勾结外国帝国主义、背叛祖国、危害人民、破坏人民民主制度和破坏国家建设事业的卖国贼和反革命分子。”对于这一条，毛泽东在其中“全体公民”的旁边划了两条竖线，并在上方写了“什么是公民？”的批语。毛泽东又在该条文中的“勾结外国帝国主义、背叛祖国”的后面划了一个插入号，并在上方写了“举行内乱，推翻政府”八个字。这个条文在原稿上附有如下的说明：“共同纲领该条中，原用有‘严厉惩罚’数字，那是对‘首要分子’说的，而本条现在的规定是指一切‘卖国贼和反革命分子’，故不用‘严厉’二字，以使规定较为灵活。”毛泽东在这个“说明”的上方写了“包括严厉与非严厉”八个字的批语。

6. 宪法草案油印打字的第一次修正稿第三十二条关于全国人民代表大会行使罢免权的规定，鉴于原来该稿并没有规定罢免国家主席的内容。毛泽东在这个条文的上方写了“国家主席的罢免”的批语。（后来，1954年9月20日第一届全国人民代表大会第



一次会议通过的宪法，增加了相应的内容，在第二十八条中规定全国人民代表大会有权罢免中华人民共和国主席、副主席。)

7. 宪法草案油印打字的第一次修正稿中，鉴于没有提及国家主席的交议权和最高国务会议决议的性质。毛泽东在“国务院”一节的上方写了“主席有交议权，最高会议决议的性质”的批语。

8. 宪法草案油印打字的第一次修正稿第五十八条所附的修正说明提出：“民委提议，规定各民族自治区得组织本自治区的公安部队和民兵，需否可考虑。”毛泽东在这段文字上方批了“需要”两字。(后来，1954年9月20日第一届全国人民代表大会第一次会议通过的宪法第七十条规定：“自治区、自治州、自治县的自治机关依照国家的军事制度组织本地方的公安部队。”) )

9. 宪法草案油印打字的第一次修正稿第七十七条规定：“国家保障公民的居住自由不受侵犯。公民的通讯秘密受法律的保护。”该条文所附的修正说明提出，此款另一方案是将“通讯秘密”改为“通讯自由”。毛泽东在“通讯自由”旁划了一条竖线，批了“较妥”两字。(1954年9月20日第一届全国人民代表大会第一次会议通过的宪法第九十条规定仍为：“中华人民共和国公民的住宅不受侵犯，通讯秘密受法律的保护。”) )

10. 宪法草案初稿油印打字稿第五十八条的原文是：“地方各级人民代表大会和地方各级人民政府在执行其任务时，应经常保持同人民群众的密切联系，广泛吸收人民群众参加和监督国家管理工作，不断地注意对脱离群众的官僚主义现象进行斗争。”毛泽东在这个条文的上方写了“此条似应移至总纲”的批语。(1954年9月20日第一届全国人民代表大会第一次会议通过的宪法中，这一条已写入宪法的总纲，列为第十七条，文字修改成“一切国家机关必须依靠人民群众，经常保持同群众的密切联系，倾听群众的意见，接受群众的监督”。)

11. 宪法草案初稿油印打字稿第八十条规定：“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威和信仰宗教自由的权利。”毛泽东在其中“游行、示威”旁划了两条竖线，打了一个问号，并批了“不写为好”四个字。（但是，后来在1954年9月20日第一届全国人民代表大会第一次会议通过的宪法中，仍然规定公民有游行示威的自由。）

（二）毛泽东写在铅印初稿的1954年3月18、19日讨论修改稿上的批语

1. 宪法草案（初稿）1954年3月18、19日讨论修改稿《序言》第二段有句话，原文是：“我国人民在过去几年内已经很有成效地进行了土地改革、抗美援朝、镇压反革命、完成经济恢复等多项大规模的斗争”，毛泽东将这句话中的“土地改革”改为“土地制度的改革”；在“镇压反革命”后面加了“分子”两字，并写了这样的批语：“‘土地改革’不成文，应加‘制度的’。‘镇压反革命’下加‘分子’。”

2. 宪法草案（初稿）1954年3月18、19日讨论修改稿第三十六条关于全国人民代表大会常务委员会职权的第四项原文是：“通过和发布具有法律效力的决议和条例”，毛泽东在审阅时，删去了这一款中的“和发布”三个字，并写了如下批语：“此处不写‘发布’为宜，免与主席职权分歧。”（1954年9月20日第一届全国人民代表大会第一次会议通过的宪法中，这一项职权改写为“制定法令”。）

3. 宪法草案（初稿）1954年3月18、19日讨论修改稿第三十六条关于全国人民代表大会常务委员会的职权中加了第十一项“批准和废除同外国缔结的条约”，毛泽东在此句旁边写了这样的批语：“此条应采纳周鲠生意见。”（1954年9月20日第一届全国人民代表大会第一次会议通过的宪法中，此项职权改写成为

“决定同各国缔结的条约的批准和废除”。)

4. 宪法草案(初稿)1954年3月18、19日讨论稿中,关于中华人民共和国主席召开最高国务会议的职权,提出两个修正方案。一个方案是:“在必要时召集中华人民共和国副主席、国务院总理和其他有关人员举行最高国务会议”,另一个方案是:“在必要时召集有关人员举行最高国务会议”。毛泽东在前一个方案旁批了“较妥”两字。(1954年9月20日第一届全国人民代表大会第一次会议通过的宪法第四十三条中,将有关这一内容规定为:“中华人民共和国主席在必要的时候召开最高国务会议,并担任最高国务会议主席。”“最高国务会议由中华人民共和国副主席、全国人民代表大会常务委员会委员长、国务院总理和其他有关人员参加。”“最高国务会议对于国家重大事务的意见,由中华人民共和国主席提交全国人民代表大会、全国人民代表大会常务委员会、国务院或者其他有关部门讨论并做出决定。”)

5. 宪法草案(初稿)1954年3月18、19日讨论修改稿第四十一条关于国家主席的职权中删去了原有的第三项“授予国家的勋章、奖章和荣誉称号”,毛泽东在删去的这一项职权旁边写了:“此项恢复,可由副主席去办”的批语。(后来在1954年9月20日第一届全国人民代表大会第一次会议通过的宪法中,保留了这项内容。)

6. 在宪法铅印初稿的1954年3月18、19日讨论修改稿上,毛泽东还专门给田家英写了几句话:“田家英同志:一些意见,请提交党组会上讨论。”在毛泽东签名的后面,还写了两条对宪法初稿的修改意见:一条是“副主席受委托得代行主席部分职权,此点必须加入”。另一条是“除‘同时’外,所有的‘时’均改为‘的时候’”。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 本书第177~182页的内容,见《建国以来毛泽东文稿》,北京,中央文献出版社,1987。

### 三、对毛泽东批语的简析

以上记载了毛泽东的一些批语。这些批语不仅在当时有重要性，而且对后来研究宪法的人来说，也应是必读的文书。毛泽东的批语中有些属于文字的修改意见，例如，主张把所有的“时”都应改成“的时候”。又例如，上述“2”类中的第（1）条，毛泽东认为“土地改革”不成文，应改为“土地制度的改革”等，均属文字修改。还有个别的意见属于条文次序或者是否分立的问题，例如上述“1”类中的（4），毛泽东主张把不得以私有财产损害公共利益的内容单列一个条文，又如，“1”类中的（10），毛泽东主张把关于规定国家机关应密切联系群众的条文移到总纲中去，等等。无论是文字修改，还是条文次序安排，可以说都属于形式问题方面的意见。当然，关于形式问题的意见也反映了毛泽东的见解，这是无疑的。

形式问题虽然有其重要性，但在毛泽东所作的批语的总量中所占比重毕竟不大。在上述“1”、“2”两类批语中，大量的涉及实质性问题的意见。例如“1”类中的（2），毛泽东主张保留“反对帝国主义和各民族内部的人民公敌”一语，“1”类中的（5），毛泽东主张在镇压和惩办的对象中再加上“举行内乱，推翻政府”的活动，又如，毛泽东对于涉及国家主席的地位和职权、涉及全国人大常委会的职权等条款所提出的意见和主张，等等，其内容当然都是实质性的。还有，比如说“1”类中的（3），毛泽东批评原稿的《说明》起草人把富农包括在“资本家所有制”里面为“不甚妥”。这不仅是澄清了一个政策问题，而且亦是纠正了一个理论认识问题。

毛泽东的有些批语反映了他的个人性格和作风，有的也偶然地表现出了起草宪法初稿的执笔者们的一些微妙的心理状态。例

如：上述“2”类中的（3），毛泽东对于全国人大常委会行使批准和废除同外国缔结的条约的职权时，所写的批语为“此条应采纳周鲠生意见”。周鲠生是学者，不是老干部。他1906年留学日本，1913年后又留学法国和英国，接受资产阶级教育，并长期在旧中国从事文化教育工作。而毛泽东的批语却说“应采纳周鲠生意见”，这不仅表现了毛泽东对待各种意见的“择善而从”的民主作风，也表现了当时毛泽东对于旧知识分子的尊重。与此相对比，后来一段较长的时间内中国知识分子的处境，就相差远矣。

在上述所有的批语中，毛泽东提出的意见和主张在后来全国人大通过的宪法中基本上得到了贯彻落实，但并不是全部。当时毛泽东所做的批语中，也有不被接受的。比如说，上述“1”类中的（9），关于宪法第七十七条的规定是究竟用“通讯秘密”还是用“通讯自由”，根据毛泽东的批语，他认为用通讯自由“较妥”。但事实上，后来全国人大通过的宪法写的是“通讯秘密”，并没有照毛泽东的意见办。再譬如说，上述“1”类中的（11），毛泽东在批语中表示：游行、示威在宪法里“不写为好”。而后来的事实是，宪法仍然规定了公民有游行、示威的自由。从这两条批语的后效可以看出，当时的民主风气是正常的。毛泽东是伟人，大家都尊敬他。但是他的个人意见并不见得连一个字也动不得的。毛泽东的有些意见未被接受，他本人对此亦较大度，能服从多数，并没有耿耿于怀。在宪法制定的整个过程中，四面八方所提意见千千万万。合适的就采纳，不合宜的就不采纳，按科学办事，不以人的轻重贵贱来判别意见的正确与否。这符合民主的基本要求，也是促使党和国家兴旺向上的因素。而15年之后，林彪大搞个人迷信，把毛泽东的话叫做“最高指示”、“一句顶一万句”。林彪等人表面上推崇毛主席，实际上是把党和国家推向覆灭的深渊。历史教训值得记取。

还有一例值得提到：上述批语“1”类中的（6），宪法草案油印打字的第一次修正稿中关于全国人大罢免权的规定，原稿上没有罢免国家主席的内容。毛泽东审阅时，加了“国家主席的罢免”的批语。这是正确的。

按照民主集中制原则，全国人大常委会组成人员、国务院的组成人员、国防委员会副主席和委员、最高人民法院院长、最高人民检察院检察长都由全国人民代表大会产生。全国人民代表大会有权罢免他们，这是宪法初稿都已经规定清楚了的内容。后来全国人大通过并颁布的宪法也仍然是这样规定的。另一方面，中华人民共和国主席由全国人民代表大会选举产生，这也是宪法草案初稿中已经写清楚了的内容。既然中华人民共和国主席由全国人大选举产生，那么，全国人大有权罢免国家主席乃是理所当然的事。可是，第一次修正稿的原文中竟没有这个罢免主席的内容。这不能不引起后人的思索。

有人曾对此做过议论：最初的稿子上漏写了全国人大罢免国家主席的规定，如果简单地用“疏忽”或者“考虑不周”来解释的话，那是难以说得通的。它只能是中国的文化传统的潜在作用和宪草初稿执笔人的复杂心理的反映。宪法起草小组一班人十分清楚：根据宪法产生的未来的国家主席确定无疑的是毛泽东，因此他们可能意识到，由他们来写主席被罢免的规定，是很不知趣的。他们不无顾虑，因而必须对于“罢免国家主席”的规定抱谨慎，甚至是忌讳的态度。也许在他们看来，与其由他们主动来写“主席的罢免”，倒不如等待毛泽东用批示来提醒他们去写，或者径由毛泽东自己去写，以便给毛泽东以表现其磊落大度和没有私心的机会。由此可以推断，原稿漏写罢免国家主席的内容，大概不是偶然的。而另一方面，毛泽东也清楚知道第一任主席乃是他自己。但是他对于宪法草稿没有规定罢免国家主席的缺漏并没有

“疏忽”过去。相反，他指出了这个漏写之处，写了批语要求补全。这显示了毛泽东对宪法制定的负责态度，在一定意义上，亦确实反映出他的磊落大度与不怀私心的风格。如果同其他的事情联系起来，则更可以做这样的评价。所谓其他的事情，值得一提的例如，1953年4月14日，在董必武给彭真的函件上，毛泽东写了“凡有‘毛泽东思想’字样的地方，均应将这字删去”的批语，要求在中国政治法律学会章程及宣言中删除“毛泽东思想”的字样。又例如，1954年6月14日毛泽东在中央人民政府委员会第三十次会议上讲话时说：“搞宪法是搞科学”，“不要迷信，要破除迷信”，反对把有关他个人的条文放在宪法里。这一系列事情表明，50年代初的毛泽东是清醒的，比较谦虚谨慎。

看来，上述这番议论不无思考的价值。

## 第四节 中华人民共和国宪法起草 委员会第一次全体会议

### 一、会议情况简介

1954年3月23日下午，中华人民共和国宪法起草委员会第一次全体会议在中南海勤政殿举行。出席会议的有宪法起草委员会主席毛泽东，委员宋庆龄、李济深、李维汉、何香凝、沈钧儒、沈雁冰、周恩来、胡乔木、乌兰夫、马寅初、马叙伦、陈云、陈叔通、陈伯达、张澜、郭沫若、习仲勋、黄炎培、彭德怀、程潜、董必武、刘少奇、邓小平、邓子恢、薄一波。会议由毛泽东主持。

会上，毛泽东代表中国共产党向会议提出《中华人民共和国宪法草案（初稿）》，会议在听取了陈伯达《关于（中华人民共和国

国宪法草案（初稿）起草工作的说明》（以下简称《说明》）之后，决定在最近两个月内完成对宪法草案初稿的讨论和修正，以便提请中央人民政府委员会作为草案批准公布（草案初稿的讨论除由宪法起草委员会全体会议进行外，并会同中国人民政协全国委员会进行分组讨论，同时分发各大行政区、各省市的领导机关和各民主党派、各人民团体的地方组织讨论）。

## 二、关于宪法草案初稿起草工作的说明

对于宪法草案初稿的起草工作，分为八个部分做了说明。

《说明》第一部分是向会议简要地报告前一阶段宪法初稿起草的工作经过。

报告说：“宪法起草小组是在毛主席的亲自领导和亲自参加下进行工作的，宪法草案的每一章、每一节、每一条，毛主席都亲自参加了讨论。”

《说明》第二部分是工作方向。

报告说：根据中共中央和毛主席的指示：（1）宪法必须记录实际情况，反映伟大变革，总结经验，巩固成果。（2）必须根据我国的国家性质和经济关系，充分表达逐步过渡到社会主义社会的根本要求，指出道路。

《说明》的第三部分，“宪法草案以共同纲领为基础，同时是它的发展”。

报告说：（1）共同纲领各项根本原则，经过实行，证明它完全正确并已有显著成功和效果，在宪法草案中被肯定下来，同时根据新中国建国以来在政治上经济上的新胜利，宪法草案把这些根本原则大大展开了和具体化了。但共同纲领中也有些已经过了时的东西或者有些在宪法中可以省略的，就没有再写在宪法草案里面。（2）宪法草案还采用了新中国建国以来的各种重要的法令



所具体化了的共同纲领的一些原则，以及这些法令所产生的一些原则。可以说，草案总结了过去立法上的许多经验。(3)起草时参考了苏联的三部宪法和各人民民主国家的宪法，结合了中国的经验和国际的经验。

《说明》第四部分，“宪法草案反映了我们国家过渡时期的特点”。

报告说：(1)关于国家在过渡时期的总任务和实现这个总任务的内外条件，在序言中做了叙述。(2)总纲规定了国家分别保护现在的各种所有制，同时规定国营经济是国民经济中的领导力量和实现社会主义改造的物质基础。第七至九条规定了逐步改变个体劳动者所有制为社会主义的集体所有制。个体经济汪洋大海，变为集体所有制很复杂很困难。根据中共中央和毛主席指示，改造农业，采取逐步的办法，不是一下子变为完全集体所有制，而是先采取过渡形式，经过临时互助组、常年互助组到农业生产合作社，这些还不是完全的集体所有制，而是部分的集体所有制。共同纲领上讲合作社是半社会主义性质的经济，有许多人不了解。那时合作社还没有开展起来。现在不同了，现在的供销合作社是集体所有，所以是社会主义经济。半社会主义的部分集体所有制是组织个体劳动者走向完全集体所有制的过渡形式。这些规定比共同纲领进了一步。第十条讲对资本主义，逐步用社会主义的全民所有制代替资本主义所有制，鼓励和指导资本主义工商业转变为不同形式的国家资本主义经济，是改造资本主义所有制为社会主义所有制的重要步骤。共同纲领已经规定了国家资本主义，经过几年的发展，国家资本主义的形式更多样性了，更明确化了。经过国家资本主义的形式改造资本主义，是一个比较可以采用的步骤，也是逐步过渡。我们是实事求是，能办到的才写上去，不能办到的就不写，可逐步办到的就写逐步办。

《说明》的第五部分，“宪法草案规定的国家政治制度，与苏联以及各人民民主国家的政治制度是同属于社会主义的类型的”。

报告说：（1）人民代表大会制。人民代表大会是人民的权力机关，而不只是议事机关。资产阶级的议会只是清谈，资产阶级国家的总统可以解散国会。我们的全国人民代表大会是立法机关，同时是工作机关，实现立法权与行政权的统一。国务院实质上是执行机关。人民代表大会实行民主集中制，人民代表由选民产生，并受选民监督。这与资本主义国家不同，他们的代表产生后，不受人民的监督，我们的代表受选民的监督，选民可以随时撤换所选出的代表。下级人民代表大会服从上级人民代表大会，下级人民政府服从上级人民政府，全国由中央统一领导，这并不窒息各地方、各民族的积极性，中央的统一领导和各地方、各民族的积极性可以相结合。这一点，与苏联和各人民民主国家一样。（2）中华人民共和国主席。我们的主席，是不是和资本主义国家的总统相同呢？不相同。资本主义国家的总统是和国会对立的，是个人总统。我们的主席，是全国人民代表大会选出的。他行使的职权，都是根据全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会的决定，不能独断专行。我们的主席不是与全国人民代表大会以及全国人民代表大会常务委员会相对立，而是相一致。这一点，中国与苏联不同，苏联只有最高苏维埃主席团，我们多了个主席。但实质上是一样的。因为我们的主席不是个人总统，不能解散全国人民代表大会，我们的国家是集体领导，而以个人形式来表现。根据我国的经验，设个主席有好处。（3）国务院。国务院就是中央人民政府，等于苏联和人民民主国家的部长会议，是全国人民代表大会的执行机关。

《说明》第六部分：公民的权利。

报告说：“宪法草案保证公民的各种权利，同时规定了逐步扩大物质保证的措施，一下子是保证不了的。这合乎我们国家的实际情况。”

《说明》第七部分，“宪法草案保证国内各民族在平等的基础上的友好、互助、合作”。

报告说：中国是一个多民族国家，民族之间过去有矛盾。只有工人阶级和它的先锋队共产党领导下的国家，才能真正解决国内各民族之间的矛盾和冲突。自中华人民共和国成立以来，我们的民族关系一天一天好起来。（1）中华人民共和国是统一的多民族国家，各民族有平等的权利和义务。（2）民族自治机关都在宪法和法律规定的权限内行使自治权。

《说明》第八部分，“宪法草案的结构”。

报告说：（1）宪法草案条文前面有一篇序言。宪法本文共有四章：第一章为总纲，包括社会制度和国家制度的基本内容；第二章为国家组织系统，包括全国人民代表大会、中华人民共和国主席、国务院、国家权力的地方机关、民族自治机关、法院和检察机关六节；第三章为公民的基本权利和义务；第四章为国旗、国徽、首都。（2）宪法草案文字尽量采取通俗的形式，以便于群众了解和掌握。这对中国旧法律条文的形式是一种改革。

### 三、毛泽东在宪法草案初稿说明时的插话

1954年3月23日举行的宪法起草委员会第一次全体会议上，毛泽东在听取关于《中华人民共和国宪法草案（初稿）起草工作的说明》过程中，做了不少插话。这些插话对于研究和领会毛泽东的宪法思想，很有价值。

《说明》第一部分报告“起草工作经过”时，毛泽东插话道：“宪法起草小组自1月7日开始工作，3月9日工作结束，起草小

组进行了一度工作后，由董老、彭真、张际春等同志组成了研究小组，还请了周鲠生先生和钱端升先生为法律顾问，叶圣陶先生和吕叔湘先生为语文顾问，又搞了个把月，同时中共中央也讨论了3次，每次都有很多修改。”

《说明》第二部分报告“工作方向”，在说明宪法草案（初稿）充分表达逐步过渡到社会主义社会的根本要求，指明为此而奋斗的可能的和适当的道路时，毛泽东插话道：“就是总路线。这个宪法，是以共同纲领为基础加上总路线，是过渡时期的宪法，大概可以管十五年左右。”<sup>①</sup>

《说明》第三部分在说到宪法草案（初稿）肯定了共同纲领的根本原则，并把这些原则大大地展开了和具体化了时，毛泽东插话道：“主要有三章：总纲，国家组织系统，公民的基本权利和义务。”在说到共同纲领中也有些已经过了时的东西没有再写进宪法的时候，毛泽东插话道：“如土地改革；又如镇压反革命，虽然现在还有反革命分子，但是很大一部分已经镇压过了。”在说到宪法草案（初稿）不仅采用了共同纲领所规定的各项根本原则，还采用了建国以来的各种法令所具体化了的共同纲领的一些原则时，毛泽东插话道：“又例如国家建设征用土地办法，共同纲领上就没有。”

《说明》第四部分“国家过渡时期的特点”，在说到过渡时期的总任务和实现这个总任务的内外条件，在序言中做了叙述的时候，毛泽东插话道：“总任务，序言的第二段；实现总任务的内外条件，序言的四至六段，即统一战线，民族关系，国际关系。”在说到总纲关于逐步改变个体劳动者的所有制为社会主义的集体所有制时，毛泽东插话道：“宪法草案上有个其他个体劳动者，这是

---

<sup>①</sup> 转引自《共和国第一部宪法诞生记》，《半月谈》，1999年第9期。下同。

指：摊贩、夫妻商店、船夫、戏班子等等，他们既是劳动者，也是私有者。比如梅兰芳，他也是劳动者，他的戏班子又是他个人的。”<sup>①</sup>报告在说到个体经济像个汪洋大海，把他们变为集体所有制是很复杂很困难时，毛泽东插话道：“最困难。改造资本主义困难，比较说来，改造个体农业、手工业更困难。人多，分散，一万万一千万户农民，就有一万万一千万个单位，我们要指挥这么多单位好困难啊！征粮、购粮，是一万万一千万个单位，怎么得了？你干，他不干。你要买粮食，他不卖，怎么办？为什么我们没有肉吃？就是因为他们吃多了。福建省长汀县河田镇解放前一天杀3头猪，现在杀18头猪，还不够吃。”在说到改造个体劳动者是采取过渡形式，改造资本主义也是逐步过渡的时候，毛泽东插话道：“我们的宪法，是过渡时期的宪法，我国的各种办法，大部分是过渡性质的。人民的权利，如劳动权、受教育权等等，是逐步保证，不能一下子保证。现在有人进不了学校，就打学校；说，什么人民政府！不让我进学校，我就打你。没有那么多的学校，怎能都进呢？我们的选举，也是过渡性质的选举；普遍，算是普遍了，但也有限制，地主没有选举权，也不完全普遍；平等，城市选的代表多，乡村选的代表少，如完全按人数平等选举，那人民代表大会就几乎成了农民代表大会，工人就变成了尾巴；直接，我们只有基层选举是直接的，其余都是间接的；无记名，我们一般是举手，还是有记名。总之，我们的办法不那么彻底，因为是过渡时期。怎样选全国人民代表大会代表，是不是乡村80万人口选一个，城市10万人口选举一个，这些问题，在选举法上去做文章好了，这里就不写了。人民的权利和义务，也有过渡时期的特点。支票开得好看，但不能兑现，人民要求兑现，怎么办？还是老实点吧！”

---

<sup>①</sup> 《半月谈》，1999年第9期。

《说明》第五部分宪法草案规定的国家政治制度，在说到资产阶级国家的总统可以解散国会时，毛泽东插话道：“我们的主席、总理，都是由全国人民代表大会产生出来的，一定要服从全国人民代表大会，不能跳出‘如来佛’的手掌。”<sup>①</sup>又说：资本主义国家名义上是议会选出政府、通过法律，实际上议会是政府的附属品。我们中央有个国务院，就是中央人民政府，地方各级人民代表大会选举出的由主席、副主席、委员组成的地方各级人民政府，就是国家的地方各级管理机关，也是行使国家权力的地方机关。因此，地方上就没有常务委员会了。苏联叫最高苏维埃，我们叫全国人民代表大会；苏联叫最高苏维埃主席团，我们叫全国人民代表大会常务委员会；苏联叫部长会议，我们叫国务院，我们就是多个主席。有个议长，还有个主席，叠床架屋，这个办法可以不可以？各人民民主国家中，捷克、民主德国是这样的制度。他们叫总统，我们叫主席。议会议好的东西，归主席发布；但他不能发布议会没有议过的东西；他也不能行，行是国务院的事。这个大家是不是赞成？可以讨论。

第六部分中在说到我们的代表受选民监督，下级人民代表大会服从上级人民代表大会的时候，毛泽东插话道：“这里是母亲服从儿子。省、市人民代表大会产生全国人民代表大会的代表，但全国人民代表大会出来的东西全国各个省、市都要服从，假若某一个省人民代表大会出的东西不对，全国人民代表大会可以把它撤销。”在说到中央的统一领导和各地方、各民族的积极性可以相结合的时候，毛泽东插话道：“中央议事，地方办事。”接着，《说明》指出，这一点和苏联和各人民民主国家一样时，毛泽东又插话道：“和专制时代不同。”在说到“资本主义国家的总统是和

---

① 《半月谈》，1999年第9期。

国会反对的”的时候，毛泽东插话道：“资本主义国家的总统可以解散国会，我们的主席不能解散全国人民代表大会，相反地，全国人民代表大会倒可以罢免主席。”说到主席是全国人民代表大会选出的时候，毛泽东继续插话道：“并服从于它。”在说到中国与苏联不同，苏联只有最高苏维埃主席团，我们多了个主席的时候，毛泽东插话道：“主席相当于小半个伏罗希洛夫（本书作者注：伏罗希洛夫元帅当时任苏联苏维埃主席团主席），小半个，就是还不到半个。常务委员会对所有的事都要议，议好了交主席发布，不是小半个吗？”在说到我们的主席不是个人总统，我们的国家是集体领导，而以个人形式来表现的时候，毛泽东插话道：“主席也不是政府，国务院不向他报告工作，打屁股打国务院总理，不打主席。关于主席的职权，草案第四十条第五款规定，担任国防委员会主席，而国务院有国防部，我们还是叠床架屋，这是从国务院分了一点工作。（周恩来总理插话：有元首的国家都有这一条。）第六款规定，在必要的时候召开最高国务会议，议什么事没有讲，总之不能违反全国人民代表大会。‘在必要的时候’，也就是说很少开，有紧急的大事情才开会商量一下。大家看这样规定妥当不妥当？第一至第四款，都是例行公事，第二款是说可以提出建议，建议不起决定作用，人家愿理就理，不理拉倒，毫无办法。这两条是说，主席也有些事做，不是专门吃饭。这是为保证国家安全起见，设了个主席。我们中国是一个大国，叠床架屋地设个主席，目的是为着使国家更加安全。有议长，有总理，又有个主席，就更安全些，不至于三个地方同时都出毛病。如果全国人民代表大会出了毛病，那毫无办法，只好等四年再说。设主席，在国务院与全国人大常务委员会之间有个缓冲作用。”<sup>①</sup> 在说到根据我国的经

---

① 转引自《半月谈》，1999年第9期。

验，设个主席有好处的时候，毛泽东插话道：“中央人民政府委员会的职权，大部分移到全国人民代表大会和常务委员会去。现在没有全国人民代表大会，故政府委员有63人，以后这63人的委员会的工作就变成常务委员会的工作。常务委员会是吃饭机构，但也不完全吃饭。”在说到国务院等于苏联和人民民主国家的部长会议时，毛泽东插话道：“国务院总理就是部长会议主席。”在说到国务院和社会主义国家的部长会议属同一类型，但有些差别的时候，毛泽东插话道：“中央各部、各委员会列不列？我们没有列，苏联1918年的宪法也没有列。不列，伸缩性大。部、委员会可能经常变动，或增或减。如果列了，变动一次，就要修改一次宪法，这样，宪法就要年年修改了。”

《说明》第七部分宪法草案保证国内各民族在平等基础上的友好、互助、合作。在说到我们中国是一个多民族国家，民族之间过去有矛盾的时候，毛泽东插话道：“所谓矛盾，主要是大民族压迫小民族。古代也有小民族压迫大民族的，如元朝蒙古人压迫汉人，如五胡十六国等等，但到后来就不同了，清朝是利用汉族压迫少数民族。到国民党时期，就更不同了。”在说到自中华人民共和国成立以来，我们的民族关系一天一天好起来的时候，毛泽东插话道：“还有不少毛病，主要是汉族干部中有大汉族主义，个别的还有地方民族主义；也出过不少乱子，但基本上是好的。有的地方，少数民族的人当主席，汉族的人当秘书，结果是秘书专政，少数民族的人当主席是做做样子。少数民族做官，汉族掌权。内蒙古大概要好些。这种情形是有的，要继续改良，继续教育。”在说到自治机关都在宪法和法律规定的权限内行使自治权的时候，毛泽东插话道：“为了照顾少数民族，特别是西藏的情况，在草案第六十一条中写了第三款，即‘各民族自治地方的自治机关的具体形式，按照实行区域自治的民族大多数人民的意愿规定’。



现在西藏是达赖管事情，如按第六十一条第二款办，就要开人民代表大会，选举人民政府。这样办，恐怕达赖不干。他可以搬出我们和他订的十七条协议，质问我们。怎么办？可以按照第三款办事。搞人民政府不行，可以搞别的具体形式。达赖是活佛，是活‘神仙’，不是人民选出来的。现在想马上选又不行，究竟搞个什么形式，由那里大多数人民的意愿决定。他们信达赖、土司，比信我们信得厉害得多，你要动他是动不得的。好吧！就按照大多数人民的意愿办事罢！不这样，又有什么办法？（黄炎培插话：只有这个办法。）我对西藏代表团说过，我们不强迫你们，你们搞不搞土地改革，搞不搞选举，由你们决定。十七条协议不实行可不可以？不可以，一定要实行。但其中哪一个条文，你们现在不愿意实行，可以暂时不实行，可以拖，因为协议上并没有说哪年哪月哪天一定要实行。已经拖了3年，如要拖，可再拖3年，3年过去后，还可拖3年，拖它9年也可以。不能干人家反对干的事情，要等待人民的觉悟，我们相信人民一定会觉悟。我们曾发表过社论说：汉族干部不能干西藏人民所不愿干的事，要按大多数人民的意愿办事。第六十一条第三款，是否可和人民的意愿并列加个少数民族领袖人物的意愿？不加也可以，反正他们是绝对拥护他们的‘领袖’的，认为是神圣不可侵犯的。宪法中如加上，看起来就不那么冠冕堂皇，所以没有加。”

《说明》第八部分：宪法草案的结构。在说到宪法有序言和分为四章之后，毛泽东插话道：“有人主张把第二章的六节变成六章，宪法起草小组考虑把这六个部分列在一章，加个总题目叫国家组织系统（本书作者注：宪法定稿后叫《国家机构》），很清楚。如分列为六章，好像有些头绪纷繁。宪法可以随时修改，苏联增加一个部，减少一个部，都要修改宪法。”在说到文字通俗时，毛泽东做了补充说明：“把什么什么‘时’都改为‘的时候’，讲话一

般不说‘我们在讨论宪法时’，而说‘我们在讨论宪法的时候’。‘为’字老百姓不懂，都改成了‘是’字。什么什么‘规定之’，‘之’字在一句话的末尾，只是重复了上面的，毫无用处，也都去掉了。也许还有改得不彻底的地方，还可以改。”<sup>①</sup>

宪法草案初稿《说明》是代表起草小组做的，其实是表述了毛泽东的思考和意见。毛泽东的多次插话，予以补充和深化，从而使宪法草案初稿的内容、结构安排以及草拟条文的精神、用意，点得更透，说得更明白具体了。

毛泽东的插话内容颇为精辟。尤其应该指出的是，毛泽东曾经断言：1954年宪法“是过渡时期的宪法，大概可以管15年左右”，此话说明，我国第一部宪法制定的时候，尚处在过渡时期，亦即处于新民主主义社会。毛泽东说这部宪法大概可以管15年左右，意即于15年后我国建成社会主义社会。这个预测是同党在过渡时期的总路线相联系起来考虑的。当时估计，实现总路线大体上需要经历三个五年计划的时间。这便是毛泽东说此话的根据。虽然后来的历史进程大大缩短，超出了预料，但那是另一回事了。尽管如此，我国起草第二部宪法，也还是在1970年开始动手的。

毛泽东对宪法草案中关于国家机构问题的考虑，包括从中央人民政府的组织结构到新的国家机构体系的改变，特别是关于国家主席的地位、职权、作用等问题的说明，反映出对于此类问题的设计是经过深思熟虑、周密研究过了的。此外，插话中涉及的有关人民权利的逐步保证，有关选举的不完全普遍、平等、直接和无记名方式等的过渡性，以及有关民族关系问题的说明等等，都表现了高度的政策性和科学性。总之，毛泽东的上述插话，以及

---

①：《党的文献》，1997年第1期。

在后来的几次会议上的讲话，都具有很高的指导意义，因而是后人研究毛泽东的宪法思想，研究 1954 年宪法，领会其精神实质的重要依据。

## 第五节 宪法起草委员会第二次和第三次全体会议

### 一、宪法起草委员会第二次全体会议

1954 年 5 月 27 日，在中南海勤政殿举行宪法起草委员会第二次全体会议。刘少奇主持会议。会议讨论了宪法草案（初稿）中的下列有关问题：

1. 关于宪法结构问题。刘少奇说：“有人主张把第二章的六节分成为六章，这样好看一点。”会上讨论结果：保持原状不变。

2. 关于疆域问题。李维汉说：“召集人联席会议认为，疆域可以不必在宪法里写。”另外，法律小组也不赞成规定领土。

3. 关于公民的概念问题。李维汉说：“宪法中的公民，包括所有有中国国籍的人在内。”邓小平说：“把全体人民改写为全体公民为好。”刘少奇说：“这里的公民包括过去的所谓‘人民’和‘国民’在内。地主阶级分子也是公民，不过是剥了政治权利的公民。如果只写人民，就不能包括‘国民’那一部分人了。”

4. 关于实行民主集中制的写法问题。宪法初稿原文是这样写的：“全国人民代表大会、地方各级人民代表大会和由它们产生的其他中央和地方国家机关一律实行民主集中制。”刘少奇说，这个写法有人认为文字啰唆。黄炎培主张用“国家机关”全包括了。陈叔通表示同意，可写成“中华人民共和国的国家机关一律实行民

主集中制”。刘少奇说：“有些国家机关不是人民代表大会产生的，如政务院所属的扫盲委员会等等就是。全国人大生了个儿子叫国务院，国务院生了个儿子就叫做孙子。反正他绝不是祖母生的。人家如要扯皮，还是没办法！”邓小平建议写作“全国人民代表大会、地方各级人民代表大会和其他一切国家机关，一律实行民主集中制”。大家同意这个写法。

5. 关于个人财产问题。宪法草案初稿第十一条规定：“国家保护公民的合法收入、储蓄、住宅和其他生活资料的所有权和继承权。”刘少奇问：“‘住宅’是只指自己住的还是包括租给别人住的？”田家英认为也包括出租的。刘少奇认为，自己不住的不包括。李维汉建议：“住宅可改为‘房屋’。第三章公民基本权利和义务中说的‘住宅不受侵犯’是指自己住的。”薄一波说：“城里有房地产公司。它的房屋与公民个人财产不同。住宅改写为房屋，就包括它了。性质就不同了。”朱德说：“苏联鼓励个人造房子。”薄一波说：“大量造房出租，性质就不同了。”

6. 关于贸易问题。原稿第十五条规定：“国家实行对外贸易的统制和国内贸易的管理。”会议认为，不能授人以柄，外国说我们“铁幕”，其实不写也这样做。最后决定不在宪法里写了，把第十五条原来的这句话删去。

7. 关于教科文问题，会议主持人最后说，第十六条规定：“国家指导文化教育事业的发展，鼓励科学的发现和发明，以适应国家建设和人民的需要。”这是教科文小组召集人写的。本来可以不写在宪法里，但许多人要求，等着写。如果不写，到了人大讨论时还得加上，所以就保留了。另外一个问题：法律小组不赞成在宪法里具体规定领土。世界上除联邦制外，一般国家都不列。台湾也不是非要用列在宪法里的办法来解决的。行政区划也没有最后确定，故还是不列为宜。

## 二、宪法起草委员会第三次全体会议

宪法起草委员会第三次全体会议于1954年5月28日在中南海勤政殿举行。刘少奇主持会议。会议讨论了宪法草案（初稿）第二章的第一至第四节，即全国人民代表大会、中华人民共和国主席、国务院、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府。

会上先由起草委员会委员兼秘书长李维汉通报召集人联席会议的三点建议，即：（1）将地方各级人民政府“主席”分别改称为省长、市长、县长、乡长、镇长，等。（2）将地方各级人民政府改称地方各级人民委员会。（3）将中央人民政府改称国务院。李维汉说：后两点因变化较大，故未修改原文，只是提出建议。

在讨论中，黄炎培认为，前两点建议很好，但后面一点要考虑。他说：“中央人民政府”的名称很庄重，其中有“人民”两字，也很亲切。若改为“中华人民共和国政府”，有些不习惯；改为“国务院”，也要考虑。董必武说：美国“政府”是包括立法、行政、司法的。苏联和人民民主国家的“政府”是立法机关的执行和号令机关。苏联政府即苏联部长会议，不包括最高苏维埃。我们把“中央人民政府”改称国务院好。陈叔通接着说：“中央人民政府”是“地方各级人民政府”的对称，“地方各级人民政府”改为“地方各级人民委员会”了，“中央人民政府”也需要改变称呼了。大家看是改称“中华人民共和国政府”好，还是改称“国务院”好？

邓小平说：“改称‘国务院’好。第三节标题就用‘国务院’，在条文中加上解释，说中华人民共和国国务院就是中华人民共和国政府。”刘少奇说：“人民看的是我们把事情办得好不好？好了，就高呼万岁！不好，就反对。而且不仅反对，还要推翻。人民和政府亲切与否，倒不在乎‘政府’的名称上有无‘人民’两字。开

国之初，政制带试验性质，写到宪法中，就要把体制固定下来才好。”陈叔通又表示“改称国务院好，在上面再不要冠什么了”。黄炎培最后说：“想不出别的名称来，就是‘国务院’，能想出别的名称来最好。”

刘少奇说：既然中央人民政府改称“国务院”，那么第四十九条就应改为“中华人民共和国国务院是中华人民共和国政府”。这样，会议的讨论就从国务院的名称转为讨论国务院的性质和作用了。

田家英提出：关于“执行和号令机关”，这“号令”两字的俄文可以有各种译法，可以译作“号令”，也可以译作“指挥”、“调整”，而且这个字眼在中国也不大习惯，是否可以删去？

刘少奇说：“中国的习惯‘行政机关’就是指政府机关。”田家英说：“不仅主席是‘执行’，法院、检察署也是全国人民代表大会的执行机关。正是由于这个考虑，下边接着规定的‘是国家最高行政机关’就必不可少。”邓小平也表示同意，说“国务院的真正定义是最后一句。不可少”。

黄炎培建议：改为“执行机关之一”如何？李维汉认为：“主席是国家元首，要和其他机关有分别。国务院和其他机关的区别，不在‘执行’上区别，而在机关的性质上区别。”

刘少奇说：“是用‘行政’两字，还是‘管理’两字？‘管理’用得很多，各部的管理局很多。‘行政’两字和别的不混同，就改为‘行政’吧！”

讨论结果，大家同意宪法草案第四十九条修改为：“中华人民共和国国务院是中华人民共和国政府，是国家权力最高机关的执行机关，是国家最高行政机关。”接着，讨论重心转到了全国人民代表大会及其常委会的有关规定上。

当讨论到全国人民代表大会任期届满之前一定时间内，全国人大常委会必须完成下届全国人大的代表的选举时，刘少奇认为：

“任期满了的一个月以前”比改为“任期满了的两个月以前”还好。他说：“县代表到省里开会，当选为全国人民代表大会代表。假如过两个月才到北京开会，他们是回到县里呢？还是不回？不回吧，时间很长。回去吧，来回一趟，在家里也呆不长久。如改为‘任期满了的一个月以前’，他们就索性不回去了。更重要的是：这样改了，可多留两个月给地方办选举，不要让他们‘违宪’。”钱端升提出不同的意见：“改为一个月完成选举，恐怕不能保证如期开会，还是‘两个月以前’好些。”

讨论结果，把原稿中的“任期满了的两个月以前”改为“任期终了的一个月以前”。（后来正式通过的宪法，规定的是“两个月以前”。）

关于草案第三十二条全国人大常委会制定法令的职权。李维汉说：“关于第四项改为‘制定法令’，在召集人联席会议上意见是一致的，问题是制定法令附不附带条件。原稿所附的条件是：‘提请大会批准’。召集人联席会议把它放到大会职权中，即第二十八条第四项‘改变或者撤销全国人民代表大会常务委员会制定的法令’。但不论有大会批准的条件，或者条件附在哪里以及怎样去附，都显示大会只对于常委会制定法令能够改变或者撤销，对其他东西就不能这样做了。本来，全国人民代表大会是最高国家权力机关，它要干什么就能干什么。这样加上条件，倒反而显得把它的权力限制了。因此，可考虑不要附加条件。”

董必武说：“大会对常务委员会制定法令，本来就可以改变或者撤销，不要附加条件为好。”邓小平建议：“把条件放到大会的职权第四项那里，没有什么坏处。好处是显示大会在常务委员会之上。”大家同意这个意见。

关于原稿第三十七条。刘少奇提出：“质问和询问，为什么要分开？不分开好不好？质问也就是质疑。分开了，代表提问题就

要分别，就要考虑自己的问题是该用‘询问’方式提出呢？还是该用‘质问’方式提出呢？问题的实质是‘问’和‘答’，为什么要讲人家的动机是‘质’还是‘询’呢？”

邓小平发表看法：“‘质问’与‘询问’是不同的。但界限难分。改为‘质询’好了。就可以减少很多麻烦。”习仲勋的意见是：“有许多事情是不能告诉问者的。还是把‘询问’删去，只留质问好些。”邓小平又说：“‘质问’比‘询问’严重些。只留下‘质问’就太严重了。不能告诉的，就告诉他这是机密，不能告诉你好了。”这个问题讨论的结果，大家赞成把“质问和询问”改为“质询”。

这次讨论中，还涉及行使“职务”，还是行使“职权”的问题。徐特立认为：“权”字比“务”字重些。“务”是事务，“权”是决定一件事。还涉及一些文字的修正。例如叶圣陶提出：稿子上的“任期满了”应改为“任期终了”或者“任满”、“任期届满”。

## 第六节 宪法起草委员会第四次全体会议

1954年5月29日在中南海勤政殿举行宪法起草委员会第四次全体会议。刘少奇主持会议。会议讨论了宪法草案（初稿）的第二章第五节民族自治地方的自治机关、第六节人民法院和人民检察院、第三章公民的基本权利和义务。

### 一、关于民族自治地方的讨论

田家英先就秘书处对第二章第五节所做调整做了说明。说明的意思大体上是：第五节原有条文六条，调整后增加二条。第六十六条第二款、第三款也是新增加的。这个第二款规定哪些地方



设立自治机关；而第三款是交代一下民族乡。过去民族乡没有交代。第六十七条、第六十八条没有变动。第六十九条即初稿原文第六十五条，原来和“可以制定自治条例、单行条例”的规定在一起，觉得有点乱，所以把它单独列了一条。第七十条即原来初稿的第六十四条，原来有上级国家机关应保证其行使自治权的内容，因这是另外一个问题，可以单独列一条即第七十八条。第七十一条是初稿中原来的第六十五条分立出来的；第七十二条即初稿的原来的第六十三条，它的位置原来在自治权的前面。有点乱，所以调过来了。这样，这一节的内容便是：

第六十六条，规定哪些地方设立自治机关；第六十七条，规定自治机关的组织和工作的；第六十八条，规定代表的名额；第六十九条，规定一般职权；第七十条，规定自治权；第七十一条，规定的也是自治权，可制定自治条例和单行条例；第七十二条，规定使用的语言文字；第七十三条，规定上级国家机关应保障他们行使自治权。

李维汉说：找民族事务委员会的几个同志开了个会，他们赞成做这样的调整。他认为，第六十六条可写成三款：中华人民共和国境内各少数民族聚居的地方分别建立自治区、自治省、自治州、自治县、民族乡（第一款）。自治区、自治省、自治州、自治县设立自治机关（第二款）。民族乡的地方权力机关和行政机关行使乡的人民代表大会和人民委员会的职权，在行使职权的时候可以采取适合本民族特点的具体措施（第三款）。

钱端升提出：“民族乡的国家机关是一般国家机关，不是自治机关。是否可以移到第六十七条第二款？”

李维汉说：“第六十七条是讲自治机关的。放在第六十七条，就与自治机关混淆了。要移可以移到最后去。”

刘少奇说：“民族乡不交代一下不行。”李维汉接着说：“不交

代不好。有的同志提出是否把城市里的自治区也写在宪法里？城市里，如归绥、包头、郑州，有少数民族聚居的地方，过去很落后，很乱。搞个自治区，就先进了，所以有的城市是要建立自治区的。但我们觉得这种自治区不很多，可以另行解决，不必写在宪法里。民族乡将来会有很多。这种民族乡，没有财权、军事等方面的自治权。因为历史上他们的条件差，如果有自治权，反而对他们不利。过去各地搞了好多自治乡，特别是回族人、回族自治乡，在宪法上交代一下好。”

田家英说：按照钱端升先生意见，第三款可写成“民族乡的国家地方机关，行使第二章第四节规定的关于乡人民代表大会和乡人民委员会的职权，并且在法律规定的权限内可以采取适合本民族特点的具体措施”。李维汉对田家英的方案又稍加修正，说：是否改成“民族乡人民代表大会、人民委员会按照第二章第四节的规定行使职权，并且在法律规定的权限内可以采取适合本民族特点的具体措施”？邓小平说：“实质上就是说民族乡行使一般职权，后面又加了个尾巴。原则可确定，文字再研究一下。”

会议原则上照调整意见通过。第六十七条表述如下：“各民族自治地方的自治机关的组织和工作，应当遵照宪法第二章第四节规定的关于地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会的基本原则。”另一款为：“各民族自治地方的自治机关的具体形式，按照实行区域自治的民族大多数人民的意愿规定。”关于第六十八条、第六十九条，也照调整意见通过。

在讨论第七十条“各民族自治地方的自治机关按照宪法和法律规定的权限行使自治权”时，龙云提出：“这一条‘在法律规定的权限内行使自治权’，这样，自治权就受到很多限制了，法律没有规定的事情就不能做了。”这时，刘少奇反问了一句：“自治权要不要法律规定？”乌兰夫说：“还是规定好，不规定不好搞。从

内蒙古来看，规定个范围好。自治也不能超越根本法。”董必武也表示：“‘自治’本身就有限制，苏联自治共和国的职权，就没有加盟共和国那么多。宪法已经规定了可以管理地方财政，组织公安部队，制定自治条例、单行条例等，应有的都有了，超过了这些，还有什么权呢？”接着，刘少奇说：“我们的宪法，到底是保护了少数民族的自治权，还是剥夺限制了他们的自治权？龙云先生说是限制了，我看是保护了。恐怕要保护一下他们，因为他们人少，一挤，他们就没有办法。我也跟回民谈过话，他们说他们就怕汉人到他们那里去住。汉人住了一条河的上游，下游的回民就不能吃水了。宪法有这样的规定，是保护了少数民族，不规定他们就要吃亏。宪法上有规定对他们有利。”龙云说：“那规定漏了的地方，就不能做了。”邓小平说：“宪法上充分保障了少数民族的权利，不能设想在宪法之外还可以做别的事情。要求脱离中国，加入别的国家，那不行；要求特殊，独立起来，也不行。具体的，政治、经济、文化的权利，是充分保障的。如果现在规定得还不够完备，将来还可以补充，但也要由法律来补充。”陈云也表示了同样的观点。他说：“自治权是有的，但也有限制，需要在宪法里规定。例如内蒙古有自治权，但如果满洲里的关税、境内的森林、铁路，都归内蒙古，全国就不好办了。有自治权，也要服从总的东西。”龙云说：“有第七十一的规定，就解决了这个问题。我不坚持我的意见。”刘少奇又补充说：“现在还没有民法，但已有了婚姻法。婚姻法是全国通行的，但在新疆就很难实行。怎么办？他们可以根据本地的习惯，搞个单行条例。”李维汉也做了补充。他说：“民族区域自治中，还有这样一个问题，如果让少数民族关起门来搞自治，没有国家的支援，没有汉族的支援，很多事情就不可能搞。”

关于第七十二条“各民族自治地方的自治机关在行使职权的

时候，用当地民族通用的一种或者几种语言文字”，刘少奇提出：“这一条加不加‘应当’两字？加个也好。请语文组研究一下吧。”

邓小平说：“加个也好，不加也一样，加不加都没有毛病。”

## 二、关于人民法院和人民检察院的讨论

提交给这次会议的讨论稿第六十六条，已由原来的“中华人民共和国的司法权由最高人民法院、地方各级人民法院和依法设立的专门法院行使。最高人民法院和地方各级人民法院的组织由法律规定”，改写成“中华人民共和国最高人民法院、地方各级人民法院和依照法律设立的专门法院行使审判职权”，并移作了第七十二条。

提交给这次会议的讨论稿第六十七条，已由原来的“最高人民法院和地方各级人民法院任期一律五年”，改写成“最高人民法院和地方各级人民法院院长、副院长任期四年。最高人民法院和地方各级人民法院的组织由法律规定”，并移作了第七十三条。对于这一条，刘少奇提出了意见。他说：“这一条，只写院长不写副院长好不好？如果副院长上了宪法，好像副院长也不得了。”

李维汉主张，可把“副院长”删掉。刘少奇又说：“院长是选举的，副院长是任命的。地方各级人民法院副院长为什么是选举的？恐怕也是任命好了。”邓小平说：“副院长、审判员，由谁任命，将来由组织法规定好。是否在宪法里就把‘副院长’删掉？”

田家英说：“县人民代表大会代表任期两年，县法院院长任期四年，这不一致。”邓小平说：“县法院院长还是任期四年好。变动多了不好。”

最后，大家同意删去“副院长”。接着，讨论第六十八条关于人民陪审员制度。无甚争论。大家同意按原文第二个修改意见办，规定为：“各级人民法院审判案件依照法律实行人民陪审员的制度。”

讨论第六十九条，对原文有两种修改意见：一为规定“被告人有辩护权”，一为规定“被告人有权获得辩护”。陈叔通认为，保留原文，不动为好。他说：“我主张维持原文。苏联写的是‘被告人有权获得辩护’，上面还有‘保证’两字。我们条件不够，没有律师，还是维持原文好。”（按：当时稿子的原文是“各级人民法院审理案件，除法律规定的特殊情况外，一律公开进行。被告人有辩护权。”）

刘少奇的意见是：“他说他不会讲话，到了法院里说不清楚，要求法院里找个人能把他要说的话清楚。是不是给他找？不一定有律师。”邓小平说：“照原文，好像我们的被告现在才有辩护权。写‘有权获得辩护’比较庄严些。”刘少奇又说：“困难是有的，但不能因有困难，这项权利就不要了。宪草要公布，全世界都可看到，写‘有权获得辩护’比较好些。叔老看怎么样？”

陈叔通答：“我并不反对这样写，就怕做不到。”邓小平接着说：“找律师找不到，但可以自己辩护，也可以找别人替他辩护，也可以让法院找人给他帮忙，不一定非找律师。”

讨论结果，大家同意写为“被告人有权获得辩护”。

接着讨论第七十条。对该条提出的修正意见是，认为应改写成：“各民族都有使用本民族语言文字进行诉讼的权利。在少数民族聚居或者多民族杂居的地区，人民法院应当用当地通用的语言文字进行审理，用当地通用的文字发布判决书、布告和其他文件。如果当事人不通晓当地通用的语言文字，人民法院应当为他们翻译。”

刘少奇说：“为他们翻译，是很困难的事。宪法上规定了，如不替他们翻译，就违宪了。这样规定有没有问题？”陈叔通主张：“这样规定好。”李维汉说：“内容没有问题。文字上这样写，好像不包括散居的少数民族在内。是否文字安排上再由我们（按：指

秘书处)考虑一下?”刘少奇说:“那好。”

周鲠生提出:“我们法律组、语文组四个人建议,最后一句话可改为:‘不通晓当地通用的语言文字的当事人,有权获得翻译’。”

会议同意:文字安排上,由李维汉秘书长负责再考虑一下。

在讨论第七十一条时,会议通过了如下的修改方案,写为:“各级人民法院独立进行审判,只服从法律。”关于第七十二条,会议同意原文不动,移作第七十八条。

讨论第七十三条的修正意见,同意写成:“最高人民法院对全国人民代表大会负责并报告工作;在全国人民代表大会闭会期间,对全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。地方各级人民法院对本级人民代表大会负责并报告工作。”

接着,会议讨论检察机关。对第七十四条有两个意见:(1)移做第八十条,改写为“中华人民共和国最高人民检察院直接或者通过地方各级人民检察署对中央人民政府所属各部门、对地方各级人民政府、对国家机关工作人员和公民是否遵守法律实行最高检察”。(2)有人主张:把“最高检察”改为“最高监督”。围绕着第七十四条,会议展开了讨论:

刘少奇说:“既然叫做总检察长,又叫了个‘监督’,好像不要‘检察’了。检察机关只有决定逮捕之权和控诉之权,没有审判之权。它的权力很大,但也有一定的限制。”

黄炎培提问:“检察机关和监察委员会之间的职权划分有什么区别?”

董必武解释道:“监委会行使的是行政监察。它的主要任务是对财经方面实行监督。一般的行政处分也归它管。至于一个人是否犯了罪,就是检察机关的事情了。”邓小平也说:“监委会行使监察职权的范围基本上是国家机关工作人员。它的主要职权是对财政金融实行监督,对于公务人员是否遵守纪律,也实行监督。”

刘少奇建议：原稿上写的“直接或者通过地方各级人民检察院”可以去掉。

### 三、关于公民的基本权利和义务的讨论

草案第八十一条原文：“中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯。任何公民非经法院或检察长的许可，不受逮捕。在紧急情况下的临时拘留，至迟要在三日内得到批准，否则被拘留的人应当得到释放。”对于这一条有两个修改方案：

1. 改成“中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯。任何公民非经法院决定或者检察长批准，不受逮捕。在紧急情况下的临时拘留，至迟要在三日内得到法院或者检察长的批准，否则被拘留的人应当得到释放”。

2. 把原文第三句改为“在紧急情况下的临时拘留，应当迅速通知法院或检察长，至迟要在三日内得到许可，否则被拘留的人应当得到释放”。

黄炎培提出意见：“在紧急情况下的临时拘留，应当迅速通知法院或者检察长，这是一个原则。只有偏远的地区才能在三日内得到许可。”显然，黄炎培认为三日太长了。

屈武认为：“在苏联，临时拘留的批准程序是规定在刑法里的，我们的宪法是不是也可以考虑不写这一点？”李维汉也提出：“像‘应当迅速’等一类词句，在宪法里是很少有这种写法的。”

黄炎培又问：“规定三天的期限，在别的国家宪法中有没有先例？”

邓小平说：“阿尔巴尼亚就是我们的先例。匈牙利规定的期限还长点，是五天。我们规定三天，对于保障人权来说是严格的。”刘少奇说：“可以做这样的一般规定。事实上有的偏远地方还需要另外规定一些特殊的办法。”邓小平又说：“过去我们搞的几次革

命运动，一叫土地改革，二叫镇压反革命，三叫‘三反’‘五反’。谁否认了这一点，谁就是否认了革命。在几次运动中，也有搞错了的，但是打倒地主阶级和反革命分子，主要是靠了革命的群众运动。如果在那时，我们规定了这一条，包管革命根本就搞不起来。”

陈叔通说：“所谓‘迅速通知’，到底是指的一个小时，还是两个小时？这样写不能解决问题。”高崇民说：“‘至迟’那个字已经包括了迅速的意思。”邓小平说：“写成‘迅速’，与原文的意思还是一样，问题是迅速的界限很难划分。”

刘少奇（会议主持人）说：“这一条暂时保留，下一次再做决定。”于是，讨论便转到草案的第八十二条。该条的原文是：“公民的住宅不受侵犯，通信秘密受法律保护。”

刘少奇问：“要不要加上迁徙自由？”

陈叔通说：“共同纲领上已经有了，如果在宪法中不写，人家问起来，还要解释。”钱端升建议：可以改为：“中华人民共和国公民的住宅不受侵犯，通信秘密受法律的保护。中华人民共和国公民有居住和迁徙的自由。”

刘少奇对钱端升的建议表示肯定，说：“改得好。”

进行下去是第八十三条、第八十四条、第八十五条。大家对原文没有意见。

讨论到第八十六条受教育权时，刘少奇问：“要不要加上国家鼓励私人办学的意思？”黄炎培说：“鼓励私人办学是带有政策性的问题。如果不写在宪法里也可以。本条第二款的意思很好，就是‘特别关怀’几个字太空洞了，是否还有更好的文字。”

在讨论第八十八条关于公民的控诉权时，陈叔通认为：该条第二句“由于国家机关工作人员侵害公民权利而受到损失的人，有取得赔偿的权利”。这句话可以删掉，因为有了控诉，总会有判决的。田家英对陈叔通主张删去第二句话的建议表示不同意。田家



英说：“其实保留这一句有什么坏处？有了这一句反倒警惕了人。”邓小平支持田家英的意见。他主张：“保留这一句好。”于是就这样定了。关于第八十九条、第九十条、第九十一条、第九十二条、第九十三条和第九十四条，都顺利通过，没有提出修改意见。

在这次会议上，法律小组根据宪法草案座谈会各组召集人联席会议的意见，就“人民”、“公民”和“选民”做了如下说明：

1. 人民。人民是国家一切权力的所属者，即国家的主人翁。毛泽东主席在《论人民民主专政》中说：“人民是什么？在中国，在现阶段，是工人阶级、农民阶级、小资产阶级和民族资产阶级。”

2. 公民。公民包括一切具有中华人民共和国国籍的人。公民是法律上权利和义务的主体，享受宪法所保障的权利，担负宪法所规定的义务。

3. “人民”通常是用于“集体”意义的，而“公民”总是用于“个别”意义的。“人民”是政治概念，指的是各民主阶级；“公民”是法律概念，表明在法律上的地位。

4. “公民”和“选民”的区别。不是所有公民都是“选民”。未满十八周岁的公民不是选民，有精神病的人不是选民，依照法律被剥夺选举权的人不是选民。

## 第七节 宪法起草委员会第五次和第六次全体会议

### 一、宪法起草委员会第五次全体会议

宪法起草委员会第五次全体会议于1954年5月31日在中南

海勤政殿举行。刘少奇主持会议。会议主要讨论了对宪法草案（初稿）第二章第四节地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会，以及公民基本权利和义务等部分的修改意见。

会上先由田家英报告修宪小组对原稿的若干修改。他讲了六点：（1）原条文有点乱，前后照应不够。现在做了一些调整，但内容没有变动。（2）主要改动是：权力机关列举了职权，而行政机关不列举了。（3）对“地方各级”加以区别，有的写作“县级以上”，因为有些事县以下不能做。例如乡就不能选举法院院长。（4）把原来规定的“中央直辖市”改为“直辖市”，原来的“人民政府”改成“人民委员会”。（5）将地方人民代表大会职权的原第三、第四、第五、第六各项抽出来，单独作第六十一条、第六十二条。（6）现在的第六十七条第二款是新增加的，这是采取苏联的办法，县级以上的人民委员会有权“停止”（无权撤销）下级人民代表大会的不适当的决议的执行。有人提议加上“在本级人民代表大会闭会期间”。

在讨论原稿第四十二条关于中华人民共和国主席的职权时，李维汉说有一个方案把（一）（二）（三）（四）（五）都去掉，内容全部连起来。钱端升认为，如果这样改，就同全国人民代表大会、全国人大常委会职权的体例完全不一样了。邓小平说：“连起来，集中算一条，算一个范围的事。主席的职权共四条，是四个范围的事。”

在讨论原稿第五十三条时，李维汉说，第一句是部长和主任负责管理各部门的工作，是一长制；第二句却是：各部和各委员会“发布决议和命令”。要前后一致。第二句是否改为“各部部长和各委员会主任发布命令和指示”。讨论结果，大家同意这个改法。

在讨论第六十八条时，彭真建议将第一款改为，“地方各级人民委员会都对本级人民代表大会和上一级国家行政机关直接负责

并报告工作”。黄炎培对“直接”两字提出疑问。朱德说：“直接负责”是经常的关系。比如师长去指挥一个营长，虽也可以，但那是特殊情况，不是经常的。团长指挥营长则是直接的、经常的。所谓“层层节制”，就是这个意思。加“直接”，更严密些。

李维汉说：相当于省一级的民族自治地方，现在有两个名称：自治省、自治区。这几天，民族事务委员会开会，交换了一下意见，觉得“自治省”的名称可以不要，都叫“自治区”，免得什么叫自治省，什么叫自治区，分不清楚。请起草委员会考虑。邓小平说：不用“自治省”的名称也照样解决问题。还是一个形式的好，简化。新疆将来可以叫自治区，省以下叫自治州。刘少奇说：“省以下叫什么名称，可根据各民族习惯去定，比如叫盟、旗、宗（西藏）。”会议讨论结果，把有关条款中的“或者自治省”五个字删去。邓小平又提了一个修改意见：“我们考虑一下，还是只在经济建设一项上加一个‘根据国家计划’的帽子，因为这件事比较大，第五、第六两项不要加。因为有些事很小，比如修桥铺路，挖一个粪坑，上级不要管它。”

在讨论第三章公民的基本权利和义务的时候，彭真说：“‘拘留’问题在宪法中讲不清楚，苏联在刑事诉讼法中规定。我们也可以在刑事诉讼法中规定，如果一下子搞不起来刑事诉讼法，可以先搞一个单行条例解决这个拘留问题。”邓小平说：“可以先搞一个临时办法。宪法草案原文有缺点，城市不需要3天，偏远地方3天又不够。”刘少奇说：“把这一句删掉。搞一个临时拘留法，要在宪法通过的同时搞出来。”讨论结果，把原第九十条第三句话整句删去。

在讨论劳动权的规定时，董必武说：“实现了‘社会主义改造’，不一定就能扩大劳动就业，也许还要缩小。”田家英说：是否把“实现社会主义工业化和社会主义改造”删去，改为“国家依据国民经济的有计划的发展，逐步扩大劳动就业”。讨论结果：

把第九十二条第二句改写为：“国家通过国民经济有计划的发展，逐步扩大劳动就业，改善劳动条件和工资待遇，以保证公民享受这种权利。”

关于第四章国旗、国徽、首都的讨论：对国徽的规定，修改意见在表述上有三种方案：

1. 中华人民共和国国徽，中间是五星照耀下的天安门，周围是谷穗和齿轮。

2. 中华人民共和国的国徽，是红底金纹，中间是五星照耀下的天安门，周围是谷穗和齿轮。

3. 中华人民共和国国徽图形，红底金纹，中间是五星照耀下的天安门，周围是谷穗和齿轮。

讨论结果：通过第一个方案。

沈钧儒提议取消总纲第十六条。他说：“总纲是规定国家的政治制度 and 经济制度，列入文教事业一条，很不恰当。国务院职权内已规定‘管理文化教育和卫生工作’一项，因此总纲第十六条可以取消。”这个意见未为大家所接受。邓小平说：“我们这一章叫‘总纲’，不是叫‘社会结构’。如果叫‘社会结构’，那就肯定不能摆进去这一条。现在叫‘总纲’，这一条可以摆进去。”会议主持人刘少奇说：“这一条还是留下来罢，没有损失。”（后来的事实是，在1954年9月20日第一届全国代表大会第一次会议通过的宪法中，这个条文并没有在总纲中保留下来。）

## 二、宪法起草委员会第六次全体会议

宪法起草委员会第六次全体会议于1954年6月8日下午4时在中南海勤政殿举行，刘少奇主持会议。会议对5月31日宪法草案（初稿）的修正稿全部讨论了一遍。其中若干条文又着重展开了讨论。这些条文是：

第六条，关于生产资料所有制，叶圣陶提出，本条第二款“……都属于全民所有”，可改为“……都为全民所有”。张奚若认为“属于”和“所有”在字义上重复。他建议改为“……都属全民所有”。李维汉说：“如果把‘全民所有’当做一个整体来看，这里写‘属于’就不重复了。”黄炎培说：“恐怕改为‘都归全民所有’比较明确一些。”马叙伦说：“‘归’字的意思是指人家的东西，现在归了你；‘属于’的意思就是指自己所有的。我同意还是照原文‘都属于全民所有’。”李济深说：“可以把属于的‘于’字去掉。”田家英表示不赞成：“只用一个‘属’字，太文了。我同意照原文。”会议主席刘少奇说：“在没有更好的文字以前，就照原文定下来。”

第十六条，这是序列调整后的第十六条，是关于劳动的。黄炎培提议：该条第一句末尾的“光荣事情”可不可以改为“光荣义务”？李维汉说：“苏联宪法里就是这样写的。但是我国的情况与苏联不同，还有靠利润吃饭的剥削阶级存在，如果写成‘义务’，那就必须每个人都要劳动了。”

第二十五条，关于全国人民代表大会的会期，刘少奇提出：“‘举行会议一次’同‘开会一次’的意思差不多。还有没有别的改法？”李维汉认为：可以改为“全国人民代表大会会议每年举行一次”。

第三十条，关于全国人民代表大会常务委员会的组成，陈叔通对于组成人员的名次排列提出意见说：“可不可以把‘委员若干人’调到‘秘书长’的前面？”邓小平说：“这一条同第四十八条的排列次序（按：指国务院组成人员的排列）不同。全国人大常务委员的组成人员是按照工作的性质和责任大小排列的；而国务院的组成人员则以部长为主体，不是按照责任大小排列的。”刘少奇说：“‘秘书长’在国外叫‘总书记’，他所负的责任比别人要

大一些。”

第三十九条，关于国家主席的资格，原稿提出的条件之一为享有选举权和被选举权。对此，黄炎培提出了一个文字上的修改意见。他认为：“享有”的“享”字，是否可以去掉？在座的文字专家叶圣陶、吕叔湘都说：“可以去掉。”

第四十条，这是草案原稿上关于规定中华人民共和国主席的法律地位的条文。李维汉说：“初稿上原来没有这一条。经过讨论，大家觉得中华人民共和国主席应该有一个定义，后来就写了这一条。现在又经过中共中央的反复研究，认为还是去掉了好。因为我们国家实行的是全国人民代表大会的制度，中华人民共和国主席是根据全国人民代表大会和全国人大常务委员会的决定行使一部分职权的，所以，要写也只能写成是‘部分职权的元首’，不能写成‘国家的元首’，否则，就不科学了。我们认为，不写这一条对于中华人民共和国主席的地位并没有影响。如果写了，倒很难解释。至于‘元首’这个名称不大好，还是个次要的问题。”黄炎培说：“我个人并不主张写上这一条，因为中华人民共和国是属于人民的，如果写上元首，就同中华人民共和国的精神不符合了。但是不写上这一条，将来一定会有人问，我们如何答复，应该有所准备。”陈叔通说：“不写这一条，好像主席没有交代似的。”李维汉说：“我们国家的最高权力机关是全国人民代表大会，如果再写上元首，就会把我们国家的制度打了一个洞。”董必武说：“外国的元首都有一些不可控制的权力。比如解散国会权，等等。”邓小平：“从体制上讲，有‘中华人民共和国主席是国家的元首’这一条是好一些。但有了这一条，伤害了整个宪法的精神，恐怕还是不写好。”李济深说：“可不可以改为‘中华人民共和国主席是国家的最高代表’？”刘少奇说：“全国人民代表大会的代表就是国家的最高代表。如果再把主席也说成是国家的最高代表，那就会对

立起来了。”钱端升说：“法律小组认为写上这一条并不科学，也不妥当。因为在宪法的第一节和第三节中已经规定了全国人民代表大会是最高国家权力机关，国务院是最高国家权力机关的执行机关，如果再在第二节写上主席是国家的元首这一条，就会同全国人民代表大会和国务院发生冲突了。”张治中说：“在地方上讨论这一节时，意见也很多。大家觉得第二章的其他各节写的都很具体，就是中华人民共和国主席没有什么。其实中华人民共和国主席的地位很重要，不写这一条，是不符合全国人民的心理和愿望的。如果认为用国家的元首不大妥当，也可以改为‘国家的领袖’、‘人民的领袖’、‘国家的最高领导者’。”章伯钧说：“我们爱戴毛主席，就要爱戴毛主席的理想和他主张的政治制度。”傅作义说：“我个人意见，可以把这一条改为‘中华人民共和国主席对外代表国家。”田家英接着说：“这样一写，就变成中华人民共和国主席只是对外代表国家了。”刘少奇最后说：“中共中央对于各种修改意见都考虑过，最后认为还是取消比较好。”对宪法草案第四十条的讨论，到此告一段落。

关于是否规定中华人民共和国主席是国家元首问题的讨论，气氛比较热烈，大家畅所欲言，充分发扬了民主。中共中央和毛泽东本人当时对于处理元首这个问题，态度亦比较谨慎。这同后来1970年宪法草案将诸如“各族人民的伟大领袖”、“我国无产阶级专政的元首”、“全国全军的最高统帅”等头衔“汹涌入宪”的做法相比，情况就大不相同了。

第四十四条，张奚若提议：该条第二款可以改为“中华人民共和国副主席的选举和任期适用宪法第三十九条关于中华人民共和国主席选举和任期的规定”。叶圣陶赞同说：“这样改更为明确些。”

第四十五条，关于国务院的定义的表述，对个别文字进行了讨论。李维汉说：“这条中的‘是’和‘即’字有些不同。举例说，

沈雁冰即茅盾，是文学家。这里用‘即’字比较好。”田家英表示：“对于要不要说明国务院即政府，我没有意见。国务院是不是政府，这不是广义、狭义问题，而是新旧说法问题。”张奚若说：“苏联宪法里并没有给政府下定义。因此，我认为这不是新旧说法问题。”李维汉说：“按照我们国家的体系，只有国务院是政府。”陈叔通说：“一般人看，主席是不包括在政府之内的。”叶圣陶说：“说明性质的，用‘是’字；插进去的，用‘即’字。”邓小平说：“用‘即’字明确些，严密些。”黄炎培说：“用‘是’字庄严些。”刘少奇总结说：“法律上以准确些为好，念起来不顺口是次要的。那就改为‘即’好了。”

第五十八条，田家英做了说明：这一条之所以改动，是“职权如下”几个字不大精确，因为后面几条也是它的职权。此外，删掉了“根据国家计划”几个字，因为各方面都规定得很清楚了，也没有坏处。田家英说明后，大家没有意见，同意这样改。

第六十四条，本条规定地方人民委员会的职权。会议仅对个别文字提了意见。黄炎培问：“在‘决议’与‘命令’之间，别处用‘和’字，这一条第二款为什么用了个‘、’点？”田家英说：“是为了避免用两个‘和’字。”吕叔湘说：“可以改为‘和’字，语气顺点。”刘少奇总结说：“那就改为‘和’字吧。”在这一个条文中，还有另外的文字修改。那是钱端升提出来的。他说：“‘本地’一词在法律上的含义不清。是否把‘本地’改为‘本区’，把‘本级’改为‘同级’。”张治中说：“本地也好，本区也好，根本都可不，绝对不会发生误会。”刘少奇说：“世界上不会发生的问题，为什么写在宪法里？把‘本地’删掉好了。”

第九十五条，刘少奇说：“对第二款‘国家特别关怀青年的体力和智力的发展’这一款，黄炎培先生又给主席和我写了一封信，希望加上‘予以保护’或者‘予以保护和培养’。”田家英说：“我



们反复议过，感到想加一句是困难的。照着那样加，说保护青年，保护体力和智力，保护发展，都不好说。”陈叔通说：“我们的宪法是不讲空话的。关怀青年，并不是空话。”朱德说：“保护，对军队起了反作用。要他打仗，是要他死，还是要他不死。现在对好多青年工人，也保护不了。”徐特立说：“保护是消极的，保证是指物质保证，关怀，积极、消极各方面都包括。另外，关怀，带政治性，是活的东西，不能各方面照顾到。如用法律名词讲死（按：意即固定住），也不好。”黄炎培说：“此刻可不再讨论了。加不加，重要性不大。方向一样。请主席决定好了。”刘少奇总结说：“大家都赞成维持原文，就维持原文好了。”

第九十条，田家英说明：“这是新写的一条，上边一句讲一般的公民都有进行文化活动的自由，下边一句讲专业公民。”刘少奇说：“这样写，大家恐怕就满意了。就这样写吧。”

第九十九条，关于保护华侨的正当权益，陈嘉庚说：“这样写很恰当。国外华侨是生活在外国政权下的，具体写，倒不好办。这样写，可以做到。所以很恰当。有人觉得太简单，我们对这些人的关怀表示感谢，但写多了反而不一定好。”

第一百零一条，有关公民的基本义务，田家英说明：“这一条把‘履行社会义务’去掉了，因为不属于这一条所要规定的问题；又，把‘公共秩序’改为‘公共生活规则’。公共生活规则的范围还比较广泛些。”邓小平说：“这里面包括公认为正当的好的东西。有些由法律规定。”田家英说：“也就是公德，如让座位给老人、妇女等等。”徐特立说：“这是社会性的东西，群众自己定的东西。”邓小平说：“这里写公共生活规则，很广泛。”陈叔通说：“随地吐痰，是否就违反了宪法？”朱德说：“随地吐痰，别人就可以干涉。”黄炎培说：“照原文有什么不好！”

刘少奇说：“先这样改了，可再研究一下。”这次会议对条文

的讨论就到此结束。

至此，陈嘉庚又发表了一条意见。他说：“中华人民共和国只有一个主席，这很好。但还有两个问题：一个是全国人民代表大会开会的时候，要选举主席团主持会议，用了‘主席团’；一个是开会的时候，要有会议主席，是否可考虑把名称改一下？”针对这两个问题，邓小平表示：“会议主席，问题不大，会散了，他就不是主席了。宪法里面，除中华人民共和国主席外，只用了一个‘主席团’，这恐怕不好改。其他团体有用主席的，可另外考虑。”

第六次会议到此结束。散会前，刘少奇说：“这个草案，就初步确定，另外再由李秘书长和专门小组全盘考虑一下。”

## 第八节 宪法起草委员会第七次全体会议

### 一、第七次全体会议内容简介

宪法起草委员会第七次全体会议于1954年6月11日下午4时在中南海勤政殿举行。毛泽东出席并主持了这次会议。会议的议程是讨论、通过中华人民共和国宪法草案及准备送中央人民政府委员会审议的“中华人民共和国宪法起草委员会关于宪法起草工作经过的报告”。这次会议距离6月14日公布宪法草案、组织全民讨论只有3天，是在公布草案全民讨论之前的最后一次会议，因而是一次比较重要的会议。

### 二、毛泽东的开场白

毛泽东说：宪法起草委员会已经开了六次会议，今天是第七次会议，也可说是中央人民政府委员会开会前的最后一次会议。宪

法起草委员会应当把它所做的工作向中央人民政府委员会报告，并把这个宪法修正稿作为草案批准公布，在全国人民中间进行讨论，收集意见。那时，起草委员会还要做工作。宪法草案公布以后，估计意见不会很多，但是尽管意见不多，总还会有些意见。在向全国人民代表大会做报告以前，宪法起草委员会还要开会，同时要准备一个向全国人民代表大会的报告。因为宪法是起草委员会起草的，收集了意见后还要修改：修改成了最后稿，还要向全国人民代表大会做报告。全国人民代表大会则要根据这个报告进行讨论，这是它职权范围内的事。中央人民政府委员会将要在最近开会。宪法草案大概在本月15日以前公布，在全国人民中间还要进行两个半月到三个月时间的讨论。宪法草案公布后，要在全国范围内进行广泛的解释，组织讨论。今天的会议是对宪法草案的全部条文做最后的审查。虽然大家对条文都很熟悉了，但是今天要表决通过，为了慎重起见，还是把它读一遍吧。

接着，由齐燕铭宣读中华人民共和国宪法草案全文。

齐燕铭读完后，李维汉提示说：“第二章第四节的第五十三条第三款，第五十四条第二款，第五节的第六十七至第七十二条和第三章的第一百条都有一些修改，并删去了一条，现在的全部条文共一百零六条。”

毛泽东说：说明一下，为什么这样改？

根据毛泽东的要求，李维汉开始就第二章第五节的改动做简要说明。围绕着他的说明，问题就讨论开了。讨论的重点集中在关于民族自治地方、关于统率武装力量、关于中央集权以及其他等方面的问题。

### 三、有关民族自治地方的问题讨论

李维汉说：“第五节的改动，是因为没有照顾到前面，条文有

点乱，所以在第五十三条增加了一款。”（本书作者注：加的一款为“自治区、自治州、自治县都是民族自治地方”。）

毛泽东说：“什么叫‘民族自治地方’，需要解释清楚，在第五十三条加一款，就有交代了，民族自治地方不包括民族乡。”

李维汉继续说明：“第五十四条是讲自治区、自治州、自治县设立自治机关。另外，还把‘按照宪法第六十七条的规定改为‘由宪法第二章第五节规定’。”（本书作者注：在此次讨论中对修改后第六十七条中的“由”字发生了争议。张翼若主张用“按照”，周鲠生主张用“在”字，李立三认为还是“由”字好。毛泽东也认为“由”好。最后保留用“由”字。）

毛泽东说：“改成这样比较清楚。第二章第五节有许多条，不只是第六十七条，它全部是讲民族自治机关的组织和工作，你们讨论过没有？”

李维汉说：“民族事务委员会扩大会议已经讨论过了。”

毛泽东说：“第五节第六十七条的意思已经移到前面去了，这里可以把它删去，好不好？”他又说：“第五节的修改都是属于文字性的。‘各民族自治地方的自治机关’都改为‘自治区、自治州、自治县的自治机关’。因为在第四节第五十三条已经把民族自治地方交代清楚了，所以，在第五节不应再笼统地提‘各民族自治地方的自治机关’。”他又说：“第六十七条加了‘的组织’三个字。因为这一条是讲组织的，没有这三个字就不那么好。”（本书作者注：第六十七条为“自治区、自治州、自治县的自治机关的组织，应当根据宪法第二章第四节规定的关于地方国家机关的组织的基本原则”。）毛泽东又说：“第六十八条只是文字的修改。”又说：“把第六十九条改为‘第二章第四节’。因为这一条是讲职权的，而一切自治机关也都行使第四节规定的地方国家机关的职权。这一条的改动是不是这个意思？”（注：修改后的第六十九条是：“自治

区、自治州、自治县的自治机关行使宪法第二章第四节规定的地方国家机关的职权。”)李维汉答:“是。第六十七条是讲组织,第六十九条是讲职权。照现在的改法,就同第六十七条在形式上统一起来了。”

毛泽东说:“为节省文字起见,第四节规定的地方国家机关的职权,可以不必列举。如果列举了,好处是人家一看就很清楚,但缺点是这样写了,第六十七条也要列举。照现在的写法,要让人家自己去翻找,不知能不能翻得出来?”

陈叔通说:“不难翻出来。”李维汉说:“将来可以在单行法中规定。第六十七条写的是根据第二章第四节规定的基本原则,不好具体列举。”邓小平说:“第六十七条不好列举具体条文。”李维汉说:“各民族情况也不同,不好列举。”

毛泽东说:“既然第六十七条不列举,那么第六十九条也不列举。”毛泽东继续说:“第七十条、第七十一条、第七十二条都是文字修改。”“大家对第四节和第五节的修改还有什么意见?草案公布以后总还会有修改的。”

至此,会议转入对其他问题的讨论。经过一段时间后,又有委员转回来了:

张治中提出,“第五节的标题‘民族自治地方的自治机关’的‘民族’是指少数民族。原第六十七条和现在的第七十二条都标出了‘少数’两字,第二十三条也有‘少数’两字。第五节的标题是否也标明‘少数’二字,或者在第五十三条新增加的最后一款中加‘少数’两字。当然,不加也不会发生误会,但加上去更明确些。总纲第三条也有‘少数’两字。”

毛泽东说:“总纲第三条第四款也用了‘各民族自治地方’的字样,实际上是讲‘各少数民族自治地方’,把‘少数’两字省略了。”

李维汉说：“‘民族自治地方’是一个专门名词，不要把它拆开来讲。如果这里写作‘少数民族自治地方’，则将来所有的文件都要写作‘少数民族自治地方’了。”

毛泽东说：“这是省文。第三条的‘民族自治地方’本来可以加‘少数’两字，但省略掉了，这样写人家可以看清楚。”

张治中说：“第五节是讲少数民族自治的单独一节，是否加上‘少数’两字，明确些。”

毛泽东说：“如果要加，则‘民族乡’要改为‘少数民族乡’才算完全正确，‘自治区’、‘自治州’、‘自治县’也都要改为‘少数民族自治区’、‘少数民族自治州’、‘少数民族自治县’了。”

张治中说：“条文里可以省，标题不要省。”

李维汉说：“最近几年来都是用‘民族自治地方’，比如《民族区域自治实施纲要》就没有‘少数’两字，大家都明白是指少数民族。”

赛福鼎说：“我的意见，‘民族自治地方’即代表了‘少数民族自治地方’，因为前面在第三条已经规定了：‘各少数民族聚居的地方实行区域自治’，这里可以不写‘少数’两字。”

乌兰夫说：“第三条已经讲清楚了，第五节可以不写‘少数’两字。”

刘少奇说：“这是省文。比如‘直辖市’，由什么地方直辖？是讲‘中央直辖市’，把‘中央’两字省掉了。因为除了中央直辖市就没有别的直辖市，不会误会。‘民族自治地方’也是这样，因为只有少数民族自治，不会误会为别的。”

毛泽东说：“其实哪一个民族都是自治，比如汉族，难道不是‘自治’，而是被别人治？只不过把‘自治’两字省掉了。说‘民族乡’，哪一个乡都是民族乡，难道你（指邓子恢）那个龙岩县白头乡不是民族乡，而是种族？部落？难道你那个乡不是自治而是

被治？现在所以要特别标出少数民族自治，是因为少数民族过去是被汉族统治者治的，现在是实行自治，所以要标出来。汉人的地区就不要标出‘自治’了，因为汉人从来就是自治的，只有好人治与坏人治的不同罢了。张治中先生，经过这样解释，可以清楚了吧？”张治中答：“我撤销这个意见。”

#### 四、有关统率武装力量的问题讨论

在会上，刘伯承提出修改建议说：“第二十一条和第四十九条十四项都写的是‘武装力量’，第四十二条也应改成‘统率全国武装力量’”。

毛泽东说：“譬如军事仓库、国防工事、兵船、飞机、汽车、大炮、炮弹等等都算不算武装部队？中华人民共和国主席能不能统率？照原文的写法，主席只能统率部队，炮队就不能统率了。”

邓小平说：“武装力量包括人民武装在内，如果人民武装也归主席统率，可以改为‘武装力量’。”

毛泽东说：“民兵是不是归主席统率？那应该是政府的事。部队、医院、军人休养所叫不叫部队？说‘统率武装力量’是可以的，譬如‘使用武力’不就是‘使用武装力量’的简称吗！”陈叔通说：“还是照原文好。”毛泽东说：“初稿上原来写的是‘武装力量’，后来怎么改成‘武装部队’了？”

钱端升说：“‘武装力量’和‘武装部队’两个名词翻译成俄文是一个词。当初所以把‘武装力量’改为‘武装部队’是认为部队可以统率，力量不好统率。我们法律小组的意见，可以考虑改成‘武装力量’。”

聂荣臻说：“第二十一条讲的就是武装力量。”

毛泽东说：“武装力量分两部分，一部分是部队，一部分是部队以外的武装力量，如果照原文的写法，好像部队以外的武装力

量不归主席统率了。恐怕还是将军们的意见对。语文顾问同志，你们看哪个意见好？”

叶圣陶说：“还是改成‘武装力量’好。武装力量能不能统率呢？我们看看第四条，这个问题就解决了。第四条有依靠社会力量一句话，既然社会力量可以依靠，为什么武装力量就不可以统率呢？”

毛泽东征求大家意见说：“改成‘武装力量’好不好？”

黄炎培说：“武装力量包括人和物。语文专家的意见是可以采纳的。但是第二十三条的‘武装部队’恐怕不能改成‘武装力量’。”

邓小平说：“可以改成‘军队’。”刘少奇说：“改成‘军队’好。”（本书作者注：第二十三条为：“全国人民代表大会由省、自治区、直辖市、军队和华侨选出的代表组成。”）

李立三问：“军队包括不包括警察？”毛泽东问：“警察是怎样进行选举的？”（本书作者注：他们的提问是指警察怎样参选全国人大代表）刘伯承答：“警察的选举是同政府在一起进行的。”

## 五、有关强化中央力量的问题讨论

何香凝说：“要加强中央的力量，‘中央人民政府’的名称还是保留好。因为国务院的职权里没有讲到军事方面。”

毛泽东说：“有的。国务院的职权里有一项是‘领导武装力量的建设’（第四十九条第十四项）。”

何香凝说：“中央要集权，才能迅速及时处理国家大事。要加强中央的权力，‘中央人民政府政府’还是要，对外宣传有作用。”

毛泽东说：“你这个意思是很好的。中央的权力宪法中规定足够了。全国人民代表大会、常务委员会、国务院、最高法院、最高检察机关都是国家机关，规定得很充分了。我们和帝国主义国



家不同，我们是把权力主要放在全国人民代表大会常务委员会，政府是它的执行机关。政府的权力也是很大的，并不是权力小。我们是中央集权，不是地方分权。一切法律都要中央来制定，地方不能制定法律。中央可以改变地方的决定；下级要服从上级，地方要服从中央。”

何香凝说：“如果遇到紧急关头，比如帝国主义侵略我们，中央要能及时采取办法才行。”

毛泽东说：“你的意见很对，我赞成你的意见。就是要集中权力，要能灵活使用。遇到紧急关头，别人打进来了，常务委员会就可以决定问题（第三十一条第十五项），无须等着开全国人民代表大会。我们是靠第三十一条第十五项吃饭。这是讲‘宣布’战争状态。如果敌人打来了，我们的军队当然立即就打。敌人打上海，我们上海的军队当然立即就打，‘兵来将挡，水来土掩’，不是等到宣布了战争状态再开枪，而是先打后宣布。常务委员会也可以立即开会，可以立即下命令行动起来。中华人民共和国主席可以立即指挥军队，立即下命令：打。根据宪法草案第二十条，我们的军队的任务是‘保卫国家的安全和领土主权的完整’，哪个打来，我们就打他，讨论也不要讨论。至于宣布战争状态，那是常务委员会的事了。”

何香凝说：“帝国主义侵略我们，我们应该无条件地打。”毛泽东说：“那很对，外国打来，我们立即打。”

针对何香凝希望保留“中央人民政府”的名字，毛泽东说：“‘中央人民政府’的名字不要了，太长了。这是上次会议议的。也是反复了几次：初稿是‘国务院’，后来改作‘中央人民政府’，最后又改回来叫‘国务院’。按照外国的习惯，一个国家只有一个政府，我们现在的政府多得很，省、县、乡都叫政府，现在宪法草案上规定地方都改叫‘人民委员会’。”毛泽东又说：“我们大家

研究了一下，觉得这样可以。全国只有一个政府，即国务院。大家对‘中央人民政府’的名字有了感情，很喜欢它，不愿意改，但改了我看也可以。苏联叫部长会议，我们叫国务院，也就是部长会议。地方叫地方各级人民代表大会、人民委员会。中国古代也没有地方政府，叫做‘布政司’，地方称政府也是最近若干年的事。别的国家的地方不叫政府，就是我们这个国家古怪，政府多得很。其实我们在古代也是只有一个政府。你看这样改可不可以？（何香凝说：“可以，可以。我没有意见。”）我们和你一样，也喜欢‘中央人民政府’这个名字，喜欢‘人民政府’的名字，所以在宪法草案初稿里，地方还是叫地方人民政府，国务院也解释作‘即中央人民政府’，也是舍不得这个名字，和你一样。后来经过大家讨论，反复研究，才舍得了，才改了。”何香凝表示不坚持己见。

## 六、有关其他的问题讨论

毛泽东对第一百条的修改做了简单的说明：“第一百条，把‘遵守公共生活规则’改为‘遵守公共秩序，尊重社会公德’。因为有人研究了，说苏联的所谓‘公共生活规则’的主要内容是讲社会公德。”黄炎培说：“改得很好。”毛泽东问：“还有什么地方要改的？”

黄炎培说：“关于国歌问题，有人觉得现在的国歌是一个抗日战争时期的歌曲，已经过时了，有一个人还写了一首国歌，寄给我（昨天刚收到），要我送到中央来。我个人的意见，倒是觉得现在的国歌好。在这次讨论宪草中，也没有人提出要改国歌。”

毛泽东说：“国歌不必规定在宪法上。不喜欢现在的国歌的人，主要是不喜欢‘中华民族到了最危险的时候’一句，但是如果说‘我们国家现在是太平无事的时候’，那也不好。苏联采用‘国际歌’作为国歌，也有那么一句：‘起来！饥寒交迫的奴隶。’苏联

人民从十月革命起一直唱到1941年，唱了24年的‘饥寒交迫的奴隶’。‘我们的国歌有一句‘最危险的时候’，有些人就觉得不舒服，现在帝国主义包围得还很厉害，唱一句‘最危险的时候’，也没有什么坏处吧。”又说：“国歌没有写。还有什么没有写的？各部没有定。还有领土没有具体写。”

黄炎培说：“还有，中华人民共和国主席是什么，没有写。”

毛泽东说：“对了，主席不是国家元首。我看还是不用元首好。”

## 七、毛泽东简述起草工作过程

在本次会议的讨论进程中，毛泽东谈起了宪法起草的工作经过。他回顾说：“宪法的起草，前后差不多7个月。最初第一个稿子是在去年11、12月间，那是陈伯达同志一个人写的。第二稿，是在西湖，花了2个月时间，那是一个小组写的。第三稿是在北京，就是中共中央提出的宪法草案初稿，到现在又修改了许多。每一稿本身都有许多修改。西湖那一稿，就有七八次稿子。前后总算起来，恐怕有一二十个稿子了。大家尽了很多力量，全国有8000多人讨论，提出了五千几百条意见，采纳了百把条，最后到今天还依靠在座各位讨论修改。总之，我们是反复研究，不厌其详。将来公布以后，还要征求全国人民的意见。宪法是采取广大人民的意见这样一个办法起草的。这个宪法草案大体上是适合我们国家的情况的。将来全国讨论以后，会有好的意见提出来，会有所修改，但总的方面不会有什么改动了。”

这次会议的最后程序是表决。毛泽东在讨论结束时说：“如果大家没有意见，就付表决。赞成这个宪法草案全文和今天的修改的，请举手。”（全体一致通过）

毛泽东说：“还有一个报告。请齐燕铭同志把报告读一下。”接着，齐燕铭宣读《中华人民共和国宪法起草委员会关于宪法起草

工作经过的报告》。读完后，毛泽东说：“报告准备发表。赞成者请举手。”<sup>①</sup>（全体一致通过）

## 第九节 宪法草案的群众讨论

### 一、起草委员会广泛征集意见

宪法起草委员会于1954年3月23日举行第一次全体会议，到6月11日举行第七次全体会议，历时81天。在此期间，中国人民政治协商会议全国委员会以及各大行政区、各省市的领导机关，各民主党派、各人民团体的地方组织和武装部队的领导机关，组织了各方面人士8000余人参加对宪法草案（初稿）的讨论，在讨论中提出的修改意见共计5900余条。这些意见中有许多是合用的，对于起草工作给了重大帮助。

宪法起草委员会设立了按各民主党派、无党派民主人士、各人民团体、教科文等社会各界、华侨、少数民族和国家机关等单位划分的17个座谈小组。各座谈小组设2~4位召集人。他们是：第一小组李济深、蒋光鼐、邵力子；第二小组何香凝、蔡廷锴、陈劭先；第三小组张澜、章伯钧、胡愈之；第四小组沈钧儒、罗隆基、费孝通；第五小组黄炎培、章乃器、施复亮；第六小组马叙伦、许德珩、林汉达；第七小组赖若愚、许之桢、刘子久；第八小组宋庆龄、李德全、史良、许广平；第九小组胡耀邦、荣高棠；第十小组沈雁冰、丁西林、邵宗汉；第十一小组马寅初、张奚若、韦恽；第十二小组郭沫若、李四光、张稼夫、侯外庐；第

---

<sup>①</sup> 本章第八节的有关内容，见《党的文献》1997年第1期。

十三小组乌兰夫、刘格平、朱早观；第十四小组程潜、傅作义、张志让；第十五小组陈叔通、李烛尘；第十六小组陈嘉庚、廖承志、陈其瑗；第十七小组齐燕铭、孙志远。

座谈小组的活动程序：（1）各小组分别举行小组会议，逐条讨论宪法草案初稿。（2）举行各小组召集人联席会议，联席会议由秘书长李维汉召开。（3）小组召集人联席会议把各个小组讨论的意见以及争论的问题加以汇总，整理分析，形成对宪法条文的修改意见，报宪法起草委员会，供研究参考。

## 二、中央人民政府委员会决议公布宪法草案

1954年6月14日，中央人民政府委员会召开第三十次会议。会议审议了中华人民共和国宪法起草委员会6月11日提出的《关于宪法起草工作经过的报告》。这个报告简要地叙述了宪法草案形成的经过，并称：这个草案“我们认为是适当的。现在把这个草案提请中央人民政府委员会审查通过，请在通过后予以公布，在全国人民中组织讨论，以便收集意见，再做修改，向第一届第一次全国人民代表大会提出关于宪法草案的报告”。

中央人民政府委员会第二十次会议根据宪法起草委员会的报告及其提出的《中华人民共和国宪法草案》进行了讨论，发言的有二十一位中央人民政府委员会的组成人员。他们是：宋庆龄、李济深、张澜、黄炎培、张难先、马叙伦、乌兰夫、何香凝、陈叔通、赛福鼎、程潜、傅作义、章伯钧、朱学范、陈嘉庚、章蕴、张治中、胡耀邦、李四光、陈其尤、许德珩。毛泽东主席也参与讨论。

宋庆龄在发言中说，1940年毛主席说过中国少了两件东西：独立与民主。中华人民共和国成立以来，我们得到了。我们的宪法将昭示全世界，中国是共产党领导的人民民主国家，是各民族

自由平等的大家庭，中国为世界和平和人类进步而努力。我们“能够通过和平的道路消灭一切剥削和贫困”，而宪法更能保证我们建成社会主义社会。

李济深发言说：“从这一个宪法的产生过程，也说明了它的深刻的民主性。”他表示同意草案的内容。张澜在发言中说：“中国人民要求立宪行宪已经有五六十年了，但是从来不曾有过真正民主的宪法。”他说：“只有现在我们的宪法草案，才是真正按照国家实际的需要，保证人民应享受的权利来制定的。”黄炎培在发言中简析了草案的内容后说：“我们称这部宪法为人民的宪法，是有理由的。”他说：这部宪法草案充分表现了“建设性、和平性、团结性和进步性”。张难先、马叙伦、赛福鼎在发言中都表示拥护宪法草案。乌兰夫发言表示：“宪法草案一定能够为全国各少数民族人民所热诚拥护。”

何香凝发言说：“我本来主张加添关于近百年来革命历史一段，因序言不好太长，不合体例，我便放弃这一意见。”但她认为“对于革命先烈，有记录他们的史实的责任”。陈叔通在发言中说，我国宪法是符合于广大人民愿望的，是人民自己的宪法。它属于社会主义类型，有纲领性。程潜说：宪法草案“具有无比的优越性。这种优越性，归根结底，正是导源于我们国家的人民民主制度”。傅作义在发言中说：宪法草案提供了民主的基础，贯穿着“实事求是”精神，真正实现了民主集中的原则，实现了从未有过的彻底统一。章伯钧在发言中说：这个宪法是真正的名副其实的人民宪法，“宪法草案是一个创造性的、合乎我国历史条件和实际需要的真正民主的宪法草案，全国人民必将为它的诞生而热烈拥护，必将为它的实行而努力奋斗”。

朱学范代表全国总工会和广大职工，章蕴代表全国妇联，胡耀邦代表新民主主义青年团，陈其尤代表中国致公党和所联系的

华侨群众，他们在发言中都表示热烈拥护宪法草案。

陈嘉庚在发言中赞扬宪法草案对华侨的保护。他认为，有了第九十八条，就够了，“对于国外华侨就是很大的鼓舞，至于对已经归国的华侨的权利和利益，我看在宪法中不必做特别规定，因为他们已回到家里来了”，所以，“不应再要求其他特殊的东西”。张治中在发言中说：对于宪法草案，“可以用三句话来表示：第一，结构严谨而明确，第二，内容完整而充实，第三，措词简易而明确”。李四光在发言中说：宪法草案初稿是由中共中央提出的。初稿的制定绝不是轻而易举的，而是极其繁重而缜密的工作。宪法草案初稿分发了以后，政协全国委员会、中央及地方各领导机关、各民主党派、各人民团体以及武装部队的领导机关，都热烈地学习讨论。据初步统计，参加的人数达到8000多人，积累了230万字的意见记录。这些意见的提出，都是很诚恳的。因此，这是一部百分之百的人民民主宪法。许德珩在发言中说：“在宪法草案公布后，应该加强守法教育，加强守法精神，公务人员要以身作则提高守法精神，使宪法草案真正成为人民爱护国家、遵守法律的宪法草案。”

经过热烈讨论，最后，中央人民政府委员会第三十次会议做出了如下决议：

1. 中央人民政府委员会一致通过中华人民共和国宪法起草委员会所起草的“中华人民共和国宪法草案”，并予以公布。

2. 全国地方各级人民政府应立即在人民群众中普遍地组织对于宪法草案的讨论，向人民群众广泛地进行对于宪法草案内容的说明，发动人民群众积极提出自己对于宪法草案的修改意见。

3. 中华人民共和国宪法起草委员会应继续进行工作，收集人民的意见，加以研究，在第一届第一次全国人民代表大会会议举行以前完成宪法草案的修改，并准备向全国人民代表大会提出关

于宪法草案的报告。

### 三、毛泽东论《中华人民共和国宪法草案》

在6月14日举行的中央人民政府委员会第30次会议上，毛泽东做了关于《中华人民共和国宪法草案》的重要讲话。<sup>①</sup>他说：“这个宪法草案，看样子是得人心的。”之所以得人心，“我看理由之一，就是起草宪法采取了领导机关的意见和广大群众的意见相结合的方法”。“这就是领导和群众相结合，领导和广大积极分子相结合的方法。”毛泽东说，为什么大家觉得这个宪法草案是好的呢？“主要有两条：一条是总结了经验，一条是结合了原则性和灵活性。”他说：“这个宪法草案，总结了历史经验，特别是最近五年的革命和建设的经验。”“同时它也是本国经验和国际经验的结合。我们的宪法是属于社会主义宪法类型的。我们是以自己的经验为主，也参考苏联和各人民民主国家宪法中好的东西。”

毛泽东说，宪法草案结合了原则性和灵活性，“原则基本上是两个：民主原则和社会主义原则”。他说：“我们的民主不是资产阶级的民主，而是人民民主，这就是无产阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政。”“另一个是社会主义原则。我国现在就有社会主义。宪法中规定，一定要完成社会主义改造，实现国家的社会主义工业化。这是原则性。”毛泽东同时指出，我们的原则性是和灵活性相结合的。一时办不到的事必须逐步去办。逐步实行各种形式的国家资本主义，以达到社会主义全民所有制。这就是灵活性。他又说：能实行的就写，不能实行的就不写。比如公民权利的物质保证，现在写的是“逐步扩大”。这也是灵活性。又如把统一战线写在宪法序言中，可以起安定作用。还有，少数

---

<sup>①</sup> 《毛泽东文集》，第6卷，第325～330页。



民族有共同性，也有特殊性。“共同的就适用共同的条文，特殊的就是适用特殊的条文。”毛泽东说：少数民族地区可以按照当地民族的特点，制定自治条例和单行条例。“所有这些，都是原则性和灵活性的结合。”

毛泽东说：“这个宪法草案是完全可以实行的，是必须实行的。”又说：“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。用宪法这样一个根本大法的形式，把人民民主和社会主义原则固定下来，使全国人民有一条清楚的轨道，使全国人民感到有一条清楚的明确的和正确的道路可走，就可以提高全国人民的积极性。”

毛泽东分析道，宪法草案公布后，在国际上会有影响。民主阵营高兴，资本主义国家内的被压迫人民也高兴。只有蒋介石、艾森豪威尔总统不高兴。毛泽东说：“我们的宪法有我们的民族特色，但也带有国际性，是民族现象，也是国际现象的一种。跟我们同样受帝国主义、封建主义压迫的国家很多，人口在世界上占多数，我们有了一个革命的宪法，人民民主的宪法，有了一条清楚的明确的和正确的道路，对这些国家的人民会有帮助的。”

毛泽东又说：“我们的这个宪法，是社会主义类型的宪法，但还不是完全社会主义的宪法，它是一个过渡时期的宪法。我们现在要团结全国人民，要团结一切可以团结和应当团结的力量，为建设一个伟大的社会主义国家而奋斗。这个宪法就是为这个目的而写的。”

毛泽东《论中华人民共和国宪法草案》是一篇经典性的作品。它是学习和研究宪法者的必读文献之一。

#### 四、宪法草案的全民讨论

《中华人民共和国宪法草案》于1954年6月14日由中央人民

政府委员会向全民公布，征求全国人民的意见。宪法草案一经公布，全国广大城市和农村，都立即广泛地展开学习、宣传和讨论的活动。全国人民参加讨论的共有 1.5 亿多人。许多地区参加学习和讨论宪法草案的人数，达到了当地成年人口的 70% 以上，有些城市和个别专区达到了 90% 以上。与此同时，全国各省、市、县和一部分乡、镇还普遍召开人民代表大会会议，以宪法草案的讨论为会议主要内容之一。会后，代表们还都积极地参加了宪法草案的宣传活动。从祖国的东海之滨到西北高原，从黑龙江到海南岛，从新疆到云贵，到处气氛热烈，认真投入。全国人民把宪法草案的公布和学习讨论当做大事、盛事、喜事。

为了帮助群众学习讨论，全国各省市都训练了大批的报告员和宣传员，组成了强大的宣传队伍。例如，北京市培训了报告员、宣传员 20500 多名；上海市培训了宣传员 95500 多名和报告员 2522 名；山西全省近 10 万人组成工作队，深入群众进行宪法草案的宣传活动。仅据太原市 6 月 30 日这一天统计，听取宪法草案报告的群众就达到了 60000 多人。全国城乡，各种宣传工具，包括群众性的广播、黑板报、墙报等都被利用了起来。各民主党派、各人民团体、全国的著名工农业劳动模范、战斗英雄、文化教育界人士、从事各种科学技术卫生工作的专家、宗教界人士、各少数民族、华侨，以及工人、农民、士兵、青年、妇女等各界的代表人物，都纷纷通过各种传播形式撰写文章、发表演说。载有宪法草案的报纸不仅一售即完，而且大量增加发行。东北沈阳的报纸零售额，由每天销售不足 10000 份猛增到 49000 多份。群众为了学习和讨论宪法草案，纷纷上新华书店订购宪法草案单行本。除了全国许多单位自行大量印制宪法草案单行本，以保证本单位人手一本以外，新华书店在宪法草案公布后不到一个月的时间内，就在全国发行了 1184 万多册，其中包括用蒙古、维吾尔、哈萨克、

藏、朝鲜 5 种少数民族文字印行的 17 万多册。光是新华书店北京分店就售出宪法草案单行本 62 万余册。

从 6 月 15 日至 9 月 10 日，历时近 3 个月的讨论中，全国人民对宪法草案提出修改和补充的意见，经整理后共计 118 万多条。这些意见从全国各地送达北京之后，由宪法起草委员会办公室归纳分类，刊印成《全民讨论意见汇编》共 16 册。意见涉及的内容较广，提出的问题较多。例如，对宪法草案的序言最后一段“互相尊重领土主权的原则”；有人建议改为“互相尊重主权和领土完整的原则”；有的建议：在第三条第三款“各民族都有发展自己的语言文字的自由”的规定中，增加“使用”的自由；有的主张应把第二十三条第一款中的“少数民族”四个字去掉，加上“自治区”三个字；还有建议该条第二款在“全国人民代表大会代表名额和代表产生办法”的下面增写“包括少数民族代表的名额和产生办法”一句；有的对于第二十四条第二款规定，全国人民代表大会任期届满的一个月以前，完成下届全国人民代表大会代表的选举，认为一个月的时间太仓促，建议把时间改得长些；同款中规定的“到下届全国人民代表大会选出为止”。有人建议改为“到下届全国人民代表大会举行第一次会议为止”，因为新的一届全国人民代表大会选出之后，到举行第一次会议之前，还不能行使权力。有人认为，在同一个宪法草案里，有的写成“人民法院”；有的又写作“法院”，建议统一起来，一律叫“人民法院”；还有些人认为，第三十一条全国人民代表大会常务委员会行使的职权第六项“撤销国务院和下级人民代表大会同宪法、法律和法令相抵触的决议和命令”其中的“下级人民代表大会”不够明确，势必被理解为包括地方各级，连乡也在内，因此建议把“下级人民代表大会”改为“省、自治区、直辖市国家权力机关”。还有，建议把第六十条第四款中的“下级”，第六十五条第二款中的“下级”，

第六十六条中的“上级”，也相应地改写为“下一级”或者“上一级”。各地在讨论中提出的意见，有许多是属于技术性的和重复的，但所有的意见都受到领导部门的充分重视。

群众在宪法草案全民讨论中提出的意见，由各省、市、自治区随时汇总，随时把材料送到北京中南海宪法起草委员会办公室。1954年夏季，中国正遭遇特大洪涝水灾，长江、淮河流域的暴雨和洪水为百年来所未有。外省区许多地方抗洪救灾任务紧迫而繁重，但他们仍然腾出手来组织对宪法草案的讨论。通往北京的道路被洪水冲垮，交通断阻，他们就把群众的讨论意见装上飞机，争取使材料不失时机地送到北京，供宪法起草委员会参考研究。若从今天的眼光来看，用飞机装运讨论材料，是平平常常的举措。可是在1954年那样的具体条件下，实在是很不简单的事了。这种在当时艰苦环境下的讨论，这种在困难条件下的材料运送，充分表现了一种精神，那就是全国人民对宪法的期望和热爱！

## 第十节 宪法起草工作持续进行

### 一、宪法起草委员会第八次全体会议

中华人民共和国宪法起草委员会第八次会议于1954年9月8日在中南海紫光阁举行，邓小平主持会议，出席会议的有：朱德、宋庆龄等21位委员，列席会议的有：中央人民政府委员会部分委员，4月讨论宪法草案的17个组的正、副召集人，讨论《全国人民代表大会组织法（草案）》等5个组织法前6组的召集人，33个代表组组长，起草委员会副秘书长等。这次会议召开的时机是，在宪法草案的全民讨论已临结束，宪法修改小组根据3个月来的讨

论意见，已经再次对宪法草案进行了修改，这个稿子须在第二天（9月9日）提到中央人民政府委员会会议上去通过后，才可以交全国人大审议。所以这是宪法起草委员会对于宪法草案的最后一次讨论。会议从上午9点开到12点，下午3点开到7点结束，进行了5个小时。会议的内容是把宪法草案从头至尾顺了一遍。有的章节中的一些问题并展开来进行了议论，委员们总体上对草案表示满意。

1954年9月9日，中央人民政府委员会举行第三十四次会议。会议讨论通过了中华人民共和国宪法草案，并决定提交全国人民代表大会。

## 二、宪法起草委员会第九次全体会议

中华人民共和国宪法起草委员会第九次全体会议于1954年9月12日在中南海紫光阁举行。会议内容是讨论关于《中华人民共和国宪法草案的报告（草稿）》以及“五法”的历次修改稿（注：“五法”指：①全国人民代表大会组织法；②国务院组织法；③人民法院组织法；④人民检察院组织法；⑤地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法）。

刘少奇主持会议。他说：“今天宪法起草委员会开会，讨论《关于中华人民共和国宪法草案的报告（草稿）》。毛主席交代给我起草，急急忙忙把它搞出来了。今天提请宪法起草委员会审查，主要是内容上有什么问题要进行讨论，文字上是否妥当也需要讨论。如同志们把本子改好留下来也可以。”他说：“报告的内容：全部革命历史，从鸦片战争开始，总结了100多年来及中华人民共和国成立5年来的历史经验。”“宪法把总路线写上了，如此，中国必须走社会主义道路，把能否走其他道路也做了分析，究竟要走什么路。一条走社会主义道路；一条是走资本主义道路；一条是

维持新民主主义社会的道路不走（注：意思是原地不动，不向前走）。走资本主义道路不行，不走也不行。最后我们说我们走社会主义道路，走这条道路是有理由的。但走这条道路不是没有困难的。我们要克服困难，走向光明。其次，对宪法基本内容几点说明，但不可能详细地一条一条地说明。将来对宪法还有详细说明，田家英同志写了一本书，是专门说明宪法的。作为报告内容还要请全国人民代表大会讨论，必须对其基本内容加以说明：第一，关于我国的性质问题；第二，关于过渡到社会主义社会的步骤问题；第三，关于我国人民民主的政治制度和人民的权利和义务；第四，关于民族自治问题。”他说：“我们的宪法草案与‘五法’草案在全民讨论中提了118万多件意见，其中对宪法草案的意见有52万多件。这些所提意见中，一部分是关于修改内容的意见，一部分是关于修改文字的意见。对这些意见有些是做了修改的，有些是做了解释的。报告大体意思就是这样，请各位审查修改，请各位发表意见。”

程潜发言说：“这个报告我看过了。宪法是非常恰当的。报告内容刚才主席已经讲过了，我觉得很好。第一大段我完全赞成，非常满意。这是个3万多字的长报告，对我们4年多来工作在这个报告里先把它经验总结了。其中有些文字可以修改，我已写在本子上了，作为参考。”

高崇民发言说：“在报告中第十九页上谈到我国在过渡时期的民族资产阶级一段，应强调一下对于不法资本家的警惕，甚至可以说对于不法资本家应予以严厉的打击。当然，我完全同意刘副主席所说的民族资产阶级的过去和现在参加了民族民主革命，参加了爱国运动和经济恢复的工作，许多资本家提高了觉悟，表示愿意接受社会主义改造。但是也还有利欲熏心、眼光短浅，始终执迷不悟的一些资本家，对国家政策采取反抗的态度，并且一直

在积极地进行破坏国家经济和社会秩序的活动。我认为这些情况是很严重的。”他又说：“刘副主席报告中第二十四页关于富农的问题，我的意见也要根据宪法第八条第三款规定的精神，在报告里加进对于富农应提高警惕的意思。因为农村中有些富农对于国家统购统销政策是采取破坏态度的。”

张奚若发言说，“第十二页第四行：‘因此，反革命复辟仍然是一个实际的危险。’我认为说得重了一些，现在实际情况不是这样。这样说好像我们住在北京、上海也不稳当了。事实是我们并没有什么危险的感觉。至于美帝国主义支持蒋介石，那是阶级斗争了。蒋介石反革命复辟的野心，企图进攻大陆，连百分之一的可能性都没有。”

张治中发言说：“宪法草案意见的说明，对第二十七条的中华人民共和国主席，很多人会主张是‘元首’，是否要说明一下，因为在很多人思想上存在这个问题。”

在讨论结束时，刘少奇做了总结发言。他说：“根据今天讨论提出的问题，关于资本家少数人的破坏、抵抗，应该警惕，这要加一点。这意见很好，可以根据宪法第十条，酌加一些。恐怕说得太多了也不大好。还有一个问题，‘反革命复辟仍然是一个实际的危险’的问题，有些人认为危险没有什么了，太平了，全国人民有这个感觉。这个感觉我觉得不太好。提高警惕是好的，有好处。有实际危险是说还有实际可能。实际上帝国主义还存在，我们受着帝国主义的包围。他们占领了十几个岛，金门岛，天天在那里打。自从我们打了几仗后，美国国务院都讨论了。他们警惕性很高呢。还有个问题，为什么要为世界和平而奋斗，这一点加进去是说明了我们国际威望提高了。我们在世界上的威望很好，5年来变化很大，这点可以加上。另外，还有政治主张加不加？我们宪法公布之后，各国都要发表文章评论，托洛斯基派的经验我

们不能接受，不支持托派。‘左’的倾向化，我们共产党内也有。急性，主张快，都是有的。这个问题有说明的必要。”

### 三、中央人民政府委员会临时会议

在中华人民共和国宪法草案提交全国人民代表大会的上一天，即1954年9月14日，中央人民政府委员会举行了一次临时会议，最后对宪法草案做了两处修改。本来正如前已述及的，宪法草案已经于9月9日中央人民政府委员会第三十四次会议通过。但是到京的全国人大代表讨论了这个最后通过的宪法草案稿后，又提出了若干条意见，而且其中两条是必须考虑接受的。因此，召开了这次临时会议。中央人民政府主席毛泽东主持了会议，并做了讲话。他讲话的主要内容如下：

毛泽东说，宪法草案有两个地方要修改，这是全国人民代表大会代表们提出的意见，改了比较好。一个地方是序言第三段：在“第一届全国人民代表大会”下面加“第一次会议”五个字，下面的年月日也填起来，写成“1954年9月×日”。年月日前面没有“于”字，因为当初我们的两位语文顾问（语文专家）一致反对加“于”字，提出几次都通不过，我们多数只好服从他们少数。下面“我国的第一部宪法”改为“中华人民共和国宪法”。这些修改都是属于文字性的，但不改不行。过去中国的宪法有8部（草案不在内）：清朝的《宪法大纲》，孙中山的《中华民国临时约法》，袁世凯的《中华民国约法》，曹锟的《中华民国宪法》，蒋介石的《中华民国训政时期约法》、《中华民国宪法》，瑞金中央工农民主政府颁布的《中华苏维埃共和国宪法大纲》，《中国人民政治协商会议共同纲领》。说1954年宪法是“我国的第一部宪法”，不妥。说它是“中华人民共和国宪法”则名副其实。这是属于文字性质的但是重要的修改，不改就不那么妥当。



毛泽东又说：另一个地方是第三条第三款：“各民族……都有保持或者改革自己的风俗习惯和宗教信仰的自由”，问题出在“和宗教信仰”这五个字上。代表中有人提出，说改革“宗教”可以，改革“信仰则不妥”，并且第八十八条已经规定“中华人民共和国公民有宗教信仰的自由”。所谓“有宗教信仰的自由”，就是说：你信仰宗教也可以，不信仰宗教也可以；你可以信这种宗教，也可信那种宗教；信了，又可以不信；本来不信，后来也可以信。既然有了第八十八条的规定，第三条再讲“改革宗教信仰的自由”，就重复了。这是西藏代表提出的意见，说这样写法不好，似乎是不要宗教了。说“改革宗教”还可以。历史上的宗教改革很多，比如天主教、基督教、佛教、喇嘛教的改革等等。我看这一条意见是有理由的，把“和宗教信仰”五个字删掉，改为：“都有保持或者改革自己的风俗习惯的自由”。因为有第八十八条，删掉这一句没关系，免得误会，免得重复，也免得文字不通。语文学家反对这样写，说“改革信仰”不通。这一条完全是抄共同纲领的。可见，共同纲领还不是也有缺点。这一点，刘少奇同志的宪草报告中应当提到。

毛泽东说：今天开会就是为着改这两处地方。这样改法行不行？有意见吗？他接着又说，此外还有人提出：第七十四条，法院院长任期是第一款，法院的组织放在了第二款，说要改。我们觉得不改也可以。还有人说第五条“生产资料所有制现在主要有下列各种”的“主要”两字不要，我们考虑恐怕还是保留好，不要改了。

毛泽东说：宪法不是天衣无缝，总是会有缺点的。“天衣无缝”，书上是这样说过。天衣，我没有看见过，也没有从天上取下来看过，我看到的衣服都是有缝的，比如我穿的这件衣服就是有缝的。宪法，以及别的法律，都是会有缺点的。什么时候发现，都

可以提出修改，反正全国人民代表大会会议一年一次，随时可以修改。能过得去的，那就不要改了。如果没有意见，就付表决。

表决结果：全体一致通过《中华人民共和国宪法草案》。

毛泽东说：宪法草案的本子，今天不再重印了。当然在大会通过之前还要重印一次。请各代表组组长负责召集各代表组开会，把中央人民政府委员会临时会议这两点修改，给大家讲一下。这次临时会议和这两点修改，报纸上都不发表。

再后，毛泽东说：“这是一部比较完整的宪法了。最先是中共中央起草，然后是北京 500 多位高级干部讨论，全国 8000 多人讨论，然后是 3 个月的全国人民讨论，这一次全国人民代表大会 1000 多名代表又讨论。宪法的起草应该说是慎重的，每一条每一个字都是认真推敲了的。但也不必讲是毫无缺点，天衣无缝。这部宪法是适合我们目前的实际情况的，它坚持了原则性，但是又有灵活性。”<sup>①</sup>

从起草的全过程来看，这次会议对宪法草案的两处修改，是最后的修改。宪法的整个起草工作，到此完全结束。中央人民政府委员会临时会议后的翌日，即 9 月 15 日，中华人民共和国宪法草案就提交第一届全国人民代表大会第一次会议了。

---

<sup>①</sup> 《党的文献》1997 年第 1 期。

## 第八章 1954年宪法经首届人大通过

### 第一节 新中国民主选举制度的确立

#### 一、成立选举法起草委员会

中央人民政府委员会于1953年1月20日召开的第二十次会议上通过了《关于召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的决议》。该决议指出：中央人民政府委员会认为，现在召开全国人民代表大会的条件已经具备，决议于1953年根据《中华人民共和国中央人民政府组织法》第七条第十款的规定，召开由人民用普选方法产生的乡、县、省（市）各级人民代表大会，并在此基础上接着召开第一届全国人民代表大会第一次会议，并制定宪法。

中央人民政府委员会的这个决议说得非常明白，制定宪法，必须召开全国人民代表大会。而召开全国人民代表大会的不可缺少的前提条件是制定选举法，在全国举行普选。因此，中央人民政府委员会第二十次会议在决定成立中华人民共和国宪法起草委员会的同时，做出了成立中华人民共和国选举法起草委员会的决议。

中华人民共和国选举法起草委员会由下列人员组成：主席：周恩来。委员：安子文、李维汉、李烛尘、李章达、吴玉章、高崇民、陈毅、张治中、张奚若、章伯钧、章乃器、许德珩、彭真、彭泽民、廖承志、刘格平，刘澜涛、刘宁一、邓小平、蔡廷锴、蔡畅、谢觉哉、罗瑞卿。

选举法起草委员会成立后，立即开展起草工作。起草委员会根据中国人民政治协商会议共同纲领有关实行普选问题的规定，研究了三年多来我国人民民主专政的实际情况，吸收苏联选举的经验，并征求各方面的意见，经过约三个星期时间的努力，进行了多次的讨论和修改，终于完成了选举法的起草，并于1953年2月11日将选举法（草案）提交中央人民政府委员会第二十二次会议审议。

## 二、邓小平关于选举法（草案）的说明

1953年2月11日，中央人民政府委员会举行第二十二次会议。邓小平代表选举法起草委员会在会上做了“关于《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法（草案）》的说明”。

邓小平说：选举法草案贯穿着一个总的精神，就是根据我国当前的具体情况，规定一个真正民主的选举制度。毛主席在1940年《新民主主义论》中就曾指出，中国可以采取人民代表大会的系统，并指出：“但必须实行无男女、信仰、财产、教育等差别的适合于表现民意和指挥革命斗争，适合于新民主主义的精神。”我们就是遵循这样的基本原则来规定我国的选举制度的。

邓小平说，我们选举权的普遍性，表现在选举法草案规定：凡年满18周岁的中华人民共和国公民，不分民族和种族、性别、职业、社会出身、宗教信仰、教育程度、财产状况和居住期限，均

有选举权和被选举权。为此，选举法草案对于妇女、各民族人民、武装部队和华侨的选举都做了必要的规定。但草案同时规定了那些未改变成分的地主分子、依法被剥夺政治权利的反革命分子，还有精神病患者，没有选举权和被选举权。这些人所占人口比例很小。所以我们是名符其实的普选，在这样基础上产生的人民代表大会是具有最广泛的人民代表性的。

邓小平说，我们选举权的平等性，表现在选举法草案规定：所有男女选民都在平等的基础上参加选举，每一位选民只有一个投票权。选举法草案还规定各级人民代表大会代表的名额及代表的产生均以一定人口的比例为基础。同时草案又适当地照顾了地区和单位，所以在城市与乡村间，在汉族与少数民族间，都做了不同比例的规定。这就某方面说，是不完全平等的，但只有这样规定才是合理的、必需的。

邓小平说，选举法草案规定选举人对代表候选人的提出和选举，完全可以自由选择自己认为满意的和必要的人，并对选出的代表有权撤换。草案规定了申诉程序和对一切破坏选举的行为的严厉制裁。所有这些，都充分保障了选民自由行使选举权利。

邓小平说，选举法草案规定，只在基层实行直接选举，并一般实行用举手表决的投票方法，而在县以上则实行间接选举并采用无记名投票的方法。这是由于我国目前的社会情况、人民还有很多缺乏选举经验以及文盲尚多等等实际条件所决定的。如果勉强去规定形式上好像很完备而实际上行不通的选举方法，就会增加选举的困难，在实际上限制许多人的权利。选举法的实质着眼于实际的民主。鉴于全国各地情况不一，我们又是初次搞全国性的选举，各方面都还缺乏经验，所以，这是在目前条件下能充分保证人民民主权利的切合实际的办法。我们现在规定的选举制度，

是任何资产阶级国家的选举制度所不能比拟的。

邓小平说，关于各级人民代表大会代表的名额，我们根据两个原则来规定：（1）必须使各级人民代表大会是具有工作能力的政权机关，既便于召集会议，又便于讨论问题和解决问题。（2）必须使各级人民代表大会与人民之间具有密切的联系，在人民代表大会中，既须有相当于社会各民主阶级地位和有相当于各民族地位的代表，又须注意到代表的地区性，以便随时反映情况，并能随时将会议的决议迅速传达到人民中去，成为人民的行动。

邓小平说，草案规定了各地应选代表的名额，以人口为基础，同时照顾到地区。草案规定了城乡间不同的人口比例，省每80万人选举全国人民代表大会代表1人，而工业城市则每10万人就可选举全国人大代表1人。它反映着我国工人阶级的领导作用，同时标志着国家工业化的发展方向，因此是必要的、正确的。草案还规定了少数民族和军队在各级人民代表大会中的适当的代表名额，规定了华侨应选全国人大代表为30人，少数民族代表为150人。

邓小平说，草案对于选举程序和选举办法做了具体规定，还规定了必要的条款以制止对于选举的违法舞弊行为，以保证选举工作的顺利进行。

邓小平还就草案规定的成立中央和地方各级选举委员会的组织与任务以及其他内容做了说明。

1953年2月11日，中央人民政府委员会第二十二次会议审议通过了《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》，并由毛泽东主席签发中央人民政府命令公布。

同年6月，中央选择了山东省泰安縣和广饶县的若干乡镇，先行实施选举法，作为普选工作试点，以便取得经验，向全国推广。

至1953年下半年，新中国历史上第一次民主普选就在全国各地展开了。

## 第二节 第一届全国人民代表大会第一次会议召开

### 一、全国基层普选胜利完成

1953年3月4日，中央选举委员会发出了关于基层选举工作的指示。在做好充分准备的基础上，我国的第一次基层普选于1953年下半年在全国展开。这次选举具有重大的历史意义。正如邓小平当时指出的，它“标志着我国人民民主政治发展的新阶段”。此外，这次普选还有两个特点，第一，它同人口普查相结合。由于各级人民代表大会的选举是以人口为计算代表名额为标准的，所以必须在选民登记的同时，进行一次全国范围的人口调查。第二，理清了阶级队伍。在选举工作开始时，首先要解决选民资格即确定谁有选举权，谁没有选举权的问题。因为当时无论城乡，都在一系列的民主改革运动中遗留了一批尚待解决而在这次选举中必须予以解决的政治身份问题。当时的原则是，“不能听任一个反动分子或未经改变成分的地主阶级分子非法窃取了庄严的政治权利，也不能听任一个公民被错误地剥夺了庄严的政治权利”。上述两件事是结合选民登记过程中进行的。虽然它不属于选举工作的组成部分，但完成这两件事对于选举工作的顺利开展来说，却是不可缺少的。

经过人口普查，当时全国人口总数是601912371人，其中登记为选民的共323809684人，占进行选举地区18周岁以上人口总数的97.18%。全国依法被剥夺选举权的人和精神病患者，只占进

行选举地区人口总数的 1.64%，占进行选举地区 18 周岁以上人口总数的 2.82%。在选举中实际参加投票的选民达到 278000000 人，占登记选民总数的 85.88%，选出基层的人民代表大会代表 5669144 人。

## 二、各级人民代表大会相继召开

按照 1952 年底中共中央向全国政协的提议以及 1953 年 1 月中央人民政府委员会第二十次会议的决议，全国人大应在 1953 年内召开。但后来的实践表明，原定的期限过于急迫。为此，根据宪法起草的进展情况和全国各地选举工作进展的实际情况，1953 年 9 月 18 日中央人民政府委员会第二十八次会议决定推迟召开全国人民代表大会。

1954 年 4 月 15 日，中央选举委员会、政务院发布《对于召开省、市、县人民代表大会的几个问题的决定》，要求全国县一级的人民代表大会在 1954 年 6 月间召开；省、市人民代表大会暂定于 1954 年 7 月下旬至 8 月上旬召开。遵照这个文件规定的要求，在 1954 年的六七月间，全国 150 个省辖市、2064 个县和县一级的政权单位以及 170 个中央直辖市的区，全都召开了人民代表大会，并分别选举产生了出席上一级人民代表大会的代表。当时全国省、市和自治区的人民代表大会代表共有 16680 人。

1954 年 7 月下旬到 8 月中旬，全国 25 个省、14 个直辖市、内蒙古自治区、西藏地方和昌都地区共选举产生了出席全国人民代表大会的代表 1136 人（西藏地方和昌都地区采取人民代表会议的形式选出全国人大代表）。同时，军队选出全国人大代表 60 人，华侨产生全国人大代表 30 人。我国第一届全国人民代表大会由以上总共 1226 名代表组成，并于 1954 年 9 月 15 日至 28 日举行了第一次会议。



### 第三节 新中国第一部宪法庄严诞生

#### 一、刘少奇《关于中华人民共和国宪法草案的报告》

1954年9月15日下午，第一届全国人民代表大会第一次会议在北京中南海怀仁堂隆重开幕。报到代表1211人，实到1141人。登上大会主席台的有：毛泽东、朱德、刘少奇、宋庆龄、李济深、张澜、周恩来、林伯渠、董必武。毛泽东主持开幕式，并致开幕词。

刘少奇代表宪法起草委员会向大会做《关于中华人民共和国宪法草案的报告》。报告共分四个部分。

宪法草案报告的第一部分——“中华人民共和国宪法草案是历史经验的总结”。刘少奇在叙述了近百年来中国革命以及反映在宪法问题上的斗争历史后指出：100多年以来，中国革命同反革命的激烈的斗争没有停止过。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。第一种是清朝、北洋军阀及蒋介石的伪宪法；第二种是资产阶级民主共和国的宪法；第三种是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民共和国的宪法。他说：“在中国出现的真正的宪法，毕竟只能是人民民主主义和社会主义的宪法，只有这种宪法，才是适合于最广大人民群众的利益，而为最广大人民群众所欢迎的。”刘少奇指出：“宪法草案又是中华人民共和国成立以来新的历史经验的总结。”他说，5年的巨大变化，5年来的生活充分证明，“由目前的新民主主义社会过渡到社会主义社会，是我国应当走的惟一正确的道路”。他又说：“我国走社会主义的道路，是确定不移的。除

此以外，没有别的路可走。”

宪法草案报告的第二部分——“关于宪法草案基本内容的若干说明”。刘少奇就草案基本内容分为四个问题做了说明：第一，关于我们国家的性质问题。刘少奇论述了工人阶级领导和以工农联盟为基础的重要性，它“标志着我们国家的根本性质”；论述了其他劳动者和知识分子的地位和作用，论述了人民民主统一战线的性质及其作用，还指出：在过渡时期，“民族资产阶级在国民经济中还有重要的作用”，“在政治上也有一定的地位”。他又说：“在少数民族中，还有属于其他阶级成分的爱国人士，国家也要很好地团结他们”。第二，关于过渡到社会主义社会的步骤问题。刘少奇指出，我国还有多种经济成分，要巩固和发展公有制成分，对非社会主义经济成分进行社会主义改造。“在对农业和手工业的社会主义改造中，主要的过渡形式是劳动群众部分集体所有制的合作社。”“在对资本主义工商业的社会主义改造中，过渡形式是国家资本主义。”刘少奇指出：我们国家是通过和平的道路来消灭剥削，建成社会主义社会的。我国已经建立了人民民主的国家制度，国营经济已经成为国民经济的领导力量，资本主义经济不占统治地位，而且，工人阶级同民族资产阶级存在着联盟的关系，因此，可以不采用土地制度改革那样的方式，而是通过各种不同形式的国家资本主义来逐步实现，让资本家们逐步接受改造。刘少奇说，富农是农村中最后的一个剥削阶级，但富农经济原来就不发达，土改中又大大地受了限制，所以不需发动一次像土改那样的运动来消灭富农。“在我国，可以用合作化和限制富农经济发展的办法，逐步消灭农村中的资本主义。”第三，关于我国人民民主的政治制度和人民的权利和义务。刘少奇指出：“我们国家的政治制度是人民代表大会制度。”它便利人民行使权力，参加国家管理，动员和组织人民群众建设社会主义。刘少奇说，“我们的国家行政机关，

从国务院到地方各级人民委员会，都由全国人民代表大会和地方各级人民代表大会这样的国家权力机关产生，受它们的监督，并由它们罢免。”刘少奇说：“我们的国家元首职权由全国人民代表大会所选出的全国人民代表大会常务委员会和中华人民共和国主席结合起来行使。我们的国家元首是集体的国家元首。”又说：人民代表大会是“能够对重大问题做出决定并能够监督其实施的国家权力机关”。刘少奇说：“经过人民代表大会制统一和集中行使国家的权力，就说明了我们的民主集中制。”“我们在这里是把高度的集中和高度的民主结合在一起的。我们的政治制度有高度的集中，但是这种高度的集中是以高度的民主为基础的。”刘少奇又说，高度的集中和人民的集体主义是不妨害人民群众的个人利益和个人自由的。刘少奇列举宪法草案的许多条文，指出：我国公民享有广泛的自由和权利，国家要逐步扩大物质条件以保证公民权利。刘少奇说：在我们国家里，人民的权利和义务是完全一致的。“我们的祖国越是强盛，我们的人民民主制度越是强有力，我们的社会主义事业越是向前发展，人民的自由和权利也就越有保障，越能扩大。”第四，关于民族区域自治问题。刘少奇说：宪法草案对少数民族“做了比共同纲领更进一步的规定”。他说：“必须让国内各民族都能积极地参与整个国家的政治生活，同时必须让各民族按照民族区域自治的原则自己当家作主，有管理自己内部事务的权利。”刘少奇指出了大民族主义和地方民族主义的危害，并说为了加强民族团结“不仅要反对帝国主义和各民族内部的人民公敌，也要反对大民族主义和地方民族主义”。刘少奇又说：“社会主义改造，在少数民族地区，可以用更多的时间和更和缓的方式逐步地去实现。”

宪法草案报告的第三部分——“关于全民讨论中提出的对宪法草案的意见”。刘少奇说：“人民群众提出的意见，宪法委员会

都做了考虑。”他指出，由于采纳了群众意见，所以草案有了若干改动。他就其中比较重要的7处修改做了说明。刘少奇接着又说到了经过宪法起草委员会考虑认为不应当采纳的意见。他举出其中六点做了解答。 these 问题是：（1）关于序言。有些人提议在序言中详细叙述我国的革命历史；有些人认为在序言中应当说到共产主义社会的远景；还有的人则认为不应说到现在还没有实现的东西。（2）有些人提议把国家资本主义作为一种独特的所有制在宪法中列举。（3）有些人提议具体列出国务院所属各部、各委员会的名称。（4）有些人提议地方各级人民代表大会也像全国人大那样，设立常务委员会。（5）有些人提议在宪法中增写关于中国人民政治协商会议的地位和任务的规定。（6）有些人提议在宪法中增加规定我国疆域的条文，等。刘少奇对于以上各种意见之所以没有采纳，逐一做了简要的回答。

宪法草案报告的第四部分——“结论”。刘少奇说：“宪法草案是代表全国各族人民的利益的。”他指出：宪法草案在经过全国人大通过之后，将成为国家根本法。“宪法是全体人民和一切国家机关都必须遵守的。”他并说：“中国共产党是我们国家的领导核心。党的这种地位，决不当使党员在国家生活中享有任何特殊的权利，只是使他们担负更大的责任。中国共产党的党员必须在遵守宪法和一切其他法律中起模范作用。”刘少奇又指出：宪法公布以后，并不是宪法所规定的任何条文就都会自然而然地实现，“违反宪法规定的现象并不会自行消灭，但是宪法给了我们一个有力的武器，使我们能够有效地为消灭这些现象而斗争”。

## 二、全国人大代表热烈讨论宪法草案和宪草报告

在1954年9月15日刘少奇做了“关于中华人民共和国宪法草案的报告”之后，9月16、17、18日连续3天进行大会发言，讨

论宪法草案报告。第一天有 30 位代表发言：

林伯渠代表在发言中说：宪法“既是领导者的经验和广大人民群众的经验相结合，又是中国的经验和苏联及其他人民民主国家的经验的结合”。他认为，宪法“有关政治制度和国家制度的规定，都是中国人民政治生活中实际经验的总结，现在以法律的形式把它们固定下来了”。他又说，宪法把实现过渡时期总任务，逐步过渡到社会主义社会的原则，“以法律的形式把它们固定下来了”。他认为：我们还是刚从贫困落后的旧中国的废墟上建立不久的新国家，因此，“目前我们国家对于公民的各项权利的物质保证还是不充分的”，“那种不顾经济建设的利益，过高过急地要求改善人民生活的意见是不正确的”。同时，“在我们国家机关的工作人员中还有一些人对于在可能条件下改善人民生活采取官僚主义的漠不关心的态度，甚至违法乱纪，侵害人民的基本权利，也是不对的，是我们所必须坚决反对的”。

李济深代表发言说：过去几年，我们已取得惊人的成就，这是事实。但工作中不是没有缺点错误，“例如，在国家机关中有些工作人员脱离群众，违法乱纪，有损政府的威信。又如，在建设事业中，也有因为不经过详细的调查研究，没有周密的计划或者好大喜功、盲目冒进以致造成国家的损失。”他认为“必须坚决改正”。

王崇伦代表表示要努力学习，为社会主义事业贡献一切力量。他提一个意见：“我深深地感到过多的社会活动对于劳动模范是一个很大的负担。社会活动太多了，生产和学习的时间就减少了，这样下去，模范不了多久就不模范了。”他希望有关部门解决这个问题。

张澜代表说，为了实施宪法，“应当在全国范围内普遍展开关于宪法的宣传、学习，务求做到家喻户晓。宪法是国家根本大法，

从中央到地方，从政府到人民，都要切实遵行，共同信守”。他说，人民代表“更应当以身作则，严格遵守宪法，并担负起监督宪法实施的重大责任。以中国共产党为领导的各民主阶级、各民主党派和各人民团体，都要共同负责，以保证宪法的彻底实施”。

韩恩代表以他所在的吉林蛟河县保安屯农业生产合作社建社以来大发展的事实，说明“宪法上面规定发展合作社是改造个体农业的主要道路，这完全代表了我們广大农民的意愿”。

肖龙友代表在发言中建议：“必须同时创办中医大学和中医医院”，“以期中西交流，以期人民健康，共为国家建设努力前进”。

林枫代表在发言中以宪法草案的精神来看东北地区的建设事业，认为东北“进行了巨大工作，各种建设事业有了很大的发展”。但他同时认为还有很多缺点、错误，“这主要表现在贯彻人民民主制度和发扬民主还不够充分，对人民群众和干部的政治工作、思想工作，特别在政治工作和经济工作的结合上还做得不够，对于资本主义工商业的社会主义改造工作也注意得不够。我们有些干部特别是少数领导干部的骄傲自满情绪还很严重”，应进一步纠正克服。他并指出：“对于一切分散主义和地方主义都必须及时地加以反对和纠正。”

达赖喇嘛·丹增嘉措代表发言表示要“遵守宪法，执行十七条协议。”（后来的事实证明，达赖之言不足信）

周文江代表说：“宪法的许多条文，条条都是全国人民和我们军队经过长期艰苦斗争，用我们无数同志的鲜血和生命换来的。”他说：“解放台湾，我们军队担负了直接的责任。我们一定不辜负全国人民的希望，一定解放台湾，完成宪法赋予我们的光荣任务。”

郝建秀代表发言说：“我是一个工人，同时又是一个妇女和青年，我深深体会到国家对我们劳动人民的爱护和关怀是无微不至的。”她表示：要以实际行动坚决保卫宪法，严格遵守劳动纪律，

响应毛主席“身体好，学习好，工作好”的号召，在毕业后，同全国人民一道，贡献所有的力量，建设社会主义国家。

邓颖超代表发言指出：宪法草案规定“婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护”，“要贯彻这一款，首先必须树立男女平等、尊重母性、爱护儿童的社会主义道德观”。她在发言中，对于如何保护婚姻、家庭、母亲和儿童的问题，发表了自己的看法并提出了有益的建议。

沈克非代表在发言中论证了科技发展同社会主义建设的相互关系，并指出：我们在医药卫生工作取得巨大成就的同时，还存在着缺点。例如在团结和改造科学技术工作者方面，又如在中医的评价和在团结中西医的工作方面，都做得不够完善，“希望宪法颁布之后，根据宪法的精神，改进和加强这几方面的工作”。

桑吉悦希代表在发言中强调民族团结友爱的重要性，指出：“经常地注意反对大民族主义和地方民族主义，是继续加强民族团结的主要条件之一。”他认为，地方民族主义和大民族主义都是存在的。它们是有害的。他建议“必须采取严肃的态度，坚持谨慎稳进的方针和步骤”去克服这种错误倾向。

张治中代表分析，宪法草案具有六个基本特点，从而表明，“这是中国人民自己的宪法，是反映了建设社会主义社会的美好繁荣的远景的宪法，是符合全国人民的希望和要求、巩固人民民主制度、创造幸福的生活的宪法。它为全国人民所热烈欢迎和拥护”。

包达三代表认为，这部宪法“是今天世界上最民主最进步的宪法之一”。他在发言中强调守法观念的问题，说“目前在有些私营工商业者中发生的违法现象，以及在若干国家机关工作人员中发生的违法乱纪等现象，都是缺乏守法观念的表现”。他认为：宪法实施意味着“我国法治的开始”。一般人民都必须养成守法习惯，

而国家机关工作人员也必须在守法精神方面起模范作用。

陈嘉庚代表说：“长期以来，华侨就期望祖国能够实行民主宪政，今日在毛主席的英明领导下已可实现了。”

刘民生代表说，宪法草案反映了我们国家的民主实质。他认为：山东省“对于人民民主制度的贯彻不够有力。使省及某些县的各界人民代表会议未能按期召开；不能充分倾听人民群众的意见，及时解决群众疾苦。至于作风上的不够民主，有时强迫命令、简单化和拖拉分散的现象也是很严重的”。他表示，宪法即将颁布，一定能克服过去的缺点错误。

杨石先代表认为，教学和研究必须并重，不能对立。今天高校的教学质量相当低，要发挥教师潜力，要培养青年助教开展研究工作。他说：“领导上必须改正对大学师资不够正确的看法，即同经济建设部门的需要比起来，认为是次要的。”

叶贻东代表说，宪法序言关于外交路线的规定，“对长期居住在国外的华侨，特别具有重大的意义”。他说，印尼华侨“热烈地拥护这五项和平外交原则，渴望印度尼西亚共和国和我国邦交进一步的发展和巩固”。

荣毅仁代表在发言中反映了上海私营工商业的情况，表示要“以更切实的行动来遵守宪法、接受改造”。他说：工商联和同业公会是工商业者联合组成的人民团体，应该运用这个组织力量推动私营企业和工商业者的改造，“我们反对有少数人把工商联和同业公会看成单纯是资产阶级的组织，羞与为伍和放弃领导的错误观点”。

张大焜代表说，他从事科学研究在旧中国遭遇极大困难，而现在党与政府从多方面给予支援和鼓励。但他指出，我国科学原来基础薄弱，“而国家有关部门对科学技术研究工作的统一筹划和密切配合，尚注意得不够”，同时，他指出：科学工作者也存在着



脱离实际等许多缺点，希望克服。

陈荫南代表说：我国就国家制度来说是民主的了。但“我们还有一些基层干部存在强迫命令的作风”。他说：“下面的强迫命令往往来自上面的官僚主义”，“如果领导干部都能从实际出发，了解下情，领导得及时，交代得具体，给下级干部树立良好榜样，许多毛病是可避免或者减少的”。

韩望尘代表认为，宪法为私营工商业者指出了方向和光明前途。他说：陕西和西安的很多私营工商业者，都争取以接受改造的实际行动来表示对宪法草案的拥护。一部分人在讨论中检讨了过去的错误思想行为。大家“誓将继续端正认识，改进经营，遵守宪法，努力把企业纳入国家资本主义轨道”。

陈明仁代表说：要贯彻、维护宪法，“从军队来说，头一件事就是加强守法观念的教育，克服居功自傲的思想，使军队人员成为遵守宪法的模范”。他指出了一些军民、军政关系中出现的問題，希望纠正，同时也提出起义部队“还有极少数人，没有得到尽可能恰当的安置”，希望引起注意。

嵇文甫代表在发言中盛赞宪法草案，并指出：“从今以后，我们必须照宪法办事，我们的思想品质也必须够得上宪法所要求的水准。”

欧百川代表在发言中举出活生生的事实，说明贵州的少数民族在清朝及蒋介石血腥统治下，苦难深重。“只有在共产党和毛主席的领导下，少数民族才能得到平等自由”。他在发言中也反映了民族工作中存在的一些实际问题。

邓兆祥代表说：我们“一定遵照毛主席的指示建设起一支强大的海军”。他说：“最近，我国各民主党派各人民团体为解放台湾联合宣言，代表全国人民的意志。”他表示：决心“为解放祖国的台湾贡献自己的一切力量”。

于开泉代表在发言中认为，宪法可以保障我国水电事业的发展。他建议：“拟定长远的电力发展计划，作为国民经济发展的基础；设立全国的地形测绘、地质普查、水文观测的的各种的统一机构；编制全国水力开发纲要和 10 年到 20 年的水力发电建设计划方案。”

陈毅代表说：制宪程序的民主性“在我国宪法史上是一次根本的革命。以上海市为例，今年 7 月以来，全市 627 万人口中有 270 万人听到了有关宪法草案的报告，其中有 156 万人热烈地参加了宪法草案的讨论，据现有的统计，上海市人民在讨论中对宪法草案一共提出了 165000 多条修改和补充的意见”。他说，上海人民正以“实际行动来迎接中华人民共和国宪法的诞生”。

王芸生代表说：宪法草案规定言论自由，而“我们的言论工作往往落后于现实，缺乏刚劲有力的批评风气”。他说：“言论工作者今后在宪法的保障之下。应该掌握言论自由的权利，认真尽职尽责，为国家开展健全的批评和自我批评。”他在发言中，还提倡“给新中国创造新的文风”。

在 9 月 17 日会议上有 28 位代表发言：

赛福鼎代表说：“我们新疆各族人民及其代表们完全拥护中华人民共和国宪法草案和刘少奇同志关于宪法草案的报告，并坚决为履行宪法而斗争。”他在简述新疆在共产党毛主席领导下取得巨大进步后说：新疆各族人民“一定能够和全国人民共同过渡到繁荣幸福的社会主义社会”。

许广平代表说，思想改造“是我们知识分子在过渡时期重要的任务”。她认为：“知识分子思想改造的最大妨碍是各色各样的个人主义和自由主义”，表示“一定要使个人利益服从集体利益”，并克服“资产阶级的自由主义”。

舒舍予代表说：“今天我们得到了言论自由出版自由的保证，

我们怎能不欢喜得难以形容呢！我们一定要用尽一切才能与热情，写出更多更好的作品，表示拥护宪法的决心！”他还强调：“我们今天需要的最大帮助，是给我们充裕的时间去学习，去体验生活，去安心写作。”

胡耀邦代表说：“这个宪法保障了我们青年已经得到的自由和幸福。”但他指出：“对青年中的思想问题抓得不紧”，他认为“宪法是中国青年的一部生动的教科书”，应以此做好对青年的社会主义教育。

彭真代表说：“人人遵守法律，人人在法律上平等，应当是，也必须是全体人民、全体国家工作人员和国家机关实际行动的指针。在我们这里，不允许言行不符，不允许有任何超于法律之外的特权分子。”他批评“有这么一种人，他们自以为过去有过一点‘功劳’或‘苦劳’，就觉得了不起，觉得党和国家应该允许他们超于法律之外，为所欲为”；少数国家工作人员“以为法律只是管老百姓或者只管‘小人物’的”；有的共产党员以为“只要遵守党的纪律就行，对于遵守国家法律似乎马虎一点也不要紧”；少数工农同志认为“人民既然已经当家作主，就用不着再遵守什么法律”。他还批评有的人“只追求法律所赋予的权利，不履行法律规定的义务”。

沈钧儒代表说：“宪法通过，并不是我们的一切就改变了。重要的是要改造我们一切从旧社会中生长的人们。”他又说：目前正在“对全国各级人民法院进行关于审判人员的民主作风和守法精神的教育”。他相信“能够迅速而认真地改善工作情况，适应宪法公布后的实际需要的”。

李顺达代表说，“大家最满意的是：在宪法草案上肯定了我们走互助合作的道路”。李顺达叙述了山西他所在的村的合作社发展的大好形势后说：“宪法规定了国家要逐步完成对农业的社会主义

改造。我们西沟乡很有信心来完成这个光荣的任务。”

蔡畅代表说：妇女积极参加各项社会活动。“在这次全国普选运动中被选为人民代表的妇女平均占代表总数的17%。”她说：“在学习和讨论宪法草案中，我们妇女也充分认识到要进一步实现男女平等，必须经过艰苦复杂的工作，因为在社会上以及在妇女自身都还存在着不少障碍和困难。”

班禅额尔德尼·却吉坚赞代表说：西藏人民永远摆脱了帝国主义羁绊，回到祖国大家庭。“我们深深地知道：强大繁荣的祖国，一定会给西藏人民带来无限的光明和幸福。我们将永远团结在中国共产党和毛主席的周围，以自己的实际行动，继续加强和巩固我藏族内部的团结以及藏族同各兄弟民族之间的团结。”他表示：要为“建设繁荣幸福的新西藏而奋斗到底”。

刘兰畦代表说：作为一个小学教师，建议：要克服“轻视劳动教育的偏向”。为此，“必须加强小学教师的思想改造和业务学习”。

诸福棠代表说：对缺乏责任心的医务人员，“必须加强政治思想的领导”。他还说：“有些做领导工作的医务同志，应当改善领导的工作方法。”又说：“我们西医一定要响应毛主席的号召，彻底纠正宗派主义的思想，认真地、虚心地跟中医学习。”

陈叔通代表说：“建议在宪法公布以后，应该在全国范围内展开广泛的宣传和经常的学习。”其次，“全国人民还必须运用批评和自我批评的武器，自我改造，树立守法的精神”。他希望“检察机关能够切实行使检察的职权”，并认为“还必须依靠广大人民的监督”，才能“克服官僚主义、命令主义和违法乱纪的现象”。

张经武代表说，在西藏工作中“我们坚持了同当地人民有联系的上层人士长期团结，长期合作，并为人民服务的方针”。他表示要继续坚持这个方针。他还指出，在执行民族政策中的缺点是

大民族主义和地方民族主义。他说：“今后我们保证坚决执行宪法，在西藏地区工作的汉族干部，必须经常严格检查自己的思想和作风，以更进一步地加强祖国各民族的团结，特别是汉、藏民族之间和西藏内部的团结。”

朱德海代表讲述了吉林延边朝鲜族自治区（州）几年来的进步和成就后说：“这些事实都证明了中国共产党和毛主席的民族政策的正确。”

黄炎培代表说：“全部宪草多少字呢？8954个字，而中间‘人民’一个名词有多少呢？有262个。”他并呼吁私营工商业者们在宪法公布后，更要进一步发挥有利于国计民生的积极作用。他还提出希望：“所有领导、管理、监督、检察各方面对于宪法执行工作，特别予以关注。”

周鲠生代表说：这部宪法“巩固人民民主专政，奠定国家的法制基础，保证国家通过和平道路达到社会主义社会”。他还说：“值得特别指出的是，宪法草案的全部条文都是用白话写成，宪法文字用白话体是我国法律文字上一个革命。”他指出了宪法的特点，“在经济方面，我们现在尚承认资本家所有制。在人民民主之下，以中国共产党为人民民主统一战线的继续发挥作用”。他认为，“宪法草案的有些部分带有纲领性”，每一个条文“都具有实行性。这又是宪法草案的一个优点”，而“基本特点是实现彻底的民主主义”。他指出：宪法实施需要具体条件，事实上我国目前“显然尚欠缺某些条件，是不必讳言的”。他说“要努力创造条件”。最后他指出宪法的国际意义，“对于全世界争取民主进步的广大人民将是一个有力的鼓励和精神和指导”。

梅兰芳代表说：“毛主席对于戏曲改革工作所指示的‘百花齐放，推陈出新’的方针，使我国戏曲艺术事业有了新的生命。”他建议：“政府对于培养戏曲工作者的青年一代，还须给以更大的支

持。”他指出：“在戏曲改革工作中，应反对粗暴，也应该反对保守，片面地强调都是不对的。”

彭泽民代表在发言中举出亲眼所见的几件事，控诉蒋介石卖国集团祸侨害侨的罪行。他说：“我们宪法上记载的保护华侨的正当权利和利益的条文，是中国人民革命的胜利成果。”

陈望道代表分析我国宪法有三个特点：（1）“它在中国宪政史上是空前的、新型的，它在同一类型的宪法中也是自有其特色的。”（2）“它是以1949年的中国人民政治协商会议共同纲领为基础，又是共同纲领的发展。”（3）“它是要求大家努力，要求大家奋勇前进的宪法，不是命令任何人恪守现状的宪法。”

巩天民代表说：沈阳资本家们“体会到国家对私营工商业的政策是和对封建地主阶级大有区别的”。他说：“多数人心安理得地来接受社会主义改造，并要发挥他们的积极作用。”他希望：“有关资本主义工商业的社会主义改造的具体问题，各有关方面能积极提出解决办法。”

噶喇藏代表说：“自内蒙古自治区建立以来，庙宇和喇嘛的财产都受到了保护，喇嘛念经、拜佛、收徒弟等正当的宗教活动，也没有受到任何干涉。”他在发言中说：他对于内蒙古自治区各级人民政府是满意的。“但是在个别地方和个别干部中，在执行宗教政策上尚有不妥之处，如在增畜保育和学习文化上有些要求过高、过急。”

马鸿宾代表说：“这部宪法草案通过后，我们西北少数民族一定拥护，一定遵守。”

邓芳芝代表说，她是烈属。她的儿子黄继光是全中国人民的好儿女。她说：“我一定跟着我儿子的路走，爱护国家，做好工作。”

邵力子代表说：在宪法草案的讨论中，“建设社会主义社会确已成为广大人民的共同愿望。这是宪法能彻底实施的最好保证”。

他说：但“横在我们面前的将有不少困难，要依靠宪法这一有力的武器去克服它”。他提出了中国的人口问题。他说列宁曾指出工人阶级与新马尔萨斯主义绝不相容，但列宁又说“这丝毫不妨碍我们要求断然废弃一切惩罚堕胎的法律，或者是传播有关避孕的医学理论等等措施”。邵力子说：在我国，“有关避孕的医学理论等等措施，确是应当传播的，并且，还应当从实际上指导并提供有关避孕的方法和物品”。

贺龙代表说：宪法反映了全国人民和全军的愿望，“给了全军指战员以莫大的鼓舞”。他表示对宪法规定的人民解放军的任务，“我们一定要坚决完成”。他说：军队“过去有遵守政府法令的光荣传统，今后也必须成为遵守宪法和法律的模范”。他批评军中某些同志滋长“居功骄傲的情绪和轻视法纪的观念”，指出应加强教育，提高政治觉悟，“使每一个军人都自觉地成为遵守宪法和法律的模范”。

许德珩代表建议：宪法公布后在全国加强守法的宣传教育，我们国家机关工作人员更要以身作则，“不但要做劳动模范，还要做守法模范”。他还建议，全国人大“根据宪法的规定和国家建设的需要，加强各项立法工作，使我们革命的法制，一步步地趋于完备”。

李国伟代表说他对宪法的精神的体会：首先，“这个宪法是真正民主的宪法”。其二，“宪法鼓励资本家走国家资本主义道路，故我衷心爱戴”。其三，“国营重工业的建设，何等突飞猛进！假使让私人办理，如资本主义国家的以利润观点为办工业的出发点，就要桎梏生产”。其四，“这个宪法是巩固和平的宪法”。最后，“我深深体会到，我们的国家经历了数千年的艰难困苦，只有在伟大的共产党和毛主席领导下，才能获得真正的解放”。

吴耀宗代表说：“宗教信仰的自由列为单独的条文，这是我们

宗教信徒所特别感到满意的。”他说：“遵守宪法和法律是每一个公民的义务，基督徒自然也不能例外。我们珍惜宗教信仰的自由，我们不当滥用这个自由来进行任何有害于人民、有利于帝国主义的活动。”

在9月18日会议上，有31位代表发言：

吴玉章代表说：“我们的宪法是以马克思列宁主义的原理，特别是马克思列宁主义关于国家与法权的学说为理论基础，总结了我国争取人民民主的经验并吸取了苏联和各人民民主国家的经验，按照中国的实际情况而完善地制定的。”他说：“在整个宪法中处处都体现了马克思列宁主义辩证唯物论和历史唯物论的真理。”他建议“将中华人民共和国宪法或包括宪法内容的课程列为共同必修的政治课程，以便进行系统的教育”。

赖若愚代表说：“工人阶级热诚地追求着社会主义这个伟大的目标，所以也就热诚地拥护这个宪法草案。”他说，工人阶级的领导地位也赋予他一种特殊的责任。“中国工人阶级是一定能够担负起这种光荣的责任来的。但是我们也应该承认，在工人阶级的队伍中也并不是没有弱点的。”他分析了造成弱点的的原因，并提出了不断提高工人素质的方法和途径。

陈其允代表说：“宪法的实行还要依靠全国的人民大众和国家机关工作人员的切实遵守。”他举广东土改时，少数干部执行政策有偏差，在海外造成不良影响为例，“希望从今以后，我们国家机关的工作人员必须严格地实行宪法的每一条每一句”。他认为，全国人民也要“拿出当家作主的精神，对国家机关工作人员经常监督”。

叶剑英代表说：宪法特别鼓舞了伟大的人民军队。今天“我们还面对着凶恶的美帝国主义。它侵占着我国的台湾，还积极武装蒋介石卖国集团，企图在我国阴谋复辟；最近更不甘心于日内



瓦会议的失败，又拼凑了一个东南亚公约的军事集团，准备扩大对我国及亚洲人民的侵略”。但他深信，我们的人民武装一定能完成宪法第二十条和第一百零三条所赋予的光荣任务。

刘文辉代表说：“我个人对于宪法草案序言中关于统一战线作用的指示，感到特别亲切。”他表示：“我决心进一步的思想改造和提高”，并愿“在人民群众的教育和监督下，认真学习，努力工作，加强改造自己”。

丁玲代表在以诗的语言歌颂新生活之后说：“宪法是斗争的果实，但并不是表示斗争的结束。”她举了些例子，说明在我国还有不少令人痛心的事情，有待我们继续斗争。

徐四民代表说，同国内公民相比，归国华侨毕竟在许多实际问题上有特点，有困难。所以他希望：“各地侨务机关及有关部门，更加关心和照顾刚回到祖国的华侨和华侨青年及学生在思想、认识、习惯各方面的情况，要更耐心地加强对他们的思想教育。”

赵忠尧代表认为，国家机关干部“一定要特别体会宪法草案第十七条的精神，运用批评和自我批评的武器，尽量吸取群众的智慧”，以发挥民主集中制的最大效力。他又提到第九十五条关于科学研究自由的保障，说：“全国科学工作者，对于这一条特别感到兴奋。”

赵毛臣代表说：“中国人民志愿军对伟大祖国履行的誓言就是：依照祖国人民爱好和平的意愿，执行祖国人民为和平事业而斗争的意志，保障祖国人民在建设社会主义的道路上能够享受到和平的利益。”

汪胡楨代表以他作为一个水利工作者的亲身体验进行了新旧社会的对比，说明解放以来水利事业的发展 and 成就。他接着说：“参加热火朝天的建设，参加治淮工程，最近又完成佛子岭水库的连拱坝。我充满了新的希望。”

果基木古代表说，西康彝族地区自解放以来，已取得巨大进步。他说，“现在还有一些反革命分子潜伏在彝族地区”有待肃清；“彝族内部还有许多落后不合理的现象，也是我们彝族人民发展道路上的障碍”，必须改变。他说，许多困难彝族人民自己无力克服，“需国家的照顾和支援”。

高崇民代表说，我国人民民主统一战线起了很大作用，而且有了很大的成绩。但也还存在缺点：有的机关发扬民主不够，“同各方面人士进行协商不够，倾听和尊重群众的意见不够”。再有，“对一些民主人士的帮助教育不够”。他说：“从东北民盟地方组织来看，在盟员中还有些同志，对于共产党和人民政府的领导，还没有做到知无不言、言无不尽”，应坚决克服。

喜饶嘉措代表说：青海是个多民族地区，由于贯彻党的民族政策，已出现了“草原平靖，人畜两旺”的新气象。新中国完全执行宗教信仰自由政策。“如青海省选出的全国人大代表中的6名少数民族代表和6名专区级的主席、副主席多数有宗教信仰。”他深信“保护公民宗教信仰自由是坚定不移的政策”。

袁雪芬代表说：这部宪法“是中国文学艺术走向繁荣的保证”。她说：越剧工作中有些人“还有故步自封，不求上进的现象”，这样，“就有一天落后于新的生活，落后于群众要求的危险”。她保证，“决心同一切要求进步的戏曲工作者在一起，为实现社会主义，为创造新内容新形式的民族戏曲艺术贡献出自己的全部力量”。

陈汝棠代表在发言中谈到广东的情况，“有一些地方的确是没有很好贯彻统一战线政策的”。他说：“有关部门的领导工作干部的粗糙作风与拖拉态度，既缺乏实事求是的精神，也缺乏责任心。”他希望：“今后务使大家依照宪法的原则精神，更加重视统一战线工作。”

丁志辉代表建议：“加强和改善医疗卫生机关的领导和管理，大量发挥公、私医院和中、西医疗机关的潜在力，同时要加强对技术人员的政治教育。”他还建议：“加强工业卫生工作”，学习外国“先进医学及整理研究祖国的医学，还要提高妇幼卫生工作的质量”，提高人民健康水平。

李雪峰代表说：“工人阶级在实现和加强它的领导作用中，也像其他人民群众一样，大大地锻炼自己，壮大自己。”他又说：“工人阶级在实现它的全部领导作用时，必须首先注意巩固工农联盟。”他指出，在对农业的社会主义改造方面，“必须坚持实例示范与耐心说服的方法，反对官僚主义和强迫命令的方法”。

龙云代表在发言中希望：在教育方面，“由于人民文化要求日趋迫切，既有的学校和教师不够满足国家建设的需要”，望加以改进。在铁道运输方面“客运拥挤购票困难，座次不免紊乱”，希予以解决。卫生方面，医疗设施还不充分，患者不无困难，“望加以改善”。

胡忠华代表在发言中就佤族的今昔做了对比，他“要求政府，再多派些毛主席的人，多派些干部、医生、老师，好好帮助我们展开工作。佤族人民出来开会、参观、学习的也多了”，我们“希望政府再给我们多出来些人”。

刘宁一代表说：“随着国家经济建设事业的发展，我国工人阶级的队伍也日益壮大起来。现在绝大部分工人职员群众都已参加了工会。”他说：“我国工人阶级社会政治地位的提高和物质文化生活的改善，生动地证明了人民民主制度的优越性。”但他指出，“目前在某些厂矿企业中还有一些消极因素存在”，因此“我们必须采取各种措施，消除这些不利的因素，以提高厂矿企业的管理水平，加强社会主义工业化的进程”。

罗隆基代表说：“最近美国国会通过，并由美国总统艾森豪威

尔公布的法律，宣布美国共产党非法。这就是对美国宪法规定‘集会结社自由’的一个大大的讽刺。”他说：“国家越是进步，法治的精神就越应该提高。”又说：“国家没有好的政法人员，没有好的政法工作，国家就不可能有好的宪政，不可能有真的法治。”

范文澜代表说：国家各方面进步很大，今后会更大，“不过，历史遗留下来的落后现象，在许多方面还是存在着”。他举史学为例，说：“如果史学工作者能够运用马克思列宁主义的观点和方法，很好地把革命历史整理出来，对中国文化建设会有很大的用处。”

李维光代表说宪法反映全国人民共同愿望，“也是我们天主教友的愿望”。他说：“政府和人民要求我们的，就是希望中国天主教会不为帝国主义所利用，由本国的神职人员自己来办理自己的教会，除此以外，没有其他要求。”他说：“对宗教事务不干涉，对教会的财产和经济，也予以保护。过去这样，现在宪法中也把它固定下来了。”

韦国清代表说，壮族人民是勇敢、勤劳、朴实而有悠久历史的民族。“在1929年至1930年期间，曾建立了自己的革命政权和革命军队，建立了广大地区的革命根据地”，解放后，“实现了当家作主的政治权利”。他表示，“今后将遵守和奉行宪法的规定，继续地防止和克服地方民族主义思想”，为过渡到社会主义社会而奋斗。

费广泰代表说：他作为学采矿的人，深感社会由黑暗转向光明，“矿藏资源为全民所有，劳动就业为公民权利，科学研究为国家重视”，宪法都做了规定，“这是中国有史以来闻所未闻的”。但他批评煤矿计划工作，“一年之中总是做计划，总改计划，造成基层职工无所适从，失去奋斗的目标”。为此，他建议“掌握计划的各级部门，要预计国家需要，每年制出切实可行的决定性的国家经济计划”。

丁颖代表作为农业科技工作者感到责任光荣而艰巨，并表示要帮助农民把增产以至超产的可能变成现实，“努力把热带和亚热带特产的工业原料与出口物资的产量大大提高，以配合国家工业化的要求”。

谢雪红代表说：“台湾自古以来就是中国的领土，‘开罗宣言’和‘波茨坦公告’都明确规定台湾属于中国，决不容许美国侵占。”谢雪红代表作为一个台湾人，表示：“台湾同胞，不辞任何牺牲，誓和祖国同胞一道，团结任何可以团结的人，为解放台湾，消灭蒋介石卖国集团而奋斗到底。”

刘国钧代表说，江苏省工商界“认识到资本主义是不合理的制度，是没有前途的，必须加以改造”。他以南通大生纺织厂和常州大成纺织染厂为例，说：“自实行公私合营后，生产关系改变了，工人群众生产情绪空前提高。因而生产力大大提高了。”他建议：“政府以后对公私合营的厂，还要同过去一样，事前多做好各项准备工作，这样必能达到更好的效果。”

胡克实代表说：“宪法明确规定保护和教养少年儿童是国家的责任。”他说：“培养教育少年儿童，仅仅依靠学校和少年先锋队的工作还是不够的，整个社会和每个家庭都负有责任。”他又说：“我们的宪法为少年儿童的健全成长提供了一切的可能，我们应当好好培养教育新一代，为保证我们祖国的未来而共同努力。”

马坚代表作为一个回族的教育工作者，认为新中国成立以来，“我们的宗教信仰是完全自由的”。他认为党对于少数民族的生活习惯特别关怀，但“还有些地方的回民学生和回民工人，还感觉不便”。他建议“给他们设立清真伙食”。还有，“回族人民惟一的问题是城乡中广大的小商贩的转业问题”。他说他们都愿意过渡到社会主义社会，但“怎样使这些成千成万的回民小贩得登彼岸，我相信人民政府一定会有一个周密的计划的”。

李明扬代表对宪法做了分析，认为：“我们的宪法是人民的、民主的、科学的、进步的宪法。”他说：“在全国人民的热烈期望中，大会即将通过中华人民共和国宪法草案了，今后的问题是如何贯彻实行。当然这是全国同胞的共同责任，而我们代表又有更大的责任。”

以上是代表们在首届全国人民代表大会第一次会议上，对《中华人民共和国宪法草案》和《关于中华人民共和国宪法草案的报告》的讨论发言（简单摘要）。16日、17日、18日共3天，在大会上发言的有89位代表。从总体上说，这些发言很有历史价值：

第一，代表们在发言中代表全国人民，表示对宪法草案和宪法草案报告的赞同和拥护，并愿为宪法的实施而努力奋斗。多数代表在他们的发言中表达了解放台湾、实现祖国统一的强烈愿望和迫切要求。代表们的发言显示了全国人民政治上的一致和团结向上的精神。

第二，代表们的发言体现了各自的思维和智慧，他们从不同的角度分析宪法，论述宪法，并结合实际或者亲身体会来理解和领会宪法。所有这些发言集合起来，也就是集合了广大代表们的思维和智慧。它无异是给后人准备了一本有历史性的关于宪法的好教材，也应是为后人研究1954年宪法而提供的一份很有参考意义的辅助读物。

第三，代表们在发言中，异口同声地热情歌颂新社会，严厉地鞭挞了旧社会。但许多代表在充分肯定新中国成立以来的巨大进步和伟大成绩的同时，也对实际工作中存在的缺点和不足，提出了严肃批评，特别是对国家机关和国家工作人员的主观主义、官僚主义、命令主义，普遍表示不满。不少代表还积极地提出希望和建议，例如，有些代表要求加强法治，有些代表要求重视教育和科学，有的代表希望在建设中避免急躁冒进，个别代表还提出

了人口问题、建议节制生育，等。这些意见和建议都是有益的，今天看来，应该说很有预见性。

### 三、无记名投票通过宪法

1954年9月20日下午3时，首届全国人民代表大会第一次会议在中南海怀仁堂继续举行。会议先通过了《中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议进行无记名方式投票办法》。会议还通过了中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议进行无记名方式投票时，对发票、投票、计算票数执行监督的35位监票人的人选，并宣布了用无记名方式通过《中华人民共和国宪法》时的总监票人、副总监票人和监票人名单。接着，执行主席宣布在会上宣读中央人民政府委员会修正通过的《中华人民共和国宪法草案》最后定本全文。宣读完毕之后，执行主席问代表们对这个最后定本有没有意见。代表们没有意见，全场热烈鼓掌。执行主席当即宣布将这个宪法草案最后定本提付表决。

全国人民代表大会代表已报到的共1212人，当天出席会议的总共1197人，缺席的15人。上述代表人数，经秘书处和各代表小组组长核对无误后，执行主席宣布开始发票。在浅红色的“通过中华人民共和国宪法表决票”上面，印有汉、蒙、藏、维吾尔4种文字。不通晓这4种文字的代表，在写票时，有翻译人员替他说明。

4时45分，投票开始。为使投票顺利进行，代表席按照座位划分为8个投票区，每区设置票箱1个，代表们分区同时进行投票。执行主席、秘书长和监票人首先把表决票投入票箱。4时55分，投票完毕。执行主席根据计票人和监票人的报告，向会议宣布点票结果：发票1197张，投票1197张，投票张数和发票张数相等，本次表决有效。这时，全场响起了热烈的掌声。

接着，执行主席宣布会议休息。由计票人和监票人计算票数。5时55分复会。执行主席根据计票人和监票人的报告，宣布对中华人民共和国宪法表决的结果：投票数共1197张，同意票1197张。这时，满场欢腾，全体起立，为这个伟大的文献的诞生而热烈欢呼，暴风雨般的掌声和“中华人民共和国万岁”、“毛主席万岁”、“中国共产党万岁”的欢呼声持续了5分钟。接着，执行主席根据投票表决的结果郑重地宣布：“中华人民共和国宪法已由中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议于1954年9月20日通过。”全场再次起立，暴风雨般的掌声和欢呼声经久不息。

中华人民共和国宪法由首届全国人大通过之后，同日，发布“中华人民共和国全国人民代表大会公告”予以公布。全国人民沉浸在欢乐的气氛之中，纷纷以各种形式表达庆贺之情。为了重现当时的真情实景，本书特引录黄炎培先生写的一首诗作，以便读者们能够窥一斑而见全豹，借以领略当初的历史盛事。

黄炎培先生写的是一篇长诗，题目叫做“人民的宪法”。全诗共89行，分5节，采用新诗体裁。本书录载时在形式上对原诗的分行排列稍微做了些变动和合并，使之略省篇幅，且读起来更为朗朗上口，表现其内容所闪耀的光彩。该诗云：

(一)

淡淡的秋阳，满城五星旗飘扬，  
多么雄丽！多么庄严！  
中南海，怀仁堂，放射着电光雪亮，  
全国人民代表大会开幕了。  
一堂欢聚，  
最亲爱是兄弟民族，



最敬重是劳动模范，  
最尊崇是战斗英雄，  
尤其是烈士家庭的亲长。

不同的单位，不同的语言，不同的服装，  
一点相同的：

万众一心，

要求——团结、和平、民主、统一和富强。

大家正要见一下九十四高龄齐白石老人的寿者相，  
忽然，全堂一齐起立着，  
暴风雨般掌声中，  
伟大的人民导师毛泽东主席上场。

## (二)

我们将不再称它作宪草，  
中华人民共和国宪法付表决了。  
满堂整肃地排坐着全国人民代表大会的代表，  
主席严肃地宣布，  
我们采用无记名投票方式吧！  
无记名，好，那是最高级形式了。  
结果，主席宣布：  
投票的一千一百九十七个人，  
同意的一千一百九十七张票，  
一张也不多，一张也不少，  
一时万岁！万岁！  
欢呼声像怒潮。  
高尔基曾经说过：  
虽是石头也在唱歌，也在欢笑。

### (三)

工农联盟，是中华人民共和国立国的始基。  
经济建设，是全国人民当前主要的课题。

慢慢地走，

谁来等你；

飞奔吧！

摔一跤，怎么办呢？

有梯子在这里，

五步一梯，

一步又一步，

一梯又一梯，

问题自然多，

虚心地、小心地去求解决也是容易。

困难会有的，克服也可以。

进！进！

到那个时期，成熟了么？

抬头看，

多么美丽！社会主义。

### (四)

这是一幅走向社会主义的设计图。

这是一张导致世界和平的保证书。

全文一百零六条，

八千九百五十四个字，

还收集了全国一百一十八万多条的意见，

心那么细！又那么虚！

每一条，每一字，  
都经过反复地推敲，周详地考虑。

谁知道：

这最美丽的中华人民共和国的宪法，  
当初起草，  
是在最美丽的杭州人民的西湖！

### (五)

静荡荡的广场，  
让多么雄壮的天安门耸立，  
朝朝暮暮，  
千千万万行人，  
往来不绝，  
向南一望，那象征什么呢？  
高高的纪念碑，  
有毛主席亲题的笔迹。  
大家读一遍吧！  
不知不觉地，  
立正！静默！  
还使多少人们感泣！

谁都知道：

写成这一部中华人民共和国宪法的笔和墨，  
是无数人民英雄的白骨和赤血。

黄炎培（1878—1965），中国民主建国会主要负责人，中央人民政府委员会委员，政务院副总理。他的这首诗是倾吐人民心声的颇具气势的史诗。它见证了新中国建立后第一部人民宪法的诞生，既抒情，又叙事。现在这首新诗转录在我们这册关于论述宪

法发展历史的著作里，无疑将引人入胜地帮助读者们了解当时的真实情景。

#### 四、1954年宪法的历史地位

1954年宪法是新中国诞生后的第一部宪法，也是在中国几千年历史长河中的第一部社会主义类型的人民宪法。它在我国宪法史，以至在我国整个法制史上，占有重要的地位。

中国自有宪法以来，尚不满百年。时间虽不算长，但出现的宪法却为数不少。而1954年宪法同过往的中国曾经有过的宪法相比，无论在本质上或者在形式上都完全不同。1954年宪法是以崭新的内容、崭新的风貌屹立在中国宪法史上。它无异是耸立在中国历史上的区分两种截然不同宪法的分水岭。站立在岭巅前后顾盼，但见旧宪法犹如泥沙堵塞的涓细浊流；而前望新宪法，则似同清澈江涛，浩浩荡荡，是奔向光明的宽阔航道。正如毛泽东指出的，1954年宪法“使人民有一条清楚的轨道，使全国人民感到有一条清楚的明确的正确的道路可走”。划清我国新旧宪法的明显界限，这就不能不使1954年宪法占有显耀的历史地位。

1954年宪法是我国第一次以正式的根本法的形式，记录了全国人民在中国共产党的领导下，进行长期革命斗争而取得的胜利成果，第一次以根本大法的形式确认了千百年来受压迫的人民群众翻身做主人，成为国家主人翁的事实。中国几千年的文明史，是广大人民群众谱写的。但是人民却世代代受奴役，处于无权的状态。只是由于新中国的建立，情况才有了根本性的大改变。人民的政权需要宪法加以巩固，人民的权利需要宪法予以保障。1954年宪法正是适应这样的客观需要而产生的。即使这部宪法的实施前后只有20来年，但是它的光辉和历史地位是不能磨灭的。

中华人民共和国成立，在中国这块广阔的土地上，建立起并

逐步发展了崭新的社会主义社会经济制度和民主政治制度。我国的基本制度诚然是从共同纲领开始的。但严格来说，共同纲领还不是正式的宪法，而且当时的制度虽已初步建立，却尚带有浓重的过渡性。第一次把我国的各项基本制度确认下来的是1954年宪法。后来的宪法，都是它的继承和发展罢了。毋庸讳言，我国后来的宪法在内容和形式上同1954年宪法相比，都有差别，甚至是很大差别。然而，在后来的宪法中，一些最根本的制度例如人民民主专政制、人民代表大会制、民族区域自治制、生产资料公有制等，都是从1954年宪法那里延续下来的。即使是宪法的体系结构，也是由1954年宪法首先奠定的。后来的宪法因循至今，并未有大的改变。

再从国际的层面上来看，50年代以后世界上的某些新兴国家，他们的宪法很明显地接受了我国1954年宪法的影响，甚至在个别细微的具体环节上，都有所表现。至于凝聚在1954年宪法中的理论思想，当然更应成为马克思主义国家学说宝库中的一个组成部分。

## 第九章 1954年宪法的序言和总纲

### 第一节 1954年宪法的序言

#### 一、1954年宪法的总体结构

1954年宪法从整个法典的结构来看,有一个序言,条文共106条,分为4章。第一章总纲,计20个条文,占全部条文总量的19.4%;第二章国家机构,分6节,共计64个条文,占全部条文总量的60.3%;第三章公民的基本权利和义务,共19个条文,占全部条文总量的18.9%;第四章国旗、国徽、首都,共3个条文,占全部条文总量的2.8%。

与共同纲领相比较,1954年宪法在总体结构上,有延续共同纲领的一面,也有变动的一面。延续方面表现为两者都有“序言”和“总纲”;再者,宪法的第二章国家机构则相当于共同纲领的第二章政权机关。至于变动的方面则表现为:(1)宪法不再像共同纲领那样,把军事、经济、文教、民族、外交等制度和政策,分别加以规定。(2)宪法将“公民的基本权利和义务”及“国旗、国徽、首都”单列成章。这与共同纲领相比较,也是两者不同之处。

宪法在总体结构上对共同纲领的延续与变动，正是从一个方面表明“宪法以共同纲领为基础，又是共同纲领的发展”。虽然宪法和共同纲领所处的历史时期不同，但它们都是治国安邦的总章程，都是国家根本制度和根本国策的体现。因此，在两者之间必然有延续性和共同点。但宪法无论从形式上或者实质上，都是真正的根本法，而共同纲领虽然在当时起了临时宪法的作用，可是其本身毕竟是纲领，而不是严格意义上的宪法。它是中国共产党和各民主党派、人民团体共同遵守的纲领，同时也是中央人民政府的施政纲领。所以，宪法与共同纲领在总体结构上存在着差别之处，那也是必然的。

## 二、序言的布局和主要内容

1954年宪法承袭共同纲领的做法，在正文条文之前设置有序言。考察世界各国的宪法，有的设序言，例如印度宪法、阿根廷宪法等；有的不设序言，例如奥地利宪法、挪威宪法等；有的在正文条文之前设了一个没有序言标题的“序言”，例如美国宪法、日本宪法等。可见宪法之有有序言，世界各国宪法并不一致。若从实际需要和效果来看，我国宪法应以设置序言为宜。这样的体例亦较易为群众所接受。

1954年宪法设置有序言，固然是承袭了共同纲领的做法，但它的内容及布局结构则与共同纲领的序言并不相同。共同纲领的序言浑然一体，没有分段。其内容要点亦只有两个，即一是说明革命的胜利使中国发生根本性改变；二是确定新政权的阶级构成。而1954年宪法的序言则共分为六个自然段，内容亦较广泛。

第一自然段，宪法简略地记录了人民革命伟大胜利的事实，指明人民民主制度是建成社会主义的保证。起先，在宪法起草的过

程中，何香凝等委员曾认为这部宪法来之不易，因而希望在序言中详述我国关于宪法与宪政制度的各种不同政治势力之间长期斗争的历史。考虑到这段历史虽然意义很大，但是决非三言两语可以说清楚。如果详加叙述，则势必文字冗长，同整个法典的全局将很不协调。因此，有关宪法是百年来长期斗争的历史经验总结，这个问题以较大的篇幅放在1954年9月15日向第一届全国人民代表大会第一次会议所做的《关于中华人民共和国宪法草案的报告》之中，而在宪法序言里，则写得非常简练了。

宪法序言的第二个自然段是极其重要的段落。该段明确认定“从中华人民共和国成立到社会主义建成，这是一个过渡时期”，并宣布：“国家在过渡时期的总任务是逐步实现国家的社会主义工业化，逐步完成对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。”这一段所写的内容，就是人们通常说的“一化三改”。党的“一化三改”总路线写入宪法，为国家所接受，就成了国家的总任务。它是一切国家机关、全体中国人民都要为它的实现而努力的总任务。

序言的第三个自然段记叙本宪法的通过，说明宪法与共同纲领的联系性，指明宪法巩固了人民的胜利成果，反映了人民建设社会主义的共同愿望。

序言的第四个自然段规定：我国的人民民主统一战线将继续发挥作用；第五个自然段讲民族团结；第六个自然段是申述我国外交政策的总路线。这三个自然段实际上是讲保证我国过渡时期“一化三改”总路线必将胜利实现的三个基本条件。申言之，序言宣示了：统一战线、国内各民族的团结、同全世界人民的联合，乃是实现过渡时期总路线总任务的三大保证。

综上所述，序言的整体结构非常严紧。序言的内容极为重要，带有根本性。这是毋庸置疑的。



### 三、国家在过渡时期的总任务

写在宪法序言中的总任务，就是中国共产党提出的过渡时期的总路线。毛泽东从1952年下半年开始提出党在过渡时期的总路线。他在9月中央书记处的一次会议上讲到：10年到15年基本上完成社会主义，而不是10年以后才开始向社会主义过渡。1953年6月15日，在中共中央政治局会议上，对此正式进行了讨论，并做了比较完整的表述。8月，把这个表述正式写到周恩来在1953年夏季全国财政工作会议上的结论中。9月24日在庆祝建国4周年的口号中，向全党和全国人民宣布了这条总路线。12月，在中共中央批准的《关于党在过渡时期总路线的学习和宣传提纲》中，又对总路线的内容做了具体的阐明。1954年2月，中共七届四中全会正式批准了中央政治局确认的这条总路线，并在9月作为国家总任务规定在中华人民共和国宪法序言里。它为第一届全国人民代表大会第一次会议所接受和确认，成为全国各族人民为之共同奋斗的目标。

宪法关于过渡时期的确认，在期限上采用了灵活的写法：即“从中华人民共和国成立到社会主义社会建成”，这里的起点是1949年中华人民共和国成立，是很明确的。但终点并不明确，仅以“社会主义社会建成”作为期限，这个终点显然没有亦无法确定具体的日子。而且，社会主义“建成”的具体标志究竟是什么？同样也是不清楚的。凡是不清楚的理论问题，往往容易引起不同认识、不同思想路线的产生。比如说后来，在中国的社会主义改造基本完成之后，社会的主要矛盾是否还是两个阶级、两条道路的斗争？在这个根本性问题上的不同认识，也同对于社会主义建成期限的看法不无关系。

过渡时期的总路线总任务，形象化地说，是由一个主体和两

个翅膀构成的。主体是社会主义工业化，两翼是对农业、手工业的社会主义改造（解决劳动人民内部的矛盾）和对资本主义工商业的社会主义改造（解决劳动者和剥削者的矛盾）。毛泽东指出：总路线总任务的实质，就是使生产资料的社会主义所有制成为我们国家和社会的惟一的经济基础。党和国家之所以必须这样做，是因为只有完成了由生产资料的私人所有制到社会主义所有制的过渡，才利于社会生产力的向前发展，才利于在技术上起一个革命，把在我国绝大部分社会经济中使用简单的落后的工具农具去工作的情况，改变为使用各类机器直至最先进的机器去工作的情况，借以达到大规模地出产各种工业和农业产品，满足人民日益增长着的需要，提高人民的生活水平，确有把握地增强国防力量，反对帝国主义的侵略，以及最后地巩固人民政权，防止反革命复辟的目的。

过渡时期的总路线总任务，得到全国人民的拥护，成为动员和团结一切积极因素，为把中国建设成为社会主义强大国家而共同奋斗的纲领。这也是宪法序言的最主要之点。

## 第二节 宪法总纲规定的政治制度

### 一、中华人民共和国是人民民主国家

1954年宪法第一条规定：“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家。”这里的“人民民主国家”，有两重意思：其一，人民民主国家就是人民民主专政。按照马克思主义的观点，国家是阶级专政的工具，所以“人民民主国家”与“人民民主专政”在实质上并无差别。在宪法序言的第一

个自然段中，连续用了两个名词即“人民民主专政”、“人民民主制度”，实际上“人民民主专政”和“人民民主制度”（政治上的）以及“人民民主国家”，指的都是同一个事物。其二，另外一重意思，“人民民主国家”是相对“社会主义国家”而言的。当时只有苏联称社会主义国家，因为苏联已经完成了社会主义革命，消灭了剥削和剥削阶级。而中欧、东南欧的一些工人阶级领导的国家以及中、朝、蒙、越等，都被叫做人民民主国家，以表明同苏联社会主义国家在发展阶段上的差别。不过，当年我们在理论宣传上称1954年宪法为“社会主义类型的宪法”。这是恰当的。因为人民民主国家同苏维埃国家一样，同属于社会主义类型。这一点是不容否认的。至于人民民主专政在中华人民共和国建立以后，立即进入了它发展的第二个阶段，那个时候的人民民主专政实质上已经是无产阶级专政，这个问题本书在前面第四章第二节中已经做了论述，这里就不赘言了。

1954年宪法第一条是对国家性质的规定。这个规定和共同纲领相比，有着明显的不同。1949年的共同纲领曾在序言中宣布：“中国人民民主专政是中国工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级及其他爱国民主分子的人民民主统一战线的政权，而以工农联盟为基础，以工人阶级为领导。”从共同纲领到宪法的制定和颁布，时间已过了5年。在这5年中，国内的阶级关系和力量对比都起了很大变化。而宪法的规定是从当时的具体情况出发，是符合实际的。下面将进一步分析宪法规定的人民民主国家的阶级构成。

## 二、工人阶级领导和以工农联盟为基础

工人阶级领导是无产阶级专政的，当然也是人民民主专政的根本点。工人阶级的领导地位是由这个阶级的本性所决定的。工

人阶级是新生产力的代表者，是近代中国最进步最有远见的阶级，它是大工业的产物，是最有发展前途的阶级。中国的工人阶级不仅富于组织性、纪律性，无私人占有的财产，而且遭受三座大山的压迫特别沉重，从而更具有革命的彻底性。工人阶级一开始登上革命舞台就在本阶级的革命政党中国共产党的领导之下，成为正确的有觉悟的先进阶级，而且中国工人阶级由于历史的原因同广大农民保持着天然联系的密切关系。无产阶级专政是人类历史上最进步也是最后的阶级专政，是占人口绝对大多数的劳动人民对极少数的剥削者的专政。广大劳动人民夺取政权，保持政权，运用政权走向共产主义的伟大目标，都必须工人阶级领导。我国宪法第一条对工人阶级领导的规定，正是中国革命实践的历史经验的总结。早在1926年，毛泽东在《中国社会各阶级的分析》一文中就指出“工业无产阶级是我们革命的领导力量”。之后毛泽东在反对“左”、右倾机会主义的斗争中，一直强调：无产阶级领导的问题是解决中国革命的中心问题，也是关系到革命成败的关键问题。建国前夕，毛泽东在《论人民民主专政》中再次指出：“人民民主专政需要工人阶级的领导，因为只有工人阶级最有远见，大公无私，最富于革命的彻底性。整个革命历史证明，没有工人阶级的领导，革命就要失败，有了工人阶级的领导，革命就胜利了。”<sup>①</sup>当然，工人阶级领导是通过工人阶级自己的政党中国共产党实现的。中国的人民民主革命、社会主义革命和社会主义建设正是在党的领导下，从一个胜利走向新的胜利。

马克思主义从来认为，无产阶级的最高原则就是维护工人阶级同农民的联盟。在我国，农民问题始终是革命和建设的根本问题，同时也是实现工人阶级领导权的中心问题。毛泽东在《论人

---

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》，第4卷，第1479页。

民民主专政》一文中说：“人民民主专政的基础是工人阶级、农民阶级和城市小资产阶级的联盟，而主要是工人和农民的联盟，因为这两个阶级占了中国人口的百分之八十到九十。推翻帝国主义和国民党反动派，主要是这两个阶级的力量。由新民主主义到社会主义，主要依靠这两个阶级的联盟。”<sup>①</sup>在建设社会主义过程中，工农联盟是最基本的力量。实现总路线提出的社会主义工业化这个艰巨而伟大的任务，需要工人阶级努力奋斗，同时也需要农民的全力支持。农业是国民经济的基础。国家的工业化需要农民提供足够的粮食、其他工业原料和劳动力，另一方面，农业现代化的实现也离不开工人阶级的领导和工业的支援。所以只有巩固工农联盟这个基础，我国的人民民主专政的政权才能不断巩固。

知识分子也是革命和建设的重要力量。但是知识分子并不是独立的阶级，同工农结合的知识分子是劳动知识界，而同封建阶级、资产阶级结合的是剥削阶级的知识分子。在旧中国，知识分子的大多数依附于剥削阶级，为地主、资产阶级服务。新中国成立后，中国的知识分子有了充分的可能和条件为人民服务。党和国家对于从旧社会成长的知识分子采取了团结、教育和改造的政策，并大力培养新一代知识分子，逐步地建立一支规模宏大的劳动人民的知识分子队伍。

### 三、在联合中改造民族资产阶级

由于中国的具体历史条件，在人民民主专政制度下，存在着两个联盟：一个是劳动人民内部的联盟即工农联盟，这是基础；另一个是工人阶级、农民阶级同可以合作的非劳动人民之间的联盟。非劳动人民主要是民族资产阶级。

---

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》第4卷，第1478~1479页。

中国共产党从我国实际情况出发，正确地分了中国资产阶级的两个部分：一部分是官僚买办资产阶级即大资产阶级，是帝国主义的工具，封建主义的同盟者。他们是人民的敌人。对他们应该坚决斗争，剥夺他们的财产，镇压他们的反抗，不给他们政治权利，强迫他们劳动改造成为新人。另一部分是民族资产阶级。民族资产阶级是在经济上、政治上都比较软弱的阶级。它有革命性的一面，又有妥协性的一面。毛泽东在《‘共产党人’发刊词》中说过：“中国共产党的政治路线的重要一部分，就是同资产阶级联合又同它斗争的政治路线。”<sup>①</sup>在社会主义革命阶段，工人阶级同民族资产阶级的矛盾是国内主要矛盾。这本来是一种对抗性的矛盾，但在我国的具体实际条件下，工人阶级同民族资产阶级的矛盾一般属于人民内部矛盾，可以采用人民内部矛盾的方法处理。这是因为民族资产阶级在社会主义革命阶段仍具有两面性，即一方面，它有剥削工人阶级取得利润的一面，另一方面，又有拥护共同纲领和服从宪法，愿意接受社会主义改造的一面。民族资产阶级的特点，是我党对于这个阶级所采取的政策依据和出发点。党和国家对于民族资产阶级没有采用暴力手段，剥夺其生产资料所有权，而是实行又团结又斗争的和平改造的方针。具体地说，就是在经济上对民族资本主义企业采取利用、限制、改造的政策，通过各种形式的国家资本主义达到国有化的目的。对于资产阶级分子，则采取团结、教育、改造的政策，把对企业的改造和对人的改造紧密地结合起来。在政治上，给他们以选举权和一定的政治地位；在生活上，给他们安排出路，照顾并保障他们的合法利益；以企业和工作岗位为基地，使他们通过劳动实践和接受政治思想教育，逐步改造成为自食其力的劳动者。

---

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》，第2卷，第608页。

无产阶级专政是在工人阶级领导下的特定的阶级联盟。在我国，不仅存在着巩固的工农联盟，而且存在着比工农联盟更为广泛的联盟，即劳动者和可以联合的非劳动者的联盟。在这样的联合过程中，我们通过和平的方式消灭了剥削，消灭了资产阶级。中华人民共和国是“人民民主国家”，在这个人民民主国家里，存在着特式的阶级联盟。这就是我们国家的特点之一。

#### 四、对敌人的惩办和改造

1954年宪法第十九条规定：“中华人民共和国保卫人民民主制度，镇压一切叛国的和反革命的活动，惩办一切卖国贼和反革命分子。”“国家依照法律在一定时期内剥夺封建地主和官僚资本家的政治权利，同时给以生活出路，使他们在劳动中改造成为自食其力的公民。”宪法的这个规定与共同纲领相比，在写法上虽然有一定出入，但精神基本一致，无多大变化。他们都体现了毛泽东在《论人民民主专政》中阐明了的思想，即“革命的人民如果不学会这一项对待反革命阶级的统治方法，他们就不能维持政权，他们的政权就会被内外反动派所推翻，内外反动派就会在中国复辟，革命的人民就会遭殃。”

所以，惩办与改造敌人，是人民民主专政的一个重要方面。

#### 五、民主集中制的人民代表大会制度

1954年宪法第二条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”又规定：“全国人民代表大会、地方各级人民代表大会和其他国家机关，一律实行民主集中制。”

人民代表大会制度是表现我国人民民主专政的政权组织形式。“中华人民共和国的一切权力属于人民”，标志着我国政权的

人民性。1949年新中国成立，人民当家作主的地位已经确立，所以共同纲领就明确规定“国家政权属于人民”。但是对于人民代表大会制度的表述，宪法较之共同纲领的规定，却有着一定的变化发展。产生这个差别的原因是由于共同纲领的年代，人民代表大会制度还没有真正建立起来，当时的政权组织采取了过渡的形式；而1954年宪法颁布并付诸实施的时候，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都已召开，人民代表大会制度已经成为现实。因此，宪法第二条与共同纲领第十二条相比，存在一定的差别，乃是应有之义。

差别之处表现在：（1）宪法规定：“人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”，而过去共同纲领写的是“人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府”。这就是，人民政府是不是权力机关的差别。

按照共同纲领的规定，回答应该是肯定的，即各级人民政府也是行使国家权力的机关。但按照宪法的规定，就不是这样了。宪法的特点是把权力机关和行政机关这两种性质不同、职能不同的国家机关做了较明确的划分。而共同纲领则没有把人民代表大会和人民政府的性质清楚地区分开来。按照共同纲领的规定，人民政府的性质就二元化了。人民政府既是执行机关，又是权力机关。其实这不利于人民政府接受人民代表大会的监督，并向人民代表大会负责。因此，宪法的规定是比较适宜的。

（2）共同纲领曾经规定：“各级人民代表大会闭会期间，各级人民政府为行使各级政权的机关。”而宪法则并没有做这样的规定。这个第二点差别实质上同上述第（1）点的差别是同一个问题，只是这里增写了在“各级人民代表大会闭会期间”。从中央的情况来说，如果全国人民代表大会闭会期间，国务院是行使国家权力的机关的话，这不仅模糊了国家权力机关和国家行政机关之



间的区别，而且也没有这个必要。因为全国人民代表大会自有它自己的常设机关。全国人大常委会是经常行使国家权力的机关，无需国务院代庖。再从地方的情况来看，根据1954年宪法的体制，地方各级人民代表大会的确不设常务委员会。但宪法亦并没有规定，在人民代表大会闭会期间，本级人民政府（当时叫做人民委员会）是人民行使权力的机关。而只是说人民委员会执行人民代表大会的常设机关的职权。何况这样的体制到了1979年由于县以上地方各级人民代表大会设置常务委员会而改变了。

从人民行使权力的机关是人民代表大会和各级人民政府，发展到人民行使权力的机关是全国人大和地方各级人民代表大会，这种差别并不改变我国政治制度的根本原则是民主集中制议行合一制。本书在第五章第一节中曾经论述，在共同纲领时代，我们主张的是“实质而兼具形式的议行合一原则”，而宪法规定的政治体制所体现的，是实质上的议行合一原则。所谓实质上的议行合一，它必须认真实现国家权力统一于人民，却并不刻意追求行政和立法在形式上是否合并成为一个机关。

人民代表大会制度是中国人民在长期革命斗争中创造和发展起来的。早在1924~1927年第一次国内革命战争时期，当时在党领导下的工人运动和农民运动中，曾产生过人民政权的萌芽，例如，1925年省港大罢工运动中涌现的“罢工工人代表大会”，1927年上海工人在斗争胜利，短时间占领上海时召开的“市民大会”和由它选举产生的“市民政府”等，还有，当时在农民运动中出现农民协会，曾提出“一切权力归农会”的口号，都可以说是人民政权最原始的组织。第二次国内革命战争时期，江西革命根据地于1931年11月曾在瑞金召开了第一次全国工农兵代表大会，选举了中华苏维埃中央执行委员会，组织了人民委员会（中央人民

政府)。1928年11月，毛泽东在《井冈山的斗争》一文中，曾专门论述了县、区、乡各级人民政权的组织（工农兵代表会）的状况和存在的问题。抗日战争时期，在根据地普遍建立了边区各级参议会和各级人民政府。第三次国内革命战争时期，在解放区的土地改革运动中，在贫农团和农会的基础上普遍建立了区、村（乡）两级人民代表会议。毛泽东《在晋绥干部会议上的讲话》中曾经说它是“真正的人民代表会议。这样的人民代表会议一经建立，就应当成为当地的人民的权力机关，一切应有的权力必须归于代表会议及其选出的政府委员会”。随着人民革命战争的迅速推进，人民代表会议制度在全国范围内广泛地建立了起来。1949年，共同纲领肯定了人民代表大会制度是我国的政权形式，在条件暂不具备的情况下，以人民代表会议代行人民代表大会的职权。1953年3月，中央人民政府公布了《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》，接着进行了我国历史上第一次真正的民主普选，建立了全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。

由此可见，人民代表大会制度是广大群众在革命斗争中的创造，是在中国的具体实践中逐步发展起来的民主制度，是适合于中国国情的政权组织形式。人民代表大会制度具有很多优点。它便于人民行使自己的权力，便于团结和组织全国人民决定国家大事，参加国家管理，从而充分发挥群众的积极性和创造性。人民代表大会制度体现了国内各民族的平等，从制度上保证了各少数民族都能平等地参与政治，从而促进了民族团结，利于各民族的发展，利于整个国家的发展。人民代表大会制度便于在发扬民主的基础上，正确地集中全国人民的意志和愿望，同时又便于动员并依靠全国人民推行政策，实施宪法和法律，保证国家建设中各项工作的质量和效率。

## 六、统一的多民族国家

1954年宪法第三条规定：“中华人民共和国是统一的多民族的国家。”“各民族一律平等，禁止破坏各民族团结的行为。”“各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由，都有保持或者改革自己的风俗习惯的自由。”“各少数民族聚居的地方实行区域自治。各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。”宪法关于民族问题的规定，从条文以及文字的量来看，超过了共同纲领的规定。宪法除第三条的上述四款外，还有序言中的第五个自然段，计有141个字，还有宪法第二章第五节的6个条文。而在共同纲领中，则只有总则第九条规定各民族“均有平等的权利和义务”。还有第六章的4个条文。这是从数量上来说的。

至于从内容来看，宪法的有关规定亦有了较大的发展。例如，宪法所规定的民族自治机关的自治权要比共同纲领的规定更为扩充；宪法规定的民族自治地方的行政地位，亦比共同纲领的规定进一步明确。再者，宪法的用语在正确性的程度上，亦比共同纲领要更高一筹。例如，共同纲领第九条规定：“中华人民共和国境内各民族，均有平等的权利和义务。”说各民族均有平等的权利，倒还可以。若说各民族均有平等的义务，则就不够确切了。在我们这样一个发展很不平衡的多民族的大国，某些方面，各民族是不应该平等地履行义务的。比如说纳税的义务，由于少数民族地区普遍贫穷落后，同汉族的发展水平差距很大，因此，为了帮助其经济发展，国家对少数民族的课税方面要有适当的照顾，甚至予以减免。再如，共同纲领第五十三条规定：各少数民族均有“保持或改革其风俗习惯及宗教信仰的自由”。这也是欠妥的。规定改革风俗习惯，规定改革宗教，都没有什么不可以。但是，规定改革信仰，这就有问题了。而且，这样的写法亦同保护宗教信

仰自由的规定相矛盾。关于这一点，本书在前面第七章第十节中已经述及。当时（1954年9月14日）毛泽东在中央人民政府委员会临时会议上曾特就共同纲领的这一规定表示感叹。他指出：“可见，共同纲领还不是也有缺点。”

宪法第三条的规定表明，中华人民共和国是多民族国家，而且是统一的单一制国家。采取单一制的国家形式，是符合马克思主义国家理论的原则，更是符合中国的具体国情的。列宁在《社会主义革命和民族自决权》中说过：无论从经济发展或群众利益来看，大国的好处是不容置疑的。他在《关于民族问题的批评意见》一书中也说过：只要各个不同的民族组成统一的国家，马克思主义者决不主张实行任何联邦制原则，也不主张实行分权制。从民族的联合以共同完成消灭剥削消灭阶级的历史任务出发，从民族的联合以发展经济谋求共同的繁荣幸福出发，无产阶级在夺取政权，建立国家时，只要条件允许，必然要坚持一个统一的大国，而反对联邦制，反对民族分立。这个马列主义原则是颠扑不破的。

再从我们国家的实际情况来看，我国有56个民族，汉族占全国总人口的绝大多数。少数民族人口虽然只占7%左右，但分布的地区却非常辽阔，差不多占全国总面积的50%~60%，而且居住状态错综复杂，形成了大杂居和小聚居的格局。这样的客观情况，为各民族人民团结在祖国大家庭内，提供了必然的条件。

再从我国民族关系的历史发展情况来看，我国各民族自古以来就共同生息在祖国土地上，共同缔造了祖国灿烂的历史文化。这个以汉族为主体的多民族国家，从古代起就是一个中央集权制的国家。汉族的统治为时较长，但也有像元朝、清朝那样由少数民族统治全中国的时代。虽然民族之间有过战争，但经济、文化的交流从未间断过。各民族间的合作互助是历史的主流。特别是资本主义经济产生之后，市场扩大，交通改善，民族间的交往更为

频繁，各民族共同的大大小的经济中心普遍形成，整个中国已经构成为不可分割的经济整体。近百余年来，中国遭受帝国主义、封建主义、官僚资本主义的压迫，大敌当前，迫使国内各民族务须团结一致，进行斗争，以求解放。各民族在并肩作战的过程中，更增加了深厚的民族情谊。新中国建立后，建设社会主义社会的目标更是各民族共同的利益之所在。历史充分证明，中国诸民族分则俱伤，合则两利。所以，统一的单一制的国家对每一个民族的发展有利，当然，也符合境内一切民族的共同利益。

在统一的中华人民共和国境内，各聚居的少数民族实行民族区域自治。民族区域自治就是：在中华人民共和国领土之内，在中央的统一领导下，遵循着中华人民共和国宪法所规定的总道路前进的，以少数民族聚居区为基础，建立民族自治地方和自治机关，行使宪法和法律规定的自治权，管理本民族的地方性事务。各个民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的组成部分。民族区域自治制度是我国解决民族问题、实现民族平等和民族团结的基本政治制度。

## 七、宪法起草时对总纲第一、二、三条的讨论意见

1954 宪法在起草过程中，宪法的草案稿经过反复的讨论。有关总纲第一、二、三条的主要意见大体上有如下一些：

在一次讨论会上，田家英曾做过说明。他说：这三个条文是讲国家制度最基本的东西。第一条讲国家性质；第二条是民主制度的基本原则，第三条讲我国是多民族的国家，实行民族区域自治制度。大家在讨论中认为，这三条是国家政治制度的最基本的内容，应作为总纲第一、二、三条，突出出来。

原来在初稿中，总纲第二条只写国家权力机关实行民主集中制。讨论时有的认为应把管理机关也实行民主集中制明确写上；有

的主张将民主集中制单写一条，作为总纲的第三条或者第四条；有的主张放在后面作为第十七条；有的主张修改总纲第二条，增加“除国家权力机关外，其他的机关也实行民主集中制”的内容。罗隆基主张：民主集中制是表示民主精神的，是贯穿多个方面的，应该摆在前面。

李维汉说，原来只写了权力机关实行民主集中制，这是一个缺点。我们的民主集中制是很广泛的，管理机关也实行民主集中制。有人说，部是一长制，不是委员会制。但部长也可以召集会议，部里有了争执，也要报上级解决。民主集中制是政体，是制度，也是工作方法。黄炎培表示同意，说，民主集中制与一长制并不抵触。

田家英说：民主集中制放在第十六条与第十七条之间比较合适。因为第十七、第十八条都是讲机关的。苏联规定的机关原则有好多，其中之一就是实行民主集中制，其他的包括有联系群众等。而民主集中制的根又是一切权力属于人民。放在后面也并不损害它的重要性。钱端升说：我主张放在后面，作为第十七条，前面的三个条文是国家制度的基本东西，民主集中制是很重要的原则，工作方法，但与这三条性质不一样。若作为第三条或者第四条，反而冲淡了前三条的重要性。

罗隆基说：讲了一切权力属于人民，而不讲集中，就过于民主了。所以民主集中制问题应该紧接着“一切权力属于人民”才好。陈叔通说：原条文的毛病就在于没有写管理机关也实行民主集中制。加上这个意见，仍作为第二条第二款是不是可以？

关于“一切权力属于人民”，在提法上也引起了不同意见的讨论。有的主张把“一切权力”改为“国家政权”；有的主张把“一切”删去，在“权力”之前加上“全部”；有的主张在“人民”上面加“全体”，或加“全国”，或加“劳动”。

罗隆基又说：一般是用“政权”，共同纲领也用“政权”。李维汉不大赞成这个意见。他说：过去一直用“政权”，很习惯，很熟悉。但“政权”这个词不很科学。我们讲到“政权”，常常包括政府在内，这个词翻译成“政权”是不大科学的。周鲠生说：“政权”就是“国家权”的意思。如用“国家政权”，就成了“国家的国家权力”了，就重复了。用“权力”，在俄文、英文、法文中都没有问题。“一切权力属于人民”，这是一个革命口号。不能改动。改动了就没有力量了。

李维汉说，那就不必改了，“人民”上面也不必加东西了。

关于民族问题的讨论：朱早观说，有的少数民族提出，加一句“保障各散居的少数民族的权利”。

李维汉说：“散居”这个名词，也不算科学，是我们给起的。翻译成外文，外国人也不懂。这主要是回族人和满族人的意见。他们有法律根据，就是政务院曾公布过关于保障一切散居的少数民族成员享有民族平等的权利的决定。

陈叔通说：“各民族”就包括了聚居的、杂居的、散居的，但回族人、满族人既然有这样的要求，加上这几个字也好。

刘格平说：恐怕“各民族”已包括了散居的。但他们的代表人物总感到不大放心，他们觉得在宪法里交代一下更有力量。如果加“散居”，就需把“杂居”也加上。

沈雁冰说：散居的少数民族问题，可以在单行法上规定，不必在宪法上规定。周鲠生也说：散居的少数民族，只能以公民的身份，平等地享有公民的权利和义务。这个地方最好不加。

最后，李维汉说：原来想加上散居的少数民族，加上以后似乎是“尊重”。但加了一看，反而不尊重了。这也和序言中讲到统一战线今后的作用一样，讨论时原来想在“作用”之前加个“重要”，加了一看，反而不如不加重要了。这样的情况我们已经遇到

几次了。

## 第三节 宪法总纲规定的经济制度

### 一、多种生产资料所有制存在的状况

1954年宪法与共同纲领不同，共同纲领曾经确认社会多种经济的存在，但并没有规定所有制。而宪法则不仅规定了五种经济成分的存在，而且明确列举了四种主要的生产资料所有制。宪法第五条规定：“中华人民共和国的生产资料所有制现在主要有下列各种：国家所有制，即全民所有制；合作社所有制，即劳动群众集体所有制；个体劳动者所有制；资本家所有制。”这个条文里“现在主要有”的词语值得注意。

“主要有”，意味着在我国，除了这列举的四种之外，还存在着其他非主要的所有制，例如当时的某些少数民族地区，就是这样。所谓“现在主要有”，乃是时间上的限制词。现在的所有制是四种，不久的将来可能变化了。所以宪法的一词一字，都是很有讲究的。联系到宪法第四条的规定“中华人民共和国依靠国家机关和社会力量，通过社会主义工业化和社会主义改造，保证逐步消灭剥削制度，建立社会主义社会”，这个意思就非常清楚的了。再读一读宪法其他的关于规定各种经济成分的政策条文，那就会使人更加清楚地认识到：四种所有制并存的状态是不固定的。它是一种动态，处于发展变化的过程之中。

### 二、国营经济

根据宪法的规定，国营经济的性质和地位“是全民所有制的



社会主义经济，是国民经济中的领导力量和国家实现社会主义改造的物质基础”。国营经济的范围主要是国营企业。国营企业的生产资料和产品，均属于全民所有制。此外，宪法规定：“矿藏、水流，由法律规定为国有的森林、荒地和其他资源，都属于全民所有。”国营经济的建立，主要是依靠人民取得全国性政权后，政府进行资金、设备和劳动力的大量投入。同时，国营经济的建立还有三个来源：（1）中华人民共和国成立以前，在人民革命根据地，就已有国营企业雏形的国营经济。（2）新中国成立后，取消了帝国主义在中国的一切特权，没收了国民党积聚的颇为集中的官僚资本，使之变成为人民中国的国家所有。（3）新中国成立后，国家对民族资本主义实行社会主义改造，使之逐步转变为国家所有，通过上述的多方面的途径，国营经济迅速建立并不断地发展了起来。

宪法规定：“国家保证优先发展国营经济”。发展社会主义的国营经济，首先是发展国营工业。国营工业生产着国民经济各个部门所需的最重要的生产资料并为社会提供消费品，它的优先发展，使国家掌握越来越雄厚的物质力量。这是立国的基础。由于宪法关于优先发展国营经济的规定贯彻实施，国营工业得到很快发展。国营工业的产值在1949年还只占全部工业总产值的34.6%，1952年就已经占56%，而到了1957年就已达到68.2%了。在发展国营工业的同时，国营商业也得到很快发展。由于国家建立了全国统一的国营商业和供销合作社商业，掌握了主要的工业原料和资源，逐步地实现了批发商业的国有化，从而确立并巩固了社会主义商业在国内市场中的领导地位。对外贸易由国家统一管制。国家对原有的私营银行、钱庄等都实行社会主义改造，所有的银行信贷、保险业务，金银及外币交易，统归国家银行集中经营。总之，国营经济的壮大，为我国人民民主专政的巩固和

社会主义改造、社会主义建设的顺利进行提供了重要的物质保证。

### 三、合作社经济

合作社经济即劳动群众集体所有制经济，是在国家对农业、手工业的社会主义改造过程中建立起来的公有制经济。宪法第七条规定：“合作社经济是劳动群众集体所有制的社会主义经济，或者是劳动群众部分集体所有制的半社会主义经济。劳动群众部分集体所有制是组织个体农民、个体手工业者和其他个体劳动者走向劳动群众集体所有制的过渡形式。”作为劳动群众集体所有制的合作社经济，是以生产资料公有制和集体劳动为基础的。它不存在人剥削人的关系。它在全民所有制的国营经济领导下，同属于社会主义生产关系的体系，所以也是社会主义经济的一种形式。合作社经济中包含着一种劳动群众部分集体所有制的半社会主义合作社，它是党引导个体劳动者走集体化道路过程中的一种过渡的形式。自从1956年高级农业生产合作社普遍建立起来以后，半社会主义的合作社都发展成了完全的社会主义集体所有制经济了。

1954年宪法第七条又规定：“国家保护合作社的财产，鼓励、指导和帮助合作社经济的发展，并且以发展生产合作为改造个体农业和个体手工业的主要道路。”合作社经济是社会主义经济的一种形式。它为工业提供大量的粮食、原料、资金、劳动力和非常广阔的市场，并为城乡居民提供越来越丰富的生活资料，因而对于整个国民经济的发展和工农联盟的巩固，有着极其重大的作用。所以，宪法规定对它采取保护以及鼓励发展的政策。这种政策的精神，在1949年的共同纲领早有体现。不过当时的条件不同，合作社经济的规模还不大，所存在的合作组织大都还只是保留着按股分红部分的初级形式。所以共同纲领规定“合作社经济为半社会主义性质的经济”，这是反映当时的具体实际情况的。1954年宪

法颁布的时候，情况已经有了很大发展。到了1958年，全国农村都实行人民公社制度了。

#### 四、对个体经济的社会主义改造

个体经济即个体劳动者所有制经济，主要指个体农民、手工业者和其他个体劳动者的经济。其特点是：他们一方面是劳动者，另一方面又是生产资料的小私有者。他们的生产技术落后，资金有限，从事小规模的生产经营。农业是我国国民经济的基础。没有农业的社会化，就不可能有全部的巩固的社会主义。对农业实行社会主义改造包括所有制改造和技术改造，即集体化和机械化的两大问题。在我国走过的是先实行所有制改造，然后实现农业现代化的道路。

1954年宪法第八条规定：“国家依照法律保护农民的土地所有权和其他生产资料所有权。”“国家指导和帮助个体农民增加生产，并且鼓励他们根据自愿的原则组织生产合作、供销合作和信用合作。”因为农民是劳动者，所以国家依法保护农民的所有权，同时，又因为他们是小私有者，所以要在自愿的基础上鼓励他们走合作化的道路。在我国农村，对个体所有制的社会主义改造大体上经历了三个步骤：第一步，在农村中，按照自愿和互利的原则，号召农民组织仅仅带有某些社会主义萌芽的、几户为一起或者十几户为一起的农业生产互助组。然后，第二步，在这些互助组的基础上，仍然按照自愿和互利的原则，号召农民组织以土地入股和统一经营为特点的小型带有半社会主义性质的农业生产合作社。然后，第三步，才在这些小型的半社会主义的合作社的基础上，按照同样的自愿和互利的原则，号召农民进一步地联合起来，组织大型的完全社会主义性质的农业生产合作社。我国50年代初实行的合作化运动，就是带领个体农民由农业生产互助组

到初级农业生产合作社，再到高级农业生产合作社的发展过程。到了1956年冬，全国农户总数的96.3%都已参加了农业生产合作社。其中参加高级农业生产合作社的占全国农户总数的87.8%。这时，农业合作化的任务，可以说是已经在全国广大农村基本实现了。

在中国农村，还有一个消灭富农的问题。宪法规定：“国家对富农经济采取限制和逐步消灭的政策。”富农经济是农村中的资本主义经济，富农是农村中最后一个剥削阶级。在我国，富农经济本来就不发达。加之在土地改革时，富农出租的那份土地已被没收。土改后，由于农村合作化运动的开展，还由于国家实施对粮棉等主要农产品的统购统销政策，使富农经济大受限制。农村中虽然又产生少量的新富农，但总的看来，富农经济不是发展，而是萎缩。因此，根据我国整个政治经济的实际情况，可以采用合作化和限制发展的办法来消灭富农，而不必采取发动一次像土地革命那样的运动的办法。对于那些已经放弃剥削行为的原富农分子，可以在当地农业生产合作社已经巩固了的前提下，根据一定的条件，并在取得农民的同意之后，让他们分别参加合作社。

中国的手工业也是以生产资料的个体所有制为基础的。手工业个体经济的绝大部分是商品生产，同市场和商业有着密切联系。这是它与农业不完全相同的特点。由于手工业者既是劳动者，又是小私有者，所以，国家对手工业者的政策与农民基本相同。宪法第九条规定：“国家依照法律保护手工业者和其他非农业的个体劳动者的生产资料所有权。”“国家指导和帮助个体手工业者和其他非农业的个体劳动者改善经营，并且鼓励他们根据自愿的原则组织生产合作和供销合作。”由此可见，对手工业的社会主义改造政策与对农业的改造基本上一样，即也是通过合作化的道路，引导手工业者在自愿的基础上联合起来，一般经过手工业供销小组、

手工业供销合作社到手工业生产合作社等形式，由低级到高级，由分散的小生产转为集体的大生产，逐步将个体所有制转变为集体所有制。

## 五、对资本主义工商业的社会主义改造

1954年宪法第十条规定：“国家依照法律保护资本家的生产资料所有权和其他资本所有权。”“国家对资本主义工商业采取利用、限制和改造的政策。国家通过国家行政机关的管理、国营经济的领导和工人群众的监督，利用资本主义工商业的有利于国计民生的积极作用，限制它们的不利于国计民生的消极作用，鼓励和指导它们转变为各种不同形式的国家资本主义经济，逐步以全民所有制代替资本家所有制。”“国家禁止资本家的危害公共利益、扰乱社会经济秩序、破坏国家经济计划的一切非法行为。”宪法的规定同1949年共同纲领的基本精神是一致的。但在政策的表述上，要比共同纲领的有关规定明确多了。

本来，社会主义革命的任务就是要消灭剥削，消灭资产阶级。这是毫无疑问的。但由于新中国是在一个贫穷落后、经济很不发达的基础上建立起来的，所以对于民族资本主义采取了特殊的政策，鼓励其生产经营的积极性，使其发挥提供产品与技术，维持职工就业，为国家增加积累等方面的作用，以利于国民经济的恢复与发展。当时，共同纲领规定的经济方针是“公私兼顾、劳资两利”。共同纲领还规定：“凡有利于国计民生的私营经济事业，人民政府应鼓励其经营的积极性，并扶助其发展。”当初虽然在共同纲领的其他条文中，也已含有对民族资本实行限制和改造的意思，但在表述上并不显明，更没有像宪法那样把“利用、限制、改造”作为一套完整的政策措施，清楚而系统地做出规定。不仅如此，宪法同时还把消灭剥削的任务明确地提了出来。宪法第四条

写道：“中华人民共和国依靠国家机关和社会力量，通过社会主义工业化和社会主义改造，保证逐步消灭剥削制度，建立社会主义社会。”

但是民族资本毕竟在政治上、经济上和官僚资本有很大的不同，所以国家没有像对待官僚资本那样，简单地用国家强力，没收财产，而是对民族资本主义采取了和平改造和赎买的方针政策。在实践中，这种改造大体上分成两个步骤：第一步，将私人资本主义经济改造成各种不同形式的国家资本主义经济；第二步，将国家资本主义经济转化为社会主义的国营经济。所谓各种不同形式的国家资本主义经济，就是包含了初级形式到高级形式的发展过程。初级形式的国家资本主义在工业方面，例如“加工订货”即由国家提供原材料或者半成品，由私人企业加工为成品，或者国家提出订单，要求私人企业按规格、数量的规定，为国家生产一定的产品；“统购包销”即对私人企业的生产产品全部或大部由国家统一收购统一销售，以切断私人企业同市场的直接联系；等等。在商业方面，有经销、代销等形式，使私营商业为国家的企业服务。国家资本主义的高级形式是公私合营。其进程是由单个企业的公私合营发展到全行业公私合营。全行业公私合营的实现是社会主义改造的决定性的胜利。因为在这种形式下的企业已经同国营企业没有多大差别了。全行业公私合营企业的生产经营，完全按社会主义原则进行。国家按合营前的资产估价在一定时期内付给原来的资本家以适当的利息。这种利息称做“定息”。到了这个时候，定息就是宪法第十条明文规定的保护资本家的资本所有权的最后体现了。宪法是有效的，但资本所有权的形式改变了，只剩定息。资本家可以留下来打工，领取一份稍为优厚的薪金，逐步改造成为自食其力的劳动者；也可以自谋生路，或者告老回家，靠“定息”颐养天年。所有原来的资本家，都享有宪法规定的公民的基

本权利，有选举权和被选举权。他们的代表性人物还参加着各级政权。定息虽然并无期限，但实际上拿了10年。如果不是因为“文化大革命”爆发，定息会继续拿下去。城市里的私有制尾巴何日割净，那就很难说了。当然凡事都有个比较，如果同十月社会主义革命的苏维埃国家相比，那么，我国对民族资本家的政策要温和多了。当初，列宁在《论粮食税》一文中，曾把俄国的资本家分为“不文明的资本家”和“文明的资本家”两种，他主张对前者“加以无情惩治”，而对后者则可以“妥协或向他们实行赎买”。历史事实是，理论上赎买政策在苏俄提出来了，但并没有推行，而在差不多相隔38年后的中国，却成功地实践了。

## 六、公民的生活资料所有权和私有财产继承权

1954年宪法第十一条规定：“国家保护公民的合法收入、储蓄、房屋和各种生活资料的所有权。”第十二条规定：“国家依照法律保护公民的私有财产的继承权。”这里的“生活资料的所有权”虽然亦应属于私有财产的范围，但因它不作为剥削手段，所以对它的保护是绝对的。至于第十二条规定的“私有财产”则可能是生活资料，也可能是生产资料。对个人拥有生产资料（具体地说，可能是大型的生产资料，如拥有数量较多的大机器、大货车等，也可能是小型的生产资料，例如，农民耕种自留地必需的小农具，搞个体副业的小推车等）则要分析具体情况。所以宪法规定为对它“依照法律保护”。宪法第十一条中的“合法收入”，在起草的过程中曾有人建议写成“劳动收入”，如果采用这样的写法，那势必会把除了劳动收入以外的其他收入，例如银行利息、定息、继承或受赠所得等合法收入，统统排除在保护之外。这不符合人民的利益，也是不合理的。马克思、恩格斯在《共产党宣言》中早就指出：“共产主义的特征，并不是要废除一般的所有制，而是

要废除资产阶级的所有制。”又说：“共产主义并不剥夺任何人占有社会产品的机会，它只剥夺利用这种占有去奴役他人劳动的机会。”所以，宪法规定的保护公民的生活资料所有权与合法财产继承权的规定，是符合马克思主义原则的。但宪法同时在第十四条明确规定：“国家禁止任何人利用私有财产破坏公共利益。”这也是完全必要的。

以上所述是1954年宪法第一章总纲中的主要内容。此外，还有一个条文应该提到。那就是第十五条。该条文规定：“国家用经济计划指导国民经济的发展和改造，使生产力不断提高，以改进人民的物质生活和文化生活，巩固国家的独立和安全。”工人阶级掌握政权是中国历史上没有先例的。新中国成立之后，如何建设、发展社会主义经济，这只能向世界上第一个社会主义国家苏联学习。苏联是实行计划经济的国家，而且按照马列主义创始人的理论，无产阶级国家既然以生产资料公有制为基础，因此有必要也有可能制定和实施经济计划，使国民经济有计划按比例地发展。因此，中华人民共和国成立后，在民主改革已经完成，国民经济得到全面恢复的前提下，我国已经从1953年起，开始实行经济建设的第一个五年计划。宪法第十五条的规定是对我国已经在执行经济计划的事实的反映与确认。宪法以根本法的形式肯定了我国的经济模式，但是不可否认，由于当时我国对私有制的改造还刚刚开始，一家一户为生产单位的个体经济还是汪洋大海，所以，完善的计划经济体制尚无充分的条件。这就是为什么宪法第十五条没有写“实行计划经济”而是用“指导”两字，规定“国家用经济计划指导国民经济的发展和改造”的原因。



# 第十章 1954年宪法规定的国家机构

## 第一节 概 述

### 一、1954年宪法第二章的名称和结构

国家机构即国家机关的总和与总称。所谓总称，是指任何一个机关，无论其为行政机关或是审判机关，无论中央的国家机关或者是地方的国家机关，笼统地说，都可以用“国家机构”涵盖它。从这个意义上说，国家机构同国家机关在概念上没有区别。例如，通常说国家机构改革，实际上也就是国家机关的改革。不过，宪法中的国家机构乃是国家机关的总和。而且这里的所谓总和，绝不是简单地把许多机关加在一起，亦即不是把它们无序地堆积在一起。而是一种有机的结合体。所以应该做这样的理解：中华人民共和国国家机构是组成严密体系的国家机关的总和。

国家机构这个宪法术语在1949年的共同纲领里，还没有使用过。当时共同纲领相应的部分即第二章，标题叫做“政权机关”。该章规定的内容比较原则，而另以《中华人民共和国中央人民政府组织法》和它配套。这个组织法分别对中央人民政府委员会、政务院、人民革命军事委员会、最高人民法院及最高人民检察院等

各类国家机关的组织、职权和工作程序等问题做了具体规定。1954年宪法制定和颁布的时候，虽然也有5个组织法与之相配套，但宪法本身的规定，却比共同纲领的相应内容的规定要具体和详细得多了。

从宪法第二章的结构来看，该章共分为六节。第一节全国人民代表大会，第二节中华人民共和国主席，第三节国务院，第四节地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会，第五节民族自治地方的自治机关，第六节人民法院和人民检察院。在宪法起草过程中，曾有人主张把这六节改变为六章。经过认真讨论，大家认为搞成六章，失之过于分散，不如统成一章为佳。当时假设接受了分散成六章的意见的话，那恐怕在宪法上也就不会出现“国家机构”这个名词了。但是统成一章之后，对于究竟冠以什么标题的问题，开始时意见很不一致。它经过了一个讨论和协商的过程。

宪法草案初稿的第二章，曾用“国家组织系统”作为章名。讨论中，张志让提出：不如改为“国家权力的组织”。李烛尘认为，国家是无产阶级专政的机器，所以用“国家机构，就很明了”。张志让认为：“如果用‘国家机构’，问题在于‘机构’两字在中文里有两个意思，一个意思是当‘机关’用，等于‘国家机关’，另一个意思是当‘结构’用，等于‘国家结构’。”

周鲠生说：“法律小组多数人主张用‘国家机关’，我个人原来主张用‘国家权力的组织’，好处是包括的范围大，可以和第三章公民权利义务的标题相称。”钱端升说：“我个人觉得用‘国家机构’也讲得过去，就是含义有点不清，将来习惯了也可以。若用‘国家机关’，也可以。我没一定的意见。”

李维汉说：“‘组织’一词，过去总是指社会上的一部分人，一个阶级集团形成的一种东西叫组织，在第二章中还包括了行政区域，如全国分为省、市，区域自治地方分为自治州、县等。这些

内容多少有一点苏联宪法中‘国家结构’的内容，苏联的联邦制是政治上比较高级的民族区域自治，我们采用的也是民族区域自治，是一种行政性的区域自治。这一点在第二章中虽然只有一两条，但也有‘结构’的意思。如果标题用‘机关’或‘组织’，是否能包括这一条的内容？”

章乃器说：“我们平时常常讲‘组织机构’，‘机构健全’，没有讲‘组织机关’、‘机关键全’的，我以为用‘机关’不如用‘机构’。”陈其瑗说：“用‘国家机构’或‘国家权力的组织’都不能包括一切。我想改为‘国家机构及权力组织’，是不是好一点？”屈武说：“用‘国家权力的组织’在理论上是可以讲得下去的。但是一般人看了会觉得这个名词太含混，容易和‘权力机关’相混淆。我认为应在‘国家机构’和‘国家机关’两个中选一个。用‘国家机关’也可以，不过中国习惯上容易把什么都叫做机关。比较起来，用‘国家机构’这个概念更恰当。”

李维汉说：“我个人偏向于用‘国家机构’，似乎可以把各方面的意见概括进去。缺点是不通俗。小小的一个机关也可以叫‘机构’。但是也难说，如果用‘组织’，反革命也有‘组织’。是否可考虑就用‘国家机构’。”

许德珩说：好，可解释为“有机的构成”。李烛尘说：好，可解释为“机器的构造”。陈叔通说：也可以解释为“机关的构造”。最后，宪法采用“国家机构”作为第二章的标题。至于共同纲领使用过的“政权机关”一词，后来便不再在我国的宪法中出现。这虽然只是名词问题，但也是一种发展。

## 二、国家机构组织和活动的根本原则

民主集中制是我国国家机构的最主要、最根本的原则。民主集中制原则在国家机构体系中的表现是，人民代表大会是人民的

意志和权力的体现者。其他国家机关，包括国家行政机关、国家审判机关、国家检察机关等，都由它产生，受它监督，对它负责。最高国家权力机关制定的法律、法令以及一切决议，其他的国家机关都必须遵守并贯彻执行。民主集中制原则贯彻在中央国家机关和地方国家机关之间、上级和下级国家机关之间的关系上，表现为：地方服从中央，下级服从上级。中央或者上级的决定、指示、命令，地方或者下级必须服从；另一方面，中央和上级国家机关也必须尊重地方或者下级国家机关，听取并考虑他们的意见和要求，充分发挥他们的主动性和积极性。在国家机关成员之间，要实行少数服从多数、个人服从集体的民主集中制原则。同时，在遵守这个原则的基础上，少数人以至个人的意见也要受到尊重或者照顾。民主集中制是民主与集中两个对立方面的统一和结合。反映在国家体制方面，什么时候中央和上级应该集中更多的权力，什么时候应该扩大地方或者下级的权力，都要根据客观形势的需要而定。因此，民主集中制原则的具体应用是辩证的，不是一成不变的。

国家机构要充分发扬民主，要法治，要有最大限度的高效率。其非常重要的一条就是坚持实事求是的思想政治路线，注重作风建设。1954年宪法第十七条规定：“一切国家机关必须依靠人民群众，经常保持同群众的密切联系，倾听群众的意见，接受群众的监督。”这个规定就是国家机关群众路线原则的体现。宪法第十八条又规定：“一切国家机关工作人员必须效忠人民民主制度，服从宪法和法律，努力为人民服务。”这一条的规定是对国家机关工作人员的规范和要求。中华人民共和国的国家机构是社会主义的国家机构，它的本质根本不同于资本主义国家作为统治与压迫广大劳动人民工具的国家机构。但是，我国的国家机构在实际上能否真正为中国人民的利益服务，充分体现社会主义的本质，说到底

取决于国家机关工作人员的素质如何。因此，宪法第十七条、第十八条对国家机关工作人员进行规范和提出要求，是完全必要的。毋庸赘言，它也是极其重要的宪法原则。

## 第二节 全国人民代表大会

### 一、全国人民代表大会的性质和组成

1954年宪法第二十一条规定：“中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关。”第二十二条规定：“全国人民代表大会是行使国家立法权的惟一机关。”这两个宪法条文清楚地说明了全国人民代表大会的性质和地位。全国人民代表大会是我国的最高国家权力机关又是行使立法权的惟一机关。

中华人民共和国是人民当家作主的国家，国家的一切权力属于人民。在民主普选的基础上产生的全国人民代表大会是全国人民行使国家权力的机关。国家生活中的一切重大事情都须由全国人民代表大会决定。由全国人民代表大会决定，也即是由全国人民来决定国家大事。其他的国家机关包括最高国家行政机关、最高国家审判机关、最高国家检察机关都由全国人民代表大会产生，对它负责，受它监督。可见，全国人民代表大会在国家机构体系中处于最高的地位，没有别的任何一个国家机关可以超越于它，或者可以同它处于同等的地位。全国人民代表大会行使国家立法权，也就是由它集中全国人民的意志，代表全国人民的最高利益，把人民的意志法律化、条文化。全国人民的意志一旦制定成了法律，全国各族人民和一切国家机关都要遵守并贯彻。所以规定全国人大为“行使国家立法权的惟一机关”，也是全国人大作为最高国家

权力机关的性质和地位的明显表现。

宪法第二十三条规定：“全国人民代表大会由省、自治区、直辖市、军队和华侨选出的代表组成。”代表的名额根据人口的数量，按照农村每一代表所代表的人口数 8 倍于城市每一代表所代表的人口数计算，由各选举单位选举产生。我国第一届全国人民代表大会代表，是在宪法制定之前，根据 1953 年颁布的选举法产生的。当时产生全国人大代表的选举单位是：（1）省人民代表大会。（2）中央直辖市人民代表大会。（3）人口在 50 万以上的省辖工业市人民代表大会。（4）中央直辖少数民族行政单位。（5）人民武装部队。（6）国外华侨。其中各省应选全国人大代表的名额，按人口每 80 万人选代表 1 人，人口特少的省，代表名额不得少于 3 人；中央直辖市和人口在 50 万以上的省辖工业市应选全国人大代表的名额，按人口每 10 万人选代表 1 人；全国少数民族应选全国人大代表 150 人；人民武装部队应选全国人大代表 60 人；国外华侨应选全国人大代表 30 人。第二届全国人民代表大会组成的时候，我国 1954 年宪法已经颁布，根据上述 1954 年宪法第二十三条关于“全国人民代表大会由省、自治区、直辖市、军队和华侨选出的代表组成”的规定，省辖工业市便不能再算作产生全国人大的选举单位了。所以全国二届人大的代表产生，稍微有了些变动。据统计，在 1954 年宪法实施期间，第一届全国人民代表大会代表的总数是 1226 人；第二届全国人民代表大会代表的总数是 1226 人；第三届全国人民代表大会代表的总数是 3040 人。第四届全国人民代表大会代表的总数是 2885 人。自四届人大通过 1975 年宪法的时候起，1954 年宪法即被取代了。

1954 年宪法规定，全国人民代表大会每届任期四年，在任期届满两个月以前，全国人大常务委员会必须完成下届全国人民代表大会代表的选举。如果遇到不能进行选举的非常情况，全国人

民代表大会可以延长任期到下届全国人民代表大会举行第一次会议为止。宪法的这个规定，保证了全国人民代表大会上下届之间的相互衔接，从而使我国的最高国家权力机关可以正常地运转。

## 二、全国人民代表大会的职权

根据 1954 年宪法第二十七条和第二十八条所列举的内容，概括起来，全国人民代表大会行使如下四个方面的职权：

### 1. 修宪及立法、监督宪法实施。

宪法是国家的根本大法，规定着社会制度、国家制度的根本原则。所以，修改宪法的权力必须由体现全国人民意志的全国人民代表大会行使。而且，必须按照严格的程序，亦即符合宪法第二十九条关于“宪法的修改由全国人民代表大会以全体代表的三分之二多数通过”的规定。回顾 1954 年宪法在起草的过程中，初稿亦曾写了全国人民代表大会“修改宪法”的职权，后来的宪法修改稿曾增加了一项“制定宪法”的职权。经讨论，还是把后增的“制定宪法”去掉了。当时法律小组说明的理由是：本宪法的制定，已在序言第三个自然段里庄严地宣布了。以后若情况发生重大变化需要修改现行宪法的话，这已经包括在全国人大“修改宪法”的此项职权范围之内，所以用不着另外再规定“制定宪法”的职权了。

在新中国的社会主义法律体系中，法律的地位仅次于宪法。法律是人民民主专政的重要武器。它是以工人阶级为代表的全体人民意志的表现，是一切国家机关和全体公民都必须遵守的行为准则，因此，立法权应该归属全国人民代表大会统一行使。由于全国人民代表大会集中体现着人民的最高利益和统一意志，而人民的利益和意志在根本上是一致的，所以，宪法规定全国人民代表大会是行使立法权的惟一机关，使全国有统一的行为准则，避免

法出多门，步伐不相一致。这对于刚才摆脱四分五裂，一盘散沙状态的新中国来说，意义尤为重要。

全国人民代表大会有权监督全国一切国家机关和公民是否遵守宪法，是否严格按照宪法的规定进行工作和开展活动，以保证宪法的实施。由全国人民代表大会行使监督宪法实施之权，这是最高层次也是最高权威的监督了。它不仅表现了宪法的尊严，而且也显示了党和国家对于保障宪法实施的重视。但值得汲取教训的是，监督宪法实施只是停留在一个宪法条文的书写上，却忽视了建立完善的宪法监督机制和有效的行宪制度。致使时隔12年之后，当文化大革命的风浪席卷全国的时候，宪法便表现为无能为力了。

## 2. 组织并监督其他的最高国家机关。

全国人民代表大会选举产生常务委员会作为自己的常设机关。全国人民代表大会选举中华人民共和国主席、副主席；根据中华人民共和国主席的提名，决定国务院总理的人选，根据国务院总理的提名，决定国务院组成人员的人选；根据中华人民共和国主席的提名，决定国防委员会副主席和委员的人选；选举最高人民法院院长；选举最高人民检察院检察长。全国人大常委会、国务院、最高人民法院和最高人民检察院都向全国人民代表大会负责并报告工作。根据宪法第二十八条的规定，全国人民代表大会有权罢免下列人员：（1）全国人民代表大会常务委员会的组成人员。（2）中华人民共和国主席、副主席。（3）国务院总理、副总理、各部部长、各委员会主任、秘书长。（4）国防委员会副主席和委员。（5）最高人民法院院长。（6）最高人民检察院检察长。

## 3. 决定国家的重大事务。

全国人民代表大会对于国家生活中的重大事务有决定权，包括：决定国民经济计划；审查和批准国家的财政预算和决算；批



准省、自治区和直辖市的划分；决定大赦；决定战争和和平的问题。

除上述的三个方面的职权外，全国人民代表大会还可以行使它“认为应当由它行使的其他职权”。（宪法第二十七条第十四项）

### 三、全国人民代表大会会议

全国人民代表大会的工作程序是举行会议。全国人大的全体会议每年举行一次，由全国人民代表大会常务委员会召集。如果全国人民代表大会常务委员会认为必要，或者有五分之一的代表提议，可以临时召集全国人民代表大会会议。每届全国人民代表大会第一次会议，在本届全国人大代表选举完成后的两个月内由上届全国人民代表大会常务委员会召集。

全国人民代表大会代表按照选出代表的选举单位分别组成代表小组。各个代表小组在全国人大每次会议举行之前，就全国人大常委会提出的关于会议的准备事项交换意见；在大会举行期间，就全国人民代表大会或者全国人民代表大会主席团提出的事项进行小组讨论。全国人民代表大会在每次会议开始的时候，选举本次会议的主席团和秘书长，通过本次会议的议程。主席团主持全国人民代表大会会议。主席团互推若干人轮流担任会议的执行主席。主席团互推常务主席若干人，召集并主持主席团会议。全国人民代表大会会议设立秘书处，在秘书长领导下工作。

全国人民代表大会通过议案的程序是：（1）中华人民共和国主席、副主席，全国人民代表大会的代表，主席团，常务委员会和各委员会，国务院，都可以向全国人民代表大会提出议案。（2）向全国人民代表大会提出的议案，由主席团提请全国人民代表大会会议讨论，或者交付有关委员会单独审查或者联合审查后提请全国人民代表大会会议讨论。（3）宪法的修改由全国人民代表大会以全体代表的三分之二的多数通过；法律和其他议案由全

国人民代表大会以全体代表的过半数通过。(4) 全国人民代表大会会议通过议案，采用无记名投票方式或者采用举手表决方式。

全国人民代表大会选举或者决定人事当选的程序是：(1) 中华人民共和国主席、副主席的人选，由全国人民代表大会代表联合提名或者单独提名，经会议讨论后投票选举，以全体代表的过半数赞成当选。(2) 国务院总理的人选，由中华人民共和国主席提名，以全体代表的过半数通过决定；国务院副总理、各部部长、各委员会主任、秘书长的人选，由国务院总理提名，以全体代表的过半数通过决定。(3) 国防委员会副主席和委员的人选，由中华人民共和国主席提名，以全体代表的过半数通过决定。(4) 全国人民代表大会常务委员会组成人员的人选，最高人民法院院长的人选和最高人民检察院检察长的人选，由全国人民代表大会代表联合提名或者单独提名，经会议讨论后投票选举，以全体代表的过半数赞成当选。

#### 四、全国人民代表大会常务委员会

##### 1. 常务委员会的组织 and 职权。

全国人民代表大会常务委员会是全国人民代表大会的常设机关，由全国人民代表大会从全国人大的代表中选出委员长一人、副委员长若干人和委员若干人组成。1954年宪法第31条列举了全国人民代表大会常务委员会行使的19项职权。它们是：(1) 主持全国人民代表大会代表的选举。(2) 召集全国人民代表大会会议。(3) 解释法律。(4) 制定法令。(5) 监督国务院、最高人民法院和人民检察院的工作。(6) 撤销国务院的同宪法、法律和法令相抵触的决议和命令。(7) 改变或者撤销省、自治区、直辖市国家权力机关的不适当的决议。(8) 在全国人民代表大会闭会期间，决定国务院副总理、各部部长、各委员会主任、秘书长的个别任免。

(9)任免最高人民法院副院长、审判员和审判委员会委员。(10)任免最高人民检察院副检察长、检察员和检察委员会委员。(11)决定驻外全权代表的任免。(12)决定同外国缔结的条约的批准和废除。(13)规定军人和外交人员的衔级和其他专门衔级。(14)规定和决定授予国家的勋章和荣誉称号。(15)决定特赦。(16)在全国人民代表大会闭会期间，如果遇到国家遭受武装侵犯或者必须履行国际间共同防止侵略的条约的情况，决定战争状态的宣布。(17)决定全国总动员或者局部动员。(18)决定全国或者部分地区的戒严。(19)全国人民代表大会授予的其他职权。

全国人民代表大会常务委员会行使职权到下一届全国人民代表大会选出新的常务委员会为止。全国人民代表大会常务委员会既然是全国人民代表大会的常设机关，因此它必须接受全国人民代表大会的监督，对全国人民代表大会负责并报告工作。全国人民代表大会有权罢免全国人民代表大会常务委员会的组成人员。按照1954年宪法，常委会行使“制定法令”的职权，但不能制定和修改法律。这也是同宪法第二十二条关于“全国人民代表大会是行使国家立法权的惟一机关”所规定的精神相一致的。但后来的情况有了变化，随着社会主义改造和社会主义建设事业的快速进展，国家急需制定各项法律以适应客观要求。而作为惟一立法机关的全国人民代表大会每年又只是举行一次会议，每次会期又不能太长，这样，在全国人民代表大会闭会期间，有一些部分性质的法律，就不可避免地亟须常务委员会来通过。为此，1955年7月30日，第一届全国人民代表大会第二次会议做出决议，按照当时的宪法第三十一条第十九项的规定，授权全国人大常委会可以根据实际的需要，适时地制定部分性质的法律，即单行法规。之后，为了适应国家进一步发展的需要，1959年4月28日，第二届全国人民代表大会第一次会议又通过决议，授权全国人大常委会

在全国人民代表大会闭会期间，根据情况的发展和工作的需要，对于现行法律中一些已经不适用的条文，适时地加以修改，做出新的规定。这就是我国立法体制发展变化的历史情况。

回顾在1954年宪法起草的过程中，开始的时候对于全国人大常委会的职权写得较多些，后来在讨论中删去了一些，有的又做了些调整，最后才形成这十九项职权。例如，草案初稿曾规定常委会有“监督宪法和法律的实施”之权，后来的修改稿把“监督宪法的实施”移作全国人大的职权，同时把“监督法律的实施”也删掉了，理由是常委会的职权中已经有了“改变或撤销国务院和下级人民代表大会同国家法律相抵触的决议、条例和命令”，所以就不必再写“监督法律的实施”了。又如，初稿中曾规定过常务委员会在特殊的情况下，可临时执行全国人民代表大会的某些职权，包括：（1）决定国务院总理和其他的组成人员的人选。（2）决定宣战和媾和。（3）审查和批准国民经济计划，财政预、决算。修改稿把这个规定删去了，理由是：这样会发生常委会的职权同全国人民代表大会的职权有平行的问题。又例如，初稿曾规定，常委会通过法令以及决定国务院副总理、部长的个别任免，须提请下一次全国人民代表大会会议批准。后来修改稿把提请批准的规定删去了，理由是全国人民代表大会既然设立常务委员会作为它的常设机关，就是要把它的一部分权力分给常务委员会行使，实际上常务委员会的职权中，不论哪一项做错，全国人民代表大会都可以干涉它，撤销它。如果常委会制定的法令都要经过全国人大批准后再实施，那就会有很多麻烦。所以不如做个相反的规定，即在全国人民代表大会的职权中，列入“可以改变或者撤销全国人大常委会制定的同宪法相抵触的法令”这样一项。

宪法草案初稿中还曾有过一条，规定常务委员会可以“通过具有法律效力的条例和其他法令”。对于这一条，讨论特别热烈。

许多同志提出，什么叫“具有法律效力”、“具有法律性质”？含义不清楚。法律组提出把“具有法律效力的法令”改为“条例”，统一用条例的字样。关于这个问题，田家英认为：原来起草时特别标明“具有法律效力的”，原因是它须由国家主席公布。如改为“条例”，这个问题就很难解决。再者，用“条例”来代替“具有法律性质的法令”也不大妥当，因为法令包括条例、指示、命令等在内。他主张不如干脆用“法令”两字。他认为，这个“法令”与历来的解释不同，而是“最高权力机关各种文件之总称”的意思。李维汉、钱端升表示：田家英的意见可以考虑。其他多数人也不赞成用“条例”。例如，许德珩认为，不宜在大法上规定太死，用“条例”就是规定太死了。他说：建国以来发布的条例、法令等达 3330 件之多，今后还会增加，如果将一切具有法律性质的东西都限制在“条例”这样狭小的范围内，恐怕不好。邵力子认为，可以用“法令”，但需加解释。他建议写成：“制定法令，这种法令具有法律的性质。”张志让说：用“条例”作为专用名词是不恰当的，过去有过条例，今后还须颁布条例，他认为，必须有一个专门名词来代替“具有法律性质的法令”。“法令”常常会使人理解为它的广义上的解释。创造一个专门名词，可以叫“律令”。周鲠生说：用专门名词来代替“具有法律性质的法令”，大家意见是一致的。现在的问题是用“法令”来代替，还是用其他的字来代替？假如用“法令”，容易理解为法律和命令。而关于同外国人缔结的贸易合同以及公安机关警察规则等，有人会认为不属于这个范围，因而可以不按法令来遵守。许德珩说，周先生提出的合同、规则等，那是属于命令的范围。罗隆基说：常委会也有立法权。全国人大不可能常开会，将来常委会制定的东西一定比全国人大的多，用“法令”一词并没有什么妨碍。（经反复讨论，最后确定为“制定法令”。）

## 2. 全国人民代表大会常务委员会委员长。

全国人大常委会的委员长主持常务委员会会议和常务委员会的工作。常务委员会会议由委员长召集，每月两次，在必要的时候，可以增加或者减少。但必须指出，常务委员会是一个集体领导、集体讨论、集体决定的合议制机构。委员长与其他集体成员处于平等地位。这就是说，常委会决定问题时，实行少数服从多数的民主原则。委员长同大家一样有一票投票权，也只能有一票投票权。如果委员长所投的票属于少数一方，他也必须服从多数一方形成的决议。

关于委员长这一个职位的名称，当初在起草1954年宪法的过程中，是经历了一段斟酌的。宪法草案初稿写的是“议长”、“副议长”，后来改成“委员长”、“副委员长”。在讨论时，罗隆基、史良等认为叫“委员长”不好，因为多年来蒋介石称“蒋委员长”，故不如叫“议长”。邵力子建议叫“主席”，但李维汉认为会同国家主席相混，老百姓分不清楚。陈叔通说：“用‘委员长’也没有什么不好，就是蒋介石用过，所以人们不愿用。”新中国成立虽已5年，但一般人的感觉往往说起委员长就容易同蒋介石相联系。但叫“议长”又易与西方资产阶级议会相雷同。田家英认为全国人民代表大会是一个权力机关，不是西方那样的议事机关。在找不到更为合适的名称的情况下，就定下来称做委员长。

## 3. 常务委员会的工作程序。

全国人民代表大会常务委员会的工作程序是举行会议。常委会会议由委员长召集，每月两次，在必要的时候可以增加或者减少。常委会通过的议案包括重要问题的议案和人事任免案。中华人民共和国主席、副主席，全国人民代表大会常务委员会委员长、副委员长和委员，民族委员会和法案委员会，国务院，都可以向全国人大常委会提出议案。关于人事任免方面，决定国务院副总

理、各部部长、各委员会主任、秘书长的个别任免案，由国务院总理向人大常委会提出。最高人民法院副院长、庭长、副庭长、审判员和审判委员会委员的任免案，由全国人大常委会委员长向常委会提出。

向全国人大常委会提出的议案，由委员长提请常委会会议讨论，或者交付有关委员会单独审查或者联合审查后提请常委会会议讨论。全国人大常委会的决议，由常委会以全体委员的过半数通过。

常委会向全国人民代表大会负责，在全国人民代表大会每次会议举行的时候，必须向全国人民代表大会提出工作报告。

## 五、全国人民代表大会各委员会

全国人民代表大会设立民族委员会、法案委员会、预算委员会、代表资格审查委员会和其他需要设立的委员会。各委员会协助全国人民代表大会工作。在全国人民代表大会闭会期间，民族委员会和法案委员会协助全国人大常委会工作。各委员会都由主任委员一人、副主任委员若干人和委员若干人组成。主任委员和委员的人选，由全国人民代表大会会议主席团在代表中提名，由全国人民代表大会会议通过；副主任委员由各该委员会的委员互推产生。主任委员主持委员会会议和委员会的工作。民族委员会、法案委员会、预算委员会、代表资格审查委员会都是常设性委员会。它们的工作从每届全国人民代表大会第一次会议组成各委员会的时候开始，到下一届全国人民代表大会第一次会议选出新的委员会为止。

民族委员会的工作是：（1）审查全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会交付的关于民族事务的议案和其他议案有关民族事务的部分。（2）审查自治区、自治州、自治县报请全

国人民代表大会常务委员会批准的自治条例和单行条例。(3) 向全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会提出关于民族事务的议案和意见。(4) 研究关于民族事务的问题。

法案委员会的工作是：(1) 审查全国人民代表大会交付的法律案和其他关于法律问题的议案，审查全国人民代表大会常务委员会交付的法案和其他关于法律、法令问题的议案。(2) 根据全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会的决定，拟定法律和法令的草案。(3) 向全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会提出关于法律、法令问题的议案和意见。

预算委员会审查全国人民代表大会交付的预算、决算案和其他同预算有关的议案。

代表资格审查委员会，在每届全国人民代表大会第一次会议举行的时候，根据代表当选证书和其他有关材料，审查全国人民代表大会代表的资格。代表资格审查委员会对于补选的代表资格进行同样的审查。

1954 年宪法第三十五条规定：“全国人民代表大会认为必要的时候，在全国人民代表大会闭会期间全国人民代表大会常务委员会认为必要的时候，可以组织对于特定问题的调查委员会。”“调查委员会进行调查的时候，一切有关的国家机关、人民团体和公民都有义务向它提供必要的材料。”调查委员会和上述的四个常设性委员会不同，它不是常设的，而是临时性委员会。调查委员会根据特定问题的客观需要而组织起来。它的组织和工作，由全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会临时决定。一俟任务完成，该委员会即不存在。

## 六、全国人民代表大会代表

全国人民代表大会代表是全国人民代表大会的组成人员，是



全国人民派往最高国家权力机关中去代表人民行使国家权力的使者。全国人大每届代表的任期，从每届全国人民代表大会举行第一次会议开始，到下一届全国人民代表大会举行第一次会议为止。

全国人大代表享有质问权。1954年宪法第三十六条规定：“全国人民代表大会代表有权向国务院或者国务院各部、各委员会提出质问，受质问的机关必须负责答复。”代表提出的质问，经过全国人民代表大会会议主席团或者全国人民代表大会常务委员会提交给受质问的机关。受质问的机关必须向全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会负责答复。

全国人大代表享有特别的人身保护权。代表非经全国人民代表大会许可，在全国人民代表大会闭会期间非经全国人民代表大会常务委员会许可，不受逮捕或者审判。如果代表因为是现行犯被拘留，执行拘留的机关必须立即报请全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。

全国人民代表大会代表可以列席原选举单位的人民代表大会会议，代表在出席全国人民代表大会会议和执行其他属于代表的职务的时候，国家根据需要给以适当的津贴和物质上的便利。

全国人民代表大会代表必须效忠人民民主制度，遵守宪法和法律，努力为人民服务，并且在自己参加的生产、工作和社会活动中，主动地协助宪法、法律和国家政策的实施。此外，宪法第三十八条还规定：“全国人民代表大会代表受原选举单位的监督。原选举单位有权依照法律规定的程序随时撤换本单位选出的代表。”

在1954年宪法起草过程中，草案初稿曾经规定“全国人民代表大会经过它的代表向它的选举单位报告工作”。在讨论的时候，有的人认为，一个省一般都有几十位代表。如果这几十位代表都要回到他那个省向省人民代表大会报告工作，在安排上势必会有困难。并且上述写法好像是全国人民代表大会要向地方人民代表

大会报告工作。这也不大恰当。因此，后来改为“全国人民代表大会代表受原选举单位的监督”。

### 第三节 中华人民共和国主席

#### 一、中华人民共和国主席的性质和产生

中华人民共和国主席的性质，在宪法中没有明确规定。对于这个问题，只有刘少奇于1954年9月15日在第一届全国人民代表大会第一次会议上所做的《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中做过说明。他说：“适应我国的实际情况，并根据中华人民共和国成立以来建设最高国家权力机关的经验，我们的国家元首职权由全国人民代表大会所选出的全国人民代表大会常务委员会和中华人民共和国主席结合起来行使。我们的国家元首是集体的国家元首。”

原先在宪法起草的过程中，草案初稿并没有明确规定中华人民共和国主席的性质。经过讨论，大家觉得中华人民共和国主席应该有一个定义，所以在修改稿里加了一条：主席是国家元首。毛泽东不同意有这一条，而且他认为主席亦不是元首。经过中共中央的反复研究，认为还是不写为好。因为我们国家实行的是人民代表大会制度，中华人民共和国主席是根据全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会的决定行使一部分职权。所以，如果要写也只能写成“部分职权的元首”，不能写成“国家元首”。否则，就不科学了。不写这一条，对于中华人民共和国主席的地位并没有影响。因此，在宪法中便没有把主席是国家元首的规定写进去。但这样一来，谁是国家元首的问题在宪法上就不明确了。而

国家是不能没有元首的。

从实际生活来看,由于主席在国家机构体系中所处的位置,又由于主席从事着,特别是在程序上从事着一般应由国家元首从事的活动,而且享有国家元首的礼遇和尊严,因此,国际、国内均把国家主席视作中华人民共和国的国家元首。刘少奇所做的宪法草案报告虽然从理论上认为中国的元首是全国人大常委会与中华人民共和国主席结合起来的集体元首,但国际、国内都并没有把全国人大常委会当做国家元首。事实表明,自从1954年宪法颁布实施以来,无论是全国人大常务委员会的委员或者是委员长、副委员长,都不居于相当于国家元首的位置,都没有从事一般应由国家元首从事的活动,享有国家元首的礼遇和尊严,从而都没有被国际、国内公认是中华人民共和国的国家元首。所以,中国的国家元首在宪法的文字上虽然并没有出现,但中华人民共和国主席乃是国家元首,这应是不争的事实。主席是存在于习惯之中的实际上的国家元首,从而形成了中国政治制度的一种特色。

关于国家主席的产生,宪法第三十九条规定:“中华人民共和国主席由全国人民代表大会选举。有选举权和被选举权的年满三十五岁的中华人民共和国公民可以被选为中华人民共和国主席。”宪法的规定表明,可以被选为主席的必须具备的最基本的资格是:(1)中华人民共和国公民。这就是说,不具有中国国籍的外国人不能被选为中华人民共和国主席。(2)年满35岁。就是说,一般的成年还不行。虽然18~34年龄段的中国公民可以担任其他公职,但当选为主席还不够资格;同时,宪法却没有规定年龄的上限。(3)有选举权和被选举权。那些被宣告剥夺政治权利的以及被停止行使选举权的人应予排除。至于全国人民代表大会选举中华人民共和国主席的程序,在本章第二节中已经述及了。

## 二、中华人民共和国主席的职权

1954年宪法第四十条、第四十一条、第四十二条、第四十三条规定了中华人民共和国主席行使的职权。归纳起来，有下列七项职权：

1. 主席根据全国人民代表大会的决定和全国人大常委会的决定，公布法律和法令。

2. 主席提名国务院总理，经全国人民代表大会决定，任免总理。

3. 主席根据全国人民代表大会决定或者全国人大常委会的决定，任免国务院副总理、各部部长、各委员会主任、秘书长；任免国防委员会副主席、委员。

4. 主席根据全国人民代表大会决定或者全国人大常委会的决定，授予国家的勋章和荣誉称号，发布大赦令和特赦令，宣布战争状态，发布动员令。

5. 主席对外代表中华人民共和国，接受外国使节；根据全国人大常委会的决定，派遣和召回驻外全权代表，批准同外国缔结的条约。

6. 主席统率全国武装力量，担任国防委员会主席。

7. 主席在必要的时候召开最高国务会议，并担任最高国务会议主席。

以上列举的国家主席的职权，除个别外，应该说大都不是实质性的权力，而是程序性甚至是礼仪性的，也可以说是虚的。比如说，发布权与荣典、号令权，是全国人大或者全国人大常委会已经通过了的法律、法令由主席公布；荣典与号令则是全国人大或其常委会已经做出了的决定，由主席授予荣誉，发布大赦令、特赦令，宣布战争状态，发布动员令，等；又如，主席的外交权，按

照宪法条文的规定，也并没有什么实质性内容。因为派遣和召回驻外全权代表和批准同外国缔结的条约，都必须根据全国人民代表大会常务委员会的决定。至于代表中华人民共和国接受外国使节，那只是礼仪罢了。

本书在前面叙述过毛泽东在1954年3月23日的那次讲话，他曾说：主席不能发布议会没有议过的东西。他也不能行，行是国务院的事。毛泽东又说：主席也不是政府，国务院不向他报告工作，打屁股打国务院总理，不打主席。在这里，毛泽东已经风趣地但又非常明确地表示了：主席不拥有实质性的权力，因此无须承担责任。所谓打屁股“不打主席”，意思就是说主席既然没有办实事，所以就没有什么责任可以追究的了。

毛泽东设计了一个“虚性”的主席，一可以不被“打屁股”，不受可能的追究；二可以在法律上避免使国家权力集中于个人手中，这既符合民主原则，当然也就不会受到诸如“个人专权”、“独裁”等恶名的指摘和攻击了。这是毛泽东的智慧的表现。但是另一方面，谁如果把宪法规定的主席的职权，看成完全是虚的，没有丝毫实质内容的话，那么，谁就是对毛泽东的智慧还是没有真正领悟。

1954宪法规定的国家主席行使的职权，其总体上的特点可以说是“虚中有实”、“形虚实实”。上面列举的主席行使的七项职权之中，除了一些纯属程序性和礼仪性的之外，那个军事权和召开最高国务会议之权，应该说具有实质性。在前已引述过的1954年3月23日那次会议上，毛泽东也曾说到了这一点。他说：“关于主席的职权，草案第四十条第五款规定，担任国防委员会主席。而国务院有国防部。我们还是叠床架屋，这是从国务院分了一点工作。第六款规定，在必要的时候召开最高国务会议，议什么事没有讲，总之不能违反全国人民代表大会。”毛泽东说：“这两条是

说，主席也有些事做，不是专门吃饭。”这里，毛泽东所谓的“主席也有些事做”，意思就是说也有些实权；所谓“不是专门吃饭”，也就是说，主席的职权并不全部是虚的。这就在很大程度上反映出了国家主席乃是毛泽东精心设计的一种制度。

1954年宪法第四十二条规定：“中华人民共和国主席统率全国武装力量，担任国防委员会主席。”统率全国武装力量的权力，当然是实权。不过，按照我国“党指挥枪”的军事体制，武装力量是党所缔造，并从来置于党的绝对领导之下。当时毛泽东是中国共产党的主席兼党的中央军事委员会主席。根据党章，毛泽东作为党中央军事委员会主席，当然应由他统率全国武装力量。1954年，毛泽东由第一届全国人民代表大会第一次会议选举为中华人民共和国主席，根据宪法，毛泽东作为中华人民共和国主席，当然也归他统率武装力量。因此，无论从党的角度来看，或者是从国家的角度来看，军权是统一的，是一元化的领导。1954年毛泽东在领导制定宪法的时候，就是从这样的一元化的实际情况和毛泽东个人地位的实际情况出发的，是符合当时的现实的（宪法起草的时候，已明白显示：主席职位非毛泽东莫属）。当时没有考虑到如果出现党的军委主席职务和国家主席的职务不是由同一个人担任的情况时该怎么办的问题。今日看来，这也许是一时的疏忽，或者当时的主观上认为，那种非一元化的状态是不可能出现的，所以无需考虑。

可是5年之后，原来觉得无需考虑的情况毕竟发生了。1959年第二届全国人民代表大会第一次会议选举了刘少奇为第二任中华人民共和国主席。从那个时候起，毛泽东不再担任国家主席了，但他在党内并没有辞去军事委员会主席的职务。事实是：全国武装力量的统率者始终是毛泽东。这就给担任国家主席的刘少奇造成了困难。如果刘少奇不去统率全国武装力量，那么，他就是没

有去很好地履行宪法。如果刘少奇严格执行宪法，统率武装力量，则必然要违背党的体制。这就是现实中遇到的矛盾，是始料所不及的。

毛泽东说的“主席也有些事做”的实质性权力，除了指军事权外，另一件事便是召开最高国务会议了。1954年宪法关于此项职权共做了三款规定：（1）“中华人民共和国主席在必要的时候召开最高国务会议，并担任最高国务会议主席。”（2）“最高国务会议由中华人民共和国副主席、全国人民代表大会常务委员会委员长、国务院总理和其他有关人员参加。”（3）“最高国务会议对于国家重大事务的意见，由中华人民共和国主席提交全国人民代表大会、全国人民代表大会常务委员会、国务院或者其他有关部门讨论并做出决定。”

此项召开最高国务会议的职权是虚？是实？从宪法条文规定的字面上看，应该是虚的。但从实质上分析，无疑是实的。毛泽东在1954年的宪法起草委员会上，曾对这个条文做过解释。第一，他认为宪法没有规定最高国务会议讨论的内容和范围。他说：“议什么事没有讲，总之不能违反全国人民代表大会。”第二，他认为这不是一项经常行使的职权。他说“‘在必要的时候’，也就是说很少开，有紧急的大事情才开会商量一下”。第三，他认为最高国务会议只是提出建议。他说，“可以提出建议，建议不起决定作用，人家愿理就理，不理拉倒，毫无办法”。毛泽东说的这段话，似乎是想表明：主席召开最高国务会议是一项虚的、非实质性的职权。

但此项职权，虽然形式上可能比较虚，因为最高国务会议不做决议、决定，不发命令，更不制定具有法律效力的文件，而只是提出意见、建议，用毛泽东的话来说，人家愿理就理，不理拉倒，毫无办法，可是实际上并非完全如此。首先，正如毛泽东说的，“议什么事没有讲”，这恰恰说明宪法给予了主席以极大的自

由裁量权。他想议什么事就议什么事，只要“不违反全国人民代表大会”，只要主席判定为“国家重大事务”，都可以作为议题。而且最高国务会议一旦召开，则按照宪法的规定，中华人民共和国副主席、全国人大常委会委员长、国务院总理和其他有关人员，都须前来参加。再者，虽然最高国务会议不做决议、决定，不制定具有法律效力的规范性文件，仅仅由主席把意见提交全国人民代表大会、全国人大常委会、国务院或者其他有关部门去“讨论并做出决定”，但事实上，既然是主席召开并主持会议，所议的命题又是“国家重大事务”，参加会议讨论的又是国家副主席、全国人大常委会委员长、国务院总理以及其他的要员，这样高规格的最高国务会议讨论出来的意见，能是普通一般性的意见所可以比拟的吗？能有不被各个方面重视之理吗？由此可见，这项权力只是形式上是虚的，而实质上是实的。它具有很大的权威性和实际的影响力。

从毛泽东任中华人民共和国主席5年的实践来看，他行使宪法职权，共召开了16次最高国务会议，内容都涉及国家生活的重大事务。其中广为人知的，例如：1955年5月12日，毛泽东在最高国务会议上提出肃反工作的方针是“提高警惕，肃清一切特务分子；防止偏差，不要冤枉一个好人”，该方针对于全国深入开展肃清反革命的政治运动起了指导作用。1956年1月25日的最高国务会议在毛泽东主持下，讨论了《1956年到1969年全国农业发展纲要草案》，它后来为全国人大所接受，成为我国农业工作的宪章。1956年5月2日，毛泽东在最高国务会议上提出“百花齐放，百家争鸣”，成为我国发展科学技术和繁荣文学艺术的指针。由此可见，最高国务会议是毛泽东借以发挥他重大政治影响的十分灵活的形式。

主席的任免权基本上属于“虚权”，因为宪法规定主席任命国



务院总理和国务院的其他组成人员必须根据全国人民代表大会的决定。而且1954年宪法的规定与宪法颁布之前的体制有一个较大的变化，即：在以前，政务院于中央人民政府委员会闭会期间，向主席负责并报告工作，而根据1954年宪法，在主席和国务院之间就不存在这种关系了。但另一方面却应该看到：主席在任命国务院总理过程中，拥有提名权。这也是“虚中有实”的表现。同时在实际生活中，有两次做法更能表明这个“实”的成分。一是1955年4月13日，国务院总理兼外交部部长周恩来给主席报告云：“中华人民共和国主席：在我出国参加亚非会议和访问印度尼西亚期间，总理的职务拟由陈云副总理代行；外交部部长的职务拟由张闻天副部长代行。专此报告，请予批准。”同日，中华人民共和国主席批准了该报告。还有一次是1956年11月17日，周恩来给主席报告称：“主席：在我访问印度和缅甸等国期间，总理的职务拟由陈云副总理代行，外交部部长的职务拟由张闻天副部长代行。专此报告，请予批准。”1956年11月18日中华人民共和国主席批准了这个报告。国家主席和国务院之间的以上关系说明，主席的任免权并非纯属“虚权”。

至于国家主席的外交权，当然也不完全是形式上或者礼仪上的。例如1955年4月7日，毛泽东曾发布《关于结束中华人民共和国同德国之间的战争状态的命令》，宣布：（1）两国间战争状态结束，和平关系应当建立起来。（2）战争状态的结束并不改变德国的国际义务，也不影响中国根据有关德国的国际协定而享有的权利和承担的义务。上述主席命令虽然根据全国人大常委会的决议而发布，但决议本身却不如主席命令规定得如此具体。中国是一个大国，国家主席的外交活动当然比较频繁。主席在同各国元首之间的交往中，必然要对国际问题亮明观点，表明态度，以至宣布具体对策。而这种观点、态度、政策往往就是中华人民共和国

国的观点、态度和政策。宪法规定：“中华人民共和国主席对外代表中华人民共和国。”主席在国际场合既然代表国家，他的一言一行，无疑是举足轻重，甚至维系着国家的安危。其影响的深远当然不是一般的外交官可以望其项背的。从这个意义上说，主席的外交权，远远不限于礼仪性、程序性的活动，而是具有实质性内容，并引出实质性的后果。

毛泽东亲手制定的宪法，使毛泽东形式上居于“虚性”的职位。作为国家主席，他个人绝不君临于各机关之上，亦不对任何人发号施令。然而，他一方面拥有统率全国武装力量之权，另一方面，他凭借宪法，得以巧妙地运用诸如最高国务会议那样的形式，发挥他个人的才智与影响力，左右形势，驾驭全局。从这里殊可以启人心窍，体会到中国的主席制度的设计真是匠心独具，颇有特色。

## 第四节 国务院

### 一、国务院的性质和地位

1954年宪法第四十七条规定：“中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。”宪法的这个规定，清楚地表明了国务院的性质以及它在国家机构体系中的地位。

1. 国务院即中央人民政府。世界上任何一个主权独立的国家，都以中央政府之间的交往接触，处理国与国之间的关系。国务院即中央人民政府有两重意义：一是在国际社会，国务院就是中华人民共和国政府，代表国家；二是我国有许多地方人民政

府，而国务院则是中央的政府。中国是单一制国家，在全国只有一个中央政府，那就是国务院。“国务院即中央人民政府”，其实，国务院与中央人民政府之间存在着差别，严格地说，是不能画等号的。只是由于在宪法起草的时候，许多人怀念建国以来的中央人民政府，不愿意抛弃这个名称，所以才写成“国务院即中央人民政府”的。

2. 国务院是最高国家权力机关的执行机关。这是指国务院的职能就是执行最高国家权力机关的决定。凡是全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会制定的法律、法令，决定的国民经济计划，以及批准的国家预算、决算，均由国务院执行。作为最高国家权力机关的执行机关，国务院不能违背最高国家权力机关的决定去处理国家事务，也不得去做最高国家权力机关所不批准的事情。

3. 国务院是最高国家行政机关。国务院行使国家行政权，在工作的性质上，既不同于国家立法机关，也不同于最高审判机关和最高检察机关。国务院是国家的最高行政机关，对国家事务进行最高层次的行政管理。国务院统一领导各部、各委员会以及地方各级行政机关的工作。在我国的行政机关系统中，国务院处于最高的地位。国务院在行政管理的过程中，有权根据宪法和法律、法令，做出行政决策，制定行政法规和行政措施，发布决定、命令。

国务院既然是最高国家权力机关的执行机关，因此，它必须接受最高国家权力机关的监督，对最高国家权力机关负责。宪法第三十一条规定：全国人大常委会监督国务院的工作，有权“撤销国务院的同宪法、法律和法令相抵触的决议和命令”。宪法第五十二条规定：“国务院对全国人民代表大会负责并报告工作；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会常务委员会负责

并报告工作。”以上表明，从国务院与最高国家权力机关的关系来看，国务院应是处于从属的地位。

## 二、宪法第四十七条的草拟和讨论经过

宪法第四十七条规定“国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关”，对这一规定，在1954年宪法起草过程中，经历过多次热烈的讨论。本书第七章已经述及，3月23日宪法起草委员会第一次开会，在对宪法草案初稿做说明的报告中就指出过：“国务院就是中央人民政府，等于苏联和人民民主国家的部长会议（毛泽东曾插话：国务院总理就是部长会议主席），是全国人民代表大会的执行机关。这和社会主义国家属同一类型，有些差别，是根据我国具体情况规定的。”

在1954年5月28日的宪法起草委员会第三次会议上，黄炎培提出，“中央人民政府”的名称很庄重，其中有“人民”一词很亲切。刘少奇则认为，人民政府亲切与否，不在乎“政府”的名称上有没有“人民”两字。

1954年6月11日，在宪法起草委员会第七次会议讨论的时候，何香凝希望还是要“中央人民政府”的名称，毛泽东则说：“中央人民政府”的名字不要了，太长了。这是上次会议议的，也是反复了几次：初稿叫“国务院”，后来改作“中央人民政府”，最后又改回来叫“国务院”。毛泽东又说：大家研究了一下，觉得这样可以。全国只有一个政府，即国务院。大家对“中央人民政府”的名字有了感情，很喜欢它，不愿意改，但改了我看也可以。苏联叫部长会议，我们叫国务院，也就是部长会议。毛泽东还对何香凝说：我们和你一样，也喜欢“中央人民政府”这个名字。正因喜欢它，所以在宪法初稿里，把国务院解释为“即中央人民政府”，也是舍不得这个名字，和你一样。后来经过大家讨论，反复

研究，才舍得了，才改了。

另外，在李维汉主持的一次讨论中，对于宪法第三节的标题究竟用“国务院”好，还是“中央人民政府”好？引起很大争论。而且还讨论到政府的广义与狭义问题。在这次会议上，罗隆基认为：“国务院”可以叫“中央人民政府”。但是不要把“国务院”的名称取消了。至于“中央人民政府”，可在第三节头一条里提一下，这里可能牵涉到一个原则问题。罗隆基说：“我认为，政府有广义、狭义之分。广义的政府是指整个国家统治系统。这包括一切国家机关在内；狭义的政府则是指的执行、管理机关。狭义的政府是分权学说以后产生的一种说法，例如，美国的总统府、国务院叫政府，英国的内阁也叫政府。苏联革命胜利后，反对政府有广义、狭义之说，而将立法、行政、司法三权合一。苏俄1918年宪法中，人民委员会是最高管理机关，不叫政府。1936年宪法也没有把‘政府’单独提出来。中国宋朝时已有‘政府’的名词，是指广义的政府。辛亥革命后，两种并用。中山先生把五权包括在政府中。也有的说内阁或总统、行政院是政府，但是并没有从宪法上规定出来。解放后，在中央人民政府组织法中曾规定：‘中华人民共和国政府是基于民主集中制原则的人民代表大会制的政府。’总理解释说，人民代表大会制的政府是包括立法、行政、司法在内。我当时认为这个很好。而且，几年来我们已经把政府当做权力机关的一部分。可是，现在的宪法草案把权力机关和管理机关分开，而把最高管理机关叫做‘中央人民政府’，这和过去的传统不一样，是否会引起立法与行政分离的错误看法？宪法上这样写会引起误解将来的‘中央人民政府’就是今天的中央人民政府委员会，而实际上今天的中央人民政府委员会是将来的常务委员会，不是将来的中央人民政府。”他又说：“我觉得，我们的宪法还是叫‘国务院’好。一般宪法中很少明白规定政府在哪里，如果我们不规

定中央人民政府字样，人们也不会以为我们没有中央人民政府。苏联的宪法就没有规定政府字样，而并没有人说苏联没有政府。”

钱端升说：关于最高管理机关的名称问题，现在有三种可能的用法：一种是用“中央人民政府”，另一种是用“国务院”，还有一种是两者并用。他说：“小组讨论中对两者并用提出了许多意见，说太复杂，不易了解，努生先生所提的主要有两个理由，一个是传统，但我认为传统并不是怎样了不起的理由。另一个是我们现在有中央人民政府委员会，我认为还是用‘中央人民政府’响亮一些。”

罗隆基说：中国的传统倒没有太重视的必要，而主要是分权与合权的问题。执行机关叫政府是西方改良主义的东西。事实上常委会、主席、国务院都应执行机关。所以，苏联书籍中说苏联部长会议是所谓的政府。

胡愈之说：斯大林宪法第五十六条说苏联部长会议是苏联政府。

李维汉说：苏联书籍中有“所谓的政府”，恐怕是翻译的错误。

罗隆基说：我不是说“国务院”不应叫政府，而是说保留“国务院”的名称，在条文中说明是中央人民政府。黄炎培、许德珩都认为，修改草案突出地写明“中央人民政府”是有好处的。

田家英说：“把国务院改成中央人民政府也可以说是原则的修改，也可以说不是原则的修改。为什么这样改？主要原因是地方上叫人民政府，‘人民政府’在我国已经成了习惯上的专门名词。原草案条文中规定：国务院是中央人民政府，不好，这是名词解释名词。倒不如索性叫‘中央人民政府’好些。”他又说：“我的看法同罗先生有点区别。按照斯大林国家法权的学说，政府没有什么广义、狭义的说法。政府就是指管理机关。我认为我们宪法上规定的仍然是人民代表大会制的政府，只是条文中有的地方写

得不够清楚。现在的中央人民政府委员会就是将来的常委会，实质上只是个名词问题，不是原则问题。”

李维汉说：“中华人民共和国主席绝不是中央人民政府主席。中央人民政府委员会不相当于国务院，而相当于常务委员会。如果把权力机关、管理机关、法院等一切机关都搅在一起叫政府，这倒发生了原则问题。”

黄炎培说：我们讨论到此，倒是讨论到了一个重要之处。我听了大家意见后，倾向于还是叫“中央人民政府”。这个名词很好。刚才罗先生分析得很清楚，我想关于宪法的名词、制度，当然要用功夫，但讨论问题应抓住要点，主要掌握建国四年来的事实，光从名词上来研究就容易犯主观主义。我认为现在的事实，要求有两个，一是要求有个毛主席，二是要求有人民政府。理论要跟着事实跑。

罗隆基说：我并不是说不要政府，而且也并不是说“中央人民政府”这个名词不好，而是主张叫“国务院”。同时，在宪法中规定一条，说明“国务院是中央人民政府”，我是怕叫“中央人民政府”会引起人们的误解。

李维汉说：即使叫“国务院”，也不一定都使人明白法院、检察院等机关不在内。关于误会的问题不要紧，宪法在全国讨论后即不会有了。

陈叔通说：主要是我们的制度有了改变，如果在宪法上称“国务院”，也得另外写明“国务院”是“中央人民政府”，这样，倒不如直接叫“中央人民政府”好些。许德珩说：“我们这样一个制度如果在1949年提出来就不可能。当时是中央人民政府委员会笼罩一切，现在的中央人民政府不包括法院、检察院等。但是，现在有个最高国务会议，可以解决许多问题，这是很好的。”邵力子说：“我们应如何向全国人民说明几年来所实行的制度的这一变动

的理由？”许德珩说：“问题恐怕应该从民主集中制来理解。现在是一切权力集中于全国人民代表大会。如果从这里来理解，问题就清楚了。”

李维汉说：“如果我们仍采用中央人民政府委员会的形式倒不好。中央人民政府委员会是过渡的形式。”

在对宪法草案讨论的另一次会议上，对国务院的名称仍有一些争议，并对条文的具体文字交换了意见：

张奚若说：是否要写“国务院即中华人民共和国政府”这一句，还值得考虑。要这么一句，容易引起种种误解。政府，广义的是国家一切机关都包括在内的，狭义的是指行政机关。这里看样子是狭义政府。就是指狭义的，也有问题。第二节里说主席担任最高国务会议主席，担任国防委员会主席。国务院有国务会议，但又有最高国务会议，说最高国务会议是在政府之外，是在政府之上，很难理解。国防委员会一般是在狭义政府范围内的，又是中华人民共和国主席担任主席。因为加了个主席，地位不够明确清楚。因此，不知加一句“即中华人民共和国政府”有什么好处？

田家英说：要不要说明国务院即政府，我没有意见。国务院是不是政府，这不是广义狭义的问题，而是新旧说法问题。资产阶级说政府有广义狭义之分，这是旧说法。新的说法，社会主义国家里，最高行政机关叫政府。

张奚若不同意田家英的说法。他说：“苏联宪法里并没有给政府下定义。因此，我认为这不是新旧说法问题。”

李维汉说：如果因为过去政府有广义狭义的解释，就避免用“政府”是不妥当的。为了不混乱，恰恰需要在宪法上规定下来，划清界限。不能有的这样解释，有的那样解释。

董必武说：假如说过去有种种说法，我们就更需肯定国务院



就是政府。所谓广义的政府，只美国是这样（田家英插话：蒋介石的政府也是这样）。

李维汉说：按照我们国家体系，只有国务院是政府。

邓小平说：有了这一句，行文就可用“中华人民共和国政府”或“中国政府”。

刘少奇说：在这里是需要把政府说明一下，怎么说明法，可以斟酌。

黄炎培说：这句话意思上没有问题，就是用“即”字不顺口。

张奚若说：要说这句话，恐怕还是用“是”字好。用“即”字好像减轻了是的成分。

至此，对国务院要说明它是政府，这一点已无歧见。接着，是文字上的争论，有的主张用“是”字，有的赞成用“即”字。最后，刘少奇拍板。他说：“法律上以准确些为好，念起来不顺口是次要的。那就改为‘即’字好了。”

宪法第四十七条中的国务院“是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关”的表述，也是历经讨论研究，才修改定稿的。本书在这里记叙一次法律小组的讨论情况，以显示宪法第四十七条形成过程中的一个片段。

原先的宪法草案初稿并没有写得像后来那样完整，只写了国务院“是国家最高管理机关”。法律小组对此进行了专门研究，认为国家管理是指领导和组织国家活动的工作，包括执行和号令两种活动，是国家权力机关的执行和号令机关的日常具有创造性的活动。整个国家管理机关体系是一个统一的整体，受整个体系中的最高权力机关的统一领导。他们提出的修改意见为“国务院是国家权力的最高执行和号令机关”。理由是：这样规定既表明了国务院在整个国家管理体系中实行统一领导的地位，又表明了它同国家权力机关体系的关系。“号令”一词要比“行政”、“管理”、

“指挥”确切得多。

周鲠生提出：“管理”一词应改为“行政”，理由是“管理”只能用于一般的机关，不能用于最高机关。李维汉对此有同感。他说：我们已经用了“行政区域”、“行政措施”等等，许多“行政”了。我也觉得用“管理”不太好。周鲠生又展开说：用“行政机关”有三个好处：（1）政府工作就是行政工作。（2）“行政”二字对大家都很习惯。（3）苏联宪法的英文译本也把管理机关译为行政机关。李维汉赞成这个观点，并进一步说：用了“行政”，也和“立法”有了区别，国务院和全国人民代表大会不是平行的，它要服从全国人民代表大会。

但钱端升却持不同观点。他认为用“管理机关”好。如果用“行政”，就把过去的“三权分立”的行政权，国民党的行政院继承下来了。

屈武又有另外一种方案。他说：可以不用“管理”一词，可以用“执行与号令机关”，和苏联宪法第六十四条一样写法。苏联对“管理”的解释就是“执行与号令”。罗隆基说，就中国的现实来看，“行政”二字用得少，“管理”二字用得多。与其用“管理”，不如用“行政”。李维汉说：对上它是执行机关，对下它是号令机关。就用“执行与号令机关”有什么不好？如用“行政”，可能包括了“执行”的意思。许德珩说：索性就用“号令”好了，上下分明。

在另外的一次讨论会上，这个问题又进行了讨论。简要情况如下：

刘少奇说：最后一句改为“是最高国家行政机关”。

黄炎培说：是否考虑第二句改为“是国家权力的最高执行机关”。邓小平说：常务委员会也是国家权力的最高执行机关之一。

刘少奇说：还是写作“最高国家权力机关的执行机关”。因为

国务院对常务委员会也是执行机关。

李维汉说：是否可以改为“全国人民代表大会的执行机关”，使人一看就懂。邓小平说：除了全国人民代表大会，还有常务委员会也是权力机关，国务院对它也是执行机关。

陈叔通说：还是用“号令”好，“行政”两字不见得好。田家英则说：“行政”两字避免不了，宪法上已经用了“行政区划”、“行政人员”。刘少奇说：中国的习惯，“行政机关”就是指政府机关。

黄炎培说：还有一个漏洞，国务院叫“执行机关”，第四十二条主席也是“执行职务”。田家英说：不仅主席是“执行”，法院、检察署也是全国人民代表大会的执行机关，正是因为这个缘故，下边“是国家最高行政机关”就必不可少。黄炎培又提出：改为“执行机关之一”如何？李维汉说：国务院和其他机关的区别，不在“执行”上，而在机关性质上。黄炎培又说：不说“执行机关”行不行？田家英说：那就看不出国务院和权力机关的关系了。

刘少奇说：不写可以吗？下边也提到国务院要向全国人民代表大会负责并报告工作。

田家英说：在召集人会议上也考虑过这一点。但有人认为不写就含混了，怕被人误会是三权分立。主席说过的要“写清楚”。田家英又说：苏联宪法是写作“最高执行和号令机关”，因为“号令”两字中国不习惯，故改成这个样子。

刘少奇说：写上这句话，意思不含混，显得严密。那还是写上吧。是用“行政”两字，还是“管理”两字？“管理”用得很多，各部的管理局很多。“行政”两字和别的不混同，就改“行政”吧。

### 三、国务院的组成

1954年宪法第四十八条规定：“国务院由下列人员组成：总

理，副总理若干人，各部部长，各委员会主任，秘书长。国务院的组织由法律规定。”国务院组成人员的人选产生程序是：全国人民代表大会根据中华人民共和国主席的提名，决定国务院总理的人选，中华人民共和国主席根据全国人民代表大会的决定，任命国务院总理；全国人民代表大会根据国务院总理的提名，决定国务院其他组成人员的人选，中华人民共和国主席根据全国人民代表大会的决定，任命国务院副总理、各部部长、各委员会主任、秘书长。

1954年宪法规定的国务院与1949年根据共同纲领和中央人民政府组织法建立起来的政务院相比较，主要有三点不同：

1. 政务院是中央人民政府的一个组成部分，因为中央人民政府包括政务院，还包括中央人民政府委员会、人民革命军事委员会、最高人民法院和最高人民检察院等机构在内，而国务院即中央人民政府。

2. 政务院对中央人民政府委员会负责并报告工作，在中央人民政府委员会休会期间，对中央人民政府主席负责并报告工作；而国务院，根据宪法第五十二条的规定，对全国人民代表大会负责并报告工作，在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。国务院不对中华人民共和国主席负责。

3. 从组织体制来看，政务院采用委员会制。政务院的组成是由总理、副总理若干人、委员若干人组成；作为政务院组成人员的政务委员，有的委员兼部长，有的不兼部长。至于各部部长、各委员会主任并不是政务院组成人员，也不参加政务会议。除非是政务委员兼任的部长，那当然是另外一回事了。而国务院则与之不同。国务院采用部长会议制。国务院的组成是由总理、副总理若干人、各部部长、各委员会主任、秘书长组成。国务院不设委员，除总理、副总理外，全体部长、主任都是国务院组成人员，都可以出席国务院全体会议。这就是两者的体制不同，即部长会议

制和委员会制的不同。

#### 四、国务院的职权

关于国务院的职权，1954年宪法第四十九条具体规定有十七项。它们是：（1）根据宪法、法律和法令，规定行政措施，发布决议和命令，并且审查这些决议和命令的实施情况。（2）向全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会提出议案。（3）统一领导各部和各委员会的工作。（4）统一领导全国地方各级国家行政机关的工作。（5）改变或者撤销各部部长、各委员会主任的不适当的命令和指示。（6）改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决议和命令。（7）执行国民经济计划和国家预算。（8）管理对外贸易和国内贸易。（9）管理文化、教育和卫生工作。（10）管理民族事务。（11）管理华侨事务。（12）保护国家利益，维护公共秩序，保障公民权利。（13）管理对外事务。（14）领导武装力量的建设。（15）批准自治州、县、自治县、市的划分。（16）依照法律的规定任免行政人员。（17）全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会授予的其他职权。

上列第（16）项，依照法律规定由国务院任免的行政人员是：①国务院副秘书长，各部副部长和部长助理，各委员会副主任和委员，各部门的司长、副司长、局长、副局长。②各省、各直辖市人民委员会的厅长、副厅长，局长、副局长。③各专员公署专员。④各自治区相当于上列第二、三两项职位的人员。⑤驻外使馆参赞和驻外总领事。⑥高等学校校长、副校长，院长、副院长。⑦其他相当于上列各项职位的人员。

#### 五、国务院总理和国务院会议

国务院总理是政府首脑。1954年宪法规定：“总理领导国务院

的工作，主持国务院会议。副总理协助总理工作。”

国务院会议分为国务院全体会议和国务院常务会议。（1）国务院全体会议由总理、副总理、各部部长、各委员会主任、秘书长组成，每月举行一次，在必要的时候由总理临时召集。（2）国务院常务会议由总理、副总理、秘书长组成。国务院发布的决议和命令，必须经国务院全体会议或者国务院常务会议通过。

宪法规定，国务院对全国人民代表大会负责并报告工作；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。既然宪法规定，国务院发布的决议和命令，必须经国务院全体会议或者国务院常务会议通过。可见，国务院是一个集体决定、集体负责的机构。另一方面，既然宪法规定，总理领导国务院的工作，主持国务院会议。而且，国务院会议通过决议或者命令时并不举行表决，只是在充分讨论之后由总理拍板。所以从这个意义上说，国务院近乎是实行“一长制”的机构。综合起来看，国务院的体制可以说是首长制和发挥集体作用相结合的制度。

## 六、国务院所属各部门及其设置情况

国务院设各部各委员会。各部设部长一人和副部长若干人，并可以按照需要设部长助理若干人。各委员会设主任一人，副主任和委员各若干人。各部部长和各委员会主任负责管理本部门的工作。各部部长和各委员会主任在本部门的权限内，根据法律、法令和国务院的决议、命令，可以发布命令和指示。国务院可以按需要设立若干直属机构，设立办公机构、秘书厅等。

国务院各部和各委员会的增加、减少或者合并，经总理提出，由全国人民代表大会决定，在全国人大闭会期间，由全国人大常务委员会决定。1954年宪法颁布的时候，国务院设立的部、委员

会有：内务部、外交部、国防部、公安部、司法部、监察部、国家计划委员会、国家建设委员会、财政部、粮食部、商业部、对外贸易部、重工业部、第一机械工业部、第二机械工业部、燃料工业部、地质部、建筑工程部、纺织工业部、轻工业部、地方工业部、铁道部、交通部、邮电部、农业部、林业部、水利部、劳动部、文化部、高等教育部、教育部、卫生部、体育运动委员会、民族事务委员会、华侨事务委员会。

1954年，国务院设秘书厅和8个办公机构。它们是：国务院第一办公室、国务院第二办公室、国务院第三办公室、国务院第四办公室、国务院第五办公室、国务院第六办公室、国务院第七办公室、国务院第八办公室。国务院按照需要，可以设立直属机构，主办各项专门业务。1954年，国务院共设19个直属机构。它们是：国家统计局、国家计量局、中国人民银行、中央手工业管理局、中国民用航空局、中央气象局、中央工商行政管理局、新华通讯社、广播事业局、中国文字改革委员会、对外文化联络局、国务院宗教事务局、国务院法制局、国务院人事局、国家档案局、中央机要交通局、国务院总理办公室。

国务院1954年成立时所设机构，是在原先中央人民政府政务院各部门的基础上进行的调整和改革。它同原政务院的组织机构相比较，主要有四个方面的变化：(1)撤销了3个指导性委员会，即政治法律委员会、财政经济委员会、文化教育委员会，设立8个办公室，即国务院政法办公室、国务院文教办公室、国务院重工业办公室、国务院轻工业办公室、国务院财贸办公室、国务院交通办公室、国务院农林办公室、国务院对私改造办公室，协助总理分别掌管国务院所属各部门的工作。(2)设立了国家统计局、国家计量局等国务院直属机构，主办各项专门业务。(3)调整了部分部委机构，即：撤销人民监察委员会，设立监察部；撤销人事

部、法制委员会、扫盲工作委员会等；增设了国防部、国家建设委员会、地方工业部。（4）国家计划委员会的地位由原来的直属于中央人民政府委员会改为国务院组成部分；中国科学院不再作为政府工作部门，成为国家最高学术机关，受国务院指导。

1955、1956 两年，我国农业合作化和城市工商业的社会主义改造相继出现高潮，工农业生产迅速发展，国家为了加强对整个经济建设工作的领导，对国务院所属的财经部门的组织机构，做了较大的调整：（1）为了适应资本主义工商业实行公私合营的新情况，贯彻按行业归口管理的方针，将综合管理地方工业的地方工业部和主管地方机械、电机工业的第三机械工业部撤销，它们的工作分别交给有关专业性的工业部管理。（2）鉴于重工业、林业、燃料工业等部所管的产业过多，业务太重，难于全面兼顾，又考虑到农垦、水产等产业需要单设管理机构以促其发展，另外，城市建设与城市服务工作过去由地方分散管理，中央缺乏一个统一管理的领导部门，所以，撤销重工业部和燃料工业部，分设、增设了冶金工业部、化学工业部、建筑材料工业部、煤炭工业部、电力工业部、石油工业部、森林工业部、第二机械工业部（原子能）等 8 个能源和原材料工业部门。同时，另设了电机制造工业部、农垦部、水产部、城市服务部、城市建设部等部门。（3）增设国家经济委员会和国家技术委员会两个综合性职能的部门。（4）增设物资供应总局、国家测绘总局、国务院专家局、国务院出国工人管理局等直属机构。经过以上四个方面的调整，至 1957 年初，国务院共设部、委 48 个，直属机构 24 个，办公机构 8 个和 1 个秘书厅，共 81 个单位。

1957 年，国务院决定进行经济体制改革。从 1958 年开始，中央把一部分工业、商业和财政的管理权下放给地方和企业，并将许多原来由中央各部门直接管理的企业、事业单位，下放给地方



管理。经过精简调整，国务院撤销、合并了9个部、委，10个直属机构和2个办公室。至1959年，国务院设有部、委39个。直属机构14个，办公室6个和1个秘书厅，总共60个单位。

1958年开始3年“大跃进”，“左”倾思潮泛滥。加之苏联政府背信弃义撕毁合同，我国经济遭遇严重困难。1960年冬，我国决定实行“调整、巩固、充实、提高”的方针，改变权力下放过多和过于分散的状态，把工业管理权力更多地集中到中央。到1965年调整任务基本完成时，中央各部门直属的企、事业单位已由1959年的2400多个增加到了10500多个。由于直属单位的行政管理、生产指挥、物资调度、人事安排等都集中到了中央主管部门，因此国务院机构设置又有具体细化的必要。这时的变动有：  
(1) 先后分设了管理国防工业的第三机械工业部、第四机械工业部、第五机械工业部、第六机械工业部、第七机械工业部和国务院国防工业办公室。  
(2) 恢复和增设了物资管理部、建筑材料工业部、第二轻工业部、高等教育部和对外经济联络委员会。  
(3) 恢复和增设了9个直属机构：中国民用航空总局、国家海洋局、中国旅行游览事业管理局、国家房产管理局、外文出版发行事业局、国务院科学技术干部局、中国农业银行、国家编制委员会和全国物价委员会；撤销国务院总理办公室。

到1965年底，国务院设部、委49个，直属机构22个，办公室7个和秘书厅1个，总共79个单位。它们是：  
(1) 国务院部、委机构有：外交部、国防部、国家计划委员会、国家经济委员会、国家基本建设委员会、科学技术委员会、公安部、内务部、民族事务委员会、农业部、农垦部、林业部、水产部、冶金工业部、化学工业部、第一机械工业部、第二机械工业部、第三机械工业部、第四机械工业部、第五机械工业部、第六机械工业部、第七机械工业部、第八机械工业部、煤炭工业部、石油工业部、水利电力

部、地质部、建筑工程部、建筑材料部、纺织工业部、第一轻工业部、第二轻工业部、铁道部、交通部、邮电部、物资管理部、劳动部、财政部、商业部、粮食部、对外贸易部、文化部、高等教育部、教育部、卫生部、体育运动委员会、对外文化联络委员会、对外经济联络委员会、华侨事务委员会。(2) 国务院直属机构有：国家统计局、国家测绘总局、中国人民银行、中国农业银行、中国民用航空总局、全国物价委员会、中央气象局、中央工商行政管理局、新华通讯社、广播事业局、中国文字改革委员会、外文出版发行事业局、中国旅行游览事业管理局、国家海洋局、国务院科学技术干部局、国务院宗教事务局、国家房产管理局、国家编制委员会、国家档案局、国务院参事室、国务院外国专家局、国务院机关事务管理局。(3) 国务院办公机构有：国务院外事办公室、国务院内务办公室、国务院农林办公室、国务院工业交通办公室、国务院国防工业办公室、国务院财贸办公室、国务院文教办公室。(4) 国务院秘书厅。

## 第五节 地方各级人民代表大会和 地方各级人民委员会

### 一、中华人民共和国的行政区划划分

1954年宪法第二章第四节的标题在宪法起草时，初稿用的是“国家权力的地方机关”，后改用“地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会”。这一节从宪法第五十三条到第六十六条，共14个条文。因为地方各级人民代表大会和人民委员会是按照行政区域的划分设置的，所以，该第四节的开头第一条（即宪法第五十

三条)就对我国的行政区划做出了明确的规定：“中华人民共和国的行政区域划分如下：（一）全国分为省、自治区、直辖市；（二）省、自治区分为自治州、县、自治县、市；（三）县、自治县分为乡、民族乡、镇。”又规定：“直辖市和较大的市分为区。自治州分为县、自治县、市。自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。”

宪法颁布之前，共同纲领并没有用明确的条文规定我国的行政区域划分。但在实际上，我国在利用原有区划的同时，对旧中国的行政区划做了重大的调整。主要表现为：

1. 建国初期，全国划分为华北、东北、西北、华东、中南、西南六个大行政区。直到1954年6月，中央人民政府委员会做出决定撤销大行政区。

2. 对省、直辖市的改变。新中国成立以前，国民党政府把全国分为35个省、12个直辖市。中华人民共和国成立后，把我国东北划分为辽东、辽西、吉林、松江、黑龙江、热河六省及旅大行署区；原江苏省划分为苏北、苏南两个行署区；原安徽省划分为皖北、皖南两个行署区；原四川省划分为川东、川南、川西、川北四个行署区；并以原冀鲁豫边区为基础，新设立了平原省；将北京、天津、上海、南京、武汉、广州、西安、重庆、沈阳、鞍山、抚顺、本溪划为中央和大区的直辖市。后来，随着民主改革的完成，社会主义建设事业的发展，为了便于国家的行政领导，又对省、市进行了调整：1952年8月，撤销皖北行署区和皖南行署区，成为安徽省；撤销川东、川南、川西、川北行署区，成为四川省。1952年11月，撤销平原省和察哈尔省的建制，把这两个省的绝大多数县仍按旧制分别划归山东、河南、河北等省管辖；撤销苏南行署区、苏北行署区，成为江苏省。1954年6月，撤销辽东省和辽西省建制，合并为辽宁省；撤销松江省建制，与黑龙江

合并为黑龙江省；撤销宁夏省建制，同甘肃省合并为甘肃省；撤销绥远省建制，所辖区域划归内蒙古自治区。1955年7月，撤销热河省建制，辖区划归河北省、辽宁省和内蒙古自治区；撤销西康省，辖区划归四川省。

对于中央和大行政区直辖市的变动：1950年11月，将旅大行署区改为旅大市；1953年7月，将长春、哈尔滨由省辖市改为中央直辖市；12月，将南京市改为江苏省省辖市。1954年6月，将沈阳、旅大、鞍山、抚顺、本溪、长春、哈尔滨、武汉、广州、西安、重庆等11个中央直辖市都改为省辖市。

到1957年12月底为止，全国共划分为：河北、山西、辽宁、吉林、黑龙江、陕西、甘肃、青海、山东、江苏、安徽、浙江、福建、台湾、河南、湖北、湖南、江西、广东、四川、贵州、云南22个省和北京、天津、上海3个直辖市以及内蒙、新疆、广西、宁夏4个自治区和西藏地方、昌都地区。

3. 关于县级和乡、镇一级的变动：新中国成立以前，全国有县级行政单位2057个及省辖市57个。中华人民共和国成立以后，县级行政单位基本上是稳定的，只有少量的增减。据统计，县及县级行政单位1953年底为2173个，1954年11月为2152个，1955年底则为2155个。而省辖市则增加较多，全国省辖市1953年底为150个，1954年11月为163个，1955年底则为161个。这是因为我国经济建设事业的发展，许多城镇人口大大增加，经济增长亦较快速之故。另外，新中国成立以后乡镇一级的变动亦较大，据1954年11月统计，全国约有22万多个乡（行政村）。在农村合作化高潮中，先是普遍撤乡并社，最后发展到人民公社化，乡的建制在全国范围内不存在长达25年（从1958年到1983年）。这里不需赘述了。

4. 民族自治地方的建立：我国的内蒙古自治区早在1947年5

月，就已经建立。新疆维吾尔自治区于1955年10月成立。西藏于1956年5月成立自治区筹备委员会（1965年9月9日正式成立西藏自治区）。1957年7月，全国人民代表大会通过了成立广西壮族自治区和成立宁夏回族自治区的决议。自治州一级的民族自治地方1951年有2个，1952年增至9个，1953年是14个，1954年是26个，1955、1956年达到27个。自治县一级的民族自治地方1951年为4个，1952年为28个，1953年为37个，1954年为44个，1955年为50个。宪法颁布以前，全国还曾建立了许多县级以上以下的民族自治区。宪法颁布后，它们大都调整为民族乡。

以上所述全国的行政区划，是1954年宪法实施期间的状况。

## 二、地方各级人民代表大会的性质和组成

本书在这里，即在第十章第五节中，所阐述的地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会是指：省、直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会和人民委员会。至于自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民委员会，将在本章第六节“民族自治地方的自治机关”中阐述。

地方各级人民代表大会都是地方国家权力机关。地方各级人民代表大会在本行政区域内，密切联系群众，广泛地吸收人民群众管理地方性的国家事务，是各该地方内人民行使国家权力的机关。1949年共同纲领曾经规定：在普选的地方各级人民代表大会召开以前，由地方各界人民代表会议逐步地代行人民代表大会的职权。共同纲领又规定：凡在军事行动已经完全结束、土地改革已经彻底实现、各界人民已有充分组织的地方，即应实行普选，召开地方的人民代表大会。到了1954年9月，从地方各界人民代表会议到召开地方各级人民代表大会的过渡，已经在全国范围内胜利完成了。建立和健全地方各级人民代表大会，不但能保证国家

的统一政策的落实和统一任务的完成，而且能大大发挥各地方人民的建设社会主义的积极性和创造性。

地方各级人民代表大会由一定数量的代表组成。不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会代表，由选民按照选举法规定的原则和程序，直接选举产生。省、直辖市、县、设区的市的人民代表大会代表由下一级人民代表大会选举产生。各行政区内的少数民族在本区域的人民代表大会里，都应有适当的代表名额。地方各级人民代表大会代表的名额，根据两个原则确定：第一，必须使地方各级人民代表大会既便于召开会议，又便于讨论问题。第二，必须使地方各级人民代表大会与人民群众保持密切的联系，既要顾及代表的广泛性和代表性，又要顾及代表的地区性，以便随时同选民沟通。从以上两个原则出发，法律对代表名额做出了具体的规定：

1. 乡、镇人民代表大会代表名额。人口在 2000 人以下的，选代表 15 人至 20 人；人口超过 2000 人的，选代表 20 人至 35 人。人口特少的乡、镇，代表名额可以少于 15 人，但最少不得少于 7 人；人口特多的乡、镇，代表名额可以多于 35 人，但最多不得超过 50 人。

2. 县人民代表大会代表名额。人口在 20 万人以下的县，选代表 100 人至 200 人；人口超过 20 万人的，选代表 200 人至 350 人。人口和乡的数量特少的县，代表名额可以少于 100 人，但最少不得少于 30 人；人口和乡的数量特多的县，代表名额可以多于 350 人，但最多不得超过 450 人。各乡应选县人民代表大会代表的名额：人口在 2000 人以下的，选代表 1 人；人口超过 2000 人至 6000 人的，选代表 2 人；人口超过 6000 人的，选代表 3 人。人口和乡的数量特少的县，其人口在 2000 人以下的乡，亦可以选代表 2 人。县辖城、镇和县境内重要工矿区，按人口每 500 人选代表 1 人，

其人口不足 500 人但满 250 人的，亦可以选代表 1 人。县辖城、镇人口和镇数特多的县，所辖城镇可以按人口每 1000 人选代表 1 人。人民武装部队应选县人民代表大会代表的名额为 1 至 5 人。

3. 省人民代表大会代表名额：人口在 2000 万人以下的，选代表 100 人至 400 人；人口超过 2000 万人的，选代表 400 人至 500 人。人口和县数特少的省，代表名额可以少于 100 人，但最少不得少于 50 人；人口和县数特多的省，代表名额可以多于 500 人，但最多不得超过 600 人。各县应选省人民代表大会代表的名额：人口在 20 万人以下的，选代表 1 人至 3 人；人口超过 20 万人至 60 万人的，选代表 2 人至 4 人；人口超过 60 万人的，选代表 3 人至 5 人。省辖市、镇和省境内重要工矿区，按人口每 2 万人选代表 1 人，其人口不足 2 万人但满 1 万人的亦可以选代表 1 人。人民武装部队应选省人民代表大会代表的名额为 3 人至 15 人。

4. 市人民代表大会代表名额：人口在 10 万人以下的，每 500 人至 1000 人选代表 1 人；人口超过 10 万人至 35 万人的，每 1000 人至 2000 人选代表 1 人；人口超过 35 万人至 75 万人的，每 2000 人至 3000 人选代表 1 人；人口超过 75 万人至 150 万人的，每 3000 人至 5000 人选代表 1 人；人口超过 150 万人的，每 5000 人至 7000 人选代表 1 人。市人民代表大会代表的名额，最少不得少于 50 人，最多不得超过 800 人。郊区每一代表所代表的人口数，应多于市区每一代表所代表的人口数。人民武装部队应选市人民代表大会代表的名额为 2 人至 10 人。市辖区应选人民代表大会代表名额：按人口每 500 人至 2000 人选代表 1 人。但代表总数最少不得少于 35 人，最多不得超过 200 人。

省人民代表大会每届任期 4 年。直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会每届任期 2 年。

### 三、地方各级人民代表大会的职权

县和县级以上的地方各级人民代表大会在本行政区域内，行使下列职权：（1）保证法律、法令和上级人民代表大会决议的遵守和执行。（2）在职权范围内通过和发布决议。（3）规划经济建设、文化建设、公共事业、优抚工作和救济工作。（4）审查和批准预算和决算。（5）选举本级人民委员会的组成人员。（6）选举本级人民法院院长，省、直辖市的人民代表大会并且选举中级人民法院院长。（7）选举上一级人民代表大会代表。（8）听取和审查本级人民委员会和人民法院的工作报告。（9）改变或者撤销本级人民委员会的不适当的决议和命令。（10）改变或者撤销下一级人民代表大会的不适当的决议和下一级人民委员会的不适当的决议和命令。（11）保护公共财产，维护公共秩序，保障公民权利。（12）保障少数民族的平等权利。

乡、民族乡、镇人民代表大会在本行政区域内，行使下列职权：（1）保证法律、法令和上级人民代表大会决议的遵守和执行。（2）在职权范围内通过和发布决议。（3）批准农业、手工业的生产计划，决定互助合作事业和其他经济工作的具体计划。（4）规划公共事业。（5）决定文化、教育、卫生、优抚和救济工作的实施计划。（6）审查财政收支。（7）选举本级人民委员会的组成人员。（8）选举上一级人民代表大会代表。（9）听取和审查本级人民委员会的工作报告。（10）改变或者撤销本级人民委员会的不适当的决议和命令。（11）保护公共财产，维护公共秩序，保障公民权利。（12）保障少数民族的平等权利。

民族乡的人民代表大会，在行使职权的时候，可以采取适合民族特点的具体措施。

地方各级人民代表大会有权罢免本级人民委员会的组成人



员；县级以上的地方各级人民代表大会并有权罢免由它选举产生的人民法院院长。

#### 四、地方各级人民代表大会的会议

地方各级人民代表大会会议由本级人民委员会召集。这是因为地方各级人民代表大会不设常务委员会，而由本级政府执行人民代表大会常设机关的职权，所以人大的每次会议均由人民委员会召集。

根据法律的规定，省、直辖市、县、市、市辖区的人民代表大会会议每年举行2次，交通不便的省可以每年举行1次；乡、民族乡、镇的人民代表大会会议每3个月举行1次。地方各级人民委员会如果认为必要或者有五分之一的代表提议，可以临时召集本级人民代表大会会议。从这个关于地方人大每年举行会议的次数的规定来看，当年的立法者对于人民通过地方各级人民代表大会行使民主权利的制度是重视的。可惜后来的事实表明，这个规定根本没有被严格执行。其中也暴露了地方人大不设常委会而由本级政府召集人大会议的这种制度上的缺点。当时很多的地方行政官员认为召开人民代表大会会议是一种麻烦。他们对于通过人民代表大会制度发扬社会主义民主不感兴趣，因此，召开人大的事就往往排不上政府的工作日程。他们没有想一想：我国的权力属于人民，人民行使国家权力的机关是人民代表大会。如果地方各级人民代表大会，特别是基层的人民代表大会的会议开得很少，甚至压根儿不开，则怎样发挥人民代表大会制度的作用，体现人民当家作主的权力呢？

地方各级人民代表大会举行会议的时候，选举主席团主持会议。会议举行的时候，可以设立代表资格审查委员会、议案审查委员会和其他需要设立的委员会。在人大开会期间，代表、大会

主席团、本级人民委员会，都可以提出议案。议案提出后，由主席团提请人民代表大会会议讨论，或者交付议案审查委员会审查后提请人民代表大会会议讨论。地方各级人民代表大会的决议，以全体代表的过半数通过。

地方各级人民委员会组成人员和人民法院院长的人选，由本级人民代表大会代表联合提名或者单独提名。县级以上的地方各级人民代表大会选举本级人民委员会组成人员和人民法院院长，采用无记名投票方式；乡、民族乡、镇人民代表大会选举本级人民委员会组成人员，可以采用举手方式。地方各级人民代表大会举行会议的时候，本级人民委员会所属各工作部门负责人和人民法院院长、人民检察院检察长可以列席。

## 五、地方各级人民代表大会代表

代表是本级人民代表大会的组成人员。在人民代表大会举行会议的时候，代表有权向本级人民委员会或者本级人民委员会所属各工作部门提出质问。代表所提的质问经过主席团提交受质问的机关，受质问的机关必须在会议中负责答复。地方各级人民代表大会代表在出席人民代表大会会议期间，非经主席团同意不受逮捕或者审判，如果因为是现行犯被拘留，执行拘留的机关必须立即报请主席团批准。代表在出席人民代表大会会议期间，国家根据需要给以往返的旅费和必要的物质上的便利。

地方各级人民代表大会代表应当和原选举单位或者选民保持密切联系，宣传法律、法令和政策，协助本级人民委员会推行工作，并向人民代表大会和人民委员会反映群众的意见和要求。县级以上的地方各级人民代表大会代表可以列席原选举单位的人民代表大会会议。乡、民族乡、镇、市辖区和不设区的市的人民代表大会代表分工联系选民，有代表3人以上的居民地区或者生产

单位可以组织代表小组，协助本级人民委员会推行工作。

省、直辖市、县、设区的市的人民代表大会代表受原选举单位的监督；不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会代表受选民的监督。代表的选举单位和选民有权随时撤换自己选出的代表。代表的撤换必须由原选举单位以全体代表的过半数通过，或者由原选区选民大会以出席选民的过半数通过。地方各级人民代表大会代表因故不能担任代表职务的时候，由原选举单位或者由原选区选民补选。

## 六、地方各级人民代表大会不设常务委员会

根据1954年宪法，地方各级人民代表大会并没有像全国人大那样设立常务委员会。地方人大不设常委会具有一定的历史渊源。回顾人民代表大会制度的历史，可以说，传统就是这样的。远在1928年，毛泽东在《井冈山的斗争》中所提到根据地的代表会，当时并无常设机构。抗日战争时期“三三制”的参议会，实际上也没有设立常务委员会。1940年毛泽东在《新民主主义论》中设想的“中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级代表大会选举政府”。<sup>①</sup>这个设计也没有提到人大常委会的问题。

到了1948年，在关于人民代表制度的提法上发生了一定的变化。4月1日毛泽东《在晋绥干部会议上的讲话》中说：“这样的人民代表会议一经建立，就应当成为当地的人民的权力机关，一切应有的权力必须归于代表会议及其选出的政府委员会。”<sup>②</sup>在这

---

① 《毛泽东选集》，第2卷，第677页。

② 《毛泽东选集》，第4卷，第1308页。

里，“权力必须归于代表会议及其选出的政府委员会”，这是毛泽东把人民代表会议同政府委员会并立地提出来，都作为权力的归属者。由于代表会议是定期召开的，而政府委员会则是经常性运作的机关，因此就形成了政府委员会既是代表会议的执行机关，又是它的常设机关的格局。这表明至少在理论上已经确认这样的必要性：即在代表会存在的同时，还必须有一个由其选举产生的经常行使权力的常设机关的存在。然而这样的发展变化还只是初步的，因为那时还没有也不可能提出在代表会存在的同时，需要有一个与行政机关（政府委员会）相分开的同样是由代表会选举产生的经常行使权力的常设机关的构想。毛泽东《在晋绥干部会议上的讲话》中论述的权力归于代表机关和政府委员会的设想，为建国后相当长的时期内地方不设人大常委会，而由政府委员会执行本级人大常设机构的职权的制度，提供了理论上的依据。

另外再从实际情况来看，1949年8月25日，毛泽东在为中共中央起草的“关于各县均应召开县各界人民代表会议”的指示中，曾要求新、老解放区各县每月或每两个月至少召开一次各界人民代表会议。8月26日，毛泽东向华东局等各局及各野战军前委发出“三万以上人口的城市和各县均应召开各界人民代表会议”的指示，也要求“至少每月开各界人民代表会议一次”。<sup>①</sup>根据以上这两个指示，既然开会的次数如此频繁，即要求县和市至少每月或每两个月召开一次人民代表会议，在这样的代表会本身经常活动的前提下，当然也就不可能提出设不设立常务委员会的问题了。尤其是当时尚未取得全国性的政权，人民代表会议只在县、市召开，更多的是在区乡两级召开，所以未论及常委会的设立与否，亦属应有之义。

---

<sup>①</sup> 《毛泽东文集》，第5卷，第333～334页。

1949年10月1日中华人民共和国成立，当时起临时宪法作用共同纲领第十二条规定：“中华人民共和国的国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。”并规定：“各级人民代表大会闭会期间，各级人民政府为行使各级政权的机关。”这个规定可以说是前面引述过的毛泽东《在晋绥干部会议上的讲话》中提出的主张的法律化，甚至定型化了下来。在新中国成立后的30年中，我国的地方各级人民代表机关一直不设常务委员会，而以同级人民政府作为人大闭会期间行使国家权力的机关。这种情况直到1979年才改变。本书在第五章第一节中曾经论及：马克思主义的“议行合一”，可以表现为实质上的，也可以表现为既是实质上又兼组织形式上的议行合一。我国30年来所坚持的正是那个不仅在实质上，同时亦在形式上的议行合一原则。

1954年我国制定、颁布第一部宪法。这部宪法只是规定全国人大设立常务委员会，在地方则基本上延续共同纲领的体制，即地方各级人大不设常委会，而由同级人民委员会行使人大常设机关的职权。当初在宪法起草过程中，董必武在宪法草案初稿的讨论会上，曾经有过一次发言。他说：地方各级人民代表大会为什么不设常务委员会？如省的人民代表大会选举政府之后，省人民政府和现在的中央人民政府委员会组成方式是差不多的，但它又有不同。省人民政府要受省人民代表大会监督。如县人民代表大会闭会期间有常务委员会，又有人民政府，那就会有两个机关，不是闹摩擦就是没有事做，因为地方管的事较少，没有外交等，以地方来搞大规模的经济建设也不可能。我们的省和苏联的加盟共和国不同，地方机关不采取中央机关的组织形式，越到下面就越是这样。如果乡要有人民代表大会，又有常务委员会和乡人民政府，组织多了，老百姓也搞不清楚。

9月15日，刘少奇在第一届全国人大第一次会议上所做的《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中又讲到这个问题。他说：有些人“认为地方各级人民代表大会也应当同全国人民代表大会一样设立常务委员会。宪法起草委员会没有采纳这个意见”。刘少奇解释说：“全国人民代表大会工作的繁重，当然不是地方各级人民代表大会所能够相比的。全国人民代表大会行使国家的立法权，地方各级人民代表大会没有这方面的职权。而且越是下级的人民代表大会，因为地区越小，就越易于召集会议。所以地方各级人民代表大会不需要在人民委员会以外再设立常务机关。地方各级人民委员会是地方各级人民代表大会的执行机关，同时也行使人民代表大会的常务机关的职权。如果另外设立人民代表大会的常务机关，反而会使机构重叠，造成不便。”刘少奇的说明同董必武的发言在观点上基本上是一致的。这就是为什么在过往的一段相当长的时期里，地方人民代表大会不设常委会的原意。至于后来1979年做出改变，那是客观实际发展需要的结果。

## 七、地方各级人民委员会的性质和组成

1954年宪法第六十二条规定：“地方各级人民委员会，即地方各级人民政府，是地方各级人民代表大会的执行机关，是地方各级国家行政机关。”这个条文确切而全面地表述了地方各级人民委员会的性质与地位。第一，地方各级人民委员会和宪法颁布以前的地方各级人民政府相比较，其性质与地位基本相同。由于新中国成立前后，人民政府的名称多年来已经深入人心，为广大群众所熟悉和喜爱，所以宪法定义地方各级人民委员会“即地方各级人民政府”。第二，从地方各级人民委员会和地方各级人民代表大会的关系来看，地方各级人民代表大会是地方国家权力机关，它所做出的决议需要人民委员会贯彻实施，予以执行，所以宪法规

定人民委员会是本级人民代表大会的“执行机关”。第三，在国家机构体系里，地方各级人民委员会与作为权力机关的地方各级人民代表大会的性质不同，与作为审判机关的地方各级人民法院、作为检察机关的地方各级人民检察院的性质也不相同。地方各级人民委员会是地方各级国家行政机关。地方各级人民委员会都对本级人民代表大会和上一级国家行政机关负责并报告工作。全国地方各级人民委员会都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院。

地方各级人民委员会分别由省长、市长、县长、区长、乡长、镇长各 1 人，副省长、副市长、副县长、副区长、副乡长、副镇长各若干人和委员各若干人组成。地方各级人民委员会组成人员的名额是：（1）省、直辖市 25 人至 55 人。（2）市 9 人至 25 人，人口特多的市至多不超过 45 人。（3）县 9 人至 21 人，人口和乡、镇特多的县至多不超过 31 人。（4）市辖区 9 人至 21 人；人口特多的市辖区至多不超过 27 人。（5）乡、民族乡、镇 3 人（后改为 5 人）至 13 人（后改为 15 人），人口特多的乡、民族乡、镇至多不超过 25 人。地方各级人民委员会的组成人员全部由本级人民代表大会选举产生，每届任期同本级人民代表大会的每届任期相同。

从地方各级人民委员会的组成来看，人民委员会实行委员会制，是合议制的机构。县级以上的人民委员会会议每月举行一次，乡、民族乡、镇人民委员会会议每半个月举行一次。另外，地方各级人民委员会的首长，为了处理日常工作，可以召开行政会议。行政会议也是发挥集体作用的形式。但另一方面，法律规定：省长、市长、县长、区长、乡长、镇长分别主持地方各级人民委员会会议和人民委员会的工作。由此可见，地方各级人民委员会实行的体制是与首长制结合的委员会制。

地方各级人民委员会的负责人分别称省长、副省长、市长、副市长，县长、副县长，区长、副区长，乡长、副乡长，镇长、副镇长。这个名称问题，在宪法起草过程中，也是经过讨论才确定了的。原来，宪法草案初稿均称做“主席、副主席”。在讨论的时候，黄炎培曾提出：“地方政府用‘主席’名称，有问题。”罗隆基也提出：“我主张都叫‘长’，省叫省长。”

李维汉说：“现在只有省叫‘主席’，其余如市、县、区、乡，都叫‘长’。内蒙古自治区现在叫‘主席’，我曾问过乌兰夫：如果全国都改成‘长’，内蒙怎么办？叫‘区长’？他告诉我：‘主席’翻译成蒙文，意思是‘总部长’，即部长会议主席。”李维汉说：“主张改成‘长’的理由是：‘主席’不要太多。如果地方政府叫主席，一直到乡都叫主席，则普天之下都是主席了，全国就有二十几万个主席了。如果叫‘长’，则只有省和自治区的主席改名称，变动的人数比较少些。另外，主张别的名称的也有。总之，有各种各样的设想。”他又说：“中国不仅‘主席’多，而且‘政府’甚多，二十几万个‘政府’。看起来似乎是联邦制了。宪法规定中央只有一个主席，只有一个中央人民政府，否则一般老百姓就会搞不清楚。（邵力子插话：“叫‘长’蛮好！”）有人提议地方政府都叫‘人民委员会’。全国只有一个政府即中央人民政府。（罗隆基插话：“那我举双手赞成。”）但也有人，如黄任老，说‘人民政府’的名称老百姓很熟悉了，对这个名称有感情，改了不好。”陈劭先也认为：“‘委员会’三个字还是不写好。”李维汉说：“地方人民政府即地方人民代表大会的常务机关，议行合一。所以有个委员会好。至于挂牌子，还叫人民政府。”讨论到最后，大家赞成地方人民政府叫“长”，省主席改称省长。李维汉又补充说：“地方政府不是首长制，叫‘首长’不好。”



## 八、地方各级人民委员会的职权

县级以上的人民委员会在本行政区域内行使下列职权：(1) 根据法律、法令、本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决议和命令，规定行政措施，发布决议和命令，并审查这些决议和命令的实施情况。(2) 主持本级人民代表大会代表的选举。(3) 召集本级人民代表大会会议，向本级人民代表大会提出议案。(4) 领导所属各工作部门和下级人民委员会的工作。(5) 停止下一级人民代表大会的不适当的决议的执行。(6) 改变或者撤销所属各工作部门的不适当的命令、指示和下级人民委员会的不适当的决议和命令。(7) 依照法律的规定任免国家机关工作人员。(8) 执行经济计划，执行预算。(9) 管理市场，管理地方国营工商业，领导资本主义工商业的社会主义改造。(10) 领导农业、手工业生产和互助合作事业。(11) 管理税收工作。(12) 管理交通和公共事业。(13) 管理文化、教育、卫生、优抚、救济和社会福利工作。(14) 管理兵役工作。(15) 保护公共财产、维护公共秩序，保障公民权利。(16) 保障少数民族的平等权利，省人民委员会并且帮助本省各少数民族聚居的地方实行区域自治，帮助各少数民族发展政治、经济和文化的建设事业。(17) 办理上级国家行政机关交办的其他事项。

乡、民族乡、镇人民委员会在本行政区域内行使下列职权：(1) 根据法律、法令、本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决议和命令，发布决议和命令。(2) 主持本级人民代表大会的选举。(3) 召集本级人民代表大会会议，向本级人民代表大会提出议案。(4) 管理财政。(5) 领导农业、手工业生产，领导互助合作事业和其他经济工作。(6) 管理公共事业。(7) 管理文化、教育、卫生、优抚和救济工作。(8) 管理兵役工作。

(9) 保护公共财产，维护公共秩序，保障公民权利。(10) 保障少数民族的平等权利。(11) 办理上级人民委员会交办的其他事项。

## 九、地方各级人民委员会的工作部门

地方各级人民委员会设立必须的工作部门，分工主管各方面的业务。工作部门都是国家行政机关，是各该级人民委员会的组成部分。这与宪法颁布之前的地方各级人民政府有所差别。以前的地方人民政府包括同级人民法院与人民检察院在内。而人民委员会则不包括法院、检察院了。地方各级人民委员会设置的工作部门，大体情况如下：

(1) 省人民委员会按照需要，设立民政、公安、司法、监察、计划、财政、粮食、工业、商业、交通、农林、水利、劳动、文化、教育、卫生、体育运动等厅、局、处或者委员会，并可以设立办公厅。民族事务较多的省按照需要可以设立民族事务委员会。华侨事务较多的省按照需要可以设立管理华侨事务的机构。(2) 直辖市和设区的市的人民委员会按照需要，设立民政、公安、司法、监察、计划、财政、粮食、税务、工业、商业、劳动、文化、教育、卫生、体育运动、各项市政建设和公用事业等局、处或者委员会，并可以设立办公厅。民族事务较多的直辖市和设区的市，按照需要可以设立民族事务委员会。华侨事务较多的直辖市和设区的市按照需要可以设立管理华侨事务的机构。(3) 不设区的市的人民委员会按照需要设立民政、公安、财政、粮食、税务、工商、建设、劳动、文化教育、卫生等科或者局，并可以设立办公室。(4) 县人民委员会按照需要设立民政、公安、财政、粮食、税务、工商、农林、交通、文化教育、卫生等科或者局，并可以设立办公室。(5) 市辖区人民委员会按照需要设立民政、生产合作、工

商管理、建设、劳动、文化教育、卫生等科或者股，并可以设立办公室。直辖市、市人民委员会的公安、税务等局可以在市辖区设立分局。(6)乡、民族乡、镇人民委员会按照需要设立民政、治安、武装、生产合作、财粮、文化教育、调解等工作委员会，吸收本级人民代表大会代表和其他适当的人员参加。乡、民族乡、镇人民委员会在需要的时候，可以设文书一人。人口和工商业较多的镇的人民委员会，经县人民委员会批准，可以参照市辖区人民委员会的做法设立工作部门。

省、直辖市人民委员会的工作部门的设立、增加、减少或者合并，由人民委员会报请国务院批准。县、市、市辖区、乡、民族乡、镇人民委员会的工作部门的设立、增加、减少或者合并，由人民委员会报请上一级人民委员会批准。省、直辖市人民委员会的各工作部门受人民委员会的统一领导，并受国务院主管部门的领导。县、市、市辖区人民委员会的各工作部门受人民委员会的统一领导，并受上级人民委员会主管部门的领导。省、直辖市、设区的市的人民委员会的各工作部门在本部门的业务范围内，根据法律和法令，人民委员会的决议和命令，上级国家行政机关主管部门的命令和指示，可以向下级人民委员会主管部门发布命令和指示。

#### 十、人民委员会的派出机关

省人民委员会在必要的时候，经国务院批准，可以设立若干专员公署，作为省人民委员会的派出机关。县人民委员会在必要的时候，经省人民委员会批准，可以设立若干区公所，作为县人民委员会的派出机关。市辖区、不设区的市的人民委员会在必要的时候，经上一级人民委员会批准，可以设立若干街道办事处，作为它的派出机关。

专员公署、区公所以及街道办事处都不是一级政权。专区、区、街道都不建立国家权力机关，不召开人民代表大会。派出机关只是代表派出它的人民委员会，在本辖区内领导和指导下级国家行政机关的工作。

## 第六节 民族自治地方的自治机关

### 一、民族自治机关的性质和地位

民族自治机关是建立在民族自治地方的一级政权机关。1954年宪法第三条规定：“各少数民族聚居的地方实行区域自治。各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。”据此，我国按照民族平等的原则，在少数民族聚居的地方普遍建立了民族自治地方和民族自治机关。自治机关是一级地方国家政权机关，是在上级国家机关领导下并一律在中央统一领导下的一级地方国家机关。从这个意义上讲，民族自治地方的自治机关同省、市、县等地方国家机关并无差别。但另一方面，民族自治机关又与我国一般的地方国家机关存在着不同之处。这主要表现在两者在居民成分上的不同，以及国家机关行使的职权不同。这是显而易见的特点。

本书在第六章第四节中论述共同纲领规定的民族政策的时候，对于民族自治地方和自治机关已略有涉及。而1954年宪法在共同纲领的基础上，对于这个问题又有了很大的发展。(1)各民族自治地方的行政地位，在实施共同纲领的年代里，依其人口的多寡和区域的大小，区分为相当于乡(村)、区、县、专区或专区以上的行政地位。而宪法把民族自治地方区分为自治区(行政地

位相当于省)、自治州(相当于专区)和自治县(相当于县)3个等级。(2)在实施共同纲领的年代,实行区域自治的少数民族聚居区,不论人口多寡,地域大小,行政地位高低,一律称做自治区。而宪法则根据其行政地位,分别称之为自治区、自治州或者自治县。(3)根据宪法,原来行政地位相当于乡、村、区的自治区,鉴于人口过少,地域偏小,行使自治权的能力不足,所以不再作为民族自治地方,不建立自治机关。为了照顾到那些地方的民族特点和特殊要求,因而划为民族乡。民族乡虽然不是民族自治地方,但对于民族乡人民代表大会和人民委员会的组成和活动等方面要充分照顾该乡的民族特点。(4)在民族自治地方的自治机关行使的自治权方面,宪法也有新的发展。例如自治机关有权制定自治条例,这是过去所不曾有过的。

## 二、民族自治机关的组织

1954年宪法第六十七条规定:“自治区、自治州、自治县的自治机关的组织,应当根据宪法第二章第四节规定的关于地方国家机关的组织的基本原则。自治机关的形式可以依照实行区域自治的民族大多数人民的意愿规定。”我国乃单一制国家,如前所述,自治机关是一级地方国家政权机关,是在上级国家机关领导下并一律在中央统一领导下的一级地方国家机关。从这个意义上讲,民族自治地方的自治机关同省、市、县等地方国家机关并无差别。既然如此,所以宪法第六十七条规定:自治机关的组织应当根据宪法第二章第四节关于地方国家机关的组织的基本原则。所谓宪法第二章第四节关于地方国家机关的组织的基本原则,当然也就是民主集中制人民代表大会制。

但另一方面,民族自治机关又与我国一般的地方国家机关存在着不同之处。除了上述的两者在居民成分上的不同,以及国家

机关行使的职权不同之外，宪法第六十七条又规定：自治机关的形式可以依照实行区域自治的民族大多数人民的意愿规定。这就是说，形式的取决与选择属于少数民族自治范围内的事，无需国家以宪法、法律予以统一地做出具体的规定了。但自治机关应以实行区域自治的民族人员为主要成分组成，同时应包括自治区内的适当数量的其他少数民族和汉族的人员。这是必须注意贯彻的。

### 三、民族自治机关的职权

民族自治机关的职权从理论上讲，可以分成两个部分：其一，自治区、自治州、自治县的自治机关行使宪法第二章第四节规定的地方国家机关的职权；其二，自治机关还有宪法第二章第五节第七十条关于“依照宪法和法律规定的权限行使自治权”。

关于第一部分的职权，凡是县以上地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会行使的职权也就是自治区、自治州、自治县的自治机关行使的职权。具体地说：自治区、自治州、自治县的人民代表大会在本行政区域内：（1）保证法律、法令和上级人民代表大会决议的遵守和执行。（2）在职权范围内通过和发布决议。（3）规划经济建设、文化建设、公共事业、优抚工作和救济工作。（4）审查和批准预算和决算。（5）选举本级人民委员会的组成人员。（6）选举本级人民法院院长，自治区人民代表大会并且选举中级人民法院院长（自治州人民代表大会选举本州的中级人民法院院长）。（7）选举上一级人民代表大会代表。（8）听取和审查本级人民委员会和人民法院的工作报告。（9）改变或者撤销本级人民委员会的不适当的决议和命令。（10）改变或者撤销下一级人民代表大会的不适当的决议和下一级人民委员会的不适当的决议和命令。（11）保护公共财产，维护公共秩序，保障公民权利。（12）保障境内各民族的平等权利。

自治区、自治州、自治县的人民委员会在本行政区域内行使下列职权：（1）根据法律、法令、本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决议和命令，规定行政措施，发布决议和命令，并审查这些决议和命令的实施情况。（2）主持本级人民代表大会代表的选举。（3）召集本级人民代表大会会议，向本级人民代表大会提出议案。（4）领导所属各工作部门和下级人民委员会的工作。（5）停止下一级人民代表大会的不适当的决议的执行。（6）改变或者撤销所属各工作部门的不适当的命令、指示和下级人民委员会的不适当的决议和命令。（7）依照法律的规定任免国家机关工作人员。（8）执行经济计划，执行预算。（9）管理市场，管理地方国营工商业，领导资本主义工商业的社会主义改造。（10）领导农业、手工业生产和互助合作事业。（11）管理税收工作。（12）管理交通和公共事业。（13）管理文化、教育、卫生、优抚、救济和社会福利工作。（14）管理兵役工作。（15）保护公共财产、维护公共秩序，保障公民权利。（16）保障境内各民族的平等权利，自治区人民委员会并且帮助本区境内其他各少数民族聚居的地方实行区域自治，帮助境内各民族发展政治、经济和文化的建设事业。（17）办理上级国家行政机关交办的其他事项。

关于自治机关的第二部分职权，即宪法第七十条规定的：“自治区、自治州、自治县的自治机关依照宪法和法律规定的权限行使自治权。”此种自治权有：（1）宪法第六十七条规定：“自治机关的形式可以依照实行区域自治的民族大多数人民的意愿规定。”（2）宪法第七十条规定：“自治区、自治州、自治县的自治机关依照法律规定的权限管理本地方的财政。”（3）宪法第七十条规定：“自治区、自治州、自治县的自治机关依照国家的军事制度组织本地方的公安部队。”（4）宪法第七十条规定：“自治区、自治州、自治县的自治机关可以依照当地民族的政治、经济和文化的特征，制

定自治条例和单行条例，报请全国人民代表大会常务委员会批准。”（5）宪法第三条规定：“各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由，都有保持或者改革自己的风俗习惯的自由。”宪法第七十一条规定：“自治区、自治州、自治县的自治机关在执行职务的时候，使用当地民族通用的一种或者几种语言文字。”（6）民族区域自治实施纲要（简称“纲要”）第十七条规定：“自治机关得采用适当措施，以培养热爱祖国的、与当地人民有密切联系的民族干部。”（7）纲要第十八条规定：各民族自治地方的“内部改革，依照各民族大多数人民及与人民有联系的领袖人物的志愿”。（8）纲要第二十条规定：在国家统一的经济制度和经济建设计划之下，各自治机关可以自由发展本区域的地方经济事业。（9）纲要第二十条规定：“自治机关得采取必要的和适当的办法，发展各民族的文化、教育、艺术和卫生事业。”

宪法第七十二条规定：“各上级国家机关应当充分保障各自治区、自治州、自治县的自治机关行使自治权，并且帮助各少数民族发展政治、经济和文化的建设事业。”这既是各民族自治地方的权利，同时也是各上级国家机关的义务了。

## 第七节 人民法院和人民检察院

### 一、人民法院的性质、任务和组织系统

人民法院是国家审判机关，行使国家审判权。人民法院的任务是审判刑事案件和民事案件，并且通过审判活动，惩办一切犯罪分子，解决民事纠纷，以保卫人民民主制度，维护公共秩序，保护公共财产，保护公民的权利和合法利益，保障国家的社会主义



建设和社会主义改造事业的顺利进行。人民法院用它的全部活动教育公民忠于祖国，自觉地遵守法律。

1954年宪法第七十三条规定：“中华人民共和国最高人民法院、地方各级人民法院和专门人民法院行使审判权。”地方各级人民法院分为基层人民法院、中级人民法院、高级人民法院。专门人民法院包括军事法院、铁路运输法院、水上运输法院。高级人民法院和专门人民法院的设置，由司法部报请国务院批准；中级人民法院和基层人民法院的设置，由省、自治区、直辖市的司法行政机关报请省、直辖市人民委员会或者自治区自治机关批准。

最高人民法院对全国人民代表大会负责并报告工作；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人大常委会负责并报告工作。地方各级人民法院对本级人民代表大会负责并报告工作。下级人民法院的审判工作受上级人民法院监督。

## 二、人民法院行使审判权的民主原则

人民法院行使国家审判权，贯彻下列的民主原则：

1. 人民法院独立进行审判，只服从法律。
2. 人民法院审判案件，对于一切公民，不分民族、种族、性别、职业、社会出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，在适用法律上一律平等。
3. 各民族公民都有用本民族语言文字进行诉讼的权利。人民法院对于不通晓当地通用的语言文字的当事人，应当为他们翻译。在少数民族聚居或者多民族杂居的地区，人民法院应当用当地通用的语言进行审讯，用当地通用的文字发布判决书、布告和其他文件。
4. 人民法院审理案件，除法律规定的特殊情况外，一律公开进行。

5. 人民法院审理案件，被告人有权获得辩护。被告人除自己行使辩护权外，可以委托律师为他辩护，可以由人民团体介绍的或者经人民法院许可的公民为他辩护，可以由被告人的近亲属、监护人为他辩护。人民法院认为必要的时候，也可以指定辩护人为他辩护。

6. 人民法院审判第一审案件，实行人民陪审员制度，但是简单的民事案件、轻微的刑事案件和法律另有规定的案件除外。

7. 人民法院审判案件，实行合议制。审判第一审案件，由审判员和人民陪审员组成合议庭进行，但是简单的民事案件、轻微的刑事案件和法律另有规定的案件除外。人民法院审判上诉和抗诉的案件，由审判员组成合议庭进行。合议庭由人民法院院长或者庭长指定审判员一人担任审判长。院长或者庭长参加审判案件的时候，自己担任审判长。

### 三、审级制度和审判委员会制度

人民法院的审级制度是四级两审制。法院设置的体系虽有基层、中级、高级、最高共四级人民法院，但审理案件，第二审即告终结。地方各级人民法院第一审案件的判决和裁定，当事人可以按照法律规定的程序向上一级人民法院上诉，人民检察院可以按照法律规定的程序向上一级人民法院抗诉。地方各级人民法院第一审案件的判决和裁定，如果在上诉期间当事人不上诉、人民检察院不抗诉，就是发生法律效力判决和裁定。中级人民法院、高级人民法院和最高人民法院审判的第二审案件的判决和裁定，最高人民法院审判的第一审案件的判决和裁定，都是终审的判决和裁定，也就是发生法律效力判决和裁定。中级人民法院和高级人民法院对于死刑案件的终审判决和裁定，如果当事人不服，可以申请上一级人民法院复核。基层人民法院对于死刑案件的判决

和中级人民法院对于死刑案件的判决和裁定,如果当事人不上诉、不申请复核,应当报请高级人民法院核准后执行。

各级人民法院设审判委员会。审判委员会的任务是总结审判经验,讨论重大的或者疑难的案件和其他有关审判工作的问题。各级人民法院院长对本院已经发生法律效力判决和裁定,如果发现认定事实或者在适用法律上确有错误,必须提交审判委员会处理。

地方各级人民法院审判委员会委员,由院长提请本级人民委员会任免;最高人民法院审判委员会委员,由最高人民法院院长提请全国人民代表大会常务委员会任免。各级人民法院审判委员会会议由院长主持,本级人民检察院检察长有权列席。

#### 四、各级人民法院的组织和职权

第一,基层人民法院的组织和职权:

基层人民法院包括:(1)县人民法院。(2)自治县人民法院。(3)市辖区人民法院。基层人民法院由院长1人、副院长1人或者2人和审判员若干人组成,设刑事审判庭和民事审判庭,庭设庭长,在必要的时候可以设副庭长。基层人民法院根据地区、人口和案件情况可以设立若干人民法庭。人民法庭是基层人民法院的组成部分,它的判决和裁定就是基层人民法院的判决和裁定。

基层人民法院审判刑事和民事的第一审案件,但是法律、法令另有规定的案件除外。基层人民法院对它所受理的刑事和民事案件,认为案情重大应当由上级人民法院审判的时候,可以请求移送上级人民法院审判。基层人民法院除审判案件外,并办理以下事项:(1)处理不需要开庭审判的民事纠纷和轻微的刑事案件。(2)指导人民调解委员会的工作。(3)在上级司法行政机关授予

的职权范围内管理司法行政工作。

第二，中级人民法院的组织和职权：

中级人民法院包括：（1）在省、自治区内按地区设立的中级人民法院。（2）在直辖市内设立的中级人民法院。（3）较大的市的中级人民法院。（4）自治州中级人民法院。中级人民法院由院长1人、副院长1人或者2人、庭长、副庭长和审判员若干人组成，设刑事审判庭和民事审判庭，在必要的时候可以设其他的审判庭。

中级人民法院审判下列案件：（1）法律、法令规定的由它管辖的第一审案件。（2）基层人民法院移送审判的第一审案件。（3）对基层人民法院判决和裁定的上诉案件和抗议案。件。（4）人民检察院按照审判监督程序提出的抗议案。件。

中级人民法院对它所受理的刑事和民事案件，认为案情重大应当由上级人民法院审判的时候，可以请求移送上级人民法院审判。

第三，高级人民法院的组织和职权：

高级人民法院包括：（1）省高级人民法院。（2）自治区高级人民法院。（3）直辖市高级人民法院。高级人民法院由院长一人、副院长、庭长、副庭长和审判员若干人组成，设立刑事审判庭和民事审判庭，在必要的时候可以设其他审判庭。

高级人民法院审判下列案件：（1）法律、法令规定由它管辖的第一审案件。（2）下级人民法院移送审判的第一审案件。（3）对下级人民法院判决和裁定的上诉案件和抗诉案件。（4）人民检察院按照审判监督程序提出的抗诉案件。

第四，专门人民法院包括：军事法院、铁路运输法院和水上运输法院。专门人民法院的组织和职权，由全国人民代表大会常务委员会做出规定。

## 第五，最高人民法院的组织和职权：

最高人民法院是国家的最高审判机关，监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作。最高人民法院由院长一人、副院长、庭长、副庭长和审判员若干人组成，设刑事审判庭、民事审判庭和其他需要设立的审判庭。

最高人民法院审判下列案件：（1）法律、法令规定由它管辖的和它认为应当由自己审判的第一审案件。（2）对高级人民法院、专门人民法院判决和裁定的上诉案件和抗诉案件。（3）最高人民检察院按照审判监督程序提出的抗诉案件。

## 五、人民法院的审判人员和其他人员

有选举权和被选举权的年满 23 岁的公民，可以被选举为人民法院院长，或者被任命为副院长、庭长、副庭长、审判员和助理审判员。但是被剥夺过政治权利的人除外。地方各级人民法院院长由地方各级人民代表大会选举，副院长、庭长、副庭长和审判员由地方各级人民委员会任免。在省内按地区设立的和在直辖市内设立的中级人民法院院长，由省、直辖市人民代表大会选举，副院长、庭长、副庭长和审判员由省、直辖市人民委员会任免。在民族自治地方设立的地方各级人民法院的院长、副院长、庭长、副庭长和审判员，由各级自治机关选举或者任免。最高人民法院院长由全国人民代表大会选举，副院长、庭长、副庭长和审判员由全国人民代表大会常务委员会任免。各级人民法院院长任期 4 年。各级人民代表大会有权罢免由它选出的人民法院院长。

各级人民法院按照需要可以设助理审判员。地方各级人民法院助理审判员由上一级司法行政机关任免。最高人民法院助理审判员由司法部任免。助理审判员协助审判员进行工作。助理审判员，由本院院长提出经审判委员会通过，可以临时代行审判员

职务。

有选举权和被选举权的年满 23 岁的公民，可以被选举为人民陪审员，但是被剥夺过政治权利的人除外。人民陪审员在人民法院执行职务期间，是他所参加的审判庭的组成人员，同审判员有同等权利。人民陪审员必须按人民法院通知的时间到人民法院执行职务，在执行职务期间，由原工作单位照付工资；没有工资收入的，由人民法院给予适当的补助。

## 六、人民检察院的组织、任务和职权

中华人民共和国设立最高人民检察院、地方各级人民检察院和专门人民检察院。地方各级人民检察院分为：省、自治区、直辖市、自治州、县、市、自治县人民检察院。省、自治区、直辖市人民检察院按照需要可以设立分院。直辖市和设区的市的人民检察院按照需要可以设立市辖区人民检察院。各级人民检察院各设检察长一人、副检察长若干人和检察员若干人。各级人民检察院检察长领导各该级人民检察院的工作。各级人民检察院设检察委员会，在检察长领导下，处理有关检察工作的重大问题。

人民检察院的任务是行使检察权：最高人民检察院对于国务院所属各部门、地方各级国家机关、国家机关工作人员和公民是否遵守法律，行使检察权。地方各级人民检察院行使如下职权：（1）对于地方国家机关的决议、命令和措施是否合法，国家机关工作人员和公民是否遵守法律，实行监督。（2）对于刑事案件进行侦查，提起公诉，支持公诉。（3）对于侦查机关的侦查活动是否合法，实行监督。（4）对于人民法院的审判活动是否合法，实行监督。（5）对于刑事案件判决的执行和劳动改造机关的活动是否合法，实行监督。（6）对于有关国家和人民利益的重要民事案

件有权提起诉讼或者参加诉讼。

最高人民检察院对全国人民代表大会负责并报告工作；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。

## 七、人民检察院工作的原则和程序

人民检察院工作的平等原则：各级人民检察院行使检察权，对于任何公民，不分民族、种族、性别、职业、社会出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，在适用法律上一律平等。人民检察院工作遵循的另一个民主原则是独立原则，即：地方各级人民检察院独立行使职权，不受地方国家机关的干涉。为了保证检察院独立行使职权，在检察系统的体制上实行了垂直领导的原则。法律明确规定：“地方各级人民检察院和专门人民检察院在上级人民检察院的领导下，并且一律在最高人民检察院的统一领导下，进行工作。”

人民检察院行使职权的程序是：（1）最高人民检察院发现国务院所属各部门和地方各级国家机关的决议、命令和措施违法的时候，有权提出抗诉。地方各级人民检察院发现本级国家机关的决议、命令和措施违法的时候，有权要求纠正；如果要求不被接受，应当报告上一级人民检察院向它的上一级机关提出抗诉。地方各级人民检察院发现国务院所属各部门和上级地方国家机关的决议、命令和措施违法的时候应当报告上级人民检察院处理。人民检察院对于违法的决议、命令和措施，无权直接撤销、改变或者停止执行。但有关的国家机关对于人民检察院的要求或者抗诉，必须负责处理和答复。（2）人民检察院发现国家机关工作人员有违法行为，应当通知他所在的机关予以纠正；如果这种违法行为已经构成犯罪，人民检察院应当追究其刑事责任。（3）人民检察

院发现并且确认有犯罪事实的时候，应当提起刑事案件，依照法律规定的程序进行侦查或者交给公安机关进行侦查；侦查终结后，认为必须对被告人追究刑事责任的时候，应当向人民法院提起公诉。（4）人民检察院对本级公安机关的侦查活动发现有违法情况，应当通知公安机关予以纠正。公安机关提起的刑事案件，侦查终结后认为需要起诉的，应当依照法律的规定移送人民检察院审查，决定起诉或者不起诉。（5）对于任何公民的逮捕，除经人民法院决定的以外，必须经人民检察院批准。人民检察院对于公安机关要求逮捕所做的不批准的决定和对于公安机关移送的案件所做的不起诉的决定，公安机关认为有错误的时候，有权向上一级人民检察院提出意见或者控告。（6）人民检察院提起公诉的案件，由检察长或者由他指定的检察员以国家公诉人的资格出席法庭，支持公诉，并监督审判活动是否合法。对于不经人民检察院起诉的案件的审判，检察长也可以派员参加并实行监督。人民法院决定人民检察院必须派员出席法庭的时候，检察长应当出席或者指定检察员出席。地方各级人民检察院对于本级人民法院第一审案件的判决和裁定，认为有错误的时候，有权按照上诉程序提出抗诉。（7）最高人民检察院对各级人民法院已经发生法律效力判决和裁定，上级人民检察院对下级人民法院已经发生法律效力判决和裁定，如果发现确有错误，有权按照审判监督程序提出抗诉。（8）最高人民检察院检察长列席最高人民法院审判委员会会议，如果对审判委员会的决议不同意，有权提请全国人民代表大会常务委员会审查处理。地方各级人民检察院检察长有权列席本级人民法院审判委员会会议。（9）人民检察院监督刑事判决的执行，如果发现违法的情况，应当通知执行机关予以纠正。（10）人民检察院为执行检察职务，有权派员列席有关机关的会议，有权向有关的机关、企业、合作社、社会团体调阅必要的决议、命令、案



卷或者其他文件，有关的机关、团体和人员都有义务根据人民检察院的要求提供材料和说明。

## 八、人民检察院人员的任免

最高人民检察院检察长由全国人民代表大会选举，任期4年。最高人民检察院副检察长由全国人民代表大会常务委员会任免。最高人民检察院检察员和检察委员会委员，由最高人民检察院检察长提请全国人民代表大会常务委员会任免。

省、自治区和直辖市的人民检察院的检察长、副检察长、检察员和检察委员会委员，由最高人民检察院提请全国人民代表大会常务委员会批准任免。省、自治区、直辖市的人民检察院分院和县、市、自治州、自治县、市辖区的人民检察院的检察长、副检察长、检察员和检察委员会委员，由省、自治区、直辖市的人民检察院提请最高人民检察院批准任免。

## 九、宪法起草过程中对于有关问题的讨论

对宪法第二章第六节“人民法院和人民检察院”，在宪法起草过程中，讨论较多的问题大体上有：（1）“司法权”还是“审判权”？（2）“被告人有权获得辩护”的写法好不好？（3）“检察权”要不要改成“监督权”？当时讨论的大致情况为：

原先在宪法草案的初稿中，规定了人民法院行使司法权。后来的修改稿把行使司法权修改为“行使审判权”。当初法律小组曾认为：“司法权”不必改为“审判权”。理由是：第一，“司法”两字习惯用已久，一般人都很了解；第二，“司法”两字范围较广，能正确地包括法院的一切业务活动；第三，苏联宪法中相应的条文用的是“司法”。但另外有些人不同意这种意见。他们主张应采用“审判权”，而不要写“司法权”。其理由有两点：（1）认为法

院的主要活动是“审判”，而“司法”包括的范围很宽，容易和司法行政机关的职权混淆。(2)“司法”一词为旧宪法中所习惯使用，隐隐然有“三权分立”的意思。

李维汉说：“有人主张把‘司法’改为‘审判’，恐怕应该这样改。过去用‘司法’，是我们没有搞清楚。”张志让也同意把“司法”改为“审判”。

但周鲠生说：“法律小组认为‘司法’不必改为‘审判’，因为苏联宪法在这里用的是‘司法’。法院要做的事情也不只是审判，还有别的事情，所以还是用‘司法’好。”

李维汉说：“那司法部就要改为司法行政部了。”他又问道：“法院要做的事情，哪些不包括在审判工作中？”

周鲠生说：“例如公证、仲裁等等。”

张志让说：“用‘司法’可以，但并不是因为审判工作包括不了法院应做的工作。若说审判不包括仲裁、公证等等，但司法也同样不包括这些，这一类事情是法院附带做的，有别的机关管，不放在法院里也可以。”

周鲠生说：“这不是一个原则问题，而是一个名词问题。我们法律小组不会坚持用‘司法’的。”

李维汉说：“那大家就倾向用‘审判’吧。”最后确定用“审判”一词。

关于被告人有权获得辩护，宪法草案初稿写的是“被告人有辩护权”，后修改为“被告人有权获得辩护”。经过讨论，大家同意修改后的写法。

关于“检察权”的问题，钱端升在讨论时说：“在召集人会议上，有人主张把‘检察’改为‘监督’，多数人主张还是用‘检察’好。”李烛尘说：“既然叫总检察长，也就可以叫做行使最高‘检察职权’。”刘少奇说：“既然叫做总检察长，又叫了个‘监

督’，好像不要‘检察’了。检察机关只有决定逮捕之权和控诉之权，没有审判之权。它的权力很大，但也有一定的限制。”

黄炎培说：“还是用‘检察’好。”他问道：“在检察的对象中，国务院是否包括在内？”

邓小平说：“不包括在内。”

刘少奇说：“全国人民代表大会代表、常务委员会成员、主席、总理、副总理犯了法，要经过常务委员会批准，检察机关才能办。”

黄炎培说：“国务院的一个副总理犯了法，怎么办？”

邓小平说：“副总理犯了法，总检察长可以提到全国人大常委会，逮捕不逮捕也决定于全国人大常委会。”刘少奇说：“例如一个副总理打死了人，常委会可以免掉他的职，然后再按普通公民处理。”邓小平说：“副总理犯罪可以有两种：一种是职务内的罪，一种是个人的罪。属于个人的犯罪行为，应当按普通公民处理，不能说成是副总理犯了罪。”

# 第十一章 1954年宪法规定的公民 基本权利和义务

## 第一节 公民权利义务在宪法中的定位

### 一、在共同纲领基础上的发展

公民是构成国家的基本粒子。公民和国家的关系从法律上说，当然也是一种权利义务关系。而这种权利义务的最基本的内容是由国家根本法予以确定的。公民的基本权利一旦为宪法所确定和宣布，国家就要负起保障公民基本权利的责任和义务。同样地，宪法所规定的公民的基本义务也就是赋予国家的权利，即国家有权要求公民依照宪法的规定履行义务。因此，公民的基本权利和义务反映了公民在国家生活中的地位，从而也体现了一个国家的民主制度。由此可见，公民的基本权利和义务问题是宪法的一个极为重要的问题。正因为它有不可忽视的重要性，所以1949年起临时宪法作用的共同纲领做出了适合于当时实际情况的规定。

1954年宪法规定的公民的基本权利和义务，是以共同纲领为基础，同时又是它的发展。所谓以共同纲领为基础，也就是说，在共同纲领里规定过的基本权利和义务的内容，在新的宪法中依然

被确认了下来；所谓是它的发展，就是说，宪法所规定的公民的权利较之共同纲领更丰富、更广泛、更有切实的保障。

首先，在权利义务的主体方面，共同纲领规定：“人民”享有权利，“国民”履行义务。而宪法则规定：“公民”依法享有权利和履行义务。关于“国民”的定义及其同“人民”的分别，周恩来曾在1949年9月22日所做《人民政协共同纲领草案的特点》的报告中说得很明白。本书在前面第七章第六节的末尾，亦已表述过宪法起草委员会法律小组对于“人民”与“公民”、“公民”与“选民”的含义和界定。在法律上把个人称作公民，是适宜的。

其次，在共同纲领里，集中地规定公民基本权利和义务的只有总纲第四至六条、第八至九条，共5个条文。而在1954年宪法中，对于公民的基本权利和义务，则做了专章规定。该章条文自第八十五至第一百零三条，共有条文19条，差不多是共同纲领的4倍。

再者，宪法规定的公民的基本权利要比共同纲领所规定的更为广泛。例如，宪法规定的公民有劳动权，劳动者的物质帮助权、休息权等，在共同纲领中都是没有规定过的。不仅如此，即使在共同纲领里曾规定过的某些权利，当时却仅限于原则性的宣布，没有像宪法那样规定得更为详细和具体。例如，共同纲领第五条做了这样的原则规定：“中华人民共和国人民有思想、言论、出版、集会、结社、通讯、人身、居住、迁徙、宗教信仰及示威游行的自由权。”而宪法则与此不同。单以共同纲领第五条中的一项“人身”的自由权来说，宪法就单立了一个条文即第八十九条，规定：“中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯。任何公民，非经人民法院决定或者人民检察院批准，不受逮捕。”两相对比，宪法的规定较更为完善。

## 二、公民的基本权利和义务在宪法典中的顺序

在1954年宪法里，公民的基本权利和义务单列一章作为第三

章，放在第二章国家机构的后面。当初在宪法起草过程中，在讨论的时候曾有人主张：公民基本权利和义务应作为第二章，放在“总纲”之后、“国家机构”之前。但也有人不同意这样的处理。例如在分组讨论中，罗隆基说：“第四组有人主张第二章、第三章对调。我个人意见：‘公民的基本权利和义务’一章还是放在第二章‘国家机构’后边好。关于这两个问题的顺序，我查了各人民民主国家的宪法，有的把公民权利和义务放在前面，有的放在后面，大概是一半对一半的样子。”邵力子也持和罗隆基同样的看法，说：“可以不对调。”

李德全说：“第八组有人主张对调，理由是先有公民的权利，才能产生代表、主席和国家机关。人民代表大会是由公民投票选出的。目前中国人民一般的文化、政治水平还不大高，对自己的权利和义务特别关心，把这一章放在前面，他们一看就首先明确了自己的权利和义务。”

黄炎培说：“我个人意见，有些问题是相对的。第二章与第三章对调或者不对调都是相对的。先说人民的权利，再说国家机关由人民产生，这是有道理的。先说国家的组织，再说部分的、个人的，也有道理。是否请田家英同志讲讲原来起草时的意见如何。”

田家英说：“宪法各国各有各的形式。我个人看法，章节次序不是原则问题。原来起草时为了把各个概念概括起来，使人看得清楚，所以分了这些章节。每一章是一个概念，四章是四个概念。第一部分总纲，是国家的根本制度、国家的总任务和国家的根本政策。第二部分国家组织系统。国家是阶级专政的工具、机器。这部分就是说，国家机器有这么一些东西。至于标题，还可以考虑。第三部分公民的基本权利和义务。一方面，它是政治制度的一个部分；另一方面，它规定了国家机关的权力来源及公民在国家中的政治地位。第四部分国旗、国徽、首都。这是国家主权以及国

家的根本的政治思想的象征。关于第二章与第三章是否对调，各国宪法写法不一致。我曾说过，我们的宪法和阿尔巴尼亚的宪法很相似。但在这一点上却不同。阿尔巴尼亚的宪法是把公民的权利和义务放在总纲里。我们所以把公民的权利和义务放在后面，是因为公民的权利是在政治制度中产生的，并且前边已经讲过国家的一切权力属于人民，把公民的权利放在后边，并不会贬低公民的地位。”

钱端升说：“据我知道，有相当多的人主张对调。我再补充解释几句：先写国家的根本政治制度，这就说了我们国家的公民的权利的保证，因为事实上只有我们这样的人民民主国家才能真正保障人民的权利。资本主义国家的宪法把公民的权利写在前面，表面上很好看，实际上是虚假的。”黄炎培说：“我赞成不对调。”李维汉总结性地说：“我们的会议倾向于不对调。”经过讨论，“公民的基本权利和义务”终于定位在第二章国家机构之后，作为宪法的第三章。

## 第二节 中华人民共和国公民的基本权利

### 一、公民的平等权

宪法第八十五条规定：“中华人民共和国公民在法律上一律平等。”这个条文确认并宣告我国的任何公民，都平等地享有宪法和法律规定的权利，都平等地履行宪法和法律规定的义务。法律是公民行为的准则，是判断是非的标准。对于任何公民，都应严格依法办事，决不因人而异。因此，有些学者将平等视为一项重要的原则，贯穿在宪法关于公民基本权利和义务的整章之中。此种观点不无道理。但平等毕竟是一种权利，因为当某公民遭受非法

的不平等对待或者被歧视的时候，他有权向有关国家机关提出诉求，以保障他得到平等的权利。所以，平等既是一种普遍原则，同时亦是一项具体权利。

宪法特别对民族平等和男女平等做了专门的规定。宪法第三条规定：“各民族一律平等，禁止对任何民族的歧视和压迫。”这里的“民族”虽然是一个整体，但民族并不是抽象的概念。民族由各该民族的公民组成。民族歧视当然也表现在对该民族公民的歧视，这是不言而喻的。宪法第九十六条规定：“中华人民共和国妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活各方面享有同男子平等的权利。”这是对妇女平等权利的具体保障。中国是一个古老的国家，封建统治的影响甚深。新中国虽然建国已经5年，但谁也不能说旧势力旧传统的遗毒已经彻底肃清了。所以宪法突出民族平等、男女平等的保障，很有必要。

## 二、公民的选举权和被选举权

宪法第八十六条规定：“中华人民共和国年满十八岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、社会出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权。但是有精神病的人和依照法律被剥夺选举权和被选举权的人除外。”又规定：“妇女有同男子平等的选举权和被选举权。”中华人民共和国公民的选举权和被选举权是人民当家作主的基本权利。通过它，人民可以挑选自己满意的代表人物，或者自己被选为人民代表，进入国家权力机关去，代表人民行使国家权力。我国公民的选举权是普遍的，只要年满18岁，人人都有选举权和被选举权。而依法被剥夺选举权和被选举权的人以及有精神病的人是极少数。从1953年到1954年我国第一次普选来看，全国选民占进行选举地区18周岁以上人口总数的97.18%，全国依法被剥夺选举权的人只占选举地



区总人口数的 1.52%，再加上有精神病的人，两者加起来也不到选举地区总人口数的 1.64%。宪法规定的“不分民族、种族、性别、职业、社会出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限”，也表明了选举权的普遍性，当然同时也表明了选举权的平等性。

### 三、公民的政治自由

宪法第八十七条规定：“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。国家供给必需的物质上的便利，以保证公民享受这些自由。”毛泽东早在《论联合政府》中就说过：“人民的言论、出版、集会、结社……自由，是最重要的自由。”言论、出版、集会、结社、游行、示威，都是公民表达意思或者发表政见的方式。中华人民共和国的国家权力属于人民，人民除了派遣代表通过全国人民代表大会和地方各级人民代表大会行使国家权力这种基本的形式外，人民应该有直接的自由权利对于国家事务发表意见、表明态度。否则的话，假如没有表达意见的政治自由，不能对国家机关提出积极的批评和建议，那么，社会主义民主将无从谈起。所以，宪法第八十七条的规定是我国的权力属于人民的一种体现。这一条文不仅宣布了一系列政治自由，而且还承诺“国家供给必需的物质上的便利，以保证公民享有这些自由”，这是民主的进一步体现。

### 四、公民的宗教信仰自由

宪法第八十八条规定：“中华人民共和国公民有宗教信仰的自由。”这个规定是指：每个中国公民的宗教信仰是自由的，不受干扰或者被强制。公民既有信仰宗教的自由，也有不信仰宗教的自由；有信仰这种宗教的自由，也有信仰另一种宗教的自由；在一个宗教里，有信仰这个教派的自由，也有信仰那个教派的自由；过

去信仰现在变成不信仰，是自由的；过去不信仰，现在信仰，也是自由的。公民并不因为信仰宗教或者不信仰宗教而在政治上享有特权，或者受到歧视。他们应该是平等的。

我国有若干种宗教，例如伊斯兰教、佛教（包括喇嘛教）、天主教、基督教等，拥有众多的信徒，在广大群众中影响较大。有一些宗教，在少数民族中植根很深，大都还与世界上许多国家的公民信仰同一个宗教。所以，宗教问题在我国不仅历史久远，而且涉及群众关系、民族关系、阶级关系和国际关系，是一个具有群众性、民族性、国际性和长期性的复杂的社会问题。我国是人民民主国家，国家的指导思想是马克思列宁主义。但是，宗教信仰是公民个人的思想意识范畴的问题，应由公民自由选择。因此，宗教信仰自由是公民的一项基本权利，也是国家在宗教方面的一项基本政策。

## 五、公民的人身自由

宪法第八十九条规定：“中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯。任何公民，非经人民法院决定或者人民检察院批准，不受逮捕。”公民的人身自由从广义上说，包括人的身体自由、住宅不受侵犯（有的国家称作居住自由）、通讯自由和迁徙自由。人身自由是公民从事任何社会活动和行使其任何合法权利的不可缺少的基本条件。

在我国，任何公民非经人民法院决定或者人民检察院批准，不受逮捕。公安机关要求逮捕某公民时，除在特殊情况下可以采取紧急措施先行拘留以外，必须事先经过人民检察院批准。执行逮捕和拘留的机关应当在逮捕、拘留后的24小时内，对被逮捕、拘留的公民进行讯问。如发现不应当逮捕、拘留的，必须立即释放。情节较轻的，可以取保候审。逮捕公民后，除了有碍侦查或者无

法通知的情况外，执行逮捕的机关应该把逮捕的原因和羁押的处所告知被逮捕人的家属。公安机关拘留了人，应在拘留后的 24 小时内把拘留的事实和理由通知本级人民检察院，人民检察院应当在接到通知后的 48 小时以内，批准逮捕或者不批准逮捕。人民检察院不批准逮捕的，公安机关应当在接到通知后立即释放。由此可见，除了人民法院和人民检察院（公安机关执行）以外，其他任何机关或任何人都无权批准或决定逮捕、拘留。

在保障公民的人身自由方面，宪法还规定“中华人民共和国公民的住宅不受侵犯，通信秘密受法律的保护”，“中华人民共和国公民有居住和迁徙的自由”。

## 六、公民的劳动权

劳动权就是凡有劳动能力的公民都有获得工作和领受相当报酬的权利。宪法第九十一条规定：“中华人民共和国公民有劳动的权利。国家通过国民经济有计划的发展，逐步扩大劳动就业，改善劳动条件和工资待遇，以保证公民享受这种权利。”在世界历史上，劳动权的口号是 1830 年法国里昂工人起义时提出来的。但它并没有被作为一项基本权利载入宪法。第二次世界大战以后，西方某些资产阶级国家的宪法虽然在形式上规定了劳动权，但是它不能得到真正的实现。因为失业现象是资本主义必然的伴随物。资本主义需要有失业大军的存在，才能保证资产者获得廉价的劳动力。在旧中国，失业现象尤为严重。中华人民共和国成立初期，由于旧社会遗留下来的问题，当时的城市失业人员相当于 1949 年底全国在岗职工人数的一半。解决这样的问题，显然不是轻而易举的事。但我们国家是共产党领导的国家，党和政府正视现实，采取各种措施，努力发展经济，创造就业机会，使越来越多的人很快获得工作，并在自己的宪法中，做出了公民有劳动权的规定。这

是我国宪法的社会主义本质的体现。1956年，我国的失业问题已基本得到解决。国家仍继续遵照宪法的规定，逐步扩大劳动就业，改善劳动条件和工资待遇，以保证公民更好地享受这种权利。

## 七、劳动者的休息权和物质帮助权

宪法第九十二条规定：“中华人民共和国劳动者有休息的权利。国家规定工人和职员的工作时间和休假制度，逐步扩充劳动者休息和休养的物质条件，以保证劳动者享受这种权利。”休息权是享有正常休假、休养和正当休息并照常获取工资待遇的权利。休息权与劳动权密切相关。有了劳动权，才谈得上休息权。休息权的目的，在于使劳动者的精力和体能得以恢复，以保证劳动者体力、智力的发展，更好地投入社会主义建设事业以及增强参加社会政治活动、文化活动的可能性。早在共同纲领中，就已明确规定：“公私企业实行8小时至10小时工作制，特殊情况得斟酌办理。”宪法颁布后，我国普遍实行每日劳动8小时，每星期休息1天的制度，对于某些特殊工作还为劳动者实行7小时或者6小时工作的制度，有的还给以健康补贴等措施。国家根据实际条件的可能，大力建立了许多疗养院、休养所等设施，以保证职工休息，保护和增进职工健康。

宪法第九十三条规定：“中华人民共和国劳动者在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候，有获得物质帮助的权利。国家举办社会保险、社会救济和群众卫生事业，并且逐步扩大这些设施，以保证劳动者享受这种权利。”劳动者的物质帮助权是劳动者在失去劳动能力或者暂时失掉劳动能力的时候，有得到国家或者社会的帮助，以维持其本人或及其家庭的生活，或者享受集体福利的一种权利。中国共产党早在1942年领导革命根据地的立法时，就提出应规定劳动者的社会保险的原则。在解放战争时期，东北解放

区就曾实行过战时的劳动保险。中华人民共和国成立后，为了在全国范围内解决一般职工遇到生、老、病、死、伤、残而发生的困难问题，党和政府曾规定：从1950年起，在有职工100人以上的企业中实行劳动保险制度。1951年2月，中央人民政府政务院公布了《中华人民共和国劳动保险条例》，并在100人以下的企业中，实行参照劳动保险条例，通过签订集体协议，使职工享受到劳动保险待遇的办法。1953年，中央人民政府对劳动保险条例又做了若干修改，扩大了劳动保险的范围，提高了劳动保险的待遇。在国家机关和文教事业单位工作的职工，则享受公费医疗和生活福利补助的待遇。1958年2月，国务院全体会议第七十次会议通过了《国务院关于工人、职员退休处理的暂行规定》等法规，使年老的和身体衰弱、因工致残而丧失劳动能力的工人、职员，得到了妥善安置。国家还举办社会救济事业，对城镇无依无靠不能维持生活的老、残、孤、幼进行救济。在农村，普遍实行“五保”制度，使丧失劳动能力的农民生有所养，老有所终。国家还举办群众卫生事业，以预防疾病的发生，表现了国家对劳动者的极大的关怀。

## 八、公民的教育文化权利

宪法第九十四条规定：“中华人民共和国公民有受教育的权利。国家设立并且逐步扩大各种学校和其他文化教育机关，以保证公民享受这种权利。”该条又规定：“国家特别关怀青年的体力和智力的发展。”受教育权是指任何公民均有平等地得到教育以利于成长的权利。享有受教育权的程度，受制于公民本人的能力（智力、经济能力等），同时，更受制于国家设置教育机构、经费、设备等支付能力和管理能力。中华人民共和国建立初期，国家为提供公民受教育权而可能付出的力量是比较有限的。但国家已经在最大限度内做出了努力。首先是教育改革。党和国家确定了

“教育为无产阶级的政治服务，教育与生产劳动相结合”的方针，“使受教育者在德育、智育、体育几方面都得到发展，成为有社会主义觉悟的有文化的劳动者”。其次是国家在发展经济的基础上，大力发展教育事业。建国后几年来，我国已经新建或者改建起了上百万所的各级各类学校，并在将近一亿青壮年工人、农民中进行了扫除文盲的工作，从而使旧中国文化落后的面貌迅速改观。

青年是社会主义建设的生力军，是共产主义事业的接班人。党和国家一贯关怀青年的德、智、体全面发展，把掌握现代文化和现代科学技术的艰巨而光荣的任务，主要放在青年一代的身上。通过各种措施，加强对整个青年一代的教育与培养，关系到社会主义事业后继有人的重大问题，因而也是国家的义不容辞的责任。由此可见，宪法关于“国家特别关怀青年的体力和智力的发展”的规定，具有长远的战略意义。

宪法第九十五条规定：“中华人民共和国保障公民进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。国家对于从事科学、教育、文学、艺术和其他文化事业的公民的创造性工作，给以鼓励和帮助。”过去我国的科技文艺相对来说比较落后。中华人民共和国成立，国家即致力于科学技术和教育文化机构的组建和改革。1956年，党中央召开关于知识分子问题会议，发出了向科学进军的号召，提出了12年内在最重要和最急需的部门赶上或者接近世界先进科技水平的要求。同时，国务院并成立了科学规划委员会，制定了我国12年科学技术发展的长期规划。在文学艺术和其他文化事业方面，国家也进行了大量工作，使之不断繁荣发展起来。1956年5月，党中央提出了在科学、文艺领域内的“百花齐放，百家争鸣”的方针。在党与国家的正确方针政策指引下，以表现工农兵为题材的优秀作品大量涌现。劳动人民成为了新文化的主人。国家还建立了大量的文化机构，剧场、电影院、出版社、剧团、歌

舞团、各类报刊等也都有巨大发展；其他诸如文化馆、文化站、广播台、俱乐部、图书馆、电影放映队等组织逐步地遍布全国绝大部分城乡和工矿区。毛泽东1949说过“随着经济建设的高潮的到来，不可避免地将要出现一个文化建设的高潮。中国人被人认为不文明的时代已经过去了，我们将以一个具有高度文化的民族出现于世界”，这个预言正在成为现实。

## 九、国家对妇女、儿童、婚姻、家庭的关怀和保护

宪法第九十六条规定：“中华人民共和国妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活各方面享有同男子平等的权利。”“婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护。”妇女解放是中国革命的一部分。在中国革命的整个过程中，广大妇女始终积极投入，并做出了巨大的贡献。同时，革命的每一个胜利，也都可以说是妇女解放事业的胜利。新中国建立后，更有了可能以立法的手段巩固和发展妇女的权利及她们的平等地位。1949年共同纲领第六条即明确规定：“中华人民共和国废除束缚妇女的封建制度。妇女在政治的、经济的、文化教育的、社会的生活各方面，均有与男子平等的权利。实行男女婚姻自由。”接着在建国后制定和颁布的土地法、婚姻法、选举法和劳动法令等一系列文件中，以相应的条文规定了妇女的权利。宪法第九十六条的内容乃是历史经验的总结，也是5年来有关的立法原则的重申。宪法第八十六条还规定：“妇女有同男子平等的选举权和被选举权。”这就有效地保证了广大妇女有实际的可能，参加政治活动，参与国家事务的管理。事实表明，我国从中央人民政府副主席、全国人大常委会副委员长的高层领导一直到基层政权组织中，都有妇女担任着重要职务。在经济上，新中国的妇女乃是工农业生产战线上的一支重要力量。女性劳动者不仅与男子同工同酬，而且还受到特殊的关怀。例如在

旧中国，伴随着怀孕、生育而来的往往是失业。而新中国的女职工则不是这样。女工在怀孕期间，在劳动强度的安排上受到照顾；生育期间，可以享受 56 天照领工资的产假。在其他方面，妇女从事科学技术工作并取得卓越成绩的亦日益增多；在教育、医药、保育、文艺、体育等领域里，妇女更是不可缺少的重要力量。

中华人民共和国建立后，废除了封建的婚姻制度，作为社会细胞的家庭起了深刻的变化。千千万万过去受封建礼教、宗族习俗束缚的家庭得到了改造，过去不和睦的家庭转变成成为民主团结的新家庭。男女平等、婚姻自由、尊老爱幼、夫妻互敬互爱成了我国婚姻家庭关系的主流和特色。生长在新中国、新家庭中的儿童，因而得到了健康发展的良好条件。实施宪法关于“婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护”的规定，将使社会安定、家庭幸福、妇孺安康的状况获得进一步的保障。

## 十、公民的控告权

宪法第九十七条规定：“中华人民共和国公民对于任何违法失职的国家机关工作人员，有向各级国家机关提出书面控告或者口头控告的权利。由于国家机关工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有取得赔偿的权利。”

在我们国家里，人民是国家的主人。人民不但有权挑选那些能够代表自己的根本利益的人到国家机关中去工作，而且有权监督国家机关工作人员。如果发现违法失职的现象，就可以按照宪法规定的此项权利提出控告。有关的国家机关在接到控告后，有责任切实地查明事实，做出处理。对于公民提出的控告，任何人不得打击报复。我国早在 1951 年，中央人民政府政务院就在《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》中，规定了“严禁被控告机关和人员采取报复行为，如有报复者，应给以处分，情节严



重的应送司法机关依法惩处”。我国的国家机关工作人员绝大多数是好的。他们忠诚地为人民服务，受到人民群众的拥护和爱戴，但是由于种种原因，那种违法乱纪、侵犯群众利益的现象以及其他的缺点和错误的发生，也是不可避免的。宪法规定我国公民有控告权，这不仅是对公民权利和利益的保护，而且对于改进国家机关工作、提高工作质量，都具有重要的意义。

### 十一、华侨的正当权益受保护

华侨是居住在国外的中华人民共和国公民。他们虽然身居国外，有的已经几代人在国外生活，但是根在国内，一直同祖国心心相连。中华人民共和国是人民当家作主的国家。华侨都是中国同胞，他们当然也是国家的主人，他们的合法权利和利益，理应受到国家的保护。1949年共同纲领第五十八条即已做出规定：“中华人民共和国中央人民政府应尽力保护国外华侨的正当权益。”1954年宪法第九十八条又明确规定：“中华人民共和国保护国外华侨的正当的权利和利益。”

我国的人民代表大会制度保证了华侨在政治上能够同全国人民一起，参加对国家事务的管理。在全国人民代表大会中，有着一定名额的华侨代表。他们不仅参与了全国人大的各项职权的行使，而且通过他们，使得华侨的意志和愿望以及华侨的特殊要求能够在最高国家权力机关里得到直接的、充分的反映。为了落实国家的侨务政策，更好地为华侨服务，国务院设有华侨事务委员会。在华侨事务较多的省市，也都设有地方的专管华侨事务的机关。国家对归国华侨及侨眷进行妥善安排，在“一视同仁，适当照顾”的方针下，为他们积极参加社会主义建设提供良好的条件。国家对国外华侨坚持贯彻“团结、爱国、友好”的原则，勉励国外华侨和所在地的人民友好相处，尊重侨居国政府的法律、法令

和社会习惯，为当地的经济、文化的发展做出贡献。中国政府一贯支持华侨的正当权益应当受到所在国政府的尊重和保护，并对一切反华、排华、损害华侨正当权益的行为进行严肃的斗争。

## 十二、其 他

宪法对于外国人的居留权问题做出了原则性的规定。在国际上，某个国家的公民由于政治原因，受到本国政府通缉、追捕，他在生命、安全、自由不能得到保障的时候，逃到别的国家申请入境，并要求准许居留和给以保护（政治避难）。每一个主权国家都可以根据情况给予此类政治流亡者入境、居留和不受引渡的权利（若两国签订有有关条约者不在此限）。此即居留权，或叫避难权、庇护权。1954年宪法第九十九条规定：“中华人民共和国对于任何由于拥护正义事业、参加和平运动、进行科学工作而受到迫害的外国人，给以居留的权利。”宪法的规定充分地表明了我国国家的民主性、进步性和国际主义精神。

我国宪法的居留权只给因拥护正义事业、参加和平运动、进行科学研究而受到迫害的外国人，而不给外国的反动分子。宪法关于居留权的规定，是我们国家对于人类正义事业与世界和平的支持，也是对进步科学家的保护，因此具有特殊的重要意义。

## 第三节 中华人民共和国公民的基本义务

### 一、遵守宪法、法律、劳动纪律、公共秩序，尊重社会公德的义务

宪法第一百条规定：“中华人民共和国公民必须遵守宪法和法

律，遵守劳动纪律，遵守公共秩序，尊重社会公德。”遵守宪法和法律是我国公民的首要义务。我国的宪法、法律是工人阶级为代表的全体人民意志的集中表现，是保护人民利益和惩办敌对分子破坏、保卫社会主义建设事业的有力武器。在1954年宪法制定和颁布的时候，中国的剥削阶级还没有消灭，反革命势力虽然因受到严重打击而不成气候，但也不能说已经完全肃清，何况其他的破坏社会主义建设的犯罪活动还在继续发生，另一方面，在人民内部的许多矛盾和纠纷也需要通过法律的手段予以解决，因此，人人守法，发挥宪法和法律的作用，非常重要。人人遵守宪法和法律，人人在法律上平等，这是社会主义法制的要求。任何公民不管地位多高，功劳多大，如果违法，都必须追究法律责任。广大人民群众懂得，我国的宪法和法律是为社会主义事业服务的。它体现了广大人民的根本利益和共同愿望。而认真遵守宪法和法律，就是服从集体利益，就是维护国家和人民的利益，效忠人民民主制度。这就是我国公民守法的自觉性的思想基础。

遵守劳动纪律是中华人民共和国公民的重要义务。劳动纪律是组织社会劳动的基础，是进行任何工作，特别是现代化大生产所必不可少的制度。劳动纪律的性质是由社会制度的性质决定的。我国的劳动纪律的性质和一切剥削制度下的劳动纪律根本不同。我们的国家是社会主义国家，工农劳动者是国家真正的主人。劳动在我国是光荣而崇高的事情，我们的劳动纪律是劳动人民自己建立、进行自我管理、自我约束的一种制度和秩序。它的目的与作用是不断提高劳动生产率，加速社会主义建设，因此它必然能为广大劳动者所自觉地遵守。当然另一方面，也还需要加强劳动纪律的教育，使公民认识到这是严肃而光荣的社会责任。宪法把劳动纪律的遵守规定为一项基本义务，同时也表明了国家对劳动纪律的重视。

宪法还把遵守公共秩序和尊重社会公德规定为公民基本义务。这也是十分重要的。公共秩序是统治阶级按照自己的意志建立起来，或者所提倡、支持的社会生活规则。公共秩序在不同的社会，往往有着不同的性质和内容。与剥削阶级社会相反，在我们社会主义社会里，公共秩序是为维护社会安定、保护国家利益和正当的个人利益、谋求人民共同的生活服务的。所以，遵守公共秩序就是巩固社会主义建设的秩序，反之，违反公共秩序也就是违反国家和人民的利益。虽然在一般情况下，不遵守公共秩序未必都构成法律上的犯罪，但由于这一做法损害公益，因此也必然要受到社会舆论的谴责。至于扰乱、破坏公共秩序的行为，则要视其情节轻重予以行政处罚或者法律制裁。

社会公德是在一定社会里被普遍公认并接受的道德规范。道德是一种社会意识，是评定人们行为是否正当的标准之一。道德规范并非由国家制定并以国家强制力予以维持，而是产生于社会的习惯、传统以及生活的积累，是依靠舆论、教育等手段来维持的。道德规范同社会的生产方式相联系。我们的社会公德是人民民主和社会主义的道德。它反对旧的剥削阶级的人压迫人、弱肉强食、唯利是图、损人利己、损公肥私、穷奢极欲、荒淫腐朽以及战争叫嚣等等的“道德”，提倡热爱祖国、热爱人民、爱劳动、爱集体、爱护公共财物、敬老爱幼、尊重妇女、大公无私、乐于助人、对社会主义事业无限忠诚等美德。尊重社会公德同遵守宪法和法律、遵守劳动纪律、遵守公共秩序一起，由宪法规定为公民的基本义务，意义非常重大。

## 二、爱护和保卫公共财产的义务

宪法第一百零一条规定：“中华人民共和国的公共财产神圣不可侵犯。爱护和保卫公共财产是每一个公民的义务。”社会主义公

共财产神圣不可侵犯的原则是资产阶级私有财产神圣不可侵犯原则的对立物。在资本主义国家里，工人除了双手而外，别无任何财产；农民虽然是小私有者，但在地主、资本家统治的社会里，无时无刻不在分化。他们中的绝对大多数陷于贫困的境地。所以资产阶级宪法私有财产神圣不可侵犯的原则，只是保护那些地主资本家们的财产不受侵犯，保护他们剥削和掠夺劳动人民的血汗成果的权利罢了。而对于广大劳动人民来说，却只是一句空话。

在我们国家里，主要的生产资料已归全民或者集体所有。公共财产是人民民主制度赖以巩固和发展的牢不可破的基础。具体地说，公共财产不仅是我国建设社会主义、巩固国防并使国家富强的物质基础，而且也是人民物质文化生活得以不断提高的源泉，也是公民享受各种权利、自由的根本的物质保证。因此，宪法宣布公共财产神圣不可侵犯的原则，规定爱护和保卫公共财产是每一个公民的基本义务，具有极其重大的意义。

爱护和保卫公共财产是公民的法律义务，也是重要的道德义务，是爱国、爱集体的表现。履行此项基本义务，一定要同那种浪费公共财物，甚至侵吞公款、贪污中饱、破坏及盗窃公共财产的罪恶行为进行坚持不懈的斗争。同时，增产节约，创造公共财富，则更是履行宪法义务的积极表现。

### 三、依法纳税的义务

宪法第一百零二条规定：“中华人民共和国公民有依照法律纳税的义务。”我们国家的税收是社会主义资金积累的重要手段之一。一方面，在生产发展的基础上，通过税收积极地为国家的经济建设积累资金，保证必要的和足够的资金投入，另一方面，通过税收，兼顾国家、集体、个人等多方面的利益，调节收入，并以此为杠杆调动各种经济组织和广大群众的积极性，促进生产发

展，加速社会主义建设。

新中国的税收制度本质上与旧社会的税收制度完全不同。旧的税收是剥削劳动人民的工具。旧政权从人民身上刮来的税款，用于豢养大批贪官污吏、欺压百姓的警察、军队，购置军火打内战，屠杀人民。而新中国的税收则“取之于民，用之于民”。国家通过税收，汇集资金，用于建设，发展工业、农业、科技、文化、教育，巩固国防，在发展生产的基础上改善人民的物质和文化生活。旧的税收把沉重的负担大都落在工人、农民、城镇小工商户肩上。大地主、大资产阶级则公然逃税、偷税、漏税。他们即使照章纳税，但最终也是把负担转嫁给了广大劳动者。而新中国的税收则是公平纳税，合理负担，并在政策上尽量不加重劳动人民的负担。旧的税收是向人民群众巧取豪夺，杀鸡取蛋，严重阻碍了国民经济的发展，对社会生产力起着破坏作用。新中国的税收当然不是这样。我们的税收从财政上保证了人民民主国家的收入和必要的开支，起着发展生产、繁荣经济的积极作用。由此可见，我国公民依法纳税是一项光荣的宪法义务，同时也是支持社会主义建设的一种爱国的行为。

#### 四、保卫祖国，依法服兵役的义务

宪法第一百零三条规定：“保卫祖国是中华人民共和国每一个公民的神圣职责。”又规定：“依照法律服兵役是中华人民共和国公民的光荣义务。”中华人民共和国是经过长期的革命斗争，人民前仆后继，推翻了帝国主义、封建主义、官僚资本主义三座大山的统治而建立起来的以工人阶级为领导、以工农联盟为基础的人民民主国家。这是人民自己的国家，全国人民都应该珍视她，爱护她，保卫她。由于我们国家是坚持社会主义道路的、工人阶级领导的国家，又由于中国的成功对于世界被压迫被奴役的民族和

国家来说，是一种有力的鼓舞，所以必然要遭到帝国主义及内外反动势力的仇视，他们妄图把新生的中华人民共和国置之死地而后快。为此，我国公民必须提高警惕，时刻准备粉碎敌对势力的破坏阴谋，以保卫祖国，保卫社会主义建设，实现祖国的完全统一。

1954年，我国试行从志愿兵改变为义务兵役的制度。1955年7月，第一届全国人民代表大会第二次会议通过《中华人民共和国兵役法》，在全国正式实行义务兵役制。义务兵役制将使国家积蓄强大的预备兵源，减少常备兵额，节约军事开支，加强军事的现代化建设，因而是增强国防力量的重大措施。

由于我国的武装力量属于人民，是人民利益的保卫者，所以一切敌视和破坏社会主义的敌对分子以及依法被剥夺政治权利的人，都不得服兵役。从这个意义上说，我国公民依法服兵役是一项光荣的宪法义务，同时也是一项庄严的政治权利。另一方面，因为我国幅员辽阔，人口众多，每次征兵的数额有限，所以不可能把每一个适龄的公民都征集入伍。保卫祖国固然是每一个公民的基本义务，但是，服兵役并不是保卫祖国惟一的方式。应征入伍服兵役的人毕竟属于少数。未被征集的以及超过预备役年龄的公民，只要服从国家建设的需要，努力生产，在自己的岗位上出色地完成工作任务，这也就是为保卫祖国、增强国力、巩固国防做出贡献，从而也是光荣的。

1954年宪法所规定的公民的基本权利和义务从内容上看，比共同纲领有着更大的发展，从而更明确地显示了公民在社会生活和国家生活中的地位，反映了在我国人民民主制度下人民当家作主的事实。每一个公民对于宪法所规定的权利都应该正确地运用，对于宪法所规定的各项义务都应该自觉地履行和严格遵守，并随时同一切违反公民基本权利和义务规定的行为进行不调和的斗争。这些都是宪法第三章“公民的基本权利和义务”的应有之义。

## 第十二章 1954年宪法规定的 国旗、国徽、首都

### 第一节 产生和确定的经过

#### 一、国旗、国徽、首都的规定是宪法的组成部分

国旗、国徽、首都乃是一个国家的象征和标志。纵观世界许多国家的宪法，尤其是当时社会主义国家的宪法，大都有关于国旗、国徽、首都等方面的规定。例如，1936年颁布的苏联宪法列有“第十二章 国徽、国旗、首都”。该章共三个条文，规定苏联的国徽为：镰刀和铁锤位于阳光照耀、周围有麦穗环绕的地球上，并用各加盟共和国文字书写的“全世界无产者，联合起来！”的字样，国徽的顶端绘有五角星一枚；规定苏联的国旗由红色材料制成，上角绘有金黄色镰刀和铁锤，上面是金黄镶边的红色五角星一枚，旗的宽和长是1：2；规定苏联的首都是莫斯科。又例如，1952年颁布的波兰人民共和国宪法，亦列有“第十章 波兰人民共和国的国旗、国徽、国歌和首都”，规定该国的国徽是红地白鹰；国旗是红白两色；国歌是《东不拉玛组卡舞曲》；规定首都为华沙。一些非社会主义国家的宪法，也列有关于国家标志内容的条文。例



如，1958年颁布的法兰西共和国宪法第二条规定：“国家的标志是蓝、白、红三色旗”，“国歌是《马赛曲》”。

我国的国旗、国徽、首都的内容规定在1954年宪法里。在此之前，中华人民共和国的国旗、国徽、首都，并没有规定在共同纲领里，而是另由第一届中国人民政治协商会议第一次全体会议以及后来的中央人民政府委员会第八次会议分别通过决议加以规定的。而1954年宪法第四章则以根本法的形式再一次对国旗、国徽、首都做了确认。

因此，关于中华人民共和国国家标志的产生和确定经过，有必要从1949年的历史情况谈起，方可说明其全过程。

## 二、政协筹备会第6小组的工作

本书在前面第二章第二节第三目中已经述及：为了尽速完成召开新政协和建立中央人民政府的各项必要的准备工作，新政协筹备会于1949年6月16日决定在筹备会常务委员会领导之下设立6个小组，以便分头工作，完成各项任务。其中第六小组，由马叙伦任组长，叶剑英、沈雁冰任副组长，负责拟定国旗、国歌、国徽的方案。该组的组员是：张奚若、田汉、马寅初、郑振铎、郭沫若、翦伯赞、钱三强、蔡畅、李立三、张澜（刘王立明代）、陈嘉庚、欧阳予倩、廖承志，秘书：彭光涵。

7月4日，第六小组举行成立会议。会上决定公开征求图样与方案，并拟定了国旗、国徽、国歌方案的征求条例。条例提出了关于方案设计的几点要求：（1）中国特色。如地理、民族、历史、文化等等。（2）政权特征。反映工人阶级领导、工农联盟为基础的人民民主专政。（3）国旗图案以庄严简洁为主，国徽须庄严而富丽。第六小组会议还决定了设立国旗、国徽图案初选委员会和国歌词谱初选委员会，除由本小组成员分别参加两个评选委员会

外，还聘请专家参加。会议随即登报公开发布征求国旗、国徽图案和国歌词谱启事，并规定8月20日为征求截止日期。8月5日，第六小组在北京饭店举行第二次会议，决定聘请徐悲鸿、梁思成、艾育三人为国旗、国徽图案初选委员会顾问；马思聪、贺绿汀、吕骥、姚锦新四人为国歌词谱初选委员会顾问；并预定8月18日至20日为选稿时期，8月22日举行国旗、国徽初选委员会会议，23日举行国歌词谱初选委员会会议，8月24日举行第六小组第三次全体会议。

自登报公开征求以后的一个月內，共收到国旗稿1920件，图案2992幅；国徽稿112件，图案900幅；国歌稿632件，歌词694首。应征来稿的地区分布甚广，计有北平、东北、上海、天津、江苏、浙江、河北、南京、山东、河南、武汉、青岛、安徽、西安、山西、江西、陕西、湖南、热河、内蒙、绥远、香港、美洲、马来西亚、澳门、朝鲜、印尼、待解放区及不明地址者等，充分表现了全国（还有国外侨胞）各阶层、各种职业的人，无论男女老少，对于新政权的热烈拥护和对新中国的国旗、国徽、国歌的制定的无限关心。

应征稿件大体上可以分作四类：第一类，为镰锤交叉并加上五星。此类的变形有多种多样。第二类，为嘉禾、齿轮并加五角星，或者不加星的。此类亦有多种变体。第三类，以两色或者三色的横条或竖条组成旗的本身，而在左上角或在中央置镰锤或五角星或嘉禾齿轮。第四类，旗面三分之二为红色，三分之一为白、蓝、黄各色，而加以红色或黄色的五角星。此类的变形亦不少。有的变体为红色旗面再加黄色长条一道或两道，而五角星的位置亦各有不同。

第六小组经对大量来稿进行了审阅评选之后，认为在上述的四类中，其第一类用国际式镰锤交叉并加五角星的，无论其形式

怎样变换，总有模仿苏联国旗的感觉。至于拟用中国式镰锤或者其他农具以代替镰刀锤子的图案，则因布置困难，形式上既不美观，而模仿的意义仍然存在。其第二类是用嘉禾齿轮，这种方案在形式上很难配合得当，所以亦很难达到美观，且图画复杂，与“简洁”的要求不符。第三类图案，实际上一半模仿美国国旗，又一半模仿苏联国旗，其构思设计，都不足取。第四类的优点是简洁。在这一类中，红色旗面三分之一处加黄色长条而以五角星位于左上角，这一个形式较之其他各种图案似乎更好一些（如复字第一号）。这是因为红色象征革命，五角星象征共产党领导的政权，黄色长条则可以代表中华民族发祥地黄河。至于国徽图案的投稿，小组认为大都不合格。因为应征设计的人多把国徽想像为普通的证章或纪念章。稍合体制的来稿，又都图案意味太重，或过于纤巧。比较可以参考的也仅有四五个式样。

1949年9月16日，新政协筹备会常务委员会第六次会议在中南海勤政殿举行。会议决定国旗国徽方案由中国人民政治协商会议全体会议主席团决定。17日，新政协筹备会第二次全体会议决定：关于拟定国旗国徽国歌的工作移交人民政协第一届全体会议，并由原来负责此项工作的第六小组直接向政协全体会议主席团提出报告。

### 三、政协全体会议通过关于国都、纪年、国歌、国旗的决议

9月21日，中国人民政治协商会议第一届全体会议在中南海怀仁堂隆重举行。22日，政协全体会议根据主席团的提议，设立6个分组委员会。其中第五个委员会是国旗、国徽、国都、纪年方案审查委员会。同日，政协筹备会第六小组在北京饭店举行第五次会议。会议对于国都地点、纪年和国旗问题进行了研究，提出初步意见，并决定张奚若、翦伯赞、郑振铎负责起草有关国都和

纪年的政治、经济、历史、文化、地理等方面的说明。9月23日上午，中国人民政治协商会议全体代表分组讨论中华人民共和国国旗和国徽的图样。25日晚上，毛泽东在中南海召集关于国旗、国徽、国歌、纪年、国都的协商座谈会。参加座谈的有毛泽东、周恩来、郭沫若、茅盾、黄炎培、陈嘉庚、张奚若、马叙伦、田汉、徐悲鸿、李立三、洪深、艾青、马寅初、梁思成、马思聪、吕骥、贺绿汀等。经过充分讨论，除国徽外，其他均获得了一致的意见。会议决定国徽由原来的小组继续研究设计。9月26日，政协全体会议“国旗、国徽、国歌、国都、纪年方案委员会”在北京饭店举行会议，对国旗、国徽、国歌、国都、纪年的方案进行最后的审查。

9月27日，中国人民政治协商会议第一届全体会议继续举行。会议在代表发言之后，讨论通过了中国人民政治协商会议组织法、中华人民共和国中央人民政府组织法，并通过了关于中华人民共和国国都、纪年、国歌、国旗四个议案：

1. 中华人民共和国国都定于北平，自即日起北平改名为北京。

2. 中华人民共和国的纪年采用公元，本年为1949年。

3. 在中华人民共和国的国歌未正式制定前，以义勇军进行曲为国歌。

4. 中华人民共和国的国旗为红地五星旗，象征中国革命人民大团结。

#### 四、中央人民政府委员会通过国徽图案

关于国徽图案，在1949年9月27日政协全体会议通过中华人民共和国国都、纪年、国歌、国旗四个议案之后，又经过了9个来月时间的精心设计，于1950年6月，由中国人民政治协商会议

第一届全国委员会第二次会议将国徽图案以及对该图案的说明，提交中央人民政府委员会审议。6月28日，中央人民政府委员会第八次会议通过了中华人民共和国国徽图案及对该图案的说明。至此，中华人民共和国国徽也就正式产生了。

## 第二节 国旗、国徽的内容和使用

### 一、国旗的图案内容和国旗的使用

宪法第一百零四条规定：“中华人民共和国国旗是五星红旗。”国旗象征着国家主权，是国家标志之一。新中国的国旗是五星红旗。旗面红色，长方形。其长与高为3：2，旗面左上方缀有黄色五角星5颗。1星较大，其外接圆直径为旗高的十分之三，居左；4星较小，其外接圆直径为旗高的十分之一，环拱于大星之右。旗杆为白色。国旗的通用尺度规定为五种：（1）长288厘米，高192厘米。（2）长240厘米，高160厘米。（3）长192厘米，高128厘米。（4）长144厘米，高96厘米。（5）长96厘米，高64厘米。以上五种规格，各界可酌情选用。

国旗旗面的红色象征革命，旗上的5颗五角星用黄色是为着在红底上显出光明。黄色较白色更为明亮美丽。4颗较小的五角星各有一个尖端正对着大星的中心点，表示全国人民围绕着中国共产党为中心的大团结；形式上亦显得紧凑美观。国旗悬在国家机关、部队、学校等的建筑物或者场地上。在全国性的纪念日则在一切建筑物上悬挂。我国驻外国的大使馆、领事馆等机构，以及军舰、商船、航空器在出港时均应挂置国旗。在重要会议和国际礼仪的场合，也要使用国旗。国旗代表着伟大祖国的尊严。它飘

扬我国的领土、领空、领海上，鼓舞着全国人民团结奋进。每一个中华人民共和国公民，都应当尊敬和爱护国旗。

## 二、国徽的图案内容和国徽的使用

宪法第一百零五条规定：“中华人民共和国国徽，中间是五星照耀下的天安门，周围是谷穗和齿轮。”国徽上的“五星”与国旗上的“五星”，政治含义是相同的，都代表着全国人民在共产党领导下的大团结。天安门是祖国的象征，象征着中国自“五四”运动以来的新民主主义革命的胜利和中华人民共和国的诞生。图案中的齿轮和谷穗是代表工与农。它鲜明地表现了我国的国家性质，即中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家。

国徽是国家的标记和象征，有着崇高的尊严。所以只在诸如最高国家权力机关、最高国家行政机关、外交部、驻外使领馆、县级以上地方各级国家权力机关和人民政府等机关悬挂。国徽应悬挂在机关大门的上方正中处，如果在礼堂悬挂，则应悬挂在主席台上方正中处。国徽也可以使用来制作文书标记，例如：印刷在国书、条约、全权证书等外交文书上，外交部发出的各种护照的封面可加印国徽；外交部及驻外使领馆所用的钢印、戳记可刻国徽，正式公文用纸应加印国徽；一定官职的制服及有关的器具，可镶嵌国徽；等等。法有明令禁止的，不得任意使用国徽，包括：

- (1) 私人婚丧庆吊礼节中的点缀。
- (2) 工商业品的标记、装饰、广告、图案。
- (3) 机关、学校、团体的证章、纪念章及其他徽章。
- (4) 日常生活的陈设布置。

## 三、中华人民共和国首都

宪法第一百零六条规定：“中华人民共和国首都是北京。”北

京是历史名城，历来是政治、经济、文化和军事的中心。北京有着光荣的革命传统。中华人民共和国以北京为首都，是全中国人民的愿望。

## 第十三章 1975年宪法产生的经过

### 第一节 1954年宪法的实施状况

#### 一、党与国家领导人曾强调宪法实施的重要性

在新中国第一部人民自己的宪法制定过程中，以及宪法在制定并颁布后的头两三年里，我国的宪法普遍受到尊重。党和国家领导人也曾十分强调宪法实施的重要性。以毛泽东为首的领导集体全神贯注地投入制宪工作的事实，即是强有力的证明。如果重读一下有关的讲话，则必然会更加令人深信，领导人当年的确曾经想使宪法得到遵守和贯彻。至少在一个时期内是这样的。为了清楚地说明事实，下面拟不嫌重复，摘抄两个有关的讲话段落：

毛泽东 1954年6月14日在中央人民政府委员会第三十次会议上“关于中华人民共和国宪法草案”的讲话中说：“这个宪法草案是完全可以实行的，是必须实行的。当然，今天它还只是草案，过几个月，由全国人民代表大会通过，就是正式的宪法了。今天我们就要准备实行。通过以后，全国人民每一个人都要实行，特别是国家机关工作人员要带头实行，首先在座的各位要实行。不



实行就是违反宪法。”

3个月之后，刘少奇于1954年9月15日在第一届全国人民代表大会第一次会议上所做的《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中说：“宪法是全体人民和一切国家机关都必须遵守的。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的代表以及一切国家机关的工作人员，都是人民的勤务员，一切国家机关都是为人民服务的机关，因此，他们在遵守宪法和保证宪法的实施方面，就负有特别的责任。”“中国共产党是我们国家的领导核心。党的这种地位，决不应当使党员在国家生活中享有任何特殊的权利，只是使他们必须担负更大的责任。中国共产党的党员必须在遵守宪法和一切其他法律中起模范作用。一切共产党员都要密切联系群众，同各民主党派、同党外的广大群众团结在一起，为宪法的实施而积极努力。”刘少奇又说：“我国宪法的公布，是全国各族人民长期共同奋斗获得了伟大胜利的一个成果，但是这并不是说，宪法公布以后，宪法所规定的任何条文就都会自然而然地实现起来。不是的。”他说：“在宪法公布以后，违反宪法规定的现象并不会自行消灭，但是宪法给了我们一个有力的武器，使我们能够有效地为消灭这些现象而斗争。”

以上摘录的讲话片段，讲得多么好啊！时隔近半个世纪的今天读起来，仍然觉得掷地有声。事实是：党和国家领导人在当时对于贯彻执行宪法，实行民主宪政制度，是高度重视的。毛泽东、刘少奇是如此，其他的在宪法制定过程中做出了贡献的各级领导人，也是如此。他们不但口头上是这样说的，而且在当年一个不很长的岁月里，在行动上也是这样做的。他们都同样地信心十足，劲头很大，决心使宪法得到充分的实施。广大人民群众对于宪法当然极为尊重，并表现高度的热情。他们认定，宪法会确保他们的权利和利益，给他们带来民主，带来幸福。

## 二、国家政权按照宪法的规定组织及运行

宪法颁布之后的头几年，我国的各级政权基本上都能遵循宪法规定的轨道运行。这里仅记述全国人民代表大会在组织上的完善化及其按照宪法和法律规定行使权力的历史事实，借以说明宪法实施状况的积极的一面。以便举一反三，窥一斑而见全豹。

1954年9月20日中华人民共和国宪法通过后，第一件大事就是按照宪法的规定组建新的全国性政权机构。9月27日，第一届全国人民代表大会第一次会议选举产生了第一届全国人民代表大会常务委员会。常委会的组成为：委员长刘少奇，副委员长宋庆龄、林伯渠、李济深、张澜、罗荣桓、沈钧儒、郭沫若、黄炎培、彭真、李维汉、陈叔通、达赖喇嘛·丹增嘉措、赛福鼎（1958年2月11日，第一届全国人民代表大会第五次会议补选程潜为副委员长）；秘书长彭真；委员王昆仑、王维舟、古大存、司徒美堂、吴玉章、吴耀宗、李书城、李雪峰、李烛尘、邢西萍、林枫、周建人、周纯全、竺可桢、邵力子、南汉宸、胡乔木、胡愈之、胡耀邦、柳亚子、施复亮、高崇民、徐向前、徐特立、班禅额尔德尼·却吉坚赞、韦国清、马明方、马叙伦、马寅初、张邦英、张治中、张云逸、张闻天、张难先、张苏、许广平、许德珩、陈劭先、陈嘉庚、陆定一、程子华、程潜、黄火青、黄克诚、黄绍竑、彭泽民、杨明轩、叶剑英、廖承志、熊克武、刘伯承、刘长胜、刘格平、刘宁一、刘澜涛、蔡廷锴、蔡畅、邓颖超、赖若愚、龙云、聂荣臻、蓝公武、罗隆基、谭平山、谭政。（1957年7月15日，第一届全国人民代表大会第四次会议补选陈其尤、季方为委员；1958年2月11日第一届全国人民代表大会第五次会议补选汪锋、陈垣、唐生智、梅龚彬为委员。1958年2月1日，第一届全国人民代表大会第五次会议决定罢免黄绍竑、龙云、陈铭枢全国人民代

表大会常务委员会委员职务。)

全国人民代表大会常务委员会建立以后，即按照宪法的规定行使职权，开展工作。全国人大常委会的工作程序是举行会议。第一届全国人民代表大会常务委员会共举行了110次会议；第二届全国人民代表大会常务委员会共举行了137次会议。第三届全国人民代表大会常务委员会在自1965年1月19日至1966年7月7日期间，一共举行了33次会议。后因“无产阶级文化大革命”爆发而中止工作（一直到了1975年1月20日，才举行第四届全国人民代表大会常务委员会第一次会议）。

1954年9月27日，第一届全国人民代表大会第一次会议按照宪法的规定，选举毛泽东为中华人民共和国主席，朱德为副主席。根据刘少奇关于宪法草案的报告中所阐明的精神，中华人民共和国主席同全国人民代表大会常务委员会结合行使国家元首的职权。

1954年9月28日，第一届全国人民代表大会第一次会议还选举并组成了以刘格平为主任委员，张执一、包尔汉、奎璧、张冲、谢扶民、桑吉悦希为副主任委员和以刀京版等82人为委员的民族委员会；组成了以张苏为主任委员，武新宇、钱端升、周鲠生为副主任委员，甘泗淇等29人为委员的法案委员会；组成了以刘澜涛为主任委员，程子华、王绍鏊、李承幹为副主任委员，以王芸生等26人为委员的预算委员会；组成了以马明方为主任委员，王维舟、车向忱、朱蕴山为副主任委员，以平杰三等18人为委员的代表资格审查委员会。至此，全国人民代表大会自身，在组织上建设得较为完善了。同时，这也是实施宪法的过程和成果。

根据中华人民共和国主席毛泽东的提名，第一届全国人民代表大会第一次会议通过了中华人民共和国国防委员会的组成人员名单。根据宪法的规定，国防委员会主席由中华人民共和国主席

担任。中华人民共和国国防委员会副主席为朱德、彭德怀、林彪、刘伯承、贺龙、陈毅、邓小平、罗荣桓、徐向前、聂荣臻、叶剑英、程潜、张治中、傅作义、龙云共 15 人；国防委员会委员是：于学忠、王世泰、王宏坤、王秉璋、王新亭、王震、王树声、宋任穷、宋时轮、吕正操、李先念、李明扬、李明灏、林遵、周士第、周保中、周纯全、阿沛·阿旺晋美、洪学智、唐生智、唐亮、徐海东、孙蔚如、许世友、许光达、韦国清、乌兰夫、马鸿宾、高树勋、张宗逊、张国华、张云逸、张爱萍、张达志、陈士榘、陈再道、陈奇涵、陈明仁、陈绍宽、陈赓、陈锡联、陶峙岳、鹿钟麟、彭绍辉、曾泽生、粟裕、贺炳炎、冯白驹、黄永胜、黄克诚、黄琪翔、杨成武、杨勇、杨得志、董其武、叶飞、万毅、廖汉生、裴昌会、赵尔陆、刘文辉、刘亚楼、刘善本、刘斐、邓兆祥、邓华、邓锡侯、邓宝珊、滕代远、蔡廷锴、郑洞国、卢汉、萧克、萧劲光、阎红彦、赛福鼎、韩先楚、韩练成、谭政、苏振华等 81 人。

第一届全国人民代表大会，按照宪法的规定，在任期内充分行使了职权。在立法权方面，第一届全国人民代表大会第一次会议制定了《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》、《中华人民共和国人民法院组织法》和《中华人民共和国人民检察院组织法》等法律；在人事权方面，选举或者决定了全国人大常委会、中华人民共和国主席及副主席、国务院、最高人民法院、最高人民检察院的领导人的人选。新中国的第一届国务院总理为周恩来，副总理为陈云、林彪、彭德怀、邓小平、邓子恢、贺龙、陈毅、乌兰夫、李富春、李先念；最高人民法院院长为董必武，最高人民检察院检察长为张鼎丞。

第一届全国人民代表大会第二次会议在立法权方面，制定通

过了《中华人民共和国兵役法》，修改了《中华人民共和国国务院组织法》第二条，修改了《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》第二十五条；在决定国家的重大事务方面，通过了发展国民经济的第一个五年计划的决议，关于1954年国家决算和1955年国家预算的决议，关于根治黄河水害和开发黄河水利的综合规划的决议；通过了关于撤销热河省、西康省的决议，关于撤销燃料工业部，设立煤炭工业部、电力工业部、石油工业部、农产品采购部的决议。

第一届全国人民代表大会第三次会议通过了《高级农业生产合作社示范章程》，修改了《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》第二十五条第二款第四项和第五项。通过了关于1955年国家决算和1956年国家预算的决议；通过了全国人大常委会副委员长彭真所做的关于全国人民代表大会常务委员会工作报告。

第一届全国人民代表大会第四次会议通过了周恩来所做的政府工作报告；通过了关于1956年国家决算和1957年国家预算和关于1957年度国民经济计划的决议；通过了关于全国人民代表大会常务委员会工作报告；通过了关于第二届全国人民代表大会选举问题的决议；这次会议还通过了关于成立广西壮族自治区的决议；关于成立宁夏回族自治区的决议；关于中缅边界问题的报告的决议；通过了关于死刑案件由最高人民法院判决或者核准的决议。

第一届全国人民代表大会第五次会议通过了关于1957年国家预算执行情况和1958年国家预算及1958年度经济计划的决议；通过了关于全国人民代表大会常务委员会工作报告的决议；通过了关于汉语拼音方案的决议。会议通过关于调整国务院所属组织机构的决定：撤销国家建设委员会，原国家建设委员会管理的

工作分别由国家计划委员会、国家经济委员会和建筑工程部管理；商业部改名为第一商业部；城市服务部改为第二商业部；第一机械工业部、第二机械工业部和电机制造工业部合并成为第一机械工业部；第三机械工业部改名为第二机械工业部；电力工业部和水利部合并成为水利电力部；建筑材料工业部、建筑工程部和城市建设部合并成为建筑工程部；轻工业部和食品工业部合并成为轻工业部；林业部和森林工业部合并成为林业部；设立对外文化联络委员会，撤销对外文化联络局；高等教育部和教育部合并成为教育部。这次会议还通过了将直辖市天津市改为河北省省辖市的决议。

第二届全国人民代表大会第一次会议于1959年4月18日至28日举行。会议遵照宪法，选举产生新的全国人民代表大会常务委员会。第二届全国人民代表大会常务委员会的组成人员是：委员长朱德，副委员长林伯渠、李济深、罗荣桓、沈钧儒、郭沫若、黄炎培、彭真、李维汉、陈叔通、达赖喇嘛·丹增嘉措、赛福鼎、程潜、班禅额尔德尼·却吉坚赞、何香凝、刘伯承、林枫；秘书长彭真（兼）；委员王昆仑、王维舟、邓初民、邓颖超、卢汉、叶剑英、史良、刘宁一、刘长胜、刘格平、刘澜涛、朱良才、华罗庚、汪锋、李雪峰、陈劭先、陈其尤、陈其瓌、陈垣、陈嘉庚、吴玉章、吴耀宗、武新宇、张云逸、张苏、张治中、张难先、张启龙、张闻天、邵力子、竺可桢、季方、周叔弢、周建人、周纯全、施复亮、赵寿山、南汉宸、胡子昂、胡乔木、胡厥文、胡愈之、胡耀邦、茅以升、高崇民、唐生智、马明方、马叙伦、马寅初、徐冰、徐向前、徐特立、许广平、梅龚彬、曾山、彭绍辉、杨明轩、熊克武、蔡廷锴、蔡畅、谢扶民、龚饮冰。

第二届全国人民代表大会第一次会议选举刘少奇为中华人民共和国主席，宋庆龄、董必武为副主席；决定周恩来为国务院总

理，陈云、林彪、彭德怀、邓小平、邓子恢、贺龙、陈毅、乌兰夫、李富春、李先念、聂荣臻、薄一波、谭震林、陆定一、罗瑞卿、习仲勋共 16 人为国务院副总理。会议选举谢觉哉为最高人民法院院长，张鼎丞为最高人民检察院检察长。

第二届全国人民代表大会第一次会议通过了周恩来总理所做的政府工作报告，通过了关于 1959 年国民经济计划、1958 年国家决算和 1959 年国家预算的决议；通过了关于全国人民代表大会常务委员会工作报告的决议；通过了关于西藏问题的决议，通过了关于撤销司法部、监察部的决议。

第二届全国人民代表大会第二次会议通过了关于 1960 年国民经济计划、1959 年国家决算和 1960 年国家预算的决议、通过了 1956 到 1967 年全国农业发展纲要，通过了关于为提前实现全国农业发展纲要而奋斗的决议。

第二届全国人民代表大会第三次会议通过了关于政府工作报告的决议；通过了批准全国人民代表大会常务委员会工作报告的决议、关于 1960 年国家决算的决议；通过了国防委员会副主席补充名单。

第二届全国人民代表大会第四次会议通过了关于 1963 年国民经济计划和 1964 年国民经济计划，1963 年国家预算和 1964 年国家预算初步安排的决议；通过批准全国人民代表大会常务委员会的工作报告的决议。会议通过了关于第三届全国人民代表大会代表名额和选举问题的决议。

第三届全国人民代表大会第一次会议于 1964 年 12 月 21 日至 1965 年 1 月 4 日举行。按照宪法的规定，会议选举产生了新的第三届全国人民代表大会常务委员会。组成人员为：委员长朱德，副委员长彭真、刘伯承、李井泉、康生、郭沫若、何香凝、黄炎培、陈叔通、李雪峰、徐向前、杨明轩、程潜、赛福鼎、林枫、刘

宁一、张治中、阿沛·阿旺晋美、周建人等，秘书长刘宁一，委员马纯古、王世泰、王昆仑、王淦昌、王维舟、区紫亮、贝时璋、邓初民、邓颖超、孔原、古大存、卢汉、帅孟奇、叶剑英、叶渚沛、史良、刘长胜、刘亚雄、刘澜波、庄希泉、许广平、朱良才、华罗庚、李达、李延禄、杨之华、杨至成、杨尚昆、杨蕴玉、吴玉章、吴有训、吴冷西、吴耀宗、张云逸、张苏、张经武、张难先、张鋈、陈少敏、陈劭先、陈其尤、陈其瓊、陈奇涵、陈垣、邵力子、武新宇、范文澜、茅以升、林兰英、林巧稚、林鏞云、罗叔章、罗琼、竺可桢、季方、周礼、周纯全、周叔弢、孟继懋、施复亮、赵九章、赵寿山、赵忠尧、赵毅敏、南汉宸、胡子昂、胡乔木、胡厥文、胡愈之、胡耀邦、俞震峰、郭建、唐生智、钱崇澍、钱瑛、徐子荣、徐立清、徐冰、徐特立、梁思成、章士钊、萧劲光、梅龚彬、曹孟君、龚饮冰、童第周、曾志、谢扶民、谢南光、彭绍辉、韩光、粟裕、蔡廷锴、蔡畅、熊克武。

第三届全国人民代表大会第一次会议选出刘少奇为中华人民共和国主席，宋庆龄、董必武为副主席；决定周恩来为国务院总理，林彪、陈云、邓小平、贺龙、陈毅、柯庆施、乌兰夫、李富春、李先念、谭震林、聂荣臻、薄一波、陆定一、罗瑞卿、谢富治为副总理；选举杨秀峰为最高人民法院院长，张鼎臣为最高人民检察院检察长。

以上说明，在1954年宪法颁布以后的12年内，国家权力机关，广而言之，我国的整个国家机构是按照宪法的规定运行的。每届人大和政府的更替是正常进行的，这是宪法实施中的积极的方面，应该予以肯定。

### 三、经济取得较大发展

根据宪法规定的国家总任务以及各项经济政策，我国的社会



主义改造和社会主义建设事业取得很大成就。1956年，我国生产资料私有制的社会主义改造取得了决定性胜利。1.2亿多农户和500多万个手工业者的个体经济，已经转变成了劳动群众集体所有制经济。7万户私营工业企业已经变为公私合营企业，将近200万户的私营大中小商店，已经变为公私合营商店、合作商店、合作小组或者直接变为国营商店。对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造基本上完成之后，我国的经济结构发生了根本性的改变。从工业产值来看，全民所有制和集体所有制的社会主义工业已由1952年的56%上升为1956年的67.5%，国家资本主义工业亦由1952年的26.9%上升到了32.5%，而资本主义工业则从1952年的17.1%下降到了1956年的近于零。从商业的商品零售额来看，国营商业和合作社商业已由1952年的42.6%上升到了1956年的68.3%；国家资本主义亦由1952年0.2%的上升到了1956年的27.5%；而私营商业则由1952年的57.2%下降到了1956年的4.2%。再从国民收入的比例来看，国营经济的比重已由1952年的19.1%上升到了1956年的32.2%；合作社经济从1952年的1.5%上升到了1956年的53.4%；公私合营经济从1952年的0.7%上升到了1956年的7.3%；个体经济从1952年的71.8%下降为1956年的7.1%；资本主义经济由1952年的6.9%下降到了1956年的近于零。国营经济、合作社经济和公私合营经济等三种经济的总和，已经在整个国民收入的结构中占92.9%。以上的数字表明：我国的社会主义经济已经占有统治地位，社会主义经济制度已经基本上确立起来了。

我国的社会主义建设是同社会主义改造同时进行的，进展也很快。第一个五年计划的各项指标到了1956年底，大都较大幅度地超额完成了。我国经济的起步本来非常落后。回顾1952年，人均钢产量，我国只有2.37公斤，而当时的印度为4公斤，苏联为

164.1 公斤，美国为 538.3 公斤；人均发电量，我国只有 2.76 度，印度 10.9 度，苏联 553.5 度，美国 2949 度。我国许多工业部门都还没有建立起来，农业生产尚处于较为原始的状态。但经过努力，我国经济很快发展起来了。在第一个五年计划期间，国家对经济和文教卫生方面的基本建设投资共 493 亿元，超过了原定计划的 15.3%。全国拥有的固定资产，1957 年底已相当于 1952 年的 1.9 倍。1957 年全国工业总产值达 783.9 亿元，比 1952 年增长 128.3%。平均每年增长 18%。其中，生产资料的生产比 1952 年增长 210%，平均每年增长 25.4%；消费资料的生产比 1952 年增长 83%，平均每年增长 12.9%。从几种主要工业产品的产量来看，1957 年钢产量达到 535 万吨，比 1952 年增长 296%，为建国前最高年产量的 5.8 倍。原煤产量达到 1.3 亿吨，比 1952 年增长 96%，为建国前最高年产量的 2.1 倍。发电量达到 193.4 亿度，比 1952 年增长 166%，为建国前最高年发电量的 3.2 倍。一大批中国过去从未有过的基础工业部门纷纷建立起来。由于基本建设投资很多投放在内地，使旧中国的工业不合理的布局得到了初步改善。在农业方面，1957 年的农业总产值，按 1952 年的不变价格计算，达到 604 亿元，比 1952 年增长 25%，平均每年增长 4.5%。其中，粮食产量达 19505 万吨，比 1952 年增长 19%；棉花产量达 164 万吨，比 1952 年增长 26%，平均每年增长 4.7%。人民生活水平也有所提高。1957 年，全国居民平均消费水平达到 102 元，比 1952 年的 76 元提高颇多。其中职工平均消费水平由 1952 年的 148 元提高到了 205 元，提高 38.5%；农民平均消费水平由 1952 年的 62 元提高到 79 元，提高 27.4%。

我国对生产资料私有制的社会主义改造，进展非常快速。我国的社会主义经济建设到 1957 年，国民经济第一个五年计划期满之时，已经取得相当好的成就。它为社会主义工业化奠定了初步

的基础。这些都表现了宪法在现实生活中实施所取得的成果。

#### 四、宪法备受冲击而随之失去作用

前面所述，都属宪法实施的积极的方面。特别是宪法刚颁布后，对于遵守宪法和执行宪法热情澎湃的一段时间内，无论在领导思想上，还是政权的组织与活动方面，或者是经济建设方面，所反映出来的实际情况，确实形势喜人，使人觉得中国实行宪政，将有力地促进繁荣昌盛，使人民幸福，前途大有希望。

但是曾几何时，澎湃的热情很快消退，宪法的实施越来越走向低谷。在人治和极“左”思潮的不断冲击下，宪法的尊严及其巨大作用，终于丧失殆尽。这首先表现在1957年反右派斗争的扩大化。宪法明明规定公民有言论自由、出版自由，当时还宣传“言者无罪，闻者作戒”，而事实上“言论自由”变成了运动中“引蛇出洞”的手段，把一大批并无恶意但言词过激的提意见的人统统划为资产阶级右派分子。接着，1959年反右倾运动又把一批敢于反对“左”倾冒进的好同志打成右倾机会主义分子。尽管宪法写的言论自由，但实际上得不到保障。以言获罪，使人噤若寒蝉。谁个再敢于说话，自招祸殃？宪法因而在人们心目中声誉日降。

领导人对于法制的态度已经起了急遽的变化。1958年8月毛泽东在北戴河召开的协作区主任会议上做了讲话。毛泽东这样说：公安、法院也在整风，法律这个东西没有也不行，但我们有我们这一套，还是马青天那一套好，调查研究，就地解决问题。毛泽东还说：不能靠法律治多数人。民法、刑法那么多条谁记得了。宪法是我参加制定的，我也记不得。我们的各种规章制度，大多数，百分之九十是司局搞的，我们基本上不靠那些，主要靠决议，开会，一年搞四次，不靠民法、刑法来维持秩序。人民代表大会、国

务院开会有他们那一套，我们还是靠我们那一套。刘少奇同志提出，到底是法治还是人治？看来实际靠人，法律只能作为办事的参考。<sup>①</sup>毛泽东的这个讲话是1958年讲的，对照一下他1954年6月14日在中央人民政府委员会第三十次会议上说过的：“这个宪法草案是完全可以实行的，是必须实行的。当然，今天它还只是草案，过几个月，由全国人民代表大会通过，就是正式的宪法了。今天我们就要准备实行。通过以后，全国人民每一个人都要实行，特别是国家机关工作人员要带头实行，首先在座的各位要实行。不实行就是违反宪法。”这两个讲话在时间上只隔4年，但在内容上相差多么远。

我国的根本政治制度人民代表大会制度，正像前面所述，在确立后的头几年内基本上能够按照宪法的规定运作。但是某些省、县以及基层，却常有人民代表大会不能依照法律的规定按时召开的情况发生。对于这种现象，董必武曾在党的第八次全国代表大会上的发言中提出过批评。岂料到了后来，情形每况愈下，甚至连全国人民代表大会亦不能坚持按照宪法关于每年召开一次会议的规定了。事实是：1960年4月10日二届全国人大二次会议闭幕之后，对于二届人大三次会议的举行，曾经3次延期。直到1962年3月27日，才召开二届人大三次会议。其间相隔了近24个月的时间。也就是说，在整个1961年内，没有举行全国人民代表大会会议。根据1954年宪法，全国人大每届任期4年。但是第二届全国人民代表大会的任期长达5年又7个月之久。1965年1月4日，三届全国人民代表大会一次会议闭幕之后，全国人大便再也不举行会议了，直到1975年1月13日四届人大召开，中间相隔

---

<sup>①</sup> 全国人大常委会办公厅研究室编著：《人民代表大会制度建设四十年》，中国民主法制出版社，第102页，1991。

了10年。全国人大乃是全国人民行使国家权力的机关。全国人大10年不举行会议，意味着全国人民连续10年没有行使国家权力。这对于一部社会主义民主宪法的实施来说，不能不是一段不幸的历史。

如前所述，宪法颁布以后，我国经济有了很大增长，并很快地完成了对生产资料私有制实行的社会主义改造。这样，宪法关于社会经济结构的确认和对各种生产资料所有权的保护的规定，在客观上就形成了同客观现实不相一致的状况。一部不能反映现实而且落后于实际情况的宪法，必将被人觉得它可有可无，因而不可避免地会损害人们对宪法的崇敬心理。何况1958年下半年，人民公社在全国一哄而起。在公社化运动中，大搞“一平二调”，把原来经济条件悬殊的、贫富不同的许多农业生产合作社归并成一个人民公社，统一拉平；把生产队、大队（原来的合作社）的财产都上调到公社来。连社员的自留地、屋边树木都一律归公。这种做法显然同宪法关于财产权的保护精神背道而驰。基层的平调风，“大跃进”过程中的浮夸风，农村干部的强迫命令作风，都同宪法关于“一切国家机关必须依靠人民群众，经常保持同群众的密切联系，倾听群众的意见，接受群众的监督”及“一切国家机关工作人员必须效忠人民民主制度，服从宪法和法律，努力为人民服务”等规定格格不入。

1966年5月，毛泽东发动了“无产阶级文化大革命”。毛泽东认为：一大批资产阶级的代表人物、反革命的修正主义分子，已经混进党里、政府里、军队里和文化领域的各界里，相当大的一个多数的单位的领导权已经不在马克思主义者和人民群众手里。党内走资本主义道路的当权派在中央形成了一个资产阶级司令部，有一条修正主义的政治路线和组织路线，在各省、市、自治区和中央各部门都有代理人。过去的各种斗争都不能解决问题，更

没有想到使用法律武器，只有实行文化大革命，才能把被走资派篡夺的权力重新夺回来。这实质上是一个阶级推翻另一个阶级的政治大革命，以后还要多次进行。

这场文化大革命使党、国家、人民遭到建国以来最严重的挫折和损失。刘少奇当年是一位经过合法选举产生的在任的中华人民共和国主席，但竟然未经任何法律程序，受迫害至死。他在遭到红卫兵揪斗的时候，手里还高举着宪法。可怜一部白纸黑字的中华人民共和国宪法，哪里还有什么力量能够顶住人治和极“左”的冲击？宪法保护不了国家主席，也保护不了公民的基本权利。这个悲剧实在太惨痛了。

## 第二节 宪法修改工作于 1970 年启动

### 一、成立宪法小组和召开中央工作会议

1970 年，“文化大革命”跨入第五个年头。“左”的势头如火如荼，继续推向顶峰。3 月 8 日，毛泽东提出召开第四届全国人民代表大会和修改中华人民共和国宪法的意见。溯自 1966 年毛泽东发动史无前例的“文化大革命”以来，国内政治形势巨变，社会秩序严重失衡，民主与法制荡然无存。这样的乱局，即使是对于“文化大革命”的发动者本人来说，恐怕在主观上亦是始料所不及的。毛泽东面对这样的困扰，或许萌生了想要设法收场的愿望，因而提出召开四届人大和修改宪法的意见，以便把全国的乱局重新纳入正常秩序的轨道。

毛泽东在提出召开四届人大和修改宪法的意见的同时，提出了关于改变国家体制，不设国家主席的建议。3 月 9 日，中央政治

局遵照毛泽东的意见，开始了修改宪法的准备工作。中共中央成立了由康生、张春桥、吴法宪、李作鹏、纪登奎组成的宪法工作小组。3月16日，中央政治局就修改宪法的指导思想和修改宪法中的一些原则性问题，向毛泽东写了《关于修改宪法问题的请示》。毛泽东阅批了这个报告。

3月17至24日，中央召开由政治局委员，各省、市、自治区革命委员会核心小组负责人以及人民解放军各军区、各总部、各军兵种负责人参加的工作会议。会议在北京举行，到会103人，由周恩来主持，主要内容是布置四届人大代表的选举工作，以及对宪法的修改提出初步意见。在工作会议进行期间，3月18日晚上，宪法小组的负责人就小组的工作情况向会议通报。

通报说，“遵照伟大领袖毛主席的指示，四届人大要修改宪法。毛主席指示不设国家主席，在政治局会议上进行了讨论，受到一致拥护。修宪小组开了四五次会议。首先，明确毛主席为什么提出要修改宪法，不是第一个宪法有错误，而是主席说，这个宪法‘是过渡时期的宪法，大概可以管15年左右’。毛主席的英明预见，已经实现了。现在，我国的无产阶级专政空前巩固，无产阶级文化大革命取得了伟大胜利。毛主席创造性地发展了马克思列宁主义的国家学说。林副主席在‘九大’报告中说，毛主席提出了无产阶级专政下继续革命的伟大理论。我们的宪法，要适应这种情况，要修改。我们要把宪法修改成为社会主义宪法。”

通报说：“另一方面，修改宪法的指导思想是什么？我们认为，应该根据毛主席关于国家学说的伟大理论和实践。经过社会主义革命和社会主义建设，特别是无产阶级的文化大革命，提供了无产阶级专政下继续革命的理论 and 实践。通过‘九大’，指出了全国人民今后社会主义革命和社会主义建设的方向。这样，修改宪法，无论从理论上实践上都为指导思想奠定了基础。”

“具体修改原则。1954年6月14日，毛主席在中央人民政府委员会第三十次会议上的讲话中，以及主席在第一届全国人大开幕词中讲的关于宪法的修改原则，对我们现在是完全适用的。毛主席讲的原则是，要总结历史经验，以我们自己的革命和建设经验为主，同时参考别国宪法中好的东西；要把原则性和灵活性结合起来，‘原则基本上是两个：民主原则和社会主义原则’；要采取领导机关的意见和广大群众的意见相结合的方法。”

第二方面，一些原则性的问题要向毛主席请示。这些问题是：

1. 关于宪法的结构，按原来的不变。但有两个问题，一是有的宪法有序言，有的宪法没有序言。要不要序言？我们认为，按原来办法，要序言。二是“公民基本权利和义务”摆在“国家机构”的前面还是后面，我们认为关系不大，按原来的办。

2. 关于序言。序言不能写长了，修改的序言不能超过1000字。序言中第二条，中国共产党的领导，同志们提出要“三忠于”，很好。但我们怕主席一勾，就不好办了。序言中，关于统一战线、民主集中制、民族问题，现在要重写。内容应当重新反映当前的现实和要求。语言要同毛主席语录和党章、林副主席政治报告尽可能一致。

3. 总纲。有几个问题请注意。第一条，国家的名称要不要改变？现在宪法上写的是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主国家。现在是否要改为中华社会主义共和国？因为考虑到国际关系，我们认为名称还是不改，内容要反映现实，就是改为“中华人民共和国是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的社会主义国家，是无产阶级专政的国家”。第二条是关于生产资料所有制的问题。原来的宪法到现在有一个重大的变动。过去宪法中有四种所有制，20年来，经过社会主义革命和社会主义建设，经济基础有了重大变化，生产资料所有制要反映现实。现在只写两种，就



是社会主义全民所有制和社会主义集体所有制。同时，是否还要有适合我国情况的灵活性，允许在法律许可的范围内，自主经营、不剥削他人的、少量的、非农业的个体劳动者所有制的存在。这个问题我们讨论了很久，是否还是不写在宪法上，由单行法另做规定。第三条，人民公社是一种政社合一的形式，是否要写在宪法上，加以肯定？因为这是一件大事，体现了主席思想的。第四条，关于武装力量的任务，要增加防御帝国主义、社会帝国主义和各国反动派的颠覆和侵略的内容，增加全民皆兵，实行民兵制度的内容。第五条，根据毛主席的倡导的大鸣、大放、大辩论、大字报，是否要写在宪法上？这是新生事物，是群众的创造，适应当前阶级斗争的需要，充分发扬民主。第六条，关于专政对象，宪法第十五条，镇压一切反革命活动，惩罚一切卖国贼……这还是要的。剥夺政治权利的对象，是否要增加反动资本家、富农、坏分子？有的提出：坏分子写在宪法上，政策界限是否划得清楚？如强奸犯，当然不是好分子，是坏分子。具体界限，我们认为不在宪法上写，而在具体解释上讲。

4. 国家机构问题。就是不设国家主席，有关国家主席职权的条款，有些是否可以并入人大常委会职权中。如不设主席，宪法第四十二条：“中华人民共和国主席统率全国武装力量，担任国防委员会主席。”这一条怎么解决？是毛主席统率。国防委员会要不要？值得考虑。原宪法第四十三条关于最高国务会议问题，如何处理？可否删去？地方各级人民代表大会名称不变，各级人民委员会的名称要不要？现在是革命委员会，是否要把原来的名称改过来，仍用人民委员会？省长、副省长等是否改为主任、副主任？我们认为，用革命委员会的名称为好。检察院取消了，主席早有指示。还保留法院。

5. 关于公民权利问题。根据毛主席 1956 年在八届二中央全

会上关于“以后修改宪法，我主张加一个罢工，要允许工人罢工”的指示，宪法第八十七条应增加罢工自由的内容。第八十八条，宗教信仰自由，是否增加利用宗教进行反革命活动，要坚决进行镇压。第九十七条关于公民有控告权，是否增加对控告人不许进行打击报复的内容。第九十五条讲到科学研究和文艺创作的问题，要增加“有批评和反批评的自由”的内容。

通报最后说：“宪法工作小组将于3月31日把宪法修改草案提到政治局讨论，再经地方讨论，人大代表讨论。”

在中央工作会议3月20日的会议上，周恩来就关于“四届人大”的召开做了讲话。他说：关于四届人大的指导思想，有的提出把党的“九大”确认的“团结起来，争取更大的胜利”作为指导思想。经过政治局考虑，觉得毛主席在“九大”的号召还不止于此。还有“准备打仗”、“加强战备”，还有许多战略任务，如果都写上，就成了纲领性的了。所以，我们原则性地提出以九大的指导思想，就是以马列主义、毛泽东思想为四届人大的指导思想，就够了。周恩来说：四届人大代表的条件，原来是“坚决拥护中国共产党的领导”，现在加上：“坚决拥护伟大领袖毛主席和中国共产党的领导”。我们对人民代表的要求一定是高的。但这个条件是一般地来说，因为我们总还需要一部分爱国人士嘛。四届人大代表的名额，大家都认为3500人比较合适，可机动到3600人。代表的比例，我们写得比较具体，“工农兵劳动人民的代表应该占绝大多数”，“革命干部和革命知识分子代表有适当比例”，“人大代表中的少数民族代表应不少于5%”。但觉得这个比例数还是少了，刚才商量改成7%，不少于245位。“人大代表中的妇女代表应占20%左右”，“人大代表中的党员和非党员的比例，非党员应不少于35%”，因为这开的是人大会议，不是党的代表大会。党员已经占多了的，政治上有保证了。“人大代表中，老、中、青，应

有适当比例，中年、青年代表不少于75%”。老年还是“九大”的规格，55岁以上。“各方面的爱国人士要有适当的名额”。一致拥护：“伟大领袖毛主席和林副主席由各省、市、自治区和中国人民解放军共同选举为四届人大代表”，同意“中央政治局委员、候补委员23名亦被共同选举为四届人大代表”。两项共25名，不计算在地方和军队名额内，由机动数出。

中央工作会议的与会者都拥护毛泽东关于召开四届人大、修改宪法的意见和不设国家主席的建议。会后，各省市备选了出席四届人大的工农兵代表，红卫兵、文艺战士、革命干部以及解放军代表（包括结合进革命委员会的）。同时，代表们对宪法提出了初步的修改意见，并上报了中央。

## 二、党中央制定工作计划

1970年7月12日，中央制定了（经报毛泽东主席批准）关于准备召开党的“九届二中全会”和“四届人大”的工作计划。该计划的主要内容为：

1. 成立修改中华人民共和国宪法的起草委员会。

2. 完成宪法修改的准备工作，预计用两周时间，即自7月11日至7月24日。具体安排为：（1）从7月11日至7月17日或者20日，修改宪法工作小组再进行一次简化宪法的修改工作，提交政治局会议通过。然后“请毛主席、林副主席批准这一修改草案”，作为修改草案的基础。（2）从7月18日至7月24日，召开党中央修改《中华人民共和国宪法》起草委员会会议，讨论并通过上一项的宪法修改草案，并布置动员群众讨论修改宪法和选举“四届人大”代表的工作。

3. “动员全国革命群众”讨论修改宪法和通过“四届人大”代表名单，预计约20天的时间，即自7月25日至8月15日。具体

安排为：(1) 中央在7月20日之前发一通知，经过各省、市、自治区革命委员会和军委，动员各厂矿、公社、军队、机关、事业单位、街道组织的革命群众，广泛讨论修改1954年第一届全国人大通过的《中华人民共和国宪法》问题，并提出修改意见。这些意见集中到省、市、自治区革命委员会和军委办事组，由他们整理后，分两次（1次8月5日，1次8月15日）分类转送中央修改宪法起草委员会讨论，取得他们同意后发出。(2) 在同一时期，将“四届人大”代表名单分地方、军队（各方面爱国人士分入各地方），通过各省、市、自治区革命委员会和军委各总部，各军、兵种，各大军区提到各县、市、厂矿、军队、机关、事业单位和街道组织的革命群众中讨论和通过，作为四届人大的代表。在讨论中，群众有权调换他们认为不能作人大代表的人。(3) 中央修改宪法工作小组在收到全国革命群众对宪法修改的意见后，立即加以研究，对前一阶段的宪法修改草案进行再一次修改，“并提交起草委员会审定，送请毛主席、林副主席”。（这段工作安排在8月6日至8月20日）(4) 从7月25日至8月15日，准备政府工作报告及1970年国民经济计划“四五”计划设想的报告提纲。

4. 召开党的“九届二中全会”，时间为8月21日至8月28日。议程是：(1) 讨论和通过《中华人民共和国宪法》修改草案。(2) 国民经济计划报告提纲。(3) 备战工作。

5. 第二次动员全国革命群众讨论中共中央提出的《中华人民共和国宪法》修改草案，预计用15天左右时间，即自8月25日至9月24日。

6. 召开“四届人大”，预计10天时间，暂定自9月15日至9月24日。议程为：(1) 听取政府工作报告。(2) 讨论和通过宪法修改草案。(3) 批准1970年国民经济计划。(4) 选举。在“四届人大”开幕前，召开一次“三届人大”常委会，通过和批准召开

“四届人大”的提案及其议程。

在1970年7月13日确定了上述的工作计划之后，各项工作就按照这个计划安排，逐步展开。只是由于8月底在九届二中全会上毛泽东发动了揭发批判陈伯达，批陈的运动在全国延续了相当长一段时日，接着又于1971年9月13日发生林彪叛逃的事件，从而开展了批判揭发林彪反党集团的运动。因此，四届人大未能按计划规定的时间（1970年9月15日）召开。后来的事实表明：四届人大的召开，要比预定的计划推迟了4年又4个月的时间。

### 三、中共中央成立修改宪法起草委员会

1970年7月17日，中共中央成立了“修改中华人民共和国宪法起草委员会”。该修宪起草委员会由毛泽东担任主任，林彪担任副主任，委员55人，他们是：

中共中央政治局委员19人：叶群、叶剑英、刘伯承、江青、朱德、许世友、陈伯达、陈锡联、李先念、李作鹏、吴法宪、张春桥、邱会作、周恩来、姚文元、康生、黄永胜、董必武、谢富治。

中共中央政治局候补委员4人：纪登奎、李雪峰、李德生、汪东兴。

各省、市、自治区党的核心小组负责同志24人：潘复生、王淮湘、吴德、解学恭、谢振华、吴涛、冼恒汉、李瑞山、张江霖、康建民、赛福鼎、杨德志、南萍、韩先楚、程世清、刘兴元、韦国清、华国锋、曾思玉、刘建勋、张国华、天宝、谭甫仁、蓝亦农。

其他（工农兵代表和知识分子代表）8人：王洪文、倪志福、蔡树梅（女）、尉凤英（女）、陈永贵、吕玉兰（女）、张积惠、郭沫若。

“修改中华人民共和国宪法起草委员会”就是由以上57人所

组成。

### 第三节 1970年中央修宪起草委员会会议

#### 一、中央修改宪法起草委员会7月17日会议情况

中央修改宪法起草委员会第一次全体会议于1970年7月17日中午在北京京西宾馆举行。周恩来主持会议。实际到会人数53人(毛泽东、林彪、刘伯承、谢富治缺席)。会议主要讨论:(1)为什么要修改宪法?(2)修改宪法的指导思想是什么?(3)怎样修改宪法?会议分发了两个文件,一是工作计划,一是宪法修改的草稿。周恩来做了讲话。

周恩来说:今天第一件事就是宣告我们“修改中华人民共和国宪法委员会”成立了。周恩来对修宪委员会名单的组成情况做了简要说明后,接着说道:“这次会议准备开一个星期。上次,3月17日至24日,开了中央工作会议,布置了四届人大代表产生的工作,对宪法修改提出初步意见。这次,成立了宪法修改委员会。在北京有一个修改宪法起草小组,4个月中,由康生、春桥、法宪、作鹏、登奎共同起草多稿。小组根据毛主席的要求,放进了新的东西。总之,要使宪法简明扼要,通俗易懂。正如新党章一样,工农兵能背诵。修改的宪法当然不会这么短,但是要能够容易记。这是毛主席的要求。”周恩来说:原来的宪法106条,9000多字,近一万字。现修改的有两个稿子,一个是60条,6000多字;一个是30条,4000字。他说:经请示毛主席,主席指示,把这两个稿子都发给大家,让大家看一看,提出意见。把原来的宪法作为基础。原来的宪法是在毛主席主持下制定的,是成功的,是革

命的宪法。这次正式成立的起草委员会把这两个稿子议一议。

周恩来说：第二件事，要召开四届人大，宪法必须修改。因此要把原来的宪法拿到群众中去讨论，提出修改意见。要在公社、厂矿、机关、部队、学校、街道中去讨论，提出意见。要拟个《通知》，明天就要讨论。拟通知的问题，根据工作计划，地方的讨论意见由各省市集中，军队由部队自行负责。从7月25日开始到8月5日第一次集中。8月15日第二次集中。意见汇总后，向毛主席报告，再由党的九届二中全会讨论，准备于8月下旬开九届二中全会，从党的方面可以定稿。定稿后再发动群众讨论一次。周恩来说：8月25日至9月10日发动群众讨论宪法修改草案，因为9月15日至24日开四届人大，所以在讨论宪法修改草案的同时应将四届人大代表正式由群众通过。包括工人代表、农民代表、革命知识分子代表、红卫兵代表、文艺战士代表、革命干部代表，名额已分配到各省市。各省市要把名单定下来，向群众介绍代表情况。周恩来说：爱国人士149名，多数（23个省市）已经分配。有6个省市还没有提。明天名单拿出来，大家可以讨论。上次人大代表可以保留的名单，军队中有7位起义将领，当时分配在总部、空军、海军，现在抽出来放在爱国人士内。其中还包括科学家，以及中央的人大常委、政府机关、国防科委提出的爱国人士。这149人名单的提出，注明从哪些方面提出的，请同志们商量。华侨特邀代表30名。解放军代表550名，已提出名单，经过军委办事处审查，看有没有要斟酌的。毛主席、林副主席和政治局委员、候补委员为当然代表都一致通过了。政府机关有77名，其中不少是结合的军队干部，将来要任命为部长的。另外已提出不少文艺战士，中央直接管的文艺单位有40多位，加上北京是200多位。把文艺界代表都算在北京，这样按人口比例，北京代表名额是多了一些。但从工作关系看，北京多一些是可以的。明天5个组讨

论修改宪法，讨论原来的宪法。如发动群众讨论，要从群众中来。另外要通过四届人大代表，如果有的代表群众不同意，允许调换。从明天起到24日，这个星期就做这件事。18日、19日、20日要写出群众讨论宪法的《通知》。根据周恩来建议，会议分5个组。

## 二、中央修改宪法起草委员会7月20日会议情况

1970年7月20日晚上举行的中央修改宪法起草委员会会议，由周恩来主持，主要讨论关于贯彻中央《通知》的问题。周恩来说：“请你们每个组议一本宪法30条出来。请秘书改出来，你们过问一下，看一看。每组1本，共5本。送来我们看，送主席、林副主席。把意见单独写出来。还有特殊的意见，例如江林同志提出的连人大常委会也不设。”有人问：每组1本，5本，“是都送主席、林副主席，还是合成一本送去”？周恩来说，可以合成一本再送去。他说：“如明天文件不能发下去，可打电话，由各军区传回去。而到基层，如公社开会，可发到公社；大队开，可发到大队；军队发到团或营。厂矿、公社、企事业、机关、学校、街道组织均可宣读讲解一下。一个口径，对1954年宪法的修改意见，不要传抄、广播、外传，但这样广泛，也难免要传出去。要修改宪法，传了也不怕，是发扬民主。”

在7月20日晚间的会议上，宪法工作小组的负责人还做了讲话。他说了四个问题：（1）从今年3月到7月，宪法工作小组共出了8个稿子，其中6个稿子不要设国家主席。地方的同志认为，应该设国家主席，让毛主席当主席。政治局讨论，也认为还是要主席的好。向主席报告，主席说，不要，我不当主席。不要因人设事。（2）所有制只写两种，不留单干的尾巴。（3）武装的最高统帅归党中央委员会，主席、副主席。（4）主席讲，要允许罢工，反对官僚主义。该负责人说，60条的稿子，7000字，主席不愿看。



又压缩成 30 条，4000 多字。宪法工作小组希望最好能减到 3000 至 3500 字。

### 三、中央修改宪法起草委员会 7 月 22 日会议情况

1970 年 7 月 21 日，中共中央发出关于修改宪法和四届人大代表问题的《通知》。7 月 22 日晚，中央修改宪法起草委员会全体会议继续在北京京西宾馆举行。会议讨论的问题为：（1）关于修改宪法的问题。（2）关于民主协商四届人大代表的问题。会议由周恩来主持。

周恩来说：修改宪法，已经改了 5 本，负责同志签了字送来。先把它综合成一本。另外把各组讨论本（30 条），哪一条哪一段都写上，送给毛主席和林副主席看。主席对 106 条、60 条、30 条均看看。遵照广大人民的意见，改出一本，然后全会讨论。这次，大家意见是不发了。另外，程世清同志文字上改了一本作为参考。你们把 106 条发下来讨论，两次集中意见，然后拿出具体意见去讨论，以避免先入为主。周恩来最后说：稿子的修改由政治局负责，还要具体地委托几个同志，具体办理。各核心小组也要指定几个工作人员，把修宪意见分类集中上报。

### 四、中共中央关于讨论宪法修改的通知

1970 年 7 月 21 日，中共中央发出《通知》。《通知》称：毛泽东主席曾在 1954 年 3 月 23 日宪法起草委员会上说过：这部宪法“是过渡时期的宪法，大概可以管 15 年左右”。《通知》说：毛主席的英明预见已经实现了。我国的无产阶级专政空前巩固，我国的面貌发生了深刻的变化。适应这种情况，需要对 1954 年宪法进行修改，使它成为一部在新形势下体现毛泽东思想的社会主义新宪法。

中共中央《通知》明确宣示：这次修改宪法的指导思想是“毛主席关于国家学说的伟大理论和实践”。《通知》还指出：“要使修改宪法的过程成为活学活用毛泽东思想的过程。”

同时，《通知》规定了“在这次组织群众反复讨论修改宪法的工作中需要掌握”的几个原则：即“（1）毛主席对于马列主义国家学说的发展和无产阶级专政下继续革命的理论与实践。（2）我国性质是工人阶级（经过中国共产党）领导的以工农联盟为基础的无产阶级专政的社会主义国家。（3）各族人民伟大领袖毛主席是中华人民共和国的缔造者，毛主席为首、林副主席为副的中国共产党中央委员会是领导全国各族人民行使国家权力的核心力量，毛主席是全国武装力量的最高统帅，林副主席是副统帅。（4）把原则性和灵活性结合起来，‘原则基本上是两个：民主原则和社会主义原则’，我国的民主是无产阶级领导的民主，在人民内部实行民主制度，对反动阶级和反革命分子实行专政。（5）要总结历史经验，以我们自己的革命和建设，特别是无产阶级文化大革命中群众创造的并为毛主席所肯定的好经验，如人民公社及其政社合一制度，四大，‘大鸣、大放、大辩论、大字报’，三结合的革命委员会，一切国家机关工作人员必须参加集体生产劳动，等等；同时，也要参考别国宪法中好的东西。（6）修改后的新宪法要力求简明扼要，通俗易懂，人人能记，便于运用。”

《通知》还指出：“1954年宪法中，有些任务已经完成，可以删去或者根据新的情况改写；有些条文可以删繁就简，精简合并，避免重复。”

## 五、8月22日对宪法修改稿的讨论

周恩来主持8月22日的会议。他说，今天政治局委员中富冶同志和伯承同志请假，永胜同志跟纪登奎同志值班。起草委员会

其他的各省市来的人 24 位，还有 8 位工农兵、知识分子都到齐了，一共 51 位。周恩来请康生讲话。下面是康生讲话的主要内容：

他说：7 月间，起草委员会开了会。那时，各个组都积极讨论，提出了意见，而且每个大组都修改了一份草案。有的组还有个人提出修改草案。意见都很好。一方面，大家觉得原来那个 30 条基本上可以作为基础；另一方面，也提了一些意见。（周恩来插话：定了以后，以主席为首、林副主席为副的起草委员会的名义，向全会的同志发下去，大概估计明天可以发。）本来，原来估计这个宪法同党章的讨论不同。党章大家还接触过一些，宪法问题则接触较少。但事实是，开展了一个大的群众运动。现在各省市估计一下，参加这个运动的到底有多少人？程世清同志（作者注：当时的江西省革委会主任）你们大概有多少？（程答：有 1200 万人。）这在全省 2500 万人中几乎是一半。所以，各省市开展了一场巨大的运动，而且是提高了大家的阶级觉悟。大家对于主席说要发动群众讨论是热烈拥护，并非常感动的，觉得主席这个指示是发扬社会主义民主。这个工作结合着生产，结合“一打三反”，结合着备战，运动是很大的。一方面普遍开展讨论，另一方面，抓工作重点。各省、市整个的意见本子，甚至是基层的本子都来了很多。提的意见绝大多数是好的。不管吸收进去，没有吸收进去，都是好的意见。当然，通过这个运动，也可以看到各阶级的动向不同，各阶级根据各自的阶级立场去认识这个问题。比如，工农劳动群众、革命知识分子，他们热烈拥护；那资产阶级，有各式各样，一方面波动很大，另一方面，大多数觉得他们有点出格了。也有人恐怕修改宪法影响他那个继承权。他那个定息恐怕就没有希望了，也可能就成为专政对象了，有波动了。这个也难免。但大多数是积极的讨论，个别的坏分子，或者敌人方面，乘机造谣。所以，从这个运动中也可以看到：社会主义社会确实存在着阶级、阶级斗

争。从修改宪法这个问题上，也可以看出来。所以主席很重视这个问题，对于国际国内是件大事，推动我们的社会主义革命和社会主义建设，的确是很重要的一件事情。通过这次讨论、修改宪法的运动，提高了群众的革命觉悟，促进了各方面工作的发展。工农劳苦群众就讲了，这件事情关系到我们举什么旗、抓什么纲、建什么国的大问题。他们有对毛主席深厚的阶级感情，所以他们能积极参加修改宪法。

康生说：当时我们在宪法起草委员会里讨论的是试改稿的第三稿。现在的稿子同第三稿有什么不同，增改了哪些？我想集中讲一讲。

1. 第一个问题是关于宪法序言。这里要解释一下：在底下讨论时，提出的问题是序言要不要？序言是否可以同总纲合并？这样的意见是可以理解的，是一个好的意见，出发点是从使宪法简明扼要，通俗易懂，疏简文字，避免重复。所以提出合并。合并在一起的意思就是不要序言，只有总纲就是了。经过政治局讨论，觉得这意见值得重视。今天主席还问这个问题。我们原来起草的时候亦曾做过一次努力，把序言同总纲合并，但没有成功。这一次把这意见又仔细地研究了一下，想试验一下，也看了几个省、市的报告稿子。搞来搞去，总觉得没有序言就有的东西不容易说进去，有些不像个条文。所以，今天主席问的时候，我也说了：我说有点困难。不要序言，有些问题不大好摆。比如说，社会主义社会是一个长期的历史阶段，在这个历史阶段中间，存在着阶级、阶级矛盾和阶级斗争，存在着资本主义复辟的危险，存在着两条路线、两条道路的斗争，存在着资本主义复辟的危险性，存在着帝国主义的颠覆和侵略，等等问题，如果没有序言，比较难以在总纲里概括进去。另一方面，同志们这样不要序言，只要总纲，有一个考虑的：他们觉得共产党的领导，写在序言里面似乎是分量

比较不够。所以提议把它摆在总纲里面。看来这种意见是好的。因此，序言虽然讲了主席，讲了党，讲了林副主席，讲了共产党的领导，但不如写在总纲中好。所以，现在新稿子的总纲第二条，增加了共产党的领导问题。这就解决了同志们的这个关心。还有，在序言中，在顺序上是不是把人民的权利提到前面去？这问题也考虑了，觉得还是摆在后边好。因为先讲性质、基础，然后再讲上层建筑，这样好一点。还有的地方提议：把全文三十条再压缩成二十五条。有的甚至提出二十四条。意见都很好。总之，起草委员会的同志考虑一下：关于序言的这个问题，恐怕还是保留序言比较完备一点。那么，序言怎么写法？现在根据大家的意见，做了这样的修改，就是把毛主席是中华人民共和国的缔造者，独立地成立一段。第三次试写稿是连着上文的，现在把这一个重要的句子独立成段。这也是各地方、草委会同志们的意见，是很好的意见。

2. 序言的第二个问题，增加了这样一段，就是说，中国人民在伟大领袖毛主席和中国共产党的领导下，经过长期的武装斗争，终于在1949年取得了人民大革命的伟大胜利，建立了中华人民共和国。这一段本来在最初起草的那个稿子上是有的，在试写稿以前的稿子上有的。后来为了压缩，就把历史的问题简略了。以后大家觉得简略了不行，还是应该这样子说一下。这个意见很好，所以接受了，把它增写上去。这是序言的第二段。

3. 第三个修改是根据起草委员会的意见，把这个试改的第三稿的第三段和第四段对调了位置。也就是把社会主义是一个长期的历史阶段，存在着阶级、阶级矛盾和阶级斗争……这一段提到前面去了。

4. 第四个修改，是把原来的第三段和第五段合并了起来，改成现在的样子。现在的文字是：在这一个历史阶段中，我们必须坚持无产阶级专政，坚持无产阶级专政下的继续革命，我们有充

分信心，有必要的条件，在战胜内外敌人，防止资本主义复辟的斗争的过程中，在逐步消灭资产阶级和一切剥削阶级的斗争过程中，克服一切困难，把我国建设成为更加繁荣富强的社会主义国家。原来是两段，而且有一段在前头，另一段在后头，把必要的条件放在后边，那个什么样的繁荣富强的社会主义国家在前头。现在把这一大段调到后头，而且同后头必要的条件那一段合并起来。这是序言方面的第四个问题。

5. 第五个修改，这是根据福建的同志的意见、起草委员会的意见，也有其他的在讨论中提出的意见，把必要的条件增加了一个人民的力量，增加了一个解放军的武装的力量。所以，除了讲到领袖、党、理论之外，又增加了创造我们历史的动力是用毛泽东思想武装起来的我国各族人民，再一个就是我国无产阶级专政的坚强柱石中国人民解放军。所以有的地方提出意见，认为在序言中就应讲人民解放军，因为在总纲里是根据过去1954年宪法，那里是把军队摆在后边一条。大家觉得人民解放军是无产阶级专政的柱石嘛。这样，就是领袖、党、理论、人民、军队。加上人民和军队，我们觉得很好，政治局讨论时，也觉得很好。

6. 第六个修改是国内国际的任务。原来稿子写成1段，现在分成4段。文字没有改。因为原来那一段太长，体例上和前面不大适合。这是根据郭老（郭沫若）的意见，把它分成4段。

7. 第七个修改，序言最后的结语是增加了主席的那句话：“全国人民团结起来，争取更大的胜利。”因为原来稿子上最后的那句话，觉得还不完全能“结死”。这是大家讨论了以后，觉得还要增加，所以现在就增加了上去。

康生说：第二是总纲部分。总纲有以下几个重要的修改：

1. 增加了第二条。那第二条原来在第三稿中是没有的，就是7月起草委员会讨论的时候的那个稿子是没有的。因为那个稿子

写的时候，觉得已经在序言中讲了，总纲就不讲了。后来根据大家的意见和各地方的反映，认为要加上这一条，所以现在增加了“毛泽东主席是全国各族人民的伟大领袖，是我国无产阶级专政的元首，是全国全军的最高统帅。林彪副主席是毛主席的亲密战友和接班人，是全国全军的副统帅。”这一条当然文字方面同志们还可以讨论。有的提议，把这个副统帅一句摆在前头，也就是讲了“毛主席是全国全军的最高统帅”，就接着讲“林彪副主席是全国全军的副统帅”，然后讲“是毛主席的亲密战友和接班人”，以此作结。大家看，调动不调动？另一方面，这一条还增加了“毛泽东思想是全国一切工作的指导方针”。

2. 总纲第三条增加了“以工农兵代表为主体”。这是讲人大的问题，突出工农兵劳动群众，也就是突出了阶级成分。

3. 总纲第五条第二款是生产资料所有制问题。关于所有制的问题，有各种各样的意见。讨论中，有的主张只写两种所有制，个体劳动就不写了。有人说，写上主要的是两种，其他的就是还可以留着，但是在宪法上不写，将来用单行法去规定。有的是那些资产阶级，现在所谓爱国人士，他还是爱他那个继承权，那个还要写上去。现在就是这样改的了。有的主张把自留地摆在人民公社里面，不作为所有权的问题，就是改成“国家允许非农业的个体劳动者在城市街道组织、农村人民公社的生产队统一安排下的”，这是大家要增加的。统一安排，在哪里安排呢？就是在城市的街道组织，在农村里面是生产队。但是公社恐怕还不成，要在生产队统一安排下从事在法律许可范围内的不剥削他人的个体劳动。下一句就是增加的了，就是根据大家很好的意见，“同时要引导他们逐步走上社会主义集体化的道路”。当中增加了一个“统一安排”，后头增加了一个还要“引导他们逐步走上社会主义集体化的道路”。

4. 对总纲第七条第三款做了修改。原来第三款在“家庭副业”的前面有“其他”两字。在第一次起草委员会开会时，以及这次各省市讨论修改宪法时，都有人提出不要“其他”，所以现在把“其他”两字删去了。同时，现在增加了“牧区社员可以有少量的自留畜”。这个意见是在起草委员会中由青海的同志和新疆的同志提出来的。所以这样增加上了。

5. 总纲第十条增加了“促工作，促战备”。原来没有“促战备”引得不全，现增补上。

6. 总纲第十一条增加了“突出无产阶级政治，反对官僚主义，密切联系工农和一切劳动群众，一切国家机关都必须实行精简的原则，它的领导机构都必须实行军干群和老中青两个三结合”。这也是在讨论中大家提出来的意见。原来的稿子上并没有“反对官僚主义”，根据列宁讲的，社会主义社会反官僚主义是很重要的一件事，所以把反官僚主义写出来。接着，“密切联系工农和一切劳动群众”，这是原来就有的。下面增加了一个什么呢？关于国家机关要精简。主席指示斗批改，其中一条就是要精简机构。所以把精简的原则指出来了。还有三结合，明确地提出领导机关要实行军干群（即军人、干部、群众）、老中青三结合。

7. 总纲第十二条。关于文化教育的问题，增加了“都必须与工农相结合，与生产劳动相结合”。就是教育、文化、科学、艺术都必须与生产劳动相结合。删去了两款，把过去文艺方面的“双百”方针和教育方面的那个方针删去了。因为单举这两项方针，不全面。要都列出来，又觉太多。那些都是将来各个方面去实行，这里主要讲同无产阶级政治、同劳动群众、同生产相结合。看行不行？现在的问题是增的多，减的少。这个稿子现在4300字。原来在起草委员会讨论的那个稿是4100多字，现在增加了100多字。

8. 总纲第十五条。关于军队方面的问题，武装力量最高统帅



和副统帅已经在前面写了，这里就不再重复。增加了总纲第二条，增加了什么呢？增加了“中国人民解放军永远是一支战斗队，同时又是工作队，又是生产队”。这在原稿上是没有的。

以上总纲 15 条中，有 8 条做了些修改。

第三，关于国家机构部分。

1. 第十六条。关于人民代表大会问题，删去了一句话：“人民代表大会行使国家立法权”这样规定不明确。陈伯达特别提出这个问题。立法权主要的还是共产党。今天主席也讲了，共产党、国务院，都立法，单独地写这一句，恐怕不合乎实际。所以就不写那一句了。

2. 第十九条。删去了国务院是“最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关”。这一条简化了。国务院就是中央人民政府。删去执行机关、行政机关，就不那么绝对地把三权鼎立突出了。这样合乎事实。

3. 第二十一条。关于国家行政区划，增加了地区一级。各省的专区要成为一级政权，因为现在这个省管的那么大。专区过去说是派出机关，实际上也不是一个派出机关。所以大家都要增加。政治局讨论的时候，接受了这个意见说是要增加。当然也有个别主张不加的。为什么呢？因为党章上地委那一级没有定。我们觉得将来它恐怕也是要改的，所以现在行政这方面还是作为一级为好。（周恩来插话说，在主席接见外宾的时候，我们请示了地区算一级，主席肯定了。）总理请示过主席，主席肯定了这个问题。（周恩来又说：四川有 1000 多万人的地区）有的像欧洲的一个小国家。

4. 第四个问题，意见比较多的是人民法院。这个问题嘛就是有人提议人民法院不要了，同公安机关合并，也就是司法、检察、公安统一起来。咱们老根据地的办法就是这样子的。但在延安的时候法院还有。有的提议，法院作为国务院的一个组成部分。还

有一种不占多数的意见，说注意到国际的影响，还是暂时保留着好。我们现在还是留着，所以专门写了那么一条。法院院长到底怎么组成？原来的稿子根本没有，马马虎虎的没有说。后来，郭老提出，法院怎么产生呢？他想了个办法，说是写成由法律规定好了。由法律规定，是一句空话。政治局讨论时说，还是写上由本地的人民代表大会的常设机关来任免。那就是说，地方的法院由革委会任免。看这样子成不成？我记得程世清同志说，地方法院根本不要。这也是一个意见，没有把握，写上大家讨论就是了。

第四部分，关于公民的权利和义务问题。

1. 公民的基本权利和义务增加了“拥护毛主席和他的亲密战友林副主席，拥护无产阶级专政”这样的条款。

2. 第二十七条，关于公民的选举权和被选举权，删去了“有精神病的人除外”这句话。因为这是极少的个别现象，实际上因有精神病而免除选举权和被选举权的是很少的。所以不写了。另一个想法就是现在苏联修正主义把反对他的人都叫做精神病，都上精神病院，那个病院比监狱厉害多了。我进去看过，总理去看过一次，我去看过毛岸青，哎哟，那个声音比监狱厉害多了。一个好人关上几天就可能得精神病就是了。这种东西在苏联不晓得有多少。所以我说不要这句话，删去了。行不行？

第二十七条中还删了一款，就是把“公民有对任何违法失职的国家机关工作人员控告的权利”删去了。根据是底下在讨论时说，已经有了大鸣、大放、大字报、大辩论，这比控告的权力还大。而且有重复，所以不要了。行不行？

康生说到这里，已经把全稿的修改之处一一讲完了。接着他又就另外一些意见，简要地谈了他和宪法工作小组的看法。

康生说：地方上讨论中反映的问题，还有一个没有写进去。有的单位说，我们社会主义已经建成了，现在的总任务应该明确地

提出消灭三大差别，为过渡到共产主义社会而奋斗。大概看来多数不赞成这个意见。多数的意见认为，我们已经取得伟大胜利，但是不要轻易地说社会主义已经建成。我们革命的最后胜利，不但需要本国的无产阶级和广大人民群众的努力，而且有待世界革命的胜利，有待于地球上消灭人剥削人的制度，使整个人类都得到解放。实现共产主义是一百年，甚至几百年的事情，这部宪法不可能管这么长。现在写上共产主义的目标容易模糊对于社会主义革命的长期性和复杂性的认识，因此，现阶段的任务还是提巩固和加强无产阶级专政，多快好省地建设社会主义，把我国建设成为一个更加繁荣更加富强的社会主义国家。所以，共产主义目标的问题没有在宪法上写。还有一个是关于统一战线和民主党派的问题。现在宪法里写的是革命的统一战线，有人提议，是不是改称社会主义的统一战线呢？他们觉得革命的统一战线似乎是适应那一个时期似的。关于民族区域自治问题，少数民族地区要不要实行区域自治？有两种意见，多数人认为，我们是多民族国家，实行民族区域自治是毛主席的无产阶级民族政策，既能够实现国家的集中统一领导，又能够照顾到少数民族的差别，有利于民族的团结。如果不写，容易被国内外的阶级敌人钻空子。但也有一些地方在讨论中提出，在宪法中只规定各民族一律平等就行了，民族区域自治可以不写或者取消。现在是集中，强调统一，以免被野心家利用。（周恩来插话：毛主席说，区域自治还是需要的。）区域自治还是需要的。那独立王国也不见得实行区域自治就不独立王国了。北京市彭真那个地方也没有区域自治，他那里不是照样水泼不进吗？（本书作者注：彭真任北京市市长、市委书记，工作有成绩。毛主席认为他自行其是，批评北京市针插不进，水泼不进，搞独立王国。文化大革命初起，彭真就被“打倒”。）关于专政对象，在讨论中，有的提议7种，有的提议9种。这个东西

越多越觉得写不完备。现在是不是还是照原来那个样子写，没有改动。是不是好一点？此外，还有一个宗教信仰问题。有的人讲，现在宗教信仰自由可以不要了。还有的讲，要写的话，应先把“不信仰宗教的自由”摆在前头。现在看来，这个东西是不是还照现在这样写，比较完备一点。此外，还有一个问题没有动，但是提的意见不少。这就是关于国旗、国徽、首都，还有国歌。有的人提议说，“五星红旗的4颗星要减去2颗，即减去一个资产阶级，减去一个臭知识分子。只要工农就行了”。有的讲：“一共要8颗星，那一颗大的是毛主席，那7颗个小的的是7亿人民。”那么，将来再8亿人民怎么办呢？那就又要添了。对于有的说，“这边画上一条枪，那边画上一枝笔。枪杆子，笔杆子，两杆子要画上。”还有的说：“当中要画上毛主席的书。有笔就要有书。”画上毛主席的书，那么，毛主席呢？就要再加上毛主席的像了。所以，这方面没有改动。关于国歌，意见也很多。有的讲把《东方红》作为国歌；有的讲，用原来的曲子，改写歌词。（有人插话：上海已经有，有了两个稿子了。张春桥插话：江青同志已经组织了好几次，而且修改过好几次，现在还没有完全修改出来。）这方面的积极性很高，群众的创造性也有，是有好的。（江青插话：有个工人同志写了一个。王洪文插话：上海写的都寄给于会咏同志了，他不是集中改吗？现在好多意见都集中到他那里去了。）群众的积极性、创造性是满可爱的。但是可惜现在也不晓得吸收哪个意见好，所以结果还是照原来的，没有动。

康生说：“我就讲这些，恐怕还有漏掉的。请总理补充。”

下面是周恩来的讲话：

刚才下午见主席，我们特别提了国家主席的问题。报告上已经说了嘛，但我们又说了：大家热切希望，既然是一元化嘛，党的主席、国家主席也要一元化。尽管是个形式，但群众热望毛主

席当国家主席，林副主席是当然副主席。这样就满足群众愿望。领导嘛，当然是毛主席为首、林副主席为副的党中央的领导了。但在国家形式上，是国家元首、副元首。我们并且还提了个方案，说接待外国使节可以由元首授权，国家主席授权人大常委会主任、副主任接待使节。大概几位同志，伯达、康老、我、林副主席，四个人都说了，主席说：那是个形式。（康生插话：主席还有句话，说“我提议修改宪法就是考虑到不要主席”。）当然，起草的稿子还是照顾那个一开始由东兴同志传达的主席的意思。但我们还是反映一下子，还提出了一个方案。主席说，现在当然也见了不少外宾。他说：也可以不见。有些不是也没有见嘛，主席说：当国家主席、元首嘛，就是有点好客，不大好不见，虽然接待使节可以由别人。实际上，这个问题主要的还是党的领导和行政上国务院，党的本身也还有一件事。设立人大常委会为的培养干部。外国人不是说，党的决议人民代表大会保证通过，人大常委会更是保证通过。资产阶级也是这样的，你看嘛，英国的国会制，还不是多数是工党的决定？然后国会通过就是了。甚至还没有通过就已经宣布了。现在是保守党是多数了，是保守党的国会。美国也是一样。资产阶级也是一个党和一个行政机构。主席说，那两层都有必要，人民代表大会和常委会。后来康老也说：有人主张把人大常委会同国务院合在一起。主席说：那也不行了。总还要有那么一个机构才行。

会后，由中央办公厅发文。从时间上说，这个宪法修改草案稿就要交党的九届二中全会讨论通过。因此，这个稿子实际上已经算是定稿了。

## 六、对毛泽东政治体制思想简析

从毛泽东在1970年宪法修改过程中所发表的多次讲话精神

来看，他的宪法观和他对于社会主义民主政治体制的思想，如果同 50 年代初期相比，显然有着很大的变化发展。这是他领导中国这个几亿人口的大国，积 20 余年统治经验而引出的领悟和思考，也是国际国内政治风浪长期冲撞给予他思想影响的结果。本书没有能力，也没有必要去全面探讨这位伟大政治家的政治思想体系。只是因为既然叙述了毛泽东在修宪过程中的几次讲话片段，所以想在这里就事论事地对他表达的某些具体看法，做三点简略的评析：

第一，毛泽东强调宪法要简化，容易记忆，字数控制在 3000 多字，条文限制在 30 条。在修宪起草过程中，即使是 6000 字的、60 个条文组成的稿子，亦都被否定。其实，过于追求简化，必然会导致原则化、笼统化。字数过少，宪法的规范当然就不能够过细，从而宪法的最高行为准则也就不可能具体、严密。毛泽东本人是不赞成法治的，但对他来说，宪法还是要的。因为像证明政权的合法性那样的根本大事，是必须宪法来完成的。如果没有宪法，其统治就会失去合宪的依据。诚然，宪法有巩固政权、保障统治的合宪性的作用，但宪法同时也有规范权力运行、约束统治者的随意性的一面。对于后者，毛泽东是很不喜欢的。他在文化大革命时期说过的“我是和尚打伞，无发（法）无天”，“我愿意放手放脚，不愿意束手束脚”，就是明证。的确，法写得越具体时，灵活性和自由度就越小，那个“束手束脚”的作用也就越厉害。这可能便是毛泽东需要一个宪法，但必须是一个简化的宪法的主要原因。其较深远的影响是后来在我国的立法工作中，长期流传着叫做“宜粗不宜细”的信条，这是不适宜的。法定得粗了，就会产生多种不同的认识，引起在理解上的争论，以致给不愿守法的人以可钻的空子，方便他们在法律上“各取所需”。法定得粗了，也会提供给行政执法的官员以过大的自由裁量权，使之随心所欲

地执行法律，甚至背离了立法的原意。所以它不太符合法治精神。

第二，关于不设国家主席的意见，这恐怕是毛泽东自1959年“退居二线”以后10来年蕴藏在心底的一件大事，也是他经过反复深思后做出的决定。1970年修改宪法的建议是毛泽东提出来的。但他也同时提出不设国家主席。回顾15年前，在制定新中国第一部宪法的时候，毛泽东是全神贯注，亲自动手的。他曾带领班子深居杭州西湖，领导并参与草拟宪法初稿，亲自编制起草宪法的工作规划，具体安排日程，还亲自给中央委员开列学习宪法知识的参考书目。回北京后，毛泽东曾多次参加讨论宪法草案的各种会议，并发表意见。他在宪法草案的稿子上写批语，就一系列原则问题甚至是枝节问题，发指示、谈修改意见。他几乎对每次稿子都字斟句酌，反复琢磨，还亲自动笔修改，工作非常细致、深入。但是相形之下，在1970~1975年这段期间，毛泽东对宪法修改的起草工作的投入，就大不如当初了。他仅限于听汇报，看一看政治局的书面报告，偶尔接见几位常委谈谈话，做些口头指示。如此而已。当然，他的健康状况决定了他不可能做一些具体的事。但从总体上看，他对修宪本身的关心，确实较为有限。当时，毛泽东的焦点集中在改变政治体制，不设国家主席的问题上。这是压倒一切的重中之重。毛泽东自己也明确表示：他提议修改宪法，就是考虑到不要主席。这就点明了此次修宪的用意。

中国的主席制度是毛泽东创制的，开始叫中央人民政府主席，毛泽东自任主席。1954年宪法颁布后叫做中华人民共和国主席。毛泽东任第一届国家主席，到1959年任期届满为止，没有连任。他在1970年的谈话中说他没有做什么事。那无疑是谦逊之词。他遵照宪法的规定行使职权。仅以召集最高国务会议这一项而言，就开了16次之多。所以不能说没有做什么事。1959年，第二届全国人民代表大会第一次会议选举刘少奇为中华人民共和国主席，毛

泽东就从国家主席这个位置上退下来了。1965年第三届全国人民代表大会第一次会议又选举刘少奇为中华人民共和国主席。在这多年里，很可能客观上使得“退居二线”的毛泽东颇有“大权旁落”之感。尤其是刘少奇推行的路线他是不赞同的，他认为刘少奇是在搞修正主义。

文化大革命开始，刘少奇就在运动中被打倒。从那个时候起，国家主席的职位长期空缺。这在政治上是不正常的状态，不可长此下去。但对毛泽东来说，他当然不便再去坐这个位置。同时，他亦显然不愿意再看到像1959年的人大选举那样，由其他人出任国家主席的情形重现。另一方面，毛泽东对林彪觊觎国家主席宝座的野心，微有察觉。因此，为了解决种种矛盾，最好的办法只能是改变体制，不设国家主席。这也许就是毛泽东经过反复思考之后做出的决断。

回顾15年以前即在起草1954年宪法的过程中，当时毛泽东在规划政治体制，考虑设置国家主席的时候，是说明了理由的。关于这一点，本书在前面第七章第四节里已经叙述过。他曾说：为保证国家安全起见，设了个主席。我们中国是一个大国，叠床架屋地设个主席，目的是为着使国家更加安全。有议长，有总理，又有个主席，就更安全些，不至于三个地方同时都出毛病。设主席，在国务院与全国人大常务委员会之间有个缓冲作用。

但是，现在毛泽东在提出不设国家主席的建议的时候，并没有陈述充分的理由，特别是他并没有从制度上说明设国家主席的不合理性。他只是在1970年回答那劝说他再当国家主席的人时候说了一句：“不要因人设事。”因人设事，就是他所持的理由。毛泽东在1970年所坚持的不设主席的意见，是否它本身也包含着“因人废事”的因素呢？这就值得进一步探讨了。历史的进程是，1982年宪法重新恢复了主席的设置。之后将近20年的实践证明，



我国设国家主席是适宜的，也是必要的。

第三，前已述及，周恩来在1970年8月22日的会议上，转达了他当天下午同毛泽东的谈话内容。从毛泽东的谈话中可以看出：他经过对中国的和西方国家的政治制度进行长时间的观察之后，已经形成了一种新的比较实际的见解。毛泽东认为，在我国，“主要还是党的领导和行政上国务院”。他说，“资产阶级（西方国家）也是一个党和一个行政机构”。在这里，毛泽东对国家的看法，只是紧紧地抓住一个党、一个行政机构。毛泽东的意念反映了中国的最高决策层对于社会主义民主政治制度建设的总倾向。毛泽东在早期的著作中，从来是极其重视人民代表大会制度的。在1954年毛泽东领导制定的新中国第一部宪法中，亦曾明确地把全国人民代表大会定位为“最高国家权力机关”、“行使国家立法权的惟一机关”，而且毛泽东在1954年3月23日还亲口说过：“我们的主席、总理，都是由全国人民代表大会产生出来的，一定要服从全国人民代表大会，不能跳出‘如来佛’的手掌。”可是时隔若干年之后，他的观念发生了根本性的改变。这种变化的后果，往往难以估量。社会政治不稳定状态的发生，同领导人政治信念和理论思想的缺乏持续性，不无关系。

## 第四节 中共九届二中全会 基本通过宪法草案

### 一、关于是否设国家主席问题的争论

1949年中华人民共和国成立之日起，毛泽东就是中华人民共和国中央人民政府主席。1954年，第一届全国人民代表大会选举毛泽东为中华人民共和国主席。1958年，毛泽东提出不当国家主

席，并且发表了声明。1959年，第二届全国人民代表大会选举刘少奇为中华人民共和国主席。自此以后，毛泽东再没有担任国家主席。

本书前已述及，1970年3月8日，毛泽东提出召开四届人大和修改宪法的意见，同时提出关于改变国家体制，不设国家主席的建议。3月17日至20日，中央召开工作会议讨论召开四届人大和修改宪法的问题。到会的大多数人都同意毛泽东的建议和关于不设国家主席的意见。但是林彪觊觎国家主席职位馋涎欲滴。林彪、陈伯达等人把四届人大看做是权力再分配的会议，阴谋利用修改宪法的时机，实现他们篡夺国家最高权力的野心。林彪一再提出要设国家主席，说“这样做对党内、党外，国内、国外人民的心理合适。否则，不适合人民的心理状态”。又说：“不设国家主席，国家没有一个头，名不正，言不顺。”他们把设置国家主席作为反党的政治纲领，这个纲领的实质是林彪急于想当国家主席，抢班夺权。

毛泽东在3月8日提出关于不设国家主席的意见后，林彪于4月11日的一次会议上带头反对毛泽东的这个意见，并说要毛泽东再担任国家主席。4月12日，中央政治局把林彪的意见报告给了毛泽东。毛泽东在报告上做了批示，说：“我不能再做此事，此议不妥。”然而，林彪始终坚持己见，要设国家主席。他对叶群说：“国家还得设主席，一个国家不能没有主席。”叶群对吴法宪说：“如果不设国家主席，林彪怎么办，往那里摆？”从这里可以看出，林彪提出要毛泽东当主席乃是假心假意，而他自己想当国家主席，才是真的。

4月下旬，毛泽东在中央政治局会议上发表谈话。他说：孙权劝曹操当皇帝。曹操说，孙权是要把他放在炉火上烤。“我劝你们不要把我当曹操，你们也不要做孙权。”这是毛泽东借用三国的历

史故事，告诫林彪等人不要再提设国家主席的问题了。后来在7月，中央召开的修改宪法起草委员会会议期间，毛泽东又指出：设国家主席，那是形式，不要因人设事。8月下旬，毛泽东在九届二中全会期间，又在政治局常委会会议上两次谈过不设主席的问题，对林彪、陈伯达进行了严厉的批评。林彪在口头上常说“毛主席的话一句顶一万句”，其实关于不设国家主席的话，毛主席已经讲了那么多次。可是林彪却连半句话也没有听得进去。

## 二、林彪、陈伯达集团加紧密谋向党进攻

在4月至7月这段时间里，林彪的同谋者陈伯达背着党中央及毛泽东，在他所操纵把持下的中央政治研究室里组织了一个秘密班子，他们在集中精力，专门研究中央政治局历次宪法修改稿的基础上，写出了“一个宪法修改草案”，伺机而动。7月17日至7月22日，在中共中央修改宪法起草委员会会议上，陈伯达、叶群互相配合，还对中央政治局起草的，而且他们也曾曾在政治局会议上表示同意过的宪法修改草案进行攻击中伤。他们挑剔说宪法修改草案没有写“备战”，还无理地提出什么宪法草案上应该写明“为过渡到共产主义而奋斗”等。

8月13日，在修改宪法小组会上，吴法宪在陈伯达的怂恿和支持下，坚持要在宪法中表述毛泽东发展了马克思主义的句子里，增加“天才地、全面地、创造性地”三个副词。而这三个副词是早已经在1969年4月修改党章的时候，根据毛泽东本人的意见予以删去了的。这表面上看似乎只是文字的问题，其实是包藏着阴谋。林彪、陈伯达一伙正准备利用“天才”问题，制造事端。在党的九届二中全会召开之前，林彪曾指挥陈伯达、黄永胜、吴法宪、叶群、李作鹏、邱会作一伙，多次密商。他们搜集了关于“天才”的材料以及八届十一中全会公报等。林彪还布置曾任解放

军总政治部宣传部长姜思毅等人，为他起草关于宪法问题的讲话提纲，同时又布置林立果组织空军党委办公室的一些人给他起草讲话提纲。林彪一伙做了向党进攻的充分准备。他们反党的政治纲领，是要设国家主席。他们反党的理论纲领，是坚持天才的观点。8月29日，林彪、陈伯达、叶群等，带着他们的“弹药”上了庐山，出席九届二中全会。

### 三、中共九届二中全会在江西庐山举行

1970年8月22日，即党的九届二中全会开幕的前一天，中央举行了政治局常委会会议。毛泽东在会上做了重要讲话，规定这次会议的方针是要把九届二中全会开成一个团结的、胜利的会，不要开分裂的、失败的会。在此次政治局常委会议上，林彪、陈伯达又提出要设国家主席的问题，再一次被毛泽东严厉批评。

8月23日，党的九届二中全会正式开幕。毛泽东主持会议。周恩来宣布了九届二中全会的议程：（1）讨论修改宪法问题。（2）国民经济计划问题。（3）战备问题。康生在会上讲了“毛主席对修改宪法的历次指示和修改宪法的过程”，并说明了对全国人民提出的修改宪法意见采纳的情况。

会上，林彪第一个跳出来发表讲话。林彪的讲话在事先并没有向党中央、毛主席请示报告，而且，在8月22日下午的政治局常委会议上，也没有表示过他将要在明天的开幕式上讲话的意思。所以是很突然的。林彪在昨天常委会上发言坚持要设国家主席，今天在九届二中全会开幕时又发表讲话，抛出“天才”的理论纲领，说什么“我还是坚持天才这个观点”。林彪以颂扬毛泽东个人为幌子，大讲“天才”问题，声称他要坚持“个人天赋”这种“天才”观点。他坚持设国家主席，并提出“毛主席的伟大领袖、国家元首、最高统帅的这种地位，毛泽东思想作为全国人民的指导

思想，这一点非常重要，非常重要”。

林彪在会上讲话，打出他的设国家主席的政治纲领和称天才的理论纲领之后，叶群、吴法宪等人加紧进行秘密活动。叶群特别嘱咐陈伯达、吴法宪、李作鹏、邱会作等人，要在小组会上含着眼泪发言，坚持要设国家主席。在23日当天晚上政治局讨论国民经济计划的会议上，吴法宪突然提出要全会学习林彪的讲话，明天听林彪的讲话录音，意图改变九届二中全会既定的议程。在林彪的指挥下，陈、吴、叶、李、邱等人一面连夜加工炮制称天才的材料，私下拟好了宪法草案中增加关于国家主席这一节的条文，一面又四处活动，八方串连，组织力量部署进攻。吴法宪接连找当时任国防科委代主任的王秉璋、空四军政委王维国、空五军政委陈励耘等人谈话，鼓动他们在小组会上向党发动进攻，要他们大讲设国家主席和“天才”两个问题。李作鹏、邱会作也分别联络人，进行布置。与此同时，吴法宪又打电话给留在北京的黄永胜，向他传达林彪的旨意。黄永胜听了林彪指示后，立即按照林彪讲话的口径，授意他的心腹干将替他准备设国家主席的宪法条文，并代他起草好讲话稿，以便上庐山参加战斗。黄永胜向他的心腹讲授了起草讲话稿的要点，那就是：（1）拥护林彪的讲话。（2）要指出有人反对在新宪法中写进“以毛泽东思想为指针”，有人说“称天才是讽刺”，这是反八届十一中全会公报的。（3）长期以来，我们党内有许多情况不正常，等等。

8月24日，陈伯达、吴法宪、叶群、李作鹏、邱会作在林彪的指挥下，一齐出动，分头在二中全会的华北组、中南组、西北组的小组会上，同时宣讲预先准备好了的、经过林彪审定了的称天才的材料。他们在会上煽风点火，欺骗同志。陈伯达在华北组发言，大肆鼓吹林彪提出的称天才的纲领，叫嚷要设国家主席。他造谣说，有人反对毛泽东主席当国家主席。他还说“反革命分子

听说毛主席不当国家主席，高兴得手舞足蹈”。陈伯达是福建人，操一口很浓的闽南话。华北组的同志听不懂他的话，他便站起来手舞足蹈地表演了一番。林彪也给叶群定了发言的口径，叫叶群讲“天才，领袖，指针”，还给她具体指点：“天才从理论角度讲，领袖从历史角度讲，指针从现实角度讲。”遵照林彪的授意，叶群在会上大讲要设国家主席和“天才”的问题。她装腔作势，在讲得激动的时候，还假惺惺地挤出了几滴眼泪，表示她坚持要设国家主席的“感情”。叶群还说，关于“天才”的观点，她“坚决不收回，刀搁在脖子上，也不收回”！林彪集团一伙编造说：有人反对毛泽东是天才。其实，他们明明知道：八届十二中全会讨论“九大”党章时，毛泽东曾经两次圈掉新党章草案上关于“天才地、创造性地、全面地”三个副词。当时曾有同志对毛泽东提出过：这三个副词是八届十一中全会通过了的，新党章不写不好罢？毛泽东曾回答道：“党的代表大会有权修改以前的文件。”所以党的第九次全国代表大会通过的共产党党章以及“九大”通过的政府报告中，都没有写这三个副词。至于这次的宪法修改草案中，也没有写这三个副词。林彪、陈伯达集团之所以明知而偏要故意这样做，无非是造谣生事，为他们篡党夺权制造舆论。

林彪、陈伯达集团散布谎言说：新宪法是他们长期斗争而得来的成果，宪法修改草案中的“毛泽东思想是全国一切工作的指导方针”这句话是经过他们长期斗争才得以写进去了的。事实根本不是这样。在此之前，在中央政治局的历次讨论宪法修改问题的会议上，以及在1970年7月中共中央修改宪法起草委员会的第一次会议上，林彪、陈伯达、黄永胜、吴法宪、叶群、李作鹏、邱会作等人在讨论宪法修改草案的时候，都没有提出过要在宪法修改草案里写入“毛泽东思想是全国一切工作的指导方针”这句话。而只是在8月12日，修改宪法小组综合了一些地方和单位的建

议，由该小组的另一位成员提出，而把这句话写到宪法修改草案的序言中去。8月13日，经过修改宪法起草小组认真讨论，又把这句话从序言移到了总纲中去，作为总纲第二条。8月14日，关于这一条，在中央政治局会议上并无任何争论就顺利通过了。这就是宪法草案第二条“毛泽东思想是全国一切工作的指导方针”列为第二款的来龙去脉。林彪、陈伯达集团无中生有，吹嘘他们在修改宪法起草过程中的作用，这完全是对事实真相的歪曲。

8月25日，陈伯达通过李雪峰炮制的华北组第六号简报抢先出笼。林彪令秘书把该简报念给他听后，认为这第六号简报很有分量，因而非常得意。林彪的党羽们亦个个兴高采烈，李作鹏拿着这第六号简报对邱会作说：你看人家登出来了，你们西北组温度不够。于是邱会作提出要把他的发言单独出简报；吴法宪立即找小组会议的记录人员说，西南组的简报要参照这第六号简报改写，把气氛写得足一些。总之，他们争着要比照着在自己所在的小组里炮制出向党进攻的简报，气势十分嚣张。与此同时，空军“三代会”把林彪的儿子林立果捧为“超天才”也达到了高潮。林彪、叶群还私自把林立果带上庐山，又调了两架云雀式直升机在庐山待命。他们安装了6条电话专线，进行秘密通讯联络。

#### 四、击退林陈集团进攻后通过宪法草案

林彪、陈伯达集团在九届二中全会上的全部活动，是一次有预谋、有纲领、有组织的政变阴谋。毛泽东及时识破了他们。8月25日，毛泽东召开了中央政治局常委扩大会议，决定中央全会的各分组会议立即停止讨论林彪8月23日的讲话，收回华北组第6号简报，从而刹住了林、陈集团刮起的邪风，拨正了九届二中全会的方向。8月31日，毛泽东写了《我的一点意见》，揭露了陈伯达的资产阶级唯心主义，驳斥了他的诡辩和谣言，阐明了马克思

列宁主义认识论的基本观点。毛泽东指出：“我跟陈伯达这位天才理论家之间，共事 30 多年，在一些重大问题上就从来没有配合过，更不去说很好的配合。”“这一次，他可配合得很好了，采取突然袭击，煽风点火，惟恐天下不乱，大有炸平庐山、停止地球转动之势。”毛泽东说：“庐山是炸不平的，地球还是照样转。极而言之，无非有那个味道。我说你把庐山炸平了，我也不听你的。你就代表人民？我是十几年以前就不代表人民了。因为他们认为，代表人民的标志就要当国家主席。我在十几年以前就不当了嘛，岂不是十几年以来都不代表人民了吗？我说谁想代表人民，你去当嘛，我是不干。你把庐山炸平了，我也不干。你有啥办法呀？”

毛泽东还指出：“是英雄创造历史，还是奴隶们创造历史，人的知识（才能也属于知识范畴）是先天就有的，还是后天才有的，是唯心论的先验论，还是唯物论的反映论，我们只能站在马列主义的立场上，而决不能同陈伯达的谣言和诡辩混在一起”，“不要上号称懂得马克思，而实际上根本不懂马克思那样一些人的当”。毛泽东批判了陈伯达一类假马克思主义的政治骗子，粉碎了林彪一伙的阴谋，使他们企图利用召开四届人大和修改宪法的时机，实现由林彪当国家主席，从而篡夺国家权力的打算完全落了空，另一方面，也使绝大多数同志提高了认识，保证了九届二中全会的胜利。

9月6日，九届二中全会恢复原定议程，在全会闭幕前基本上通过了中华人民共和国宪法修改草案。9月12日，中共中央曾发出《通知》，将宪法修改草案发给基层单位，组织人民群众进行讨论并提出修改意见。但这个宪法修改草案后来被搁置了，直到1974年才重新取出来作为将要在四届人大会议上通过的宪法修改草案的基础。



## 五、1970年《中华人民共和国宪法修改草案》内容简介

中共九届二中全会1970年9月基本通过的宪法修改草案，由序言和4章、30个条文组成。其内容的安排是：第一章总纲，共15个条文；第二章国家机构，分5节，共10个条文；第三章公民的基本权利和义务，共四个条文；第四章国旗、国徽、首都，一个条文。如果单从结构来看，它同1954年宪法相比，并无变化，但内容的变动则无疑是极为显著的。考虑到这个《中华人民共和国宪法修改草案》（1970年9月6日中国共产党第九届中央委员会第二次全体会议基本通过）虽然曾由中共中央于1970年9月12日发出通知，交群众讨论，但是，这个文件迄今已经时隔30年之久，该草案在民间流传且能保存下来者，恐怕极其稀少的了。为了方便后人了解或者对它进行研究起见，特将这一草案的序言全文抄录于下。序言共18个自然段，文字不多，是当年的起草者费心最多、且数易其稿而写成的。序言代表了整个宪法草案的精神，故读者品阅序言，即可对全部宪法草案知之十有八九了。

序言写道：

中国人民在伟大领袖毛泽东主席和中国共产党的领导下，经过长期的武装斗争，终于在1949年取得了人民大革命的伟大胜利，建立了中华人民共和国。

中华人民共和国的成立，开辟了中国社会主义革命和无产阶级专政的新时代。

我国各族人民的伟大领袖毛泽东主席是中华人民共和国的缔造者。

二十年来，中国人民沿着毛主席指引的航向，继续前进，取得了社会主义革命和社会主义建设的伟大胜利，特别是取得了无产阶级文化大革命的伟大胜利，巩固和加强了无产阶级

级专政。我们的祖国，是一个伟大的朝气蓬勃的社会主义国家。

社会主义社会是一个相当长的历史阶段。

在这个历史阶段中，始终存在着阶级、阶级矛盾和阶级斗争，存在着社会主义同资本主义两条道路的斗争，存在着资本主义复辟的危险性，存在着帝国主义和社会帝国主义进行颠覆和侵略的威胁。

在这个历史阶段中，我们必须坚持无产阶级专政，坚持无产阶级专政下继续革命。

我们有充分的信心，有必要的条件，在战胜国内外敌人，防止资本主义复辟的斗争过程中，在逐步地消灭资产阶级和一切剥削阶级的斗争过程中，调动一切积极因素，克服一切困难，把我国建设成为更加繁荣富强的社会主义国家。

领导我们胜利前进的是伟大领袖毛主席。

领导我们事业的核心力量是中国共产党。

指导我们思想的理论基础是马克思主义、列宁主义、毛泽东思想。

创造我们历史的动力是用毛泽东思想武装起来的我国各族人民。

我国无产阶级专政的坚强柱石是中国人民解放军。

我国各族人民要在毛泽东主席为首、林彪副主席为副的中国共产党中央委员会的领导下，高举毛泽东思想伟大红旗，奋勇前进。

在国内，我们要继续开展阶级斗争、生产斗争和科学实验三大革命运动，巩固和加强无产阶级专政，巩固和加强在工人阶级领导下的工农联盟，发展革命统一战线，独立自主，自力更生，艰苦奋斗，鼓足干劲，力争上游，多快好省地建

设社会主义。

在国际，我们要坚持无产阶级国际主义，发展同社会主义国家之间的友好互助合作关系；支援一切被压迫人民和被压迫民族的革命斗争；在互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处五项原则的基础上，争取和社会制度不同的国家和平共处，反对帝国主义和社会帝国主义的侵略政策和战争政策。

中国应当对于人类有较大的贡献。

全国人民团结起来，争取更大的胜利。

这个序言充满了对领袖的溢美之词，着力赞扬“无产阶级文化大革命”和“无产阶级专政下继续革命”。序言的篇幅不大，但气势不小，全由政治口号与领袖语录堆砌而成。透过这样激荡的语言和华丽的形式，明白地表述了当时的政治路线和极“左”的方针。它是中外宪法史上非常少见的。

这个宪法修改草案还有一个醒目之处，就是第二条。该条文明确规定：“毛泽东主席是全国各族人民的伟大领袖，是我国无产阶级专政的元首，是全国全军的最高统帅。林彪副主席是毛主席的亲密战友和接班人，是全国全军的副统帅。”这段文字在原稿上本来写在序言里边，后来有人提出意见，认为写在序言里，规范性不强，所以终于制定成条文，列在总纲第一条国家性质之后，作为第二条，以示重视。

以人人宪，以接班人人宪，并制作为条文，这样的做法是否同现代民主精神相符，是值得考虑的。毛泽东在这个宪法修改草案拟定的过程中，曾多次反复坚持不设国家主席，特别是强调不要“因人设事”。然而，他却容许宪草第二条的存在，赞成“因人设宪”。这就难免令人费解了。

宪法修改草案中需要反思的问题，当然不只是上述的序言以

及第二条。但是由于这个草案后来仅将序言做了改写，并把第二条做了处理，即于1975年交由四届人大通过为正式的中华人民共和国宪法了。因此，关于宪法草案的其他内容，无需在这里展开剖析，可以留待本书的后面一章，在分析四届人大通过的中华人民共和国宪法的内容时候，一并加以评论。

## 第五节 1975年宪法经四届人大通过

### 一、第四届全国人民代表大会召开

中华人民共和国第四届全国人民代表大会第一次会议于1975年1月13日至17日在北京举行（实际上四届人大只召开了一次全体会议）。本书在前面已经述及，按照原来1970年7月制定的工作计划，第四届全国人民代表大会暂定在1970年9月15日至24日举行。但是，1970年9月，在江西庐山举行的党的九届二中全会基本通过宪法修改草案之后，毛泽东发动了揭发批判陈伯达的“批陈整风”运动。1971年9月13日，林彪叛逃。全国掀起了一场持久的“批林批孔”运动。所以，召开四届人大的事情一直被推延了下来。

1973年8月24日至28日，中共第十次全国代表大会在北京举行。为了稳定局势，中共中央于9月再次提出召开四届人大和修改宪法的问题。由于宪法草案已在1970年9月由党的九届二中全会基本通过，所以没有必要重新起草，亦无需成立宪法修改委员会，只是分工由张春桥负责宪法草案稿的修正和宪法草案报告的起草事宜。在从1973年9月至1974年底这段时间内，曾有多多个宪法修改草案稿和向四届人大做的宪法修改草案报告稿，陆续

报中央审阅。

关于四届人大的代表问题，1970年中央曾做过《关于中华人民共和国第四届全国人民代表大会代表名额和选举的决定》。1973年9月11日，中央又发出了《关于准备召开四届人大的通知》。1974年7月，鉴于一年来，由于各种原因，已经选出的四届人大代表，有的发生了变化，所以，中央再次发出《通知》，要求各地各单位立即对原来的代表名单进行审查，在基本不动的前提下，做适当的调整。《通知》提出了对于代表成分的比例要求：“大体上，仍应保持工农和其他劳动人民代表占64%，革命干部占9%，革命知识分子占5%，人民解放军占16%，特邀代表占3%，归国华侨占1%的比例。”1974年10月11日，中共中央发出《通知》，决定在最近期间召开第四届全国人民代表大会。《通知》传达毛泽东主席的意见，说：“无产阶级文化大革命，已经八年，现在，以安定为好。全党全军要团结。”

1975年1月8日至10日，在周恩来主持下，举行了党的第十二届二中全会。会议讨论了四届人大召开的准备工作，通过了《中华人民共和国宪法修改草案》、《关于修改宪法的报告》、《政府工作报告》以及全国人大常委会和国务院的组成人员名单草案，并决定把这些有关的文件向即将于1月13日开幕的四届人大提出。

敬爱的周恩来总理将在四届人大做《政府工作报告》，该报告的准备工作由邓小平负责。鉴于总理身罹重病，为了顾及他的健康状况，所以邓小平在负责准备《政府工作报告》的过程中，把报告稿竭力简化，在说清楚问题的前提下，将报告的字数压缩到最低限度，以保证周总理能够抱病念完他的稿子。四届人大，这是周恩来一生最后一次参加人民代表大会的会议了。在党的“十大”以后，江青、王洪文、张春桥、姚文元等人在党内的地位有

所上升。他们结成四人帮，把四届人大看做是权力再分配的良机，企图进一步攫取国家权力。为此，周恩来不仅要支撑着病躯，参加会议，而且还要坚持同“四人帮”的阴谋做坚决而机智的斗争。

对于四届人大，毛泽东提出他不当代表，也不出席会议，中央政治局同意了他的意见。四届人大代表由“民主协商”的办法产生。他们没有经过选举，实际上在当时的乱局下，亦无法进行选举。代表的总数 2885 人，出席会议的 2864 人。四届人大举行了 7 天预备会议和 5 天正式会议，自始至终处于极其严格的保密措施之下，直到闭幕之后才发布新闻公报。

## 二、关于修改宪法的报告

1975 年 1 月 13 日，张春桥受中共中央的委托，向第四届全国人民代表大会第一次会议做《关于修改宪法的报告》。报告说：1954 年宪法是正确的。它的基本原则今天仍然适用。但是我国的政治、经济、文化和国际关系都发生了重大变化。它的部分内容已不适用。报告说：“总结我们的新经验，巩固我们的新胜利，反映我国人民坚持无产阶级专政下继续革命的共同愿望，就是我们这次修改宪法的主要任务。”

关于这次修宪的指导思想，报告说：毛主席制定了一条整个社会主义历史阶段的基本路线——社会主义社会是一个相当长的历史阶段，在社会主义这个历史阶段中，还存在着阶级、阶级矛盾和阶级斗争，存在着社会主义同资本主义两条道路的斗争，存在着资本主义复辟的危险性。要认识这种斗争的长期性和复杂性。要提高警惕。要进行社会主义教育。要正确理解和处理阶级矛盾和阶级斗争问题，正确区别和处理敌我矛盾和人民内部矛盾。不然的话，我们这样的社会主义国家，就会走向反面，就会变质，就会出现复辟。我国从现在起，必须年年讲，月月讲，天天讲，使

我们对这个问题，有比较清醒的认识，有一条马克思列宁主义的路线。报告说：这条基本路线是我们党的生命线，也是我们国家生命线。这就是我们的主要经验，也是我们这次修改宪法的指导思想。

报告说：这次的修改草案“是1954年宪法的继承和发展”。修改的主要方面有以下几点：（1）加强了党的领导。（2）规定国家的阶级性质是“无产阶级专政的社会主义国家”。报告把工农联盟解释为“工人阶级和它的可靠同盟军贫下中农的联盟”。（3）强化民主集中制，规定群众有运用大鸣、大放、大辩论、大字报的权利，罢工的自由。（4）生产资料所有制主要有两种。（5）把“中国永远不做超级大国”写进草案。

### 三、四届人大通过宪法

1975年1月17日，全体与会代表一致通过修改后的《中华人民共和国宪法》。至此，从1970年3月启动的修改宪法的工作，经历了将近5年的时间，终于完成了。同日，发布了《中华人民共和国第四届全国人民代表大会第一次会议新闻公报》。公报说：大会号召全国各族人民“认真执行和勇敢捍卫新的宪法，努力实现大会提出的各项战斗任务，进一步发展大好形势，巩固和加强无产阶级专政，争取社会主义革命和社会主义建设的新胜利”。

宪法颁布以后，社会反映冷淡。全国动乱依旧，普遍地对宪法漠不关心。这个宪法的存在只有三年，很快就被五届人大通过的另一部宪法取代了。

## 第十四章 1975年宪法的基本内容

### 第一节 1975年宪法的序言

#### 一、1975年宪法的总体结构

1975年宪法的总体结构同1954年宪法的大框架并无差别，即都是由序言、第一章总纲、第二章国家机构、第三章公民的基本权利和义务、第四章国旗、国徽、首都等五个部分组成。但是，这前后两部宪法的条文的数量，以及每一部分在整个宪法典中所占的比重，则相差颇大。兹比较如下：

序言：1954年宪法分6个自然段，共934字（计标点符号在内）；而1975年宪法分8个自然段，共800字（计标点符号在内）。如仅从形式上看，两部宪法的序言，篇幅相若。

总纲：1954年宪法第一章总纲共有条文20条，占整部宪法条文总数的18.87%；而1975年宪法第一章总纲则共有条文15条，占整部宪法条文总数的50%。从两者的比重看，分量相差悬殊。

国家机构：1954年宪法第二章国家机构分为6节，共有条文64条，占整部宪法条文总数的60.37%；而1975年宪法第二章国家机构则分为5节，共有条文10条，占整部宪法条文总数的



33.33%。从两者的比重看，相差几近一半。

公民基本权利和义务：1954年宪法第三章公民基本权利和义务共有条文19条，占整部宪法条文总数的17.9%；而1975年宪法第三章公民基本权利和义务则共有条文4条，占整部宪法条文总数的13.33%。从两者的条文数量来看，相差颇大（19：4）。

国旗、国徽、首都：1954年宪法第四章国旗、国徽、首都共有条文3条，占整部宪法条文总数的2.33%；而1975年宪法第四章国旗、国徽、首都共有条文1条，占整部宪法条文总数的3.33%。

条文总数：1954年宪法的条文总数为106条，而1975年宪法由于片面追求“简明扼要”、“人人能记”，所以条文总数只有30条，从而决定了1975年宪法的内容不能不简陋而粗糙。

从总体结构来看，1975年宪法是一个“大头细身”的宪法。所谓“细身”，是指1975年宪法除了序言和总纲这个大脑袋外，躯干只有15个条文，所以称为“细身”。而它的头（序言与总纲）却相对地显得很大。再看，1975年宪法的总纲共有15个条文，其他部分（第2、3、4章）总共加起来也是15条。总纲同躯体等齐，总纲前面再加个序言，岂不是脑袋比身子还要大了吗？1954年宪法的条文总数是106条，前面冠以934个字的序言，应该说是相称的。而1975年宪法的条文总数只有30条，却也戴了个800字序言的帽子，殊不和谐。因此，1975年宪法的体态形成了一个“大头细身”的怪状。

## 二、1975年宪法序言简析

序言共8个自然段。第一段和第二段用了200来字简述了历史和成就，特别是提及“取得了无产阶级文化大革命的伟大胜利”。第三至第八段是对中共第十次全国代表大会所形成的党的基

本路线、基本政策和口号的重申，即以宪法的形式把它们固定下来。其中第三段是序言的核心部分，内容为：“社会主义社会是一个相当长的历史阶段。在这个历史阶段中，始终存在着阶级、阶级矛盾和阶级斗争，存在着社会主义同资本主义两条道路的斗争，存在着资本主义复辟的危险性，存在着帝国主义、社会帝国主义进行颠覆和侵略的威胁。这些矛盾，只能靠无产阶级专政下继续革命的理论和实践来解决。”

序言第三段强调的四个“存在”以及所谓“无产阶级专政下继续革命的理论和实践”，是在“文化大革命”的进程中逐步形成的，是根本上违背党的正确路线和正确理论的。回顾1956年，在我国生产资料私有制的社会主义改造基本完成之后，党的第八次全国代表大会正确地分析了形势，及时地指出国内的主要矛盾已经不再是工人阶级和资产阶级的矛盾，全国人民的主要任务是集中力量发展社会生产力。毛泽东本人亦多次阐述过这个正确的思想。然而后来毛泽东离开了原来的正确观点，一步一步地形成了他的背离现实的理论体系。1957年10月，他在党的八届三中全会上提出：无产阶级和资产阶级的矛盾，社会主义道路和资本主义道路的矛盾，仍然是当前我国社会的主要矛盾，从而对“八大”的正确方针进行了根本性改变。1958年11月，毛泽东在武昌会议上提出了“思想上与政治上的地主、资产阶级仍然存在”的论断。1959年8月庐山会议期间，毛泽东不仅错误地发动了对彭德怀的批判，而且把这种斗争说成“是一场阶级斗争”，是“资产阶级与无产阶级两大对抗阶级的生死斗争的继续”。在1962年党的八届十中全会上，毛泽东又进一步断定整个社会主义历史阶段都将存在资产阶级，存在资本主义复辟的危险。1964年毛泽东提出存在“官僚主义者阶级”的概念。1965年1月在中共中央文件《农村社会主义教育运动中目前提出的一些问题》（二十三条）中，毛泽东提出

了“党内走资派”的概念，并宣布：“这次运动的重点，是整党内那些走资本主义道路的当权派。”正是毛泽东上述的错误观点，导致了在实践中的阶级斗争扩大化，乃至发生“文化大革命”的动乱。

在关于社会主义社会的阶级、阶级矛盾和阶级斗争问题上的极“左”错误论点形成的同时，毛泽东概括出“无产阶级专政下继续革命”这一个错误的理论体系。“无产阶级专政下继续革命”的最初概念，第一次提出是在1967年5月18日《红旗》杂志、《人民日报》编辑部文章《伟大的历史文件》中。不久后，在1967年《红旗》杂志第9期社论《两个根本对立的文件》里再次提出所谓的“关于无产阶级专政下进行革命的光辉理论”；在1967年10月1日《人民日报》、《红旗》杂志、《解放军报》编辑部文章《无产阶级专政下的文化大革命万岁》中，又发展为“关于无产阶级专政下继续进行革命的光辉理论”；最后在1967年11月6日《人民日报》、《红旗》杂志、《解放军报》编辑部文章《沿着十月社会主义革命开辟的道路前进》中，正式确定为“无产阶级专政下继续革命的理论”。这篇文章是由陈伯达、姚文元主持起草，反复修改，并经毛泽东阅过了的。毛泽东对这个文稿写了批示“修改很好，可用”。然后发表，因而亦是毛泽东完全同意的了。

“无产阶级专政下继续革命”理论的事实依据，是所谓党内存在着以刘少奇、邓小平为首的“资产阶级司令部”。鉴于这个虚构的现实，毛泽东主张应该“公开地、全面地、自下而上地发动广大群众”，向走资派夺权，也就是要把已被这个“资产阶级司令部”篡夺了的权力夺回来。毛泽东再次强调：这实质上是“一个阶级推翻一个阶级的政治大革命”。众所周知，这个“一个阶级推翻一个阶级的政治大革命”，就是“无产阶级文化大革命”。

以上简述的便是“无产阶级专政下继续革命”理论的形成过

程。“无产阶级专政下继续革命”是“无产阶级文化大革命”的思想基础和理论指导。当时被大张旗鼓地反复宣传，后来写进了党的“九大”与“十大”的政治报告和中国共产党党章，写进了1975年四届人大通过的中华人民共和国宪法，为国家根本法所确认。

宪法序言第三段强调的四个“存在”以及所谓的“无产阶级专政下继续革命的理论 and 实践”，纯属在错误的理论基础上概括出来的无稽之谈。它既不符合马克思列宁主义，也不符合中国实际，而且它的实践效果极其有害。遵照马克思列宁主义的基本原理，阶级是以人们占有生产资料的状况不同，因而在社会生产体系中所处的地位不同来区分的。随着我国土地制度改革的完成和农业合作化运动的胜利，农村的剥削阶级地主和富农已经消灭。随着国家对资本主义工商业社会主义改造的完成，资产阶级失去了剥削工人的手段和奴役工人的条件，并在所有制改造的同时改造了人，资产阶级作为完整的阶级亦已不再存在。至此，我国的社会主义制度已经建立起来。诚然，由于国内和国际的种种因素，阶级斗争还会在一定范围内存在，但它已经不再是完整意义上的敌对阶级之间的对抗和斗争。无产阶级与人民群众可以运用手中掌握的政权和法律手段，去解决这些矛盾和问题，没有理由把四个“存在”作为依据，确定它为社会的主要矛盾，从而把全党全国的工作重心放在阶级斗争上面，更没有理由要进行“一个阶级推翻另一个阶级的政治大革命”。

必须指出，当时提出“无产阶级专政下继续革命”的所谓事实依据亦是站不住的，是“莫须有”地强加于人。毛泽东强调党的领导层在搞修正主义。他所说的修正主义，含义十分模糊，往往把许多不是修正主义的东西，甚至是马列主义的、符合社会主义原则的东西，都当做修正主义加以批判。实际上，刘少奇、邓小平在担任党和国家领导人期间，他们的工作都是在中央政治局

和毛泽东领导下进行的，都是对党和毛泽东公开的。他们的重要论著在正式发表之前都得到过毛泽东的同意。他们的重要活动也都由党的领导机构集体讨论决定或者批准了的。他们在工作和言论中出现的错误，一经党中央和毛泽东的纠正，亦并没有坚持自己的做法。总之，党内有资产阶级司令部的存在，完全同客观实际不符。四届人大把四个“存在”及“无产阶级专政下继续革命的理论 and 实践”载入序言，作为宪法的灵魂和指导全国各项工作的理论基础与根本的行为准则，其铸成的历史后果对于国家和人民来说，是极其有害的。

序言堆砌了许多“文化大革命”中通常流行的政治口号，诸如“正确区别和处理敌我矛盾和人民内部矛盾”、“开展阶级斗争、生产斗争和科学实验三大革命运动”、“独立自主，自力更生，艰苦奋斗，勤俭建国”、“鼓足干劲，力争上游，多快好省地建设社会主义”、“备战，备荒，为人民”、“团结起来，争取更大的胜利”，等等。总之，序言的行文和语辞离一部庄严的宪法典的要求，亦相去甚远。

## 第二节 1975年宪法的总纲

### 一、无产阶级专政的社会主义国家

总纲第一条规定了国家的本质：“中华人民共和国是工人阶级领导的以工农联盟为基础的无产阶级专政的社会主义国家。”工人阶级领导和以工农联盟为基础，标志着我国政权的根本性质。这个根本性质从共同纲领的规定到1954年宪法、到1975年宪法的规定，一直没有变动过。1975年宪法第一条的规定与1954年宪法

第一条的规定所不同的地方是，1954年宪法写的是“人民民主国家”，同时，在该宪法的序言中写的是“人民民主专政的中华人民共和国”。而1975年宪法第一条则规定中华人民共和国是“无产阶级专政的社会主义国家”。这是显著的不同。

回顾1954年宪法制定的时候，当时尚处于新民主主义社会，所以不称“社会主义国家”，而称“人民民主国家”。这是适宜的。后来我国在1956年就很快确立起了社会主义制度，进入了社会主义社会。因此，1975年宪法第一条称中华人民共和国是“社会主义国家”，应该说是无可厚非的。但另一方面也必须看到，1975年宪法第一条在国家性质问题上以无产阶级专政改变了1954年宪法关于人民民主国家的提法，这未必是一种进步。本来按照我党关于人民民主专政发展两阶段的理论，在中华人民共和国成立之后，人民民主专政已经进入了自己发展的第二阶段，即在建国以后的人民民主专政实质上就是无产阶级专政了。所以1954年宪法提及的人民民主专政已经具有实质上即无产阶级专政的含义。不过，称人民民主专政更加符合中国国情，表现中国特点，从而有利于全国人民的大团结。而1975年宪法抛弃了人民民主专政这个更为科学的提法，直接规定中国是“无产阶级专政国家”。联系到“文化大革命”持续8年来的所作所为，在高喊“念念不忘无产阶级专政”、“无产阶级专政万岁”的口号声中，把许多应该紧密团结的力量统统打成专政对象，这样便反倒削弱了国家政权的基础。所以它只能表明，1975年宪法第一条关于我国是“无产阶级专政的国家”的规定，乃是极“左”路线的反映。

按照在“文化大革命”过程中占统治地位的理论观念，“无产阶级专政”就其阶级内容而言，实际上只有产业工人和贫下中农才是政权的主人，而其他广大的应该联合和可以团结的人则被排斥在无产阶级专政的政权基础之外。至于被专政的对象，那就可

多啦，有地（地主分子）、富（富农分子）、反（反革命分子）、坏（坏分子）、右（资产阶级右派分子）、叛徒、特务、走资派、新生资产阶级分子，等等。根据1975年宪法第十四条的规定，对“反动资本家”必须剥夺其政治权利，这正是此种无产阶级专政理念的宪法表现。当时的知识分子被称作“臭老九”（排名第九，列于地、富、反、坏、右、叛、特、走资派等黑帮之后），大知识分子（例如教授、医师、工程师等）则被戴上“反动学术权威”的帽子，迫使他们扫街道、清理公共厕所。这些人当然不可能包容在人民的范围之内。总而言之，这就是在“文化大革命”极“左”思潮毒害下，对“无产阶级专政”一词的概念的理解。而1975年宪法第一条规定的“无产阶级专政”并没有超越这种观念。所以，它同1954年宪法第一条相比，不能说是一种进步。

同第一条关于国家性质的规定有联系，宪法第二条写道：“中国共产党是全中国人民的领导核心。工人阶级经过自己的先锋队中国共产党实现对国家的领导。马克思主义、列宁主义、毛泽东思想是我国指导思想的理论基础。”这个第二条从内容来说当然没有什么不对，但是在这里之所以要制作这么一个条文，却有一点说头。那就是，在1970年中共九届二中全会通过的宪法草案中，原来的第二条写的是“毛泽东主席是全国各族人民的伟大领袖，是我国无产阶级专政的元首，是全国全军的最高统帅。林彪副主席是毛主席的亲密战友和接班人，是全国全军的副统帅”。这样的第二条到了1975年显然不能继续保留。于是才拟出另外写法的一个条文予以替代。这就是1975年宪法第二条的背景。它无非是一些政治性的信条，用来填充第二条的空位而已。至于用词上诸如领导“核心”、理论“基础”，等，均很难确切地界定它们的法律含义。

谈论到无产阶级专政的时候，这里还有必要引述1975年宪法

的总纲第十二条，该条明确规定：“无产阶级必须在上层建筑其中包括各个文化领域对资产阶级实行全面的专政。”像这样的条文，中国没有遇见过，即使在世界各国宪法中，大概也是难以见到的颇为奇特的条文。

“无产阶级必须在上层建筑其中包括各个文化领域对资产阶级实行全面的专政”的命题是违背马克思列宁主义原理的。资产阶级，简而言之，是占有生产资料并据此剥削劳动者的阶级，我国自1956年对资本主义工商业的社会主义改造取得决定性胜利之后，资产阶级丧失了其所占有的生产资料，从而作为阶级已经被消灭。在事隔近20年后的1975年宪法上，重提对资产阶级专政，这不仅是空穴来风，无的放矢，而且必然会将打击的矛头指向人民内部，导致灾难性的后果，其危害和可能造成的损失将是很大的。

阶级属于社会基础的范畴。任何阶级在社会生活中的地位首先取决于经济。一个统治阶级总是凭借于它在经济上的统治，才形成在上层建筑包括各个文化领域里的统治。马列主义导师虽然曾说过“无产阶级专政是在空地上建立起来的”，即先夺取政权（占领上层建筑）然后创立社会主义生产关系，建立社会主义经济基础。但是，无产阶级能否保持政权，能否在文化领域里巩固其统治，归根到底还是取决于它的经济基础。因此，经济是第一位的，具有决定作用。历史表明：资产阶级和以前的封建主阶级、奴隶主阶级，莫不先由于它所代表的新的生产方式的形成与扩展，即在经济上占有统治之后，才得以在上层建筑包括文化领域中占统治的。当一个阶级，比如说中国的资产阶级，在经济上被消灭掉之后，它当然就不可能单独地在上层建筑包括各个文化领域里继续作为一个完整的阶级存在。如果真像1975年宪法第十二条所说的，资产阶级还存在，那岂不否定了共产党领导的社会主义改造



的伟大成果了吗？退一步讲，即使资产阶级在文化领域里的影响与思想残余需要较长的一段时间才可以清除，但亦不能用专政的手段来完成。所以这是性质完全不同的两回事。清除资产阶级思想影响的工作主要应该运用民主的方法，批评和说服教育的方法，而不能使用阶级压迫的专政手段。1975年宪法第12条强调在文化领域里实行“专政”，而且要“全面专政”，这除了让人以宪法的名义打倒一切，否定一切，益增乱局之外，起不了任何积极作用。

## 二、总纲规定的经济制度

1975年宪法规定：中华人民共和国的生产资料所有制主要有两种，社会主义全民所有制和社会主义劳动群众集体所有制，其所以说“主要有”，那是为考虑到广大少数民族地区还存在着其他形式的生产资料所有制，因此这样写法较妥。宪法规定，国营经济是国民经济中的领导力量，还列举了矿藏、水流、国有的森林、荒地和其他资源都属于全民所有。同时，宪法规定：国家可以依照法律规定的条件，对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有。

1975年宪法规定：“农村人民公社是政社合一的组织。”这就是说，全国的乡及其政权机构乡人民代表大会和乡人民委员会已不复存在。人民公社既是农村的基层政权单位，又是社会经济组织。宪法规定：“现阶段农村人民公社的集体所有制经济，一般实行三级所有、队为基础，即以生产队为基本核算单位的公社、生产大队和生产队三级所有。”

回溯1958年全国人民公社化运动一哄而起的时候，由于片面追求“一大二公”，所以起初实行的是生产资料归人民公社所有，把生产队和大队的财产都集中到公社手里，以公社为核算单位，由

公社统一组织生产、统一分配收益的体制。由于这种体制实际上将富队与穷队拉平，加之管理者的水平与素质不能适应，从而出现了平调风、共产风、浮夸风、瞎指挥风，命令主义、平均主义和官僚主义等严重现象，损害了农村生产力的发展。针对这种情况，毛泽东于1958年11月召开了第一次郑州会议，同月，又召开武昌会议，接着，召开了党的八届六中全会。1959年2月，毛泽东又召开了讨论公社体制问题的第二次郑州会议。这一系列会议都旨在试图解决公社化运动中的矛盾和错误。但是1959年8月中共八届八中全会开展了批判彭、黄、张、周的“右倾机会主义”的斗争，做出了《关于彭德怀同志为首的反党集团的错误的决议》，因而“左”的错误越显加剧。之后，从1960年冬起，中国遭遇了3年经济困难。党在总结经验教训的基础上着手纠“左”。1962年2月13日中共中央发出《关于改变农村人民公社基本核算单位问题的指示》，决定人民公社实行以生产队为基础的三级集体所有制。这比较符合农民的要求。1975年宪法第七条的有关规定，正是当时人民公社体制的反映和确认。宪法坚持“政社合一”，不做改变。但在所有制问题上则从人民公社一级所有退到了“三级所有，队为基础”。宪法写的是：人民公社“一般实行三级所有、队为基础”。在这里使用“一般”二字，语气比较灵活。这表明在制宪者的心目中，除“一般”以外，如果某些人民公社仍然坚持“一大二公”，不以生产队为基本核算单位，也并不是不允许的。

1975年宪法不承认私营经济的合法地位，当然在实际上，那时的私营经济几乎等于零。宪法只是“允许非农业的个体劳动者在城镇街道组织、农村人民公社的生产队统一安排下，从事在法律许可范围内的，不剥削他人的个体劳动”（第五条）。根据该条的规定，个体经济虽然可以存在，但限制重重，生存亦是十分困

难的。张春桥在宪法草案报告中曾说：“修改草案对于非农业的个体劳动者，对于人民公社社员可以经营少量的自留地和家庭副业，也做了规定。这些规定，把坚持社会主义的原则性同必要的灵活性结合起来，同刘少奇、林彪包产到户、取消自留地之类的荒谬主张划清了界限。”其实，张春桥只是信口雌黄而已。1975年宪法的有关规定根本没有跨出极“左”的牢圈。

总纲第9条关于分配制度，规定为“国家实行‘不劳动者不得食’、‘各尽所能，按劳分配’的社会主义原则”。这里的“不劳动者不得食”是一种不切实际的写法。在社会保障体系尚未建立的情况下，“不劳动者不得食”是不可能实现的。联系到本条第二款关于“国家保护公民的劳动收入、储蓄、房屋和各种生活资料的所有权”的规定，这个条款强调只保护公民的“劳动收入”，它和“不劳动者不得食”一样，两者的写法同出自一个“左”源。对照一下1954年宪法相应条款的规定，该宪法第十一条写的是：国家保护公民的“合法收入”，而1975年宪法却将合法收入改写为“劳动收入”，意思是：凡属“劳动收入”，才能够受到国家的保护。于是那些虽非劳动收入但是合法的收入，例如利息、租金等，都势必不在受保护之列了。可见，1975年宪法第九条第二款的规定颇不妥善。

### 三、总纲规定的其他内容

总纲规定：国家权力属于人民，各级人民代表大会是人民行使权力的机关。“各级人民代表大会和其他国家机关一律实行民主集中制。”总纲还规定：中华人民共和国是统一的多民族的国家，实行民族区域自治的地方都是中华人民共和国不可分离的部分。各民族一律平等。反对大民族主义和地方民族主义。各民族都有使用自己的语言文字的自由。

总纲规定：国家机关和工作人员必须认真学习马列，“坚持无产阶级政治挂帅”，“各级干部都必须参加集体生产劳动”，国家保障人民运用“大鸣、大放、大辩论、大字报”这种“人民群众创造的社会主义革命的新形式”。总纲还规定：“镇压一切叛国的和反革命的活动，惩办一切卖国贼和反革命分子”，剥夺地、富、反动资本家和其他坏分子的政治权利，同时在劳动中改造他们；总纲还对武装力量做了规定。

总纲的许多条文在措辞与用语上表现得非常粗糙，而且政治性辞令比比皆是。例如第十条中的“抓革命，促生产，促工作，促战备”，“以农业为基础，以工业为主导”；第十一条中的“无产阶级政治挂帅”，“老、中、青三结合”；第十二条中的“为无产阶级政治服务”，“与生产劳动相结合”；第十三条中的“一个又有集中又有民主，又有纪律又有自由，又有统一意志又有个人心情舒畅，生动活泼的政治局面”等，这些大都是报刊日常宣传的党的方针、政策，也是经常地用醒目的大字书写在墙上的政治口号，有些辞句用的就是“毛主席语录”（当时称做“最高指示”）。个别地方甚至把市井传唱的“革命样板戏”中的唱词直接写进了宪法。例如总纲第十五条规定中国人民解放军和民兵是“工农子弟兵”。众所周知：“我们是工农子弟兵”乃是样板戏《智取威虎山》中的京剧唱词，这里竟然也派上用场，成为根本法的规范了。宪法中还有一些名词或者不是法律语言，或者含义不清。例如总纲第十四条中的“一切卖国贼”以及第十五条中的“帝国主义、社会帝国主义及其走狗的颠覆和侵略”。就是这样。试问究竟在法律上构成“卖国贼”的要件是什么？“走狗”在法律上的概念是什么？这些问题都很不明确，很难严格定性。至于将“走狗”写进宪法，多少使人有不伦不类之感。

总纲第十五条规定：“中国人民解放军永远是一支战斗队，同

时又是工作队，又是生产队。”这在用语上也是含义不清的。人民解放军永远是战斗队、工作队、生产队，这近乎文学作品中的描写，制作为法律规范并不严肃。因为什么是战斗队、什么是工作队、什么是生产队，都需要立法予以界定，给出明确的定义。也许，老百姓在阅读 1975 年宪法的时候，对于生产队的定义倒可以在本宪法中找到清楚的解释。他们会发现总纲第七条中明白写着“生产队为基本核算单位”。当然，在同一部法典里，同一个名称不可能这儿指的是马，那儿指的是驴。名称应该是统一的，只能作同一种解释。然而在这里，又怎样理解中国人民解放军永远是人民公社的基本核算单位呢？

中国在上世界上乃泱泱大国。她的宪法且不说内容如何，至少其文风应属高水平。四届人大出台这样一部语词很不完善的宪法，难免有损国家荣誉。

### 第三节 1975 年宪法规定的国家机构

同 1954 年宪法相比较，1954 年宪法第二章“国家机构”分为全国人民代表大会、中华人民共和国主席、国务院、地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会、民族自治地方的自治机关、人民法院和人民检察院六节，1975 年宪法第二章“国家机构”在体系上与 1954 年宪法基本相同。但由于 1975 年宪法不设国家主席，所以它的第二章比 1954 年宪法少了一节。1975 年宪法第二章分为五节即第一节全国人民代表大会，第二节国务院，第三节地方各级人民代表大会和地方各级革命委员会，第四节民族自治地方的自治机关，第五节审判机关和检察机关。兹就组成中华人民共和国和国家机构体系的各个国家机关分述如下：

## 一、全国人民代表大会

1975年宪法第二章第一节的标题是“全国人民代表大会”。该节共三个条文。如果把总纲第三条计入，总共亦只有四条条文对全国人民代表大会做出规定。条文如此之少，其语焉不详，可以想见。

首先，关于全国人民代表大会的性质和地位。宪法第十六条规定：“全国人民代表大会是在中国共产党领导下的最高国家权力机关。”规定全国人民代表大会是最高国家权力机关，这是我国根本政治制度所决定的，从而是正确的。但是这个条文却在“最高国家权力机关”的前面加了个限制词“在中国共产党领导下”，那无疑是画蛇添足，没有什么必要了。这种处理很容易扭曲党政关系。因为党对政权的领导不是一种行政领导。党并不直接向国家机关发号施令，而是政治上（制定路线和方针政策）、组织上（选派干部并在国家机关内成立党的组织）、思想上（马克思主义宣传教育）的领导。宪法第十六条的处理必然会使人理解为党与全国人民代表大会之间，是上级对下级的领导关系。这无论在理论上或者在实际上，都不确切。我们的国家是工人阶级领导的社会主义国家。工人阶级的政党——中国共产党是执政党。党必须通过对国家政权的政治领导、组织领导和思想领导以保证工人阶级意志的实现。这是我国的根本制度，也是国家的根本性质的当然表现，因此，没有必要在宪法中标明全国人大“是在中国共产党领导下的最高国家权力机关”。何况党是领导一切的。如果认为宪法应该标明全国人大是在党的领导下的，那势必在相应的一系列条文中都要照此办理了。比如说，国务院应写成“在中国共产党领导下的最高国家行政机关”、最高人民法院应写成“在中国共产党领导下的最高国家审判机关”，如此等等，岂非不胜其烦，完全多此

一举吗？1975年宪法力求简短，全部法典压缩之后，只有30个条文。然而为了突出共产党领导，却在本来可以精简的地方又不嫌繁琐起来了。这岂不是自相矛盾吗？

第二，关于全国人民代表大会的组成和任期。宪法第三条规定，“人民行使权力的机关，是以工农兵代表为主体的各级人民代表大会”。这里的“各级人民代表大会”当然包括全国人民代表大会在内。而全国人民代表大会的组成“必须以工农兵代表为主体”。这样的写法又是画蛇添足。众所周知，人大代表是以人口比例产生的。比如说，在城市，每10万人选出全国人大代表1名，在乡村，每80万人选出全国人大代表1名，等等。由于我国的工人、农民在全国的总人口数中占绝对大多数，他们选出的代表人数必然要多于工农以外的其他阶级阶层所选出的代表人数。所以，工、农，再加上兵，他们的代表在人民代表大会的组成中占压倒多数，乃是确定无疑的必然现象，何劳宪法第三条还要多余地强调“工农兵代表为主体”呢。何况“主体”二字在用词上亦是模糊的：什么是“主体”，标准是什么，工农兵代表人数达到51%是主体，还是需要达到60%，或者80%、90%，甚至应达到99%才算构成主体了呢？可见它在操作的时候也不易精确掌握，从而会引起争议的。

第十六条规定：“全国人民代表大会由省、自治区、直辖市和人民解放军选出的代表组成。在必要的时候，可以特邀若干爱国人士参加。”另外，宪法第三条规定：“各级人民代表大会代表，由民主协商选举产生。”关于全国人大代表的产生方式，这里有两个较为新异之点：一是“民主协商选举产生”，一是“特邀”代表。按照当时尚属生效的《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》，“协商”与“特邀”都没有做出过任何规定。虽然从理论上说，宪法高于法律，因而宪法可以规定选

举法所没有规定的事情。然而，1975年宪法仅仅原则地提到“协商”、“特邀”，至于按照什么样的法定程序去进行协商及特邀，宪法本身并没有明确规定，同时亦没有立法，例如修改选举法，加以解决。这样，在具体操作的时候，必然会陷于无法可依的困境，从而容易产生各选举单位自行其是的弊病。

1975年宪法规定：“全国人民代表大会每届任期五年。”关于全国人民代表大会的每届任期，1975年宪法的有关规定是一次历史性变革。全国人民代表大会自从1954年召开首届第一次会议以来，根据1954年宪法的规定，任期一直是4年。但由于我国的国民经济计划每隔5年才制定1次，因此，全国人大的任期确定为4年，不足之处是同国民经济的五年计划不一致。实践表明，全国人大每五届中必然有一届不能行使宪法所规定的“决定国民经济计划”的职权。所以，改变全国人民代表大会每届任期为5年的规定，应予肯定。1975年确定的全国人大的任期，迄今仍在延续。

第三，关于全国人民代表大会的职权。宪法第十七条规定：“全国人民代表大会的职权是：修改宪法，制定法律，根据中国共产党中央委员会的提议任免国务院总理和国务院的组成人员，批准国民经济计划、国家的预算和决算，以及全国人民代表大会认为应当由它行使的其他职权。”根据这个规定，全国人民代表大会的职权若同1954年宪法相比，显然被大大减缩和削弱了。1954年宪法规定过的全国人大行使的职权，例如监督宪法实施的职权；选举中华人民共和国主席、副主席的职权；决定国防委员会副主席和委员的人选的职权；选举最高人民法院院长的职权；选举最高人民检察院检察长的职权；批准省、自治区、和直辖市的划分的职权；决定大赦的职权；决定战争和和平的问题的职权；以及罢免国家主席、副主席，国务院总理、副总理，各部部长、各委员会主任、秘书长，国防委员会副主席和委员，最高人民法院院长，



最高人民检察院检察长的职权，等等，在1975年宪法中统统被删除。按此，作为最高国家权力机关的全国人民代表大会，其权威将会大大降低。

同时，原来在1954年宪法中曾经有过的一些重要内容，诸如关于全国人大的各委员会、全国人民代表大会代表的权利与义务，以及全国人民代表大会通过议案的基本程序等，在1975年宪法中亦都被删去。

第四，全国人民代表大会的常设机关。宪法第十八条规定：“全国人民代表大会常务委员会由委员长，副委员长若干人，委员若干人组成，由全国人民代表大会选举或者罢免。”从全国人大常委会的组成来看，我国从1954年第一届全国人民代表大会召开以来，秘书长一直是全国人民代表大会常务委员会的组成人员。但是按照1975年宪法第十八条所列举，却没有规定秘书长在内。不知宪法的原意是秘书长不再作为全国人民代表大会常务委员会的组成人员了呢，还是全国人民代表大会常务委员会今后不再设置秘书长的职位了呢？这一点并不清楚，不能不是宪法的疏漏。

宪法第十八条规定了全国人民代表大会常务委员会的职权。“它的职权是：召集全国人民代表大会会议，解释法律，制定法令，派遣和召回驻外全权代表，接受外国使节，批准和废除同外国缔结的条约，以及全国人民代表大会授予的其他职权。”如果对照一下1954年宪法的相应的条文，就不难发现1975年宪法仅仅保留了原1954年宪法规定的全国人大常委会的一部分职权。原来在1954年宪法中关于全国人民代表大会常务委员会行使的许多项职权都被删掉了。其中有：（1）主持全国人民代表大会代表的选举。（2）监督国务院、最高人民法院和最高人民检察院的工作。（3）撤销国务院的同宪法、法律和法令相抵触的决议和命令。

(4) 改变或者撤销省、自治区、直辖市国家权力机关的不适当的决议。(5) 在全国人民代表大会闭会期间，决定国务院副总理、各部部长、各委员会主任、秘书长的个别任免。(6) 任免最高人民法院副院长、审判员和审判委员会委员。(7) 任免最高人民法院副检察长、检察员和检察委员会委员。(8) 规定军人和外交人员的衔级和其他专门衔级。(9) 规定和决定授予国家的勋章和荣誉称号。(10) 决定特赦。(11) 在全国人民代表大会闭会期间，如果遇到国家遭受武装侵犯或者必须履行国际间共同防止侵略的条约的情况，决定战争状态的宣布。(12) 决定全国总动员或者局部动员。(13) 决定全国或者部分地区的戒严。纵观 1975 年宪法第十八条规定的常委会的职权，除了新增了一项“接受外国使节”并把原 1954 年宪法规定的常委会“决定驻外全权代表的任免”改为“派遣和召回驻外全权代表”之外，共砍去了上列的 13 项职权。

全国人大常委会作为全国人民代表大会的常设机关，是经常行使最高国家权力的机关。所以理应像 1954 年宪法那样，规定全国人民代表大会常务委员会具有十分广泛的职权。而 1975 年宪法第十八条却稀稀落落地规定了 7 项职权，这显然是不能使全国人民代表大会常务委员会发挥其应有的作用。

1975 年宪法规定的这些内容如此贫乏，反映出当时人民代表大会制度是不受重视的。

## 二、元首职权的调配与归属

刘少奇在第一届全国人民代表大会第一次会议上所做的《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中说明：“我们的国家元首职权由全国人民代表大会所选出的全国人民代表大会常务委员会和中华人民共和国主席结合起来行使。”1954 年宪法规定的国家政治体制，尤其是宪法第四十条、第四十一条以及第二十七条的第

(五)、第(六)两项的规定，清楚地体现了我国元首职权归属于中华人民共和国主席和全国人民代表大会常务委员会。宪法还体现出了两者结合起来行使元首职权的内容和运行规则。从1954年以后相当长一段时间的实际情况来看，我国政治体制的运作，元首职权的行使，也确实是遵照宪法的规定办理的。但是1975年宪法改变了国家体制，不设国家主席。这就给元首职权的行使提出了新问题：原先，根据1954年宪法的规定，中华人民共和国主席担负着一定的工作，并同其他的国家机关结合起来行使元首职权。但1975年宪法不设主席之后，究竟应由谁参与元首职权的行使？又应该是谁和谁的结合呢？原来应由主席处理的那些国家事务仍必须继续落实、有人处理，原来由主席担负的工作当然应该继续有人承担，这是不言而喻的。因此，为了适应变化了的客观情况和要求，1975年宪法必须对1954年宪法的有关规定做出较大幅度的修改。而1975年宪法在原来的政治体制的基础上进行修改的时候，必须妥善地解决元首职权的重新分工和归属的问题。既要做到工作有人承担，又要贯彻“结合行使”的原则。在这方面，1975年宪法做了一定的努力。但是效果如何？是差强人意？还是纰漏百出？本书拟从下列四个主要的方面加以考察，略加评析，以便读者得出自己的结论：

1. 1954年宪法规定，“中华人民共和国主席根据全国人民代表大会的决定和全国人民代表大会常务委员会的决定，公布法律和法令”。而1975年宪法对于法律和法令应该由谁予以公布的问题，没有做任何规定。这显得不完善。

2. 1954年宪法第二十七条规定：全国人民代表大会“根据中华人民共和国主席的提名，决定国务院总理的人选，根据国务院总理的提名，决定国务院组成人员的人选”，第四十条规定，“中华人民共和国主席根据全国人民代表大会的决定和全国人民代表

大会常务委员会的决定，公布法律和法令，任免国务院总理、副总理、各部部长、各委员会主任、秘书长”。而1975年宪法则规定为：全国人民代表大会“根据中国共产党中央委员会的提议任免国务院总理和国务院的组成人员”。1975年宪法修正了1954年宪法之后，两部宪法产生了如下的不同点：第一，按照1954年宪法的规定，国务院总理的人选由中华人民共和国主席提名，国务院其他的组成人员的人选由总理提名。而1975年宪法却规定为“中国共产党中央委员会的提议”。这种由党中央直接就国务院的组成人员名单向全国人大提议的做法，是同我国历来正确处理党政关系的原则相悖的。第二，按照1954年宪法的规定，主席任免国务院必须根据全国人民代表大会的决定。因为在实际生活中存在着这样一种可能性，即如果提出的人选未获全国人民代表大会多数赞同，从而全国人民代表大会决定不予通过的话，主席便不能宣布任免。所以1954年宪法强调必须根据全国人大“决定”的规定，绝不是毫无意义的。而1975年宪法却修改为：全国人民代表大会“根据中国共产党中央委员会的提议任免国务院总理和国务院的组成人员”。如此一改，全国人民代表大会的决定权就被一笔勾销了。修改后的该条条文意味着只要中共中央一提议，全国人民代表大会便必须照单任免。这不仅有悖于正确处理党政关系的基本原则，而且还在客观上必然会对于全国人民代表大会作为最高国家权力机关的地位和作用造成损害。第三，1954年宪法第二十七条第（五）项规定：全国人民代表大会“根据国务院总理的提名，决定国务院组成人员的人选”。而1975年宪法规定为：全国人民代表大会“根据中国共产党中央委员会的提议任免国务院总理和国务院的组成人员”。这样的规定不光是像前面所分析的那样，勾销了全国人民代表大会的决定权，而且也剥夺了总理的提名权。

3. 1954年宪法第四十二条规定：“中华人民共和国主席统率全国武装力量，担任国防委员会主席。”由于1975年宪法改变体制，不设国家主席，亦不设国防委员会，所以国防委员会不再在宪法中出现，这是无可指摘的。但是统率全国武装力量乃是一项重要的元首职权，世界上任何国家，不论其元首是君主国的君主，还是共和国的总统，也不管其是虚权的元首，还是实权的元首，在宪法上总是全国武装力量的统率者。各国的区别只在于实际的统率或是名义上的统率的不同罢了。而就统率军队乃是元首职权这一点来说，则是没有什么差别的。统率权属于元首，这在我们国家当然也不例外。所以1954年宪法规定，“中华人民共和国主席统率全国武装力量”，是符合国际通例，也是符合我国国情和实际需要的。1975年宪法不再设国家主席，当然不能因为取消国家主席的设置而使全国武装力量陷于无人统率的境地。所以，此项元首职权应做重新调配，乃是毋庸置疑的。问题是元首职权在各个国家机关之间如何进行再分工呢？根据我国已经持续了近二十年的政治体制，国家元首职权由全国人大常委会和中华人民共和国主席结合起来行使。在这里，结合的一方是国家主席，结合的另一方是全国人大常委会。既然主席作为一方已不存在，那么，作为另一方的全国人大常委会是否应单独行使元首职权，承担武装力量的统率责任，或者，至少可以另同别的什么国家机关结合起来行使元首职权呢？事实却不是这样。宪法规定由中共中央主席统率武装力量，因而，由于不设主席，牵连到全国人大常委会作为结合行使元首职权的另一方的资格和地位亦随之而丧失了。另外，国务院总理是中央人民政府的第一把手。总理作为国家的行政首脑，也不是绝对不可以考虑付之以统率全国武装力量的职权的。然而，1975年宪法也没有这样去做。宪法明确规定：“中国共产党中央委员会主席统率全国武装力量。”这样的规定未免超出常

规。纵观世界各国，由不担任国家职务的执政党主席统率全国武装力量的现象，实属罕见。1975年宪法的此项规定，在中华人民共和国建国史上以根本法的形式开创并确认了党政混一的体制，因而是个不适宜的。它明显地反映出1975年宪法的起草人的某种心态。那就是：这班人不关心修改后的宪法是否符合社会主义民主制度的原则，而是着眼于思考怎样使毛泽东深信自己仍然牢牢地掌握着军权。当时的实际情况是，毛泽东早已不担任任何国家职务，同时从1970年起执拗地表示不设国家主席，他自己亦不愿再当国家主席。可是，他过去、当时以及后来始终是中国共产党中央委员会主席。虽然毛泽东于1959年从国家主席的职位上下来“退居二线”，但他作为党中央主席，一直兼任着中央军事委员会主席。他不能放手，不能容忍军权旁落。“文化大革命”中掀起对毛泽东个人崇拜的热潮时，歌颂毛泽东四个“伟大”（伟大领袖，伟大导师，伟大统帅，伟大舵手），他已被公认为伟大的统帅。1970年，中共九届二中全会基本通过了的中华人民共和国宪法修正草案第二条明明白白写着“毛泽东主席是全国各族人民的伟大领袖，是我国无产阶级专政的元首，是全国全军的最高统帅”。这就是当时的政治现实。1975年宪法就是在这样的背景下产生的。因此可以说，1975年宪法关于“中国共产党中央委员会主席统率全国武装力量”的规定，无疑是迁就现实。这不能不是“因人设事”、“因人制宪”的表现。

4. 1954年宪法原来在第四十一条中规定：“中华人民共和国主席对外代表中华人民共和国，接受外国使节。”接受外国使节是礼仪性的工作，不像统率武装力量那样是行使实权，故看来没有必要烦劳中共中央主席承担这部分工作了。当然工作需要有人去做，于是1975年宪法第十八条规定为：由全国人民代表大会常务委员会“接受外国使节”。这个写法的优点是宪法毕竟承认全国人

大常委会是“结合起来行使元首职权”的一方。当作为结合的另一方国家主席不再存在时，由全国人大常委会单方承担这项工作，也是说得过去的。这个写法的缺点是，宪法没有考虑到全国人大常委会乃是合议制机构，是由委员长、副委员长若干人、委员若干人和秘书长所组成的集体行使职权的常设机关。1975年宪法没有写清楚是由集体，还是由这个集体中的某个或者某几个组成人员，出场接受外国使节的问题。比如说，某一个同我国建立了外交关系的国家派来了驻中国的全权大使。当这位大使到达北京，向中华人民共和国的国家元首递呈国书的时候，按照宪法的规定，究竟由全国人大常委会委员长接受国书？还是可以由一个或者几个副委员长接受国书？还是可以由常委会委员接受国书？还是当大使来临的时候，全国人大常委会全体一二百位组成人员一字摆开，排着队接受国书呢？1975年宪法的该项规定可以引起各种不同的理解，因而是精确的。

### 三、国务院

首先，关于国务院的性质和地位。1954年宪法第四十七条规定：“中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。”第五十二条规定：“国务院对全国人民代表大会负责并报告工作；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。”而1975年宪法则在此基础上归并简化成一条条文。该宪法第十九条规定：“国务院即中央人民政府。国务院对全国人民代表大会和它的常务委员会负责并报告工作。”这对于确定国务院是最高国家权力机关的执行机关，以及界定国务院乃最高的国家行政机关的性质和地位来说，是远远比不上1954年宪法那样规定得清楚明确了。

第二，关于国务院的组成。1975年宪法第十九条规定：“国务院由总理，副总理若干人，各部部长，各委员会主任等人员组成。”根据这一规定，国务院不再设秘书长的职位了。（按：1979年6月7~12日，第五届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过关于设立国务院秘书长的决定，才恢复了作为国务院组成人员的秘书长的职位）再者，这个条文中的“等”字，不知所指何意，亦颇不明确。

第三，关于国务院的职权。1975年宪法第二十条规定：“国务院的职权是：根据宪法、法律和法令，规定行政措施，发布决议和命令，统一领导各部、各委员会和全国各级国家机关的工作；制定和执行国民经济计划和国家预算；管理国家行政事务；全国人民代表大会和它的常务委员会授予的其他职权。”该条文规定：国务院统一领导“全国地方各级国家机关的工作”，这个写法有瑕疵。例如，高级人民法院、中级人民法院、基层人民法院，都应该是“地方各级国家机关”，但不能说是国务院统一领导全国各级人民法院的工作。所以在表述上很不规范。更值得注意的是：1975年宪法大大地缩小了国务院的职权，这不能不导致国务院的工作难以开展。原来曾经在1954年宪法第四十九条中列举过的国务院的多项职权被大刀阔斧地删除了。被砍掉的职权有：（1）向全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会提议案。（2）改变或者撤销各部部长、各委员会主任的不适当的命令和指示。（3）改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决议和命令。（4）管理对外贸易和国内贸易。（5）管理文化、教育和卫生工作。（6）管理民族事务。（7）管理华侨事务。（8）保护国家利益，维护公共秩序，保障公民权利。（9）管理对外事务。（10）领导武装力量的建设。（11）批准自治州、县、自治县、市的划分。（12）依照法律的规定任免行政人员。国务院的上述各项职权，在1975年宪法



中统统不见了。1975年宪法第二十条仅以“管理国家行政事务”八个字一言蔽之，殊没有具体确定性，因而是很不严肃的。

第四，关于国务院的领导体制。1954年宪法第五十条规定：“总理领导国务院的工作，主持国务院会议。副总理协助总理工作。”这样的规定被删除了。1975年宪法对于国务院的领导体制并没有做出任何规定。这也是这部宪法的不完善的表现。

第五，关于国务院所属部门。1954年宪法第五十一条规定：“各部部长和各委员会主任负责管理本部门的工作。各部部长和各委员会主任在本部门的权限内，根据法律、法令和国务院的决议、命令，可以发布命令和指示。”这样的规定在1975年宪法中被删除了。这当然也是这部宪法的不完善的表现。不仅1975年宪法没有对国务院所属部门做出应有的规定，而且，国务院所属部门的数量亦被大幅度压缩。回顾第三届全国人民代表大会组织国务院的时候，国务院所属部门有：外交部、国防部、国家计划委员会、国家经济委员会、科学技术委员会、公安部、内务部、民族事务委员会、农业部、农垦部、林业部、水产部、冶金工业部、化学工业部、第一机械工业部、第二机械工业部、第三机械工业部、第四机械工业部、第五机械工业部、第六机械工业部、第七机械工业部、第八机械工业部、煤炭工业部、石油工业部、水利电力部、地质部、建筑工程部、建筑材料工业部、纺织工业部、轻工业部（后决定撤销，成立第一轻工业部）、铁道部、交通部、邮电部、物资管理部、财政部、粮食部、商业部、对外贸易部、文化部、高等教育部、教育部、卫生部、体育运动委员会、对外文化联络委员会、对外经济联络委员会、华侨事务委员会、第二轻工业部、国家基本建设委员会、劳动部、中国科学院、中国人民银行等51个部门（其中个别在后来有新建、撤销或者合并的）。而第四届全国人大组成国务院的时候，国务院所属部、委只有：外交部、国防

部、国家计划委员会、国家基本建设委员会、公安部、对外贸易部、对外经济联络部、农林部、冶金工业部、第一机械工业部、第二机械工业部、第三机械工业部、第四机械工业部、第五机械工业部、第六机械工业部、第七机械工业部、煤炭工业部、石油化学工业部、水利电力部、轻工业部、铁道部、交通部、邮电部、财政部、商业部、文化部、教育部、卫生部、体育运动委员会等 29 个单位了。部门的大幅度减少，加之干部大批的下放劳动，使国务院的工作受到了削弱。

#### 四、地方各级人民代表大会和地方各级革命委员会

1975 年宪法第二章第三节地方各级人民代表大会和地方各级革命委员会也只有 3 个条文，即第二十一条至第二十三条。第二十一条规定：“地方各级人民代表大会都是地方国家权力机关。”这个关于地方各级人民代表大会的性质的规定，同 1954 年第五十五条的规定没有差别。问题是自从 1966 年以来，地方各级人民代表大会连续多年没有召开，所以，现实的情况使得地方各级人民代表大会之作为权力机关，只不过停留在理论上字面上。

1975 年宪法第二十一条规定：“省、直辖市的人民代表大会每届任期五年。地区、市、县的人民代表大会每届任期三年。农村人民公社、镇的人民代表大会每届任期两年。”这个规定同 1954 年宪法的有关条款相比，存在着一定的变化。1954 年宪法第五十七条规定：“省人民代表大会每届任期四年。直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会每届任期两年。”两相比较，其差别在于：（1）根据 1954 年宪法，地方各级人大的任期分为 4 年和 2 年两个档次。当时只有省人民代表大会任期 4 年，直辖市和县级以及乡镇人民代表大会的任期均为 2 年。而 1975 年宪法规定的任期却分为 5 年、3 年、2 年三种。直辖市人民代表大会任期

与省相同，也是5年。另外，又把县级与人民公社、镇人民代表大会的任期分别规定为3年和2年。(2)另一个差别是，1975年宪法第二十一条中出现了“地区”的名称。这是对于1954年宪法第五十四条所做的改变。1954年宪法第五十四条规定：“省、直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民委员会。”该条列举的八种单位均作为地方一级政权单位，而地区并不包括在内。且“地区”的名称亦是1975年宪法第一次提出来的。在此之前叫做“专区”。专区不作为一级地方政权单位，它是省人民政府的派出机关专员公署所辖区域。1954年颁布的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》第四十二条规定：省人民委员会在必要的时候，经国务院批准，可以设立若干专员公署，作为它的派出机关。而1975年宪法对过去的这种体制做了改变，即将专区改称地区，且将其改为一级地方政权单位，设立地区人民代表大会和地区人民政府。从此之后，“地区”这个名称一直延续下来，再也不叫“专区”了。但是，地区作为一级地方政权则为时并不久长，到1978年宪法颁布时，它就不作为一级政权单位，不召开人民代表大会和设立一级政府机关，仍回复到了省的派出机关的位置。

1975年宪法第二十二条规定了地方各级革命委员会。革命委员会是在“文化大革命”爆发后，于1967年初，由造反派“全面夺权”，推倒了地方各级人民委员会后建立起来的实行“革命群众组织的负责人，人民解放军当地驻军的代表，革命领导干部”组成的“三结合”的临时权力机构。1975年宪法确认了这个事实，规定：“地方各级革命委员会是地方各级人民代表大会的常设机关，同时又是地方各级人民政府。”在1954年宪法颁布以前，地方各级政府称地方各级人民政府委员会。1954年宪法改称为人民委员会。1954年宪法第六十二条规定：“地方各级人民委员会，即地方

各级人民政府，是地方各级人民代表大会的执行机关，是地方各级国家行政机关。”由于1954年宪法没有规定地方各级人民代表大会设立常务委员会，所以在实际上由地方各级人民委员会执行着本级人民代表大会的常设机关的职权。但地方各级人民委员会的性质是地方人民政府，是地方各级人民代表大会的执行机关，是地方各级国家行政机关。这是毋庸置疑的。到了1967年之后，既然在事实上普遍地由革命委员会替代了过去的人民委员会，那么，地方各级革命委员会理应是地方各级人民政府，是地方各级人民代表大会的执行机关，是地方各级国家行政机关。然而，1975年宪法对于应当明确的性质却不予明确。该宪法第二十二条仅仅规定：“地方各级革命委员会是地方各级人民代表大会的常设机关，同时又是地方各级人民政府。”这样来表述地方各级革命委员会的性质和地位，显然很不完善。

1975年宪法第二十三条规定：“地方各级人民代表大会和它产生的地方各级革命委员会在本地区内，保证法律、法令的执行，领导地方的社会主义革命和社会主义建设，审查和批准地方的国民经济计划和预算、决算，维护革命秩序，保障公民权利。”这个条文同1954年宪法的相应的条文相比较，许多原有的职权在1975年宪法里被删除了。而且，1975年宪法第二十三条的规定并没有区分人民代表大会与革命委员会在行使职权上有什么差别。

## 五、民族自治地方的自治机关

原来在1954年宪法里，第二章第五节《民族自治地方的自治机关》共有6条条文，而1975年宪法的相应部分只写了1条条文；原来在1954年宪法里，民族自治机关享有的自治权是逐一列举、详加规定的。然而，1975年宪法第二十四条却只用“可以依照法

律规定的权限行使自治权”一言而蔽之。至于自治权的内容是什么，则无人知晓了。

## 六、审判机关和检察机关

1975年宪法第二十五条规定：“各级人民法院院长由本级人民代表大会的常设机关任免。”按该宪法的规定，“人民代表大会的常设机关”就是本级的革命委员会。人民法院院长本来是人民代表大会选举产生的，而1975年宪法改由革命委员会任免，这无疑是不适当地扩大了革命委员会的权力。该条又规定：“检察机关的职权由各级公安机关行使”，这样的规定极不妥当。我国自建国以来在办理刑事案件中，一直由人民法院、人民检察院及公安机关互相配合，互相制约，分工合作。事实证明，这是行之有效的很好的制度。数十年的实践表明：我国的最高人民检察院及地方各级人民检察院在实施法律监督，行使国家检察权，巩固人民民主专政方面，做了大量工作。但是在文化大革命中，在林彪、“四人帮”一伙叫喊“砸烂公、检、法”的口号下，我国的检察机关从地方各级到最高人民检察院统统被撤销。1975年宪法做出的“检察机关的职权由公安机关行使”的规定，是以根本法的形式确认了这种乱局。

本来，在1954年宪法中明确规定有一系列民主原则，诸如独立审判只服从法律、被告人有权获得辩护、公开审判、各民族公民有权用本民族语言文字进行诉讼，以及人民陪审员制度等等，在1975年宪法中都被一笔勾销。而代之以这样的规定：“检察和审理案件，都必须实行群众路线。对于重大的反革命刑事案件，要发动群众讨论和批判。”所谓“群众路线”，“发动群众讨论和批判”，实际上，除了鼓动不明真相的群众干扰司法机关依法办案之外，不起任何积极作用。

## 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

### 一、公民的基本权利和义务

1975年宪法第三章“公民的基本权利和义务”共有4个条文即第二十六至二十九条。其中第二十九条是规定给外国人以居留的权利的，所以，用来规定中华人民共和国公民的基本权利和义务的总共只有3个条文。从这3个条文的内容来看，第二十六条规定：“公民的基本权利和义务是，拥护中国共产党的领导，拥护社会主义制度，服从中华人民共和国宪法和法律。”该条文又规定：“保卫祖国，抵抗侵略，是每一个公民的崇高职责。依照法律服兵役是公民的光荣义务。”第二十七条和第二十八条则规定公民的基本权利，包括公民的选举权和被选举权、劳动权、受教育权、劳动者的休息权、物质帮助权、公民的控告权、妇女的平等权，婚姻、家庭、母亲和儿童受保护，保护华侨的正当权益，公民有言论、通信、出版、集会、结社、游行、示威、罢工的自由，“有信仰宗教的自由和不信仰宗教、宣传无神论的自由”，公民的人身自由和住宅不受侵犯，“非经人民法院决定或者公安机关批准，不受逮捕”等。

1975年宪法第三章的内容有两点值得注意的地方：(1)在顺序排列方面，该章先规定公民的义务，后讲权利。(2)突出了“不信仰宗教、宣传无神论的自由”。这两点实质上都是“左”的表现。

### 二、国旗、国徽、首都

1975年宪法第四章“国旗、国徽、首都”只有一个条文。其

内容同 1954 年宪法所规定的内容没有什么改变，即“国旗是五星红旗”，“国徽，中间是五星照耀下的天安门，周围是谷穗和齿轮”，“首都北京”。至于本书在第十三章中记述过的在当年群众讨论宪法草案时，对于国旗、国徽图案提出的不少意见，例如要求把五星减去两颗，或者增至八颗；又如，要加画枪杆子与笔杆子，还要加上毛主席的书，等等，1975 年宪法都没有加以采纳。

### 三、对 1975 年宪法的简评

1975 年宪法是我国“无产阶级文化大革命”进入第九个年头颁布的。那时，文化大革命悲剧的全过程已经基本上演示完毕，所以，“文化大革命”的思想、政策、经验等得以浸透在这部宪法里，并且表露无遗，无论从形式上或者从内容上看，1975 年宪法是极“左”思潮严重浸润的一部宪法。

1975 年宪法根据毛泽东的建议，于 1970 年 3 月启动，开始着手起草。同年 9 月初，在江西庐山举行的党的九届二中全会上基本通过宪法草案，后经修改，于 1975 年 1 月提交四届全国人大审议通过，历时将近 5 年。5 年的时间不可谓短，比新中国其他几部宪法的草拟过程都要长得多。在这相当长的时间里，毛泽东虽然不像 1954 年宪法的诞生那样，事无巨细，必亲自动手，但是，1975 年宪法形成的整个过程还都是在毛泽东的直接影响和领导下进行的。毛泽东的“最高指示”绝对是宪法草拟的根据，宪法中一些主要内容的确定以及每一稿草案的拟就，都经过毛泽东的首肯或者否定，这是不争的事实。

1975 年宪法若与原来的 1954 年宪法相比较，显然是出现了很大的退步。两者同样在毛泽东领导下产生，但前后相隔 20 年，结果却迥然不同。这不能不与毛泽东晚年的宪法思想的转变有着密切关系。早在民主主义革命时期，毛泽东就曾发表不少有关国

家学说和宪法理论的光辉论著。一直到新中国建立初期，他始终坚持马克思主义同中国具体实际相结合，提出了不少创新性的理论观点，对共同纲领和1954年宪法的诞生做出了不可磨灭的贡献。

但正如本书在前几章中已经阐述过的，大约在1958年以后，毛泽东在对待宪法的思想上和行动上，都发生了重大的变化。他连续地发动群众性的政治运动，用来代替社会主义法制，从而使宪法逐渐地受到忽略。在毛泽东建议下起草的1975年宪法，其主要的内容实际上都是当时他的观点和言论的条文化。举一个明显的例子：1975年宪法最引人瞩目的内容之一是宪法第十二条。该条文规定“无产阶级必须在上层建筑其中包括各个文化领域对资产阶级实行全面的专政”。这往往被人们视为极“左”思潮的典型代表。其实，这个规定也是有来头的。这里不妨重读一下1978年3月1日叶剑英在五届全国人大一次会议上的报告中的有关段落，他说：“为了坚持马克思主义、列宁主义、毛泽东思想在各个思想文化领域的领导地位，无产阶级必须在一切思想文化领域中把领导权牢牢地掌握在自己的手中……必须用马克思主义的思想武器去批判修正主义、批判资产阶级，使社会主义的文化大大繁荣和兴旺起来。毛主席所说的‘无产阶级在上层建筑其中包括在各个文化领域的专政’，就是要求我们这样做。”

叶剑英报告中引述毛泽东所说的“无产阶级在上层建筑其中包括在各个文化领域的专政”这句话就是1975年宪法第十二条的来源。其他如不设国家主席，关于社会主义社会“四个存在”，“大鸣、大放、大辩论、大字报”等等，莫不都是毛泽东当时的主张。因此，评析1975年宪法，实际上也就是揭示毛泽东关于宪法问题的思想变迁。



# 第十五章 1978年宪法的产生

## 第一节 1978年宪法产生的历史背景

### 一、粉碎“四人帮”反党集团

1976年1月8日，敬爱的周恩来总理与世长辞。2月2日，中共中央政治局会议根据毛泽东提议，决定华国锋任国务院代总理（同年10月7日中共中央政治局决定华国锋任中共中央主席、中央军委主席）。7月6日，朱德逝世。同年9月9日，毛泽东去世。此后，“四人帮”加紧夺权，斗争更为激化。叶剑英等几位老同志认为，“四人帮”是一个反革命阴谋集团。党同他们的斗争已超出党内思想斗争的范围，故不宜采用党内思想斗争的一般方法来解决。但是另一方面，又要避免引起动乱，必须寻找适当的办法，最好是智取。10月6日13时，经华国锋、叶剑英、李先念等秘密商议，发出召开政治局常委会会议的通知，要求王洪文、张春桥出席，并扩大姚文元（姚不是常委）参加会议。通知有两项议题：一为审议《毛泽东选集》第五卷的清样，二为研究毛泽东纪念堂的方案和中南海毛主席故居的安排。当晚20时，王、张、姚来到中南海怀仁堂，华国锋即代表中共中央宣布对他们隔离审查。同时，

江青亦被捕。晚9时，耿飏奉命接管了被“四人帮”控制的中央人民广播电台、新华通讯社等宣传机构。晚10时，中共中央政治局在京西玉泉山召开会议，一致赞同对“四人帮”的果断处置。随后，中共中央又采取周密措施，粉碎了“四人帮”在上海的党羽发动武装叛乱的预谋。这样，作恶多端、横行中国政坛10余年的“四人帮”终于被一举粉碎。1977年7月，党的十一届三中全会通过决定，把王洪文、张春桥、江青、姚文元永远开除出党，撤销其党内外一切职务（1980年9月26日五届全国人大常委会十六次会议决定成立最高人民检察院特别检察厅和最高人民法院特别法庭，1981年1月25日，最高人民法院特别法庭判决江青、张春桥死刑，缓期2年执行，剥夺政治权利终身；判决王洪文无期徒刑，剥夺政治权利终身；判决姚文元有期徒刑20年，剥夺政治权利5年），全国人心大快。

## 二、华国锋坚持“两个凡是”的错误方针

毛泽东逝世后，在“四人帮”策划下，《光明日报》曾于1976年10月4日头版头条发表署名“梁效”的文章《永远按毛主席的既定方针办》。“四人帮”被粉碎以后，广大干部和群众迫切要求彻底清查和摧毁“四人帮”的帮派体系，对一大批冤、假、错案进行平反，并强烈希望邓小平尽快出来参加中央的领导工作，但是这些正当要求却遭到了阻挠。当时主持中央工作的华国锋借口“高举毛主席的旗帜”，并把“梁效”文章的“既定方针”接过来改换为“过去方针”，为其所用，继续维护旧的个人崇拜，也接受对他自己的个人崇拜。他主张“继续批邓”，抵制邓小平复出，而对于“四人帮”的错误理论、口号，则设置重重禁区，使批判难以深入，拨乱反正的工作难以进行。

1977年2月7日，《人民日报》、《红旗》杂志、《解放军报》联

合发表题为《学好文件抓住纲》的社论。这是经汪东兴决定由华国锋批准了的。该社论明确提出“凡是毛主席做出的决策，我们都坚决维护，凡是毛主席的指示，我们都始终不渝地遵循”的错误方针。事实是，早在“两报一刊”的这篇社论出台以前，华国锋就在多种场合表达过此类观点。“两报一刊”《学好文件抓住纲》的社论只是进一步加以概括而已。1977年3月，华国锋在中央工作会议上的讲话中，再次强调了“两个凡是”的错误方针。两个“凡是”的实质是要将毛泽东晚年的错误延续下去，继续坚持“文化大革命”的那一套。正如邓小平所指出的：“‘两个凡是’的观点就是想原封不动地把毛泽东同志晚年的错误思想坚持下去。”<sup>①</sup>这是“文化大革命”的影响久久不能肃清，极“左”的错误未能较快克服的原因之一。它也是五届人大一次会议颁布的1978年宪法之所以很不完善的重要根源。

### 三、党和国家的工作在徘徊中前进

粉碎“四人帮”后，开始平反冤假错案，使在“文化大革命”中受迫害的干部陆续恢复了工作。在科教文化战线上，邓小平提出了“科学技术是生产力”的马克思主义观点，号召尊重知识，尊重人才。他指出：为社会主义服务的脑力劳动者是劳动人民中的一部分。在经济上，强调企业整顿，建立规章制度，混乱状况有所好转，生产得到了恢复和发展。可是，各项工作虽然有所前进，但以华国锋为代表的党的指导思想并没有根本改变，是非没有得到应有的澄清，拨乱反正呈现徘徊局面。“左”倾思想的继续，引起新的混乱。当时对略有好转的经济形势做了过于夸大

---

<sup>①</sup> 《邓小平文选》（一九七五——一九八二年），第262页，北京，人民出版社，1983。下同。

的估计。在这个基础上，国务院确定的生产建设指标和奋斗目标严重脱离实际。由于建设规模太大，使基本建设投资猛增，超越了实际的可行性。同时，又片面强调发展重工业，尤其是钢铁工业，犯了同1958年相似的冒进错误。这种指导方针上的失误，以及从“文化大革命”中保留下来的“左”的理论观点，不能不对第五届全国人大的召开和宪法的通过，造成影响。

#### 四、中共第十一次全国代表大会召开

中国共产党第十一次全国代表大会于1977年8月12日至18日在北京举行。出席会议的代表1510人，代表了全党3500多万名党员。华国锋主持会议并代表中央委员会做了政治报告，叶剑英做了关于修改党的章程的报告，邓小平致闭幕词。

华国锋在政治报告中宣布这次“无产阶级文化大革命”结束，要求团结党内外一切可以团结的力量，为在本世纪内把我国建设成为伟大的社会主义现代化强国而奋斗。叶剑英在关于修改党的章程的报告中强调，要坚持以马列主义、毛泽东思想作为指导思想和理论基础，要健全民主集中制。邓小平在闭幕词中强调指出：一定要恢复和发扬毛主席树立的群众路线、实事求是、批评与自我批评以及谦虚谨慎、戒骄戒躁、艰苦奋斗的优良传统和作风，全心全意地为中国人民和世界人民服务。这次大会在揭批“四人帮”和动员全党和全国人民建设社会主义现代化国家方面，起了积极的作用。但是，由于当时历史条件的局限和华国锋的错误的影 响，致使这次大会不仅没有能够纠正“文化大革命”的错误理论、口号和政策，反而再次被肯定。华国锋在其所做的政治报告中，将粉碎“四人帮”说成是“无产阶级文化大革命的又一个伟大胜利”，认为指导“文化大革命”的所谓“无产阶级专政下继续革命的理论”是“当代马克思主义最重要的成果”，并把“坚持党

的基本路线，坚持无产阶级专政下的继续革命”作为十一大路线的基本内容肯定了下来。华国锋的政治报告根本没有提到党在“文化大革命”中的严重的“左”倾错误，却认定“四人帮”推行的是一条“极右的反革命的修正主义路线”，因而强调党所面临的任务是“反右”，而不是纠“左”。这次大会通过的《中国共产党章程》虽然增加了不少正确的内容，但仍然保留了九大、十大的党章中关于诸如“无产阶级专政下继续革命的理论”等的错误提法。

1977年8月举行的党的十一次全国代表大会虽然宣告了“文化大革命”的结束，但它在理论思想上未能清理和消除“文化大革命”的错误方针和指导原则，反之，还使它们保存并再度肯定了下来。这就不能不深重地影响1978年3月通过并颁布的中华人民共和国宪法的原则和内容。

## 第二节 中共中央拟定宪法修正草案

### 一、中华人民共和国宪法修改委员会

叶剑英于1978年3月1日在第五届全国人大第一次会议上所做的《关于修改宪法的报告》中说：“现在提交大会讨论的《中华人民共和国宪法修改草案》，是以华国锋主席为首的、中国共产党中央政治局全体同志组成的修改宪法委员会起草的。”据此可见，1978年宪法的起草并没有特意组建由全国人民代表大会决定的专门机构，而径以中共中央政治局充任中华人民共和国修改宪法委员会的角色。当时的中央政治局是于1977年8月19日由中国共产党十一届中央委员会第一次全体会议选举产生的。其组成人员为：华国锋、韦国清、乌兰夫、方毅、邓小平、叶剑英、刘

伯承、许世友、纪登奎、苏振华、李先念、李德生、吴德、余秋里、汪东兴、张廷发、陈永贵、陈锡联、耿飚、聂荣臻、倪志福、徐向前、彭冲，以及陈慕华、赵紫阳、赛福鼎三位候补委员。中共中央政治局主席：华国锋，副主席：叶剑英、邓小平、李先念、汪东兴，常委：华国锋、叶剑英、邓小平、李先念、汪东兴。

自从1977年8月第十一届中央政治局组成之后起，到1978年3月5日第五届人大通过宪法时止，有关宪法修改的一切工作都在政治局的直接领导和主持下展开。

## 二、征询对宪法修改的意见

1977年10月15日，中共中央发出通知称：中央决定于1978年春召开第五届全国人民代表大会。中央要求各省、市、自治区和人民解放军采取适当的形式，征求党内外群众对修改宪法的意见，于11月份汇总报告中央。11月2日，中共中央又向全国各省、市、自治区党委，中央和国家机关、各部、委的党委和党组，军委各总部、各军兵种党委发出特急电，就关于征求党内外群众对修改宪法的意见做出补充通知：（1）征求意见的对象要包括工人、农民、解放军战士、各方面的知识分子、各级党政军干部以及民主党派、爱国人士、少数民族、归国侨胞。通知强调：征求意见的对象要有适当比例的非党群众和党外人士；要有老，有中，有青，有妇女。（2）修改宪法的意见，须于11月20日以前报中央来。（3）中央准备在11月下旬召开一个修改宪法的座谈会，请上海、黑龙江、山西、新疆、江苏、湖南、广东、四川等8个省、市、自治区和兰州、武汉两个军区各派15人参加，由省、市、自治区党委书记、军区政委或副政委带队，地方要有省、地、县、公社、大队和工厂、学校的党政干部参加；军队要有大军区、军、师、团、连的干部参加；黑龙江要有大庆的负责人，山西要有大秦大队和

昔阳县的负责人，新疆要有自治区、自治州、自治县的少数民族干部，黑龙江、广东、湖南、四川也要有少数民族干部。

叙述至此，顺便插述几句小小的经历：在北京市组织的征求修宪意见座谈会上，本书作者亦曾应邀参加。会议由吴德主持，并有修宪的工作班子部分成员吴冷西、胡绳、龚育之、李鑫等六七人在场直接听取意见。本书作者就不设国家主席的弊病和恢复设置主席职位的必要性，做了半个多小时的发言。参与座谈的多数同志赞成这个意见，认为理由充分，有说服力。但有一位石景山钢铁公司下属某厂的党委书记，却立即站起来表示反对。他的理由很简单，只有一句话。他说：“毛主席说过不设国家主席，所以不应当设。”听者哑然。后来的事实表明，毕竟“凡是派”观点占了上风。1978年宪法并没有恢复国家主席的设置。当然，这是那个时候的党中央的决定。

不过，有一件与设置国家主席多少相关的事，还得在这里提一下。那就是：1981年五届全国人民代表大会常务委员会十八次会议通过决定，授予宋庆龄女士中华人民共和国名誉主席的荣誉称号。这是建国以来仅有，也是值得在中华人民共和国宪法发展史上写上一笔的。

### 三、中共十一届二中全会通过宪法修改草案

中国共产党第十一届中央委员会第二次全体会议于1978年2月18日至23日在北京举行。这次会议的任务是为第五届全国人民代表大会和政协第五届全国委员会的召开，从政治上、思想上和组织上完成各项必要的准备工作。华国锋在会上做了讲话。全会对中央政治局提出的各项文件进行了认真的讨论。

党的十一届二中全会一致通过了《政府工作报告》、《1976—1985年发展国民经济十年规划纲要（草案）》、《中华人民共和国宪

法修改草案》以及《关于修改宪法的报告》，决定将以上四个文件提请第五届全国人民代表大会第一次会议审议。

### 第三节 1978年宪法经五届 人大一次会议通过

#### 一、第五届全国人大第一次会议召开

1977年10月15日，中共中央发出《关于召开五届人大的通知》。该《通知》指出：粉碎“四人帮”反党集团的一年来，“各条战线都取得了伟大的胜利”。《通知》在分析了客观形势的变化发展之后，认为“提前召开五届人大的条件已经完全成熟”。《通知》明确指出，五届人大的指导思想是“紧密地团结在英明领袖华主席为首的党中央周围，坚决贯彻执行党的十一大路线：高举毛主席的伟大旗帜，坚持党在社会主义历史阶段的基本路线，抓纲治国，继续革命，为建设社会主义的现代化强国而奋斗”。从这样的“指导思想”出发，五届人大将开成一个什么样的会议，这个会议将要通过的宪法是什么样的宪法，这一切都是不言自明的了。

按照《通知》规定的条件，出席第五届全国人民代表大会的代表必须是：（1）坚决拥护“英明领袖华主席”为首的党中央，拥护中国共产党的领导，忠于伟大社会主义祖国，自觉学习马克思主义、列宁主义、毛泽东思想，努力为人民服务。（2）代表的绝大多数应是阶级斗争、生产斗争、科学实验三大革命运动中的积极分子，在反对“四人帮”的斗争中表现较好，为群众信任的。（3）本人历史清楚。《通知》要求第五届全国人大代表的构成比例是：工农和其他劳动人民代表占52%左右，革命干部占11%左右，



人民解放军占14%左右，知识分子占14%左右，爱国人士占8%左右，归国华侨占1%左右。少数民族代表应占11%左右。女代表应占22%左右。此外，还要求在代表中，共产党员、非党员，老、中、青应有适当比例。

五届全国人大的代表人数共3500名。根据《通知》的分配方案，北京市代表125人，天津市83人，河北省125人，山西省67人，内蒙古自治区43人，辽宁省144人，吉林省73人，黑龙江省105人，陕西省77人，宁夏回族自治区18人，青海省21人，新疆维吾尔自治区67人，上海市134人，山东省144人，江苏省125人，安徽省91人，浙江省86人，江西省77人，福建省63人，台湾省13人，河南省144人，湖北省105人，湖南省115人，广东省（包括港澳代表20名）149人，广西壮族自治区81人，四川省198人，贵州省67人，云南省80人，西藏自治区26人，中国人民解放军490人，中央政治局26人，中央党政机关100人，爱国人士100人，归侨代表35人，机动数50人。

1977年10月23日，中共中央向四届人大常委会四次会议提出关于提前召开五届全国人民代表大会的建议。华国锋代表中共中央在四届人大常委会四次会议上做了讲话。他说：“为了进一步清除‘四人帮’在国家政权中的流毒和影响，从政治上和组织上巩固和发展无产阶级文化大革命特别是粉碎‘四人帮’斗争的胜利成果，为了贯彻党的十一大路线，实现抓纲治国的战略决策，进一步巩固和加强无产阶级专政，迎接社会主义经济建设高潮和文化建设高潮，中央认为，有必要提前召开第五届全国人民代表大会。”他又说：“为了有比较充裕的时间做好第五届全国人大的各项准备工作，中共中央认为，第五届全国人大在明年春季召开是适宜的。”

四届全国人大常委会四次会议讨论了中共中央的建议，并做

出了关于将在第二年的春天召开第五届全国人民代表大会的决定。第五届全国人大第一次会议的议程是：（1）讨论通过政府工作报告。（2）修改中华人民共和国宪法和关于修改宪法的报告。（3）选举和任命国家领导工作人员。

## 二、叶剑英做《关于修改宪法的报告》

1978年2月26日，第五届全国人民代表大会第一次会议在北京举行。3月1日，叶剑英“受中共中央的委托”，向大会做《关于修改宪法的报告》（以下简称《修宪报告》）。叶剑英的《修宪报告》共分三个部分，阐述了“关于新时期的总任务”、“关于宪法条文的修改”以及“关于宪法的实施”三大问题。

《修宪报告》的第一部分：关于新时期的总任务。

叶剑英说：这次大会将要通过的宪法，是我国社会主义革命和社会主义建设新的发展时期的一部新宪法。叶剑英阐述了此次修改宪法的指导思想。他说：“新宪法应该高举毛主席的伟大旗帜，完整地准确地体现马克思列宁主义关于无产阶级专政的学说，完整地准确地体现毛主席关于无产阶级专政下继续革命的学说，充分地反映中国共产党的十一大路线和毛主席为首的党中央抓纲治国的战略决策，总结同‘四人帮’斗争的经验，消除‘四人帮’的流毒和影响，巩固和发展无产阶级文化大革命的胜利成果。这是这次修改宪法的指导思想，也是广大群众对新宪法的根本要求。”

关于国家的总任务，叶剑英指出：宪法修改草案把中共第十一次全国代表大会规定的全国人民在新时期的总任务，用法律的形式肯定下来，记载在序言中。这就是：“坚持无产阶级专政下的继续革命，开展阶级斗争、生产斗争和科学实验三大革命运动，在本世纪内把我国建设成为农业、工业、国防和科学技术现代化的伟大的社会主义强国。”叶剑英又指出：这个总任务“是以毛主席

关于无产阶级专政下继续革命的伟大学说、以毛主席制定的中国共产党在整个社会主义历史阶段的基本路线为根据的”。叶剑英接着阐述了四个“存在”的基本路线，并指明在宪法的序言里据此而提出了两个阶级、两条道路的斗争以及“反对修正主义，防止资本主义复辟，准备对付社会帝国主义和帝国主义对我国的颠覆和侵略”。

叶剑英说：“抓革命，促生产，建设社会主义的现代化强国，是毛主席早已提出来的任务。”叶剑英回顾了1964年12月，周恩来曾在第三届全国人民代表大会上为全国人民明确规定了在本世纪内全面实现四个现代化，使我国国民经济走在世界前列的奋斗目标。叶剑英指出：在实现现代化的过程中，一方面必须“战胜资本主义势力及其对中国共产党和国家机关的腐蚀和侵袭”，同时，要“充分发挥社会主义制度的优越性，使社会生产力迅速发展，逐步做到使我国的社会主义制度建立在现代化的大生产的强大物质基础上面”。叶剑英引用了毛泽东关于“阶级斗争、生产斗争和科学实验，是建设社会主义强大国家的三项伟大革命运动”的话，指出：“新时期的总任务就是要求我们三大革命运动一起抓，达到建设社会主义强大国家的目的。”

叶剑英指出：序言具体而完备地表述了革命统一战线的广阔范围和实现最广泛的人民大团结的重要性。同时，他又指出：我们一定要坚持无产阶级国际主义，团结国际上一切可以团结的力量，结成最广泛的统一战线，为人类的进步和解放事业而奋斗。

《修宪报告》的第二部分：关于宪法条文的修改。

关于宪法条文的修改，叶剑英主要谈了五个方面的问题：第一，在发扬民主方面，叶剑英引述了毛泽东的一段言论。毛泽东曾经指出：“人民必须有权管理上层建筑，我们不能够把人民的权利问题了解为人民只能在某些人的管理下面享受劳动、教育、社

会保险等等权利。”毛泽东还曾指出：“劳动者管理国家、管理各种企业、管理文化教育的权利，是社会主义制度下劳动者最大的权利，是最根本的权利，没有这个权利，就没有工作权、受教育权、休息权等等。”据此，叶剑英说：宪法修改草案在总纲中增加了“国家坚持社会主义的民主原则，保障人民参加管理国家，管理各项经济事业和文化事业，监督国家机关和工作人员”的条文。叶剑英指出：宪法修改草案在健全选举制、加强全国人大和地方各级人大的职能，以及在公民的基本权利等方面，都增加了新的具体的规定。叶剑英又强调：“必须从一切基层单位起，认真实行有广大人民群众参加的民主管理。”他特别指出：农村人民公社，“无论在哪一级，无论在生产管理方面，在收入分配方面，在社员生活福利工作方面，以及一切其他工作方面，都要把民主管理认真搞好”。叶剑英也谈到“大民主”，认为“大鸣、大放、大辩论、大字报”是“为了保障无产阶级领导下的大民主”。同时，他也谈到了民主集中制，主张“在民主基础上大力加强集中统一，加强组织性纪律性，真正做到统一认识，统一政策，统一计划，统一指挥，统一行动”。

第二，在国家机关和工作人员的作风方面，叶剑英指出：宪法修改草案对国家机关和工作人员“提出了必不可少的严格再求。这些要求中，最根本的一条，就是联系群众”。他说：“联系群众，就要充分信任人民群众，尊重广大群众的革命责任感，爱护广大群众的社会主义积极性和首创精神；就要和群众呼吸相通，认真听取群众的批评和意见，特别是对于领导机关和领导者的批评和意见。一切来自基层和群众的善意批评，应当受到热情的鼓励。人民群众揭发国家机关中坏人坏事的权利，应当受到充分的保障。领导干部必须深入基层，深入群众，调查研究，使自己的思想和工作充分反映广大群众的利益和愿望，真心实意地帮助群众解决他

们迫切要求解决的问题，全心全意地为人民服务。”叶剑英严肃地指出：现在有一些干部“背离了群众路线。有的不调查，不蹲点，有事不同群众商量，不关心群众疾苦，不参加集体生产劳动，不以平等态度对待人民群众。有的高高在上，独断专行，压制不同意见，把人家嘴巴都封住，在那里瞎指挥，弄虚作假。有的养尊处优，挥霍浪费，利用职权牟取私利，豪华成癖，懒惰成习，在他们眼里根本无所谓群众利益。这种干部一点共产党人的气味也没有。他们满身的气味是什么呢？是老百姓一嗅到就不舒服的官气。这些人不打掉官气，不痛改前非，群众是不会容许他们继续留在领导岗位上的，情节恶劣的还要受到党纪国法的制裁”。他说，“宪法修改草案中规定，我们国家机关各级领导人员的组成，必须按照毛主席提出的无产阶级革命事业接班人的五项条件，实行老、中、青三结合的原则”。

第三，在强化国家机器和加强对敌专政方面，叶剑英说：宪法修改草案增写了“加强中国人民解放军的革命化现代化建设，加强民兵建设，实行野战军、地方军和民兵三结合的武装力量体制”，并把服兵役和参加民兵组织，都列为公民的光荣义务。叶剑英强调了恢复设置人民检察院的重要性，指出：“充分发挥公安机关、检察机关、人民法院这些专门机关的作用，使它们互相配合又互相制约，这对于保护人民，打击敌人，是很重要的。”叶剑英说明无产阶级专政国家机器的打击对象，解释了什么是“新生资产阶级分子”的问题。报告还阐明了实行一方面坚决打击，另一方面还要教育改造的方针。

第四，在经济方面，叶剑英说，宪法修改草案把保卫社会主义公有制的斗争提到了更加突出的位置。他说，“只有坚持不懈地同资本主义势力和资本主义倾向进行斗争，同时使生产力以较快的速度发展到较高的水平，才能使社会主义公有制充分地巩固起

来，并且进一步向前发展”。他在谈到农村人民公社时指出，以生产队为基本核算单位的“三级所有”制度，同现在农村生产力的发展水平基本适应。有一些条件好的公社，已经实行生产大队为基本核算单位。他说，“我们要采取既积极又稳妥的政策和步骤，从实际情况出发，在条件确实成熟的时候，成熟一个过渡一个，成熟一批过渡一批”。叶剑英还强调，要认真执行“各尽所能，按劳分配”的原则，并指出：按劳分配要同政治工作相结合起来。他还说，要在有计划、按比例的基础上，高速度地发展社会生产力。

第五，在文化建设方面，叶剑英说，大力发展教育事业，对于我们的革命事业和建设事业都有重大关系。提高全民族的文化科技水平，是实现新时期总任务的迫切要求。在社会主义文化建设的问题上，要坚持马克思主义、列宁主义、毛泽东思想的领导地位。“对于反革命分子在思想文化领域进行的反党反社会主义反马克思主义的反革命活动，决不能放纵。”“对于人民内部的思想问题、学术问题、艺术问题，只能采取说理的批评的讨论的方法，决不容许采取专政的方法。”

《修宪报告》的最后部分：关于宪法的实施。

叶剑英最后指出：“宪法通过以后，从宪法的原则精神到具体条文规定，都要保证全部实施。不论什么人，违犯宪法都是不能容许的。对于破坏社会主义法制、危害国家和人民的利益、侵犯人民权利的行为，必须严肃处理，情节严重的要依法制裁。”“各级国家机关一定要组织好宪法学习。国家机关的每一个工作人员，不论职位高低，都是人民的勤务员，都要成为带头实行宪法、遵守宪法的模范。”

### 三、全国人大主席团公告公布宪法

第五届全国人民代表大会第一次会议在听取了叶剑英2月

26日所做的《关于修改宪法的报告》之后，于1978年3月5日通过了中华人民共和国宪法。同日，五届人大一次会议主席团发布《中华人民共和国全国人民代表大会公告》予以公布。1978年宪法是新中国建立以来的第三部宪法。这部宪法的基本精神和主要内容，本书将在下一章展开论述。

1978年4月13日，中共中央发出《关于在全国普遍进行一次新宪法宣传教育的通知》，指出“五届人大通过的新宪法，是我国社会主义革命和社会主义建设新时期法治国家的总章程”。“中央认为，各地在继续深入学习和宣传华主席的政府工作报告，宣传新时期的总任务的同时，应当集中必要的力量和时间，对新宪法和叶副主席关于修改宪法的报告，大张旗鼓地进行一次普遍的宣传教育。通过宣传教育，提高广大干部和人民群众的政治觉悟，增强当家作主的自觉性，加强社会主义法制观念，依靠全党全民的力量，保证新宪法的全部实行。”中共中央4月13日的《通知》还提出，为了广泛深入进行新宪法宣传教育而必须做好的七点具体要求，并强调今后“各地、各部门和各单位，还要根据具体情况，经常地进行法制的宣传教育”。

但是，由于路线、方针不正确，决定了1978年宪法不可能是一部好的宪法。这部宪法的存在还不足5年，就被现行宪法所取代。事实表明，1978年宪法在中国历史上并没有留下什么重要的影响。

## 第十六章 1978年宪法的基本内容

### 第一节 1978年宪法的序言和总纲

#### 一、1978年宪法的总体结构

1978年宪法的体系结构从大的框架来看，与1954年宪法、1975年宪法的框架大致相同。1978年宪法有一个序言，全部条文共60条，分为4章。第一章总纲，计19条，占整个宪法条文总量的31.6%；第二章国家机构，共24个条文，占全部条文总数的40%；第三章公民的基本权利和义务，计16条，占总条文数的26.67%；第四章国旗、国徽、首都，计1个条文，占1.67%。

1978年宪法的总条文数是60条，和1975年宪法的30条相比，虽然增加了1倍，但是，它同1954年宪法的总条文数106条相比，差距还是相当之大的。宪法条文的总数字，并不仅仅是一个量的问题，而是表现了内容的粗略。从这个意义而言，1978年宪法与1975年宪法颇为相近。

1954年宪法第二章共分为六节，即第一节全国人民代表大会，第二节中华人民共和国主席，第三节国务院，第四节地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会，第五节民族自治地方的



自治机关，第六节人民法院和人民检察院。而1975年宪法由于不设国家主席，所以第二章国家机构只分为五节了。五届人大一次会议通过并公布的宪法由于仍然没有恢复中华人民共和国主席的设置，因此，这部宪法的第二章国家机构仍分为五节。就这一点而言，1978年宪法承袭了1975年宪法，是1975年宪法的继续。当然也应该看到，1978年宪法恢复了各级人民检察院的设置，这是比1975年宪法进步的地方。

## 二、1978年宪法的序言

1978年宪法的序言共8段，计1119个字，比1975年宪法的序言多319个字，比1954年宪法的序言多185个字。对一部总共只有60个条文的宪法来说，1978年宪法的帽子亦不算小了。其序言之所以比较臃肿，是因为写上了许多政治理论、口号和政策之故。

宪法序言的第一段和第二段是记载历史。第一段说经过100多年的奋斗，终于在1949年建立了中华人民共和国。第二段说，新中国建国后在毛主席和共产党领导下，我国各族人民在各条战线“贯彻执行毛主席的无产阶级革命路线，经过反对国内外敌人的反复斗争，经过无产阶级文化大革命，取得了社会主义革命和社会主义建设的伟大胜利”，并称“我国已经成为初步繁荣昌盛的社会主义国家”。宪法序言对“文化大革命”的颂扬，显然背离了国家和人民的根本利益。至于在刚刚宣布“文化大革命”结束的1978年，国民经济濒于破产边缘的局面尚未来得及扭转的时候，就说“我国已经成为初步繁荣昌盛的社会主义国家”，这也是言过其实夸张之词。

序言第三段确认“毛泽东主席是中华人民共和国的缔造者”，并规定：“永远高举和坚决捍卫毛主席的伟大旗帜，是我国各族人

民团结战斗，把无产阶级革命事业进行到底的根本保证。”如果同当时中共中央主席华国锋坚持的“两个凡是”相联系起来的话，就不难理解所谓“永远高举和坚决捍卫毛主席的伟大旗帜”，到底是怎么一回事了。

序言第四段宣告“第一次无产阶级文化大革命的胜利结束”。宣布文革结束，这无疑是一件好事。但称此乃“第一次”文化大革命结束，显然这里还在坚持和贯彻毛泽东说过的文化大革命今后还要进行多次的指示。序言第四段接着规定“文化大革命”结束后的总任务是：“坚持无产阶级专政下的继续革命，开展阶级斗争、生产斗争和科学实验三大革命运动，在本世纪内把我国建设成为农业、工业、国防和科学技术现代化的伟大的社会主义强国。”这最后一句话是极其积极的，也是十多年前敬爱的周恩来总理早就强调提出了的。但四个现代化这个宏伟目标，却绝不是依靠什么“坚持无产阶级专政下的继续革命”呀，“开展阶级斗争”呀所能实现的。

序言第五段写道：“我们要坚持无产阶级对资产阶级的斗争，坚持社会主义道路对资本主义道路的斗争，反对修正主义，防止资本主义复辟，准备对付社会帝国主义和帝国主义对我国的颠覆和侵略。”这段内容与1975年宪法序言中表述过的内容在原则上是一致的，是“四个存在”的基本路线的另一种形式的反映。

序言第六段规定要巩固和发展“革命统一战线”。第七段规定“一定要解放台湾，完成统一祖国的大业”。第八段规定：在国际事务中，要在和平共处五项原则的基础上建立和发展同各国的关系。要联合一切被欺负的国家，“结成最广泛的国际统一战线，反对超级大国的霸权主义，反对新的世界战争，为人类的进步和解放事业而奋斗”。以上序言的这三个段落，其内容是必要的，适宜的，并不使人产生负面的、消极的感觉。但从总体上看，1978年

宪法的序言以根本法的形式肯定了“无产阶级文化大革命”，把“坚持无产阶级专政下的继续革命”规定为“全国人民在新时期的总任务”，鉴于序言在宪法中居指导性的重要地位，因此，载有这样内容的序言的1978年宪法，基本上仍然没有走出“文化大革命”的阴影。

### 三、1978年宪法总纲规定的国体和政体

关于国体，1978年宪法总纲第一条规定：“中华人民共和国是工人阶级领导的以工农联盟为基础的无产阶级专政的社会主义国家。”这个条文同1975年宪法第一条的写法一模一样，一字不差。

总纲第二条共两款。第一款规定：“中国共产党是全中国人民的领导核心。工人阶级经过自己的先锋队中国共产党实现对国家的领导。”这个条文同1975年宪法第二条第一款的写法也是一模一样，一字不差。

只是1975年宪法第二条第二款规定，“马克思主义、列宁主义、毛泽东思想是我国指导思想的理论基础”。而1978年宪法第二条第二款则写成：“中华人民共和国的指导思想是马克思主义、列宁主义、毛泽东思想。”两者在表述上稍有变化，但意思仍然一模一样。

关于政体，1978年宪法第三条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关，是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”“全国人民代表大会、地方各级人民代表大会和其他国家机关，一律实行民主集中制。”这个条文肯定了我们国家的根本政治制度是民主集中制的人民代表大会制度。1975年1月17日四届人大通过的宪法也有类似的规定，但1978年宪法第三条对此做了明显的改进。首先，原来1975年宪法第三条规定：“人民行使权力的机关，是以工农兵代表为主体的各级人

民代表大会。”而1978年宪法则将其中的“以工农兵代表为主体的”十个字删除了。其次，1978年宪法删除了原在1975年宪法第三条关于“各级人民代表大会代表，由民主协商选举产生”的规定。此两处修改是适宜的。正如本书在第十四章中已经评论过的：写上“以工农兵代表为主体”纯属画蛇添足，殊无必要。再者，“协商”的办法产生代表，宜适用于各党派、团体组成的人民政治协商会议，而作为人民行使国家权力的机关的人民代表大会则应当在民主普选的基础上产生代表。原来1975年宪法的有关规定很不合理。1978年宪法加以修正是必要的。

#### 四、1978年宪法总纲规定的社会经济制度

1978年宪法第五条规定了我国社会经济制度的结构。如果说，1954年宪法确认的经济结构是四种所有制和五种经济成分的综合结构的话，那么，1975年宪法所反映的就是生产资料公有制的单一经济结构了。而1978年宪法在规定这个问题的时候，沿袭了1975年宪法第五条的内容并未更动。1978年宪法第五条是这样规定的：“中华人民共和国的生产资料所有制现阶段主要有两种：社会主义全民所有制和社会主义劳动群众集体所有制。”这个写法同1975年宪法第五条的写法一字不差。1978年宪法接着在第六条中规定：“国营经济即社会主义全民所有制经济，是国民经济中的领导力量。”“矿藏，水流，国有的森林、荒地和其他海陆资源，都属于全民所有。”“国家可以依照法律规定的条件，对土地实行征购、征用或者收归国有。”这些条款与1975年宪法的相应规定基本相同。

1978年宪法第七条规定：“农村人民公社经济是社会主义劳动群众集体所有制经济，现在一般实行公社、生产大队、生产队三级所有，而以生产队为基本核算单位。生产大队在条件成熟的

时候，可以向大队为基本核算单位过渡。”关于人民公社，这个条文与1975年宪法第七条相比较，多少存在着一些差别：（1）1975年宪法规定人民公社“实行三级所有，队为基础”，乃是从当时实际上存在的生产资料的公社所有制改变为三级所有（即“以生产队为基本核算单位的公社、生产大队和生产队三级所有”）的实际情况出发，这样的改变应该说是有一定的积极意义的。而1978年宪法第七条规定农村人民公社实行三级所有，以生产队为基本核算单位，这只不过是当时已经存在的事实再一次在宪法上反映罢了。它并没有起到革新现状的作用。何况在这个条文中还做出了如下的规定：“生产大队在条件成熟的时候，可以向大队为基本核算单位过渡。”这就明显地表现了宪法的某些起草者们仍然抱着越大越好、越公越好的心态。他们是何等迫切地盼望着即速从眼前的生产队为基本核算单位“升格”到以大队为基本核算单位去，以实现他们“一大二公”的坚强信念。（2）1978年宪法虽然在实际上承认农村人民公社仍是我国的一级基层政权单位，但是这部宪法在字面上却不再像1975年宪法那样明确地写着“农村人民公社是政社合一的组织”，而仅仅保留了“农村人民公社经济是社会主义劳动群众集体所有制经济”的规定，这是比1975年宪法有所差别的地方。

那个时候，在宪法和法律上并没有私营经济的地位，事实上亦并不存在私营经济。即使是劳动者个体经济，也受到很严格的条件的限制。1978年宪法第五条第二款规定：“国家允许非农业的个体劳动者在城镇或者农村的基层组织统一安排和管理下，从事法律许可范围内的，不剥削他人的个体劳动。同时，引导他们逐步走上社会主义集体化的道路。”第七条第二款规定：“在保证人民公社集体经济占绝对优势的条件下，人民公社社员可以经营少量的自留地和家庭副业，在牧区还可以有少量的自留畜。”以上规

定大体上与1975年宪法规定的内容相同。

1978年宪法第八条规定社会主义的公共财产不可侵犯，规定“国家禁止任何人利用任何手段，扰乱社会经济秩序，破坏国家经济计划，侵吞挥霍国家和集体的财产，危害公共利益”，这是积极的。宪法第九条规定：“国家保护公民的合法收入、储蓄、房屋和其他生活资料的所有权。”这个条文和1975年宪法第九条第二款的规定基本相同。但1975年宪法写的是：“国家保护公民的劳动收入”，而1978年宪法改写为“国家保护公民的合法收入”。把原来的“劳动收入”改为“合法收入”，恢复了1954年宪法第十一条的写法，这是明显的进步。

关于分配制度，1978年宪法仍与1975年宪法一样，规定：国家实行“不劳动者不得食”、“各尽所能，按劳分配”的社会主义原则。但1978年宪法多增了一款规定，即“劳动是一切有劳动能力的公民的光荣职责。国家提倡社会主义劳动竞赛，在无产阶级政治挂帅的前提下，实行精神鼓励和物质鼓励相结合而以精神鼓励为主的方针，鼓励公民在劳动中的社会主义积极性和创造性”。

关于发展生产的手段和目的，1978年宪法规定：“国家坚持鼓足干劲、力争上游、多快好省地建设社会主义的总路线，有计划、按比例、高速度地发展国民经济，不断提高社会生产力，以巩固国家的独立和安全，逐步改善人民的物质生活和文化生活。”

## 五、1978年宪法总纲规定的民族政策

1978年宪法确认“中华人民共和国是统一的多民族的国家”。宪法规定的基本的民族政策是：（1）各民族一律平等，并规定“各民族间要团结友爱，互相帮助，互相学习”。（2）宪法强调：禁止对任何民族的歧视和压迫；禁止破坏各民族团结的行为；反对大民族主义和地方民族主义。（3）各民族都有使用和发展自己的

语言文字的自由，都有保持或者改革自己的风俗习惯的自由。

(4) 各少数民族聚居的地方实行区域自治，各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。

## 六、1978年宪法总纲规定的文化教育政策

宪法规定：国家大力发展教育事业，提高全国人民的文化科学水平。宪法确认教育的基本方针是“教育必须为无产阶级政治服务，同生产劳动相结合，使受教育者在德育、智育、体育几方面都得到发展，成为有社会主义觉悟的有文化的劳动者”。宪法规定：“国家大力发展科学事业，加强科学研究，开展技术革新和技术革命，在国民经济一切部门中尽量采用先进技术。”宪法又规定：“科学技术工作必须实行专业队伍和广大群众相结合、学习和独创相结合。”

关于思想文化方面，宪法规定：“国家坚持马克思主义、列宁主义、毛泽东思想在各个思想文化领域的领导地位。各项文化事业都必须为工农兵服务，为社会主义服务。”与1975年宪法相比较，1978年宪法在思想文化工作方面有一个突出的改变，那就是删去了原来1975年宪法第十二条关于“无产阶级必须在上层建筑其中包括各个文化领域对资产阶级实行全面专政”的规定，而在第十四条第二款明确地规定了“国家实行‘百花齐放、百家争鸣’的方针，以促进艺术发展和科学进步，促进社会主义文化繁荣”。这个条文具有积极意义。实行“双百”方针，使艺术上不同的形式和风格可以自由发展，科学上不同的学派可以自由争论，对于团结广大知识分子、繁荣社会主义文化是极其有利的。

## 七、1978年宪法总纲规定的其他内容

关于国家机关作风建设和组织建设，宪法规定：国家机关必

须经常保持同人民群众的密切联系，依靠人民群众，倾听群众意见，关心群众疾苦，精兵简政，厉行节约，提高效能，反对官僚主义。“国家机关各级领导人员的组成，必须按照无产阶级革命事业接班人的条件，实行老、中、青三结合的原则。”宪法又规定：“国家机关工作人员必须认真学习马克思主义、列宁主义、毛泽东思想，全心全意地为人民服务，努力钻研业务，积极参加集体生产劳动，接受群众监督，模范地遵守宪法和法律，正确地执行国家的政策，实事求是，不得弄虚作假，不得利用职权牟取私利。”这些条文是针对当时在干部队伍里存在着的问题而规定的。在实际生活中，有些干部凡事不同群众商量，不关心群众疾苦，不以平等态度对待人民群众；有的高高在上，独断专行，压制不同意见；有的养尊处优，豪华成癖，懒惰成习，挥霍浪费，以权谋私，等等弊病，不一而足。因此，此类条文对于纠正国家机关工作人员工作上、作风上、制度上的缺点错误，是很有必要的。

关于坚持民主与强化对敌专政，宪法第十七条规定：“国家坚持社会主义的民主原则，保障人民参加管理国家，管理各项经济事业和文化事业，监督国家机关和工作人员。”在我国社会主义制度下，人民是国家的主人。我们的社会主义民主，是确实保障人民当家做主人的民主。人民必须有权管理上层建筑。在我国，管理国家、管理各种企业、管理文化教育的权利，是社会主义制度下劳动者最大的权利，是最根本的权利。这就是设置宪法第十七条的基本精神和出发点。

1978年宪法第十八条规定：“国家保卫社会主义制度，镇压一切叛国的和反革命的活动，惩办一切卖国贼和反革命分子，惩办新生资产阶级分子和其他坏分子。”又规定：“国家依照法律剥夺没有改造好的地主、富农、反动资本家的政治权利，同时给以生活出路，使他们在劳动中改造成为守法的自食其力的公民。”在这



个条文里，除反革命分子、坏分子、地主、富农等之外，还出现了作为惩办对象和剥夺权利对象的“卖国贼”、“新生资产阶级分子”、“反动资本家”等新的名称。关于“新生资产阶级分子”，叶剑英曾在五届全国人大一次会议上所做的《关于修改宪法的报告》中有过说明。他说：“这里一个重要的修改，就是按照我国阶级斗争的实际，增写了惩办新生资产阶级分子。这是指那些新生的，反抗社会主义革命，危害社会主义建设，严重破坏社会主义公有制，侵吞社会财富，触犯刑律的分子。那些罪行严重的贪污盗窃犯、投机倒把犯、诈骗犯、杀人犯、纵火犯、流氓、打砸抢者和严重违法乱纪、破坏社会主义秩序的坏分子中，许多就是属于新生资产阶级分子。毛主席指出：‘已经被推翻的反动阶级，还企图复辟。在社会主义社会，还会产生新的资产阶级分子。’这类新生资产阶级分子，人数虽然不多，但他们同旧的没有改造好的地富反坏和资产阶级分子相勾结，成为城乡资本主义势力中最猖獗的部分。对这类人实行专政是完全必要的。”但是，宪法第十八条中诸如“卖国贼”、“反革命分子”、“新生资产阶级分子”、“其他坏分子”等类名称毕竟在法律上并没有严格而确定的概念，又缺乏规范的条件与资格的要求。该种名称一旦被写入了宪法，可能会在实践中出现把打击对象扩大化的现象。

关于人民的武装力量，1978年宪法第十九条规定：“中华人民共和国武装力量由中国共产党中央委员会主席统率。”这个规定和1975年宪法的规定基本相同。1978年宪法第十九条又规定：“中国人民解放军是中国共产党领导的工农子弟兵，是无产阶级专政的柱石。国家大力加强中国人民解放军的革命化现代化建设，加强民兵建设，实行野战军、地方军和民兵三结合的武装力量体制。”还规定：“中华人民共和国武装力量的根本任务是：保卫社会主义革命和社会主义建设，保卫国家的主权、领土完整和安全，防御

社会帝国主义、帝国主义及其走狗的颠覆和侵略。”这个条文大体上和 1975 年宪法第十五条规定的内容相若。只是 1978 年宪法不再像 1975 年宪法那样把中国人民解放军称作“工作队”、“生产队”，但仍然保留了“工农子弟兵”的称呼，而且又添了一个无产阶级专政“柱石”的形容词。1975 年宪法中的“走狗”一词仍被保留。

## 第二节 1978 年宪法规定的国家机构

### 一、1978 年宪法第二章国家机构的结构

1978 年宪法第二章国家机构共有条文 24 条，占整部宪法总条文数的 40%，虽然比 1975 年宪法第二章多了 14 条（增加 6.7 个百分点），但仍比 1954 年宪法第二章少 40 条（少 17.25 个百分点）。

由于 1978 年宪法并没有恢复中华人民共和国主席的设置，所以其第二章国家机构同 1975 年一样，亦分为五节，即：第一节全国人民代表大会，第二节国务院，第三节地方各级人民代表大会和地方各级革命委员会，第四节民族自治地方的自治机关，第五节人民法院和人民检察院。下面本书将依次论述。

### 二、全国人民代表大会

关于全国人民代表大会的性质，宪法第二十条规定：“全国人民代表大会是最高国家权力机关。”原在 1975 年宪法中规定过的全国人大是“中国共产党领导下的”最高国家权力机关，在这里，已经把“中国共产党领导下的”九个字删除掉了。而关于全国人

民代表大会代表的产生，1978年宪法仍规定“应经过民主协商”，选举产生。

1978年宪法规定全国人民代表大会的职权有十项：（1）修改宪法。（2）制定法律。（3）监督宪法和法律的实施。（4）根据中国共产党中央委员会的提议，决定国务院总理的人选。（5）根据国务院总理的提议，决定国务院其他组成人员的人选。（6）选举最高人民法院院长和最高人民检察院检察长。（7）审查和批准国民经济计划、国家的预算和决算。（8）批准省、自治区和直辖市的划分。（9）决定战争和和平的问题。（10）全国人民代表大会认为应当由它行使的其他职权。除上列十项职权外，宪法第二十三条和第二十四条还规定：全国人民代表大会选举并且有权罢免全国人民代表大会常务委员会的组成人员，有权罢免国务院组成人员、最高人民法院院长和最高人民检察院检察长。

1978年宪法规定的全国人民代表大会的职权比1975年宪法所规定的全国人民代表大会的职权更为广泛，这是十分明显的。但同1954年宪法相比，则尚有若干项原在1954年宪法中规定过的职权却没有在1978年宪法中得到恢复。例如，按照原来1954年宪法的规定，全国人民代表大会有权“决定大赦”，而在1978年宪法中则没有得到恢复。又如，按照原来1954年宪法的规定，全国人民代表大会有权“选举中华人民共和国主席、副主席”，有权“根据中华人民共和国主席的提名，决定国防委员会副主席和委员的人选”，而1978年宪法既然不设国家主席，亦不设国防委员会，所以原来1954年宪法规定的这两项全国人大行使的职权就不可能再在1978年宪法中做出规定了。

1978年宪法第二十四条规定了全国人民代表大会常务委员会是全国人民代表大会的常设机关，对全国人民代表大会负责并报告工作。常务委员会由委员长、副委员长若干人、秘书长、委

员若干人组成。宪法第二十五条规定全国人民代表大会常务委员会行使的职权是：(1) 主持全国人民代表大会代表的选举。(2) 召集全国人民代表大会会议。(3) 解释宪法和法律，制定法令。(4) 监督国务院、最高人民法院和最高人民检察院的工作。(5) 改变或者撤销省、自治区、直辖市国家权力机关的不适当的决议。(6) 在全国人民代表大会闭会期间，根据国务院总理的提议，决定任免国务院的个别组成人员。(7) 任免最高人民法院副院长和最高人民检察院副检察长。(8) 决定任免驻外全权代表。(9) 决定批准和废除同外国缔结的条约。(10) 规定和决定授予国家的荣誉称号。(11) 决定特赦。(12) 在全国人民代表大会闭会期间，如果遇到国家遭受武装侵犯的情况，决定宣布战争状态。(13) 全国人民代表大会授予的其他职权。

从上列 1978 年宪法第二十五条规定的全国人民代表大会常务委员会行使的职权来看，它无疑地比 1975 年宪法所规定的要周详得多。但较之 1954 年宪法，尚有疏漏之处。例如，1978 年宪法没有规定全国人大常委会有权“规定军人和外交人员的衔级和其他专门衔级”、“决定全国总动员”、“决定全国或者部分地区的戒严”等职权。再者，全国人大常委会任免最高人民法院审判员、审判委员会委员及任免最高人民检察院检察员和检察委员会委员的职权亦告缺漏。这些都显露了 1978 年宪法的不完善。

1978 年宪法有一个和前两部宪法显著不同之点，那就是它以专门的条文规定了全国人大常委会委员长行使的职权：“全国人民代表大会常务委员会委员长主持全国人民代表大会常务委员会的工作；接受外国使节；根据全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会的决定，公布法律和法令，派遣和召回驻外全权代表，批准同外国缔结的条约，授予国家的荣誉称号。”在 1954 年至 1975 年存在着中华人民共和国主席期间，这个条文中规定的接

受外国使节，根据全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会的决定，公布法律和法令，派遣和召回驻外全权代表，批准同外国缔结的条约，授予国家的荣誉称号等事项实际上都是应由国家主席行使的职权。而1978年宪法第二十六条却把这些内容都规定为委员长的职权，从而使全国人大常委会委员长扮演了部分国家元首的角色。

1954年刘少奇代表宪法起草委员会在第一届全国人民代表大会第一次全体会议所做的《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中曾经确定了这样一个原则：“我们的国家元首职权由全国人民代表大会所选出的全国人民代表大会常务委员会和中华人民共和国主席结合起来行使。我们的国家元首是集体的国家元首。”遵循这样的原则，如果用来分析一下1978年宪法关于“国家元首职权”的分工和配置，那么，就会看出当时的国家元首不能不是一个庞大的综合体，他包括：

1. 中国共产党中央委员会主席——行使军事统率权(1978年宪法第十九条规定“中华人民共和国武装力量由中国共产党中央委员会主席统率”)，对国务院总理人选的提名权(宪法第二十二条规定：全国人大“根据中国共产党中央委员会主席的提议，决定国务院总理的人选”)等通常是国家元首行使的职权。

2. 全国人大常委会委员长——行使接受外国使节，根据全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会的决定，公布法律和法令，派遣和召回驻外全权代表，批准同外国缔结的条约，授予国家的荣誉称号等元首职权(宪法第二十六条)。

3. 全国人民代表大会——制定法律，决定国务院总理和国务院其他组成人员的人选(宪法第二十二条)，这可以算是参与“结合起来行使国家元首职权”。

4. 全国人民代表大会常务委员会——制定法令，决定国务院

个别组成人员的任免，决定任免驻外全权代表，决定特赦，决定批准和废除条约，规定和决定授予荣誉称号，决定宣布战争状态（宪法第二十五条）等，这是参与“结合起来行使国家元首职权”的又一体现。

由此看来，根据1978年宪法规定的权力配置，我国的元首职权非常分散，事实上形成了包含着由上述四个方面混合组成的“集体元首”。这样的制度表现了我国的元首无所不在，又无所存在，是很不适宜的元首制度。可是从另一个角度来看，这恰恰说明五年之后我国恢复设置中华人民共和国主席的必要性和合理性。

### 三、国务院

1978年宪法第三十条规定了国务院的性质和地位：“国务院即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。”又规定：“国务院对全国人民代表大会负责并报告工作；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。”这个条文恢复了1954年宪法规定的内容，从而比1975年宪法的规定显得更为确切、周详。

宪法第三十一条规定，国务院的组成人员是：“总理，副总理若干人，各部部长，各委员会主任。”同1975年宪法一样，国务院秘书长的职位仍然没有恢复设置。（按：本书在第十四章第三节中已经记述过，至1979年6月12日第五届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过《关于设立国务院秘书长的决定》，才恢复秘书长的职位的设置）1978年宪法第三十条还规定：“国务院对全国人民代表大会负责并报告工作；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。”这个规定表明了国务院对于最高国家权力机关的从属地位。而在国务院的

领导体制方面，宪法则规定：“总理主持国务院工作，副总理协助总理工作。”

1978年宪法列举了国务院的职权共九项，即：（1）根据宪法、法律和法令，规定行政措施，发布决议和命令，并且审查这些决议和命令的实施情况。（2）向全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会提出议案。（3）统一领导各部、各委员会和其他所属机构的工作。（4）统一领导全国地方各级国家行政机关的工作。（5）编制和执行国民经济计划和国家预算。（6）保护国家利益，维护社会秩序，保障公民权利。（7）批准自治州、县、自治县、市的划分。（8）依照法律的规定任免行政人员。（9）全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会授予的其他职权。

1978年宪法关于国务院行使的职权的规定，较之1975年宪法的有关规定，略见周详，但是同1954年宪法相比，则仍然不完整。例如，国务院有权制定行政法规，管理对外贸易和国内贸易，管理文化、教育和卫生工作，管理民族事务、华侨事务，管理对外事务，领导武装力量的建设等等，上述应当由国务院行使的职权，均没有在宪法上加以规定，从而造成国务院在实际中的许多重要工作得不到宪法的支持。

同1975年宪法一样，1978年宪法没有规定国务院所属部门，即各部、各委员会的组织 and 地位。事实上，第五届全国人民代表大会在组织国务院的时候，任命了各部部长和各委员会主任。当时国务院所属部门有：外交部、国防部、国家计划委员会、国家经济委员会、国家基本建设委员会、国家科学技术委员会、国家民族事务委员会、公安部、民政部、对外贸易部、对外经济联络部、农林部、冶金工业部、第一机械工业部、第二机械工业部、第三机械工业部、第四机械工业部、第五机械工业部、第六机械工业部、第七机械工业部、煤炭工业部、石油工业部、化学工业部、

水利电力部、纺织工业部、轻工业部、铁道部、交通部、邮电部、财政部、中国人民银行、商业部、全国供销合作总社、文化部、教育部、卫生部、国家体育运动委员会等 37 个部和委员会。1978 年党的十一届三中全会召开，确定了从 1979 年起，把全党工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策。1979 年 4 月召开的中央工作会议提出了对整个国民经济进行“调整、改革、整顿、提高”的方针，以及在坚持独立自主、自力更生的基础上，积极开展对外经济合作和技术交流的方针。广大干部在“四人帮”被粉碎后，意气风发，他们以极大的热情要把国民经济搞上去，纷纷提出希望加强自己所主管的那部分工作，要求恢复在“文化大革命”中被撤销或者被合并了的机构，有的还要求设立新的机构。因此，国务院的机构出现膨胀的趋势。到了 1981 年底，国务院所设部委有 52 个，直属机构 43 个，办公机构 5 个，共计 100 个单位。国务院设置的机构数目，达到了建国以来的最高峰。

#### 四、地方各级人民代表大会和地方各级革命委员会

1978 年宪法第三十三条规定我国的行政区划。关于国家的行政区域如何划分的问题，1954 年宪法曾专设第五十三条予以明确规定，而 1975 年宪法则删去了这个条文。所以，1978 年宪法第三十三条实际上是恢复了 1954 年宪法第五十三条的内容，从而填补了 1975 年宪法的缺漏。只是 1978 年宪法将原来 1954 年宪法的“乡、民族乡”改写成了“人民公社”，以适应并反映当时的现状。1978 年宪法同时还规定：“人民公社的人民代表大会和革命委员会是基层政权组织，又是集体经济的领导机构。”这里虽然没有像 1975 年宪法那样明确地规定“人民公社是政社合一的组织”，但是精神并未改变，没有摆脱 1975 年宪法的影响。

1978 年宪法第三十四条规定：“省、直辖市、县、市、市辖区、



人民公社、镇设立人民代表大会和革命委员会。”又规定：“省革命委员会可以按地区设立行政公署，作为自己的派出机构。”从第三十四条以及上述的第三十三条规定的内容来看，1978年宪法再没有像1975年宪法那样，把“地区”作为一级地方政权了。叶剑英于1978年3月1日在第五届全国人大第一次会议上所做《关于修改宪法的报告》中指出：“我国的地方政权基本上实行省、县、公社三级的体制。省、自治区下面的地区，除自治州以外，不作为一级政权，不设人民代表大会和革命委员会，而设行政公署作为省、自治区革命委员会的派出机构。行政公署设行政专员和副专员。县以下如果设区的话，也不是一级政权，而是县革命委员会的派出机构。”

所以，在新中国的历史上，地区（或叫专区）从来是虚的（不作一级政权）。只是在一个极其短暂的阶段即在1975年宪法实施的这三年里，被当作一级地方政权，设置了地区革命委员会。至于县以下的区，不作为一级政权。

1978年宪法第三十五条规定地方各级人民代表大会的性质，“都是地方国家权力机关”。关于人民代表的产生，宪法规定：“省、直辖市、县、设区的市的人民代表大会代表，由下一级的人民代表大会经过民主协商，无记名投票选举；不设区的市、市辖区、人民公社、镇的人民代表大会代表，由选民经过民主协商，无记名投票直接选举。”基层直接选举和县级（含县）以上采用间接选举，这是自1953年以来延续了25年的做法，在民主化的道路上未有寸进。至于该宪法第三十五条规定的“由选民经过民主协商”，这是过去的宪法没有规定过的新内容。但由于当时并未颁布新的选举法，所以，“由选民经过民主协商”，到底在实际中怎样操作，还是不明确的。

关于地方各级人民代表大会的任期，1978年宪法规定：“省、直

辖市的人民代表大会每届任期五年。县、市、市辖区的人民代表大会每届任期三年。人民公社、镇的人民代表大会每届任期两年。”

地方各级人民代表大会在本行政区域内，行使下列职权：  
(1) 保证宪法、法律、法令的遵守和执行。(2) 依照法律规定的权限通过和发布决议。(3) 保证国家计划的执行。(4) 选举本级革命委员会的组成人员。(5) 县和县以上的人民代表大会选举本级人民法院院长和本级人民检察院检察长。(6) 规划地方的经济建设、文化建设和公共事业。(7) 审查和批准地方的经济计划和预算、决算。(8) 保护公共财产。(9) 维护社会秩序。(10) 保障公民权利。(11) 保障少数民族的平等权利。(12) 促进社会主义革命和社会主义建设的发展。

关于地方各级革命委员会的性质和地位，1978年宪法第三十七条规定：“地方各级革命委员会，即地方各级人民政府，是地方各级人民代表大会的执行机关，是地方各级国家行政机关。”“地方各级革命委员会都对本级人民代表大会和上一级国家行政机关负责并报告工作，受国务院统一领导。”革命委员会于“文化大革命”的洪流里产生。当时由于地方各级党委处于瘫痪状态，并且，人民代表大会连续10余年不举行会议，因此，地方各级革命委员会实际上是各该地方的全权机关。而1978年宪法设置了第三十七条规定，不论它实施的状况如何，但毕竟是对革命委员会的性质、地位和职权做出了宪法性的规范。这应该是有一定积极意义的。

1978年宪法规定：“地方各级革命委员会由主任，副主任若干人，委员若干人组成。”革命委员会是国家行政机关，但其组织形式却采取委员会制，实行集体领导的工作制度。例如1978年的时候，四川省革命委员会的组成人员有92人之众。这对于需要讲求效率的行政机关来说，是不适宜的。

根据1978年宪法的规定，地方各级革命委员会行使的职权

为：(1) 执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决议和命令。(2) 召集本级人民代表大会会议。(3) 管理本行政区域的行政工作。(4) 依照法律规定的权限发布决议和命令。(5) 县和县以上的革命委员会依照法律的规定任免国家机关工作人员。

## 五、民族自治地方的自治机关

1978年宪法第三十八条规定：“自治区、自治州、自治县的自治机关是人民代表大会和革命委员会。”“民族自治地方的人民代表大会和革命委员会的产生、任期、职权和派出机构的设置等，应当根据宪法第二章第三节规定的关于地方国家机关的组织的基本原则。”这一规定充分表明，民族自治地方的自治机关也是中华人民共和国的一级地方政权。它同全国一般的地方国家机关一样，也是人民代表大会和革命委员会。其产生方式、任期和所行使的职权以及革命委员会的派出机构的设置等，原则上无甚差别。但另一方面，民族自治地方的人民代表大会和革命委员会既然是自治机关，所以它也确实存在着与全国一般的地方国家机关不同之点，主要表现为：(1) 宪法规定：“在多民族居住的民族自治地方的自治机关中，各有关民族都应当有适当名额的代表。”(2) 宪法规定：“民族自治地方的自治机关除行使宪法规定的地方国家机关的职权外，依照法律规定的权限行使自治权。”(3) 宪法规定：“各上级国家机关应当充分保障各民族自治地方的自治机关行使自治权，充分考虑各少数民族的特点和需要，大力培养各少数民族干部，积极支持和帮助各少数民族进行社会主义革命和社会主义建设，发展社会主义经济和文化。”

关于民族自治地方的自治机关行使哪些自治权的问题，1954年宪法曾明文规定：(1) 依照法律规定的权限管理本地方的财政。(2) 依照国家的军事制度组织本地方的公安部队。(3) 依照当地

民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例，报请全国人大常委会批准。(4) 在执行职务时，使用当地民族通用的一种或者几种语言文字。

1975年宪法对于民族自治机关的自治权，除只写了一句“可以依照法律规定的权限行使自治权”之外，并没有做出任何明确的列举。而1978年宪法则规定了两项自治权：其一，“自治机关可以依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例，报请全国人民代表大会常务委员会批准”；其二，“自治机关在执行职务的时候，使用当地民族通用的一种或者几种语言文字”。

1978年宪法对民族自治机关规定了两项自治权。这同1975年宪法的规定相比较，无疑是有了进步，但如果同1954年宪法规定的内容相比的话，仍然是很不充分的。

## 六、人民法院和人民检察院

1978年宪法第四十一条规定：最高人民法院、地方各级人民法院和专门人民法院行使审判权。宪法规定人民法院审判工作的指导原则是：(1)“依照法律的规定实行群众代表陪审的制度”。(2)“对于重大的反革命案件和刑事案件，要发动群众讨论和提出处理意见”。(3)除法律规定的特殊情况外，一律公开进行。(4)被告人有权获得辩护。

宪法规定：最高人民法院是最高审判机关。人民法院的监督体系是：“最高人民法院监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作，上级人民法院监督下级人民法院的审判工作”；并规定，最高人民法院对全国人民代表大会和全国人大常委会负责并报告工作，地方各级人民法院对本级人民代表大会负责并报告工作。

关于人民检察院，我国的检察机关创建于1949年中华人民共

和国立国之初。当时叫人民检察署，1954年宪法改称人民检察院。我国的检察机关在其最早存在的八年左右的时间内，对于社会主义法制曾经起过较大的监督作用。1957年以后，检察机关逐渐丧失其重要性，工作难以开展。“无产阶级文化大革命”爆发后，在“造反派”的“砸烂公检法”的怒潮冲击下，全国的人民检察院统统解体。1975年宪法确认并巩固“无产阶级文化大革命”的“伟大成果”，检察机关终于从宪法上消失。而1978年宪法重新恢复最高人民检察院、地方各级人民检察院和专门人民检察院的设置，这不能不是一个重大的进步。

1978年宪法规定了我国检察机关的功能：“最高人民检察院对于国务院所属各部门、地方各级国家机关、国家机关工作人员和公民是否遵守宪法和法律，行使检察权。地方各级人民检察院和专门人民检察院，依照法律规定的范围行使检察权。”宪法还规定：“最高人民检察院监督地方各级人民检察院和专门人民检察院的检察工作，上级人民检察院监督下级人民检察院的检察工作。”1978年宪法这种把检察机关体系的上下关系等同于人民法院的上下关系，将最高人民检察院同地方各级人民检察院和专门检察院之间的关系、上级人民检察院与下级人民检察院之间的关系规定为监督关系，而不是领导关系，这样的规定并不适当。

### 第三节 1978年宪法规定的公民的基本权利和义务

#### 一、公民的基本权利

1978年宪法以两条条文规定了公民的政治权利，第四十四条

规定：年满 18 岁的公民，都有选举权和被选举权。但依照法律被剥夺选举权和被选举权的人除外。第四十五条规定：“公民有言论、通信、出版、集会、结社、游行、示威、罢工的自由，有运用‘大鸣、大放、大辩论、大字报’的权利。”该条中“罢工的自由”，乃是延续了 1975 年宪法规定的内容。该条中的“四大”即“大鸣、大放、大辩论、大字报”的权利，也是延续了 1975 年宪法规定的内容。不过在 1975 年宪法中，“四大”的内容作为“社会主义革命的新形式”规定在总纲里，而 1978 年宪法则把“四大”规定为公民的一项基本权利了。

1978 年宪法第五十五条规定：“公民对于任何违法失职的国家机关和企业、事业单位的工作人员，有权向各级国家机关提出控告。公民在权利受到侵害的时候，有权向各级国家机关提出申诉。对这种控告和申诉，任何人不得压制和打击报复。”关于公民的控告权和申诉权，在 1975 年宪法中并无此项内容。而 1954 年宪法却曾经做过规定。不过 1978 年宪法规定的内容与 1954 年宪法相比，却稍有不同。其差别主要有三点：第一，1978 年宪法规定的是控告权和申诉权，而 1954 年宪法则仅仅规定控告权。第二，1978 年宪法规定的控告对象是“任何违法失职的国家机关和企业、事业单位的工作人员”，而 1954 年宪法则规定“对于任何违法失职的国家机关工作人员”，没有写企业、事业单位。第三，1978 年宪法比 1954 年宪法增写了“对这种控告和申诉，任何人不得压制和打击报复”。

关于宗教信仰自由。1978 年宪法规定：“公民有信仰宗教的自由和不信仰宗教、宣传无神论的自由。”在我国，宗教信仰自由一直被宣布为一项基本权利，规定在共同纲领以及后来的几部宪法中，这是必要的。但在表述的方式上，前后有所差别。例如，1954 年宪法的表述是：“公民有宗教信仰的自由”，而 1975 年宪法则写

成“有信仰宗教的自由和不信仰宗教、宣传无神论的自由”。其实，“公民有宗教信仰自由”本身就包含了信仰宗教和不信仰宗教的意思在内。正如说公民有集会、结社、游行、示威的自由，其本身就意味着集会与不集会，结社与不结社，游行与不游行，示威与不示威，都是自由的。既然是“自由”，那必然是作为和不作为，二者都可以任意选择。而1975年宪法的表述，以及1978年宪法对于1975年宪法的依样临摹，不仅表现在政治上“左”倾，即使在文字上亦是败笔。

关于人身自由。1978年宪法规定：公民的人身自由和住宅不受侵犯。任何公民，非经人民法院决定或者人民检察院批准并由公安机关执行，不受逮捕。

在社会经济权利方面，1978年宪法第四十八条规定公民有劳动权，并规定国家根据统筹兼顾的原则安排劳动就业，在发展生产的基础上逐步提高劳动报酬，改善劳动条件，加强劳动保护，扩大集体福利，以保证公民享受这种权利。此外，1978年宪法第四十九条规定：劳动者有休息权。国家规定劳动时间和休假制度，逐步扩充劳动者休息和休养的物质条件，以保证劳动者享受这种权利。1978年宪法第五十条还规定：劳动者在年老、生病或者丧失劳动能力的时候，有获得物质帮助的权利。国家逐步发展社会保险、社会救济、公费医疗和合作医疗等事业，以保证劳动者享受这种权利。

从上述的第四十八至五十条规定的内容来看，宪法不仅宣布公民有劳动权，劳动者有休息权和物质帮助权，而且，同时还规定了有效的措施，并使国家承担义务，以保证此类社会经济权利的实现。以上三个条文是恢复了1954年宪法的相应规定，而与1975年宪法第二十七条根本没有规定保障措施的做法相比，则1978年宪法可算是较为进步的了。

关于社会权利方面，1978年宪法还规定：“国家关怀和保障革命残废军人、革命烈士家属的生活。”宪法第五十三条规定：“妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活各方面享有同男子平等的权利。男女同工同酬。”“男女婚姻自主。婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护。”

1978年宪法第三章还规定国家提倡和推行计划生育；规定保护华侨和侨眷的正当的权利和利益。宪法还规定：“中华人民共和国对于任何由于拥护正义事业、参加革命运动、进行科学工作而受到迫害的外国人，给以居留的权利。”

## 二、公民的基本义务

1978年宪法用三个条文即第五十六至五十八条，规定公民的基本义务。第五十六条规定：公民必须拥护中国共产党的领导，拥护社会主义制度，维护祖国的统一和民族的团结，遵守宪法和法律。宪法第五十七条规定：公民必须爱护和保卫公共财产，遵守劳动纪律，遵守公共秩序，尊重社会公德，保守国家机密。宪法第五十八条规定：保卫祖国，抵抗侵略，是每一个公民的崇高职责；依照法律服兵役和参加民兵组织是公民的光荣义务。

# 第四节 1978年宪法规定的 国旗、国徽、首都

## 一、中华人民共和国的国旗、国徽、首都

1978年宪法第四章只有一条条文，用三款规定了中华人民共和国的国旗、国徽和首都。宪法规定：中华人民共和国国旗是五



星红旗；规定：中华人民共和国国徽，中间是五星照耀下的天安门，周围是谷穗和齿轮；又规定：中华人民共和国首都是北京。

我国从1949年以来，国旗是五星红旗，国徽的中间是五星照耀下的天安门，周围是谷穗和齿轮；我国的首都是北京。这些规定一直没有变化，历次的中华人民共和国宪法的规定，其内容亦是一致的。

## 二、中华人民共和国的国歌

国旗、国徽、国歌都是国家的标志和象征，具有重大的意义。我国的国旗与国徽都载入宪法。国歌虽然没有在历来的中华人民共和国宪法中做过规定，但是在实际生活中，重大的政治活动，诸如国家的庆典，最高国家权力机关的开幕式，为元首访问而举行的仪式，等等，都要庄重地高奏国歌。所以国歌的重要性丝毫不逊于国旗和国徽。我国的国歌之所以未曾在宪法中规定，那是因为建国前夕，中国人民政治协商会议于1949年9月27日做出决定：在中华人民共和国国歌未正式制定前，以“义勇军进行曲”作为代国歌。既是“代”，便含有暂时性的意思，故一直不便在宪法上固定下来。

1978年3月5日，第五届全国人民代表大会第一次会议在通过《中华人民共和国宪法》的同时，通过了另行填词的正式的《中华人民共和国国歌》并由全国人民代表大会发布《公告》予以公布。该国歌虽然仍采聂耳“义勇军进行曲”原来的曲谱，但歌词却废弃了原词而另外做了完全不同的填词。其词为：

前进！各民族英雄的人民，伟大的共产党领导我们继续  
长征。万众一心奔向共产主义明天，建设祖国保卫祖国英勇  
地斗争。前进！前进！前进！我们千秋万代高举毛泽东旗帜  
前进！高举毛泽东旗帜前进！前进！前进！进！

这个歌词并不为群众接受，基本没有被传唱。广大人民群众喜爱原歌词，怀念原歌词：

起来！不愿做奴隶的人们！把我们的血肉筑成我们新的长城！中华民族到了最危险的时候，每个人被迫着发出最后的吼声。起来！起来！起来！我们万众一心，冒着敌人的炮火前进！冒着敌人的炮火前进！前进！前进！进！

这个原词为田汉所作。“义勇军进行曲”从1935年在中华民族处于存亡危急的关头诞生以来，在抗日救亡的战斗中广泛流传，大大地激励着全国人民的爱国热情和牺牲精神。1949年，中华人民共和国成立以后，摆在全中国人民面前的仍然有无数的艰难险阻需要大家去战胜它。因而原歌词激励人们奋勇前进的力量并未减弱。那豪壮的歌词仍然是千百万群众所喜闻乐唱的。因此，过了不满五年的时间，“义勇军进行曲”的原歌词终于得到恢复，五届人大一次会议改变了的那个歌词迅即被废弃了。

## 第五节 对1978年宪法的局部修正

### 一、五届人大二次会议对1978年宪法的局部修正

1978年宪法于3月5日通过并颁布之后，我国的形势发展变化很快。3月18日至31日中共中央在北京召开了全国科学大会。邓小平在会上针对以往的极“左”路线，阐述了科学技术是生产力和科技人员是工人阶级一部分的光辉论断。5月11日，《光明日报》发表署名文章“实践是检验真理的惟一标准”，由此展开了关于真理标准问题的大讨论，揭开了思想解放运动的序幕。12月18日，中共十一届三中全会召开。会议批判了“两个凡是”的错误

方针，鉴于作为阶级的地主、富农已经消灭，作为阶级的资本家亦已不再存在，三中全会决定停止使用“以阶级斗争为纲”和“无产阶级专政下继续革命”的口号，并决定把党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来。1979年3月20日，邓小平代表中共中央在理论务虚会上做了《坚持四项基本原则》的讲话，从而使思想解放有了正确的方向。

在这种伟大转变的情势下，带有浓重“文化大革命”遗痕的1978年宪法越来越表现出其与客观实际的不相适应性。因而对1978年宪法做出修改已是势在必行的了。1979年7月1日，第五届全国人民代表大会第二次会议在审议了全国人大常务委员会提出的“关于修正《中华人民共和国宪法》若干规定的议案”的基础上，通过了《关于修正〈中华人民共和国宪法〉若干规定的决议》。根据该决议，对1978年宪法的有关条文做了较大幅度的修改，涉及19个条、款。被修改的制度性的规定，主要集中在下列四个重要问题上：

1. 将地方各级革命委员会改为地方各级人民政府。

我国自建国之时起，地方政府一直称地方各级人民政府。1954年9月，第一届全国人民代表大会通过并颁布了宪法。根据宪法，原来的地方各级人民政府改称为地方各级人民委员会。“文化大革命”爆发后，自1967年所谓的“一月风暴”发生时起的一段时间内，全国的地方各级人民委员会先后被“造反派”夺权，改建成为地方各级革命委员会。那时，地方各级人民代表大会名存实亡，长期不举行会议，也不进行换届选举。在人民代表大会长期不召开因而未能发挥任何作用的情况下，地方各级革命委员会实际上是拥有全权的地方政权机关。1975年宪法规定“地方各级革命委员会是地方各级人民代表大会的常设机关，同时又是地方各级人民政府”，1978年宪法又改写为：“地方各级革命委员会，即地方

各级人民政府，是地方各级人民代表大会的执行机关，是地方各级国家行政机关。”虽然宪法做出了如许规定，但书面的宪法同客观的实际是脱节的。地方政权组织的乱局始终未见改善。1979年初，全国人大常委会准备向第五届全国人民代表大会第二次会议提出《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法（草案）》。在该法的草拟过程中，全国各地方的干部和群众纷纷反映意见，表示对革命委员会制度的强烈不满，要求废弃革命委员会的名称，改为地方人民政府。当然，群众对革命委员会的厌恶不止在于名称叫做革命（联想到“文化大革命”），更重要的是因为革命委员会产生于动乱之中，是“造反”的成果。而且革命委员会在组织上贯彻了军宣队代表、革命干部代表与造反派头头的“三结合”原则，在政治上替代了地方党委和人民代表大会的作用而实现“一元化”的领导。所以，五届人大二次会议认为，必须通过修宪决议，把革命委员会一律改为人民政府（人民公社革命委员会改为人民公社管理委员会），这是深得人心的。

根据五届人大二次会议的修宪决议，将革命委员会改为人民政府，牵涉到1978年宪法的不少条文。例如，宪法第二章第三节的标题改成了“地方各级人民代表大会和地方各级人民政府”。又例如，宪法第三十六条改成了“地方各级人民代表大会选举并且有权罢免本级人民政府的组成人员”，第三十八条改成了“自治区、自治州、自治县的自治机关是人民代表大会和人民政府”，等等。

## 2. 县以上地方各级人民代表大会设立常务委员会。

原先的地方各级人民代表大会不设常务委员会。回顾历史，1928年毛泽东在《井冈山的斗争》中提到的根据地的代表会，当时并无常设机构。抗日战争时期“三三制”的参议会，实际上也没有设立常务委员会。1940年毛泽东在《新民主主义论》中设想的“中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县

人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级代表大会选举政府”，这个设计也没有提到人大常委会的问题。

后来，关于这个问题在提法上发生了一定的变化。那是1948年4月1日，毛泽东《在晋绥干部会议上的讲话》中说：“这样的人民代表会议一经建立，就应当成为当地的人民的权力机关，一切应有的权力必须归于代表会议及其选出的政府委员会。”毛泽东在这里，把“人民代表会议”和由它选出的“政府委员会”并立地提了出来，而且把它们都作为权力的归属者。同时，由于代表会议是定期召开的，而政府委员会则是经常性运作的机关，因此就形成了政府委员会既是代表会议的执行机关，又是它的常设机关的格局。这表明至少在理论上已经确认这样的必要性：即与代表会存在的同时，还必须有一个由它选举产生的经常行使权力的常设机关的存在。然而这样的发展变化还是初步的，因为那时还没有也不可能提出需要有一个和行政机关（政府委员会）相分开的同样是由代表会选举产生的经常行使权力的常设机关的方案出来。尽管如此，毛泽东《在晋绥干部会议上的讲话》中的论述，毕竟为建国后相当长的时期内地方不设人大常委会，而由政府委员会执行本级人大常设机构的职权的做法，创立了理论基础。

1949年10月1日中华人民共和国成立，当时起临时宪法作用的共同纲领第十二条规定：“中华人民共和国的国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。”并规定：“各级人民代表大会闭会期间，各级人民政府为行使各级政权的机关。”这一规定可以说是实践了毛泽东《在晋绥干部会议上的讲话》中提出的主张。并且，我国在后来，地方各级人民代表大会一直不设常务委员会，而以同级人民政府作为人大闭会期间行使国家权力的机关。这样的体制持续了长达30年的

时间。

根据1954年宪法，我国只是全国人民代表大会设立常务委员会，而地方各级人民代表大会则都不设常委会，实行由同级人民委员会行使人大常设机关的职权的制度。1954年9月15日，刘少奇在第一届全国人大第一次会议上所做的《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中曾经指出：有些人“认为地方各级人民代表大会也应当同全国人民代表大会一样设立常务委员会。宪法起草委员会没有采纳这个意见”。刘少奇解释说：“全国人民代表大会工作的繁重，当然不是地方各级人民代表大会所能够相比的。全国人民代表大会行使国家的立法权，地方各级人民代表大会没有这方面的职权。而且越是下级的人民代表大会，因为地区越小，就越易于召集会议。所以地方各级人民代表大会不需要在人民委员会以外再设立常设机关。地方各级人民委员会是地方各级人民代表大会的执行机关，同时也行使人民代表大会的常设机关的职权。如果另外设立人民代表大会的常设机关，反而会使机构重叠，造成不便。”刘少奇的说明无疑是权威性的解释。总之，从新中国建国初的理论和实践来看，地方人民代表大会在一段相当长的时期里，是不设常委会的。

但是，后来的客观情况发生很大变化。尤其是1966年至1976年的“文化大革命”中，不仅地方各级没有常务委员会，而且连人民代表大会本身都几乎不存在了。主管地方一切事务的是由“造反派”创立的革命委员会。全国人民吃尽“文化大革命”浩劫之苦，强烈地意识到发展社会主义民主、完善人民代表大会制度的极端重要性。那种非依法律诞生、不是在普选基础上产生的“三结合”的革命委员会，是对人民代表大会制度的破坏与否定。这种强加给人民群众的制度，必须迅速改革。

1979年6月，第五届全国人民代表大会第二次会议顺应民

心，以地方各级人民政府代替了当时的革命委员会。同时，扩大了地方各级人民代表大会的权力，这是同由于形势的发展因而地方国家权力机关需要处理的事务越来越繁复的客观情况相适应的。从1979年起，我国省级的地方国家权力机关享有制定和颁布地方性法规的权力。况且，宪法和法律规定地方各级人民代表大会基本上同全国人民代表大会一样，每年只召开一次会议。这样，刘少奇在1954年阐明的为什么地方各级人民代表大会不设立常务委员会的理由，虽然在当时是正确的，但到了1979年，就同现实不适应，因而过时了。

1979年，全国人大对1978年宪法进行局部修改，规定，“县和县以上的地方各级人民代表大会设立常务委员会”。地方人大常委会的设立不仅从根本上改变了革命委员会那种极不适当的状态，而且使地方人大成为更有权威的人民权力机关。第一，人大及人大常委会本身可以经常行使权力，而不必像以往那样由执行机关行使本级人大常设机关的权力了。第二，地方权力机关有可能更好地实现对“一府两院”工作的监督，改变了像以往由政府行使人大常设机关的权力时那样自己监督自己的状态。第三，对审判、检察机关来说，接受人大和人大常委会的监督是正常的。以往由于政府行使了人大常委会的职权，因而形成了行政对审判、检察的监督。1979年修宪之后，地方人大设立了常委会，这种行政凌驾于司法之上的状况便可以因此而得到扭转。

3. 县和县级的人民代表大会由选民直接选举产生。

我国的普选开始于1953年。根据1953年2月11日中央人民政府委员会第二十二次会议通过的《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》的规定，全国人民代表大会代表，省、县和设区的市的人民代表大会代表，由其下一级人民代表大会选举产生。这就是实行间接选举产生代表。而只有

乡、镇、市辖区和不设区的市人民代表大会的代表，由选民直接选举产生。1953年的选举法所以做这样的规定，乃是由我国的实际情况决定的。当时我国的经济不发达，交通条件也很落后，群众对于本地区以外的具有代表性的人物，例如民主党派的人士、宗教界人士、少数民族或者华侨等各方面的人士，很难逐一了解和熟悉，何况在政治层面，广大人民群众还缺乏从事选举的经验，从这样的具体情况出发，只在基层的政权单位实行直接选举，是实事求是，符合情理的。它表现了我们的民主精神在于着眼实质上的民主，而不是脱离客观条件去片面追求民主的形式。

当然在可能的条件下，直接选举比间接选举的民主程度要更高一些。所以，我们亦不宜永远停留在1953年那时的水平上，而是应当视条件成熟的程度，不失时机地过渡到更高的社会主义民主去。1979年，第五届全国人民代表大会第二次会议修改宪法，把直接选举的民主方式扩大到县和县级的人民代表大会代表的产生，这在我国民主发展史上，是具有重要意义的。它进一步地深化了宪法关于“国家的一切权力属于人民”这个基本原则的实践，从而有利于激发广大人民群众建设社会主义现代化国家的积极性和创造性。

#### 4. 检察院上下关系由原来的监督关系改为领导关系。

人民检察院是国家的法律监督机关。我国人民检察院系统的领导体制经历了一些变化。在新中国建国初年，人民检察署实行垂直领导原则，1951年9月起，改为双重从属制的领导体制，即地方各级人民检察署既受上级人民检察署的领导，又受同级人民政府委员会的领导。1954年宪法又改变体制，实行垂直领导制，规定：“地方各级人民检察院和专门人民检察院在上级人民检察院的领导下，并且一律在最高人民检察院的统一领导下，进行工作。”1957年后，我国的检察机关受到“左”的冲击而逐渐不起作用，到



了“文化大革命”中，又被造反派“砸烂”。1975年宪法则以根本法的形式确认了我国不设置检察机关的事实，因而在相当漫长的一段时间内，也就谈不上什么检察院的领导体制和明确上下级之间的关系的問題了。

1978年宪法恢复了人民检察院的设置，并规定：“最高人民检察院监督地方各级人民检察院和专门人民检察院的检察工作，上级人民检察院监督下级人民检察院的检察工作。”据此，人民检察院上下级之间乃是监督关系，而不是领导关系。实践表明，这样的体制并不适当。所以，五届全国人大二次会议修改宪法，把检察院上下级关系由原来的监督关系改为领导关系，这是恰当的。检察机关上下级之间的领导关系的确立，既便于发挥国家权力机关对检察机关的监督作用，使维护法律的统一同本地区的具体情况结合起来，又有利于加强上级检察机关对于下级检察机关的业务领导以及对于检察机关工作人员的考核和管理。如果地方检察机关在履行职责时而遇到复杂情况或者发生困难，则上级检察机关可以及时给予指示与支持，必要时还可以派人员协助以至将案件调上来由上级检察机关处理。这对于地方各级人民检察院在本行政区域内顺利地、独立地行使自己的检察职权，保证法律的正确实施，无疑是极其适宜的。

## 二、五届人大三次会议对1978年宪法的局部修正

1980年2月23~29日，中国共产党第十一届中央委员会第五次全体会议在北京举行。到会的中央委员201人，候补中央委员118人。叶剑英、邓小平、李先念、陈云、华国锋等在会上做了讲话。这次会议通过了一系列重要决定，其中之一是：决定向全国人民代表大会常委会建议，把中华人民共和国宪法第四十五条中关于公民“有运用大鸣、大放、大辩论、大字报的权利”的

规定予以取消，以消除不安定的因素。

1980年4月8日至16日，第五届全国人民代表大会常务委  
员会举行第十四次会议。会议决定接受中共十一届五中全会的建  
议，通过了关于建议修改宪法第四十五条的议案。1980年9月10  
日，第五届全国人民代表大会第三次会议通过了《关于修改〈中  
华人民共和国宪法〉第四十五条的决议》。该决议称：“中华人民  
共和国第五届全国人民代表大会第三次会议同意第五届全国人民  
代表大会常务委员会提出的关于建议修改《中华人民共和国宪  
法》第四十五条的议案，为了充分发扬社会主义民主，健全社会  
主义法制，维护安定团结的政治局面，保障社会主义现代化建设的  
顺利进行，决定：将《中华人民共和国宪法》第四十五条‘公民  
有言论、通信、出版、集会、结社、游行、示威、罢工的自由，  
有运用大鸣、大放、大辩论、大字报的权利。’修改为‘公民有言  
论、通信、出版、集会、结社、游行、示威、罢工的自由。’取消  
原第四十五条中‘有运用大鸣、大放、大辩论、大字报的权利’的  
规定。”

“大鸣、大放、大辩论、大字报”是建国后“左”的路线统治  
下在群众性政治斗争中发生并发展起来的一种手段和方式。1957  
年初，中国共产党发动群众“鸣放”，鼓励群众对党提意见，“帮  
助党整风”。鸣放到了一定火候，各级党委对于群众中意见较多或  
者较为激烈的，便确定其为“资产阶级右派分子”。他们鸣放出来  
的意见一概被叫做“反党反社会主义的右派言论”。

1958年，毛泽东发动急躁冒进的“大跃进”和人民公社化运  
动。一部分头脑比较清醒的人表达一些不同意见者，往往被视为  
“右倾保守”，并发动群众对其批判斗争，进行“两条道路”的群  
众性“大辩论”。名义上说“摆事实、讲道理”，实际上“口诛”、  
“笔伐”，从而出现了“大字报”。到了“文化大革命”，“大鸣、大

放、大辩论、大字报”空前大发展，成了“革命派”向“走资本主义道路当权派”进攻和“造反”的锐利武器。

四届全国人大对“大鸣、大放、大辩论、大字报”充分肯定，而且将“四大”载入1975年宪法总纲，称之曰“是人民群众创造的社会主义革命的新形式”。五届全国人大一次会议在1978年宪法中仍将“大鸣、大放、大辩论、大字报”规定为中华人民共和国公民的一项基本权利。

第五届全国人民代表大会第三次会议做出决议，修改1978年宪法第四十五条，将“大鸣、大放、大辩论、大字报”的规定剔除掉，这是非常及时，深得人心的。

## 第十七章 1982年宪法的产生经过（上）

### 第一节 1982年宪法产生的历史背景

#### 一、关于真理标准问题的讨论

1977年7月，胡耀邦主持的内部刊物《理论动态》发表了题为《“继续革命”问题的探讨》，对“无产阶级专政下继续革命”的理论提出质疑，揭开了思想上拨乱反正的序幕。同年秋，南京胡福明写了一篇题为《实践是检验真理的一个标准》的文章。这篇宏文经过若干理论专家多次修改加工后，于1978年5月以《实践是检验真理的惟一标准》为题在中共中央党校的《理论动态》第六十期发表。5月11日，《光明日报》以特约评论员名义转发了这篇《实践是检验真理的惟一标准》的文章。翌日，即5月12日，《人民日报》、《解放军报》也都转载。这篇文章运用了毛泽东在《新民主主义论》中阐明了的“真理只有一个，而究竟谁发现了真理，不依主观的夸张，而依靠客观的实践”的原理，论述了“理论与实践结合，是马克思主义的一个最基本的原则”、“革命导师是坚持用实践检验真理的榜样”、“任何理论都要不断接受实践的检验”等重要问题。文章一针见血地指出：“躺在马列主义毛泽东

思想的现成条文上，甚至拿着现成的公式去限制、宰割、裁剪无限丰富的飞速发展的革命实践，这种态度是错误的。”文章批判了“毛泽东说过的话就是真理”的谬论，把矛头直接指向了“两个凡是”。

1978年6月24日，《解放军报》发表题为《马克思主义一个最基本的原理》（《人民日报》随即转载），批判了那些把理论与实践关系根本颠倒的观点，回答了“凡是派”对实践是真理标准的种种责难。9月26日，《人民日报》又以特约评论员名义公开发表了《理论动态》9月10日的文章《一切主观世界的东西都要经受实践检验》，继续击倒“凡是派”的荒谬观点，从而在理论上获得结局性的胜利。

邓小平1978年9月16日指出：“怎么样高举毛泽东思想旗帜，是个大问题。”“有一种议论，叫做‘两个凡是’，不是很出名吗？凡是毛泽东同志圈阅的文件都不能动，凡是毛泽东同志做过的、说过的都不能动。这是不是叫高举毛泽东思想的旗帜呢？不是！这样搞下去，要损害毛泽东思想。毛泽东思想的基本点就是实事求是，就是把马列主义的普遍原理同中国革命的具体实践相结合。”“我们高举毛泽东思想的旗帜，就要在每一时期，处理各种方针政策问题时，都坚持从实际出发。我们现在要实现四个现代化，有好多条件，毛泽东同志在世的时候没有，现在有了。中央如果不根据现在的条件思考问题，下决心，很多问题就提不出来，解决不了。”他说：“如果只是毛泽东同志讲过的才能做，那我们怎么办？马克思主义要发展嘛！毛泽东思想也要发展嘛！否则就会僵化嘛！”他又说：“所谓理论要通过实践来检验，也是这样一个问题。现在对这样的问题还要引起争论，可见思想僵化。”他最后说：“什么叫高举？这是我们要回答的问题。现在中央提出的方针、政策是真正的高举。下这样大的决心，切实加速前进的

步伐，是最好的高举。离开这些，是形式主义的高举，是假的高举。”<sup>①</sup>

1980年9月10日，第五届全国人民代表大会第三次会议做出决议，接受华国锋辞去国务院总理职务的请求。11月10日至12月5日，中共中央举行政治局扩大会议。会议讨论了华国锋在粉碎“四人帮”以来的重要错误，决定向中共十一届六中全会建议：同意华国锋辞去中共中央主席、中央军委主席的职务。

## 二、中国共产党十一届三中全会召开

1978年12月18日至22日，中共十一届三中全会在北京举行。这次会议认真地纠正“文化大革命”中的和以前的“左”倾错误，实现了建国以来中国共产党历史上具有深远意义的伟大转折，重新确立了党的马克思主义思想路线、政治路线和组织路线。

首先，十一届三中全会重新确立了实事求是的思想路线。本来，实事求是一直是全党根本的思想路线，但是由于极“左”思潮的干扰，尤其是十年“文化大革命”的破坏，因而这条马克思主义的思想路线被遗弃了。粉碎“四人帮”之后，华国锋等人又坚持“两个凡是”的错误方针，造成了新的思想桎梏。这次会议的参加者一致要求打破极“左”思想禁锢，端正党的思想路线。只有端正了思想路线，才有可能确立党的马克思主义政治路线和组织路线。会议就此问题展开了深入的讨论，坚决批判了“两个凡是”的错误方针，高度评价了关于实践是检验真理的惟一标准的讨论。三中全会提出，中央应领导全党、全国人民完整地、准确地掌握毛泽东思想的科学体系，把马列主义普遍原理和中国的社会主义革命与社会主义建设的具体实践结合起来，并在新的历

---

<sup>①</sup> 《邓小平文选》（一九七五——一九八二年），北京，人民出版社，第121～123页。

史条件下加以发展，人人解放思想，“开动机器”，正确解决现代化建设的具体道路、方针、方法等问题。

其次，十一届三中全会确定了解放思想、开动脑筋、实事求是、团结一致向前看的指导方针，果断地停止使用“以阶级斗争为纲”这个不适用于社会主义的口号。三中全会正确、全面地分析了形势，认为条件已经成熟，应当不失时机地实行全党工作重心的转移，指出：我们能否实现新时期的总任务，能否加快社会主义现代化建设，并在生产迅速发展的条件下显著地改善人民生活，加强国防，这是全国人民最为关心的大事，对于世界和平和进步事业也有十分重大的意义。在此统一认识的基础上，三中全会英明地做出了把全党工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策。全会指出：党的工作重心转移的决策，反映了历史的要求和人民的愿望，代表了人民的根本利益。全会号召：全党、全军和全国各族人民同心同德，进一步发展安定团结的政治局面，并且立即动员起来，鼓足干劲，群策群力，为在本世纪内把我国建设成为社会主义的现代化强国而进行新的长征。

最后，十一届三中全会提出并确定了改革开放的重大战略方针。社会主义现代化建设是一场广泛而深刻的革命。它要求我们必须勇敢地改革一切不适应生产力发展的生产关系，改革一切不适应经济基础要求的上层建筑，放手发挥经济手段和经济组织的作用，还必须与外国开展经济文化交流，引进资金和先进的技术设备。十一届三中全会确认，经济战线要实现三个转变：第一，从上到下都要把主要注意力转到生产斗争和技术革命上来。第二，要从那种不计经济效果、不讲工作效率的官僚主义的管理制度和管理方法，转到按经济规律办事、把民主和集中很好地结合起来的科学管理的轨道上来。第三，要从那种不同资本主义国家进行经济技术交流的闭关自守状态，转到积极地引进国外先进技术，利

用国外资金、大胆地进入国际市场上来。十一届三中全会提出并确立的改革、开放、搞活的方针，具有极其重大的战略意义。

### 三、邓小平的两次重要讲话

1979年3月30日，邓小平在党的理论务虚会上发表讲话。他指出：一个安定团结的政治局面，是我们社会主义现代化建设事业必不可少的条件和保证。他又说，实现四个现代化，把我国建成一个社会主义强国，这是一个非常艰巨的任务。要使中国实现四个现代化，至少有两个重要特点是必须看到的，一是“底子薄”，二是“人口多，耕地少”。他认为，中国式的现代化，必须从中国的特点出发。邓小平强调：“中央认为，我们要在中国实现四个现代化，必须在思想政治上坚持四项基本原则。这是实现四个现代化的根本前提。这四项是：第一，必须坚持社会主义道路；第二，必须坚持无产阶级专政；第三，必须坚持共产党的领导；第四，必须坚持马列主义、毛泽东思想。”<sup>①</sup>邓小平又说：四项基本原则都同民主问题有关，“中国人民今天所需要的民主，只能是社会主义民主或称人民民主，而不是资产阶级的个人主义的民主”。他说：“我们过去对民主宣传得不够，实行得不够，制度上有许多不完善，因此，继续努力发扬民主，是我们全党今后一个长时期的坚定不移的目标。”<sup>②</sup>邓小平又指出：社会主义社会的基本矛盾，仍然是生产关系和生产力之间的矛盾，上层建筑和经济基础之间的矛盾。目前时期的主要矛盾，“我们的生产力发展水平很低，远远不能满足人民和国家的需要，这就是我们目前时期的主要矛盾，解决这个主要矛盾就是我们的中心任务。”<sup>③</sup>邓小平

---

① 《邓小平文选》（一九七五——一九八二年），第150~151页。

② 同上书，第162页。

③ 同上书，第168页。



关于坚持四项基本原则以及社会主义社会的基本矛盾与主要矛盾等问题的论述，构成了1982年宪法的基本思想。

1980年8月18日，中共中央政治局扩大会议在北京召开。邓小平在会上做了《党和国家领导制度的改革》的讲话。他指出：从党和国家领导制度、干部制度方面来说，主要的弊端是官僚主义现象、权力过分集中的现象、家长制现象、干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象。他说，过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。邓小平强调：制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性，必须引起全党的高度重视。他明确提出了肃清封建主义和资产阶级思想影响的问题，要从制度上保证党和国家政治生活的民主化、经济管理的民主化、整个社会生活的民主化，促进现代化事业的顺利发展。邓小平强调：干部队伍要在坚持社会主义道路和党的领导的前提下，要年轻化、知识化、专业化。他说：废除干部领导职务终身制，关键是要健全干部的选举、招考、任免、考核、弹劾、轮换制度。他指出：任何领导干部的任职都不能是无限期的。邓小平认为，领导制度的改革必须在宪法上得到反映，由国家根本法予以保证。邓小平说：“中央将向五届人大三次会议提出修改宪法的建议。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，要使各民族真正实行民族区域自治，要改善各级人民代表大会制度，等等。关于不允许权力过分集中的原则，也将在宪法上表现出来。”<sup>①</sup>

邓小平的上述重要讲话，为1982年宪法提供了指导思想和理论基础。

---

<sup>①</sup> 《邓小平文选》（一九七五——一九八二年），第299页。

#### 四、中国共产党《关于建国以来党的若干历史问题的决议》

1981年6月27日，中国共产党第十一届中央委员会第六次全体会议一致通过《关于建国以来的若干历史问题的决议》（以下简称《历史问题决议》）。这是一个重要的历史文献，标志着在党的指导思想胜利地完成了拨乱反正的历史任务。《历史问题决议》简要地回顾了建国以前28年的历史，指出：中国革命的胜利，是在马克思列宁主义的指导下取得的，是党领导下结成广泛的统一战线，并主要依靠党领导下的人民军队，以及各国革命力量的援助而取得的。“同中国共产党被公认为全国各族人民的领导核心一样，毛泽东同志被公认为中国共产党和中国各族人民的伟大领袖，在党和人民集体奋斗中产生的毛泽东思想被公认为党的指导思想，这是中华人民共和国建国以前二十八年历史的必然结果。”<sup>①</sup>《历史问题决议》认为：中国共产党在中华人民共和国成立以后的历史，总的说来，是我们党在马克思列宁主义、毛泽东思想指导下，领导全国各族人民进行社会主义革命和社会主义建设并取得巨大成就的历史。该决议指出：“社会主义制度的建立，是我国历史上最深刻最伟大的社会变革，是我国今后一切进步和发展的基础。”<sup>②</sup>《历史问题决议》科学地准确地评价了毛泽东的历史地位，阐明了毛泽东思想的概念及其伟大意义，指出：毛泽东思想是马克思列宁主义和中国革命具体实践相结合的产物。它在关于新民主主义革命、社会主义革命和社会主义建设、革命军队的建设和军事战略、政策和策略、思想政治工作和文化工作、党的建设等方面，以独创性的理论丰富和发展了马克思列宁

---

<sup>①</sup> 中共中央文献研究室编：《三中全会以来》（下），第793~794页，北京，人民出版社，1982。下同。

<sup>②</sup> 同上书，第794页。

主义。

《历史问题决议》指出：十一届三中全会以来，中国共产党已经逐步确立了一条适合于我国情况的社会主义现代化建设的正确道路。这条道路的主要点是建国以来正反两方面的经验总结，特别是“文化大革命”的教训的总结。《历史问题决议》对于这条正确道路的主要点具体列举了10点。其中的第五点直接同宪法有关。该第五点明确指出：“逐步建设高度民主的社会主义政治制度，是社会主义革命的根本任务之一。建国以来没有重视这一任务，成了‘文化大革命’得以发生的一个重要条件，这是一个沉痛教训。必须根据民主集中制的原则加强各级国家机关的建设，使各级人民代表大会及其常设机构成为有权威的人民权力机关，在基层政权和基层社会生活中逐步实现人民的直接民主，特别要着重努力发展各城乡企业中劳动群众对于企业事务的民主管理。必须巩固人民民主专政，完善国家的宪法和法律并使之成为任何人都必须严格遵守的不可侵犯的力量，使社会主义法制成为维护人民权利，保障生产秩序、工作秩序、生活秩序，制裁犯罪行为，打击阶级敌人破坏活动的强大武器。决不能让类似‘文化大革命’的混乱局面在任何范围内重演。”<sup>①</sup>中共十一届六中全会的这个决议，对1982年宪法具有重要的理论指导意义。

## 五、中共第十二次全国代表大会召开

1982年9月1日至11日，中国共产党第十二次全国代表大会在北京举行。邓小平在9月1日的开幕词中，强调了这次会议的重要性和党所肩负的任务。邓小平称：这次代表大会将是1945年党的第七次全国代表大会以来的一次最重要的会议。第十二次

---

<sup>①</sup> 《三中全会以来》（下），第841～842页。

全国代表大会制定的正确的纲领，“一定能够全面开创社会主义现代化建设的新局面，使我们党兴旺发达，使我们的社会主义事业兴旺发达，使我们的国家和各民族兴旺发达”。<sup>①</sup>邓小平指出：经济建设是解决国际国内问题的基础。今后“要抓紧四件工作：进行机构改革和经济体制改革，实现干部队伍的革命化、年轻化、知识化、专业化；建设社会主义精神文明；打击经济领域和其他领域内破坏社会主义的犯罪活动；在认真学习新党章的基础上，整顿党的作风和组织。这是我们坚持社会主义道路，集中力量进行现代化建设的最重要的保证”。<sup>②</sup>

胡耀邦代表中共第十一届中央委员会向党的第十二次全国代表大会做《全面开创社会主义现代化建设的新局面》的报告。他说：“我们已经在指导思想上完成了拨乱反正的艰巨任务，在各条战线的实际工作中取得了拨乱反正的重大胜利，实现了历史性的伟大转变。”胡耀邦指出：“中国共产党在新的历史时期的总任务是：团结全国各族人民，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家。”

胡耀邦说，党实事求是地确定了我国经济建设的战略目标、战略重点、战略步骤和一系列正确方针，促进社会主义经济的全面高涨。胡耀邦进一步强调，“在建设高度物质文明的同时，一定要努力建设高度的社会主义精神文明”。胡耀邦还谈到了“努力建设高度的社会主义民主”、“坚持独立自主的对外政策”等问题。最后，他强调要“把党建设成为领导社会主义现代化事业的坚强核心”。邓小平的开幕词和胡耀邦的报告，闪耀着马克思主义的

---

① 《邓小平文选》（一九七五——一九八二年），第371页。

② 同上书，第372页。

光辉。

胡耀邦在报告的第四部分《努力建设高度的社会主义民主》中指出：“一定要按照民主集中制的原则，继续改革和完善国家的政治体制和领导体制，使人民能够更好地行使国家权力，使国家机关能够更有效地领导和组织社会主义建设。社会主义民主要扩展到政治生活、经济生活、文化生活和社会生活的各个方面，发展各个企业事业单位的民主管理，发展基层社会生活的群众自治。”又指出：“应当根据社会主义民主的原则，建立人与人之间的平等关系和个人与社会之间的正确关系。国家和社会保障公民正当的自由和权利，公民履行对国家和社会应尽的义务。公民在行使自己的自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益以及他人的自由和权利。”

胡耀邦强调指出：社会主义民主建设必须同社会主义法制的建设紧密地结合起来，使社会主义民主制度化、法制化。他说，在党的领导下，国家已相继制定了一系列重要法律。“特别是不久即将提交全国人民代表大会通过的新宪法草案，根据党的十一届三中全会以来我国民主建设所取得的成就和已经确定的方针，做出了许多具有重大意义的新规定。这部宪法的通过，将使我国社会主义民主的发展和法制建设进入一个新的阶段。”胡耀邦指出：新党章关于“党必须在宪法和法律的范围内活动”的规定，是一项极其重要的原则。他说：“从中央到基层，一切党组织和党员的活动都不能同国家的宪法和法律相抵触。党是人民的一部分。党领导人民制定宪法和法律，一经国家权力机关通过，全党必须严格遵守。”

中国共产党第十二次全国代表大会，全面开创了社会主义现代化建设的新局面。会议上发表的一系列体现马克思主义理论的文献，对于1982年宪法来说，有着重要的指导意义。

## 第二节 宪法修改委员会的组成

### 一、第五届全国人大第三次会议通过修改宪法决议

1980年8月30日，中国共产党中央委员会向第五届全国人民代表大会第三次会议主席团所提出《关于修改宪法和成立宪法修改委员会的建议》称：1978年宪法，“由于当时历史条件的限制和从那时以来情况的巨大变化，许多地方已经很不适应当前政治经济生活和人民对于建设现代化国家的需要，为了完善无产阶级专政的国家制度，发展社会主义民主，健全社会主义法制，巩固和健全国家的根本制度，切实保障人民的权利和各民族的权利，巩固和发展安定团结、生动活泼的政治局面，充分调动一切积极因素，发挥社会主义制度的优越性，加速四个现代化建设事业的发展，需要对宪法做比较系统的修改。中国共产党中央委员会建议全国人民代表大会成立宪法修改委员会，主持宪法的修改工作，并于一九八一年上半年公布修改宪法草案，交付全民讨论，以求本届全国人民代表大会第四次会议能够通过，第六届全国人民代表大会能够按照修改后的宪法产生和工作。中共中央这个建议和提出的中华人民共和国宪法修改委员会名单（草案），请大会审议决定”。中共中央向五届全国人大三次会议主席团提出的这一个建议，指出了客观实际的变化情况，分析了修改宪法的必要性和重要意义，并在组织领导和修宪的期限等方面，提出了具体的意见，充分体现了党对国家事务的领导作用。

1980年9月6日下午，第五届全国人民代表大会第三次会议主席团举行第三次会议，由大会主席团常务主席谭震林主持。会

议讨论和通过了中国共产党中央委员会关于修改宪法和成立宪法修改委员会的建议，决定将这一建议和宪法修改委员会名单草案提请大会审议。9月9日下午，主席团举行第四次会议，由主席团常务主席韦国清主持。会议讨论和通过了第五届全国人大第三次会议关于修改宪法和成立宪法修改委员会的决议草案。

1980年9月10日，第五届全国人民代表大会第三次会议通过《关于修改宪法和成立宪法修改委员会的决议》。该决议宣称：同意中共中央建议，同意中共中央提出的中华人民共和国宪法修改委员会名单，“决定由宪法修改委员会主持修改一九七八年第五届全国人民代表大会第一次会议制定的《中华人民共和国宪法》，提出中华人民共和国宪法修改草案，由全国人民代表大会常务委员会公布，交付全国各族人民讨论，再由宪法修改委员会根据讨论意见修改后，提交本届全国人民代表大会第四次会议审议”。全国人大的决议是讨论了中共中央的建议，根据党的具体意见做出的。在该决议通过之后，迅即着手组织并投入修改宪法的工作。不过后来的进程表明：原定的提交“本届全国人民代表大会第四次会议审议”的要求，没有能够如期完成，而是到了1982年年底，宪法修改草案才由第五届全国人大第五次会议审议通过。

## 二、宪法修改委员会组成人员

1980年9月10日，第五届全国人民代表大会第三次会议根据中共中央的建议，通过了中华人民共和国宪法修改委员会名单。宪法修改委员会的组成人员是：主任委员，叶剑英；副主任委员，宋庆龄（女）、彭真；委员（103人，按姓氏笔画为序）：丁光训、万里、习仲勋、王震、王任重、王昆仑、王首道、韦国清（壮族）、乌兰夫（蒙古族）、方毅、邓小平、邓颖超（女）、叶圣陶、史良（女）、包尔汉（维吾尔族）、朱学范、朱蕴山、伍觉天、华

国锋、华罗庚、庄希泉、刘斐、刘念智、刘澜涛、江华（瑶族）、许世友、许德珩、孙起孟、孙晓村、苏子衡、李井泉、李先念、李维汉、李德生、杨秀峰、杨尚昆、杨得志、杨静仁（回族）、萧克、萧劲光、吴贻芳、余秋里、谷牧、何长工、沙千里、沈雁冰、宋任穷、张冲（彝族）、张廷发、张爱萍、陆定一、阿沛·阿旺晋美（藏族）、陈云、陈此生、陈慕华（女）、茅以升、帕巴拉·格列朗杰（藏族）、季方、周扬、周谷城、周叔弢、周建人、周培源、赵朴初、赵紫阳、荣毅仁、胡子昂、胡子婴（女）、胡乔木、胡厥文、胡愈之、胡耀邦、费孝通、费彝民、姚依林、耿飏、班禅额尔德尼·却吉坚赞（藏族）、聂荣臻、钱昌照、倪志福、徐向前、郭稼活、姬鹏飞、黄华、黄火青、黄克诚、黄鼎臣、康世恩、康克清（女）、梁漱溟、韩英、彭冲、彭迪先、董其武、粟裕、程子华、程思远、蔡啸、廖承志、赛福鼎（维吾尔族）、谭震林、缪云台、薄一波。

为了更好地开展宪法修改工作，1980年9月15日召开的中华人民共和国宪法修改委员会第一次全体会议决定设立宪法修改委员会秘书处。胡乔木为秘书长，吴冷西、胡绳、甘祠森、张友渔、叶笃义、邢亦民、王汉斌为副秘书长。9月17日，秘书处举行第一次会议，吸收王叔文、肖蔚云、孙立、许崇德为秘书处成员。后来，秘书处成为在彭真直接领导下的写作班子，进行对宪法条文和宪法草案报告稿的草拟。当时经常性地参加主要工作的除上述成员外，还有项淳一、顾昂然、杨景宇、龚育之、有林、郑惠、卢之超等。

自从1980年9月10日第五届全国人大第三次会议通过中华人民共和国宪法修改委员会名单，至1982年12月4日第五届全国人大第五次会议通过新的中华人民共和国宪法，历时近两年半（29个月）。在此期间，宪法修改委员会共举行了5次全体会议。每



次会议的会期，长短不一。第一次以及第五次全体会议只开1天，第二次全体会议开了18天，第三次全体会议开了9天，第四次全体会议开了6天。至于秘书处，则是经常性机构，持续工作，基本上没有间断。

### 第三节 1980年的宪法修改工作纪事

#### 一、中华人民共和国宪法修改委员会第一次全体会议

宪法修改委员会第一次全体会议，亦即宪法修改委员会的成立大会，于1980年9月15日下午在北京召开。主任委员叶剑英主持会议并讲话。他说：根据中共中央的建议，第五届全国人大第三次会议决定系统地修改现行宪法，成立宪法修改委员会，主持宪法的修改工作。这是我们国家政治生活中的一件大事。它标志着我国社会主义民主和社会主义法制正在大踏步地向前发展。

叶剑英说：我国现行宪法基本上是本届人大一次会议修改通过的。本届人大二次、三次会议都对宪法个别条文做了修改。而本届人大一次会议修改宪法的工作，是在粉碎“四人帮”之后不久进行的。由于当时历史条件的限制，来不及全面地总结建国30年来社会主义革命和建设中的经验教训，也来不及彻底清理和消除十年动乱中某些“左”的思想对宪法条文的影响，以致现行宪法中还有一些反映已经过时的政治理论观点和不符合现实客观情况的条文规定。更重要的是，自本届人大一次会议以来，特别是中国共产党十一届三中全会以来，我们国家的政治生活、经济生活和文化生活都发生了巨大的变化和发展，特别是党和国家工作着重点的转移，中共中央对于国内阶级状况所做的新的科学分析，

国家民主化的重大进展和进一步民主化的要求，国家领导体制和国民经济体制正在进行和将要进行的重大改革，各民族区域自治权的明确规定，等等，都没有也不可能在现行宪法中得到反映。而且，作为国家根本大法，现行宪法的许多条文规定也不够完备、严谨、具体和明确。总之，现行的宪法已经不能很好地适应我国社会主义现代化建设的客观需要，立即着手对它进行全面的修改，是完全必要的。

叶剑英说：这次修改宪法，应当在总结建国以来我国社会主义革命和社会主义建设经验的基础上进行。经过修改的宪法，应当反映并且有利于我国社会主义的政治制度、经济制度的改革和完善。在新的宪法和法律的保障下，全国各族人民应当能够更加充分地行使管理国家、管理经济、管理文化和其他社会事务的权力。法制的民主原则、平等原则、司法独立原则应当得到更加充分的实现。我国人民代表大会制度，包括全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的权力和工作，它们的常务委员会的权力和工作，应当怎样进一步健全和加强，也应当在修改后的宪法中做出适当的规定。总之，我们要努力做到，经过修改的宪法，能够充分体现我国历史发展新时期全国各族人民的利益和愿望。

叶剑英强调说，这次修改宪法，一定要坚持领导与群众相结合的正确方法，采取多种形式发动人民群众积极参加这项工作，在明年上半年公布修改宪法草案，交付全民讨论。我们这次修改宪法要认真总结建国以来制定和修改宪法的历史经验。一定要从我国的实际情况出发，以我们自己的经验为基础，同时也要参考当代外国宪法，尤其是一些社会主义国家的宪法，吸收其中好的先进的东西。一个是“领导与群众相结合”，一个是“本国经验与国际经验相结合”，这是毛泽东同志领导制定1954年我国第一部宪法时总结的两条立宪经验。我们应该仍然充分重视这两条经验。

叶剑英说，我们担负的修改宪法的工作是很艰巨的，但是我相信，只要我们抱着高度的对人民负责的精神，依靠中国共产党的领导，依靠群众，依靠专家，兢兢业业，谨慎从事，就一定能够把这一工作做好，如期完成全国人民赋予我们的光荣任务。

为了更好地开展宪法修改工作，会议决定：设立宪法修改委员会秘书处，并通过了秘书长和副秘书长的名单。

## 二、宪法修改委员会秘书处首次会议

1980年9月17日晚，宪法修改委员会秘书处在北京人民大会堂小天津厅举行成立会，亦即秘书处第一次会议。由秘书长胡乔木主持，参加的有：吴冷西、胡绳、甘祠森、张友渔、叶笃义、邢亦民、王汉斌、王叔文、肖蔚云、孙立、许崇德、李剑飞等。会议聆听了胡乔木的长篇讲话，胡乔木讲话的主旨是关于他所思考已久的改革全国人民代表大会的组织体制，实行“两院制”的设想。他认为，目前全国人大有3000名代表，召集不易。会议举行的时候，又因人数太多，很难讨论深入，从而通过决议不免有走过场之嫌。为了使人民代表大会摆脱给人以“橡皮图章”的印象，他主张全国人大应缩减代表人数，比如说，减至1000人，然后再分为两个院，每院各500人，分头议事。人少了就便于认真讨论问题，也可以展开辩论，这样，可以使全国人大成为真正的人民行使权力的机关。会议对秘书长的讲话稍事讨论之后，即宣布散会。这时已是第二天的凌晨1点钟了。

9月24、25日下午，张友渔主持召开秘书处第二次、第三次会议，就两院制问题继续进行了认真的讨论。多数同志认为：实行两院制，每院的人数较少，便于深入讨论并解决问题；能使代表更好地代表人民；使通过的法律和对重大问题的决议更严密，实行监督更有效，能够起到制约与平衡的作用，有利于政局的稳定。

另一种意见认为，外国的两院制有其产生的历史条件、自治条件和民族条件。我们国家好多人对现在实行的一院制并没有多大意见，因此，对一院制仍应也作为一种方案加以研究。对两院的权力，有的主张应有区别，有的认为应该相等。还有许多问题需要进一步研究。例如，两院的代表如何分别产生？常委会设一个还是两个？等等问题，都要认真研究解决。还有个别的意见主张把中国人民政治协商会议作为全国人大两院中的上院。但多数认为政协应在国家生活中发挥特有的作用，不宜放入全国人大中来。最后，秘书处责成部分成员在近期内试着考虑出一个关于两院制的初步具体方案来，以便进一步讨论。

### 三、秘书处关于宪法结构问题的讨论

1980年9月22日，秘书处部分成员就宪法的结构问题，初步进行了讨论。情况如下：

关于“序言”。一种意见认为可以不要，因为序言不具条文形式，缺乏明确的规范性，并且内容易同迅速发展着的客观实际不适应。另一种意见认为，序言可以保留，但应写得简要，总结一下社会主义革命和社会主义建设的成果，反映党所提出的实现四个现代化的总任务以及统一战线、外交政策等。

关于“总纲”。主张不再标“总纲”的名称，因为宪法是根本法，是重大规范的总和，应与政党、团体的纲领至少要在形式上有清晰的区别。故宜改为“基本制度”。具体设想为：第一章基本制度。本章分为四节，即：第一节政治制度（主要规定国体、政体、指导思想、民族区域自治、选举制度的原则、国家机关的组织和活动的基本原则等问题）。第二节经济制度（主要规定所有制、分配制度、经济管理体制、企业管理、环境保护以及发展国民经济、逐步改善人民物质和文化生活等问题）。第三节科学教育文化

(主要规定国家提高全民族教育科学文化水平的根本措施等问题)。第四节军事(主要规定武装力量的根本性质和根本任务等问题)。关于宪法第一章之所以做上述设计,是由于在秘书处对外征求意见中,很多人认为过去宪法的总纲,内容多而重点不突出。这次修改宪法应突出革新和完善社会主义经济制度,革新和完善社会主义政治制度,大力发展科学教育文化事业,使社会主义制度的优越性在宪法中充分体现出来,以保证把我国建设成现代化的、高度民主、高度文明的社会主义强国,因此,把政治制度、经济制度和科学教育文化各单独作为一节加以规定,似属必要。但另一方面,也有的人认为,为了照顾我国宪法的历史延续性,对总纲可以充实,但名称与结构不宜大动。

关于“公民的基本权利和义务”。建国以来的历次宪法中,“公民的基本权利和义务”都放在第二章“国家机构”之后,列为第三章。但在征求意见中,绝大多数人认为,根据我国目前的情况,应特别强调保障人民的民主权利,因此,宜把公民的基本权利和义务提到“国家机构”的前面,并充实其内容。初步设计:第二章公民的基本权利和义务分为三节,即第一节基本原则(主要规定公民在法律上一律平等,权利和义务一律平等,既要切实保障公民的自由和权利,也不得加以滥用等);第二节公民的基本权利;第三节公民的基本义务。

关于“国家机构”。“国家机构”列为宪法第三章。本章共分五节,即:第一节全国人民代表大会,第二节国务院,第三节地方各级人民代表大会和地方各级人民政府,第四节民族自治地方的自治机关,第五节人民法院和人民检察院(该章设计时,由于对是否设中华人民共和国主席意见不完全一致,故暂缺主席一节)。

关于“国旗、国徽、首都”。大家认为,“国歌”应在宪法中加以规定,所以,本章的标题应该是“第四章国旗、国徽、国歌

和首都”。

关于宪法的修改和监督宪法的实施。这个问题在以前三部宪法中都没有做出过规定。考虑到过去我国宪法实施的实际情况，大家认为把如何切实保障宪法的实施，专门作为一章加以规定，是必要的。

以上是最初设想的关于宪法结构的方案。在讨论时，还提出了一些其他的问题，需要陆续研究解决。此类问题有：（1）社会主义民主和社会主义法制如何在宪法中比较完整地做出规定。（2）党政关系在宪法中如何规定。（3）怎样更能够突出地规定民族区域自治问题。（4）有没有必要在宪法中比较详细地规定干部制度。（5）选举制度要不要在宪法中作为专章或者专节加以规定。

9月24日，秘书处全体会议在张友渔主持下对宪法结构问题展开了讨论。与会者一致认为：要不要“序言”的问题可以放到最后去考虑。如果应该规定的内容都已经写了，就不用序言；如果还有必须规定而不便写入各章的问题，可再考虑用序言的方式处理。对于宪法的第一章，讨论时意见比较分歧。多数人认为“基本制度”的提法不妥当。有的明确表示：宜保持宪法结构的连续性、习惯性，仍沿用原宪法的“总纲”，不必改为“基本制度”。而且，写“总纲”有很多好处，比如说有些问题考虑到了，有些问题还没有考虑到；写“总纲”比较灵活，伸缩性也大，例如文化、教育、民主、法制等问题都可以写进去。假若分节为“政治制度”、“经济制度”等，则有的内容就会很多，而有的则很少，例如经济，可写的内容就非常多。而国防，则没有多少可写的。这样，势必表现很不平衡。另外，有些问题若用“制度”来表达，亦并不妥帖。如科学、文化就不好说是制度。但另一方面也有人认为，现在形势发展了，任务转变了，内容丰富了，若照原来那种总纲的写法，势必内容庞杂，难以做到简明扼要，所以主张分节

表述为宜。

关于公民的基本权利和义务，秘书处一致同意放在“国家机构”的前面，列为宪法第二章。关于国家机构，有一种意见主张设国家主席，且现在就应当着手“中华人民共和国主席”一节的起草工作。另一种意见主张应在宪法中明确规定国家元首。还有的人认为，设不设国家主席不仅是一个理论问题，也是个实际问题，涉及许多方面，希望中央来决定。

对于宪法的修改和监督，多数认为，可以不作一章单独去写。这个问题或者作为附则，或者放在总纲里做出规定。

在宪法修改工作过程中，特别是初期，关于宪法整体结构的问题秘书处曾花费不少精力研究讨论，企图有所突破。但这种形式上的变革并没有收到理想的效果。最后仍沿袭1954年宪法所创建的结构形式，只是将“公民的基本权利和义务”在顺序上提前，作为宪法第二章。其他则一如既往，从而在结构上保持了稳定和延续性。

#### 四、关于两院制的若干具体设想

1980年9月29日，王叔文等几位秘书处成员交流了关于实行两院制的具体考虑。归纳起来，有如下几点：第一，关于全国人民代表大会的地位：实行两院制，并不影响全国人民代表大会固有的地位，它仍然是我国的最高国家权力机关。

第二，关于两院的名称：全国人民代表大会由地方院和社会院组成。早先，曾提出用“地方民族院”和“社会职业院”。在讨论过程中，有的认为，早先的设想虽然突出了民族和职业，但“地方民族”与“社会职业”本身的含义不够清楚。如果采用它，也宜用“地方与民族院”、“社会与职业院”为好。此外，还有人主张：两院可以叫做“地区院”与“产业院”或者“经济院”。讨

论最后，初步定为“地方院”和“社会院”。

第三，关于两院的人数：两院各由 600 名代表组成，全国人大代表共 1200 人。讨论中，绝大多数同志认为这个数字适宜，但也有意见认为地方院可以是 800 人，而社会院可以是 400 人，至于两院的总人数，也有主张 1500 人的。

第四，关于两院的组成和选举方式：

1. 地方院的代表产生办法：(1) 我国 50 多个少数民族在地方院中，每一个民族至少应有代表 1 人。(2) 其余代表由省、直辖市、自治区人民代表大会间接选举产生。

关于代表名额如何分配的问题，有三种不同的意见。一种意见认为，可沿用现在选举法规定的办法，按省、直辖市、自治区的人口比例分配代表名额。另一种意见认为，每个省、直辖市、自治区有代表名额的基础数字，超过若干人口数可增选一名代表。还有一种意见认为，每个省、直辖市、自治区选出人数相等的代表。在讨论中，大家认为，采用第二种意见，若按照第一种意见，由于有的省人口多，有的省人口少，代表名额的差距势必较大。若按照第三种意见，则人口多的省在代表名额上没有被适当照顾。因而倾向于以第二种意见为宜。因为它兼顾了地方和人口，每个地方的代表名额既因人口的不同而有所差别，但差别又不是太大。

2. 社会院的代表产生办法是：由各行业、各界成立全国性的团体，主持召开各行业各界的代表大会，选举产生代表组成。例如，可考虑由中华全国总工会、中华全国农民协会（有待成立）、全国妇女联合会、青年联合会、文学艺术界、科学技术界、社会科学界、教育界、体育界、新闻出版界、医学卫生界、社会救济福利团体、归国华侨和宗教界等主持这些行业的选举。大家在讨论时认为：(1) 各行业各界的划分不宜过细，亦不宜过粗，可参照五届政协全国委员会所列举的各行业和各界。(2) 各行业各界



的代表名额应有所差别，但差别不宜过于悬殊，为了保证宪法的稳定性，具体名额在宪法中可不列举，由人大常委会考虑分配。

(3) 有的意见主张省、县也设职业院，以选举产生全国社会院的代表，但多数意见倾向于由全国性的团体主持选举代表。

第五，关于两院的任期：两院的任期均为5年（按照现行宪法），或者定为4年（按照1954年宪法）。

第六，关于两院的法律地位：两院享有平等的权利。但两院各有特点，所以除共同的职权外，也应规定它们特有的职权范围。例如，规定除行使共同的职权外，地方院还可着重考虑和讨论有关地方的问题；社会院还可着重考虑和讨论有关各行业和各界的问题。

第七，关于两院的组织机构：(1) 两院共同设立一个全国人大常务委员会作为常设机构。(2) 两院分别设主席1人和副主席若干人（一种意见主张全国人大常委会设委员长1人和副委员长2人，2个副委员长分别兼任2个院的主席。另一种意见主张两院主席由两院分别选举产生，不由副委员长兼任）。(3) 两院设置常设委员会，进行日常工作（一种意见主张在人大常委会之下统一设置若干常设委员会，以免机构重叠；另一种意见主张根据各院的特点，可分别设常设委员会）。

第八，两院关系的协调：(1) 两院除分别召开会议外，可召开联席会议，共同讨论有关问题。(2) 两院若有意见分歧，可组织协商委员会，如果协商不成，可交全民公决，或者交下一次或下一届人民代表大会解决（我国人口众多，难以采用全民公决的方式）。(3) 两院可设立共同的工作机构，例如成立共同调查委员会等。

后来的工作进程表明，两院制的方案没有被采纳。从条文的开始草拟，一直到宪法草案完成，都是按照一院制的思路进行的。

今日观之，两院制未必符合中国国情，因而没有必要改变一院制的历史传统。何况我国采用了扩充全国人大常委会的职权，加强常委会的作用以及在全国人大举行会议时以代表分组讨论为主要活动形式等措施，以前所谓的“橡皮图章”的问题亦基本上得到了解决。所以对于全国人大的组织结构不做重大改变乃是正确的。

不过需要说明的是：不能认为搞两院制就是搞资产阶级民主。因为从历史和现实来看，社会主义国家也有实行两院制的，另一方面，资产阶级国家也有搞一院制的。所以，采用两院制还是一院制，这里并没有姓“资”、姓“社”的问题。

### 五、确定研究并征询意见的重点问题

1980年10月7日，秘书处第四次会议研究了今后的工作问题，决定在秘书处的统一主持下，由承担不同专题研究的三个小组，即总纲组、公民基本权利义务组、国家机构组，分别邀请专家、学者和有关部门负责人举行座谈会，讨论宪法应如何修改的问题。初步确定的重点题目是：

第一类，在宪法中如何反映改革和完善我国的人民代表大会制度：（1）关于减少人大代表数目和设置两院制的问题。（2）关于加强和健全人大常委会的问题。

第二类，在宪法中如何反映我国的经济制度：（1）关于所有制形式问题。（2）关于经济管理体制的改革问题。（3）关于企业民主管理的问题。

第三类，关于公民的基本权利和义务：（1）如何明确规定公民权利、义务的基本原则。（2）增加哪些基本权利，特别是管理经济、政治的权利和人身权利等方面。（3）义务方面还应规定些什么。

第四类，在宪法中如何正确规定中央与地方的关系：（1）如

何明确划分中央与地方的权限。(2) 如何扩大地方的权限。

第五类，在宪法中如何规定民族区域自治的问题：(1) 如何健全我国的民族区域自治制度。(2) 如何进一步扩大或者明确规定民族自治地方的自治权。

第六类，关于中国共产党的领导问题：(1) 在宪法中如何准确的体现党的领导作用。(2) 如何明确区分党和政府的关系。

第七类，关于代表的权利和义务。

第八类，关于宪法的结构。

第九类，如何保障宪法的实施。

除了以上9类问题之外，有的还建议如下一些问题需要讨论研究：(1) 在宪法中如何规定无产阶级专政或者人民民主专政的问题。(2) 在宪法中是否规定国家的指导思想问题。(3) 在宪法中是否规定民主党派、群众团体和政协在国家生活中的地位和作用问题。(4) 关于选举制度是否应规定得细一些的问题。(5) 人民公社是否政社合一，还是政社分开的问题。(6) 全国人大常委会与国务院的关系问题。(7) 人民检察院和人民法院在国家中的地位和作用的问题。(8) 关于文化教育与科学技术的问题。(9) 关于军事问题。

会议还确定：各小组分别邀请有关人士召开座谈会；必要时，还可组织专题调查。小组要在座谈讨论、调查研究的基础上，分别提出对宪法如何具体修改的意见。会议还决定，编印宪法修改参考资料，提供给有关方面阅读。

## 六、关于宪法修改的群众来信（之一）

宪法修改委员会成立以后，截止到1980年10月18日，共收到人民来信207件。这些信函对修改宪法提出了各种建议与意见，表现了人民群众的极大的政治热情。下面是群众来信中的部分主

要意见：

第一类，属于总纲的问题：（1）中华书局张烈认为：我国已消灭了剥削阶级，所以不必再提无产阶级专政；他还建议撤销人民公社体制，恢复乡人民政府建制和高级社的名称。江苏陈和根建议政社分开，成立区公所、乡政府、公社管委会。宁夏马仲才认为：政社应该分开，取消公社一级，改为大队、生产队两级。（2）侨居美国的80岁老人吴肇周建议“草拟一部更现代化的宪法，奠定民主法治制度，根绝人治”。绍兴俞金堂建议宪法规定“中华人民共和国是以宪法和法律处理国家和个人事务的法治国家”。（3）北京李俊生建议规定“法律面前人人平等”。邢台刘丙生建议规定“在法律（真理）面前人人平等，不允许有特殊公民”。浙江杜一梁建议写“中国人民一律平等”。（4）河南向科建议在宪法中对公民的社会成分问题加以规定。湖南薛进成反映：原地、富成分转化过来的“社员成分”至今仍受歧视，因而希望在宪法中能对社会成分做很好的规定。（5）武汉郑忠勤建议，宪法应明确规定：“工会在党的领导下，政治上和经济上都保持独立性，任何人都不得干涉工会内部的工作和社会活动；工会要保护工人的政治生活和物质生活，不受侵犯”。内蒙古王建彪认为：应规定企业事业单位有招收和解雇职工的权利。（6）王建彪认为：浪费应成为一种罪，对浪费者要追究刑事责任。任何大型工程建筑如事先不进行可行性研究，就应构成犯罪。湖北吴运华建议：宪法应规定“制止浪费”。（7）西安梁瑞生、北京李馥、广州莫国卫等人都要求：修改宪法要对保障私人房屋产权有明确的规定。（8）河北孙建国提议改革干部制度，清除官僚主义，反对特权。北京李俊生建议废除干部职务终身制。湖北吴运华认为“对那些说假话、好大喜功、骗取荣誉而造成损失者，要绳之以法纪”。江苏陈志祥反映：“目前农村干部有的比过去乡、保、甲长还厉害，人民怨声载

道”，他建议“大小干部真正从选举中产生，不允许干部特殊化”。山东阎文鹤建议宪法写上“干部犯法，与民同罪”。解放军战士法东锋建议规定在执法中不为非作歹者，给予严惩。广东陆绍新认为宪法应规定：搞浮夸风、瞎指挥的人“不得任用，或予免职、撤职”。上海曹心复希望宪法“对渎职的、不负责任的、草菅人命的，要绳之以法”。广东梁煜春建议宪法规定：人民“有权弹劾国家和政府领导人”，国家和政府领导人“可自动辞职”。他还建议：废除“领导终身制”。

第二类，属于公民基本权利的问题：（1）上海沈浩建议：宪法应写上“公民有居住自由”。四川胡先忠、郑海星，抚顺赵清史，内蒙古王建彪等都来信提出应规定“公民有迁徙自由”，后两封信还建议宪法规定“公民有自由选择工作的权利和移居国外的自由”。四川裴在仁、广州邝强盛建议宪法给两地分居的夫妻以迁徙与居住在一起的自由权利。（2）广东黄岳衡、陕西杨华等分别来信，反映自己“轻信了宪法写的罢工自由而参加了罢工，因此被劳动教养”，他们认为，既然不兑现，不如取消罢工自由的规定。（3）广西杨春桓反映，当地海关曾扣押他投给港台报纸的稿件，认为“宪法既然规定公民有言论、通信的自由就应理所当然地得到享受”。王建彪建议：公民应有权在报刊上对党政领导人的讲话进行评论和批评，他还希望宪法规定“公民有权持不同政见”。辽宁杨旭东认为：宪法应保证政治理论的公开讨论，对于公民的出版、集会、结社，“不应受到行政方面的限制，而只受刑事约束”。（4）四川姜莲荣建议：将宪法第四十六条修改为“公民有信仰宗教宣传宗教的自由和不信仰宗教的自由”。（5）山东军区训练处建议：将宪法第五十四条修改为“依照法律服兵役，参加民兵组织并完成规定的军事训练任务，是每一个公民的光荣义务；民兵干部和民兵参加训练期间，应作为正常出勤，照发工资，照记工分，

照常评奖”。(6)有的来信认为,“四大”取消后,应有具体有效的立法,保证公民的言论、新闻、出版等自由。

第三类,属于健全国家权力机关的问题:(1)新疆曾志中建议:全国人民代表大会可以设立外交、国防、政治法律、财政经济、科学技术、重工业、交通运输、农林水利、轻工业、文教卫生共十个委员会。他还建议将全国政协改为“共和国参议院”,省、市、县政协相应地改为省、市、县的参议院。“共和国参议院”也可下设十个委员会,其职权“偏重于建议、协商和咨询性质”。(2)湖南刘程赵建议:党、权(权力机关)、政三者实行分权,“党委会专管军权、政法权、审查权、领土权”;“人民代表大会享有创设各种法规权、监督权、罢免权”;“人民政府根据各种法规原则在许可范围内,享有决断权”。(3)北京李俊生希望这次修改宪法,“真正加强人民代表大会的权力,使全国人大和地方各级人大确实确实是国家的权力机关”。他建议:全国人民代表大会常务委员会改为“中央人民委员会”,地方各级人民代表大会常务委员会改为“地方各级人民委员会”,地方政府改为“地方各级政务院”;中央和地方的国家机关,均设顾问。(4)贵阳肖行提出设想:国家除全国人大和国务院之外,同时可平行设置六个院:参政院、科学院、考试院、监察院、检察院和司法院,其中的参政院即由全国政协改名而来。重庆祝渝华主张在宪法中规定各级党委在行政工作上处于什么地位,党委具有哪些行政权力;规定国务院、全国人民代表大会在制定法律、法令和条例上权限的具体划分。宁夏张先畴认为应制定有关法律,规定各级人民代表的权利、义务和条件,提倡选民毛遂自荐和竞选。天津席长江建议:宪法规定候选人必须有竞选演说,必须同选民见面。王建彪主张:参加竞选的代表可以发表竞选纲领。(5)内蒙古王建彪提出建议:在宪法中明确划分立法、行政权力。如政府失去全国人民代表大会的

信任，就应辞职，由全国人大在一个月內重新选举政府总理；为防止权力过分集中，政府领导人兼职不得超过两个职务；健全立法的监督和裁判机构；县级以上的法院设立行政厅，以裁决政府、机关、团体、个人之间的纠纷；实行军政分离的原则，宪法应规定“军人不得兼任政府中的职务，不得干涉国家政治”（现役军人须辞去军职一年以上，才可在政府中任职）；人大常委会应设立民意测验机构。（6）有多封来信建议设国家主席，或者建议设国家主席、副主席，作为国家元首。

第四类，属于保障宪法实施和修改国歌的问题：（1）江西李平建议：在宪法中要有规定保证宪法实施的条款。内蒙古王建彪建议：设立一个宪法监督委员会专门负责监督宪法的实施情况，并有权宣布违宪的政策、法律、法令为无效。（2）七机部王金安认为1978年国歌中“千秋万代，高举毛泽东旗帜前进”的词句不科学，主张取消。湖南夏洪亮提出相同意见，并认为国歌第三句“继续长征”的提法不够准确，应修改。（3）云南刘邦国、浙江钱勇、河北陈廷贤等建议修改国歌；北京市署名“普通公民”的来信主张恢复田汉创作的原国歌歌词。

## 七、关于宪法修改的群众来信（之二）

1980年10月18日之后，至11月7日为止，宪法修改委员会又陆续收到一批群众来信。其主要的意见和建议如下：

第一类，属于宪法修改的原则性建议：（1）江西刘文丰提出建议：宪法应充分反映如何将不发达的社会主义社会建成为发达的社会主义社会；宪法制定后要有稳定性；这次修改宪法应以1954年宪法为基础，要体现政治民主化；宪法要充分考虑到国民经济的改革，重大的改革要在宪法中肯定下来；修改宪法要同党章修改相一致，最好同时进行。（2）成都高镇之认为国家必须走

向法治，建议在宪法中规定，“只有中华人民共和国宪法才是全国人民的行动的惟一准绳”；江苏郭值艾建议强化民主安全保障体制，使民主不再是理论上的抽象概念，而是实实在在看得见、摸得着的真东西。(3) 青海谢清建议将宪法中的“少数民族”一词都改为“兄弟民族”。(4) 长沙曾石虞建议在宪法和条文中只提马克思主义，因为马克思主义已包括列宁主义、毛泽东思想，所以不必再列出列宁主义和毛泽东思想了。(5) 江苏费凤图认为当前普遍存在“农村户口低下的看法”，因而建议在宪法中“反映出如何逐步缩小工农差别，应侧重提高农民的利益”。

第二类，关于政权性质提法的建议：(1) 黑龙江文强建议把宪法原规定的“中华人民共和国是工人阶级领导的以工农联盟为基础的无产阶级专政的社会主义国家”修改为“中华人民共和国是中国共产党领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”。(2) 江西朱锡国认为，目前我国基本上已经消灭了阶级，若再“强调专政，乃是极‘左’余孽；加强民主，诚为适时盛举”，他希望在宪法中，能“突出民主概念”。

第三类，关于人民代表的作用和代表竞选问题的建议：(1) 刘仁慧认为：应保证人民代表真正由人民选举产生，并能够接受人民的委托；人民代表大会应切实做到按期召开，解决实际问题。(2) 河北乔俊礼建议：宪法应规定人民代表可随时提出提案，每一个公民也有权随时向人民代表大会或者它的常设机构提出建议。福建王锦荣提议：广大人民要有名副其实的选举权、监督权、罢免权。河南徐丹昭、郭值艾建议对人大代表的条件做出规定。(3) 高镇之建议：在中国共产党领导下，实行社会主义基础上的竞选制。洛阳冯旭东建议：宪法规定“民心测验制度”，每隔两年测验一下人民对领袖的意见。

第四类，关于其他一些问题的建议：(1) 浙江徐华建议不再



把历史反革命作为专政对象列入宪法条文，因为经过建国以来几十年的改造，原来的历史反革命已经转变为新人了。武汉市徐道阳建议“取消反革命罪”。(2) 河南郭值艾建议将中央军委划归国家，与国务院平行，向全国人民代表大会负责。(3) 四川金万瑞建议将人民公社改为乡，大队改为村。何德厚建议将目前的人民公社改为大队。(4) 山西岳联国建议我国的检察机关实行“单一重点领导”即垂直领导。

## 八、上海社科院法学研究所对修宪的建议

1980年11月中旬，上海社会科学院法学研究所宪法研究室提出了关于修改宪法的十二条建议：

第一条，关于修改宪法的原则。建议称：毛泽东在1954年指出我国宪法的两个原则，社会主义原则、民主原则；叶剑英在此次宪法修改委员会成立时提出修改宪法要坚持民主原则和平等原则。建议加上一个法制原则，以体现“有法可依，有法必依”的精神，保证宪法的权威性。因此，现在修宪要提出社会主义原则、民主原则、平等原则和法制原则。

第二条，关于宪法结构的调整。建议宪法的序言不要过长，条文则要求规定得完备、具体、明确，有些要说得详细才有利于施行。所以要规定得细一点，特别是“国家机构”部分，无论是国家权力机关、国家行政机关、法院和检察机关，它们的职权是什么，如何行使职权等，都需要明确规定。在宪法的总体结构方面，建议将公民的基本权利和义务一章，列在国家机构一章之前。关于国家机构，要把权力机关、行政机关、法院和检察机关、地方政权机关（包括民族区域自治机关）分开各列一章，总纲是否要分节也可考虑。最后增加一章，对行宪的监督、违宪处理和修改宪法程序，做出专门规定。

第三条，体现党政分开的原则。(1) 将现行宪法第二条“中国共产党是全中国人民的领导核心”等内容，移入序言中。在其后的具体条文中不必再做此项规定。(2) 第十九条关于国家武装力量由中共中央主席统率的规定，宜改为由全国人大常委会委员长或国务院总理统率。这是因为武装力量属于国家，宪法既规定是中华人民共和国的武装力量，又规定由党中央主席统率，是矛盾的。(3) 第二十二条中关于全国人大根据中共中央的提议决定国务院总理人选的规定，改为根据全国人大常委会委员长提名，或者由全国人大主席团提名（事前可由各省、自治区、直辖市代表团酝酿提名交主席团讨论）。(4) 在宪法中不要出现任何个人的名字。

第四条，扩大人民参加国家管理的权利，确保人民群众当家作主。(1) 规定选举制度的基本原则。选举制度是一个国家民主制度的重要标志，宪法应有一章明文规定选举制度，实行普遍、平等、直接、秘密的选举。关于提出候选人、候选人多于应选人和竞选等的民主原则也应在宪法上做出规定。(2) 1978年宪法第十八条第二款关于剥夺没有改造好的地、富、资本家的政治权利的规定，应该删除。至于个别残余分子，如果仍然有反动行为，可由人民法院就其新罪做出判决，另行处理。(3) 规定企业事业单位中的群众代表大会制度：企业、事业单位及其他（部队、学生、居民等）群众组织，是社会的基层组织，应普遍成立如职工代表大会和（农村）社员代表大会等的机构。(4) 为加强人民群众对国家机关及其工作人员的监督，确保公民控告权和申诉权的实现，建议加强行政立法，设立行政法院或在各级人民法院中设立行政审判庭。

第五条，完善人民代表大会制度，加强人大常委会的工作。(1) 人民代表大会是国家权力机关、工作机关，应该行使职权，发

挥对行政机关、司法机关及其他国家机关的领导、监督作用。代表应是有能力行使政治权利的各族、各界、各阶层的代表性人物，改变现在的许多统战安排，名誉照顾性和过分老弱的代表。党政干部作代表的也不宜太多。代表要精不要多。已任政协委员或上一级人民代表的，不必兼任本级人大代表。代表只能当两期。全国人民代表以不超过 1000 名，省区市在 500 名以下，县区在 250 名以下为好。每次开会会期要放长一些，要能真正讨论问题和实行其他职权。要能真正行使权力，讨论国家政策和工作计划，审查工作报告，制定法律，做出决定，领导和监督其他国家机关的工作。(2) 充实人民代表权利和义务。要真正发挥人民代表应有的作用，必须使代表有职有权，要对代表的权利和义务做原则规定。全国人大和县以上地方各级人大及其常委会对由它组成的政府、人民法院和人民检察院组成人员，除质询权外，还应该有关弹劾权（包括罢免惩戒权）。(3) 充实县以上地方各级人大常委会职权。人大常委会是常设的国家权力机关和工作机关，任务很重，其职权范围，除具体规定于各级人大组织法以外，在宪法中应作原则规定。要规定人大常委会必须设立各种专门委员会，使人大常委会成为一个有效能的工作班子，经常而全面地发挥其作用。全国人大常委会下可设立法制、外交、军事、民族、工业、农业、交通、科技、文教、卫生、城建、物价等专门委员会。全国及省级人大常委会委员应全部或大部分为专职委员。

第六条，改变农村政治经济体制，废除政社合一。恢复乡、镇政权建制，公社专管农业生产。

第七条，废除干部领导职务终身制，规定领导干部联系群众的原则。(1) 对国家领导人、政府高级干部、地方各级国家机关主要领导干部以及人民代表的任期，做出明确规定。建议他们连选只得连任一次。(2) 规定国家机关、企事业单位主要领导干部

定期接待群众的原则。

第八条，切实保障公民的民主权利，恢复“法律面前人人平等”的原则，恢复1954年宪法中关于《公民基本权利和义务》的一些条款。

第九条，在宪法上明确规定重视知识分子的地位和作用的条文。在宪法总纲中应做出规定，体现我国阶级状况的根本变化，反映社会主义工人、农民和知识分子的新型关系，特别要重视知识分子作为工人阶级一部分在四化建设中的地位和作用。

第十条，规定肃清封建主义残余影响，批判封建意识形态的任务。1975年宪法和1978年宪法序言都曾规定坚持社会主义对资本主义的斗争，但建国后的三部宪法都从未提出过肃清思想、政治战线上的封建残余影响和批判封建意识形态的问题，而这却是个相当长时期的战略任务。为此有必要在宪法总纲的思想或文教部分加以明文规定，并可将它同批判资产阶级思想的任务结合起来。

第十一条，规定人民政协的地位和作用。从中央到地方，都有“中国人民政治协商会议”的组织。而在新的历史时期，它更有发展的趋势。这么大的一个组织，不见于宪法是不合理的。建议在宪法序言中列入统一战线问题，并在具体条文中反映人民政协的地位、职权和作用。

第十二条，为维护宪法的权威性和稳定性，对违宪处理及宪法的修改应有具体的规定。(1) 现行的1978年宪法虽规定人民代表大会监督宪法和法律的实施，但没有具体执行的机构和办法。对违宪案件的处理问题，有三种设想：其一是在全国人大常委会下，设立宪法委员会，作为人大常委会的一个常设机构，其职权为审查法律、法令和地方性法规以及从国务院到地方政府的施政是否违反宪法精神，就全国范围内实施宪法情况向人大常委会提出报

告并提出处理意见。其二是专设宪法法院司其职。有些国家也有由最高法院负责处理违宪事件的。其三是国家设立监察委员会，监督宪法和法律的实施。综合以上三种设想，考虑到我国的实际情况，为了精简机构而有实效，似以在人大常委会设立宪法委员会为好。(2) 宪法是根本法，应有其稳定性，这是法学理论和各国行宪实践所肯定的。因此各国对宪法的修改程序，通常都有明确的特殊规定。宜照各国通例，在宪法后面规定修改宪法的特别程序，以昭慎重。

### 九、孙冶方来信对宪法第二条提出意见

1980年10月13日，著名经济学家孙冶方写信给胡乔木并请呈转宪法修改委员会，建议取消宪法中关于党的领导和国家指导思想条文。孙冶方说，为了坚持和改善党对政权的领导，建议取消1978年第五届全国人大第一次会议通过的宪法总纲部分第二条：“中国共产党是全中国人民的领导核心。工人阶级经过自己的先锋队中国共产党实现对国家的领导。中华人民共和国的指导思想是马克思主义、列宁主义、毛泽东思想。”

孙冶方申述了三点理由：

1. 我们国家的一切权力应该属于人民，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会是人民行使国家权力的机关。宪法第二条的那种规定却模糊了这个最基本的原则，使人搞不清楚国家的主人是人民还是党员，国家最高权力机关是人大常委会还是党中央。同时，还会促成并加剧从上到下党政不分、以党代政的错误倾向。

2. 只有中国共产党才能领导中国人民实现社会主义现代化，这是肯定无疑的。但是，领导权的最终实现不能靠法律来规定，而是要靠党的正确政策和党员的模范带头作用。毛泽东同志在我们党未成为执政党前曾经非常正确地告诫我们：“所谓领导权，不是

要一天到晚当做口号去高喊，也不是盛气凌人地要人家服从我们，而是以党的正确政策和自己的模范工作，说服和教育党外人士，使他们愿意接受我们的建议。”<sup>①</sup>毛泽东又说：“领导的阶级和政党，要实现自己对于被领导的阶级、阶层、政党和人民团体的领导，必须具备两个条件：（甲）率领被领导者（同盟者）向着共同敌人做坚决的斗争，并取得胜利；（乙）对被领导者给以物质福利，至少不损害其利益，同时对被领导者给以政治教育。没有这两个条件或者两个条件缺一，就不能实现领导。”<sup>②</sup>我们党在成为执政党的初期，大体上是按毛泽东同志的上述精神做的。但到1957年后，一些同志总以为领导就是发号施令，领导权的依据就是法律规定，硬是盛气凌人地要人民来服从我们，以致发展到后来林彪提出：“领导班子就是政权”、“政权就是镇压之权”，把党的政治思想领导和国家强制完全混为一谈，使党越来越脱离了人民。

3. 1954年第一届全国人大第一次会议通过的宪法中没有类似的条文，只是1975年第四届全国人大第一次会议通过的宪法才加上了这一条，张春桥在他的“修改宪法报告”中对此还特意做了说明。1978年第五届全国人大第一次会议通过的宪法，简单地继承了1975年宪法的上述条文。人人都知道，1975年时，“四人帮”窃国心切，他们既采取“挟天子以令诸侯”的策略，又以“党的化身”自居，对全国人民颐指气使。宪法中的上述条文，正是他们窃取国家权力的护身符，在我们现行的宪法中继续保留这样的条文显然是十分不妥的。

最后，他说：“因此，我认为从宪法中删除第二条及类似条文，有利于恢复宪法在人民心目中的威信，有利于改善党对政权的领

---

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》，第2卷，第742页。

<sup>②</sup> 《毛泽东选集》，第4卷，第1273页。

导和转变党员的工作作风。”

## 十、宪法修改委员会秘书处《简报》第二十二期专载

1980年12月20日宪法修改委员会秘书处《简报》第二十二期专载《许崇德同志对改善我国元首制度的建议》，内容如下：

建国以来，国家有主席为时25年，群众对此熟悉。1975年起不设主席，我国的元首制度一直不明确。这不仅在国际交往中造成不便，而且根据现行宪法，元首职权除一部分由全国人大常委会行使外，其他归中共中央委员会和党中央主席行使，这就肯定了党政不分、以党代政的做法。故我国的元首制度亟须改进。

许崇德的建议称：改进的方案有二。第一个方案：可以考虑参照1954年宪法，设国家主席。

近来有人认为，若设国家主席，就会导致个人专权，其实这是误解。历史经验证明，第一，设主席不一定必然产生个人专权。例如，50年代我国是有国家主席的，但民主生活比较正常。后来少奇同志受迫害之时，正是他在主席的任职期间。那时国家主席连人身都不能自保，当然谈不上什么个人专权；第二，不设国家主席未必就不发生个人专权。例如，我国个人专权达到高峰的时候，国家主席早已不设了。又如，苏联从来不设国家主席，但也并没有杜绝个人专权的弊病。所以设不设国家主席与个人专权之间并无必然的联系性。

按照1954年宪法，我国的元首制度同世界各国相比较，是颇具独特风格的形式。我国的主席与全国人大常委会结合起来行使元首职权。这种制度有五点好处：

1. 不仅能贯彻集体会议的原则，而且又能够发挥主席个人的智慧。因为主席享有提案权，任命总理的提名权，军队的统率权，并兼任国防委员会主席，召开最高国务会议等职权。此外，主席

发布命令，在必要时可以创造新的规范。例如1964年12月，刘少奇主席根据第二届全国人大常委会第一百三十五次会议的决议而发布的特赦令，就是如此。所以在合议制的基础上，主席是可以恰如其分地运用属于他的职权，发挥积极作用的。

2. 联系到目前的宪法，如果国家设立主席，则诸如由中国共产党中央委员会提名总理、党中央主席统率武装力量等党政不分现象就可以纠正。我们的国家制度也将因之而有所改善。

3. 全国人大及其常委会通过的法律、法令，必须经主席公布才能生效。主席虽然无权否决或者修正，但由于他要负公布之责，而且主席本身又是立法机关之外的一个机关，因此，如果国家设主席，那么，我国的立法又多了一道把关，从而使法律、法令的质量更有保证。

4. 主席对外代表国家，并在宪法上写明白，则国际交往中的许多工作就会比较方便。

5. 今后全国人大常委会将进一步发挥其最高权力机关的常设机关的作用，故委员长作为常委会的主持者，工作负担势必加重。如能把一部分工作，特别是统率军队以及其他礼仪性、程序性的工作分由国家主席承担，则必然有利于委员长全力以赴地做好主持常委会的全盘工作。

当然，新的宪法不一定照搬以前的制度，可以在1954年宪法的基础上适当改进，例如，能否限制主席的任期，规定连任不超过两届；又如，能否考虑把国家主席改为5人组成的主席团，其中1人为主席，其他为副主席。主席团内部实行轮换制，即5人轮流担任主席，每一年轮换一次，等等。

许崇德称：第二个方案：照顾目前的实际状况，也可以在现行宪法的基础上完善化。即新的宪法明确规定全国人大常委会是我国的集体元首，由委员长对外代表中华人民共和国，不再另设



国家主席。其好处是：(1) 简化机构。(2) 在我国，主席在事实上的废置已达 14 年，法律上的废置亦已 6 年之久，广大群众已对此逐渐适应，接受了现状。而且，多年来国家机关的工作也已习惯于按照没有主席的方式去开展，因此就不必再往回扭转，重设国家主席了。

如上所述，总的看来似以第一方案为好。

## 第四节 1981 年的宪法修改工作纪事

### 一、邀请外地知名学者来京座谈

在秘书处工作过程中，不断召集首都的各方面的专家、学者，举行了多次各类专题的规模大小不等的修宪座谈会，收到了很好的效果。1981 年 1 月上旬，按照秘书处的工作计划，召开了两次外地知名学者的小型座谈会。

第一批外地专家学者座谈会于 1981 年 1 月 3 日至 5 日在北京人民大会堂小天津厅举行，参加者有四川潘大逵教授、宁夏吴家麟教授、吉林杜若君教授、武汉何华辉教授、河北黄德禄教授、天津王贛愚教授等。关于国家性质问题，他们一致认为宪法第一条“中华人民共和国是工人阶级领导的以工农联盟为基础的无产阶级专政的社会主义国家”的提法应当修改，但如何表述，意见不尽相同。潘大逵说：又是“工人阶级领导”，又是“无产阶级专政”，逻辑上亦站不住，不如采用 1954 年宪法的提法，叫人民民主国家为好。杜若君说，关于国家性质，1954 年宪法的表述是正确的，而 1978 年宪法的表述是混乱的。从 1954 年到现在国家的根本性质没有改变，所以仍可称为人民民主国家。这样来表述符

合于我国当前的实际情况，并非倒退，因为人民民主专政即无产阶级专政。列宁说无产阶级专政是“特定的阶级联盟”。这就是说，无产阶级专政本身就包括阶级联盟的意思。苏联1936年宪法只提“工农社会主义国家”，我们为什么一定要写上“无产阶级专政”呢？何华辉认为，我国的国家性质可以用“社会主义民主国家”的提法。黄德禄建议用“工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”的提法。

关于两院制的问题。潘大逵说：采用两院制没有必要，除增加纠纷和办事的障碍以外没有什么好处。王赣愚也认为采用两院制没有必要。杜若君说：采用一院制还是两院制，首先要看哪一种适合国情。实行两院制的一般是联邦制的国家。两院制不如一院制办事效率高，因而他表示倾向于一院制。但在秘书处的同志介绍了人民代表大会的两院分别由按地区选举产生的代表和按职业选举产生的代表组成的设想后，杜若君说：如果实行这样的两院制，在世界上还是创举。他说，按地区选举人民代表和按社会职业选举人民代表这两种产生代表的方法结合起来，是可行的。但应该考虑到我国农民占人口的80%，各界代表所占比例是个需要认真考虑的问题。黄德禄认为，可以实行两院制。何华辉说：改为两院制比较好。它的优点，一是适应四化的需要，便于吸收各行各业的专家当人民代表。人民代表按地区编组的现行办法，分散了有业务专长的代表，不易发挥这些代表的作用。如果按界别编组，可便于专业集团内相互启发；二是可以更加慎重、更加稳妥地决定国家的重大事务。两院可以互相配合、制衡，虽然也可能出现拖拉现象，但这有利于改变一刀切的弊病，并可适当照顾到少数民族和地区的利益；三是有利于选民监督选出的人民代表。

关于两院制的问题虽然意见不同，但与与会者却一致认为：现有的全国人大的代表名额太多，应当减少到1000来人，使全国人

大成为真正能议事的工作机关，并认为全国人民代表大会常务委员会的成员应当是专职的并须具有一定的社会活动能力。与会者还建议：人民代表大会应设立各种专门委员会，实行对国务院的对口监督。参加专门委员会的人民代表也应当是专职的。同时，大家一致认为：人民代表大会不应该是“橡皮图章”，人民代表不应当只是“两手代表”（即举手与拍手的代表）。与会者建议适当规定人民代表的权利，如享有弹劾权以及在会议上的言论不受法律追究等，并且对人民代表如何行使自己的权利做出相应的法律规定。

关于是否设国家主席的问题，有两种意见。潘大逵主张不设国家主席，由全国人大常委会委员长、副委员长行使国家主席、副主席的职权比较好。杜若君主张应当设国家主席，认为这是较好地解决国家元首问题的方案。国家主席可以对外代表国家，对内统率三军。通过国家主席实现党的领导，有利于党政分开。他认为，“委员长”这个称号不大合于我们的习惯，假如不设国家主席，可考虑将“委员长”改称“主席”。王赣愚、黄德禄认为，还是应当设国家主席。王赣愚说：由委员长统率三军不大合适，因为委员长相当于议会议长。

关于党的领导如何在宪法中体现的问题。潘大逵认为1978年宪法第二条“中国共产党是全中国人民的领导核心。工人阶级经过自己的先锋队中国共产党实现对国家的领导”的规定是党政不分。他认为不应当对党的领导在宪法里做具体规定，如果一定要有，则放在宪法序言中较为恰当。杜若君、何华辉、黄德禄都主张把包括党的领导在内的四项基本原则放在序言里。杜若君还说，党的领导主要是政治领导，“党只能发号，而不应施令”，但是，考虑到目前实际情况，如不把坚持四项基本原则写入宪法，易造成思想混乱。

关于如何规定经济制度的问题。王赣愚认为：在宪法中应当对我国现有的适合生产力状况的多种所有制明确地加以反映。经济体制基本上就是所有制的结构。他说：“我国有四种所有制：（1）全民所有制。我同意有人提出的把‘全民所有制’改为‘社会主义国家所有制’的意见。（2）城乡劳动群众集体所有制。1978年宪法规定集体所有制只限于农村，是一个很大的疏忽。（3）国家资本主义所有制。这包括公私合资经营，中外合资经营。（4）个体所有制。此外，几种所有制的经济的联合，有多种多样的形式，也应当反映。”王赣愚还认为：中华人民共和国现阶段是社会主义公有制占优势、多种经济并存的商品经济。他主张：计划调节和市场调节相结合，保护竞争，推动联合，扩大企业自主权，发挥优势等方针，都可以在宪法中做出原则性的规定。潘大遼认为，多种经济成分并存的局面是相当长时期的，应在宪法中对保护集体经济和个体经济都做出规定。关于监督宪法实施问题。与会者认为：当前存在着“宪法信任危机”，宪法在人民群众中没有威信。造成这种状况的原因很多，在一定程度上是由于宪法本身存在很多漏洞和缺口。宪法是根本大法，它应当规定各项基本原则和基本方针，以作为其他立法的根据，而不应相反。宪法规定的公民权利应当是真正能够兑现的，凡不能兑现的就不要写上。与会者还建议应当成立监督宪法实施的具有权威的专门机构，应当认真进行宪法的宣传教育，并且应从在校学生抓起。

在1月3日举行的第一次外地专家修宪座谈会上，宁夏大学副校长、宪法学家吴家麟做了长篇发言。兹记述其主要内容如下：

吴教授认为，这次修改宪法既要看到必要性和有利条件，也要看到困难的一面。他说：1978年宪法很不完善，指导思想是错误的，内容当然非改不可。现在群众对民主、法制有迫切要求，很重视这次宪法修改，要求也很高。而我国的政治改革刚刚起步，到

底怎么改，有些问题心中无数。宪法修改难度较大。所以，希望中央重视这次宪法修改工作。还要发动群众讨论，我认为在正式草案公布以前就应组织讨论，提修改意见，因为草案公布以后的讨论就侧重于学习领会了。他说：既要坚持民主化方针，在实际工作上又要稳妥。民主化是修宪不可缺少的指导思想。宪政就是把民主制度化、法律化。但是，我们还不可能一下子把民主搞得很多。经过十年浩劫，我们不能再动乱了。我们要通过民主化达到安定团结。否则，社会仍然会存在不安定的潜流。列宁说过，没有民主，就没有社会主义。这应该是修改宪法的基本指导思想。另一方面，也要从实际出发，我国封建制度时间长，没有民主传统，实现民主化要一步一步地来。他说，既要保持宪法的稳定性，又要有一定的灵活性。

吴家麟说，对外国的东西既不能照抄照搬，也不要一概抹煞。对资产阶级的民主制度、上层建筑要分析，并不是所有的东西都是腐朽的。像日本这样的资本主义国家生产力的发展，说明它的上层建筑还有促进生产力的一面。吴家麟认为对资产阶级的民主形式可以批判地继承。资产阶级提出的“法律面前人人平等”、“人民主权”等口号，资产阶级做不到，我们要做到。另一些资产阶级宪法中的东西，也可以研究，如分权问题，集权过多总是不好，哪怕是集中到人大。“三权分立”可以研究。至于程序、任期等等具体规定，更是可以采纳了。我们再不能走“四人帮”的“对着干”的老路。对社会主义国家的东西，也要一分为二。如有的搞个人崇拜，搞世袭。又如罗马尼亚总统的权力过大等等，都是不可取的。有人认为南斯拉夫是社会主义民主的典型，其实，南斯拉夫经济上很困难，就是因为分权太过分了。总之，借鉴外国的经验时要具体分析。

他说：宪法条文过繁过简都不好。1975年宪法只有30条，那

只能算个宪法大纲，1978年宪法有60条，也少，而且有些问题规定得很不具体。这次修宪希望搞得完善些，更要具体些。他认为，既要把宪法修改得尽可能完善，更要建立有效的实施和监督制度。宪法不是政治装饰品，对它的实施、监督要有保证，要有能够落实的规定，像过去的宪法只写代表大会“监督宪法和法律的实施”一笔带过是不够的。普通法院监督宪法实施，恐怕行不通，可以考虑像法国的做法，组成宪法委员会监督宪法的实施。我们的宪法应该建立权威。1954年宪法颁布后不几年，其中有些原则就受到批判，“文化大革命”当中宪法的遭遇就更不用说了。今后的新宪法应该重新建立它的权威，要真正贯彻实施，有保证。有些做不到的就不要写进去，像“迁徙自由”等等。因为有法不依，不如无法。无法盼法，大家还觉得有希望；有法不依，连盼头都没有了。

接着，吴家麟对宪法的修改提出了若干具体意见：（1）序言可以要，但不宜过长。“总纲”这个词能不能改一下？除1918年苏俄宪法外，其他国家的宪法都没有“总纲”。总纲部分实际讲的是政治制度 and 经济制度的基本原则，可以根据内容改个标题。（2）关于经济结构。经济结构无非是所有制形式，按劳分配，公民个人财产。现在，经济体制改革还未定型；宪法关于经济体制条文不要定得太细、太死。（3）关于国家性质。吴教授倾向用“人民民主专政”这一提法。人民民主专政，即无产阶级专政。我们长期以来，只讲专政，不讲民主。在理论上专政和民主本来是一致的，光提专政不提民主不对，光提民主不提专政也不妥。所以，从理论上和实际上讲都应该用“人民民主专政”。（4）关于党的领导和指导思想。从理论上说“指导思想”可以不写，宗教徒不信仰马列主义、毛泽东思想，你能不能说他违反宪法呢？不能。但从实际出发，党的领导和“指导思想”在宪法中又不能取消，否

则会引起思想混乱。可考虑把这些内容写入序言。序言虽是宪法的一部分，但它不同于条文，没有强制性。(5) 关于国家结构的问题。我国历来是单一制，有自己的传统，不能搞联邦制。有些国家搞联邦制是为了处理民族问题。我们解决民族问题靠实行民族区域自治，尊重少数民族的自治权。(6) 关于国家元首。吴家麟主张恢复国家主席。他说：为什么个人不能当国家元首？这无非是斯大林的集体元首的理论，这个理论论证无力。其实，斯大林个人就有至高无上的权力。应该有一个元首代表国家，国家元首的职权，大致上像 1954 年宪法中规定的那样就行，职权不宜过大。也可以考虑由人大常委会委员长当国家元首。(7) 关于两院制。实行两院制的理由不充分。现在的主要问题，是代表人数太多，没法进行工作。建议减少代表人数，不超过 1500 人。列宁说过，代表机构应该是工作机关。这一条我们忘得一干二净。我们的代表很多是安排性质的。安排问题应另想办法，现在政协已安排了一批，还可以考虑设元老院。在代表组成上，可以考虑按地区和按行业分别产生。但不一定分成两院。建议多设专门委员会来加强人大和常委会的工作。如果说代表大会是工作机构，常委会更应如此。常委会和专门委员会的委员应是专职的，能工作的。现在最严重的是不能工作的问题，中央如此，地方也如此，人大常委会成了“养老院”。(8) 关于中央集权和地方分权。这个问题我们应慎重考虑。我们过去的毛病是过分集中，但又要看到放弃集中也不行。从现在经济上出现的一些问题，已经可以看出苗头。不能从一个极端走到另一个极端。(9) 关于政社分开的问题。从道理上讲，政社应该分开，公社只管经济。但是目前要搞政社分开，成立乡政府，两套班子，很可能成为安插“七大姑、八大姨”的地方。这就要增加数以百万计的党政干部，要增加很多开支，故宜暂缓，待条件成熟后再分。(10) 关于公民的基本权利和

义务。1978年宪法关于这一部分规定得过于简单，应当扩大公民的权利。我国经济文化落后，关于公民经济上、文化上的权利的规定，要力所能及，太多了做不到，不要多开“支票”。政治权利可规定的多一些，要有充分保证。过去对义务的规定多了，高了。外国宪法公民权利定得较多，有的把权利定一个专章；对义务则只规定几条原则，具体的另外有法律规定。另外还可考虑把公民的基本权利和义务这一章排在前面。

吴教授说，宪法条文要讲究规范性、逻辑性，不能用宣传性的标语口号。例如“人民解放军是工农子弟兵，是无产阶级专政的柱石”等。在宪法中也不应多处说“依法”如何如何，说“依法”首先要依宪法。只说“依法”如何如何，实际上是给普通法律以无限的权力。例如“法院审判案件除法律规定的特殊情况外，一律公开进行”，这样就把“特殊情况”的规定权交给了普通法律。宪法第三十四条“依照法律被剥夺选举权和被选举权的人除外”，等于没有规定。这些把宪法权力交给普通法律的规定，使我国从不会发生违宪的问题。还有一些问题，若规定不具体，不规范，也无法落实。例如人民代表有质询权，但没有规定答复质询的时限，因而被质询者就可以“研究研究”为借口，长期拖延。这类问题很多，应该加以具体规定。

## 二、邀请第二批外地知名学者来京座谈

第二批外地专家学者座谈会于1981年1月9日至10日在北京举行。参加者有上海社会科学院法学研究所潘念之、刘传琛，湖北财经学院蒋碧昆，吉林大学张光博，西南政法学院胡光，新疆社会科学院谷苞等。

关于宪法的序言和总纲。与会者都主张要有简明精练的序言。潘念之说：序言可简述建国历史和说明新时期的总任务，至多不



超过 200 字。胡光建议序言内容包括 5 点：（1）总结我国革命和建设的经验。（2）确认新时期的总任务为法定目标。（3）国内革命统一战线。（4）争取台湾回归祖国，实现祖国的统一。（5）坚持国际主义与和平外交政策。蒋碧昆认为：序言应包括坚持四项基本原则。如果将坚持马列主义、毛泽东思想为指导思想和党的领导写入序言，就不必再成条文。蒋碧昆认为“用人民民主专政的提法有问题”，因为现在是社会主义革命阶段，应当把无产阶级专政明确提出来。

对于是否保留“总纲”这个名称，意见不一致。蒋碧昆、胡光都主张把“总纲”改称为“社会制度”或者“基本制度”。胡光说：“总纲”的涵义不如“社会制度”明确，因为这一部分的内容主要是国体、政体、国家结构、经济制度和科学、文化、教育等。所以，改“总纲”为“社会制度”更为合适。潘念之则主张仍保留“总纲”这个标题。他说：总纲可分为两部分，第一部分写国家的基本原则，第二部分写政治、经济、文教、军事、外交等具体施政纲领，或叫施政原则。基本原则可写七条：第一条写国体，中华人民共和国是人民民主的社会主义国家。在人民内部实行民主，对敌人实行专政，是国家政权的本质。第二条写中华人民共和国是统一的多民族国家，民族平等和民族团结是国家的最高准则。第三条写中华人民共和国一切权力属于人民，人民是国家的主人，国家工作人员是社会公仆。第四条写中国共产党是全中国人民的领导核心。第五条写中华人民共和国的职能是保护人民、惩办犯罪、防御外来的侵略，保卫社会主义的和平建设。第六条写我们现在的任务和要达到的目的，主要是经济建设、文化建设，走向繁荣富强的社会主义国家。第七条写工作方法。发扬民主加强法制，一切国家机关都实行民主集中制，依靠群众进行工作，实行依法治国，做到有法必依，执法必严，违法必究。张光博认为，

可以仍叫“总纲”，写成四节。第一节写政治制度，第二节写经济制度，第三节写科学、教育、文化，第四节写国防、外交。他建议政治制度包括三个方面的内容，一是国体，应当用无产阶级民主专政的提法表述；二是人民代表大会制度，要强调政权的组织形式是民主制，强调法制，强调国家机关工作人员是人民的公仆；三是说明我国是一个统一的多民族国家，我们不能组织联邦，也不能搞分立。经济制度要与当前逐步形成的多层次的经济结构结合起来。个体所有制要单列出来，讲明它是社会主义的辅助经济。

关于设置国家主席的问题。胡光说：为了防止权力过于集中，解决党政不分的问题，必须设立国家主席，对外代表国家，对内主持最高国务会议，体现集体领导，发扬民主，并统率国家武装力量，同人大常委会共同行使国家最高的职权。蒋碧昆说，可以考虑设国家主席。1954年宪法为什么设国家主席？当时刘少奇同志说，一曰需要，二曰经验。后来他又曾说我们的国家主席，有点虚君共和的味道。董老也曾说过，设国家主席可以在人大常委会与国务院之间起缓冲作用。在该次座谈中，潘念之不同意设国家主席。他认为主席职权不多，只是根据人大及人大常委会的决定公布法律、法令等，实际作用不大，但如果把主席的权力规定得很大又不妥。张光博说，他倾向不再设国家主席。1954年设国家主席有因人设事的因素。可以把人大常委会委员长改称主席，行使国家主席的职权。

关于健全人民代表大会制度。与会者认为，人民代表大会应当真正成为权力机关、工作机关。为此，必须从几个方面加强和完善现行的人民代表大会制度：（1）改善人民代表制度。张光博说：人民代表不应当只是“开会代表”，代表在任期内，既要保证他的本职工作，又要保证能发挥人民代表的作用。要给代表以检查工作、接触群众的时间和物质上的保证。潘念之说：一个人民

代表如果步履艰难，连自己都照顾不了，还能搞什么工作呢？不应当把先进人物、劳动模范照顾到人大里来。照顾先进人物，应另有办法。人大代表应是有能力、能工作的人。全国人大代表有1000名到1200名就可以了，地方各级人大代表更要少。胡光提出四点建议：第一点，改进代表名额的分配办法，可设想两个方案：一是打破人口平均比例分派制，考虑到各条战线的人才分布情况，决定各地区名额多少；二是实行按块块条条相结合的原则进行分配。第二点，限制代表连选连任的期限。第三点，建立人民代表的工作制度和部分专职代表制度。第四点，明确规定人民代表的职权。（2）加强人大常委会。张光博说：人大常委会应成为实际的、有工作能力的、有效率的机关。常委会委员应是专职的，常委会委员除开会之外，还可以下去调查研究，了解情况，检查工作，当“钦差”。常委会要设立一些强有力的工作机构。（3）关于两院制问题。蒋碧昆说，考虑设两院是基于什么，不大清楚。如果为了照顾我国多民族的情况，可以采用苏联的“民族院”和“人民院”的做法。张光博说：设两院的想法是好的，但是设两院多了层次，集中意见更费时间，会影响提高工作实效。特别是两院的代表如何产生？是否考虑从选举上加以改进，按地方选举和职业选举相结合，选出的代表在一起开会。我国的国情和资本主义国家不同。两院制不是实质问题。

关于建议规定选举制度和干部制度。潘念之、张光博都主张在宪法的“国家机构”部分增加选举制度的内容。张光博并且认为应专立一章，规定选举各级政权干部的原则，规定企业事业单位如何把专业人才推举出来，如何出干部，如何罢免干部。潘念之认为可规定选举制度普遍、平等、直接、秘密的原则，并根据社会发展情况，逐步实现这些原则。要把干部的任免权操在人民手里。另外，现在副职太多，国务院一个部有10多名副部长。应

具体规定一个部有几名副部长。副部长就是副部长，不要兼局长，局长也不要兼处长。

关于恢复国家监察机构的建议。潘念之、张光博、蒋碧昆都主张恢复国家监察机构。他们认为，现在违反党纪有党的纪委管，违反政纪则无人管，而且由党的纪委管政纪是党政不分。潘念之还建议人民代表大会设立监察委员会，此外，还要设立行政法院。因为国家机关和工作人员侵犯人民权利的问题，检察院很难管，应该在中央、省一级设立行政法院处理人民的控诉，也可考虑在人民法院设行政法庭。

关于政社分开的问题。蒋碧昆认为，从理论上说政社应该分开，但从实际看政社分开变动很大，问题很多。例如分干部，分房子，弄得不好会破坏生产，最后还是国家吃亏。所以，这个问题要慎重考虑。潘念之认为政社应当分开，人民公社是党政企三位一体，工作搞不过来，而且不民主的情况很严重。过去讲人民公社一大二公，现在农村经济政策放宽，公社今后可以只管生产。

关于公民的基本权利和义务。与会学者一致主张，公民在法律上一律平等的原则应作为权利的第一条。张光博还说：法律上一律平等的主要涵义是：“在立法上平等，不能一人说了算；在执法上平等，不能有法外的特殊人物。”在谈到自由权利的时候，张光博又说：“只要不进行反革命煽动，应允许有思想自由。”关于罢工自由的问题，蒋碧昆认为，罢工自由这一条实际上做不到，也不允许，要安定团结，还是取消这一条好。张光博表示了不同的看法，他说，罢工自由要保留，不然后果是不好的。

关于监督宪法实施的问题。对如何监督宪法的实施，座谈中有四种意见。潘念之说：宪法的权威、监督和修改应做出规定，要强调宪法的不可侵犯性。全国人民代表大会应设立宪法委员会，保证宪法的实施。蒋碧昆说：监督宪法实施，可以设立宪法法院，隶

属于全国人大常委会。张光博认为宪法实施要监督，但不必设立宪法法院，由人大常委会进行监督就行。胡光建议可由全国人大和地方各级人大选举产生一个专门的国家监察机关系统，称为人民监察院系统。人民监察院与同级人民政府、法院、检察院平行，并代替同级人大及其常委会从实施宪法和政纪方面对同级人民政府、法院、检察院及其工作人员进行监督，人民监察院只向同级人大及其常委会负责并报告工作。

两批外地专家学者来京座谈，各抒己见，对宪法修改有一定的启迪和帮助。3月中旬，人民日报社《理论宣传动态》第二百四十期登载了宪法学家陈云生写的《宪法的长度与完备》。该文认为宪法是否完备虽然不取决于长度，但两者之间却有一定的联系。据统计，世界上有成文宪法142部，其中有10部超过3.6万字，最长的达到6万字；有24部宪法少于5000字，其中又有8部宪法少于3000字。以上124部宪法的平均长度为15900字。我国建国后的3部宪法，分别是7800字、3300字、6200字左右，这个数字大大低于世界诸宪法的平均长度。我国是一个有960万平方公里国土、近10亿人口的大国，且从事着极为繁重艰巨的社会主义现代化建设事业，如果宪法过于简括，就不能不影响其完备程度。考虑宪法长度，一不能认为宪法规范越简括、抽象越好，因而整体上过于简短；二不能把宪法当做法律大全，因而过于冗长。目前世界上142部成文宪法中有46部没有序言。我国宪法即使保留序言，亦应进一步压缩，使它更加简明扼要。对于国家的社会制度、政治制度，应增加必要的规定，把我国目前在政治、经济等领域里进行的广泛深刻的改革所取得的成就记录下来；文化、教育、科学等对实现四个现代化有重要作用，亦应适当增加一些条款；国家机构方面，例如对于国家机关负责人的任期要有限制性规定；对于国家机关的组成、职权，中央和地方的权限，国家机

关之间的相互合作与制约，人民群众对国家机关和工作人员的监督，防止政治权力的滥用和官僚主义的产生等方面都应该适当增加条款做出明确规定。对于公民的基本权利和义务，现在各国宪法有不少新的发展，我们更要相应地增加有关的规定，以使我国公民享有更广泛的政治、经济、社会各方面的权利，体现社会主义制度的优越性。此外，1978年宪法没有关于宪法修改和保障的规定，这些也应补充。陈云生最后说：为了使我国宪法更加完备，真正发挥作为国家根本大法的作用，把宪法的容积扩大些，规模裁剪得宽绰些，适当地增加一些条款和字数，是可取的。

### 三、中国政治学会对宪法的修改意见

1981年6月，中国政治学会在北京举行了两次有关宪法修改问题的学术性座谈会，与会者提出的主要意见归纳如下：

关于宪法修改的一些原则性意见：袁岳云认为，宪法的指导思想，一是坚持四项基本原则，二是为实现四个现代化而奋斗。吴杰、唐宗瑶希望此次修改宪法能做到：（1）充分地、科学地体现四项基本原则。（2）体现改革精神。（3）体现科学性、完备性、稳定性和严肃性。于浩成建议此次宪法修改草案充分开展全民讨论，特别要注意听取政治学专家、法学专家的意见；修改宪法应贯彻“人民至上”、“一切权力属于人民”的精神。陈为典认为修改宪法既要反映当前形势的需要，又要注意相对稳定性。宪法条文和文字表述要简单明了，通俗易懂。胡其安希望在公布宪法的同时，也公布人民代表大会组织法和代表大会议事程序。

关于序言、总纲的意见：高放认为，中国共产党和各民主党派“只有主次之分，并无朝野之分”。他建议在宪法中除写明中共的领导地位外，还应规定各民主党派的被领导地位。他还建议“创造社会主义的竞选”。于浩成建议宪法应明文规定各级国家机

关的定员、定额。吴大英认为，宜在宪法中规定重要的法律草案应经公民讨论。马句建议宪法应规定人民政协的地位和作用。

关于公民的基本权利和义务的意见。于浩成主张 1954 年宪法、1978 年宪法规定的“公民有言论、通讯、出版、集会、结社、游行、示威、罢工的自由”等权利，一条也不能取消，而且还应加上“国家供给必要的物质上的便利，以保证公民享受这些自由”。

关于全国人民代表大会设几个院以及代表产生制度问题：袁岳云建议全国人大成立两院，第一院由省、市、自治区按人口比例选出 2100 人组成，其中有三分之一的代表脱产；第二院由各行各业、各少数民族选出 1500 人组成，其中也有三分之一的代表脱产。两院有同等的立法权，但应适当分工。高放也主张人大采用两院制，他建议一院叫“地方院”，另一院叫“专业院”。陈荷夫建议全国人大实行“一院二部一委制”，即全国人大由民族部和劳动部组成“一院”。民族部的代表不超过 200 人，劳动部的代表不少于 2000 人。“一委”即设立顾问委员会，把有功勋的老干部、老民主人士、老劳模等选人，有提意见和建议之权。代表的产生，建议实行地区代表制和职业代表制相结合。这种选举制度的好处是：一可以反映各职业团体系统不同目的、特点和自身的特殊利益、要求；二便于选民进行有效的监督，也便于随时通过代表反映情况和要求；三便于吸收专门人才到全国人民代表大会中来。龚祥瑞设想全国人民代表大会实行三院制或者四院制。第一院代表地区，第二院代表各社会团体，第三院代表少数民族，第四院代表党派。这四个院联合成统一的全国人大，统一的人大常委会。王向明、程筱鹤都认为两院制弊多利少。采取两院制违反我国历史传统和革命传统。人为地设立两院，不利于团结，易滋生不信任，制造矛盾，影响工作效率。而且在组织机构和议事程序方面，都比较复

杂。刘立凯、甘绩华都建议全国人民代表大会设立元老院。胡其安认为全国人大代表以500~600人为宜。代表一经选出，就应脱产，成为职业的政治活动家。杨玉清建议全国人大每年举行两次会议。每次会议时间不得少于一个月。吴大英建议宪法规定最高人民法院、最高人民检察院也享有立法提案权。马句主张全国人大常委会的委员应大部分脱产。

关于全国人大设立委员会的问题。程筱鹤建议：全国人民代表大会设立诸如法制、外交、民族、工业、农业、交通、科技、文教、卫生等各种专门委员会。全国人大常委会委员人数应适当减少，改为专职。除脱产的常委分任各专门委员会成员外，还可聘请各方面的专家参加工作。袁岳云、吴大英也都主张全国人民代表大会应设立各种委员会。

关于设监督宪法实施机构的建议。李凌、吴杰、程筱鹤、唐宗瑶都建议成立宪法委员会或者建立宪法法院，审理违宪案件。李凌还主张应制定《宪法保护法》。

关于国家工作人员的立法。杨玉清建议制定《国家机关工作人员任用法》、《国家机关工作人员服务法》、《国家机关工作人员惩戒法》，并在各级人民法院设立“惩戒庭”，专司国家机关工作人员违法失职的惩戒工作。另外，他还建议由选民直接选举县长。

1981年5月至6月间，上海政治学会筹备会共3次邀集上海的政法、教育、科研及其他有关部门的一些同志座谈修改宪法问题，参加会议的约有100余人次，提出不少意见和建议，摘要如下：

关于宪法的序言与总纲。与会者认为，这次修宪需要注意几个辩论关系。(1)权威性和稳定性。要取信于民，才能树立宪法的权威性；行宪又必须具有相对的稳定性，才能保证“取信”。(2)现实性和规划性。既要从现实出发，又须对今后的设想规划



有所体现。(3) 概括性和严密性。概而不漏，密而不繁。这在修改、拟定宪法时，是很重要的一环。

与会者认为：宪法序言的内容应该规范性，要在文字上力求简明，但又需考虑到避免日后在解释上与执行中可能产生的困难。总纲应予以注意的是：(1) 政协在国家政治生活中的地位与作用需要加以明确。(2) “人民”的概念。在剥削阶级消灭之后，工、农、知识分子、干部是分工合作的关系，人民民主专政即无产阶级专政，专政的对象是什么？总纲对此须写明确。(3) 在国际关系准则方面，可考虑写上一条：“根据互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处五项原则，在诚意履行中华人民共和国所缔结或参加的国际条约的义务的基础上，发展同各国间的关系，为反对超级大国的霸权主义，维护世界和平和人类进步事业而奋斗。”

关于公民的基本权利和义务。与会者建议：“公民的基本权利和义务”列在“总纲”之后“国家机构”之前。公民的权利，从当前世界各国情况和历史发展趋势看，范围日益扩大，已从民主权、自由权、经济权扩大到社会权。其内容不外是选举与被选举权（民主权），人身自由以至如日本所提的生存权利（自由权），权益归属（经济权）以及各项社会保障（社会权）。我国宪法从现实性与规划性考虑，既要符合当前需要与可能，也要有较长远的规划打算。至于权利保障，我国宪法还存在缺陷。1957年以前所设置的监察体系，反右后已实际取消。国家机关工作人员侵犯了公民的正当权益，受害人上告的结果，往往发回原单位处理而反遭打击报复，冤、假、错案随之而来。党内虽有纪律检查机构的设置，但党纪不等于国法，总还须加补救，以保障公民的合法权益。

关于人民代表大会的体制。与会者认为，按我国的国情，全国人大在现实生活中没有必要设两院。需探讨的是如何进一步健

全机构，充分发挥人大应有的作用。(1) 关于党的领导与人大体制的关系，在坚持四项基本原则前提下，党的领导不容置疑，问题在于如何领导。宪法只要在序言中写上坚持四项基本原则，在宪法的其他部分就不必反复提示“党的领导”。值得注意的倒是在具体做法上，要考虑在宪法条文中体现怎样防止以党代政。(2) 人大代表理应起到向人民负责，取得上下联系的作用，不能再是“带一副耳朵去开会，带一包文件回家来”，会议结束，就算任务完成。要考虑充分发挥人大代表应有的作用。当前很大一部分人大代表来自各级行政领导工作岗位，于是他们既是立法者，又是执行者，很难负起监督的职责。这次修改宪法要妥善解决这个问题。建议人大代表的产生，在以地区产生为主的同时，要兼顾各系统按条条产生。并且规定每届代表任期5年，连选可以连任一届。(3) 人大常委会可考虑先设至省一级，基层机构庞杂，人浮于事，区县一级人大常委会大都无事可办。今后“职工代表大会”、“社员代表大会”将如何发挥应有作用，有待于进一步明确。(4) 为健全与加强人大及其他国家机构，还必须改革干部制度。建议破除“铁饭碗”的干部制度，考虑制定一个行政法规或者干部考核条例。在这方面，资本主义国家的文官制度有值得参考借鉴之处。我国目前干部队伍的主要问题是年龄偏高，文化水平偏低，经验虽较丰富，但接受新事物能力较差。由于从事科技、财经、政法等部门工作的干部数量不足，业务不精，因而工作效率低下，易于产生官僚主义。为此应当考虑采取双轨制：一是政务干部实行选举制、任期制；一是行政干部实行考试制、功绩制，经考试合格，终身任用，按职务、责任、权力、资历等方面考核取舍。

关于国家元首的设置问题，与会者对于这个问题有三种意见。第一种意见主张设国家主席，理由是：(1) 国家主席对外代表国家，对内是一国之长。(2) 主席为全国最高统帅，非常时期宣布

紧急状态、战时正式宣战等，均需有主席代表国家发布命令。

(3) 实现党政分工，有利于安定团结。第二种意见不同意设国家主席，认为可以由人大委员长或国务院总理行使元首职权，无需另设国家主席。第三种意见是，建议人大常委会改称为“常务主席团”，委员长即是该主席团主席，实行集体领导。常务主席团设主席 1 人，副主席 4 人，主席团成员 60 人，共 65 人组成，任期 5 年，连选可连任 2 届。

#### 四、秘书处草拟成“宪法草稿”

根据 1980 年 12 月 29 日宪法修改委员会秘书处第八次会议决定的工作安排，在广泛征求了宪法修改意见的基础上，于 1981 年 1 月底按照总纲，国家机构、公民的基本权利和义务三个部分在秘书处成员内部做了分工，并分头动笔拟出宪法修改草稿。2 月 10 日上午，宪法修改委员会秘书处举行第十次会议，对总纲（草稿）进行了讨论。会议由张友渔主持，胡绳做了简短说明。

胡绳说：总纲用什么标题较好，还可以研究。原来秘书处多数同志主张总纲不再分节，我们现在把它分为（1）政治制度，（2）经济制度，（3）文化，（4）政党、人民团体，共 4 节，觉得眉目清楚些。第一条根据座谈会上多数人的意见，采用“人民民主专政”的提法。有的条文是按 1954 年、1978 年宪法写的，如关于国家机关工作的原则，保护公共的和私人的财产等。有的条文是新加的，如民主原则和法制原则、不同所有制经济之间联合举办各种形式的社会主义联合企业和保护文物等。有些问题我们还拿不准，如关于土地的所有权问题、关于农村人民公社经济的一些问题、关于中外合资经营问题等。

胡绳说：在讨论中，大家认为这个稿子的总纲分为 4 节，眉目清楚，体例可以。有的同志认为“总纲”可改为“基本制度”或

“总则”，也有的同志认为这个草稿和苏联现行宪法前几节、前几条一样，有的节又显得单薄，所以也可采用1954年宪法总纲的写法，不分节。大家认为“文化”这一节可改称为“科学、教育、文化”，可以增加一条：“中华人民共和国是统一的，领土不可分割的国家”，主张序言还是要写。有的同志说，总纲可以有几个方案，除现在的方案外，还可以写第二个方案，有序言，包括党的领导和统一战线等，条文可以和现在的方案差不多。还有第三个方案，即按1954年宪法的架子写。但以现在的方案为主，为第一方案，加上外交和国防一节。条文也是这样写，可以有几个方案，并加以注明。

胡绳说：有的同志认为第一条要讲工农联盟，可改为“中华人民共和国是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政即无产阶级专政的社会主义国家”。有的同志认为，知识分子在第一条中应有反映，第一条可以提出两个方案。民主和法制可分两条写。有的同志说：城镇合作社经济比较复杂，宪法上如何规定，要多了解些情况。农村人民公社实行三级所有不一定要写。文教很重要，现在的条文写得单薄，文化教育为社会主义服务的方向应当写，“双百方针”应当写。统一战线、政协的地位和作用要写。也有同志认为政协和民主党派可写在序言中，在宪法条文中不好写。

以上是为了便于秘书处进一步讨论修改，由胡绳做的关于总纲草稿的说明。

1981年2月11日上午，宪法修改委员会秘书处举行第十一次会议，对“公民基本权利和义务”进行了认真的讨论。在展开讨论之前，由专人对这部分稿子做了简要的说明。其主要内容有如下几点：

(1) 恢复了1954年宪法第八十五条关于“中华人民共和国公

民在法律上一律平等”的规定。(2)增加了一条新的规定,“中华人民共和国公民的权利和自由,受宪法和法律的保障。任何侵犯公民权利和自由的行为都要依照法律给以制裁”(第一款)。“公民在行使权利和自由的时候,不得损害国家和集体的利益以及其他公民的权利。任何滥用权利和自由的行为也要依照法律给以制裁”(第二款)。(3)增写了一条关于公民管理国家事务和管理企业的权利。(4)增写了保障公民人身自由的措施,如禁止非法拘禁或者以其他方法非法限制、剥夺公民的人身自由,禁止非法搜查公民身体,禁止刑讯逼供等。(5)增写了公民的人格尊严和荣誉不受侵犯,禁止用任何方法手段对公民进行侮辱、诽谤或者诬陷。(6)关于公民的社会经济权利,如劳动权、物质帮助权、受教育权等的物质保障,考虑到需要从当前的实际情况出发,做到切实可行,因此,没有做大的修改。(7)关于公民必须拥护党的领导、拥护社会主义制度以及公民必须爱护和保卫公共财产等,分别根据1954年宪法第一百条、第一百零一条和1978年宪法第五十六条、第五十七条的规定,拟了两个方案。(8)增写了二条公民的义务:一是“公民有依照法律的规定实行计划生育的义务”;二是“公民有依照法律纳税的义务”。(9)增写了一条关于在我国境内的外国人的权利和义务的规定。

在关于“公民的基本权利和义务(草稿)”的说明中,还介绍了对于这一部分的一些意见,主要是:(1)关于保障公民自由权利和不得滥用自由权利的规定,可将“任何侵犯公民权利和自由的行为都要依照法律给予制裁”和“任何滥用权利和自由的行为也要依照法律给予制裁”这两句删去,并把这条规定移到公民权利之后、义务之前,加以规定。(2)公民管理国家事务的权利,放到总纲中去规定。公民管理企业的权利,写得不够清楚,当前也不好做具体规定,可删去。(3)关于精神病患者有无选举权的问

题，有两种意见，一种意见认为，精神病患者有选举权，但无法行使；另一种意见认为，精神病患者无选举权。(4) 言论、出版、集会等政治自由前面不宜加“依照法律”的限制词，关键在于制定具体法规，来保证公民正确地行使，防止滥用。而且，既然有了一条总的不得滥用权利的规定，这里可以不写。至于是否写实现这些自由的物质保证，有的意见认为，既然1954年宪法有规定，可以写上；有的意见认为，写了，实行起来有困难，可以不写。(5) 关于公民的人身自由一条中，禁止刑讯逼供可以不写。关于人格、尊严和荣誉不受侵犯，有点空泛，可以不写，把禁止侮辱、诽谤或者诬陷合并到人身自由一条中去规定。(6) 关于1978年宪法第五十六条、第五十七条规定的公民的义务，党的领导可放到序言或者总纲中去写，其余的可基本上按照这两条规定去写。(7) 关于实行计划生育的问题，作为公民的权利不合适，但作为义务也不合适，可考虑放到总纲中，作为国家的政策加以规定。(8) 关于外国人的权利和义务，由于这部分是规定我国公民的基本权利和义务，不便规定进去，可不写。

2月13日、16日、18日、19日，宪法修改委员会秘书处在张友渔主持下，以两天的时间讨论了初步草拟的“国家机构”草稿。讨论的情况如下：

关于全国人大设两院的问题，多数赞成搞两院制，认为其好处在于：(1) 代表性比较明确。现在有许多全国人大代表同原选举单位毫无联系，究竟代表什么自己也说不清楚，存在着“身份不明”的问题。改为两院制后，自己代表哪个方面比较清楚，也便于联系选民。(2) 便于深入讨论问题。目前全国人大开会是按地区分组进行讨论，而在一个地区组中包括来自不同行业和民族的代表，他们关心的问题并不完全一样，在发言时各说各的，很难深入。改为两院制，便于联系本民族、本行业和本地区的实际

情况审议大会的议案和法案。(3)两院可以起到制衡的作用。另外，个别同志认为既然设想两院权力完全一样，按现有方案又看不出改为两院制有什么明显的好处，为什么一定要搞两院制？因此，主张一院制仍应作为一个供考虑的方案。至于两院的名称，大家认为叫做“地区院”与“社会院”较好。

关于人民代表大会的任期以及领导人的连任问题。根据各地的反映，大都认为现在全国人大和省级人大任期5年，县级人民代表大会任期3年，公社和镇是2年的规定，使县级以上各级政权忙于频繁选举，不利于工作。因此建议可将5、3、2制，改成：凡属间接选举产生的人民代表大会的任期一律规定为5年，凡属直接选举的任期一律规定为3年。对于各级领导人员的连选连任问题，普遍认为：可考虑只规定国家主席、副主席，委员长、副委员长，总理、副总理连选连任不得超过3届。

关于全国人大设立专门委员会的问题。全国人民代表大会应设立各种专门委员会。如果设立两院，还应按两院分别设立各种专门委员会。这种专门委员会是常设机构，由全国人民代表大会代表中选举产生，并应有一定的权限。例如，可以规定凡是提请大会通过的议案，须先经各有关委员会审议。

关于最高国务会议和国防委员会的问题。1954年宪法规定有最高国务会议和国防委员会。有的同志认为最高国务会议这种组织形式从体制上说“有些不伦不类”；有的同志说在毛泽东同志任国家主席期间，最高国务会议活动不太多（共开过16次会议），刘少奇同志任国家主席期间很少召开这种会议（共开过4次会议），因此，他们认为与其有名无实，不如不写。较多同志认为设立最高国务会议，协商讨论一些重大决策，还是有必要的。有的同志提出，过去设国防委员会没有开过会，实际不起作用，是否还要设立值得考虑。如果要设立，是否可以和中央军委统一起来，既

是中央军委，又是国防委员会。也有的说，如果要设立国防委员会，还得有党外人士参加为好。

关于政社分开的问题。政社应当分开，但何时分和如何分，需要慎重对待，可在宪法修改稿中原则规定政社分开，至于分开的步骤方法问题，可考虑在修改宪法报告中说明。

关于民族区域自治的问题。“民族自治地方的自治机关”一节，是委托全国人大民族委员会办公室负责草拟的修改稿，由人大民委秘书长云北峰同志在会上做了说明。大家同意民族自治地方的权力应当扩大，但对草案规定自治地方的一些职权，如国家移民、开发森林、矿藏，须经自治地方同意，认为尚需要研究。

宪法修改委员会秘书处经过了2月10日、11日、13日、16日、18日、19日，共6个半天的时间的讨论，在此基础上修改并整理成了一个初步完整的宪法修改草稿，即《宪法草稿》，作为秘书处往后的工作基础。该《宪法草稿》的主要框架是：

第一章总纲，共分五节。第一节政治制度，第二节经济制度，第三节文化、科学和教育，第四节政党、政协和人民团体，第五节国防和外交。共计条文33条。

第二章公民基本权利和义务，共计条文21条。

第三章国家机构，共分八节。第一节全国人民代表大会，第二节全国人民代表大会常务委员会，第三节中华人民共和国主席，第四节国务院，第五节地方各级人民代表大会和地方各级人民政府，第六节民族自治地方的自治机关，第七节人民法院，第八节人民检察院，共计条文101条。

以上3章总计条文155条。

## 五、秘书处多次草拟出《宪法讨论稿》

《宪法草稿》形成之后，秘书处部分成员自2月20日起，又



花了9天时间进行逐章逐条的讨论，加以必要的修改补充。至2月28日，搞成了一个《宪法讨论稿（2月28日）》。该讨论稿同原来的《宪法草稿》相比，有了较大的变化。从框架看，其变化为：

1. 总纲搞成两个方案：第一方案，增加了序言，删去原来《宪法草稿》的第四节“政党、人民团体和人民政治协商会议”，并把“第五节国防和外交”改为“第四节国防”。第二方案，没有序言，在原来《宪法草稿》总纲的基础上增写了3个条文，共计36条。

2. 公民的基本权利和义务增写了1条，共计22条。

3. 国家机构减少了2条，共计99条。

4. 参照1954年宪法的规定，草拟了第四章国旗、国徽、首都，共3条。

5. 增写了第五章保障宪法的实施和宪法的修改，共6条。

6. 《宪法讨论稿（2月28日）》全稿共计166条，比《宪法草稿》增加了11条。

在《宪法讨论稿（2月28日）》的基础上，后来又形成了《宪法第三次讨论稿（4月1日）》、《宪法第四次讨论稿（4月20日）》、《宪法第五次讨论稿（5月1日）》。现分别简述如下：

1. 关于《宪法第三次讨论稿》。

在《宪法讨论稿（2月28日）》拟出之后，宪法修改委员会秘书处先后于3月11日、16日、18日、19日、21日、24日、25日，以7个半天的时间，对《宪法讨论稿（2月28日）》进行了讨论。在讨论中提出的有关修改的意见，主要有：

序言。（1）有序言较好，党的领导和指导思想、政协、统一战线和外交政策等写在序言中，比写在总纲为适当。（2）序言应写得更有气势一些。（3）外交政策表述的层次宜写得更清楚一些。

总纲。（1）对国家性质的提法，可以写三个方案，把“中华

人民共和国是工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政即无产阶级专政的社会主义国家”作为第一方案。(2)在经济制度一节中，需要增写关于全民所有和集体所有的土地。(3)“惩办刑事犯罪分子”可以不写进宪法，而在刑法中规定即可。(4)有的提出，人民公社三级所有是造成平调风、瞎指挥、影响生产队自主权的重要原因，可以不写进宪法。(5)有的提出，在政治制度一节中，应当增加集体领导和首长负责的条文。(6)有的提出，在总纲中应当规定国家机构的设置本着精干和提高效能的原则。(7)关于总纲的结构，有的提出，可考虑不分节；也有的提出，可先保留分节的写法。

公民的基本权利和义务。(1)在“普及小学义务教育”之后，还需要加上逐步普及初中义务教育。(2)计划生育可放到总纲中去写。(3)对外国宪法中关于公民权利和自由的有些规定，虽然《讨论稿》未吸收，但可在本章后面加以说明，以便参考。

国家机构。(1)一院制、两院制分别拟两个方案。(2)关于国家主席、副主席，人大常委会委员长、副委员长，国务院总理、副总理的任期，也可考虑规定不得超过两届；两届或者三届，分别拟两个方案。(3)国务院副总理的人数，《讨论稿》规定为4人至8人，还可考虑为2人至4人。(4)被选为国家主席的年龄条件，《讨论稿》规定为40岁，也可考虑沿用1954年宪法定为35岁。(5)最高国务会议可暂时保留原条文，但倾向于不再规定。(6)为了保障宪法的实施，可考虑规定设立全国人民代表大会宪法委员会，单独作为一节。(7)地方各级人民代表大会的职权，可把县和县以上地方各级人民代表大会特有的职权，加以明确规定。(8)关于民族自治机关的组织，可考虑规定，自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的民族人员担任。

国旗、国徽、首都。在征求意见中，许多人提议在宪法中规

定国歌，并恢复田汉所做歌词。在讨论中，大家认为，国歌问题可由全国人大另做决定，不写入宪法。

以上是对《宪法讨论稿（2月28日）》提出的修改意见。

## 2. 关于第三次、第四次、第五次宪法讨论稿。

根据以上对《宪法讨论稿（2月28日）》提出的修改意见，秘书处决定从3月30日起，集中部分成员，对《宪法讨论稿（2月28日）》进行修改。这一工作为时3天，至4月1日结束，形成了《第三次宪法讨论稿（4月1日）》。

秘书处于4月8日、18日，以两个半天的时间，对《第三次宪法讨论稿（4月1日）》进行了讨论，讨论中又提出了如下的主要修改意见：（1）关于全国人民代表大会宪法委员会，可以拟两个方案：第一个方案是，宪法委员会的地位与全国人大常务委员会相当，仅对全国人民代表大会负责并报告工作，专门负责审理违宪问题。第二个方案是，宪法委员会的地位低于全国人大常委会，对全国人大及其常委会负责并报告工作，协助全国人大及其常委会监督宪法的实施。（多数倾向于第一个方案）（2）序言中的政协“继续在国家生活和社会生活中发挥重要的作用”，这里的“继续”两字可删去。至于建议在“中国共产党和民主党派将长期共存，互相监督”后面增写“在宪法赋予的权利和义务范围内，各民主党派政治自由、组织独立和法律平等”，可以放在说明里边。（3）民族自治地方的自治条例和单行条例应有所区别，前者需报全国人大常委会批准；后者只需要报备案，以与省、直辖市制定的地方性法规相一致。（4）关于国家主席提请复议权的规定，应将原来所写的“经过人大常委会复议的决定”一语改为：“经过人大常委会复议，如果仍维持原决定并以全体组成人员三分之二的多数通过”。（5）关于专门委员会，应增加国防委员会，并将对外事务委员会改为外交委员会。

以上是讨论《宪法第三次讨论稿》所提出的意见。根据这些意见进行修改后，形成了《宪法第四次讨论稿》。

1981年4月21日，宪法修改委员会秘书处对《宪法第四次讨论稿》进行了讨论，并提出了下列几点意见：

(1) 关于两院制和一院制的方案，由于一院制是1954年宪法和1978年宪法规定的了的，因此，可作为第一个方案。两院制是拟对一院制进行修改的方案，以作为第二个方案为宜。

(2) 关于全国人民代表大会宪法委员会，可作为国家机构的第三节，放在第二节全国人大常委会的后面，如果采用，则应对本稿有关的条文做相应修改。

(3) 稿子修改完妥之后，请张友渔副秘书长再看一遍，然后作为《宪法第五次讨论稿》打印报送胡乔木秘书长审阅。

同时秘书处还对《关于修改宪法的一些主要问题的报告（草案）》进行了讨论，决定根据讨论意见做进一步修改后上报。

## 六、全国人大决定推迟审议宪法修改草案

1980年第五届全国人民代表大会第三次会议通过的《关于修改宪法和成立宪法修改委员会的决议》曾明确要求：由宪法修改委员会主持修改宪法，“提出中华人民共和国宪法修改草案，由全国人民代表大会常务委员会公布，交付全国各族人民讨论，再由宪法修改委员会根据讨论意见修改后，提交本届全国人民代表大会第四次会议审议”。

五届全国人大三次会议做出该决议之后，宪法修改委员会虽然立即投入工作，特别是秘书处连续奋战，作了大量工作。但实践表明，想要根据全国人大具体规定的程序和期限，保质保量地完成任

的建议。

1981年12月，宪法修改委员会副主任委员彭真在向五届全国人大四次会议所做的《关于建议推迟修改宪法完成期限的说明》中指出：“一九八〇年九月第五届全国人民代表大会第三次会议决定：由宪法修改委员会提出中华人民共和国宪法修改草案，经过全民讨论后，提交第五届全国人民代表大会第四次会议审议。”

彭真说：“一年多来，宪法修改委员会秘书处为宪法修改委员会做了大量的准备工作。由于宪法修改工作关系重大，牵涉到各方面一系列复杂的问题，需要进行大量的调查研究，广泛征求各地区、各方面的意见。同时，目前国家正在进行体制改革，有些重大问题正在实践研究解决过程中。原来对这些情况考虑不足，规定期限过于紧迫，没有能按期完成。为了慎重地进行宪法修改工作，尽可能把宪法修改得完善些，需要把修改宪法完成期限适当推迟。我们建议，在宪法修改委员会秘书处提出宪法修改草案初稿的基础上，经宪法修改委员会审议修改后，仍按原决定的步骤，由全国人民代表大会常务委员会公布，交付全国各族人民讨论，再由宪法修改委员会根据讨论意见修改后，提交一九八二年第五届全国人民代表大会第五次会议审议。”彭真说：“我们建议第五届全国人民代表大会第四次会议同意这个安排，并做出相应的决议。”

第五届全国人民代表大会第四次会议接受宪法修改委员会的建议，于1981年12月13日通过了《关于推迟审议宪法修改草案的决议》。该决议全文如下：“中华人民共和国第五届全国人民代表大会第四次会议决定：将中华人民共和国宪法修改草案的审议工作推迟到第五届全国人民代表大会第五次会议进行。”

彭真代表宪法修改委员会向五届全国人大四次会议所做的关于建议推迟修改宪法完成期限的说明，把推迟的原因和理由讲得

非常明确，从而澄清了一些不当的舆论和臆断。例如，1981年12月16日台湾《中国时报》刊登了该报记者齐茂吉写的题为《中共为何推迟修宪？》的文章，胡乱推断我推迟修宪完成期限是因为“权力之争”。该文认为，是否采用两院制，中共内部意见分歧，“争论最激烈的应该是重设国家主席的问题”。该文断章取义地举出我几位领导人在不同场合谈到是否重设国家主席问题时，“爆发针锋相对的局面”，“问题的症结不只是在是否重设国家主席一点上，而是重设国家主席该由何人出任的一点关键上”。台湾齐茂吉的文章分明是以他那样的心态来对我社会主义民主宪政妄加猜度。读了彭真在全国五届人大四次会议上的“说明”，一切奇谈怪论都不攻自破，他们的伎俩也就毫无效用了。

# 第十八章 1982年宪法的 产生经过(中)

## 第一节 宪法修改委员会第二次全体会议

### 一、秘书处关于宪法修改草案讨论稿的书面说明

1982年2月27日，中华人民共和国宪法修改委员会第二次全体会议于北京人民大会堂召开。会议至3月16日结束，前后共18天。会议的主要议题是讨论并审议宪法修改委员会秘书处草拟的《中华人民共和国宪法修改草案（讨论稿）》。宪法修改委员会副主任委员彭真主持会议。彭真说：宪法修改委员会秘书处自从1980年9月17日成立以来，做了大量的工作，广泛地征求了各地区各部门和各方面人士对修改宪法的意见，拟出了《中华人民共和国宪法修改草案（讨论稿）》。彭真请委员们就宪法修改草案（讨论稿）进行充分讨论和审议。

在这次会议上，宪法修改委员会秘书处预先印发了一个书面材料，题为《〈中华人民共和国宪法修改草案（讨论稿）〉的说明》（以下简称《说明》）。这个材料向委员们提供了宪法修改的经过和修改的条文内容的比较详细的情况。

秘书处的书面《说明》指出：秘书处于1980年9月17日成立并开始工作。秘书处广泛地征集了各方面对修改宪法的意见。各省、市、自治区人大常委会，中共中央各有关部门，国务院的各部委和其他直属机关，人民解放军总政治部、各人民团体，都应宪法修改委员会秘书处的请求，召开了各种座谈会，收集了许多意见，书面报送秘书处。秘书处还邀请北京和外地的法学、政治学、经济学等方面的学者和熟悉各方面工作的专家举行了十三次座谈会（参加者共103人次）。秘书处收到人民群众有关修改宪法的意见和建议的来信共169件。对所有这些意见，秘书处都加以整理汇编，认真地进行了研究。第五届全国人民代表大会第三次会议有十余件有关修改宪法的提案，由人大常委会决定转交宪法修改委员会研究，秘书处也研究了这些提案。此外，秘书处还利用了和宪法内容有关的各方面的调查研究资料。《说明》指出：秘书处研究了中华人民共和国成立以来的先后三部宪法及其他有关文件，也研究了旧中国的历次宪法，研究了世界各国的现行宪法和某些国家的过去的宪法。

《说明》指出：按照宪法修改委员会提出的方针，《讨论稿》对现行宪法（即1978年宪法）做了全面的修改。在宪法修改委员会第一次会议上，叶剑英主任委员指出：“这次修改宪法应当在总结建国以来我国社会主义革命和社会主义建设的经验的基础上进行。”1981年6月底中国共产党六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》总结了我国社会主义革命和社会主义建设的基本经验，这个决议得到了全国人民的拥护。《讨论稿》是以六中全会决议为指导思想的。彭真副主任委员根据六中全会决议，要求秘书处在修改宪法时一定要坚持四项基本原则，坚持人民民主专政，坚持民主集中制的政体，坚持作为中华人民共和国不可分割的组成部分的民族区域自治制度。这在《讨论稿》中也得到



了充分的体现。

《说明》指出：中华人民共和国建国以来的先后三部宪法中，现在看来，1954年宪法是比较完善的。当然，这部宪法不可能反映社会主义改造已经完成以后的国家状况。为了保持我国宪法的连续性，《讨论稿》采用了1954年宪法中现在仍适用的某些规定。为了使建国以来的正面的和反面的经验都得到比较充分的反映，为了适应社会主义现代化建设的客观需要，当然又必须增加许多新的内容。以下对《讨论稿》的各部分做简要的说明：

#### 1. 关于序言。

《讨论稿》的序言，与1978年宪法的序言相比较，可以说是全部重写过了。在这次的序言中，和在全部条文中一样，删去了1978年宪法中有关“文化大革命”的和其他方面的不正确的、不恰当的提法。

序言中包括下列几部分的内容：（1）序言用较多的篇幅对中国的历史，特别是中国近代历史做了简略的回顾，对中华人民共和国创立的历史和中华人民共和国成立以来30多年的成就做了简略的回顾。为了提高民族自尊心，增强为中国的辉煌前途奋斗的信心，这样的回顾是必要的。（2）序言指出了今后中国人民的根本任务是集中力量进行全面的社会主义现代化建设，并且根据历史经验指出，在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想指引下，坚持人民民主专政即无产阶级专政，坚持社会主义道路，中国人民就一定能够经过奋斗达到自己的目的。（3）序言表达了包括台湾同胞在内的全国人民共同抱有的完成祖国统一大业的愿望。（4）序言记载了在长期的革命和建设已经结成，还将继续巩固和扩大的国内统一战线的性质、内容，并且记载了中国人民政治协商会议的作用。（5）序言也记载了国内各民族间已经确立起来，并将继续加强的团结、平等、互助的社会主义民族

关系，同时指出，国家将坚持不懈地帮助各少数民族地区和不发达地区加速经济文化的发展，促进全国各民族、各地区的共同繁荣。(6) 序言概括地记载了我国在国际事务中的基本原则和方针。(7) 序言的最后一段话说明宪法的地位。这段话完全是新加的。

## 2. 关于总纲。

总纲部分对 1978 年宪法所做的修改是很多的。这里只列举比较重要的修改。(1) 第一条说明我国的国体，那就是“工人阶级领导的、以工农联盟为基础的社会主义国家”。序言中已经说了“人民民主专政即无产阶级专政”，这就是说，人民民主专政是无产阶级专政在我国的具体形式。所以在这一条里把 1978 年宪法相应条文中的“无产阶级专政”改为“人民民主专政”。这一条的第二款是新增加的。在这一款里既表明了社会主义制度是国家的根本制度，又说明了人民民主专政的含意。(2) 第二条是新增加的。在这一条里明确地规定了我们的社会主义国家的任务。(3) 第三条中除第一、二款是 1978 年宪法，也是 1954 年宪法的原文外，增加了第三款，这就更充分地体现了“一切权力属于人民”的原则。(4) 我国的政体的基本原则是民主集中制。在 1978 年宪法和 1954 年宪法中，关于民主集中制的规定都列为前一条中的一款。《讨论稿》把这列为一条，即第四条，并新增加三款以表明作为国家政体的民主集中制的基本内容。(5) 关于国内民族一律平等和实行民族区域自治的第五条的第一款内，把 1978 年宪法中“各民族间要团结友爱，互相帮助，互相学习”这样的语言改为“国家保障各少数民族的合法权益，维护各民族的团结互助关系”。前三部宪法在这一条内都有“中华人民共和国是统一的多民族的国家”一语，《讨论稿》已把这句话写进了序言（改写为“中华人民共和国是国内各民族共同缔造的统一的多民族国家”），所以在第五条里就不写了。(6) 关于“维护社会主义法制

的统一和尊严”的第六条，共含三款，都是新增加的。(7) 第七条的第一款是新增加的，在这一款里肯定我国的经济制度是社会主义的经济制度，并说明它的基本特征。这一条的第二款把“生产资料的社会主义公有制，即社会主义全民所有制和社会主义劳动群众集体所有制”规定为我国“经济制度的基础”，这比1978年宪法相应条文中所说“生产资料所有制现阶段主要有两种”更为准确。(8) 在我国农村中，现在正随着各种形式的生产责任制的推行和生产的发展，出现了并正在发展着各种形式的合作组织，而不只是公社、生产大队、生产队三级所有的人民公社这一种形式。因此《讨论稿》第九条规定，“农村人民公社、农工商联合社、农牧生产合作社和其他各种形式的合作社经济，是社会主义劳动群众集体所有制经济”。在这一条里还有关于“城镇中的手工业、工业、运输业、商业、服务业等行业的各种形式的合作社经济”的一款，也是从实际情况出发新增加的。(9) 明确规定我国的土地所有制的第十条是新增加的。这一条规定城市（不包括城市郊区）的土地属于国家所有，其他的一切土地属于国家或集体所有，并规定“任何单位和个人不得买卖和租赁土地”。这些规定是我国实际情况的反映。更具体的规定有待于制定土地法，但把这原则的规定载入宪法，对于农村集体经济的发展，对于城市建设都是有利的。(10) 第十一条肯定“在法律规定范围内的城乡个体劳动者经济”的地位，这一条是新增加的。(11) 第十二条也是新增加的。根据坚持对外开放政策，以增强我国自力更生的能力这个原则，我国允许外国的经济组织和个人在尊重我国主权，遵守我国法律的前提下投资联合开矿、办厂、办其他事业。所以在宪法中规定这一条是必要的。(12) 关于“社会主义的公共财产不可侵犯”的第十三条对1978年宪法中的相应条文做了些必要的修改。例如“保障土地和其他自然资源合理利用”就是新增加的规定。

(13) 第十五条“国家依照法律的规定保护公民的私有财产的继承权”，这是恢复了1954年宪法的规定。(14) 关于“各尽所能、按劳分配的社会主义原则”的第十六条，对1978年宪法的相应条文做了必要的修改。这一条的第二款内除“劳动是一切有劳动能力的公民的光荣职责”一语外，其他都是改写的文字。由于《讨论稿》第七条已经明确规定我国的社会主义经济制度的基本特征之一是“消灭了社会上的一部分人剥削另一部分人的现象”，所以在1978年宪法上所写的“不劳动者不得食”这一口号式的语言不再使用。(15) 第十七、十八、十九条是关于国家发展社会主义经济的基本方针。这些都是在党的三中全会以来由总结历史经验，并在新的实践中经过考验而确立的基本方针。(16) 国家在发展社会主义物质文明的同时要发展社会主义精神文明，第二十条和第二十一条是关于建设社会主义精神文明的基本方针。(17) 第二十五条和第二十六条是对国家机关和国家机关工作人员的基本要求。这两条基本上沿用了1954年宪法的相应条文，但第二十五条第一款（“一切国家机关必须实行工作责任制……”）则是新增加的。这些规定比1978年宪法的相应条文准确和概括。(18) 第二十七条是从实际情况出发主要说明了国家镇压、打击和惩办的对象。这一条对1978年宪法的相应条文做了较大的修改，删去了与国内阶级状况已经发生的变化不相适应的规定。(19) 第二十八条中“中华人民共和国的武装力量属于人民”是恢复了1954年宪法中的语言。在这条里既说明了武装力量的根本任务是巩固国防、抵抗侵略、保卫祖国、保卫人民的革命和建设的成果，又说明了它积极参与国家的建设事业，随时随地为人民的利益服务。这就充分表明了我国的武装力量的特色。1978年宪法中规定武装力量由中国共产党中央委员会主席统率，这里删去了。(20) 第二十九条是新增加的。考虑到在统一祖国大业过程中可能遇到的复杂情况，宪

法中规定在必要时得设立特别行政区是适当的。

### 3. 关于公民的基本权利和义务。

1954年宪法的结构是除序言外，有4章。在总纲一章之后，依次为国家机构、公民的基本权利和义务这两章。以后的两个宪法均沿用这个结构。《讨论稿》虽仍是四章，但把公民的基本权利和义务改为第二章，置于总纲之后，国家机构之前。这是因为公民的基本权利和义务一章与总纲有密切联系，是总纲的延长，不宜分隔。世界各国现行宪法绝大多数都是把有关公民的权利和义务的规定列在有关国家机构的规定之前。我们从国家机构是为人民的利益而设这一基本观点出发，也采用这种体例为好。

《讨论稿》在公民的基本权利和义务一章中对1978年宪法所做的修改，重要的有以下这些：（1）1954年宪法本章首条是“中华人民共和国公民在法律上一律平等”，1978年宪法没有这样的条文。《讨论稿》恢复了这一条，即第三十条。但把“在法律上”改为“在法律面前”，以明确地表达在适用法律上一律平等的意思。这一条还新增加了第二款，即“公民的权利和义务不可分离……”（2）第三十二条规定公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。1978年宪法还列上罢工自由。《讨论稿》和1954年宪法一样，不规定罢工的自由。我们是人民当家作主的社会主义国家，在通常情况下劳动者不需要采用罢工的手段，所以不把罢工列为公民的基本自由权利之一。（3）第三十三条是新增加的，这一条规定公民有在安定的社会秩序中享受安全生活的权利，并且规定任何破坏社会安定和社会安全的行为必须受法律的追究。（4）关于宗教信仰的自由，1978年宪法写作“公民有信仰宗教的自由和不信仰宗教、宣传无神论的自由”。由于宗教信仰的自由这一概念中是包含着不信仰宗教的自由在内的，所以《讨论稿》第三十四条的第一款恢复了1954年宪法的条文。另加上第二、三款

与保护宗教信仰自由有关的规定。(5) 1978年宪法把公民的人身自由和住宅不受侵犯合写在一条内,《讨论稿》分写为两条,即第三十五、三十七条,并且在这两条中分别加上“禁止非法拘禁或者以其他方法非法限制、剥夺公民的人身自由,禁止非法搜查公民的身体”,“禁止非法搜查或者非法侵入公民的住宅”的规定。(6) 第三十六条是新增加的,这一条规定:“公民的人格尊严不受侵犯。禁止用任何方法对公民进行侮辱和诽谤。”(7) 1954年宪法中规定,公民的通信秘密受法律的保护,但1978年宪法只提到公民有通信的自由。《讨论稿》第三十八条恢复了1954年宪法中的规定,并且增加了除在特定条件下公安机关和检察机关可以依法对通信进行检查外,任何个人和组织不得以任何理由妨碍公民的通信秘密自由的规定。(8) 第三十九条是新增加的,这一条规定公民有权在基层社会生活中实行广泛的自治。(9) 第四十条和1978年宪法中相应条文比较,增加了“公民对于任何国家机关和国家工作人员,都有提出批评和建议的权利”,还增加了“由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人有依照法律规定取得赔偿的权利”。后一点是参照1954年宪法相应条文中的规定而增加的。(10) 第四十一条第一款规定“公民有劳动的权利和义务”。1978年宪法(1954年宪法也一样)只说公民有劳动的权利。在我们的社会主义国家中,劳动既是公民的权利,又是公民对社会应尽的义务,所以做了这样的修改。按照这一原则,并从实际情况出发,这一条中改写和增加了第一款以后的三款。(11) 第四十二条共含三款,都是新增加的。这一条的内容是关于国营企业管理中职工的民主权利,关于城乡集体经济组织中劳动者民主管理的权利,关于一切劳动者所应有的劳动态度等。(12) 第四十五条第一款规定“公民有受教育的权利和义务”。这个规定是和关于劳动的规定一样,对以前的宪法的相应条文做了修改。这

一条中第三款关于对城乡劳动者的教育是新增加的。普及国民教育已写在总纲中（见第二十条），所以这里就不再写了。（13）第四十七条第二款增写了“破坏婚姻自由、虐待老人、妇女和儿童的行为，都要受到法律的追究”。（14）第四十九条是新增加的。这条规定，“公民在行使自由权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由权利”。这一条同第三十条规定的“公民的权利和义务不可分离”的原则相适应的。（15）第五十条到第五十四条是关于公民的义务的规定，对1978年宪法的相应条文做了些修改和补充。其中第五十二条（关于“维护祖国的安全、荣誉和利益”）是新增加的；第五十四条（关于“依照法律纳税的义务”）是恢复了1954年宪法的条文。1978年宪法中关于“公民必须拥护共产党的领导，拥护社会主义制度”的规定，这里删去了，这是因为党的领导已写在序言中，社会主义制度已写在序言和总纲中。

#### 4. 关于国家机构。

《讨论稿》的国家机构一章，同1978年宪法相比较，除由第二章改为第三章外，其内容有了不少变动。单就中央的国家机构说，最重要的变动是：恢复了国家主席的职位，扩大了全国人民代表大会常务委员会的职权，对国务院的职权和组成做了一些改变。

以下大体上按条文次序择要列举这一章所做的修改。（1）第五十七条共含两款，都是新增加的。第一款规定全国人民代表大会和它的常务委员会都是行使国家立法权的最高机关，都有权制定法律和法令。二者在立法上的分工见第六十二条和第六十七条；全国人民代表大会有权制定和修改刑事、民事和国家机构的基本法，有权决定在它的职权范围内的法令；除此以外的其他法律和法令均由全国人大常务委员会制定。第五十七条的第二款还对法

令的含意做了新的解释，即凡全国人大及其常务委员会通过的在一定期限内有效的命令、决议和其他文件统称法令，法令具有同法律同等的约束力。总之，《讨论稿》改变了1978年宪法中（在1954年宪法中也同样）法律由全国人民代表大会制定，而法令由它的常委会制定的规定，这一改变较为切合我国的实际状况，将有利于大量的立法工作的进行。（2）关于全国人民代表大会的组成的第五十九条中，“各少数民族都应当有适当名额的代表”这一规定是新增加的。（3）全国人民代表大会每届任期，1954年宪法定为4年，1978年宪法定为5年。从实际情况来看，5年比较适当，因此，《讨论稿》第五十九条仍定为5年。这一条的第二款恢复了1954年宪法关于人大常委会必须在全国人大任期届满两个月以前完成下届人大代表选举的规定，并且改变了1978年宪法关于人代大会的任期可以延长或缩短的极不严密的规定，而规定只有在严格的条件下才能延长任期。（4）第六十条明确规定全国人民代表大会的会期，这条完全恢复了1954年宪法的条文，也就废除了1978年宪法中“每年举行一次。在必要的时候可以提前或者延期”那样不确定的有损于全国人代大会威信的规定。（5）关于全国人民代表大会的职权的第六十二条第四项，改变了1978年宪法中“根据中国共产党中央委员会的提议，决定国务院总理的人选”的规定，恢复了1954年宪法关于“根据中华人民共和国主席的提名……”的规定。（6）关于全国人民代表大会的罢免权的第六十三条中规定，罢免案的提出必须有全体代表五分之一以上附议。这是新增加的规定。第六十四条规定全国人民代表大会通过的不同议案所需要的多数，这是恢复了1954年宪法的条文。为了提高全国人大所做出的决定的严肃性，这些必要的程序性的规定是应该增加的。（7）第六十五条第三款规定，全国人民代表大会常务委员会的组成人员不得担任国家行政机关、审判机关和检察



机关的职务。这一款是新增加的。(8)第六十六条第二款规定全国人大常委会委员长、副委员长连续任职不得超过两届。国家主席、副主席，最高人民法院院长，最高人民检察院检察长的连续任职，也在有关条文中规定不得超过两届（第八十条、第一百二十六条、第一百三十三条）。对国务院总理、副总理的连续任职则规定不得超过3届（第九十条），这是因为领导政府工作更需要有一定的连续性，以便于积累经验，保证政策的和工作的成熟。总理需要担任繁重的行政工作，要求年富力强，不同于国家主席和人大常委会委员长一般是比较年高望重。不得超过几届并非一定要连任几届。这些规定都是新增加的。(9)第六十七条对全国人大常委会的职权的规定有了很大的扩大。除了立法职权的扩大外，这一条还规定全国人大常委会**有权监督宪法的实施（第一项）**，有权在全国人大闭会期间，审查、批准国民经济计划和预算在执行过程中所必需做的部分调整（第四项），有权在全国人大闭会期间，根据国务院总理的提名，决定各部部长、各委员会主任、国务院秘书长的任免（第八项）。这都是从实际出发的规定。(10)第七十条规定全国人民代表大会设立民族、法律、财政经济、科学教育、外事和其他需要设立的专门委员会。这些专门委员会都是辅助性的，主要任务是调查研究，准备草案，征集意见，不享有权力，但为人大和人大常委工作所必需，也是人大常委会与国务院和各省、区、市联络的桥梁，不会造成机构重叠或无事找事。至于它们设立以后如何工作，由有关法律规定。第七十一条关于特定问题的调查委员会的规定是恢复了1954年宪法的条文。(11)第七十二条规定全国人大代表有权向大会提出立法性的议案。这样的规定，是为了把立法性的议案同一般性的意见、建议区别开来，对后者应该用不同于处理议案的其他方式来处理，不需要由人大负责报告处理结果，这样可以减少大会的不必要的繁琐工作，有

利于加强全国性的立法工作。(12) 1978年宪法中没有在政治上保障全国人民代表大会代表的规定。《讨论稿》除以第七十四条恢复了1954年宪法的条文外，又增加了第七十五条，规定全国人大代表在全国人大各种会议上的发言和表决，不受法律追究。这些规定是各国通例，有利于代表更好地行使他们的职权。(13) 第七十六条是新增加的。这一条规定全国人大代表的义务，他们必须同原选举单位和人民保持联系，听取和反映人民的意见和要求，并协助宪法和法律的实施。(14) 《讨论稿》在国家机构一章中增加了第二节中华人民共和国主席。其中第七十九条规定国家主席“对内对外代表国家”，这一规定表明了国家主席的地位。和1954年宪法中有关条文不同的是不设置国防委员会和最高国务会议，并且明确规定，国家主席“不干涉政府工作，不承担行政责任”（第八十四条）。这样，国家主席既处于代表国家的崇高的象征地位，同时，又超脱于行政事务，也防止了国家主席对政府工作的牵制。(15) 第八十九条规定国务院的组成人员中增设国务委员若干人和审计长。第九十一条第二款规定“总理、副总理、国务委员组成国务院常务会议”；第三款规定“总理召集和主持国务院常务会议和国务院全体会议”。这样，副总理人数就可以减少，并使国务院常务会议成为国务院的领导核心。(16) 第九十二条在国务院的职权中增加了一些内容。如第一项中制定和批准行政法规（批准行政法规是指批准第九十四条规定的各部、委的部门性质的行政法规），第二项中规定各部、委的任务和职责，领导不属于或者跨越各部、委的全国性工作，第三项中规定中央和省、自治区、直辖市职权的界限，处理涉及若干省、自治区、直辖市的工作，第十九项中领导制定和审核各行政机关和企业、事业单位的工作制度和纪律的基本原则，检查他们的执行情况等。这些都是在以前的宪法所没有写上，但事实上都是国务院所执行的职权。

(17) 1978年宪法在国务院职权的规定中有一项是“向全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会提出议案”。《讨论稿》第九十三条把国务院向全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会提出议案的事项具体化，做了五方面的规定。属于这五个方面的事项，国务院必须向人大或人大常委会提出议案，因此把这条规定从规定国务院的职权的条文中分离出来是比较适当的。

(18) 从我国实际情况来看，为了堵塞财政财务工作中的各种漏洞，设立对国家财政收支独立行使监督权的审计机关极为必要，所以第九十五条规定国务院设立审计机关，审计长由全国人民代表大会选举（第八十九条）。第一百一十条还规定，地方各级人民政府也设立审计机关，并直接接受上级审计机关的领导。审计独立，是绝大多数国家的通例，它是财政财务的监督机关，专门负责审查国家的预决算和重要国营企业的财务开支是否正确、合法，不同于检察机关的职能，后者主要负责涉及刑法犯罪问题的监督。

(19) 在第九十八条中，规定乡、民族乡设立人民代表大会和人民政府，这就改变了1978年宪法关于农村基层实行政社合一的体制，继续实行这一体制现已发生许多困难。根据这一条规定，乡、民族乡是基层政权组织。根据总纲中第九条的规定，人民公社是农村集体经济组织的形式。除一般的乡以外，还有民族乡，这也是恢复了1954年宪法的规定。

(20) 1978年宪法对地方各级人民代表大会每届任期分别规定为5年、3年和2年，很不便于执行。《讨论稿》第一百零一条规定，省、直辖市，设区的市的人民代表大会每届任期和全国人民代表大会一样是五年，而由选民直接选举的人民代表大会每届任期则为两年半。

(21) 第一百零三条是新增加的，这条规定“省、直辖市的人民代表大会和它们的常务委员会，在同宪法、法律、法令和行政法规不抵触的前提下，可以制定和颁布地方性法规，报全国人民代表大会常务委员会备案”。

这条规定也适用于自治区。为发挥地方的积极性，使各项工作因地制宜，这条规定是必要的。(22) 第一百一十三条是新增加的。这一条规定城市和农村按居住地区设居民委员会和村民委员会，作为基层群众性自治组织，居民委员会、村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会。这种制度事实上已经实行而且行之有效的，因此应该写入宪法。这一条是同公民的基本权利和义务一章中关于公民有权在基层社会生活中实行广泛的自治的规定(第三十九条)相适应的。(23) 民族自治地方的自治机关一节和1978年宪法、1954年宪法相比，都增加了条文，修改和补充了不少内容。其中的第一百一十四条第三款规定，“一切民族自治机关都必须把维护全国各民族的团结、平等、互助和共同繁荣作为自己的首要职责”。这是新增加的，第一百一十六条规定，“自治区、自治州、自治县的人民代表大会常务委员会主任和自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的民族人员担任”。这也是新增加的。第一百一十八条至第一百二十二条规定民族自治机关的自治权，这里参照1954年宪法加写了关于制定自治条例和单行条例，管理地方财政、管理地方性的经济建设事业、管理地方的文化教育事业、组织本地方的公安部队等自治权。(24) 关于人民法院和人民检察院，第一百二十九条和第一百三十四条规定它们依照法律规定独立行使审判权和检察权，不受行政机关、团体和个人的干涉。这是参照1954年宪法新增加的条文。第一百三十七条也是新增加的，这一条规定，“人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件，应当分工负责，互相配合，互相制约，以保证准确有效地执行法律”。

秘书处的《说明》最后指出：现在提出的宪法修改草案只是一个讨论稿。在宪法修改委员会提交人大常委、政协常委座谈讨论以后，将由宪法修改委员会根据讨论中的意见进行必要的修改，

提请人大常委会批准作为正式草案向全国公布，交付全国各族人民讨论。考虑到这个讨论将需要半年时间，因此，草案希望尽可能在3月份公布。根据全民讨论的结果，将由宪法修改委员会做详细的修改，然后提请人大常委会在讨论通过后提交1982年召集的第五届全国人民代表大会第五次会议审议。

## 二、胡乔木关于讨论稿的口头说明

在1982年2月27日的宪法修改委员会第二次全体会议上，除了印发上述的书面材料《〈中华人民共和国宪法修改草案（讨论稿）〉的说明》以外，宪法修改委员会委员兼秘书长胡乔木还在会上做了讲话，就宪法修改草案（讨论稿）中的几个重要问题做了解释：

第一个问题，这次宪法修改草案，加强了人民民主，也就加强了以人民民主为基础的人民民主专政、民主集中制。

胡乔木说，党的六中全会决议里专门讲到，建设高度民主的社会主义政治制度是“社会主义根本任务之一”。同时“必须根据民主集中制的原则，加强各级国家机关的建设”。“必须巩固人民民主专政，完善国家的宪法和法律并使之成为任何人都必须严格遵守的不可侵犯的力量。”胡乔木说：“这次宪法的修改，就是按照这样一个精神来进行的。彭真同志说，修改宪法的时候，一定要理直气壮地坚持四项基本原则，坚持人民民主专政，坚持民主集中制，坚持民族自治、民族区域自治制度，也是跟六中全会这个决议的精神完全一致的。这就是这次宪法修改工作的基本指导思想。”胡乔木说：关于加强人民民主方面，在宪法修改草案中有很多表述。

他在讲话中举出了20处表述，并指出“这20处都是加强了人民民主，加强了人民民主专政，也都加强了民主集中制”。“这

就是宪法在保障人民民主、保障人民民主专政方面，比之过去的宪法，做了很大的修正和补充，使这个制度用最高的权力加以实现，全国人民和全体国家机关都要为这些原则来奋斗，任何人不能违反。”

第二个问题，宪法修改草案扩大了人大常委会的权力，也扩大了国务院的职权。

胡乔木说：我国人民代表大会的制度，已经有了28年的历史，在我国民主化事业上起了巨大的作用，但也有矛盾需要解决。他说：现在“考虑在全国人民代表大会传统的、现有的基础上，使得人民代表大会所产生的常务委员会能够做更多一些工作，来弥补人民代表大会人数多，开会时间短，不可能有充分的时间来考虑立法以及其他许多问题的困难”。他指出，现在的修改方案的特点是：（1）规定全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会都是行使国家立法权的最高权力机关。（2）划分人大和人大常委会的职权范围。使“人大常委会享有仅次于人大的很广泛的权力。因为人大常委会可以比较经常的开会。这样，它就起了一个国会的作用，跟一个经常工作的国会差不多的作用”。（3）规定了人大常委会的委员长有权召集委员长会议；同时在人大和人大常委会下面设立若干个专门委员会。专门委员会应是经常的工作机构，“主要的是进行调查研究，征求各方面的意见，便于人大和人大常委会制定法律或者其他的决议”。“这些专门委员会不是任何形式的权力机关，它只是人大和人大常委会的助手”。（4）关于提案和质询这两个问题做了一些新的规定。人大代表和人大常委会委员都有权提出立法性的议案；议案的提出应该按照法律规定的程序；这个议案应是立法性的提案。不是立法性的提案就不适宜于向人大或者人大常委会提出来。关于质询，根据宪法草案第七十三条的规定，一是全国人大代表有权质询；二是质询要依照法

律规定的程序；三是受质询的机关必须负责答复。(5) 全国人大代表非经全国人民代表大会会议主席团许可，在全国人大闭会期间，非经全国人大常委会许可，不受逮捕或者刑事审判。这和在法律面前人人平等不相矛盾。这是为了保证人大代表能够有充分的自由行使全国的最高权力机关的权力。做这样的规定，也是世界各国的通例。这个规定是完全必要的。

关于扩大国务院职权的规定。他指出，现在规定：国务院有权制定行政法规；规定各部和各委员会的任务和职责，以及处理不属于部，或者跨越几个部的全国性的事务；规定中央和地方权限的划分；规定几个地方、规定几个省、自治区、直辖市的工作；它任免、培训、考核、奖惩国务院的行政人员；制定、审核国务院所属的以及地方各级的行政机构和企业、事业机构的制度、纪律的基本原则，并且检查执行的情况，保证宪法所规定的关于国家工作人员必须遵守的这些条文的实行。胡乔木在讲话中，还说明了设立审计机关的必要性及其体制。

第三个问题，关于国家主席的恢复。

胡乔木说：1966年以后，在一种不正常的情况下面，取消、剥夺了国家主席的权力和职务。“现在我国各方面都恢复了正常，因此，从恢复国家多年的惯例着想，还是在修订宪法草案时考虑恢复比较适宜。这是表明国家的正常化，国家的稳定。”

第四个问题，关于地方制度和民族自治制度。

关于地方制度和民族自治制度，也做了一些新的规定：(1) 增加了乡这一级的机构。这是对1954年宪法的恢复，但增加了民族乡。规定成立乡政府，表示人民公社就只是作为一个经济组织存在。(2) 规定了基层自治组织的作用和地位。(3) 由于中央一级的全国人民代表大会的代表以及由全国人民代表大会选举出来的领导人员任期都是规定为五年，相应的就把县级以下的人民代表

以及人民代表所产生的机构的任期，规定为两年半。这样就避免每年要选举。(4)规定地方可以颁布地方性的法规、自治条例，等等。(5)规定在民族自治地区，有财政方面的自治权，有一定的经济上的权力。规定国家在开发资源、建立企业各方面要照顾到民族自治地方的利益。规定民族自治地方可以设立公安部队，同时规定民族自治地方首要职责是维护各民族的团结、平等、互助和共同繁荣。

### 三、3月9日宪法修改委员会分组讨论

宪法修改委员会第二次全体会议于3月9日上午，开始分成3个小组讨论。分组讨论至3月16日结束。讨论的情况大致如下：

委员们在3月9日的讨论中，对宪法修改草案总的来说是看好的，认为这个草案实事求是，符合国情。刘澜涛说：宪法是国家根本大法，是母法。修改宪法，一定要从中国的国情出发，把几十年来实践证明行之有效的正确经验和制度载入宪法。任何国家，包括其他社会主义国家的宪法，都只能作参考。黄火青、陈慕华、杨秀峰、荣毅仁、孙晓村等表示赞成草案总的结构，特别是把公民的基本权利和义务提到前面，反映了一切权力属于人民的思想，很好，这样改动是恰当的。余秋里、倪志福、刘念智等认为，序言写得很精练，概括了我们的历史进程，总结了建国后的经验，概括得很好。刘澜涛说，看来大局已定，但需要修改、增减的，还大有文章可做。孙起孟建议，邀请语言学、逻辑学、法学（特别是比较宪法学）专家，就宪法的政治内容、文字与逻辑表述，多加推敲斟酌，使其文字涵义务求准确，草案在这方面还有不少缺点。

孙起孟还提出：中国共产党是中国人民的领导核心。它的领导地位和作用，在中国人民的现实生活中，已经完全得到肯定，但



不等于说，在宪法中不需要用明文给以明确的反映。对中国共产党的领导地位和作用，序言中只是作为历史过程来表述是不够的，应在宪法中庄严地做出明确的规定。

孙起孟还提出，关于民主党派的地位和作用的问题，应在国家的根本大法中得到反映。序言中只是把民主党派作为统一战线的组成部分提了一下，不能解决问题。他又提出：草案中“作为这个统一战线的主要组织形式的中国人民政治协商会议”的提法不妥。他说：难道还有次要的组织形式？政协既是这样广泛的统一战线组织，次要的是什么就不好捉摸了。政协也不能说是“组织形式”。建议改为“作为中国人民统一战线组织的中国人民政治协商会议”。孙晓村提出：在修改政协章程时，许多委员和民主党派负责人强调政协的作用，概括为“政治协商，民主监督”，建议在宪法里加进这个内容。孙起孟认为序言中对政协的作用表述得不够完整，建议将“今后在进行社会主义现代化建设、维护国家独立和统一的斗争中”，改为“在进行社会主义物质文明和精神文明的建设、维护国家的独立和统一，以及维护世界和平和促进人类进步事业的斗争中，发挥了并将进一步发挥它的重要作用”。

关于建国以后的历史表述，荣毅仁认为讲得很顺利。他建议也要把遇到和克服的艰难困苦，包括十年动乱的惨痛教训写上，使子孙后代都能吸取经验，巩固成绩，防止错误。许德珩提出：说“战胜了帝国主义、霸权主义的侵略和武装挑衅”，不切合实际。现在大、小霸权主义还在作恶。建议改为“对帝国主义、霸权主义的侵略和武装挑衅，不断地进行斗争，维护了国家的独立和安全”。

杨秀峰认为，草案规定全国人大和人大常委会都是行使立法权的机关，这是过去的宪法没有的，很好。但他建议：在立法权方面，全国人大和人大常委会应处于平等地位，不要有区别。这样才符合国情，好办事。黄鼎臣说：草案规定“中华人民共和国

主席不干涉政府工作，不承担行政责任”，不好理解。杨秀峰说：草案中规定国家主席对内对外代表国家，但又限制他不干涉政府工作。主席经常有接见和出访活动，谈话时不能不涉及政府工作问题。看来“不干涉政府工作”写法太笼统，要考虑。谷牧认为，草案规定国家主席职权比过去小一点，这更符合我们的实际。主席仅作国家象征意义的代表，不干涉政府工作，这有好处。不干涉并不等于不能谈国家大事。

谷牧认为：“公民有宗教信仰的自由”本身就包含了不信仰宗教的自由，为什么还一定要写上“不信仰宗教的自由”？陈慕华则认为：宪法规定保障信仰宗教和不信仰宗教的公民的充分自由，很有必要。实际上信教人多的地方，就歧视不信教的，不信教人多的地方，也有歧视信教的人的情况。她另外还提了三条意见：（1）草案只讲了保护公民生活资料的所有权，而随着农村实行生产责任制，农民有了个人的生产工具，甚至汽车，是否也应保护？（2）草案提了计划生育，很好。但只讲“使人口同经济的发展相适应”不够，还要强调提高民族素质。（3）草案规定了保护名胜古迹、珍贵文物，很好。还应规定，保护珍贵动物、树木。

谷牧还认为：汉语对国家统一起了很大的作用，定为国语，很重要。荣毅仁主张：把汉语、汉字作为全国通用的语言、文字，写在第四章中。

#### 四、3月10日宪法修改委员会分组讨论

3月10日，宪法修改委员会第二次全体会议继续进行分组讨论。各组讨论的基本情况综合如下：

关于序言。王震、费孝通建议：序言气魄应当再大一点。王震说，中华民族是伟大的民族，国内各民族在历史上都产生过自己的优秀代表人物。现在修改宪法，一定要振兴民族精神，坚持

四项基本原则，自力更生，艰苦奋斗。创业难，守业也难。进行社会主义现代化建设，就是创业，争取和平环境，创四化之业。干这件事，气魄要大。宪法是根本大法，要鼓实劲，不是虚劲。

关于国体。孙晓村建议参考1978年宪法，把“中国共产党是全中国人民的领导核心，工人阶级经过自己的先锋队中国共产党实现对国家的领导”写进第一条第二款。费孝通说：感到宪法草案对三中全会以来党的知识分子政策体现不够，没有明确知识分子在国家中的地位和在全化中的作用。我国的知识分子绝大多数是解放后成长起来的，不是“臭老九”，而是劳动人民。因此，建议在序言第五段末尾，明确肯定：工人、农民和知识分子的联盟已经成为中华人民共和国的社会基础。国外，苏、朝已经这样提了。我们做这样规定，也到时候了。与此相适应，总纲第一条可改为：“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工人、农民、知识分子联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”第二十条第三款可增加“充分发挥知识分子在社会主义现代化建设中的作用”的内容。鉴于这个问题很大，牵涉国家理论、国体问题，希望予以认真考虑。

关于国家任务。方毅、耿飚、荣毅仁都提出宪法草案所列“保卫领土完整”，还应加上领空、领海。耿飚还指出，领海还应指明包括“海上经济区”（即200海里的经济区），否则在12海里领海外，外国就可以开挖海底石油了。荣毅仁提出，第一条中“国家保障全体公民在社会主义制度范围内的一切权利和自由”，不是讲的国家制度，且与第二条中“保障全体公民的合法利益和权利”重复，建议从第一条挪至第二条，列为国家任务。

关于政体，孙起孟提出，国家机关的组织和活动“实行民主集中制原则”的提法不妥。“制”与“原则”不完全相同。组织与民主集中制有密切联系，活动则不尽然。建议改为“实行民主和

集中的原则”。他又提出：各级人代会“对人民负责，受人民监督”一语中，“人民”二字，就全国人大来说是可以的。但就地方人代会说，则它只对本地区的人民群众负责，因此笼统地用“人民”一词，从法律意义上需斟酌，建议都改为“选民”，从而可与第七十七条规定的“全国人民代表大会代表受原选举单位的监督”相呼应。孙起孟还提出：“中央和地方的国家机关职权的划分，遵循既有利于中央的统一领导，又能充分发挥地方的主动性、积极性的原则”一句中，提法不确切。他认为，“职权”不同于“权力”。特别是不应把中央统一领导与发挥地方主动性、积极性并提。考虑到国家很大，社会主义还在摸索前进，宪法修订后，还有台湾、港澳问题，国境线很长，国际斗争复杂等，尤应强调中央的统一领导。因此，建议改为“遵循在有利于中央的统一领导的前提下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。荣毅仁说：第七十七条第三款只写各级国家行政机关、审判机关、检察机关对本级国家权力机关负责，并受其监督，还有一个对上级机关负责并接受监督的问题，应考虑。关于全国人大代表受原选举单位的监督，荣毅仁建议：还应加“为人民服务”几个字。关于中央和地方的关系，荣毅仁建议改写为“遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。余秋里提出：各级人民代表大会“都由民主选举产生”，文字不通。选举产生的是代表，而不是人民代表大会。建议改为“各级人民代表大会代表都由民主选举产生”。

关于社会主义经济制度。孙晓村说：生产资料公有制既是社会主义经济制度的基础，又是基本特征。他建议把公有制写在社会主义经济制度的基本特征中。孙起孟则认为，宪法不处理带有学理性论证的、且易发生争议的意见。他建议把关于社会主义经济制度的“基本特征”一段表述删去。他还认为：说“消灭了社

会上一部分人剥削另一部分人的现象”不适当，因事实上还存在剥削。许德珩提出：关于国有资源的规定，仍采用1954年宪法的写法是不够的。必须做补充，如：加上天空、水下等。建议邀请科学、军事、工矿等方面专家详加研究，以保护国家利益。方毅、耿飏、钱昌照等都同意，认为许德珩的意见很重要，还应把空间、草原等包括进去。孙晓村建议：规定森林和其他海陆资源都属国家所有，但法律规定为集体所有的除外。程子华说：笼统地规定矿藏、水流为国家所有，不够确切，农村有些小煤窑、小河渠，是集体搞起来的。许德珩、方毅、耿飏、钱昌照、杨得志等还提出：现在滥开滥采矿山，破坏国家资源，情况严重，要严加禁止。荣毅仁提出：草案规定，除城市外，绝大部分土地归集体所有，问题很大。现在开矿很困难。建军马场、开采石油等都涉及土地问题。宪法规定任何单位和个人不得买卖、租赁土地。实际上，属于集体的土地就在买卖、租赁。耿飏说：这个问题与军队关系很大。空军、海军的机场都在郊区或者农村。宪法应考虑到不妨碍国防建设和将来的发展。

关于文化教育。许德珩说：草案规定“国家通过举办各种学校，普及国民教育”，很对。建议还增加“逐渐地扫除文盲”。孙起孟说：建设社会主义精神文明很重要。但不要把“反对封建主义思想”放在“反对资本主义思想”之前，现在反对资本主义思想是主要的。

## 五、3月11日宪法修改委员会分组讨论

3月11日，宪法修改委员会第二次全体会议继续进行分组讨论。分组讨论的概况如下：

关于国家领导体制。程思远认为，改革和强化国家体制主要内容有二：一是发挥平衡作用，二是发挥它的监督作用。平衡又

有两种：（1）军事和政治的平衡。国家主席统帅三军，但又不负实际行政责任。（2）立法与行政的平衡。国际上很多国家实行两院制，我们是一院制。过去一些部门的官僚主义、拖拉作风长期得不到解决，一个原因是发挥领导体制的监察职能不够。党是领导一切的，但政治局、书记处是管大政方针的，不可能对政府工作管得很多；总理日理万机，也不可能靠他一个人检查政府各个部门的工作。全国人大需要加强，但代表很多，一年又只开一次会。因此，特别需要加强人大常委会的组织、职权和工作，规定会期，经常开会，听取政府各部门报告工作，对它进行质询、检查。只有草案第七十三条的质询权，是不够的。程思远还提出：对政协的性质，勿需改变。但要看到，32年以来，政协做了大量有成效的工作：一是民主协商，党和政府采取的大政方针，事先都同民主党派、民主人士进行协商，这是实行民主的最好办法，多年行之有效；二是党和国家通过政协作了大量调动一切积极因素，化消极因素为积极因素，团结一切可以团结的力量的工作。这些，应当在宪法中确定下来。

关于知识分子在国家中的地位与作用。胡愈之、许德珩、钱昌照、荣毅仁、周扬等都认为这个问题非常重要，宪法应做出明确的规定。胡愈之认为，总纲第一条关于国体的表述沿袭1954年宪法的写法，只写“以工农联盟为基础”，这是否意味着知识分子还是像过去一样在工农联盟之外？十月革命，俄国知识分子当初跟资产阶级走，后来知识分子的政治态度与地位起了变化，到斯大林制定苏联宪法时，就改为“工农知识分子联盟”了。中国解放后，知识分子也经历了一个改造过程，到1965年已明确提出知识分子是“社会主义劳动者”了。我们现在搞现代化，建设两个文明，都同发挥知识分子的作用有密切关系。如果还沿用过去的提法，容易误把知识分子还当成专政对象。可以考虑将“以工农

联盟为基础”改为“以工人、农民、知识分子的联盟为基础”。许德珩赞同胡愈之的意见。他认为30年来，知识分子变化很大，宪法应该反映这个变化，至于如何写，请秘书处认真考虑一下。周扬说：现在“臭老九”是不提了，但知识分子的地位与作用问题并未完全解决。现在关键还是发展科学、教育、文化事业。教育不普及，科学不发达，文化不发展，精神文明建立在什么基础上？知识分子的范围也应该更广泛些，应包括一切为社会主义服务的、爱国的、拥护祖国统一的知识分子。建议在总纲第一条规定“以工人、农民、劳动知识分子的联盟为基础”。如果第一条不好改，最低限度也应把第二十条改一下，加上“国家尊重知识分子作为脑力劳动者的地位与作用”作为第一款；原第四款“国家努力培养、扩大和提高为社会主义服务的知识分子队伍”，移作第二款。其中“提高”队伍的提法不通，应改为：“提高他们的政治、思想和业务水平。”钱昌照建议把这款中“努力培养”改为“有计划地培养”，并加上“广开学路，广开才路，尽可能做到人尽其才，才尽其用”等语。

关于宗教。程思远认为，做好宗教工作，对于强化国际反霸统一战线，会有很大作用。康熙修建承德八庙，意在利用宗教推行统一战线，团结边疆少数民族。他可以利用宗教，为什么我们不能利用？对迷信活动要禁止，但对正当的宗教活动要放手。刘念智建议：第三十六条可否加上“对宗教人士不得歧视”或“不得排挤”的内容。孙起孟建议：把“宗教不干预政治和教育，不受外国的支配”改为“宗教不得干预政治和教育，不得受外国的支配”。又建议：将“禁止一切不属于宗教范围的迷信活动”改为“禁止一切不属于正常的宗教活动和宗教仪式的迷信活动”。

关于保护通信秘密。荣毅仁认为：既要保护公民的通信秘密，也要防止有人利用通信进行违法活动。具体条文如何定，要考虑。

如果一检查信就算违宪，很难办。

关于基层民主问题。对“公民有权在基层社会生活中实行广泛的自治”的提法，黄火青认为：这里“广泛的自治”比较含糊。孙起孟主张删去“广泛的”。此句改为“依照法律规定实行自治”。黄火青还提出：工人参加企业管理是对的，但民主是否一定要体现在选举厂长上？鞍钢 17 万职工，怎样选厂长？听说南斯拉夫竞选厂长，许愿加工资，没钱就借外汇。这个办法学不得。我们的军队历来讲民主，有四大民主。但也没有选举团长、营长、连长。工厂是不是一定要选举厂长？不然就没有民主了？我有个大问号。我不是反对试验，可以试验。但宪法是国家大法，凡是不成熟的东西不要写在宪法上。王震说：我不主张工厂选厂长，这个门开不得。现已开了的，并不好。不能搞南斯拉夫那一套，还是加强党的领导，走群众路线。

关于公民其他的一些基本权利和义务。黄鼎臣、孙起孟、荣毅仁说，草案规定公民对国家工作人员“违法失职行为都有提出控告、检举或者申诉的权利”，接着规定“但不得诬陷和诽谤”，这后面一句话应删去，以免影响言路，使群众不敢批评。但许德珩认为原来的规定很好。在受教育权方面，荣毅仁认为应说明普及教育的程度和范围。如果都提出要受大学教育，实际不可能。孙起孟提出：现在一些民主党派、社会团体办了许多职工业余教育，教育行政部门不予支持，建议加上“国家对此给予鼓励和帮助”。

班禅在 11 日的小组会上做了长篇发言。他发言的基本内容如下：十年动乱后，一切走上正轨，制定新宪法完全必要。“文化大革命”后期的宪法有许多错误，必须改正。这是急迫的事。我希望，也相信，在党的领导下，这次能制定一部符合国情的、有尊严的、有效力的宪法。过去的宪法，执行时，神圣不可侵犯；不执行时，不如一张白纸。1954 年宪法规定，全国人大代表非经全



国人大常委会许可，不受逮捕和审判，可是“文化大革命”时把国家主席都揪出来了。所以宪法要有尊严，要有效力，人人应当遵守。不能哪个人愿意要就要，不愿意要就不要，以一时政策去改动宪法。序言关于中国人民今后的根本任务一段中，应加上“社会主义民主”。我国是一个缺乏民主的国家，经历过 2000 多年的封建社会，家长制、一言堂的影响很深，因此我们很需要社会主义民主。领导者要知道拥护、反对、中间三种人的态度，从中判断出正确的东西。光是赞成，歌颂英明、正确，如何如何，就会出现“文化大革命”那种情况。“文化大革命”不是天上掉下来，也不是地里冒出来的。它有社会、历史、思想的深刻根源，是经过很长时间造成的。关于宗教信仰问题，现在第一段写得很好，第二段也写得好。我非常高兴。另外，我提议还要加上保护宗教活动场所，包括寺庙、教堂、礼拜寺等。过去宗教场所被破坏得很严重，比如在西藏过去有 2000 多座寺庙，现在只剩下 13 座。破坏寺庙，也就是破坏西藏的历史和民族文化，因为西藏寺庙不仅是宗教场所，还保存着各种文化和艺术珍品，当然也有封建的黑暗的一面。旧社会，除了少数贵族外，多数知识分子、有学问的人也在寺庙里。所以可以说，在过去寺庙是民族文化的集中点。希望引起国家重视。宗教不干预政治、教育是对的，不能再搞政教合一。但是要说清楚，也可在宪法的报告中说清楚。宗教不能干涉政治和教育，从反面来的干预不行，正面的行不行？宗教界有人要为社会主义、为四化服务，进行爱国的活动，这也是需要的。在政府工作的宗教界人士，像我们这些人，对有些事情要发表意见，这是不是干预政治？恐怕不能这样说，所以要讲清楚。如不说清楚，今天可以这样解释，明天又可以那样解释。宗教不干预教育是应该的，社会主义的学校不能上宗教课，但宗教自己办的学校，如我们办的佛学院，应除外。关于宗教不受外国支配，是

对的。这主要是指天主教，不能受外国教会的资助、渗透。但是，佛教、伊斯兰教，会有华侨或外国人来布施，维修寺庙，这完全是正当的，也没有政治渗透的东西，不应受到阻碍。班禅说：从我国现在总的情况来说，非教徒歧视教徒的现象多。但少数民族地区，教徒占绝大多数，也有歧视非教徒的。如果要写，两面都应当写，宪法不能袒护一方。现在有些人到寺庙磕头，烧香，就被人认为思想顽固、落后、愚昧，歧视他们，连上学、招工也受歧视，说是不可靠，根据就是信教。少数民族地区招生，因为内地都不信教，对信教的不愿招。班禅说：昨天有人提汉语作为国语。这在讨论稿上还没有写。现在汉语实际上是国语，这是大家公认、拥护的。如果在宪法上明确规定，那么少数民族地区的民族语言的法律地位也要明确规定。西藏前负责人在党内讲，15年要消灭藏语，这是不能接受的。彝族前一段废除彝文，结果不行。民族文字问题非常敏感，关系到一个民族的生死存亡问题。如果一个民族没有自己的语言、文字、风俗，这个民族就不存在了。在西藏，藏族占绝大多数，这一点不同于别的地区，过去一直用藏文，现在，自治区一级都用汉文，藏文根本不用。发到下边，再从汉文翻译，翻得稀稀拉拉，读起来很别扭。语文问题如果这样含糊过去，也就过去了。如果明写汉语是国语，那对民族语言的地位也要明确肯定。语言文字问题很敏感，要非常慎重。班禅又说：序言中讲了台湾问题，很好。对台湾过来后的制度，在宪法中应有几条规定。不然，台湾怕我们变，宪法上写上几点，他们放心，对推动台湾回归祖国有好处。这是个大问题，要中央决定。要保护草原。解放以来，在草原开荒很多，破坏了草原。牧民最缺乏冬牧场，而开荒往往就在冬牧场。这些地方有水、有草，又暖和。现在草越来越少，牲畜吃不饱，质量普遍下降，所以现在肉、皮、毛都紧张。草原对牧民来说，是他们的田地，是命根子，

草原不是荒地，不应在草原开荒，应该保护草原，这是非常重要的。

## 六、3月12日宪法修改委员会分组讨论

3月12日，宪法修改委员会第二次会议继续进行分组讨论，基本情况如下：

总的看，委员们认为宪法草案是好的。但也有些意见。周培源认为草案显得长了一些，建议压缩。杨秀峰提出：（1）文字不宜过长，例如第四十三条关于劳动者的主人翁态度问题，6行字，太长了，可写在政策文件中去。（2）宪法要有稳定性、严肃性，同时也要有一定的灵活性，否则，搞得太死，稳定不了；严肃性也必须适合实际情况，不然，保持不住。（3）增减、修改，都要反映新的历史时期的情况和特点。我们正在前进，但问题也不少，有不是艰苦奋斗而是向钱看的，经济领域犯罪相当多，不得了。这些应在宪法中有所反映。

关于知识分子问题，杨秀峰赞成在宪法中强调知识分子的地位和作用，但不同意写“以工人、农民、知识分子的联盟为基础”，他说：我国知识分子本身就是劳动人民的知识分子，但知识分子不是一个阶级，而“工人阶级领导的、以工农联盟为基础的”是个阶级问题。许德珩的意见不同。他说：如果沿用1954年宪法的提法，使人产生知识分子还是专政对象的印象。要把知识分子同工人、农民一起都写进去，表明知识分子不是专政对象，也是国家的主人。十年动乱中，知识分子和地富反坏右、走资派一样，成了“臭老九”。现在虽已恢复名誉，但条文还是原来的，这不适应现在的情况。要根据实际情况重新写，以鼓舞知识分子为四化出力的积极性。

关于农村人民公社和关于对自然资源的保护。王震表示不赞成取消人民公社。他认为：公社组织，马克思、列宁都讲过。他

说，人民公社前些年搞了高指标、高征购、共产风，后来批“左”，拨乱反正，是完全正确的，但也要防右。对于脱离社会主义的倾向也要警惕或批评。杨秀峰主张：要对外解决海域、空域、海陆资源的主权问题。同时，杨秀峰建议把原来的“海陆资源”的写法改为“海陆自然资源”或“水陆自然资源”。它包括土地、地下矿藏和其他自然资源。这样，不论土地归集体所有或由个人使用，矿藏和其他自然资源均为国家所有，不得侵占和损害。水也是自然资源，属于国家所有，不能集体和个人乱打井，想怎样就怎样，破坏水的合理利用。许德珩说，除水流外，还有大的水利工程也要做规定。过去修水库、水坝不请专家规划和检查，问题很多。比如建葛洲坝，不听专家意见，未留鱼道，使很有价值的中华鲟鱼不能回游产卵，可能绝种，损失很大。要规定水利工程须经专家鉴定，参加修建，免除后患。另外，不能只要粮食不要其他。如在鄱阳湖、洞庭湖围湖造田，结果十年九不收，得不偿失。耿飚说：近30年来，由于围湖造田，洞庭湖、鄱阳湖缩了30%以上，太湖、白洋淀也很小了。围湖造田是自讨苦吃，一发大水，湖口上下游都成了水灾区。建议宪法规定不许围湖造田，但可以围海造田，荷兰有很大面积是靠围海造地。

关于土地所有权。宪法草案原稿规定城市土地归国家所有，农村和城郊土地归集体所有。方毅说：这两种所有制的矛盾日益尖锐和严重。国家企业、事业要发展，要用地，而土地有限，郊区和农村土地归集体所有，变成了他们向国家敲竹杠、发洋财的手段。一亩地索要上万元，靠卖地生产队可以安排社员一辈子、三辈子都过好日子，不需劳动了。草案虽然规定“任何单位和个人不得买卖”，他可以变相卖地，提出交换条件，如给他办工厂，招收农民当工人，包养到死。矛盾发展到武斗，你盖他就拆。科学院盖房用地，付了三次钱，国家财政开支成了无底洞。现在国家

要征地比登天还难。而农民自己盖房，却大量占用好地。郊区农民自盖旅馆的很多，有的大队不种地，单靠出租旅馆赚大钱。这样下去，富了农民，穷了全民，矛盾越来越尖锐。我国矿藏发现较少，发现了要开采就与农民发生矛盾，要花很大代价，限制了国家的发展。因此，建议土地一律归国家所有，集体只有使用权。这个问题是理论上、实践上面临的一个很大的问题，很值得权衡利弊得失，全面探讨研究。荣毅仁主张：在宪法中明确宣布“国家依照法律规定，给予机关、企业、集体、个人土地使用权，发给土地使用证”。另外还应规定“土地不准买卖和转让”，“国家需要征用土地时，依照法律规定，给使用单位以补偿”。他认为，把国家的土地分为全民所有和集体所有不好。集体只能是永久使用权。杨秀峰认为，土地所有权问题很复杂，各地情况也不一样。现在，对城市土地再不宣布国有，不得了。乌兰夫说：关于草原、荒地的所有权问题，很重要。他认为，草原、荒地归集体所有，造成无计划地滥肆开垦。“文化大革命”期间，内蒙草原开荒650万亩，结果变成了沙漠，破坏了植被，既不长粮食，也不长草，北京风沙就是从内蒙吹来的。“围海造田”的效果也很不好。草原、荒地的所有权究竟如何规定，全民、集体如何摆，是个很大的问题。

关于教育事业和关于精神文明建设。梁漱溟等认为：教育事业既要靠国家来办，也要靠地方、企业、团体来办，还有民办学校。建议规定“国家创办并提倡和鼓励集体和个人办学”。董其武认为：普及国民教育应规定达到什么程度，以便有个奋斗目标。他主张，普及教育或称国民义务教育。胡子昂认为，现在许多青年人缺乏基本知识和能力，应加强中小学教育，还可多办些职业学校。杨秀峰认为，应该强调精神文明建设。我们现在一手抓经济，还要一手抓精神文明。现在有些地方很不像话，学生嗑瓜子乱吐壳，看起来是一件小事，但教育者不管，家庭、社会也不管。一

点文明卫生都不讲，路旁种的花给掐了，栽的树给破坏了，不抓精神文明，现代化的城市建设不起来。在讨论中，班禅还建议宪法应增加“保护珍贵动植物”与“保护自然保护区”的规定。方毅提出，职工退休后应受到国家的补贴，老有所养。关于正常退休后的生活问题，在宪法上要有规定。许德珩建议：为纠正子女虐待父母的不道德行为，宪法应规定“对没有生活能力的父母，儿女有供养的义务”的内容。

关于人民代表大会的建设。杨秀峰提出：人大代表，特别是人大常委会委员，不是荣誉职务。有的年纪很大了，甚至连会都不能开，该退休的就退休，像现在这样不行。宪法对代表的年龄和人大常委会委员的任期未做规定，要考虑相应的解决办法。这样就同体制改革、提高工作效率、干部退休制度相适应了。陈慕华建议：全国人民代表大会设立人口委员会。她认为，现在我国人口增长与自然资源、经济发展很不适应，已造成城乡人民衣、食、住、行、上学、就业等一系列的严重问题。人大设人口委员会，吸收热心于计划生育的人士和各方面的专家参加，研究综合治理控制人口数量，提高人口素质及社会福利、保险政策等问题，很有必要，王震同意陈慕华的建议。

关于领导人任期的限制。杨秀峰、陈慕华、方毅等主张：国务院总理、副总理的任期同委员长、副委员长以及国家主席、副主席的任期应当一致起来，连续任职都不超过两届。但杨秀峰主张，在这样“一刀切”时，对总理、副总理的任期可以考虑有点灵活性。而方毅则表示：总理、副总理的任期也不超过两届为好。废除终身制，这是汲取了十年内乱的惨痛教训。连任三届就是半终身制。任期15年，人民不敢向领导提意见，怕给小鞋穿。法国总统每届任期7年，可连任1届，与我们不一样，他有反对党，天天找碴，很难连任。我们是党领导，权掌的时间越长越可能出问

题。我相信中国是很有人才的，我赞成到了年龄就退休。

关于国家主席。黄火青说：家有家长，国有国长。我们这样一个大国，不能没有国家主席。很多外国人提出我国为什么没有主席，怀疑我国政治不稳定，选不出主席来。没有国家主席，什么事都由总理出面，总理尽管年富力强，也受不了。但是，规定国家主席不干涉政府工作，不承担行政责任，有点问题。主席经常接见和出访，不能不谈政治。周培源说：宪法对国家主席这样明文限制，影响尊严，也同主席“统率全国武装力量”的规定有矛盾。程思远建议改为国家主席“不负实际的行政责任”。陈慕华说：从外事工作看，设国家主席是必要的。外国元首来访，首先问我们谁邀请，谁接待。我们说委员长是元首，他觉得你只是个议长。设国家主席代表国家，比较自然、顺当。行政工作由总理负责，向人大负责；军事一向是军委管，国防部是虚的。这样做，大家习惯了。程思远提出：国家主席统率全国武装力量，只此一句，没有下文，怎么统率？按照1954年宪法，国家主席还兼国防委员会主席。但是，国防委员会是虚的，中央军委是实的，行使实际的军事指挥权。建议党中央的军事委员会改为国家机构，国家主席兼任军委主席，通过军委去统率。趁老一辈无产阶级革命家健在，把这件事定下来，可以奠定长治久安的基础。国防部与军事委员会的关系是军政与军令的关系。应当把军政与军令分开，军政属国防部管，包括军队预算、国防建设、军衔、任免、奖惩、军训等；军令即军事统率权的运用、作战指挥等，归军委管。

### 七、3月13日宪法修改委员会分组讨论

宪法修改委员会于3月13日继续分组讨论，讨论中提出的主要意见如下：

关于维护宪法的尊严和稳定。程思远说：世界各国都把违宪

作为最大的违法行为。我国 1966 年爆发文化大革命，宪法未经法定程序便无形中被废止了，这在世界宪法史上是很少见的。要教育子孙后代，记取这一教训，维护宪法尊严。现在，我们国家形势大好，安定团结。这次修宪，有了 32 年正反两方面的经验，应该也完全有可能制定一个刚性宪法，奠定中国共产党领导建立的中华人民共和国长治久安的基础。为此，建议将序言最后一段改写为：“本宪法是国家的根本大法，具有最高的法律效力。全国人民必须维护宪法的尊严。一切违宪行为必须受到严厉制裁。”另外，宪法一经制定，就不要轻易修改。美国建国 200 多年，只有一部宪法。之后，尽管有 20 多次修改，宪法本身没有变。法国大革命至今有 7 部宪法，法国司法部长也认为宪法经常修改不好。我国建国 32 年，连这次已经有了 4 部宪法。我的意见，对于宪法修改的程序要从严规定。可以考虑，宪法修正案需经多数代表提出才能成立，对通过宪法修正案的限制要更严一些。

关于民主和专政。倪志福说：职工有权选举企业的行政管理人员，这体现了社会主义民主，使工人感到自己是企业的主人。反过来，企业领导也有权处分不遵守纪律的职工。实际上，选举是有限制的。什么样的工厂可以选，有规定的条件。选举后，还要经过批准、任命。从选举试点看，一般效果是比较好的。孙晓村说：1954 年宪法和 1978 年宪法都有“镇压一切叛国的和反革命的活动”的规定，这次把“叛国”去掉了。虽然“反革命”可以把“叛国”包括在内，但从法律上讲，叛国应是另一种单独的罪名。因此，是否考虑仍照 1954 年宪法写。

关于台湾问题。苏子衡认为，序言不再提“解放台湾”而改为“完成统一祖国大业”，改得很好。他和董其武均认为，宪法写了“国家在必要时得设立特别行政区”，从而将叶剑英委员长 1981 年国庆发表的“九点建议”精神反映在新的宪法中，这有助于解



除台湾当局和台湾同胞、港澳同胞的疑虑，很及时。

关于国家机关工作责任制。班禅认为：国家机关实行工作责任制，就要有职有权有责。集体领导是好的，但如果搞不好，每个人只是划圈，不负责任，效率就很低，反而助长了官僚主义。董其武认为：干部必须职责分明，赏罚分明。孙晓村认为：国家工作人员的考核、奖惩、升迁等都另有条例，宪法中可以不做规定。

关于知识分子在国家中的地位。缪云台认为：总纲第一条关于工农联盟的提法不必改变。工农联盟里的工人是包括知识分子的。知识分子是脑力劳动者，与从事体力劳动的工人只是分工的不同。宪法中不必对知识分子的地位等问题做另外的规定。知识分子不要自外于工人，工人也不要自外于知识分子。过去“四人帮”迫害知识分子，他们把知识分子划在工人之外。宪法不把知识分子列在工人之外，也可以防止今后有“左”倾思想的人把知识分子当做反对的对象。关于如何保障知识分子的地位、发挥知识分子的作用问题，可以在其他单行法规中加以规定。班禅认为：过去在“左”的思想影响下，只承认体力劳动，好像脑力劳动就不是劳动。宪法中应明确劳动既包括体力劳动，也包括脑力劳动。这样知识分子自然就成为劳动人民了。

关于公民的基本权利和义务。苏子衡认为，宪法草案规定“公民有宗教信仰的自由”，很好，但建议取消“禁止一切不属于宗教范围的迷信活动”一语。因为这个范围很难严格划分。而且，迷信活动主要靠教育来提高群众觉悟，不是用法律能禁止的。至于利用迷信活动造谣破坏、危害人民健康、扰乱社会秩序的，在刑法中已有规定，这里不必再写。倪志福说：草案规定了扩充劳动者的物质条件，很好。现在纺织厂搞的“四班三运转”，8天休息两天，产量、质量都有提高，女工身体有好转，还增加了就业。有的井下工人实行6小时工作，产量提高，说是6小时，加上下

并，实际还是8小时。这些效果都很好。建议对扩充劳动者休息的物质条件写的再明确些。王震、彭冲等提出：草案规定国家保证残废军人的生活，抚恤烈士家属，优待军人家属，对盲、聋、哑等残疾人的生活和教育给予帮助，很对。但是，把残废军人、烈军属同盲、聋、哑等残疾人并列在一款内不妥，应该分为两款，“残废军人”按习惯也应改为“荣誉军人”。苏子衡等提出：残疾人中是否还应列上“精神病患者”和“痴呆人”。荣毅仁建议：关于“努力培养青少年”在德智体方面得到全面发展的规定中，还应加上“儿童”，使少年儿童从小就受到培养教育。黄鼎臣不同意有的人提出的把“正当权益”改为“合法权益”和对华侨和侨眷分别做出规定的意见。黄鼎臣说，侨委有个规定，在国外居住3年以上的中国人就是华侨，他们在所在国享有居留权、生存权以及从事各种职业的权利等，这些就是华侨的正当权益。如果外国侵犯这些正当权益，我们就可以发照会、提抗议，必要时可以派船把华侨接回来。如改为“合法权益”，外国（如印尼）在反华排华之前先定个法，损害了华侨的正当权益，我们就不好讲话了。华侨与侨眷不好分开。如华侨回国结了婚，生了孩子，带出国也可和华侨一起居留，享有同样的权益。1954年宪法没有提侨眷，1978年宪法写上了，还是这样规定有利。

关于全国人大与人大常委会的职权。荣毅仁提出：草案规定全国人大和全国人大常委会是行使国家立法权的最高机关，提高了人大常委会的地位。但实际上，草案规定“修改宪法、制定和修改刑事、民事和国家机构的基本法律”都是全国人大的职权，而不是全国人大常委会的职权。因此，把人大常委会同全国人大并列为行使立法权的最高机关不妥。建议改为：“人大闭会期间，人大常委会按照法律规定代行人大的职权。”荣毅仁又提出：草案规定，国务院副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计

长、秘书长的人选，根据总理提名，由人民代表大会决定；另外，规定军队的总参谋长、总政治部主任、总后勤部部长的人选，根据总理提名，由人大常委会决定。既然都是根据总理提名，为什么前者由人大决定，后者由人大常委会决定？似乎解放军的三位总长和国务院的部长不是平行的，地位上有差别。应该一致起来，人大开会期间，都由人大决定；人大闭会期间，都由人大常委会决定。荣毅仁还提出：全国人民代表大会设立专门委员会是必要的，但应规定一个产生的办法，是由人民代表大会还是由人大常委会产生？荣毅仁又说：人大职权只列了审查、批准国民经济计划和国家预算，都属经济方面的；而对于科学、文化、教育、外事、民族、政法等方面的计划与执行情况都未列入，而这些方面都是很重要的，也应列入。关于全国人大开会的日期，荣毅仁说：开会没有固定日期，只说每年举行一次，看起来主动，实际上很被动。往往通过国民经济计划、财政预算已经到了年终，工作不好办，对发扬民主、加强法制都不利。定个时间，可以促使早定计划，对工作有好处。建议人大会议在每年4月或5月召开。耿飚说：有的外国议会在每年9月到次年3月份开会，到五六月就都休假去了。休会期间，搞秘书工作的做下次议会的准备。我们仍然是手工业式的工作方式，想什么时候开就什么时候开。还是有些计划性好。有了固定开会日期，人大常委会委员也好安排工作和视察、参观。康克清也同意人大开会规定个时间，她说：最好是在每年11月到次年3月之间。我国和别的国家情况不同，代表中有许多劳模，如在农忙季节开会，就耽误工作。关于全国人大代表，荣毅仁说：规定代表在全国人大“各种会议上的发言和表决，不受法律追究”，这很必要。但有一个问题，如果代表在发言中进行人身攻击、诬陷和诽谤他人，也不受法律追究吗？这和宪法关于保护人格尊严不受侵犯的精神不符。人大代表在会议上

可以充分发表意见，可以就某些问题进行质询，但不得进行人身攻击和诬陷、诽谤他人，应给予必要的限制。建议在“不受法律追究”后面加上“但不得诬陷和诽谤”一句。耿飚也认为，光说“不受法律追究”不够，还是加上这么一句，限制一下好。

关于国家主席。与会委员认为规定主席“不得干涉政府工作，不承担行政责任”，不妥当，应删去。康克清说：规定国家主席统率全国武装力量，与不干涉政府工作是个矛盾。她又说：我们国家实行集体领导，国家主席也是集体的代表，怎么能说不干涉政府工作，不承担行政责任？荣毅仁说：草案规定“根据国家主席的提名，任命国务院总理”，这与主席“不承担行政责任”也有矛盾。韦国清的书面意见表示赞成设国家主席。他陈述的理由为：（1）全世界绝大多数国家都有元首，作为国家的代表。而我们10亿人口的大国没有，对内对外都有许多不方便之处，特别是对外等状态，人家来总统，我们就出委员长、总理，有时出副委员长、副总理。我们这样一个大国，长此下去，会使一些国家特别是第三世界国家产生误解。（2）我们建国后就设国家主席，自从毛泽东同志不当国家主席，“文化大革命”中刘少奇被诬陷打倒，特别是林彪要抢国家主席职务以后，宪法便不再设国家主席。这是在一种很不正常情况下的做法。我们重新设国家主席，就表示我们的国家生活走上正轨，更加安定团结。（3）有了国家主席，就可以减轻总理一些对外事务特别是礼仪方面的负担。

韦国清的书面意见还提出了若干文字方面的建议：（1）建议把“在中国大陆”改为“除台湾等岛屿外”。用“大陆”不确切。因为还包括海南岛、舟山群岛等，后者不能说是“大陆”。（2）是否可以把“不发达地区”改为“某些经济、文化较落后的地区”，因为我们整个国家属于“发展中的社会主义国家”，也可以说是不发达国家。另外，在国内“不发达地区”的标准也难确定，搞不

好大家都把自己划入“不发达地区”，向国家要求援助。(3)“水流”一般指河流，是否也包括“湖泊”？如不包括，则建议加上，因为现在农村为侵占湖泊而引起的争论不少。(4)建议将草案中“国家对就业前的公民进行必要的劳动就业训练，并对他们的劳动给予适当的劳动报酬”删去，因为这是指的仅仅是城市居民，并不是“一切公民”，即使城市居民，一时亦难以完全做到。

## 八、3月15日宪法修改委员会分组讨论

宪法修改委员会第二次全体会议于3月15日继续分组讨论。讨论中提出的意见概括如下：

关于修改宪法的总的精神。程思远说：希望我们的社会主义法制把习惯法和成文法同时并重。中国共产党远在建国以前，已积累了领导解放区的丰富经验。新中国建立32年来，统治国家的经验更加丰富。我们一方面应尊重中国共产党领导国家建设的优良传统，另一方面要制定成文法以补充传统经验的不足。希望现在这部宪法是社会主义国家最进步的一部宪法，也是中华人民共和国最后一部宪法。以后可以修改条文，但它的结构和基本精神不能改变。为此要本着放眼世界、展望未来的精神修改宪法。现在台湾还未回归祖国，在本世纪末要完成三大任务，必须调动一切积极因素，化消极因素为积极因素，团结一切可以团结的力量。海外2000多万侨胞，港澳520万同胞，在完成三大任务中将起很大作用。他们绝大多数是爱国的，爱社会主义中国。但宪法中过于硬性的、不易为他们所接受的字眼、语汇应尽量不写。比如，党的领导、坚持四项基本原则，是我们全国人民要永远坚持的，也是不会变的。在我国，人民代表大会是最高权力机关，实际上中共中央才是最高领导机构，因为我们的党和国家领导人都是党中央提出来的。这是历史传统，不容改变。所以宪法没有把党的领

导明确表示出来，并不等于轻视、漠视党的领导，因为我们是尊重历史传统的。尊重历史是社会主义法制的的一个基本原则。这个问题不是我一时高兴提出来的，我考虑了很久。党的领导和四项基本原则要在整个宪法中而不一定在宪法的具体条文中体现出来。将来进行宪法教育时，要向全国人民说明，四项基本原则虽然在条文中没有表述，实际上还是要坚持的。

关于人民民主政权的任务。钱昌照主张：四项基本原则、集体领导、三件大事（指80年代三大任务）、两个提高（提高科学、文化水平和提高工作效率）都应当写进宪法。关于加强人民民主专政问题，可参考最近统战会议的文件精神，把其中有些内容，如政治协商、民主监督等写进宪法中去。季方的书面建议提出：序言应增加“人民生活福利”的内容，说明中国人民在中国共产党领导下所进行的英勇斗争，不仅为了国家独立解放，政治上民主自由，而且为了谋求人民群众的生活福利；序言还应说明中国共产党领导新中国采取的重大政策措施，不仅不反对孙中山先生的三民主义，而实际上已远远超过并发展了三民主义的实质，以驳斥台湾当局所谓“以三民主义统一中国”的幌子。因此，建议在序言“中国各族人民为国家独立、民族解放和民主自由进行了前仆后继的英勇奋斗”一句中的“民主自由”后面加上“民生福利”；并在重大成就一段中，于“教育、科学、文化事业有了很大的发展”后面补充“人民生活有了显著的改善和提高”。倪志福书面提出：规定我国是“工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”，这是十分正确的。但在宪法中如何更好地体现“工人阶级领导”与“工农联盟为基础”，似应予以考虑。建议宪法明确规定我国工会的法律地位，以便更好地发挥工会在实现社会主义现代化建设中的作用，使有关工会和劳动的专门立法有所遵循。具体建议在草案第二十九条之前的适当地方增

加一条：“国家保障工人阶级群众组织工会的社会地位。工会必须维护社会主义制度，巩固人民民主专政；代表职工群众参加国家、经济和社会事务的管理，维护职工的合法权益。”杨秀峰主张宪法应适当强调军队的地位和作用。

关于国家的统一。程思远赞成王震的建议，要采取《若干历史问题决议》的思想，在宪法中充分表现出来。序言第二段应明确写上，中华人民共和国的成立，根本结束了旧中国四分五裂的局面，建立了各民族的团结统一，改变了世界的面貌。这是我国最大的成就，连外国人都是承认的。钱昌照认为，完成统一祖国的大业不只是全中国人民的“共同愿望”，而且是“历史使命”、“神圣职责”。建议将序言关于台湾的一段中的“共同愿望”改为“神圣职责”。

关于设立特别行政区。程思远说：有的同志建议把“国家在必要时得设立特别行政区”写入“地方人民政府”这一节，这不好。还是应该放在总纲里。程思远提议：还可以考虑把叶剑英委员长“九条建议”的精神写进宪法，将来台湾回归祖国后，宪法也不用修改。同时，关于设立特别行政区的规定将来也可以适用于香港和澳门，以利于团结侨胞和争取外汇收入。荣毅仁建议把关于设立特别行政区的条文写入第九十七条有关我国行政区域划分中的第二款，并移入总纲。许德珩建议把关于设立特别行政区的规定移前，作为总纲中的第五条。

关于企业民主管理。倪志福同意宪法草案中规定的职工民主管理企业的权利。但希望再做下列三点补充：（1）根据我国多年来的实践和1981年中央24号文件规定，职工代表大会是企业实行民主管理的基本组织形式。草案第四十二条第一款“通过职工代表大会和其他形式，参加企业管理”中，把“职工代表大会”和“其他形式”并提不好。建议改为“通过职工代表大会民主管理的

基本形式，参加企业管理”。(2) 职工代表大会暂行条例规定，职工代表大会是“职工群众参加决策和管理、监督干部的权力机构”。第四十二条不仅应当规定职工有参加管理企业的权利，同时，也应规定有根据国家的法律、法令和计划要求，参与企业的决策的权力。(3) 建议把第三款国营企业和城乡集体经济组织中的全体劳动者，“都是国家的主人翁”，改为“都是国家和企业的主人翁”。

关于公民的基本权利和自由。在人身自由方面，班禅认为：1954年宪法规定公民有居住和迁徙的自由，这次没有写上。总的讲，公民应该有这个自由权，至于户口手续是另外的问题。在受教育权方面，董其武建议在第四十五条中规定：“中华人民共和国对公民实行义务教育，文化程度一般达到完小程度。”他说：农村实行生产责任制以后，许多社员因要自己出钱，不让孩子上学了，这样下去会出现大批文盲。班禅提出：现在少数民族地区上学的比例下降，退学的人数增加。原因是：学校只教汉语，不教本民族语言；“文化大革命”中把学校里的德育破坏了，上学反而学坏，不听家长教育，家长不愿送孩子进学校。西藏边界上，有的家长把子女送到国外达赖办的学校去。那里既教汉语，又教藏语和英语，有的学生毕业以后回到国内，思想学的是达赖的那一套。这是达赖和我们争夺下一代的斗争。现在西藏能用藏文写文章的人很缺，用汉文写文章水平高的也不多。边疆少数民族地区的教育是涉及巩固国家统一和安定边疆的大问题，应当引起重视。钱昌照建议，在“国家发展各种学校和其他文化教育设施”后面增加“教育要面向广大青少年”的内容。因为现在学校分成重点学校和非重点学校，影响了一部分青少年的积极性，也妨碍选拔人才。在生活安全方面，孙晓村认为第三十三条规定“任何破坏社会安定和社会安全的行为必须受法律的追究”，这个内容过去宪法里没



有，这次写上，反映了我们社会主义国家的特点，很好。但是，“破坏社会安定”范围很广，没有一定的界限，如违反交通规则，也是破坏社会安定，不一定都受法律追究，而“破坏社会安全”就严重了，光追究还不够，应改为“受法律、法令的追究和制裁”。在妇女的权益保护方面，班禅认为第四十九条规定破坏婚姻自由的行为受法律追究，不够明确。婚姻自由一般指未婚的人的婚姻问题不受他人干涉。对已经形成的婚姻要保持稳定，别人不得破坏，这个方面也应明确规定。现在有些家庭被“第三者”插足，遭到破坏，《刑法》又没有通奸罪，不好处理，宪法应对此有所规定。

### 九、3月16日宪法修改委员会分组讨论

宪法修改委员会第二次全体会议于3月16日进行最后一天的分组讨论。讨论中提出的意见摘要如下：

杨秀峰主要就宪草中的序言和总纲提出意见。他说：宪法草案的文字已经不短，不要再膨胀扩大了。有些地方应压缩，主要是序言和总纲，要去掉重复和分散的问题，也有需补充的。建议：（1）序言第四段加上“五四运动”，因为这是中国新民主主义革命的一个重要里程碑。（2）“在中国大陆，人剥削人的制度已经消灭，社会主义制度已经胜利地确立起来”，这段话可以不要，否则可能引起小的争论。（3）“工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政即无产阶级专政得到巩固和发展”这段话，有人主张不要，我主张一定要。这是毛主席讲的，而且现在说坚持四项基本原则，提的是坚持无产阶级专政，这里交代了人民民主专政即无产阶级专政，以后就无需一一交代了。（4）人民解放军只在序言第五段中提了一下，不够，应专写一段。应把党的三大法宝之一的武装斗争在宪法上肯定下来，写上解放军是无产阶级专政的坚强柱石，提高它的地位。（5）序言第五段中关于经过30多年的努

力取得的成就和序言第六段中的“今后中国人民的根本任务是集中力量进行全面的社会主义现代化建设”可删掉。(6) 政协的作用要表达得充分一些。加在序言第八段。(7) 序言第十段“坚持反对霸权主义、帝国主义、殖民主义”，提法与《建国以来若干历史问题的决议》统一起来好，反霸列于反帝之后。(8) 总纲后边有点分散、重复，有些乱，可以调整合并。建议在总纲中加上义务植树造林的内容，全民搞绿化。(9) 赞成土地国有，但关于土地的所有权问题牵涉太广、变动太大，要慎重。现在农村土地为集体所有，城郊哪些土地属于国家或集体所有，很难分，是否跟农民交代清楚。土地国有，他们可以依法长期使用，要他们同意接受，不要硬性规定。(10) 第二十二条“国家提倡和执行计划生育”，口气太软。应把“提倡和推行”改为“实行”，坚决控制人口增长。王震也赞成这个意见。

关于公民的基本权利。在保护人身自由方面，程思远提出：第三十五条第一款只规定“公民的人身自由不受侵犯”，太轻。鉴于“文化大革命”十年动乱，人身、财产、人格等都没有保障，很多人受到迫害，甚至迫害致死。建议第一款改为“公民的人身自由、安全和尊严不受侵犯，个人财产应受保护”。程思远还就华侨的问题提出意见。他说：第四十八条关于“保护华侨和侨眷的正当的权利和利益”的规定的后面，是否可加上“华侨可根据自己的意愿保留中国国籍”，这有关国家的政策，只有党中央才能解决。我们的对外政策是华侨不能保留双重国籍，但蒋介石集团允许保留。现在美籍华人约有八十万，人数不多，能量很大，许多是爱国的知识分子。他们对于“美籍华人”这个头衔很不满意。对我们称他们为“亲戚”也不高兴。他们认为自已虽加入了美国籍，还是堂堂正正的中国人，不是什么“亲戚”。华侨的国籍是个大问题。为在新形势下调动华侨的积极因素，参加四化建设，促进统一，希

望党中央重新考虑这个问题。

在赔偿公民损失问题方面，杨秀峰提出：草案第四十条第三款规定公民有权要求侵犯其权利造成损失的国家机关和国家工作人员依法赔偿，考虑到目前实际情况，很难行得通，现在是否可以不写。国家工作人员工资低，拿不出多少钱赔偿，最后还是国家和集体拿钱替个人赔偿。

下面是关于国家机构的讨论意见：

班禅提出：全国人大要有权威，不要只做橡皮图章。全国人大人数太多，减不下来，就要多发挥常委会的作用。现在兼职的太多，开会的人越来越少。人大常委会应该有半数以上的专职委员，副委员长也是如此。班禅还提出：我国少数民族只占人口的4%~5%，永远是绝对少数。怎样能使少数民族的利益得到重视，需要考虑。我们搞两院制不合适，可不可以考虑一些别的办法？比如把人大民族委员会的权力稍微扩大些，或者把一些与少数民族有关的问题交少数民族代表专门开小组会研究。现在虽然很重视少数民族，一个民族不管人多么少，总要安排一个代表，但少数民族代表表决时总是绝对少数。怎样使少数民族代表能充分发表意见，他们的意见能受到重视，宪法中应有所规定。

关于强化人大常委会的问题。程思远认为：人大常委会的人选可规定具体条件。各级人大正、副委员长，正、副主任也可规定人数，但副委员长不必满员，留下空额给台湾，以促进台湾回归祖国。

关于全国人大常委会与地方人大常委会的关系问题，班禅认为应该在宪法中明确规定。现在既非指导关系，又非领导关系，只是联系关系，太松散了，不好。杨秀峰认为：地方人大是地方最高权力机构，全国人大不好去指导，在宪法上规定有困难。同意彭真同志两次讲话的意见，全国人大和地方人大的关系是联系关系。

杨秀峰还就国语及国歌的问题发表意见。他说：对国语的问题应很慎重，不要轻易把汉语定为国语。杨秀峰还主张国歌不要写在宪法上。这问题讨论起来很费时间。“文化大革命”中讨论过几次都搁下了，现在不要讨论。只要外宾来有个曲子演奏就行了。

#### 十、彭真在宪法修改委员会第二次全体会议上讲话

1982年3月16日分组讨论结束后，彭真在宪法修改委员会第二次全体会议上做了讲话，要点如下：

彭真说：这次会议开始的时候，他曾说过，对秘书处提出的宪法修改草案（讨论稿），可以增，可以减，可以修改，也可以推翻。今天上午同各组召集人和秘书处同志们商议，现在开宪法修改委员会全体会议，首先请大家考虑，这个稿子是否大体可用？是否可以作为修改的基础？有没有提出新的草案的？没有。那么就秘书处提出的稿子作为基础进行修改。他说：修改的任务很繁重。这次会议上，各位委员认真地进行了讨论，人大常委、政协常委、中央和国务院各部门负责人，军队和各省、自治区、直辖市的意见也陆续送来了。大家提了很多很好的意见，要很好地考虑。宪法既要简要，又要能在全中国普遍适用，要把所有对的意见、好的意见，都吸取有困难，有的要直接吸收，有的可以间接吸收。

彭真说：总的来说，宪法要把中国人民过去长期革命斗争的成果、长期斗争的经验写进去。宪法草案序言中写了中国是世界上历史最悠久的国家之一。20世纪以来，我国发生了翻天覆地的变化，至少有四件大事：孙中山先生领导辛亥革命，废除了封建专制，这是很了不起的事情。接着，中国人民在中国共产党的领导下，以马列主义、毛泽东思想为指导，推翻了帝国主义、封建主义、官僚资本主义的统治，建立了中华人民共和国。建国以后，废除了历史上几千年的剥削制度。建国的時候，我们连一部汽车

都不能造，钢只有那么一点，石油也是有限的一点，什么洋火、洋油、洋钉，什么都是洋的。现在不同了，年产1亿吨石油、6亿吨煤、3000多万吨钢，有年产25万辆汽车的生产能力，不但可以造飞机，而且1个火箭可以运载3个卫星。我们工业同发达国家比，虽然还比较落后，但已经形成了独立的、比较完整的社会主义工业体系和国民经济体系。这些都是翻天覆地的大事，都是坚持四项基本原则取得的。实践是检验真理的惟一标准。“四个坚持”是邓小平同志代表中共中央提出来的，是经过实践检验的，是历史经验的总结。没有这些，现在的宪法修改草案讨论稿也写不出来。

彭真说：有人反映，中国共产党犯过错误，怎么还能领导？不错，我们党是犯过大大小小的错误。党在青年时期犯过错误，损失不小。壮年时期纠正了错误，党和军队及解放区都有很快的发展，解放战争原来预计5年打倒蒋介石，结果3年就打倒了。建国后，很短时间，就在全中国完成了土地改革。不到10年时间，废除了剥削制度。但是，党在新的历史时期又遇到了新的问题。剥削制度消灭以后，如何搞社会主义？经验不多。到共产主义还有一段很长的时期，还会发生波折，还会犯错误。共产党是坚持真理，随时修正错误的，犯了错误是自己能够克服改正的，不论错误大小。我们党过去的和近期的历史已经充分证明了这一点。不像没落阶级那样，自己不能改。

彭真说：这个讨论稿怎么改？采取什么方针？要从中国的实际情况出发。中国960万平方公里加海域，10亿人民，我国各地政治、经济、文化、风俗习惯等各方面情况很不相同，发展很不平衡。要从这个实际情况出发，吸收历史的和外国的经验教训。拿什么做标准？最大多数人民的最大利益。当然，有些问题要照顾少数，例如宗教信仰自由。宪法中说以马列主义为指针，马列主义是辩证唯物主义，是无神论，这在我国是代表多数人的。但是，

有的宗教，信仰的哪怕只有很少数人，只要不搞反革命，不破坏人民的团结，国家的统一，即不搞损害人民利益的活动，那就要保护。保护宗教信仰自由，本身就是符合马列主义、毛泽东思想的方针，也是符合我国最大多数人的利益的。

彭真说：以马列主义为指针，不能搞教条主义，必须与中国革命的具体实践相结合。对外国的经验要参考，但决不能当做教条，不加分析、不加区别、不加批判地照抄照搬，只能吸收其中符合我国实际情况、适合我国需要的有益的东西。总之，我们的方针是马列主义普遍真理与中国的实际相结合。什么叫相结合？就是从中国的实际出发，实事求是。标准、出发点是最大多数人民的最大利益。

彭真最后说：宪法是大家修改，大家制定，大家遵守。不能主观，不能疏忽，不能粗心大意，要实事求是，不能自以为是。这是中国人民的大事，要把大家的意见集中起来，认真进行研究，集思广益。《宪法草案讨论稿》的修改工作要尽量搞得完备一点，将来全民讨论和正式通过时就可能省力一些。估计这次会后，抓紧工作，大体也还要用20天左右的时间进行修改，预计4月5日前后我们可以开第三次会议，争取4月中旬由人大常委会公布，交付全民讨论。

## 第二节 宪法修改委员会第三次全体会议

### 一、胡乔木对宪法草案修改稿做说明

如上所述，在2月27日至3月16日举行的宪法修改委员会第二次全体会议期间，委员们对秘书处拟订的《宪法修改草案（讨论稿）》逐章逐节逐条进行了讨论。同时，全国人大常委会委

员、政协全国委员会委员分别座谈讨论了《宪法修改草案（讨论稿）》，提出不少修改意见。中共中央和国家机关各部门，中央军事委员会领导机关，各省、自治区、直辖市的负责同志也对讨论稿提出了修改意见。秘书处根据各个方面的意见和建议，进行了反复的修改，形成了《宪法修改草案（修改稿）》。

1982年4月12日下午，中华人民共和国宪法修改委员会第三次全体会议在人民大会堂举行，由副主任委员彭真主持。秘书长胡乔木在第一天的会议上，就重新修改的草案向委员们做了扼要的介绍。胡乔木说：上次会议及会后，提了不少意见。秘书处已整理分送，并对宪法讨论稿进行了修改。现做如下说明：

#### （一）关于序言

胡乔木说：（1）“中华民族”、“中国大陆”已根据大家的意见删去。（2）在今后的任务一段里，把四项基本原则写得更明确、更集中，还写进了“发展社会主义民主，健全社会主义法制”。（3）增加一段，反映阶级斗争。（4）完成统一祖国大业，把“全中国人民的愿望”改写为“全中国人民的神圣职责”。（5）民族关系写为“平等、团结、互助的社会主义民族关系已经确立，并将继续加强”；国家对少数民族的帮助增加“根据各少数民族的特点和需要”；删去“不发达地区”的提法。

胡乔木说：有些意见没有吸收，例如：建议写“五四运动”、“中国共产党的成立”、“民主党派的地位与作用”、“错误曲折”等，都没有加以采取，以免过于冗长。

胡乔木说：几种互相不同的意见，吸收了其中的一种。比较重要的例如：

1. “人民民主专政即无产阶级专政”有的主张保留，有的主张删去。现仍保留。人民民主专政有特点，是理论创造。但实质上是无产阶级专政，本意是团结，不能理解为向一切阶级专政。向

一切阶级专政是无产阶级文化大革命的误解，是“四人帮”故意歪曲。

2. 四个现代化中工业与农业的排列次序，原来提出的时候是工业在前，后来强调农业，就把农业提到前面了，六中全会决议是农业在前。现在又恢复原来的次序。工业应该在前面，历史上，理论上，都应该如此。不能因为过去文件这样写就一直错下去。

3. 中国人民政治协商会议的地位和作用，这是第一次写进宪法。有的委员以及政协常委主张写上“政治协商、民主监督”。这八个字对政协无疑是正确的。但若写到宪法中就会有另外的问题了。“政治协商”与人民政治协商会议的名字重复，是同义反复。“民主监督”，从各党派关系来说是必要的。政协要提出批评建议。但“民主监督”写进宪法，就是法律性的了。政协和人民代表大会、国务院之间的关系在法律上就会因之而复杂化了。政府要受人民代表大会的监督，这是制度。但如果宪法规定政协监督，那国务院势必就要同时受全国人大、人大常委会、政治协商会议三者的监督，向三者报告工作。这对国务院来说，是有困难的。假若人大、人大常委会不是决定性的，还需要政协参与协助，人大的地位就会动摇，从而政治协商会议也成为最高国家权力机关了。民主监督在政治上是正确的，但不能在宪法中规定。否则，国家生活就会发生不方便、不明确，就要影响人大、人大常委会的最高国家权力机关的地位。对某一个问题的决定，如果人大常委会采用一种意见，而政协又是另一种意见，那么权力机关就不一致了。全国人大做决定，不发生协商的问题。党派之间的协商亦不能同权力机关的职能相混淆。这并不是说“政治协商，民主监督”八个字有什么问题。胡乔木接着说：政治协商会议的作用在序言中已经写了，现在又增加了“今后在国家生活中”，“将进一步发挥它的重要作用”。至于作用如何发挥，则应由政协章程规定。



正如共产党的作用很重要，但没有必要写入宪法，而是在党章中去规定，道理是一样的。

## （二）关于总纲

胡乔木做了如下几点说明：

1. 草案第一条第一款，有人提出应写成“工、农、知识分子为基础”。三者并列，用意是好的。但工农联盟为基础是阶级关系，代表了全国绝大多数人口，是直接生产者。知识分子的地位固然重要，但与工农并列，在一种情况下适当；而在另一种情况下则不适当。知识分子不是独立的阶级。再者，按生活来源来说，知识分子已经是工人阶级的一部分。若在宪法中与工、农并列，就似乎知识分子成为一个独立的阶级了。

2. 第二条第二款：人民管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，应通过法律的途径和方式，故做了现在这样的增写。

3. 第三条第四款中央与地方国家机构职权的划分，经修改后，就是以中央统一领导为主了。

4. 第四条：反对大民族主义是为主的。关于语言文字，推广汉语普通话不仅在少数民族地区，在汉族地区首先要推广。这是全国性任务，便于交流、交往、团结。

5. 矿藏、水流、森林、山地、草原、荒地、滩涂和其他自然资源，首先肯定国有，然后才是“除外”。集体的资源，如小煤窑，只有使用权，没有所有权。

6. 农工商联合社在目前还不成熟，不必写到宪法中去；农、林、牧、渔，统称农业社；自留地、自留畜合在一起了；城镇合作经济，增加了“建筑业”。

7. 土地所有权做了文字改动。有人提议城乡土地应一律规定为国家所有，另有人则认为，农村土地国有，会引起很大震动，没有实际意义。开始的时候，土地为农民个体所有，合作化后已经

归了集体。所以不必宣布国有。如果规定农村土地一律国有，除了动荡，国家将得不到任何东西。即使宪法规定了国有，将来国家要征用土地时，也还是要给农民报酬。由于目前还没有统一的法律规定，因此出现不好的现象，例如农民要价过高，提出种种苛刻的条件。现在规定征用的统一办法。既然不许买卖，所以国家不用“征购”，而只提“征用”。

8. 国营企业有经营管理的自主权，集体经济组织有独立进行经济活动的自主权，这是因为两种企业，自主权的含义不一样。国营企业职工参加企业管理，作为第二款。规定集体经济的全体劳动者“选举和罢免管理人员，决定经营管理的重大问题”。

9. 关于发展文教事业方面，增写了“新闻广播电视事业”；把原来的“国家举办……”改为“国家举办并鼓励社会力量举办”各种学校。不能只有由国家办学，也应同时鼓励社会力量办学。在这个条文里，还增加了第三款，规定对工农劳动者的教育。关于普及教育，规定“扫除文盲，普及初级教育”，以后可以逐步提高。但中国这样的大国，普及教育不容易，现在不能一下规定，至多在少数大城市实现。增加第三款是为了实施成年人的教育。

10. 第二十条规定“国家有计划地培养为社会主义服务的知识分子，扩大知识分子的队伍，充分发挥知识分子在社会主义现代化建设中的作用”。这个规定是为了强调知识分子的作用和重要性。第二十一条第一款中的“反社会、反文明”，提法抽象，不明确。所以删去了。

11. 第二十三条关于“保护生活环境和生态平衡”，增加了“植树造林”的规定。另外，把“改善”两字删去了。因为它不明确。已经规定保护环境，那“保护”就有了改善的意思。保护好的，不保护坏的，就是改善。

12. 关于武装力量的建设，增写了加强“革命化、现代化、正

规化的建设”。

13. 行政区域划分的条文移前了，以便同规定特别行政区的条文相贴近。同时为了避免重复，把原稿中的“统一的中华人民共和国的一部分”删去了。

胡乔木说：有的建议增加有关工会的地位与作用的规定。这个建议有理。有的国家的宪法亦有这方面的内容。但是我国工人阶级的地位已经在总纲里明确地规定了，所以不便再写工会了。如果写了工会，那么，其他的团体、组织也都要写进宪法了。胡乔木还说，许多人提出的涉及具体的方针政策，就不吸收了，以免宪法的内容过于庞杂。

### （三）关于公民的基本权利和义务

胡乔木做了如下说明：

1. 有人提出保留罢工自由。由于工人同国家的利益一致，罢工不符合全体人民的利益，所以，罢工自由的规定不予保留。还有人建议应规定居住迁徙自由。这个问题要考虑到实际上能不能实现。不仅目前有困难，将来也还是无法采纳的。不能让农村人口自由进城。现在城市已很困难，有了权利大家便都到城里住来了，那是不能规定的。还有人建议在言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由前面加上“依照法律”。因为这一章已经有专门的条文做了总的限制了，因此这里没有必要再加“依照法律”了。

2. 关于宗教信仰自由，有两种不同意见。两种意见的争论已经很长时间了。当初1954年宪法所规定的宗教信仰自由，本来就包括了信仰宗教与不信仰宗教两个方面都是自由的。因此现在可以不必特意写“不信仰宗教，宣传无神论”的自由，以免引起许多宗教信徒的怀疑和不满。宗教信仰自由是信与不信的人两者都不受歧视的。原稿提到宗教仪式，现删去了。因为既已写了保护正常的宗教活动，那就没有必要再写宗教仪式，后者已包括在宗

教活动里了。原稿写的宗教“不干预政治”，这意思不清楚，不能准确地表达。宗教界的爱国活动也是政治嘛。所以，改成现在的写法就比较明确了。还有，原稿写的“禁止不属于宗教的迷信”，这也不明确。如果违法犯罪，可按刑法处理，不必在这里规定禁止。如果不违法，“迷信”的范围可以很大。老太太烧香，是不是迷信？是。但不能禁止。

3. “通讯秘密”改为“通信自由和秘密”。又，原来的“社会自治权”，已删。

4. 第三十九条关于公民有申诉、控告、检举的权利。该条“但书”的写法做了修改。鉴于有些公民的控告和检举可能与事实有出入，但该公民不一定是有意诬告，所以改成现在的写法，即“但是任何人不得捏造或者歪曲事实蓄意进行诬告陷害”。

5. 第四十条公民有劳动的权利和义务。该条增加了劳动是公民的“光荣职责”、劳动者“要以国家主人翁的态度对待自己的劳动”、“提倡社会主义劳动竞赛，奖励劳动模范和先进工作者，保护和奖励发明”。原在总纲里规定，现在移到这里。“半义务劳动”删去了。“选举、罢免行政人员”也删去，因目前经验不成熟。

6. 关于文化权利，第四十四条规定国家对于从事教育、科学、技术、文学、艺术和其他文化事业的公民，“给以鼓励和帮助”，增写了“有利于人民利益和人类进步事业的创造性工作”。这是对受鼓励和帮助的人提出要求。

7. 在公民的基本义务方面，有的委员建议规定公民必须拥护社会主义制度、拥护中国共产党的领导。考虑到这样的内容在序言和总纲中已经有了，所以在本章不用再写了。

8. 将“保守国家机密”改为“保守国家秘密”。把“与危害祖国的安全、荣誉和利益的行为斗争”改写成了“不得有危害祖国的安全、荣誉和利益的行为”。

#### （四）关于国家机构

胡乔木做了以下几点说明：

1. 加强了全国人民代表大会常务委员会的地位和作用，但全国人大常委会不能完全同全国人大并列起来。

2. 有人提议全国人民代表大会每年开会的时间要固定。这个意见很好。但实行起来有困难，要在实践中努力去做到，可以不写入宪法。

3. 宪法中新增加了“中央军事委员会”一节。与此相适应，在全国人大行使的职权的规定中，增写了选举、罢免中央军委一项。中央军委是国家制度的一部分，符合目前情况，明确了武装力量的领导问题，具体的可以不在宪法中规定。各国的宪法大都如此。有了中央军委，关于国家主席统率军队的规定就取消了。这切合实际，也容易解释。

4. 有关提出罢免国家领导人的议案，需有一定数量的代表联名。对于人数的规定，有人认为太严，所以删去了，可留待组织法去具体解决罢免案以及宪法修正案的提出问题。

5. 关于全国人大常委会的组成人员中，应当有适当名额的少数民族代表，这个规定是此次新增加的。

6. 在全国人大常委会的职权中不列举人民解放军总政、总参、总后以及其他的有关负责人的任免了。

7. 全国人大设立专门委员会。有人建议：除了现已规定的民族、法律、财经、教科、外事等委员会以外，还应列举人口、国防、监察、侨务等等。由于没有经验，如果设得太多，恐怕会造成工作不便。今后若有需要，可以增加。

还有人希望：民族委员会应与其他委员会不同。凡有关民族方面的事情，都要先由民族委员会讨论通过。不同意的人认为，这样一来，民族委员会就成为特殊的权力机关了。这和委员会的

性质就不一样了。太复杂，所以没有采纳。

8. 有人建议明确规定：全国人大常委会与地方人大常委会之间是指导关系。这个建议没有被采纳。确切地说，全国人大常委会对地方人大常委会应是法律监督关系及工作上的联系。这不同于政府的上下级关系。人民代表大会是国家权力机关，不宜于由上而下发号施令。

9. 当选为中华人民共和国主席的年龄，有多种不同意见。确定在 35 岁到 45 周岁为宜。

10. 中华人民共和国主席是武装力量的统帅，这样的规定已经删去。主席不干涉政府，不负政治责任。主席行使的职权已很明确，不需要再多写了。

11. 规定副总理 2 至 4 人。国务院实行总理负责制、部长负责制。为了提高工作效率，加强行政首长的责任，这本来也是世界各国的通例。过去部长们有意见，现在明确了地位。按部长负责制，部长有最后的决定权。

12. 审计机关改写成“对各级政府和它们所属的财政金融机构、企业事业组织的财政、财务收支活动进行审计监督。审计机关依照法律规定独立行使审计监督权，不受其他行政机关、团体和个人的干涉”。这就较原来的明确了。

13. 基层人民代表大会和人民政府的任期本来写的是两年半，现在改为三年，避免农忙。

14. “自治机关的形式可以依照实行区域自治的民族大多数人民的意愿规定。”考虑到这是 1954 年的情况，现在不同了。全国自治区、自治州、自治县的自治机关都是人民代表大会和人民政府。因此，没有必要改动了。

15. 考虑到民族自治地方的人大常委会主任的性质不同于自治区主席、自治州州长、自治县县长，常委会主任的人选可以在

选举前协商解决，所以把“常委会主任”删去了。现在做这样的规定：“自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的民族人员担任。”

16. 关于民族自治机关在执行职务的时候，使用何种语言文字的问题，现在仍沿用1954年宪法的写法，即规定“使用当地民族通用的一种或者几种语言文字”，而没有做出“使用本民族的语言文字”的规定。这是因为如果规定使用“本民族的”，那么在多民族的地方就很困难了。

胡乔木最后说，这次的稿子是在上一次讨论稿的基础上做了修正。比较大的修改约有83处。胡乔木的整篇讲话内容较多，篇幅较长，因此当天就没有时间展开讨论了。但周建人发了言，建议宪法不写辛亥革命，不提孙中山，说“孙中山是培养了蒋介石的”。

## 二、第三次全体会议4月13日讨论简况

1982年4月13日，宪法修改委员会举行全体会议，由彭真主持。他说：请工作同志逐条宣读，大家逐条审议。为了节省时间，大家不说道理，认为可以的就定；不可以的就说怎样改。

钱昌照说：序言中的“创立了中华民国”，请删去。荣毅仁、江华先后表示不同意钱昌照的意见，主张保留。彭真插话：“周建人也是主张不要的。”

胡子婴说：序言第一段第二行“具有光荣的革命传统”，中国几千年历史，不能说有革命传统。封建社会改朝换代，没有改变帝王这一套。钱昌照说，有了“废除了封建帝制”这一句，意思已经很清楚。梁漱溟附和胡子婴的意见，说：改朝换代没有根本性变化。

但荣毅仁认为“具有光荣的革命传统”的写法可以。他说：此

处讲的是人民，中国人民有革命传统，这与改朝换代是两回事。孙晓村主张不改，维持原状。他又说：“创立了中华民国”是历史事实，不能抹煞。蔡啸说：第一第二段可以不动，写的是历史事实。农民的斗争不应忽视。“具有光荣的革命传统”是对的。彭真说：这一段在起草过程中争论很大。陈胜、吴广，几百年农民起义，主体是人民。

杨秀峰提议要加“反封建”三字。但程子华、耿飚主张维持原来的。耿飚说，不仅是反封建，程子华说，还有反奴隶。所以他们认为，都不必加了。习仲勋说，反奴隶、反封建，主体都是人民。奴隶社会的文化也是灿烂的。建议维持原状。王首道亦说“维持原状”。彭真说：“具有光荣的革命传统”，予以保留。是否还要加什么，可考虑。

乌兰夫说：“民族文化”要不要？“革命传统”要不要？他说：梁漱溟认为过去没有文明，没有革命。我认为中国是四大文明古国之一，不能否定。奴隶社会、封建社会都有革命传统。分析是非，要看当时当地。荣毅仁说，“1840年”另起一段。前面是讲总的。程子华说：1840年另起一段，就都可以解决了，其余的维持原状。胡子婴说：赞成保留。建议改为“具有光荣的不断的革命传统”。费孝通接着说：不改了。开头是“中国”，几千年到现在。历史悠久，文化发达，具有光荣的革命传统。很合逻辑。但不要写“民族文化”，建议把“民族”二字删去。乌兰夫说：“民族”不能去掉！不是这个民族，便是那个民族。“民族”二字还是要写。

彭真说：不举手了，怪累的。不表决了。“辛亥革命”要不要？“中华民国”要不要？

钱昌照说：1954年宪法到1978年宪法都没有提辛亥革命，现在写在宪法上，这是好的。至于中华民国，现已写“废除了封建帝制”，这就够了。所以“中华民国”可以不写。荣毅仁的看法不



同。他说：有了“废除了封建帝制”，但只是写了一半。废除封建帝制，结果是什么？所以还得写“中华民国”。胡子婴说：赞成保留“中华民国”。她强调：毛主席说过，孙中山的功劳就是创建了民国，人民的国家。胡子昂说：辛亥革命是合乎全国人民心愿的。王震、苏子衡都主张保留原话，不要改动。

荣毅仁提出：序言第五段最后一句话“中国人民掌握了国家权力，成为社会的主人”，建议把这里的“社会的主人”改为“国家的主人”。江华亦表示同意把“社会”改为“国家”。彭真思索了一下，说：“可改”。

蔡啸建议：序言第六段“教育、科学、文化”加上“等项”二字。乌兰夫说：加个“等”字吧。彭真说，加不加“等”，授权秘书处考虑。

程子华提出：有了民主，还应该写集中。

彭真问大家：加不加民主集中制？荣毅仁说：可以不加，因为这里讲的社会主义民主，本身就是民主集中制。王震说：坚持人民民主专政，专政就是集中。

孙起孟对于“健全民主与法制”的提法有意见。他认为“健全”可以管“法制”，不能管“民主”，故建议改写为“发扬社会主义民主，健全社会主义法制”。胡子婴、王首道都赞成孙起孟的意见。胡子婴还说：民主不是健全的问题。她另外又提出：现在阶级斗争不是原来的对象了。不说明的话，原工商业者要紧张了。彭真说：现在走私、贪污，新的老的都有，打击走私，干部走私的比较多。

孙起孟提出：关于台湾的表述这一段写在阶级斗争之后，连在一起，这样摆的位置值得考虑。建议将关于台湾的一段放在第四页民族政策的后面，似乎好一些。他又说：现在先写台湾，后写统一，不要造成似乎统一只有台湾的问题，还有香港澳门呢。请

考虑增写“中国领土完整不可侵犯”。习仲勋、王首道都表示同意孙起孟的这个意见。黄鼎臣说：“包括台湾同胞”，还要写港澳同胞，是否改成“中华民族全体人民”？杨秀峰持异议，说：这一段只写台湾，不涉及其他，别的那太多了。耿飚认为，台湾一段写得太简单了，他建议加上一句。黄鼎臣说：“完成统一祖国的大业是包括台湾同胞在内的全中国人民的神圣职责”，这里还要有港澳同胞。是否改成“中华民族全体人民”？杨秀峰说：这一段只写台湾，不涉及其他，所以不用改了。彭真总结了这一问题的讨论。他说：台湾一段挪动位置，后面加一句，请秘书处考虑。再增写“领土不可侵犯”。

孙起孟说：完全同意乔木在“说明”中关于“政治协商，民主监督”八字的处理。政协作用“政治协商，民主监督”是正确的。中国人民政治协商会议的监督形式是批评建议。它的前提是坚持四项基本原则。监督的基础是基于调查研究。政协监督与全国人民代表大会的有法律约束力的监督具有原则的区别。乔木的“说明”很正确。建议把“说明”记录下来。我们接受。在政协章程的修改过程中，有人想把政协搞成国家机关，当然那是少数。1978年3月1日，叶剑英在五届人大一次会议所做的《关于修改宪法的报告》中说过，监督是全国人民代表大会的重要职权之一。在这方面，还要充分发挥工会、贫下中农协会、共青团、妇联和其他人民团体的作用。政协是统一战线的组织形式，也要发挥它的重要作用。孙起孟说：作为国家权力的监督，只能是人大。其他工会、农协、共青团、妇联等人民团体，包括政协，也有监督作用，叫做“民主监督”。南斯拉夫宪法也是有的。另外，孙起孟还提了其他的三条意见：（1）第三页倒数第二行。称政协是统一战线的“主要形式”。这个提法，乔木已做了解释。但我认为，“主要”两字还是不删去的好！政协与青联、妇联有不可比的因素。

青联、妇联是参加政协的单位。妇联对妇女来说是惟一的；青联对青年也不是次要的。(2)第二页末行的“国家生活”，建议改为“政治生活”。这是因为国家生活是高级概念，也包括了我国的社会生活。(3)第四页第一行，建议加“以及保卫世界和平的斗争中”。因这是政协的三大任务之一。对孙起孟的以上意见，梁漱溟表示完全赞成。王首道亦表示同意，说孙起孟的意见很好。彭真对此总结说：“保卫世界和平”应该加上，“国家生活”改为“政治生活”好，“主要”的提法请秘书处考虑。

彭真认为，“保卫世界和平”应该加上；“国家生活”改为“政治生活”为好。

乌兰夫表示：过去说“事实上的不平等”，现在说“各民族共同繁荣”。现在的这个说法好！班禅说：平等和团结是因果关系。有了民族平等，就有民族团结。现在这样写比上一次好。提“帮助”也很好。把“不发达”去掉好，容易被误认为少数民族的特点就是不发达。其实汉族也有不发达。西藏不如汉族的富，但也不如汉族的穷。拥护这样的改法。

荣毅仁建议：“同世界人民的支持”一语中加上“互相”二字。

### 三、第三次全体会议 4 月 14 日讨论简况

1982 年 4 月 14 日，宪法修改委员会第三次会议继续举行。会议由彭真主持。

彭真说：建国初期是新民主主义国家，但写了社会主义前途。现在的宪法应写社会主义国家。彭真说：统一战线两个方面讲，一是有各党派，还有民主人士；另一个，也是最根本的方面，是工人、农民。九亿人口是基础。我们国家经历了三次变化：从开国到 60 年代初，讲团结 90% 以上的人。那时要没收地主土地以及富农多余的土地，所以占总户数的 8%，总人口的 10% 被排除在团

结的范围以外。1964年颁布的“十条”，那个文件的提法是团结95%以上，这是实际。理论上，毛主席说过，建国那么长了，应将地、富子女放在团结范围内。

彭真接着说：现在，团结的多少？从1981年普选看，团结了99.7%。没有选举权的只占万分之六。现在统一战线扩大了，不是缩小了。工人与农民是两个阶级，工人的劳动结果全部归国家；农民是集体所有，除征购外全部归自己。那是从阶级讲的。国体是工农联盟为基础。这与列宁讲的一样。不把农民问题处理好，国家便不会搞好。工人阶级领导通过共产党，再一个是农民，要处理好。简单地讲无产阶级专政，不太清楚。无产阶级专政有各种各样用法，中央反复考虑过，还是用“人民民主专政”。它是无产阶级专政的具体形式，把99.7%都包括进去了。列宁说无产阶级专政就是无产阶级对政策的领导。这同工人阶级领导是同一个意思。只取这个意思，其他文章怎样说，就不必去管它了。宪法在一处提到了“即无产阶级专政”，那是因为过去使用了“无产阶级专政”一词。（彭真的讲话赢得了一阵掌声）

在讨论宪法草案第二条时，彭真说：过去规定中共中央主席统帅军队，共产党的活动要不要在法律范围之内？工人有权，要不要守法？彭真又说：这次的宪法里没有写党中央统帅军队。国务院、“两高”，都是中央。中央军事委员会是中华人民共和国的中央军事委员会。一切权力属于人民，所以国务院、“两高”、军委都在全国人大之下。元首历来不是主席，而是主席和常委会。一切权力属于人民是总纲中的总纲。

关于第二条，孙起孟提出：第三款的写法，已经有了“人民有权依照法律的规定，管理国家事务”，就不必再写“通过各种途径和形式”了。杨秀峰认为，这里不是说有没有权管理的问题。该第三款要解决的是如何行使的问题。所以还是保持原文为好。彭

真说：人民管理国家的形式是人民代表大会。但不止于此。有各种渠道以落实一切权力属于人民。

杨秀峰反映说：全国人大的代表小组可以叫部长来质询，交代问题。小组是没有权的，要主席团决定才行，都需有法律明确规定下来。江华提出：《森林法》应当修改补充。他说，现在1000多万亩荒土，湖南省一部分国有，大部分是集体的。集体的管得好，国有的就不行。

荣毅仁说：第三条第三款，地方人民政府还有个上下级关系。孙起孟也就该条文提了意见。彭真就此说：民主集中制的问题没有详细写。总纲简要些。总理负责制、军委主席负责制，总的都是民主集中制。我国是一元化领导，权力在人民。人民怎么管理？在人民代表大会。彭真又说：过去是中央集权，一统就死，一放就乱。太集权了。美国各州有权，发展很大。欧洲分了那么多国家。对大国来说，客观上不可能不一统就死。怎样分？只好原则些。现搞了一点，但还不很清楚。决定省、市有立法权。

胡子婴针对第四条“保障各少数民族的合法的权利和利益”提出意见，主张不要“少数”二字。她认为，现在的写法好像汉族在对其他各民族讲话，好像宪法是汉族人写的，其中有汉族为主的味道似的。这不是文字问题，而是实质问题。胡子婴的话说完后，荣毅仁、钱昌照先后发言，表示不同意胡子婴的意见，主张维持原来的写法，不改动。

班禅发言说：国家保障少数民族的合法的权利和利益，突出了少数民族。中国与苏联、印度不同。中国除汉族以外的各民族是绝对的少数。各民族应该团结，国家应该统一，要反对分裂。我与达赖走的是两条路。我爱我的民族，爱自己的民族和主张统一是一致的，并不矛盾。但团结统一应该讲平等，感到温暖，感到比邻国好，从思想上解决问题。所以强者对弱者多照顾一点是必

要的。压了就不好。汉族帮助了少数民族，少数民族也帮助了汉族，互相依赖。宪法上有两个“禁止”，禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏民族团结的行为，非常正确。关于反对大民族主义和地方民族主义问题，毛主席在《正确处理人民内部矛盾的问题》中说，大汉族主义是人民内部矛盾。而1957年搞了一个反地方民族主义，说地方民族主义是敌我矛盾，几万人戴上了地方民族主义的帽子。而大汉族主义只是批评而已。现在“少数民族的权利和利益”是汉族干部在说的，少数民族干部都不敢这样说，怕戴地方民族主义的帽子。建议以后不应再把地方民族主义当做敌我矛盾。宪法上应该有个倾向性。班禅又说：同时推行全国通用的汉语普通话，广东、福建、上海，都要推广。但前面写的是“自由”，可以不使用，接着说“推广”，所以写在这里不好。学语言，不容易。彝语语文曾在文化大革命中被强迫废止，一个民族若没有语言，就没有民族特点。人为的同化不好。自然的融合是历史中自然地解决，不要硬性推广。

乌兰夫说：这里两个地方写“少数民族”，五个地方写“民族”，二者有区别。写“民族”包括了汉族在内。有少数民族内部的团结问题，语言问题。推行普通话也包括汉族地区，但少数民族干部有必要懂汉语。反之，做民族工作的汉族干部要学习少数民族语言，既然为他服务，就必须懂得他的语言。

阿沛·阿旺晋美说：写反对大民族主义和地方民族主义，倒也可以，但实际中有问题：大汉族主义是人民内部问题，地方民族主义就不是了。甘南、青海的地方民族主义都变成了敌我矛盾。1954年宪法讨论时，提过不少意见，但是文化大革命中没有用这个宪法。现在搞新的宪法，意见不大。问题在于制定之后如何执行？不执行就解决不了。语言问题在西藏比较突出。毛主席、周总理都讲过，进藏干部必须学藏语。他们学了不少，但后来都没

有了。“文化大革命”发生后，藏语没用了。我回西藏看到，过去人民政府干部主要讲藏话藏语，现在是讲汉语了。这里写推广普通话不合适。

荣毅仁说：推行汉语普通话是全国的任务，写在这里容易产生矛盾。建议将这个规定放到后面第十九条去，把推行普通话作为发展文化的一个内容。

彭真说：（1）国家对各民族讲话，现在事实上不完全平等。（2）推行普通话问题写在这里有副作用，挪到第十九条。

在讨论第五条关于经济制度的时候，费彝民说：不能容许剥削。刘澜涛也说：现在有人放高利贷，农民搞长途贩运，弃农经商。社会主义不许剥削。有了剥削，哪里还有平等？胡子婴说：不允许剥削制度存在，不许有剥削活动。

王震说：少量剥削是不可避免的，不要一刀切。完全取消不是一下子解决得了的。还要宇宙观、人生观的教育。彭真说：加“基本上”，不是随便加的。裁缝带一个徒弟，教会了他手艺，说剥削，也讲不过去。广东有一个人民公社全都去搞经济活动，土地另叫人种，只要完税。恐怕也不好算剥削。杨尚昆说：不容许剥削的原则是要的。至于政策怎样定？那是将来另行处理的事。否则，就不是社会主义了。剥削行为是不好的。彭真说：不一刀切，也不给钻空子的机会。

在讨论到土地问题的时候，钱昌照说，草原应是一个很重要的问题。班禅说：草原要很好保护。农牧相争的草原不能当做一般的土地纠纷看待。胡子婴说：国家落后，地下要宝。油田在草地下面，问题常发生。草地所有者不断向国家要钱。迁安铁矿，这块土地亦纠纷很大，产生工农之间的矛盾。国家是要开发的，所以应规定土地为国家所有。杨秀峰说：现在的条文是可以的，现实中发生的问题，那都是政策问题，有的是工作问题，可由土地

法、民法去解决。

#### 四、第三次全体会议 4 月 15 日讨论简况

会议由彭真主持，继续讨论宪法草案的总纲部分，主要是经济制度的条文，也讨论到了有关文化教育的规定。

王震说：对于集体经济，国家要保障和巩固它。江华说：农民怕所有制会变，怕责任制会变。彭真说：现在中央发文件，政社分开。其他的不变。要变的话，由农民自己去变。现在类似互助组那样的形式又起来了。宪法草案写了鼓励、指导、帮助，不太好写巩固。太复杂。现在 30%搞责任制，30%不搞，30%动摇。彭真又谈到宪法修改的进程。彭真说：第一次会议我没有讲程序。前次中央书记处对草案讨论了两次，政治局又批准了的。这次书记处讨论了一遍。党的领导与民主是相结合的。

讨论第十条关于土地的规定时，钱昌照说：我国人口太多，污染很重，要建卫星城，要开发资源，要建港口，现在规定了土地是集体所有，将来就会扯皮。建议写明：届时国有。胡子婴说：应规定全部土地归国家所有，人民公社有使用权。国家挖矿藏，都在草地下面，胜利油田、迁安铁矿，挖掉一棵树就要给农民 1000 元。那不行。还要求把他们全部老少都包养到老。胜利油田给农民盖了房子，安了电灯，每年还闹个没完。社会主义国家土地应该国有，使用权可以固定，以利于乡村建设。

荣毅仁提议把第四款中的“侵占”提在前面，同时把“租赁”去掉。他说，临时用地堆一下材料，是不是必须租赁，可以在土地法中具体规定。耿飚说：外交上修建大使馆，地皮是租给他的。租期 99 年。所以土地租赁是可以的。荣毅仁又说：我是赞成国有的。但该不该国有，是个大问题，过去没有宣布过。所有制问题纠纷很大，阻挠了国家建设。



杨秀峰说：土地所有这是一个根本性的问题。生产资料公有制两种形式，是历史发展来的。乔木同志说的农村土地国有没有实际意义，但会引起很大震动。我也认为，这样做有什么意义？没有意义！更会吃大锅饭。土地归国有，如何管理？谁来使用？管理很复杂，还有干部的情况。国有的问题不是当务之急。我看维持原文还较实在。国有的问题没有必要，也不急于搞。

彭真说：土地问题在起草过程中，反复了很多次。当初苏联，列宁主张土地全归国有。斯大林没有接受。我国土改时，给农民发土地证。后来合作社，还实行土地分红。到人民公社化，算是解决了。土地所有制牵涉心理状态，其实都是农民使用。你要用地，他1亩地要你30万元。（荣毅仁插话：要100多万！）我赞成国有，但应采取渐进。现在国务院搞了个《土地征用条例》。总之，无论国家所有，还是集体所有，你用土地，他都得向你要钱。现在，先把城市定了，规定“城市的土地属于国家所有”，郊区的土地则按照法律。法律规定为国有的，属于国有。农村、镇、城市郊区的土地属于集体所有，这样，震动小一些。侵占、买卖土地是不准的。山是国有的，村子附近的小山有的是集体所有的。先笼统点，作为过渡。

荣毅仁说：应该原则上土地国有，例外是集体所有。现在呢，原则上集体，法律规定的才是国有。江华说：宅基地，大城市与中小城市有区别；房改了的与没有房改的，二者也有区别。一下子国有，这些区别全没了。杨尚昆说：我赞成维持原文。土地即使国有，扯皮也解决不了。城市土地国有，天津街道拆迁时有3户硬不搬。北京广安门也有这种情况。宣布国有，震动太大，有征用这一款，就可以了。逐步过渡较好，先通过土地征用条例。刘澜涛说：我们从井冈山起，农民就为土地而战。党的“六大”曾在党纲上写过搞国有。杨尚昆说：现在苏联的集体农庄可以自由

买卖土地。列宁山的边上有农民户，自己养牛，就是不搬走。彭真说：我们民主革命没收封建土地分给农民，现在要把农民的土地没收归国有。这震动太大。

关于第十二条“允许外国的企业和经济组织或者个人”来华投资，“中外合资”。孙起孟认为，这里的“个人”应改为“外国人”，“中外”应改为“中国与外国”。程思远问：港澳同胞是否适用这一条？廖承志说：在广州就有人来投资，既非外国人，也非华侨。该条应适用于港澳来投资的人。

讨论到第十三条“社会主义的公共财产神圣不可侵犯”时，彭真说：这一条很重要。贪污、盗窃、损害公共财产。1亩地要30万元，敲国家的竹杠。这是侵占国家利益。

当讨论到第十九条关于集体经济有独立经营的自主权的规定时，彭真说：集体经济一定要有自主权。胡子婴说：城市的集体经济，街道组织可以去随便捞钱。街道组织的权很大。这是天津。在北京，崇文区、西城区都有集体经济组织。基层组织也有去要钱的。所以尊重集体经济组织的自主权很重要。集体经济对于待业青年的就业，很有作用。杨秀峰说，这一条的第二款规定，集体经济组织实行民主管理，“由它的全体劳动者选举和罢免管理人员”，我认为选举不选举管理人员，这由公社自己去考虑。问题很不简单。耿飏认为，这条规定得太自由了，要重新斟酌。刘澜涛提出：选举罢免，搞错了怎么办？现在还有派性。群众也会犯错误。如果上级不干预，会出偏差。王震说：集体经济组织实行民主管理这一款应删去。它会造成不安定因素。有这种要求的是一部分青年学生，人不多，能量大。他们可以利用这一条规定来把好人选下去。彭真说，河北省有一个县平反了的县委书记落选。这情况要派人去调查。现在乡村十分复杂。有一个大队600个劳动力，不参加劳动的有100多人。是否将“民主管理”改为“民主

## 集中制”？

当讨论到有关文化教育的内容时，钱昌照说：扫除文盲，刻不容缓。程子华同志在桐乡蹲点，那里是文盲占70%，小学毕业的人也非常之少。彭真说：50年代扫盲是抓的。消灭了文盲，普遍有初级教育。后来倒退了，文盲又多了。刘澜涛说：教育除了国家办以外，可以两条腿走路，社会力量举办。爱国人士非常热心，举办社会事业，办了学校。现在规定“鼓励社会力量举办各种学校”，这很好。要鼓励社会力量办学，不能一切由国家包。老干部退下来，一直到县，数量很大。这些人退下来干什么？他们还会在办学方面发生意想不到的作用。彭真说：兴办教育我们犯了错误。开始教育抓得很紧，后来放松，“文化大革命”十年，更是没有了。光提一个扫盲，而无措施跟上，这没有用。大会堂组织了业余学校，现在有200来人参加学习。宪法还规定了成人教育，这很有必要。没有文化是不能搞“四化”的。为什么产生官僚主义？没有文化也是原因之一。刘澜涛说：文化落后，党不能负责。这都是“四人帮”的罪过，使我们倒退了多少年。邓小平1980年在全国政协礼堂说，从现在开始，每天每时都要抓紧工作。彭真说：毛主席在中南海亲自办了一个业余学校，现在大会堂也办了一个。要抓住不放。

### 五、第三次全体会议4月16日讨论简况

4月16日，宪法修改委员会第三次会议继续举行，讨论总纲和公民的基本权利和义务部分。会议由彭真主持。

在讨论教育、文化和社会主义精神文明建设等条款时，班禅说：不重视知识分子的流毒尚未肃清，要提高知识分子的社会地位，尊重他们的劳动。孙晓村说：应扩大知识分子队伍，保证必要的工作条件。至于保证他们的生活条件，看来有困难，就不要

写了。胡子婴说：建议增写“尊重知识分子的劳动”。过去好像只有体力劳动才是劳动。

彭真说：反面经验，正面写。“文化大革命”在宪法上也不写。很多反面经验都是“文化大革命”期间的。

在讨论教育、卫生医疗事业的条文时，程子华说：现在高等医科学校改成6年。5年毕业与6年毕业的待遇不一样。杨秀峰说：其实不改好。问题很复杂，学习的期间是作工龄计算的。现在学校正在提高工资。1956年提倡对知识分子的尊重是搞形式，尊到电车上去了，例如开“高知专线”等。现在着重宣传把知识分子的学术成果同生产结合起来，这是好的。中国知识分子清廉自守，最高兴的是学有所用。现在宪法草案上所规定的可以了，不必再予以突出了。习仲勋说：“臭老九”的问题是“文化大革命”搞的，六中全会已经总结了。知识分子生活水平也低。脑力劳动是高尚而且更费劲的事，但政策性的问题不必在宪法上写了。我看还是原则一些好。彭真说：对知识分子一扩大，二培养，三充分发挥。宪法已包括了，是否简化些好。建国后，我们还是注重对工农干部的文化教育。

在讨论第二十一条关于思想教育的规定时，钱昌照认为“腐朽思想”不足以全都概括进去，例如，极端民主、无政府主义等。它们是反动的，但不能说“腐朽”。荣毅仁、江华则不同意“腐朽思想的侵蚀”一语中的“侵蚀”二字。王震主张规定共产主义宇宙观、思想道德教育，以下“反对什么”等都可以不要。刘念智建议：“爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义”还要增写一个“爱中国共产党”。

在讨论第二十二条关于计划生育的规定时，萧克主张把人口同经济发展相适应的内容删去。他说：人口不控制不得了。王首道建议：增写“控制人口的增长”。荣毅仁接着说：加了“控制”，

后面的一段话就不要了。宪法中不要解释性的东西。他又建议：可再规定“提倡晚婚”。习仲勋说：人口太多，四化也搞不了。写上“控制”好。土地越来越少了。计划生育工作很难搞。提倡生一个，特殊情况可以生两个（萧克插话：“特殊情况”可以随便解释）。钱昌照说：人口问题可暂不用法律规定，而由国务院发出号召。适龄儿童90%入了学，但没读完5年者占60%。

在讨论第二十八条关于制裁犯罪活动的规定时，彭真说：现在走私贩私很严重，触及很多干部。这是很大的斗争，不打这一仗，中华人民共和国就没有希望。在讨论第三十条关于国家的行政区域划分的规定时，乌兰夫提议：增写“旗”、“宗”。阿沛·阿旺晋美补充说：宗就是县。刘澜涛还总的提了一条意见，说：总纲中应增加“发扬艰苦奋斗，勤俭建国”的意思。王震表示同意刘澜涛的这个意见。

讨论进入到第二章“公民的基本权利和义务”。

刘澜涛说：公民、人民、国民的界限怎样划分？未判刑被劳动教养的是什么范围？彭真说：其实，“国民”最合适。只要是中国人，一生下来便是中国公民，没有年龄限制。人民是历史的主人，占全部国民的90%、95%、99.7%。程子华说：被劳教、劳改的人有没有选举权的问题没有法律根据。1958年周总理有个讲话，说是暂停行使权利。彭真说：剥夺公民权利，在判决中应该写清楚。江华说：过去没有刑法，现在阅看过去的档案，当时很多缺乏根据。过去的文书，有专门知识的、文字严谨的很少。一些案子漏洞很多。地方法院的人员有小学程度的就很了不起了。要有法律知识，太重要了。

在讨论关于公民的各项政治权利的规定时，王震说：条文中不写罢工，我非常同意。第三十二条、第三十三条的内容，我从来认为不需要，应当严一点。孙晓村说：从宪法能否实施来看，可

以不要。用意很好，实施是有困难的。

关于宗教信仰自由，赵朴初说：现在宗教问题很严重。彭真说：宗教是客观存在，要尊重客观。

## 六、4月19日和20日关于国家机构的讨论

宪法修改委员会第三次全体会议于4月19日和20日继续举行。会议由彭真主持，讨论宪法草案修改稿的“国家机构”部分。

孙晓村说：把更多的权力付与全国人大常委会完全有必要，适合国情。

在讨论第五十八条时，荣毅仁说：要规定全国人大什么时间开会，不定的话，工作往往很被动。彭真说：开会放在第四季度好，把第二年的预算、计划通过一下。但要是写在宪法中，不开的话就是违宪了。以后力争第四季度开，不写在宪法里但形成习惯，以免搞得国务院违宪。耿飚说：全国人大开会的定期问题不一定写进宪法。常委会应将重点放在第四季度和第一季度。国务院的总结应是在第四季度，一月份，数字还统计不出，要二三月才出。每年经济计划光第四季度还不行，还要第一季度。常委会要多开会，但夏秋季可少开一些，让常委休息，下去深入实际，接近群众。彭真说：会期力争放在第四季度，国务院把下年的计划搞出来。

乌兰夫说：建议把中央军事委员会的“中央”改为“国家”，称国家军事委员会。彭真说：在第三条里提了“中央”。班禅说：问一下，是党中央军委吗？另成立一个组织？还是放在党内？彭真说：这里是国家的，不涉及党内的机构。王震说：这里要用全称“中华人民共和国中央军事委员会”。

程思远说：中央军事委员会与国防部，两者的职权应有明确划分。国防部管军政事项，中央军委管军令，政与令要分开。军

费管理、武装力量建设是政；统帅与指挥作战归军委，有利于国家的长治久安。它是国家机构。

彭真说：发布命令都是中华人民共和国中央军事委员会，既由全国人大选举，就是国家的。江华说：规定军事委员会的条文似应移到前面去，同总纲中的武装力量的建设相连。孙晓村说：军委放在这里不合适（按：原稿把军委的条文放在第一节全国人民代表大会中），宪法能规定军委是很好的事，与国防部的权力分开也有好处，应立新的一节，放在国务院后面。彭真说：位置由秘书处考虑。荣毅仁说：现在的第六十二条规定中央军事委员会，本来可以分成三条，建议把分开后的三个条文组成一节。

彭真说：1975年宪法、1978年宪法都规定中国共产党中央主席统帅军队，这有缺陷。国家的军队、人民的军队，由中华人民共和国军委主席统帅。我们的军事全部由国防部管，也较难，武装建设由国务院领导，统帅由军委。

刘澜涛说：设军委是完备人民民主制的表现。军队一直是党领导的，它有历史的原因，反映历史，中间是曲折的。赞成在全国人大之下，有国务院、有最高人民法院、最高人民检察院，还有中央军事委员会，这样，民主建设就很完备；我不赞成将中央军委写入总纲，要另立一节。程子华说：同意，军委应单独一节。杨秀峰说：反映现实、反映历史，军委纳入国家机构，很有必要。宪法的顺序是主席——国务院——军委——“两高”。军政与军令是分得开的。

在讨论到全国人大行使的职权时，江华说：国务院是选举还是任免？人大常委应有罢免权。杨秀峰建议：全国人大只解决总理、副总理、国务委员，而把决定部长、主任人选的职权放到常务委员会去。彭真说：这问题较大，先这样定着。以后再考虑。

杨秀峰说：这问题有根据，就是内阁制。我们既然是总理负

负责制，同时国务院常务会议协助总理，这才提高效率。部长常有变动，工作需要时就要更换、任命部长。过去还不是全都要全国人大，现在规定在全国人大闭会期间由常委会任命部长是对的。

在讨论到全国人大通过议案的程序时，程思远说：宪法修正案的提出应加限制。美国是三分之二提出。胡子婴说：限制好还是不限制好？社会是发展的，宪法是应该修改的。钱昌照说：宪法以少动为好。费彝民说：修宪应该至少有五分之一代表的提议。荣毅仁补充说：或者由常委会提出。刘澜涛说：资本主义几百年历史，有成熟经验。有许多知识分子去过美国。他们的宪法也力求稳定。当然要看基础怎样？适当限制是必要的。萧克说：保证稳定很好。文化大革命前认为“资本主义法权反映得最完全的是宪法”。我写检讨时就是受资本主义法权的影响。宪法的观念现在是薄弱的。修宪案的提出要有限制，是三分之一，五分之一还是六分之一？耿飚说：第五十八条规定临时召集全国人大会议必须要有五分之一以上的代表提议，这就是限制。建议修宪也是这样。

在讨论关于全国人大常委会的组成人员不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务时，荣毅仁说：“职务”有大有小，有领导工作，有一般工作，这一条限制的范围定得太宽了。荣毅仁又说：实际情况可以是领导职务。乌兰夫说：常委会成员能不能兼任军委？彭真说：兼职太多不利于工作，委员要专职。程思远说：维持原案。

班禅说：规定在人大常委会组成人员中应当有适当名额的少数民族代表，这很好。虽然有了不少照顾，但少数民族代表总是少数。其他议案不太有关的可以说，但针对少数民族利益的问题，少数民族代表就毫无办法。全国人大民族委员会的权力应当提高一些。我认为这实在是一个问题。这种事不能少数服从多数。乔木说的也有道理。我水平低，也提不出办法，但这是问题。针



对人大不利于少数民族的议案，我们是一点办法也没有。我们担心这问题，资源、语言，大家很关心，希望有个办法保证。

彭真说：我听到的意见很多。人大副委员长有5个少数民族，按人口你们选不上。在人大常委会里，3位少数民族委员不同意而强行通过的事是没有的。现在先那么写，思想正了就好，思想不正，天天打架。

王震说：常委会应是政治家组成。

荣毅仁提两点意见：（1）审计长工作要有独立性，但地位不要同副总理相等。（2）规定了“动员”的决定，还应当规定解除。

苏子衡说：军委副主席、委员人选的决定，应在常委职权中有规定。

彭真说：常委会应任免审计长，解除也该。杨秀峰建议：在职权的第（九）项加审计长。

彭真说：地方人大常委会主任或副主任来了参加全国人大常委会会议，好处很多。（1）增加联系。（2）使常委会的决议更正确。（3）今后全国人大职权加大了，可以保证行使得更好些。

胡子婴说：专门委员会可以扩大到非代表，具体写入组织法。

在讨论中华人民共和国主席时，钱昌照说：35岁太小，45岁太大，应该40岁。蔡啸表示：同意40岁。耿飚说：乾隆30岁，康熙当了60年，宣统3岁当皇帝，赞成主席、副主席规定为45岁。程思远主张：不要规定年龄。

在讨论第八十条关于主席有宣布战争状态的职权时，荣毅仁说：有了宣布，似还应再规定“撤销”。耿飚说：也有不宣而战。王首道说：维持原案。

在讨论有关国务院的组成时，萧克说：国务委员应有限额。耿飚说：要有限额，而且限额从严。彭真说：曾与紫阳（按：当时的总理）谈过，他与副总理商议过，也与中央负责同志商议过，现

在还不成熟。写活些，现在这样写，应当少些。习仲勋说：8~10人或者写“若干人”。但写个幅度好。刘澜涛说：改革要防止变相扩大，一定要人数限制，严格些好，10亿人的大国副总理要严格。胡子婴说：不要改成太宽，例如不超过10人，将来还有各省哩。彭真说：全部成员先不写人数，委员写多少与国务院商量。耿飚说：数量越少越好，讲“做榜样”，2~4个副总理加若干委员（与国务委员同）。国务委员是没有实权的，没有固定分工，而是临时委托，不管部。否则就是换汤不换药。50年代搞了4个副总理就是错误，把总理的权给分散了。彭真说：委员人数倾向于少，与国务院商议。刘澜涛说：倾向于少，要有比较具体的意见，部长不再兼委员，国务委员是新事物，像顾问一样，不能乱。萧克说：不兼部长，委员不能多。彭真说：经验不成熟。或者不写，或者另写于组织法中。杨秀峰说：不要写人数。彭真说：坚持精兵简政，首长负责制。第一，工作一定要做起来；第二，又不要机构太大，经验不成熟，我倾向于不定人数。习仲勋说：人数不写是好，到组织法去规定，暂时先照这样写下来。

在讨论到国务院总理、副总理、国务委员任期的限制问题时，荣毅仁说：行政职务还是应当长些好，两届不如三届，行政工作与别的工作不一样，特别是实行年轻化。任期长些好。孙晓村说：连续任职以不超过三届为好。

萧克说：两届为好。胡子婴也主张两届。耿飚说：同意两届，与资本主义不同。他们全部更换，我们不是，不全换没有不熟悉情况的问题。钱昌照亦赞成两届。胡子婴说：两届10年，美国总统连下来共8年，我们定10年，不能算不长了。刘念智说：同意两届，是集体领导。荣毅仁说：是负责制，希望国家稳定、发展，故三届为宜。程思远说：我们是无产阶级专政，国家的方针政策是党中央决定的，总理交替是有延续性的，不会遭到不利影响。我

主张两届。历史经验，美国战时不便中途变换统帅，致使罗斯福的任期过分的长了。丘吉尔那样地位，二战还未结束，就把他选掉了。人民民主专政社会主义国家两届为好。王震说：同意两届。

在讨论有关国务院的条文中，还有以下几条意见：（1）班禅说：国务院组成中应有少数民族的同志。（2）倪志福说：国务院职权第（十一）项里，建议增写“管理装备建设，标准化工作（度量衡）”。（3）刘澜涛说：监察放在（十六）项里。（4）耿飚说：国防部长是总理提名，似乎与中央军委没有关系了。如由军委任命呢？国防部长在国务院里好呢，还是在军委里好？

在讨论地方政府的时候，钱昌照说：国务院统一领导地方各级人民政府，这里的“统一领导”要包括协调。

在讨论民族自治地方的自治机关时，程子华说：宪法没有反映少数民族的“旗”，至于自治旗全国也有3个。乌兰夫说：旗是满文，蒙文的旗是“哈桑”。程思远说：广西壮族人口1200万人，汉族2000多万人。人口比例虽然如此，但应以壮族为主。

乌兰夫说：本条已有为主的意思了。写不写为主，要根据具体情况。一方面照顾少数民族，另一方面也要照顾居住在该区内的其他民族。现行宪法的民族条款是比过去写得多了。原先鄂伦春族只有500人，我们开始教他们作护林队，后来发展到1200人，现在又增加600人了。广西、云南的少数民族都占三分之一。程子华说：鄂伦春自治旗28万人，鄂伦春族1260人，只能出两个代表，在自治旗人民代表大会全体代表198人当中只占2席。后来请示全国人大常委会，给予特殊照顾，使鄂伦春族有了63个代表，占三分之一。

班禅说：语言文字对少数民族很重要。西藏群众只会藏语。藏族干部用汉族语言讲话，然后由汉族翻译人员译成藏文。这种现象有点好笑。杨静仁说：现在规定“使用当地民族通用的一种或

者几种语言文字”，这样是合适的，否则就概括不了许多情况。费彝民说：使用当地民族语言或其他通用语言。另外在民族地区工作的干部一定要学民族语言文字。

20日的会议还讨论了人民法院、人民检察院以及第四章国旗、国徽、首都的条文。

至此，宪法修改委员会历经一年半的工作，已有了一个比较成熟的宪法修改草案。全会认为，这个草案可以提请全国人大常委会审议，并由常委会公布，交付全国人民讨论了。

# 第十九章 1982年宪法的 产生经过(下)

## 第一节 全国人大常委会审议宪法草案

### 一、彭真《关于中华人民共和国宪法草案的说明》

第五届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议于1982年4月22日下午在北京人民大会堂召开。宪法修改委员会副主任委员彭真代表中华人民共和国宪法修改委员会向全国人大常委会提出宪法修改草案，并做了《关于中华人民共和国宪法修改草案的说明》，基本内容如下：

彭真说：建国以来，我国曾经制定过3部宪法，即1954年、1975年、1978年的宪法。其中1954年的宪法比较完善，1975年和1978年的两部宪法限于当时的历史条件，都很不完善。在1978年底举行的中国共产党十一届三中全会以后，国家形势已经有了很大变化和发展。1978年宪法已经不能适应当前情况的需要，因此对它做了较大的修改。

彭真就宪法修改草案的八个主要问题做了说明：

1. 宪法修改草案序言肯定了坚持四项基本原则，就是坚持社

会主义道路，坚持人民民主专政，坚持党的领导，坚持马列主义、毛泽东思想。彭真说：20世纪，中国发生了翻天覆地的伟大历史变革，至少有四件大事：

第一件，孙中山领导的辛亥革命，废除了封建帝制，创立了中华民国。从此以后，谁要想做皇帝，就不那么容易了。

第二件，中国人民在以毛泽东主席为领袖的中国共产党领导下，推翻了帝国主义、封建主义、官僚资本主义的统治，建立了中华人民共和国。从此，结束了旧中国四分五裂、任人宰割的局面，中国人民掌握了国家的权力，成为国家的主人。

第三件，在中国这样的大国里，我们用3年时间恢复了遭受长期战争破坏的国民经济，继续完成了民主革命的任务。1956年就基本完成了生产资料私有制的社会主义改造，消灭了几千年的剥削制度，巩固了社会主义制度。

第四件，经济建设取得了重大的成就。以机械工业和能源为例，1950年，我们不能制造精密机床、大型机床，年产石油仅20万吨、煤4300万吨。现在我们能造汽车、飞机和导弹，有了270万台品种较齐全的机床，年产1亿吨石油、6亿吨煤。经济发展水平同发达国家比，虽还比较落后，32年中也有失误和曲折，但我国的经济发展速度无论与过去比，还是与外国比，都是比较快的。我国已基本形成了独立的、比较完整的而不是依赖外国的，社会主义的而不是资本主义的工业体系和国民经济体系。在工农业生产发展的基础上，人民生活有了较大的改善。我们建设社会主义现代化强国已经有了坚实的物质基础。

彭真说：序言指出，中国革命和社会主义事业的胜利，都是中国共产党领导中国人民，在马列主义、毛泽东思想的指引下取得的。中国人民今后将继续坚持四项基本原则，把我国建设成为具有四个现代化的社会主义国家。坚持四项基本原则，最重要的

是坚持党的领导和坚持社会主义道路。彭真说，坚持共产党的领导，最根本的、最主要的是靠党的思想政治领导的正确，靠党的路线、方针、政策的正确；是靠党和人民群众的密切联系，党的主张反复和群众商量，集中群众的意见，反映最大多数人民的最大利益；是靠广大党员的带头和模范作用。

彭真说：共产党在国家生活中的领导和活动，都是在宪法和法律的范围内进行的。宪法修改草案规定，一切权力属于人民，人民行使权力的机关是全国人大和地方各级人大。党和人民的意见只有经全国人大和它的常委会通过，才能成为法律，成为国家意志。党领导人民制定宪法和法律，党也领导人民遵守宪法和法律。在我国，宪法和法律是党的主张和人民意志的统一。

2. 宪法修改草案第一条规定，我国是“工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”。这是国体，它确定了我们国家的性质和各阶级在国家中的地位。

彭真说：草案序言指明，人民民主专政即无产阶级专政。在这里，无产阶级专政的含义，是列宁讲的：“无产阶级专政就是无产阶级对政策的领导。”我国的人民民主专政是无产阶级专政的一种具体形式。我国有8亿农民，没有巩固的工农联盟，就没有工人阶级领导的广泛的统一战线，就没有巩固的中华人民共和国，就不可能建成社会主义。草案总纲现在的规定，更确切地符合我们的国情和阶级状况，也可以避免对无产阶级专政的歪曲和滥用。

彭真说：国体是讲阶级关系，工农联盟就包括了知识分子。我国知识分子的绝大多数已经属于工人阶级的一部分。如果把知识分子在阶级关系中单列出来，就等于把知识分子当作一个独立的阶级，并且划在工农之外了。这不符合我们现在的实际情况和历史发展的必然趋势，势必在人们思想上和实际工作中引起不必要的混乱。

在我国，剥削阶级作为阶级已经消灭，社会主义民主正在不断加强和完善。但是，阶级斗争在一定范围内还将长期存在。彭真说：我们必须保持清醒头脑，提高警惕，保持国家的专政职能。草案规定，“国家维护社会秩序，镇压叛国的和反革命的活动，制裁危害社会治安、破坏社会主义经济和其他犯罪的活动，惩办和改造刑事犯罪分子”，这是保卫和发扬社会主义民主所必需的。

3. 社会主义制度是我国的根本制度。在我国，全民所有制经济、劳动群众集体所有制经济和劳动者个体经济，虽然他们的地位和作用不同，但都是不可缺少的。宪法草案规定，我国“社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制”。全民所有制经济“是国民经济中的主导力量”。集体所有制经济是我国农村的主要经济形式，适合现阶段我国农业生产发展水平，因而是优越的、进步的。在城镇，也有集体所有制经济形式。在城乡存在的一些个体经济，在相当长的时期内是公有制经济所不能代替的。草案规定，“在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济，是社会主义经济的补充”，“参加农村集体经济组织的劳动者有权在法律规定的范围内经营自留地、自留山、家庭副业和饲养自留畜”。

彭真说：这里需要提一下，草案规定我国允许外国在中国的合法投资和中外经济合作。我国在自力更生的基础上，按照平等互利的原则，利用外资，引进先进技术，对加速社会主义现代化建设是有利的。

4. 社会主义社会是以高度发达的生产力为物质基础的。生产资料私有制的社会主义改造基本完成以后，工作重点当然要转移到经济建设上来。党的八大就确定了这个方针，但在以后的实践中，没有坚定不移地始终坚持。党的十一届三中全会重新确定了这一战略方针。宪法修改草案规定，“今后中国人民的根本任务是



集中力量进行社会主义现代化建设”，国家通过各种方式“不断提高劳动生产率和经济效益，发展社会生产力”。彭真说：我们有10亿人民，有丰富的资源，人和物的潜力很大。全国人民动员起来，发挥社会主义制度的优越性，依靠自己的劳动，艰苦奋斗，人尽其才，地尽其利，物尽其用，那就没有克服不了的困难，现代化建设一定能够实现。

5. 在建设高度物质文明的同时建设高度的精神文明，是一项长期的任务。彭真说：它包括两个方面，一是进行思想道德建设，二是发展教育、科学、文化事业。目的是使全国各族人民，男女老少，都成为有理想、有道德、守纪律和有文化的人民。宪法修改草案规定，“国家提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德，在人民中进行爱国主义、集体主义和国际主义、共产主义的思想道德教育”。并且规定，国营企业和城乡集体经济组织的劳动者要以国家主人翁的态度对待自己的劳动，公民都有义务保守国家秘密，爱护公共财产，遵守劳动纪律，遵守公共秩序，尊重社会公德和优良风俗习惯。“公民有维护祖国的安全、荣誉和利益的义务，不得有危害祖国的安全、荣誉和利益的行为”。彭真说：实现这些规定，我国就会逐渐形成高度文明的社会风气。

6. 提高全体人民的文化、科学、技术水平，对于建设社会主义的物质文明和精神文明，是不可缺少的条件。我们不但要有一大批具有较高水平的业务知识和专门技术的专家、学者，而且要有广大的有文化的工农群众。列宁说过，在一个文盲的国家内是不能建成共产主义社会的。如果广大工农群众缺乏必要的文化知识，就不可能实现四化，不利于发扬社会主义民主和健全社会主义法制，也不可能顺利地克服官僚主义。宪法修改草案规定，国家有计划地发展社会主义的教育、科学、文化事业，举办并鼓励社会力量举办各种学校，扫除文盲，普及初级教育，发展中等教

育、职业教育和高等教育。国家培养青年、少年、儿童在德育、智育、体育等方面全面发展。在办好正规学校的同时，“国家发展各种文化教育设施，对工人、农民和其他劳动者进行政治、文化、科学、技术、业务教育”，“国家推行全国通用的普通话”，这也就是加强工农教育、业余教育、半工半读教育、电视广播教育和职工在职培训，通过各种方式提倡和支持工人、农民、其他劳动者和国家工作人员走自学成才之路。现在，我们的大学和中学毕业生日益增多，各企业事业组织、农村社队、社会团体、党政机关都有大量的知识分子，都有条件办成大的学校，动员一切文化水平较高的人帮助文化水平较低的人学习，组织起来，教学相长，并且实行相应的考核晋升制度。这样，我们不仅可以较快地扫除文盲，而且完全可以在较短的时间内提高全体人民的文化、科学、技术水平。

7. 关于公民的基本权利。彭真说：人民民主专政的政权和社会主义制度保证我国公民享有比资本主义制度下更广泛的和真实的基本权利。宪法修改草案根据社会主义民主和社会主义法制的原则，对公民的基本权利做了切实的、明确的规定。

草案恢复了1954年宪法关于公民在法律面前一律平等的规定。我国的法律是工人阶级领导全国人民制定的，是全国人民的意志和利益的集中表现。人民服从法律，就是接受工人阶级的领导，服从自己的意志。在这样的法律面前一律平等，是我国公民的一项基本权利，也是社会主义法制的一条基本原则。草案规定“一切国家机关和人民武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”。

彭真说：选举是民主集中制的基础。人民通过民主选举产生的代表行使权力，组织政府，管理国家，是人民最大的、最根本

的权利。草案规定，我国年满 18 周岁的公民，除依照法律被剥夺政治权利的人以外，都有选举权和被选举权。在剥削制度消灭以后，有选举权和被选举权的人数日益增多，根据 1981 年全国普选统计，选民占 18 周岁以上公民人数的 99.9% 以上。这样广泛的民主，体现了我国社会主义民主的特点。

彭真说：我国公民有宗教信仰的自由。这是马列主义、毛泽东思想对待宗教信仰问题的一贯方针。草案恢复和发展了 1954 年宪法的有关规定，写得更加明确具体。在我国，有些人信仰这种或者那种宗教，这是客观的社会存在。不论信仰宗教的公民，还是不信仰宗教的公民，在政治上的共同点是爱国、拥护社会主义。宗教信仰问题，决不能、也不应该采取强制手段去解决。草案规定，“任何国家机关、社会团体和个人不得强制公民信仰宗教或者不信仰宗教，不得歧视信仰宗教的公民和不信仰宗教的公民”。“国家保护正常的宗教活动”，但是“任何人不得利用宗教进行反革命活动，或者进行破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度的活动”。同时，中国的宗教应由中国的宗教信徒自传、自治、自养，草案为此规定“宗教事务不受外国的支配”。

为了切实保护公民的人身权利和人格尊严不受侵犯，草案规定，人身自由不受侵犯，禁止非法拘禁、剥夺或者限制公民的人身自由，非法搜查公民的身体；人格尊严不受侵犯，禁止用任何方法对公民进行侮辱和诽谤；住宅不受侵犯，禁止非法搜查或者侵入。

草案规定，“公民的权利和义务不可分离。任何公民享有宪法和法律规定的权利，同时有遵守宪法和法律的义务”。世界上从来不存在什么绝对的、不受任何限制的自由和权利。在我们的社会主义国家，不允许有人剥削人的自由和权利。国家保障公民合法的自由和权利，不允许任何组织和个人予以侵犯，但也决不允许

任何人利用这种自由和权利进行反革命活动和其他破坏社会秩序、生产秩序、工作秩序的犯罪活动。草案规定，我国“公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的权益和其他公民的合法的自由和权利”。

8. 宪法修改草案规定，“国家机构实行民主集中制的原则”。这是我们国家的政体。我们的政权是由人民掌握的，是由99.9%以上的人掌握的。人民“通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务”，真正掌握国家的、民族的和自己的命运。彭真说：草案关于国家机构的一些规定，体现了我国国家体制的重要改革和新的的发展。

彭真就国家机构的改革和发展，谈了下列七个方面的内容：

第一，加强人民代表大会制度，扩大全国人大常委会的职权。

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。草案规定，“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”。全国人大是一元化的最高国家权力机关，行使国家最高权力。由于全国人大代表人数太多，不便经常进行工作、行使职权，曾经设想减少人数。但是，我国国大人多，有50多个民族，2000多个县，各阶级、各阶层、各民族、各地方、各方面、各党派在全国人大中都需要有适当数量的代表，人数少了不行。因此，草案将原来属于全国人大的一部分职权交由它的常委会行使，采取扩大全国人大常委会的职权和加强它的组织的办法，来解决发挥国家最高权力机关的作用的问题。因为，全国人大常委委员实际上也可以说是常务代表，常委会是代表各方面的，人数又比较适当，经常开会比较方便。草案为此规定，全国人大和全国人大常委会“行使国家立法权，制定法律和法令”；增加设立了一些专门委员会，审议和拟订有关议案；全国人大常委会委员长、副委员长、秘书长组成委员长会议，处理全国人大常委会的重要日常工作；常

委委员多数专职，“不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务”。草案根据几年来行之有效的经验，规定省、自治区、直辖市人大常委会负责人参加全国人大常委会会议，这将加强全国人大常委会同地方和群众的联系，使全国人大常委会的决定更符合全国范围内的实际情况和需要。

为了发挥地方权力机关的作用，草案还规定县级以上的地方人大设立常委会。

第二，草案恢复设立国家主席，对内对外代表国家，向全国人大提名总理人选；根据全国人大和全国人大常委会的决定，公布法律，任免国务院组成人员，批准和废除同外国缔结的条约和重要协定，并且行使宪法规定的其他职权。彭真说：这样比较符合我国各族人民的习惯和愿望。

第三，草案规定，国家设立中央军事委员会，领导全国武装力量。中央军委实行主席负责制，军委主席由全国人大选举和罢免。至于武装力量的建设，还是归国务院管。这就明确了军队在国家体制中的地位，有利于加强武装力量的革命化、现代化、正规化的建设，同时也便于应付当前世界动荡不定的局势。

第四，为了提高国务院的行政工作效率，草案明确规定，国务院实行总理负责制，各部、各委员会实行部长、主任负责制。副总理的人数减少为2至4人，设立国务委员，由总理、副总理、国务委员、秘书长组成国务院常务会议。总理召集和主持国务院常务会议和国务院全体会议。

第五，草案根据发挥中央和地方两个积极性的原则，规定中央和地方适当分权，在中央的统一领导下，加强了地方的职权，肯定了省、自治区、直辖市人大和它的常委会有权制定和颁布地方性法规。我们国家很大，一个省就有几千万以至上一亿人，相当一个大、中国家，各地政治、经济、文化发展很不平衡，这样规定，

有利于各地因时因地制宜，发挥主动性、积极性，加速整个国家的建设。

第六，加强民族区域自治。我们是各民族共同缔造的统一的多民族国家。各民族之间已形成平等、团结、互助的社会主义民族关系。在少数民族聚居的地方实行区域自治，是我们一贯的政策。草案扩大了民族自治地方的自治权，规定自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的民族人员担任；在国家计划指导下，自治机关自主地管理地方性的经济建设事业、教育、科学、文化、卫生、体育事业；国家在民族自治地方开发资源、建设企业的时候，应当照顾民族自治地方的利益。草案还规定，国家帮助民族自治地方从当地民族中大量培养各级干部、各种专业人才和技术工人，从财政、物资、技术等方面帮助各少数民族加速发展经济、文化建设事业。历史事实证明，只有在统一的国家内实行民族区域自治，才能抵御外来侵略、颠覆，保障整个国家和各民族的共同繁荣，符合全国各族人民的共同利益。

第七，加强基层政权。基层政权是整个人民民主专政的国家政权的基础组织，是国家各项工作的一个重要落脚点和联系群众的纽带。基层政权要真正掌握在人民手里，由人民直接选举、监督和罢免，同时接受上级政权的领导或者监督。这样，社会主义高度民主就有了坚实的基础。

为了加强农村基层政权，健全农村集体经济组织，草案按照政社分开原则，规定设立乡政权，保留人民公社作为集体经济组织。这既有利于改进和加强政权工作，密切政权同群众的联系，也有利于集体经济组织的发展。政社分开，只是把政权那一部分职权分出去，公社、大队、生产队的企业和其他一切财产的所有权，仍然不变。这一点，要向广大农民群众和社队干部讲清楚，以免引起不必要的思想混乱，造成经济、生产上的损失。至于如何

实施，各地要从自己的实际情况出发，有领导、有计划、有秩序地进行，不要草率行事和“一刀切”。

居民委员会、村民委员会是我国长期行之有效的重要组织形式。实践证明，搞得好的地方，它在调解民间纠纷、维护社会秩序、搞好卫生等方面都起了很大作用。这次将它列入宪法修改草案，规定它是群众自治性组织。它和基层政权的关系，将由法律具体规定。

彭真说：宪法修改草案关于国家机构的规定，加强和发展了人民代表大会制度。在中央一级，国家主席、国务院、中央军委主席、最高人民法院和最高人民检察院，都由全国人大产生和罢免，各有分工，各司其职，都对全国人大和它的常委会负责，并受其监督。这样，国家最高权力的合理分工和有效行使，将使我们的国家比过去更能经得起风险，更能保障社会主义事业的发展。同时，从中央到基层，各级权力机关、行政机关职权的划分更加合理、清楚，有利于实行严格的工作责任制，提高工作效率，克服官僚主义。国家政治体制的改革，正在进行的机构改革和经济体制改革，以及其他领导体制的改革，将使我们整个国家体制更加完备、更加健全，有力地保证社会主义现代化建设的顺利进行。

彭真最后说：这个宪法修改草案已经宪法修改委员会第三次全体会议通过，请全国人大常委会公布，交付全国各族人民讨论。宪法修改委员会将根据全民讨论的意见，再做修改，提请第五届全国人民代表大会第五次会议审议。

## 二、人大常委会 4 月 23 日分组讨论宪法修改草案

第五届全国人大常委会第二十三次会议于 4 月 22 日下午听取了彭真所做的说明之后，23 日，即由全体委员分组讨论宪法修改草案。4 月 23 日上午的讨论情况摘要如下：

委员们普遍认为，宪法草案集中反映了全国人民的意志和智慧。杨尚奎说，这次修改宪法工作的指导思想明确，旨在修改出一部合乎国情、顺应民意、具有最高法律效力和最佳法律稳定性的新宪法。整个修改过程，充分体现了广泛性和民主性，表现了修改工作的高效率。这次提交讨论的宪法修改草案，比两个月前的那个草案，无论从其深度、还是从其广度来说，都有明显进步。它比2月份的那个草案，有了很大改动。序言部分13个自然段，有12段共做了30多处修改。从总纲到第四章的140条中，有84条共做了近200处修改。经过多次修改，新草案较前更加集中，更加明确，充分集中了大家的智慧，是群策群力、集思广益的结晶，是群众路线、民主精神的产物。实践证明，只要我们坚持党的领导，坚持走群众路线，坚持发扬民主，新宪法就必然会得到全国人民的拥护。由于新宪法更充分、更完善地反映和集中了全国人民的意志和智慧，它将成为中华民族史上一部优秀、持久的宪法。

对序言部分的修改意见。白寿彝、董天祜、张秉贵等认为，序言改得很好，表示完全同意。刘慈恺说，序言肯定了过去的成绩，指出了今后的任务，写出了气魄，旗帜鲜明地写上了坚持四项基本原则。白寿彝说，序言第四段：“但是革命成果被反动势力篡夺，中国仍然没有摆脱半殖民地、半封建的状态。”这两句话分开来看是对的，但连在一起，中间就似乎缺点什么东西。当时的革命成果如不被反动势力篡夺，中国也摆脱不了半殖民地、半封建的状态，因为当时的革命是有局限性的。建议对这个问题写得充实些、清楚些。

阎达开说，序言部分写得很好，高度概括了我们国家的历史和革命成就。这是向中青年同志进行教育的好教材，建议在公布的同时，请专家们多写文章，宣传宪法的精神和重要意义，进行一次广泛地爱党、爱国、爱社会主义的教育。



杨尚奎说，序言记载了我们人民的奋斗成果，比较全面。但有一点需要补充，就是没有肯定建国以来的五届全国人民代表大会和三部宪法在整个国家活动中所起的巨大的历史作用。第五自然段说“中国人民掌握了国家的权力，成为国家的主人”。但中国人民主要是通过人民代表大会的形式，这种神圣的权力是通过宪法来保证的。建国以来我们在社会主义革命和建设中所取得的成果，是和人民代表大会这个最高权力机关的作用分不开的，是和宪法的保证作用分不开的。十年所以动乱，正说明一旦最高权力机关失去作用，宪法失去效力，人民就要遭殃，国家就要倒退。所以序言应对前几届人大和宪法加以肯定。这样就不会使新宪法失去连续性，使人感到我们过去没有宪法，是制定的第一部新宪法似的。

对序言的具体修改意见还有：(1) 第六自然段。区梦觉建议：“文化”后应加“体育”。平措汪阶建议：“人剥削人的制度已经消灭”应改为“阶级对阶级的剥削、民族对民族的压迫的制度已经消灭”。(2) 第七自然段。林木森提出：“今后中国人民的根本任务……”一句与后一句重复，建议删去。董天祯提出：在“发扬社会主义民主”后面，应加“发扬革命优良传统”一语。(3) 第八自然段。平措汪阶建议：在“阶级斗争”后加“的残余”三字。(4) 第九自然段。张秉贵建议：在“全中国”后可加“各族”两字。林木森建议：“完成统一祖国大业……”一句可改为“完成统一祖国的大业是全中国人民包括台湾同胞在内的全中国人民的神圣职责”。(5) 第十自然段。奎璧建议：“全体……劳动者”的全体之后应加“各族”两字。(6) 第十一自然段。铁木尔·达瓦买提建议：“互助”之后应加“互相信任”。那木拉建议：在“平等、团结”后应加“友爱”。(7) 第十二自然段。罗青长建议：“为维护世界和平……而努力”中的“维护”可改为“保卫”。

对总纲部分的修改意见：

林木森认为：第三条第四款“中央和地方的国家机构职权……”应删去“中央”和“遵循”二词。洪学智提出：第四条“国家保障各少数民族的合法的权利和利益……”一句，和上句“中华人民共和国各民族一律平等”有矛盾，容易理解为只保障各少数民族的合法权益。建议去掉“少数”二字，改为“国家保障各民族的合法的权利和利益……”

罗青长、马识途、林木森提出：第八条、第十三条中的“水流”应改为“水域”。黄秉维建议将“水域”改为“水体”。胡开明认为：第八条最后一句“森林和山地、草原、荒地……”后应加“小矿、水塘”。倪伟提出：现在各地都有一些集体所有的水流，因此，第八条关于水流归国家所有的规定需要推敲。谢象晃认为：第九条提到的“农业生产合作社”已不存在，应改为“生产队、生产大队”。

马识途建议：第十二条第一款可改为：“中华人民共和国允许外国的以及我国华侨在外国的企业和其他经济组织”，第二款“其他外国经济组织……”中的“外国”二字可删。曾志提出：第十三条第三款“禁止……破坏国家和集体的财产”后面应加“土地”，因为有些地方土地破坏严重。黄秉维建议将第二款的“林木”与第三款的“森林”统一起来。马识途建议将第二款中的“林木”改为“动植物”。

夏菊花建议：第二十条“国家有计划地发展社会主义的教育事业”改为“国家有计划尽快地发展社会主义的教育事业”。马识途建议：第二款“普及初级教育”改为“普及初等义务教育”或“逐步施行义务初级教育”。张文裕、阎达开建议加上国家鼓励“自学成才”，并根据他们的水平和贡献给予职称的意思。

巴一恺认为：第二十三条“国家提倡和推行计划生育”说的

太原则，应规定的具体一点。马识途建议：第二十四条“生态平衡”前应加“保持”二字。黄秉维建议把“生态平衡”改为“生态环境”。刘海声主张：第二十五条应更加强调，因为文物古迹遭到破坏是无法补救的。

谢象晃建议将第二十六条第一款“一切国家机关必须严格实行工作责任制”……改为“一切国家机关和国家工作人员必须执行国家法律法令，必须严格实行工作责任制”。

关于国内的民族关系问题，班禅额尔德尼·却吉坚赞副委员长说，我要说的话，在宪法修改委员会的会议上都说了。这些话都记录在案。我现在仍然坚持我发言中的观点。在宪法修改委员会通过宪法修改草案时，我举了手，总是赞成的，但并不是说我对草案中每一句话都同意，并不是说我撤销了我的意见，特别是对民族问题的意见。班禅说：我国是个多民族的国家，人口众多，地大物博。“人口众多”是指汉族，而且人口是绝对多数。可“地大”确是我们只占全国人口5%~6%的少数民族，所以搞好民族关系很重要。我历来反对分裂，过去、现在、将来都反对。但是分裂不分裂不是以一两个人的意志为转移，重要的是各民族的平等、团结、互助。这三者是互相关联，因果关系，搞不好就会走向反面。还要尊重少数民族的民族感情和民族个性，这绝对不是地方民族主义。搞好民族关系、搞好民族团结就分裂不了。搞不好民族关系就潜在着分裂的因素。在宪法上写“反对大民族主义和地方民族主义”，字数不多，却给少数民族戴上了紧箍咒，不利于民族干部开展工作。回顾30多年的历史，我们少数民族干部确实是心有余悸。

班禅说：我建议修改“反对大民族主义和地方民族主义”这句话。如果不能修改的更为准确，那就删掉为好。他说：我非常热爱我们的祖国，我也爱我的民族。我坚持并再次提出意见是为

了进一步巩固我国各民族的团结，对各族人民的利益负责。对这个问题，我提过多次意见，未被采纳。我还是要讲的，直到宪法最后通过为止。

铁木尔·达瓦买提建议将第一章第四条第一款最后一句“反对大民族主义和地方民族主义”删去。他说，这个意见我是经过反复考虑的。过去是提反对大汉族主义，现在提反对大民族主义，这是个很大的改变，这一改变要慎重。我们党的六中全会“决议”中也没有这个提法，还不到一年时间，在宪法中提出了这个问题是不慎重的。对过去戴地方民族主义帽子的，现在都平了反，但伤了感情。这种提法不利于民族团结，刺激性很大，容易挑起民族矛盾。像我们维吾尔族干部，就可能两头受压，又是地区的大民族主义，又是地方民族主义。“禁止破坏民族团结的行为”的条文，已包括了“反对大民族主义和地方民族主义”的意思，因此，“反对大民族主义和地方民族主义”可删。

平措汪阶说：第一章第四条第一款将两种民族主义相提并论，这种提法在理论上、实践上都是有问题的。“大民族主义”、“地方民族主义”的提法在概念上是不准确的，“大”和“地方”不是相对的概念。在我国，“大民族主义”更多地是指大汉族主义，“地方民族主义”指的是少数民族中的民族主义，对两种民族主义不分主次轻重地并提反对，是有问题的。要克服小民族主义是以克服大民族主义为前提的。毛主席说过，要搞好民族团结，关键在于克服大汉族主义。列宁说，大民族主义是进攻性的、奴役性的；小民族主义是防御性的、自卫性的。混淆两种民族主义的本质界线，对强弱两者相同地加以反对，实际上是袒护强者的，这是原则性的错误。平措汪阶说：在我国总人口中，56个民族中少数民族只占6%；汉族占94%，占绝对优势，因而对大汉族主义更应该警惕、防止，这是搞好民族关系关键中的关键。我们不可忘记

1958年错误地反地方民族主义的教训，少数民族干部数以万计被打成“地方民族主义”，而汉族干部却几乎没有一个人戴过“大汉民族主义”的帽子。所以，我建议将第一款最后一句改为“反对大民族主义的残余，也要反对小民族主义的残余，但重点要克服大民族主义残余”，或者干脆删去。我再说一点，这不仅是我个人的意见，也是反映了一些负责同志和少数民族同志们的意见。

白寿彝说：同意将第一章第四条第一款中“反对大民族主义和地方民族主义”这句话删掉。民族情感和民族主义是有区别的，民族问题中许多是思想问题，法律管不了思想。

4月23日下午，人大常委会委员继续分组讨论宪法修改草案，简况如下：

对序言的修改意见。陈再道建议：第五自然段“以毛泽东主席为领袖的中国共产党领导中国人民……”一句中，“以毛泽东主席为领袖的”等字可删去，不要把个人放在党之上。陈再道说：序言中有两处提到“毛泽东思想”就可以了。胡开明也认为这一句不太妥当。他说：因为中国共产党是集体领导的，不应突出个人，而且毛主席的领导地位是遵义会议以后才确立的。至于毛主席的伟大历史功绩，序言第七段已经充分肯定了，这里不必再写“以毛泽东主席为领袖”。但是，周占鳌、姚士昌两位委员不同意陈再道和胡开明的意见，认为“以毛泽东主席为领袖的中国共产党领导中国人民……”这句话不能改。中国人民历史上的斗争都失败了，只有在毛主席和共产党的领导下，才取得了胜利。毛主席的丰功伟绩必须肯定，这样才能更好地团结全国人民。

对总纲的修改意见：（1）杨尚奎提出：第三条第一款应改为“国家机构的组织和活动实行民主集中制的原则”。（2）刘慈恺认为：第三条第二款应增加“集中”的内容，建议在“对人民负责”前加“行使法律规定的职权”。（3）平措汪阶建议：第四条第

二款最后一句“各民族自治地方”后加“和其他地方”，或者把这一句删去。否则容易误解为对自治地方不放心。(4) 吕叔湘认为：第八、九、十条的次序宜调整：第八条改为第十条，第九条改为第八条，第十条改为第九条。理由是：原第七条讲全民所有制经济，原第九条讲集体所有制经济，宜于相连。原第十条讲土地所有权，原第八条讲矿藏等的所有权更重要，应居前。(5) 刘慈恺建议：第十条第一款“反对浪费”后加“提高产品质量”。(6) 赵林建议：第十一条增加“联合经济”的内容。(7) 卢盛和认为：第十八条第二款，与上次的讨论稿相比，少了一句“并选举和罢免企业的适当范围的管理人员”，这不大理想。社会主义企业实行民主管理是很好的，几年来搞试点的经验证明，这样做有利于促进职工对企业的爱护，领导对企业的负责态度，建议还是应该加上。(8) 杨尚奎认为：第二十条第一款应与第四十四条第一款合并：第二十条第二款太具体，不利于宪法的持久性。他又认为：第二十一条知识分子是工人阶级的一部分已经肯定了，不必再单独提。杨尚奎还建议：第二十二條最后一句中的“影响”应改为“侵蚀”。(9) 铁木尔·达瓦买提说：第二十三条计划生育条款对只有几百人、几千人的一些少数民族是否适用？是否增加“除某些少数民族外”的内容。(10) 费彝民建议：第二十六条第一款最后一句“反对官僚主义”改为“反对官僚作风”。(11) 平措汪阶建议：第二十八条第一款“中华人民共和国的武装力量属于人民”后加“属于国家”。(12) 董天祯建议：第十六条第二款最后一句“增强国防力量”移至第二十八条位置。(13) 铁木尔·达瓦买提、刘慈恺、邢子钧建议：第二十九条应增加规定派出机构地区和市的位置。

对公民的基本权利和义务部分的修改意见：(1) 马识途建议：第三十五条第三款“身体健康”改为“身心健康”。但许杰认为：

“身心健康”范围太广，各个宗教都有不同理解，以不改为好。铁木尔·达瓦买提建议：最后一句改为“妨碍国家政权和国家教育制度的活动”。(2) 洪学智认为：第三十九条关于保护公民的通信自由和秘密，“秘密”没有区分清楚，损害国家和人民利益的秘密不应在保护之列，建议做出明确规定。马识途说：这条写的特别长，理由是什么，令人不解为什么有这样详细注解。可改为“非依法律不得妨害”。(3) 倪谷音认为：第四十一条第三款“奖励劳动模范和先进工作者，保护和奖励发明”可与第一款合并。第四款末应加“和文化考核”。(4) 狄景襄认为：第四十二条休息的权利，太宽了，“劳动者有休息的权利”可以不要。董天祯认为：休假制度和第四十三条的“退休制度”可以合在一起。(5) 董天祯、张秉贵、区梦觉建议：第四十三条“从国家和社会获得物质帮助的权利”的应限制在“无依靠的孤寡老人”。否则国家无力负担。费彝民建议：第四款“盲、聋、哑”后加“、弱智”。胡开明建议：“残废人”可改为“残缺人”。铁木尔·达瓦买提建议：“残废人”后加“和孤儿”。区梦觉、刘慈恺建议：“生活”后加“和生产”。吕叔湘建议：“生活”后加“和劳动”。(6) 吕叔湘认为：第四十三条在“丧失劳动能力”之后应加“而无人抚养”的限制语。(7) 林木森建议：第四十四条应在适当地方加上儿童必须上学的规定，小学义务教育应达到完全小学程度。(8) 林木森建议：第四十六条：“婚姻、家庭、母亲和儿童受国家保护”中，“母亲”可改为“老人”，现在农村中虐待父亲的不少，如只规定母亲，似乎父亲不受保护。第二款“禁止破坏婚姻自由”之后加上“买卖婚姻”。班禅额尔德尼·却吉坚赞建议：第二款“子女有赡养父母的义务”改为“子女有尊敬和赡养父母的义务”。(9) 倪谷音认为：第五十条“尊重社会公德和优良风俗习惯”，社会公德不是尊重的问题，应是“执行”、“维护”的问题。“优良风俗习惯”似可包括在“社会

公德”之内。

对国家机构部分的修改意见：（1）胡开明建议：第五十六条第一款“各少数民族都应当有适当名额的代表”中的“适当”改为“必须”。（2）杨尚奎提出：第六十条第十一项中的“制度”含义不清楚。（3）胡开明提出：第六十四条第二款，委员长、副委员长连续任职不得超过两届，秘书长、委员是否包括在内？他又提出：第六十七条中的“参加”，是列席还是出席，不明确。

狄景襄、马识途建议扩大地方人大常委会的职权，说：地方各级人大常委会的职权应当像全国人大常委会的职权一样相应地扩大。实践证明，县以上人大设人大常委会，对于加强人民民主、监督各级政府不断地改进工作是十分重要的。这一点在党的六中全会决议和这一次彭真同志所做的说明中都讲到了。因此建议在宪法修改草案中规定相应扩大地方各级人大常委会的职权。如，规定地方各级人大也可根据地方工作需要设立专门委员会，事实上目前不少省、市人大常委会都已设立了专门工作机构，但需要从法律上承认它的地位；规定地方各级人大常委会由主任、副主任、秘书长组成主任办公会议，负责处理地方人大常委会的重要日常工作；规定地方各级人大常委会委员也应多数专职。如果在宪法中对地方人大常委会的职权和机构不做详细规定，至少也应有一条原则规定，或者在说明中指出地方人大常委会可以参照全国人大常委会的规定办理，今后在“地方组织法”中再做详细规定。1978年宪法中规定地方各级人大代表有权向政府、法院、检察院提出质询，这有利于发扬人民民主，推动政府、法院、检察院的工作。这一次的宪法修改草案中取消了这项规定，建议补上。宪法修改草案第八十九条第一款和第九十一条规定国务院和各部部长、委员会主任有权制定、批准、发布行政法规。行政法规与法律、法令究竟如何划分？目前我们在具体工作中常常遇到人大立法与政



府部门制定行政措施（或规定）界限分不清的问题，现在又多了一个行政法规，两者更不容易搞清。我们认为，凡是涉及广大人民群众利益，需要人人遵守，并要司法机关干涉的带有法律性质的规定、法规，都应提交人大审议。因为宪法规定了立法权只能由人大行使。

杨尚奎建议规定全国各级人大常委会上下之间的关系为领导关系。他说：全国各级人大常委会上下之间是什么关系，我认为应当是领导关系，至少是指导关系。这个问题在宪法修改草案中应当明确规定。刘慈恺表示同意说，在宪法修改草案中应明确全国人大常委会与省、市、区人大常委会为领导关系，以改变省、市、区人大常委会上无头、下无脚的状态。

### 三、人大常委会4月24日分组讨论宪法修改草案

4月24日，全国人大常委会继续分组讨论宪法修改草案，简况如下：

对公民的基本权利和义务部分的修改意见：（1）谢象晃认为：第三十四条关于公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由的规定，与第四十八条公民不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利的规定相矛盾。建议对第三十四条应该加上某些限制。（2）张福财建议第三十五条加上禁止利用宗教搞封建迷信活动的内容。（3）刘海声建议：第三十八条第四款关于对盲、聋、哑等残废人进行“专门教育”，可改为“进行特殊教育”。

对国家机构部分的修改意见：（1）杨秀峰提出：第六十七条中的“参加”两字不明确，有没有表决权要写清楚，这一点很重要。叶谷霖说：如没有表决权的话，应该改为“列席”。刘海声认为：这一条可以不写。（2）叶谷霖建议：第六十八条，人大常委

会受什么机关监督没有做出规定，应该加上一句“受人民代表大会的监督”。(3) 平措汪阶建议：第六十九条增加如下一款：“全国人民代表大会设立民族委员会。民族委员会受全国人民代表大会领导，在闭会期间受全国人民代表大会常务委员会领导。审议和拟定有关议案、监督有关民族方面法律、法令的贯彻执行，有权向有关国家机关提出质询。有关民族方面的议案应当先交民族委员会讨论通过后，提请全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会讨论决定。”(4) 马跃骧、林木森提出：第七十一条规定了人大代表有权提出立法性议案，但要求代表提出涉及全面的立法性议案有困难，是否可以分为：①立法性议案。②建议性提案。总之提案不宜撤销。(5) 胡开明建议：第七十三条“非经全国人民代表大会会议主席团许可”前应加“在全国人民代表大会开会期间”这个限制语。(6) 马恒昌建议：第七十五条在“听取和反映人民的意见和要求”后面，加上要重视这些意见和要求并且加以解决的意思。(7) 廖承志建议：第八十条国家主席职权内应增写“进行国事访问”一项。(8) 任映仑建议：第八十六条“副总理二至四人”应改为“副总理三至五人”。(9) 胡开明建议：第九十条第四款的“任免”可改为“人事任免”。(10) 狄景襄建议：审计长的权力很大，似应规定他有向人大汇报工作的责任。(11) 任新民建议：第九十四条的“领导”应改为“统帅”；对中央军事委员会的组成也应写明由法律规定。(12) 胡开明建议：第一百零三条增加规定省辖市、县有制定和颁布地方性法规的权力。(13) 平措汪阶建议：第一百零四条“地方各级人民代表大会分别选举……镇长和副镇长”之后增加民族乡的乡长应当由当地少数民族人员担任。(14) 洪学智建议：第一百一十九条中的“都应当”和“自主地”6个字可去掉。(15) 胡开明建议：第一百零七条规定上一级人大常委会可以撤销下一级人大常委会的不适当的

决议，那么，上、下级人大常委会之间就不能只是联系关系，至少应是指导关系。狄景襄建议：省、市人大常委会受全国人大常委会指导，很有必要。许多省、市都有这样的意见。最好在草案第六十八条规定“全国人民代表大会常务委员会对全国人民代表大会负责并报告工作”之后，增加对下级人大常委会的工作进行指导的话。（16）倪伟建议：第一百一十三条中的“群众性自治组织”要有一定范围，应加一限制词。（17）平措汪阶建议：第一百一十四条第一款后面增加：“人民法院和人民检察院”。增加下列条文作为第一款：“各民族自治地方的自治机关都是上级国家政权机关领导下的一级国家政权机关。”又，原第一款改为第二款。（18）朴春子建议：第一百一十八条“经济和文化”后应加“教育”。（19）平措汪阶建议：第一百一十五条改写为：“各民族自治地方的自治机关实行以自治的民族人员为主组成，并充分保障境内其他民族的平等权利。自治机关是自治民族为主的各族人民民主的政权机关。各民族自治地方的人民代表大会代表中各民族都应当有适当的名额，具体名额根据上述原则，由民族自治地方的自治条例规定。”（20）廷懋建议：关于自治区所辖盟一级设不设人大和人大常委会的问题，在内蒙古自治区比较突出。内蒙古自治区现有9个盟，许多问题都需要在盟一级解决。可是现在因盟是自治区的派出机构，盟公署不能管旗、乡、镇的工作，这样不利于发扬民主，不利于及时解决问题，克服官僚主义。因此建议考虑在宪法中规定盟作为一级政权，成立人大和人大常委会。（21）平措汪阶建议：第一百二十条增加一款：“民族自治地方的自治机关根据国家法律规定，管理和保护本地方内的自然资源，并且在国家统一规划下，进行开发利用。”

其他的讨论意见：建议增加国歌的规定，作为第一百四十一条。

关于国歌。谢铁骊说，新宪法应当增写国歌一条，如果不写进宪法，也应通过其他形式决定、公布。国歌应恢复原来的歌词，1978年修改过的歌词群众不爱唱。罗青长说，1978年在当时的历史情况下，由五届全国人大一次会议做出修改国歌歌词的公告，在这个问题上也要拨乱反正，一是撤销原来关于修改国歌歌词的公告，二是恢复原来国歌的歌词。国歌是一个严肃的问题，我们在世界女篮比赛问题上，同国民党斗争的焦点不就是“旗”、“歌”问题吗？国歌应当家喻户晓，人人皆知。杨尚奎、李凤兰都同意恢复原国歌歌词并写入新宪法。

廖承志建议新宪法增写：第一百四十一条“中华人民共和国国歌是义勇军进行曲”。第四组出席会议的全体委员都同意廖承志副委员长的建议。

常委会的讨论中，还提出了对于宪法草案的说明的意见。狄景襄说：彭真副委员长关于宪法修改草案的说明中提到“在社会主义国家，不允许有人剥削人的自由和权利”，但当前现实情况是，个体经济、集体经济是全民所有制的补充，仍受到法律保护，个体经济、集体经济，连家庭副业都可能雇佣几个人，仍会有些微小的剥削，特别是中外合资企业，更是如此。所以如果这句话说的绝对了，以后解释法律时恐不好办。

在常委会的讨论中，有的委员还提出了一些工作建议和要求，归纳起来有下列三个方面：

1. 建议尽快编写、公布新宪法宣传提纲。

倪伟说，宪法修改草案公布后，各省、自治区、直辖市人大常委会组织讨论的任务很重，进行广泛宣传的任务也很重。为了做好新宪法的宣传工作，建议全国人大常委会尽快编写、公布宣传提纲。宣传提纲至少应包括：（1）建国32年来的伟大成就所显示的社会主义制度的优越性。（2）有关的法律名词解释。

## 2. 建议加强对宪法修改草案的宣传工作。

费彝民说，学习了宪法修改草案第三章国家机构，体会到全国人大常委会的职权扩大了，人大常委会不仅有立法权，还有监督权。我们的权力很大，责任很重。我们要很好地学习宪法，执行宪法。更重要的是在全民讨论宪法修改草案时加强宣传，使大家对人大及其常委会的工作有所认识，这点我们过去是做得不够的，今后要加强这方面的工作。

叶谷霖说，宪法修改草案写得很好，总结了我们的革命历史，概括了我们的革命成就，是一份向全国人民进行爱国主义、社会主义教育的好教材。新宪法的公布有利于推动我们当前的中心工作，也有利于大家加强对人民代表大会、人大常委会职权、作用的认识。我们一定要认真组织好这次宪法的全民讨论，用各种方式广泛进行宣传，真正把全国人民的意见建议集中起来。时间也应抓紧，在三四个月之内完成最好。

## 3. 要求加强地方各级人大常委会的职权。

铁木尔·达瓦买提建议：在宪法中规定地方各级人大常委会设立专职委员，以加强对政府、法院、检察院的监督工作。地方各级人大常委会对如何进行监督没有经验，要求全国人大常委会给予指导。

孙雨亭说，加强人民代表大会制度，必须加强各级人大常委会的职权。对扩大全国人大常委会的职权，宪法中规定的比较清楚，但对加强省以下各级人大常委会的职权，宪法中讲得不够。现在有些省人大常委会聘请一些老干部作为专门委员会的委员，效果很好。但宪法中没有规定，因此建议在宪法中增加一条：省、自治区、直辖市人民代表大会可参照全国人大的有关规定设立专门委员会和专职常委。假如在宪法中不增加，是否可在彭真同志的说明中加一段，使将来制定组织法时有所依据。

邢子陶说，第三章第五节“地方各级人民代表大会和地方各级人民政府”中，有关人大常委会的职权写得比较简单，是否可加以充实。

全国人大常委会委员们对宪法修改草案的讨论到此暂告结束，以上在讨论中提出的意见，将转交宪法修改委员会，在全民讨论之后修改时一并研究。

## 第二节 全民讨论宪法草案

### 一、全国人大常委会公布宪法草案

经过分组讨论，第五届全国人大常委会第二十三次会议于1982年4月26日举行全体会议，通过《关于公布〈中华人民共和国宪法修改草案〉的决议》。决议称：

（一）第五届全国人民代表大会第二十三次会议同意中华人民共和国宪法修改委员会的建议，决定公布《中华人民共和国宪法修改草案》，交付全国各族人民讨论。

（二）全国各级国家机关、军队、政党组织、人民团体以及学校、企业事业组织和街道、农村人民公社等基层单位，在1982年5月至1982年8月期间，安排必要时间，组织讨论《中华人民共和国宪法修改草案》，提出修改意见，并逐级上报。

（三）全国各族人民在讨论《中华人民共和国宪法修改草案》中提出的修改意见，由各省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会以及人民解放军总政治部、中央国家机关各部门、各政党组织、各人民团体分别于1982年8月底以前报

送宪法修改委员会，由宪法修改委员会根据所提意见对《中华人民共和国宪法修改草案》做进一步修改后，提请第五届全国人民代表大会第五次会议审议。

宪法修改草案向全国人民公布之后，立即掀起了全民学习和讨论的热潮。1982年4月29日，《人民日报》发表题为《全民动员讨论宪法草案》的社论；1982年第九期《红旗》杂志发表题为《国家政治生活中的一件大事》的社论；中共中央宣传部还编印了关于中华人民共和国宪法草案的《宣传提纲》。7月16日，全国人大常委会副委员长、宪法修改委员会副主任委员彭真发表谈话，殷切希望台湾同胞、港澳同胞、国外侨胞行使神圣权利，深入讨论宪法修改草案。这些文件和讲话，一齐指导和动员全国上下积极投入宪法草案的全民讨论，使讨论不断向纵深发展。

宪法草案的全民讨论，全国有几亿人参加。在时间上，这次讨论比1954年宪法草案的全民讨论还延长了1个月。规模之大，群众热情之高，都是十分感人的。以位于西南边陲的贵州省来说，该省就组织了2286次讨论会，参加的有42600多人。又如，全国侨联有一次召开座谈会，讨论宪法修改草案，当时年已82岁高龄的北京热带医学研究所所长钟惠澜，在临出发赴德国讲学之前，特意拄着拐杖来到会场，非要将自己对宪法草案的修改意见留下不可。诸如此类的动人事迹是很多的。从1982年4月26日到6月24日，宪法修改委员会秘书处办公室还收到人民群众对宪法修改草案提出意见和建议的来信1538封。写信的有工人、农民、解放军指战员、机关干部、工程科技人员等；有年逾八旬的老人，也有16岁的中学生。以上事例足以表明，全国工人、农民、知识分子和其他各界人士对修改宪法的重视和对管理国家事务的政治热情的高涨。通过全民讨论，发扬民主，使宪法的修改更好地集中了群众的智慧。

## 二、群众对宪法修改草案的讨论意见摘要

人民群众在对宪法草案的全民讨论中，普遍认为宪法修改草案写得好，它以四项基本原则为指导，以党的六中全会通过的《决议》为基础，吸取了1954年宪法的长处，清除了1975、1978年两部宪法中“左”的内容，比较全面地反映了我国新时期的新特点、新情况、新变化和新任务，宪法修改草案代表了全国绝大多数人民的共同意愿，也体现了全国绝大多数人民的共同利益，因此表示衷心拥护。同时，人民群众也对宪法修改草案提出了不少意见和建议。现择其主要的综述如下：

### 1. 建议明确规定保障宪法实施。

许多群众认为“立法容易执法难”。因此他们建议明确规定保障宪法实施的具体条文。例如，江西王华超说：“宪法最要紧的一条是，要保证宪法的实施和执行，如果没有这个保证，不管宪法修改得怎样完整无缺，光好看不好吃，是不顶用的。”吉林杨飞说：“宪法在国家政治生活中占有极重要的地位，它不是一个民主花瓶，建国30多年来，宪法未曾在人民尤其在掌权者心中占有地位的历史教训，今后希望能汲取。”还有的群众说：“宪法写得好得很，执行起来就不是那么回事，运动来了法不法根本不起作用。宪法中应加上如何保障正确实施的条款。”

浙江戴挥建议，宪法修改草案第二十六条应加上一款：“国家设专门机构监督宪法的实施。”上海市政协常委陈宗烈建议“设立国事法院”。西南政法学院刘克希等建议“设立宪法法院，监督宪法的实施”。北京政法学院王启富建议：“在人大常委会下面设宪法监督的专门委员会。”陕西何贵斌建议：“宪法修改草案中应规定，任何集团、个人不得宣布废除、中止根本大法。”西安市张真、湖北何先华建议：“宪法中应明确规定，在什么情况下可以修改宪



法，每届人民代表大会修、增、删不得超过三条。”

全国政协委员王之相建议：“将宪法颁布施行之日定为‘宪法日’，在这个日子里，在全国范围内开展守法宣传教育和学习。”

## 2. 对土地所有权规定的反映。

湖南省建委办公室吴民瑞说：草案第十条规定“城市的土地属于国家所有”，这个规定“概念难解释清楚，执行时也不好办”。原因是：（1）现有城市的市区范围是不断变化的。如长沙市解放时市区仅6.7平方公里，现在是53平方公里，今后还可能扩大。而新发展的市区与原有郊区犬牙交错，很难准确地划分清楚。（2）今后还将有越来越多的县镇和工矿区升级为城市。如1957年以前湖南有9个城市，现在有15个城市。这些新增城市的土地以前属于集体所有，批准为市后是否就变成属于国家所有呢？

还有不少群众对宪法修改草案关于宅基地所有权的规定提出不同意见。河北纪维涛等人提出：“宅基地应属于国家所有，但应明文规定社员使用权。”北京王永泉等提出：“宅基地是属于个人的，不应归国家或集体所有。尤其是土改以前属于贫农的宅基地，是祖祖辈辈传下来的，宪法应给予保护。”

## 3. 建议更为明确地规定知识分子的地位和作用。

中宣部文艺局徐非光表示，不同意“知识分子的绝大多数已经成为工人阶级的一部分”的提法，认为这个提法是“经不住推敲的”。论据有四：（1）按体力劳动与脑力劳动的社会分工来说，“知识分子既不能归入农民，也不能归入工人”。（2）如果把知识分子包括到工人阶级中去，知识分子就同工人一样成为对农民实行领导的阶级，这样，“它的社会地位就升到农民之上了”。（3）知识分子是工人阶级的一部分的提法，“可能使人误认为知识分子不再是一个相对独立的阶层，甚至误认为工人和知识分子之间存在的体力劳动和脑力劳动的差别，也归于消失”。（4）说知识分子

“绝大多数”成了工人阶级的一部分，“在逻辑上也不清楚”。他认为，这个“绝大多数”和少数不易划分，如是根据世界观划分，那么真正掌握马克思主义世界观的，恐怕不能说已占了知识分子的“绝大多数”。另一方面，工人当中不具有马克思主义世界观的，也不是一个少数，也不能因此而说他们不是工人阶级。他认为“知识分子是社会主义劳动者，但他们不是工人”，因而建议在宪法总纲中对知识分子的地位和作用能有一个“更为明确的规定”。

#### 4. 对宪法中有关军队问题的修改建议。

军事科学院唐同志对有关军队问题提出四点建议：（1）“居安思危”应是根本国策之一。他建议在序言第八自然段的开头加写“我国是在动荡多事、存在威胁的国际环境中进行社会主义建设的”。在“中国人民对敌视和破坏我国社会主义制度的国内外的敌对势力和敌对分子”之后，接写“必须提高警惕，坚决斗争，牢固地保卫社会主义建设成果”。（2）“不要混淆国防建设与武装力量的概念”。建议在宪法草案国务院行使的职权及中央军事委员会的基本任务的条文中，都把“领导全国武装力量”改为“领导国防建设和武装力量”。（3）三结合的国家武装力量体制及人民战争的军事路线应予肯定。（4）国防现代化的建设应与其他三个现代化的建设密切结合起来。为此，建议对草案第二十八条开头增加“国家实行常备军、地方武装和人民武装警察、民兵相结合的武装力量体制。按照人民战争的军事原理不断加强国防建设和武装力量的建设。在逐步实现国家农业现代化、工业现代化和科学技术现代化的同时，密切结合、逐步实现国防现代化”。

5. 建议取消第三十二条“公民的权利和义务不可分离”的提法。

中国政治学会有一些同志认为，笼统地说“公民的权利和义务不可分离”，“不够准确、科学”。这些同志认为，对于一个特定

的主体来说，一项特定的权利和义务不是不可分离的。例如，投票选举，是公民的权利，选举人可以弃权，却不能因其未履行此项“义务”，而予以追究；受教育也是公民权利，但不能因学生不努力学习而将他作为未履行公民义务，从法律上予以追究，“把劳动和受教育同时作为公民权利和义务加以规定，在解释上和执行中会产生许多歧义和问题”。建议取消“公民的权利和义务不可分离”的提法，将公民权利和义务分别做出明确规定。

#### 6. 对“宗教不受外国的支配”的反映。

在宪法修改草案的讨论中，有些天主教徒对第三十五条“宗教不受外国的支配”的规定不理解。浙江郑约翰建议：“是否把‘宗教不受外国的支配’改为‘宗教应走自治、自养、自传的道路。’”山东高森建议：“是否把‘外国’两字改为‘国外势力’更恰当一些，因为教皇个人、教区、高级僧侣等是非国家势力。”

#### 7. 主张“罢工自由”。

武汉市刘柏生认为：不宜同取消“四大”一样，根绝一切的罢工。他建议，为了使公民在特殊情况下多一项权利，作为备而不用，是否在宪法中写进“罢工”两字。上海市天原化工厂天林说：“罢工与言论、示威、游行属于公民的基本权利，宪法上取消罢工不是上策。”甘肃省庆阳马岭站钻井二队张博认为：罢工是对付严重的官僚主义的一种武器，罢工的积极因素将大于消极因素。地质矿产部物探大队聂佳说，我国是社会主义国家，公民应有广泛的民主权利。实际上，宪法并未赋予工人在罢工期间仍可领取报酬的权利，况且工人进行罢工与其他权利的行使一样，要受到第四十八条的制约。他认为1978年宪法中罢工自由这项内容，以不删为好。还有一些与聂佳在一起讨论的人也认为：宪法应具体规定反对官僚主义的办法，建议罢工自由以不删去为好。云南楚雄彝族自治州杨宏武、江苏省镇江市赵君、福建省永春县蔡超群、

滇黔桂石油勘探指挥部王伯伦等人也都主张保留“罢工自由”。

#### 8. 对宪法规定公民有申诉权的反映。

在讨论中，群众反映国家工作人员侵犯公民权利的事例很多，如侵占私人房产、扣发劳动报酬等等。但苏州叶炳光建议：“草案第四十条第三款应做慎重修改，因为根据我国的情况，限于国力、财力，公民因受损失而取得赔偿，这一规定难以实行。”另有一位工人建议：“新宪法应说到做到，做不到的切莫写进去。”

还有一些群众反映，例如，山东潍坊张树名说：当前的大量申诉上访，有些应属司法机关处理，有些则宜由监察机关处理，但事实上这类案件，一般是上级转下级，而下级推诿不办，致使当事人成年累月上告、上访，因此，建议在宪法中明确规定设立各级监察机构，明确其职责范围。为使监察机构具有权威性，监察机关是否也由国家权力机关产生，并受其监督。辽宁省张树森提出：从目前发生的违反政纪活动看，说明国家监察机关不可缺少，建议恢复设立国家监察机构，成立人民监察委员会。上海市法学会认为，人民群众迫切需要早日制定申诉条例和建立监察工作机构，或者规定由人民法院建立行政法庭，或者建立行政法院，以便使公民对违反政纪案件申诉告状有门。

还有许多人反映，群众的来信来访得不到保障，要求宪法明文规定“要重视群众的来信来访工作”。有的还建议国家设立信访部，对于公民的申诉、控告或检举及时进行负责的处理。

#### 9. 建议规定迁徙自由。

有的群众反映夫妇长期分居得不到解决，老人丧失劳动能力后得不到儿女的照护等问题，要求恢复1954年宪法规定的“公民有居住和迁徙的自由”。

#### 10. 对宪法规定残疾人的反映。

有的群众认为：称盲、聋、哑人为“残废”是不科学的。北

京钢铁设计总院聋人王家儒认为：在新宪法中写进有关盲、聋、哑人的条文，这充分体现了社会主义制度的优越性和国家对盲聋哑人的关怀。但是第四十三条写得不够完善，“国家帮助安排盲、聋、哑等残废人的生活”这句话“概念不当，逻辑提法欠妥”。盲聋哑人也具备与健全人一样的智慧才能，能自食其力，他们同四肢受到损害、脑力功能受阻而丧失劳动能力的人有根本上的区别，“称他们为‘残废人’是不科学的”。

#### 11. 对宪法规定的最高国家权力机关的反映。

中国政治学会有些人提出，扩大人大常委会职权是完全必要的，但必须防止全国人大“大权旁落”。如果没有一定的约束办法，3000多人的全国人大所通过的法律、计划、任务，便有可能被200人组成的常设机构所否定和修改，这是不符合法理的。全国人大每年只举行一次会议，会期不到一个月，其余时间都是由人大常委会行使属于全国人大的主要权力，这有可能形成全国人大事实上被取代的局面。有必要确定一个恰当的关系，使两者权限有一个恰当的划分。建议：（1）对于人大常委会有权修改的全国人大所通过的事项的范围和比重，应做出明确规定。（2）人大常委会所做的一切修改，都必须在下次全国人大会议上审议和追认。王伯伦说：扩大人大常委会职权是必要的，但是，“全国人大常委会不等于全国人民代表大会”，由全国人大制定的法律应较其他机关颁布的一般法令具有更高的稳定性。对于这些法律的修改和补充，应放在一年一度的大会上进行，“不宜由人大常委会对全国人大制定的法律进行修改和补充”。全国人大代表陈昊苏提出：对第六十五条第三项的规定，“应该考虑将来在执行中有可能发生对全国人民代表大会的最高立法权造成损害的问题”，因为“部分的修改和补充”这种提法比较笼统，“常委会进行修改很可能侵夺全体会议的权力”。他建议在该项后面增加“要报告下一次全国人民代表大

会全体会议批准”。上海市法学会也主张人大常委会对全国人大制定的基本法律所做的部分修改和补充，应该增加“必须报请下次全国人民代表大会追认”的规定。

#### 12. 关于恢复乡政权的意见。

黄建明等对政社分开提出不同意见，认为没有必要设乡政权。有的还说：“人民公社这种政社合一的形式老百姓已经习惯了，再设乡政权势必会给国家、人民加重负担。”还有的提出：“公社的积极作用在于取消了封建社会遗留下来的病态的腐败的乡村体制，前些年农村经济建设失误，遭到损失，不能归咎于‘公社’。建立乡政权不如加强县级对公社的领导为好。”

#### 13. 建议在宪法中规定国歌、国花等。

很多群众建议：“国歌应作为宪法内容写入第四章。”有的群众建议：“应恢复‘义勇军进行曲’为我们的国歌。这支歌我国人民都熟悉，它在过去的革命斗争中曾鼓舞着我们英勇奋战，在今天它仍然是一首振奋人心的好歌曲。”有的群众则建议：“是否将‘歌唱祖国’这支歌规定为国歌。”还有许多群众分别用书信寄来了自己为国歌重新填的词。

还有的人建议宪法中规定“国花”、“国鸟”。

### 三、部分省市和单位的讨论意见摘要

#### 1. 序言部分。

中共安徽省委常委在学习讨论宪法修改草案时，有的同志认为，宪法修改草案对我国应以农业为主强调不够。我国有10亿人口，农业十分重要。建议在序言中强调农业的作用和地位。北京军区党委常委有的同志提出，“革命成果被反动势力篡夺”一语含义不清楚。辛亥革命的成果一是废除了帝制，二是创立了“中华民国”。而现在的台湾并没有恢复帝制，还挂着“中华民国”的牌

子，所以，在这里模糊不清的提法容易被台湾当局钻空子。济南军区领导干部在讨论宪法修改草案时，认为“序言”应该重申毛泽东提出的三个世界的理论和支持第三世界人民的原则。有的领导干部觉得序言中尽管提到四个坚持的问题，但讲得不够充分，应该像六中全会决议那样，明确提出毛泽东思想仍然是我们今后工作、建设的指导方针。城乡建设环境保护部有的同志建议：把坚持四项基本原则问题从序言移到总纲，写入条文。全国政协委员马壁认为序言太长。许多国家的宪法，其序言多是不很长的，短的只有几百字。他还认为“台湾回归”是一个政策性问题，不必写进宪法，以保持宪法的稳定性。全国台湾同胞联谊会理事会提出，为便于全体公民熟悉和掌握宪法，序言似应缩短一些。民进中央副主席雷洁琼说，精神文明很重要。宪法第二十条、第二十二条都是讲精神文明的，但真正提到“精神文明”这几个字的一处也没有。应该在序言中“今后中国人民的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设”的下面加一句“建设物质文明同精神文明”。钱学森认为序言“今后中国人民的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设”这一段的“集中力量”之后最好加上“科学地”三个字。过去的不少错误，都是违背了科学规律，非要科学地进行建设不可。城乡建设环境保护部有的同志设想，如宪法中明确指出全国有包括台湾在内的30个省、市、区，承认台湾是特别行政区，并规定这个特别行政区有什么权限，这样，从宪法上就宣布了美国与台湾关系是无效的、非法的。

关于统一战线问题。台盟总部在京理事座谈讨论宪法，苏子衡在发言中说：“各民主党派在讨论新宪法草案时对统一战线的写法都有意见。”徐荫山认为草案中关于统一战线问题，“写得不够理想，重要性、长期性都写得不够”。他还认为“政协民主监督作用，应该写进去”。福建省政协委员章振乾、李含阳说，国家承认

民主党派的存在，就要给他们一定的地位，宪法对政协和各民主党派的地位应加以明确。

## 2. 总纲部分。

关于知识分子的地位问题，云南省药物检验所所长曾育麟说，苏联宪法明确写上了知识分子；朝鲜的国徽除有铁锤、镰刀外，还有一枝笔代表知识分子。我国知识分子成了劳动者，究竟怎样提法比较好，建议再斟酌一下。云南天文台副研究员丁有济提出，是否把“以工农联盟为基础”改为“以工人、农民、知识分子联盟为基础”？福建省政协副主席倪松茂、委员余宝笙等强调宪法上应采取适当方式明确知识分子的地位。北京市知识界的一些人认为，彭真同志在说明中讲了知识分子是工人阶级的一部分，但“说明”不能代替法律条文，“在宪法中写明知识分子是工人阶级的一部分是很必要的”，这样更能安定知识分子的人心。

关于计划生育问题。国家计划生育委员会认为宪法修改草案第二十二条关于计划生育的规定，提法同中央的要求比，同国家现行的人口政策比，“口径松了”。如果根本大法在人口问题上，只写“提倡和推行计划生育”，对人口增长控制不严，就有可能影响“在本世纪末把我国控制在12亿以内”这一目标的实现。他们建议第二十三条改写为：“国家实行计划生育，使人口同经济和社会发展计划相适应。”安徽省常委周子健认为“提倡”、“推行”的提法和中央文件比，口径松了。他建议，根本大法在人口问题上，要写得严格一点，应该写“人口的增长不得超过生产的发展”。贵州省列席省人大常委会的各县人大常委会负责人认为，对计划生育，新宪法规定“提倡”而不是做硬性规定，可以执行也可以不执行，如果是这样，“那计划生育根本无法完成任务”。有些县常委会负责人主张，“宪法对于只能生一个或两个孩子应做出硬性规定”。云南省农代会代表团认为宪法修改草案对计划生育问题“写得过分



简单灵活”，应当规定得明确果断一点；文山州的代表认为应将“国家提倡和推行计划生育”改为“国家实行计划生育”。在云南省工、青、妇召开的学习宪法座谈会上，有人提出，计划生育是一项带有战略性的方针，建议在第二章将计划生育列为公民的一项义务。福建省人大代表、省立医院内科主任胡锡衷，建议在第二章中写上“公民有遵守计划生育的义务”。浙江省人大常委会在座谈宪法修改草案时，有的委员建议第二十三条将“提倡”两字删去，并把“提倡优生”补写进去。

关于政社分开问题。贵州省列席省人大常委会的各县人大常委会负责人都很拥护恢复以前的乡政权，但感到有一系列问题不够明确。例如公社成为单纯的经济组织以后，在管理经济方面有哪些权力，与大队和生产队是否还是领导和被领导关系，等等。济南军区领导干部在讨论政社分开这一条款时，有些领导干部感到，政社分开后会带来这样几个问题：一是基层脱产干部增加，乡、社两套人马，全国这么多乡、社，增加的脱产干部数量相当惊人；二是政社分开后，区、乡基层政权离开经济建设这个主要任务，怎样搞好政权建设；三是我国的各级政权中，县以上负责组织管理经济建设，区、乡政府则不管，而由公社管，这可能会带来一些新的问题。湖南衡南县和衡阳县的一些干部说，人民公社是毛主席搞起来的，现在基础很稳固，为什么要拆散？该省临武县一干部说，宪法修改草案规定坚持社会主义道路，但又要搞政社分开，“这叫坚持社会主义道路”？

### 3. 公民的基本权利和义务部分。

有少数人主张宪法应保留公民罢工的权利。全国政协委员林盛中说，宜保留罢工权利。宪法应长远考虑最广大人民的利益，不能只看目前状况。罢工向来是工人阶级求得解放的一种手段，假如新阴谋分子上台而利用宪法不得罢工，那工人阶级就只有永远

受压。台盟吴克泰认为不应取消罢工自由，台湾人民关心罢工自由。台盟陈木森说，“不要怕罢工”，写上罢工权利反而会得到拥护而不罢工。“为了反对错误的东西，罢工一下也没有什么关系”。北京市在全民讨论宪法修改草案中，有少数人不赞成取消罢工自由。在北京团市委召开的一次座谈会上发言的11名大学生中，有4人持有这种意见。政法学院学生张勇认为，罢工是一种手段，目的是保护工人的经济利益和人身权利，“对党和政府是个钳制，应该把这个权利交给工人”。北京市旅游局有人说，公民应有罢工的权利，理由一是很多国家的宪法有罢工的条文；二是要相信群众不会随便罢工；三是罢工对反对某些官僚主义有好处。上海沪南电表厂有些工人说，“没有罢工的权利了，对官僚主义怎么办”？湖南省衡阳市棉纺厂有的职工说，“现在民主少了，连罢工自由也取消了”。

#### 4. 国家机构部分。

关于设立国家主席问题。城乡建设环境保护部有的人提出国家主席、副主席的年龄应定个上限，如不超过70岁。

关于设立中央军事委员会问题。济南军区领导干部在学习讨论宪法时，有的说，新宪法确定国家设立军事委员会领导全国武装力量，今后党中央还管不管理军事工作？如果不管，怎样体现党对军队的绝对领导？还有的认为新宪法对中央军事委员会的任务、职责规定得不够清楚。一些同志感到，关于军队的建设分别属于中央军事委员会与国务院，这两者之间如何分工，草案规定得不明确。北京军区党委在讨论设立中央军事委员会的条文时，提出了这样的几个问题：第一，我们历来坚持党指挥枪的原则，坚持四项基本原则，最主要的又是党的领导。草案规定国家设立中央军委，党对军队的领导如何体现？第二，过去的宪法曾规定国家主席是军队的最高统帅，后来又规定中共中央主席是最高统帅。

现在这部草案则没有明确规定。第三，现在是中共中央军委领导着全国武装力量，草案第九十四条规定设立中央军事委员会，领导全国武装力量；第八十九条规定，国务院领导武装力量的建设。这三个机构的关系是什么？各自的职权范围是什么？中共中央军委主席、国家中央军委主席、国务院总理、国防部长之间的关系以及各自的职责是什么？第四，目前军队的领导体制是党委集体领导下的首长分工负责制。草案第九十五条规定，中央军委实行主席负责制，这会不会牵涉到军队内部整个领导制度的改变？安徽省委常委周子健建议，宪法对党领导一切包括党领导军队，要写得明确一点，不能回避。党的军事委员会主席兼国家军委会主席，“在序言或别的地方要明确写上较好”，“党对军队要绝对领导，这一点不要含糊”。上海市求实中学教师说，国家设立中央军委，党中央是否还有军委？若仍然有，机构岂不重叠？若没有，那么怎么体现党指挥枪？上钢一厂有些工人提出，国家和党的中央军委，“两者称号上应有所区别，职责权力应分清，但也要防止党内党外各搞一套”。湖南省衡阳市财贸系统有些职工说，过去是毛主席统帅三军，党指挥枪，“现在党中央主席不统帅军队，把党指挥枪的原则丢掉了”。

关于地方各级人民代表大会和地方各级人民政府的问题。北京市在学习宪法修改草案中，对地方国家机关主要提出以下两个问题：一是国务院实行总理负责制，地方省、市、县也应当实行省长、市长和县长负责制。建议根据首长负责制的原则，副省长、副市长、副县长分别由省长、市长、县长提名，由同级人民代表大会决定。二是草案扩大了全国人大常委会的职权。有些干部建议根据这个精神，对地方各级人民代表大会及其常务委员会制度的规定做必要的修改和补充。浙江省人大常委会在学习讨论中，对地方国家机关问题提出的主要建议是：（1）目前省人大常委会的

委员多是兼职的，无暇考虑人大的工作。人大常委会的组成，专职委员应占多少比率，希望有个明确规定。(2) 草案对国家领导人任职期限的规定，地方上的国家机构的领导人也应有任职期限的规定。(3) 对地区行政公署这一级机构应做明确规定。因为大量工作是通过行署贯彻的，行署这一级已成为必不可少的，宪法上不予明确规定，难以行使职权。

#### 5. 关于国歌问题。

沈阳军区、北京军区、地质矿产部、浙江省人大常委会、云南省工青妇召开的座谈会，以及北京、上海两市在讨论宪法修改草案中，都有一些人主张把国歌写入宪法。

#### 6. 如何保证宪法的实施问题。

这个问题也是讨论较多的问题。北京市在讨论中，不少人流露出对宪法的落实缺乏信心，主要有三个担心：一是担心“文化大革命”中“无法无天”的现象重演；二是担心法律流于形式，“束之高阁，成为一纸空文”；三是担心“权比法大”的问题难解决。在云南省工、青、妇召开的座谈会上，出席的人普遍认为宪法修改草案写得好，很高兴，但有部分同志担心实行不了。长沙市知识界一些人士说，“立法容易执法难，十年动乱法律荡然，宪法虽好，还要看今后形势的变化。”福建省政协副主席郭瑞人说：“重要的问题是：当权者是否会真正的按法办事，对违法者怎么办？”福建省政协委员章振乾说：“现在人民关心的是如何保证宪法的实施，1954年宪法也很完整，还会出现十年动乱。”中国民主促进会反映，民进各地组织在讨论宪法修改草案中，一个带有普遍性的问题是有些同志认为，宪法条文本身很好，但执行起来究竟怎样；宪法能否全面认真地付诸实施？城乡建设环境保护部在学习讨论中，也有类似的思想动态，认为制定出一部好的宪法，关键还在于从上到下认真贯彻执行，要有执法的手段，要把一系列

工作跟上去。浙江省人大常委会开讨论会时，与会同志认为宪法修改草案是很好的，但是如何保证宪法的贯彻实施，对违反宪法的行为如何处置，宪法中应有明确规定。在云南省人大常委会科教文委员会召开的座谈会上，有些人提出“对违宪的行为应有明确惩治的规定”。在北京大学召开的座谈会上，有的教授认为：如果说1954年宪法有缺点的话，就是缺少保障执行的措施。安徽省委书记袁振说：违反宪法如何受到制裁，要写上。过去有宪法，首先领导随便可以违反，脑子一热，就一脚踢开。随便违反宪法是十年浩劫的一个沉痛的教训。在香港的全国政协委员李子诵说，要拥护宪法的尊严，保证宪法的实施，一经公布就要坚决拥护，切实执行。在香港的另一政协委员王宽诚认为，宪法的实施要有监察机构进行经常的监督、检查，使宪法真正得到拥护，人人遵守。

#### 四、港台及外国报刊对宪法草案的反映（上）

宪法修改草案公布以后，港、台及外国的报刊都颇为重视。现就4月底至5月15日期间，境外的一些报刊对我国宪法修改草案的反映择要记述如下：

##### （一）对草案总的评价

1. 认为草案是我建国以来最好的一部宪法。新中国迄今有4部宪法，1954年宪法是毛泽东宪法，1975年宪法是“文化大革命”宪法，1978年宪法带着华国锋的印记，1982年宪法无疑是邓小平宪法。（埃菲社4月28日评论）草案基本上否定了1975年宪法、1978年宪法的“文化大革命”路线，恢复1954年宪法精神，并在这个基础上继承和发展起来。（新加坡《星洲日报》5月5日）

2. 认为草案是一次真正的大跃进。它可以有效地导致中国人民在基本法律的保护下正常生活，是中共执政30多年来的一次真

正大跃进。(香港《新报》4月30日)草案明确提出了“法比党优先”，即确定了“法治主义”的方向。在党与法的关系上，新中国成立后一直没有法律上的明确规定，实际上党领导的政治运动轻易地忽视了宪法。在这点上，规定“法律优先”的新草案在四部宪法中具有划时代意义。(日本《每日新闻》5月1日)

3. 认为草案最深远之点在于建立了一个国家新体制。草案的特点是建立起一个党、政分离，国家重于党，把宪法置于党、军之上的新体制。(日本《读卖新闻》4月30日)按照新宪法，人大和人大常委会更成为国家最高的决策、立法和监督机构，这可以说是中共第一次从法律上“还政于民，还军于国”的具体表示，体现了要把国家权力同党的权力严格分开的意愿。(法国《费加罗报》4月29日)草案在中国的政治制度中增加了制约和平衡因素，关于设国家主席和中央军事委员会是对抗党的主席和党的军委的直接权力的非常重要的措施，表明邓小平在原则上至少正在努力分散权力。(美国《华盛顿邮报》4月28日)

4. 草案为中国现代化提供了法律依据。草案是邓小平采取的一系列行动中的最新行动，是彻底改革总计划中的一部分，它将使中国共产党制度再次成为新稳定的、有效的和受尊敬的统治权力。(英国《每日电讯报》4月28日)草案的特征就是把现代化路线置于今后最根本的任务的地位。(日本《读卖新闻》4月29日)

5. 草案是一个讲究实际的文件。它放弃了中国1975年和1978年宪法中的理想主义的虚构和由左派操纵的规定，旨在阻止再出现一个毛式人物，或者再来一次“文化大革命”式的意识搏斗。(美国《新闻日报》4月28日)草案的目的有二：其一，主要让人们放心，表明现已实行的改革还要继续下去；第二，是确保新建立起来的集体领导不致失去控制。(美国《基督教科学箴言报》4月30日)

6. 认为制宪容易，行宪困难。在中国，人治一向掩盖法治，因此，如何汲取经验教训，加强法制，是一大问题。（新加坡《星洲日报》5月5日）写得那么堂皇庄严都行，问题在于行宪，把条文变为实际行动。（香港《华侨日报》4月29日）宪法本身毕竟只是白纸上的一些黑字，它是否能发挥作用，完全在于手中掌握权力的人是否尊重它。（香港《明报》4月29日）

## （二）对各章一些主要问题的评述

1. 注意草案对国体、政体提法的变化。东欧国家、日本、联邦德国、新加坡、法国的一些报刊，都十分注意草案把“无产阶级专政”修改为“人民民主专政”的深刻含义。说与70年代宪法的最大区别是，草案把中国确定为实行人民民主专政的国家。这是中国现领导集团所采取的务实派政治方针法律化的重要步骤，是为建立能适应国家在所谓现代化条件下发展而对国家体制所做的重要变化。（保加利亚《祖国阵线报》5月7日）把中国的国家性质确定为“人民民主专政”，是意味深长的。（法国《费加罗报》4月29日）新宪法的最大中心，是党政军分立，把一切主要的国家权力交给人民代表，而人民代表则按多数取决的原则办事，这是真正的全民民主集中制和全面排斥官僚主义的方法。（香港《新报》4月30日）

2. 认为草案对公民权利和义务的规定，在很多方面虽不能说是完善的，但比中国以往三部宪法更为详尽、完备。（美国《基督教科学箴言报》4月30日）人民的权利获得宪法保证，是中国踏入法制阶段的标志。（香港人士陈丕士谈话，载4月29日香港《文汇报》）在新宪法中确立“法律面前人人平等”这个大原则，对中国的现代化将产生很大意义。（日本《每日新闻》5月1日）

3. 普遍关注草案关于设国家主席和中央军事委员会两节。认为这是最重要的变化，目的在于突出军队是國家的一个机构，而

不是党的一个机构。(联邦德国《法兰克福汇报》4月29日)军委近于集体领导,不会出现党、政、军权集于一身的弊端。(香港法学界人士陈子钧谈话,载4月29日香港《文汇报》)在设国家主席问题上的分歧不仅是应不应设,而可能更是由谁来担任。在号召老干部退居第二线和邓小平发动新的“行政革命”的背景下,围绕这个问题的斗争将变得更加复杂。(保加利亚《祖国阵线报》5月7日)草案较为突出的是军事委员会搬家,由原属中共中央改为隶属于国家,其实这是表面的,因为党的军委不可能取消甚至缩小编制,“党指挥枪”的原则不可能作重大改变。(《香港时报》5月3日)

4. 认为草案废除领导干部终身制是一个重大革新。草案特色之一是规定国家领导人不得连任两届以上,这是避免政府领导人过度老化、促进政坛新陈代谢的革命性做法,值得重视。(新加坡《星洲日报》5月5日)草案规定所有高级官员不得连任两届以上,这对一个对领导人任职时间从不加限制的政权来说,是个重大革新。(法新社4月28日电)

5. 对草案取消罢工权利的反映。中国新宪法是“一部没有罢工权利和文化上百花齐放的宪法。取消罢工权是对波兰事件做出的反应”。(联邦德国《斯图加特日报》4月29日)在西方国家,把罢工权利视为劳动者争取他们要求的重大合法权利,而在中国将要被取消。这样,“中国宪法就将成为一部民主越来越受到限制的宪法”。(葡萄牙《新闻周刊》4月29日)

6. 对第三十条关于设“特别行政区”的规定相当注意,甚至敏感。暗含有关统一的第三十条具有十分重要的意义,它表明北京领导人对于把台湾同大陆统一起来不仅态度认真,而且还提出实现这一目标的措施,同时也考虑到了这个问题的长远前景。预料台湾官员将认真仔细地研究这个草案,对第三十条展开激烈辩



论。(香港《南华早报》4月30日)草案的统战色彩大为增加,关于设立“特别行政区”显然是针对台湾而言。草案重弹统一老调,表明中共不放弃以武力攻占台湾和“和平统一”相配合的计划。(台湾《联合报》4月28日)第三十条可以说是寻求和平统一的又一次表示。这一条似为台湾而设,但是否对港澳也适用?在宪法中立此存照,以昭郑重,表示叶剑英所提九点方案充分具有诚意,这对北京要求和平统一的努力大有需要,颇为适当。(香港《明报》5月1日)第三十条可能成为香港在1997年后的前途的一个受欢迎的指南,可能是中、英使香港前途获得圆满解决的基础。(英国《泰晤士报》5月1日)

7. 认为草案的宗教条款改得好。好在更明确了宗教信仰自由。(香港圣公会牧师班佑时谈话,载4月29日香港《文汇报》)规定宗教不受外国支配,这种民族思想的强调,为爱国思想人士所接纳,符合爱国者的要求。(香港法律界人士廖瑶珠谈话,载4月29日香港《文汇报》)中国禁止天主教徒忠于罗马教皇,看来是对波兰的共产党危机做出的反映。(美国《新闻日报》4月28日)

8. 评述草案关于中国经济制度的规定和以前3部宪法有很大不同。草案把对中国经济发展影响重大的个体经济和外资经济组织,首次以法律的形式把它们确定和保障下来,这可以视为中国经济史上的一项突破。(香港《财经日报》4月29日)草案明确肯定个体经济是对社会主义公有制的补充,这很符合中国当前实际情况和经济发展水平,有助于解决就业问题。(港九工会联合会副理事长陆达兼谈话,载4月29日香港《文汇报》)草案正式把对外开放政策确定了下来。(德新社4月28日电)目前社会主义国家中,很少把“中外经济合作”明确写入宪法,中国显然走了第一步。这样就肯定达到一个目的,就是消除外国投资者在中国投资的疑虑。(香港《大公报》4月30日)将外资经济纳入宪法保

障范围的环节，也是中国法制史上的一项突破，对此间欲在国内投资的财团，更是值得关注的一条。（香港《财经日报》4月29日）

9. 取消人民公社是1979年以来实行的最大的改革。人民公社是毛泽东实行的最根本的社会改革之一，草案规定公社将失去其政治职能，只保留其经济职能。（英国《泰晤士报》4月28日）草案表明，毛式共产主义的一项关键措施将退出历史舞台。（加拿大《环球邮报》4月28日）草案规定公社不管行政，加上恢复乡政府，相信会减少许多“土政策”。（香港陆达兼谈话，载4月29日香港《文汇报》）政社分离，相信不止最受广大乡民和农工群众的欢迎，而且可以带给大陆人民自由改善生活的新希望。（《香港时报》）

10. 评草案序言对外政策部分对两个超级大国倾向于各打五十大板。1954年宪法强调与苏联的牢不可破的友谊；1975年宪法写了5项原则；1978年宪法谈到超级大国的地方不下3处，每处都把影射苏联的那个词放在前面。草案既没把苏联称做修正主义，也没把它称做社会帝国主义，同时把指美国的代号——帝国主义放到了霸权主义的前面。此外，从草案看出，中国对苏联不再是毫不妥协了。（《印度时报》5月6日）草案在外交原则方面有两点值得注意：一、没有出现作为苏联政策的代名词——“社会帝国主义”；二、把过去为“人类的进步和解放”而斗争修改为“确保世界和平和促进人类进步”而努力。（联邦德国《斯图加特日报》4月29日）

## 五、港台及外国报刊对宪法草案的反映（下）

5月16日至7月24日期间，部分港、台及外国的报刊对我国的宪法修改草案继续做出反映，现择要记述如下：

1. 认为草案大体上相当完善。香港人对宪草相当重视，对它的谈论远多于当年对“五四宪法”、“七五宪法”、“七八宪法”的谈论。一个甚为普遍的看法是：这次宪草比过去的几部宪法都好得多，而且中共当局也比过去重视宪法，更有诚意好好实施宪法。（香港《明报》7月21日社论）这次修改宪草的显著特点是比较实事求是地落实到“五改”：一、改了旧宪突出“阶级斗争为纲”的惟灵论；二、改了旧宪突出“个人崇拜”、突出党的首脑极权；三、改了旧宪突出自上而下地“运动群众”，漠视公民的权利；四、改了旧宪突出封闭式的“穷过渡”的经济政策；五、改了既往对宪法权威的忽视。（香港蔡省三：《修宪观》，载《镜报》杂志6月号）草案的主要优点是：一、首次肯定了孙中山先生领导的辛亥革命；二、确立了党、政、军公家，削弱了个人独裁的可能性；三、扩大并充实了人民代表大会的职权，使它成为真正的最高权力机构；四、首次设立国家军事委员会，避免由党或个人拥军自重；五、规定公民的人身自由及人格尊严不受侵犯。（香港《展望》半月刊，6月出版）

2. 评述新宪法是新的路线的产物，将以拨乱反正的宪章列入中国宪政史。此番修宪是正反两方面经验教训的总结，没有“文化大革命”的经验教训，许多条文是写不出来的。（香港《镜报》杂志6月号）新的宪法重设国家主席，另立中央军委，仅此两条就足以说明新胜于旧，今胜于昔。30多年来一部经历了肯定——否定——否定之否定的宪法史，反映了国家的沧桑、民族的祸福、历史的曲折；也说明了当今的大局是建国以来最好的大局。（香港《争鸣》杂志5月号）贯穿于新宪法中的主轴线，可以说是：在“四个坚持”的前提下，加强民主和法制，改革政治经济体制，以求推进四化建设。看来，新宪法将会以拨乱反正的宪章，列入中国宪政史。（香港《镜报》5月号）

3. 认为草案恢复了1954年宪法精神并有新的发展。建国初期，中共的路线、政策比较正确，比较实事求是，这在1954年宪法中得到反映。其后，中共路线、政策越来越“左”，一人独裁之象日益显露。这在1975年宪法中得到反映。1978年宪法反映中共“萧规曹随”，“左”心未死。现在的宪法比过去三部完善，我们对此并不质疑。（香港《争鸣》杂志5月号）1954年宪法比较符合长治久安的要求。中共声称“八二宪法”是“五四宪法”的发展，这是国家民族的幸事。现在公布的新宪草，确有一些改进和更为详尽之处。（香港《七十年代》杂志6月号）

4. 认为草案确定宪法高于政党的原则，将使国家形成新的力量组合。这次修宪的动力来自两种实际需要，一是预防另一个毛泽东的出现，二是发展经济。中共历年来以党权高于一切的手段治国，是使宪法有名无实的根本原因。这次草案中没有过于强调共产党的领导地位，承认了宪法高于政党的原则，可说是一大改进。（香港《七十年代》杂志7月号）草案的最大特点是把迄今由党实际掌握的各种权力移交给国家。（日本《朝日新闻》5月27日）新宪法将承认一种新的力量组合，根据新宪法将有4个力量中心。邓小平想准备一种可提供新的权力结构的继承办法，权力将不集中在一个人手中。（联邦德国《世界报》7月2日）

5. 台湾刊物承认草案周密，“富于宣传性”。就法论法，这部草案比以前的要周密，在形式上有不少变革，“但共党专政的实质不变”。这次宪草的制定过程以及将来应该完成的手续，也都表现得 very 慎重。（台湾《中国大陆》杂志5月号）

6. 苏联、东欧国家报刊评论草案贯彻了中共六中全会精神，一些提法同其他社会主义国家的做法有某种接近。草案贯彻了去年7月召开的中央全会的决议精神。决议认定“毛泽东思想”为国家生活的思想基础。草案中有不少关于社会主义、民主和法制

的词语。许多观察家把新宪法草案看做是中国领导内部又一次妥协的产物。（《莫斯科新闻周报》第二十一期，5月19日出版）在宪法中确定四个现代化和门户开放政策以及今后流入中国的资本也受到法律保护这种情况，反映了中国的现状和打算。（匈牙利《人民自由报》，载《参考资料》5月28日下午版）宪法中的一些提法同其他社会主义国家的做法有某种接近，中国修改宪法无疑可以被看做是个新阶段。（《匈牙利民族报》，载《参考资料》5月28日下午版）

7. 认为不应把宪法序言写成“党的功劳簿”。序言是整个宪法的理论基础，“在序言里面明载共产党的领导地位，和宪法总纲里有关人民主权及公民权的规定互相抵触。宪法里面确立党的领导地位，理论上予人以一党专政的印象，与宪草所强调的人民民主的思想不符”，“中共不宜也毋须把宪法的序文弄成共产党的功劳簿以及继续掌权的保证书”。（香港《中报》5月22日）

8. 认为序言中关于台湾要合并于大陆一段可以删。宪法是一个国家的百年大计，应寓有本国的远景或前景，不可只顾目前现实，甚至“用意专在目下权力阶层之人士安排”。此次制定的第四部宪法，应准备着今后三五十年不再有修改之需要。“序言叙写台湾要合并于大陆一段，无需揭示于宪法中。”（谢扶雅：《我对中国宪法草案的浅见》，载《美洲华侨日报》6月29日）

9. 认为草案把国家性质定为“人民民主专政”比提“无产阶级专政”要好。（香港《争鸣》杂志5月号）草案很有特点，比较实事求是。例如国体不提无产阶级专政。“人民共和国”的气味在这个宪法中比较浓，“党”、“无产阶级”、“专政”等在字面上不那么刺眼了。（香港《争鸣》杂志6月号）

10. 认为草案重视和扩大了公民权利，但缺乏如何保障人民基本权利的具体规定。新宪草把“公民的基本权利和义务”列为

第二章，增至二十二条，恢复 1954 年宪法关于“公民在法律面前一律平等”的规定，是值得重视、应当肯定的。（香港蔡省三文章，载《镜报》杂志 6 月号）宪法中规定了人民有言论、出版、集会、结社等自由，但却没有规定如何去实现和保障这些基本的自由。鉴于过去 30 多年来中共宪法上的这些自由从来都得不到任何保障，人民对这些条文就没有信心，所以新宪法应该着重规定不许任何个人或团体或政府机构侵犯人民的基本自由。（香港《展望》半月刊，6 月出版）宪法规定了人身自由、思想自由、言论自由等，希望能进一步确定具体保障办法，以免反革命罪与言论罪混淆不清。（香港《明报》7 月 21 日）

11. 草案恢复“公民在法律面前一律平等”一语意义深远，标志了一个自坏法门的时期的终结。友人颇为兴奋地谈到，公民权利和义务一章的头一句就是：“公民在法律面前一律平等。”此话看来不过是一句口号，或是一种观念，但在大陆却有很重要的现实意义。恢复这句话，无疑表明了今后要坚决维护法律的权威。（香港《镜报》杂志 5 月号）

12. 认为怎样监督宪法的实施是关键。许多人感到担心的是，当中共中央的重要人物违反宪法之时，人大常委会未必能与之对抗而“监督宪法的实施”。（香港《明报》7 月 21 日）一部完整的宪法法典至少必须解决两项宪政的重要问题：一是谁来判断政府机关的行为是否违宪；二是判断者做了违宪与否的判断之后，如何执行它的判断。此次宪草对上述问题的处理非常简陋，只规定法律、命令不得与宪法相抵触，稍嫌暧昧。使用“不得”字眼，好像是一种道德，而不是法律。进一步说，人大常委会有制定法律的权限，而没有另一个机关来审查常委会所通过的法律，则在实际运用上，往往变成以法律修改宪法的反常宪政制度。（香港《中报》6 月 21 日）

13. 认为恢复国家主席很得人心，但拟议中的国家主席是虚位元首。未来的这个国家元首，只是代表 10 亿人的大国尊荣的象征。他超然于国家行政、立法、司法三权之上，由他颁布下达的事项，全都只能按照全国人大及常委会的决定办理，而且并不拥有否决权。但政府总理人选的提名之权，却属于国家主席。这和旧宪法的规定大不相同，总算符合“一切权力属于人民”这个宪法大原则，不致在法理上出现由 4% 的人（中共党员），越俎代庖 96% 的人所应享有的民主权利这种事。而其实际价值，恐怕是在分散权力、党政分开；自然于防止个人崇拜、个人专断，具有意义。（香港《镜报》杂志 5 月号）国家主席的权力地位，较 1954 年宪法所规定的远为逊色。拟议中的国家主席，虽号称对内对外代表国家，实际上毫无实权，虚有其表。（香港《中报》5 月 31 日）

14. 设立中央军事委员会颇得人心，但军队统属问题是人们十分关注之点。设立中央军事委员会，将武装部队交给一个新的机构指挥，证明中国领导、特别是邓小平决心从形式上把国家职能与共产党职能分开。显然，邓小平不想削弱党的作用，而只想使党摆脱属于政府的日常工作。人们隐约可以看见，谋求指挥机关发挥最大的效能和作用，是进行新的改革的根源。（意大利《晚邮报》5 月 14 日）新宪规定中央军事委员会领导全国武装力量，这和旧宪显然不同，但还不清楚这个委员会将如何组成。这一条很可品味，似乎同台湾“回归”以后不无关系。（香港《镜报》杂志 5 月号）新宪章这一建制表面上看也较为新鲜，但问题是：一、如果中共控制全国人民代表大会常务委员会，那也等于控制中央军事委员会；二、党还可能有另一个军委，中共的以党治军的本质未变。（香港《展望》半月刊，5 月出版）

15. 认为草案关于经济制度的规定不是短期策略。草案对于今年一些经济体制的改革，赋予了合法地位，这是很得人心的。希

望对个体经济、市场经济以及外资、侨资的保障能肯定为长期制度，而不是像列宁“新经济政策”那一类的短期策略。（香港《明报》7月21日）同1954年宪法相比，经济与体制方面有所放宽和发展。（香港《七十年代》杂志6月号）新宪明确承认“合法的”个体经济的宪法地位，并将对外开放，接纳外资列入宪法条文，这是大唱“割资本主义尾巴”、“反对洋奴买办”时代所根本不可想像的。（香港《镜报》杂志5月号）

16. 认为草案规定“政社分开”是社会经济体制方面最重大的变化。这一变化自然是为了适合国情，因地制宜。它事关8亿农民，也关系到大陆经济全局，既是好事，也包含着危险。这一改革只能分批逐步推行。（香港《镜报》杂志5月号）一头是一家一户独立经营的小生产，一头是大队、公社几百以至几千户集合而成的“一大二公”。二者之间，又有小队为单位的“小而公”。这说明中国这个农业大国的国情之复杂，在经济结构上多样化才是适宜的。不能再用一个模式生搬硬套，也不能再来一阵风。（香港《镜报》杂志5月号）

17. 评论草案第三十条是争取和平统一国家的法律根据。中共把近几年对台方针的重大改变写进了宪法，这种写法显得心平气和，而且有些平等精神。第三十条分明是着眼于台湾，预为谈判、“回归”之计。港人还可品位，这一条是不是也着眼于香港的未来呢？（香港《镜报》杂志5月号）草案第三十条不但适用于台湾，而且也适用于香港和澳门。这一条成为中国争取和平统一的法律根据。（日本《朝日新闻》7月18日）

18. 认为把草案交付全民讨论值得称道，提议把草案普遍发给海外华人征询意见。中共建政以来曾制定过3部宪法。海内外人士一致公认，以“五四宪法”为最好。其原因是多方面的，但其中一个原因就是1975年宪法、1978年宪法没有交付公众讨论，



只是少数人制定出来的。此次修宪恢复了“五四宪法”的做法，交付公民讨论4个月。只有真正听取公众意见，广开言路，才会产生一部导致中国长治久安的宪法。（香港《天天日报》6月13日）将宪草印刷多份，发给海外华人，恳请他们加以切实研讨，必可招致许多坦诚明亮的回声。（《美洲华侨日报》6月29日）

## 六、日本川越敏孝对宪法修改草案提出的问题和意见

日本老专家川越敏孝（中央编译局专家，1944年来华）在1982年6月间学习研究我国宪法修改草案后，提出了不少问题和意见，并要求我国有关方面的负责同志能抽空和他谈一谈，使自己能取得正确的理解，以便在最近回日本探亲时可向亲友进行正确的宣传。川越敏孝提出的问题和意见如下：

### 1. 关于总体方面的问题。

（1）在宪法修改草案的起草过程中，议论比较集中的是什么问题？在什么问题上意见有分歧，是如何解决的？（2）1954年的宪法是比较好的宪法，但后来被随便践踏了，为了使这次的宪法能真正得到执行，有何保障？（3）1954、1975、1978和1982年宪法的统一性是什么？各有何特征？

### 2. 关于党和国家的关系。

（1）在这次修改草案中，既强调党政要分开，又强调要坚持党的领导，对党和国家的关系应如何理解？（2）彭真同志说，党过去犯过错误，今后也有可能再犯错误。在党犯错误的时候，人民应该怎么办？是应该老老实实地服从，等待党改正错误，还是批评党的错误？采用什么方法批评，批评者受保护吗？

### 3. 关于国体和政体。

（1）区别国体与政体有什么意义？如果不加以区别的话，会产生什么样的混乱？（2）现在的政权是什么阶级对什么阶级的专

政？（3）为什么把无产阶级专政改为人民民主专政——“人民民主专政即无产阶级专政”的提法？（4）中国的人民民主专政与苏联的“全民国家”有何不同？（5）最近在《人民日报》上刊登的李洪林的论文（1982.3.1）和冯悦的论文（1982.6.8）中这样说：“中国的政体是民主制，民主制的特征是少数服从多数。”这种提法的根据是什么，有无经典出处？（6）资产阶级的民主也讲少数服从多数，难道今天就没有必要区分无产阶级民主与资产阶级民主了吗？（7）要少数服从多数，但保护少数也很重要。（8）对民主集中制如果运用错了，会产生只强调集中或个人专断的问题。对讨论的问题有不同意见，有争论，是否应公开向全党和全国人民传达？党员和人民群众如何对中央进行监督？

#### 4. 关于中国的国家机构。

（1）扩大人大常委会权力的意义我明白，但是否扩大过分了？常委会拥有庞大的权力，而人民对常委会委员却没有选举权和罢免权，这好吗？（2）国家主席只是一种象征，在社会主义国家里需要这种象征吗？（3）国家主席有提名总理的权力，为什么不把它规定在第八十、八十一条里？（4）“国务院对全国人大负责”是什么意思？没有负责的时候会怎么样？（5）中央军委主席和最高人民法院院长在全国人大会上直接选举，为什么只有国务院总理要由国家主席提名？（6）在副总理以外设置国务委员的实际意义是什么？（7）中央军委领导武装力量，“领导”与“统率”有何区别？（8）党的领导与武装力量的关系是什么？是否党和国家对武装力量实行双重领导？（9）全国人大常委为何对中央军委没有提出质询的权力？（10）在修改草案中，人民解放军的字样消失了，为什么？（11）法院独立行使裁判权，这可以看成是权力分立吗？它和人民代表大会制度及民主集中制的关系如何？（12）在许多国家的宪法中，有保障法官身份的规定（有特别规定，不能随意罢

免)，在中国宪法中为何没有这条规定？

#### 5. 关于人民的权利和义务。

(1) 中国人民对国家最高权力机关没有直接的选举权和罢免权，为什么？是因为国家太大了、人口太多，还是因为现在人民群众的觉悟水平和文化程度太低？(2) 根据中国选举法，城市市民 1 张选票的价值相当于农民 1 张选票的 8 倍（选举法第十四条），现在提出在法律面前人人平等，为什么还会出现这种情况？是因为农村人口太多或农民的思想、文化水平低？(3) 在修改草案中，有“中华人民共和国公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利”（第四十八条），这个道理是明确的，但是国家的、社会的、集体的利益提得太笼统，有可能成为限制人民自由的借口。(4) 根据“文化大革命”的教训，废止“四大”是可以理解的，但是人民在反对官僚主义问题上的权利有什么保障？能在大众面前批判国家机关吗？这种批判如何受到保护？为了不重复彭德怀与张志新的悲剧，有必要明确这一点。(5) 关于言论与出版的自由（第三十四条）、科学研究与艺术创作的自由（第四十四条）问题。根据历史的证明，尽管有宪法规定，但是这些自由经常被践踏，今后如何保障这些自由？(6) 关于人身自由，在修改草案中规定了反对不正当的逮捕、拘禁、搜查公民（第三十六条），但罪刑法定主义（任何人没有规律规定的行为不受刑罚）的规定不太明确。(7) 斯大林在有名的宪法草案报告中说，宪法不是纲领。修改草案关于劳动权有规定，而现在中国有待业青年，因此只好认为这个规定是纲领性质的规定。关于休息权（第四十三条）、社会保障权（第四十四条）、教育权（第四十五条），我认为可以做同样的理解，究竟应如何看？

另外，日本老专家川越敏孝说，对这次的宪法修改草案，我

最关心并认为解决得最好的是党政分开的问题。这样，党就不是国家的最高权力者，只是起指导作用了，用党代替一切、包办一切的现象已经改变。我认为这是最大的改革。过去由党包办一切，而党又往往由领袖来掌握，就很容易形成独裁。因而我认为这个改革是合乎新时代的要求的。以前，国务院总理总是由党来指定，这次不同了；过去军队由党的主席领导，这次也改变了。但现在基层以党代政的情况还是很严重的，希望今后能逐渐克服这点。

## 七、美国法律专业学术交流访华团的看法

1982年5月上旬，美国国际法协会会长霍尔教授率领的法律专业学术交流访华团在沪期间，为满足许多团员了解我国宪法修改草案的愿望，我国陪同人员把《中国日报》发表的宪法修改草案英文稿发给外宾传阅。全团就我国宪法修改草案进行了热烈讨论，主要反映如下：

1. 宪法交给全民讨论说明中国在民主与法制方面大大向前跨进了一步。

团长霍尔教授说：“今天中国把宪法交全民讨论，说明中国在民主与法制方面大大地向前跨进了一步，同时也说明了中国人民真正成为国家的主人。作为国家根本大法的宪法应该交给全民讨论，只有经过全民讨论的宪法才能代表人民的根本利益。”

2. 中国宪法体现了社会主义国家性质。

霍尔教授认为这部宪法修改草案具有鲜明的社会主义国家性质，体现工农为基础的全民大团结，并用法律形式肯定了中国革命的历史经验，规定了现在国家的主要任务是实现现代化和统一国家。在明确保护国家集体利益的同时，还强调个人财产不受侵犯的原则，这些都是这部宪法的特点。

3. 中国宪法强调公民的权利和义务比美国好。

副团长兰特纳教授说：“美国有些人经常谈中国人权问题，按现在的宪法修改草案看，中国人民享受的权利并不比美国公民少。中国宪法修改草案强调权利和义务不可分割，以我个人看这一点要比我们 1771 年通过的《权利法案》好。只要权利不尽义务，只顾自己不顾国家的民族不可能有大的成就。”正在密西根大学研究我国近代史的林汉说：第四十条中“任何人不得捏造或者歪曲事实蓄意进行诬告陷害”很好，这样可以避免重演文化大革命那样随意迫害人的悲剧。团员玛丽认为：“第三十八条很有意义。在美国由于没有严格这一条，所以警察无时不在干扰公民的安宁，抄查居民住宅已成为他们的家常便饭。”

#### 4. 中国“五权分立”，将权力分散无疑是件好事。

兰特纳教授说：“根据宪法修改草案，中国将五权分立，互相牵制，立法选举属于人民代表大会；人事外交权属于国家主席；行政权属于国务院；军权属于国家军事委员会；司法权属于最高人民法院和检察院。权力分散无疑是件好事，有利于提高工作效率，还可以避免出现身兼数职的独裁者。”

#### 5. 其他看法和提出的问题。

团长霍尔教授还认为，由于这部宪法时代性特别强，有些条文写得过细，伸缩性不大，不可能长期稳定。美国宪法制定 200 年来至今仍然适用，就是因为可塑性大，根据形势发展可以不断进行新的解释。

哈佛大学国际法亚那卡其斯教授说：宪法修改草案写的国家主席、副主席连选得连任，但连续任职不得超过两届。是否会导致国家几个主要首脑隔几届互换职务的可能性，最后还不可能彻底摆脱终身制？

白兰德律师问：“宗教不受外国的支配是否针对罗马天主教皇？”

亚当曼斯顿律师问：“‘专政’这个词在美国人眼里就是专制、独裁，为什么还在前面加上人民民主这样的修饰词？”

### 第三节 全国人民代表大会通过宪法

#### 一、宪法修改委员会举行第四次和第五次全体会议

宪法草案从1982年4月底至8月底持续了整整4个月的全民讨论，全国人民提出了大量的建议和意见。宪法修改委员会根据全国人大常委会第二十三次会议的讨论意见和全民讨论中各地群众提出的意见，对宪法修改草案做了认真的修正、加工、调整，形成了更为成熟的草案。1982年11月4日下午开始，中华人民共和国宪法修改委员会举行第四次全体会议，讨论经秘书处修改了的宪法修改草案。会议由彭真主持。他说：宪法修改草案从广泛征求各方面的意见、起草、讨论、修改到全民讨论和进一步修改，最后将于本月下旬提请第五届全国人民代表大会第五次会议审议。

接着，宪法修改委员会副秘书长胡绳把秘书处对宪法修改的情况做了说明。胡绳说：自从1982年4月全国人大常委会公布宪法草案之后，各地80%~90%的成年公民参加了讨论。他说：中共中央各部门、国务院各部委和直属机关、中国人民解放军、各民主党派、各人民团体共90多个单位，向宪法修改委员会送来了修改的意见和建议。许多海外华侨和港澳同胞也参加了讨论，并提出了不少宝贵的意见。

胡绳说：通过这次全民讨论，广大人民对草案的指导思想、基本精神和基本内容有了了解，提高了对党和国家的方针政策、社

会主义民主和社会主义法制的认识，增强了当家作主的思想，推动了生产和各项工作。胡绳说：大家普遍认为，草案科学地总结了我国建国 30 多年来社会主义革命和社会主义建设的正反两方面的经验，顺乎民心，合乎国情。它体现了党的十一届三中全会以来的路线、方针、政策，代表了全国人民的根本利益，适合我国社会主义现代化建设的需要。胡绳说：宪法修改委员会秘书处已把全民讨论中提出的意见汇编成大册，分发给每个委员，供讨论修改时参考。

在胡绳讲话以后，委员们开始对宪法修改草案进行讨论。

11 月 5 日，宪法修改委员会第四次全体会议继续举行，会议由彭真主持。委员们对宪法草案的序言和总纲进行了讨论，并提出了具体意见。11 月 6 日，会议继续进行，讨论宪法修改草案的第二章公民的基本权利和义务。在 11 月 4 日、5 日和 6 日的会议上发言的有：荣毅仁、钱昌照、孙晓村、蔡啸、赛福鼎、许德珩、胡子昂、周谷城、胡子婴、薄一波、伍觉天、黄鼎臣、程子华、杨秀峰、王任重、彭冲、习仲勋、周扬、彭迪先、董其武、赵朴初、孙起孟等。

宪法修改委员会第四次全体会议从 11 月 4 日开始至 11 月 9 日下午闭会。在闭会时，彭真做了讲话。他说：这次会议开得很好，大家对宪法修改委员会秘书处根据各地、各方面在全民讨论中所提的意见修改的草案，又从各个角度进行了仔细的考虑和斟酌。秘书处将根据大家的意见，对草案做进一步的修改，提交下次全体会议审议通过，然后提请五届全国人大五次会议审议决定。

彭真说：五届全国人大五次会议通过宪法后，需要有计划有步骤地进行系统的大量的宣传教育工作，这样才能使干部与群众自觉地遵守、运用、掌握宪法。人民掌握了宪法，就会变成伟大的物质力量，保障 10 亿人民的团结和社会主义现代化建设的顺利

进行。彭真说：要使人民能够掌握宪法，首先必须使人民了解它，做到家喻户晓。这项重大的历史任务，很大一部分要由新闻、出版界来承担。因此，今天邀请了首都主要新闻单位的同志列席会议。他希望各新闻单位在宪法通过后，努力搞好这方面的宣传报道工作。

在11月8日和9日的全体会议上，委员们对宪法修改草案的第三章国家机构和第四章国旗、国徽、首都进行了讨论。在8日和9日的全体会议上发言的有：孙晓村、周谷城、荣毅仁、赛福鼎、杨秀峰、萧克、钱昌照、黄鼎臣、蔡啸、江华、张友渔、刘念智、伍觉天、孙起孟、彭冲、康克清、习仲勋、乌兰夫、阿沛·阿旺晋美。他们并对草案中的一些条文提出了具体修改意见。

1982年11月23日下午，中华人民共和国宪法修改委员会在北京人民大会堂举行第五次全体会议。这是宪法修改委员会举行的最后一次会议。会议由宪法修改委员会副主任委员彭真主持。

彭真说：宪法修改委员会自1980年9月成立以来，已经开过四次全体会议。在第三次会议上通过了一个宪法修改草案，于今年4月提请五届人大常委会公布，交付全国人民讨论。宪法修改委员会秘书处根据各地各方面在全民讨论中的意见，对原草案进行了修改，提请第四次全体会议审议。此后，秘书处又根据委员们在4次全体会议上提出的意见，拟出了现在的修改草案。宪法修改工作从开始征求意见到现在已经两年零两个月了，讨论是相当充分的。

宪法修改委员会副秘书长胡绳在会上就宪法修改草案的最后修改情况做了说明后，委员们一致通过了这个草案和关于草案的说明。

最后，宪法修改委员会第五次全体会议通过了关于提请五届全国人大五次会议审议《中华人民共和国宪法修改草案》的议案。



## 二、第五届全国人民代表大会第五次会议召开

1982年11月25日上午，第五届全国人民代表大会第五次会议在北京举行预备会议。出席预备会议的代表共2957人。全国人大常委会副委员长彭真主持会议。他宣布：五届人大五次会议的各项准备工作已经就绪。他说，这次会议的主要议题之一是审议中华人民共和国宪法修改草案。彭真说：宪法是国家的根本大法，是治国安邦的总章程。宪法修改草案是全国人民关心的大事，对于动员全国各族人民为实现我国社会主义现代化这个伟大任务而奋斗，有十分重要的意义。

预备会议通过了第五届全国人大第五次会议的议程，选举产生了由丁光训等253名代表组成的第五届全国人大第五次会议主席团，并决定了其他的重要事项。会期预计15天，到12月10日闭会。

11月25日上午，第五届全国人大第五次会议主席团在人民大会堂举行第一次会议。全国人大常委会副委员长兼秘书长杨尚昆主持了这次主席团会议。由于宪法修改委员会向全国人民代表大会提出宪法修改草案后就完成了它的任务，所以主席团首次会议做出决定：在本次全国人大会议期间，在主席团领导下成立一个宪法工作小组，根据代表们在讨论中提出的意见，对宪法修改草案进行必要的修改，并向主席团提出工作报告。宪法工作小组由胡绳担任组长。

## 三、彭真向全国人大做宪法修改草案报告

1982年11月26日下午，第五届全国人民代表大会第五次会议在人民大会堂隆重开幕。宪法修改委员会副主任委员彭真受叶剑英主任委员的委托，代表宪法修改委员会向大会做《关于中华

人民共和国宪法修改草案的报告》。

彭真在报告中指出：宪法修改草案的总的指导思想是四项基本原则，这就是坚持社会主义道路，坚持人民民主专政，坚持中国共产党的领导，坚持马克思列宁主义、毛泽东思想。

彭真说：序言指出 20 世纪中国发生了伟大历史变革。中国人民从中得出的最基本的结论是：没有中国共产党就没有新中国，只有社会主义才能救中国。他说：在中国确立社会主义制度以后，新时期的基本特点是，剥削阶级作为阶级整体已经消灭，阶级斗争不再是社会的主要矛盾。国家工作的重点和方针，必须适应这个基本特点做出重大的改变。在新的历史条件下必须走出一条具有中国特色的社会主义建设的道路。彭真说：一项重大战略方针就是把国家的工作重点坚决转移到社会主义现代化经济建设上来，他还说：在强调以经济建设作为工作重点的同时，还必须充分重视社会主义精神文明的建设，充分重视发展社会主义民主。序言规定，“今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设”，“逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家”。

彭真说：这个宪法修改草案继承和发展了 1954 年宪法的基本原则，充分注意总结我国社会主义发展的丰富经验，又考虑到发展的前景。因此，本次代表大会一定能够制定出一部有中国特色的、适应新的历史时期社会主义现代化建设需要的、长期稳定的新宪法。

接着，彭真就下列六个重要方面做了说明：

1. 关于我国的人民民主专政制度。彭真指出：人民民主专政实质上就是无产阶级专政，是中国共产党领导人民所创造的适合我国情况和革命传统的一种形式。彭真说，工人阶级是我国的领导阶级，在总人口中是少数，但有广大农民作为巩固的同盟者，并

且在长期的革命和建设过程中形成了共产党领导的极其广泛的统一战线。在最广大的人民内部实行民主，专政的对象只是极少数人。人民民主专政的提法，确切地表明我国的这种阶级状况和政权的广泛基础，明白地表示出我们国家政权的民主性质。彭真说：在建设社会主义的事业中，工人、农民、知识分子是三支基本的社会力量。序言把知识分子同工人、农民并列，是从劳动方式上讲的。为什么不提“工人、农民、知识分子联盟”？这是因为在社会主义制度下，知识分子和工人、农民的差别并不是阶级的差别，就他们对生产资料的占有状况即阶级性质来说，知识分子并不是工人、农民以外的一个阶级。“以工农联盟为基础”，这里包括了广大的知识分子在内。

彭真说：人民民主专政的国家性质决定，只有人民才是国家和社会的主人。“中华人民共和国的一切权力属于人民。”这是我国国家制度的核心内容和根本准则。宪法草案规定，人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民通过各种途径和形式，管理国家和社会事务。人民掌握国家权力，是维护人民的根本利益的可靠保证，也是我们的国家能够经得起各种风险的可靠保证。

彭真说：公民的基本权利和义务的规定，是总纲关于人民民主专政的国家制度和社会主义的社会制度的原则规定的延伸。我们的国家制度和社会制度从法律上和事实上保证我国公民享有广泛的、真实的自由和权利。彭真说：“公民在法律面前一律平等。”我国的法律是工人阶级领导全国人民制定的，是广大人民的意志和利益的集中表现。在这样的法律面前，在它的实施上，所有公民都是平等的，任何公民都不允许有超越宪法和法律的特权。他说：有选举权和被选举权的人数在总人口中的比重日益扩大。草案关于公民的各项基本权利的规定，不仅恢复了1954年宪法的内

容，而且规定得更加切实和明确，还增加了新的内容。彭真说：世界上从来不存在什么绝对的、不受任何限制的自由和权利。公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利。他还说，在剥削阶级消灭以后，专政的对象已经不是完整的反动阶级，人数也大为减少。但国家的专政职能还不能取消。

2. 关于我国的社会主义经济制度。彭真说：草案肯定了生产资料的社会主义公有制是我国社会主义经济制度的基础。国营经济是国民经济中的主导力量。劳动群众集体所有制是我国农村的主要经济形式。在城镇，也还有相当部分的合作经济。关于土地所有权问题，宪法草案做出了明确的规定。需要说明的是，第十条中原来把镇的土地和农村、城市郊区一律看待。全民讨论中有人指出，全国各地情况不同，有些地方镇的建制较大，今后还要发展，实际上是小城市。因此删去了有关镇的规定，可根据实际情况分别处理。彭真指出：在城市和农村，劳动者个体经济在相当长的时期内还有必要存在并有一定程度的发展。总起来说，国营、集体和个体这三种经济，各在一定范围内有其优越性，虽然地位与作用不同，但都是不可缺少的。我们要在坚持国营经济占主导地位的前提下，发展多种形式的经济，以利于整个国民经济的繁荣。他指出：各尽所能、按劳分配是社会主义经济的一项基本制度。在报告中，彭真还就经济计划的综合平衡和市场调节的辅助作用问题做了说明。

3. 关于社会主义精神文明。彭真说：根据全民讨论中提出的意见，将教育、科学、卫生体育、文化各自单列一条。这比原来草案中合为一条，加重了分量，也充实了内容。条文中没有写“百花齐放、百家争鸣”方针，这是考虑到：第一，草案已经写了言论、出版自由，进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动

的自由；第二，科学、文化工作中还有其他基本方针，不必也不能全都写入宪法。当然，“百花齐放、百家争鸣”方针必须坚定不移地贯彻执行。在思想建设方面，马克思列宁主义、毛泽东思想是我们的根本指导思想，要努力使越来越多的公民成为有理想、有道德、有文化、守纪律的公民。草案提出“五爱”的要求，提出要在人民中进行共产主义的思想教育。宪法还规定要“反对资本主义的、封建主义的和其他的腐朽思想”，从而提出了思想战线上的斗争任务。这任务是长期的，不可稍有松懈。还要说明一点：草案中关于公民的基本权利和义务的许多条款，实际上同时包含着建设社会主义精神文明的要求。

4. 关于国家机构。彭真说：根据民主集中制原则和我国多年来政权建设的经验，草案对国家机构主要做了以下重要的新规定：（1）加强人民代表大会制度。将原来属于全国人大的一部分职权交由它的常委会行使，扩大全国人大常委会的职权和加强它的组织。（2）恢复设立国家主席和副主席。（3）国家设立中央军事委员会，领导全国武装力量。（4）国务院实行总理负责制；总理、副总理、国务委员和秘书长组成国务院常务会议；总理召集和主持国务院全体会议和国务院常务会议。各部、各委员会实行部长、主任负责制。国务院增设审计机关。（5）在中央统一领导下，加强地方政权建设。县级以上的地方各级人大设立常委会。省、直辖市的人大和它的常委会有权制定和颁布地方性法规。地方各级人民政府实行首长负责制。（6）改变农村人民公社的政社合一的体制，设立乡政权。居民委员会、村民委员会列入了宪法。（7）取消实际上存在的领导职务的终身制。

接着，彭真着重说明做出上述规定所遵循的方向和所体现的要求：第一，使全体人民能够更好地行使国家权力。第二，使国家机关能够更有效地领导和组织社会主义建设事业。第三，使各

个国家机关更好地分工合作、相互配合。

5. 关于国家的统一和民族的团结。彭真指出：我们伟大的祖国还有未完成的统一事业，需要努力完成。近30多年台湾同祖国的分离，完全违反我们民族利益和人民要求。结束分裂局面是大势所趋，人心所向，任何党派、势力和个人都无法抗拒。这是中国内政，任何外国都无权干预。去年国庆节前夕，叶剑英同志指出：实现和平统一后，台湾可作为特别行政区，享有高度的自治权。这种自治权，包括台湾现行社会、经济制度不变，生活方式不变，同外国的经济、文化关系不变等等。彭真说：所以宪法草案有了第三十一条。他说，在维护国家的主权、统一和领土完整的原则方面，我们是决不含糊的。同时，在具体政策、措施方面，我们又有很大的灵活性，充分照顾台湾地方的现实情况和台湾人民以及各方面人士的意愿。这是我们的基本立场。实现各民族平等、团结和共同繁荣，是党和国家奉行的基本原则。新中国建立以来，这方面的成就巨大，但也犯过“左”的错误。这次修改宪法，吸取了民族工作中拨乱反正的成果。序言指出“在维护民族团结的斗争中，要反对大民族主义，主要是大汉族主义，也要反对地方民族主义”。彭真说：反对大民族主义和地方民族主义应当正确地进行，主要靠思想教育和各项必要的政治、经济、文化措施。

彭真说：在统一的国家内实行民族区域自治，既能保障各少数民族的合法的权利和利益，加速各少数民族地区经济和文化的发展，又能抵御外来的侵略和颠覆，保障整个国家的独立和繁荣。彭真说：这次修改宪法，关于民族区域自治的规定，不但恢复了1954年宪法中一些重要的原则，而且根据国家情况的变化增加了新的内容。宪法草案体现了国家充分尊重和保障各少数民族管理本民族内部事务的民主权利的精神。

6. 关于独立自主的对外政策。彭真说：我国的对外政策的基本原则是，独立自主，在互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处的五项原则的基础上发展同各国的外交关系和经济、文化的交流；反对帝国主义、霸权主义、殖民主义，加强同世界各国人民的团结，支持被压迫民族和发展中国家争取和维护民族独立、发展民族经济的正义斗争，为维护世界和平和促进人类进步事业而努力。

彭真引用邓小平的话：“任何外国不要指望中国做他们的附庸，不要指望中国会吞下损害我国利益的苦果。”彭真说：我们也一定要坚持以平等态度对待一切大小国家，始终不渝地同一切被压迫民族和发展中国家以及其他一切维护世界和平的国家和人民站在一起。中国永远不称霸，也绝不允许任何霸权主义者压在我们的头上。彭真说：在独立自主的原则下对外开放，是我国已经实行并将坚持实行的政策。我国将根据平等互利的原则继续扩大同世界各国的经济、技术和文化交流。外国的经济组织或者个人可以在中国投资，同中国进行经济合作，这在宪法草案中做了规定。彭真还阐述了对华侨的保护和我国对居住在中国的外国人的政策，并表示一定要使中国人民中的爱国主义和国际主义的传统代代相传。

最后，彭真说：草案通过后，就要作为具有最大权威性和最高法律效力的国家根本大法付诸实施。它将成为我国新的历史时期治国安邦的总章程。新的宪法必定能够得到严格遵守和贯彻执行。彭真引用胡耀邦总书记在“十二大”上关于“要教育和监督广大党员带头遵守宪法和法律。新党章关于‘党必须在宪法和法律的范围内活动’的规定，是一项极其重要的原则。从中央到基层，一切党组织和党员的活动都不能同国家的宪法和法律相抵触”的讲话，强调指出：宪法的权威关系到政治的安定和国家的

命运，决不容许对宪法根基的任何损害。中国共产党领导中国人民制定了新宪法，中国共产党也将同全国各族人民一道，同各民主党派和各人民团体一道，共同维护宪法尊严和保证宪法实施。

#### 四、五届人大五次会议分组审议宪法修改草案

1982年11月27日，五届全国人大五次会议开始分组审议宪法修改草案。来自全国各地、各条战线的全国人大代表以国家主人翁的高度责任感，对宪法修改草案和彭真所做的关于宪法修改草案的报告进行了认真的研究和讨论。现就讨论的点滴情况，记述如下：

全国人大代表、北京市委第一书记段君毅在讨论中说：即将通过的新宪法，是部很好的宪法，突出表现在：第一，把建国以来的历史经验，特别是党的十一届三中全会以来的经验，用法律的形式固定下来，工人、农民、知识分子和各界人士都高兴；第二，把坚持四项基本原则写进了宪法，这就可以保证社会主义建设的正确方向；第三，强调在建设物质文明的同时，要建设社会主义精神文明，这就使我们的社会主义建设更加全面了。

全国人大代表、北京市人大常委会副主任浦洁修说：从民主革命到现在，革命和建设的胜利，都是在四项基本原则的指导下取得的，今后只要坚持四项基本原则，就从政治上保证了党的十二大提出的宏伟战略目标一定能够实现。

全国人大代表、全国总工会副主席王崇伦说：宪法修改草案明确规定人民是国家和社会的主人，我们工人阶级深感责任重大，即将通过的新宪法实施后，必将更大地激发全国工人阶级和广大人民群众进行社会主义四个现代化建设的政治热情，国家的政治安定和经济繁荣将更有保证。

全国人大代表、政协全国委员会副主席董其武说：宪法修改



草案前后讨论了多次，征求了各方面、各阶层、各民主党派、群众团体的意见，全国 10 亿人民都参加了讨论。修改宪法具有如此广泛的民主性，是世界少有的。因此，可以预料，这部宪法肯定具有长时期的稳定性，因为它产生的这个时代是一个真正国泰民安的时代。新宪法的实施，必将保证我们国家今后更加兴旺发达、长治久安。

全国人大代表乌兰夫说：宪法修改草案关于民族问题的规定非常好，它必将调动各少数民族人民的社会主义的生产积极性，培养他们的爱国主义精神，维护民族团结和国家的统一。乌兰夫又说：民族工作是关系国家现代化建设，关系国家存亡发展的大问题。中央总结了新中国建国以来 30 多年的经验，对民族工作特别重视，对少数民族特别关怀。这部宪法草案就体现了中央的这种关心，体现了党对少数民族的一贯政策。制定这部宪法，对少数民族地区的经济、政治和文化发展来说，是一件大事情。

全国人大代表、宁夏回族自治区人大常委会主任马青年说：宪法修改草案充分体现了国家对少数民族的关怀，是一部促使少数民族繁荣昌盛的好宪法。他说：这次提交大会审议的宪法修改草案贯彻了党和国家关于民族问题的一贯政策，有两个明显的特点：一是规定各民族一律平等，确立了少数民族直接参加管理国家事务的主人地位，保障了各族人民在社会主义家庭里享有完全平等的权利和合法利益。二是在统一的国家内扩大了民族区域自治的权利，坚持了党和国家处理民族问题所遵循的一贯政策。

台湾籍的全国人大代表蔡子民说：有关台湾回归的问题，在宪法修改草案的序言里明确提出，“台湾是中华人民共和国神圣领土的一部分。完成统一祖国的大业是包括台湾同胞在内的全中国人民的神圣职责”。同时，考虑到台湾的特殊情况，草案第三十一条又做出“国家在必要时得设立特别行政区”的规定。海外广大

台胞对这些规定非常满意。蔡子民又说：有广泛群众基础的新宪法，必将对推动我国的现代化建设和促进祖国的统一发挥重要作用。

全国人大代表、全国侨联副主席洪丝丝说：华侨、归侨、侨眷对宪法修改草案有八大满意：一是满意宪法修改草案体现了党的十一届三中全会以来的方针政策，广大华侨最担心的是政策多变，把党的政策体现在宪法中，稳定性就有了保证；二是满意宪法修改草案规定了在建设物质文明的同时要进行精神文明建设；三是满意宪法修改草案贯彻了民主精神；四是满意宪法修改草案贯彻了社会主义的法制精神，规定“在法律面前人人平等”；五是满意即将通过的新宪法规定要实现祖国统一；六是满意宪法修改草案规定了要坚持独立自主的对外政策，爱国华侨支持祖国历史革命的目的就是希望祖国成为独立自主的国家；七是满意宪法修改草案规定了爱国统一战线要继续巩固和发展；八是满意宪法修改草案规定了保护华侨的正当的权利和利益，保护归侨和侨眷的合法的权利和利益，这都反映了华侨的心愿。

全国人大代表、宪法修改委员会副主任委员彭真于11月27日参加了北京市代表团第二小组的讨论并做了发言。他说：10亿中国人民对宪法修改草案的关心，是宪法长期稳定的根本保证。宪法修改草案曾经全民讨论，这种讨论不仅使宪法草案修改得更加完善，而且使广大人民群众理解了它的精神和内容。彭真说：宪法能不能稳定，决定于宪法是否正确、完备，宪法完备了，就一定更有威力。广大人民群众理解得越充分，掌握好这个武器，宪法的长期稳定性就更有保证。

彭真还就代表们在小组会上提出的有关修改宪法的意义、中国共产党在宪法实施中的作用、民主与法制等问题，发表了意见。

在全国人大分组讨论的同时，第五届全国政协第五次会议也

于11月27日开始讨论宪法修改草案和彭真关于宪法修改草案的报告。政协委员们认为，即将通过并实施的新宪法，必将把我国10亿人民的社会主义积极性进一步调动起来，使我国走向兴旺发达。

全国人大代表、全国政协委员在会场内热烈地讨论宪法修改草案，而会场外的全国广大群众亦同样热情地关心着宪法修改草案的益臻完善。虽然宪法草案的全民讨论在8月底早已结束，但是在五届全国人大举行会议期间，仍有许多来自全国各地的电函与信件，不断提出对宪法修改草案的补充意见。例如，呼和浩特市制锁厂有一位名叫王银祥的普通工人，在11月26日五届人大五次会议召开的那一天，出于一个公民对国家的责任感，给全国人大写信，提出了自己考虑已久的对宪法修改的有关土地利用问题的四点建议。信发出后，王银祥生怕书信邮递行程太慢，为了避免错过时间，于是，相隔一天，他又赶到中山路邮局，用自己四分之一的月工资发出一封近200字的电报申述建议。11月29日，全国人大宪法工作小组收到并仔细研究了王银祥的建议，最后决定采纳他四点意见中的一点，把宪法草案第九条第二款的“国家保障自然资源的合理利用”修改为“国家保障自然资源 and 土地的合理利用”。

## 五、全国人大通过并颁布中华人民共和国宪法

1982年12月3日上午，第五届全国人大第五次会议主席团在人民大会堂举行第二次会议，主席团常务主席杨尚昆主持会议。宪法工作小组组长胡绳在主席团会议上做了工作报告，他说：从11月27日下午起，各代表团对宪法修改草案和彭真副主任委员关于宪法修改草案的报告进行了讨论审议，总的说是满意的。代表们在讨论中也提出了对宪法修改草案的补充和修改的各种意

见，宪法工作小组详细地研究了这些意见，对宪法修改草案又进行了修改。胡绳随即就修改的情况做了说明。在会上，主席团常务主席彭真就这次修改的基本原则和宪法实施的保障问题讲了话。主席团成员洪丝丝、刘志坚、李人林、关山月、吕骥等发了言。会议决定将经过修改的宪法修改草案提请大会通过。主席团决定通过宪法的投票办法，并根据各代表团推选的人选，通过了监票人、总监票人名单草案，提请本次大会通过。

12月4日，第五届全国人大第五次会议就宪法修改草案进行投票表决。第五届全国人大共有代表3421人，当天出席会议的代表3040人。根据本次会议制定的通过宪法的办法，大会采用无记名投票表决的方式，经三分之二以上的多数通过宪法。大会首先宣读《中华人民共和国宪法修改草案》全文，接着，大会通过了以陈志彬（中国人民解放军代表）和杜棣华（上海市代表）为总监票人的62名监票人名单。

4日下午5时，投票开始。在此之前，计票工作人员核对了出席大会的代表人数；监票人检验了票箱。5时正，代表们手持印有同时用汉文、蒙古文、藏文、维吾尔文、哈萨克文、朝鲜文书写着“中华人民共和国宪法表决票”字样的粉红色表决票，在会场预设的30个票箱分别投下了神圣的一票。大会还设置了方便老年代表投票的流动票箱。叶剑英、谭震林等代表在流动票箱投了票。投票完毕，监票人开箱清点票数，并由总监票人报告清点结果：发出表决票3040张，投票3040张。投票数同发出的票数相等，此次投票有效。接着，由工作人员紧张地进行计票工作。

当天下午5时45分，大会执行主席习仲勋宣布：根据总监票人的报告，有效票3040张，其中赞成票3037张，反对票没有，弃权票3张。现在宣布中华人民共和国宪法已经由本次会议通过。这时，会场内掌声雷动。

1982年12月4日，第五届全国人大第五次会议主席团发布《中华人民共和国全国人民代表大会公告》。公告称：中华人民共和国宪法已由中华人民共和国第五届全国人民代表大会第五次会议于1982年12月4日通过，现予公布施行。

第五届全国人大第五次会议于同日还通过了《关于中华人民共和国国歌的决议》。我国自1949年以来，一直以田汉作词、聂耳作曲的《义勇军进行曲》为国歌。这个国歌反映了中国人民的革命传统，体现了居安思危的思想，激励了中国人民的爱国主义精神，多年来已经深入人心。1978年第五届全国人大第一次会议通过改定国歌歌词，各方面一直有不同意见。考虑到全国人大代表、各界人士和全国人民的强烈要求，因此，五届全国人大五次会议特做出决议：“恢复《义勇军进行曲》为中华人民共和国国歌，撤销本届全国人民代表大会第一次会议1978年3月5日通过的关于中华人民共和国国歌的决定。”

## 六、全国人民欢呼新宪法的诞生

1982年宪法刚一公布，北京、天津、上海、武汉、广州、成都等城市的广大干部、工人、农民、知识分子和各界人士热烈拥护新宪法，欢呼新宪法充分反映了全国各族人民的共同意志和根本利益，是治国安邦的根本大法。

首都各界人士为我国第四部宪法的庄严诞生而欢欣鼓舞。12月5日清晨，许多人冒着凛冽的寒风，来到邮局或售报亭争购刊登新宪法的报纸。

著名法学家陈守一教授兴奋地说，新宪法是我国新的历史时期治国安邦的总章程，它的公布施行，不仅是我国政治生活中的一件大事，也是我国法制建设进入一个新的发展时期的重要标志。新宪法对于我们国家的兴旺发达，具有非常重大和深远的意义。喜

讯传到首都钢铁公司，正在上班的工人表示要用“多出钢，出好钢”的行动，庆祝新宪法的诞生。北京卫戍区司令员、政委、顾问等10多名领导干部，当天上午8点钟就从家里赶到机关，围坐在一起，逐字逐句地阅读新宪法。

上海市各报刊发行门市部特别繁忙，前来购买刊有新宪法的日报和晚报的人络绎不绝。上海市人大常委会和政协上海市委员会分别举行座谈会，学习讨论新宪法。中国科学院上海光学精密机械研究所所长福熹说：“新宪法把知识分子和工人、农民并列为社会主义建设的依靠力量，以法律的形式确定了知识分子的国家主人翁地位。作为科技工作者，我感到光荣、自豪，更感到责任重大。我一定要尽最大努力做好工作。”

天津市许多干部群众在欢呼新宪法诞生时，特别提到要以实际行动维护宪法，同一切违反宪法的行为做斗争，人人争取做遵守宪法的模范。在南开区工商行政管理局的办公室里，人们笑逐颜开。一些个体工商业者深情地说，宪法上说城乡劳动者个体经济是社会主义公有制经济的补充，而且明确规定国家保护个体经济的合法权利和利益，这温暖了我们的心的。

在珠江江畔的羊城，干部和群众连夜收听了新宪法的广播，第二天一早又竞相购买刊登着新宪法的《南方日报》和《广州日报》。他们认为，这部宪法具有广泛的群众基础，是全国各族人民智慧的结晶，是治国安邦的总章程。广大归侨、侨眷热烈赞成和拥护新宪法。71岁的广东省归国华侨联合会许副主席说，我相信华侨、归侨和侨眷都会对这部宪法感到满意。新宪法规定国家保护华侨、归侨和侨眷的合法权益，这不但反映了华侨的心愿，也体现了国家对归侨、侨属的关怀。

成都市许多机关、工厂纷纷举行座谈会学习新宪法。中共成都市委书记刘丹说，这部新宪法是建国以来最完善的一部宪法。这

部新宪法是我们党领导人民制定的，也要领导人民实施。党的组织一是要组织党员认真学习宪法；二是要教育党员、特别是党的领导干部模范地遵守宪法；三是领导党员捍卫宪法，同违反宪法的行为做斗争。

4日晚，武汉市大街小巷的3000多个文化室的4000多台电视机前挤满了居民、工人和干部，他们怀着激动的心情观看全国人大代表庄严通过新宪法的情景。武汉大学法律系主任、国际法专家韩德培兴奋地说，新宪法是一部划时代的光辉文献，它标志着我国社会主义民主和法制建设进入了一个新时期，新宪法对社会主义现代化的顺利进行是一个根本保证。

12月5日，香港的报纸分别发表社论或社评，欢呼新宪法的诞生。舆论普遍认为，五届人大五次会议通过的新宪法，是中国历史上比较完备充实、完善成熟的宪法，是中国法治的依据。《文汇报》的社论说，我们热烈庆祝新宪法的诞生！宪法高于一切，大于一切，凡是炎黄子孙，都要为实现宪法，捍卫宪法而做出努力。《明报》社评说，新宪法制定后要照实执行。每一件严格遵守宪法的事实，都是在增强宪法的力量；每一件破坏宪法的事实，都是在损害人民对宪法的信心，削弱宪法的力量。只有宪法的不可侵犯性树立了起来，国家才能真正地上轨道。《大公报》指出，这部充满民主与法制精神，引导国家走向繁荣富强的新宪法，必将受到包括港澳同胞、台湾同胞在内的10亿中国人民的拥护。《天天日报》等也都发表社论，祝贺宪法颁布。

## 第二十章 1982年宪法的序言和总纲

### 第一节 1982年宪法的序言

#### 一、1982年宪法的总体结构

第五届全国人大第五次会议通过的中华人民共和国宪法共有138个条文。其结构为：序言，共13个自然段；第一章总纲，共32条；第二章公民的基本权利和义务，共24条；第三章国家机构，分7节，共79条；第四章国旗、国徽、首都，共3条。

1982年宪法的总体结构基本上仍然是1954年宪法奠定了的框架。其惟一的变化是：以前的宪法都把国家机构放在公民基本权利和义务的前面，列为第二章，而1982年宪法则将公民的基本权利和义务置于国家机构之前。其实正如本书在前边第十一章第一节中已经叙述过的，早在1954年宪法的起草过程中，就有人提出过把公民基本权利和义务提前的建议，只是未被采纳而已。公民的基本权利和义务作为第二章还是第三章？这虽然是形式，是排列次序问题，但在一定程度上，却反映出看待个人的权利自由与国家权力两者的关系的问题。

从宪法的条文总量以及各章的条文数占总条文数的比重来考



察，1982年宪法同以前的三部宪法相比，存在着一定的差异，有的甚至是很大的差异。由于宪法条文的总量显示了宪法的整体是否繁简适度，而各个章节所占比重又显示了规范的配置是否合理的问题，因此，下面列出一幅表格，以便于读者相互对照，这无疑是必要的。

项目 宪法	条文 总数	总 纲		公民的基本 权利和义务		国家机构		国旗、国徽、 首都	
		条文 数	占%	条文 数	占%	条文 数	占%	条文 数	占%
1954年宪法	106	20	18.87	19	17.9	64	60.37	3	2.83
1975年宪法	30	15	50	4	13.33	10	33.33	1	3.33
1978年宪法	60	19	31.6	16	26.67	24	40	1	1.67
1982年宪法	138	32	23.19	24	17.39	79	57.25	3	2.17

从上表看来，1982年宪法的总体结构比较合理。它既没有像1975年宪法、1978年宪法那样显现“大头细身”的不和谐症状，更不是整体过分瘦削，总条文仅有30条或者只有60条。1982年宪法在总体结构上，同1954年宪法较为接近。

## 二、序言的基本内容

1982年宪法的序言共有13个自然段。第一至第六个自然段是简叙历史，着重记述了20世纪在中国发生的四件大事。其中除了1911年的辛亥革命是孙中山先生领导的以外，其他三件都是以毛泽东主席为领袖的中国共产党领导全国人民进行的。这三件大事是：推翻帝国主义、封建主义和官僚资本主义的统治，建立了中华人民共和国；消灭延续几千年的剥削制度，建立了社会主义制度；基本上形成独立的、比较完整的工业体系，发展了社会主义的经济、政治和文化。辛亥革命具有重大历史意义，但它没有完成中国的民族民主革命任务。以后的三件大事，使中国人民的命运，使中国社会和国家的状况，发生了根本的变化。

序言第七段规定实现四个现代化建设，第八段阶级斗争、第九段统一祖国，都是宪法为全国人民提出的任务。而第七段则是国家的根本任务。该段规定：“今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设。中国各族人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，不断完善社会主义的各项制度，发展社会主义民主，健全社会主义法制，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家。”

序言第十段、第十一段、第十二段的内容是实现我国根本任务和其他任务的三个保证条件。它们是中国共产党的爱国统一战线、全国各民族的团结和全世界人民的团结。序言最后一个自然段即第十三段，规定宪法是国家的根本法，具有最高的法律效力。“全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。”

### 三、对序言内容的几点诠释

1982年宪法的序言无论从其严谨的构思或者深刻的内容、精确的文辞来评价，都称得上是高水平的佳作。它出自无数高人之手，反复推敲，数易其稿，是集体智慧的结晶。在这里，有必要就有关序言的若干问题，记述几笔：

1. 坚持社会主义道路，坚持人民民主专政，坚持中国共产党的领导，坚持马克思列宁主义、毛泽东思想。该内容从条文的第二条移入序言第七自然段，使之作为根本原则和总的指导思想，比作为一个具体条文更富有权威性。

2. 序言在原先起草的时候，有多处提到“中国人民”。邓颖超

读后，建议称“中国各族人民”为好。她的意见将中国人民加上“各族”二字，不仅能更确切地反映客观事实，而且有利于民族团结，能加强国内各民族的凝聚力，所以意义十分深远，据此，在最后提交全国人大审议的宪法修改草案中，把凡提及“中国人民”的地方都改成了“中国各族人民”。

3. 序言第六自然段中，原先起草的几稿在提到人民民主专政时，都写“人民民主专政即无产阶级专政”。这是当时普遍的提法。无论在官方文件里，领导人发表的讲话里，或者在《人民日报》社论里，一般都用这个提法，即便在1982年4月宪法修改委员会提交给第五届人大第二十三次会议准备全民讨论的草案稿中，写的也是“人民民主专政即无产阶级专政”。但1982年8月以后，经过几位著名理论家反复推敲，认为人民民主专政无疑地是无产阶级专政的一种模式，然而，人民民主专政自有其显著的特点，还不能简单地用“即”字把两者完全等同起来。更为科学的处理，就应该加上“实质上”三个字为宜。因此，最后定稿时是这样写的：“工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政，实质上即无产阶级专政，得到巩固和发展。”

4. 序言是不是同宪法条文一样，具有法律效力？这在群众中一直存有互相不同的认识。我国的宪法学界对于这个问题也曾有过三种分歧意见：第一种意见认为，序言在内容上缺乏规范性，形式上没有条文化，所以与宪法条文不同，不具有法律效力。第二种意见认为，序言以较大的篇幅叙述历史，这部分叙述性的段落不具有法律效力；另外，序言还有一些规范性内容的段落，这部分应该同宪法的条文一样具有法律效力。第三种意见认为，序言只是在表现形式上与条文不一样，但宪法是整体，序言是宪法的不可分割的组成部分，宪法在全国人大庄严通过的时候是作为整体被通过的。全国人大赋予宪法在整体上具有最高法律效力，所

以不能分开来说宪法条文有法律效力，而序言不具有。同样的道理，更不能分开来说序言的某部分有法律效力，某部分却没有法律效力，何况从总体上看，序言的内容是格外重要的，因此，宪法序言的有效性不容怀疑。上述三种不同意见在宪法学界长期存在，一直未有定论。而本书作者是一直坚持第三种意见的。

2001年12月3日，李鹏在全国法制宣传日座谈会上发表讲话。在他的讲话中谈到了宪法序言的效力问题。李鹏说：我们的宪法是在中国共产党领导下制定的，是党的主张的制度化和法律化。现行宪法集中体现了新时期党的主张和人民意志的高度统一，将党的十一届三中全会以来一系列路线、方针、政策写入宪法。特别是宪法序言，最集中地体现了党的基本主张和人民的根本意志，是宪法的灵魂，同宪法条文一样，具有最高法律效力。违反宪法序言，就是在最重要的问题上违反了宪法。李鹏又说：改革开放以来，历次党的代表大会确定的重大方针政策，党中央都及时向全国人大提出修改宪法的建议，按照法定程序变成国家意志，其中最重要的内容写入宪法序言，具体内容写入宪法条文。

全国人大常委会是行使“解释宪法，监督宪法的实施”职权的最高国家权力机关。全国人大常委会委员长的上述讲话，在某种意义上，应该说是了结了法学界对宪法序言是否具有法律效力问题的争论。

## 第二节 总纲规定的国家本质和国家形式

### 一、中华人民共和国的阶级性质

1982年宪法第一条共两款。第一款规定：“中华人民共和国是

工人阶级领导的、以工农联盟为基础的社会主义国家。”第二款规定：“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度。”与以前的宪法相比较，这第二款是新增的，显示了社会主义制度的根本性和不可动摇性。

工人阶级领导和以工农联盟为基础，标志着国家的根本性质。这个规定自从1949年共同纲领以来，在历次宪法中始终坚持，没有改变过。1954年宪法第一条称我国是“人民民主国家”，而在社会主义制度于我国确立以后，我国的1975年宪法、1978年宪法都规定我国为“社会主义国家”。1982年宪法第一条仍规定我国是社会主义国家，这是理所当然的。但1975年宪法、1978年宪法都规定我国是“无产阶级专政的社会主义国家”，而1982年宪法第一条则规定为“人民民主专政的社会主义国家”。恢复人民民主专政，不再使用无产阶级专政的提法，关于这一点，本书已经在前面记述的1982年4月22日彭真向第五届全国人大常委会第二十三次会议所做的《关于宪法修改草案的说明》和1982年11月26日彭真向第五届全国人大第五次会议所做的《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》中有所说明，这里就不赘述了。

在上述的彭真所做的《说明》和《报告》这两个文件里，彭真都科学地解释了为什么不能把“工农联盟为基础”改写成“工人、农民、知识分子联盟为基础”的道理。彭真的解释是极有说服力的。但另一方面，宪法也确实应该反映我国知识分子的重要地位并肯定知识分子的积极作用。序言第十自然段指出：“社会主义建设事业必须依靠工人、农民和知识分子”，这里把知识分子同工人农民一样，都视为国家的依靠力量的规定，就是对知识分子充分肯定的表现。同时，在总纲中还专门新立了一个条文即宪法第二十三条，规定：“国家培养为社会主义服务的各种专业人才，

扩大知识分子的队伍，创造条件，充分发挥他们在社会主义现代化建设中的作用。”这个第二十三条是彭真在一次由他主持的宪法修改委员会全体会议上委托周扬起草，后来经过大家讨论、修改而确定下来的。它反映了党和国家重视和关怀知识分子的政策。

统一战线的存在是我国人民民主专政的重要特征。我国的统一战线是历史上结成的。中国共产党在夺取政权的斗争过程中，把统一战线作为“三大法宝”之一，建国后，它仍然起着重要的作用并载入了宪法，但随着我国不同的发展阶段，名称有所改变。1954年宪法称“人民民主统一战线”，1975年宪法和1978年宪法都称“革命统一战线”，而1982年宪法则称之为“爱国统一战线”。1982年宪法序言指出：“在长期的革命和建设过程中，已经结成由中国共产党领导的，有各民主党派和各人民团体参加的，包括全体社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛的爱国统一战线，这个统一战线将继续巩固和发展。”参加由中国共产党领导的统一战线者，除各人民团体以外，有八个民主党派以及一些无党派民主人士。这些民主党派是：中国国民党革命委员会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、中国致公党、九三学社、台湾民主自治同盟。中国各民主党的绝大多数都是在20世纪40年代抗日战争或者解放战争时期先后成立的。他们的社会基础，总的来说当时主要是民族资产阶级、城市小资产阶级和他们的知识分子。他们当时的政治主张是国家独立、民主、和平、统一，并愿意同共产党合作。新中国成立前夕，他们都响应中共“五一”号召，参加了人民政治协商会议（详见本书第二章所述）。建国以后，各民主党派不断取得进步。随着社会主义制度在我国确立以及剥削制度和剥削阶级在我国的消灭，各民主党的性质逐步发生了变化，从而使统一战线有了很大发展。

1979年6月15日，邓小平在人民政协第五届全国委员会第二次会议的开幕词中说：“我国各民主党派在民主革命中有过光荣的历史，在社会主义改造中也做了重要的贡献。这些都是中国人民所不会忘记的。现在它们都已经成为各自所联系的一部分社会主义劳动者和一部分拥护社会主义的爱国者的政治联盟，都是在中国共产党领导下为社会主义服务的政治力量。”<sup>①</sup>邓小平又说：“我国的统一战线已经成为工人阶级领导的、工农联盟为基础的社会主义劳动者和拥护社会主义的爱国者的广泛联盟。”1980年8月28日，邓小平在第五届政协第三次会议的开幕词中做了进一步的说明。他说：“我国革命的爱国统一战线具有空前的广泛性，它在社会主义和爱国主义的基础上更加巩固和发展了。我们要进一步加强全体社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛团结，使我国统一战线和人民政协在发挥社会主义制度优越性的实践中，做出积极的贡献。”邓小平的论述是1982年宪法规定爱国统一战线的理论依据。建国以来，统一战线处于不断发展之中，而统一战线本身的存在，始终是人民民主专政的一大特色。

人民民主专政是在人民内部实行民主，同时对一小撮敌对分子实行专政的政权。宪法总纲第二十八条规定：“国家维护社会秩序，镇压叛国和其他反革命的活动，制裁危害社会治安、破坏社会主义经济和其他犯罪的活动，惩办和改造犯罪分子。”这就完整地表现了民主与专政两个方面的结合。

## 二、中华人民共和国的政权组织形式

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，也就是我国的政

---

<sup>①</sup> 邓小平：《邓小平文选》（一九七五——一九八二），第172页。

权组织形式。根据 1982 年宪法总纲的规定，人民代表大会制度的基本内容是：（1）国家的一切权力属于人民。（2）人民通过民主选举产生全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，作为人民行使国家权力的机关。（3）国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。（4）全国人大和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。这四个相互联系、不可分割的环节，就是民主集中制原则的最完善的表现。

由上述的四个基本环节来看，人民代表大会制度实际上包括了以人民代表大会为基础的整套国家机构及其各机关之间的相互关系在内。同时，通过民主选举，各级人民代表大会才能产生出来。所以选举制度也是人民代表大会制度的组成部分。我国的选举制度关系着组成人民代表大会的各级人大代表是否真正代表人民，是否能高质量地代表人民的意志和利益依法行使国家权力，是否能负责地出色地完成选民的托付等重大问题，因而它无疑是社会主义民主宪政中一个重要问题。1982 年宪法第三十四条规定了我国公民选举权的普遍性和平等性原则，这是必要的。至于选举制度包含着选举的组织机构、选举的程序等，内容繁多而具体，所以不可能写在宪法中，而由国家制定了专门的法律即《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》加以系统地规定。

### 三、中华人民共和国的国家结构

中华人民共和国的国家结构形式是单一制，而不是联邦制，这是中国的历史传统。从这样的大框架来说，无论是过去、现在或者是将来，都不会改变中国是统一的单一制国家的事实。在 1982 年宪法的序言和总纲中，与单一制国家结构相关联的内容有两个



方面：其一是国家的民族构成；其二是国家的行政区域结构。

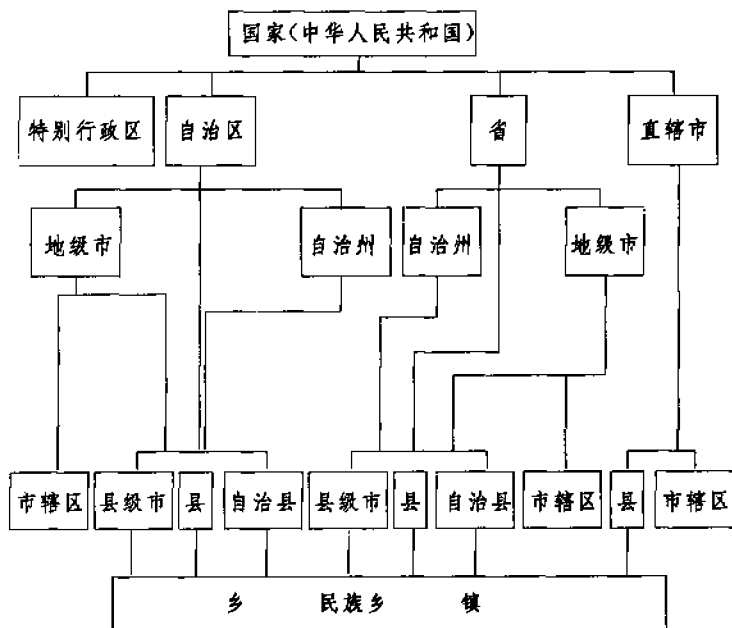
1. 关于国家的民族构成：中国由 56 个民族构成，是多民族国家。宪法序言第一段就写道，“中国各族人民共同创造了光辉灿烂的文化”，第十一段又写道：“中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的民族国家。平等、团结、互助的社会主义民族关系已经确立，并将继续加强。”总纲第四条明确规定：各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法的权利和利益，维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为。为了加强团结，宪法规定：（1）少数民族聚居的地方实行民族区域自治。（2）帮助民族地区发展经济和文化，国家尽一切努力，促进全国各族的共同繁荣。（3）各民族都有使用、发展自己的语言文字的自由，都有保持或者改革自己的风俗习惯的自由。（4）保障各民族公民的宗教信仰自由。（5）反对大民族主义，主要是大汉族主义，也要反对地方民族主义。

2. 关于国家的行政区域结构：宪法按照历史传统，考虑到民族、经济、国防和便于人民参加国家管理等因素，把全国领土多层次地划分成若干行政区域作为设置各级国家机关的基础，开展对各类国家事务的治理。为了使中央国家机关和地方国家机关之间既有集中，又有分工，有效并有序地处理国事，宪法第三条就国家整体和它的组成部分之间的正确关系确定了原则，规定“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。

1982 年宪法总纲第三十条对我国的行政区域划分做出了具体规定：“（一）全国分为省、自治区、直辖市；（二）省、自治区分为自治州、县、自治县、市；（三）县、自治县分为乡、民族乡、镇。”又规定：“直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为

县、自治县、市。”“自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。”第三十一条规定：“国家在必要时得设立特别行政区。”

现根据宪法第三十、三十一条的规定，图示如下：



### 第三节 总纲规定的社会经济制度

#### 一、公有制是中华人民共和国经济制度的基础

1982年宪法第六条第一款规定：“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。”与所有制相密切联系，该条第二款规定

了我国的分配制度：“社会主义公有制消灭人剥削人的制度，实行各尽所能，按劳分配的原则。”这里的第二款中，不再规定“不劳动者不得食”，这是比前两部宪法更为实事求是的表现。该款首先肯定“社会主义公有制消灭人剥削人的制度”，这样写法，读起来好像宪法表述了一条原理，也可以理解为宪法确认了一件事实。当然也可以解释为宪法在宣布一则规范：要求公有制经济去消灭剥削。但既然是社会主义公有制，就没有必要由宪法去命令公有制经济去消灭剥削，因为公有制本身并不存在“人剥削人的制度”。另一方面，这个第二款划定了一个明确的范围，即按劳分配原则限定在社会主义公有制范围内实行，至于非公经济，则不做明确的要求了。

宪法规定：国营经济是社会主义全民所有制经济，是国民经济中的主导力量。国家对国营经济的基本政策是“保障国营经济的巩固和发展”。

国家对集体经济组织的基本政策是保护其“合法的权利和利益，鼓励、指导和帮助集体经济的发展”。我国的集体经济存在于农村以及城镇，宪法第八条分两款分别对农村与城镇的集体经济予以规定。第一款规定：“农村人民公社、农业生产合作社和其他生产、供销、消费等各种形式的合作经济，是社会主义劳动群众集体所有制经济。参加农村集体经济组织的劳动者，有权在法律规定的范围内经营自留地、自留山、家庭副业和饲养自留畜。”第二款规定：“城镇中的手工业、工业、建筑业、运输业、商业、服务业等行业的各种形式的合作经济，都是社会主义劳动群众集体所有制经济。”

关于这个第八条有三点值得指出：第一，农村人民公社不再具有双重性质，在这里，它仅仅作为集体经济组织而存在，从而结束了自从1958年全国实行人民公社化以来长达24年历史的

“政社合一”的体制。第二，在1975年宪法、1978年宪法中，关于农民经营自留地、自留畜、家庭副业等，都规定有“在保证人民公社集体经济占绝对优势的条件下”，“可以”经营“少量的”等限制语词，而在1982年宪法里则比较放开了。第三，这个条文兼顾了农村与城镇，而在以前的几部宪法里都没有反映过城镇中的集体经济及其多种形式。

1982年宪法对自然资源和土地的归属做了列举规定：矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征用。任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。

宪法宣布了对公共财产的保护和合理利用。那就是：（1）第12条规定：“社会主义的公共财产神圣不可侵犯。国家保护社会主义的公共财产。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏国家的和集体的财产。”（2）第九条规定：“国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。”（3）第十条规定：“一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。”（4）第十四条规定：“国家厉行节约，反对浪费。”（5）第五十三条把“爱护公共财产”规定为每一个公民都必须履行的一项基本义务。

宪法还规定了国营企业的“经营管理的自主权”和“通过职工代表大会和其他形式，实行民主管理”，集体经济组织的“独立进行经济活动的自主权”和民主管理。

关于经济发展的手段，宪法第十五条规定：“国家在社会主义

公有制基础上实行计划经济。国家通过经济计划的综合平衡和市场调节的辅助作用，保证国民经济按比例地协调发展。禁止任何组织或者个人扰乱社会经济秩序，破坏国家经济计划。”这个规定显示了国家对国民经济计划的重视。另一方面，宪法在确认和坚持计划经济的同时，开始承认“市场调节的辅助作用”。在当时来说，这显露出了经济体制将面临重大改革的端倪。

## 二、非公有制经济

关于非公有制经济，宪法第十一条规定：“在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济，是社会主义公有制经济的补充。国家保护个体经济的合法的权利和利益。”称个体经济为社会主义公有制经济的补充，这在以前的宪法上从来未曾有过。即使在1954年宪法，也只是把个体经济作为社会主义改造的对象而承认其暂时存在的。至于民营企业即私营企业，当时虽有少量存在，但实际上尚未发展，在1982年的历史情况下，显然不可能有宪法上的地位。

非公有制经济还有外国投资的企业。总纲第十八条规定：“中华人民共和国允许外国的企业和其他经济组织或者个人依照中华人民共和国法律的规定在中国投资，同中国的企业或者其他经济组织进行各种形式的经济合作。”根据这个规定而建立的企业，通常被称之为“三资企业”。早在1980年8月，邓小平就指出：“吸收外国资金、外国技术，甚至包括外国在中国建厂，可以作为我们发展社会主义生产力的补充。”因此，宪法第十八条虽然没有把三资企业像个体经济那样，明文规定为“社会主义公有制经济的补充”，可是根据邓小平1980年8月的讲话精神，也应该将三资企业当做“社会主义公有制经济的补充”来看待，这是不言而喻的。

在公民的个人财产方面，宪法第十三条规定：国家保护公民

的合法的收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权。还规定：国家依照法律规定保护公民的私有财产的继承权。

## 第四节 社会主义精神文明建设和总纲的其他内容

### 一、规定精神文明建设是 1982 年宪法的首创

社会主义精神文明建设是总纲的一个重要内容，也是宪法的一个新的内容。我国以前的宪法都未曾出现过“社会主义精神文明”的概念，世界各国宪法也不多见。1982 年宪法把建设社会主义精神文明作为重要内容，是宪法与宪法学在新的历史条件下的丰富和发展。第一，它从中国的具体情况出发，总结了“文化大革命”中不科学、不文明现象泛滥的教训；第二，1978 年以来，全国工作重点已经转移到经济建设上来，我国在为实现四个现代化的战略目标而斗争的过程中，需要加强精神文明建设，以获得必不可少的科学、技术、知识，并保证现代化建设的正确方向；第三，我国正在发展改革开放的大好局面，在对外交流、引进外资、外国的技术和管理经验的同时，难免会夹杂涌来不健康的甚至是腐朽的东西，因此，在建设物质文明的同时，宪法规定努力建设社会主义精神文明，这是完全必要的。

### 二、教育科学文化建设

社会主义精神文明建设包括两个方面：一是教育科学文化事业的建设，一是公民的思想道德建设。关于前者，宪法第十九条规定国家发展社会主义教育事业，第二十条规定国家发展自然科

学和社会科学事业，第二十一条规定国家发展医疗卫生事业、体育事业，第二十二条规定国家发展文学艺术事业、新闻广播电视事业、出版发行事业、图书馆博物馆文化馆和其他文化事业，保护文化遗产。

上述这些条文表明，宪法关于教育科学文化事业的建设非常重视，规定得很全面，也很具体。这是以往的宪法所不可比拟的。同时，这些条文还表现出了值得指明的一些特点，例如：（1）第19条第二款规定“普及初等义务教育”，这是从国家的实际出发量力而行，经过努力能够实现的目标，所以是实事求是，严肃认真的。（2）该条第四款规定鼓励社会力量办学。这个规定意义很大。新中国建立以来，私立学校都不存在。只是在1982年宪法颁布，明确了此项方针之后，民办学校才发展起来，迄今发挥着有益的积极作用。（3）第二十条规定“国家发展自然科学和社会科学事业”，把发展社会科学提到应有的高度，这是拨乱反正，总结经验得来的。（4）第二十一条规定“发展现代医药和我国传统医药”。这是中、西医药并重的精神。把中医药提到相当高度，意义深远。（5）鉴于“文化大革命”中全国各地对文物古迹的严重破坏，宪法第二十二条专列一款规定“国家保护名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产”，非常必要。（6）专设一个条文第二十三条，规定应充分发挥知识分子在社会主义现代化建设中的作用。关于这一点，本章第二节在第一个问题中已有阐述，这里就不重复了。

### 三、思想道德建设

社会主义精神文明建设的另一个重要方面是思想道德建设。

宪法第二十四条规定：“国家通过普及理想教育、道德教育、文化教育、纪律和法制教育，通过在城乡不同范围的群众中制定和执行各种守则、公约，加强社会主义精神文明的建设。”（第一

款)“国家提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德,在人民中进行爱国主义、集体主义和国际主义、共产主义的教育,进行辩证唯物主义和历史唯物主义的教育,反对资本主义的、封建主义的和其他的腐朽思想。”(第二款)这里拟指出两点:(1)该条文第一款中规定的普及四个教育,其中“文化教育”用意在于有文化就有了接受思想道德教育的基础和前提。另一方面,文化教育中也可以寓有政治思想的内容。(2)该条文第二款最后一句文字表明:资本主义的甚至是封建主义的思想中,也并非完全不含有值得借鉴的和可以学习的因素,因此,我们所要坚决予以反对的乃是“腐朽”思想,而不是简单地采取否定一切的态度。这似乎是应该掌握的分寸。

#### 四、总纲规定的其他内容

1. 计划生育。宪法规定:国家推行计划生育,使人口的增长同经济和社会发展计划相适应。

2. 环境保护。宪法规定:国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害。还规定:国家组织和鼓励植树造林,保护林木。

3. 国家机关作风建设。宪法规定:一切国家机关实行精简的原则,实行工作责任制,实行工作人员的培训和考核制度,不断提高工作质量和工作效率,反对官僚主义。宪法还规定:一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持,经常保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民服务。

4. 国防。宪法规定:中华人民共和国的武装力量属于人民。它的任务是巩固国防,抵抗侵略,保卫祖国,保卫人民的和平劳动,参加国家建设事业,努力为人民服务。又规定:国家加强武装力



量的革命化、现代化、正规化的建设，增强国防力量。

5. 外国人。宪法规定：保护在中国境内的外国人的合法权利和利益，在中国境内的外国人必须遵守中华人民共和国的法律。还规定：中华人民共和国对于因为政治原因要求避难的外国人，可以给予受庇护的权利。

# 第二十一章 1982年宪法规定的 公民基本权利和义务

## 第一节 公民的基本权利和义务概述

### 一、公民是享有权利和承担义务的主体

第二章的名称是“公民的基本权利和义务”，显然，享有基本权利和承担基本义务的主体是中华人民共和国公民。公民的概念是什么？这个问题本书早在前面阐述共同纲领的制定经过时以及在第七章第六节的末尾，都已经陈述当时在一些会议上曾解释过关于公民、人民、国民、选民的含义。多年来在某些学者的著作、教材等出版物中，也大都对公民的含义进行过解释。但在现行宪法颁布以前，一直并未见诸法律以明文规定其确切概念。

1982年宪法第三十三条明确规定：“凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民。”这是1982年宪法同以前的宪法相比，具有新意的地方。至于怎么样的状态叫做“具有中华人民共和国国籍”呢？这个问题在《中华人民共和国国籍法》里有详细的规定，可以作为依据。总之，在1982年宪法颁布之前，何者为公民的问题，一般群众不甚清楚，有的认为享有政治权利

的人才叫公民，有的认为年满 18 岁以上的人才算公民，误解很多。现在宪法有了规定，大家就都很清楚了。

作为享有宪法规定的权利及承担宪法规定的义务的公民，一旦被法院宣告剥夺了政治权利之后，此人依然是中华人民共和国公民。公民的身份是不可被剥夺的，除非他通过一定的途径取得了其他国家的国籍或者他依法主动声明放弃中国国籍，那个时候，他便不再是中华人民共和国公民了。

## 二、我国公民基本权利的广泛性

公民基本权利的广泛性首先指的是在我国，权利非为少数人专享，而为最广泛的群众所享有。这是就事实而言的；另一方面，权利的广泛性亦指宪法规定的权利、自由，种类繁多，非常广泛。这是就规范而言的。

1982 年宪法规定公民的基本权利有：平等权，选举权和被选举权，言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由，宗教信仰自由，人身自由，人格尊严不受侵犯，住宅不受侵犯，通信自由和通信秘密，批评、建议、申诉、控告、检举和索赔的权利，劳动权，劳动者的休息权，物质帮助权，残废军人生活受保障，抚恤烈属，优待军属，帮助残疾人，培养青、少年和儿童的全面发展，科研、文艺等文化活动自由，保护妇女权利，保护婚姻、家庭、母亲、儿童及老人，保护华侨、归侨、侨眷的合法权益等。除此之外，宪法第十三条规定的国家保护公民的合法财产所有权和私有财产的继承权，宪法修正案第十六条规定的“国家保护个体经济、私营经济的合法权利和利益”，实际上是宪法确认了公民的又一项基本权利即私有财产权。

1982 年宪法规定的公民基本权利的广泛性是我国以前的宪法所不可比拟的。由于我国的 1975 年宪法和 1978 年宪法对人权

重视不够，两部宪法有关公民权利自由的规定只是寥寥数语，内容单薄，谈不上什么广泛性。1954年宪法规定的内容应该说比较丰富，但限于当时的历史条件和发展水平，因此总的看来亦逊于现行宪法。以上比较是就整体而论的。当然，个别规范即使是1982年宪法，亦并非完全包罗无遗的。比如说，1954年宪法第九十条规定的迁徙自由，在现行宪法里并没有被承袭下来；1978年宪法第四十五条和1975年宪法第二十八条规定的罢工自由，在现行宪法里亦没有保留。但反过来看，1982年宪法有许多新的规范。而这些新的基本权利的规定，是以前的三部宪法所未有过的。

### 三、宪法对公民权利和自由的限制性规定

1982年宪法对于公民基本权利的规定无疑地非常广泛，但宪法宣布的权利、自由当然不是绝对的、无限制的。它要受法律的制约，也要受实际的制约，例如阶级的限制，经济文化发展水平的限制等。其实，权利、自由的有限制性，不仅马克思主义者是这样认为的，即使是资产阶级学者也是这样认为的。比如说，孟德斯鸠在他的著作《论法的精神》一书中就表述过这样的观点。我们的宪法是社会主义宪法，因此，这种限制性是在宪法条文中公开规定的，而不像资产阶级宪法那样采取隐蔽的手法。1982年宪法自身在第二章中，做出了对公民基本权利和自由的三点限制：

1. 第三十三条规定：“任何公民享有宪法和法律规定的权利，同时必须履行宪法和法律规定的义务。”这个条文显示了在社会主义制度下公民权利和义务的统一性，同时也是对公民享有权利的一种制约。

2. 权利的享有必须“依法”或者必须符合一定条件。例如第四十一条规定：“有依照法律规定取得赔偿的权利。”这就是要求

“依法”。又例如第三十六条规定“国家保护正常的宗教活动”，这里“正常的”便是宪法设置的受保护的条件。

3. 宪法第五十一条规定：“公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利。”

以上三个方面的规定是完全必要的。它既保证每一个公民得以充分享有并行使自己的基本权利，又保证全社会的正常秩序和稳定安宁。

#### 四、宪法规定公民基本义务的内容

1982年宪法关于公民基本义务的规定共有五个条文。第一，1982年宪法规定公民有维护国家统一和全国民族团结的义务。第二，规定公民必须遵守宪法和法律，保守国家秘密，爱护公共财产，遵守劳动纪律，遵守公共秩序，尊重社会公德。第三，规定公民有维护祖国的安全、荣誉和利益的义务，不得有危害祖国的安全、荣誉和利益的行为。第四，规定保卫祖国、抵抗侵略是中国公民的神圣职责，依法服兵役和参加民兵组织是公民的光荣义务。第五，公民有纳税的义务。

1982年宪法规定的公民上述的基本义务，其中“保守国家秘密”和“维护祖国安全、荣誉和利益”是以前三部宪法所从来没有规定过的新的内容。我国自1978年底实行改革开放以来，对外交往日趋频繁。及至1982年草拟现行宪法时，对外开放差不多已有4年。成绩无疑是巨大的。但另一方面亦难免有人由于种种原因，在有意无意中泄露国家秘密和做出损害国家安全、荣誉、利益的事来。因此，宪法增写这样的内容，尽量防患于未然，是非常及时，也是完全必要的。

## 第二节 公民的政治权利和人身自由

### 一、公民的政治权利和自由

1982年宪法第二章规定了广泛的权利和自由，但宪法并没有对于广泛的权利和自由做出科学分类。这个问题在大多数学术著作中，为了论述方便，一般是进行了分类的。但这种对于宪法所规定的公民基本权利、自由的分类只是一种学术上的分类，而且学术界的分类亦颇不一致。至于宪法的哪些规定应属于公民的政治权利和自由的范围？这个问题似乎是不容争议的。因为人民法院往往要宣告剥夺某个已被判定为罪犯的公民的政治权利，这个政治权利的内容必定是确定的。不然的话，在执行的时候就会出现困难。政治权利的内容包括：宪法规定的选举权和被选举权，言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由，这是普遍认可的观念。

有的学者把宪法第四十一条规定的批评、建议、申诉、控告、检举的权利也归类为政治权利，这未必恰当，因为依法被剥夺政治权利的人如果对于社会主义现代化建设事业提出合理化建议，或者检举坏人坏事和其他要犯，这不仅是容许的，而且还会“立功受奖”得到鼓励。再者，虽被剥夺政治权利，但为了保护自己的正当权利和合法利益而依法申诉或者对确实侵害了自己合法权益的人提出控告，一般也不在禁止之列。所以，宪法第四十一条规定的批评、建议、申诉、控告、检举的权利应不包括在政治权利和自由的范围之内。

宪法第二章规定的权利和自由，在表述方面比较原则，需要

有关的法律予以具体化。关于公民的选举权和被选举权，我国早在1953年就颁布了中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法。1979年1月，五届全国人大二次会议又通过了新的选举法。在1982年12月，五届全国人大五次会议通过并颁布宪法的6天之后，五届人大五次会议又根据宪法的精神，对选举法做了修正（1986年12月，六届人大常委会再次做了修正）。我国的选举法切实地保证了公民的选举权和被选举权。关于公民的言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由，第七届全国人民代表大会常务委员会第十次会议于1989年10月31日已经通过并颁布了中华人民共和国集会游行示威法，该法对于集会游行示威自由的总原则、集会游行示威的申请和许可、集会游行示威的举行以及法律责任等问题做了具体的规定。但是新闻法、出版法、结社法虽已着手起草，但至本书脱稿时止，尚未完成，故仍缺少规范。

## 二、关于是否保留罢工自由的不同意见

1982宪法在草拟过程中，对于宪法应否保留罢工自由的问题，有过两种互相对立的意见。根据当时实施的宪法（即1978年宪法）的规定，公民有罢工的自由。而在修改宪法时，有的同志主张予以取消。理由是人民不能自己罢自己的工；罢工破坏生产，不利于安定团结；我国“文化大革命”十年动乱才刚结束，正值百废待兴之际，再也经不起罢工闹事了。但是另外有的同志则主张新的宪法应继续规定公民有罢工的自由权利。作者署名钟岱，于1981年在《法学杂志》第三期撰文支持后面那种观点。这篇文章提出了一定的见解，为了使当时曾经有过不同意见的史实不至于遽然遗忘，兹特将该文的大要摘录如下，以供后人评说：

该文认为，宪法既然已有罢工的权利，把它取消是不妥的。因

为即使宪法确认公民有罢工自由，那也不等于国家在任何条件下，都应鼓励罢工；再说，公民有了此项权利，也不是一定要非去搞罢工不可的。

然而，保留罢工自由，在客观上会有好处。比如在某种迫不得已的情况下，公民在法律容许的范围内进行罢工，将被认为是正当的。反之，假如取消此项自由，那就意味着任何情况下都不容许罢工。后者总归是民主的欠缺。而且在实际生活中，也是不利于保障公民的正当权益的。今以1979年渤海2号钻井船翻沉的事件为例。这次导致72名职工死亡和国家财产重大损失的事故，是由于上级领导错误地命令紧急迁移井位，违反拖航安全，冒险降船、拖航所造成。面对那种不按科学办事，忽视安全生产和职工意见的官僚作风，钻井船职工在紧急关头本来可以行使宪法的罢工权来回答。事情若果真如此，也许就避免了这场悲剧。因此，我们的教训绝不是必须取消宪法的罢工自由，而是钻井船的职工们太不懂得运用宪法所赋予的权利了。

我们许多同志总是数落罢工自由的一系列坏处，却看不到它是公民用以反对官僚主义、专制主义的最后的宪法武器。许多同志把安定团结、实现四化看成高于一切，这是正确的。但不利于安定团结和实现四化的主要因素到底是什么？是侵害人民利益的官僚主义、专制主义、封建特权？还是抵制这些坏东西的有力武器——罢工自由？为了维护安定团结、实现四化，我们应当做什么？是取消一部分公民的自由权利？还是应该扩大和发扬民主，来使人民团结一心，激发社会主义建设的积极性？列宁说过：“在无产阶级执政的国家里采取罢工斗争，其原因只能是无产阶级国家中还存在着官僚主义弊病，它的机关中还存在着各种官僚主义旧残余。”列宁又指出：“我们的国家是带有官僚主义弊病的工人国家。”他在谈到“组织工人保护我们的国家”的同时，又提出了



“保护工人免受自己国家的侵犯”的主张。列宁的这些论述是否适用于我国呢？看来应是适用的。今天我们国家还存在官僚主义、专制主义、封建特权等弊病，在人民的利益实际上有遭到侵害的危险性的条件下，那种自发性的罢工或者怠工是不可避免，而且也是难于禁止的。根据有关部门对1956~1957年发生的罢工、罢课以及对情况的初步分析，绝大多数事件都同职工的切身利益有关，而且大都是由于某些单位的领导人官僚主义严重，无视职工疾苦，甚至侵犯职工的权益而造成的。因此，我们确实应当集中力量反对官僚主义，而不应当首先考虑取消宪法的罢工自由，剥夺工人的护身武器。如果像有些同志那样，认为人民不能用罢工的手段对付自己，所以应予取消的话，那么，人民同样不能用游行示威的手段来对付自己，照此类推，都应该一笔勾销。于是，一部社会主义民主宪法，其民主将所剩几何呢？

列宁在指出官僚主义的存在是发生罢工的原因的同时，还指出了罢工的另外一个原因是，“由于劳动群众在政治上不开展和文化落后”。为此，我们的确应当加强对工人的教育，并努力迅速地提高他们的文化。这同样不应当借助于取消劳动群众的一项宪法权利去解决。但另一方面，我们确实有必要严加防范过火越轨，甚至有人挑动群众滋事。所以，国家还应当制定罢工法，以指导公民正确地行使自己的权利。

这里有必要提到一段历史：1793年，法国的雅各宾专政时期曾经颁布过一部宪法。这部宪法不仅确认了公民享有人身、信仰、出版、请愿、结社等自由，享有受教育和受社会救济的权利，而且规定了如果政府侵犯人民的利益，人民有起义的权利。显然，雅各宾派并不是无产阶级革命家，他们只是努力实践卢梭的人民主权的理想而已。资产阶级民主主义者卢梭认为，国家的主权属于人民。人民为了自己的幸福，推举出一部分人组织政府，管理国

家。如果政府转而欺压人民，侵犯人民的权利，那么人民应有权起来推翻自己的政府。当时的雅各宾派对于自己手中的来之不易的政权难道不知珍惜吗？不是的。他们之所以在宪法里确认人民有起义的权利，乃是自己忠于主权属于人民的信念之故。雅各宾派这样做的目的，难道是为了号召并鼓励人民起义，推翻自己的统治吗？当然不是。雅各宾派未尝不懂得起义对于生产的影响以及对于社会安定的破坏作用，但由于他们深信自己代表人民，为着人民的利益而奋斗，因此必然受到人民的拥护和爱戴，而决不会用起义的手段来推翻自己。正是基于这样的自信心，他们才敢于把致命的武器交给人民。当然，雅各宾派最后失败了。但雅各宾专政的倾覆，另有其复杂的原因，绝不是由于宪法贯彻了人民主权的思想而招致的。

回顾历史，对照今日。作为资产阶级激进民主主义的雅各宾派尚且能有这种风格，为什么贯彻社会主义民主原则的无产阶级宪法倒反而在罢工自由的问题上，不能有这一点气魄呢？所以，我们在宪法里保留“公民有罢工的自由”这一条，是应当的。

以上文摘只是众说纷纭中的一家之言。至于劳动者，特别是遇到工矿企业中的官僚主义领导以及在某些外资企业、私营企业中出现的严重欺压打工仔的情况时，能不能适当地使用罢工手段以捍卫起码的切身权益呢？这个问题，从长远来看，还是值得探讨的。

### 三、公民的人身自由

1982年宪法第三十七条、第三十八条、第三十九条、第四十条规定了公民的人身自由权利。其内容是：（1）中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯。任何公民，非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定，并由公安机关执行，不受逮捕。禁止非

法拘禁和以其他方法非法剥夺或者限制公民的人身自由，禁止非法搜查公民的身体。(2) 公民的人格尊严不受侵犯。禁止用任何方法对公民进行侮辱、诽谤和诬告陷害。(3) 公民的住宅不受侵犯。禁止非法搜查或者非法侵入公民的住宅。(4) 公民的通信自由和通信秘密受法律的保护。除因国家安全或者追查刑事犯罪的需要，由公安机关或者检察机关依照法律规定的程序对通信进行检查外，任何组织或者个人不得以任何理由侵犯公民的通信自由和通信秘密。

关于1982年宪法规定的公民的人身自由权利，有如下四点需要说明：

第一，从宪法规定的人身自由的内容来看，公民的人身自由不限于保护人的身体，包括被殴打或者伤害，被非法搜身、拘禁、逮捕；也要保护人的精神方面，包括人格尊严和公民的名誉等。

第二，同其他的自由权利一样，人身自由亦不是绝对的。由于因国家安全或者追查刑事犯罪的需要等原因，国家可以对公民的人身自由做出必要的限制，但这种限制必须依照法律规定的程序进行。

第三，根据宪法的规定，依法对公民实行逮捕、拘禁、搜查、检查通信时，必须由公安机关执行。1983年9月2日，全国人大常委会通过《关于国家安全机关行使公安机关的侦查、拘留、预审和执行逮捕的职权的决定》，此后，1982年宪法第三十七条、第四十条规定的“由公安机关执行”应解释为“由公安机关和安全机关执行”了。

第四，同我国以前的三部宪法相比较，1982年宪法关于公民人身自由的规定，有若干新的内容。首先，宪法在肯定对某项人身权利的保护的同时，又从另一个角度增设了禁止性规定。例如，在规定公民不受非法逮捕的同时，接着写了两个“禁止”，即“禁

止非法拘禁和以其他方法非法剥夺或者限制公民的人身自由，禁止非法搜查公民的身体”。又如，在规定公民的住宅不受侵犯的同时，又规定“禁止非法搜查或者非法侵入公民的住宅”等。这样的双重规定，使得人权的保护非常严格。其次，对公民人身自由的保护表明我们已总结并接受了“文化大革命”的沉痛教训。特别是宪法第三十八条规定“中华人民共和国公民的人格尊严不受侵犯。禁止用任何方法对公民进行侮辱、诽谤和诬告陷害”，尤为必要。回顾“十年浩劫”时期，人身自由毫无保障。“红卫兵”、“造反派”穿上绿军装，戴上红袖章，气势汹汹，可以任意非法拘禁任何公民。一时间，“走资派”、“叛徒、内奸、反革命”、“反动学术权威”、“黑五类”、“臭老九”、“牛鬼蛇神”等侮辱性称号满天飞，一大批好干部、优秀知识分子无辜被揪斗，戴上高帽子，挂上黑牌子，剃了阴阳头，“坐喷气式”，罚站，罚跪，游街示众，总之，肉体折磨，精神摧残，人格扫地。为了使“文化大革命”的悲剧不再重演，宪法的有关保障人权的规定是具有深远意义的。

### 第三节 公民的宗教信仰自由

#### 一、社会主义宪法与公民的宗教信仰

我国1949年颁布的共同纲领以及后来的4部宪法，尽管具体规定不尽相同，但都有关于宗教信仰自由的条文。这表明在总体上，我国坚持宗教信仰自由的基本政策是一贯的。共产党人以马克思主义辩证唯物主义为理论基础，因而是无神论者。然则，为什么共产党领导下制定的无产阶级宪法要确认公民有宗教信仰自由呢？

这是由于：正因为中国共产党是以马克思主义武装起来的政党，所以她能以辩证唯物主义和历史唯物主义的观点正确看待宗教问题。党认为宗教的发生发展有其深刻的社会历史根源。宗教信仰属于意识形态，是思想问题。它的存在具有长期性，故不宜采取行政手段或者法律禁止的方式予以取缔。况且宗教在我国有群众性。它绝不是个别公民的信仰问题。我国的宗教具有民族性。例如喇嘛教在藏族中、伊斯兰教在回族中，几乎是全民族的信仰。故对宗教的处理是否得当，是关系到民族团结的大事。我国的宗教还具有国际性。例如天主教、基督教在西欧，佛教在东南亚，伊斯兰教在阿拉伯世界，均有极大的影响。所以宗教政策牵涉到国际关系的大局。总而言之，宗教信仰问题不可等闲视之。

1982年11月，彭真在宪法修改草案的报告中指出，宪法的总的指导思想是四项基本原则。众所周知，“坚持马克思列宁主义、毛泽东思想”是四项基本原则之一。然而，宪法第三十六条关于公民有宗教信仰自由的规定又怎样能同坚持马克思列宁主义、毛泽东思想相容呢？

要解答这一个问题必须回顾当初在宪法修改工作过程中，把四项基本原则从宪法第二条移到前面，写在序言里的一些考虑。本来在1975年宪法中，将“马克思主义、列宁主义、毛泽东思想是我国指导思想的理论基础”列为宪法第二条。1978年宪法也把“中华人民共和国的指导思想是马克思主义、列宁主义、毛泽东思想”写在宪法第二条中。1982年宪法在起草的最初几个稿子里，第二条仍然保持着上述原来的内容不变。但后来考虑到条文是具体规范，若仍将马列主义、毛泽东思想写在条文里，那不啻是硬要持有神论观念的公民放弃他们的宗教信仰。这是不适宜的。所以最后决定把四项基本原则不作为具体的规范写在条文里，而是放到序言第七自然段中去。当时并在表述方式上也经过了一番精心

的构思：序言第七自然段中有两处提到“马克思列宁主义、毛泽东思想”，一处是该自然段的开头说，“中国新民主主义革命的胜利和社会主义事业的成就，都是中国共产党领导中国各族人民，在马克思列宁主义、毛泽东思想的指引下”而取得的。这是作为反映事实、总结历史来写的。另一处是下面写国家的根本任务时又提到“中国各族人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想的指引下”，这在文句表述上显示要继续上面那个历史事实，是从这样的角度来写的。这就很容易使人们联想到：宗教是私人的事，毕竟应同国家根本任务那样的大事区别开来。何况四项基本原则写在序言中比之写在条文中当然显得更为庄重。因此，宪法做这样的处理，既坚持了原则性，又保障了公民的宗教信仰自由。

## 二、对如何规定宗教信仰自由的争论

在1982年宪法起草过程中，当时正在实施中的宪法还是1978年宪法。该宪法第四十六条关于宗教信仰的规定是：“公民有信仰宗教的自由和不信仰宗教、宣传无神论的自由。”对此，宗教界的代表人士一再用全国人大代表提案或者建议的方式，要求修改这个第四十六条。另一方面，有些科技文化界的人士，则以“有利于安定”为理由，竭力主张这个第四十六条不宜改动。从而形成了对于1978年宪法第四十六条要不要修改的激烈争论。这两种对立意见的争论差不多持续了两年多。具体情况如下：

1980年第五届全国人大第三次会议期间，班禅、施如璋、张家树、丁光训、赵朴初、张杰等6位代表，联名提出第一百三十九号提案，建议将现行的1978年宪法第四十六条“公民有信仰宗教的自由和不信仰宗教、宣传无神论的自由”修改为“中华人民共和国公民有宗教信仰的自由”。亦即恢复1954年宪法第八十八

条的写法。他们主张修改的理由：一是“该条文不能准确地全面地体现我国的宗教信仰自由政策，容易引起国内外信教群众不必要的猜疑”；二是这个条文“在法律上和理论上为‘四人帮’破坏宗教信仰自由政策提供了根据”，“如果我们的根本大法继续强调公民只‘有宣传无神论的自由’就容易被一些不愿贯彻宗教信仰自由政策的人找到借口”；三是1954年宪法第八十八条对党的宗教政策“概括得很全面”，“宗教界人士对这一条很满意”。

1981年第五届全国人大第四次会议期间，任继愈、刘大年、谭其骧、刘佛年等12位代表，针对前述第139号提案，联名提出第2091号提案，主张维持当时的现行宪法第四十六条的规定，以利安定团结。他们认为：修改第四十六条，恢复1954年宪法第八十八条的规定，“这种修改是不妥当的，甚至是有害的”。同时还对为什么不应当进行修改做了如下说明：（1）既然1978年宪法这样写了，如果删去“公民有不信仰宗教和宣传无神论的自由”，“就会引起新的麻烦”。（2）我国公民中，有多种宗教的信徒，同时也有大多数公民不信仰宗教，是无神论者。现行宪法第四十六条的规定，“既保护了信仰宗教的公民的信教权利，也保护了不信仰宗教的公民不信仰宗教的权利，它符合全体公民的利益”。（3）删去了“不信仰宗教、宣传无神论的自由”，“客观上将会限制不信仰宗教的公民的自由，特别在宗教流行地区，少数不信仰宗教者将得不到宪法的保护，现在已经发生了不信仰宗教者受歧视、遭打击的事件”。同时这还会“助长外国传教势力在我国复辟的幻想”。

第五届全国人大第四次会议期间，全国政协宗教界委员赵朴初、丁光训、邓良模、安士伟、嘉木样、巨赞等16人，专门就修改宪法第四十六条问题举行座谈会。1982年1月19日，赵朴初受参加这次座谈会委员的委托，将这个座谈会的纪要送给宪法修改委员会。座谈纪要的主旨是卫护第139号提案，批驳第2091号提

案的某些论点，并且从正反两方面进一步申述恢复 1954 年宪法第八十八条关于宗教信仰自由规定的必要性，指出：（1）1954 年宪法第八十八条关于公民有宗教信仰自由的规定，“全面地、完整地体现了党的宗教信仰自由政策”，而 1975 年宪法对这一条所做的修改，“是为‘四人帮’破坏宗教信仰自由政策，禁止一切宗教活动制造法律依据”。1978 年宪法照抄这一条，“是完全继承了‘四人帮’在宗教问题上极‘左’思潮的流毒”。（2）党的十一届三中全会以后，宗教信仰自由政策开始落实，但在“落实宗教政策方面仍是阻力最大，困难最多，进展最慢”。为了消除“文化大革命”的后果，“就必须修改现行 1978 年宪法第四十六条”。座谈纪要还认为：“实践证明，修改还是不修改宪法第四十六条，已经关系到贯彻还是不贯彻党的宗教信仰自由政策的问题。”

这场经历两年多的对立意见的争论，引起了宪法修改委员会的重视。这也是为什么 1982 年宪法第三十六条关于宗教信仰自由的规定写得比较周详的原因之一。

### 三、1982 年宪法第三十六条的内容

1982 年宪法第三十六条共有四款。第一款：“中华人民共和国公民有宗教信仰自由。”第二款：“任何国家机关、社会团体和个人不得强制公民信仰宗教或者不信仰宗教，不得歧视信仰宗教的公民和不信仰宗教的公民。”第三款：“国家保护正常的宗教活动。任何人不得利用宗教进行破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度的活动。”第四款：“宗教团体和宗教事务不受外国势力的支配。”

以上宪法第三十六条的规定同以前的宪法相比较，是更为全面、更为完善的规定。该条第一款是总原则和大前提。第二款规定的“不得强制”信教或者不信教，是阐释了自由的具体含义；又



规定“不得歧视”信教和不信教的公民，是进一步深化了它的含义。本来信仰或者不信仰宗教是公民个人的意识，因而是自由的。可是实际生活中却存在着强制和歧视。而且，强制信教和强制不信教，这两种现象都有；歧视信教的和歧视不信教的公民，这两种现象也都存在。因此，宪法的保护是两方面的、持平的、照顾到全面的。这是对宗教信仰自由的真正切实的保护。第三十六条第三款是对自由的正当限制。国家保护宗教活动不是绝对的，而是有条件的，那就是必须是正常的宗教活动，国家才予以保护。至于利用宗教的名义，行破坏之实者，则都必须加以禁止。因为“进行破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度的活动”，完全超出了宗教的界限，不属于宗教信仰自由的范围，只是利用宗教为幌子而已。这种违纪违法的行为，严重的要受法律惩处。该条文的最后一款规定，“宗教团体和宗教事务不受外国势力的支配”。有的教徒认为这样会使宗教信仰成为不自由。当然，这是误解。中国的宗教应当由中国的宗教信徒自传、自治、自养，以避免外国某些势力的渗透。所以该款的规定是必要的，也是正确的。

## 第四节 公民的社会经济和文化权利

### 一、公民的社会经济权利

1982年宪法所确认的公民的社会经济权利有：公民的劳动权、劳动者的休息权和物质帮助权。

关于劳动权，是宪法第四十二条规定的内容。这个条文有如下特点：

1. 规定“公民有劳动的权利和义务”。把劳动既作为权利，又作为义务，这在以前的宪法中是没有的。考虑到我们是社会主义国家，在消灭了人剥削人的社会主义制度下，不应容许不劳而获的现象存在。公民作为社会成员，必须从事劳动。因此，劳动也应视为一项公民必须履行的义务。

2. 在资本主义社会里，劳动仅仅是谋生的手段，沉重的劳动成为劳动者厌恶的压力和负担。但在我们社会主义国家里，劳动的性质起了质的变化，在社会主义初级阶段，劳动虽然仍有谋生手段这一面，但更重要的是建设祖国的豪迈事情。所以宪法规定：“劳动是一切有劳动能力的公民的光荣职责。”“劳动者都应当以国家主人翁的态度对待自己的劳动。国家提倡社会主义劳动竞赛，奖励劳动模范和先进工作者。国家提倡公民从事义务劳动。”为了提高劳动者的劳动水平，宪法还规定：“国家对就业前的公民进行必要的劳动就业训练。”

3. 劳动权得以充分实现的前提是消灭社会的失业现象。1982年宪法最初的稿子就规定了公民有劳动权。但当此稿子送中央各部、委征求意见的时候，国家劳动部提出意见说：“宪法写了劳动权，将来没有工作的群众纷纷找上门来，要求分配职业，我们怎么解决得了？”宪法修改委员会考虑到在相当长的时期内，我国要消灭失业是不可能实现的。因此，从实际情况出发，将宪法第四十二条写成了：“中华人民共和国公民有劳动的权利和义务。国家通过各种途径，创造劳动就业条件，加强劳动保护，改善劳动条件，并在发展生产的基础上，提高劳动报酬和福利待遇。”这个条款大体上仿效了1954年宪法第九十一条的写法。宪法规定“通过各种途径，创造劳动就业条件”，这是实事求是的，也是积极的。

关于休息权。劳动者终年辛勤劳动，国家应当保障其休息，以便其恢复体力和脑力，保持身体健康；劳动到达一定年龄之后，应

当退休，国家保障其退休后的生活，使劳动者安度晚年。为此，1982年宪法第四十三条规定：“中华人民共和国劳动者有休息的权利。”“国家发展劳动者休息和休养的设施，规定职工的工作时间和休假制度。”宪法第四十四条规定：“国家依照法律规定实行企业事业组织的职工和国家机关工作人员的退休制度。退休人员的生活受到国家和社会的保障。”休息权的权利主体即享有者，并非一般的公民，而是“中华人民共和国劳动者”。

关于物质帮助权。早在1954年宪法就规定有此项基本权利。因为西方国家在宪法上一般并没有此项规定，所以当时参考了前苏联的宪法，写入了这样的内容。不过苏联宪法叫做“物质保障权”，而我国考虑到实际的发展水平，缺乏足够的力量全部由国家包下来，所以改称为物质帮助权。后来的1975年宪法和1978年宪法也都保留了此项权利。而1982年宪法第四十五条的规定则是写得较为完整的。该条规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”

关于劳动权、休息权、物质帮助权的规定，体现了我国宪法的社会主义本质和实事求是的精神。

## 二、公民的文化权利和自由

1982年宪法关于公民文化权利和自由的规定，在第二章中有两个条文即第四十六条和第四十七条。除此之外，宪法第一章总纲中第十九条至第二十四条关于社会主义精神文明的规定，实际上是为公民享有文化权利提供保障与有利的条件，所以也同公民的基本权利有着密切的关系。

宪法第四十六条规定：“中华人民共和国公民有受教育的权利

和义务。”把受教育规定为既是公民的一项基本权利，又是公民的一项基本义务，这样的规定是以前的共同纲领及3部宪法所未有过的。考虑到建设社会主义强大国家必须大力改善全民素质，提高全体人民的道德、文化水平，为此，每一个公民必须受教育，这是带强迫性的。所以称它是基本义务是合理的。宪法在第十九条中规定的“国家发展社会主义的教育事业”，“国家举办各种学校，普及初等义务教育，发展中等教育、职业教育和高等教育，并且发展学前教育”，“国家发展各种设施，扫除文盲”，“鼓励自学成才”，“国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业”，“国家推广全国通用的普通话”，都为公民的受教育权提供了保障条件。

宪法第四十七条规定：“中华人民共和国公民有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。国家对于从事教育、科学、技术、文学、艺术和其他文化事业的公民的有益于人民的创造性工作，给以鼓励和帮助。”这个条文包含两重意思：一是确认公民有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由；二是国家对于从事教育、科学、技术、文学、艺术和其他文化事业的公民的有益于人民的创造性工作，给以鼓励和帮助。这里非常明确地表明，并不是任何一种文化工作都会受到国家的鼓励和帮助的。国家给以鼓励和帮助的必须是有益于人民的创造性工作。“有益于人民”和“创造性”是必不可少的条件。只有兼具这两个条件的情况下，国家才给以鼓励和帮助。文化属于意识形态，宪法第四十七条的规定，既保证了公民的文化活动的自由，同时又确保了文化发展的正确方向。

宪法第二十条规定：“国家发展自然科学和社会科学事业，普及科学和技术知识，奖励科学研究成果和技术发明创造。”第二十一条规定：“国家发展医疗卫生事业，发展现代医药和我国传统医

药”，“开展群众性的卫生活动，保护人民健康”，“国家发展体育事业，开展群众性的体育活动，增强人民体质”。第二十二条规定：“国家发展为人民服务、为社会主义服务的文学艺术事业、新闻广播电视事业、出版发行事业、图书馆博物馆文化馆和其他文化事业，开展群众性的文化活动”，“国家保护名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产”。以上条文以及第二十三条、第二十四条的规定，均为我国公民享有文化自由权利提供了具体的保障，且发展和丰富了以前三部宪法的有关内容。

## 第五节 宪法对特定人的权利保护

### 一、普遍的权利和在此基础上的部分公民的专有权利

宪法规定的基本权利，就权利主体而言，可分为三种情况：一是全体公民得以享有的权利和自由，比如说，宗教信仰自由、人身自由、人格尊严不受侵权、受教育权，等等；二是绝大部分或者大多数公民得以享有的权利和自由，比如说，选举权和被选举权等政治权利有年龄的限制或者未经依法剥夺之宣告的限制，等等；三是具有特殊身份或者特殊状态的公民得以享有的权利和自由，比如说，华侨、儿童、残疾人等等，他们享有一般公民得以享有的基本权利和自由，在此基础上还可享受一些专有的权利。这里阐述的将集中于上列的第三类权利主体即特定人的权利的特别保障。

比较全面而具体地规定对具有特别身份或者特殊状态的公民权利的保护，构成了1982年宪法的新的特色。这倒不是说以前的3部宪法完全没有这方面的内容，但就宪法所规定的特定人的范

围以及分别对他们的权利的保护来衡量，则前3部宪法和更早一些的宪法性文件共同纲领，都是不可和1982年宪法同日而语的。这在一定程度上也反映了我国社会主义民主的日益发展和宪法的更趋进步。

## 二、1982年宪法对特定人的权利保护的具体规定

1982年宪法具体规定对特定人的权利保护，有下列几个方面：

1. 保护妇女的权利。宪法第四十八条规定：“中华人民共和国妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活等各方面享有同男子平等的权利。”“国家保护妇女的权利和利益，实行男女同工同酬，培养和选拔妇女干部。”中国是一个人口众多的大国，妇女占半数，达几亿人。保障妇女权益，发挥妇女“半边天”的巨大作用，对于我国社会主义现代化建设具有深远意义。

2. 保护残废军人及烈、军属的权利。宪法第四十五条规定：“国家和社会保障残废军人的生活，抚恤烈士家属，优待军人家属。”残废军人为保卫祖国和人民而致残，以致丧失工作能力甚而失去生活能力，理应得到保障。烈士为国捐躯，军人正在光荣服役，他们的家属应当受到照顾、优待。不仅国家要对他们保障，而且全社会都要做好这件事。

3. 帮助盲、聋、哑和其他残疾人。盲、聋、哑和其他残疾人缺乏劳动和生活能力，困难很多，有的甚至丧失做人的信心。因此，宪法第四十五条规定：“国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。”

4. 关心青少年和儿童的成长。宪法第四十六条规定：“国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展。”青少年是共产主义接班人，是社会主义现代化建设的后备力量；儿童

是祖国的花朵，是希望之所在，因此，国家一定要把他们培养成才，使在德、智、体等各个方面得到全面发展。

5. 保护家庭。宪法第四十九条规定：“婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护。”家庭是社会的组成细胞，保护婚姻、家庭有利于社会稳定。母亲、儿童是家庭的重要成员，从全社会来说，母亲和儿童是弱势群体，应受国家的保护。宪法第四十九条还规定：“夫妻双方有实行计划生育的义务。”这个规定是宪法总纲第二十五条“国家推行计划生育，使人口的增长同经济和社会发展计划相适应”的进一步具体化。这个条文当初在草拟的过程中，正好报纸报道了很多关于家庭闹矛盾的事例。如有的夫妻离异后，双方都不抚养孩子。又如，一老妇生有3个儿子，可是3人都不赡养老人，且加以虐待，酿成老妇悬梁自尽的悲剧等。对此，宪法修改委员会的委员们议论纷纷，认为宪法必须加以规范。在这样的背景下，宪法修改委员会根据委员们的要求，又在第四十九条中增写了第三款和第四款，规定：“父母有抚养教育未成年子女的义务，成年子女有赡养扶助父母的义务。”“禁止破坏婚姻自由，禁止虐待老人、妇女和儿童。”此类条款不仅对宪法来说是很好的规范，而且具有浓厚的社会主义道德气息。

6. 保护华侨权益。宪法第五十条规定：“中华人民共和国保护华侨的正当的权利和利益，保护归侨和侨眷的合法的权利和利益。”华侨是居住在国外的中华人民共和国公民，归侨是已回到祖国定居的华侨，侨眷是华侨在国内的亲属。华侨人口众多，分布在全球各地。他们大都在祖国的革命、建设和改革过程中不同程度地出了力。因此，宪法规定保护华侨的正当的权利和利益，保护归侨和侨眷的合法的权利和利益，具有十分积极的意义。

## 第二十二章 1982年宪法规定的 国家机构

### 第一节 国家机构概述

#### 一、1982年宪法规定的国家机构体系

1982年宪法规定的国家机构列于第三章，分为七节。该章的组合框架基本上是由1954年宪法开创和奠定了的，后来的宪法都以此为基础。但也稍有一些变化。现作比较如下：

1. 1954年宪法：第二章国家机构。第一节全国人民代表大会，第二节中华人民共和国主席，第三节国务院，第四节地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会，第五节民族自治地方的自治机关，第六节人民法院和人民检察院。

2. 1975年宪法：第二章国家机构。第一节全国人民代表大会，第二节国务院，第三节地方各级人民代表大会和地方各级革命委员会，第四节民族自治地方的自治机关，第五节审判机关和检察机关。

3. 1978年宪法：第二章国家机构。第一节全国人民代表大会，第二节国务院，第三节地方各级人民代表大会和地方各级革命委员会，第四节民族自治地方的自治机关，第五节人民法院和



人民检察院。

4. 1982年宪法：第三章国家机构。第一节全国人民代表大会，第二节中华人民共和国主席，第三节国务院，第四节中央军事委员会，第五节地方各级人民代表大会和地方各级人民政府，第六节民族自治地方的自治机关，第七节人民法院和人民检察院。

这四部宪法相互之间的差异是：

1. 排列的次序有别。1982年宪法的国家机构是第三章，而其他的三部宪法都列为第二章。

2. 设节的数量不同。1982年宪法的国家机构共设七节。1954年宪法为六节。而1975年宪法与1978年宪法都只有五节。

3. 设不设国家主席的差异。1954年宪法和1982年宪法都有“中华人民共和国主席”一节。而1975年宪法与1978年宪法则都没有这样的一节。

4. 设不设中央军委的差异。1982年宪法有“中央军事委员会”一节。而其他的三部宪法则都没有这样的一节。

5. 地方国家行政机关的名称不同。1954年宪法称“地方各级人民委员会”，1975年宪法与1978年宪法称“地方各级革命委员会”，而1982年宪法则称“地方各级人民政府”。

6. 法院和检察院一节的标题有差别。1954年宪法、1978年宪法与1982年宪法的标题都叫做“人民法院和人民检察院”，而1975年宪法的标题则是“审判机关和检察机关”。这是因为1975年宪法不设最高人民检察院和地方各级人民检察院，仅规定由各级公安机关行使检察权，所以无法在标题上显示。

## 二、国家机构按照民主集中制的组织原则建立

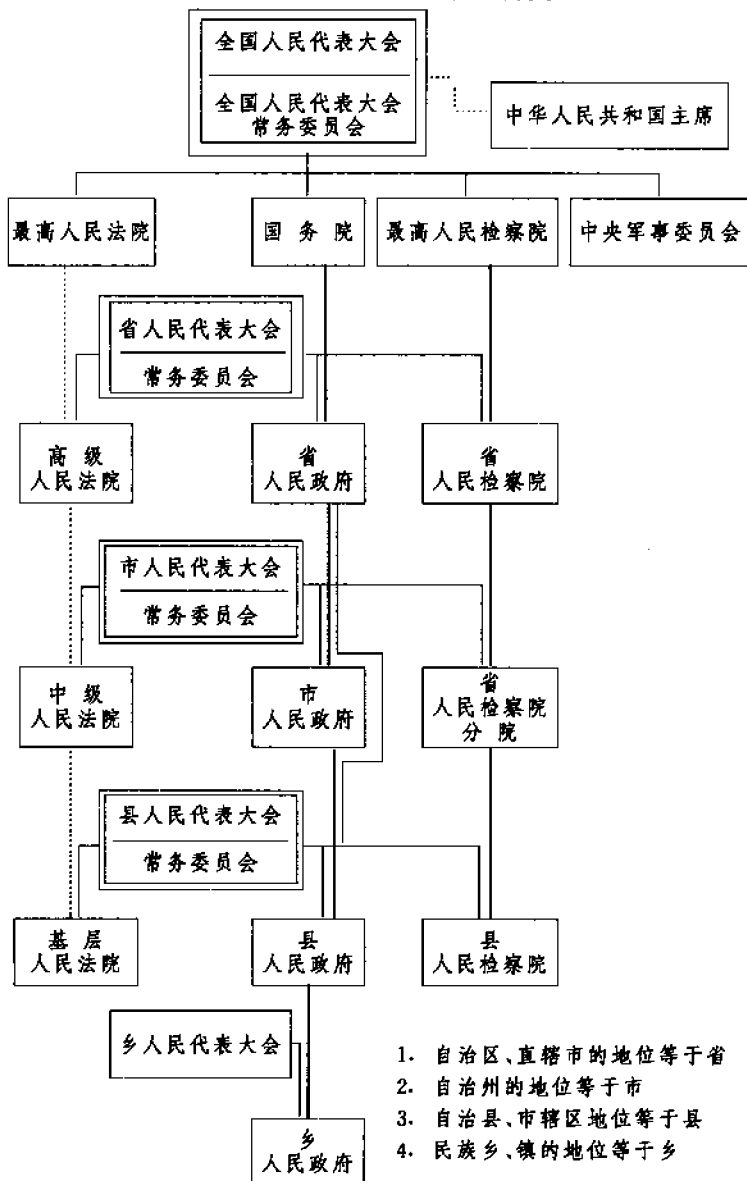
人民民主专政需要构筑完善的国家机构体系，通过各类各级

国家机关行使宪法与法律规定的职权，以实现国家职能。中华人民共和国宪法规定的国家机构是各类各级国家机关的总和。各类各级国家机关从它们各自行使职权的地域范围来看，可以分为中央国家机关和地方国家机关；从权力分工的性质来看，则又可分为国家权力机关、国家行政机关、国家军事机关、国家审判机关、国家检察机关。具体地说，我国的国家机构体系包括了：全国人民代表大会及其常务委员会，中华人民共和国主席，国务院，中央军事委员会，省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会和人民政府，自治州、市人民代表大会及其常务委员会和人民政府，县、自治县、市、市辖区人民代表大会及其常务委员会和人民政府，乡、民族乡、镇人民代表大会和人民政府。当然，我国的国家机构体系还包括特别行政区行政长官、政府。

中华人民共和国国家机构体系是依照民主集中制原则组织起来的人民代表大会制的国家机构体系（特别行政区另有其特点）。现以“中华人民共和国国家机构图”显示如下（见下页）：

国家机构的民主集中制原则，已由宪法第三条做出规定：“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。”“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。”“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。”根据该条的规定，我国的中央和地方的关系也应是贯彻民主集中制原则：“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”这里的“发挥地方的主动性、积极性”，意味着充分发扬民主，而“中央的统一领导”，当然指的是集中。

## 中华人民共和国国家机构图



## 第二节 全国人民代表大会及其常务委员会

### 一、全国人民代表大会的产生方式

全国人民代表大会以一定的人口比例为基础，由各省、自治区、直辖市和军队的代表所组成。建国以来，全国人大代表的产生方式经历了一个稍有变化发展的过程：（1）我国第一届全国人民代表大会是根据 1953 年颁布的选举法产生的。按照当时的规定，全国人大代表“由省人民代表大会、中央直辖市和人口在 50 万以上的省辖工业市人民代表大会、中央直辖少数民族行政单位、人民武装部队和国外华侨选举”产生。（2）1954 年宪法则规定全国人大“由省、自治区、直辖市、军队和华侨选出的代表组成”。据此，省辖工业市便不再直接产生全国人大代表了。（3）1975 年宪法规定：全国人大由省、自治区、直辖市和人民解放军选出的代表组成。据此，华侨便不作为单独的选举单位了。但 1975 年宪法同时又规定“在必要的时候，可以特邀若干爱国人士参加”。（4）1978 年宪法规定全国人大“由省、自治区、直辖市和军队选出的代表组成”。按此，特邀代表就不再有了。（5）1982 年宪法与 1978 年宪法的规定相同，仍由省、自治区、直辖市和军队选出的代表组成。到了 90 年代后期，又有香港特别行政区以及澳门特别行政区选出的代表先后参加全国人民代表大会的组成。但现行宪法第五十九条迄今未做相应的修正，来反映特别行政区的代表作为全国人大组成部分的这个事实。

全国人大代表选举的人口比例，在工农之间以及其他方面的比例，也有一个变化发展的过程：（1）根据 1953 年的选举法的规

定，城市和乡村的比例为，各省应选全国人大代表的名额按人口每 80 万人选出代表 1 名，城市则按 10 万人选出代表 1 名。

(2) 1963 年 12 月第二届全国人大第四次会议对第三届全国人大代表名额做了新的规定：①各省、自治区应选全国人大代表的名额，按人口每 40 万人选代表 1 名，人口特少的省、自治区的代表不得少于 10 名；直辖市、人口在 30 万人以上的工业城市和人口不足 30 万人但产业工人及其家属人口在 20 万人以上的工业城市、工矿区和林业区，应选全国人大代表名额，按人口每 5 万人选代表 1 名。②全国少数民族应选全国人大代表 300 名。③人民武装部队应选全国人大代表 120 名。④华侨应选全国人大代表 30 名，在归国华侨中选举。

(3) 根据 1982 年宪法，我国第六届和第七届全国人大代表的选举，在农村与城市之间，仍保持 8:1，即农村按人口约每 104 万人选出代表 1 名，城市按人口约每 13 万人选代表 1 名；人口特少的省、自治区的代表名额不少于 15 名；全国少数民族应选全国人大代表名额应占全国人大总代表名额的 12%；归国华侨的代表名额仍保持 35 名。1995 年 2 月修改选举法，将原来实行的在农村与城市之间保持 8:1 扩大到 4:1。据此，1997 年第九届全国人大代表的选举就按照 4:1 产生代表了。上述过程同时也反映了我国的选举制度正在渐进地向着实现完全平等的民主原则发展。

## 二、全国人民代表大会的代表名额和成分结构

历届全国人民代表大会代表的总额，并不完全相同。据统计，第一届全国人大代表总额为 1226 人；第二届全国人大代表总额为 1226 人；第三届全国人大代表总额为 3040 人；第四届全国人大代表总额为 2885 人；第五届全国人大代表总额为 3497 人；第六届全国人大代表总额为 2978 人；第七届全国人大代表总额为 2978

人；第八届全国人大代表总额为 2978 人；第九届全国人大代表总额为 2979 人。

全国人民代表大会中的少数民族代表实际名额和所占比例如下：

第一届全国人民代表大会中的少数民族代表 178 名，占 14.5%。

第二届全国人民代表大会中的少数民族代表 179 名，占 14.6%。

第三届全国人民代表大会中的少数民族代表 372 名，占 12.2%。

第四届全国人民代表大会中的少数民族代表 270 名，占 9.4%。

第五届全国人民代表大会中的少数民族代表 381 名，占 10.9%。

第六届全国人民代表大会中的少数民族代表 403 名，占 13.9%。

第七届全国人民代表大会中的少数民族代表 445 名，占 14.9%。

第八届全国人民代表大会中的少数民族代表 439 名，占 14.8%。

第九届全国人民代表大会中的少数民族代表 428 名，占 14.4%。

全国人民代表大会代表的社会成分结构，以第七届、第八届和第九届为例，情况如下：

第七届全国人民代表大会代表共 2978 名，其中：

工人 369 名，占代表总数的 12.4%。

农民 315 名，占代表总数的 10.6%。

知识分子 697 名，占代表总数的 23.5%。  
干部 733 名，占代表总数的 24.7%。  
民主党派和无党派爱国人士 540 名，占代表总数的 18.2%。  
中共党员 1986 名，占代表总数的 66.8%。  
妇女 634 名，占代表总数的 21.3%。  
人民解放军 267 名，占代表总数的 9%。  
归侨 49 名，占代表总数的 1.6%。  
少数民族 445 名，占代表总数的 14.9%。  
大专以上文化程度的 1662 名，占代表总数的 56%。  
各类专业技术人员 1052 名，占代表总数的 35.4%。  
第八届全国人民代表大会代表共 2978 名，其中：  
工人 332 名，占代表总数的 11.15%。  
农民 280 名，占代表总数的 9.4%。  
知识分子 649 名，占代表总数的 21.79%。  
干部 842 名，占代表总数的 28.27%。  
民主党派和无党派爱国人士 572 名，占代表总数的 19.21%。  
中共党员 2037 名，占代表总数的 68.4%。  
妇女 626 名，占代表总数的 21.03%。  
人民解放军 267 名，占代表总数的 8.96%。  
归侨 36 名，占代表总数的 1.21%。  
少数民族 439 名，占代表总数的 14.75%。  
大专以上文化程度的 2047 名，占代表总数的 68.74%。  
各类专业技术人员 1114 名，占代表总数的 37.42%。  
第九届全国人民代表大会代表共 2978 名，其中：  
工人 323 名，占代表总数的 10.84%。  
农民 240 名，占代表总数的 8.06%。  
知识分子 628 名，占代表总数的 21.08%。

干部 988 名，占代表总数的 33.17%。

民主党派和无党派爱国人士 460 名，占代表总数的 15.44%。

中共党员 2130 名，占代表总数的 71.50%。

妇女 650 名，占代表总数的 21.83%。

人民解放军 268 名，占代表总数的 9.00%。

归侨 37 名，占代表总数的 1.24%。

少数民族 428 名，占代表总数的 14.37%。

大专以上学历程度的 2419 名，占代表总数的 81.20%。

香港代表 35 名，占代表总数的 1.17%。

虽然历届全国人民代表大会的代表总名额、选举单位、产生方法以及代表的成分结构等并不完全相同，但是全国人民代表大会反映人民民主专政的国家本质，代表着全国各族人民，具有广泛的、全面的代表性，这一个本质特征是不改变的。

### 三、全国人民代表大会的职权

根据 1982 年宪法第六十二条和第六十三条规定，全国人民代表大会的职权可以归结为四个方面：（1）修改宪法，监督宪法实施；制定和修改基本法律。（2）选举国家主席、副主席；决定国务院总理及国务院其他组成人员的人选；选举中央军委主席，决定中央军委其他组成人员的人选；选举最高人民法院院长、最高人民检察院检察长，并有权罢免上列人员。（3）决定重大的国家事务包括：审查和批准国民经济和社会发展规划和计划执行情况的报告；审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告；改变或者撤销全国人大常委会不适当的决定；批准省、自治区和直辖市的建置；决定特别行政区的设立及其制度；决定战争和和平的问题。（4）应当由最高国家权力机关行使的其他职权。

在宪法规定的全国人大行使的各项职权中，有些属于以前几



部宪法所未有的新的职权，例如：因为设置中央军委而必须由全国人大选举或者决定其组成人员的人选；又如，因为宪法第三十一条规定的内容而增加了全国人大决定特别行政区的设立及其制度的规定。还有的职权是属于同常务委员会之间的分工关系，例如：宪法第五十八条规定“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权”，因此第六十二条有必要规定全国人大“制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律”，而将基本法律以外的其他法律的立法权由宪法授给了常务委员会行使。另一方面，因为1982年宪法扩大了全国人大常委会的职权，所以有必要进一步加强对常委会的监督。为此，宪法除了规定全国人大常委会须对全国人民代表大会负责并报告工作之外，同时又在第六十二条中做出了全国人大有权“改变或者撤销全国人民代表大会常务委员会不适当的决定”的规定。至于在宪法第六十二条全国人民代表大会的职权中规定，行使“应当由最高国家权力机关行使的其他职权”，此乃恢复了1954年宪法的规定。它显示了全国人民代表大会的全权性，同时也显示了全国人大是具有最高权威的人民代表机关。

#### 四、全国人大常委会在组织上的新特点

同以前的3部宪法相比较，1982年宪法规定的有关全国人大常委会的组成、产生程序及其必须向全国人大负责并报告工作等方面，并无多大变化。然而，1982年宪法规定的全国人大常委会却在组织上和体制上，反映了若干新的特点：

1. 规定全国人大常委会委员长、副委员长连续任职不得超过两届。这是在中共中央提出废除事实上存在的领导干部终身制之后，1982年宪法所做出的新的规定。根据宪法第六十条和第六十六条关于“全国人民代表大会每届任期五年”、“全国人民代表大

会常务委员会每届任期同全国人民代表大会每届任期相同”的规定，全国人大常委会委员长、副委员长连续任职，不得超过十年。当然，如果遇到非常情况而延长本届全国人大的任期，则常委会的任期亦将随着延长。

2. 规定全国人大常委会组成人员中，应当有适当名额的少数民族代表。这个规定基于民族平等和民族团结的根本政策，目的在于使我国境内的 56 个大小不同的民族无例外地都有平等参与国家事务管理的可能。

3. 规定全国人大常委会的组成人员不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务。这个新的规定是很有意义的。以前的宪法没有此项限制，全国人大常委会委员中有很多是兼职的。1982 年宪法既然要强化人大常委会的职能，那么，做出这样的限制性规定，使全国人大常委会组成人员可以把全部精力集中到人大常委会的工作中来，很有必要。

4. 规定委员长主持全国人大常委会的工作，召集全国人大常委会会议。副委员长、秘书长协助委员长工作，从而使合议制的集体领导体制掺入了某种首长制的因素。这样，有利于常委会既能保证决策正确，又可以加强领导责任，提高工作效率。

5. 规定委员长、副委员长、秘书长组成委员长会议，处理全国人大常委会的重要日常工作。以前的宪法并无委员长会议，所以 1982 年宪法的规定是一种新的形式。这种形式对于发挥集体智慧，加强领导核心的作用，有着十分积极的意义。

6. 还有一点虽然未写在宪法中，但也是较为重要的，即：自六届人大以后，在全国人大常委会举行会议的时候，全国各省、自治区、直辖市的人大常委会主任或者副主任一人列席会议，以便增强同地方的沟通，从而使全国人大常委会制定的法律与通过的决定更加正确并易于在各地方实施。

## 五、强化全国人大常委会的职能

全国人民代表大会是我国的最高国家权力机关。但是较长一个时期以来，全国人大实际上并没有充分发挥应有的作用，当时有人甚至把全国人大称为“橡皮图章”。这种现象不能不引起人们的严重关注。

1981年党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》指出：“必须根据民主集中制的原则加强各级国家机关的建设，使各级人民代表大会及其常设机构成为有权威的人民权力机关。”据此，在1982年宪法的草拟过程中，有不少同志出主意，提意见。有的说，人大要成为真正工作的机关，就应该增加每年开会的次数；有的说，人大会议期应该更长些，每次会议开3至5个月的时间；有的说，全国人大3000来人一起开会，不能开展政策性辩论，所以应该减少代表人数；还有的建议改革全国人大的组织机构，实行两院制，等等。主意很多，但都难以采纳。最后找到的路子是扩大常委会职权、发挥常委会的作用。因为常委会是全国人大的常设机关，也是最高国家权力机关。而且常委会组成的人数较少，易于集会，便于深入讨论问题，从而达到使全国人大成为真正有权威的国家权力机关的目的。

强化全国人大常委会的职能，在1982年宪法中的反映，主要有以下三个方面：

1. 规定全国人大常委会行使立法权，有权制定法律，并在全国人大闭会期间，对全国人大制定的基本法律进行修改或者补充。我国从1954年宪法开始起，全国人民代表大会是惟一的立法机关，全国人大常委会只能制定“法令”。后来常委会职权虽然稍加扩充，也仅止于制定具有部分法律性质的单行法规。1982年宪法的新规定，显然扩大了全国人大常委会的职权。

2. 在全国人大闭会期间，有权决定部长、委员会主任、审计长、秘书长的人选，决定中央军委的除主席以外的其他组成人员的人选。过去自 1954 年宪法以来，在全国人大闭会期间，全国人大常委会虽然有权决定部长、委员会主任、秘书长的人选，但当时明确规定只限于对个别人选的决定，而 1982 年宪法不再有这个“个别人选”的限制，这当然是权力的扩大。至于决定中央军委的除主席以外的其他组成人员的人选，由于作为国家机关的中央军委本身是一个新事物，所以此项规定完全是新内容。

3. 在全国人大闭会期间，审查和批准国民经济和社会发展规划、国家预算在执行过程中所必须做的部分调整方案。过去，由于计划和预算乃是极其重大的国家事务，尤其是 1954 年宪法，当时受苏联的“计划就是法律”的观念的影响，所以计划和预算在执行过程中如果认为必须修正时，也只有全国人民代表大会才有权进行。而 1982 年宪法规定全国人大常委会在全国人大闭会期间可以审查和批准计划和预算的部分调整方案，这显然是扩大常委会职权、强化常委会地位和作用的有力措施。

## 六、全国人民代表大会各委员会

全国人民代表大会有两种委员会，一是常设性委员会即各专门委员会；一是临时性委员会。各专门委员会是全国人大设置的机构，同时亦受全国人大常委会的领导。各专门委员会是从全国人民代表大会代表中选举一部分代表，按专业分工组织起来，完成全国人大或者全国人大常委会所交给的工作任务的机构。根据现行宪法第七十条的规定，“各专门委员会在全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会领导下，研究、审议和拟订有关议案”。

根据 1954 年宪法的规定，全国人大设立民族委员会、法案委

员会、预算委员会、代表资格审查委员会 4 个专门委员会。后来在最高国家权力机关的建设过程中，曾经派员出国考察，研究外国议会特别是议会委员会制度的经验，拟在我国全国人大设立八个常设委员会。但这个设想由于“文化大革命”爆发而未能实现。1975 年宪法没有规定专门委员会的设立。1978 年宪法原则上规定可以设立若干专门委员会，但是该宪法并没有具体列出设立哪几个专门委员会。事实上第五届全国人大第一次会议除因工作需要，有一个代表资格审查委员会以外，并没有设置任何专门委员会。1979 年 7 月，第五届全国人大第二次会议有了民族委员会、法案委员会和预算委员会。

根据 1982 年宪法第七十条的规定，第六届全国人大第一次会议于 1983 年 6 月成立了民族委员会、法律委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、外事委员会、华侨委员会共六个专门委员会。而代表资格审查委员会则有了变化。该委员会只作为全国人大常委会下属的机构了。1988 年 3 月，第七届全国人大第一次会议又增设了内务司法委员会。1993 年 3 月，第八届全国人大第一次会议又增设了环境保护委员会。

1998 年 3 月，第九届全国人大第一次会议决定：全国人民代表大会设立民族委员会、法律委员会、内务司法委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、外事委员会、华侨委员会、环境与资源保护委员会、农业与农村委员会。各专门委员会由全国人大选举主任委员、副主任委员若干人和委员若干人组成。为了工作需要，全国人大常委会可以任命若干非人民代表的专家作为各专门委员会的顾问。顾问可以列席专门委员会会议，发表意见。

1982 年宪法第七十一条规定：全国人大和全国人大常委会认为必要的时候，可以组织关于特定问题的调查委员会，并且根据调查委员会的报告，做出相应的决议。该条文还规定：调查委员

会进行调查的时候，一切有关的国家机关、社会团体和公民都有义务向它提供必要的材料。1982年宪法以上关于各专门委员会以及临时性的调查委员会的规定，标志着人大制度的进一步完善，因而有利于发挥最高国家权力机关的作用，提高最高国家权力机关的权威性。

## 七、全国人民代表大会代表的权利和义务

作为全国人大的组成细胞的全国人大代表，是全国人民派往最高国家权力机关中去代表人民行使国家权力的使者。为了便利代表履行职务，国家应该给予工作上的保障，同时也应该对代表提出特殊的要求。关于这一点，1954年宪法虽有所规定，但限于当时的历史状况，所规定的内容还不够周详。至于1975年宪法和1978年宪法，则并没有规定此类内容。而1982年宪法显然与前两个宪法不同，甚至其完善的程度亦超过了1954年宪法。

1982年宪法第七十五至七十七条规定：“全国人民代表大会代表在全国人民代表大会各种会议上的发言和表决，不受法律追究。”“全国人民代表大会代表必须模范地遵守宪法和法律，保守国家秘密，并且在自己参加的生产、工作和社会活动中，协助宪法和法律的实施。全国人民代表大会代表应当同原选举单位和人民保持密切的联系，听取和反映人民的意见和要求，努力为人民服务。”“全国人民代表大会代表受原选举单位的监督。原选举单位有权依照法律规定的程序罢免本单位选出的代表。”

以上引用现行宪法的有关条文，说明了宪法为了保证代表顺利履行职务而赋予全国人大代表个人的权利与义务。至于全国人大代表集体行使的权利，例如提案权、建议权、询问和质询权、选举权（选举领导机关）、罢免权以及由“人民代表法”规定的其他等权利，这里就不赘述了。

### 第三节 中华人民共和国主席

#### 一、国家主席制度的演变和主席职位的恢复设置

本书在前面有关的章节里，已经分别阐述过我国各个时期的国家主席制度的演变。大体上说，1949年开国之初，我国设中央人民政府主席，由当时执行全国人民代表大会职权的中国人民政治协商会议全体会议选举产生。主席主持中央人民政府委员会的会议，领导中央人民政府委员会的工作（当时的中央人民政府委员会是国家的最高领导机关）。

根据1954年宪法，设中华人民共和国主席，由全国人大选举产生，同全国人大常委会结合行使国家元首职权，必要时可以召开最高国务会议，并自任主席。1954年宪法还规定，国家主席统率全国武装力量，担任国防委员会主席。

1966年，当时在位的国家主席在“文化大革命”中受迫害，致使主席职位长期空缺。由于全国人大连续十年没有举行会议，主席人选无从再选。

1970年，中共九届二中全会在江西庐山举行，全会原则通过中华人民共和国宪法草案。该草案根据毛泽东建议，不设国家主席。在这个1970年宪法草案的基础上，1975年四届全国人大通过并颁布建国后的第二部宪法。该宪法不设国家主席。1978年，五届全国人大通过并颁布建国后的第三部宪法。由于当时任党中央主席的华国锋坚持“两个凡是”，所以该宪法仍然没有规定设置国家主席。

1982年宪法恢复国家主席的设置。它意味着我们国家的政治制度益臻完善。这样，像1975年宪法那样规定由中共中央提名国

务院总理、由党中央主席统率全国武装力量等现象，就可以从此避免了。所以，国家主席的恢复设置，具有重大意义。

由于有了国家的中央军事委员会，所以国家主席不再统率武装力量（亦不再设立国防委员会）。同时，1982年宪法不再规定最高国务会议。

## 二、国家主席产生的程序

1982年宪法第七十九条规定，“中华人民共和国主席、副主席由全国人民代表大会选举”。其选举程序是：主席、副主席的人选由全国人民代表大会的会议主席团提名，经各代表团酝酿协商后，再由主席团根据多数代表的意见，确定正式候选人。主席团在提名时，应向大会介绍候选人的基本情况，并对代表提出的问题做必要的说明。正式的候选人名单交大会全体会议投票选举。选举采用无记名投票方式，获得票数超过全体代表的半数的，即为当选。宪法第七十九条还规定：“有选举权和被选举权的年满四十五周岁的中华人民共和国公民可以被选为中华人民共和国主席、副主席。”由此可见，被选为中华人民共和国主席、副主席必须具备的基本条件是：（1）中华人民共和国公民。（2）有选举权和被选举权。（3）年满45周岁。这个当选资格条件的规定与1954年宪法第三十九条的规定基本相同。不过，1954年宪法所规定的年龄的最低线是年满35周岁，而1982年宪法则要求年满45周岁。

主席、副主席的任期，1982年宪法规定：“中华人民共和国主席、副主席每届任期同全国人民代表大会每届任期相同，连续任职不得超过两届。”根据宪法第六十条关于“全国人民代表大会每届任期五年”的规定，则中华人民共和国主席、副主席的每届任期也是5年。当然，如果遇到非常情况而延长本届全国人大的任期，则中华人民共和国主席、副主席的任期亦将相应地随之而延



长，这是毋庸置疑的。至于宪法规定“连续任职不得超过两届”，具体说，不得超过10年。这是在中共中央提出废除事实上存在的领导干部终身制之后，1982宪法所做出的新的规定。

### 三、国家主席的地位和作用

就中华人民共和国主席的地位而论，首先，主席是中华人民共和国的国家元首。关于这一点，宪法并没有明文规定。在起草1954年宪法时，在宪法起草委员会第六次全体会议期间，曾就宪法是否规定中华人民共和国主席是国家元首的问题进行过热烈的讨论。本书在前面第七章第八节中曾经记述：在宪法起草委员会第七次全体会议上，黄炎培曾经当面问过毛泽东：“主席是什么？”毛泽东非常明确地回答：“主席不是元首。”刘少奇在1954年向全国人大所做的宪法草案报告中，则称：中华人民共和国主席和全国人大常委会结合起来行使元首职权，“我们的国家元首是集体的国家元首”。事隔28年之后，在现行宪法草拟过程中，本书作者曾向当时实际主持宪法修改工作的彭真建议：应在宪法草案第三章第二节的开头，设一个条文写明“中华人民共和国主席是国家元首”。彭真解释道：“毛主席说过，主席不是元首。”可能，他认为这就是当初制宪的原意了。既然是原本的精神，就不宜背离。

但是，宪法尽管没有对国家主席做出文字上的定性，而事实上，主席在政治生活中无疑地处于元首的地位。他在国际交往中，与世界各国的元首并列。凡能同中华人民共和国主席相对等的必须是别国的总统、国王、苏丹、埃米尔等名称不完全相同的国家元首。主席出访，代表中华人民共和国，享受元首礼仪的接待和豁免权，出席诸如APEC那样的只有国家元首才能参加的国际会议。所以国际间的政治性文书以及中外的新闻媒体都以“国家元首”来称呼中华人民共和国主席，这应该说是合乎惯例的。主席

即元首，虽在我国宪法里没有文字表现，但这一点存在于实际生活之中，是我国的一个为公众接受的宪法惯例。

中华人民共和国主席行使的职权，根据现行宪法第八十条和第八十一条的规定是：根据全国人大和全国人大常委会的决定，公布法律，任免国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长，授予国家的勋章和荣誉称号，发布特赦令，发布戒严令，宣布战争状态，发布动员令。主席代表中华人民共和国，接受外国使节；根据全国人大常委会的决定，派遣和召回驻外全权代表，批准和废除同外国缔结的条约和重要协定。

1982年宪法并没有像其他的国家机关那样，规定中华人民共和国主席须向全国人大负责。这是因为中华人民共和国主席所行使的职权都应根据全国人大和全国人大常委会的决定，所以总的来说，主席的地位比较超脱。胡乔木曾在宪法修改委员会上说过：“主席不决定实质性问题，因而主席不负任何的政治责任。”这是从主席的工作性质比较“虚”这一点而言的。但是另一方面，笼统地说主席不负责任，未免有些过于绝对化。联系到现行宪法第六十三条规定：全国人民代表大会有权罢免中华人民共和国主席、副主席。既有被罢免的可能性，则不能不存在着一定的责任，这是显而易见的。中华人民共和国主席、副主席既然由全国人民代表大会选举产生并受它罢免，则相对全国人大来说，主席处于从属的地位，这也应是显而易见的。

## 第四节 国务院

### 一、国务院的组成

1982年宪法规定：国务院由总理、副总理若干人、国务委员

若干人、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长组成。组成程序是：国务院总理由中华人民共和国主席提名，经全国人民代表大会决定，由中华人民共和国主席任命；国务院的其他组成人员由总理提名，经全国人民代表大会决定，由中华人民共和国主席任命。关于国务院的组成，有如下三点需要加以说明：

1. 根据1954年宪法的规定，国务院由总理、副总理若干人、各部部长、各委员会主任、秘书长组成。1975年宪法和1978年宪法均规定国务院由总理、副总理若干人、各部部长、各委员会主任组成。到了1979年6月，全国人大常委会通过《关于设立国务院秘书长的决定》，才恢复了秘书长的设置。至此，国务院的组成一直保持着下列组成人员：即总理、副总理若干人、各部部长、各委员会主任、秘书长。1982年宪法所规定的国务院的组成与以前的宪法不同之处在于增加了国务委员若干人，还增加了审计长。

2. 1982年宪法在草拟条文的过程中，曾经有几次稿子试图以具体数字来代替“若干人”。鉴于自1954年宪法以来的历次规定，都是副总理“若干人”。而这个“若干人”弹性实在太大了。我国第一届国务院的副总理人数为10人，第二届国务院副总理人数为16人，第三届国务院副总理人数仍为16人，第四届国务院副总理人数为12人，第五届国务院副总理人数为13人，后来又增加到18人。这样多的副总理，文件传阅画圈，流转一遍起码要花费个把月的时间，一件件亟须解决的重要问题，往往因此而错失了时机。行政效率之低下，不言而喻。何况人数多了，不仅违反精简原则，而且职责不清，容易互相推诿，产生官僚主义。1982年，在宪法修改委员会讨论的时候，与会者大都赞成以具体数字代替“若干人”。然而，副总理究竟规定几人为宜？有的主张1至2人，有的主张3人，也有主张4人的。虽然都没有提议超过10人以上的，但总是众说纷纭，达不成共识。当时宪法草案曾有几个稿

子明写过副总理 2 至 4 人。但最终还是以“若干人”定案。本书追记这段经历，无非是让读者了解曾有过这样的过程而已。

3. 从国务院的组织形式来看,1949 年成立的中央人民政府政务院是采用委员会制的形式,即:政务院由总理、副总理若干人和委员若干人组成。至于各部部长和各委员会主任都不作为政务院的组成人员(除非是由政务委员兼任的部长)。1954 年宪法成立国务院。从此,国务院改而采用部长会议制的形式。即除了总理和副总理外,全体部长与委员会主任一概“入阁”,也就是说,全都是国务院的组成人员。“内阁会议”就是由总理、副总理、各部部长、各委员会主任、秘书长组成的国务院全体会议。当然,国务院还有个“小内阁”,亦即“核心内阁”,那就是总理、副总理、秘书长组成的国务院常务会议。而根据 1982 年宪法产生的国务院,按其形式而言,虽然仍采用部长会议制的形式,但是,它已经掺入了委员会制的因素,因为国务院的组成中新包括进了国务委员。国务委员是副总理级,所以国务委员也是国务院常务会议的组成人员。

## 二、国务院的领导体制

1982 年宪法第八十六条规定:“国务院实行总理负责制。”总理负责制就是通常说的“首长制”、“一长制”、“首长负责制”。自从 1954 年以来,国务院的组织体制一直采取部长会议制。部长会议是集体领导的一种形式。虽然以前的宪法也有过“总理主持国务院的工作”的规定,但这样的规定只是表明集体领导要有一个头来主持,而并不能视同为首长负责制。况且以前的历届政府设置的副总理人数如此之多,所以领导难免处于分散状态,甚至各自为政。比如说,十几个副总理都“批条子”,这样势必令下面的部门或者地方政府非常难办。1982 年宪法明确规定:“国务院实行

总理负责制。”加强了总理的责任，这就克服了可能发生的领导分散的弊病，使号令归于统一，从而避免了行政效率的弱化，增强了国务院在领导和管理社会主义现代化建设中的作用。另一方面，1982年宪法规定国务院设国务委员，这是新的发展。国务委员的设置，使国务院的组织在部长会议的形式并无变化的前提下，又掺入了委员会制的色彩了。这是总结了建国以来组织最高国家管理机关的经验，结合部长会议制和委员会制两种形式的长处的表现。因而是正确的，也是必要的。

同时，现行宪法第八十八条仍然保持国务院的两种会议制度，这也是必要的。国务院工作中的重大问题都必须经过国务院常务会议或者国务院全体会议讨论决定。所以，我国的总理负责制实际上是一种同发挥集体的智慧和作用相结合的首长制。

### 三、国务院各组成部门

1982年宪法规定，国务院设各部、各委员会。各部、各委员会都是国务院的组成部门，从属于国务院，但他们的具体名称则均冠以国家的名称。例如，中华人民共和国外交部、中华人民共和国民政部、中华人民共和国财政部、中华人民共和国民族事务委员会，等等。

1982年宪法颁布后，第六届全国人民代表大会第一次会议于1983年6月组织的国务院（第六届中华人民共和国中央人民政府）设置的部和委员会为：外交部、国防部、国家计划委员会、国家经济委员会、国家经济体制改革委员会、国家科学技术委员会、国防科学技术工业委员会、国家民族事务委员会、公安部、国家安全部、民政部、司法部、财政部、审计署、人民银行、商业部、对外经济贸易部、农牧渔业部、林业部、水利电力部、城乡建设环境保护部、地质矿产部、冶金工业部、机械工业部、核工业部、

航空工业部、电子工业部、兵器工业部、航天工业部、煤炭工业部、石油工业部、化学工业部、纺织工业部、轻工业部、铁道部、交通部、邮电部、劳动人事部、文化部、新华通讯社、广播电视部、教育部、卫生部、国家体育运动委员会、国家计划生育委员会。

根据 1982 年宪法的规定，国务院“各部、各委员会实行部长、主任负责制”，国务院各部部长、各委员会主任负责本部门的工作；召集和主持部务会议或者委员会会议、委务会议，讨论决定本部门工作的重大问题。由此可见，各部、各委员会也是实行首长负责制。另一方面，宪法既然强调各部、各委员会的重大问题必须经部务会议或者委员会会议、委务会议讨论决定，所以各部、各委员会实行的部长、主任负责制实际上也是一种同发挥集体的智慧和作用相结合的首长制。

## 第五节 中央军事委员会

### 一、中央军事委员会的设置

我国的人民武装力量是中国共产党缔造的，从诞生之日起就置于党的领导与指挥之下。80 年来，中共中央负责军事统帅的机构一直是中央军事委员会。而在 1982 年以前的宪法中，作为党的机构的中央军事委员会当然不可能在宪法上出现。1982 年，在草拟宪法的过程中，考虑到按照马克思主义国家学说，军队是政权的不可缺少的重要组成部分，军事领导机关理应在宪法中有它的地位，所以写入了宪法第三章第四节，名称为“中央军事委员会”。这意味着中央军委是我国国家机构体系的重要组成部分，也意味着作为党的机构的中央军委同时取得了国家机构的身份。所

以按性质来说，中央军委是党中央的机关，同时又是国家机关，是我国国家机构体系中的一个组成部分。

党的中央军委的领导人由党中央决定，另一方面，作为国家机关的中央军委的人选则应按照宪法的规定产生，即：中央军委主席由全国人大选举产生，中央军委副主席和委员的人选由全国人大根据中央军委主席的提名决定。通过酝酿后选举的程序，使得党的中央军委主席当选为国家的中央军委主席。

既然中央军委主席由全国人大选举产生，中央军委副主席和委员的人选由全国人大决定，而且，宪法第九十四条规定“中央军事委员会主席对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责”，所以中央军事委员会在国家机构体系中的地位，应是从属于全国人大及其常委会。

## 二、中央军事委员会的职权和领导体制

1982年宪法第九十三条规定：“中华人民共和国中央军事委员会领导全国武装力量。”这个规定既表明了中央军事委员会的性质是我国军事的最高领导机关，同时亦表明了它的职权是领导全国武装力量。关于中央军委行使的职权，在《国防法》中有着具体化了的规定。

中央军事委员会行使下列职权：（1）统一指挥全国武装力量，包括中国人民解放军现役部队和预备役部队，中国人民武装警察部队、民兵；统一领导边防、海防和空防的防卫工作。（2）决定军事战略和武装力量的作战方针。（3）领导和管理中国人民解放军的建设，制定规划、计划并组织实施。（4）向全国人民代表大会或者全国人大常委会提出议案。（5）根据宪法和法律，制定军事法规，发布决定和命令。（6）决定中国人民解放军的体制和编制，规定总部以及军区、军兵种和其他军区级单位的任务和职责。

(7) 依照法律、军事法规的规定，任免、培训、考核和奖惩武装力量成员。(8) 批准武装力量的武器装备体制和武器装备发展规划、计划，协同国务院领导和管理国防科研生产，采取措施，加强国防教育工作。(9) 会同国务院管理国防经费和国防资产包括国家直接投入的资金、划拨使用的土地等资源，以及由此形成的用于国防目的的武器装备和设备设施、物资器材、技术成果等。(10) 法律规定的其他职权。

关于中央军事委员会的领导体制，1982年宪法第九十三条规定：“中央军事委员会实行主席负责制。”所以中央军事委员会也是实行首长制的机关。该条还规定“中央军事委员会主席对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责”。宪法规定中央军委主席对全国人大及其常委会负责而不是规定中央军委向全国人大及其常委会负责，充分表明了中央军事委员会比其他任何国家机关都更强调权力与责任的高度集中。这是由于军事领导机关的性质所决定着的。

## 第六节 地方各级人民代表大会和 地方各级人民政府

### 一、宪法对地方人大的规定反映了民主的发展

宪法第三章第五节规定的地方各级人民代表大会和地方各级人民政府是指省、直辖市、设区的市、县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会和人民政府，该节并不包括自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府（另在宪法的第三章第六节专门规定）在内，当然更不包括特别行政区的国家机



构在内，这是毋庸置疑的。至于宪法把民族乡的人民代表大会和人民政府规定在第三章第五节里，是因为民族乡不作为民族自治地方，民族乡的人民代表大会和人民政府不是自治机关的缘故。所以民族乡包含在第三章第五节里是恰当的。当然，民族乡自有它的特点，所以宪法第九十九条规定：“民族乡的人民代表大会可以依照法律规定的权限采取适合民族特点的具体措施。”

1982年宪法关于地方各级人民代表大会的规定，反映了我国社会主义民主的进一步发展。它在宪法上的表现有下列三个方面：第一，1982年宪法以根本法的形式再一次确认了我国自1979年以来把直接选举扩大到县级的事实，规定：“省、直辖市、设区的市的人民代表大会代表由下一级的人民代表大会选举；县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会议代表由选民直接选举。”第二，1982年宪法以根本法的形式再一次确认了我国自1979年以来实行的在县级以上建立地方各级人大常委会的事实，规定：“县级以上地方各级人民代表大会常务委员会讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项；监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作；撤销本级人民政府的不适当的决定和命令；撤销下一级人民代表大会的不适当的决议；依照法律规定的权限决定国家机关工作人员的任免；在本级人民代表大会闭会期间，罢免和补选上一级人民代表大会的个别代表。”第三，1982年宪法创立了一些以前的宪法没有规定过的规则，例如：规定“县级以上地方各级人民代表大会选举并有权罢免本级人民代表大会常务委员会的组成人员”，“县以上的地方各级人民代表大会常务委员会的组成人员不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务”，等等。

以上的内容反映了社会主义民主的进一步发展，也体现了人民代表大会制度的进一步完善。

## 二、制定地方性法规是我国立法体制的新发展

1954年宪法第二十二条规定：“全国人民代表大会是行使国家立法权的惟一机关。”据此，当初即使是全国人大常委会，亦并无立法权，更不用说地方国家权力机关了。但随着形势的发展，为了适应社会主义现代化建设和改革开放的需要，1982年宪法第一百条做出新的规定：“省、直辖市的人民代表大会和它们的常务委员会，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报全国人民代表大会常务委员会备案。”根据宪法第一百一十五条的规定，自治区人大及其常委会亦行使同样的权力，可以制定地方性法规。1986年以后，根据修正后的地方组织法，省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会和它们的常委会，也可以制定地方性法规。这是我国社会主义法制建设中的新的发展。

由于1982年宪法做出了一系列新的规定，从而使我国的法律体系表现出了具有多层次的特点，在法律体系的各个组成部分之间，无论从制定规范性文件的国家机关来看，或是从规范性文件的效力来看，都存在着一一定的差别。他们的排序层次是：第一，位于最高层次，或者说居于最高级地位的是宪法。第二，效力仅次于宪法的是法律。法律分为基本法律与法律，前者是全国人大制定的法律，后者则是全国人大常委会所制定的，但二者的效力相同。第三，国务院制定的行政法规。行政法规的地位与效力又低于宪法和法律。第四，地方性法规、民族地方的自治条例和单行条例；它们都不能与宪法、法律、行政法规相抵触。第五，规章。规章分国务院部门规章和地方政府规章，前者由国务院各部、各委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构制定，后者由省、自治区、直辖市和较大的市（包括省、自治区

的人民政府所在地的市)的人民政府制定。

由以上可知，地方性法规是我国法律体系的组成部分。它标志着地方权力的加大，从而也是1982年宪法的一个新的内容。

### 三、村民委员会和居民委员会的性质与地位

村民委员会、居民委员会是村民、城市居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。它不是一级政权，也不是基层政权的派出机构，所以不具有国家机关的性质。然而，为什么村民委员会、居民委员会要写在宪法第三章“国家机构”里呢？那是因为，第一，村委会和居委会是我国社会主义民主建设的基础。在我们这样的大国而且是不太发达的国家里，建设并发展社会主义民主，需要一个过程，应该先从基础抓起。我国的村民、城市居民是最基层的劳动者。基层的民主是群众看得见、摸得着、最能切身体会得到的。把村委会、居委会群众自治的基层民主搞好了，然后在这样的基础上再逐步扩大，逐步提高，最后，全国性的民主发展起来就有了非常扎实的基础了。所以其地位十分重要，写入宪法，正是为了突出它的重要性。

第二，村委会、居委会本身虽然不是政权机关，但是却同区、乡人民政府或者同街道办事处有着密切的关系。一方面，基层政权要指导村委会、居委会工作；另一方面，村委会、居委会的工作开展好了，实际上对政府起着配合和协助的作用。

1982年宪法第一百一十一条规定：“居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。”“居民委员会、村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会，办理本居住地区的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。”

## 第七节 民族自治地方的自治机关

### 一、民族自治地方自治机关的特点

根据 1982 年宪法的规定，民族自治地方自治机关的特点如下：

1. 民族自治地方的自治机关是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府。

2. 自治区、自治州、自治县的人民代表大会中，除实行区域自治的民族的代表外，其他居住在本行政区域内的民族也应当有适当名额的代表。自治区、自治州、自治县的人大常委会中，应当有实行区域自治的民族的公民担任主任或者副主任。

3. 自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的民族的公民担任。自治区、自治州、自治县人民政府的其他组成人员，应合理配备实行区域自治的民族和其他少数民族的人员。自治机关所属工作部门的人员也要贯彻同样的原则。

4. 自治机关行使与同级的一般地方的人大和政府同样的职权，此外，还行使宪法和法律规定的自治权。

### 二、自治机关行使的职权

民族自治地方的自治机关按照宪法和民族区域自治法的规定行使职权。自治机关的职权如果加以分解的话，可以分为两个组成部分：一是行使宪法第三章第五节规定的地方国家机关的职权；二是行使自治权。前者已经在上面第六节中做过叙述，这里则是说明自治机关享有的自治权：

1. 法制方面。民族自治地方的人民代表大会有权依照当地的和本民族的政治、经济、文化等特点，制定自治条例和单行条例，报上级人民代表大会常务委员会批准后生效。

上级国家机关的决议、决定、命令和指示，如有不适合民族自治地方实际情况的，自治机关可以报经该上级国家机关批准，变通执行或者停止执行。该上级国家机关应在收到报告之日起 60 天内给予答复。

2. 财政方面。自治机关有管理地方财政的自治权。凡依照国家财政体制属于民族自治地方的财政收入，都由民族自治地方的自治机关自主地安排使用。自治地方在全国统一的财政体制下，通过国家实行的规范的财政转移支付制度，享受上级财政的照顾。根据需要，可设立地方商业银行与信用合作组织。

3. 经济方面。民族自治地方的自治机关在国家机关的指导下，根据本地方的特点和需要，制定经济建设的方针、政策和计划，自主地安排和管理地方性的经济建设事业。在坚持社会主义原则的前提下，根据法律规定和本地经济发展的特点，合理调整生产关系和经济结构。自治地方在对外经贸活动中，享受国家的优惠政策；民族自治地方的企业、事业招收人员时，优先招收少数民族人员，并可从农村和牧区的少数民族居民中招收。

4. 文化方面。民族自治地方的自治机关自主发展教育，扫除文盲，举办各类学校，培养各少数民族的专业人才；自主地发展民族文化事业，保护民族的名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产，继承和发展优秀的民族传统文化。加强卫生工作，改善医疗卫生条件；保护和改善生活环境和生态环境。

5. 治安方面。民族自治地方的自治机关，依照国家的军事制度和当地的实际需要，经国务院批准，可以组织本地方维持社会治安的公安部队。

6. 国家帮助。国家从财政、物资、技术等方面帮助各少数民族加速发展经济建设事业。国家和上级国家机关帮助民族自治地方从当地民族中大量培养各级干部、各种专业人才和技术工人。

## 第八节 人民法院和人民检察院

### 一、人民法院的组织体系和审级制度

中华人民共和国人民法院是国家的审判机关。人民法院的组织体系由最高人民法院、地方各级人民法院和军事法院等专门人民法院构成。地方各级人民法院是指高级人民法院、中级人民法院和基层人民法院。最高人民法院是最高审判机关，有权监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作，上级人民法院监督下级人民法院的审判工作。最高人民法院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。地方各级人民法院对产生它的国家权力机关负责。

人民法院的审级制度是“四级两审制”，亦即实行两审终审的制度。除了最高人民法院作为第一审所做的判决或裁定就是终审的判决和裁定，以及其他各级人民法院第一审所做的判决或裁定由于当事人不上诉而终审者外，每个诉讼案件都可经两级人民法院判决后终审。但是对于已经发生法律效力判决和裁定，如果发现确有错误，可以依法提起审判监督程序，对案件进行重审。另一方面，我国还存在着申诉制度。它有利于减少错误，提高审判工作的质量。

### 二、人民法院审判工作的民主原则

根据现行宪法第一百二十五条、第一百二十六条、第一百三

十四条和第三十三条的规定，人民法院在审判工作中贯彻如下原则：

1. 依法独立审判原则。人民法院依法独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。独立审判，以事实为根据，以法律为准绳，依法审判，不受外来干扰，以维护司法公正。

2. 公民在适用法律上一律平等原则。人民法院审理案件，在适用法律上对于任何公民都一律平等，不搞两重标准，不允许歧视，不允许有超乎法律的特权。

3. 公开审判原则。人民法院审理案件，除少量的法律有规定的特殊情况，例如国家机密、个人隐私等以外，一律公开进行。公开审判便于群众监督，另一方面也便于对群众进行法制宣传教育。

4. 辩护原则。人民法院在审理案件过程中，被告人有权获得辩护。辩护人就事实和法律两个方面作有利于被告的陈述，要求免除或减轻处罚。辩护原则有利于搞清案情，使审判人员兼听则明，判断更为准确。

5. 使用本民族语言文字原则。各民族公民都有用本民族语言文字进行诉讼的权利。对于不通晓当地通用语文的诉讼参与人，人民法院应当为他们翻译。在少数民族地区，应当用当地通用的语言审理；司法文书应根据实际需要，使用当地通用的一种或者几种文字。

除上述原则外，根据法律的规定，人民法院还贯彻合议制原则、回避原则等。

### 三、人民检察院的性质和领导体制

中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。人民检察院通过行使检察权，镇压一切叛国的、分裂国家的和其他的犯

罪活动；保护社会主义的公有财产和公民私有的合法财产；保障公民的人身权利、民主权利和其他的合法权利和利益；教育公民忠于社会主义祖国、自觉地遵守宪法和法律，积极同违法的行为做斗争。

我国的检察机关体系由最高人民检察院、地方各级人民检察院和军事检察院等专门人民检察院组成。地方各级人民检察院分为：（1）省、自治区、直辖市人民检察院。（2）省、自治区、直辖市人民检察院分院，自治州和市（地级）人民检察院。（3）县、自治县、市（县级）和市辖区人民检察院。根据1982年宪法的规定，人民检察院的领导体制为：最高人民检察院是最高的检察机关。最高人民检察院领导地方各级人民检察院和专门人民检察院的工作，上级人民检察院领导下级人民检察院的工作。这个领导体制是建国以来不断总结经验，逐步发展而确定的。

1949年，根据最高人民检察署试行组织条例，全国各级检察署只受最高人民检察署和上级人民检察署的指挥，其工作不受地方国家机关的干涉。但由于当时地方各级人民检察机关尚未普遍建立，事实上难以实行垂直领导。故1951年通过的各级人民检察署组织通则改变为双重领导，即地方各级人民检察机关既受上级人民检察署的领导，又受同级人民政府委员会的领导。1954年宪法颁布之后，人民检察院的体制从双重领导改变为垂直领导。地方各级人民检察院和专门人民检察院在上级人民检察院的领导下，并一律在最高人民检察院的统一领导下进行工作。1975年宪法不设人民检察院，1978年宪法恢复检察院的设置，并规定：“最高人民检察院监督地方各级人民检察院和专门人民检察院的检察工作，上级人民检察院监督下级人民检察院的检察工作”，还规定：“地方各级人民检察院对本级人民代表大会负责并报告工作。”1978年宪法的这一规定，取消了上级人民检察院对下级人民检察



院的领导关系，将检察机关上下级之间的领导关系改变成了监督关系，这虽然强调了地方的领导作用，但由于检察机关上下级之间没有了领导关系，因而十分不利于地方各级人民检察院工作的展开，有碍于依法独立行使检察权和维护国家法制的统一。有鉴于此，1979年第五届全国人大第二次会议通过的关于修正中华人民共和国宪法若干规定的决议以及人民检察院组织法，又把上级人民检察院同下级人民检察院之间的关系由“监督”改为“领导”，也就是说，地方各级人民检察院除了受产生它的国家权力机关监督，向其负责并报告工作外，应受上级人民检察院的领导，并对上级人民检察院负责。这样的体制，既便于发挥国家权力机关对人民检察院的监督作用，使维护国家法制的统一与当地的具体情况结合起来，又有利于上级人民检察院对下级人民检察院的业务领导和对检察机关工作人员的考核与管理，当地方检察机关在履行自己的职务而遇到复杂情况及困难时，上级人民检察院可以及时给予指示和支持，在必要的时候还可以派员协助或者把案件调上来由上级人民检察院处理。这对于地方各级人民检察院能够在本辖区内较为顺利地独立行使检察职权，以保证法律的正确实施，是极为有利的。因此，1982年宪法再次确认了这个原则和领导体制。

根据1982年宪法的规定，最高人民检察院、地方各级人民检察院和专门人民检察院在工作中，依照法律规定独立行使检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。宪法还规定：各民族公民都有使用本民族语言文字的权利。人民检察院对于不通晓当地通用的语言文字的诉讼参与人，应当为他们翻译。在少数民族聚居或者多民族共同居住的地区，人民检察院的起诉书、布告和其他等文书应当根据实际需要当地通用的一种或者几种文字。

#### 四、人民检察院经历的曲折道路

如上所述，我国的检察机关几十年来，在领导体制即上下级检察机关的关系方面，走过了曲折的变化、发展的道路。不仅如此，实际上就连人民检察院本身的兴废也经历过曲折的过程。

50年代初期，根据1954年宪法的规定，在全国普遍建立了各级人民检察院，开展了卓有成效的工作。1957年，在反右派斗争中，人民检察院因强调一般监督而被指为“矛头向着党委”、“反对党的领导”，因而一批检察干部被划为“资产阶级右派分子”。检察机关停止业务活动，工作人员被下放到基层或者农村去“锻炼”，因而人民检察院名存而实亡。根据1975年宪法，我国不再设人民检察院。该宪法第二十五条明文规定：“检察机关的职权由各级公安机关行使。”1978年宪法虽然恢复了最高人民检察院和地方各级人民检察院的设置，但由于“文化大革命”刚刚才宣布结束，拨乱反正尚未深入开展，检察机关工作人员大都心有余悸，不敢放开手脚，所以工作进展不快。

1982年，在宪法修改进程中，宪法修改委员会的秘书长同志考虑国家怎样从事政治体制改革的问题，设想了一个撤销人民检察院，仿效美国的政治体制，检察权归中华人民共和国司法部行使，并由司法部长担任总检察长的方案。这个方案立刻得到当时任国务院总理的赵紫阳的赞同。赵紫阳此时正在规划精简机构，搞机构改革。他听到还可以把检察院砍掉的意见，正是求之不得。所以赵紫阳积极支持改变检察体制的意见乃是当然的事。但此举关系重大，并非一两个身居高位的人就可以定案的。彭真同志坚决抵制了试图撤销人民检察院、推行美国式政治体制的主张。经中央决定，人民检察院最终还是保留了下来。而且，根据彭真的意见，宪法草案还增写了第一百三十五条，明确规定了人民检察院

和公安机关以及人民法院三机关之间的工作关系。

### 五、公、检、法办理刑事案件应当分工负责，互相配合，互相制约

人民法院、人民检察院和公安机关三机关办理刑事案件，应当分工负责。公安机关负责侦查，执行搜查、逮捕等；检察院负责批捕、起诉、监督等检察工作；人民法院负责审判。

三机关应当互相配合。公、检、法在自己的职责范围内，努力完成各自的本职工作，这在客观上起到了配合作用。同时，三机关在工作中尽量多沟通，多考虑彼此的状况，尽力提供便利，互相创造条件，不扯皮推诿，就能互相配合，保证顺利地办案。

三机关在办案过程中互相制约。制约关系的具体表现是：人民检察院根据公安机关侦查的案件是否事实清楚，证据是否充足来决定是否批准对犯罪嫌疑人逮捕，决定是否起诉。另一方面，公安机关对于人民检察院的决定如有不同意见，可以要求检察院或者上级检察机关复核。人民检察院起诉的案件，人民法院如认为事实不清楚或者证据不足，可以退回检察院补充侦查或者要求撤诉。人民检察院对人民法院的审判活动进行审判监督。

公、检、法三机关办理刑事案件，分工负责，互相配合，互相制约，目的是为了准确有效地执行法律。

### 六、附 记

按照体系结构，1982年宪法由四章组成。本书在上面已阐述了宪法序言、第一章总纲、第二章公民的基本权利和义务、第三章国家机构的全部内容。至于宪法第四章国旗、国徽、首都，则由于其内容同以前的宪法相同，因此，在这里就从略了。

## 第二十三章 1982年宪法的局部修正

### 第一节 1988年对现行宪法的局部修正

#### 一、1982年宪法第一次局部修正时的历史背景

1982年宪法颁布实施以后，改革开放继续向广深展开。到1984年底，全国普遍恢复了乡、民族乡、镇的建置，成立起了91000个乡、镇人民政府和926000个村民委员会。依照宪法的规定，家庭联产承包为主的责任制在全国农村迅速推行。到1987年，占全国农户总数的98%实行了承包，人民公社制度已不再存在了。

由于农村经济体制的改变，解放出来了大批劳动力，从而有可能转移到工业、商业和其他产业中去。在改革开放的大好形势下，集体的、个体的、私营的乡镇企业大量涌现。1984年10月，党的十二届三中全会通过《关于经济体制改革的决定》，进一步推动了改革浪潮。在坚持公有制经济为主导的基础上，多种经济成分得到较快发展，因而使经济制度的结构发生了变化：在全国的工业总产值中，全民所有制企业的产值有相当的增长，但它的比重则有所下降，从1978年的占全国工业总产值的77.6%降为1987年的59.7%。另一方面，个体经济、私营经济、“三资企

业”及其他的非公有制经济成分，则由改革前的几乎为零上升到了5.6%。在同期的商业中的比重，全民所有制和集体所有制商业分别下降为38.7%和35.7%，而非公有制经济成分却在全国商业中的比重由2.1%上升至25.6%。

非公有制经济中的个体经济和“三资企业”，当初已经在1982年宪法中获得了明确的法律地位。宪法第十一条规定：“在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济，是社会主义公有制经济的补充。国家保护个体经济的合法的权利和利益。国家通过行政管理，指导、帮助和监督个体经济。”宪法第十八条规定：“中华人民共和国允许外国的企业和其他经济组织或者个人依照中华人民共和国法律的规定在中国投资，同中国的企业或者其他经济组织进行各种形式的经济合作。在中国境内的外国企业和其他外国经济组织以及中外合资经营的企业，都必须遵守中华人民共和国的法律。它们的合法的权利和利益受中华人民共和国法律的保护。”这些规定都是十分明确的。但是私营企业在宪法上则并没有任何规定，所以私营企业的法律地位是不明确的。随着私营经济在城市和乡村的发展，很快就引出了一系列法律问题。究竟法律是否容许私营企业存在发展？私营企业的正当权益是否能受到法律的保护？应该让私营经济无序地自由发展？还是应该依法加以引导、监督和管理？为了适应客观需要，诸如此类的问题都要求国家制定有关的法律予以明确。然而，立法首先要有宪法依据。国家立法机关不能制定宪法没有原则规定的事项。所以，为了从源头上解决问题，修改宪法便是必要的了。

## 二、全国人大通过宪法修正案第一条和第二条

1988年4月12日，第七届全国人民代表大会第一次会议通过了两条宪法修正案。修正案第一条对宪法原第十一条增加规定：

“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私营经济是社会主义公有制经济的补充。国家保护私营经济的合法的权利和利益，对私营经济实行引导、监督和管理。”修正案第一条的通过，使私营经济获得了作为“社会主义公有制经济的补充”的法律地位。确认非公有制经济成分的合法存在并保障其发展，改变了原来那种与生产力发展的要求不相适应的单一公有制结构，调动了各方面的积极性，从而促进了社会经济的发展。

同时通过的宪法修正案第二条是关于土地出租的。1982年宪法第十条原来规定：城市的土地属于国家所有；农村和城市郊区的土地除了由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地、自留地、自留山也属于集体所有。宪法关于土地所有制的规定是极其严格的。宪法明确规定“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地”。宪法的这个禁止性规定在原则上是正确的，也是必要的，但是从宏观上说，法的规范对于促进或者阻碍生产力发展，关系重大。事实表明，上述宪法第十条的禁止性规定，多少有点过严过死的弊端，不利于农村经济的繁荣搞活。实际上后来在南方的一些省份（如广东）不断对此有所突破。

宪法修正案第二条关于土地出租的修改，就是在上述的背景下出台的。该修正案规定：宪法第十条第四款“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地”。修改为：“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。”这个修改把土地的出租从原先的属于禁止之列排除出去了，并把土地的使用权与所有权分离开来，明确规定土地的使用权可以转让。这是很明智的。实践证明，修正案的通过确实收到了搞活经济的效果。

## 第二节 1993 年对现行宪法的局部修正

### 一、1982 年宪法第二次局部修正时的历史背景

1987 年 10 月底，中国共产党举行了第十三次全国代表大会，系统地阐明了关于社会主义初级阶段的理论和党在社会主义初级阶段的基本路线。1992 年 1 月 18 至 2 月 21 日，邓小平在我国社会主义现代化建设发展的关键时刻，巡视了南方若干省市，发表了一系列重要讲话。邓小平著名的南巡讲话的基本思想是：要求抓住时机，加快改革开放的步伐，迅速发展我国经济。邓小平同志的讲话精辟地分析了国内外的形势，科学地总结了自十一届三中全会以来的基本实践和基本经验，明确地回答了这几年来一直束缚与困扰人们思想的若干重大认识问题，科学地阐明了关于社会主义的本质问题、关于计划经济和市场经济是否存在姓“资”姓“社”的问题，创造性地提出了“三个有利于”的标准，提出了“改革也是解放生产力”的原理，强调“基本路线要管一百年，动摇不得”等。邓小平同志南巡讲话对于推进我国改革开放和社会主义现代化建设，具有非常巨大的理论指导意义。

1992 年 10 月 12 日至 18 日，中国共产党第十四次全国代表大会在北京举行。这次会议以邓小平建设有中国特色社会主义的理论为指导，认真总结了从十一届三中全会以来 14 年的实践经验，动员全党和全国人民进一步解放思想，把握有利时机，加快改革开放和现代化建设的步伐，夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利。党的十四大对于建设有中国特色社会主义的理论做了新的概括，并将此伟大理论写入了中国共产党章程的总纲。江泽

民在十四大的报告中，对于建立社会主义市场经济体制做了科学论述。会议做出了确立以社会主义市场经济作为我国经济体制改革目标模式的重要决策。以上的客观实际，尤其是上述的这一系列理论和实践的重大突破与发展，要求在宪法中得到明确的反映，以便使我国的宪法适应新形势发展的需要。

## 二、中共中央提出修改宪法建议

根据我国改革开放和社会主义现代化建设事业进一步发展的实践，中国共产党中央委员会于1993年2月14日向第七届全国人民代表大会常务委员会提出了《关于修改宪法部分内容的建议》。中共中央建议的主要内容是：

1. 宪法序言第七自然段后两句：“今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设。中国各族人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，不断完善社会主义的各项制度，发展社会主义民主，健全社会主义法制，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家。”修改为：“我国正处于社会主义初级阶段。国家的根本任务是，根据建设有中国特色社会主义的理论，集中力量进行社会主义现代化建设。中国各族人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，坚持改革开放，不断完善社会主义的各项制度，发展社会主义民主，健全社会主义法制，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。”

2. 宪法第七条：“国营经济是社会主义全民所有制经济，是国民经济中的主导力量。国家保障国营经济的巩固和发展。”修改为：



“国有经济，即社会主义全民所有制经济，是国民经济中的主导力量。国家保障国有经济的巩固和发展。”

3. 宪法第八条第一款：“农村人民公社、农业生产合作社和其他生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济，是社会主义劳动群众集体所有制经济。参加农村集体经济组织的劳动者，有权在法律规定的范围内经营自留地、自留山、家庭副业和饲养自留畜。”修改为：“农村中的家庭联产承包为主的责任制和生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济，是社会主义劳动群众集体所有制经济。参加农村集体经济组织的劳动者，有权在法律规定的范围内经营自留地、自留山、家庭副业和饲养自留畜。”

4. 宪法第十五条：“国家在社会主义公有制基础上实行计划经济。国家通过经济计划的综合平衡和市场调节的辅助作用，保证国民经济按比例地协调发展。”“禁止任何组织或者个人扰乱社会经济秩序，破坏国家经济计划。”修改为：“国家实行社会主义市场经济。”“国家加强经济立法，改善宏观调控，国家依法禁止任何组织或者个人扰乱社会经济秩序。”

5. 宪法第十六条：“国营经济在服从国家的统一领导和全面完成国家计划的前提下，在法律规定的范围内，有经营管理的自主权。”“国营企业按照法律规定，通过职工代表大会和其他形式，实行民主管理。”修改为：“国有企业在法律规定的范围内有权自主经营。”“国有企业依照法律规定，通过职工代表大会和其他形式，实行民主管理。”

6. 宪法第十七条：“集体经济组织在接受国家计划指导和遵守有关法律的前提下，有独立进行经济活动的自主权。”“集体经济组织按照法律规定实行民主管理，由它的全体劳动者选举和罢免管理人员，决定经营管理的重大问题。”修改为：“集体经济组织在遵守有关法律的前提下，有独立进行经济活动的自主权。”

“集体经济组织依照法律规定实行民主管理。”

7. 宪法第四十二条第三款：“劳动是一切有劳动能力的公民的光荣职责。国营企业和城乡集体经济组织的劳动者都应当以国家主人翁的态度对待自己的劳动。国家提倡社会主义劳动竞赛，奖励劳动模范和先进工作者。国家提倡公民从事义务劳动。”修改为：“劳动是一切有劳动能力的公民的光荣职责。国有企业和城乡集体经济组织的劳动者都应当以国家主人翁的态度对待自己的劳动。国家提倡社会主义劳动竞赛，奖励劳动模范和先进工作者。国家提倡公民从事义务劳动。”

8. 宪法第九十八条：“省、直辖市、设区的市的人民代表大会每届任期五年。县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会每届任期三年。”修改为：“省、直辖市、县、市、市辖区的人民代表大会每届任期五年。乡、民族乡、镇的人民代表大会每届任期三年。”

中共中央的以上修宪建议于1993年2月14日向第七届全国人民代表大会常务委员会提出后，人大常委会经过认真讨论，于2月22日决定，接受中共中央建议，并形成了宪法修正案（草案），提请第八届全国人民代表大会第一次会议审议。

1993年3月14日，中国共产党中央委员会又向第八届全国人民代表大会第一次会议主席团提出了《关于修改宪法部分内容的补充建议》，并请第八届全国人民代表大会第一次会议主席团将中央建议印发大会。

中共中央《关于修改宪法部分内容的补充建议》的内容全文如下：

1. 宪法序言第十自然段末尾增加：“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展。”

2. 宪法第十五条原修改建议第二款中的“改善宏观调控”，修

改为“完善宏观调控”。这一款中的“禁止任何组织或者个人扰乱社会经济秩序”，修改为“国家依法禁止任何组织或者个人扰乱社会经济秩序”，列为第三款。

3. 宪法第十七条原修改建议第二款的“集体经济组织依照法律规定实行民主管理”，修改为：“集体经济组织实行民主管理，依照法律规定选举和罢免管理人员，决定经营管理的重大问题。”

根据宪法第六十四条规定的程序，中共中央的上述补充建议由北京市等32个代表团2383名代表签名，于3月23日以代表提案的方式，向第八届全国人民代表大会第一次会议提出了《对中华人民共和国宪法修正案草案的补充修正案》。

### 三、中共中央关于修宪建议的说明

中国共产党中央委员会在提出修改宪法的建议及补充建议的同时，还提交了一个《关于修改宪法部分内容的建议的说明》作为建议的附件。这个附件把中共中央建议的精神阐述得非常清晰，从而是一个颇为重要的文件。兹录其内容如下：

《关于修改宪法部分内容的建议的说明》指出：1982年制定的宪法是一部好宪法，在国家的政治、经济和社会生活等方面发挥了重要作用。但是，随着我国改革开放和社会主义现代化建设事业的不断发展，宪法的有些规定已经同国家政治、经济和社会生活的现实情况不相适应，需要依照法定程序做必要的修改和补充。

这次宪法修改，以党的十四大精神为指导，对涉及国家经济、政治、社会生活的重大问题的有关规定，必须进行修改的加以修改。修改中突出了建设有中国特色社会主义的理论和党的基本路线，并根据10多年来我国社会主义现代化建设和改革开放的新经验，着重对社会主义经济制度的有关规定做了修改和补充，使其更加符合现实情况和发展的需要。这次修改宪法不是做全面修改，

可改可不改的不改，有些问题今后可以采取宪法解释的方式予以解决。宪法修改方式，继续沿用1988年的修正案方式，同时在出版的文本中按修正案把原文改过来。

该附件继续对中共中央关于修改宪法部分内容的建议做了如下几点说明：

1. 关于宪法序言第七自然段后两句，建议增加“我国正处在社会主义初级阶段”，“建设有中国特色社会主义的理论”和“坚持改革开放”的内容，将“高度文明、高度民主”改为“富强、民主、文明”。这样修改，表明了建设有中国特色社会主义理论的指导地位，比较集中、完善地表述了党的基本路线。中国共产党领导全国人民在党的十一届三中全会以来的伟大实践中，坚持把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合，逐步形成和发展了建设有中国特色社会主义的理论。这一理论符合广大人民的利益和要求。14年来的实践经验，集中到一点，就是要毫不动摇地坚持以建设有中国特色社会主义理论为指导的党的基本路线。这是我们事业能够经受风险考验，顺利达到目标的最可靠保证。把建设有中国特色社会主义的理论和基本路线，明确载入宪法，具有重大的现实意义和深远的历史意义。

2. 关于宪法序言第十自然段，建议增加“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，是由我国具体历史条件和现实条件所决定的，在建设有中国特色社会主义中发挥着重要的作用。把它写进宪法，肯定了这一制度将长期存在，不断完善和发展。

3. 关于宪法第八条第一款，建议删去“人民公社、农业生产合作社”，增加“家庭联产承包为主要的责任制”的内容。家庭联产承包为主要的责任制，是在农村土地集体所有的前提下生产资料与劳动者结合的一种方式，是社会主义劳动群众集体所有制经济的

一种形式，并且是现阶段农村中农业生产合作经济的主要形式。实行家庭联产承包为主的责任制，不是解决温饱问题的权宜之计，而要作为农村集体所有制经济的一种基本形式和制度长期稳定下来，并不断加以完善。

4. 关于宪法第十五条第一款，建议修改为“国家实行社会主义市场经济”。改革开放的实践证明，社会主义市场经济是促进物质产品不断丰裕的经营机制，它有利于解放和发展生产力。党的十四大提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。宪法第十五条第一款的这一修改，必将极大地推动我国经济的发展。在征求意见中，一些同志建议对社会主义市场经济的内容做出具体规定。考虑到社会主义市场经济正在发展中，目前还很难用法律语言对它做出具体规定。江泽民同志在党的十四大报告中对社会主义市场经济做了阐述。必要时可以据此对社会主义市场经济的具体内涵做出宪法解释。

这一条的第二款建议修改为：“国家加强经济立法，完善宏观调控。”第三款建议修改为：“国家依法禁止任何组织或者个人扰乱社会经济秩序。”发展社会主义市场经济，要有比较完备的法律作保障。因此抓紧建立有关市场经济运行方面的法律是国家的一项迫切任务。国家的宏观调控，包括采取经济的、法律的、行政的手段。这里没有写计划指导，是因为计划指导本身就是宏观调控的基本内容。为了保障社会主义市场经济的顺利发展，规定“国家依法禁止任何组织或者个人扰乱社会经济秩序”，是必要的。

5. 关于宪法第十六条、第十七条，由于宪法第十五条做了根本性的改动，这两条也须做相应的修改。建议将“国营企业”改为“国有企业”，更加突出国有企业的经营自主权和集体经济组织独立进行经济活动的自主权。

由于第十六条中的“国营企业”改为“国有企业”，建议第七

条、第四十二条中的“国营经济”、“国营企业”也相应改为“国有经济”、“国有企业”。这一字之改，准确地体现了全民所有制经济的所有权和经营权的区别，为我国国有企业改革的发展和深化提供了宪法依据。

第十七条第二款，建议修改为“集体经济组织实行民主管理，依照法律规定选举和罢免管理人员，决定经营管理的重大问题”。这是考虑到我国集体经济体制已经发生了很大变化，“它的全体劳动者”是指企业全体职工还是指企业所有者，目前没有明确的界定。现在集体经济组织的形式正在发展中，出现了各种各样的股份制公司、合作制经济等，其内部的民主管理形式也是多种多样的。将由法律、行政法规规定，宪法不必做出具体规定。

6. 关于宪法第九十八条，建议将县级人大的任期由3年改为5年。近几年来各省、自治区、直辖市和许多全国人大代表要求延长县级人大和政府任期。这样修改与党章中关于县级党委的任期规定也相适应。由于民族自治地方的自治机关在宪法第三章中已有专节规定，因此第九十八条中未做规定。县级人大任期5年，包括了自治县人大任期同样改为5年。修改后第九十八条的“市”，既包括设区的市、也包括不设区的市。

征求意见中，大多数省、自治区、直辖市赞成这一修改，有几个省主张乡级人大任期也改为5年，以减少换届选举的工作量。考虑到乡级政权是最基层的政权组织，任期不宜过长，并且目前乡镇长保持3年稳定尚不能完全做到，因此，乡镇人大任期以不改动为好。至于换届选举工作量过大问题，可在实践中进一步研究改进。

此外，该附件还指出：在征求意见和讨论中，有的地方或单位还提出了另外一些修改意见。现对未采纳的几条意见，简要说明如下：

1. 有的建议，在序言或总纲中增加规定“一国两制”方针的

表述。

宪法第三十一条已为香港基本法和正在制定的澳门基本法提供了依据，可以不再做其他修改补充。

2. 有的提出，宪法第六条第二款关于按劳分配原则的规定修改为“实行按劳分配为主、其他分配方式为补充的分配制度”。

宪法第六条规定社会主义公有制实行按劳分配的原则，并不排除按劳分配以外的其他分配方式。必要时可做宪法解释。

3. 有的建议，增加规定中央军委立法权的内容。

中央军委可以而且已经制定适用于军队内部的军事法规，宪法中可以不再做规定。

4. 有的建议，将第六十二条关于全国人大审查和批准国家预算的规定修改为审查和批准中央预算，将第九十九条关于地方各级人大审查和批准本行政区域内的预算的规定，修改为审查和批准本级政府预算。

这个问题可在《预算法》中做具体规定，也可在国务院向全国人大提交的预算报告中做出解释、说明。宪法可以不做修改。

5. 有的建议，在第七十条中增加规定全国人大设立宪法监督委员会的内容。

根据宪法第七十条的规定，全国人大可以设立专门委员会性质的宪法监督委员会，宪法可以不再做规定。

#### 四、第八届全国人大通过宪法修正案及其意义

1993年3月29日，第八届全国人民代表大会第一次会议通过了宪法修正案第三至第十一条。同日，由第八届全国人民代表大会第一次会议主席团发出第八号公告，予以公布施行。宪法修正案第三至第十一条的通过和公布施行，具有重大意义：

第一，国家总任务的表述更加适应客观形势的发展。

我国历来的宪法都在序言中明确规定国家的总任务。例如1954年宪法规定“一化三改”的总任务。1975年宪法和1978年宪法都规定了“继续革命”的总任务，等等。1982年宪法总结了长期的历史经验，特别是根据“文化大革命”结束后4年来在基本完成拨乱反正的基础上，根据改革开放已经全面展开的事实，规定了“今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设。中国各族人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想指导下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，不断完善社会主义的各项制度，发展社会主义民主，健全社会主义法制，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家”。这段表述从1982年的情况来看是科学的，即使同1987年党的十三大阐发的基本路线相比，也还是十分近似的。尤其是宪法明确了“集中力量进行社会主义现代化建设”，这个以经济建设为中心的和坚持四项基本原则以及不断改革的思想，值得称道。但是从10年以后的情况来看，这段表述就越来越表露出明显的不足了：（1）它没有清楚指明我们国家所处的历史阶段。（2）它没有突出邓小平同志倡导的建设有中国特色社会主义的理论。（3）它虽然有了“不断完善社会主义的各项制度”和发展民主、健全法制等反映改革的思想，但没有直截了当地写明“改革”，更没有明确提到“开放”。至于“高度文明、高度民主”的目标亦不是较近的时期内可以达到的。由此可见，根据八届人大通过的修正案，在总任务的表述之前增加“我国正处于社会主义初级阶段”，在总任务的开端再增写：“根据建设有中国特色的社会主义理论”，同时，在“坚持社会主义道路”之后增写“坚持改革开放”，并把“高度文明、高度民主”修改为建设“富强、民主、文明”的社会主义国家。这样的修改使国家总任务的表述更加适应客观形势发展的



实际情况，因而是必要的，也是完全正确的。

第二，确立了共产党领导的多党合作和政治协商制度的宪法地位。

共产党领导的多党合作和政治协商制度是中国共产党对马克思主义的应用和发展。历史证明，这一制度不仅推动了中国革命斗争的胜利和新中国国民经济的恢复，以及社会主义改造和社会主义建设的顺利进行，而且已经成为我国民主政治制度的重要组成部分，是新的历史时期团结一切可以团结的力量，充分发展社会主义民主的重要内容。正如中共十四大政治报告指出：“政治体制改革的目标，是以完善人民代表大会制度、共产党领导的多党合作和政治协商制度为主要内容。”因此，八届人大通过的宪法修正案在序言中增加规定，“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”，对于发展社会主义民主政治，巩固人民民主专政，推动改革开放，具有非常重要的意义。

第三，进一步明确全民所有制和集体所有制的经济形式。

现行宪法第七条称社会主义全民所有制经济谓“国营经济”，第十六条、第四十二条称全民所有制企业为“国营企业”。“国营”意味着国家直接经营，这同实行政企分开、转变政府职能、深化改革的精神不符。江泽民同志在党的十四大报告中已经科学地把“国营”改称为“国有”，所以八届人大修改宪法，把有关的提法一律改为“国有经济”或“国有企业”很有必要。同时，将第十六条中原来的规定：国营企业“有经营管理的自主权”改为国有企业“有权自主经营”，从语气来看，修改后的自主性要显得更强一些。

现行宪法第八条规定：农村人民公社、农业生产合作社是集体所有制经济。我国自1958年人民公社化运动以后，全国农村一直以人民公社为集体经济组织，同时，人民公社又是基层政权组织。1982年通过现行宪法之时，人民公社仍普遍存在，但1982年

宪法坚持政社分开，恢复了乡、民族乡的建制，所以宪法第八条并不是把人民公社作为政权组织，而仅仅把它作为一种客观存在着的经济形式来反映的。可是，正如本章在第一节的开头一段就已列举数字指出的，宪法颁布后的10年来，我国农村继续发生着极其深刻的变化，人民公社、农业生产合作社等形式已经由承包制所取代。因此，对宪法第八条进行修改，删去“人民公社、农业生产合作社和其他”，规定为：“农村中的家庭联产承包为主的责任制”是社会主义集体所有制经济，这是符合实际的。

#### 第四，从计划经济改为社会主义市场经济是质的变化。

人民成为国家主人，这在我国是史无前例的。所以建国初向苏联学习，在经历了国民经济恢复期后，立即开始实行计划经济。与此相适应，1954年宪法规定“国家用经济计划指导国民经济的发展和改造”。以后我国长期实行计划经济体制。1975年宪法规定国家“促进社会主义经济有计划按比例地发展”。1978年宪法规定“国家坚持……总路线，有计划、按比例、高速度地发展国民经济”。十一届三中全会之后，思想解放，开始对计划经济体制进行反思。根据党的十二大对市场作用的初步肯定，1982年宪法开始把市场调节写入第十五条，即：“国家在社会主义公有制基础上实行计划经济。国家通过经济计划的综合平衡和市场调节的辅助作用，保证国民经济按比例地协调发展。”这个规定虽然承认了“市场调节的辅助作用”，然而本质上仍然坚持社会主义国家必须以计划经济为主。可见改革步伐的迈进还是相当艰难的。这表明当时许多人的思想一时还难以摆脱市场经济姓“资”，而计划经济才是姓“社”的传统观念的束缚。但宪法颁布10年来，事实却清楚地说明，市场范围越来越扩大，计划直接管理的领域明显缩小，市场对经济活动调节的作用大大增强。凡是市场作用发挥好的地方，经济就充满活力，反之，形势就不好。90年代初，小平同志南巡

讲话，明确指出，计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场，计划多一点还是市场多一点，不是社会主义与资本主义的本质区别。这个谈话使人们的思想得到空前解放，它给社会主义市场经济体制的建立奠定了理论基础。为了进一步解放和发展生产力，使宪法的规定有利于我国经济体制改革目标的实现，1993年第八届人大对现行宪法第十五条做出重大修改，把原第十五条的内容改为：“国家实行社会主义市场经济”，并把原条文中的禁止“破坏国家经济计划”删去，修改为“国家加强经济立法，完善宏观调控，国家依法禁止任何组织或者个人扰乱社会经济秩序”。把“实行计划经济”改为“实行社会主义市场经济”，这是质的变化。

与此相关联的，宪法原第十六条曾把“服从国家的统一领导和全面完成国家计划”规定为国有企业自主经营的前提条件，原第十七条把“接受国家计划指导”规定为集体经济组织有独立进行经济活动自主权的前提条件。现在，宪法既明确规定国家实行社会主义市场经济，因此以上两个条文中关于国家计划的前提条件的规定，亦在这次通过的修正案中予以删除了。

#### 第五，改变县级国家机关的任期。

县和县级人民代表大会和人民政府的任期历史上曾有过变化。根据1954年宪法的规定，县、市、市辖区的人民代表大会和人民政府每届任期两年。1975年宪法改为每届任期三年。1978年宪法未做变动。现行宪法原第九十八条仍规定县、不设区的市、市辖区的人民代表大会每届任期三年。鉴于县是介乎省市与乡镇之间的环节，承接上下，沟通八方，是国家重要的行政单位，改革开放10多年来，县和县级行政单位越来越表现出它在经济建设中的重要性，故县级国家机构应相对地更具稳定性为宜。但原来规定任期三年，稍嫌短促。事实是第一年新人接任，有一个熟悉工

作的过程；第二年工作刚上路，第三年就要考虑换届了。这样既难树政绩，也影响积极性的发挥。总之，任期太短，势必缺少远谋，不利于县政建设和经济发展。因此八届人大通过修正案，把县、市、市辖区的人民代表大会的任期一律改为每届五年，这是必要的。

第六，宪法的指导思想有了新的发展。

1993年3月14日中共中央《关于修改宪法部分内容的建议的说明》明确指出：“这次修改宪法是以党的十四大精神为指导，突出了建设有中国特色社会主义的理论和党的基本路线。”既然以党的十四大精神即建设有中国特色社会主义的理论和党的基本路线去修改了宪法，那么，宪法便当然因此而获得了新的质素。由此可见，在1993年以前，说宪法的总的指导思想是坚持四项基本原则（见彭真的“宪法修改草案的报告”），那是正确的。但是在1993年，宪法经过了以新的精神和新的思想修正之后，则应该认为现行宪法的总的指导思想是“建设有中国特色社会主义的理论和党的基本路线”了。当然，所谓宪法的指导思想，应不仅是指制定宪法或者修改宪法的指导思想，而且，它也应是指实施宪法的指导思想。所以全国人民必须遵循“建设有中国特色社会主义的理论和党的基本路线”这个指导思想去认识、遵守和实施宪法。

### 第三节 1999年对现行宪法的局部修正

#### 一、第十二条至第十七条宪法修正案的产生经过

自从1993年3月第八届全国人大第一次会议通过了第三至第十一条宪法修正案之后，国内形势又发生了很大的发展。物质

文明和精神文明建设得到全面推进，社会生产力、综合国力和人民生活水平都上了一个新的台阶。1997年7月，我国政府恢复对香港行使主权，在完成祖国统一大业的道路上迈出了重大的一步。9月，中国共产党召开了第十五次全国代表大会。这次会议高举邓小平理论伟大旗帜，为把建设有中国特色的社会主义事业推向21世纪做出了全面规划。

形势的发展，要求现行宪法进行必要的修改，以便确认我国所继续取得的巨大成就和总结新的经验，妥善解决面临的新矛盾和新挑战。在这样的时代背景下，中共中央纵观全局，根据实际需要，适时地成立了以李鹏同志任组长的修宪领导小组，拟定了宪法修改的初步意见。修宪领导小组先将初步意见于1998年12月8日分发给中央各部门、各党派、人民团体领导机构、各地方省、区、市党委征询意见。1998年12月21日，江泽民总书记在北京召开了党外人士座谈会，听取各党派领导人和无党派代表人士的意见。修宪小组并于12月22日和24日召开了法学家座谈会、经济学家座谈会。两次座谈会都由李鹏同志亲自主持，广泛听取各方面的意见和建议。

1999年1月22日，中共中央向第九届全国人大常委会第七次会议提出了《关于修改宪法部分内容的建议》。全国人大常委会全体委员对《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》进行了充分讨论。1月30日，九届人大常委会七次会议通过决定，接受中共中央建议，并形成了宪法修正案草案。

1999年3月9日，人大常委会向九届全国人大二次会议提出了六条宪法修正案（草案），由田纪云副委员长代表全国人大常委会向大会做关于宪法修正案（草案）的说明。3月9日至11日，第九届全国人大第二次会议全体与会的人大代表近3000人发扬民主，进行了认真的讨论和审议。

在各代表团的审议中，代表们普遍认为，本次大会对宪法部分内容做适当修改，把改革开放和社会主义现代化建设的新经验在宪法中肯定下来，这是完全必要和适时的。修正案的内容是把建设有中国特色社会主义事业全面推向 21 世纪的需要，对于高举邓小平理论伟大旗帜，坚持社会主义初级阶段的基本路线，发展社会主义市场经济，发展社会主义民主政治，发展社会主义精神文明，建设富强、民主、文明的社会主义国家，具有重大和深远的意义。代表们同意这次修宪的原则，认为只对需要修改的并已成熟的问题做出修改，可改可不改的问题不做修改，有利于维护宪法的稳定和权威。代表们认为，在宪法修正案草案的起草过程中，广泛征求了各方面的意见，对修改的内容进行了反复、深入的研究，草案是成熟的、可行的。代表们普遍对宪法修正案草案表示赞成，同意交付本次大会全体会议表决通过。在各代表团的审议过程中，有些代表对宪法修正案草案提出了一些修改意见和建议。经大会主席团研究后认为：这些意见和建议，有的内容在宪法中已经体现，或者可以通过宪法解释予以解决；有的内容在有关法律中已经做了规定，或者可以通过有关的法律做出规定；还有一些文字修改意见，属于可改可不改的内容，可以不做修改。

3月14日，大会主席团会议根据各代表团的审议意见，决定将中华人民共和国宪法修正案（草案）提请大会全体会议表决。3月15日，第九届全国人大第二次会议以绝对多数的赞成票，通过了宪法第十二、十三、十四、十五、十六、十七条修正案，并于当日由第九届全国人大第二次会议主席团发出公告，公布施行。

第九届人大第二次会议通第十二至第十七条修正案，这是对1982年宪法进行的第三次局部修正了。

关于现行宪法第十二至第十七条修正案的内容，分别阐述如下：

## 二、确定邓小平理论的宪法地位

把邓小平理论载入现行宪法。邓小平理论是马克思主义普遍原理同中国具体实践相结合的产物，是毛泽东思想的继承和发展，是当代中国的马克思主义，是马列主义在中国发展的新阶段。邓小平理论坚持解放思想，实事求是，科学地回答了什么是社会主义与怎样建设社会主义这两个根本问题；对当前的时代特征和总体国际形势做出了新的科学判断，并据此确定了我党的路线和国际战略。邓小平理论形成了建设有中国特色社会主义理论的科学体系，指导我党制定了社会主义初级阶段的基本路线。1997年召开的党的十五大已经把邓小平理论确立为党的指导思想，并在党章中做了明确规定。第九届全国人大第二次会议通过宪法修正案第十二条，把序言第七自然段中原来的“中国各族人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想指引下”，修改为：“中国各族人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论指引下”，这一个补充性的修改是具有非常深远的意义的。

将邓小平理论写入宪法序言，从而确立了邓小平理论的宪法地位。这表明，邓小平理论作为党的指导思想，同时也是国家的指导思想，是全国各族人民和一切工作的指导思想。它是我国坚持社会主义正确方向的重要保证。我国12亿人民将高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向新的21世纪。

## 三、对社会发展阶段的科学认定

1993年修宪时，已在宪法序言和第七自然段增写了“我国正处于社会主义初级阶段”（修正案第三条）。而1999年修改宪法，

又将这句话改成“我国将长期处于社会主义初级阶段”（修正案第十二条），即把原来的“正处于”改写为“将长期处于”。这就是对当前我国社会的发展阶段的进一步明确认定。

发展社会主义市场经济的理论前提是，首先要对社会发展阶段做出科学的认定。历史表明，正确的决策和大政方针的制定有赖于对社会发展阶段的正确认识。比如说，我们在民主革命时期，正是基于对中国社会性质的正确分析和对革命发展阶段的科学认识，才导致正确的革命路线的确立，从而赢得了革命的胜利。反之，如果对于社会发展阶段的认识不正确，那就必然要产生决策上的错误，甚至严重错误。回溯1958年大跃进，失误的原因固然很多，但重要的原因之一，不能不是因为对于当时所处的社会发展阶段的认识有误。那个时候我们的社会主义制度才刚刚确立，而自诩为“理论家”的陈伯达却胡诌什么“现在是马克思说的一天等于二十年，我们正在向共产主义高级阶段过渡。共产主义社会就在眼前了”。他推波助澜，一时刮起了狂暴的共产风，造成了巨大损失。又例如，1975年宪法在序言第三个自然段中表述的对社会发展阶段的错误认识，在我国的资产阶级已被消灭的情况下，仍认为“社会主义社会是一个相当长的历史阶段，在这个历史阶段中始终存在着阶级、阶级矛盾和阶级斗争，存在着社会主义同资本主义两条道路的斗争，存在着资本主义复辟的危险性”。从这样的对社会发展阶段的错误理论出发，当时的极“左”路线的推行就绝非偶然的了。

本章的第二节已经述及：1993年第八届全国人大通过第三条宪法修正案，把党的十三大确定的“我国正处于社会主义初级阶段”写进宪法序言，因此，纠正了前个时期来的思想理论错误，为国家的活动提供了正确的理论基础。而1999年第九届全国人大通过宪法修正案，又进一步明确为：我国“将长期”处于社会主义



初级阶段。这样的修改更能够避免发生“左”的可能性，同时亦使非公有制经济的所有者和经营者感到放心，从而对于多种经济成分的发展增加了信心。所以这里虽然只是简单地增写了“将长期”三个字，但其意义却非常深远。

#### 四、把发展社会主义市场经济列入国家根本任务

宪法修正案第十二条把“发展社会主义市场经济”列入了序言第七自然段所规定的“国家的根本任务”之中。经过修改补充后的“国家的根本任务”重新表述为：沿着（修正前的原文是“根据”）建设有中国特色社会主义的道路（修正前的原文是“理论”），集中力量进行社会主义现代化建设。中国各族人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论（新增）指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，坚持改革开放，不断完善社会主义的各项制度，发展社会主义市场经济（新增），发展社会主义民主，健全社会主义法制，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。

经过修改后的国家根本任务的表述，同原来的相比，内容更为丰富，并且更具有现实性和前瞻性了。

第九届全国人大的宪法修正案在正确认定社会发展阶段的理论基础之上，将“发展社会主义市场经济”写进了宪法序言。鉴于从计划经济到市场经济的转变是个复杂的大工程，社会主义市场经济体制的健全与完善更不可能一蹴而就。因此，宪法修正案第十二条把“发展社会主义市场经济”列为国家的根本任务之一，是很科学的，也是十分必要的。这显示了党和国家对健全与完善社会主义市场经济的重视和决心。今后我国的社会主义市场经济将因此而更加有序地迅猛发展，这是可以想见的。

## 五、规定社会主义初级阶段的基本经济制度和分配制度

宪法修正案第十四条，在继续肯定宪法第六条原有的关于“经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制”的规定的同时，新增写了“国家在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度”。

从历史来看，自从1787年美国制定了世界上第一部成文宪法以来，西方国家宪法大都没有规定过生产资料所有制问题的内容。只是到了20世纪，无产阶级国家颁布的宪法，才对经济制度做出明确规定。这是两种类型宪法不同的地方。我国宪法是无产阶级的宪法，从来都明确地规定了社会经济制度和各种所有制。但由于建国50年来经济的变化很大，所以相应地宪法的变化亦较大。与规定国体、政体等内容相比，经济条文变动大，历次修宪大都触及经济。1954年宪法曾规定我国当时的生产资料所有制主要有：国家所有制（全民），合作社所有制（集体），个体劳动者所有制，资本家所有制。形式上看起来它同今天的格局有些相似，但实际上有很大区别。因为1954年宪法在序言里明确写道那时“是一个过渡时期”，而过渡时期的任务是要“完成对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造”。因此，1954年宪法规定的多种成分的经济制度是过渡性、暂时性，很快就要被改造的。但1982年宪法则不同，它规定在公有制为主体的前提下“多种所有制经济共同发展”。这个经济制度不是很快就要被改造的，因为我国“将长期处于社会主义初级阶段”。

至于宪法修正案称此为“基本经济制度”，这是新的提法。而规定公有制经济的主导地位，则历来的宪法都是坚持的，不过具体的写法也有发展变化。例如农村的集体所有制经济，在1982年

通过宪法的时候是这样规定的：“农村人民公社、农业生产合作社和其他生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济，是社会主义劳动群众集体所有制经济。”1993年则改为“农村中的家庭联产承包为主的责任制和生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济，是社会主义劳动群众集体所有制经济”。而到了1999年，九届全国人大此次修宪，又改为“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”。根据田纪云同志在九届全国人大二次会议上的说明，统分结合的双层经营体制，是指在农村集体经济组织内部实行的集体统一经营和家庭承包经营相结合的经营体制，家庭承包经营是双层经营体制的基础。把这种体制载入宪法，有利于长期稳定，使农村集体经济得以健康发展。

关于分配制度，1954年宪法未做规定。1975年宪法和1978年宪法都做了相同的规定，即：“国家实行‘不劳动者不得食’、‘各尽所能、按劳分配’的社会主义原则”。这反映了“左”的指导思想。现行宪法在1982年通过时，也做了类似的规定，只是删去了“不劳动者不得食”这样的不完全切合实际的规定。总体上说，以前的宪法都没有规定过按劳分配以外的其他形式，而这次九届全国人大的修改，写明坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存。这既同当前基本经济制度的所有制结构相适应，又同社会发展的客观需要完全适应，从而必将大大解放生产力，推进社会的发展。

## 六、确认非公有制经济的重要性

宪法第十一条原来关于非公有制经济的地位的规定，在1988年已经对它做了增补性修改。1999年的宪法修正案第十六条又在1988年修正的基础上做了进一步的修正。1999年修正后的主要内容为，明确规定了：“在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济，是社会主义市场经济的重要组成部分。”

我国自从1956年社会主义改造基本完成以后，长期受“左”的干扰，曾经在方针政策上片面追求生产资料所有制的“一大二公”，盲目地认为越大越好，越公越好。“文化大革命”时期，更进一步强调“继续革命”，普遍实行“割私有制尾巴”，形成了纯而又纯的公有制格局。在“文化大革命”进入第九年时颁布的1975年宪法中，由于公有制是当时惟一的经济基础，所以不可能规定有个体经济、私营经济的内容。1978年宪法虽略有改变，但也只是规定“允许非农业的个体劳动者”在法律许可范围内从事“不剥削他人的个体劳动”。至于私营经济，那时在事实上并不存在，个体工商业也近乎绝迹，所以1978年宪法仍然没有非公有制经济的地位，这是自然的事。

上述情况在十一届三中全会后才开始改变。及至1982年，由于个体工商户已较快发展起来，它的积极作用日益显著，因此，个体经济在新颁布的现行宪法上获得了反映。1982年宪法根据实际情况和客观需要，规定个体经济“是社会主义公有制经济的补充”。这是符合实际，适应经济的需要的。另一方面，私营经济虽然已经冒头，但当时尚未形成规模，所以仍不可能在宪法上有它的地位。后来随着经济改革的深入，私营经济也很快发展了起来并在社会经济建设中发挥着作用。这就是1988年第八届全国人大通过第一条宪法修正案，规定“私营经济是社会主义公有制经济的补充”的原因。1999年第九届全国人大修宪，在宪法第十一条中又增加规定：“在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济，是社会主义市场经济的重要组成部分。”相应地删掉了原来规定的个体经济、私营经济“是社会主义公有制经济的补充”的提法。这个修改是实事求是、符合实际的。

之所以说宪法第十六条修正案实事求是，符合实际，那是因为它正确反映了改革开放的成果和要求，并完全适应客观的实际

情况。事实是：非公有制经济在国民生产总值中的比重，已经从1978年的1%提高到1998年的24%。全国的私营企业已从1990年的9.8万户发展到了1997年的96.1万户。截至1999年底，中国私营企业达148万户，个体工商户亦已从1990年的1328.3万户增长到了1997年的2850.9万户。

从工业产值来看，1997年非公有制经济所占工业总产值，私营企业为3.2%，工业产值达到3559亿元；个体经济占工业总产值为15.9%，其产值达到17852亿元；非公有制经济总共在工业产值中已由1980年的0.5%上升到1998年的19.9%。

从从业人员来看，1997年私营企业和个体工商户合计6791.2万人，占全社会从业人员的9.76%，其中私企超过1500万人。据国家工商局统计，1997年，全国非公有制经济安置国有企业下岗职工353.6万人，已成了吸纳、安置国有企业下岗职工的重要渠道之一。

再从财税的贡献来看，对非公有制经济的工商税占全国工商税收的比重1995年为7.92%，1996年为8.46%，1998年缴税为770亿元。在地方各级财政收入中所占比重还要高，例如浙江省，1996年私营、个体的税收共44亿元，占全省工商税收总额的13.4%，在地、市财政收入中，一般占20%左右，在县（市）财政收入中一般占30%，有的甚至达到60%。可以说，私营、个体经济税收已成为地方各级财政收入的重要来源，对改善财政状况，振兴当地的经济，有着不可低估的影响。

综上所述，宪法规定非公有制经济“是社会主义市场经济的重要组成部分”，这的确是符合实际的。同时，宪法还规定：“国家保护个体经济、私营经济的合法的权利和利益。国家对个体经济、私营经济实行引导、监督和管理。”表明了既给予非公有制经济以充分的宪法保护，又使之能够健康发展，发挥积极作用。总

之，宪法的该条修正案在未来的实践中，将越来越显示其效果和生命力。

## 七、规定建设社会主义法治国家的重大方略

九届人大通过的宪法修正案第十三条规定，在宪法的第五条中增加一款：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”

“法治”是相对“人治”而言的。人治、法治是两种不同的统治方式。人治不重视法律，不依靠法律，甚至根本没有法律。领导人言出法随，依他自己的个人意志统治国家。法治则不同，它要求一切工作都必须依法办事，不以领导人的爱憎或者领导人的交替而转移。在我们的国家，宪法、法律是人民制定的，是人民的意志表现，所以依法治国就是依照广大人民的意志治国。这是宪政的要求，也是社会主义民主的重要表现。而且，宪法与法律是经过法定程序制定的公开的准绳，便于大家遵守，也便于进行监督。我国的社会主义经济建设，市场经济的运行，需要法律予以规范。不然的话，它将无序地发展，产生不良后果。

国家的利益、人民的利益都需要法律予以保障，这是毋庸赘言的。我国历史上“文化大革命”造成的破坏就是践踏法制、不要法治的结果，这是沉痛的教训。为了避免历史悲剧重演，“发展社会主义民主，健全社会主义法制”，非常必要。1978年党的十一届三中全会正是深刻地总结了建国以来，特别是“文化大革命”中的经验教训，开始强调民主与法制问题的。1979年，第五届全国人大第二次会议通过了中华人民共和国刑法、刑事诉讼法等七部基本法律，并对当时实施中的宪法做了若干必要的修正。这次会议把我国的立法推向了高潮。1982年宪法又把“发展社会主义民主，健全社会主义法制”规定在序言中，作为国家根本任务的内

容之一，从而进一步使社会主义民主和法制建设的观念深植于亿万人民的心中。

回顾1978年党的十一届三中全会以来，我国的社会主义法制建设大有进展，成绩显著。1997年党的十五大更进一步提出“依法治国，建设社会主义法治国家”的伟大方略，这是深得人心的。党的十五大用“法治”一词替代我国长期以来一直沿用的“法制”的提法，意义非常深刻。它意味着我们国家不仅应有一个完善的社会主义法律制度，而且要在国家统治的方式方法上摒弃人治，厉行法治。包括行政、立法、司法在内的所有领域，一切工作，统统都要严格地依法办事，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。而1999年九届全国人大二次会议又把这个伟大方略写入宪法，这是很不寻常的做法，表现了我们国家立意要厉行法治，真正实行社会主义民主宪政的决心。

中华人民共和国的一切权力属于人民，人民必须守法，否则便不能实现当家作主的权力。我国的一切国家机关都必须遵守宪法、法律，严格依法办事。只有依法行政，依法审判，严格执法，才能提高行政效力，实现司法公正，保护人民权益。

宪法第五条中还有被保留的内容，即规定“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”，“一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究”。这些规定仍然有效，而且对于建设社会主义法治国家来说都仍然非常重要。不仅如此，该条文新增加了第一款“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”之后，对于反对和铲除特权，坚持法律面前人人平等，其意义更为重大了。

九届人大二次会议对宪法还有一处修改，那就是把第二十八条中原来关于“反革命的活动”改为“危害国家安全的犯罪行为”。在此之前，1997年修改《中华人民共和国刑法》已经将“反

革命罪”修改为“危害国家安全罪”，所以这次九届人大相应地对此做出修改，很有必要。

## 八、1999年修宪的伟大意义

1. 九届人大修宪标志着改革开放的深化和思想的进一步解放。

解放思想是1978年底党的十一届三中全会提出来的。它的前提是实事求是，也就是说，解放思想一定要在科学的基础上，在遵守和尊重客观规律的条件下进行。记得1958年大跃进时期，那时的口号叫做“15年超英赶美”，意思是要在15年内把贫穷落后的中国，赶上美国并超过英国的经济水平；还有的口号叫做“人有多大胆，地有多大产”，意思是大家只要敢想敢说，有多大的胆子定下高指标，田地就会服从你的意志，如数生产出你所求的产品来，等等。这样的口号虽然形式上激动人心，但缺乏扎实的科学基础，背离了实事求是精神，因而变成了主观、浮夸。它不仅无助于社会主义的巩固发展，反而把事情弄得很糟糕，所以不能算是解放思想。总之，从整体和全局来讲，思想解放应是飞跃的，但从具体的环节和步骤来说，它绝对不能脱离实际，而是应该实实在在，脚踏实地前进。与之相联系，改革开放也是一步一步深化的。要解除思想桎梏，快速大步，但更要扎实稳健，实事求是。

按照近20年来的发展规律，思想解放与改革开放每迈出一大步，一般都会导致宪法修改，以便将取得的成果记录下来，用宪法来加以巩固和保障这些成果。事实正是这样：当十一届三中全会召开之后4年，由于人民思想解放了，国家起了很大变化，因此觉得当时正在实施的宪法（1978年3月公布的）不适应实际发展的需要，所以必须要对它做全面的系统的修改，这就产生了现行的1982年宪法。1982年宪法是中国历史上最好的一部宪法。尽



管如此，人们的思想在继续解放，改革开放在继续深化，所以后来1988年七届人大一次会议通过了两条宪法修正案，1993年八届人大一次会议又通过了第三条至第十一条宪法修正案。从那个时候起，又过了整整6个年头。尤其是中间经历了党的十五大，党的理论发展以及我国在各个领域里取得非常巨大的成绩。于是人们又提出必须把我国改革开放和社会主义现代化建设事业进一步发展的事实总结进宪法中去的要求，所以九届人大修改宪法是必要的，它表明了思想的大解放和改革开放的深化。

2. 九届人大修宪既保证了宪法的稳定性，又保证了宪法的适应性。

宪法是根本法。我国宪法是治国安邦的总章程。所以宪法应保持稳定，不宜频繁地轻易地改动。但另一方面，宪法同其他的法律一样，一经制定，便是固定的规范。而客观实际却是恒动的，不断处在变化发展之中。所以随着时间推移，凝固的宪法难免要同瞬息万变的客观现实发生脱节甚至矛盾的现象。因此宪法的修改是必要的，不修改不足以维持宪法的适应性。然而，我们又不能动辄修宪，甚至施大手术。如果这样，就会损害宪法的尊严和稳定。这是应加注意的。

为此，宪法在制定之初，应该有预见性、前瞻性，有些规范还可使之适当带有超前性和纲领性。我国的1982年宪法在草拟的过程中，就是考虑到了这一点的，但尽管如此，我们的国家却事实上处于一日千里的发展状态之中，待经过相当时日，宪法与实际脱节的现象必然要发生，甚至会越来越突出。因此，最终要修改宪法使之能够适应和指导客观实际，那是避免不了的。另一方面，我们还是要维护宪法的稳定性，为此，尽量缩小宪法的修改幅度，最大限度地减少变动，这也是十分必要的。我国从1988年起，已经改变了从前那种对宪法做系统全面修改，重新颁布新宪

法的做法，改而采用通过修正案的办法对宪法做局部修正，以达到增强宪法适应力的目的。实践证明，这样的修宪方式是行之有效的。同1993年一样，1999年九届人大修宪时，预定了一条原则，即只对亟须修改并已成熟了的问题做出修改，可改可不改的不改。此次修改的条文虽然不多，但内容都非常重要。这对宪法的稳定性和适应性均很有利。

### 3. 现代化建设的经验总结，跨世纪的根本指针。

九届人大通过的宪法修正案是20年来，特别是1993年八届全国人大修宪后近6年以来的历史经验总结，是对现代化建设和改革开放的丰富经验的总结。必须看到：从过去长期统治的“左”的思潮转变到高举邓小平理论伟大旗帜，形成了建设有中国特色社会主义的理论体系，从过去以阶级斗争为纲到社会主义初级阶段基本路线的提出和实施，从闭关锁国、不按客观规律办事转变到改革开放、实事求是，尊重科学，从计划经济的束缚，转变到体制的根本性改革，实行社会主义市场经济，从“无法无天”的状态转变到建设社会主义法治国家的治国方略的确立，等等，都是翻天覆地的变革。伟大变革所提供的经验无疑是极其丰富的。而今把无限丰富的内容高度浓缩成五六个条文，通过修宪的程序载入根本大法，使这些宝贵经验具有崇高的宪法地位，受到宪法的保障，意义的巨大，毋庸赘言。何况九届人大修宪处于世纪之交，修改后的宪法即将进入21世纪。因此，这些宝贵的经验总结将成为新世纪的指针，所以其意义尤为深远。

### 4. 具有重大的国际意义。

一部好的宪法必将引导中国建设成为现代化的富强、民主、文明的社会主义国家。中国的昌盛将大大增强维护世界和平和促进人类进步的国际力量。因此，九届人大修宪，举世瞩目。

## 第二十四章 历史的启迪

本书在第一章中，曾经极为简略地阐述了宪法的起源和中华人民共和国成立以前 40 余年里旧中国宪法的产生与发展的概况。接着，从第二章到第二十二章，本书用二十二章的篇幅记叙了自 1949 年迄今的长达半个世纪的新中国宪法发展的历史。这是从制宪、修宪和行宪的过程反映社会主义革命、建设和改革的历史。最后，本章拟就新中国宪法 50 年做一总的回顾，试图从中概括几点看法，并对今后如何进一步保障宪法实施的问题略抒雏见，以作为这本书的结束语。

### 第一节 新中国宪法发展总的回顾

回顾新中国宪法发展的整个过程，可以概括出如下一些特点：

#### 一、坚持宪法的社会主义根本性质和发展方向

中华人民共和国宪法是社会主义宪法。宪法的社会主义性质和方向是人民的选择，也是一个多世纪以来关于宪法问题的历史经验总结。刘少奇于 1954 年 9 月在全国人民代表大会上所做的《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中曾经指出：事情就是这样，“在中国出现的真正的宪法，毕竟只能是人民民主主义和社会

主义的宪法，只有这种宪法，才是适合于最广大人民群众的利益，而为最广大人民群众所欢迎的”。只有社会主义才能救中国，这是中国人民从五四运动以来的切身体验中得出的不可动摇的历史结论。中国若离开了社会主义，就必然要退回到半封建半殖民地去。这是亿万中国人民决不允许的。所以，坚持宪法的社会主义性质和方向，代表了最广大人民的意志和根本利益。

正如本书在前几章中已经论述的，1949年制定的共同纲领，虽然限于当时的历史条件，没有直接写明社会主义的前途，但是共同纲领所体现的党的基本方针政策，实际上表明我国已经在向社会主义社会过渡。到了1954年，新中国的第一部宪法就明确地提出了实现社会主义工业化和对生产资料私有制的社会主义改造的总任务，并规定了一系列社会主义的方针政策。至于1975年宪法和1978年宪法，虽然反映了极“左”的路线和思潮因而很不完善，但从本质上讲，这两部宪法还并没有失去社会主义的属性。1982年颁布的现行宪法则明确无误地在第一条中做出了“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度”的规定。现行宪法及其修正案的全部内容，都是以保障社会主义制度在我国的巩固和发展为其基本精神的。我国宪法数十年来走过的里程，清楚地显示了：尽管道路曲折，但它始终不渝地坚持了社会主义的根本性质，牢牢把握住社会主义方向，引导我们的国家进入了新的世纪。

## 二、党的领导是制宪和修宪工作成功的关键

中华人民共和国建立后的几部宪法包括共同纲领在内，都是在中国共产党的领导下制定的。宪法的几次部分条款的修正，也都是适应时势的要求，由中国共产党提出建议，并在党的直接领导下进行的。正如本书在前面已经叙述过的，共同纲领和几部宪

法的初稿以至草案，都是先在党内完成的。以1954年宪法的制定过程来说，党关于制宪的主张是由周恩来代表中共中央向政协常委会提议的，宪法起草委员会组成人员的名单也是由中共中央提出的。宪法初稿的草拟是毛泽东带领一个党内的起草小组在杭州西湖启动的。为了组织党内的高级干部学习宪法知识，毛泽东曾亲自给中央委员开列参考书目，毛泽东还在宪法初稿的多次草稿上注写批语。至于历次的宪法起草委员会的举行、征求有关人士意见以及组织全民讨论等工作，莫不都在共产党的领导下进行，这就毋庸赘言的了。纵观历史，从清朝末年起，人民渴求一个代表他们的根本利益并能导致国家富强的宪法，但事实证明：没有中国共产党，就没有社会主义的新中国，就不可能有代表人民根本意志的宪法。中国除了共产党之外，没有任何一个政党能够领导人民建立新中国，制定社会主义的宪法。因此，中国共产党的领导是制宪和修宪成功的关键。

### 三、制宪和修宪必须依靠群众走群众路线

中国共产党领导并直接投入制宪和修宪工作，但又不包办代替专门机构，特别是群众的智慧和作用。群众路线从来是党的优良传统和工作作风。我国的宪法是人民的宪法，人民主动积极地参与制宪和修宪工作乃是应有之义。所以在我国的历次制宪和修宪工作中，党总是要调动和发挥群众的积极性和创造性，使工作更加完美。以本书在前面阐述过的1954年宪法和1982年宪法的起草过程为例，当时，不仅在宪法起草委员会、宪法修改委员会内，充分发扬民主，多次深入讨论，以获得集思广益之效，而且，多次广泛地征询中央各部门，各省、自治区、直辖市党政机关的意见，多次广泛征求党外人士、各类专家们的意见，并发动、组织亿万群众进行了长达三四个月的全民讨论。本书在前面简略地

摘录了各界人士以及群众在全民讨论中对宪法草案提出的意见，它表明这些意见中不乏值得参考和吸纳的见地。因此可以说，全国人民都是宪法的起草人。同时，正是由于在制宪和修宪的工作过程中坚持了群众路线，所以我们的宪法能够代表群众的利益。总之，党的领导同群众相结合是宪法成功的重要原因。

#### 四、宪法的指导思想正确与否决定着宪法的素质

指导思想决定着宪法的内容以至整个宪法规范的正确性和恰当性。从中华人民共和国建立以来的历史观察，一部好的宪法首先总是因为其指导思想正确。反之，不完善的甚至有很多错误的宪法必然首先因为其指导思想有误。举例来说，1982年颁布的现行宪法之所以优越，就在于事先确立了好的指导思想。早在1980年8月18日，邓小平就在中央政治局扩大会议上已经明确指出：“中央将向五届人大三次会议提出修改宪法的建议。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，要使各民族真正实行民族区域自治，要改善各级人民代表大会制度，等等。关于不允许权力过分集中的原则，也将在宪法上表现出来。”1982年11月26日，彭真在五届人大五次会议上做关于宪法修改草案的报告时，明确指出：“宪法修改草案的总的指导思想是四项基本原则，这就是坚持社会主义道路，坚持人民民主专政，坚持中国共产党的领导，坚持马克思列宁主义、毛泽东思想。”到了1993年，中共中央又于3月14日《关于修改宪法部分内容的建议的说明》中强调：“这次修改宪法是以党的十四大精神为指导，突出了建设有中国特色社会主义的理论和党的基本路线。”现行宪法包括它的修正案在内，贯注了如此正确的指导思想，其内容的适宜性当然是毋庸置疑的了。反之，1975年宪法是在一条“左”的

思想路线指导下形成的，那就是张春桥于1975年1月13日在四届人大所做《关于修改宪法的报告》中说的：“我们制定了一条整个社会主义历史阶段的基本路线”，“社会主义社会是一个相当长的历史阶段。在社会主义这个历史阶段中，还存在着阶级、阶级矛盾和阶级斗争，存在着社会主义同资本主义两条道路的斗争，存在着资本主义复辟的危险性。要认识这种斗争的长期性和复杂性。要提高警惕。”“不然的话，我们这样的社会主义国家，就会走向反面，就会变质，就会出现复辟。我们从现在起，必须年年讲，月月讲，天天讲，使我们对这个问题，有比较清醒的认识，有一条马克思列宁主义的路线。”他说：“历史的和现实的阶级斗争都证明，这条基本路线是我们党的生命线，也是我们国家的神明线。只要我们坚持这条基本路线，我们就一定能够克服一切困难，战胜国内外敌人，夺取更大的胜利。这就是我们的主要经验，也是我们这次修改宪法的指导思想。”在这样的指导思想下产生的1975年宪法，它的素质如何，也就可想而知的了。

## 五、实事求是，坚持从中国的国情出发

实事求是，一切从实际出发，这是中国共产党一贯坚持的马克思主义路线。遵循这样的正确路线，我们在制宪过程中，从来没有拘泥于旧中国的或者欧美的模式，更没有照抄照搬外国的东西。而是总结自己的历史经验，研究中国自己的国情，创造性地开拓了自己的道路。因此，我们所创制的宪法完全是中国自己的根本性规范文献，表现了浓郁的中国特色。当初党中央号召大家“学习苏联，向苏联一边倒”。但即使是在那个时候的历史条件下，我们对待苏联经验，也并没有照搬照抄。

新中国建国前夕，我们召开中国人民政治协商会议，通过共同纲领、中央人民政府组织法、中国人民政治协商会议组织法等

“三大宪章”，作为立国的政治基础。这就是从中国的具体情况出发，创造性地走中国人自己的路。1954年制定宪法，我们虽然也曾参考、研究过许多的外国宪法，但我们制定出来的毕竟是自己的中华人民共和国宪法。从内容来看，我国宪法所规定的人民民主专政、人民代表大会制度、民族区域自治、爱国统一战线等基本制度，都反映了中国国情，表现了中国特色。从形式来看，我国宪法采取了序言、总纲这样的结构，也是十分独特的。至于本书在前面已经阐述的我国领导人强调“宪法不是为了好看。能做到的便写进宪法去，不能做到的就不要写进去；能做到什么程度，就写到什么程度”，这些都使我国的宪法明显地体现了实事求是的精神。

## 六、党要在宪法的范围内活动并要领导人民实施宪法

如前所述，我国的宪法是在中国共产党的领导下制定的。但严峻的事实是，在一个很长的时期里，有相当数量的党员，包括一些负责干部，对宪法和法律的重要性认识不足。他们错误地认为：中国共产党是执政党，是领导国家政权的党，党的地位高于一切，因而无需受宪法与法律的约束。他们不了解党是代表人民的，而我们的宪法是人民意志的集中表现，所以遵守宪法同党的领导是统一的，不是对立的。党为了实现领导，就要根据人民的意志和利益制定各项重大的方针政策，而宪法正是党的重大方针政策的法律化、条文化。因此，党带头遵守宪法，按照宪法办事，就是实施本身制定的方针政策，按自己的方针政策办事。由于党的领导主要体现为方针政策的领导，所以党如果不遵守宪法，那就意味着背弃了自己的方针政策，这样的话，中国共产党又如何实现其领导呢？

有鉴于此，1981年6月27日中共十一届六中全会做出决议：“必须巩固人民民主专政，完善国家的宪法和法律并使之成为



任何人都必须严格遵守的不可侵犯的力量，使社会主义法制成为维护人民权利，保障生产秩序、工作秩序、生活秩序，制裁犯罪行为，打击阶级敌人破坏活动的强大武器。决不能让类似‘文化大革命’的混乱局面在任何范围内重演。”1982年9月，党的第十二次全国代表大会进一步把“党必须在宪法和法律的范围内活动”写进了《中国共产党章程》。胡耀邦并在这次会议的报告中指出：“新党章关于‘党必须在宪法和法律的范围内活动’的规定，是一项极其重要的原则。从中央到基层，一切党组织和党员的活动都不能同国家的宪法和法律相抵触。党是人民的一部分。党领导人民制定宪法和法律，一经国家权力机关通过，全党必须严格遵守。”

根据党的十一届六中全会和十二大的上述精神，1982年12月4日颁布的现行宪法于两处做了相应的规定：其一是宪法序言第十三个自然段规定：各政党都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严，保证宪法实施的职责。其二是宪法总纲第五条规定：“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”宪法的这两处规定是极其庄严而明确的。

1993年3月，江泽民在第八届全国人民代表大会第一次会议上当选为中华人民共和国主席。他于3月31日在全国人大的讲话中表示：“国家主席责任重大。我将忠诚地履行宪法赋予的职责，恪尽职守，勤勉工作，不辜负各位代表和全国人民的重托。”1998年3月，江泽民再次当选中华人民共和国主席。他在19日第九届全国人民代表大会第一次会议的闭幕会上宣称：“时代的召唤，人民的重托，使我深感肩负的使命和责任崇高而重大。我将忠实地遵守宪法，恪尽职守，竭诚为祖国为人民服务。”江泽民的讲话表

明，中国共产党不仅领导人民制定和修改宪法，还要领导人民实施宪法；他作为党的第一把手，更要以身作则，实施宪法。从而使全国人民望见了依法治国、建设社会主义法治国家的曙光。这是十分令人振奋的事。

## 第二节 充分保障宪法的实施

### 一、宪法是依法治国的基础和依据

1997年，党的“十五大”确定了依法治国的方略。国内学者纷纷提出并一致认为：依法治国首先应当是依宪治国。1998年6月16日李鹏在主持第九届全国人大常委会第一次法制讲座时的讲话中亦提出了“宪法是依法治国的基础和依据”的论点。宪法在依法治国方略中的主导作用与基础地位，很快就为大众所普遍接受。

本书的前言已经论述了宪法的重要性。为了强调这个思想和凸显本书的主旨，这里有必要重申此段论述。笔者在前言里写道：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，依法治国首先应是依宪治国，依法办事首先应是依宪办事。然而，宪法是依法治国、建设社会主义法治国家的基础和依据，关于这一点，目前未必人人都理解。而且，见诸行动尤为不足。因此当务之急是要积极采取切实措施，使之落到实处。

## 二、强化宪法解释，保持宪法长青

中华人民共和国自从1949年建立以来，先是有起临时宪法作用的共同纲领，1954年，颁布了新中国的第一部宪法；1975年，颁布了新中国的第二部宪法；1978年，颁布了第三部宪法；1979年，全国人大对1978年宪法做了局部修改；1980年，全国人大又对1978年宪法做了局部修改；1982年，颁布了新中国的第四部宪法，即现行宪法；1988年，全国人大对1982年宪法做了局部修改，通过了第一至第二条宪法修正案；1993年，全国人大又对1982年宪法做了局部修改，通过了第三至第十一条宪法修正案；1999年，全国人大再次对1982年宪法做了局部修改，通过了第十二至第十七条宪法修正案。由此看来，我国宪法的变动，包括系统的全面修宪和局部的对若干宪法条文的修正，次数十分频密。这对于国家的政治稳定，多少会产生负面影响。但是另一方面，由于客观现实瞬息万变，不修宪又不足以适应形势的需要。所以为求两全之计，进行宪法解释，非常必要。

1993年3月14日，中国共产党中央委员会向第八届全国人大第一次会议主席团曾经提交《关于修改宪法部分内容的建议的说明》。该文件称：“这次修改宪法不是全面修改，可改可不改的不改，有些问题今后可以采取宪法解释的方式予以解决。”同时，该文件具体提出了一些问题，指明可以采取宪法解释的方式予以解决。例如：该文件在谈到社会主义市场经济的内容时指出：“江泽民同志在党的十四大报告中对社会主义市场经济做了阐述。必要时可以据此对社会主义市场经济的具体内容做出宪法解释。”又例如、该文件指出：“宪法第六条规定社会主义公有制实行按劳分配的原则，并不排除按劳分配以外的其他分配方式。必要时可做宪法解释。”

从以上的几段引文来看，中共中央是主张在必要时采用宪法解释的方式的。由于宪法作为根本法，它的条文必然难以制作得非常具体、细微；另外，由于客观形势总是处在发展变化之中，宪法的某些规范不可避免地会产生同现实不相适应的现象。所以对宪法进行解释，很有必要。它可以避免动辄修宪而使宪法相对地处于长新长青的状态。解释宪法是全国人大常委会的职权，这是现行宪法已经明确规定了的。至于解释宪法应采用何种方法和形式？应经过什么样的法定程序？这些问题在目前还没有制度化、定型化。但认真落实的话，解决起来也是比较容易的。

### 三、完善宪法监督机制

好的宪法，贵在实施。否则，宪法如果得不到充分实施，那么，法典写得再美妙，亦属徒然。而宪法要获得充分实施，非得具备健全的监督机制，给以有力的保障不可。在这方面，我们确有不足之处。在建国初期，正如本书在开始几章中所记述的，党的领导人不仅致力于制定宪法，而且也非常强调宪法的实施。本书亦曾摘引毛泽东曾于1954年6月14日在中央人民政府委员会第三十次会议上的讲话中，要求“全国人民每一个人都要实行”，并说“不实行就是违反宪法”。本书亦曾摘引刘少奇于1954年9月15日在《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中说过的话：“宪法是全体人民和一切国家机关都必须遵守的。”“中国共产党的党员必须在遵守宪法和一切其他法律中起模范作用。一切共产党员都要密切联系群众，同各民主党派、同党外的广大群众团结在一起，为宪法的实施而积极努力。”由此可见，中国共产党的领导人当时在主观上是重视宪法的实施的。另一方面，我国从中央到地方的各级政权机关的建立和国家机构体系的组织，以及各类国家机关职权的行使，它们的活动和为人民服务的目标，等等，都是

依照宪法的规定行事的。从这个意义上说，我们的宪法是得到实施了。

然而，这种实施完全出于道义的使然，是凭借一种对宪法尊重的理念所驱动。这同国家有没有任何制度上的监督，似乎并没有什么关系。领导人虽曾发表重视宪法的一些讲话，但只是用言辞点到为止。他们一直停留在口头上。而没有进一步考虑去寻找某种可靠的机制，建立有效的制度来保证宪法实施。何况当领导人观念改变，护宪的热情迅速消退之后，一旦面临客观实际中发生的对宪法的冲击时，那种光靠良知和理念所构筑起来的脆弱的防护工程，自然就会顷刻溃决瓦解了。

本来，宪法是人们根本的活动准则，应该像其他法律一样，作为衡量和判定是非曲直的标尺。但事实是：它和其他的法律在应用方面却并不一样，我国的宪法不进入司法领域，不用作判断是非曲直的标尺。早在1955年7月，最高人民法院在给新疆高级人民法院的复函中就已指出：“不宜援引宪法作论罪科刑的依据。”1986年10月，最高人民法院又在给江苏省高级人民法院《关于人民法院制作法律文书如何引用法律规范性文件的批复》中，把宪法排除在外，使宪法不在制作法律文书时可以引用的法律规范性文件之列。这就使宪法在诉讼领域里失去了作为法的标尺作用，更毋庸说是“根本的活动准则”了。

当然，我们是人民代表大会制的社会主义国家，不实行“三权分立”原则，不能赋予人民法院以像美国最高法院那样的违宪审查职能。我们选择了由全国人民代表大会行使宪法监督职权的模式，并在立国之初的第一部宪法就做出了明确的规定。这是可以理解，也是应该的。问题在于全国人大并不是经常工作的机关，何况我国一直未曾为全国人大行使该项职权制定工作程序，也没有规定任何配套设施，所以宪法规定的全国人大监督宪法实施的

职权，实际上并没有能够充分地行使。这种状态足足延续了28年。到1982年宪法颁布，才在法律上稍有前进。这主要是：（1）1982年宪法在规定由全国人民代表大会行使宪法监督职权的同时，又赋予全国人大常委会以监督宪法实施的职权。由于常委会是全国人大的常设机关，这样就弥补了因为全国人大每年只举行一次会议、会期只有20天左右，从而不可能对宪法实施进行经常性监督的不足。（2）1982年12月10日，第五届全国人大第五次会议通过《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》。该法第三十七条规定：全国人大各专门委员会的工作之一是：“审议全国人民代表大会常务委员会交付的被认为同宪法、法律相抵触的国务院的行政法规、决定和命令，国务院各部、各委员会的命令、指示和规章，省、自治区、直辖市的人民代表大会和它的常务委员会的地方性法规和决议，以及省、自治区、直辖市的人民政府的决定、命令和规章，提出报告。”这一规定初步地为全国人大及其常委会行使监督宪法实施的职权提供了一定的辅助条件。

本来在1982年宪法的草拟过程中，宪法修改委员会秘书处的同志曾草拟过一个在全国人大常委会设立宪法委员会的方案。但是该方案最终未被采纳。1983年后，王叔文等30名全国人大代表曾联名向六届人大提案，建议最高国家权力机关设立宪法委员会，亦未获确定性的答复。不过，全国人大常委会后来在《监督法》的起草过程中，曾有在全国人大常委会设立宪法监督委员会的构思。由于《监督法》迟迟没有草成，所以迄今尚无定论。相对而言，最高国家权力机关设立宪法监督委员会，似乎要比国家设置宪法法院或者由最高人民法院行使宪法监督权的可行性要更大一些。1993年3月14日，中共中央在提交给第八届全国人大第一次会议主席团的《关于修改宪法部分内容的建议的说明》中曾这样说过：“有人建议，在第七十条中增加规定全国人大设立宪法监督委

委员会的内容。”该文件接着说：“根据宪法第七十条的规定，全国人大可以设立专门委员会性质的宪法监督委员会，宪法可以不再做规定。”由此可见，中共中央并没有完全否定全国人大设立宪法监督委员会的可能性。

2000年3月15日，第九届全国人大第三次会议通过《中华人民共和国立法法》。该法第九十条第一款规定：“国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的，可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的要求，由常务委员会工作机构分送有关的专门委员会进行审查、提出意见。”第二款规定：“前款规定以外的其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的，可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的建议，由常务委员会工作机构进行研究，必要时，送有关的专门委员会进行审查、提出意见。”《立法法》第九十一条第一款规定：“全国人民代表大会专门委员会在审查中认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的，可以向制定机关提出书面审查意见；也可以由法律委员会与有关的专门委员会召开联合审查会议，要求制定机关到会说明情况，再向制定机关提出书面审查意见。制定机关应当在两个月内研究提出是否修改的意见，并向全国人民代表大会法律委员会和有关的专门委员会反馈。”第九十一条第二款规定：“全国人民代表大会法律委员会和有关的专门委员会审查认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触而制定机关不予修改的，可以向委员长会议提出书面审查意见和予以撤销的议案，由委员长会议决定是否提请常务委员会会议审议决定。”

上述的条款表明：《立法法》解决了全国人大常委会对于行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例行使违宪审查权时应遵循什么样的程序的问题，明确了谁可以向人大常委会提出审查的要求以及常委会在接受审查要求后应该怎样处理的一系列程序问题。这是具有重大意义的。虽然《立法法》的有关规定还没有涉及对于政治行为的合宪性审查，而仅仅限于对规范性文件的审查，并且，即使是对规范性文件，亦只囿于对行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的审查。但尽管如此，《立法法》的颁布，对于我国宪法监督制度的建立和健全，毕竟是迈进了不寻常的一步。

2001年6月29日，最高人民法院就齐玉苓诉陈晓琪等一案给山东省高级人民法院《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》。该司法解释于7月24日公布之后，立刻引起多方面人士特别是法学工作者们的普遍关注。许多人透过传播媒介发文章、谈看法。有的认为，齐玉苓案是“宪法司法化的第一例”，有的说是我国“宪法诉讼制度建立的开端”，等等，一时间，气氛十分热烈。从总体上反映出了一种渴望我国宪法能够充分实施，宪法的保障机制能够更完善地建立起来的迫切要求。众心之所向，我国宪法的实施和保障机制的健全必然会越来越向前发展。这是不以人们意志为转移的历史规律。

#### 四、深入学习和宣传中华人民共和国宪法

我国宪法以根本法的形式确认了全国人民长期奋斗的成果，规定了国家的根本制度、根本任务和公民的基本权利、自由与义务。现行宪法的序言规定：“全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。”



宪法第五十三条又把“遵守宪法”规定为公民必须履行的一项基本义务。

为了遵守宪法，维护宪法尊严，保证宪法实施，每一个公民都必须学习宪法，了解宪法，宣传宪法。在当前，尤其要坚持以“三个代表”重要思想为指导，学习并宣传宪法。要深入领会宪法以巩固社会主义经济制度，促进生产力发展，实现工业、农业、国防和科技现代化为战略目标，充分代表了中国先进生产力的发展方向；领会宪法促进社会主义精神文明建设，具体规定了发展教育、科技、医疗卫生、体育、文艺以及其他等文化事业的政策，充分代表了中国先进文化的发展方向；领会宪法巩固中国人民当家作主的主人翁地位，保障人民的各项权利，通过发展经济和制度建设等一切途径，尽力改善和提高广大人民的物质和文化生活水平，完全代表了人民群众的根本利益。

自1986年以来，我国已经实施了三个五年法制宣传教育规划，收到了一定的效果。2001年4月28日，第九届全国人大常委会第二十一次会议又通过了《关于进一步开展法制宣传教育的决议》。该决议指出：要“继续深入宣传学习宪法，强化全体公民的宪法意识”。又指出：“全体公民都应当接受法制教育。重点是进一步加强各级领导干部、司法人员、行政执法人员、青少年和企业经营管理人员的法制教育。各级领导干部尤其要带头学法、守法、用法，增强法制观念特别是宪法观念，做到依法决策、依法管理。”同年，全国人大常委会又确定每年的12月4日宪法颁布纪念日为“全国法制宣传日”。全国人大常委会的决议和决定以及国家的其他的有关措施，对于在群众中深入持久地开展对于宪法的学习与宣传，无疑地具有非常积极的意义。全国人民宪法意识的普遍提高，将会产生巨大的力量，从而必然会推动我国社会主义宪政的发展和社会主义法治国家的建设进程。

责任编辑/施国忠

封面设计/江声涛

ZHONGHUA RENMINKONGHEGUO XIANFASHI

中华人民共和国  
宪法史

ISBN 7-201-04226-1



9 787201 042261 >

005 7-201-04226-1  
\$ 96.00 / 42.00 C.