

新中国制宪工作回顾

——纪念中华人民共和国成立三十五周年

张 友 渔

伟大的中华人民共和国成立已经三十五年了。在这三十五年中，我们坚持了社会主义民主制度，大大加强了社会主义法制，在社会主义革命和社会主义建设中都取得了巨大的成就。在如何制定一部完善的、从中国实际出发的社会主义宪法方面，我们积累了正反两个方面的丰富经验。在纪念中华人民共和国成立三十五周年的时候，认真回顾这一历史过程，总结这方面的经验和教训，对我国的法制建设将是十分有意义的。

(一)

一九四九年九月三十日，在中华人民共和国成立的前一天，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了一个历史性的文件，这就是《中国人民政治协商会议共同纲领》。这个纲领是参加政协会议的中国共产党、各民主党派、各人民团体和其他各方面的代表人物经过认真、严肃的讨论，一致通过的。这个纲领所确定的内容是中华人民共和国成立后，我国所要实行的政治制度、经济制度、军事制度、外交政策以及公民的基本权利和义务等等。它无论在形式上、内容上或在制定程序上都具有国家根本法的性质，是当时各政党、各国家机关以及全体公民进行活动的重要基础，具有最高的权威性和根本大法的效力。在中华人民共和国宪法颁布前，起着临时宪法的作用。这个纲领颁布后，由于全国人民坚决贯彻执行了它的各项基本原则和具体规定，在很短的时间内，我们解放了除台湾等岛屿以外的我国全部领土，还进行了土地改革、抗美援朝、镇压反革命和其它民主改革，很快恢复了国民经济，一九五三年开始了有计划地进行社会主义经济建设工作。在法制建设上，根据《共同纲领》所规定的基本原则，我们先后制定了中央人民政府组织法、地方各级人民政府组织通则、司法机关的组织通则、工会法、婚姻法、土地改革法、惩治反革命条例、惩治贪污条例以及有关劳动保护、民族区域自治、公私企业管理等等法律、条例，使法制建设有了一个好的开端。

《共同纲领》实施后经过五年的时间，我国的政治、经济形势迅速发生了变化。人民民主专政进一步巩固；国民经济不仅得到恢复，而且大大发展了；人民的政治觉悟普遍提高，社会主义劳动热情空前高涨，物质文化生活水平也有所提高。这时，社会主义道路明确、具体地摆在全国人民面前。为了保障社会主义革命和社会主义建设持续地、更迅速地向发展，必须不失时机地制定一部完善的、从中国实际国情出发的社会主义类型的宪法。这项工作于一九五四年九月十五日，在第一届全国人民代表大会第一次会议上完成了。这就是我国

的一九五四年宪法。

一九五四年宪法是在《共同纲领》的基础上制定的，又是对《共同纲领》的发展。它坚持了人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体，坚持民主集中制的组织原则；在经济政策上，仍然承认四种所有制并存的现状，这些都是继续了《共同纲领》规定的基本原则。但是，《共同纲领》中没有规定建设社会主义的目标、道路和方法，没有明确规定对民族资本主义工商业进行社会主义改造，没有规定发展我国国民经济的基本方针是实行社会主义的计划经济，所有这些都在一九五四年宪法中作了明确的规定。此外，在国家政权的组织形式上，改变了在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的规定，设立了全国人大常委会为全国人大的常设机关；改变了中央人民政府主席为国家元首的规定，设立中华人民共和国主席为国家元首；改变了中央人民政府委员会下设政务院的规定，设立国务院为中央人民政府，这些都大大发展了《共同纲领》，使我国的国家制度更加完善。

一九五四年宪法是一部较为完善的宪法，主要是用国家根本法的形式，把人民民主和社会主义两个原则固定下来，给全国人民指出了明确的方向，具体表现在三个方面：（一）这部宪法适合当时历史发展阶段的实际和建设社会主义的需要，它既规定了建设社会主义的目标，又规定了四种所有制的并存；既规定了保护资本家的生产资料所有权和其它资本所有权，又规定了国家对资本主义工商业实行利用、限制、改造的政策；这些规定都与当时我国正处在社会主义革命和社会主义建设刚刚开始阶段分不开的；（二）这部宪法坚持了社会主义方向，又采取了从实际出发灵活运用方针，在《总纲》中，一方面明确规定了国家“保证逐步消灭剥削制度，建立社会主义社会”的原则，另一方面又规定了通过各种不同形式，“逐步以全民所有制代替资本家所有制”的国家资本主义。（三）这部宪法健全了人民民主专政的国家制度，奠定了加强社会主义法制的基础。在宪法的基础上我们制定了《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》、《中华人民共和国人民法院组织法》、《中华人民共和国人民检察院组织法》、《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》等一系列国家机构的基本法律以及其他各项法律、法令、条例等，从而大大加强了我国社会主义法制。但是，一九五七年以后，由于“左”的指导思想的干扰，社会主义法制建设遭到削弱，特别是“文化大革命”十年内乱中，这部宪法被公开抛弃，变成了一纸空文，从根本上破坏了社会主义法制。

一九七五年颁布了代替一九五四年宪法的我国第二部宪法。这部宪法是“左”的思想的产物，是理论上错误、实践上有害的东西。本来，一九五四年宪法颁布以后，我国的政治、经济形势发生了很大变化，一九五四年宪法的有些规定已经不适合新的客观情况，应当修改，但是一九七五年宪法在当时“左”的思想的指导下所进行的修改，不是改好，而是改坏了。它肯定了造成十年动乱、严重危害国家的“文化大革命”，肯定了所谓“全面专政”的理论，肯定了“左”倾错误思想的理论基础，即有特定含义的所谓“在无产阶级专政下继续革命”的理论。在政治制度方面，它大大削弱了人民代表大会制度，肯定了党政不分的所谓“革命委员会”制度；在法律制度方面，它大大削弱了立法工作，破坏了司法制度，甚至撤销了人民检察院，把它的职权交由公安机关行使；在公民权利和义务方面，它取消了一九五四年宪法中规定的许多公民权利，而在第十三条却增加了所谓“四大”即“大鸣、大放、大辩论、大字报”的权利。它的根本错误在于，完全脱离了我国社会主义社会的实际，歪曲和违背了马列主义关于科学社会主义的理论，脱离了社会主义宪法所应遵循的基本原则。

粉碎“四人帮”后，一九七八年颁布了我国第三部宪法。这部宪法对一九七五年宪法作了一些修改，但由于当时的历史条件，没有能够彻底纠正一九七五年宪法中的错误，还受到“左”的思想的一定影响，肯定了“第一次文化大革命的胜利”，肯定要坚持所谓“无产阶级专政下继续革命”的理论等等。这就必然使这部宪法不能充分地起拨乱反正的作用，不能适应社会发展的客观形势，不能解决当时社会主义革命和建设中的一系列重大问题。

一九七八年十二月中共中央召开了十一届三中全会，纠正了“左”的错误，重新确立了马克思主义的思想路线、政治路线和组织路线，制定了正确的路线、方针、政策，着重地提出了健全社会主义民主和加强社会主义法制的任务。一九八二年九月中国共产党召开了第十二次全国代表大会，大会号召全党和全国人民全力投入开创建设社会主义新局面的伟大实践，提出了新的历史时期的总任务和完成总任务的具体要求和方针、政策。为了使党的十一届三中全会和十二大所确定的重大决策及各项方针、政策制度化、法律化，修改一九七八年宪法，制定一部适应新的历史时期需要的新宪法就十分必要了。宪法的修改工作从一九八〇年九月十五日五届全国人大三次会议开始，到一九八二年公布，共用了两年的时间，工作是十分认真、慎重和周密的。这部宪法很好地总结了建国以来我国制宪工作中正反两个方面的经验和教训，继承和发展了一九五四年宪法中的一系列正确原则，贯彻了十一届三中全会和十二大的基本精神，鲜明地坚持了四项基本原则，完善了我国的政治制度、经济制度和法律制度，是一部顺乎民心、合乎国情的宪法，在实践中受到了全国人民的拥护和欢迎。

(二)

宪法是国家的根本法，是法制建设的基础。一九八二年宪法根据新时期的需要，在社会主义法制建设方面做了许多具有重大历史意义的新规定，使我国的法制建设进入了一个新阶段。

第一，一九八二年宪法为我国的立法工作奠定了基础。斯大林说：“宪法并不是法律汇编。宪法是根本法，而且仅仅是根本法。宪法并不排除将来立法机关的日常立法工作，而要求有这种工作。宪法给这种机关将来的立法工作以法律基础。”^①宪法与其他部门法不同。它调整国家生活中的基本问题，而其他法只分别调整国家生活中某一方面的问题。宪法规定国家的社会制度和国家制度的基本原则、国家机关的组织与活动的基本原则以及公民的基本权利和义务等国家生活中的重大问题，其他法律只规定国家生活中某个方面的问题。如刑法主要规定犯罪和刑罚方面的问题，诉讼法主要规定诉讼程序方面的问题，婚姻法主要规定婚姻家庭方面的问题等。宪法规定的内容是国家立法机关进行立法活动的基础。

一九八二年宪法根据新的历史时期的需要，对我国的根本制度和根本任务，对国家政治生活、经济生活、文化生活和社会生活各方面带根本性的问题都做了明确的规定，是我国新的历史时期治国安邦的总章程，也为我国的立法工作提供了依据。全国人大及其常委会进行立法时必须遵循宪法规定的原则。例如，一九八二年宪法关于我国经济制度的一系列规定为经济方面的立法提供了基本原则，第三章和《总纲》中的有关条款为国家机关组织方面的立法提供了基本原则，第二章和《总纲》中的有关条款为保卫人民民主权利方面的立法提供了基本原则，第一、五、二十八条为我国刑事方面的立法提供了基本原则，第二十五、四十八和四十九条为婚姻家庭和计划生育方面的立法提供了基本原则等等。全国人大及其常委会的

^① 《斯大林文选》上，第101页。

立法活动都不能违背这些原则。一九八二年宪法颁布以来，我们根据它的规定，积极而又稳妥地开展了立法工作，制定和修改了许多重要法律，使我国的法制建设有了很大的发展。

第二，一九八二年宪法确立了维护法制的统一和尊严的原则。第五条规定：“国家维护社会主义法制的统一和尊严。”这是过去几部宪法没有的一项新规定，是加强法制建设的总的原则。法制是体现代表统治阶级的国家意志，是进行和巩固其统治的工具，统一和尊严是它本身的一个重要特性。如果失去了这种特性，那就不成其为法制，法制建设也就毫无意义。列宁十分重视维护法制的统一和尊严。在《论“双重”领导和法制》一文中，严厉批评了分散主义错误，指出：“法制应当是统一的。”^①如果没有法制的统一和尊严，而是政出多门，各立其法，各行其是，国家就不成其为国家。我们要集中力量进行社会主义现代化建设，把我国建设成高度文明、高度民主的社会主义国家，就必须建立统一的法制，使全国各方面有一个共同活动的准则，就必须维护法制的尊严，使任何组织和个人都必须严格遵守。

维护法制的统一和尊严，核心问题是维护宪法的权威。宪法是国家的根本大法，如果失去权威，立法活动就很难进行，法制建设就很难开展，法制就无从统一。法制统一要以宪法为基础，为核心，就是一切统一于宪法。一九八二年宪法《序言》特别强调说：“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。”第五条又明确规定：“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”国家生活中的一切活动都不能违背宪法。

第三，一九八二年宪法对我国立法体制进行了重大改革，大大加强了立法工作。这主要表现在：（一）扩大了全国人大常委会的职权，给予它立法权。一九五四年宪法明确规定：全国人大是行使国家立法权的唯一机关，它的常委会只有权制定法令。一九七五年宪法和一九七八年宪法也都规定全国人大常委会只有制定法令的权，没有制定法律的权。一九八二年宪法打破了这个旧框框，明确规定：“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。”人大常委会有权“制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律”，并“在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改”，只是“不得同该法律的基本原则相抵触”。给予全国人大常委会立法权是新的历史时期的需要。在全面开创社会主义现代化建设新局面的伟大斗争中，立法的任务将会越来越繁重，单靠一年一度的全国人民代表大会会议来制定法律是不可能完成任务的。把全国人大的一部分立法权交由作为它的常设机关的常委会来行使，就可以弥补全国人大不能经常开会的缺陷，从而保证更好地发挥作为国家立法机关的作用，加强社会主义的立法工作。（二）加强了全国人大及其常委会组织机构。一九八二年宪法规定，由全国人大常委会委员长、副委员长、秘书长组成委员长会议，处理人大常委会的重要日常工作；全国人大设立各种专门委员会，在全国人大及其常委会的领导下，研究、审议和拟定有关议案；全国人大常委会的组成人员不担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务等。这些规定，有利于充分发挥全国人大及其常委会的作用，加强国家的立法工作。

第四，一九八二年宪法加强了保证法律实施的规定。法制建设不仅要加强立法工作，制定完善的法律，做到“有法可依”，而且必须加强执法和守法工作，保证法律的实施，做到“有法必依，执法必严，违法必究”。固然，没有法律就不可能有法制建设，但是，有了法律不去

^① 《列宁全集》第33卷，第326页。

实行，也谈不上法制建设。一九八二年宪法根据我国的实际需要，在法律的实施方面也做了许多新的规定。这主要是：（一）恢复了一九五四年宪法关于公民在法律面前一律平等的规定。这是社会主义法制的一项基本原则。恢复这个原则对于保证社会主义民主，健全社会主义法制有重要作用。（二）加强了司法机关的建设。司法机关是专门执行法律的机关。为了保证法律的实施，一九八二年宪法参照一九五四年宪法，增写了人民法院和人民检察院依法独立行使审判权和检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉；增写了公检法三机关分工负责，互相配合，互相制约的原则等。这些规定，有利于保证准确有效地执行法律。（三）着重强调了必须守法。一九八二年宪法除了把遵守宪法和法律规定为公民的一项基本义务外，《总纲》第五条还特别新增加了“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”的规定。（四）新增了对公民进行法制教育的内容。第二十四条规定，国家要通过纪律和法制教育，加强社会主义精神文明的建设。这对于增强广大干部和群众的法制观念，保证法律的实施是完全必要的。

总之，一九八二年宪法在社会主义法制建设方面，从基本原则到具体措施都做了比较全面的规定，为我国的法制建设奠定了坚实的基础。

（三）

回顾三十五年来的制宪工作中我们取得的主要经验是：

第一，必须坚持从马克思主义的历史唯物论，从社会发展阶段的实际情况出发，把马克思主义的普遍原理同中国革命和建设的具体实践相结合。具体地说就是：（一）在现代各国，无论哪一种类型的国家，统治阶级都必须制定反映本阶级意志，维护本阶级利益的宪法，工人阶级建立自己的国家政权后，也需要制定社会主义的宪法。如列宁所说，“象任何阶级一样，也要通过改变所有制和实行新宪法来掌握和保持政权，巩固政权。”^①（二）制定社会主义宪法必须以马列主义为指导思想，必须从当时当地的具体情况出发，在不同的国家、不同的历史发展阶段，作某些不同的规定，以适应实际需要，保证宪法对现实生活的指导作用。中国是社会主义国家，中国要制定的宪法是社会主义的宪法，这种宪法当然必须以马克思主义的原理为指导思想，但是，不能教条主义地运用马克思主义，而必须结合中国的实际，适应中国历史发展的每一阶段的需要。新中国成立后，包括《共同纲领》在内，我们共制定过五部宪法，其中《共同纲领》、一九五四年宪法和一九八二年宪法普遍受到人民群众的欢迎和拥护，其原因就在于这几部宪法都坚持了马克思主义的历史唯物论，实现了马克思主义原理同中国的具体实践相结合。例如一九八二年宪法，在经济制度上既规定了社会主义公有制经济是我国经济制度的基础，又规定了保护个体经济的合法权利和利益，把它作为社会主义公有制经济的补充，这正是从我国当前需要繁荣市场、搞活经济，以发展生产力和满足人民生活需求的实际情况出发。个体经济的存在，并不妨碍社会主义经济的发展，反而起着必要的、有益的补充作用。又如关于保障宪法的实施，这部宪法没有象一些国家那样，设立宪法委员会等保障宪法实施的机构，而把监督宪法实施的职权赋予全国人大及其常委会。这也是从我国的实际情况出发，因为我国不是三权分立制的国家，全国人大是最高国家权力机关，在我国不应当有凌驾于它的其他保障宪法实施的机关。宪法实施的最关键性一环是审查各种法律、行政法规、地方性法规是否与宪法相抵触，这一职权也只能由制定宪法并有权修

^① 《列宁全集》第30卷，第433页。

改宪法的全国人大或有权解释宪法的人大常委会行使，才合法合理，也才具有权威性。这样做完全符合我国的实际情况，有利于加强我国的社会主义法制。外国的经验我们不能照搬。

第二，必须坚持原则性与灵活性相结合的方针。这个方针是毛泽东同志在总结制定一九五四年宪法的时候提出来的。所谓原则性主要是指两条：一条是民主原则，一条是社会主义原则。所谓灵活性是指：“一时办不到的事，必须允许逐步去办”，“现在能实行的我们就写，不能实行的就不写”。^①这一方针不仅体现在一九五四年宪法中，也体现在一九八二年宪法中。例如在一九五四年宪法中，一方面明确规定了坚持社会主义方向，优先发展社会主义全民所有制经济即国营经济的原则，另一方面又规定了对资本主义工商业实行社会主义改造，通过国家资本主义的各种不同形式，并且是“逐步”实行，这就是灵活性。在一九八二年宪法中，也同样注意了恰当地结合原则性和灵活性。例如关于农村经济的基层组织形式，在坚持社会主义集体所有制的原则下，既规定了人民公社可以作为农业集体经济的一种生产组织形式，否定了“政社合一”的原则，又规定了可以建立农业生产合作社及其它生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济。这样就既坚持了社会主义方向的原则性，又坚持了组织形式多样化的灵活性。又如关于国营企业中实行民主管理的问题，宪法规定了实行民主管理的原则，没有象对集体经济组织那样，规定具体内容，管理形式也不限于职工代表大会，还可以通过其他各种形式。这就是说，参加企业的民主管理，是作为国家主人的职工的权利，也是义务，这是不可动摇的原则，必须实行，但参加哪些管理，怎样进行管理，可以根据实际情况有所不同，这是灵活性。此外，关于计划经济为主，市场调节为辅，实行对外开放，设立特别行政区等等规定，都体现了原则性和灵活性相结合的方针。不坚持原则性，就会失去我国宪法的本质特征；而不坚持灵活性，宪法的一些规定就可能行不通，甚至会遭到失败。为了保障宪法的有效实施，坚持原则性与灵活性相结合的方针，是一项十分重要、十分成功的经验。

第三，必须发扬民主，走群众路线。民主原则是社会主义宪法的一项基本原则。不仅宪法的内容必须体现这个原则，宪法的制定过程也必须遵循这个原则，走群众路线就是贯彻民主原则。正如列宁说的：“民主组织原则……，意味着使每一个群众代表、每一个公民都能参加国家法律的讨论，都能选举自己的代表和执行国家的法律。”^②

我国的宪法是全国各族人民在中国共产党领导下长期斗争经验的总结。只有走群众路线，才能把那些成熟的、带规律性的东西总结起来，才能科学地反映群众的斗争实践，为将来指出正确的方向。因此，它的制定和修改必须坚持走群众路线。制宪工作如果脱离广大群众，靠少数人闭门造车，制定出来的宪法就会脱离实际，违背客观规律，就不可能反映群众的利益。

制宪工作走群众路线决不是说可以不要国家领导机关的领导，不要经过国家立法机关而由群众自己立法。我们制宪的方法是领导机关和群众结合的方法。走群众路线和充分发挥领导机关的作用是统一的。只有把两者结合起来，才能使我们制定出一部适合我国国情、正确反映全国各族人民意志的社会主义宪法。

新中国成立三十五年来制宪实践表明，走群众路线，实行领导与群众相结合的方法是完全正确的、行之有效的。我国的第一部宪法是一九五四年颁布的。一九五三年一月成立了

① 《毛泽东选集》第五卷，第128页。

② 《列宁全集》第27卷，第194页。

以毛泽东同志为首的宪法起草委员会。委员会在同年三月接受了中共中央提出的宪法草案初稿。接着组织了各方面的广泛讨论。同年六月中央人民政府公布了经过修改的草案，交付全民讨论，全国有一亿五千多万人参加，历时两个多月。最后由第一届全国人大审议通过。事实证明，这是一部适合当时实际情况、得到全国各族人民拥护的好宪法。它所以能够成为一部好宪法，就是由于在制定过程中，充分发扬民主，贯彻群众路线，实行领导与群众相结合的方法。一九八二年宪法的制定，也是实行了这个方法。一九八〇年九月十日，五届人大三次会议接受中共中央建议，决定成立宪法修改委员会，主持宪法修改工作。委员会和它的秘书处成立后，经过广泛征求意见，于一九八二年八月提出宪法修改草案讨论稿。以后，宪法修改委员会根据各方面的意见又进行了两次认真的讨论和修改，由全国人大常委会公布，交付全民讨论。这次讨论无论在时间上、还是在参加的人数上，都是空前的。根据全民讨论的意见，宪法修改委员会又进行了修改，最后由五届人大五次会议通过。正是由于这样做，所以能够成为真正集中全国各族人民意志、适应新时期社会主义现代化建设需要的好宪法。

(四)

最后应当强调指出，制定了宪法一定要保证它能够实施。保证宪法实施，当然首先要追求宪法本身能够正确反映客观实际，适应当时需要，同时，也要作出保证宪法实施的一些必要的规定。在这方面，一九八二年宪法是不成问题的。前面说过它是一部顺乎民心，合乎国情，适应新的历史时期开展社会主义现代化建设需要的好宪法。同时，它还明确规定它是国家的根本法，具有最高的法律效力。任何组织和个人都必须以宪法为根本的活动准则；把修改宪法的职权赋予全国人大，并规定了修改宪法的严格程序；把解释宪法的职权赋予全国人大常委会；把监督宪法实施的职权赋予全国人大及其常委会等。但是，宪法的实施，主要的是通过国家的行政机关、司法机关等来执行，来贯彻。因此，必须加强这些国家机关，使其能真正做到“以宪法为根本的活动准则”，并负责“保证宪法的实施。”现在我们正在大力进行体制改革，整顿机构，实行干部的革命化、年轻化、知识化和专业化的方针，逐步建立各种规章制度，增强各级干部的业务水平和法制观念，这对保证宪法的实施，将起重大作用。再就是对广大人民群众进行宪法的宣传教育工作。人民是国家的主人，宪法的实施必须依靠人民。如前所述，一九八二年宪法是一部好宪法。只要我们加强宣传教育工作，使广大人民群众真正懂得宪法的内容，掌握宪法的精神，就必然能够自觉地遵守宪法，并为宪法的贯彻实施而努力。这样，宪法的实施就有了极巩固的基础，最可靠的保证。最重要的是保证党的领导。我们党是执政党，是领导社会主义建设事业的核心力量。没有党的领导，就没有社会主义中国，也就谈不上制定和实施宪法。一九八二年宪法是党根据人民的意志，领导人民制定的。它的实施必须依靠党的领导。党的正确领导是宪法能够贯彻实施的根本保证。为了实现党的正确领导，党的各级组织和党员就必须以身作则，带头遵守宪法，以宪法为根本的活动准则，用行动来保证宪法的实施。新党章对此作了明确的规定：“党必须在宪法和法律的范围内活动。”胡耀邦同志在党的十二大报告中更强调地作了阐释。他说，党章的这个规定“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。”我们坚信，在党中央的正确领导下，全国人民共同努力，我们的一九八二年宪法的贯彻实施，一定能够得到充分的保证。