

# “五四宪法”的命运与际遇

■ 支振锋

## 一

1953年的中国，历史正在波澜壮阔地演进着！

然而，新生的中华人民共和国政府依然没有建立起自己的法律体系。1949年2月，王明发挥“余热”，起草了废除国民党六法全书体系的文件，并由中共中央发布了这个《关于废除国民党的六法全书与确定解放区司法原则的指示》。文件指出：“国民党的全部法律是保护地主与买办官僚资产阶级反动统治的工具，违反工人阶级领导的广大人民群众意志和利益，必须全部废除。”1949年9月30日，由全国人民政治协商会议制定的《中国人民政治协商会议共同纲领》，在一定时期内起到了临时宪法的作用。3年之后，第一届中国人民政治协商会议届满，形势的变化也使得《共同纲领》与时代颇有些不适合的地方。特别是1953年2月，全国各省（市）、县、乡（村）先后举行了各界人民代表会议，为人民代表大会制度的正式建立创造了条件，积累了经验。<sup>[1]</sup>

新政府建立之后，要治理一个人口众多、经济文化落后的国家，既没有成熟的经验，又没有现成的“本本”。路子该怎么走，办法在哪里？随着新政权的巩固和国民经济与社会秩序的恢复发展，制定新宪法，已成为时代赋予的重大任务。<sup>[2]</sup>而且，这部宪法还“不是完全社会主义宪法，它是一个过渡时期的宪法。”<sup>[3]</sup>1953年3月初毛泽东在修改审定的《宪法草案初稿说明》中指出：“宪法的基本任务，就是要从国家的制度、国家的权力和人民的权利等方面作出正确的适合历史需要的规定，使国家在过渡时期的总任务的完成获得法律上的保证。宪法草案的主要努力，首先用在这个目的上。”<sup>[4]</sup>在宪法草案正式通过以后，毛泽东在一次会议上讲：“这部宪法是过渡时期的宪法，大概可以管15年左右。”<sup>[5]</sup>一方面可以说，“五四宪法”从起草到宪法内容的规定，皆出于对党在过渡时期总路线的贯彻与

实施。<sup>[6]</sup>另一方面，在抗美援朝胜利、大规模社会主义改造基本完成、《共同纲领》即将完成历史使命之际制定国家的根本大法，对于决定国家未来走向，构造基本的国家制度，确定基本的政治秩序，巩固新生的中华人民共和国政府，都是非常有必要的。

## 二

中共中央于1952年底作出决定：尽快召开全国人民代表大会和制定宪法，并按规定向全国政协提议，由全国政协向中央人民政府委员会提出定期召开全国人民代表大会的建议。1952年12月24日，全国政协常委会举行扩大会议，一致同意中国共产党的建议，决定由全国政协向中央人民政府委员会建议，根据中央人民政府组织法第7条第10款的规定，筹备召开全国人民代表大会和地方各级人民代表大会、制定宪法。1953年1月13日，中央人民政府第二十次会议专门讨论了全国政协委员会关于召开全国人民代表大会和制定宪法的建议，并决定成立中华人民共和国宪法起草委员会负责宪法的起草工作，委员会共有33人，毛泽东为主席，并由他提出宪法起草委员会委员名单。

为了协调宪法草案的讨论，1953年3月15日，中共中央政治局决定成立由陈伯达、胡乔木、董必武、彭真、邓小平、李维汉、张际春、田家英等八人组成的宪法研究小组，负责初稿的最后修改。但是，由于作为制宪指导思想和基本依据的过渡时期的总路线仍在酝酿和讨论之中，也由于“高、饶事件”，宪法草案的起草工作被推迟了一年多。直到1953年12月24日，中央政治局才决定毛泽东休假一段时间，由刘少奇代理主持中央工作。当晚，毛泽东带领宪法起草小组成员陈伯达、胡乔木和田家英，乘火车南下杭州，主持宪法起草工作。<sup>[7]</sup>

此前的11月至12月期间，毛泽东已经让宪法起草委员会委员陈伯达一个人先起草了宪法草案第一



稿。<sup>[8]</sup>根据穆兆勇先生的研究,<sup>[9]</sup>1954年1月7日,正式开始宪法起草工作,次日毛泽东主持召开起草小组会议,制定了宪法起草工作计划,并在15日向刘少奇等中央领导同志发电通报。2月中旬拟出了宪法草案的初稿,23日又修改出了二读稿,25日修改出了三读稿。24日、26日,毛泽东分别两次致信刘少奇谈宪法草案初稿的修改情况。刘少奇于2月28日、3月1日两次主持中共中央政治局扩大会议,讨论并基本通过了宪法草案初稿三读稿。就这样,讨论、修改工作在南北两地分头进行,从1月7日开始,直到3月中旬才结束。在此期间,杭州方面,毛泽东主持起草小组一次次修改;北京方面,刘少奇召集中央有关人员一次次讨论。北京方面讨论一次,意见发到杭州,杭州方面就修改一次,然后又将修改稿传回北京,每次都有很多修改。3月上旬,起草小组又提出了第四稿。3月12日、13日、15日,中央政治局连续召开扩大会议,对四读稿进行讨论修改,基本上完成了对宪法草案(初稿)的草拟工作。之后,宪法草案的起草告一段落。毛泽东于1954年3月17日返回北京。

3月23日,宪法起草委员会的30多位委员聚集中南海勤政殿,出席中华人民共和国宪法起草委员会第一次会议。毛泽东主持会议并代表中国共产党向会议提出了中共中央起草的《中华人民共和国宪法草案(初稿)》。毛泽东说,这个初稿可以小修改,可以大修改,也可以推翻另拟初稿。为了在全国范围内开展对宪法的讨论,3月25日,中共中央发出了《关于讨论中华人民共和国宪法草案(初稿)的通知》,要求各大行政区,各省、市、自治区和50万人以上的省辖市,广泛地进行对宪法草案(初稿)的讨论。从这一天开始,到6月11日结束,历时80多天,共有8000多人参加了讨论,提出修改意见共计5900多条。同时全国政协开始分17组举行宪草座谈会,共进行40多天,提出有价值的意见3900多条。<sup>[10]</sup>这期间,在刘少奇的主持下,宪法起草委员会一共召开了五次次会议,吸收了各地报来的意见,逐章逐条地对初稿进行讨论修改,形成了《中华人民共和国宪法草案(修正稿)》。

6月11日,宪法起草委员会召开第七次会议,对宪法草案的全部条文作最后审查。全体一致同意,决定将它提交中央人民政府委员会。

6月14日,毛泽东主持召开中央人民政府委员会第三十次会议,通过《中华人民共和国宪法草案》和

关于公布宪法草案的决议,要求全国地方各级人民政府立即在人民群众中普遍地组织关于宪法草案的讨论,发动人民群众积极提出对于宪法草案的修改意见。

6月16日,《人民日报》刊登了宪法草案全文,并发表题为《在全国人民中广泛地展开讨论中华人民共和国宪法草案》的社论。于是,一场全民大讨论便以最快的速度、最短的时间在全国范围内迅速展开。讨论持续了两个多月,参加讨论的人数达1.5亿人之多,占全国人口的四分之一,各个方面前前后后提出的意见共有118万多条。根据这些意见和建议,宪法起草委员会对草案又作了修改。

9月9日,中央人民政府委员会第三十四次会议再一次讨论通过了经过修改的宪法草案,并决定正式将其提交第一届全国人民代表大会第一次会议审议。9月13日,毛泽东又对这个报告稿作了最后的修改审定。

1954年9月20日,中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议以无记名投票的方式通过了共和国的根本大法——《中华人民共和国宪法》。中华人民共和国政府第一部宪法由此正式诞生。

从现在能够查阅的档案材料来看,毛泽东对宪法起草堪称是字斟句酌,改了又改,批语也写了不少,前后易稿一二十次,反复研究,不厌其详。杭州草宪的工作非常紧张,毛主席经常通宵达旦。有人这样记载,1954年“2月24日凌晨2时,夜幕依然严严实实地笼罩着整个西湖,杭城人民正在睡梦中甜甜地休息,而毛主席他老人家还在书房内操劳。灯下,主席在给刘少奇、胡乔木写信,部署工作。”<sup>[11]</sup>

杭州宪草于3月9日拿出初稿。3月14日毛泽东和起草人员开始离开杭州回京,此后他又亲自主持了多次讨论和修改。自始至终,毛泽东都领导和参加了宪草工作,不仅确定指导思想,提出许多重要内容,组织召开各种会议,作多次重要讲话,而且对历次宪草作多次重大修改倾注了很大心力。

这一段时间毛泽东对宪法是足够重视的。在赴杭州的火车上,毛泽东对随行人员说,治国,须有一部大法。我们这次去杭州,就是为了能集中精力做好这件立国安邦的大事。在杭州期间,他也曾对身边的工作人员说:“宪法是一个国家的根本法,从党的主席到一般老百姓都要按照它做,将来我不做国家主席了,谁当也要按照它做,这个规矩要立好。”<sup>[12]</sup>他是新生的中华人民共和国政府第一部宪法当之无愧的总设计

师。刘少奇在北京主持大局，田家英等人对毛泽东尽心辅助，周鲠生、钱端升作为法律顾问，叶圣陶、吕叔湘作为语言顾问，也都为这部宪法恪尽职守，呕心沥血，他们都堪称制宪英雄。

### 三

制定宪法时，人们最为关心的问题就是宪法能否得到切实执行。毛泽东在中央人民政府委员会第三十次会议讨论宪法草案时说：“这个宪法草案是完全可以实行的，是必须实行的。”在前三个年头里，据彭真回忆：“那个时候，中央决定重大问题时，毛主席、周总理常问：是不是符合宪法？”

然而，好景不长。虽然1954年宪法是在中国共产党和毛泽东的直接努力下起草、审议和通过的，但从1957年下半年反右派斗争起，领导人的看法和注意力改变了，从此不适当地强调阶级斗争和大搞群众运动，“人治”的思想抬头，不再那么重视宪法和法律了，有时甚至置宪法和法律于不顾。<sup>[13]</sup>1957年毛泽东在一封加强学校思想政治工作的信中，“建议取消宪治课，要编新的思想、政治课本。”<sup>[14]</sup>1958年8月，在北戴河召开的政治局扩大会议上，毛泽东指出，“法律这个东西没有也不行，但我们有我们这一套。不能靠法律治多数人，……宪法是我参加制定的，我也记不得。”刘少奇插话说：“到底是法治还是人治？看来还是靠人，法律只能作为办事的参考。”<sup>[15]</sup>“在实际生活中，党和党的组织往往处于宪法之上，不按照宪法的规定办事，结果只能使宪法虚置。”<sup>[16]</sup>制宪者们并没有尊重自己亲自参与设计的宪法，甚至不能以宪法保证自己的全身而退。

为什么会这样？我们往往太容易将历史的功绩或过错归于某些个人，而忽略了历史复杂的内在理路与深层结构。揆诸近代中国的宪法史，我们就会发现，不能简单地将问题归于某些个人身上。一部宪法的被废弃，固然有当政者不愿意奉行的原因；而同样重要的原因还可能是，它是否为时代最迫切的需要？

1954年宪法是新生的中华人民共和国政府的第一部宪法，但却不是中国的第一部宪法。<sup>[17]</sup>因此，应该把它的产生、实施与命运放在更为宏大的近代中国法制变革的背景之中来进行看待。近代法制变革乃是自1840年开始，在五战五败，丧权辱国，创巨痛深的背景下展开的。中华民族到了最危险的时候，救亡就是

鸦片战争以来我们这个民族的首要任务与主题。救亡之要，一在自强，二在求富，即是富国强兵。特别是甲午战争的失败为中国进行法律、制度的变革提供了历史的紧迫感与推动力，这次战败对国人造成的心灵创伤是空前的，甚至是无与伦比的。日本不仅进行了器物上的变革，更进行了制度与文化上、特别是律法上的更张。这被当时的中国知识分子认作是日本战胜的原因。康有为于光绪二十四年六月（1898年7月）所上《请定立宪开国会折》中，开宗明义地提出，“臣窃闻东西各国之强，皆以立宪法开国会之故。”希望朝廷“外采东西强国，立行宪法，大开国会，以枢政与国民共之，行三权鼎立之制，则中国之治强，可计日待也。”瓜分豆剖的历史境遇决定了当时的目标只能是救亡，而要救亡就必须自强求富；与此相比，其他的都只是手段与工具。

如果说洋务派与维新派对法律的认识还主要停留在思想层面上的话，那么清末的修律变更更直接凸显了当时人们对法律的真正认识。内外困乏中，清廷统治的合法性资源<sup>[18]</sup>在不断流逝，为了“自强”不得不重新拾起“变法”的旧旗，于光绪二十六年（1900年）十二月发布改革诏书，正式提出学习西方制度与文化，但其念兹在兹的，仍然是如何而“国势始兴，如何而人才始盛，如何而武备始精，如何而度支始裕”<sup>[19]</sup>的“富强”之策。接着张之洞与刘坤一连署“江楚会奏”，其中力主学习西方的政治与法律制度。<sup>[20]</sup>清廷在批阅刘、张奏疏后，再次下旨指出，“惟有变法自强，为国家安危之命脉”。<sup>[21]</sup>并于1902年2月正式下诏进行法制改革。

观诸清末的修律变法，我们也可以发现其实质不过是“功夫在诗外。”在更大的程度与意义上，绝不仅仅是由于当时之人对西方法律的“体”或者说其核心与精义有多少高妙与深邃的理解，相反他们看到的乃是其“用”。一是看到了西方法律在富国强兵中的作用，希望能够通过变法而自强，从而巩固统治。二是希望通过修律变法来解决某些现实的问题，比如废除领事裁判权。在出使海外进行立宪考察的五大臣看来，“保邦致治，非此（宪法）莫由”，立宪乃“富强之纲纽。”<sup>[22]</sup>端方也在奏折里明白地说，“中国欲国富兵强，除采用立宪政体之外，盖无他术矣。”<sup>[23]</sup>最终，清廷接受了他们的意见，在1906年9月1日下诏，“各国之所以富强者，实由于实行宪法。”<sup>[24]</sup>可见，无论是



从当时中国面临亡国灭种的历史困境决定了必须以救亡为第一要务来看，还是从清末修律变法前后人们对西法的认识，以及修律变法的宗旨、手段及对具体“西法”的采择来看，当时的西法东渐都不是为了“以法治国”，而是为了“以法强国”。

如果以此为背景和框架，我们就更易理解五四宪法的命运与际遇。1840年以来，中华民族的任务就是富强。在一定程度上，这个任务迄今未变。1949年中华人民共和国政府建立后，内忧外患之中，靠的不是法治，而是基于极强的汲取能力、自主能力与社会渗透能力等所构造的强悍国家能力，才实现了迅速稳定国内秩序、发展生产与抗美援朝保家卫国的伟大胜利。即便是在改革开放之后的今天，在很长的历史阶段内，法治都必须服务于社会稳定与经济发展的大局。这就是我们理解中国法治的历史背景与现实逻辑，只有如此，我们才能摆正以法治国与以法强国的关系，才能真正理解宪法在国家政治生活中的命运。

如今，经过30年的发展，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系已经基本形成。特别是1997年，党的十五大明确提出“依法治国，建设社会主义法治国家”，并把依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略。将过去所讲的“法制国家”改为“法治国家”，一字之变，体现的是执政党法治思想的新发展。1999年，“实行依法治国，建设社会主义法治国家”被载入宪法。2007年，党的十七大对全面落实依法治国基本方略、加快建设社会主义法治国家作出一系列新部署。值得注意的是，“依法治国”及其作为宪法的一部分施行，最重要的出发点之一就是“为社会主义市场经济保驾护航。”因为，“发展才是硬道理”，只有发展才能强国，只有发展才能富民。事实上，“富强”不仅是一百多年来中国社会革命和改革的关键词，更是法制变革的驱动力，也是立宪与行宪最为重要的动力之一。

因此，围绕着“富强”及因此而导致的历史偏差，只有深入到历史的结构之中，我们才能理解为何宪法久难施行；在经历了历史的教训后才能明白，为何依宪治国是必由之路。

#### 注释

- [1] 参见穆兆勇编著：《第一届全国人民代表大会实录》，广东人民出版社2006年版，第37~38页。  
[2] 参见杨培田：《“五四宪法”诞生记》，《山东人大工作》2002

年第11期，第49页。

- [3] 参见《建国以来毛泽东文稿》第4册，中央文献出版社1990年版，第506页。  
[4] 转引自逢先知、金冲及主编：《毛泽东传(1949-1976)》(上)，中央文献出版社2003年版，第322页。  
[5] 董成美：《制定我国1954年宪法若干历史情况的回忆——建国以来法学界重大事件研究(三十)》，《法学》2000年第5期，第4页。  
[6] 范进学：《“五四宪法”的立宪目的之反思》，《法商研究》2008年第4期，第23页。  
[7] 参见韩大元：《1954年宪法与中国宪政》(第二版)，武汉大学出版社2008年第2版，第62页；第65页。  
[8] 这个草案的作用可能并不大。事实上，1953年5月3日还曾以中共中央办公厅的名义发布过一个“中华人民共和国宪法草案初稿(第一部分)”，可能是为1953年召开全国人民代表大会而准备的草案，后因时间推迟，没有继续完成。这个草案初稿对1954年制宪应该起到了一定作用。  
[9][12] 以下参见穆兆勇：《毛泽东主持起草共和国第一部宪法》，《党史博览》2003年第10期，第47~50页；第47页。  
[10] 参见萧心力：《毛泽东与共和国重大历史事件》，人民出版社2001年版，第130页。  
[11] 许庆东：《毛泽东刘庄草宪轶闻》，《党史纵横》1994年第5期，第26页。  
[13][16] 刘政：《1954年宪法施行三年后为什么被逐渐弃废》，《中国人大》2002年第14期，第42页；第43页。  
[14] 《建国以来毛泽东文稿》(第6册)，中央文献出版社1987年版，第398页。  
[15] 全国人大常委会办公厅研究室：《人民代表大会制度建设四十年》，中国民主法制出版社1991年版，第102页。  
[17] 毛泽东明确指出，1954年宪法并非中国第一部宪法，要求尊重历史。在1954年1月15日给刘少奇等中央领导同志的电报中，他要求政治局委员及在京中央委员阅读的主要参考文件就有1913年天坛宪法草案、1923年曹锟宪法、1946年蒋介石宪法。  
[18] 详参萧功秦：《危机中的变革：清末现代化进程中的激进与保守》，上海三联书店1999年版，第144~148页。  
[19][20][21] 朱寿朋编：《光绪朝东华录》第4册，中华书局1958年版，第4601~4602页；第4754页；第4771页。  
[22][23][24] 载于《近代中国宪政历程：史料荟萃》，夏新华、胡旭晟、刘鹗、甘正气、万利容、刘姗姗整理，中国政法大学出版社2004年版，第38~39页；第43页，第47~48页；第52页。

(作者为中国社会科学院法学研究所助理研究员)

责任编辑 赵 珺