

新中国第一部宪法，即1954年宪法，是在毛泽东的主持下制订的。刘少奇自始至终参与其中，并发挥了重要作用。但长期以来，由于资料不足等原因，学者们对刘少奇参与制订1954年宪法的研究较少。新近出版的《建国以来刘少奇文稿》第6册，披露了一些刘少奇参与1954年宪法起草情况的新史料，补足了一些已公开资料的不完整部分。本文着重考察刘少奇在新中国第一部宪法的酝酿、起草直至通过等各个环节中所起的重要作用，展现他为新中国第一部宪法的制订所作出的历史贡献。

一、刘少奇与新中国第一部宪法的酝酿

新中国成立初期，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，《中国人民政治协商会议共同纲领》起着临时宪法的作用。这种政治体制是与开国之初的状况相适应的，对于维护民族独立和国家统一，稳定社会，保护和扶植先进生产关系，促进国民经济迅速恢复和发展，发挥了至关重要的作用，但它毕竟带有临时性和过渡性。随着国内政治局势的稳定和国民经济的恢复，召开全国人民代表大会和制订中华人民共和国宪法的议题，开始列入中共中央的议事日程。

起初，中共中央曾设想在晚些时候，也就是待将来资产阶级问题解决，中国基本进入社会主义社会后，再来制订宪法。1952年，刘少奇率中共中央代表团访问苏联时，受毛泽东委托，于10月20日致信斯大林，把中共中央关于制订宪法的设想作了详细的阐述，并征求其意见。刘少奇在信中说：“在中国党内有人提出了制订宪法的问题。当然，如果要制订宪法就应召开全国人民代表大会。但在中国是否要急于制订宪法也还可以考虑。因为中国已有一个共同纲领，而且它在群众中在各阶层中均有很好的威信，在目前过渡时期即以共同纲领为国家的根本大法是可以过得去的。如果在目前要制订宪法，其绝大部分特别是对资产阶级和小资产阶级的关系也还是要重复共同纲领，在基本上不会有什么改变，不过是把条文的形式及共同纲领的名称加以改变而已。因此，我们考虑在目前过渡时期是否可以暂时不制订宪法，而以共同纲领代替宪法，共同纲领则可以在历次政协全体会议或全国人民代表大会加以修改补充，待中国目前的阶级关系有了基本的改变以后，即中国在基本上进入社会主义以后，再来制订宪法。而那时我们在基本上就可以制订一个社会主义的宪法。”〔①〕

斯大林看过信后，于10月24日、28日同刘少奇进行了两次会谈。

在10月24日的会谈中，斯大林对刘少奇说：“同意你们目前使用共同纲领，但应准备宪法。”〔②〕

在10月28日的会谈中，刘少奇问斯大林10月24日所说应准备的宪法，是否是指社会主义性质的宪法。斯大林回答道：“不是。我说的是现阶段的宪法。”〔③〕鉴于此，刘少奇对10月20日给斯大林信中所阐述的中共中央的制宪



设想作了进一步的解释。他说：“在共同纲领初制订时，人们曾经怀疑我们是否真要实行共同纲领，但三年来我们真正实行了共同纲领，因此共同纲领在人民中及各党派中威信很好。如果我们在今后两三年内制订宪法，势必重复共同纲领，承认资本家的财产及剥削雇佣劳动为合法。但是再过七八年以后，我们又要把资本家的企业国有化，再制订社会主义性质的宪法，似乎是有些不好。”〔④〕

斯大林仍坚持他的看法，大意是：如果你们不制订宪法，不进行选举，敌人可以用两种说法向工农群众进行宣传反对你们：一是说你们的政府不是人民选举的；二是说你们国家没有宪法。因政协不是人民经选举产生的，人家可以说你们的政权是建立在刺刀上的，是自封的。此外，共同纲领也不是人民选举的代表大会通过的，而是由一党提出，其他党派同意的东西，人家也可以说你们国家没有法律。你们应从敌人（中国的和外国的敌人）那里拿掉这些武器，不给他们这些借口。我同意你在信中所提出的意见把共同纲领改变成宪法——基本大法，这种宪法自然是一种粗制品，但有一个宪法，比没有要好。在宪法中，你们可以规定这样的条文：第一，全体人民包括资本家、富农在内均有选举权。第二，承认企业主和富农的财产权。第三，承认外国人在中国的企业的租借权；但这种权利如果政府不愿给外国人，可以在实行时不给或少给。这些事实，都是在中国存在的，并不妨害你们搞宪法。我想你们可以在1954年搞选举和宪法。我认为这样作，对你们是有利的。〔⑤〕

刘少奇向斯大林表示：“在1954年进行选举和制订宪法，我想是没有特殊困难的。”斯大林说：“那你们这样作是比较要好些的。”〔⑥〕

10月26日、30日，刘少奇将两次同斯大林会谈的情况分别用电报向毛泽东和中共中央作了汇报。毛泽东和中共中央接受了斯大林的制宪建议。1952年11月间，中共中央决定立即着手准备召开全国人民代表大会，制订宪法。

二、刘少奇与新中国第一部宪法的起草

1953年1月13日，中央人民政府委员会举行第20次会议，正式作出《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》，决定在当年召开由人民用普选方法产生的地方各级人民代表大会，在此基础上召开全国人民代表大会，并在大会上制订宪法。〔⑦〕会议还决定，成立中华人民共和国宪法起草委员会，毛泽东为主席，刘少奇等32人为委员。

宪法起草委员会虽然成立了，但宪法起草工作并未立即进行，而是一直推迟到了1953年底。这期间，除在6月6日晚，刘少奇同周恩来、朱德、邓小平、陈伯达、胡乔木，一起在毛泽东处开过一次研究制订宪法问题的会议外〔⑧〕，宪法起草工作没有任何进展。究其原因，主要是因为作为制订宪法指导思想和基本依据的过渡时期总路线，还处在酝酿和完善的过程中。1953年12月，过渡时期总路线宣传提纲审定工作刚一结束，担任宪法起草委员会主席的毛泽东便带着由陈伯达、胡乔木、田家英等组成的宪法起草小组，赴杭州起草宪法。

在整个宪法起草期间，刘少奇主要参与了以下几件事情：



1、多次主持或出席会议，对宪法草案进行讨论。

宪法起草小组的工作于1954年1月9日开始后，毛泽东即于1月15日致电刘少奇等，通报宪法起草小组的工作计划。其计划如下：（一）争取在1月31日完成宪法草案初稿，并随将此项初稿送中央各同志阅看。（二）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。（三）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。（四）4月内再由宪法小组审议修正，再提政治局讨论，再交宪法起草委员会通过。（五）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月间根据人民意见作必要修正后提交全国人民代表大会作最后通过。〔9〕毛泽东在电报里还开列了一个书单，建议各政治局委员及在京中央委员阅看，为日后讨论宪法做准备。在这份书单中，列有苏联、罗马尼亚、波兰、德国、捷克、法国等国宪法以及中国自辛亥革命以来不同时期不同类型的宪法。1月16日，刘少奇复电毛泽东：“此间同志同意主席所定宪法起草工作及讨论的计划，即将来电印发在京各中委及候补中委，并要他们阅读所列参考文件。”〔10〕

2月26日，宪法草案初稿三读稿拟出后，毛泽东致信刘少奇及书记处各同志，要求“印发中央各同志阅看”，以便中央讨论。〔11〕2月28日和3月1日，刘少奇主持中共中央政治局扩大会议，讨论并基本通过宪法草案初稿三读稿。会议决定：由董必武、彭真、张际春负责，以董必武为主，根据中央政治局讨论的意见及宪法起草小组的意见，将三读稿加以研究和修改。〔12〕3月9日，宪法草案初稿四读稿形成。3月12日、13日和15日，刘少奇再次主持中共中央政治局扩大会议，讨论这个四读稿。会议决定：（一）由陈伯达、胡乔木、董必武、彭真、邓小平、李维汉、张际春、田家英共8人组成宪法小组，负责初稿的最后修改；（二）组成宪法起草委员会办公室，以李维汉为秘书长。〔13〕

3月17日，毛泽东从杭州回到北京。3月23日，刘少奇出席中华人民共和国宪法起草委员会第一次会议。毛泽东在会上代表中国共产党提出《中华人民共和国宪法草案（初稿）》。会议决定：宪法草案除宪法起草委员会全体会议讨论外，政协全国委员会也进行分组讨论，并分发各大行政区、各省市的领导机关和各民主党派、各人民团体的地方组织进行讨论。〔14〕

接着，刘少奇连续主持召开五次宪法起草委员会会议，对宪法草案初稿逐章逐节地进行讨论。5月27日，主持宪法起草委员会第二次会议，讨论《中华人民共和国宪法草案（初稿）》的序言和第一章总纲。5月28日，主持宪法起草委员会第三次会议，讨论《中华人民共和国宪法草案（初稿）》的第二章。5月29日，主持宪法起草委员会第四次会议，讨论《中华人民共和国宪法草案（初稿）》的第二、三章。在讨论“自治机关”时刘少奇说：宪法规定少数民族有自治地方和自治机关，是保护了少数民族，不规定，他们就要吃亏。这样规定是限制了少数民族，还是限制了大民族？我看是限制了汉族，不是要侵犯少数民族，而是限制侵犯少数民族。我们每一个有关少数民族的法律都是保护少数民族的，例如选举法也是这样。如果有一个法律不充分保护少数民族，这个法律就行不通。5月31日，主持宪法起草委员会第五次会议，讨论《中华人民共和国宪法草案（初



稿)》的第二、四章,并对宪法草案初稿再次进行通盘讨论。6月8日,主持宪法起草委员会第六次会议,讨《中华人民共和国宪法草案(修正稿)》。[15]

6月11日,刘少奇出席宪法起草委员会第七次会议,会议讨论通过《中华人民共和国宪法草案(修正稿)》和关于宪法起草工作经过的报告。[16]这次会议对宪法草案(修正稿)的全部条文作了最后的审查,全部条文定为106条。

经过广泛讨论和反复修改,宪法草案提交全国人民公开讨论的条件已经成熟。6月14日,中央人民政府委员会举行第30次会议,会议通过《中华人民共和国宪法草案》和《关于公布中华人民共和国宪法草案的决议》,决定将宪法草案交付全国人民讨论。在这以后的近3个月中,全国有1.5亿人参加了讨论。根据大家提出的意见,宪法起草委员会在9月8日召开第八次会议,中共中央在9月9日召开政治局常委会议,对宪法草案再次进行修改。9月9日,中央人民政府委员会举行第3次会议,讨论通过宪法草案,决定正式把它提交全国人民代表大会。刘少奇先后出席了上面所说的各次会议。[17]

2、对宪法草案作出重要修改。

刘少奇除主持或出席会议对宪法草案进行讨论外,还亲自对宪法草案进行修改。新近披露的史料表明,刘少奇对宪法草案初稿进行过三次修改:一次是对1954年2月27日印发的中华人民共和国宪法草案初稿三读稿的修改;一次是对1954年3月10日印发的中华人民共和国宪法草案初稿四读稿的修改;一次是对1954年5月25日印发的宪法草案座谈会各组召集人联席会议对于宪法草案初稿的修改意见稿的修改。[18]

笔者经过统计,发现这3次修改共加写和改写44处,涉及条文22条。[19]由于没有刘少奇修改前的稿本可做对比,因此无法准确分析这44处修改哪些是加写的、哪些是改写的,被改掉的内容又是什么,为什么要这样改等等。但笔者将这44处修改与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《中华人民共和国宪法》逐条逐字进行比对,发现这44处修改全部被采纳,一字未改。因此完全可以说这些修改是重要的修改,是刘少奇对新中国第一部宪法的制订所作的重要贡献。

三、刘少奇与新中国第一部宪法的通过

经过八个多月的紧张工作,宪法草案的起草修改工作基本完成,即将提交第一届全国人民代表大会第一次会议讨论。受毛泽东的委托,刘少奇主持起草《关于中华人民共和国宪法草案的报告》。在起草过程中,刘少奇于9月5日、6日、7日、9日,连续四次同周恩来、朱德等人到毛泽东住处开会,讨论关于宪法草案的报告。[20]9月12日,刘少奇主持宪法起草委员会第九次会议,讨论并通过《关于中华人民共和国宪法草案的报告》。[21]

1954年9月15日,第一届全国人民代表大会第一次会议在北京隆重召开,刘少奇受宪法起草委员会的委托,向大会作《关于中华人民共和国宪法草案的报告》。



刘少奇在报告中，首先回顾了中国人民 100 多年来反对帝国主义、封建主义、官僚资本主义的英勇斗争的历史和中国近现代关于宪法问题、宪政运动的历史，回顾了中华人民共和国成立以来中国发生巨大变化的历史，阐述了中华人民共和国宪法产生的历史意义。接着，他从新中国的国家性质、过渡到社会主义社会的步骤、我国人民民主的政治制度和人民的权利义务、民族区域自治等方面，说明了宪法草案的基本内容。

在报告的第三部分，刘少奇对全国人民群众在讨论宪法草案时提出的各种意见作了简要回答。报告指出，对于这些意见，宪法起草委员会都作了考虑。由于采纳了群众的意见，宪法草案已经有了若干改动，有些是内容的改动，有些是文字和修辞上的改动。报告列举了宪法起草委员会考虑了人民群众的意见后对于宪法草案所作的一些较重要的修改，并一一加以说明。报告还择要列举了经过宪法起草委员会考虑认为不应当采纳的一些意见，如：有些人提议在序言中详细地叙述我国的革命历史；有些人提议在第五条中列举我国现有的各种生产资料所有制的时候，还应当提到国家资本主义；有些人提议在宪法草案第二章第三节内具体地列出国务院所属各部、各委员会的名称；有些人提出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；有些人提议在宪法序言中增加关于中国人民政治协商会议的地位和任务的规定；还有些人提议在宪法中增加规定我国疆域的条文等，并一一说明了没有采纳的理由。

报告在最后结论中指出：“我们的宪法草案，经过全国人民代表大会通过以后，将成为我国的国家根本法。这个宪法既然是表达了人民群众的亲身经验和长期心愿，它就一定能够在我国的国家生活中起巨大的积极的作用，一定会鼓舞人民群众为保卫和发展我们的胜利成果而斗争，为粉碎一切企图破坏我国社会制度和国家制度的敌人而斗争，为促进我国建设事业的健全发展和加速我国建设的进度而斗争。”报告在号召全国人民和一切国家机关必遵守宪法的同时，特别对执政的中国共产党出新的要求：“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。” [22]

第一届全国人民代表大会代表对刘少奇所做的宪法草案报告进行了分组讨论，并提出了一些意见，主要是：（一）宪法草案报告中指出“巩固新民主主义秩序”说法反映了维持现状的思想。这点很重要。（二）“非劳动人民”是指什么人？对把知识分子和民族资产阶级一样看作非劳动人民有些不愉快，这个提法需要修改；对国民党反动统治的罪恶说得不够；在叙述反帝反封建的革命斗争史实中应把太平天国、义和团运动写进去，并且说明这些运动是因为没有工人阶级的领导而失败了；富农的政策说得不够具体；富农是否为统一战线的一部分？

（三）应将“民族资产阶级在政治上也有一定的地位”改为“民族资产阶级在接受社会主义改造后，在政治上也有一定的地位”。（四）应将“关于民族自治问题”这个标题改为“关于民族区域自治问题”，并在“民族区域自治”中补充民族内部的团结问题；对少数民族的风俗习惯过于强调尊重，主张应有所区别，指出哪些该尊重，哪些应改革，以免影响生产建设；对地方民族主义谈得少了些，



因为它与大汉族主义对民族团结的危害性是一样的；希望目前不要在彝族地区宣传社会主义改造，主张多办学校，教育下一代；希望知道在少数民族地区进行社会主义改造的具体办法。（五）希望宪法起草委员会搜集和整理有关我国宪政运动的史料；建议把宪法草案报告作为全国人民特别是学生学习我国近百年史的提纲，规定宪法草案报告为中学以上学生的必读书。[23]

9月20日，刘少奇指示中共中央宣传部秘书长胡绳：“这些意见，请你考虑一下，是否有什么可采的地方？如有可采者，请即刻改好一份送我，今天还来得及改。”[24]笔者将发表在1954年9月16日《人民日报》上的改前本与后来收入《刘少奇选集》的改后本进行对照，发现后者将“关于民族自治问题”这个标题改成了“关于民族区域自治问题”；在论述过渡时期民族资产阶级对国家还可以作出一定的贡献时，把“接受社会主义改造”单列了出来。这些都是采纳了会上的意见后所作的修改。

经过充分讨论，第一届全国人民代表大会在9月20日一致通过了《中华人民共和国宪法》。同日，第一届全国人民代表大会第一次会议主席团公布了该宪法，新中国第一部宪法就此诞生。在这部宪法的制订过程中，刘少奇无疑发挥了重要作用。

（本文发表于《党的文献》2009年第6期）

[①]《建国以来刘少奇文稿》第4册，中央文献出版社2005年版，第530页。

[②]《建国以来刘少奇文稿》第4册，第535页。

[③]《建国以来刘少奇文稿》第4册，第535页。

[④]《建国以来刘少奇文稿》第4册，第535—536页。

[⑤]参见《建国以来刘少奇文稿》第4册，第536页。

[⑥]《建国以来刘少奇文稿》第4册，第537页。

[⑦]参见《建国以来重要文献选编》第4册，中央文献出版社1993年版，第16—17页。

[⑧]参见《朱德年谱(188—1976)》(下)，中央文献出版社2006年版，第1450页。

[⑨]《毛泽东文集》第6卷，人民出版社1999年版，第320页。



[⑩] 《刘少奇年谱(1898—1969)》下卷，中央文献出版社 1996 年版，第 318 页。

[11] 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 450 页。

[12] 参见《刘少奇年谱(1898—1969)》下卷，第 321 页。

[13] 参见《刘少奇年谱(1898—1969)》下卷，第 321—322 页。

[14] 参见《刘少奇年谱(1898—1969)》下卷，第 322 页。

[15] 参见《刘少奇年谱(1898—1969)》下卷，第 323—324 页。

[16] 参见《刘少奇年谱(1898—1969)》下卷，第 324 页。

[17] 参见《刘少奇传》(下)，中央文献出版社 1998 年版，第 761 页。

[18] 参见《建国以来刘少奇文稿》第 6 册，中央文献出版社 2008 年版，第 127 页。

[19] 参见《建国以来刘少奇文稿》第 6 册，第 122—127 页。

[20] 参见《朱德年谱(1886—1976)》(下)，第 1482 页。

[21] 参见《刘少奇年谱(1898—1969)》下卷，第 326 页。

[22] 《建国以来刘少奇文稿》第 6 册，第 391、392 页。

[23] 《建国以来刘少奇文稿》第 6 册，第 407 页。

[24] 《建国以来刘少奇文稿》第 6 册，第 407 页。

