

# “五四宪法”在社会主义改造政治动员中的作用

徐成芳, 闫义夫

(大连理工大学马克思主义学院, 辽宁 大连 116024)

**摘要** 长期以来,关于社会主义改造的研究侧重于党的政策和策略运用,忽视了“五四宪法”的作用。其实,与新中国建立以前中国共产党颠覆旧社会旧制度旧法统的方式实现社会转型不同,在《共同纲领》基础上制定与实施的“五四宪法”开启了中国共产党依宪动员、依宪改造、依宪转型的历史新篇章。“五四宪法”诞生在过渡时期,是中国制宪史上的一个革命,为中国共产党领导社会主义改造提供了强有力的宪法保障,推动了社会主义制度的确立,从而在法制框架下实现了中国社会历史上最深刻最伟大的变革。作为上层建筑的“五四宪法”,在社会主义改造政治动员中起到了确立法律依据、提供制度保证、促进各阶层广泛参与的重要作用。

**关键词** “五四宪法”; 社会主义改造; 政治动员

(中图分类号) D6; D902

(文献标识码) A

(文章编号) 1002-3909(2015) 07-0089-08

坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一,是我国社会主义政治建设一项长期而又十分重要的任务。十八届四中全会全面推进依法治国,建设社会主义法治国家、法治政府、法治社会的决策和观念,对中共党史和中华人民共和国史研究提供了新启示。长期以来,关于社会主义改造问题的研究被“政策策略视角”所主导,“法治视角”的研究几乎是空白。甚至《中国共产党历史》第二卷(1949-1978)在第六章“全面实行对生产资料私有制的社会主义改造”中只字未提1954年制定的《中华人民共和国宪法》,只是在第七章“过渡时期的政治建设、文化建设和国防建设”中作为一个政治事件介绍了“五四宪法”的来龙去脉,在第九章“社会主义改造的基本完成和社会主义社会制度在中国的建立”中也只用“以人民民主原则和社会主义原则为特点的《中华人民共和国宪法》颁布实施……”<sup>①</sup>一笔带过。总之,没有把“五四宪法”与“社会主义改造”紧密联系起来,这不能不说是一种严重的缺憾,这甚至造成了一种错误印象:社会主义改造是在无法可依或有法不依状态下进行和完成的,中国走上社会主义道路没有宪法依据、合法性不足。其实,“五四宪法”诞生在从新民主主义向社会主义的过渡时期,对社会主义改造的完成发挥了重大作用。本文拟从政治动员这个侧面,对“五四宪法”在社会主义改造中的作用进行初步探讨。

## 一、“五四宪法”制定的历史背景和主要内容

### (一) “五四宪法”的制定具有崭新的法制背景和宽阔的制宪视野

“五四宪法”是在《共同纲领》的基础上制定的。《共同纲领》作为临时宪法彻底颠覆了国民党的旧

**基金项目** 本文系国家社科基金项目“坚持马克思主义在我国意识形态领域指导地位的深层次研究”(项目编号:09BKS039)、辽宁省高校建党建理论重大研究项目“巩固高校意识形态领导权管理权话语权研究”(项目编号:GXDJ2014-A003)的阶段性成果。

**作者简介** 徐成芳,男,大连理工大学马克思主义学院教授、博士生导师,研究方向为马克思主义理论;闫义夫,男,大连理工大学马克思主义学院博士生、内蒙古科技大学马克思主义学院讲师,研究方向为思想政治教育。

<sup>①</sup> 《中国共产党历史》第2卷(1949—1978),北京:人民出版社,2013年版,第361页。

法统,确立了人民民主原则。中共中央基于《共同纲领》在社会各阶层中有很好的威信,最初曾设想在向社会主义过渡时期暂时不制定宪法,只对起临时宪法作用的《共同纲领》加以修改或补充,待到国内阶级关系改变,基本进入社会主义之后再制定一部社会主义的宪法。1952年,刘少奇受毛泽东委托在苏共十九大期间向斯大林征求关于新中国向社会主义社会过渡问题的意见。其中一个重要事项就是召开第一届全国人民代表大会和制定宪法。斯大林赞同中共中央的设想,同时提出,便于新中国更好地开展建设事业和驳斥以美国为首的西方敌对势力对新中国的污蔑攻击,建议应该将召开全国人民代表大会和制定宪法的时间提前。会谈中,斯大林认为《共同纲领》是中国共产党与其他民主党派协商同意的产物,而不是全民选举形成的,中国共产党执政地位有武力控制之嫌。他建议现在还可以用《共同纲领》,但应准备宪法。中共中央接受了这个建议。应当说,斯大林关于宪法问题的观点是有政治远见的,中共中央关于宪法问题的态度是慎重和积极的。1953年1月,中央人民政府委员会成立了以毛泽东为主席的中华人民共和国宪法起草委员会,于次年1月9日,开始着手宪法起草工作。为便于中央政治局就宪法问题作充分讨论,毛泽东要求参与制宪的成员参考一些主要文件,包括:天坛宪法草案、曹锟宪法、中华民国宪法、苏俄宪法以及东欧等国宪法、苏联宪法及斯大林报告、法国宪法等<sup>①</sup>。可见,中华人民共和国第一部宪法草案的起草,不仅以历史的眼光参阅、梳理了中国近代以来的制宪史,而且以开阔的国际视野参考了苏联和东欧人民民主国家的立宪经验,并注意吸取西方资本主义国家宪法中值得借鉴的一些成果。

## (二)“五四宪法”是中国共产党向社会主义过渡思想与时俱进的法制成果

毛泽东在《新民主主义论》中提出了新民主主义社会论,指出新民主主义社会是介于半殖民地半封建社会与社会主义社会之间的一个社会形态。新中国的新民主主义社会不同于列宁所讲的过渡时期(即推翻资产阶级统治,镇压资产阶级反抗,彻底消灭资本主义),其最大的特色就是允许和承认私有制经济的存在和发展。在《新民主主义论》以及中共七大等文件和政治报告中,毛泽东曾认为在新民主主义革命胜利之后,新民主主义经济形态基本成分中包括私人资本主义和个体劳动经济。在一个相当长的时期内,不应该急于消灭私有制经济,而应当承认并且允许其存在并获得一定发展。应该发挥其“于国民经济有利”的积极作用,“以利于国民经济的向前发展”<sup>②</sup>。刘少奇也认为,中国是一个产业落后、发展又不平衡的大国。五种经济成分构成新民主主义经济,这是一种过渡性质的经济,这种过渡所需要的时间比东欧、中欧国家长得多。今后中国经济建设不能走资本主义道路,也不能过早地、过多地、没有准备地采取社会主义步骤<sup>③</sup>。1951年,刘少奇批评山西省委把农业生产互助组提高到农业生产合作社,是一种错误的、危险的、空想的农业社会主义思想。但是,毛泽东得知后,与刘少奇、薄一波、刘澜涛谈话,尖锐地批评了刘少奇的观点。1953年6月,毛泽东在政治局会议上明确指出“确立新民主主义的社会秩序”、“由新民主主义走向社会主义”、“确保私有财产”等主张,是几点错误观点<sup>④</sup>。由此可见,毛泽东的核心思想是不再将新民主主义看作一个相对稳定的社会形态,而是看作一个资本主义因素持续消解、社会主义因素不断生长的此消彼长的过程,从而明确了新民主主义社会不是“过渡形态”,而是“过渡时期”<sup>⑤</sup>。这是认识上的质的变化。为什么会有这种变化呢?是因为新中国建立后,随着解放全国任务基本完成,抗美援朝、土地改革、镇压反革命等斗争相继获得胜利,以及国民经济日益恢复,国营经济迅速取得了优势地位。因此,毛泽东指出,今后中国内部的主要矛盾是工人阶级与民族资产阶级的矛盾。新民主主义革命任务已经完成,可以逐步向社会主义社会过渡了。为了确保过渡时期社会转型的社会主

① 《毛泽东文集》第6卷,北京:人民出版社,1999年版,第320~321页。

② 《毛泽东选集》第4卷,北京:人民出版社,1991年版,第1431页。

③ 《刘少奇年谱(1896-1969)》下卷,北京:中央文献出版社,1996年版,第215~217页。

④ 《建国以来毛泽东文稿》第4卷,北京:中央文献出版社,1991年版,第251页。

⑤ 薄一波《若干重大决策与事件的回顾》(上),北京:中共中央党校出版社,1991年版,第229页。

义方向,在社会主义改造的起步阶段便制定颁布了《中华人民共和国宪法》。1953年6月,党在过渡时期的总路线的提出,对宪法起草工作提出了全新要求,即不仅要在《共同纲领》的基础上贯彻人民民主的原则,还必须遵循社会主义的原则。同时与逐步过渡的任务相适应,将原则性和灵活性结合起来,制定一部向社会主义过渡时期的宪法。同年12月27日,毛泽东带领宪法起草小组着手宪法起草工作。1954年9月20日,一届全国人大一次会议通过并公布了《中华人民共和国宪法》(即本文简称的“五四宪法”)。

### (三) “五四宪法”在继承修订《共同纲领》基础上增加了新内容

首先,“五四宪法”在序言中指出,新民主主义社会是过渡时期,即“从中华人民共和国成立到社会主义社会建成,这是一个过渡时期”<sup>①</sup>。宪法第四条规定:通过依靠国家机关和社会力量,对农业、手工业和资本主义工商业生产资料进行社会主义改造,来建立社会主义制度<sup>②</sup>。这些规定,揭示了从新民主主义社会过渡到社会主义社会的历史必然性,并作为国家在过渡时期的总任务以国家根本大法形式确定下来。建立社会主义制度,成为中华人民共和国遵循的一项基本原则。其次,宪法总纲规定,我们的国体是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家;政体是民主集中制的人民代表大会制度;国营经济为国民经济中的领导力量,保证其优先发展;各民族一律平等;保护公民生活资料的所有权和私有财产权等。再次,宪法第二章关于国家机构,分别规定全国人民代表大会及其常委会、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等国家机关的性质、地位、组成、职权和工作程序。此外,“五四宪法”继承和延续了《共同纲领》的某些规定:比如第三章公民的基本权利,享有选举和被选举权、享有言论自由、出版自由等权利;公民在法律上一律平等;还规定了公民必须履行的若干项基本义务;第四章规定中华人民共和国的国旗、国徽、首都。

## 二、“五四宪法”在社会主义改造政治动员中发挥的重要作用

政治动员一直是中国共产党的一个政治优势。特别是在资源短缺的条件下,通过有效的政治动员可以形成强大合力,集中力量办大事。政治动员的手段和内容都非常丰富,可以通过法律、政策、策略、阶级斗争、群众运动、文学艺术、报告会、表彰会、诉苦会……等等不胜枚举的方式和途径实现政治动员。其中,法律是一个非常重要的手段。一般情况下,法律都具有权威性、公共性、稳定性、强制性、可预期性,共产党领导制定的法律还具有革命性、人民性、正义性。中国共产党通过法制手段推动政治动员由来已久,比如在土地革命时期就制定了《井冈山土地法》、《兴国土地法》,抗日战争时期颁布了《陕甘宁边区选举条例》、《陕甘宁边区施政纲领》等,解放战争时期颁布了《中国土地法大纲》等等。在新民主主义社会向社会主义社会过渡时期,中国共产党已经成为执政党,及时制定和颁布实施了国家的根本大法——《中华人民共和国宪法》,为社会主义改造政治动员确立了法律依据、提供了制度保证、促进了各阶层广泛的政治参与。

(一) “五四宪法”把过渡时期总路线作为指导思想写入宪法并贯穿于整部宪法之中,为社会主义改造中的政治动员确立了法律依据

首先,“五四宪法”将党在过渡时期的总路线上升为国家和人民的意志。社会主义改造中的政治动员不仅要靠党的方针政策,更重要的是要靠宪法,宪法把党的方针政策上升为国家的法律。严格来讲,党的政策或决议只是对党员具有约束力,而与国家政权无关。要完成从党的政策或决议上升到国家和人民意志的转换,表现方式就是付诸于宪法,转变成为国家和人民的意志和决断。所以,宪法在全国范围内才具有法律效力和约束力。这就需要制定宪法,以便对中国共产党的过渡时期总路线加以法律确认。过渡时期总路线的提出经历了一个相当长的酝酿时间,从1952年9月,毛泽东提出向社会主义过

<sup>①②</sup> 国务院法制局《中华人民共和国法规汇编(1954-1955)》,北京:法律出版社,1956年版,第5、7页。

渡到最后确定对总路线的完整表述,历时一年多,应当说是相当慎重的,因为要完成这个总路线,就将实现中国历史上最深刻最伟大的变革。可以说,党的过渡时期总路线是照耀全党全国一切工作的灯塔,是政治动员的总纲。如果把这个总纲写入宪法,将会更好地保证它的实施。从过渡时期总路线的内容中可以看出,中国共产党领导中国人民进行革命和建设的目标是要实现国家发展战略的两个转变:一是由新民主主义社会转变为社会主义社会;二是由传统的农业国转变为现代的工业国。前一种转变是社会形态的转型,即由新民主主义社会形态向社会主义社会形态的转型,建立社会主义社会;后一种转变是国家的现代化转型,即建设现代化国家。可见,过渡时期总路线是中国共产党设计的有预期计划的、有明确目标指向的有关社会变革的政策纲领。而“五四宪法”最为醒目之处就是将党的过渡时期总路线写入进去,首次以国家根本大法的形式将中国共产党实现两大转型的意志和决心上升为法律,成为“五四宪法”的指导思想和立宪原则,为国家和社会的革故鼎新保驾护航。

其次,“五四宪法”作为上层建筑,对社会经济转型升级变革发挥了能动的反作用。马克思主义主张,经济基础决定上层建筑,同时上层建筑对经济基础具有能动的反作用。“五四宪法”虽然“不是完全社会主义宪法,它是一个过渡时期的宪法”<sup>①</sup>,但是正因为如此它及时回应了社会经济变革的需求。正如马克思所说“无论是政治的立法或市民的立法,都只是表明和记载经济关系的要求而已”<sup>②</sup>。立宪者往往针对社会经济未来发展趋势而把某些内容写入宪法,而宪法则成为社会经济变革的重要启动装置。“五四宪法”作为上层建筑反映了社会经济转型的需要并且确立了社会经济转型的目标。它反映社会经济发展趋势,并利用法律规范的强制性功能来加速这一发展。党的过渡时期总路线实质是改变生产资料私有制,现实由新民主主义社会向社会主义社会过渡。这凸现了生产关系对生产力的重要反作用,也就是说,只有实现生产资料私有制的社会主义改造,才能促进社会主义工业化发展。“五四宪法”规定“逐步消灭剥削制度,建立社会主义社会”<sup>③</sup>。但是,要实现由新民主主义社会向社会主义社会的跨越式发展难度是不言而喻的。作为后发现代型国家,在现代国家体系尚未成熟的条件下,社会转型升级必须有强大的领导力量来领导和支撑。钱穆在1950年的文章中指出,中国社会内部封建力量瓦解,民族资本主义并不成熟,工人阶级力量也十分薄弱<sup>④</sup>。因此,要实现社会形态跨越式转型升级,即实现社会主义社会,这样的历史使命也只有中国共产党能承担。“五四宪法”中强调“中国共产党的领导”和依靠“国家机关和社会力量”<sup>⑤</sup>协同引领和推动社会变革,为向社会主义社会过渡提供了法律依据。中国共产党是一个整体性非常强的政党。它不仅有马克思主义理论作指导,而且有着非常细腻的科层制度、严格的组织观念和纪律以及严谨的组织方法,是治理国家和整合社会的关键主体和轴心力量。在缺乏现代经济和社会基础条件下开始的现代化进程,与自发的现代化进程不同是一种有组织的现代化,必定要借助有效的核心领导力量,来整合资源、创造合力,以实现跨越式的快速发展。中国共产党已经熟练掌握政治动员的规律、策略和技术,在应对现代国家构建面临的各项挑战中,不仅获得了全社会意识形态层面的道义认同,而且有效地通过法律手段规范政治动员为塑造新的制度认同提供了法律依据。确立社会主义制度,不仅是中国共产党社会主义理想的追求,更为重要的是支撑社会主义工业化发展的现实选择。作为一个传统的农业国家,延续几千年的小农式生产方式和私有观念显然与社会主义生产方式和价值取向存在较大差距。在没有外部力量的干预下,这种传统的生产方式仍会沿着新民主主义社会轨道前进,继续发展私有经济。这就要求中国共产党对小农经济进行社会主义改造,使其改变小私有的私有观念和生产方式,进行说服教育、逐步地将其引导到集体经济体系之中,使之成为与重工业相匹配的规模经济,并为其发展提供支持。所以,在现代国家体系尚未成熟和处在转型过渡的情况下,中国

① 韩大元《“五四宪法”的历史地位与时代精神》,《中国法学》2014年第4期。

② 《马克思恩格斯全集》第4卷,北京:人民出版社,1958年版,第121~122页。

③⑤ 国务院法制局《中华人民共和国法规汇编(1954-1955)》,北京:法律出版社,1956年版,第7、7页。

④ 钱穆《国史新论》,上海:三联书店,2001年版,第37页。

共产党借助意识形态、组织优势和“五四宪法”进行引导宣传和凝聚民众,增进其权威合法性,巩固和强化合法统治地位;通过激发、引领动员客体的积极性和参与热情,利用动员客体规模优势和群集效应,促成步调一致的大规模集体行动。正如毛泽东所强调的那样:社会主义革命和社会主义建设,必须坚持群众路线,放手发动群众,大搞群众运动,“什么工作都要搞群众运动,没有群众运动是不行的”<sup>①</sup>。

## (二) “五四宪法”规划的政治转型体系为社会主义改造中的政治动员提供了制度支持

“五四宪法”刷新了新中国的政治体系,为政治动员提供了制度支持。首先,国家政权性质由人民民主专政向无产阶级专政转型。“五四宪法”总纲第一条指出,国体性质是“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”<sup>②</sup>,这与《共同纲领》总纲第一条的表述有所不同。《共同纲领》中对国体性质的表述是“人民民主专政”国家<sup>③</sup>。相比之下,“五四宪法”更突出了“工人阶级领导”和“以工农联盟为基础”,没有提“人民民主专政”。按照马克思主义观点,国家是阶级专政的工具,当时中国正在进行社会主义革命,与苏联以及东欧社会主义国家在发展阶段上虽有差别,但广义上同属社会主义类型,理论上“五四宪法”为社会主义宪法。人们都认为理论上人民民主专政与“无产阶级专政”是有所区别的,后者比前者“高级”。人民民主专政直接目标是要建立新民主主义的社会,而无产阶级专政则是推翻资本主义,建设社会主义。刘少奇曾批评“不区分实际情况,效仿东欧国家搞无产阶级专政的想法”是“言必称希腊”的教条主义。由于国情不同,我们中国不能马上建立无产阶级专政国家,在相当长的时期内要与资产阶级合作,只能建立一种有别于东欧国家的新民主主义制度国家<sup>④</sup>。之后,受国际共运影响中国共产党认同了人民民主专政“实质是无产阶级专政”的观点,但又从中国实际出发看到两者之间的差异。也就是说,人民民主专政对应新民主主义,无产阶级专政对应社会主义。1952年6月,毛泽东明确了中国内部的主要矛盾即是工人阶级与民族资产阶级的矛盾。随后,1953年12月,中共中央发出《关于目前政权性质问题的指示》指出“人民民主专政实质上就是无产阶级专政”<sup>⑤</sup>。尽管这个提法以前就有,但此时着眼点明显放在人民民主专政行使无产阶级专政的职能上了。

其次,政党体制由“联合执政”到“共产党领导多党派合作、共产党执政多党派参政”转型。建国初期,新中国选择的是有别于西方资产阶级和苏联的具有中国特色的政党制度,即在政治上,中国共产党与其他民主党派是领导与接受领导的关系;在国家政权中,中国共产党与其他民主党派是共同组织政府、联合执政的关系;在政党之间,中国共产党与其他民主党派是亲密合作的友党关系。这种体制以政治协商会议为议政平台,有民主党派政治精英参政各级政府。因此,新中国政府是一个联合政府,政府中民主人士比例较高。但是,关于领导力量问题,《共同纲领》通篇没有提“以中国共产党为领导”,正式提法是“以工人阶级为领导”,这表明尽管事实上中国共产党是发挥领导作用的党,但是当时更强调的是“民主联合”。“五四宪法”则更进一步,明确指出:中国共产党为领导党,其他民主党派为统一战线组织<sup>⑥</sup>。一届全国人民代表大会依据“五四宪法”和有关组织法的规定,选举和决定了国家领导工作人员。在国家政权的高级决策层面,如国家主席、副主席,国务院总理副总理全部由中国共产党人担任,大多数民主人士退了出来。这样的最高决策机构就不再那么像新民主主义社会的最高决策机构了,从而为完成社会主义改造准备了高级干部基础,更容易在高层形成政治认同推动政治动员,向比较“纯粹”的社会主义政治架构迈进了一步。

再次,国家最高权力机关由中国人民政治协商全体会议向全国人民代表大会转移。《共同纲领》中指出:中国人民政治协商会议第一届全体会议是国家最高权力机关。“五四宪法”指出:全国人民代表

① 《建国以来毛泽东文稿》第7册,北京:中央文献出版社,1992年版,第433页。

②⑥ 国务院法制局《中华人民共和国法规汇编(1954-1955)》,北京:法律出版社,1956年版,第6、5~6页。

③ 《建国以来重要文献选编》第1册,北京:中央文献出版社,1992年版,第2页。

④ 《刘少奇年谱(1896-1969)》下卷,北京:中央文献出版社,1996年版,第222页。

⑤ 《中共中央文件选集》第17册,北京:中共中央党校出版社,1992年版,第190页。

大会是国家唯一最高国家权力机关<sup>①</sup>。曾代行最高权力机关职权的中国人民政治协商会议成为非权力性的多党派商议机关。

最后,国家最高行政机关由中央政府的两级体制向国务院体制转型。1949年至1952年,是中央人民政府组建时期。根据《共同纲领》和《中央人民政府组织法》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,拥有行使国家权力的职权。中央人民政府委员会不仅是中华人民共和国的集体元首,而且是国家最高行政机关。但是中央人民政府委员会下面又设置了政务院,作为国家政务的最高执行机关。“五四宪法”对此做出了调整,规定:国务院为中华人民共和国中央人民政府,为国家最高行政机关<sup>②</sup>。国务院作为最高国家行政机关,对全国人民代表大会负责并报告工作,统一领导全国地方各级国家行政机关工作。在全国人民代表大会闭幕期间,对全国人大常委会负责并报告工作。但政府工作的主要方针、主要政策和重大事项,须提到中共中央政治局(或书记处)讨论和决定。地方各级人民委员会即地方各级人民政府,作为国务院统一领导下的国家行政机关,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;地方各级人民政府所属各工作部门,都受该级人民委员会的统一领导,并受上一级人民委员会直至国务院主管部门领导。总之,上述政治体制转型,结束了《共同纲领》时期政治体制产生方式、结构形式的过渡状态,逐步具有了社会主义政治体制的一般特征。因此,“五四宪法”的颁布标志着新民主主义政治体制转型的基本完成,意味着社会主义政治体制的基本确立。这种新的政治体制是“议行合一”原则在新中国政治体系上的具体运用,在理论上立法权优先,但在实际操作中实行行政权优先的运作方式。权力高度统一体制,提高了制度执行力、保证了政令畅通和组织行动高度一致,具有高度的政治动员制度能力,适应了社会转型的需要。

### (三) “五四宪法”促进了社会各阶层成员对社会主义改造的广泛参与

由于历史客观条件所限,《共同纲领》作为新中国的临时宪法并不具备一部宪法所应有的程序正当性和合理性,由它组建的政府是由中国共产党提出其他民主党派同意的产物,而不是通过全民选举组建的。而“五四宪法”作为过渡时期社会主义宪法,宪法起草者高度关注制宪程序问题,因为制宪权的原始拥有者和最终拥有者是全体人民。新中国的制宪者通过制宪决议、宪法起草、宪法起草委员会讨论、发动全民讨论四个方面,促进社会各阶级阶层成员广泛参与,使“五四宪法”具有了正当性和合理性。首先,在制宪决议方面。周恩来代表中共中央在1952年12月中国人民政治协商会议全国委员会常务委员会扩大会议上提议,由政协全国委员会向中央人民政府建议于1954年召开人民代表大会,制定宪法。在1953年1月中央人民政府委员会第二十次会议上,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定。其次,在宪法起草方面。中央人民政府委员会在第二十次会议上决定成立中华人民共和国宪法起草委员会。中国共产党准备了宪法起草委员会名单,包括中国国民党委员会、中国民主同盟、中国民主建国会,其余党派及各人民团体。1954年中共中央指定组建了由毛泽东领导,陈伯达、胡乔木、田家英等人参与的宪法起草小组。宪法起草小组聚集在杭州西湖开展拟定宪法工作,历时近两个月宪法草案初稿在党内形成。再次,在宪法起草委员会讨论方面。中华人民共和国宪法起草委员会人员构成,主席:毛泽东;委员:宋庆龄、周恩来、陈云、陈叔通、张澜、黄炎培、刘少奇、邓小平等。宪法起草委员会先后召开了七次全体会议,历时近三个月。同时,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的讨论。最后,在发动全民讨论方面。“五四宪法”是中国共产党的意志和人民意志的共同体现,党领导并直接投入制宪工作,调动和发动广大人民群众的积极性和创造性。《中华人民共和国宪法草案》由中央人民政府委员会向全民公布,征求全国人民的意见。宪法草稿公布后,全国掀起了学习、宣传和讨论的热潮。新华书店北京分店发售宪法草案的刊物,一个月销售了74万份。许多地区参与学习和讨论宪法草案人数达到当地成年人口的70%以上,个别地区达到

<sup>①②</sup> 国务院法制局:《中华人民共和国法规汇编(1954-1955)》,北京:法律出版社,1956年版,第11、18页。

90%以上。全国共有 1.5 亿多人参加讨论。与此同时,在省、市、县召开的人民代表大会中,将讨论宪法草案作为会议主要内容。在历时三个月的讨论中,全国人民对宪法草案提出修改和补充意见共计 118 万多条,由宪法起草委员会刊印成《全面讨论意见汇编》共 16 册<sup>①</sup>。宪法草案的学习讨论实际上是一场民主政治教育宣传活动,广泛凝聚全面推进社会主义改造的思想共识。可以说,全国人民如此大规模讨论宪法草案的过程也就是全民政治动员的过程,就是学习、接受、认同过渡时期总路线的思想升华过程,从而为完成社会主义改造提供了强大的思想动力。

### 三、反思与启示

(一) “五四宪法”给社会主义改造中的政治动员注入了强大力量,在中国共产党依法治国的实践中具有里程碑意义

《共同纲领》彻底摧毁了国民党政府的旧法统,“五四宪法”确立了新中国的根本政治制度、经济制度和立法、行政、司法体制。这两部根本法的确立,标志着我国民主法治建设实现了历史性跨越和根本性转变。在继承《共同纲领》的基础上制定、颁布和实施的“五四宪法”,是告别新民主主义社会形态迈向社会主义社会形态的法律宣言,开启了中国共产党严格意义上的依宪执政和依宪行政的大幕,是中国共产党自觉地运用法治思维治国理政的良好开端,是党治理国家和社会方式规范化的重要起点。尽管后来我国宪法和政治生活又几经变化,但是国家的顶层治理制度框架是这部宪法奠定的。“五四宪法”成为当时社会变革的依据,当时社会变革又是在“五四宪法”的框架内运行的。

新中国成立以后,中国共产党的威信很高,“五四宪法”的学习宣传在当时是深入人心和鼓舞人心的,对完成社会主义改造发挥了重大作用。因此,那种“社会主义改造是在无法可依或有法不依状态下进行和完成的”、“中国走上社会主义道路没有法律依据、合法性不足”的观点是站不住脚的。当然,也不能否认,刚刚取得新民主主义革命伟大胜利的中国共产党,在政治动员中也有一个路径依赖问题。这个路径依赖就是对阶级斗争手段的依赖,而这又为解决过渡时期的主要矛盾——工人阶级与民族资产阶级的矛盾所需要,具有某种合理性。因此,在通过阶级斗争推动社会转型升级变革时,“五四宪法”的作用在一定程度上又有所弱化。阶级斗争是按照人的经济地位和对待革命的政治态度进行阶级划分,进而解决对立阶级之间矛盾的基本手段,凸显的是人的不平等。而“五四宪法”强调的是人的平等,即在法律面前人人平等。要实现阶级斗争与“五四宪法”的兼容和协调,是一项极具挑战的任务。社会主义改造中的政治动员,中国共产党在很大程度上更多沿用了在新民主主义革命时期的方式和手段,即革命式的政治动员,即以高度集权的行政指令为手段、以阶级斗争思维为主线并以特定阶级政策为支持,大规模动员所依靠、团结的阶级阶层力量,来推动生产关系变革,促成社会转型。这虽然不能说是偏离了“五四宪法”的法治轨道,但确实是具有过渡时期的特殊色彩。

(二) 在新的历史时期推进社会变革的政治动员中必须进一步树立法治思维,推进国家治理体系和治理能力现代化

当前,我国正在“协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党,推动改革开放和社会主义现代化建设迈上新台阶”<sup>②</sup>,这一伟大实践处于新的经济社会转型期,要顺利转型也需要政治动员,但是历史实践证明,不能再搞群众运动式的政治动员、不能再搞“文化大革命”那种极“左”式的踢开党委、砸烂公检法的政治动员,同时又要警惕“颜色革命”、“街头政治”等敌对势力的政治反动。这需要大的政治智慧和法治思维。中国共产党十八届三中全会提出了“完善和发展中

<sup>①</sup> 许崇德《中华人民共和国宪法史》,福州:福建人民出版社,2005年版,第228~236页。

<sup>②</sup> 人民日报评论部编著《“四个全面”学习读本》,北京:人民出版社,2015年版,第9页。

中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化”<sup>①</sup>的全面深化改革总目标,是一个理论创新,其要义就是凸显制度化的重要作用。十八届四中全会又通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,指出“全面推进依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家”<sup>②</sup>。这是对社会主义市场经济和社会主义民主政治发展条件下,整个社会发生深刻变化的一种积极回应,作为顶层设计,具有战略指导意义。

中国共产党作为执政党和领导党,要领导好新时期的政治动员需要作出积极的适应和调整。首先,树立法律的最高权威。处理“经济转型”和“社会转型”的主基调就是依法行事,就是要求各行各业法人也好、自然人也好,每做一件事情都要把是否于法有据、是否合法放在第一位来考虑,党政机关和企事业单位的行动方案必须以合法性为前提。领导干部必须做懂法、学法、守法、用法的模范。要在全党全国全社会进行长时间的法治思维培育和养成工作,帮助全体人们形成一种视法律为至高无上权威的信念,一切立法安排和制度设计都不得逾越和侵犯这条底线。其次,以法律保证社会顺利转型。在新的历史时期,中国共产党继续肩负着推进社会转型升级的历史重任。这种转型是要进一步完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,推进法治国家、法治政府、法治社会一体建设。因此,中国共产党在政治动员上要适应新要求,更加注重用制度、法律法规规范政治动员,更好地增强自身执政和领导的合法性,预防和化解社会矛盾,稳定释放政治动员的有效性和持续性,保障中国共产党领导的有效性与持续性,完善和发展中国特色社会主义制度,为推进国家治理体系和治理能力现代化发挥更大效能。

综上所述,新中国建立后在“一穷二白”的条件下,在短时期内成功凝聚了国家和社会力量,实现了伟大的社会转型变革,既有政策对路的原因,也有“五四宪法”的贡献。“五四宪法”是促进整个社会变革转型升级的根本章程,是规范和保障社会主义改造政治动员的法律依据,同时其制定的过程和本身,又是中国共产党对全民的一次深入成功的政治动员。既回应了当时中国社会变革转型升级的需要,也成功引领和确保了社会的变革转型升级。这为当前全面推进依法治国、建设社会主义法治国家提供了宝贵的历史经验。

[责任编辑:宋协娜]

## The role of the Constitution of 1954 in the Political Mobilization in Socialist Transformation

Xu Chengfang, Yan Yifu

(School of Marxism of Dalian University of Technology, Dalian Liaoning, 116024)

**Abstract:** For a long time, the role of the Constitution of 1954 is ignored in the research about socialist transformation which focused on the application of the policy and strategy of the CPC. The Constitution of 1954 initiated a new chapter in which the CPC mobilize and transform according to the constitution. It was a revolution in the history of China's Constitution, which provided a strong constitutional guarantee for the socialist transformation, facilitated the establishment of Chinese socialist system, and thus realized the deepest and greatest reform under the framework of law.

**Key words:** the Constitution of 1954; socialist transformation; political mobilization

<sup>①</sup> 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,北京:人民出版社,2013年版,第3页。

<sup>②</sup> 习近平:《承前启后继往开来,继续朝着中华民族伟大复兴目标奋勇前进》,《人民日报》2012年11月30日。