

全国司法学校法学教材

中国宪法

(第二版)

司法部法学教材编辑部编审

主 编 俞子清

中国政法大学出版社

全国司法学校法学教材

中 国 宪 法

(第二版)

法学教材编辑部编审

主 编 俞子清

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

俞子清 彭月忠

阎嗣岑

张明剑 廉希圣

中国政法大学出版社

全国司法学校法学教材

中 国 宪 法

(第二版)

法学教材编辑部编审

俞子清 主编

*

中国政法大学出版社出版

北京巨山印刷厂印刷

新华书店发

*

850×1168 32 开本 9.25 印张 223 千字

1994 年 2 月第 2 版 1996 年 12 月第 3 次印刷

ISBN 7-5620-0595-8/D · 546

印数: 26001-38000 定价: 9.50 元

作者简介

(按撰写章节先后为序)

- 俞子清 华东政法学院教授。
彭月忠 福建司法学校高级讲师。
阎嗣苓 河南省政法管理干部学院副教授。
张明剑 山东省政法管理干部学院教授。
廉希圣 中国政法大学副教授。

第二版说明

本书是在 1991 年 7 月出版的《中国宪法》的基础上，根据党的十四大提出的社会主义市场经济理论和八届全国人大一次会议通过的宪法修正案修改而成的。第二版的体系与第一版基本相同，在具体内容上作了较大修改，尤其是对第五章“经济制度”作了很大修改。

本书由俞子清主编，各章撰稿人为：

俞子清 绪言、第一章

彭月忠 第二章、第四章

阎嗣苓 第三章、第五章

张明剑 第六章、第七章

廉希圣 第八章、第九章

本书责任编辑 尹雪梅

1994 年 1 月

第一版说明

为适应全国司法学校教学需要，根据司法部颁发的《司法学校两年制教学方案》和司法部教育司编印的各门教学大纲，我们组织全国部分高等院校和司法学校的教授、教师以及公检法司实际部门的专家编写了一套司法学校适用教材。这套教材包括：《法学基础理论》、《中国宪法》、《中国民法》、《中国继承法》、《中国婚姻法》、《中国经济法》、《中国民事诉讼法》、《中国刑法》、《中国刑事诉讼法》、《逻辑》、《写作》、《书法》、《司法文书》、《司法口才》等共十四门，于1991年秋出版。以后将根据需要继续组织编写。

编写这套教材的出发点是：着眼于培养应用型的中级法律人才。力求准确地阐述马克思主义的法学理论，坚持四项基本原则，全面、系统地介绍法学各门学科的基本理论、基本知识，并根据司法学校的教学特点、力求贯彻理论联系实际的精神，注重培养学生的实际工作能力。教材以中国现行法律为主，结合司法实践中的问题，兼具科学性和实用性。

《中国宪法》是这套教材中的一种，由俞子清主编，各章撰稿人分别为：

俞子清 绪言、第一章

彭月忠 第二章、第四章

阎嗣岑 第三章、第五章

张明剑 第六章、第七章

廉希圣 第八章、第九章

责任编辑 尹雪梅

初稿经集体讨论、各自修改后，由主编统稿。本书在编写过

程中，得到了有关单位的大力支持，并邀请有关单位的教授、专家，参加初稿讨论，承蒙提出宝贵意见，在此一并致谢。

由于编写司法学校教材尚属初次，缺乏经验，书中难免存在缺点和错误，欢迎广大读者批评指正。

法学教材编辑部

1991年3月

目 录

绪言	(1)
第一章 宪法的基本理论和历史发展	(6)
第一节 宪法的基本理论	(6)
第二节 宪法的历史发展	(21)
第三节 新中国的诞生和中华人民共和国宪法	(33)
第二章 国家性质	(44)
第一节 人民民主专政是我国的根本性质	(44)
第二节 工人阶级领导、以工农联盟为基础是 我国国家性质的根本标志	(57)
第三节 新时期的爱国统一战线	(62)
第四节 中国共产党是人民民主专政的领导核心	(70)
第三章 政权组织形式	(77)
第一节 政权组织形式概述	(77)
第二节 我国的政权组织形式是人民代 表大会制度	(84)
第三节 我国的社会主义选举制度	(92)
第四章 国家结构形式	(109)
第一节 我国是统一的多民族国家	(109)
第二节 我国的行政区划	(114)
第三节 我国的民族区域自治制度	(117)
第四节 特别行政区	(124)
第五章 经济制度	(132)
第一节 我国现阶段的生产资料所有制结构	(132)
第二节 我国现阶段的分配制度	(145)

第三节	发展国民经济的指导方针·····	(149)
第四节	社会主义的公共财产和公民个人的合法财产·····	(154)
第六章	社会主义精神文明建设·····	(160)
第一节	社会主义精神文明建设的地位和作用·····	(160)
第二节	社会主义精神文明建设和主要内容·····	(168)
第七章	公民的基本权利和义务·····	(178)
第一节	公民的基本权利和义务概述·····	(178)
第二节	我国公民的基本权利·····	(185)
第三节	我国公民的基本义务·····	(203)
第四节	我国公民权利和义务的主要特点·····	(208)
第八章	国家机构·····	(213)
第一节	国家机构概述·····	(213)
第二节	全国人民代表大会·····	(225)
第三节	中华人民共和国主席·····	(236)
第四节	国务院·····	(241)
第五节	中央军事委员会·····	(247)
第六节	地方各级人民代表大会和地方各级人民政府·····	(249)
第七节	民族自治地方的自治机关·····	(260)
第八节	人民法院和人民检察院·····	(263)
第九章	国旗、国徽、国歌和首都·····	(275)
第一节	国旗和国徽·····	(275)
第二节	国歌·····	(279)
第三节	首都·····	(280)

绪 言

一、研究对象和课程体系

作为一门法律科学的宪法学，其研究范围相当广泛。它不仅研究宪法典和宪法性文件本身，而且还要研究宪法的产生及其历史发展；不仅要研究宪法学的基本理论，还要从现实政治的角度研究宪法的实践，不仅要研究本国的宪法，还要研究外国的宪法。为适合司法中专学校培养实践型、应用型人才的实际需要，本教材以马克思列宁主义、毛泽东思想关于宪法学的基本理论为指导，把中华人民共和国宪法所规定的基本内容作为主要研究对象，把重点放在学习我国现行宪法上。

本教材的体系，除绪言外，共分九章。第一章着重阐明宪法的概念、分类、作用及其贯彻实施等基本理论和基本知识。对于宪法的产生及其历史发展，原则上只作概要的介绍。尤其是对外国宪法的产生和发展，仅从掌握基本常识的角度以阐明宪法的起源为要旨。至于中国宪法的产生和发展，为了使学生了解我国现行宪法的连续性和科学性，除在该章第二节列一目简要介绍中国宪政运动的兴起和发展外，还单列第三节专门阐述新中国的诞生和中华人民共和国宪法。第二章至第九章着重阐述我国现行宪法的基本内容，是本教材的主要部分。其中，第二章至第六章为我国现行宪法《总纲》部分的主要内容：国家性质、政权组织形式、国家结构形式、经济制度、精神文明建设；第七章至第九章分别为公民的基本权利和义务，国家机构，以及国旗、国徽、国歌和首都。公民的基本权利和义务以及国家机构安排了近三分之

一的篇幅，使学生对这方面的内容有一个比较全面和正确的理解和认识。

二、学习目的和意义

宪法是国家的根本大法，中华人民共和国宪法是中国共产党领导中国人民进行长期革命斗争的胜利成果的记载和实践经验的总结，是全国各族人民共同遵循的总章程。四项基本原则是我国现行宪法的总的指导思想。因此，通过本课程的学习，要求掌握马克思列宁主义、毛泽东思想关于宪法学的基本理论和我国现行宪法的基本内容，增强坚持四项基本原则的信念，提高维护和捍卫宪法的权威和尊严的自觉性，这是最根本的目的和要求。具体来说，有以下几个方面：

第一，明确宪法作为国家根本法在整个法律体系中的地位和作用。从而提高宪法意识，增强宪法观念，自觉遵守宪法。尤其是通过对现行宪法总的指导思想的学习，正确认识和理解坚持四项基本原则的必要性和必然性，以坚定自己的政治信念。

第二，提高对社会主义制度优越性的认识，增强坚持党在社会主义初级阶段的基本路线的自觉性。宪法所涉及的内容都是国家政治生活、经济生活和文化生活中带根本性的重大问题。“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度”，因此，对上述问题的认识必须划清对社会主义和资本主义根本的区别。比如，从经济角度说，要明确为什么必须坚持以公有制为基础而不能以私有制为基础；从政治角度说，为什么必须坚持人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体，而不能模仿西方国家的轮流执政和“三权分立”；从精神文明角度说，为什么必须坚持以马克思主义为指导和社会主义的发展方向，等等。对于这些涉及中国现行社会制度和国家制度的最根本和最基本的问题，都必须通过宪法课程的学习，有一个正确的理解和认识。因此，宪法课程既是法律

专业课，也是思想政治教育课。

第三，正确理解民主与专政、民主与集中、民主与法制、自由与纪律、权利与义务的关系，从而增强作为国家主人翁的责任感和对建设富强、民主、文明的社会主义现代化国家的紧迫感。民主、自由、平等、权利等等，始终是世界各国宪法中最核心、最敏感的问题。然而，民主、自由、平等、权利本身都是一定的科学概念，容不得人们单凭主观意志、随心所欲地加以解释和运用。在资本主义和社会主义两种根本不同的宪政制度下，民主、自由、平等、权利的性质、内容、形式、范围各不相同。即使在社会主义制度下，民主与专政、民主与集中、民主与法制、自由与纪律、权利与义务也都表现为一定的客观规律性。作为一个中华人民共和国公民，尤其作为一个未来的政法战线的战士，应当对上述问题有一个正确的理解和认识。

第四，为学习其他部门法学打基础，为推进宪法科学的发展作出贡献。宪法课程是一门介于法律专业基础课和法律专业课之间的一门学科。说它是法律专业基础课，是因为宪法规定了社会制度和国家制度的基本原则，其内容涉及国家生活的各个方面，而其他部门法的内容则是宪法所确认的原则的延伸和具体化；说它是法律专业课，是因为宪法不仅是法，而且是根本法。它在整个法律体系中处在统帅的地位。因此，可以这样说，就法制体系而言，离开了宪法，就缺少一个根本的基础和依据；就法学体系而言，离开了宪法学，就等于缺少了一根贯穿始终的主线。因此，学好宪法课，可以为学习其他部门法学打下基础。

三、学习方法

学习宪法课的根本方法应是马克思主义的唯物辩证法。这就是说，在学习中，对问题的提出、思考、观察、分析和归纳，都必须坚持客观的、全面的、联系的、发展的观点，坚决摒弃那种

主观的、片面的、孤立的、静止的形而上学观点，对各类不同的事物要进行具体的研究和分析，得出符合客观实际的正确结论。具体指以下几种方法。

第一，阶级分析的方法。这是马克思主义宪法的根本方法之一，也是马克思主义宪法学与资产阶级宪法的根本区别。

坚持阶级分析的方法，就是要运用阶级的观点对客观事物作由浅入深、由表及里、去粗取精、去伪存真的分析研究。比如，资产阶级宪政和社会主义宪政的阶级内容截然不同，它反映了两种不同性质的国家制度。再如，宪法中民主、自由、平等、权利这样一些根本问题，在阶级本质不同的国家中其实际内容相去甚远。因此，如果离开了阶级分析的方法，我们将在世界各国宪法的许多类似规定面前认识模糊、茫然失措，无法弄清事物的真谛，当然也不可能真正发现客观规律性。

当然，强调阶级分析的方法，也并非要求我们对外国的，包括资本主义国家的东西一概加以否定和排斥。因为即使在社会科学领域里，也有些最一般的原理是社会自身得以存在和发展的必要条件，是任何一个阶级都无法否定或加以回避的。资本主义先于社会主义而存在，他们总结了这方面的经验，并由宪法加以确认。尽管其本意是为资产阶级服务，但其一般原理却仍具有科学的价值。比如关于公民权利和义务相一致的基本理论，就是任何一个社会都无法否定的。世界各国宪法为此大体都作出了相应的规定。只是阶级本质不同的国家的宪法，对公民权利和义务的规定及其实施反映了不同的阶级实质。因此，我们坚持阶级观点和阶级分析的方法，不等于对待资本主义的宪法和资产阶级的宪法理论一概否定，而应当坚持实事求是的态度，注意阶级性和科学性的统一。

第二，历史分析的方法。就是对任何事物的研究都不能割断历史，对事物作分析和评价时不能忘记时代背景和客观历史条

件。比如，“讲到宪法，资产阶级是先行的”^① 这就是历史。再如，对资产阶级的“天赋人权”的思想和理论的评价，也应当既从当时的时代背景和历史条件去作出客观的评价，并且从现实情况出发，对当代关于人权问题的各种思想和理论作出论断。对于我国宪法的历史发展的研究，同样应当尊重客观的历史事实，从当时的实际情况出发，对各方面的问题作出正确的评价和结论。简单地以现在的标准去评判历史，要求历史，那是既不客观又不公正的，而且也不会得出正确的结论。

第三，理论联系实际的方法。这是马克思主义认识论的基本方法。它要求我们对任何宪法问题的研究，都要理论联系实际，实事求是，从实际出发。对于我们青年学生来说，死记硬背理论教条，也许并不困难，但是，对理论正确地认识、深刻地理解，乃至用它来解释现实的问题，做到融会贯通而不是生吞活剥，就不是一件容易的事情。就宪法而言，要联系实际的方面很多，比如要联系现实政治的实际，要联系两个文明建设的实际，要联系改革开放的实际，还要联系广大公民宪法意识和自身宪法观念的实际，等等。总之，只有坚持理论联系实际的方法，才能对宪法课程学得深、学得活；遇到现实的宪法问题，才能想通说通，并且实际运用。

思 考 题

1. 为什么要学习中国宪法？
2. 怎样学好中国宪法？

① 《毛泽东选集》第5卷，第127页。

第一章 宪法的基本理论和历史发展

第一节 宪法的基本理论

一、宪法的概念

什么是宪法？要全面地弄清宪法的科学内涵，必须对宪法的法律特征、政治内容和阶级实质作认真的分析。

（一）宪法是国家的根本法

毛泽东同志曾经指出：“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。”^① 这就形象地说明了宪法在国家整个法律体系中所处的地位。首先，宪法也是法，它与其他法律一样，具有法的一般特征。其次，宪法是根本法、最高法。因此它与其他法律又有着不同点，有其自身的特点。宪法作为根本法的法律特征，主要有以下三个方面。

1. 在内容上，宪法规定着一个国家有关社会制度和国家制度的一些最基本问题。一般包括国家性质、政治制度、国家结构形式、社会经济制度、公民的基本权利和义务，以及国家机构的组织系统、职责权限、工作原则和制度等。部门法律所规定的内容则只涉及国家生活和社会生活中某一方面的问题。比如，刑法只规定定罪量刑方面的问题；婚姻法只规定婚姻家庭关系方面的问题；诉讼法只规定诉讼程序方面的问题；行政法只规定国家行政管理活动方面的问题，等等；唯独宪法从根本原则和根本制度

^① 《毛泽东选集》第5卷，第129页。

上规范着整个国家的活动。

斯大林曾经说过：“宪法并不是法律汇编。宪法是根本法，而且仅仅是根本法。”^① 这就是说，宪法作为根本法只能对社会制度和国家制度的根本问题作出原则的规定，而不可能对所有的问题都作出具体而详细的规定。因为国家生活的内容是多方面的，而作为国家根本法的宪法，毕竟篇幅有限，无法对所有问题包罗万象地加以罗列。假如任何问题都由宪法作出详尽无遗的规定，那么部门法便失去了存在的必要，也就说不上什么体系了。

当一个阶级取得革命的胜利，建立起自己的政权时，之所以要制定宪法，主要目的就在于以国家最高法的形式确认其革命斗争的胜利成果，规划其将来的发展，以巩固本阶级的政治统治，最终实现本阶级的经济利益。因此，近代各立宪国家总是把一国之内带根本性的重大问题明确规定在宪法中。

2. 在法律效力上，宪法在整个法律体系中居于最高的法律地位。我国现行宪法在序言中庄严宣告：“本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本法，具有最高的法律效力。”这便是说，宪法的法律效力高于其他普通法律。这里包含着这样两层意思：第一，宪法在国家整个法律体系中处在最高地位。它是其他法律的立法基础和依据，其他法律则是宪法确认的基本原则的引伸和具体化。一切法律的制定都要以宪法为根据、其内容不得与宪法相违背相抵触。否则，就构成违宪而丧失效力。违宪的法律必须废止或修改。因此，人们通常把宪法形象地称为“母法”，把其他法律称为“子法”，以示其从属关系。第二，宪法在国家的整个活动中具有最高的权威和尊严。它是一国之内所有组织和个人的最高行为准则。宪法庄严宣告“全国各族人民、

^① 《斯大林选集》下卷，第409—410页。

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。”这一规定表明遵守宪法的毫无例外性及其严肃性。

3. 在制定和修改程序上，宪法较普通法律更为严格。我国宪法第64条规定，“宪法的修改，由全国人民代表大会常务委员会或者1/5以上的全国人民代表大会代表的提议，并由全国人民代表大会以全体代表的2/3以上的多数通过。”而“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。”这一规定表明，关于向全国人大提出修改宪法的议案，只能由全国人大常委会或者1/5以上的全国人大代表提出，其他任何组织和个人都无权提出修改宪法的议案；而宪法的通过只能由全国人大全体代表进行表决，并得到2/3以上的多数票时才有效。我国制定和修改宪法的实践，历次都在最高国家权力机关的领导下，成立了宪法起草委员会和宪法修改委员会等专门的组织机构，主持宪法的制定或修改工作。这些情况都充分证明宪法的制定和修改程序严于普通法律。这一规定既保持了宪法的相对稳定性，又维护了宪法的严肃性和权威性。

（二）宪法是民主政治的制度化、法律化

什么是民主？列宁曾经指出：“民主是一种国家形式，一种国家形态。因此，它同任何国家一样，也是有组织有系统地对人们使用暴力。这是一方面。但另一方面，民主意味着在形式上承认公民一律平等，承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利。”^①这就是说，民主是一种国家形式，它总是体现为一定阶级的专政，“承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利。”民主政治与历史上出现过的专制政治是相对立的，在人类社会发展的历史上，专制统治曾经经历了奴隶制和封建制这样两

^① 《列宁选集》第3卷，第257页。