



东南大学
远程教育法学教程 第一辑

宪法学概论



顾大松 编著
高 歌

东南大学
出版社

宪法学概论

顾大松 高歌 编著

东南大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

宪法学概论 / 顾大松, 高歌编著. — 南京: 东南大学出版社, 2002. 9

(东南大学远程教育法学教程)

ISBN 7-81089-030-1

I. 宪... II. ①顾...②高... III. 宪法—法的理论—中国—远程教育: 高等教育—教材 IV. D921.01

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 060895 号

东南大学出版社出版发行

(南京 210096)

出版人 宋增民

江苏省新华书店经销 南京化学印刷厂印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 9.5 字数: 260 千字

2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月第 1 次印刷

印数: 1—6000 总定价: 66.50 元(共四册)

(凡因印装质量问题, 可直接向发行科调换。电话: 025-3792327)

目 录

第一章 宪法学基本理论	(1)
第一节 宪法的概念	(1)
一、宪法的词源	(1)
二、宪法的定义	(2)
三、宪法的特征	(3)
第二节 宪法的历史发展及其分类	(4)
一、近代意义宪法的产生与发展	(4)
二、旧中国时期宪法的产生和发展	(7)
三、中华人民共和国宪法的产生与发展	(10)
四、宪法的分类	(20)
第三节 宪法的基本原则	(23)
一、人民主权原则	(24)
二、基本人权原则	(27)
三、权力制约原则	(29)
四、法治原则	(34)
第四节 宪法规范	(38)
一、宪法规范的特点	(38)
二、宪法规范的逻辑结构	(42)
三、宪法规范的种类	(45)
第五节 宪法解释与宪法修改	(49)

一、宪法解释	(50)
二、宪法修改	(56)
第六节 宪法保障	(58)
一、违宪审查	(59)
二、宪法监督	(69)
三、宪法诉讼	(72)
第二章 我国国家制度	(75)
第一节 人民民主专政制度	(75)
一、国体概述	(75)
二、人民民主专政是我国的国体	(75)
三、人民民主专政的实质	(77)
四、人民民主专政制度的阶级结构	(78)
第二节 人民代表大会制度	(84)
一、政体概述	(84)
二、政体与国体的关系	(86)
三、人民代表大会制度是我国的政权组织形式	(87)
第三节 经济制度	(105)
一、经济制度概述	(105)
二、公有制经济	(106)
三、非公有制经济	(108)
四、分配制度	(111)
五、对财产的保护	(112)
第四节 选举制度	(113)
一、选举制度概述	(113)
二、我国选举制度的历史发展	(115)
三、我国选举制度的基本原则	(116)
四、我国选举的民主程序	(120)

五、选举制度的完善	(127)
第五节 民族区域自治制度和特别行政区制度	(129)
一、国家结构形式	(129)
二、民族区域自治制度	(134)
三、特别行政区制度	(141)
第三章 我国公民的基本权利与义务	(165)
第一节 公民概述	(165)
一、公民的概念	(165)
二、公民和国籍	(166)
三、公民基本权利与义务的概念及其特点	(167)
四、现行宪法关于公民基本权利和义务规定的新发展	(168)
五、人权与宪法权利	(172)
第二节 公民的基本权利	(174)
一、平等权	(174)
二、政治权利	(178)
三、宗教信仰自由	(184)
四、人身自由	(185)
五、社会经济和文化教育权利	(188)
第三节 公民的基本义务	(197)
一、维护国家统一和民族团结	(197)
二、遵守宪法和法律,保守国家秘密,爱护公共财产, 遵守劳动纪律,遵守公共秩序,尊重社会公德	(198)
三、维护祖国的安全、荣誉和利益	(199)
四、保卫祖国,抵抗侵略,依法服兵役和参加民兵组织	(200)

第四章 我国的国家机构	(202)
第一节 国家机构概述	(202)
一、国家机构的概念	(202)
二、我国国家机构的组织和活动原则	(203)
三、我国国家机关设置的历史沿革	(208)
四、我国国家机构的改革	(212)
第二节 全国人民代表大会	(216)
一、全国人民代表大会的性质、地位、组成与任期	(216)
二、全国人民代表大会的职权	(217)
三、全国人民代表大会的会议制度和工作程序	(218)
四、全国人民代表大会各专门委员会	(220)
五、全国人民代表大会代表	(221)
第三节 全国人民代表大会常务委员会	(223)
一、全国人大常委会的性质、地位、组成和任期	(223)
二、全国人大常委会的职权	(224)
三、全国人大常委会的会议制度与工作程序	(226)
第四节 中华人民共和国主席	(227)
一、国家元首概述	(227)
二、我国国家主席的性质与地位	(228)
三、国家主席的产生和任期	(229)
四、国家主席的职权	(230)
五、国家主席职位的补缺	(230)
第五节 国务院	(231)
一、国务院的性质、地位、组成和任期	(231)
二、国务院的职权	(232)
三、国务院的组织机构和领导体制	(235)
第六节 中央军事委员会	(237)

一、中央军事委员会的性质和地位	(237)
二、中央军事委员会的组成与领导体制	(238)
三、中央军事委员会的职权和任务	(238)
第七节 人民法院和人民检察院	(239)
一、司法机关概述	(239)
二、人民法院	(240)
三、人民检察院	(246)
四、人民法院、人民检察院和公安机关的关系	(251)
第八节 地方各级人民代表大会和地方各级人民政府	(253)
一、地方各级人民代表大会	(253)
二、地方各级人民政府	(262)
第五章 基层群众性自治组织	(265)
第一节 基层群众性自治组织概述	(265)
一、基层群众性自治组织的含义	(265)
二、宪法规定设立基层群众性自治组织的意义	(267)
三、基层群众性自治组织同基层政权的关系	(269)
四、基层群众性自治组织的完善	(273)
第二节 居民委员会	(275)
一、居民委员会的设置	(275)
二、居民委员会的组织	(276)
三、居民委员会的任务	(278)
第三节 村民委员会	(278)
一、村民委员会的设置	(278)
二、村民委员会的组织	(280)
三、村民委员会的任务	(281)

第六章 国家标志	(283)
第一节 国 旗	(283)
一、国旗是国家的象征和标志	(283)
二、我国国旗的含义	(283)
三、我国国旗的使用办法	(284)
第二节 国 徽	(286)
一、国徽是国家的象征和标志	(286)
二、我国国徽的含义	(286)
三、我国国徽的使用办法	(287)
第三节 国 歌	(288)
一、国歌是国家的象征	(288)
二、我国国歌的含义	(289)
第四节 首 都	(289)
一、首都的含义	(289)
二、我国的首都	(290)

第一章 宪法学基本理论

第一节 宪法的概念

一、宪法的词源

“宪法”一词,在中国古籍和古代立法文件中就已存在。其中,“宪”字的含义与法的含义是相通的,泛指典章制度和法令,如《国语》中的“赏善罚恶,国之宪法”,等等。

中文法律术语中的“宪法”是英文 constitution 和 constitutional law 的对译,它们源于拉丁文“Constitution”。在大陆法系国家,“宪法”一般是指“帝王的诏令、谕旨”,有别于市民会议通过的法律文件。而在古代英国法中,“宪法”可指“一项法令或法律,或一项法律规定”,含义与中文“宪法”的古典含义接近。但是,中世纪末,英国率先建立了代议制,确立了国王没有得到议会同意就不得征税和进行其他立法活动的原则,开启了民主宪政之源。后来,代议制普及于欧美各国,人们就把规定代议制度的法律称为宪法,亦即确立宪政制度的法律即为宪法。

在亚洲,日本是最早翻译并正式启用“宪法”一词的国家。其后,包括中国和韩国在内的其他亚洲国家沿用了这种译法,直至今日。

一般认为,在我国,是郑观应在《盛世危言》一书中首先使用了“宪法”一词。此后,参与戊戌变法的维新派人士也要求清廷制定宪法,施行宪政。1908年,清政府为敷衍民意,正式颁布《钦定宪法大纲》。“宪法”的近代意义为该宪法性文件所确认。

二、宪法的定义

关于宪法的概念,不同国家、不同时代或不同学派的宪法学家对它进行了不同的定义,其种类繁多。

1. 从宪法所包含的内容、国家机构的组织活动和公民权利角度定义宪法

例如,《布莱克法律辞典》认为,宪法是“一国的组织法或基本法,可以是成文的或不成文的;(其制定)旨在规定政府的特征和组成,提出国家生活必须遵循的基本原则,组织政府,调整分配和限定政府各部门的职能以及规定主权行使的范围和方式”。加拿大学者柯里认为:“宪法决定和规定最高的国家机关的设立。它规定这些机关与公民之间、国家与个人之间的相互关系。”英国学者菲力普斯等认为,宪法经常在抽象与具体意义上使用,“抽象地讲,一国宪法就是法律、习惯和惯例的系统,它规定国家机构的组成和权力,调整不同国家机构之间以及国家机构和公民之间的关系。具体而言,宪法就是权威性地规定最重要法律内容的文件”。

2. 从宪法的法律形式定义宪法

例如,美国百科全书“宪法”词条认为“宪法是治理国家的根本法和基本原则的总体”;美国学者施华兹认为:“宪法是包括治理国家的指导原则的国家根本法”;中国有许多学者则指出:宪法是根本法。

3. 从阶级分析角度定义宪法

吴家麟认为,“宪法是国家的根本大法,是民主制度的法律化,是阶级力量对比关系的表现。说宪法是国家的根本大法,这是从法律特征方面着眼的;说宪法是民主制度的法律化,这是从政治内容方面着眼的;说宪法是阶级力量对比关系的表现,这是从阶级实质方面着眼的”。何华辉认为,“合理的宪法概念应该是集中表现统治阶级意志的国家根本法”。

从形式上来理解宪法,对于初学者更为容易,而从本质上来理解

宪法,更有利于我们把握宪法的特征,基于此,我们可以对宪法形成如下的综合认识:宪法是规定国家基本制度和人民基本权利义务,集中体现掌握国家政权的阶级或集团的利益的国家根本法。

三、宪法的特征

根据我们对宪法的认识,我们认为宪法的特征主要表现在如下几个方面:

1. 宪法是法的组成部分

一个国家的法是由宪法和一系列位阶不同的普通法律所组成的一个统一体系。宪法与其他普通法律一样,是组成一国法律体系的不可缺少的部分。作为法的组成部分之一,宪法与普通法律有共同的特性,即它们都是统治阶级意志的反映,都是由国家制定或认可并以国家强制力保证实施的行为规范,都是进行阶级统治和社会管理的重要工具,其内容都由社会物质生活条件最终决定。

2. 宪法是国家的根本法

宪法虽然与普通法律有共同特性,但又不同于普通法律,它是国家的根本法。这主要表现在三个方面:

(1) 宪法的内容与普通法律不同。宪法集中、全面地规定国家制度和社会制度的根本原则和重大问题,而普通法律只规定国家制度和社会制度某一方面的问题。

(2) 宪法的效力与普通法律不同。宪法在一国法律体系中具有最高法律效力,普通法律都必须以宪法为依据而制定,不得与宪法相抵触。

(3) 宪法的制定与修改程序与普通法律不同。宪法通常由特定的制宪机关按照特定的程序制定,普通法律则通常由普通的立法机关按照一般程序制定。宪法的修改程序也比普通法律的修改程序严格得多。

第二节 宪法的历史发展及其分类

法是随着国家的产生而产生的,但是并不意味着国家一产生所有的法都随之产生。从历史的进程看,宪法是诸法中产生较晚的,这是由于宪法的产生需要一个前提即民主事实的存在。奴隶社会、封建社会虽也曾出现过一定形式的民主政体,但只是昙花一现,并非典型。中西历史上虽很早即有“宪法”一词,但含义与今天所指宪法含义不同。人类历史上最早产生的具有典型意义的民主是资本主义民主,因此近代宪法是伴随着资产阶级革命取得胜利和资本主义国家纷纷建立而产生的。

一、近代意义宪法的产生与发展

近代宪法最早产生于资本主义国家,其中英、美、法等国家宪法尤为典型。

1. 英国宪法

英国是世界上最早产生宪法的国家,但是英国又是一个不成文宪法国家,在法律表现形式上没有一部完整、统一的宪法典。英国宪政制度的确立,是通过逐步限制王权和扩大资产阶级政治权力的途径实现的,英国宪法就是由各个历史时期颁布的宪法性文件和形成的宪法惯例所构成的。而标志英国宪政制度逐步确立的有五个代表性宪法性文件:1215年的自由大宪章;1628年的权利请愿书;1679年的人身保护法;1689年的权利法案;1701年的王位继承法。

英国宪政史上的上述五个宪法性文件,通过逐步限制王权、争取和确认英国资产阶级的权力和地位,最终使民主宪政制度在英国得以确立,标志着英国近代宪法的产生。从王位继承法的颁布到现在的近300年间,英国同样是采取适应政治统治需要颁布宪法性文件的方式对其宪政制度予以完善的,其间著名的宪法性文件有1832年

的改革法、1911 年的国会法、1918 年的国民参政法、1972 年的共同休法等,它们不断丰富着英国宪法制度的内容,推动其适应现代、走向未来。

2. 美国宪法

美国宪法是世界上第一部成文宪法。独立战争期间,北美 13 个殖民地于 1776 年在费城会议上通过了《独立宣言》。宣言根据资产阶级启蒙思想家“天赋人权”的理论及“社会契约”的学说,宣告了资产阶级民主共和国的政治纲领,为美国宪法的制定打下了基础,被马克思称为世界上“第一个人权宣言”。1777 年,13 个殖民地的代表又制定了《邦联条例》并组成邦联,如同世界上大多数邦联一样,美国邦联只是走向统一的美国联邦国家的一种过渡形式。1787 年 5 月,55 名代表聚集费城召开制宪会议,至 1787 年 9 月 17 日,由坚持到最后的 39 名代表签署了宪法草案,经三分之二以上州批准后于 1789 年 3 月正式生效。在美国宪法正文中,主要体现了以下几个原则:

- (1) 人民主权和有限政府的原则;
- (2) 权力分立和制约与平衡原则;
- (3) 联邦与州的分权原则;
- (4) 对军队的文职控制原则。

在上述 4 个原则中,尤以权力分立与制衡原则体现最为具体、科学并富有特点。它明确规定国会由参议院和众议院组成,立法权属于国会。众院任期 2 年,按人口比例选出代表组成;参院任期 6 年,每两年改选总数的 1/3,由各州各选出两名代表组成。行政权属于总统,总统每 4 年选举一次,实行间接选举制度。司法权属于最高法院。国会两院通过的法案须提交总统签署,总统如不同意,享有否决权,可将法案退还国会两院重新审议,只有两院各以 2/3 以上多数维持原案,始得正式通过成为法律。总统经过参议院同意任命高级官员和最高法院法官。国会对总统拥有弹劾权。正是上述三权分立与制衡的具体规定及其实施,保障了美国国家机器的有效运转,使美国

的资产阶级民主制度得以巩固和发展。美国宪法所确立的分权与制衡原则、总统制政体等为后来许多资本主义国家所效仿。

美国宪法颁布以来,一直采取修正案方式修改。自从宪法正文颁布以来的200余年中,美国共颁布过27条宪法修正案。其中前10条修正案专门规定公民权利,后17条修正案则规定有关宪法制度的补充内容或修正,包括司法管辖、总统选举、禁止蓄奴或强迫劳役、国会选举、公民选举权、总统任期与补缺以及参众议员年薪问题等。因此,1787年制定的宪法延续至今,一直有效,是世界上历史最悠久的宪法之一。

3. 法国宪法

1791年法国宪法是欧洲大陆第一部成文宪法。1789年法国爆发了著名的资产阶级大革命,并且制定了法国历史上第一个宪法性文件即《人权及公民权宣言》,简称《人权宣言》。这是法国资产阶级在反封建斗争中提出的纲领性文件。宣言共17条,它规定了资产阶级民主政治的一些基本原则,如宣布私有财产神圣不可侵犯,提倡人权与法治;宣布人们生而平等,法律是公共意志的体现,在法律面前人人平等;规定以“人民至上”的原则代替“国王至上”的原则,以法治代替专制,把“反抗压迫”视为“天赋人权”;确认了分权原则,宣称“凡权利无保障和分权未确立的社会,就没有宪法”等。尽管《人权宣言》所宣布的民主和自由是资产阶级性质的,有很大的局限性和虚伪性,但是,宣言在打击封建专制制度和进一步启发人民革命意识方面具有重要作用,它对当时封建制度还占统治地位的欧洲产生了巨大的影响。

1791年制定的法国第一部宪法,把《人权宣言》列为它的序言。这个宪法所确立的是君主立宪制,而不是民主共和制,就此而言比美国宪法后退了一步。宪法保留了一个世袭的国王,但国王的权力受到了宪法的严格限制,例如,国王不得自由动用国库款项;未经国会同意,国王不得对外宣战和签订任何条约;国王保有暂时的否决权,

可以否决议会通过的法律,但否决权不能用于宪法条文和关于税收的法律。宪法赋予国王一定的权力,反映了当时法国资产阶级实行的还是对王权妥协的政策,所以,宪法只限制王权而不废除王权。一院制的议会握有国家的最高权力,不仅有立法权,还有监督各部部长、处理财政和控制外交的权力,议员任期两年。宪法还规定国王不得解散议会。宪法的反民主性质突出地表现在将公民分为消极公民(被动公民)和积极公民(能动公民)两类,划分的标准是财富的有无和多寡。宪法剥夺了消极公民的选举权,享受选举权的积极公民在全国只占少数,资产的贵族制代替了封建的贵族制。

法国历史上政局动荡剧烈,反映在宪法上至今已颁布过 14 部宪法。现行宪法为 1958 年宪法。

4. 其他资本主义国家的宪法

在英、美、法三国资产阶级革命和制宪活动影响下,许多国家纷纷制定了本国宪法,其中影响比较深远的是日本和德国宪法。日本 1889 年的《大日本帝国宪法》是亚洲第一部宪法。日本现行宪法是二战后于 1946 年制定的《日本国宪法》,这是一部深受美国影响的君主立宪制宪法。在世界宪政史上产生重要影响的德国宪法是 1919 年制定的《魏玛宪法》(全称《德意志国宪法》),其突出贡献是把公民基本权利和义务以完整的形式正式纳入到宪法之中。此前的宪法对公民权利与自由虽也有规定,但都仅限于人身权利和参政权利而不成体系。《魏玛宪法》将公民权利范围扩大至社会、经济、文化权利,正式奠定了公民权利的宪法地位。《魏玛宪法》还规定限制私有制,扩大行政权力,在制宪史上具有近代宪法向现代宪法转变的划时代的意义。

二、旧中国时期宪法的产生和发展

中国古代即有“宪法”一词,但其含义仅指普通律令,与现代宪法含义迥异。19 世纪末,以郑观应为代表的改良主义思想家最早提出

了立宪主张,而真正付诸立宪行动的即人们熟知的“戊戌变法”,从此揭开了旧中国立宪的序幕。

1. 清朝末期的立宪活动

康有为、梁启超等领导的“维新运动”虽然失败了,孙中山领导的资产阶级民主革命又开始兴起。迫于压力,清政府于1905年派五大臣出洋考察各国宪政,后于1908年9月颁布《钦定宪法大纲》,这是中国历史上第一部宪法性文件。《钦定宪法大纲》假借宪政形式确认了皇帝的绝对权力,具有浓厚的封建色彩,因而不得人心。1911年辛亥革命爆发,清政府又匆忙颁布了《宪法重大信条十九条》(简称《十九信条》),它较大地削减了皇帝的权力,基本上属于一部君主立宪制的宪法性文件,但因其落后于时代潮流,所以仍然摆脱不了灭亡的命运。1912年清帝退位,清朝末期的立宪活动也随之结束。

2. 中华民国的立宪活动

1912年孙中山领导的南京临时政府成立,标志着中华民国的诞生。为了保护辛亥革命的成果,约束袁世凯的政治野心,1912年3月11日孙中山以临时大总统身份颁布《中华民国临时约法》。这是中国历史上惟一的一部资产阶级共和国性质的宪法性文件,宣告“中华民国之主权,属于国民全体”。规定了人民享有的各项权利和自由,依据三权分立原则确立了国家各机关的权力和地位。《中华民国临时约法》最终为袁世凯所撕毁。袁世凯上台后,1913年10月31日国会通过了《中华民国宪法》(草案),史称《天坛宪草》。《天坛宪草》没有按照袁世凯的提议实行总统制,而是采取对总统权力限制较多的责任内阁制,于是袁世凯在1914年1月10日下令解散国会,另组织“约法会议”,于1914年5月1日制定出《中华民国约法》,史称《袁记约法》,规定总统独揽大权,实行独裁统治。袁世凯死后军阀混战,曹锟于1923年10月10日就任总统并同时颁布《中华民国宪法》,史称《贿选宪法》,这是中国历史上第一部正式颁布的宪法。曹锟于1924年10月被冯玉祥赶下台后,段祺瑞把持政权,于1925年