

21 世纪

高等院校法学系列

基础教材 • 必修课

asic

宪法

(第二版)

主 编 董和平

 中国人民大学出版社

21 世纪高等院校法学系列基础教材·必修课

宪法

(第二版)

主 编 董和平

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

周 伟 郑贤君

秦前红 董和平

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

宪法/董和平主编. 2 版.

北京: 中国人民大学出版社, 2010

(21 世纪高等院校法学系列基础教材·必修课)

ISBN 978-7-300-11623-5

I. ①宪…

II. ①董…

III. ①宪法-中国-高等学校-教材

IV. ①D921

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 005923 号

21 世纪高等院校法学系列基础教材·必修课

宪法 (第二版)

主编 董和平

Xian Fa

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京雅艺彩印有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

印 张 30

字 数 544 000

邮政编码 100080

010-62511398 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2004 年 6 月第 1 版

2010 年 2 月第 2 版

印 次 2010 年 2 月第 1 次印刷

定 价 39.80 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

总 序

随着中国法治建设进程的加快，可以预见，21 世纪必将是中国法治建设取得巨大成就的世纪。然而，倘无一种良好适当的法学教育制度据以培养一批批合格的法律人才，人们很难想象中国的法治建设如何能够取得巨大进步。经过数十年的发展，中国的法学教育制度取得的成绩是有目共睹的。每年都有众多法学院系培养出来的不同层次的法律专门人才走向法官、检察官、律师、法学研究人员等各行各业，他们中的许多人已经成为所在部门的业务骨干，为我国社会主义法治建设发挥着重要的作用。

作为一名在法学教育战线工作了几十年的老兵，我为这些成绩由衷地高兴。可是，必须清醒地看到，中国目前的法学教育制度并不令人满意，大量的问题依然存在，而且非常严重。我在这里并不对中国整体的法学教育制度发表评论，只想谈谈对目前我国法学本科教育的一点意见。

首先，我国大学的法学本科教育迄今尚未树立一个明确的目标。我们现行的法学本科教育的目标究竟是发给那些花费四年宝贵青春的莘莘学子以一纸进入法律职业的许可证，还是使他们养成在未来职业中必备的常识、认识社会的原则以及作为法律职业者应有的良知？究竟是应当培养出精通某一门或几门法律科学知识的专门人才，还是具有一般性法律知识并养成法律活动者应有的良好法律思维的法学通才？我认为，法学本科教育要培养的是法律基础人才，即那些具备社会生活常识以及法律职业基本素质的法律人，就法律职业基本素质而言，作为法律人必须具备的是这样几方面的能力：第一，扎实地掌握了基本的法律概念、法律规则以及法律制度，并清晰地了解这些概念、规则及制度背后的理念与价值；第二，明晰现行法律体系的框架与结构以及司法救济程序；第三，具有清晰严谨的

法律思维能力，能够娴熟地运用法律推理，依循法律逻辑解决现实生活中的法律问题；第四，深入地进行价值与理念的考量取舍，有力地论证法律判断；第五，准确地分析案件事实，把握不同的法律关系，合理地作出法律解释，准确地适用法律规则；第六，在实践工作中具备不断自我学习以掌握法律新知识的能力。

其次，我国大学的法学本科教学方法落后。现在的多数法学本科教育采用的方法是教师在上面照本宣科，而学生在下面记笔记。教师既没有提供与学生在知识和思维上相互进行挑战与应战这一教学相长的空间，也不去引导学生运用所学知识应对实际问题，训练他们分析问题、解决问题的能力。至于考试，则多属对记忆力的单纯测试，学生只要熟练记忆笔记及教科书内容甚至作弊技巧高超便可轻松过关。我没有在英美国家求过学，不太了解它们的 Seminar，但是，我现在依然记得上个世纪 50 年代在苏联学习法律的时候，一些法律专业课程经常都有课堂讨论，这种讨论都是小班进行，二十多人，老师出的都是案例题，要学生援引法律和法规分析案例，这对于训练学生的法律思维能力具有莫大的帮助。至于考试，当时苏联的大学全部是采用口试，通过这种考试既能真实地体现学生的水平，又能锻炼学生的口才与良好的心理素质，至今仍使我受益匪浅。

最后，法学本科教科书参差不齐。在法学教育发达的国家，只有那些对某一学科有经年累月之深入研究、全面把握之权威学者，方能编写此类教材。如德国权威民法学者 Larenz 教授所著之《民法总则》、《债法教科书》，美国权威侵权法学者 Prosser 教授所著之《侵权法教科书》等。然而，在我国，各大法律院系只要编写人马齐全就可以编写一套自己的法学教材。如此众多的法学教材中固然也有一些精品，但大同小异、雷同抄袭，概念、逻辑混乱的教材亦不少见。青年学生有如一张白纸，法学教科书就像一名画家。只有技艺高超的画家才能在白纸上作出一幅佳作。品质低劣的教科书只能使那些辨析能力差的学子受到误导，被引入歧途，此种恶劣的后果无论是对未来的中国法治建设，还是对法学研究事业都会造成莫大的危害。而受害之学生非经常年累月的努力，难以消除其影响。

我想，中国法学教育尤其是法学本科教育的改善绝非一朝一夕之事，她是一项系统工程，需要各方面多年的努力与奋斗。也许我们可以先从一些较容易着手的方面切入，比如法学教科书的改善。现在的一些出版社已经注意到了这一点，他们希望能够组织好的专家学者来编写一套完整系统的好教材以供法学本科教育使用，对此我感到非常地高兴。

中国人民大学出版社即将出版一套专门供高等院校法学专业本科生、专科生以及司法部门有关人员培训使用的大型基础教材——21 世纪高等院校法学系列基础教材。在阅读这套教材的出版计划以及相关资料后我认为，该套教材较

之于目前国内的其他一些教材而言,具有以下特点:

首先,在编写人员上,该教材由中国人民大学、北京大学、清华大学、中国政法大学、中南财经政法大学、西南政法大学、西北政法学院、武汉大学、浙江工业大学以及中山大学等校法学院系的教授担任主编,并由其组成权威的编写队伍来完成。因此,该套教材的整体特点是,体系完整、概念准确、简明扼要、深入浅出。

其次,在编写体系上,该套教材系统完整,包括专业必修课教材、专业选修课教材、案例教学用书、模拟法庭用书、学生必备法律手册等几个系列。其中,专业必修课教材严格按照教育部所确定的《全国高等学校法学专业核心课程基本要求》而精心编写。在编写内容上采用通说理论,不拘泥于一家之言,避免加入个人专著的阐述内容。同时做到学科体系完整,基本原理、基本概念和基础知识讲述清楚、准确。在编写体例上,教材由“提要”、“重点问题”、“课后复习”等部分组成。每章后的“法律应用”部分为该套教材的创新之处,它针对在司法实践中出现的疑难问题,安排由授课教师讲述解决问题的思路 and 办法,这对于培养学生分析问题、解决问题的能力具有重大的帮助。至于该套教材中的案例教学用书,显然是吸收借鉴了英美国家的案例教学法的优良经验,全部采用真实的综合判例,并针对目前法学案例教学中的新要求编写而成。其独特之处在于:对案例所涉及的法律争议焦点,从中外理论和学说的角度加以解说,同时包括各国司法发展现状,帮助学生从案例中学懂法律的基本原理、基本概念和基础知识。此外,案例教学用书设立了“课堂讨论”部分,并对课堂讨论的案例提供“重点提示”,这就为法学的案例教学提供了广阔的讨论空间。本套教材中的模拟法庭用书显然更具特色,这是一套专门为法学教育中的模拟法庭教学而设计的剧本式教材,它通过实体法与程序法在模拟法庭中的实际演示,将法律的基本原理与司法实践相结合,能够有效地培养学生运用所学的基础知识,解决司法实践问题的技巧与能力。

我相信,中国人民大学出版社即将编辑出版的21世纪高等院校法学系列基础教材,对于提升我国法学教育水平,培养出更多的合格的法律人才具有积极的帮助作用。同时,我也衷心地希望能够有更多比这套教材更好的法学教材出版,为完善我国法学教育制度,进而推动我国社会主义法治建设作出贡献。



2003年元月

修订说明

呈现在读者面前的这本《宪法》教材，是中国人民大学出版社组织编写的 21 世纪高等院校法学系列基础教材·必修课之一，在编写之初我们就力图在博采前人同类教材优点的基础上，形成自己“体系完整”、“内容规范”、“重点突出”、“方便实用”的特点，这一点是我们努力的方向，也得到了专家和学生的认可。

承蒙读者厚爱，本教材自 2004 年 6 月第一版出版发行以来，多次重印，被许多高校法学院系选用为本科生或研究生教材，或者作为硕士、博士研究生入学考试或专业学习的主要专业参考书。作为作者，深感荣幸之至。

本次修订，我们主要做了下面几方面的工作：一是查找错漏，根据教材使用中读者提出的意见，纠正内容和印刷错误，添补遗漏词句，使整个教材在表意和形式上更加规范和准确；二是更新资料，包括更新相关法条内容和统计数字，总结实践新做法，突出教材的现实性和时代性；三是补充内容，充分吸收学术界的相关最新研究成果，使教材内容更加完善充实。

我们真诚希望这次修订能够使本教材更加符合我国现阶段高等法学教育中宪法学课程教学的实际需要，希望使用本教材的广大教师和学生以及其他专家、读者能够提出更多更好的宝贵意见，以便我们不断改进。

董和平

2009 年 12 月 23 日

第一版序言

新中国的宪法学教学伴随着整个法学教育的萌芽、停滞、发展和繁荣，在 20 世纪后半期经历了一个曲折发展、渐趋规范化的过程。就宪法学的教学内容和教学体系来讲，从 20 世纪 80 年代初期首次形成“十章论”教学模式以来，经过近二十年的教学实践和理论研究，到世纪之交逐步改进为“四块论”或“三块论”模式^①，应该说在宪法教学理念和知识更新方面呈现出历史性的进步。面对 21 世纪法学人才培养和国家民主宪政发展的新要求，宪法学教学如何与时俱进，是摆在我们所有宪法学教学和研究人员面前的重大课题。呈现在读者面前的这本教材，便是我们的一点小小的尝试。

本教材立足于新世纪我国高等法学教育宪法学教学的实际需要，广泛借鉴现阶段各类宪法学教材的有益创新，合理吸收我国宪法学界近年来学术研究和教学研究的最新成果，充分展现我们在宪法学研究和教学方面的经验和优势，试图体现出以下编写特色：

第一，贯彻新型宪法教学理念，提出“五块论”宪法教学体系。

在传统的“十章论”宪法教学体系中，教学的重点是按立法顺序介绍我国的宪法制度及相关规定；现阶段的“四块论”或“三块论”宪法教学模式，加大了宪法基础理论的教学比重，并使宪法制度的介绍规范化、系统化，但宪法教学的整体思路仍然局限于对我国宪法制度的说明，特别是宪政原理和宪政实施的教学

^① 所谓“四块论”宪法教学模式，是指将宪法教学内容分为宪法基础理论、宪法制度、公民基本权利和国家机构四部分。所谓“三块论”宪法教学模式，即包括宪法基本理论、宪法基本制度和宪法实施三部分。

内容十分零散和薄弱。我们认为,高等法学教育中的宪法教学,应该定位到宪法和宪政原理教育的层次和高度,教学体系的编排和教学内容的讲授应突出“规范国家权力”和“保障公民权利”这两个宪政主干功能,宪法基础理论和宪法制度、宪法国家机构的具体说明都必须围绕这两大主体原理的教学而进行。

据此,我们提出了宪法学教学体系的“五块论”模式:第一编,宪法理论;第二编,宪法制度;第三编,宪法权力;第四编,宪法权利;第五编,宪政实现。“宪法理论”是对宪法基本概念、基本知识的入门教学;“宪法制度”是对权力和权利总体整合规则和制度的说明,其中既是对国家权力构成和组织机理的说明,也是对国家政权中公民民主参与规则和范围的界定,直接构成公民权利宪法设定的内在尺度;“宪法权力”和“宪法权利”是对权力和权利规范本体的具体解说;“宪政实现”则是对宪政原理及权力和权利宪政运作督促制度和评价机制的说明。在整个五编中,如果说“宪法制度”、“宪法权力”和“宪法权利”是有关权力和权利的规范教学,“宪法理论”和“宪政实现”就是有关权力和权利的理念教学,全部教学内容的设定目的是要对权力和权利的宪法规范原理予以充分讲授,以收到树立宪政宪法观念之功效。

“五块论”教学体系的特点和优势在于:首先,提出并贯彻了权力和权利对应整合的宪法教学理念;其次,整合了“宪法权力”教学内容体系,从新角度拔高了传统宪法教学中“国家机构”的教学层次;再次,强化了“宪法权利”教学的理论性,而不局限于以往的简单说明;最后,创设了系统规范的“宪政原理”教学体系,不但加强了宪政理论内容,而且首次提出了立宪、行宪、护宪的比较规范的教学内容和体系。

第二,强化宪法制度和宪法规范教学,剔除和淡化非宪法性内容。

现阶段我国宪法学教学的最大特点是“虚”和“杂”,政治性过强,而法律性太弱。如何逐步地使宪法教学内容由“虚”变“实”、由“杂”变“精”,在本教材的编写中贯彻了两点做法:一是理清宪法学与政治学、经济学、社会学的关系,将一些其他学科的内容尽量减少,以讲授宪法上规定的实实在在的制度为主。比如,我们对阶级性和国体的内容,以及人民民主专政理论的内容不作专章讲授,而是将之作为我国政党制度特色的基础予以附带说明。又比如,我们将宪法中有关经济结构和经济权利保护的规定列入宪法“财产权”一节讲授,将精神文明建设的內容列入宪法“社会文化权利”之中讲解,在具体內容上也有删节和调整。二是淡化政治宣传和空洞说教,重在讲清特定宪法制度的立法本意和相关知识。

第三,吸收新的理论和实践成果,增强宪法教学内容的生命力。

理论的活力来自与时俱进,宪法教学一定要随着时代的变迁和宪法研究、宪政实践发展而不断充实和更新,否则,便无法起到教书育人、服务于宪政建设的作用。在本教材的编写中,我们坚持了两个原则:一是对学术界已有定论的新观点、新认识充分吸收,对实践中合乎宪政原理和我国宪法规定精神的新做法、新制度予以理论说明。比如,宪法理论内容中对“宪法价值”、“宪法规范”的具体化说明,宪法权力内容中对各类权力运作机理的说明,宪法权利内容中对“隐私权”、“生命权”、“财产权”、“环境权”的补充,宪政实现内容中对宪政概念、宪政要素、宪政过程、宪政体制、宪政评价的系统说明等等。二是对实践中的疑难问题和热点问题,或认识上分歧比较大的问题,从宪法规定和宪政原理出发进行分析,提出指导性思路和意见,这在各章的“法律应用”栏目中都有体现。

特别需要说明的是,本教材是2004年宪法修正案颁布以后的新宪法教材,内容编排和体例设计都有所改进。首先,修正、充实了宪法教学内容。根据宪法修正案的变化,我们将相关中国宪法制度教学的内容和提法作了修正、补充和完善,如将“社会主义事业的建设者”加进统一战线制度部分予以说明;将土地征收或征用制度以及对非公有制经济政策的变化,体现在经济制度的具体说明之中;将公民私有财产权保护和建立健全社会保障制度,作为国家基本经济政策在经济制度教学内容中单列出来;将宪法修正案对国家机构部分的修改,体现在相关国家机关职权和任期的说明之中。其次,加大了宪法人权教学的内容比例,特别是编排体例上依据人权理论的内在逻辑结构排列教学次序,首次在宪法教材中单列“财产权”作为公民基本权利的主要项目,并突出了人权基本理论的教学,还增加了“生命权”、“隐私权”、“环境权”以及国际人权公约等人权固有理论内容的说明。这些编写上的改进和完善,使我们的教材与以往的同类宪法教材相比在教学内容上更加丰富,在编写体例和章节目录设计上更为新颖,体现出“新”、“厚”、“实”的特点。

本教材由董和平主编。先由主编提出编写思路、拟订写作规则和详细写作大纲,然后分工撰写,最后由主编统改定稿。

各章节撰写分工如下:

董和平 序言;导论;第一编“宪法理论”;第五编“宪政实现”;全书各章“提要”、“重点问题”、“法律应用”、“课后复习”和阅读书目。

郑贤君 第二编“宪法制度”。

秦前红 第三编“宪法权力”。

周伟 第四编“宪法权利”。

各章文责,作者自负。

最后,我们希望授课教师在本教材使用中注意以下几点:(1)根据特定的教学层次和教学对象,对教学内容进行取舍。研究生教学可以侧重于宪法和宪政原理的教学,以及对宪法实践问题的专题分析和讨论。本科生教学可侧重于宪法基本知识和我国宪法立法内容的讲授。(2)根据各章“提要”、“重点问题”和“课后复习”把握教学重点。(3)认真阅读各章“法律应用”部分,与相关教学内容结合起来,配合实践例证,以取得良好的教学效果。

学生在使用本教材时一要搞清基本概念,准确把握和理解基本原理;二要重视宪法立法原意的理解,熟悉相关宪法规定;三是注意教材中涉及的原则、特点、种类、范围、联系、区别、界限、限制等关键点和一些小知识;四是注意联系个人生活中的实际例证,学活用活宪法;五是可参考各章的“法律应用”和本教材导论中的“学习方法”,增强对教材内容和宪法知识的理解效果。

由于我们知识和能力有限,编写中的缺漏和错误在所难免,敬请读者提出宝贵意见。

董和平 谨识

2004年4月16日西安

目 录

导 论	1
一、宪法学的研究对象	1
二、宪法的理论体系	2
三、宪法的学科体系	5

第一编 宪法理论

第一章 宪法概念	9
第一节 宪法的形式特征	10
第二节 宪法的本质属性	16
第三节 宪法的定义	21
第四节 宪法的分类	24
第二章 宪法规范	30
第一节 宪法规范的调整对象和特点	30
第二节 宪法规范的结构和种类	33
第三节 宪法规范的效力和适用	40
第三章 宪法价值	45
第一节 宪法价值	45
第二节 宪法原则	48
第三节 宪法作用	53

第二编 宪法制度

第四章 政体形式	59
第一节 政体的概念和形式	60
第二节 我国的政体是人民代表大会制度	66
第五章 结构形式	76
第一节 结构形式的概念和种类	76
第二节 我国的国家结构形式是单一制	83
第三节 我国单一制结构形式的适宜性	85
第六章 地方制度	90
第一节 我国的行政区划	91
第二节 民族区域自治制度	93
第三节 特别行政区制度	98
第七章 选举制度	103
第一节 选举和选举制度	103
第二节 我国选举制度的基本原则	104
第三节 我国选举的组织和程序	108
第八章 政党制度	117
第一节 政党和政党制度	117
第二节 我国政党制度的基本内容和特点	126
第三节 人民民主专政理论和统一战线理论是我国 政党制度的理论基础	133

第三编 宪法权力

第九章 宪法权力概述	143
第一节 宪法权力的界定	144
第二节 宪法权力的功能和法治价值	146
第三节 宪法权力的形态和类型	149
第四节 我国宪法权力的构成及其活动原则	151
第十章 立法权和立法机关	157
第一节 立法权和立法机关概述	158

第二节	全国人民代表大会·····	167
第三节	全国人民代表大会常务委员会·····	174
第四节	全国人民代表大会代表·····	178
第十一章	行政权和行政机关·····	183
第一节	行政权和行政机关概述·····	183
第二节	我国行政机关的构成及特点·····	191
第三节	国务院·····	195
第十二章	司法权和司法机关·····	200
第一节	司法权和司法机关概述·····	200
第二节	人民法院·····	211
第三节	人民检察院·····	217
第十三章	国家元首·····	223
第一节	国家元首制度概述·····	223
第二节	我国的国家主席制度·····	228
第十四章	军事领导机关·····	232
第一节	军事领导权力和军事制度·····	232
第二节	我国的军事领导机关·····	235
第十五章	地方国家机关·····	238
第一节	地方各级权力机关·····	238
第二节	地方各级行政机关·····	243
第三节	民族自治地方的国家机关·····	245
第四节	特别行政区的地方国家机关·····	249
第五节	国家权力与基层群众性自治制度·····	254

第四编 宪法权利

第十六章	宪法权利基本理论·····	269
第一节	宪法权利的主体·····	270
第二节	宪法权利的特征·····	278
第三节	宪法权利与人权·····	281
第四节	宪法权利与国家权力·····	291
第五节	宪法权利与国际人权公约·····	297

第十七章 我国公民的基本权利和义务	304
第一节 我国宪法基本权利义务的立法特点.....	304
第二节 平等权.....	307
第三节 参政权.....	317
第四节 人身权.....	326
第五节 财产权.....	341
第六节 宗教自由权.....	349
第七节 经济文化权.....	351
第八节 监督权与请求权.....	366
第九节 特殊主体保障权.....	368
第十节 我国公民的基本义务.....	373
第十一节 外国人的权利保护.....	378

第五编 宪政实现

第十八章 宪法与宪政	385
第一节 宪政概念.....	386
第二节 宪政要素.....	389
第三节 宪政过程.....	391
第四节 宪政体制.....	392
第五节 宪政评价.....	396
第十九章 立宪	403
第一节 宪法规范的形成和废止.....	403
第二节 宪法规范的修改和变迁.....	406
第三节 宪法规范的表现形式.....	411
第四节 成文宪法的规范体系.....	415
第二十章 行宪	420
第一节 宪法的立法实施.....	420
第二节 宪法的解释实施.....	423
第二十一章 护宪	429
第一节 违宪审查制度.....	430
第二节 宪法监督制度.....	438
第三节 宪法意识是行宪和护宪之本.....	442

第二十二章 中国的宪法与宪政·····	445
第一节 中国宪法的实施与保障体系·····	445
第二节 中国宪政制度的特色及其完善·····	450
参考文献·····	456

导 论

一、宪法学的研究对象

宪法学是以宪法和宪政作为研究对象的一门法律科学，是法学的一个重要分支学科。作为社会科学的一门学科，宪法学研究主要是通过对宪法规范和宪政实现过程的分析，把握宪法这一社会现象的本质及其产生和发展的规律性，而不仅仅是对宪法内容的介绍和对宪法条文的注释。作为法学的一个分支学科，宪法学研究是以宪法这一部门法为基础而展开的，但它又不同于一般的部门法学科研究，它是从法学基本原理向一般部门法专业领域过渡的中介和桥梁，属于法学理论体系中的基础理论学科。

宪法，亦即宪法规范，是宪法学研究的静态对象，也是宪法学研究展开之基础及其初级研究阶段。宪法规范是指体现统治阶级意志和民主施政要求，对国家生活和社会生活具有现实的普遍约束力的宪法条文系统，它不但包括宪法典本