

警官高等职业
教育系列教材

宪法

刘友江 主编

余正权 刘传兰 副主编

宪

法

中国政法大学出版社

警官高等职业教育系列教材

宪 法

主 编 刘友江
副主编 余正权 刘传兰

中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

宪法/刘友江主编. —北京:中国政法大学出版社, 2005. 1

(警官高等职业教育系列教材)

ISBN 7 - 5620 - 2695 - 5

I . 宪... II . 刘... III . 宪法 - 法的理论 - 中国 - 高等学校: 技术学校
- 教材 IV . D921.01

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 009102 号

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 固安华明印刷厂

787 × 960 16 开本 17 印张 320 千字

2005 年 2 月第 1 版 2005 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 7 - 5620 - 2695 - 5/D · 2655

定价: 16.00 元

社 址 北京市海淀区西土城路 25 号

邮 编 100088

电 话 (010)62229563(发行部) 62229278(总编室) 62229803(邮购部)

电子信箱 zf5620@263.net

网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行科负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

警官高等职业教育系列教材

编 审 委 员 会

主 任：余茂焱 刘友江 李传敢

副主任：胡爱国 管火明 尹树东

委 员：郑昆白 赵卫宽 欧阳俊

薛 蕊 杜 娟

《宪法》参编人员名单

本书由武汉警官职业学院院长、学术委员会主任、副教授刘友江任主编，武汉警官职业学院法律实务系主任、副教授、律师余正权和安徽警官职业学院副教授刘传兰任副主编。具体编写分工如下（按撰写章节先后排序）：

易航帆、邹红：绪言、第五章、第十一章。

侯永久、肖俊勇：第一章。

肖俊勇、余正权：第二章。

邹红、夏俊梅：第三章、第六章、第七章。

刘传兰、曹胜亮：第四章。

余正权：第八章、第十三章。

林淑芳、熊俊勇：第九章、第十章。

夏俊梅：第十二章。

全书由刘友江、余正权统稿。

编写说明

进入新世纪后,随着社会的飞速发展和用人单位对高等职业人才的需求,警官高等职业教育这棵新苗如雨后春笋,茁壮成长,与时俱进,已经成为我国高等教育的重要组成部分和培养警官、法学类高级实用型人才的重要阵地。警官高等职业教育取得了令人鼓舞的成绩。在取得成绩的同时,我们认识到,教材建设必需适应时代发展的需要,应当不断加强和创新。目前,市场上虽然不乏有关警官、法学类职业教育方面的教材,但理论性、学术性太强,缺乏针对性,不能适应高等职业教育所强调的理论知识传授以“必需、够用为度”,突出职业性和应用技能培养的要求。为了适应培养职业技能型人才的客观需要,确保因材施教,在中国政法大学出版社的大力支持下,一套突出职业性和应用性的警官高等职业教育系列教材应运而生了。

本套系列教材是由安徽警官职业学院和武汉警官职业学院强强联合,共同组织编写的。这两所警官高等职业学院办学规模大,师资力量雄厚,办学经验丰富,在全国同类高等职业院校中具有一定的影响力。两所学院里一批多年奋斗在教学第一线、拥有丰富教学经验、意在警官职业教育上有所作为的教学科研人员,本着“以生为本”的教育理念,从“一切为了学生、为了学生的一切、为了一切学生”的基点出发,结合我国社会主义市场经济发展的实际需要,共同为新世纪的高职院校大学生奉献上了特点鲜明、针对性强的系列教材,首批21门主干课教材将在2005年度陆续与广大读者见面。本套教材的出版问世凝聚了众人的智慧和心血,是两所警官职业学院和中国政法大学出版社共同献给警官高等职业教育事业的一份厚礼。

从总体上看,本套系列教材的鲜明特点是“原理+能力”、“原理+训练”。具体如下:

1. 系统性。本套教材注重对相应学科中的基本概念、基本原理和基本实务

问题的分析和阐述，释义准确，论点明确，重点突出，结构严谨，逻辑严密，便于学生有针对性地学习和掌握相关知识点，并运用基本原理解决实际问题，真正做到学以致用。

2. 实用性。根据警官高等职业院校人才培养目标和教育部对高职院校“突出实践应用能力培养、理论知识以必需够用为度”的教学要求，本套教材在编写过程中以实用性和指导性为原则，强化基础知识、基础理论教育，着眼于培养学生的职业能力和职业素质，体现了警官高等职业教育的办学特色。本套教材，通过对基本知识、基本实务问题的科学编排和准确阐述；教学素材（包括案例释疑和课后复习思考题、案例分析或实务训练题）的精心选取；实践教学环节的组织以及相关问题的展现，将知识与技能有机地融合起来，突出了职业性、应用性的要求和方法论的内容，注重对学生应用能力包括识别能力、归纳能力、解释能力、提高能力的培养和训练，真正实现从“教学生以知识”到“予学生以方法”的转化，从而使教材真正符合培养社会需求的应用型专门人才的实际需要。

3. 时代性。参加本套教材编写的作者，绝大多数都有硕士学位，具有教授、副教授、律师、注册会计师等高级职称。部分教材约请了其他院校著名专家、学者担任主编。尤其难能可贵的是，他们都主编或参编过不少教材，长期工作在高等职业院校教学和科研第一线，不仅具有较为深厚的专业理论造诣和丰富的教学经验，而且具有一定的职业实践经验。广大作者在编写本套教材时，以最新立法规定和司法解释为依据，以多年的教学心得和知识积累为基础，广泛吸收理论界最新科研成果，内容新、信息量大。因此，全套教材的编写比较成熟，具有现实指导意义和时代精神。

4. 针对性。全套教材的编写在突出职业性和应用性特点、强调理论与实践紧密结合的同时，坚持“以市场需求为导向，增强学生就业竞争力为核心”的宗旨，联系学生就业工作实际，兼顾学生和广大读者参加国家司法考试、公务员考试、人民警察招录考试和学历提升考试的需要。

5. 通俗性。教材作者力求用简单的案例或例子，使深奥的专业术语及复杂的理论浅显易懂，简洁明了。针对警官高等职业教育的特殊性，本套教材在内容方面基本不涉及比较法学和学术争论等复杂问题，对现行立法与司法解释中的某

些不足之处亦不作评析。因此，本套教材不仅是警官高等职业学院和警官、司法从业人员业务培训的首选教材，而且可以作为其他类型职业学院、高等专科学校、成人高等学校法学专业教材，还可供广大法律爱好者自学之用。

本套教材虽然在大家的共同努力下顺利与读者见面了，但由于教材编写是一项复杂的系统工程，任务繁重，时间紧迫，因此不足之处在所难免，我们真诚地希望得到广大师生、读者的厚爱、谅解、批评和指正，以使本套教材不断修改、充实和完善，更好地为警官高等职业教育事业服务。

警官高等职业教育系列教材编审委员会

2005 年 1 月

目 录

绪 言	(1)
第一章 宪法的概述	(8)
第一节 宪法的概念和本质	(8)
第二节 宪法的分类	(12)
第三节 宪法的基本原则	(14)
第四节 宪法规范	(19)
第二章 宪法的历史发展	(26)
第一节 近代宪法的产生及发展	(26)
第二节 旧中国宪法的产生及发展	(32)
第三节 新中国宪法的历史发展	(36)
第三章 国家性质	(41)
第一节 国家性质概述	(41)
第二节 人民民主专政制度	(44)
第三节 中国共产党领导的多党合作和政治协商制度	(49)
第四章 政权组织形式	(56)
第一节 政权组织形式概述	(56)
第二节 人民代表大会制度	(59)
第三节 选举制度	(66)
第五章 国家结构形式	(76)
第一节 国家结构形式概述	(76)
第二节 我国是单一制的国家结构形式	(79)
第三节 民族区域自治	(81)
第四节 特别行政区	(87)
第六章 经济制度	(97)
第一节 经济制度概述	(97)

第二节	社会主义公有制经济	(102)
第三节	非公有制经济	(105)
第四节	分配制度	(108)
第七章	文化制度	(111)
第一节	文化制度概述	(111)
第二节	我国宪法规定的文化制度	(113)
第三节	社会主义精神文明建设	(114)
第八章	公民的基本权利和义务	(118)
第一节	公民的基本权利和义务概述	(118)
第二节	我国公民的基本权利	(126)
第三节	我国公民的基本义务	(143)
第四节	我国公民基本权利和义务的特点及其行使原则	(148)
第九章	国家机构	(153)
第一节	国家机构概述	(153)
第二节	全国人民代表大会	(157)
第三节	中华人民共和国主席	(166)
第四节	国务院	(168)
第五节	中央军事委员会	(172)
第六节	地方各级人民代表大会和各级人民政府	(174)
第七节	人民法院	(178)
第八节	人民检察院	(180)
第十章	基层群众性自治组织	(183)
第一节	基层群众性自治组织概述	(183)
第二节	居民委员会	(189)
第三节	村民委员会	(191)
第十一章	国家标志	(194)
第一节	国旗	(194)
第二节	国徽	(197)
第三节	国歌和首都	(200)
第十二章	宪法的制定、修改和解释	(202)
第一节	宪法制定	(202)
第二节	宪法修改	(206)

第三节 宪法解释	(212)
第十三章 宪法的实施与监督	(219)
第一节 宪法实施	(219)
第二节 宪法监督	(226)
中华人民共和国宪法	(234)
主要参考书目	(256)

绪 言

一、研究对象和研究范围

作为一门法律科学的宪法学，其研究范围相当广泛。它不仅要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。我们要在法学和法律规范两个层面上认识宪法的内涵及其外延。宪法学亦即宪法科学，是特定国家的法律科学中的重要组成部分，属于社会科学范畴。作为法律规范的宪法，既是国家统一法律体系中的独立部门，又在其中占着主导地位。这是研究宪法学对象的着眼点和落脚点，也由此而界定其研究范围。

马克思主义的世界观和方法论昭示人们，世间的万事万物无一不是因矛盾的特殊性所决定的，并以此区别于其他事物。所以，任何种类的科学都会具有各自独特的研究对象，诚如毛泽东所指出：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”

如果说，法学所研究的对象是由法律所调整即规范的社会关系，那么，宪法科学应当主要地研究宪法的产生和发展的规律，宪法的本质、特征、形式和作用，宪法的制定和实施，宪法的解释、修改和监督，以及各种宪法规范的思想观念等方面的宪法关系。

近代宪法是资产阶级革命胜利并取得政权的产物，它是作为国家的根本法而区别于普通法律的。因此，宪法规范所调整的就是该国家内最基本的社会关系，即国家在行使权力活动中与公民间所形成的社会关系，国家机关相互之间在分工协作执行国家任务时所发生的权利义务关系。这种社会关系是由国家的根本制度所决定的。我国宪法学界近年来就宪法学的研究对象和范围问题展开了热烈讨论，并提出一些探索性的论点，诸如“宪法理论和宪法规范说”、“宪法和宪法法律关系说”、“宪法理论和宪法制度说”、“公民权利与国家权力之间关系的规

范说”等等。而最具代表性的有两种：（1）国家权力和公民权利之间的关系说。（2）根本制度和根本任务说。对于研究对象与研究范围之间的关系，也提出了如下各种看法：“两者是抽象和具体的关系”、“内涵和外延的关系”、“既相联系又有区别的关系”、“相等但不相同的关系”、“辩证统一的关系”、“相互依存不可分割的关系”等。概而言之，无非是说明宪法的双重属性，宪法既是规范，又是科学；宪法既有理论，又有制度；作为法律调整的社会关系，既有国家权力与公民权利的关系，又有国家机关相互之间的分工协作关系，而对象与范围不过是一种内容与形式的关系。当然，对于上述各种问题可以进行研讨，但有一点肯定无疑，作为科学的宪法和作为规范的宪法都要分别地研究或者调整国家在行使权力活动中与公民间、以及国家机关相互间的权利义务关系。总而言之，宪法所调整的是国家在确认和保护公民享有权利自由与规范制约国家机关行使权力过程中所发生的基本社会关系。

中国宪法学是具有中国特色的社会主义宪法科学，它以马克思主义为理论指导，适合中国的具体国情。中华人民共和国是人民民主专政的社会主义国家，实行中国共产党领导的多党合作制；民主集中制的人民代表大会是基本政治制度，并实行政治协商与民主监督；国家结构采取单一制形式，实行民族区域自治，以及“一国两制”的高度自治的特别行政区；实行生产资料公有制为主体和基础的社会主义经济制度；建设社会主义精神文明；赋予公民广泛而真实的自由权利，又要求履行相应的义务。因此，中国宪法学研究的对象和范围就是以我国的根本制度和公民基本权利义务为核心内容，从广度与深度上、理论与实践结合上，并且比较古今中外的宪法史料进行全方位多层次的学习讨论。

二、宪法结构与课程体系

宪法结构是指一部宪法是怎样构成的，是如何把宪法的内容编排、组合成一个有机整体的。由于各国的制宪思想、社会情况、民族习惯、历史文化传统不同，因而在宪法的结构上也各有特点，世界上不存在统一模式的宪法结构。从宪法的体例上看，有些国家的宪法由篇、章、节组成；有些则由章、条组成。从宪法具体内容上看，有些国家的宪法有序言；有些则无序言。从宪法的组成部分上看，除宪法判例和宪法习惯之外，有的国家的宪法是由宪法典和宪法修正案或者宪法性法律构成；有的国家没有统一的宪法典，而是由几个宪法性文件构成。但就大多数国家来讲，有其共同之处：（1）绝大多数国家宪法都采取章、节结构形式，不分章、节的是极少数。（2）绝大多数国家的宪法都是以单一的宪法典为中心，加上宪法性法律或者宪法修正案，有的国家还有宪法判例和宪法习惯。

由两个或者两个以上宪法性文件构成的宪法也是少数。(3)就宪法典本身而言,每部宪法都有正文。绝大多数国家的宪法典是由序言(或前言)、正文和其他规定,或者由正文和其他规定,或者由序言(或前言)和正文等部分组成。只有正文的宪法也是很少的。

宪法结构上的共同特性反映了各国统治阶级对宪法结构的重视,表明研究宪法结构的重要性。宪法结构一般由宪法序言、宪法正文和附则三部分组成。

(一) 宪法序言

宪法序言是指独立于宪法正文之外的一部分叙述性文字。现代世界各国宪法,有序言的约占2/3以上。根据宪法序言繁简程度和表现形式不同,可将其作下列分类。

1. 目的性序言。这类序言仅陈述制定宪法的目的,而且字数不多。如美国1787年宪法的序言,只有65个字,其表述为“我们美国人民,为建立一个更完善的合众国,树立正义、保证国内治安、筹设国防,增进全民福利并谋吾人及子孙永享自由和幸福起见,特制定美利坚合众国宪法。”又如联邦德国1949年基本法的序言,全文230个字,具体陈述了制宪目的。

2. 原则性序言。这类序言主要表述宪法的基本原则,字数一般在100~200字左右。如法国1958年宪法序言规定,法国人民庄严宣告,他们热爱1789年的《人权宣言》所规定的并由1946年宪法序言所确认和补充的人权及国家主权原则等等。

3. 纲领性序言。采用这类序言的多为第三世界国家的宪法,如中国、越南、蒙古等。我国1982年宪法在总结历史经验的基础上,提出了四项基本原则,并规定了我国人民的根本任务及对外政策等等。

我国宪法界对宪法序言的法律效力问题存在不同意见。有学者认为,宪法是一个整体,序言作为它的重要组成部分,当然应该具有最高的法律效力。也有的认为,序言所宣布的原则过于抽象,不能作为具体的行为准则,不具有法律效力。还有的认为,陈述性序言,尤其是其中关于历史事实记载的部分没有法律效力,而原则性序言、纲领性序言,以及综合性序言中关于基本原则、基本国策、基本任务和宣布宪法本身效力的部分,属于宪法规范的内容,应该具有法律效力。我们认为,宪法序言是宪法的重要组成部分,因此应该具有最高法律效力。

(二) 宪法正文

1. 从结构上看,宪法正文一般由总则、分则、附则三大部分组成。从内容上看,总则一般包括基本原则条款、基本政治制度条款、基本经济制度条款、基

本文化制度条款、国家标识制度条款等。从形式上看，除了美国等少数几个国家外，多数国家的宪法都有总则性规定，但其表述不完全一样。如新中国的四部宪法都称为“总纲”；瑞士1874年宪法称为“总则”；意大利1947年宪法和阿尔及利亚1976年宪法称为“基本原则”。

分则是总则的具体化，分则的条文是宪法规范的主要表现形式，是一部宪法的实体内容。一般包括公民的基本权利和义务，国家机构的设置、权限和活动原则，宪法的实施与监督，以及过渡性条款等内容。从形式上看，近现代各国宪法一般都没有冠以“分则”之名。

宪法正文的附则，通常规定宪法自身的最高法律效力、生效时间、生效条件、宪法的修改和补充等内容。几乎每一部宪法都有附则性条款。但从形式上看，载有“附则”之名的宪法不多且表述也不一样。

我国是采用成文宪法典的国家。我国第一部社会主义宪法自1954年颁布以来经过1975年、1978年和1982年三次全面修改及1982年以后的四次部分修改，已形成了现行的成文宪法体系。同时，宪法典的内容结构和形式结构也随之不断丰富和完善。

2. 从宪法体系上看，我国现行宪法体系属于成文宪法体系。其中，宪法典规定了我国的根本制度、公民的基本权利和义务、国家机构的组织、权限和活动原则等，在我国宪法体系中处于核心地位，具有最高的法律效力，是全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业单位的根本活动准则。

3. 从宪法典的体例上看，新中国的四部宪法以“章”开篇，兼有节、条、款等设置。现行宪法全文共4章，7节，138条，另附31条修正案。

4. 从宪法典的格式上看，新中国的四部宪法均有名称、目录、序言、正文，以及制宪机关、制宪时间、公布机关和公布时间等。其中，正文包括总纲和分则，但没有附则的编排。我国宪法序言基本属于纲领性序言，并兼有史实的记载。

5. 从宪法的内容结构上看，我国现行宪法的内容包括国家的根本制度、公民的基本权利和义务、国家机关的组织、权限和活动原则等。在排列上，现行宪法改变了前三部宪法的排列顺序，将“公民的基本权利和义务”提到了“国家机构”之前，从而突出了公民基本权利和义务的重要地位。

为适合学校培养实践型、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，共分十三章。第一章为宪法的概述。第二章概要介绍宪法的产生及其

历史发展。第三章至第十一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，第三章至第七章按我国现行宪法《总纲》部分的主要内容分别阐述国家性质、政权组织形式、国家结构形式和经济制度、文化制度；第八章至第十一章分别阐述公民的基本权利和义务、国家机构和基层群众性自治组织，以及国旗、国徽、国歌和首都。第十二章阐述宪法的制定、修改和解释。第十三章阐述宪法的实施与监督。

三、学习和研究宪法的意义

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。

1. 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，从而增强宪法意识，树立宪法观念，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。

2. 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根本的重大问题。比如，为什么必须坚持以公有制为基础而不能以私有制为基础；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”；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。通过宪法课程的学习，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，应有一个正确的理解和认识。从这个角度说，宪法学课程既是法律专业课，也是思想教育课。

3. 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、权利是世界各国宪法中最核心、最敏感的问题。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、范围又是各不相同的。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出一定的客观规律性。作为一名受过警官高等职业教育的中华人民共和国公

民，应当对上述问题有一个正确的理解和认识。

4. 宪法课是学习其他部门法学的基础。宪法课程是一门介于法律基础理论课和法律专业课之间的一门学科。作为法律基础理论课，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；作为法律专业课，宪法不仅是法，而且是根本法，它在整个法律体系中处于最高的地位。因此，学好宪法课，可以为学习其他部门法打下基础。

四、学习和研究宪法的方法

学习宪法课的根本方法是马克思主义的唯物辩证法。在学习研究中，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。具体有以下几种方法：

（一）阶级分析的方法

阶级分析的方法，是要运用阶级的观点对客观事物作由浅入深、由表及里、去伪存真、去粗取精的分析研究。它是马克思主义关于学习宪法的根本方法之一。如果离开了阶级分析的方法，则将在世界各国宪法的许多类似规定面前认识模糊，无法弄清事物的真谛，也不可能真正发现其客观规律性。当然，强调阶级分析的方法并非对外国的、包括资本主义国家的东西一概加以否定和排斥。尽管其本意是为资产阶级服务，但其一般原理仍具有科学的价值。如关于公民权利和义务相一致的基本理论，是任何一个社会都无法否定的，世界各国宪法对此都作出了相应的规定。因此，坚持阶级观念和阶级分析的方法，不等于对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。

（二）历史分析的方法

对任何事物的研究都不能割断历史，对事物作分析评价时也不能离开历史背景和客观条件。“讲到宪法，资产阶级是先行的”这就是历史。如对资产阶级“天赋人权”思想和理论的评价，也应当结合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判断。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