



“九五”规划高等学校法学教材

◁ 基础课系列 ▷

jiu wu gui hua gao deng xue xiao fa xue jiao cai

董和平 韩大元 李树忠/著

宪法学

司法部法学教材编辑部编审

jiu wu gui hua gao deng xue xiao fa xue jiao cai

法律出版社



教育部推荐书目
中国图书馆学会
中国图书馆学会

教育部 中国人民大学 中国政法大学

宪法学

中国政法大学宪法学教研室编

中国政法大学出版社

“九五”规划高等学校法学教材——基础课系列

宪法学

司法部法学教材编辑部编审
廉希圣教授审定

董和平 韩大元 李树忠 著

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

宪法学/廉希圣审定. — 北京:法律出版社, 1999.8
“九五”规划高等学校法学教材
ISBN 7-5036-1191-X

I. 宪… II. 廉… III. 宪法—高等学校—教材
IV. D911.01

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 40085 号

出版·发行/法律出版社	经销/新华书店
责任印制/陶 松	责任校对/何 萍
印刷/北京朝阳区北苑印刷厂	
开本/850×1168 毫米 1/32	印张/17.125 字数/450 千

版本/2000 年 1 月第 1 版	2000 年 1 月第 1 次印刷
印数/0,001—10,100	

社址/北京市海淀区西三环北路甲 105 号科原大厦 4 层(100037)
电子信箱/pholaw@public.bta.net.cn
电话/88414899 88414900 (发行部) 88414121(总编室)
出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-1191-X/D·956
定价:26.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

说 明

根据国家教委《关于“九五”期间普通高等教育教材建设与改革的意见》，我部“九五”规划的重点是编写对实现法学教育目标起关键作用和具有重大影响的现代法学教材。

现代法学教材坚持以邓小平理论为指导，面向现代化、面向世界、面向未来，紧密结合我国改革开放和市场经济、法制建设以及法学教育改革的实际，瞄准培养跨世纪高质量法律人才的目标，努力编写出版反映当代先进水平的法学教材。

这批教材分若干系列，力求完整、准确地阐明基本概念、基本原理和基础知识，吸收国内外优秀学术成果，在理论与实践相结合的基础上，达到理论性、实践性和应用性的统一。

《宪法学》是现代法学教材基础系列的一种，由董和平、韩大元、李树忠撰写。董和平负责导言、第一编和第二编；韩大元负责第三编；李树忠负责第四编。廉希圣教授主持大纲编写和统稿会议，负责全书统稿、定稿工作。焦宏昌副教授参加统稿会议，提了宝贵意见。在此，一并表示深谢。

尽管编著者做出很大努力，但不完善之处在所难免，尚祈读者批评指正。

责任编辑：沈小英

司法部法学教材编辑部

1999年8月

审定人简介

廉希圣,男,1932年生,中国政法大学宪法学教授。曾任中国政法大学法律系宪法教研室主任,研究生院宪法专业硕士研究生导师组组长,中国宪法学会秘书长,北京市宪法学会理事,中国香港法律研究会理事,中国政法大学比较研究所所长,兼港澳台法研究室主任,《比较法研究》主编,校学术、学位委员会委员等。

现任中国宪法学会副会长,北京市宪法学会常务副会长,海峡两岸关系研究中心研究员,香港法律研究会理事,校学术委员会委员,兼职律师等。1992年起获政府特殊津贴(终身)。

1980年至1982年参加现行1982年宪法的起草工作;1985年5月起,以法律专家身份参加《香港特别行政区基本法》和《澳门特别行政区基本法》起草工作的全过程。

主要著作有:《宪法学教程》(主编)、《中华人民共和国宪法释义》(合著)、《宪法学》、《宪法概要》、《中国宪法》、《宪法十八讲》等。

目 录

导 言	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	6
四、宪法学的历史发展	8
五、宪法学的教学体系	13
六、宪法学的学习目的和学习方法	15

第一编 宪法基本原理

第一章 宪法的概念和特征	21
第一节 宪法的形式特征	21
第二节 宪法的本质属性	28
第三节 宪法的概念	35
第四节 宪法的分类	39
第二章 宪法的产生和发展	45
第一节 近代宪法产生发展概况	45
第二节 旧中国宪法发展简史	62
第三节 中华人民共和国宪法的历史发展	73
第三章 宪法规范与宪法结构	89
第一节 宪法规范	89
第二节 宪法结构	114

第四章 宪法原则与宪法作用	125
第一节 宪法的价值、功能与原则	125
第二节 宪法作用与宪法评价	135
第五章 宪法实施与宪法保障	143
第一节 宪法实施	143
第二节 宪法保障	153
第三节 宪政评价	170
第四节 中国宪法的实施与保障	177

第二编 宪法基本制度

第六章 人民民主专政制度	193
第一节 国体概述	193
第二节 我国的国体是人民民主专政	194
第三节 人民民主专政的特点	198
第七章 人民代表大会制度	204
第一节 政体概述	204
第二节 人民代表大会制度是我国的政权组织形式	208
第八章 民族区域自治制度	217
第一节 国家结构形式概述	217
第二节 我国是多民族的单一制国家	220
第三节 我国的民族区域自治制度	225
第九章 特别行政区制度	232
第一节 我国的行政区划	232
第二节 我国的特别行政区制度	236
第十章 选举制度	244
第一节 选举制度概述	244
第二节 我国选举制度的基本原则和程序	249

第十一章	政党制度	266
第一节	政党制度概述.....	266
第二节	我国的政党制度.....	269
第十二章	经济制度	277
第一节	经济制度概述.....	277
第二节	我国经济制度的性质.....	281
第三节	我国的经济体制和经济政策.....	290

第三编 基本权利与基本义务

第十三章	基本权利一般理论	303
第一节	基本权利概述.....	303
第二节	基本权利主体与分类.....	313
第三节	基本权利的设定原则与设定方式.....	320
第四节	基本权利的相对性.....	324
第五节	公民基本权利在我国产生与发展.....	334
第十四章	公民的基本权利	341
第一节	平等权.....	341
第二节	政治权利.....	349
第三节	宗教信仰自由.....	383
第四节	人身自由.....	389
第五节	社会经济权利.....	398
第六节	文化教育权利.....	407
第七节	监督权与请求权.....	412
第八节	特定主体的权利保护.....	417
第十五章	公民的基本义务	423
第一节	公民基本义务的一般理论.....	423
第二节	我国公民的基本义务.....	427

第四编 国家机构

第十六章	宪法与国家机构	441
第一节	国家机构的概念及其与宪法的关系.....	441
第二节	国家机构的体系与组织活动原则.....	445
第十七章	代议(代表)机关	453
第一节	代议(代表)机关概述.....	453
第二节	我国的全国人民代表大会及其常务委员会.....	462
第三节	地方各级人民代表大会和县以上地方各级 人大常委会.....	479
第四节	人民代表大会代表.....	484
第十八章	国家元首	488
第一节	国家元首概述.....	488
第二节	我国的国家元首制度——主席制度.....	494
第十九章	行政机关	499
第一节	行政机关概述.....	499
第二节	我国的中央国家行政机关——国务院.....	503
第三节	我国的地方各级国家行政机关.....	510
第二十章	军事机关	512
第一节	军事机关概述.....	512
第二节	我国的中央军事委员会.....	515
第二十一章	司法机关	519
第一节	司法机关概述.....	519
第二节	我国的审判机关——人民法院.....	525
第三节	我国的检察机关——人民检察院.....	532

导 言

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。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身,而且还包括与之相关的国家机关组织法、代表机关选举法、地方自治法规、民族权利保障法规以及其他宪法性法律。宪法学研究宪法规范,就是要研究宪法规范的体系、结构和内容,分析宪法规范的制定规则及其立法本意,说明宪法规范的适用及其功能与价值。同时,宪法学不但要研究现行的宪法规范,还要研究历史性宪法规范;不但要研究中国的宪法规范,还要研究外国的宪法规范;并且要把宪法规范与特定的宪政背景、宪政根源、阶级本质、社会特点结合起来进行研究,以便从中探索规律,提炼经验。

宪法学的动态研究对象则是宪政,这是宪法学研究的深化。宪政,就是民主政治,就是国家生活和社会生活按照宪法所规定的民主和法制原则健康运行的秩序。因此,宪政就是宪法规范的落实和实现,就是宪制。宪法学研究宪政问题,首先要研究现实宪政制度,亦

即宪法规范在现实生活中落实所形成的客观存在,这才是宪法规范的“动态”所在和价值表现。由于各国的基本国情不同,政治、经济、文化的历史与现实背景差异,宪法规范的落实情况及其形成的现实宪政制度也呈现出千姿百态,现实宪政制度与宪法规范之间总是存在着或大或小的距离,任何国家均不例外。宪法学研究就是要通过比较、分析,对现实宪政制度与宪法规范的距离的大小、成因及如何解决不相符合的状态等问题进行说明,以期为现实宪政实践过程提供对策和依据。

其次,宪法学研究宪政问题,还要对宪政运作和宪政实现进行研究。宪政运作就是通过一定的方式、方法、制度、措施使宪法规范落到实处以实现宪政的过程,提高到理性化层次来认识它,就是宪法实施问题。宪政实现又有它自身的指标体系、评价方法与尺度及其固有内涵。对宪政的研究,不但要研究现实宪政制度,还要研究宪政运作亦即宪法实施的措施和宪政要求本身,这是宪政实现的保障。

如果说对宪法规范的研究是“立宪研究”,对现实宪政制度的研究是“行宪研究”,那么对宪法实施的研究则是“护宪研究”。宪法学研究就是从静态和动态结合的角度对“立宪——行宪——护宪”问题的全方位研究,这就是宪法学的研究对象。

二、宪法的理论体系

宪法的理论体系,就是宪法学理论研究的具体内容及其内在结构。宪法学理论体系的形成和发展是与特定的政治、法律需要和具体社会环境相联系的,有一个历史的客观的过程。只有从历史的现实的角度分析宪法学理论体系形成与发展的基本线索,才能准确把握宪法学理论研究内容的成因、质点及其逻辑结构。

最初的宪法学理论体系是由资产阶级学者构建起来的,而后又经过马克思主义宪法学者的矫正、补充和完善,至今尚处于不断合理化、科学化的研讨之中。在资本主义以前的人类早期历史中,虽然曾有许多学者对后来属于宪法学领域的若干问题进行理论研究,但主要是从政治学的角度来研究的,而不属于宪法学的范畴。只有到了

资产阶级革命以后,有了近代宪法与宪政,才开始了严格意义上的宪法学的历史。

在资本主义时代,宪法学理论研究的首要内容是人权,其所以如此,是由人权在资产阶级民主政治和宪法立法中的基础地位所决定的。人权是资产阶级在反封建的过程中提出来的一个政治口号,是资本主义经济发展的内在要求,在政治上的集中反映。资本主义商品经济产生于封建社会的末期,其基本特点是等价交换、自由竞争,这与当时封建统治下等级、特权、专制的政治秩序形成了尖锐对立。惟有推翻封建统治,建立一种符合商品经济发展要求的民主政治,才能为资本主义生产方式的发展开辟道路,为资产阶级夺取并维持统治权力奠定政治基础。为此,资产阶级启蒙思想家提出了“天赋人权”的理论,用以论证封建专制统治的黑暗、愚昧和压制人性,用以说明资产阶级革命的合理性及其政治目标的高尚与无私,用以鼓励同受专制压迫之苦的劳苦大众追随资产阶级进行反封建的斗争。当革命胜利以后,维护基本人权便成为资产阶级构筑其民主政治统治的基石,成为资产阶级民主政治的一项重要内容和标志。宪法既然为确认和维护这一民主政治制度而设立,人权便必然成为其首要内容,并且成为决定宪法其他内容的核心。正是从人权保护的角度出发,资产阶级的思想家考察了封建时代人权遭受践踏的实际情况,认为在封建社会人权得不到应有保障的根本原因在于封建的皇帝和政府享有不受限制的权力,对人权的侵犯主要来自于握有专制权力的国家机关,因而要保障人权就必须首先对政府的权力有所限制,由此形成了著名的“有限政府”理论。宪法既然要保障人权,自然就必须担负起限制政府权力的法律职能,“国家机构”遂成为资产阶级宪法的又一项重要内容,这就是资产阶级宪法理论研究的第二块内容的由来。当然,与国家机构职能、职权的研究相联系,资产阶级宪法学还包括国家政体、国家结构、选举与政党等国家制度内容的研究。所以确切地讲,资产阶级时代的宪法学理论体系是由人权和国家体制两大部分构成的,人权是其研究的基点和核心内容。

到了社会主义时代,社会主义国家的宪法学者从马克思主义阶级论和经济决定论的观点出发研究宪法,不但在宪法学研究的具体内容上有所增补,而且研究的重心也发生了变化。从研究内容上看,在人权、国家机构、国家政体、国家结构、政党与选举的基础上,加进了阶级本质和经济制度两大内容。因为在马克思主义看来,国家和法都是阶级斗争不可调和的产物和表现,是维护阶级统治的工具。从来就没有抽象的超越于阶级之上的国家,受国家保护的人权也必然是带有阶级性的。研究国家问题和人权问题,形式上的分析说明是必要的,但关键是要从阶级本质角度把握其作用的方向及其在阶级统治过程中的功能。因而,宪法学研究的首要内容应该是国家的阶级性质,亦即通常所谓的国体问题。同时,马克思主义还认为,一切政治现象都是建筑于经济基础之上的上层建筑,是由经济结构决定并为之服务的。政治现象的产生、发展和变化,都有其经济原因,从社会经济结构出发分析政治现象存在和发展的必然性与合理性。这样,国家经济制度亦成为宪法学理论研究的一项重要内容。研究内容的上述变化,最终导致了宪法学研究重心和基点的变化,宪法学研究从以人权保障为核心转为以国家统治结构及其政治功能的法律调整与优化为核心。

我国建国以后的宪法学研究,无论是在研究内容上还是在研究重心上,都继承了社会主义宪法学理论体系,并且有新的发展。发展之一在于研究内容上增添了精神文明建设,这是我们在进行社会主义现代化建设过程中对社会主义内涵的认识逐步深化的结果。对于社会主义的认识,过去我们仅仅局限于经济上的生产资料公有制和政治上的人民当家做主;党的十一届三中全会以后,我们认识到社会主义制度还应该表现为具有高度发达的社会生产力。因而强调物质文明建设;党的十二大以后,我们更进一步认识到,社会主义不仅要具有高度的物质文明,而且更应该具有高度的精神文明,因此强调社会主义精神文明建设便成为社会主义现代化建设的主要任务之一。宪法作为规范国家基本制度和基本国策的根本法,自然负有推进精

神文明建设的功能,并作了若干具体规定。宪法学理论研究的内容范围随之扩大,由此形成了我国宪法学理论体系基本包括国体、政体、国家结构、经济制度、精神文明、公民基本权利义务和国家机构七大部分的总体结构。

然而,仔细审视前述传统的宪法学理论体系,可见其存在两大缺陷:

第一,缺少“宪政实施”的内容,从而使宪法学研究基本处于一种静态研究的状态。宪法学是以宪法和宪政作为研究对象的理论学科,是静态研究和动态研究的结合。作为静态研究,主要是对宪法规范的学理研究,分析说明宪法规范的法理结构、逻辑联系、法律内涵及立法优劣利弊;作为动态研究,主要是对现实宪政制度特别是对宪政实施即通常所谓的“宪制”的研究,分析说明宪法制度在现实生活中的表现、宪法规范与宪政制度之间存在的差距的成因及其改进办法、宪制的标志、形成要素、基本条件等问题。只有将宪法的静态研究与动态研究有机结合起来,才能把握民主宪政的精髓,并使理论研究发挥实际效用。

第二,内容排列的理论层次缺乏逻辑统一性,导致宪法学研究基点的偏差。宪法学理论体系固有的内容包括国体、政体、国家结构、经济制度、精神文明、公民基本权利义务和国家机构七大部分,但这七个部分在排列上的理论层次是混乱的。首先,国体、政体、国家结构、经济制度、精神文明和国家机构都是国家宪政体制的具体表现,应该统称为宪政制度而与规范宪法权利的人权属于一个理论层次。将宪政体制各具体内容分列而与人权并列,不但搞乱了理论研究的层次,而且势必冲淡人权研究的重要性。而将人权研究降低为国家具体制度的一个小的分支,在理论上和实践上都是有害的。其次,将宪政制度研究置于比宪法权利研究更为优先的地位,搞乱了宪法学理论内容的内在秩序。宪法是民主制度的法律化,是人民权利的保障书。无论从历史的逻辑还是从政治的逻辑来看,确认和保障人权都是宪法的首要内容和核心所在,宪政制度的有关规定从根本上讲

应该服务于人权保障。所以,宪法学理论研究应以人权保障为基点,应该将宪法权利置于比宪政制度更为优先和基础的地位。

因此,我们认为,宪法学理论内容应包含四个相互联系的基本部分:宪法基础——宪法权利——宪政体制——宪政实施。宪法基础是通过对宪法和宪法学基本理论问题的研究,辨析宪政精神和宪政机理;宪法权利是对人权要求具体化的公民基本权利的研究;宪政体制是对国家基本制度设置与运行的民主机理研究;宪政实施则是对宪政要素与其实现条件的研究。就其内在结构而言,第一部分是基础,第二、三部分是主体,第四部分是重点,四者结合构成宪法理论研究的完整体系,而这一体系的研究基点是民主与人权保障。

三、宪法学的学科体系

宪法学不是一门单一的理论学科,而是包括若干研究分支的有机联系的学科群,宪法学各分支的基本构成及其内在联系就是宪法学的学科体系。关于宪法学学科体系的构成,伴随宪法学研究的逐步深入,中外学者曾提出过多种有价值的见解。在我国,宪法学的学科体系多年来基本包括中国宪法、外国宪法、宪法发展史三个学科分支。近年来虽然学术界已经开始对比较宪法进行研究,但从研究的现状与成果来看,尚不足以构成一门单独的比较宪法学分支。这样的学科状况,不但就宪法和宪法问题的全方位研究而言在体系上是不全面的,而且制约了宪法学研究的深度,与国外宪法学研究的发展存在差距,难以适应我国宪法与宪政建设的实际需要。

宪法学学科体系的构建,应该先从研究角度的不同出发,再结合具体研究内容差别划分各具体的子科学的构成,同时要揭示学科体系各部分的内在联系。宪法学是以宪法和宪政为研究对象的法学学科,而对宪法和宪政的全面研究包括历史研究、社会研究、本体研究和比较研究,它们从不同的角度形成对宪法和宪政的全方位认识,探索其存在与发展变化的规律,并由此衍生出宪法学的各个具体学科。对宪法的历史研究是从自身纵向发展的角度探讨宪法与宪政制度产生、发展和变化的规律,由此形成中国宪法思想史、外国宪法思想史、

中国宪政制度史、外国宪政制度史及国别宪法史等学科。对宪法的社会研究是从周边社会因素与宪法制度的相互渗透、相互影响和作用的角度,分析宪法和宪政制度发展、变化和存在、生效的原因和规律,研究宪制的构成与实现,由此产生宪法社会学、宪法政策学和宪法意识、宪法文化、宪政秩序与宪制等研究分支。对宪法的本体研究侧重于从宪法和宪政制度的现状总结其一般特点和规律,由此形成宪法学原理、中国宪法、外国国别宪法、宪法规范学、宪法立法学等研究分支。对宪法的比较研究则是将宪法和宪政制度置于人类政治发展的历史过程和各種复杂的政治、经济、文化等社会联系之中,将一国宪法制度置于各国宪法制度的同类之中,通过对特定宪法制度在各国不同历史时期立法和运转状况的全面比较分析,研究宪法制度发挥效用的具体条件和规律,找出宪法立法和宪政运作的最佳途径、方法和质点,由此形成国别比较宪法史、各国比较宪法史、宪法规范比较研究、宪法制度比较研究、宪政环境比较研究和比较宪法学原理等分支学科。宪法学就是由上述四个研究角度形成的各个分支学科构成的一个纵横联络、有机联系的学科群。

必须特别指出,宪法学原理和比较宪法研究在整个宪法学学科体系和理论研究中具有特殊地位和重要功用。宪法学原理虽然属于宪法本体研究的一个分支,但却处于整个宪法学研究“元科学”的地位,它所包含的学科内容和研究的基本方法构成其他角度研究的基础和指导。在某种意义上,宪法学原理又吸收升华各分支研究的最优成果,其研究的进展标志着整个宪法学理论研究的水平,可谓宪法学科的“龙头”所在。比较宪法学研究则是属于宪法学研究中的综合应用学科。在整个宪法学学科体系中,比较宪法研究纵横联络、融会贯通,它以历史、社会和本体研究中发现的规律为指导,从一般到具体,于个别对比与鉴别中发现一般规律在各个特殊环境中的作用方式和条件,总结具体立宪和宪政运作中的经验和教训,为本国的宪政实践提供指导和借鉴,既可深化理论研究,又具有重大的实践意义。所以,如果说对宪法的历史、社会和本体研究是宏观抽象研究,