

中国宪法读本

宪法是国家的根本法。法治权威能不能树立起来，首先要看宪法有没有权威。必须把宣传和树立宪法权威作为全面推进依法治国的重大事项抓紧抓好，切实在宪法实施和监督上下功夫。

——习近平 《关于〈中共中央关于全面推进
依法治国若干重大问题的决定〉的说明》

中国宪法读本

秦前红 主编

 人民出版社

责任编辑:李春林

装帧设计:周涛勇

责任校对:张红霞

图书在版编目(CIP)数据

中国宪法读本/秦前红 主编. —北京:人民出版社,2015.4

ISBN 978-7-01-014282-1

I. ①中… II. ①秦… III. ①宪法—中国—学习参考资料 IV. ①D921.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 294002 号

中国宪法读本

ZHONGGUO XIANFA DUBEN

秦前红 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市大兴县新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2015 年 4 月第 1 版 2015 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:11.75 插页:3

字数:185 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-014282-1 定价:30.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042



中华人民共和国国旗

《中华人民共和国宪法》第一百三十六条第一款规定：“中华人民共和国国旗是五星红旗。”

中华人民共和国国歌

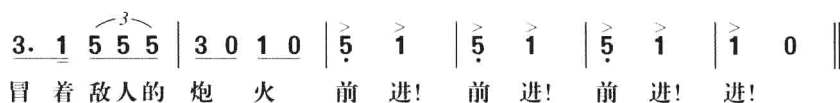
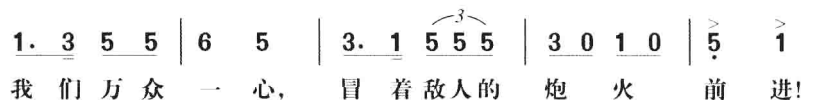
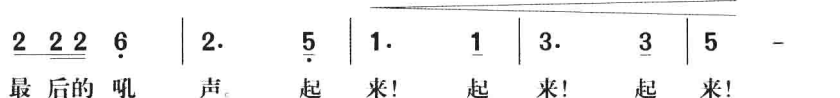
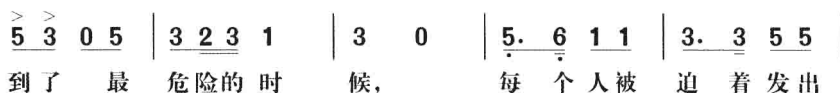
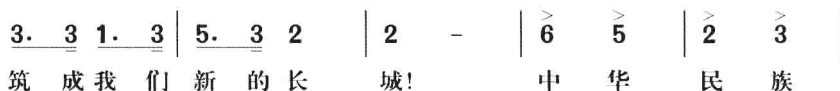
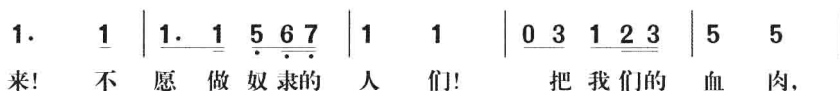
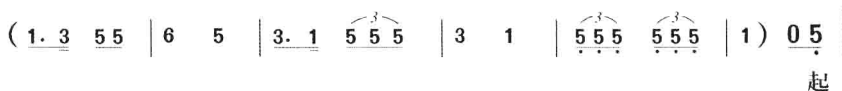
(义勇军进行曲)

1 = G $\frac{2}{4}$

进行曲速度 雄壮地

田 汉词

聂 耳曲



《中华人民共和国宪法》第一百三十六条第二款规定：“中华人民共和国国歌是《义勇军进行曲》。”



中华人民共和国国徽

说明：国徽的内容为国旗、天安门、齿轮和麦稻穗，象征中国人民自“五四”运动以来的新民主主义革命斗争和工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政的新中国的诞生。

《中华人民共和国宪法》第一百三十七条规定：“中华人民共和国国徽，中间是五星照耀下的天安门，周围是谷穗和齿轮。”

目 录

第一章 宪法基本理论 / 1

第一节 什么是宪法 / 1

一、宪法渊源 / 1

二、宪法的特征 / 2

三、宪法的分类 / 4

四、宪法的发展趋势 / 6

第二节 中国宪法发展简史 / 8

一、清末的立宪活动 / 8

二、民国时期的立宪进程 / 10

三、新中国的宪法变迁 / 12

第三节 宪法基本原则 / 15

一、宪法基本原则概说 / 15

二、宪法基本原则各论 / 16

第二章 国家的基本制度 / 23

第一节 国家的重要政治制度 / 23

一、社会主义制度 / 23

二、人民代表大会制度 / 25

三、中央与地方关系 / 27

四、法治国家 / 30

第二节 国家的基本经济制度 / 32

一、基本经济制度的范围和内容 / 33

二、宪法的经济功能 / 35

- 三、宪法中的具体经济制度 / 36
- 第三节 国家的其他基本制度 / 39
 - 一、宪法关于教育、科学、文化、卫生的基本制度 / 39
 - 二、宪法关于社会公德的基本制度 / 42
 - 三、国家的基本军事制度 / 44

第三章 公民基本权利制度 / 46

- 第一节 权利从何而来 / 46
 - 一、权利从何而来 / 46
 - 二、1982 年宪法实施以来基本权利理论与实践的发展之路 / 49
- 第二节 中国宪法权利体系 / 52
 - 一、宪法权利的排序 / 53
 - 二、财产权与表达自由在宪法中的位置 / 53
 - 三、宪法中的未列举权利 / 54
- 第三节 公民自由权 / 58
 - 一、人身自由权 / 58
 - 二、言论自由权 / 66
 - 三、集会、结社、游行、示威自由 / 70
 - 四、宗教信仰自由 / 72
- 第四节 公民的平等权 / 74
 - 一、如何理解平等权 / 74
 - 二、平等权的审查标准及其保护机制 / 78
- 第五节 公民的政治权利 / 80
 - 一、选举权与被选举权 / 80
 - 二、监督权 / 84
- 第六节 公民的经济、社会、文化权利 / 87
 - 一、财产权 / 87
 - 二、劳动权和休息权 / 89
 - 三、教育权 / 92
 - 四、文化权 / 93

第七节 公民的基本义务 / 94

一、公民基本义务的宪法解读 / 94

二、公民基本义务的三个面向 / 96

第四章 国家权力制度 / 100

第一节 政党制度 / 100

一、政党和政党制度 / 100

二、中国政党制度的宪法安排 / 101

三、中国政党制度的宪法解读 / 104

第二节 权力机关 / 109

一、全国人民代表大会 / 109

二、全国人大常委会 / 112

三、地方人民代表大会及其常委会 / 114

第三节 国家元首制度 / 117

一、国家元首概述 / 117

二、中国的国家元首制度 / 117

第四节 行政机关 / 120

一、行政机关概述 / 120

二、中国的国务院 / 121

第五节 审判机关和法律监督机关 / 124

一、审判机关 / 124

二、中国的审判机关 / 124

三、中国的法律监督机关 / 129

第六节 军事领导机关 / 131

一、中央军事委员会的性质和地位 / 131

二、中央军事委员会的组成和任期 / 132

三、中央军事委员会的领导体制 / 132

第七节 地方制度 / 132

一、地方制度概述 / 132

二、中国的地方制度 / 133

第八节 地方自治制度 / 138

- 一、自治权界说 / 138
- 二、民族区域自治 / 139
- 三、特别行政区制度 / 141
- 四、基层群众自治 / 145

第五章 宪法变迁与违宪审查 / 150

第一节 宪法变迁 / 150

- 一、宪法变迁的含义 / 150
- 二、宪法解释 / 151
- 三、宪法修改 / 151
- 四、宪法惯例 / 153

第二节 违宪审查 / 154

- 一、违宪审查概述 / 154
- 二、中国的违宪审查制度 / 154

中华人民共和国宪法 / 158

后 记 / 182

第一章 宪法基本理论

第一节 什么是宪法

一、宪法溯源

“宪法”一词,在中国古代典籍中早有记载。在春秋时期,左丘明编撰的《国语·晋语九》中有:“赏善罚奸,国之宪法也。”当时所谓的“宪法”,是指国家一般的典章与刑律,与今天我们所说的“宪法”,在意义上并不相同。我们现在所理解的宪法的概念是在近代从西方传入中国的,而“宪法”这个词则是在 1873 年由曾任日本司法大臣的箕作麟祥所译^①。在 19 世纪末随着中日甲午战争的爆发以及中国的战败,日本从西方移植的近代国家观念和制度开始大规模输入中国,“宪法”这个词就是在这一历史过程中进入中国人视野的。

在西方,宪法(Constitution)一词来源于拉丁语 Constitutio,本身含有“建立”、“构造”、“组织”的意思,主要是指一个国家的人民通过法律的形式构建其政治组织。宪法的含义在西方是经过漫长的演变才具有了我们现在所理解的含义。在古罗马帝国用它来表示帝王的“诏令”、“谕旨”,以区别于市民会议通过的法律文件。欧洲在封建时代用它表示在日常立法中对国家制度的基本原则的确认,含有组织法的意思。英国在中世纪时期建立了代议制度,确立了国王没有得到议会同意就不得征税和立法的原则。随着王权不断地受到限

^① 参见[日]美浓部达吉:《宪法学原理》,欧宗祐、何作霖译,中国政法大学出版社 2003 年版,第 272—273 页。

制,公民的自由权不断地扩大与巩固,议会的运作日臻成熟,法院的判例日积月累,英国逐渐形成了一套基于法律、政治惯例、司法判例等形式的政治运作规则,这套规则就构成了英国的“宪法”。由于英国的宪法植根于自身深厚的历史传统,很难以为其他国家所效仿和复制,但是英国宪法中所蕴藏的一些基本的宪法原则却被以后的宪法设计者们所吸收。

经过了 17—18 世纪的启蒙运动以后,人们对于国家权力应当如何运作、人民应当享有什么样的权利这些问题逐渐形成了更加系统的理论。美国在吸收英国的宪政经验和洛克、孟德斯鸠等人的政治思想的基础上,结合自身长期的政治实践,在 1787 年创立了世界上第一部成文宪法——美国联邦宪法,后又于 1791 年以宪法修正案的形式加入了《权利法案》,这样一部包含国家机构组织和公民权利的法律文件,就构成了以后其他各国宪法所效仿的基本形式。由于美国宪法是第一部成文宪法,而且其相对英国宪法来说更加简洁明了,同时又由于美国相对于其他国家来说是个新生的国家,因此其宪法被认为具有相当强的可复制性,极大地影响了以后其他国家的立宪历程。世界的立宪进程随着各国之间日益频繁的联系而不断加快,到了 19 世纪末 20 世纪初的时候,包括中国在内的世界上主要的大国都已经被卷入了立宪的浪潮之中。

到目前为止,宪法一词自近代意义的宪法文件产生以后,其概念日趋明朗,特指具有近代意义或立宪意义的基本法律,即以规范国家权力、保障公民权利为核心的根本法律。我国 1954 年宪法的主要制定者毛泽东称:“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。”

二、宪法的特征

宪法作为国家的根本大法,具有与其他法律明显不同的特征,主要表现在以下三个方面:

第一,宪法具有最高法律效力。

近现代实行宪政制度的国家大都明文规定了宪法的最高法律效力。所谓最高法律效力主要是指任何其他法律、法规、命令等都不得与宪法的具体规定与基本原则相违背。当普通法律、法规、命令出现与宪法相抵触的时候,应该宣布这些法律、法规、命令等因违宪而无效,需要予以废除或修改。我国现行

宪法(即1982年宪法)在序言中明确规定:“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。”第五条规定:“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”

宪法具有最高法律效力的这种特征并不是绝对的和一成不变的。当今在世界上的不少地区存在着国家之间不断融合的趋势,比如欧盟。在欧盟内部,各国都有自己的宪法,但是这些国家根据本国宪法所做出的判决未必都是终极的,宪法的最高法律效力还将会受制于某些重要的国际条约。

值得强调的是,就法律效力来说,其最终是否能够实现取决于法律的强制执行的程度,如果宪法不能通过有效的途径强制执行,那么其法律效力的最高性就会受到很大的影响。

第二,宪法具有较为严格的修改程序。

宪法作为具有最高效力的法规范,在修改程序上显示出非常严格的特征,这也是宪法作为根本大法的一种表现。在成文宪法的国家,宪法的修改要比其他一般法律更为复杂和严格,宪法本身为修宪提供了比较高的门槛。严格的修宪程序既保障了宪法的稳定性,同时也增加了释宪机关的权威性。例如,美国宪法第5条规定,宪法修正案必须由国会两院以2/3的多数或2/3州议会同意才能提出,而修正案的通过则必须由3/4的州议会或3/4的州制宪会议批准方能生效。有些国家在宪法中设置了不可被修改的条款,如法国宪法第89条规定:“政府的共和政体不能成为修改的对象。”还有一些宪法设置了全民公决的程序,如日本宪法第96条规定,本宪法的修订,必须经各议院全体议员2/3以上的赞成,由国会提议,向国民提出,并得其承认。此种承认,必须在特别国民投票或国会规定的选举时进行投票,必须获得半数以上的赞成。

第三,宪法具有高度的政治性。

从一般宪法产生与变迁的原由来看,包括了革命、政变、权力斗争和政治势力妥协等过程。每部宪法均有国家政治理念的宣示及其政府结构正当性的基础,这自然已充分说明宪法是具有高度政治性的法典。如果政治变迁比较剧烈,宪法亦会受到一定的影响,由此也可看出宪法是一种具有高度政治性的法律。

宪法具有高度的政治性是宪法与其他法律规范区分的基准。虽然其他法

律作为上层建筑的一部分,也可能会体现出某些政治性,但是都没有宪法那样集中。宪法作为根本大法,它规定了一国最根本、最重要的制度,涉及的是一国带有普遍性、全局性的根本问题,诸如如何组织政府、如何设置国家机关、如何保障公民权利等。宪法具有规范政治权力价值,确定了政治权力行使的界限,因此宪法是具有高度政治性的法规范。

宪法除了以上的三个主要的特征以外,还具有其他一些特征,比如宪法的规定一般比较抽象和模糊,具有一定的概括性,这种概括性极大地拓展了宪法的适用空间,使得宪法具有很强的适应性,能够随社会发展而不断变迁。

三、宪法的分类

所谓宪法的分类问题,是在学术上确立某种标准,将客观存在的为数浩繁的宪法加以分门别类,简化成少数几种类型,以便将相近的、具有某些共同特征的宪法归类研究,探索它们所特有的规律。

(一) 成文宪法与不成文宪法

这是以宪法的存在形式为标准对宪法进行的种类划分。凡国家机构的组织和人民权利义务的事项,是以法典的形式制定的,就称为成文宪法(Written Constitution)。成文宪法中有的以单一法典,如中国宪法、美国联邦宪法都属于单一法典形式的成文宪法。另外还有以多种法律文件合并构成宪法的,如法国第三共和宪法(或称1875年宪法),是由《参议院组织法》、《公权组织法》(关于总统、部长之职权)、《公权关系法》(关于国会与总统职权关系)三种法典所构成。成文宪法之优点在于规定明确,政府权限与公民的权利义务,在条文中都有所规范,具有一定程度的相对稳定性。缺点则是更改不易、缺乏弹性,需要辅之以相应的宪法解释制度,以使宪法能够与时俱进。

凡是国家机构的组织及人民权利义务的事项,分散在不同时间颁布的法令规章之中,或是散见于一些约定俗成的宪法习惯及法院判例内,则称之为不成文宪法(Unwritten Constitution)。最典型的例子就是英国,英国宪法主要是由宪法性法律、国会制定法、法院判例、政治惯例及权威著述等所构成。比如1215年的《大宪章》、1689年的《权利法案》就属于宪法性法律;1701年的《王位继承法》、1911年的《议会法》等就属于国会制定法;就法院判例而言,英国法院在长期的司法实践中发展出来的人身自由、正当法律程序等宪法原则也

都是英国宪法的组成部分。

不成文宪法在世界上只有极少数的国家在使用,如英国、新西兰。这种形式的宪法由于植根于长久的法律与历史传统,几乎不具有可复制性。成文宪法和不成文宪法作为宪法的一种形式上的分类标准,实际上是具有相对性的,两者的区别主要在于宪法是以法典为主,还是以习惯和判例为主。随着时代的变化,成文宪法和不成文宪法之间的界限日趋模糊,宪法的国际化趋势发展迅速,不同表现形式之间的宪法互相借鉴和融合也属常见。

(二) 刚性宪法和柔性宪法

刚性宪法(Rigid Constitution)和柔性宪法(Flexible Constitution)的分类是由英国学者布赖斯在《历史与法学研究》一书中提出,其分类标准在于宪法修改与普通法律的修改程序是否不同。刚性宪法是宪法修改的机关或程序不同于普通法律的修改方式,而是必须经过特殊的机构或程序,具有一定的困难度。可以说,刚性宪法必然是成文宪法,其在宪法修改程序上的特殊性意在实现政治上的绝对多数共识,同时也是保护政治少数派的重要手段。柔性宪法是指宪法的修改由立法机关按照一般法律的修改程序即可修改的宪法。英国是典型的柔性宪法国家,其宪法性法律亦由议会按照普通立法程序进行修改。

优缺点方面,事实上柔性宪法修正通常比较容易,适应社会发展的能力更强,有缓和激烈政治斗争的作用,其缺点则是容易朝令夕改,不利于宪法的稳定性。刚性宪法由于一般不易改变,可减少不必要的政治纷扰,宪法的尊严也因此而受到维护。当然,这也并不一定能够真实地反映出各国宪法运行的实际情况。宪法的适应性,并不能完全以“刚性”或“柔性”单独判定,比如美国的刚性宪法,二百年来虽仅修正了二十七条,但仍可通过宪政惯例及司法解释等途径适应社会国家变迁之需要。而英国的柔性宪法,则因其成熟的政治与法治文化,宪法的稳定性与刚性宪法差距并不大,甚至比有些刚性宪法国家更加稳定。

(三) 原生宪法与派生宪法

以宪法实质内容是否具有“原创性”而言,可将各国的宪法分为“原生宪法”(Original Constitution)与“派生性宪法”(Derivative Constitution)。^①前者完全根源于本土之需要创造者,如英国议会主权式宪法、美国宪法、瑞士宪法、德

^① 参见董和平:《宪法学》,法律出版社2004年版,第33页。

国的魏玛宪法;后者则是参照各国宪法比较吸收而制定出来,也可以说是一种移植宪法,如阿根廷宪法、加拿大宪法、日本宪法等。当今,世界上多数国家的宪法都属于派生宪法,主要是吸收借鉴英、美、法、苏联等国家的宪法。当然,派生宪法中也会有原创性的部分,例如我国在1954年制定宪法的时候,主要参考了苏联及东欧国家的一些宪法,但是仍有不少内容是结合本国实际情况而制定的。完全照搬其他国家的宪法是不足取的,世界上也没有哪两个国家的宪法是完全相同的。不同宪法之间会产生政治和法律制度上的竞争,这种制度上的竞争会使人类社会趋向于更加完善。

(四)规范宪法、名义宪法与语义宪法

规范宪法是指宪法能够真实描述该国国家权力运作的宪法,英美等国家的宪法就属于规范宪法。罗文斯坦以一件衣服来比喻,指规范宪法对该国宪政而言,犹如一套合身且事实上已开始穿着的衣服。^①自从中国的第一部宪法《钦定宪法大纲》诞生以来,中国的宪法并没有真正意义上的规范宪法。

名义宪法是指宪法规范虽然体系相当完备,但由于现实环境条件或政治文化尚不成熟,导致宪法暂时无法实行或仅能实施部分条款,至多只有教育性的意义而已。罗文斯坦将这类宪法比喻为:衣服暂时挂在衣柜里,等到身材达到标准时才穿在身上。许多发展中国家的宪法,由于缺少一些实施的客观条件,事实上就是属于这一类。

语义宪法是指现实中的政治运作与宪法规范几乎完全背离,权力的运行并不受宪法的约束,这时的宪法只是执政者的装饰外衣,主要起到宣示性作用,无非表示“我也有宪法”。苏联和东欧国家的宪法就属于语义宪法。这类宪法不仅无法起到限制权力的作用,反而经常被权力的无常变化所左右。罗文斯坦将之比喻为:这套衣服,完全不是真正的衣服,它只是一件披风,或一套装扮用的衣服而已,不具有衣服的基本功能。

四、宪法的发展趋势

自从世界上第一部成文宪法美国宪法在18世纪末出现以后,宪法就开始迅速向世界各地传播。随着各国之间的政治、经济、文化等方面的交流日益频

^① 参见韩大元主编:《比较宪法学》,高等教育出版社2003年版,第33页。

繁,各国之间的联系日益紧密,制度之间的竞争又日趋激烈,宪法也呈现出一些比较明显的发展趋势:

第一,行政权力的扩张。^① 在 20 世纪以前,尤其是在第二次工业革命以前,在国家权力的谱系中,立法权是占主导地位的。英国式的议会主权模式对于后发的国家来说具有很大的吸引力,以美国宪法为代表的总统制尚没有现在这样大的影响力。随着第二次工业革命的完成,尤其是两次世界大战以后,行政机关的权力得到了迅速地扩张。由于社会分工和专业化的程度越来越高,行政权的扩张不可避免,立法机关和司法机关在很多问题上已经渐渐失去发言权,只能主要起到监督作用。行政权力的扩张有很多种表现,比如大量新的行政机构的建立,行政机关职能的转变以及行政人员的爆发性增长。

第二,宪法的内容更加完备。最初制定的宪法往往篇幅较小,规定的事项也都是国家的根本性事项,而随着社会不断发展,宪法的内容变得越来越详细,篇幅也呈现出扩大的趋势。新的内容源源不断地注入宪法,比如日益成为人们关注焦点的环境问题、同性恋问题等。

第三,公民基本权利的扩张。1948 年 12 月 10 日联合国正式通过了《世界人权宣言》,不但重申全人类生而自由,并享有相同的尊严与权利。同时更要求在人权的实践上,所有的人民与国家应采取相同的标准。1986 年更通过代表积极人权的《发展权利宣言》,肯定人民有权享受经济繁荣、社会进步的权利。因为人是发展的主体,应该成为发展权利的积极参与者与受益者,进而要求各国义务透过立法及政策之推动,以全面扫除影响发展人权实践的障碍。人权和公民基本权利的保障已经从原来的消极人权迈向了积极人权。

按照人权的代际划分理论,第一代人权是消极形式的生命权、自由权与财产权;第二代人权是要求政府应积极保障的经济、社会、文化权益,如劳动权、受教育权;第三代人权则是着重个人与群体发展的权利,包括和平权、环境权等。由此可明显发现,世界宪法之趋势已经逐渐从第一、二代人权向第三代人权过渡,越来越多的国家将环境权、发展权等列入宪法,成为公民基本权利的新内容。

^① 参见周叶中主编:《宪法》,高等教育出版社、北京大学出版社 2000 年版,第 61 页。