

治國安邦的良章程

——新憲法講話

何華輝 鄧 波

武漢大學出版社

出版说明

第五届全国人民代表大会第五次会议庄严通过的中华人民共和国新宪法，是一部极为重要的历史文献，是治国安邦的总章程。为了广泛深入地学习、宣传新宪法，使广大公民更好地理解新宪法的精神实质和主要内容，从而提高遵守新宪法、执行新宪法、维护新宪法的自觉性，我们特请武汉大学法律系宪法教研室主任、副教授何华辉和中共武汉市委邓波同志编写了《治国安邦的总章程——新宪法讲话》。

本书是按法制教育通俗教材的要求编写的。它具有理论性、知识性、系统性的特点，适合中学以上文化程度的人员阅读。

我们在编印过程中得到中央及省、市委有关领导同志的热情关怀和积极支持。我社还特请中共中央政法委员会秘书长、司法部部长刘复之同志，为本书题写了书名。司法部、教育部部定教材《宪法学》主编吴家麟同志为我们审阅书稿。在此一并致谢。

由于我们的水平所限，加之时间仓促，不当之处在所难免，敬希广大读者批评指正。

武汉大学出版社

一九八三年一月

目 录

第一讲 宪法的概念、本质和作用

- 一 宪法的概念 1
- 二 宪法的本质 6
- 三 宪法的作用 10

第二讲 新中国宪法的历史发展

- 一 起临时宪法作用的《共同纲领》 15
- 二 我国第一部宪法——1954 年宪法 18
- 三 1975 年宪法 21
- 四 1978 年宪法 23
- 五 新宪法 25

第三讲 我国的国家性质

- 一 人民民主专政实质上即无产阶级专政 32
- 二 加强工人阶级领导 正确处理党和国家的
关系 37
- 三 巩固工农联盟 加强爱国统一战线 42

第四讲 我国的政权组织形式

- 一 人民代表大会制是实现社会主义民主
形式 51
- 二 人民代表大会制的产生和发展 55
- 三 人民代表大会制的优越性 59

第五讲 我国的国家结构形式

- 一 统一的多民族国家 66

二	民族区域自治	69
三	行政区域	74
第六讲	我国的经济制度与经济建设方针	
一	社会主义经济制度的基础	79
二	社会主义经济建设的基本方针	87
三	社会主义的分配原则	92
四	公民的个人财产权	95
第七讲	建设社会主义精神文明	
一	精神文明建设和物质文明建设的关系	97
二	社会主义精神文明建设的特点	102
三	我国社会主义精神文明建设的宪法规范	105
第八讲	我国公民的基本权利和义务	
一	新宪法对公民基本权利和义务的规定	109
二	我国公民基本权利和义务的社会主义本质	114
三	正确地行使权利 忠诚地履行义务	122
第九讲	我国的国家机构	
一	我国国家机构的组织与活动原则	126
二	我国国家机构的种类及其组成与职权	132
三	新宪法健全和改善了我国的国家机构	136
第十讲	保证宪法实施 维护宪法尊严	
一	保证宪法实施和监督宪法实施的重要性	147
二	我国监督宪法实施的历史经验和新宪法关于 监督宪法实施的规定	150
三	发挥党和人民群众在监督宪法实施中的作用	155

第一讲 宪法的概念、 本质和作用

一 宪法的概念

翻开我国一些古书，常常见到“宪”与“宪法”一类的词汇。如《尚书》中的“监于先王成宪，其永无愆”，《国语》中的“赏善罚奸，国之宪法”，《唐书》中的“永垂宪则，始范后世”等等。但是，它们都不是近代意义上的宪法，而是指的典章制度和普通法律。在外国，“宪法”这个词，最早用于古罗马帝国的立法中，表示皇帝颁发的“敕令”，“诏令”等等，在中世纪欧洲封建时代，也出现个别宪法性的法令，这些也不是近代意义的宪法。我们今天所说的宪法，是近代意义的宪法。它是在十七、十八世纪随着资产阶级革命取得胜利后才出现的。

我们知道，法律是随着阶级和国家的产生而产生的，它已经有几千年的历史了。但是，作为资产阶级革命产物的宪法，它的产生历史却只有几百年。世界上最早的宪法是英国宪法，是不成文宪法，而第一部

成文宪法是1787年费城制宪会议制定的美利坚合众国宪法。

近代意义的宪法是什么？

毛泽东同志曾经指出：“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。”（《毛泽东选集》第5卷第129页）近代意义的宪法，就是国家根本法。这种宪法在古代的奴隶制国家、中世纪的封建制国家里是不可能出现的。因为在那些国家里，皇帝、国王的权力至高无上，他们说的话就是法律，他们可以以言代法，以言废法，如果有了一个根本法，他们的最高权力就会受限制，这是他们所不能容忍的。近代资产阶级在进行反封建的革命斗争中，提出了许多反封建专制制度的理论和口号，他们宣传主权在民，鼓吹自由平等博爱，主张建立民主共和国、法治国家，他们利用这些理论和口号鼓舞工人农民参加了反封建的革命斗争，取得了革命胜利。这时资产阶级为了独吞胜利果实、巩固胜利成果，就必须反对封建势力复辟、防止工农革命、增强本阶级管理国家的能力。这样就不能实行过去那种专制制度，要求建立一种比封建专制制度优越的新制度。于是他们建立了民主共和国、法治国家，并且宣扬他们国家实行主权在民的原则，人人自由平等，用以欺骗劳动群众。与此同时，他们为了确认和巩固本阶级已经获

得的民主权利和自由，为了给自己的法治国家奠定法治的基础，便需要制定一种法律并且把这种法律提高到特殊崇高的地位。作为国家根本法的宪法就适应资产阶级的需要而产生出来了。

宪法作为国家根本法和普通法律在阶级本质上是一致的。都是统治阶级意志的表现，都是建立在一定社会经济基础之上的上层建筑。但是，宪法有自己的特点，它和普通法律又有区别。宪法的特点以及它和普通法律区别主要表现在以下三个方面：

（一）在内容方面，宪法规定一个国家的根本制度和根本任务。我国新宪法在序言中宣布：“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”。这里所说的根本制度，就是国家制度和社会制度的基本原则，它包括国体、政体、国家结构形式和社会经济制度等涉及国家全局的根本性问题；这里所说的根本任务，就是新宪法中规定的“集中力量进行社会主义现代化建设”。至于普通法律，就只是在符合根本制度的基础上为促进根本任务的完成而规定的某一方面的具体问题。例如婚姻法就只规定婚姻与家庭关系。

（二）在效力方面，宪法具有最高的法律效力。所谓法律效力，是指法律所具有的约束力和强制力。国家的任何法律都具有法律效力，但宪法的法律效力

最高。斯大林说过：“宪法并不是法律汇编。宪法是根本法，而且仅仅是根本法。宪法并不排除将来立法机关的日常立法工作，而要求有这种工作。宪法给这种机关将来的立法工作以法律基础。”（《斯大林选集》下卷第409—410页）这就是说一个国家除了宪法以外，还要有许多普通法律，而且这些普通法律都必须符合宪法的原则，不得在基本精神与内容上和宪法相违背。否则，普通法律就必须修改或者废除。世界上许多国家的宪法都明文规定了宪法的这种最高法律效力，指出宪法是最高法律或最高法规等等。我国新宪法也规定：“本宪法……具有最高的法律效力。”“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”

（三）宪法的制定与修改程序比普通法律要求更加严格。由于宪法规定的是国家根本制度根本任务等涉及国家全局的根本性问题，为确立和保持根本制度的原则性、稳定性，为规划与完成根本任务的严肃性、延续性，在制定和修改宪法时必须采取慎重的态度，要求在程序上比普通法律更为严格。普通法律通常由一般的立法机关制定和修改，法律案与修正案的通过只须全体成员的二分之一以上的多数赞成。宪法的制定和修改，有的国家要成立制宪会议、宪法起草委员会、宪法修改委员会等专门机关，即使不设专门机关的国家也只有最高国家权力机关，最高立法机关才能制定

或修改宪法；绝大多数国家制定与修改宪法时必须经制宪或修宪机关全体成员三分之二以上的多数赞成才能通过，有的国家要经全民讨论甚至要由全民投票表决。我国的第一部宪法制定时就成立了宪法起草委员会专门负责宪法起草工作，宪法起草委员会在接受中共中央提出的宪法草案的基础上，组织全国各方面的代表人物八千多人认真讨论修改后由中央人民政府公布，经全民讨论后再作修改，最后由全国人民代表大会审议通过。新宪法的产生过程中成立了宪法修改委员会，由它负责征求各方面意见，拟订宪法草案交由全国人大常务委员会公布，提交全民讨论，再作修改，最后由全国人大审议通过。新宪法对今后修改宪法的程序作了明确规定：“宪法的修改，由全国人民代表大会常务委员会或者五分之一以上的全国人民代表大会代表提议，并由全国人民代表大会以全体代表的三分之二以上的多数通过。”所有这些都表现出我国对制宪和修宪工作的慎重态度。

宪法的特点以及宪法和其他法律的区别，说明了宪法在国家法律中的地位。马克思用“宪法——法律的法律”（《马克思恩格斯选集》第1卷第426页）精辟地说明了这种地位。宪法是国家根本法就是说宪法是法律的法律。

二 宪法的本质

对于宪法，仅仅了解它是国家根本法是不够的，因为根本法只说明宪法内容和形式上的法律特点，没有直接揭示出宪法的本质。

那么，宪法的本质是什么？

列宁在同那些恶意歪曲宪法本质的俄国社会革命党人论战时曾说过：“宪法的实质在于：国家的一切基本法律和关于选举代议机关的选举权以及代议机关的权限等等的法律，都表现了阶级斗争中各种力量的实际对比关系。”（《列宁全集》第15卷第309页）宪法表现阶级斗争中各种力量的对比关系。这就是列宁对宪法本质的著名论断。

根据列宁的论断，我们可以从两方面理解宪法的本质：

（一）宪法总结统治阶级在阶级斗争中的胜利成果，确认各阶级之间统治与被统治关系。任何宪法都是由掌握国家权力的统治阶级制定的，都是阶级斗争胜利成果的总结。列宁说过：“成文和不成文的宪法，只不过是斗争总结的记录。”（《列宁全集》第18卷第562页）不论是资产阶级还是无产阶级在夺得政权后，总是要制定宪法来巩固自己的统治。美国在

1783年取得独立战争胜利后，1787年制定了美利坚合众国宪法，法国1789年革命胜利后，1791年制定了法国宪法，第二次世界大战之后，中国、朝鲜、南斯拉夫、罗马尼亚等国打垮了法西斯侵略者、推翻了本国反动政权，也先后制定了自己的宪法。但是，也不论是资产阶级还是无产阶级，它们之所以能取得革命胜利、能总结胜利成果、能够制定宪法，追本溯源，还是由于它们具有强大的力量在阶级斗争中能够战胜敌对阶级。这就是说宪法是由阶级斗争中力量强的阶级制定并用以统治力量弱的敌对阶级的。

(二) 宪法反映阶级力量的相互消长和阶级斗争形势的变化。阶级力量的相互消长通常有两种情况，一种是统治阶级与被统治阶级的力量对比发生根本性变化，统治阶级变为弱者，被统治阶级变为强者，这时候阶级斗争形势激剧变化，引起统治地位的改变，原来的统治阶级被推翻，被统治阶级夺得政权变为统治阶级。于是宪法随着产生根本性的改变。另一种情况是统治阶级与被统治阶级的力量对比虽然有消有长，但没有发生根本性的改变，统治阶级仍然是强者，被统治阶级仍然是弱者，不过强弱的悬殊程度发生变化。这时候阶级斗争形势可能趋于缓和也可能趋于尖锐化。在这种情况下，统治与被统治的地位不会改变，但统治阶级实行统治的方式方法会发生变化。与此相适应

的是宪法不会产生根本性的改变，但要进行部分地修改。法国资产阶级夺取政权后从1791年到1875年八十四年时间里共制定颁布了十一部宪法，就是因为当时各阶级力量不断消长变化，阶级斗争形势十分激烈。我国从1975年到1982年七年的时间内制定了三部宪法也是阶级力量对比发生变化的结果。

宪法的本质决定宪法的类型。现代世界各国的宪法有两种不同类型：即资本主义类型宪法和社会主义类型宪法。前者表现资产阶级力量大于无产阶级，统治无产阶级、广大劳动人民；后者是工人阶级力量大于资产阶级，统治着资产阶级和其他剥削者阶级。然而两种不同类型的宪法对阶级力量实际对比的反映却不完全相同。列宁说过：“当法律同现实脱节的时候，宪法是虚假的；当它们是一致的时候，宪法便不是虚假的。”（《列宁全集》第15卷第309页）资产阶级宪法对阶级力量的实际对比不作完全真实地反映，往往用一些“主权属于全体人民”、“为了全民的福利”等美妙的词句掩盖资产阶级对无产阶级的统治和压迫。当然为了维护资产阶级的政治统治和经济利益，它又不得不在条文中对阶级力量的实际对比作出一些真实的反映。所以我们说资产阶级类型的宪法是虚虚实实，真真假假，虚中有实，真中有假的宪法。社会主义类型的宪法完全真实地反映阶级力量的实际对比，因为从社会主义国家的

本质来说，它是占人口绝大多数的劳动者对极少数的剥削者的统治和压迫，宪法用不着掩盖阶级力量的实际对比关系；从社会主义国家的任务来说，它要建设高度的物质文明和精神文明，为实现共产主义、消灭阶级、消灭国家创造条件，它必须真实地反映阶级力量的实际对比关系，不能混淆阶级阵线。

根据宪法的本质把宪法分为资本主义类型宪法和社会主义类型的宪法，这是科学的分类方法。资产阶级学者通常按宪法的文书形式把宪法分为成文宪法和不成文宪法，把用一种文书或少数几种文书表现出来的宪法称为成文宪法，把散见于多种文书和惯例的宪法称为不成文宪法；他们还按修改宪法的机关和程序把宪法分为刚性宪法和柔性宪法，把修改宪法的机关和程序不同于普通法律的宪法称为刚性宪法，把修改宪法的机关和程序与普通法律相同的称为柔性宪法。这些分类方法都不科学。第一，它没有揭示宪法的阶级本质，按照这种分类，中国宪法和美国宪法虽然本质不同却都是成文宪法，朝鲜民主主义人民共和国宪法和日本宪法的本质也不相同却都是刚性宪法；第二，它没有严格的界限，例如美国宪法本是成文宪法，但也有宪法惯例，象美国总统的任期不超过两届，在第二次世界大战以前就没有明文规定，直到现在还保持着的文官领导原则还是没有明文规定，应该属于不成文

宪法。

最近二三十年来，资产阶级学者还提出了一些与他们的传统不同的分类。例如美国的政治学家罗文斯坦就把宪法分为规范性的宪法，名义上的宪法和语义上的宪法。他认为：经过合法手续制定并且完全付诸实施的宪法是规范性宪法，它好比是一件按尺码缝制而又经常穿着的衣服；具有法律效力但在实际生活中并不适用的宪法是名义上的宪法，它好比是一件挂在衣架上不穿着的衣服；不反映现实情况只在形式上起作用的宪法是语义上的宪法，它只是一种化装用的外衣。这种分类方法就更加荒谬了。

三 宪法的作用

宪法是上层建筑的重要组成部分，它的作用首先表现在对经济基础的反作用上面，它帮助自己经济基础的巩固和发展。

资本主义类型的宪法是在资本主义生产资料私有制占统治地位的基础上产生出来的。但是它以“私有财产神圣不可侵犯”的原则和其他保护私有财产权的具体规定巩固和发展生产资料的资本主义私有制。列宁说得好：“以前所有一切宪法，以至最民主共和的宪法的精神和基本内容都归结在一个私有制上。”（《列宁

选集》第4卷第168页) 确认和巩固、发展资本主义私有制这是资本主义类型宪法的首要作用。但是, 由于资本主义私有制本身存在不可克服的矛盾, 它必然趋于灭亡, 必然为社会主义公有制所代替, 这个历史发展的必然规律是宪法所阻止不了的。随着资本主义社会的矛盾尖锐化, 资产阶级的经济学家捏造出一种“人民资本主义”的理论, 企图挽救资本主义制度覆灭的命运。资产阶级的宪法学家附和着这种理论, 鼓吹资本主义社会不存在统治阶级, 治理国家的只是代表全体人民的某些派别, 在这种由派别掌权的国家里, 宪法是获得和保护特别利益的工具, 它可以建立劳动与资本之间的和谐, 使人民资本主义不断地巩固和发展。事实上资本主义就是建立在资本家剥削工人的基础之上的, 世界上不可能存在什么人民资本主义。资本主义类型的宪法所维护的只是资产阶级的利益, 决不是代表全体人民治理国家的某些派别的特别利益, 它不可能建立劳动与资本之间的和谐, 不可能消除资本主义私有制的内在矛盾, 更不可能使这种私有制永恒地存在下去。从资本主义制度的产生、发展、灭亡的全部过程来看, 资本主义类型宪法只能在一定的时期、特定的历史条件下起着促进资本主义私有制的巩固和发展的作用。

社会主义类型的宪法是在社会主义公有制的基础上产生出来的。它宣布社会主义公共财产不可侵犯的

原则，规定基本的经济政策，促进社会主义公有制的形成、巩固和发展。社会主义类型宪法的对经济基础的这种反作用与资本主义类型宪法根本不同：它不受时间的限制，它将持续到共产主义物质条件具备，国家消亡，宪法不再存在的时候。

宪法作为上层建筑的一个组成部分，除了对经济基础发生作用之外，对上层建筑的其他部分也起着作用。这种作用表现在民主与法制方面尤为显著。

宪法从它的性质和地位来说，是民主制度的法律化，是法制的核心。资本主义类型的宪法确认资产阶级民主制并且通过确认民主制使资产阶级民主在形式上更加完备、更加符合资产阶级的利益。资本主义类型宪法为制定普通法律和建立法律制度提供法律依据，使资产阶级的法制得以确立并日趋完备。但是，由于资产阶级民主、法制的时代局限性和阶级局限性和资产阶级宪法的虚伪性，在特定的条件下，宪法以及由宪法确认的民主制和以宪法为核心的法制会遭到破坏。

社会主义类型宪法确认无产阶级的、社会主义的民主制、为建立社会主义法制提供立法依据，并且通过对民主制的确认，使社会主义民主日益健全发展，通过各种法律与法律制度的制定和建立，使社会主义法制日益完善。由于社会主义民主、法制、宪法都反

映工人阶级、广大人民群众意志，反映他们的利益、要求，因而在通常情况下，它们总是互相促进、共同发展的。

另外，宪法对精神文明的建设也有重要作用。两种不同类型宪法对社会的教育、科学、文化知识的发达，对人们思想、政治、道德水平的提高都产生积极的影响，而且通常都是通过公民的基本权利和义务的规定和文化教育制度等规定来实现的。但是，它们又有一个根本不同之处，即它们所促进的精神文明有本质的区别，资本主义类型宪法所促进的精神文明建设以维护私有制的传统观念为基础，而社会主义类型宪法所促进的精神文明建设以共产主义思想作核心。

这里应该说明的是：我们所讲的宪法的作用只是就一般的、正常情况而言的。如果宪法出现不正常状况，它的作用就只能另作别论。

资产阶级学者也谈论宪法的作用。例如他们中间有人说：十八世纪的宪法是社会一致的庄严宣言，是社会力量的理想协议；十九世纪的宪法是政治变动的和妥协方法，它可以建立合理而进步的政治制度，或者防止滥用权力；二十世纪的宪法的主要作用是调整国家机关的活动。很显然，这种按编年史的方法谈论宪法的作用，目的在于吹捧十八、十九世纪产生出来的资产阶级宪法，它既没有说明宪法的真正作用，也