

宪法与民主制度

许 崇 德 何 华 辉

湖 北 人 民 出 版 社

宪法与民主制度

许崇德 何华辉

湖北人民出版社

15036-2/1

宪法与民主制度

许崇德 何华辉

湖北人民出版社出版 湖北省新华书店发行

沔阳县印刷厂印刷

787×1092毫米32开本 6.26印张 132,000字

1982年2月第1版 1982年2月第1次印刷

印数：1—8,400

统一书号：8108·12 定价：0.51元

张友渔同志序

近代各国民主制度的原则，大都详载于宪法。但是，无产阶级的民主制度与资产阶级的民主制度在本质上是不同的，所以确认这两种不同制度的宪法的性质也根本不同。无产阶级宪法反映了劳动人民当家作主的事实，而资产阶级宪法则是剥削者阶级进行统治的工具。

研究宪法与民主制度的问题，必须运用辩证唯物主义和历史唯物主义的观点。资本主义作为人类社会发展的历史阶段，有着它发生、发展和灭亡的客观过程。资产阶级民主制度对封建专制制度来说，无疑是进步的，但它归根结蒂仍然建立在人剥削人的基础之上。因此，资产阶级的民主、自由和平等不能不具有局限性和虚伪性。关于这一点，我们可以透过资产阶级民主的任何一个具体环节，比如说，从它们那种确保有产者当选的选举制度，或者从大资本集团控制着报业情况下的新闻自由等来剖析，得到充分的证明。另一方面，也必须看到，二三百年来人类的物质文明和精神财富确实有惊人的提高与增长。广大劳动人民不仅创造了科学、技术以及其他文化上的巨大成果，而且通过持续的坚决的斗争，还迫使资产阶级不得不把形式上和法律上的民主有所扩大。此外，资产阶级民主制度在调节统治阶级内部矛盾方面，也积累了不少颇具成效的经验。所有这些，都值得我们用实事实

是的科学态度加以研究，批判并剔除其腐朽的成分，吸取或者参考其有用的东西。

从资本主义民主到社会主义民主的发展，这是一个飞跃。社会主义要比资本主义优越千万倍。社会主义民主制度赖以建立的基础是生产资料公有制，因而它能够杜绝一切根源于私有制的恶习和弊端。尽管社会主义国家还都比较年轻，立国时一般地经济发展水平较低，并且还经历了曲折与困难，但是无数的事实表明，社会主义民主制度具有强大的生命力。社会主义国家的宪法与民主制度在本质上是一致的，只是由于国情的不同，各自又存在着许多具体的特点和优点。各国的长处，我们都应当认真地学习。当然，实事求是地总结我们自己的丰富的历史经验，这是首要的。但学习和借鉴外国的经验，也很重要。

列宁说过：“向共产主义过渡的时期，将第一次提供人民享受的、大多数人享受的民主，同时对少数人即剥削者实行必要的镇压”（《列宁选集》第3卷第248页）。社会主义民主确实是远非资本主义民主所能够比拟的，但它毕竟不是什么全民的民主，而仍然属于阶级的范畴。既然民主是一种国家形态，因此，为了健全和发展社会主义民主制度，我们就必须坚持党中央提出的四项基本原则。

社会主义是全国人民经历了曲折的斗争而终于选择了的光辉道路，在政治上就是人民民主专政，即无产阶级专政。在我国，人民民主专政的巩固，社会主义事业的胜利，都离不开共产党的领导。“没有共产党，就没有新中国。”这是千真万确的真理。中国共产党在马列主义、毛泽东思想的指导下，结合每个时期的实际情况，提出切合人民利益的路

I

线、纲领和政策，进行宣传、组织工作，并通过党员的模范作用，实现对国家的领导。四项基本原则是我国人民长期斗争得来的历史经验总结，它是宪法的重要原则，也是健全和发扬高度的社会主义民主的根本保证。政治学者与法学工作者在从事教学与科学研究的过程中，都应该以四项基本原则作为指导。

在我国，政治学和宪法学都属尚待大力发展的学科。实践表明，对于国家问题、宪法问题和民主制度问题的研究是当前极其重要而迫切的任务。粉碎“四人帮”，我国社会主义的发展进入新时期以来，政治学与宪法学的研究工作正在日益发展，学术交流逐渐活跃，形势颇为喜人。可以预见，今后定会有更多的论著问世，出现进一步繁荣的景象。

许崇德、何华辉二同志所写的《宪法与民主制度》行将付印出版，应作者的约请，特为之作序。

一九八一年六月于北京

说 明

经过十年内乱，深感宪法废弃、民主制度遭受破坏，是人民的大不幸。粉碎“四人帮”后，我们决心写一些阐明宪法和民主制度的文章，以引起大家的注意，来共同研究、探讨这些问题。由于事务纷繁，尤其是我们的能力与知识有限，虽然断断续续写了出来，并终于成册，但是总觉得书中错误难免，望读者多加指正。

本书内容侧重在基本知识和基本理论方面，在必要述及我国当前的具体制度和规范时，亦力求从简。因为宪法尚在修订之中，许多问题不易科学地预测。凡书中涉及的对于某些具体制度的看法和设想，均属作者个人的学术上的见解，是否适当，应以即将公布的新宪法的规定为准。不过，总的说来，本书介绍的有关宪法和民主制度的基本理论和知识，对于读者认识民主制度和更好地领会新宪法，将有所裨益。

著名法学家，中国社会科学院副院长张友渔同志为本书作序，特此表示衷心的感谢。

作 者

一九八一年六月于路珈山

目 录

第一章 宪法——民主制度的法律化	1
一 宪法和民主的历史考察.....	1
二 宪法在我国的法律地位与重要作用.....	7
三 民主制度的发展与宪法的变化.....	14
第二章 人民共和国（一）	22
一 人民民主专政.....	23
二 我国的阶级和阶级状况的变化.....	28
三 中国共产党的领导.....	39
第三章 人民共和国（二）	42
一 政权组织形式的意义.....	42
二 我国的基本政治制度.....	47
三 人民代表大会制的健全和改善.....	57
第四章 公民的基本权利	62
一 权利的保障书.....	62
二 宪法发展的趋势.....	65
三 权利和自由的限度.....	73
四 公民权利的平等原则.....	78
第五章 国家元首	83
一 个人元首与集体元首.....	84
二 我国元首制度的演变.....	90

三 国家主席是否设置的探讨·····	95
第六章 代表机关的组织结构 ·····	99
一 两院制和一院制的理论与实践·····	100
二 代表机关的常设机构·····	107
三 各专门委员会·····	111
第七章 代表制与代表的职责 ·····	118
一 代表制的起源·····	118
二 地域代表制与职业代表制·····	120
三 专职代表制与兼职代表制·····	124
四 代表的权利和义务·····	128
第八章 中央统一领导下的地方自主权 ·····	135
一 处理中央与地方关系的原则·····	135
二 行政管理体制的改革·····	141
三 保障民族自治地方的自治权·····	150
第九章 宪法规范的准确性和鲜明性 ·····	159
一 不应忽视的问题·····	159
二 一九七五年宪法的缺陷·····	161
三 总结几点经验·····	166
第十章 保证宪法的实施 ·····	175
一 历史的回顾·····	176
二 外国的几点做法·····	182
三 健全监督制度和依靠人民群众·····	187

第一章 宪法——民主制度 的法律化

一、宪法和民主的历史考察

宪法一词，中国古已有之。《尚书》中有“监于先王成宪”，《国语》中有“赏善罚奸，谓之宪法”。但这些都是指典章制度与普通法律而言的，不是近代意义的宪法。近代意义的宪法是国家的根本法，它是和民主制度紧密相联的，是民主制度的确认和法律化。

民主一词，导源于希腊。它由希腊文demos和kratia两字组合而成。前者指“人民”，后者是权力的意思，所以民主在最初的字义就是“人民主权”。后来英文叫democracy，我国曾音译为德谟克拉西，即五四运动时期的“德先生”。列宁说过：“民主是一种国家形式，一种国家形态。”

（《列宁选集》第3卷第257页）这是同古典的字义相符的。通常人们惯于说“民主方法”、“民主作风”，那只是从民主的原意中派生出来的。民主（demoskratia）最早被运用来描述公元前五世纪雅典与其他城邦的政府。继古希腊雅典城邦建立奴隶制民主制度之后，历史上曾经出现过古罗马的奴隶制民主制度、中世纪欧洲城邦共和国与十五世纪建立起来的波兰共和国等封建制民主制度。但是，无论是实行奴

隶制民主制度的国家或封建制民主制度的国家，都没有制定作为国家根本法的近代意义的宪法。因为在奴隶制国家里，奴隶只是能说话的工具，可以随便买卖，任意处死，不是享受民主的主体；在封建制国家里，农民虽然表面上脱离了象奴隶那样的人身依附关系，却仍然被排斥于民主生活之外。奴隶制民主制度与封建制民主制度的实质是对奴隶主、封建主的民主与对奴隶、农民的专政相结合。更为重要的是在这两种民主制度下，对奴隶与农民的专政形式是公开的残暴与赤裸裸的专横。在这种情况下，要把国家的根本制度全部用法律形式表现出来，要制定一个国家的根本法并且赋予它以最高的法律效力，那是不可能的。不过，这两种民主制度毕竟与君主专制制度还有所不同，某一些国家制度的根本问题还是以法律的形式确认下来了。这些法律虽然不是完备的国家根本法，却是带有宪法性的文件。它对近代意义的宪法的产生有着一定的影响和作用。

在实行君主专制的国家里，君主拥有至高无上的权力。他言出法随，决不容许有任何法律的权威凌驾于他个人权威之上。例如法国皇帝路易十四曾公开宣称“朕即国家”；又如中国的皇帝历来把自己称为“真命天子”，是“授命于天”行使统治权力的。在这种君主专制的国家里，更不可能产生具有根本法意义的宪法。宪法的产生只有在近代的民主制度下才有可能。

作为国家根本法的近代意义的宪法是资产阶级取得革命胜利之后产生出来的。它和资产阶级民主制度紧密联系着。它是对这种民主制度的确认，是这种民主制度的法律化。

我们知道，资本主义生产关系在封建社会末期即已孕育

成长。资产阶级随着其经济势力的发展，日益要求取得政治上的地位和权力，因而与封建专制君主的矛盾日益激化。在这样的社会条件下，便产生了一批代表资产阶级利益的思想家，他们适应资产阶级的需要、适应社会发展的客观要求，制造舆论、鼓吹革命。他们在理论上以“天赋人权”反对“君权神授”，以法治反对人治，以平等反对特权，以民主自由反对专制；他们提出了“自由、平等、博爱”的口号，提出了建立“法治国”、建立“民主共和国”的方案。资产阶级依靠这些激动人心的理论、口号和方案，鼓舞和吸引了广大工农群众参加反对封建专制制度的革命斗争，并且终于取得了胜利、夺得了政权、争得了民主。

资产阶级夺取了政权，建立了自己的政治和经济统治以后，为了维护其统治地位，巩固其胜利成果，有必要依靠在革命斗争过程中形成和确立的民主制度，并且用法律加以确认。资产阶级之所以必须用国家根本法的形式使民主制度法律化，这是因为它建立自己的国家以后，面临着反对封建势力复辟、防止工农革命的严重任务。与此同时，资产阶级还必须进一步发挥本阶级管理国家的力量与才能，巩固和发展本阶级的民主。为了反对封建势力的复辟，它必须显示、并用事实证明自己所确立的民主制度确实比封建专制制度优越；为了防止工农革命，它必须把本阶级的民主装扮成全体国民的民主，以便进行欺骗活动、麻痹人民群众；为了发挥本阶级管理国家的力量和才能，它必须确认本阶级成员的民主权利，并通过各种方式来保障他们确能享有和行使这些民主权利。而要达到这些目的，最好的办法之一便是把自己的资产阶级民主制度法律化，并且把这种规定、确认民主制度

的法律，提到特殊崇高的地位。这种法律就成了根本法，即近代意义的宪法。所以宪法与民主制度分不开，宪法是伴随着资产阶级民主制度的确立而产生出来的。

纵观近代世界各国的资产阶级革命，无不以制定宪法、确认民主制度而宣告结束。美国独立战争胜利后，于一七八七年通过了美利坚合众国宪法；法国革命开始于一七八九年，一七九一年即制定了第一部法国宪法。到了十九世纪，世界上许多国家的资产阶级革命相继取得胜利，这些国家也都和美、法两国一样，制定了自己的宪法。由此可见，一切资产阶级革命取得胜利的过程，归根结蒂是立宪的过程。资产阶级在革命过程中建立起来的民主制度是产生资产阶级宪法的前提条件，而资产阶级宪法则是资产阶级民主制度的确认和保障。

资产阶级所确认和保障的民主制度是：一方面少数有产者独享民主；另一方面对广大劳动者实行无情镇压。但资产阶级理论家们却总是企图掩盖真相，把他们的民主说成是超阶级的和整个社会的人都能享受的民主。列宁对这种欺骗宣传曾经给以有力的揭露和批判。列宁说：“资产阶级民主……始终是而且在资本主义制度下不能不是狭隘的、残缺不全的、虚伪的、骗人的民主，对富人是天堂，对被剥削者、对穷人是陷阱和骗局。”（《列宁选集》第3卷第630页）所以资产阶级宪法所确认的是美化了的民主制度。资产阶级宪法的这种欺骗与伪善，是同它的经济基础相适应的。因为资本主义制度的根本特点是资本家以隐蔽的形式，运用手中所掌握的资本，对工人进行残酷的剥削和掠夺。资本家榨取工人生产的剩余价值，表面上通过平等地买卖劳动力、自由地订立

契约等方式进行的，而实质上这里丝毫也不存在真正的平等与自由。资产阶级宪法的虚伪性正是资本主义社会中经济剥削的隐蔽形式在政治上、法律上的反映。

列宁曾多次论述民主制发展的道路，指出资产阶级民主一定要发展到更高的无产阶级民主阶段。各国民主制的具体发展道路，要依靠各国人民的革命实践。从现在社会主义国家的革命经验来看，由资产阶级民主发展到无产阶级民主，不是通过和平的方式转变的，而是通过无产阶级的暴力革命，推翻资产阶级的统治、废除旧宪法和旧法统来实现的。为了跳出资产阶级民主制的陷阱，改变自己被压迫被奴役的地位，全世界的无产阶级进行了长期奋战。一九一七年十月，俄国无产阶级首先取得了革命的胜利，实现了马克思和恩格斯在《共产党宣言》中所说的：“工人革命的第一步就是使无产阶级上升为统治阶级，争得民主。”（《马克思恩格斯选集》第1卷第272页）一九一八年，胜利了的俄国无产阶级即制定了俄罗斯社会主义联邦苏维埃共和国宪法。这是世界上第一个确认了无产阶级民主制度的宪法。继十月革命之后，在东欧、南欧和亚洲等一系列国家相继取得了无产阶级革命的胜利，这些国家在革命胜利后，也都制定了宪法，确认了社会主义民主制度。由此可见，一切无产阶级革命取得胜利的过程，归根结蒂，也同样地是立宪的过程。无产阶级革命过程中建立起来的民主制度是产生无产阶级宪法的前提条件，而无产阶级宪法则是无产阶级民主制度的确认和保障。

胜利了的无产阶级之所以要用宪法来确认和保障自己的民主制度，也是为了维护自己的政治和经济统治，巩固自己

的胜利成果。但是，它所确认和保障的民主制度与资产阶级宪法所确认和保障的民主制度有着本质的区别。无产阶级民主制度不是供少数有产者独享民主、对广大劳动者实行专政的制度。相反，无产阶级民主制度是对广大人民群众实行民主，而对少数反动派实行专政的制度。资产阶级讳言专政，在宪法中把自己的民主粉饰成全民的民主。无产阶级则认为任何民主都是阶级的民主，都是与专政相结合的，在现代社会中宣扬超阶级的民主、侈谈全民民主，不是欺骗，就是背叛。因而无产阶级宪法在确认新的民主制度时，总是充分地保障人民群众的民主，同时也毫不掩饰地宣布对反动派的专政。

列宁说过：“任何单独存在的民主都不会产生社会主义，但在实际生活中民主永远不会是‘单独存在’，而总是‘相互依存’的，它也会影响经济，推动经济的改造，受经济发展的影响等等。这是活生生的历史的辩证法。”（《列宁选集》第3卷第238页）在这里，列宁既指出了经济基础对民主的决定作用，又强调了民主对经济基础的反作用。社会主义公有制虽然是无产阶级夺取政权之后运用政权的力量、运用自己的民主制度建立起来的，但社会主义经济却是无产阶级民主制度赖以巩固和发展的基础，无产阶级民主制度虽然受社会主义经济发展的决定性影响，却又反过来影响社会主义经济的发展。正是由于这个辩证关系的原因，所以无产阶级在用宪法确认自己的民主制度时，把保护和发展社会主义公有制经济放在重要的地位，把促进社会主义经济建设当作自己的重要任务。这一点和资产阶级宪法所确认的资产阶级民主制度以生产资料资本主义私有制为基础，确立私有

财产神圣不可侵犯的原则，是有着本质的区别的。

从以上关于宪法与民主的关系的历史考察中，我们看到了宪法与民主的紧密联系。宪法是以民主事实为根据，并且是随着民主的发展而发展的。在奴隶制民主与封建制民主产生的时候，曾经出现过宪法的萌芽形态。资产阶级民主在历史上出现以后，就产生了近代意义的作为国家根本法的宪法。而无产阶级民主出现以后，则产生了社会主义的宪法。资产阶级和无产阶级两种宪法都是确认民主制度的，但无产阶级民主制是最高类型的民主制。因此，社会主义宪法是最高类型的宪法。

二、宪法在我国的法律地位 与重要作用

中国人民在中国共产党的领导下，经过长期的革命斗争，终于在一九四九年取得了反对帝国主义、封建主义、官僚资本主义斗争的胜利，建立了中华人民共和国。建国初期，由于条件不具备，不可能立即制定和颁布宪法，所以我们将中国人民政治协商会议共同纲领作为全国人民的行动准则。共同纲领在当时起着临时宪法的作用。一九五四年我国制定了第一部社会主义宪法。一九七五年颁布了第二部宪法。一九七八年又颁布了第三部宪法。一九七九年、一九八〇年两次对宪法作了局部修改。现在我国将要公布建国以来第四部新的宪法了。

总的说来，我国的宪法是确认和保障了无产阶级民主制度的。我们虽然走过一段曲折的道路，民主制度曾经遭受破

坏，宪法一度得不到尊重，但由于亿万人民拥护社会主义制度，要求社会主义民主，因此，在一定时期内出现过的不正常现象终于被纠正过来了。从根本上说，我国宪法是无产阶级民主制度的法律化，它在我国的法律中居于重要地位，它在我国的政治生活中起过重要作用，今后，它的地位和作用将更加显著。

（一）怎样正确地认识宪法在我们国家中的法律地位呢？

我国的宪法居于根本法的地位。它集中地代表着全国人民的意志和利益，体现着党的基本方针政策，是全国人民的最高行为准则，因而它在国家生活中占有极其重要的位置。我们通常称宪法为国家根本法，是指它在内容和形式上所具备的与一般法律不同的特点而言的。我们的国家有许多的法律，宪法只是其中的一种。它和其他法律在本质上都是一样的，但它在内容上却和其他法律不同。宪法所规定的是社会制度和国家制度的根本原则、公民的基本权利和义务以及国家机关的组织与活动原则。宪法规范所涉及的问题都是国家的根本问题，并且对这些根本问题只作原则性的规定。至于普通法律则只是根据宪法规定的内容就某一方面的问题作出具体的规定。宪法在内容上的特点，说明它不能包罗一切法律规范，但它却为我们国家制定其他的法律提供了立法基础。斯大林在《关于苏联宪法草案》的报告中谈到那些要把保险事业的个别问题、集体农庄建设的某些具体问题等等定入宪法的修改意见时，曾经说过：“提出这些修改意见的人，大概没有弄懂宪法问题和日常立法问题的区别。”“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