

《中华人民共和国宪法》注释

王德祥 徐 炳 著



群 众 出 版 社

《中华人民共和国宪法》

注 释

王德祥 徐 炳 著

群 众 出 版 社

一九八四年·北京

《中华人民共和国宪法》注释

王德祥 徐 炳 著

群众出版社出版 新华书店北京发行所发行

京 安 印 刷 厂 印 刷

787×1092毫米 32开本 8.75印张 186千字

1984年4月第1版 1984年4月北京第1次印刷

统一书号：6067·61 定价：0.80元

印数：00001—22000册

序

五届人大五次会议通过了新的《中华人民共和国宪法》。这是一部具有中国特色的、适应社会主义现代化建设需要的宪法，是我国人民在新时期治国安邦的总章程。它的诞生是我国宪法发展史上的一个重要的里程碑，是我国人民政治生活中的一件大事。

新宪法已经颁布施行。为了使新宪法得到认真、严格的遵守和执行，我们必须对新宪法作广泛的宣传和解释。

解释宪法通常有两种形式：一种是根据宪法第六十七条的规定，由全国人大常委会对宪法作必要的解释。这种解释具有法律效力；另一种解释是由法学工作者对宪法进行一定的说明和阐述。这是学术性和宣传性的解释，不具有法律效力。对宪法作通俗的学术性的解释是我国法学工作者义不容辞的责任。

由王德祥、徐炳两同志编写的这本《中华人民共和国宪法注释》逐章、逐节、逐条地对

新宪法进行了通俗的解释，它对人们学习、理解、掌握新宪法将是有益的。作者力求解释得简明、通俗、准确。当然，作为一家之言，疏漏之处，甚至不完全准确之处，在所难免。我向大家推荐这本书，一方面是因为这本书可以作为读者学习新宪法的参考性读物；另一方面也是为了使这本书在读者的检验中不断提高。

張友漁

一九八三、二、十七

目 录

序 言

第一章 总纲

第二章 公民的基本权利和义务

第三章 国家机构

第一节 全国人民代表大会

第二节 中华人民共和国主席

第三节 国务院

第四节 中央军事委员会

第五节 地方各级人民代表大会和地方各级人民 政府

第六节 民族自治地方的自治机关

第七节 人民法院和人民检察院

第四章 国旗、国徽、首都

〔注释〕目录实际上表示了我国宪法的结构。

宪法的结构就是指成文宪法对宪法的内容进行组合和编排的形式，同时表明宪法的内在逻辑关系。

从制定宪法的指导思想来说，资产阶级宪法由于都以“三权分立”、“社会契约”等理论为基础，一般的宪法结构都以立法、司法、行政为其内在的思想联系。我国是一个人民民主专政的社会主义国家，我国宪法的指导思想是一切国家权力属于人民。人民通过人民代表大会，组成最高国家

权力机关和地方各级国家权力机关，行使全部国家权力。社会主义国家的宪法，一般的结构形式都是：总纲、公民的基本权利和义务、国家机构以及国旗、国徽、首都等等。我国从一九五四年宪法开始到一九七八年宪法，其结构都是《序言》、《总纲》、《国家机构》、《公民的基本权利和义务》、《国旗、国徽、首都》五个部分。

新宪法在结构上的重大变化就是将《公民的基本权利和义务》一章移到了《国家机构》之前。作出这种结构上变化的主要依据是：

一、我国政权的性质。我国是一个人民民主专政的社会主义国家，人民是国家的主人，我国的一切权力属于人民。宪法的结构应当体现和明确规定国家权力的基础。把《公民的权利和义务》放在《国家机构》之前，可以更显明地表达我国的政权性质和国家权力的基础。

二、这次修改宪法的基本目标。建立高度民主和高度完善的政治制度是这次修改宪法的重要目标之一。新宪法把《公民的基本权利和义务》放到《国家机构》之前，体现了新宪法对公民权利的重视，从我国宪法所体现的制度原则来说，也更加符合社会主义民主原则的要求。

三、世界各国关于公民的基本权利和义务在宪法文件上的安排。根据对一百一十二个国家现行宪法的统计，公民的基本权利和义务放在国家机构之前的，有一百零一个国家，放在国家机构之后的，有十个国家，一个国家（美国）放在修正案当中。

新宪法在结构上的变化就是基于上述各种因素作出的，它对加强我国宪法的科学性和完备性有重要意义。

序 言

〔注释〕在宪法条款的正文之前，有一段叙述性的文字，这就是宪法的序言。宪法的序言并不是宪法文件的必须组成部分。根据目前世界一百五十一部成文宪法的统计，其中有序言部分的宪法共九十五部，没有序言部分的宪法共五十六部。宪法要不要序言，各国都根据自己的情况，采取了不同的处理方法。

一般来说，在设有序言部分的宪法中，从序言的内容来看，一部分宪法的序言是对国家政治生活和国家对内对外政策所作的阐述；一部分宪法的序言仅仅是对宪法的正文所作的某种形式的说明。如美国宪法的序言仅仅说明了制定宪法的目的和指导思想，没有涉及任何具体内容。而南斯拉夫宪法的序言，分述了指导国家政治生活的十项原则，译成汉字约为一万多字，是世界上最长的宪法序言。

我国各部宪法均设有《序言》部分。《序言》已经成为我国宪法不可缺少的组成部分，对我国的政治生活起着重要的指导作用，对宪法文件也起着提纲挈领的作用。它可以概括地总结我国革命和建设的主要经验，可以明确我国宪法的基本原则和指导思想，还可以把具体条款中不宜规定的其他有关国家生活的重要内容(如统一战线)规定在序言当中。从一九五四年宪法到新宪法，《序言》部分的内容变化较大，反映了不同历史时期的我国宪法所体现的主要指导思想和宪

法原则，反映了我国人民政治生活所走过的足迹。

在宪法文件中，序言是一种叙述性的阐述，究竟有没有法律效力？一般来说，这个问题在世界各国的宪法中都没有明确的规定，而是根据各国的实际国情和宪法序言本身的内容来决定。如有些国家的宪法序言仅仅是叙述一下宪法制定的过程，或对宪法的制定从某一个角度作出一般性的说明，这种序言没有任何法律意义，所以显然不具有法律效力。但有些国家的宪法，由于本身的内容非常重要，违反了这些原则也就违反了宪法本身的基本原则，这种序言就必然具有法律效力。有些国家的宪法还明文规定宪法序言具有法律效力。如南斯拉夫宪法的《序言》部分规定：“宪法的这一部分表明社会主义自治社会及其发展的基本原则，是解释宪法和法律的基础和依据，也是所有的人和每一个人的活动的基础和依据”。在这里，所谓“依据”就是法律依据，也就是说它具有法律效力。

新宪法中的序言，规定了我国的建国宗旨、国家活动的目标、国家活动的指导原则、宪法的法律地位等等，特别是规定了四项基本原则是全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织所必须遵循的基本原则，违反这些原则就是违宪。所以，新宪法的序言具有法律效力，而且是根本大法的法律效力。

中国是世界上历史最悠久的国家之一。中国各族人民共同创造了光辉灿烂的文化，具有光荣的革命传统。

一八四〇年以后，封建的中国逐渐变成半殖民

地、半封建的国家。中国人民为国家独立、民族解放和民主自由进行了前仆后继的英勇奋斗。

二十世纪，中国发生了翻天覆地的伟大历史变革。

一九一一年孙中山先生领导的辛亥革命，废除了封建帝制，创立了中华民国。但是，中国人民反对帝国主义和封建主义的历史任务还没有完成。

一九四九年，以毛泽东主席为领袖的中国共产党领导中国各族人民，在经历了长期的艰难曲折的武装斗争和其他形式的斗争以后，终于推翻了帝国主义、封建主义和官僚资本主义的统治，取得了新民主主义革命的伟大胜利，建立了中华人民共和国。从此，中国人民掌握了国家的权力，成为国家的主人。

中华人民共和国成立以后，我国社会逐步实现了由新民主主义到社会主义的过渡。生产资料私有制的社会主义改造已经完成，人剥削人的制度已经消灭，社会主义制度已经确立。工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政，实质上即无产阶级专政，得到巩固和发展。中国人民和中国人民解放军战胜了帝国主义、霸权主义的侵略、破坏和武装挑衅，维护了国家的独立和安全，增强了国防。经济建设取得了重大的成就，独立的、比较完整的社会主义工业体系已经基本形成，农业生产显著提高。教育、科

学、文化等事业有了很大的发展，社会主义思想教育取得了明显的成效。广大人民的生活有了较大的改善。

中国新民主主义革命的胜利和社会主义事业的成就，都是中国共产党领导中国各族人民，在马克思列宁主义、毛泽东思想的指引下，坚持真理，修正错误，战胜许多艰难险阻而取得的。今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设。中国各族人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，不断完善社会主义的各项制度，发展社会主义民主，健全社会主义法制，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家。

在我国，剥削阶级作为阶级已经消灭，但是阶级斗争还将在一定范围内长期存在。中国人民对敌视和破坏我国社会主义制度的国内外的敌对势力和敌对分子，必须进行斗争。

台湾是中华人民共和国的神圣领土的一部分。完成统一祖国的大业是包括台湾同胞在内的全中国人民的神圣职责。

社会主义的建设事业必须依靠工人、农民和知识分子，团结一切可以团结的力量。在长期的革命和建

设过程中，已经结成由中国共产党领导的，有各民主党派和各人民团体参加的，包括全体社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛的爱国统一战线，这个统一战线将继续巩固和发展。中国人民政治协商会议是有广泛代表性的统一战线组织，过去发挥了重要的历史作用，今后在国家政治生活、社会生活和对外友好活动中，在进行社会主义现代化建设、维护国家的统一和团结的斗争中，将进一步发挥它的重要作用。

中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的多民族国家。平等、团结、互助的社会主义民族关系已经确立，并将继续加强。在维护民族团结的斗争中，要反对大民族主义，主要是大汉族主义，也要反对地方民族主义。国家尽一切努力，促进全国各民族的共同繁荣。

中国革命和建设的成就是同世界人民的支持分不开的。中国的前途是同世界的前途紧密地联系在一起的。中国坚持独立自主的对外政策，坚持互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处的五项原则，发展同各国的外交关系和经济、文化的交流；坚持反对帝国主义、霸权主义、殖民主义，加强同世界各国人民的团结，支持被压迫民族和发展中国家争取和维护民族独立、发展民族经济的正义斗争，为维护世界和平和促进人类进步事业

而努力。

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。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、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。

〔注释〕本《序言》共分十三个自然段，五个方面的内容，在整个新宪法中占有重要的位置。

一、历史的叙述。今天的中国是昨天中国的继续和发展。中国是世界上四大文明古国之一。她有辽阔的疆域，富饶的矿藏，肥沃的土地，丰富的资源；她有勤劳、勇敢、智慧的人民；她有悠久的历史，灿烂的文化 and 革命的传统，她对人类的发展作出过卓越的贡献。只是在一八四〇年以后，由于帝国主义列强的侵略才逐步沦为半殖民地、半封建的国家。为了维护国家的独立和民族的解放，中国人民以百折不挠的革命精神进行了顽强的斗争。但是，在中国工人阶级登上历史舞台之前，特别是她的先锋队中国共产党诞生之前，中国人民革命的历次斗争都失败了。只有在中国共产党的领导下中国人民的英勇斗争才取得了新民主主义革命的伟大胜利。在二十世纪，中国发生了翻天覆地的伟大变革：1. 打倒了皇帝，推翻了封建帝制，创立了中华民国。这是由孙中山先生领导的资产阶级革命，但革命果实被反动派篡夺了。中

国陷入了封建割据、军阀混战、列强横行的苦难境地，反帝、反封建的历史任务没有完成。2.建立了新中国。这是中国共产党领导全国人民经过二十八年浴血奋战所取得的天翻地覆的伟大变革，中国人民从此站起来了，中国重新以崭新的面貌出现在世界上。中国的命运从此掌握在人民手中。3.建立了社会主义制度。4.建立了社会主义现代化的物质基础，取得了经济建设的伟大成就。

二、规定了坚持四项基本原则：即规定社会主义道路、人民民主专政、党的领导和马列主义毛泽东思想的指导。这是我国人民政治生活的基本原则，也是我国人民长期历史经验的总结。百余年来，中国人民在革命斗争的实践中认识到：没有共产党，就没有新中国，只有中国共产党才能领导中国人民从胜利走向胜利；只有马列主义毛泽东思想才是唯一能够指导我国人民解决革命实践中各种复杂课题的科学理论；只有社会主义才能救中国；只有实行人民民主专政才能保卫和发展人民革命所取得的胜利成果。新宪法以根本大法的形式记载和肯定了这些基本的历史经验，并明确规定要坚持四项基本原则。新宪法的所有条文都是以这四项原则为基本指导原则，体现了全国人民的根本利益和根本意志。

三、规定了我国人民在新的历史时期的根本任务。宪法以根本大法的形式确认了我国政治生活中已经存在的事实，是现实生活中人们必须遵守的行为准则。从这一点来看，宪法不是纲领，而是现实社会生活的准则。但是我国宪法作为中国人民长期奋斗的成果，不但要总结过去，还要着眼于未来。它必须规定我国人民今后努力的方向，所以我国宪法又带有一定的纲领性。新宪法中关于我国人民新时期根本任务

的规定，就是这种纲领性的突出反映。新宪法规定，“今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设”，“逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家”。这一规定表明，我国宪法的序言还起着指导我国人民今后努力方向的作用。

四、确定了我国宪法的最高法律地位。宪法是国家的根本大法，是制定普通法律的法律基础。宪法又是实行民主政治制度的基本准则，是国家的根本大法，应具有最高的法律地位。根据三十多年来我国实行社会主义民主制度的经验，新宪法规定：“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。”这对我国社会主义法制的统一和尊严，对保障宪法的实施具有重大的意义。

五、指明了我国社会主义现代化建设取得胜利的国内外条件。这包括巩固和发展爱国统一战线和加强各民族之间的团结，坚持同破坏、敌视我国社会主义制度的敌对势力和敌对分子进行斗争。在国际上，继续坚持独立自主的外交政策。坚持互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处的五项原则，发展同世界各国人民的友好往来和经济、文化交流。加强同全世界人民和一切友好国家的团结和合作，反对帝国主义、霸权主义、殖民主义，维护世界和平。坚持这些方针，是我国人民顺利进行社会主义现代化建设的重要国际条件。

六、台湾是中国领土不可分割的组成部分。新宪法明确确定完成祖国统一大业是全中国人民包括台湾同胞在内的共

同职责。台湾与祖国分离的状态,对全中国人民都是不利的,我们应当从民族的整体利益出发,尽早使台湾回归祖国。台湾回归的方式完全是中国的内政,绝不允许外国势力干涉。

七、《序言》第一次明确规定了我国宪法的最高法律地位,也第一次明确地规定了维护宪法的尊严,保证宪法的实施是全国各族人民的共同责任。宪法是我国的根本法,它的最高法律效力主要表现为:1.它由全国人民代表大会制定或者修改,由全国人大和全国人大常委会监督其实施;2.其他各项法律的制定必须根据宪法确定的各项原则,以宪法为依据;3.任何法律都不得与宪法相抵触,否则无效。

维护宪法的尊严,保证宪法的实施是指,在我国,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、各企业事业组织都必须以宪法为根本的活动准则,任何组织和个人都不得有超越于宪法和法律之上的特权。“各政党”当然包括中国共产党在内,从党的中央组织到基层的一切组织和党员,都必须在宪法和法律的范围内活动,以维护宪法的尊严,保证宪法的实施为己任。这一点是新宪法的一个重要特点。

第一章 总 纲

〔注释〕《总纲》是关于我国政治制度、经济制度、国家性质以及文化、国防、民族关系等总政策和总原则的专章规定。

我国宪法中设《总纲》一章是从一九五四年宪法开始的，设《总纲》的根据是：

一、由我国宪法的内容所决定的。我国是一个人民民主专政的社会主义国家。宪法作为实现人民民主专政的工具，必须对我国政治生活中的主要方面都作出明确规定。这些主要方面包括政治制度、经济制度、国家性质、民族政策、国防、外交等等。设立《总纲》就是我国宪法这种内容上的需要。

二、由我国宪法的特征所决定的。《总纲》就是关于我国政治生活、经济生活和其他社会生活的总原则。在我国，宪法是根本大法，除了关于国家机构、公民的基本权利和义务以外，它所规定的内容都是我国政治生活中最主要、最基本的原则。它还对国家一定时期内的奋斗目标作出纲领性的规定，用总纲把这部分内容概括起来，是我国宪法的一大特点。

三、设《总纲》还可以使我国宪法在结构上保持一定的连续性。我国从一九五四年宪法开始，一直设《总纲》，并形成了相对稳定的内容，如政治制度、经济制度、民族、