

主编 刘和海 王恒春 张明剑

简明宪法学

JIANMING
XIANFAXUE

山东人民出版社

前 言

自我国现行宪法1982年12月4日颁布实施以来，党领导全国人民，在学习宪法，维护宪法，保障宪法实施方面作了大量的工作，取得了显著的成绩。我们的党，我们的国家，从来也没有象今天这样重视法制建设，我国的宪法观念和宪法教育从来也没有达到今天这样的广度和深度。在这样的形势下，我国成人高等法学教育蓬勃发展，对于宪法的学习和研究愈来愈受到各个方面的重视。因此，为了适应我省蓬勃发展的成人高等法学教育的教学需要，在山东省政法管理干部学院领导同志的关怀和支持下，我们组织部分在成人高校从事多年宪法教学和宪法理论研究的具有中、高级教学职务的同志，编写了这本《简明宪法学》。

本书在内容编写上考虑到了成人法学高校学员的素质特点，综合了编者们几年来的研究成果，参考了宪法学界同仁的科研成果，既能为有关成人高校进行宪法教学时作为教材选用，也可以供具有中等以上文化程度的国家公职人员和其它自学宪法的公民选作自学读物。

参加本书撰写的同志有：刘和海、王恒春、张明剑、史坤娥、闫国智、王立业、李玉福、孙春增和盛建国同志。

导论、第一章第一至四节、第二章至第五章、第八章，由刘和海执笔；

第一章第五节、第六章、第七章，由张明剑执笔；

第九章至第十一章，由王恒春执笔；

第十二章和第十三章，由史坤娥执笔。

全书由刘和海、王恒春、张明剑主编。

在本书编写过程中，山东省政法管理干部学院法理教研室全体同志和八五级本科班、八七级和八八级法律大专班的部分同学，对本书文稿的整理付出了很多的时间和精力。没有他们的支持和协助，本书的及时出版是不可能的，在此特向他们表示诚挚的谢意。

由于编者水平所限，内容难免有缺点错误，体例和文风也不可能完全一致，敬祈宪法学界的同仁和读者不吝赐教。

作 者

1988年10月

目 录

导论	1
第一章 宪法的基础理论	5
第一节 宪法的概念和特征	5
第二节 宪法的属性和作用	12
第三节 宪法的结构和类型	15
第四节 宪法的修改	21
第五节 宪法解释和监督保障	30
第二章 宪法的历史发展	37
第一节 宪法的起源	37
第二节 我国宪法的产生和发展	40
第三节 我国现阶段治国安邦的总章程 ——1982年宪法	47
第三章 国家性质	61
第一节 我国是人民民主专政的社会主义国家	61
第二节 巩固和发展我国的爱国统一战线	73
第三节 中国共产党是我国人民民主专政的领导核心	76
第四章 政权组织形式	85
第一节 政体概述	85
第二节 人民代表大会制是我国的政体	89
第三节 我国的选举制度	96
第四节 努力建设社会主义民主政治,真正实现一切权力属于人民	104

第五章 国家结构形式	112
第一节 国家结构形式概述	112
第二节 中华人民共和国是统一的多民族的国家	116
第三节 我国的行政区划	130
第四节 特别行政区的设立及其制度	133
第六章 经济制度	137
第一节 经济制度的概念	137
第二节 我国的经济制度	141
第七章 精神文明建设	168
第一节 精神文明概述	168
第二节 我国的社会主义精神文明建设	172
第八章 公民的基本权利和义务	183
第一节 公民的基本权利和义务概述	183
第二节 我国公民的基本权利	200
第三节 我国公民的基本义务	218
第四节 外国人在我国的合法居留及受庇护权	224
第九章 国家机构概说	227
第一节 国家机构的概念和本质	227
第二节 我国国家机构的组织和活动 原则	233
第三节 我国国家机构的建立和发展	243
第十章 我国最高国家权力机关、行政机关 和军事机关	255
第一节 全国人民代表大会	255
第二节 中华人民共和国主席	269
第三节 中华人民共和国国务院	278
第四节 中央军事委员会	294

第十一章 我国地方国家权力机关、行政	
机关和民族自治地方的自治机关 ·····	297
第一节 地方机关概述·····	297
第二节 地方各级人民代表大会·····	300
第三节 地方各级人民政府·····	306
第四节 民族自治地方的自治机关·····	309
第十二章 国家审判机关和检察机关 ·····	313
第一节 资产阶级国家的司法机关·····	313
第二节 社会主义国家的审判机关和检察	
机关·····	320
第三节 中华人民共和国的审判机关和	
检察机关·····	323
第十三章 国旗、国歌、国徽和首都 ·····	336
第一节 国旗·····	336
第二节 国歌·····	339
第三节 国徽·····	341
第四节 首都·····	345

导 论

一、宪法的概念

宪法学是社会科学的一门学科，又是法学的一个重要的分支学科。在古老的社会科学和历史悠久的法学领域，宪法学是一门比较年轻的学科，它是随着封建专制制度的灭亡和资产阶级民主制度与法治原则的确立而出现在历史舞台上的。它是一门以研究宪法为对象的学问，是研究国家制度和社会制度的基本原则的科学。

二、宪法学的研究对象和范围

宪法学的研究对象主要是宪法的本质及其产生、发展和消亡的规律。但在各个国家中，都是以本国的现行宪法为重点研究对象的。具体包括以下几个方面：

（一）马列主义、毛泽东思想及中外宪法学者的宪法理论。

（二）宪法的起源和本质、类型和特点、内容和形式，各国宪法特别是我国宪法的历史和现状。

（三）各国有关国家制度和社会制度的基本问题的法律、有关宪法的习惯和判例。

（四）中外宪法制度和宪法思想的比较及其发展的历史。

（五）宪法与经济、政权和其它法的部门的关系。

三、宪法的结构体系

为了适合高等成人法学教育的特点，根据宪法学的研究对象和范围，我们确定了本书的内容结构。全书除导论外，分为十三章。第一章为《宪法的基础理论》，这是宪法学的基础部分。通过学习本章，要掌握宪法的概念和特征，宪法的属性和作用，宪法的结构和类型，宪法的稳定和变迁，以及宪法的解释和保障等内容，为学习以后各章奠定基础。

第二章为《宪法的历史发展》。通过学习本章，要对世界上早期资本主义宪法和社会主义宪法的产生背景，它们的主要内容及其特点，有一个大致的了解。对于我国一百多年来的宪政运动和行宪实践，特别是我国社会主义宪法的历史发展，要切实掌握其主要脉络。同时，要真正把握我国现行宪法——1982年宪法的基本精神和特点，以便真正把握我国宪法产生和发展的规律性。

第三章《国家性质》，第四章《政权组织形式》，第五章《国家结构形式》，是具体阐述宪法如何规定国家制度即国家本质和形式的。学习这一部分，一定要掌握有关国家本质和形式的基本概念和基本理论。同时要重点把握我国现行宪法关于国家制度的规定。

在学习第六章《经济制度》和第七章《精神文明建议》时，既要了解我国现行宪法确认的各种经济成分的性质、特点、地位、作用和国家对其采取的方针，又要了解宪法对于加强社会主义精神文明建设所规定的方法和途径，目的在于全面理解我国社会主义初级阶段经济制度的特点和经济体制改革的方向、原则以及社会主义精神文明建设的战略地位和指导方针。

以上二至七章的内容，明确规定了我国的基本国策，与我国现行宪法的《总纲》部分相对应，是宪法学的主要部分。

第八章为《公民的基本权利和义务》，与我国现行宪法的第二章相对应。学习本章，既要明确我国公民的基本权利和义务的全部内容，又要弄清我国公民基本权利和义务的基本特点，以正确行使权利和自觉履行义务，并能勇于同侵犯公民权利和不履行公民义务的现象进行斗争。

第九章《国家机构概述》与第十章《我国最高权力机关、行政机关和军事机关》、第十一章《我国地方国家权力机关、行政机关和民族自治地方的自治机关》、第十二章《国家审判机关和检察机关》是与我国现行宪法的第三章《国家机构》相对应的。

的。学习上述几章，一定要明确我国国家机关及其工作人员的组织活动原则，特别要熟知我国国家机构的设置、各国家机关的性质、地位、职权及其相互关系，以利于促进国家机关的工作。

第十三章《国旗、国歌、国徽、首都》与我国现行宪法第四章相对应，是介绍各种国家标志特别是我国的国家标志和象征的概念、起源和特点的，学习本章，对于尊重和爱护国家的标志和象征有着十分重要的意义。

四、学习宪法的意义

宪法学在法学的众多分支学科中处于中心位置。它不但研究一国范围内国家制度和社会制度的基本原则，而且研究公民的基本权利和义务，还要研究国家政权机关的组成、职权、活动原则和方法。很显然，这与我国的宪法观念和宪法实施的程度有着直接的关系。我国的社会主义宪法所经历的曲折道路，与我国多年以来不重视宪法学理论的研究，有着一定的必然联系。我国的法学研究是比较落后的，而对宪法学的研究则是法学研究这个脆弱链条中最薄弱的环节。党的十一届三中全会以来，党和国家多次强调繁荣法学研究。加强对宪法学的学习和研究，是繁荣法学研究的重要方面，在理论上和实践都有着非常重要的意义。主要表现在：

（一）有助于国家公职人员自觉履行维护宪法尊严，保证宪法实施的职责。我们要遵守宪法、维护宪法，首先必须学习宪法，了解宪法，掌握宪法的精神实质。这对于国家公职人员来讲，更有特殊的重要性。国家公职人员是执法者，是维护宪法和法律的，只有明确公民的基本权利和义务，明确国家权力的人民性，明确国家的组织形式以及权力如何运用，才能真正胜任自己的工作。

（二）有助于学习其他法学课程。由于宪法是国家的根本法，其他法律都是依据宪法制定，所以，学好宪法学不但可以掌握宪法的基础知识，还可以为学好民法学、婚姻法学、经济法学、刑法学等部门法学打下基础。

(三)有助于提高全社会的法律意识,提高全社会的法制观念。在现代社会中,宪法作为一种知识的载体,往往综合地体现着社会的各种知识,体现着人类文明的发展程度,也体现着国家的公认的价值准则。因此,宪法本身对于提高公民的文化素养,特别是公民意识和法律意识,有着重要作用。进而对于提高我国人民的觉悟,加强社会主义法制观念也有着重要的作用。

五、学习宪法的要求

宪法,是国家的根本大法,是国家立法工作的基础,在各个法律部门中,它居于首要地位。因此,宪法学作为法学的分支学科,在马克思主义法学体系中不能不占有重要位置,对宪法学的学习和研究也就不能放在无足轻重的地位,而必须下功夫,用气力,通过宪法学课程的全部教学活动,切实掌握宪法学的基本理论,明确宪法的阶级本质、产生和发展的历史及其作为国家根本大法的法律地位和作用。同时,在对两种不同类型的宪法联系实际进行阶级分析、历史分析和比较对照的基础上,真正地掌握宪法特别是我国1982年宪法所规定的国家性质、基本政治制度、国家结构形式、经济制度、精神文明建设、公民的基本权利和义务以及国家机构的设置、职权、工作制度、活动原则等内容,增强学习宪法、遵守宪法的自觉性,为学习其他部门法学奠定良好的基础。

宪法学是法律专业的一门必修课。对这门课程进行学习时,必须切实把握《中华人民共和国宪法》的主要内容,认真阅读彭真同志《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》,认真地、全面地、系统地学习本书的全部内容。学习中要刻苦钻研,深入思考,锲而不舍。只有这样,才能掌握本书的基本内容,达到学好这门课程的目的。

第一章 宪法的基础理论

第一节 宪法的概念和特征

一、宪法的词源

“宪法”一词由来已久。在古代，无论是中国还是外国，都曾经在典籍和立法中使用过。在我国古代典籍中，曾多处出现过的“宪法”以及与其意义相近的“宪章”、“宪令”、“宪”等词，大都是在以下两种意义上被使用的。一是作为名词使用，泛指普通法律和典章制度，且多是指刑法而言。如《尚书》中的“监于先王成宪”，《国语》中的“赏善罚奸，国之宪法”，《史记》中的“怀王使屈原造宪令”等等，这里的“宪”、“宪法”、“宪令”都是在此种意义上被使用的。二是作动词用。有时包含有“效法”的意思，如《中庸》中的“祖述尧舜，宪章文武”。又有时把“宪”和“法”分开使用，“宪”作动词，表示“公布”的意思。如《周礼·小宰》中作注：“宪谓表悬之，若今新有法也”。又如《唐韵·集韵·韵会》中对“憲”（宪的繁体字）的含义注释时说：“悬法示人曰‘宪’，从害省，从心从目，观于法象，使人晓然知不善之害，接于目，怵于心，凛乎不可犯也”。这里所说的“宪”在与“法”合用时，则是指公布法律而言。很显然，中国古代典籍中的宪法一词的含义，与我们现在所说的国家根本大法意义上的宪法是完全不同的。

在古代的西方各国，不少国家也使用过“宪法”一词。作为其渊源的是拉丁文的“宪法”一词，本意为组织，结构和确立。在古罗马帝国的立法中，则把表示皇帝的各种建制及其颁布的“诏令”、“谕旨”之类的文件称为宪法，以区别于市民会议所通过的法律文件。在古希腊，生活于公元前四世纪的杰出的思想

家亚里士多德，在研究了数以百计的城邦国家的法律之后，也曾把这些国家的规定国家的治理形式、统治者的人数和产生办法、国家任务和目的以及公民在国家中的地位之类内容的法称为宪法（基本法），把其它法律则称之为普通法（非基本法）。在中世纪的欧洲，有时用以表示个别城市和团体的法律地位，有时用以表示封建主的各种特权，也有时用它来表示城市与国王之间、封建主与国王之间的各种妥协或者确认某些国家制度的基本原则。如1164年英王亨利二世颁布的《克拉伦敦宪法》，就是用来以确定国王和教会之间的关系的法。由此可见，西方古代曾经使用过的“宪法”一词，与我们今天所说的“宪法”的含义也是不同的。即使是用来表示国家组织制度的基本原则的时候，也只能算作国家的组织法，而不是国家的根本法。

宪法一词作为国家根本法的专用词被使用，是从世界历史进入近代，人类社会发展到资本主义阶段之后开始的。在十七世纪，英国资本主义因素日益增长，国家实际权力由于资产阶级革命的不断进行，而逐步转到由资产阶级代表为主要成分的议会手中，确立了立宪政体。英国就把确认立宪政体的法律称之为宪法。然而，英国并没有制定出一部统一的作为国家根本大法的宪法。第一部以统一的书面文字形式出现的宪法是1787年的美国宪法。在欧洲，宪法作为国家根本法的法律用语被使用发端于法国。法国在十四世纪已有“王法”与“国法”之分，把国王的自行制定、废止或变更的命令称为王法，把国王不能自行制定，且非经等级会议同意不得修改或废止的法称为国法。但此时的国法也不是近代意义的宪法，直到1791年才开始出现统一的书面文字形式的作为国家根本法的宪法。此后，世界各国陆续仿效英国、美国和法国制定自己的宪法，因而使近代意义上的作为根本法的“宪法”一词在全世界被各个国家所使用。日本就是在明治维新后翻译了英、美和法国宪法并开始使用宪法一词的。在中国，首

次出现近代意义上的宪法一词，是在王韬1870年从欧洲回国后，于次年撰写的介绍法国大革命后颁布新法情况的《法国志略（重订）》一书中。直到1908年清政府颁布《钦定宪法大纲》，宪法一词才作为特定的法律用语被用于立法之中。

二、宪法是国家的根本法

在现代，一谈到宪法，人们都知道是指国家的根本法。宪法之所以被称为国家的根本法，这是因为与其它法的部门相比，有着完全不同的法律特征。主要表现在以下几个方面：

（一）宪法是一国中集中地、全面地规定国家生活、社会生活中的根本问题和国家制度、社会制度的基本原则的法

这就是说，宪法上所确认的，都是国家生活、社会生活当中的带有根本性的问题。同样，国家生活、社会生活当中的带有根本性的问题，也都会在宪法里占据一定位置。就我国现行宪法为例，我们可以清楚地看到，它在序言中确认了四项基本原则，规定了国家今后的根本任务和内政外交各个方面应遵循的基本国策；在第一章规定了我国的国家制度、社会制度和其它基本制度；在第二章规定了我国公民的基本权利和义务；在第三章规定了我国国家机构的设置、各国家机关的职权划分和相互关系及其活动原则；第四章规定了我国的国旗、国徽和首都。这就囊括了我国社会生活和国家生活中的最带有根本性的问题。其它法律则不同，只是规定国家生活、社会生活当中某一方面或某几个方面的问题。如刑法是规定犯罪与刑罚问题，婚姻法只是规定与婚姻家庭有关的问题。由于宪法规定国家生活、社会生活中的根本性问题和国家制度、社会制度的基本原则，所以称宪法为根本法或基本法。又由于它是集中地、全面地规定国家生活、社会生活当中的根本性问题，在我国又把它称为国家的总章程。与此相对应，则把其它法称为部门法。

必须了解，对于国家生活、社会生活当中的某一问题，是

否成为根本问题并将其规定在宪法之中，只能依各国国情而定。如我国1982年宪法规定了推行计划生育的条款，委内瑞拉宪法曾设专章规定国籍和公民资格问题，法国宪法则设专章规定领土单位，美国也曾专门规定第十八条宪法修正案来禁止酒类在全联邦酿造、出售、转运和输出或输入。更有甚者，瑞士宪法曾在宪法中明文规定对不预先麻醉宰杀牲畜的特别禁止，还规定了禁止开设经营赌场和对彩票得采取适当的措施。这样在宪法中对某一方面的具体问题作出规定，大都是由于该国国情使这些具体问题具有了根本性问题的性质，并不影响宪法作为国家根本大法和总章程的地位。

（二）宪法是一国中具有最高的法律效力的法

法律效力是指法律所具有的由国家的强制力保证实行的特殊的强制力和施及于全体居民的普遍的约束力。宪法也是由国家制定并由国家强制力保证实行的法的一种，当然也具有法律效力。但是，宪法同时又具有最高的法律效力。之所以说它具有最高法律效力，是因为它有以下两个属性：

1. 宪法高于一切法律、法规和其它一切规范性文件。

这首先是指宪法在国家的法律体系中居于最高法律的地位。大家知道，在我们国家中，除宪法之外，我国还存在由全国人大制定的基本法律（包括全国人大制定的特别行政区的基本法）、全国人大常委会制定的法律、国务院制定的行政法规、省级地方权力机关制定的地方性法规、民族自治地方自治机关所制定的自治条例和单行条例等法律规范，宪法与这些法律规范及其它由相应的国家机关发布的规范性文件一起，构成了我国的完整的法律体系。宪法就是这个法律体系中居于最高层次、而其它法律规范都不得与其并列的法。据此，有些国家又把宪法称为最高法。

其次，我们说宪法高于一切法律、法规和其它任何规范性文件，也包含了宪法是一个国家的立法基础的含义。宪法所确认的

基本原则，是立法机关进行正常立法工作的法律依据。我国已颁布的《刑法》、《刑事诉讼法》、《民法通则》、《民事诉讼法》等基本法律，都写明了该法是“以宪法为根据”而定。在有些国务院发布的行政法规和省级地方权力机关发布的地方性法规中，虽未出现以宪法为根据制定的字样，但这些法规制定时所依据的由国家立法机关制定的某一法律，是直接依据宪法制定的。因此，这些法规也是间接依据宪法而定的。从我国宪法中也可以看到，不少条文都出现了“依法”、“在法律规定范围内”和“依照法律规定”等字样，这就明确地以最高法律规范的形式提出了进行立法的任务及要求。正如斯大林同志在《列宁主义问题》一文中所指出的那样，“宪法并不排除将来立法机关的正常立法工作”，而是“给这种机关将来的立法工作以法律基础。”也就是说，宪法的原则和精神指导并制约着一个国家的整个的正常的立法工作，一切法律、法规和其它规范性文件都是宪法原则和规范的具体化，都是以贯彻实施宪法为目的。

再次，我们说宪法高于一切法律、法规和其它任何规范性文件，也包含了上述规范性文件不得与宪法相抵触的内容。如我国1982年宪法第五条明确规定，“一切法律、行政法规和地方性法规都不得与宪法相抵触”，否则将必须予以修改或废除。宪法关于全国人大常委会“有权撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令”，有权“撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议”的规定，目的就在于实现其它法律、法规必须与宪法相符合的目的。同时，伴随着每一部新的宪法的公布，全国人大都要相应作出宣布当时的现行法律、法规符合宪法的继续有效、与宪法相抵触的则无效的决议，目的也在于维护并实现宪法的最高法律的地位。正是由于以上三点，人们把宪法又称“最高法”、“母法”，而把其它法称为普通法或“子法”。

2. 宪法高于一切组织和个人。

宪法的最高法律地位，不仅体现在对包括法律规范在内的所有规范性文件的指导作用上，还表现在它是一切组织和个人的最高准则和依据上。象我们这个有十亿多人口的大国，在行动上必须要有一个统一的最高行为准则。马列主义、毛泽东思想是我们的指导思想，但要求每个公民的任何行为都符合它，这在现阶段或者以后相当长的一段时期内都是难以实现的。党的政策虽是最广大人民群众利益的科学表现，但它只对党的组织和党员有着直接约束力，对于人民群众，它只是靠宣传动员、说服教育的方法，来为人民所接受。要用其直接规范人们的行为，那是难以实现的，也违背党的一贯主张。直接规范全体会员的统一的最高行为准则，只能是宪法。正如我国1982年宪法在《序言》中所指出的那样，“全国各族人民，一切国家机关和武装力量、各政党和社会团体、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”。

宪法的最高法律效力，一般都明确规定在宪法之中。美国宪法在第6条规定了宪法为全国的最高法律，即使与任何州的宪法或法律相抵触，各州法官也应遵守；日本1947年宪法在第98条规定了宪法为最高法规，凡与宪法条款相违反的法律、命令、诏敕，以及有关国务的其它行为的全部或一部，一律无效；苏联1977年宪法在第173条规定了宪法的最高法律效力，并规定了一切法律和国家机关的其它文件都以苏联宪法为依据，并与苏联宪法相符合。在我国，1982年宪法在《序言》中明确指出，“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”。这是我国社会主义制宪史上第一次在宪法中明确规定宪法的最高法律地位和最高法律效力。

（三）宪法是有着特别的制定、修改程序的法

由于宪法具有根本法的法律地位和最高的法律效力，这说明了宪法的制定和变更是国家政治生活中的一项大事，这就决定了要特别慎重地对待它的制定和修改。在现代国家中，几乎所有新的国家政权的出现都伴随着新的宪法的诞生，并且大都对宪法的制定和修改规定了比普通法更为严格的程序。

宪法的制定，一般要有专门的制宪机构诸如“宪法起草委员会”、“制宪会议”或“立宪会议”来进行。如1787年的美国宪法，就是由各州指派的55人组成的制宪会议制定的。我国的1954年宪法，则是由专门设立的以毛泽东同志为首的宪法起草委员会负责起草的。从现代采取成文宪法形式的国家来看，为数不少的国家都是由这样专门设置的“宪法起草委员会”、“制宪会议”或“立宪会议”来起草宪法的。

宪法的通过或者正式生效，各国规定各不相同。如美国宪法在第7条规定，经美国当时的十三州中的九州议会批准后，本宪法应即成立并发生效力。法国的1946年宪法和1958年宪法都经过公民投票通过以后才正式生效。我国的第一部社会主义宪法草案是交付公民讨论集中群众意见反复修改后，由全国人大以三分之二以上的多数通过才正式生效的。很显然，这比普通法律的制定程序更为复杂和严格。

对于宪法的修改，大多数国家都对宪法修正案的提出和通过规定了比修改普通法律更为严格的程序。如苏联1977年宪法规定，只有根据最高代表机关中全体代表至少三分之二的多数通过的决议，方得修改。我国宪法修正案也要求最高权力机关代表的三分之二以上的多数通过，而其它议案则只要求过半数代表通过即可。关于宪法的修改这方面的问题，本章的下一节中还要具体考证，这里即不再赘述。当然，也有少数的国家对宪法的制定和修改程序未作什么特别的规定，但对宪法的制定和修改还是非常慎重，决不轻易进行。