



# 中国宪法概论

ZHONGGUO XIANFA GAILUN

主编 许崇德

中共中央党校出版社

D921  
89

# 中国宪法概论

主编 许崇德

中共中央党校出版社

责任编辑 楚双志 李志萍  
封面设计 吴家凯  
版式设计 尹植

### 图书在版编目 (CIP) 数据

中国宪法概论/许崇德主编. —北京: 中共中央党校出版社, 2002.11

ISBN 7-5035-2585-1

I. 中… II. 许… III. 宪法-概论-中国  
IV. D921.01

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 080832 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: 62805800 (办公室) 62805824 (发行部)

邮编: 100091 网址: [www.dxcbs.net](http://www.dxcbs.net)

新华书店经销

宣化炮兵指挥学院印刷厂印刷

~~2002~~年 11 月第 1 版 2004 年 11 月第 3 次印刷  
开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张: 7.875  
字数: 204 千字 印数: 38001—50000 册

定价: 10.70 元

属印装质量问题印厂负责调换

# 说 明

《中国宪法概论》以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以现行宪法为基础，并参阅国内外宪法学的有关论著和教材的有益成果，深入浅出地阐述了我国宪法学的基本理论和基础知识。本书适合于党校、行政学院、高等院校及其他成人高等教育有关专业教学使用。

本书请我国著名宪法学家、中国人民大学博士生导师许崇德教授主编、设计全书并统改定稿。各章撰稿人如下（按章节顺序排列）：许崇德，中国人民大学教授、博士生导师，撰写第一章、第二章、第六章的第一至五节；魏定仁，北京大学教授，撰写第三章；廉希圣，中国政法大学教授，撰写第四章；皮纯协，中国人民大学教授，撰写第五章；傅思明，中共中央党校教授，撰写第六章的第六至九节。本次印行前，根据2004年颁布的宪法修正案，我们请许崇德教授对相关内容进行了修订。

书中如有不妥之处，请广大读者批评指正，以便进一步完善。

中共中央党校出版社  
中共中央党校函授学院

2004年11月

# 目 录

<b>第一章 中国宪法导言</b> .....	1
第一节 中国宪法的概念 .....	2
第二节 中华人民共和国宪法的理论基础 .....	4
第三节 中华人民共和国宪法的指导思想 与内容要点 .....	8
第四节 以“三个代表”指导学习并实施宪法 .....	16
<b>第二章 中国宪法发展简史</b> .....	22
第一节 中华人民共和国建立前的宪法简史 .....	22
第二节 中华人民共和国建立后的宪法简史 .....	28
<b>第三章 中华人民共和国的国家性质</b> .....	55
第一节 人民民主专政国家 .....	55
第二节 社会主义经济制度 .....	64
第三节 社会主义政治文明和精神文明建设 .....	80
第四节 中国共产党领导的多党合作和 政治协商制度 .....	87
<b>第四章 中华人民共和国的国家形式</b> .....	97
第一节 政权组织形式 .....	97
第二节 国家结构形式 .....	109
第三节 选举制度 .....	122
第四节 国家标志 .....	132

<b>第五章 中华人民共和国公民的 基本权利和义务</b>	138
第一节 社会主义民主原则	138
第二节 公民的基本权利	142
第三节 公民的基本义务	161
<b>第六章 中华人民共和国的国家机构</b>	169
第一节 国家机构概述	169
第二节 全国人民代表大会和全国人民代表大会 常务委员会	182
第三节 中华人民共和国主席	193
第四节 国务院	196
第五节 中央军事委员会	200
第六节 地方各级人民代表大会和 地方各级人民政府	201
第七节 民族自治地方的自治机关	215
第八节 人民法院和人民检察院	219
第九节 特别行政区的政权机关	233

# 第一章 中国宪法导言

中国是世界上历史最悠久的国家之一。全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。近百年来，经过长期的艰难曲折的斗争，全国各族人民在中国共产党的领导下，于1949年创建了中华人民共和国。现在，我国已经进入全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设的发展阶段。这就要求我们在努力提高政治思想水平的同时，获取各项有关的专业知识，以便为促进改革、发展、稳定的局面，为使我国建设成为具有四个现代化的富强、民主、文明的社会主义国家而作出积极的贡献。

我国在新时期的总任务以及国家的根本制度，都由中华人民共和国宪法作出明确的规定。党的十五大确定了“依法治国，建设社会主义法治国家”的战略方针，党的十六大又再次强调了这一方略。宪法是根本法，是依法治国的基础。作为中华人民共和国的公民，理应遵守宪法并切实地贯彻宪法。我们的国家要强盛，民族要振兴，如果没有深厚的凝聚力和一致的步调，那是不能达到目的的。因此，遵守社会主义法制，以宪法作为最根本的行为准则，把每一个人的思想和行动统一到宪法上来，是完全必要的。

严格遵守和积极贯彻中华人民共和国宪法，其前提是学习宪法，了解宪法，很好地掌握宪法的规范及其主要精神。本教材将就宪法的基本原理、我国宪法发展的历史简况、国家性质与国家形式、公民的基本权利和义务、我国国家机构的组织与活动的概况等重要问题，逐一地展开阐述，以帮助读者对于中华人民共和国宪法有一个比较系统的理解。

## 第一节 中国宪法的概念

国家与法是联系在一起，在人类社会发展的历史上，当国家形成的时候，就产生了法。法是行为准则，有了法，社会的秩序因而得以维持。初期的法比较简单，后来随着社会的进步，法的内容与形式逐步发展，于是就有了诸如宪法、民法、商法、刑法、诉讼法、行政法等多个部门法的区分。宪法也是法的一部分，它是近代社会发展的产物。

在中国的古典文献里，早已有过“宪”、“宪章”、“宪法”的名词。例如，《尚书》有云：“监于先王成宪”，《国语》有云：“赏善罚奸，国之宪法”，《中庸》有云：“祖述尧舜，宪章文武”，《曾子·立政篇》中有云：“宪法既布，有不行宪者，谓之不从令，罪死不赦”，等等。但那都是指一般的法令，或者说，泛指国家的典章制度；而不是今天我们所说的具有现代意义的宪法。关于这个问题，本书将在下面第二章中展开阐述。

那么，什么是宪法呢？关于中国宪法的概念，可以从两个方面来理解。一方面，宪法是法的一部分。作为法的一部分，宪法同其他的刑法、民法等一样，具有共同性，即都有同样的基本特征：（1）它们都是统治阶级意志的表现。在我国，宪法和法律是中国共产党的主张和人民意志相统一的体现；（2）它们都是经过特定程序而成为国家意志（法）；（3）它们都具有强制力，由国家强力保证其实施。另一方面，宪法是根本法。它在国家的法律体系中占有与其他一般法律不同的地位。宪法具有与其他一般法律不同的特点：

（一）宪法作为根本法，它的内容不同于其他一般的法律

一般的法律只涉及社会生活的某一个侧面，例如，民法是调整公民和法人的财产关系、人身关系的法律；婚姻法是调整婚姻家庭关系的法律；刑法是关于刑事犯罪、对罪犯惩罚的法律；诉讼法是关于诉讼程序方面的法律，等等。而宪法作为根本法，它



的内容涉及社会生活和国家生活的各个方面，规定着国家的根本制度和根本任务，是人们最根本的活动准则。

### (二) 宪法作为根本法，是其他一般法律的立法依据

由于宪法规定国家的根本制度和社会生活中最根本性的原则，所以，其他一般法律的制定，都要以宪法为立法依据。例如，《中华人民共和国刑法》第1条规定：“为了惩罚犯罪，保护人民，根据宪法，结合我国同犯罪作斗争的具体经验及实际情况，制定本法。”又如，《中华人民共和国国防法》第1条规定：“为了建设和巩固国防，保障社会主义现代化建设的顺利进行，根据宪法，制定本法。”又如，《民事诉讼法》第1条规定：“中华人民共和国民事诉讼法以宪法为根据，结合我国民事审判工作的经验和实际情况制定。”又如，《选举法》第1条规定：“根据中华人民共和国宪法，制定全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法”，等等，莫不以宪法为立法基础。所以通常说，宪法是母法，一般法律是子法。

### (三) 宪法的效力高于其他的一般法律

所谓效力高于其他的一般法律，是指一般法律不得同宪法相抵触，如有抵触，就应当被修改或撤销。《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）第5条第2款规定：“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”这个条文明确地显示了宪法效力的最高性。又如：1979年11月29日第五届全国人大常委会第十二次会议通过的《关于中华人民共和国建国以来制定的法律、法令效力问题的决议》规定：1949年建国以来制定的法律、法令“除了同第一届全国人民代表大会制定的宪法……相抵触的以外，继续有效”。根据这个决议，凡同当时的宪法相抵触的建国以来所制定的法律、法令，将不再具有法律效力。

### (四) 宪法的修改程序不同于其他的一般法律

根据《宪法》第64条第1款规定：“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。”这个规定表明，宪法的修改与一般法律的修改相比较，在程序上是不同的。

1. 享有提案权的范围不同。宪法修正案必须由全国人大常委会提出，而修改其他一般法律的议案，则除了全国人大常委会之外，全国人大会议主席团、全国人大各专门委员会、国务院、中央军事委员会、最高人民法院和最高人民检察院都可以提出修正案。至于全国人大代表，根据法律的规定，1个代表团或者30名以上的代表联名，也可以提出法案。但宪法的修改则必须由全体代表的1/5以上联合提议方可。

2. 享有修改权的范围不同。在我国，只有全国人民代表大会有权修改宪法，而修改一般法律则不然，除了全国人民代表大会之外，全国人大常务委员会也有权修改法律。

3. 通过修正案所需票数不同。宪法修正案要求以全国人大全体代表的2/3以上的多数通过，而一般法律的修正案则以全国人大的全体代表过半数通过即可。

对于中国宪法的概念，可以作如下表述：中国宪法确认了全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，是党领导人民制定的国家根本法，具有最高的法律效力，是全国各族人民和一切组织的根本活动准则。

## 第二节 中华人民共和国宪法的理论基础

中华人民共和国宪法是社会主义宪法，它的理论基础是马克思主义，具体说，是马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想。马克思主义理论决定了我国宪法所反映出来的世界观和价值观，马克思主义的辩证唯物论、历史唯物论，特别是马克思主义的国家学说是我国宪法的灵魂，也是我们学习中国宪法学的锁钥。

马克思主义博大精深，涵盖面非常广阔，本学科当然不能尽述其详。这里只就其同宪法的关系较近的论点，择要简叙一二，以便举一反三，推演领会。

## 一、马克思主义奠基人关于法的经典定义

马克思、恩格斯在《共产党宣言》中指出：“法不过是被奉为法律的你们这个阶级的意志”，“而这种意志的内容是由你们这个阶级的物质生活条件来决定的。”<sup>①</sup> 马克思所处的时代，世界上还不存在无产阶级国家和无产阶级的法，所以，这个原理是对资产阶级法的本质的揭示。但马克思给资产阶级法所下的定义，无疑可以适用于无产阶级的国家与法。因此，它具有科学性、经典性。第一，马克思指出法是阶级的意志。资产阶级是资本主义社会的统治阶级，因此，马克思、恩格斯所说的“你们这个阶级的意志”就是指统治阶级的意志。从我们国家来说，我国是工人阶级领导的人民民主专政国家，所以，我们的法（包括宪法在内）是工人阶级为代表的全国人民的意志。第二，“意志”不会自动地成为法律。马克思指出：“被奉为法律”亦即意志必须经过制宪程序或者立法程序后，才能成为具有国家强制力的法。第三，马克思、恩格斯指出，法的内容是由统治阶级的物质生活条件来决定的，从而揭示了经济基础与上层建筑之间的关系。

## 二、列宁论述宪法的实质

列宁说过：“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。”<sup>②</sup> 列宁的这个原理表明：宪法是统治阶级意志和利益的集中表现。就拿中国来说，

---

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第268页。

② 《列宁全集》第15卷，人民出版社1959年版，第309页。

1946年伪国大通过的《中华民国宪法》是以蒋介石为代表的大地主、大资产阶级的意志和利益的集中表现。而我们的《中华人民共和国宪法》则是工人阶级为代表的中国人民的意志和利益的集中表现。列宁的著名原理还表明：阶级力量对比关系是影响宪法内容的重要因素。事实上，尽管在国家类型即阶级本质上并没有根本差别，但在不同历史发展阶段上的宪法，也是在变化着的。除了经济、文化的发展水平和民族关系的特点等因素外，宪法的这种变化主要是受到阶级力量实际对比关系的变化影响。例如，我国1954年宪法制定的时候，民族资本主义经济还存在，资产阶级还存在。因此，它同我国后来的宪法相比较，虽然以工人阶级为领导和以工农联盟为基础的国家根本性质没有改变，但是不可否认，宪法的具体内容有着许多不同点，反映我国的剥削阶级已经消灭的事实。

列宁还有一个关于宪法的著名论点。他说：“当法律同现实脱节的时候，宪法是虚伪的，它们是一致的时候，宪法就不是虚伪的。”<sup>①</sup>列宁把宪法的文字和社会实际相联系，尤其是把宪法的实施状况同现实生活的真实状况联系起来考察，认为资产阶级宪法在字面上是一套，而真实状况又是另外一套。因此，他认为资产阶级宪法基本上是虚伪的，而社会主义宪法则是真实的。

### 三、毛泽东、邓小平关于宪法问题的论述

毛泽东思想、邓小平理论是马克思主义普遍原理同中国具体实际相结合的产物，毛泽东说过：“宪政是什么呢？就是民主的政治。”<sup>②</sup>他指出：世界上历来的宪政，“都是在革命成功有了民主事实之后，颁布一个根本大法，去承认它，这就是宪法。”<sup>③</sup>

---

① 《列宁全集》第17卷，人民出版社1959年版，第320页。

② 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1991年版，第732页。

③ 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1991年版，第735页。

毛泽东又说：“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。”<sup>①</sup> 以上毛泽东的这些论述，对宪法的概念作了基础性的说明，是对宪法所作的理论贡献。毛泽东还曾对我国 1954 年宪法的特点进行理论概括，指出这个宪法“结合了原则性和灵活性。原则基本上是两个：民主原则和社会主义原则。”<sup>②</sup> 这样的理论概括，不仅说明了 1954 年宪法的基本特点，而且也适用于我国的现行宪法，对于我们学习理解现行宪法，同样有指导性意义。

毛泽东论人民民主专政和关于民主集中制、人民代表大会制以及统一战线的理论，构成了我国宪法的重要内容。学习和研究中国宪法，不能脱离开毛泽东的有关著作。

邓小平理论是毛泽东思想的继承和发展，是指导全国各族人民在改革开放中胜利实现社会主义现代化的正确理论。邓小平理论解答了什么是社会主义和怎样建设社会主义这样的根本问题，从而对社会主义的认识提高到了新的科学水平，形成了新的建设有中国特色社会主义理论的科学体系，并指导我们党制定了社会主义初级阶段的基本路线。

邓小平理论从总体上成为我国宪法的理论基础。同时，他也曾对我国的现行宪法进行直接的、具体的指导。例如，邓小平于 1980 年 8 月 18 日在中央政治局扩大会议上讲话中曾经指出：“中央将向五届人大三次会议提出修改宪法的建议。要使我们的宪法更加完备、周密、准确，能够切实保证人民真正享有管理国家各级组织和各项企业事业的权力，享有充分的公民权利，要使各少数民族聚居的地方真正实行民族区域自治，要改善各级人民代表大会制度，等等。关于不允许权力过分集中的原则，也将在宪法上表现出来。”<sup>③</sup>

---

① 《毛泽东选集》第 5 卷，人民出版社 1977 年版，第 129 页。

② 《毛泽东选集》第 5 卷，人民出版社 1977 年版，第 127 页。

③ 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1983 年版，第 339 页。

“三个代表”重要思想对我国宪法有着巨大的指导意义。关于这一点，本章将在第四节展开论述。

先进的思想是我们的事业必定胜利的重要保证，也是我国现行宪法的特点和优点之所在。

### 第三节 中华人民共和国宪法的指导思想与内容要点

1982年11月26日彭真在第五届全国人大第五次会议上所作的《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》中指出：“这次修改宪法是按照什么指导思想进行的呢？宪法修改草案的总的指导思想是四项基本原则，这就是坚持社会主义道路、坚持人民民主专政、坚持中国共产党的领导、坚持马克思列宁主义、毛泽东思想。这四项基本原则是全国各族人民团结前进的共同的政治基础，也是社会主义现代化建设顺利进行的根本保证。”

现行宪法的总的指导思想不仅在1982年对于宪法修改工作过程非常重要，而且在宪法通过和颁布之后，对于学习宪法、实施宪法也是极其重要的。宪法在结合建设与改革的实践向前推进的时候，随着客观现实的不断丰富和不断发展，其指导思想也是在不断丰富和发展的。1993年3月14日中共中央《关于修改宪法部分内容的建议的说明》中明确指出：“这次修改宪法是以党的十四大精神为指导，突出了建设有中国特色社会主义的理论和党的基本路线。”既然以党的十四大精神即建设有中国特色社会主义的理论和党的基本路线的精神去修改宪法，那么，宪法便当然因此而获得了新的素质。由此可见，在此之前，我们理解宪法的总的指导思想是坚持四项基本原则，无疑是正确的。但是在1993年，现行宪法经过了以新的精神、新的思想修正之后，则应该理解为现行宪法的总的指导思想是“建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线”了。

我国现行宪法共有 138 个条文。宪法的结构是：序言，共 13 个自然段；第一章总纲，共 32 个条文；第二章公民的基本权利和义务，共 24 个条文；第三章国家机构，共 79 个条文；第四章国旗、国歌、国徽、首都，共 3 个条文；最后还有 31 条宪法修正案。

我国宪法的内容非常丰富，归纳起来，其要点如下：

### （一）坚持社会主义道路

我国现行宪法是中共十二大之后颁布的。中共十二大的政治报告中，具体阐明了社会主义的特征，那就是：（1）生产资料公有制和按劳分配；（2）工人阶级和劳动人民的政权；（3）社会主义精神文明。社会主义的这三个方面的根本特征，都在宪法中得到了充分的反映，显示了对社会主义道路的支持。

从政权性质来看，我国《宪法》第 1 条明确规定：“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”共产党是工人阶级的先锋队，所以工人阶级领导就是中国共产党的领导。工农联盟是我国政权的基础，工人阶级领导和工农联盟为基础标志着我们国家的根本性质。这个规定和宪法序言第 10 段所说的“社会主义的建设事业必须依靠工人、农民和知识分子”精神是一致的。宪法序言第 6 段写道：“人民民主专政，实质上即无产阶级专政”，人民民主专政是无产阶级专政的一种模式。中国的实际情况是，在工人阶级领导下，还存在着比工农联盟更为广泛的联盟，也就是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、社会主义事业的建设者、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。

在建国初期的《共同纲领》和 1954 年制定的第一部宪法中，都称我国的政权为人民民主专政。自 20 世纪 60 年代初起，在一些文件中逐渐用“无产阶级专政”的提法。特别是在“文化大革命”中，普遍地流行“无产阶级专政万岁”、“念念不忘无产阶级

专政”等口号，人民民主和人民民主专政等词就不再被使用了。1975年第四届全国人大通过的宪法明确规定我们的国家是无产阶级专政国家，甚至采用了“全面专政”这样的极左词句。1978年颁布的宪法仍沿用“无产阶级专政国家”，直到1982年通过的现行宪法才恢复“人民民主专政”的用语。彭真在第五届全国人大常委会第二十三次会议所作的《宪法修改草案的说明》中指出：人民民主专政“确切地反映了我们的国情和阶级状况，也可以防止对无产阶级专政的歪曲和滥用”。坚持人民民主专政也就是在政治上坚持社会主义道路。

从经济结构来看，我国《宪法》第6条第1款规定：“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。”虽然由于特殊的历史情况，我国将长期处在社会主义初级阶段，还存在着非公有制经济成分，即个体经济、私营经济以及其他经济成分（包括外资和中外合资、中外合作），但它并不影响我国经济的根本性质。宪法明确规定我国的经济制度是“社会主义经济制度”，它的“基础”是社会主义公有制。《宪法》第12条第1款还规定：“社会主义的公共财产神圣不可侵犯”，第53条又把“爱护公共财产”作为公民的基本义务。这表明我国宪法把保护公共财产放到了首要的位置。坚持以生产资料公有制为基础的经济制度，也就是在经济上坚持社会主义道路。现行宪法还规定我国实行社会主义市场经济，以保证生产力的迅速发展。而快速发展生产力，也是社会主义的一个重要特征。

再从意识形态来看，宪法在理论思想方面也是坚持社会主义的。《宪法》序言第7段中明确规定，国家的根本任务的实现必须“在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想指引下”；第24条规定“加强社会主义精神文明的建设”，还规定国家提倡五爱教育，规定“在人民中进行爱国主义、集体主义和国际主义、共产主义的教育，进行辩证唯物主义和历史唯物主



义的教育,反对资本主义的、封建主义的和其他的腐朽思想”。西方资产阶级国家一般不把意识形态问题写进宪法,以掩盖他们的阶级本质。而我们国家公开将马列主义及社会主义精神文明写入宪法,这不仅是对宪法的历史性发展,亦是我国宪法坚持社会主义基本特性的鲜明表现。

## (二) 发展社会主义民主, 加强社会主义法制

发展社会主义民主, 首先表现为宪法确定人民代表大会制度作为我国政权组织的根本制度。《宪法》第2条规定, 我国的一切权力属于人民, 人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。《宪法》第3条规定, 我国的国家机构实行民主集中制的原则。它表明我国不采用西方那样的“三权分立”制度。宪法用了约占总条文数 57% 的条文, 规定了以人民代表大会为基础的、贯彻民主集中制的国家机构, 并体现了人民代表大会制度按照社会主义民主的发展方向不断改善。党的十一届六中全会《关于建国以来党的若干历史问题的决议》中指出: “逐步建设高度民主的社会主义政治制度, 是社会主义革命的根本任务之一。”因此, 该决议强调“必须根据民主集中制的原则加强各级国家机关的建设, 使各级人民代表大会及其常设机构成为有权威的人民权力机关”。为了落实六中全会决议的精神, 在 1982 年宪法的起草过程中曾考虑了许多有关怎样使人民代表大会增强权威的方案。最后确定的办法是增强全国人大常委会的地位, 扩大全国人大常委会的职权, 使之行使国家立法权、人事任免权、监督权和重大事项的决定权, 从而更好地发挥国家权力机关的作用。宪法还采取了一系列发展社会主义民主的措施, 例如, 规定全国人大常委会的组成人员不得兼任行政机关、审判机关或者检察机关的职务; 还规定国家的主要负责人职务连续任职应有一定的期限; 又如, 宪法恢复了国家主席的设置, 在全国农村恢复了乡、民族乡的建制, 并把中央军事委员会作为国家机构的一部分而列入了宪法, 等等。这些措施使得我国的民主政治制