

高等政法院校法学主干课程教材

司法部法学教材编辑部编审

宪法学

(第三版)

俞子清 ◆ 主编



中国政法大学出版社

D921.01/14=3

2007

高等政法院校法学主干课程教材

宪法学

(第三版)

司法部法学教材编辑部编审

主 编 俞子清

撰写人 (以撰写章节先后为序)

俞子清 刘茂林

赵世义

焦洪昌 朱福惠



中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

宪法学/俞子清主编. —北京:中国政法大学出版社,1999. 1

ISBN 978 - 7 - 5620 - 1743 - 3

I. 宪... II. 俞... III. 宪法 - 法的理论 IV. D911.01

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 33775 号

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 固安华明印刷厂

787×960 16 开本 21.5 印张 385 千字

2007 年 8 月第 3 版 2007 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5620 - 1743 - 3/D · 1702

定 价 24.00 元

社 址 北京市海淀区西土城路 25 号

电 话 (010)58908325(发行部) 58908285(总编室) 58908334(邮购部)

通信地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮政编码 100088

电子信箱 zt5620@263.net

网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名:中国政法大学出版社)

声 明 1. 版权所有,侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题,由本社发行科负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

敬 启

尊敬的各位老师：

感谢您多年来对中国政法大学出版社的支持与厚爱，我们将定期举办答谢教师回馈活动，详情见我社网址：www.cuplpres.com 中的教师专区或拨打咨询热线：010-58908302。

我们期待各位老师与我们联系

作者简介

俞子清 男,1938年生,曾任华东政法大学教授、硕士研究生导师、教务处处长,上海市专利管理局局长,兼任中国宪法学研究会理事、上海市宪法学研究会顾问。主要著作有:《宪法概论》、《宪法》、《中国宪法》(主编)、《中国行政法教程》(主编)、《国家监督论》(合著)、《行政法与行政诉讼法学》(主编)等。

刘茂林 男,1963年生,现任中南财经政法大学教授、博士生导师、中国宪法学研究会副会长、湖北省宪法学会副会长。主要著作有:《当代中国地方制度》(主编)、《宪法学》(独著)、《农民法律意识与农村法律发展》(合著)等,并在《法学研究》、《中国法学》等刊物上发表论文50余篇。

赵世义 男,1962年生,法学博士,曾任浙江大学法学院副教授、硕士研究生导师。主要著作有:《资源配置与权利保障》(独著)、《中国行政监察学》(主编)、《宪法学新论》(副主编)等书,并在《法学研究》、《中国法学》等刊物上发表学术论文30余篇。

焦洪昌 男,1961年生,现任中国政法大学教授、博士生导师,兼任中国宪法学研究会副会长。独著《选举权的法律保障》等,发表论文30余篇。

朱福惠 男,1961年生,法学博士,现任厦门大学法学院教授、博士生导师、副院长。主要著作有:《宪法至上——法治之本》(主编)、《宪法与制度创新》,并在《中国法学》、《现代法学》等刊物上发表论文40多篇。

第三版说明

鉴于近年来我国民主与法制建设的不断发展和完善,国家在陆续制订新的法律法规的同时,也对一些现行的法律法规作了适时的修改;与此相应,学界也多有新的法学研究和法学教育成果出现。为适应这一形势,我们根据要求对本教材进行了修订,主要是力求正确反映国家的现实政治和立法状态,吸收最新的科研成果。同时在体例上,每章开头增设“学习目的和要求”,以便学生掌握核心观点和重点、难点内容;在每章后增设“思考题”,作为对本章内容的回顾和总结,设置“参考书目”以帮助学生扩大知识面,进一步掌握基本理论和基本观点。

限于时间和水平,修订中的不足和疏漏在所难免,还望广大读者批评指正,以使本教材与时俱进,日臻完善。

作者

2006年10月

新版说明

本套教材是根据国家教育部关于普通高校法学专业开设专业主干课程的通知要求,由国家司法部法学教材编辑部组织全国政法院校和实践部门一流的法学教授和专家合力编写而成的。

初版教材在编写过程中认真总结了改革开放以来法学教材编写中的正反经验,充分吸取了国家教育部高等学校法学学科教学指导委员会专家对法学教材论证的意见,立足中国高等法学教育的现状,建立了适合中国国情的全新的教材体例。在内容选择上,注意吸收国内外法学教育、科研的最新成果,面向 21 世纪的法学教育,注重知识性、理论性、实践性的统一,对中国法学教育的发展起到了非常重要的推动作用,并已成为高等政法院校师生首选的主力教材,受到广大读者的欢迎和法学界、法律界的高度评价。

教材是一定时期学术发展和教学、科研成果的系统反映。所以,随着科研的不断进步、教学实践的不断发展,必然导致教材的不断修订。国际上许多经典教材都是隔几年修订一次,一版、五版、二十版,使其与时俱进、不断成熟、日臻完善、成为经典广为流传。这已成为教材编写的一种规律。

进入 21 世纪,随着我国法制建设的不断完善,法学研究及法学教育等方面都有了很大发展。为了适应这一形势,为了迎接新时代的挑战,尤其是我国加入 WTO 带来的各种新的法律问题,我们结合近年来法制建设的新发展,吸收国内外法学研究和法学教育的新成果、新经验,对这套主干课教材进行了全面修订。我们相信,重修之主干课教材定能对广大师生提供更有效的帮助。

司法部法学教材编辑部

2002 年 10 月

说 明

为了适应我国社会主义现代化建设和实施依法治国方略对法律人才的需求,全面提高法律人才的素质,根据原国家教委关于普通高等学校法学专业开设 14 门专业主干课程的通知要求,我们邀请政法院校和实际部门的法学教授和专家编写出版了这批教材。

这批教材以邓小平理论为指导,按照原国家教委高等学校法学学科教学指导委员会专家论证的意见,吸收国内外法学教育的最新成果,面向 21 世纪的法学教育,正确阐述本学科的基本理论、基础知识,坚持理论联系实际的原则,努力做到科学性、系统性和实践性的统一。

《宪法学》是法学主干课程教材之一,由俞子清教授任主编,刘茂林任副主编。初稿经集体讨论修改,由刘茂林副主编统稿,俞子清主编定稿。各章撰稿分工如下:

俞子清 导言、第一章、第二章

刘茂林 第三章、第四章、第五章、第十章

赵世义 第六章、第七章(2004 年宪法修正案后由朱福惠修订)

焦洪昌 第八章、第十一章

朱福惠 第九章

责任编辑 沈忠俊

司法部法学教材编辑部

1999 年 11 月

目 录

■ 导言	章六 / 1
■ 第一章 宪法学的基本理论	/ 6
第一节 宪法的概念	/ 6
第二节 宪法规范的特点	/ 14
第三节 宪法原则	/ 17
第四节 宪法的功能和作用	/ 25
第五节 宪法制度	/ 30
■ 第二章 宪法的历史发展	/ 41
第一节 近代宪法的产生	/ 41
第二节 旧中国的宪政运动和宪法问题	/ 49
第三节 新中国诞生和中华人民共和国宪法	/ 58
第四节 历史性的根本转折和 1982 年的《中华人民共和国宪法》	/ 62
■ 第三章 国家性质	/ 74
第一节 国家性质概述	/ 74
第二节 中华人民共和国的性质	/ 78
第三节 我国的多党合作制度	/ 85
第四节 政治协商制度	/ 96
■ 第四章 政权组织形式	/ 101
第一节 政权组织形式概述	/ 101
第二节 我国的政权组织形式	/ 106

第三节 我国的选举制度	/ 118
■第五章 国家结构形式	/ 132
第一节 国家结构形式概述	/ 132
第二节 我国的国家结构形式	/ 135
第三节 我国的地方制度	/ 145
■第六章 国家的基本经济制度	/ 155
第一节 经济制度概述	/ 155
第二节 社会主义公有制经济	/ 161
第三节 非公有制经济	/ 166
第四节 以按劳分配为主体的多种分配形式	/ 170
第五节 我国的经济体制、经济政策与依法治国	/ 172
■第七章 精神文明建设	/ 180
第一节 精神文明概述	/ 180
第二节 文化建设	/ 184
第三节 思想道德建设	/ 186
■第八章 公民的基本权利和义务	/ 189
第一节 公民基本权利和义务概述	/ 189
第二节 公民的基本权利	/ 201
第三节 公民的基本义务	/ 222
第四节 我国公民基本权利义务的特点与保障	/ 226
第五节 保护在中国境内的外国人的合法权利和利益	/ 229
■第九章 国家机构	/ 231
第一节 国家机构概述	/ 231
第二节 全国人民代表大会	/ 243
第三节 全国人民代表大会常务委员会	/ 250
第四节 中华人民共和国主席	/ 255

第五节	国务院	/ 258
第六节	中央军事委员会	/ 263
第七节	地方各级人民代表大会和地方各级 人民政府	/ 264
第八节	民族自治地方的自治机关	/ 277
第九节	特别行政区的国家机关	/ 282
第十节	人民法院和人民检察院	/ 290
■第十章	基层群众性自治组织	/ 303
第一节	基层群众性自治组织概述	/ 303
第二节	居民委员会	/ 310
第三节	村民委员会	/ 312
■第十一章	国家标志	/ 316
第一节	国旗	/ 316
第二节	国徽	/ 318
第三节	国歌	/ 319
第四节	首都	/ 322
■	主要参考书目	/ 324

导 言

一、宪法学的研究对象和课程体系

宪法学是一门以宪法为主要研究对象的法律科学,是法学的分支学科,属于社会科学的范畴。

近代宪法是资产阶级革命胜利并取得国家政权的产物。作为国家根本法,宪法规范所调整的是一国之内最基本的社会关系,这便构成了有别于普通法律的宪法学研究对象的特殊性;再就世界各国而言,则因国情的不同,宪法规范所调整的社会关系在内容上存在这样或那样的差异,这就使宪法学的研究对象呈现出一定程度的复杂性。因此,一般而言,宪法学不仅要研究宪法和宪法性文件本身,而且还要研究宪法的产生及其历史发展;不仅要研究宪法学的基本理论,还要从现实政治的角度研究民主宪政的实践;不仅要研究本国的宪法,还要研究外国的宪法。这样,作为一个独立完整的学科体系,宪法学理应由宪法学原理、中国宪法学、外国宪法学、比较宪法学、宪法思想史和宪政制度史等分支学科组成。

本教材是一本以研究中国宪法为主要内容的高等政法院校宪法学教科书。作为具有中国特色的社会主义宪法学,理所当然地要以马克思主义为指导,既要研究宪法学的一般原理,又要研究中国宪法的实践;既要研究中国宪法的历史,更要研究中国宪法的现实;既要研究宪法典和宪法性文件,又要研究存在于现实政治生活中的宪法惯例和宪法习惯。有鉴于此,本教材作为中国宪法学的课程体系,除导言外,共分十一章。第一章宪法学的基本理论部分,着重阐明宪法的概念、分类、作用、宪法原则、宪法制度等基本理论和基本知识;第二章阐述宪法的历史发展,其中包括近代宪法的产生、旧中国的宪政运动和宪法问题、新中国的诞生和中华人民共和国宪法等内容;第三章至第十一章着重阐述我国现行宪法的基本内容,是本教材的主要部分。其中第三章至第七章为我国现行宪法总纲部分的主要内容:国家性质、政权组织形式、国家结构形式、经济制度、精神文明建设;第八章和第九章分别为我国现行宪法第二章和第三章的内容:公民的基本权利和义务、国家机构;鉴于基层群众性自治性组织本身不属于国家机构性质,虽然在我国现行宪法中于国家机构一章中第111条规定了此项内容,但本教材还是在“国家机构”之后单列一章加以阐述;第十一章国家标志则是现行宪法第四

章国旗、国徽、首都的相应内容。

二、宪法学的学习目的和意义

宪法是国家的根本法,中华人民共和国宪法是中国共产党领导中国人民进行长期革命斗争的胜利成果的记载和实践经验的总结,是全国各族人民共同遵循的总章程。四项基本原则是我国现行宪法的总的指导思想。江泽民总书记在中共第十五次全国代表大会的报告中不仅提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”的目标,而且明确指出,“依法治国,就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律的规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行”,同时还指出,“依法治国,是党领导人民治理国家的基本方略,是发展社会主义市场经济的客观需要,是社会文明进步的重要标志,是国家长治久安的重要保证。党领导人民制定宪法和法律,并在宪法和法律范围内活动。依法治国把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来,从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施,保证党始终发挥总揽全局,协调各方的领导核心作用。”江泽民主席在第九届全国人大第一次会议闭幕式上明确表示:“这次大会选举我担任中华人民共和国主席,我对各位代表和全国各族人民的信任,表示衷心的感谢。”“我将忠实地遵守宪法,恪守职责,竭诚为祖国和人民服务。”据此,这里所说的“依法治国”尽管包含了极其丰富的多方面内容,但毫无疑问,首先应当是指依宪治国。这是由宪法在国家整个法律体系中所处的地位和所起的作用决定的。因此,通过对宪法学课程的学习,要求掌握马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论关于宪法学的基本理论和我国现行宪法的基本内容,增强坚持党的基本路线的信念,提高维护与捍卫宪法的权威和尊严的自觉性。这是最基本的学习目的和意义。具体来说,有以下几个方面:

1. 通过学习,明确宪法作为国家根本法在整个法律体系中的地位和作用,从而增强公民宪法意识和宪法观念以及遵守宪法的自觉性。尤其是要通过对现行宪法总的指导思想的学习和研究,正确认识和理解坚持四项基本原则的必要性和必然性,以坚定自己的政治信念。我国现行宪法在其序言部分庄严宣告了宪法的国家根本法地位和最高法律效力,明确规定:“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活动准则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。”诚然,这样的规定适用于任何组织和每一个公民,而对于政法院校的大学生,具有更重要的意义。

2. 通过学习,提高对社会主义制度优越性的认识,增强坚持党在社会主义初级阶段的基本路线的自觉性。宪法所涉及的内容都是国家政治生活、经济生活和文化生活中带有根本性的重大问题。我国现行宪法第1条第2

款明确规定:“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。”因此,对上述问题的认识首先必须搞清楚什么是社会主义,它与资本主义有何区别,怎样建设和发展社会主义。比如从经济角度而言,为什么必须坚持以公有制为基础而不能以私有制为基础,又为什么要实行社会主义市场经济;从政治角度而言,为什么必须坚持人民民主专政的国体、人民代表大会制度的政体和共产党领导的多党合作制,而不能模仿西方国家的“三权分立”和“轮流执政”;从思想文化角度而言,为什么必须坚持并加强以马克思主义为指导的社会主义精神文明建设,等等。对于这些涉及中国现行社会制度和国家制度的最根本和最基本的问题,都应当通过宪法课程的学习,有一个正确的理解和认识。

3. 通过学习,正确理解民主与专政、民主与集中、民主与法制、自由与纪律、权利与义务的关系,从而增强作为国家主人翁的责任感和对建设富强、民主、文明的社会主义现代化国家的紧迫感。民主、自由、平等、权利等,始终是世界各国宪法中最核心、最敏感的问题。然而,民主、自由、平等、权利本身又都是具有一定内涵的科学概念,容不得人们单凭主观意志而随心所欲地去理解、解释和运用。再则,在不同国家的不同宪政制度下,由于国家性质和具体国情上的差异,民主、自由、平等、权利的性质、内容、形式、范围都会有所不同,甚至有很大的差别。作为一个中华人民共和国公民,尤其是作为一个未来的政法战线的工作者,理应对上述问题有一个正确的理解和认识。

4. 通过学习宪法学,为学习其他部门法学打下基础。通常认为,宪法课程是一门介于法律专业基础课和法律专业课之间的一门学科。说它是法律专业基础课,是因为宪法从总体上规定了社会制度和国家制度的基本原则,其内容涉及国家生活的各个方面,而其他部门法的制定及其内容则是宪法所确认的原则的延伸和具体化;说它是法律专业课,是因为宪法同样规范人们的行为;说它是根本法,是因为宪法在整个法律体系中处于统帅的地位。因此,可以这样说,就法制体系而言,离开了宪法,就缺少了一个根本的基础和依据;就法学体系而言,离开了宪法学,就等于抽去了一根贯穿始终的主线。因此,学好宪法课实乃学习其他部门法学的前提和基础。

三、宪法学的学习方法

学习宪法学课程的根本方法是马克思主义的唯物辩证法。这就是说,在学习中,对问题的提出、思考、观察、分析和归纳,都必须坚持客观的、全面的、联系的、发展的观点,坚决摒弃那种主观的、片面的、孤立的、静止的形而上学观点。对各类不同的事物要进行具体的研究和分析,以得出符合客观实际的正确结论。具体而言有以下几种基本方法:

1. 本质分析的方法。这也就是通常所说的透过现象看本质的方法,要

求在学习中对客观事物作由浅入深、由表及里、去粗取精、去伪存真的分析研究。法是阶级社会特有的现象,宪法作为国家根本法,既是民主政治的产物,也是阶级斗争胜利成果的记载和总结。宪法的制定及其内容都无不反映统治阶级的意志和利益。然而,当我们翻开世界各国的宪法典,却可以发现,从形式上看,其结构、体系和涉及范围是大同小异的,甚至某些具体内容也极为相似。此时,若仅仅停留在对表象的观察和了解,那就势必在世界各国宪法的许多类似规定面前,认识模糊、茫然失措,无法看清事物的真谛。但若能用本质分析的方法,对民主宪政的各个方面加以考察分析之后,也就不难发现资产阶级宪政与社会主义宪政之间截然不同的阶级内容,它反映了两种不同性质的国家制度;在宪法中对民主、自由、平等、权利这样一些根本问题的规定,其实际内容也相去甚远。再比如对宪法作用的分析,阐发确认革命胜利成果、巩固国家政权和保障民主政治建设方面的政治性作用无疑是非常必要的。然而,任何国家的统治阶级,其追求的最根本目的都是要最终实现本阶级的经济利益。因此,无论是资本主义国家还是社会主义国家,宪法作为社会上层建筑的重要组成部分,它既取决于经济基础,又反作用于经济基础,必然在政治稳定、社会安定、经济发展、国家昌盛等多方面产生巨大的影响和作用。这虽然无法简单地用阶级本质来加以区分,但不啻是一个实质性的问题。

当然,强调本质分析的方法,既不单纯指对阶级本质的分析,也并非要求我们对外国的,尤其是对资本主义国家的东西一概加以排斥和否定。因为即使在社会科学领域里,也有些最一般的原理所反映的是社会自身得以存在和发展的必要条件,是任何一个阶级都无法否定和回避的。资本主义先于社会主义而存在,他们总结了这方面的经验,并由宪法加以确认。尽管其本意是为资产阶级服务,但其一般原理却仍具有一定的科学价值。比如关于制约机制的原则、关于公民权利与义务相一致的原则等理应普遍适用于民主宪政的国家。只是不同性质的国家,其宪法的具体规定及其实施反映了不同的阶级实质。因此,坚持本质分析的方法,并不等于对资本主义的宪法和资产阶级的宪法理论一概否定,而应当坚持实事求是的态度,注意阶级性与科学性的统一。

2. 历史分析的方法。这是指对任何事物的研究都不能割断历史,对事物作分析和评价时不能脱离时代背景和客观历史条件。比如,“讲到宪法,资产阶级是先行的”,^{〔1〕}这就是历史,就是事实。再如,对“天赋人权”的思想和理论的评价,也应当既从当时的时代背景和客观历史条件去作出客观的分析,又要从现实情况出发,对当代关于人权问题的各种思想和理论作出论

〔1〕《毛泽东选集》第5卷,第127页。

断;既要肯定人权理论的历史进步意义,又要揭示资产阶级人权的实质。对于我国宪法的历史发展的研究同样应当尊重客观的历史事实,从当时的实际情况出发,对各方面的问题作出客观的评价和结论。比如,对于“戊戌变法”和孙中山宪政思想的评价都应从历史唯物主义的角度去加以考察和分析。否则,若是简单地以现在的标准去要求过去,评判历史,那是既不客观又不公正的,而且也很难得出正确的结论。

3. 比较分析的方法。这是研究问题时常用的基本方法之一。运用这种方法可以使我们深入了解某一事物与其他事物的异同点,进而分析由此种差异所反映出来的长处和短处,并找出存在差异的缘由,以便从中得到某种启示和借鉴。研究宪法同样可以采用比较分析法。当我们将社会主义的宪法与资本主义的宪法相比较,将中国宪法与外国宪法相比较,将我国不同历史时期的宪法相比较,然后作出分析、归纳时,就会发现某些规律性的东西,进而获得很有价值的启示。比如将世界上最早产生的英、美、法等国的宪法作一比较,就会发现它们虽然同属资本主义类型的宪法,但却既有共性,又都有个性。三个国家的三种不同宪政体制较为真实地反映了三个国家不同的经济、政治、社会历史等情况。这既有一定的研究价值,也显得非常有趣。再如,将新中国成立以来的四部宪法作一对照和比较,就会找到我国人民民主宪政发展的轨迹,并从中领悟到宪法与现实政治的关系。

4. 理论联系实际的方法。这是马克思主义认识论的基本方法。它要求我们对任何宪法问题的研究,都要理论联系实际,实事求是,从实际出发。对于青年学生来说,死记硬背某些理论或法条,也许并不困难,但要对理论作深刻理解和正确认识,乃至用它来解释现实问题,做到融会贯通而不生吞活剥,那绝非一件易事。就宪法而言,要联系的实际方面很多,比如要联系现实政治的实际,要联系改革开放的实际,要联系“三个文明”建设的实际,还要联系公民宪法意识和宪法观念的实际,等等。总之,只有坚持理论联系实际的方法,才能对宪法课程学得深、学得活;遇到现实的宪法问题,才能想通说通,并且实际运用。同时,也只有坚持理论联系实际的方法,才能使宪法学理论在实践中得到深化和发展。

第一章 宪法学的基本理论

■ 学习目的和要求

通过本章的学习,了解马克思主义关于宪法学的基本理论,掌握宪法的概念、本质、分类、作用和宪法规范的特点等基础知识,理解宪法原则、宪法制度的基本内容,并要求理论联系实际,分析思考宪法制度的现状及其完善等问题。

第一节 宪法的概念

一、宪法的定义

翻开各种版本的宪法学教科书,可以发现通常都有“近代宪法”、“近现代宪法”的提法,或者专门阐述宪法的词源和古代宪法的含义等等。这就表明宪法一词,自古有之。但在人类社会的不同发展阶段上,使用“宪法”一词的涵义是并不相同的。如在古罗马帝国的立法中,曾把皇帝颁布的诏书、谕旨、敕令等称为“宪法”;12世纪中叶,英王亨利二世将规定国王与教士关系的著名法律称为“克拉朗顿宪法”。在中国,古代春秋时代的史书上就有“鉴于先王成宪,其永无愆”(《尚书》),“尝善罚奸,国之宪法”(《国语》),“祖述尧舜,宪章文武”(《中庸》),等等。此外,还有管子《立政篇》:“正月之朔,百官在朝,君乃出令布宪,宪已布,有不行宪者,罪在不赦”;《周礼·秋官小司寇》:“宪表悬之,若今新布法令也”;《晋书》:“稽古宪章,大厘制度”;《庸书》:“永垂宪则,贻范后世”;《康熙字典》中:“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,休于心,凜乎不可犯也。”等等。

据以上文字表述并加以解释和分析,可以看出古代中外典籍和立法中所称的宪法,均指一般的法律和典章制度,且多含刑法之意,或者是指法律的公布。亚里士多德曾将古希腊各城邦的法律分为宪法和普通法律,而宪法是指有关城邦组织和权限的法律。就这一点而言,似乎近似于现代的组织法,但与近代意义上作为国家根本法的宪法的含义还是有很大的不同。近代意义上的宪法是资产阶级革命胜利并取得国家政权后产生的,是规定