

宪法学

全国成人高等教育规划教材

教育部高等教育司组编

Xianfa

Xue



法律出版社

全国成人高等教育规划教材

宪法学

教育部高等教育司组编

主 编 周叶中

撰稿人 (以姓氏笔划为序)

李适田 吴家清

汪进元 周叶中

郑全咸 殷啸虎

韩大元

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

宪法学/教育部高等教育司组编;周叶中主编. - 北京:

法律出版社, 1999

全国成人高等教育规划教材

ISBN 7-5036-2793-X

I. 宪… II. ①教… ②周… III. 宪法-法的理论-成人教育:高等教育-教材 IV. D911.01

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 10173 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

责任印制/李跃

责任校对/杜进

印刷/北京振兴华印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/10.75 字数/268 千

版本 1999 年 6 月第 1 版

1999 年 11 月第 3 次印刷

印数 15,101-23,100

社址/北京市海淀区西三环北路 105 号科源大厦四层(100031)

电话/8841.4899 8841.4900 (发行部) 8841.4121 (总编室)

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-2793-X/D·2505

定价:15.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

出版说明

为了加强成人高等教育教学的宏观管理,指导并规划成人高等教育的教学工作,保证达到培养规格,教育部于今年4月颁布了全国成人高等教育公共课和经济学、法学、工学等学科门类主要课程的教学基本要求。教学基本要求是成人高等教育的指导性教学文件,是成人高等教育开展有关课程教学工作和进行教学质量检查的重要依据。为了更好地和更迅速地贯彻这个教学基本要求,我司又组织制订了全国成人高等教育主要课程教材建设规划。经过有关出版社论证申报和教育部组织的成人教育专家评审,确定了各门课程教材的主编人选及承担出版任务的出版社。

承担任务的出版社,遴选了学术水平高、有丰富成人教育经验的专家参加教材及教学辅助用书的编写和审定工作。新编教材尽可能符合成人学习特点,较好地贯彻了成人高等教育教学基本要求。推广使用这套教材,对于加强成人高等教育的教学工作,提高教学质量,促进成人高等教育的改革与发展具有十分重要的意义。

首批完成的有公共课和经济学、法学、工学三大学科门类共81门主要课程的教材。由于此项工作是一项基础性工作,具有一定的开创性,可能存在不完善之处。我司将在今后的教学质量检查评估中,及时总结经验,认真听取各方反馈意见,根据教学需要,适时组织教材的修订工作。

教育部高等教育司

1998年12月1日

前 言

一、宪法学的研究对象及学科特点

(一) 宪法学的研究对象和研究范围

在科学研究中,研究对象往往是区分不同学科的基本依据。因此,界定研究对象和研究范围,对于任何学科的发展都具有非常重要的意义。这一点对宪法学来说尤为明显。过去人们关于“宪法学内容较空”、“宪法学重复其他课程的内容多”、“宪法学大而杂,什么问题都不深透”等看法,在很大程度上即源于研究对象与研究范围不清楚。

在我们看来,宪法学是以宪法为研究对象的法律科学。它通过研究宪法的概念、特点、作用、原则等基本理论和宪法规定的基本内容及其实践,从而揭示宪法的本质、宪法的发展规律以及宪法与社会发展诸要素间的相互关系。概而言之,宪法学的研究对象包括三个方面:

1. 宪法的基本理论。任何学科都建立在一定的理论原则基础之上。宪法学也不例外。宪法的基本理论是宪法学最基本的原理、原则,是从宪法规范、宪政实践中抽象出来的一般结论。对宪法的基本理论进行研究,有助于深刻理解宪法并指导本学科的发展。

2. 宪法的基本规范。宪法的基本规范是指采用民主制形式进行统治的国家,通过立宪活动,将统治阶级管理国家和社会的意志以根本法的形式确认下来的主要的行为规范。弄清宪法的基本规范,对于理解有关宪法理论,了解和推动依法治国活动都具有积极作用。

3. 宪法的实施。与其他法律一样,宪法也应当贯彻实施。否则,无异于一纸空文。列宁关于“书面宪法”与“现实宪法”的区分表明,研究宪法调整社会关系的实际情况,总结其基本规律,对于实现宪法的价值和目的,从而构建起完善的宪法学理论体系至为关键。

如果说宪法学研究的对象主要着眼于宪法的实质内容,那么宪法学研究的范围则指宪法学研究对象赖以存在的法律形式。尽管在宪法学研究对象与研究范围的相互关系问题上,我国宪法学界存在诸多说法,但一般都肯定对象与范围不过是一种内容与形式的关系。据此我们可以明确,宪法学的研究范围主要是指具体的宪法形式。因此,它既包括现在的宪法,也包括过去的宪法;既包括本国的宪法,也包括外国的宪法;既包括条文的宪法,也包括现实的宪法;既包括宪法典本身,也包括宪法性法律、宪法惯例和宪法判例等等。当然,本教材的研究范围则以现行的中国宪法为主。

(二) 宪法学的学科性质和特点

由于宪法是国家的根本大法,是一国法律体系和法律制度赖以建立的依据,因而决定了以宪法为研究对象的宪法学在整个法学体系中举足轻重。因此,明确宪法学的学科性质,从而掌握它与其他法学学科的区别,明确其学科特点,对于学习和研究宪法学具有重要意义。具体说来,以下几点必须引起足够的重视。

1. 宪法学属于基础理论学科。众所周知,法学体系是由诸多不同法学学科构筑起来的有机整体。除了以部门法律为研究对象的部门法学,诸如刑法学、民法学、经济法学、诉讼法学等等以外,还有法理学、宪法学等学科。法理学作为整个法学理论体系的基石,是对所有法律规范、法律现象的高度抽象,因此自然属于基础理论学科。尽管宪法学也主要以具体的宪法规范为研究对象,有学者因而也将之称之为部门法学,但我们认为,宪法的根本法性质决定了宪法学理应属于基础理论学科。宪法学的这一学科性质决定了学习和研究过程中的两个特点:一是注重理论。理论性强是基础理论学科的基本特征。因此对有关宪法的基本理论,以及由宪法确认的有关国家最根

本、最重要问题的原则、精神等方面的基本理论都应予以分析和领会。只有这样才能真正把握其基本内容。二是注重宪法学与其他法学学科的联系。既然宪法是根本法,宪法学是基础理论学科,那么,一方面,宪法学中的理论抽象有赖于各部门法学提供丰富的养料;另一方面,宪法学中的理论原则又有赖于各部门法学予以具体化。因此,学好宪法学这一基础学科,对于搞好整个法学学科的学习都有裨益。

2. 宪法学有很强的政治性、政策性。毛泽东同志曾经指出: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。从世界各国的宪法规范来看,任何一部宪法无非主要由国家权力的正确行使和公民权利的有效保障两大方面组成。归根结底说来,就是宪法通过根本大法的形式规范国家权力从而保障公民权利,因而人们大多习惯性地称宪法是治国安邦的总章程。正因如此,在某种意义上,我们可以把宪法学称之为治国安邦之学。而且有学者从宪法学主要以国家政权为研究对象的角度,将宪法学概之为国家政权之学。尽管概括的角度等不尽相同,但从学者们的认识、特别是从宪法和宪法学的基本内容,我们都可得出宪法学具有很强的政治性、政策性的结论。这一特点决定了在学习和研究宪法学过程中务必抓住这么两点:一是不能脱离国家或者国家一定历史时期的政治条件、政治状况,而必须将宪法的规定和特定阶级的政治愿望、政治利益等紧密联系起来。否则,孤立地阐释宪法条文自然没有多大意义。二是不能脱离统治阶级、统治集团的相关政策。虽然现代法治国家强调“法律至上”,但在国家管理过程中,政策同样处于非常重要的地位,在一定历史条件下,甚至是实施宪法、建立民主宪政的关键环节。因此,将宪法规定与有关政策有机结合起来,不仅能更好地理解宪法规定,而且能真正了解和认识“活的宪法”。

3. 宪法学研究的都是国家最根本、最重要的问题。宪法之所以位居一国法律体系之首位,成为国家根本法,从根本上取决于宪法的内容。也就是说由于宪法规定的是国家最根本、最重要的问题,因而

决定了它具有最高法律效力,制定和修改必须有更加严格的程序。既然如此,那么宪法学所研究的必然也是国家最根本、最重要的问题。这一特点决定了在学习和研究宪法学过程中,必须从国家根本利益角度、从宏观高度分析和理解有关问题。

4. 宪法学的涉及面很广。作为国家的总章程,宪法不仅规定了国家制度和社会制度的基本原则,而且规定了有关国家生活各个方面的基本国策。也就是说;宪法规范涉及国家生活的各个方面,与政治、经济、文化、社会、科技、教育、卫生、体育等无不相关。因此,宪法学的涉及面势必很广。这一特点决定了在学习和研究宪法过程中,应尽可能地具备较宽的知识面,特别是政治学、经济学、历史学和哲学方面的知识。

二、编写本教材的指导思想和基本思路

尽管已出版的成人高等教育《宪法学》教材都有自己的优点和特点,但也还存在一些不足。诸如在宪法理论与宪政实践的结合上还没有深入挖掘,有关分析主要还停留于静态的注释说明;不仅缺乏宪法实施这一大块内容,而且理论阐述也过于单薄;特别是还没有充分体现成人高等教育的特点等等。因而本教材编写的指导思想在于:以马克思主义宪法学原理为指导,紧紧围绕成人高等教育的特点,系统全面而又深入浅出地阐述宪法的基本理论、基本知识和我国现行宪法主要内容的理论与实践。由此可见,成人高等教育的特点是本教材编写过程中应该着力注意的。

众所周知,成人高等教育最突出的特点在于强调应用性、可操作性。因此,其教育目的是培养应用型、实用型、复合型各个年龄层次的人才,提高受教育者分析问题和解决问题的能力。然而,没有一定的知识和能力,也就谈不上比较高的素质。尽管知识、能力和素质是所有高等教育都必须注重的指标体系,但成人高等教育的在岗性、职业性等特点,却决定了注重能力、特别是注重学员实践能力的培养,是成人高等教育的关键,也应该是成人高等教育教材编写的基本指南。同时,参加成人高等教育的学员大多是在职学习,因而决定了在

助学与自学过程中必须以自学为主。这就要求教材的编写,无论在逻辑结构、分析论证,还是在文字表述等方面都要适应成人自学特点。本教材的编写将在阐述基本理论和基本知识的同时,尽力反映和贯彻这些特点和要求。具体说来本教材的编写思路如下:

全书共十章。第一章宪法的基本理论。主要阐述有关宪法最基本的理论问题,其目的在于使学员掌握有关宪法的基本理论和基本知识。包括宪法的概念和本质、宪法的分类、宪法的基本原则、宪法的结构、宪法规范、宪法的作用、宪法的制定、宪法的解释、宪法的修改、宪法意识、宪法与宪政等共十一节。由于成教学员具有实践能力强、基础理论弱的特点,因此加强基础理论的阐述,从而在更高层次上指导受教育者的实践活动也就显得非常必要。第二章宪法的历史发展。主要阐述宪法的产生和发展史,使学员了解宪法如何反映特定国家社会制度和国家制度的发展变化,认识我国现行宪法是具有中国特色的社会主义宪法。第三章国家性质、第四章国家形式、第五章公民的基本权利与义务、第六章中央国家机关、第七章地方国家机关、第八章选举制度、第九章政党制度。从第三章到第九章主要阐述我国现行宪法的有关规定,特别是这些规定在宪政实践中的具体表现,以及在实施有关规范过程中面临的主要困难和应该采取的对策。如果说以往的有关教材主要局限于宪法规范的静态说明的话,那么本教材将在第三章到第九章中,力求使静态的说明和动态的实践统一起来。第十章宪法实施。主要阐述有关宪法实施方面的问题,其目的在于帮助学员了解宪法实施的含义和特征、宪法实施的原则、条件和程序、宪法实施的保障机制等问题。应该说这一章也是集中体现成人高等教育特点的部分。

三、学习宪法的意义和方法

(一)学习宪法学的重要意义

毫无疑问,无论是宪法在法律体系中的地位,还是宪法学在法学体系中的地位,都充分表明:学习宪法学具有极为重要的意义。

1. 学习宪法学有助于了解国家的基本制度和基本国策,从而自

觉地守宪、行宪和护宪。作为国家的根本大法,宪法不仅规定了国家政治、经济、文化和社会生活等方面的基本制度,而且还规定了国家管理的基本国策,规定了公民的基本权利和义务,以及国家机构的组织、职权和活动程序。然而,如果我们不学习宪法,不了解宪法所规定的内容,国家的基本制度和基本国策等重要内容就无法在国家生活中得到有效实施。而且我国现行宪法序言明确规定:“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的活动准则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。”这一规定表明,遵守宪法和维护宪法是我国一切机关、组织和全体公民的应尽职责。然而,如果不学习宪法,不懂得宪法,也就谈不上遵守和维护宪法。同时,由于成人高等教育法学专业的学员大多是在职人员,因此,学习宪法既是专业学习的要求,也是更好地提高工作能力、完成本职工作的要求。

2. 学习宪法学不仅有助于国家的民主政治建设和法治国家建设,而且有助于推进宪法理论的发展。众所周知,我国新时期政治体制改革的基本目标是发展社会主义民主政治,依法治国,努力建设社会主义法治国家。由于民主政治亦即宪政,是指实施宪法,并根据宪法对国家进行治理的政治形态,因而如果没有宪法的充分实施和宪法理论的大力发展,就不可能有社会主义的民主政治。同时,宪法作为法律体系和法制建设的基础,决定了“依法治国”实质上即“依宪治国”。因此,学习宪法,了解宪法,研究宪法中的各种问题,是发展宪法理论,服务于国家的民主政治建设和法治国家建设的基本前提。

3. 学习宪法学有助于学习其他法学课程。如前所述,宪法是根本法、母法,因而将为其他法律的制定和贯彻提供依据;宪法学属于基础理论学科,因而将为其他各部门法学提供理论原则。因此,学习宪法学,将为学好其他法律专业课程奠定良好的基础。比如,学习宪法中公民的平等权后,对民法中的当事人地位平等和等价交换原则、婚姻法中的男女平等原则等等就会有更深入的理解;学习宪法中关于国家的一切权力属于人民、公民有权对国家机关及其工作人员提

出批评、建议、申诉、控告和检举等内容后,对行政诉讼法中的“民告官”也会有更加深入的认识。而且,宪法的根本法地位,还会使学员视野更加开阔,使之能够从宏观角度分析问题,从而为学习和研究其他部门法学提供方法论的帮助。

4. 学习宪法学,有助于推进我国的改革开放大业,促进社会主义两个文明的建设。改革开放是我国新时期的强国之路。20多年的改革开放实践表明,只有以宪法和法律为依据,在社会主义法制的保障下,改革开放才能健康稳定地发展。我国现行宪法不仅是改革开放的产物,充满了改革开放的精神,而且是改革开放大业的根本法依据。我国现行宪法明确规定,今后国家的根本任务是沿着建设有中国特色社会主义的道路,集中力量进行社会主义现代化建设。而且宪法还为经济体制改革和政治体制改革指明了方向和原则。因此,认真学习宪法学,对于领会和掌握宪法关于改革的精神,实现国家的根本任务将产生深远的影响。

(二)学习宪法学的方法

如果说学习态度是决定学习活动能否坚持下去的重要因素,那么学习方法则是决定学习效果的关键环节。因此,在学习宪法学的过程中,必须注意学习方法,以收事半功倍之效。从总体上看,学习宪法学的根本方法是充分运用辩证唯物主义和历史唯物主义。具体说来,则必须注意以下几种方法:

1. 本质分析法。透过现象看本质是马克思主义者考察各种事物最基本的立场。在宪法学的学习过程中更应如此。以往有些学员觉得无论从宪法规定,还是从有关制度看,似乎资本主义国家的民主宪政较社会主义国家更好。这实际上就是没有充分运用本质分析法导致的结果。如果从资本主义国家民主宪政赖以存在的基础,特别是从真正享受各项民主权利、实际控制国家政权角度进行考察,必然就会看到,在资本主义国家中,有产者才是国家的真正主人。

2. 历史分析法。任何统治阶级在制定和实施宪法的时候,都不可能脱离特定的历史条件。因此,离开特定的时间和空间认识宪法

规范和宪法现象,就不可能得出正确的结论。比如,当我们评价资产阶级学者对宪法所作的传统分类时,如果不从有关学者提出这一观点的历史环境进行考察,必然就会苛求于前辈学者。因为当政治实践中不存在本质不同的宪法时,要求其给宪法进行本质分类确实没有道理。又如,对我国 1975 年宪法进行分析时也是如此。只有从当时的历史条件出发,才能明白为何这部宪法以阶级斗争年年讲、月月讲、天天讲作为指导思想等等。

3. 比较分析法。比较的方法既可以帮助我们更加深刻地认识本课程中的有关内容,也可以通过异同优劣的分析,加深对有关内容的印象。因此,在学习过程中适当地作些比较很有益处。比如,将自治区和省作比较,会看到自治区享有较大的自治权;再拿特别行政区与自治区相比,又会发现特别行政区的自治程度更高;还有特别行政区与经济特区的比较等,这些比较方法对学习都有积极的意义。

4. 联系实际分析法。联系实际是提高应用能力的基本途径。如果偏重于概念、条文等纸上的东西,不仅会因为抽象和空泛而不便掌握,而且学后也难有什么实际作用。所谓联系实际主要有两点:一是联系实际中的制度、事实和现实中的各种问题;二是联系其他的各种观点、思潮等等。

应该肯定,以上的学习方法主要是就高层次的掌握应用而言的,如果单纯从记忆和理解的角度来看,我们可以给以自学为主的学员们介绍一种“读目录”的学习方法。所谓“读目录”,即是指由薄到厚,再由厚到薄。其过程大体包括看正文和看目录两个阶段,具体地说是这样的:首先把目录浏览两遍,对本教材的基本框架有个大致的了解,然后从头至尾将正文部分看一遍,在看的过程中不要刻意记住什么内容,但碰到看不懂的问题则要尽力弄懂。然后再这样地将正文看一、二遍。如此这般地看完正文后,就开始逐章、逐节地读目录。但必须明确的是,读目录只是一种提示,关键的工作是必须回忆,然后针对回忆的情况进行补充、巩固。比如当看到第一章宪法基本理论的标题时,你就应该想到这一章是谈宪法最基本的理论问题,其中

主要包括宪法的概念、原则、作用,宪法的分类、结构,宪法规范,宪法的制定、修改、解释,宪法意识,宪法与宪政等问题。然后再逐节回忆有关内容。如能回忆起来,当然就可以不看正文,但如想不起来,或者似是而非,则必须将相关部分再看一看。如此举一反三,经过一段时间后,整门课程的内容也就基本掌握了。实践证明,这一方法对于理清思路、掌握课程的基本框架,将书本中的知识溶入自己的语汇,真正成为自己知识结构中的有机成分确有很大帮助。

周叶中

1999年3月

目 录

第一章 宪法的基本理论	(1)
第一节 宪法的概念	(1)
一、宪法的词源	(1)
二、宪法的特征	(3)
三、宪法的本质	(8)
第二节 宪法的分类	(9)
一、宪法分类的意义	(9)
二、资产阶级学者的宪法分类	(10)
三、马克思主义学者的宪法分类	(13)
第三节 宪法的基本原则	(15)
一、人民主权原则	(16)
二、基本人权原则	(17)
三、法治原则	(19)
四、权力制约原则	(20)
第四节 宪法的作用	(22)
一、确认和巩固作用	(22)
二、限制和规范作用	(23)
三、指引和协调作用	(25)
四、评价和宣传作用	(25)
五、宪法发挥作用的条件	(26)
第五节 宪法的结构	(27)

一、序言.....	(28)
二、正文.....	(30)
三、附则.....	(31)
第六节 宪法规范	(32)
一、宪法规范的概念.....	(32)
二、宪法规范的结构和种类.....	(33)
三、宪法规范的主要特点.....	(34)
第七节 宪法的制定	(36)
一、宪法的制定权.....	(36)
二、宪法的制定机关.....	(37)
三、宪法的制定程序.....	(39)
第八节 宪法的解释	(40)
一、宪法解释的意义.....	(40)
二、宪法解释的机关.....	(41)
三、宪法解释的原则.....	(43)
四、宪法解释的方法.....	(45)
第九节 宪法的修改	(46)
一、宪法修改的意义.....	(46)
二、宪法修改的限制.....	(47)
三、宪法修改的方式.....	(48)
四、宪法修改的程序.....	(49)
第十节 宪法意识	(51)
一、宪法意识概述.....	(51)
二、宪法意识的作用.....	(52)
三、宪法意识的选择与培养.....	(54)
第十一节 宪法与宪政	(55)
一、宪政的概念和特征.....	(55)
二、宪法与宪政的关系.....	(57)
三、建设有中国特色的社会主义宪政.....	(58)

第二章 宪法的历史发展	(62)
第一节 宪法的产生与发展	(62)
一、近代西方国家宪法的产生	(62)
二、资本主义国家宪法的发展	(67)
三、社会主义国家宪法的产生与发展	(70)
第二节 旧中国宪法的产生与发展	(72)
一、清末的“预备立宪”	(72)
二、中华民国时期的立宪活动	(74)
三、革命根据地的制宪活动	(81)
四、旧中国宪法发展的特点	(82)
第三节 新中国宪法的产生与发展	(84)
一、《共同纲领》	(84)
二、1954 年宪法与新中国宪政体制的确立	(86)
三、1975 年宪法与 1978 年宪法	(89)
四、现行宪法(1982 年宪法)的产生与发展	(93)
第三章 国家性质	(98)
第一节 国家政权的阶级本质	(98)
一、国家性质的决定因素	(98)
二、我国国家政权的性质是人民民主专政	(99)
三、实现人民民主专政的基本条件	(102)
第二节 国家政权的经济基础	(103)
一、经济制度的概念	(103)
二、社会主义公有制是我国社会主义经济制度的基础	(104)
三、我国现阶段的分配方式	(107)
四、国家保护社会主义公共财产和公民的合法财产	(108)
五、我国经济建设的目的和途径	(110)
第三节 社会主义精神文明建设	(112)
一、社会主义精神文明建设的宪法地位和重要意义	(112)
二、教育科学文化建设	(114)

三、思想道德建设	(115)
第四章 国家形式	(118)
第一节 国家政权组织形式	(118)
一、国家形式概述	(118)
二、政体与政权组织形式概述	(119)
三、人民代表大会制度是我国的政权组织形式	(125)
第二节 国家结构形式	(135)
一、国家结构形式概述	(135)
二、行政区划	(140)
第三节 国家标志	(143)
一、国旗与国徽	(143)
二、国歌与首都	(145)
第五章 公民的基本权利与义务	(148)
第一节 基本权利概述	(148)
一、权利的概念与特征	(148)
二、公民与国籍	(150)
三、基本权利的概念与特征	(152)
四、基本权利的相对性与分类	(153)
五、我国现行宪法与公民基本权利	(154)
第二节 我国公民的基本权利	(155)
一、平等权	(155)
二、政治权利	(158)
三、宗教信仰自由	(164)
四、人身自由	(166)
五、社会经济权利	(170)
六、文化教育权利	(173)
七、监督权	(176)
八、特定主体权利的保护	(177)
第三节 我国公民的基本义务	(179)