



普通高等教育“十一五”国家级规划教材



公法系列教材

宪法学 (第五版)

本书是一本全面介绍宪法的教科书。力求知识准确、概念明确、理论正确。吸纳最新的研究成果，反映本真的宪政实践，为深入学习研究宪法打好坚实的基础。

焦洪昌 ©主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

013070250

D921.01-43
03-5



普通高等教育“十一五”国家级规划教材



北京高等教育精品教材
BEIJING GAODENG JIAOYU JINGPIN JIAOCAI



宪法学 (第五版)

本书是一本全面介绍宪法学的教科书，力求知识准确、概念明确、理论正确，吸纳最新的研究成果，反映本真的宪政实践，为深入学习研究宪法打好坚实的基础。

主 编 焦洪昌

撰稿人 (以撰写章节为序)

焦洪昌 罗晓军 秦奥蕾 周青凤
姚国建 张 劲 张吕好 王人博
薛小建 刘 杨 田 瑶 谢立斌



北航

C1678514

D921.01-43
03-5



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

宪法学/焦洪昌主编. —5版. —北京:北京大学出版社,2013.9
(公法系列教材)

ISBN 978-7-301-23051-0

I. ①宪… II. ①焦… III. ①宪法学-中国-高等学校-教材 IV. ①D921.01

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第195492号

书 名: 宪法学(第五版)

著作责任者: 焦洪昌 主编

责任编辑: 邓丽华 谢海燕

标准书号: ISBN 978-7-301-23051-0/D·3399

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

新浪微博: @北京大学出版社

电子信箱: law@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

印 刷 者: 三河市北燕印装有限公司

经 销 者: 新华书店

880毫米×1230毫米 A5 16.875印张 489千字

2004年8月第1版 2006年8月第2版

2009年8月第3版 2010年6月第4版

2013年9月第5版 2013年9月第1次印刷

定 价: 30.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

公 法 系 列 教 材
GONGFA XILIE JIAOCAI

主 编 简 介



焦洪昌,男,1961年生于北京市。中国政法大学教授、博士生导师,法学院副院长,宪法研究所所长,兼任中国法学会宪法学研究会副会长、北京市人民代表大会代表、北京市人大法制委员会委员等社会职务。出版的重要著作有:《选举权的法律保障》(独著)、《公民私人财产权法律保护研究》(独著)、《宪法学案例教程》(合著)、《宪法制度与法治政府》(主编)、《港澳台法制概论》(主编)等。在《中国法学》、《政法论坛》等期刊发表论文三十多篇。

内 容 简 介



本书是一本全面介绍宪法学的教科书,内容以中国宪法为主。本书在结构上主要分为四个部分,即理论篇,主要阐释宪法的概念、分类、渊源、制定、修改、解释、监督实施和历史发展规律等;制度篇,主要研究我国的人民民主专政制度、经济制度、文化制度、人民代表大会制度、政党制度、选举制度、民族区域自治制度和特别行政区制度等;权利篇,主要探讨权利的概念、种类、保障、限制以及我国具体的权利义务规范等;机构篇,主要介绍我国不同性质、不同层次的国家机关的性质、地位、组成、任期、职权、活动以及它们之间的相互关系等。作为教科书,本书力求知识准确、概念明确、理论正确,吸纳最新的研究成果,反映本真的宪政实践,为深入学习研究宪法打好坚实的基础。

第五版序言

我从教 30 年了,编教材是经常性工作。

编来编去,中国宪法学不过四部分内容:基本理论,解决宪法学研究的工具和前见;基本制度,说明国家和社会建构的原规则;基本权利,宣示立宪主义的核心价值;基本架构,观览公共权力运行的体制和机制。简言之,这门学科重点研究国家和公民的关系及国家公权力之间的关系,前者是目的,后者是手段。再抽象,以人的尊严为旨归的人权保障安放着宪法的灵魂。

君子和而不同,编教材也一样。本书著者有的主攻思想史或政治哲学,有的秉持宪法教义学或宪法社会学的立场,有的涂抹着留学德国或美国的底色,可谓异彩纷呈。那怎样使不同风格的部分达致内在统一呢,除了遵守编写规范外,各位同仁对中国立宪主义价值的认同是最重要的:宪政不专属资本主义,也不专属社会主义,它是人类希冀过安定有序政治生活的保障。

文章千古事,得失寸心知。一本教材,五次再版,十次印刷,十几万受众,编者们的没事偷着乐是可以原谅的。不过,教材最新科研成果转化的滞后、个别宪法知识的不确定、全书文字的冗长甚至错漏,这些来自读者的声音时时警醒和鞭策着我们,促使大家在集体讨论、相互辩驳、个人负责的基础上,对本书进行了较全面的修订。

作品如同舞台,永远是遗憾的艺术。追求完美是我们最大的愿望。虽不能至,心向往之。

焦洪昌

2013 年 7 月 12 日

第四版序言

曾几何时,人的尊严就像空谷幽兰静静地开在山野。一夜之间,她却昂着头赫然绽放在今年温家宝总理的工作报告中。

“我们所做的一切都是要让人民生活得更加幸福、更有尊严。”这句话喊出了政府的责任,更昭示了它清晰的法律内涵:就是每个公民在宪法和法律规定的范围内,都享有自由和权利,国家要保护每个人的自由和人权;国家发展的最终目的是为了满足不同人民群众日益增长的物质文化需求;整个社会的全面发展必须以每个人的发展为前提,因此,国家要给人的自由和全面发展创造有利的条件,让他们的聪明才智竞相迸发。

有人说,在中文语境下,尊严大致与体面相近,是一种人与人之间产生的社会评价或心理感受。这种理解符合中国传统文化。不过我以为,宪法的核心价值更在于尊重和保障人权,而人权的核心在于人的尊严。因此,德国人吸取两次世界大战的教训,在基本法中宣布人的尊严是高端价值,直接约束立法权、行政权、司法权。我国1982年宪法也总结历史经验,把人格尊严作为公民的绝对权规定在第38条,禁止任何组织和个人进行侵犯。

人的尊严首先是消极权利还是积极权利涉及价值判断问题。古希腊的哲人讲过一个故事。据说,古希腊最著名的犬儒主义者狄奥根尼住在一个木桶里,终年以乞讨和骂街为生。当征服了世界的亚历山大大帝屈尊趴在木桶边上,好奇而关切地询问他需要什么的时候,狄奥根尼回答:“我需要你闪到一边去,不要遮住我的阳光。”其用意是:虽然我在木桶里,你在殿堂上,但在阳光(自然法)之下,你我平等;作为统治者,不来打扰和侵犯我的自由,是你当然和唯一的责任。匈牙利伟大诗人裴多菲也认为:生命诚可贵,爱情价更高,若为自由故,二者皆可抛。由此可见,人的尊严首先是每个人的自主、自决、自治,即人的意志自由问题。它有抵抗和防御国家权力侵犯的

功能。前辈们的这些思想就是人的尊严含义的真实流露。

据中国社会科学院最近调查显示,民众最关心的排在前三位的社会问题是:官员腐败、贫富差距、基层干群冲突。这些问题表现在侵吞国有资产、野蛮征地拆迁、信访上访等,这些问题的解决既有赖于政治体制改革,也有赖于公民社会建设。而保障公民基本政治自由和权利的实现则是必由之路。因此,2010年3月全国人民代表大会对选举法的修改可以理解成国家对公民选举权利诉求的回应,它涉及十个方面的内容。最核心的问题是解决城乡居民选举权的平等保护问题。

大梦谁先觉,平生我自知。选举权利涉及公民基本的政治尊严。进而根据新选举法的精神对本书进行修订则是作者对人的尊严的知与觉。是为序。

焦洪昌

2010年5月11日

第三版序言

最近读到一篇杂文,是旅美学者林达先生发表在《南方周末》上的,题目叫“宪法的自信来自哪里?”文章开头说:读到一条消息,西北政法大学有一个宪法和地球仪造型的雕塑,于1个月前被拆除。据说这是受国外法学院校园雕塑启发而设计的,从照片上看也不错。有报道说,雕塑被拆除的原因是雕塑照片上网后被戏称为“宪法顶个球”。不知拆除的意思是来自政法学院的法律教授们,还是宣传部门的领导们。如果真是因民众对宪法失去信心而生出嘲笑,就拆了雕塑,十足是鸵鸟策略。

林教授的评论引出一个问题:宪法有什么用?

记得220年前,法国人就在他们的《人和公民的权利宣言》里自豪地说:凡权利无保障和分权未确立的社会就没有宪法。这样的认识不能说不深刻。

63年前,张君勱先生在上海青年会的宪法演讲中提出国家为什么要宪法。他的答案是:国家必须保障人民的安全,必须保障人民的自由,必须造成人民的法律秩序。而要实现这三个目的,就少不了宪法。他强调:宪法本身之所以能存在,并不是一张纸片的文字就够的,而是要靠国民的不断注意,然后宪法的习惯方能养成,然后宪法的基础方能确立。假使人民对自己的权利及政府的不法横行,一切淡然处之,不以为意,宪法是不会有保障的。人权是宪政的基本。这样的思想不能说不先进。

去年12月18日,最高人民法院废止了(2001)25号批复关于齐玉苓案的司法解释,我校蔡定剑教授在《南方周末》上撰文呼吁:“宪法就是拿来用的”。他认为宪法有三个作用:一是为立法和行政提供依据,从而控制立法和行政。宪法是解决“权力”冲突的最高法,违宪审查是在这个层面适用宪法。二是宪法凝聚了一个社会的最高价值,当公民在具体法律中的权利发生冲突时,需用宪法价值来解

决,宪法又是解决“权利”冲突的根本准则。三是弥补法律和法制之不足。一个法制社会即使有再完备的法律,也不可能做到密而不漏,何况现代社会新情况不断产生,像堕胎、同性恋、安乐死等就会成为宪法面对的问题,宪法能对公民基本权利的保护起拾遗补缺作用。这样的见解不能说不精当。

陆放翁有言:“古人学问无遗力,少壮工夫老始成。纸上得来终觉浅,绝知此事要躬行。”

这虽是一首教子诗,子聿当时也未必理解乃父的思想。不过,本书的作者同仁,却深切地体会到,伟大诗人陆游的认知,真正道出了我们对中国宪法的感悟。秉持实践理性的信念,作者在本版中加重了对宪法事例、宪法实践的关照,加大了对民主、人权的关心,加强了对宪政、法治的关怀。

有人担心,五年前的作者,五年前的教材,而今是否老了?在此我们可以自信地说:没等到你,我们怎敢老去。

是为序。

焦洪昌

2009年5月12日

第二版序言

“宪法是一个无穷无尽的、一个国家的世代人都参与对话的流动的语言。”美国哈佛大学法学院劳伦斯·却伯(Laurence H. Tribe)教授的名言显示:宪法是一种语言,由看得见和看不见的文字所记录。它是前代人留给后代人的遗产,包括宪法典、宪法性法律、宪法惯例、宪法判例等形式。

“它是对充满苦难的生活经验的批判和总结,其历史充满了人类在各个历史阶段中为摆脱生活上的痛苦而显示出来的聪明才智。我们学习宪法就是为了学到这些聪明才智,为了避免失败而未雨绸缪。”(杉原泰雄语)宪法语言是经验性的、高度凝练的、被注定的,是整个民族精神的流淌。考文教授在《美国宪法的高级法背景》中说,“宪法是由一群半人半神的人物制定的”。

宪法是一种流动的语言,随着读者的切换、时代的发展、社会的变迁而含义不同。帕斯卡尔说,我们总想抓住某一点把自己固定下来,可是它却荡漾着离开了我们。梅因在《古代法》一书中也谈到,“社会的需要和社会的意见常常是或多或少在‘法律’的前面的。我们可能非常接近地达到它们之间的接口处,但永远存在的趋向是把缺口重新打开。因为法律是稳定的,而我们所谈的社会是进步的”。因此,人类能找到最好的应对宪法话语变迁的方法是不断进行解释宪法和修改宪法。其功用在于,清除模糊、弥合缝隙、化解纷争、完善规范,最终达致打开规范的天窗、迎接宪法的阳光之目的。

宪法是一种国人共同参与对话的语言。法国启蒙思想家让·雅克·卢梭指出,“真正的宪法不是被雕刻在大理石或铜板上,而是在公民的心中”。不过,每个民族心中的宪法是什么,这却是见仁见智的问题。美国人说,“我们美国人民,为了建立一个更完善的联邦,

维护正义,确保国内安宁,提供共同防御,增进公共福利,并保证我们自身和子孙后代永享自由的幸福,特制定美利坚合众国宪法”。中国人强调,“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”。每个国家的历史文化不同,价值观念互异,其创制的宪法作品就各有特点。然而,通过协商、沟通、对话凝聚共识,通过研读、研习、研究创设理论,通过司法适用、宪法解释、违宪审查形成共同的话语实践,这才是通向宪政的必由之路。

宪法是一种永无止境的语言,它以探讨真理为己任。古希腊文“真理”一词的本来含义就是“去蔽”,去掉遮蔽,露出真理。人类可以发现真理但不能穷尽。宪法的真理性在于,“我们已有的宪法性法律,不是个人权利的来源而是其结果”(戴雪语)。个人权利、自然权利对国家、政府、法律来说具有先在的约束力。宪法正是对这种先在约束力的宣示和肯定,并赋予其高级法的价值。另外,在现实社会中,如何将这种高级法的价值转化为公民的生活规范与生活方式,也是一个恒常的问题。美国思想家托马斯·潘恩描述过这样一个事实。在美国,“宪法是人民的政治圣经,几乎每个家庭都有一本宪法,而政府人员则人手一册;每当对一项法案的原则或对任何一种权力的应用范围有争论时,政府人员便从口袋里取出这本印就的宪法,把有关争议中的章节念一遍,这是司空见惯的”。作为共和国的公民,作为研修法律的学人,我们是宪法和法律的奴仆,对它要常怀尊重和敬畏之心。宪法文本摆在那儿,我们不能假装没看见。

科学家提出,宇宙是由物质、精神和意义三个世界构成的。宪法应属精神世界,是政治文明的产物,以语言文字为存在方式。然而对宪法文本的理解应属意义世界的范畴,有理解就有前理解,它们循环往复。理解是有方法的,它通过法律推理、法律论证、法律逻辑来实现。方法在拉丁文的原意中是指通向正确的道路。艾柯在《诠释与过度诠释》一书中写到,作者带去语词,读者带去意义。的确,“条文本身并没有固定的意思,它的意思要看运用它的人怎样理解”(梅利

曼语)。《宪法学》一书就是中国政法大学法学院宪法研究所全体同仁对宪法特别是对中国宪法的一种理解。当然,有理解就会有不同的理解。本书在两年多的使用过程中,读者提出了一些建设性意见,作者有了一些新的感悟,北京大学出版社的编辑们也美意促成,三者结合就有了本书的第二版,同时也就有了第二版的序言。

焦洪昌

2006年8月8日

第一版序言

宪法的学习与研究,可以从规范、现实、理念三个层面上展开。

一国的宪法规范,主要体现在宪法典或宪法性法律之中。研读宪法规范,可以直观地阅览该国的政权架构、权利体系,洞悉该国的历史状况、民族精神。通过不同地域、不同时空的宪法文本的比较,我们还可以发现人类在宪法语言、宪法观念、宪法表述上的异同,最终为宪法文本的完善和宪政理想的实现提供科学依据。荷兰宪法学家范·马尔赛文曾对世界上 150 多个国家的宪法文本,运用计算机等高科技手段,进行了量化的分析,出版了《成文宪法的比较研究》一书,其研究成果被广泛引用,堪称规范研究的典范。

有人说,宪法文本是宪法学习的最好教科书,此言不谬。首先,宪法文本乃是公民的基本权利、国家的基本构成及基本国策的载体,透过载体,才能沟通心灵。其次,论文写作、论辩演说、法律实践无不以宪法文本为依据,只有条文烂熟于胸,才能运用自如于手,可谓熟能生巧。再次,宪法文本乃是民族语言 and 智慧的结晶,其文字之简洁、逻辑之严谨、结构之妥帖、韵律之优美、底蕴之深厚,非普通法律可比,反复阅读赏析,可满足审美趣味。

规范的学习在于运用。将纸上的宪法变成现实的宪法,是宪政建设的重要环节。当我们认为宪法是法的时候,强调宪法具有法的强制性和约束性时,宪法的司法适用问题就提到了议事日程。既然立法机关通过立法实施宪法,行政机关通过执法实施宪法,那么,司法机关适用宪法保障人权就更属题中应有之义。法学专业的学生应当对宪法由谁适用、如何适用,宪法由谁解释、如何解释,特别是违宪审查权由谁行使、如何行使等宪法实施中的重大问题有所研究。

应用宪法学属于宪法社会学的研究范畴,它为宪法的学习拓宽

了视野和领域。对宪法判例和宪法惯例的关注,对宪法实践和宪法解释的评析,对宪法实施状况的调查研究,既是学习方法问题,更是学习目的问题。君不见,1803年美国联邦最高法院马歇尔大法官裁判的“马伯里诉麦迪逊案”,开创了由司法机关行使违宪审查的先河;我国2001年最高人民法院关于“齐玉玲诉陈晓琪案”的司法解释,解放了法院适用宪法保障人权的枷锁;2003年三个博士生请求全国人民代表大会常务委员会对国务院行政法规的合宪性进行审查,导致了“收容遣送条例”被废止。所以,宪法应用永远是宪法学研究的源头活水,更是宪法学人推动宪政发展的力量源泉。

我们可将宪法理念归类于宪政哲学,它的养成源于人类宪政文化的陶冶、宪政精神的牵引和宪政价值的型塑。宪法制度史和思想史的研究成果,昭示了人类政治文明的演进历程。我们清楚地看到,从苏格拉底、柏拉图、亚里士多德到孟德斯鸠、洛克、卢梭再到托克维尔、汉密尔顿、戴雪等大量的宪政思想家,把宪政真理的颗粒汇成了真理的粮仓。正是在人类政治文明的宝库中,我们找到了诸如主权、人权、分权、法治等宪法原则,找到了自由、平等、正义、共和等宪政价值,找到了成文宪法、权力制约、违宪审查、交错选举等宪政技术。正是这些原则、价值和技术,支撑着我们的宪法理念,刻画着我们的宪法文本,指导着我们的宪政实践。

本书是集体创作的成果,它凝聚着中国政法大学宪法研究所全体同仁的智识和心血。尽管每位老师的研究领域各有侧重,文风略有不同,但本书从结构到观点是共同讨论决定的。

本书作者的写作分工如下:

焦洪昌:第一章;

罗晓军:第二章一、三节;

秦奥蕾:第二章二、四节;

周青风:第三、六章;

姚国建:第四章;

张 劲:第五章;

张吕好:第七章;
王人博:第八章;
薛小建:第九章;
刘 杨:第十章;
田 瑶:第十一章;
谢立斌:第十二章。

焦洪昌

2004年8月