

《中华人民共和国宪法》 最新释义读本

主编：郑禄 副主编：严军兴 盖新琦 周立权

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO XIANFA
ZUIXIN SHIYI DUBEN
ZHUBIAN ZHENGLU
FUZHUBIAN YANJIUNXING
GAIXINQI ZHOULIQUAN
HUNAN RENMIN CHUBANSHE



湖南人民出版社

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO XIANFA

《中华人民共和国宪法》 最新释义读本

主 编： 郑祿（中国政法大学副校长、
 中央政法干部管理学院院长）

副 主 编 严军兴 盖新琦 周立权

撰稿人员： 李晓兵 黄利红 张 丽
 喻文光 姚国建 臧德胜
 谭劲松 蒋 啸 车行义
 郑勇富 郑国荣 周立权
 严军兴 安 峰 肖俊英
 汪成吾 范 兵 刘胜军

湖南人民出版社

责任编辑：陈 敬

装帧设计：谢 路

《中华人民共和国宪法》最新释义读本

主 编：郑 禄

副主编：严军兴 盖新琦 周立权

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市银盆南路 78 号 邮编：410006)

湖南省新华书店经销 湖南省印研所实验工厂印刷

1999 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

开本：850×1168 1/32 印张：13.75

字数：338,000 印数：1—8,000

ISBN 7-5438-2013-7

D·248 定价：18.00 元

前 言

1999年1月30日,九届全国人大常委会第七次会议根据党中央提出关于修改宪法部分内容的建议,形成《宪法修正案草案》,提请九届全国人大第二次会议审议,于3月15日通过。修改宪法是我国政治生活中的一件大事。作为中华人民共和国公民,人人都应当了解和熟知。

我国现行宪法是1982年通过的。实践表明,我国宪法是一部好宪法,在国家的政治、经济和社会生活的各个方面都发挥了重要作用。这次修改是继1988年和1998年两次修改后的又一次修改,涉及到六个方面的重要内容。党的十五大把邓小平理论确定为党的指导思想,把依法治国确定为治国的基本方略,把坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展,坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存,确定为我国在社会主义初级阶段的基本经济体制和分配制度。这些重要的内容,经过改革开放20年来的实践证明是完全正确的,应当在宪法中予以体现。随着实践的发展,适时地对宪法的部分内容作必要的修改,使宪法更加完备,更加符合实际需要,有利于维护宪法的权威,可以更好地发挥宪法作为国家根本大法的作用。

为了使社会各界广大读者能够及时、全面地了解这次修宪的内容,准确、深刻地理解其基本精神,以便在实际生活中遵循宪法原则,推动依法治国,建设社会主义法治国家的进程,我们组织了国内有关专家、学者和研究人员,编写了《〈中华人民共和国宪法〉最新释义读本》。该书深入浅出地对修改后的宪法全文分五个部分系统地进行了阐释。尤其是对这次修改的重要内容,力求从实践与理论的结合上予以精确论述,使读者能够了解其要旨。总之,该书是一本解释宪法条文、宣传宪法精神的通俗法律读物,适合于全国广大读者。

我们在编撰该书的过程中,参阅了国内许多专家、学者的理论成果,恕不一一列举,在此一并致谢。由于我们水平有限,再加之时间紧迫,书中错误和疏漏难免,敬请读者批评指正。

作 者

1999年4月12日

目 录

第一章	序言	/1
第二章	总纲	/33
第三章	公民的基本权利和义务	/103
第四章	国家机构	/170
第一节	全国人民代表大会	/173
第二节	中华人民共和国主席	/267
第三节	国务院	/277
第四节	中央军事委员会	/314
第五节	地方各级人民代表大会和 地方各级人民政府	/321
第六节	民族自治地方的自治机关	/358
第七节	人民法院和人民检察院	/381
第五章	国旗、国徽、首都	/416

第一章 序 言

在宪法条款的正文之前，有一段叙述性的文字，它以庄严的词语宣告该宪法制定的由来、目的和宗旨以及其他，这就是宪法的序言。

宪法序言的产生，是由制宪者的需要和宪法规范的特点决定的。资产阶级在其取得资产阶级革命胜利后，他们需要宣告已经取得的胜利成果，同时还要宣告自己不同于封建社会专制制度的民主原则和新的建国纲领、建国方案；无产阶级取得社会主义革命胜利之后，也需要宣告其已经取得的胜利成果，也需要宣告自己与资本主义国家不同的社会主义经济制度、不同的建国纲领和建国方案。宪法是集中体现统治阶级意志，确认国家根本制度，规定公民基本权利义务，具有最高法律效力的国家根本大法。从其本身来说，宪法是一种具有法律规范性的文件，它是一种现实的行为规则，对于上述的那些宣告性的内容不便以现实的行为规则来加以规定，但是将这些宣告性的内容以叙述性的文字表示出来，并将其放在宪法条款的正文之前，则正好能够满足其这方面的需要。这就是宪法的序言。比如世界上最早的成文宪法——1787年的美国宪法；欧洲大陆上最早的成文宪法——1791年的法国宪法，世界上最早的一部社会主义国家的宪法——1918年的苏俄宪法，它们都有序言。但是并不是所有的宪法都有序言，宪法有没有序言完全是各国根据自己的制宪情况和需要而定的。有的国家根据本国的社会历史条件和现实的政治经济发展情况，制宪时并不设序言，如早期制宪的西欧等国家，像奥地利、比利

时、冰岛、丹麦、荷兰、卢森堡、挪威、希腊、意大利等国，其宪法都没有序言，而后来制宪的社会主义国家和其他第三世界国家的宪法一般都有序言。有人对目前世界上的 151 部成文宪法进行统计，其中有序言的宪法共 95 部，没有序言部分的宪法共 56 部，在有序言的宪法中，明确标出“序言”字样的有近 60 部。

在有序言的宪法中，序言内容的繁简、文字的长短也各有不同。如瑞士联邦宪法的序言总共才不到 60 个字，1787 年的美国宪法也以其序言的简短、明了而著称，其全部序言为：“我们美国人民，为了建立一个更完美的联邦，树立正义，保证国内安宁，筹备公共防务，增进全民福利，并谋求我们自己和子孙后代永享自由的幸福起见，特为美利坚合众国规定和制定这部宪法。”全文没有超过 80 个字。美国宪法序言之所以简短明了，主要是因为：（1）美国人崇尚实际，轻视理想，求实精神极浓；（2）美国在制宪时难于找到兼顾各种势力的共同原则。美国在独立战争中曾发表举世闻名的《独立宣言》，但在独立战争胜利之后，美国资产阶级和种植园主之间存在着尖锐的矛盾。《独立宣言》固然在独立战争中发挥了重大的作用，历史意义深远，但是它所宣布的一些原则不能够兼顾这两方面势力的利益，统一它们的矛盾。如果以《独立宣言》作为宪法的序言，势必引起冲突。于是美国制宪者便舍弃了《独立宣言》作序言的方案，也没有再费尽心力寻求其他的表现理想原则的序言，而只是互相妥协，采用了简明扼要的序言形式。与美国宪法的作法相反，1791 年的法国宪法的序言就是其 1789 年公布于世的《人和公民的权利宣言》，即《人权宣言》，全文近两千字。1918 年的苏俄宪法则将《被剥削劳动人民权利宣言》冠于宪法本文之首，其篇幅也相当长。而南斯拉夫宪法的序言，则分述了指导国家政治生活的十项原则，有一万多字，堪称是世界上最长的宪法序言。这主要是因为南斯拉夫独特的社会主义模式及其所处的特殊的国际环境所决

定。当苏联模式的社会主义被各个社会主义国家所效仿时，南斯拉夫独立地选择了自己的社会主义模式，实行工人自治制度，其后则更是扩展到其他方面的自治。当各社会主义国家相互团结、进行合作的时候，南斯拉夫则备受孤独，遭到了各种各样的非难、指责和排斥。在这种特殊的背景下，南斯拉夫在制定宪法时，便在其序言中向各社会主义国家、向全世界比较详细地宣布了自己的各种理论和原则。

从宪法序言的内容来看，一部分国家的宪法序言是对国家的政治、经济生活以及国家对内对外政策所作的阐述；另一部分国家的宪法序言则仅仅是对宪法正文所作的某种形式的说明。比如日本在第二次世界大战后、在美国占领下制定的 1947 年宪法，由于是在战后这个特殊的历史背景下制宪，日本制宪者被迫对其原来的明治宪法进行大幅度的修改，其原来的“天皇主权论”的立宪原则被取消，代之的是国民主权原则，同时还特别强调和平主义原则。这种根本性的变化在其宪法序言中被明确地加以宣布。另外，一些民族独立国家在其独立之后所制定的宪法序言中都要明确地宣布一些新的原则，如经济发展、国家主权、民族独立等。比如印度尼西亚宪法在其序言中宣布民族独立是各民族固有的权利。埃及宪法在其序言中则宣布埃及人民赢得自由和生活的权利、建设繁荣国家的展望。印度宪法在其序言中主要确立了其立国的原则，即规定国家的性质为：“将印度建成为主权的社会主义的非宗教性的民主共和国”，同时宣告国家确保一切公民实现社会经济、政治公正，思想、表达、信念、崇拜自由，地位、机会平等的原则。国家主张在人民中间提倡友爱以维护个人尊严和国家的统一和领土完整。与此相对，美国宪法的序言则仅仅是言简意赅地阐明了制定宪法的目的和指导思想，没有涉及到任何的具体内容。

关于宪法序言的法律效力，我们说，宪法序言记载着一个国

家统治阶级所取得的胜利成果，宣布他们建国的原则、目的、纲领、方案，它所宣布的一般都是关于制度性的根本问题，在某种意义上它构成了宪法本文的指导原则。宪法本文的各种规定都不得背离宪法序言所宣布的原则，宪法本文的各个条款的解释和实施也必须和宪法序言的有关规定相结合才有可能得以进行。但是，尽管如此，序言的地位和作用这般重要，它的法律效力却并没有得到大家的一致认同。有人认为，宪法是国家的根本大法，它是一个整体，而序言是其重要的组成部分，当然应该具有最高的法律效力。而有的人却提出，宪法是一种具有法律规范性的文件，它是一种现实的行为规则，而宪法序言所宣布的原则过于抽象，不能作为具体的行为准则，因此，它不应该具有法律效力。我们认为，宪法序言的法律效力有其特殊性，我们不能脱离其具体内容抽象地来谈其法律效力；相反，我们应根据其所包含的内容，从具体分析中得出结论。因此，我们考察各国宪法的序言，其法律效力应该有以下四种不同的情况：

1. 宪法序言中记载历史事实的部分完全没有法律效力。因为这部分只是客观地将历史事实加以叙述，历史事实不能也不必要用法律规范加以强制执行的。比如：

1977年苏联宪法序言宣布：“俄国的工人和农民在以弗·伊·列宁为首的共产党领导下进行的伟大的十月社会主义革命，推翻了资本家和地主的政权，砸碎了压迫的枷锁，建立了无产阶级专政，创立了苏维埃国家——新型的国家，保卫革命胜利成果，建设社会主义和共产主义。人类从资本主义走向社会主义的具有全世界意义的转折开始了。”

当然，宪法序言中所记载的全部历史事实说明了制宪者取得胜利的过程，它是制宪者确定宪法原则和宪法规范的前提条件。因此，尽管它没有法律效力，却具有重要的意义。

2. 宪法序言中确认基本原则的部分必须和宪法本文的有关

规定结合起来才具有法律效力。比如日本宪法序言第一段中宣布：“国政仰赖国民的严肃信托，其权威来自国民，其权力由国民代表行使，其福利由国民享受。这是人类的普遍原理，本宪法即以此原理为根据而确立。凡是与此相反的一切宪法、法令和诏敕，我们均予以排除。”这一段内容确立了国民主权原则，具有纲领性的意义，但是它本身却难以直接运用，只有将其和宪法本文中根据此原则而制定的有关的规范相结合，才能强制执行，才具有法律效力。

3. 宪法序言中属于规范性的部分具有完全的法律效力。比如我国 1982 年宪法序言最后一段中规定：“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。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。”这一段内容就是序言中规范性的部分。因此，它具有完全的法律效力。

4. 有些国家的宪法则明文规定宪法序言具有法律效力。比如南斯拉夫宪法的序言部分规定：“宪法的这一部分表明社会主义自治社会及其发展的基本原则，是解释宪法和法律的基础和依据，也是所有的人和每一个人的活动的基础和依据。”在这里，所谓“依据”就是指法律依据，也就是说它具有法律效力。

我国各部宪法均设有《序言》部分。从 1949 年的《共同纲领》到 1954 年我国第一部宪法，到 1975 年、1978 年宪法，以及现行宪法，《序言》已经成为我国宪法不可缺少的组成部分，对我国的政治生活起着重要的指导作用，对整部宪法也起着提纲挈领的作用。它可以概括地叙述革命的历史、社会主义建设的成就，总结我国革命和建设的主要经验，可以明确我国宪法的基本原则和指导思想，还可以将具体条款中不宜规定的其他有关国家

生活的重要内容（如统一战线、国家的基本路线和总任务、国家内外政策的根本原则等）规定在《序言》当中。从1954年宪法到现行宪法，《序言》部分的内容变化相当大，它反映了不同历史时期我国宪法所体现的主要指导思想和宪法原则，反映了我国人民政治生活所走过的足迹。

1982年，在宪法修改过程中，就要不要序言曾引起过大家的讨论，这是属于宪法的结构问题。主张要序言的同志认为，宪法序言虽然比较原则，但是它可以更好地阐述一些宪法条文不好规定的内容，如对我国人民革命历史的叙述，对革命和建设经验的总结和成就的叙述；有些内容在序言中规定比在条文中规定更为合适，如坚持党的四项基本原则，我国的统一战线的重要性和作用，外交政策等；世界各国宪法中大多数有序言，1954年宪法也有序言，修改宪法应该继承这一好的传统。主张不要序言的同志认为，1975年宪法序言中有许多错误观点，1978年宪法序言中也有不少问题和受“左”的影响的规定，比如写党的基本路线，以阶级斗争为纲等，这些内容理论错误多，往往不适应形势；而且宪法序言一般来说都比较原则、概括，不像宪法条文那样具体，没有明确的规范性；有些确要写的东西，如统一战线问题，可以放在条文中，在序言中写，也没有法律效力。后来，多数修宪者都认为还是要一个序言，实践也证明，有一个序言能够叙述必须要阐述的内容。最后，宪法修改草案中拟定了一个序言，和条文一起经宪法修改委员会通过。

我国现行宪法的《序言》共有13个自然段，约1800字，具体内容有以下几个部分：

第一部分，第一自然段至第六自然段，主要是历史的叙述，特别是指出了20世纪的中国发生了翻天覆地的伟大的历史性变革，其中有四件最重大的历史事件。其中，第一自然段叙述了我国悠久的历史、光辉灿烂的文化和光荣的革命传统。第二自然段

叙述了中国人民为国家独立、民族解放和民主自由而进行的英勇斗争。第三、四、五、六自然段着重叙述了 20 世纪以来中国发生的四件大事：（1）辛亥革命废除了封建帝制，创立了中华民国；（2）推翻了帝国主义、封建主义、官僚资本主义的统治，建立了新中国；（3）在中国消灭了延续几千年的剥削制度，社会主义制度已经确立；（4）建立了强大的社会主义现代化物质基础，取得了经济建设的伟大成就。

第二部分，即第七自然段，在前面叙述历史的基础上，指出我国将长期处在社会主义初级阶段，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，并提出中国要在坚持四项基本原则的前提下进行现代化建设。

第三部分，即从第八自然段到第十二自然段，阐述了我国社会主义现代化建设取得胜利的国内外条件。包括国内阶级斗争的状况及估计；完成祖国统一大业；坚持多党合作的政治协商制度和爱国统一战线政策；坚持和平共处五项基本原则和独立自主的外交政策，维护世界和平。

第四部分，即最后一自然段，确定了我国宪法最高的法律地位，具有最高的法律效力，并提出要维护宪法的尊严，保证宪法的实施。

中国是世界上历史最悠久的国家之一。中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。

一八四〇年以后，封建的中国逐渐变成半殖民地、半封建的国家。中国人民为国家独立、民族解放和民主自由进行了前仆后继的英勇奋斗。

【释义】这是宪法《序言》的第一、第二自然段，主要是叙述我国悠久的历史、灿烂的文化和光荣的革命传统。

这两段文字都是现行宪法首次采用的，但是第二段的内容在

1954年宪法、1975年宪法、1978年宪法中也有，尽管表述的方式不尽一样。而第一段的内容却是1982年修改宪法时新增加的。因为在讨论中有人认为，中国是世界上历史悠久、文化灿烂的文明古国之一，而宪法序言叙述历史却一开始就写1840年以后，不全面，应该对中国的全部历史有一个简要的叙述和评价。后来，便参考毛泽东同志的《中国革命与中国共产党》一文的有关内容写了这一段，尽管只有三句话，但写得很有气魄，是对我国上下五千年文明史的一个高度的概括。彭真同志在宪法修改委员会上曾谈到起草这一段的目的，他指出，先把我们的历史讲讲，我们并不是什么都落后，数典忘祖不好，我们的事业是从祖先来的。

关于第一段中文字的表述，在宪法修改过程中，还是有许多具体讨论的问题。比如，第二句话中“中国各族人民”在原来的宪法草案中的表述是“中国人民”。有少数民族委员提出，尽管“中国人民”和“中国各族人民”在含义上是相同的，但是写上“各族”一词更能体现我国是全国各族人民共同缔造的统一的民族国家这一事实，各少数民族也感到比较亲切。另外，在毛泽东同志的文章和讲话中，有时也用“中华民族”，大家认为“中华民族”不是单一的，而是由各个民族共同组成的，也可以用，但考虑到上述的理由，宪法最终还是用了“中国各族人民”的提法。再比如，第二句话中“创造了光辉灿烂的文化”，在宪法草案中原来写为“创造了光辉灿烂的民族文化”。但是什么是“民族文化”，大家觉得含义不清楚，后来便将其中的“民族”二字删去，只写“创造了光辉灿烂的文化”，简洁明了。还有一处，即第二句话中的最后几个字“光荣的革命传统”。有人提出，“革命传统”这四个字用得不恰当，在奴隶社会、封建社会，没有根本的革命，有什么传统？但是多数人则认为，这样的写法是符合历史的，革命传统还是有的，尽管广大的奴隶阶级、农民阶级处

于被剥削、被压迫的地位，但是他们反抗统治阶级的斗争是推动历史发展的，仍然具有革命的传统。另外，光荣传统不仅是指反抗压迫的斗争，而且还包括科学进步和文化的发展。于是，宪法就采用了现在的写法。

第二段叙述的是近代的中国以及近代中国人民所进行的英勇斗争。这从内容上也是对第一段的呼应。本段第一句话叙述了1840年以后近代中国逐步沦为半殖民地半封建社会的过程。1840年英国政府发动的第一次鸦片战争及其后签订的中英《南京条约》，使中国从此开始了沦为半殖民地半封建社会的屈辱历程。《南京条约》是中国近代史上第一个不平等条约，也是近代中国半殖民地化的开始，从此以后，西方资本主义列强不断侵入中国。之后，中美《望厦条约》、中法《黄埔条约》相继签订。1856年，第二次鸦片战争爆发，这是近代中国在半殖民地化道路上沦落的重要一步，经过这次战争，中国先后分别与英法俄美签订《天津条约》，与英法俄签订《北京条约》，另外还有中俄《璦琿条约》、《中俄勘分西北界约记》，中国在半殖民地半封建道路上越陷越深。1894年日本发动侵华的甲午战争，这是近代中国在半殖民地半封建道路上沦落的又一重大关节，甲午战争中国战败后的直接后果就是签订中日《马关条约》，它标志着中国社会半殖民地化程度的大大加深，同时，它引起了中华民族空前严重的民族危机。1900年的八国联军侵华战争以《辛丑条约》的签订而结束，这标志着帝国主义已全面控制清政府，近代中国沦为半殖民地半封建社会的格局已基本形成。中国半殖民地半封建社会在其逐步的形成中显示出以下几个显著特点：

1. 帝国主义侵略势力日益成为统治中国、阻碍中国发展的决定性力量，它深深地打进中国各个领域，从政治、军事、经济、文化等各个方面牢牢地控制着中国。

2. 中国的封建势力同帝国主义侵略势力狼狈为奸，互相勾

结，已经成为帝国主义统治和奴役近代中国的社会基础，是近代中国最反动、最黑暗的势力。

3. 外国资本主义的入侵，加速了中国封建时代自给自足的自然经济基础的解体，客观上促进了中国资本主义因素的产生，中国已经不再是完全的封建社会了。但是，封建制度的根基，即地主阶级对农民的剥削不但依旧保持着，而且同正在发展起来的买办资本的剥削和原先早已存在的城乡高利贷资本的剥削结合在一起，在中国的社会经济生活中仍然占着明显的优势。

4. 民族资本主义有一定的发展，但从一开始就是在外国资本主义、本国官僚买办资本和封建势力的夹缝中产生和发展起来的，它的力量很薄弱，始终也没有成为中国社会经济的主要形式。

5. 由于帝国主义列强在中国划分势力范围，实行分裂剥削政策，又由于地方性的农业经济的存在，造成中国实际上长期不统一，中国政治、经济、文化的发展，表现出极端的不平衡。

6. 在帝国主义和封建主义的双重压迫下，中国广大的人民日益贫困以至大批破产，过着饥寒交迫和毫无政治权利的生活，这在世界上也是罕见的。

在半殖民地、半封建的中国，帝国主义和中华民族的矛盾，封建主义和人民大众的矛盾，就是近代中国社会的两个基本矛盾，而帝国主义与中华民族的矛盾则是最主要的矛盾。

本段的第二句话则指出了在漫长的历史进程中，中国人民为国家独立、民族解放和民主自由而进行了前仆后继的英勇奋斗。在鸦片战争中，广大爱国官兵为捍卫民族独立和国家主权而英勇抗争，三元里的“平英团”成为近代中国反侵略斗争的一面旗帜；1851—1864年的太平天国运动给予封建势力和帝国主义沉重的打击；19世纪末的维新运动和戊戌变法进行了资产阶级的改良；1900年的反帝爱国的义和团运动以及后来的推翻帝制的

辛亥革命、反帝反封建的五四爱国运动……这些都是中国人民反对帝国主义、封建主义，探索国家出路，争取国家独立、民族解放和民主自由的斗争。

二十世纪，中国发生了翻天覆地的伟大历史变革。

一九一一年孙中山先生领导的辛亥革命，废除了封建帝制，创立了中华民国。但是，中国人民反对帝国主义和封建主义的历史任务还没有完成。

一九四九年，以毛泽东主席为领袖的中国共产党领导中国各族人民，在经历了长期的艰难曲折的武装斗争和其他形式的斗争以后，终于推翻了帝国主义、封建主义和官僚资本主义的统治，取得了新民主主义革命的伟大胜利，建立了中华人民共和国。从此，中国人民掌握了国家的权力，成为国家的主人。

中华人民共和国成立以后，我国社会逐步实现了由新民主主义到社会主义的过渡。生产资料私有制的社会主义改造已经完成，人剥削人的制度已经消灭，社会主义制度已经确立。工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政，实质上即无产阶级专政，得到巩固和发展。中国人民和中国人民解放军战胜了帝国主义、霸权主义的侵略、破坏和武装挑衅，维护了国家的独立和安全，增强了国防。经济建设取得了重大的成就，独立的、比较完整的社会主义工业体系已经基本形成，农业生产显著提高。教育、科学、文化等事业有了很大的发展，社会主义思想教育取得了明显的成效。广大人民的生活有了较大的改善。

【释义】这是宪法《序言》的第三、第四、第五、第六自然段，主要叙述了中国进入20世纪以后发生了翻天覆地伟大历史变革，总结了我国发生的四件最重大的历史事件。

第三自然段的主要作用是承上启下，自然地引出以下三段中所要叙述的几件大事。

第四自然段就是叙述20世纪的第一件重大的历史事件，即