

THE SOLVE PRECISELY
OF CONSTITUTION

宪法精解

蔡定剑/著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

THE SOLVE PRECISELY
OF CONSTITUTION

宪法精解

蔡定剑/著



法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

宪法精解/蔡定剑著. —北京:法律出版社,
2004. 10
ISBN 7-5036-5114-8

I. 宪… II. 蔡… III. 宪法—基本知识—中国
IV. D921

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 090430 号

法律出版社·中国

责任编辑/刘伟俊

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/北京外文印刷厂

编辑/法学学术出版分社
经销/新华书店
责任印制/陶松

开本/A5
版本/2004年12月第1版

印张/13.625 字数/343千
印次/2004年12月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)
电子邮件/info@lawpress.com.cn 电话/010-63939796
网址/www.lawpress.com.cn 传真/010-63939622

法学学术出版分社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)
电子邮件/xueshu@lawpress.com.cn
读者热线/010-63939687 传真/010-63939701

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)
传真/010-63939777 客服热线/010-63939792
网址/www.chinalawbook.com 电子邮件/service@chinalawbook.com
中法图第一法律书店/010-63939781/9782 中法图北京分公司/010-62534456
中法图上海公司/021-62071010/1636 中法图苏州公司/0512-65293270
中法图深圳公司/0755-83072995 中法图重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 7-5036-5114-8/D·4832 定价:28.00元

说 明

一、由于新中国制定宪法后修改较为频繁,为使读者了解制定、修改宪法的脉络及其历史背景,更好地理解宪法的精神实质,本书上编用翔实的历史资料介绍宪法制定、修改的背景、内容和历史沿革,下编按宪法体例顺序对宪法条文文本及其宪法精神加以解释。

二、在解释宪法各章内容时,先简单介绍了有关本章的宪法知识以及在宪法中的意义和作用,使读者对本章的宪法知识和内容有个总的了解。

三、在对宪法条文解释时,都先用简洁的文字概括本条的含义,有的还介绍了制宪或修宪时设立本条的原意和制定或修改宪法时讨论本条文的主要意见。

四、本书的重要特点是不仅对宪法条文进行解释,而且对条文中的关键词句进行解释。对需要解释的关键词,均分别加角注,在下文中加以解释。

五、对宪法条文重要的关键词句解释时,力求从立法原意加以说明。对当时制定、修改宪法时为什么这样规定,以及讨论中的主要观点,都尽量加以介绍。在条文解释中,不论有没有立法原意解释,也都要阐述其学理意义。

六、为避免重复,前后相同或相似的条款词句,前面已解释的,在后面就不再解释。

序

宪法乃一国法律体系之母,现代国家之基。看一个国家有没有法治,应看是否有宪法;看一个国家是否有宪政,则应看是否有违宪审查制度。人类社会之所以变得文明而有秩序,政府服务于人民,国家权力不再成暴力、政变和谋杀的目的,就是因为有了宪法。宪法成为现代文明国度里人民得以自由生活和权利有充分保障的真正依靠。新中国之所以成为一个人民共和国,一改几千年的封建专制制度,就是因为有了宪法。中国人民过去100多年的改良、改革、革命、流血奋斗,就是为了建立一个自由、平等和权利有保障的民主宪政国家。遗憾的是,新中国宪法制定后相当长的一段时间被废弃,人民生活在一个自由权利没有保障的社会。

20世纪80年代初,当人们接受沉痛的历史教训后,认真重铸了宪法。宪法开始受到一些尊重,但是,宪法并没有真正在社会生活中全面实施起来。可喜的是近两年来,由于市场经济改革促进社会发展,公民的利益日益突出,权利诉求明显地增长,宪法和法律意识大为增强,宪法事件频频发生。宪法开始进入“活动期”,走入普通百姓的生活,公民开始用宪法来保护自己的权利。尽管公民使用宪法之门仍没有开启,毫无疑问,宪法将对公民会

越来越有用,对政府越来越重要了。

宪法不用,则不需要解释,而只起着象征性的符号意义。宪法一旦真正使用起来,必须认真解释宪法。在国外法治国家,宪法解释著作甚多,而且理论性和实用性极强,学术价值极高。由于宪法的频繁适用,引发了许多宪法理论问题,而很多案例又大大充实了宪法解释的内容。鉴于我国宪法的实施状况,有价值的宪法学专著甚少,而宪法解释性学术著作几乎没有。随着社会对宪法需求的增长,准确地理解和解释宪法已十分必要。为了帮助理解宪法,传播宪法精神,并阐述宪法的基本理论,有必要出版一本既有实用性,又有理论水平和学术价值的宪法解释专著。本书试图作此努力。

中国的法律解释没有成为“学”,是因为现行一些法律解释的书籍大多是由立法或司法实务机关人员参与撰写的,法律条文释义性的实用工具书,缺乏理论和学术性。本书的特点在于:

第一,知识实用性。本书有很多宪法知识介绍,它阐述了宪法的基本知识,为什么要宪法?什么是宪法?什么是违宪审查?什么是国家元首?什么是受教育权等。凡宪法条文涉及的各种宪法知识,都尽量加以阐释。这些知识对正确理解和适用宪法有很强的实用价值。

第二,有较强的理论性和学术价值。本书不仅介绍宪法的基本知识,还在阐述章节和解释条文的时候,对涉及的宪法理论问题都加以说明,尽量从宪法的基本理论中去阐释宪法条文的意义。对一些有争论的宪法理论问题毫不回避,都加以探讨,如宪法序言的法律效力问题,人权和公民权利问题,公民基本权利与义务问题,言论自由问题,司法独立问题,等等。本书还从中外比较的角度对宪法的一些制度和权利进行比较分析,从而帮助读者在更宏观、更深层的意义上理解宪法。

第三,有丰富的历史资料。本书以大量的制宪和修宪的原始资料,公开披露共和国的缔造者们精心设计、精心制定中华人民共和国宪法的过程,以及其后宪法随共和国的发展而修改的历史沿革。对

宪法条文的含义尽量从当时的立法原意和历史背景中加以阐释,给读者提供一幅宪法条文纵深历史画卷。

第四,解释准确、精细。国内有关法律解释的书都是对条文的解释,至今几乎没有对法律条文中重要的和关键性的词、句进行解释的著作。大家知道,要对法律条文进行解释相对比较容易,因为每个条文都可以笼统地说上几句。但要做到对每个条文中的重要关键词、句进行准确的解释就非常困难了,这不但要涉及广泛的知识,还必须要有深入、细致的研究才可能。而只有这种精细到词、句的解释,才能准确理解宪法,才具有法律解释学上的意义,才具有较强的理论和实用价值。

在写这本书的时候,我碰到了过去不曾遇到的困难。它就是涉及的知识太广泛了。中国的宪法包罗万象的,要把宪法中出现的所有词句作出准确的解释,就像要对整个社会现象作出解释一样困难,它大大超出了我的知识能力范围,所以,我对本书的出版不免有些惶恐。

需要说明的是,本书是在我十年前主编的《中国宪法精释》一书基础上充实、改写而成。当时我在全国人大常委会研究室工作,经中国民主法制出版社领导约请,让我组织研究室政治组的同志利用业余时间,为《人民代表大会制度丛书》写一本书。当时我邀请我的同事汪铁民、高国政和胡维翊同志参加撰稿。虽然这本小册子开创性地采用逐词精解的方法,并大量使用原始历史资料进行解释。但由于种种原因,当时这本书从内容到出版都十分粗糙,令我十分不安,一直想重新改写。但鉴于事务繁忙,一直没有腾出时间。2004年修宪给我一个机会,促使我挤出时间重写它。这次改写虽然完全由我个人按自己的观点进行。但是,仍然以同事们的共同努力为基础,所以,我要特别感谢汪铁民、高国政和胡维翊先生曾经为本书所作的贡献,感谢他们同意由我来重新改写它,尽管增加了将近一倍的字数,但相当程度上本书仍是我们的共同成果。

今年是五四宪法制定50周年,全国各地都在大搞各种纪念活

宪法精解

动。本书在这个时候出版不仅是为了纪念历史,而是为了让人们更好地了解共和国宪法的历史和它的真实含义,让人们认真对待宪法,把宪法实施起来。我今天在文本上一字一句地解释宪法,就是为了哪一天,实践中需要这种认真的解释。只有在社会生活中被认真解释的宪法,才会成为一部生长在公民心中的宪法,才会成为一部有生命力的宪法,才是值得纪念的宪法。

蔡定剑

2004年9月

目 录

上 编 宪法的制定和修改

前 言	3—6
-----	-----

临时宪法的制定	7—20
---------	------

一、毛泽东对新中国政权制度的构想	7
二、《共同纲领》和《中央人民政府组织法》的制定	10
三、《共同纲领》和《中央人民政府组织法》的基本内容	17

五四宪法的制定	21—39
---------	-------

一、宪法制定的背景	21
二、宪法草案的起草	26
三、讨论和通过中华人民共和国宪法	31
四、宪法起草讨论中的主要问题和意见	34
五、五四宪法的主要内容	37

七五年修改宪法	40—52
---------	-------

一、围绕修改宪法的政治斗争	40
---------------	----

宪法精解

二、宪法的修改过程	46
三、修改宪法的主要内容	50
七八年修改宪法	53—59
一、修改宪法的背景和简要经过	53
二、修改宪法的主要内容和历史局限	55
三、对七八宪法的两次修改	58
八二年修改宪法	60—96
一、修改宪法的历史背景	60
二、修改宪法的过程	62
三、修宪中讨论的主要问题	68
四、八二宪法的基本内容	75
五、对八二宪法的四次修改	78

下 编 宪法解释

序 言	99—132
序言概述	99
序言解释	103
第一章 总 纲	133—204
总纲概述	133
总纲解释	137
第二章 公民的基本权利和义务	205—260
公民基本权利的理论概述	205

公民的基本权利和义务解释	210
第三章 国家机构	261—411
国家机构概述	261
国家机构解释	267
第一节 全国人民代表大会	267
第二节 中华人民共和国主席	328
第三节 国务院	337
第四节 中央军事委员会	360
第五节 地方各级人民代表大会和地方各级人民政府	364
第六节 民族自治地方的自治机关	387
第七节 人民法院和人民检察院	398
第四章 国旗、国歌、国徽、首都	412—421
国旗、国歌、国徽、首都概述	412
国旗、国歌、国徽、首都解释	413
主要参考文献	422

上编

宪法的制定和修改

前 言

对新中国宪法的理解应放在一百多年来中国宪政发展的历史中。中华人民共和国宪法是在中国人民自 19 世纪末以来为民主宪政历尽艰难奋斗的结果。1840 年鸦片战争以后,中国人民开始向西方寻求发展经济、以求富国强兵之技。从此,中国逐步开始了引进西方各种科学、技术的“经济改革开放”的现代化进程。办工厂、开银行、修铁路、设邮局,开展商品贸易,进而发展洋务运动,进行军队的现代化。当时人们都普遍坚信,只有向西方资本主义国家学习先进的科学技术,大力发展经济,富国强兵,才能拯救中国。这就叫“以夷制夷”。但是,中日“甲午战争”一仗大清帝国被小日本打得一败涂地后,中国人民再深深反思战败的原因时才认识到民主宪政才是真正的强国之本。“戊戌变法”开始提出“定宪法、开议会、申民权、张民主”的政治变革主张。民主制宪才正式提上了这个古老封建帝国的议事日程。然而,由于封建社会强大的反宪政力量,中国人民开始了无比艰难的、充满着血与火的为宪政奋斗的历程。如果说在向西方学习宪政之初“辛亥革命”时,中国还触摸到宪政脉络的话,那么,这以后中国离宪政却渐行渐远。

至少有以下三个主要因素改变了中国人向西方学习

民主宪政的路:

第一,“帝国主义的侵略打破了中国人学习西方的迷梦。很奇怪,为什么先生老是侵略学生呢?”^①中国人对西方的民主宪政制度产生了怀疑。同时,第一次世界大战爆发,西方国家的矛盾发展到如此尖锐程度,也影响了中国人对西方的看法。

第二,由于中国支持民主宪政的社会力量不足,那些骨子流淌着专制血液的统治者不论什么人来主政北京,都要打着制定宪法的招牌,搞议会民主、制宪都是为了“挂羊头、卖狗肉”,一个个都成了骗局。从而败坏了宪政民主制度的名声。后来共产党人不相信西方的民主制度,认为“西方资产阶级的文明,资产阶级的民主主义,资产阶级共和国方案,在中国人民的心中一齐破了产。”^②

第三,俄国人的十月革命创建了一个劳苦大众的无产阶级政权,从而引起马克思主义在中国的传播。这一理论在中国这个劳动阶级占大多数的国家引起很大的共鸣,而苏维埃政权的示范给中国人树立了新的宪政目标。

从学习西方民主宪政到学习苏俄的马克思主义为指导的社会主义国家政权理论。这是中国过去一百多年宪政发展极其坎坷的路。

中国共产党人是带着反帝、反封建的任务登上政治舞台。后来又加上了抗日和反对国民党的统治。所以,共产党革命的基本目标是要建立一个独立、自由、民主、统一和富强的新中国。^③它首先是要推翻帝国主义、封建主义的压迫,从国民党的统治之下取得政权,建立一个独立、统一的国家政权。为了这个目标,它采取了依靠工人、农民,团结民族资产阶级、小资产阶级、知识分子和其他民主力量的策略。中国共产党在争取民族独立和夺取政权的斗争中,上述阶级和各民主党派、爱国人士给予了真诚的合作和支持,因而决定建立的新政权首先是各阶级参与的民主联合政府。建立这样一个性质的

① 《毛泽东选集》(第四卷),人民出版社1991年版,第1470页。

② 同上书,第1471页。

③ 《毛泽东选集》(第三卷),人民出版社1991年版,第1055页。

政府,就是共产党的建国基本纲领——“共同纲领”的任务。

然而,中国共产党是一个无产阶级的政党,它有自己的目标,就是要建设社会主义制度和真正的无产阶级政权。它并不满足于《共同纲领》这一最低建国纲领。所以,在建国初期经过激烈的政治、军事斗争,初步消灭了反动阶级、实现了社会稳定和经济恢复后,立即制定了宪法——五四宪法。五四宪法不仅按上述理念确立了国家制度,而且根据当时制宪者设想,这个宪法的任务主要是促进中国从新民主主义向社会主义过渡,在中国建成社会主义。毛泽东主席在制定五四宪法时就明确指出,这是个过渡时期的宪法,大概只管15年,因他预计需要15年在中国建成社会主义。然而,这个宪法实际上只管了4年。1958年开始提前跨入共产主义的“大跃进”,使这个过渡时期的宪法开始被搁置。

中国共产党在采取许多激进的方法建设社会主义的过程中,无论在经济制度还是政治制度上都出现了严重的偏向。最终导致中国陷入10年“文化大革命”的泥潭。为总结“文化大革命”的经验教训,认为社会主义已经实现之时制定的1975年宪法恰恰是个“无宪之法”。他们把宪法变成政治口号、招牌和工具。“文革”期间,宪法和民主制度受到空前的蔑视和践踏,个人专断取代一切,中国百年宪政落入最低点。

“文革”结束,中国进入正常发展轨道。但是,无论从思想认识还是到制度转变都要有一个过程。当时,一方面要求纠正“文革”的错误,摆脱政治灾难,恢复国家的正常机制及其运行,重建社会秩序。另一方面真正认识到宪法的重要,使国家走上民主法制轨道还有距离。1978年宪法就是在这样历史转变的短暂过渡时期的宪法。七八宪法的使命仅仅是在五四宪法基础上恢复国家体制和秩序。这种历史条件决定了它的局限性。指导国家建设的理论还没有从“文革”的束缚中摆脱出来,国家机构设置明显带有“文革”的印记,一旦“文革”被彻底清算之时,这部宪法就立即显得捉襟见肘。^①

^① 七八宪法制定不到两年,就不得不在1979年和1980年两度对其进行修改。

1978年中共十一届三中全会至1982年,中国共产党进行了一系列的思想上的拨乱反正,通过深刻总结历史经验教训,特别是“文革”的惨痛教训,认识到民主、法制和保护人权的重要,确立发展社会主义民主,健全社会主义法制的方针。在这种历史条件下制定了1982年宪法。这部宪法是中国共产党人经过错误的历史教训后对民主宪政理念和目标的回归。所以,1982年宪法仍以1954年宪法为基础,但也总结了建国后的一些历史经验教训,对国家制度和公民权利保障方面作了一些完善和调整。20多年的经济改革开放,中国社会发生了巨大变化,对1982年宪法又作了4次修改。这些修改部分是由政治和经济发展产生的结果,部分是宪法本身的缺陷所至。我国宪法仍处于一个不十分稳定时期,其重要原因与立宪理念和宪法本身规定的内容有关。

100多年来中国人民为追求宪政走过了极其曲折的路,几度走向死胡同。宪法曾被抛弃,宪政理念被严重扭曲,这种伤痕仍在现实生活中可见。经过20多年的改革和社会发展,中国开始回归到前人为之奋斗的宪政道路上来。