

中国宪法教程

许 清 主 编

中国政法大学出版社

中国宪法教程

许 清 主编

参加本书撰稿者 (按姓氏笔划为序)

丁树芳 第八章

许 清 第一章、第二章、第四章
第一节

李锡荣 第三章、第五章、第四章
第二节

肖金泉 第七章

焦宏昌 第六章、第九章、第十章

中国政法大学出版社

(京)新登字185号

中 国 宪 法 教 程

许 清 主 编

•

中国政法大学出版社出版
北京昌平东沙屯印刷厂印刷
新华书店首都发行所发行

•

787×1092 32开本 10.5印张 230千字
1989年11月第1版 1991年12月第2次印刷

ISBN7—5620—0664—4/D·614

印数 4300 定价4.40元

目 录

第一章 宪法概论	(1)
第一节 宪法的概念和法律特征.....	(1)
一、宪法的概念.....	(1)
二、宪法的法律地位.....	(3)
三、宪法的阶级性.....	(8)
第二节 宪法分类、宪法规范和宪法结构.....	(11)
一、宪法分类.....	(11)
二、宪法规范.....	(15)
三、宪法结构.....	(24)
第三节 宪法解释与宪法保障.....	(28)
一、宪法解释.....	(28)
二、宪法保障.....	(33)
三、我国宪法实施保障制度.....	(40)
第二章 宪法的历史发展	(44)
第一节 近代宪法的产生和发展.....	(44)
一、资本主义宪法的产生和发展.....	(44)
二、社会主义宪法的产生.....	(55)
第二节 旧中国宪法的产生和发展.....	(58)
一、清末的立宪骗局.....	(58)
二、中华民国临时约法.....	(59)
三、北洋军阀时期的宪法.....	(61)
四、国民党政府的宪法.....	(62)

五、革命根据地宪法性文件·····	(63)
第三节 中华人民共和国宪法的产生 和发展·····	(66)
一、《中国人民政治协商会议 共同纲领》·····	(66)
二、1954年《中华人民共和国宪法》·····	(68)
三、1975年《中华人民共和国宪法》·····	(72)
四、1978年《中华人民共和国宪法》·····	(75)
五、1982年《中华人民共和国宪法》·····	(78)
第三章 国家制度和社会制度·····	(88)
第一节 国家制度·····	(89)
一、国家性质是国家制度的核心·····	(88)
二、我国是人民民主专政的 社会主义国家·····	(89)
第二节 社会制度·····	(101)
一、经济制度·····	(101)
二、精神文明·····	(111)
第四章 政党制度和政治协商制度·····	(120)
第一节 政党制度·····	(120)
一、政党和政党制度·····	(120)
二、宪法和法律关于政党的规定·····	(122)
三、中国共产党领导下的多党合作制·····	(125)
第二节 政治协商制度·····	(129)
一、新时期的爱国统一战线·····	(129)
二、统一战线中的各民主党派·····	(131)
三、中国人民政治协商会议·····	(134)
第五章 政权组织形式和选举制度·····	(142)

第一节 政权组织形式·····	(142)
一、政权组织形式的概述·····	(142)
二、两种不同类型的政权组织形式·····	(144)
第二节 我国的政权组织形式·····	(147)
一、人民代表大会制度是我国的 政权组织形式·····	(147)
二、人民代表大会制度的特征·····	(151)
三、人民代表大会制度是我国的 根本政治制度·····	(153)
四、人民代表大会制度的优越性·····	(155)
五、现行宪法关于完善人民代表大会制度 的规定·····	(156)
第三节 我国的选举制度·····	(159)
一、选举制度概述·····	(159)
二、选举制度的原则·····	(161)
三、选举的组织和程序·····	(167)
第六章 国家结构形式 ·····	(175)
第一节 国家结构形式概述·····	(175)
一、国家结构形式的概念和分类·····	(175)
二、马克思主义关于国家结构形式的 基本观点·····	(177)
三、我国的国家结构形式·····	(178)
第二节 行政区划·····	(181)
一、行政区划的概念·····	(181)
二、行政区划的原则·····	(182)
三、行政区划历史演变·····	(183)
四、行政区划的结构和特点·····	(186)

第三节 民族区域自治制度·····	(190)
一、民族区域自治的概念和特征·····	(190)
二、民族自治地方·····	(192)
三、民族自治地方的自治机关·····	(196)
四、自治机关的自治权·····	(198)
五、民族区域自治的优越性·····	(201)
第四节 特别行政区·····	(203)
一、“一国两制”是建立特别 行政区的指导方针·····	(203)
二、特别行政区的性质和地位·····	(205)
三、特别行政区的特点·····	(206)
第七章 公民的基本权利和义务 ·····	(208)
第一节 公民的基本权利和义务的概述·····	(208)
一、公民的概念·····	(208)
二、公民权与公民意识·····	(217)
三、基本权利和义务的概念·····	(219)
第二节 公民权利义务的基本原则·····	(220)
一、公民在法律面前一律平等原则·····	(220)
二、公民权利义务一致性原则·····	(222)
三、不得滥用权利和自由原则·····	(224)
第三节 政治权利和监督权利·····	(227)
一、选举权和被选举权·····	(227)
二、六项民主自由权利·····	(228)
三、监督权和取得赔偿权·····	(232)
第四节 人身自由、宗教信仰自由和 文化教育权利·····	(234)
一、人身自由·····	(234)

二、宗教信仰自由·····	(236)
三、文化教育权利·····	(238)
第五节 社会经济权利·····	(239)
一、劳动的权利和义务·····	(239)
二、休息权·····	(240)
三、退休人员的生活保障权·····	(241)
四、物质帮助权·····	(242)
第六节 妇女的权利和华侨、归侨、 侨眷的正当合法权益·····	(242)
一、国家保护妇女的权利和利益·····	(242)
二、国家保护婚姻、家庭、母亲、 儿童和老人·····	(243)
三、国家保护华侨和侨眷的权利·····	(244)
第七节 公民的基本义务·····	(246)
一、维护国家统一和民族的团结·····	(246)
二、遵守宪法和法律尊重社会公德·····	(246)
三、维护祖国安全、荣誉和利益·····	(248)
四、依法服兵役·····	(248)
五、依法纳税·····	(249)
第八章 中央国家机关 ·····	(251)
第一节 国家机构概述·····	(251)
一、国家机构的概念·····	(251)
二、国家机构的历史发展·····	(252)
三、国家机构的组织活动原则·····	(254)
第二节 最高国家权力机关·····	(261)
一、全国人民代表大会·····	(261)
二、全国人民代表大会常务委员会·····	(264)

三、全国人大各专门委员会·····	(268)
四、全国人大代表·····	(270)
第三节 国家主席·····	(272)
一、国家主席的地位和特点·····	(272)
二、国家主席的产生和职权·····	(273)
第四节 国务院·····	(274)
一、国务院的性质和地位·····	(274)
二、国务院的组成和任期·····	(275)
三、国务院的职权·····	(275)
四、国务院机构·····	(276)
五、国务院领导体制·····	(278)
第五节 中央军事委员会·····	(279)
一、中央军委的性质和地位·····	(279)
二、中央军委的组成、任期和 领导体制·····	(280)
第六节 人民法院和人民检察院·····	(280)
一、人民法院·····	(280)
二、人民检察院·····	(287)
三、人民法院、人民检察院和公安机关 的相互关系·····	(292)
第九章 地方国家机关 ·····	(294)
第一节 地方国家机关概述·····	(294)
一、地方国家机关的概念·····	(294)
二、设置地方国家机关的必要性·····	(295)
三、中央与地方权限划分的原则·····	(296)
第二节 地方国家权力机关·····	(298)
一、地方各级人民代表大会·····	(298)

二、县级以上地方各级人民代表大会	
常务委员会.....	(304)
三、地方各级人民代表大会代表.....	(306)
第三节 地方各级国家行政机关.....	(309)
一、地方各级人民政府的性质和地位.....	(309)
二、地方各级人民政府的组成、	
任期和机构设置.....	(310)
三、地方各级人民政府的职权.....	(313)
第四节 基层政权建设和群众性自治组织.....	(314)
一、基层政权建设.....	(314)
二、群众性自治组织.....	(317)
第十章 国旗、国徽、国歌和首都.....	(322)
第一节 国旗.....	(323)
第二节 国徽.....	(324)
第三节 国歌.....	(325)
第四节 首都.....	(326)

第一章 宪法概论

第一节 宪法的概念和法律特征

一、宪法的概念

宪法学是以宪法为主要研究对象的一门法律科学。学习宪法学，首先要弄清楚什么是宪法。关于宪法的概念，它的涵义是丰富、复杂而且多层次的。历来各国学者由于从法学、政治学、社会学等不同的角度研究宪法，自然会有不同的理解和表述。当然，承认不承认宪法的阶级性，是马克思主义和非马克思主义的一个重要分歧点。不过就法律的性质而言，除了阶级性外，还应明确法律是调整国家和社会各种关系的行为规范，是人类社会发展的产物，不单纯是阶级斗争的产物。值得强调的是，宪法规范的内容同其他法律规范一样，都主要地决定于社会的物质生活条件。如果把法律仅仅归结为阶级斗争的产物和工具，其结果就会把法律广泛的作用局限在制裁、惩罚和阶级斗争等暴力作用领域。宪法是法的一个重要部门，它主要是规定国家权力的归属和调整行使国家权力过程中有关社会制度和国家制度基本原则的法律。按照毛泽东同志的说法，宪法是治国的总章程、根本法。宪法是民主政治制度化，宪法就是确立宪政的法律，是实行民主法治的根本法。近代意义的宪法，就是以根本法的形式而存在的，它是17和18世纪欧美资产阶级革命反对封建独裁专

制而形成的法律制度，资产阶级革命以来所有的立宪运动，就是要在政治上实现民主、自由的权利和在国家机关权力上实行权力分立与互相制约的宪政制度，简言之，制定宪法的目的是保障人权和约束政府。近代各国宪法的内容可以归纳为下面三个方面：

第一，各国宪法都不同程度地列举了公民的基本权利，作为国家保护的對象。权利是人民心理上认为最宝贵的利益和愿望，要求能得到政府的承认与保护。资产阶级思想家提倡人的生命、自由、财产是政府不可剥夺的自然权利，要求以列举出公民的基本权利的“权利法案”作为宪法的重要内容而加以保护。

第二，规定权力结构和国家机构的组织是宪法的重要内容。资产阶级国家的宪法贯彻孟德斯鸠的三权分立与制衡的原理，认为权力之间的互相制衡是人权保障的有力武器，所以各国宪法都有关于国家机关的职权和相互关系的规定。有的国家甚至将政府的组织法作为国家的宪法。例如，法国第三共和国的宪法，实际上由几个组织法构成，所谓宪法就是组织。国家的组织机构就是国家的宪法。

第三，各国的成文宪法，都以各种方式规定了宪法修改的严格程序。因为宪法既保护人权又授予政府权力，同时还规范政府权力的运用，这和普通法律以规范公民的个人权利与义务不同。虽然，宪法的核心是主权在民，但实际上国家权力均由政府直接行使，重大政治权力皆操纵于政府手中，如果用宪法来规范政府，那么必须使宪法超越政府而不受政府的操纵，主张立宪制度的人，力求避免权力过于集中，用宪法控制权力，因而都想方设法使宪法不至随当权者的随心所欲而任加改变。就有必要设计一种比较困难的修改宪法：

程序，有这种严格的法定程序作保证，宪法方能超然于政府之外。

从对近代宪法的基本内容的分析中，不难看出，宪法所调整的社会关系，从一定意义上说它始终是以规范国家权力结构，制约国家机构职权为目的。由此可以将宪法的概念表述为：宪法集中地反映统治阶级的意志和利益，是国家的根本大法。它规定国家制度、社会制度的基本原则，是国家实行民主与法治的基础，在整个法律体系中占首要地位，并且有最高法规效力，它起着规范国家权力和制约权力滥用的作用。

二、宪法的法律地位

就一般而言，采取成文宪法的国家，都把宪法置于最高法的地位，采取不成文宪法的国家，如英国这类国家，宪法的地位与普通法相等。但是，世界上绝大多数国家几乎都公认，宪法是国家的根本法，在国家的法律体系中是主导部门法，它和普通法律相比，宪法是母法，普通法律是子法，当一个国家要实行宪政的时候，尽管各国的宪政体制不尽相同，但至少都坚持着这样一个原则，就是以宪法为基础，实行法治。所以，从法学的角度考察宪法的形式特点，宪法是根本法。把法律分为根本法和普通法，首创人是古希腊的亚里士多德，他认为有关国家机构组织的法律是根本法，其效力高于其他的法律。这个观点为后来的资产阶级学者所接受，他们对根本法作了进一步解释，认为：根本法比其他普通法有更深厚的根基，用根本法来命名以证明其根本性；同时，根本法是制定其他法律的基本原理和法律依据；另外，根本法不能任意变更，有如星辰运行的永恒轨道，万变不离其宗，否则就失去了根本法的意义。从亚里士多德时开始，

对宪法就界定为有关国家的组织法，意味着有关对国家权力作出安排和分配的法律，是最高的法律。近代各国宪法都具有根本法的特征，可以从以下三个方面来论证。

第一，宪法的内容关系到一个国家的根本性和全局性的重大问题，有关国家的根本制度、根本任务和基本国策，都全面载入宪法的序言和条文中，成为国家生活的最高准则。这些内容可以概括为五个方面：1.国家制度和基本国策，包括国体、政体和国家结构等；2.经济制度、文化制度和精神文明建设的内容；3.公民的基本权力和义务；4.主要的国家机构，包括中央和地方国家机关的系统、相互关系、组织和活动的基本原则等；5.宪法确立的法律制度和宪法实施的保障原则等。可见，宪法主要是规定国家权力的归属和权力运行的实体程序，此外，许多国家的宪法还规定了象征国家面貌和国家精神的国旗、国徽、首都等，有些国家还规定了国歌。各国的宪法由于本国国情的特殊需要，对某些具体问题作出专门规定。例如马来西亚宪法专章规定了土地问题，瑞士宪法专条规定了自然风景和名胜古迹，我国宪法则专门规定了“计划生育问题”和“一国两制”的原则条款，等等。这些规定说明某些具体问题对于这些国家的特殊重要性，反映这个国家的特殊国情，也属于这个国家至关重要的问题，否则就不必规定到宪法中去。

第二，宪法的法律效力高于普通法律，宪法在国家的法律体系中处于最高地位，而且具有最高法律效力，是当代各国宪法公认的一项法律原则，也是宪法的基本特征。作为世界上第一部成文宪法的美国宪法，最先规定它是国家的最高法。“联邦与州的立法都不得与之抵触”。美国的立宪者们认为，宪法是向全体美国人民所宣布的基本原则，联邦议会

和政府的行动应当以此为规矩。这种宪法制度，为后来许多国家的制宪所效仿。只有树立宪法的最高权威和尊严，才是国家法制的统一和稳定的重要保障。肯定最高性是宪法的特征，也是一切法治国家的共性，很多国家均在宪法中宣布法律不得抵触宪法。外国一些公法理论家认为，在民主国家中，宪法是人民主权的体现，宪法是一种原始权力，而其他的法律，只不过是依据宪法主权引伸出的治权所产生的行为，是一种派生权力，所以有些国家的宪法明文规定限制国会的某些立法权，司法机关可以宣布某些法律为违宪而拒绝适用。宪法具有最高的法律地位和无庸置疑的，但是应如何体现其至高性各国仍有不同的规定，欧洲大陆的大多数国家，深受英国先例的影响，认为议会直接从人民中选举而获得权力，所以议会的立法权不应受司法机关的约束，议会制定法律同样具有最高效力。所谓宪法的最高效力，只是行政机关的命令以及地方政府的法规因违宪而可由司法机关宣布其无效。

宪法的最高法律效力具有以法制权的意义，我国宪法的最高性的涵义包括两个方面：一方面指宪法是制定普通法律的基础，同时在适用上又优于普通法律，即普通法律都必须以宪法原则为依据，如果普通法律违反了宪法的原则规定，普通法律或者全部作废，或者同宪法相抵触的部分作废。我国宪法在序言中明确宣布：“本宪法……是国家的根本法，具有最高的法律效力。”在总则第五条进一步规定：“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”宪法的最高性的另一个方面是指一切个人和组织都必须严格遵守宪法，使宪法成为各民族、各政党行为的最高准则，以约束自己的行为。总结我国立宪工作的经验教训，在现行宪法中

特别强调：“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。”同时又在总纲第五条明文规定：“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遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究”。这些规定，明确了宪法的根本法地位和法律效力的最高性，对于加强社会主义法制建设，具有现实意义。

第三，宪法的制定和修改，一般都规定了比普通法律严格的程序。由于宪法是最高的法律，规范国家的根本制度，必须维护其稳定性，近代意义的宪法，从它刚诞生时起，一些立宪主义者就主张制宪权应和立法权分开，制宪和修改宪法的权力属于全体人民，由人民来制宪和修宪。美国1787年宪法、法国1791年宪法的制定都召开了专门的制宪会议，西德1949年基本法、意大利1948年宪法的制定，也召开了制宪会议，法国1946年宪法的制定，曾以比例代表法举行全国大选，选举制宪大会，由人民投票通过宪法。许多国家对宪法修正案的提出、内容、决议、公布等方面，都作了严格的规定，有的国家宪法还明确规定了宪法修正案由谁提出。提出的程序、哪些内容可以修改、哪些内容不能修改、经过国会或全民多少人赞成、经过联邦内多少州的同意、通过的修正案由谁公布等。世界上多数国家对宪法的修改均采取慎重的态度和严格的程序，甚至规定某些宪法内容不准修改，例如，1958年法国宪法第89条规定：“如果有损于领土完整，任何修改程序均不得开始或者继续进行。政府的共和政体不得成为修改的对象。”我国制定1954年宪法和1982年修改宪法时，也都成立专门的制宪和修宪委员会，并经过全国人民广

泛热烈的讨论。然而在修改1975和1978年两部宪法时，却错误地取消了修改宪法的特别程序，这是违反修宪常规的，是不严格的。因此，这两部宪法都缺乏稳定性，也不能真正实施，这是我国宪法史上的教训。

以上三个方面集中地说明宪法作为国家根本法的主要特征。世界各国宪法在本国法律体系中都具有国家根本大法的地位和作用，但是每个国家的国情和其他各个方面因素的影响，宪法的价值和实际作用也会有差异。上面仅从法学的角度，考察了宪法在形式上的特点，具有根本法的性质。从政治学的角度看，他们认为宪法的特征是国家有关政治方面的法律。宪法条文的权威性是形式的，它的实际效力是随着统治阶级的意志而转移，它能否在一个国家的法律中置于最高的法律地位，是受阶级力量的实际对比所制约，也和这个国家的法治水平相适应。列宁说：“当法律同现实脱节的时候，宪法是虚假的；当它们是一致的时候，宪法便不是虚假的。”^① 宪法制定后不能得到执行，甚至遭到破坏，无论在我国还是外国，都曾经出现过。由于宪法是规范权力的法律，但是法律毕竟是由掌权者去执行的、至于宪法能否制约权力，这是一个错综复杂的政治问题，已经远远超出宪法学的研究范围。不过，要研究宪法学，除了需要认真研究宪法的法律特征外，还要研究宪法的阶级性和政治内容，否则是不得要领的。英国学者詹宁斯说：“若不仅站在形式意义的立场上来了解，宪法只不过是人们的一种组织。它的性质依统治阶级的性质而转移。就这方面来说，宪法是一种变化无常的事物，好象万花筒似的在变化着，因此对宪法作用的研究也包

① 《列宁全集》第15卷，第309页。