



宪法简明教程

国务院军队转业干部安置工作小组办公室组织编写

XIAN

许 清 主 编

FA

JIAN

MING

JIAO

CHENG



中 国 农 业 出 版 社

宪法简明教程

国务院军队转业干部
安置工作小组办公室组织编写

许 清 主编

中国农业出版社

(京)新登字 060 号

宪法简明教程

国务院军队转业干部

安置工作小组办公室组织编写

许 清 主编

* * *

责任编辑 项小青

中国农业出版社出版发行 (北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

煤炭工业出版社印刷厂印刷

787×1092 mm 32 开本 11.5 印张 260 千字

1995 年 4 月第 1 版 1995 年 4 月北京第 1 次印刷

印数 1—5000 册 定价 9.20 元

ISBN 7-109-04004-6/G · 238

前 言

党的十一届三中全会以后，我国社会主义建设进入了一个新的历史发展时期。社会主义现代化建设，需要一支革命化、年轻化、知识化、专业化的干部队伍。因此，有计划地、大规模地培训干部，已成为全党的一项重要战略任务。军队转业干部有较好的政治素质和一定的组织管理能力，但是由于工作性质、对象和环境的转变，他们一般都需要补充新工作岗位所需要的专业知识。为了使他们尽快适应地方工作需要，充分发挥聪明才智，上岗前对他们进行专业培训显得尤为迫切和必要。

自1977年邓小平同志提出对转业干部进行专业培训以来，这项工作取得很大成绩，并且逐步走向规范化、制度化，已成为我国军转安置和干部教育中的一项重要制度。为适应培训工作发展的需要，我们根据党的十四大提出的关于建立社会主义市场经济体制的要求，本着适应转业干部特点，突出专业内容和面向现代科学知识的原则，重新组织编写和出版一套党政、工交、财贸、金融、政法及其他门类的转业干部培训教材。教材分为专用和通用两种，相互配套，供各类专业培训班使用。还可供有关专业的干部培训和自学之用。

这本《宪法简明教程》是以党的十四大为指导，突出了建设有中国特色的社会主义基本理论，在全国人大常委会对宪法部分条文作了必要的修改后，重新编写的。该书由许清、薛小建、焦洪昌、康英杰编写，许清教授主编、康英杰为副主编，中央政法管理干部学院教材编审委员会集体审定。在

编写过程中，得到了中央政法管理干部学院的大力帮助，在此表示感谢！

编写军队转业干部培训教材是一次尝试，由于缺乏经验，加之时间较短，本书难免有错误和不足之处，希望有关专家、学者和从事培训工作的同志，以及使用本书的同志多提宝贵意见，以便使之日臻完善。

国务院军队转业干部安置工作小组办公室

1995年3月

目 录

第一章 宪法概论	1
第一节 宪法、宪政及其法律特征	1
第二节 宪法分类、宪法规范和宪法惯例	12
第三节 宪法解释与宪法保障	24
第二章 宪法的历史	36
第一节 近代宪法的产生和发展	36
第二节 中华人民共和国宪法的制定与修改	49
第三章 国家性质和政党制度	76
第一节 国家的阶级属性	76
第二节 中国共产党领导的多党合作制度	89
第三节 中国人民政治协商会议	105
第四章 政体和选举制度	110
第一节 政体概念及其分类	110
第二节 人民代表大会制度是我国的政权组织形式	116
第三节 选举制度	127
第五章 国家结构形式	143
第一节 国家结构形式概述	143
第二节 行政区划	153
第三节 民族区域自治	158
第四节 特别行政区	165
第六章 经济制度	176
第一节 我国社会主义经济制度的基础	176
第二节 社会主义公有制经济的补充	192

第三节	发展国民经济的指导方针	198
第四节	保护公民的个人财产权	203
第七章	社会主义精神文明建设	206
第一节	精神文明的概念	206
第二节	社会主义精神文明建设是社会主义现代化建设 的组成部分	209
第三节	宪法关于建设社会主义精神文明的规定	213
第八章	公民的基本权利和义务	226
第一节	公民基本权利和义务的概述	226
第二节	我国公民的基本权利	234
第三节	我国公民的基本义务	259
第四节	我国公民基本权利义务的原则	264
第九章	中央国家机关	270
第一节	全国人民代表大会	270
第二节	全国人民代表大会常务委员会	285
第三节	中华人民共和国主席	295
第四节	国务院和中央军事委员会	302
第五节	人民法院和人民检察院	312
第十章	地方国家机关	320
第一节	地方国家机关概述	320
第二节	地方国家权力机关	323
第三节	地方各级国家行政机关	331
第四节	民族自治地方的自治机关	335
第五节	基层政权建设	341
第六节	基层群众性自治组织	344
第十一章	国家标志	349
第一节	国旗和国徽	349
第二节	国歌	355
第三节	首都	356

第一章 宪法概论

第一节 宪法、宪政及其法律特征

一、宪法的概念

宪法概念是宪法的基本理论中最基本的部分，历来各国学者从法学、政治学、社会学等不同的角度研究宪法，产生不同的理解和表达。当代大多数国家都有自己的成文宪法，均以最高法律形式来规定本国的根本制度。由于各个国家的宪法，其赖以生存和发展的政治、经济条件不同，特别是文化背景不同，反映了宪法的内容和对于宪法的功能与地位都会有差别，所以对于宪法的概念表述时，不必强求一致。在许多情况下，不同的宪法概念只是表明考察宪法现象的不同角度和不同认识，并不一定都反映阶级性。宪法是治国之法，反映特定国家的政治、经济和文化，也反映其政治传统和伦理道德，各个国家都有自己的治国之道，就有反映各自国家的国情特点的宪法。

从历史上考察，作为法律专用名词的“宪法”，来源于拉丁文“Constitution”，是组织、确立，原系指建筑结构及生理组织而言。后来演变为英文 Constitution、德文 Verfassung。日本学者首译为“建国法”，“政规典范”，或“国家法”；后

参考我国古典，改译为“宪法”，我国现称宪法即由日本转译过来。在我国的历史典籍中，宪与宪法的词语早已存在，都不具有近代意义性质的宪法。我国关于近代宪法概念形成是受日本立宪思想的影响，康有为等人留学日本，接触了立宪思想，发展到我国戊戌变法时期，“开议院、定宪法”的政治主张。1905年清政府派五名大臣去日本考察宪政，1908年清政府制定的《钦定宪法大纲》，是近代中国历史上最早在法律文书中使用宪法一词的宪法文件。

西方学者最早谈论宪法而影响最大的是古希腊的哲学家、政治家亚里斯多德，他考察了100多个城邦国家的政体后发表了“各国宪法”一书，是西方研究宪法最早的经典之作。他认为国家有人民有政府有统治，自然也就有了国家的组织，自然也有国家的宪法，宪法无须经制订，国家组织之称为宪法，并不是因为它是法，首先，它是组织，组织即是宪法。继亚里斯多德之后，古罗马法学家西塞罗在他的《法律篇》一书中指出：“最高的法律是万世长存的，发生于成文法未制定，国家未成立之前。”（西塞罗《法律篇》第一卷第六章）。他认为，自然法是全世界的宪法。到1215年英国的大宪章，使宪法有了新的意义，大宪章事实上只是一种封建契约，虽然历史被称为宪法之母，但与近代宪法是有距离的。近代意义的宪法，是为实施宪政的法律，这是从17、18世纪以后英美法等资产阶级革命反对封建专制而逐步建立起来以“法治”取代“人治”的法律制度。从英国确立议会制度，并且确立了非经国会同意国王不得征税和立法的原则，英国学者称这种代议制度为英国特有的宪法，这时，宪法的词义才开始发生演变，才从政体中具体说明国家权力的运作原则和国家的立法原则。法国学者蒂尔戈认为，君主制的法国

没有宪法可言，因为没有任何一个法律文件规定帝国各种政治机构之间应如何相互联系和协作。当时一些法国学者认为宪法的功能在于规定权力的分立与制约，保证社会平等和人人平等的权利。这些观点为 1789 年的《法国人权宣言》所吸收。从此，宪法中的人权占有重要地位，这是宪法词义起了根本性变化的标志。1787 年美国宪法诞生，是世界上第一部成文法典的宪法。美国革命家托马斯·潘恩在他的《人权论》中强调宪法的政治意义时指出“宪法是一种先于政府的东西，而政府只是宪法的产物。一国的宪法不是其政府的决议，而建立其政府的人民的决议”。以根本法的形式和人民主权的内容相结合的近代意义上的宪法，属于这种意义的宪法，无论是从中国或外国的历史来考察，都不是自古就有，宪法一词不是今日的创新，而旧词新用，宪法概念随着时代前进不断出现新的含义。这是我们研究宪法概念时，必须要注意的问题，同时也要注意本国的特点。

近代意义宪法具有形式和实质两方面的特征。形式上的特征是效力高于普通法，制定和修改程序比普通法严格，是最高法律。实质上的特征是规定国家权力归属，调整公民权利和国家权力之间的关系。宪法可以不具有形式的特征，如英国的不成文宪法，缺乏形式特征，但不能因此认为英国没有宪法，宪法的实质特征每个国家均大同小异各有特点的规定。

我国政治学、宪法学中对近代宪法的认识是受西方的影响和日本的引进，结合我国革命的实践有过演变和发展的过程。建国前孙中山认为宪法是国家的构成法，人权的保障书，他的五权宪法的主张具有独创，陈独秀也认为宪法是全国人民权利的保证书。罗隆基在《论人权》一文中把法律分

为宪法和普通法，认为“宪法是人民统治政府的法”，普通法是政府统治人民的法。建国以后，我国法学主要受了苏联的影响，接受列宁的观点，列宁说：“宪法的实质在于：国家的一切基本法律和关于选举代议机关的选举权以及代议机关的权限等等的法律。都表现了阶级斗争中各种力量的实际对比关系。”（《列宁全集》第15卷第309页）在宪法定义中强调了法的阶级性是马克思主义的基本观点。1954年我国制定第一部中华人民共和国宪法时，毛泽东指出我国宪法有我们的民族特色，也带有国际性，他说：“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，是根本大法。用宪法这样一个根本大法的形式，把人民民主和社会主义原则固定下来，使全国人民感到有一条清楚的明确的和正确的道路可走。”西方国家的学者研究宪法概念侧重从形式上考察，马克思主义学者则注意宪法概念的实质内容，宪法是保护公民权利的，但权利的主体有阶级性，而且在社会上占统治地位的阶级要利用宪法这个上层建筑为其经济基础服务，强调宪法是治国总章程，为统治阶级的利益服务。为此，1982年修订的中华人民共和国宪法，在其序言中写道：“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”。这是总结建国以来制宪修宪和我国宪法实施的经验，对宪法的性质和作用进行了完善的概括。

总之，从近代宪法的产生和发展看，宪法内容和功能也随之而拓展，然而从宪法是治国之法，普通法律是治民之法的角度而言，在一定意义上说，它始终是以规范国家权力，保障人权为宗旨。对宪法定义可以表述如下：宪法集中反映了统治阶级的意志和利益，规定国家制度、社会制度的基本原

则，具有最高法律效力的根本大法，其主要功能在于制约和平衡国家权力，保障公民权利。

二、宪法与宪政

与宪法有密切关系的一个问题是宪政问题。我国将西方宪法学使用的 Constitutionalism、Constitutional government 或者 The rule of constitution 统统都译为“宪政”。宪法是根本法，是要建立民主政治的法律制度。落实民主制度依法治国谓之宪政。宪政也就是宪治，即依照宪法治理国家。近代宪法的出发点是限制政府的权力，保障公民权利，所以宪政的普遍作用是约束权力，追求一种理想治国的模式。但是宪政的模式在各国之间有着很大的差异。解放前我国学者将宪政解释为民主政治，是根据毛泽东同志在《新民主主义宪政》一文中指出的宪政就是民主的政治引伸过来的。近年来各国学者对宪政概念，大致达成共识，认为宪政是制约和平衡政治权力的公共规则和制度，同时还包含由意识形态和文化决定的一系列特殊的道德观念，比如尊重人的尊严，承认人人平等、自由并享有幸福的权利等。

宪政包括三个层次，第一个是宪政经济层次。宪政形式，首先依赖近代市场经济，它从经济层面上否定了中世纪基于血缘、门第、地域、宗教、语言、种族之间的差别而产生的社会等级、特权，完成了“从身份到契约的运动”。把市场经济的主体平等、等价有偿、人身自由等转化为在法律面前人人平等的原则，为宪政实施创造了前提。第二个宪政民主体制层次。市场经济改变了中世纪富者也是贵者，贵者必治人的社会，出现了政治和经济二元化的局面，资产阶级不直接行使权力，这种权力的所有和权力的行使之间分离可能造成

政治风险。权力不是按照所有者的意志行使，从而使权力的行使不利于所有者，为了防止这种政治风险——权力的所有者制定了宪政民主制，一方面它给予人民种种政治民主权利，以权利规范国家权力；另一方面它对国家权力实行分权制衡原则，以权力制约权力。第三个宪政层次是宪政意识。平等、自由、民主是宪政意识基础，宪政民主制使公民权利神圣化，培育了公民的权利意识，养成了运用宪法保护自己权利的社会习惯。为了防止国家权力拥有者与权力行使者之间的分离，可能会引起的政治失控，宪法便被作为管理权力的工具而被设置出来，以便按照控制权力的宪政模式运作，因而宪政是宪法的方向和灵魂。有了宪法不等于有了宪政，只有实现宪治，完善了宪政，体现了宪政所要求的民主、法治和人权，才能说有了宪政。由此，可以概括表述宪政的定义是：宪政是民主宪法为依据，以法治为手段，以保障人权为目的民主政治的制度和观念的总和。

宪政理论核心是“设防学说”，包括法治主义和制约与平衡原则，一方面由法律规定每一行使权力的人的职权范围及其行使权力的程序。另一方面，通过权力之间的牵制，进一步削弱每一项权力绝对化的趋势。“设防学说”认为：在组织一个人统治人的政府时，最大困难在于必须首先使政府管理被统治者，然后再使政府管理自身。他们认为人是有自私性和权欲的动物，宪政就是为控制执政者的权力滥用。控制政府无疑是要依靠人民群众，但每个人都有自私弱点，人民群众也同样必须受到制约。美国宪法的设计者汉密尔顿和麦迪逊等人曾经作了如下的比喻，他们认为设置政府的本身就是对人性的最大耻辱，“如果都是天使，就不需要任何政府了，如果是天使统治人，就不需要对政府有任何外来的或内在的

控制了。”全部宪政理论是设防自律的理论，根据这种理论宪法便是授权和制衡权力的根本法，政府的权力唯其有限，才能有效，建立一个有限的、负责、守法、有效的政府，必须接受社会和人民对其权力的制衡。宪政所代表的政治秩序是一方面给人民提供了广泛的政治参与、公平的政治交流和结合，定期的自由选举等权利和机会，另一方面又对政府设置了规则化、制度化的限制，如把国家权力分解为相对独立的立法权、行政权和司法权，并使三权分别由不同机关行使；设立不同形式的两院制，使决策过程更为慎重和受到制约；实行司法审查，由法官宣布违宪的法律和法规无效。有些国家采用联邦进一步分散权力。美国还采用交错选举众议院和参议院的制度和直接选举总统的制度，以分割多数人的权力，这些规则化、制度化的限制在保护人的尊严和自由方面发挥了重大作用。宪政的设防学说不仅对政府的设防，同时，对民选的代权机构也设防。宪政对政府的行政裁量权的限制，也对议会立法权的限制，因为对服从多数的程序，也可能受偏见、情绪支配及煽动而表达不健康民意，从而侵犯了少数人的正当权利，为此，为了少数派得益或者为了保障个人自由，对民主体制下的政治权力加以限制。宪政的设防学说是全面的、步步为营的制衡机制，防止独裁风险，使权力的所有者在把权力委托给政治代表的同时制定了宪法，给他们规定了权力的限度和行使权力的程序，并保留了撤回委托的权力，如果民主本身不代表正义，也要受到宪政的制约。这就要借助司法独立、违宪制度的宪制手段。

由此可见，宪政的核心自始至终与有限政府原理相联系，提醒政府要尊重人权。人民的权利非来源于宪法，而是先于宪法，并始终保有着终极权力。宪政的理想是企图设置一种

制度能对民主产生一种长久健康的环境，调节公民权利与国家权力之间形成相互信任与平衡的政治局面。所以，宪政是民主精神与法治制度的统一。

三、宪法的地位及其阶级性

宪法是母法，普通法是子法，当一个国家要实行宪政的时候，至少要坚持着这样一个原则，就是以宪法为基础，实行法治。宪法是根本法，是制定其他法律的基本原则和法律依据；近代各国宪法具有根本法的特征，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. 公民的基本权利和义务；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操作的程序。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光和名胜古迹等等。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基本原则，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。这种宪政制度，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。

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，规定国家的根本制度，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，制定和修改宪法的权力属于全体人民，由人民来制定和修宪。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 年宪法的制订，也召开了制宪会议，法国 1946 年宪法的制定，曾依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。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，并经过全国人民的广泛热烈的讨论。然而在修改 1975 年和 1978 年两部宪法时，都错误地取消了修改宪法的特别程

序，这是违反修宪常规的，是不严肃的。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的法律体系中都具有国家根本大法的地位和作用，但是由于每个国家的国情和其他各方面因素的影响，宪法的价值和实际作用也会有差异。上面是从法学的角度，考察了宪法在形式上的特点，具有根本法的性质。但是，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政治内容，否则是不得要领的。

从政治学的角度看，不管什么形式的宪法，都是阶级斗争中阶级力量对比关系的反映，并将随着阶级力量对比关系的变化而变化。宪法的阶级性主要表现在以下两个方面。

（一）宪法是统治阶级意志和利益的集中表现

在阶级斗争中胜利的阶级在政治上占居统治地位以后，首先就要用法来巩固自己的胜利成果，来建立适合本阶级利益的制度。宪法的制定是阶级斗争的结果和总结的记录。资产阶级宪法是资产阶级在否定封建专制制度、建立资产阶级民主制度的过程中产生的，社会主义宪法是在建立社会主义民主制度的过程中产生的。社会主义宪法和资本主义宪法的根本区别，说明了它们代表不同阶级的意志和利益，反映着各阶级在国家中的不同地位，哪些阶级处于统治地位，哪些阶级处于被统治地位，这个国家的宪法中，表现的是哪些阶级的意志和利益，这就是决定宪法性质的根本因素。

（二）阶级力量对比关系的变化是影响宪法内容的重要因素

事实上各个国家的宪法是各不相同的，即使在一个国家中在不同历史时期的宪法也是在变化的，除了经济文化发展水平和民族历史特点这些因素以外，阶级力量实际对比关系