



高等学校宪法学试用教材

100013

# 中国宪法新论

全国十三所高等学校《中国宪法新论》编写组编

内蒙古人民出版社

主 编 王向明

常务副主编 松 花

副 主 编 (以姓氏笔划为序)

白正淳 吴漱玉 陈尚楚 陈学儒 李沪学

撰 稿 人 (以姓氏笔划为序)

王向明	王宝明	白正淳	刘景欣	孙忠霖
严式谷	吴漱玉	陈尚楚	陈学儒	李沪学
罗正德	松 花	金联华	张宗祐	廖克林

责任编辑 奇泽华

封面设计 张畅月

## 中 国 宪 法 新 论

全国十三所高等学校

《中国宪法新论》编写组编

内蒙古人民出版社出版发行

(呼和浩特市新城西街82号)

内蒙古新华书店经销 土默特左旗印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 15.625 字数: 338千

1988年12月第一版 1988年12月第1次印刷

印数: 1—10,116册

ISBN 7-204-00376-4/D·19 每册: 3.65元

## 出版说明

为了适应建设和改革开放形势下宪法学教学工作的需要，由内蒙古大学牵头，并得到全国15个省、自治区、直辖市18所高等院校的热烈响应和支持，编写了高等学校宪法学试用教材《中国宪法新论》，供高等学校各法律专业选用。

内蒙古大学法律系松花主持了《中国宪法新论》的编写工作。编写人员来自全国10个省、自治区、直辖市的13所高等院校。特别应当指出的是，中国人民大学法律系宪法教研室主任王向明，应邀担任了《中国宪法新论》的主编。

选派编写人员的院校有（以撰写章节前后为序）：中国人民大学、云南大学、湘潭大学、河北省政法管理干部学院、上海市政法管理干部学院、贵州大学、内蒙古大学、江西省政法干部学校、甘肃政法学院、湖南省政法管理干部学院、黑龙江大学、云南省政法管理干部学院、黑龙江省政法管理干部学院。

《中国宪法新论》是集体编写的。各章的执笔人是：第1章王向明；第2章陈尚楚；第3章陈学儒；第4章王宝明、陈学儒；第5章吴漱玉；第6章廖克林、吴漱玉；第7章孙忠霖；第8章李沪学；第9章金联华；第10章罗正德、刘景欣、孙忠霖；第11章白正淳；第12章松花；第13章张宗祐；第14章严式谷；第15章松花。全书初稿经编审小组成员集体讨论并修改，最后由王向明、吴漱玉、松花修改定稿。

《中国宪法新论》一书对我国现行宪法的各项规定及其意义，以及宪法学的基本知识等，都从理论上作了比较深刻的论述。这本书的特点，可以归纳为三条：1、广泛吸取了近年来我国立法机关制定和修改的、同宪法学有直接关系的重要法律内容；2、博采众长，比较全面地反映了我国宪法学研究的最新成果；3、还应该提到的是，去冬今春，中央相继召开了党的十三大和第七届全国人民代表大会第一次会议、中国人民政治协商会议第七届全国委员会第一次会议，本书将这三次会议所通过的重要文献的基本精神也写了进来。

1988年6月

# 目 录

第一章 导论	( 1 )
第一节 宪法的概念	( 1 )
第二节 宪法的本质	( 27 )
第三节 宪法的内容体系和课程体系	( 33 )
第四节 宪法的研究方法	( 38 )
第五节 宪法的类型和分类	( 41 )
第六节 宪法的职能	( 45 )
第七节 宪法的实施	( 48 )
第二章 宪法的历史发展	( 56 )
第一节 资产阶级宪法的产生和发展	( 56 )
第二节 外国社会主义宪法的产生和发展	( 72 )
第三节 中国宪法的产生和发展	( 78 )
第三章 中国宪法是建设社会主义现代化国家的 总章程	( 98 )
第一节 四项基本原则是我国宪法的总的指导思想	( 98 )
第二节 国家在新时期的根本任务	( 115 )
第三节 实现根本任务的保障条件	( 124 )
第四章 中华人民共和国是人民民主专政的社会主义国家	( 130 )
第一节 国家的阶级本质及其重要性	( 130 )

第二节	人民民主专政是具有中国特色的无产阶级专政	(133)
第三节	人民民主专政的根本标志	(142)
第四节	新时期的爱国统一战线	(155)

第五章	中华人民共和国的人民代表大会制度	(165)
-----	------------------	-------

第一节	政权组织形式概述	(165)
第二节	人民代表大会制度是我国最适宜的政权组织形式	(180)

第六章	中华人民共和国的选举制度	(193)
-----	--------------	-------

第一节	选举制度概述	(193)
第二节	我国选举制度的产生和发展	(201)
第三节	我国选举制度的社会主义民主原则	(210)
第四节	我国人民代表选举的组织工作	(219)

第七章	中华人民共和国是统一的多民族国家	(224)
-----	------------------	-------

第一节	国家结构形式概述	(224)
第二节	我国是多民族的单一制国家	(231)
第三节	民族区域自治制度	(242)
第四节	行政区划	(253)
第五节	特别行政区	(255)

第八章	中华人民共和国的社会主义经济制度	(259)
-----	------------------	-------

第一节	经济制度概述	(259)
第二节	我国社会主义经济制度的产生和发展	(266)
第三节	社会主义公有制经济	(274)
第四节	社会主义公有制经济的补充	(284)
第五节	保护公民个人财产的所有权	(289)
第六节	发展国民经济的基本方针	(293)

## 第九章 社会主义精神文明建设

第一节	社会主义精神文明建设的概念及其战略地位	(302)
第二节	发展教育科学文化提高公民的科学文化素质	(311)
第三节	加强理想、道德、纪律的教育提高公民思想道德素质	(318)

## 第十章 公民的基本权利和义务

第一节	公民的基本权利和义务概述	(328)
第二节	我国公民的基本权利	(334)
第三节	我国公民的基本义务	(350)
第四节	我国公民权利和义务的社会主义民主本质	(357)

## 第十一章 国家机构

第一节	国家机构概述	(368)
第二节	我国国家机构的建立和发展	(372)
第三节	我国国家机构的组织与活动原则	(382)

<b>第十二章</b>	<b>最高国家权力机关、最高国家行政机 关和中央军事委员会</b> .....	(388)
第一节	最高国家权力机关.....	(388)
第二节	中华人民共和国主席.....	(408)
第三节	最高国家行政机关.....	(412)
第四节	中央军事委员会.....	(423)
<b>第十三章</b>	<b>地方国家权力机关和地方国家行政机 关</b> .....	(425)
第一节	地方各级人民代表大会.....	(425)
第二节	地方各级人民政府.....	(442)
第三节	民族自治地方的自治机关.....	(448)
第四节	基层群众性自治组织.....	(453)
<b>第十四章</b>	<b>国家审判机关和国家检察机关</b> .....	(458)
第一节	人民法院.....	(458)
第二节	人民检察院.....	(476)
<b>第十五章</b>	<b>国旗、国歌、国徽和首都</b> .....	(483)
第一节	国旗.....	(483)
第二节	国歌.....	(485)
第三节	国徽.....	(488)
第四节	首都.....	(491)



# 第一章 导论

## 第一节 宪法的概念

“宪法”一词，在法律科学中，可以归纳为三种不同的含义。一是宪法作为一个国家的法的主导部门，它是国家的根本法；二是宪法作为法律科学的一个分支，它叫宪法学；三是宪法作为高等法律教育体系中的法律课程，它可以分别以中国宪法、外国宪法等形式进行讲授。下边分别加以说明。

### 一、宪法是一个国家的根本法

从近代意义的宪法来讲，它作为统治阶级的国家意志形式，是一个国家的根本法，在一个国家的法的体系中，它占据首要地位，是法的主导部门。它决定着其他的法律部门，但又不同于它们。

作为国家的根本法，宪法与其他法律（如行政法、民法、刑法、劳动法等等）有下列的主要区别：

1、从内容上看，一般地讲，宪法主要规定一个国家的社会制度和国家制度的基本原则。所谓社会制度，主要指的特定的社会形态（如社会主义制度、资本主义制度）以及与之相联系的经济、政治、文化、教育等制度。所谓国家制度，主要指的国家机构、国家结构、公民和国家相互关系的

制度以及国家标志（国旗、国徽）等。很显然，这些都是立国、治国的根本性问题。也可以说，是方向性、战略性问题。这和其他法律只解决某一方面或某些方面的具体问题，有原则的区别。例如，行政法，是规定行政管理活动的有关问题。民法是解决平等主体的公民、法人相互间的财产关系和人身关系方面的问题。劳动法，是解决有关企业事业单位和国家机关中职工、集体经济组织中的职工以及个体经济组织中的劳动者的劳动关系方面的问题。刑法，是解决犯罪和刑罚问题。这是问题的一个方面。但从另一方面来考察，宪法又和其他法律有不可分割的联系。宪法确定着其他法律的基本原则，它的实现，有赖于其他法律将其所规定的基本原则具体化。例如，我国现行宪法第28条规定：“国家维护社会秩序，镇压叛国和其他反革命的活动，制裁危害社会治安、破坏社会主义经济和其他犯罪的活动，惩办和改造犯罪分子。”这就成为刑法的依据。我国宪法第6、8、9、10、11、12、13等条规定了我国经济制度的基础——生产资料公有制的两种形式和个人财产所有权、继承权以及个体经济等问题的政策原则等，这就成为民法、继承法等有关法律的依据。再者，我国宪法有些条文明文写出：“依照法律规定”、“在法律规定的范围内”、“在遵守有关法律的前提下”、“由法律规定”、“由法律规定……除外”、“但是依照法律……除外”等等词句，这就预示：在宪法公布施行以后，还应该立即制定相应的法律，才有利于宪法的实施。有些条文的内容，虽然没有写明这些词句，但从逻辑的要求来分析，也必须制定必要的法律。否则，就无法落实。例如，第25条规定：“国家推行计划生育，使人口的增长同经济和社会

会发展计划相适应”，第49条规定：“夫妻双方有实行计划生育的义务”，这就迫切需要制定统一的计划生育法，才能使上述两条规定的实施得到保证。斯大林就这个问题所说的话是正确和有现实指导意义的。他说：“宪法并不是法律汇编。宪法是根本法，而且仅仅是根本法。宪法并不排除将来立法机关的日常立法工作，而要求有这种工作。宪法给这种机关将来的立法工作以法律基础。”<sup>①</sup>

2、从效力上看，宪法具有最高法律效力。宪法作为国家根本法，它较之其他法律处于最高的地位。就法律效力而言，宪法的法律效力是最高的。关于这一点，不少国家的宪法都有明文规定。例如，美国宪法第6条规定：“本宪法……是金国的最高法律。”日本宪法第98条规定：“本宪法为国家最高法规，凡与本宪法条款相违反的法律、命令、诏敕以及有关国务的其他行为之全部或一部，一律无效。”我国现行宪法序言最后一段也指出：“本宪法……是国家的根本法，具有最高的法律效力。”第5条规定：“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”

宪法的最高法律效力包含两层意思，缺一不可。

第一，这是说明，其他法律、法规等在效力上低于宪法，它们对宪法具有从属性和派生性。宪法是立法机关制定法律、法规和其他法律文件的基础。宪法在这方面的意义，就在于：它为立法确定了指导思想（四项基本原则为总的指导思想）和各项基本原则（为社会主义现代化建设服务、民主集中制、权利与义务的一致性等等）。它还指明了制定有关

---

<sup>①</sup>《斯大林文选》人民出版社1978年版，第101页

法律、法规等法律文件的范围和远景。例如，属于政权建设方面的，第34条、59条、77条、97条要求制定各级人民代表大会选举法；第78、86条、95条要求制定全国人民代表大会、地方各级人民代表大会、国务院、地方各级人民政府、民族自治地方机关的组织法；第124条、130条要求制定人民法院和人民检察院的组织法，等等。属于经济建设和管理方面的，第7条、16条要求制定国营企业法，第9条要求制定矿产资源法、草原法，第10条要求制定土地管理法，等等。在立法总的方向的要求上，第62条指出：全国人大“制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律”，第67条规定全国人大常委会“制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律”。宪法同时还明确规定了我国各级国家权力机关、国家行政机关所制定的法律文件的名称，以维护社会主义法制的统一。按照效力高低的层次，宪法把它们划分开来，给予标准化的统一的称谓。这便是：在宪法之下，依次为：全国人大制定的基本法律，全国人大常委会制定的基本法律以外的法律，国务院制定的行政法规，各部、各委员会制定的规章，省级地方各级人大及其常委会制定的地方性法规，等等。一切法律、行政法规和地方性法规和其他法律文件，都必须符合宪法的原则，否则，这些法律、法规等，不是全部作废，就是部分地无效，必须修改。

第二，一切个人和组织都必须以宪法为根本活动准则。这是宪法的最高法律效力的另一重要含义。这方面的含义往往为人们所忽视，而且，在宪法的理论著作中也常习惯于只从上边所讲的宪法和其他法律文件的关系上来论述宪法的最高法律效力。例如，台湾宪法学者林纪东说：“宪法在国

家所有法规中，居于最高之地位，具有最高之效力，任何法律及命令，均不得违反宪法”<sup>①</sup>。我国司法部组织编写的高等学校法学试用教材《宪法学》也只说：“宪法所具有的国家根本法的这一特点，就决定了它的法律地位高于普通法，它具有最高法律权威和最高法律效力。”<sup>②</sup>重视这方面的含义，而忽略宪法是根本活动准则的意义，这不仅在理论上是缺陷，而且在实践上危害很大。我们不是常常听到这样的说法吗：“宪法是空的，解决不了实际问题”，“宪法虽说是根本大法，但大而无用”，“宪法遵守不遵守，无所谓，法院反正不用它，法院断案，只用民刑法，未听说用宪法”，如此等等，不一而足。也正是对宪法抱这种态度，还在五十年代，我国各级人民法院在判决中即遵守不准援引宪法条文作为论罪科刑的依据原则的。这样做，未必能认为是正确的。我们认为，法院审判民事、刑事案件时，固然必须适用民法规范和刑法规范，但同时也必须适用宪法规范和宪法原则，而且首先应该适用宪法规范和宪法原则。因为宪法作为国家的根本法，它对任何国家机关或个人都具有约束力和强制性，都是必须优先适用和遵守的。“不准援引宪法条文”在审判实践活动中去，就不啻允许法院在判决时，可以不顾宪法的规定了。苏联的审判实践经验告诉我们，不准援引宪法条文的指示是不符合社会主义法制的统一和尊严的原则要求的。1983年7月7日苏联最高法院全体会议通过的《关于法院适用关于保护自然的法律的实际经验》的决定，指示各

---

①林纪东：《比较宪法》，第11页

②《宪法学》群众出版社，第22页

级法院注意必须坚定不移地贯彻执行苏联宪法第18条关于国家保护并有科学根据地合理利用土地及其矿藏、水流资源、植物和动物等等的任务的规定，以及1932年3月25日通过的《关于各级法院适用审理规定父亲对子女和其他家庭成员负担抚养义务的案件的律的法律》的决定，引用了保护社会主义国家家庭的宪法原则（宪法第53条）。这些都是可资借鉴的。我国现行宪法序言最后一段在指出宪法作为根本法的最高法律效力时，明确规定：“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。”第5条又强调：“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。”

“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”这些规定都是总结“文化大革命”破坏社会主义民主和法制的严重教训，参照国外有用的经验而写出的，都具有明显的约束力，都是必须执行的。

宪法的最高法律效力要求一切组织和个人必须以宪法为根本活动准则，这就是说，宪法的规范性规定（包括授权性的、强制性的或禁止性的），有关个人或组织都必须严格执行和遵守。例如，宪法关于全国人大和地方各级人大任期、改选和会议的规定（宪法第60、61、66、97、98条），关于中央和地方各种国家机关职权的规定（第62、63、67、80、89、99、100、104、107、116等条），关于保护土地、社会主义公共财产、保护自然资源、保障妇女、儿童和婚姻自由等禁止性条款（第9、10、12、49等条）以及关于公民

基本权利和义务的规定（第33—56条，第13条）等，都是必须坚定不移地、不折不扣地加以执行的。现在，在我国现实生活中，如果说有法不依、执法不严的情况还比较普遍的话，那违反宪法的规定，不认真执行宪法的现象确实还比较严重。这都是由于人们宪法观念（或宪法意识）太淡薄造成的。因此，我们必须特别强调：一定要重视宪法是一切组织和个人的根本活动准则，这是宪法的最高法律效力必不可少的一个重要方面。不仅要纠正理论宣传上的片面性和旧传统观念，而且要教育一切个人和组织，包括作为执政党的中国共产党的各级组织和全体共产党员在内，都认真树立以宪法为根本活动准则的法制观念。在普法教育中，必须坚持以宪法为核心，纠正忽视宪法学习的偏向。

3、从制定和修改程序看，由于宪法的最高地位和权威，由于宪法的内容直接关系到国家的长治久安，所以，通常大多数国家都对宪法的制定和修改规定了较之普通法律要严格的程序。这种严格要求，大致有以下三个方面：

第一，制定或修宪的机关。如果说普通日常立法由国家立法机关负责进行的话，制定或修宪工作则需要有特别的机关，或者如有的国家，还需要召开特别的制宪会议。我国从1954年宪法到现行（1982年通过）宪法，都是由全国人民代表大会选举产生专门的宪法起草委员会或宪法修改委员会来负责这项工作的。美国宪法是在1787年9月17日，经当时出席的各州代表，在费城召开的特别制宪会议上制定和通过的。按照美国宪法第5条的规定，修改宪法，则可由美国国会或召开制宪会议以特定程序进行。

第二，修改宪法的提议权。国外主要有五种不同的规

定：

(1) 法国方式。修改宪法的提议权，同时属于共和国总统和议会议员。总统则根据总理的建议行使此项权利（见法国现行宪法第89条）。

(2) 美国方式。美国宪法规定，国会两院  $2/3$  的议员，或者各州  $2/3$  州议会，都有修改宪法的提议权（见美国宪法第5条）。

(3) 瑞士方式。瑞士宪法规定，除议会两院有此提议权外，8万瑞士公民（原为5万，1976年修改）也有此权利（见瑞士宪法120条）。

(4) 日本方式。日本国宪法规定，国会有此权利，但须向国民提出，经国民承认。

(5) 其他方式。如非州多哥共和国宪法（1980年1月8日颁布）规定：总统、议会有此权利。执政党——联盟党中央委员会也有此权利。而且，修改的建议和草案必须征求联盟党中央委员会的意见（见该宪法第52条）。

我国现行宪法鉴于以往在“左”的错误思想指导下社会主义法制遭到破坏、频繁修改宪法的情况，参照国外的立宪经验，在1954年宪法关于宪法修改程序的正确规定的基础上，特别增写了修改宪法的提议权的重要内容。宪法第64条明文规定：只有全国人民代表大会常务委员会或者  $1/5$  以上的全国人民代表大会代表才享有修改宪法的提议权。其他任何机关或个人都无此权利。这对于保障宪法的稳定和权威是很有利的措施。

第三，修改宪法的表决程序。西方国家大致有以下几种方式：



(1) 法国方式。法国分为两种：一种是由议会两院同时表决通过后，还须提交公民投票决定；另一种是总统决定将宪法修改草案提交两院联席会议，即无须提交公民投票。此时，修改草案必须获得议员有效投票的  $3/5$  的多数赞成，始得通过（法国现行宪法第89条）。

(2) 美国方式。美国联邦宪法的修改表决程序是：修正案提出后，须经各州  $3/4$  州议会或者  $3/4$  州的制宪会议批准，始能通过而发生法律效力。究竟由谁批准，须由美国国会提出建议。美国各州修改州宪时，先由州制宪会议拟定修改草案，然后交付全民公决。

(3) 瑞士方式。瑞士联邦宪法或其部分修改，须经瑞士公民的多数投票表决以及联邦各州大多数的同意，始得发生法律效力。

(4) 日本方式。日本国宪法规定，宪法的修改，必须各议院全体议员  $2/3$  以上赞成，由国会提出，并且必须提交国民投票或在国会规定的选举时进行国民投票，获得半数以上赞成，方为有效。

社会主义国家宪法也大都规定了必须有立法机关特定多数的成员赞成，才能通过宪法修改草案。例如，苏联宪法，宪法草案先提交全民讨论，征求意见，然后经过苏联最高苏维埃两院全体代表各  $2/3$  的多数通过（苏联宪法第174条）。

我国宪法规定：无论经全国人大常委会或  $1/5$  以上的全国人大代表提出的宪法修改草案，都必须由全国人大代表以全体代表的  $2/3$  以上的多数通过。

由此可见，宪法的修改较之普通法律严格得多。因为普