

干部法律常识丛书

宪法基础知识 概说

孔令室 孙潮 编著 / 吉林出版社

党的十三大之后，党中央、国务院决定增加50万政法、税务干部，随着干部人事制度改革的深入和国家公务员制度的建立，预料全国干部中将出现一个学法、用法的

浪潮

高潮。为此，我社约请华东政法学院的专家、教授编写了这套《干部法律常识丛书》。著名法学家张友渔写了总序。本丛书文字生动，案例具体，注意了可读性和可读性结论。干部学法的

04

责任编辑：陈政文
封面设计：王 俭

宪法基础知识讲话 孔令望 孙 潮 编著

学林出版社出版 上海定西路710弄37号
新华书店上海发行所发行 祝桥新华印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 5.875 字数 90 000

1988年4月第1版 1988年4月第1次印刷 印数1-90,000

ISBN 7-80510-092-6/D·3 定价 1.05元

“干部法律常识丛书”编委会

主编：陈鹏生

编委：王文正 史德宝 孔令望

陈荣乐 蒋 济 张贤钰

杨以汉 雷群明

序

用五年左右的时间在全体公民中基本普及法律常识，这是党中央、全国人大常委会和国务院为加强我国社会主义法制而采取的一项意义深远的重大措施。一九八六年，全国各地都已抓了干部的普法工作，取得了一定的成绩。目前，各地正在这个基础上，继续组织干部结合本职工作，深入学习“九法一例”〔宪法、刑法、民法通则、刑事诉讼法、民事诉讼法（试行）、经济合同法、婚姻法、继承法、兵役法、治安管理处罚条例〕，引导干部学会运用法律管理自己所从事的工作，并逐步使干部学法、用法经常化和制度化。在这一新的形势下，上海市司法局和华东政法学院组织编写了一套适应干部学习需要的“干部法律常识丛书”，这是很及时、很有意义的事。

在我国，法律是维护、巩固和发展社会主义现代化建设的重要手段。随着社会主义现代化建设的发展，加强社会主义法制，是历史的必然。党的十一届三中全会以来，我国法制建设进入了适应新的历史时期需要的正常发展轨道，一个具有中国特色的社会主义法制正在逐步形成。但是，“徒法不能自行”，有了法律，还要靠人来执行，特别是需要各级领导干部，带头学法执法。因此，干部学法、懂法、用法，做到认真依法办事，自觉运用法律来管理好自己所从事的工作，这是加强社会主义法制的重要环节。学法是为了用法，用法必须懂法。我们

的干部，肩负着执法、用法的重任。法律是与国家的政治、经济生活以及公民的个人生活，都息息相关的。干部只有真正搞清楚宪法和法律的内容和实质，才能自觉地运用法律去维护国家和人民的利益。所以，我们学习法律，一定要讲究实效，不做表面文章，不搞形式主义。

干部学法、用法，也是关系到社会主义精神文明建设的大事。干部通过学法，增强法律意识和法制观念，养成自觉依法办事的习惯，这就有利于发扬社会主义民主，有利于健全社会主义法制，有利于巩固和发展安定团结的局面，从而促进社会主义精神文明建设。正因为这样，我们才把开展普法工作，看作是推进保证国家长治久安的重大社会工程。

现在，普法工作虽然已经有了良好的开端，势头很好，但是任重而道远，还需要精心指导，把这项工作扎扎实实地抓下去，其中，很重要的一点，就是要编写适合普法需要的书。上海市在这方面所作的努力是值得赞许的，上海市司法局和华东政法学院编写，由学林出版社出版的这套“干部法律常识丛书”，必将在普法工作中发挥应有的作用。

張友漁

前 言

1982年12月4日，第五届全国人民代表大会第五次会议庄严地通过了我国的新宪法，是我国人民政治生活中具有重要历史意义的大事。这部宪法是建国以来最完善的一部宪法，它代表了全国各族人民的根本利益和长远利益，反映了全国人民的愿望，完全符合广大人民的心愿。正如彭真同志所说，这部宪法从头到尾贯穿了一个根本的原则，即为最大多数人民的最大利益服务。正是从这一原则出发，宪法规定了中国人民在新的历史时期的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设。为了实现这一根本任务，整个宪法在坚持四项基本原则的基础上，发展社会主义民主；加强社会主义法制；维护国家的统一和民族的团结；在社会主义现代化建设中两个文明一起抓和在各项工作中贯彻改革精神。这些就是我国新宪法的基本精神，是我们在学习时必须掌握的。

现行宪法包括“序言”；第一章总纲；第二章公民的基本权利和义务；第三章国家机构和第四章国旗、国徽、首都，总共138条。学习新宪法，就要理解这些具体规范。

新宪法继承和发展了1954年宪法中好的成果，记取了10年内乱中的沉痛教训，坚持从实际出发，实事求是，客观地反映实际情况，即我国进入了新的历史时期，把工作重点转移到

社会主义现代化建设上来的事实。在宪法内容中规定了国家制度和社会制度的基本原则，在宪法结构上也作了新的安排。这些都是新宪法的优越性，我们在学习中必须深入了解。在了解的基础上，共同担负起维护宪法的尊严，保证宪法实施的职责。

通过宪法的学习，掌握了宪法的基本精神及其优越性，我们就必须以实际行动来宣传宪法，使之家喻户晓。使我国十亿人民都养成人人遵守宪法、维护宪法的观念和习惯，同违反和破坏宪法的行为作斗争，使宪法这一上层建筑在促进我国社会主义现代化事业的胜利发展中发挥更大的作用。

从宪法的法律地位是国家的根本大法这一点看，我国其他法律的制定都必须以它为依据。因此，首先学好宪法，也可学习其他法律打下基础。

目 录

总 序.....	张友渔
前 言.....	(1)
第一讲 宪法的概念与本质.....	(1)
一、宪法是资产阶级革命的产物.....	(1)
二、宪法是国家的根本法.....	(2)
三、宪法是民主制度的法律化.....	(4)
四、宪法的阶级本质.....	(7)
五、宪法的分类.....	(11)
六、宪法的作用.....	(13)
第二讲 我国宪法的产生与发展.....	(15)
一、中华人民共和国成立前的立宪活动.....	(15)
二、中华人民共和国成立后的立宪概述.....	(23)
第三讲 人民民主专政制度.....	(29)
一、人民民主专政是我国的国体.....	(29)
二、人民民主专政以工人阶级为领导 以工农联盟为基础.....	(36)
三、爱国统一战线.....	(42)
第四讲 人民代表大会制度.....	(45)
一、政权组织形式和国家阶级本质的关系.....	(45)

二、人民代表大会制是我国的政权组织形式·····	(47)
三、我国的选举制度·····	(57)
第五讲 社会主义经济制度·····	(78)
一、经济制度的基本概念·····	(78)
二、我国社会主义经济制度的基础·····	(79)
三、城乡劳动者个体经济·····	(82)
四、社会主义分配原则·····	(83)
五、公民的私有财产权·····	(86)
六、我国发展国民经济的指导方针·····	(87)
第六讲 社会主义精神文明·····	(93)
一、精神文明建设是我国宪法的重要内容·····	(93)
二、社会主义教育科学文化建设·····	(97)
三、以马克思主义为指导的思想道德建设·····	(99)
第七讲 我国的国家结构形式·····	(102)
一、我国是单一制的国家·····	(102)
二、民族区域自治是我国的重要政治制度·····	(107)
三、特别行政区的设立·····	(115)
第八讲 我国公民的基本权利和义务·····	(121)
一、公民的基本权利和义务的概念和原则·····	(121)
二、我国公民的基本权利·····	(129)
三、我国公民的基本义务·····	(137)
第九讲 中华人民共和国国家机构·····	(141)
一、国家机构概述·····	(141)
二、最高国家权力机关·····	(148)
三、中华人民共和国主席·····	(155)
四、国务院·····	(157)

五、中央军事委员会·····	(161)
六、地方国家权力机关和地方行政机关·····	(161)
七、民族自治地方的自治机关·····	(164)
八、人民法院和人民检察院·····	(166)
第十讲 中华人民共和国的国旗、国徽、国歌、首都···	(172)
一、中华人民共和国国旗·····	(172)
二、中华人民共和国国徽·····	(173)
三、中华人民共和国国歌·····	(175)
四、中华人民共和国首都·····	(176)

第一讲 宪法的概念与本质

一、宪法是资产阶级革命的产物

“宪法”一词，自古有之。但古代中外典籍和立法中所使用过的“宪法”，与近代宪法的含义却是不同的。如中国《国语》中的“赏善罚奸，国之宪法”，《唐书》中的“永垂宪则，贻范后世”，这些均指普通法律，是法律的同义词，而且多指刑法而言。古代西方国家也曾采用“宪法”这个名词。如古罗马帝国的立法中，曾把皇帝颁布的敕令、诏书、谕旨等，称之为“宪法”；12世纪中叶，英王亨利二世将规定国王与教士关系的法律，称为“克拉朗顿宪法”。但所有这些都不具有近代宪法的意义。

近代意义上的宪法是作为国家根本法的形式出现的，它是资产阶级革命的产物，是民主政治的表现。因为在实行君主专制制度的奴隶社会和封建社会里，君主、国王、皇帝拥有至高无上的权力。君主的意志就是法律，君主完全操纵着对人民的生杀予夺大权。法国国王路易十四的所谓“朕即国家”和中国历代皇帝自封的“真命天子”，都宣扬君权神授，集国家大权于一身。因此，根本不存在任何民主，当然也就根本不需要也不可能有什么宪法。

到了封建社会末期，随着资本主义经济势力的不断壮大和发展，新兴的资产阶级为了自由地发展资本主义经济，日益要求政治上的平等地位和权力，不断地与封建专制展开激烈的斗争，并且在斗争中提出了立宪主义的主张。它的基本内容是：国家应该有一个根本法，这个根本法必须反映人民的意志；必须成为限制国王或政府的活动、保护人民合法权利的工具；人民有权利通过自己或由选举产生的代表，参与国家的政治活动。17、18世纪，格劳秀斯、卢梭、狄德罗等资产阶级启蒙思想家提出了“天赋人权”的口号，主张民主自由和权利平等，要求国家制定一种根本法。由这种早期的主宪主义思想发展到立宪的具体行动，是通过资产阶级的反封建革命斗争来实现的。如果没有资产阶级反封建革命斗争的胜利，就不可能有资产阶级的民主宪政，也就不可能有近代意义上的宪法。所以说近代意义上的宪法是资产阶级革命胜利的产物，是民主政治的表现。毛泽东说：“讲到宪法，资产阶级是先行的。英国也好，法国也好，美国也好，资产阶级都有过革命时期，宪法就是他们在那个时候开始搞起来的。”（《毛泽东选集》第5卷，第127页）

二、宪法是国家的根本法

宪法是国家的根本大法。毛泽东曾经称宪法是国家的总章程。我国1982年宪法在序言中明确规定：“本宪法以法律的形式确认了中国各民族人民奋斗的成果，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。”

为什么说宪法是国家的根本法呢？主要是因为宪法在内

容上、法律地位上及其制定和修改程序等方面,与普通法律不同。它有自己的特点。

第一,宪法的内容和普通法律不同。

宪法肯定了统治阶级所取得的胜利成果,它规定国家制度和社会制度的基本原则。一般包括国家性质、政治制度、国家结构形式、经济制度、公民的基本权利和义务以及国家机关的体系、职权、相互关系、组织活动原则等。所以从宪法的内容看,它是国家的根本法。它体现了统治阶级的意志,代表了统治阶级的根本利益。而普通法律只是规定国家生活和社会生活中某个方面的具体问题,如刑法只规定什么是犯罪和对犯罪人科以何种刑罚,婚姻法只是调整婚姻关系和家庭关系的法律,税法只规定税收的征与纳的关系等。

第二,宪法的效力和普通法律不同。

宪法在国家法律体系中居于最高的地位,具有最大权威和最高的法律效力。宪法的这一最高法律地位是由宪法的内容所决定的。因此,宪法是普通法律的立法根据,普通法律必须根据宪法所确立的原则制定;普通法律的内容不能同宪法相违背或抵触,否则就必须废除或修改。所以,通常把宪法称为“母法”,把普通法律称为“子法”,以示其主从关系。宪法不仅是立法机关进行立法的根据,而且是全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业单位所必须遵守的最高行为准则。

第三,宪法的制定和修改程序与普通法律不同。

由于宪法所规定的是国家的政治制度、经济制度等方面的最根本的问题,并且具有最高的法律效力,所以对宪法的制定和修改规定了特别严格的程序。许多国家都设立专门机构

来起草制定宪法，有的成立制宪委员会，有的召开制宪会议，有的规定须交公民复决通过。在表决通过时也往往采取高额法定人数，即立法机关全体成员的三分之二以上甚至四分之三以上多数同意，才能成立。如我国历次制定和修改宪法，除1975年是由中共中央起草外，其他几次成立了“宪法起草委员会”（1954年）、“宪法修改委员会”（1978年、1982年）等专门机构。现行宪法第64条明确规定“宪法的修改，由全国人民代表大会常务委员会或者五分之一以上的全国人民代表大会代表提议，并由全国人民代表大会以全体代表的三分之二以上的多数通过。”这种特定程序的规定，对于维护宪法的严肃性和权威性，以及确保宪法的相对稳定性，都是非常必要的。而普通法律的制定和修改，就无需经过这样严格的程序，只要由国家立法机关全体成员的过半数同意，便可通过。

宪法与普通法律的上述三个区别，也是宪法作为国家根本法的三个主要特征。但必须指出，就世界范围而言，这三个主要特征仍只具有相对的意义。即并非世界上所有的宪法都完全具备这三个特征。再则，宪法作为国家的根本法，只是确定一国社会制度和国家制度的基本原则，就内容而言，并非包罗万象。它不是各种法律的综合汇编。正如斯大林所说：“宪法并不排除将来立法机关的日常立法工作，而是预定要有这项工作。宪法给予这种机关将来立法工作以法定的基础。”（《论苏联宪法草案》，见《列宁主义问题》）

三、宪法是民主制度的法律化

宪法是与民主政治、民主制度分不开的。毛泽东在《新民主主义的宪政》一文中明确指出：“宪政是什么呢？就是民主

的政治”，“世界上历来的宪政，不论是英国、法国、美国，或者是苏联，都是在革命成功有了民主事实之后，颁布一个根本大法，去承认它，这就是宪法。”因此，可以说宪法是民主政治的产物，它是民主政治的制度化、法律化。

第一，民主是一种国家制度。

“民主”一词，是古希腊语“人民政权”的意思。而在现代，也可以将民主理解为一种国家制度。列宁说：“民主是一种国家形式，一种国家形态。因此，它同任何国家一样，也是有组织有系统地对人们使用暴力，这是一方面。但另一方面，民主意味着在形式上承认公民一律平等，承认大家都有决定国家制度、管理国家的平等权利。”（《列宁选集》第3卷，第257页）。

很显然，列宁这里说的民主，指的是一定的国家制度。国家制度，包括国体与政体，国体，包含民主与专政这种既对立又统一两个方面。民主和专政不可分，它对掌握国家统治权的阶级来讲是享受民主，而对被统治的阶级来讲，则是实行专政。民主从来就有鲜明的阶级性，只能是一定阶级的民主，同时也就是对敌对阶级实行专政。所以作为国体的民主，就是指国家的阶级本质，一定阶级的政治统治。从政体来说，民主意味着一种国家的政治制度，国家的政权组织形式。也就是“在形式上承认公民一律平等，承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利。”或者说，民主是承认少数服从多数的国家。从这个意义上讲，只有建立了现代民主制度的资产阶级国家和建立了最高类型民主制的社会主义国家才有民主，奴隶制和封建制国家，一般是君主的个人专制独裁，没有民主制度。

第二，由民主制度产生，由国家所确认的公民的民主权利

和自由，也是民主的重要内容。

在现代的民主制国家中，由于国家的阶级本质不同，公民的民主权利，其性质、范围和程度等方面也当然不同，但人们都享有一定的基本权利，如人的生存权、人身自由权利等等。因此，民主和自由、平等是分不开的。如果没有人身自由权，资本主义就不可能发展。把赋予公民的民主权利和自由，以法律的形式确认下来，使之成为一种制度，这也是宪法作为民主制度法律化的一种表现。

第三，民主的涵义还包括民主作风、民主传统、民主精神和民主方法等等。

这些作风、传统、精神、方法等意义上的民主，同国家制度意义上的民主相比较，虽然居于从属地位，但也不能忽视。因为这些都是同民主制度紧密相联的，没有民主作风、民主传统、民主精神等等，就不能很好地贯彻执行民主制度。

过去，我们往往只把民主当作手段，而否定民主是目的。其实社会主义民主既是我们的目的，又是我们的手段。从无产阶级取得革命胜利，上升为统治阶级“争得民主”来说，从人民当家作主的民主权利来说，从建设高度民主的社会主义政治制度来说，民主就是目的。而从建设高度的社会主义民主作为建设社会主义物质文明和精神文明的保证来说，民主是手段，是方法。所以民主既是目的，又是手段和方法。正如党的十二大报告中所指出的，建设高度的社会主义民主，既是我们的根本目标和根本任务之一，又是建设社会主义物质文明和精神文明的保证。

民主作风、民主传统、民主精神等等同民主制度相比较，制度是根本的，因此，民主必须制度化，必须建立一套完善的

民主制度。为了巩固统治阶级的政治统治，还必须把民主制度法律化，用国家根本法的形式把符合统治阶级需要的民主制度确认下来，以国家的强制力保证其不受破坏。资产阶级国家是这样，社会主义国家也是这样。所以宪法是民主制度的法律化。

民主制度有鲜明的阶级性：有资产阶级的民主制，也有社会主义的民主制。既有两种不同类型的民主制，也就有两种不同类型的宪法，即资产阶级宪法和社会主义宪法。资产阶级宪法是资产阶级民主制的产物，它所确认的是资产阶级民主制，是资产阶级民主制度的法律化；社会主义宪法所确认的是社会主义民主制，是社会主义民主制度的法律化。

四、宪法的阶级本质

作为国家根本法的宪法，是统治阶级意志和利益的最集中的表现，是统治阶级实现其阶级专政的重要工具。因此，宪法具有强烈的阶级性。列宁在揭示宪法的阶级本质时曾指出：“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）

宪法的阶级本质可以从以下几个方面来分析。

第一，宪法是在阶级斗争中产生的，是由阶级斗争中取得胜利并建立起国家政权的统治阶级制定的。它是阶级斗争胜利成果的记载和总结。从近代宪法的产生来看，美利坚合众国宪法是在北美十三州人民取得独立战争的胜利，摆脱了英国