

全国高等教育自学考试教材

★ 法律专业

宪法学

许崇德 魏定仁 主编

北京大学出版社

全国高等教育自学考试教材
法律专业

宪 法 学

主 编 魏定仁

副主编 贵立义

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

许崇德 阎嗣岑 张世信

魏定仁 何华辉 贵立义

肖秀梧

北京大学出版社

全国高等教育自学考试教材法律专业

宪 法 学

魏定仁 著

责任编辑:李 霞

*

北京大学出版社出版

(北京大学校内)

北京大学印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

*

850×1168毫米 32开本 12.625印张 300千字

1989年7月第一版 1989年7月第一次印刷

印数:00001-60,000册

ISBN 7-301-00925-4/D·081

定价:6.35元

出版前言

高等教育自学考试教材建设是高等教育自学考试工作的一项基本建设。经国家教育委员会同意,我们拟有计划、有步骤地组织编写一些高等教育自学考试教材,以满足社会自学和适应考试的需要。《宪法学》是为高等教育自学考试法律专业组编的一套教材中的一种。这本教材根据专业考试计划,从造就和选拔人才的需要出发,按照全国颁布的《宪法学自学考试大纲》的要求,结合自学考试的特点,组织高等院校一些专家学者集体编写而成的。

法律专业《宪法学》自学考试教材,是供个人自学、社会助学和国家考试使用的,无疑也适用于其他相同专业方面的学习需要。现经审定同意予以出版发行。我们相信,随着高等教育自学考试教材的陆续出版,必将对我国高等教育事业的发展,保证自学考试的质量起到积极的促进作用。

编写高等教育自学考试教材是一种新的尝试,希望得到社会各方面的关怀和支持,使它在使用中不断提高和日臻完善。

全国高等教育自学考试指导委员会

1989年3月

目 录

导 言	(1)
第一章 宪法绪论	(12)
第一节 宪法的概念	(12)
第二节 宪法规范的特点	(16)
第三节 宪法的分类和宪法的原则	(20)
第四节 宪法的作用	(27)
第五节 监督宪法的实施	(32)
第二章 宪法的历史发展	(41)
第一节 宪法的产生和发展	(41)
第二节 旧中国宪法的产生和发展	(56)
第三节 新中国宪法的产生和发展	(71)
第三章 国家性质	(90)
第一节 国家的阶级性质	(90)
第二节 国家的经济基础	(106)
第三节 社会主义精神文明建设	(123)
第四章 国家形式	(135)
第一节 国家政权组织形式	(135)
第二节 国家结构形式	(150)
第三节 国旗、国徽、国歌和首都	(157)
第五章 公民的基本权利和义务	(163)
第一节 公民的基本权利和义务概述	(163)
第二节 我国公民的基本权利	(174)
第三节 我国公民的基本义务	(197)
第四节 我国公民的基本权利和义务的社会主义本质	(205)
第五节 保护在中国境内的外国人的合法权利和利益	(210)
第六章 中央国家机关	(213)
第一节 中央国家机关的组织和活动原则及其历史沿革	(213)

第二节	全国人民代表大会和它的常务委员会	(223)
第三节	中华人民共和国主席	(242)
第四节	国务院	(247)
第五节	中央军事委员会	(256)
第六节	最高人民法院和最高人民检察院	(257)
第七章	地方制度	(259)
第一节	我国地方制度概述	(259)
第二节	地方各级人民代表大会和地方各级人民政府	(272)
第三节	民族区域自治制度	(281)
第四节	城市政权建设	(291)
第五节	基层政权建设	(299)
第六节	特别行政区	(306)
第八章	司法制度	(312)
第一节	我国司法制度概述	(312)
第二节	人民法院行使国家审判权	(317)
第三节	人民检察院行使国家检察权	(324)
第四节	公安机关的司法职能	(331)
第五节	司法行政机关	(337)
第九章	选举制度	(340)
第一节	我国选举制度的概念及其历史发展	(340)
第二节	我国选举制度的基本原则	(350)
第三节	我国选举的民主程序	(362)
第十章	政党制度	(371)
第一节	政党和政党制度的概念	(371)
第二节	中国共产党是我国的领导力量	(374)
第三节	在中国共产党领导下的多党合作	(379)
第四节	中国人民政治协商会议	(388)
后 记		(396)

导 言

一、宪法学的研究对象

法学划分为许多独立的分支学科,宪法学即其中之一。与其他分支学科不同,宪法学是研究有关宪法的理论、宪法的产生及其发展历史,并根据特定国家的宪法所规定的内容进行理论和实践的研究。概括地说,宪法学的研究对象包括下列两个方面:

(一)从总体上研究宪法

所谓从总体上研究宪法,就是说,不问宪法规定的具体细节如何,先就宪法作为一个总体加以研究,以便获知有关宪法本身的特性和规律。这方面的研究又可以分为:

1. 研究宪法的理论

我们研究宪法,当然要以马克思列宁主义、毛泽东思想关于宪法的理论作为指导。宪法是什么?宪法的性质、地位、作用是什么?马克思主义经典作家都曾作过论述。马克思主义关于宪法的理论是很丰富的,我们应当学习马克思主义的立场、观点和方法,以此奠定我们研究宪法的理论基础。在马克思主义产生之前,在人类历史上已经有了关于宪法的理论观点。这种理论观点在目前世界的许多国家内仍在不断发展。因此,我们对于资产阶级的宪法理论也要认真地研究。有比较才能有鉴别,也才能更正确、更科学地认识各种类型的宪法。

2. 研究宪法的历史

宪法不是偶然产生的,它是人类社会发展到一定阶段的产物。将来到了共产主义高级阶段,国家消亡了,宪法也要消亡。所以宪

法是历史现象,只在人类历史发展的一定阶段中存在,有它发生、发展的过程。至于宪法中的某些规范更是有其发生、发展的过程。宪法规范的确定,都有着它具体的历史背景和历史条件,所以不用历史的方法来研究,便不可能深入地理解宪法。同时,我们还必须认真研究宪法的发展趋势,探索宪法发展的规律性,这样将有助于我们加深对于宪法的认识。

3. 研究宪法的实施

宪法同其他法律一样,都应当贯彻实施。实施宪法首先要明确宪法的指导原则和基本精神。各国宪法都是根据一定的原则精神制定的。有了基本原则,才据此而规定各方面的根本制度。所以,研究宪法的原则和精神,可以保证宪法规范的正确实施。其次,要研究宪法实施的监督和保障。关于保障和监督宪法的实施问题,世界各国有着不同的制度和措施。这方面的经验也是本课程应该予以重视的。列宁曾提出“书面宪法”和“现实宪法”的区分以及它们之间的关系的原理。这个原理应用到本学科中来,就是宪法的实际作用和实施状况的问题。只研究“书面宪法”是不够的,一定要结合实际,了解宪法调整社会关系的实际情况。

(二)从内容上研究宪法

1. 研究国家的性质和形式

宪法学是研究关于国家问题的诸法律规范的一门学科,有的把宪法学称做“国家法”,从另一个角度来说,这个称呼似乎更能表现这门学科的特点。国家性质就是特定国家的政权的阶级性质。更广泛些说,国家所赖以建立的经济制度以及社会的精神文明也是决定国家性质的重要因素。所以在研究国家性质时,不可忽视对经济制度和精神文明的研究。国家形式是表现国家性质的,没有一定的形式,国家的性质就不能表现出来。国家形式主要是指国家的政权组织形式和国家结构形式。当然,国旗、国徽等国家标志也可以说是属于国家形式问题。

2. 研究国家政权的组织及其根本制度

各国宪法都以规定本国的政权组织,尤其是中央的政权组织(议会、政府、元首、最高司法机关等)为其主要内容。某些西方学者有“宪法学就是政权组织学”的观点,该类看法虽欠全面,但在一定意义上表明了政权组织是宪法学的重要研究对象。同时,围绕着政权的组织和活动而确定的若干制度,在国家政治生活中带有根本性,例如地方制度、民族区域自治制度、选举制度、政党制度等等,这些都属于宪法学应予以重视的研究对象。

3. 研究公民的基本权利和义务

宪法规定公民在国家中的地位以及公民所应该享受的权利和应该履行的义务。宪法确认公民享有权利自由,意味着国家承担义务来保障公民的权利,尊重公民的自由。反过来,宪法规定公民的义务也就是国家的权利,国家有权要求公民按照宪法的规定去做什么或者不去做什么,所以它体现着国家同公民之间的关系。公民个人的权利和自由,特别是公民的政治权利和自由,是一国的国家权力属于人民的基础。如果没有公民的权利和自由,那么从整体上看,国家权力属于人民就成了一句空话。从这个意义上说,公民的权利和义务在宪法中如何规定,以及它在现实生活中实施的状况,就表现着这个国家的根本性质和民主化的程度。

以上两方面,无论从总体上研究宪法,或者从内容上研究宪法,都表明宪法学是研究宪法的本质和它的运动规律,国家的本质和形式,国家机构的组织、职权和工作制度,以及国家与公民之间的基本权利和义务的一门学科。

二、本课程和宪法典的关系

(一)本课程的体系安排

本课程是以《中华人民共和国宪法》法典作为主要根据的。根据我国现行宪法的内容和结构,本课程的体系安排如下:

导言

- 第一章 宪法绪论
- 第二章 宪法的历史发展
- 第三章 国家性质
- 第四章 国家形式
- 第五章 公民的基本权利和义务
- 第六章 中央国家机关
- 第七章 地方制度
- 第八章 司法制度
- 第九章 选举制度
- 第十章 政党制度

第一、第二章阐明宪法的理论和历史；第三、第四章是《中华人民共和国宪法》中《总纲》所规定的主要问题以及宪法第四章的内容；第五章阐明《中华人民共和国宪法》第二章的全部内容；第六、七、八章主要阐明《中华人民共和国宪法》第三章的内容；第九、第十章所阐述的是我国政治生活中与宪法有着密切关系的问题，是我国政治制度的组成部分。

(二) 本课程的体系同宪法结构的关系

课程体系表现了学科的内在规律和知识结构的排列。它以《中华人民共和国宪法》法典的结构为依据。但由于课程体系应服务于教学的需要和学习的便利，所以课程体系既不能完全背离宪法典的结构，也不能简单地重复宪法典的结构，它应有自己独特的科学体系。

作为自学教材，本书在确定体系安排时，贯彻了三个指导原则：(1)紧紧围绕着本课程的主要研究对象，使学员能够比较容易地掌握系统的宪法理论和知识；(2)考虑到同其他课程在内容上的分工，尽量突出本课程的专业特点；(3)以《中华人民共和国宪法》法典的结构为本课程体系的基础，并按照需要作一定的调整以适应教学的要求。此类调整主要有三：

第一,中华人民共和国是人民民主专政的社会主义国家,国家的性质可以从多方面说明。本教材将政权的阶级结构和作为政权基础的社会主义经济制度,以及社会主义精神文明一并列为第三章以阐明国家性质;

第二,国家形式包括政权组织形式和国家结构形式两个方面。这是本书第四章的内容。本书又把国旗、国徽等问题列入该章。虽然在顺序上与宪法典不同,但国旗、国徽等既然是国家的标志,亦应属于国家形式问题,所以在体系上作这样的调整是合理的。

第三,本教材第五章至第八章的内容大体上相当于现行宪法第三章国家机构的内容,而且所涉范围更大。宪法典第三章共有条文79条,占整部宪法条文的57.3%,如果在课程中相应地列为一章,篇幅过大。特别是它必须再结合总纲第三、第四、第二十七条等的规定,内容将更加广泛,所以本教材把这些内容分为中央国家机关、地方制度、司法制度、选举制度等四章较为适宜。此类问题反映着本课程的专业特点,而且在国家生活的实践中亦已创造和积累了丰富的经验,所以分章论述是很有必要的。

(三)本课程的内容同宪法典内容的关系

本课程既然以宪法为研究对象,因此,本课程的内容主要是反映和阐明宪法典的内容。例如本书论述的人民民主专政、社会主义经济制度、社会主义精神文明、政权组织形式、国家结构形式、公民的基本权利和义务、中央国家机关、地方制度等等,都是宪法典规定的主要内容。从本课程内容与宪法典内容的关系来看,二者互相重合,这是基本的方面。但另一方面,二者之间也还存在着不相重合的地方:

第一,宪法的理论,包括宪法本身的理论和基本原则以及每个个别规范的理论原则在宪法典中不可能详加规定,但在本教材中都必须加以研究。宪法的发展历史同样不可能在宪法典中得到体现,而本教材则有必要作专章加以论述。中国宪法是世界各国宪法

之一,它既具有一切宪法的共同规律和共性,又具有自己的特殊规律和特点。这个共性和特性在本课程中亦应涉及。

第二,在国家实际生活中,有些问题,例如政党制度、人民代表的选举程序、中国人民政治协商会议的组织 and 活动等等,在根本法中几乎没有作出规定,或者本身并不是宪法规范,但鉴于这些问题的重要性以及它们同国家政权的关系的紧密性,所以本课程有必要设立专章或者专节加以研究和论述。

第三,在宪法典里,有许多内容属于其他学科的主要研究对象,例如经济制度是政治经济学的课程内容,等等。这类内容既然已经由宪法课程以外的其他课程更好地担负起来,所以在本课程中就没有必要再做简单地重复。即使按本课程的体系有必要重复的话,也只需点到就是,或者从不同的角度和目的予以简要阐述即可。这样做并不损害宪法的整体性。反之,如果每门课程都不顾及课程间的分工,都要强调各自的整体性,那就必然会出现互相重复的现象,徒增学员的负担。

第四,宪法典里有一些内容很重要,例如计划生育问题,在宪法第一章、第二章和第三章里都有规定;又如植树造林、保护文物等,其本身无疑地都是重要的国策,但诸如此类的问题同本课程中心内容的关系并不紧密,所以可不作为本课程的主要研究对象。

由此可见,无论在体系结构方面,或者在主要内容方面,本学科同作为根本法的宪法之间,既相重合,又互有区别。重合是基本的,不重合则是非基本的。

三、学习宪法学的目的和方法

(一)学习宪法学的目的和意义

第一,学习宪法学是为了遵守宪法和维护宪法

本课程以系统地学习中国宪法为主要目的。现行宪法《序言》规定:“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。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。”宪法序言强调人人都应该遵守宪法,维护宪法,如果不学习、不懂得宪法作了哪些规定的話,又怎么能谈得上遵守和维护宪法呢?所以学习宪法学是遵守和维护宪法的前提。凡属中华人民共和国公民,都有遵守和维护宪法的职责。至于对我们学习法律专业的学员来说,要求应当更高。参加法律专业自学考试的学员,有的已经是国家干部,有的将要成为国家干部。按照马克思主义的观点,国家是阶级统治的工具,是一种强制力量。而我们干部正是掌握这种力量的。所以如果不好好学习宪法,不了解国家权力的人民性,不懂得国家权力的组织以及权力怎样运行的问题,我们的工作势必会出现失误,后果可能十分严重。所以对我们来说,学习宪法学应当比一般公民有更大的必要性。

第二,学习宪法学是为了推进宪法的实施及其理论发展

本课程不仅有理论价值,也有应用价值。因为宪政就是实施宪法,并根据宪法对国家进行治理。我们从来称宪政就是民主政治。宪法的充分实施和宪法的理论发展,无疑会对民主政治的发展起推进的作用。特别是从我国的历史情况和现实情况来说,民主政治的发展尤有其紧迫感。当然,可以作为民主政治的理论指导的学科很多,但宪法学无疑是其中之一,它是民主政治发展不可缺少的基础学科。另外,也必须看到,我国宪法学的基础比较薄弱,能够顺利发展的条件又不很充分,所以其本身的状况目前还不适应客观的要求。为了使本学科能对民主政治建设的实践作出较多的贡献,就必须发展本学科。而本学科的发展又不是靠少数人就能办到的,它要求大家一起努力学习宪法,研究宪法中的各种问题,发展理论,推进实践,使宪法学能够更好地服务于国家的民主建设。我们认真学习和研究宪法,理论联系实际,逐步积累和扩大成果,就能推动

宪法学科的建设,使其更好地为民主政治的发展服务。

第三,学习宪法学有助于学习其他法学课程

从宪法的地位来看,它是根本法,其他法律都依据宪法而制定。这就决定了中国宪法学学科在一定意义上带有法学基础课的性质。所以学好它对于学好其他法学课程是很有帮助的。比如,学习刑法要研究各种犯罪,当我们同时学习宪法时,就能把犯罪和我国的社会主义根本制度联系起来考察,从而使我们更清楚地理解犯罪的社会危害性。又例如学习婚姻法,我们对于男女平等的原则,常常局限在从家庭、婚姻的范围去理解,但如果学习好了宪法,就可以不局限在这个范围内,而能从更高层次上去接受男女平等的观念了。因为宪法是从公民的基本权利这个角度去说明妇女的平等权的。宪法强调妇女应在政治、经济、文化、社会和家庭生活等各方面享有同男子平等的权利。国家保护妇女的权利和利益,不仅保护婚姻和家庭,禁止破坏婚姻自由,而且强调实行男女同工同酬、培养和选拔妇女干部。所以学好宪法的有关部分,对领会婚姻法关于男女平等的原则就会深刻得多。参加自学考试的学员们无论现在从事何种工作,或者将要从事何种工作,掌握了宪法就能站得更高,视野更开阔,工作也就能够做得更好。

第四,学习宪法学有助于推进全面改革

改革是社会主义生产关系和上层建筑的自我完善。目前,我们的国家正在改革中前进。经验证明,改革不是脱离社会客观发展规律的,而是在社会主义法制的保障下,沿着宪法所指引的道路进行的兴利除弊的行动。在社会主义初级阶段,客观上不可避免地保存有旧社会的种种痕迹。尤其是我国,由于历史上长期形成的僵化体制严重地束缚着生产力的发展,所以改革更成为迫切的历史要求。现行宪法正确地反映了我国的国情,充分体现了这种迫切的历史要求,贯彻了改革的精神。学习宪法,可以使我们理解到改革就是在宪法的指引和保障下解放生产力。我国的宪法为改革提供根本

法的依据,监督并促进改革的实践,检验改革的成果。同时,改革又使宪法获得活力,增强宪法的适应性,扩展宪法的原则精神。认真学习宪法,便于我们将宪法的理论同实际中的各种制度所表现出来的优点或者缺陷联系起来,更好地去探寻完善各种制度的方法、途径,推动改革的进行。

(二)本课程的学习方法

本课程的学习方法总的说是以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导,运用辩证唯物主义和历史唯物主义的方法学习宪法学。具体说来有下列五个方面:

1. 系统方法

系统方法就是把中国宪法看成一个整体,其中的每一个具体问题都不是孤立存在,而是相互联系着的。这种联系不是机械的外部联系,而是内在的有机联系。它们总起来构成一个内容复杂的系统。运用系统方法,有助于我们在研究某一问题的时候,不就事论事,割断联系,而是把它放到全局中去考察,以获得正确的解决。同时也有助于我们在面临一大堆问题的时候,善于找出具有关键性的楔机。这种方法之所以有效,乃是因为宪法本身是一个系统,我们只是顺着规律去认识它罢了。

2. 本质分析的方法

学习本课程,首先遇到的是大量表象,有具体的,也有抽象的。面对这些表象,我们必须深入本质,才能真正对问题有所理解。本质分析包括阶级分析方法。因为国家政权是有阶级性的,许多重大政策或者原则往往表现某个阶级的意志和利益。所以如果撇开阶级分析,问题就会弄不清楚。但阶级分析不是唯一的方法,也不是一切问题都是阶级分析方法能解决的。本质分析还包括经济因素的分析、民族因素的分析以及国际因素的分析,等等。比如,有的问题的实质是着眼于发展生产力,有的则着眼于民族的利益或者民族关系等,这都是本质分析方法。本质是相对现象、形式、状态等表

面的东西而言的。过去一谈本质,就是指阶级本质,这未免过于简单化。

3. 联系实际的方法

教材写的和宪法条文规定的内容无论是抽象理论、原则或者是具体规范以至实例,总归是纸上的东西。如果不联系实际,难免在领悟时失之空泛。所谓联系实际,一是联系客观的制度、事实、过程和种种现象以及实际中存在的问题;二是联系思潮、认识以及社会流行的各种观点、见解等等。实际是活生生的,千变万化的,广泛地联系实际和深入地考察并研究实际,就会使我们开阔思路,避免僵化地认识问题;也会使我们得到对理性认识的检验,从而发展理论观点,推动本学科的发展。

4. 历史分析的方法

宪法规范的确定和宪法的公布实施,都是在具体的历史条件下,有着它特定的历史背景的。如果离开了时间和空间,问题就得不到正确的认识和解决。例如把康有为的君主立宪思想拿到今天的社会主义中国来,那它是没有什么价值的,但是放在他们那个历史时代,从当时的背景来分析的话,我们就应该予以肯定。又如,1954年宪法规定我国是人民民主国家,1975年宪法和1978年宪法都规定我国是无产阶级专政国家。1982年宪法又规定我国为人民民主专政的国家。这些提法的差别,如果不作历史的分析,那将很难理解。

5. 比较分析的方法

比较的方法将帮助我们在相对的意义更深刻地认识本课程中的许多有关内容。当然,宪法范围内的问题十分复杂,所以并不都具有可比性的,也就是说,有的问题不能简单类比。即使是有可比性的部分,比较分析也还有许多不同的方法。再者,比较研究的范围也有大有小。有的是不同制度的对比,比如,通过同资产阶级议会制度的比较,我们就能看出人民代表大会制度的特点。有的是

在同一国家之内的多种形式之间对比,比如,拿我国的自治区和省作比较,自治区享有较大的自治权;再拿特别行政区和自治区相比,特别行政区的自治程度更高。还有的是不同时间的对比,例如根据 1954 年宪法,中华人民共和国主席统帅军队,但根据 1982 年宪法,国家主席的这一职权没有了,从而我们可以看到国家主席制度的演变,以至看到我国政权在组织建设方面的变化发展,等等。

对于参加自学考试的学员来说,注意学习方法十分重要。因为自学与在课堂面授相比,各种条件和环境迥然不同。自学缺乏教师的系统讲授和指导,所以尤应设法创造条件,讲究方法,勤奋苦学,完成本课程的学习任务。