

法律知识教程丛书

《民主与法制》刊授教材

宪法

《民主与法制》社主编
上海社会科学院出版社出版

封面设计 章西厓

宪 法

《民主与法制》社主编

上海社会科学院出版社出版

(上海淮海中路622弄7号)

新华书店上海发行所发行 上海市印刷六厂印刷

开本 787×1092 1/32

印张14.5字数355,000

1986年12月第一版

1986年12月第一次印刷

印数 1——10,000

书号:6299·020

定价:3.60元

内 容 简 介

本书原系由《民主与法制》刊授部组织编写的《法律知识教程》的宪法部分。全书以马克思列宁主义毛泽东思想关于宪法学的基本理论为指导，以我国新宪法为根据，参照《宪法学》的体例结构，吸收和引用有关宪法学论著的研究成果，并在形式上试图引用现实生活中的例子，采用通俗易懂的表达方式，形象生动、深入浅出地阐明宪法学的基本原理和我国新宪法的基本内容。本书具有学习宪法课程辅助教材和普法宣传通俗读物的双重功能。

前 言

宪法是国家的根本大法，是民主政治的产物。一九五四年九月，由第一届全国人民代表大会第一次会议正式通过并公布施行的《中华人民共和国宪法》是新中国成立后的第一部社会主义类型的宪法。尔后，又于一九七五年和一九七八年作过两次修改。现行宪法是在党的十一届三中全会以后，国家的政治生活、经济生活和文化生活发生了巨大变化的新形势下，由第五届全国人民代表大会第五次会议于一九八二年十二月四日正式通过，并于当天由大会主席团公布施行的。这是一部具有中国特色的社会主义宪法，是一部引导全国人民走中国式社会主义道路的新宪法。它无论在内容上或是体系结构上，都比以往几部宪法更加完善，是我国新的历史时期治国安邦的总章程。三年多来，贯彻实施新宪法的结果，已经初步显示其作为国家根本法的权威和作用，并且必将进一步促进社会主义民主的发展和社会主义法制的健全，推动我国社会主义现代化事业的前进，迎来政治安定，经济繁荣，国家昌盛，人民幸福的新局面。

本书以马克思列宁主义毛泽东思想关于宪法学的基本理论为指导，以我国新宪法为根据，参照《宪法学》的体例结构，吸收和引用有关宪法学论著的研究成果，并在形式上试图引用现实生活中的例子，采用通俗易懂的表达方式，形象生动、深入浅出地阐明宪法学的基本原理和我国新宪法的基本内容。同时，在各讲篇末均附有学习思考题和相应的参考书目。最后，还附有《中华人民共和国宪法》（1982年）的文本和彭真委员长在全国人大五届五次会议上所作的《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》以及思考题

的答案要点、《宪法名词简释》。以期使本书具有宪法课程辅助教材和普法宣传通俗读物的双重功能。

本书原系由《民主与法制》刊授部组织编写的《法律专业知识教程》宪法部分。其中第一讲宪法概论和第五讲公民的基本权利和义务由俞子清编写；第二讲我国的阶级本质和第三讲我国的政权组织形式和国家结构形式由吴漱玉编写；第四讲经济制度和精神文明由韩云编写；第六讲国家机构由林汉基编写。最后，由俞子清统稿，浦增元审定，并于一九八五年七月起分六期作为刊授教材内部发行。后因改编丛书的需要，为保持全书体例一致，由《民主与法制》刊授部约请俞子清对第二、三、四、六讲重新改写定稿，最后确定为五讲。并另请李正增补《宪法名词简释》部分。但因作者水平有限，加之时间仓促，错误和不妥之处在所难免，尚祈读者不吝赐教。

编者

一九八六年六月

于上海

目 录

第一讲 宪法概论	(1)
第一节 宪法是国家的根本大法	(1)
一、玩球者心中的疑团	(1)
二、修改宪法之奥秘	(6)
三、完善与否的标准	(9)
四、宪法种种	(11)
五、关于“就怕做不到”的议论	(12)
第二节 世界上最早的宪法	(17)
一、“是我听宪法还是宪法听我”	(18)
二、从不成文宪法到成文宪法	(20)
1. “柔性”的英国宪法	(20)
2. 首创成文宪法典的美国宪法	(23)
3. 频繁多变的法国宪法	(27)
三、完全新颖的社会主义宪法	(29)
第三节 中国宪法知多少	(31)
一、“百日维新”的宪政主张	(32)
二、“约”不住袁世凯的《临时约法》	(34)
三、为人民所唾弃的伪宪法	(36)
四、人民民主宪政的硕果	(40)
五、新时期治国安邦的总章程	(43)
第二讲 国家制度	(46)
第一节 民主宪政的阶级内容	(46)
一、从“富人俱乐部”说起	(46)

二、由“当官不为民作主，不如回家卖红薯” 引出的联想	(49)
1. 马克思主义的基本理论和中国革命的具 体实践	(50)
2. 中国式的无产阶级专政	(52)
3. 不是简单地恢复	(54)
4. 高度社会主义民主的涵义	(57)
5. 阶级斗争已不再是我国社会的主要矛盾， 但仍须坚持对敌专政	(61)
三、“最不服气的是他领导我”析	(62)
1. 工人阶级是政治上最成熟、力量上最强 大的阶级	(63)
2. 工人阶级对国家的领导是通过其政 党——共产党来实现的	(66)
四、是“合唱”，还是“独唱”	(69)
1. 建立工农联盟的必要性和可能性	(69)
2. 工农联盟既是政治的联盟，又是经济的 联盟	(71)
五、岂能“垂帘听政”	(74)
1. 知识分子不是一个阶级	(74)
2. 知识分子不是“臭老九”	(77)
六、老“法宝”之今用	(82)
1. “国事是国家的公事，不是一党一派的 私事”	(82)
2. 范围更扩大了，任务更加重了	(87)
3. 让这个“大舞台”演出更有声有色的戏剧来	(89)
4. “长期共存、互相监督，肝胆相照、荣辱 与共”	(92)

七、“一国两制”与宪法·····	(94)
第二节 政权组织的中国形式 ·····	(97)
一、荒唐的“死活不论”·····	(97)
二、民主制度的基本形式·····	(104)
三、从“金钱游戏”到“人民手中的鞭子”·····	(114)
1. 选举制度的概念和本质·····	(115)
2. 我国社会主义选举制的产生和发展·····	(120)
3. 我国选举制度的社会主义原则·····	(122)
4. 我国选举的组织和程序·····	(129)
第三节 民族组合的新形式 ·····	(135)
一、“多”与“一”的辩证法·····	(136)
1. 国家结构形式的概念·····	(136)
2. 国家结构形式与国家阶级本质的关系·····	(138)
3. 我国采取单一制的国家结构形式·····	(141)
二、“少给点照顾，多给点自主权”·····	(148)
1. 实现各民族平等、团结和共同繁荣是党 和国家在民族工作中所奉行的基本原则·····	(148)
2. 民族区域自治是党和国家解决国内民族 问题的基本政策·····	(152)
三、树立“谁也离不开谁”的思想·····	(157)
1. 关于民族自治地方自治机关的自治 权·····	(159)
2. 关于国家的统一领导和帮助·····	(160)
3. 关于民族政策再教育·····	(162)
第三讲 经济制度与精神文明 ·····	(169)
第一节 走中国式的社会主义道路 ·····	(169)
一、从“私有财产神圣不可侵犯”说起·····	(169)

二、收归国有与“四马分肥”	(173)
三、经济制度与经济体制	(178)
四、社会主义并不废除个人财产	(192)
第二节 社会主义的精神特征	(194)
一、“人为财死”是哪一家的精神风貌	(194)
二、“同是一种东西，而中外用法之不同有 如此……”	(199)
三、“一元钱”与“两口痰”的启示	(204)
第四讲 公民的基本权利和义务	(212)
第一节 公民的权利和自由是斗争得来的	(212)
一、公民是宪法上权利和义务的主体	(212)
二、世上绝没有“与生俱来”的权利和自由	(216)
三、我国公民权利和义务的社会主义本质 和特点	(220)
第二节 正确理解和行使公民的各项权利	(229)
一、从“海德公园”说起	(229)
二、天主教徒与共产党员	(234)
三、高帽子、阴阳头、“牛棚”和其他	(238)
四、十亿英镑和五亿英镑之别	(242)
五、从普及初等义务教育做起	(247)
六、大使夫人被挡驾意味着什么	(250)
七、“海外孤儿”与新中国的主人	(253)
第三节 自觉履行公民的各项义务	(256)
一、达赖的要求和西藏人民的愿望	(257)
二、从五名肇事者被依法判刑引出的教训	(258)
三、发扬中国女排的拼搏精神	(265)
四、“亏了我一个人，幸福十亿人”	(266)

五、从“天公降雨人纳税”说起·····	(268)
第五讲 国家机构 ·····	(272)
第一节 统治阶级手中的必备武器 ·····	(273)
一、从一台车床说起·····	(273)
二、从有限任期制说到国家机构的本质·····	(278)
三、从不同的政党制度联及国家机构的 组织活动原则 ·····	(282)
四、从政务院到国务院的变迁·····	(289)
第二节 人民行使国家权力的工具·····	(293)
一、是最高国家权力机关，不是“橡皮图章”·····	(293)
二、国家元首的尊荣·····	(303)
三、“打狗记”给人的启示·····	(311)
四、“枪杆子”与国家政权·····	(319)
五、行政区划与地方国家机关·····	(322)
六、莫把判决书视同购货卡·····	(332)
名词简释 ·····	(347)
思考练习题参考答案(要点) ·····	(386)
附：1.《中华人民共和国宪法》(1982年12月4日 通过并公布) ·····	(401)
2.彭真：《关于中华人民共和国宪法修改草案 的报告》(1982年11月26日在第五届全国人 民代表大会第五次会议上) ·····	(430)

第一讲 宪法概论

第一节 宪法是国家的根本大法

一、玩球者心中的疑团

“宪法第几条规定我不可以在马路上踢足球”？这是一位玩球者在为自己的“马路足球场”辩解时冒出来的一个“世界难题”，乍一听来，这题难得近乎有点荒唐。不仅在中华人民共和国宪法中找不到答案，就是翻遍世界各国宪法也只能是一无所获。可再仔细推敲，他的辩解倒也引出了另一个问题。就是为什么他不问刑法第几条，也不问民法第几条……，脱口而出的是宪法第几条。可以想见，在他头脑中，宪法占有一定的位置。似乎只要你能说出宪法某条确有此规定，他便遵照执行。甚或隐约可见“宪法最大，必须遵守”的观念。然而，宪法究竟是什么？宪法之大表现在哪里？又大到什么程度？对于这一连串问题，恐怕便是这位玩球者头脑中的“世界难题”了。

毛泽东同志曾经形象地指出：“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。”（《关于中华人民共和国宪法草案》，见《毛泽东选集》第五卷第129页）这就清楚地告诉我们，宪法在整个法律体系中处在总章程的地位。它是国家的根本大法。我们通常所说的“依法治国”，首先应是依宪治国。那末宪法何以有这样高的权威呢？这便须从它规定的内容、它的法律效力以及制定和修改的程序说起。

我们知道，婚姻法管着婚姻家庭关系方面的问题，刑法管着定罪量刑方面的问题，诉讼法管着诉讼程序方面的问题，即通常

所说的怎样“打官司”。所有这些法律都只是管着某一方面的问题。而宪法呢？它却管着整个国家的基本问题。比如，在我们国家里，谁是领导者，谁是同盟者，谁又是专政对象？又比如我国人民当家作主的权利通过什么途径和形式来实现。全国五十六个民族怎样组合，通过什么形式来实现各民族间的平等、团结和共同繁荣。作为中华人民共和国公民应当享有哪些基本权利，又应当履行哪些基本义务，等等。这些通常被称为社会制度和国家制度的基本问题，都必须由宪法来作出明确的规定。只有这样，才能确认和保障国家政权的巩固和发展，才能使国家机关和公民的活动有一个尺度和标准。然而，国家生活的内容是绚丽多姿、纷纭繁杂的，而作为国家根本大法的宪法，毕竟篇幅有限。因此，它不可能把国家生活中的所有问题都详尽地罗列无遗。而只能对国家生活中最重大的问题规定一些重要的原则。因此，宪法只能是根本法，而不是法律大全和法律汇编。就拿世界上最长的南斯拉夫宪法（共406条）来说，也只是相对地比较详细，总体上还是规定社会制度和国家制度的基本原则。那末，国家生活中的具体问题又怎样去解决呢？斯大林告诉我们：“宪法并不排除将来立法机关的日常立法工作。而是预定要有这种工作。宪法给这种机关将来立法工作以法定基础。”（《关于苏联宪法草案》，见《列宁主义问题》第268页）这就是说，根据宪法规定的原则，立法机关将制定大量的普通法律，来具体调整多方面的社会关系。比如我国宪法规定：“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”根据宪法这一规定，全国人大和全国人大常委会将通过制定新闻出版法等一系列普通法律，对这些方面的自由作出具体规定，使人们在行使这些自由权利的时候有所适从，这是加强社会主义法制建设的整个过程。

就宪法的最高法律地位和效力而言，世界上许多国家都在宪法本身作出明确的规定，这既有助于国家法制的统一，也有利于

国家权力的集中和稳定。我国现行宪法则首次在《序言》的最后一段明文规定：“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。”这便是说，宪法的法律效力高于其它普通法律。宪法是普通法律的立法基础和依据，而普通法律则是宪法所确认的基本原则的引伸和具体化。通常说，宪法是“母法”，普通法律是“子法”。这样形象地用母子关系来比喻宪法与普通法律的关系，即表示后者从属于前者。普通法律的内容若与宪法相抵触甚或相违背，就构成“违宪”而失其效力，必须予以废止或修改。所以，在普通法律的规定中，通常都有“根据中华人民共和国宪法……制定本法律”的字样，以示普通法律对宪法的从属地位。1979年，五届全国人大二次会议在修改地方组织法，规定县和县以上的地方各级人大设立常委会和将地方各级革命委员会改为地方各级人民政府之前，先行通过宪法修正案，对有关的宪法条文作出相应的修改，以示宪法的最高法律地位。1982年，五届全国人大五次会议期间，除了修改宪法一项重要议程之外，还修改了“全国人民代表大会组织法”、“国务院组织法”、“地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法”和“选举法”等几个普通法律。然而，当时大会主席团并未将这几个普通法律的修改草案与宪法修改草案同时提交给大会讨论通过。其原因就在于普通法律的通过必须以宪法为依据。当时情况下，若仍然依据1978年宪法来讨论通过这些普通法律，显属失当。因为1978年宪法正在作系统的全面的修改之中。若说依据新宪法，可是在1982年12月4日之前新宪法尚属修改阶段，不能发生法律效力。因此，必须等到12月4日，全国人大正式通过新宪法，并由大会主席团于当天明令公布施行以后，才能着手讨论通过几个普通法律

的修改。就这一程序上的安排同样可以看出宪法的最高法律地位和最高法律效力。同时，正因为宪法是国家的根本大法，具有最高的法律效力，因此它必须成为所有国家机关、社会团体乃至每个公民的最高行为准则。任何组织和个人都负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。新党章规定“党必须在宪法和法律的范围内活动。”彭真同志在《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》中指出：“中国共产党领导中国人民制定了新宪法，中国共产党也将同全国各族人民一道，同各民主党派和各人民团体一道，共同维护宪法尊严和保证宪法实施。……体现了人民意志和中国共产党的正确主张的新宪法，又由全体人民和中国共产党的努力来保证它的实施，就一定能够在促进我国社会主义现代化事业的胜利发展中发挥伟大的作用。”这即表明了党对实施新宪法的决心和信心，也展示了我国社会主义法制建设新阶段的到来。

有如前述，宪法规定的内容是最重要的，宪法的法律地位和效力又是最高的。由此，便引出了宪法作为根本法的第三个基本特征，即它的制定和修改程序应当是特别严格的。世界上大多数立宪国家对宪法的制定和修改都作了严格的规定。如设立专门机构来草拟、审议、通过和批准宪法。在通过宪法时采取高额法定人数，即立宪机构全体成员的三分之二或四分之三以上多数始得通过。美国宪法修正案必须经国会两院三分之二的议员同意或三分之二的州议员的请求才能提出，并须经过各州四分之三议员或四分之三州制宪会议批准，方能成为宪法的一部分而实际发生法律效力。日本宪法的修改，必须有各议院全体议员三分之二以上的人数赞成，由国会倡议，并且向国民提议，经国会承认，并明确规定“此项承认必须在特别国民投票中或者在国会规定的选举时举行的投票中，获得过半数的赞成。”苏联宪法只有根据苏联最高苏维埃每院全体代表三分之二的多数通过的决定，方可修改。法国和意大利宪法还硬性规定“政府的共和体制”“共和政体”不得成为

修改宪法的对象。我国1954年宪法规定“宪法的修改由全国人民代表大会以全体代表的三分之二的多数通过。”现行宪法更进一步明确规定“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。”这种对宪法修改的特定程序规定，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。否则，宪法若能随便修改，经常修改，甚或朝令夕改，那不仅将导致国家法制建设的混乱，也将使人们无所适从，进而动摇了宪法本身的根本法地位。

综上所述，宪法是国家的根本大法。它必须具备从内容、效力到制定和修改程序的三个特征。这也是它与普通法律相比较而存在的三个主要区别：所谓宪法最大也就大在这些方面。但必须指出，就世界范围而言，这三个主要特征仍具有相对性。比如世界上大多数国家规定了宪法制定和修改的特别程序，但英国宪法却是一个例外。由于它采取不成文宪法的形式，议会通过一个宪法性法案便自然成为英国宪法的组成部分。而这种法案的通过程序与其他内容的法案并无不同。因此，从这个意义上说，英国宪法的修改便没有特定的程序。德国在1919年曾制定过一个著名的《魏玛宪法》。无论从内容还是形式而言，这部宪法对资产阶级民主制度的确认是极为典型的。然而，到1933年，希特勒上台执政，炮制“国会纵火案”，采取白色恐怖手段取得国会的多数以后，便通过了《消除人民和国家痛苦法》，即《授权法》。应该说，这是一个普通法律。但根据这一法律，授予希特勒内阁全部立法权。希特勒可以免受宪法的约束，有权制订任何法律。这实际上等于宣布宪法无效。1934年，总统兴登堡死后，希特勒接任总统，改称国家元首，确立了法西斯专制独裁统治。至此，虽然从未正式废除《魏玛宪法》，但实际上国社党的纲领就是第三帝国行动中的宪法，人称“希特勒就是法律”。这便是以普通法律否定宪法的突

出一例。至于说到宪法规定的内容，应当说，除了国家性质、国家政权组织形式、国家结构形式、公民基本权利和义务、国家机关等被普遍认为是宪法的重要内容以外，还有根据各国情况，被各自认为是非常重要的问题也可能写进宪法。如瑞士宪法将渔猎、执行自由职业的资格、贫人之疾病与埋葬、传染病及兽病的预防、粮食储备、禁止赌博等都列入宪法，是出于它本国的具体情况。而在我看来，所有这些内容未必称得上重大内容。同样，在我国，由于人口问题非常突出，五十年代没有注意这个问题，以至三十年后人口翻了一番。现在，如不加以控制，势必影响社会主义建设和国家的发展。因此，党把实行计划生育定为一项基本国策。现行宪法则不仅在公民基本权利和义务一章中把实行计划生育列为夫妻双方的义务，而且提前在总纲部分规定“国家推行计划生育，使人口的增长同经济和社会发展规划相适应”。对于这样的规定在外国宪法中是并无先例可援的。道理很简单，因为他们的人口问题不突出。有些国家如苏联、法国的人口甚至有减少的趋势。因此，他们积极鼓励一对夫妻生三个孩子。当然，在这种情况下，就根本不必由宪法来控制人口的增长了。

二、修改宪法之奥秘

“为什么美国宪法迄今近二百年未作修改，而我国的宪法却在三十多年中就换了四部？”这是在宣讲新宪法中来自听众的一个疑题。要回答这个问题，既要弄清历史事实，还得讲点宪法理论。首先，美国宪法近二百年来未作修改的说法不妥。回顾史实，美利坚合众国宪法于1787年制定，1789年正式批准生效，距今近两百年。其中一个序言和七条正文确实没有改动过。但从1789年起至今陆续通过了二十六条宪法修正案，以补充和修改宪法的内容。这二十六条修正案被附在宪法原文的后面，成为美国宪法的组成部分。可见，只是他们修改宪法的方式与我们不同而已，并非从来不加

修改。其次，宪法为什么要修改？又怎样来修改？这便须从宪法的本质说起。根据马克思列宁主义的宪法理论，宪法应是阶级斗争中各种力量实际对比关系的集中表现，是现实政治的客观反映。这便是说，宪法的产生应以阶级斗争为前提，只有在阶级斗争中取得胜利，并掌握国家政权的阶级才有资格去颁布一部宪法，来确认革命胜利成果，提出奋斗的目标。同时，宪法的内容必须跟现实政治相吻合，且随着国内政治经济形势的发展变化而作出相应的修改。否则，内容过时了的宪法便不能起到巩固和推动经济发展的积极作用。从这个意义上说，世界上永恒不变的宪法是不存在的。美国宪法产生的前提是北美十三州独立战争的胜利和对英国殖民统治的彻底摆脱。以后又随着国内资产阶级和劳动人民之间阶级力量的消长关系的变化而通过一系列修正案。1918年苏俄宪法产生的前提是十月革命的胜利和劳动人民掌权。以后也随着国内政治经济形势的客观变化而作出多次修改。同样，中华人民共和国宪法产生的前提则是新民主主义革命的彻底胜利和新中国的诞生。当然，毫无例外，它也会随着国内政治经济形势的不断变化而作出相应的修改。至于修改的次数究竟应以几年一次为好，却很难以具体数字来计算。从1949年《共同纲领》的颁布到1952年，经过三年的恢复时期，国家在政治经济形势方面发生了深刻的变化。人民力量进一步壮大，反革命的残余势力基本肃清，国民经济得到恢复。此时，就有必要在《共同纲领》的基础上制定一部比共同纲领更加完善的宪法。这应当说是取决于阶级力量的实际对比关系。从1954年宪法的制定到1956年社会主义改造的基本完成，消灭了剥削制度，改变了生产关系，人民的社会主义积极性进一步高涨，这同样反映出阶级力量实际对比关系的深刻变化。此时，修改1954年宪法的部分内容，原属常理。只是由于“左”的思想抬头，法律虚无主义泛滥，才推迟了这一进程。及至“文化大革命”，又受到林彪、江青两个反革命集团的干扰，致使1975年宪