



宪法学

主编 许崇德

当代世界出版社

宪 法 学

主 编 许崇德

当代世界出版社

责任编辑 李 珊 东方良
封面设计 田杰华
版式设计 尹 植

图书在版编目 (CIP) 数据

宪法学 / 许崇德主编. —北京: 当代世界出版社,
2000. 5
ISBN 7-80115-332-4

I. 宪… II. 许… III. 宪法-理论 IV. D911.01

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 25047 号

当代世界出版社出版发行

(北京市复兴路 4 号 邮编:100860)

中共山东省委党校印刷厂印刷 新华书店经销

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:9 字数:232 千字

2000 年 3 月第 1 版 2002 年 4 月第 3 次印刷

印数:50000 册 定价:12.00 元

ISBN 7-80115-332-4/D·89

说 明

宪法学是以宪法为研究对象，研究宪法的基本原理、宪法的历史发展、国家性质、国家形式、中央国家机关、地方制度、审判机关和检察机关、选举制度、政党制度、公民的基本权利与义务等根本制度、根本原则的一门根本的法学学科，它是部门法学体系中的核心部分。

宪法学是中共中央党校函授学院政法专业本科班开设的一门基础法学课。

本书请我国著名的法学家、中国人民大学博士生导师许崇德教授主编。各章撰稿人如下（按章节顺序排列）：胡锦涛（中国人民大学教授、博士生导师）：第一章；许崇德（中国人民大学教授、博士生导师）：第二章；刘玉喆（中国人民大学讲师、法学博士）：第三章；任进（国家行政学院副教授、法学博士）：第四章第一节、第五章；郑贤君（首都师范大学副教授）：第四章第二节、第六章、第七章；皮纯协（中国人民大学教授）：第八章、第九章；韩大元（中国人民大学教授、博士生导师）：第十章。书中如有不妥之处，请读者批评指正，以便进一步修订。

当代世界出版社

中共中央党校函授学院

2000年3月

目 录

第一章 宪法基本原理	1
第一节 宪法的概念与本质	1
一、宪法词源的演变	1
二、宪法的法律地位	2
三、宪法的本质特征	6
第二节 宪法的分类	8
一、宪法的形式分类	8
二、宪法的实质分类	9
第三节 宪法规范和宪法渊源	10
一、宪法规范	10
二、宪法渊源	15
第四节 宪法修改	18
一、宪法修改概述	18
二、宪法修改的方式	21
第五节 监督宪法实施	23
一、宪法解释	23
二、宪法监督	25
第二章 宪法的历史发展	35
第一节 宪法在世界范围内的产生	35
一、历史上最初的宪法是资产阶级宪法	35
二、宪法产生的基本条件	36
三、最早的成文宪法和不成文宪法	38
四、无产阶级宪法的产生	39

第二节 旧中国宪法的产生和发展	40
一、宪法问题在中国的肇始	40
二、1908年《钦定宪法大纲》	40
三、中华民国临时约法	42
四、北洋军阀的制宪活动	43
五、蒋介石国民党的制宪活动	44
六、人民革命根据地的宪法	45
第三节 中华人民共和国宪法简史	47
一、中国人民政治协商会议共同纲领	47
二、1954年中华人民共和国宪法	49
三、1975年中华人民共和国宪法	53
四、1978年中华人民共和国宪法	54
五、1982年中华人民共和国宪法	55
第三章 国家性质	57
第一节 国家性质概述	57
一、国家性质的概念	57
二、体现国家性质的三个因素	58
三、国家性质与宪法的关系	59
第二节 人民民主专政的社会主义国家	59
一、人民民主专政的含义	59
二、人民民主专政与无产阶级专政的关系	60
三、我国宪法关于政权性质规定的沿革	63
第三节 社会主义经济制度	65
一、经济制度的含义	65
二、社会主义公有制经济	65
三、非公有制经济	69
四、以按劳分配为主体的多种分配方式	72
五、国家保护公民合法财产的所有权和继承权	73
第四节 社会主义精神文明建设	74
一、精神文明的含义	74

二、社会主义精神文明建设的主要内容·····	75
第四章 国家形式 ·····	78
第一节 国家政权组织形式 ·····	78
一、国家政权组织形式概述·····	78
二、国家政权组织形式的类型·····	79
三、人民代表大会制度是我国根本政治制度·····	80
第二节 国家结构形式 ·····	89
一、国家结构形式概述·····	89
二、国家结构形式分类·····	93
三、我国是多民族组成的单一制国家·····	99
第五章 中央国家机关 ·····	103
第一节 国家机构概述 ·····	103
一、国家机构的概念·····	103
二、我国国家机构的组织和活动原则·····	103
第二节 全国人民代表大会及其常务委员会 ·····	105
一、全国人民代表大会·····	105
二、全国人民代表大会常务委员会·····	121
第三节 中华人民共和国主席 ·····	126
一、国家主席的性质和地位·····	126
二、国家主席的产生和任期·····	127
三、国家主席的职权·····	129
第四节 国务院 ·····	129
一、国务院的性质和地位·····	129
二、国务院的组成和任期·····	131
三、国务院的领导体制·····	132
四、国务院的职权·····	133
五、国务院的机构设置·····	135
第五节 中央军事委员会 ·····	138
一、中央军事委员会的设立·····	138

二、中央军事委员会的性质和地位	138
三、中央军事委员会的组成和任期	139
四、中央军事委员会的职权和领导体制	139

第六章 地方制度

第一节 地方制度概述	141
一、地方制度的概念	141
二、地方自治、地方分权与地方自主	142
三、地方政府的职能	143
四、地方政府的特征	145
第二节 新中国地方制度的历史发展	145
一、初创时期（1949—1954年）	146
二、调整时期（1954—1966年）	146
三、混乱时期（1966—1976年）	147
四、恢复时期（1976—现在）	147
第三节 行政区划	148
一、行政区域划分	148
二、变更行政区域的法律程序	149
三、行政区域的层级	150
第四节 普通地方行政区域	152
一、地方国家机关	152
二、地方国家机关的权力来源	153
三、县级以上地方各级人民代表大会及常务委员会	153
四、县级以上地方各级人民政府	159
五、地方各级人民代表大会与同级人民政府的关系	161
六、地方国家机关上下级之间及与中央的关系	161
第五节 民族自治地方	162
一、民族自治地方的法律地位及权力来源	162
二、民族区域自治与一般地方自治的区别	163
三、民族自治地方的自治机关及自治权力	163
四、民族自治地方的发展	166

第六节 特别行政区	169
一、特别行政区的理论基础	169
二、自治权力的来源	169
三、特别行政区的政治制度和自治权力	170
第七节 基层自治组织	173
一、基层自治组织的法律根据和地位	173
二、村民委员会和居民委员会	173
第七章 审判机关和检察机关	177
第一节 人民法院	177
一、审判权的性质	177
二、法官的遴选	179
三、人民法院的组织系统与体制	179
四、人民法院的审级制度和审判监督制度	181
五、人民法院的职权	183
六、审判工作的基本原则	183
第二节 人民检察院	187
一、检察权的性质	187
二、检察官的遴选	188
三、人民检察院的组织系统与领导体制	189
四、人民检察院的职权	190
五、人民检察院的工作原则	193
六、人民法院和人民检察院与公安机关的关系	193
第八章 选举制度	196
第一节 选举制度概述	196
一、选举制度的概念	196
二、选举制度的本质	196
三、选举制度的基本功能	197
第二节 我国选举制度的产生和发展	199
一、建国前根据地和解放区的选举制度	199

二、1953年前后的选举制度	203
三、1979年选举制度的发展	204
四、1982年选举制度的进一步完善	205
第三节 我国选举制度的基本原则	209
一、选举权的普遍性	209
二、选举权的平等性	210
三、直接选举	210
四、无记名投票	211
五、选民对代表实行监督	211
六、选举的物质保证和法律保障	212
第四节 我国选举工作的组织和程序	213
一、选举委员会	213
二、选区的划分	214
三、选民登记	215
四、代表候选人的提名	216
五、选举程序	217
六、对代表的罢免和补选	219
七、县级以上人大选举上一级人民代表	219
第九章 政党制度	221
第一节 政党制度概述	221
一、政党、政党制度及其类型	221
二、中国共产党简况	222
三、中国各民主党派简况	222
第二节 共产党领导的多党合作与政治协商制度	225
一、中国共产党领导的多党合作与政治协商制度 是我国的基本政治制度	225
二、坚持中国共产党的领导	226
三、各民主党派在实践中共同进步发展	228
第三节 中国人民政治协商会议	232
一、中国人民政治协商会议的性质和历史发展	232

二、中国人民政治协商会议的组织原则	235
三、中国人民政治协商会议的任务和作用	236
第十章 公民的基本权利与义务	238
第一节 基本权利概述	238
一、权利的概念与基本特征	238
二、公民与国籍	240
三、基本权利的概念与特征	241
四、基本权利的相对性与分类	243
五、我国现行宪法规定的公民基本权利的特点	244
第二节 我国公民的基本权利	245
一、平等权	245
二、政治权利	247
三、宗教信仰自由	253
四、人身自由	255
五、社会经济权利	260
六、文化教育权利	263
七、监督权	266
八、特定主体权利的保护	267
第三节 我国公民的基本义务	269
一、基本义务概述	269
二、我国公民的基本义务	270

第一章 宪法基本原理

第一节 宪法的概念与本质

一、宪法词源的演变

据考证，在我国诸多历史典籍中早已有“宪”、“宪法”、“宪章”等词汇的记载。例如，《尚书·说命下》：“鉴于先王成宪，其永无愆”、“率兴作事，慎乃宪”；《国语·晋语》：“赏善罚奸，国之宪法也”；《中庸》：“祖述尧舜，宪章文武”；管子著《立政篇》中有：“正月之朔，百吏在朝，君乃出令布宪于国。宪法既布，有不行宪者，谓之不从令，罪死不赦”；管子著《七法篇》中有：“有一体之治，故能出号令，明宪法矣”；韩非子著《定法》中有“法者，宪令著于官府，刑罚必于民心”；《周礼·秋官小宰》：“宪表悬之，若今新布法令也”；《唐韵·集韵·韵会》：“悬法示人曰宪，从害省，从心，从目，观于法象，使人晓然知不善之害，接于目，怵于心，凛乎不可犯也”等等。从这些记载中可以看出，我国古之“宪法”有两重含义：一是泛指典章制度；二是法令的公布。

拉丁文“constitutio”的含义是组织、确立。古代罗马帝国用它来表示皇帝的各种建制和皇帝所颁布的“诏令”、“谕旨”之类的文件，以区别于市民会议通过的法律文件。在欧洲中世纪封建时代，有时用它来表示封建主的意志和各种特权，有时也用它来说明个别城市和团体的法律地位。英国在资产阶级革命过程中，确立了以代议制为基础的民主制度，并将其用法律的形式加以肯定和确认。英国人借用拉丁文“constitutio”，以“constitution”来表

示这种前所未有的新制度及规定这种新制度的法律。

日本在历史典籍中也有“宪法”一词的记载。例如，德川幕府时代曾编纂有《宪法部类》、《宪法类纂》等。作为新制度、新法律的“constitution”，日本也没有相应的名词来表示。故而，其在传入日本之初，曾有过多种译名，如“律例”、“根本律法”、“国制”、“政规”、“朝纲”、“建国法”、“国宪”等。后来，逐渐统一为使用“宪法”来表示。清朝末年，留学日本的青年学生、资产阶级革命派人士将日本的情况及变化、甚至于西方的理论、学说、制度介绍回国内，其中包括议会、宪法、宪法学及宪政制度。

二、宪法的法律地位

近代以来，一国的法的体系都是由宪法、刑法、民法、行政法、诉讼法等诸多的表现形式的表现构成的，因此，宪法是一个国家的法的表现形式之一。法所具有的性质和特征，作为一个国家的法的组成部分之一的宪法也同样具有，宪法与法的其他组成部分具有共同性。

另一方面，宪法是国家的根本法、最高法，是“法律的法律”。各国一般在宪法中明确规定了宪法的地位。例如，日本国宪法第98条规定：“本宪法为国家的最高法规，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的全部或一部，一律无效。”我国现行宪法关于宪法地位的规定，其具体化程度和明确性可以说是世界宪法史上最为全面和明确的。现行宪法序言的最后一段明确规定：“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。”此外，在宪法总纲第5条还针对我国实际情况，就宪法的最高法律效力的具体表现和要求作了规定：“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。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。”

宪法成为国家根本法需要具备一定的实质根据和形式根据。在一些国家，虽然制定了宪法，宪法也规定了国家生活中的根本性问题，而宪法并没有成为国家的根本法，不具有最高的法律效力。宪法之所以能够成为国家根本法，有其深刻的经济原因、思想原因、政治原因和法律原因，是经济、思想、政治及法律的发展和综合作用的结果，归根结底是社会发展到一定阶段而产生的内在要求。这是宪法之所以能够成为国家根本法的实质性根据。宪法要成为国家根本法，还应当具备形式方面的要件和根据。宪法成为国家根本法的形式方面的根据主要有以下两个：

第一，宪法的内容。宪法的内容涉及一个国家的政治、经济、文化、社会、对外交往等各方面的重大原则性问题，涉及国家的根本制度和基本制度问题。如我国宪法规定了我国的社会制度和国家制度的基本原则、国家性质、政权组织形式、国家结构形式、公民的基本权利和义务、中央及地方国家机构的设置和各国家机关之间的相互关系，以及国旗、国徽、首都等。这些内容是我国国家生活和社会生活中最根本、最重要的问题。而普通法律所规定的内容，只涉及国家生活或者社会生活中某一方面的重要问题，如婚姻法主要调整婚姻和家庭方面的问题、刑法主要规定什么是犯罪及对犯罪行为如何追究刑事责任的问题。我国现行宪法序言明确规定：“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。”

第二，宪法的制定和修改程序。宪法所规定的内容是国家生活和社会生活中最根本性的问题，为了保证宪法的尊严和相对稳定性，并从形式上赋予其最高法律效力，绝大多数国家在制定宪法和修改宪法的程序上的要求比普通法律更为严格。

1. 在宪法制定方面，与普通法律的制定相比较，主要有两点不同：（1）宪法的制定一般要求成立一个专门机构，如制宪会议、

宪法起草委员会等,该专门机构的职责就是起草或者制定宪法,在完成起草或者制定宪法的任务以后,该专门机构即予以解散。如美国为起草 1787 年宪法,由各州推选的代表在费城召集了“制宪会议”;法国为制定 1791 年宪法,将原来三级会议中的第三等级组成“制宪议会”;我国在制定 1954 年宪法时,就曾专门成立了“宪法起草委员会”。一般情况下,普通法律的起草和制定由常设的立法机关进行,无须成立专门的机构;有时虽然普通法律的起草由特定的专门机构进行,但其通过只能由立法机关进行。(2) 宪法草案的通过程序比普通法律严格,一般要求最高立法机关的议员或者代表的特定多数,如三分之二、四分之三或者五分之四以上同意;有的国家还要求举行全民公决,由有选举权的半数以上的选民通过;在一些联邦制国家,还要求由组成联邦的各个或者多数成员国(州、邦、共和国)通过。而普通法律的通过只要求立法机关的议员或者代表过半数同意即可,有的甚至规定,参加会议的议员或者代表的过半数同意即可通过法律。如我国宪法第 64 条第 2 款规定:“法律和其他议案由全国人民代表大会以全体代表的过半数通过。”

2. 在宪法修改方面,与普通法律的修改相比较,宪法修改主要有三点严格要求:(1) 只有宪法规定的有限的特定主体才可提出修改宪法的有效议案。如美国宪法第 5 条规定:“国会两院三分之二议员认为必要时,应提出本宪法的修正案,或根据各州的三分之二州议会的请求,召开制宪会议提出修正案”;我国宪法第 64 条第 1 款规定,宪法的修改由全国人大常委会或者五分之一以上的全国人大代表提议,因而,在我国,除此两个特定的主体以外的一切组织和个人都无权向全国人大提出有效的修宪议案。而有权提议修改普通法律的主体则更广泛一些,即凡是有权向立法机关提出法律草案的主体都有权提议修改法律。(2) 修改宪法的程序比普通法律严格。如日本国宪法第 96 条规定:“本宪法的修改必须经各议院全体议员三分之二的赞成,由国会提议,向国民提

出，并得其承认。此项承认，必须在特别国民投票或国会规定的选举时举行的投票中获得半数以上的赞成。宪法的修改在经过前款承认后，天皇立即以国民的名义，作为本宪法的一个组成部分立即予以公布。”美国宪法规定，宪法修正案的通过必须有四分之三的州议会或经四分之三的州修宪会议批准才能生效。我国宪法规定，修改宪法由全国人大以全体代表的三分之二以上的多数通过，而普通法律的修改由全国人大及其常委会以全体代表或委员的过半数通过即可。(3)有些国家明确规定宪法的某些内容不得修改或者在宪法通过以后的一定时间内不得修改宪法。如意大利宪法第139条规定：“共和政体不能成为修改的对象。”法国现行宪法第89条规定也作了类似的规定，法国现行宪法还规定：“任何有损于领土完整之修改程序，不得着手及进行。”在符合宪法规定及法定的法律修改程序的前提下，普通法律的修改一般没有限制。

宪法作为国家根本法的表现是宪法具有最高法律效力。宪法的最高法律效力主要表现在以下两个方面：(1)宪法是普通法律的制定基础和依据。宪法的功能就是确定国家生活和社会生活中的根本制度、基本制度和基本原则，再由普通法律依据宪法的规定进行具体化，成为社会实际生活的具体规范。宪法与普通法律的关系是“母法”与“子法”的关系，普通法律是由宪法派生出来的。因此，国家立法机关在进行日常立法时，必须依据宪法的规定，以宪法的规定为基础。无论普通法律是否明确规定其是依据宪法而制定的，事实上它们都是依据宪法的规定制定的。(2)普通法律的规定与宪法相抵触无效。国家立法机关制定的任何普通法律都具有法律效力，但是其前提必须是与宪法相一致。如果普通法律的规定与宪法的规定、原则及精神相抵触，或者相抵触的部分无效，或者全部无效。即违反宪法的法律不是法律，当然也就没有法律效力。实际上，除普通法律以外的法的其他表现形式，与普通法律一样，也必须以宪法为基础，依据宪法的规定而制定，

并不得与宪法的规定相抵触。

此外，一切组织和个人都必须以宪法为根本的活动准则。如我国现行宪法序言规定：“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。”

关于宪法的最高法律效力，各国宪法一般作了明确的规定。如日本国宪法第 98 条规定：“本宪法为国家的最高法规，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的全部或一部，一律无效。”我国宪法在宪法序言中规定：“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。”在总纲第 5 条更进一步明确规定：“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”各国为了保证宪法的最高法律效力的实现，都规定由某一国家机关审查和处理普通法律等规范性文件是否与宪法相抵触的问题。

综上所述，所谓宪法，是指规定国家根本制度和根本任务、具有最高法律效力的国家根本法。就宪法的实质而言，其主要作用是协调国家权力与公民权利之间的关系，除明确规定公民的基本权利外，并侧重于通过限制国家权力的范围及监督国家权力的行使，以保护公民的基本权利。在这一意义上，宪法被誉为“人权保障书”。

三、宪法的本质特征

法归根结底是统治阶级意志的表现，反映了一国当时的政治力量对比关系。由于宪法所规定的是国家生活和社会生活中最根本性的问题，因而它是一国政治力量对比关系的全面、集中表现，是统治阶级根本意志和根本利益的集中反映。

政治力量对比关系首要的是阶级力量对比关系。宪法反映阶级力量对比关系，表现在以下三个方面：