

张左明

主编

中国宪法

中等法学系列教材

华 东理工大学出版社

中等法学系列教材

中 国 宪 法

张左明 主编

华东理工大学出版社

(沪)新登字 208 号

中等法学系列教材

中 国 宪 法

张左明 主编

华东理工大学出版社出版发行

上海市梅陇路 130 号

邮政编码 200237 电话 64250306

新华书店上海发行所发行经销

上海展望印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 7.375 字数 196 千字

1999 年 6 月第 1 版 2000 年 4 月第 2 次印刷

印数 5001—9000 册

ISBN 7-5628-0953-4/D·39 定价 12.00 元

内 容 提 要

本书以党的十五大提出建设社会主义法治国家精神为指导,并根据1999年3月15日通过的宪法修正案,详细论述了宪法的一般原理、发展及趋势,我国的国家形式、公民的基本权利和义务、国家机构等内容。

本书将法治精神贯穿于全书,并具有结构合理、语言简洁、通俗易懂等特点,是广大中专层次、成人学员的最佳教材,也是广大法律爱好者学习宪法的最佳参考书。

中等法学系列教材编委会

主 任：陈生根

副主任：许福生 于 江

编 委(按姓氏笔画)：

于 江 许福生 陈生根

沈 亮 张祖明 赵胜业

徐 青

说 明

本套中等法学系列教材包括《法理学教程》、《中国宪法》、《中国民法》、《中国民事诉讼法》、《中国刑事法律》、《中国经济法》、《中国婚姻家庭法》、《中国行政法律》、《司法文书》和《司法职业道德》共 10 种, 将于 2000 年夏出齐。

本套教材以我国现行法律为主要依据, 结合司法实践, 并根据中专层次、成人学员的特点, 系统介绍法学各门学科的基本理论、基本知识, 又注意贯彻理论联系实际的精神。

《中国宪法》是这套教材中的一种。由上海市司法干部学校张祖明(笔名: 张左明)副校长主编。参编的有: 张祖明(导言、第一章、第二章、第三章、第五章部分、第六章); 姚远(第四章第一节、第二节); 杨燕蓉(第四章第三节、第五章第一节、第二节); 邓骏(第五章部分)。

本套教材由上海市电视中等专业学校组织编写。除供中专教育使用外, 也可供社会培训使用。

因编写时间仓促, 本教材难免存在缺点, 欢迎广大师生、读者批评指正。

上海市电视中等专业学校

1999 年 1 月

目 录

导言.....	(1)
第一章 宪法一般理论	
第一节 宪法的概念.....	(3)
第二节 宪法规范的特点.....	(9)
第三节 宪法的类型	(11)
第四节 宪法的经济基础、思想基础和宪法原则.....	(14)
第五节 宪法的作用	(23)
第六节 违宪审查制度	(25)
第二章 宪法历史和发展趋势	
第一节 资本主义宪法的产生和发展	(31)
第二节 社会主义宪法的产生和发展	(34)
第三节 近代中国宪法的产生和历史	(36)
第四节 新中国宪法的产生和历史	(45)
第五节 世界宪法的发展趋势	(54)
第三章 国家性质	
第一节 阶级基础	(57)
第二节 政治基础	(64)
第三节 经济基础	(78)
第四节 文化特征	(90)
第五节 群众基础.....	(100)
第四章 国家形式	
第一节 政体.....	(109)
第二节 单一制国家结构形式.....	(116)
第三节 国旗、国徽、国歌和首都.....	(123)
第五章 公民基本权利和基本义务	
第一节 宪法确定的公民基本权利.....	(131)

第二节	宪法确定的公民基本义务·····	(148)
第三节	公民基本权利义务的相互关系及特点·····	(153)
第四节	我国宪法公民基本权利的规定是对人权的切实保障·····	(160)
第五节	在中国境内的外国人合法权利和利益的保护 ·····	(167)
第六章 国家机构		
第一节	国家机构概述·····	(169)
第二节	中央国家机关·····	(176)
第三节	地方国家机关·····	(198)
第四节	民族自治地方的自治机关·····	(211)
第五节	特别行政区的国家机关·····	(215)
第六节	基层群众性自治组织·····	(219)

导 言

一、宪法学的研究对象和本教材的结构

宪法学作为法律科学的一个分支,具有法律科学的一般特征。法律科学以法这一社会现象,包括法的产生、发展、特征、作用及法律规范调整和保护的社会关系为研究对象。但宪法学主要以宪法现象,包括宪法的产生及其发展规律、宪法的概念、特征、作用,宪法的解释和修改,宪法的实施及宪法调整保护的特定社会关系为研究对象。

宪法现象范围十分广泛,涉及到政治、经济、文化等各个领域。政治现象、经济现象、文化现象由其专门科学进行研究,宪法学则是从宪法规范的角度对这些现象加以研究,并不能代替其他学科。比如政党制度是政治学研究的对象,生产力和生产关系是政治经济学研究的对象,宪法学则是从国家性质角度研究政党制度对国家政权运作的影响,研究生产力和生产关系作为国家性质的决定因素,制约宪法所确定的各项制度,包括公民权利的实现。所以,宪法学研究对象有别于其他社会科学。

本教材作为中国宪法教材,以中国现行宪法为主要内容。但宪法的一般理论是法律专业学生必须掌握的,本教材的结构这样安排:

第一章是宪法一般理论,重点是一般原理,也结合中国现行宪法的原则和规范。第二章是宪法历史和发展趋势,从史的角度进一步印证宪法理论,也为学习现行宪法提供纵向比较的材料。第三章至第六章以中国现行宪法为主要内容,编排上吸收其他教材合理的结构安排,将涉及国家形式的政体、国家结构形式、民族区

域自治、特别行政区的设置、国旗、国徽、国歌和首都合作一章。对某些章节结构作出调整,如第三章以国家性质为主线,将阶级基础、政治基础(包括政党制度)、经济基础、文化特征(同社会主义精神文明)、社会基础(有关公民普选制度)合作一章,因为这些是国家性质的决定因素,同宪法学的研究对象一致。第五章介绍我国宪法确定的公民基本权利和义务,第六章介绍国家机构,同我国现行宪法结构一致,便于对照学习。

二、学习宪法的意义首先在于提高宪法意识

有无宪法意识,上对国家领导人,下至普通公民都很重要。党的十五大提出建设社会主义法治国家,1999年3月15日第九届全国人民代表大会第二次会议通过宪法修正案,将实行依法治国,建设社会主义法治国家写进宪法,在社会主义宪法史上是第一次,是开先河的。宪法是统一法制的依据,有了宪法意识,就能够积极准确地立法。宪法又是法治的基础,有了宪法意识,国家机关才能依法履行职责,保护公民的权利;公民才能履行自己对社会的义务。宪法意识是法治的原动力,宪法意识增强了,法治才能真正实现。

所以,学习宪法理论,了解宪法原则和规范,不是死记条文,而是在掌握宪法知识基础上达到增强宪法意识的高境界。

三、学习宪法的方法在于理论联系实际

学习的方法很多,但理论联系实际最重要。实际包括历史上已经进行的实践,现实社会的实践。理论同实际结合,才可用来指导实践。理论联系实际,才能掌握理论精髓,理解理论为实际生活所制约,学习宪法也是这样。理论联系实际,才能运用宪法来规范社会生活;理论联系实际,才能理解宪法的某些规定受制于社会实际,特别是经济生活。社会发展,宪法也要发展,了解并推动宪法发展的人,才算懂得了宪法。当前,我国正在进行伟大的变革,学好宪法,必将加深对改革的理解,与时代同步。

第一章 宪法一般理论

宪法是法的组成部分,是民主制度的法律化,是一个国家各种政治力量实际对比关系的表现,是对国家的根本制度、根本任务、社会生活的基本原则和公民的基本权利义务、国家政权组织的规定。宪法是根本大法,具有最高的法律效力。本章通过对宪法概念、宪法规范的特点、宪法的类型的实质分类和形式分类、宪法的经济基础与思想基础、两类相同相似或完全对立的宪法原则、宪法的作用以及宪法作用发挥的条件、违宪审查等制度的介绍,阐述宪法的一般理论,为研究中国现行宪法打下基础。

第一节 宪法的概念

“宪法”一词,本来只是组织的意思。英国中世纪以后建立代议制,后来这种代议制普及欧美许多国家,人们把这种确定代议制度的法律称为“宪法”,意思是确立立宪政体的法律。在中国,“宪法”的近代意义是由近代改良主义运动和立宪运动赋予的。19世纪80年代,改良主义思想家提出了立宪与开议院的主张,首先使用了宪法一词。此后,参与戊戌变法的维新派人士要求清廷制定宪法,施行宪法。1908年,清政府为敷衍民意,正式颁布了《钦定宪法大纲》。于是,“宪法”的近代意义为该宪法性文件所确认。此后,宪法正式成为一个法律部门,“宪法”一词在中国就成为国家根本大法的专门词。

为了弄清宪法的概念,下面从宪法的法律特征、政治内容和阶级实质几方面进行分析。

一、宪法是法的组成部分

特定国家的法是由宪法、刑法、民法、诉讼法、婚姻法、劳动法等许多具体的法组成的。法是一个统称，宪法是其中一门具体的法，它具有法的共性和共同特征。宪法具有同刑法、民法、诉讼法等等其他一般法律相同的特性。这个相同的特性就是：他们都代表统治阶级的意志，都是具有国家强制力保证的行为规范，都是阶级统治的重要工具。宪法的内容同其他一般法律一样，主要取决于社会的物质生活条件。

二、宪法是根本大法

宪法是法的组成部分，但宪法不同于其他一般法律，宪法是根本大法，这主要表现在以下方面：

（一）宪法的内容不同于一般的法律

宪法是国家的总章程。把宪法比作总章程是一种通俗的说法，容易明白。毛泽东同志说过：“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。”（《毛泽东著作选读》下册 710 页）我国宪法《序言》明确宣布：“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。”显示了宪法在内容上与其他一般法律的不同。

（二）宪法的效力不同于一般的法律

宪法在整个法律体系中处于最高的地位，因此宪法的效力高于其他任何法律。宪法规定，普通法律的内容都必须符合宪法的规定，如果违反了宪法则无效。宪法具有最高法律效力这一点，现在已经为立宪国家所公认，比如 1946 年制定的日本宪法明确规定：“本宪法为国家最高法律，凡与本宪法条款相违反的法律、法令、诏敕以及有关国务的其他行为的全部或一部，一律无效。”1958 年制定的法国宪法规定：“被宣告为违反宪法的法律，不得予以公

布,亦不得施行。”美国《宪法》第6条也规定宪法是最高的或至上的法律,所有其他联邦和州的法律,如与宪法的任何条款抵触,则无效。我国《宪法》第5条规定:“国家维护社会主义法制的统一和尊严。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、各企事业单位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。”由此可以看到宪法的效力最高。

(三) 宪法的制定和修改程序与普通法律不同

因为宪法是具有最高效力的法律,所以许多国家对宪法的制定和修改都作出了不同于普通法律的特别规定。不成文宪法的国家不作这些规定。

在制定宪法方面,许多国家都成立了专门委员会,如“宪法起草委员会”,“立宪会议”,“制宪会议”等等。1787年5月美国在费城举行的由55名代表组成的制宪会议,会议就是起草美国宪法,把宪法草案交由各州批准。1791年的法国宪法是由1789年成立的制宪会议负责起草的。我国第一部宪法是由1953年1月13日成立的中华人民共和国宪法起草委员会负责起草的。我国1982年的宪法是由1980年9月成立的宪法修改委员会对1978年宪法进行修改而起草出来的。

许多国家还规定了通过或者批准宪法的特别程序。美国宪法草案规定,宪法要经过13州中的9个或9个以上的州批准后才正式生效。1946年和1958年的法国宪法,是经过公民投票通过以后才正式生效。我国第一部宪法1954年宪法草案经宪法起草委员会提交中央人民政府委员会审议通过后,交付全国人民讨论,经多次修改后,最后由第一届全国人民代表大会第一次会议正式通过生效。我国1982年宪法修改草案经宪法修改委员会提交全国人民代表大会常务委员会讨论并公布,全国人民讨论后,又经过宪法修改委员会再次修改,提交给第五届全国人民代表大会第五次会

议审议通过。

对修改宪法,各国同样有着比修改普通法律复杂得多的程序,只是复杂的程度不同而已。如 1936 年苏联宪法规定:“苏联宪法至少须经苏联最高苏维埃两院各三分之二多数决定,始得修改。”我国 1982 年宪法规定:“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。”美国修改宪法的程序也比较复杂。根据美国宪法的规定,经过国会两院 2/3 的议员的同意,或者 3/4 的州议会的请求,可以提出宪法修正案,但要经过 3/4 的州议会或修宪会议批准后,才能发生效力。日本修改宪法更难。1946 年日本宪法规定:“本宪法的修订,须经各议院全体议员三分之二以上赞成,由国会倡议,向国民提出,并得其承认。此种承认,必须在特别国民投票和国会规定的选举时进行投票,必须获得半数以上赞成。”可以想象,要取得各议院全体议员 2/3 以上赞成是非常困难的。

继 1988 年和 1993 年我国通过宪法修正案后,1999 年我国又通过了第 12 至 17 条修正案。这是同年 1 月,中国共产党中央委员会根据中国共产党十五次全国代表大会的精神,向全国人民代表大会常务委员会提出了《中国共产党中央委员会关于修改宪法部分内容的建议》,这个建议是中共中央召开党外人士座谈会,征求各民主党派、全国工商联负责人和无党派代表人士的意见,在取得广泛的共识和一致后向全国人民代表大会常务委员会提出的。全国人民代表大会常务委员会又广泛听取意见,特别是召开法学界和经济界人士和专家等座谈会听取意见。经过讨论形成全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国宪法修正案(草案)》,提请九届全国人大二次会议审议的决议。经过九届全国人大二次会议全体代表 2/3 以上的多数通过,修正案才正式生效。

三、宪法是民主制度的法律化

宪法同民主政治是不可分割的。从政治内容来说，宪法是民主制度的法律化。

所谓民主，首先是一种国家制度。列宁说过，“民主是一种国家形式，一种国家形态”，“民主就是承认少数服从多数的国家”。（《列宁选集》第3卷第257、241页）其次，还意味着国家确认公民的基本权利和自由，这是民主政治的一项不可缺少的内容。在反对封建专制制度和建立资产阶级民主制度的过程中，资产阶级是非常革命的。为了发展资本主义经济，资产阶级需要夺取国家权力，需要掌握政权，资产阶级要用资产阶级民主取代封建专制制度，以资产阶级专政取代地主阶级专政。当然，资产阶级需要用“主权在民”、“法律面前人人平等”、“普遍民主”等口号，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来标榜自己，达到资产阶级统治需要。资产阶级取得了政权，就需巩固这个政治成果，用最高法律形式宪法来确定这种民主形式，把民主制度法律化。毛泽东同志说过：“讲到宪法，资产阶级是先行者。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期开始搞起来的。”（《毛泽东选集》第5卷第127页）

无产阶级革命就是由无产阶级夺取政权，用无产阶级民主取代资产阶级民主。和资产阶级民主相比，无产阶级民主是最高类型的民主。同样，无产阶级夺取政权以后，也要用最高法律形式宪法来巩固自己的成果。“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。”（《毛泽东选集》第2卷第673页）

四、宪法是各种政治力量实际对比的表现

从阶级观点来看，宪法无非是阶级力量实际对比关系的表现。

列宁说过：“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》15 卷第 309 页）

第一，宪法是统治阶级意志和利益的集中表现。资产阶级宪法是在否定封建专制制度、建立资产阶级民主制度的过程中产生的；社会主义宪法是在否定资产阶级民主制度、建立社会主义民主制度的过程中产生。资产阶级宪法是反映社会化生产和生产资料资本家占有制为基础，保护资本家的私有财产为神圣职责的，巩固资产阶级专政，确认资产阶级民主的。社会主义宪法是反映社会化生产和生产资料社会公有制为基础，保护社会主义公有财产神圣不可侵犯，巩固无产阶级专政，确认社会主义民主的。在这些基本点上是不能含糊的。

第二，阶级力量对比关系的变化是影响宪法内容的重要因素。

首先，阶级力量对比关系表现在资产阶级和封建阶级，无产阶级和资产阶级的关系上。资产阶级取得政权以后，封建阶级的复辟与资产阶级的反复辟斗争不断进行，资产阶级和无产阶级的矛盾和斗争也不断加剧。以法国为例，从 1791 年法国第一个宪法起，到 1875 年法兰西第三共和国宪法的颁布的 80 多年间，法国先后产生过 11 个宪法，这些宪法就是资产阶级和封建阶级、资产阶级和无产阶级之间阶级力量对比关系的表现。

其次，阶级力量对比关系还表现在统治阶级内部的各种政治力量的对比关系上。资产阶级内部有很多派别分别代表各个资本利益集团，他们之间既联合又斗争，于是，联合与斗争也反映在宪法上。比如，美国费城制宪会议，55 名代表都是统治阶级的上层分子，各个代表都具有几种资产者身份，据资料统计：15 人是奴隶主，11 人从事商业、制造业和航运业，40 人拥有公债券，14 人是土地投机者，24 人是高利贷者。代表南方和北方、工业和农业、还有金融财团的利益集团。于是在制宪中，务实政治家围绕康涅格州妥协案，既斗争又妥协，采用了一个两院制国会方案，在一院中，各

州拥有相等的代表;在另一院中,代表按人口比例产生。其他如关于行政首脑、奴隶等分歧也通过妥协解决了。建立了一个统治者各部分各阶层都满意的切实可行的政府机构。妥协是制宪会议的宗旨,宪法被称为“一捆妥协案”。在我国,1975年和1978年的宪法,有着严重缺点和错误。党的十一届三中全会以后,拨乱反正,1982年宪法就反映了党的十一届三中全会确定的正确的路线方针和政策。也说明宪法反映了当时的政治斗争,宪法是各种政治力量实际对比的表现。

通过以上分析,我们可以对宪法的概念作如下表述:

宪法是法的组成部分,是民主制度的法律化,是一个国家各种政治力量实际对比关系的表现,是对国家的根本制度、根本任务、社会生活的基本原则和公民的基本权利义务、国家政权组织的规定。宪法是根本大法,具有最高的法律效力。

第二节 宪法规范的特点

要弄清宪法规范的特点,首先要了解宪法规范所调整的社会关系。

一、宪法规范调整的社会关系——宪法关系

宪法规范调整有关社会制度、国家制度、公民的基本权利基本义务、国家政权组织方面的社会关系。这些关系中,包括国家与公民的关系。例如,国家保障公民的基本权利和自由,国家政权的组织和活动以全体公民的根本利益为基础,国家机关向公民负责,受公民的监督等等;包括国家与国内各阶级、各民族、团体和其他组织之间的关系。例如,国家确认他们在政治生活中的地位,保障他们的权利和利益,并要求他们承担必要的义务等等;包括国家机关内部关系。例如各类国家机关的组织者和活动原则、方式、程序等,如民主集中制原则、行使立法权、行政权、审判权、检察权所应