

高 等 学 校 文 科 教 材

中国宪法

(第三版)

主 编 许崇德

副主编 何华辉 魏定仁

高等学校文科教材

中 国 宪 法

(第三版)

主 编	许崇德	
副主编	何华辉	魏定仁
撰稿人	许崇德	何华辉
	吴 杰	廉希圣
	魏定仁	

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国宪法/许崇德主编. 3 版.
北京: 中国人民大学出版社, 2006
(高等学校文科教材)
ISBN 7-300-07107-4

I. 中…
II. 许…
III. 宪法-中国-高等学校-教材
IV. D921

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 015723 号

高等学校文科教材

中国宪法 (第三版)

主 编 许崇德

副主编 何华辉 魏定仁

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511239 (出版部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京七色印务有限公司

版 次 1989 年 4 月第 1 版

开 本 720×965 毫米 1/16

2006 年 3 月第 3 版

印 张 21.25

印 次 2006 年 3 月第 1 次印刷

字 数 387 000

定 价 24.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

本书由**国家教委**组织编写，1989年4月第一次出版。本书的写作分工如下：

中国人民大学

许崇德教授撰写 第一章、第四章、
第五章、第六章、
第七章、第九章、
第十章

武汉大学

何华辉教授撰写 第二章

北京大学

魏定仁教授撰写 第三章

中国政法大学

廉希圣教授撰写 第八章

中国人民公安大学

吴 杰教授撰写 第十一章

1996年5月由许崇德教授对全书进行修订。

高等学校
文科教材



第三版出版说明

1989年4月第一次出版的高等学校文科教材《中国宪法》，由教育部（原国家教委）组织编写，中国人民大学许崇德教授主编，武汉大学何华辉教授和北京大学魏定仁教授副主编，参与撰写的还有中国政法大学廉希圣教授和中国人民公安大学吴杰教授。

本教材问世7年后，经许崇德教授根据当时客观情况的变化发展，对全书进行修订，于1996年7月推出《中国宪法》（修订本）。

1999年、2004年，全国人民代表大会再度修改中华人民共和国宪法，相关的法律亦有较多变化，且理论领域不断创新发展。据此，应中国人民大学出版社的约请，许崇德教授又对全书进行了修订，并将于2006年2月出版《中国宪法》（第三版）。

本书的修订尽可能地保持原书的体系和基本内容，在尊重本书原貌及风格的基础上，努力反映自第一版以来16年的宪法发展的客观事实，吸收宪法学界的创新成果，俾使本书能与时俱进，不断适应新的情况，继续为社会需求服务。

本书最初的合作者何华辉、吴杰两位教授，已于几年前先后谢世。他们在学

术上孜孜以求，曾在艰苦的岁月里为我国宪法学的发展作出贡献，且为本书的编写倾注过心血。本书自从 1989 年出版以来，已发行上百万册，今日之再次付梓，亦是对二位先哲的深切缅怀。

许崇德

2005 年 12 月于北京



目 录

第一章 《中国宪法》导言	(1)
第一节 中国宪法是一门学科	(1)
一、社会科学的一个门类	(1)
二、中国宪法是一门创新性学科	(4)
第二节 中国宪法的科学体系	(7)
一、中国宪法课程的体系安排	(7)
二、本课程体系同宪法典结构的关系	(8)
第三节 中国宪法的学习意义和方法	(10)
一、学习中国宪法的重要意义	(10)
二、以科学发展观统率本课程的学习方法	(12)
第二章 宪法的基本理论	(15)
第一节 宪法的概念	(15)
一、宪法词义的演变	(15)
二、宪法——国家根本法	(16)
三、宪法——各种政治力量对比关系的集中表现	(18)
四、宪法——公民权利的保障书	(19)
五、宪法与宪政	(21)
第二节 宪法的特点	(22)
一、宪法的产生的特点	(22)
二、宪法规范的特点	(24)

三、宪法所调整的社会关系的特点	(25)
第三节 宪法的分类	(27)
一、传统的宪法分类	(27)
二、新的宪法分类	(28)
三、实质性的宪法分类	(29)
第四节 宪法的基本原则	(31)
一、人民主权原则	(31)
二、基本人权原则	(33)
三、法治原则	(35)
四、分权原则	(36)
第五节 宪法的作用	(40)
一、宪法发挥作用的前提条件	(40)
二、宪法对经济基础的作用	(40)
三、宪法对国家权力的作用	(42)
四、宪法对法制建设的作用	(45)
第六节 监督宪法的实施	(46)
一、监督宪法实施的内容及重要意义	(46)
二、现代国家的宪法监督制度	(47)
三、我国的宪法监督制度	(50)
四、增强宪法意识和建设和谐社会	(52)
第三章 宪法的历史发展	(54)
第一节 宪法的产生和发展	(54)
一、宪法的产生	(54)
二、宪法的发展	(56)
第二节 旧中国宪法的产生和发展	(60)
一、宪政问题在中国历史上的提出	(60)
二、中国资产阶级民主共和国的宪法	(62)
三、北洋军阀和国民党政府颁布的宪法	(63)
四、人民革命根据地的宪法性文件	(67)
第三节 新中国宪法的产生和发展	(69)
一、中国人民政治协商会议共同纲领	(69)
二、1954 年制定的中华人民共和国宪法	(70)
三、1975 年通过的中华人民共和国宪法	(72)

四、1978年通过的中华人民共和国宪法	(73)
五、1982年通过的中华人民共和国宪法	(74)
六、现行宪法经历四次部分内容的修正	(77)
第四章 国家性质	(80)
第一节 国家政权的阶级本质	(80)
一、体现国家性质的三个决定性因素	(80)
二、人民民主专政实质上是无产阶级专政	(81)
三、人民民主专政是最大多数人的民主	(83)
四、人民民主专政是民主与专政的结合	(86)
第二节 国家政权的经济基础	(87)
一、社会主义公有制是经济制度的基础	(87)
二、非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分	(89)
三、分配方式	(91)
四、财产权的保护	(91)
五、发展生产的目的和手段	(93)
第三节 国家的精神文明建设	(95)
一、精神文明建设在宪法中的地位	(95)
二、教育科学文化建设	(96)
三、思想道德建设	(97)
第四节 国家的根本任务	(99)
一、历史发展的必然要求	(99)
二、社会主义初级阶段的基本路线	(99)
三、推动三个文明协调发展	(100)
四、构建和谐社会实现战略目标	(102)
第五章 国家形式	(104)
第一节 政权组织形式	(104)
一、马列主义国家学说的组成部分	(104)
二、人民代表大会制度的概念	(106)
三、人民代表大会制度的适宜性	(110)
四、人民代表大会制度的建设	(115)
第二节 国家结构形式	(118)
一、国家结构形式的概念和类别	(118)
二、我国是统一的多民族国家	(120)

三、我国单一制结构形式的灵活性和可包容性	(124)
第三节 国家标志	(125)
一、国旗、国徽、国歌、首都和纪年的确定	(125)
二、国旗、国徽、国歌、首都和纪年概述	(126)
三、国歌的确定过程及其意义	(127)
第六章 中央国家机关	(129)
第一节 体系和原则	(129)
一、中央国家机关的含义	(129)
二、中央国家机关体系的发展变化	(130)
三、中央国家机关的组织和活动的原则	(139)
第二节 全国人民代表大会	(145)
一、全国人民代表大会是最高国家权力机关	(145)
二、全国人民代表大会的任期和工作程序	(148)
三、全国人民代表大会各委员会	(151)
四、全国人民代表大会代表	(153)
第三节 全国人民代表大会常务委员会	(156)
一、常务委员会的性质和地位	(156)
二、常务委员会的职权	(157)
三、常务委员会的工作程序	(159)
四、加强常务委员会的制度建设	(161)
第四节 中华人民共和国主席	(161)
一、主席制度的历史变革	(161)
二、主席的法律地位	(163)
三、主席的职权和作用	(164)
第五节 国务院	(166)
一、国务院的性质和地位	(166)
二、国务院的组织形式和领导体制	(169)
三、民主的和有效的政府	(172)
四、国务院各部门及所属机构	(175)
第六节 中央军事委员会	(175)
一、中央军事委员会在宪法中的地位	(175)
二、中央军事委员会的组成	(176)
三、中央军事委员会的职权	(177)

四、中央军事委员会的领导体制	(177)
第七节 最高人民法院和最高人民检察院	(178)
一、最高人民法院是最高国家审判机关	(178)
二、最高人民检察院是最高国家检察机关	(178)
第七章 地方制度	(179)
第一节 我国地方制度的历史发展	(179)
一、地方制度的概念	(179)
二、旧中国地方制度的历史沿革	(179)
三、新中国的地方制度简述	(182)
第二节 县以上地方各级人民代表大会和地方各级人民政府	(186)
一、县以上地方各级人民代表大会	(186)
二、县以上地方各级人民代表大会常务委员会	(191)
三、县以上地方各级人民政府	(194)
第三节 民族区域自治制度	(197)
一、民族区域自治制度是我国解决民族问题的基本制度	(197)
二、民族自治地方的自治机关	(199)
三、帮助民族自治地方的发展	(202)
第四节 城市政权建设	(203)
一、城市的地位和发展	(203)
二、市政权的领导体制	(205)
三、城市行政管理	(206)
四、市辖区的政权建设	(208)
第五节 基层政权建设	(209)
一、基层政权的地位和历史演变	(209)
二、乡、镇的人民代表大会和人民政府	(210)
三、村民委员会和居民委员会	(212)
第六节 特别行政区	(214)
一、“一国两制”是设立特别行政区的指导方针	(214)
二、特别行政区同中央的关系	(216)
三、特别行政区的政治制度	(217)
第八章 审判制度和检察制度	(219)
第一节 我国司法制度的建立和发展	(219)
一、新民主主义革命时期的人民司法制度	(219)

二、中华人民共和国成立后的人民司法制度	(221)
第二节 审判制度	(225)
一、人民法院的性质和任务	(225)
二、人民法院的组织系统和职权	(226)
三、审级制度和审判监督制度	(231)
四、审判工作的基本原则	(233)
第三节 检察制度	(237)
一、人民检察院的性质和任务	(237)
二、人民检察院的组织系统和人员的任免	(240)
三、人民检察院的领导体制	(241)
四、人民检察院的职权和行使职权的程序	(242)
五、人民法院、人民检察院和公安机关的关系	(248)
第四节 法官制度和检察官制度	(250)
一、法官制度	(250)
二、检察官制度	(251)
第九章 选举制度	(253)
第一节 选举制度的基本原理	(253)
一、选举制度的概念	(253)
二、选举制度和政党制度的联系	(254)
三、选举者与被选举者的关系	(255)
四、地域代表制与职业代表制的区别	(256)
第二节 中国选举制度的历史发展	(257)
一、新中国成立前的选举制度	(257)
二、中华人民共和国选举制度	(261)
第三节 选举制度的民主原则	(265)
一、选举权的普遍性	(265)
二、选举权的平等性	(266)
三、直接选举	(268)
四、秘密投票	(269)
五、对民主选举的保障	(270)
第四节 代表的当选和罢免	(271)
一、代表的当选	(271)
二、代表的补选	(273)

三、代表的罢免	(274)
第十章 政党制度	(275)
第一节 中国各政党简况	(275)
一、中国共产党	(275)
二、中国各民主党派	(277)
第二节 中国共产党领导的多党合作制度	(282)
一、政党是现代政治制度的一部分	(282)
二、共产党对民主党派的方针	(283)
三、民主党派在同共产党合作中进步	(285)
四、多党合作制度的基本点和重要意义	(286)
第三节 中国人民政治协商会议	(290)
一、中国人民政治协商会议的性质和组织	(290)
二、中国人民政治协商会议的主要职能	(292)
第十一章 公民的基本权利和义务	(295)
第一节 公民基本权利和义务概述	(295)
一、公民和权利的一般概念	(295)
二、公民权利的相对性	(299)
第二节 我国公民的基本权利	(301)
一、公民在法律面前一律平等	(301)
二、公民的政治权利和自由	(304)
三、公民的人身自由和宗教信仰自由	(307)
四、公民的社会经济文化权利	(312)
五、特定人的权利保护	(316)
第三节 我国公民的基本义务	(318)
一、维护国家统一和各民族团结的义务	(318)
二、遵纪守法和尊重社会公德的义务	(318)
三、维护祖国的安全、荣誉和利益的义务	(320)
四、保卫祖国、依法服兵役的义务	(320)
五、依法纳税的义务	(321)
六、公民的其他义务	(321)
第四节 我国公民权利和义务的特点	(322)
一、公民行使自由和权利的指导原则	(322)
二、公民权利和义务的主要特性	(323)



第一章

《中国宪法》导言

第一节 中国宪法是一门学科

一、社会科学的一个门类

人类几千年的社会实践，创造和积累了无穷的智慧和经验。尤其是当今世界的发展一日千里，科学文化日新月异，所以知识总库浩瀚如烟海。科学的分门别类亦越来越精细。至于某学科区别于其他学科，通常总是以研究对象的不同，或者对象虽同但着重点不同、方法与途径不同作为分野。一门独立的学科必然具有该学科范围内知识的系统性，表现其独特的内容、规律以及知识结构和组合方面的特点。

《中国宪法》顾名思义是以中国宪法为研究对象的。

第一，中国宪法有两重含义，一是实质性含义的中国宪法，即它是一系列宪法规范的总和；二是兼具实质和形式的中国宪法，它主要是指宪法典《中华人民共和国宪法》。宪法规范的总和同表现为文本的《中华人民共和国宪法》法典在理论上可以分解，但在实际上基本统一，所以二者都属于本学科的研究范围。

第二，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其他共性，又具有中国宪法独有的特殊规律和特点。这个共同性和特殊性都应是本学科的研究范围。

第三，中国宪法不是偶然产生的。它经历了复杂的历史发展过程。即使是宪法中的某些规范，也都有其发生、发展的过程和历史背景。而且宪法虽具相对的

稳定性，但客观实际瞬息万变，宪法本身终究要随之而发展。所以本学科固以研究现行宪法为主，但同时也要研究宪法的历史以及它的发展趋势。

第四，中国宪法本身诚然是具有法典形式的规范总和，但是宪法和宪法规范都建立在一定的理论原则基础之上，并在马克思主义指导下形成并发挥作用。因此本学科不仅要对宪法典及其规范做系统的研究，而且还要对有关宪法和宪法问题的理论进行研究和探讨。

第五，列宁曾提出“书面宪法”同“现实宪法”的区分以及它们之间的关系的原则。这个原理应用到本学科中来，就是中国宪法的实施状况问题。只研究“书面宪法”是不够的，一定要结合实际，了解中国宪法调整社会关系的实际情况。

总之，本学科的研究范围相当广泛。

本课程以中国宪法为研究对象，但作为一门学科的中国宪法并不是同以宪法典的形式表现出来的全部宪法规范完全重合的。宪法是根本法，它为其他法律的制定提供立法依据。宪法虽然不是法律大全，不能囊括全部法律规范，但宪法包罗了一般法律的最根本的原则。这是无疑的。如果本课程把它们都作为自己的研究对象，则势必内容庞杂，学习范围过于广泛了。何况中国宪法是一门大学开设的课程，通常在法学系、政治学系被列为必修课程。高等学校的系科总是按专业要求设置一系列课程，以便通过每门课程所提供的理论知识使大学生获得本专业所必需的知识总量。例如攻读法专业的学生，他们是通过学习政治理论课和法学基础理论、法制史、法律思想史、宪法、刑法、民法、诉讼法、婚姻法、经济法、行政法、国际法等等一系列课程来完成大学的学习阶段的。宪法课程提供的理论、知识是法学专业理论、知识总量中的一部分，其他课程也是如此。再者，就宪法作为根本法而言，统治阶级在制定它的时候完全可以按照本阶级的意志和对国家进行统治的实际需要，规定它应该规定的内容。但是中国宪法作为法学系开设的一门课程和作为法学专业理论、知识总量中的一部分，则与它不一样。法学家在确定该课程的内容和学习范围的时候，必须考虑到本课程在整个法专业知识总量和知识结构中的地位，以及它同其他课程的关系。因此，所谓本课程以中国宪法为研究对象，这只是初步的笼统的提法。至于正确地表述本课程的研究对象和学习范围，特别是对于本课程同作为宪法规范总和的中国宪法在内容和范围方面的重合性和非重合性，还必须进一步具体地作出确切的说明。

本课程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义务关系的一门学科。因此，它同作为根本法的宪法之间，在内容和范围方面的重合性是基本的。同

时,又有非基本的方面,即二者之间还存在着非重合性。这种非重合性大体上有三类情况:

第一,根本法中有的内容很重要。例如计划生育问题,在宪法第一章、第二章、第三章里都有相应的规定;又如植树造林、保护文物等,无疑地都是重要的国策,但诸如此类的问题一般不列入本课程体系。

第二,根本法中有许多内容属于其他学科的主要研究对象,例如宪法规定的经济制度是政治经济学的课程内容;宪法关于所有权、继承权的规定是民法的课程内容;宪法关于婚姻家庭的规定是婚姻法的课程内容,等等。这类内容既然在法学专业的理论、知识总量中可以由别的课程更好地担负起来,那么在本课程中就不必重复了。即使按本课程的体系有必要涉及的话,也只需点到就是,或者从不同的角度和目的予以简要阐明即可。以经济制度为例,本课程可以主要说明两个问题:一是我们国家建立在什么样的经济基础之上;二是国家采取何种根本政策去保护和促进经济制度的巩固发展,这样就足以使它同国家问题联系起来了。或许有人会责难说,这是否损害了宪法的完整性。诚然,如果孤立地看问题,似乎缺陷是存在的。但如果站高一点,把本课程放到法学专业知识总量的全局中去看,那就不存在这个缺陷,因为本课程不完整的部分已由别的课程补足了。反之,如果每门课程都强调各自的完整性,否定总体分工,则必然互相重复,徒增学生的负担。

第三,有的问题在根本法里几乎没有作出规定,或者本身甚至不是一种宪法规范,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具体组织等。^①但鉴于该类问题的重要性以及它们同国家政权关系的紧密性,所以本课程有必要设立专章或者专节加以研究和论述。其他像前面已经提到的宪法的理论基础、产生与发展、本质与形式、共性和特性以及各阶层对宪法的观点、态度等等问题,当然都不是宪法典所规定的内容,但却必须在本课程中开展研究。

总之,本学科同作为根本法的宪法之间,既有互相重合的基本方面,又有互相不重合的非重要方面。

宪法法典是经过严格的程序由最高国家权力机关制定和颁布的,不能轻易更改。但学术领域里的中国宪法课程则不是这样。虽然本学科必须反映宪法的基本内容,以中国宪法作为自己的研究对象,但是在恪守这个原则的前提下,可以允

^① 1993年第八届全国人大第一次会议通过的宪法修正案第4条。至此,政党制度在序言中已有所反映。

许比较灵活地处理,即在课程的具体内容、体系安排、学习范围等方面,不必强求一律。尤其是上面分析的不重合部分更应该因地因时制宜。比如说,本课程在政治学系开设和在法学系开设就应有所不同。再者,对于大学本科、法律专科、研究生、干部进修班等不同对象、不同的课程总体设置和不同的学习要求,都应针对性地安排课程内容和界定学习范围。过去有的同志认为中国宪法课的内容“一般化”、“重复其他课程多”、“大而杂,什么问题都不深透”,这固然同本学科的发展水平有关,但是由于没有认真处理好研究对象和学习范围问题,也足以导致这类看法的产生。其实本学科是有着它独特的学科领域和不能以其他课程代替的明显的专业特点和专业内容的。

二、中国宪法是一门创新性学科

(一) 中华人民共和国成立以前的中国宪法学

一般地说,只有在新中国建立之后,才有可能谈得上本学科的产生和发展。但我们不能无视新中国成立前的宪法学。它所积累的宪法文化,显示了本学科初期的肇始和发展的面貌,从中也表明了本学科是一门与时俱进、不断创新的学科。

历史上的宪法和宪法学是西方国家先于我们而兴起,大约在19世纪后期传入中国的。一方面,先是我国早期的资产阶级改良主义者的一些著作^①,不同程度地对西方国家的宪法、宪政和代议制度作过介绍或者评述。19世纪末,康有为、梁启超等建议清帝立宪。在康有为写的奏章诸如《请定立宪开国会折》以及他和其他学者的一些论著里,都对宪法和宪政作过论述。戊戌政变前后,特别是20世纪初,我国陆续翻译出版了不少外国宪法学著作。^②另一方面,也出版了不少中国人自己的学术性著作。^③这些情况表明,早在清王朝的封建统治结束以

① 这些著作如马建忠的《适可斋记言》,薛福成的《出使日记读刻》,王韬的《弢园文录外编》,郑观应的《盛世危言》,陈炽的《庸书》等。

② 这些被翻译成中文的著作如日本富风康郎的《宪法研究书》(1897年),辰巳小二郎的《万国宪法比较》(1902年),穗积八束的《宪法大章》(1903年)、《日本宪法要义》(1907年),美浓部达吉的《宪法讲义》(1907年),清水澄的《宪法》(1906年),菊池学而的《宪法论》(1910年),英国维克师的《英国宪政辑要》等等。

③ 中国人自己的学术性著作如王鸿年的《宪法法理要义》(1902年),陈澧然的《宪法治原》(1906年),应启藩的《中国立宪之预备》(1906年),刘嘉猷的《中外宪法比较》(1907年),保延梁的《大清宪法论》(1910年),杨廷栋的《钦定宪法大纲讲义》(1910年),汪大燮的《英国宪政丛书》(1911年)等等。