

成人高等法学教育通用教材

宪法教程

司法部法学教材编辑部 编审

主 编 刘茂林

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

刘茂林 王广辉

刘嗣元 ~~章之伟~~

法律出版社

作者简介

- 刘茂林 法学硕士。中南政法学院副教授，硕士研究生导师，湖北省宪法学研究会副会长。主要著作有：《当代中国地方制度》（主编）、《中国宪法新论》（副主编）等。
- 王广辉 中南政法学院副教授，主要著作有：《当代中国地方制度》（参编）、《中国宪法新论》（参编）等。
- 刘嗣元 法学硕士。中南政法学院副教授，硕士研究生导师，宪法教研室主任。主要著作有：《中国宪法新论》（副主编）、《当代中国地方制度》（参编）等。
- 童之伟 法学博士。武汉大学副教授。

图书在版编目 (CIP) 数据

宪法教程/刘茂林主编. —北京: 法律出版社, 1997. 7

ISBN 7-5036-2139-7

I. 宪… I. 刘… III. 宪法-中国-成人教育: 高等教育-教材 N. D921. 01

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 06693 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/中国人民解放军第二〇二工厂

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/11 字数/292 千

版本/1997 年 7 月第 1 版 1997 年 7 月第 1 次印刷

印数/0,001—10,100

社址/北京市广外六里桥北里甲 1 号八一厂内 (100073)

法律出版社发行部教材科

电话/63266794 63266796

出版声明/版权所有, 侵权必究。

书号: ISBN 7-5036-2139-7/D·1770

定价: 14.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

说 明

为了适应社会主义市场经济体制对法学教育的要求，提高和规范成人高等法学教育人才培养的质量和规格，根据成人法律本、专科教学方案和教学大纲的要求，我们组织有关法学教授、专家和实际部门的同志编写了法律专业和经济法专业基础课和主干课的二十多种教材。这批教材供成人法学教育教学使用，也可供本科和电大、函授选用和参考。

这批教材是以邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论和党的十四大精神为指导，作者在编写时力求完整、准确的阐述基本概念、基本原理和基础知识，努力做到科学性、系统性和应用性的统一。由于编写时间短促，不足之处在所难免，欢迎读者批评指正。

《宪法教程》是这批教材的一种，由刘茂林任主编。撰稿人分工如下：

刘茂林 导言、第一、六、七、十、十一章

王广辉 第二、三、八章

刘嗣元 第四、五章

童之伟 第九章

全书由主编修改、定稿。

责任编辑 杨克 郑导

司法部法学教材编辑部

1997年3月

目 录

导 言	(1)
第一章 宪法的基本理论	(6)
第一节 宪法的概念	(6)
第二节 我国宪法的指导思想和基本原则	(31)
第三节 宪法的作用	(43)
第四节 宪法秩序	(46)
第二章 宪法的历史发展	(81)
第一节 宪法产生和发展	(81)
第二节 旧中国的宪法问题与宪政运动	(90)
第三节 中华人民共和国宪法的产生和发展	(96)
第三章 国家性质	(105)
第一节 国家性质概述	(105)
第二节 中华人民共和国的性质	(107)
第三节 多党合作与政治协商	(119)
第四章 政权组织形式	(131)
第一节 政权组织形式概述	(131)
第二节 我国的政权组织形式	(136)
第三节 我国的选举制度	(146)
第五章 国家结构形式	(161)
第一节 国家结构形式概述	(161)
第二节 我国的国家结构形式	(164)
第三节 我国的地方制度	(169)

第六章 经济制度	(194)
第一节 经济制度概述.....	(194)
第二节 社会主义公有制经济.....	(199)
第三节 社会主义公有制经济的补充.....	(208)
第四节 我国的经济体制和基本经济政策.....	(211)
第七章 文化制度与精神文明建设	(217)
第一节 文化制度与精神文明建设概述.....	(217)
第二节 我国宪法规定的文化制度.....	(223)
第三节 社会主义精神文明建设.....	(226)
第八章 公民基本权利与义务	(231)
第一节 公民基本权利与义务概述.....	(231)
第二节 我国公民的基本权利.....	(242)
第三节 公民的基本义务.....	(257)
第四节 我国公民基本权利和义务的主要特点.....	(261)
第五节 公民行使权利的准则与保障.....	(265)
第九章 国家机构	(271)
第一节 国家机构概述.....	(271)
第二节 全国人民代表大会.....	(277)
第三节 中华人民共和国主席.....	(286)
第四节 国务院.....	(289)
第五节 中央军事委员会.....	(294)
第六节 地方国家权力机关和行政机关.....	(295)
第七节 民族区域自治地方的自治机关.....	(300)
第八节 国家审判机关和检察机关.....	(304)
第十章 基层群众性自治组织	(312)
第一节 基层群众性自治组织概述.....	(312)
第二节 居民委员会.....	(320)
第三节 村民委员会.....	(323)
第十一章 国家标志	(327)

第一节	国旗	(327)
第二节	国徽	(333)
第三节	国歌和首都	(336)

导 言

宪法学是一门以宪法为主要研究对象的法律科学，属于社会科学的范畴。宪法是一种极其重要，十分复杂、涉及面很广的政治法律现象，基于不同的认识目的，学者们在研究宪法时必然会有不同的侧重点和采取不同的研究方法，因此便产生了宪法学的许多分支学科。宪法学就是由一些分支学科构成的关于宪法的理论体系。就我国宪法学研究而言，这些分支学科主要有宪法学原理、中国宪法学、外国宪法学、比较宪法学和宪法史学等。

本《宪法教程》是一本主要以介绍和研究中国宪法，特别是现行的中华人民共和国宪法的宪法学教科书。它旨在帮助政法院校的学生和广大的政治学、宪法学爱好者了解有关中国宪法的理论与实践的基本知识，并为进一步深入研究宪法学特别是中国宪法学和学习研究其他部门法学打下良好基础。因此，系统、深入并有针对性地介绍和探讨中国宪法的理论与实践，特别是其前沿问题，是本教程的基本追求。这一任务的实现，一方面需要客观地介绍中国宪法产生发展的历史和宪法的内容，吸收已有的中国宪法研究的成果，另一方面还需要在此基础上进行新的探索，阐发新的见解。为此，本教程在研究范围、体系设计、内容安排以及研究方法等方面作了一些新的尝试。

一、研究范围

不言而喻，中国宪法是本教程的研究对象。作为研究对象外延的研究范围或领域，究竟应该包括哪些内容呢？我们认为，一国宪法就其存在形式而言，一般表现为成文宪法（这里指以宪法文件形式存在的宪法），观念宪法（即以观念形态存在的宪法，如宪法要求、

宪法评价)和现实宪法(即在现实社会关系中存在并调整着国家某些根本问题的规范,如宪法惯例)。对于中国宪法研究来说,应对中国的成文宪法、观念宪法和现实宪法进行必要的介绍和探讨,否则不能真正了解和认识中国宪法。就成文宪法而言,主要包括宪法典和宪法性法律;对观念宪法来说,主要是体现宪法要求和宪法评价的各种宪法观念,特别是宪法的理论,公众的宪法意识和在此基础上长成的宪法文化;对现实宪法来说,主要是存在于现实政治生活中的宪法惯例、宪法习惯以及它们生长并发挥作用的_{政治经济和文化环境}。由于宪法典最集中的记载和体现了宪法的指导思想、基本原则和宪法规范,因此历部《中华人民共和国宪法》,特别是现行的宪法,是中国宪法研究范围中最重要的内容。

二、理论体系

是否有独特的概念范畴以及在此基础上建立起来的理论体系,是衡量一门科学是否成熟的标志之一。探讨建立科学的中国宪法的理论体系,本身就是中国宪法学研究的任务。我们认为,中国宪法的理论体系应由中国宪法的基本理论、中国宪法的历史发展、中国的基本(宪政)制度、中国公民的基本权利与义务和中国国家机构等部分构成。针对中国宪法学教科书的特点和初学者学习宪法学对了解宪法典的重要性,在不影响宪法学体系科学性的前提下,本教程在理论体系和内容安排上尽可能与我国现行宪法典的结构保持一致。除导言外,全书分为宪法的基本理论、宪法的历史发展、国家性质、政权组织形式、国家结构形式、经济制度、文化制度与精神文明建设、公民的基本权利与义务、国家机构、基层群众性自治组织和国家标志等十一章。

本教程在宪法的基本理论部分(第一章)从阐释近现代宪法的概念这一最基本的宪法学理论问题出发,对宪法的涵义、本质、分类和结构进行了介绍和分析,并探讨了中国宪法的指导思想和基本原则、中国宪法的作用、中国的宪法秩序及其实现途径。在宪法的历史发展部分(第二章)分析了近现代宪法产生的一般条件和发展

规律，总结了旧中国宪法问题和宪政运动的历史经验和教训，并通过介绍新中国历部宪法的制定背景、内容和特点，勾画了新中国宪法发展进程的历史足迹。中国的基本（宪政）制度部分包括国家性质、政权组织形式、国家结构形式、经济制度、文化制度与精神文明建设、基层群众性自治组织和国家标志等（七章）章，主要介绍和探讨了我国现行的基本的政治制度、经济制度、文化制度。应该说明的是，之所以将基层群众性自治和国家标志两章划归中国的基本（宪政）制度部分，是因为虽然宪法在国家机构部分规定设立居民委员会和村民委员会，但基层群众性自治组织不是国家机关，宪法有关规定的意义在于建立了基层群众自治制度。就性质而言，基层群众自治应是基本政治制度的组成部分。国家标志是国家制度的形象表达方式，也应视为基本（宪政）制度的组成部分。在中国公民的基本权利与义务部分（第八章），在介绍了有关公民基本权利与义务的基本知识后，着重分析了我国公民基本权利与义务的内容和特点以及公民在市场经济条件如何正确行使和履行自己的基本权利与义务。在国家机构部分（第九章），分析了国家机构的概念，阐述了我国国家机构的组织与活动原则，并对各种国家机关的组织、性质和职权等作了介绍和说明。

三、研究方法

任何一门科学都有特定的研究方法和手段，这是由该门科学的研究对象的特殊性所决定的。马克思主义哲学是研究中国宪法的方法论，本教程在介绍和探讨中国宪法的有关问题时，主要是通过运用下列具体方法来贯彻和体现这一方法论的基本要求的。这些方法也是通过本教程学习宪法学的读者应注意的学习方法。

第一，阶级分析与经济分析相结合的方法。法是阶级社会特有的现象，宪法作为法的一种极其重要的形式也是与阶级社会的特定时期相联系的，因此不对宪法进行阶级分析，就不能认清宪法的阶级本质及其在国家生活和社会生活中的真正作用。同时，宪法作为一种政治法律现象，是上层建筑的重要组成部分，由特定的经济基

础决定并对其产生反作用。不对宪法进行经济分析，就不能认识宪法产生于近代的社会经济原因，也就不能真正认识宪法。贯彻阶级分析与经济分析相结合的方法，有助于防止片面的阶级分析和纯经济分析的极端倾向。实际上，阶级本身就是一个经济的范畴，只作阶级分析，在新的历史条件下势必会对宪法和宪法学产生极左的认识；只进行经济分析，将会犯“经济决定论”的错误。这两种倾向都不利于对宪法学的研究和学习。

第二，历史分析的方法。宪法是一种有自身历史发展过程的社会现象，但宪法并不是孤立存在的，它总是与特定历史时期的政治、经济、文化等社会现象紧密联系，并在相互制约、相互影响的过程中发展变化。因此，要认识宪法产生、发展、变化的规律，必须对宪法进行历史分析。所谓历史分析，正如列宁所说：“就是不要忘记基本的历史联系，考察每个问题都要看某种现象在历史上怎样产生、在发展过程中经过了哪些阶段，并根据它的这种发展去考察这一事物现在是怎样的。”^①

第三，理论联系实际的方法。理论联系实际是一切科学研究必须遵循的原则。对于中国宪法的研究来说，理论联系实际一是要把有关宪法的理论、知识同我国宪法的历史和现状相联系、建立健全和发展有中国特色的宪法理论。二是要把我国宪法的规定同我国社会主义初级阶段的政治经济文化以及人们对宪法的要求、评价结合起来，不断完善我国的宪法制度，建构我国的宪法秩序。

第四，比较研究的方法。比较研究的方法是研究宪法的传统方法。对于中国宪法研究来说，比较研究的方法要求：（1）把中国宪法同外国宪法相比较，吸收外国制宪的经验和成果，进一步丰富和完善我国的宪法及其理论；（2）将我国不同历史时期的宪法进行比较，总结我国制宪行宪的经验，为进一步完善我国的宪法及有关制度服务。

^① 《列宁选集》第4卷，第43页。

任何一门科学都有其特定的价值和社会功能。宪法学的社会功能主要表现在三个方面：（1）它能为从事有关宪法理论与实践方面的工作提供相应的知识和专业技能；（2）它能为学习和研究其他部门法学提供方法论的帮助，即具有一定的方法论的意义；（3）它具有教育的作用，能帮助培养正确的法治观念。希望本教程能进一步帮助读者认识和了解宪法的价值和功能。

第一章 宪法的基本理论

第一节 宪法的概念

一、宪法的涵义

(一)“宪法”释义

近现代宪法观念是从西方传入中国的，探讨“宪法”词义，应从西文开始。

1. 古代西方“宪法”的含义

西方宪法的含义，英文 Constitution 或 Constitutional Law 较西语中其他语言的宪法一词，更能说明问题。Constitution 或 Constitutional Law 来源于拉丁语 Constitutio 一词，意为组织、规定、确立、敕令等。“宪法”一词在古代西方与法律有关的有以下几种含义：

(1) 在古希腊，宪法是法律的一种。亚里士多德曾将古希腊各城邦的法律分为宪法和普通法律。亚氏的《政治学》就是以对希腊各城邦宪法的研究为基础的；^①而且亚氏还编辑过《一百五十八国宪法》一书，保留至今的《雅典宪法》可能是其中的一部分。^②在古希腊，宪法是有关城邦组织和权限的法律，其中主要包括有关公民资格、公民权利与义务的法律和城邦议事机构、行政机构和法庭的选任、权限、责任的法律。^③可见，古希腊的宪法有些类似近现代的组

① 参见勒内·达维德《当代主要法律体系》，中译本第7页。

② 参见王世杰、钱端升《比较宪法》上册，第1页，又见乔治·霍兰·萨拜因著《政治学说史》上册，第120页。

③ 参见顾准著《希腊城邦制度》，第19页。

织法。

(2) 在古罗马，宪法或宪令是指古罗马皇帝所颁布的诏书、谕旨、敕令等，经常出现在罗马的法律和法学著作中。由查士丁尼皇帝钦定的、并被赋予法律效力的《法学总论》的序言中，曾4次使用“宪令”一词^①，就是在上述意义上使用的。

(3) 在中世纪，“宪法”是用来表示教会和封建主特权以及其与国家关系的法律。前者如12世纪英王亨利二世曾用《克拉朗顿宪法》(The Constitutions of Clarendon)来规定英王与教士的关系，后者如1215年英王约翰所颁布的《大宪章》(Magna Carta)，就是规定英王与英国贵族、诸侯及僧侣关系的具有法律效力的文件。

2. 中国古籍中“宪”、“宪法”的含义

中国是文明古国，古籍浩如烟海，“宪”或“宪法”被广泛使用，择其要者如下：

(1) 《尚书·说命》：“监于先王成宪，其永无愆。”其意为，根据先王的旨意制定典章，法度，将永无过错。“宪”即典章，法度。

(2) 《管子·七法》：“有一体之治，故能出号令，明宪法矣。”其意为国家只有统一进行治理，才能发号令，使天下人明白法律。

(3) 《周礼·秋官·小司寇》：“宪，刑禁。”汉郑玄注曰：“宪表也，谓悬之也。”

(4) 《康熙字典》释“宪”曰：“悬法以示人，曰宪，从害省从心目，观于法象，使人晓然，知不善之害接于目，怵于心，凜乎不可犯也。”

从上可以看出，“宪”或“宪法”在中国古籍中有两种用法，其含义不同，但又有一定联系。在前两例中，作名词使用，指的是一般的法律、法度。由于古代中国诸法合体，民刑不分，而法又以惩罚性的刑法为主，即所谓“法，刑也”，古代“宪”、“宪法”主要是指刑法。在后两例中，作动词使用，指的是颁布法律。

^① 参见查士丁尼《法学总论——法学阶梯》序言，商务印书馆1989年10月第1版。

比较古代中西方关系“宪法”的含义，可以发现“宪法”一词都具有法律的意思，所不同的是在西方宪法被视为与普通法律不同的组织法；在中国则没有此种区别。近现代意义的宪法概念，正是在这种与普通法律不同的意义上发展起来的，并用“宪法”这一符号来表示一种新的法现象，且其内容与组织法还有一定关系。

（二）近现代意义的宪法

近现代意义的宪法是资产阶级革命的产物。毛泽东同志指出：“讲到宪法，资产阶级是先行的，英国也好，法国也好，资产阶级都有过革命时期，宪法就是他们在那个时候搞起来的。”^①这里所谓的宪法，便是近现代意义的宪法。那么近现代意义的宪法是什么呢？

尽管学者对宪法涵义有不同的理解，但将宪法界定为国家根本法则是共识。这种近现代的宪法观念，是将宪法置于一定国家法律体系中，对宪法区别于同一体系中其他法律的属性所进行的抽象，表明了宪法在该法律体系中的地位。斯大林指出：“宪法不是法律汇编。宪法是根本法，而且仅仅是根本法。”^②毛泽东同志也说：“一个团体要有一个章程，一个国家也要有一个章程，宪法是一个总章程，是根本大法。”^③

宪法是国家的根本法，表明宪法是国家法律的一种，是国内法，与同一法律体系中的其他法律相比，宪法的根本法属性主要表现在三个方面：

1. 宪法规定的内容和调整的社会关系不同于其他法律

宪法规定的内容是国家社会制度和政治制度的基本原则，即国家的根本问题，主要包括国家性质、政权组织形式、结构形式、经济制度以及公民基本权利和义务等内容。例如1947年《意大利共和国宪法》规定了国家生活的基本原则，公民的基本权利与义务和共

① 《毛泽东选集》第5卷，第127页。

② 《斯大林选集》下卷，第409—410页。

③ 《毛泽东选集》第5卷，第139页。

和国的国家结构。我国现行宪法在总纲中规定了国家的政治制度、经济制度、文化制度和法律制度，并列专章规定了公民的基本权利与义务。由此还可见，宪法规定的国家根本问题的内容极其广泛，涉及整个国家生活的各个重要领域。其他法律则不同，它们规定的内容是国家生活中一般性的问题，而且只涉及国家生活某一方面。例如民法规定的是一定范围内的财产关系、人身关系。因此，可以说宪法规定的内容较之其他法律更为重要和广泛。

2. 宪法的效力高于其他法律

法律效力是指法律借助于国家权力所具有的强制性和约束力。在一个法律体系中，由于立法机关不同，法律规定的内容和调整的社会关系的不同，法律效力也各不相同。因此法律效力的高低、大小是衡量一个法律在法律体系中地位的重要标志。宪法具有最高法律效力，现已为世界上各成文宪法国家所公认和接受，是宪法作为根本法的又一重要属性。我国现行宪法在序言中明确指出，宪法“是国家根本法，具有最高法律效力”。日本国宪法规定，宪法为国家最高法律，凡与宪法条款相冲突的法律、法令、诏敕等一律无效。法兰西第五共和国宪法规定：“被宣布为违反宪法的规定，不得予以公布，亦不得施行。”宪法的最高法律效力主要表现在以下三方面：

(1) 宪法是其他法律的立法依据和立法基础，没有宪法依据和宪法授权，则不能制定法律。例如，《中华人民共和国继承法》第1条明文规定：“根据《中华人民共和国宪法》规定，为保护公民的私有财产，制定本法。”宪法与其他法律的这种关系，被宪法学者喻为母子关系，宪法为母法，其他法律为子法。

(2) 即使其他法律有宪法上的立法依据，但其内容和精神也不得与宪法的原则和条文相抵触，否则无效或部分无效。对此我国宪法作了明确的规定：“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”宪法还规定，全国人民代表大会常务委员会有权撤销与宪法相抵触的行政法规和地方性法规。

(3) 宪法是一切国家机关、社会团体和公民的最高行为准则。这

是宪法具有最高法律效力的间接表现。因为宪法具有最高法律效力是宪法与其他法律的效力相比较而言的，在一切法治国家，任何国家机关、社会团体和公民都必须严格遵守法律，而法律又是以宪法为依据制定，不得同宪法相抵触，很显然是所有国家机关、社会团体和公民的最高行为准则。所以，我国宪法明确指出：“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活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。”这也从一定程度体现了宪法具有最高法律效力。

3. 宪法的制定和修改程序不同于其他法律

宪法规定的是国家根本问题，具有最高法律效力，从而决定了宪法的制定和修改程序较之其他法律更为严格。宪法严格的制定和修改程序主要表现在：

(1) 宪法制定和修改的机关，往往不是普通立法机关，而是依法特别成立或组成的机关。宪法的制定机关，称为制宪机关，制定宪法的权力称为制宪权，不同于一般立法权。因此很多国家都成立专门机关从事制宪或修宪工作。例如 1787 年美国宪法是由 55 名代表组成的制宪会议制定的；我国现行宪法是由 1980 年 9 月成立的宪法修改委员会对 1978 年宪法修改而制定出来的。

(2) 宪法规定了通过或批准宪法的特别程序。一般而言，通过或批准宪法及其修正案不同于其他法律的程序，主要有三种情形：其一是由制宪或修宪机关以绝对多数通过。例如美国宪法修正案要经过 3/4 的州议会或修宪会批准后，才能发生效力。我国现行宪法规定，宪法的修改，由全国人民代表大会常务委员会或者 1/5 以上的全国人民代表提议，并由全国人民代表大会以全体代表的 2/3 以上的多数通过。其二是要求交公民表决。例如，1946 年的法国宪法的制定，其重要程序之一就是由人民投票通过宪法。其三是要求在制定或修宪机关通过后，再由公民表决才能最后通过，例如，1958 年的法国宪法规定，宪法修正案由共和国总统基于内阁总理的建议，或由议会议员提出，经国会两院以相同的措词表决通过，对宪法的修