

成人高等法学
教育通用教材

第4版

中国宪法 教程

廉希圣◆主编



中国政法大学出版社

成人高等法学教育通用教材

中国宪法教程

(第四版)

司法部法学教材编辑部 审定

主 编 廉希圣

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

廉希圣 焦洪昌 刘茂林



中国政法大学出版社

2012·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国宪法教程 / 廉希圣主编. —4版. —北京: 中国政法大学出版社, 2011. 1
ISBN 978-7-5620-3797-2

I. 中… II. 廉… 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 (2010) 第258328号

书 名	中国宪法教程 ZHONGGUO XIANFA JIAOCHENG
出版发行	中国政法大学出版社
经 销	全国各地新华书店
承 印	固安华明印刷厂

720mm × 960mm 16开本 19.5印张 350千字
2012年12月第4版 2012年12月第1次印刷
ISBN 978-7-5620-3797-2/D · 3757
印 数: 0 001-3 000 定 价: 31.00元

社 址	北京市海淀区西土城路25号
电 话	(010) 58908435 (编辑部) 58908325 (发行部) 58908334 (邮购部)
通信地址	北京100088信箱8034分箱 邮政编码 100088
电子信箱	fada.jc@sohu.com (教材编辑部)
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)

声 明

1. 版权所有, 侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。

作者简介

廉希圣 男，1932年生，博士生导师，现任中国宪法学会顾问，北京市宪法学会代会长，海峡两岸关系研究中心研究员，司法部“法治建设与法学理论研究部级科研项目专家咨询委员会”委员，北京师范大学学年讲座教授，北京市人大常委会法制建设顾问与法律顾问等。享受国务院政府特殊津贴。曾参加1982年宪法的起草工作，以及1999年和2003年中央关于修宪建议案的讨论；1985年起，以法律专家身份参加《香港特别行政区基本法》和《澳门特别行政区基本法》的起草工作，多次为香港特别行政区政府律政司提供有关香港基本法和内地法律的法律意见书。主编或编写有《宪法学教程》、《“一国两制”法制问题研究》（香港法制与全国性法制部分）、《日本现代法》、《宪法十八讲》等著作，就宪法、港澳基本法以及关于台湾的法理问题等发表论文多篇。

焦洪昌 男，1961年生，现任中国政法大学法学院副院长、教授、博士生导师，兼任中国宪法学研究会副会长。独著《选举权的法律保障》等，发表论文30余篇。

刘茂林 男，1963年生，现任中南财经政法大学教授、博士生导师，中国宪法学研究会副会长，湖北省宪法学会副会长。主要著作有：《当代中国地方制度》（主编）、《宪法学》（独著）、《农民法律意识与农村法律发展》（合著）等，并在《法学研究》、《中国法学》等刊物上发表论文50余篇。

第四版说明

根据 2010 年 3 月十一届全国人民代表大会第三次会议对我国《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》所作的修改，由焦洪昌教授对教材的相关内容作了修订，特此说明。

司法部法学教材编辑部

2012 年 12 月

第三版说明

鉴于近年来我国民主与法制建设的不断发展和完善，国家在陆续制定新法律法规的同时，也对一些现行的法律法规作了适时的修改；与此相适应，学界也多有新的法学研究和法学教育成果出现。为适应这一形势，我们根据要求对本教材进行了修订，主要是力求正确反映国家的现实政治和立法状态，吸收最新的科研成果，并根据 2004 年《宪法修正案》条文对书中相关内容进行补充和完善。同时在体例上，每章开头增设“学习目的和要求”，以帮助学生掌握该章核心观点和重点、难点内容；每章后增设“思考题”，作为对本章内容的回顾和总结，帮助学生进一步掌握基本理论和基本观点。

限于时间和水平，修订中的不足和疏漏在所难免，还望广大读者批评指正，以使本教材与时俱进，日臻完善。

司法部法学教材编辑部

2007 年 5 月

第二版说明

为了适应我国社会主义现代化建设和实施依法治国方略对法律人才的需要，全面提高法律人才的素质，我们根据司法学校新制定的教学方案，对原来教材分别作了审定和重新修订。

这批教材的突出特点是应用性强。着眼于培养应用型的法律人才，注重培养学生的实际工作能力，以中国现行法律为主，结合司法实践中的问题，本着理论联系实际的原则，力求系统、准确地介绍法学各门学科的基本理论、基本知识，适合于司法学校的教学特点。

《中国宪法教程》是该系列之一，由廉希圣任主编，各章撰稿分工如下：

廉希圣 导言、第一章、第六章；

焦洪昌 第二章、第三章、第四章、第五章；

刘茂林 第七章、第八章、第九章、第十章、第十一章。

2004年《宪法修正案》颁布后，全书又由焦洪昌老师做了统一修订，特此说明。

司法部法学教材编辑部

2004年9月

目 录

导 言	(1)
第一章 宪 法	(5)
第一节 宪法的概念的本质	(5)
第二节 宪法结构和宪法规范	(15)
第三节 宪法的分类	(26)
第四节 宪法的基本原则	(29)
第五节 宪法的作用	(34)
第六节 宪法实施的监督与违宪审查	(38)
第二章 宪法的历史发展	(49)
第一节 近代宪法的产生和发展	(49)
第二节 旧中国宪法的产生和发展	(56)
第三节 新中国宪法的产生和发展	(62)
第四节 宪法的发展趋势	(78)
第三章 国家性质	(82)
第一节 国家性质概述	(82)
第二节 人民民主专政制度	(87)
第三节 中国共产党领导的多党合作和政治协商制度	(95)
第四节 中国人民政治协商会议	(103)
第四章 国家政权组织形式	(108)
第一节 政权组织形式的概述	(108)
第二节 人民代表大会制度	(114)
第三节 选举制度	(123)
第五章 国家结构形式	(137)
第一节 国家结构形式概述	(137)
第二节 行政区划	(143)

第三节 民族区域自治制度	(147)
第四节 特别行政区制度	(153)
第六章 我国社会主义初级阶段的经济制度	(162)
第一节 社会主义公有制是我国经济制度的基础	(162)
第二节 我国非公有制经济形式	(172)
第三节 保护社会主义的公共财产和公民个人的合法财产	(177)
第四节 发展国民经济的指导方针	(179)
第七章 政治文明与精神文明建设	(186)
第一节 精神文明概述	(186)
第二节 我国的政治文明与精神文明建设	(190)
第八章 公民的基本权利和义务	(200)
第一节 公民的基本权利和义务概述	(200)
第二节 公民基本权利和义务的历史发展	(205)
第三节 我国公民的基本权利和义务	(208)
第九章 国家机构	(227)
第一节 国家机构概述	(227)
第二节 国家权力机关	(234)
第三节 国家主席	(249)
第四节 国家行政机关	(251)
第五节 国家军事机关	(259)
第六节 国家审判机关和检察机关	(260)
第七节 民族自治地方的自治机关	(267)
第八节 特别行政区的国家机关	(270)
第十章 基层群众性自治组织	(278)
第一节 基层群众性自治组织概述	(278)
第二节 居民委员会	(287)
第三节 村民委员会	(290)
第十一章 国家标志	(294)
第一节 国旗	(294)
第二节 国徽	(296)
第三节 国歌	(298)
第四节 首都	(299)

导 言

一、宪法学研究的对象

学习一门课程并且掌握它，首先必须对这门课有个总体的了解，明确这门课所要研究的对象是什么。作为法学一门学科的“宪法”（称为“宪法学”）与作为法的一个部门的《宪法》（宪法典）是不同的。后者是前者的主要研究对象，但“宪法学”除要研究作为一个法的部门的《宪法》外，还要研究有关宪法的理论，如宪法的本质及其产生与发展的规律性；宪法规范及其在社会生活中的作用；宪法的类型和特点；宪法同经济与国家政权的关系等。

《宪法》是规定社会制度和国家制度基本原则的根本法，它是宪法学所要研究的最基本的法律文件，但作为法的一个部门的宪法，除宪法本身外，还包括其他有关社会制度、国家制度的宪法性文件，这些宪法性文件也是宪法学所要研究的对象。由此可见，宪法学所要研究的范围是很广泛的，但一般都是以本国的现行宪法、宪法性文件和国家制度作为研究的重点。宪法学中其他领域的问题，可以分设其他分支学科，作更为专门的研究（如“比较宪法”、“外国宪法”等）。这些问题在我们的宪法课程中不占也不可能占很大的比重。

总之，宪法学研究的对象，概括起来说，包括三个主要方面：

（一）宪法理论

包括宪法的产生、发展；宪法的本质、类型；马克思主义的宪法学说；宪法的作用和宪法实施的保障等。

（二）宪法规范

我国的宪法规范所包括的主要内容大体有：①国家的阶级本质（即国家权力的归属）；②国家形式（政权组织形式和国家结构形式）；③国家所赖以建立的经济基础；④国家与公民之间的关系（公民在国家中的地位、公民享有的基本权利和应履行的基本义务）；⑤国家的职能如何实现（建立哪些国家机关，

各类、各级国家机关所行使的职权以及它们之间的相互关系)；⑥基本国策。

(三) 其他宪法性文件

在我国，这主要包括：①《选举法》；②《全国人民代表大会组织法》；③《国务院组织法》；④《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》；⑤《人民法院组织法》；⑥《人民检察院组织法》；⑦《中华人民共和国民族区域自治法》，以及全国人大及其常务委员会通过的有关决议和有关法律等。

宪法课的课程体系大体上就是根据宪法学的研究对象而确定的。

二、学习的目的要求

曾有些同志认为，宪法规定的都是些重大的原则和制度，离我们太远，它对于法律工作者来说，缺乏“实用性”。因此，在思想上对宪法课没能给予足够的重视，在学习中主要表现为对一些问题不求甚解，似懂非懂，考试时突击记些名词概念、答案要点，这样的学习绝不会给我们的工作带来任何帮助。这些影响学习效果的认识上的障碍，我们应力求排除。我们不应把学习某门课程的实际性作狭隘的理解，以宪法在具体办案中不能作为定罪量刑的依据而否认它的实用性。事实上，学习和研究宪法有着非常重要的现实意义，至少有以下几点：

1. 学习宪法有助于我们更加自觉地坚持四项基本原则，更深刻地理解社会主义制度的优越性，增强实现宪法所确立的各项基本制度的坚定性和建设伟大社会主义祖国的信心。四项基本原则是立国之本，是全国各族人民团结前进的共同的政治基础，也是现行宪法的总的指导思想。宪法规定，社会主义制度是我国的根本制度；人民民主专政是我们国家制度的核心；集中力量进行社会主义现代化建设是我国人民在新的历史时期的根本任务。宪法的基本精神是要在坚持四项基本原则的基础上，发展社会主义民主，健全社会主义法制，维护国家统一和民族团结，在建设社会主义物质文明的同时，加强社会主义精神文明建设。通过学习可使我们较清楚地了解我国的社会制度和国家制度不同于资本主义制度的特点和优越性，用宪法的原则精神武装自己，分析和评价现实生活中所遇到的各种实际问题，增强在中国共产党的领导下走社会主义道路的决心。

2. 学习宪法有助于提高人们的法制观念，特别是宪法观念。宪法明确规定，遵守宪法和法律是每个公民的基本义务。《宪法》序言也指明，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。现实生活告诉我们，要做到按照社会主义法制原则来治理国家，充分发挥宪法和法律应有的作用，离不开全体人民的法制观念，特别是宪法观念的树立和增强，这是保证宪法实施的重要条件之一。宪法是实现国家长治久安和维护公民民主权利的最高法律保障。十年动乱的沉痛教训表明，一旦宪法的实施遭受破坏，国家就会陷入一片混乱，人民也将蒙受巨大灾难。因此，宪法与国家的命运、与每个公民的命运是息息相关的。人们只有全面理解了我国宪法的基本精神和主要内容；懂得了每个公民在实施宪法中所具有的作用；提高了公民对正确行使公民权利，忠实履行公民义务的自觉程度；掌握了对国家机关活动和公民行为合宪性的评价标准；形成了把宪法看做是维护自身权利的法宝，而不是强加于人民的对立物的宪法观念，才会自觉运用宪法武器同违反宪法的现象作斗争。特别是对一切法律工作者来说，他们在维护社会主义法制的统一和尊严方面，负有直接的责任，如果对作为社会主义法制基础的宪法缺乏了解，就不可能在司法实践中正确地适用法律，甚至会出现“违法的执法者”，从而也就不可能履行自己在维护社会主义法制中的职责。

3. 学习宪法有助于加深对经济体制改革和政治体制改革的理解。1982年通过的现行宪法的特点之一，是它体现了改革的精神。它的一些规定既是改革的成果，也为改革的发展指明了方向。近年来，我国已在经济体制改革方面取得了显著成效。当前，我们国家正在实行经济体制的改革，着手进行政治体制的改革，以适应社会主义现代化建设的需要。学习宪法，开展对宪法学的深入研究，将有助于理解改革与宪法的关系，从而坚定我们沿着改革道路前进的信心和决心，以继续推进我国经济的发展和社会主义民主政治的建设。

4. 学习宪法有助于学习其他各门法律专业课程。宪法在国家法律体系中所处的根本法地位，决定着宪法学在部门法学中的主导地位。同时，宪法学又是法学中的基础学科。学习宪法有助于从宪法和其他部门法的关系方面掌握各种法律专业课程，因为其他的部门法（如刑法、诉讼法、婚姻法等）都是根据宪法制定的。正因如此，在法律院校中都毫无例外地把宪法课作为必修课。

三、学习方法

总的来讲，学习任何社会科学都必须坚持运用马克思主义唯物辩证法这一正确的方法。学习宪法当然也不能例外。这一方法要求我们对所要研究的对象进行科学的、具体的分析，坚持党性与科学性相统一的原则。具体地说，在学习方法上应注意把握以下几点：

1. 运用阶级分析的方法。宪法学是一门政治性很强的学科。马克思主义宪法学和资产阶级宪法学的根本区别之一，在于前者能从阶级分析的角度入手，指明宪法的阶级性，揭示出不同类型的宪法代表着不同阶级的意志和利益这一实质。如果不是运用阶级分析的方法，我们就可能会被一些表面现象所迷惑，从而陷入形式主义的泥坑，以致对宪法现象作歪曲的理解。举例来说，资产阶级的宪法一般都标榜“主权在民”、“法律面前人人平等”；而我们的社会主义宪法也确认“一切权力属于人民”、“公民在法律面前一律平等”，若对这些规定只作字面上的理解，是无法认识两种不同类型宪法的根本区别的。只有对两种国家和法律进行具体的、阶级的分析，才能对这些形式上相似的规定作出科学的结论，认清这些规定所具有的不同性质。

2. 运用历史分析的方法。这是一种社会科学普遍适用的方法。列宁曾经指出：“在分析任何一个社会问题时，马克思主义理论的绝对要求，就是要把问题提到一定的历史范围之内。”我们学习和研究宪法，至少应该对宪法的产生和发展作一个历史的考察，否则，掌握宪法的本质和宪法发展的规律也就无从谈起。而在对宪法作历史的考察时，如果不把宪法问题和一定的历史条件联系起来，也就无法对它作出正确的评价。对宪法问题进行历史的分析研究，可使我们了解其历史背景，对某种制度的含义有透彻的认识，不仅知其然，而且知其所以然，这就为评论得失提供了基础。同时，进行历史的分析不仅使我们可以明白古今中外兴衰成败的道理，吸取教训，不致重犯错误；还可使我们用发展的观点看待宪法的变更，有助于我们突破旧的观念的束缚，更好地理解我国现行宪法的基本精神。

3. 从实际出发，理论联系实际。这是马克思主义所倡导的学风，也是我们学习和研究宪法所应坚持的方法。大家知道，我国立法活动所遵循的一条重要原则，就是从实际出发，实事求是。宪法是历史经验的总结，每项内容都是在充分考虑了我国国情和实际需要而规定的。要了解立法的用意，搞清楚为什么作这样的规定，而不作那样的规定，就必须知道它所根据的实际社会条件，包括作出这些规定的政治、经济、文化和社会传统等诸方面的因素。如果只就条文论条文，不仅不能从整体上掌握宪法的精神，而且会使学习者感到枯燥无味，难以产生兴趣。

第一章 宪法

◆ 教学目的

通过本章的学习，了解马克思主义关于宪法学的基本理论，掌握宪法的概念、本质、分类、作用和宪法规范的特点等基础知识，理解宪法原则、宪法制度的基本内容，并要求理论联系实际，分析思考宪法制度的现状及其完善等问题。

第一节 宪法的概念的本质

法作为一种社会规范，是由一系列具体的法律规范构成的，其特点表现为，它们都是掌握了国家政权的阶级通过一定的立法程序制定或者认可的，并且由国家强制力保障执行的各种行为规范的总和。这些行为规范都是法的具体存在的形式，比如我国最高国家权力机关制定的法律，最高国家行政机关颁布的行政法规，某些地方国家权力机关制定的地方性法规以及民族自治机关制定的自治条例、单行条例等，都是法的表现形式。宪法也是法的表现形式之一，同样具有法的本质属性。这就告诉我们，宪法既不是一种道德规范，也不是一种宣言或声明，而是具有约束力和强制力的法律规范。明确这一点，是理解宪法概念的前提，也是保障宪法实施的依据。

宪法虽是法律的一种，但由于它调整的对象不同，在法律体系中的地位不同，因此宪法又不同于普通法律，其特点可作以下分析。

一、宪法是国家的根本法

“宪法”这个用语，我们经常可以在我国古代典籍中看到。比如《尚书》中说的“监于先王成宪，其永无愆”；《国语》中说的“赏善罚奸，国之宪法”；

《汉书》中也提到,“作宪垂法,为无穷之规”。这里所说的“宪”或“宪法”,都是指典章、制度等行为规范,实际上“宪”和“法”是同义语,而且大多含有刑法的意思,因此都属于普通法律,都不是近代意义上的宪法。

在外国,“宪法”这个英文用语(Constitution 或 Constitutional Law)来源于拉丁语(Costitutio),原意是组织、规定、确立的意思,最早用于古代罗马帝国的立法中,用以表示皇帝所颁发的“敕令”、“诏令”、“谕旨”等等,以区别于当时市民会议所通过的法律文件。在日本,18世纪的德川时代,也曾编纂过《宪法部类》、《宪法类集》等,但这里所说的宪法,也只是一般法规的意思,和古代罗马帝国在立法中使用的“宪法”一样,也都不是近代意义作为国家根本法的宪法。

所谓近代意义的宪法,专指限制王权,规定国家机关权限、组织及其相互关系,确认公民权利、自由的国家根本法。正如马克思所说,它是法律的法律。19世纪60年代以后,随着西方立宪政治影响的扩大,在一些国家出现了近代意义的宪法概念,“宪法”一词逐渐成为正式法律用语。

作为国家根本法的宪法,就其法律属性来说,和普通法律的区别在于:

1. 在规定的 content 上与普通法律不同。一定的法律规范调整着一定的社会关系。宪法作为国家根本法,它的内容在于规定国家的根本制度,是国家的总章程。毛泽东曾提出: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。我国《宪法》在序言中就明确宣布:“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。”这里所说的根本制度,就是社会主义制度以及由此决定的我国社会制度与国家制度的基本原则。具体讲,它包括国家的性质(即国体)、政权的组织形式及其依据的原则、国家的结构形式(即实行单一制或是联邦制)、社会的经济制度、公民的基本权利和义务、国家机关的组织体系和它们的组织与活动原则、国家象征以及国家的基本国策等。我国《宪法》在序言中指明:“国家的根本任务是,根据建设有中国特色社会主义的理论,集中力量进行社会主义现代化建设。……逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化,把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。”

可见,宪法所规定的内容都是国家生活中最重大最根本的问题,它是国家和公民活动的法律基础。正因为宪法的内容在于确认一国的根本制度,因此有的国家就把宪法与根本法等同起来,如1936年制定的苏联宪法就称为《苏联宪法(根本法)》。我国的现行宪法也在序言中确认“本宪法……是国家的根本法”。

宪法在内容上的特点,是就多数国家的情况而言的,反映着宪法的一般规律。但一个国家的宪法究竟需要规定哪些内容,则没有一个统一的模式,这要从各个国家具体的历史条件和现实条件出发。我国现行宪法从我国国情出发,恰当地规定了国家的根本制度和根本任务,实事求是地确认了公民的基本权利和义务,进一步加强了国家机构的建设。它用根本法的形式规定了国家在社会主义初级阶段所必须采取的方针、政策和建设具有中国特色的社会主义的步骤和方法。

宪法既然是国家的根本法,就不能像普通法律那样具体到包罗万象。这是由于宪法并不是法律汇编,它不排斥立法机关的日常立法工作,而且要求有这种工作。宪法作为国家根本法,它是立法机关进行日常立法活动的法律基础。因此,在宪法中通常都对国家的立法原则作出规定,使立法机关在进行日常立法活动时有所依据,因而宪法又称为“母法”、“最高法”,普通法律则被称为“子法”。例如,在古希腊时期,亚里士多德就曾把希腊各个国家的法律分为两大类:一类是普通法律,另一类是关于国家根本组织方面的法律,他主张后者是最高法,普通法律应以最高法为依据。这一观点后来不仅为资产阶级的法学家所接受,也为实行民主宪政的国家所采纳。

2. 在法律效力上与普通法律不同。法律效力即指法律所具有的约束力和强制力。国家赋予法律以约束力和强制力使法律具有生命力,也是法律得以发挥作用的必要条件。违反宪法的行为,同样必须依法予以制裁。同时,由于宪法是国家根本法,因此,宪法不仅具有一般的法律效力,而且具有最高的法律效力。所谓最高的法律效力,其含义包括:

(1) 宪法是制定普通法律的依据和基础。普通法律要以宪法为依据,把宪法的有关规定具体化,以保证宪法从基本精神、基本原则到具体条文的贯彻实施。例如,我国的刑法、刑事诉讼法、选举法等,都在条文中明示了它的立法依据是宪法。

(2) 普通法律不得与宪法相抵触。由于宪法是制定普通法律的依据,因此,普通法律的内容都必须符合宪法的规定。如果普通法律与宪法相违背,它就失去或者部分失去了效力,因而必须对它加以修改或者废除。这也就是宪法学上的“违宪”或者“合宪”问题。

(3) 宪法是一切组织或者个人的根本活动准则。这就是说,宪法的法律效力既是最高的,也是直接的。宪法作为最高的行为准则,是一切组织和个人活动的依据和基础,对人们具有直接的法律效力。我国《宪法》在序言中指明,“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”，这是宪法具有最高、直接法律效力的法律依据。明确这一点，对于保证宪法的贯彻执行，发挥其根本法的作用，具有重要的现实意义。

确认宪法具有最高的法律效力，是资产阶级民主革命反对封建专制的胜利成果，也是一个巨大的历史进步，它标志着以法治原则为核心内容的资产阶级宪政要求的实现。如今，宪法具有最高法律效力已为立宪国家所公认，不少国家的宪法都就此作了专门规定。如1946年制定的《日本国宪法》第98条规定：“本宪法为国家的最高法规，凡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》在总结我国立宪工作经验教训的基础上，为了维护宪法的尊严和权威，在序言中第一次明确“本宪法……具有最高的法律效力”，并在总纲第5条中进一步规定：“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”这些规定都表明了宪法所具有的至高无上性，也是国家政治生活正常化和社会主义法制建设健康发展的宪法保障。

3. 在制定和修改的程序上与普通法律不同。宪法的这一特点是由以上两个特点引申出来的。为了体现宪法的严肃性，保持宪法的稳定性和连续性，多数国家对宪法的制定和修改都规定了不同于普通立法的特定程序。

制定和修改宪法的权力（即所谓制宪权）是一种最高的国家权力，体现着国家的主权。法国大革命时期的政论家西耶士认为，国家的权力分为两种：一种是制定宪法的权力。制宪权的特点是具有独立性，即制宪的过程不受任何法律规范的约束和任何国家机关的干涉。行使制宪权的结果是确立国家的根本制度，组织国家机构，规定公民的基本权利和义务。宪法一旦按法定程序通过，就具有最高的法律效力。另一种是宪法设定的权力，如立法、行政、司法等权力，都是根据宪法而来的。在依据宪法行使立法权时，只能制定一般的法律，并且不能与宪法相抵触。但在实行“三权分立”原则的国家中，立法机关制定的法律要受行政机关和司法机关的制约，有的国家要受违宪审查机构的审查，所以立法权并不是独立的。

当今，除有的国家（特别是实行不成文宪法的国家，如英国）制宪权和立法权不作区分之外，世界上多数国家都把制宪权和立法权加以划分，并对制宪和修宪过程规定了较为严格的程序。

为了制定宪法，许多国家都设立了由选举产生的专门机构，如“制宪会议”、“立宪会议”，等等。美国宪法就是由1787年在美国费城举行的由55名代表组成的制宪会议起草的。法国的第一部宪法——1791年《宪法》，是由1789