马克思主义理论研究和建设工程重点教材

宪法学

（第二版）

《宪法学》编写组

高等教育出版社
人民出版社

马克思主义理论研究和建设工程重点教材

宪法学

（第二版）

《宪法学》编写组

高等教育出版社
人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

宪法学/《宪法学》编写组编. -- 2版. -- 北京:高等教育出版社,2020.12(2021.1重印)
马克思主义理论研究和建设工程重点教材
ISBN 978-7-04-052621-9

Ⅰ.①宪… Ⅱ.①宪… Ⅲ.①宪法学-高等学校-教材 Ⅳ.①D911.01

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第183863号

责任编辑 程传省　封面设计 王 洋　版式设计 于 婕　插图绘制 邓 超
责任校对 高 歌　责任印制 朱 琦

出版发行	高等教育出版社	网　址	http://www.hep.edu.cn
社　址	北京市西城区德外大街4号		http://www.hep.com.cn
邮政编码	100120	网上订购	http://www.hepmall.com.cn
印　刷	保定市中画美凯印刷有限公司		http://www.hepmall.com
开　本	787mm×1092mm 1/16		http://www.hepmall.cn
印　张	23.25	版　次	2011年11月第1版
字　数	390千字		2020年12月第2版
购书热线	010-58581118	印　次	2021年1月第2次印刷
咨询电话	400-810-0598	定　价	47.80元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换
版权所有 侵权必究
物 料 号 52621-00

• 马克思主义理论研究和建设工程重点教材 •

马克思主义理论研究和建设工程咨询委员会委员、审议专家

（以姓氏笔画为序）

王伟光	王晓晖	王梦奎	王维澄	韦建桦
尹汉宁	龙新民	邢贲思	刘永治	刘国光
江　流	汝　信	孙　英	苏　星	李　捷
李君如	李忠杰	李宝善	李景田	李慎明
冷　溶	张　宇	张文显	陈宝生	邵华泽
欧阳淞	金冲及	金炳华	周　济	郑必坚
郑科扬	郑富芝	侯树栋	逄先知	逄锦聚
袁贵仁	贾高建	夏伟东	顾海良	徐光春
龚育之	梁言顺	蒋乾麟	韩　震	虞云耀
雒树刚	滕文生	魏礼群		

《宪法学》教材编写课题组

首席专家 许崇德　韩大元　李　林

主要成员 （以姓氏笔画为序）

王　磊　刘茂林　任　进　林来梵

郑贤君　胡锦光　莫纪宏　傅思明

焦洪昌　童之伟　廉希圣

《宪法学》教材修订课题组（第二版）

首席专家 胡云腾　胡锦光　李　林

主要成员 （以姓氏笔画为序）

王　禹　王　磊　任　进　刘茂林

江国华　张　震　焦洪昌　谭　红

翟国强

目　录

导　论 …… 1

第一节　宪法学的研究对象和研究方法 …… 1

一、宪法学的概念和研究对象 …… 1

二、宪法学的研究方法 …… 3

第二节　宪法学在中国的产生和发展 …… 5

一、近现代中国宪法学的产生和发展 …… 5

二、新中国宪法学的创立和发展 …… 7

第三节　宪法学的分类和特征 …… 9

一、宪法学的分类 …… 9

二、宪法学的基本特征 …… 10

第四节　学习宪法学的意义和基本要求 …… 12

一、学习宪法学的意义 …… 12

二、学习宪法学的基本要求 …… 14

第一章　宪法总论 …… 17

第一节　宪法的概念和本质 …… 17

一、宪法的概念 …… 17

二、宪法的本质 …… 20

第二节　宪法的分类和渊源 …… 23

一、宪法的分类 …… 23

二、宪法的渊源 …… 25

第三节　宪法的制定、解释和修改 …… 29

一、宪法的制定 …… 29

二、宪法的解释 …… 31

三、宪法的修改 …… 35

第四节　宪法关系和宪法规范 …… 38

一、宪法关系 …… 38

二、宪法规范 …… 41
第五节 宪法的效力和作用 …… 44
一、宪法的效力 …… 44
二、宪法的作用 …… 48

第二章 宪法的历史发展 …… 53
第一节 宪法的产生和发展 …… 53
一、资本主义宪法的产生和发展 …… 53
二、社会主义宪法的产生和发展 …… 60
第二节 中华人民共和国成立前的宪法 …… 63
一、清末预备立宪 …… 63
二、《中华民国临时约法》 …… 64
三、北洋军阀和国民政府的宪法 …… 65
四、革命根据地的宪法性文件 …… 68
第三节 中华人民共和国宪法的产生和发展 …… 70
一、《中国人民政治协商会议共同纲领》 …… 70
二、1954 年宪法 …… 71
三、1975 年宪法 …… 74
四、1978 年宪法 …… 75
五、1982 年宪法 …… 76
六、1982 年宪法的五次修改 …… 78

第三章 宪法的指导思想和基本原则 …… 84
第一节 宪法指导思想 …… 84
一、宪法指导思想概述 …… 84
二、我国宪法关于指导思想的具体表述 …… 85
三、我国宪法指导思想的重要作用 …… 88
第二节 宪法基本原则 …… 89
一、宪法基本原则概述 …… 89
二、我国宪法的基本原则 …… 91

第四章　国家性质和国家形式 …… 108
第一节　国家性质 …… 108
一、国家性质概述 …… 109
二、我国的国家性质 …… 110
三、人民民主专政的主要内容 …… 113
第二节　国家形式 …… 116
一、国家政权组织形式 …… 116
二、国家结构形式 …… 122
三、国家标志 …… 128

第五章　国家基本制度 …… 135
第一节　经济制度 …… 135
一、社会主义公有制是我国经济制度的基础 …… 136
二、所有制结构和分配制度 …… 139
三、社会主义市场经济体制 …… 141
第二节　政治制度 …… 142
一、人民代表大会制度 …… 143
二、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度 …… 154
三、民族区域自治制度 …… 162
四、基层群众自治制度 …… 166
第三节　文化制度 …… 169
一、我国宪法关于文化制度的规定 …… 170
二、文化制度的发展与完善 …… 173
第四节　社会制度 …… 175
一、我国宪法关于社会制度的规定 …… 176
二、社会制度的发展与完善 …… 179
第五节　生态文明制度 …… 180
一、我国宪法规定的生态文明制度 …… 181
二、生态文明制度的发展与完善 …… 183

第六章 公民的基本权利和义务 …… 185
第一节 公民基本权利的一般原理 …… 185
一、人权 …… 185
二、权利概述 …… 186
三、基本权利的概念 …… 189
四、基本权利的主体 …… 193
五、基本权利的效力 …… 195
六、基本权利的保障和限制 …… 196
第二节 公民的基本权利 …… 199
一、平等权 …… 199
二、政治权利 …… 200
三、宗教信仰自由 …… 205
四、人身自由 …… 207
五、社会经济权利 …… 212
六、文化教育权利 …… 216
七、监督权与请求权 …… 218
第三节 公民的基本义务 …… 219
一、基本义务概述 …… 219
二、维护国家统一和各民族团结的义务 …… 220
三、遵守宪法和法律的义务 …… 221
四、维护祖国安全、荣誉和利益的义务 …… 222
五、依法服兵役的义务 …… 223
六、依法纳税的义务 …… 224
七、宪法规定的公民其他义务 …… 225

第七章 国家机构 …… 228
第一节 国家机构基本原理 …… 228
一、宪法中的国家机构 …… 228
二、我国国家机构的建立和发展 …… 232
三、我国国家机构体系和组织活动原则 …… 236
第二节 全国人民代表大会及其常务委员会 …… 239

一、全国人民代表大会 …… 239
二、全国人民代表大会常务委员会 …… 244
第三节　中华人民共和国主席 …… 249
一、国家主席制度的建立和发展 …… 249
二、国家主席的产生和任期 …… 250
三、国家主席的职权 …… 251
第四节　国务院 …… 251
一、国务院的性质和地位 …… 251
二、国务院的组成和任期、领导体制、会议制度 …… 252
三、国务院的职权 …… 253
四、国务院机构设置 …… 254
第五节　中央军事委员会 …… 255
一、我国的军事制度 …… 255
二、中央军事委员会的设立 …… 256
三、中央军事委员会的性质、地位、组成、任期和领导体制 …… 257
四、中央军事委员会的职权 …… 258
第六节　地方各级人民代表大会和地方各级人民政府 …… 259
一、地方国家机构概述 …… 259
二、地方各级人民代表大会 …… 261
三、县级以上地方各级人民代表大会常务委员会 …… 263
四、地方各级人民政府 …… 265
第七节　民族自治地方的自治机关 …… 268
一、民族自治地方的自治机关的概念 …… 268
二、民族自治地方的自治机关的性质和地位 …… 268
三、民族自治地方的自治机关的组成 …… 268
四、民族自治地方的自治机关的自治权 …… 269
第八节　监察委员会 …… 271
一、监察委员会的性质和职能 …… 271
二、监察委员会的产生、组成、任期和领导体制 …… 272
三、监察委员会的职责和监察范围 …… 273
四、监察工作的原则和方针 …… 275

第九节 人民法院 …… 277
一、人民法院的性质和任务 …… 277
二、人民法院的组织体系和基本职权 …… 279
三、人民法院的审判工作原则 …… 281
第十节 人民检察院 …… 284
一、人民检察院的性质和任务 …… 284
二、人民检察院的组织体系和基本职权 …… 285
三、人民检察院的检察工作原则 …… 288

第八章 “一国两制”与特别行政区制度 …… 291
第一节 宪法和基本法确立的特别行政区制度 …… 291
一、“一国两制”与特别行政区制度的概念 …… 291
二、香港问题和澳门问题的解决 …… 293
三、宪法和基本法共同构成特别行政区的宪制基础 …… 295
第二节 中央和特别行政区的关系 …… 296
一、特别行政区的法律地位 …… 297
二、中央对特别行政区直接行使的权力 …… 298
三、特别行政区行使的高度自治权 …… 309
第三节 特别行政区政治体制 …… 312
一、特别行政区政治体制的性质和特点 …… 312
二、行政长官 …… 313
三、行政机关 …… 314
四、立法机关 …… 314
五、司法机关 …… 316
六、非政权性的区域组织和市政机构 …… 317

第九章 宪法实施和监督 …… 318
第一节 宪法实施 …… 318
一、宪法实施概述 …… 318
二、宪法实施的功能和基本方式 …… 321
三、健全保证宪法全面实施的体制机制 …… 325

第二节　宪法监督制度 …… 326
一、宪法监督概述 …… 326
二、宪法监督制度的历史发展 …… 329
三、宪法监督制度的类型 …… 331
第三节　我国的宪法监督制度 …… 336
一、我国宪法监督制度的形成 …… 336
二、我国宪法监督制度的基本内容 …… 337
三、我国的合宪性审查机制 …… 340
四、我国宪法监督制度的特点 …… 345
五、坚持和完善我国的宪法监督制度 …… 346

主要阅读文献 …… 350
人名译名对照表 …… 354

后　记 …… 355

第二版后记 …… 356

导　论

什么是宪法？宪法的核心价值是什么？宪法的本质是什么？宪法在一国的法律体系中处于什么地位？这是学习宪法首先要明确的问题。简言之，宪法具有最高的法律地位和最高的法律效力，一切政党、国家机关、社会组织和全体公民都必须服从宪法，一切法律法规和社会规范都不得与宪法相抵触。习近平指出："宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力，具有根本性、全局性、稳定性、长期性。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。任何组织或者个人，都不得有超越宪法和法律的特权。一切违反宪法和法律的行为，都必须予以追究。"① 该重要论述为我们学习、掌握宪法学指明了方向，提供了根本遵循。我国宪法是党和人民共同意志的集中体现，是全面依法治国的总依据，是中国特色社会主义法治体系的核心。从人类社会发展进程看，宪法的产生是法制史上具有里程碑意义的重大事件，并以其独一无二的治理功能对法治进程产生了无与伦比的影响。以宪法和宪法现象为主要研究对象的宪法学，在法学学科体系中亦占居基础性地位。从总体上准确把握宪法学的研究对象、研究方法、历史发展、分类特征和学习要求，对于深入学习宪法具有重要意义。

第一节　宪法学的研究对象和研究方法

一、宪法学的概念和研究对象

世界上不同国家宪法的内容各异、功能不同、结构体系存在区别，人们对宪法的理解也不尽一致，因此，对宪法学的概念界定也不完全相同。一般认为，宪法学是指以宪法及宪法现象为主要研究对象的一门法律科学。一个国家制定宪法的根本目的在于确认统治阶级的合法性和正当性，确认统治阶级建立

---

① 《习近平谈治国理政》，外文出版社 2014 年版，第 138 页。

的经济制度、政治制度、文化制度和社会制度，并使之得到有效运行。所以，宪法学除了阐明宪法的一般原理即宪法的概念、产生发展和基本原则等之外，还着重研究和论述宪法规范及其所规定的国家根本制度、基本制度、基本国策、国家机构以及公民的基本权利和义务。在我国，宪法学是一门研究宪法的本质及其基本理论、公民的基本权利和义务、国家机构以及宪法所规定的国家根本制度、基本制度、基本国策的学科。

作为法学的分支学科，宪法学属于社会科学范畴，具有法学的基本性质，其研究对象和研究方法不同于其他学科。宪法学的研究对象，既关系到宪法学学科体系的建设，又关系到宪法学体系与基本范畴的确定。宪法学的研究对象主要包括：

（一）宪法典（宪法文本）

宪法学，顾名思义，首先要以宪法典为主要研究对象。宪法学的主要任务是解释宪法条文所形成的背景、规范内涵与实践意义，如国家机关应如何设置、国家机关之间的职权关系如何、国家整体和部分之间的权限如何划分、公民的基本权利和义务如何设定等。除了宪法典之外，有关国家机构、组织选举、公民基本权利等宪法性法律，也都属于宪法学的研究对象。

（二）宪法理论

宪法作为一种社会现象，其基本概念、主要内容、实际运作以及修改完善都须依据一定的理论指导，建立在一定的指导思想、基本原则和基本原理之上，有其自身的发展规律，并形成了宪法学理论体系。学习宪法学，要深入学习研究宪法的指导思想、基本原则和基本原理，把握宪法的基本规范内涵。

（三）宪法规范

宪法是由一定数量的规范组成的，宪法规范隐含在宪法条文之中。宪法规范主要调整国家与公民的关系以及国家的基本制度和原则，如经济制度、政治制度、文化制度、社会制度等。所以，宪法学除了阐明宪法的基本原理之外，还应着重研究宪法的具体规范及宪法规范所规定的国家基本制度。

（四）宪法现象及宪法运行过程

宪法学作为研究宪法现象的一门学科，不仅要研究宪法的产生、发展和实践过程，还要研究不同宪法现象之间的相互关系以及宪法运行的具体过程。宪法与社会生活联系密切，研究宪法必须立足于社会实践，发现生动具体的宪法现象之间的本质联系及其矛盾，进而把握宪法发展变化的内在规律。此外，为

了准确理解和阐释我国的宪法，发展中国特色社会主义宪法学，还应当对世界各国的宪法、古今中外的宪法观点和宪法理论以及各国宪法的实施机制和社会作用等进行比较研究，探索总结宪法的一般特征和发展规律。

宪法是治国理政的总依据。依法治国，首先是依宪治国；依法执政，关键是依宪执政。中国共产党的领导与宪法的关系、依宪治国的内涵、依宪治国与依法治国的关系、依宪治国的基本方式、宪法与国家治理体系和治理能力现代化之间的关系以及宪法与部门法之间的关系等，都是宪法学研究的重要内容。

二、宪法学的研究方法

宪法学的研究方法，是指研究宪法及宪法现象、宪法规律的途径、步骤和手段。马克思主义揭示的辩证唯物主义和历史唯物主义的世界观和方法论，毛泽东思想、中国特色社会主义理论体系特别是习近平新时代中国特色社会主义思想中所蕴含的科学方法论，是研究宪法学的根本方法。这一方法要求从社会经济生活中探究宪法产生和发展的动因，阐明宪法与社会生活之间的内在联系，揭示宪法现象存在的客观规律。在这一根本方法指导下，宪法学的研究方法主要包括：

（一）阶级分析法

阶级分析法是辩证唯物主义和历史唯物主义世界观、方法论中的一种重要方法，是指用马克思主义的阶级理论观察和分析各种社会现象的方法。对社会现象进行阶级分析，首先要考察其产生的社会经济条件，研究其阶级背景，分析其在整个社会的阶级矛盾中所处的地位、所产生的作用以及发展趋势等。阶级分析法是研究宪法学的基本方法。宪法作为法的一种形式，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作用。不同性质国家的宪法，规定不同的国家基本制度。从形式上看，这些基本制度具有某些相似或者相同的外在表现，但它们的本质是不同的。资本主义宪法总是试图掩饰其国家性质，而社会主义宪法明确规定了国家性质，同时体现了最广大人民群众的共同意志和根本利益。在宪法学研究中，只有运用阶级分析方法，透过现象抓住本质，深入分析不同的宪法和宪法现象所产生的经济基础和阶级基础等综合因素，才能揭示各种宪法和宪法制度之间的本质区别，划清社会主义宪法同资本主义宪法的界限。

（二）历史分析法

历史分析法是把研究对象置于它所产生的特定历史条件和背景下加以分析和比较的方法。这是宪法学研究的重要方法。列宁曾指出："在社会科学问题上有一种最可靠的方法，它是真正养成正确分析这个问题的本领而不致淹没在一大堆细节或大量争执意见之中所必需的，对于用科学眼光分析这个问题来说是最重要的，那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、在发展中经过了哪些主要阶段，并根据它的这种发展去考察这一事物现在是怎样的。"① 只有追根溯源，弄清事物的来龙去脉，才能把握事物的发展规律。宪法的产生和发展、宪法规定的国家根本任务以及国家基本制度都取决于特定的历史背景，是历史发展的客观要求和必然结果，只有把它们置于一定的历史背景下进行考察，才能认识其本质，把握其规律。宪法中的某些规定在特定的历史条件下是合理的，但随着经济社会条件的变化，就可能失去合理性而成为影响甚至阻碍社会发展的因素。所以，用历史的眼光、发展的观点观察分析各种宪法现象，是正确认识宪法的科学方法。历史上成功的经验和失败的教训对于现实和未来具有借鉴和启发意义。研究宪法，应当注意总结经验，坚持以史为鉴，推动宪法在实际运行中更好地发挥作用。

（三）比较分析法

比较分析法是按照特定的指标系统将客观事物加以比较，以求认识事物的本质和规律并作出正确评价的方法。各国宪法除了包括国家机构、公民的基本权利等基本内容外，也会基于不同的历史、文化和政治背景而具有一些独特的内容。比较分析法的主要功能是通过对不同国家的宪法规范或者不同宪法理论的比较，积极借鉴外国宪法中对本国有益的成果，取其精华、弃其糟粕，为本国宪法的正确实施和发展完善提供有益借鉴。在运用比较分析法时，既要考虑本国制度与外国制度在功能上的相似性，又要考察这种相似性背后不同的历史、文化和政治因素，实现博采众长、科学借鉴，避免生搬硬套或盲目照搬。

（四）规范分析法

规范分析法是对宪法文本所包含的法律规范的结构、体系、目的等进行分析并确定其内涵的方法。规范分析法是宪法学研究的基本方法之一。宪法本身是一个具有内在合理性的逻辑体系，理解宪法最重要的依据就是宪法文本，因

---

① 列宁：《论国家》，载《列宁选集》第4卷，人民出版社2012年版。

此必须高度重视宪法文本的规范含义，熟悉文本，善于以文本为基础分析现实生活中的宪法问题。规范分析法主要通过文义解释、体系解释、历史解释和目的解释等方法来阐述宪法规范的内涵。运用规范分析法，既要分析宪法条文，又要分析宪法序言；既要重视对宪法的文义和体系的理解，又要重视把握宪法的时代精神和指导思想等。准确把握宪法规范的要义，必须将其与一国的政治、经济、文化以及人们对宪法的要求、评价结合起来，深入理解宪法规范背后的政治、经济和文化关联。规范分析的基础是逻辑学和语言文字学，必须注意引进逻辑学和语言文字学的最新研究成果。

（五）理论联系实际的方法

理论联系实际的方法是以马克思主义基本原理为指导，联系经济社会和国际国内实际去观察和分析宪法及其发展规律的方法。当前，中国特色社会主义已经进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。同时，这一社会主要矛盾的变化，并没有改变我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情和我国是世界上最大发展中国家的基本事实。这一基本国情和基本事实既是党和政府制定路线、方针、政策的客观依据，也是我们观察和分析宪法现象、认识和解决宪法问题的现实基础。宪法学具有很强的实践性，能否运用宪法理论解决实践中的具体宪法问题，是衡量其是否科学的重要标准。在宪法学研究中坚持理论联系实际的方法，既要重视对宪法文本和宪法原理的研究，也要重视从具体实践中发现问题、分析问题和解决问题，不断提高理论水平和实际工作能力。因此，宪法学研究要注重案例或者事例的分析，充分考虑宪法与社会现实的相互影响，避免二者脱节。

此外，在信息技术时代，随着互联网、大数据和人工智能的广泛、深度应用，人工智能和大数据分析法成为重要的研究方法。我们既要善于综合运用上述各种研究方法，又要善于运用新技术研究方法，以加深对宪法规范、宪法理论的正确理解和科学认识。

第二节　宪法学在中国的产生和发展

一、近现代中国宪法学的产生和发展

与宪法一样，中国宪法学最初也继受于西方。在 19 世纪末 20 世纪初变法

维新、仿行立宪等思潮的影响下，西方宪法学传入中国，中国宪法学开始孕育和形成。与西方宪法学伴随着资产阶级民主制度与法治原则而产生的社会背景与演变过程不同，中国宪法学是在传统文化与西方文化的冲突中形成并发展的。

辛亥革命之前，伴随着西方宪法文化在中国的传播，中国的宪法学主要表现为对西方宪法的介绍以及仿照西方模式对中国宪法发展提出一些初步构想。如康有为、梁启超、严复等资产阶级改良派比较系统地介绍了西方的君主立宪政体、议会制度等，通过比较西方各国政体的优劣，他们大都倾向于在中国建立君主立宪制。在清末的立宪运动中，清朝政府曾派大臣到西方各国考察政治，尽管并非真心实行立宪，但他们介绍的西方立宪经验以及撰写的各类奏章和报告在客观上发挥了传播宪法知识的作用。

辛亥革命之后，孙中山创立的“五权宪法”① 学说开始产生重大影响，大量学术论著相继问世。② 这些成果标志着中国宪法学的初步形成。从《中华民国临时约法》开始，宪法问题成为国家政治生活中的焦点。不少学者从不同的政治立场出发，对宪法问题提出不同的主张。这一时期宪法学发展的特点是：提出了宪法概念、宪法功能等基本范畴，宪法学开始进入法学教育体系并得到一定程度的发展，开始进行比较宪法学研究，编纂出版了大量宪法汇编等。在急剧变化的社会环境中，中国宪法学经过 20 多年的发展，已初步形成了自己的学科理论和知识体系。进入 20 世纪 30 年代后，新民主主义宪法理论的成果开始出现，大大丰富了中国宪法学的内容。③ 这一时期宪法学发展的主要特点是：比较宪法学研究得以体系化，出版了一批高水平的学术著作；④ 大学宪法学教育初具规模；同时，随着宪法学知识的普及和理论研究水平的提高，宪法学专题研究也有了新的进展。

---

① “五权宪法”指立法权、行政权、司法权、监察权和考试权各自独立运作并互相制衡。

② 代表性著作包括谢瀛洲著《五权宪法大纲》（1926 年）、陈顾远著《五权宪法论》（1927 年）、陈白虚著《五权宪法之原理及应用》（1928 年）以及王宠惠著《五权宪法》（1940 年）等。

③ 代表性著作包括沈钧儒、何基鸿著《宪法要览》（1922 年），潘大逵著《中国宪法史纲要》（1933 年），潘念之著《宪法论初步》（1940 年）、《宪法基础读本》（1944 年），平心著《中国民主宪政运动史》（1941 年），张友渔著《中国宪政论》（1944 年），张仲实著《中国宪政研究》（1944 年），邹韬奋等著《宪法草案研究》（1946 年），韩幽桐著《宪法论》（1946 年）等。

④ 当时最具代表性的著作是由王世杰、钱端升合著的《比较宪法》，该书为国民党统治时期大学普遍使用的宪法学教科书，新中国成立前已经增订至第 10 版，新中国成立后又多次再版。

总体上看，近现代中国宪法学在内容、方法以及体系等方面形成了自身特点。但也存在历史局限性，主要表现为：宪法学研究未能从整体和理念上把握立宪主义实质；未能完全结合中国社会的客观实际；宪法学的学术价值与理论风格没有得到充分的重视；宪法学知识的体系化有待进一步凝练等。

二、新中国宪法学的创立和发展

1949 年中华人民共和国成立，伴随着《中国人民政治协商会议共同纲领》的制定和 1954 年宪法的颁布，马克思主义宪法学在中国逐步发展起来，宪法内容、体系、功能、价值、解释和方法等发生了深刻变化。同时，基于历史原因，新中国宪法学的创建和发展经历了曲折的过程。

1949 年 2 月 28 日，中共中央发布《关于废除国民党的六法全书与确定解放区的司法原则的指示》，彻底废除旧法统，开始创建新的法律制度与法学体系。1949 年中华人民共和国成立后，根据新民主主义政权和法制建设经验，加强对《中国人民政治协商会议共同纲领》和国家机关组织法的宣传和研究，在借鉴苏联国家学说经验的基础上，初步形成了我国自己的学科体系。1954 年宪法颁布后，新中国宪法学开始迅速发展，有关单位翻译、出版了一批研究马克思列宁主义宪法学的著作，宪法学界发表、出版了一系列宣传介绍 1954 年宪法的论文和著作，初步建立起宪法学的课程体系，学科名称也从最初的“国家法学”改为“宪法学”。

1957 年“反右派斗争”扩大化以及在指导思想上“左”的错误严重阻碍了新中国宪法学发展的良好势头，“文化大革命”开始后，国家法治遭到严重破坏，宪法学研究处于全面停滞的状态。

1978 年党的十一届三中全会以后，新中国宪法学进入了恢复时期，并逐渐得到迅速发展，宪法学界结合中国社会发展实际，一方面为宪法修改提供积极建议；另一方面，在拨乱反正的基础上，开始系统研究中国宪法的理论与实践问题。随着 1982 年宪法的公布实施，宪法学呈现出繁荣景象。1985 年中国法学会宪法学研究会成立，对于团结和组织全国宪法学者开展学术研究起到了积极作用。宪法学成为法学专业的主干课程，宪法学专业的硕士和博士研究生培养制度也建立起来，对宪法学的繁荣发展发挥了重要的推动作用。20 世纪 90 年代

拓展阅读

中国宪法学对宪法法律属性的认识过程

以来，针对改革开放和社会主义现代化建设过程中出现的大量宪法问题，宪法学界解放思想，实事求是，推出了一大批研究成果，为党和政府的决策提供了依据，宪法学价值获得了较为广泛的认同。

进入21世纪，中国宪法学研究逐步形成了独立的学术脉络与主题，强调宪法学研究要树立历史意识、中国意识、问题意识和学术共同体意识。在价值取向上突出学术的社会责任与专业化特色，在研究思路上重视研究对象的专题性与规范性，在研究内容上注重中国特色和现实关切，并加强了对宪法学基本范畴、基本权利理论、宪法文本与宪法事例等问题的研究，为建立和发展中国特色社会主义法律体系作出了重要贡献。

党的十八大以来，特别是2018年《宪法修正案》① 颁布之后，中国宪法学界坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻习近平法治思想。习近平法治思想内涵丰富、论述深刻、逻辑严密、系统完备，从历史和现实相贯通、国际和国内相关联、理论和实际相结合上深刻回答了新时代为什么实行全面依法治国、怎样实行全面依法治国等一系列重大问题，是顺应实现中华民族伟大复兴时代要求应运而生的重大理论创新成果，是马克思主义法治理论中国化最新成果，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是全面依法治国的根本遵循和行动指南。习近平法治思想中关于宪法的一系列重要论述，对中国共产党坚持依宪执政、实行依宪依法治国、加强和完善人民代表大会制度、注重人权的宪法保障、加强宪法实施、推进合宪性审查工作、维护宪法权威、推动宪法发展等重大理论与实践问题，进行了深入研究，极大地丰富了中国特色社会主义宪法理论。

新时代中国宪法学的历史使命是，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想为指导，深刻把握新时代我国社会的主要矛盾和特征，加强宪法基本理论研究，对与宪法相关的现实问题进行深入分析，提炼规律性认识，为完善中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家提供宪法理论支撑，形成中国特色社会主义宪法学理论。

---

① 全称为《中华人民共和国宪法修正案》。为表述方便，在不影响理解的前提下，本书在引用法律法规名称时，均省略全称中的“中华人民共和国”字样，如《民事诉讼法》《国歌法》等。

第三节　宪法学的分类和特征

一、宪法学的分类

基于经济、政治、文化等方面的差异，各国的宪法和宪法现象存在多样性。而随着历史的变迁，同一个国家的宪法和宪法现象也会发生相应的变化。与此相适应，宪法学也具有多样性，不同的宪法学在概念体系、核心问题和研究方法上都有很大的差异。

（一）马克思主义宪法学与资产阶级宪法学

根据赖以存在的经济基础和体现的意识形态的差异，可以将宪法学分为马克思主义宪法学和资产阶级宪法学，某些概念、名词在形式上看起来有相似或相通之处，但实际上二者在宪法学基本理论和根本问题上有着完全不同的主张。马克思主义宪法学即无产阶级宪法学，是在辩证唯物主义和历史唯物主义指导下建立并形成的科学的理论体系，它深刻揭示了宪法与经济基础的辩证关系，指出作为政治上层建筑的宪法是由经济基础决定的，并反过来为赖以产生的经济基础服务；揭示了宪法产生和发展的客观规律，指明宪法是一种社会历史现象，有其产生、发展和消亡的过程；揭示了宪法的阶级本质，指明资产阶级宪法是维护统治阶级利益并对被统治阶级施行专政的法律武器。而资产阶级宪法学不承认经济基础对宪法的决定作用和宪法对经济基础的能动反作用，宣扬资产阶级自由、民主、平等、人权等价值理念的永恒性和普世性，局限于阐述宪法的表现形式；主张社会契约论是国家权力的来源和基础，掩盖资产阶级国家权力的阶级属性。资产阶级宪法学虽然建立了专业化的知识体系，在同封建主义作斗争过程中起到过积极作用，但有着明显的历史局限性和阶级局限性。

（二）其他分类

以宪法发展的历史阶段为标准，可以将宪法学分为近代宪法学、现代宪法学和当代宪法学，三者在基本原理和关注焦点上存在差异。在政治上，近代宪法学以反封建为目标，着重关注人民主权、权力分立、人权保障等资产阶级革命目标在宪法中的规定以及在政治体制上的落实。在经济上，近代宪法学主张自由放任的经济模式，维护最低限度的社会安全与秩序，避免对社会经济生活过多干预。在公民权利上，近代宪法学强调保障与自由放任经济相适应的经济自由、精神自由和人身自由，反对国家过多干预私人生活。基于对自由竞争资本主义导致的经济危机以及社会弱者丧失基本生存条件等严重社会问题的反思，现代宪法学在许

多领域有了新的发展。如在宪法理论中引入了“福利国家”的理念，主张国家应在一定程度上积极介入社会经济生活；主张经济活动的秩序必须以保障每个人有尊严地生活为前提；反对财产权的绝对保护，主张财产权也负有社会义务；主张在保障自由权的同时要保障社会权，即对社会中的弱者给予积极的帮助；等等。此外，随着合宪性审查制度在世界范围的扩张，现代宪法学更加重视宪法在实践中的解释与适用，不再仅关注国家的政治运作。通常认为，当代宪法学始于20世纪90年代以后，其在理念上更加注重人的尊严和人的全面发展，关注现代科技对人权的影响，强调宪法的多元价值和宪法文化的多元化。

拓展阅读

凯尔森和施米特关于“谁来守护宪法”的争论

此外，依据研究方法以及与其他学科的关系，宪法学还可以分为宪法解释学、宪法经济学、宪法社会学等。

二、宪法学的基本特征

宪法学的基本特征是宪法学与法学的其他学科以及与政治学等相关学科相比较，在研究对象、学科地位、研究方法等方面体现出的特性。

（一）宪法学具有更加鲜明的政治性

宪法学具有鲜明的政治性，首先是因为其研究对象即宪法的政治性。宪法规定了国家的根本制度和根本任务、公民的基本权利和义务以及国家生活中最重要的原则，具有最高的权威和法律效力，在法律体系中居核心地位。我国宪法的政治性，集中表现在坚持中国共产党的领导，坚持人民主体地位，坚持走中国特色社会主义法治道路，坚持改革开放。宪法的高度政治性，决定了宪法学研究具有鲜明的政治性。在一国法律体系中，宪法和其他法律一样，都是被上升为国家意志的统治阶级意志，在此意义上，所有的法律都具有阶级性，也都具有政治性。但是宪法比其他法律更集中、更全面地体现统治阶级意志。在体现政治力量对比关系特别是阶级力量的对比关系上，宪法居于首要地位。列宁指出：“宪制的实质在于：国家的一切基本法律和关于选举代表机关的选举权以及代表机关的权限等等的法律，都体现了阶级斗争中各种力量的实际对比关系。”①

① 列宁：《社会革命党人怎样总结革命，革命又怎样给社会革命党人作了总结》，载《列宁全集》第17卷，人民出版社2017年版，第320页。

而其他法律所规定的内容通常只是国家生活中的一般性问题，只涉及国家生活和社会生活中的某些方面或某个领域，具有较强的技术性，例如民法主要规定平等主体之间的人身关系和财产关系等。

（二）宪法学在法学学科体系中具有基础性

在法学学科体系中，法理学处于基础地位。宪法学虽并不像法理学那样为法学的各个学科提供法的一般理论和法学的共同研究方法，但宪法学的知识体系对于各个法学学科同样具有重要的基础意义。从法的渊源的角度看，许多法律的基本精神和基本原则都根源于宪法，比如刑法的罪刑法定原则、刑事诉讼法的无罪推定原则、民法的契约自由原则等。对这些基本精神与基本原则的研究，必须回到宪法学，厘清宪法相关规范的内涵，获得宪法层面的价值支持。在我国，许多部门法问题的研究同样以宪法学的相关知识为基础。例如，研究民法中的所有权问题，必须立足于宪法关于保障公共财产和私有财产的规定以及宪法关于社会主义初级阶段所有制的规定；研究刑事诉讼法中的逮捕制度，必须立足于宪法关于人身自由及其限制的规定；研究行政法中的行政主体问题，必须立足于宪法关于国务院和地方人民政府的规定，等等。如果不正确理解和阐释宪法上的相关规定，部门法的研究就可能出现片面性，甚至根本性的偏差。此外，在监督宪法实施的制度建立以后，各个部门法实施中可能出现的合宪性问题就可以通过宪法监督制度予以纠正，因而形成了宪法学和其他法学学科之间的内在联系。为避免违反宪法，各个法律部门必须重视宪法所确立的基本原则，并以宪法规范作为本部门法的重要法律渊源，各部门法学也要从本学科的角度提出理解和解释宪法的主张，与宪法学形成良性互动，从而建构内容完整、逻辑严密的法学知识体系。

（三）宪法学具有特殊的规范性和实践性

在学术研究中，宪法学与政治学等学科具有很多相似之处。比如，政治学也研究政党、国家权力、国家机构等宪法问题，对国家基本制度进行分析和评价，宪法学的研究中也不乏对很多政治现象和政治制度的评析，因而很容易出现模糊宪法学与政治学等学科之间界限的认识。相对于政治学等学科，宪法学包含大量的原则性和价值性规定，具有法学特有的规范性与实践性，体现出鲜明的法学学科特征。首先，政治学只是将宪法作为一种政治现象进行描述和分析，可以对不合理的、与政治现实不相符合的宪法规范提出批评并主张修改或者废除；而宪法学为了维护宪法文本的稳定性和权威性，首先要考虑如何通过对解释方法的科学运用使其具有合理的含义。在这个问题上，宪法学表现出对

于宪法文本和宪法规范的更强的从属性。其次，宪法学的实践方法与政治学的实践方法也不相同。政治学更多运用政治学分析方法去把握社会现实，对政治理论和政治制度进行检验和评价；而宪法学则运用法学方法对宪法理论和宪法制度作出分析，强调用案例与事例的解决来检验宪法解释的正当性和合理性，因此，关注现实生活中的具体案例与事例是宪法学实践性的一个基本特点。从这个角度来看，尽管宪法学与政治学在研究对象上有共同之处，但是二者在规范性和实践性两方面的不同，显示出宪法学鲜明的法学学科特点。

第四节 学习宪法学的意义和基本要求

一、学习宪法学的意义

宪法学是法学专业的基础课程。学习宪法学，掌握马克思主义宪法学的基本原理和基本方法，掌握中国特色社会主义宪法基本理论，为学习法学其他学科打下扎实的法学专业基础理论，对于培养法律专业素质，树立尊崇宪法、遵守宪法、维护宪法和运用宪法的意识，推进社会主义法治国家建设，具有重要意义。

（一）有助于增强宪法观念，树立尊崇宪法、遵守宪法、维护宪法和运用宪法的自觉意识

宪法体现的是人民最根本的意志和党的最重要的主张，在国家的经济、政治、文化和社会生活中，特别是在整个法律体系中，占有特殊的重要地位。中国特色社会主义法律体系的各个门类及其组成部分都以宪法为依据和立法基础。宪法学作为一门基础学科，不仅研究宪法基本理论、基本原则和基本制度，而且从宏观角度研究宪法规定的国家政治生活中最根本、最重要的问题。学习宪法学，不仅可以掌握宪法的基本理论和基本知识，从更高层次理解宪法作为国家根本法的地位，理解宪法是治国安邦的总章程、治国理政的总依据，是保持国家统一、民族团结、经济发展、社会进步和长治久安的法制基础，同时有助于从全局的高度理解宪法规定的国家基本制度，理解这些制度为什么是立国之基、治国之本，理解宪法为什么既是全体公民必须遵循的行为规范，也是保障公民权利的法律武器，从而牢固树立尊崇宪法、遵守宪法、维护宪法和运用宪法的自觉意识。

（二）有助于科学分析各种宪法现象，正确认识和评价各种宪法理论

中国宪法学阐述中国特色社会主义宪法学基本原理，阐述了习近平新时代

中国特色社会主义思想关于宪法的本质、宪法的历史发展以及国家制度的基本观点，介绍中国特色社会主义宪法学的基本方法。学习宪法学，有助于增强理解各个国家的宪法、观察分析各种宪法现象的能力，保持对各种有关宪法的理论和主张进行分析和批判的能力，有助于正确理解我国宪法的基本精神。比如，学习国家性质、政权组织形式、国家制度、国家机构等宪法理论，能够帮助我们正确划清中国特色社会主义宪法学同资产阶级宪法学的本质区别，对我国为什么必须坚持中国共产党的全面领导，为什么必须坚持人民民主而不能实行西方宪政，为什么必须坚持人民代表大会制度而不能搞“三权鼎立”①，为什么必须坚持中国共产党领导的多党合作和政治协商制度而不能搞西方的多党轮流执政等一些重大理论问题，都会有更加深刻的理解和把握。

（三）有助于正确把握宪法学同其他部门法学的关系，切实学好法学专业的其他学科

宪法在社会主义法律体系中处于核心和统帅的地位，宪法以及若干部门法组成了国家的法律体系。宪法的地位决定了宪法学与其他部门法学的关系。宪法学虽与民商法学、刑法学、行政法学、诉讼法学、经济法学、国际法学等属于同级学科，但是其他部门法学的许多问题都需要在宪法学中寻找理论基础和规范依据；实践中，部门法的重大争议通常需要在宪法原理的层面予以认识和解决。因此，学好宪法学有助于为学习其他部门法学奠定良好的基础。

（四）有助于推进社会主义法治国家建设的理论和实践发展

党的十八大报告②提出推进法治中国建设，党的十八届四中全会③提出全面依法治国的总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国

---

① “三权鼎立”作为资本主义政治制度的重要组成部分，是指立法权、行政权和司法权这三种国家权力分别由三个不同的国家机关掌握，相互独立、互相制衡。“三权鼎立”模式是西方独特的政治、经济、历史和文化的产物，是资产阶级在长期政治实践中形成和发展起来的权力运作方式。实际上，“三权鼎立”只是资产阶级统治集团内部的利益制衡和权力分工，是实行资产阶级专政、维护资本统治的有力工具。

② 即胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上所作的报告——《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进　为全面建成小康社会而奋斗》，为表述方便，本书简称为“党的十八大报告”。

③ 全称为“中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议”。为了表述方便，在不引起误解的前提下，本书对于书中涉及的党和全国人民代表大会的会议均使用简称，如“党的十一届三中全会”“党的十三届四中全会”“党的十六大”“党的十八大”“十三届全国人大一次会议”“十二届全国人大常委会第二十九次会议”等，以后不再赘述。

家。党的十九大报告①提出，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，发展中国特色社会主义法治理论。党的十九届四中全会《决定》② 提出，要坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。十三届全国人大一次会议通过的《宪法修正案》确认了“习近平新时代中国特色社会主义思想”作为国家指导思想的地位，并将“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”明确载入《宪法》第1条，这些都是宪法学所阐述的基本理论、基本原则和基本知识的重要组成部分。认识和理解习近平法治思想、中国特色社会主义法治理论，是青年学生必须具备的基本素质，也是投身社会主义法治建设的思想基础。因此，学习宪法学有助于全面、正确地掌握中国特色社会主义法治理论，正确理解宪法规定的建设社会主义法治国家的理论基础和总体目标，进一步坚定正确的政治方向，为建设社会主义法治国家贡献力量。

进入新时代，以习近平同志为核心的党中央高度重视宪法在决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实现中华民族伟大复兴的中国梦，推进国家治理体系和治理能力现代化、提高党长期执政能力中的重要作用。青年学生只有学好宪法学，树立尊崇宪法、遵守宪法、维护宪法和运用宪法的自觉意识，正确认识和理解宪法现象，运用宪法思维来分析宪法问题，才能够为推动依宪依法治国和依宪执政奠定基础。

二、学习宪法学的基本要求

学习宪法学，要注重从整体上把握教材的学科体系，掌握贯穿其中的基本理论、基本知识和基本方法，掌握宪法学的思维模式和概念术语，尤其应把握以下内容和方法。

（一）要注重掌握中国特色社会主义宪法学基本原理

当代中国宪法学是以习近平法治思想为指导，贯彻马克思主义的基本方法论，阐述宪法学的基本理论和知识的课程，它是马列主义、毛泽东思想和中国特

---

① 即习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上所作的报告——《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，为表述方便，本书简称为“党的十九大报告”。

② 即2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，为表述方便，本书简称为“十九届四中全会《决定》”。

色社会主义理论体系的重要内容。因此，要认真学习马克思主义经典著作关于宪法理论和法治建设的思想，努力掌握贯穿其中的马克思主义立场、观点和方法，并自觉用以指导宪法学的理论学习和具体实践；要正确掌握和紧密结合毛泽东思想中的宪法理论，特别是国家和法治建设的学说；要深入理解包括邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想在内的中国特色社会主义理论体系中的宪法思想，特别是习近平法治思想。充分理解中国特色社会主义法治理论的基本内涵和相互关系，以中国特色社会主义法治理论作为理解和学习宪法学的指导。在社会实践中，要把中国特色社会主义宪法学基本原理同依宪治国的实践经验很好地结合起来，一方面坚持用中国特色社会主义宪法基本原理指导社会主义法治建设，另一方面又要对依宪治国的经验进行提炼和升华。

（二）要注重掌握宪法学的基本概念和基本范畴

宪法学是一门逻辑严密、体系严整的科学，具有一系列独特的概念术语和基本范畴。在实际生活中，人们往往把宪法学的一些术语或概念相混淆，比如“征收”与“征用”、“质询”与“询问”、“提案”与“议案”、“人权”与“权利”、“权利”与“基本权利”等，甚至把“人民代表大会”和“人民代表大会制”混为一谈。再比如，国家、宪法、政党、人民、公民、权利等都是宪法学的基本范畴，有其特定的内涵和作用。这些基本概念、基本范畴和基本原理是宪法学学科的基础。学习宪法学，既要注重从整体上把握学科的理论构架，又要注重准确把握具体丰富的基本概念、基本范畴和基本原理，切实提高运用理论分析问题、解决问题的能力。如果不能分清各种基本概念的含义、区别和相互关系，就无法准确理解宪法规范的含义，无法掌握宪法学的基本知识，也就无法分析和解决具体问题。

（三）要深入学习研究《宪法》

《宪法》是我国宪法学的基础和基本依据，二者是“源”与“流”的关系。中国特色社会主义宪法学的基本原理、党的主张和人民意志集中体现在我国宪法文本中，而宪法学的基本概念和基本范畴也多来自宪法文本，解释宪法文本的概念和确定宪法规范的含义是宪法学的基本任务。学习宪法学，必须严格遵循《宪法》，特别是2018年《宪法修正案》，无论教材编撰还是课程教学，都必须依据而不能脱离宪法文本，必须立足于文本的精神，不能偏离文本内容。要注重理解宪法条文的规范含义和相互关系，注重研究宪法条文的历史根源和时代背景，正确理解和把握宪法条文的规范目的和规范价值。

（四）要注重联系中国特色社会主义法治建设的实际

宪法学是具有很强实践性的学科，要善于联系实践、结合实践，向实践学习。经过新中国成立以来特别是改革开放40多年来的努力，中国特色社会主义法律体系已经形成，为进一步推进中国特色社会主义法治建设奠定了坚实基础。我们要深入学习宪法学，深入学习中国特色社会主义法律体系，不断熟悉和掌握中国特色社会主义法治建设的基本理论和方针原则，积极参与其中。要把宪法和法律知识运用到实践中去，注重对现实中出现的宪法和法律问题进行分析，通过实践来检验现有的宪法和法律理论与知识，并从实践中发现新问题，推进中国宪法学的发展完善。学习宪法学要善于结合中国国情分析我国法治建设的规律，深刻认识中国特色社会主义法治体系的鲜明特点和独特优势，从而在中国特色社会主义法治建设中发挥应有作用，为把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国贡献力量。

拓展阅读

典型宪法案例参考书目

思考题

1. 什么是宪法学？如何理解宪法学的研究对象？
2. 如何理解宪法学的研究方法？
3. 如何理解宪法学具有鲜明的政治性？
4. 如何理解宪法学的规范性和实践性？
5. 如何理解宪法学在社会主义法律体系形成与发展中的作用？
6. 在学习宪法学时，如何将中国宪法文本、中国特色社会主义宪法原理与社会主义法治实践相结合？
7. 习近平关于宪法的系列重要论述中的主要观点有哪些？

▶ 自测习题

第一章　宪法总论

宪法总论，是关于宪法的概念、特征、本质、分类、渊源、制定、修改、解释、规范、关系、效力、作用等问题的观点和理论。只有全面、系统了解和把握这些宪法观点和理论，才能明确为什么宪法是国家的根本法，只有宪法才具有最高的法律效力；为什么一切国家机关、组织和个人都必须尊崇宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法，并依据宪法形成统一的国家制度和社会秩序；也才能深刻理解习近平提出的“依法治国，首先是依宪治国；依法执政，关键是依宪执政”①。

第一节　宪法的概念和本质

一、宪法的概念

“宪”“宪法”在我国古已有之，但与近代“宪法”一词的含义是不同的。近代意义的宪法概念源自西方，并通过日本传入我国。

（一）宪法词源的演变

我国古代文献典籍中早已使用过“宪”“宪法”“宪章”等词汇，例如《尚书·说命下》中的“监于先王成宪，其永无愆”、《尚书·益稷》中的“率作兴事，慎乃宪”以及《国语·晋语》中的“赏善罚奸，国之宪法也”。

西方的“宪法”一词起源于拉丁文 *constitutio*，其基本含义是组织、确立。古罗马帝国用它来表示国家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。12 世纪中叶，英王亨利二世颁布的规范国王与教士关系的著名制定法就称为《克拉伦敦宪法》（the Constitutions of Clarendon）。

在近代资产阶级革命过程中，英国最早确立了以代议制为基础，限制王权、保障民权的民主制度，并以法律的形式加以肯定和确认。英国人借用拉丁文 *constitutio*，以 constitution 来表示规定这种新制度的法律。

---

① 《习近平谈治国理政》，外文出版社 2014 年版，第 141 页。

日本在明治维新以后开始学习西方资产阶级政治理论和宪法制度，随之，constitution 一词传入日本。起初对该词有多种译法，后来官方文件统一译为“宪法”。1889 年，日本制定了《大日本帝国宪法》。

19 世纪后半叶，中国逐渐沦为半殖民地半封建国家。为了挽救民族危亡，大批仁人志士到西方（包括日本）寻求救国救民之道，西方的议会制度、宪法学说以及包括“宪法”一词在内的宪法学词汇传入中国。近代改良主义思想家郑观应在其所著的《盛世危言》中就要求清廷“立宪法”“开议院”，实行君主立宪。

在西方，近代意义的“宪法”与早先的“宪法”在内涵上有着本质区别。近代以前的“宪法”不过是法的一种表现形式，在地位上并不高于其他法的表现形式，在内涵上也不具有限制国家权力、保障人权的意义。而近代意义的“宪法”不仅是法的一种表现形式，而且在一国法律体系中居于最高地位，是国家的根本法。

尽管近代以来“宪法”一词的含义有所变化，但它与此前“宪法”的词义仍然存在着一定的联系。在近代以前的西方，称作“宪”或“宪法”的法律文件，含有组织法的意义，被称为“宪法”的法律文件主要用于表示城邦组织和教会组织的结构与法律地位。而在近代的宪法中，调整国家组织和国家机关之间关系的规范占了很大比例。这一功能上的相似性使得“宪法”词义的转变具有共通性基础。

（二）宪法的特征

近代以来，一国的法律体系是由宪法、普通法律等诸多法的表现形式构成的。宪法是一个国家法律的重要渊源，具有法律所有的性质和特征，同时它还是国家的根本法和最高法。与普通法律相比较，宪法具有以下主要特征。

1. 宪法规定了一个国家最根本的问题

宪法的内容涉及国家的政治、经济、文化、社会、对外交往等各方面的重大原则性问题和根本性问题。例如，我国宪法规定了国家的指导思想、根本制度、根本任务、国家性质、中国共产党的领导、政权组织形式、国家结构形式、经济制度、文化制度、外交政策和处理国际关系的基本原则、公民的基本权利和义务、中央和地方国家机构的设置以及各国家机关之间的相互关系等。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。而普通法律规定的内容只涉及国家生活或者社会生活中某一方面的问题。

2. 宪法的制定和修改程序更为严格

为了维护宪法的尊严、保持内容的稳定性并从形式上赋予其最高法律效力，绝大多数国家在宪法的制定和修改程序上作了比普通法律更为严格的规定。

与普通法律的制定相比较，宪法制定程序的特殊性主要有两点：（1）宪法的制定一般要求成立一个专门机构，如制宪会议、制宪议会等，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，该专门机构即解散。如美国由各州推选的代表在费城召集“制宪会议”，起草了1787年宪法；法国为制定1791年宪法，由原来三级会议中的第三等级组成“制宪议会”；我国为制定1954年宪法，成立了以毛泽东为主席，朱德、宋庆龄等32人为委员的“宪法起草委员会”。一般情况下，普通法律的制定由常设的立法机关负责，无须成立专门机构。（2）宪法的通过程序比普通法律严格。宪法的通过一般要求制宪机关成员的2/3以上或者3/4以上同意，有的国家还需要举行全民公决。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）批准。而普通法律的通过一般只要求立法机关的议员或者代表过半数同意即可。

与普通法律的修改相比较，宪法修改程序的特殊性主要有三点：（1）只有宪法规定的特定主体才可提出修改宪法的议案。如我国《宪法》第64条规定，宪法修改由全国人大常委会或者1/5以上的全国人大代表提议。而有权提议修改普通法律的主体则更广泛一些，即凡有权向立法机关提出法律草案的主体均可提议修改法律。（2）修改宪法的通过程序更严格。如我国《宪法》第64条规定，修改宪法由全国人大以全体代表的2/3以上的多数通过。而普通法律的修改由立法机关以全体成员或者参加会议成员的过半数通过即可。（3）有些国家宪法中明确规定对修改宪法内容的限制。

3. 宪法具有最高的法律效力

宪法调整的主要社会关系是国家与公民之间的关系。在国家与公民之间的关系上，宪法的主要功能是规范和限制国家权力。因此，宪法的最高法律效力是与国家权力相比较而言的，宪法设定、赋予了国家权力，并确定了国家权力的分配，还设定了行使国家权力的国家机构体系及其内部关系。在宪法层面上，国家权力运行的方式主要有两种，即依据宪法制定法律等规范性文件和依据宪法作出具体的宪法行为。因此，宪法的最高法律效力主要是与普通法律和直接依据宪法作出的具体宪法行为相比较而言的。其中，最基本的宪法行为是

立法机关依据宪法制定法律等规范性文件。在这一意义上，宪法的最高法律效力通常是与普通法律相比较而言的。

第一，宪法是普通法律制定的基础和依据。宪法确定了国家生活和社会生活中的根本制度、基本制度和基本原则，从宏观上和总体上确定规范、限制和保障国家权力运行的规则，规定公民的基本权利和义务等。立法机关通过立法将宪法的基本原则、基本精神、基本规范具体化，使之成为国家生活和社会生活的具体规范。因此，立法机关在立法时，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制定的，事实上它们都是依据宪法的规定制定的。如我国《国家赔偿法》第1条规定："为保障公民、法人和其他组织享有依法取得国家赔偿的权利，促进国家机关依法行使职权，根据宪法，制定本法。"其宪法依据主要是我国《宪法》第41条第3款，即："由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利。"有的法律的内容在宪法上可能没有直接的明确依据，但同样是依据宪法的规定制定的，只不过其依据的是宪法的原则和精神或者是宪法上的多项相关规定。

拓展阅读

《中华人民共和国物权法（草案）》合宪性争议

第二，与宪法相抵触的普通法律无效。立法机关制定的任何法律都具有法律效力，但其前提是必须与宪法不相抵触，这是保证一个国家具有统一宪法秩序的需要，也是从根本上保障人权的需要。如果法律与宪法相抵触，或者全部无效，或者相抵触的部分无效。违反宪法的法律不是法律，当然也就没有法律效力。例如，日本《刑法》第200条规定，对于杀害尊亲属者一律加罚。该条款因被最高法院认定违反日本宪法关于法律面前一律平等的规定而被废止。

为了保证宪法的最高法律效力，各国根据本国的具体国情，建立了各具特色的合宪性审查制度，以审查判断普通法律是否与宪法相抵触。合宪性审查机关如果认定某项普通法律违反宪法，或者直接撤销该法律，或者在具体案件中拒绝适用该法律。

二、宪法的本质

（一）宪法是民主制度化、法律化的基本形式

人民主权观念的形成和普及是宪法产生的基本前提。世界上大多数国家宪

法都规定了“人民主权原则”。我国历部宪法均明确规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”在人民主权原则下，需要制定宪法、实施宪法，以保证人民主权的实现，保障人权的实现。人民主权原则在制度上的展开，也就是民主制度。因此，不同性质的宪法是不同性质的民主事实的制度化、法律化。在我国，宪法通过确认人民民主事实、创制各种民主制度来保证人民当家作主的实现。

近代意义的宪法是资产阶级革命的产物。资产阶级革命产生了资产阶级民主事实，资产阶级宪法是对资产阶级民主事实的制度化和法律化。英国是世界上第一个进行资产阶级革命的国家，最早形成了资产阶级民主事实，英国资产阶级以一种特殊的宪法形式确认了这一民主事实并将其制度化和法律化。其他资本主义国家也都是在经过各种形式的资产阶级革命、出现资产阶级民主事实之后，产生了宪法。社会主义国家是在进行无产阶级革命并形成社会主义民主事实之后，以根本法的形式确认了社会主义民主事实，产生了社会主义宪法。

宪法与民主存在着密切的联系。宪法产生的基本前提是民主事实的存在，宪法运行的基础也是民主事实的存在。由于民主事实的性质和内容不同，资本主义宪法与社会主义宪法的性质和内容也存在重大差异。换言之，各国宪法存在差异的根本原因在于民主事实的不同。当民主事实发生质的变化时，宪法也发生性质上的变化；当民主事实的内容发生量的变化时，宪法也发生相应的量变。

宪法是民主事实制度化、法律化的基本形式。宪法确认了一国基本的民主制度和民主程序，但不可能确认全部的民主事实。人民除通过宪法所确认的民主制度和民主程序行使国家权力外，还通过其他各种民主形式行使管理国家和社会的权力。

（二）宪法是各种政治力量对比关系的集中体现

列宁曾经指出：“当法律同现实脱节的时候，宪制是虚假的；当它们是一致的时候，宪制就不是虚假的。”① 宪法规定的是国家生活和社会生活中最根本的问题，决定着不同的阶级、阶层、集团和群体的根本经济利益和政治利益。各种政治力量都力图掌握或影响宪法制定权，因而宪法是一国特定时代各种政

① 列宁：《社会革命党人怎样总结革命，革命又怎样给社会革命党人作了总结》，载《列宁全集》第17卷，人民出版社2017年版。

治力量对比关系的全面、集中体现，反映了一国大变动、大变革时期的各种政治力量对比状况。

政治力量对比关系首先表现为阶级力量的对比关系。宪法反映的阶级力量对比关系主要表现在三个方面：

1. 宪法是阶级斗争的产物

宪法是由在阶级斗争中取得胜利并掌握国家政权的阶级制定的，是对阶级斗争成果的总结和确认。1791 年法国宪法是法国资产阶级在 1789 年大革命中取得的胜利的总结；1918 年《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国宪法》（简称《苏俄宪法》）是俄国工人阶级在取得十月革命胜利后制定的；我国 1954 年宪法是中国共产党领导人民取得革命成果的总结。我国《宪法》序言规定，在我国，剥削阶级作为阶级已经消灭，但是阶级斗争还将在一定范围内长期存在。中国人民对敌视和破坏我国社会主义制度的国内外的敌对势力和敌对分子，必须进行斗争。

2. 宪法规定社会各阶级在国家中的地位及相互关系

宪法是由在阶级斗争中取得胜利的阶级领导制定的，必然要通过宪法确认并贯彻有利于统治阶级的根本制度、基本制度和重要制度。因而，宪法的首要任务就是使统治阶级的统治地位合法化和统治关系合法化，以得到法律的保障。同时，为了维护和巩固自己的统治，又必须对体现其根本意志和根本利益的基本路线、基本方针、基本政策作出明确规定，需要组织建立符合自己经济利益和政治利益的政权组织形式。我国历部宪法均确认了中国共产党的领导地位，确认了中国共产党领导的政权的合法性和正当性，确认了体现人民当家作主的国家根本制度、根本任务、国家性质和各项基本制度等。

3. 宪法随着阶级力量对比关系的变化而变化

这种变化主要表现为两种形式：（1）当阶级力量对比关系发生根本性的变化，即统治关系发生根本转变时，宪法的阶级性质就会发生转变。如中国人民在中国共产党领导下建立了人民当家作主的社会主义中国，这种阶级力量对比关系的变化，决定了新中国成立后制定的 1954 年宪法与旧中国的宪法在性质上截然不同。（2）在阶级力量对比关系总体框架未变而具体的力量对比关系存在量的差异时，宪法的具体内容也有所不同。在同一个国家，当阶级力量对比关系没有发生质的变化而只是发生量的变化时，宪法虽然不发生阶级性质的转换，但在内容上也要作相应调整。如我国 1982 年宪法同 1954 年宪法相比，随

着社会主义制度的建立和巩固，国内阶级力量对比关系发生了重大变化，宪法在具体内容上也有所不同。在同一性质的国家，有时由于阶级力量对比关系的不同，其宪法内容也有所不同。

除了阶级力量对比关系，政治力量对比关系还包含阶级力量对比关系中的阶层、集团、群体之间的力量对比关系。宪法在具体内容的规定上都会受到这些力量对比关系的影响，都要考虑不同政治力量的利益诉求。

综上所述，宪法是确认民主事实，集中反映一国政治力量对比关系，规范国家权力和保障公民基本权利的具有最高法律效力的国家根本法。

第二节　宪法的分类和渊源

一、宪法的分类

对宪法进行分类，既有利于认清不同类型宪法的实质，也有利于对同一类型或者不同类型的宪法进行比较研究。自宪法产生以来，宪法学者就根据不同的标准对宪法进行着分类研究。

（一）资本主义类型的宪法和社会主义类型的宪法

这是根据宪法所赖以产生和存在的经济基础以及国家政权的性质所进行的分类。资本主义类型的宪法，又称资产阶级类型的宪法，是指建立在资本主义私有制基础之上、确认资产阶级民主、保障资产阶级统治地位的宪法。社会主义类型的宪法，又称无产阶级类型的宪法，是指建立在生产资料社会主义公有制基础之上，确认社会主义民主、保障人民当家作主的宪法。社会主义类型的宪法为社会主义经济制度服务，并确认工人阶级通过自己的政党在整个国家中的全面领导作用和广大人民群众的主人翁地位。

（二）其他分类

1. 成文宪法和不成文宪法

这一分类的依据和标准是宪法是否具有统一的法典形式。

所谓成文宪法，是指由一个或者几个规定国家根本制度和根本任务的宪法性法律文件所构成的宪法典。世界上最早的成文宪法是1787年的美国宪法。现代绝大多数国家的宪法是成文宪法。成文宪法的优点在于，宪法的内容表现为书面形式的条文，比较明确、具体；其缺点在于，书面形式的条文修改起来较

为困难，对社会实际的适应性较差。

所谓不成文宪法，是指调整宪法关系的规范未被编纂成统一的宪法典，而是分散在多个具有法律效力的宪法性法律、宪法判例，以及仅具有政治影响力的宪法惯例之中的宪法。英国宪法是典型的不成文宪法，主要由宪法性法律、宪法判例和宪法惯例三部分构成。不成文宪法的利弊与成文宪法正好相反。

2. 刚性宪法和柔性宪法

这一分类的依据和标准是宪法的法律效力和宪法的制定修改程序的差异。这是英国法学家詹姆斯·布赖斯提出的一种分类方法。

所谓刚性宪法，是指制定和修改程序比普通法律严格、具有最高法律效力的宪法。现代绝大多数国家的宪法属于这种类型的宪法。刚性宪法的优点在于，修改宪法的程序比较复杂，宪法的稳定性强；同时，宪法具有最高的法律效力，有利于形成统一的宪法秩序。其缺点是，宪法修改程序较为复杂，不能及时适应社会实际的变化。

所谓柔性宪法，是指制定和修改程序、法律效力与普通法律完全相同的宪法。英国是典型的柔性宪法国家。作为英国宪法重要组成部分的宪法性法律，是在资产阶级革命的不同历史时期，由议会根据普通立法程序制定的，其法律效力与其他法律完全相同。还有些国家虽制定了成文宪法典，但宪法中未规定修改程序，因而在修改宪法时按照普通立法程序进行修改，这种宪法也属于柔性宪法，如 1848 年的《意大利宪法》。柔性宪法的优点和缺点与刚性宪法正好相反。

3. 钦定宪法、民定宪法和协定宪法

这一分类的依据和标准是制定宪法主体的差异。

所谓钦定宪法，是指由君主自上而下地制定并颁布实施的宪法。如 1889 年日本明治天皇颁布的《大日本帝国宪法》。钦定宪法是封建君主迫于社会进步的压力而制定的，对民权只作了点缀式规定，而主要以宪法的形式肯定至高无上的君权。

所谓民定宪法，是指人民通过民选议会、制宪会议或公民投票表决等方式制定的宪法。现代绝大多数国家的宪法属于这种类型。

所谓协定宪法，是指由君主与人民或民选议会通过协商共同制定的宪法。如法国 1830 年宪法等。

4. 近代宪法和现代宪法

这是以宪法发展的不同历史阶段为标准进行的分类。

所谓近代宪法，是指近代奉行自由主义的资本主义国家施行的宪法。这一时期的宪法以美国、英国和法国为代表，体现了自由放任主义的原理，国家和政府的职能比较简单，宪法的主要内容为国家机构的组织及相互关系、公民的基本权利和义务、宪法的修改程序。公民的基本权利主要表现为自由权。

所谓现代宪法，是指20世纪初以来在资本主义国家和社会主义国家施行的宪法。现代宪法产生的主要标志是作为社会主义类型宪法代表的1918年《苏俄宪法》和作为资本主义类型宪法代表的1919年德国《魏玛宪法》的制定。随着宪法中规定的公民基本权利由自由权扩大到社会权，相应地，国家和政府的职能也有所增加。

此外，学者们还根据各种标准从形式上对宪法进行分类。如根据宪法内容的长短把宪法分为长宪法和短宪法；根据宪法有无序言把宪法分为以序言开头的宪法和不以序言开头的宪法；根据宪法的实际效力把宪法分为至上性的宪法和非至上性的宪法；根据宪法的意识形态内容把宪法分为意识形态上的纲领性的宪法和实用主义的宪法；根据国家结构形式把宪法分为单一制宪法和联邦制宪法等。

二、宪法的渊源

宪法的渊源主要是指宪法的表现形式。由本国的历史文化传统、法律传统、政治力量对比关系以及政治需要等因素所决定，各国采取了适合于本国的宪法表现形式。概括起来，宪法主要有以下渊源：

（一）宪法典

宪法典是宪法的主要表现形式，绝大多数国家以法典的形式规定国家的根本制度、基本制度和公民的基本权利等。1787年制定的《美利坚合众国宪法》是世界上第一部宪法典。其后，法国1791年由制宪议会通过了《法兰西共和国宪法》，成为欧洲大陆的第一部宪法典。

为使宪法典能够既保持稳定性又及时适应社会实际的变化，出现了宪法修正案。宪法修正案即宪法修改机关不直接改动宪法文本的规定，而是按照修改时间将对宪法进行修改的内容另起序号顺序排列附在宪法典之后，以新修改的内容代替或者补充原文本内容的修改方式。例如，美国于1791年通过了10条

宪法修正案（即《权利法案》）。宪法修正案是宪法典的组成部分。

宪法典是我国宪法的主要渊源。五届全国人大五次会议于1982年12月4日通过了1982年宪法，即我国的现行宪法，其后全国人大又分别于1988年、1993年、1999年、2004年和2018年通过了共52条宪法修正案。因此，我国现行宪法由1982年通过的宪法文本及52条宪法修正案两大部分构成。

（二）宪法性法律

宪法性法律一般是指有关调整宪法关系内容的法律，是从部门法意义上按法律调整的对象所作的一种学理分类。宪法性法律有两种不同的含义：

一是指不成文宪法国家的立法机关制定的调整宪法关系内容的法律。这类国家受本国的历史文化传统及阶级力量对比关系的影响，没有采用宪法典的形式规定宪法的内容，而是在不同的历史时期根据普通立法程序制定了一系列有关宪法内容的法律。宪法性法律与规定其他内容、调整其他社会关系的法律在效力上是相同的。英国是不成文宪法国家的典型，其宪法包括在资产阶级革命过程中制定和形成的一系列宪法性法律、宪法判例和宪法惯例等。议会制定和修改宪法性法律的程序与其他法律完全相同。

二是指成文宪法国家的立法机关制定的有关调整宪法关系内容的法律。在成文宪法国家，既存在根本法意义上的宪法，又存在部门法意义上的宪法。作为根本法意义上的宪法，仅指具有最高法律效力的宪法典（包括宪法修正案）及宪法解释；而作为部门法意义上的宪法，除根本法意义上的宪法外，还包括普通法律中有关调整宪法关系内容的法律，如选举法、国家机关组织法等。

作为宪法的表现形式，宪法性法律应当是指不成文宪法国家规定宪法内容、作为宪法组成部分的一系列法律。宪法性法律与其他法律具有相同的法律效力，并不具有高于其他法律的效力。

我国是成文宪法和刚性宪法国家，宪法性法律①在我国不具有最高法律效力，因而不是我国宪法的渊源。

（三）宪法惯例

宪法惯例是指在长期的政治实践中形成并被反复运用，为国家机关、政党

---

① 中国特色社会主义法律体系是以宪法为统帅、以法律为主干，包括行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范在内，由宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等多个法律部门组成的有机统一整体。其中的宪法相关法类似于此处所指的“宪法性法律”。

及人民所普遍遵循的规范国家权力的习惯或传统。不成文宪法国家和成文宪法国家都存在宪法惯例。宪法惯例形成的前提是书面的宪法文件对某些国家权力的运行没有作出明确规定，而政治实践中又需要一定的政治规则。在不成文宪法国家，书面的宪法文件虽然不少，但都比较分散，对政治过程没有形成统一的系统规定，甚至对一些国家权力的运行没有作出规定，为宪法惯例的形成留下了更大的空间。因而，在不成文宪法国家存在着更多的宪法惯例。在成文宪法国家，其成文宪法典也不可能对国家权力的运行都作出明确具体的规定，国家生活特别是政治生活又需要有一定的政治规则，这就为宪法惯例的产生和发挥作用提供了基础条件。

宪法惯例是一种不成文的政治行为规范，不由国家制定或认可，也不具有司法上的适用性，违反宪法惯例通常不构成违宪。宪法惯例的作用基础或者约束力主要是政治道德，违反宪法惯例的行为将遭到政治道德谴责并可能导致一定的政治后果，但并不需要承担宪法责任。

英国是不成文宪法的典型国家，其宪法惯例也最多，其中重要的有：英王为虚位元首，政治上保持中立，不参加内阁会议，王权实际由大臣行使，对议会通过的法案总是同意；首相由下院多数党领袖而不由上院议员出任等。英国的许多宪法惯例被后来的立法所确认，也为许多国家的成文宪法所借鉴。在成文宪法国家，有时修宪机关可以通过修宪程序，将宪法惯例确认为宪法的正式内容。如美国在制宪时对于总统的连任没有限制性规定，第一任总统华盛顿创立了只能连任一次的惯例，而罗斯福连续四届担任总统，打破了由华盛顿形成的宪法惯例。1951 年通过宪法修正案明确规定，总统连续任职不得超过两届。当然，宪法惯例也可能因时代的发展而被废弃。

我国在长期的国家政治生活中也形成了一些宪法惯例。例如，由中共中央提出建议启动修改宪法程序，中共中央成立宪法修改小组领导宪法修改过程，由中共中央向全国人大常委会提出修改宪法的建议，再由全国人大常委会向全国人大提出宪法修正案草案和议案。又如，重要的法律草案在通过之前，由中共中央先进行研究、确定重大原则。再如，每次全国人大举行全体会议时，全国政协委员均集体列席会议。

（四）宪法判例

宪法判例是指法院在审理宪法争议案件中依据宪法作出的具有普遍约束力的判决。宪法判例主要存在于普通法系国家。在普通法系国家，根据“遵循先

例原则”，最高法院及上级法院的判决因是下级法院审理同类案件的依据而成为判例。在不成文宪法和柔性宪法国家，法院在宪法性法律没有明确规定的前提下，就有关宪法问题形成的判例也是宪法的表现形式之一。在成文宪法国家，由于有宪法典，法院的判决必须符合宪法的规定，不能创造宪法规范。但在这些国家，法院有宪法解释权，最高法院或者上级法院在具体案件中基于对宪法的解释而作出的判决，对下级法院具有约束力。例如，美国宪法对司法审查权的归属没有作出明确规定，联邦最高法院通过1803年的“马伯里诉麦迪逊案”确立了由联邦法院审查联邦国会制定的法律是否符合宪法的宪法判例。同时，最高法院或者上级法院在具体案件的判决中认为某项法律或行政命令违宪而拒绝适用的，下级法院在以后审理类似案件时也不得适用。

我国法院的裁判文书不得以宪法作为直接裁判依据，因此宪法判例不是我国宪法的渊源。

（五）宪法解释

宪法解释通常包括宪法解释机关所作的独立的宪法解释决议和在合宪性审查过程中为了判断法律是否合宪而对宪法所作的解释。实行司法审查制国家的法院在审查法律的合宪性过程中所作的宪法解释通常体现在宪法判例之中。宪法解释与宪法具有同等的效力，也是宪法的组成部分。

依据我国宪法的规定，全国人大常委会有权解释宪法，因此，宪法解释是我国宪法的渊源。①

（六）国际条约

国际条约（含国际公约）是国际法主体之间就某一事项中各自的权利义务所缔结的书面协议。进入现代以来，各国之间在政治、经济、文化等各领域的交往日益频繁，为适应这一发展，各国在宪法上通常规定“诚实履行国际条约原则”。国际条约因涉及两国甚至多国之间的国际关系而不同于一国之内的法律，各国的合宪性审查机关通常不对其进行合宪性审查。

一国与他国签订国际条约之后，就承担了相应的国际义务并应在本国内诚实履行。即使在发生政府更迭的情况下，本着政府继承的原则，新政府仍然要履行前政府所签订的国际条约。例如，《美国宪法》第6条规定，合众国已经

---

① 我国宪法学界通说认为，1983年9月2日六届全国人大常委会第二次会议通过的《关于国家安全机关行使公安机关的侦查、拘留、预审和执行逮捕的职权的决定》属于宪法解释。

缔结和即将缔结的一切条约，皆为合众国的最高法律，每个州的法官都应受其约束；《德意志联邦共和国基本法》（简称《德国基本法》）第25条规定，国际公约的一般原则是联邦法律的组成部分，它们的地位优于法律，并直接创制联邦境内居民的权利和义务。即使在宪法中没有作出如此明确规定的国家，遵守并履行已经签订的国际条约也是一项通行的国际法准则。

我国宪法虽然没有明文规定“诚实履行国际条约原则”，也没有明确规定国际条约在法律体系中的地位。但宪法规定了“和平共处五项原则”及“坚持和平发展道路，坚持互利共赢开放战略，发展同各国的外交关系和经济、文化交流，推动构建人类命运共同体”，充分表明我国是诚实履行与他国签订的国际条约中所承担的义务的。通常情况下，我国将国际条约中所承担的义务转化为国内立法而予以适用，或者在法律适用时优先适用国际条约。① 但国际条约的适用仍属于法律适用的范畴。因此，国际条约并不属于我国宪法的渊源。

第三节　宪法的制定、解释和修改

一、宪法的制定

（一）宪法制定概述

宪法制定，又称制宪或立宪，是指宪法制定主体依照一定的理念、基本原则和程序并通过制宪机关创制宪法的活动。宪法制定不同于宪法修改，后者是在原有宪法的基础上对宪法内容作全部或者部分的变动，但不改变原有宪法的理念和基本原则。宪法制定也不同于法律制定，前者是制宪权运行的过程，制定主体是制宪机关；而后者是立法权运行的过程，制定主体是立法机关。

宪法制定权，简称制宪权，是指创制宪法的权力。国家权力来源于宪法，那么，创制宪法的权力又来自哪里？法国大革命时期的政治家和思想家西耶斯最早提出“宪法制定权”概念，并在此基础上建立了制宪权主体、制宪权性质等理论体系。他认为：“在所有自由国家中……结束有关宪法的种种分歧的方

---

① 我国《民事诉讼法》第260条规定：“中华人民共和国缔结或者参加的国际条约同本法有不同规定的，适用该国际条约的规定，但中华人民共和国声明保留的条款除外。”

法只有一种。那就是要求助于国民自己，而不是求助于那些显贵。如果我们没有宪法，那就必须制定一部；唯有国民拥有制宪权。”①

在制宪权与国家权力的关系上，有些学者从自然法角度认为，制宪权是一种超越于国家权力之上、存在于国家权力之前的“始原的创造性权力”，它不以国家权力的存在为条件，也不以任何实定法为根据。② 实际上，制宪权属于国家权力的一种特殊表现形式，是指制宪权主体以根本法的形式将自己的根本意志和根本利益予以肯定，并按照一定原则确定具体的国家权力的范围和相互关系的权力。

在人民主权原则下，制宪权属于人民，人民是行使制宪权的主体。资本主义国家在表面上也奉行人民主权原则，其行使制宪权的“人民”，实质上是占统治地位的资产阶级。社会主义国家坚持人民主权原则，其行使制宪权的人民是由工人阶级的先锋队（无产阶级政党）领导的占社会绝大多数的工人、农民。

从原理上看，制宪权因设定了修宪权主体、修宪原则、修宪的限制和修宪程序而高于修宪权。修宪权主体通过行使修宪权，可以改变原有宪法设定的国家权力及其相互关系。因此，与立法权、行政权、监察权、司法权相比较，制宪权、修宪权又同属于始原性的国家权力，是能够创造其他国家权力的权力，立法权、行政权、监察权、司法权都必须依据宪法的规定而行使。

为使制宪权的实现程序更加具体化，各国通常根据制宪的需要，成立各种形式的制宪机关，如制宪会议、国民议会、制宪议会等。

（二）制宪机关和制宪程序

1. 制宪机关

制宪机关又称立宪机关，是指接受制宪权主体委托，具体制定宪法的机关。各国根据不同国情设立不同形式的制宪机关并赋予其不同的职能。如我国1954年宪法由宪法起草委员会起草，由一届全国人大一次会议通过。

2. 制宪程序

一般包括：（1）设立制宪机关。为了制定宪法，首先要成立专门的制宪机关，制宪机关的代表通常具有广泛性，能够代表各方面的利益。制宪机关的产

---

① ［法］西耶斯：《论特权　第三等级是什么?》，冯棠译，商务印书馆1990年版，第56页。

② See Edward S. Corwin, *The Constitution and What It Means Today*, 12th edition, Princeton University Press, 1978, p. 177.

生是否民主以及制宪机关成员的来源，直接影响着宪法的正当性。（2）提出宪法草案。草案的起草要遵循一定的指导思想或者原则，以保证草案内容的合理性。（3）通过宪法草案。为保证宪法的权威性和稳定性，大多数国家对宪法草案的通过程序作了严格的规定，通常要经制宪机关成员 2/3 以上或者 3/4 以上的多数赞成才能通过，有些国家要经过全民投票批准。（4）公布。宪法草案经一定程序通过后，由国家元首或者制宪机关公布。

（三）新中国宪法的制定

1954 年宪法是新中国的第一部宪法，也是我国第一部社会主义类型的宪法，是中国人民行使制宪权的表现。中华人民共和国的成立意味着中国人民成为制宪权主体，有权独立自主地行使制宪权。新中国的制宪权源于中国人民掌握国家政权的事实，即人民政权的性质决定了制宪的人民性与自主性。我国第一届全国人大由民主选举产生的代表组成。这意味着作为制宪权主体的中国人民，通过选举产生代表人民行使国家权力的最高国家权力机关，并赋予全国人大作为制宪机关行使制定宪法的权力。

二、宪法的解释

（一）宪法解释的概念

宪法解释是指宪法解释机关根据宪法的理念、基本精神和基本原则对宪法规范的含义、界限及其相互关系所作的具有法律效力的说明。宪法规范作为法规范的一种，只有与社会实际相适应，才能发挥应有的功能；同时，当宪法规范的含义出现歧义时，对其应有含义作出必要的说明，有利于宪法规范的实施。因此，宪法解释既是使宪法规范适应社会实际的一种方法，也是保障宪法实施的一种手段和措施。绝大多数国家的宪法对宪法解释机关作了明确的规定，有些国家虽然没有作出明确的规定，但根据普通法院的性质、地位及法律传统，宪法解释权被认为是司法权的固有权能。

宪法解释机关通常与合宪性审查机关是同一主体，但宪法解释与合宪性审查却有着不同的含义。合宪性审查是对法律等规范性法律文件是否符合宪法进行审查。在建立宪法法院的国家，宪法法院还要对国家机关之间的权限争议进行裁决。因而，合宪性审查的前提是要对宪法的含义进行解释，在此基础上，合宪性审查机关才能作出判断。在合宪性审查意义上，宪法解释只是其中的一个环节。同时，宪法解释具有独立的意义，在有些国家，宪法解释机关可以脱

离具体案件和宪法上争议的问题，对宪法的含义进行说明。

宪法解释和宪法修改都是使宪法规范与社会实际保持一致、协调二者之间关系的方法。它们之间的界限是：在适用宪法规范调整社会关系时，产生了不同理解或者歧义，应尽可能地以宪法解释的方法，使宪法规范能够准确、全面地调整社会关系；当穷尽解释宪法规范仍然无法调整社会关系时，则需以宪法修改的方法，使宪法规范能够准确地、全面地调整社会关系。

（二）宪法解释机关和宪法解释体制

各国根据本国的政治体制、法律传统及政治理念，确立了不同的宪法解释机关和宪法解释体制。概言之，世界上主要有以下三类宪法解释机关和宪法解释体制：

1. 最高国家权力机关或立法机关解释制

社会主义国家根据民主集中制原则建立了国家机构体系，确立了最高国家权力机关。由最高国家权力机关的性质和地位所决定，社会主义国家均由最高国家权力机关或其常设机关解释宪法。资本主义国家中实行议会内阁制的国家，在国家机构体系中，议会的地位较高、权力较大，早期均由作为立法机关的议会解释宪法。目前少数实行议会内阁制的国家仍由立法机关解释宪法。

2. 普通法院解释制

在普通法系国家，传统上由普通法院在审理具体案件过程中解释宪法。宪法也被认为是法律，而法律的解释只能由普通法院在审理具体案件中进行，因此，解释宪法被认为是司法权的固有权能。这种做法由美国首创，也以美国为代表。在这类国家，解释宪法与合宪性审查是相互结合起来的。普通法院在审理具体案件时，要对作为该案件审理依据的法律等是否合宪进行审查，而在进行这种审查时，通常首先要对宪法规范的具体含义进行解释。普通法院的解释权仅限于结合具体案件对宪法规定的含义进行解释，无权抽象地对宪法规定进行解释。根据普通法中的“遵循先例原则”，最高法院或者上级法院在判例中对宪法所作的解释对于下级法院具有约束力。

3. 宪法法院或宪法委员会解释制

宪法法院或者宪法委员会是大陆法系国家成立的专门解决宪法争议的国家机关。其解决的宪法争议主要包括法律的合宪性、国家机关之间的权限争议（联邦制国家的联邦与联邦组成部分之间的权限争议）、选举诉讼、弹劾案、政

党的合宪性等。在裁判这些宪法争议过程中，宪法法院或者宪法委员会有权对宪法进行解释。宪法法院或宪法委员会对宪法所作的解释具有普遍的法律效力。

（三）宪法解释的种类

根据不同的标准，宪法解释可分为以下几类：

1. 有权解释和学理解释

这是依据宪法解释的效力所作的划分。有权解释，又称法定解释、正式解释，是指宪法规定的解释机关对宪法所作的具有宪法效力的解释。这种解释与宪法具有同等的法律效力，宪法解释通常仅指这种意义上的解释。学理解释，又称非正式解释，是指宪法规定的解释机关以外的组织和个人对宪法所作的解释。这种解释是这些组织或者公民个人对宪法规定的理解，不具有法律效力，但它反映了一国的宪法意识，对宪法的实施具有重要的意义。

2. 合宪解释和补充解释

这是依据宪法解释的目的所作的划分。合宪解释是指合宪性审查机关在审查法律等规范性文件，既可以作出合宪也可以作出违宪的解释时，作出其符合宪法的解释。补充解释是指宪法解释机关在宪法规定存在缺漏的情况下所作的补充性说明，以使宪法更适应社会实际的需要。

3. 语法解释、逻辑解释、历史解释、系统解释和目的解释

这是依据宪法解释的方法所作的划分。语法解释是指根据语法规则分析宪法条文的句子结构、文字排列和标点符号等，对宪法的内容、含义进行说明。逻辑解释是指运用形式逻辑的方法分析宪法的结构、内容、概念之间的联系以说明宪法规定的要求和目的。历史解释是指通过分析宪法制定的特定历史背景及该国的发展历史，以确定宪法规定的具体内容和特定含义。系统解释是指通过分析此一宪法规范与其他宪法规范的相互关系，说明其特有的内容和含义。目的解释是指以宪法的整体目的来阐明宪法条文的意义。目的解释与系统解释有着紧密的联系。

（四）宪法解释的原则

1. 符合宪法的基本原则和基本精神

任何一部宪法都有其基本原则和基本精神，这些基本原则和基本精神或者规定在宪法序言中，或者体现在宪法条文之中。宪法通常以“人民主权”“权力监督与制约”“法治”“基本人权”等为其基本原则和基本精神。有的

国家还有特定的宪法原则和精神，如日本宪法的基本原则之一是和平主义，我国宪法的基本原则之一是国家统一原则。宪法解释机关在解释宪法时，应当符合宪法的基本原则和基本精神，这是宪法解释具有正当性和法律效力的前提。

2. 符合宪法规定的国家根本任务和目的

宪法序言中通常都规定了国家的根本任务，如我国宪法规定的国家根本任务是沿着中国特色社会主义道路，集中力量进行社会主义现代化建设，发展社会主义民主，健全社会主义法治，贯彻新发展理念，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义强国，实现中华民族伟大复兴。宪法解释的根本目的是更好地实现宪法规定的根本任务和目的。

3. 协调宪法的基本原则和内容

宪法体现和规定了一系列基本原则，根据这些基本原则，宪法对政治、经济、文化以及国家机关的职权及其分工、公民基本权利等作出规定。因此，不仅需要综合认识宪法不同基本原则之间的关系，还要分析宪法不同内容之间的相互关系。宪法解释机关应在此基础上，把握宪法规范的准确内涵，作出适当的解释。

4. 协调宪法规范与社会实际的关系

在多数情况下，由于社会实际的发展，宪法规定在表面上可能不适应社会实际，甚至与社会实际相矛盾。宪法解释机关通过解释宪法，可最大限度地协调宪法规范与社会实际的关系。

（五）我国的宪法解释

1954 年宪法和 1975 年宪法对于宪法解释权的归属问题没有规定。1978 年宪法和 1982 年宪法对于宪法解释权作出了明确的规定，即宪法的解释权属于全国人大常委会。从宪法关于全国人大具有宪法监督权的规定出发，全国人大也应当具有宪法解释权。

宪法明确规定由作为我国最高国家权力机关常设机关的全国人大常委会行使宪法解释权，更有利于宪法解释权的行使。从全国人大常委会的性质、地位和工作方式看，它既可以在出现具体宪法争议时解释宪法，也可以在没有出现

宪法争议时抽象地解释宪法，它对宪法的解释应当具有最高的、普遍的约束力。[①] 我国仅规定了宪法解释权的归属，而未规定宪法解释的程序，因此，宪法解释程序机制需要进一步完善。

三、宪法的修改

（一）宪法修改的概念

宪法修改是指宪法修改机关认为宪法的部分内容不适应社会实际，而依据宪法规定的特定修改程序对宪法进行删除、增加、变更的活动。在成文宪法国家，宪法的内容规定于一个或者几个宪法文件之中，当宪法文件的内容已经不适应社会实际时，就需要对其进行修改。而在不成文宪法国家，作为宪法组成部分的制定法即宪法性法律，如果不适应社会实际，应由立法机关根据修改法律的程序进行调整，属于法律修改的范畴。

（二）宪法修改的必要性

从各国的宪法实践看，宪法之所以需要修改，主要有两方面原因：

1. 使宪法的规定适应社会实际的发展和变化

宪法规范属于法规范的一种，其基本功能是协调、规范社会关系，以维持正常、有序、公正的社会秩序。同时，法规范属于社会规则范畴，应当符合客观规律。因此，宪法规范只有与社会实际相适应，才能发挥应有作用。而社会实际总是处于发展变化之中的，由此就产生法规范（包括宪法规范）需要与社会实际相适应的问题。并且，在当初制宪或者修宪时，制宪者或者修宪者对社会实际认识和判断的局限性，会导致宪法规定不适应社会实际的情况，由此也会产生宪法修改问题。我国宪法是治国理政的总依据，必须体现党和人民事业的历史进步，必须随着党领导人民建设中国特色社会主义实践的发展而不断完善发展。这是我国宪法修改的主要原因。

2. 弥补宪法规范在实施过程中出现的缺漏

制宪者受主观因素和客观条件的限制，在形成宪法规范过程中考虑不全

---

① 《全国人民代表大会常务委员会关于国家安全机关行使公安机关的侦查、拘留、预审和执行逮捕的职权的决定》（1983 年 9 月 2 日第六届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过）规定，第六届全国人民代表大会第一次会议决定设立的国家安全机关，承担原由公安机关主管的间谍、特务案件的侦查工作，是国家公安机关的性质，因而国家安全机关可以行使宪法和法律规定的公安机关的侦查、拘留、预审和执行逮捕的职权。

更多法律资源，加微信425898661

面，致使宪法规范存在某些缺漏，需要通过修改的方式加以补充和完善。如我国1954年宪法第24条第2款规定："……如果遇到不能进行选举的非常情况，全国人民代表大会可以延长任期到下届全国人民代表大会举行第一次会议为止。"这一条款对于由什么机关来判断出现了"非常情况"及在"非常情况"消除以后的多长时间内必须举行选举工作都没有作出规定。1966年7月7日，三届全国人大常委会第三十三次会议通过了《关于第三届全国人民代表大会第二次会议改期召开的决定》。这一决定致使四届全国人大一次会议延期至10年后的1975年才召开。现行《宪法》第60条第2款则作了比较完备的规定："……如果遇到不能进行选举的非常情况，由全国人民代表大会常务委员会以全体组成人员的三分之二以上的多数通过，可以推迟选举，延长本届全国人民代表大会的任期。在非常情况结束后一年内，必须完成下届全国人民代表大会代表的选举。"

（三）宪法修改的限制

一些国家的宪法明确或暗含规定宪法的某些内容不得成为修改的对象，尤其是以下方面：（1）宪法的根本原则和基本精神。如《德国基本法》第79条第3款规定："对本基本法的修正不得影响联邦划分为州，以及各州按原则参与立法，或第1条和第20条规定的基本原则。"四项基本原则是我国宪法的根本原则，也是我国的立国之本。宪法虽然没有明确规定四项基本原则不得修改，但很显然，它是宪法存在的基础。如果四项基本原则发生变化，国家的性质将发生变化，宪法的性质也同时发生变化。因此，我国的修宪机关在进行宪法修改时，不得对四项基本原则作否定性修改。（2）国家的领土完整。如法国现行《宪法》第89条第4款规定："如果有损于领土完整，任何修改程序均不开始或者继续进行。"（3）政体。如《意大利共和国宪法》第139条规定："共和政体不得成为宪法修改的对象。"

（四）宪法修改的方式

宪法修改主要有以下两种方式：

1. 全面修改

全面修改又称整体修改，是指宪法修改机关对宪法的大部分内容（包括宪法结构）进行调整、变动，通过或批准整部宪法并重新予以颁布的活动。我国1975年宪法、1978年宪法及1982年宪法修改就属于全面修改。全面修改有两个基本特征：一是宪法修改活动依据原宪法规定的宪法修改程序，这是全面修

更多法律资源，加微信425898661

改宪法与制定宪法的主要区别；二是宪法修改机关通过或者批准修改后的整部宪法并重新予以颁布，这是宪法全面修改与宪法修正案的主要区别。

2. 部分修改

宪法的部分修改是指宪法修改机关根据宪法修改程序以决议或者修正案等方式对宪法文本中的部分内容进行调整或变动的活动。全国人大于 1979 年、1980 年对 1978 年宪法的两次修改，以及 1988 年、1993 年、1999 年、2004 年和 2018 年对 1982 年宪法的修改就属于部分修改。部分修改有两个基本特征：一是依据宪法修改程序进行，这是部分修改与制定宪法的主要区别；二是通常不重新通过或者批准修改后的整部宪法，只是以通过决议或者修正案等形式删除、变更、补充宪法中的部分内容，这是部分修改与全面修改的主要区别。

部分修改主要有以下两种具体方式：其一，修宪机关以通过修宪决议的方式直接修改宪法的内容并重新公布宪法。这种方式的优点是修改的内容非常明确，一目了然；缺点是通常需要重新公布修改后的宪法，因而增加了宪法修改的频率。我国 1979 年和 1980 年的宪法修改就属于这种方式。其二，修宪机关以修正案的方式修改宪法的内容。修正案方式的优点在于，不需要重新通过宪法或者重新公布宪法，能够保持宪法典的稳定性和完整性，并且能够保持宪法的历史延续性。其缺点在于，需要将后面的新条文与前面的旧条文相对照之后，才能确定实际有效的宪法规定。我国分别于 1988 年、1993 年、1999 年、2004 年和 2018 年五次运用修正案的方式修改了 1982 年宪法。

宪法修正案主要有以下三种功能：一是废除宪法原来的条款或者内容；二是修改宪法原有条款；三是增补宪法的条款或者内容。

（五）宪法修改的程序

宪法修改程序通常包括提案、先决投票、公告、议决、公布五个阶段。

1. 提案

宪法修改的提议主体主要有以下三种：（1）代议机关。如根据我国《宪法》第 64 条的规定，全国人大常委会或者 1/5 以上的全国人大代表有权提议修改宪法。（2）国家元首或行政机关。极少数国家宪法规定，国家元首或行政机关有权提议修改宪法。（3）混合主体。多数国家规定由国会、修宪大会和一定数量的公民提出。

2. 先决投票

一些国家规定在提议之后，送交议决机关议决之前，要就宪法修正案进行

更多法律资源，加微信425898661

先决投票程序。实行先决投票程序的有30余个国家，如瑞士、委内瑞拉、希腊、巴拿马等。

3. 公告

一些国家还规定，在动议成立后，议决机关议决前，要将宪法修正案草案予以公告。有20余个国家的宪法明确规定了公告程序，如比利时、荷兰、卢森堡等。我国虽然没有规定宪法修改的公告程序，但在现行《宪法》通过以后的历次宪法修改中，均公布了宪法修正案草案，公开征求意见。

4. 议决

从各国宪法规定看，宪法修正案草案的议决机关主要有立法机关、特设机关、混合机关和行政机关四种。宪法修正案草案通常要求议决机关以高于通过其他普通法案的出席及同意人数表决通过。如我国《宪法》第64条规定，宪法的修改由全国人民代表大会以全体代表的2/3以上的多数通过。

5. 公布

宪法修正案草案通过以后，还须由法定主体以一定的方式予以公布，才能产生相应的法律效力。主要有三种情况：一是由国家元首公布；二是由代表机关公布；三是由行政机关公布。我国宪法没有明文规定宪法修正案的公布机关，实践中，一般由全国人大主席团以全国人大公告的方式公布。

第四节 宪法关系和宪法规范

一、宪法关系

法律规范是由国家制定或认可，并由国家强制力保证实施的，调整特定社会关系的行为规则。宪法规范即调整宪法关系的法律规范的总和。要理解宪法规范，首先应当认识宪法关系。

宪法关系是在国家和公民之间、国家和其他主体之间或国家机关之间形成的，以宪法上的权利、权力及义务为基本内容的法律关系。它涉及一个国家政治、经济、文化等领域最重要、最基本的社会关系，反映了国家根本制度、基本制度和重要制度的基本性质。

（一）宪法关系的主体

传统宪法理论之中，宪法关系的基本主体是公民和国家。近现代以来，宪

更多法律资源，加微信425898661

法调整的社会关系不断扩展，宪法关系主体的范围也扩展到政党、外国人、无国籍人，以及由个人组成的处于私人地位的、社会的、经济的组织，如企业法人、社团法人等。而国家的权力和义务又是通过国家机关以国家的名义行使的，因此国家机关能够以国家代表的身份参与到宪法关系中；行使国家权力的中央和地方各级国家机关的相互关系也受宪法调整，所以国家机关也是宪法关系的主体。

（二）宪法关系的内容

宪法关系的内容表现为宪法关系各主体之间由宪法规定的权利、权力和义务关系。依主体不同，可以把宪法关系的内容分为以下类型：

1. 国家与公民的关系

这是最基本的宪法关系。宪法既规定了国家权力，又规定了公民的基本权利和义务。公民的基本权利意味着国家的基本义务，国家权力意味着公民的基本义务。一方面，宪法通过限制和约束国家权力的方式，防止其滥用和扩张，达到公民基本权利不被侵犯的目的；另一方面，宪法规定了保障国家权力有效运行的原则和制度，确定个人权利的界限，达到保障公民基本权利实现的目的。所以，两者既有紧张对立的一面，更有相互促进、相辅相成的一面。

2. 国家与国内各民族的关系

近现代大多数国家都是多民族国家。宪法以根本法的形式规定了国家与民族之间及各民族之间的权利义务关系。如我国《宪法》第 4 条第 1 款规定："中华人民共和国各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法的权利和利益，维护和发展各民族的平等团结互助和谐关系。禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为。"

3. 国家与社会团体、企业、事业组织及其他组织的关系

基于社会政治、经济、文化发展的需要，公民依据结社自由组成了各种社会团体和企业、事业法人组织等。这些社会团体和法人组织可以被视为由公民派生出的宪法关系主体，也可以行使公民的部分基本权利，如财产权、言论自由权等。美国联邦最高法院在 *Citizens United v. FEC*① 一案中判决，公司和自然人一样享有美国宪法第一修正案保障的言论自由。社会团体和法人组织行使基本权利的同时，国家也有权要求它们履行相应的基本义务。

---

① *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U. S. 310（2010）.

更多法律资源，加微信425898661

4. 国家机关之间的关系

国家机关之间的关系即国家机关之间纵向、横向的职权关系。宪法依照一定的标准对国家权力进行划分并在不同的国家机关之间进行权力的配置，包括横向的国家机构和纵向的国家机构的建制。横向方面，宪法一般将国家权力划分为立法权、行政权和司法权①。如美国宪法所规定的“三权鼎立”体制。我国宪法规定了民主集中制原则，在这一原则下，人民代表大会是国家权力机关，在整个政权体系中居于核心地位，其他国家机关都由它产生，对它负责，受它监督。纵向的国家机构建制包括单一制或联邦制。实行联邦制的国家包括美国、德国等。美国宪法划分了联邦和州的权力，联邦的权力采取列举方式，各州的权力则采取概括和保留方式，宪法没有列举的权力则被视为各州保留的权力。我国是单一制国家，中央国家机关与地方国家机关的职权划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则，中央与地方适度分权。

5. 国家与政党的关系

现代国家的政党是由公民自愿组成的，具有共同政治理念的，以掌握或参与国家政权为目标的政治团体。一方面，政党是公民行使参政权的重要工具。宪法应当保障政党参与国家政治的权利，如我国《宪法》第 1 条第 2 款规定了中国共产党对国家的领导权，序言中确认了各民主党派的参政权。另一方面，现代政党或多或少都行使着部分国家权力，因此宪法也必须明确政党的义务，限制政党的权力。如我国《宪法》第 5 条规定各政党必须遵守宪法和法律，任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。又如《德国基本法》第 21 条规定政党的内部组织必须遵循民主原则，政党不得以损害或推翻根本的民主秩序为目标，德国联邦宪法法院有权解散违宪的政党。

6. 国家与外国人、无国籍人的关系

很多国家的宪法都规定了在本国境内的外国人、无国籍人的权利义务。如我国《宪法》第 32 条第 1 款规定国家保护在我国境内的外国人的合法权利和利益，在我国境内的外国人必须遵守我国法律；第 2 款规定了国家对外国人的政治庇护权。

---

① 全国人大通过 2018 年《宪法修正案》在国家权力原有配置中划分出监察权。

更多法律资源，加微信425898661

二、宪法规范

（一）宪法规范的概念

宪法规范是调整宪法关系并具有最高法律效力的法律规范的总和。这些法律规范是依据特定的价值次序编排的，由宪法规定的，诠释宪法价值与宪法原则的行为规则。

宪法在法律体系中具有最高的法律效力，宪法规范性则是宪法最为本质的功能。宪法规范作为法律规范的一种，与普通的法律规范相比较而言，除了在法的约束力方面具有共通之处外，在法律规范的特性、规范的构成以及规范的运行程序等方面也具有一定程度的相似性。宪法规范与普通的法律规范最大的区别就在于各自所调整的法律关系的构成不同。具体而言，宪法规范与普通法律规范有以下几个方面的不同：（1）宪法规范的制定和修改程序相较于普通法律规范更为严格。（2）宪法规范调整的社会关系具有全局性、根本性和普遍性等特征，主要涉及一国之内众多阶级的法律地位及其相互关系、公民基本权利的行使与国家权力的规范运作之间的关系、国家机构之间的关系等方面。（3）与普通法律规范相比，宪法规范整体规定简洁凝练，其调整社会关系的方式更具概括性和原则性。（4）宪法规范的规范对象包括国家性质及基本政治、经济、文化、社会等方面的制度规定，是对一个国家最为基础的制度性建设的阐释和描述。而普通法律规范则面向具体的法律制度，其调整对象具有单向性和具体性。

（二）宪法规范的特点

1. 宪法规范具有政治性

宪法的主要目的在于对国家权力运作和基本人权保障进行调整和规制，在宪法制定和宪法运行过程中，政治力量的对比关系毫无疑问会对该过程产生较大影响。政治现实影响宪法规范的制定和运行，同时宪法规范又能起到良好的规制政治权力运作的功效。具体而言，宪法规范通过规定权力主体的地位和职权、公民的基本权利保障以及国家与公民之间的相互关系等实现对政治权力运作的稳定约束。宪法自诞生之日起就与政治存在着密不可分的联系，宪法规范的政治性主要体现于制宪和修宪过程、规范内容、合宪性审查三个方面。制宪、修宪过程充满了各种政治力量的博弈与妥协，宪法典颁行背后折射的是特定的政治利益与政治共识。宪法规范的具体内容集中描述了一个国家的性质、根本制度、基本国策和施政理念，因此也使得宪法规范的政治性更为凸显。以

更多法律资源，加微信425898661

合宪性审查为主的宪法监督适用抽象的宪法规范产生具体的审查结果，从而在社会中贯彻宪法的政治意图。

2. 宪法规范具有最高性

宪法规范的最高性是宪法特征的集中反映，是宪法价值体系的研究基础。宪法规范的最高性意指在现存法律体系中，宪法规范的地位和效力高于其他法律规范，从而能够约束一切国家机关、社会团体和公民个人的活动。最高性是一种客观价值与事实的综合体现，具有客观的规则。宪法规范的最高性主要体现于宪法的宗旨及其所规定的内容之中，宪法的宗旨在于实现保障人权。同时宪法规定的是国家最根本、最重要的内容，从社会制度和国家制度的根本原则角度出发确保整个国家活动处于规范运行之中。

3. 宪法规范具有原则性

宪法规范的原则性与宪法规范调整内容的广泛性存在紧密联系。宪法作为治国安邦的总章程，其本身担负着为社会政治调整和国家权力行使提供规范依据的重要职能。宪法规范需要涉及国家生活和社会生活的方方面面，因而只能作出更为原则性的规定。而且为了增强宪法规范的适应性，也应当对宪法规范进行原则性规定。因此，宪法只能为国家的根本制度和根本任务提供指导原则，宪法规范必须具有原则性。至于各种细节只能由普通法律规定，由普通法律加以具体化。这样就使宪法规范的原则性与普通法律规范的具体化形态形成鲜明的对照。①

4. 宪法规范具有组织性和限制性

宪法规范是一种组织国家权力的规范，宪法规范的妥善应用可以使得国家权力的运行和分配趋于合理。宪法规范的确认功能赋予了国家机关行使国家权力的正当性和合法性依据。通过法定程序授予国家机关权力是宪法规范的组织性的主要表现。宪法典中具体的宪法条款和实质意义上的宪法规定共同促成了宪法规范组织性功能的发挥。当然，为了确保国家权力在宪法设定的框架内运行，对其加以合理的限制便成为必要。宪法典或宪法性法律中存在诸多对国家权力运行进行限制的宪法规范，其中人权保障规范也有助于宪法规范限制性功能的发挥。宪法规范的组织性与限制性是一体两面的关系，二者共同促成国家权力在宪法规定的范围内运行。

（三）宪法规范的种类

由宪法的性质和立法特征所决定，宪法规范的存在形式是多样化的，可以

---

① 许崇德主编：《中国宪法》，中国人民大学出版社1996年版，第31页。

更多法律资源，加微信425898661

按照不同标准对宪法规范进行种类上的区分。

1. 授权性规范和义务性规范

这是根据宪法规范所采用的调整方式进行的划分。授权性规范通过确定性的法律规定赋予特定组织或个人为某种行为的权利，该种规范形式主要作用于国家机构，以便明确其职权范围，确保其在法定范围内履行职责。义务性规范是指对人们必须作出某种行为和不得作出某种行为进行管理和控制的规范，包括命令性规范和禁止性规范。

2. 宣告性规范和确认性规范

这是根据宪法规范所呈现的表达方式进行的划分。宣告性规范的主要目的在于向外界明确表示出该国家对所属相关事项的认知倾向。确认性规范则是指以法律条文的形式对业已存在的事实加以明确认可的规范。

3. 倡导性规范、任意性规范和强制性规范

这是根据宪法规范所具有的约束力大小进行的划分。倡导性规范注重的是国家对公民或者其他组织的一种期待与鼓励，而这种期待与鼓励可以通过教育等方式实现。任意性规范强调的是法律主体根据自由意志作出选择。强制性规范是指规定法律主体必须作出或者不得作出某类行为的规范。

4. 保护性规范、奖励性规范和制裁性规范

这是根据宪法规范后果的性质进行的划分。[①] 保护性规范着眼于对公民的某种行为或者某种权利加以确认并进行保护。奖励性规范是一种宪法上的肯定性评价，评价的对象是为国家和社会作出积极贡献的行为。与奖励性规范相比，制裁性规范则是一种宪法上的否定性评价，评价的对象则是国家机关的违宪行为。

（四）宪法规范的逻辑结构

传统的法律规范理论认为法律规范包含假定、处理和制裁三个逻辑要素。但宪法规范由于表述具有高度的原则性、内容具有最广泛性、所成就的法律后果富有多样性，往往不能清晰完整地体现出三要素。而且“制裁”一词明确体现的是消极性法律后果。此外，只有规定人的行为并告知其法律后果的宪法规范才具有逻辑结构。因此，应当将宪法规范的构成分为两个方面：一方面在于行为模式的确定，另一方面在于法律后果的证成。

---

① 杨海坤、上官丕亮、陆永胜：《宪法基本理论》，中国民主法制出版社2007年版，第77页。

更多法律资源，加微信425898661

要理解宪法规范的逻辑结构，首先要理解宪法规范与宪法条文的关系。宪法规范借助宪法条文的形式得以展现，宪法条文实质体现宪法规范，宪法规范又以宪法条文的实际表述为限。宪法规范和宪法条文的关系主要包括以下几种形式：

第一，宪法规范的两个要素完全体现于同一宪法条文中。如我国《宪法》第84条第1款规定："中华人民共和国主席缺位的时候，由副主席继任主席的职位。"

第二，行为模式和法律后果两个要素各自独立表现于宪法条文中。如我国《宪法》第5条第3款规定："一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。"这是行为模式。法律后果体现在《宪法》第62、67、89、99、104、108条规定的一系列上级国家机关对下级国家机关制定的违宪违法文件的改变与撤销权之中。

第三，宪法中只规定了行为模式，法律后果由其他法律来规定。如我国《宪法》第141条第2款规定了我国国歌是《义勇军进行曲》，第54条规定公民不得有危害祖国的安全、荣誉和利益的行为。这两者共同构成一个行为模式。法律后果则体现在《国歌法》第15条之中，即在公共场合故意侮辱国歌的，处以行政拘留或依法追究刑事责任。

第五节 宪法的效力和作用

一、宪法的效力

宪法的效力是指宪法的法律约束力。宪法的效力可以分为纵向和横向两个方面。宪法的纵向效力是指宪法在多层级的法律体系中所具有的最高法律效力。宪法的横向效力，也可以称作宪法的适用范围，指的是宪法在什么地方、对什么人、对什么事项以及在什么时间具有法律约束力。宪法的最高法律效力是宪法的基本特征之一，本章第一节已对此予以说明，本节只讲解宪法的横向效力，也就是宪法的适用范围。

宪法的适用范围，从不同的角度可以分为空间效力、时间效力、对人效力和对事效力。

更多法律资源，加微信425898661

（一）空间效力

宪法的空间效力，是指宪法在什么地域范围内发生效力。宪法的空间效力及于国家行使主权的全部空间，也就是一个国家的领土。有些国家的宪法专门规定了领土条款，例如，《越南宪法》第1条规定："越南社会主义共和国是一个主权独立的统一国家，其范围涵盖越南本土、离岛、领海及领空。"我国宪法并没有对领土作出明文规定，但宪法的效力当然及于中华人民共和国领土的全部范围。

我国《宪法》序言规定："台湾是中华人民共和国的神圣领土的一部分。完成统一祖国的大业是包括台湾同胞在内的全中国人民的神圣职责。"根据宪法制定的《反分裂国家法》第2条第1款强调："世界上只有一个中国，大陆和台湾同属一个中国，中国的主权和领土完整不容分割。维护国家主权和领土完整是包括台湾同胞在内的全中国人民的共同义务。"这表明，中国只有一个主权，大陆和台湾地区同属这一主权的涵盖范围，宪法的效力及于台湾地区。《香港特别行政区基本法》和《澳门特别行政区基本法》以宪法为制定依据，香港特别行政区和澳门特别行政区的设立直接以宪法为依据，宪法的效力及于香港和澳门特别行政区。

（二）时间效力

宪法的时间效力，是指宪法在什么时间段发生效力，具体而言就是宪法的生效与失效问题。宪法的生效时间主要有以下四种：（1）在宪法文本中明确规定生效时间。如《葡萄牙共和国宪法》于1976年4月2日通过，但其第300条规定，宪法于1976年4月25日生效。（2）自公布之日或公布期满时起生效。如《德国基本法》第145条规定，基本法自公布期满时生效。（3）自通过之日起生效。如我国采用全国人民代表大会通过之日起生效的方式。（4）自批准之日起生效。如《美国宪法》第7条规定，经9个州制宪会议批准后即在批准宪法的各州生效。

宪法的失效方式主要有以下两种：（1）明示失效。明示失效是指在新宪法中或以专门的法律废止之前的宪法。如《芬兰共和国宪法》第95条规定，之前的宪法由该宪法予以废止。（2）默示失效。默示失效是指之前的宪法随着新宪法的生效而自动失效，无须作任何宣告。

（三）对人效力

宪法的对人效力，是指宪法对哪些主体发生效力。具体分为两个方面：

更多法律资源，加微信425898661

（1）宪法约束的公权力主体。宪法集中规定国家权力的组织与运行，一切公权力主体都受宪法的约束。（2）基本权利保护的对象，也就是基本权利主体。基本权利的主体，也就是可以依据宪法主张基本权利的主体，这涉及宪法对人的效力问题。基本权利首先保护的是作为自然人的公民，也就是拥有本国国籍的人。但有些国家的宪法规定某些基本权利是“所有人”或者“每个人”的权利，外国人和无国籍人据此也有可能成为宪法所保护的对象。此外，某些基本权利依据其性质也可以由法人享有，例如财产权、诉讼权等。我国《宪法》第33条第3款规定国家尊重和保障人权，第18条、第32条也规定了国家保护外国企业、其他经济组织和外国人等的权利，这表明我国宪法的效力在特定情况下也及于外国企业、其他经济组织和外国人。

（四）对事效力

宪法的对事效力，是指宪法对社会生活的哪些领域、哪些事项发生效力。传统上，宪法主要调整的是国家与公民之间的关系以及国家机关之间的关系，也就是说，宪法只对公共领域涉及国家权力运行的事项发生效力。与此相对应，平等主体之间的人身关系和财产关系是由民法来调整的。但是，随着基本权利理论与实践的发展，现代宪法逐步发展出“基本权利在私人关系中的效力”理论，宪法被认为在特定条件下，以特定的方式也可以对私人领域产生效力。[①] 这在司法实践和理论上形成了三种不同的学说，分别为直接效力说、间接效力说和国家行为理论说。

以尼伯代为代表的“直接效力说”认为，基本权利是最高层的规范，如基本权利之条文不能直接在私人之间被适用的话，则宪法的基本权利之条文，将沦为仅具有绝对的宣示性质罢了。[②] 即使不是所有基本权，但是最少有一系列的重要基本权不仅针对国家的自由权，而且是整个社会生活的秩序原则，它们不需要法律做解释性中介，对公民间的私法关系即具有直接效力，基本权必须成为私法权利的标尺和界限。[③]

以杜立希为代表的“间接效力说”经德国联邦宪法法院通过判例确认后成为通说，认为宪法基本权利在公法领域直接并完全适用，有关基本权利的规定对司法有直接的约束力；而在私法领域，宪法只是间接地通过相关部门法对当

① 关于基本权利主体与宪法对私人关系的效力，参见本书第六章。

② 陈新民：《德国公法学基础理论》（上），山东人民出版社2001年版，第292页。

③ 张巍：《德国基本权第三人效力问题》，载《浙江社会科学》2007年第1期。

更多法律资源，加微信425898661

事人产生间接影响。①

“国家行为理论说”认为，只有国家的行为才受到宪法规范，私人行为不在宪法规范的范畴之内，否认宪法对广泛的私人行为的效力。美国联邦最高法院是这一理论的坚定支持者，但随着美国社会的发展，基本权利内涵不断扩大。20世纪中叶后美国联邦最高法院通过判例扩张了国家行为的界限，逐步将一些与国家权力相联系的私人行为纳入基本权利效力的影响范围中。

拓展阅读

德国联邦“吕特案”

（五）我国宪法序言的法律效力

宪法序言和宪法条文构成了一个有机整体，宪法序言对宪法条文具有统领性和指导性，规定了宪法条文的基本价值和原则。宪法条文则是宪法序言规定的价值的具体化、规范化。因此宪法序言作为宪法的重要组成部分，与条文一起构成宪法整体，具有最高法律效力。

我国宪法序言不仅具有法律效力，还具有最高法律效力，是我国宪法最重要的特征之一。宪法序言是我国宪法的灵魂，是宪法的重要组成部分，同现行宪法各章节一样具有最高法律效力。

第一，我国宪法序言明确规定：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。我国宪法最大的特色之一，就是在宪法序言中明确规定中华人民共和国宪法具有最高法律效力。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。这是我国宪法作为整体具有最高法律效力的根本法律依据。如果宪法序言没有法律效力，就意味着宪法序言规定的上述内容没有法律约束力，这就等于否定了我国宪法是国家根本法、具有最高法律效力的最终法律依据，否定了我国整部宪法的法律效力基础。

第二，宪法序言是宪法不可分割的有机组成部分。我国宪法是一个由标点符号、数字、文字、条款、段落、章节、总纲、序言、修正案等组成的有机整体，它们共同构成宪法并具有最高的法律效力。宪法及其法律效力具有整体性和不可分解性，任何将宪法序言与宪法总纲、宪法具体条文区分开来，进而认

① 陈新民：《德国公法学基础理论》（上），山东人民出版社2001年版，第302—307页。

更多法律资源，加微信425898661

为宪法序言没有法律效力的观点，都是错误的。我国宪法作为一个完整的、不可分割的有机整体，宪法的每一个字句符号、每一个组成部分都具有最高法律效力。

第三，宪法序言明确规定了中国共产党的领导。我国宪法序言有 1 900 余字，比大多数国家的宪法序言要长，其重点论证了中国共产党在中国处于领导地位的合法性和正当性。序言从 20 世纪中国发生的四件大事出发，得出“只有中国共产党才能救中国”的结论；从 1949 年中华人民共和国成立以后的社会主义革命、建设特别是改革开放伟大成就出发，得出“只有中国共产党才能使中国站起来、富起来、强起来”的结论。我国宪法是中国特色的社会主义宪法，而中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，坚持中国共产党的领导是我国宪法的基石。

第四，宪法序言对宪法条文具有统领性和指导性，宪法条文的具体规定是宪法序言规定的基本价值和原则的具体化和条文化，总纲中的许多规定特别是有关国家基本国策的规定，是宪法序言规定的国家根本任务、奋斗目标等的具体实现方式。

此外，宪法序言对宪法解释和宪法修改具有约束力，序言规定的指导思想和基本原则是宪法解释和宪法修改最重要的依据，序言对我国历史和基本国情的判断是宪法解释和宪法修改最基本的立足点，一般立法、执法、司法、释法都不得违反宪法序言确定的基本原则和立宪精神。

二、宪法的作用

宪法作用是宪法调整国家的政治、经济、文化和社会各个领域所产生的具体影响。作为国家的根本法，宪法对我国政治和社会生活发挥着规范、引领、推动、保障的作用。

宪法在社会生活中发挥作用需要一定的前提条件，具体是指：（1）宪法自身要具有正当性。这要求宪法必须以民主事实为基础，符合社会发展的客观要求。（2）社会成员要具备宪法意识。社会成员要形成尊崇宪法、遵守宪法、维护宪法和运用宪法的意识，国家公权力也要形成严格依据宪法行使职权的意识。（3）法律体系完备。宪法的原则性规定需要由普通法律予以具体化。此外，宪法作用的发挥还需要稳定的政治、经济、文化条件。如果社会不稳定，宪法的权威往往受到挑战，从而无法充分发挥作用。（4）实施宪法。宪法的生

更多法律资源，加微信425898661

命在于实施，宪法的权威也在于实施。为此必须深入贯彻依法治国、依宪治国基本方略，积极稳妥推进合宪性审查工作，维护宪法在中国特色社会主义法律体系和法治体系中的核心地位。

宪法的规范、引领、推动、保障作用主要表现在以下方面：

（一）确认和规范国家权力

确认国家权力是指宪法规定国家权力的归属，以表明社会各阶级在国家中的地位。统治阶级通过革命斗争取得的国家权力，通过宪法的确认获得正当性和合法性。宪法对国家权力的确认集中体现为宪法对国家性质的宣告。我国《宪法》第 1 条第 1 款明确规定："中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。"这一规定明确说明了我国的国家性质是人民民主专政的社会主义国家，人民掌握和行使一切国家权力。尽管资本主义国家的宪法往往以规定"主权在民"等方式掩盖其资产阶级专政的性质，但这些宪法的具体规定实际上对资产阶级掌握国家权力进行了确认。

规范国家权力是指宪法规定国家权力的分工、行使的方式和程序，使国家权力的运行受到严格的监督和约束。宪法对国家权力进行配置，规定职权划分，并规定其相互配合或者相互制约的关系。在我国，实行民主集中制的人民代表大会制，国家权力分为立法权、行政权、监察权、审判权、检察权和武装力量领导权等，宪法规定各种国家权力的组织机构、行使权力的具体方式与程序。此外，宪法还规定对国家权力的监督方式，以及纠正国家机关违法行为的程序和途径。例如我国《宪法》第 67 条规定全国人大常委会行使解释宪法、监督宪法的实施的职权。第 123、127 条规定各级监察委员会是国家的监察机关，独立行使监察权。

（二）保障公民基本权利

公民的基本权利和义务是宪法的核心内容，宪法是每个公民享有权利、履行义务的根本保证。宪法的产生与公民基本权利的保障有着密切的联系，许多国家的宪法都是人民争取自身权利的斗争的产物。各国宪法基本都以专章规定公民的基本权利，确认公民在政治、经济、文化、社会生活的各个领域的自由和利益。同时，宪法还规定限制基本权利的条件和方式，避免公民基本权利被随意地剥夺。为了充分保障公民的基本权利，许多国家宪法还以概括条款对宪法未列举的权利予以保护。

宪法上的基本权利条款的落实，还需要各种制度上的保障。宪法所规定的

更多法律资源，加微信425898661

各种制度，比如新闻出版制度、社会保障制度等，都为基本权利的实现提供了制度基础。在许多国家，基本权利的实现还依赖于合宪性审查制度，通过合宪性审查，可以纠正公权力对公民基本权利的不当限制。

我国宪法对公民的基本权利作出了具体的规定，为广大人民群众充分享有权利和自由、广泛参与国家政治生活提供了法律保障。我国宪法确立了“国家尊重和保障人权”的原则，形成了具有中国特色的马克思主义人权观，并根据宪法制定了一系列保护公民基本权利的法律，签署了一批保护公民权利的国际公约，建立健全社会保障体系，通过人权实践全面推进了我国人权事业的发展。

（三）维护国家法制统一

一个国家的法律制度，必须是一个完整统一的整体。正如恩格斯所说：“在现代国家中，法不仅必须适应于总的经济状况，不仅必须是它的表现，而且还必须是不因内在矛盾而自相抵触的一种内部和谐一致的表现。”① 恩格斯所强调的法律体系的和谐一致，必须依靠宪法来实现。宪法是最高法，也是根本法，为一切法律的制定提供立法依据。各部门法的制定须以宪法为依据，所有的法律都不得与宪法相抵触，与宪法相抵触的法律是无效的。此外，对普通法律的解释也应当贯彻宪法的精神，以保证法律体系在宪法统领下的一致性。

宪法为立法工作奠定了基础，推动了社会主义法治建设。1982 年我国通过了现行宪法，此后又根据客观形势的发展先后五次修宪，通过了 52 条宪法修正案。一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的，以宪法为统帅，以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成。在中国特色社会主义法律体系中，宪法居于核心地位，是这一法律体系统一性的基础与保障。重大改革必须于法有据，于宪有源。任何改革必须在宪法和法律的框架内运行。

（四）确认经济制度、促进经济发展

宪法作为上层建筑，对于经济基础具有能动的反作用。这种反作用具体表现在以下方面：首先，宪法确认和维护经济制度；其次，宪法规范经济生活，保证经济有序运行；最后，宪法通过规制、维护和保障经济关系，最终对生产

① 《马克思恩格斯文集》第 10 卷，人民出版社 2009 年版，第 598 页。

更多法律资源，加微信425898661

力发展起到促进的作用。

我国宪法对于符合社会主义生产力发展要求的生产关系在法律制度上予以确定和认可。我国正处于社会主义初级阶段，宪法确认了坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，以及社会主义市场经济体制等基本经济制度，并规定了社会主义公有财产神圣不可侵犯。此外，我国宪法还规定个体经济、私营经济等非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分，并明确规定公民合法的私有财产不受侵犯。这些规定，从宏观上确立了国家的基本经济制度，确立了资源配置的方式和原则，并保证了社会成员参与经济建设的积极性和主动性，为我国的经济发展起到了积极的促进作用。宪法保障了我国的改革开放和社会主义现代化建设，为深化改革、扩大开放、促进发展提供了坚实的法律保障。

（五）维护国家统一和世界和平

宪法是一个国家中全体人民的政治共识的体现。基于人民主权原则制定的宪法汇总了全国人民共同认可的价值观念，有利于增强全民族的凝聚力和向心力。宪法在维护国家统一方面发挥着积极的作用。许多国家在宪法中明确规定国家的领土组成，任何分裂行为都会被视为对宪法的违反。某些缺乏统一传统的国家，通过在宪法中确认联邦制，并以具体的制度安排保障各州（邦）的利益，使得国家团结为一个整体。在我国，基于特殊的历史和时代背景，宪法规定民族平等原则，确立民族区域自治制度；并创造性地将“一国两制”的伟大构想予以法律化，确立特别行政区制度，有力地维护了国家统一。而依据宪法制定的《反分裂国家法》更为完成祖国的统一大业奠定了坚实的法律基础。

宪法有利于促进世界和平。有的国家的宪法序言中将和平作为宪法的基本价值追求，有的国家将和平主义规定为宪法的基本原则，有的国家将破坏国际和平的行为规定为违宪，这些规定对于世界和平这一全人类的共同目标的实现有着积极作用。我国宪法规定了国家独立自主的外交政策，坚持互相尊重领土和主权完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处的五项原则，高举和平、发展、合作、共赢旗帜，坚定不移维护国家主权、安全、发展利益，坚定不移维护世界和平、促进共同发展。将“推动构建人类命运共同体”写入序言，反映出中国是世界和平的积极推动者，是国际社会新秩序的积极倡导者。“推动构建人类命运共同体”的构想是中国为新时代全球治理贡献的中国智慧。

更多法律资源，加微信425898661

以上几个方面共同体现了我国宪法的规范、引领、推动、保障作用。新中国成立以来特别是改革开放以来，根据宪法规定和宪法精神，我国不断发展完善社会主义民主政治，实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，保证人民依法管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务；大力推进社会主义文化建设，构建社会主义核心价值体系，开展精神文明建设和思想道德建设，积极发展教育、科技、卫生、体育等各项事业，建立和健全社会保障体系，不断推进社会全面进步。宪法有力促进了物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明的协调发展，对国家的政治建设、经济建设、文化建设、社会建设等各个领域产生了深刻影响，对国家的各方面事业发挥着积极的促进作用。只有认真贯彻实施宪法，坚持和完善宪法确立的各方面的制度和体制，才能保证改革开放和社会主义现代化建设不断向前发展，保证最广大人民的根本利益不断得到实现，保证国家安全和社会稳定，实现长治久安。

思考题

1. 宪法与普通法律相比具有哪些特征？
2. 如何理解“宪法性法律”？
3. 如何理解宪法制定、宪法解释和宪法修改的关系？
4. 如何理解我国宪法的空间效力？
5. 如何理解依法治国关键是依宪治国？
6. 如何理解宪法对于国家权力的确认和规范作用？

▶ 自测习题

更多法律资源，加微信425898661

第二章　宪法的历史发展

近代意义的宪法是资产阶级革命的产物。资产阶级取得统治地位后，为了巩固其地位，与其民主制度相适应，确立了宪法作为国家根本法的地位。社会主义宪法是无产阶级革命胜利的产物，是在对资产阶级宪法进行根本改造的基础上形成的。新中国成立后，先后颁布了1954年宪法、1975年宪法、1978年宪法和1982年宪法。1982年宪法颁布实施后，全国人大先后五次以修正案方式进行了局部修改，共通过了52条修正案，为中国特色社会主义制度的建立、巩固和发展，为推动社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设提供了有力的保障。

第一节　宪法的产生和发展

一、资本主义宪法的产生和发展

（一）资本主义宪法产生的社会历史条件

17世纪和18世纪资产阶级革命先后在欧洲各国取得胜利后，取得了政权的资产阶级为了巩固其政权，协调资产阶级内部不同集团的关系，制定了宪法。正如毛泽东指出的："讲到宪法，资产阶级是先行的。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候开始搞起的。"① 资本主义宪法的产生是历史发展的必然，有着特定的社会历史条件。

1. 经济条件

资本主义生产关系的确立是资产阶级宪法产生的经济条件。封建社会末期，自给自足的自然经济逐步瓦解，为了满足扩大生产的需要，资产阶级迫切要求废除一切封建主义的羁绊，建立自由竞争与平等交换的资本主义生产关系。这种生产关系"是同封建制度的地方特权、等级特权以及相互的人身束缚不相容的"②。资本主义生产关系要求建立自由的市场竞争，商品经济在社会经

---

① 《毛泽东文集》第6卷，人民出版社1999年版，第326页。

② 《马克思恩格斯文集》第3卷，人民出版社2009年版，第548页。

更多法律资源，加微信425898661

济中处于主导地位，平等自由观念也因此成为普遍的价值追求。资本主义经济发展的客观要求必然反映在资产阶级的法律制度当中。资产阶级要求用根本法组织政府并规范公权力，防止封建专制制度的复辟并为公民的权利与自由提供保障，这为宪法的产生提供了经济条件。

2. 政治条件

资产阶级掌握国家政权和资产阶级民主制度的建立是资本主义宪法产生的政治条件。资产阶级宪法是在摧毁封建专制制度、建立资本主义民主制度的过程中产生的。在与封建势力斗争的过程中，新兴的资产阶级为了巩固革命的胜利成果，防止封建势力复辟，促进资本主义经济发展，以国家根本法的形式确认和巩固资本主义制度。以平等自由为基础，以代议制、选举制、政党制等为主要内容的近代资产阶级民主政治，为宪法的产生提供了政治条件。

3. 思想条件

以“天赋人权”“人民主权”“三权鼎立”和“法治”等为主要内容的资产阶级启蒙思想深入人心，是资本主义宪法产生的思想条件。当时，资产阶级的启蒙思想家提出了一系列民主、自由的主张，论证了以民主代替专制、以民权代替君权、以人权代替神权、以自由代替奴役、以平等代替特权的合理性，为资产阶级革命提供了思想理论指导。这些学说和理论反映了新兴资产阶级的利益和要求，成为资产阶级反对封建主义的重要思想理论武器。资产阶级革命胜利后，它们又成为资产阶级制定、实施宪法和治理国家的重要思想理论基础。

4. 法律条件

法律制度本身的发展、法律形式的分化以及由此产生的各种法律部门在更高层次上的统一，是资本主义宪法得以产生的法律条件。到封建社会末期，新兴的资本主义生产关系促进了商品交换，使民事、经济方面的法律关系在整个法律体系中的地位日益突出，原来的制度形式已不能适应现实的需要，各种部门法出现分离、自成体系的趋势。法律部门的分化容易导致各部门法之间的冲突，需要有更高层次的根本法加以统摄，使之形成有机联系的整体。这种法律表现形式的变化也为宪法的产生提供了客观现实条件。

在资本主义上升时期，宪法基于上述政治、经济、思想和法律的条件而产生，在一定程度上适应了历史发展的客观要求，具有一定的进步性和民主性。

更多法律资源，加微信425898661

（二）英、美、法等国宪法的产生与发展

在资本主义宪法中，英国、美国和法国宪法具有一定的代表性，其他资本主义国家宪法的产生和发展都或多或少地受到这三个国家的影响。

1. 英国宪法

英国是近代宪法的发源地。英国最早产生议会政治，建立了资本主义代议制度。英国最早的宪法性文件是1215年的《自由大宪章》。英国资产阶级直到1688年才取得了比较稳固的统治地位，之后陆续颁布了《权利法案》《王位继承法》等法律性文件，形成了英国的不成文宪法。英国当时的具体国情是，资产阶级在经济上还不够强大，政治上也不太成熟，而封建贵族仍保持着相当大的势力。在革命中，资产阶级不得不同一部分新贵族结成同盟，以此来反对封建势力。阶级力量的这种实际对比状况和组合方式，决定了英国资产阶级革命的不彻底性。相应地，英国宪法也就具有妥协性特征。英国宪法是通过逐步限制王权的途径来形成和发展的，这一过程体现了英国从一个封建君主专制的国家过渡到资产阶级民主国家的连续性和继承性。

作为资产阶级革命妥协的产物，在内容上，英国宪法确立了君主立宪制的政治体制，把国王纳入必须受到法律约束的范围，但同时又保留了以国王为代表的封建贵族的部分特权。在形式上，英国宪法是不成文宪法，没有统一的宪法典，而由各个时期颁布的宪法性文件以及形成的宪法判例、宪法惯例构成。虽然英国不存在统一的宪法典，但它所建立的资本主义代议制度，宪政实践中所形成的大量宪法惯例，为后来其他资产阶级革命成功后制定宪法与构建政制所参考和借鉴。正是在这一意义上，英国被称为“宪法之母”的国家。

2. 美国宪法

美国宪法是世界上第一部成文宪法。它以1776年的《独立宣言》为先导，以1777年的《邦联条例》为基础而制定。

1775—1783年，北美人民为摆脱英国殖民统治，进行了独立战争。1776年，在费城召开的北美13个殖民地的代表会议通过了著名的《独立宣言》。这部政治性文件第一次宣布了建立资产阶级民主共和国的主张，极大地鼓舞了为独立和自由而战的殖民地人民。它是资产阶级革命时期一份具有历史意义的文献，不仅宣告了美利坚合众国的建立，也是反对封建制度的著名政治纲领。马克思称其为世界上“第一个人权宣言”。《独立宣言》为美国宪法的制定和宪法修正案增补人权条款奠定了基础。1777年，13个州的代表制定了《邦联条

更多法律资源，加微信425898661

例》，规定由 13 个州组成邦联。但这种松散的邦联国家结构不能适应美国资本主义进一步发展的需要。为克服邦联的缺陷，美国资产阶级开展了制宪运动，要求建立一个强有力的联邦国家。1787 年 9 月，费城制宪会议起草了《美利坚合众国宪法》，包括序言和 7 条条文，后经各州批准生效。

美国宪法在形式上表现为统一完整的法典，在内容上确立了以联邦主义和“三权鼎立”为基本原则的资产阶级民主共和政体。但是，受到当时政治斗争形势的影响，美国宪法制定之初在内容上存在很大缺陷，主要是没有规定公民基本权利，因而一经公布便遭到包括资产阶级民主派在内的公众的批评。为此，1791 年通过了 10 条关于公民基本权利和自由的修正案，统称《权利法案》。迄今为止，美国先后通过了 27 条宪法修正案。

3. 法国宪法

1789 年，法国爆发资产阶级大革命，革命过程中成立的制宪会议通过了法国历史上著名的《人权宣言》。《人权宣言》较全面地提出了资产阶级的政治纲领、经济纲领和法治原则，是法国建立资产阶级国家法律制度的纲领性文件。《人权宣言》明确宣告了“主权在民”“天赋人权”“权力分立”和“法律面前人人平等”等资产阶级民主法治的一般原则，明确宣告私有财产神圣不可侵犯。《人权宣言》是法国大革命胜利的产物，体现了法国资产阶级反对封建制度和发展资本主义的要求，以资产阶级人权理论对抗封建的君权神授思想，对法国大革命的发展起到促进作用，也对其他资本主义国家产生了重大影响。

1791 年，法国制定了欧洲历史上第一部成文宪法。这部宪法采取了与美国宪法相同的宪法典形式，内容上确立了君主立宪制政体，宣告废除封建等级特权和贵族爵位、称号，赋予公民迁徙、集会、请愿和宗教信仰等自由权利。它将《人权宣言》作为序言，宣布废除一切封建制度，取消一切特权，具有进步意义，在资本主义宪法发展史上占有重要地位。

1791 年宪法颁布以后，在将近两百年时间里，由于国内外政治风云变幻，阶级力量对比关系不断变化，法国的国家政权更迭频繁，经历了两次帝制和五次共和，最终共和制取得了胜利。法国的现行宪法是 1958 年《第五共和国宪法》。

4. 其他主要资本主义国家的宪法

如果说英国宪法产生之初，在内容上和形式上还不够成熟，那么美国宪法和法国宪法的诞生，则使宪法无论在形式上还是在内容上都已与普通法律有了

更多法律资源，加微信425898661

明显的区别，它们所确立的内容和形式为宪法的发展奠定了基础。在美国、法国资产阶级革命的影响下，欧亚国家相继爆发了资产阶级革命，制定了本国宪法，其中具有代表性的是日本宪法和德国宪法。

日本历史上共有两部宪法：一是1889年的《大日本帝国宪法》（即“明治宪法”），它确立了天皇专权的君主立宪政体，是一部具有近代意义的资本主义宪法。它为资本主义的发展提供了宪法上的条件，但又混合了军国主义的元素。二是1946年的《日本国宪法》，它确立了以天皇为国家象征的议会内阁制君主立宪政体，并在第9条中确立了和平主义原则，即“永远放弃以国家权力发动的战争、武力威胁或武力行使作为解决国际争端的手段”，为达到此目的，“不保持陆海空军及其他战争力量，不承认国家的交战权”。

在德国历史上，著名的1919年《德意志国宪法》（即《魏玛宪法》）确立了联邦主义原则和二元议会制的共和政体，规定了公民的政治权利和自由，强调公民的“社会基本权利”和“经济自由”，对私有制进行限制。《魏玛宪法》提出的对公民经济权利的保护和社会化等原则，标志着资本主义宪法的新发展，推进了近代资本主义宪法向现代资本主义宪法的过渡。1949年5月，《德意志联邦共和国基本法》（简称《德国基本法》）获得通过。据此，德意志联邦共和国成立。基本法吸取纳粹统治的教训，突出对公民基本权利的保护，由联邦宪法法院作为独立的宪法机构保障这些基本权利；实行联邦与各州的分权体制，给予各州较多的自治权力；把实权总统变为虚位国家元首；明确禁止对外侵略及实行法西斯统治。

（三）资本主义宪法的基本特征

经济基础决定上层建筑。在资产阶级革命过程中，资本主义宪法反对封建主义专制统治，确立并巩固资产阶级政权，为资本主义商品经济发展扫清了各种封建障碍，具有一定的历史进步意义。但是资本主义宪法作为上层建筑的重要组成部分，是建立在资本主义经济基础之上的。在以生产资料私有制为基础的资本主义制度中，资本主义宪法作为确认和保障资产阶级统治地位、维护资产阶级利益的法律，主要有如下特征：

第一，确立私有财产神圣不可侵犯的基本原则。资本主义经济制度最基本的特征就是生产资料私有制。但是资本主义宪法大都模糊这一基本特征，不把生产资料的资本家所有制作为基本制度来明确，而是一般在公民基本权利部分确认“私有财产神圣不可侵犯”的基本原则。从表面上看，这种规定似乎是很

更多法律资源，加微信425898661

合理的，凡是私有财产，不管是谁的，都是神圣不可侵犯的，都一律受到法律的保护。但是实际上，这种规定完全是维护资产阶级利益的。列宁指出："任何权利都是把同一标准应用在不同的人身上，即应用在事实上各不相同、各不同等的人身上。"① 在任何人的"私有财产神圣不可侵犯"的背后，存在着明显的事实：由于主要的社会财富垄断在少数资本家手中，只有他们才是这一原则的真正受益者。无产阶级和其他广大劳动人民除了自己的劳动力以外，或者一无所有，或者只有不多的财产，这一原则对无产阶级和其他劳动人民来说，只能是欺人之谈。

第二，确立资本主义根本政治原则。为了保证资产阶级的统治秩序，资本主义宪法以资产阶级政权内部的分权制衡、"三权鼎立"为根本政治原则。根据这一原则，国家政权分为立法权、行政权和司法权，并以三种权力之间的相互制衡为根本特征。"三权鼎立"是西方独特的政治、经济、历史、文化的产物，是资产阶级在长期政治实践中形成和发展起来的权力运作方式。这种制度设计的初衷是通过资产阶级内部的权力分工和利益分配，使三种国家权力之间相互监督、相互制衡，从而避免国家权力过分集中。列宁曾经指出："只要有不同的阶级存在，就不能说'纯粹民主'，而只能说阶级的民主。"② "三权鼎立"反映了资产阶级统治集团内部的"民主"。事实上，资本主义宪法设置三个机关来扮演互相制衡的不同角色，一定程度上确实可以避免某一个利益集团独揽权力，保证了统治集团内部的"民主"。但这种制度设计并不能保证人民的民主权利，因为参与制衡的每一方都是某一利益集团的代表，并不是人民的代表，甚至不是多数人的代表。"三权鼎立"本质上是实行资产阶级专政、维护资产阶级统治的有力工具，最终目的是保障资本主义制度和秩序的长久稳定。

第三，确立主权在民、法律面前人人平等原则。资产阶级推翻封建统治掌握政权之后，以宪法的形式赋予人民政治上、法律上的平等权利，确立了法律面前人人平等原则，这是资本主义相对封建制度的一大进步，具有重大历史意义。但在实际生活中，人民并没有享受到法律上的平等权利。这是因为，在资本主义的政治和经济结构中，尽管所有公民在宪法规定上享有平等的基本权利，但是宪法规范中的权利只是一种可能性，权利的实现离不开必要的条件。

---

① 《列宁专题文集 论马克思主义》，人民出版社2009年版，第263页。

② 《列宁选集》第3卷，人民出版社2012年版，第600页。

更多法律资源，加微信425898661

在经济资源、政治资源和信息资源不平等的情况下，许多宪法规定的平等权利失去了实际意义。在实际政治运作中，资产阶级总是凭借经济力量来影响、控制政治民主的实施，人民不可能得到真正的民主权利。这种政治与经济、社会相分离的制度，最终造成资本主义宪法形式上给予人民平等，而事实上不平等的局面。比如，尽管西方资本主义各国的宪法或选举法规定了普遍、平等的选举原则，但在实际的选举过程中，公民仍然在不同范围、不同程度上受到财产、居住地、教育程度、性别、职业等条件的限制。在当今发达资本主义国家，选举仍然是“富人的游戏”“金钱的选举”，宪法赋予人民的平等权利在实际操作中被消减了。

（四）资本主义宪法的发展趋势

资本主义宪法的产生和发展，是西方国家经济、政治、文化等诸多因素长期发展孕育的结果。总体上讲，资本主义宪法的发展是同资本主义生产方式、社会关系发展相适应的。但随着资本主义国家经济社会的发展和科学技术的进步，在工人运动及各种社会运动的推动和社会主义的影响下，资本主义国家宪法在本质不变的前提下不得不作出一些调整和改变，呈现出一些新的发展趋势，主要表现在以下方面：

第一，加强对宪法实施的监督。在现代国家，宪法作为国家根本法，对于调整日益复杂的社会关系、完善一国法律制度具有举足轻重的作用。为此，资本主义国家十分重视宪法实施的保障机制，如规定宪法的最高法地位，建立法律规范审查监督体系，严格设定宪法修改程序，明确社会组织和公民在维护、遵守宪法中的责任等。其中，设立宪法法院或宪法委员会等专门机构进行合宪性审查是一个普遍趋势。

第二，增加国际协作方面的内容。第二次世界大战特别是“冷战”结束后，世界局势由对抗逐步转为对话与合作，与之相适应，许多国家的宪法都规定了关于加强国际协作的内容。鉴于经济、政治等领域国际合作趋势的加强，有的地区通过条约来推进区域经济、政治的一体化，典型代表是《里斯本条约》。《里斯本条约》的前身是2004年10月29日欧盟25个成员国领导人在意大利罗马签署的《欧盟宪法条约》，但因法国、荷兰等国未通过公民投票而未能生效。2007年12月13日，欧盟各国首脑签署了《里斯本条约》，于2009年12月1日正式生效。《里斯本条约》扩大了传统意义上宪法的内涵和表现形式。除此之外，有的国家宪法规定，放弃用战争作为解决国际争端的手段或不参与

更多法律资源，加微信425898661

侵略战争。这些规定反映了国际形势的新发展与各国人民要求和平、友谊和合作的共同愿望。

第三，形式上重视人权保障。人权是资产阶级在反对封建统治、建立资产阶级民主国家的过程中提出的权利主张，并为资产阶级宪法所确认。随着资本主义社会的发展，人权的内容也不断丰富充实。特别是社会主义宪法产生以后，以不同形式和内容确认了基本人权，并使之不断得到充实和发展，极大地影响了资本主义宪法对人权的保护。第二次世界大战以后，尤其是进入21世纪以来，人权范围不断扩大。在主体范围上，人权不再仅指自然人的权利和自由，还出现了集体人权的概念；在地域范围上，人权成为国际社会普遍关注的问题；在内容范围上，人权不仅包含生存、自由和追求幸福等传统的权利，还包含大量社会、经济和文化权利。这种人权保障总体上是与人类社会经济发展水平相适应的，但仍具有历史局限性。

资本主义宪法是人类社会发展的产物，有着特定的历史和时代背景。从马克思主义的观点来看，资本主义宪法只不过是资产阶级意志的集中体现，反映了资产阶级作为统治阶级的阶级力量对比关系，服务于以私有制为核心的资本主义经济基础，它的发展仍然以巩固资产阶级的统治秩序为根本目的。

二、社会主义宪法的产生和发展

马克思主义经典作家认为，工人阶级夺取政权之后，像任何阶级一样，要通过改变所有制和实行新宪法来掌握和保持政权，巩固政权。无产阶级在取得革命胜利后，需要制定宪法来巩固胜利成果和革命政权。社会主义宪法是无产阶级革命胜利的产物，必须以根本法的形式确认和巩固已经建立的无产阶级政权，其思想基础是马克思主义的宪法理论。

（一）第一部社会主义类型的宪法

1917年，俄国十月社会主义革命取得胜利，建立了人类历史上崭新的苏维埃社会主义国家。1918年7月10日，全俄苏维埃第五次代表大会通过了《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国宪法（根本法）》（即1918年《苏俄宪法》），共6篇90条。这部宪法诞生之前，苏维埃政权于1917年11月—1918年7月颁布了一系列宪法性法令，统称“十月法令”。“十月法令”为《苏俄宪法》的制定奠定了基础，其中，列宁起草的《被剥削劳动人民权利宣言》被载入宪法序言。1918年《苏俄宪法》是十月革命的产物，列宁在评述其历史意义时指

更多法律资源，加微信425898661

出："苏维埃宪法和苏维埃一样，是在革命斗争时期产生的，它是第一部宣布国家政权是劳动者的政权、剥夺剥削者——新生活建设者的敌人的权利的宪法。这就是它和其他国家宪法的主要区别，同时也是战胜资本的保证。"①

1918年《苏俄宪法》是世界上第一部社会主义类型的宪法，在人类宪法史上具有重要地位。它第一次在宪法文本中规定了社会主义的国家性质和政权组织形式，宣布国家政权属于劳动人民，实行无产阶级与贫农的专政，对苏俄社会主义过渡时期的革命和建设发挥了重要作用。1918年《苏俄宪法》的颁布对社会主义宪法的发展产生了重要影响，为后来各社会主义国家制定宪法提供了有益借鉴。

（二）社会主义宪法的发展

1922年12月30日，俄罗斯、乌克兰、白俄罗斯和南高加索联邦等苏维埃共和国在莫斯科召开全联盟苏维埃第一次代表大会，宣告成立苏维埃社会主义共和国联盟（简称苏联）。为了巩固这一成果，推进社会主义过渡时期的革命和建设，1924年1月31日召开的全联盟苏维埃第二次代表大会通过了《苏维埃社会主义共和国联盟宪法（根本法）》。这部宪法反映了剥削阶级尚未完全消灭、社会主义改造正在进行时期的特点。

经过近20年的建设，随着社会主义过渡时期各项任务的完成，苏联的社会主义建设事业取得了重大成就。为了继续巩固社会主义制度，苏联制定了1936年宪法。这部宪法用根本法的形式确认了社会主义制度在苏联建成的事实，确认了剥削制度的消灭和生产资料的社会主义公有制，确认了工人阶级对国家的领导权和工农两大阶级的联合在苏联社会中的阶级基础地位，确认了一切民族、种族和公民在社会生活方面的平等地位，确认了公民广泛的、有法律和物质保障的权利和自由。它标志着社会主义宪法已经巩固并发展到了较为成熟的阶段。

第二次世界大战结束以后，欧洲、亚洲以及拉丁美洲的一些国家在取得本国人民民主主义革命和社会主义革命胜利的基础上，先后制定了社会主义类型的宪法。这些宪法虽因国情不同而各有特点，但都是无产阶级和人民革命胜利成果的总结，都确认生产资料的社会主义公有制，确认民族平等和公民广泛的权利和自由，体现了广大人民的利益和意志。目前，中国等社会主义国家高举

① 《列宁全集》第34卷，人民出版社2017年版，第503页。

更多法律资源，加微信425898661

社会主义旗帜，将马克思主义一般原理与具体国情相结合，发展和完善各项宪法制度，不断赋予社会主义宪法理论和实践以新的内涵。

（三）社会主义宪法的主要特征

社会主义宪法是无产阶级革命的产物。它植根于社会主义生产资料公有制的经济基础，以维护无产阶级统治、实现人民群众的根本利益为价值追求，始终坚持马克思主义基本理论与各国实际相结合，借鉴和吸收了人类历史上包括资本主义宪法在内的各种法律文明的有益成分和合理要素，顺应了人类历史发展规律，推动了社会的进步，最大限度地获得了人民群众的支持和拥护。社会主义宪法的主要特征如下：

第一，社会主义宪法明确规定了国家性质。无产阶级夺取政权之后，同样需要通过实施新宪法来确认并不断巩固无产阶级政权，切实保证人民当家作主。为此，社会主义宪法明确规定了国家的阶级本质，确立了无产阶级专政或人民民主专政，确认工人阶级和广大劳动人民在国家生活中的主人翁地位，并按照民主集中制原则建立国家政权，保卫人民民主，镇压一切敌人的破坏活动，保证社会主义革命、建设和改革事业顺利进行。随着社会主义建设的深入发展，在国家性质不变的情况下，尽管还存在着阶级差别，但已不再是阶级对立的社会，阶级斗争也不再是社会的主要矛盾。国家的一切权力属于人民并服务于人民。在人民内部，尽管也存在着不同群体之间的利益差别和矛盾，但全体人民的根本利益是一致的。社会主义宪法既是作为领导阶级的工人阶级利益和意志的体现，也是最广大人民群众利益和意志的体现。

第二，社会主义宪法确立并维护社会主义生产资料公有制。社会主义宪法普遍将公有制作为国家的基本经济制度加以明确，并规定国家按照经济发展的客观规律组织社会主义经济建设。公有制是社会主义经济制度的基础，是社会主义生产关系区别于资本主义的本质特征，是劳动人民当家作主的经济基础，也是社会化大生产的客观要求。以公有制为主体，既为国家主导经济社会发展提供了可资利用的经济资源，也为广大人民行使民主权利、建设社会主义政治文明奠定了物质基础。

第三，与资本主义宪法不同，社会主义宪法直接确认了作为工人阶级先锋队的无产阶级政党在国家中的领导地位。

第四，社会主义宪法集中体现了马克思主义政权建设理论。马克思主义认为，一切国家权力集中于人民代表机关，人民通过这个机关行使国家权力。无

更多法律资源，加微信425898661

产阶级掌握国家政权后，通过制定宪法来贯彻马克思主义有关政权建设的思想。社会主义宪法规定了国家的根本政治制度，由人民通过选举组成代表机关，进而产生行政机关、司法机关等其他国家机关，形成国家机构体系。这种政权组织形式把民主集中制原则作为基本原则，把民主的普遍性与科学性有机统一起来，遵循多数决定的原则，同时尊重和保护少数人的权利，有利于保证国家机关高效运转，集中力量办大事。

第五，社会主义宪法保证人民真正实现当家作主。社会主义宪法建立在以生产资料公有制为主体的经济基础之上，这就决定了它所规定的民主权利不受资本和金钱的操纵，是广大人民群众能够享受到的真实而广泛的民主权利。社会主义宪法不仅保障个人权利，而且保障集体权利；不仅保障人民的政治权利，而且注重保障人民的经济、社会和文化等方面权利的实现。人民依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务和社会事务，管理经济和文化事业，在社会主义建设的各个领域保障民主权利。人民群众真正成为国家和社会的主人，并按照民主的原则建立起各种平等的社会政治关系，不受财产、民族、种族、性别、年龄等差异的限制，在法律面前人人平等，在享受权利和履行义务方面一律平等。为了保障人民当家作主，社会主义宪法还规定了人民通过行使参与权、表达权和监督权来保障国家权力的正确行使。

第二节　中华人民共和国成立前的宪法

一、清末预备立宪

清朝末年，各种社会矛盾空前尖锐，延续两千年的中国封建社会已面临崩溃。1840 年鸦片战争后，中国逐渐沦为半殖民地半封建的社会。帝国主义的入侵瓦解了中国原有的自给自足经济，客观上刺激了中国民族资本主义的发展，民族资产阶级逐渐成长为中国历史舞台上的一股重要政治力量。1895 年，清廷在中日甲午战争中惨遭失败，以康有为、梁启超为代表的资产阶级维新派举起“变法”“维新”的旗帜，提出了“伸民权，争民主，开议院，定宪法”的政治主张，发动了一场争取资产阶级民主的政治运动。尽管维新运动不久便因遭到以

拓展阅读

戊戌变法

更多法律资源，加微信425898661

慈禧太后为首的封建守旧势力的镇压而失败，但它在经济、政治等领域在一定程度上冲击了封建制度，推动了资产阶级民主思想在中国的传播。

20世纪初，帝国主义列强的争夺和瓜分，造成中国空前严重的民族危机。为救亡图存，以孙中山为代表的资产阶级革命势力联合反清团体成立了中国同盟会，提出“驱除鞑虏，恢复中华，创立民国，平均地权”的革命纲领，力图以革命方式推翻清王朝统治。在这种形势下，清王朝内部要求变革的呼声也日渐高涨，清朝统治者被迫开始“预备立宪”，意图挽救摇摇欲坠的政权。1906年9月，清政府宣布所谓“预备仿行立宪”，并于1908年8月颁布《钦定宪法大纲》，制定了一个实行君主立宪的方案，并规定立宪预备期限为9年。

《钦定宪法大纲》分为“君上大权”和附录“臣民权利义务”两部分。从内容来看，虽然大纲名义上规定了“臣民”的权利和自由，但只是列为附录，其根本目的在于维护“君上大权”和清朝统治，以法律文件的形式确认封建专制的国家制度，具有浓厚的封建色彩。从效力来看，大纲仅仅是清王朝拟定宪法条文的准则，没有法律效力，并不具备宪法的特征。当然，大纲规定设立议院和审判衙门，实行一定程度的分权，承认一定范围内臣民的自由权利，具有一定的历史进步意义。

1911年，辛亥革命爆发并迅速席卷全国。为挽救奄奄一息的清王朝，1911年11月，清政府公布了《宪法重大信条十九条》（简称《十九信条》）。《十九信条》在形式上缩小了皇帝的权力，扩大了国会的权力，但它和《钦定宪法大纲》一样，实质都是为了维护清政府的反动统治。《十九信条》虽然在限制君权方面有形式上的让步，但对人民权利只字未提。1912年2月12日，清帝宣布退位，清王朝覆灭，《十九信条》随之被废弃。

二、《中华民国临时约法》

孙中山领导的辛亥革命推翻清王朝统治，结束了中国两千多年的封建帝制，建立了中华民国。1912年1月1日，中华民国临时政府在南京成立，孙中山就任临时大总统。然而，在辛亥革命期间，袁世凯利用出任清廷内阁总理大臣之机掌握了清政府的军政大权。他一方面逼迫清帝退位，另一方面又与帝国主义列强勾结，不断向革命党反扑，企图篡夺革命果实。立宪派和旧军阀官僚也伺机向革命党人施加压力，要求向袁世凯妥协，以求实现“南北议和”。在各方压力之下，孙中山被迫退位，袁世凯当选临时大总统。交权之际，为了捍

更多法律资源，加微信425898661

卫辛亥革命的胜利果实，维护资产阶级共和政体，并借以制约袁世凯的政治野心，在孙中山主持下，南京临时参议院召开制定约法的会议，通过了《中华民国临时约法》，于1912年3月11日正式颁布实施。

《中华民国临时约法》共7章56条，主要内容包括：

第一，确立资产阶级民主共和国的国家制度。它规定中华民国由中华人民组织，中华民国的主权属于国民全体，中华民国人民一律平等，无种族、阶级、宗教之区别，从而否定了“主权在君”的封建君主专制制度和特权等级制度。它还规定了“三权鼎立”的政权组织形式，即“中华民国以参议院、临时大总统、国务员、法院行使其统治权”。参议院是立法机关，临时大总统和国务员（国务总理和各部部长的总称）是最高行政机关，法院为司法机关，实行责任内阁制。

第二，规定人民享有较为广泛的权利和自由。它规定人民享有人身、住宅、财产及营业权，有言论、著作、游行、集会、结社、通信、信仰、居住迁徙等自由。还规定只有“认为增进公益、维持治安或非常紧急必要时”，才能依法对人民的权利和自由加以限制。这些规定反映了资产阶级革命派发展资产阶级民主制度、反对封建专制的根本要求。

毛泽东指出：“民国元年的《中华民国临时约法》，在那个时期是一个比较好的东西；当然，是不完全的、有缺点的，是资产阶级性的，但它带有革命性、民主性。”①《中华民国临时约法》是中国宪法史上第一部资产阶级宪法性质的文件。它以根本法的形式废除了在中国延续两千多年的封建专制，确立了主权在民、“三权鼎立”等资产阶级民主原则，具有反封建的重大进步作用和积极的历史意义。但是，这部约法没有也不可能提出彻底的反帝反封建纲领，不可能使广大人民享有真正的民主自由权利，也不可能实现其资产阶级共和国的理想。

三、北洋军阀和国民政府的宪法

辛亥革命虽然推翻了封建统治，但仍以失败而告终。袁世凯窃取革命果实后，中国进入北洋军阀政府统治时期。北洋军阀的倒行逆施激起了人民的强烈反对，“护法运动”“护国运动”和“五四运动”等一系列革命运动逐步削弱

① 《毛泽东文集》第6卷，人民出版社1999年版，第325—326页。

更多法律资源，加微信425898661

了北洋军阀的反动统治，而 1926 年开始的北伐战争则使北洋军阀彻底瓦解。1928 年 12 月 29 日，奉系军阀首领张学良在东北通电易帜，宣布接受国民党政府的领导，国民党政府实现了全国统一。

北洋军阀和国民党政府都是反民主的、以赤裸裸的武力为后盾的反动军事政权，其本质与宪法精神背道而驰。但是，辛亥革命后，民主共和的观念深入人心。穷兵黩武、实行独裁统治的北洋军阀和国民党政府不得不打起制定宪法的旗号，为其反动统治提供合法依据，压制革命力量的冲击。因此，北洋军阀和国民党政府在统治期间也都分别颁布了宪法或宪法性文件。

（一）北洋军阀时期的宪法

1.《中华民国宪法（草案）》

袁世凯就任临时大总统后，立即背弃《中华民国临时约法》。1913 年 10 月 31 日，国会宪法起草委员会匆忙“三读”通过《中华民国宪法（草案）》。因宪法起草委员会的办公地点设在北京天坛的祈年殿，故名“天坛宪草”。“天坛宪草”没有采纳袁世凯提出的总统制建议，而坚持责任内阁制，规定国会对总统的牵制权。袁世凯对此极为不满，通电各省都督、民政长，攻击宪法起草委员会由国民党议员操纵把持，“形成国会专制”，攻击国民党“肆毒宪法”，攻击宪法草案为“暴民专制之宪法”。最终，宪法起草委员会被解散，“天坛宪草”成为一纸空文。

2.《中华民国约法》

1914 年，袁世凯指使亲信组织了一个“约法会议”，炮制出《中华民国约法》，史称“袁记约法”，共 10 章 68 条。与《中华民国临时约法》相比，“袁记约法”取消了责任内阁制，实行总统制，极大地增加了总统的权力，总统因独揽立法、行政、军事、财政、司法大权而成为最高统治者；规定外交大权归属总统，宣战、媾和、缔约不必经由参政院；立法权归属新成立的立法院，但它不具备监察权；另设参政院为总统咨询机关。其后，袁世凯又发布总统令，以参政院取代立法院职权，致使立法院始终未能成立。“袁记约法”实际上否定了资产阶级民主共和制度，确认了封建军阀专制，为袁世凯复辟帝制铺平了道路。

3.《中华民国宪法》

袁世凯复辟失败后，中国进入北洋军阀混战时期。实际控制北洋政府的军阀曹锟、吴佩孚打着所谓“恢复法统，促进统一”的旗号夺取大权。曹锟采取

更多法律资源，加微信425898661

贿赂手段当上总统，被称为“贿选总统”。1923 年 10 月 10 日，《中华民国宪法》颁布，史称“贿选宪法”。随着曹锟的下台，这部宪法很快就被抛弃。

4.《中华民国宪法草案》

曹锟垮台后，段祺瑞成为“中华民国临时总执政”。为使其统治地位合法化，1925 年 8 月 3 日，“国宪起草委员会”成立。经过 4 个月的起草活动，该委员会起草了一部《中华民国宪法草案》。根据当时规定的制宪程序，宪法草案须由国民代表会议正式通过。而在国民代表会议召开之前，段祺瑞政府便已垮台，该宪法草案亦随之“流产”。

（二）南京国民政府时期的宪法

1.《中华民国训政时期约法》

北洋军阀政权覆灭后，代之执掌中央政权的是以蒋介石为首的南京国民政府。1928 年 10 月 3 日，国民党中央常务委员会根据“以党治国”的方针，制定《训政纲领》，宣布在国民党的领导下实行“训政”。训政时期统治权归国民党独揽，政权由国民党全国代表大会代表国民大会领导国民行使，在国民党全国代表大会闭会期间委托国民党中央执行委员会执行。治权亦在国民党中央执行委员会政治会议的“指导监督”下由国民政府行之，由此确立了国民党一党专制统治。1931 年 5 月，国民会议根据国民党中央委员会的决定，以《训政纲领》为基础制定了《中华民国训政时期约法》，同年 6 月 1 日由国民政府公布。《中华民国训政时期约法》共 8 章 89 条，它虽采用了某些资产阶级共和国宪法形式，但在具体内容上确认了国民党一党专政和蒋介石个人独裁的专制统治。规定：“训政时期由中国国民党全国代表大会代表国民大会行使中央统治权。”“中国国民党全国代表大会闭会时，其职权由中国国民党中央执行委员会行使之。”

2.“五五宪草”

1936 年 5 月 5 日，南京国民政府宪法起草委员会又公布了一个宪法草案，史称“五五宪草”，共 8 章 148 条。该草案虽然标榜实施宪法，但承袭了《中华民国训政时期约法》的精神，主旨是设立一个大权独揽的总统，把国民党专政和个人独裁合法化。因时局变化，“五五宪草”始终未正式生效。

3.《中华民国宪法》

抗日战争胜利以后，1946 年 11 月 15 日，由国民党包办的“国民大会”在南京召开。会议于 12 月 25 日通过了《中华民国宪法》，并于 1947 年 1 月 1 日正式公布，共 14 章 175 条。这部宪法虽然形式上承袭欧美资本主义国家宪法中

更多法律资源，加微信425898661

关于国会制、责任内阁制和保障人民自由、平等权利的一些条款，但实际上确立的是专制政治体制。该宪法规定总统拥有统帅三军、公布法律、发布命令、任免文武官员、行使宣战以及媾和、缔约之权，有发布紧急命令以及经济上的紧急处置等大权，既不受任何约束，又不向任何机关负责。在总统与立法院、监察院、行政院、司法院和考试院等“五院”的关系上，该宪法虽然在形式上确认“五院”分掌各项“治权”，但除立法院和监察院规定由“选举产生”外，行政院、司法院和考试院的正副院长及其他重要官吏都由总统提名或直接任命产生，因此，实际上“五院”是“分”而不“立”，总统凌驾于“五院”之上。在中央与地方的关系上，该宪法形式上标榜“地方自治”，但同时又规定省、县自治法不得与中央法律相抵触，否则无效。此外，该宪法还在形式上确认了人民的某些权利和自由，并且规定：“除为防止妨碍他人自由，避免紧急危难，维持社会秩序，或增进公共利益所必要者外，不得以法律限制之。”但该宪法公布不久，国民党政府就相继颁布了《维持社会秩序临时办法》《戡乱时期危害国家紧急治罪条例》《动员戡乱时期临时条款》等，剥夺了人民的各项民主自由权利。

总之，《中华民国宪法》虽然在条文中体现了一些民主原则，但该宪法从根本上代表和维护大地主、大资产阶级的利益，所以只能成为国民党一党专政和蒋介石个人独裁的装饰品。由于这部宪法是国民党政府撕毁1946年政治协商会议决议、准备全面发动内战，在没有共产党和其他民主党派参加的背景下制定的，因此只能是有名无实。

从清末立宪运动开始，除孙中山的《中华民国临时约法》以外，清政府、北洋军阀及蒋介石国民党政府颁布的一系列宪法虽在形式上或多或少地带有资产阶级宪法的特点，但实质上或是徒具虚名的语义宪法，或是假宪法之名行专制之实，有的根本未发生实际的法律效力。

四、革命根据地的宪法性文件

1921年中国共产党成立后，在领导革命根据地政权建设的实践中，曾经制定过一些宪法性文件。

1.《中华苏维埃共和国宪法大纲》

1927年，第一次国内革命战争失败以后，中国共产党领导人民创建革命根据地，建立了工农民主政权——苏维埃政权。1931年，在江西瑞金召开的第一

更多法律资源，加微信425898661

次全国苏维埃代表大会通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》（简称《宪法大纲》），经1934年1月召开的第二次代表大会修改，正式公布施行。《宪法大纲》是中国共产党领导人民制定的第一部宪法性文献，也是中国历史上由人民政权制定并公布施行的第一个宪法性文件，具有划时代的重大意义。《宪法大纲》全文共17条，规定中华苏维埃共和国的最高政权为全国工农兵苏维埃代表大会，在大会闭会期间，全国苏维埃临时中央执行委员会为最高政权机关，在中央执行委员会下组织人民委员会处理日常政务，发布一切法令和决议案。尽管内容上不够完备，但《宪法大纲》肯定了中国人民通过武装斗争取得的民主成果，体现了反帝反封建、保障人民民主权利的指导思想。

2.《陕甘宁边区施政纲领》

抗日战争全面爆发后，中国共产党领导的抗日民主根据地进行了民主与法制方面的建设。1941年11月，陕甘宁边区第二届参议会正式通过了《陕甘宁边区施政纲领》（简称《施政纲领》），它是陕甘宁边区的宪法性文件。《施政纲领》共21条，确立了“三三制”① 的政权组织原则，规定了抗日民主根据地人民享有的基本权利和自由，对于实现抗日民主根据地的民主政治、动员社会各方面力量抗击日本侵略者发挥了积极的作用。

3.《陕甘宁边区宪法原则》

抗日战争胜利后，1946年4月，陕甘宁边区第三届参议会第一次大会通过了《陕甘宁边区宪法原则》（简称《宪法原则》），明确规定陕甘宁边区的三级政权实行人民代表会议制度。它标志着边区的参议会制度向人民代表会议制度的转变。《宪法原则》共25条，分为5个部分，主要规定了人民政权的组织形式、人民享有的各项权利，确立了民族平等、男女平等的原则，并第一次规定了人民司法原则。《宪法原则》的制定和实施对于巩固新民主主义政权、争取人民解放战争的胜利起到了积极作用。

革命根据地的宪法性文件是人民民主主义性质的法律文件，是革命根据地和解放区政权建设经验的总结，体现了劳动人民的意志和利益，代表了中国人

---

① “三三制”是中国共产党在抗日战争时期的统一战线政权组织原则。根据这一原则，抗日民主政权中人员的分配比例为共产党员大体占1/3，左派进步分子大体占1/3，中间分子和其他分子大体占1/3。“三三制”政权是中国共产党领导的抗日民族统一战线性质的制度，它团结了各抗日阶级、阶层，争取了中间力量，孤立了顽固势力，巩固和发展了抗日民族统一战线。

更多法律资源，加微信425898661

民在中国共产党领导下为争取国家独立、民族解放而斗争的先进方向。

第三节 中华人民共和国宪法的产生和发展

一、《中国人民政治协商会议共同纲领》

（一）制定背景

1949 年 2 月，中共中央发布《关于废除国民党的六法全书与确定解放区的司法原则的指示》，为新中国的立宪工作扫清了道路。但在新中国成立前期，由于人民解放战争仍在继续，土地制度改革在新解放区尚未开始，被战争破坏的国民经济有待恢复，人民群众的组织程度还有待提高，全民选举尚无法实现，召开全国人民代表大会制定宪法的时机还不成熟。中国共产党发出“五一号召”，提议“各民主党派、各人民团体、各社会贤达迅速召开政治协商会议，讨论并实现召集人民代表大会，成立民主联合政府”。中国共产党邀请各民主党派、人民团体、中国人民解放军、各地区、各民族以及国外华侨等各方面代表组成了中国人民政治协商会议，决定由中国人民政治协商会议全体会议执行全国人民代表大会的职权，制定宪法性文件以规范和统一全国人民的行动，指导当时各项重大任务的完成。1949 年 9 月 29 日，中国人民政治协商会议第一届全体会议正式通过《中国人民政治协商会议共同纲领》（简称《共同纲领》）。

拓展阅读

临时宪法

（二）主要内容及历史意义

《共同纲领》除序言外，分为总纲、政权机关、军事制度、经济政策、文化教育政策、民族政策和外交政策共 7 章，总计 60 条，主要内容是：

第一，规定我国的国家性质为新民主主义国家，即人民民主主义国家，实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政，反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义，为中国的独立、民主、和平、统一和富强而奋斗。

第二，确认人民代表大会制度为我国的政权组织形式，在普选的全国人民代表大会召开以前，由中国人民政治协商会议全体会议执行全国人民代表大会的职权。

更多法律资源，加微信425898661

第三，宣布取消帝国主义在华的一切特权，没收官僚资本，进行土地改革。

第四，规定军事制度以及经济政策、文化教育政策、民族政策和外交政策的总原则，实行新民主主义的经济和文化教育政策，实行平等、团结、互助的民族政策和民族区域自治制度，在外交上坚持独立、自由和领土主权完整，反对侵略等。

第五，规定人民享有广泛的民主权利，如选举权和被选举权、居住和迁徙自由等。

《共同纲领》是在马克思列宁主义、毛泽东思想指导下，总结中国人民一百多年来，特别是近二十多年来反对帝国主义、封建主义、官僚资本主义的革命斗争经验，从中国政治、经济、社会的实际情况出发制定的一部新中国纲领。《共同纲领》包含了中国共产党的全部最低纲领，即在当前阶段实现新民主主义革命和建设的任务。同时，又在基本大政方针上同党将来制定社会主义的纲领相衔接。《共同纲领》经中国人民政治协商会议全体会议一致通过，成为新中国的建设蓝图。《共同纲领》是一部立足中国实际、切合人民需要的行动纲领，起到了临时宪法的作用，它为1954年宪法的制定奠定了基础，在新中国制宪史上具有重要地位。

二、1954年宪法

（一）制定背景

新中国成立后，在贯彻、执行《共同纲领》的五年内，我国的政治、经济形势发生了深刻的变化，主要体现为：（1）土地改革在全国大部分地区已经完成，封建制度基本被消灭；（2）国民经济初步恢复，对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造开始实行；（3）抗美援朝军事行动基本结束，新生的国家政权得到巩固；（4）通过镇压反革命和“三反”“五反”运动，提高了人民的觉悟，加强了人民民主专政政权。总之，通过《共同纲领》的有效实施，国家政权逐渐得到巩固，社会秩序逐步好转，人民安定团结的局面已经形成，在这种形势下，召开全国人民代表大会制定宪法的条件趋于成熟。同时，制定一部正式的宪法确认中国共产党领导的人民政权的合法性，也是非常必要的。

1953年1月13日，中央人民政府委员会第二十次会议通过《关于召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的决议》，决定成立以毛泽东为主席

更多法律资源，加微信425898661

的中华人民共和国宪法起草委员会，负责宪法的起草工作。

1953 年 2 月 11 日，中央人民政府委员会审议通过了《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》（简称《选举法》），为全国范围内的基层选举工作和选举产生一届全国人大提供了法律依据。

1954 年 3 月，毛泽东向宪法起草委员会提交了中共中央拟订的宪法草案初稿，作为宪法起草的基础，由宪法起草委员会充分讨论并广泛征求各方面意见进行多次修改，于 1954 年 6 月又向全国公布，交付全国人民讨论。经过全国人民的讨论，宪法草案最终形成，提交 1954 年 9 月 15 日召开的一届全国人大一次会议审议。同年 9 月 20 日，会议全票通过《中华人民共和国宪法》，由主席团公布后实施。

（二）主要内容

1954 年宪法除序言外，共分 4 章，包括总纲、国家机构、公民的基本权利和义务以及国旗、国徽、首都，总计 106 条，主要内容如下：

1. 把坚持走社会主义道路确立为基本原则

《宪法》在序言中指出："中华人民共和国的人民民主制度，也就是新民主主义制度，保证我国能够通过和平的道路消灭剥削和贫困，建成繁荣幸福的社会主义社会。""国家在过渡时期的总任务是逐步实现国家的社会主义工业化，逐步完成对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。"第 4 条规定："中华人民共和国依靠国家机关和社会力量，通过社会主义工业化和社会主义改造，保证逐步消灭剥削制度，建立社会主义社会。"这些规定揭示了从新民主主义社会过渡到社会主义社会的历史必然性，把中国共产党提出并得到拥护的过渡时期总路线作为国家在过渡时期的总任务，并以根本法的形式确定下来。

2. 对社会主义过渡时期的经济制度作了规定

《宪法》规定，生产资料所有制包括全民所有制、集体所有制、个体劳动者所有制和资本家所有制，国营经济占领导地位，"国家保证优先发展国营经济"。同时规定"国家对富农经济采取限制和逐步消灭的政策"，通过管理、监督，"逐步以全民所有制代替资本家所有制"。

3. 对国家政治制度作了更加完备的规定

在总结新中国成立五年来国家机关工作经验基础上，对国家政治制度作了更加完备的规定。例如，《宪法》第 1 条规定："中华人民共和国是工人阶级领

更多法律资源，加微信425898661

导的、以工农联盟为基础的人民民主国家”；第2条第1款规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民……”全国人民代表大会、地方各级人民代表大会和其他国家机关，一律实行民主集中制。中华人民共和国是统一的多民族国家，各少数民族聚居的地方实行区域自治。在“国家机构”一章规定了国家主席的设置；规定各级人民代表大会为国家权力机关；国务院和地方各级人民委员会是国家权力机关的执行机关，是国家行政机关；人民法院是国家的审判机关；人民检察院是国家的法律监督机关。

4. 规定公民享有广泛的权利和自由

1954年宪法设专章规定了公民的基本权利和义务，除对《共同纲领》中规定的选举权和被选举权等加以确认以外，还规定公民享有平等权、政治自由、劳动权、受教育权、进行文艺创作和其他文化活动的自由等。这些规定，使中国人民的基本人权第一次获得宪法保障。

（三）鲜明特点

1954年宪法具有鲜明的时代特点：（1）确立了人民民主原则和社会主义原则。坚持人民民主的基本原则，通过人民广泛参政、议政扩大了宪法的社会基础。将社会主义作为一项原则予以规定，是新中国成立后的第一次宪法规定。（2）这部宪法以《共同纲领》为基础，记载了我国人民一百多年来英勇奋斗的胜利成果，总结了新中国成立以来革命和建设的经验，丰富和发展了《共同纲领》，体现了历史与现实的有机结合。（3）在内容上，这部宪法反映了社会主义过渡时期的特点，除了确认生产资料的社会主义公有制、消灭剥削制度，还规定依法保护资本家的生产资料所有权和其他资本所有权。

（四）历史地位和意义

1954年宪法是在新中国从新民主主义向社会主义过渡时制定和颁布的，它吸收了苏联1936年宪法和其他社会主义国家的立宪经验，以《共同纲领》为基础并加以发展。作为新中国第一部社会主义类型的宪法，1954年宪法在总结新民主主义革命历史经验和社会主义改造与社会主义建设经验的基础上，规定了国家在过渡时期的总任务，确定了建设社会主义制度的道路和目标，确立了适合中国国情的国体和政体，同时较完整地规定了公民的基本权利和义务。1954年宪法的制定和实施，对于巩固人民民主专政政权、促进社会主义经济发展、团结全国各族人民进行社会主义革命和建设，发挥了积极的推动和保障作用。

更多法律资源，加微信425898661

三、1975 年宪法

（一）修改背景

1954 年宪法颁布实施后，我国社会主义革命和建设事业飞速发展，国家对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造于 1956 年基本完成。但 1957 年以后，国家政治生活发生不正常现象。在多次政治运动中，由于极“左”思潮和法律虚无主义的影响，人民代表大会制度的地位和作用被削弱，国家机构的正常工作秩序被干扰，公民基本权利受到侵犯，宪法秩序遭到严重冲击，以致在“文化大革命”时期宪法实际上成为一纸空文。1970 年 3 月，中共中央提出召开第四届全国人民代表大会和修改宪法的建议。1973 年 8 月，中共中央决定召开全国人民代表大会，修改宪法。1975 年 1 月 17 日，四届全国人大一次会议审议通过了 1975 年宪法。

（二）主要内容和历史评价

1975 年宪法与 1954 年宪法结构相同。除序言外，也包括总纲、国家机构、公民的基本权利和义务以及国旗、国徽、首都等 4 章，但整个文本总共只有 30 条。由于是在“文化大革命”这一极不正常的历史背景下修改的，这部宪法存在诸多突出问题，主要表现在：（1）把“以阶级斗争为纲”的党的基本路线作为修改宪法的指导思想。（2）在国家机构方面，规定国家的政权组织形式是以“工农兵代表为主体”的各级人民代表大会；取消了国家主席的建制，原属国家主席的职权改由全国人民代表大会常务委员会、中共中央主席、中共中央委员会行使；取消人民检察院，其职权由各级公安机关行使。（3）在公民基本权利和义务方面，大幅减少公民的基本权利和自由，取消了 1954 年宪法中“中华人民共和国公民在法律上一律平等”、居住自由、迁徙自由等规定，将公民的权利和义务合并，并将义务置于权利之前，强调公民履行义务是首要的。（4）在经济制度方面，增加对个体劳动者的限制，强化单一公有制；规定农村人民公社是政社合一的组织，坚持以生产队为基本核算单位的公社、生产大队和生产队三级所有。

同时，1975 年宪法明确规定了中国共产党对国家的全面领导，肯定了社会主义公有制，保留了社会主义制度的基本性质。

更多法律资源，加微信425898661

四、1978 年宪法

（一）修改背景

1976 年 10 月，“文化大革命”结束，拨乱反正工作被提上国家的议事日程。为了纠正宪法中的极“左”错误，恢复被破坏的民主法制原则，适应新的历史时期的需要，实施建设社会主义强国的任务，有必要对 1975 年宪法进行修改。1978 年 3 月 5 日，五届全国人大一次会议全面修改 1975 年宪法，通过了 1978 年宪法。

（二）主要内容和历史评价

1978 年宪法除序言外，包括总纲、国家机构、公民的基本权利和义务以及国旗、国徽、首都等共 4 章，总计 60 条。

1978 年宪法较之 1975 年宪法具有一定的进步性，主要表现在：（1）指明我国已进入社会主义建设的历史时期，规定了国家在新时期的总任务是全国人民在新的历史时期建设农业、工业、国防和科学技术现代化①的伟大的社会主义强国；（2）删去了 1975 年宪法关于“全面专政”的规定，强调坚持社会主义民主原则，保障人民参加国家管理的权利；（3）恢复检察机关的设置，健全了国家机构体系；（4）增加了公民的一些权利和自由，如获得物质帮助的权利等。

由于受到历史条件的限制，1978 年宪法未能完全摆脱“文化大革命”的消极影响，未能彻底纠正 1975 年宪法中的错误，主要表现在：（1）在序言中，继续保留了“坚持无产阶级专政下的继续革命”的表述，沿袭了“以阶级斗争为纲”的基本路线，肯定了“文化大革命”；（2）在国家机构中，仍未恢复国家主席的建制，保留了地方各级革命委员会的制度；（3）在公民基本权利和义务中，继续规定“大鸣、大放、大辩论、大字报”为公民的四大权利；（4）在经济制度方面，对个体经济给予严格的限制等。

（三）对 1978 年宪法的两次修改

随着对真理标准问题讨论的不断深入，对无产阶级“文化大革命”教训的不断反思，以及对发扬社会主义民主、加强社会主义法制重要性认识的不断深化，为适应新的政治经济形势，1978 年宪法在公布实施后不久便进行了两次

---

① 1964 年 12 月，周恩来在三届全国人大一次会议《政府工作报告》中提出：“在不很长的历史时期内，把中国建设成为一个具有现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术的社会主义强国。”

更多法律资源，加微信425898661

修改。

第一次修改是1979年7月1日，五届全国人大二次会议通过了《关于修正〈中华人民共和国宪法〉若干规定的决议》。决议共8条，主要内容有：决定在县和县以上的地方各级人民代表大会设立常务委员会；将地方各级革命委员会改称为地方各级人民政府；规定县级和县级以下人民代表大会代表由选民直接选举产生；将上下级人民检察院的关系由“监督”关系改为“领导”关系；扩大人民代表大会的职权，赋予人大代表质询权和罢免权。

第二次修改是1980年9月10日，五届全国人大三次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国宪法〉第四十五条的决议》，删除了宪法原条文中公民“有运用‘大鸣、大放、大辩论、大字报’的权利”的规定。

五、1982年宪法

（一）修改背景

1978年12月召开的党的十一届三中全会，确定了党的工作由“以阶级斗争为纲”转移到以社会主义现代化建设为重点，提出了健全社会主义民主和加强社会主义法制的目标。1980年9月，五届全国人大三次会议根据中共中央的建议，作出《关于修改宪法和成立宪法修改委员会的决定》，成立了以叶剑英为主任委员的宪法修改委员会。1981年6月召开的党的十一届六中全会通过了具有重大意义的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》。1982年9月，中国共产党第十二次全国代表大会召开。该决议和十二大报告为宪法修改提供了良好的社会历史条件，奠定了重要的理论基础。

经过长时间的筹备和起草工作，在广泛征求意见的基础上，形成并公布了《宪法修改草案》。经全民讨论，全国人大常委会将《宪法修改草案》提交全国人民代表大会审议。1982年12月4日，五届全国人大五次会议以无记名投票方式通过了《中华人民共和国宪法》。

（二）主要内容

1982年宪法在国家机构、公民基本权利和义务等方面，以1954年宪法为基础，并继承和发展了1954年宪法的基本原则，其结构为序言、总纲、公民的基本权利和义务、国家机构以及国旗、国徽、首都共4章，总计138条。其主要内容有：

更多法律资源，加微信425898661

1. 确立宪法的指导思想和国家的根本任务

1982年宪法在序言中阐明了马克思列宁主义、毛泽东思想在国家社会生活中的指导地位，并明确规定了国家的根本任务，即“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，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家”。

2. 完善了对公民基本权利的保障

1982年宪法继承了新中国成立以来历部宪法关于公民基本权利的规定，吸取了“文化大革命”期间任意侵犯公民基本权利和自由的教训，完善了对公民基本权利和自由的保障。具体表现在：一是调整宪法结构，把“公民的基本权利和义务”置于“国家机构”之前，使宪法结构更加合理；二是扩大公民基本权利和自由的范围；三是强调权利和义务的一致性；四是恢复了“公民在法律面前一律平等”的宪法原则等。

3. 总结历史经验，加强社会主义民主法制建设

《宪法》第2条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”作为我国根本制度的人民代表大会制度不断完善和发展。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。……任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”

4. 维护国家统一和民族团结，为“一国两制”提供了宪法依据

这部宪法在序言中规定，台湾是中华人民共和国的神圣领土的一部分，完成统一祖国的大业是包括台湾同胞在内的全中国人民的神圣职责。第31条规定，国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。这些规定为国家统一、香港和澳门回归以及港澳基本法的制定奠定了宪法基础。在民族政策方面，更加注重各民族的平等和团结，扩大民族自治区域的自治权等。

5. 完善国家机构体系

主要包括：完善人民代表大会的运行机制，扩大全国人民代表大会常务委员会的职权，恢复国家主席设置，设立中央军事委员会，增设审计机关，废除领导干部任职终身制等。

更多法律资源，加微信425898661

（三）基本特点

1982 年宪法是在 1954 年宪法的基础上，根据党的十一届三中全会确定的路线、方针、政策，总结新中国成立以来建设社会主义的长期实践经验，吸取了“文化大革命”的教训制定的。该宪法全面体现了党在社会主义初级阶段的基本路线，集中反映了全国各族人民的共同意志和根本利益，认真贯彻社会主义的民主原则和法治精神，切实保障公民的权利和自由，依法规范国家权力，充分适应我国经济、政治、文化发展以及各项社会事业发展的要求，明确提出逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家的宏伟目标。

六、1982 年宪法的五次修改

随着改革开放和社会主义现代化建设事业的深入进行，我国的经济、政治、文化等领域不断发生变化，1982 年宪法中某些条款和内容与现实发展不相适应，有必要进行修改。为了保证宪法的稳定性和权威性，并与时俱进地发展宪法，从 1988 年开始，全国人大以宪法修正案的方式先后五次对宪法的部分内容进行了修改。

（一）1988 年的宪法修改

1988 年 4 月 12 日，七届全国人大一次会议通过《宪法修正案》（1988 年），共 2 条：

第一，确认了私营经济的宪法地位。《宪法》第 11 条增加规定：“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私营经济是社会主义公有制经济的补充。国家保护私营经济的合法的权利和利益，对私营经济实行引导、监督和管理。”该条确立了私营经济的宪法地位，有利于促进私营经济的发展。

第二，修改了土地政策。将《宪法》第 10 条第 4 款修改为：“任何组织或个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。”该规定明确了土地使用权可以依法转让，有利于土地的合理利用和经济发展。

（二）1993 年的宪法修改

1993 年 3 月 29 日，八届全国人大一次会议通过了《宪法修正案》（1993 年），共 9 条，主要内容是：

第一，明确中国正处在社会主义初级阶段，国家的根本任务是根据建设有

更多法律资源，加微信425898661

中国特色的社会主义理论，集中力量进行社会主义现代化建设。

第二，明确规定逐步实现工业、农业、国防、科学技术现代化，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。

第三，确认中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展。

第四，规定国家实行社会主义市场经济；将“国营经济”改为“国有经济”，以适应提高企业自主权的要求；规定“家庭联产承包为主的责任制”的法律地位。

第五，将县、不设区的市、市辖区的人民代表大会每届任期由3年改为5年。

（三）1999年的宪法修改

1999年3月15日，九届全国人大二次会议通过了《宪法修正案》（1999年），共6条，主要内容是：

第一，确立了邓小平理论在我国社会主义现代化建设中的指导地位；指出我国将长期处于社会主义初级阶段。

第二，确认实行“依法治国，建设社会主义法治国家”的治国方略。

第三，规定在社会主义初级阶段坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度；农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制；明确在法律规定范围内的个体经济、私营经济等是社会主义市场经济的重要组成部分。

第四，将《宪法》第28条中的“反革命的活动”修改为“危害国家安全的犯罪活动”。

（四）2004年的宪法修改

2004年3月14日，十届全国人大二次会议通过《宪法修正案》（2004年），共14条，主要内容是：

第一，确认“三个代表”重要思想在国家社会生活中的指导地位；明确物质文明、政治文明和精神文明协调发展；将“社会主义事业的建设者”列为爱国统一战线的组成部分。

第二，规定国家基于公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或征用并给予补偿；明确国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发

更多法律资源，加微信425898661

展；保护公民合法的私有财产不受侵犯。

第三，在公民权利保障方面，规定国家建立社会保障制度；国家尊重和保障人权。

第四，在国家机构设置方面，规定国家主席可进行国事活动；将乡、民族乡、镇的人民代表大会的任期延长为5年。

第五，将有关戒严的规定修改为紧急状态；规定中华人民共和国国歌是《义勇军进行曲》。

（五）2018年的宪法修改

自2004年宪法修改以来，党和国家事业又有了许多重要发展变化。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民毫不动摇地坚持和发展中国特色社会主义，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，推进党的建设新的伟大工程，形成一系列治国理政新理念新思想新战略，推动党和国家事业取得历史性成就，发生历史性变革，中国特色社会主义进入了新时代。党的十九大在新的历史起点上对新时代坚持和发展中国特色社会主义作出重大战略部署，提出了一系列重大政治论断，确立了习近平新时代中国特色社会主义思想在全党的指导地位，确定了新的奋斗目标，对党和国家事业发展具有重大指导和引领意义。

2017年9月29日，习近平主持召开中央政治局会议，决定启动宪法修改工作，对宪法适时作出必要修改。2018年1月18日—19日，中国共产党第十九届中央委员会第二次全体会议审议并通过了《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》。1月26日，中共中央向全国人大常委会提出《中国共产党中央委员会关于修改宪法部分内容的建议》。1月29日—30日，十二届全国人大常委会召开第三十二次会议，决定将《中华人民共和国宪法修正案（草案）》提请十三届全国人大一次会议审议。2018年3月11日，十三届全国人大一次会议通过了《宪法修正案》，共21条，即第32—52条。此次宪法修改的内容较多，主要包括：

1. 确立科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想在国家政治和社会生活中的指导地位

将《宪法》序言第7自然段中“在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想指引下”修改为“在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特

更多法律资源，加微信425898661

色社会主义思想指引下”。同时，在“自力更生，艰苦奋斗”前增写“贯彻新发展理念”。

2. 调整充实中国特色社会主义事业总体布局和第二个百年奋斗目标的内容

将《宪法》序言第7自然段中“推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家”修改为“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴”。与此相适应，在《宪法》第三章“国家机构”第89条第6项“领导和管理经济工作和城乡建设”后面，增加“生态文明建设”的内容。

3. 完善依法治国和宪法实施举措

将《宪法》序言第7自然段中“健全社会主义法制”修改为“健全社会主义法治”。同时，在《宪法》第一章“总纲”第27条增加1款，作为第3款：“国家工作人员就职时应当依照法律规定公开进行宪法宣誓。”此外，为推进合宪性审查工作，还将《宪法》第70条第1款中“全国人民代表大会设立民族委员会、法律委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、外事委员会、华侨委员会和其他需要设立的专门委员会”修改为“全国人民代表大会设立民族委员会、宪法和法律委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、外事委员会、华侨委员会和其他需要设立的专门委员会”。

4. 充实完善我国革命和建设发展历程的内容

将《宪法》序言第10自然段中的“在长期的革命和建设过程中”修改为“在长期的革命、建设、改革过程中”；将《宪法》序言第12自然段中的“中国革命和建设的成就是同世界人民的支持分不开的”修改为“中国革命、建设、改革的成就是同世界人民的支持分不开的”。

5. 充实完善爱国统一战线和民族关系的内容

将《宪法》序言第10自然段中“包括全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛的爱国统一战线”修改为“包括全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者、拥护祖国统一和致力于中华民族伟大复兴的爱国者的广泛的爱国统一战线”。将《宪法》序言第11自然段中“平等、团结、互助的社会主义民族关系已经确立，并将继续加强”修改为“平等团结互助和谐的社会主义民族关系已经确立，并将继续加强”。与此相适应，将《宪法》第一章“总

更多法律资源，加微信425898661

纲”第4条第1款中的“维护和发展各民族的平等、团结、互助关系”修改为“维护和发展各民族的平等团结互助和谐关系”。

6. 充实和平外交政策方面的内容

在《宪法》序言第12自然段中的“中国坚持独立自主的对外政策，坚持互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处的五项原则”后增加“坚持和平发展道路，坚持互利共赢开放战略”；将“发展同各国的外交关系和经济、文化的交流”修改为“发展同各国的外交关系和经济、文化交流，推动构建人类命运共同体”。

7. 充实坚持和加强中国共产党全面领导的内容

在《宪法》第一章“总纲”第1条第2款“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度”后增写一句，内容为“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”。

8. 增加倡导社会主义核心价值观的内容

将《宪法》第一章“总纲”第24条第2款中的“国家提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德”修改为“国家倡导社会主义核心价值观，提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德”。

9. 修改国家主席任职方面的有关规定

将《宪法》第三章“国家机构”第79条第3款“中华人民共和国主席、副主席每届任期同全国人民代表大会每届任期相同，连续任职不得超过两届”中的“连续任职不得超过两届”删去。

10. 增加设区的市制定地方性法规的规定

在《宪法》第三章“国家机构”第100条中增加1款，作为第2款：“设区的市的人民代表大会和它们的常务委员会，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以依照法律规定制定地方性法规，报本省、自治区人民代表大会常务委员会批准后施行。”

11. 增加有关监察委员会的各项规定

为了贯彻和体现深化国家监察体制改革的精神，为成立监察委员会提供宪法依据，在《宪法》第三章“国家机构”第六节后增加一节，作为第七节“监察委员会”，就国家监察委员会和地方各级监察委员会的性质、地位、名称、人员组成、任期任届、领导体制、工作机制等作出规定。与此相适应，还对其他相应条款作了修改。

更多法律资源，加微信425898661

总之，从新中国成立至今，《共同纲领》在新中国成立初期起到了临时宪法的作用；1954 年宪法是新中国第一部社会主义类型的宪法；1975 年、1978 年颁布的两部宪法限于当时的历史条件，是不完善的宪法；现行宪法是一部符合我国国情的中国特色社会主义宪法。宪法必须随着党和国家事业的发展而不断发展，这是我国宪法发展的一个显著特点，也是一条基本规律。实践表明，我国宪法是随着时代的进步、党和人民事业的发展而不断发展的，宪法确立的一系列制度、原则和规则，确定的一系列大政方针，为新时代坚持和发展中国特色社会主义、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供了有力的宪法保障。

思考题

1. 资本主义宪法产生的经济、政治、思想和法律条件是什么？
2. 如何理解社会主义宪法和资本主义宪法的区别？
3. 我国 1954 年宪法具有哪些基本特点？其对 1982 年宪法有何影响？
4. 如何理解我国宪法发展的经验与教训？
5. 为什么说现行宪法是一部符合我国国情的中国特色社会主义宪法？
6. 我国 2018 年《宪法修正案》的主要内容有哪些？

▶ 自测习题

更多法律资源，加微信425898661

第三章　宪法的指导思想和基本原则

宪法作为国家的根本法，最集中概括地体现了统治阶级的意志和利益。宪法指导思想是统治阶级意志、意识形态和价值观系统化理论化的集中表现，是宪法的理论基础、精神内核和根本理据，因而是宪法的核心和灵魂。宪法的基本原则是宪法指导思想的具体化凝练和规范化表达，通常也是国家的重大法治原则。宪法指导思想、基本原则和其他宪法规范共同构成指导宪法制定、修改和实施的制度框架和规范体系。

第一节　宪法指导思想

一、宪法指导思想概述

宪法指导思想是指体现统治阶级意识形态及其价值观，指导宪法制定、修改和实施的思想原则和理论体系。它集中体现了统治阶级的最高意志、根本利益和核心价值观，是宪法的核心和灵魂。宪法指导思想贯穿于宪法文本和宪法实施始终，是宪法的理论基础，是宪法实施和宪法解释的基本依据。

宪法指导思想与宪法基本原则既有联系又有区别。宪法指导思想是指导宪法制定、修改和实施的思想理论基础，但它不是宪法的具体条文和具体规则。宪法基本原则是对宪法制定、修改和实施发挥具体规范效力的规则，它以宪法指导思想为理论依据，同时又将宪法指导思想的核心价值和基本要求具体化规范化，使其能够在宪法制定、修改和贯彻实施中充分发挥规范指引作用。

宪法指导思想指导普通法律的制定、修改和实施。宪法在国家法律体系中居于核心地位，因而宪法指导思想具有根本性、全局性和宏观性特点，也是普通法律制定、修改和实施的思想基础和理论根据。普通法律在内容上多涉及国家生活或社会生活某一特定方面的问题，必须遵循宪法指导思想，针对所调整的具体的社会关系和社会现实，形成从属性的思想理论或价值观念。

由于受到经济、政治、文化和历史传统等因素的影响，世界各国宪法对其指导思想的规定也各不相同。有的国家在宪法文本中虽然没有明确规定指导思想，但是其宪法的制定、修改和实施过程都体现了一定的指导思想。例如，美

更多法律资源，加微信425898661

国 1787 年宪法和法国 1791 年、1848 年宪法都以资产阶级启蒙思想作为基本指导思想；一些亚洲、非洲国家以某种民族主义理念作为宪法指导思想，有一些中东、中亚国家甚至直接将宗教教义规定为宪法指导思想。

社会主义国家普遍重视宪法指导思想问题，一般在宪法文本中直接阐明马克思列宁主义在国家、社会生活中的指导地位。例如，1977 年苏联《宪法》第 6 条规定："用马克思列宁主义学说武装起来的苏联共产党规定社会发展的总的前景，规定苏联的内外政策路线，领导苏联人民进行伟大的创造性活动，使苏联人民争取共产主义胜利的斗争具有计划性，并有科学根据。" 1992 年越南《宪法》序言规定："在向社会主义转变的时期，在马克思列宁主义和胡志明思想的指导下……" 1976 年古巴《宪法》序言规定："遵循——何塞·马蒂理论和所向无敌的马克思—恩格斯—列宁社会政治思想。"

二、我国宪法关于指导思想的具体表述

我国宪法序言明确规定了马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、"三个代表" 重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想在国家和社会生活中的指导地位，具有最高的法律地位、法律权威和法律效力。这一根本规定，是近代以来我国历史发展的必然结果，是总结中国革命、建设和改革长期历史经验的必然结论。

近代以来，为拯救民族危亡，许多仁人志士尝试过各种思想武器，但都不能解决中国的问题。十月革命一声炮响，给我们送来了马克思列宁主义。马克思列宁主义作为人类社会发展与解放的科学理论和思想体系，作为无产阶级及其政党的科学世界观和根本方法论，是我们认识世界、改造世界的强大思想武器。以毛泽东为主要代表的中国共产党人，把马克思列宁主义的基本原理同中国革命的具体实践结合起来，创立了毛泽东思想。毛泽东思想是马克思列宁主义在中国的运用和发展，是被实践证明了的关于中国革命和建设的正确的理论原则和经验总结，是中国共产党集体智慧的结晶。在毛泽东思想指引下，中国共产党领导全国各族人民，经过长期的反对帝国主义、封建主义、官僚资本主义的革命斗争，取得了新民主主义革命的胜利，建立了人民民主专政的中华人民共和国；新中国成立以后，顺利地进行了社会主义改造，完成了从新民主主义到社会主义的过渡，确立了社会主义基本制度，发展了社会主义的经济、政治和文化。在毛泽东思想指引下，中国共产党带领中国人民推翻了 "三座大

更多法律资源，加微信425898661

山”，成立了新中国，走上了社会主义道路，开创了中国历史的新纪元。

党的十一届三中全会以来，以邓小平为主要代表的中国共产党人，总结新中国成立以来正反两方面的经验和教训，解放思想，实事求是，实现全党工作中心向经济建设的转移，实行改革开放，开辟了社会主义事业发展的新时期，逐步形成了建设中国特色社会主义的路线、方针、政策，阐明了中国建设社会主义、巩固和发展社会主义的基本问题，创立了邓小平理论。邓小平理论是马克思列宁主义基本原理同当代中国实践和时代特征相结合的产物，是毛泽东思想在新的历史条件下的继承和发展，是马克思主义在中国发展的新阶段，是当代中国的马克思主义，是中国共产党集体智慧的结晶，引导着我国社会主义现代化事业不断前进。

党的十三届四中全会以来，以江泽民同志为主要代表的中国共产党人，在建设中国特色社会主义的实践中，加深了对什么是社会主义、怎样建设社会主义和建设什么样的党、怎样建设党的认识，积累了治党治国新的宝贵经验，形成了“三个代表”重要思想。“三个代表”重要思想是对马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论的继承和发展，反映了当代世界和中国的发展变化对党和国家工作的新要求，是加强和改进党的建设、推进我国社会主义自我完善和发展的强大理论武器，是中国共产党集体智慧的结晶，是党必须长期坚持的指导思想。始终做到“三个代表”，是我们党的立党之本、执政之基、力量之源。

党的十六大以来，以胡锦涛同志为主要代表的中国共产党人，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，根据新的发展要求，深刻认识和回答了新形势下实现什么样的发展、怎样发展等重大问题，形成了以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观。科学发展观是同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想既一脉相承又与时俱进的科学理论，是马克思主义关于发展的世界观和方法论的集中体现，是马克思主义中国化的重大成果，是中国共产党集体智慧的结晶，是发展中国特色社会主义必须长期坚持的指导思想。

党的十八大以来，以习近平同志为主要代表的中国共产党人，顺应时代发展，从理论和实践相结合上系统回答了新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义这个重大时代课题，创立了习近平新时代中国特色社会主义思想。在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下，中国共产党领导全国各族人民，统揽伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟

大梦想，推动中国特色社会主义进入了新时代。习近平新时代中国特色社会主义思想是中国特色社会主义进入新时代的最新理论成果，是开启新征程的指导思想和行动指南。把习近平新时代中国特色社会主义思想载入宪法，进一步明确新时代国家发展的根本任务、奋斗目标、战略步骤，有利于更好地团结激励全党全国各族人民为实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗；进一步明确坚持党对一切工作的领导这一最高政治原则，有利于巩固党的执政地位和执政基础，为国家发展和民族振兴提供坚强的政治保证。

拓展阅读

习近平新时代中国特色社会主义思想的核心内容

我国宪法始终是在马克思主义指导下制定、修改和实施的。1949 年起临时宪法作用的《共同纲领》和 1954 年新中国第一部宪法，其法理基础和指导思想是马克思列宁主义、毛泽东思想，制定后的实施也是在马克思列宁主义、毛泽东思想指导下进行的。由于当时的特殊背景和基于其他具体原因，两部重要法律文献的文本中并没有写明宪法的指导思想。1975 年宪法写入了马克思列宁主义、毛泽东思想。1978 年宪法在序言中对马克思列宁主义、毛泽东思想的指导地位作了具体表述。改革开放以后颁布的 1982 年宪法，在序言中强调必须坚持四项基本原则，写入并深刻阐明了马克思列宁主义、毛泽东思想在国家和社会生活中的指导地位。

根据时代和实践发展的要求，1982 年宪法颁行以后通过的三次修正案，推动和实现了宪法指导思想的与时俱进。1999 年 3 月，九届全国人大二次会议通过的《宪法修正案》第 12 条，将邓小平理论作为宪法指导思想载入宪法，确立了马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论在国家和社会生活中的指导思想地位。2004 年 3 月，十届全国人大二次会议通过的《宪法修正案》第 18 条，把“三个代表”重要思想写入宪法，使之同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论一道被确立为国家和社会生活中的指导思想。2018 年 3 月，十三届全国人大一次会议通过的《宪法修正案》第 32 条，把科学发展观和习近平新时代中国特色社会主义思想写入宪法，使之成为新时代的国家意志和宪法指导思想，进一步丰富和发展了宪法指导思想的科学内涵和时代精神。马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想共同构成我国现行宪法的思想原则和理论基础，是现行宪法制定、修改和实施的指导思想。

学习研究宪法，贯彻实施宪法，必须深刻把握我国宪法指导思想的精神要义，对宪法确立的国家指导思想、发展道路、奋斗目标充满自信，对宪法确认的中国共产党领导和社会主义制度充满自信，对宪法确认的党领导人民创造的社会主义先进文化和中华优秀传统文化充满自信，把宪法指导思想贯彻落实到依宪治国和依宪执政的全过程和各方面。

三、我国宪法指导思想的重要作用

宪法指导思想在国家政治生活和社会生活中具有根本指导作用，它不仅是制定、修改、解释和实施宪法的根本依据和行动指南，也是认识宪法本质和作用、分析宪法现象、探索宪法规律和解决宪法问题的思想方法和理论武器。

（一）宪法指导思想是全国各族人民团结奋斗的共同思想基础

在改革开放新时期，要实现国家的繁荣富强和中华民族的伟大复兴，全国各族人民必须有共同的思想基础，才能团结一致，共同奋斗，不断前进。宪法指导思想作为宪法的灵魂，集中体现了人民的根本利益和要求，凝聚了全社会各界的思想共识，是各族人民普遍认同和接受的国家根本意志，是国家统一、民族团结和各族人民共同奋斗的思想指导和行动指南。

（二）宪法指导思想是党的主张和人民意志的有机统一

党的主张来源于人民意愿，党的宗旨是为人民服务，党的宗旨、人民利益和国家意志在根本上是一致的。党的指导思想和执政理念成为宪法制定和修改的指导思想，反映了中国最广大人民的根本利益，体现了党和人民的共同意志。党的指导思想通过国家制宪修宪原则和程序，将党的主张和人民意志转化为国家根本意志，表现为宪法指导思想。从这个意义上讲，党的指导思想和宪法指导思想在本质上是一致的。与此同时，宪法指导思想要求执政党必须依宪治国和依宪执政，切实遵守宪法和法律，维护宪法的权威，以宪法为根本的活动准则，在宪法和法律的范围内活动，从而使党的领导通过宪法和法律制度化、法律化，更好地实现党的主张和人民意志的统一。

（三）宪法指导思想是宪法制定、修改和实施的根本依据

宪法的生命在于实施，宪法也需要随着实践的发展而依法予以修改和完善。宪法指导思想不仅从根本上为宪法的制定与实施提供了理论依据，而且随着我国改革开放和社会主义现代化建设事业的不断发展，从宪法的精神、理论和原则等角度，对宪法是否需要修改或者解释、何时修改或者解释、怎样修改

或者解释等重大问题进行根本指导，对宪法实施中出现的理论与实践问题给予回答和指引，保证宪法的权威性、实践性和稳定性，推动中国特色社会主义宪法理论不断发展完善。同时，我国宪法指导思想作为科学的思想理论体系，始终坚持马克思主义的立场、观点和方法，是人们认识宪法现象、分析宪法问题、探索宪法发展内在规律的根本方法，对于推动中国特色社会主义宪法发展道路具有重要的指导意义。

总之，无论是学习研究宪法理论，还是推动宪法实施和监督，都必须毫不动摇地坚持以宪法指导思想为指导，全面深刻理解宪法的各项制度和规定，准确把握宪法问题的实质和特点，科学分析宪法实践面临的新情况新问题新挑战，始终将宪法指导思想贯穿于推进全面依法治国和依宪治国、依宪执政的实践过程中。

第二节　宪法基本原则

一、宪法基本原则概述

（一）宪法基本原则的概念

宪法基本原则是指宪法在调整社会关系时所采取的基本立场和准则。在法学原理上，原则不同于规则。规则是指具体规定权利和义务及其法律后果的准则；而原则更具有抽象性、综合性和稳定性，是指可以作为法律规则基础的原理和准则。原则不预先设定任何确定的、具体的事实状态，不规定具体权利和义务，也不规定确定的法律后果，但是其适用范围较宽，涵盖的社会生活和社会关系较广，且在较大范围和较长过程中对人们的行为具有指导作用。宪法基本原则既是宪法的重要内容，也是宪法学的基本范畴。在宪法学上，虽然对宪法基本原则的概念存在不同观点，但强调宪法基本原则在宪法中的重要地位和指导作用则是共识。①

---

① 关于宪法基本原则，学界有各种定义。比如，有学者认为宪法基本原则是“宪法学对某一类型的宪法所反映的指导思想、民主制度的特点和作用的概括”以及“某一宪法典或宪制性文件本身所确定的制定、解释和实施该特定宪法的指导方针”。参见许崇德主编：《中华法学大辞典——宪法学卷》，中国检察出版社 1995 年版，第 665 页。有学者认为“宪法基本原则就是制宪者制定宪法时所依据的基本理论，在规定国家制度和社会制度时所遵循的根本标准。宪法的基本原则是宪法本质特征的集中体现，是建立在一定经济基础之上的民主制度的法律化，反映国家的本质与发展方向”。参见张庆福主编：《宪法学基本理论》（上卷），社会科学文献出版社 1999 年版，第 130 页。

不同国家的宪法基本原则、同一国家不同时期的宪法基本原则不尽相同。宪法基本原则具有多重属性和不同特征，因此，从不同角度对宪法基本原则进行分类是认识和研究宪法基本原则的重要方法和途径。比如，按照宪法的性质不同，可以将宪法基本原则分为资本主义宪法的基本原则和社会主义宪法的基本原则；按照宪法基本原则作用的社会关系领域的不同，可以将宪法基本原则划分为政治性原则、经济性原则、社会性原则、文化性原则和法治原则等。

（二）宪法基本原则的作用

就宪法的制定、修改和实施而言，宪法基本原则主要有以下作用：

第一，在宪法制定和修改中，宪法基本原则具有衔接宪法指导思想和宪法规范、构建宪法规则体系的作用。宪法基本原则是宪法指导思想的重要体现，它把制定和修改宪法的目标追求、价值取向具体化为宪法调整不同社会关系的基本立场和准则，从而在制度层面和创制宪法规范层面保证宪法所调整的社会关系整体的和谐有序。宪法基本原则既有相对独立的宪法规则意义，又在宪法指导思想和宪法规范之间发挥承上启下的关键作用，同宪法指导思想和宪法规范一起构成宪法的规则体系。此外，宪法基本原则对宪法修改具有重要的制约作用。例如，《德国基本法》第 79 条规定，该法第 20 条确认的联邦制不得通过宪法修改程序加以变更。

第二，在宪法实施中，宪法基本原则是遵守宪法和适用宪法的重要依据。宪法实施要求宪法基本原则和宪法规范被广泛遵守和普遍适用。宪法指导思想由于涉及宪法总的目标追求、价值取向等宏观问题，虽然对宪法主体及其宪法行为具有普遍指导意义，但在宪法实施中有时很难据以判断某一具体宪法行为是否符合宪法，以及如何适用宪法解决该宪法行为所产生的宪法纠纷。宪法规范虽然具体明确，具有很强的规则意义和规则属性，但在宪法实施中却存在两方面不足：一是宪法不可能穷尽全部宪法规范，必然存在宪法规范的缺漏，仅凭既有宪法规范不足以判断所有宪法行为是否符合宪法；二是宪法行为较之一般法律行为具有涉及面广、社会影响大、更为复杂等特点，在许多情形下仅依据既有宪法规范难以判断宪法行为是否真正符合宪法。宪法基本原则既是对宪法指导思想的具体化，又具有协调整合宪法规范的功能，从而在宪法实施中成为重要的宪法依据。

第三，宪法基本原则在维护宪法稳定与社会发展关系方面发挥着重要作用。宪法的制定、修改和实施离不开特定的社会条件。宪法一经制定、修改并

颁布实施，便具有稳定性和权威性，但它所面对的经济关系和社会生活则处于不断的发展变化之中。对此，各国宪法通常通过规定宪法基本原则等技术方法予以解决。相对于宪法规范，一方面，宪法基本原则作为宪法调整社会关系的基本立场和准则，具有高度的抽象性、概括性和较强的社会适应性，能够更好地容纳和回应经济社会发展中出现的新情况新问题，在不修改宪法的前提下实现宪法对新型经济社会关系的调整，保持宪法与时俱进的生命力；另一方面，宪法基本原则比宪法指导思想更具有可操作性，有利于通过宪法规范的具体运用，更好地体现宪法的指导思想，发挥宪法调整经济社会关系的功能。在社会变革或经济转型时期，充分发挥宪法基本原则在维护宪法稳定、协调宪法变迁和经济社会发展等方面的作用，尤为突出和重要。

第四，宪法基本原则在宪法解释中发挥着重要作用。宪法解释即对具体宪法规范含义的理解和说明，为保证其准确性，必须在宪法基本原则的指导下进行。同时，宪法有多个基本原则，基本原则之间存在着一定的冲突，在进行宪法解释时，必须考虑不同基本原则之间的关系，以确定宪法规范的含义和界限。

二、我国宪法的基本原则

我国现行宪法的基本原则反映了我国社会主义初级阶段的基本国情，体现了新中国成立以来中华民族从站起来、富起来到强起来的历史跨越，总结了我国宪法理论创新和实践发展的基本经验，是我国制定、修改和实施宪法的基本准则。

我国现行宪法的基本原则是在继承1954年宪法原则的基础上丰富和发展起来的。1954年宪法根据新中国成立后的形势和任务，在深刻总结中国近代关于宪法问题历史经验的基础上，确立了两个基本原则：人民民主原则和社会主义原则。确立这样两个基本原则，有着深刻的历史背景：新中国成立后，经过三年的国民经济恢复时期，我国开始了从新民主主义到社会主义转变的过渡时期。为此，我们党提出了过渡时期的总路线，并要求1954年宪法的制定，不仅要在《共同纲领》的基础上全面规范地确立人民民主原则，还必须遵循社会主义原则，以国家根本法的形式将过渡时期的总任务确定下来，保证在中国建立社会主义制度。1954年宪法科学地结合了人民民主与社会主义的原则性和逐步过渡的灵活性，不仅巩固了中国人民革命胜利的历史成果和新中国成立以来政

治上、经济上的新胜利，而且把实际生活中已经发生的重大社会变革用法律的形式肯定下来，反映了过渡时期国家发展的根本要求和全国人民通过实践形成的建立社会主义社会的共同意愿，对于新中国顺利实现从新民主主义到社会主义过渡，全面推进社会主义建设发挥了重要的指导和保障作用。1954 年以后的宪法都继承了上述基本原则，并根据国家政治状况和社会发展赋予其新的表述和内容。

党的十一届三中全会以后，我国进入了改革开放新时期；党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代。在中国特色社会主义现代化建设的伟大实践中，中国共产党坚持把马克思主义基本原理同中国具体实际结合起来，开辟了中国特色社会主义道路，形成了中国特色社会主义理论体系，完善了中国特色社会主义制度，弘扬了中国特色社会主义文化，增强了中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信和文化自信。我国宪法基本原则也随着中国特色社会主义理论和实践的发展而不断丰富和发展，随着宪法指导思想的与时俱进而不断丰富和发展。

（一）坚持中国共产党的领导

中国共产党是中国工人阶级的先锋队，同时也是中国人民和中华民族的先锋队，是中国特色社会主义事业的领导核心，代表中国先进生产力的发展要求，代表中国先进文化的前进方向，代表中国最广大人民群众的根本利益。党政军民学、东西南北中，党是领导一切的，坚决维护党中央权威，健全总揽全局、协调各方的党的领导制度体系，把党的领导落实到国家治理各领域各方面各环节。我国现行宪法从历史、现实和未来三个维度，确立了中国共产党是我们一切事业领导核心的宪法地位。

1. 坚持中国共产党的领导，是历史和人民的选择

我国宪法序言记叙 20 世纪中国发生的翻天覆地的伟大变革，肯定我们党带领人民进行革命、建设、改革取得的伟大成果，确认了中国共产党的领导。在以毛泽东主席为领袖的中国共产党领导下，中国各族人民经过长期的武装斗争和其他斗争，推翻了帝国主义、封建主义、官僚资本主义的统治，取得了新民主主义伟大胜利，建立了中华人民共和国。新中国成立后，逐步实现由新民主主义到社会主义的过渡，消灭了人剥削人的制度，建立了社会主义制度；推进社会主义建设，改革开放和现代化建设取得了重大成果。我国宪法立足历史逻辑，通过记载近代以来党领导人民取得伟大胜利的历史事实，确认了历史和

人民选择中国共产党领导的政治成果。

2. 坚持中国共产党的领导，是由我国的国体决定的

我国宪法立足国家的阶级本质，明确规定我国的国体是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。而中国工人阶级的领导，只有通过其先锋队即中国共产党才能实现。1949 年，毛泽东在《论人民民主专政》中明确指出："总结我们的经验，集中到一点，就是工人阶级（经过共产党）领导的以工农联盟为基础的人民民主专政。"①《中国共产党章程》也明确规定：中国共产党是中国工人阶级的先锋队，同时是中国人民和中华民族的先锋队，是中国特色社会主义事业的领导核心。党的领导是工人阶级领导的必然结果，是人民当家作主的根本保证，党的领导和执政的实质是支持和保证人民当家作主，最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家和社会事务，管理经济和文化事业，维护和实现最广大人民群众的根本利益。

3. 坚持中国共产党的领导，是由中华民族伟大复兴崇高目标和国家根本任务决定的

我国宪法着眼于"两个一百年"的奋斗目标，确认中国各族人民将继续在中国共产党领导下，不断完善社会主义的各项制度，发展社会主义市场经济，发展社会主义民主，健全社会主义法治，努力把我国建设成为社会主义现代化国家。我国宪法集中体现了新时代党的主张和人民意志的高度统一，其序言规定："中国新民主主义革命的胜利和社会主义事业的成就，是中国共产党领导中国各族人民，在马克思列宁主义、毛泽东思想的指引下，坚持真理，修正错误，战胜许多艰难险阻而取得的。我国将长期处于社会主义初级阶段。国家的根本任务是，沿着中国特色社会主义道路，集中力量进行社会主义现代化建设。中国各族人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、'三个代表'重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，坚持改革开放，不断完善社会主义的各项制度，发展社会主义市场经济，发展社会主义民主，健全社会主义法治，贯彻新发展理念，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会

① 《毛泽东选集》第 4 卷，人民出版社 1991 年版，第 1480 页。

主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴。”宪法序言对中国共产党领导地位和执政地位的规定，既是对党领导人民进行革命、建设和改革历史经验的总结和对胜利成果的确认，也是对我国国体和社会主义制度的确认。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，严格遵守和实施宪法，毫不动摇地坚持中国共产党的领导。

2018 年通过的《宪法修正案》第 36 条，把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”载入《宪法》“总纲”第 1 条，充实了宪法关于国家根本制度的条款，进一步加强和深化了现行宪法坚持中国共产党领导的原则和制度。首先，把党的领导与社会主义制度内在统一起来，是对马克思主义政党建设理论的运用和创造性发展，是对共产党执政规律和社会主义建设规律认识的深化。其次，从社会主义本质属性的高度确定党在国家中的领导地位，有利于把党的领导贯彻落实到国家政治生活和社会生活的各个领域，实现全党全国人民思想上、政治上、行动上一致，确保中国特色社会主义事业始终沿着正确轨道向前推进。最后，党领导人民制定宪法和法律，党领导人民执行宪法和法律，党领导人民捍卫宪法和法律尊严，党在宪法和法律范围内活动，同时宪法也要为坚持党的领导提供有力法律保障。在《宪法》“总纲”规定的国家根本制度中充实“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”的内容，使宪法“禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度”的规定内在地包含“禁止破坏党的领导”的内涵，有利于强化党的领导地位的宪法权威，有利于增强全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织坚持党的领导、维护党的领导的自觉性，有利于对反对、攻击和颠覆党的领导的行为形成强大震慑，并为惩处这些行为提供明确的宪法依据。

完善党领导人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、武装力量、人民团体、企事业单位、基层群众自治组织、社会组织等制度，健全各级党委（党组）工作制度，确保党在各种组织中发挥领导作用。完善党领导各项事业的具体制度，把党的领导落实到统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局各方面。完善党和国家机构职能体系，把党的领导贯彻到党和国家所有机构履行职责全过程，推动各方面协调行动、增强合力。

（二）人民主权

我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国

家，国家的一切权力属于人民。必须坚持人民主体地位，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督，使各方面制度和国家治理更好体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造，确保人民依法通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务。

人民是历史的创造者，是决定党和国家前途命运的根本力量。在社会主义制度下，国家的一切权力来自人民并且属于人民。国家权力必须服从人民的意志，服务人民的利益；国家权力的行使和运用，必须符合宪法。《宪法》第2条第1款规定："中华人民共和国的一切权力属于人民。"这一规定既是我国国家制度的核心内容和根本准则，也是人民主权原则的根本依据。我国宪法是充分保障人民权利、实现人民当家作主的宪法，是人民的宪法。

习近平在党的十九大报告中指出："不忘初心，方得始终。中国共产党人的初心和使命，就是为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴。这个初心和使命是激励中国共产党人不断前进的根本动力。全党同志一定要永远与人民同呼吸、共命运、心连心，永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标。"① 人民至上、以人民为中心，是我国现行宪法的本质要求，也是人民主权原则的集中体现。我国宪法规定的人民主权原则，与西方国家人民主权原则具有本质区别。主要表现在两方面：（1）人民主权原则建立在马克思主义国家学说的基础之上。国家是阶级矛盾不可调和的产物，人民主权是人民作为国家主人享有最高权力的表现形式。这一原则科学揭示了一切权力属于人民原则的阶级基础，具有科学性。西方的人民主权原则建立在西方资产阶级思想家所主张的社会契约论的理论基础上，依据虚构的自然状态学说与抽象的人性论，将人民主权看作超阶级的社会全体成员的共同意志的表现，因而是唯心主义的、不科学的。（2）人民主权中的"人民"，是指掌握社会主义国家政权的最广大的人民群众。人民群众主要通过人民代表大会制和民主集中制及其他多种途径和形式来行使国家权力，实现当家作主，具有真实的民主性。西方国家人民主权原则主要通过代议制、分权制调整国家与人民的关系，国家权力实质上被牢牢地掌握在资产阶级手中，广大人民群众不可能真正掌握国家权力。

---

① 习近平：《决胜全面建成小康社会　夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告（2017年10月18日）》，人民出版社2017年版，第1页。

人民主权原则主要通过宪法规定得以实现。具体内容包括：（1）确认人民民主专政的国家性质，保障一切权力属于人民；（2）规定社会主义经济制度，奠定人民当家作主原则的社会主义经济基础；（3）规定社会主义政治制度，保障广大人民通过全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，实现对国家权力的行使；（4）规定中华人民共和国武装力量属于人民，捍卫国家主权，防止国内外敌对势力颠覆，保障人民当家作主原则的实现；（5）根据宪法和法律的规定，人民通过其他各种民主途径和形式，如民族区域自治、基层群众自治、职工代表大会等，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务，保障各民族一律平等，将人民当家作主原则贯彻于国家与社会生活的各个领域、各个方面；（6）规定广泛的公民基本权利及其保障措施，切实尊重和保障人权，保障人民当家作主原则得以实现。

我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，国家一切权力属于人民。我们必须始终坚持人民立场，坚持人民主体地位，虚心向人民学习，倾听人民呼声，汲取人民智慧，把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为衡量一切工作得失的根本标准，着力解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，让全体中国人民和中华儿女在实现中华民族伟大复兴的历史进程中共享幸福和荣光。

坚持人民主权原则，就必须坚持和完善人民代表大会制度这一根本政治制度；坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度；巩固和发展最广泛的爱国统一战线；坚持和完善民族区域自治制度；健全充满活力的基层群众自治制度。

拓展阅读

中国特色社会主义法治道路

（三）社会主义法治

法治是相对于人治而言的，是指由宪法和法律规定的治国理政的价值、原则和方式。它以社会公平正义为价值取向，以民主政治为基础，以宪法法律至上为前提，以尊重和保障人权为核心，以确保权力正当运行为重点，是人类政治文明进步的重要标志。

“法治和人治问题是人类政治文明史上的一个基本问题，也是各国在实现现代化过程中必须面对和解决的一个重大问题。综观世界近现代史，凡是顺利实现现代化的国家，没有一个不是较好地解决了法治和人治问题的。相反，一些国家虽然也一度实现快速发展，但并没有顺利迈进现代化的门槛，而是陷入

这样或那样的‘陷阱’，出现经济社会发展停滞甚至倒退的局面。后一种情况很大程度上与法治不彰有关。”① 中国共产党坚持法治反对人治，发展社会主义民主，健全社会主义法治，全面推进依法治国，是在深刻总结我国社会主义法治建设成功经验和深刻教训的基础上作出的重大抉择。我们党对依法治国问题的认识经历了一个不断深化的过程。

“新中国成立初期，我们党在废除旧法统的同时，积极运用新民主主义革命时期根据地法制建设的成功经验，抓紧建设社会主义法治，初步奠定了社会主义法治的基础。后来，党在指导思想上发生‘左’的错误，逐渐对法制不那么重视了，特别是‘文化大革命’十年内乱使法制遭到严重破坏，付出了沉重代价，教训十分惨痛！”② 邓小平在改革开放初期就强调，要加强社会主义民主和社会主义法制建设，重视党和国家制度的改革和建设，处理好法治与人治的关系问题。③

党的十一届三中全会总结民主法制建设的深刻教训，明确提出为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和权威性，使之不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。党的十一届三中全会把加强社会主义民主法制建设作为治国理政的基本任务，提出了“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的法制建设的基本方针，翻开了新时期中国特色社会主义法治建设的新篇章。

党的十五大提出依法治国、建设社会主义法治国家，强调依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的重要标志，是国家长治久安的重要保障。1999 年通过的《宪法修正案》把“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”载入《宪法》“总纲”第 5 条，使之成为一项宪法基本原则。

法治是治国之重器。“法治兴则国家兴，法治衰则国家乱。什么时候重视法治、法治昌明，什么时候就国泰民安；什么时候忽视法治、法治松弛，什么

---

① 中共中央文献研究室编：《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社 2015 年版，第 12 页。

② 中共中央文献研究室编：《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社 2015 年版，第 8 页。

③ 《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社 1993 年版，第 177 页。

时候就国乱民怨。”① 党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央更加重视法治和依法治国在治国理政和社会主义现代化建设中的重要作用，强调依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是关系我们党执政兴国、关系人民幸福安康、关系党和国家长治久安的重大战略问题，要大力加强中国特色社会主义法治道路、法治体系和法治理论建设，全面推进依法治国、加快建设社会主义法治体系，努力把我国建设成为社会主义法治国家。党的十八届四中全会专门研究并作出《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（简称“党的十八届四中全会《决定》”），进一步明确提出依法治国是党领导人民治国理政的基本方略，法治是党治国理政的基本方式，提出了全面推进依法治国的指导思想、基本原则、总目标、总抓手和基本任务、法治工作的基本格局，阐释了中国特色社会主义法治道路的核心要义，回答了党的领导与依法治国的关系等重大问题，制定了法治中国建设的路线图，按下了全面依法治国的“快进键”。执政的共产党专门作出依法治国的政治决定，这在世界共产主义运动160多年的历史上，在中国共产党成立以来90多年的历史上，在中华人民共和国成立以来，在改革开放以来，都是史无前例、彪炳千秋的。这一决定开启了中国特色社会主义法治道路、法治理论、法治体系、法治文化“四位一体”全面建设的新征程，标志着我们党治国理政和全面依法治国从理论到实践进入了新的历史起点，具有十分重大的里程碑意义。

党的十九大进一步明确提出，立足中国特色社会主义进入新时代的基本国情和主要矛盾，面向“两个一百年”民族复兴的奋斗目标，开启中国特色社会主义新征程，将义无反顾地坚持建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的总目标，坚定不移推进全面依法治国，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，不断深化依法治国实践，努力完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，发展中国特色社会主义法治理论，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，坚持依法治国和以德治国相结合，依法治国和依规治党有机统一，深化司法体制改革，提高全民族法治素养和道德素质，实现到2035年基本建成法治国家、法治政府、法治社会的法

---

① 中共中央文献研究室编：《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第8页。

治中国建设目标。[1]

坚持社会主义法治，推进全面依法治国，是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是党领导人民治理国家的一项基本方略，是我国宪法制度体系的重要原则。我国宪法确立了社会主义法治的基本原则，明确规定中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家，国家维护社会主义法制的统一和尊严；规定任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权，一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究；规定不同国家机构的职权范围，保证国家的立法、行政、监察和司法等公权力在宪法框架下和法治轨道上有序运行。《宪法》序言明确规定，宪法是国家的根本法，具有最高的法律效力。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。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、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。

我国宪法与社会主义法治共为一体，在推进全面依法治国的实践中，相互依存、相辅相成、休戚与共。新中国成立以来，尤其是改革开放和党的十八大以来的实践证明，凡是宪法制定、修改、维护和实施得好的时候，法治就发展进步，就能在保障人民权利和治国理政中发挥较好作用；凡是法治不断完善发展、得到全面遵守和实施的时候，宪法就能够贯彻好实施好，宪法权威就能够得到很好维护。反之，凡是法治遭到严重破坏和粗暴践踏的时候，宪法必然遭殃受损，人民利益和国家事业必然遭受损失，党和国家的权威必然受到损害。必须把宪法建设与法治建设紧密结合起来，充分发挥宪法在引领、推进和保障全面依法治国中的重要作用。推进全面依法治国，必须坚持和推进依宪治国，坚持宪法确定的中国共产党领导地位不动摇，坚持宪法确定的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体不动摇，坚持宪法法律至上，全面贯彻实施宪法，树立和维护宪法在国家生活中的至高法律权威。

---

① 习近平：《决胜全面建成小康社会　夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告（2017年10月18日）》，人民出版社2017年版，第22—23、28页。

（四）尊重和保障人权

列宁说过：宪法就是一张写着人民权利的纸。[①] 实现人民当家作主、依法保障全体公民享有广泛人权是社会主义宪法的内在要求和本质特征。中国共产党历来重视人权，在成立初期即提出争取人权的口号，在不同的历史时期制定了保护人权的法律文件。中国共产党人的人权意识来自中国人民的苦难历史和长期实践。在纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利 70 周年之际，2015 年 9 月 16 日，以“和平与发展：世界反法西斯战争的胜利与人权进步”为主题的“北京人权论坛”开幕。习近平在给论坛发来的贺信中指出：“近代以后，中国人民历经苦难，深知人的价值、基本人权、人格尊严对社会发展进步的重大意义，倍加珍惜来之不易的和平发展环境，将坚定不移走和平发展道路、坚定不移推进中国人权事业和世界人权事业。”

为了依法保障全体公民享有广泛真实的人权和基本自由，1982 年宪法不仅专章规定了公民的基本权利与基本义务，还于 2004 年通过《宪法修正案》，把“国家尊重和保障人权”载入宪法，使之成为一项重要的宪法原则。这是我国第一次将尊重和保障人权的原则载入宪法，其重要意义体现在以下方面：（1）它以根本法的形式确认国家尊重和保障人权，在新中国宪法史上具有里程碑意义；（2）它是中国共产党领导人民对人权长期进行探索的理论结晶和实践总结，是中国特色社会主义人权观及其基本立场的宪法化；（3）它是中国共产党立党为公、执政为民和以人为本的执政理念在宪法中的体现，为各级国家机关践行科学发展观提供了宪法准则；（4）它为我国人权事业发展指明了方向，奠定了完善人权保障制度的基础，为普及人权理念提供了保障。

人权是人依其自然属性和社会本质所享有和应当享有的权利。[②] 人权是人类的共同追求，充分享有人权是人类社会的共同奋斗目标，法治则是实现人权的根本保障。古罗马政治法律思想家西塞罗认为：“法律的制定是为了保障公民的福祉、国家的繁昌和人们的安宁而幸福的生活。”[③] 在我国，人权不仅是一个政治话语和意识形态概念，更是一个宪法法律概念。人权是人民当家作主的主体地位和根本利益的宪法化、法律化的表现形式，是人民幸福、人民利益、

---

① 《列宁全集》第 12 卷，人民出版社 2017 年版，第 50 页。

② 王家福、刘海年主编：《中国人权百科全书》，中国大百科全书出版社 1998 年版，第 481 页。

③ ［古罗马］西塞罗：《论共和国 论法律》，王焕生译，中国政法大学出版社 1997 年版，第 219 页。

人民尊严的具体化、条文化和法治化。“中国建设社会主义法治国家，以确保公民权利的实现、人性尊严的捍卫、基本人权的落实为根本目的。”① 我们党来自人民、植根人民、服务人民，一旦脱离群众，就会失去生命力。② 我们党和国家的一切事业，全面依法治国的事业，归根结底是为了人民、依靠人民、造福人民和保护人民的事业，必须以保障人民根本权益为出发点和落脚点。

宪法是保障公民权利的法律武器，“我们要依法保障全体公民享有广泛的权利”，“要通过不懈努力，在全社会牢固树立宪法和法律的权威，让广大人民群众充分相信法律、自觉运用法律，使广大人民群众认识到宪法不仅是全体公民必须遵循的行为规范，而且是保障公民权利的法律武器”。③ 习近平指出：“我们要随时随刻倾听人民呼声、回应人民期待，保证人民平等参与、平等发展权利，维护社会公平正义，在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展，不断实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，使发展成果更多更公平惠及全体人民，在经济社会不断发展的基础上，朝着共同富裕方向稳步前进。”④ 把我们党全心全意为人民服务的政治承诺表达为法治话语，把党治国理政为了实现人民幸福和福祉的目标转化为法治话语，把人民主体地位和主体权利的诉求表述为法治话语，就是充分保障和实现人权。在现代法治社会，人权的宪法法律化程度越高，法治对人权的实现保障得越彻底，司法对人权救济和保障得越充分，这个社会就越容易实现稳定和谐、公平正义、诚信有序。所以，尊重、保障和充分实现人权，必然是党领导人民治国理政、全面依法治国的重要内容。

党的十八大提出，要“保证人民依法享有广泛权利和自由”并把“人权得到切实尊重和保障”作为全面建成小康社会的一个重要目标。党的十八届四中全会提出，要增强全社会尊重和保障人权意识，健全公民权利救济渠道和方式……加强人权司法保障。党的十九大进一步强调，要“加强人权法治保障，

---

① 《〈2014年中国人权事业的进展〉白皮书（全文）》，载中华人民共和国国务院新闻办公室网站 http：//www.scio.gov.cn/zxbd/tt/Document/1436898/143689.htm，最后浏览日期：2018年5月20日。

② 习近平：《决胜全面建成小康社会　夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告（2017年10月18日）》，人民出版社2017年版，第66页。

③ 《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第141页。

④ 中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编（上）》，中央文献出版社2014年版，第236页。

保证人民依法享有广泛权利和自由”。中国共产党和中国政府始终尊重和保障人权。长期以来，中国坚持把人权的普遍性原则同中国实际相结合，不断推动经济社会发展，增进人民福祉，促进社会公平正义，加强人权法治保障，努力促进经济、社会、文化权利和公民权利、政治权利全面协调发展，显著提高了人民生存权、发展权的保障水平，走出了一条适合中国国情的人权发展道路。中国人民实现中华民族伟大复兴中国梦的过程，本质上就是实现社会公平正义和不断推动人权事业发展的过程。

实现中国梦，最根本的就是要实现国家富强、人民幸福和中华民族伟大复兴。对于中华民族的每一个成员来说，人民幸福最根本的体现，就是每一个人的每一项权利和基本自由都得到切实尊重和有效保障。只有保证公民在法律面前一律平等，尊重和保障人权，保证人民依法享有广泛的权利和自由，宪法法律才能深入人心，真正成为全体人民的自觉行动。正因为保障和实现人权已经成为中国的立国之本、中国共产党的执政之基、全国人民的主体之魂，因此习近平强调指出：“我们要依法保障全体公民享有广泛的权利，保障公民的人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保证公民的经济、文化、社会等各方面权利得到落实，努力维护最广大人民根本利益，保障人民群众对美好生活的向往和追求。”① 正因为保障和实现人权与执政党的宗旨和国家职能直接相关，与全面建成小康社会、全面深化改革和全面依法治国的战略部署内在相融，因此党的十八大把“人权得到切实尊重和保障”明确规定为全面建成小康社会的目标之一，党的十八届三中全会提出要“完善人权司法保障制度”，党的十八届四中全会提出要“加强人权司法保障”，党的十八届五中全会强调要使“人权得到切实保障，产权得到有效保护”，党的十九大提出要“依法打击和惩治黄赌毒黑拐骗等违法犯罪活动，保护人民人身权、财产权、人格权”。这些关于保障人权的重要理念、政策和改革举措，使宪法规定的一般人权原则得以具体化和法治化，使执政党关于“权为民所用、利为民所谋、情为民所系”的政治理念得以法律化和权利化，使关于人民平安幸福、自由平等、公平正义的抽象概念得以具体化和贯彻落实，从而具体落实了人民主体地位，夯实了党治国理政的民意基础，强化了党执政的权威性，充分体现了我国宪法的人民性。

---

① 《习近平谈治国理政》，外文出版社 2014 年版，第 141 页。

我国宪法尊重和保障人权原则，集中体现了中国特色社会主义人权观，与西方国家的人权观有重大区别。从宪法的规定和实施来看，这一原则的特点主要表现在：（1）宪法一方面规定国家尊重和保障人权，另一方面根据国情和社会发展状况具体列举了公民的基本权利和义务，体现了人权的普遍性和中国具体国情的结合，使国家尊重和保障人权的宪法原则具有真实性。（2）宪法规定了公民广泛的基本权利，不仅包括狭义的公民权利和政治权利，还包括公民的经济、社会和文化权利，不仅包括个人人权，还包括集体人权，充分体现了我国宪法规定的尊重和保障人权的广泛性。（3）从宪法规定的权利内容和保障措施看，尊重和保障人权的宪法原则突出了生存权和发展权的重要性，体现了我国人权观以生存权和发展权为首要人权的立场。我们一贯主张，人权实现的根本途径是经济发展和社会进步。对于发展中国家，生存权、发展权是最基本最重要的人权。我国有13亿多人口，保护和促进人权，必须从这些权利入手，否则其他一切权利都无从谈起。（4）宪法不仅规定了公民的基本权利，而且规定了公民的基本义务，体现了人权是权利与义务相统一的基本观念。（5）尊重和保障人权的宪法原则注重人权在社会主义中国实现的基本条件，强调稳定是实现人权的前提，发展是实现人权的关键，法治是实现人权的保障。此外，尊重和保障人权的宪法原则，必须强调人权是一个国家主权范围内的问题，反对借口人权干涉一个国家的内政，也反对把人权作为实现对别国的某种政治企图的工具；强调国家尊重和保障人权的义务和责任，体现了国家主权在实现和保护人权方面的重要作用；强调国际社会应在平等和相互尊重的基础上进行合作，共同推进世界人权事业。

（五）权力监督与制约

权力监督与制约原则是为确保人民的权力属于人民、避免权力滥用而设计各种制度和方法以规范和控制国家权力范围及其行使方式的原则。在西方国家，权力监督与制约原则一般被称为“分权原则”或“三权鼎立原则”。但在实际操作中，这种分权常常成为不同利益集团之间的权力分配和制衡。马克思主义经典作家从人民民主的理论出发，在肯定“三权鼎立”理论的历史进步意义的基础上，对“三权鼎立”理论及其实践中的弊端进行了深刻批判。他们的理论和论述影响了社会主义国家权力监督和制约的实践。较之西方国家强调权力之间的分立制衡，我国权力监督与制约原则更注重权力分工与集中相统一基础上的权力的相互监督；较之西方国家只注重国家机关之间的监督制约，我国

权力监督与制约原则不仅强调国家机构内部的监督，也重视人民对国家机构活动的监督。

纵观人类政治文明史，权力是一把双刃剑，在法治轨道上行使可以造福人民，在法律之外行使则必然祸害国家和人民。腐败现象千变万化，腐败行为林林总总，但归根结底是权力的腐败。因为权力不论大小，只要不受制约和监督，都可能被滥用；只要权力不受制约，必然产生腐败，绝对的权力产生绝对的腐败；因为权力的腐败是对法治的最大破坏，是对人权的最大侵害，是对执政党权威的最大损害，所以，依法治国必然要通过宪法、法律和各种制度在依法授权的同时对权力进行制约、监督。权力腐败的表现形式各异，原因也不尽相同，但归根结底是权力滥用、权力寻租和权力异化，是掌握和行使公权力的各类主体的行为腐败，而这些主体基本上都是政府官员和各种“吃皇粮”的公职人员，所以，依法治国不仅要依法治权，还要依法治官、从严治吏。在我国，必须健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系，增强监督严肃性、协同性、有效性，形成决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制，确保党和人民赋予的权力始终用来为人民谋幸福。

根据我国宪法的相关规定，权力监督与制约原则主要体现在以下三个方面：

1. 人民对国家权力的监督

其理论依据在于一切权力属于人民。《宪法》除了第 2 条“一切权力属于人民”、第 3 条“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督”的一般性规定之外，还就人大代表接受原选举单位和选民的监督作了具体规定。例如，第 77 条规定：“全国人民代表大会代表受原选举单位的监督。原选举单位有权依照法律规定的程序罢免本单位选出的代表。”第 102 条规定，地方各级人民代表大会代表接受原选举单位和选民的监督，原选举单位和选民有权依照法律程序罢免由他们选出的代表。第 63 条规定，全国人民代表大会有权罢免中华人民共和国主席、副主席；国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长；中央军事委员会主席和中央军事委员会其他组成人员；国家监察委员会主任；最高人民法院院长；最高人民检察院检察长。第 65 条规定，全国人民代表大会常务委员会的组成人员不得担任国家行政机关、监察机关、审判机关和检察机关的职务。

2. 公民对国家机关和国家工作人员的监督

《宪法》第41条规定，公民“对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利”，还规定“由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利”。从而明确了公民行使监督权和国家赔偿权的宪法依据。此外，《宪法》第35条对公民“言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由”的规定以及其他对公民所享有的一系列基本权利和自由的规定，也为实现公民对国家机关和国家工作人员的监督提供了宪法保障。与公民的基本权利和自由相对应的则是国家机关必须履行的保护义务。公民的基本权利和自由是否得到实现以及实现到何种程度，则是判断国家机关工作成效的基本标准。

3. 国家机关之间的制约和监督

由于国家机关的性质和层级不同，国家机关之间的监督也表现为不同的监督关系：一是不同工作性质和职能的国家机关之间的监督关系，即人民代表大会在国家机构体系中处于核心地位，国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。二是同一性质不同层级国家机关之间的监督关系，如《宪法》第108条规定，县级以上地方各级人民政府有权改变或者撤销所属工作部门和下级人民政府的不适当的决定。第132条规定，上级人民法院监督下级人民法院的审判工作。第137条规定，上级人民检察院领导下级人民检察院的工作。三是处理某一类型事务时国家机关之间的监督关系。如《宪法》第140条规定，人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件，应当分工负责，互相配合，互相制约，以保证准确有效地执行法律。第127条规定，监察委员会依照法律规定独立行使监察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。监察机关办理职务违法和职务犯罪案件，应当与审判机关、检察机关、执法部门互相配合，互相制约。

推进纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督统筹衔接，健全人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、群众监督、舆论监督制度，发挥审计监督、统计监督职能作用。以党内监督为主导，推动各类监督有机贯通、相互协调，构成科学有效的权力运行制约和监督体系。

（六）民主集中制

民主集中制原则是我国宪法的一项基本原则，它主要体现在国家机关的组

织与活动中。《宪法》第3条第1款规定："中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。"民主集中制原则的基本含义是：（1）民主基础上的集中。我国的民主集中制离不开广泛的人民民主，这是民主集中制原则运行的前提。在国家政治生活中，必须坚持一切权力属于人民，人民依法管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。（2）集中指导下的民主。社会主义民主离不开集中，民主集中制的集中不是少数人的独断，而是用民主方式集中广大人民群众的智慧，为广大人民群众的根本利益服务。（3）民主基础上的集中和集中指导下的民主的有机结合和辩证统一。民主和集中二者相辅相成、相互依存、不可分割，不能强调一方面而忽视另一方面。正如毛泽东所指出的："只有这个制度，才既能表现广泛的民主，使各级人民代表大会有高度的权力；又能集中处理国事，使各级政府能集中地处理被各级人民代表大会所委托的一切事务，并保障人民的一切必要的民主活动。"①

根据《宪法》规定，民主集中制原则的主要内容是：（1）在国家机构和人民的关系上，国家权力来自人民，人民代表大会由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。（2）在国家权力机关与其他国家机关的关系上，国家权力机关居于核心地位，其他的国家机关包括行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由它产生，对它负责，受它监督。国家机构的这种合理分工，既可以避免权力过分集中，又可以使国家的各项工作协调顺畅地进行。（3）在中央国家机关和地方国家机关的关系上，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性与积极性的原则。（4）国家权力机关的运行高度重视运用民主机制。国家权力机关制定法律和作出决策，都经过广泛讨论，实行少数服从多数的原则，集中体现人民的意志和利益。同时，全国人大及其常委会、地方各级人大及其常委会实行集体领导体制，集体行使职权，集体决定问题。

从世界范围来看，在国家治理体制中，如何兼顾民主与效率，是一道亘古难题。西方国家宪法普遍实行立法、行政、司法"三权鼎立"的体制，三权之间相互制衡，但常常相互掣肘、彼此抵牾，效率低下，甚至导致国家机器"停摆"。我国宪法坚持中国共产党的统一领导，国家机关实行民主集中制原则，坚持民主与集中、民主与法治、选举民主与协商民主、直接民主与间接民主、人民民主与党内民主等相互配合、相辅相成，既可以充分发扬民主，又可以集

① 《毛泽东选集》第3卷，人民出版社1991年版，第1057页。

中力量办大事，保证了国家机关构成的合理性及其高效运行，使得国家机关可以在权力运行中有效协调各个方面的不同利益关系，保证了国家的政治稳定和经济社会发展，从宪法体制上破解了“民主与效率不可兼得”的世界性难题，充分体现了我国宪法的制度特色和效率优势。

思考题

1. 我国现行宪法的指导思想包括哪些内容？
2. 如何理解宪法指导思想是宪法规范体系的灵魂？
3. 我国现行宪法的规定和实践是如何贯彻宪法的指导思想的？
4. 将习近平新时代中国特色社会主义思想载入宪法有何重大意义？
5. 我国现行宪法有哪些基本原则？
6. 宪法基本原则的作用是什么？

▶ 自测习题

第四章　国家性质和国家形式

国家是社会发展到一定历史阶段的产物，是阶级矛盾不可调和的产物。国家既是地理历史意义上的概念，也是国家政权意义上的概念，还是法律意义上的概念。近现代法律意义上的国家一般由领土、政府、主权等要素构成。国家性质集中反映了社会各阶级、各阶层在社会中的不同地位。国家形式就是统治阶级实现国家权力的形式，包括国家政权组织形式、国家结构形式和国家标志。国家性质与国家形式是内容与形式的关系。国家性质决定国家的形式，国家性质发生了变化，国家形式相应也会发生变化；国家形式对国家性质也有反作用，适当的国家形式会巩固国家的性质，不适当的国家形式会局部改变国家的性质。

第一节　国家性质

马克思主义认为，国家并不是从来就有的，而是社会发展到一定历史阶段的产物。恩格斯指出："国家是社会在一定发展阶段上的产物；国家是承认：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，使冲突保持在'秩序'的范围以内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相异化的力量，就是国家。"① 列宁说，国家问题是"全部政治的基本问题，根本问题"。② 政治活动和政治现象是以国家为中心的。国家性质指的是国家的阶级本质，即一个国家中各阶级在政治生活中的地位，也就是哪个阶级是统治阶级，哪个阶级是被统治阶级。

---

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第170页。

② 《列宁选集》第4卷，人民出版社2012年版，第25页。

一、国家性质概述

（一）国家性质的概念

国家性质，即国家阶级本质，又称“国体”，它集中反映了社会各阶级、阶层在社会中的不同地位。毛泽东曾经指出，国体问题其实就是“社会各阶级在国家中的地位”①。在一个特定国家中，社会各阶级、各阶层所处的地位是不同的，有的处于统治者的地位，有的处于被统治者的地位，有的处于同盟者的地位。各种政治力量的对比关系，决定着社会各阶级、各阶层在国家中所处的地位。

国家是在原始社会末期，随着私有制和阶级的产生而出现的。国家是阶级矛盾和阶级斗争不可调和的产物和表现，是阶级社会特有的历史现象。根据马克思主义的国家观，人类历史上先后出现过四种类型的国家，即奴隶制国家、封建制国家、资本主义国家和社会主义国家。前三种类型都是少数人掌握国家政权，对社会中绝大多数的劳动者进行统治的国家，本质上都是剥削阶级专政的国家。社会主义国家则是广大劳动人民掌握政权，对少数敌视和破坏社会主义事业的敌对分子实行无产阶级专政的国家。

（二）宪法与国家性质

宪法与国家性质的关系十分密切。宪法作为国家根本法，在规定国家制度时，首先需要明确本国的国家性质。

资本主义国家宪法为了掩盖资产阶级专政的国家性质，一般不明确规定其国家的阶级属性，而是通过主权在民、共和、法治、自由、民主、平等等各种抽象的理论或原则模糊国家的阶级本质。例如，《法兰西第五共和国宪法》第2条和第3条规定，法兰西为不可分的、非宗教的、民主的、社会的共和国；共和国的格言是自由、平等、博爱；共和国的原则是民有、民治和民享的政府；国家主权属于人民。1949年《德国基本法》第20条规定，德意志联邦共和国是一个社会的、民主的联邦国家。毛泽东曾经一针见血地指出：“资产阶级总是隐瞒这种阶级地位，而用‘国民’的名词达到其一阶级专政的实际。这种隐瞒，对于革命的人民，毫无利益。”②

与资本主义国家宪法不同，社会主义国家代表的是广大人民的意志和利

---

① 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1991年版，第676页。
② 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1991年版，第676页。

益，因而社会主义国家宪法公开表明其国家的本质就是人民当家作主。1918 年《苏俄宪法》第 1 条就开宗明义地宣布俄国为工兵农代表的苏维埃共和国。1936 年《苏联宪法》也明确规定，苏联是工农社会主义国家，苏联的政治基础是通过推翻地主和资本家的政权并建立无产阶级专政而成长和巩固起来的劳动者代表苏维埃。1954 年新中国第一部宪法明确规定，中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家。现行《宪法》第 1 条明确规定："中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度。"

二、我国的国家性质

按照《宪法》规定，我国的国家性质是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。社会主义制度是中华人民共和国的根本制度，中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度。

人民民主专政作为我国的国体，是当代中国社会发展进步的根本政治前提和制度基础。人民民主专政既具有无产阶级专政的本质特征，又具有鲜明的中国特色，是对马克思主义无产阶级专政理论的丰富和发展。建立和坚持人民民主专政，是中国特色社会主义民主政治建设的一项基本理论和基本实践。

（一）人民民主专政在我国的确立

中国实行人民民主专政的国体，是中国共产党把马克思主义国家理论特别是无产阶级专政学说同中国具体实践相结合的伟大创造，是近代以来中国社会发展的必然选择，是中国社会发展进步的必然结果。

在新民主主义革命时期，党的一大党纲明确提出要推翻资产阶级政权，实现无产阶级专政。在后来的革命过程中，以毛泽东同志为代表的中国共产党人根据中国半殖民地半封建社会的历史现实和阶级状况，创造性地运用无产阶级专政的理论，提出了人民民主专政的科学理论，为新中国国家政权的建立奠定了坚实的理论基础。1948 年 9 月 8 日，在西柏坡中央政治局会议的报告中，毛泽东指出："我们政权的阶级性是这样：无产阶级领导的，以工农联盟为基础，

但不是仅仅工农，还有资产阶级民主分子参加的人民民主专政。”① 1949 年 3 月，在新民主主义革命胜利前夕，毛泽东在党的七届二中全会的报告中明确提出了建立无产阶级（经过共产党）领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的主张。1949 年 6 月，毛泽东在《论人民民主专政》一文中对人民民主专政理论作了系统阐述。他深刻总结了中国共产党领导新民主主义革命 28 年的经验，集中论述了新中国政权的性质、各阶级在国家中的地位及其相互关系，明确了人民民主专政的基本职能和任务。新民主主义革命时期，人民民主专政是以工人阶级为领导、以工农联盟为基础的各革命阶级的联合专政，担负着反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的新民主主义革命的任务。

根据毛泽东人民民主专政的理论，在新民主主义革命胜利以后，新中国建立了人民民主专政的国家政权。《共同纲领》是新民主主义性质的宪法性文件，其第 1 条规定：“中华人民共和国为新民主主义即人民民主主义的国家，实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政，反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义，为中国的独立、民主、和平、统一和富强而奋斗。”

1954 年宪法是为从新民主主义时期过渡到社会主义阶段制定的过渡时期的社会主义宪法。原来经过 10—15 年新民主主义社会发展阶段后开始向社会主义过渡的设想，被调整为 10—15 年（大约三个五年计划的时间）完成社会主义改造。② 实际情况是 1956 年提前完成了社会主义改造，中国进入社会主义阶段。1954 年宪法继承了《共同纲领》关于人民民主专政的国家性质。《宪法》总纲第 1 条规定：“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家。”

1954 年宪法以后的两部宪法对我国国家性质的表述曾有一些变化。1975 年宪法和 1978 年宪法将人民民主专政改为无产阶级专政，并且都在第 1 条规定：“中华人民共和国是工人阶级领导的以工农联盟为基础的无产阶级专政的社会主义国家。”

1982 年宪法恢复并发展了 1954 年宪法的表述，在第 1 条第 1 款明确规定：“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社

---

① 《毛泽东文集》第 5 卷，人民出版社 1996 年版，第 135 页。
② 《毛泽东文集》第 6 卷，人民出版社 1999 年版，第 316 页。

会主义国家。”2018年《宪法修正案》增加规定了中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。这一规定更加科学地表达了我国国家政权的内容、实质和特点，更准确地反映了新中国社会结构的历史、现状、变化和发展。

（二）人民民主专政实质上是无产阶级专政

人民民主专政的实质就是无产阶级专政。《宪法》序言明确提出，“工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政，实质上即无产阶级专政”。① 由此表明，人民民主专政是无产阶级专政在我国特定历史条件下的具体体现。中国特色社会主义的定位表明我国是社会主义国家，但具有中国特色。社会主义初级阶段的定位表明我国属于社会主义发展阶段，但处于初级阶段。

《宪法》确认人民民主专政实质上是无产阶级专政，但并不意味着二者完全等同。② 作为无产阶级专政的一种形式，表述为“人民民主专政”比“无产阶级专政”更适合我国国情③，能够更确切地表明我国社会的阶级状况和政权的广泛基础，体现国家政权的民主性质和特色。

第一，人民民主专政跨越了新民主主义革命与社会主义革命、建设和改革两个历史时期，集中反映了我国革命、建设和改革的历史特点。

第二，人民民主专政表明了我国社会的阶级状况和政权的阶级基础，即工人阶级比重相对较小，农民占很大比重，这就决定了我国必须以工农联盟为基础创建和发展国家政权。

第三，人民民主专政有着更加广泛的政治基础。在长期的中国革命、建设和改革实践中，我国已经结成了由中国共产党领导的，有各民主党派和人民团体参加的，包括全体社会主义劳动者、社会主义事业建设者、拥护社会主义的爱国者、拥护祖国统一和致力于中华民族伟大复兴的爱国者的广泛的爱国统一战线。

---

① 这样规定，一方面表明人民民主专政与无产阶级专政之间的关系，另一方面有助于消除对现行宪法以“人民民主专政”的概念代替原来几部宪法使用“无产阶级专政”概念的种种疑虑。参见肖蔚云：《我国现行宪法的诞生》，北京大学出版社1986年版，第39—42页。

② 1982年修改宪法时，修改草案曾将这一条表述为“人民民主专政即无产阶级专政”。这也是当时比较普遍的提法，后来修改为“人民民主专政实质上即无产阶级专政”。修改理由是：人民民主专政无疑是无产阶级专政的一种形式，然而，人民民主专政自有其显著的特点，还不能简单地用“即”字将二者完全等同起来。参见许崇德：《中华人民共和国宪法史》（下卷），福建人民出版社2005年版，第481页。

③ 邓小平曾指出，人民民主专政“实质上也就是无产阶级专政，但是人民民主专政的提法更适合于我们的国情”。参见《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第372页。

第四，人民民主专政能够适应我国现阶段公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度和按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。

第五，人民民主专政的提法具有广泛性、适应性和开放性，能够准确反映社会主义初级阶段社会发展和人民范围变化的实际情况。

第六，人民民主专政体现了对人民实行民主和对敌人实行专政的两个方面，从而准确体现了我国国家政权的民主与专政职能，反映了国家的本质特征。

当前，国内国际局势正在发生新的深刻变化，中国特色社会主义进入了新时代。坚持人民民主专政的国家性质，对于促进国家发展，保障人民权益，提高人民物质文化生活水平，维护社会和谐稳定，维护国家主权和安全，具有重要意义。要坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，坚持国家的一切权力属于人民，不断发展社会主义民主，保证人民依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式，管理国家和社会事务，管理经济和文化事业，充分发挥人民群众的积极性、主动性、创造性，保证人民当家作主。

三、人民民主专政的主要内容

（一）工人阶级领导

工人阶级对社会主义国家的领导，是人民民主专政的必然要求和根本标志。人民民主专政必须由工人阶级领导，这是因为工人阶级是先进生产力的代表，最富于革命的彻底性、严密的组织性和纪律性。在改革开放新的历史时期，我国工人阶级在人数、素质、构成、分布等方面都发生了历史性变化，正以崭新的形象和姿态代表着我国先进的生产力和生产关系。特别是进入21世纪以来，随着我国经济社会发展和城镇化步伐的加快，大批进城务工人员成为工人阶级的新成员，人民民主专政的主体范围和民主内涵不断扩充。

（二）以工农联盟为基础

工农联盟是人民民主专政的阶级基础。历史证明，工人阶级只有依靠同农民阶级建立的巩固联盟，才能夺取和掌握国家政权，取得新民主主义革命和社会主义事业的胜利。新中国成立后建立的以社会主义为基础的工农联盟，使人民民主专政得到巩固和发展。随着我国进入改革开放的新时期，工农联盟也发展到了新的历史阶段。工人阶

拓展阅读

刘少奇关于中华人民共和国宪法草案的报告

级团结农民阶级和其他劳动群众，不仅进一步扩大了工农联盟的范围，也加强了人民民主专政的阶级基础。根据经济社会发展的现实情况，2010 年 3 月，十一届全国人大三次会议修改了《选举法》，实行城乡按相同人口比例选举人大代表，进一步巩固和扩大了党领导的人民民主专政的阶级基础和群众基础。

（三）中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，是全国各族人民利益所在、幸福所系。中国共产党是最高政治领导力量，是我国政治稳定、经济发展、民族团结、社会稳定的根本点。

拓展阅读

习近平：在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话

人民是历史的创造者，是决定党和国家前途命运的根本力量。中国共产党并非人民的主人，而是人民的一部分，是人民的领导核心和公仆，为共同目标和价值奋斗。中国共产党坚持人民主体地位，坚持立党为公、执政为民，践行全心全意为人民服务的根本宗旨，把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中，把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，依靠人民创造历史伟业。

（四）新型民主与新型专政的结合

人民民主专政是新型民主与新型专政的结合，即对最广大人民实行民主和对极少数人实行专政。新型民主，即社会主义民主或人民民主，是指全体人民是国家的主人，依法通过各种方式和途径管理国家、管理社会各项事业。相比资本主义民主，社会主义民主是更高类型的民主。新型专政，是指全体人民对极少数敌对分子实行专政。人民民主专政依靠人民的积极主动参与，依靠发扬人民民主来实现。坚持人民民主专政，就是坚持人民当家作主，这是人民群众根本政治利益的集中体现，是实现人民群众根本利益的制度保证。

（五）爱国统一战线

统一战线是一些不同的阶级、阶层、政党、集团乃至民族、国家为了实现一定的共同目标，在某些共同利益的基础上结成的联盟。简要地说，统一战线就是一定社会政治力量的联合。团结一切可以团结的力量，结成最广泛的统一战线，是中国人民战胜一切困难，夺取革命、建设和改革事业胜利的重要法宝，是中国共产党执政兴国的重要法宝，也是我们实现祖国完全统一和中华民族伟大复兴的重要法宝。中国共产党领导的统一战线的实质就是要在一个共同

的目标之下，实现全国各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士最广泛的团结。

我国统一战线经受了长期的历史考验，在不同时期有不同的形式、范围和内容。新民主主义革命时期，统一战线是由工人阶级、农民阶级、小资产阶级和民族资产阶级组成的阶级联盟，是民主统一战线。社会主义建设和改革时期，随着我国经济社会发展和阶级状况发生变化，统一战线内部的各种关系也发生了重大变化。民族资产阶级作为一个阶级已经不复存在，他们中的绝大多数人已经成为社会主义劳动者；广大知识分子已经成为工人阶级的一部分，是现代化建设的重要依靠力量；各民主党派也已经成为各自所联系的一部分社会主义劳动者和一部分拥护社会主义的爱国者的政治联盟。各民族已经结成了社会主义的平等团结、互助友爱的新型民族关系；港澳同胞、台湾同胞和海外侨胞心向祖国，爱国主义觉悟不断提高。适应这种变化，1981 年 6 月，党的十一届六中全会通过《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，把新时期统一战线正式定名为“爱国统一战线”。1982 年宪法序言对爱国统一战线作出明确规定：“在长期的革命和建设过程中，已经结成由中国共产党领导的，有各民主党派和各人民团体参加的，包括全体社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛的爱国统一战线，这个统一战线将继续巩固和发展。”随着改革的深化、开放的扩大和经济社会的发展，我们认真贯彻党的统一战线理论和方针政策，高举爱国主义、社会主义旗帜，牢牢把握大团结大联合主题，推动我国的统一战线不断扩大。2004 年《宪法修正案》第 19 条，在上述关于爱国统一战线的表述中，增加了“社会主义事业的建设者”。“社会主义事业的建设者”主要包括在社会变革中出现的民营科技企业的创业人员和技术人员、受聘于外资企业的管理技术人员、个体户、私营企业主、中介组织的从业人员、自由职业人员等新的社会阶层。现行宪法将“社会主义事业的建设者”列入爱国统一战线，这是适应改革开放以来社会阶层结构新变化的客观现实需要，是对我国爱国统一战线的重要发展。

党的十八大以来，随着中华民族伟大复兴的中国梦的提出，统一战线的内容进一步丰富和扩大。中国特色社会主义进入新时代，意味着近代以来久经磨难的中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃，中华民族前所未有地靠近世界舞台中心，前所未有地接近实现中华民族伟大复兴的目标，前所未有地具有实现这个目标的能力和信心。为了团结最广泛的中华儿女共同实现

中华民族伟大复兴的中国梦，画出最大同心圆，2015年实施的《中国共产党统一战线工作条例（试行）》首次将“致力于中华民族伟大复兴的爱国者”纳入统战对象。至此，我国爱国统一战线的范围比以往任何时候都更为广泛。不论何种阶级、阶层，不论何种党派、团体和个人，只要其行为有利于国家建设，有利于祖国统一，有利于中华民族复兴，都可成为统一战线的团结对象。2018年《宪法修正案》第33条将这一成果上升为宪法规范，充分肯定了统一战线的广泛性和重要性：“社会主义的建设事业必须依靠工人、农民和知识分子，团结一切可以团结的力量。在长期的革命、建设、改革过程中，已经结成由中国共产党领导的，有各民主党派和各人民团体参加的，包括全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者、拥护祖国统一和致力于中华民族伟大复兴的爱国者的广泛的爱国统一战线，这个统一战线将继续巩固和发展。中国人民政治协商会议是有广泛代表性的统一战线组织，过去发挥了重要的历史作用，今后在国家政治生活、社会生活和对外友好活动中，在进行社会主义现代化建设、维护国家的统一和团结的斗争中，将进一步发挥它的重要作用。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展。”

拓展阅读

习近平：在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话（节选）

第二节 国家形式

国家作为统治阶级专政的工具，必须通过一定的形式表现出来。国家形式就是统治阶级实现国家权力的形式。任何阶级在掌握国家统治权之后必然建立一套国家权力运行机制，以保障和实现统治阶级的意志和利益。国家政权组织形式和国家结构形式是横向国家权力和纵向国家权力的具体体现。

一、国家政权组织形式

（一）国家政权组织形式的概念

国家政权组织形式，又称“政体”，是指特定社会的统治阶级依据一定原则建立的行使国家权力、实现国家统治和管理职能的政权机关的组织与活动体制。主要表现在以下两个方面：

1. 国家政权组织形式是国家最重要的外在表现形态

国家是一种复杂的社会现象，具有内在和外在的特征和形式。经济基础、阶级结构、文化制度等是国家内在特征的反映，而国家政权组织形式、国家结构形式和国家标志等则是外在特征的反映。在外在表现形态中，由于国家政权组织形式与国家性质的联系最为密切，国家政权组织形式也成为国家最主要的外在表现形态。为了有效实现统治，掌握国家政权的统治阶级无一例外地要根据本国的实际情况和现实需要，采取与国家性质相适应的政权组织形式。由此可见，国家政权组织形式不仅是国家最主要的外在表现形态，也是与国家密不可分的一种社会现象。

2. 国家政权组织形式是国家政权机关组织和活动的系统体制

国家政权组织形式不是国家政权机关的简单组合，而是由统治阶级按照一定的原则建立起来的逻辑严密的系统体制。一方面，在形式选择上，它要与国家的阶级本质、民族特点、历史传统等相适应，体现为君主制、共和制或其他体制，以实现统治阶级对国家的统治和管理。另一方面，在内容构成上，它涉及国家政权机关组织和活动的各个方面，使各机关能够形成统一的有机整体，相互协调地行使国家权力。比如，国家政权组织形式至少要解决设立哪些国家机关、按照什么原则设立机关、机关之间如何进行权力配置、如何有效行使权力、国家机关之间的相互关系如何等问题。只有原则明确、结构严密、程序合理、能够有效运作的政权组织形式，才能保障国家权力按照统治者的预期目标去实施。

（二）国家政权组织形式与国家性质的关系

根据马克思主义的国家观，国家政权组织形式与国家性质存在着密不可分的内在联系，具体表现在以下两个方面：

1. 国家性质决定着国家政权组织形式

有什么性质的国家，就要求什么样的政权组织形式与之相匹配。因此，国家的性质不同，统治的目的不同，政权组织形式就有所不同。国家性质发生变化，政权组织形式也会相应发生变化。当然，国家性质并不是决定国家政权组织形式的唯一因素，而是决定性因素或者主要因素。

2. 国家政权组织形式对国家性质具有一定的反作用

当国家政权组织形式适应国家性质时，政治稳定，经济发展，社会和谐；当国家政权组织形式不适应国家性质时，容易引起动乱或革命，发生政权更迭，甚至改变国家性质。

（三）国家政权组织形式的分类

依据不同的标准可以对国家政权组织形式作出不同的分类。下面简要介绍资本主义国家的政权组织形式和社会主义国家的政权组织形式。

1. 资本主义国家的政权组织形式

从历史发展来看，资本主义国家宪法规定的国家政权组织形式大体可分为两类：一类是立宪君主制；另一类是共和制。

所谓立宪君主制，是指君主的权力按宪法规定受不同程度限制的政权组织形式。这种类型的政权组织形式在现代国家中已不占主流。当今世界实行立宪君主制的只有英国、比利时、瑞典、荷兰和日本等少数国家。

所谓共和制，就是国家最高权力机关和国家元首由选举产生并有一定任期的政权组织形式。这是当今世界各国政权组织形式的主流。从立法机关、行政机关和司法机关三者之间的关系上看，现代西方国家的政权组织由于国情不同，在具体的统治形式上也不完全相同，主要有以下几种：

第一，议会内阁制。又称议会制、内阁制或责任内阁制，是资本主义国家的主要政权组织形式。意大利、德国等是实行议会制的典型国家。其主要特征是：议会在国家政治生活中占有主导地位；政府即内阁，由议会选举产生并对议会负责；总统由议会选举产生，一般不掌握实权，只是名义上的国家元首。

第二，总统制。总统制是以总统为国家元首兼政府首脑的国家政权组织形式，最早实行于美国。其主要特征是：总统由选民选举产生，对选民负责；总统既是国家元首，又是政府首脑，实际掌握军事、内政和外交大权；行政权由总统掌握，各部长经国会同意由总统任免，重大决策由总统作出；总统不对国会负责，也无权解散国会；国会除依法对总统提出弹劾定罪外，无权罢免总统；国会行使立法权，法院行使合宪性审查权，二者均是对总统职权的制约。

第三，半总统制。又称半总统半议会制。法国是实行半总统制的典型国家。其主要特征是：首先，总统既是国家元首，又掌握重要的行政权，同时政府还设有总理。其次，政府对议会负责。议会可以谴责政府，当议会对政府提出不信任案或否决政府的施政纲领时，总理必须向共和国总统提出政府总辞职。就这一点来说，它具有内阁制的特点。最后，总统由选民直接选举产生。总统除享有召集议会特别会议、公布法律、发布命令、赦免和外交等一般元首的权力外，还享有任命总理和政府部长、主持内阁会议、在无总理副署的情况下直接颁布紧急命令、发布总统咨文、解散议会以及统率军队等权力。

第四，委员会制。委员会制是指国家最高行政权不是集中在国家元首或政府首脑一人手中，而是由议会产生的委员会集体行使的一种国家政权组织形式。瑞士是这种制度的典型代表。其主要特征是：首先，联邦的最高行政机关为联邦委员会，由联邦议会选举产生的7名委员组成，任期4年，可连选连任，当选委员的不一定是议员，如果议员当选，则必须放弃议员资格。其次，联邦委员会采用合议制，政府的一切决定均由这7名委员合议作出。委员会的各委员地位平等，权力相当，并为行政各部部长。再次，委员会设正、副主席各1人，由联邦议会从7名委员中选出，任期1年，不得连任，除担任联邦主席、在礼仪上代表国家外，其地位与其他委员相同。最后，委员会实际上是联邦议会的执行机关，它必须服从和执行联邦议会的决定，无权解散联邦议会。联邦议会否决联邦委员会的某一提案时，并非对委员会的不信任，委员会不必辞职。

2. 社会主义国家的政权组织形式

1917年，苏俄建立了世界上第一个社会主义国家。第二次世界大战后，在苏联的影响下，东欧、亚洲相继建立社会主义国家，先后颁布了宪法。社会主义国家政权本质上是人民当家作主的政权，一般采取民主共和制的政权组织形式。从历史发展过程来看，社会主义国家的民主共和制是在长期的革命与建设实践中探索和发展起来的。在长期的社会主义政治实践中，主要有三种典型的国家政权组织形式。

第一，公社制。公社制是巴黎公社的政权形式。其特点是公社委员会作为最高国家权力机关，统一行使立法权和行政权，废除旧式国家机器，实行直接选举，公社管理人员对选民负责并可随时撤换。巴黎公社是“无产阶级社会主义共和国的这种‘一定的’形式”①，是按照议行合一原则建立起来的无产阶级政权组织形式。

第二，苏维埃制。苏维埃制是俄国劳动人民在反对沙皇专制统治的革命斗争中创造的政权组织形式。苏维埃制的社会阶级基础是工人阶级和农民阶级。按照苏维埃制，最高苏维埃实行两院制，它既是最高立法机关，又是最高国家权力机关，其他一切国家机关都由它产生并向它负责。最高苏维埃设立主席团作为常设机构；苏维埃的代表由人民选举产生，对人民负责。1931—1937年的

① 《列宁专题文集 论马克思主义》，人民出版社2009年版，第214页。

土地革命时期，中国共产党在革命根据地瑞金建立了中华苏维埃共和国，它在一定程度上加强了对各根据地、各部分红军的中枢指挥作用，也为抗日战争、解放战争时期根据地建设以及后来新中国政权建设，提供了丰富的经验，培养了大批领导骨干和组织管理人才。

第三，人民代表会议制。这是社会主义国家普遍采取的一种政权组织形式（中国为“人民代表大会”，越南、老挝为“国会”，朝鲜为“人民会议”，古巴为“人民政权代表大会”）。这种制度以工人阶级、农民阶级和其他社会主义建设力量作为阶级基础和群众基础。这些国家的宪法规定最高国家权力机关行使国家立法权。国家机构实行民主集中制原则，保证人民权力的完整和统一。

3. 资本主义国家政权组织形式与社会主义国家政权组织形式的区别

社会主义国家的基本特征是坚持马克思主义为指导，广大人民群众掌握国家政权，实行人民民主专政或无产阶级专政，以生产资料公有制为经济基础。这在客观上决定了社会主义国家的政权组织形式必然要与社会主义国家的性质相适应。因此，社会主义国家实现了国家本质与形式的统一，真正实现了“民主共和制”。社会主义国家的民主共和制与资本主义国家的民主共和制有着本质区别，主要表现在以下方面：

第一，经济基础不同。社会主义国家的政权组织形式建立在生产资料公有制基础之上并为它服务；资本主义国家的政权组织形式建立在生产资料私有制基础之上，为资本主义经济制度服务。

第二，阶级本质不同。社会主义国家的政权组织形式与无产阶级专政或人民民主专政的国家本质相适应。它以工人阶级为领导，以工农联盟为基础，广大人民群众通过各种途径参加国家管理，对人民实行民主，对敌人实行专政。资本主义国家的政权组织形式与资产阶级国家的阶级本质相一致，为资产阶级服务。

第三，组织原则不同。社会主义国家的政权组织形式是按照民主集中制原则组织和活动的，实行人民代表制。人民代表机关代表人民集中行使国家权力，在国家机关体系中居于首要地位，组织、监督其他国家机关而不受其他国家机关牵制。资产阶级国家的政权组织形式是根据分权制衡原则组织起来的，议会与行政机关、司法机关之间互相牵制、互相制衡。

第四，民主的范围和形式不同。社会主义的民主是新型的民主，即绝大多

数人享有民主，民主的范围十分广泛。人民平等地享有管理国家，管理政治、经济、文化和教育等各项事务的权利，享有选举和监督国家机关及其工作人员的权利。此外，公民还享有宪法和法律规定的其他各项基本权利和自由。资本主义民主实质上是少数人享有的民主，这种民主受到金钱和资本的控制，广大劳动人民难以享受到真正的民主。

（四）我国政权组织形式及其特点

人民代表大会制度是我国人民民主专政的政权组织形式，是人民当家作主的根本途径和最高实现形式，是我国的根本政治制度。我国《宪法》规定，全国人民代表大会是最高国家权力机关，全国人民代表大会及其常务委员会行使国家立法权。人民代表大会制度是我国国家政治制度的重要组成部分，是其基础和核心。

人民代表大会制度是民主集中制原则下的国家政权组织形式，体现了社会主义民主政治的鲜明特点。与之相对应，西方资本主义国家多按照“分权制衡”原则来组织国家政权，其中最著名的是以美国为代表的“三权鼎立”模式。人民代表大会制度和“三权鼎立”虽然都是国家政权组织形式，但两种制度有着本质区别。

拓展阅读

习近平在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上发表重要讲话（节选）

1. 人民代表大会与西方议会具有本质区别

西方议会无论是一院制还是两院制，都是各党派争权夺利的场所。我国的人民代表大会是中国共产党对国家和社会事务实施领导的国家权力机关。县、乡两级人大代表是按选区直接选举产生的。县级以上人大代表实行间接选举，按照选举单位组成代表团参加人民代表大会。也就是说，人民代表大会中没有议会党团，也不以界别开展活动。人大常委会由人民代表大会选举产生。各专门委员会依法设立，并根据工作需要由人民代表大会或其常委会决定任免其组成人员。无论是人民代表大会还是人大常委会或专门委员会，都不是按照党派分配席位的。我国的人大代表、常委会组成人员、专门委员会组成人员，无论共产党员还是民主党派成员或者无党派人士，都在中国共产党领导下依法履行职责，为人民服务，根本利益是一致的，没有西方议会中各党派的明争暗斗，而是充分发扬民主，集思广益，在充分协商、基本达成共识的基础上，按照多数人的意见作出决定。

2. 人大和其他国家机关的关系与西方国家的国家机关之间的关系具有本质区别

在我国，由人民代表大会统一行使国家权力，其他国家机关由人大产生，对人大负责，受人大监督。各国家机关虽然分工不同、职责不同，但目标是完全一致的，都在中国共产党领导下，在各自职权范围内贯彻落实党的路线方针政策和宪法、法律，为建设中国特色社会主义服务。这与西方国家议会、政府、法院“三权鼎立”有着本质区别。人大统一行使国家权力要尽职尽责，但不代行行政权、监察权、审判权、检察权。人大根据党的主张和人民的意愿，通过制定法律、作出决议，决定国家大政方针，监督和支持其他国家机关依法行政、依法监察、公正司法，保障各国家机关协调有效地开展工作，把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。

3. 人大代表与西方议员具有本质区别

我国的人大代表来自各地区、各民族、社会各界，工人、农民、知识分子、解放军和妇女、归国华侨等都有适当比例的代表，人口最少的民族也至少有一名代表，具有广泛的代表性。人大代表工作和生活在人民中间，同人民群众保持着密切联系，从事各自的职业，有各自的工作岗位，依法行使代表的职权，履行代表的义务，发挥代表作用。而西方议员分别代表某党某派的利益，是一个拥有自身利益的政治共同体。

实践证明，人民代表大会制度体现了我国的性质，符合我国国情，是实现人民民主的最好制度形式，具有强大的生命力和巨大的优越性。“三权鼎立”模式，在我国既无政治基础和社会基础，更无经济基础和阶级基础。如果不顾国情，违背人民的根本利益，照搬资本主义国家“三权鼎立”的政治制度，必然会从根本上动摇人民当家作主的政治地位，动摇我国政治稳定的根基。

二、国家结构形式

（一）国家结构形式的概念

国家结构形式是指特定国家的统治阶级所采取的，按照一定原则划分国家内部区域，调整国家整体与组成部分、中央与地方之间相互关系的总体形式。国家结构形式所要解决的是统治阶级对国家的领土如何划分以及划分以后如何规范国家整体与组成部分、中央与地方之间权限的问题。

国家结构形式与政权组织形式密切相关。国家结构形式与政权组织形式都

是实现国家统治权力的途径，它们在不同的方面体现着国家权力关系，即职权划分关系。国家结构形式在政权体系的纵向方面，即同领土结构相适应的上下层次之间体现国家权力关系；政权组织形式则着重从政权体系的横向方面，即权力机关（立法机关）同行政机关、司法机关以及其他国家机关之间，以及权力机关同人民群众之间体现国家权力关系。这两种形式是实现国家政权职能不可缺少的表现形式。

（二）国家结构形式的分类

近现代国家主要采用单一制和联邦制①两种国家结构形式。

1. 单一制

所谓单一制，就是由若干普通的行政区域或自治区域构成统一主权国家的国家结构形式。单一制国家在形式上比较简单，是一个统一完整的政治实体，其主要特征是：（1）从国家的法律体系看，国家只有一部宪法，由统一的中央立法机关根据宪法制定法律；（2）从国家机构的组成看，国家只有一个最高立法机关、一个中央政府、一套完整的司法体系；（3）从中央与地方的权力划分看，地方接受中央的统一领导，地方政府的权力由中央通过宪法和法律授予，地方行政区域单位和自治单位没有脱离中央而独立的权力；（4）从对外关系看，国家是一个独立的主体，公民具有统一的国籍。② 当今世界多数国家实行单一制。

按照中央与地方权力分配的程度差异，单一制又可分为中央集权型单一制和地方分权型单一制两种类型。（1）中央集权型单一制。地方政府受中央政府的控制和监督，国家权力高度集中于中央政府。（2）地方分权型单一制。地方政府享有较大的自治权，中央对地方的控制力较弱，一般只能通过立法监督、行政监督和财政监督等间接手段来实现，但是军事、外交等方面的全国性政务则由中央政府单独执掌。

2. 联邦制

所谓联邦制，是指由两个或多个政治实体（州、邦、成员国）组成复合制

---

① 与联邦制相类似的是邦联的结构形式，即两个以上的主权国家为了某种共同利益而组成的国家联盟。邦联不是真正意义上的国家，而是一种比较松散的国家联盟，现已没有国家采取这种结构形式。

② 这四个特征是从单一制国家的一般表现中总结出来的。单一制国家和联邦制国家的分野不一定是纯粹的，如英国为单一制国家，但其组成单位苏格兰另有一套立法体系和司法体系，其权力也不都是基于中央的授予，有的基于传统的权力，但总体说来，英国仍为单一制国家。

国家的国家结构形式。联邦制国家在形式上较单一制国家复杂，其主要特征是：（1）从国家的法律体系看，除联邦的宪法外，各成员还有各自的宪法。（2）从国家机构的组成看，除设有联邦立法机关、政府和司法体系外，各成员还设有各自的立法、行政和司法体系。（3）从联邦与各成员的职权划分看，其职权划分由联邦宪法作出具体规定，但对所谓剩余权力的归属问题，有的规定归于联邦，如加拿大；有的规定归于各州，如美国。但无论哪一种归属，都是在保证联邦行使国家的立法、外交、军事和财政等主要国家权力的同时，又规定各成员享有较大范围的自治权。（4）从对外关系看，有些国家还允许其成员享有一定的外交权，联邦国家的公民既有联邦的国籍，又有成员的国籍。印度、瑞士、俄罗斯、巴西等国也都实行联邦制。

联邦与联邦成员之间通常建立的是分享国家权力的关系，这种关系构成了联邦制国家结构形式的具体内容。从共同遵守联邦宪法、基本法律和接受联邦政府进行法定管理的角度看，联邦是一个统一的主权国家；从拥有各自的宪法和法律，独立享有管理本区域公共事务的权力并保留联邦宪法规定以外的全部权力的角度看，联邦成员又是具有相当独立性的政治实体。在典型的联邦制国家中，联邦权力被视为联邦成员权力的让与，因而联邦与其成员之间并非领导与服从的关系，而是契约与合作的关系，这与单一制国家有着根本的不同。

（三）我国的国家结构形式

马克思主义认为，社会主义国家建立政权后，采取何种国家结构形式，首先要考虑的是无产阶级的利益，同时要考虑到国内的民族关系。所以，在一般条件下，无产阶级应坚持建立集中统一的国家，即单一制国家。列宁曾指出："我们在原则上反对联邦制，因为它削弱经济联系，它对一个国家来说是不合适的形式。"①

我国为统一、多民族的单一制国家。确定这样的国家结构形式，主要根据的是我国的历史传统、具体国情以及多民族国家的特点和我国的社会主义性质。

1. 我国具有统一的历史传统和实行单一制的渊源

早在秦朝，我国就建立了统一的、中央集权的多民族国家，之后虽有过几次短暂的割据和分裂，但国家统一的局面一直居于主导地位，从未实际出现复

① 《列宁全集》第46卷，人民出版社2017年版，第387页。

合制的国家结构形式。虽然曾有少数民族入主中原、建立地区性国家政权的历史，但无论汉族还是少数民族建立的王朝，都以中国封建正统自居，把中华各民族纳入其封建版图。几千年来，我国各民族都把国家统一作为最高的价值追求，统一理念深入人心。至今延续的这一悠久的历史传统，决定了我国必须建立单一制的国家结构形式。历史发展告诉我们，只有国家统一，才能带来各民族的团结、繁荣和发展。

2. 我国各民族之间历来拥有和睦相处、友好往来的传统

从民族关系和各民族的居住现状来看，我国 56 个民族中，绝大多数少数民族在本民族聚居的同时，又与其他兄弟民族（主要是汉族）相互杂居，即形成“大杂居、小聚居”的局面，各民族之间在长期的密切交往中互通有无，建立了相互帮助、相互依存、不可分离的关系。经过历史上多次大的民族融合，我国形成了汉族人口占绝大多数、由汉族与各少数民族共同组成的中华民族，构成了统一的单一制国家的民族基础。在各民族的交往史中，和睦相处、友好往来是主流。特别是近代以来，在中国共产党的领导下，各民族为新中国的成立作出过巨大的贡献。在这一历史过程中，中国共产党的民族平等、民族团结、实行民族区域自治的民族政策逐渐形成并付诸实践。

3. 建立单一制国家，有助于维护国家统一和民族团结

祖国的统一和各民族的团结是我国各族人民共同繁荣发展的基本保障。历经数千年，我国各民族在人口迁徙、通婚、互通贸易的过程中，孕育了团结友爱的宝贵传统。特别是近代以来，我国各族人民为抵御外侮，摆脱帝国主义压迫，同仇敌忾、前仆后继、奋勇杀敌，终于实现了国家独立和各民族的解放，成立了中华人民共和国。然而，时至今日，国际敌对势力仍在千方百计地挑拨我国民族关系，离间民族团结，收买和培植敌对分子，阴谋制造分裂活动。各族人民只有紧密团结，坚决抵制各种颠覆、破坏和侵略活动，才能维护国家的独立，保卫各族人民的革命成果。建立并维护单一制国家结构形式，有助于促进各民族团结，维护祖国统一。

4. 建立单一制国家，有助于实现各民族共同繁荣发展

我国各民族之间是平等、团结、互助、和谐的社会主义新型民族关系，不仅汉族离不开少数民族，少数民族离不开汉族，各少数民族之间也相互离不开。各民族在长期历史发展中结成了休戚与共、互助合作的紧密联系，在发展中各有优势、互补共济。总体而言，汉族在经济文化发展水平、科学技术、人

力资源等方面具有优势，而少数民族聚居区地域广阔、资源富集、地理位置重要、民族文化别具特色，在很多方面拥有得天独厚的优越条件。采取单一制国家形式，有利于充分发挥汉族地区和少数民族地区各自优长，使之相互结合、取长补短，实现各民族共同繁荣发展。

总之，我国历史发展和民族关系的现实情况，为我国各族人民提供了建立单一制国家的政治和经济基础。在中国共产党的领导下，建立统一的多民族国家是我国历史发展的必然选择，也是各族人民的共同愿望。在我国人民民主专政条件下，维护社会主义祖国的统一和各民族的团结，是各族人民的神圣职责，也是中国特色社会主义事业发展的基本保证。

（四）行政区划

1. 行政区划的概念

行政区划是行政区域划分的简称，是指统治阶级为便于政治统治和行政管理，把全国的领土划分为大小不同、层级不同的部分，并设立相应的地方国家机关进行管理。行政区划是国家结构形式的一项重要内容，是国家结构形式在地理上的表现。一个国家只有进行合理的领土划分，才能实施有效的管理，实现国家的目的。

2. 我国行政区划的原则

在中国，行政区划作为国家政权建设的重要组成部分，是党领导人民依据宪法和法律推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，是国家凝聚力的重要体现。行政区划及其管理应当遵循以下原则。

第一，便于人民群众行使国家权力。划分行政区域是为了建立地方各级国家机关，发挥人民群众当家作主的作用，以利于人民群众分级管理国家。因此，应当坚持中央统一领导，充分发挥地方的积极性和主动性。

第二，有利于各民族之间团结。我国是多民族国家，划分行政区域首先要充分考虑各民族成分、聚居情况、民族传统等，以利于巩固民族团结，促进各民族共同繁荣、共同发展。

第三，有利于经济社会发展和国防建设。我国地域广大，但各地区经济社会发展很不平衡。划分行政区域既要考虑各地区的经济社会发展状况，又要考虑自然资源的合理开发和利用，同时有利于巩固国防。

第四，尊重历史沿革和文化传统。我国是历史悠久、文化多元的国家，行政区划由来已久，历经朝代更迭、政权变化，按照地域形成了不同的地理格局

以及不同的风俗习惯、民族风格、历史传统和地域文化。进行新的行政区划时，应当充分考虑到这一历史状况和当地群众的意愿。

3. 我国的行政区划

根据《宪法》第30条的规定，我国的行政区划为：（1）全国分为省、自治区、直辖市；（2）省、自治区分为自治州、县、自治县、市；（3）县、自治县分为乡、民族乡、镇；（4）直辖市和较大的市分为区、县；（5）自治州分为县、自治县、市。

《宪法》规定，全国人大批准省、自治区和直辖市的建置；国务院批准省、自治区、直辖市的区域划分，批准自治州、县、自治县、市的建置和区域划分。《宪法》第31条还规定："国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。"特别行政区是中央人民政府领导下的一级地方行政单位，是我国新的行政区划形式。1997年7月1日，我国对香港恢复行使主权，香港成为我国第一个特别行政区。1999年12月20日，我国对澳门恢复行使主权，澳门成为我国第二个特别行政区。

综上，我国《宪法》规定的行政区划是：（1）一般行政区域单位：基本上是四级制，即省（直辖市）、设区的市、县（县级市、市辖区）、乡（民族乡、镇）。（2）民族自治地方：自治区、自治州、自治县。（3）特别行政区。

4. 我国行政区划的变更原则和程序

行政区划并非一成不变的，当国家的政治和经济发生变化时，行政区划也要随之变更。但是行政区划应当保持总体稳定，必须变更时，应当本着有利于社会主义现代化建设、有利于推进国家治理体系和治理能力现代化、有利于行政管理、有利于民族团结、有利于巩固国防的原则，坚持与国家发展战略和经济社会发展水平相适应、注重城乡统筹和区域协调、推进城乡发展一体化、促进人与自然和谐发展的方针，制订变更方案，逐级上报审批。行政区划的重大调整应当及时报告党中央。

行政区划的变更应遵循下列程序：

第一，省、自治区、直辖市的设立、撤销、更名，报全国人民代表大会批准。

第二，下列行政区划的变更由国务院审批：省、自治区、直辖市的行政区域界线的变更，人民政府驻地的迁移，简称、排列顺序的变更；自治州、县、

自治县、市、市辖区的设立、撤销、更名和隶属关系的变更以及自治州、自治县、设区的市人民政府驻地的迁移；自治州、自治县的行政区域界线的变更，县、市、市辖区的行政区域界线的重大变更；涉及海岸线、海岛、边疆要地、湖泊、重要资源地区及特殊情况地区的隶属关系或者行政区域界线的变更。

拓展阅读

中华人民共和国行政区划统计表

第三，县、市、市辖区的部分行政区域界线的变更，县、不设区的市、市辖区人民政府驻地的迁移，国务院授权省、自治区、直辖市人民政府审批；批准变更时，同时报送国务院备案。乡、民族乡、镇的设立、撤销、更名，行政区域界线的变更，人民政府驻地的迁移，由省、自治区、直辖市人民政府审批。

第四，依照法律、国家有关规定设立的地方人民政府的派出机关的撤销、更名、驻地迁移、管辖范围的确定和变更，由批准设立该派出机关的人民政府审批。

三、国家标志

国家标志一般是指由宪法和法律规定的，代表国家的主权、独立和尊严的象征和标志，主要包括国旗、国歌、国徽和首都等。作为国际交往中的国家识别标志，世界各国几乎都有自己的国家标志。国家标志反映了一个国家的历史传统、民族精神，甚至反映了国家性质与政权组织形式的特点，有利于增强国民的民族自豪感和爱国热情。

（一）国旗

国旗是国家的一种标志性旗帜，是国家的象征。它通过一定的式样、色彩和图案反映一个国家的政治特色和历史文化传统。各国国旗图案、式样、颜色、比例由该国宪法或者国旗法规定。

我国《宪法》第141条规定，中华人民共和国国旗是五星红旗。我国国旗为红色，长方形，长与宽之比为3∶2。旗面为红色，象征革命；左上方缀五颗黄色五角星，象征中国共产党领导下的革命大团结，黄色五角星象征在红色大地上呈现光明。五星中，一星较大，其外接圆直径为旗宽的3/10，居左；另外四颗五角星较小，其外接圆直径为旗高的1/10，环绕于大五角星的右侧，并各有一个角尖正对大五角星的中心点，表示亿万人民心向伟大的中国共产党，形式上显得紧凑、美观。旗杆套为白色，与旗面的红色相区别。

下列场所或者机构所在地，应当每日升挂国旗：（1）北京天安门广场、新

华门；（2）中国共产党中央委员会，全国人民代表大会常务委员会，国务院，中央军事委员会，中国共产党中央纪律检查委员会、国家监察委员会，最高人民法院，最高人民检察院，中国人民政治协商会议全国委员会；（3）外交部；（4）出境入境的机场、港口、火车站和其他边境口岸，边防海防哨所。

下列机构所在地应当在工作日升挂国旗：（1）中国共产党中央各部门和地方各级委员会；（2）国务院各部门；（3）地方各级人民代表大会常务委员会；（4）地方各级人民政府；（5）中国共产党地方各级纪律检查委员会、地方各级监察委员会；（6）地方各级人民法院和专门人民法院；（7）地方各级人民检察院和专门人民检察院；（8）中国人民政治协商会议地方各级委员会；（9）各民主党派、各人民团体；（10）中央人民政府驻香港特别行政区有关机构、中央人民政府驻澳门特别行政区有关机构。

学校除寒假、暑假和休息日外，应当每日升挂国旗。有条件的幼儿园参照学校的规定升挂国旗。图书馆、博物馆、文化馆、美术馆、科技馆、纪念馆、展览馆、体育馆、青少年宫等公共文化体育设施应当在开放日升挂、悬挂国旗。

国庆节、国际劳动节、元旦、春节和国家宪法日等重要节日、纪念日，各级国家机关、各人民团体以及大型广场、公园等公共活动场所应当升挂国旗；企业事业组织，村民委员会、居民委员会，居民院（楼、小区）有条件的应当升挂国旗。民族自治地方在民族自治地方成立纪念日和主要传统民族节日应当升挂国旗。举行宪法宣誓仪式时，应当在宣誓场所悬挂国旗。举行重大庆祝、纪念活动，大型文化、体育活动，大型展览会，可以升挂国旗。

升挂国旗，应当将国旗置于显著的位置。列队举持国旗和其他旗帜行进时，国旗应当在其他旗帜之前。国旗与其他旗帜同时升挂时，应当将国旗置于中心、较高或者突出的位置。在外事活动中同时升挂两个以上国家的国旗时，应当按照外交部的规定或者国际惯例升挂。在直立的旗杆上升降国旗，应当徐徐升降。升起时，必须将国旗升至杆顶；降下时，不得使国旗落地。

下半旗是当今世界通行的一种致哀方式，是一种国家行为。下半旗一般用于某些重要人士逝世或发生重大不幸事件、严重自然灾害，以表达全国人民的哀思和悼念。下半旗时，应当先将国旗升至杆顶，然后降至旗顶与杆顶之间距离为旗杆全长的 1/3 处；降下时，应当先将国旗升至杆顶，然后再降下。《国旗法》第 16 条规定了下半旗仪式的适用范围和有权决定下半旗的机构。

《国旗法》第 19 条规定，不得升挂或者使用破损、污损、褪色或者不合规

格的国旗，不得倒挂、倒插或者以其他有损国旗尊严的方式升挂、使用国旗。不得随意丢弃国旗。破损、污损、褪色或者不合规格的国旗应当按照国家有关规定收回、处置。大型群众性活动结束后，活动主办方应当收回或者妥善处置活动现场使用的国旗。第20条规定，国旗及其图案不得用作商标、授予专利权的外观设计和商业广告，不得用于私人丧事活动等不适宜的情形。根据《中华人民共和国刑法》（简称《刑法》）第299条的规定，在公众场合故意以焚烧、毁损、涂划、玷污、践踏等方式侮辱中华人民共和国国旗、国徽的，处3年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利。

（二）国歌

各国一般都有国歌，有的由最高国家权力机关或者政府以法令形式公布，有的是约定俗成并由国家加以认可的。在举行隆重集会、庆典以及国际交往等仪式时，通常以奏唱国歌的形式表达爱国之情。

我国的国歌是《义勇军进行曲》（如图4-1所示）。《义勇军进行曲》是1935年拍摄的电影《风云儿女》的主题歌，由田汉作词，聂耳作曲。这首歌曲诞生于抗日战争时期，歌词简洁、有力，乐曲雄壮、坚决，充满爱国激情，体现了中华民族勇敢、坚强、团结和充满必胜信念的斗争精神，在抗日军民中被广泛传唱。1949年9月27日，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了《关于中华人民共和国国都、纪年、国歌、国旗的决议》，其中第三项明确规定："全体一致通过：在中华人民共和国的国歌未正式制定前，以义勇军进行曲为国歌。"1978年，五届全国人大一次会议在修改宪法的同时，通过了集体填词的《中华人民共和国国歌》，但保留《义勇军进行曲》的曲谱。1982年12月，五届全国人大五次会议根据代表和各界人士的意见，决议撤销1978年五届全国人大一次会议通过的修改国歌决议，恢复原来的歌词，并将《义勇军进行曲》确定为正式国歌。

拓展阅读

几度沧桑 国歌的诞生及背后鲜为人知的故事

《义勇军进行曲》诞生于抗日战争时期，具有深远的历史意义。将《义勇军进行曲》作为中华人民共和国国歌而不加修改，是为了唤起人民反抗外国侵略者的爱国热情，激励人民在祖国和平建设时期保持革命传统，不忘祖国苦难深重的历史，为社会主义建设努力奋斗。

2004年修改宪法之前，有关国歌的规定均在相关的决议或者决定中作出，但没

中华人民共和国国歌

（义勇军进行曲）

1= G $\frac{2}{4}$
进行曲速度

田汉 作词
聂耳 作曲

（1. 3 5 5 | 6 5 | 3· 1 5 5 5 | 3 1 | 5 5 5 5 5 5 | 1 ）0 5 |
起

1. 1 | 1. 1 5 6 7 | 1 1 | 0 3 1 2 3 | 5 5 |
来！ 不 愿 做奴 隶的 人 们！ 把 我 们的 血 肉，

3· 3 1. 3 | 5· 3 2 | 2 - | 6 5 | 2 3 |
筑 成 我 们 新 的 长 城！ 中 华 民 族

5 3 0 5 | 3 2 3 1 | 3 0 | 5· 6 1 1 | 3· 3 5 5 |
到 了 最 危 险的 时 候， 每 个 人 被 迫 着 发 出

2 2 2 6 | 2· 5 | 1. 1 | 3· 3 | 5 - |
最 后 的 吼 声。 起 来！ 起 来！ 起 来！

1. 3 5 5 | 6 5 | 3· 1 5 5 5 | 3 0 1 0 | 5 1 |
我 们 万 众 一 心， 冒 着 敌 人的 炮 火 前 进！

3· 1 5 5 5 | 3 0 1 0 | 5 1 | 5 1 | 5 1 | 1 0 ‖
冒 着 敌人的 炮 火 前 进！ 前 进！ 前 进！ 进！

图 4-1 中华人民共和国国歌（简谱版）

有在宪法中专门规定。2004 年《宪法修正案》将《宪法》第四章的章名“国旗、国徽、首都”修改为“国旗、国歌、国徽、首都”；在这一章第 141 条关于国旗的条目中增加 1 款，作为第 2 款，即“中华人民共和国国歌是《义勇军进行曲》”。

2017 年 9 月 1 日，十二届全国人大常委会第二十九次会议通过《国歌法》，自 2017 年 10 月 1 日起施行。《国歌法》第 2 条规定中华人民共和国国歌是《义勇军进行曲》。第 3 条明确中华人民共和国国歌是中华人民共和国的象征和标志，一切公民和组织都应当尊重国歌，维护国歌的尊严。第 4 条规定了应当奏唱国歌的场合：（1）全国人民代表大会会议和地方各级人民代表大会会议的开幕、闭幕；中国人民政治协商会议全国委员会会议和地方各级委员会会议的开幕、闭幕；（2）各政党、各人民团体的各级代表大会等；（3）宪法宣誓仪式；（4）升国旗仪式；（5）各级机关举行或者组织的重大庆典、表彰、纪念仪式等；（6）国家公祭仪式；（7）重大外交活动；（8）重大体育赛事；（9）其他应当奏唱国歌的场合。第 11 条规定将国歌纳入中小学教育。将国歌正式写入宪法以及《国歌法》的颁布实施，有利于维护国歌的权威性，增强公民的国家观念，弘扬爱国主义精神，培育和践行社会主义核心价值观。

（三）国徽

各国国徽的形状、图案各不相同、各具特色。从国徽的图案及表达的含义来说，有的是本国重要历史事件的剪影和记录，有的反映了本国的地理风貌、自然资源和环境，有的反映了本国的政体、信仰和传统政治理想，有的表达了民族的自由、解放和独立。

我国的国徽呈圆形，中间是五星照耀下的天安门，周围是谷穗和齿轮。谷穗、五星、天安门、齿轮为金色，圆环内的底色及垂绶为红色，金、红两色是象征吉祥喜庆的中国传统色彩。天安门图案象征中国各族人民的革命传统和反帝反封建的不屈不挠的民族精神；齿轮和谷穗象征工人阶级和农民阶级；五颗星则代表中国共产党领导下的各族人民大团结。

1950 年 6 月 18 日，中国人民政治协商会议第一届全国委员会第二次会议通过了国徽图案及对该图案的说明。同年 9 月 20 日，毛泽东主席签署中央人民政府令，正式公布国徽。1954 年宪法第 105 条规定：“中华人民共和国国徽，中间是五星照耀下的天安门，周围是谷穗和齿轮。”此后历部宪法均予以确认。1991 年 3 月 2 日，七届全国人大常委会第十八次会议通过《国徽法》，自 1991 年 10 月 1 日起施行，十一届全国人大常委会第十次会议于 2009 年 8 月 27 日对

该法进行了修正，十三届全国人大常委会第二十二次会议于2020年10月17日再次对该法进行了修正。

下列机构应当悬挂国徽：（1）各级人民代表大会常务委员会；（2）各级人民政府；（3）中央军事委员会；（4）各级监察委员会；（5）各级人民法院和专门人民法院；（6）各级人民检察院和专门人民检察院；（7）外交部；（8）国家驻外使馆、领馆和其他外交代表机构；（9）中央人民政府驻香港特别行政区有关机构、中央人民政府驻澳门特别行政区有关机构。此外，《国徽法》第5条还规定，下列场所应当悬挂国徽：（1）北京天安门城楼、人民大会堂；（2）县级以上各级人民代表大会及其常务委员会会议厅，乡、民族乡、镇的人民代表大会会场；（3）各级人民法院和专门人民法院的审判庭；（4）宪法宣誓场所；（5）出境入境口岸的适当场所。

《国徽法》规定了印章应当刻有国徽图案的有关机构和应当印有国徽图案的文书和出版物的种类。国徽及其图案不得用于商标、广告、日常生活的陈设布置、私人庆吊活动。不得悬挂破损、污损或者不合格的国徽。根据《刑法》第299条的规定，在公众场合故意以焚烧、毁损、涂划、玷污、践踏等方式侮辱中华人民共和国国旗、国徽的，处3年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利。

（四）首都

首都，又称国都、首府、首要城市或行政首都。我国古代又称首都为京城、京师。首都通常是一国政府所在地和政治、经济和文化活动的中心，是各类国家级机关集中驻扎地，是国家主权的象征城市。

中华人民共和国的首都是北京。1949年9月27日，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了《关于中华人民共和国国都、纪年、国歌、国旗的决议》，其中第一项规定："全体一致通过：中华人民共和国的国都定于北平。自即日起，改名北平为北京。"1954年宪法确认了这个决议，但将"国都"改称"首都"。后来的三部宪法也作了相同的规定。

北京是一座历史名城和文化古都。在文字记载中，此地最早被称为"蓟"，迄今已有3 000余年的建城史和850余年的建都史。西周时，北京成为周朝的诸侯国之一——燕国的都城。自金朝起，正式迁都燕京，改称中都，并进行了大规模的改造和扩建。元朝、明朝、清朝先后在北京建都。

北京又是有着光荣革命传统的城市，是我国民族解放运动的重要发源地。标志着新民主主义革命开始的五四运动、掀起抗日救亡运动的"一二·九"运

动，都先后在此发生并影响全国，使北京成为全国革命运动的先锋和旗帜。1927 年，国民革命军北伐胜利，平定北洋军阀，将北京改名为北平。1949 年 1 月，北平和平解放。9 月，中国人民政治协商会议第一届全体会议决定，改北平为北京，成为首都。

新中国成立以来，北京在政治、经济、文化、社会和生态文明建设等各个方面都取得了巨大的成就。2008 年 8 月，北京成功举办第 29 届夏季奥林匹克运动会，一个美丽而文明的北京展现在世界各国人民面前。2017 年，《北京城市总体规划（2016 年—2035 年）》出台。该规划明确了首都北京的战略地位，即全国政治中心、文化中心、国际交往中心和科技创新中心的四个中心定位。该规划与“两个一百年”奋斗目标相衔接，明确规划：到 2020 年，北京建设国际一流的和谐宜居之都将取得重大进展，率先全面建成小康社会；到 2035 年，北京初步建成国际一流的和谐宜居之都；到 2050 年，北京将全面建成更高水平的国际一流的和谐宜居之都，成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国首都。

思考题

1. 如何认识宪法与国家性质的关系？
2. 为什么说人民民主专政实质上是无产阶级专政？
3. 如何理解我国的爱国统一战线？
4. 如何理解国家性质和政权组织形式的关系？
5. 人民代表大会制度的特点有哪些？
6. 我国为什么不能照搬资本主义国家“三权鼎立”的政治制度？
7. 我国为什么实行单一制国家结构形式？
8. 我国的单一制国家结构形式有什么特点？

▶ 自测习题

第五章　国家基本制度

国家基本制度是指规范国家行为和社会行为并由宪法所确立的基本规则和基本规范的总和。它是国家制度的重要组成部分，集中体现宪法的指导思想、基本原则以及国家性质的要求。它不仅为国家政权的有序运转以及国家经济、文化和社会等职能的有效发挥提供稳定、普遍的依据和保障，而且对宪法规定的国家根本任务和社会目标的实现具有重要作用。我国现行宪法规定，社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。以此为前提和基础，宪法对国家的各项基本制度作出了规定。我国现行宪法规定的国家基本制度主要包括经济制度、政治制度、文化制度、社会制度和生态文明制度。必须坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持解放思想、实事求是，坚持改革创新，突出坚持和完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，把我国制度优势更好转化为国家治理效能，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力保证。

第一节　经济制度

经济制度是指通过宪法和法律确认、调整的，在人类社会发展到一定历史阶段时占主要地位的生产关系以及在此基础上建立的包括但不限于生产关系、分配关系、消费关系等各种经济关系的总和，又称社会经济结构。近代意义的宪法产生以来，确认和维护国家经济制度就成为其重要调整对象与内容。进入20世纪以后，为强化对经济制度的保护功能，一些西方国家的宪法开始以专章或专节的形式对经济制度作出明确规定。社会主义国家的宪法把确立新经济制度作为重要内容加以规定，如新中国成立后制定的历部宪法都对经济制度作出明确规定。

国家经济制度是国家制度的基础，并决定了国家的政治制度、法律制度和人们的社会意识等上层建筑的性质。马克思精辟地指出："人们在自己生活的社会生产中发生一定的、必然的、不以他们的意志为转移的关系，即同他们的物质生产力的一定发展阶段相适合的生产关系。这些生产关系的总和构成社会的经济结构，即有法律的和政治的上层建筑竖立其上并有一定的社会意识形式与之相适应的现实基础。"① 因此，宪法规定的经济制度建立在经济基础之上，属于上层建筑的范畴。宪法对经济制度的规定，既包括基本经济制度，也包括其他重要的经济制度。我国宪法对经济制度的规定主要包括三个方面：一是确认生产关系的制度，主要是生产资料所有制；二是确认分配关系的制度，主要是分配制度，这是经济制度的重要方面；三是与经济基础相适应的经济管理制度。

公有制为主体、多种所有制经济共同发展，按劳分配为主体、多种分配方式并存，以及社会主义市场经济体制等社会主义基本经济制度，既体现了社会主义制度优越性，又同我国社会主义初级阶段社会生产力发展水平相适应，是党和人民的伟大创造。必须坚持社会主义基本经济制度，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，全面贯彻新发展理念，坚持以供给侧结构性改革为主线，加快建设现代化经济体系。

一、社会主义公有制是我国经济制度的基础

社会主义公有制是社会主义劳动者共同占有生产资料和劳动产品，用来满足人民物质和文化需要而结成的经济关系体系。生产资料所有制作为一个国家经济制度的基础，决定着社会经济制度的基本性质，也决定着一个社会的基本性质和发展方向。没有占主体地位和发挥主导作用的公有制经济，就不能确保我国社会的社会主义性质，就不能巩固和发展社会主义。坚持把生产资料的社会主义公有制作为我国经济制度的基础，是我国建设和发展中国特色社会主义的根本原则。建设和完善社会主义经济制度，必须坚持以生产资料公有制为基础。《宪法》第6条第1款规定："中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。……"随着我国经济体制改革的深入推进，宪法关于经济制度的规定历经数次修改，

① 《马克思恩格斯文集》第2卷，人民出版社2009年版，第591页。

但社会主义公有制作为国家经济制度的基础始终没有改变。

我国宪法规定了两种公有制形式：全民所有制和劳动群众集体所有制。这两种公有制形式是适应我国现阶段生产力发展水平的要求而产生的。

（一）全民所有制

全民所有制是社会全体成员共同占有生产资料的所有制形式。它的生产资料所有权，不属于任何个别劳动者或部分劳动者，而属于全社会的劳动者整体，集中体现了社会主义公有制的特征。在现阶段，我国的全民所有制经济具体表现为国家所有制经济，也就是国有经济。

《宪法》第7条规定："国有经济，即社会主义全民所有制经济，是国民经济中的主导力量。国家保障国有经济的巩固和发展。"宪法规定的社会主义全民所有制经济，有以下几方面含义：

第一，国家作为全民的代表对生产资料拥有最终所有权。在全民所有制的范围内，生产资料是增进全体社会成员的共同福利、实现共同富裕的物质条件。除生产资料以外，根据《宪法》第9条规定，矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源都属于国家所有，也就是全民所有。① 根据《宪法》第10条规定，城市的土地也属于国家所有。②

第二，国有经济是国民经济的主导力量。按照《宪法》第7条的规定，国家保障国有经济的巩固和发展。国有经济应当控制国民经济命脉，对经济发展起到主导作用。这是就全国而言的，有的地方、有些产业可以有所差别。国有经济起主导作用，主要体现在控制力上。国有经济需要控制的行业和领域主要包括涉及国家安全的行业、自然垄断的行业、提供重要公共产品和服务的行业、支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业。

第三，所有权与经营权分离。公有制经济的性质必须坚持，公有制的实现形式应当灵活。公有制经济的性质主要体现在所有权的归属上，坚持公有制经济的性质，在根本上应坚持国家和集体对生产资料的所有权。而公有制的实现形式是指采取怎样的经营方式和组织形式。同样的所有制可以采取不同的实现形式，而不同的所有制也可以采取相同的实现形式。只要有利于社会主义社会生产力发展，一切反映社会化生产规律的经营方式和组织形式都可以大胆使

---

① 法律规定属于集体所有的森林、山岭、草原、荒地、滩涂除外。

② 法律规定属于集体所有的农村和城市郊区的土地除外。

用。随着社会主义市场经济体制在我国逐步建立并发展完善，我国的全民所有制实现形式也有相应变化。1982 年颁布的《宪法》使用的是“国营经济”，而 1993 年通过的《宪法修正案》第 5 条将“国营经济”改为“国有经济”，并且在《宪法修正案》第 8 条规定：“国有企业在法律规定的范围内有权自主经营。”这种修改，体现了国家与全民所有制企业关系上的变化，即全民所有制企业的所有权与经营权分离，公有制经济性质和公有制实现形式之间的关系得到正确处理。国家不再直接干预企业的生产活动，而是由国有资产管理机构授予企业经营自主权。国有企业财产的所有权仍归国家所有，国家以所有者的身份对国有企业进行监督管理，保证国家财产的安全有效使用。

（二）劳动群众集体所有制

劳动群众集体所有制，是指由部分劳动者共同占有生产资料的一种社会主义公有制形式。集体所有制与全民所有制具有共同属性，即生产资料归劳动群众所有。但是在集体所有制下，生产资料公有化的范围比较小，生产资料所有权只属于集体经济单位的劳动者所有，归集体占有、支配和使用，集体生产经营的成果在集体范围内分配。《宪法》第 8 条、第 17 条对劳动群众集体所有制的类型、经营体制、所有权范围等作了规定，主要内容包括：

第一，劳动群众集体所有制包括农村集体所有制和城镇集体所有制两种基本形态。农村集体所有制是农业中的集体所有制，包括农业的基本生产资料，如土地、重要的自然资源和农田水利设施。城镇集体所有制则广泛存在于城市工商业和乡镇工商业当中，是由劳动群众自筹资金、独立经营、自负盈亏的社会主义公有制形式。

第二，农村集体所有制经济实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。我国的集体经济组织曾经普遍实行人民公社制度，采取基本生产资料集中管理和评工记分的分配方式。这种体制与农业生产力发展水平极不适应。党的十一届三中全会后，人民公社不复存在，代之以家庭联产承包为主的经营责任制，土地等基本生产资料仍归集体所有，农户与集体签订土地承包合同，农民可以按照个人意愿使用土地进行生产。这种家庭联产承包经营责任制把生产资料集体所有和家庭的分散经营结合起来，极大地推进了农村生产力的发展。我国先后通过 1993 年《宪法修正案》第 6 条和 1999 年《宪法修正案》第 15 条确立并完善了这一经营体制。

第三，集体经济组织享有经营自主权。经营自主权，是指经济主体在不违

反国家法律的基础上所拥有的调配使用自己的人力、物力、财力，自行组织生产经营的权利。按照 1993 年《宪法修正案》第 9 条规定，集体经济组织在遵守有关法律的前提下，有独立进行经济活动的自主权。这一规定体现了集体经济组织与全民所有制企业在权利上的差别。

二、所有制结构和分配制度

我国《宪法》第 6 条第 2 款规定："国家在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。"这里规定的"基本经济制度"，是指在坚持社会主义公有制为基础的前提下，根据现阶段生产力发展水平所形成的所有制结构。所谓所有制结构，就是在一定的社会中各种不同的生产资料所有制形式所处的地位、作用及其相互关系。特定社会的所有制结构，就是该社会的基本经济制度。这里规定的"分配制度"，是指与基本经济制度相适应的分配方式，是劳动产品在社会主体中如何分割、配给的制度。

（一）所有制结构

公有制为主体、多种所有制经济共同发展是我国社会主义初级阶段的所有制结构，即社会主义初级阶段的基本经济制度。对于宪法规定的所有制结构，可以从两个方面来理解。

1. 公有制的主体地位

公有制的主体地位主要体现在：公有资产在社会总资产中占优势；国有经济控制国民经济命脉，对经济发展起主导作用。同时，国有企业是国家引导、推动、调控国民经济和社会发展的基本力量，是消除两极分化、实现共同富裕、促进政府调控和市场调控的统一、引导非公有制经济健康发展的基本力量。坚持公有制的主体地位就是坚持社会主义的社会性质。

2. 多种所有制共同发展

《宪法》第 11 条第 1 款规定："在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济，是社会主义市场经济的重要组成部分。"个体经济是指生产资料归劳动者个人所有并由劳动者个人支配和使用的一种所有制形式。私营经济是指企业资产属于私人所有、存在雇佣关系的一种所有制形式。此外，根据宪法原则和法律的规定，在我国的现实经济生活中，还可以利用外资、引进先进技术和管理经验，为我国公有制经济特别是国有经济的体制创新提供借鉴。

外资经济是指经中国政府批准，尊重中国主权，接受中国政府监督和监管的以独资、合资、合作经营企业存在的外资形式。

各种非公有制经济对于我国现阶段增加就业机会、维护社会稳定、解决资金不足、优化产业结构、推动生产力发展、增强我国国际竞争力发挥着积极的作用。坚持多种所有制共同发展，是社会主义初级阶段生产力发展的必然要求。

坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展，坚持公有制为主体，促进非公有制经济发展，将这二者统一于社会主义现代化建设的进程中，不能把其对立起来，坚持平等保护物权，形成各种所有制经济平等竞争、相互促进、共同发展的新格局。

（二）分配制度

与基本经济制度相适应，在社会主义初级阶段，我国采取的是按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。对于宪法所规定的分配制度，可以从两方面来理解。

1. 按劳分配为主体

按劳分配是以劳动者提供的劳动（包括劳动数量和质量）为唯一标准来分配个人消费品，实行等量劳动领取等量报酬。按劳分配原则是马克思提出的社会主义社会的分配原则。在社会主义社会，实行按劳分配原则是由生产资料公有制决定的：基于人们在生产资料占有上的平等地位，劳动成为人们获得社会产品的唯一根据。实行按劳分配，可以排除凭借对生产资料的占有而占有他人劳动成果的可能，有利于实现共同富裕，促使劳动者关心自己的物质利益，有利于促进社会生产力发展，克服平均主义，调动劳动者积极性。

按劳分配为主体具有两层含义：一是在公有制中，劳动者的按劳分配收入在个人收入总额中占主体地位；二是整个社会分配方式的主体是按劳分配，决定着分配制度的社会主义性质。

2. 多种分配方式并存

在社会主义初级阶段，多种分配方式并存是收入分配制度的一大特点。按劳分配以外的多种分配方式，实质就是按对生产要素的占有状况进行分配。社会的生产要素多种多样，可以归纳为各种物质生产条件与人的劳动两大类。按生产要素分配是指劳动、资本、土地等生产要素的所有者根据对生

产要素的占有，参与收入分配，获得相应的报酬。按生产要素分配主要有以下方式：（1）以劳动为生产要素参与分配，主要是个体劳动者和被雇于非公有制经济的雇佣劳动者所取得的收入；（2）以资本为生产要素参与分配，如私营企业、股份制企业和外资企业等资本所有者凭借投入的资本获得利润、利息、租金等的分配；（3）以管理为生产要素参与分配，包括企业经营管理者的承包经营薪酬、年薪、津贴等；（4）以知识产权为生产要素参与分配，如科技发明、创造、信息、专利等参与分配；（5）以土地和其他自然资源为生产要素参与分配。

多种分配方式并存，是指在坚持按劳分配为主体的同时，允许按照生产要素分配。实行按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，有利于调动广大社会成员的积极性，整合各种生产要素进行现代化建设，实现社会资源的充分利用和合理配置。

三、社会主义市场经济体制

把社会主义基本制度和市场经济结合起来，建立社会主义市场经济体制，是中国共产党带领全国各族人民改革实践的一个伟大创举，是对马克思主义关于社会主义建设理论的历史性贡献。社会主义市场经济适应了现代商品经济发展的需要，适应了我国走向世界、参与国际经济竞争的需要，是我国经济体制改革的必然选择。1993 年通过的《宪法修正案》第 7 条对《宪法》第 15 条作出修改，在我国宪法中正式确立社会主义市场经济体制，主要内容如下：

1. 经济体制的社会主义属性

《宪法》第 6 条明确规定了以生产资料的社会主义公有制为主体的所有制结构和以按劳分配为主体的分配制度。这一规定集中体现了我国市场经济体制的社会主义属性。社会主义市场经济体制是社会主义基本制度与市场经济有机结合的经济体制，既可以发挥社会主义制度的优越性，又可以充分发挥市场在配置资源方面的决定性作用。

2. 市场在资源配置中具有决定性作用

宪法对社会主义市场经济的规定，表明计划经济和市场经济不是区分社会主义和资本主义的标志。作为一种经济手段，市场经济不应为资本主义所独有。因此，计划和市场同样是调节经济、配置资源的有效方式。在社会化大生产和存在复杂经济关系的条件下，市场经济对促进经济发展具有更强的适应

性、更显著的优势和更高的效率。

3. 完备的法制体系和健全的宏观调控

根据1993年《宪法修正案》第7条，修改后的《宪法》第15条第2款、第3款明确规定："国家加强经济立法，完善宏观调控。国家依法禁止任何组织或者个人扰乱社会经济秩序。"这是对社会主义市场经济框架的补充，它有两方面含义：一是社会主义市场经济需要完备的法律体系。市场经济是法治经济，从生产要素的配置到商品生产、交换和分配的有序、安全、公正和高效，都需要法律来规范。二是社会主义市场经济必须有健全的宏观调控体系。要使国民经济在宏观上保持基本平衡，促进经济结构的优化，引导国民经济持续、快速、健康、协调发展，推动社会全面进步，离不开国家的宏观调控。市场不是万能的，有时"市场失灵"是不可避免的，因此，要健全宏观调控体系，保持经济总量平衡，防范区域性、系统性风险，稳定市场预期。

随着社会主义市场经济的不断发展，宪法关于社会主义市场经济体制的规定也在不断完善。2004年通过的《宪法修正案》第22条明确规定公民的合法的私有财产不受侵犯，第23条明确规定国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度等。

2018年通过的《宪法修正案》把"新发展理念"写入宪法，从宪法上确认这一重要理论成果，有利于更好发挥其在决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程中对我国社会主义市场经济发展的重要指导作用。

第二节 政治制度

政治制度是指在特定的社会中，统治阶级通过组织政权以实现其政治统治的原则和规则的总和。在一个国家的各种制度中，政治制度处于关键环节。它由一系列规范政治主体活动的准则、体制、惯例等因素构成，包括国家政权的组织形式、国家结构形式、政党制度、选举制度等。"一个国家的政治制度决定于这个国家的经济社会基础，同时又反作用于这个国家的经济社会基础，乃至于起到决定性作用。"①

① 《习近平谈治国理政》第2卷，外文出版社2017年版，第288页。

宪法与政治制度密切相关。世界上没有完全相同的政治制度模式，政治制度不能脱离特定社会政治条件和历史文化传统来抽象评判，不能定于一尊，不能生搬硬套外国政治制度模式。

在我国，以宪法规定为基础建立的人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，构成了我国政治制度的核心内容和基本框架，集中体现了我国社会主义民主政治制度的特色。

一、人民代表大会制度

（一）人民代表大会制度概述

人民代表大会制度是中国人民在中国共产党领导下按照马克思主义国家学说，结合中国实际创立的新型无产阶级国家政权组织形式，是我国的根本政治制度。习近平在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话中指出，60年的实践充分证明，人民代表大会制度是符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度。① 全国人民代表大会和地方各级人民代表大会通过民主选举产生，是人民行使国家权力的机关，按照民主集中制的原则组成和运行。人民代表大会是人民行使权力的机关，宪法的制定是人民意志的体现，宪法保障人民代表大会制度的运行，因此，人民代表大会制度是宪法体系中的重要组成部分，具有根本性地位。这一根本政治制度的基本内容体现在：

拓展阅读

习近平：在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话

1. 人民与国家权力的关系

国家的一切权力属于人民，这是中国政治制度的核心内容和根本准则。人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。人民通过人民代表大会行使国家权力，是坚持国家一切权力属于人民，坚持人民主体地位的必要支持和保证。

《宪法》第2条第1、2款规定："中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。"民

① 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》，载《人民日报》2014年9月6日，第2版。

主集中制作为我国国家机构的基本原则，建立在一切权力属于人民的基础之上。人民代表大会制度就是按照一切权力属于人民和民主集中制原则建立并运行的。

2. 人民与国家权力机关的关系

《宪法》第3条第2款规定："全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。"民主选举是民主集中制的基础，也是人民代表大会的重要特征。民主选举的实质就是把属于人民的权力委托给人民选出的代表，由他们集体行使国家权力，人民是各级人民代表大会的权力来源。因此，各级人大代表都必须代表人民的利益和意志，积极履行人大代表的职责，对人民负责，受人民监督。否则，选民或原选举单位可以依照法定程序罢免自己选出的代表。各级人大及其常委会是全面担负宪法法律赋予的各项职责的工作机关，是同人民群众保持密切联系的代表机关。

3. 国家权力机关与其他国家机关的关系

《宪法》第3条第3款规定："国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。"该条规定集中体现了人大与"一府一委两院"的关系。其中，人大作为国家权力机关，所行使的权力是对国家生活和社会生活具有决定性意义的权力。同时，人大通过制定宪法和法律，把人民委托的一部分权力，授予由人大产生的"一府一委两院"，使其分别行使行政权、监察权、审判权和检察权。"一府一委两院"对人大是一种从属关系，不能脱离或者违背人大的意志行事。现行宪法对此作了具体规定。

4. 中央和地方的关系

《宪法》第3条第4款规定："中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。"按照这一规定，中央和地方的关系主要体现为适当的职权分工。全国人大及其常委会制定的法律、国务院的行政法规等，地方必须遵照执行，同时地方又享有充分的自主权。这样，既有利于中央的统一领导，又便于地方发挥主动性、积极性，从而统筹兼顾。此外，国家在各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，使其依法行使自治权。

以上几个方面共同构成了人民代表大会制度的基本内容。人民代表大会制度与人民代表大会虽然关系紧密，但二者是不同的概念。人民代表大会是我国的国家权力机关，而人民代表大会制度不仅包括人民代表大会及其常委会的组

织制度和工作制度，还包括以人民代表大会为核心的相关国家机关的组织形式，以及各个国家机关之间、各个国家机关同人民之间关系的一系列原则和制度。

（二）人民代表大会制度的历史发展

1. 革命根据地时期的政权组织形式

第一次国内革命战争时期，由中国共产党领导的农民协会、工人代表大会是人民代表大会制度的萌芽。当时，农民协会是东南各省农村革命斗争的主要组织形式。尽管农民协会只是农民群众自愿组成的群众组织，但由于实行“一切权力归农会”的原则，已初步具有政权组织形式的特征。同一时期，城市的工人阶级组建的领导罢工的工人代表大会，也履行了革命政权的某些职能。因而，农民协会和工人代表大会都具备了人民代表大会制度的萌芽形态。

第二次国内革命战争时期，中国共产党在革命根据地建立的工农兵代表大会和中央执行委员会，是人民代表大会制度的早期形态。为统一各革命根据地的工农民主政权，1931 年 11 月 7 日，党在江西瑞金召开第一次全国工农兵代表大会。大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》明确规定国家的最高政权为全国工农兵苏维埃代表大会；闭会期间，全国苏维埃中央执行委员会为最高政权机关，由中央执行委员会组织人民委员会，处理日常政务，发布一切法令和决议案。

抗日战争时期，根据地政权为抗日民族统一战线性质的抗日民主专政政权。当时的重要宪法性文件是《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》。根据地的各级参议会主要由人民直接选举的议员组成，由它选出的同级政府对它负责并向其报告工作。为了广泛团结各种抗日力量，各级参议会和政府均实行“三三制”的政权组织形式，即共产党员、党外进步分子和中间分子各占 1/3。1940 年 1 月，毛泽东在《新民主主义论》中明确提出：“中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级代表大会选举政府。”①

解放战争时期的人民代表会议制度是由抗日战争时期的参议会制度演变而来的。最早建立人民代表会议制度的是陕甘宁边区。1946 年 4 月通过的《陕甘宁边区宪法原则》规定，“边区、县、乡人民代表会议（参议会）为人民管理

① 《毛泽东选集》第 2 卷，人民出版社 1991 年版，第 677 页。

政权机关”，“人民普遍直接平等无记名选举各级代表，各级代表会选举政府人员”。以立法的形式确立了人民代表会议制度。1947 年 11 月，中共中央批转关于政权组织形式问题的指示信，要求在土改中，应使解放区政权自下而上地实行人民代表会议制。随着中国共产党领导的解放区不断巩固和扩大，人民代表会议制度在各解放区相继建立。

2. 新中国成立后人民代表大会制度的建立和发展

新中国成立后，作为国家的政权组织形式，人民代表大会制度在《共同纲领》和几部宪法中都得到确认。

《共同纲领》规定，中华人民共和国的国家政权属于人民，人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。但在新中国成立之初，建立在普选基础上的全国和地方人民代表大会还不具备召开的条件，有的地方还实施军事管制。在军事行动已完全结束、土地改革已彻底实现、各界人民已有充分组织的地方，才有条件召开地方的人民代表大会。

1953 年《选举法》通过后，基层普选在全国范围内举行。到 1954 年 8 月，除个别地区外，全国各省、自治区、直辖市都已召开了普选的第一届人民代表大会，选举出参加全国人民代表大会的代表，为全国人民代表大会的成立奠定了法律基础和组织基础。1954 年 9 月 15 日，一届全国人大一次会议在北京举行，会议通过了第一部宪法。该《宪法》第 2 条明确规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。全国人民代表大会地方各级人民代表大会和其他国家机关，一律实行民主集中制。”

人民代表大会制度的建立，为社会主义制度的建立打下了坚实的政治基础，调动了全国各族人民建设国家、管理国家的积极性。但是，随后在国家工作的指导上出现了“左”倾错误，特别是“文化大革命”的“左”倾严重错误，人民代表大会制度一度遭到严重破坏，党和国家的工作、社会主义民主法制建设也受到严重影响，给我们留下了深刻教训。

1978 年，党的十一届三中全会实现了新中国成立以来党的历史上具有深远意义的伟大转折，中国进入改革开放和现代化建设新的历史时期，人民代表大会制度也进入了新的发展阶段。党的十一届三中全会提出，为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威。1979 年 7 月，五届全国人大二次会议通过了

《关于修改宪法若干规定的决议》，决定在县和县以上地方各级人大设立常委会；将地方各级革命委员会改为地方各级人民政府；将人大代表的直接选举由乡级扩大到县级。1982 年宪法进一步健全了全国人民代表大会的组织和各项工作制度，扩大了全国人大常委会的职权。2018 年《宪法修正案》在国家机构部分增设了监察委员会，将全国人大“法律委员会”更名为全国人大“宪法和法律委员会”，扩大了地方立法权等，使人民代表大会制度日益完善。

（三）人民代表大会制度的实质

人民代表大会制度是中国共产党根据马克思主义国家学说，结合中国国情与革命实践创造的国家政权组织形式，是我国的根本政治制度。其实质表现如下：

第一，人民代表大会制度直接反映了我国的国家性质。我国的国家性质是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。人民代表大会制度在人民代表大会的组成、人民代表大会与同级其他国家机关的关系以及人民代表大会对国家权力的行使等方面都直接反映了这一国家性质。具体表现在：（1）人民代表大会制度在我国的确立是由我国国家性质直接决定的，反映了我国国家性质的本质及特征。各国政治制度都是根植于各国国情，由这个国家的人民决定的。我国的国家性质深刻反映了我国的国情，从而确定了我国适合什么样的政治制度。（2）人民代表大会制度对维护我国人民民主专政的国家性质具有促进作用。人民代表大会制度解决了人民当家作主的基本问题，体现了人民是国家权力的拥有者和行使者，保障了人民权力的顺畅行使，促进了社会发展。

第二，人民代表大会制度是我国人民当家作主、行使国家权力的重要途径和最高实现形式。我国人民当家作主的途径是多方面的，如实行基层群众自治，由群众直接行使民主权利；依法管理国家和社会事务，管理经济和文化事业等。但对广大人民来说，最根本、最重要的还是掌握国家政权，行使国家权力，这才是最大的民主。人民只有掌握了国家权力，其权利才会得到保障。人民代表大会制度集中体现了社会主义制度的本质，代表广大人民的利益，是实现社会主义民主的重要途径和最高形式。

第三，人民代表大会制度决定国家的各种具体制度和社会生活的各个方面。人民代表大会制度是我国人民在长期革命和建设中创造的政权组织形式，在整个政治制度中居于主导地位。根据人民代表大会制度，我国建立了一系列

政治制度，如立法制度、行政制度、司法制度、选举制度等，形成了有机统一的政治制度体系。在这一体系中，人民代表大会制度涵盖了我国政治生活的主要方面，支配着其他政治制度，其他政治制度直接或间接地受人民代表大会制度的调整和规范。

（四）人民代表大会制度的优越性

人民代表大会制度是具有鲜明中国特色的社会主义政治制度，是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。作为国家的根本政治制度，它适合中国实际，在改革开放和社会主义现代化建设中发挥着重要作用，集中体现了社会主义民主的优越性。人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。①

第一，人民代表大会制度使国家一切权力属于人民的原则得到充分落实。人民代表大会通过民主选举产生，代表人民掌握国家的最高权力，选举和决定任命国家机构领导人员，从而在政治上和组织上保证人民掌握并行使国家权力，真正成为国家的主人。

第二，人民代表大会制度保证了人民权力的统一性。在我国，国家一切权力属于人民，人民的权力是不可分割的。根据《宪法》第3条规定，在人民代表大会制度下，我国虽然存在着立法、行政、监察、审判、检察等不同职能的国家机关，并各自行使法律规定的职权，但国家机关活动的根本原则是民主集中制，这是我国一切国家机关都必须遵守的基本原则。我国不搞“三权鼎立”，确保人民的权力不可分割。根据民主集中制原则，国家一切重大决策都是在广泛民主的基础上作出的，同时它又以国家统一意志的方式得到实施。在实行民主集中制的过程中，民主与集中相互联系，相辅相成，既不能片面强调民主，也不能过于强调集中，而应做到民主与集中的有机统一。由于全国人大是代表人民行使权力的机关，代表着全国人民的意志和利益，所以人民代表大会制度使国家权力统一于最高国家权力机关。我国人民代表大会制度的设计遵循民主集中制原则，使各级人大真正代表人民，支持和监督它所选出的各级政府，从而使政府植根于民主。同时使各级政府形成有效的工作系统，按照宪法和法律行使职权，领导和管理国家行政事务，尊重并执行本级人大的决议。

---

① 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》，载《人民日报》2014年9月6日，第2版。

第三，人民代表大会的组织形式适合我国国情。人民代表大会制度采取一院制的组织形式，在组织机构上设立常务委员会，这是由我国的社会状况和政权建设经验等因素决定的。我国的人民代表大会与“一府一委两院”的关系不是相互掣肘、相互拆台，而是合理分工、协调一致地工作，不仅充分反映全国各族人民的共同利益，还极大提高了国家代表机关的工作效率。此外，在组织机构上，除乡（包括民族乡）、镇人民代表大会外，其他各级人民代表大会都设立常委会，作为国家权力机关的常设机关。常委会是人民代表大会的有机组成部分，依法行使国家权力，便于经常开会讨论问题，有助于人民代表大会在闭会期间行使国家权力，有效地发挥作用。

第四，人民代表大会制度既能保证中央的统一领导，又能充分发挥地方的主动性和积极性。我国是单一制国家，国家机关组织和活动的原则是民主集中制，这决定了我国地方与中央的关系是局部与整体的关系，局部必须服从整体，地方必须服从中央。根据这个原则，人民代表大会制度要求下级人民代表大会的一切活动必须以上级人民代表大会的决议为依据，地方一切重大事务的决定，必须服从国家的法律、法规，服从国家的总政策和总任务，实现中央的集中统一领导，维护国家法制的统一和尊严。另外，由于我国幅员辽阔、人口众多，各地情况不一，因此必须考虑地区特点，充分发挥地方的主动性、积极性。对此，我国宪法和法律在立法体制和管理体制等方面作出了切合实际的规定，即凡属地方性的重大事务，都由地方各级人民代表大会作出决定，在本行政区域内贯彻执行。人民代表大会制度所创建的这种上级与下级、中央与地方的关系，能够保证正确处理中央与地方的权限划分问题：既保证中央的统一领导，又给予地方以适当的自主权，使其充分发挥各自的积极性。

人民代表大会制度建立以来，在实践中不断得到巩固和完善，显示出强大生命力和巨大优越性，既能保障全体人民统一行使国家权力，充分调动人民群众当家作主的积极性和主动性，又有利于国家政权机关分工合作，协调一致地组织社会主义现代化建设，维护国家统一和民族团结。

总之，人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，必须长期坚持，不断完善。

（五）选举制度

1. 选举制度的概念及其历史发展

选举制度是国家政治制度的重要组成部分。它是选举国家代表机关代表或

其他公职人员的各项制度的总称，一般由宪法、选举法、议会法或组织法加以规定，包括选举的基本原则、选民、选举主持机关、选区划分、候选人、选举经费、投票、计票当选、选举诉讼、罢免等方面的制度。在现代社会中，选举制度是调整国家权力活动的基本形式。在不同的国家性质下，选举制度反映不同阶级的意志与利益，体现不同的权力分配要求。在我国，选举制度是人民代表大会制度有效运行的重要制度支撑，是社会主义民主政治制度的基础和重要组成部分。我国的选举制度直接体现我国社会主义制度的性质与要求，体现国家一切权力属于人民的宪法原则，保障人民参与国家管理的民主权利，具有民主性与科学性的特点。民主性是指我国选举制度运行过程中遵循的基本原则与基本精神，有利于人民群众参与国家管理；科学性是指选举制度的建立与选举程序的运行反映客观规律，充分体现选民的自由意志。

选举法为人民群众参与国家事务的管理提供了法律与程序保障。1953 年 3 月，新中国第一部《选举法》颁布。该法对全国与地方人大代表的选举原则与程序作了具体规定，为 1954 年第一届全国人民代表大会的召开提供了法律基础。1979 年 7 月，五届全国人大二次会议对 1953 年《选举法》进行了重大修改。1979 年《选举法》反映了社会主义民主与法制建设的新要求与经验。根据这部《选举法》，到 1981 年年底，全国县、乡两级进行了换届选举。1982 年宪法颁布以后，根据不同时期国家政治生活的变化，1982 年、1986 年、1995 年、2004 年、2010 年、2015 年分别对《选举法》进行了修改。其中 2010 年《选举法》修改，首次对城乡按相同人口比例选举人大代表以及分配代表名额作出规定；增强了候选人透明度；对无记名投票制度、选举机构、人大代表的任职条件和辞职程序作了规定；强调人大代表广泛的代表性，对基层代表数量作了规定；对破坏选举行为加大制裁力度，等等。2015 年《选举法》修改的主要内容是，增加 1 条作为第 34 条："公民参加各级人民代表大会代表的选举，不得直接或者间接接受境外机构、组织、个人提供的与选举有关的任何形式的资助。违反前款规定的，不列入代表候选人名单；已经列入代表候选人名单的，从名单中除名；已经当选的，其当选无效。"第 45 条增加 1 款作为第 2 款："当选代表名单由选举委员会或者人民代表大会主席团予以公布。"增加 1 条作为第 46 条："代表资格审查委员会依法对当选代表是否符合宪法、法律规定的代表的基本条件，选举是否符合法律规定的程序，以及是否存在破坏选举和其他当选无效的违法行为进行审查，提出代表当选是否有效的意见，向本级人民代表

大会常务委员会或者乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团报告。县级以上的各级人民代表大会常务委员会或者乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团根据代表资格审查委员会提出的报告，确认代表的资格或者确定代表的当选无效，在每届人民代表大会第一次会议前公布代表名单。”增加1款作为第56条第5款：“对补选产生的代表，依照本法第四十六条的规定进行代表资格审查。”

2. 选举制度的基本原则

第一，普遍性原则。即普选原则，是指一国内享有选举权与被选举权的人数占到了全体年满法定选举年龄的公民总数的大多数。其基本含义为：在一国，凡具有本国国籍除正当理由以外的本国公民都有选举权。现行《宪法》第34条规定，除依照法律被剥夺政治权利的人外，凡年满18周岁的我国公民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权与被选举权。我国选举权主体的范围十分广泛。选举权只能在特定条件下受到限制。旅居国外的华侨同居住在国内的公民一样享有选举权。根据《选举法》的规定，在选举期间，华侨在国内时，可以参加出国前居住地或原籍所在地的县、乡两级选举。

第二，平等性原则。平等性原则是指每个选民在每次选举中只能在一个地方享有一个投票权，不承认也不允许任何选民因民族、种族、职业、财产状况、家庭出身、居住期限等在选举中享有特权，更不允许非法限制或者歧视任何选民对选举权的行使。选举权平等性原则是法律面前人人平等原则在选举过程中的具体体现。其基本含义是：每一选民在一次选举中只能行使一个投票权，不能同时参加两个或两个以上地方的选举；每一选民所投选票的价值与效力是一样的（但少数民族地区有例外），不允许任何选民享有特权，禁止对选民投票行为的非法限制与歧视。①

第三，直接选举与间接选举并用原则。直接选举是由选民直接投票选举代议机关代表或其他公职人员的选举；间接选举是由选民先选出代表或选举人，

① 1953年与1979年的两部《选举法》对农村与城市每一代表所代表的人口数作了不同的规定，即县为4∶1，省为5∶1，全国为8∶1。1995年修改后将8∶1、5∶1、4∶1的比例一律改为4∶1，体现了选举权价值向实质平等发展的客观要求。这一比例的调整虽然没有完全解决选举权价值不平等的现实问题，但毕竟向实质平等发展了一步。2010年修改《选举法》，将4∶1一步到位地修改为1∶1，在法律上实现了城乡按相同人口比例选举人大代表，使城乡选民在一票一值上享有了平等的选举权，体现了宪法规定的公民在法律面前一律平等的原则。

再由代表或选举人投票选举上一级代表机关代表或其他公职人员的选举。我国选举制度的直接选举或间接选举主要是指人大代表的产生方式。《选举法》规定，全国人民代表大会的代表，省、自治区、直辖市、设区的市、自治州的人民代表大会的代表，由下一级人民代表大会选举；不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇的人民代表大会的代表，由选民直接选举。确定直接选举与间接选举并用原则的主要依据是国家的经济、政治与文化发展的实际情况。在我国，县、乡两级政权是国家政权的基础，其政权的活动与基层人民群众的生活有直接的密切联系，把直接选举的范围扩大到县级，有利于发展基层人民民主，发挥人民群众的积极性，有利于强化人民对政权活动的监督。

第四，无记名投票原则。无记名投票原则，又称秘密选举原则，其基本含义是：在选举中，选民不用署名，一般须亲自书写选票并将已填好的选票投入密封的投票箱或以直接按电子表决器的形式自由表达意志。全国和地方各级人民代表大会的选举一律采用无记名投票的方法。文盲或因残疾不能填写选票的选民，可以委托他人代写。无记名投票方法有利于选民按照自己的自由意志选举候选人。根据这一原则，选民在选举时只需在正式候选人姓名下注明同意或不同意，也可另选他人或者弃权，填写选票后亲手投入票箱。2010 年修改的《选举法》在第 38 条（2015 年《选举法》第 39 条）增加了“选举时应当设有秘密写票处”的规定这是对无记名投票原则的重要完善，目的在于实现秘密投票，保证选民投票自由。

3. 选举的组织和程序

第一，组织机构。全国人大常委会主持全国人大代表的选举，省、自治区、直辖市、设区的市、自治州的人大常委会主持本级人大代表的选举。在直接选举中，选举委员会是专门处理选举事务的非常设机构，负责主持选举事务，不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇设立选举委员会，主持本级人民代表大会代表的选举。

第二，选区划分。选区是以一定数量的人口为基础划分的区域，是选民选举产生人大代表的基本单位。不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇的人民代表大会的代表名额分配到选区，按选区进行选举。选区可以按居住状况划分，也可以按生产单位、事业单位、工作单位划分。

第三，选民登记。选民是指依照宪法和法律规定，享有选举权，并经过选民登记，领取选民证的公民。选民登记按选区进行，依法对选民资格进行法律

认可。凡年满18周岁未被剥夺政治权利的公民都应列入选民名单。我国的选民登记采用一次性登记方法，经登记确认的选民资格长期有效。

第四，代表候选人的提名与介绍。我国实行差额选举制度。代表候选人的人数应多于应选代表的名额。全国和地方各级人大代表候选人，按选区或者选举单位提名产生。《选举法》规定，各政党、各人民团体，可以联合或者单独推荐代表候选人；选民或者代表10人以上联名，也可以推荐代表候选人。为增强代表候选人的透明度，《选举法》还规定，政党、人民团体、选民、人大代表、选举委员会、大会主席团以及候选人本人可以成为介绍候选人主体。其中，选举委员会或大会主席团负责介绍所有的候选人，是介绍候选人的基本主体。

第五，选举投票与结果确认。选民直接选举人大代表时，各选区应该设立投票站或者召开选举大会，由选举委员会主持。间接选举的投票由该级人大主席团主持。投票结束以后，进入选举结果的确定程序，包括确定选举是否有效、确定代表候选人是否当选、宣布选举结果等。

第六，代表的辞职、罢免与补选。代表辞职的具体程序为：全国人民代表大会代表，省、自治区、直辖市、设区的市、自治州的人民代表大会代表，可以向选举他的人民代表大会的常务委员会书面提出辞职。常务委员会接受辞职，须经常务委员会组成人员的过半数通过。接受辞职的决议，须报送上一级人民代表大会常务委员会备案、公告。县级的人民代表大会代表可以向本级人民代表大会常务委员会书面提出辞职，乡级的人民代表大会代表可以向本级人民代表大会书面提出辞职。县级的人民代表大会常务委员会接受辞职，须经常务委员会组成人员的过半数通过。乡级的人民代表大会接受辞职，须经人民代表大会过半数的代表通过。接受辞职的，应当予以公告。

代表罢免的具体程序为：对于县级的人大代表，原选区选民50人以上联名，对于乡级的人大代表，原选区选民30人以上联名，可以向县级的人大常委会书面提出罢免要求。县级以上的地方各级人大举行会议的时候，主席团或者1/10以上代表联名，可以提出对由该级人大选出的上一级人大代表的罢免案。在人大闭会期间，县级以上的地方各级人大常委会主任会议或者常委会1/5以上组成人员联名，可以向常委会提出对由该级人民代表大会选出的上一级人大代表的罢免案。选民联名提出罢免要求后，被提出罢免的代表有权提出申辩意见。申辩权是被提出罢免代表的正当权利，法律应给予充分的保护。

代表补选的具体程序为：一般情况下，代表补选由原选区或原选举单位进行；县级以上地方各级人大闭会期间，也可以由本级人大常委会补选上一级人大的代表。补选代表时，代表候选人的名额可以多于应选代表的名额，也可以同应选代表的名额相等，即可以在差额选举和等额选举中进行选择。补选的具体办法由省级人大常委会规定。

二、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度

贯彻长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共的方针，加强中国特色社会主义政党制度建设，健全相互监督特别是中国共产党自觉接受监督、对重大决策部署贯彻落实情况实施专项监督等机制，完善民主党派中央直接向中共中央提出建议制度，完善支持民主党派和无党派人士履行职能方法，展现我国新型政党制度优势。发挥人民政协作为政治组织和民主形式的效能，提高政治协商、民主监督、参政议政水平，更好凝聚共识。

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，是马克思主义统一战线理论、政党理论、社会主义民主政治理论与中国具体实践相结合的产物，是中国特色的社会主义新型政党制度，是我国的一项基本政治制度。中国共产党是宪法确认的执政党，还有 8 个参政党，即中国国民党革命委员会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、中国致公党、九三学社、台湾民主自治同盟。

（一）中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的形成发展

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是在长期革命、建设和改革中形成和发展起来的，是中国共产党与各民主党派长期合作共事的产物。

在新民主主义革命时期，中国民主党派的社会基础是民族资产阶级、城市小资产阶级以及同这些阶级相联系的知识分子和其他爱国分子，他们有着反帝、爱国、民主的政治要求，是中国社会的进步力量。在国内革命战争时期和抗日战争时期，中国共产党与各民主党派和无党派人士建立了亲密的合作关系，为实现中国的和平、民主而共同奋斗。抗日战争胜利后，民主党派与中国共产党一道，反对国民党蒋介石集团的内战、独裁政策。中国共产党在革命斗争中确立了在中国各种革命力量中的核心领导地位，各民主党派、无党派民主人士在长期实践中自觉地、郑重地选择了中国共产党的领导。特别是 1948 年 4 月 30 日，中国共产党发布了著名的《纪念五一劳动节口号》，提出召开新政治

协商会议、成立民主联合政府的主张，得到各民主党派和无党派民主人士的热烈响应。各民主党派在政治上实现了从同情和倾向中国共产党到公开表示自觉接受中国共产党领导、走新民主主义道路的根本转变。这一根本转变，充分体现了民主党派的历史进步性，为中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的形成奠定了政治基础。1949 年 9 月中国人民政治协商会议的召开，标志着中国共产党领导的多党合作和政治协商制度正式确立。

新中国成立后，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度得到进一步巩固和发展。1954 年宪法序言宣布："我国人民在建立中华人民共和国的伟大斗争中已经结成以中国共产党为领导的各民主阶级、各民主党派、各人民团体的广泛的人民民主统一战线。"1956 年社会主义改造基本完成后，根据中国阶级状况发生的深刻变化，中国共产党提出了"长期共存、互相监督"的八字方针，从根本上解决了民主党派的发展前途问题，确立了社会主义条件下我国多党合作的基本格局。1957 年后特别是"文化大革命"（1966—1976 年）期间，这项基本政治制度遭到严重破坏。

党的十一届三中全会以后，中国共产党带领全国各族人民开辟了中国特色社会主义道路，根据形势需要和任务的变化，中国共产党提出"长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共"的十六字方针，逐步明确了民主党派在我国国家政权中的参政党地位。1993 年通过的《宪法修正案》第 4 条，在宪法序言中增加了如下内容："中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展。"这一规定以根本法的形式确认了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的一项基本政治制度。

（二）中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的显著特征

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度植根于中华民族生存和发展的深厚土壤，产生于中国共产党同各民主党派和无党派人士团结奋斗的风雨征程，发展于建设中国特色社会主义的伟大实践，具有鲜明的中国特色和中国气派，是符合我国国情、具有鲜明中国特色的社会主义新型政党制度。这种新型政党关系的显著特征是共产党领导，多党派合作；共产党执政，多党派参政，共同致力于中国特色社会主义事业的伟大建设。

第一，在政党关系上，坚持共产党领导、多党派合作。政党关系是一个国家极为重要的政治关系。有什么样的政党关系，取决于所实行的政党制度的性质和类型，反映着一个国家的基本政治面貌。中国共产党领导的多党合作和政

治协商制度，既不同于西方两党制和多党制那种你上我下的权力争夺型的政党关系，也不同于一党制那种权力垄断型的政党关系，而是一种民主协商、肝胆相照的崭新的合作型政党关系。中国共产党与各民主党派的合作具有丰富的内容：一是中国共产党就重大方针政策和重要事务同各民主党派进行政治协商，实行相互监督。二是各民主党派成员和无党派人士在国家权力机关中占有适当数量，依法履行职权。三是民主党派成员和无党派人士在政府及其工作部门和司法机关担任领导职务；各级人民政府通过多种形式与民主党派联系，发挥他们的参政议政作用。四是各民主党派和无党派人士通过人民政协参加国家重大事务的协商。五是中国共产党支持民主党派参加改革开放和社会主义现代化建设。为经济社会发展服务，是各民主党派履行参政党职能的重要内容。各民主党派和无党派人士自觉接受中国共产党领导，与中国共产党亲密合作，共同致力于中国的革命、建设和改革事业。中国共产党和各民主党派都必须以宪法为根本活动准则，负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。

第二，在政权运作方式上，坚持共产党执政、多党派参政。政党制度与一个国家的政权性质和运作方式密切相关，与各政党在国家政治生活中的地位和作用紧密相连。在实行西方两党制和多党制的国家里，几百年来形成的政权运作方式是各政党轮流执政，只有执政党才能主导国家行政权力，在野党或反对党一般不能直接参与政府对国家事务的管理。在实行一党制的国家里，由于一党独揽国家权力，缺少必要的监督，往往容易导致政治专制和体制僵化。中国是一个社会主义国家，中国共产党作为执政党，依法长期执政，这是由宪法确定的。各民主党派作为各自所联系的一部分社会主义劳动者、社会主义事业建设者和拥护社会主义爱国者的政治联盟，是接受中国共产党领导、同中国共产党通力合作的亲密友党，是进步性与广泛性相统一、致力于中国特色社会主义事业的参政党。中国共产党真诚同党外人士合作共事，充分听取各民主党派和无党派人士的意见和建议，自觉接受他们的民主监督，努力实现科学执政、民主执政、依法执政。各民主党派作为致力于中国特色社会主义事业的参政党，参加国家政权，参与国家大政方针和国家领导人选的协商，参与国家事务的管理，参与国家方针政策、法律法规的制定和执行，在国家社会政治生活中发挥着重要作用。参政党的地位和参政权利受到宪法和法律的保护。

第三，在协调利益关系上，坚持维护国家和人民的根本利益，照顾同盟者的具体利益。政党制度的一个重要功能，就是反映、协调和整合利益诉求。实

行西方两党制和多党制的国家，由于各党派不可调和的利益冲突，无论哪个政党上台执政，都不可能代表全体人民的意愿和利益。在我国，中国共产党始终代表最广大人民的根本利益，民主党派和无党派人士反映和代表各自所联系群众的具体利益和要求，都把建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家作为最大政治共识。同时，在同民主党派和无党派人士合作中，中国共产党始终坚持照顾同盟者的具体利益，通过制定方针政策、法律法规和相应措施，保障他们及所联系群众的权益，并通过民主协商最广泛地听取社会各方面的意见愿望，最大限度地满足社会各方面的利益诉求。

第四，在民主形式上，坚持充分协商、广泛参与。在西方两党制和多党制下，各政党为了赢得更多的选票，一般也会适当考虑普通民众的意愿，但归根到底是受垄断资本利益集团左右的。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度以合作、参与、协商为基本精神，以团结、民主、和谐为本质属性，是中国共产党和中国人民在民主形式方面的伟大创造。中国共产党同各民主党派和无党派人士就事关国计民生的重大问题进行协商，在人民政协同各民主党派和各界代表人士广泛协商，能够在中国特色社会主义共同目标下把中国共产党领导和多党派合作有机结合起来，实现广泛参与和集中领导的统一、社会进步和国家稳定的统一、充满活力和富有效率的统一，体现了我国社会主义政治制度和政党制度的特点和优势。

（三）中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要作用

新中国成立以来，我国社会面貌发生了历史性转变，综合国力大幅跃升，人民生活明显改善，国际地位显著提高，中华民族巍然屹立于世界民族之林。这得益于中国共产党的领导，得益于社会主义制度的优越性，得益于走中国特色社会主义道路，同时也与我们始终坚持中国共产党领导的多党合作和政治协商制度密不可分。这一制度在促进我国革命、建设和改革事业，全面建设小康社会，实现中华民族伟大复兴的历史进程中发挥着不可替代的作用。

第一，服从服务大局、广泛凝聚力量，为党和国家事业发展提供强有力支持。新中国成立后，围绕土地改革、抗美援朝和社会主义改造等，各民主党派和无党派人士积极响应中国共产党号召，同全国人民一道，为恢复和发展国民经济、巩固新生人民政权、推动各项社会改革，促进社会主义革命和建设，发挥了积极作用。改革开放以来，各民主党派和无党派人士充分履行参政议政、民主监督职能，紧紧围绕经济建设这个中心，就深化经济体制改革、建设重大

战略基础工程、修改宪法、构建社会主义和谐社会、应对国际金融危机冲击等事关国计民生的重大问题开展考察调研，提出了真知灼见，其中许多被采纳、转化为政策措施，促进了党和政府决策科学化、民主化。

第二，充分发扬民主、扩大有序参与，推动社会主义民主政治发展。各民主党派和无党派人士广泛参加人大、政府、政协，同中国共产党合作共事并形成制度坚持下来，是我国政治体制的一个鲜明特色。目前，有相当数量的各民主党派成员和无党派人士当选为各级人大代表，担任各级政协委员，担任县处级以上领导职务，许多省区市政府有党外副省长、副主席、副市长。越来越多的党外干部还担任了各级政府部门正职，在各自领导岗位上发挥了重要作用。同时，中国共产党在作出重大决策之前和决策执行过程中，坚持同各民主党派和无党派人士充分协商，坚持在人民政协同各党派团体和各族各界人士广泛协商。政治协商的主要内容是：国家大政方针和地方的重要举措以及经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设中的重要问题，各党派参加人民政协工作的共同性事务，政协内部的重要事务，以及有关爱国统一战线的其他重要问题等。充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道和专门协商机构的作用，有利于广纳群言、广谋良策、广聚共识，有利于促进党和政府决策科学化、民主化，有利于更好实现人民当家作主，有利于化解矛盾、促进社会和谐稳定，有利于推进国家治理体系和治理能力现代化。

第三，积极协调关系、努力化解矛盾，维护社会和谐稳定。政局稳定是社会稳定的重要前提，政党关系和谐是社会和谐的重要保障。新中国成立以来，无论面临什么样的复杂形势和艰巨任务，各民主党派和无党派人士始终同中国共产党保持政治方向一致、根本利益一致、奋斗目标一致，互相支持、互相帮助、互相监督，形成了稳定的政党格局。特别是面对国际敌对势力把政党制度作为西化、分化我国的重要突破口，各民主党派和无党派人士始终立场坚定、旗帜鲜明，加强对各自成员的思想政治引导，坚决抵御各种错误思潮的影响，不断巩固同中国共产党团结合作的共同思想政治基础。同时，各民主党派和无党派人士积极代表和反映各自成员及所联系群众的意见、愿望、诉求，引导他们正确认识改革发展中利益关系的变化，协助党和政府做好沟通思想、理顺情绪的工作，及时消除影响社会稳定的各种因素，为社会主义现代化建设营造了安定团结的社会环境，在促进社会和谐稳定中发挥了重要作用。

第四，高举爱国主义、社会主义两面旗帜，加强团结联谊，促进祖国和平

统一大业。各民主党派和无党派人士在港澳同胞、台湾同胞和海外侨胞中具有广泛的联系和影响，是维护和促进祖国统一的重要力量。长期以来，各民主党派和无党派人士始终高举爱国主义、社会主义旗帜，积极开展各种形式的团结联谊活动，加强同港澳委员和各界人士的联系，宣传中央对港澳的“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治等方针政策，为促进我国对港澳恢复主权、保持港澳繁荣稳定作出重要贡献。他们积极开展对台湾人民的工作，大力开展“反独促统”活动，促进两岸经贸合作和人员往来，增进台湾同胞对中华民族和中华文化的认同感和归属感。通过加强与海外华侨华人的联系，弘扬中华优秀文化传统，宣传中国特色社会主义事业的伟大成就，介绍我国政治制度和政党制度的独特优势，增强了海外同胞的民族认同感和自豪感。

（四）中国人民政治协商会议

中国人民政治协商会议，简称“人民政协”或“政协”，是中国人民爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式，是国家治理体系的重要组成部分，是具有中国特色的制度安排。《宪法》序言规定：“中国人民政治协商会议是有广泛代表性的统一战线组织，过去发挥了重要的历史作用，今后在国家政治生活、社会生活和对外友好活动中，在进行社会主义现代化建设、维护国家的统一和团结的斗争中，将进一步发挥它的重要作用。”

拓展阅读

习近平：在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话

中国人民政治协商会议设全国委员会和地方委员会。全国委员会指导地方委员会，上级地方委员会指导下级地方委员会。中国人民政治协商会议地方委员会对全国委员会的全国性的决议，下级地方委员会对上级地方委员会的全地区性的决议，都有遵守和履行的义务。根据实际工作需要，中国人民政治协商会议全国委员会和地方委员会可以设立办公厅、专门委员会及其他工作机构。

我国在长期的政治实践中，形成了人民代表大会与人民政治协商会议同期召开大会、各级政协委员被邀请列席人大全体会议的惯例，也就是通称的“两会”。这种制度实践有利于人民政协进行充分和深入的协商，有利于实现最广泛的人民民主。与人民代表大会不同，人民政协不是国家机关，它由党派团体和

拓展阅读

关于加强社会主义协商民主建设的意见

界别代表组成，政协委员不是由选举产生，而是由各党派团体协商产生。在实现民主的具体方式上，政协也有别于人民代表大会，但两种民主形式是相辅相成的，都是宪法所确认的中国特色民主政治制度的组成部分。

在我国的政治实践中，人民政协主要履行政治协商、民主监督、参政议政三个方面的政治职能。

第一，政治协商。政治协商是对国家大政方针和地方的重要举措以及经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设中的重要问题，在决策之前和决策实施之中进行协商的制度安排和机制程序。

第二，民主监督。民主监督是对国家宪法、法律和法规的实施，重大方针政策、重大改革举措、重要决策部署的贯彻执行情况，涉及人民群众切身利益的实际问题解决落实情况，国家机关及其工作人员的工作等，通过提出意见、批评、建议的方式进行的协商式监督的制度安排和机制程序。人民政协的民主监督是中国特色社会主义监督体系的重要组成部分，是在坚持四项基本原则的基础上通过提出意见、批评、建议的方式进行的政治监督。

第三，参政议政。参政议政是对政治、经济、文化、社会生活和生态环境等方面的重要问题以及人民群众普遍关心的问题，开展调查研究，反映社情民意，进行协商讨论。通过调研报告、提案、建议案或其他形式，向中国共产党和国家机关提出意见和建议的制度安排和机制程序。参政议政是人民政协履行职能的重要形式，也是党政领导机关听取各民主党派、人民团体和各族各界人士的意见和建议，切实做好工作的有效方式。

（五）选举民主与协商民主

选举民主和协商民主相结合的人民民主，是适合中国国情的社会主义民主政治制度，是被实践证明的中国民主形式的必然选择。选举民主是指人民通过选举、投票行使权利的民主形式。协商民主是指人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商，尽可能就共同问题取得一致意见的民主形式。协商民主是实现党的领导的重要方式，是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势。实现两种民主形式的有机结合，是社会主义民主的特点和优势所在，也是发展社会主义民主政治的重要内容。

选举民主和协商民主的有机结合，是在中国人民民主的长期实践中形成和发展起来的。新中国成立前夕召开的中国人民政治协商会议第一届全体会议，就是在协商民主的基础上通过选举民主建立了新中国的政权。新中国成立以后

特别是改革开放以来，我国不断完善选举民主以保证人民的民主权利；同时继续发挥协商民主的重要作用，使选举民主和协商民主有机统一、不断发展和完善。目前，我国除人大的选举民主外，城乡基层自治中的选举民主也得到很大发展。同时，党的十八大报告提出要加强社会主义协商民主制度建设，包括政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商，在中国共产党领导下，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把握正确方向，形成强大合力，确保有序高效开展。选举民主和协商民主作为我国社会主义民主的两种形式日渐明确，并不断从实践经验上升到理论认识。中国特色协商民主与选举民主都是在坚持中国共产党的领导、坚持中国特色社会主义基本制度前提下充分保障人民当家作主的权力。选举民主根据国家宪法与相关法律通过选举行使民主权利，其民主性质具有“刚性”色彩；协商民主通过履行政治协商、民主监督、参政议政三个方面的政治职能，发展社会主义民主政治并完善国家治理方式，其民主性质带有“柔性”色彩。中国特色协商民主与选举民主不是非此即彼、相互对立的关系，而是相辅相成、互为补充的关系。中国特色选举民主强调少数服从多数，协商民主强调多数与少数的沟通，其根本目的都在于实现人民当家作主的权力，扩大人民有序政治参与。

在我国社会主义民主政治生活中，选举民主和协商民主既相辅相成、互为补充，又相互支持、相互促进，对社会主义民主的发展共同发挥着重要作用。选举民主建立在充分的协商民主基础上，重大人事安排前先进行协商，充分考虑方方面面的意见，然后进行投票选举，不搞西方式的排斥协商的纯粹票决的所谓竞选制选举。协商的过程是对问题加深认识的过程，是不断统一认识的过程。没有充分讨论协商的过程，盲目使用投票来决断，不仅不能充分发扬民主，反而容易作出错误的选择。协商民主也不能代替选举民主，协商民主的成果最后必须通过选举票决来实现。选举民主遵循少数服从多数的原则，协商民主遵循达成共识的原则。坚持选举民主与协商民主相结合，使我国社会主义民主制度既有广泛性，又有包容性。

实践证明，把选举民主和协商民主有机结合起来，有利于扩大社会各界的有序政治参与，拓宽利益表达渠道，是我国民主政治发展的有效运行载体和实现形式。

三、民族区域自治制度

（一）民族区域自治制度概述

1. 民族区域自治制度的概念

民族区域自治制度是指在国家的统一领导下，以少数民族聚居区为基础，建立相应的民族自治地方，设立民族自治机关，行使宪法和法律规定的自治权的制度。

拓展阅读

《中国的民族区域自治》白皮书

我国民族区域自治是中国共产党运用马克思列宁主义解决我国民族问题的基本政策，是我国的一项基本政治制度。我国民族区域自治是在国家统一领导下的自治。各民族自治地方都是中国不可分离的组成部分，各民族自治地方的自治机关都是中央政府领导下的一级地方政权，都必须服从中央的领导，维护国家的统一。与实行联邦制的国家不同，单一制国家的地方政权机关无权制定宪法，不得违背宪法规范的统一适用。民族区域自治法以及与之相配套的法律法规、民族自治地方的自治条例和单行条例不得与宪法相抵触。民族自治机关在行使同级的一般地方国家机关职权的同时，还依照宪法、民族区域自治法规定的权限行使自治权。民族区域自治的目的在于使聚居的少数民族能够根据本民族政治、经济、社会、文化等方面的特点，自主管理本地方本民族的内部事务，推动社会发展。因此，自治权是少数民族聚居区实现民族区域自治的核心内容之一。在国家统一领导下实行民族区域自治，体现了民族平等、民族团结、各民族共同繁荣发展的原则。

拓展阅读

《中国的民族政策与各民族共同繁荣发展》白皮书

2. 实行民族区域自治制度的必然性

确立和实行民族区域自治制度，是中国共产党坚持把马克思主义民族基本理论与我国民族问题实际相结合的重大成果，是合乎中国国情的正确选择。

第一，历史依据。中国是有着悠久历史的统一的多民族国家。早在公元前221年，秦朝就实现了国家的统一。中国历代中央政权大都在实现政治统一的前提下，保持民族地区原有的社会制度和文化形态。尽管旧的社会制度下各民族之间不可能形成真正意义上的平等关系，民族之间曾经发生矛盾、冲突甚至战争，但中国历史上统一多民族国家的长期存在，极大地促进了各民族之间的

政治、经济和文化交流，各民族对中央政权的向心力和认同感不断增强，形成了包括56个民族的中华民族。

第二，现实情况。我国的人口、资源分布和经济社会文化发展很不均衡。在长期的历史发展过程中，各民族频繁迁徙，逐渐形成了大杂居、小聚居的分布格局。汉族作为人口最多的民族遍布全国；少数民族人口虽少且主要居住在广大边疆地区，但在县级以上行政区域内都有少数民族居住。这种相互依存的人口分布状况决定了以少数民族聚居的地方为基础，建立不同类型和行政级别的民族自治地方，不仅必要，而且可行，它有利于民族关系的和谐稳定和各民族的共同发展。此外，少数民族聚居的地方面积广大，自然资源丰富，经济社会发展水平相对落后，实行民族区域自治，可以在充分发挥少数民族地区优势的同时，促进少数民族地区与其他地区之间的交流与合作，加快少数民族地区发展和国家的现代化建设，实现各地区的共同发展和各民族的共同繁荣。

第三，政治基础。自1840年以来，中国各民族共同肩负着反帝反封建、为民族解放和国家建设奋斗的历史使命。在共御外敌、争取民族独立和解放的长期斗争中，在新中国成立以后社会主义建设事业的发展进程中，中国各民族建立了休戚与共的亲密关系，形成了合作共存的政治认同：伟大祖国是各民族的共同家园，国家的主权统一和领土完整，是各民族实现真正自由平等和发展的根本保障。因此，建立一个统一的多民族国家，是在少数民族地区实行民族区域自治的坚实的政治基础。

第四，理论依据。民族区域自治是统一的多民族国家解决民族问题的一项基本政治制度。马克思列宁主义认为民族区域自治是建立现代真正民主国家的条件，是解决民族问题的重要途径。列宁指出，尽管社会主义国家应坚持民主集中制，但“民主集中制不仅不排斥地方自治以及有独特的经济和生活条件、民族成分等等的区域自治，相反，它必须既要求地方自治，也要求区域自治”①。“如果不保证每一个在经济和生活上有较大特点并且民族成分不同等等的区域享有这样的自治，那么现代真正的民主国家就不可能设想了。”② 可见，在统一的多民族国家实行民族区域自治，是马克思列宁主义的一个重要原则。我国实行民族区域自治制度，是把马克思列宁主义基本理论与我国民族问题的

① 《列宁全集》第24卷，人民出版社2017年版，第149页。
② 《列宁全集》第24卷，人民出版社2017年版，第150页。

实际相结合的产物。

（二）民族自治地方的建立原则与类型

1. 民族自治地方的建立原则

实行民族区域自治，首先要建立民族自治地方。根据《宪法》和《民族区域自治法》的规定和历史经验，建立民族自治地方应遵循以下基本原则。

第一，以少数民族聚居区为基础。以少数民族聚居区为基础，一是指建立民族自治地方应以少数民族聚居为基础，而不是以少数民族所占当地人口的比例为基础；二是指建立民族自治地方应以少数民族聚居的地区为基础，而不是单纯以民族成分为基础。民族区域自治是民族在一定“地区”范围内的自治，不能离开一定地域实行自治。同时，民族区域自治是“民族”在一定地区的自治，不能离开实行自治的民族实行自治。民族区域自治是民族自治和区域自治的结合。

第二，尊重历史传统。在长期的历史发展中，我国各民族人民之间相互杂居，在政治、经济、文化、社会生活各个方面已经形成密不可分的关系。各民族共同开拓了祖国的疆域，共同创造了悠久的历史和灿烂的文化，形成了汉族离不开少数民族、少数民族也离不开汉族的格局。因此，建立民族自治地方必须考虑历史因素，以增强民族团结，促进各民族共同繁荣。

拓展阅读

《新疆的文化保护与发展》白皮书

第三，各民族共同协商。建立什么样的自治地方，直接关系到当地有关民族的切身利益。因此，在民族自治地方的建立、区域界线的划分、名称的组成等一系列问题上，应由上级国家机关会同有关地方的国家机关和有关民族的代表充分协商拟订，按照法律规定的程序报请批准。根据宪法的规定，自治区的建置由全国人民代表大会批准，自治州、自治县的建置由国务院批准。

2. 民族自治地方的类型

根据宪法和法律的规定，民族自治地方分为自治区、自治州、自治县三级。划分三级行政地位的依据是少数民族聚居区人口的多少和区域面积的大小。我国共建立 155 个民族自治地方，包括 5 个自治区、30 个自治州、120 个自治县（旗）。以民族组成为依据，民族自治地方主要有以下基本类型：

拓展阅读

民族区域自治制度在西藏的成功实践

第一，在少数民族聚居的地方，根据当地民族关系、经济发展等条件并参酌历史情况，以一个少数民族聚居区为基础建立自治地方。例如，西藏自治区、四川省凉山彝族自治州、浙江省景宁畲族自治县等。

第二，建立以几个少数民族聚居区为基础的自治地方。如青海省海西蒙古族藏族自治州、甘肃省积石山保安族东乡族撒拉族自治县、湖南省湘西土家族苗族自治州、贵州省黔东南苗族侗族自治州等。

拓展阅读

《西藏发展道路的历史选择》白皮书

第三，在一个民族自治地方之内的其他少数民族聚居区，建立相应的自治地方。如在新疆维吾尔自治区内建有伊犁哈萨克自治州、焉耆回族自治县等。民族自治地方依据本地方的实际情况，可以包括一部分汉族或者其他民族的居民区和城镇。

第四，一个民族有多处规模不等的聚居区的，可以建立多个不同行政地位的自治地方。例如回族在全国建立有宁夏回族自治区、甘肃省临夏回族自治州、河北省孟村回族自治县等多个不同行政地位的民族自治地方。

此外，鉴于一些少数民族聚居地域较小、人口较少并且较为分散，不宜建立自治地方，宪法规定，通过设立民族乡的办法，使这些少数民族也能行使当家作主、管理本民族内部事务的权利。

（三）实行民族区域自治制度的意义

第一，保障各少数民族当家作主。人民当家作主，是建设社会主义政治文明的核心内容和本质要求。民族区域自治制度的建立和发展，保障各少数民族享有与汉族人民同等的民主权利，并且享有自主管理本民族内部事务的权利。根据宪法规定，少数民族与汉族同样享有参与管理国家和地方事务的权利。我国建立了包括自治区、自治州、自治县等多层次的自治地方，颁布实施了《民族区域自治法》，使少数民族人民得以依法实现自治和管理本民族内部事务。

第二，促进民族关系的巩固和发展。通过实行民族区域自治制度，各民族之间互助合作不断增强，相互了解不断加深，少数民族和民族地区经济发展、社会进步、宗教信仰和风俗习惯得到尊重。实践表明，坚持和完善民族区域自治制度，有利于妥善处理汉族与少数民族、少数民族与少数民族以及各民族内部之间的关系，使各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展。

第三，维护国家统一。民族区域自治是在维护国家统一的前提下实行的自

治。只有实行民族区域自治制度，广大少数民族人民才能真正实现当家作主，才能有力维护国家统一。根据宪法规定，中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的多民族国家，各民族自治地方都是中华人民共和国不可分割的一部分。民族自治地方的自治机关必须维护国家的统一，保证宪法和法律在本地方的遵守和执行。

第四，促进少数民族地区政治、经济、文化和社会事业的发展。我国实行民族区域自治制度以来，国家积极促进少数民族地区的经济发展和社会进步。少数民族地区的经济迅速发展，社会不断进步，人民生活幸福安定，精神面貌发生翻天覆地的变化，民族区域自治制度的发展取得了巨大成就。

当前，应该把充分保障民族区域自治与中华民族伟大复兴的历史使命、时代使命有机结合起来。

四、基层群众自治制度

（一）基层群众自治制度的概念和特点

基层群众自治制度是指依照宪法和有关法律规定，由居民（村民）选举的成员组成居民（村民）委员会，实行自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的制度，是我国一项基本政治制度。《宪法》第111条第1款规定："城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。……"《城市居民委员会组织法》《村民委员会组织法》也分别作出具体规定，从而奠定了基层群众自治制度的规范基础，为基层群众自治组织的设立提供了法律依据。

基层群众自治制度是在新中国成立后的民主实践中逐步形成的，其主要特点如下：

第一，基层群众自治组织以居民委员会和村民委员会为组织形式，具有群众性的特点，不同于国家政权组织形式。

第二，基层群众自治组织既不是国家机关的下级组织，又不从属于居民（村民）居住地范围内的其他任何社会组织，而是一个具有自治性质的基层群众组织，自治是其最主要的特色。

第三，基层群众自治组织没有上级组织，更没有全国性、地区性的统一组织，其只存在于居民（村民）居住地区范围内的基层社区，而且其所从事的工作都是居民（村民）居住范围内社区的公共事务和公益事业，具有基层性的特点。

（二）基层群众自治制度的内容

1. 基层群众性自治组织

根据宪法的规定，在城市基层的居民委员会和在农村基层的村民委员会是基层群众性自治组织的两种基本形式。

（1）居民委员会

居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。根据《城市居民委员会组织法》规定，居民委员会的设立主要包括以下内容：将根据居民居住状况、便于居民自治作为设立居民委员会的原则；根据我国城市生活实际，将居民委员会的设置范围规定为100—700户；根据《城市居民委员会组织法》第6条第2款规定，居民委员会的设立、撤销、规模调整，由不设区的市、市辖区的人民政府决定。

根据《城市居民委员会组织法》的规定，居民委员会的组织主要包括居民委员会的组成、产生、任期、活动方式、有关机构和经费来源等内容。居民委员会由主任、副主任和委员共5—9人组成。居民委员会主任、副主任和委员，由本居住地区全体有选举权的居民或者由每户派代表选举产生；根据居民意见，也可以由每个居民小组选举代表2—3人选举产生。居民委员会每届任期5年，其成员可以连选连任。

居民委员会根据需要设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会。居民委员会向居民会议负责并报告工作。居民会议由居民委员会召集和主持。涉及全体居民利益的重要问题，居民委员会必须提请居民会议讨论决定。居民委员会决定问题，采取少数服从多数的原则。

居民委员会的任务是：宣传宪法、法律、法规和国家的政策，维护居民的合法权益，教育居民履行依法应尽的义务，爱护公共财产，开展多种形式的社会主义精神文明建设活动；办理本居住地区居民的公共事务和公益事业；调解民间纠纷；协助维护社会治安；协助人民政府或者它的派出机关做好与居民利益有关的公共卫生、计划生育、优抚救济、青少年教育等项工作；向人民政府或者它的派出机关反映居民的意见、要求和提出建议。

（2）村民委员会

村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。按照《村民委员会组织法》的规定，村民委员会的设立包括设立的原则和设立的程序两方面内容。《村民委员会组织法》第3条第1款规定，村民委员

会根据村民居住状况、人口多少，按照便于群众自治，有利于经济发展和社会管理的原则设立。根据《村民委员会组织法》第 3 条第 2 款规定，村民委员会的设立、撤销、范围调整，由乡、民族乡、镇的人民政府提出，经村民会议讨论同意，报县级人民政府批准。

根据《村民委员会组织法》的规定，村民委员会的组织涉及村民委员会的组成、产生、任期、活动方式及有关机构等方面内容。村民委员会由主任、副主任和委员共3—7 人组成。村民委员会主任、副主任和委员，依法由村民直接选举产生。村民委员会每届任期 5 年，届满应当及时举行换届选举。村民委员会成员可以连选连任。村民委员会实行少数服从多数的民主决策机制和公开透明的工作原则。村民委员会实行村务公开制度。村民委员会根据需要设人民调解、治安保卫、公共卫生与计划生育等委员会。

村民会议由村民委员会依法召集。村民会议审议村民委员会的年度工作报告，评议村民委员会成员的工作；有权撤销或者变更村民委员会不适当的决定；有权撤销或者变更村民代表会议不适当的决定。

村民委员会的主要职责是：支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济，承担本村生产的服务和协调工作，促进农村生产建设和经济发展；依照法律规定，管理本村属于村民集体所有的土地和其他财产，引导村民合理利用自然资源，保护和改善生态环境；尊重并支持集体经济组织依法独立进行经济活动的自主权，维护以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，保障集体经济组织和村民、承包经营户、联户或者合伙的合法财产权和其他合法权益；宣传宪法、法律、法规和国家的政策，教育和推动村民履行法律规定的义务、爱护公共财产，维护村民的合法权益，发展文化教育，普及科技知识，开展多种形式的社会主义精神文明建设活动等。

2. 基层群众性自治组织与基层政权的关系

《宪法》第 111 条第 1 款规定：“……居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定。”基层政权作为国家在基层行政区域内设立的国家机关及其行使职权的统一体，在城市指的是不设区的市、市辖区的人民代表大会及其常委会和人民政府及其职权的统一体；在农村指的是乡、民族乡、镇人民代表大会和人民政府及其职权的统一体。因此，基层群众性自治组织与基层政权的关系，包括基层群众性自治组织与基层人民代表大会的相互关系以及同基层人民政府的相互关系。

第一，基层群众性自治组织与基层人民代表大会的相互关系。基层群众性自治组织与基层人民代表大会的相互关系，在我国宪法和相关法律中没有明文规定，但从二者的性质和职权中可予以考察和分析。一方面，基层群众性自治组织要严格遵守和贯彻基层人民代表大会及其常委会的决议和决定，开展自治活动，依法参与有关基层人民代表大会的活动并反映居民（村民）的意见和要求。另一方面，基层人民代表大会要依法对基层群众性自治组织进行监督，保证宪法、法律、法规以及有关决定、决议在基层群众性自治组织的实施，对基层群众自治工作给予指导、帮助和支持，对其他机关或组织妨碍基层群众自治的行为进行有效干预，保障基层群众自治的实现。

第二，基层群众性自治组织与基层人民政府的相互关系。根据宪法规定，《城市居民委员会组织法》和《村民委员会组织法》对基层群众性自治组织与基层人民政府之间的相互关系作了规定。《城市居民委员会组织法》第2条第2款规定："不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关对居民委员会的工作给予指导、支持和帮助。居民委员会协助不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关开展工作。"《村民委员会组织法》第5条规定："乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助，但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。"

第三节 文化制度

文化是一个国家、一个民族的灵魂。没有高度的文化自信，没有文化的繁荣昌盛，就没有中华民族的伟大复兴。发展社会主义先进文化、广泛凝聚人民精神力量，是国家治理体系和治理能力现代化的深厚支撑。必须坚定文化自信，牢牢把握社会主义先进文化前进方向，围绕举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象的使命任务，坚持为人民服务、为社会主义服务，坚持百花齐放、百家争鸣，坚持创造性转化、创新性发展，激发全民族文化创造活力，更好构筑中国精神、中国价值、中国力量。

文化制度是指一国通过宪法和法律规范社会文化生活，调整以社会意识形态为核心的各种文化生活的基本原则和规则的总和。进入20世纪后，随着资

本主义的快速发展，文化生活在整个社会生活中的地位与影响愈加重要，宪法对文化政策和文化制度的规定也日趋完善。1919 年德国《魏玛宪法》第一次比较系统地规定了文化制度，不仅规定公民的文化权利，还明确规定了国家的文化政策。文化制度的范畴十分广泛，主要包括：与社会意识形态有关的基本价值观念；文学艺术、体育、科学技术、新闻出版、广播电视等方面的文化事业和国家政策等。

一定社会的文化制度是为一定的政治制度服务的，政治制度又通过国家机器规范文化的性质和发展方向。正如毛泽东所指出的："一定的文化（当作观念形态的文化）是一定社会的政治和经济的反映，又给予伟大影响和作用于一定社会的政治和经济；而经济是基础，政治则是经济的集中的表现。这是我们对于文化和政治、经济的关系及政治和经济的关系的基本观点。"① 文化制度是统治阶级以国家名义制定或认可的，体现了统治阶级的基本世界观和价值观，发挥着维护统治阶级统治地位和统治秩序的作用。毛泽东曾经指出："在现在世界上，一切文化或文学艺术都是属于一定的阶级，属于一定的政治路线的。为艺术的艺术，超阶级的艺术，和政治并行或互相独立的艺术，实际上是不存在的。"②

当然，文化制度也具有时代性和民族性。中国特色社会主义文化，源自中华民族五千多年文明历史所孕育的中华优秀传统文化，熔铸于党领导人民在革命、建设、改革中创造的革命文化和社会主义先进文化，植根于中国特色社会主义伟大实践。发展中国特色社会主义文化，就是以马克思主义为指导，坚守中华文化立场，立足当代中国现实，结合当今时代条件，发展面向现代化、面向世界、面向未来的，民族的科学的大众的社会主义文化。

一、我国宪法关于文化制度的规定

我国 1954 年宪法在总纲第 3 条，第三章"公民的基本权利和义务"中的第 87 条、第 94 条、第 95 条等对我国社会主义文化制度的重要基本原则、制度的规范内容、人民所享有的基本文化权利和人民必须得到切实保障的文化权益等作出了原则规定，并首次以根本法的形式规定了人民群众是社会主义文化的

---

① 《毛泽东选集》第 2 卷，人民出版社 1991 年版，第 663—664 页。
② 《毛泽东选集》第 3 卷，人民出版社 1991 年版，第 865 页。

主人，为文化制度的发展奠定了法律基础。1975年宪法由于受到极“左”思想的影响，仅仅强调对资产阶级的全面专政和文化为无产阶级政治服务，没有具体规定保障公民的文化权利。1978年宪法纠正极“左”错误，对文化制度的部分内容作出规定。现行《宪法》序言以及总纲第19条、第20条、第23条、第24条等条款都对文化建设作了规定。

现行宪法中文化制度的内容主要包括马克思主义在意识形态领域的指导地位、思想道德建设、科学文化体育事业、文学艺术创作及其他事业、对人才的培养等内容。

（一）坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位

马克思主义是我们立党立国的根本指导思想。马克思主义深刻揭示了人类社会历史发展的客观规律，是经实践检验和证明的科学理论。现行宪法序言明确规定了马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想在国家生活中的指导地位，为我国的文化制度建设指明了方向。加强文化制度建设，必须坚持用发展着的马克思主义和马克思主义中国化的成果武装头脑，动摇或放弃马克思主义在意识形态领域的指导地位，将使全党和全国人民失去共同的思想准则，导致思想混乱和社会动荡。

（二）加强思想道德建设

思想道德建设决定着精神文明建设的性质和方向，对社会的政治经济和社会发展有着重大作用。《宪法》第24条规定：“国家通过普及理想教育、道德教育、文化教育、纪律和法制教育，通过在城乡不同范围的群众中制定和执行各种守则、公约，加强社会主义精神文明的建设。国家倡导社会主义核心价值观，提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德，在人民中进行爱国主义、集体主义和国际主义、共产主义的教育，进行辩证唯物主义和历史唯物主义的教育，反对资本主义的、封建主义的和其他的腐朽思想。”思想道德建设主要包括以下内容：

1. 理想教育

理想教育在思想道德建设中起着决定性的作用。在新时代，要坚持进行共产主义教育，进行辩证唯物主义和历史唯物主义教育，进行艰苦创业的精神教育，进行党的基本理论、基本路线、基本方略的教育，引导人们树立中国特色社会主义共同理想，抵制资本主义的、封建主义的和其他腐朽思想的侵蚀，树

立正确的世界观、人生观和价值观，为把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国而努力。

2. 道德教育

道德教育重在培养人民的社会主义道德品质，促进社会秩序和社会风气的不断改善。社会主义道德教育要以为人民服务为核心、以集体主义为原则、以诚实守信为重点，弘扬培育民族精神和时代精神，加强个人品德、社会公德、职业道德和家庭美德教育。要加强青少年思想道德教育，通过各种形式和途径帮助青少年树立远大理想、培育优良品德。

3. 文化教育

要在人民中普及科学知识，弘扬科学精神，在全社会形成崇尚科学、反对迷信和伪科学的良好氛围，不断提高人民的科学文化水平。加强文化教育，要不断推进马克思主义的大众化，提高人们对于社会发展一般规律的认识，支持健康有益文化，努力改造落后文化，坚决抵制腐朽文化，不断满足人们的精神文化需求。

4. 纪律教育和法治教育

纪律教育就是培养人们执行纪律的自觉性，使之养成遵守纪律的习惯，其主要内容有：使人们正确认识自由与纪律的关系，自觉抵制自由主义和无政府主义，坚持个人服从集体、少数服从多数的原则，严格遵守各种规章制度和劳动纪律等。法治教育就是进行社会主义法治基本方针和法律基本知识的教育，使公民了解自己的权利和义务，增强社会主义法治意识，养成自觉守法的行为习惯，懂得运用法律维护自身权益。

（三）加强科学文化体育建设

科学文化体育建设对于提高民族素质、提高社会文明程度、促进经济发展和社会全面进步具有重要作用。同时，科学文化体育建设也是提高人民群众思想道德水平的重要条件，与思想道德建设相辅相成。《宪法》第20—23条等对科学文化体育建设作出了具体的规定，基本内容如下：

1. 发展科学事业

科学技术是第一生产力，发展科学事业，对于提高我国的生产力水平，促进社会主义现代化建设具有重要作用。《宪法》第20条规定："国家发展自然科学和社会科学事业，普及科学和技术知识，奖励科学研究成果和技术发明创造。"这一规定将发展科学事业作为国家的基本政策和国家的义务。依据这一

规定，国家负有推动自然科学和人文社会科学发展的责任，也负有推动科学技术知识普及的义务。

2. 发展文化事业和体育事业

文化事业包括文学艺术、新闻广播电视、出版发行、图书馆博物馆文化馆事业等多个方面，其基本方针是为人民服务，为社会主义服务。《宪法》第22条规定："国家发展为人民服务、为社会主义服务的文学艺术事业、新闻广播电视事业、出版发行事业、图书馆博物馆文化馆和其他文化事业，开展群众性的文化活动。国家保护名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产。"依据这一规定，国家建立了各个文化领域的具体文化制度，比如出版管理制度、电影管理制度、文物保护制度等。此外，体育事业是我国文化制度的重要组成部分。《宪法》第21条第2款规定："国家发展体育事业，开展群众性的体育活动，增强人民体质。"这是我国体育事业的基本政策。

3. 保障公民进行文化活动的自由

《宪法》第47条规定公民有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。对于公民的文化活动自由，国家有尊重和保障的义务，不得随意干涉公民进行文化活动的自由。同时，国家对从事科学、技术、文学、艺术和其他文化事业的公民的有益于人民的创造性工作，给予鼓励和帮助。

（四）加强人才培养

文化建设，人才为本。《宪法》第23条规定："国家培养为社会主义服务的各种专业人才，扩大知识分子的队伍，创造条件，充分发挥他们在社会主义现代化建设中的作用。"发展科学事业和文化事业离不开人才，知识分子是其中的重要力量。通过培养专业人才，扩大知识分子队伍，保护著作权、发明专利等知识产权，为科学研究提供物质条件等方式，促进我国的文化创新和科学技术创新，加快提高社会生产力水平，为社会主义现代化建设提供智力支持。

二、文化制度的发展与完善

当今世界，文化越来越成为民族凝聚力和创造力的重要源泉，成为综合国力竞争的重要因素。近年来，我国文化及相关产业增加值保持平稳快速增长，占GDP比重稳步上升，在推动经济高质量发展中发挥了积极作用。在宪法规定的基础上，必须坚持以中国特色社会主义理论体系为指导，坚持"百家争鸣、百花齐放"的双百方针，推动社会主义文化不断发展和完善。

（一）坚持以社会主义核心价值观引领文化制度建设

2018年修改《宪法》时，在《宪法》第24条增加规定“国家倡导社会主义核心价值观”。由“富强、民主、文明、和谐，自由、平等、公正、法治，爱国、敬业、诚信、友善”组成的社会主义核心价值观是社会主义核心价值体系的内核，体现了社会主义核心价值体系的根本性质和基本特征，反映了社会主义核心价值体系的丰富内涵和实践要求，是社会主义核心价值体系的高度凝练和集中表达。

社会主义核心价值观是当代中国精神的集中体现，凝结着全体人民共同的价值追求。因此，必须以宪法为基础，全面把握社会主义核心价值观，以培养担当民族复兴大任的时代新人为着眼点，强化教育引导、实践养成、制度保障，发挥社会主义核心价值观对国民教育、精神文明创建、精神文化产品创作生产传播的引领作用，把社会主义核心价值观融入社会发展各方面，转化为人们的情感认同和行为习惯。深入挖掘中华优秀传统文化蕴含的思想观念、人文精神、道德规范，结合时代要求继承创新，让中华文化展现出永久魅力和时代风采。

社会主义核心价值观为中华民族伟大复兴提供精神动力与智力支持。宪法是核心价值观的重要载体，核心价值观的制度化、法律化需要通过以宪法为代表的中国特色社会主义法律体系实现。核心价值观需要宪法的捍卫，只有法治的保障才能让社会主义核心价值观的本质得到体现，才能让社会主义核心价值观成为人们认可的文化制度核心。要重视社会主义核心价值观与宪法的内在逻辑关联，推动社会主义核心价值观在宪法实施与宪法监督中发挥作用，进一步将社会主义核心价值观融入法治建设之中。

（二）加强社会主义思想道德建设

人民有信仰，国家有力量，民族有希望。要提高人民思想觉悟、道德水准、文明素养，提高全社会文明程度。要积极培育人民爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的情操。广泛开展理想信念教育，深化中国特色社会主义和“中国梦”宣传教育，弘扬民族精神和时代精神，加强爱国主义、集体主义、社会主义教育，引导人们树立正确的历史观、民族观、国家观、文化观。深入实施公民道德建设工程，加强和改进思想政治工作，弘扬科学精神，推进诚信建设和志愿服务制度化，强化社会责任意识、规则意识、奉献意识。

（三）繁荣发展自然科学事业和哲学社会科学事业

落实宪法规定的发展自然科学事业的政策，必须提高自主创新能力，建设

创新型国家，这是提高我国综合国力和国际竞争力的关键所在。繁荣发展哲学社会科学必须坚持马克思主义的指导，坚持解放思想、实事求是、与时俱进，积极推进理论创新，充分发挥哲学社会科学认识世界、传承文明、创新理论、咨政育人、服务社会的功能，大力实施马克思主义理论研究和建设工程，努力建设面向现代化、面向世界、面向未来，具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学。

（四）繁荣发展文学艺术事业

社会主义文艺是人民的文艺，文艺深深融入人民的事业和生活，必须坚持以人民为中心的创作导向，坚持“文艺为人民服务、为社会主义服务”，在深入生活、扎根人民中进行无愧于时代的文艺创造。文艺创作的重点在于反映人民的心声，必须坚持为人民服务、为社会主义服务的根本方向。

要繁荣文艺创作，坚持思想精深、艺术精湛、制作精良相统一，加强现实题材创作，不断推出讴歌党、讴歌祖国、讴歌人民、讴歌英雄的精品力作。发扬学术民主、艺术民主，提升文艺原创力，推动文艺创新。倡导讲品位、讲格调、讲责任，抵制低俗、庸俗、媚俗。加强文艺队伍建设，造就一大批德艺双馨名家大师，培育一大批高水平创作人才。

第四节 社会制度

法学意义上的社会制度，是指宪法和法律在调整社会关系中形成的规范人们社会行为的规则和原则的总和。社会制度与包括政治制度、经济制度、文化制度等在内的其他基本制度互为影响，相辅相成。社会制度与其他基本制度各自规范不同的行为范畴，形成对人民生活的全方位保障。宪法规定的社会制度①主要包括教育、就业、医疗卫生、社会保障、社会治理等内容。②

19 世纪末以来，尤其是 20 世纪 30 年代世界资本主义经济危机以来，资本主义国家产生了大量的经济问题和社会矛盾，传统的国家职能和治理模式已无

---

① 我国《宪法》第 1 条第 2 款明确规定：“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度……”这里的“社会主义制度”是指广义的社会制度，除此之外的具体制度都是指狭义的社会制度。

② 宪法和法律意义上的社会制度，排除了道德、习俗、乡规民约、纪律等规范所作用的社会关系、社会行为和社会秩序的部分。

法适应经济发展和社会变迁的需要，资本主义宪法和法律越来越难以调整和解决社会矛盾与不公正等经济社会问题。为摆脱经济危机，缓和社会矛盾，资本主义国家开始加强对经济的调控和对社会的规范，有的资本主义国家借鉴或者吸收了社会主义的某些原理原则，实行福利政策，建设福利国家。在这种时代背景下，社会制度与政治制度、经济制度和文化制度同样成为宪法规范和保障的国家制度的重要组成部分。社会主义宪法自产生之日起就确立了重视社会建设、重视民生的基本理念，有关社会建设和社会制度的规定成为国家制度的重要内容。这是由社会主义的国家性质和职能决定的。

我国对社会发展规律的认识经历了一个不断深化的过程，对社会制度的确立、建设和发展也经历了从国家政策逐步上升到宪法层面的发展过程。

一、我国宪法关于社会制度的规定

现行宪法对社会制度的规定为推进社会建设、提高保障水平和改善民生，提供了制度保障和宪法依据。

（一）教育制度

教育制度是为规范各类教育机构与组织体系及其运行而制定的各种规则和原则的总和。教育制度来自人们的实践积累，是人类创造的不断变化的制度。教育制度关乎民族发展的重大问题，各国的教育制度的形成都是基于其本国的历史传统及文化土壤，中国特色社会主义教育制度是对中国共产党领导下经过长期实践积累的经验的总结，是与中国特色社会主义建设及中华民族伟大复兴相适应的现代化制度的重要内容。

教育制度的主要功能是：（1）传播先进文化；（2）推进社会主义民主政治建设；（3）促进经济科学发展；（4）培养人才；（5）推动自主创新。

我国《宪法》第 19 条、第 24 条、第 36 条、第 45 条对教育制度作了较为详细的规定：（1）国家发展社会主义教育事业，提高全国人民的科学文化水平。（2）国家举办各种学校，普及初等义务教育，发展学前教育、中等教育、职业教育和高等教育；国家发展各种教育设施，扫除文盲，对工人、农民、国家工作人员和其他劳动者进行政治、文化、科学、技术、业务的教育，并且国家鼓励自学这种教育方式。（3）国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业，国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的教育，国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体

质等方面全面发展。(4) 任何人不得利用宗教进行妨碍国家教育制度的活动。

我国大力促进国家义务教育地区均衡发展，发展农村学前教育，完善家庭经济困难学生资助政策。对于农民工子女就学问题，逐步实现以全日制公办学校为主、以输入地为主保障农民工子女平等接受义务教育，并全面取消借读费。国家已建立了较完善的公民受教育权保障体系，在实践中也取得了积极的进展，特别是《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》为发展教育、实现公民的受教育权提出了目标与措施。除《宪法》对受教育权作出原则性规定外，我国先后颁布了《义务教育法》《教育法》《职业教育法》《高等教育法》等法律，进一步完善了教育立法。

（二）劳动就业制度

劳动就业制度是为调整劳动和就业社会关系而制定的各种规则和原则的总和。中国特色社会主义劳动制度体现了我国人民民主专政的性质，是社会主义优越性的体现，其目的在于建设中国特色社会主义和实现中华民族伟大复兴，而不是平衡资本家与工人之间的矛盾。

劳动就业具有个体自由保护、个体价值实现和社会安全保障等功能，对于维护社会稳定、促进社会和谐具有重要作用。

劳动就业是我国必须长期面对的重大民生问题。《宪法》在序言、第 14 条、第 42 条、第 43 条对劳动就业制度作了规定：(1) 社会主义消灭了人剥削人的制度，实行各尽所能、按劳分配的原则，使公民可以通过劳动就业，实现自我发展。(2) 国家鼓励、指导和帮助各种所有制经济组织的自主经营权和经济活动自主权，保障劳动者民主参与经济组织管理的权利，促进公民充分劳动就业。(3) 国家通过提高劳动者的积极性和技术水平，推广先进科学技术，完善经济管理体制和企业经营管理制度，改进劳动组织，不断提高劳动生产效率和经济效益，发展社会生产力。(4) 国家通过各种途径，创造劳动就业条件，加强劳动保护，改善劳动条件，并在发展生产的基础上，提高劳动报酬和福利待遇。国家对就业前的公民进行必要的劳动就业训练。(5) 公民享有劳动权、休息权以及社会保障权，男女同工同酬，国家为公民实现劳动就业提供基本保障。

（三）医疗卫生制度

医疗卫生制度是为规范医疗卫生行为而制定的规则和原则的总和。我国医疗卫生制度的目标是人人享有基本医疗卫生服务。基本医疗卫生制度必须遵循公益性、公平性和可及性原则。

现行宪法确立了与我国经济发展水平相适应的医疗卫生制度。第21条明确规定，国家发展医疗卫生事业，发展现代医药和我国传统医药，鼓励和支持农村集体经济组织、企业事业组织和街道组织举办各种医疗卫生设施，开展群众性的卫生活动，保护人民健康。

（四）社会保障制度

社会保障制度是为保障全体社会成员的基本生存与生活需要而制定的有关社会福利、社会保险、社会救助、社会优抚和社会安置等的一系列规则和原则的总称。社会保障制度对保障公民基本生活需要，增进全体社会成员的物质和文化福利，促进社会和谐稳定，具有重要作用。

2004年修改《宪法》时，在第14条中增加一款，即“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”。将建立健全社会保障制度明确写入宪法，既体现了社会主义制度的本质要求，也使这项制度获得国家基本国策的法律地位，有利于加强对公民基本权利的保护。根据现行宪法的规定，我国的社会保障制度主要包括：（1）国家建立健全与经济发展水平相适应的社会保障制度。（2）国家依照法律规定实行企业事业组织的职工和国家机关工作人员的退休制度。退休人员的生活受到国家和社会的保障。（3）公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展公民享受这些权利所需要的社会保险和社会救济事业。（4）国家和社会保障残废军人的生活，抚恤烈士家属，优待军人家属。国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。

改革开放以来，我国在尊重本国社会经济发展状况的情况下，投入了必要的物质资源，在防止提供的物质帮助过少与防止提供的物质帮助超过国家财力物力可以承受的限度之间取得平衡，根据一个国家经济与文化发展具体情况，选择了适当的社会保障方式，发挥了社会保障制度的利益调整功能。我国已逐步形成与社会主义市场经济体制相适应的社会保障制度框架。

（五）社会治理制度

社会治理制度是为维护人民群众权益，促进社会公平正义，保持社会良好秩序而制定的各种规则和原则的总和。社会治理的基本任务包括协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定。

《宪法》的序言、第2条、第28条、第30条、第32条、第33条、第48

条、第50条等条款为社会治理制度提供了根本法律依据：（1）规定了国家的根本任务和国家机构的社会治理职能，规定公民参与国家经济、政治、文化和社会事业治理的权利。（2）规定维护社会秩序，打击危害社会秩序和国家安全及社会治安的违法犯罪活动，规定尊重和保障人权。（3）规定老人、妇女、儿童、残疾人、华侨、外国人等特殊人群的特殊权利和社会保障权。（4）赋予基层群众性自治组织维护居住区域公共事务、公益事业，调解社会矛盾等社会治理职权。（5）规定各种经济组织、社会组织实行民主管理和各种形式的社会主义责任制、国家机关的工作责任制。

二、社会制度的发展与完善

根据宪法精神，党的十九大、十九届四中全会《决定》在提高保障水平和改善民生，加强和创新社会治理方面作出了重大部署。

（一）加强社会公共服务体系建设

完善的公共服务体系是衡量社会制度建设水平的重要标准。国家应努力做到：（1）深化教育改革，建设现代国民教育体系和终身教育体系，保障人民享有公平而有质量的教育；（2）完善劳动就业制度，实现更高质量和更充分就业；（3）深化收入分配制度改革，促进收入分配更合理、更有序，履行好政府再分配调节职能，加快推进基本公共服务均等化，缩小收入分配差距；（4）加强社会保障体系建设，全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系；（5）实施健康中国战略，促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接，加强人口发展战略研究。健全幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等方面国家基本公共服务制度体系，尽力而为，量力而行，注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，保障群众基本生活。

（二）打造共建共治共享的社会治理格局

加强和创新社会治理，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，确保人民安居乐业、社会安定有序，建设更高水平的平安中国。加强预防和化解社会矛盾机制建设，正确处理人民内部矛盾。健全公共安全体系，加快社会治安防控体系建设，加强社会心理服务体系建设，加强社区治理体系建设等。

（三）有效维护国家安全

国家安全是安邦定国的重要基石，维护国家安全是全国各族人民根本利益所在，也是公民的基本义务。按照总体国家安全观的要求，要完善国家安全战略和国家安全政策，坚决维护国家政治安全，统筹推进各项安全工作，包括健全国家安全法律体系，加强国家安全教育等。

（四）加强社会领域立法①

社会制度的完善需要加强社会领域的立法，重点健全社会保障、发展社会事业、保障群众基本生活、完善对特殊群体合法权益的保护、规范社会组织、加强社会管理等方面的法律法规。完善各种社会规范，如村规民约、社会组织章程、行业协会规则等。在加强社会领域立法时，要严格根据宪法规定和宪法精神，从我国基本国情出发，遵循国家普遍保障、保护弱者及公益性等原则，始终把人民利益摆在至高无上的地位，让改革发展成果更多更公平地惠及全体人民，使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

第五节 生态文明制度

建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化，既要创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要，也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。因此，不论对于民族、国家，还是公民个体，生态文明均攸关重要。2018 年通过的《宪法修正案》正式写入生态文明，明确规定："推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴。"

---

① 本书主要以社会保障、劳动就业、社会事业、社会组织、社会管理为基本内容确立社会领域立法的范围。同时，经济、政治、文化等领域立法也要反映和体现加强社会建设的要求。按照目前通行的理解，社会法作为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，主要是规范劳动关系、社会保障、社会福利和特殊群体权益保障等方面关系的法律规范，包括劳动法、劳动合同法、社会保险法、工会法、各种特殊群体权益保障法等重要法律。这些方面当然属于社会领域的立法。但是，本书所提出的社会领域立法的范围，比目前法律体系意义上的社会法，在含义上要更宽一些，主要包括社会事业、社会组织、社会管理、社会问题等方面的法律。这样界定社会领域立法，既能较好地与推进和谐社会建设相衔接，围绕党和国家中心工作展开，又能够与社会主义市场经济立法、政治立法、文化立法等协调推进。

将生态文明写入宪法，在彰显其自身根本法属性的同时，对于宪法本身也会产生深刻影响。首先，社会主义生态文明观成为特定的中国宪法观的有机组成部分；其次，生态文明制度与政治制度、经济制度、文化制度、社会制度一起成为宪法上的五大制度；最后，宪法实施的内容也会随着生态文明制度、生态权利的展开而更加丰富。

所谓生态文明制度，是指宪法确认和调整的，保护和改善生态环境，提升国家的环境竞争力以及人民的环境指数的一系列制度的总和。其直接目的是协调人、国家与环境的关系，保护和改善环境；间接目的是满足人民的美好环境诉求，实现经济社会的可持续发展。在我国，必须实行最严格的生态环境保护制度，全面建立资源高效利用制度，健全生态保护和修复制度，严明生态环境保护责任制度。

一、我国宪法规定的生态文明制度

生态文明入宪，标志着我国宪法文本中已经形成了有关生态文明与环境保护的较为完整的规范与制度体系。

（一）生态文明、绿色发展与社会主义生态文明观

宪法序言写入生态文明具有深刻内涵。生态文明建设是保障国家永续发展的基本条件，“美丽”作为宪法对国家发展目标的主要描述之一，最终惠及人民。国家是生态文明建设的权力主体和责任主体，公民是生态文明建设的权利与义务主体。生态文明是一个涵盖多方面内容的制度体系，生态文明体制改革是当下生态文明建设的重点内容。2018 年修改宪法，将生态文明与物质文明、政治文明、精神文明、社会文明一起作为国家文明体系中的重要组成部分，是社会主义现代化强国的主要标志。国家文明体系中的生态文明，是宪法文明的重要组成部分，将指向具有生态意义的宪法理念、制度安排与行为模式的变革。

作为宪法序言中新发展理念的绿色发展包括两方面含义：首先，为国家永续发展提供理念指引。其次，绿色发展既强调发展又强调生态，协调统合经济发展与环境保护，将其写入宪法意味着宪法对兼顾环境保护与经济发展理念的确认并随之进行相关的制度安排。

社会主义生态文明观，是特定的中国宪法观的有机内容，是宪法上生态制度的重要理论基础。只有坚持正确的生态文明观，才能更好地进行生态文明建设，更好地发展与完善生态文明制度。而生态文明与绿色发展的宪法特定内涵

构成了社会主义生态文明观的重要内容。

（二）自然资源的合理利用

所谓自然资源，是指人类可以直接获得并用于生产和生活的天然存在的自然物，如土地资源、气候资源、水资源、生物资源、矿物资源等。自然资源的使用，必须考虑到长远需要，做到资源的开发与保护相结合，使之兼有经济效益、环境效益和社会效益。所谓合理利用，是指以合适的方式使事物发挥效能。《宪法》第9条“保障自然资源的合理利用”的规定重在强调对自然资源的使用方式和使用程度应该合乎自然资源的特点和规律，既要发挥自然资源对于经济社会发展的功能，又不过度使用。“合理的资源利用既可以最大限度地促进社会经济的发展，又能最大限度地减少对生态环境的不利影响，最终达到或趋向可持续发展的目标。”①

（三）生态环境和生活环境的保护与改善

所谓生活环境，是指与人类生活密切相关的各种天然的和经过人工改造过的自然因素，如房屋周围的空气、河流、水塘、花草树木、风景名胜、城镇、乡村等。所谓生态环境，是指以整个生物界为中心，可以直接或间接影响人类生活和发展的自然因素和人工因素的环境系统。人和自然是宪法中环境的两大组成部分。生活环境主要强调人的因素，生态环境主要强调自然的因素。维持人的尊严是现代宪法的核心价值，自然环境是维持人的尊严生活的物质条件。《宪法》第9条和第26条中的“保护”强调了环境保护的第一层次目标，即维持较适宜的环境。《宪法》第26条“国家保护和改善生活环境和生态环境”意在强调在维持现有环境条件的前提下，进一步提高环境质量，强调了环境保护的第二层次目标，即追求更良好的环境。为此，2018年修改宪法时，明确了国务院“领导和管理生态文明建设”的职权。

（四）生态文明建设中公民的应然行为模式

主要指禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。表面上看，这是对公民违法行为的禁止，因为环境属于国家和公共利益，公民当然有保护和改善环境的义务，但事实上，公民树立正确的环境观念，规范自己的环境行为，最终的受益者是公民自身。

---

① 谭荣、曲福田：《自然资源合理利用与经济可持续发展》，载《自然资源学报》2005年第6期。

二、生态文明制度的发展与完善

根据宪法规定与党的十八大、十九大的精神，建设生态文明，任重道远，结合生态文明制度的内在逻辑，应进行如下发展与完善。

（一）生态教育

通过生态教育，让国家和公民均养成正确的生态观，是有效进行环境治理的前提。有研究表明，教育对环境意识的提高不无裨益。① 为了促进生态教育，提高公民生态意识，世界多国（如美国、日本、韩国、巴西等）均制定了有关生态与环境教育的法律。制定于1970年的美国《环境教育法》指出："所谓环境教育，是这样一种教育过程：它要使学生围绕着人类周围的自然环境与人为环境同人类的关系，认识人口、污染、资源的分配与枯竭、自然保护以及运输、技术、城乡的开发计划等，对于人类环境有着怎样的关系和影响。"②

开展有效的生态教育在我国当下更具有迫切性，而且具有特定的内涵：（1）充分认识人与自然是生命共同体。人是自然、环境、生态的一部分，必须尊重自然、顺应自然、保护自然，应该像对待生命一样对待生态环境。（2）建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。在人类文明长河中，为何中华文明得以长存？从生态意义上讲，是因为我国特有的地形地貌为中华文明的延续发展提供了足够的土地与环境资源。因此，世界各国及各个文明的竞争，实际上是环境的竞争。要想保证中华民族永续发展，必须建设生态文明。（3）绿水青山就是金山银山。生态环境是可持续发展的前提，环境就是生产力，环境就是竞争力。（4）环境是人民美好生活的重要内容。美好生活是当下对人权追求与保障最全面、最典型的概括。时至今日，环境无疑是实现美好生活的必备条件之一。（5）现代化包括人与自然和谐共生的现代化。环境治理是国家治理现代化的重要内容之一。（6）积极参与全球环境治理，保障全球生态安全。不论是基于环境问题的国际性，还是基于构建人类命运共同体的担当，我国均应积极有效参与全球环境治理。

（二）生态治理

所谓生态治理，是以环境的保护与改善、国家经济社会的可持续发展、公

---

① Scott D, Willits F K, Environmental Attitudes and Behaviors: A Pennsylvania Survey, *Environment and Behavior*, 1994, pp. 239—260.

② Department of Education and Science (DES), *Environmental Education: A Review*, London: HMSOJ, 1981, p. 178.

民环境权益的保障为综合目标，由国家主导，公民积极参与，包括从理论、规范到实践的各项生态文明制度的总和。目前重点应该放在推进绿色发展以及有效解决突出环境问题等方面。

（三）生态监管

生态监管是有效推进生态文明制度实施及改革的重要环节，其核心是增强生态监管机构的权限，并有效落实环境责任。目前应该重点推进以下几个方面的工作：（1）加大生态系统保护力度，强化环保职权。（2）改革生态环境监管体制，包括机构与权限的改革。（3）严格环境责任。

（四）生态参与

生态文明建设不仅需要国家承担主要责任，也需要公民的有序有效参与。近几年的政府工作报告均强调，环境保护人人有责。当然，公民以及相关组织在环境治理中的参与内容、参与方式与参与程度等需要进一步探索和完善。

思考题

1. 如何理解我国经济制度的基础以及现阶段的所有制结构和分配制度？
2. 社会主义市场经济体制的特点有哪些？
3. 为什么说人民代表大会制度是我国的根本政治制度？
4. 我国选举制度有哪些基本原则？
5. 中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的显著特点是什么？
6. 我国民族区域自治制度和基层群众自治制度的特点与区别是什么？
7. 如何深入理解文化制度的发展与完善？
8. 如何深入理解社会制度的发展与完善？
9. 如何深入理解生态文明建设以及生态文明制度的发展与完善？

▶ 自测习题

第六章　公民的基本权利和义务

公民的基本权利和义务是宪法的核心内容。我国宪法明确规定，国家尊重和保障人权。任何公民享有宪法和法律规定的权利，同时必须履行宪法和法律规定的义务。宪法对公民基本权利的规定不仅体现了权利的一般原理，而且反映了马克思主义权利观与中国具体国情相结合的特点。权利与义务密切相关，没有无义务的权利，也没有无权利的义务。宪法在规定公民享有各项基本权利的同时，对公民应履行的各项基本义务也作了规定，体现了权利与义务的一致性。

第一节　公民基本权利的一般原理

一、人权

所谓人权，是指在一定的社会历史条件下每个人按其本质和尊严而自由、平等地生存和发展的基本权利。人权的实质内容和目标是人的生存和发展。一方面，没有自由、平等作保证，就谈不上符合人的尊严、本性的生存和发展，也就谈不上人权。另一方面，自由、平等是为人的生存和全面发展服务的。自由、平等的目的，是使人摆脱一切压迫、剥削和歧视，获得有尊严的生存和全面自由的发展。一旦脱离人的生存和发展，自由和平等必然流于形式，变得空洞无物，失去意义。

拓展阅读

世界人权宣言（节选）

人权的范围非常广泛。马克思主义认为，人的本质是一切社会关系的总和。既然如此，人基于其本质应该享有的权利也就必然涉及一切社会领域。可以说，哪里有人存在，哪里有人的社会，哪里就有人权问题。按享受权利的主体来划分，人权包括个人人权和集体人权两种。前者是指个人依法享有的生命、人身和政治、经济、社会、文化等各方面的自由平等权利；后者是指作为个人的社会存在方式的集体应该享有的权利，如种族平等权、民族自决权、发展权、环境权、和平权等。总之，人权是涉及社会生活各个方面的广泛、全面、有机

的权利体系。

从历史发展的角度来看，大致可以把人权分为三代。第一代人权是指在近代西方资产阶级革命中确立的权利，主要包括近代宪法中的人身自由、精神自由和经济自由这三大自由，即传统的自由权。第二代人权是在19世纪末20世纪初社会主义运动中提倡的权利，主要包括公平、正义、平等，如劳动权、休息权和受教育权等，这类权利要求对社会进行改造，要求国家保障人权。第三代人权是第二次世界大战之后一些国家和民族在反对殖民主义压迫、争取民族独立和解放运动过程中提出的各种权利，包括民族或国家的生存权、发展权和民族自决权等“集体人权”。

中华人民共和国成立以来，我国的人权状况发生了翻天覆地的变化。中国政府和人民从自己的历史和国情出发，将人权的普遍性与中国历史、文化和现实的特殊性结合起来，逐步形成了具有中国特色的社会主义人权观。1991年11月1日，国务院新闻办公室发表《中国的人权状况》白皮书，首次以政府文件的形式正面肯定了人权概念在中国社会主义政治发展中的地位。1997年9月，首次将“尊重和保障人权”写入党的十五大报告，作为执政党的明确工作目标。2004年我国修改宪法，将“国家尊重和保障人权”写入宪法，首次将“人权”由一个政治概念表述为法律概念，从而使尊重和保障人权由党的意志上升为人民和国家的意志，由党和政府文件的政策性规定上升为国家根本法的一项原则。

拓展阅读

人权理事会

二、权利概述

如何科学地认识和界定权利是重要的法学理论问题。权利的概念可以从法学、政治学、社会学和伦理学等不同角度来理解和解释，但作为法律概念的权利，主要是指法律关系中的权利。

（一）权利的概念

权利是指在一定的法律关系中，法律关系的主体一方对另一方所享有的可以要求一定的作为或不作为并为法律规范所认可的一种资格。它具有以下含义：

第一，公民权利反映了主体之间一种对等的法律关系。在一个国家中，公民作为权利主体一方，其与另一方之间的法律地位具有对等性。在特定的法律

关系中，主体一方享有一项权利，也就意味着相对应的另一方必须承担某种义务。

第二，公民权利是由法律规范认可的。权利必须通过法律规范的确认才能获得法律上的正当性和有效性。而法律规范通过确认权利的内容，实现其自身的价值目标，从而获得其存在的合理性意义。

第三，公民权利是一种法律上的资格。从法学的角度来看，权利意味着法律关系主体一方要求另一方作为或不作为的可能性，是一种法律上的资格，而不是这种作为或不作为本身。

（二）权利观的历史发展

真正法律意义上的“权利”思想发端于罗马法，英国历史法学派代表人物梅因称之为“概括的权利”。在西方法律思想史上，比较有代表性的权利观有自然权利观、神学权利观、法律权利观、社会权利观等。自然权利观认为，人权是天赋的，人人享有自然权利，人权先于国家而存在，与生俱来，不能变更和让与，也不容剥夺。其代表人物有格劳秀斯、洛克、卢梭等。神学权利观认为，不仅人的权利是神赋的，人的生命也是神给予的，人生来就不平等、不自由，在法律和观念上，只有具体的等级的特权，没有抽象的一般的权利。其代表人物如阿奎那、斯宾诺莎等。法律权利观认为，国家创制法律，法律设定权利，因此权利不仅可以由法律赋予，也可以由法律加以限制和剥夺。这是严格法律实证主义的观点，代表人物有奥斯丁、哈特等。社会权利观则认为，权利是基于人与人之间的社会关系产生的，因此法律不以保障权利为标准，而以保护社会利益为出发点，个人权利要在社会利益得到保障的现实中才能存在和实现。其代表人物有涂尔干、狄骥等。此外，关于权利还有其他观点，如德国哲学家康德用哲学的应然和实然范畴对权利进行了区分，把权利分为道德权利（应然权利）和法律权利（实然权利）等。

西方法学家对权利的认识也存在分歧。英国法学家边沁否认存在天赋的自然权利，认为权利的唯一由来是法律，权利就是法律所保障的利益。德国法学家耶林关注的同样是权利背后的利益，但他认为并非所有利益都是权利，只有为法律所承认和保障的利益才是权利。法国哲学家孔德则否定个人本位，认为在现实社会关系中，任何人除了有权尽自己的义务外，没有其他任何权利。

马克思主义认为，权利产生、实现和发展，都必须以一定社会的经济条件

为基础，“权利决不能超出社会的经济结构以及由经济结构制约的社会的文化发展”①。因此，人们对权利概念的理解和认识也是随着时代的发展而不断深化的，应当用发展的观点看待权利。自从国家出现后，人类的生活和社会活动都与国家息息相关，既不存在“天赋权利”，也不存在“神赋权利”，权利的实现最终需要依赖国家的保障。同时，权利的实现是一个渐进的过程，它受到一个国家的政治、经济、文化、社会、传统等各种条件的制约，超越现实提供的可能条件而提出过高的权利要求，或者以经济社会发展水平为借口对权利不予充分保障，都是不利于社会发展的。

1840年鸦片战争以后，现代意义的权利观念从西方逐渐传入中国。中国古代文献中虽然也出现过“权利”一词，如“权利不能倾也，群众不能移也”②，又如“稍争权利，更相杀害”③，但这里讲的权利主要是古代政治层面的权力和利益，与现代法学意义上的权利观念相去甚远。1864年，《万国公法》的译者丁韪良首次将英文“right”译为权利。此后，现代意义的权利概念逐渐被我国学术界所接受，成为法学中的一个基本概念。

（三）权利的分类

从权利分类的现状来看，目前对权利分类尚未形成统一的标准。实际上，任何权利分类都有一定的局限性和相对性。国外学者通常把权利分为公权与私权。公权又可分为国家及其他公共团体行使的公权与国民行使的公权。国家行使的公权表现为一种统治权，国民行使的公权则表现为自由权、受益权、参政权等针对国家的权利。私权基本体现在私法关系中，主要有两种分类：一种是根据权利内容进行分类，分为人格权、身份权和财产权；另一种是根据权利作用进行分类，分为支配权、请求权、形成权与抗辩权等。此外，还有绝对权与相对权、专属权与非专属权等分类。根据一般的权利理论，通常可以对权利作如下分类：

第一，根据规定权利的法律性质不同，可分为普通（法律）权利和基本权利。这是基于普通法律与根本法的区别作的分类。普通法律规定的权利是权利主体在具体法律关系中享有的权利，反映了权利主体的普通法律地位，通常称为普通权利或法律权利，如民事关系中的物权、债权等权利。宪法是国家的根本

---

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社2012年版，第364页。
② 《荀子·劝学》。
③ 《后汉书·董卓传》。

法，宪法规定的权利涉及社会生活的基本方面，反映了权利主体的宪法法律地位，通常称为基本权利，如公民享有的宗教信仰自由、人身自由、受教育权等。

第二，根据权利涉及的领域不同，可分为政治权利、社会经济权利、文化权利、人身权利。在政治生活领域，公民主要享有诸如选举权与被选举权等政治权利；在社会经济生活领域，公民主要享有诸如劳动权、休息权等社会经济权利；在文化生活领域，公民主要享有诸如进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动等文化权利；在与公民人身相关的领域，公民享有诸如人身自由、生命权和人格尊严等广泛的人身权利。当然，根据权利性质进行的分类是相对的，不同性质的权利之间存在着不同程度的相关性。

第三，根据享有权利的主体不同，可分为普通主体享有的权利和特定主体享有的权利。权利是法律关系主体实现其意志的一种行为，主体的特殊性对于权利的行使方式与过程直接产生影响。普通主体享有的权利是指不特定公民普遍享有的权利，通常由宪法和法律规定。在我国，还存在特定主体享有的权利，其权利主体是由法律规范明示予以特别保护的人。这里的特定主体通常指妇女、儿童、老人和残疾人等。

第四，根据确定权利的法律规范的特点不同，可分为实体性权利和程序性权利。实体性权利是指实体法所确认的权利，比如民法上的人格权、物权、债权等。程序性权利是指程序法所确认的权利，例如，刑事诉讼法上犯罪嫌疑人的辩护权、沉默权等。在基本权利类型中，多数权利属于实体性权利。

三、基本权利的概念

（一）基本权利的概念和特点

一般认为，基本权利是指人作为人所应享有的固有权利，即由人性所派生的或为维护“人的尊严”而应享有的、不可或缺的、具有重要意义的权利。许多国家的宪法或宪法学理论将“基本权利”称为“基本人权”。而我国历部宪法一直使用“公民的基本权利”这一概念。

由于“公民的基本权利”是宪法所规定的权利，由宪法的公法属性所决定，这种权利也是公法权利。由于公法主要是调整私主体（如个人）与公权力（如国家）之间或公权力内部之间关系的法，在权利结构上，作为公法权利的基本权利主要是私主体针对公权力所享有的权利。例如，民法和宪法分别规定财产权，但民法上的财产权指的是平等主体之间的财产权，即某一私主体针对

其他私主体的财产权利；宪法上的财产权则是某一私主体针对公权力所享有的财产权利。

基本权利具有以下特点：首先，在一般意义上，它是公民个人享有的权利，而非集体的或者组织的权利。其次，在宪法关系属性上，它主要是个人针对国家的权利，而非私法关系中平等主体之间的权利。再次，近代以来的基本权利主要是个人针对国家的防御性权利，指国家不得在没有法律根据或者授权的情况下干预或者限制个人权利，现代以后，基本权利扩展到要求国家积极作为以帮助个人实现权利。最后，基本权利需要通过一定途径予以救济。当基本权利受到国家公权力的不法侵害时，公民个人有权向法院或者其他机关提起诉讼或以其他方式请求救济。

（二）基本权利的类型

1. 基本权利的学理分类

受不同政治观念、文化传统和法律渊源的影响，各国宪法规定的基本权利的内容和类型各不相同。学理分类是基于基础原理来对基本权利进行的分类，它有助于理解和把握基本权利的含义和内容。

第一，自由权、受益权和参政权。根据公民相对于国家的四种不同地位，可以相应地派生出四种不同的权利或义务。第一种是公民在国家中的被动地位，由此派生出公民的义务；第二种是公民在国家中的消极地位，由此派生出公民的自由权，即可排除或免于国家干涉的消极权利，如人身自由、精神自由和经济自由；第三种是公民在国家中的积极地位，由此派生出公民的受益权，如诉讼权、请愿权等权利；第四种是公民在国家中的能动地位，由此派生出公民的参政权，即选举权和被选举权等政治权利。

第二，消极权利和积极权利。基于公民与国家不同的关系进行的分类，虽然具有较为完整对称的逻辑结构，但不能完全概括和反映现代宪法所保障的新型基本权利，如社会保障权、环境权等。为此，有学者把基本权利分为消极权利和积极权利两种类型。其中，消极权利指的是旨在保障个人不受公权力侵害的自由领域，要求公权力不作为的权利，如人身自由、经济自由和精神自由等。而积极权利指的是参与国家意志的形成或要求国家积极作为的权利，如公民对国家和社会事务的参与权、监督权等。

第三，免于国家干预的自由、参与国家事务的自由以及国家给予的自由。除了将基本权利分为消极权利和积极权利的二分法之外，还出现了将基本权利

分为“免于国家干预的自由”“参与国家事务的自由”以及“国家给予的自由”的三分法。其中，“免于国家干预的自由”相当于上述的消极权利；“参与国家事务的自由”是指参与国家意志形成的权利，参政权就属于这一类型；“国家给予的自由”则是指要求国家积极作为、提供必要生存保障的权利。

第四，具体权利和抽象权利。也有学者把宪法上的基本权利分为具体权利和抽象权利。具体权利指公民个人可直接依据宪法上的有关规定提出请求，或在受到侵害后，可诉诸特定的合宪性审查机关请求保护和救济的基本权利，消极权利均属于具体权利。抽象权利指宪法虽然规定为基本权利，但公民个人并不能直接援引这类规范提出权利请求，或在受到侵害后，不能直接诉诸特定的合宪性审查机关请求保护，而有待于立法具体化才能在普通法律层面上得到司法救济的基本权利，许多社会权利属于抽象权利。这一分类是伴随着合宪性审查制度在各国的建立和发展而出现的。

2. 我国基本权利的分类

除上述分类方法之外，根据宪法文本本身的权利规范体系对基本权利进行分类，也是一种常见的分类方法。根据这种方法，一些学者认为我国公民的基本权利可分为：（1）平等权；（2）政治权利和自由；（3）宗教信仰自由；（4）人身自由；（5）批评、建议、申诉、控告、检举权和取得赔偿权；（6）社会经济权利；（7）文化教育权利和自由；（8）妇女的权利和自由；（9）有关婚姻、家庭、老人、妇女和儿童的权利；（10）华侨、归侨和侨眷的权利。

此外，我国宪法学界还出现了既重视吸收学理分类方法的优点和长处，又尽量照顾我国宪法有关公民基本权利规范体系的分类方法。例如，把基本权利分为七种类型：（1）平等权；（2）政治权利；（3）宗教信仰自由；（4）人身自由；（5）社会经济权利；（6）文化教育权利；（7）监督权与请求权。其中，平等权可定位为一种概括性的权利，以引领其他基本权利；政治权利则是公民作为国家一切权力归属主体的基本权利；宗教信仰自由和人身自由侧重于概括自由权，即所谓第一代人权；社会经济权利和文化教育权利则侧重于概括社会性权利，即所谓第二代人权；监督权与请求权则是其他各项基本权利实现的保障。

（三）基本权利的性质

马克思曾说：“法典就是人民自由的圣经。”① 我国宪法对公民的基本权利

---

① 《关于新闻出版自由和公布省等级会议辩论情况的辩论》，载《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1995年版，第176页。

和义务作了全面规定，为广大人民群众充分享有民主权利，在国家生活中发挥积极性、主动性和创造性提供了可靠的法律保障。对基本权利予以确认和保障，也构成整个宪法价值体系的核心。虽然宪法同时创设有关国家制度、国家机构等方面的规范，但国家各项制度和国家权力的运作都需要以维护最广大人民的根本利益、保障人民的各项基本权利为价值目标。因此，基本权利在宪法文本中具有重要地位。

宪法规定的基本权利具有以下性质：

第一，基本权利既是固有权利，也是法定权利。基本权利是宪法所确认的权利，而宪法“确认”基本人权的外化形式，就是通过宪法规范对基本权利的内容加以表述和规定。从历史发展看，基本权利是个人为确保自身生存和发展、维护其作为人的尊严而享有的，在人类社会历史进程中不断形成和发展的权利，其既不是造物主或君主赐予的，也不是国家或宪法赋予的，而是人类社会发展到一定历史阶段，人们通过各种方式不断斗争得来的，并为宪法所确认和保障。因此，基本权利既有固有性，又具有宪法规定性，二者是相互统一的。

第二，基本权利不受侵犯，但在特定条件下也受到限制和制约。基本权利不受侵犯是由基本权利的固有性和宪法规定性决定的。因此，许多国家宪法将基本权利不受侵犯作为一项原则性条款。我国宪法则将对某些基本权利的保障表述为“……不受侵犯”，如《宪法》第37条、第38条和第39条分别明确规定“人身自由不受侵犯”“人格尊严不受侵犯”和“住宅不受侵犯”。但在特定条件下，基本权利也会受到一定程度的限制和制约，主要表现在两个方面：一是宪法学意义上的限制和制约，包括内在的限制和外在的限制；二是法社会学意义上的制约，即人们享有基本权利的程度以及基本权利保障的具体状态，不得不受到一个国家或民族的历史文化、地理环境、社会制度、经济水平以及人权观念等多方面的制约。

第三，基本权利既有普遍性，又有特殊性。基本权利是人本身所固有的、不受侵犯的权利，那么人们享有这些基本权利就不应该受性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况乃至民族、种族、国籍等方面因素的影响。这种普遍性特点也促使基本权利保障呈现国际化趋势。这种趋势表现为人权宣言、人权公约的国际化。在我国具体表现为，《宪法》第32条规定保护在中国境内的外国人的合法权利和利益，同时我国还先后签署了《经济、社会及

文化权利国际公约》与《公民权利和政治权利国际公约》，既尊重人权普遍性原则，又从国情出发，依据宪法和法律保障公民的各项基本权利。

基本权利的保障必须与各国的具体国情相结合，人们享有基本权利的程度以及基本权利保障的具体状态受一个国家或民族的社会历史条件等方面的制约，这就决定了基本权利具有一定的特殊性。同时，在不同国家的宪法和法律制度下，基本权利的具体保障方式也各不相同。但基本权利的普遍性与特殊性之间并不存在不可调和的矛盾。一般来说，应然形态下的基本权利都具有一定的普遍性，而实然形态下的基本权利多受制于一个国家或民族具体的社会历史条件，表现出一定的特殊性。

四、基本权利的主体

根据基本权利的性质与范围，基本权利的主体可分为一般主体、特殊主体和特定主体。

（一）一般主体

基本权利的一般主体是指最具普遍性的，可以享有最为广泛的基本权利的主体。公民是我国宪法规定的基本权利的一般主体。《宪法》第33条第1款规定："凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民。"具有国籍是确定我国公民资格的唯一要件。

国籍是指一个人属于某一个国家的国民或公民的法律资格，其取得与丧失一般由国家立法具体规定。从世界各国法律的规定来看，国籍的取得主要有两种方式：一是因出生而取得，二是因加入而取得。对因出生而取得国籍的方式，各国采取的原则各不相同，有血统原则、出生地原则以及二者相结合的混合原则等原则。一般而言，大陆法系国家多采用血统原则，英美法系国家倾向于采用出生地原则。我国采用以血统原则为主、出生地原则为辅的混合原则。

对主权的归属主体和基本权利的享有主体分别采用不同用语，是我国宪法的一个传统特色。在新中国成立以前的各部宪法和宪法性文件中，基本权利的享有主体一般采用"人民"一词，主权的归属主体多采用"国民全体"一词。新中国宪法放弃了"国民"的概念，使用"人民"一词作为主权的归属主体，基本权利的享有主体则采用"公民"一词。目前，"公民"是一个外延更为广泛并可用于表示个体的法律概念，而"人民"作为主权归属主体的整体概念，是具有政治意义的。

（二）特殊主体

特殊主体是具有特殊性质和地位，只能享有一部分基本权利而不能享有一般主体所享有的所有基本权利的权利主体。法人与外国人属于基本权利的特殊主体。

自然人是人权当然的主体，但在民事法律关系中，公司等法人组织也可以成为权利和义务的主体，因为法人也是一种可明确界定的个体。法人可否成为宪法上的基本权利主体取决于法人的性质，也取决于各种基本权利自身的特性。《德国基本法》第 19 条第 3 款规定，凡基本权利依其性质可适用于国内法人者，则法人亦可享受此种权利。一般而言，对于财产权或其他一些经济自由权，法人可以成为其主体，而像生命权、生存权等基本权利，其自身特性决定了只有自然人才可以享有。法人也不能成为选举权和被选举权的主体。但是，在有些国家，法人也可行使某些特定权利。例如，美国联邦最高法院 2010 年作出裁决，允许法人团体捐款资助候选人。法人捐助被认为是政治表达的一种方式。此外，德国联邦宪法法院曾经作出裁决，认为公司可享有某些特定的程序性基本权利。

外国人也可成为公民基本权利的特殊主体。例如，《宪法》第 32 条第 1 款规定："中华人民共和国保护在中国境内的外国人的合法权利和利益……"保障外国人享有相应的基本权利，不仅有利于我国改革开放事业，而且也符合人权国际保障趋势。宪法有关基本权利的规定原则上也适用于外国人，当然其适用范围需视各种基本权利的性质而定。一般而言，外国人可以享有人身自由、人格尊严等作为自由权的基本权利，而不完全享有劳动权、社会保障权和受教育权等社会经济权利。

（三）特定主体

特定主体是一般主体或特殊主体的转化形态，是既享有一般主体或特殊主体所应享有的基本权利，又基于其特别的身份或处境而享有某些特定基本权利的主体。

妇女、老人、儿童是我国宪法规定的基本权利特定主体。《宪法》第 48 条第 1 款规定："中华人民共和国妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活等各方面享有同男子平等的权利。"第 49 条第 1 款规定："婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护。"第 49 条第 4 款规定："禁止破坏婚姻自由，禁止虐待老人、妇女和儿童。"根据这些规定，妇女、老人和儿童均可视为基

本权利的特定主体。

此外，根据《宪法》第45条、第50条的规定，残疾人、华侨也是宪法上所确定的基本权利的特定主体。《宪法》第32条第2款规定："中华人民共和国对于因为政治原因要求避难的外国人，可以给予受庇护的权利。"当外国人作为享有受庇护权的主体时，在学理上也可视为特定主体。

五、基本权利的效力

基本权利的效力是指基本权利规范在法律上所拘束的对象与范围。这种效力既非道德效力，也非实际效力，而是法律效力。道德效力是指规范背后的伦理属性，即某一规范之所以被遵守，是因为该规范具有正当性，应该被人们所遵守；实际效力也可称为实效性，指某一规范在实际社会生活中被人们所奉行；法律效力是指如果某一规范在制定时有上位规范的授权或者依据，它就在法律上具备拘束力，就是有效的。

从近代宪法产生的历史背景以及立宪主义的精神来看，基本权利规范是在调整个人与国家关系或者个人与公共权力的关系的基础上产生的。这就决定了基本权利的效力主要及于国家或者公共权力，而不及于私人关系或者私法领域。

进入现代社会，许多西方国家的宪法在一定程度上承认某些基本权利规范对私人产生拘束力。例如，德国《魏玛宪法》规定了一些具有私人之间效力的权利条款（第118条第1款、第119条）。德国联邦宪法法院1958年在著名的"吕特案"判决中确立了"基本权的第三人效力"理论。日本宪法学理论和最高法院的宪法判例也接受了类似的学说，称为基本权利条款的私人之间效力说。

基本权利规范效力范围的扩大，反映了传统宪法理论适应西方社会发展变化的过程。基本权利规范对私人的无效力说体现的是传统自由主义的宪法理念，但随着现代市民社会内部的分化以及国家干预社会的新宪法理念的产生，出现了基本权利规范的放射效力理论。20世纪50年代至60年代是这一理论的鼎盛时期，但该理论并未从根本上背离传统立宪主义的精神，因而并没有动摇间接效力说在当时理论界的主流地位。20世纪70年代以后古典自由主义再次抬头，重新成为西方各国宪法学理论的主流，间接效力说在一些国家出现了某种程度的倒退倾向。

从基本权利规范对私法领域的无效力说到第三人效力或私人之间效力说，再从间接效力说到此后反复的这一过程，客观地反映了立宪主义自身的展开过程，以及社会发展变迁导致的大公司等私人组织的再社会化现象对个人基本权利的潜在侵犯。这些组织虽然在法律性质上属于私人，但其内部实质上存在某些公共权力。如果完全按照私法自治原则，将无法确保势单力薄的个人的基本权利不受强大的私人组织的侵犯。但如果全面承认基本权利规范对私法领域的效力，使基本权利规范所调整的范围无限泛化，国家公权力无限制地深入私人领域，则可能导致“个人与国家的二元对峙结构”的相对化。这不仅会背离近代以来立宪主义的根本精神，也会导致宪法与普通法律界限的模糊。2001 年 8 月 13 日，我国最高人民法院对一起涉及冒名顶替他人姓名入学的民事案件（“齐玉苓案”）所作的批复，也涉及基本权利规范对私法领域的介入问题，它之所以一度引起广泛争议，部分原因也在于此。

六、基本权利的保障和限制

（一）基本权利的保障

基本权利的保障有三种含义：第一，国家的公权力对公民的某些基本权利（主要是各种自由权）予以充分认同和尊重，不得肆意侵害。第二，公权力不仅不加侵害，还应尽量使公民的某些基本权利（主要是社会权）得到实现。以上两点是国家公权力对公民的基本权利所应担负的最起码的职责。《宪法》第 33 条第 3 款所规定的“国家尊重和保障人权”就有此意。第三，公民的基本权利一旦受到侵害，尤其是受到公权力的侵害，可以得到切实有效的救济，即国家应提供有效的基本权利救济机制。

近代以来各国宪法对基本权利的保障一般有以下三种方式：

1. 绝对保障方式

即对宪法规定的基本权利，其他法规范不能加以任意限制或规定例外情形。在实践中，采取绝对保障方式一般需要具有实效性的合宪性审查制度，以此排除其他法律规范超越基本权利内在限度的制约。由于绝对保障方式是直接依据宪法规定并通过宪法自身的制度实现的，故又可称为“依据宪法的保障方式”。

2. 相对保障方式

即允许法律对宪法所规定的基本权利加以限制。采取这种方式通常是宪法

自身的选择，有些宪法规范本身就规定或默示对某些基本权利可予以限制，如宪法规定某种基本权利“其内容由法律规定”“在法律的限制之内”或“在法律的范围内”予以保障、“其例外依法律规定”以及“非依法律不得限制”等“法律保留”条款。相对保障方式表现为两方面：一是基本权利的具体内容和保障方式均由法律规定；二是对基本权利的限制必须通过法律的形式。这两个方面既可彼此分离，又可互相结合。由于相对保障方式是通过法律实现对基本权利的保障的，故又称为“依据法律的保障方式”。

3. 折中型保障方式

这种方式一方面存在具有实效性的合宪性审查制度，另一方面宪法又将对某些基本权利的保障授权给法律，即采用了一定范围的法律保留。当代德国所采用的基本权利的保障方式就属于这种。

我国宪法的基本权利保障方式类似于相对保障方式。根据宪法的规定，全国人大及其常委会监督宪法的实施，全国人大常委会行使宪法解释权。从法律上说，对基本权利的保障可以通过全国人大及其常委会行使宪法监督权得到实现，但在实践中，基本权利主要由一般法律对各种基本权利的内容作具体界定并予以保障。即，宪法首先对基本权利进行规定，普通法律再依据宪法的有关规定对基本权利作出具体界定，在法律规定的范围内对基本权利予以保障。

（二）基本权利的限制

一般来说，基本权利受宪法保障，但是在特定条件下，为了保障公共利益或者他人的基本权利，也可以对基本权利进行一定的限制。基本权利的限制与基本权利的界限具有内在联系性。基本权利虽然为宪法所保障，但并不意味着绝对不受任何限制。因为个人在行使基本权利的过程中，既有可能侵犯他人的权利和自由，也有可能损害公共利益。我国《宪法》第51条规定：“中华人民共和国公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利。”这是基本权利限制的规范表现与宪法依据。

1. 基本权利限制的类型

在宪法学意义上，基本权利的限制主要包括内在限制和外在限制两种类型。

内在限制是指基本权利基于其自身性质所伴随的、存在于基本权利自身的限制。一个基本权利主体主张和行使自己的权利，一旦伴随着某种法律意义上的行为，就有可能与其他主体的基本权利或其他基本权利发生冲突。作为一种

基本权利，其自身性质决定了它不能侵犯或损害其他基本权利或其他主体的基本权利，这就构成了基本权利内在限制。例如一个人行使言论自由，不能对他人的隐私权、人格尊严等构成侵犯，这是言论自由作为一种基本权利基于自身性质所具有的内在界限。

外在限制是指基本权利的外部所施加的并为宪法的价值目标本身所容许的限制。这种限制主要指现代宪法根据公共利益原则对自由权所施加的限制，故又称为“（公共）政策上的制约”。例如针对财产权，现代宪法大多明文规定国家可以基于公共利益的需要对其进行适当的限制。

2. 基本权利的限制主体

一般来说，国家机关是限制基本权利的主体，但并非所有国家机关都有权限制基本权利。多数国家宪法规定只有特定机关以特定方式才可限制基本权利。特定机关即立法机关，特定方式即法律。根据宪法原理，基本权利是人民意志的体现，只有在人民同意的情况下才可限制，因此只有立法机关才可以按照立法程序，通过制定法律的方式来限制基本权利，而不得以决议或决定的方式限制基本权利。行政机关非经法律授权，不得以命令方式限制公民的基本权利。任何组织、团体、政党和个人都无权限制公民的基本权利。

3. 基本权利的限制目的

基本权利的限制须符合一定的目的。即使宪法授权立法机关通过制定法律的方式限制基本权利，也必须符合特定目的。根据《宪法》第 51 条规定，这些目的包括维护其他公民合法的权利和自由、国家利益、社会利益和集体利益。此外，公共秩序和紧急状态也属于限制的目的。

4. 基本权利的限制方式

基本权利的限制方式可分为宪法限制和法律限制。宪法限制是指宪法在基本权利规范中明确规定该权利的界限与范围，又称宪法保留。法律限制是指立法机关通过按照立法程序制定法律限制基本权利，故可称为法律保留。

5. 基本权利限制的限制

基本权利的限制具有相对性，因此基本权利限制本身还必须受到限制。立法虽然可以对基本权利的具体行使方式作出规定和限制，但这种限制本身也应当受到限制（对限制的限制），如果立法对基本权利的限制超出了宪法所允许的限度，就可能构成违宪。因此，基本权利限制必须有一定的界限，如果超越该界限，这种限制就会失去宪法上的正当性。对于如何确定基本权利限制的界

限，在宪法实践中，往往采取将限制基本权利的目的和手段进行比较和衡量的方法，从而最终判断限制是否符合宪法保障基本权利的原则。

6. 基本权利限制的审查

如果某一法律在其具体规定中对公民基本权利的限制超越了界限，则构成对基本权利的不当限制。对此，公民有权诉请有关机关审查该法律的合宪性，即审查该法律是否侵犯其基本权利。

第二节　公民的基本权利

根据我国现行宪法的规定和学理的分类，公民的基本权利可分为七种类型：（1）平等权；（2）政治权利；（3）宗教信仰自由；（4）人身自由；（5）社会经济权利；（6）文化教育权利；（7）监督权与请求权。

一、平等权

（一）平等权的概念

平等权是指公民平等地享有权利，不受任何差别对待，要求国家同等保护的权利。在我国，依据宪法规定，平等权既是公民行使其他权利的基础，也是获得利益的具体权利。因此，当公民认为受到不平等对待或歧视的时候，可以将平等权作为请求权依据，主张自己的合法权利。例如，《就业促进法》第62条规定："违反本法规定，实施就业歧视的，劳动者可以向人民法院提起诉讼。"而在国家生活中，平等原则是指导、规范法律制度的一项基本原则。例如，《民法典》《选举法》等法律都将平等原则在法律文本中加以明确规定。

（二）平等权的内容

《宪法》第33条由4款构成："凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民。""中华人民共和国公民在法律面前一律平等。""国家尊重和保障人权。""任何公民享有宪法和法律规定的权利，同时必须履行宪法和法律规定的义务。"其中，第1款规定了公民的主体资格，第2款规定了平等权的基本内容，第3款是人权的概括性条款，第4款规定了权利与义务的相互关系。

1. 法律面前人人平等

在现代法治社会中，平等权首先体现为法律面前人人平等的宪法原则。从

《宪法》第33条规定来看，法律面前人人平等意味着公民通过法律获得同等的待遇，行使权利和履行义务的平等，不允许因其性别、身份、职业等因素不同而享有特权。具体内容包括：所有公民平等地享有权利和平等地履行义务；所有公民都要遵守法律，不允许有超越法律规定的任何特权；所有公民在司法上一律平等，即法律适用上的平等；法律规定公民权利能力的平等，同等条件下具有获得相同权利的资格，但不意味着行为能力的绝对平等。

2. 禁止不合理的差别对待

平等只是一个相对性的概念，而非绝对性的概念。在社会生活中，由于个人能力、社会环境、文化程度等方面的差别，不同个体之间客观上存在着一定差异，宪法保护的平等权并不禁止也不可能完全禁止差别，它承认并允许在一定范围内的合理差别。所谓“合理差别”，指的是具有合理理由的差别。平等权的相对性客观上允许合理差别措施的存在，在特定历史时期、在一定范围内存在的差别是具有合理性的。如宪法对全国人大代表的言论免责权作了特殊规定，这一权利是人民代表基于其取得的代表资格而享有的，其他公民不能享有。由此可见，不同主体在特定权利的行使方面并不相同，存在着一种合理的差别，不能把它理解为一种特权。如果完全不承认现实生活中客观存在的合理差别，简单地、机械地以平等理念理解和处理各种宪法问题，就有可能导致平均主义，混淆自由与平等的界限。因此，在现实生活中，既不能把平等权泛化，也不能把平等理解为平均主义，要正确地区分合理差别与不合理差别的界限。

二、政治权利

（一）政治权利的概念

政治权利是公民参与国家政治生活的权利和自由的统称。它的行使主要表现为公民参与国家、社会组织与管理的活动。

（二）选举权与被选举权

政治权利在我国主要体现为选举权与被选举权。《宪法》第34条规定：“中华人民共和国年满十八周岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权；但是依照法律被剥夺政治权利的人除外。”

所谓选举权，是指选民依法选举代议机关代表的权利。所谓被选举权，是

指选民依法被选举为代议机关代表的权利。选举权和被选举权的基本特征如下：

第一，享有选举权与被选举权必须具备法定资格，即必须具备宪法和法律规定的享有公民选举权与被选举权的要件。

第二，选举权与被选举权的行使对象主要是选举或被选举为代议机关代表。

第三，选举权与被选举权的行使原则、方式和程序是法定的，具体由《选举法》规定。

（三）言论自由

言论自由是指公民通过各种语言形式表达、传播自己的思想和观点的自由。言论自由是宪法规定的公民的基本权利之一，是公民参与国家管理、自由地表达思想的基本形式。

我国宪法规定的言论自由具有特定的范围与表现形式，主要包括：（1）公民作为基本权利主体，有以言论方式自由地表达思想和见解的权利；（2）通过言论自由表达的内容受法律保护，不受非法干涉，言论的内容既包括政治、经济方面的内容，也包括对社会、文化等各个领域公共政策的看法和见解；（3）言论自由的表现形式是多样化的，既可采取口头形式，也可采取书面形式，必要时可以利用广播、电视、网络等传播媒介。在信息化时代，言论自由的表现形式越来越多样化，内容也越来越丰富。

作为公民的一项基本权利，言论自由并不是绝对的，客观上存在一定的界限，要受到法律的限制。例如《世界人权宣言》和主要的国际人权公约一方面充分肯定言论自由的价值，另一方面又对言论自由的内容与行使程序作了必要的限制。《世界人权宣言》第 29 条第 1 项规定："人人对社会负有义务，因为只有在社会中他的个性才可能得到自由和充分的发展。"《公民权利和政治权利国际公约》第 19 条也规定："人人有保持意见不受干预之权利；人人有发表自由之权利；此种权利包括以语言、文字或出版物、艺术或自己选择之其他方式，不分国界，寻求、接受及传播各种消息及思想的自由；本条第二项所载权利之行使，附有特别责任及义务，故得予以某种限制，但此种限制经法律规定，且为下列各项所必要者为限：（1）尊重他人权利或名誉；（2）保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或风化。"各国宪法都有言论自由界限方面的规定，如根据《德国基本法》第 5 条第 1 款的规定，公民有自由发表意见的权利，但

该条第2款又规定："对这些权利得依一般法律之规定和保护青少年或个人名誉的规定予以限制。"《韩国宪法》第21条第4款规定："言论、出版不得侵害他人名誉、权利或公共道德与社会伦理。"

当前，通过法律形式管理互联网已经成为世界各国的通行做法。但是，对通过互联网等表达的言论自由进行限制时，也要合理地确定界限。例如行政机关对互联网依法进行整治，关闭违法运行的不良视听网站，同时发布通知加强互联网视听节目内容管理，要求网站不得发布违反宪法、法律、行政法规和国家规定禁止的内容，抵制互联网视听节目领域的低俗之风，这种限制是必要的，但限制方式与措施必须依据宪法和法律的规定，使限制内容、程序、原则得到规范，以保障言论自由不受非法侵犯。

（四）出版自由

出版自由是指公民可以通过公开发行的出版物，包括报纸、期刊、图书、音像制品、电子出版物等形式，自由地表达自己对国家事务、经济和文化事业、社会事务的见解和看法。

出版自由是公民的一项政治自由，是言论自由的延伸和具体化，旨在保护公民通过文字的方式表达自己的观点，并进行思想交流的自由。言论自由与出版自由既有联系，又有区别。言论自由侧重于口头上的思想表达与交流，而出版自由则通过出版物来表达思想和观点的自由。公民根据宪法规定，通过各种出版物，以文字的形式发表对国家事务与社会事务的看法，参与国家管理，扩大民主政治的基础。公民监督公权力运行过程，既需要口头的表达形式，也需要文字的表达形式。出版自由有助于形成政治监督多样化的格局，有利于公民充分表达各种利益主张，形成和谐而稳定的政治局面。

当然，出版自由与其他权利一样，并不是绝对的，也受到法律的限制。从出版自由的本质与功能来看，出版自由的保障与出版管理是相统一的，依法管理出版事业是实现出版自由的重要条件。出版管理必须遵循宪法确定的基本原则，保障公民依法行使出版自由的权利，促进社会文明的发展。为保障公民依法行使出版自由的权利，加强对出版活动的管理，国务院2001年公布并于2016年第四次修订了《出版管理条例》。《出版管理条例》第5条第2款规定："公民在行使出版自由的权利的时候，必须遵守宪法和法律，不得反对宪法确定的基本原则，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利。"这是出版管理过程中必须遵循的基本原则，也是确定出版自由界

限的重要依据。

（五）结社自由

结社自由是指公民为了实现一定的目标而依法律规定的程序组织某种社会团体的自由。作为公民的一项基本自由，结社自由在国家生活中发挥着重要作用。社会团体代表某个群体的共同意愿和利益，并为其实现开展活动，其社会定位是政府同社会相互沟通的重要桥梁和纽带。一方面，通过社会团体的活动，政府可以了解不同利益主体的要求；另一方面，社会团体可以向社会公众宣传、解释政府的政策、决定及其措施，扩大社会的共识。同时，社会团体在一些领域承担某些政府通过行政手段难以完成的行政性业务，如承担某些原来由经济行政主管部门负责的经济管理职能，协助政府完成有关经济与社会管理方面的任务。大力发展社会团体有助于保证政府决策民主化、科学化，扩大决策的民意基础；有助于公民有序参与各项社会管理，推动社会管理领域各项制度的创新和发展。特别是在利益多元化的背景下，政府应及时听取社会不同阶层的意见，在充分考虑不同利益主体要求的基础上，按照民主化、科学化的程序作出决策。

根据我国宪法和法律的规定，公民一方面享有结社的权利，另一方面也要履行相应的义务。为了维护社会公共利益，在法律规定的范围内，国家可以依法对结社自由作出必要的限制。公民组成社会团体应当依法登记。我国社会团体的登记管理机关是国务院民政部门和县级以上地方各级民政部门。成立全国性的社会团体，由国务院的登记管理机关负责登记管理；成立地方性的社会团体，由所在地人民政府的登记管理机关负责登记管理；成立跨行政区域的社会团体，向所跨行政区域的共同上一级人民政府的登记管理机关申请登记。

国务院《社会团体登记管理条例》第 2 条规定，社会团体是指“中国公民自愿组成，为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性社会组织”。第 3 条第 1 款规定：“成立社会团体，应当经其业务主管单位审查同意，并依照本条例的规定进行登记。”由此可见，在我国，公民享有结社自由的范围限于组织社会团体的自由。根据《社会团体登记管理条例》的规定，社会团体必须遵守宪法、法律、法规和国家政策，不得反对宪法确定的基本原则，不得危害国家的统一、安全和民族的团结，不得损害国家利益、社会公共利益以及其他组织和公民的合法权益，不得违背社会道德风尚。社会团体还不得从事以营利为目的的经营性活动。截至 2017 年 12 月，全国依法登记的社会组织约 76.2

万个，其中社会团体 35.5 万个，民办非企业单位 40 万个，基金会 6 307 个。各类社会组织在维护合法权益、表达正当诉求、参与公共事务管理中已经发挥了重要作用。

（六）集会、游行、示威自由

集会、游行、示威是公民表达政治意愿的一种重要方式。根据《集会游行示威法》的规定，集会是指聚集于露天公共场所，发表意见、表达意愿的活动；游行是指在公共道路、露天公共场所列队行进、表达共同愿望的活动；示威是指在露天公共场所或者公共道路上以集会、游行、静坐等方式，表达要求、抗议或者支持、声援等共同意愿的活动。

集会、游行、示威自由的主体是公民。一般性的文娱、体育活动，正常的宗教活动和传统的民间习俗活动不属于集会、游行、示威的范畴。国家决定举行的庆典、纪念活动等，政党、社会团体等组织依章程规定举行的活动也不属于《集会游行示威法》调整的范围。作为公民表达意愿与思想的形式，集会、游行、示威体现了言论自由的价值，也是公民参与国家政治生活的一种具体形式。公民以集会、游行、示威的方式表达愿望、建议和利益诉求，促使决策者广泛听取意见，提高国家决策的民主化程度。因此，保障集会、游行、示威自由是维护公民权利、促进民主政治发展的重要条件，也是维护社会稳定的必要形式。

《集会游行示威法》具体规定了行使这一自由的内容、程序等，从法律上确定了保障与限制集会、游行、示威自由的合理界限。《集会游行示威法》第 4 条确定了公民行使集会、游行、示威自由的总体原则："公民在行使集会、游行、示威的权利的时候，必须遵守宪法和法律，不得反对宪法所确定的基本原则，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利。"具体的限制性规定包括：

第一，集会、游行、示威应当和平进行，不得携带武器、管制刀具和爆炸物，不得使用暴力或者煽动使用暴力。

第二，不得妨碍社会公共秩序。为了保障公务活动不受影响，保持国家利益与公民权利之间的平衡，《集会游行示威法》规定：集会、游行、示威在国家机关、军事机关、广播电台、电视台、外国驻华使馆领馆等单位所在地举行或者经过的，主管机关为了维护秩序，可以在附近设置临时警戒线，未经人民警察许可，不得逾越等。

第三，举行集会、游行、示威，必须依法向主管机关提出申请并获得许可，同时须符合法律的相关规定。未依法申请或者申请未获许可，未按照主管机关许可的目的、方式、标语、口号、起止时间、地点、路线进行，以及在集会、游行、示威进行中出现危害公共安全或严重破坏社会秩序情况，人民警察予以制止，但不听制止的，人民警察现场负责人有权命令解散。

三、宗教信仰自由

所谓宗教信仰自由，是指公民依据内心的信念，自愿地信仰宗教的自由。具体内容包括：公民既有信仰宗教的自由，也有不信仰宗教的自由；有信仰这种宗教的自由，也有信仰那种宗教的自由；在同一宗教里，有信仰这个教派的自由，也有信仰那个教派的自由；有过去信教而现在不信教的自由，也有过去不信教而现在信教的自由。宗教信仰自由作为一种权利体系，主要由信教自由、宗教活动自由、宗教仪式自由构成，有些国家法律规定还包括传教自由。

保障宗教信仰自由对于维护国家政治稳定、促进社会和谐具有重要意义。我国是多宗教国家，宗教在我国不仅具有悠久的历史，而且社会影响面广。宗教问题与民族问题有着密切的联系，如我国信仰伊斯兰教的少数民族就有 10 个，生活在不同区域，具有不同的宗教生活方式。在多民族国家，少数民族的宗教信仰问题具有长期性、民族性、复杂性与群众性特点。

我国宪法和法律对于保障公民宗教信仰自由作了原则性规定。《宪法》第 36 条规定："中华人民共和国公民有宗教信仰自由。任何国家机关、社会团体和个人不得强制公民信仰宗教或者不信仰宗教，不得歧视信仰宗教的公民和不信仰宗教的公民。国家保护正常的宗教活动……"宪法的规定实际上确定了宗教信仰自由在基本权利体系中的地位，为宗教信仰自由的实现提供了宪法依据。除宪法的总体规定外，《刑法》《民法典》《选举法》《义务教育法》等法律具体规定了对宗教信仰自由的保障。国务院 2004 年公布并于 2017 年修订的《宗教事务条例》是现阶段调整宗教事务的重要依据，对宗教团体、宗教活动场所、宗教教职人员和宗教财产等方面进行了系统的规范，明确了违反规定的行为应承担的法律责任。法轮功等邪教的本质在于反人类、反科学、反社会和反政府，其并不属于宗教，因此，并不属于宪法上宗教信仰自由的保护范围。

国家为宗教信仰自由提供一定的物质保障，积极创造物质方面的条件，提

供良好的环境，如安排宗教活动场所，恢复、修缮、开放寺、观、教堂等。根据法律和有关规定，各宗教团体的房屋财产的产权，归宗教团体所有。

一般来说，宗教信仰自由的保障应遵循的基本原则是：

1. 合法性原则

《宪法》第 36 条第 3 款规定："国家保护正常的宗教活动。任何人不得利用宗教进行破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度的活动。"这就说明，公民既享有宪法和法律规定的宗教信仰自由，也要承担宪法和法律规定的义务，如果超越宪法和法律规定的界限，就会失去合法性的基础。

2. 政教分离原则

宗教信仰自由包括信仰宗教和不信仰宗教两个方面，任何强迫不信教的人信教的行为，如同强迫信教的人不信教一样，都是侵犯别人信仰自由的行为，超越了法定界限。宗教信仰自由政策的实质是使宗教信仰问题成为公民个人自由选择的问题，成为公民个人的私事，绝不允许宗教干预行政、司法、学校教育和社会公共教育，绝不允许强迫任何人特别是 18 周岁以下少年儿童入教、出家和进入寺庙学院，绝不允许恢复已被废除的宗教封建特权和宗教压迫剥削制度。

各国有不同的发展历史与传统文化，对政教分离原则的理解与具体实践形式也不尽相同，但其基本理念存在着一定的共性，如国家对宗教的中立与宗教对国家的中立。对国家来说，政教分离原则意味着国家不能动用自己的资源支持或压制任何宗教、教派，基本要求是：（1）禁止设立国教；（2）确立国家与宗教互不干涉的原理与制度，即国家对宗教保持中立；（3）国家不得以公权力身份进行特定宗教的教育或宗教活动。当然，国家对有些宗教设施的保护以及财政保障属于人类文化遗产的保护范畴，与政教分离原则并不矛盾，但在实践中需要严格区分二者。

3. 各宗教一律平等

我国实行各宗教一律平等，法律对各种宗教的保护一视同仁。各宗教之间应互相尊重、和睦相处。此外，在民族平等的原则下，国家平等保护各少数民族的宗教信仰自由。

4. 独立办教原则

我国对宗教实行独立自主自办的方针，反对外来势力支配与干涉中国宗教的内部事务，以维护中国公民真正享有宗教信仰自由权利。根据《宪法》规定，中国的宗教事务和宗教团体不受外国势力支配。《宗教事务条例》第 5 条

规定，各宗教坚持独立自主自办的原则，宗教团体、宗教院校、宗教活动场所和宗教事务不受外国势力的支配。宗教团体、宗教院校、宗教活动场所、宗教教职人员在相互尊重、平等、友好的基础上开展对外交往；其他组织或者个人在对外经济、文化等合作、交流活动中不得接受附加的宗教条件。

外国人在我国境内的正常的宗教活动受法律保护，同时也要遵守中国的法律规定。根据《境内外国人宗教活动管理规定》，外国人在中国境内进行宗教活动，应当遵守中国的法律、法规，不得在中国境内成立宗教组织，设立宗教办事机构、宗教活动场所，或者开办宗教院校；不得在中国公民中发展教徒、委任宗教教职人员和进行其他传教活动。国家宗教事务局 2000 年公布了《境内外国人宗教活动管理规定实施细则》（2010 年修正），对外国人在中国境内进行的宗教活动作了更为具体的规定。

四、人身自由

所谓人身自由，是指公民的人身不受非法侵犯的自由。人身自由是公民参加国家政治生活、经济生活与社会生活的基础，是公民基本权利的重要内容。我国《宪法》第 37 条规定："中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯。任何公民，非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定，并由公安机关执行，不受逮捕。禁止非法拘禁和以其他方法非法剥夺或者限制公民的人身自由，禁止非法搜查公民的身体。"

（一）生命权的保障

《宪法》第二章"公民的基本权利和义务"没有明文规定生命权，但是从宪法精神和文本的体系解释来看，生命权受宪法保护。生命权是宪法规定的人身自由的首要前提，同时宪法规定的"国家尊重和保障人权"的规范中也包含着国家对生命权保障的义务。人身自由与生命权具有密切的联系。基本权利主体首先是自然人，而人以生命的形式存在。生命权是享有生命的权利，体现着人类的基本尊严与价值。在法治社会，国家不能把人的生命作为一种工具或手段，应把生命权的保护作为制定法律或制定国家政策的基本出发点。

生命权的本质是对一切侵害人类生命的行为的防御，防止国家把生命作为实现国家目的的一种手段。当生命权受到侵害时，受害者有权向国家提出保护的请求，以得到必要的救济。为了保护生命权，各国通过宪法或刑法等设立了各种有效的制度。生命权是人的尊严的基础和一切权利的出发点，具有神圣性

与不可转让性，既具有个人主观权利的性质，也具有社会共同体价值体系的性质，需要全社会形成尊重生命权的观念和意识。

（二）人身自由不受侵犯

所谓人身自由不受侵犯，是指公民享有不受任何非法搜查、拘禁、逮捕、剥夺、限制的权利。这一概念表明：人身自由是公民宪法地位的直接体现；任何组织或个人不得非法剥夺或限制公民的人身自由；剥夺或限制公民的人身自由，必须按照法定程序进行。

公权力可以限制或剥夺公民的人身自由，但要严格遵循宪法规定的基本原则和法律规定的程序。在我国，限制或剥夺人身自由的法定程序主要包括：

第一，根据宪法和法律的规定，任何公民，非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定，并由公安机关执行，不受逮捕。公安机关执行逮捕，必须出示逮捕证，逮捕后，应当立即将被逮捕人送看守所羁押。除无法通知的以外，应当在逮捕后24小时以内，通知被逮捕人的家属。公安机关执行拘留，必须出示拘留证。

第二，根据宪法的规定，禁止非法搜查公民的身体，禁止非法搜查或者非法侵入公民的住宅。为了收集犯罪证据、查获犯罪人，侦查人员可以对犯罪嫌疑人以及可能隐藏罪犯或者犯罪证据的人的身体、物品、住所和其他有关地方进行搜查，但必须严格依照法定程序进行。进行搜查时，侦查人员必须向被搜查人出示搜查证，并且应当有被搜查人的家属、邻居或者其他见证人在场。搜查妇女的身体应当由女性工作人员进行。这些法定程序保证了公民人身自由不受非法侵犯，即使受限制或被剥夺，也要依照法定程序进行。

《宪法》第130条规定："人民法院审理案件，除法律规定的特别情况外，一律公开进行。被告人有权获得辩护。"公开审判制度本身就是对人身自由的一种法定程序的保障，法院在审判活动中坚持依法定程序全面地收集证据，只有被告人供述，没有其他证据的，不能认定被告人有罪和处以刑罚；没有被告人供述，而证据确实充分的，可以认定被告人有罪和处以刑罚。在刑罚的适用方面实行"罪刑相适应"原则，保护被告人的合法权益。根据《刑事诉讼法》的规定，犯罪嫌疑人、被告人除自己行使辩护权以外，还可以委托律师，人民团体或犯罪嫌疑人、被告人所在单位推荐的人，犯罪嫌疑人、被告人的监护人、亲友1—2人作为辩护人。犯罪嫌疑人自被侦查机关第一次讯问或者采取强制措施之日起，有权委托辩护人；在侦查期间，只能委托律师作为辩护人。

被告人有权随时委托辩护人。刑讯逼供是对公民人身自由的严重侵犯，严禁刑讯逼供是我国公安、司法机关的办案原则。《刑事诉讼法》第52条规定，严禁刑讯逼供和以威胁、引诱、欺骗以及其他非法的方法收集证据。根据《刑法》第247条规定，司法工作人员对犯罪嫌疑人、被告人实行刑讯逼供或者使用暴力逼取证人证言的，处3年以下有期徒刑或者拘役。致人伤残、死亡的，依照《刑法》第234条、第232条的规定定罪从重处罚。严禁刑讯逼供是我国法治建设中必须坚持的原则，是保障公民人身自由的重要措施。按照中央关于深化司法体制改革的部署和要求，2010年，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部印发了《关于办理死刑案件审查判断证据若干问题的规定》和《关于办理刑事案件排除非法证据若干问题的规定》，进一步明确了刑事诉讼各环节非法证据的认定标准和排除程序，对于保证刑事案件办案质量，保障诉讼参与人合法权益，促进司法公正，具有重要意义。

（三）人格尊严不受侵犯

所谓人格尊严，是指与人身有密切联系的名誉、姓名、肖像等不容侵犯的权利。人格尊严在法律层面主要表现为人格权，它是公民参加社会活动时应具有的资格。《宪法》第38条规定："中华人民共和国公民的人格尊严不受侵犯。禁止用任何方法对公民进行侮辱、诽谤和诬告陷害。"从宪法和法律的规定来看，人格尊严的基本内容包括：

1. 公民享有姓名权

公民有权决定、使用和依照规定变更自己的姓名，禁止他人干涉、盗用、假冒。对公民姓名权的侵犯就是对公民人格尊严的侵犯。

2. 公民享有肖像权

肖像是人的形象的客观记录，是公民人身的派生物。根据《民法典》规定，公民享有肖像权，未经本人同意，不得以营利为目的使用公民的肖像。

3. 公民享有名誉权

名誉权是公民人格权的重要组成部分，是公民要求社会和他人对自己的人格给予尊重的权利。名誉权虽然不具有财产的内容，但对维护公民的人格权具有重要的意义。

4. 公民享有荣誉权

荣誉权是指公民对社会给予的褒扬享有的不可侵犯的权利，如因对社会做出贡献而得到的荣誉称号、奖章、奖品、奖金等。荣誉权一般不具有经济价

值，它更多地体现为精神价值，是在社会主义精神文明建设中，社会对特定人的贡献给予的肯定。公民、法人享有荣誉权，禁止非法剥夺公民、法人的荣誉称号。

5. 公民享有隐私权

在信息社会中，隐私权是公民享有人格尊严的重要内容之一。如果公民在私生活领域得不到法律的保护，就不可能享有人格权。我国宪法虽然没有明文规定隐私权，但从宪法的基本精神与有关规定中可以发现隐私权保护的宪法依据。首先，从宪法解释看，“人格尊严不受侵犯”这一规定中包含了保护隐私权的要求。其次，公民住宅不受侵犯的宪法规定是隐私权的一种具体保护。最后，其他法律对隐私权的保护是宪法精神的具体体现。《民法典》《未成年人保护法》《妇女权益保障法》以及《刑事诉讼法》《民事诉讼法》等法律都有保护隐私权的条文。例如，《民法典》规定，侵犯他人隐私权要承担侵权责任。根据该法规定，如果网络用户侵犯了他人隐私权，被侵权人有权通知网络服务提供者采取删除、屏蔽、断开链接等必要措施，网络服务提供者接到通知后未及时采取必要措施的，对损害的扩大部分与该网络用户承担连带责任。《民法典》明确规定隐私权受法律保护，强化了对个人信息、数据和网络虚拟财产等的保护。

作为人格权的一种，隐私权具有复合性，即：隐私权是自由地享有私生活领域不被公开的权利，对国家权力而言具有防御性；隐私权通常是对特定人固有事项的保护，具有专属权利的性质；隐私权是对个人信息的管理与控制权，具有请求权的性质。与隐私权的权利性质相适应，宪法保护的隐私权主要包括个人私生活秘密不受侵犯、个人私生活自由不受侵犯等。

（四）住宅不受侵犯

住宅不受侵犯也可称为住宅安全权，包括如下内容：任何公民的住宅不得被非法侵入，任何公民的住宅不得被随意搜查，任何公民的住宅不得被随意查封。这里的“住宅”是从广义上使用的，既包括固定居住的住宅，也包括宿舍、旅馆等临时性的住所。凡与公民私人生活有关的空间，都可以被纳入住宅的范围之内。住宅不受侵犯是对公民私生活的空间保护，其范围不限于公民生活用的住宅，特定的工作场所也可能被纳入住宅不受侵犯的保障范围。凡不经住宅主人同意随意侵入公民住宅的行为都会构成对住宅安全权的侵犯。

我国《宪法》第39条规定："中华人民共和国公民的住宅不受侵犯。禁止非法搜查或者非法侵入公民的住宅。"宪法对非法搜查或者非法侵入住宅的行为规定了禁止性规范，为住宅安全权的保障提供了宪法依据。为了保障公民住宅不受非法侵犯，《刑法》第245条进一步规定："非法搜查他人身体、住宅，或者非法侵入他人住宅的，处三年以下有期徒刑或者拘役。司法工作人员滥用职权，犯前款罪的，从重处罚。"

为了维护公共利益，必要时可以对住宅安全权进行限制，但这种限制必须基于公正的法律程序，特别是在房屋拆迁等涉及私人财产权的问题上，更应该严格依照法律程序进行，切实保障公民的财产权。国家依法对公民住宅安全权进行限制不得侵犯住宅安全权的本质内容，因此应通过法律程序防止公权力的滥用，使各种限制形式规范化、法治化。住宅安全权的合理限制表现在：法定的国家机关为刑事侦查的需要，可依法对公民住宅进行搜查；法定的国家机关可依法查封公民的住宅；在紧急状态下，特定国家机关和人员可在事先没有办理必要手续的情况下，强行进入公民住宅，但事后须办理必要手续。

（五）通信自由与通信秘密受宪法保护

通信自由与通信秘密是指公民通过书信、电报、传真、电话及其他通信手段，根据自己的意愿进行通信，不受他人干涉的自由。《宪法》第40条规定："中华人民共和国公民的通信自由和通信秘密受法律的保护。除因国家安全或者追查刑事犯罪的需要，由公安机关或者检察机关依照法律规定的程序对通信进行检查外，任何组织或者个人不得以任何理由侵犯公民的通信自由和通信秘密。"① 通信是公民参与社会生活、进行交流的必要手段，通信自由是公民不可缺少的基本自由。通信自由的主体具有广泛性，包括自然人与法人，外国人在一定条件下也可以成为通信自由的主体。通信自由的基本内容是，公民何时、何地，采取何种方式，与何人通信，不受国家机关的非法干涉，其保护的利益是私生活秘密与表达行为的自由。通信自由与隐私权的保护存在着一定的交叉，但二者的侧重点与角度是不同的：通信自由主要侧重保护思想交流的途径和媒介，公民通过行使通信自由可以自由地进行社会交往；而隐私权侧重于保

---

① 《全国人民代表大会常务委员会关于国家安全机关行使公安机关的侦查、拘留、预审和执行逮捕的职权的决定》规定，第六届全国人民代表大会第一次会议决定设立的国家安全机关，承担原由公安机关主管的间谍、特务案件的侦查工作，是国家公安机关的性质，因而国家安全机关可以行使宪法和法律规定的公安机关的侦查、拘留、预审和执行逮捕的职权。

护个人生活的私密性。

对通信秘密的保障，既包括通信的内容，也包括通信的形式。公民的通信包括书信、电话、电报、电子邮件等各种通信手段。通信秘密具体包括：对于公民的通信，他人不得扣押、隐匿、毁弃；对于公民通信、通话的内容，他人不得私阅或窃听。除基于国家安全或者追查刑事犯罪的需要，由公安机关、国家安全机关或者检察机关依照法律规定的程序对通信进行检查外，任何组织或者个人不得以任何理由侵犯公民的通信自由和通信秘密。

《宪法》有关保障通信自由和通信秘密的规定为一般法律提供了立法原则和立法依据。为了进一步保护公民的通信自由和通信秘密，《邮政法》第3条规定："公民的通信自由和通信秘密受法律保护。除因国家安全或者追查刑事犯罪的需要，由公安机关、国家安全机关或者检察机关依照法律规定的程序对通信进行检查外，任何组织或者个人不得以任何理由侵犯公民的通信自由和通信秘密。除法律另有规定外，任何组织或者个人不得检查、扣留邮件、汇款。"

宪法保护的通信自由是一种合法的、正当的通信自由，任何危害宪法秩序与侵害他人权益的行为不属于通信自由的范畴，通信自由如同其他自由一样具有相对性，基于国家安全与公共利益的需要，可以依法对通信自由进行必要的限制。

五、社会经济权利

（一）社会经济权利的概念

所谓社会经济权利，是指公民依照宪法的规定享有与经济利益相关的权利。社会经济权利是以国家权力积极而适度的干预为条件的，这一点不同于传统的自由权。在社会经济权利涉及的经济生活领域，国家应采取积极的干预方式，为公民享有权利提供充分的物质条件，特别是对社会弱者的权益给予特殊保护。同时，社会经济权利也是社会正义原则的体现。对公民财产权、物质帮助权、劳动权等权利的保护反映了法治国家的社会正义价值，它是以国家承担某种义务为基础的。公民作为社会经济权利的主体，有权要求国家积极履行实现社会经济权利方面的义务，不断地创造条件满足人们在物质生活方面的需求。

（二）社会经济权利的基本内容

我国公民的社会经济权利主要包括财产权、劳动权、休息权、社会保障权和物质帮助权等权利。

1. 财产权

财产权是指公民个人通过劳动或其他合法方式取得、占有、使用、处分财产的权利。财产权是公民基本权利的重要内容，是公民在社会生活中获得自由与实现经济利益的必要途径。根据宪法规定，公民的生活资料和生产资料都应受宪法保护，如公民的财产所有权、国有土地使用权、股权、土地承包经营权、债权以及专利等知识产权。宪法规定的财产权主要是为防御公共权力而存在的，这一点不同于民法上的财产权。虽然其保障内容与民法财产权高度一致，但宪法上的财产权主要是相对于国家的一项基本权利。而且，作为宪法权利的财产权可为私法上的财产权保障提供宪法基础。

随着社会主义市场经济的发展、公民个人财富的积累，社会成员普遍要求国家加强对私人财产权的保护。《宪法》第 13 条第 1、2 款规定："公民的合法的私有财产不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。""合法的私有财产不受侵犯"意味着国家有义务保护所有公民的财产权，并采取各种有效措施实现财产权价值。这一修正案进一步明确了私有财产权的宪法地位，为合法的私有财产权的保护提供了必要的宪法依据。《民法典》的制定与实施将宪法原则具体化，为保护公民的财产权提供了具体的程序与救济途径。

与其他社会经济权利一样，公民财产权的保护也不是绝对的。《宪法》第 13 条第 3 款规定："国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。"宪法的这一规定有利于在公权力与私权利、公共财产与私有财产之间确定合理的界限，使受侵害的私有财产得到合理补偿。征收和征用是国家为了公共利益对公民的私有财产进行限制的形式，但二者的性质与功能是不同的。二者的主要区别是：征收是所有权的转移，而征用是使用权的改变，一般在紧急状态下强制适用，一旦紧急状态结束，被征用的物品要返还给原权利人；适用征收和征用的条件和补偿标准也是不同的，因征收对权利人利益的损害大于征用，故补偿标准相对高一些。对公民财产权的限制必须基于公共利益，即社会整体利益和体现国防、外交等重大的国家利益。公共利益不同于团体、社会组织的利益或商业利益，

应进行严格的限定。

2. 劳动权

所谓劳动权，是指一切有劳动能力的公民享有的劳动和取得劳动报酬的权利。劳动权是公民赖以生存的基础，是行使其他权利的物质前提。其内容主要包括劳动就业权和取得报酬权。《宪法》第42条第1款规定："中华人民共和国公民有劳动的权利和义务。"劳动既是公民的一项基本权利，也是宪法规定的公民的一项基本义务。劳动是创造社会价值、实现个人价值的直接手段，是个人生存、发展的基础，因此公民有通过劳动获得生活资料、追求个人幸福的权利，劳动权利应受到法律保护。同时，在社会发展中，劳动体现了社会分工的要求，也是个人创造社会价值、创造生产资料、实现国家发展的基础手段。因此，劳动是为社会的存在和发展做贡献，对个人来说，劳动也是公民应负的基本义务。

凡是具有劳动能力的公民，都有权平等地参加社会劳动，享有平等的就业机会；参加社会劳动的公民有权根据所提供的劳动数量和质量获得相应的报酬。根据宪法的规定，劳动是一切有劳动能力的公民的光荣职责。公民有权根据自己的能力参加劳动，取得相应报酬，同时也有义务参加劳动。这种权利与义务的一致性反映了我国社会主义条件下劳动权的性质。

3. 休息权

所谓休息权，是指劳动者在付出一定的劳动以后消除疲劳、恢复劳动能力的权利，是劳动权存在和发展的基础。《宪法》第43条第1款规定："中华人民共和国劳动者有休息的权利。"第2款规定："国家发展劳动者休息和休养的设施，规定职工的工作时间和休假制度。"《劳动法》第36条规定："国家实行劳动者每日工作时间不超过八小时、平均每周工作时间不超过四十四小时的工时制度。"国家还实行劳动者的休假制度，主要包括三项：公休日制度、法定节假日制度、带薪年休假制度。

4. 社会保障权

所谓社会保障权，是指一般公民为了维持有尊严的生活而向国家要求给付的请求权。《宪法》第44条规定："国家依照法律规定实行企业事业组织的职工和国家机关工作人员的退休制度。退休人员的生活受到国家和社会的保障。"《宪法》第14条第4款规定："国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。"这些规定提供了社会保障权的宪法依据。

社会保障权的基本特征是：社会保障权主体既包括全体公民，也包括特定主体；社会保障权体现公民权利对国家权力的依赖；社会保障权的义务主体是政府；社会保障权是公民行使其他权利的基础；社会保障权具有双重性，既是一种社会权利，又是一种经济权利，它是法治国家必须履行的国家义务，其实现过程需要国家的积极干预，体现了社会公正原则。

公民社会保障权的实现，不仅使弱者得到必要的社会救济，同时也有助于实现社会公平与正义。社会保障权作为权利体系，由生育保障权、疾病保障权、伤残保障权、死亡保障权与退休保障权等具体权利构成。

坚持应保尽保原则，健全统筹城乡、可持续的基本养老保险制度、基本医疗保险制度，稳步提高保障水平。建立基本养老保险全国统筹制度，落实社保转移接续、异地就医结算制度，规范社保基金管理，发展商业保险。统筹完善社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置等制度。健全退役军人工作体系和保障制度。坚持和完善促进男女平等、妇女全面发展的制度机制。完善农村留守儿童和妇女、老年人关爱服务体系，健全残疾人帮扶制度。坚决打赢脱贫攻坚战，巩固脱贫攻坚成果，建立解决相对贫困的长效机制。建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。

社会保障权客观上有其界限，即社会保障不能超过经济社会发展所许可的限度。因此，国家需要投入必要的物质资源，既要防止提供的物质帮助过少，又要防止提供的物质帮助超过国家财力物力可以承受的限度。应根据一个国家经济与文化发展具体情况，选择适当的社会保障方式，发挥社会保障制度的利益调整功能。

5. 物质帮助权

《宪法》第45条第1款规定："中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。"除宪法外，有关法律、法规具体规定了物质帮助权的内容及其实现。在实现方式上，物质帮助权主要通过立法机关制定的相应社会立法以及国家建立的社会保障制度得以实现。

虽然物质帮助权与社会保障权的内容有一定的重叠与交叉，但无论从宪法规范内涵还是从权利实现方式上，都体现出物质帮助权是公民一项独立的基本权利。物质帮助权具有以下特点：（1）权利主体是特定公民，而非社会

全体公民。这一点不同于社会保障权。根据《宪法》第45条的规定，有权获得物质帮助的只有年老、疾病或者丧失劳动能力的特定公民，不是“每个人”或“一切公民”。（2）该权利的内容是特定主体从国家和社会获得“物质帮助”。“物质帮助”和“生存”存在着一定的差异，即前者仅限于“物质”，后者则包括个人生活的各种需求。（3）该权利的义务主体是国家与社会。社会保障权的义务主体可以包括用人单位等，而物质帮助权的义务主体仅限于国家和社会。

六、文化教育权利

（一）文化教育权利的概念

文化教育权利是公民按照宪法的规定，在文化与教育领域享有的权利。受教育既是我国公民的一项基本权利，也是宪法规定的公民义务。根据《宪法》第46条的规定，公民有受教育的权利和义务。通过接受教育获得生存和发展的基本能力，这是公民享有的基本权利。同时，接受教育是人格形成和发展的基本途径，是获得生存能力的基本方式，是创造社会价值、推动国家发展的条件，因此也是公民的一项宪法义务。

文化教育权利作为公民的基本权利，主要包括教育方面的权利和文化活动方面的权利。教育方面的权利主要表现为受教育权，文化活动方面的权利主要表现为科学研究的自由、文艺创作的自由和从事其他文化活动的自由。

（二）受教育权

受教育权是公民在教育领域享有的基本权利，是公民接受文化、科学等方面训练的权利。受教育权既包括每个人按照其能力平等地接受教育的权利，也包括要求提供教育机会的请求权。根据宪法和有关法律的规定，公民受教育权的基本内容包括：

1. 按照能力受教育的权利

公民有权按照自己所具有的能力，接受相应的教育。国家可以采取必要的考试制度，使有一定能力的公民享受相应的教育。

2. 享受教育机会的平等

每个公民在宪法和法律所规定的范围内，享有平等的受教育权，不因除能力之外的性别、宗教、社会身份等原因而受不平等的待遇。特别是，在招生政策方面应贯彻平等原则，以维护教育公平和社会正义。国家义务教育要逐步实

现地区均衡发展，发展农村学前教育，完善家庭经济困难学生资助政策。对于农民工子女就学问题，逐步实现以全日制公办学校为主、以输入地为主保障农民工子女平等接受义务教育，并全面取消借读费。

我国已建立了较完善的公民受教育权保障体系，在实践中也取得了积极的进展，特别是《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》为发展教育、实现公民的受教育权提出了目标与措施。除宪法对受教育权作出原则性规定外，我国先后颁布了《义务教育法》《教育法》《职业教育法》《高等教育法》等法律，进一步完善了教育立法。

（三）文化权利

根据《宪法》第47条的规定，公民的文化权利主要包括三个方面的内容，即科学研究的自由、文学艺术创作的自由和进行其他文化活动的自由。

1. 科学研究的自由

公民从事科学研究的权利受宪法和法律保护。科学研究包括自然科学的研究与哲学社会科学的研究。科学研究是对未知领域的探索，是寻求真理的过程。作为公民的基本权利，科学研究的自由主要包括：公民有自由地对科学领域的问题进行探讨的权利，不允许任何机关、团体和个人非法干涉；公民有权通过各种形式发表自己的研究成果，国家有义务提供必要的物质条件与具体设施；国家积极创造条件，鼓励和奖励科研人员，保护科研成果。

2. 文学艺术创作的自由

公民根据宪法的规定有权自由从事文学艺术创作活动并发表成果。文艺创作是一种创造性劳动，应当允许公民自由选择创作内容、创作形式和创作风格。在文艺创作上应允许不同风格、不同流派的存在，国家权力不能非法地干预文艺创作。尊重文艺创作的规律与依法限制公民文艺创作权利是统一的，二者并不矛盾。国家鼓励和帮助公民从事文艺创作活动，努力丰富公民的文化生活。

3. 进行其他文化活动的自由

除上述科学研究和文艺创作之外的活动均属于“其他文化活动”的范围，主要指欣赏文艺作品，利用图书馆、文化馆、出版社从事文化活动等。这些活动对于丰富公民的文化生活、提高公民的文化素质具有重要的意义。为了实现公民的文化权利，国家应积极创造条件，提供必要的设施与物质保障。

七、监督权与请求权

（一）监督权

所谓监督权，主要是指公民依照宪法和法律规定监督国家机关及其工作人员活动的权利。《宪法》第41条第1款规定："中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。"根据这一规定，监督权的内容具体包括：

1. 批评、建议权

批评，即公民在国家政治生活和社会生活中，有权对国家机关及其工作人员的缺点、错误提出批评意见，其形式是多样化的。建议，即公民通过一定的形式向国家机关及其工作人员提出合理化意见。由于信息掌握限制等方面的原因，公民在行使批评、建议权的时候，其内容也可能不正确。因此，国家机关及其工作人员，对公民的批评、建议应采取宽容的态度，不能滥用公权力打击报复提出批评意见的群众。

2. 控告、检举权

控告、检举权是指公民对于任何国家机关和工作人员的违法失职行为，有权向有关国家机关提出控告，揭发违法失职与犯罪行为，请求有关机关对违法失职者给予制裁。

3. 申诉权

当自己的合法权益受到侵犯时，公民有权向各级国家机关提出申诉。申诉权分为诉讼上的申诉权与非诉讼上的申诉权。诉讼上的申诉权是指当事人或其他公民认为人民法院已经发生法律效力的判决或裁定确有错误时，依法向司法机关提出申请要求重新审查处理的权利。非诉讼上的申诉权是指公民对行政机关的决定不服，向其上级机关提出申请，要求重新处理的权利。

监督权作为公民的基本权利，对国家机关及其工作人员活动产生直接约束力。《宪法》第41条第2款规定："对于公民的申诉、控告或者检举，有关国家机关必须查清事实，负责处理。任何人不得压制和打击报复。"法律对此作了严格的保护性规定，如《刑法》第254条规定："国家机关工作人员滥用职权、假公济私，对控告人、申诉人、批评人、举报人实行报复陷害的，处二年以下有期徒刑或者拘役；情节严重的，处二年以上七年以下有期

徒刑。”公民行使监督权时，客观上存在一定界限。此外，公民行使申诉、控告或者检举权利时，不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害，否则须承担相应的责任。

（二）国家赔偿请求权

国家赔偿请求权是指由于国家机关和国家工作人员侵权而受到损失的公民，依照法律规定取得赔偿的权利。根据《宪法》和《国家赔偿法》的规定，公民享有取得国家赔偿的权利。《宪法》第41条第3款规定：“由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利。”《国家赔偿法》第2条第1款规定：“国家机关和国家机关工作人员行使职权，有本法规定的侵犯公民、法人和其他组织合法权益的情形，造成损害的，受害人有依照本法取得国家赔偿的权利。”国家赔偿请求权基于宪法的规定而发生直接法律效力，是具有财产权性质的一种权利。2012年10月26日，十一届全国人大常委会第二十九次会议通过决定，对《国家赔偿法》作出第二次修正，在完善赔偿程序、畅通赔偿渠道、扩大赔偿范围、保障赔偿费用支付等方面作了修改，同时规定了新的归责原则，即国家赔偿从单一的违法归责原则走向以违法归责原则为主、以过错归责原则和结果归责原则为辅的多元归责原则体系。修改后的《国家赔偿法》首次明确规定，致人精神损害并造成严重后果的，赔偿义务机关应当支付“精神损害抚慰金”。此外，2015年最高人民法院和最高人民检察院还出台了《关于办理刑事赔偿案件适用法律若干问题的解释》，发布了一批国家赔偿指导性案例，以完善国家赔偿法律体系，保障和促进公民、法人和其他组织国家赔偿请求权的实现。

第三节　公民的基本义务

一、基本义务概述

在一般法理上，义务是指法律规定的、公民必须履行的某种责任。而宪法规定的公民义务即公民的基本义务。根据权利义务相一致原理，享有权利必须履行一定的义务。作为宪法关系的体现，公民的基本义务也符合这一原理。为了实现对各种可能发生冲突的公民基本权利的调整以及增进社会公共利益，就不得不要求公民履行一定的义务。而且，公民基本义务既是公民应尽的责任，

也是一种资格，表明公民在国家生活中的主体地位。例如，服兵役义务，并非所有人都能履行，只有具有公民资格的人才能履行这一义务。

由于义务的履行必须以公民遭受物质损失或者身体等受到某种强制为前提，因此，义务必须由法律予以规定，即对义务的规定是法律保留的事项。首先，它排除行政机关以行政法规或者命令的方式设定义务；其次，立法机关以法律方式规定义务必须符合宪法价值和法律程序；最后，设定义务的法律通常没有溯及力。例如，一些国家明确规定税法没有溯及力，有的国家则根据义务的种类和性质确定涉及义务的法律的溯及力问题。

我国宪法将公民的基本义务与基本权利同时规定在第二章中，而且规定了一些既具有权利属性也具有义务属性的内容。根据马克思主义基本原理，权利和义务紧密相连，相辅相成，没有无义务的权利，也没有无权利的义务。在抽象角度和内在逻辑上，权利与义务统一于整体的法律制度之中。但在具体的法律关系中，却不能把权利与义务相统一的关系作简单化、庸俗化理解。享有权利，并不必然地、即时地、一对一地履行义务；反之亦然。从时间上来看，现在享有权利，可能要到将来才履行义务，如从小受父母抚养，成年以后才负有赡养父母的义务；从空间来看，可能在一方面享受了权利，却须在其他方面履行相应义务；从主体来看，一方履行义务，另一方享有权利。

宪法规定的基本权利和义务也是辩证统一的关系，公民一方面行使宪法规定的基本权利，另一方面也要履行宪法规定的基本义务。从各国宪法规定及其政治实践来看，不同国家或者一国之内的公民只有享受权利与履行义务的多少之分，而绝不可能只享受权利不履行义务，或者只履行义务而不享受权利。公民履行基本义务的背后实际上存在着基本权利的因素。也就是说，公民履行基本义务的过程同时也是公民享受基本权利的过程，二者并不是对立的关系。基本权利是公民对国家的权利，基本义务是公民对国家的义务，二者基本上都反映了公民对国家的关系。公民在日常生活中，应当把二者结合起来，不能把履行基本义务理解为被动、消极的行为。

二、维护国家统一和各民族团结的义务

国家统一与各民族团结是进行社会主义现代化建设的重要保证。我国《宪法》第52条规定："中华人民共和国公民有维护国家统一和全国各民族团结的义务。"维护国家统一是整个社会共同体存在与发展的基础，也是以宪法为基

础的整个法律制度存在的基础。同时，国家统一也是公民实现基本权利与自由的前提。为了实现国家统一，《反分裂国家法》进一步明确规定："维护国家主权和领土完整是包括台湾同胞在内的全中国人民的共同义务。"

我国是统一的多民族国家，能否正确处理民族关系对国家的统一与政权的稳定有着特别重要的意义。《宪法》第4条第1款规定："中华人民共和国各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法的权利和利益，维护和发展各民族的平等团结互助和谐关系。禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为。"根据《宪法》和《民族区域自治法》的规定，一切破坏民族团结、制造民族分裂的行为都要受到法律的追究。

三、遵守宪法和法律的义务

遵守宪法和法律的义务是指忠于宪法和法律，维护宪法和法律尊严，保障宪法和法律实施的义务。这一义务是基于宪法规范的最高性而产生的，是宪法保障制度正常运行的重要条件。《宪法》第53条规定了公民遵守宪法和法律的义务，还规定了保守国家秘密、爱护公共财产、遵守劳动纪律、遵守公共秩序、尊重社会公德的义务，这些都是遵守宪法和法律义务的具体化，是公民在不同的社会领域应遵循的具体规则，也是其应当承担的责任。遵守宪法和法律的义务要求维护宪法和法律的尊严，任何组织和个人不得有超越宪法和法律的特权，一切违反宪法和法律的行为都必须予以追究。遵守宪法和法律的义务包括遵守宪法和遵守法律两种具体的义务情形，其中遵守宪法的义务具有根本性。

根据我国宪法的规定，遵守宪法包括三个方面的要求：一是宪法具有最高的法律效力，宪法规范是公民活动的最高行为规范与准则；二是公民有义务同一切违宪现象进行斗争，捍卫宪法尊严，维护宪法秩序；三是遵守宪法义务中涉及的宪法不仅指我国现行的宪法典，还包括我国宪法的基本原则与基本价值体系。遵守法律义务也是遵守宪法义务的要求。现代社会是法治社会，遵守法律是每个公民的基本准则，也是公民享有并取得合法权利的前提。遵守法律也要求每个公民珍惜和维护自己的合法权利，尊重他人的合法权利。特别是在社会转型时期，大力弘扬法治精神，增强公民的法律意识，对于稳定社会秩序、维护国家利益、实现长治久安，具有至关重要的意义。

（一）保守国家秘密

国家秘密是指涉及党和国家的安全与利益，尚未公开或不准公开的政治、经济、军事、公安、司法等秘密事项以及应当保密的文件、资料等。《保守国家秘密法》第3条规定公民有保守国家秘密的义务。违反《保守国家秘密法》的规定，故意或过失泄露国家秘密，构成犯罪的，按照刑法有关规定追究刑事责任；泄露国家秘密，不够刑事处罚的，可以酌情给予行政处分。

（二）保护公共财产

公共财产是指全民所有财产和劳动群众集体所有财产。《宪法》第12条规定："社会主义的公共财产神圣不可侵犯。国家保护社会主义的公共财产。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏国家的和集体的财产。"

（三）遵守劳动纪律

劳动纪律是指劳动者在从事社会生产和工作时，必须遵守和执行的劳动秩序、劳动规则及其工作程序。

（四）遵守公共秩序

公共秩序包括社会秩序、生产秩序、教学科研秩序。公共秩序是保证安定团结的政治局面、进行社会主义现代化建设的重要条件。每位公民必须维护公共秩序，并同一切破坏公共秩序的行为进行斗争。

（五）尊重社会公德

宪法规定的社会公德指社会公共道德，是人们在社会交往和公共生活中应当遵守的道德标准和行为准则，其核心内容是爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义。爱国主义教育的目的是要弘扬民族精神和时代精神，巩固和发展最广泛的爱国统一战线，把人民群众的爱国热情引导和凝聚到建设和发展中国特色社会主义事业上来，使之做有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义公民。

四、维护祖国安全、荣誉和利益的义务

《宪法》第54条规定，公民有维护祖国的安全、荣誉和利益的义务，不得有危害祖国的安全、荣誉和利益的行为。

祖国安全指国家的领土完整和主权不受侵犯，国家政权不受威胁。祖国安全是国家政权稳定和公民依法行使权利与自由的根本保障。只有在祖国安全得到保障的前提下，公民才有可能实现权利与自由，国家的稳定与尊严才能得到

维护。每一个公民都必须树立祖国安全高于一切的观念，同一切损害祖国尊严、危害国家安全的言行作斗争。根据《国家安全法》第13条的规定，任何组织和个人实施危害中华人民共和国国家安全的行为，都必须受到法律追究。

维护祖国荣誉是指国家的声誉和尊严不受损害，对有辱祖国荣誉、损害祖国利益的行为，应给予法律制裁。公民对祖国应当怀有自尊心和自豪感，把维护祖国荣誉作为自己的神圣职责，同一切出卖祖国利益、损害祖国尊严的行为作斗争。维护祖国荣誉，应大力提倡有助于培养对国旗、国歌、国徽崇敬感的礼仪，增强公民的爱国主义情感。国旗和国徽是国家的象征和标志，凡属《国旗法》《国徽法》规定应当升挂国旗、悬挂国徽的单位和场所，必须严格执行升旗制度，按规定悬挂国徽。唱国歌也是公民表达爱国情感的神圣行为。

祖国利益是相对于集体利益和个人利益而言的。祖国利益通常分为对内和对外两个方面。对外主要是民族的政治、经济、文化等方面的权利和利益，对内主要是指公共利益。公民在享受宪法规定的权利与自由的同时，必须自觉地维护祖国利益，正确处理国家、集体与个人利益之间的相互关系，同损害祖国利益的行为作斗争。

五、依法服兵役的义务

《宪法》第55条规定："保卫祖国、抵抗侵略是中华人民共和国每一个公民的神圣职责。依照法律服兵役和参加民兵组织是中华人民共和国公民的光荣义务。"《兵役法》把宪法规定的服兵役义务进一步具体化，明确了服兵役义务的内容与具体程序。《国防法》第6条规定："保卫祖国、抵抗侵略是中华人民共和国每一个公民的神圣职责。中华人民共和国公民应当依法履行国防义务。"国防是国家生存与发展的安全保障，没有巩固的国防，就不可能维护国家政权的稳定。

根据《宪法》和《兵役法》《国防法》的规定，依法服兵役义务的主体是中华人民共和国公民，外国人不能成为服兵役义务的主体。我国实行义务兵与志愿兵相结合、民兵与预备役相结合的兵役制度。中华人民共和国公民不分民族、种族、职业、家庭出身、宗教信仰和教育程度，都有义务依法服兵役。《兵役法》规定，每年12月31日以前年满18周岁的男性公民，应当被征集服兵役。根据公民的不同特点，《兵役法》对服兵役的主体作了限制性规定：（1）不得服兵役或免服兵役。依法被剥夺政治权利的人没有服兵役的

资格；有严重生理缺陷或者严重残疾不适合服兵役的人，免服兵役。（2）不征集服兵役。应征公民被羁押，正在受侦查、起诉、审判的，或者被判处徒刑、拘役、管制在服刑的，不征集服兵役。（3）缓征。应征公民是维持家庭生活的唯一劳动力的，可以缓征。根据《国防法》第50条的规定，各级兵役机关和基层人民武装机构应当依法办理兵役工作，按照国务院和中央军事委员会的命令完成征兵任务，保证兵员质量。

依法服兵役义务作为公民的基本义务，具有法律性质，即不履行服兵役义务要承担法律责任。《兵役法》规定，有服兵役义务的公民拒绝、逃避兵役登记和体格检查，应征公民拒绝、逃避征集，预备役人员拒绝、逃避军事训练和执行军事勤务和征召，经责令改正，逾期不改的，县级人民政府应当强制其履行兵役义务，并可以处以罚款。

六、依法纳税的义务

在现代社会中，税收是国家财政收入的主要来源，纳税是公民应该履行的一项基本义务，因此，各国宪法普遍规定公民的纳税义务。纳税义务的履行是纳税者享受权利的基础与条件。首先，纳税者有权享受政府用税收提供的服务和公共设施，如医疗、教育、社会安全、法律保障、交通等，并有权要求政府积极改善这些条件并提供优质服务。其次，纳税人有权了解、监督税款的使用情况，进而监督政府工作。从政府的角度来说，其应通过各种途径公开国家税款的使用情况，为纳税人了解相关情况提供各种条件。

《宪法》第56条规定公民有依照法律纳税的义务。纳税义务主体既包括自然人，也包括法人。此外，由于征税实际上是一种国家行使统治权的表现，因此外国人在我国拥有财产的，也应按照税法的有关规定纳税。但依照我国有关法律规定应予免税的各国驻华使馆、领事馆的外交代表、领事官员和其他人员的所得可免纳个人所得税。根据《个人所得税法》第1条的规定，在中国境内有住所，或者无住所而一个纳税年度内在中国境内居住累计满183天的个人，为居民个人。居民个人从中国境内和境外取得的所得，依照本法规定缴纳个人所得税。

纳税义务具有双重性，即：一方面，纳税是国家财政的重要来源，具有形成国家财力的属性；另一方面，主体履行纳税义务具有防止国家权力侵犯其财产权的属性。与纳税义务相对应的国家权力是课税权。由于纳税涉及公

民个人财产权的保护问题，因此依法纳税是保护公民财产权的重要保证。此外，法律规定公民的纳税义务还要体现租税平等与公平原则，按照公民实际纳税能力确定具体纳税的数额，所得多者多征，所得少者就少征。国家在确定公民纳税义务时，要保证税制的科学合理和税收负担的公平，既要满足国家财政的需要，又要使纳税人有承受能力。我国于 1980 年 9 月 10 日由五届全国人大三次会议通过《个人所得税法》，后对该法进行多次修改，以促进社会公平。

七、宪法规定的公民其他义务

除上述基本义务之外，宪法还规定了劳动的义务、受教育的义务、夫妻双方计划生育的义务、父母抚养教育未成年子女的义务、成年子女赡养扶助父母的义务。其中，劳动和受教育是同时作为一项基本权利被宪法所确认的；其余三项与婚姻、家庭生活相关的义务是《宪法》第 49 条第 2、3 款规定的义务。

根据我国宪法，劳动既是一项权利，也是一项义务。劳动的义务是指一切有劳动能力的公民必须参加社会劳动。我国是社会主义国家，参加劳动、建设国家是每个公民应尽的职责。《宪法》第 42 条第 3 款规定："劳动是一切有劳动能力的公民的光荣职责。国有企业和城乡集体经济组织的劳动者都应当以国家主人翁的态度对待自己的劳动……"

与劳动的权利与义务相同，我国宪法还规定了公民受教育的权利与义务。受教育义务是指适龄的未成年人必须接受国家规定年限的义务教育。受教育义务的具体内容包括：父母或者其他监护人必须使适龄的子女或者被监护人按时入学，接受规定年限的义务教育；禁止任何组织或者个人招收应该接受义务教育的适龄儿童、少年就业。适龄儿童、少年因疾病或者特殊情况，需要延缓入学或者免予入学的，由其父母或其他监护人提出申请，经当地乡镇人民政府或者县级人民政府教育行政部门批准。

我国是人口众多的国家，为了控制人口增长，使其与我国经济和社会发展相适应，宪法还规定了计划生育的义务。《宪法》第 49 条第 2 款规定："夫妻双方有实行计划生育的义务。"计划生育政策是我国的一项基本国策，2015 年 12 月 27 日，十二届全国人大常委会第十八次会议对《人口与计划生育法》进行修改，取消了鼓励晚婚晚育的规定，提倡一对夫妻生育两个子女，符合法

律、法规规定条件的，可以要求安排再生育子女。

《宪法》第49条第3款规定："父母有抚养教育未成年子女的义务，成年子女有赡养扶助父母的义务。"为了进一步落实这项义务，《民法典》第26条规定，父母有保护和教育未成年子女的权利和义务。在未成年子女对国家、集体或他人造成损害时，父母有承担民事责任的义务。此外，《未成年人保护法》第二章对父母抚养和教育子女的义务作了进一步的具体规定。根据《民法典》第26条以及最高人民法院相关司法解释的规定，父母对未成年子女的抚养教育义务包括：保护子女的身体健康；照顾子女的生活；管理和保护子女财产；为子女利益合理利用和处分其财产；代理子女进行民事活动；代理子女进行诉讼；子女给他人造成损害的，父母应当承担赔偿义务。父母不履行抚养教育义务时，未成年的或不能独立生活的子女，有要求父母给付抚养费的权利。

孝敬父母是中华民族的传统美德，子女对父母的赡养，不仅是经济上的支持、供给，更是生活上的照顾和精神上的抚慰。对于宪法规定的子女赡养父母的义务，我国《老年人权益保障法》作了具体规定：成年子女应当履行对老年人经济上供养、生活上照料和精神上慰藉的义务，照顾老年人的特殊需要。《民法典》第26条也规定，子女对父母有赡养扶助的义务。子女不履行赡养义务时，无劳动能力的或生活困难的父母，有要求子女付给赡养费的权利。以上这些规定都是对宪法规定的公民义务的具体化。当然，在上述宪法和法律规定的义务因各种原因无法履行的时候，国家应当给予一定的物质帮助或采取其他保护措施。其依据在于宪法在规定这些义务的同时，还规定了"婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护"以及公民在特定情况下"有从国家和社会获得物质帮助的权利"。

思考题

1. 如何理解"权利"与"基本权利"的概念？
2. 如何理解人权与基本权利的关系？
3. 基本权利对私人关系产生效力的基础是什么？
4. 如何理解"基本权利限制的限制"？
5. 如何理解公民的基本权利和义务的关系？

6. 我国宪法中的基本权利可以进行怎样的分类？

7. 如何理解平等权与合理差别的关系？

▶ 自测习题

第七章　国家机构

宪法的一项重要功能是规范国家权力，保证国家机构按照宪法规定的原则、方式和程序行使权力，履行职责。我国的国家机构包括全国人民代表大会及其常务委员会、国家主席、国务院、中央军事委员会、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府、民族自治地方的自治机关、监察委员会、人民法院和人民检察院。我国国家机构实行民主集中制的原则。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督；国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督；中央和地方的国家机构的职权划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性和积极性的原则。

第一节　国家机构基本原理

一、宪法中的国家机构

（一）国家机构的概念

国家机构是宪法学和政治学中的重要范畴，是我国宪法和政治制度中常用的概念。而在西方国家尤其是英美等国的论著和宪法中，对“国家机构”，较多使用“政府”（government）或“政府机关”（governmental organs）的用语。

关于国家机构，一般认为，国家机构是一定社会的统治者为实现国家职能而建立起来的全部国家机关的总称。国家机构体现统治者的意志，反映国家性质，是履行国家职能和保障公民基本权利的组织体系。

国家机构与国家机关的主要区别在于，前者是指全部国家机关的集合体；后者是指某一单个的国家机关。

在马克思主义经典著作中，也把国家机构称为国家机器。马克思主义国家学说认为，国家问题是全部政治的基本问题和根本问题，国家是维护一个阶级对另一个阶级的统治的机器，是一个阶级压迫另一个阶级的机器，是迫使一切

从属的阶级服从于一个阶级的机器。[①] 统治阶级必须建立一整套法律、制度和机构，并依赖这些法律、制度和机构，实现对被统治阶级的统治。军队、警察、法庭、监狱等是国家机器的重要组成部分。

（二）国家机构的宪法地位和体例

国家机构在宪法中具有十分重要的地位。从“宪法”一词的词源看，宪法的英文 constitution 由拉丁语 *constitutio* 演变而来，本身有“机构”“结构”“组织”之意。

由于在一国法律体系中，宪法是规范国家权力和组织的最重要法律，许多学者认为宪法主要是用来规定国家权力的组织与分配的。如美浓部达吉指出，宪法是调整国家政治组织及其作用的基本法。[②]

从宪法的内容看，国家机构是宪法最主要的内容之一，任何国家的宪法都没有例外。宪法可以没有序言、总纲，甚至可以不规定公民基本权利，但不能不规定国家机构。例如，美国 1787 年宪法共 7 个条文，这 7 个条文中都有关于国家机构的规定。又如，我国 1954 年宪法，除序言外，共 106 条，其中“国家机构”一章的条文有 65 条；1982 年修改宪法，适应社会主义现代化建设和加强民主法治的需要，对国家机构作了更为详尽的规定。2018 年《宪法修正案》共 21 条，其中涉及国家机构的有 15 条。现行宪法除序言外，共有 143 条，其中“国家机构”一章占 85 条。

从宪法的功能看，宪法最主要的功能是规范国家权力，规定国家机构的产生、性质和职权，使国家机关按法定的原则、方式和程序行使权力、履行职责，防止国家权力的滥用，从根本上保障公民基本权利。

关于国家机构的体例，各国宪法规定不尽相同，这主要是基于本国的国情并与其遵奉的宪法原则有关。[③]

大多数国家的宪法采行分权原则，不将国家机构单列一章或一部分，而是

---

① 参见列宁：《论国家》，载《列宁选集》第 4 卷，人民出版社 2012 年版。

② ［日］美浓部达吉：《宪法学原理》，欧宗祐、何作霖译，中国政法大学出版社 2003 年版，第 377 页。

③ 1954 年制定宪法时，草案初稿曾用过“国家权力的组织”等概念，但考虑到“国家权力的组织”容易与“权力机关”特别是“国家权力机关”混淆，最后还是采用了“国家机构”一词，并认为“我国宪法将国家机构单独成章对全部国家机关的组织和职权集中加以规定，可以收到宪法内容层次分明、清楚明了之效”。参见全国人大常委会办公厅研究室政治组编著：《中国宪法精释》，中国民主法制出版社 1996 年版，第 186 页。

分别对国会、总统或内阁、司法机关等作出规定；也有少数国家的宪法将国家机构单列一章或一部分，但没有使用国家机构的用语，而是使用其他用语，如1976年《葡萄牙共和国宪法》第三编采用“政治权力组织”的标题。有的国家宪法从国家权力的视角对国家机构的组织和职权予以规定，如1994年《比利时联邦宪法》将“权力”列为第三编，并分别对联邦议会、国王、联邦政府和司法机关作出规定。

我国1982年宪法除第3条规定国家机构的组织活动原则外，主要在第三章“国家机构”专章对各类国家机关分别进行规定。

（三）国家机构的起源和特征

国家机构是行使权力的机关，它的起源与国家的起源相联系。关于国家机构的起源，亚里士多德认为国家机构起源于人类倾向于过社会生活的本性和维护秩序、控制社会的需要。洛克、卢梭等认为人类曾生活在自然状态下，后来人们联合起来订立契约并缔造了政府，以保护人民的生命、财产和自由。

马克思主义国家学说科学揭示了国家机构的产生和本质，认为国家机构伴随着国家的产生而产生，是统治阶级行使国家权力、实施政治统治的工具。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一书中对国家的产生、发展和实质作了系统论述。① 30多年后，列宁写了《国家与革命》一书，对马克思主义国家学说作了全面的阐释。列宁指出，国家是阶级矛盾不可调和的产物；国家是特殊的强力组织，是镇压某一个阶级的暴力组织；无产阶级国家代替资产阶级国家，非通过暴力革命不可。② 马克思在《法兰西内战》中总结巴黎公社的实践经验，明确指出：工人阶级不能简单地掌握现成的国家机器，并运用它来达到自己的目的。③ 必须建立自己的政权机构来代替统治阶级的国家机器。列宁指出，无产阶级应该推翻资产阶级，夺取它的国家政权，以便运用这个工具来达到自己的阶级目的。④

---

① 恩格斯分析了国家从阶级对立中产生的历史条件，总结了国家起源的三种主要形式（雅典国家、罗马国家和德意志国家），揭示了国家的本质特征及其发展和消亡的规律，指出国家是人类社会在一定发展阶段上的产物；国家是最强大的、在经济上占统治地位的阶级的国家，这个阶级借助于国家在政治上也成为占统治地位的阶级，因而获得了镇压和剥削被压迫阶级的新手段；国家随着阶级的产生而产生，也必然随着阶级的消灭和共产主义的胜利而消亡。

② 列宁：《国家与革命》，载《列宁选集》第3卷，人民出版社2012年版。

③ 马克思：《法兰西内战》，载《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社2012年版。

④ 参见列宁：《立宪会议选举和无产阶级专政》，载《列宁全集》第38卷，人民出版社2017年版。

尽管不同性质的国家有着不同的国家机构，但国家机构均具有以下基本特征：

第一，国家机构与国家性质相适应，国家机构的性质取决于国家性质。国家机构实质上是掌握国家权力的统治者实现国家职能的工具，国家机构具有鲜明的阶级性。

第二，国家机构是统治者为实现国家职能而建立起来的国家机关的总和，包括国家权力机关或立法机关、行政机关、司法机关等，是一个严密的组织体系。

第三，国家机构行使国家权力，包括立法权、行政权、审判权等，管理国家事务和社会事务，提供公共服务。国家机构不同于企业事业单位、社会团体和其他社会组织。

第四，当今世界各国的国家机构尽管有不同的类型，但在形式上存在某些相似性。如人民代表机关或代议机关是国家机构的重要组成部分；在国家经济、社会和文化生活中，行政机关扮演着越来越重要的角色；政党对国家机构活动产生非常重要的影响等。

（四）国家机构的组织和活动原则

国家机构伴随国家的出现而产生，但早期的国家机构较为简单。17 世纪，英国资产阶级为逐步取得和巩固议会的权力，根据洛克的分权学说逐步使立法权与行政权分立，形成分别执掌立法权与行政权的机关。18 世纪，法国启蒙思想家孟德斯鸠提出分权学说，主张将国家权力分为立法权、行政权和司法权，分别由不同的国家机关行使，而且这些不同的国家机关在行使国家权力的过程中，保持着一种互相制约和平衡的关系。美国独立后，依据“三权鼎立”原则设置政府机构，成为典型的实行“三权鼎立”制度的国家（见图 7-1）。此后，“三权鼎立”成为西方国家设置政府机构的基本宪法原则。

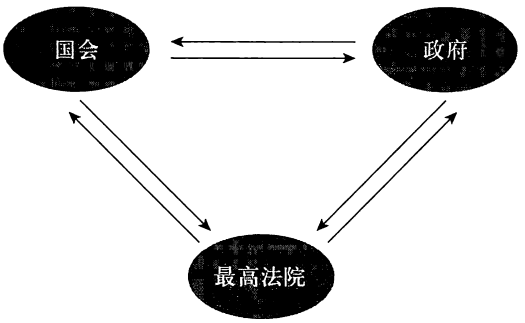

图 7-1　美国的“三权鼎立”制度

社会主义国家的宪法没有采纳西方国家普遍实行的“三权鼎立”原则，而是确认民主集中制原则，并在理论上确认国家权力的不可分割性。在社会主义国家，由人民选举的代表组成的人民代表机关是国家的权力机关，统一行使国家权力；国家的行政机关、审判机关和检察机关等，由国家权力机关即人民代表机关产生，对它负责，受它监督。各级人民代表大会与其他国家机关之间，不是各自分立、平等分权、相互制衡的关系，而是决定与执行、监督与被监督的关系（见图 7-2）。

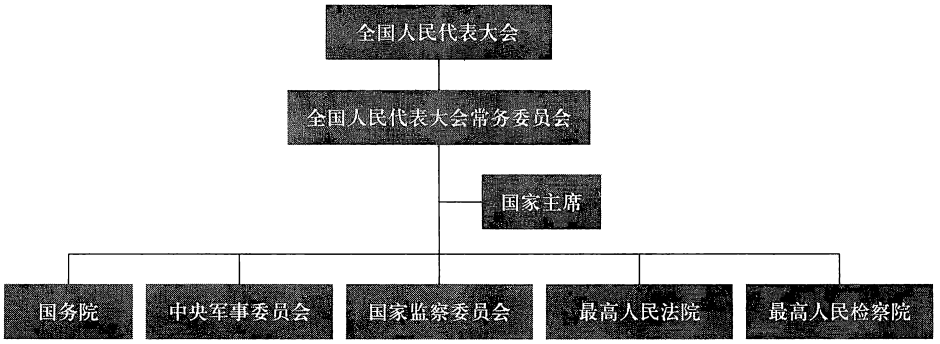

图 7-2 我国人民代表大会制下的中央国家机构

在实行单一制的国家，设置中央国家机构，并在各级地方设置地方机关或公共团体；在联邦制国家，设联邦和各联邦成员，但联邦成员本身不是地方，各联邦成员之下，才是地方政府。在西方国家，多实行地方自治，地方政府作为地方公共团体，通常包括地方议会及其执行机关，依法设立，依法自主地管理本地方事务。

二、我国国家机构的建立和发展

近代以后，中国逐步成为半殖民地半封建社会。1911 年，孙中山先生领导的辛亥革命，推翻了封建帝制，创立了中华民国。

中国人苦苦寻找适合中国国情的国家制度和机构体系。君主立宪制、议会制、总统制等都想过了、试过了，结果都行不通。最后，中国选择了社会主义道路。

中华人民共和国成立后，我国没有沿袭旧中国的政权机构，也没有照搬国外的政治体制和机构体系，而是在总结革命根据地政权建设经验基础上，逐步建立起具有中国特色的国家机构体系，为治国理政、推进社会主义建设提供了

组织保障。宪法对我国国家机构的建立、发展和改革，发挥着重要作用。

（一）《共同纲领》确立的国家机构

中华人民共和国成立初期，在普选的全国人民代表大会召开以前，根据1949年《共同纲领》选举产生的中央人民政府委员会是中央人民政府的首脑机构。

中央人民政府委员会组织政务院，作为国家政务的最高执行机关；组织人民革命军事委员会，作为国家军事力量的最高统辖机关；组织最高人民法院和最高人民检察署，作为国家的最高审判机关和检察机关。

在地方，凡是初解放的地区，设军事管制委员会或地方人民政府。在条件具备时，召开各界人民代表会议，在普选的地方各级人民代表大会召开之前，代行地方各级人民代表大会的职权，并组成地方人民政府委员会。

在中央与省级之间，还设有大行政区人民政府或军政委员会，作为各该大区所辖省市高一级的地方政权机关，同时又是中央人民政府领导地方政府工作的代表机关。1952年11月，大行政区人民政府或军政委员会一律改为行政委员会，只作为代表中央人民政府在各该地区对地方政府进行领导与监督的机关。1954年6月19日，中央决定撤销大区一级的行政机构。

（二）1954年宪法设置的国家机构

1954年9月15日，一届全国人大一次会议在北京举行，大会通过了《中华人民共和国宪法》以及全国人大、国务院、人民法院、人民检察院和地方各级人民代表大会、地方各级人民委员会等各项组织法。

根据1954年宪法和有关组织法的规定，全国人民代表大会是最高国家权力机关，也是行使国家立法权的唯一机关，其常设机关是全国人大常委会。国家主席根据全国人大及其常委会的决定行使职权，对外代表国家接受外国使节，并统辖全国武装力量，担任国防委员会主席。国务院即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关和最高国家行政机关。地方各级人民代表大会是地方国家权力机关；地方各级人民委员会即各级人民政府，是地方各级人民代表大会的执行机关和地方国家行政机关。最高人民法院、地方各级人民法院和专门人民法院行使审判权；最高人民检察院、地方各级人民检察院和专门人民检察院行使检察权。

拓展阅读

1954年宪法对国家机构的规定

（三）1975 年宪法和 1978 年宪法设置的国家机构

1975 年宪法取消了国家主席的设置；把各级地方人民委员会改为地方各级革命委员会；把乡改为政社合一的人民公社；把省级人民委员会的派出机关地区专员公署改为地方一级政权单位；撤销检察机关的设置，规定检察机关的职权由公安机关行使；合并或取消各级国家权力机关和行政机关的若干职权。

拓展阅读

1975 年宪法和 1978 年宪法对国家机构的规定

1978 年宪法恢复了“全国人民代表大会是最高国家权力机关”的提法，恢复了人民检察院的建制，完善了有关国家机关的若干职权。1979 年修改宪法，在县和县以上的地方各级人民代表大会设立常务委员会，作为地方人大闭会期间的常设机关；将直接选举扩大到县级；将地方各级革命委员会改为地方各级人民政府等。

（四）1982 年宪法及其修正案对国家机构的规定与发展

1982 年 12 月 4 日，五届全国人大五次会议通过了《中华人民共和国宪法》。1982 年宪法加强了最高国家权力机关的组织和职权，设立全国人民代表大会专门委员会，恢复国家主席的设置，实行行政首长负责制；设立中央军事委员会，对最高国家领导人的任职期限作出明确规定，对国家权力机关、国家行政机关的职权作了更加明确和合理的规定，充实了民族自治地方自治机关的自治权，规定人民法院和人民检察院依法独立行使职权，不受任何行政机关、社会团体和个人的干涉，并在县级以上各级人民政府设立审计机关，恢复设置乡政权。

拓展阅读

1982 年宪法对国家机构的规定

1993 年 3 月 29 日八届全国人大一次会议通过的《宪法修正案》，将县、不设区的市、市辖区的人民代表大会由每届任期 3 年改为每届任期 5 年。

2004 年 3 月 14 日十届全国人大二次会议通过的《宪法修正案》，明确全国人民代表大会由省、自治区、直辖市、特别行政区和军队选出的代表组成；增加规定国家主席代表中华人民共和国进行国事活动的内容；将乡、民族乡、镇的人民代表大会由每届任期 3 年改为每届任期 5 年；将“戒严”改为“进入紧急状态”；等等。

2018 年 3 月 11 日十三届全国人大一次会议通过的《宪法修正案》，将《宪

法》第3条第3款“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督”修改为“国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督”；将“全国人民代表大会法律委员会”更名为“全国人民代表大会宪法和法律委员会”；将“中华人民共和国主席、副主席每届任期同全国人民代表大会每届任期相同，连续任职不得超过两届”修改为“中华人民共和国主席、副主席每届任期同全国人民代表大会每届任期相同”；将“国务院行使下列职权”中第六项“（六）领导和管理经济工作和城乡建设”修改为“（六）领导和管理经济工作和城乡建设、生态文明建设”，将第八项“（八）领导和管理民政、公安、司法行政和监察等工作”修改为“（八）领导和管理民政、公安、司法行政等工作”；增加规定“设区的市的人民代表大会和它们的常务委员会，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以依照法律规定制定地方性法规，报本省、自治区人民代表大会常务委员会批准后施行”；删去“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的监察工作”的职权的条款；等等。

拓展阅读

1982年以后的《宪法修正案》对国家机构的发展

此外，2018年《宪法修正案》在《宪法》第三章“国家机构”中增加一节，作为第七节“监察委员会”，增加以下规定：中华人民共和国各级监察委员会是国家的监察机关。中华人民共和国设立国家监察委员会和地方各级监察委员会。监察委员会由主任、副主任若干人、委员若干人组成。监察委员会主任每届任期同本级人民代表大会每届任期相同。国家监察委员会主任连续任职不得超过两届。监察委员会的组织和职权由法律规定。中华人民共和国国家监察委员会是最高监察机关。国家监察委员会领导地方各级监察委员会的工作，上级监察委员会领导下级监察委员会的工作。国家监察委员会对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。地方各级监察委员会对产生它的国家权力机关和上一级监察委员会负责。监察委员会依照法律规定独立行使监察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。监察机关办理职务违法和职务犯罪案件，应当与审判机关、检察机关、执法部门互相配合，互相制约。

通过宪法及其修正案，我国不断完善了国家机关的组织和体系。

（五）国家机构改革

在党的领导下，我国不断推进党和国家机构改革。特别是改革开放以来，为适应党和国家工作中心转移、社会主义市场经济建立发展和各方面工作不断深入的需要，国家机构改革积极推进，各方面机构职能不断优化、逐步规范。

党的十八大以来，国家机构改革在一些重要领域和关键环节取得重大进展，为党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革提供了有力保障。

为解决当前党和国家的机构设置和职能配置同统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的要求还不完全适应，同实现国家治理体系和治理能力现代化的要求还不完全适应的问题，2018 年 2 月 26—28 日召开的党的十九届三中全会审议通过了《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》，对深化党和国家机构，包括全国人大机构、国务院机构和地方机构等的改革，提出了明确要求。

国家机构是中国特色社会主义制度的重要组成部分，必须适应新时代坚持和发展中国特色社会主义的要求，以国家治理体系和治理能力现代化为导向深化改革，并统筹党和其他机构的改革，构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系。

2018 年 3 月，十三届全国人大一次会议批准国务院机构改革方案，并根据宪法修正案，将“全国人民代表大会法律委员会”更名为“全国人民代表大会宪法和法律委员会”；2018 年 3 月 23 日，根据《宪法》和《监察法》的规定，正式设立“国家监察委员会”。

深化国家机构改革，要遵循坚持党的全面领导、以人民为中心、优化协同高效、全面依法治国等原则，优化政府机构设置和职能配置，统筹党政军群机构改革，完善党政机构布局等。

宪法是规范国家机构的最重要的法律，国家机构组织法是我国宪法相关法的重要组成部分，宪法和国家机构组织法也是深化国家机构改革的重要保障。要依照宪法和法律设置和管理各类国家机构，完善国家机构组织法，实现国家机构、职能、权限、程序和责任的法定化。

三、我国国家机构体系和组织活动原则

我国现有的国家机构包括全国人民代表大会及其常务委员会、国家主席、国务院、中央军事委员会、地方各级人民代表大会及县级以上地方各级人大常

务委员会、地方各级人民政府、民族自治地方的自治机关、监察委员会、人民法院和人民检察院（见图 7-3）。此外，还包括香港特别行政区和澳门特别行政区的政权机关。

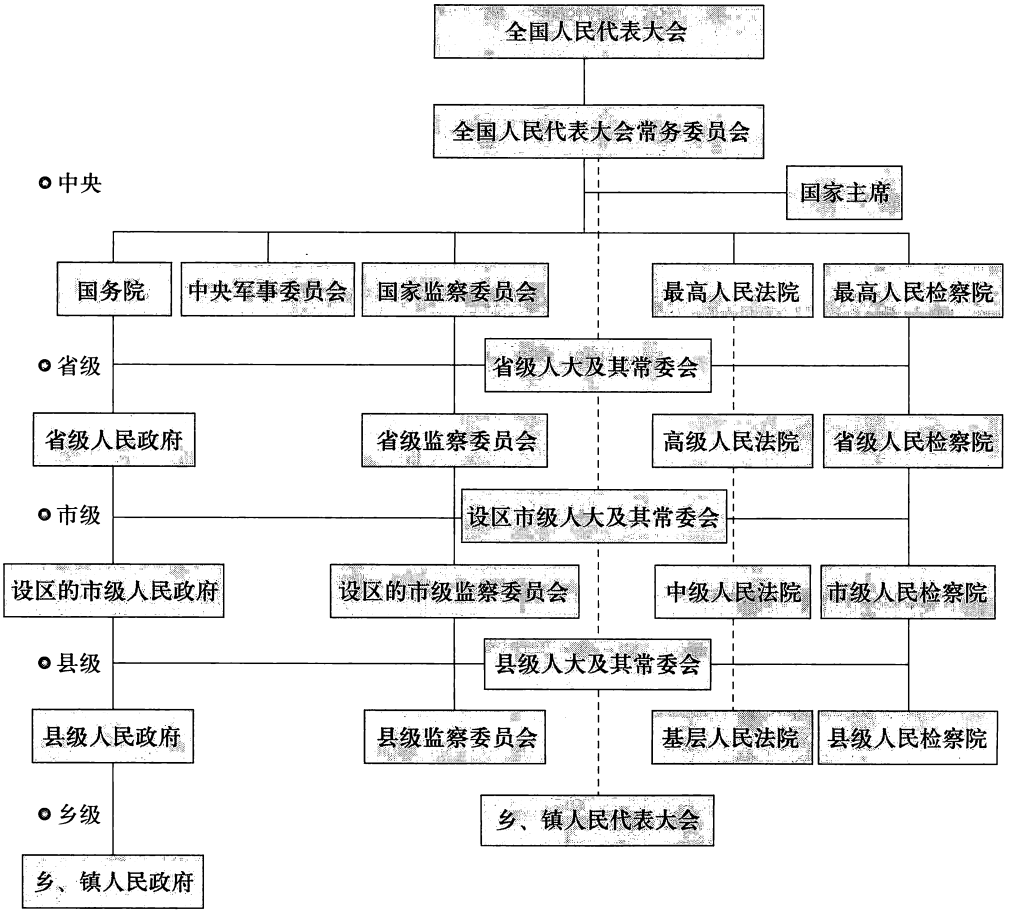

图 7-3　我国的国家机构体系

我国国家机构的组织和活动，要遵循以下原则。

（一）党的领导原则

中国共产党是最高政治领导力量，党中央是党的最高领导机关。中国共产党按照总揽全局、协调各方的原则，在同级各种组织包括各级国家机关中发挥领导核心作用，并发挥党组在中央和地方国家机关中的领导作用。中央和地方各级人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关本质上都是政治机关，要彰显政治属性，始终坚持在党的领导下依法行使权力、履行职责。党领导人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、武装力

量、人民团体、企事业单位、基层群众自治组织、社会组织等，党在各种组织中必须发挥领导作用，把党的领导贯彻到党和国家所有机构履行职责全过程，推动各方面协调行动、增强合力。同时，中国共产党在宪法和法律的范围内活动，并保证国家的立法、司法、行政、监察机关积极主动地、独立负责地、协调一致地工作。

（二）民主集中制原则

民主集中制原则是我国宪法的一项基本原则，同时也是国家机构的组织和活动原则。一方面，国家机构建立在充分民主的基础上，对国家重大问题的立法和决定，对国家事务和社会、经济、文化事务的管理，必须符合广大人民的利益和要求；另一方面，国家机构又在民主基础上进行集中，各级人民代表大会统一行使国家权力，产生的其他国家机关对其负责，受其监督。

（三）为人民服务原则

根据宪法，国家的一切权力属于人民。人民通过人民代表大会行使国家权力。同时，人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。一切国家机关和国家机关工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，自觉接受人民的监督，努力为人民服务。从本质上看，人民是国家的主人，而国家机关工作人员是人民的公仆。必须坚持人民主体地位，健全人民当家作主制度体系，完善体制机制，为人民依法管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务提供更有力的保障。

（四）权责统一原则

我国国家机构行使宪法和法律规定的对国家、社会、经济、文化等事务的管理职权，同时，一切国家机关实行工作责任制。如果国家机关违法或不当行使职权，应承担相应的法律责任。要健全党和国家监督体系，完善对权力运行的监督制约机制；各级国家机关及其工作人员要带头尊法学法守法用法，不得有超越宪法法律的特权，绝不允许以言代法、以权压法、逐利违法、徇私枉法。

（五）精简和效率原则

根据宪法的规定，一切国家机关实行精简的原则，不断提高工作质量和效率。必须克服机构重叠、职责交叉、权责脱节、职责划分不够科学、职责缺位和效能不高、一些领域权力运行制约和监督机制不够完善、滥用职权、以权谋私等问题，深化国家机构改革，改革机构设置，优化职能配置，转变政府职能

和管理方式，提高效率效能，不断提高国家机关的管理水平和服务质量，反对官僚主义。

（六）法治原则

宪法最主要的功能是确认、规范和制约国家权力，保证国家机构按照宪法规定的原则、方式和程序行使权力、履行职责。要坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，依法依规完善国家机构职能，依法履行职责，依法管理机构和编制，完善国家机构组织法，既发挥法治规范和保障作用，做到重大改革于法有据，又通过改革加强和完善法治。

第二节　全国人民代表大会及其常务委员会

一、全国人民代表大会

（一）性质和地位

《共同纲领》规定，国家最高政权机关为全国人民代表大会。在普选的全国人民代表大会召开以前，中国人民政治协商会议的全体会议执行全国人民代表大会的职权。根据1954年宪法的规定，全国人民代表大会是最高国家权力机关。1975年宪法改为“全国人民代表大会是在中国共产党领导下的最高国家权力机关”。1978年宪法恢复了1954年宪法的提法，规定全国人民代表大会是最高国家权力机关。

根据1982年宪法的规定，全国人民代表大会是最高国家权力机关，行使国家立法权。

第一，全国人民代表大会作为全国人民的代表机关，具有广泛的代表性。全国人民代表大会由省、自治区、直辖市、特别行政区和军队选出的代表组成。各少数民族都应当有适当名额的代表。宪法规定，国家的一切权力属于人民，而全国人民代表大会集中代表全国人民的根本利益和意志。

第二，全国人民代表大会统一行使国家权力。全国人民代表大会有权修改宪法、监督宪法的实施；作为行使国家立法权的机关，有权制定和修改基本法律；全国人民代表大会选举或决定国家领导人；决定国家的重大事项；全国人民代表大会还行使应当由最高国家权力机关行使的其他职权。

第三，全国人民代表大会在整个国家机构体系中居于最高地位。全国人民代表大会居于国务院、中央军事委员会、国家监察委员会、最高人民法院和最高人民检察院等其他中央国家机关之上，既不和它们并列，也不受它们制约；其他中央国家机关都由全国人民代表大会产生，执行它制定和修改的法律和通过的决议。

全国人民代表大会作为最高国家权力机关，是从全国人民代表大会的性质和它在整个国家机构体系中的地位的角度来说的，这与坚持中国共产党对国家的全面领导是完全一致的。根据《中国共产党章程》的规定，中国共产党的最高领导机关，是党的全国代表大会和它所产生的中央委员会。全国人民代表大会与党的全国代表大会和党的中央委员会是性质不同的两种组织：前者是全国人民行使国家权力的最高政权组织，属于国家机构范畴；而后者是党的中央组织和党的最高领导机关。宪法和党章确立中国共产党领导是中国特色社会主义最本质特征，中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。坚持党中央对国家最高权力机关和立法机关的领导，既是实施宪法的体现，也是贯彻落实党章的要求。以 2018 年《宪法修正案》为例，先由中共中央提出《关于修改宪法部分内容的建议》，后经全国人民代表大会常务委员会提出宪法修正案草案和议案，最后由全国人民代表大会通过。这是党的最高领导机关领导国家最高权力机关行使国家权力的典型范例。

（二）组成、任期和职权

1. 全国人民代表大会的组成和任期

根据《宪法》和《选举法》的规定，全国人民代表大会由省、自治区、直辖市、特别行政区和军队选出的代表组成。代表名额不超过 3 000 人。全国人民代表大会每届任期 5 年。

2. 全国人民代表大会的职权

《宪法》第 62 条具体规定了全国人民代表大会的 16 项职权，可以归纳为六个方面：

第一，修改宪法和监督宪法实施的权力。宪法的修改由全国人大常委会或 1/5 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 2/3 以上的多数通过。为了维护宪法尊严、保障宪法实施，全国人民代表大会行使监督宪法实施的职权。

第二，制定和修改基本法律的权力。全国人民代表大会行使国家立法权，

有权制定和修改有关刑事、民事、国家机构的法律和其他基本法律。

第三，对中央国家机关组成人员选举、决定人选和罢免的权力。全国人民代表大会选举并有权罢免全国人大常委会的组成人员；选举并有权罢免国家主席、副主席；根据国家主席的提名，决定国务院总理的人选，根据国务院总理的提名，决定国务院副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长和秘书长的人选，并有权罢免国务院总理和国务院其他组成人员；选举中央军事委员会主席，根据中央军事委员会主席的提名，决定中央军事委员会其他组成人员的人选，并有权罢免中央军事委员会主席和中央军事委员会其他组成人员；选举并有权罢免国家监察委员会主任，选举并有权罢免最高人民法院院长和最高人民检察院检察长。

第四，决定重大国家事项的权力。全国人民代表大会审查和批准国民经济和社会发展计划和计划执行情况的报告；审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告；批准省、自治区和直辖市的建置；决定特别行政区的设立及其制度；决定战争和和平的问题。

第五，监督其他中央国家机关的权力。全国人大常委会对全国人民代表大会负责并报告工作，全国人民代表大会有权改变或者撤销全国人大常委会不适当的决定和法律；国务院对全国人民代表大会负责并报告工作；中央军事委员会主席对全国人民代表大会负责；国家监察委员会对全国人民代表大会负责；最高人民法院和最高人民检察院对全国人民代表大会负责。

第六，应当由最高国家权力机关行使的其他职权。鉴于国家政治经济社会生活的复杂性，宪法不可能完全列举全国人大的职权，而国家的一些重大问题又必须由全国人大处理，为此，宪法赋予全国人大行使作为最高国家权力机关应当行使的其他职权。例如，为了保障经济体制改革和对外开放工作的顺利进行，1985 年 4 月 10 日，六届全国人大三次会议通过决定，授权国务院对于经济体制改革和对外开放方面的问题，必要时可以根据宪法，在同有关法律和全国人大及其常委会的有关决定的基本原则不相抵触的前提下，制定暂行的规定或者条例，颁布实施，并报全国人大常委会备案。

（三）会议制度和工作程序

1. 会议制度

全国人民代表大会会议一般每年举行一次，于每年第一季度由全国人大常委会召集。

国务院的组成人员、中央军事委员会的组成人员、最高人民法院院长和最高人民检察院检察长，列席全国人民代表大会会议；其他有关机关、团体的负责人，经全国人大常委会决定，可以列席全国人民代表大会会议。全国人民代表大会会议一般公开举行。

2. 主要工作程序

第一，议案的提出。主席团、全国人大常委会、全国人大各专门委员会、国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院、一个代表团或30名以上的代表联名，可以向全国人民代表大会提出属于全国人民代表大会职权范围的议案。

第二，审议工作报告，审查国家计划和国家预算。全国人民代表大会每年举行会议时，全国人大常委会、国务院、最高人民法院、最高人民检察院向会议提出的工作报告，经各代表团审议后，会议可以作出相应的决议。

第三，选举。全国人大常委会委员长、副委员长、秘书长、委员的人选，国家主席、副主席的人选，中央军事委员会主席的人选，国家监察委员会主任的人选，以及最高人民法院院长和最高人民检察院检察长的人选，由主席团提名，经各代表团酝酿协商后，再由主席团根据多数代表的意见，确定正式候选人名单，交大会会议，由全体代表选举产生。

第四，决定人选。国务院总理的人选，由国家主席提名，国务院副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长和秘书长的人选由总理提名，中央军事委员会副主席、委员的人选由中央军事委员会主席提名，由全国人民代表大会会议决定。

第五，罢免。主席团、3个以上代表团或1/10以上的代表，可以提出对全国人大常委会的组成人员，国家主席、副主席，国务院的组成人员，中央军事委员会的组成人员，国家监察委员会组成人员，以及最高人民法院院长和最高人民检察院检察长的罢免案。

第六，询问和质询。在全国人民代表大会审议议案和有关报告时，有关部门应当派负责人员到会，听取意见，回答代表提出的询问。全国人民代表大会会议期间，一个代表团或30名以上的代表联名，可以书面提出对国务院和国务院各部门的质询案。

全国人民代表大会举行会议时，全国人民代表大会代表可以依照法律规定的程序就监察工作中的有关问题提出询问或者质询。

（四）全国人民代表大会内设委员会

全国人民代表大会内设委员会分为专门委员会和调查委员会。

专门委员会是全国人民代表大会的常设工作机构。它的任务是在全国人大及其常委会的领导下，研究、审议、拟订有关议案。根据1982年宪法第70条，全国人民代表大会设立民族委员会、法律委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、外事委员会、华侨委员会和其他需要设立的专门委员会。在全国人大闭会期间，各专门委员会受全国人大常委会的领导。

2018年《宪法修正案》将“全国人民代表大会法律委员会”更名为“全国人民代表大会宪法和法律委员会”。

十三届全国人大将“内务司法委员会”更名为“监察和司法委员会”，增设社会建设委员会，这是十届、十一届和十二届全国人大15年来，全国人民代表大会专门委员会首次出现的变化。

目前十三届全国人大设有10个专门委员会：民族委员会、宪法和法律委员会、监察和司法委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、外事委员会、华侨委员会、环境与资源保护委员会、农业与农村委员会和社会建设委员会（见图7-4）。全国人民代表大会认为需要的时候可以设立其他专门委员会。各委员会由主任委员1人、副主任委员和委员若干人组成。

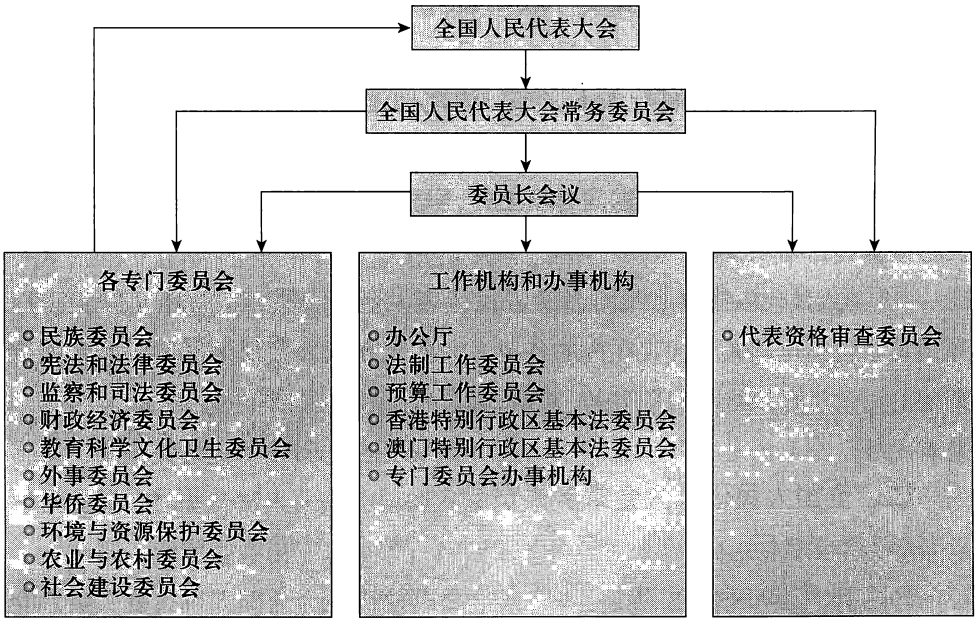

图7-4　全国人大及其常委会

调查委员会是全国人大（或其常委会）对属于其职权范围内的事项，需要作出决议、决定，但因有关重大事实不清而依照法定程序成立的调查组织。全国人民代表大会认为必要时，可以组织关于特定问题的调查委员会。主席团、3个以上的代表团或者1/10以上的代表联名，可以提议组织关于特定问题的调查委员会。调查委员会由主任委员、副主任委员若干人和委员若干人组成。调查委员会应当向全国人民代表大会提出调查报告，全国人民代表大会根据调查委员会的报告，可以作出相应的决议。

（五）全国人民代表大会代表

全国人民代表大会代表（简称“全国人大代表”），是按照法律规定选举产生的最高国家权力机关的组成人员，代表人民的利益和意志，依照宪法和法律赋予全国人大的各项职权，行使国家权力。

全国人大代表享有如下权利：出席会议，参加审议各项议案、报告和其他议题，发表意见，依法联名提出议案、质询案、罢免案等，提出对各方面工作的建议、批评和意见，参加选举、表决，获得依法执行代表职务所需的信息和各项保障等权利。人大代表享有言论免责权，在人大各种会议上的发言和表决，不受法律追究。人大代表享有身份保障权，非经人大主席团（闭会期间为人大常委会）的许可，不受逮捕或者刑事审判，不被采取法律规定的其他限制人身自由的措施；如果因为是现行犯被拘留，执行拘留的机关应当立即向人大主席团或人大常委会报告。

全国人大代表应当履行如下义务：模范地遵守宪法和法律，保守国家秘密，协助宪法和法律的实施，按时出席会议，认真审议各项议案、报告和其他议题，发表意见，做好会议期间各项工作，与原选区选民或者原选举单位和人民群众保持密切联系等。

《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》（简称《代表法》）还规定了包括全国人大代表在内的各级人大代表在人大会议期间的工作、闭会期间的活动、对执行代表职务的保障和对人大代表的监督等内容。

二、全国人民代表大会常务委员会

（一）性质和地位

1949年《共同纲领》规定：“国家最高政权机关为全国人民代表大会。全国人民代表大会闭会期间，中央人民政府为行使国家政权的最高机关。”1954

年宪法规定设立全国人民代表大会常务委员会，作为全国人民代表大会的常设机关。全国人民代表大会常务委员会对全国人民代表大会负责并报告工作。以后的 1975 年宪法、1978 年宪法和 1982 年宪法也都作了类似规定，从而明确了全国人大常委会的性质和地位。

第一，全国人大常委会是全国人民代表大会的常设机关。全国人大常委会的组成人员由全国人民代表大会从其代表中选出；全国人大常委会与全国人民代表大会每届任期相同；全国人大常委会行使宪法和法律赋予的职权，包括在全国人民代表大会闭会期间部分行使最高国家权力。

第二，全国人大常委会行使国家立法权。根据 1954 年宪法的规定，全国人民代表大会是行使国家立法权的唯一机关，其他国家机关包括全国人大常委会在内，均不能行使国家立法权。根据 1982 年宪法的规定，全国人大常委会行使国家立法权，有权制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；有权在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改，但是不得同该法律的基本原则相抵触。

第三，全国人大常委会产生于全国人民代表大会，但它不是一个独立于全国人大之外的最高国家权力机关。全国人大常委会要对全国人民代表大会负责并报告工作；全国人民代表大会有权改变或者撤销全国人大常委会不适当的决定，有权依照法定程序罢免全国人大常委会的组成人员。

（二）组成、任期和机构设置

全国人大常委会由委员长、副委员长若干人、秘书长、委员若干人组成。全国人大常委会的组成人员不得担任国家行政机关、监察机关、审判机关和检察机关的职务；如果担任上述职务，必须向全国人大常委会辞去常委会的职务。

全国人大常委会每届任期同全国人民代表大会每届任期相同。委员长、副委员长连续任职不得超过两届。

全国人大常委会委员长主持全国人大常委会的工作，召集全国人大常委会会议。副委员长、秘书长协助委员长工作。委员长、副委员长、秘书长组成委员长会议，处理全国人大常委会的重要日常工作。

全国人大常委会设立办公厅，在秘书长领导下工作；全国人大常委会还设立代表资格审查委员会、法制工作委员会、预算工作委员会、香港特别行政区基本法委员会、澳门特别行政区基本法委员会等机构。

（三）职权

根据现行宪法和有关法律的规定，全国人大常委会的职权可以归纳为七个方面：

第一，全国人大常委会有权解释宪法，监督宪法的实施。

第二，立法权。全国人大常委会有权制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改，但是不得同该法律的基本原则相抵触。①

第三，法律解释权。法律有以下情况之一的，由全国人大常委会解释：法律的规定需要进一步明确具体含义的；法律制定后出现新的情况，需要明确适用法律依据的。

第四，监督权。主要包括：听取和审议国务院、国家监察委员会、最高人民法院和最高人民检察院的专项工作报告；审查和批准决算，听取和审议国民经济和社会发展计划、预算的执行情况报告，听取和审议审计工作报告；法律实施情况的检查；撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令，撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议；询问和质询；特定问题调查。

第五，重大国家事项决定权。主要包括：在全国人民代表大会闭会期间审查和批准国民经济和社会发展计划以及预算在执行过程中必须作出的部分调整方案；决定同外国缔结的条约和重要协定的批准和废除，决定战争状态的宣布，决定全国总动员或局部动员，决定全国或个别省、自治区、直辖市进入紧急状态；规定军人和外交人员的衔级制度和其他专门衔级制度；规定和决定授予国家的勋章和荣誉称号。

第六，人事任免权。主要包括：在全国人民代表大会闭会期间，根据国务院总理的提名，决定部长、委员会主任、审计长、秘书长的人选；根据中央军事委员会主席的提名，决定中央军事委员会其他组成人员的人选；根据国家监察委员会主任的提名，任免国家监察委员会副主任和委员；根据最高人民法院院长的提请，任免最高人民法院副院长、审判员、审判委员会委员和军事法院

---

① 根据《香港特别行政区基本法》第159条、《澳门特别行政区基本法》第144条的规定，两部基本法的修改权属于全国人民代表大会，修改提案权属于全国人大常委会、国务院和特别行政区。

院长；根据最高人民检察院检察长的提请，任免最高人民检察院副检察长、检察员、检察委员会委员和军事检察院检察长，并且批准省、自治区、直辖市人民检察院检察长的任免；决定驻外全权代表的任免。

第七，全国人民代表大会授予的其他职权。例如，七届全国人大二次会议审议了国务院提请授权深圳市人民代表大会及其常务委员会和深圳市人民政府分别制定深圳经济特区法规和深圳经济特区规章的议案，决定授权全国人民代表大会常务委员会在深圳市依法选举产生市人民代表大会及其常务委员会后，对国务院提出的上述议案进行审议，作出相应决定。

（四）会议制度和工作程序

1. 会议制度

全国人大常委会集体行使职权，必须通过召集和举行会议，依照法定程序，作出决定。全国人大常委会会议一般每两个月举行一次。有特殊需要的，可以临时召集会议。全国人大常委会会议由委员长召集并主持。委员长可以委托副委员长主持会议。全国人大常委会举行会议，必须有常委会全体组成人员过半数出席。

常委会举行会议时，国务院、中央军委、最高人民法院、最高人民检察院负责人，不是常委会委员的专门委员会组成人员，各省、自治区、直辖市人大常委会主任或副主任 1 人，列席会议。全国人大代表、其他有关部门负责人，经邀请可以列席会议。列席会议人员有发言权，但没有表决权。

为了充分发扬民主，提高会议效率，全国人大常委会会议分为全体会议、分组会议和联组会议三种形式。三种会议形式各有不同作用。全体会议是全国人大常委会全体组成人员参加的会议，主要任务是听取各项工作报告和对议案的说明，对常委会会议审议的各项议案进行表决。分组会议是全国人大常委会组成人员按组进行审议讨论的会议。分组会议人数较少，便于委员充分发表意见，这是常委会审议讨论各项议案和报告的主要形式。联组会议是在分组会议基础上召开的各组联席会议，主要任务是交流分组会议审议的情况和意见，对议案和报告所涉及的主要问题，特别是有意见分歧的问题，展开进一步的讨论、辩论和协商，以使审议更加深入，求得比较一致的意见。

2. 主要工作程序

第一，议案的提出。委员长会议、国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院、全国人民代表大会各专门委员会、常委会组成人员 10 人

以上联名，可以向常委会提出属于常委会职权范围的议案。

第二，听取和审议专项工作报告。全国人大常委会每年选择若干关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题，有计划地安排听取和审议国务院、国家监察委员会、最高人民法院和最高人民检察院的专项工作报告。

第三，审查和批准决算，听取和审议国民经济和社会发展计划、预算的执行情况报告。国家的国民经济和社会发展计划、预算经全国人民代表大会批准后，在执行过程中需要作部分调整的，国务院应将调整方案提请全国人大常委会审查和批准。全国人大常委会每年审查和批准决算的同时，听取和审议国务院提出的审计机关关于上一年度预算执行和其他财政收支的审计工作报告。

第四，法律实施情况的检查。全国人大常委会每年选择若干关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题，有计划地对有关法律实施情况组织执法检查。

第五，规范性文件备案审查。根据《立法法》的规定，行政法规报全国人大常委会备案；省、自治区、直辖市的人大及其常委会制定的地方性法规，报全国人大常委会和国务院备案；设区的市、自治州的人大及其常委会制定的地方性法规，由省、自治区的人大常委会报全国人大常委会和国务院备案；自治州、自治县制定的自治条例和单行条例，由省、自治区、直辖市的人大常委会报全国人大常委会和国务院备案。《立法法》和《各级人民代表大会常务委员会监督法》（以下简称《监督法》）还分别对行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例以及最高人民法院、最高人民检察院作出的属于审判、检察工作中具体应用法律的解释等的备案审查程序，作了具体规范。

第六，质询和询问。在全国人大常委会会议期间，常委会组成人员10人以上联名，可以向常委会书面提出对国务院及国务院各部、各委员会、最高人民法院、最高人民检察院的质询案。全国人大常委会会议审议议案和有关报告时，国务院或者有关部门、最高人民法院或者最高人民检察院应当派有关负责人员到会，听取意见，回答询问。全国人大常委会举行会议时，常委会组成人员可以依照法律规定的程序就监察工作中的有关问题提出询问或者质询。

第七，特定问题调查。委员长会议、1/5以上常委会组成人员书面联名，可以向全国人大常委会提议组织关于特定问题的调查委员会。调查委员会由主任委员、副主任委员和委员组成。调查委员会应当向全国人大常委会提出调查报告。常委会根据报告，可以作出相应的决议、决定。

第三节　中华人民共和国主席

一、国家主席制度的建立和发展

国家主席的设置始于1954年宪法。在此之前，根据1949年9月27日中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中央人民政府组织法》的规定，中央人民政府委员会对外代表中华人民共和国，对内领导国家政权。

1954年宪法规定国家主席由全国人民代表大会选举产生。国家主席根据全国人大及其常委会的决定，公布法律和法令，任免国务院总理、副总理、各部部长、各委员会主任、秘书长，任免国防委员会副主席、委员，授予国家的勋章和荣誉称号，发布大赦令和特赦令，发布戒严令，宣布战争状态，发布动员令；对外代表中华人民共和国，接受外国使节；根据全国人大常委会的决定，派遣和召回驻外全权代表，批准同外国缔结的条约。国家主席统率全国武装力量，担任国防委员会主席，在必要的时候召开最高国务会议，并担任最高国务会议主席。

1966年以后，国家主席长期空缺，国家主席制度名存实亡。

1975年宪法取消国家主席设置。同时，将原属于国家主席的对外方面的职权，规定由全国人大常委会行使；而原属国家主席的对内方面的大部分职权，则被取消。

1978年宪法仍未恢复国家主席的设置。在全国武装力量的统率权、国务院总理人选的提名权的归属方面，承袭1975年宪法的规定。而将接受外国使节、根据全国人大或其常委会决定批准同外国缔结条约、派遣和召回驻外全权代表的职权，改由全国人大常委会委员长行使。另外，还恢复了委员长行使公布法律和法令以及授予国家荣誉称号的职权。

1982年宪法，总结新中国成立以来的实践经验，考虑到设立国家主席对健全国家体制的必要性和我国各族人民的习惯和愿望，恢复了国家主席的设置。[①] 但1982年宪法规定的国家主席的职权比1954年宪法规定的职权有所

---

① 对此，彭真指出："建国以来的实践证明，设立国家主席对健全国家体制是必要的，也比较符合我国各族人民的习惯和愿望。"参见彭真在1982年4月22日五届全国人大常委会第二十三次会议上所作的《关于中华人民共和国宪法修改草案的说明》和在1982年11月26日五届全国人大五次会议上所作的《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》，载彭真：《论新时期的社会主义民主与法制建设》，中央文献出版社1989年版，第112、161页。

减少。

二、国家主席的产生和任期

根据1982年宪法的规定，国家主席、副主席由全国人民代表大会选举。有选举权和被选举权的年满45周岁的中华人民共和国公民可以被选为国家主席、副主席。国家副主席协助主席工作。国家副主席受主席的委托，可以代行主席的部分职权。

1982年宪法规定，国家主席、副主席每届任期同全国人民代表大会每届任期相同，连续任职不得超过两届。

2018年《宪法修正案》将《宪法》第79条第3款“中华人民共和国主席、副主席每届任期同全国人民代表大会每届任期相同，连续任职不得超过两届”修改为“中华人民共和国主席、副主席每届任期同全国人民代表大会每届任期相同”。这是在全面总结党和国家长期历史经验基础上，从新时代坚持和发展中国特色社会主义的全局和战略高度作出的加强和完善党和国家领导体制的重大举措。

由中共中央总书记担任国家主席、兼任军委主席，这是党在长期治国理政中逐步探索出的成功经验，对我们这样一个大党、大国来说，不仅是必要的，而且是最妥当的办法。这一体制的逐步形成发展了1982年宪法的有关规定。同时，党章对党的中央委员会总书记、党的中央军事委员会主席，宪法对中华人民共和国中央军事委员会主席，都没有作出“连续任职不得超过两届”的规定。宪法对国家主席的相关规定也采取上述做法，可以更好地体现这一体制在我国宪法制度中的应有地位，这是符合我国国情的、保证党和国家长治久安的制度设计，有利于维护党中央权威和集中统一领导，有利于加强和完善国家领导体制。应当指出，修改国家主席任职期限的规定，并不意味着国家主席职务实行终身制。

国家主席、副主席行使职权到下届全国人民代表大会选出的主席、副主席就职为止。

国家主席缺位的时候，由副主席继任主席的职位。国家副主席缺位的时候，由全国人民代表大会补选。国家主席、副主席都缺位的时候，由全国人民代表大会补选；在补选以前，由全国人大常委会委员长暂时代理主席职位。

三、国家主席的职权

（一）公布法律、发布命令

国家主席根据全国人大及其常委会的决定，公布法律，发布特赦令，宣布进入紧急状态，宣布战争状态，发布动员令。

（二）任免权

国家主席提名国务院总理人选，根据全国人大及其常委会的决定，任免国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长。

（三）外事权

国家主席代表中华人民共和国，进行国事活动①，接受外国使节；根据全国人大常委会的决定，派遣和召回驻外全权代表，批准和废除同外国缔结的条约和重要协定。

（四）授予荣誉权

国家主席根据全国人大及其常委会的决定，授予国家的勋章和荣誉称号。

第四节 国 务 院

一、国务院的性质和地位

新中国成立初期，根据1949年9月27日中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中央人民政府组织法》，由当时行使国家政权的最高机关中央人民政府委员会组织的政务院，是国家政务的最高执行机关。政务院对中央人民政府委员会负责，并报告工作。在中央人民政府委员会休会期间，对中央人民政府主席负责，并报告工作。1954年宪法取消政务院，设立国务院，并规定，国务院即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。

1982年宪法第85条规定："中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是

---

① 2004年《宪法修正案》增加国家主席代表中华人民共和国"进行国事活动"的内容。作这样的规定，主要的考虑是：当今世界，元首外交是国际交往中的一种重要形式，需要在宪法中对此留有空间。参见全国人大常委会副委员长王兆国2004年3月8日在十届全国人大二次会议上所作的《关于〈中华人民共和国宪法修正案（草案）〉的说明》，载本书编写组：《宪法和宪法修正案学习问答》，中国民主法制出版社2004年版，第107页。

最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。”第92条规定，“国务院对全国人民代表大会负责并报告工作；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。”从而明确了国务院的性质和国务院在国家机构体系中的地位。

第一，国务院是中央人民政府。这是相对于地方各级人民政府而言的。我国的国家整体与部分的关系是中央与地方的关系。在全国，中央人民政府只有一个，即国务院，它对外以中国政府名义进行活动，对内则同地方各级人民政府组成国家行政机关体系。

第二，国务院是最高国家权力机关的执行机关。国务院是全国人民代表大会的执行机关。国务院处理国家行政事务不能违反最高国家权力机关制定的法律和通过的决议，也不能行使宪法和法律未作规定或未授予的职权。

第三，国务院是最高国家行政机关。国务院统一领导各部、各委员会的工作以及全国地方各级国家行政机关的工作，规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分，在国家行政机关体系中具有最高地位。

二、国务院的组成和任期、领导体制、会议制度

（一）国务院的组成和任期

国务院由总理、副总理若干人、国务委员若干人、各部部长、各委员会主任、审计长和秘书长组成。国务院总理的人选，由国家主席提名，全国人民代表大会决定，国家主席任免；国务院副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长的人选，由国务院总理提名，全国人民代表大会决定，国家主席任免；在全国人民代表大会闭会期间，根据国务院总理提名，全国人大常委会决定，国家主席可任免部长、委员会主任、审计长、秘书长。国务委员的职位相当于国务院副总理级，是国务院常务会议组成人员。秘书长在总理的领导下，负责处理国务院的日常工作。

国务院每届任期与全国人民代表大会每届任期相同。总理、副总理、国务委员连续任职不得超过两届。

（二）国务院的领导体制

国务院实行总理负责制，各部、各委员会实行部长、主任负责制。

总理负责制表现为：第一，国务院其他组成人员的人选，由总理提名，全国人民代表大会决定；在全国人民代表大会闭会期间，由全国人大常委会决定

（副总理和国务委员除外），国家主席任命。第二，国务院各部、各委员会的设立、撤销或者合并，经总理提出，由全国人民代表大会决定；在全国人民代表大会闭会期间，由全国人民代表大会常务委员会决定。第三，总理领导国务院的工作，副总理、国务委员协助总理工作。根据国务院组织法，副总理、国务委员按分工负责处理分管工作，受总理委托负责其他方面的工作或专项任务，并可代表国务院进行外事活动。第四，总理召集和主持国务院全体会议和国务院常务会议。第五，国务院发布的决定、命令和行政法规，向全国人民代表大会或全国人大常委会提出的议案，任免人员，由总理签署。

部长、主任负责制表现为：各部部长、各委员会主任领导本部门的工作，召集和主持部务会议或委员会会议、委务会议，签署上报国务院的重要请示、报告和下达的命令、指示；副部长、副主任协助部长、主任工作。

（三）国务院的会议制度

国务院会议分为国务院全体会议和国务院常务会议。

国务院全体会议由国务院全体成员，即总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长组成，由总理召集和主持。国务院全体会议的主要任务是：（1）讨论决定国务院工作中的重大事项；（2）部署国务院的重要工作。根据需要可安排有关部门、单位负责人列席会议。

国务院常务会议由总理、副总理、国务委员、秘书长组成，由总理召集和主持。国务院常务会议是国务院的日常领导工作机构，在总理主持下，负责对国务院职权范围内的各项重要工作进行领导和决策。

国务院常务会议的主要任务是：（1）讨论决定国务院工作中的重要事项；（2）讨论法律草案、审议行政法规草案；（3）通报和讨论国务院其他事项。国务院常务会议一般每周召开一次。根据需要可安排有关部门、单位负责人列席会议。

三、国务院的职权

根据现行宪法规定，国务院的职权主要有：

第一，根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令。行政法规的名称一般称“条例”，也可以称“规定”“办法”等。国务院根据全国人大及其常委会的授权决定制定的行政法规，称“暂行条例”或“暂行规定”。

第二，向全国人民代表大会或全国人大常委会提出议案。

第三，规定各部和各委员会的任务和职责，统一领导各部和各委员会的工作，领导不属于各部和各委员会的全国性的行政工作；统一领导全国地方各级国家行政机关的工作，规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分；编制和执行国民经济和社会发展计划和国家预算；批准省、自治区、直辖市的区域划分，批准自治州、县、自治县、市的建置和区域划分；依照法律规定决定省、自治区、直辖市范围内部分地区进入紧急状态等。

第四，领导和管理经济、城乡建设、生态文明建设、教育、科学、文化、卫生、体育、计划生育、民政、公安、司法行政、对外事务、国防建设事业和民族事务等工作。

第五，保障少数民族的平等权利和民族自治地方的自治权利，保护华侨正当的权利和利益，保护归侨和侨眷合法的权利和利益。

第六，改变或撤销各部、各委员会发布的不适当的命令、指示和规章，改变或撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令。

第七，全国人大及其常委会授予国务院的其他职权。如根据《立法法》的规定，应当制定法律的事项尚未制定法律的，全国人大及其常委会有权作出决定，授权国务院根据实际需要，对其中的部分事项先制定行政法规，但是有关犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项除外。

四、国务院机构设置

根据《宪法》《国务院组织法》《国务院行政机构设置和编制管理条例》的规定，经过国务院机构改革，国务院主要设置以下机构（见图 7-5）：

第一，国务院办公厅。国务院办公厅依国务院组织法的规定设立，协助国务院领导处理国务院日常工作。

第二，国务院组成部门。国务院组成部门依法分别履行国务院基本的行政管理职能，包括各部、各委员会、中国人民银行和审计署。

第三，国务院直属特设机构。国务院国有资产监督管理委员会作为国务院直属特设机构，根据有关法律和国务院授权，代表国务院对国家出资企业履行出资人职责。

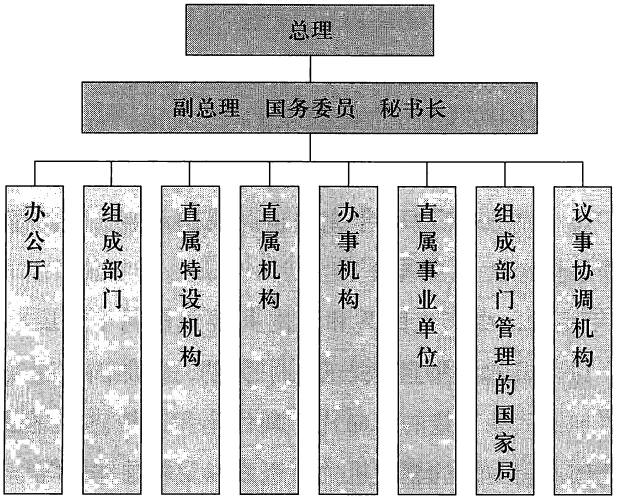

图 7-5　国务院行政机构和直属事业单位

第四，国务院直属机构。国务院直属机构主管国务院某项专门业务，具有独立的行政管理职能。

第五，国务院办事机构。国务院办事机构协助国务院总理办理专门事项，不具有独立的行政管理职能。

第六，国务院组成部门管理的国家局。国务院组成部门管理的国家局主管特定业务，行使行政管理职能。

第七，国务院议事协调机构。国务院议事协调机构承担跨国务院行政机构的重要业务工作的组织协调任务。议事协调机构一般不设实体办事机构，议定事项由有关的行政机构按各自的职责负责办理。

此外，国务院设直属事业单位。还有一些国务院机构或事业单位与中共中央直属机构或事业单位实行“一个机构，两块牌子”。

第五节　中央军事委员会

一、我国的军事制度

军队是国家机器的重要组成部分，军事制度是我国宪法和法律规范的国家体制的重要内容。

《共同纲领》规定：“中华人民共和国的武装力量，即人民解放军、人民公安部队和人民警察，是属于人民的武力。其任务为保卫中国的独立和领土主权

的完整，保卫中国人民的革命成果和一切合法权益。”《共同纲领》还设专章规定“军事制度”，内容涉及军队的组成、领导体制和主要任务等。1954 年宪法第 20 条规定，“中华人民共和国的武装力量属于人民，它的任务是保卫人民革命和国家建设的成果，保卫国家的主权、领土完整和安全”。并规定了国防委员会的设置。1975 年宪法和 1978 年宪法也对我国武装力量的组成、任务和领导机关等内容作了规定。

根据 1982 年宪法，中华人民共和国的武装力量属于人民，任务是巩固国防，抵抗侵略，保卫祖国，保卫人民的和平劳动，参加国家建设事业，努力为人民服务。国家加强武装力量的革命化、现代化和正规化的建设，增强国防力量。宪法还对我国武装力量的领导机关、组成以及领导体制等作了规定。

我国武装力量由中国人民解放军现役部队和预备役部队、中国人民武装警察部队和民兵组成。

中国人民解放军现役部队是国家的常备军，主要担负防卫作战任务，必要时可以依照法律规定协助维护社会秩序。预备役部队平时按照规定进行训练，必要时可以依照法律规定协助维护社会秩序，战时根据国家发布的动员令转为现役部队。

中国人民武装警察部队在中共中央、中央军事委员会的领导指挥下，担负国家赋予的安全保卫任务以及防卫作战、抢险救灾、参加国家经济建设等任务。①

民兵在军事机关的指挥下，担负战备勤务、防卫作战任务，协助维护社会秩序。

《共同纲领》、1954 年以来的宪法和《国防法》的有关规定，为我国的军事制度奠定了宪法和法律基础。

二、中央军事委员会的设立

中国人民解放军是中国共产党缔造和领导的人民军队。中共中央军事委员会是中国共产党在领导革命战争中逐步形成的最高军事领导机关。

---

① 中国人民武装警察部队于 1982 年 6 月 19 日组建，是国家武装力量的组成部分，受国务院、中央军委统一领导。根据《中共中央关于调整中国人民武装警察部队领导指挥体制的决定》，自 2018 年 1 月 1 日零时起，中国人民武装警察部队由党中央、中央军委集中统一领导，不再列国务院序列。

根据《共同纲领》和《中央人民政府组织法》的规定，中央人民政府委员会组织人民革命军事委员会作为国家最高军事领导机关，统一管辖并指挥中国人民解放军和人民公安部队，党内不再设中央军事委员会。根据1954年宪法的规定，一届全国人大一次会议设立中华人民共和国国防委员会，国家主席担任国防委员会主席。1954年9月28日，中共中央政治局决定，必须同过去一样，在中央政治局和书记处之下，成立一个党的军事委员会，来担负整个军事工作的领导。①

1975年宪法和1978年宪法取消国家主席和国防委员会的设置，规定由中国共产党中央委员会主席统率全国武装力量。

1982年宪法总结新中国成立以来的历史经验，根据我国的实际情况和需要，规定设立中华人民共和国中央军事委员会领导全国武装力量。中华人民共和国中央军事委员会和中共中央军事委员会，均简称“中央军委”，两个机构组成人员、领导机构相同。

设立国家的中央军事委员会是有关国家体制和军事领导体制的重要改革。在国家的中央军事委员会成立后，中共中央军事委员会仍然作为党中央的军事领导机关。这样的领导机制，既保证了党对军队的领导，又加强了军队各方面的工作，有利于军队的革命化、现代化和正规化建设。

三、中央军事委员会的性质、地位、组成、任期和领导体制

（一）性质和地位

《宪法》第93条第1款规定：“中华人民共和国中央军事委员会领导全国武装力量。”这一规定表明，中央军事委员会是国家最高军事指挥机关，领导全国武装力量。

《宪法》将“中央军事委员会”单列一节，规定中央军事委员会主席对全国人民代表大会及其常务委员会负责，中央军事委员会在国家机构体系中处于从属于最高国家权力机关的地位。

（二）组成和任期

宪法规定，中央军事委员会由主席、副主席若干人、委员若干人组成。中央军事委员会主席由全国人民代表大会选举产生；中央军事委员会其他组成人

---

① 参见《中共中央关于成立党的军事委员会的决议》（1954年9月28日）。

员的人选，根据中央军事委员会主席的提名，由全国人民代表大会决定；在全国人民代表大会闭会期间，中央军事委员会其他组成人员的人选，根据中央军事委员会主席的提名，由全国人大常委会决定。全国人民代表大会有权罢免中央军事委员会主席和中央军事委员会其他组成人员。

中央军事委员会每届任期同全国人民代表大会每届任期相同。

（三）领导体制

《宪法》第93条第3款规定："中央军事委员会实行主席负责制。"这一规定表明，中央军事委员会在组织形式上是一个集体组成的国家机关，但其领导体制是首长负责制。主要表现在：

第一，中央军事委员会其他组成人员的人选，由中央军事委员会主席提名，全国人民代表大会决定；在全国人民代表大会闭会期间，由中央军事委员会主席提名，全国人大常委会决定。

第二，中央军事委员会主席对全国人大及其常委会负责。

第三，中央军事委员会领导全国武装力量，有关重大问题必须经中央军事委员会讨论决定，中央军事委员会主席领导中央军事委员会的工作。

四、中央军事委员会的职权

根据《国防法》第13条的规定，中央军事委员会行使下列职权：（1）统一指挥全国武装力量；（2）决定军事战略和武装力量的作战方针；（3）领导和管理中国人民解放军的建设，制定规划、计划并组织实施；（4）向全国人民代表大会或全国人大常委会提出议案；（5）根据宪法和法律，制定军事法规，发布决定和命令；（6）决定中国人民解放军的体制和编制，规定总部以及军区、军兵种和其他军区级单位的任务和职责；（7）依照法律、军事法规的规定，任免、培训、考核和奖惩武装力量成员；（8）批准武装力量的武器装备体制和武器装备发展规划、计划，协同国务院领导和管理国防科研生产；（9）会同国务院管理国防经费和国防资产；（10）法律规定的其他职权。

此外，中共中央和中央军事委员会领导中国人民武装警察部队。

第六节　地方各级人民代表大会和地方各级人民政府

一、地方国家机构概述

（一）地方国家机构的宪法地位

地方国家机构是我国国家机构体系的组成部分。《宪法》第3条确定了中央和地方国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。第96条第1款规定："地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。"第105条第1款规定："地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关。"这里，"地方国家机构""地方国家权力机关""地方各级国家行政机关"的表述，表明了各类地方国家机构的性质和宪法地位。地方国家机构既是国家的，又有地方属性；它既是国家机构体系的组成部分，负责执行或保证执行宪法、法律、行政法规和上级国家机关的决议、决定，办理上级国家机关交办的事务，同时又是地方单位，依法管理地方事务；民族自治地方的自治机关还有自治权。

（二）同级地方国家机构之间的相互关系

根据《宪法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（简称《地方组织法》）和《立法法》等的有关规定，地方国家权力机关与同级地方国家行政机关之间的关系主要体现在以下方面：

第一，地方各级人民政府是地方各级人民代表大会的执行机关，是地方各级国家行政机关。地方各级人民政府对本级人民代表大会和上一级国家行政机关负责并报告工作；县级以上的地方各级人民政府在本级人民代表大会闭会期间，对本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。

第二，地方各级人民政府的组成人员由本级人民代表大会选举产生或本级人民代表大会常务委员会决定任命。

第三，地方各级人民代表大会审查和批准本行政区域内的国民经济和社会发展计划、预算以及它们执行情况的报告；县级以上地方各级人民代表大会常务委员会根据本级人民政府的建议，决定对行政区域内的国民经济和社会发展计划、预算的部分变更。

第四，地方各级人民政府执行本级人民代表大会及其常务委员会的决议。

第五，地方各级人民代表大会听取和审查本级人民政府的工作报告，县级以上地方各级人民代表大会常务委员会监督本级人民政府的工作。

第六，地方各级人民代表大会有权罢免本级人民政府组成人员；在本级人民代表大会闭会期间，县级以上地方各级人民代表大会常务委员会有权决定本级人民政府副职领导人员的个别任免，决定撤销人民政府个别副职领导人员的职务。

第七，地方各级人民代表大会举行会议时，代表10人以上联名可以书面提出对本级人民政府和所属各工作部门的质询案；省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会常务委员会组成人员5人以上联名，县级人民代表大会常务委员会组成人员3人以上联名，可以向常务委员会书面提出对本级人民政府及其部门的质询案。

第八，地方各级人民代表大会及其常务委员会有权撤销本级人民政府不适当的决定、命令；地方人民代表大会常务委员会有权撤销本级人民政府制定的不适当的规章。

第九，地方政府规章在报国务院备案的同时，应当报本级人民代表大会常务委员会备案；设区的市级的人民政府制定的规章应当同时报省、自治区的人民代表大会常务委员会和人民政府备案。

第十，县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会的组成人员不得担任国家行政机关的职务；否则必须向常务委员会辞去常务委员会的职务。

（三）地方国家机构与中央国家机构的关系

省级地方国家权力机关与全国人大及其常委会、省级地方国家行政机关与国务院及其部门的关系主要体现在以下方面：

1. 全国人大及其常委会与省级人大及其常委会的关系

《宪法》第67条规定，全国人大常委会有权撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议。

根据《地方组织法》第8条第1款和第44条第1款的规定，县级以上地方各级人大及其常委会的首要任务是保证宪法、法律、行政法规、上级人大及其常委会决议在本行政区域内的遵守和执行。由于宪法、法律的解释权在全国人大常委会，对于地方人大常委会在执行中遇到的问题，全国人大常委会可以给予指导。

省级人大常委会受全国人大常委会委托，组织本级人大选举产生的全国人大代表开展闭会期间的活动。另外，全国人大常委会举行会议时，各省、自治区、直辖市的人大常委会主任或者副主任1人列席会议；全国人大常委会根据

需要，可以委托省、自治区、直辖市的人大常委会对有关法律在本行政区域内的实施情况进行检查等。

2. 国务院与省级人民政府的关系

根据《宪法》的规定，国务院统一领导全国地方各级国家行政机关的工作，规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分，批准省、自治区、直辖市的区域划分。按照《地方组织法》的规定，省级人民政府在对本级人大及其常委会负责并报告工作的同时，也对国务院负责并报告工作，并服从国务院统一领导，办理国务院交办的有关事项。国务院有权改变或者撤销省级人民政府的不适当的规章、决定和命令等。

3. 国务院主管部门与省级人民政府的关系

国务院主管部门制定的部门规章与地方政府规章之间具有同等效力，在各自的权限范围内施行。部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致时，由国务院裁决。

国务院主管部门受国务院统一领导。有的部门有权依法监督省级人民政府，如审计署有权对省级人民政府预算的执行情况和决算以及其他财政收支情况，进行审计监督。

根据《地方组织法》的规定，省、自治区、直辖市人民政府应协助设立在本行政区域内但不属于自己管理的国家机关、企业、事业单位进行工作。

4. 国务院主管部门与省级人民政府工作部门的关系

省、自治区、直辖市的人民政府各工作部门受人民政府统一领导，并且依照法律或者行政法规的规定受国务院主管部门的业务指导或者领导。

二、地方各级人民代表大会

（一）性质和地位

根据《宪法》和《地方组织法》的规定，省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会。地方各级人民代表大会都是地方国家权力机关。本级的地方国家行政机关、监察机关、审判机关和检察机关都由人民代表大会产生，在本行政区域内对它负责，受它监督。地方各级人民代表大会在本行政区域内处于重要地位。

（二）组成和任期

地方各级人民代表大会由代表组成。省、自治区、直辖市、自治州、设区

的市的人民代表大会代表由下一级的人民代表大会选举；县、自治县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会代表由选民直接选举。地方各级人民代表大会每届任期5年。

（三）职权

县级以上地方各级人民代表大会主要有以下职权：

第一，在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规和上级人大及其常委会决议的遵守和执行，保证国家计划和国家预算的执行。

第二，选举本级人大常委会的组成人员；选举本级人民政府正副职领导人员；选举本级监察委员会主任、本级人民法院院长和人民检察院检察长（选出的人民检察院检察长，须报经上一级人民检察院检察长提请该级人大常委会批准）；选举上一级人民代表大会代表。

地方各级人民代表大会有权罢免本级人民政府的组成人员、本级人大常委会的组成人员、监察委员会主任和人民法院院长、人民检察院检察长。其中，罢免人民检察院检察长的，须报经上一级人民检察院检察长提请该级人大常委会批准。

第三，审查和批准本行政区域内的国民经济和社会发展计划、预算以及它们执行情况的报告；讨论、决定本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作的重大事项。

第四，听取和审查本级人大常委会、本级人民政府、监察委员会和人民法院、人民检察院的工作报告；改变或撤销本级人大常委会的不适当的决议；撤销本级人民政府的不适当的决定和命令。

第五，保护社会主义全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产，保护公民私人所有的合法财产，维护社会秩序，保障公民的人身权利、民主权利和其他权利；保护各种经济组织的合法权益；保障少数民族的权利；保障宪法和法律赋予妇女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各项权利。

第六，省、自治区、直辖市的人民代表大会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规。

地方性法规可以就下列事项作出规定：（1）为执行法律、行政法规的规定，需要根据本行政区域的实际情况作具体规定的事项；（2）属于地方性事务需要制定地方性法规的事项。

除《立法法》第8条规定的事项外，其他事项国家尚未制定法律或行政法规的，省、自治区、直辖市和设区的市、自治州根据本地方的具体情况和实际需要，可以先制定地方性法规。在国家制定的法律或者行政法规生效后，地方性法规同法律或者行政法规相抵触的规定无效，制定机关应当及时予以修改或者废止。设区的市、自治州的人民代表大会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规，法律对设区的市、自治州制定地方性法规的事项另有规定的，从其规定。设区的市、自治州的地方性法规须报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行。

《地方组织法》对乡、民族乡、镇的人民代表大会的职权，也作了列举性的规定。

（四）专门委员会和调查委员会

省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会根据需要，可以设法制、财政经济、教育、科学、文化、卫生等专门委员会。各专门委员会在本级人大及其常委会领导下，研究、审议和拟订有关议案；对属于本级人大及其常委会职权范围内同本委员会有关的问题，进行调查研究，提出建议。

县级以上的地方各级人大或其常委会可以组织关于特定问题的调查委员会。

（五）地方各级人民代表大会代表

地方各级人民代表大会代表，简称地方各级人大代表，是按照法律规定选举产生的地方国家权力机关的组成人员，代表人民的利益和意志，依照宪法和法律赋予地方各级人大的各项职权，参加行使国家权力。

《代表法》对包括地方各级人大代表在内的各级人大代表的权利、义务，人大代表在人大会议期间的工作，闭会期间的活动，执行代表职务的保障和对人大代表的监督等，作了规定。

三、县级以上地方各级人民代表大会常务委员会

（一）性质和地位

县和县以上的地方各级人民代表大会设立常务委员会，是本级人民代表大会的常设机关，对本级人民代表大会负责并报告工作。在人大闭会期间，行使

《宪法》《地方组织法》等规定的作为地方国家权力机关常设机关的职权，监督本级其他国家机关。

（二）组成和任期

省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人大常委会由本级人民代表大会在代表中选举主任、副主任若干人、秘书长、委员若干人组成。县、自治县、不设区的市、市辖区的人大常委会由本级人民代表大会在代表中选举主任、副主任若干人和委员若干人组成。常委会的组成人员不得担任国家行政机关、监察机关、审判机关和检察机关的职务；如果担任上述职务，必须向常委会辞去常委会的职务。

县级以上的地方各级人大常委会每届任期同本级人民代表大会每届任期相同。

（三）职权

县级以上地方各级人大常委会的职权主要有：

第一，在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规和上级人大及其常委会决议的遵守和执行。

第二，领导或主持本级人民代表大会代表的选举；召集本级人民代表大会会议。

第三，讨论、决定本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作的重大事项；根据本级人民政府的建议，决定对本行政区域内的国民经济和社会发展计划、预算的部分变更；决定授予地方的荣誉称号。

第四，人事方面的职权，如在本级人民代表大会闭会期间，决定本级人民政府副职领导人员的个别任免；根据省长、自治区主席、市长、州长、县长、区长的提名，决定本级人民政府秘书长、厅长、局长、委员会主任的任免，报上一级人民政府备案；根据监察委员会主任的提请，任免本级监察委员会副主任、委员；任免人民法院副院长、庭长、副庭长、审判委员会委员、审判员，任免人民检察院副检察长、检察委员会委员、检察员，批准任免下一级人民检察院检察长；在本级人民代表大会闭会期间，决定撤销个别人民政府副职领导人员的职务等。

第五，撤销本级人民政府的不适当的决定、命令和规章以及下一级人大及其常委会的不适当的决议。

第六，监督本级人民政府、监察委员会、人民法院和人民检察院的工作，如听取和审议“一府一委两院”的专项工作报告；审查和批准决算，听取和审议国民经济和社会发展计划、预算的执行情况报告，听取和审议审计工作报告；法律法规实施情况的检查；审查规范性文件；询问和质询；特定问题调查以及撤职案的审议和决定。

除以上职权外，省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人大常委会可以制定和颁布地方性法规。

四、地方各级人民政府

（一）性质和地位

根据《宪法》和《地方组织法》，省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区、乡、民族乡、镇分别设立人民政府。地方各级人民政府是地方各级人民代表大会的执行机关，是地方各级国家行政机关。

作为地方各级人民代表大会的执行机关，地方各级人民政府对本级人民代表大会负责并报告工作；县级以上的地方各级人民政府在本级人民代表大会闭会期间，对本级人大常委会负责并报告工作。

作为地方国家行政机关，地方各级人民政府对上一级国家行政机关负责并报告工作，并接受和服从国务院的统一领导。

地方各级人民政府每届任期与本级人民代表大会每届任期相同。

（二）组成和领导体制

省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民政府分别由省长、副省长，自治区主席、副主席，市长、副市长，州长、副州长和秘书长、厅长、局长、委员会主任等组成；县、自治县、不设区的市、市辖区的人民政府分别由县长、副县长，市长、副市长，区长、副区长和局长等组成；乡、民族乡的人民政府设乡长、副乡长，民族乡的乡长由建立民族乡的少数民族公民担任；镇人民政府设镇长、副镇长。

地方各级人民政府分别实行省长、自治区主席、市长、州长、县长、区长、乡长、镇长负责制，他们分别主持地方各级人民政府的工作，召集和主持本级人民政府全体会议和常务会议。政府工作中的重大问题，须经常务会议或全体会议讨论决定。

（三）职权

县级以上地方各级人民政府的职权主要有：

第一，执行本级人大及其常委会的决议以及上级国家行政机关的决定和命令，执行国民经济和社会发展计划、预算。

第二，规定行政措施，发布决定和命令。

第三，省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定规章。地方政府规章可以就下列事项作出规定：（1）为执行法律、行政法规、地方性法规的规定需要制定规章的事项；（2）属于本行政区域的具体行政管理事项。

设区的市、自治州的人民政府制定地方政府规章，限于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项。

应当制定地方性法规但条件尚不成熟的，因行政管理迫切需要，可以先制定地方政府规章。规章实施满两年需要继续实施规章所规定的行政措施的，应当提请本级人民代表大会或者其常务委员会制定地方性法规。

没有法律、行政法规、地方性法规的依据，地方政府规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范。

第四，领导所属各工作部门和下级人民政府的工作；管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、环境和资源保护、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、计划生育等行政工作；依照法律的规定任免、培训、考核和奖惩国家行政机关工作人员。

第五，保护社会主义全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产，保护公民私人所有的合法财产，维护社会秩序，保障公民的人身权利、民主权利和其他权利；保护各种经济组织的合法权益；保障少数民族的权利和尊重少数民族的风俗习惯；帮助本行政区域内各少数民族聚居的地方依照宪法和法律实行区域自治，帮助各少数民族发展政治、经济和文化的建设事业；保障宪法和法律赋予妇女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各项权利。

第六，改变或撤销所属各工作部门的不适当的命令、指示和下级人民政府的不适当的决定、命令。

第七，办理上级国家行政机关交办的其他事项。

《地方组织法》对乡、民族乡、镇的人民政府的职权也作了列举性的规定。

（四）地方政府机构

1. 工作部门

《宪法》对地方各级人民政府的机构设置未作规定，只提及“各工作部门”，并在第109条要求“县级以上的地方各级人民政府设立审计机关”。

根据《地方组织法》第64条的规定，地方各级人民政府根据工作需要和精干的原则，设立必要的工作部门。县级以上的地方各级人民政府的工作部门，在省一级一般分为组成部门和直属机构两类。在省和自治区，一般称厅、局、委员会；在直辖市称局、委员会。省级以下工作部门不再分为组成部门和直属机构。2003年地方政府机构改革后，在省级和设区的市级设置直属特设机构——国有资产监督管理委员会。

县级以上的地方各级人民政府组成部门的厅长、局长、委员会主任等正职领导人员，由县级以上地方本级人大常委会分别根据省长、自治区主席、市长、州长、县长、区长的提名，决定任命，是本级地方人民政府组成人员，参加地方各级人民政府全体会议；非组成部门，如直属特设机构、直属机构、部门管理机构等，其正职领导人员由本级人民政府任命，不属于本级地方人民政府组成人员，也不参加地方各级人民政府全体会议。

根据《地方组织法》的规定，县级以上地方各级人民政府的厅、局、委员会等工作部门的设立、增加、减少或合并，由本级人民政府报请上一级人民政府批准，并报本级人大常委会备案。各厅、局、委员会分别设厅长、局长、主任，必要时可以设副职。省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民政府设秘书长。

县级以上的地方各级人民政府工作部门，根据其与上级人民政府主管部门的关系可分为两类：（1）受本级人民政府统一领导，并且受国务院或上级人民政府主管部门业务指导的工作部门，如教育、民政等部门。（2）受本级人民政府统一领导，并且受国务院或上级人民政府主管部门业务领导的工作部门。目前，接受本级政府和国务院主管部门双重领导的部门，有统计、公安、审计、国家安全等，这类工作部门通常被称为“双重领导部门”。

2. 派出机关

《地方组织法》第68条规定：“省、自治区的人民政府在必要的时候，经国务院批准，可以设立若干派出机关。县、自治县的人民政府在必要的时候，经省、自治区、直辖市的人民政府批准，可以设立若干区公所，作为它的派出

机关。市辖区、不设区的市的人民政府，经上一级人民政府批准，可以设立若干街道办事处，作为它的派出机关。”

第七节 民族自治地方的自治机关

一、民族自治地方的自治机关的概念

民族自治地方的自治机关是指在民族自治地方设立的，依法行使同级地方国家机关职权并同时行使自治权的一级地方政权机关。民族自治地方是我国境内少数民族聚居并实行区域自治的行政区域，是实行民族区域自治的基础。根据《宪法》第30条的规定，民族自治地方分为自治区、自治州、自治县三级。民族自治地方的自治机关是自治区、自治州和自治县的人民代表大会和人民政府。

二、民族自治地方的自治机关的性质和地位

民族自治地方的自治机关行使宪法规定的地方国家机关的职权，同时依照《宪法》《民族区域自治法》和其他法律规定的权限行使自治权，根据本地方的实际情况贯彻执行国家的法律、政策。在不违背宪法和法律的前提下，民族自治地方的自治机关有权采取特殊政策和灵活措施。

民族自治地方的自治机关是国家的一级地方政权机关，与其他地方国家机关一样，实行民主集中制的原则。民族自治地方的人民政府实行自治区主席、自治州州长、自治县县长负责制。自治区主席、自治州州长、自治县县长分别主持本级人民政府的工作。民族自治地方的人民政府对本级人民代表大会和上一级国家行政机关负责并报告工作，在本级人民代表大会闭会期间，对本级人大常委会负责并报告工作。各民族自治地方的人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，服从国务院。

三、民族自治地方的自治机关的组成

依照宪法和法律的规定，民族自治地方的人大常委会中应当有实行区域自治的民族的公民担任主任或副主任；自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的民族的公民担任；自治区、自治州、自治县的人民政府的其他

组成人员，应当合理配备实行区域自治的民族和其他少数民族的人员；民族自治地方的自治机关所属工作部门的干部中，应当合理配备实行区域自治的民族和其他少数民族的人员。民族自治地方的人民代表大会中，除实行区域自治的民族的代表外，其他居住在本行政区域内的民族也应当有适当名额的代表，他们之间的名额和比例，根据法律规定的原则，由省、自治区、直辖市人大常委会决定，并报全国人大常委会备案。

四、民族自治地方的自治机关的自治权

民族自治地方的自治机关的自治权是指民族自治地方的自治机关根据《宪法》《民族区域自治法》和其他法律规定的权限，根据实际情况自主地管理本地方、本民族内部事务的权利。

民族自治地方的自治机关除行使宪法规定的一般行政区域的地方国家机关的职权外，还行使广泛的自治权，主要包含以下内容：

第一，根据本地区的实际情况，贯彻执行国家的法律和政策。上级国家机关的决议、决定、命令和指示，如有不适合民族自治地方实际情况的，经过该上级国家机关批准可以变通执行或者停止执行。

第二，民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例，报全国人大常委会批准生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省、自治区、直辖市的人大常委会批准生效，并报全国人大常委会和国务院备案。

第三，民族自治地方的自治机关在国家计划的指导下，自主地安排和管理地方性的经济建设事业。主要包括：根据本地方的特点和需要，制定经济建设的方针、政策和计划；在坚持社会主义原则的前提下，根据法律规定和本地方经济发展的特点，合理调整生产关系和经济结构，努力发展社会主义市场经济；根据法律规定，确定本地方内草场和森林的所有权和使用权；保护、建设草原和森林；依法管理和保护本地方的自然资源；根据本地方的财力、物力和其他具体条件，自主地安排地方基本建设项目等。

第四，民族自治地方的自治机关有管理地方财政的自治权。凡是依照国家财政体制属于民族自治地方的财政收入，都应当由民族自治地方的自治机关自主地安排使用。民族自治地方在全国统一的财政体制下，通过财政转移支付制度，享受上级财政的照顾。民族自治地方的财政预算支出，按照国家规定，设

机动资金，预备费在预算中所占比例高于一般地区。民族自治地方自治机关在执行财政预算过程中，自行安排使用收入的超收和支出的结余资金；对本地方的各项开支标准、定员、定额，根据国家规定的原则，结合本地方的实际情况，可以制定补充规定和具体办法；在执行国家税法时，除应由国家统一审批的减免税收项目以外，对属于地方财政收入的某些需要从税收上加以照顾和鼓励的，可以实行减税或免税。

第五，民族自治地方的自治机关自主地管理教育、文化、科学技术、卫生、体育、计划生育和环境保护事业。主要包括：根据国家的教育方针，依照法律规定，决定本地方的教育规划以及各级各类学校的设置、学制、办学形式、教学内容、教学用语和招生办法；自主地发展民族教育，普及九年义务教育，采取多种形式发展普通高级中等教育和中等职业技术教育，根据条件和需要发展高等教育，培养各少数民族专业人才；自主地发展具有民族形式和民族特点的文学、艺术、新闻、出版、广播、电影、电视等民族文化事业；自主地决定本地方的科学技术发展规划，普及科学技术知识；自主地决定本地方的医疗卫生事业的发展规划，发展现代医药和民族传统医药；自主地发展体育事业，开展民族传统体育活动；根据法律规定，制定管理流动人口的办法，结合本地方的实际情况，制定实行计划生育的办法；保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害，实现人口、资源和环境的协调发展等。

第六，民族自治地方的自治机关依照国家的军事制度和当地的实际需要，经国务院批准，可以组织本地方维护社会治安的公安部队。

第七，民族自治地方的自治机关在执行职务时，依照本民族自治地方自治条例的规定，使用当地通用的一种或者几种语言文字。同时使用几种通用的语言文字执行职务的，可以以实行区域自治的民族的语言文字为主。

第八，民族自治地方的自治机关根据社会主义建设的需要，采取各种措施从当地民族中大量培养各级干部、各种科学技术、经营管理等专业人才和技术工人，并且注意在少数民族妇女中培养各级干部和各种专业技术人才；录用工作人员时，对实行区域自治的民族和其他少数民族的人员应当给予适当的照顾。民族自治地方的企业、事业单位依照国家规定招收人员时，优先招收少数民族人员，并且可以从农村和牧区少数民族人口中招收。

第八节　监察委员会

一、监察委员会的性质和职能

（一）监察委员会的性质

根据《宪法》第123条和《监察法》第3条规定，中华人民共和国各级监察委员会是国家的监察机关，是行使国家监察职能的专责机关，依法对所有行使公权力的公职人员进行监察，调查职务违法和职务犯罪，开展廉政建设和反腐败工作，维护宪法和法律的尊严。

第一，监察委员会是国家的监察机关，是国家机构体系的组成部分。国家监察委员会由全国人民代表大会产生，地方各级监察委员会由本级人民代表大会产生。国家监察委员会对全国人民代表大会及其常务委员会负责，并接受其监督。地方各级监察委员会对本级人民代表大会及其常务委员会和上一级监察委员会负责，并接受其监督。宪法确立了监察委员会作为国家机构的宪法地位。各级监察委员会依照宪法和法律规定的职责、权限和程序行使监察权，实现国家监察全面覆盖，深入开展反腐败工作，推进国家治理体系和治理能力现代化。

第二，监察委员会是行使国家监察职能的专责机关，是国家监督体系的组成部分。专责机关不仅强调监察委员会的专业化特征、专门性职责，更加突出强调了监察委员会的责任，行使监察权不仅是监察委员会的职权，更是职责和使命担当。监察委员会依照法律规定独立行使监察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。明确“各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关”，与党章关于“党的各级纪律检查委员会是党内监督专责机关”相呼应，有利于构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系。

第三，监察委员会是实现党和国家自我监督的政治机关。监察委员会依法行使的监察权，不是行政监察、反贪反渎、预防腐败职能的简单叠加，而是人民代表大会制度下一项与行政权、审判权、检察权并列的国家权力。各级监察委员会，在党的直接领导下，代表党和国家对所有行使公权力的公职人员进行监督，既调查职务违法行为，又调查职务犯罪行为。监察机关的性质、地位和职权既不同于行政机关，也有别于司法机关。

（二）监察委员会的职能

根据《监察法》的规定，监察委员会具有三项职能：一是对所有行使公权

力的公职人员进行监察；二是调查职务违法和职务犯罪；三是开展廉政建设和反腐败工作，维护宪法和法律的尊严。

二、监察委员会的产生、组成、任期和领导体制

（一）监察委员会的产生、组成、任期

《宪法》第124条、《监察法》第8条和第9条规定，中华人民共和国设立国家监察委员会和地方各级监察委员会。我国设立了国家、省、市和县四级监察委员会。

1. 国家监察委员会

国家监察委员会是最高国家监察机关，由全国人民代表大会产生，负责全国监察工作。

国家监察委员会由主任、副主任若干人、委员若干人组成，主任由全国人民代表大会选举，副主任、委员由国家监察委员会主任提请全国人民代表大会常务委员会任免。国家监察委员会主任每届任期同全国人民代表大会每届任期相同，连续任职不得超过两届。

在我国四级监察机关中，国家监察委员会是中央一级的监察机关。国家监察委员会的最高地位主要体现在：（1）国家监察委员会的组成人员由全国人民代表大会选举或由其常务委员会任命；（2）国家监察委员会负责全国监察工作，领导地方各级监察委员会的工作；（3）国家监察委员会有权办理各级监察机关管辖范围内的监察事项。

2. 地方各级监察委员会

省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区设立监察委员会，由本级人民代表大会产生，负责本行政区域内的监察工作，地方各级监察委员会由主任、副主任若干人、委员若干人组成，主任由本级人民代表大会选举，副主任、委员由监察委员会主任提请本级人民代表大会常务委员会任免。地方各级监察委员会主任每届任期同本级人民代表大会每届任期相同。

（二）监察委员会的领导体制

国家监察工作坚持中国共产党的领导，各级监察委员会在党的领导下，行使国家监察职能，依法对所有行使公权力的公职人员进行监察。根据《宪法》和《监察法》的规定，国家监察委员会对全国人民代表大会及其常务委员会负责，并接受其监督。地方各级监察委员会对本级人民代表大会及其常务委员会

和上一级监察委员会负责，并接受其监督。

监察委员会体系实行“国家监察委员会领导地方各级监察委员会、上级监察委员会领导下级监察委员会”的领导体制。国家监察委员会是最高监察机关，领导地方各级监察委员会的工作，上级监察委员会领导下级监察委员会的工作。地方各级监察委员会对上一级监察委员会负责，并接受其监督。

三、监察委员会的职责和监察范围

（一）监察委员会的职责

监察委员会依照《监察法》和有关法律规定履行监督、调查、处置之职责。

1. 监督职责

监察委员会对公职人员开展廉政教育，对其依法履职、秉公用权、廉洁从政从业以及道德操守情况进行监督检查。监督是监察委员会的首要职责，监察委员会依照《宪法》《监察法》和有关法律规定，监督所有公职人员行使公权力的行为是否符合法律规定、是否符合公正标准、是否符合清廉要求，以确保公权力不被滥用、不被用来谋取私利，将权力置于监察监督之下。

2. 调查职责

监察委员会对涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪行为进行调查。监察委员会的调查范围基本涵盖了公职人员的腐败行为类型。为保证监察机关有效履行调查职责，《监察法》赋予监察机关必要的权限：一是规定监察机关在调查职务违法和职务犯罪时，可以采取谈话、讯问、询问、查询、冻结、搜查、调取、查封、扣押、勘验检查、鉴定等措施。二是被调查人涉嫌贪污贿赂、失职渎职等严重职务违法或者职务犯罪，监察机关已经掌握其部分违法犯罪事实及证据，仍有重要问题需要进一步调查，并有涉及案情重大、复杂，可能逃跑、自杀，可能串供或者伪造、隐匿、毁灭证据等情形之一的，经监察机关依法审批，可以将其留置在特定场所。三是监察机关需要采取技术调查、通缉、限制出境措施的，经过严格的批准手续，按照规定交有关机关执行。

3. 处置职责

监察机关除对有职务违法行为但情节较轻的公职人员，按照管理权限，直接或委托有关机关、人员，进行谈话提醒、批评教育、责令检查，或予以诫勉

外，主要处置职责有：（1）对违法的公职人员依法作出政务处分决定。监察委员会根据监督、调查结果，对违法的公职人员依照法定程序作出警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等政务处分决定。（2）对履行职责不力、失职失责的领导人员进行问责。对不履行或者不正确履行职责的，监察委员会按照管理权限对负有管理责任的领导人员作出问责决定，或者向有权作出问责决定的机关提出问责建议。（3）对涉嫌职务犯罪的，将调查结果移送人民检察院依法审查、提起公诉。对被调查人涉嫌职务犯罪，监察机关经调查认为犯罪事实清楚，证据确实、充分的，制作起诉意见书，连同案卷材料、证据一并移送检察机关依法审查、提起公诉。（4）向监察对象所在单位提出监察建议。监察建议是监察委员会依照法定职权，根据监督、调查结果，针对监察对象所在单位在廉政建设和履行职责方面存在的问题等提出的。监察建议不同于一般的工作建议，它具有法律效力，被提出建议的有关单位无正当理由必须履行监察建议要求其履行的义务，否则，就要承担相应的法律责任。

（二）监察范围

监察委员会依法对所有行使公权力的公职人员进行监督，实现国家监察全面覆盖。根据《监察法》的规定，监察机关对下列公职人员和有关人员进行监察：

第一，公务员和参照《公务员法》管理的人员，这是监察对象中的关键和重点。根据《公务员法》，公务员是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。具体包括中国共产党机关、人民代表大会及其常务委员会机关、人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院、中国人民政治协商会议各级委员会机关、民主党派机关和工商业联合会机关的公务员。

参照《公务员法》管理的人员，包括法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中除工勤人员以外的工作人员中经批准参照《公务员法》进行管理的人员，以及使用行政编制的人民团体或群众团体的机关工作人员。

第二，法律、法规授权或者受国家机关依法委托管理公共事务的组织中从事公务的人员。主要是指除参照《公务员法》管理的人员以外的其他管理公共事务的事业单位的工作人员。

第三，国有企业管理人员。主要是国有独资企业、国有控股企业（含国有独资金融企业和国有控股金融企业）及其分支机构的领导班子成员。

第四，公办的教育、科研、文化、医疗卫生、体育等单位中从事管理的人员。主要是该单位及其分支机构的领导班子成员，以及该单位及其分支机构中的国家工作人员。

第五，基层群众性自治组织中从事管理的人员。包括村民委员会、居民委员会的主任、副主任和委员，以及其他受委托从事管理的人员。

第六，其他依法履行公职的人员。《监察法》设定了这个兜底条款，以防止出现对监察对象列举不全的情况，但对此不能无限制地扩大解释，判断一个“履行公职的人员”是否属于监察对象的标准，主要看其是否依法行使公权力，所涉嫌的职务违法或职务犯罪是否损害了公权力的廉洁性。

四、监察工作的原则和方针

监察委员会是行使国家监察职能的专责机关，依法对所有行使公权力的公职人员进行监察，其在履行监察职责、行使监察职权的过程中，应当坚持以下原则和方针。

（一）依法独立行使监察权

根据《宪法》和《监察法》的规定，监察委员会依照法律规定独立行使监察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。监察委员会行使监察权，首先要“依法”。监察委员会作为行使国家监察职能的专责机关，必须遵循法治原则，严格依照法定权限和程序进行活动，不能滥用或超越职权，也不能不担当、不作为，更不允许利用职权徇私枉法。其次，在我国宪法体制中，各级监察委员会是人民代表大会下与人民政府、人民法院和人民检察院并列的国家机构，与行政、审判、检察机关彼此分工负责、互不隶属；监察委员会独立行使监察权，排除行政机关、社会团体和个人利用职权、地位，或采取其他不正当手段进行干扰或影响。

（二）与审判机关、检察机关和执法部门互相配合、互相制约

根据《宪法》和《监察法》的规定，监察机关办理职务违法和职务犯罪案件，应当与审判机关、检察机关、执法部门互相配合，互相制约。“互相配合”，主要是指监察机关与审判机关、检察机关、执法部门在办理职务违法犯罪案件方面，要按照法律规定，在正确履行各自职责的基础上，互相支持，不能违反法律规定，各行其是，互不通气，甚至互相扯皮。“互相制约”，主要是指监察机关与审判机关、检察机关、执法部门在追究职务违法犯罪过程中，通

过程序上的制约，防止和及时纠正错误，以保证案件质量，正确应用法律惩罚违法犯罪。

监察机关与司法机关、执法部门互相配合、互相制约，在具体程序上有所体现。如监察机关决定通缉的，由公安机关发布通缉令，追捕归案。又如，对于监察机关移送的案件，检察机关经审查后，认为需要补充核实的，应当退回监察机关补充调查，必要时可以自行补充侦查；有刑事诉讼法规定的不起诉情形的，经上一级检察机关批准，依法作出不起诉的决定等。

（三）有关机关和单位对监察机关的协助义务

《监察法》规定，监察机关在工作中需要协助的，有关机关和单位应当根据监察机关的要求依法予以协助。按照该规定，监察机关依法提出的协助要求，有关机关和单位应当在其职权范围内依法予以协助。如监察机关决定通缉的，由公安机关发布通缉令，追捕归案。又如，监察机关进行搜查时，可以根据工作需要提请公安机关配合，公安机关应当依法予以协助；监察机关采取留置措施，可以根据工作需要提请公安机关配合，公安机关应当依法予以协助。再如，监察机关依法查询、冻结涉案单位和个人的财产的，有关单位和个人应当配合。

（四）严格遵照宪法和法律，以事实为根据，以法律为准绳

以事实为根据，要求监察机关对公职人员是否违法犯罪、罪轻还是罪重，都要以事实为根据，对事实情况既不夸大，也不缩小，做到客观公正；以法律为准绳，要求监察机关开展监察工作，包括案件线索处置、初核、立案、调查、作出处置决定等，都要以《监察法》等法律法规为标准。

（五）在适用法律上一律平等，保障当事人的合法权益

这一原则要求监察机关对所有监察对象，不论民族、职业、出身、性别、教育程度都应一律平等地适用法律，不允许有任何特权。而且，监察机关要严格遵循相关法律规定，不得违法侵犯公民、法人和其他组织的合法权益。

（六）权责对等，严格监督

有权必有责，有责要担当，失职要问责，体现严管就是厚爱、信任不能代替监督的要求。《监察法》第2条明确规定“坚持中国共产党对国家监察工作的领导”。党的领导本身就包含着监督。监察委员会与党的纪律检查委员会合署办公，在同级党委领导下开展工作。各级党委对同级监察机关的监督是第一位的监督，也是最有效的监督。为保证监察机关有效履行监察职能，《监察法》赋予监察机关必要的权限。同时，《监察法》从以下几个方面加强对监察机关

和监察人员的监督：一是监察机关应当接受本级人民代表大会及其常务委员会的监督。各级人民代表大会常务委员会听取和审议本级监察机关的专项工作报告，组织执法检查；人民代表大会代表或者常务委员会组成人员在本级人民代表大会及其常务委员会举行会议时，可以依照法律规定的程序，就监察工作中的有关问题提出询问或质询。二是强化自我监督。《监察法》规定了对打听案情、过问案件、说情干预的报告和登记备案，监察人员的回避，脱密期管理，以及对监察人员辞职、退休后从业限制等制度。同时，规定了对监察机关及其工作人员不当行为的申诉和责任追究制度，还明确规定监察机关应当依法公开监察工作信息，接受民主监督、社会监督、舆论监督。三是明确监察机关与审判机关、检察机关、执法部门互相配合、互相制约的机制。明确监察机关在收集、固定、审查、运用证据时，应当与刑事审判关于证据的要求和标准相一致。四是明确监察机关及其工作人员的法律责任。

（七）惩戒与教育相结合，宽严相济

这一原则是惩前毖后、治病救人方针在监察工作中的具体体现。反腐败斗争的政策性、政治性强，惩戒与教育相结合，宽严相济原则体现了党的十八大以来监督执纪“四种形态”的思想和理念①，同时也是从反腐败斗争形势依然严峻复杂的实际出发而作出的规定。

（八）监察工作的方针

《监察法》规定，国家监察工作坚持标本兼治、综合治理，强化监督问责，严厉惩治腐败；深化改革、健全法治，有效制约和监督权力；加强法治道德教育，弘扬中华优秀传统文化，构建不敢腐、不能腐、不想腐的长效机制。

第九节 人民法院

一、人民法院的性质和任务

（一）性质

人民法院是国家的审判机关，是我国国家机构的重要组成部分。《宪法》

---

① 监督执纪“四种形态”是指：经常开展批评和自我批评、约谈函询，让“红红脸、出出汗”成为常态；党纪轻处分、组织调整成为违纪处理的大多数；党纪重处分、重大职务调整的成为少数；严重违纪涉嫌违法立案审查的成为极少数。

第128条规定："中华人民共和国人民法院是国家的审判机关。"这一规定的含义有三：（1）人民法院是审判机关，而不是其他性质的国家机关。人们通常将人民法院与人民检察院、公安机关的刑事侦查部门和司法行政机关的刑罚执行部门合称为司法机关。（2）各级人民法院都是国家的审判机关，而不是地方的审判机关。地方各级人民法院是国家设在地方的国家审判机关，而不是地方设立的国家审判机关。（3）人民法院的法定职责是审理刑事案件、民商事案件、行政案件和法律规定的其他案件，并依法作出裁判。另外，根据有关法律规定，人民法院还负责民商事和行政生效裁判的强制执行、刑事附带民事诉讼生效裁判的强制执行、刑事裁判中的死刑和财产刑的执行等。

根据宪法和法律规定，各级人民法院由本级人民代表大会产生，享有独立的宪法地位，同时接受本级人民代表大会及其常务委员会的监督。人民法院接受人民代表大会及其常务委员会的监督主要表现在：

第一，各级人民法院对本级人民代表大会负责并报告工作。人民代表大会每年召开会议时，本级人民法院院长要向大会作工作报告，请代表审议并投票表决。

第二，选举、罢免或者任免人民法院的审判工作人员。其中，最高人民法院院长由全国人民代表大会选举；副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长和审判员，由院长提请全国人民代表大会常务委员会任免。地方各级人民法院院长由本级人民代表大会选举和罢免；副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长和审判员，由院长提请本级人民代表大会常务委员会任免。在省、自治区内按地区设立和在直辖市内设立的中级人民法院院长，由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会根据主任会议的提名决定任免；副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长和审判员由高级人民法院院长提请省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会任免。在新疆生产建设兵团设立的人民法院的法官任免，依照全国人民代表大会常务委员会的有关规定。专门人民法院的法官任免，亦由全国人民代表大会常务委员会规定。人民法院院长任期与产生它的人民代表大会每届任期相同。各级人民代表大会有权罢免由其选出的人民法院院长。在地方人民代表大会闭会期间，本级人民代表大会常务委员会认为人民法院院长需要撤换的，应当报请上级人民代表大会常务委员会批准。

第三，接受本级人民代表大会常务委员会对法律法规实施情况的检查，向

人民代表大会常务委员会作专项工作报告，接受有关质询、询问和邀请人大代表视察法院工作等。

（二）任务

人民法院的任务由宪法和有关法律规定，主要有：通过审判刑事案件，惩罚犯罪，保障人权，维护国家安全和社会稳定；通过审判民商事案件，化解社会矛盾纠纷，实现定分止争，平等保护当事人合法权益；通过审判行政案件，监督行政机关依法行政，促进法治政府建设，保护行政相对人合法权益；通过审判申请再审案件、申诉案件和国家赔偿案件，加强对审判工作的监督，为相关当事人提供司法救济，让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，进而维护国家法制的统一和尊严，维护宪法法律权威，保障宪法法律实施，保障中国特色社会主义建设的顺利进行。

二、人民法院的组织体系和基本职权

（一）组织体系

人民法院的组织由法律规定，人民法院依照《人民法院组织法》的规定设立，《人民法院组织法》没有规定的，根据全国人民代表大会常务委员会的决定设立。人民法院的组织体系包括最高人民法院、地方各级人民法院、专门人民法院①以及应司法改革而生的跨行政区划法院、互联网法院等。

根据党中央司法改革部署、全国人大常委会决定和《人民法院组织法》规定，最高人民法院可以设立巡回法庭，审理最高人民法院依法确定的案件。最高人民法院于2014年和2016年分两批在深圳、沈阳、南京、郑州、重庆、西安分别设立了第一、第二、第三、第四、第五、第六巡回法庭。作为最高人民法院的派出审判机构，巡回法庭的判决和裁定即最高人民法院的判决和裁定。最高人民法院设立巡回法庭，是我国司法体制的重大改革，对于方便群众诉讼，维护法律统一适用，加强对下级法院审判工作的指导和监督，促进司法公正，具有重要意义。

地方各级人民法院包括高级人民法院、中级人民法院、基层人民法院。高级人民法院包括省、自治区和直辖市高级人民法院。中级人民法院包括省、自

① 根据《人民法院组织法》规定，专门人员法院包括军事法院、海事法院、知识产权法院和金融法院等。

治区辖市的中级人民法院，在直辖市内设立的中级人民法院，自治州中级人民法院，以及在省、自治区内按地区设立的中级人民法院。另外，知识产权法院、金融法院属于中级人民法院级别。基层人民法院包括县、自治县人民法院，不设区的市人民法院，以及市辖区人民法院。基层人民法院根据地区、人口和案件情况，可以设立若干人民法庭。人民法庭是基层人民法院的组成部分，它的判决和裁定即基层人民法院的判决和裁定。

专门人民法院包括军事法院、海事法院、知识产权法院、金融法院等。随着司法体制改革不断推进，专门人民法院设置不断拓展，新的专门人民法院应运而生。2018 年 4 月 27 日，十三届全国人大常委会第二次会议通过了关于设立上海金融法院的决定，8 月 20 日，上海金融法院开门立案。

（二）基本职权

党的十八届四中全会《决定》提出："推进以审判为中心的诉讼制度改革，确保侦查、审查起诉的案件事实证据经得起法律的检验。全面贯彻证据裁判规则，严格依法收集、固定、保存、审查、运用证据，完善证人、鉴定人出庭制度，保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。"2017 年 2 月，最高人民法院等单位发布了《关于全面推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的实施意见》，提出要坚持严格司法原则，树立依法裁判理念；规范庭前准备程序，确保法庭集中审理；规范普通审理程序，确保依法公正审判；完善证据认定规则，切实防范冤假错案；完善繁简分流机制，优化司法资源配置。推进以审判为中心的诉讼制度改革，必须尊重司法规律，确保庭审在保护诉权、认定证据、查明事实、公正裁判中发挥决定性作用，实现诉讼证据质证在法庭、案件事实查明在法庭、诉辩意见发表在法庭、裁判理由形成在法庭。

根据《人民法院组织法》的规定，人民法院拥有依法审判刑事案件、民商事案件、行政案件和法律规定的其他案件等职权。

最高人民法院的职权是：（1）审判案件权。最高人民法院有权审理以下案件：法律规定由其管辖和其认为应当由自己管辖的第一审案件；对高级人民法院判决和裁定提起上诉、抗诉的案件；按照全国人民代表大会常务委员会的规定提起的上诉、抗诉案件；按照审判监督程序提起的再审案件；高级人民法院报请核准的死刑案件；高级人民法院报请复核的在法定刑以下量刑的案件等。（2）制定司法解释和发布指导性案例权。对属于审判工作中具体应用法律的问

题，最高人民法院有权进行解释；对于有普遍指导意义的案例，最高人民法院有权确定为指导性案例予以发布，要求各级法院审理同类案件时参照。(3) 审判监督权。最高人民法院监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作。(4) 法律规定的其他职权。

高级人民法院的职权是：(1) 审判案件权。高级人民法院有权审理以下案件：法律规定由其管辖的第一审案件；下级人民法院报请审理的第一审案件；最高人民法院指定管辖的第一审案件；对中级人民法院判决和裁定提起上诉、抗诉的案件；对海事法院、知识产权法院判决和裁定提起上诉、抗诉的案件；按照审判监督程序提起的再审案件；中级人民法院报请复核的死刑案件等。(2) 审判监督权。高级人民法院监督下级人民法院的审判工作。(3) 法律规定的其他职权。

中级人民法院的职权是：(1) 审判案件权。中级人民法院有权审理以下案件：法律规定由其管辖的第一审案件；基层人民法院报请审理的第一审案件；上级人民法院指定管辖的第一审案件；对基层人民法院判决和裁定提起上诉、抗诉的案件；按照审判监督程序提起的再审案件等。(2) 审判监督权。中级人民法院监督下级人民法院的审判工作。(3) 法律规定的其他职权。

基层人民法院的职权是：(1) 审判案件权。基层人民法院有权审理法律规定由其管辖的第一审案件和上级人民法院指定管辖的第一审案件。(2) 业务指导权。基层人民法院对人民调解委员会的调解工作进行业务指导。(3) 法律规定的其他职权。

三、人民法院的审判工作原则

根据《宪法》和《人民法院组织法》的规定，人民法院的审判工作原则主要有依法独立行使审判权、平等适用法律、司法公正、司法民主、公开审判、司法责任制、使用本民族语言文字进行诉讼和当事人有权获得辩护等原则。

1. 依法独立行使审判权原则

根据《宪法》第 131 条规定，人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。这与一些国家规定法官而不是法院独立审判有所不同。人民法院依照法律规定独立行使审判权，是指人民法院的独任法官、合议庭或者审判委员会等审判组织审判案件时，既要坚持“让审理者裁判，由裁判者负责”的司法责任制，又要代表人民法院，以人民法院的名义行

使审判权。对于特定案件的审判，还要依法坚持由合议庭、专业法官会议、审判委员会等集体讨论决策①，集中法院的智慧，以保证法律统一适用，实现案件公正裁判。同时，为了保证全国法院裁判标准的统一，维护司法公正，《宪法》第132条规定，最高人民法院监督地方各级人民法院的审判工作，上级人民法院监督下级人民法院的审判工作。这里的监督，包括制定司法解释和司法政策文件、发布指导性和参考性案例、依照法律程序纠正下级法院的错误裁判等。为防止人民法院之外的机关和个人干预人民法院依法独立行使审判权，国家建立了领导干部等干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度，以确保人民法院依法独立行使审判权原则得到落实。

2. 平等适用法律原则

平等是公正的重要内容，也是司法的价值追求。人民法院审判案件，对于一切公民，不分民族、种族、性别、职业、社会出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限等，在适用法律上一律平等，不允许任何组织和个人有超越法律的特权，禁止任何形式的歧视。

3. 司法公正原则

公正是法治的生命线，更是审判工作的生命线。人民法院审理案件，以事实为根据，以法律为准绳，坚持实体公正和程序公正相统一，依法保护各个主体的诉讼权利和其他合法权益，尊重和保障人权。

4. 司法民主原则

司法民主本质上是指保障人民参与司法的权利。包括：让公民担任人民陪审员参与审理案件②，保障人民群众对审判活动的知情权和监督权，司法裁判要符合人民群众的公平正义观念，要让人民群众有更多的获得感和安全感等。

5. 公开审判原则

公开审判是指人民法院在审理案件时，除涉及国家秘密、个人隐私、商业

---

① 根据《人民陪审员法》第15条、第16条的规定，人民法院审判第一审刑事、民事、行政案件，对于涉及群体利益、公共利益的案件，人民群众广泛关注或者其他社会影响较大的案件，以及案情复杂或者有其他情形需要由人民陪审员参加审判的案件，由人民陪审员和法官组成合议庭进行。对于可能判处10年以上有期徒刑、无期徒刑、死刑，社会影响重大的第一审刑事案件，根据《民事诉讼法》《行政诉讼法》提起的公益诉讼案件，涉及征地拆迁、生态环境保护、食品药品安全，社会影响重大的第一审案件，以及其他社会影响重大的第一审案件，由人民陪审员和法官组成7人合议庭进行。

② 《人民陪审员法》对此作了详细的规定。该法第1条就开宗明义地规定："为了保障公民依法参加审判活动，促进司法公正，提升司法公信，制定本法。"

秘密等情形或者涉及未成年人等特殊利益保护外，一律公开进行。近年来，人民法院司法公开力度不断加大，建成了庭审公开①、审判流程公开、执行信息公开和裁判文书公开②四大平台，落实了《宪法》第130条关于“人民法院审理案件，除法律规定的特别情况外，一律公开进行”的规定。

6. 司法责任制原则

人民法院实行司法责任制，建立健全权责统一的司法权力运行机制。2015年9月，最高人民法院发布《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》，“让审理者裁判，由裁判者负责”的司法责任制改革正式落地。2018年12月，最高人民法院发布《关于进一步全面落实司法责任制的实施意见》。根据这两个文件的规定，法官在审判工作中独立行使职权，承担责任。故意违反法律规定的，或者因重大过失导致裁判错误并造成严重后果的，依法应当承担违法审判责任且终身追责。对于涉及群体性纠纷可能影响社会稳定的案件，疑难、复杂且在社会上有重大影响的案件，与本院或者上级法院的类案判决可能发生冲突的案件，以及有关单位或者个人反映法官有违法审判行为的案件，院长、副院长、庭长对上述案件的审理过程或者评议结果有异议的，可以决定将案件提交专业法官会议、审判委员会进行讨论，但不得强令独任法官、合议庭接受自己的意见或者直接改变独任法官、合议庭意见。全面落实司法责任制，对促进司法效能和司法公信力整体提升，推进审判体系和审判能力现代化具有重大意义。司法责任制契合了司法的基本规律，落实了司法审判的直接性和亲历性；司法责任制体现了法官员额制改革、法官职业化改革、审判权运行机制改革的价值，赋予这些改革实际意义。③

7. 使用本民族语言文字进行诉讼原则

为了保障少数民族公民在诉讼中更好地维护自己合法和正当的权益，《宪法》第139条规定，各民族公民都有用本民族语言文字进行诉讼的权利。人民法院对于不通晓当地通用的语言文字的诉讼参与人，应当为他们提供翻译；在少数民族聚居或者多民族共同居住的地区，应当用当地通用的语言进行审理；

---

① 庭审直播是庭审公开的一种重要表现形式。截至2018年12月31日24时，全国各级法院依托中国庭审公开网直播庭审案件2 315 986件，网站总访问量为13 879 495 653次。

② 截至2018年12月31日24时，中国裁判文书网上网文书总量为61 687 356篇，网站总访问量为21 279 357 750次。

③ 参见胡云腾：《简论司法责任制》，载《法制日报》2015年10月28日，第9版。

判决书、布告和其他文书应当根据实际需要使用当地通用的一种或者几种文字。

8. 当事人有权获得辩护原则

辩护权是重要的人权。根据《宪法》和《刑事诉讼法》的规定，被告人有权获得辩护，人民法院有义务保证被告人获得辩护。犯罪嫌疑人、被告人除自己行使辩护权以外，还可以委托律师，人民团体或犯罪嫌疑人、被告人所在单位推荐的人，以及犯罪嫌疑人、被告人的监护人、亲友1—2人作为辩护人。人民法院认为必要的时候，可以指定承担法律援助任务的律师为其辩护。近年来，随着司法改革的深入推进，法律援助范围不断扩大，刑事案件律师辩护全覆盖已经逐步推开，司法人权保障不断加强。

第十节 人民检察院

一、人民检察院的性质和任务

（一）性质

人民检察院是国家的法律监督机关，是我国国家机构的重要组成部分。《宪法》第134条规定："中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。"这一规定的含义有三：（1）人民检察院是法律监督机关，是专门行使检察权的检察机关。（2）人民检察院是国家的法律监督机关。即人民检察院代表国家行使检察权，以国家的名义进行法律监督，以保障法律统一正确实施。（3）人民检察院通过行使检察权进行法律监督，区别于其他形式的监督。法律监督是指人民检察院通过检察活动，依法对有关机关和人员的行为是否合法进行监督。

根据宪法和有关法律规定，各级人民检察院由同级人民代表大会产生，并接受同级人民代表大会及其常务委员会的监督。人民代表大会及其常务委员会对人民检察院的监督主要体现在：

第一，作为国家的法律监督机关，各级检察机关检察长由本级人民代表大会选举产生。各级检察机关对本级人民代表大会负责并报告工作，接受其监督。根据《人民检察院组织法》的规定，最高人民检察院对全国人民代表大会及其常务委员会负责并报告工作。地方各级人民检察院对本级人民代表大会及

其常务委员会负责并报告工作。

第二，全国人民代表大会有权罢免最高人民检察院检察长，县级以上地方各级人民代表大会有权罢免由它选出的人民检察院检察长，并须报经上一级人民检察院检察长提请该级人民代表大会常务委员会批准。

第三，人民检察院实行双重领导体制。地方各级人民检察院接受上级人民检察院的领导，对上级人民检察院负责，同时对本级人民代表大会及其常务委员会负责并报告工作。《宪法》第137条规定："最高人民检察院是最高检察机关。最高人民检察院领导地方各级人民检察院和专门人民检察院的工作，上级人民检察院领导下级人民检察院的工作。"第138条规定："最高人民检察院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。地方各级人民检察院对产生它的国家权力机关和上级人民检察院负责。"

在国家机构体系中，人民检察院具有独立的宪法地位，但上级人民检察院领导下级人民检察院的工作。人民检察院的独立性表现在以下方面：首先，检察机关与行政机关、监察机关、审判机关和军事领导机关等其他国家机关是分别设立的。其次，检察官不得兼任人民代表大会常务委员会的组成人员，不得兼任行政机关、监察机关、审判机关以及企业、事业单位的职务。最后，人民检察院依照法律规定独立行使检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。各级党政机关和领导干部要支持人民检察院依法独立公正行使职权。国家建立了领导干部等干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度，以确保人民检察院依法独立行使检察权。

（二）任务

人民检察院是国家的法律监督机关，依法行使检察权。人民检察院的主要职责是维护宪法法律权威，保障宪法法律实施，保护宪法法律赋予公民的基本权利等。具体而言，人民检察院通过行使检察权，追诉犯罪，保障人权，维护国家安全和社会秩序，保障法律正确实施，维护社会公平正义，维护国家法制统一、尊严、权威，保障中国特色社会主义建设的顺利进行。

二、人民检察院的组织体系和基本职权

（一）组织体系

1. 人民检察院的产生

根据《宪法》和《人民检察院组织法》的规定，最高人民检察院检察长由

全国人民代表大会选举和罢免；副检察长、检察委员会委员和检察员，由检察长提请全国人民代表大会常务委员会任免。地方各级人民检察院检察长由本级人民代表大会选举和罢免；副检察长、检察委员会委员和检察员，由检察长提请本级人民代表大会常务委员会任免。地方各级人民检察院检察长的任免，须报上一级人民检察院检察长提请本级人民代表大会常务委员会批准。省、自治区、直辖市人民检察院分院检察长、副检察长、检察委员会委员和检察员，由省、自治区、直辖市人民检察院检察长提请本级人民代表大会常务委员会任免。在新疆生产建设兵团设立的人民检察院的检察官任免，依照全国人民代表大会常务委员会的有关规定。专门人民检察院的检察官任免，亦由全国人民代表大会常务委员会规定。

2. 人民检察院的组织

根据《人民检察院组织法》第3条的规定，人民检察院依照宪法、法律和全国人民代表大会常务委员会的决定设置。人民检察院的组织体系包括最高人民检察院、地方各级人民检察院以及军事检察院等专门人民检察院。

地方各级人民检察院包括省级人民检察院、设区的市级人民检察院、基层人民检察院。其中，省级人民检察院包括省、自治区、直辖市人民检察院；市级人民检察院包括省、自治区辖市人民检察院，自治州人民检察院，省、自治区、直辖市人民检察院分院；基层人民检察院包括县、自治县、不设区的市、市辖区人民检察院。新疆生产建设兵团各级人民检察院的设立和案件管辖范围，依照全国人民代表大会常务委员会的有关规定。

经全国人民代表大会常务委员会决定，可以设立跨行政区划人民检察院，办理跨地区案件。① 省级人民检察院和设区的市级人民检察院根据检察工作需要，经最高人民检察院和省级有关部门同意，并提请本级人民代表大会常务委员会批准，可以在辖区内特定区域设立人民检察院，作为派出机构。

最高人民检察院领导地方各级人民检察院和专门人民检察院的工作，上级人民检察院领导下级人民检察院的工作。人民检察院检察长任期与产生它的人民代表大会每届任期相同。全国人民代表大会常务委员会和省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会根据本级人民检察院检察长的建议，可以撤换下级

① 2014年12月28日，上海市人民检察院第三分院作为全国第一个跨行政区划人民检察院在上海成立。

人民检察院检察长、副检察长和检察委员会委员。

（二）基本职权

为了深化司法体制改革，并与深化国家监察体制改革相衔接，规范人民检察院的设置和职权，保障人民检察院依法履行职责，为建设公正高效权威的社会主义司法制度提供法律保障，人民检察院“依照法律规定对有关刑事案件行使侦查权”。人民检察院行使侦查权的具体情形，应当“依照法律规定”，主要指依照《刑事诉讼法》《监察法》《人民检察院组织法》的规定。根据《刑事诉讼法》第3条的规定，检察、批准逮捕、检察机关直接受理的案件的侦查、提起公诉，由人民检察院负责。《刑事诉讼法》第19条第2款规定，人民检察院在对诉讼活动实行法律监督中发现的司法工作人员利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、非法搜查等侵犯公民权利、损害司法公正的犯罪，可以由人民检察院立案侦查。对于公安机关管辖的国家机关工作人员利用职权实施的重大犯罪案件，需要由人民检察院直接受理的时候，经省级以上人民检察院决定，可以由人民检察院立案侦查。

人民检察院除了对依照法律规定由其办理的有关刑事案件行使侦查权之外，还行使下列职权：对刑事案件进行审查，批准或者决定是否逮捕犯罪嫌疑人；对刑事案件进行审查，决定是否提起公诉，对决定提起公诉的案件支持公诉；依照法律规定提起公益诉讼①；对诉讼活动实行法律监督；对判决、裁定等生效法律文书的执行工作实行法律监督；对监狱、看守所的执法活动实行法律监督；法律规定的其他职权。人民检察院行使上述法律监督职权，可以进行调查核实，并依法提出抗诉、纠正意见、检察建议。抗诉、纠正意见、检察建议的适用范围及其程序，依照法律有关规定。最高人民检察院是国家最高检察

---

① 2015年7月，全国人大常委会发布《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》，检察机关开展提起公益诉讼试点。2017年6月修改的《民事诉讼法》第55条第2款规定：“人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下，可以向人民法院提起诉讼。前款规定的机关或者组织提起诉讼的，人民检察院可以支持起诉。”该款规定了人民检察院可以提起民事公益诉讼的情形。2017年6月修改的《行政诉讼法》第25条第4款规定：“人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。”该款规定了人民检察院可以提起行政公益诉讼的情形。

机关，其可以行使下列职权：对最高人民法院的死刑复核活动实行监督；对报请核准追诉的案件进行审查，决定是否追诉；对属于检察工作中具体应用法律问题进行解释；发布指导性案例供全国检察机关办案参考；法律规定的其他职权。

上级人民检察院对下级人民检察院行使下列职权：认为下级人民检察院的决定错误的，指令下级人民检察院纠正，或者依法撤销、变更；可以对下级人民检察院管辖的案件指定管辖；可以办理下级人民检察院管辖的案件；可以统一调用辖区的检察人员办理案件。

三、人民检察院的检察工作原则

根据《宪法》和《人民检察院组织法》的规定，人民检察院的检察工作原则主要有：依法独立行使检察权、平等适用法律、司法公正、司法民主、检务公开、司法责任制和使用本民族语言文字进行诉讼等原则。

1. 依法独立行使检察权原则

《宪法》第136条规定："人民检察院依照法律规定独立行使检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。"检察权独立不是指检察官个人独立，而是指人民检察院独立行使检察权，但不得排除上级人民检察院的领导和本级人民代表大会及其常务委员会的监督。

2. 平等适用法律原则

人民检察院在办理案件过程中，坚持在适用法律上人人平等，不允许有任何特权和歧视。

3. 司法公正原则

人民检察院坚持司法公正，以事实为根据，以法律为准绳，遵守法定程序，尊重和保障人权。人民检察院在行使检察权的过程中必须坚持实事求是，重事实、重证据，不轻信口供，严禁刑讯逼供。各级人民检察院的工作人员，必须忠实于事实真相，忠实于法律，忠实于社会主义事业，全心全意地为人民服务。

4. 司法民主原则

该原则亦称"专门工作与群众路线相结合原则"。人民检察院坚持司法民主，人民群众对检察工作依法享有知情权、参与权和监督权。人民检察院办理案件，必须坚持执法为民的宗旨，必须深入调查研究，准确地查明案件事实，

正确适用法律，惩罚犯罪，保护人民。

5. 检务公开原则

人民检察院坚持检务公开，但法律规定不宜公开的除外。

6. 司法责任制原则

人民检察院实行司法责任制，建立健全权责统一的司法权力运行机制。2015 年 9 月，最高人民检察院下发《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》，规定检察人员应当对其履行检察职责的行为承担司法责任，在职责范围内对办案质量终身负责。司法责任包括故意违反法律法规责任、重大过失责任和监督管理责任。对于检察人员与司法办案活动无关的其他违纪违法行为，依照法律及《检察人员纪律处分条例》等有关规定处理。与人民法院实行的司法责任制有所不同，人民检察院的检察长（分管副检察长）有权对独任检察官、检察官办案组承办的案件进行审核。检察长（分管副检察长）不同意检察官处理意见的，可以要求检察官复核或提请检察委员会讨论决定，也可以直接作出决定。检察官执行检察长（分管副检察长）决定时，认为决定错误的，可以提出异议；检察长（分管副检察长）不改变该决定，或要求立即执行的，检察官应当执行，执行的后果由检察长（分管副检察长）负责，检察官不承担司法责任。检察官执行检察长（分管副检察长）明显违法的决定的，应当承担相应的司法责任。不过，对于错案的发生，只要检察人员尽到了必要的注意义务，没有故意或重大过失的，就不承担司法责任。实行司法责任制，既要依法追责，又要保留一定的容错空间，充分尊重司法规律。

7. 使用本民族语言文字进行诉讼原则

人民检察院对于不通晓当地通用的语言文字的当事人，应当为他们翻译。在少数民族聚居或多民族共同居住的地区，人民检察院应当用当地通用的语言进行讯问，起诉书、布告和其他文件应当根据实际需要使用当地通用的一种或几种文字。

思考题

1. 根据我国宪法的规定，我国国家机构体系是怎样的？
2. 怎样理解全国人民代表大会是最高国家权力机关？
3. 根据我国宪法规定，国家主席行使哪些职权？

4. 国务院机构主要有哪些?
5. 我国中央军事委员会的性质与地位是怎样的?
6. 我国中央与地方国家机构的关系是什么?
7. 如何理解监察委员会的性质?
8. 监察委员会的职责是怎样的?
9. 如何界定监察机关的监察范围?
10. 如何理解监察委员会与其他国家机关的关系?
11. 如何理解监察程序与刑事诉讼程序的衔接?
12. 简述地方人民代表大会和地方人民政府的性质和地位。
13. 试述民族自治地方自治机关的性质和地位。
14. 如何理解人民法院独立行使审判权?
15. 司法责任制的内容是什么?
16. 如何理解人民检察院的宪法地位?
17. 如何理解司法民主原则?

▶ 自测习题

第八章　“一国两制”与特别行政区制度

第一节　宪法和基本法确立的特别行政区制度

一、“一国两制”与特别行政区制度的概念

“一国两制”是“一个国家，两种制度”的简称，是指在一个统一的国家，国家的主体部分实行社会主义制度；在这个前提下，允许特定地区保持原有的资本主义制度和生活方式长期不变。

“一国两制”构想最早是针对台湾问题提出的。1978 年党的十一届三中全会以后，在原来和平解放台湾的思想基础上，逐渐形成了以“一国两制”方式和平统一台湾的战略构想。1979 年元旦，全国人大常委会发表《告台湾同胞书》指出，在解决统一问题时尊重台湾现状和台湾各界人士的意见，采取合理的政策和办法，不使台湾人民蒙受损失。1979 年 1 月 30 日，邓小平在美国发表谈话时指出，“我们不再用‘解放台湾’这个提法了，只要台湾回归祖国，我们将尊重那里的现实和现行制度”，“至于用什么方式解决台湾回归祖国的问题，那是中国的内政”，“按照我们的心愿，我们完全希望用和平方式来解决这个问题”。①

1979 年 9 月，全国人大常委会委员长叶剑英发表“有关和平统一台湾的九条方针政策”谈话，表示“国家实现统一后，台湾可作为特别行政区，享有高度的自治权”，台湾可保留军队，台湾现行社会、经济制度不变，生活方式不变，同外国的经济、文化关系不变，私人财产、房屋、土地、企业所有权、合法继承权和外国投资不受侵犯，并建议国共两党举行对等谈判。1982 年 1 月 11 日，邓小平第一次把解决台湾问题的构想概括为“一个国家，两种制度”：“九条方针是以叶副主席的名义提出来的，实际是一个国家两种制度。两种制度是可

拓展阅读

全国人大常委会叶剑英委员长进一步阐明台湾回归祖国实现和平统一的方针政策

① 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975—1997）》（上），中央文献出版社 2004 年版，第 479 页。

以允许的。他们不要破坏大陆的制度，我们也不破坏他们那个制度。”① 1982 年 9 月，邓小平会见来华访问的撒切尔夫人时明确表示，可以用“一国两制”的构想来解决历史上遗留下来的香港问题。1984 年 10 月 3 日，邓小平表示澳门问题的解决当然也是澳人治澳，“一国两制”。②

《宪法》确认和维护了“一国两制”的构想。《宪法》第 31 条规定：“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。”第 62 条规定，全国人民代表大会有权“决定特别行政区的设立及其制度”。特别行政区是指国家根据“一国两制”方针和宪法、特别行政区基本法规定设立并直辖于中央人民政府的地方行政区域。特别行政区制度是指国家根据宪法和基本法规定对特别行政区采取的特殊管理制度。

特别行政区制度的基本内容是：

第一，维护国家统一、主权和领土完整。香港、澳门和台湾自古以来就是中国领土，国家对香港、澳门恢复行使主权是完成祖国统一大业取得的重大成果。和平解决台湾问题，实现祖国完全统一是中华民族所有成员的神圣职责和共同愿望。实行“一国两制”的底线是维护国家的统一、主权和领土完整。

第二，实行“一国两制”。“一国两制”是党领导人民实现祖国和平统一的一项重要制度，是中国特色社会主义的一个伟大创举。必须坚持“一国”是实行“两制”的前提和基础，“两制”从属和派生于“一国”并统一于“一国”之内。严格依照宪法和基本法对香港特别行政区、澳门特别行政区实行管治，坚定维护国家主权、安全、发展利益，维护香港、澳门长期繁荣稳定，绝不容忍任何挑战“一国两制”底线的行为，绝不容忍任何分裂国家的行为。根据《香港特别行政区基本法》（简称《香港基本法》）和《澳门特别行政区基本法》（简称《澳门基本法》）的规定，特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分，是中华人民共和国的一个享有高度自治权的地方行政区域，中央对其享有全面管治权，这是一个方面。特别行政区保留原有的社会制度，享有高度自治权，这是实行“一国两制”的另一个方面。

---

① 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975—1997）》（下），中央文献出版社 2004 年版，第 797 页。

② 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975—1997）》（下），中央文献出版社 2004 年版，第 999 页。

第三，实行高度自治。实行高度自治，主要是指特别行政区依据全国人民代表大会的授权享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。特别行政区行使自治权的范围十分广泛，如特别行政区自行制定货币金融政策，有权发行香港货币或澳门货币，保持财政独立，财政收入全部由其自行支配，不上缴中央人民政府，中央人民政府不在特别行政区征税等。

第四，保持原有的资本主义制度和生活方式不变。根据“一国两制”基本方针、《香港基本法》和《澳门基本法》，香港、澳门原有的社会、经济制度不变，生活方式不变，法律基本不变，即保持原有的资本主义制度和生活方式50年不变。

第五，实行当地人治理。香港、澳门特别行政区的行政机关和立法机关都由香港、澳门的当地人组成，中央不派出官员参与港澳行政管理、立法和司法工作，这就是通常所说的“港人治港”“澳人治澳”。“港人治港”“澳人治澳”必须以爱国者为主体，对国家效忠是从政者必须遵循的基本政治伦理，爱国是对治港、治澳者的基本政治要求。

全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针。坚持依法治港治澳，维护宪法和基本法确定的宪制秩序，把坚持“一国”原则和尊重“两制”差异、维护中央对特别行政区全面管治权和保障特别行政区高度自治权、发挥祖国内地坚强后盾作用和提高特别行政区自身竞争力结合起来。

二、香港问题和澳门问题的解决

（一）香港问题的解决

香港自古以来就是中国的领土。香港问题是中英1840年鸦片战争以后，英国政府以武力和武力相威胁强迫清政府签订了三个不平等条约造成的。1840年，英国发动鸦片战争，强迫清政府于1842年签订《南京条约》，割让香港岛。1856年，英法联军发动第二次鸦片战争，英国于1860年强迫清政府签订《北京条约》，割让九龙半岛尖端。1894年中日甲午战争后，西方列强竞相在华划分势力范围。1898年，英国强迫清政府签订《展拓香港界址专条》，强行租借九龙半岛大片土地以及附近二百多个岛屿，即现在所说的“新界”，租期99年，1997年6月30日期满。

中国人民一直反对上述三个不平等条约。1949年中华人民共和国成立后，

我国政府多次阐明对香港问题的立场，即香港是中国的领土，中国不承认帝国主义强加于中国的三个不平等条约，主张在适当时机通过谈判解决这一问题，解决之前暂时维持现状。

1982年开始，中英双方通过外交途径就香港问题进行谈判。1984年9月18日，双方就全部问题达成协议，并于9月26日草签了《中华人民共和国政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府关于香港问题的声明》（简称《中英联合声明》）。1984年12月19日，中英在北京正式签署了《中英联合声明》。1985年5月27日，中英在北京互换批准书，《中英联合声明》正式生效。

中国政府在《中英联合声明》里声明，收回香港是全国人民的共同愿望，中国政府于1997年7月1日对香港恢复行使主权，英国政府声明于1997年7月1日将香港交还中国。中国政府在《中英联合声明》里宣布将对香港实行“一国两制”的基本方针政策，并在随后制定的基本法中列明50年不变。1990年4月4日，七届全国人大三次会议通过了《香港基本法》，自1997年7月1日起实施。邓小平高度评价《香港基本法》，称它是“一部具有历史意义和国际意义的法律”，是“一个具有创造性的杰作”。①

1997年7月1日，中英举行政权交接仪式。香港特别行政区的成立，标志着香港问题获得圆满解决，“一国两制”构想变成伟大实践。

（二）澳门问题的解决

澳门自古以来就是中国的领土。1887年，葡萄牙强迫清政府签订《中葡里斯本草约》和《中葡北京条约》，规定“葡国永驻管理澳门以及属澳之地，与葡国治理他处无异”。1974年，葡萄牙发生“鲜花革命”，1976年《葡萄牙宪法》规定澳门是“葡萄牙管治下的特殊地区”。

中国人民从来不承认有关澳门问题的不平等条约。1985年5月，中葡双方同意在1986年上半年在北京就澳门问题举行正式外交谈判，双方同意在1999年12月20日由中国政府对澳门恢复行使主权。1987年3月26日，中葡草签《中华人民共和国政府和葡萄牙共和国政府关于澳门问题的联合声明》（简称《中葡联合声明》）。1987年4月13日，中葡两国正式签署《中葡联合声明》。1988年1月15日，两国互换批准书，《中葡联合声明》正式生效。

中葡两国在《中葡联合声明》里声明，澳门是中国领土，中国政府将在

① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第352页。

1999 年 12 月 20 日对澳门恢复行使主权。中国政府宣布将对澳门实行“一国两制”基本方针政策，并在随后制定的《澳门基本法》中列明，50 年不变。1993 年 3 月 31 日，八届全国人大一次会议通过了《澳门基本法》，自 1999 年 12 月 20 日起实施。

1999 年 12 月 20 日，中葡举行政权交接仪式。这是继香港问题解决以后，运用“一国两制”的伟大构想又一次成功解决历史遗留问题。

三、宪法和基本法共同构成特别行政区的宪制基础

香港、澳门自国家对其恢复行使主权起就重新被纳入了我国统一的国家治理体系，其宪制基础发生了根本性变化。中央政府依照宪法和基本法对香港、澳门特别行政区实行管治，与之相应的特别行政区制度和体制得以确立。《香港基本法》取代了原先的《英王制诰》和《皇室训令》,《澳门基本法》取代了原先的《澳门组织章程》，中国宪法取代了原先英国的不成文宪法和《葡萄牙宪法》。中国《宪法》和《香港基本法》共同构成了香港特别行政区的宪制基础，中国《宪法》和《澳门基本法》共同构成了澳门特别行政区的宪制基础。

拓展阅读

习近平：在庆祝香港回归祖国 20 周年大会暨香港特别行政区第五届政府就职典礼上的讲话

宪法是国家的根本法，是全国各族人民共同意志的体现，是特别行政区制度的法律渊源。宪法在特别行政区具有最高法律地位，是我国在特别行政区实行“一国两制”“港人治港”“澳人治澳”、高度自治的根本法律依据。基本法是根据宪法制定的基本法律，是“一国两制”方针的法律化、制度化，是我国在特别行政区实行“一国两制”“港人治港”“澳人治澳”、高度自治的具体法律保障。《香港基本法》和《澳门基本法》第 11 条都规定：根据《宪法》第 31 条，特别行政区的制度和政策，包括社会、经济制度，有关保障居民的基本权利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有关政策，均以基本法的规定为依据；特别行政区的任何法律（《澳门基本法》的表述还包括法令、行政法规和其他规范性文件），都不得同基本法相抵触。

我国是单一制国家。单一制国家是指国家本身只有一个单一主权，中央对全国范围内的一切领土都有管治权力。地方行政区域的权力并非本身所固有，

而是中央授予的，地方对中央负责，接受中央的统一领导和监督。中央对香港、澳门的全面管治权，是指中央基于单一制国家结构形式对港澳恢复行使主权而产生的对特别行政区进行管辖和治理的权力。全面管治权是对中央权力在整体上的一种总体概括和抽象表达，其本身并不是一项具体职权。其内涵包括：

第一，中央对特别行政区的全面管治权是在特别行政区制度下行使的。香港、澳门自古以来就是中国的领土。为了解决历史上遗留下来的香港问题和澳门问题，我国在对香港、澳门恢复行使主权时，采用不同于内地的管治制度和管治方式，实行“一国两制”“港人治港”“澳人治澳”、高度自治。这种特殊管治制度和管治方式本身就是在整个国家管理制度下运作的。特别行政区制度是我国对香港和澳门行使全面管治权的制度载体。

第二，中央的全面管治权，包括中央直接行使的权力和授权特别行政区行使高度自治权。根据我国宪法规定，中央和地方的关系主要有三种类型：一是中央和省、直辖市的关系，二是中央和民族自治地方的关系，三是中央和特别行政区的关系。无论是省、直辖市、民族自治地方，还是特别行政区，其权力都是中央授予的，中央对这些地方都具有全面管治权。然而，中央对这些地方授予权力的内容和程度是不同的，其中授予特别行政区的权力内容最广，程度最高，所以称为“高度自治”。

第三，中央的全面管治权，还包括中央对高度自治权进行监督的权力。授权是指权力行使的转移，而非权力本身的转移，授权者对授出的权力还有进行监督的权力和责任。中央有权对高度自治权的运作进行监督，对此，《香港基本法》和《澳门基本法》中就有多处规定和明确体现。例如，行政长官须向中央人民政府负责，立法会的法律须报全国人大常委会备案，全国人大常委会有权发回使其立即失效，等等。

第二节 中央和特别行政区的关系

中央与特别行政区是单一制下中央与地方的关系，是授权与被授权的关系。特别行政区享有的高度自治权，不是固有的，而是来源于中央的授权。依照授权的一般原理，授权者有权监督被授权者，被授权者只能在授权范围内、

按照授权目的行使权力。

一、特别行政区的法律地位

根据《宪法》《香港基本法》《澳门基本法》的有关规定，香港、澳门特别行政区的法律地位，包括以下几个方面：

（一）特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分

我国是单一制国家，国家的任何地方都是国家不可分离的部分。这同有些联邦制国家的联邦成员在一定条件下可以退出联邦有根本的区别。不可分离，是指特别行政区在任何情况下都没有退出中华人民共和国的权利。我国宪法、两部基本法既没有赋予特别行政区举行公投的权利，香港、澳门也不存在所谓民族自决的权利。

（二）特别行政区是直辖于中央人民政府的地方行政区域

我国内地的行政区域划分基本上采用四级，即省（自治区、直辖市）、设区的市（自治州、不设区的地级市）、县（自治县、县级市、市辖区）和乡（民族乡、镇）。特别行政区直辖于中央人民政府，是指特别行政区属于我国第一级地方行政区域，是相当于省、自治区、直辖市一级的地方行政区域。特别行政区由我国最高国家权力机关即全国人民代表大会决定设立。

（三）特别行政区是实行高度自治的地方行政区域

香港、澳门特别行政区与我国内地省级地方的不同，不仅在于名称上，还在于香港、澳门特别行政区实行高度自治，保持原有的资本主义制度和生活方式长期不变，不实行社会主义制度和政策。特别行政区根据全国人民代表大会授权，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，并享有一定的对外事务处理权。

香港、澳门特别行政区除悬挂和使用中华人民共和国国旗、国徽外，还可使用自己的区旗、区徽。香港特别行政区的区旗是五星花蕊的紫荆花红旗。香港特别行政区的区徽，中间是五星花蕊的紫荆花，周围写有“中华人民共和国香港特别行政区”和英文“香港”。澳门特别行政区的区旗是绘有五星、莲花、大桥、海水图案的绿色旗帜。澳门特别行政区的区徽，中间是五星、莲花、大桥、海水，周围写有“中华人民共和国澳门特别行政区”和葡文“澳门”。香港、澳门特别行政区的行政机关、立法机关和司法机关，除使用中文外，还可使用英文、葡文，英文、葡文也是正式语言。

香港、澳门特别行政区享有的高度自治在性质上是一种地方自治，只是其自治的程度不仅超越我国各省、直辖市和自治区，还在许多方面超越了联邦制下各联邦成员的自治程度，因此称为“高度自治”。香港、澳门特别行政区的高度自治权并非其本身所固有，而是中央通过基本法授予的。高度自治既不是“完全自治”，也不是“最大程度的自治”。《香港基本法》和《澳门基本法》第20条均规定，特别行政区还可以享有中央授予的其他权力，特别行政区不存在联邦制下的“剩余权力”问题。

香港、澳门特别行政区有维护国家安全的宪法责任。《香港基本法》和《澳门基本法》第23条均规定，香港、澳门特别行政区应自行立法禁止任何叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央人民政府及窃取国家机密的行为，禁止外国的政治性组织或团体在特别行政区进行政治活动，禁止特别行政区的政治性组织或团体与外国的政治性组织或团体建立联系。2009年，澳门特别行政区制定了《维护国家安全法》（第2/2009号法律）；2020年，十三届全国人大常委会第二十次会议通过了《香港特别行政区维护国家安全法》。

二、中央对特别行政区直接行使的权力

（一）负责管理与特别行政区有关的外交事务

外交是主权国家出于政治、经济和军事等方面的需求而与其他国家建立和发展的国家与国家间的关系，通常由国家元首、政府首脑、外交部长和外交机关代表国家进行。外交是国家享有和行使主权的重要体现。在我国，外交权只能由中央人民政府掌握。中央人民政府通过以下几种形式管理与特别行政区有关的外交事务：（1）批准或同意特别行政区政府的代表参加中央人民政府进行的、同特别行政区直接有关的外交谈判；（2）中央人民政府采取某些措施，协助特别行政区参加某些国际组织和国际协议；（3）中央人民政府作出某种授权性决定，由特别行政区政府处理授权范围内的涉外事务。中华人民共和国外交部在香港、澳门设立驻香港特别行政区特派员公署、驻澳门特别行政区特派员公署。

（二）负责管理特别行政区的防务

防务是指为保卫国家的主权、领土完整和安全，防御外来的武装侵略和颠覆所采取的军事措施，是国家享有和行使主权的重要体现。特别行政区的防务是国家防务的一部分，只能由中央人民政府负责。《香港基本法》第14条第

3—5 款规定："中央人民政府派驻香港特别行政区负责防务的军队不干预香港特别行政区的地方事务。香港特别行政区政府在必要时，可向中央人民政府请求驻军协助维持社会治安和救助灾害。驻军人员除须遵守全国性的法律外，还须遵守香港特别行政区的法律。驻军费用由中央人民政府负担。"1996 年 12 月 30 日，八届全国人大常委会第二十三次会议审议通过了《香港特别行政区驻军法》。《澳门基本法》第 14 条没有规定驻军的问题，只规定中央人民政府负责管理澳门特别行政区的防务。负责防务就包含着驻军的权力。1999 年 6 月 28 日，九届全国人大常委会第十次会议通过了《澳门特别行政区驻军法》。

（三）任命行政长官和政府主要官员

特别行政区行政长官在当地通过选举或协商产生以后，由中央人民政府任命。政府主要官员由行政长官提名并报请中央人民政府任命，并由行政长官建议中央人民政府免除其职务。香港特别行政区政府主要官员包括各司司长、副司长，各局局长，廉政专员，审计署署长，警务处处长，入境事务处处长，海关关长。香港特别行政区各司包括政务司、财政司和律政司。澳门特别行政区政府主要官员包括各司司长、廉政专员、审计长、警察部门主要负责人和海关主要负责人。澳门特别行政区各司包括行政法务司、经济财政司、保安司、社会文化司和运输工务司。澳门特别行政区检察长由行政长官提名并报请中央人民政府任命，并由行政长官建议中央人民政府免除其职务。

中央人民政府对行政长官和政府主要官员的任命，是国家主权的体现，这是一种实质性的任命权，而不仅仅是一项程序和手续上的形式权力。实质性的任命权，是指中央人民政府有权决定是否予以任命，既可以任命，也可以不任命。中央人民政府在任命行政长官和政府主要官员时，需要：（1）审查候任人是否具备基本法规定的法定条件；（2）审查行政长官候任人和政府主要官员候任人是否按照基本法规定的产生办法和提名办法产生。《香港基本法》和《澳门基本法》还明确规定，行政长官对中央人民政府负责。负责是实质性的。按惯例，行政长官每年都要向国家领导人述职。

（四）审查和发回特别行政区制定的法律

特别行政区立法会制定的法律须报全国人大常委会备案。备案不影响该法律的生效。全国人大常委会在征询其所属的香港基本法委员会和澳门基本法委员会后，如认为特别行政区立法机关制定的任何法律不符合基本法关于中央管理的事务及中央和特别行政区的关系的条款，可将有关法律发回，但不作修

改。经全国人大常委会发回的法律立即失效。该法律的失效，除特别行政区的法律另有规定外，无溯及力。

（五）对列入附件三的在特别行政区实施的全国性法律作出增减

《香港基本法》和《澳门基本法》第18条均规定，全国人大常委会有权对列于附件三的在特别行政区实施的全国性法律予以增减。列入附件三的全国性法律仅限于有关国防、外交和其他按基本法不属于特别行政区自治范围内的法律。全国人大常委会对附件三的法律作出增减前，须征询其所属的香港基本法委员会或澳门基本法委员会和香港特别行政区政府、澳门特别行政区政府的意见。

（六）对行政长官产生办法和立法会产生办法修改的决定权

《香港基本法》在起草过程中，有关行政长官和立法会的产生办法，引起了广泛关注和争议。为了解决问题，避免无休止的争论，《香港基本法》第45条第2款规定：“行政长官的产生办法根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达至由一个有广泛代表性的提名委员会按民主程序提名后普选产生的目标。”第68条第2款规定：“立法会的产生办法根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达至全部议员由普选产生的目标。”并设计了附件一《香港特别行政区行政长官的产生办法》和附件二《香港特别行政区立法会的产生办法和表决程序》，其中附件一第7条和附件二第3条规定了附件一和附件二在2007年以后的修改程序。《澳门基本法》在参照《香港基本法》的基础上，也规定了附件一《澳门特别行政区行政长官的产生办法》和附件二《澳门特别行政区立法会的产生办法》。但是，《澳门基本法》没有规定两个产生办法最终达至“双普选”的政制发展目标。

根据这两部基本法附件一和附件二规定的修改程序，行政长官的产生办法如需修改，须经立法会全体议员2/3多数通过，行政长官同意，并报全国人大常委会批准；立法会的产生办法如需修改，须经立法会全体议员2/3多数通过，行政长官同意，并报全国人大常委会备案。“如需修改”，这里还有一个应由谁确定和应由谁提出修改法案的问题。2004年4月6日，全国人大常委会解释了《香港基本法》附件一第7条和附件二第3条；2012年12月31日，全国人大常委会解释了《澳门基本法》附件一第7条和附件二第3条。根据这两个解释，两部基本法附件一和附件二有关行政长官和立法会的产生办法的修订须遵循以下步骤：（1）行政长官向全国人大常委会提出是否修改的报告；（2）全国

人大常委会确定是否进行修改；（3）政府向立法会提出修改议案，并获立法会全体议员2/3多数通过；（4）行政长官同意；（5）全国人大常委会批准或者接受备案。

（七）决定特别行政区进入非常状态

《香港基本法》和《澳门基本法》第18条都规定，全国人大常委会决定宣布战争状态或因特别行政区内发生特别行政区政府不能控制的危及国家统一或安全的动乱而决定特别行政区进入紧急状态。在这两种非常情况下，中央人民政府可发布命令将有关全国性法律在特别行政区实施。

（八）解释基本法

《香港基本法》第158条、《澳门基本法》第143条明确规定基本法的解释权属于全国人大常委会。全国人大常委会在解释香港、澳门基本法前，征询其所属的香港、澳门特别行政区基本法委员会的意见。

同时，考虑到特别行政区法院审理案件的需要，香港、澳门基本法又规定全国人大常委会授权特别行政区法院解释基本法：（1）全国人大常委会授权法院在审理案件时对基本法关于特别行政区自治范围内的条款自行解释。（2）特别行政区法院在审理案件时对基本法的其他条款也可解释。但如特别行政区法院在审理案件时需要对基本法关于中央人民政府管理的事务或中央和特别行政区关系的条款进行解释，而该条款的解释又影响到案件判决的，在对该案件作出不可上诉的终局判决前，应由终审法院提请全国人大常委会对有关条款作出解释。如全国人大常委会作出解释，特别行政区法院在引用该条款时，应以全国人大常委会的解释为准，但在此以前作出的判决不受影响。

国家对香港恢复行使主权以后，全国人大常委会分别在1999年6月26日、2004年4月6日、2005年4月27日、2011年8月26日及2016年11月7日对《香港基本法》第22条第4款、第24条第2款第3项，附件一第7条、附件二第3条，第53条第2款，第13条第1款和第19条，第104条的有关内容进行了五次解释，涉及居港权问题、政制发展、补选行政长官任期、香港对外事务和就职宣誓问题。国家对澳门恢复行使主权以后，全国人大常委会在2011年12月31日对《澳门基本法》附件一第7条和附件二第3条作出了解释。

（九）修改基本法

《香港基本法》第159条和《澳门基本法》第144条都明确规定，基本法的修改权属于全国人民代表大会。同时为了保持基本法本身的稳定性，两部基

本法对基本法修改作了以下限制：（1）修改提案权的限制。《香港基本法》和《澳门基本法》明确规定，修改提案权属于全国人大常委会、国务院和特别行政区。特别行政区内部通过修改提案权，须经特别行政区的全国人大代表2/3多数、立法会全体议员2/3多数和行政长官同意后，交由特别行政区出席全国人大的代表团向全国人大提出。（2）修改程序的限制。基本法的修改议案在被列入全国人民代表大会的议程前，先由香港基本法委员会和澳门基本法委员会研究并提出意见。（3）修改内容的限制。香港、澳门基本法的任何修改均不得同中华人民共和国对香港、澳门既定的基本方针政策相抵触。

（十）从国家层面建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制

中央依据《香港基本法》第23条规定，授权香港特别行政区自行立法维护国家安全，既体现了国家对香港特别行政区的信任，也明确了香港特别行政区负有维护国家安全的宪制责任和立法义务。但对香港恢复行使主权20多年来，由于反中乱港势力和外部敌对势力的极力阻挠、干扰，23条立法一直没有完成。而且，自2003年23条立法受挫以来，这一立法在香港已被一些别有用心的人严重污名化、妖魔化，香港特别行政区完成23条立法实际上已经很困难。香港现行法律中，一些在对香港恢复行使主权之前本来可以用于维护国家安全的有关规定，长期处于“休眠”状态。除了法律制度外，香港特别行政区在维护国家安全的机构设置、力量配备和执法权力等方面也存在明显缺失，有关执法工作需要加强；香港社会需要大力开展维护国家安全的教育，普遍增强维护国家安全的意识。《香港基本法》明确规定的23条立法有被长期“搁置”的风险，香港特别行政区现行法律中的有关规定难以得到有效执行，维护国家安全的法律制度和执行机制都明显存在不健全、不适应、不符合的“短板”问题，致使香港特别行政区危害国家安全的各种活动愈演愈烈，保持香港长期繁荣稳定、维护国家安全面临着不容忽视的风险。

党的十九届四中全会明确提出：“建立健全特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，支持特别行政区强化执法力量。”“绝不容忍任何挑战‘一国两制’底线的行为，绝不容忍任何分裂国家的行为。”2020年，全国人大为贯彻落实党中央决策部署，依据《宪法》和《香港基本法》通过了《关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》。

制定维护国家安全立法，属于国家主权范畴，为中央事权，具有充分的宪

法和基本法依据。全国人大决定分两步推进在国家层面建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制：第一步，全国人大根据《宪法》和《香港基本法》的有关规定，作出《关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》，就相关问题作出若干基本规定，同时授权全国人大常委会就建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制制定相关法律；第二步，全国人大常委会根据《宪法》《香港基本法》和全国人大有关决定的授权，结合香港特别行政区具体情况，制定相关法律并决定将相关法律列入《香港基本法》附件三，由香港特别行政区在当地公布实施。

从国家层面建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制工作的总体要求是，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入贯彻总体国家安全观，坚持和完善“一国两制”制度体系，把维护中央对特别行政区全面管治权和保障特别行政区高度自治权有机结合起来，加强维护国家安全制度建设和执法工作，坚定维护国家主权、安全、发展利益，维护香港长期繁荣稳定，确保“一国两制”方针不会变、不动摇，确保“一国两制”实践不变形、不走样。贯彻上述总体要求，必须遵循和把握好以下基本原则：（1）坚决维护国家安全；（2）坚持和完善“一国两制”制度体系；（3）坚持依法治港；（4）坚决反对外来干涉；（5）切实保障香港居民合法权益。

香港特别行政区根据《香港基本法》第23条规定仍然负有维护国家安全的宪制责任和立法义务，应当尽早完成维护国家安全的有关立法。任何维护国家安全的立法及其实施都不得同《关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》相抵触。

从国家层面建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，充分考虑维护国家安全的现实需要和香港特别行政区的具体情况，符合宪法规定和宪法原则，与《香港基本法》有关规定是一致的，将有效地维护香港特别行政区国家安全，有力地巩固和拓展“一国两制”的法治基础、政治基础和社会基础。

全国人大常委会根据全国人大的授权，于2020年6月30日通过了《香港特别行政区维护国家安全法》。该法具体规定了香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制。其主要内容包括：

1. 中央人民政府对有关国家安全事务的根本责任和香港特别行政区维护国家安全的宪制责任

（1）中央人民政府对香港特别行政区有关的国家安全事务负有根本责任。香港特别行政区负有维护国家安全的宪制责任，应当履行维护国家安全的职责。香港特别行政区行政机关、立法机关、司法机关应当依据有关法律规定有效防范、制止和惩治危害国家安全的行为和活动。

（2）维护国家主权、统一和领土完整是包括香港同胞在内的全中国人民的共同义务。香港特别行政区的任何机构、组织和个人都应当遵守有关维护国家安全的法律规定，不得从事危害国家安全的活动。香港特别行政区居民在参选或者就任公职时应当依法签署文件确认或者宣誓拥护《香港基本法》，效忠中华人民共和国香港特别行政区。

（3）香港特别行政区应当尽早完成《香港基本法》规定的维护国家安全立法，完善相关法律。

（4）香港特别行政区执法、司法机关应当切实执行有关防范、制止和惩治危害国家安全行为的规定，有效维护国家安全。

（5）香港特别行政区应当加强维护国家安全和防范恐怖活动的工作。对学校、社会团体等涉及国家安全的事宜，香港特别行政区政府应当采取必要措施，加强监督和管理。

2. 香港特别行政区维护国家安全应当遵循的重要法治原则

（1）香港特别行政区维护国家安全应当尊重和保障人权，依法保护香港特别行政区居民根据《香港基本法》和《公民权利和政治权利国际公约》《经济、社会与文化权利的国际公约》适用于香港的有关规定享有的包括言论、新闻、出版的自由，结社、集会、游行、示威的自由在内的权利和自由。

（2）防范、制止和惩治危害国家安全犯罪，应当坚持法治原则。法律规定为犯罪行为的，依照法律定罪处刑；法律没有规定为犯罪行为的，不得定罪处刑。任何人未经司法机关判罪均假定无罪。保障犯罪嫌疑人、被告人和其他诉讼参与人依法享有的辩护权和其他诉讼权利。任何人已经司法程序被最终确定有罪或者宣告无罪的，不得就同一行为再予审判或者惩罚。

3. 香港特别行政区建立健全维护国家安全的相关机构及其职责

（1）香港特别行政区设立维护国家安全委员会，负责香港特别行政区维护国家安全事务，承担维护国家安全的主要责任，并接受中央人民政府的监督和问责。

（2）香港特别行政区维护国家安全委员会由行政长官担任主席，成员包括政务司司长、财政司司长、律政司司长、保安局局长、警务处处长、警务处维护国家安全部门负责人、入境事务处处长、海关关长和行政长官办公室主任。香港特别行政区维护国家安全委员会下设秘书处，由秘书长领导。秘书长由行政长官提名，报中央人民政府任命。

（3）香港特别行政区维护国家安全委员会的职责为：分析研判香港特别行政区维护国家安全形势，规划有关工作，制定香港特别行政区维护国家安全政策；推进香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制建设；协调香港特别行政区维护国家安全的重点工作和重大行动。

（4）香港特别行政区维护国家安全委员会设立国家安全事务顾问，由中央人民政府指派，就香港特别行政区维护国家安全委员会履行职责相关事务提供咨询意见。

（5）香港特别行政区政府警务处设立维护国家安全的部门，配备执法力量。

（6）香港特别行政区政府律政司设立专门的国家安全犯罪案件检控部门，负责危害国家安全犯罪案件的检控工作和其他相关法律事务。

4. 明确规定四类危害国家安全的罪行和处罚

对分裂国家罪、颠覆国家政权罪、恐怖活动犯罪、勾结外国或者境外势力危害国家安全犯罪四类犯罪行为的具体构成和相应的刑事责任，其他处罚规定，以及效力范围，作出明确规定。区分不同情形，分别规定上述四类犯罪行为的刑罚。

5. 明确规定案件管辖、法律适用和程序

（1）除特定情形外，香港特别行政区对危害国家安全的犯罪案件行使管辖权。

（2）香港特别行政区管辖危害国家安全犯罪案件的立案侦查、检控、审判和刑罚的执行等诉讼程序事宜，适用《香港特别行政区维护国家安全法》和香港特别行政区本地法律。香港特别行政区管辖的危害国家安全犯罪案件的审判遵循公诉程序进行。

（3）香港特别行政区政府警务处维护国家安全部门办理危害国家安全犯罪案件时，可以采取香港特别行政区现行法律准予警方等执法部门在调查严重犯罪案件时采取的各种措施，以及《香港特别行政区维护国家安全法》规定的有关职权和措施。

（4）香港特别行政区行政长官应当从现任或者符合资格的前任裁判官、区

域法院法官、高等法院原讼法庭法官、上诉法庭法官以及终审法院法官中指定若干名法官，也可以从暂委或者特委法官中指定法官，负责处理危害国家安全犯罪案件。

6. 设立中央人民政府驻香港特别行政区维护国家安全机构

（1）中央人民政府在香港特别行政区设立维护国家安全公署。中央人民政府驻香港特别行政区维护国家安全公署（简称“驻港国家安全公署”）依法履行维护国家安全职责，行使相关权力。

（2）驻港国家安全公署的职责为：分析研判香港特别行政区维护国家安全形势，就维护国家安全重大战略和重要政策提出意见和建议；监督、指导、协调、支持香港特别行政区履行维护国家安全的职责；收集分析国家安全情报信息；依法办理危害国家安全犯罪案件。

（3）驻港国家安全公署应当严格依法履行职责，依法接受监督，不得侵害任何个人和组织的合法权益。驻港国家安全公署人员除须遵守全国性法律外，还应当遵守香港特别行政区法律。

（4）驻港国家安全公署应当与香港特别行政区维护国家安全委员会建立协调机制，监督、指导香港特别行政区维护国家安全工作。驻港国家安全公署的工作部门与香港特别行政区维护国家安全的执法、司法机关建立协作机制，加强信息共享和行动配合。

驻港国家安全公署和国家有关机关在特定情形下对案件有管辖权。实际上，驻港国家安全公署和国家有关机关在特定情形下对极少数危害国家安全犯罪案件行使管辖权，是中央全面管治权的重要体现，有利于支持和加强香港特别行政区维护国家安全执法工作和司法工作，有利于避免可能出现或者导致出现香港特别行政区基本法规定的紧急状态情形。

香港特别行政区本地法律与《香港特别行政区维护国家安全法》规定不一致的，适用《香港特别行政区维护国家安全法》的规定；《香港特别行政区维护国家安全法》的解释权属于全国人大常委会。

（十一）规范香港特别行政区立法会议员资格

2020 年 11 月 11 日十三届全国人大常委会第二十三次会议根据《宪法》第 52 条、第 54 条、第 67 条第 1 项，以及《香港基本法》《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》《香港特别行政区维护国家安全法》《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人

民共和国香港特别行政区基本法〉第一百零四条的解释》《全国人民代表大会常务委员会关于香港特别行政区第六届立法会继续履行职责的决定》的规定，通过了《关于香港特别行政区立法会议员资格问题的决定》。该决定的主要内容是：

第一，香港特别行政区立法会议员，因宣扬或者支持“港独”主张、拒绝承认国家对香港拥有并行使主权、寻求外国或者境外势力干预香港特别行政区事务，或者具有其他危害国家安全等行为，不符合拥护《香港基本法》、效忠中华人民共和国香港特别行政区的法定要求和条件，一经依法认定，即时丧失立法会议员的资格。

第二，本决定适用于在原定于2020年9月6日举行的香港特别行政区第七届立法会选举提名期间，因上述情形被香港特别行政区依法裁定提名无效的第六届立法会议员。今后参选或者出任立法会议员的，如遇有上述情形，均适用本决定。

第三，依据上述规定丧失立法会议员资格的，由香港特别行政区政府宣布。

（十二）其他权力

中央有关国家机构除了享有上述有关权力外，还行使其他方面的权力。这些权力涉及作出有关决定、批准和接受备案。

1. 决定特别行政区全国人大代表的选举事宜

国家对香港、澳门恢复行使主权后，特别行政区居民中的中国公民应当有权参与国家事务的管理。《香港基本法》和《澳门基本法》第21条都规定，由特别行政区居民中的中国公民在香港、澳门选出特别行政区的全国人民代表大会代表，参加最高国家权力机关的工作，其代表名额和代表产生办法由全国人民代表大会确定。

2. 批准各省、自治区、直辖市的人进入特别行政区，确定进入特别行政区定居的人数

我国内地居民前往特别行政区，无论是定居还是旅游、探亲，都要办理批准手续。进入特别行政区进行定居的人数，则由中央人民政府主管部门在征求特别行政区政府意见后确定。

3. 决定某些国际协议是否适用于特别行政区

《香港基本法》第153条、《澳门基本法》第138条都明确规定，中华人民共和国缔结的国际协议，中央人民政府可根据特别行政区的情况和需要，在征询特

别行政区政府的意见后，决定是否适用于特别行政区。中华人民共和国尚未参加但已适用于香港和澳门的国际协议仍可继续适用。中央人民政府根据需要授权或协助特别行政区政府作出适当安排，使其他有关国际协议适用于特别行政区。

4. 批准外国在特别行政区设立领事机构

《香港基本法》第157条、《澳门基本法》第141条都明确规定，外国在特别行政区设立领事机构或其他官方、半官方机构，须经中央人民政府批准。

5. 特别许可外国军用船只和外国国家航空器进入特别行政区

《香港基本法》第126条、《澳门基本法》第116条都规定，外国军用船只进入特别行政区须经中央人民政府特别许可。《香港基本法》第129条规定，外国国家航空器进入特别行政区须经中央人民政府特别许可。

6. 批准中央各部门、各省、自治区和直辖市在特别行政区设立机构

《香港基本法》和《澳门基本法》第22条都明确规定，中央各部门、各省、自治区、直辖市如需在特别行政区设立机构，须征得特别行政区政府同意并经中央人民政府批准。

7. 澳门特别行政区代理行政长官须经中央人民政府批准

《澳门基本法》第55条规定，行政长官出缺期间的职务代理，由各司司长按各司的排列顺序代理，并报中央人民政府批准。

8. 备案

《香港基本法》和《澳门基本法》涉及备案的规定共有五处：（1）立法会制定的法律须报全国人大常委会备案；（2）特别行政区的财政预算、决算须报中央人民政府备案；（3）香港终审法院法官和高等法院首席法官的任命或免职，澳门终审法院院长和法官的任命或免职，须报全国人大常委会备案；（4）特别行政区在外国设立官方或半官方的经济和贸易机构，须报中央人民政府备案；（5）附件二的修改，最后要报全国人大常委会备案。值得注意的是，立法会制定的法律须报全国人大常委会备案。这里的备案不包括全国人大常委会批准的意思，也不是立法会法律生效的必经程序。关于修改附件二的备案问题，2004年4月6日十届全国人大常委会第八次会议在对《香港基本法》附件一第7条和附件二第3条的解释、2011年12月31日十一届全国人大常委会第二十四次会议对《澳门基本法》附件一第7条和附件二第3条的解释里明确指出，只有经过备案的程序，该修改才可以生效。这就不同于基本法其他条文规定的备案内涵。

中央对特别行政区的权力主要包括但不限于上述内容，不仅包括基本法明确规定的权力，也包括对中央应当享有同时也不属于特别行政区自治范围事务的管治权。基本法没有明确授予特别行政区的权力属于中央，特别行政区没有“剩余权力”。

三、特别行政区行使的高度自治权

根据香港、澳门基本法的规定，全国人民代表大会授权特别行政区依照基本法的规定实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权；中央人民政府授权特别行政区依照基本法自行处理有关的对外事务；特别行政区还可以享有全国人民代表大会、全国人民代表大会常务委员会或国务院授予的其他权力。特别行政区高度自治权的内容包括以下几个方面：

（一）行政管理权

行政管理权是指管理特别行政区各项行政事务的权力。《香港基本法》和《澳门基本法》第16条都规定，香港、澳门特别行政区享有行政管理权，依照基本法的有关规定自行处理香港、澳门特别行政区的行政事务。除了外交、防务以及其他基本法规定不属于特别行政区自治范围的行政事务外，特别行政区享有广泛的行政管理权。

中央授权特别行政区享有的行政管理权，几乎涵盖了社会生活的方方面面，包括行政决策与执行、人事任免、社会治安、经济贸易、财政金融、土地、航运、教育文化事业、医疗科技、体育事业、社会福利政策、专业资格、劳工事务、出入境事务等方面。特别行政区是我国的一个地方行政区域，其处理的行政事务自然也仅限于特别行政区内部的地方行政事务。

（二）立法权

立法权是指依照法定程序制定、修改和废除法律的权力。《香港基本法》和《澳门基本法》第17条均规定，香港、澳门特别行政区享有立法权。我国省级人大及其常委会制定的规范性文件只能称为“地方性法规”，而不能称为“法律”。特别行政区立法机关制定的规范性文件可以称为“法律”。这是特别行政区享有高度自治权的重要体现。

由于实行“一国两制”，特别行政区有自己相对独立的法律体系和法律制度。全国性法律一般不在特别行政区实施。除了国防、外交和其他不属于特别行政区自治范围的事项外，特别行政区有权就高度自治范围内的所有事务进行

立法，而且既可以制定单行性的法律，也可以制定法典性的法律。

（三）独立的司法权和终审权

《香港基本法》和《澳门基本法》第19条均规定，香港、澳门特别行政区享有独立的司法权和终审权。这里的“独立”，不仅指独立于香港、澳门特别行政区内的其他机关、团体和个人，而且指独立于内地司法机关。香港、澳门特别行政区法院除继续保持香港、澳门原有法律制度和原则对法院审判权所作的限制外，对香港、澳门特别行政区所有的案件均有审判权。特别行政区法院的审判工作不受最高人民法院和内地各省、自治区、直辖市人民法院的干预。最高人民法院无权对特别行政区法院管辖的案件进行提审、改判或指定别的法院予以审理。

在通常情况下，单一制国家的地方行政区域不能享有终审权。国家对香港、澳门恢复行使主权前，我国的地方行政区域也从未享有过终审权。香港、澳门特别行政区享有终审权，是特别行政区享有高度自治权的一个重要内容和重要特征。特别行政区终审权属于特别行政区终审法院。特别行政区终审法院的判决和裁定是不可上诉的最终判决和裁定。

特别行政区法院对国防、外交等国家行为无管辖权。法院在审理案件时遇有涉及国防、外交等国家行为的事实问题时，应取得行政长官就该等问题发出的证明文件，上述文件对法院有约束力。行政长官在发出证明文件前，须取得中央人民政府的证明书。

（四）自行处理对外事务的权力

国家对香港、澳门恢复行使主权，外交必须统一于中央人民政府。但是，考虑到香港和澳门是国际性城市，是许多国际组织、国际条约的成员，因此基本法规定中央人民政府授权特别行政区依照基本法自行处理一定的对外事务。特别行政区的对外事务处理权，是指特别行政区在中央人民政府授权下处理对外交往过程中有关经济与文化方面事务的权力。

基本法里所指的外交事务与对外事务是两个不同的概念，其主要区别是：（1）主体不同。外交事务的主体是国家；而对外事务的主体是特别行政区，是我国主权管辖下的地方行政区域。（2）来源不同。处理外交事务是主权国家的内政，是国家的主权行为，是主权本身所固有的权力；而对外事务并非特别行政区本身所固有，是中央授权其行使的。（3）范围不同。外交作为主权的重要组成部分，其权力本身是无限的，处理外交事务的范围也是无限的；而处理对

外事务的权力基于授权形成，是有限的，其范围也是有限的。

（五）其他授予的权力

《香港基本法》和《澳门基本法》第20条均规定，特别行政区还可以享有全国人民代表大会、全国人民代表大会常务委员会、国务院授予的其他权力。如1996年5月15日八届全国人大常委会第十九次会议、1998年12月29日九届全国人大常委会第六次会议先后授权香港、澳门特别行政区政府指定其有关机构处理有关国籍申请事宜；国务院先后于1997年6月28日、1999年12月18日作出决定，授权香港、澳门特别行政区政府自1997年7月1日、1999年12月20日起接收和负责审核或核对原香港、澳门政府的全部资产和债务；2006年10月31日，十届全国人大常委会第二十四次会议通过决定，授权香港特别行政区管辖深圳湾口岸内设立的港方口岸区；2009年6月27日，十一届全国人大常委会第九次会议通过决定，授权澳门特别行政区对设在横琴岛的澳门大学新校区实行管辖等。

尽管《香港基本法》《澳门基本法》对中央与特别行政区的职权作了明确规定，但是中央与特别行政区的关系不是联邦制下联邦与联邦成员的分权关系，而是单一制下中央与地方的授权关系。中央的全面管治权与特区的高度自治权并不是完全孤立的、机械的甚至对立的，而是有机结合的。特别行政区高度自治权基于中央全面管治权授权形成，并在中央全面管治权下运作，中央对授出的高度自治权还有监督的权力和责任。在任何情况下，特别行政区都不能以高度自治的名义对抗中央在特别行政区行使的权力。

《香港基本法》和《澳门基本法》第8条分别规定，香港原有法律，即普通法、衡平法、条例、附属立法和习惯法，除同《香港基本法》相抵触或经香港特别行政区的立法机关作出修改者外，予以保留；澳门原有的法律、法令、行政法规和其他规范性文件，除同《澳门基本法》相抵触或经澳门的立法机关或其他有关机关依照法定程序作出修改者外，予以保留。

内地法律除列于基本法附件三者外，不在特别行政区实施。凡列于附件三者外的法律，由特别行政区在当地公布或立法实施。全国人大常委会在征询其所属的香港、澳门基本法委员会和香港、澳门特别行政区政府的意见后，可对列于附件三的法律作出增减。列于附件三的法律，限于有关国防、外交和其他不属于特别行政区自治范围的法律。目前列于香港、澳门基本法附件三的法律有：（1）《关于中华人民共和国国都、纪年、国歌、国旗的决议》；（2）《关于

中华人民共和国国庆日的决议》；（3）《国籍法》；（4）《外交特权与豁免条例》；（5）《领事特权与豁免条例》；（6）《国旗法》；（7）《国徽法》；（8）《领海及毗连区法》；（9）《专属经济区和大陆架法》；（10）《香港特别行政区驻军法》和《澳门特别行政区驻军法》；（11）《外国中央银行财产司法强制措施豁免法》；（12）《国歌法》。另外，《香港基本法》附件三还有一部《中华人民共和国政府关于领海的声明》。

第三节 特别行政区政治体制

一、特别行政区政治体制的性质和特点

特别行政区是我国享有高度自治权并直辖于中央人民政府的地方行政区域。特别行政区政治体制是一种地方政治体制，它在根本上不同于国家政治体制。两部基本法所确定的政治体制体现了以下特点：

拓展阅读

邓小平会见香港基本法起草委员会委员时的讲话

第一，从香港和澳门的法律地位和实际情况出发，实行不同的政治体制，既没有采纳内地的人民代表大会制，也没有照搬西方的“三权鼎立”制。在基本法起草过程中，有人提出香港特别行政区政治体制要实行“三权鼎立”。1987 年 4 月 16 日，邓小平会见香港特别行政区基本法起草委员会委员时明确指出：香港的制度也不能完全西化，不能照搬西方的一套。香港现在就不是实行英国的制度、美国的制度，这样也过了一个半世纪了。现在如果完全照搬，比如搞“三权鼎立”，搞英美的议会制度，并以此来判断是否民主，恐怕不适宜。①

第二，特别行政区实行以行政为主导的政治体制，行政机关与立法机关之间既相互配合又相互制衡，司法独立。行政主导，是指在特别行政区政治架构中，行政长官除了作为特别行政区政府的首长，履行政府首长的职能、领导特别行政区政府外，作为特别行政区首长，还超然于行政、立法、司法三个机关之上，处于特别行政区政治体制和权力运行的主导位置。基本法明确规定，行政长官既是特别行政区的首长，也是特别行政区政府的首长，不仅要对特别行

① 《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社 1993 年版，第 220 页。

政区负责，还要对中央人民政府负责。行政主导的政治体制是我国对香港、澳门恢复行使主权的必然要求，有利于维护国家主权和国家安全，有利于保持香港、澳门的社会稳定，提高施政效率。

第三，“港人治港”“澳人治澳”。香港、澳门基本法赋予特别行政区永久性居民选举权和被选举权，并且明确规定特别行政区的行政机关和立法机关由永久性居民组成。基本法还规定，特别行政区居民中的中国公民依法参加全国性事务的管理，可以选出特别行政区的全国人大代表，参加最高国家权力机关的工作。

二、行政长官

香港、澳门基本法规定行政长官具有双重法律地位，既是特别行政区的首长，代表特别行政区，又是特别行政区政府的首长，对中央人民政府和特别行政区负责。行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命。行政长官任期5年，可连任一次。

香港特别行政区行政长官由年满40周岁，在香港通常居住连续满20年并在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民担任。澳门特别行政区行政长官由年满40周岁，通常居住连续满20年的澳门特别行政区永久性居民中的中国公民担任。澳门特别行政区行政长官在任职期内不得具有外国居留权。

香港、澳门特别行政区行政长官拥有广泛职权，主要有：（1）领导特别行政区政府。（2）负责执行基本法和依照基本法适用于特别行政区的其他法律。（3）签署立法会通过的法案，公布法律；签署立法会通过的财政预算案，将财政预算、决算报中央人民政府备案。（4）决定政府政策和发布行政命令。（5）提名并报请中央人民政府任命主要官员并可建议中央人民政府免除上述官员职务。（6）任免行政会议成员或行政会委员。（7）依照法定程序任免各级法院法官和公职人员。（8）依照法定程序任免公职人员。（9）执行中央人民政府就基本法规定的有关事务发出的指令。（10）代表特别行政区政府处理中央授权的对外事务和其他事务。（11）批准向立法会提出有关财政收入或支出的动议。（12）根据安全或重大公共利益的考虑，决定政府官员或其他负责政府公务的人员是否向立法会或其属下的委员会作证和提供证据。（13）赦免或减轻刑事罪犯的刑罚。（14）处理请愿、申诉事项。

除上述14项职权外，《澳门基本法》还规定澳门特别行政区行政长官行使下列职权：（1）制定行政法规并颁布执行；（2）委任部分立法会议员；（3）依照法定程序任免检察官；（4）依照法定程序提名并报请中央人民政府任命检察长，建议中央人民政府免除检察长的职务；（5）依法颁授澳门特别行政区奖章和荣誉称号。

此外，香港特别行政区设立行政会议，澳门特别行政区设立行政会，协助行政长官决策。行政会议成员或行政会委员由行政长官从政府主要官员、立法会议员和社会人士中委任。两个特别行政区还设立廉政公署或审计署，独立工作，对行政长官负责。

三、行政机关

香港、澳门特别行政区政府是香港、澳门特别行政区的行政机关。行政长官是特别行政区政府的首长。香港特别行政区政府设政务司、财政司、律政司和各局、处、署；澳门特别行政区政府设司、局、厅、处。

香港特别行政区的主要官员由在香港通常居住连续满15年并在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民担任。澳门特别行政区政府的主要官员由在澳门通常居住连续满15年的澳门特别行政区永久性居民中的中国公民担任。

香港、澳门特别行政区政府行使的职权主要有：（1）制定并执行政策。（2）管理各项行政事务。（3）办理基本法规定的中央人民政府授权的对外事务。（4）编制并提出财政预算、决算。（5）香港特别行政区政府拟定并提出法案、议案、附属法规；澳门特别行政区政府拟定法案、议案，草拟行政法规。（6）委派官员列席立法会会议听取意见或代表政府发言。

香港、澳门特别行政区政府必须遵守法律，对特别行政区立法会负责：执行立法会通过并已生效的法律；定期向立法会作施政报告；答复立法会议员的质询。香港基本法还规定征税和公共开支须经立法会批准。

四、立法机关

立法会是特别行政区的立法机关。香港特别行政区立法会由在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民组成，但非中国籍的香港特别行政区永久性居民和在外国有居留权的香港特别行政区永久性居民也可以当选为

香港立法会议员，其所占比例不得超过立法会全体议员的20%。澳门特别行政区立法会议员由澳门特别行政区永久性居民组成。

香港特别行政区立法会由选举产生；澳门特别行政区立法会多数议员由选举产生。香港特别行政区立法会除第一届任期为2年外，每届任期4年；澳门特别行政区立法会除第一届另有规定外，每届任期4年。目前香港立法会共有70名议员，其中分区直接选举的议员35名，功能团体选举的议员35名。澳门立法会共有33名议员，其中直接选举的议员14名，间接选举的议员12名，行政长官委任的议员7名。

香港特别行政区立法会主席由立法会议员互选产生，由年满40周岁，在香港通常居住连续满20年并在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民担任。澳门特别行政区立法会设立主席、副主席各1人，由在澳门通常居住连续满15年的澳门特别行政区永久性居民中的中国公民担任，由立法会议员互选产生。

立法会主席行使下列职权：（1）主持会议。（2）决定议程，政府提出的议案须优先列入议程（香港）；决定议程，应行政长官的要求将政府提出的议案优先列入议程（澳门）。（3）决定开会日期。（4）在休会期间可召开特别会议。（5）应行政长官的要求召开紧急会议（香港）；召开紧急会议或应行政长官的要求召开紧急会议（澳门）。（6）立法会议事规则规定的其他职权。

香港特别行政区立法会行使下列职权：（1）根据基本法规定并依照法定程序制定、修改和废除法律。（2）根据政府的提案，审核、通过财政预算。（3）批准税收和公共开支。（4）听取行政长官的施政报告并进行辩论。（5）对政府的工作提出质询。（6）就任何有关公共利益问题进行辩论。（7）同意终审法院法官和高等法院首席法官的任免。（8）接受香港居民申诉并作出处理。（9）如立法会全体议员的1/4联合动议，指控行政长官有严重违法或渎职行为而不辞职，经调查，立法会可委托终审法院首席法官负责组成独立的调查委员会，并担任主席。调查委员会负责调查，并向立法会提出报告。如该调查委员会认为有足够证据构成上述指控，立法会以全体议员2/3多数通过，可提出弹劾案，报请中央人民政府决定。（10）在行使上述各项职权时，如有需要，可传召有关人士出席作证和提供证据。

澳门特别行政区立法会行使下列职权：（1）依照基本法规定和法定程序制定、修改、暂停实施和废除法律。（2）审核、通过政府提出的财政预算案；审

议政府提出的预算执行情况报告。(3) 根据政府提案决定税收，批准由政府承担的债务。(4) 听取行政长官的施政报告并进行辩论。(5) 就公共利益问题进行辩论。(6) 接受澳门居民申诉并作出处理。(7) 如立法会全体议员 1/3 联合动议，指控行政长官有严重违法或渎职行为而不辞职，经立法会通过决议，可委托终审法院院长负责组成独立的调查委员会进行调查。调查委员会如认为有足够证据构成上述指控，立法会以全体议员 2/3 多数通过，可提出弹劾案，报请中央人民政府决定。(8) 在行使上述各项职权时，如有需要，可传召和要求有关人士作证和提供证据。立法会议员有权依照基本法规定和法定程序提出议案，有权依照法定程序对政府的工作提出质询。

五、司法机关

香港特别行政区设立终审法院、高等法院、区域法院、裁判署法庭和其他专门法庭。高等法院设上诉法庭和原讼法庭。香港特别行政区法院的法官，根据当地法官和法律界及其他方面知名人士组成的独立委员会推荐，由行政长官任命。香港特别行政区终审法院和高等法院的首席法官，应由在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民担任。终审法院的法官和高等法院的首席法官的任命或免职，还须由行政长官征得立法会同意，并报全国人大常委会备案。

香港特别行政区的终审权属于香港特别行政区终审法院。香港特别行政区法院依照《香港基本法》第 18 条规定的适用于香港特别行政区的法律审判案件，其他普通法适用地区的司法判例可作参考。香港特别行政区法院独立进行审判，不受任何干涉，司法人员履行审判职责的行为不受法律追究。

澳门特别行政区设立初级法院、中级法院和终审法院。澳门特别行政区初级法院可根据需要设立若干专门法庭。澳门特别行政区设立行政法院，管辖行政诉讼和税务诉讼。不服行政法院裁决者，可向中级法院上诉。澳门特别行政区各级法院的法官，根据当地法官、律师和知名人士组成的独立委员会的推荐，由行政长官任命。澳门特别行政区各级法院的院长由行政长官从法官中选任，终审法院院长由澳门特别行政区永久性居民中的中国公民担任。澳门特别行政区终审法院法官和院长的任命或免职，须报全国人大常委会备案。澳门特别行政区终审权属于澳门特别行政区终审法院。澳门特别行政区法院独立进行审判，只服从法律，不受任何干涉。法官履行审判职责的行为不受法律追究。

澳门特别行政区还设有检察院。澳门特别行政区司法机关包括法院和检察

院，香港特别行政区司法机关中没有检察院，其主管刑事检察工作的律政司属于行政机关。澳门特别行政区检察院独立行使法律赋予的检察职能，不受任何干涉。澳门特别行政区检察长由澳门特别行政区永久性居民中的中国公民担任，由行政长官提名，报中央人民政府任命。检察官经检察长提名，由行政长官任命。

六、非政权性的区域组织和市政机构

香港特别行政区可设立非政权性的区域组织，接受香港特别行政区政府就有关地区管理和其他事务的咨询，或负责提供文化、康乐和环境卫生等服务。香港目前设有 18 个区议会。

澳门特别行政区可设立非政权性的市政机构，受政府委托为居民提供文化、康乐和环境卫生等方面的服务，并就上述有关事务向澳门特别行政区政府提供咨询意见。市政机构的职权和组成由法律规定。2018 年 7 月 30 日，澳门特别行政区立法会通过第 9/2018 号法律——《设立市政署》，规定成立非政权性的市政机构——市政署。

思考题

1. 应当怎样准确理解“一国两制”的内涵？
2. 特别行政区制度的基本内容有哪些？
3. 如何理解特别行政区的宪制基础？
4. 怎样理解宪法与特别行政区基本法的关系？
5. 如何理解中央全面管治权与特别行政区高度自治权的关系？
6. 应当怎样理解特别行政区政治体制的性质和特点？
7. 如何认识行政长官在特别行政区政治体制中的地位和作用？

▶ 自测习题

第九章　宪法实施和监督

制定宪法和完善宪法的根本目的在于行宪，即将宪法所确认或规定的基本理念、基本原则、基本制度和基本规范付诸实践，实现宪法的价值和功能，保障人民主权、基本人权，规范国家权力。宪法实施是从书面的宪法转变为现实的宪法的基本途径和过程。宪法实施具有内容广泛性、主体普遍性和方式多样性等特点，行使国家权力的国家机关在宪法实施过程中担负着重要职责。为了保障宪法能够得到全面有效的实施，各国根据本国的具体情况建立了不同类型的宪法监督制度。

第一节　宪 法 实 施

一、宪法实施概述

（一）宪法实施的概念

“宪法实施”是宪法和宪法学上与“法律实施”相对应的特定的概念和范畴。简言之，宪法实施一般是指宪法规范在社会实际生活中的贯彻落实。

拓展阅读

党的十八大以来中央文件关于宪法实施的重要论述

宪法实施是宪法本身的基本要求，也是宪法确立的重要目标。制定宪法的目的，就是要通过实施宪法，实现宪法的价值和功能。宪法制定得再好，如果得不到实施，也是一纸空文。

世界各国都高度重视宪法实施和宪法实施的保障，许多国家的宪法对宪法实施及其保障都有明确的规定。如《美国宪法》第6条规定，本宪法和依照本宪法制定的合众国法律，以及根据合众国权力所缔结或将缔结的一切条约，都是全国的最高法律。《俄罗斯联邦宪法》第15条规定，俄罗斯联邦宪法具有最高法律效力、直接作用并适用于俄罗斯全境。俄罗斯联邦通过的法律和其他法律文件不得同俄罗斯联邦宪法相抵触。国家权力机关、地方自治机关、公职人员、公民及其团体必须遵守俄罗斯联邦宪法和法律。《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。

我国宪法在多处对宪法实施作了明确规定。《宪法》序言载明，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。《宪法》第5条规定，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》第53条规定，中华人民共和国公民必须遵守宪法和法律，保守国家秘密，爱护公共财产，遵守劳动纪律，遵守公共秩序，尊重社会公德。《宪法》第99条规定，地方各级人民代表大会在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行。

（二）宪法实施的特点

宪法实施具有法的实施的一般属性，但宪法的特点决定了宪法实施具有与法律实施不同的特点。

1. 宪法实施内容的广泛性

宪法的内容不同于一般法律。一般法律的内容只涉及社会生活的某一个方面、某一个领域，而宪法主要规定一个国家的根本制度、国家性质、国家政权组织形式、国家结构形式、基本经济制度、公民的基本权利与基本义务、宪法实施的保障等内容，反映了一个国家政治、经济、文化和社会等各个方面，是治国理政的总依据，因此，宪法实施的内容十分广泛。

2. 宪法实施主体的普遍性

一切国家机关、政党、社会组织和公民都是宪法实施的主体，都必须以宪法为根本的活动准则。宪法实施在主体上主要有国家权力机关实施宪法、行政机关实施宪法、监察机关实施宪法、司法机关实施宪法、政党实施宪法和其他社会主体包括全体公民实施宪法。在我国，国家权力机关依据宪法制定法律及其他规范性法律文件，行政机关依据宪法行使行政权，监察机关依据宪法行使监察权，司法机关依据宪法行使审判权和检察权，其他社会主体依据宪法行使权利和履行义务。

3. 宪法实施方式的多样性

宪法是国家的根本法，宪法规范具有直接的法律效力，但宪法实施还通过国家机关的立法、执法、司法等活动以及其他组织和公民的遵守得以实现。宪

法实施从方式上可以分为宪法执行、宪法适用和宪法遵守。宪法执行是指国家机关依据宪法行使权力（权利）、履行职责（义务）；宪法适用是指特定的国家机关通过适用宪法解决争议；宪法遵守是指一切国家机关、政党、社会组织和公民个人在国家生活和社会生活中严格遵守宪法。

（三）宪法实施的条件

宪法作为国家的根本法，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。宪法实施的目的，是通过宪法规范的落实，实现人民当家作主，保障公民基本权利，保障国家权力有序运行，促进经济发展、社会进步和国家的长治久安。但宪法实施不能自动生成并作用于社会生活，需要具备一定的条件。

宪法实施的条件是指影响和制约宪法实施的各种内外在因素，包括政治、思想和宪法自身等方面。

1. 宪法实施的政治保证

宪法规定了国家的根本政治制度和国家政治生活的基本准则，调整国家政治组织及其职能。通过宪法实施，确立了国家的根本政治制度和国家权力属于人民等基本原则。宪法保障民主政治的实现，同时，宪法本质上是国内各种政治力量实际对比关系的集中反映。宪法确立的制度和原则，对宪法实施具有重要的影响。

我国宪法坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标，扩大社会主义民主，发展社会主义政治文明。特别是我国宪法确认了中国共产党的领导地位和在国家政权结构中总揽全局、协调各方的核心地位，为宪法实施提供了根本的政治保证。

2. 宪法实施的思想基础

思想是行动的指南。宪法实施的活动是人们在一定思想意识支配下进行的，思想对宪法实施有直接的影响。公民尊崇宪法、信仰宪法、遵守宪法和维护宪法，是宪法实施的必要思想条件和社会心理条件。2014 年 11 月 1 日，十二届全国人大常委会第十一次会议通过决定，将每年的 12 月 4 日即现行宪法颁行之日确定为“国家宪法日”，并将国家宪法日所在的一周确定为“宪法宣传周”，举行各种纪念宪法及学习宣传宪法知识的活动，以增强民众的宪法观念和宪法意识。国家工作人员的宪法意识对宪法实施至关重要。党的十八届四中全会《决定》要求建立国家工作人员宪法宣誓制度，十二届全国人大常委会第

十五次会议于2015年7月1日作出了《关于实行宪法宣誓制度的决定》，以立法方式具体规定了国家工作人员进行宪法宣誓的范围、宪法宣誓的要求和程序及誓词①。2018年2月24日，十二届全国人大常委会第三十三次会议通过了修订后的《关于实行宪法宣誓制度的决定》。2018年《宪法修正案》将宪法宣誓制度在宪法中确认下来。中央决定将宪法作为领导干部教育培训的重要内容。这些做法，有利于促使国家工作人员树立宪法意识、恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命，也有利于彰显宪法权威，激励和教育全体公民，形成尊崇宪法、遵守宪法、维护宪法的社会氛围，从而加强宪法实施。

3. 宪法自身的完善程度

良法是善治的前提，宪法自身的完善程度是宪法实施的基本条件，要正确认识和处理宪法规范和社会现实的关系。为了维护宪法的权威和尊严，需要保持宪法的稳定性，这是保障宪法实施和国家稳定的重要保证。但是，保持宪法稳定，并不意味着宪法一成不变。宪法只有不断适应新形势、吸纳新经验、确认新成果、作出新规范，才能具有持久生命力。1982年宪法颁行以来，随着我国经济社会的发展、变化和进步，全国人大以修正案的方式对宪法进行了五次修改，在保持宪法的连续性、稳定性、权威性基础上，实现宪法与时俱进，既遵循宪法发展规律，又反映社会现实的客观要求，也为宪法实施奠定了基本前提。特别是将习近平新时代中国特色社会主义思想载入宪法，对推进依宪治国、依宪执政，将产生重要影响。

二、宪法实施的功能和基本方式

（一）宪法实施的功能

宪法实施的功能在于，通过实施宪法，将宪法的理念、基本原则、精神及规范内涵付诸实践，实行宪法所确立的根本制度、基本制度和基本国策，发挥宪法保障基本人权、规范国家权力和推进依法治国等作用。

---

① 2015年7月1日，十二届全国人大常委会第十五次会议表决通过包含70个字的宪法宣誓誓词，自2016年1月1日起施行。2018年2月24日，全国人大常委会对宪法宣誓制度作出修订，新的誓词为："我宣誓：忠于中华人民共和国宪法，维护宪法权威，履行法定职责，忠于祖国、忠于人民，恪尽职守、廉洁奉公，接受人民监督，为建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国努力奋斗！"

1. 确立国家的根本制度和基本原则

宪法规定了国家的根本制度和国家政治生活的基本原则，调整国家政治组织及其职能。通过宪法实施，确立国家的根本制度和基本原则，是宪法实施的基本功能。

2. 保证人权作为宪法核心价值的实现

公民的基本权利即人权是宪法的核心内容和价值，宪法是公民权利的保障书。通过宪法实施，保证人权作为宪法核心价值的实现，是宪法实施的最重要功能。只有保障宪法实施，使宪法中的权利规范在实际生活中得到实现，公民的基本权利才能成为现实的权利。

3. 确保国家机构依据宪法行使权力、履行职责

宪法规范国家权力的配置，规定国家机构的组织和活动原则。只有宪法得到实施，才能构建完整的国家机构体系，并确保国家机构依据宪法行使权力、履行职责。通过实施宪法，可以确保国家权力机关、监察机关、行政机关和司法机关在宪法设定的法治轨道上有序运行。

4. 推动形成以宪法为核心的统一的法律体系

宪法是所有法律中的最高法、根本法，是整个法律体系的核心。法律是依据宪法制定的，是宪法精神、原则和制度的具体化。因此，宪法实施不仅是法治的必然要求，也是法治国家的基本标志。只有通过实施宪法，才能形成以宪法为核心的统一的法律体系，并以此为基础形成统一的宪法秩序。

5. 传导宪法所承载的社会核心价值观

宪法调整国家最重要的社会关系，与社会核心价值观有着密切关系。通过宪法实施，传达宪法所承载的社会核心价值观，有助于奠定社会文明建设的制度基础，为宪法实施提供社会环境。同时，宪法是人民意志的集中表现，是政治社会中人们基于利益关系而达成的协议。在社会生活中，个人、团体的利益诉求，只有在宪法秩序内协调一致才能凝聚社会共识；只有将社会变革中产生的新的要求和社会矛盾纳入宪法框架内予以解决，才能从根本上协调各种利益关系，化解矛盾纠纷，维护社会稳定和国家长治久安。

（二）宪法实施的方式

宪法实施不同于法律实施，宪法实施的基本方式主要有：

1. 宪法的执行

宪法的执行是指宪法执行的主体即国家机关，直接依据宪法行使公共管理

职能。例如，国家权力机关制定法律、监督其他国家机关、针对特定的事项作出具体的决定决议等；行政机关依照宪法行使行政权，管理国家事务和社会公共事务；监察机关依照宪法行使监察权，监督一切行使公权力的公职人员，查处职务犯罪和职务违法行为；司法机关依照宪法独立行使审判权、检察权，等等。

第一，依据宪法设立国家机关，形成国家机构体系，并各自行使宪法授予的国家权力。从理论上说，国家机构体系是由宪法按照一定的原则创设的，所有国家机关的设立必须具有宪法上的依据，形成国家机关之间的宪法关系，宪法并在此基础上对国家权力进行配置，各国家机关依据宪法行使自己的权力。我国宪法依据民主集中制原则，创设了人民代表大会制度。人民代表大会制度的出发点和宗旨是一切权力属于人民。按照人民代表大会制度原理，先由人民选举产生代表人民行使国家权力的地方各级人民代表大会及全国人民代表大会；再由人民代表大会产生并监督其他国家机关，包括行政机关、监察机关、审判机关和检察机关。处理中央与地方关系的原则是，保证中央的统一领导，发挥地方的主动性和积极性。2016 年开始实施的国家监察体制改革的成果，就是在国家机构体系中增设“监察委员会”。为了保证其合宪性，2018 年《宪法修正案》第 52 条规定，在《宪法》第三章“国家机构”中增加一节，作为第七节“监察委员会”；增加 5 条，分别作为第 123—127 条。2018 年《宪法修正案》对宪法涉及国家机构的相关条款也进行了修改。

第二，依据宪法对宪法进行修改。修改宪法既是保证宪法能够有效实施的基本条件和前提，也是实施宪法的一项具体行为。修宪权是由制宪权创设的，必须受到作为行使制宪权载体的宪法的约束。宪法通常规定了修宪权主体及修宪程序，宪法修改必须依据宪法的规定进行。宪法修改不得违反宪法的根本精神，否则即超出了修宪权的边界。修宪权主体依据宪法的授权，遵循宪法规定的修改程序，在遵循宪法的理念、基本原则和精神的前提下，对宪法进行修改，发展宪法的内容。

第三，依据宪法对宪法进行解释。与宪法修改相同，宪法解释既是保证宪法有效实施的基本条件和前提，也是实施宪法的一项具体行为。宪法解释机关必须遵循宪法的理念、基本原则和精神，按照宪法解释程序，对宪法规范的内涵进行说明，使宪法规范与社会实际保持一致性，更好地调整宪法关系。

第四，依据宪法进行立法。狭义的立法是指立法机关依据宪法创制规范的

活动。该意义上的立法活动属于宪法实施的范畴，并且是宪法实施的主要方式。我国绝大多数法律都在第1条明确规定“本法依据宪法制定”。“本法依据宪法制定”的基本含义是：（1）依据宪法的立法授权；（2）依据宪法规定的立法程序；（3）依据宪法的理念、基本原则和精神；（4）依据宪法的规范内涵。立法机关不仅要依据宪法形成完整的法律体系，而且要让每一部立法体现宪法精神。

在我国，立法活动主要有以下几类：（1）全国人大及其常委会制定法律。《宪法》规定，全国人大及其常委会行使国家立法权，制定国家的基本法律和其他法律。（2）国务院依据授权制定行政法规。《立法法》第9条规定，本法第8条规定的事项尚未制定法律的，全国人民代表大会及其常务委员会有权作出决定，授权国务院可以根据实际需要，对其中的部分事项先制定行政法规，但是有关犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项除外。（3）国务院对于在法律保留范围之外而又属于《宪法》第89条规定的国务院行政管理职权的事项制定行政法规。（4）民族自治地方的人民代表大会制定自治条例和单行条例。（5）设区的市以上的地方人民代表大会及其常委会在未制定法律、行政法规及上级地方性法规的情况下，制定地方性法规。（6）经济特区人民代表大会及其常委会制定授权法规。《立法法》第74条规定，经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常务委员会根据全国人民代表大会的授权决定，制定法规，在经济特区范围内实施。依据法律制定行政法规、地方性法规、规章等规范性法律文件的行为属于法律实施的范畴。

第五，依据宪法针对具体事项作出决定、决议。与具有普遍效力的立法不同，针对国家生活和社会生活中的重大问题作出的决定、决议等，只具有个别效力，因其也是直接依据宪法行使国家权力的表现，故属于宪法实施的重要方式。当然，并不是所有国家机关都有权直接依据宪法作出决定、决议，绝大多数国家机关只能依据法律作出决定、决议，因此，只有那些直接依据宪法作出的决定、决议才是宪法实施的活动。例如，全国人大依据宪法分别于1990年和1993年作出设立香港特别行政区和澳门特别行政区的决定；全国人大常委会依据宪法分别于2016年和2017年两次作出国家监察体制改革的试点授权决定；全国人大常委会依据宪法于2019年作出《关于在中华人民共和国成立七十周年之际对部分服刑罪犯予以特赦的决定》；全国人大常委会依据宪法于2019年

作出《关于授予国家勋章和国家荣誉称号的决定》；全国人大依据宪法于2020年作出《关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》；等等。

2. 宪法的适用

宪法的适用是指宪法规定的特定国家机关适用宪法解决争议的活动。宪法争议主要有法律等规范性文件是否符合宪法、国家机关之间包括横向的国家机关和纵向的国家机关之间的权限争议（在联邦制国家，指联邦与联邦组成部分之间的权限争议）、选举诉讼争议、弹劾案，有的国家还包括政党是否违宪争议等。在英美法系国家或地区，由普通法院适用宪法解决宪法争议；在大陆法系国家或地区，由宪法法院或者宪法委员会适用宪法解决宪法争议。

在我国，全国人大和全国人大常委会作为监督宪法实施的国家机关，有权适用宪法判断所有法律文件是否符合宪法。除此之外的其他国家机关因不具有监督宪法实施的权力，无权直接适用宪法解决宪法上的争议。这些国家机关在行使职权过程中通常适用的是法律，而在适用法律时，可以适用宪法以理解法律的内涵。例如，根据2016年《人民法院民事裁判文书制作规范》规定，裁判文书不得引用宪法作为裁判依据，但其体现的原则和精神可以在说理部分予以阐述。

3. 宪法的遵守

宪法的遵守是指一切国家机关、政党、社会组织和个人遵循宪法规定从事各种行为。国家机关不仅执行宪法，其本身也有遵守宪法的职责；政党必须在宪法范围内活动，其他社会组织和公民个人要以宪法为根本的活动准则。对公民个人而言，公民的基本权利和义务是宪法的核心内容，宪法是每个公民享有权利、履行义务的根本保证。宪法遵守是宪法实施的内在要求，也是宪法实施的重要形式。

宪法还可通过法律的实施而获得实施（间接实施）。在具有立法权的国家机关依据宪法制定法律、法规，将宪法的规定具体化之后，宪法的基本原则、基本精神及规范内涵已融合在具体的立法之中，因此，法律的实施也属于宪法实施的范畴。

三、健全保证宪法全面实施的体制机制

宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。要健全保证宪法全面实施

的体制机制，把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。

（一）健全宪法规范与社会实际相适应的制度

宪法实施的基本前提是宪法规范与社会实际相适应。保证宪法规范与社会实际相适应的制度主要有：（1）宪法解释制度。我国现行宪法只规定全国人大常委会解释宪法，而未具体规定宪法解释程序。因此，需要制定《宪法解释程序法》，完善宪法解释程序机制，明确规定提出宪法解释案的主体、宪法解释案的审议程序、宪法解释案的通过程序、宪法解释的效力、宪法解释的颁布主体、宪法解释的颁布载体等。（2）宪法修改制度。我国《宪法》第 64 条规定了宪法修改程序，但较为简单，实践中形成了作为补充性质的宪法修改惯例。这些惯例中的部分内容应当适时通过宪法修改明确载入宪法。

（二）健全宪法实施的制度

需要健全的宪法实施制度主要有：（1）宪法宣誓制度。宪法宣誓制度有利于促使国家工作人员树立宪法意识、恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法职责，也有利于彰显宪法权威，激励和教育国家工作人员忠于宪法、遵守宪法、维护宪法，加强宪法实施。2015 年全国人大常委会对于宪法宣誓专门作出决定，在我国建立了宪法宣誓制度，2018 年《宪法修正案》将宪法宣誓制度载入宪法。（2）领导干部宪法教育制度。加强宪法学习宣传教育是实施宪法的重要基础，要抓住党员领导干部这个“关键少数”，推动领导干部带头尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法，丰富宪法宣传教育形式。把宪法法律列入党委（党组）中心组学习内容，列为党校、行政学院、干部学院、社会主义学院必修课。（3）国家宪法日。2014 年全国人大常委会把每年 12 月 4 日确定为“国家宪法日”，以纪念和宣传宪法。（4）保证立法机关根据宪法进行立法的制度。（5）保证国家机关依据宪法作出具体决定决议。

第二节 宪法监督制度

一、宪法监督概述

为了确保宪法的全面准确有效实施，维护宪法的权威和尊严，形成统一的宪法秩序，保证国家根本制度和各项基本制度的有效运行，保障公民的基本权利，协调国家机关之间的关系，需要建立完备而有效的监督实施宪法的行为是

否符合宪法的制度。在我国，将这一制度称为“宪法监督”。“宪法监督”是我国宪法学上的学理概念。这一概念的形成主要基于以下两个因素：（1）现行《宪法》关于全国人大及其常委会“监督宪法的实施”的职权规定。《宪法》第62条规定，全国人大有权“监督宪法的实施”；第67条规定，全国人大常委会有权“监督宪法的实施”。“宪法监督”是“监督宪法的实施”的简称。（2）现行《宪法》关于人民检察院性质的规定。《宪法》第134条规定，中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。“宪法监督”是与“法律监督”相对应的概念。

（一）宪法监督的含义

宪法监督是指由特定国家机关按照法律程序监督其他国家机关实施宪法的行为是否符合宪法的制度。这一制度，在其他国家，有的称为“违宪审查”，有的称为“司法审查”，有的称为“宪法诉讼”，有的称为“宪法审查”，等等。

宪法监督机关通常由宪法作出明确规定（美国除外）。各国通常根据本国的政治理念、政治体制、法律制度、司法制度、历史传统等确定宪法监督机关，有的是最高国家权力机关，有的是司法机关，有的是专门设立的宪法法院、宪法委员会。

基于这些国家机关的性质、地位和职权的不同，宪法监督的程序也存在较大的差异。实行司法审查制的国家，按照司法程序监督宪法的实施；实行宪法法院或者宪法委员会审查制的国家，参照司法程序特设了专门的监督程序；实行最高国家权力机关审查制的国家，按照国家权力机关的议事程序监督宪法的实施。

宪法监督机关对实施宪法的行为是否符合宪法进行审查，如果认定违反宪法，或者予以撤销，或者予以改变，或者拒绝适用，或者确认违宪，对于违反宪法的国家领导人予以罢免或者弹劾等。

宪法监督的对象是实施宪法的行为。如上所述，实施宪法的行为，按照不同的标准可以作出不同的分类：（1）以实施主体为标准，可以分为国家机关实施宪法、政党实施宪法、其他组织实施宪法，其中国家机关实施宪法，根据其性质又可以分为立法机关实施宪法、行政机关实施宪法、监察机关实施宪法、司法机关实施宪法；（2）以实施方式为标准，可以分为通过立法行为实施宪法和通过具体决定决议实施宪法；（3）以争议类型为标准，可以分为立法行为、

权限纠纷、选举诉讼、弹劾案、政党违宪等。其中，监督法律等规范性文件是否符合宪法的审查机制，称为“合宪性审查”。“合宪性审查”由党的十九大报告中首次提出，后成为我国宪法学使用的一个概念，是宪法监督中最重要的保障宪法实施的机制。

（二）违宪与违法的区别

宪法监督制度的基本前提是违宪行为的存在，宪法监督的对象是国家机关、政党及其他组织在实施宪法过程中的宪法行为，目的是防止和纠正违宪行为。所谓违宪行为，是指国家机关、政党及其他组织在实施宪法的过程中作出的直接违反宪法的行为。

违宪与违法是两个不同的概念和范畴，相应地，宪法监督中的合宪性审查与合法性审查也是两项相互衔接又相互区别的制度。在宪法学上，违宪与合宪的“宪”指的是宪法，判断违宪与合宪的标准是一个国家具有最高法律效力的宪法。违法与合法的“法”指的是法律，判断违法与合法的标准是一个国家的法律，这里的“法”并不包括宪法。法律是立法机关依据宪法并以宪法为基础制定的。假定法律是符合宪法的，那么，违反法律的行为当然构成违宪，即间接地违反了宪法；符合法律的行为当然合宪，即间接地符合宪法。宪法学研究的违宪是指直接违反宪法的情形。

违宪与违法的主要区别在于：（1）性质不同。违宪是违反宪法；违法是违反法律。（2）行为主体不同。由宪法调整的对象所决定，违宪的主体主要是作为国家权力行使者的国家机关；违法的主体既包括国家机关，也包括所有的企业事业组织、社会团体和个人。（3）审查主体不同。实施合宪性审查的主体是宪法规定的特定合宪性审查机关，有的国家是普通法院，有的国家是专门的宪法法院或者宪法委员会，有的国家是代议机关；实施合法性审查的主体通常是法院。（4）责任形式不同。违宪行为的责任形式包括撤销违宪的法律文件、拒绝适用违宪的法律文件、取缔违宪政党组织、罢免国家领导人、确认违宪行为无效等；违法行为的责任形式主要是追究刑事责任、民事责任和行政责任等。

（三）宪法监督的意义

宪法监督对于保证宪法的全面有效实施是不可或缺的。没有行之有效的宪法监督制度，宪法不可能得到充分实施。

第一，宪法监督为宪法实施提供保障。宪法监督是以国家强制力保障宪法实施的具体形式。实施宪法不仅需要国家机关及其工作人员的政治操守和法律

意识，更需要建立完善的宪法监督制度。实践证明，任何不受限制的公权力都有滥用的可能。因此，国家机关行使公权力必须受到监督和制约，没有监督制约的权力必然导致腐败。为了保证公权力严格按照宪法和法律运行，需要建立对公权力进行监督的制度体系，而在这一监督体系中，宪法监督制度发挥着首要作用。

第二，宪法监督制度已经成为维护法治国家宪法秩序的重要机制。特别是第二次世界大战之后，越来越多的国家建立和完善了宪法监督制度。尽管各国宪法监督的模式和特点各异，但宪法监督制度的发展趋势反映了当今宪法发展的一般规律：宪法能否真正发挥根本法的作用，能否真正起到制约和规范国家权力、保障公民基本权利的作用，能否真正保障人民福祉和促进国家发展，与宪法监督制度是否完善有着密切的关系。

第三，宪法监督是协调宪法的稳定性与适应性关系的重要机制。一方面，宪法作为法治国家的最高规范，应当具有相对的稳定性；另一方面，宪法又必须根据不断变化的社会现实作出相应的调整，否则将会失去生命力。在宪法实践中，宪法的稳定性价值与适应性价值是并重的。过分强调稳定性而忽视适应性，会使宪法脱离现实；相反，过分强调适应性而忽视稳定性，则会导致宪法修改过于频繁，从而损害宪法的权威。无论哪种倾向，都会破坏宪法秩序，动摇民众的宪法信仰，阻碍依宪治国进程。宪法适应现实变化有多种途径，除了宪法修改这一基本方式之外，对宪法进行解释也是常见的方式。宪法监督机关在对实施宪法的行为进行审查判断时，不仅要依据宪法的规范和条文，而且要依据宪法的原则与精神，从既有利于社会发展又有利于社会稳定的立场出发，平衡宪法稳定性与适应性的关系。

二、宪法监督制度的历史发展

宪法监督制度有其产生和发展的历史过程。近代西方国家早期的宪法对宪法监督制度的规定并不十分规范。例如，世界上第一部成文宪法——1787 年美国宪法和欧洲第一部成文宪法——1791 年法国宪法，都没有明确规定宪法监督制度。

虽然英国是世界上最早产生宪法的国家，但英国是不成文宪法国家，不存在根本法意义上的宪法，当然就没有必要建立宪法监督制度。但英国基于普通法而形成的高级法理念以及枢密院在审理上诉案件过程中审查殖民地立法的做法，对美国模式的普通法院审查制度的建立产生了重要影响。

美国是世界上最早对法律进行宪法监督的国家。美国宪法明确规定，宪法是在效力上高于法律及其他法律文件的根本法或者高级法，但对于由哪一个国家机关保障宪法的地位和权威，并审查法律及其他法律文件是否符合宪法，宪法并没有作出明确的规定。一般认为，美国的普通法院审查制是通过1803年的“马伯里诉麦迪逊案”创立的。时任联邦最高法院首席大法官的约翰·马歇尔在该案判决中指出：首先，宪法是“高级法”，具有最高的法律效力，高于国会制定的任何法律。法官在就职时宣誓忠于宪法，法院当然不能执行国会通过的任何不符合宪法的法律。其次，国会和总统当然也有权解释宪法，但法院享有解释宪法的最高权威。当国会通过一项法律，或者总统签署一项法律并予以执行或作出一项行政命令时，法院会根据它对宪法的解释来说明该项法律是否符合宪法。宪法是法律，法官的职责就是解释法律。马歇尔大法官在判决中最后宣布：违反宪法的法律不是法律，法官有审查的职责。

拓展阅读

国外有关合宪性审查的法律文件

在欧洲，法国1799年宪法和1852年宪法曾短暂设立元老院审查法律是否合宪的制度。法国1799年宪法曾规定，议会由参政院、评议院、立法院和元老院四院组成。其中，元老院的职权是协调其他各院之间在立法过程中的分歧，审查其他三院表决通过的立法案是否违宪，最后将审查合宪的法律呈送第一执政公布，故元老院又有“护宪元老院”之称。但在该宪法实施过程中，元老院没有进行过一次实质性的合宪性审查活动。欧洲其他国家早期没有建立宪法监督制度的主要原因是：议会居于高于政府的相对优越地位，同时拥有制宪权和立法权，宪法在效力上并不高于法律；法院及法官的地位比较低，不得审查公权力的合宪性和合法性。此后随着国家制宪权与立法权主体的分离，宪法具有高于议会立法效力的观念被逐渐接受，人们开始认识到建立宪法监督制度的必要性。由于欧洲大陆国家的法律传统与美国不同，法官的地位也不相同，因此采取了另外的模式。20世纪初，奥地利法学家汉斯·凯尔森提出了设立专门的宪法法院负责解决宪法争议案件的设想，并主持起草了1920年的奥地利宪法，设立了世界上最早的宪法法院。

从功能上看，宪法监督制度在世界范围内经历了一个演变和转化的过程。这一制度产生之初的主要目的在于解决国家机关之间的权限争议。“马伯里诉麦迪逊案”实质上解决的是美国联邦最高法院与国会和总统之间的权限划分问

题，即谁有权对国会通过、总统签署的制定法进行合宪性审查的问题。这一判例确立了联邦法院的宪法监督权。在这一点上，法国与美国的情况相类似。按制宪者本意，以设立宪法委员会为标志的宪法监督制度，主要目的是协调国家机关之间的关系，尤其是议会与内阁之间的关系。法国1958年宪法的最大特点是改变了第四共和国的议会内阁制，引进了部分总统制因素，削弱了议会权力，扩大了总统行政权。为了有效地监督议会、平衡议会与内阁之间的权力关系，法国1958年宪法创设了宪法委员会，赋予其审查议会立法是否符合宪法的权限。按照该法第61条最初的规定，只有共和国总统、总理和议会两院议长有权在法律颁布之前，向宪法委员会提出审查法律合宪性的请求。换言之，只有处于制衡关系的立法机关和行政机关的领导人才能启动宪法监督程序。

随着社会的发展，宪法监督制度历经二百余年，在功能上已发生重大变化。在形成初期，宪法监督制度的主要作用在于依据宪法裁断和解决国家机关之间的权限争议，这些争议的当事双方往往都是不同的中央国家机关或地方国家机关。但是第二次世界大战之后，宪法监督的主要功能逐渐发生了变化，保障公民基本权利成为这一制度的主要目的。

三、宪法监督制度的类型

为保证宪法的有效实施，各国建立了不同的宪法监督体制。依照宪法监督机关、审查方式及审查程序的不同，可分为普通法院审查制、专门机关审查制和代议机关审查制三种类型。

（一）普通法院审查制

普通法院审查制是指普通法院在审理具体案件过程中附带地对作为案件审理依据的法律的合宪性进行审查，即通过司法程序审查、裁决立法和行政机关是否违宪，因而也称“司法审查”或“违宪审查”。由于法院体系内的各级法院在审理具体案件过程中都有权审查所涉及的法律、行政命令等是否违反宪法，因此该体制也称分散型体制。大多数英美法系国家实行这种体制。

普通法院审查制由美国首创。这种体制可进一步区分为总统制下的普通法院审查制和议会制下的普通法院审查制两种模式。前者具有代表性的是美国，后者具有代表性的是日本、印度、加拿大等国。采用普通法院审查制的还有澳大利亚、丹麦等60余个国家。

由普通法院行使宪法监督权反映了这些国家的政治传统和理念。有些国家

基于对立法机关不信任的政治理念，认为立法机关虽然是民意代表机关，但也会滥用权力，因此通过普通法院行使宪法监督权对其进行制约；有些国家强调在多数决定原则下保护少数人的理念，认为多数人基于多数的优势可能损害少数人的正当利益，通过普通法院行使合宪性审查权，可以在一定程度上纠正损害少数人正当利益的法律，从而弥补多数决定原则的局限。此外，在分权体制下，普通法院行使宪法监督权，也可形成对其他国家机关的制约。

普通法院审查制的主要特点在于：（1）它是一种被动的、附带性审查体制。法院只是在审理一般刑事、民事和行政案件时对其所适用的法律或行政命令的合宪性进行附带审查，不能脱离具体案件而对法律、行政命令的合宪性进行抽象的、事前的审查。（2）各级法院都有权对作为具体案件审理依据的法律、行政命令等进行合宪性审查，对被认定为违反宪法的法律的有关条款或行政命令的有关部分，法院只能宣告不予适用，而不能宣告废除。通常这类案件会被当事人上诉至最高法院，因为最高法院的判决在全国范围内具有最普遍的约束力。（3）最高法院的宪法判例形成的原则或规则事实上具有高于立法机关通过的制定法的效力，即有的判例只有最高法院在以后的判决中或通过修改宪法才可以被推翻。（4）最高法院的宪法性判例确立的原则、规则一般不具有溯及既往的效力。（5）案件当事人指控法律、行政命令等违宪的情况很多，但能够将违宪案件上诉到最高法院审理的可能性较小。

普通法院审查制的优点在于：（1）普通法院结合其审理的具体案件，可以对法律、行政命令的合宪性争议进行审查；（2）有权启动宪法监督程序的主体比较广泛，有利于公民基本权利的保障。但这种体制的局限性和弊端也是显而易见的，主要有：由非民选的法官审查和宣布民选的代议机关依据宪法制定的法律违宪，有悖民主原则。对于普通法院审查制违反民主原则的问题，即使在作为该制度发源地——美国，也受到一部分学者的质疑和批评。另外，违反宪法的法律、行政命令必须在造成实际侵害并形成具体案件后，法院才能启动审查程序，这也成为人们诟病的理由。

（二）专门机关审查制

专门机关审查制是指在国家机构中设立专门的保障宪法实施的机关，以特定的程序和方式审查法律文件是否符合宪法。这一模式可分为两种类型，即以德、奥为代表的宪法法院模式和以法国为代表的宪法委员会模式。在专门机关审查制下，宪法监督是由宪法特设的专门机关进行的，全国只有一个专门的机

关行使宪法监督权，所以又称为集中型体制。

1. 宪法法院模式

宪法法院模式也称“凯尔森模式”或“奥地利模式”，该模式以奥地利和德国为代表。采用这一模式的还有俄罗斯、捷克、比利时、意大利、西班牙、匈牙利、波兰、克罗地亚、罗马尼亚、葡萄牙、阿尔巴尼亚、保加利亚、土耳其、亚美尼亚、哈萨克斯坦、安哥拉、埃及、蒙古、韩国、泰国等多数大陆法系国家。

实行宪法法院审查制的国家，在宪法上除设立立法机关、行政机关和司法机关外，另设立专门的保障宪法地位的宪法法院，并明确规定宪法法院的组织、职权、审查方式、审查程序、审查决定效力，以及宪法法院的法官任命、任期和待遇等。此外还制定有专门的宪法法院法，依据宪法对宪法监督的具体内容作出规定。

由宪法法院行使宪法监督权的主要理由是：在议会制定的法律必须接受宪法监督的情况下，由议会进行自我审查已无法实现有效的监督；三权鼎力的架构和对司法权不信任的政治传统和理念，也决定了不可能由普通法院对立法的合宪性进行审查。

宪法法院不属于普通的司法系统，宪法法院的法官在产生方式、任期等方面与普通法院法官不同。宪法法院的职权通常包括合宪性审查权、宪法解释权、权限争议裁决权、弹劾案审判权、政党违宪案裁判权、选举诉讼审判权等。

各国宪法法院审查制的具体内容不尽相同，但也有一些共性，主要包括：（1）宪法法院只服从宪法和法律，所作出的判决和对宪法的解释对一切国家机关和公共团体都具有普遍的拘束力。（2）宪法法院的法官实行任期制。（3）宪法法院应普通法院或其他主体的请求，有权解释宪法，对法律、国际条约或行政命令等法律文件进行合宪性审查并作出裁决。绝大多数国家的宪法法院进行合宪性审查的对象是已经生效的法律文件，也有少数国家的宪法法院应其他有关国家机关的请求对立法机关已通过但尚未公布生效的法律文件进行预防性审查。（4）当事人在穷尽其他法律救济程序后，有权向宪法法院提出公权力机关的作为或不作为致使其基本权利受侵害的宪法诉愿，宪法法院对该诉愿中所涉及的法律的合宪性进行审查。

2. 宪法委员会模式

这一模式是法国 1958 年宪法的产物，因而也称“法国模式”。根据法国 1958 年《宪法》第 56 条规定，宪法委员会的成员为 9 人，任期 9 年，不得连

任，每3年改选其中的1/3。9名成员中，3人由总统任命，3人由国民议会议长任命，3人由参议院议长任命。除此9人外，历届前任总统为宪法委员会当然的终身成员。宪法委员会主席由总统任命。在裁决时，如果赞成票与反对票相等，主席有决定性的投票权。“法国模式”在法语国家范围内具有较大的影响力，如非洲的毛里求斯、科特迪瓦、莫桑比克、摩洛哥、阿尔及利亚，亚洲的柬埔寨、黎巴嫩等国，均先后仿效“法国模式”设立了宪法委员会。

宪法委员会是进行宪法监督的专门的中央国家机关。法国1958年宪法规定，各组织法在公布前，议会两院的规章在施行前，都须提交宪法委员会就其合宪性作出裁决；法律（包括国际条约和协定）在公布前，可以由共和国总统、总理、国民议会议长、参议院议长、60名国民议会议员或者60名参议院议员提交宪法委员会进行宪法监督；法院在审理案件过程中，认为法律有违反宪法的嫌疑的，有权提请宪法委员会审查（2008年修改宪法时增加）。被宣告为违反宪法的法律文件，不得公布，亦不得施行。宪法委员会还监督国家选举活动的合宪性，必要时接受总统的宪法性咨询。宪法委员会的裁决对公共权力机构、一切行政机关和司法机关都具有拘束力。

宪法法院模式和宪法委员会模式的主要区别在于：前者注重结合具体诉讼案件对立法机关已经通过并生效的法律文件进行事后的、具体的合宪性审查；后者注重对议会已通过但尚未公布生效的法律文件进行事前的、抽象的合宪性审查。这两种模式在当今已经出现了某些相互借鉴、逐步融合的趋势。

（三）代议机关监督制

代议机关监督制是指由作为民意代表机关的国家权力机关或者立法机关审查宪法行为是否符合宪法的制度。实行这种体制的国家主要有中国、朝鲜、越南、古巴、英国等。代议机关监督体制可分为英国模式和其他国家模式两种。

1. 英国模式

英国议会于1998年通过、2000年生效的《人权法》使得《欧洲人权公约》开始在英国具有国内法效力。英国加入了《欧洲人权公约》，该公约当然对英国具有法律效力，可以约束议会、行政机关和法院，议会通过转化使该公约成为议会立法。为保证《欧洲人权公约》的效力和履行，成立了欧洲人权法院，接受各国民众以违反该公约为由不服本国法院判决的上诉。欧洲人权法院有权撤销或者改变各国法院的判决，而各国必须服从该院判决。

自此，英国法院有义务服从欧洲人权法院关于《欧洲人权公约》下人权保

护的判决和实践，并拥有了“仔细审查议会的法律是否与欧洲人权公约一致的权力”的成文法依据。根据《欧洲人权公约》，英国法院应当尽量避免议会法律在适用上与公约相冲突，即当议会法律可能有多种解释时，其应采纳与《欧洲人权公约》精神最接近的解释，即符合《欧洲人权公约》的解释。同时，当法院认为议会法律、公共机构的行为违反《欧洲人权公约》时，可以宣告某项议会法律违反《欧洲人权公约》并表示谴责，但不得撤销或者废除该法律，且在判决中仍然必须适用该法律，该法律只能由议会自行修改。

基于英国式的议会主权原则，法院若认为议会法律与《欧洲人权公约》相抵触，虽然无权在判决中拒绝适用或者宣布予以撤销，只能表示“谴责”之意，但其最终达到的客观效果却与撤销无异。对于法院在判决中表示谴责的法律，在议会占据多数席位的执政党可以有两个选择：或者置之不理，或者修改。如果选择前者，执政党的政治声望和民意基础或受重大影响，在未来的大选中可能遭受败选；败诉的当事人极有可能向欧洲人权法院提出上诉，法院也极有可能作出议会法律违反《欧洲人权公约》的判决，如此，执政党的国际声誉及国内政治声望将会双双受损。反之，执政党若选择后者，则可能因此而得分。如果是反对党当年通过的法律，执政党予以修改或者撤销，则更是加分项；如果是执政党自己通过的法律，顺应民意和民心，予以修改或者撤销，也是最佳的选择。相较之下，执政党必然选择后者。截至目前，在法院作出判决表示谴责之后，执政党还没有一次未对被谴责的法律作出修改的。

2. 其他国家模式

社会主义国家实行的代议机关审查体制主要表现为最高国家权力机关审查制。自 1918 年《苏俄宪法》确立由最高国家权力机关审查宪法实施以来，社会主义国家宪法普遍明确规定由最高国家权力机关监督宪法的实施。社会主义国家代表机关的性质是国家权力机关，它是人民行使国家权力的机关，受人民的委托决定国家事务。其他国家机关都由代表机关产生，行使某一方面职权。也正因为最高代表机关具有这一性质，制定和修改宪法及法律都由这一机关实施。

实行最高国家权力机关监督制国家的宪法都分别规定由作为人民代表机关的议会、全国人民代表大会或者最高苏维埃等统一行使宪法监督权。古巴宪法规定，全国人民政权代表大会作为最高国家权力机关负有如下职责：解决关于法律、法令、指令和其他具有普遍性的决定是否合乎宪法的问题；撤销其常设机关国务委员会的违反宪法的法令、部长会议的违反宪法的决议和命令；撤销

或者变更地方各级人民权力机关违反宪法的决议。宪法还规定，作为古巴最高国家权力机关之常设机关的国务委员会享有如下职权：停止违反宪法的部长会议的决议和命令，停止违反宪法的地方各级人民政权代表大会的决议和命令；废除违反宪法的地方人民权力机关执行委员会的决议和命令。

我国《宪法》规定，全国人大有权监督宪法实施；全国人大常委会有权解释宪法、监督宪法实施。因此，我国的宪法监督体制属于代议机关整体监督模式，实行最高国家权力机关监督制。

最高国家权力机关监督制的优点是，基于代表机关的性质和地位，最高代表机关通常是最高国家权力机关，在地位上高于其他国家机关，因而有利于确保合宪性审查的权威性。

第三节 我国的宪法监督制度

一、我国宪法监督制度的形成

现行《宪法》第2条明确规定，中华人民共和国的一切权力属于人民；人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。基于这一政治理念，我国建立了民主集中制的人民代表大会制度，并将人民代表大会制度作为我国的根本政治制度。同时，我国实行单一制的国家结构形式。据此，我国采用了最高国家权力机关监督宪法实施的体制。

人民代表大会制度是基于我国的国情，经过长期的政治实践形成的；我国的单一制国家结构形式同样是基于特定的国情逐渐丰富和完善起来的。我国的宪法监督制度是具有中国特色的、符合中国国情的最高国家权力机关监督制。

我国宪法监督制度的建立和完善经历了一个渐进的过程。1954年6月，毛泽东在中央人民政府委员会第三十次会议上曾经指出："这个宪法草案是完全可以实行的，是必须实行的。当然，今天它还只是草案，过几个月，由全国人民代表大会通过，就是正式的宪法了。今天我们就要准备实行。通过以后，全国人民每一个人都要实行，特别是国家机关工作人员要带头实行，首先在座的各位要实行。不实行就是违反宪法。"① 同年9月，刘少奇在关于宪法草案的报

① 《毛泽东文集》第6卷，人民出版社1999年版，第328页。

告中也曾强调："宪法是全体人民和一切国家机关都必须遵守的。"① 他指出，人大代表以及一切国家机关的工作人员"在遵守宪法和保证宪法的实施方面，就负有特别的责任"②。1954 年宪法第 27 条明确将"监督宪法的实施"规定为全国人民代表大会的一项职权。1954 年宪法是比较完善的一部宪法，但在实践中没有得到完全贯彻实施，"文化大革命"期间，宪法效力基本丧失。1954 年宪法的命运与缺乏实效性的宪法监督制度有着直接的关系。

现行宪法吸取了 1954 年宪法实施中的教训，在 1978 年宪法规定由全国人大行使监督宪法实施职权的基础上，又赋予全国人大常委会监督宪法实施的职权。1982 年 12 月 10 日，由五届全国人大五次会议通过的《全国人民代表大会组织法》（简称《全国人大组织法》）第 37 条规定，全国人大各专门委员会的工作任务之一是"审议全国人民代表大会常务委员会交付的被认为同宪法、法律相抵触的国务院的行政法规、决定和命令，国务院各部、各委员会的命令、指示和规章，省、自治区、直辖市的人民代表大会和它的常务委员会的地方性法规和决议，以及省、自治区、直辖市的人民政府的决定、命令和规章，提出报告"。这一规定明确了全国人大及其常委会行使监督宪法实施的职权。1982 年宪法与《全国人大组织法》的通过和颁布，推动了宪法监督制度的发展。2000 年通过的《立法法》（2015 年修改）和 2006 年通过的《监督法》进一步完善了宪法监督的程序。《宪法》《全国人大组织法》《立法法》《监督法》《法规、司法解释备案审查工作办法》等规范性法律文件，为我国的宪法监督制度提供了规范依据。

二、我国宪法监督制度的基本内容

（一）宪法的根本法地位

宪法首先规定了自身的最高法律效力和不可违反性，为我国宪法监督制度的建立奠定了法律基础。《宪法》序言规定："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。"宪

拓展阅读

我国有关合宪性审查的宪法和法律文件

① 《刘少奇选集》下卷，人民出版社 1985 年版，第 168 页。
② 《刘少奇选集》下卷，人民出版社 1985 年版，第 168 页。

法具有的最高法律效力，决定了一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触，否则无效。同时，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，对于一切违反宪法的行为，必须予以追究。为了保证法律、行政法规、地方性法规等规范性法律文件与宪法保持一致，需要建立宪法监督制度，以保障宪法的地位和权威，形成以宪法为核心的社会主义法律体系。

（二）宪法监督的基本目标

《宪法》第5条第1款规定，中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家；第2款规定，国家维护社会主义法制的统一和尊严。第33条第3款规定，国家尊重和保障人权。建立实效性的宪法监督制度，对宪法实施活动进行监督，是依法治国的基本内容，也是建设社会主义法治国家的必然要求。

在我国，这一制度的最终目标是达到依宪治国、依宪执政，维护国家法制统一、尊严、权威，追究一切违反宪法法律的行为。其具体目标是：（1）保证党中央令行禁止；（2）保障宪法法律实施；（3）保护公民合法权益；（4）维护国家法制统一；（5）促进制定机关提高法规、司法解释制定水平。

（三）我国宪法监督制度的构成

党的十九届四中全会《决定》要求，健全保证宪法全面实施的体制机制。加强宪法实施和监督，落实宪法解释程序机制，推进合宪性审查工作，加强备案审查制度和能力建设，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件。

1. 宪法解释程序机制

宪法解释既是宪法实施的重要内容，也是保证宪法实施的必要机制。我国采用最高国家权力机关解释宪法的体制，宪法明确规定由全国人大常委会解释宪法。从宪法关于全国人大的性质、地位和职权的规定出发，全国人大当然也拥有解释宪法的权力。如前所述，我国的宪法解释程序机制还需要进一步健全。

2. 合宪性审查

在我国最高国家权力机关监督宪法实施的体制下，全国人大和全国人大常委会负责对所有的规范性文件进行合宪性审查。合宪性审查是宪法监督制度的主要内容和重要机制，《宪法》及《立法法》等法律文件具体规定了我国的合宪性审查机制。2017年，党的十九大召开以后，特别是2018年全国人大通过修改宪法将“法律委员会”更名为“宪法和法律委员会”以后，这一机制在制度层面和实践层面都得到了积极有效的推进。

3. 备案审查制度

拓展阅读

我国备案审查工作情况

按照将所有的规范性文件均纳入备案审查范围的要求，《宪法》《立法法》《监督法》等法律文件建立了我国特有的规范性文件备案审查制度。我国针对不同性质和效力的规范性文件，建立了多套备案审查机制：（1）全国人大常委会对法规、司法解释进行备案审查；（2）地方人大常委会对本行政区域其他国家机关和下级人大及其常委会的规范性文件进行备案审查；（3）国务院对地方性法规、规章等规范性文件进行备案审查；（4）中共中央办公厅及上级党组织对党内法规及规范性文件进行备案审查；（5）中央军委法制局对军事法规及规范性文件进行备案审查。备案审查包括合宪性审查、合法性审查及适当性审查。这五套规范性文件备案审查机制之间还形成了联动衔接机制。此外，依据《香港基本法》和《澳门基本法》的规定，特别行政区立法机关制定的法律必须提交全国人大常委会备案，全国人大常委会对交来备案的特区法律有权进行审查，可将此视为第六套备案审查机制。

4. 依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件

违宪的规范性文件主要通过合宪性审查机制予以撤销和纠正。在我国，撤销和纠正违法的规范性文件的机制主要有：（1）行政复议制度。在行政复议过程中，申请人在对具体行政行为不服向复议机关提出复议申请的同时，有权附带地就作为该行政行为依据的规章以下的规范性文件的合法性，向复议机关提出审查请求。行政复议机关或者有权处理的机关有权就该规范性文件的合法性作出判断。（2）行政诉讼制度。在行政诉讼过程中，原告在对行政行为不服向法院提起诉讼的同时，有权附带地就作为该行政行为依据的规章以下的规范性文件的合法性，向法院提出审查请求。法院有权就该规范性文件的合法性作出判断。在行政诉讼中，法院可依职权对规章的合法性进行审查。（3）备案审查制度。接收备案的国家机关或者组织有权对交来备案的规范性文件的合法性进行审查。（4）其他机制。基于上下级国家机关的关系，上级国家机关通常有权撤销或者改变下级国家机关制定的规范性文件。如全国人大有权改变或者撤销全国人大常委会作出的不适当的决定；国务院有权改变或者撤销国务院部门及地方人民政府制定的规范性文件；等等。

依法撤销或者纠正违宪的规范性文件，是监督宪法实施的必要举措，也是

维护宪法权威和尊严的重要机制。宪法实施的主要方式和途径是间接实施，即通过法律的实施而得到实施。因此，对规范性文件进行合法性审查，撤销或者纠正违法的规范性文件，同样是保证宪法实施的必要举措。

三、我国的合宪性审查机制

（一）合宪性审查的主体

依据宪法规定，全国人大及其常委会监督宪法的实施，是具有独立宪法地位的合宪性审查主体。全国人大常委会作为全国人大的常设机关，是日常性的合宪性审查机关。

《宪法》《立法法》《监督法》《法规、司法解释备案审查工作办法》规定，作为全国人大专门委员会的宪法和法律委员会及作为全国人大常委会工作机构的法制工作委员会协助全国人大和全国人大常委会进行合宪性审查工作。

2018 年《宪法修正案》将全国人大“法律委员会”更名为“宪法和法律委员会”，全国人大常委会于 2018 年 6 月专门就宪法和法律委员会的职责问题作出决定：其在继续承担统一审议法律草案等工作的基础上，增加推动宪法实施、开展宪法解释、推进合宪性审查、加强宪法监督、配合宪法宣传等工作职责。由此，全国人大宪法和法律委员会作为全国人大的专门委员会，是协助全国人大和全国人大常委会进行合宪性审查的主要机构。

（二）合宪性审查的对象

按照党中央关于“把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，一切违反宪法法律的行为都必须予以追究”的要求，我国所有的规范性文件均为合宪性审查的对象。

第一，根据现行《宪法》第 5 条和《立法法》第 87 条的规定，全国人大的法律不得与宪法相抵触。

第二，根据现行《宪法》第 5 条和《立法法》第 87 条的规定，全国人大常委会的法律不得与宪法相抵触；《立法法》第 97 条规定，全国人大有权改变或者撤销全国人大常委会制定的不适当的法律，有权撤销全国人大常委会批准的违背《宪法》和《立法法》第 75 条第 2 款规定的自治条例和单行条例。

第三，根据《立法法》第 99 条的规定，向全国人大常委会提出合宪性审查要求或者建议的对象是行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例。2019 年全国人大常委会《关于国家监察委员会制定监察法规的决定》，将此对象范

围扩大到监察法规。《法规、司法解释备案审查工作办法》将合宪性审查的对象扩大到经济特区法规。《监督法》《法规、司法解释备案审查工作办法》将合宪性审查的对象范围扩大到最高人民法院和最高人民检察院制定的司法解释。

第四，根据《宪法》《立法法》《监督法》《地方组织法》《规章制定程序条例》《法规、司法解释备案审查工作办法》《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》等规范性文件的规定，所有的规范性文件必须提交有关国家机关或者相应的党组织备案，以接受审查。

（三）合宪性审查的程序

1. 审查程序的启动

第一，依职权审查。

（1）备案审查。法规、司法解释应当自公布之日起30日内报送全国人大常委会备案。常委会办公厅对接收备案的法规、司法解释进行登记、存档，并根据职责分工，分送有关专门委员会和法制工作委员会进行审查研究。对法规、司法解释及其他有关规范性文件中涉及宪法的问题，宪法和法律委员会、法制工作委员会应当主动进行合宪性审查研究，提出书面审查研究意见，并及时反馈制定机关。

（2）批准审查。《宪法》第116条规定，自治区的自治条例和单行条例，报全国人大常委会批准后生效。全国人大常委会审查报请批准的自治区的自治条例和单行条例的合宪性，而这一审查任务实际上由全国人大专门委员会或者全国人大常委会法制工作委员会进行。

（3）移送审查。法制工作委员会对有关机关通过备案审查衔接联动机制移送过来的法规、司法解释进行审查。

第二，依申请审查。

（1）经国家机关要求启动审查。根据《立法法》第99条第1款规定，国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人大常委会认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规、司法解释同宪法相抵触的，有权向全国人大常委会书面提出审查要求，由常委会办公厅接收、登记，报秘书长批转有关专门委员会会同法制工作委员会进行审查。

（2）经组织、公民建议启动审查。根据《立法法》第99条第2款规定，上述国家机关之外的其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民认为行

政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规、司法解释同宪法相抵触的，有权向全国人大常委会书面提出审查建议，由法制工作委员会接收、登记。法制工作委员会对审查建议，依法进行审查研究。必要时，送有关专门委员会进行审查、提出意见。

第三，专项审查。法制工作委员会结合贯彻党中央决策部署和落实常委会工作重点，对事关重大改革和政策调整、涉及法律重要修改、关系公众切身利益、引发社会广泛关注等方面的法规、司法解释进行专项审查。在开展依职权审查、依申请审查、移送审查过程中，发现可能存在共性问题的，可以一并对相关法规、司法解释进行专项审查。

法制工作委员会经初步研究，认为有下列情形之一的，可以不启动审查程序：（1）建议审查的法规或者司法解释的相关规定已经被修改或者被废止的；（2）此前已就建议审查的法规或者司法解释与制定机关作过沟通，制定机关明确表示同意修改或者废止的；（3）此前对建议审查的法规或者司法解释的同一规定进行过审查，已有审查结论的；（4）建议审查的理由不明确或者明显不成立的；（5）其他不宜启动审查程序的情形。

对不属于全国人大常委会备案审查范围的规范性文件提出的审查建议，法制工作委员会可以按照下列情况移送其他有关机关处理：（1）对党的组织制定的党内法规和规范性文件提出的审查建议，移送中央办公厅法规局；（2）对国务院各部门制定的规章和其他规范性文件提出的审查建议，移送司法部；对地方政府制定的规章和其他规范性文件提出的审查建议，移送制定机关所在地的省级人大常委会，并可同时移送司法部；（3）对军事规章和军事规范性文件提出的审查建议，移送中央军委办公厅法制局；（4）对地方监察委员会制定的规范性文件提出的审查建议，移送制定机关所在地的省级人大常委会，并可同时移送国家监察委员会；（5）对地方人民法院、人民检察院制定的属于审判、检察工作范围的规范性文件提出的审查建议，移送制定机关所在地的省级人大常委会，并可同时移送最高人民法院、最高人民检察院。法制工作委员会在移送上述审查建议时，可以向有关机关提出研究处理的意见建议。

2. 审查方式和期限

第一，制定机关说明并反馈意见。在审查研究中，发现法规、司法解释的规定可能存在违背宪法规定、宪法原则或宪法精神问题的，可以与制定机关沟通，或者采取书面形式对制定机关进行询问，要求制定机关在1个月内作出说

明并反馈意见。需经批准的法规，同时抄送批准机关。

第二，审查研究方式。在审查研究过程中，采取以下做法：（1）对涉及国务院职权范围内的事项，可以征求国务院有关方面的意见；（2）可以根据情况征求有关专门委员会、常委会工作机构的意见；（3）可以通过座谈会、听证会、论证会、委托第三方研究等方式，听取国家机关、社会团体、企业事业组织、人大代表、专家学者以及利益相关方的意见；（4）可以向审查建议人询问有关情况，要求审查建议人补充有关材料；（5）根据需要可以进行实地调研，深入了解实际情况；（6）专门委员会、法制工作委员会认为有必要共同审查的，可以召开联合审查会议。有关专门委员会、法制工作委员会在审查研究中有较大意见分歧的，经报秘书长同意，向委员长会议报告。

第三，审查期限。专门委员会、法制工作委员会一般应当在审查程序启动后3个月内完成审查研究工作，并提出书面审查研究报告。

（四）处理

合宪性审查机关及协助审查的机构，经审查研究，分别不同情况，可以作出以下处理。

1. 建议自我纠正

协助审查的机构认为法规、司法解释存在违背宪法规定、宪法原则或宪法精神问题，需要予以纠正的，在提出书面审查研究意见前，可以与制定机关沟通，要求制定机关及时修改或者废止。经沟通，制定机关同意对法规、司法解释予以修改或者废止，并书面提出明确处理计划和时限的，可以不再向其提出书面审查研究意见，审查中止。经沟通没有结果的，向制定机关提出书面审查研究意见，要求制定机关在两个月内提出书面处理意见。制定机关收到审查研究意见后逾期未报送书面处理意见的，专门委员会、法制工作委员会可以向制定机关发函督促或者约谈制定机关有关负责人，要求制定机关限期报送处理意见。制定机关按照书面审查研究意见对法规、司法解释进行修改或者废止的，审查终止。

制定机关未按照书面审查研究意见对法规及时予以修改或者废止的，专门委员会、法制工作委员会可以依法向委员长会议提出予以撤销的议案、建议，由委员长会议决定提请常委会会议审议。制定机关未按照书面审查研究意见对司法解释及时予以修改或者废止的，专门委员会、法制工作委员会可以依法提出要求最高人民法院或者最高人民检察院予以修改或者废止的议案、建议，或

者提出由全国人大常委会作出法律解释的议案、建议，由委员长会议决定提请常委会会议审议。

2. 撤销

全国人大有权撤销全国人大常委会制定的不适当的法律及具有法律效力的决定、决议，有权撤销全国人大常委会批准的违背宪法的自治条例和单行条例；全国人大常委会有权撤销同宪法相抵触的行政法规、监察法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规、司法解释、规章及其他规范性文件。

3. 不予批准

全国人大常委会对于报请批准的自治区人大制定的自治条例和单行条例，认为违反宪法的，有权作出不予批准的决定。全国人大常委会对于报请批准的自治区人大制定的自治条例和单行条例，认为违反宪法但可以作出适当修改后再予以批准的，有权作出不予批准并责令修改的决定。

4. 责令修改

全国人大宪法和法律委员会认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规、司法解释、规章同宪法相抵触的，应向制定机关提出书面审查意见，并责令修改。

5. 改变

全国人大有权改变全国人大常委会制定的不适当的法律及具有法律效力的决定、决议。

（五）反馈与公开

国家机关对法规、司法解释提出审查要求的，在审查工作结束后，由常委会办公厅向提出审查要求的机关进行反馈。公民、组织对法规、司法解释提出审查建议的，在审查工作结束后，由法制工作委员会向提出审查建议的公民、组织进行反馈。反馈采取书面形式，必要时也可以采取口头形式。对通过备案审查信息平台提出的审查建议，可以通过备案审查信息平台进行反馈。

对不属于全国人大常委会备案审查范围的规范性文件提出的审查建议，法制工作委员会移送有关机关研究处理的，可以在移送后向提出审查建议的公民、组织告知移送情况；不予移送的，可以告知提出审查建议的公民、组织直接向有权审查的机关提出审查建议。

专门委员会、常委会工作机构应当将开展备案审查工作的情况以适当方式向社会公开。

（六）报告工作

法制工作委员会应当每年向全国人大常委会专项报告开展备案审查工作的情况，由常委会会议审议。备案审查工作情况报告根据常委会组成人员的审议意见修改后，在全国人大常委会公报和中国人大网刊载。

四、我国宪法监督制度的特点

我国的宪法监督制度体现了坚持中国共产党的领导和人民代表大会制度的基本原则与要求，其主要特点如下：

第一，宪法监督的重要功能是保证党中央令行禁止。其主要的表现：（1）宪法明确规定了国家的指导思想，特别是习近平新时代中国特色社会主义思想及这一思想的基本内涵，宪法监督机关及协助监督机构在对法规、司法解释等规范性文件进行审查研究时，必须依据和遵循指导思想，把握宪法的基本精神。（2）坚持中国共产党对国家生活和社会生活的全面领导是我国宪法的一项基本原则，宪法监督机关及协助监督机构必须始终坚持这一基本原则，把握我国的根本制度、基本制度、重要制度及宪法规范内涵。（3）协助监督机构必须贯彻党中央决策部署，有重点开展专项审查工作。

第二，由最高国家权力机关作为宪法监督主体，统一行使宪法监督权。我国宪法监督的主体是全国人大和全国人大常委会。采用这一制度的理由主要有：（1）全国人大及其常委会是全面代表人民意志的机关，又是行使国家立法权的机关，其对民意的把握，对宪法基本精神、基本原则和基本价值的认识，是任何其他国家机关不可比拟的。（2）按照民主集中制原则，全国人大是最高国家权力机关，全国人大常委会是最高国家权力机关的常设机关，其他一切中央国家机关均由其产生，受其监督，向其负责。这种地位在宪法中有各种方式加以保证，其中，行使宪法监督权是一种重要的保证方式和措施，因而由它行使宪法监督权是保证最高国家权力机关地位的需要。（3）如果由其他国家机关，例如由国家最高审判机关或者其他国家机关行使宪法监督权，由于它们的地位低于国家权力机关，由其审查作为民意代表机关制定的法律和其他规范性法律文件缺乏正当性。同时，由于其地位低于国家权力机关，若由其行使宪法监督权，将形同监督和制约国家权力机关，这显然与民主集中制原则相违背，不符合我国的政治理念和政治体制。因此，在宪法监督主体的设置上，我国没有采用资本主义国家的宪法监督主体与立法权主体相分离的体制。我国宪法监

督制度是与民主集中制原则相适应的，而资本主义国家的宪法监督制度是与权力分立、相互制约原则相适应的。

第三，注重备案审查。规范性文件备案审查制度依托的是实行民主集中制的人民代表大会制度及单一制国家结构形式，是我国特有的一项保证社会主义法制统一的制度。如上所述，依据《宪法》《立法法》等法律文件的规定，所有的规范性文件在生效以后，都必须提交相应的国家机关或者组织备案，重要的法规、司法解释必须提交全国人大常委会备案，接收备案的国家机关或者组织可以依职权主动对这些规范性文件进行审查，最终统一由全国人大和全国人大常委会进行合宪性审查。这种做法可以避免规范性文件因违宪而造成实际的侵害，有利于维护统一的宪法秩序，保障公民的基本权利。

第四，对于违宪的规范性文件，采用制定机关自我纠正与撤销并重的原则。如上所述，协助监督的机构认为审查对象同宪法相抵触的，有权建议制定机关自我纠正。制定机关自我纠正的，停止审查工作；制定机关拒不自我纠正的，向全国人大常委会委员长会议提出书面审查意见和予以撤销的议案，由委员长会议决定是否提请常委会会议审议决定。这一原则既有利于维护国家法制的统一，又有利于国家机关依法行使职权。因此，较之在其他宪法监督制度下，宪法监督机关对于违宪的法律文件通常采用的撤销违宪法律文件、宣布违宪法律文件无效、拒绝适用违宪法律文件等处理方式，我国的宪法监督制度更为灵活。

第五，宪法监督主体与合法性审查的主体具有同一性。根据前述法律文件的规定，行政法规、监察法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规、司法解释等规范性文件，如果违反法律，也由全国人大常委会依照合宪性审查的相同程序进行审查。实际上，这些法律文件既可能存在违宪问题，也可能存在违法问题。由同一个主体进行审查，有助于保障社会主义法律体系的统一。实际上，合法性审查与合宪性审查之间存在着衔接关系。对任何一个法律文件，都应先进行合法性审查，在穷尽合法性审查之后，在法律范畴内仍无法解决争议的，再启动合宪性审查，由合宪性审查机关就其合宪性争议进行审查。

五、坚持和完善我国的宪法监督制度

（一）宪法监督制度的作用

现行宪法颁布施行以来，我国社会主义民主政治建设不断发展，依法治国

进程全面推进，公民的基本权利得到了更好的保障，宪法实施取得了重大成就。立法以宪法为依据和基础，将宪法的原则规定具体化，是实施宪法的重要方面。中国特色社会主义法律体系的形成，有力地保障了宪法实施。宪法监督制度在我国的政治生活、经济生活、文化生活和社会生活等各方面，正发挥着越来越重要的作用，主要表现在：

第一，有关宪法监督的法律规范对社会成员的行为起到了指示和导向作用。尊重宪法逐渐成为全社会的自觉意识，公职人员的宪法意识和执政党依宪执政能力明显提高。1982 年以来，《中国共产党章程》先后写入了“党必须在宪法和法律的范围内活动”“依法治国”“建设社会主义法治国家”等重要内容，明确宪法作为国家根本法，具有最高行为规范的地位。党的十八届四中全会《决定》指出，坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。在 2018 年十三届全国人大一次会议上当选的国家领导人第一次进行了公开的宪法宣誓。执政党和国家领导人对宪法地位的高度认知和尊崇，充分体现了重视和维护宪法监督制度的理念。

第二，有关宪法监督制度的法律规范对宪法主体的行为起到了评价的作用。法的评价可分为两大类，即专门的评价和一般的评价。前者是指经法律专门授权的国家机关、组织及其成员对他人的行为所作的评价，如司法机关、监察机关、行政机关对人们行为所作的裁判或决定，其特点是代表国家，具有国家强制力、产生法律约束力。后者是指公民、社会团体、新闻媒体等普通主体以舆论的形式对他人行为所作的评价，其特点是没有国家强制力和约束力，是人们自发的行为，因此又称为舆论性评价。就社会舆论而言，宪法监督的规范体系为其提供了重要的法规依据，并正在发挥积极的作用。

第三，通过宪法监督实现宪法价值，增强宪法意识。我国的宪法规范体系强调了宪法的根本法地位，明确了不同规范性法律文件的等级体系，规定了违反宪法规范所应承担的宪法责任，确立了将宪法作为最高行为规范的目标，这对于树立宪法权威、培养公民的宪法意识具有重要的教育作用。通过宪法实施，人民代表大会制度不断得到完善，公民的基本权利得到保障，以宪法意识为核心的全民法治信仰成为推动宪法实施的民意基础。

微信：ebooks6

（二）宪法监督制度的完善

在坚持我国现行宪法监督制度的同时，也需要对其进一步加以完善，使其更具有实效性。具体要求如下：

1. 加强党对宪法监督的领导

宪法集中反映了党的路线和方针政策，体现了党的意志和全国各族人民的意志。如果宪法不能得到充分的实施，甚至出现违反宪法的现象，那么，宪法中体现的党的路线方针政策就不能得到很好的贯彻，就无法保证党中央的权威，人民的利益将受到损害。加强党的领导，完善宪法监督制度，具有重要意义。党必须加强对宪法实施和宪法监督的领导，进一步完善合宪性审查程序，强化各种审查机制，以保证对宪法实施的有效监督。宪法是党的主张和人民意志的有机统一，各级党组织和全体党员都要在党的统一领导下模范遵守宪法，严格按照宪法办事，自觉地在宪法和法律范围内活动。

2. 强化宪法监督理念

习近平在现行宪法颁行30周年纪念大会上指出，“宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施”；“全国人大及其常委会和国家有关监督机关要担负起宪法和法律监督职责，加强对宪法和法律实施情况的监督检查，健全监督机制和程序，坚决纠正违宪违法行为”。[①] 在2018年中央政治局第四次学习会上，习近平明确要求，决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实现中华民族伟大复兴的中国梦，推进国家治理体系和治理能力现代化、提高党长期执政能力，必须更加注重发挥宪法的重要作用。加强宪法实施和监督，把国家各项事业和各项工作全面纳入依法治国、依宪治国的轨道，把实施宪法提高到新的水平。实践证明，唯有强化宪法监督，不断完善宪法监督制度，才能切实贯彻实施宪法，坚持和完善宪法确立的各方面的制度和体制，才能保证改革开放和社会主义现代化建设不断向前发展，保证最广大人民的根本利益不断得到实现，保证国家安全和社会稳定，实现国家的长治久安。

3. 完善合宪性审查程序，积极稳妥地推进合宪性审查工作

第一，集中规定合宪性审查的对象。在现行制度下，合宪性审查的对象分散规定在不同的法律文件中，缺乏统一性与有效性。根据宪法实施的主体，确定合宪性审查的对象，既有利于宪法的实施，也有利于合宪性审查。

第二，限定启动合宪性审查程序的主体资格条件。公民、组织提出合宪性审查建议，虽然既不限于基本权利的受害人，也不需要穷尽法律救济，但在主

---

① 习近平：《在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话（2012年12月4日）》，人民出版社2012年版，第6、9页。

体资格条件上也不能失之宽泛，导致因建议数量过大在实践中无法实际操作，影响这一制度功能的发挥。因此，对主体资格条件应予以适当限定。

第三，审查程序需要进一步细化。如受理的机构、受理的时效、受理的书面化、审查的组织形式、初步审查的标准、审查的具体步骤、审查的基本原则、审查结论的表决机制、审查结论的格式、审查结论的种类与效力、审查的时效等都需要明确、具体，增强其可操作性。

第四，健全宪法解释程序机制。全面贯彻实施宪法是建设中国特色社会主义政治文明的一项根本任务，也是建设中国特色社会主义法治国家的一项基础性工作。应当把健全完善宪法解释程序机制，促进实现宪法解释常态化和规范化，作为全面实施宪法、维护宪法权威、实现宪法目的和强化宪法监督，推进合宪性审查工作的重要方式和途径。

思考题

1. 宪法实施的特点和方式有哪些？
2. 宪法监督的含义是什么？
3. 如何理解违宪与违法的关系？
4. 世界上主要的宪法监督制度有哪些类型？
5. 我国宪法监督制度的基本内容与特点是什么？
6. 我国对违反宪法的规范性文件进行处理的特点是什么？
7. 如何加强和完善我国的宪法监督制度？

▶ 自测习题

主要阅读文献

■《马克思恩格斯选集》第3、4卷，人民出版社2012年版。

■《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1995年版。

■《马克思恩格斯文集》第2、3、4、10卷，人民出版社2009年版。

■《列宁全集》第12、17、34、38、46卷，人民出版社2017年版。

■《列宁选集》第2、3、4卷，人民出版社2012年版。

■《列宁专题文集　论马克思主义》，人民出版社2009年版。

■《毛泽东选集》第2、3卷，人民出版社1991年版。

■《毛泽东文集》第5卷，人民出版社1996年版。

■《毛泽东文集》第6卷，人民出版社1999年版。

■《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版。

■《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版。

■《江泽民文选》第3卷，人民出版社2006年版。

■ 刘少奇：《关于中华人民共和国宪法草案的报告（一九五四年九月十五日）》，载《刘少奇选集》下卷，人民出版社1985年版。

■ 彭真：《关于中华人民共和国宪法修改草案的说明（一九八二年四月二十二日）》，载彭真：《论新时期的社会主义民主与法制建设》，中央文献出版社1989年版。

■ 彭真：《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告（一九八二年十一月二十六日）》，载彭真：《论新时期的社会主义民主与法制建设》，中央文献出版社1989年版。

■ 胡锦涛：《在首都各界纪念中华人民共和国宪法公布施行二十周年大会上的讲话》，载《人民日报》2002年12月5日。

■ 习近平：《在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话（2012年12月4日）》，人民出版社2012年版。

■ 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话（2014年9月5日）》，人民出版社2014年版。

■《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过）。

■《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过）。

■《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》《深化党和国家机构改革方案》（2018年2月28日中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议通过）。

■《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度　推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》（2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过）。

■《全国人民代表大会常务委员会关于国家安全机关行使公安机关的侦查，拘留，预审和执行逮捕的职权的决定》（1983年9月2日第六届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过）。

■《全国人民代表大会常务委员会关于全国人民代表大会宪法和法律委员会职责问题的决定》（2018年6月22日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三次会议通过）。

■《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》（2020年5月28日第十三届全国人民代表大会第三次会议通过）。

■ 中共中央文献研究室编：《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版。

■《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版。

■《习近平谈治国理政》第2卷，外文出版社2017年版。

■《习近平谈治国理政》第3卷，外文出版社2020年版。

习近平：《决胜全面建成小康社会　夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告（2017 年 10 月 18 日）》，人民出版社 2017 年版。

中共中央宣传部：《习近平总书记系列重要讲话读本（2016 年版）》，学习出版社、人民出版社 2016 年版。

中共中央宣传部：《习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲》，学习出版社 2018 年版。

全国人大常委会办公厅联络局编：《中华人民共和国宪法及有关资料汇编》，中国民主法制出版社 1990 年版。

《中国人民政治协商会议共同纲领》，人民出版社 1952 年版。

《中华人民共和国宪法》，人民出版社 2018 年版。

王世杰、钱端升：《比较宪法》，中国政法大学出版社 1997 年版。

张友渔等：《宪法论文集》，社会科学文献出版社 2003 年版。

吴家麟主编：《宪法学》，群众出版社 1983 年版。

肖蔚云：《论宪法》，北京大学出版社 2004 年版。

肖蔚云：《我国现行宪法的诞生》，北京大学出版社 1986 年版。

许崇德、胡锦光主编：《宪法》，中国人民大学出版社 2018 年版。

许崇德：《中华人民共和国宪法史》（下卷），福建人民出版社 2005 年版。

许崇德主编：《中国宪法》，中国人民大学出版社 1996 年版。

许崇德主编：《中华法学大辞典——宪法学卷》，中国检察出版社 1995 年版。

张庆福主编：《宪法学基本理论》（上卷），社会科学文献出版社 1999 年版。

胡锦光、韩大元：《中国宪法》，法律出版社 2016 年版。

［古希腊］亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆 1965 年版。

［英］戴雪：《英宪精义》，雷宾南译，中国法制出版社 2001 年版。

■［英］W. Ivor　詹宁斯：《法与宪法》，龚祥瑞、侯健译，生活·读书·新知三联书店 1997 年版。

■［法］卢梭：《社会契约论》，何兆武译，商务印书馆 2003 年版。

■［法］西耶斯：《论特权　第三等级是什么?》，冯棠译，商务印书馆 1990 年版。

■［法］狄骥：《公法的变迁》，郑戈译，中国法制出版社 2010 年版。

■［古罗马］西塞罗：《论共和国　论法律》，王焕生译，中国政法大学出版社 1997 年版。

■［德］康拉德·黑塞：《联邦德国宪法纲要》，李辉译，商务印书馆 2007 年版。

■［美］汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集》，程逢如、在汉、舒逊译，商务印书馆 1980 年版。

■［美］杰罗姆·巴伦、托马斯·迪恩斯：《美国宪法概论》，刘瑞祥等译，中国社会科学出版社 1995 年版。

■［日］美浓部达吉：《宪法学原理》，欧宗祐、何作霖译，中国政法大学出版社 2003 年版。

■［日］杉原泰雄：《宪法的历史——比较宪法学新论》，吕昶、渠涛译，社会科学文献出版社 2000 年版。

人名译名对照表

[意]	阿奎那	Saint Thomas Aquinas
[英]	奥斯丁	John Austin
[英]	边沁	Jeremy Bentham
[法]	狄骥	Léon Duguit
[美]	丁韪良	William Alexander Parsons Martin
[德]	恩格斯	Friedrich Engels
[荷]	格劳秀斯	Grotius Hugo
[英]	哈特	Herbert Lionel Adolphus Hart
[德]	康德	Immanuel Kant
[法]	孔德	Auguste Comte
[苏联]	列宁	Владимир Ильич Ленин
[英]	洛克	John Locke
[德]	马克思	Karl Marx
[英]	梅因	Henry James Sumner Maine
[法]	孟德斯鸠	Montesquieu
[法]	让-雅克·卢梭	Jean-Jacques Rousseau
[荷]	斯宾诺莎	Spinoza Baruch
[法]	涂尔干	Emile Durkheim
[美]	威廉·马伯里	William Marbury
[法]	西耶斯	Abbe Sieyes
[古希腊]	亚里士多德	Aristotle
[德]	耶林	Rudolf von Jhering
[美]	约翰·马歇尔	John Marshall
[英]	詹姆斯·布赖斯	James Bryce
[美]	詹姆斯·麦迪逊	James Madison

后　记

《宪法学》教材是马克思主义理论研究和建设工程重点教材。在编写过程中，得到了马克思主义理论研究和建设工程咨询委员会的指导，得到了中央有关部门和有关专家学者的帮助和支持。同时，广泛听取了高校宪法学课程教师和大学生的意见和建议。

本教材由首席专家许崇德、韩大元、李林主持编写。廉希圣、童之伟、胡锦光、莫纪宏、焦洪昌、刘茂林、林来梵、王磊、郑贤君、任进、傅思明等参加了本教材的撰写和修改工作。张磊主持了工程办公室组织的审改和统稿工作。何成、邵文辉、葛明珍、张翔、翟国强、李海青、宋凌云、田岩、冯静、宋义栋、张造群、武斌、王燕燕、汤荣光等参加了具体审改和统稿工作。参加集中阅读并提出修改意见的有：刘海年、朱景文、周叶中、齐小力、甘超英、王人博、李元起、刘永艳、齐延平、王洪祥、宋军、于文豪、潘迪、王亚敏等。

2011 年 8 月

第二版后记

组织全面修订马克思主义理论研究和建设工程重点教材，是推动习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神进教材、进课堂、进头脑的重要举措。《宪法学》（第二版）是在第一版教材基础上修订而成的。在教材修订过程中，得到了马克思主义理论研究和建设工程咨询委员会的指导，得到了中央有关部门和有关专家学者的帮助和支持。同时，也广泛听取了高校专业课程教师和学生的意见和建议。

教材修订课题组由胡云腾、胡锦光、李林任首席专家，胡云腾主持修订，焦洪昌、王磊、任进、江国华、刘茂林、翟国强、张震、王禹、谭红作为主要成员参加修订，李军作为学术助手做了辅助性工作。何成主持了工程办公室组织的审改定稿工作。田岩、冯静、吴学锐、王昆、王勇、曹守亮、张文君、徐立恒等参加了审改。参加集中审阅并提出修改意见的有：张文显、徐显明、朱景文、胡建淼、李树忠、郑贤君、秦前红、王敏远、湛中乐、张翔、姚国建、朱安东、黄宇菲等。

2020 年 10 月

郑重声明

任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》,其行为人将承担相应的民事责任和行政责任;构成犯罪的,将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序,保护读者的合法权益,避免读者误用盗版书造成不良后果,我们将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人进行严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为,希望及时举报,我们将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话　(010)58581999　58582371　58582488

反盗版举报传真　(010)82086060

反盗版举报邮箱　dd@ hep.com.cn

通信地址　北京市西城区德外大街 4 号

高等教育出版社法律事务与版权管理部

邮政编码　100120

意见反馈

为收集对教材的意见建议,进一步完善教材编写和做好服务工作,读者可将对本教材的意见建议通过如下渠道反馈。

咨询电话　400-810-0598

读者服务邮箱　gjdzfwb@ pub.hep.cn

通信地址　北京市朝阳区惠新东街 4 号富盛大厦 1 座

高等教育出版社总编辑办公室

邮政编码　100029

防伪查询

用户购书后刮开封底防伪涂层,利用手机微信等软件扫描二维码,会跳转至防伪查询网页,获得所购图书详细信息。用户也可将防伪二维码下的 20 位数字按从左到右、从上到下的顺序发送短信至 106695881280,免费查询所购图书真伪。

防伪客服电话　(010)58582300

364202 602743
9244 9921

ISBN 978-7-04-052621-9

9 787040 526219 >

定价 47.80元