

回溯中國憲法的產生與變遷發展*

許 昌

摘 要：文章從敘述中國憲法概念的起源入手，概要回顧了清末、民國和新中國的制憲過程和憲法的文本變遷背景，聚焦分析了現行憲法規定的主要內容和核心制度，並自憲法理論和實踐的視角總結出若干重要的啟示。

關鍵詞：憲法 《五四憲法》《八二憲法》 憲法修正案 現行憲法

The Emergence and Development of the Chinese Constitutions

XU Chang

(“One Country Two Systems” Research Centre, Macao Polytechnic University)

Abstract: Starting from the original concept of constitution in the Chinese language, the paper briefly reviews the process of enacting constitution in the late Qing Dynasty, in the ROC period and after the establishment of the People’s Republic of China. It also goes through the background of constitutional text changes, focusing on the analysis of the main contents and core systems stipulating in the current constitutional provisions. From the viewpoint of constitutional theory and practice, the paper summarizes a number of important revelations.

Keywords: constitution, 1954 Constitution, 1982 Constitution, constitutional amendments, current constitution

* 本文發表於澳門理工學院“一國兩制”研究中心於2021年12月14日主辦的“澳門理工學院40週年校慶系列活動‘一國兩制’高端論壇2021——‘一國兩制’實踐與法治國家建設”。

收稿日期：2021年12月14日

作者簡介：許昌，澳門理工大學“一國兩制”研究中心教授

憲法是確認國家與人民的關係，調整和規範國家權力的配置和運行方式，保障公民權利，從而具有至高法律效力、政治性、根本性的國家法律，它具有確認的功能、保障的功能、限制的功能和協調的功能，具有根本性、至高性、政治性等特徵，並具有專門的制定和修改程序。其根本性體現為憲法規定國家社會關係中的基本問題，是治國理政的總章程，內容具有宏觀性和全面性，其他法律都是實施憲法規定的具體法律。其至高性體現為憲法是一切立法的效力基礎和制定依據，是構成國家法律體系淵源和本質的最高法律，決定其他一切立法、行政和司法行為的合法性基礎。其政治性體現為憲法反映着人類社會共同的理念和價值，如人民民主、分權制衡等，反映着特定現實政治中的力量對比關係，特別是統治階級內部協調意志的總和。因此，憲法的內容對於維護一國內和國際現實政治秩序有至關重要的意義，是實現人民主權、保障人民根本利益的核心規範。

中國古代有“憲”的概念，其涵義為一般典章文件的形式，而無區別於民事、刑事和行政規範的特殊分類，正所謂“刑憲不分”。憲法與一般法律相區別的觀念和理論都來自於古希臘和古羅馬時代的觀念和歐洲政治與法律制度的嬗變過程，對中國而言，是比較陌生的“舶來品”。近代意義的中國憲法概念源自於“西學東漸”的潮流，假手日本學者的翻譯才衍生確立；而風起雲湧的“立憲運動”和滿清王朝“仿行憲政”決策，則是甲午戰爭中清國戰敗於東洋刺激起中華民眾“戊戌變法”救亡圖存的直接產物，是1905年滿清“五大臣出洋考察”後總結推崇的世界先進國家治理模式中的首要經驗，憲法的概念及其重要性才為眾所知。¹

一、清末和民國的立憲情況

（一）清末《欽定憲法大綱》和《憲法重大信條十九條》

《欽定憲法大綱》是1908年頒佈的中國歷史上首部憲法文件，共23條，分別規定“君上大權”和附隨的臣民權利義務，旨在維護大清國萬世一系的皇權統治和君主獨尊的家國絕對控制權。《憲法重大信條十九條》頒行於武昌起義後清朝統治即將崩潰的1911年11月3日，歷史上首次確認“皇帝之權，以憲法規定者為限”，而憲法不再欽定，須由國民公選的諮政院起草議決，修正案提案權屬國會，設總理大臣處理日常國務。在短短三年間，憲政體制迅速從君主專制步向“立憲限制皇權”，反映出滿清統治者瀕臨覆亡前的垂死掙扎和無奈讓步，也折射出清末民初中國資產階級民族民主革命波瀾壯闊的思想滌蕩功效。

（二）民國初年南北政府的立憲活動

作為辛亥革命的直接成果，參與武裝起義的南方反清勢力在南京宣告中華民國的成立並推舉孫中山擔任臨時大總統，南方政府展開的立憲活動包括：一是1911年12月3日由各省都督府聯合會議決通過的《中華民國臨時政府組織大綱》，確定臨時大總統和參議院的產生辦法和統治權力，這是組織建構民國的第一部具有憲法性質的法律。二是孫中山領導的南京政府1912年3月公佈的《中華民國臨時約法》，確立主權在民的原則和由各地方選舉組成的參議院選舉總統總攬政務的政權組織結構，旨在約制袁世凱北方政府的治理權限。

¹ 文中所引用的各不同時期的憲法條文和內容，均轉引自相應的憲法正式頒佈文本，在此說明後即不逐一分別加以標註。

作為當時中國政局中最具實力的軍政統帥，在“南北議和”中搶佔先機取得南北政府的共同加冕的最後一任大清內閣總理大臣袁世凱，繼而得到滿清末位皇帝《遜位詔書》指定概括繼承大清國主權而成為“滿漢蒙回藏五族共和”領袖，在北京上任成為中華民國首任大總統，開啟了以其為首的北洋軍閥統治的時代。北洋政府主政時期政權更迭頻繁、政府體制多變，立憲活動也隨之嬗變，主要是：1913年，袁世凱曾參與制定《中華民國憲法草案》即“天壇憲草”，因國民黨操縱參議院否定了袁世凱所主張的總統制而採行內閣制，袁遂動用總統權力宣告解散議會，致使該憲草胎死腹中未能成案。1914年，袁世凱控制的參議院終於通過頒行了《中華民國約法》，確認總統、立法院分享行政和立法權力，實際權力集中於掌控行政權的總統手中，形成的集權政體，為袁世凱兩年後改行君主立憲制的中華帝國洪憲王朝種下了孽種。1919年，時任總統曹錕策動安福系操縱的國會擬寫的《民八憲草》，未經通過即因國會解散而歸於流產。1923年，曹錕終於指揮國會完成修憲程序，頒行新的《中華民國憲法》共13章141條，首次在憲政體制內區分國家事項和地方事項並相應規定各自的政府權限，首次推行按地方議會和選舉團體間選產生國家參議院、按全國人口比例劃定選區選舉眾議員的議會產生辦法，延續實行國會選舉總統並領導全國行政事務的治國體制。1925年，時任臨時政府執政的段祺瑞又醞釀審議新的《中華民國憲法草案》，但很快又隨着段政府的垮台而流產。這十六年間憲政變局中顯而易見的事實是，該階段的憲制立法雖有着尊重和保障民權的名義，但各種政治力量都集中圍繞着替代了君權的國家政權的權力設置、權限分配而爭論不休，在共和制還是君主立憲制、總統制還是議會制、責任內閣制還是總統內閣制問題上，圍繞着一個“權”字反覆爭奪，換一任執政者就變動一次政治體制甚或更迭一部憲法，故憲政體制和當時軍閥爭雄的政局一樣缺乏穩定性。

(三) 國民黨政治現代化進程“三階段說”指導下的憲制立法

孫中山面對中國長期封建專制的現實困難，在1924年寫就的《國民政府建國大綱》中提出，實現中國政治民主現代化的進程，必須漸進地通過軍政、訓政、憲政三個不同管治階段的路線圖和施政策略：軍政階段旨在實現消滅軍閥割據的任務，故應實行軍事征伐和管制；訓政階段旨在展開普遍性的民主基礎建設和民權初步訓練，故只能實行國民黨的一黨執政；直到全國半數以上縣市的公民具備了行使選舉、罷免、創制、複決的條件，才具備實現憲政的條件，選舉出國民代表大會決定實施“行政、立法、司法、監察、考試”五權職限體制，從而開放多黨競爭，實現還政於民的憲政格局。

根據這樣的指導學說，孫中山於1917年建立廣州軍政府，並於1924年頒令《中華民國臨時政府制》出兵北伐，1927年蔣介石領政頒佈《中華民國軍政府組織令》，規定由陸海軍大元帥代表國家行使統治權，形成典型意義的軍政體制。

隨着北伐戰爭以東北軍易幟、國民政府定都南京為標誌取得全面勝利，蔣介石政府先後於1928年頒行了《訓政綱領》、1931年頒行了《中華民國訓政時期約法》，確立起以國民黨黨代會代表國民代表大會領導國民行使政權、並在閉會期間託付國民黨中執委執行並監督國民政府實行國務的“以黨領政、以黨代政”體制，並進一步推行“一個國家、一個政黨、一個主義、一個領袖”的專制統治，充分暴露了蔣介石集團背棄人民、個人獨裁的醜惡嘴臉。

早在1932年國民政府為應對廣大民眾“還政於民”的強烈訴求，通過制憲決議並展開憲法起草

工作，最終於1935年公佈了史稱“五五憲草”的憲法草案，8章148條中規定了總綱、人民之權利義務、國民大會、中央政府和地方制度等，賦予總統國家元首職權，但因依職限享有制憲權的國民大會遲遲未能召開，該法案被長期擱置。直到抗戰結束後，在美蘇兩大國際力量推動下，國共兩黨領袖在重慶召開“國共和談”，與各黨派各界代表進行政治協商，籌組聯合政府，啟動了憲政準備階段。但1946年底國民黨當局徹底撕毀“雙十協議”，單方面組織國統區選舉代表召開“國民大會”，在系統修改“五五憲草”的基礎上宣告通過頒行新的《中華民國憲法》，選舉和任命總統和五院院長，自導自演開啟所謂“民主憲政”的一場鬧劇。但隨着國民黨政權在三年內戰中被趕到台灣島偏安一隅，《中華民國憲法》及其維繫的法統體系土崩瓦解，被宣告廢除。

二、新中國建立首三十年間的憲法制定和修改變遷

中國共產黨在長期革命和根據地建設過程中，曾經提出過不少鼓舞人心、滌蕩時弊的憲法主張，形成過1931年《中華蘇維埃共和國憲法大綱》、1941年《陝甘寧邊區施政綱領》和1946年《陝甘寧邊區憲法原則》等歷史文件，發揮了引領時代進步大勢的作用，但畢竟因適用範圍小、效能影響有限而不具真正意義的憲法性質。中華人民共和國的成立，標誌着新中國制憲、行憲進程的啟始。

（一）確立共和國創立正當性、合法性基礎的“暫行憲法”——《共同綱領》

《中國人民政治協商會議共同綱領》是1949年9月制定通過，共7章60條，確認中國人民解放戰爭和中國人民革命的勝利成果，宣告中華人民共和國及其中央政府的成立，是奠定名為中華人民共和國的新政府合法性和正當性的權威法律基礎，具有暫行憲法的性質。主要內容有四：一是規定了新中國的性質是工人階級領導的、以工農聯盟為基礎的、團結各民主階級和國內各民族的人民民主國家。其政權是中國工人階級、農民階級、小資產階級、民族資產階級及其他愛國民主分子的人民民主統一戰線性質。任務是反對帝國主義、封建主義和官僚資本主義，為中國的獨立民主和平富強統一而奮鬥。二是規定人民行使國家政權的機關是各級人民代表大會及各級人民政府，在普選的全國人大召開之前，由中國人民政治協商會議執行全國人大的職權。三是規定了新中國的經濟、文化、教育、民族、外交等方面的基本政策。四是規定了人民廣泛的基本權利和自由。總之，這是一部新民主主義革命階段的憲法，其國家政權被標定為中國共產黨領導下的多黨派、多界別人士參與的聯合政府。

（二）由新民主主義向社會主義過渡時期的憲法——《五四憲法》

《五四憲法》是1954年首屆全國人大第一次會議通過的，共4章106條，是中國從新民主主義社會向社會主義社會過渡時期的憲法文件，其產生的背景是蘇聯領袖斯大林在1949年、1950年、1952年的一再催促，他認為一個民主國家不能沒有憲法，中國的《共同綱領》是由沒有經過選舉產生的政治協商會議制定的，是一黨提出，其他黨派予以同意的東西，容易被人攻擊，考慮到新中國政權的正當性和合法性，必須盡快地舉行全民普選，從新民主主義社會向社會主義社會過渡。中國共產黨接受了斯大林的建議，於1954年在全國範圍內舉行了各級人大的選舉並在此基礎上召開了首屆全國人大，進行立憲活動。

主要內容有五。一是規定國家基本制度，明確中華人民共和國是工人階級領導的、工農聯盟為基礎的人民民主專政的國家，國家的一切權力屬於人民，人民行使國家權力的機關是全國人大和各級地方人大，其他國家機關由本級人大產生，受其監督，向其負責。國家結構形式是單一制，在統一的國家內部實行民族區域自治。二是規定國家在從新民主主義社會向社會主義社會過渡時期的總任務，是逐步實現國家工業化和社會主義改造。三是規定了過渡時期的經濟制度，包括國家所有制、合作社所有制、個體勞動者所有制、資本家所有制等並實行不同的政策。四是規定了國家權力機關、行政機關、國家主席、檢察機關、審判機關組成的國家機構體系及其活動原則。五是規定了公民的基本權利和義務。

該部憲法體現和反映各方面利益和人民的參與，符合當時的社會實際，從內容到規範都比較完整，體現了當時全國人民的意志和執政黨的需要。但由於中國很快在1950年代後期陷入法律虛無主義的泥沼。雖然《五四憲法》是毛澤東領導憲法起草小組親自起草的，但他竟然說，法律這個東西沒有不行，但不能靠法律治多數人，多數人要養成習慣，民法刑法那樣多條文誰記得住，憲法是我參與制定的，我也記不得了，我們基本不靠這些，主要靠決議、開會。此種狀態達到登峰造極的是1966年“文化大革命”的時期，憲法實際處於停止生效的狀態。

（三）反映“文革”錯誤思想路線的三部憲法文件

《1970年憲法草案》試圖確認指導“文化大革命”的思想原則，但由於爆發了毛澤東和林彪之間為了是否設國家主席議題上的爭論，導致林彪外逃蘇聯的悲劇，該草案也因此而胎死腹中。

《1975年憲法》是1975年四屆全國人大制定的。在確認中國是社會主義國家、中國共產黨居於領導地位、政權屬於無產階級專政性質的同時，也體現了以階級鬥爭為綱、用“文化大革命”的方法解決社會矛盾的指導思想，廢除全民選舉制度，代之以協商指定的辦法，規定黨中央統率全國武裝力量等黨政不分的體制，是對“文化大革命”成果的確證。這將憲法的形式也縮減到只具有政治象徵意義。

《1978年憲法》是適應結束“文化大革命”，在一定範圍內撥亂反正的需要而在1978年由五屆全國人大首次會議制定的，並曾於1979年通過了4點修訂，1980年又通過了專門的修憲決議，廢除了社會革命式激進民主的“四大自由”等規定，但其整體意義上說，仍繼承了“文革”中的許多提法和制度，無法適應改革開放後的新局面。

三、中國特色社會主義新時代的現行憲法及其修改

（一）現行憲法於1982年制定的背景和制度成果

現行憲法是在1978年十一屆三中全會後確立了實事求是團結一致向前看，中國共產黨的工作重點從階級鬥爭轉移到社會主義現代化建設上來的思想路線，徹底否定“反右”、“文革”以來的錯誤政策，提出了中國特色社會主義理論、事業、道路和改革開放的根本方向，對社會主義民主和法治建設提出新的要求，國家領導體制和國民經濟體制開始展開重大改革的背景下制定的，於1982年12月4日由六屆全國人大五次會議通過頒佈的。該部法以《五四憲法》為基礎，總結了憲法實施過程中正反兩個方面的經驗教訓，經過了近兩年的草案全民討論，做到了民主立法、民主制憲，是一部

具有中國特色的，適應中國社會主義現代化建設需要的、穩定完善的憲法典章。

1982年憲法共4章138條，其主要特點是：一是在憲法序言中，宣告了中國共產黨領導全國人民堅持四項基本原則等憲法起草的政治基礎和指導思想，明確黨領導人民制定憲法和遵守憲法，在憲法和法律的框架內活動的原則，豐富了社會主義法治思想的內涵。二是將公民的基本權利與義務列於國家機構設置及其權力的規範之前，體現了人民主權、保障人權的現代法治原則。三是恢復設置國家主席，設置國家中央軍事委員會等國家機構來行使國家權力，體現了黨政分開的政治原則。四是為國家改革開放展開社會主義現代化建設、精神文明建設和法治建設提供了強有力的保障和動力。五是規定了在特殊需要時得設立特別行政區，實行“一國兩制”的特別行政區制度。六是形成了保持憲法長期性、穩定性的法治基礎，開創了以憲法修正案方式修訂憲法的憲制慣例，不再動輒重新起草新憲法。

(二)1988年、1993年、1999年和2004年制定的四個憲法修正案

1988年七屆全國人大會議通過了憲法修正案的第1-2條，規定了私營個體經濟的憲法地位和土地使用權的合法轉讓制度。

1993年八屆全國人大會議通過了憲法修正案的第3-11條，確認中國正處於社會主義初級階段，明確地將國營經濟改名為國有經濟、計劃經濟改為市場經濟、農村人民公社體制改為農村中的家庭聯產承包為主的責任制等。

1999年九屆全國人大會議通過了憲法修正案的第12-17條，增加規定鄧小平理論為國家發展建設的指導思想，實行依法治國、建設社會主義法治國家，將國家基本經濟制度表述為以公有制為主體，多種所有制經濟共同發展，將社會分配原則表述為堅持按勞分配為主體、多種分配形式並存的分配制度，將農村經濟形態表述為農村集體經濟組織實行家庭聯產承包制，承包經營為基礎，統分結合的雙重經營體制，增加表述個體經濟、私營經濟等非公有制經濟是社會主義市場經濟的重要組成，修改反革命罪為危害國家安全罪等。

2004年十屆全國人大會議通過了第18-31條憲法修正案。增寫三個代表為國家發展建設的指導思想，在物質文明、精神文明基礎上增加政治文明，在愛國統一戰線組成人員中增加了社會主義事業的建設者，明確公民合法私有財產不受侵犯，徵收要給予相應的補償，國家建立和健全社會保障制度，尊重和保障人權，對非公有制經濟形式給予鼓勵、支持和引導，依法進行監督和管理等。

(三)2018年憲法修正案的背景和內容

2018年十三屆全國人大一次會議通過了憲法修正案32-52條，較大幅度地修改了現行憲法的相關篇章和條文，以適應國家進入習近平中國特色社會主義新時代的社會發展要求和戰略構想。其主要內容：一是在憲法首條規定中國共產黨的領導是中國特色社會主義的本質特徵，二是取消國家主席、副主席的任期限制，三是明確中央軍委實行主席負責制，四是增加設立國家監察機關，五是增加設區的市的地方立法權，六是設立憲法宣誓制度等。

四、現行憲法規定的主要內容和核心制度

現行憲法經過五次修改，目前形成的是序言加4章正文共143條的體例，其主要內容和核心制度是：

(一)關於國家的國體、政體和國家結構形式

國體是人民共和國，一切權力屬於人民。政體是作為工人階級領導的，工農聯盟為基礎的，人民民主專政的社會主義國家，人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會，後者由民主選舉產生，對人民負責，受人民監督。國家行政機關、監察機關、審判機關、檢察機關都由人民代表大會產生，對它負責，受它監督。國家結構形式是包括民族區域自治在內的單一制，中華人民共和國是全國各族人民共同締造的統一的多民族國家。國家機構內部實行民主集中制的原則，中央和地方的職權劃分遵循在中央統一領導下充分發揮地方的主動性、積極性的原則。

(二)關於國家的根本性質和根本任務

中華人民共和國以社會主義制度為根本制度，國家的根本性質是社會主義。中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵，社會主義建設事業必須依靠工人、農民和知識分子，團結一切可以團結的力量，結成由中國共產黨領導，有各民主黨派和各人民團體參加的，包括全體社會主義勞動者、社會主義事業的建設者、擁護社會主義的愛國者、擁護祖國統一和致力於中華民族偉大復興的愛國者的廣泛的愛國統一戰線。

國家的根本任務是，沿着中國特色社會主義道路，集中力量進行社會主義現代化建設，中國各族人民將繼續在中國共產黨領導下，在馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論、“三個代表”重要思想、科學發展觀、習近平新時代中國特色社會主義思想指引下，堅持人民民主專政，堅持社會主義道路，堅持改革開放，不斷完善社會主義的各項制度，發展社會主義市場經濟，發展社會主義民主，健全社會主義法治，貫徹新發展理念，自力更生艱苦奮鬥，逐步實現工業、農業、國防和科學技術的現代化，推動物質文明、政治文明、精神文明、社會文明、生態文明協調發展，把中國建設成為富強、民主、文明、和諧、美麗的社會主義現代化強國，實現中華民族的偉大復興。

(三)關於國家憲法的根本原則和制度

1. 人民主權原則及其所體現的人民代表大會制度

人民主權原則又稱為主權在民原則，指國家權力屬於人民，為人民所用，來源於人民，決定於人民，由人民當家作主。有別於封建專制的“主權在君”和形形色色的“代議民主”體制，中國憲法規定人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會，人民依照法律規定，通過各種途徑和形式管理國家事務，管理經濟和文化事業，管理社會事務。

人民代表大會制度是實現人民主權的根本制度和有效途徑，人民通過直接選舉和間接選舉逐級產生地方和全國人民代表大會，產生各級國家機構，全國人大是國家最高權力機關，行使國家立法權和重要事項的決定權，產生中央國家機構並監督其職權行使，集中體現了人民的意志。

人民民主專政包含對人民民主和對人民的敵人實現專政的兩重涵義，這和民主的本意指“多數人的統治”是相契合的。人民是相對於敵人的政治概念，其範圍伴隨着不同時期的歷史任務而有所變化，在中國現階段，人民包括全體社會主義勞動者、社會主義事業的建設者、擁護社會主義的愛國者、擁護祖國統一和致力於中華民族偉大復興的愛國者。

2. 堅持走中國特色社會主義道路的原則及其制度

社會主義是從資本主義社會向共產主義社會過渡的一個歷史階段，是在生產力高度發達，突破了生產資料的私人佔有制並實行生產資料的公有制、按勞分配，追求共同富裕的社會組織形式。中國特色社會主義是馬克思主義普遍真理與中國革命和建設具體實際相結合的產物，其理論、政策、制度及其實踐是當代中國的寶貴精神財富。正如同中國憲法明確宣告的那樣，中國在長期處於社會主義初級階段的過程中，必須始終不渝地堅持中國共產黨的領導、堅持馬列主義毛澤東思想、堅持社會主義道路、堅持人民民主專政，這歸根結底可歸納體現為堅持走中國特色社會主義道路這一根本政治原則和相應的具有社會主義性質各項國家制度。故此，憲法開宗明義地規定以社會主義制度為國家根本制度，並明確指明在政治上實行以中國共產黨作為核心的、領導各民主黨派實行多黨合作和政治協商的政黨制度；在經濟上堅持以公有制為主體、多種所有制經濟共同發展的基本經濟制度，實行各盡所能、按勞分配為主體、多種分配形式並存的社會財富分配制度；社會主義的公共財產神聖不可侵犯，公民的合法的私有財產不受侵犯，都依法受到國家的保護。

3. 人權原則及對公民權利和自由的憲法保障

人權是指人基於人而理所當然享有的權利，即人作為人維持其生存，形成獨立人格，保持人的尊嚴，完善自己的權力。保障人權始終是世界上所有人共同追求的宗旨，是國際公約和各國施政共同維護的目標。憲法以專章的方式確認、保障和規範中國公民所享有的各項權利和自由，全面的、概括性、實質性地專門就公民的人身權利、平等權利、政治權利、經濟權利、社會文化權利、司法訴訟權利、特定少數人的權利保護等事項範疇作出專門規定。保障了憲法權利的真實性、普及性和根本性，並由此奠定了國家保障人權法律體系和制度體系的憲制基礎。

4. 法治原則及其以憲法為核心的法律體系

憲法規定中華人民共和國實行依法治國，建設社會主義法治國家。國家維護社會主義法制的統一和尊嚴。一切法律、行政法規和地方性法規都不得同憲法相抵觸。一切國家機關和武裝力量，各政黨和各社會團體，各企業事業組織都必須遵守憲法和法律，一切違反憲法和法律的行為必須予以追究。任何組織或個人都不得有超越憲法和法律的特權。這裏強調的是任何政黨、領袖、機關、軍隊都必須在憲法範圍內活動，以憲法為根本制度和原則的根據和判斷標準，不得主張超越憲法的權威，不得違反憲法的規定。依據憲法制定的國家法律、行政法規、監察法規、軍事法規、地方性法規、民族區域自治法規、特別行政區法律、行政規章、監察和軍事規章，依位階構成完整的法律體系，但都不得與憲法相抵觸，都必須依據憲法制定並取得效力。國家權力機關之間按照職權分工的原則，依法設置和行使權限，並都對人民代表大會負責，按照民主集中制的原則履行職權，接受人民監督。

(四) 關於公民權利和自由的憲法保障

憲法以第二章24個條文確定了中華人民共和國公民的基本權利和義務，明確了尊重和保障人權的宗旨，確立了公民在法律面前一律平等的原則，確立了權利和義務相統一相對應的原則，並具體列明瞭對公民的平等權、政治權利、宗教信仰自由權利、人身權利、人格尊嚴、住宅和通訊自由、通訊秘密受保護、批評建議申訴控告權利、勞動和休息的權利、社會保障權利、老年人及殘疾軍人

和殘疾人的權利、受教育權、科研文學藝術創作的權利、婦女平等權、婚姻家庭權利、華僑的正當權利等，加以確認並作了宣示性的保障規定。憲法還相應地規定了公民需承擔維護國家統一和全國各民族團結的義務，遵守憲法和法律、保護國家秘密、愛護公共財產、遵守勞動紀律、遵守公共秩序、遵守社會公德的義務，維護國家安全、榮譽和利益的義務，保衛祖國、抵抗侵略，依法服兵役和參加民兵組織的義務，納稅的義務，維護他人合法權利的義務，勞動和受教育的義務等。上述權利和義務的確認和保障，已根據憲法的規定由國家立法機關形成多層次、多領域專門性的法律法規而形成的法律體系和國家行政機關全面的執法體系及國家司法機關的司法裁判構成完整的公民權利保障的制度體系，使之得以具體實施。

（五）關於國家機構的設置、權限及其相互關係

在國家權力機關集中決定國家重大事項，行使制憲權、立法權、監督權的基礎上，依照憲法規定設立的國家主席、國家最高行政機關即中央人民政府、國家監督機關、國家軍事機關、國家司法機關和國家檢察機關，由國家權力機關決定產生，由憲法和各機關的組織法規範和調整其職權行使，對國家權力機關負責並接受其監督。中央和地方各級人大的關係表現為：縣、區以下的地方人大代表，由公民選民直接選舉產生，其會議為相應的層級的地方國家權力機關，決定當地的重大事項；省、直轄市、自治區和全國人大代表由下級地方人大會議間接選舉產生，其會議為相應層級的國家權力機關，決定相應層級的重大事項。相應層級的地方政府、監察機構、法院和檢察院，由相應層級的地方人大會議產生，向相應層級的地方人大負責。

四、小結

回顧中國憲政變遷的歷史，啟示我們：一是中國的制憲和修憲活動真實反映着中華民族文明發展，中國社會步入現代治理的道路，憲法確定的是中國各族人民奮鬥的成果，得之不易，來之珍貴。從君主專制到資產階級民主共和國，從新民主主義革命到中國特色社會主義事業的發展，每部憲法都帶有鮮明的時代特徵，帶有鮮明的政治色彩，說明憲法高度政治性的特徵。二是憲法本質上是“人民與國家之間的契約”，“公民權利的確認書”，“寫滿人民權利的一張紙”，中國的憲法確認公民權利和自由的規定，從無到有，從附屬於君權到獨立於君權，從排列在國家政權體系之後到列於國家權力機構之前，從冠之於民權到憲法規定保障人權，是數代人前赴後繼的犧牲和奮鬥換得的，但如何將書本紙上的權利化為現實，不僅需要國家機關實施有關憲法的各項措施切實有效，而且需要全體公民的共同努力和不懈奮鬥。三是憲法規定的國家政治體制，反映着不同歷史發展時期階級力量對比特別是統治階級的協調意志。北洋軍閥和國民黨政府圍繞着黨政關係、軍政關係、民主還是專制的道路和方向的問題踟躕困惑，引發天怒人怨而倒台。新中國逐漸探索和開拓中國特色社會主義思想道路事業制度的偉大實踐不斷與時俱進，核心都離不開如何設置國家政權，如何分配國家機關的權限，如何保障人權等根本問題，解決得好就政通人和，國泰民安，解決得不好，也會缺乏穩定性而失卻人心。四是樹立依法治國、依憲治國，維護憲法的權威和法制的統一性，必須切實以憲法作為判斷是非，指導和規範行為的惟一標準，決不允許任何政黨、社會團體、任何公民擁有超越法律、超越憲法的權力。讓我們用實際行動，牢固樹立憲法觀念，維修憲法權威，伸張憲法權利，確保憲法實施。