



当代浙江学术文库
DANGDAI ZHEJIANG XUESHU WENKU

宪法基本国策研究

余湘青 著

XIANFA JIBENGUOCE YANJIU

浙学



中国政法大学出版社

浙江省社科联省级社会科学学术著作出版资金资助出版

(编号: 2014CBB06)

宪法基本国策研究

余湘青 著



中国政法大学出版社

2015 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

宪法基本国策研究/余湘青著. —北京:中国政法大学出版社, 2015.9
ISBN 978-7-5620-6315-5

I. ①宪… II. ①余… III. ①宪法—研究—中国 IV. ①D921.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 226638 号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908285 (总编室) 58908433 (编辑部) 58908334 (邮购部)
承 印	北京京鲁数码快印有限责任公司
开 本	787mm × 1092mm 1/16
印 张	11.5
字 数	180 千字
版 次	2015 年 9 月第 1 版
印 次	2015 年 9 月第 1 次印刷
定 价	35.00 元



前言

传统自由主义宪法以人权规范和组织规范为主，所勾勒出的乃为“自由民主的宪政秩序”。然而，个人自由与国家自由的紧张关系，总是导致人类社会在“自由的危机”与“极权的危机”间交替摆荡。面对虚幻的自由与真实的个体差异的巨大鸿沟，传统的宪政国家通过基本国策入宪，为个人的自主、自决与自我负责创造条件。而对于现代化后发国家来说，被古典宪政国家奉为主臬的“个人—国家”的对抗模式显然不适用新兴民族国家中的人民对于国家的期待，在宪法中凸显国家目的和国家任务于是成为实现这种全民期待的重要方式。这也就是这种肇始于魏玛宪法的基本国策条款都可以在众多国家的宪法觅得踪迹的原因。

基本国策所规定的是国家的发展方向、重大或基本的国家目标和任务，它所约束者为国家，要求国家有积极的作为。然而，宪法基本国策在外观上总是具有国家“自我立法”的特质，乃至各国宪法基本国策内容罗列着一系列庞大的国家命题，其“自我宣示”的神圣与庄严却无从获得真正的正当性。它的正当性需要在宪法以外方能觅得。不同的基本国策的样态体现出整体主义与个体主义这两种不同的宪法国家目的观，恰是从宪法的角度描述了国家主义（整体主义）与自由主义两个不同路向的国家目的观。而最终，它们都以“以人为目的”的国家观为自存与发展的哲学原点。

当然，从本质上看，宪法基本国策无非是一政治决断，这也就是为什



么与基本权利和宪法原则相比，基本国策总是需要被引起足够警惕的原因；也就是为什么基本国策在宪法结构中必须居于一种次要和补充的地位，否则不仅会稀释宪法保障基本权利的功能，弱化传统基本权利的作用，而且容易制造宪法上的不安的原因。随之而来的结论是，立足于一国现实的基本国策正当性实则来自于民主的正当性。它作为共识性规范，必须由合法的民主程序容纳足够的全民共识，方能满足全民期待。从这个意义上说，无论是一国基本国策内容的多寡，还是是否符合我们书中所分析的两个模式任意一种，抑或是否具备三个层级的内容，都取决于民主的决定。

这不得不令我们认真审视我国的宪法和宪法学理论。1982年宪法是传统自由主义宪法的因子、前苏联宪法的留存、魏玛宪法的魅影和中国百年革命与历史群像的集大成者。正因为其历史的宏阔和成分的复杂，个人权利与国家义务、国家责任的明线与基本国策与国家任务的暗线交织而成的宪法样态，隐藏着冲突与矛盾的基因。可喜的是，我们越来越重视基本国策的研究，不仅在于它所隐含的强烈的中国问题意识，而且由于它所具有的宪法委托效力，以及它在解释宪法、宪法原则和宪法规范时所能起的作用。三十年以来，宪法确实以开放和包容的姿态容纳了更多我们此前所无法想象的元素，也在一定程度上催生了宪法学研究中的浪漫主义精神。事实上，我们在宪法学研究中必须以一种更加清醒和冷静的立场来进行研究——对于已有的，我们不能轻言放弃；对于我们想有的，我们也要想好如何才能真正拥有。无论如何，对于宪法基本国策——我们必须认真对待。

余湘青

2015年9月



目 录

前 言... 001

导 论... 001

第一章 宪法基本国策的变迁... 015

第一节 宪法基本国策的制定与展开... 015

一、宪法基本国策的起源... 015

二、宪法基本国策的集大成者——魏玛宪法... 018

三、魏玛宪法基本国策的内容及其世界影响... 020

第二节 世界各国宪法基本国策内容... 022

一、主要欧洲国家宪法基本国策内容... 022

二、主要亚洲国家宪法基本国策内容... 030

三、主要拉丁美洲国家宪法基本国策内容... 035

第三节 我国宪法基本国策的内容及其变迁... 037

一、民国北洋政府时期宪法（草案）基本国策的内容... 038

二、民国南京政府时期宪法（草案）基本国策的内容... 040

三、新中国宪法基本国策的内容... 046



第二章 宪法基本国策与国家目的... 048

第一节 政治哲学中的国家目的观... 049

第二节 宪法中的国家目的观... 062

第三章 宪法基本国策的法理基础... 069

第一节 宪法基本国策的内涵... 069

一、我国政治话语中的基本国策... 070

二、我国法律法规中的基本国策... 073

三、宪法基本国策的内涵... 079

第二节 宪法基本国策与宪法基本权利... 084

第三节 宪法基本国策与宪法原则... 089

第四章 宪法基本国策的构造... 093

第一节 宪法基本国策的构造：两种模式与三个层级... 094

一、导向型宪法基本国策... 097

二、构建型宪法基本国策... 098

三、要素型宪法基本国策... 100

四、我国宪法中基本国策层级结构的具体体现... 102

第二节 构建型宪法基本国策解读一：“人权条款”... 107

一、“人权条款”的性质：是否仅为宪法原则... 108

二、“人权条款”是否为导向型基本国策... 110

三、“人权条款”作为构建型基本国策... 112

第三节 构建型宪法基本国策解读二：“法治条款”... 115

一、实行依法治国——形式法治原则... 116

二、建设社会主义法治国家——构建型基本国策... 119

三、国家和社会建设过程中的法治原则与法治目标... 122

第四节 要素型宪法基本国策：“社会保障条款”... 124

一、社会保障的法理基础... 124

二、“社会保障条款”作为要素型宪法基本国策... 126

三、社会保障权可以从宪法基本国策中导出吗... 129

第五章 宪法基本国策的效力... 131

第一节 宪法基本国策的效力基础... 132

一、宪法基本国策效力的伦理基础... 134

二、宪法基本国策效力的逻辑基础... 135

第二节 宪法基本国策的效力范围与类别... 137

一、宪法基本国策的效力范围... 137

二、宪法基本国策的效力类别... 138

第三节 基本国策的宪法解释示例... 153

一、国家干预受教育基本权的限度... 154

二、国家对以“在家教育”方式实现受教育基本权的积极保障义务... 157

三、《家庭教育法》的立法：进一步的保障义务... 159

参考文献... 161

导 论



—

宪法的概念与内容，正如人类自有宪法以来的历史一样，风云莫测、捉摸不定。宪法不断地以体制的、制度的、价值的种种形态变换着自己的外在面貌，以至于也许只有英国宪法学家詹宁斯的评价最为恰当：“宪法是一种转变中的事物，像万花筒的色彩一样变幻不定。”〔1〕

在传统的宪法学理论中，宪法的发展史即宪法基本权的发展史，亦即通过对“先于国家”的自然权利的阐发，来确保个人自由免受国家权力的干预，尤其防御国家权力向极权化拓展。这与启蒙运动中个人主义和自由主义思想的全面释放紧密相关。然而，在现代化后发型国家，历史的吊诡往往在于：一方面，现代民主、法治社会所需要的成熟公民和公民观都亟待培育；另一方面，则是全球化背景下，需要奋起直追的国家命题。正如亨廷顿所言：“除了西方，世界其他地区在现代化进程中，中央集权、民族融合、社会动员、经济发展、政治参与、社会福利等，不是依次而至，而是同时发生。”〔2〕在这种背景下，如何保持国家与社会的同步发展，要比确立“个人—国家”对抗模式下的传统国家观复杂

〔1〕〔英〕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，第一版序言，第11页。

〔2〕〔美〕亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华译，上海人民出版社2008年版，第38页。



得多。

这也就是为什么自有立宪政治以来，随着新兴民族国家的兴起，令宪法本身的结构和内容都发生了巨大变化的原因。在这些国家中立宪行为往往伴随着驱除鞑虏、争取独立、在国际斗争中获得成功等一系列外部条件的改善而发生，其本身就是建国或获得政治合法性的重要指标。因此，被古典宪政国家奉为主臬的“个人—国家”的对抗模式显然不适用新兴民族国家中的人民对于国家的期待，在宪法中凸显国家目的和国家任务于是就成为实现这种全民期待的重要方式。基本国策的规定于是就成为宪法中国家权力与人权规定以外的“第三种结构”，成为魏玛宪法的一个重要组成部分，并在大多数新兴民族国家宪法中落地生根，幻化为印度宪法中的“国家政策指导原则”、西班牙宪法中的“社会和经济政策指导原则”、葡萄牙宪法中的“国家任务”、泰国宪法中的“国家的政策路线”、菲律宾宪法中的“国家政策”、马来西亚联邦宪法中的“国家发展计划”或更多国家宪法中的社会经济权利条款，等等。可见，基本国策已经构成当今不少国家现代宪法之独特的内容（可见于本书第一章的梳理），成为各国宪法与宪政多样性的活跃因子。

但是，宪法国策条款的规定虽然为国家设定了远景目标，但并不意味着国家就一定会朝这个方向发展下去。在缺乏市民社会历史基础的国度，受传统政治和传统文化的影响，国家在市民社会之上，“国家常常从上面对市民社会施加权力，市民社会与国家被置于对抗的关系上”。^{〔1〕}在国家主义和集体主义的背景下，个人只是一个处于关系场域中的角色，而不是一个可以自我决定、自我实现、自我完满的个人。因此，在传统的二元结构尚没有真正实现的背景下，“第三结构”的出现在一定程度上制造了宪法结构内部的紧张关系，为宪政实践提出了新的难题。对于中国这样的国家而言，具有师法西方的“后发优势”或者只是革命乐观主义精神的体现而已，现实则更可能是——前有虎狼而自身又尾大不掉的“后发劣

〔1〕〔日〕川岛武宜：《现代化与法》，王志安等译，中国政法大学出版社1994年版，第13、46页。

势”。^{〔1〕}从这个意义上来看，立宪——从某种意义上来说，不过是历史的某个时刻而已。它能否成为改变历史走向的时间节点，并不在于依样画葫芦画得够不够好，而在于能否从西方的立宪主义中获取有效的养分，又结合本国的实际探索出一条新的国家治理道路。

这不得不令我们认真审视我国的宪法和宪法学理论。从某种意义上说，1982年宪法是传统自由主义宪法的因子、前苏联宪法的留存、魏玛宪法的魅影和中国百年革命与历史群像的集大成者。正因为其历史的宏阔和成分的复杂，个人权利与国家义务的明线、国家任务与国家责任的暗线交织而成的宪法样态，隐藏着冲突与矛盾的基因。面对宪法规范与宪法事实之间的冲突日益激烈，^{〔2〕}在中国问题意识下，单纯从西方自由主义、个人主义抑或单纯从意识形态传统阐释宪法不仅是乏力的，而且是狭隘的，对于宪法的理解和阐释必须与历史、与时代、与现实社会连接起来，才能真正发挥宪法的实效。因此，加强对宪法基本国策的研究，不仅能突出中国宪法学研究的“中国问题意识”，完善宪法学的基本理论体系。同时，也更有利于通过宪法解释来维持宪法结构的开放性，避免宪法被“整体遗忘”。

〔1〕正如王人博教授所指出的：“近代中国，在引入、理解、接受并传播宪政的时候，主要在于寻求各种‘替代现行社会秩序’的方案，走了一条‘富强为体，民主宪政为用’的道路。然而，忽略和遗忘宪政的基本原则和构建方式，单纯追求‘语境’中的宪政，往往是脆弱的，而对自身文化、传统积淀非常深厚的中国来讲更是如此”。可参见王人博：《宪政的中国之道》，山东人民出版社2003年版。

〔2〕有些学者已经注意到了部分的原因来自于1982年宪法所存在的内部体系性冲突。张吕好在“1982年宪法与社会主义法律体系的关系”一文中就指出：“1982年宪法容纳了人权保护的宪政理念，进步巨大。但法律制定究竟是宪法安排的结果还是政治权力安排的结果，不能得到清晰的解释。与立法侧重于国家制度、社会管理立法相比，与公民自由有关的很多重要法律没有被制定出来，如宪法第35~38条等亦未见其规范效力的实现。因此，法律体系的内部结构存在着偏颇与失衡，反而不利于宪法规范能力的强化。”可参见张吕好：“1982年宪法与社会主义法律体系的关系”，载《政法论坛》2012年第6期。谢立斌则主要关注了宪法中人的形象的变迁，他指出1982年宪法实施的初期，生活于计划经济体制下的个人不具有完全独立的人格，宪法上的人的形象仍然是以各种组织和单位的成员身份出现的、不自由、不独立的个人。但是宪法实施30年来，这种消极被动的人的形象被逐步修正。可参见谢立斌：“宪法上人的形象变迁及其在部门法中的实现”，载《华东政法大学学报》2012年第6期。童之伟则从1982年宪法原文与修正案组合方式的角度探讨了相关问题，可参见童之伟：“我国宪法原文与修正案的组合问题”，载《中国法学》2003年第3期。



二

基本国策在我国是一个通行的概念。它总是与党中央制定的国家性和全局性的重大政策联系在一起,以至于中学政治课本、大学通用课本《中国近代史纲要》中都有对于基本国策的表述。^{〔1〕}宪法学界对于基本国策的概念并不一致。有些学者认为国策是国家为社会生活制定的方针与目标。^{〔2〕}然而,如果将国家为社会生活制定方针与目标看作是国策的基本内容,那么岂不意味着国家可以决定何为应该的社会生活与不应该的社会生活,而就此限缩了公民的自我决定权与社会的自由空间?因此,通说认为是“国家整体发展的基本方向和基本原则”,^{〔3〕}或立国之基础政策^{〔4〕}较为妥当。从最广泛的意义上说,宪法基本国策确实规定的是国家的整体发展方向和发展目标,但“基本方向和基本原则”的提法难免容易与宪法原则等混淆起来。^{〔5〕}

〔1〕 基本国策的研究,目前来看较多集中于马克思主义哲学和政治学领域。尤其集中于关于计划生育、男女平等、一国两制等小型化基本国策研究。但是对于基本国策的系统研究在马克思主义哲学、政治学领域也不多见,专门性的著作、博士学位论文、硕士学位论文都未曾有过。论文最早可见于杨光裕、徐则林的“基本国策论——关于基本国策的理论探讨和建议”(载《理论探索》1991年第2期)和1995年李骏登、梁丽娟的“论基本国策”等文对之稍有论述。21世纪以来,继2004年田平“我国基本国策的内容及渊源”一文以后,有2007年林治波“究竟什么是基本国策”,2008年苏杨、杨文庄“对我国基本国策若干问题的分析和建议”,2008年苏杨、尹德挺“我国基本国策的实施机制:面临的问题及政策建议”,2012年龚仁伟“基本国策的特定含义与政策判定”等文。

〔2〕 郑贤君:“论国家政策入宪与总纲的法律属性”,载《宪政与行政法治评论(创刊号)》,中国人民大学出版社2004年版,第208页。

〔3〕 莫纪宏:《宪法学》,社科文献出版社2004年版,第215页。自魏玛宪法由张君勱先生介绍我国以来,宪法中的基本国策研究即行开始。在吴庚教授的《宪法的解释与适用》、林纪东教授的《中华民国宪法逐条释义》、李惠宗教授的《宪法要义》、法治斌、董保城教授的《宪法新论》和荆知仁教授的《宪法论衡》等宪法学著作中都有相关的专门论述。

〔4〕 (台)张木雄、徐永熹、周宗宪:《宪法与国家发展》,元照出版公司2007年版,第207页。

〔5〕 陈新民教授在描述德国基本国策制度的发展过程中,认为德国《基本法》可以归纳出五个明确的国家目的规定——即民主原则、法治国家原则、社会国原则、联邦国原则以及共和政体原则,是为“宪法的缩影”。他此处的描述将基本国策、国家目的和宪法原则互相等同,可见学界对此问题亦不甚清晰。可参见(台)陈新民:《宪法学释论》,三民书局2008年版,第932页。

可是,要厘清宪法基本国策的概念和内涵,就不能单纯从经验出发来获得实证的结论,而是应当将经验事实与价值结合起来。通过本书第一章的实证分析我们发现,作为国家整体发展方向的基本国策与宪法的国家目的观关系密切。在以“个人—国家”对抗模式为主的自由主义宪法中,基本国策的内容总是较少。而在以“个人—国家”依存模式为主的宪法中,基本国策的内容会较多。因此,宪法的国家目的观构成了对基本国策的价值依归。

从“个人—国家”的关系出发来分析和探讨基本国策,首先应当清楚的是:基本国策规范的对象是国家,它要求国家有积极地作为实现国家目标和国家任务。但是,宪法作为国家的根本法,不可能对国家发展目标事无巨细、无一遗漏地进行规定,因而宪法中所规定的基本国策,只能是国家基本或重大的目标和任务。其次,由于基本国策与一国的文化、历史、法治和社会经济发展状况等密切相关,通说中基本国策的概念尚难以与政治现实中的国策内容进行区分。尤其是,通说没有将法治的因素考量在内,对于那些法治后发型的国家来说,将某些法治国建构的目标如法治国、民主国乃至福利国等在宪法中予以规定,就应看作是基本国策。由此便可说明(正如笔者将在本书第四章所做的那样),为什么我们国家1982年宪法中的“法治国原则”属于基本国策而不属于宪法原则。而在最狭义上,基本国策通常指某些宪法设定的具体目标或任务,如国防、外交、社会保障等。

但随之而来的结论将是:与先于国家的人权规范不同,宪法中的基本国策内容不过是一政治决断而已。基本权利首先是可请求的主观权利,而这必将决定基本国策与基本权利相比,只具有较弱的规范效力。基本国策乃是客观的政策指示,本质上缺乏主观的权利性,个人不得仅凭基本国策的规定,而要求其实现主观权利。当然,由于基本国策提供了客观的国家发展方向,其可以作为人权的特殊保障或特别限制条款的来源。在第三章的第二节,笔者将对之进行详细的阐述。

于此,在第三章的第三节,宪法原则与基本国策的区别也就变得较为显明。传统立宪主义的宪法原则作为宪法规范的重要组成部分,主要解决



的是统治的合法性问题，本质上属于社会强制规范，宪法原则一旦在宪法中确定下来，就具有了形成制度的功能，并且不能被随意删减；而基本国策作为政体的基础和条件，属于一种社会共识规范，多数情况下并不依赖于国家强制力予以落实。

三

既然宪法基本国策是一种政治决断，那么基本国策的正当性便也无从谈及。因为政治是不问正当性与否的。如此一来，国家在宪法中放入各种各样的国策规定，进行“自我宣示”便漫无禁忌。事实上，这也是先于国家的人权规范与后于国家的国策内容，抑或传统宪法的二元结构与第三结构在宪法中发生冲突的根本原因所在，个体自由与国家自由的紧张关系在此一览无遗。

当然，我们可以将希望寄托于民主的正当性。多数人所作的政治决定总是要比少数人的决断更符合大众的利益，更容易为大家所接受。在宪法基本国策的形成过程中，民主程序的真实到场与充分的意见沟通、交流和商谈都对宪法基本国策凝聚“全民共识”有着重要的影响。因此，真正而非虚妄的民主的政治决定，对于宪法基本国策来说至关重要。

然而，民主的正当性不过是基于“多数人”的正当性，其正当性的来源只是人数优势的累积。它只是更容易接近真理，却绝非就能成为真理。历史上，“民主暴政”也不是没有发生过。因此，尽管民主很重要，但如果将宪法基本国策的正当性只是求诸民主，却也依然还是不够的。

这个独特的观察角度来自于德国。德国的独特之处在于其身处西方而又“反西方”的历史轨迹。^{〔1〕}魏玛宪法的特殊性其实并不在于文本的特殊性，而在于德国历史与当时政治现实的特殊性。在西方社会中，德国是较晚进入现代化历程的国家。英、美、法等现代化先发国家在实现工业化的

〔1〕 在那本得到托马斯·曼高度赞扬的《德意志人》中，德国学者卡勒尔就是从这些“独特”开始介绍德意志的。可见于〔德〕埃里希·卡勒尔：《德意志人》，黄正柏等译，商务印书馆1999年版，第122页。

过程中,虽然各有各的不同,但在社会结构这个面向上,这三个先发国家的转型都是成功的。在经历了各自的暴力革命后,它们的社会结构更加均衡,有利于民主的生成与发展。摩尔曾言:“一个国家所选择的现代化方式,会在下一阶段上改变另一国家观察问题的角度。正是由于洞察到这一点,维布仑发明了如今时兴的新词:‘落后的优越性’。”^[1]事实证明,维布仑是过于乐观了。因为对于德国而言,未经自然转型的社会结构,以及在先发国家现代化逼近的夹缝中求生的困难局面,导致它的现代化转型是被动的,不是自然而然形成的。所以,德国的转型是通过一种“自上而下的革命”完成的,虽然实现了工业发展与繁荣的目标,可其所付出的代价却可谓是世界性的。

正是因为看到了自由主义的资本主义所带来的严重问题,因此魏玛宪法中才会有大量国策条款的内容。魏玛宪法第二节的“共同生活”、第四节的“教育与学校”、第五节的“经济生活”等融入了众多基本国策的规定,承袭了德国国家学与国家法研究历来重视国家发展方向和国家任务的传统,开创了社会国家、福利国家的先河。应该说,宪法中的基本国策条款虽非魏玛宪法所首创,但若论条文之多、影响之巨则非魏玛宪法莫属。当然,有学者认为,德国“魏玛宪法一向被视为基于无数妥协而得的产物,绝非一受共同或至少同质性之宪政秩序理念之支配而形成的作品”,这直接导致了魏玛宪法的覆亡。^[2]

德国的典型意义在于:

一方面,不能因为魏玛宪法的覆亡就否定基本国策在宪法中的价值和地位。它所揭示的是自由与平等之间的紧张关系,对人之为人的拷问。古典哲学中的人的形象,是以理性人的面目出现的,它不问现实生活中人与人之间的巨大差异。然而,俗世的生活中又有几个那样真正意义上的人?魏玛宪法无疑正视了这一现实,它发展了“现代人的发展模式”。毫无疑问,

[1] [美]巴林顿·摩尔:《民主与专制的社会起源》,拓夫、张东东译,华夏出版社1987年版,第335页。

[2] (台)蔡宗珍:“关于魏玛宪法的几点思考”,载《翁岳生教授七秩诞辰祝寿论文集——当代公法新论(上)》,元照出版公司2002年版,第610页。



在今天这个物质丰富的时代，人们早已经从 20 世纪以前的“生存模式”发展到今天的“发展模式”，其核心是由人的另一本性——可完善性——来决定。人们不再仅仅需要粮食和水，而是需要那种自我完善所需要的条件，比如环境条件、教育条件、社会医疗条件等，而这些条件的获得并不是个人所能自主决定的（这意味着依托个人自由是无法实现的），它需要国家或社会来实现。这就必然衍生出“国家任务—国家责任”的宪法基本国策。因此，基本国策在二战后大量进入到各国的宪法文本中，并不是历史的偶然，而恰恰是历史的必然。

另一方面，德国国家主义发展的极致，以血淋淋的现实戕害了人类幸福。国家自由漫无限制，终极便只能是深重的苦难。在宪法的领域，这也正是本书最根本的焦虑所在——即宪法传统二元结构与第三结构在宪法内部所形成的紧张关系是否导致宪法的溃散。魏玛宪法的溃散无疑将这一困惑推向高潮：基本国策内容在宪法中的大量存在，对宪法“公民权利—国家义务”的经典结构构成了冲击，会稀释宪法人权条款的功能；而且其有赖于民主的政治决定和国家的积极作为，客观上会降低宪法的有效性，因此这是基本国策研究中必须要重视的现实。从这个意义上看，二战后德国《基本法》回归二元结构的道路，以人性尊严作为整个宪法的基础，并以社会国原则替代众多基本国策条款的理路更加值得深思。这个转向的意义绝不亚于基本国策内容进入魏玛宪法的历史意义。

四

很显然，基本国策的正当性既无从在宪法中寻得答案，也无从在民主正当性中获得依据，而是必须寻求哲学上的理论支持。“以人为目的”的国家目的观为国家自存与发展的哲学原点。当然，“以人为目的”的国家目的观，本身也还存在着紧张关系，因此它在政治哲学上表现为国家主义（整体主义）与自由主义两个不同路向的国家目的观（参见第一章第一节）。

整体主义（国家主义）的国家目的观自古典时代理论以来，一直强调的是个人对于国家的依存关系，但及至黑格尔时发展成了国家绝对主义，

国家成为凌驾于市民社会之上的绝对存在。到了马克思那里，整体主义体现为“全人类的共同幸福”，国家作为一部分人欺骗另一部分人的社会异化形态，国家则逐渐走向了消亡。而自由主义的国家目的观则强调个人先于国家而存在的权利，国家作为帮助个人实现的辅助力量而存在。

从宪法的角度观察，哲学上的这两种不同路向的国家目的观在宪法上就表现为两种不同的宪法国家目的观。个体主义的宪法国家目的观，体现为宪法中人权规范的至上地位，强调个人与国家的对抗关系，国家不得干预和侵害个人先在的权利。整体主义的宪法国家目的观表现于宪法中，则是对国家的强调重于对个人的重视，强调一体实现国家的富强（参见第二章第二节）。

当然，以上两者并不都是截然分离的。在政治哲学理论中如此，在历史现实中亦如此。正如大多数国家并不都是“自由国家”或“极权国家”，而是在两者之间摆荡。也正如基本国策的内容并不是在各国宪法中或有或无的问题，而只是多少的问题。即使如美国宪法，也不是没有基本国策内容，也不是没有相关判例。

由不同的国家目的观而形成的宪法中不同的国家目的观，具体到为国家设定长期目标方面，就出现了两种不同的导向型基本国策模式：前者是以国家发展优先的模式，而后者是以个人发展优先的模式。由此，型构出不同的国策体系。在以国家发展优先的模式下，个人主要是以国家的部分存在，个人发展取决于国家的发展。在以个人发展优先的模式下，个人以国家主体的面目出现，国家奉行消极不作为义务，不能为个人生活设定目标。这也就解释为什么在有的国家基本国策构成宪法的重要内容，而在有的国家比如美国，基本国策条款少之又少。

无可否认的是，无论是国家发展优先的模式还是个人发展优先的模式，其实都具有个人发展与国家发展两条脉络，差别只是在于脉络之间的主从关系并不相同。在不同的脉络中，社会、经济、教育、个人的各种要素基本相同，但是其排列组合的方式却大为不同。在以国家发展优先的基本国策体系，就会发现个人发展是以国家发展的副线存在。这个时候，人这一基础性要素以国家的部分的面目出现，成为国家的人口资源，与国家经济、