

党政干部用书

宪法学原理与适用

王 勇◎主编

党政干部用书

宪法学原理与适用

王 勇◎主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

宪法学原理与适用 / 王勇主编. —北京:法律出版社,2017.4

ISBN 978 - 7 - 5197 - 0750 - 7

I. ①宪… II. ①王… III. ①宪法学—中国—党校—教材 IV. ①D921.01

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 070152 号

宪法学原理与适用
XIANFAXUE YUANLI YU SHIYONG

王 勇 主 编

策划编辑 郑 导
责任编辑 郑 导
装帧设计 鲍龙卉

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 三河市龙大印装有限公司
责任校对 王沁陶
责任印制 张建伟

编辑统筹 独立项目策划部
开本 720 毫米 × 960 毫米 1/16
印张 27
字数 410 千
版本 2017 年 6 月第 1 版
印次 2017 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400 - 660 - 6393

第一法律书店/010 - 63939781/9782

西安分公司/029 - 85330678

重庆分公司/023 - 67453036

上海分公司/021 - 62071639/1636

深圳分公司/0755 - 83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 0750 - 7

定价:68.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序 言

党的十八届四中全会明确提出“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”。“依宪执政”作为执政理念，终于正式写进党的全会文件之中，成为执政党治国理政的基本方式。“依宪执政”核心在于领导干部这一“关键少数”要树立宪法权威，依据宪法治国理政。因此，如何强化领导干部宪法思维成为重要的理论与实践问题。党的十八届四中全会强调法治教育，特别是公务员宪法教育的重要性，提出“完善国家工作人员学法用法制度，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”。要把宪法教育作为党员干部教育的重要内容，使各级领导干部和国家机关工作人员掌握宪法的基本知识，树立忠于宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的自觉意识。对此，针对领导干部的宪法学培训教材的编撰也就显得尤为重要。从目前来看，专门针对领导干部的宪法培训教材比较少，而实践中的需求比较大，本教材恰恰适应了这一需求。

该教材具有以下几个鲜明的特点：

第一，紧扣时代脉搏，展示最新的宪法学理论研究成果。宪法学具有鲜明的时代性，回应和调整不同时期的宪法课题与民众期待，赋予社会变革以宪法的基础与界限，塑造健全的主流价值观与稳定的宪法秩序。正是基于此，在宪法学教材的编写中既要确保宪法学的“专业槽”功能得以强化，同时，还要关注社会发展进程中的热点、难点与焦点问题，为社会发展提供具有解释力的理论依据与分析工具。党的十八大以来，宪法被提到治国理政依据的重要高度，习近平总书记强调“依法治国，首先是依宪治国；依法执政，关键是依宪执政”，并要求“必须依据宪法治国理政”，以“履行好执政兴国的重大职责”。这些是在研究宪法的指导思想，对此，该教材都做了详细的阐述。从内容上看，教材分为基础理论、基本权利、

国家权力、宪法保障四个部分,在对宪法学内容进行全面论述的基础上,紧扣“宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施”这一中心,有的放矢、突出重点。在具体论述上,该教材也做到了既介绍宪法学通说的观点,又把当前理论研究中热点观点进行梳理,充分展示宪法学研究的最新前沿理论动态。

第二,回归宪法学本土性,着力增强领导干部的宪法思维。基于宪法学“中国意识”,在教材编写中要坚持面向中国实际,追求以问题为导向的学术理念,致力于解决现实中的实践问题。领导干部培训教材更应该以需求为导向,紧扣领导干部最需要解决的核心问题,增强领导干部宪法思维。宪法是社会共识的基本体现,对于领导干部来说,理解并弘扬宪法核心精神,是在尊重宪法权威和规范的效力基础上的一种宪法思维方式,本身是具有合理性、科学性的。对领导干部这一“关键少数”而言,宪法观念是对宪法精神的发自内心的真诚信仰,维护宪法,捍卫宪法中所提出的共和国的核心价值观,也就是尊重人民的健康生命,维护社会的基本共识,这应该成为所有公职人员的基本价值观。该教材围绕培育领导干部宪法思维与宪法观念,以问题为导向,侧重于从解决中国法治实际出发,抓住当前中国强化宪法实施、树立宪法权威中的重要知识点,充分彰显宪法的学术与社会价值,力求体现宪法学的“中国性”。同时,从该教材的编写人员可以看到,均为在党校教学第一线的教师,对公务员所需要了解的宪法知识有较准确地把握。

第三,坚持理论与实践紧密结合,突出教材的可读性。领导干部的培训不是简单的传授理论,必须改变从理论到理论的刻板模式,而坚持从理论到实践,使理论与实践紧密结合。该教材坚持以问题为导向,不是从理论到理论的空洞演绎,更不是简单的对国外理论照搬照抄,而是紧扣宪法学实践中的难题,给领导干部学习宪法提供理论指导与实践支持。领导干部有别于全日制大学生,因此,如何把理论知识转化为实践中的具体应用,进而帮助其解决实践中面临的问题显得尤为重要。例如,在实际工作中,我们有时候面对法规之间的冲突,法律和法律的冲突,法律和法规的冲突,比如行政法规和地方性法规的冲突;等等,应该怎样思考和处理呢?面对此类问题,必须牢固坚持任何组织和个人都必须尊重宪法法律权威,都必须在宪法法律范围内活动的原则,都必须依照宪法法律行使权力或

权利、履行职责或义务,任何人不得有超越宪法法律的特权。绝不允许任何人以任何借口任何形式以言代法、以权压法、徇私枉法。因而,该教材在每一篇专门设置了典型事例专章,以实践中发生的典型案例或实践为样本,通过分析和介绍这些案件背后蕴含的宪法学知识点,以及易于被忽视的宪法学问题,找到符合宪法精神的解决路径,实现理论与实践之间的紧密结合,也使整本教材从体系到内容显得十分新颖。

是为序。

中国人民大学法学院院长、教授 韩大元
2017年4月

目 录

引 言	(1)
-----------	-------

第一篇 基础理论篇

第一章 宪法的概念与本质	(19)
第二章 宪法的产生与发展	(34)
第三章 制宪权理论	(58)
第四章 宪法的分类与结构	(64)
第五章 宪法的基本原则	(81)
第六章 本篇典型事例	(90)

第二篇 基本权利篇

第一章 基本权利的概念与功能	(107)
第二章 基本权利的保障与限制	(123)
第三章 人身权利	(137)
第四章 政治权利	(153)
第五章 经济社会文化权利	(171)
第六章 本篇典型事例	(189)

第三篇 国家权力篇

第一章 国家权力概述	(209)
第二章 国家政权组织形式	(233)

第三章 中央与地方的关系	(249)
第四章 国家机构	(265)
第五章 本篇典型事例	(282)

第四篇 宪法保障篇

第一章 宪法保障概述	(299)
第二章 宪法实施	(318)
第三章 宪法解释	(335)
第四章 宪法监督	(354)
第五章 本篇典型事例	(372)
附：中华人民共和国宪法	(393)
附：参考文献	(417)
后 记	(423)

引 言

一、宪法具有治国安邦的属性

习近平总书记在《谈治国理政》一书中明确指出：“宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程。”宪法之所以是治国安邦的总章程，具有治国安邦属性，是因为它的正当性，是因为它所规定的基本内容具有根本法的属性，是因为它解决了国家的重要问题。

宪法作为人民在长期的社会生活中所形成的共识，调整着国家生活的重要且根本的方面，体现了社会共同体的基本价值，具有正当性和至高无上的权威。所以，宪法要求“任何组织或者个人都必须在宪法和法律范围内活动，任何公民、社会组织和国家机关都要以宪法和法律为行为准则，依照宪法和法律行使权利或权力、履行义务或职责”。

宪法的根本目的是保障公民的基本权利，这是宪法的最高价值追求。宪法以保障公民基本权利为终极目的，宪法所确定的基本社会制度、基本原则、国家基本框架和公权力分配体系，就是为了更好地约束公权力，让公权力放入制度的牢笼中，防止它被滥用，防止它侵犯公民的权利。宪法的价值追求是与中国共产党全心全意为人民服务的价值追求相吻合的。宪法的制度设计，也是为了更好地保障公民基本权利的。所以，“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。”

宪法规定了国家的国体，规定了国家的基本经济制度、基本政治制度、公民的基本权利等重要内容。这些重要的内容本身就证明了宪法的治国安邦属性，从一定程度上来说，宪法是组织国家的国家组织大法。一个国家的国体，一个国家的基本经济制度、基本政治制度、公民的基本权利决定着国家的大政方针，是执政党执政的基础，所以，宪法实质上决定着国家的政治属性。这意味着，宪法在整个社会规范体系中具有至高无上的地位，其他任何法律规范，任何其他形式的社会规范都不能与宪法相

冲突,都要符合宪法的基本精神和价值,任何国家机关和个人都必须尊重和遵守宪法,治国安邦必须宪法至上。

在实践中,宪法主要解决五个方面的问题,这也确定了其治国安邦的属性。一是解决人民与国家的关系问题,确定了国家主权归属。在我国,现行《宪法》第2条第1款明确规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。”二是解决人民如何行使主权的问题。三是宣示公民基本权利,解决公民与国家权力之间的关系问题。四是解决国家机关之间的关系问题。在实践中,宪法是通过构建什么样的制度,解决这一问题的呢?宪法是通过构建具体的政权组织形式去解决这一问题的。比如,我国的政权组织形式是人民代表大会制度,它确定了人民主权的机关,确定了这个机关如何行使人民主权,在符合我国国情的基础上,解决了人民与国家的关系问题。所以,习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话中曾指出:“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制度安排。”五是解决国家整体与部分、中央与地方之间的关系问题。国家整体与部分、中央与地方之间的相互关系可通过宪法所规定的国家结构形式体现出来。我国是单一制的国家结构形式。

所以,宪法具有治国安邦属性,是治国安邦的总章程,在实践中,没有宪法统帅下的统一完备的法律制度,就不可能谈及执法、司法、守法、法律监督,乃至更多的方面。坚持依法治国,首先就要坚持依宪治国,坚持依法执政,关键是坚持依宪执政。^[1]

二、宪法要解决的具体重大问题

(一) 宪法解决人民与国家的关系,确定国家主权归属

人民是一个近现代概念,在我国,现阶段人民是指全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护中国共产党和中国特色社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者。一般理解,现代意义上的人民是作为公权力的来源和宪法合法性的“整体”的概念。所以,宪法明确确定了人民主权原则,解决人民与国家的关系问题,确定国家主权归属于人民。

[1] 参见王勇:《论宪法实施的基础》,载《理论与改革》2016年第3期。

人民享有国家主权,是国家主权的归属者,这源于人民主权理论,它由卢梭等近现代学者创立,并随着时代的发展得到完善。马克思主义者合理吸收其内核,认为人民群众是历史的创造者。人民主权观念在现代社会的深入人心。宪法是人民制定的,而一国的人民得到了独立自由,这正是作为制宪权的主体“人民”着手制定宪法的基础。那么,“人民”作为一个整体,如何通过法律层面体现出来呢?国家主权又是怎样归属于人民的呢?对这个重大问题,宪法理论需要回答,并需要在现实中通过具体的宪法制度设计予以解决。

国家主权是近现代社会的一个宪法基础理论问题,回答上述问题,首先需要清楚国家主权理论。国家主权理论的奠基者是法国著名思想家博丹,他在1593年所撰写的《共和国六书》中第一次系统地论述了主权的概念及其归属,认为主权是国家的固有权利,它指的是一个国家独立自主处理自己内外事务,管理自己国家的最高权力。国家主权是近现代社会的一个宪法基础理论问题。博丹认为,国家主权是共同体所有的绝对且永久的权力。随着社会的发展,主权的重心渐渐移向作为独立范畴的民族国家,并通过宪法予以确认,这样实质上也是促进了宪法制度在各国如雨后春笋般的迅速建立。特别是“二战”后,独立的主权国家既包括政治上的独立,又包括经济上的独立,这种独立需要通过一国宪法予以肯定,也就是说,宪法赋予了国家独立存在的合法性。

那么,国家独立存在的情况下,其主权的归属主体是谁呢?

现代宪法理论认为,一个国家的主权只能归属该国的全体人民,只有人民才是国家主权的归属者,如果说宪法制定权是“关于国家政治存在样式和形态的具体的总决断的政治意志”,^[1]那么,只有人民才是一国宪法制定的唯一制宪权主体。这正是宪法确定的人民主权原则。人民主权意味着,永远准备着为人民而牺牲政府,而不是为政府而牺牲人民。^[2]人民主权理论可以推导出宪法监督的主体,从最广泛意义上来说,就是人民。

[1] C. Schmitt, *Verfassungslehre*, 1954, SS. 75 - 76. 转引自[日]芦部信喜:《制宪权》,王贵松译,中国政法大学出版社2012年版,第3页。

[2] 参见[法]卢梭:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆1980年版,第76页。

人民主权理论虽然从历史起源上可以追溯到雅典民主时期,但是,真正具有现代意义烙印的人民主权理论则是民族国家形成以后的产物,它兴起于启蒙时代,针对当时封建的君权、神权、特权,法国思想家卢梭曾系统阐述了反君权、反特权的人民主权理论,确立了政治的道德原则——人民、主权、公意三位一体的人民主权原则。^{〔1〕}人民主权理论在法国大革命期间曾得到实践,比如当时颁布的《人权和公民权宣言》(以下简称《人权宣言》)这一纲领性文件,就非常典型且非常完整地体现了人民主权思想。这一实践至今仍有价值,因为这一宪法性文件永存青史并影响深远,它至今仍然光彩熠熠,成为人民主权思想的重要实践标志。

人民主权解决的是国家权力的最终归属问题,即合法性问题,也确定了人民具有对宪法实施的监督权利。该理论的产生与发展从法理层面为现代意义上的宪法诞生奠定了基础。反之,宪法诞生后首先要解决的问题就是国家权力的归属问题。

我国宪法作为一部社会主义宪法,明确宣告:“中华人民共和国的一切权力属于人民,”充分肯定了人民的主体地位。世界上有很多国家的宪法也明确了人民主权原则。这样,通过宪法解决了人民与国家的关系,确定了国家主权归属问题。国家主权归属于人民,人民享有宪法监督权利。

(二) 宪法解决人民如何行使主权问题

国家的一切权力属于人民,人民又是如何行使主权?如何监督宪法实施呢?人民主权的思想和保障宪法监督问题主要通过宪法制度的精巧设计体现出来。

人民如何行使国家权力,既需要理论上的支撑,更需要把理论指导实践,在现实的制度设计中完整的展现出来,这会是一个复杂的较为漫长过程。在古希腊时期,由于城邦制度的存在,在规模有限的城邦政治中,每一位公民原则上都能直接参与公共事务的讨论及决策,所以,直接民主是实现人民主权的主要形式。但是,现实中,有的国家全面实行直接民主却是有困难的,因为“直接民主不仅需要人口少、面积小、公民时间充足等

〔1〕 参见陈端洪:《政治法的平衡结构——卢梭〈社会契约论〉中人民主权的建构原理》,载《政法论坛》2006年第5期,第145页。

条件,而且易于导致制度丧失对危机的防范力、总和为零的政治及制度功能性失衡。”〔1〕所以,潘恩首先提出平等的代议制政府是管理一个庞大的共和国的最好方式。代议制原理的核心,就是论证人民只有通过选举代表才能更好地行使自己的主权。虽然只有人民才能通过组成立法机关和指定由谁来行使立法权,选定国家的形式,〔2〕但是,人民也需要通过选举代表来实现自己主权,也就是说,人民实现主权需要一个选举制度的安排,这是组建政府的合法性基础。事实上,这种理论在诸多国家已经得到认可,并已经付诸实践。

这样,构建代议制政府,〔3〕就需要完善的选举制度,通过选举形成国家的立法权主体,这其实就是卢梭所说的政治体的立法权问题,在解决了政治体的立法权的同时,一并建构了国家行政权。所以,在卢梭看来,立法权与行政权是分离的,主权者假如可能具有行政权的话,那么,权利与事实就会混淆不清,以至于人们再也弄不清楚什么是法律,什么不是法律。〔4〕该理论对各国宪法制度的建设影响深远,也包括中国。在我国,也有完善的选举制度,全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都是由民主选举产生的,要对人民负责,接受人民的监督;相应地,国家的其他公权力机关,包括国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,并对它负责。人民通过定期选举自己的代表,定期召开各级人民代表大会,对公权力机关实施监督,这实质是人民通过运用人民代表大会制度实现了人民权力。

我国宪法不仅很好地解决了人民如何行使主权的问题,而且对宪法监督予以了制度设计。具体来说,《宪法》第62条规定,全国人民代表大会监督宪法的实施,撤销或者改变全国人大常委会不适当的决定;《宪

〔1〕 参见[美]乔·萨托利:《民主新论》,冯克利、阎克文译,东方出版社1993年版,第282~287页。

〔2〕 参见[英]洛克著:《政府论》,叶启芳、翟菊农译,商务印书馆2004年版,第88页。

〔3〕 关于代议制,“一方面,卢梭的主权者在现代代议制政治中一般情况下是退隐的,而卢梭又坚决地反对主权的代表制;另一方面,卢梭坚持个人平等的参与权,反对中间的社会组织……,”但是,“现代代议制的政治结构已经演变为主权者——主权代表——政府——中间社会组织——臣民。”参见陈端洪:《政治法的平衡结构——卢梭〈社会契约论〉中人民主权的建构原理》,载《政法论坛》2006年第5期,第161页。

〔4〕 参见[法]卢梭著:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆1980年版,第124页。

法》第67条规定,全国人大常委会解释宪法,监督宪法的实施。根据宪法上述规定,我国对法律、行政法规、规章等规范性文件的审查权,主要由全国人大及其常委会来行使,全国人大常委会是我国常设宪法监督机关。当然,宪法只是一种原则性的设计,它为宪法监督制度的确立与完善提供了依据,虽然全国人大常委会是我国常设宪法监督机关,但并非专门宪法监督机关,^[1]建立专门的宪法监督机关是我国宪政建设的重要任务之一。

尽管广义上的宪法监督主体是多元的,甚至也包括了公民,但是,对于违宪问题,还是需要专门的机关予以判定更有说服力。著名学者王世杰、钱端升先生在其所著《比较宪法》一书中关于违宪问题曾专门指出:“要决定一种法律或命令是否违反宪法,所应注意者不外两点。一为法律或命令的成立,曾否具备宪法上所规定的条件。……一为法律或命令的条文,有无违反宪法条文的规定。这是法律或命令的实质问题”。^[2]对此,两位学者分别引用了美国和奥地利两国不同的制度,分析了如何对待违宪的法律或命令,而所引用的制度都是法院作为专门机关的违宪确认制度。可见,依靠专门司法性质的机关予以宪法监督,裁判违宪问题更为普遍。专门机关的违宪审查制度是宪法监督方式上最权威、最有效的监督方式。要意识到,违宪审查是监督宪法实施的一种手段,^[3]违宪审查实质上是对国家机器运转的审查,是保证国家机器在宪法的轨道上正常地运行,纠正国家机器越出宪法轨道的行为,它不仅关系到宪法的权威和公民的人权保障,而且对国家生活会发生非常重大的影响,有时甚至直接影响到国家的前途和命运。所以,该制度的建立需要慎重,需要条件成熟后通过宪法确认,不能一蹴而就。

(三) 宪法宣示公民基本权利,解决公民与国家权力之间的关系问题

公民是指具有一国国籍并依据该国宪法和法律享有权利和义务的自然人,公民具有独立的人格,是现代社会中对个体身份所施加的无差别的称呼,代表了现代政治的参与精神和现代法治的平等理念。

[1] 参见刘茂林、陈明辉:《宪法监督的逻辑与制度构想》,载《当代法学》2015年第1期,第21页。

[2] 王世杰、钱端升著:《比较宪法》,中国政法大学出版社1997年版,第301~303页。

[3] 参见李步云主编:《宪法比较研究》,法律出版社1998年版,第385页。

公民是个现代概念,不同于传统社会中的市民、臣民。现代公民“逐步整合了市民的理性自由选择、臣民的义务消极服从与选民的投票积极参与三种特质,并在法国大革命之后以法律形式完全确立了角色形态”〔1〕。正因为这样,近现代宪法确定的是公民的基本权利。

公民基本权利也称宪法权利,是宪法规定的公民享有的最高法律位阶的权利,是公民政治地位、法律地位的体现。公民的基本权利是人权的范畴,它是人之所以为人的权利,是公民实施某一行为的可能性。国家权力属于人民,国家机关只是权力的行使者。如果说人民指的是“整体”,那么公民就是一个一个的“个体”了。宪法的最高价值是保障人权,其实质就是保障以公民基本权利为核心的人权,所以说,保障公民的宪法权利是至关重要的。可以说,公民基本权利是国家权力的基础,而国家权力则是用于保障公民基本权利的。宪法的实现依赖公民基本权利与国家权力之间的良性协调。保障公民基本权利,就需要协调好公民基本权利与国家权力之间的关系。如何解决这一问题呢?

首先,宪法明确自己的最高目标追求是保障公民的基本权利,即保障人权。对公民基本权利的保障是世界上大多数国家的宪法的最终目标追求,之所以精巧地设立宪法制度,适当地分权监督,就是为了防止公民基本权利受到公权力的侵犯。宪法最高的价值与追求是充分保障公民的基本权利。在宪法监督制度实践中,如果法官忽视宪法所保障的基本权利,就视为公权力的侵害,公民可以据此提起宪法诉讼。〔2〕

其次,宪法明确宣示了公民基本权利的具体内容。公民的基本权利内容丰富,宪法一般明确这些基本权利:政治权利和自由,即选举权和被选举权,以及言论、出版、集会、结社、游行、示威权等;社会经济权利,即财产权、劳动权、劳动者休息权、退休人员生活保障权、获得物质帮助权、受教育权等;获得救济的权利,即申诉控告权、取得国家赔偿权、补偿权等;社会生活权利,即宗教信仰自由权利、教育科学文化权利和自由等。当然,各国宪法所明确的公民基本权利内容不尽相同。我国宪法明确享

〔1〕 [英]巴特·范·斯廷博根:《公民身份的条件》,郭台辉译,吉林出版集团有限责任公司2007年版,译者序第2页。

〔2〕 参见陈新民:《德国公法学基础理论》(上册),山东人民出版社2001年版,第313~314页。

有基本权利的主体十分广泛,确认并保障的公民权利和自由的范围也十分广泛。从一定意义上讲,公民基本权利实现的过程,也是公民监督宪法实施的过程。

最后,宪法通过具体的制度设计约束与控制国家公权力的行使。宪政意味着对公权力的控制。“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不移的一条经验。”^{〔1〕}宪法一般通过三种方式来限制国家权力:一是限制国家权力行使的方式和范围,并明晰公权力的界限;二是将国家权力按照一定标准划分,并合理配置给不同的国家机关;三是明确公民对公权力的监督权利。前两种方式,目的是为了更好地实现对公民基本权利的保障,第三种方式,是为了让公民直接监督与约束公权力的行使,也是广义上宪法监督的直接形式。比如,我国《宪法》第2条第3款规定:“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。”第27条第2款规定:“一切国家机关和工作人员必须依靠人民的支持,经常同人民保持密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民服务。”监督原则实质是赋予了公民直接监督公权力的权力,是广义上的宪法监督,它是具体解决公民与国家权力之间关系的重要原则。

这样,宪法明确其最高价值追求是保障公民基本权利,通过法治原则、分权原则等去合理地配置国家权力,防止公权力的滥用,并通过公民对公权力的监督、约束,予以宪法监督,保障公民基本权利的实现。

所以,宪法的价值、监督制度的设计、公民基本权利的实现紧密融为一体,让作为人类政治文明重大发明的宪法熠熠闪光。

(四) 宪法解决国家机关之间的关系

宪法是法律,自然要调整一定的社会关系,与其他法律所不同的是宪法不调整一般的社会关系,它调整的是国家的重大社会关系,包括国家机关之间的关系。

宪法通过构建一国的政权组织形式,实质也调整了国家机关之间的关系。政权组织形式是指国家权力的组织形式以及国家权力的实现或运作机制,它反映着政权组织内部的结构状况以及各个组成部分之间的关

〔1〕 [法]孟德斯鸠:《论法的精神》(上),商务印书馆1961年版,第154页。

系。一个国家建立什么样的政治体制,采用何种权力运行方式,是由一个国家的国情决定的。由于各国对主权理论的理解不同,对人民内涵的理解也不尽相同,同时,各国的历史文化传统也有较大差别,所以,不同国家的宪法中对于如何设计政权组织形式,基于文化传统等存在诸多差异。

世界上主要有这样几种类型的政权组织形式:一是君主立宪制。这种形式是指国家的最高权力实际上或名义上由君主一人掌握。当代社会,实行君主立宪制国家的君主一般只是一种象征地位,如英国、日本、瑞典等。在这些国家中,议会具有主导地位,是最高权力机关,内阁掌握实际的权力,内阁对议会负责。二是共和制。这包括:议会内阁制,如德国、意大利等,即由在议会中占多数席位的政党组成政府,对议会负责;总统共和制,如美国,即由选举产生的总统直接组成政府,对选民负责;委员会制,如瑞士,即由议会选举若干委员组成联邦委员会,集体行使国家管理权;半总统制,如法国,即政府对议会负责,总统与总理分享权力,总统不是政府首脑,但是可以主持内阁会议,与总理相比,总统享有更多的权力等。可见,各国的政权组织形式不一样,这与各国的文化、历史传统是息息相关的。只要符合各国国情,只要宪法确立了人民主权原则,不同的政权组织形式,都值得研究。

我国的政权组织形式是人民代表大会制度,这不同于以上各国。我国《宪法》第2条第2款明确规定:“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。”我国的人民代表大会制度让人民主权落在实处,使宪法监督有了可靠的制度保障。具体来说,人民代表大会制度是按照民主集中制原则设计的,它表现为:国家权力是统一的,它是由人民直接或间接选举的代表机关统一行使,国家的行政机关、司法机关由人民代表大会产生,并对人民代表大会负责,接受人民代表大会的监督;国家权力机关与国家行政、司法机关分工不同、职责不同,人民代表大会统一行使国家权力,但不代行行政权、审判权、检察权,不同的国家机关分别行使不同的权力,国家行政机关是国家权力机关的执行机关,人民法院是审判机关,检察院是法律监督机关。在监督宪法实施方面,监督机关包括全国人大及其常委会及其授权机构和组织等。另外,根据《宪法》第99条的规定,地方各级人民代表大会在本行政区域内负有保证宪法实施的职责,因此地方各级人民代表大会及其常委会也是重要的宪法监督