

21 21世纪法学系列教材

国家特色专业（法学）教材

宪法学

CONSTITUTIONAL LAW

俞德鹏 著



法学阶梯
INSTITUTIONES



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

21

21 世纪法学系列教材

国家特色专业(法学)教材

宪法学

Constitutional Law

俞德鹏 著



法律出版社

始于1954年

www.lawpress.com.cn

好书,同好老师和好学生分享

图书在版编目(CIP)数据

宪法学/俞德鹏著. —北京:法律出版社,
2015.5

ISBN 978 - 7 - 5118 - 8008 - 6

I. ①宪… II. ①俞… III. ①宪法学—中国 IV.
①D921.01

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 110110 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/陈 慧

装帧设计/凌点工作室

出版/法律出版社

编辑统筹/法律教育出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京泰山兴业印务有限责任公司

责任印制/沙 磊

开本/720×960 毫米 1/16

印张/19 字数/350千

版本/2015 年 6 月第 1 版

印次/2015 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)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939653

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、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 8008 - 6

定价:32.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

出版说明

法律出版社作为中国历史最悠久、品牌积淀最深厚的法律专业出版社,素来重视法学教育图书之出版。

原“21 世纪法学规划教材”系列作为本社法学教育出版的重心,延续至今已有十余年。该系列一直以打造新世纪新经典教材为己任,遍揽名家新秀,因其卓越品质而颇受瞩目并广受肯定。当前,根据法学教育发展变化的客观需要,本社将原有教材系列调整重组,形成新编“21 世纪法学系列教材”,以便更好地为法学师生服务。

中国的法学教育正面临深刻变革,未来的法学教育势必以培养高素质法律人才为目标,以知识教育与应用教育相结合、职业教育与素质教育相结合、精英教育与大众教育相结合为导向,法学教育图书的编写与出版也将由此进入变革与创新的时代。

为顺应未来法学教育的改革方向和发展趋势,本社将应时而动,为不同学科、不同层次、不同阶段、不同需求的法学师生量身打造法学教材及教学辅助用书。在教材方面,将推出课堂教学系列、实训课程系列、通识课程系列、简明本系列、双语教学系列等;在教学辅助用书方面,将推出案例教程系列、法规教程系列、练习与测验系列、法学讲座系列、专业培训系列等。或革新,或全新,以厚基础、宽口径、多元化、开放性为基调,力求从品种、内容和形式上呈现崭新风采,为法学师生提供更好教本与读本,同享规划教材之盛。

“好书,同好老师和好学生分享”。本社在法学教育图书出版上必将继往开来,以精益求精的专业态度,打造全新“21 世纪法学系列教材”,传播法学知识,传承法学理念,辅拂法律教育事业,积累法律教育财富,服务于万千法学师生和明日法治英才。

法律出版社

作者简介

俞德鹏

江西婺源人,1965年出生。现任宁波大学法学院教授,硕士研究生导师,宁波市人大常委会,中国农工民主党宁波市委副主委,中国宪法学研究会理事,浙江省法学会法理学法史学研究会副会长。主持全国教育科学规划项目1项,教育部人文社会科学课题1项,浙江省哲学社会科学规划项目4项。出版专著6部,独著教材2部,发表论文50余篇。主要著作有:《城乡社会:从隔离走向开放——中国户籍制度与户籍法研究》,山东人民出版社2002年版,获浙江省人民政府哲学社会科学优秀成果二等奖;《城乡居民身份平等化研究》,中国社会科学出版社2009年版;《社会救助专项立法研究》,中国社会科学出版社2014年版;《政治法学》,法律出版社2014年版;《政治法学研究》,中国社会科学出版社2015年版。

前 言

一、本书的研究对象

本书所言的宪法学是广义宪法学,即关于民主政治法律体系的学说。宪法概念有广义、狭义之分。狭义宪法即作为国家根本法并具有最高法律效力的宪法典;广义宪法即宪法部门,是一个以宪法典为核心包括宪法性法律、宪法惯例、宪法判例等在内的法律规范体系,是民主国家的政治法,是民主国家调整狭义政治关系的法律规范体系。与此相对应,宪法学也有广义、狭义之分。狭义宪法学即研究宪法典的学说,广义宪法学即关于民主政治法律体系的学说。

以广义宪法学进行教学,也就是把宪法典和选举法、立法法、监督法、组织法、政党法、自治法等宪法性法律纳入一个系统的法律体系进行教学,更有利于学生理解宪法学原理和掌握宪法学知识。狭义宪法学教科书往往拘泥于宪法典条文的规定,对宪法性法律和现实的政治制度涉及不多,以致学生不清楚宪法实施的全貌。比如,宪法典规定我国各级国家机关领导人均由各级人大选举产生或由各级人大决定任免,宪法学教科书也这样表述,学生也就不明白各级党委及其组织部门在各级国家机关领导人产生过程中所起的重要作用。显然,只有理解政党法和中国共产党对国家和社会的领导制度,了解党管干部原则,才能了解我国各级国家机关领导人产生的实际过程。

二、本书的结构体系

《宪法学》教材主要阐述广义宪法学的基本原理和基础知识,主要内容依先理论、后实务,先公民、中社会、后国家的思路分为四大部分。

第一部分是宪法基本理论以及宪法历程,包括第一章和第二章,主要阐述关于宪法典、广义宪法、宪法渊源、宪法本质、宪法基本要素、宪法创制、宪法实施、宪法监督等基础概念和基本原理,介绍古代宪法、中世纪宪法、西方国家的宪法史、中国宪法的历程等。

第二部分是人权和公民基本权利,包括第三章和第四章,主要阐述关于人权、公民、人民、基本权利的基础概念和基本原理,介绍国际人权公约、中国人权法律制度、中国公民的基本权利和基本义务等。

第三部分是政治组织,即第五章,主要阐述政党制度、政治协商制度、基层群众自治制度的基础概念和基本原理,介绍中国政党、中国人民团体、中国人民政治协商会议、中国基层群众自治组织等。

第四部分是关于国家的法律,从第六章到第十章,主要阐述国家权力、国家性质、国家根本制度、国家要素、国家标志、国家宪法原则、国家基本制度、基本国策、国家政权组织形式、国家结构形式、民族区域自治制度、特别行政区制度、国家机构、政治行为法的基础概念和基本原理,介绍中国行政区划、全国人民代表大会、国家主席、国务院、中央军事委员会、地方各级人民代表大会、地方各级人民政府、人民法院、人民检察院、选举法、立法法、监督法等。

三、本书的特点

除了以广义宪法学为研究对象以外,本教材还有以下几个特点。

其一,内容丰富。作为广义宪法学,本书增加了一般宪法学教科书中往往没有的但又是我国现实存在的重要政治法律现象的内容,主要有中国共产党对国家和社会的领导制度、人民团体、参与式民主、国家根本制度、国家要素、基本国策、立法法、监察法等。

其二,表述简约。为了方便学生学习,在阐述概念、原理、意义等比较抽象的理论问题时,采用简明扼要的陈述和说理方法。全书既没有大幅度的理论思辨和论证过程,也不引用大量的名人名言来论证观点。

其三,信息完整。把相对完整的专业知识信息写入教材,在阐述重要的法律、制度、机构等内容时多采用全面列举的方法,以期让读者对内容有比较全面的了解。比如,在阐述宪法性法律时,以“中国主要的宪法性法律一览表”的形式全面列举了我国迄今为止全部主要的宪法性法律。在介绍《世界人权宣言》时,周全地列举了宣言宣告的25项基本人权。在介绍国务院的机构设置时,逐一列举了国务院下属的全部机构(办公厅、组成部门、直属特设机构、直属机构、办事机构、部委管理的国家局、直属事业单位)的名称。

其四,兼顾通说与创新。涉及有学术争议的概念和原理阐述时,原则上以现有法律法规和规范性文件的规定为基准,无法律规定的一般采用通说,有时候把争议的观点分为广义狭义或者多种含义分别加以介绍。当然在部分概念、原理的阐述上,也加入了作者自己的理解。其中有新意的地方:一是关于政体构成(主权归属形式、主权行使形式、政府形式)和政体划分标准;二是关于权力、国家权力、国家主权的概念与特征;三是关于国民、公民和人民的概念;四是关于国家宪法原则的概念与范围;五是关于基本国策的概念和认定标准;六是关于单一制与联邦制的概念与区分等。

四、其他说明

宁波大学法学专业为国家特色专业,本书已纳入其“国家特色专业(法学)教材”之列。宁波大学宪法学课程 2004 年获得为浙江省精品课程立项,2010 年通过省级精品课程验收,本书是与宪法学省级精品课程配套的教材。2015 年,本书列入宁波大学教材建设项目。在此一并深表谢意。

目 录

第一章 宪法基本理论	(1)
第一节 宪法典	(1)
第二节 广义宪法	(7)
第三节 宪法基本要素	(15)
第四节 宪法创制	(19)
第五节 宪法实施与宪法监督	(23)
第二章 宪法历程	(32)
第一节 古代宪法	(32)
第二节 中世纪的宪法	(35)
第三节 西方国家的宪法史	(38)
第四节 中国的宪法历程	(44)
第三章 人权	(51)
第一节 人权概述	(51)
第二节 国际社会的人权	(54)
第三节 中国人权法律制度	(60)
第四章 公民基本权利和义务	(67)
第一节 公民和人民	(67)
第二节 公民基本权利	(72)
第三节 公民基本义务	(92)
第五章 政治组织	(97)
第一节 政党	(97)
第二节 政治社团	(110)
第三节 中国人民政治协商会议	(114)
第四节 基层群众自治组织	(118)
第六章 国家概述	(126)
第一节 国家权力、性质和根本制度	(126)
第二节 国家要素	(132)
第三节 国家标志	(138)

第四节 国家宪法原则	(140)
第五节 国家基本制度	(146)
第六节 基本国策	(156)
第七章 国家政权组织形式	(167)
第一节 政体概述	(167)
第二节 主权归属形式	(170)
第三节 主权行使形式	(174)
第四节 政府形式	(185)
第五节 人民代表大会制度	(193)
第八章 国家结构形式	(197)
第一节 国家结构形式概述	(197)
第二节 行政区划	(202)
第三节 民族区域自治制度	(206)
第四节 特别行政区制度	(209)
第九章 国家机构	(215)
第一节 国家机构概述	(215)
第二节 全国人民代表大会	(219)
第三节 中华人民共和国主席	(225)
第四节 国务院	(226)
第五节 中央军事委员会	(233)
第六节 地方各级人民代表大会	(235)
第七节 地方各级人民政府	(243)
第八节 人民法院	(246)
第九节 人民检察院	(249)
第十章 政治行为法	(253)
第一节 选举法	(253)
第二节 立法法	(264)
第三节 监督法	(278)
宪法学课程参考书目	(284)

第一章 宪法基本理论

宪法基本理论包括关于宪法典、广义宪法、宪法渊源、宪法本质、宪法基本要素、宪法解释、宪法修改、宪法监督等基础概念和基本理论,在宪法学知识体系中具有重要地位,是学习宪法学和掌握宪法知识的基础。

第一节 宪法典

一、宪法的词义

无论在我国还是在西方国家,宪法一词在古代的典章制度中都已存在,但其词义与近代以来的宪法有很大差异。

在我国古代,早在春秋战国时期的典籍中就已出现了“宪”、“宪法”、“宪令”、“宪章”等词汇。如《尚书·说命》中的“监于先王成宪,其永无愆”;《管子·七法》中的“有一体之治,故能出号令,明宪法矣”;《韩非子·宪法》中的“法者,宪令著于官府,刑罚必于民心”等等。总体来讲它们通常在以下几种意义上被使用:一是国家的一般的法律、刑法,如《国语·晋语》:“赏善罚奸,国之宪法。”二是具有最高效力的法律、法令,如《管子·立政》:“正月之朔,百吏在朝,君乃出令布宪于国。宪既布,有不行宪者,谓之不从令,罪死不赦。”三作动词解,指效法。如《中庸》:“祖述尧舜,宪章文武”。

在西方,英文“Constitution”来自于拉丁文“Constitutio”,最初的词意是建立、组织和结构。古希腊著名的政治学家亚里士多德在《各国宪法》中最早使用“Constitutio”一词。亚里士多德著作中的“Constitutio”即可以翻译为宪法,又可以翻译为政体。他说:Constitutio 为城邦一切政治组织的依据,其中尤其着重于政治所由以决定的最高治权组织。^{〔1〕} 法律实际是也应该是根据 Constitutio 制定的,当然不能叫 Constitutio 来适应法律。^{〔2〕} 古罗马时期,Constitution 指皇帝的圣旨、诏令、上

〔1〕 [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆 1965 年版,第 129 页。

〔2〕 [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆 1965 年版,第 178 页。

谕,包括“告示”、“训示”“批复”和“裁决”四种形式,以区别于市民会议通过的普通法律。中世纪欧洲,Constitution 指确认教会、封建主、自治城市、行会特权和规定国王与他们关系的法律,如 1164 年英王亨利二世颁布的规定英王与教士关系的《克拉伦敦宪法》(The Constitution of Clarendon),1215 年英王约翰颁布的限制王权以及保障教会、领主的特权和骑士、市民利益的《自由大宪章》(Magna Carta)。

近代意义的宪法产生于资产阶级革命时期的西方资本主义国家。1787 年美国宪法是世界上第一部近代意义的宪法典。近代意义的宪法在形式上采用具有最高法律效力的成文法典形式,在内容上强调限制国家权力并保护公民权利。1882 年,日本人伊藤博文第一次把 Constitution 被翻译为日语“宪法”。1889 年,日语宪法专指国家根本法。这种意义上的宪法于 19 世纪由日本传入我国,19 世纪 80 年代,中国近代思想家郑观应提出了立宪与设立议院的主张,在其所著的《盛世危言》一书中首次使用了近代意义的宪法一词。1898 年戊戌变法时,维新派人士也要求清廷制定宪法,实行立宪。1908 年,清政府被迫颁布了《钦定宪法大纲》。至此,近代意义的宪法在我国初步确立下来。

二、宪法典的概念

宪法有广义、狭义之分。狭义宪法指的是宪法典。人们在谈到宪法特征、宪法结构、宪法规范、宪法解释、宪法修改、宪法实施、宪法监督等术语时,其中的宪法就是指宪法典。

对于宪法典,中国学者有接近共同的理解。1964 年中国人民大学法律系国家法教研室关于宪法典的定义是在中国影响时间最长的定义,认为“宪法就是反映统治阶级意志,巩固统治阶级专政,规定有利于统治阶级的社会制度和国家制度基本原则的国家根本法。它具有强烈的阶级性,是阶级斗争中阶级力量实际对比关系的反映,是社会上层建筑的重要组成部分。”〔3〕吴家麟说:“宪法是国家的根本大法,是民主制度的法律化,是阶级力量对比的表现”〔4〕魏定仁认为:“宪法是法的组成部分,它集中反映各种政治力量对比关系,规定国家的根本任务和根本制度,即社会制度、国家制度的原则和国家政权的组织以及公民的基本权利义务等内容。宪法是根本法,具有最高的法律效力。”〔5〕

我们认为,宪法典是由享有制宪权的主体依据特殊的程序制定并公布施行的法律文件,是以法典形式表现出来的系统地规定国家制度和公民基本权利的具有最高法律效力的国家根本法。宪法典的名称有“宪法”、“根本法”(如 1936 年《苏

〔3〕 中国人民大学法律系国家法教研室编:《中华人民共和国宪法讲义》,1964 年印刷,第 7 页。

〔4〕 吴家麟主编:《宪法学》,群众出版社 1983 年版,第 46 页。

〔5〕 魏定仁主编:《宪法学》,北京大学出版社 1994 年版,第 15—16 页。

维埃社会主义共和国联盟根本法》)、“基本法”(如1949年《德意志联邦共和国基本法》)、“约法”(如1914年《中华民国约法》)等。

宪法修正案是宪法典的一部分。宪法修正案是指享有修宪权的主体依据宪法修改程序,采用保留原宪法条文而将修正后的条款作为独立的部分附在宪法典之后的修改方式,对宪法典进行修改形成的与宪法典具有同等效力的法律文件。

三、宪法典的特征

今天,除了沙特阿拉伯、阿曼等君主专制国家和英国、新西兰、以色列等民主国家以外,世界上的大部分国家都制定了宪法典。一般说来,各国宪法典都具有以下共同特征。

其一,宪法典是国家根本大法,是国家的总章程。毛泽东说过:“一个团体要有一个章程,一个国家也要有一个章程,宪法就是一个总章程,是根本大法”。宪法作为国家的总章程,规定国家的活动宗旨、组织原则和治理方式等内容。我国现行宪法在其序言中明确宣告:“本宪法……规定了国家的根本制度和根本任务,是国家的根本法”。

其二,宪法典具有最高的法律效力,其他法律不得与之抵触。如有抵触,法律即无效。如汉密尔顿说道:“代议机关的立法如违反委任其行使代议权的根本法自当归于无效乃十分明确的一条原则。因此,违宪的自然不能使之生效。如否认此理,则无异于说:代表的地位反高于所代表的主体,仆役反高于主人,人民的代表反高于人民本身。如是,则行使授予的权利的人不仅可以越出其被授予的权力,而且可以违反授权时明确规定禁止的事。”〔6〕此后,各国宪法典都具有这种形式上的特点。我国宪法序言规定:“本宪法具有最高法律效力”。《美国宪法》第6条规定:“本宪法和依本宪法所制定的合众国法律,以及根据合众国的权力已缔结或将缔结的一切条约,都是全国的最高法律。”《日本宪法》第98条宣布:“本宪法为国家最高法规”。

其三,宪法典是人民管理政府的法律。罗隆基说:“宪法是人民统治政府之法,普通法是政府统治人民之法。”宪法典是规定人民授权给政府,〔7〕同时又对政府权力进行控制的法律。宪法典是人民授权政府进行治理的一份授权书,其中规定了人民允许政府行使的权力,同时也规定了人民对抗政府违反宪法而使人民可能受到侵害时进行自我保护的基本权利。所以,宪法典是关于人民管理政府的

〔6〕〔美〕汉密尔顿:《联邦党人文集》,商务印书馆1980年版,第392页。

〔7〕政府有广义、狭义之分。广义政府是国家机关的总和,包括国家元首、立法机关、行政机关、司法机关等,狭义政府仅指行政机关。与人民对应的政府是广义政府,与议会、法院对应的政府是狭义政府。

法律。

其四,宪法典是近现代民主国家的政治制度的法律化。^{〔8〕} 宪法典是近现代民主革命的产物,没有民主革命,就不可能有宪法典。毛泽东说过:“世界上历来的宪政,不论是英国、法国、美国,或者是苏联,都是在革命成功有了民主事实之后,颁布一个根本大法,去承认它,这就是宪法”。^{〔9〕} 我国有些宪法学教材中称“宪法是民主制度的法律化”,就是这个意思。

其五,宪法典是人民权利的保障书。1789年法国《人权宣言》第16条向世人宣告:“凡权利无保障和分权未确立的社会,就没有宪法”。1791年法国宪法以《人权宣言》作为序言,系统地规定了人和公民的基本权利。此后,各国宪法典都有保护人权和公民基本权利的内容。诚如列宁所说:“什么是宪法?宪法就是一张写着人民权利的纸。”^{〔10〕}

其六,宪法典的制定程序十分复杂,修改宪法的限制较严。因为宪法典在内容上涉及国家的根本制度问题,且应保有对普通法律的最高地位,故而在其修改问题上要采取比普通法律更为慎重的态度。唯有如此,宪法才能保持它的尊严和最高地位。例如,我国的宪法修正案须由全国人大常委会或者1/5以上的全国人大代表提议,并经全国人大全体代表的2/3以上多数通过;而其他法律和议案由全体代表的过半数通过即可(第64条)。美国宪法规定,宪法修正案须经国会两院2/3的议员同意,或者应2/3的州议会的请求而召开制宪会议,才能提出;而且该修正案必须经3/4的州议会或3/4的州制宪会议批准,才能成为宪法的组成部分,并发生法律效力。

四、宪法典的分类

(一) 资本主义宪法和社会主义宪法

根据赖以产生和发展的社会经济形态和所在的国家历史类型的不同,可以将狭义宪法分为资本主义宪法和社会主义宪法。这是宪法的历史类型。宪法典起源于资产阶级革命时期,1787年美国宪法是世界上第一部宪法典,故只有资本主义国家和社会主义国家才有宪法典。

〔8〕 其实,宪法典与民主制度的关系比较复杂。我们可以看到,世界上有许多独裁国家也有宪法典,比如蒙博托统治时期的扎伊尔,阿明统治时期的乌干达,苏哈托统治时期的印度尼西亚,萨达姆统治时期的伊拉克,佛朗哥统治时期的西班牙,墨索里尼统治时期的意大利,甚至希特勒统治时期的德国,都有宪法典。不过,这些专制独裁政权的共同特征是:它们都自称民主。对于这些国家而言,宪法典是专制独裁的“遮羞布”。因此,宪法典不等于民主制度,有宪法典的国家不一定是民主国家,“宪法是民主制度的法律化”的命题只有在特定条件下才是正确的。

〔9〕 《毛泽东选集》(第2卷),人民出版社1991年第2版,第735页。

〔10〕 《列宁全集》(第9卷),人民出版社1959年版,第448页。

(二) 资产阶级宪法和无产阶级宪法

根据宪法的性质,即宪法所反映的阶级本质为标准,可以把狭义宪法分为资产阶级宪法和无产阶级宪法。甚至可以按照阶级本质将狭义宪法进一步细分。比如可以把资产阶级宪法分为官僚资产阶级宪法、民族资产阶级宪法、小资产阶级宪法等。中国近代史的许多宪法典和宪法草案的阶级性质多不一样。《中华民国临时约法》是民族资产阶级宪法,“袁记约法”和“贿选宪法”是大地主买办阶级宪法,1946年《中华民国宪法》是大地主官僚资产阶级宪法。这是宪法的性质类型。

宪法的历史类型和宪法的性质类型往往存在对应关系,资产阶级宪法基本上就是资本主义宪法,无产阶级宪法基本上就是社会主义宪法。但不能简单地把二者等同。比如,1941年《陕甘宁边区施政纲领》的性质是无产阶级性质的宪法性文件,但不是社会主义类型的宪法性文件。

(三) 钦定宪法、民定宪法和协定宪法

钦定宪法、民定宪法和协定宪法是根据宪法制定者的身份差异对宪法典进行的分类。钦定宪法是指由君主制定的宪法,如日本1889年的《大日本帝国宪法》和我国清末的《钦定宪法大纲》都属于钦定宪法。民定宪法是指由人民或代表人民的机关制定的宪法,世界上绝大多数国家的宪法都属于基于人民主权思想而产生的民定宪法。协定宪法是由君主和人民通过协商的形式制定的宪法。世界上最古老的协定宪法是1809年《瑞典王国宪法》,法国1830年宪章也是协定宪法。从宪法制定者的正当性来看,钦定宪法和协定宪法只是存在于一定的历史阶段。目前,在宪法学理论研究和创制宪法的实践中,通行的是人民主权思想,即人民是宪法的制定者,其他任何组织或者个人都无权制定宪法。即便在保留传统的钦定宪法和协定宪法的国家,君主的作用也已经只有象征性的意义了。

(四) 真实的宪法与虚假的宪法

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。”以宪法与现实是否一致为标准,将宪法分为真实的宪法与虚假的宪法。尽管宪法条文是否与客观现实相脱节的情况比较复杂,不一定都涉及宪法的本质问题,但它可以警示人们在制定宪法的过程中立足现实,从客观生活中的政治、经济、文化等具体条件出发,制定出比较符合现实状况和发展需要的宪法,并有助于推动宪法在现实生活中得到贯彻实施,由字面宪法转化为现实宪法。

五、宪法典的结构

一部宪法典总是按照一定的逻辑将一系列宪法条文进行排列、组合从而形成

一个有机的体系。这个由宪法条文的排列、组合形成的有机体系,就是宪法典的结构。从各国宪法典文本来看,大体包括序言、正文、附则三个组成部分。

(一)序言

宪法序言,是指位于宪法典正文之前,具有相对独立性的那部分叙述性文字。绝大多数宪法典都有序言,但也有一些宪法典没有序言。

从所包含的内容,可以把宪法序言分为这样几类:(1)目的性序言。这类序言仅仅陈述制宪的目的,字数一般都很少,如美国宪法的序言仅75字。(2)原则性序言。这类序言主要表述宪法典的基本原则,字数一般也不多,如1958年法国宪法的序言。(3)纲领性序言。这类序言大多为发展中国家的宪法典,我国宪法典是这类宪法的代表。(4)综合性序言。综合是就序言中包含的内容较多、杂而言的,典型的是1974年南斯拉夫宪法典。

宪法学界对宪法序言的法律效力问题还没有取得一致意见,主要有四种观点,即全部无效说、部分有效说、强于正文效力说和全部效力说。我们认为,法律效力取决于法律规范,宪法序言是否具有法律效力取决于其中是否存在宪法规范。如果宪法序言中含有宪法规范,序言就具有法律效力;如果宪法序言中没有宪法规范,那么就用不着谈论序言的效力。

(二)正文

正文是宪法典的主体,一般包括总则和分则两部分。

总则是宪法典的原则性、综合性、概括性的规定,名称有“总则”、“总纲”、“基本原则”、“导语”等。总则在宪法典中具有重要地位,主要规定宪法典和国家的基本原则、国家基本制度、国家基本政策等内容。我国现行宪法典的总纲共32条,规定的内容有国体、政体、国家结构形式、经济制度、文化制度、社会制度、国家机关与人民的关系等。

分则是宪法总则的具体化,是宪法典的实体部分。一般而言,宪法分则包括如下内容:公民的基本权利与义务,国家机构的设置、权限、活动原则及运行程序,宪法的实施与监督,过渡性条款,等等。我国现行宪法分则的内容是公民的基本权利和义务、国家机构、国家标志。

(三)附则

宪法附则,有的称“补则”或“最后规定”,是宪法典中关于宪法典修改、解释的程序,宪法典的保障措施,宪法典的最高法律效力,宪法典的生效时间和生效条件及宪法典的公布等内容的那部分条款。宪法附则在内容上的特点有二:一是宪法附则基本都是程序性的规定;二是宪法附则的规定都属于宪法效力保障的范畴。

第二节 广义宪法

一、广义宪法的概念

广义宪法即宪法部门,是民主国家调整狭义政治关系的法律。全国人民代表大会常务委员会称广义宪法为“宪法及宪法相关法”。人们在阐述宪法渊源、谈及不成文宪法和柔性宪法时,通常使用广义宪法概念。

将宪法理解为部门法并给广义宪法下定义的学者不多。王磊说:“宪法是调整公民权利和国家权力之间基本关系的部门法”。^[11] 傅林、郭昕认为:“宪法是调整国家权力的分配及其运行关系的法律规范的总称”。^[12] 我们认为,广义宪法是民主国家调整狭义政治关系的法律规范的总和,是民主国家以宪法典为核心,包括宪法性法律、宪法惯例、宪法判例等在内的法律规范体系。这一定义包含以下特征:

其一,广义宪法存在于民主国家,包括标榜民主的国家。古代民主国家(如古代雅典、罗马共和国等)和中世纪民主国家(如威尼斯共和国等)有广义宪法,君主专制国家没有广义宪法。

其二,广义宪法的调整对象是狭义政治关系。国家政治有广义、狭义之分。广义政治是争夺国家权力和行使国家权力的活动,既包括表达国家意志又包括执行国家意志。狭义政治是与国家行政、司法、军事等并列社会现象,指国家政治中的国家意志表达活动,是人们参与、组织、争夺、运用国家权力进行决策的活动,包括组织政党、选举、游行、制宪、立法、决策、监督政府等。美国法学家古德诺说:“政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行”。^[13] 因此,狭义政治关系就是摒弃了行政关系、司法关系、军事关系的国家政治关系。在一个国家的政治网络系统中,狭义政治关系一般有以下类型:一是国家的各个组成部分之间的政治关系,包括国家主人与政府的关系、国家主人与其代理人的关系、国家机关之间的相互关系、中央与地方的关系等。二是国家的整体与其成员之间的政治关系,包括国家与国民的关系、国家与政党的关系、国家与政治社团的关系等。三是国家的成员之间的政治关系,包括政党与政党的关系、政党与国民的关系、国民相互之间的政治关系等。

[11] 王磊:“论宪法的概念”,载《法学杂志》1999年第5期。

[12] 傅林、郭昕:“对宪法概念的重新界定”,载《天津商学院学报》2002年第1期。

[13] [美]古德诺:《政治与行政》,华夏出版社1987年版,第12页。