

宪法学理论与研究 与案例分析

主 编 赵春霞 谭瑞和 朱国君
副主编 张晓红 王 晶 刘国利
郭 蕊 珠勒花

XIANFAXUE LILUN YANJIU
YU ANLI FENXI



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

宪法学理论研究 与案例分析

主 编 赵春霞 谭瑞和 朱国君
副主编 张晓红 王 晶 刘国利
郭 蕊 珠勒花



中国水利水电出版社

内 容 提 要

本书将宪法学理论与案例分析有机结合,从理论和实践两个方面探讨宪法的基本问题,既有一定的理论深度,又便于读者理解。此外,本书体例新颖,纲目清晰,使人一目了然。全书共分为四篇:第一篇,基本理论;第二篇,权利论;第三篇,制度论;第四篇,权力论。如此结构体例便于读者快速掌握宪法学的基本框架。本书适合于法学研究者研究之用,也可供广大法学爱好者参考。

图书在版编目(CIP)数据

宪法学理论与案例分析 / 赵春霞, 谭瑞和, 朱国君主编. — 北京: 中国水利水电出版社, 2014. 12
ISBN 978-7-5170-2681-5

I. ①宪… II. ①赵… ②谭… ③朱… III. ①宪法学—法的理论②宪法学—案例 IV. ①D911

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第266604号

策划编辑:杨庆川 责任编辑:陈 洁 封面设计:崔 蕾

书 名	宪法学理论与案例分析
作 者	主 编 赵春霞 谭瑞和 朱国君 副主编 张晓红 王 晶 刘国利 郭 蕊 珠勒花
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座100038) 网址:www.waterpub.com.cn E-mail:mchannel@263.net(万水) sales@waterpub.com.cn
经 售	电话:(010)68367658(发行部)、82562819(万水) 北京科水图书销售中心(零售) 电话:(010)88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	北京鑫海胜蓝数码科技有限公司
印 刷	三河市天润建兴印务有限公司
规 格	184mm×260mm 16开本 27印张 691千字
版 次	2015年5月第1版 2015年5月第1次印刷
印 数	0001—3000册
定 价	92.00元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究

前言

宪法是一个国家的根本大法，是一个国家其他一切法律形式的合法性来源。法律、法规以及各种具有法律效力的规范性文件都必须以宪法为依据，不得违背宪法的原则和宪法的规定。

宪法是合理配置国家权力与保障公民的权利的根本法。换言之，宪法是通过保障、规范和控制国家权力，而达到保障公民权利的根本法。宪法确认了一个国家的国家权力的界限、国家权力之间的分工和其在行使这些国家权力的不同国家机关之间的配置，以及国家权力运行所要达到的目的。因此，宪法构筑了一个国家的国家权力与公民权利界限的总的框架。因此，国家权力的合法性基础只能源于宪法，公民权利的最终保障也只能依赖于宪法。

宪法学是以研究宪法现象以及与宪法现象相关的各种宪法问题作为研究对象的一门独立的法学学科。宪法学的主要研究任务就是要通过对宪法的研究来揭示宪法现象产生、存在、发展和变化的内在规律，从而为宪法实践提供科学的、有效的理论指导。

本书一共分为四篇。第一篇是基本理论，主要包括第一章宪法概述、第二章宪法基本原则、第三章宪法的历史发展和第四章宪法的运行；第二篇是权利论，主要包括第五章公民基本权利的一般原理和第六章我国公民的基本权利和义务；第三篇是制度论，主要包括第七章国家性质、第八章国家形式、第九章选举制度和第十章政党制度；第四篇是权力论，主要包括第十一章中央国家机构、第十二章地方国家机构和第十三章司法机关。

本书在总结近年来我国宪法学理论研究的经验和教训的基础之上，参照了国外宪法学的最新研究成果，对宪法的一系列基本问题和最基本的宪法制度作了全面的分析，具有以下几个特点：

第一，将宪法规范和宪法原理有机结合。本书尽可能地将我国宪法文本中的 138 条正文及 31 条修正案的内容融入本书中，这样保证了内容上的完整性。

第二，注重吸收学术界最新的研究成果。近年来，我国宪法学研究欣逢盛世，许多宪法学者发表了大批研究成果，推动了我国宪法学研究的发展，本书在编写过程中，查阅了国内外大量资料，希望能对中国宪法学的发展，作出自己应有的贡献。

第三，注重学术规范和体例的一致性。在基本原理方面对一些问题探讨得比较深入，在具体的制度方面写得意简扼要，微言大义，易于掌握。

全书由赵春霞、谭瑞和、朱国君担任主编，张晓红、王晶、刘国利、郭蕊、珠勒花担任副主编，并由赵春霞、谭瑞和、朱国君负责统稿，具体分工如下：

第三章至第五章：赵春霞（兰州交通大学）；

第六章第一节至第二节、第八章、第九章：谭瑞和（西南政法大学）；

第二章第四节至第五节、第十一章、第十三章：朱国君（许昌学院）；

第一章：张晓红（黄河科技学院）；

第六章第三节至第九节：王晶（河南省中共安阳市委党校）；

第二章第一节至第二节、第七章：刘国利（内蒙古民族大学）；

第十二章:郭蕊(许昌学院);
第二章第三节、第十章:珠勒花(内蒙古农业大学)。

本书在编写过程中参考了很多专家、学者的理论报告和文献资料,在此,向这些专家和学者表示衷心的感谢;同时,由于时间的限制和编者自身存在的不足,本书难免存在疏漏和缺陷,希望各位读者能够批评指正。

目 录

前言	1
----	---

第一篇 基本理论

第一章 宪法概述	1
第一节 宪法的概念	1
第二节 宪法的分类与渊源	10
第三节 宪法结构与宪法规范	16
第四节 宪法与宪政	30
第二章 宪法基本原则	37
第一节 宪法基本原则概述	37
第二节 人民主权原则	40
第三节 基本人权原则	41
第四节 权力制约原则	45
第五节 法治原则	48
第三章 宪法的历史发展	51
第一节 西方宪法的产生与发展	51
第二节 近代中国宪法的历史发展	65
第三节 新中国宪法的历史发展	71
第四章 宪法的运行	80
第一节 宪法制定	80
第二节 宪法修改与宪法解释	86
第三节 宪法实施与保障	101

第二篇 权利论

第五章 公民基本权利的一般原理	123
第一节 公民基本权利的相关概念	123
第二节 公民基本权利的主体和类型划分	126
第三节 公民基本权利的保障与限制	133

第四节 人权的发展及我国宪法基本权利的变迁.....	142
第六章 我国公民的基本权利和义务.....	159
第一节 平等权.....	159
第二节 政治权利.....	166
第三节 宗教信仰自由.....	173
第四节 人身权利.....	176
第五节 监督权.....	182
第六节 社会经济权利.....	183
第七节 文化教育权利.....	190
第八节 特定主体权利的保护.....	193
第九节 公民的基本义务.....	196
第三篇 制度论	
第七章 国家性质.....	207
第一节 国家的阶级本质.....	207
第二节 国家政权的经济基础.....	213
第三节 国家的精神文明建设.....	228
第四节 国家的政治文明建设.....	232
第八章 国家形式.....	238
第一节 政权组织形式.....	238
第二节 国家结构形式.....	250
第三节 国家标志形式.....	262
第九章 选举制度.....	275
第一节 选举制度概述.....	275
第二节 我国选举制度的基本原则.....	282
第三节 选举的组织和程序.....	287
第四节 改革和完善我国选举制度.....	292
第十章 政党制度.....	301
第一节 政党与政党制度概述.....	301
第二节 资本主义国家的政党体制.....	309
第三节 中国共产党领导下的多党合作制度.....	311

第四篇 权力论

第十一章 中央国家机构	332
第一节 中央国家机构概述	332
第二节 全国人民代表大会	335
第三节 全国人民代表大会常务委员会	342
第四节 国家主席	354
第五节 国务院	356
第六节 中央军事委员会	364
第十二章 地方国家机构	368
第一节 地方国家机构概述	368
第二节 地方各级人民代表大会与地方各级人民政府	374
第三节 民族区域自治地方自治机关	383
第四节 特别行政区自治机关	390
第十三章 司法机关	402
第一节 我国的审判机关	402
第二节 我国的检察机关	411
参考文献	423

第一篇 基本理论

第一章 宪法概述

宪法是国家的根本法,在国家的法律体系中,宪法具有最高的法律效力,是制定其他法律、法规的依据,是构成现代法治国家的基石。在阐述宪法的过程中,首先应该对涉及宪法概念、宪法规范、宪政等基本问题有全面的认识 and 了解。

第一节 宪法的概念

一、宪法的定义

在社会科学研究中,定义的方法是研究的起点。关于宪法的定义,目前国内外宪法学界尚未达成共识。学者们从不同的角度试图给宪法下一个定义。

(一)从宪法规定内容的角度定义宪法

如德国学者格奥尔格·耶林内克认为:宪法是规定最高国家机关及其履行职能的程序,规定最高国家机关的相互关系和职权,以及个人对国家政权的原则地位的各种原则的总和。加拿大学者柯星说:宪法决定和规定最高的国家机关的设立。它规定这些机关与公民之间、国家与个人之间的相互关系。苏联学者法尔别洛夫认为:宪法是规定国家政治形式、国家机关体制、国家机关成立和活动程序以及公民基本权利和义务的根本法。我国台湾学者林纪东说:宪法者,规定国家之基本组织人民之权利义务及基本国策之根本法也。

(二)从宪法表现形式的角度定义宪法

如美国学者施华兹说:宪法是包括治理国家的指导原则的根本法。英国学者肯尼斯·克林顿·惠尔说:宪法是指那些体现在一个文件或在几个密切相关的文件之中的规则的总和,而且,这种规则几乎不可避免地仅仅是一种法律规则的总和。因而在世界上的大多数国家看来,宪法是管理一国政府活动的并且是体现在一个文件中的法律规则的总和。

(三)从宪法的功能和作用的角度定义宪法

如美国学者特里索利尼认为:“宪法具有双重功能,即授予权力并限制权力。”布朗戴尔认为:宪法是强调对政府活动进行限制,给予公开以最大限度自由的强制性规范。美国著名资产阶级民主代表人物托马斯·潘恩说:宪法是一样先于政府的东西,而政府只是宪法的产物。一国的宪法不是其政府的决议,而是建立其政府的人民的决议,政府如果没有宪法,就成了一种无权的权力。

(四)从宪法在国家法律体系中的地位定义宪法

如美国学者库力认为:宪法是国家的根本法律,它包括建立政府的原则,规定主权利力的划分,并指定哪一种权力属于哪一种机关及行使的方法。《美国百科全书》的作者认为:宪法是治理国家的根本法和基本原则的总和。美国学者施华兹说:宪法是包括治理国家的指导原则的根本法。我国的学者一般也认为宪法是国家的根本法。

(五)从宪法的阶级性的角度定义宪法

如英国宪法学家认为:宪法的性质依统治者和被统治者的性质而转移。我国宪法学家吴家麟教授认为:宪法是统治阶级意志和利益的集中体现。

以上中外宪法学者从不同的角度给宪法下的不同定义,都具有一定的合理性。但是,单纯从一个角度解释宪法的概念明显不符合社会科学研究规律。因为对某一事物或某一现象准确的定义要求全面而且要揭示出本质问题。这样,才有利于社会科学的研究发展。

给宪法下一个符合逻辑规则的定义,应该考虑到三个基本的因素,即宪法的基本内容、本质和作用。这样,才能将宪法与其他部门法区别开来。宪法的基本内容包括国家的根本政治制度、社会经济制度、教育科学文化制度、国家机构及其活动的基本原则和公民的基本权利和义务。这样罗列在定义中显得过于冗长,为了简洁起见,我们将其概括为国家的根本制度和公民的基本权利和义务。

在宪法的定义中揭示出其本质特征非常重要,它是我们认识和掌握宪法的前提条件,是马克思主义宪法观的基本要求。宪法的本质应该是指宪法体现哪一个阶级的意志和利益。然而,阶级的意志不可能平均分配在各个部门法中,而且其意志可根据其重要性的程度进行划分。对于宪法而言,宪法应是集中体现掌握政权的阶级或集团的根本意志和利益。

宪法在国家法律体系中的地位和作用是宪法定义中的一个重要因素。它是宪法区别于其他普通法的外部特征。宪法的这一特点具体表现为宪法是国家的根本大法。

综上所述,我们可以将宪法定义为:宪法是规定国家根本制度和公民基本权利与义务、集中体现掌握国家政权的阶级或集团的根本意志和利益的国家根本大法。

二、宪法的特征

(一)宪法是国家的根本法

宪法作为国家的根本大法,其国家根本法地位体现在以下几个方面。

1. 宪法具有最高的法律效力

法律效力是指法律在特定空间和时间内对其管辖对象具有拘束力和强制力。但是,在一国的法律体系中,宪法的法律效力高于一般的法律,具有最高的法律效力。各国宪法几乎都确定自身的最高法律效力。我国现行宪法在序言中明确宣告:“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。”《日本宪法》规定:“本宪法为国家的最高法规”。宪法的最高法律效力主要包含以下两个方面的含义:第一,宪法是立法机关制定普通法律的依据,即宪法是所谓的“母法”、“法律的法律”。在我国,普通法律的第一条都有“根据宪法,制定本法”的表述。虽然在制定物权法时,一些民法学者认为:民法是私法,没有必要宣示物权法是根据宪法制定的,且在宪法产生以前,民法就早已有之。这种观点是不符合逻辑的,实际上,基本法都是宪法的具体化,即使基本法没有“依据宪法制定本法”的表述,也不能否认宪法是所有法律制定的依据的事实。第二,其他法律都不得与宪法的规定发生冲突。如果法律法规或其他规范性文件与宪法相冲突,则不发生法律效力。遵循“部分冲突部分无效,全部冲突全部无效”的原则。如我国现行《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。”《日本宪法》规定:“与本宪法条款相违反的法律、命令、诏敕及有关国务的行为的全部或者一部分,一律无效。”

2. 宪法的制定和修改与普通法律不同

宪法作为国家的根本法的地位还体现在宪法的制定和修改程序与普通法律不同。在制定程序方面,普通法律的制定一般由常设的议会或者人民代表大会制定,宪法的制定则多成立特定的起草机构。新中国为起草宪法,成立了由毛泽东任主席的宪法起草委员会,起草委员会的名单由毛泽东提出,中央人民政府委员会第二十次会议通过。在制定程序上,除了在宪法起草阶段设立一个特定的起草宪法机构外,宪法草案的批准程序也十分严格。如法国1946年宪法和1958年宪法则均是经过全民公决后方生效。在宪法的修改程序上,宪法的修改与普通法律也存在区别。首先,宪法修改的提案主体受到严格限制。如我国现行《宪法》第64条规定,全国人民代表大会常务委员会或者1/5以上的全国人民代表大会代表方有权提议修改宪法。其次,宪法修正案的批准程序较普通法律严格。如《美国宪法》规定只有3/4的州立法机关或州制宪会议批准宪法修改的提案,有关修改的内容才会成为宪法的一部分。在我国,宪法修正案经全国人民代表大会全体代表的2/3以上通过后修正案发生法律效力,而普通法律只需过半数即可通过。最后,有的国家的宪法对修改作了限制性规定。这些限制通常涉及不得修改的内容、基本原则、特别状态下的宪法修改以及宪法修改的时间。而普通法律则不会有这种特别的规定。如《法国宪法》第89条规定宪法的修改不得有损领土的完整,不得修改政府的共和政体。《西班牙宪法》第169条规定,在战时、紧急状态、特别状态和戒严状态下不得修改宪法。《希腊宪法》第110条第6款规定,在上次宪法修改完后未满5年不得对宪法进行修改。

3. 宪法规定了一国最根本、最重要的制度

宪法以政治社会中最根本的社会关系“国家和公民的关系”为调整对象,规定的都是重大的、根本的内容。从世界各国立宪实践来看,宪法规定了国体与政体、国家机关的权力与责任、公民的权利与义务、中央与地方的关系等一系列重大问题。显然,与普通法律只规定国家

生活和社会生活中某些方面或某一方面的一般性问题相比,宪法规定的内容具有根本性和全局性的特征。

(二) 宪法是制约国家权力之法

宪法在授予权力同时,也必须科学地设计出国家权力的运行机制,也就是通过权力的制约机制来最大限度地防止国家机关滥用职权。国家权力本身是中性的,并具有支配性和扩张性。同时,国家机关本身也有自身利益,而通过国家权力来使利益最大化或者获得不当利益是一种极为有效的捷径。因此,科学地设计出国家权力运行机制是实现社会长治久安的必要前提。虽然权力的制约机制增加了权力运行的成本,但与没有权力制约机制对社会和公民所造成的损失相比,便显得微不足道。

世界各国根据本国的历史文化和政治实践,确立符合本国政治与社会发展的国家权力制约机制。如世界上的第一部成文宪法美国 1787 年宪法内容虽简短,但却全面地规定了国家的立法、行政和司法权力的分立和制衡以及联邦政府和州之间的权力划分。1215 年的英国《自由大宪章》之所以在学界被视为宪法,就在于它体现了权力制约的理念,对国王的权力进行了限制,确立了国王和贵族权力范围,形成了权力制约的有效机制。

(三) 宪法是人民授予权力之法

人民是国家制定宪法的唯一主体,是国家权力的所有者。人民将国家权力分别授予不同的国家机关,以便于它们对社会进行有效管理,因为人民不可能代替国家机构来管理社会。人类社会的历史表明,一个社会如果没有一个凌驾于社会之上的国家权力,社会秩序将无法得到保障,每个人必将生活在失序和动荡之中,并最终失去权利和自由。人民以宪法的形式向国家机关整体性地或概括性地授予权力,从而使得宪法具有授权总章程的特点,其他法律的授权只能是根据宪法所进行并不得违反宪法的规定和精神。从世界各国宪法的规定来看,对国家机关职权的规定就是人民授权的具体体现。如美国宪法在第一次修改之前总共只有七条,第一至第五条都是关于国家机关职权的规定,第一条是关于国会的权力,第二条是关于总统的权力,第三条是关于法院的权力。我国宪法在第三章专门规定国家机关的权力,分别对全国人民代表大会及其常务委员会、国务院,国家主席、中央军事委员会、人民法院和人民检察院、地方国家机关进行授权。从世界各国的宪法文本来看,各国宪法在内容上千差万别,有的没有序言,甚至公民权利的内容在少数国家的宪法中也没有成为独立的部分,但对国家机构的构成,各种国家机关的组织、职权和活动程序不作系统规定的宪法还没有。因此,不系统规定国家权力的法律文件不可能成为宪法。

(四) 宪法是保障人权之法

宪法是保障人权的根本大法。1789 年的法国《人权与公民权宣言》(以下简称《人权宣言》)第 16 条明确指出:凡是权利未保障和分权未确立的社会,就没有宪法。列宁也曾指出:“宪法就是一张写着人民权利的纸。”据美国学者路易斯·亨金统计,人权已写入世界上差不多所有 160 个国家的宪法之中,因此,人权既是宪法的历史逻辑起点,同时也是宪法的终极价值。

1. 人权的普遍性与宪法的根本性的统一

人权的普遍性可以从两方面来理解:

一方面,人权主体的普遍性。人权主体的普遍性是指社会的每一个成员都是人权的享有者,无论性别、种族、民族、信仰、教育背景、经济地位等自然和社会属性存在何种差别,都应一视同仁地成为人权主体。因为“承认并肯定一切人权都源于所固有的尊严和价值,人是人权和基本自由的中心主体”。而且,“人权问题第一次不再是简单地限于本地或本国范围的问题,不再简单地强调一个少数人集团或一个人权原则的问题。争取普遍人权的运动强调国际范围的人权。”申言之,人权的普遍性是由于它自身存在着一种应当被普遍尊重和遵行的价值,且这种价值的存在和实现对于任何国家、民族和种族的人是没有区别的。因此,人权的普遍性以道德的预设为前提,正如著名人权学家米尔恩所指出:“是否存在人权,尊重人权是否为最低限度普遍道德标准所要求,这不是个以经验为依据的问题。毋宁说这是一个关于社会生活的含义及这些含义是否包括此种标准的问题。”“人权一定要是普遍道德权利。但是存在作为其渊源的某种普遍道德,才可能存在这样的权利。”

另一方面,人权内容的普遍性,即人权所包括的具体内容适合于每一个不同的个人主体。如生存权、平等权、自由权、财产权和安全权等作为基本的人权是人成其为人的基本条件,它无疑是每一个人所需求和渴望获得的权利。虽然,人权的内容随着社会的进步而不断丰富和完善,但是一旦新的人权产生,它必然是现实生活中的个人所应当具有的,也就是说,它本身存在普遍性的特征。

人权的这种普遍性与宪法的根本性具有高度的契合:

首先,人权的普遍性表明它并不是社会生活中的一般问题,而是涉及一系列重大的社会关系的产生和变更,是社会生活中带有根本性的问题,路易斯·亨金曾言:“在美国,个人权利是生活的核心所在,而且从新中国成立以来就是宪法史的主线。在《独立宣言》中,人权思想所提供的政治理论使美国具有了建立独立国家的合理性。”而宪法是国家的根本法,它规定国家生活和社会生活中最根本、最重要的问题,正如斯大林所指出:“宪法并不是法律汇编。宪法是根本法,而且仅仅是根本法。”因此,人权逻辑地成为宪法的中心价值,支撑着整体宪法价值基础。法国人权宣言对人权的宪法价值地位作了极具说服力的诠释:任何政治结合的目的都在于保存人的自然的和不可动摇的权利。这些权利就是自由、财产、安全和反对压迫。美国独立宣言明确宣布:“我们认为这些真理是不言而喻的:人人生而平等,他们都从他们的‘造物主’那边被赋予某些不可转让的权力,其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利。”

其次,人权的普遍性表明它构成各部门法的重要基础。前已述及,人权具有主体和内容普遍性的特征,而不同的法律是以某一社会关系作为调整对象。显然,人是社会关系的主体,这样,以特定社会关系为调整对象的部门法必然要涉及人权:由于人权的复杂性及其在社会生活中的重要地位,它不仅需要部门法的具体展开和保障,而且也要求各个部门法之间对人权的规定相互统一和协调,不能存在抵触和冲突。因此,人权必然要在作为根本法的宪法之中对各部门法人权的内容作出原则性和概括性的规定,它不仅有利于部门法之间维持和谐和统一,而且也为部门法提供合宪性的标准。所以,人权的普遍性为宪法的根本性构造提供了现实的基础,缺乏人权内容的宪法势必难以起到社会生活的指导和调控作用。

2. 人权与宪法的历史性相统一

人权不仅表现为观念,更重要的是人权极富实践性,而人权的实践性为“应然人权”向“法定人权”转化提供了条件。在观念上人权深刻反映了历史上某一特定时期的社会经济关系。欧洲

中世纪农奴制封建经济形态和等级政治结构与商品经济的发展产生了不可调和的矛盾,新兴的资产阶级为了自身利益需要而争取政治和经济权利进行不懈抗争。正如恩格斯在揭示人权产生的历史根源时所指出:“社会的经济进步一旦把摆脱封建桎梏和通过消除封建不平等来确立权利平等的要求提上日程,这种要求就必定迅速地扩大其范围……这种要求就很自然地获得了普遍的、超出个别国家范围的性质,而自由和平等也很自然地宣布为人权。”在实践上,人权同样也是历史地产生。资产阶级要将少数人的特权转换为普遍性的人权,显然需要将其上升为体现国家意志的法律规范,这就需要资产阶级在国家政治生活中的地位由被统治阶级上升为统治阶级,否则他们的意志便无法通过法律的形式体现为国家意志而具有普遍的约束力。人权的这一历史性特征与宪法相连接。“近代意义的宪法是资产阶级革命取得胜利,有了资产阶级民主事实之后的产物,是资产阶级民主事实的法律化。”宪法和人权都是近代政治文明发展的产物,宪法将人权作为核心内容是对社会历史发展客观规律的正确反映,也是其自身合法性渊源。由于人权和宪法的历史统一性,宪法便有了“就是一张写着人民权利的纸”的美誉。宪法史也充分证明了这一点,在英国 17 世纪资产阶级革命时期,于 1679 年通过了《人身保护法》,1688 年“光荣革命”后又通过《权利法案》。1791 年,法国资产阶级革命后将《人权宣言》作为第一部宪法的序言。世界上第一部社会主义宪法——1918 年苏俄宪法,也将《被剥削劳动人民权利宣言》列为第一篇。因此,从某种意义上讲,人类的制宪史便是人权宣言的发展史,宪法的诞生便宣告着人权时代的到来。从宪法的理念的萌芽,原则和具体规范的确定,再到宪法的变迁,无不浸润了对人权认识的逐步升华。每一个时代对人权新的认识总是会得到宪法的迅速回应,以美国宪法修正案为例,1787 年,美国宪法诞生后,宪法修正案总共有 26 条,其中涉及公民权利的修正案就达 16 条之多。宪法和人权的这种同步发展的特点有力地说明了宪法是人权保障之法。

三、宪法的功能

宪法的产生以阶级斗争为先导,宪法的内容以民主政治为核心。统治者制宪的目的无非是要通过制定一部根本法,确认革命斗争的胜利成果,规定国家的根本制度和根本任务,调节统治者内部的相互关系,使民主政治制度化、法律化,借以巩固政权,发展经济文化,使整个国家沿着宪制的轨道不断前进。据此,当我们研究宪法的基本功能时,就不能不从各个不同的角度加以考察和分析。

(一) 确认革命胜利成果,巩固国家政权

这是从政治角度对宪法功能作出的分析,也是宪法所具有的最直接的首要功能。当一个阶级取得革命斗争的胜利,并建立起国家政权时,首先要考虑的便是如何巩固这个新政权。这是任何时代任何阶级统治的普遍规律。当然,巩固政权的具体手段和途径很多,但其中的法律手段却是至关重要的。这里包含着三层意思:

(1) 通过立法把革命胜利成果记载下来,借以证明推翻旧政权和建立新政权的合理性,使新政权的存在合法化,从而确认国家权力的归属,树立起统治的权威。

(2) 通过立法把社会各阶级在国家中的地位及其相互关系固定下来,借以调整统治者内部的各种矛盾,镇压敌对势力的反抗,从而使政权得以稳固。

(3) 通过立法把政权机构的组织体系、性质任务、职责权限、工作制度等规定下来,使政权组

织的活动有法可依,有章可循,从而保证整个国家机器有条不紊地正常运转。

当资产阶级取得反封建革命斗争的胜利并建立起资产阶级的国家政权时,便首创了宪法的先例,用国家根本法的形式确认了资产阶级民主政权的合法存在,并以财产为特征规定了公民的权利和义务,以“三权分立”为基本原则和制度规定了国家机构的设置,保证整个资产阶级都有共同管理国家的权利。当无产阶级取得革命胜利并建立起社会主义的国家政权时,同样也通过制宪确认了人民民主政权的合法存在,并根据具体的国情规定了公民的权利和义务,以民主集中制为基本原则和制度,规定了国家机构的设置,保证全体人民都有共同管理国家的民主权利。我国现行宪法不仅在序言中明文记载了中国共产党领导人民进行新民主主义革命和社会主义建设所取得的伟大成就,而且在条文中确认了国家的社会主义性质和人民在国家中的主人翁地位和权力,以及旨在确保行使这种权力的各项具体制度。这里,宪法的功能和作用便得到了最直接、最充分的体现。

(二)维护经济基础,促进经济发展

这是从上层建筑对经济基础的反作用角度对宪法功能作出的分析。按照马克思主义的观点,一定社会的经济基础是第一位的,而建立在其上的上层建筑是第二位的,即经济基础决定上层建筑。但上层建筑却并不完全处于被动的地位,它要反作用于经济基础。宪法是社会上层建筑的重要组成部分,其性质由自己赖以建立的经济基础所决定。所以通常说,资本主义的经济基础只能产生资本主义宪法;社会主义的经济基础必然产生社会主义宪法。这无疑是正确的。但当我们翻开资本主义国家的宪法,就会发现一个被普遍遵循的原则,即“私有财产神圣不可侵犯”,并且还可见到尽管早期的资产阶级宪法中并无有关社会经济制度的成文规定,但近年来也逐步出现了增补国家干预经济的条款;当我们翻开社会主义国家的宪法,又会发现一个被普遍遵循的原则,即“社会主义公共财产神圣不可侵犯”,并且在宪法中明文规定了以生产资料的社会主义公有制为基础的社会主义经济制度和相应的经济方针和政策。那么制宪者为什么要把这些内容载入宪法呢?其目的就是要以国家根本法的形式确认新建立起来的生产资料所有制关系,并通过规定国家的经济方针和政策来促进整个国民经济的发展,以最终实现统治者的经济利益。因此,尽管有些国家的宪法对经济制度的规定显得比较简单,但由于宪法的基本价值取向在于保障民主和人权,一定社会的生产资料所有制关系必在其保护范围之内,所以宪法在维护经济基础、促进经济发展方面的功能非但确实存在,而且对整个国家的繁荣昌盛和人民幸福起着决定性的作用。比如我国现行宪法于1988年、1993年和1999年通过的三次宪法修正案共17条内容中,涉及最多的便是有关经济制度方面的问题。尤其是关于“坚持改革开放”、“国家实行社会主义市场经济”、“加强经济立法,完善宏观调控”、“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”等新规定,无疑将对我国经济的发展起到非常重要的保障和推动作用。

(三)保障与维护公民的基本权利

这是从保障人权的角度对宪法功能作出的分析。前已述及,民主和人权是宪法最基本的价值取向。世界各国的宪法不仅都把保障人权列为主要的内容,而且绝大多数国家的宪法都设置专章规定“公民基本权利和义务”和“国家机构”这两项内容。这就足见保障人权在宪法中的地位和分量。孙中山先生说,宪法者,国家之构成法,亦即人民权利之保障书也。这样来定义宪法,也

不外是从这个意义上说的。我国现行宪法不仅把“公民的基本权利和义务”的内容安排在“国家机构”一章之前,作为宪法的第二章,与第一章“总纲”相衔接,表现了公民的基本权利和义务是同国家制度、社会制度紧密相连的,是“总纲”的延伸和继续;而且在具体内容上以 24 个条文作出详细规定。这既为公民广泛而真实地享有各项权利和自由并履行相应的义务提供了宪法保障,又充分表明了国家与公民之间的相互关系。根据宪法的规定,就公民而言属于基本权利的内容,对于国家来说,则是一种义务,即国家负有保障其实施,并在其受到侵害时给予保护的责任;属于公民基本义务的内容,对国家来说,便是一种权利,即国家有权要求公民承担履行义务的责任。从本质上说,宪法之所以为公民设定义务,其目的还是为了维护宪法秩序,以更好地保障每个公民都能充分享有权利。据此,宪法具有保障并维护公民基本权利的功能是显而易见的。

(四)健全法律制度,推动法制建设

这是从法治的角度对宪法功能作出的分析。宪法是国家的根本法,普通法律的制定必须以宪法为根据,其内容既是宪法确认的原则的延伸和具体化,便不得同宪法相抵触、相违背。宪法作为国家根本法还要求一国之内人人皆守之。据此,可以看出宪法在健全法律制度、推动法制建设方面的功能包含以下几层意思:

(1)宪法为普通法律的制定提供了立法依据和立法原则。

(2)宪法为国家整个法律体系的形成和维护国家法制的统一和尊严奠定了基础。

(3)宪法为促进法律的实施、切实实行法治提供了保障。比如我国现行宪法,不仅在序言中庄严宣告“本宪法……是国家的根本法,具有最高法律效力”,要求一切组织和个人“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”,而且还在“总纲”第 5 条明确规定:“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。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。”这样的规定,对于整个国家的法律制度的完善和法制建设的加强肯定具有“纲举目张”的功能和作用。

(五)确认文化制度,促进精神文明的发展

这是从思想文化的角度对宪法功能作出的分析。任何一个社会,其文明成果总是包括物质和精神两个方面。这是不以人们的主观意志为转移的客观规律。只是统治者通过制宪,在规定国家的根本制度和根本任务时,是否主观意识到这样完整的内容,那就取决于时代、国情、认知等多方面的因素。但事实上,无论是过去还是现在,也无论是外国还是中国,在宪法中都出现过有关教育、科学、文化方面的规定。至于把社会主义精神文明建设作为国家根本任务之一,在宪法中作出明确规定,是由我国 1982 年宪法首创的。在这部宪法中,不仅在序言部分明示了“把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家”的根本目标和任务,而且在“总纲”部分从第 19 条到第 24 条明文规定了教育、科学、文化和思想道德等旨在加强社会主义精神文明建设方面的具体内容、方法和途径。据此,可以看出这部宪法在促进精神文明发展方面的功能同样是客观存在的。

四、宪法发挥作用的条件

如上所述,宪法的基本功能包含了多方面的内容。但这是从原理上,即从应然的意义上说的,至于一部宪法能否充分发挥其功能,即通过切实实施而起到它应有的作用,却又取决于诸种因素。

(一)宪法自身的内容切合实际

宪法自身的内容切合实际是宪法发挥作用的前提条件。倘若一部宪法的规定与现实的情况相去甚远,当然也就无从谈及其贯彻实施,也起不到应有的作用。我们之所以对清王朝、北洋军阀和蒋介石国民党所搞的宪政、宪法一概斥之为伪宪法,就因在封建地主和官僚买办资产阶级的统治下,根本就不存在民主的现实,他们也并不打算要真正实行民主宪政。这样的宪法即便有时也规定得冠冕堂皇,但就实行民主政治而言,那也只是骗局,而不可能得到实施。另一种情况是在宪法制定的过程中,出于某种因素,条文中的规定超越了现实的客观条件,甚至违背了客观规律,实际上是不可能做到的。这种情况尽管其本意并不是为了欺骗,但实际上也是不可能实施的。因此,当我们制定宪法时,一定要从客观的实际情况出发,实事求是。现实存在的,或者就某项内容而言是宪政制度所必需的,而且经过一定的努力可以做到的,就写进去;暂时做不到的,就暂时不写;对整个国家弊多利少的,尽管看起来很民主,也不写。总之,制定宪法时,既要总结历史的经验,又要考虑现实的情况,还要照顾到将来的发展。对于一部宪法来说,虽然允许其具有一定的纲领性,以规划将来的发展,但总体上更应当体现现实性,以确保其贯彻实施。

(二)普通立法完备

普通立法完备是宪法实施的必要条件,也是发挥宪法实际作用的重要因素。前已述及,宪法是国家的根本法,它所确认的是有关国家制度和社会制度的一些基本原则,即在内容上既不包罗万象,也不具体。这就要通过普通立法来加以具体化,才能使宪法确认的原则得到体现并得到贯彻实施,从而发挥其作用。因此,普通立法越是完备,宪法的实施也就越有保证;反之,如果普通立法并不完备甚至残缺不全,宪法的原则规定也就很难付诸实施。从这个意义上说,宪法的实际作用离不开普通立法,离开了普通立法的宪法只是“空中楼阁”。这同样有赖于加强民主与法制建设,以形成一个具有本国特色的法律体系,真正做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。

(三)政治稳定、社会安定

政治稳定、社会安定是宪法切实实施并发挥其实际作用的重要因素。政治稳定、社会安定,便为维护整个国家的法律秩序创造了一个良好的法制环境。国家机关严格依法办事,公民都能遵纪守法,宪法的实施便得到了保证。反之,倘若政治动荡,社会混乱,甚至像有些国家那样政局动荡不定,经常发生政变,那么,宪政便也岌岌可危。在我国,1954年制定的新中国第一部宪法,称得上是一部比较好的宪法。在其颁行以后的几年中,确曾起到了巩固国家政权、推动社会主义改造和经济发展、保障人民物质文化生活水平的逐步提高等重要作用。然而,十年“文革”期间,由于动乱的出现,民主被破坏,法制遭践踏,宪法的权威受到严重的挑战,其实施得不到保证,那