

ANZHENGZHONGGUOLUNCONG

◎ 宪政中国论丛

总主编 周叶中

授权立法的法理思考

◎ 邓世豹 著

SHOUQUANLIFADEFALISIKAO

◎ 中国人民公安大学出版社

授权立法的法理思考

邓世豹 著

中国人民公安大学出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

授权立法的法理思考/邓世豹著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2002.6

(宪政中国论丛)

ISBN 7-81087-061-0

I. 授… II. 邓… III. 立法—法的理论—中国 IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 058305 号

授权立法的法理思考

SHOUQUAN LIFA DE FALI SIKAO

邓世豹 著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

经 销: 新华书店

邮政编码: 100038

印 刷: 北京牛山世兴印刷厂

版 次: 2002 年 6 月第 1 版

印 次: 2002 年 6 月第 1 次印刷

印 张: 8

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 225 千字

印 数: 0001 ~ 3000 册

ISBN 7-81087-061-0/D·055

定 价: 24.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83905728

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

总 序

记得梁启超先生在一个世纪前曾饱含深情地在他的《少年中国说》中指出：“故今日之责任，不在他人，而全在我少年。少年智则国智，少年富则国富，少年强则国强，少年独立则国独立，少年自由则国自由，少年进步则国进步，少年胜于欧洲则国胜于欧洲，少年雄于地球则国雄于地球。”“美哉我少年中国，与天不老；壮哉我中国少年，与国无疆！”哲人的话语跨越时空，至今仍激荡在我的耳边，“宪政中国”在用法上就是对“少年中国”的一种借鉴。

组织《宪政中国论丛》，是我长期以来的一个想法，是为了更好地推进中国的法治建设。这样一种感觉，在“依法治国，建设社会主义法治国家”载入宪法之后变得越来越强烈。在我看来，在思考如何实施依法治国、如何建设社会主义法治国家等诸如此类的问题时，“宪政”二字须臾不可或缺。众所周知，宪法不仅是国家的根本法，而且是人权的根本保障书，是依法制权之法，宪政则是以宪法为前提、以民主政治为核心、以法治为基石、以保障人权为目的的政治形态或政治过程。由于依法治国在价值取向上意味着对正义的维护和对人权的保障，在功能上表现为对专制权力的决然否定和对国家权力的有效规范以及对民主政治的完善，在形式上要求一个国家以宪法为基础的所有法律制度实现由静态到动态的转换，因此，依法治国无疑首先是依宪治国，宪政建设无疑是社会主义法治国家建设的主要内容，是检验社会主义法治国家建设的基本标尺。套用梁启超先生的话来说，今日依法治国之进程与成效，主要不在于别的，而在于宪政建设。宪政建设深入人心则依法治国深入人心，宪政建设推进顺利则依法治国推进顺利，宪政建设成效显著则依法治国成效显著。在我国加入 WTO 之后，在各种各样的依法治

国方案层出不穷之际，在有人主张“无所谓合不合宪”之时，强调这一点，无疑具有极其重要的意义。

虽然中国宪法的历史已近百年，但由于种种原因，中国的宪政建设一直缺乏可行的、强劲的理论支持，因而中国宪政建设尚未成功，甚至可以说，无论是宪政理论还是宪政实践，都还一直停留于初始状态，这不能不说是令我们宪法学人尴尬的不争事实。毫无疑问，我们宪法学人不愿意尴尬，我们试图走出尴尬，为此，我们曾经努力过，并且一直在努力，《宪政中国论丛》的编辑出版，就是这种努力的又一次尝试。与其他尝试不同的是，我们不是一味翻译外国的宪政文献，尽管这样做有利于开阔我们的视野，但这并不能代替我们对“中国”宪政建设面临的各种具体问题的剖析；也不是只研究宪法与宪政的历史，尽管历史是不能忘记的，但我们毕竟生活在现在而不是过去，同时，沉缅于历史而不面对现实似乎不是勇者的选择；也不只是探讨宪政的基本概念和有关原理，尽管探求有关概念和原理也十分重要，但理论总是灰色的，现实在原则面前经常扮演捣蛋者的角色；也不只是分析当今中国的一个个与宪政有关的现实问题，尽管这些问题在我们的研究中必不可少，但这并不能代表我们工作的全部。

概而言之，我们强调以“问题”为中心，强调用“两条腿”走路，既从原理角度探讨中国宪政建设的基本理论，也从操作层面构建中国宪政建设的具体方案。必须明确的是，这里的“问题”是指中国宪政建设中面临的“问题”，包括理论上和实践中的；但不管是理论上的还是实践中的，它们都必须是“真实”的问题而不是“虚假”的问题，是“我们”的问题而不是“别人”的问题，是“现在”的问题而不是“过去”的问题。而强调用“两条腿”走路，一方面在于说明基础性理论与重大应用性研究两者不可偏废；另一方面在于强调无论是在基础性理论研究中还是在重大应用性研究中，都必须坚持理论联系实际，因为只有这样，我们才不会被“虚假”的问题所迷惑，从而保证我们研究的是“真实”的问题；也只有这样，我们在解剖问题时，才可能针对问题的症状，不仅开

出“药方”，而且开出好的“药方”，真正做到对症下药，药到病除。当然，这不是说我们的丛书已经达到了这样的要求，或只有我们的丛书才可能达到这样的要求，而只是说我们是在朝此方向与目标努力。也许实际情形恰恰是别的论著而不是我们的丛书达到了这样的要求，但无论如何，我们的宗旨是在于研究理论上和实践中的“真实问题”，并以建设性的心态提出切实可行的解决方案。为此，我们把以下三点确定为研究问题时必须贯彻的基本精神和编辑本丛书的基本原则：

第一，着眼于宪政理想。理想是人们为之不懈奋斗的目标，是人的行为的不竭动力。尽管宪政是一个典型的不确定概念，人们可以说它是一种过程或一种状态，是一套原则体系或制度体系，但它首先是一种理念、一种理想、一种目标。这样一种理想，用孙中山先生的话来说，就是“世界潮流，浩浩荡荡”。而着眼于宪政理想，就要求我们的研究必须立足于三个层面：一是从原理层面研究宪政的理论基础和宪政的基本理论。主要包括宪政的理论源流和宪政的范畴、特征、原则、价值、功能等方面，特别是宪政与人类国家演变的基本规律。二是从静态层面研究宪政。主要包括通过对中外宪法规范、宪政制度的研究，探寻宪政在制度层面上的一般形式。三是从动态层面研究宪政。这既包括宪政自身的实际运行状态，又包括宪政与其外在环境的交互关系。从宪政理想到宪政现实，从不甚理想的宪政现实到比较理想的宪政现实，并非宪政自身即可完成，相反，它在很大程度上受制于诸多外在因素，换言之，宪政制度只有与内外环境相适应，才能在现实政治生活中形成理想的宪政状态。

第二，立足于中国国情。理想如果不能与客观现实相结合就只能是空想、幻想。尽管宪政作为国家管理的理想状态有其必须遵循的普遍规律，但任何普遍规律都不可能超越一国或者一国不同时期的具体历史条件而得以有效运行，这一点对集特定价值追求、具体规范制度和客观现实条件于一体的宪政来说，尤其如此。换言之，作为政治主张、制度体系和运行状态统一体的宪政，一旦离开特定

的国情，就很难说还有什么实际意义。因此，在对中国政治、经济、文化、民族心理、习惯、传统等进行深入研究的基础上，以宪政建设的普遍规律为指导，分析和探讨中国宪政建设的理论和实践问题，不仅具有鲜明的针对性，而且能够切切实实地推进中国宪政建设的发展进程。

第三，服务于宪政建设。中国的社会主义宪政建设虽然取得了很大成就，但实事求是地说并不理想，其中的问题还实在不少。那么，面对理想与现实的反差，面对这种种问题，我们宪法学人该如何应对？历史与时代又需要我们如何应对？是一味指责、怨天尤人吗？不！是麻木不仁、听之任之、束之高阁、文过饰非吗？也不。因为，这样不仅根本于事无补，而且还会产生诸多负面效果。历史一再告诫我们，时代也强烈要求我们：对现实中的问题，我们必须抱着解决问题的、建设性的心态去积极面对，并提供解决问题的种种选择。这既是我们宪法学人的责任，也是实现宪政理想的必然要求。

必须说明的是，《宪政中国论丛》的作者大多是宪法学方面的中青年学者，尽管无论在创新意识、理论基础，还是在研究能力等方面，他（她）们均有一定优势，但他（她）们毕竟仍处于不断成长、进步的时期，因此，恳切地请求各位专家、读者给予关心和支持。同时，本丛书并无固定的数量限制，只要研究主题、基本内容等符合丛书的基本宗旨，就都属于我们选择的对象。

最后，当《宪政中国论丛》第一批书籍出版发行之际，正是我们即将迎来中国 1982 年宪法颁布 20 周年之时。作为宪法学人，能够有机会为中国宪政建设的理论与实践做一点实实在在的工作，也算是我们对 1982 年宪法的一点纪念吧！

周叶中

2002 年 5 月 18 日于武昌珞珈山

目 录

导 论	(1)
一、授权立法法理思考的范围与内容	(1)
二、授权立法法理思考的逻辑起点	(2)
三、授权立法研究合理的逻辑起点是宪政	(3)
四、宪政是研究授权立法的合理平台	(11)
第一章 授权立法的产生及其概念的界定	(21)
第一节 授权立法产生的社会基础	(21)
一、19、20 世纪的社会发展与政府职能扩张	(21)
二、政府职能扩张下政府机构内部权限的调整	(25)
三、授权立法产生与存在的依据	(27)
第二节 宪法对授权立法挑战的回应	(32)
一、授权立法对宪法的挑战	(32)
二、宪法对授权立法的回应	(34)
第三节 授权立法概念的界定	(42)
一、立足于宪法的授权立法概念	(42)
二、与授权立法相关概念的联系与区别	(45)
三、授权立法的特征	(54)
第二章 授权立法的结构	(57)
第一节 作为一种法律制度的授权立法	(57)
一、授权立法制度的含义	(57)
二、授权立法结构研究的意义	(59)
第二节 授权机关	(61)
一、授权机关的资格及其限制	(61)
二、授权机关的种类	(67)

三、制宪机构不是授权立法制度中的授权机关·····	(70)
第三节 被授权机关·····	(73)
一、被授权机关的种类·····	(73)
二、被授权机关的资格问题·····	(78)
第四节 授权法·····	(81)
一、授权法的性质·····	(81)
二、授权法的形式·····	(81)
三、宪法不是授权立法制度中的授权法·····	(83)
四、宪法性法律问题·····	(88)
第三章 授权立法的权限·····	(90)
第一节 授权立法权限的确定及其意义·····	(90)
一、授权立法权限的确定·····	(90)
二、授权立法范围的意义·····	(92)
第二节 界定授权立法范围的宪法依据·····	(94)
一、宪法形式对授权立法范围的作用·····	(94)
二、宪法保障基本权利对授权立法范围的限制·····	(95)
三、宪法关于政府权力的横向配置对授权立法范围的作用·····	(97)
四、宪法关于立法权限的纵向配置对授权立法范围的作用·····	(101)
五、宪法关于授权立法的明文规定对授权立法范围的影响·····	(104)
第三节 授权法的授权范围·····	(105)
一、授权法授权范围的内容·····	(105)
二、授权法授予的立法事项范围·····	(107)
三、可授权与不可授权事项的探讨·····	(110)
第四章 授权立法的实施·····	(113)
第一节 授权立法的制定·····	(113)
一、授权立法制定的依据·····	(113)
二、授权立法名称的规范·····	(114)

三、授权立法的结构与语言·····	(116)
四、授权立法规范的生效时间·····	(117)
第二节 授权立法的制定程序·····	(117)
一、授权立法程序的功能与特征·····	(117)
二、各国的授权立法程序·····	(120)
第三节 授权立法遵循的基本原则·····	(126)
一、不得越权原则·····	(127)
二、民主立法原则·····	(129)
三、法制统一原则·····	(131)
第四节 再授权立法问题·····	(132)
一、再授权立法含义及争议·····	(132)
二、再授权立法的规范·····	(133)
第五章 授权立法的位阶·····	(135)
第一节 法律位阶的涵义·····	(135)
一、法律位阶不同于法律的效力等级·····	(135)
二、法律位阶的宪政意义·····	(143)
第二节 国内学者关于授权立法位阶的争论·····	(146)
一、授权立法位阶的含义·····	(146)
二、国内学者关于授权立法位阶的不同观点·····	(147)
三、国内学者关于授权立法位阶之争的原因·····	(149)
第三节 确定授权立法位阶的依据·····	(152)
一、确定授权立法位阶的依据·····	(152)
二、国外确定授权立法位阶的实践·····	(154)
三、修改上位法的特别授权立法·····	(157)
四、《立法法》关于授权立法位阶的规定·····	(161)
第六章 授权立法的监督·····	(163)
第一节 授权立法监督的宪政意义·····	(163)
一、宪政视野中一种新的“恶”·····	(163)
二、强化授权立法的监督是宪政理论发展的关键·····	(167)
第二节 授权立法的监督机制·····	(169)

一、授权立法监督的特征·····	(169)
二、各国授权立法的监督机制·····	(172)
第三节 授权立法的审查对象与标准·····	(182)
一、授权法的合宪性审查·····	(182)
二、授权立法的实质性审查·····	(191)
三、授权立法的程序性审查·····	(195)
第七章 我国授权立法的理论与实践·····	(197)
第一节 我国授权立法制度的宪政基础·····	(197)
一、民主与宪政的一般关系·····	(197)
二、人民代表大会权力的有限性·····	(202)
三、政府机构职权的分立·····	(204)
四、制约人民代表大会宪政体制实现的因素及其消解 ·····	(205)
第二节 《立法法》颁布之前我国授权立法的实践·····	(212)
一、改革开放以前授权立法的历史·····	(212)
二、1982年《宪法》颁布实施后授权立法的实践·····	(213)
三、关于我国法条授权形式授权立法存在的讨论·····	(224)
第三节 《立法法》关于授权立法的规范·····	(226)
一、《立法法》关于立法权限的具体界定·····	(226)
二、《立法法》关于授权立法制度的规范·····	(228)
三、制约授权立法制度进一步完善的因素·····	(234)
主要参考文献·····	(236)
后 记·····	(243)

导 论

一、授权立法法理思考的范围与内容

何谓“法理”？并没有一种统一的解释。国内学者在解释法理学概念时，言“广义的法理学，也即关于法律的一般理论。”^①任何法律、任何法律制度都有它的一般理论，依此推理，法有法的法理，部门法也应该有部门法的法理，具体的法律制度也应该有它的法理。法、部门法与具体的法律制度的法理，只有存在上、范围上的不同，但是，都有属于自己的法理。基于这种逻辑，授权立法作为一种具体的法律制度，也有它的法理，即授权立法的一般理论或一般原理。

授权立法不仅是一种立法权运作的形式，也不仅是一种法律规范性文件形式，更是一种法律制度。作为一种法律制度，授权立法包含了授权立法的过程，以及由这一过程产生的结果，即授权立法规范。既然是一种法律制度，授权立法必然体现或反映法律的一般原则或精神。授权立法的法理思考就是揭示反映在授权立法这种法律现象背后的法律原则或精神，即从纷繁复杂的授权立法现象中，抽象和概括出其最一般的法律理论。

授权立法作为一种法律制度，其研究在逻辑上必然包括这些方面的内容：为什么会产生这一现象？确立授权立法制度的社会基础与规范基础是什么？谁有资格授权？谁有资格被授予立法权力？授权者能够在多大范围内授权？或者说授权范围有多大？授权立法权

^① 沈宗灵：《现代西方法理学》，北京大学出版社1992年版，第4页。

如何行使？或者说授权立法权的运用应遵循什么样的原则？作为授权立法权运用结果的授权立法规范是法律规范的一种，其在整个国家法律体系中的地位如何，以及如何确定？授权立法给现代宪政体制、法律制度带来什么样的影响？可能产生什么样的消极后果？对于授权立法如何进行监督和控制？对这些问题进行法理上的回答，即构成授权立法法理思考的内容与范围。因此，授权立法的法理思考也就是对授权立法如何产生？谁有资格授权？向谁授权？能够授予多大的立法权限？授权立法可能带来什么样的后果？以及如何对授权立法进行监控等问题所进行的一般性理论思考。

二、授权立法法理思考的逻辑起点

授权立法法理思考就是寻求授权立法现象周全的、连贯性的、系统化的知识体系。进行授权立法理论系统化的研究，必须首先寻找出认识授权立法现象的逻辑起点，也称为理论支点。所谓理论支点，是指在事物和现象发展的逻辑链条上，从某一点出发，对以此点为基础的各种事物和现象进行考察，该点就是被考察对象的原点。它具有初始性，既是区别考察对象与其他对象区别的临界点，又是考察对象的逻辑链条上最初的起点。它还具有周全性，即逻辑思维由此点延伸，能够连结被考察对象的全部内容。确立理论研究的支点是人类逻辑思维的基本特征。缺乏合理的理论支点，人们就无法获得体系化的知识，对整个世界的看法就是混乱的，也不能建立起正确的认知系统。

纵观当前关于授权立法研究的论文或著作可见，它们中的大多数还停留于就事论事，缺乏系统化的认识，也就是说，并无明确的逻辑起点。缺乏系统化研究的认识是零碎的、杂乱的，甚至是相互矛盾的。就是同一个作者，未确定研究的逻辑起点，其研究思路也难具备一贯性、逻辑性，其先后发表的文章，如果深究起来，也可能是相互矛盾的。另外，一些关于授权立法各种认识的争论，往往也是因为立足于不同的逻辑起点，从而形成不了对话的平台。

因此，要对授权立法进行系统化的研究，以形成关于授权立法

的体系化认识,就必须首先找到合理的研究起点。

目前,关于授权立法研究领域大体上有两个方面:一是行政法领域;一是立法学领域。相应地,确定授权立法逻辑起点也应是行政机关职能与立法技术。

将行政机关职能确定为授权立法的逻辑起点具有一定的合理性。因为,当前授权立法制度中被授权机关主要是行政机关,因此,行政法学从行政机关角度,以行政机关职能为起点是可以考虑的,而且,授权立法也必然是行政法研究的重要内容。但是,当前的授权立法不仅仅限于授予行政机关,还包括授予法院、地方国家机关,甚至社会组织。因此,从行政法领域进行研究,虽然抓住了授权立法实践中的主要部分,但它并不能涵盖授权立法的全部现象。因此,以行政机关职能作为授权立法的逻辑起点,具有不周全性,不能回答授权立法的全部问题。

从立法学领域研究授权立法,以授权立法权为授权立法的逻辑起点,也有一定的局限。由于授权立法属于立法范畴,因而研究授权立法也是立法学的重要内容。但由于从立法学领域进行研究,主要局限在授权立法的制定过程以及该过程的结果,即从授权立法规范的研究上强调对授权立法程序以及授权立法的立法技术方面,侧重于授权立法的事实描述,而缺乏更深层次的学理思考。

由此可见,无论以行政机关职能,还是以授权立法权为授权立法研究的逻辑起点,都不具备初始性和周全性,既不是授权立法研究的最初起点,也不能涵盖授权立法的全部内容。

三、授权立法研究合理的逻辑起点是宪政

授权立法研究合理的逻辑起点应当是宪政。关于这一命题的真伪,需要从以下三个方面予以论证:首先,宪政这个逻辑起点的可确定内容是什么?其次,从宪政角度研究授权立法有什么意义?最后,从宪政这个起点出发,依此展开的理论体系能否囊括授权立法的全部现象?能否回答授权立法研究的全部问题?

(一) 宪政是规范和控制政府权力的政治制度^①

宪政是对几千年人类治理社会的智慧进行总结而形成的一种有限政府理论,以及基于政府权力有限理论而设置的控制政府权限的政治体制。

宪政理论认为,人类作为生活在这个地球上的主宰,是万物之灵。人类不能生活在无秩序和混乱之中,在没有政府的控制时,人类生活最基本的秩序需要也得不到保证,人类的幸福生活也没有保障。人的本性要求社会必须有权威。人类对权威的要求,是产生政府的内在动力。政府权力对形成保证人类安全所需要的秩序是十分必要的。但是,政府权力也是危险的,因为执掌政府权力的人也存在人性中固有的弱点,有权力的人都会滥用权力。政府权力的滥用,同样会摧毁人类的幸福生活。在实现人类对社会良好治理的过程中,必须设定制度,克服社会管理者人性中固有的弱点,这就需要制定宪法、法律规范和控制政府权力。促进人类幸福生活的实现,尊重每一个人的权利和尊严,就必须设置和监管好政府的权力。如果政府存在是为了实现对人类社会行为的控制,宪法的产生就是实现对政府行为的控制。如果说人类对秩序、权威的需要是产生政府的内在动力,那么,人们对政府权力危险性的认识和戒备,则是建立宪政的直接动力。宪政是社会的政府需求与戒备之间寻求一种平衡的理论与制度设施,它的目标是政府权力的行使受到控制,以使政府权力的行使不至于摧毁建立政府来有意促进的价值。

到目前为止,宪政是人类设想的最理想的政治,蕴含在宪政理想中的基本原则具有高度一致性。各国、各个民族在追求自己人民

^① 政府与国家是两个既相互联系又有区别的概念,如宪法学研究的国家实体要素中,政府是作为一个要素与主权、人民、领土等共同构成国家这种政治实体。但是,在很多场合,政府与国家又是混用的,如政府机构也就等同于国家机构,国家职能也就是政府职能,国家与政府不分。具体使用政府概念,又有广义与狭义之分,广义政府是包括立法、行政与司法的全部政府机构,狭义的政府仅指行政部门。本书使用国家、政府、行政机关等术语时,遵循:国家指代政治实体,如中国、美国;政府指代整个政权机关。但是,在引用法律规范或其他学者论述资料时,维持其原意不变。

的幸福生活中，总是结合自己民族的历史、文化传统，各民族的文化传统的差异以及直接面临的不同问题，而建立多种多样的具体政治制度。但是，宪政理想所揭示的基本原则却具有高度一致性。这些原则是确定政府权力有限、实现控制政府权力原理的直接体现。

蕴含在宪政理想中的基本原则具有历史的一贯性。人类揭示宪政理想以及不断追求宪政理想已经有几百年了，在这一历史长河中，人们追求幸福的内容随社会发展而不断丰富，阻碍人们追求幸福生活的因素也发生了变化，而保障人民实现幸福生活的政府功能也发生了变化。比如，在早期自由主义时期，宪政贯彻的、保障人们得到幸福生活的途径是严格限制政府行为，实行的是管得最少的政府就是最好的政府。到了 20 世纪，人们在追求幸福生活中，面临的社会问题是个人无法解决的，不借助政府的积极作为，人们追求幸福的理想就无法实现。人们认识到：宪政并不只是软弱无能的政府的标志，保证人们追求幸福而发挥积极作用的政府，也并不是不能被宪政原则所容纳。政府由以往的消极不作为向积极作为转变，政府的职权不断扩大。这种变化充实了宪政的内涵，但是，政府职权的扩大，仍然不能是无限而不受控制的，并不能改变宪政的原则，即尊重人权、政府权力有限。权力有限的政府意味着政府能够受到控制。

宪政理论与宪政制度有丰富的内容，但是，概括起来，宪政最基本的原则有宪法至上、基本人权和权力分立三个方面：

1. 宪法至上。^①宪法至上是指宪法规范是一切政府机关权力的合法来源，是一国法律秩序的基础，是政府与人民行为的最高准则。宪法是设置和监管政府权力、保障公民权利的根本法。

宪法是组织政府机构、分配政府权力、规范政府权力运作的法律规范。因此，就宪法与政府关系而言，“宪法是先于政府的东西，而政府只是宪法的产物。一国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，就成为一种无权力的权

① 周叶中：《宪法至上，中国法治之路的灵魂》，载《法学评论》1995年第6期

力。”^①因此，宪法是政府机关存在以及运作的依据，没有宪法的规定，任何政府机构及其权力都不具备合法性。政府机构是宪法的作品，而不是相反。宪法至上原则还严格区别制宪权与立法权的不同。宪法在逻辑上是制宪权作用的结果，而立法权是宪法规定的权力，宪法规定了立法机关的组成，授予其立法权限并设定立法程序。制宪权与立法权是两种不同性质与地位的权力，制宪权是一种本源性的权力，立法权是一种派生性的权力，宪法是制宪权的结果，是立法权的前提。认为宪法由立法机关制定、是立法机关作品的观念是违背宪法至上原则的。

宪法是法的法，是一国法律秩序的基础。宪法是一般法律制定的依据，普通法律规范是根据宪法的规定而产生的。在规范意义上，宪法是母法，其他法律为子法。任何法律规定都不得违背宪法，违背宪法的法律不具备法律效力。宪法是形成统一法律体系的依据，是形成一国法律秩序的基础。

宪法是政府与人民行为的共同准则。宪法作为一国法律秩序的基础，任何政府机关、社会团体、组织和公民个人，都必须以宪法规范作为最高行为准则，任何机构、组织、团体和个人都不得违背，否则，都要承担法律责任，受到法律追究。

宪法至上是宪法规范至上。但承认宪法至上又不仅仅是规范意义上的，在这里，宪法必须保证最低限度的正当性，必须体现保障人权、控制政府权力的宪政精神。同时，也要最大限度地承认各国宪法的正当性，只要反映本国实际状况与历史传统、对最低限度的人权^②给予保障、不授予政府机关无限权力的宪法，都应该承认其具备正当性。因为，宪政理念是共同的，但是，体现宪政理念的宪法内容却可以是多样的。不能认为实现宪政理念的宪法只有一种模式。各个国家社会发展所处的环境是不同的，各个民族的历史、

① [美] 潘恩：《潘恩选集》，商务印书馆1982年版，第146、250页。

② [美] A·J·M 米尔恩著，夏勇译：《人的权利与人的多样性》，中国大百科全书出版社，1995年版