

A Study on Constitutional Crisis

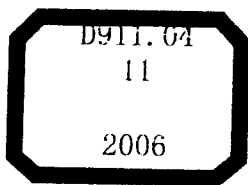
李伯超 著



法律出版社
LAW PRESS CHINA



宪政危机研究



A Study on Constitutional Crisis

李伯超 著

宪政危机研究



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

宪政危机研究/李伯超著. —北京:法律出版社, 2007. 2

ISBN 978 - 7 - 5036 - 7103 - 6

I. 宪… II. 李… III. 宪法—研究 IV. D911.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 019830 号

© 法律出版社·中国

宪政危机研究

李伯超 著

责任编辑 王旭坤 刘伟俊
装帧设计 于 佳

开本 A5

版本 2006 年 12 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 6.625 字数 141 千

印次 2006 年 12 月第 1 次印刷

编辑统筹 法学学术出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

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

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

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、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

苏州公司/0512-65193110

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 7103 - 6

定价:17.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

李 龙

危机问题在经济学、国际关系等领域中早已进行过专门而系统的研究。近些年来,危机管理已成为许多国家面临的一个重大而紧迫的现实问题,因而也越来越引起了公共管理学、社会学的广泛关注。但到目前为止,在宪政史、宪政理论以及政治学等领域中,有关宪政危机的研究成果极为罕见,还谈不上做过什么专门而系统的研究,国内外皆是如此。当然,这样说并不意味着国内外法学界对宪政危机现象从未给予过关注,只不过这种关注是体现在对相关问题的研究和相关宪法制度的设计之中。比如说,宪法诉讼制度的产生,就是为了适应解决宪政冲突和宪政纠纷的需要;国家紧急状态法的制定也是为了解决国家可能面临的重大危机。

宪政危机是宪政体制内部矛盾运动的必然结果。公民权利与国家权力之间以及不同国家权力部门之间的矛盾和冲突,如果得不到及时有效的化解,都可能对现有宪政体制构成重大威胁,从而演变成

宪政危机。因此,宪政危机的发生既有偶然性,又有必然性,它的化解和预防也是有对策可寻的。纵观人类宪政的历史,不同宪政国家实行宪政的时间有先有后,成熟稳定的程度高低不一,所走过的道路也各不相同,但大多数都经历了一个漫长而复杂的过程,都发生过或正在面临着宪政危机和困境,可以说,真正成熟的宪政实践仍然只是少数国家的现实,而宪政危机倒是世界宪政史上一一种极为普遍的现象。宪政危机的历史性、时代性、普遍性和规律性,决定了它具有非常重要的认识价值,研究宪政史和宪政规律就不能不研究宪政危机。

学术的精神就在于探索和创新。伯超同志的这一研究成果无疑是开拓了宪政研究的一个新领域。该书结合具体案例,对宪政危机的性质、构成要素和基本特征,宪政危机的基本类型,宪政危机的成因、化解和预防宪政危机的对策等重要问题作了可贵的探索,主要观点和内容具有独创性。既然是拓荒之作,难免有不成熟的地方,但该书的问世,对宪政史和宪政理论研究领域所作的贡献则是可以肯定的,对现代宪政文明建设也有现实的意义。作为导师,自然感到欣慰。

是为序。

2006年12月

目 录

引 论	/ 1
第一章 宪政与宪政危机	/ 15
第一节 宪政与宪政国家	/ 15
第二节 危机概念的一般考察	/ 25
第三节 宪政危机的内涵分析	/ 29
第二章 宪政危机的构成和基本特征	/ 31
第一节 宪政危机的构成要素	/ 31
第二节 宪政危机的基本特征	/ 41
第三节 宪政危机与相关概念的区别	/ 49
第三章 宪政危机的类型	/ 55
第一节 宪政危机的分类标准	/ 55

第二节	制度危机、权力危机和主权危机	/ 56
第三节	内源型危机、外源型危机和混合型危机	/ 62
第四章	宪政危机的成因探析	/ 67
第一节	政治因素	/ 67
第二节	经济因素	/ 98
第三节	社会因素	/ 109
第五章	宪政危机的化解	/ 123
第一节	宪政危机决策	/ 123
第二节	宪政危机的化解途径	/ 145
第三节	宪政危机后处理	/ 156
第六章	宪政危机的预防	/ 158
第一节	树立和维护宪法权威	/ 158
第二节	保持宪政的动态平衡	/ 165
第三节	扩大社会民主	/ 180
第四节	发展市场经济	/ 184
第五节	构建和谐的市民社会	/ 188
参考文献		/ 192
后 记		/ 202

引 论

宪政是人类政治文明的高级形态,实行宪政是现代文明国家的基本标志之一。世界宪政国家实行宪政的时间有先有后,成熟稳定的程度高低不一,所走过的道路也各不相同,但大多数都经历了一个漫长而复杂的过程,都发生过或正在面临着宪政危机和困境,可以说,真正成熟的宪政实践仍然只是少数国家的现实,而宪政危机则是人类宪政史上一种极为常见而重要的现象,具有历史性、时代性、普遍性和规律性。研究宪政史和宪政规律,就不能不研究宪政危机。

—

英、美、法、德、日五国是当今世界上最发达的资本主义国家,也是世界宪法的先驱国。其中英、美两国的宪政道路尽管相对比较平坦,但都发生过重大的宪政危机,直至内战;法国的宪政史则充满了血与火的斗争;德、日两国更是在其宪政实践过程中出现过历史性的的大倒退,走上法西斯道路,为其宪政史写下了极不光彩的一页。世界其他后起的宪政国家,其宪政之路同样是崎岖坎坷。

从一定程度上说,英国是最早走上宪政道路的国家,被誉为世界宪政的母国。宪政的主要制度和观念均起源于英国。议会制、责任内阁制、政党制、文管制等宪政制度首先诞生于英国,人权原则、财产

权原则、法治原则、分权制衡与有限政府原则等都是英国宪政实践的产物,其自然演化和渐进改革的宪政模式被奉为人类宪政的经典之作。但是,英国的宪政道路仍然是充满了对抗、冲突和危机。奠定英国宪政基础的《自由大宪章》就是英国国王与贵族势力长期对抗、冲突的结果。诺曼王朝建立以后,英国实现了完全的封建化,建立起了以土地分封制度为基础的封建等级制度,主公与封臣之间的权利义务关系以契约形式加以规定。从此,国王与贵族之间的冲突就围绕着权利即契约自由而展开,契约精神即自由精神在这种长期的对抗与冲突中不断得到强化,因而开启了英国政治的自由传统,播下了现代宪政的种子。到了金雀花王朝的约翰王统治时期,国王与贵族之间的冲突加剧,最后演变成战争。1215年年初,诸侯举兵造反,并很快打败国王。6月15日,约翰王被迫签署了《自由大宪章》,该文献确定了国王也要遵守法律的原则,奠定了英国宪政的基础,开创了英国的自由传统。到了13世纪中叶,英国的议会又在国王与贵族的冲突中诞生了。1265年,反叛的贵族首领孟德福打败国王,控制了政府,为解决危机,让全国各郡分别推举两名骑士、城镇推举两名市民到伦敦开会,讨论国事。这次会议使“中等阶级”进入了议会商议国事。1295年,爱德华一世为筹集战争经费召集议会,有400余名议员出席,这次议会被冠以“模范议会”之称。以后,议会循此例经常召开。14世纪以后,议会逐渐分为上下两院,下院的权力不断扩大,到了15世纪末,下院已有提出财政议案和法律议案的权力。从1640年开始到1688年,由于国会与斯图亚特王朝之间的矛盾和冲突,英国爆发了长达近半个世纪之久的“光荣革命”,革命过程中发生过激烈残酷的内战,也出现过血腥的暴力镇压。革命的结果是国会最终获胜,并达成了与国王的妥协,实现了君主制与宪政的调和。1689

年,威廉国王接受了体现议会主权原则的《权利法案》。《权利法案》是英国宪政史上最主要的宪法性文件,建立了代议制君主立宪政体,奠定了英国议会制度的基石,在近代世界首先确定并贯彻了自由主义原则。1701年英国国会通过了《王位继承法》,对国王权力作了进一步的限制,实际上是《权利法案》的补充和延续。至此,英国的宪政体制和构架就已基本成形。此后,伴随着英国工业革命的进程,广大中产阶级、工人阶级以及其他下层人民争取民主权利的斗争持续不断,暴力抗争也时常可见,社会矛盾和冲突日趋尖锐。长期的社会抗争有力地推动了19世纪英国的议会改革和民主化进程,并使英国避免了19世纪上半叶席卷欧洲大陆的大革命,以较低的社会成本实现了国家的民主化和法治化。

美国是世界上第一个制定成文宪法的国家,其宪政道路与宪政模式跟英国不一样。美国本是英国的殖民地,在政治、经济、法律、文化和社会生活方面无疑会受到英国传统的影响。在1787年《美国宪法》诞生之时,英国已经历几百年的宪政实践,其宪政体制和宪政构架已基本定形,宪政文明也比较成熟了,应该说为美国宪政积累了经验;同时,这种经验经科克、霍布斯、洛克、孟德斯鸠和卢梭等人的不断总结和提炼,已经上升为一种比较成熟的宪政理论,特别是洛克、孟德斯鸠的精心描绘,而使得人类宪政的理想蓝图变得逐步清晰起来。这些因素决定了美国不可能也不需要再走英国的宪政道路,而是完全有条件选择一种新的、更加便捷明快的宪政之路,也就是成文宪法的道路。它通过一系列原则的宣示和制度的设计与安排,来规划国家的政治、经济、生活与公民的社会生活,促使国家权力按照既有轨道来运行,保障公民的自由、平等权利安然无恙并得到不断地扩大。历史的事实使美国的缔造者们选择了成文宪法的道路。经天才

的政治家起草、联邦党人反复论证后通过的《美国宪法》，书写了人类宪政史的新篇章，它所确定的分权制衡机制、联邦制和民主政治机制在当时的世界上都是一种创举。但是，政治理想与政治现实毕竟不是一回事，再精巧的制度设计也不是完美无缺的，因而也就无法避免宪政危机的发生。《美国宪法》对南方奴隶制的确认，给美国后来的宪政带来了灾难性的后果。这种“一半奴役一半自由的状况”，引发了联邦与州的矛盾、南方与北方的矛盾、大州与小州的矛盾，使得国内危机重重，最终导致南北战争的爆发。美国宪法确立的立法、行政和司法三权分立的宪政体制，其立法用意是使不同的国家权力部门之间相互牵制，达到平衡和稳定，防止权力专断，确保公民的自由权利不受权力的侵害。这种权力分立制衡体制的正面作用是显而易见的，但同时它本身就潜伏着危机。权力分立制衡，就意味着矛盾和对立，如果制度设计不合理，在权力运行中不能保持平衡，或者在运行中因权力扩张，而打破原有的平衡格局，就会导致权力冲突，从而引发宪政危机。《美国宪法》运行的情况充分说明了这一点。按照美国1787年宪法，在国家权力结构中，国会处于明显的优势地位，总统的行政权又受立法机关的制约较大，司法机关则因宪法未赋予其违宪审查权而处于明显的弱势地位，充分体现了近代议会至上的宪政思想。汉密尔顿认为，司法部门既无军权，又无财政，不能支配社会的力量与财富，不能采取任何主动的行动，是国家机关中最弱的部门。^①但联邦最高法院大法官马歇尔对马伯里诉麦迪逊一案的天才判决使美国的违宪审查制度得以确立，联邦最高法院在美国的宪政实践过

^① 汉密尔顿等：《联邦党人文集》，程逢如等译，商务印书馆1997年版，第391～393页。

程中树立起了自己的巨大权威,原有的权力格局发生了重大变化:美国总统的权力行使受到了立法和司法的双重制约,在权力运行过程中,总统常常处于被动的地位。特别是国家遇到紧急情况时,总统难以及时、有效地采取处置措施。这样,行政权与立法权、司法权的冲突就在所难免了。事实上,美国自南北战争开始,每当遇到大规模的战争,总统便不得不违反立法程序作出决定,行政权突然扩大,与立法权产生了尖锐的冲突。林肯、威尔逊、罗斯福、杜鲁门、约翰逊、肯尼迪等都是这样,到尼克松执政时,总统权力的扩张达到了顶峰。总统权力的恶性膨胀,给美国宪政体制带来了严重的威胁,直到水门事件之后,总统大权独揽的地位才发生动摇,美国国会在权力结构中的应有地位也随之得以恢复。行政机构与联邦最高法院之间的冲突源于司法权的扩张。从 20 世纪 20 年代起,联邦最高法院开始采用一种吸收程序,把《权利法案》所保障的权利有选择地引进宪法第 14 条修正案正当法律程序条款对各州的限制中,以扩大联邦最高法院的司法权,并使最高法院行使违宪审查权取得宪法上的法源支持。1925 年,联邦最高法院把言论自由纳入正当程序条款保护的自由之中。40 年代后,联邦最高法院已把宪法修正案第 1 条规定的所有权利并入正当程序保护的范畴。1953 年,厄尔·沃伦担任联邦最高法院院长以后,这一并入过程大大加快。司法权的这一扩张过程中使联邦最高法院行使违宪审查权的导向发生了变化,即不去裁定某项特定法律的制定是否违宪,而是去裁定立法机制和行政机关行使权力是否正当合理。这实际上是在行使释宪权和宪法实施的监督权。联邦最高法院司法职能的扩展,不仅对立法权,而且对联邦行政权和州权构成了很大的制约,最终导致了联邦最高法院与行政机构之间的种种冲突,这种冲突在罗斯福执政期间达到了高潮。由于总统与

联邦最高法院的权力扩张而引起的宪政冲突和宪政危机在美国现代宪政史上屡见不鲜。哈耶克认为,这类冲突构成了美国当代政治史的持续性特征。^①

法国宪法本身就是法国大革命的产物。作为欧洲第一个成文宪法国家,法国的宪政之路可以说是血雨腥风,危机不断。从1789年《人权宣言》到1958年《第五共和国宪法》,法国先后颁布了15部不同类型的宪法。“在将近170年的立宪史中,法国的立宪者先后试验了君主立宪式宪法、激进主义的共和宪法、帝国独裁主义宪法,并最终走向了具有现代意义的民主共和制立宪,这使法国成为一块具有世界意义的宪法试验田。”^②按理说,法国最有条件建立比较稳定的宪政体制。首先,法国有着优越的思想文化基础。始于15世纪末、繁荣于16世纪的法国文艺复兴,即在文学、思想领域开始形成法国本民族的鲜明特色。小说家拉伯雷和散文家蒙田的文学作品反映了人们摆脱了宗教桎梏、追求自由生活的愿望,体现了对人、人性和人的创造力的肯定;以布丹为代表的思想家们提出了文艺复兴时期的政治理想,特别是布丹的国家主权论开启了法国乃至整个欧洲启蒙运动的先声。作为欧洲启蒙运动的中心,法国涌现了以孟德斯鸠、伏尔泰、卢梭、狄德罗、孔多塞等为代表的一批杰出的思想家,其中孟德斯鸠的三权分立、相互制衡的宪政思想,卢梭的社会契约理论、自由平等主张和人民主权思想成为当时最为成熟和完善的资产阶级政治法律学说。其次,以声势浩大的启蒙运动作为先导的法国大革命是最彻底的资产阶级革命,具有比较坚实的阶级基础和群众基础,资产

① 哈耶克:《自由秩序原理》(上册),邓正来译,生活·读书·新知三联书店1997年版,第239~242页。

② 钟群:《比较宪政史研究》,贵州人民出版社2003年版,第43页。

阶级在取得革命胜利后,完全有可能按照本阶级的政治意志来设计宪政制度,建立新的政治秩序。最后,在1789年法国大革命之前,美国已于1787年制定了世界第一部成文宪法,为法国宪法的诞生提供了可资借鉴的先例。但是,在经过长达一个世纪的思想启蒙和接受大革命暴风雨洗礼、一向以尊崇理性著称的法兰西民族在100多年的立宪史中却始终表现得游移不定、反复无常。造成这种状况的原因当然是十分复杂的,除了立宪早期思想家们的过度浪漫、革命家们的激进狂热和外部势力的干涉等因素外,最重要的原因是国内不同政治势力长期恶斗,暴力冲突不断,政局动荡,危机四伏,从而导致宪法的频繁更迭。始于1789年的法国大革命实际上是一幕历史和现实的长剧,也是一幕跌宕起伏、悲喜交加的宪政长剧。1789年到1792年,是法国社会制度和政治制度的巨变时期,其显著标志则是1789年的《人权宣言》和1791年的《法国宪法》。法国第一部宪法确立的是君主立宪制,实际上是资产阶级与国王妥协的结果。宪法的制定并不意味着法国革命的结束。君主立宪制运行的结果是形成了议会和国王两个权力中心,这种权力结构造成了1791年冬季和1792年春夏的政治死结,1791年11月和1792年5月至6月,议会和国王之间两度发生了冲突,并演变成大规模的群众起义,法国革命进入最高潮。权力冲突和暴力革命的结果是彻底废除了君主制,建立了法兰西第一共和国,并诞生了法国1793年的《共和元年宪法》,又称为《雅各宾宪法》。从1794年到1875年是法国历史上的多事之秋,在短短的80年时间中,法国先后经历了两个共和国、两次帝制统治和两次复辟君主制统治,每一次政权的更替都伴随着宪法的变革,也都是暴力冲突和危机恶化的产物,就是在共和政治框架下,也难免出现人头落地、生灵涂炭的情况。直到1870年9月巴黎人民武装起义,

推翻帝制,建立第三共和国,并于1875年制定《共和制宪法》,法国才进入相对稳定的和平建设时期。从1870年到1940年的70年间,尽管法国各政治派别和政治人物之间矛盾重重,纠纷不断,但是他们仍然能长久地生存与融合在这一个共和制度之中,对于长期处于动荡之中的法国来说实在是一件幸事。1940年5月德国入侵法国,导致法国宪政的中断。第二次世界大战后,法国于1946年制定《第四共和国宪法》,由于制度设计不合理,宪法实施后不久就面临多次政治危机。到了1958年9月法国颁布第16部宪法,即《第五共和国宪法》,法国的宪政体制才最后稳定下来。纵观法国的宪政历史,革命既造就了法国的宪法,又导致了法国宪政的反复多变,并使得法国社会为此付出了极为高昂的代价。梅特涅曾惊叹:“法国的麻烦就在革命。”^①恩格斯也曾对此作了精彩的概括:“法国是这样一个国家,在那里历史上的阶级斗争与其他各国相比,每一次都达到了更加彻底的结局;因而阶级斗争借以进行的、阶级斗争的结果借以表现的、变换不已的政治形式,在法国也表现得最为鲜明。法国在中世纪是封建制度的中心,又从文艺复兴时代起,是统一的等级君主制的典型国家,它在大革命时期粉碎了封建制度,建立了纯粹的资产阶级统治。这种统治所具有的典型性,是欧洲各国所没有的。奋起向上的无产阶级反对占统治地位的资产阶级的斗争,在法国也以其他国家所没有的尖锐形式表现出来。”^②

德国宪政历程中的教训极为深刻而惨痛。由于近代西方启蒙思想的广泛传播和法国大革命的影响,19世纪初德意志各邦就开始向

① 转引自郭华榕:《法国政治制度史》,人民出版社2005年版,第1页。

② 《马克思恩格斯选集》(第1卷),人民出版社1974年版,第601~602页。

近代宪政化过渡。1849年3月法兰克福国民议会最后通过《帝国宪法》，该宪法把1848年12月通过的《德意志人民的基本权利》列为专章，因而成为德意志历史上最自由的宪法，为后来的宪政发展奠定了基础。但俾斯麦统治时期，德国虽然成为一个统一强大的帝国，政治上却逐步走向专制，并使德国宪政在第一次世界大战期间出现了颠覆，走上了军事专制的道路。而1918年至1919年在德国发生的一场自下而上的大革命又创造了德国民主化历史上千载难逢的好机会，1919年的《魏玛宪法》融当时欧美宪法的精华为一体，成为最富民主特色的宪法。然而好景不长，专制的传统再一次使德国宪政陷入深深的危机之中，最后希特勒通过采取各种专制手段，彻底摧毁了魏玛宪政体制。

日本虽被视为世界宪法的先驱国之一，但从本质上来说，1889年的《大日本帝国宪法》并不是真正意义上的近现代宪法，1946年11月《日本国宪法》公布前，日本也未有过真正的宪政。1889年的《大日本帝国宪法》效法德国1871年的《德意志帝国宪法》模式——君主—军事专制体制，维护天皇的神圣统治，强化军队的特殊地位，具有浓厚的专制色彩，后来日本走上军国主义道路，其制度性根源正是这部明治宪法。

欧洲其他一些老牌的资本主义国家，如西班牙、葡萄牙、希腊、意大利在20世纪二三十年代还先后发生过军事政变，此后长期维持着威权统治，其宪政过程也可以说是反复多变，危机不断，直到70年代后才建立起稳定的宪政秩序。

拉丁美洲的宪政变适最富有戏剧性。拉美诸国原为欧洲列强殖民地，独立后，大多数国家受美国宪政文明的影响，很早就走上了立宪主义道路，政党政治也发育得很早。但是这些国家的宪政历程风

云变幻,宪政危机此起彼伏,军事政变的历史闹剧一幕接着一幕,巴西、阿根廷、智利、哥伦比亚、秘鲁、委内瑞拉、乌拉圭、玻利维亚、厄瓜多尔等国家莫不如此。直到 20 世纪 80 年代以后,大多数拉美国家的宪政体制才暂时稳定下来,但个别国家在 21 世纪初还发生过军事政变。

在亚洲,除前述的日本外,真正有过西方式民主宪政经验的国家就只有菲律宾、印度、韩国、巴基斯坦、马来西亚、印度尼西亚、斯里兰卡、泰国等少数几个国家,这些国家的宪政历程跟拉美国家极其相似。自从走上宪政道路以后,民主宪政力量与专制独裁势力之间的激烈斗争就一直没有停止过,军人干政的现象非常普遍,流血冲突、军事政变在这些国家的政治历史舞台上也曾反复出现过。巴基斯坦 1999 年的军事政变导致国家宪政体制出现重大改变;泰国则在 2006 年发生军事政变,国家宪政体制也面临着严峻考验。

回顾人类宪政的历史,很容易看到,宪政危机的确是一种非常普遍的现象。

二

宪政危机本质上是宪政体制内部矛盾运动的结果。就具体案例而言,宪政危机的发生有其偶然性。宪政改革、权力冲突、政党恶斗、经济危机、民族冲突、地区分裂、社会抗争、军事政变、选举纠纷、外部干涉等偶然事件都可能诱发宪政危机。例如,2000 年美国宪政危机、2004 年乌克兰宪政危机、2003 年格鲁吉亚宪政危机均是因总统选举或议会选举纠纷而引发的;俄罗斯 1991 年至 1993 年宪政危机是因宪法改革而引发的;韩国 2004 年宪政危机是因政党恶斗引发的;美国南北战争、俄罗斯车臣危机、乌克兰克里米亚危机是地区分裂和民