

中共湖南省委党校
湖南行政学院学术著作丛书

资金星/著

宪法监督价值论

XIANFA
JIANDU
JIAZHILUN

吉林出版集团有限责任公司

中共湖南省委党校
湖南行政学院学术著作丛书

资金星/著



宪法监督价值论

XIANFA
JIANDU
JIAZHILUN

吉林出版集团有限责任公司

出版统筹：象流沧海

责任编辑：赵 锋 奚春玲

封面设计：SDDoffice.com

图书在版编目(CIP)数据

宪法监督价值论 / 资金星著. — 长春: 吉林出版
集团有限责任公司, 2010. 7

ISBN 978 - 7 - 5463 - 3287 - 1

I. ①宪… II. ①资… III. ①宪法-司法监督-价值
论(哲学)-研究 IV. ①D911. 01

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 122226 号

书 名：宪法监督价值论
著 者：资金星
出 版：吉林出版集团有限责任公司
地 址：长春市人民大街 4646 号(130021)
印 刷：长沙利君漾印刷厂
开 本：880mm×1230mm 1/32
印 张：9
版 次：2010 年 7 月第 1 版
印 次：2010 年 7 月第 1 次印刷
电 话：010 - 63109462
书 号：ISBN 978 - 7 - 5463 - 3287 - 1
定 价：28.00 元

(如有缺页或倒装,发行部负责退换)

摘 要

宪政是时代的强音，且为世界各国所追求。然宪政实现之前提在于一部良好的宪法，故而保障宪法的有效实施是实现宪政之关键。而宪法监督则是保障宪法实施最基本、也是最有效的一种。于是，本文从法哲学的视角对宪法监督价值做系统的考量与把握，从而揭示宪法监督在宪政建设中的价值目标与追求。

全文除引言和结语之外，共设七章，其中第一章主要从宪法监督的概念入手，着重考察了宪法监督价值的内涵、特征与主要内容。第二章主要分析了宪法监督价值生成的经济基础——市场经济；法律基础——宪法至上；文化基础——宪政文化；社会基础——市民社会。第三章主要从正义基本理论入手，探讨了宪法监督通过合理配置国家权力，维护“良法”、摒弃“恶法”以及及时救济权利从而彰显宪法监督的最高价值目标——正义。第四章主要从人权与秩序的基本理论入手，探讨了通过矫正多数暴力行为，保障少数人的权益、维护公民既定的宪法权益、阐释宪法对公民基本权利规定以及纠正政府的侵权行为而彰显宪法监督的人权价值。通过将政府权力的行使限制在宪法规制的范围内、将公民权利的行使控制在宪法设定的框架里以及将权力与权利的相互关系维持在良性互动状态中，从而彰显宪法监督的秩序价值。第五章主要从自由与平等的基本理论入手，分析了宪法监督通过维护和保障自由、创制与扩展自由、实现个人自由与社会自由的统一而体现宪法监督的自由价值。通过维护“法律面前人人平等”的基本原则、确认差别原则

使平等从形式不平等走向实质平等以及权利救济维护人人的平等权而彰显宪法监督的平等价值。第六章主要从法治的基本理论入手，通过确立宪法的至上原则，维护宪法权威、将程序性审查与实质性审查结合，从而使法治从形式走向实质，从使“法制”转向“法治”而彰显宪法监督的法治价值。第七章主要分析宪法监督诸价值的冲突的表现及其原因，并着重分析了宪法监督自由与平等价值、人权与秩序价值、法治与秩序价值协调。在此基础上，通过剖析正义与其它宪法监督诸价值的关系，指出宪法监督诸价值协调的最终目的就是实现正义。最后，在结束语中，提出了完善中国宪法监督制度，促进宪法监督价值的实现。

关键词：宪法 宪政 宪法监督 价值

摘 要	(1)
导 言	(1)
第一章 宪法监督价值的内涵、特征与主要内容	(7)
一、宪法监督的内涵与特征	(7)
(一) 宪法监督的内涵	(7)
(二) 宪法监督的特征	(12)
二、宪法监督价值的概念与特征	(16)
(一) 宪法监督价值的内涵	(16)
(二) 宪法监督价值的特征	(25)
三、宪法监督价值的主要内容	(27)
(一) 正义价值	(28)
(二) 人权价值	(31)
(三) 秩序价值	(32)
(四) 自由价值	(33)
(五) 平等价值	(36)
(六) 法治价值	(39)
第二章 宪法监督价值生成的基础	(41)
一、市场经济：宪法监督价值生成的经济基础	(41)
二、宪法至上：宪法监督价值生成的法治基础	(44)
三、宪政文化：宪法监督价值生成的文化基础	(48)
四、市民社会：宪法监督价值生成的社会基础	(58)
第三章 宪法监督的最高价值目标：正义	(67)
一、正义观的历史演变与正义的类型	(67)
(一) 正义观的历史演变	(67)

(二) 正义的类型·····	(72)
二、宪法监督正义价值目标的诉求·····	(75)
(一) 合理配置国家权力·····	(75)
(二) 维持“良法”摒弃“恶法”·····	(86)
(三) 及时救济权利·····	(89)
第四章 宪法监督基础性价值：人权与秩序·····	(93)
一、宪法监督价值目标：人权·····	(94)
(一) 人权的定义及其历史沿革·····	(94)
1. 人权的定义及其基本属性·····	(94)
2. 人权的历史沿革·····	(98)
(二) 宪法监督人权价值之诉求·····	(101)
1. 矫正多数暴力行为，保障少数人的权益·····	(102)
2. 维护公民既定的宪法权益·····	(103)
3. 阐释宪法对公民基本权利规定·····	(106)
4. 纠正政府的侵权行为·····	(108)
二、宪法监督价值目标：秩序·····	(112)
(一) 秩序、法律秩序与宪政秩序内涵·····	(112)
1. 秩序的涵义·····	(112)
2. 法律秩序的涵义·····	(113)
3. 宪政秩序的涵义·····	(117)
(二) 宪法监督秩序价值之诉求·····	(120)
1. 将政府权力的行使限制在宪法规制的范围内·····	(120)
2. 将公民权利的行使控制在宪法设定的框架里·····	(127)
3. 将权力与权利的相互关系维持在良性互动状态中·····	(131)
第五章 宪法监督内在性价值：自由与平等·····	(135)
一、宪法监督价值目标：自由·····	(136)

(一) 自由的含义及自由观的历史考察·····	(136)
1. 自由的含义·····	(136)
2. 自由观的历史考察·····	(140)
(二) 宪法监督自由价值之诉求·····	(145)
1. 通过宪法监督维护和保障自由·····	(146)
2. 通过宪法监督创制与扩展自由·····	(149)
3. 通过宪法监督实现个人自由与社会自由的 统一·····	(152)
二、宪法监督价值目标：平等·····	(156)
(一) 平等的概念及平等观的历史发展·····	(156)
1. 平等的概念·····	(156)
2. 平等观的历史发展·····	(159)
(二) 宪法监督平等价值之诉求·····	(165)
1. 维护“法律面前人人平等”的基本原则 ·····	(166)
2. 维护差别原则，促使平等从形式走向实质 ·····	(169)
3. 权利救济使人人都享有宪法规定的平等权 ·····	(171)
第六章 宪法监督的工具性价值：法治·····	(174)
一、法治的内涵及其要素·····	(175)
(一) 法治的内涵·····	(175)
(二) 法治的要素·····	(178)
二、宪法监督法治价值之诉求·····	(183)
(一) 确立宪法至上原则，维护宪法权威，为法治 打下基础·····	(183)
(二) 将程序性审查与实体性审查结合，使法治从 形式走向实质·····	(198)
(三) 确认“法的统治”地位，使“法制”走向	

“法治”	(204)
第七章 宪法监督诸价值的冲突与协调	(208)
一、宪法监督诸价值的冲突.....	(208)
(一) 宪法监督诸价值冲突的表现.....	(208)
(二) 宪法监督诸价值冲突的原因.....	(216)
二、宪法监督诸价值的协调.....	(223)
(一) 自由与平等价值的协调.....	(224)
(二) 人权与秩序价值的协调.....	(229)
(三) 法治与秩序价值的协调.....	(234)
三、正义：宪法监督诸价值协调的最终目标.....	(240)
(一) 正义与秩序价值.....	(241)
(二) 正义与自由价值.....	(242)
(三) 正义与平等价值.....	(243)
(四) 正义与法治价值.....	(244)
结束语：完善中国宪法监督制度，促进宪法监督价值的实现	(250)
一、完善中国宪法监督主体的思考.....	(251)
二、完善中国宪法监督对象的思考.....	(253)
三、完善中国宪法监督程序的思考.....	(255)
参考文献	(259)

导 言

宪法存在于中国已有百余年历史，然中国宪政之建设尚待完成。宪政之于宪法，犹如法治之于法制，其盛衰境况，不独取决于法律制度，更在于政制架构、程序公正、公民素养、权力观念与文化传统。宪法监督之于宪法，犹如“阿基里斯之踵”，^①无宪法监督则宪法的实现将失去强有力的保障。众所周知，宪法监督衍生于西方法律文化，故而，百余年来，虽宪政之典渐盛于中国，然而对宪法监督规则之考量与理念之把握，终因谈而无根，不能深入其精髓，对宪法监督的价值亦不能成就系统理论。而中国今日宪政理论与实践的发展，正处于亘古未有的局势中，如无系统的宪法监督价值理论，则不能理解宪法监督的深远意义，更不利于中国宪政之建设。故笔者以“宪法监督价值论”为题，其目的有二：一是将宪法监督价值理论系统化。中国宪政百余年，可谓历经沧桑，久经磨难，然而真正对宪政的研究却始于1982年宪法之后，尤其是对宪法监督的探讨则是近二十多年的事情。但我国学者对宪法监督的探讨注重的往往是其内涵、特征、意义、历史渊源、模式分析或对西方宪法监督体制的介绍，所谈及的大多是中国宪法监督的现状和不足，以及如何构建适合中国本土的宪法监督模式，而对宪法监督的价值则少有关注，这势必影响对宪法监督的理解，有碍于宪法监督

^① 传说古希腊大力神阿基里斯力大无穷，然他的软肋就在于他的脚后跟，只要他一离开大地母亲，就会失去全部的力量，

理论体系的完整，亦不利于宪法监督的实践。因此对宪法监督的价值思考甚为必要。二是意图通过对宪法监督价值的研究，提升宪政理论，为宪法监督“本土化”提供坚实的理论基础，在人们心目中树立起宪政观念，以此推进中国宪政建设。宪法与宪政发源于西方资本主义国家，对两千多年的君主专制的中国来说是“禁品”。无法想象在“家天下”的古代中国，可以用法律来约束皇帝。“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣。”普天之下，没有任何权力可与君主之权相抗衡，更谈不上宪法、宪政与宪法监督了。几千年来，沉淀于人们意识中的礼法文化之心理定势、政治高于法律之错误偏见、权力本位之官家思想，严重阻碍着法治理念的发展。故而，在中国立宪虽易，行宪却难，究其深层动因，不外乎宪政理论与宪政观念的缺失。从这个角度来说，对这一课题的研究本身就有助于国人拓宽视野，摒弃陈旧和错误的观念。

本文将宪法监督与“价值”联系起来，以“宪法监督价值论”为研究对象，意图从宪法监督的法哲学基础为逻辑起点来论证其正义、人权与秩序、自由与平等、法治等价值，以期整合宪法监督之价值目标，为宪政中国的建设提供一点理论参考。其意义在于：

首先，本文的研究对丰富宪政理论，提高宪政的生命力有积极意义。宪政是当代一种比较理想的政治制度，也是宪法发展史上一个重要的概念。从历史的渊源看，早在亚里斯多德的《政治学》中就出现过“宪政”一词。但在他那里，宪政与宪法含义并无二致。到了近代，宪政与宪法的含义既有区别又有联系。就其实质而言，近代的宪政与宪法与古代的宪政与宪法有着本质的不同。那么，究竟什么是宪政？它包含哪些基本要素？宪法监督在宪政中的地位何如？研究宪法监督的价值目标对丰富宪政理论又有何作用呢？

对于宪政概念的研究，近现代的政治家、法学家和学者有不同的看法，归结起来主要有两类：一是从民主政治的角度来解释宪政。毛泽东早在1940年发表的《新民主主义宪政》一文中指出：

“宪政是什么呢？就是民主的政治。”^①我国很多学者受毛泽东论点的影响，一般认为“宪政是以宪法为中心的民主政治”，是在“立宪政体下，统治阶级的成员都平等地参政，即实行民主政治。”^②张友渔教授认为：“宪政就是拿宪法规定国家体制、政权组织以及政府和人民相互之间的权利与义务关系，而使政府与人民都在这些规定之下，享有应享有的权利，负担应负担的义务，无论谁都不许违反与超越这些规定而自由行动的这样一种政治形态。”^③张庆福教授认为：“宪政就是宪法政治，以宪法治理国家。”^④二是从法治的角度界定宪政。外国宪法学者大多从法治的视角来审视宪政。如美国华盛顿大学教授丹·莱夫明认为：“宪政意指法律化的政治秩序，即限制与钳制政治权力的公共规则和制度。”^⑤美国的格里芬认为：“宪政就是这样一种思想，正如它希望通过法治来约束个人并向个人授予权利一样，它也希望通过法治来约束政府并向政府授权。”^⑥卡尔·J·弗里德希认为：“宪政是对政府最高权威加以约束的各种规则。”^⑦

从民主与法治两个方面对宪政的含义进行阐释，各有优缺点。但民主的视角主要强调对权利的保障，而法治的角度则既强调对权利的保障，同时还注重对权力的制约。故而越来越多的中国人赞成从法治的角度来诠释宪政，即“宪政是以宪法为前提，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。”^⑧根据这一概念，可以看出，宪政包含四个基本要素，即：

① 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社，1991年版，第732页。

② 《宪法词典》，吉林大学出版社，1998年版，第351页。

③ 张友渔主编：《宪政论丛》（上册），群众出版社，1986年版，第100页。

④ 许崇德主编：《宪法与民主政治》，中国检察出版社，1994年版，第3页。

⑤ 转引自周叶中主编：《宪法》，高等教育出版社，2000年版，第177页。

⑥ [美] 斯蒂芬·M·格里芬著：《美国宪政：从理论到政治生活》载《法学译丛》，1992年第2期。

⑦ 转引自周叶中主编：《宪法》，高等教育出版社，2000年版，第177页。

⑧ 周叶中主编：《宪法》，高等教育出版社，2000年版，第177页。

宪法、民主、法治、人权。

既然宪法是宪政的前提，故无宪法则无宪政。然而，难道有宪法就必有宪政吗？其实不然。宪政的实现，取决于诸多因素，其中有效的宪法监督是实现宪政的重要因素之一。俗话说，“徒法不足以自行”，即使有良好的宪法，如无有效的宪法监督作保障，那也只是一纸空文。这从中外宪法史可见一斑。如德国1919年威玛宪法，仅仅实施了1年，就因希特勒纳粹政权的出现而寿终正寝。在中国，如清末“逼上梁山”之立宪，国民党党治下的宪法，我国1975年、1978年宪法。等等。由此可见，有了宪法，并不意味着有当然的宪政秩序，其关键在于是否有实施宪法的各种保障手段。这就必然涉及宪法监督的理论，理解宪法监督在实现宪政过程中的地位与作用。从宪政的基本要素看，其宪法、民主、法治与人权的实现，均可在宪法监督中找到其基础。

宪政精神与宪法监督具有内在的一致性。所谓宪政，究其实质，其核心在于“限权”与“保权”，即限制政府的权力与保障公民的权利，使政府（广义）依法行使自己的职权和保障公民、机关、团体能够行使宪法所赋予的基本权利及其它权利而不受非法侵害。这与宪法监督的精神并行不悖。1803年美国的“马伯里诉麦迪逊”一案，开创了宪法监督的先河。虽然这一案件实质上是源于美国两大党间的政治斗争，但此后，宪法监督价值便定于：在国家权力体系中如何实现权力之间的相互平衡与制约。然而，从国家与政府的起源看，无论国家权力如何运作，其宗旨却在于对人权的保障与正义的实现。如洛克认为“国家的权力是人们明确的或默许的委托，即规定这种权力应用来为他们谋福利和保护他们的财产。国家掌握这种权力，只能用于颁布公正的法律，裁决与惩处罪犯，保卫社会成员的生命、自由和财产的安全外，不应再有其它目的。”^①

^① [英] 洛克：《政府论》（下篇），叶启芳、瞿菊农译，商务印书馆，1964年版，第57—58页。

卢梭认为，主权是公意的体现与运用，而公意又是订立契约的全体人民的共同意志，因此，主权应当和必然属于人民。既然主权属于人民，那么立法权也应该属于人民，而立法之首要原则则是为人民谋求最大的福利。也就是说国家和政府存在的理由就是保障人权。而宪法监督作为国家权力的一种，其精神实质与宪政并无二致，亦是通过“限权”而达到“保权”。但宪政是一个宽泛的概念，它的实现必然通过一定的运作方式，而宪法监督就是其重要组成部分。通过宪法监督，限制国家权力，使立法、行政与司法三权处在一个平衡而有序的法治状态，从而实现民主，达到保障人权与实现正义之目的。

既然宪法监督与宪政具有同质性，而且是宪政实现的重要手段之一，故而我们必须深刻把握宪法监督的价值目标，从理论上为宪法监督提供坚实的基础。众所周知，宪政衍生于西方法律文化，中国虽多年来一直努力尝试构建宪政文化，然而因理论基础缺乏，始终难以构筑本土化的宪政文化。宪法监督价值理论作为宪政文化不可或缺的重要组成部分，直接影响到宪政理论的大体系。所以要想丰富与提升宪政理论，就必须深入探讨宪法监督理论，而宪法监督的价值理论则是宪法监督存在的基础。毋庸置疑，如果一个事物没有存在的价值，我们就没有必要去探讨它、研究它。宪法监督所蕴涵的正义价值，人权与秩序价值，自由与平等价值以及法治价值等折射出的光辉，彰显了它存在的意义和价值。而宪法监督这些价值的存在，既是宪法监督存在的理由，又是宪政理论的基本内核。理所当然，对宪法监督价值的研究必然提升宪政理论的生存空间，夯实宪政的理论基础。

其次，本文的研究对宪政中国实践有一定的参考价值。宪政建设是当代中国之强音，然宪政建设之前提必先具有宪法权威，使宪法具有至上、至贵、至信乃至至圣之地位，才能在实践中实现宪政的诸多价值，而宪法监督则是维护宪法权威的重要手段。

中国宪政史不过百余年，但国人对宪政的追求却一直没有停止

过。20世纪前夕，一批受西方思想影响的封建士大夫首次扣响了紧闭几千年的中国专制王朝的城池，要求开启宪政之门。以康有为、梁启超为首的知识分子扛起了“变法维新”的大旗，提出“立宪法”、“开国会”的政治主张，发动了一场争取民主宪政的运动，揭开了中国近代宪政运动的序幕。时至今日，中国的宪政实践先后经历过“逼上梁山”的清末立宪，“昙花一现”的民主共和，复辟时期的“宪政闹剧”，国民党党治下的“训政”，新民主主义革命时期共产党的“沉默”以及新中国建立以来的“励精图治”。中国宪法虽有上百年历史，但大多数宪法没有得到有效的实施，其基本原因之一是缺少宪法监督这一重要手段，致使宪法形同虚设，没有任何权威可言，这就凸现出宪法监督在宪政实践中的重要作用。

同时，通过宪法监督可以避免宪法争议转化为政治冲突的危险，维护国家的稳定，为宪政建设营造良好的环境。国家权力必须有分工，分工行使权力必须有限度，权力必须在宪法规定的轨道和范围内运行，这是民主国家的共同追求。然而，在政治实践中都不可避免地产生权力背离民意的现象。越权与限权的斗争必然演化成宪法争议，进而有可能产生政治冲突，以至冲击宪法秩序、影响社会稳定。宪法监督为这种争议的解决提供了合法的场所，宪法监督机构通过裁判与矫正，使其重新纳入正常的运行状态，从而避免可能破坏乃至葬送社会稳定的政治冲突的发生。这就为宪政的建设以及宪政价值的实现提供了良好的环境。

既然宪法监督在宪政建设实践中起着基础性的作用，那么对宪法监督理论的研究与探讨就必然影响到宪政的建设。而通过宪法监督价值的研究必然会夯实宪法监督理论的基石，进而影响国人的宪政观念，指导宪政建设。故而明确宪法监督的价值，把握其精髓要旨，对宪政中国建设可谓颇多裨益。

第一章 宪法监督价值的内涵、特征与主要内容

一、宪法监督的内涵与特征

(一) 宪法监督的内涵

宪法监督，作为实施宪法、构建宪政的重要手段，是当今世界普遍关注的热点与焦点问题。自1803年的美国“马伯里诉麦迪逊”一案开创了宪法监督的先河之后，这种制度逐渐波及西欧，乃至今天的世界各国。虽然宪法监督一词在理论界已为众人所熟悉，然而，对宪法监督的涵义如何界定，可谓仁者见仁，智者见智，而且往往将宪法监督与宪法保障、违宪审查、宪法诉讼、司法审查、宪法解释等概念交替使用，使我们难以把握宪法监督的内涵，亦不利于揭示宪法监督的价值所在。故而，研究宪法监督的价值，首先必须对宪法监督的内涵加以界定。关于宪法监督的内涵，主要有这样两方面的观点。

第一种是广义的宪法监督。这种观点认为，宪法监督是对有关宪法的活动实行全面的监督。从监督的主体来说，除了宪法监督的专职机关以外，还包括其他国家机关、政党、人民团体、群众组织以及公民。从宪法监督的对象看，既包括国家机关的立法活动、行政活动、司法活动，也包括公民个人的活动以及组织的活动。狭义的宪法监督一般是指由国家专司宪法监督的机关实行的监督，在监督的对象上偏重于对国家立法机关的立法活动和行政机关

的行政活动所实施的监督。^① 许崇德教授认为，宪法实施的监督保障制度，就是指根据宪法规定拥有宪法解释权或监督权的特定国家机关，依照一定的程序审查和裁决国家法律、法令、命令、行政措施以及国家机关领导人的行为是否同宪法的原则或内容相抵触，从而维护宪法的权威，保障宪法实施的制度体系。^② 董和平等认为，“宪法监督，就是由各方面力量所形成的一种督促、监控宪法和法律实施的体系。与违宪审查相比，宪法监督的特点在于：第一，范围更为广泛。它不是专门机关行使的直接制裁违宪行为的国家权力，也不是针对有争议的宪法实施案件，而是对各种宪法主体行为的广泛监控和督促，从而形成了一种依照宪法办事的社会氛围；第二，没有直接的违宪处分权。宪法监督网络对宪法主体是督促力量，对违宪是一种监督，但它没有对违宪行为的直接处分、制裁权，它只能通过启动违宪审查机制来达到制裁违宪行为的目的。”^③

第二种是将宪法监督作狭义的理解。如蒋碧昆教授认为，宪法监督或违宪审查，就是对违宪事件或违反宪法的规范性文件作出裁决，并加以纠正，以保证宪法的原则和条款得以贯彻实施。^④ 蔡定剑先生认为，宪法监督是指在实行宪政的国家，由特定机关按照特定的程序对某些行为进行合宪性审查，并对其是否违宪作出裁决的制度。^⑤ 有人认为，宪法监督是由宪法授权或宪法惯例认可的国家机关，以一定方式进行合宪性审查，取缔违宪事件，追究违宪责任，从而保证宪法实施的一项宪法制度。^⑥ 宪法监督，是指以保障

① 陈云生著：《民主宪政新潮》，人民出版社，1988年版，第7页。

② 许崇德主编：《宪法与民主政治》，中国检察出版社，1994年版，第93页。

③ 董和平等主编：《宪法学》，法律出版社，2000年版，第163页。

④ 蒋碧昆主编：《宪法学》，中国政法大学出版社，1994年版，第39页。

⑤ 蔡定剑著：《国家监督制度》，中国法制出版社，1991年版，第24、114—115页。

⑥ 王广辉主编：《通向宪政之路——宪法监督的理论和实践研究》，法律出版社，2002年版，第7页。