



中国 大杰出中青年法学家文丛

宪政中国研究 上

周叶中



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



中国

大杰出中青年法学家文丛

宪政中国研究 上

周叶中



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

宪政中国研究·上/周叶中. —武汉: 武汉大学出版社, 2006. 1

中国十大杰出中青年法学家文丛

ISBN 7-307-04868-X

I. 宪… II. 周… III. 宪法—中国—文集 IV. D921.04-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 155893 号

责任编辑: 郭园园

责任校对: 程小宜

版式设计: 支 笛

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: wdp4@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 武汉中远印务有限公司

开本: 787×980 1/16 印张: 29.5 字数: 452 千字 插页: 2

版次: 2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 7-307-04868-X/D · 664 定价: 46.00 元

版权所有, 不得翻印; 所购教材, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

代 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”在用语上就是对“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，建设社会主义法治国家等问题时，“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。在中国加入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，沉湎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”，包括理论上的和实践中的，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结，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，这并不是说我们的丛书已经达到了这样的要求，或者说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，着眼于宪政思想。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，浩浩汤汤”。而着眼于宪政思想，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，坚持建设性的立场。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，其中的问题实在还不少。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、建设性的态度去积极面对，并提供解决问题的种种选择。这就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，他们均有一定优势，但他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！

（本文原系《宪政中国论丛》总序，《宪政中国论丛》

由中国人民公安大学出版社出版）

目 录

代序	/1
宪法至上:中国法治之路的灵魂	/1
宪政中国初论	/21
宪政中国道路论	/37
宪政:和谐的生活哲学	/55
宪政建设的基本条件	/69
政治文明的宪政维度	/81
论宪法权威	/133
再论宪法权威	/149
略论影响我国宪法权威的主要因素	/159
论宪法的革命	/168
宪法:调整民主政治中社会和国家关系的根本法	/216
论宪法学学科的几个问题	/230
宪法学基本范畴简论	/263
宪法学理论体系的反思与重构	/276
中国宪法学体系、范畴与自主性	/299
中国宪法学世纪回眸	/305

- 社会与国家二元化关系的宪法学意义 /335
- 人民主权:宪法学的逻辑起点 /361
- 论古典自然法思想对近现代宪法与宪政的影响 /378
- 论西方平等思想之演进 /391
- 论我国宪法的实现 /445

宪法至上：中国法治之路的灵魂

法治，是现代国家的基本特征。尽管中共十一届三中全会标志着中国法制建设进入了一个崭新时期，但这十几年来的中国法治之路却叫人欢喜叫人忧。^①如果说日趋完备的法律体系和日益健全的法律制度，正在中国现代化建设过程中发挥着重要作用的话，那么中国的法治之路还只能说刚刚开始，其最突出的问题在于宪法和法律远没有真正树立起应有的权威。因此，从法治发展的一般规律，特别是中国的历史和现实看，笔者认为：宪法至上应该成为中国法治之路的灵魂。

一、宪法至上：法治的最高体现

宪法至上是指在国家和社会管理过程中，宪法的地位和作用至高无上。具体说来亦即宪法是国家的根本法，具有最高的法律效力，是一切机关、组织和个人的根本行为准则。尽管中外法学界对法治内涵的概括众说纷纭，但有一点则是相同的：这就是法治与宪法和宪政紧密相联。正如《布莱克维尔政治学百科全书》指出的，法治是“人们提出的一种应当通过国家宪政安排使之得以实现的政治理想”。^②中国学者文正邦认为，现代法治应与宪政的涵义同一；^③张中秋也提

① “法制”是指法律制度、原则等，它关注的是秩序；“法治”则是以民主内容为核心的法制，它关注的是有效制约和合理运用公共权力。

② 《布莱克维尔政治学百科全书》，中国政法大学出版社1992年版，第675页。

③ 文正邦：《走向21世纪的中国法学》，重庆出版社1993年版，第180页。

出，没有宪政就没有法治。^①在笔者看来，宪政作为静态宪法规范与动态政治实践的统一，在法治状态中的最高表现就是宪法至上。换言之，如果没有宪法至上，也就无所谓宪政，当然也就不可能存在法治。

（一）法律支配权力是法治的根本，但离开了宪法至上，权力绝不会服从于法律

法治是相对于人治的。尽管有学者认为，法治的对立面除了人治以外，还有“德治”或“礼治”，^②但由于在政治实践中，“德治”或“礼治”往往依赖于人的权威和人的内在品质，因而在某种意义上它仍然属于“人治”范畴。因此，与法治相对的主要还是人治。

在历史上，人治与法治的论争由来已久，但古代所谓的法治和人治与近代的法治和人治存在着根本区别，而且在人治与法治各自的内涵及其相互关系上，尚有不少人的认识模糊。这集中表现在人治法治相互结合论上。具体说来即既然法律要由人制定，要有人执行，那么法治和人治就不能截然分开，而只能相互结合。毫无疑问，这种简单化的以是否有人作用和是否运用法律为标准区分法治和人治的做法是错误的。划分法治和人治最根本的标志在于：当法律权威与个人权威发生矛盾冲突的时候，是法律权威高于个人权威，还是个人权威凌驾于法律权威之上？或者说，是“人依法”还是“法依人”？凡是法律权威高于个人权威的都是法治，而法律权威屈服于个人权威的则是人治。而且当两者出现矛盾冲突的时候，不是个人权威屈从于法律权威，就是法律权威屈从于个人权威，二者必居其一，^③因此法治和人治绝不可能结合起来。用潘恩的话来说就是“在专制政府中国王便是法律，同样地，在自由国家中法律便应成为国王”。^④由此可见，“法治”一词并不只意味着单纯的法律存在，它要创造“一种法律的

① 张中秋：《中西法律文化比较研究》，南京大学出版社1991年版，第277页。

② 张文显：《法学基本范畴研究》，中国政法大学出版社1993年版，第284页。

③ 何华辉：《比较宪法学》，武汉大学出版社1988年版，第73页。

④ 《潘恩选集》，商务印书馆1981年版，第35~36页。

统治而非人的统治”。^①也就是说，法的权威高于人的权威，由法律支配权力是法治的根本。而宪法的内容及其地位和作用，决定了宪法至上是保证权力服从法律，从而实现法治的关键环节。

第一，权力的非人格化是法治的基本内容，作为国家根本法的宪法通过规范和控制权力的产生，使权力的直接性转化为间接性，使权力直接支配的领域被法律所取代，从而使社会组织结构由权力支配法律转化为法律支配权力。权力是一种支配、控制和管理的力量，当它可以不受限制地被运用的时候，往往呈现出无限扩张的异化倾向。然而，“一切管理国家的权力必定有个开端。它不是授予的就是僭取的。此外别无来源”。^②在国家和社会管理过程中，个人的意志和权威之所以能凌驾于法律之上，最根本的原因就在于这时的权力已经成为一种人格化的力量与个人融为一体，构成为法律的基础了。在西方历史上，从罗马帝国一直到洛克以前的英国和孟德斯鸠时代的法国，欧洲政治的基本格局就是权力支配法律（至少在公法领域）；而中国古代的法乃王法，它在本质上乃是帝王权力的延伸，因而法律不能不时时依附于权力。因此，要摒弃人治，实现法治，就必须完成权力的非人格化，使法律成为权力的基础。17～18世纪资产阶级启蒙思想家所有进步的政治理论和实践无不紧紧围绕这个中心。在最高意义上说，这种支配权力的法律“不是政府的法令，而是人民组成政府的法令”。这种法律也就是宪法。而且，“政府如果没有宪法就成了一种无权的权力了”。这就是说，政府的权力必须由宪法来授予，否则就不具有合法性，而只能算是暴政。因此，宪法是政府赖以存在和进行一切活动的基础。可见，宪法的颁布标志着以世袭身份等级获取权力体制的终结，法律终于至少在形式上成了权力的源泉。正如龚祥瑞先生指出：“成文宪法明文授予政府的权力，最好不过地说明了政权——立法权、行政权、司法权都要受宪法所授予的目的、宗旨的限制。”^③

① [美] 诺内特、塞尔兹尼克：《转变中的法律与社会》，中国政法大学出版社1994年版，第59页。

② 《潘恩选集》，商务印书馆1981年版，第25页。

③ 龚祥瑞：《西方国家司法制度》，北京大学出版社1993年版，第94页。

第二，法治只是就政治哲学的实质而言的，因而要了解其现实形态，还必须考察具体的政治模式，宪法则是近现代国家设置政治模式的基础。事实上，法律支配权力是权力行使的界限范围，因而如果它仅仅局限于权力的产生，而与权力的运行无涉，那么法律对权力的支配就极可能沦为抽象的政治原则。因此，要防止权力滥用，还必须形成法律支配权力运行的机制。潘恩曾经指出：宪法是政府的政治圣经。同时，对宪法的考虑必须从两方面进行，“首先是从建立政府并赋予它以种种权力方面，其次是从调整和限制所赋予的权力方面”。^①这就是说，宪法不仅授予政府以权力，而且还明确规定政府权力运行的方式、方法和程序，并进而形成整套的具体政治模式。在这个意义上，宪法是控制权力活动过程的基本规则，是“管制权力的基本工具”，^②其目的在于限制和控制政权的范围，并规定行使权力的合法方式。正因如此，我们说宪法至上为权力服从法律提供了保障。

第三，从政治的角度来说，由法律支配权力的法治实际上就是民主政治。既然宪法是民主制度的法律化，而且宪法是政府权力产生和运行的法律基础，那么在反对专制政治、建设民主政治过程中，宪法处于极为关键的地位。甚至可以说，没有宪法的颁布，或者虽有宪法文本但没有宪法的至上权威，民主政治就绝无可能。

（二）民主和人权是法治最核心的价值追求，但离开了宪法至上，法治就丧失了生命和活力

梁治平先生曾经指出：“探求法律的价值意义就是在寻找法律最真实的生命。”^③的确，当我们直面法律时，面对的只是无数命令、规则的汇集，因此如果不去分析它们所蕴涵的发自人类内心的追求，那么这些命令、规则就仅仅只是一堆事实，而不可能充溢着生命和活力。法治也是如此，它也有自己的价值追求。^④而且从本质上讲，在人治状态下并不缺少法律的存在，但由于它割断了法律生长为法治的

① 《潘恩选集》，商务印书馆1981年版，第257页。

② 荆知行：《宪法变迁与宪政成长》，台湾正中书局印行，第12页。

③ 梁治平：《法辨》，贵州人民出版社1992年版，第196页。

④ 王人博、程燎原：《法治论》，山东人民出版社1989年版，第138~144页。

脐带，因而法律虽然也可能不少，但这些法律却与法治模式无缘。尽管导致这种结局的原因很多，但这时的法律及其运行机制缺乏法治应有的价值追求不能不是非常重要的因素。那么，什么是法治的价值追求呢？毫无疑问，这是一个涉及众多层面的问题。比如秩序就是法治的价值追求之一。不过，由于秩序是社会生存的基本条件，因而人治状态下的强权政治同样也以维护秩序为其目标。因此，在笔者看来，只有民主和人权才是法治区别于人治最根本的价值追求。

如前所述，法律支配权力是法治的根本。如果我们从价值追求角度考察这一论断，那么至少可以得出两点：第一，民主是法律得以支配权力的前提和基础。民主即多数人的统治。但各种主客观原因却决定了这种多数人的统治通常并不采取由多数人直接行使国家权力的方式，而是通过运用作为多数人共同意志集中表现的“公意”的方式来实现。法律就是“公意”的具体形式（尽管在资本主义国家，这种“公意”只具形式意义）。因此，法律之所以必须而且能够支配权力，是因为它所表现的是多数人的意志，也就是说，民主的统治形态是法律支配权力的逻辑起点。第二，人权是法律支配权力的必然结果。尽管从统治形态的角度来说，法律支配权力是民主的必然要求，但从权利的角度来看，法律支配权力则为公民的权利和自由提供了保障。从事物的性质来说，权力总是倾向于无限制的扩张。而权力的扩张，首遭其害的就是人权。因此，在历史上，法治理论和实践的最初动因，就是通过法律规范和控制权力，以保障人权。实际上，“继霍布斯之后的洛克、卢梭等启蒙思想家所讲的‘法治’是有目的、有价值观念的，其目的就是保障‘个人自由’”。^①

由此可见，法治并非法律、法规的简单累积，而是有着特定价值追求的社会组织模式。正是这种价值追求，不仅使法治充满了生机和活力，而且使“法律由手段上升而为目的，变成一种非人格的至高主宰。它不仅支配着每一个个人，而且统治着整个社会，把全部的社会生活都纳入到一个非人格化的框架中去”。^②然而，这种价值追求的实现，却有赖于宪法的至上权威。

① 龚祥瑞：《比较宪法与行政法》，法律出版社1985年版，第73页。

② 梁治平：《法辨》，贵州人民出版社1992年版，第84页。

在法律体系中，宪法对民主和人权的规定最为系统全面。一般说来，作为法治的核心价值追求，民主和人权应该贯穿于整个法律体系、法律制度和法制实践，然而真正对其进行系统明确规定的则是宪法。尽管在内容上，宪法涉及政治、经济、文化和社会生活的各个方面，但其中心主要还在民主和人权。具体地说，各国宪法不仅确认人民主权原则，从而明确了多数人当家作主的法律地位，而且从两方面使这一原则具体化：一是通过组织国家机关体系，并赋予其职权范围，规定其职权行使的方式和程序，使人民当家作主的实现有了完备的服务系统；二是通过规定公民的权利和自由，使公民能够直接影响国家的政治生活，并有效地监督自己的公仆。因此，如果宪法不能树立起应有权威，宪法的内容不能真正贯彻于实际生活，作为法治生命的民主和人权就会付诸东流。

（三）法治有赖于不同层次的法律规范，但离开了宪法至上，法治就没有了存在的前提

法治也就是“法的统治”。然而，正如凯尔森指出，“法律制度并不是一种由同等层次的并列的规范组成的体系，而是一种由不同层次的法律规范组成的等级体系”。这个结构的最高层次是要求任何其他规范忠实于宪法的基本规范。“宪法（成文宪法或不成文宪法）为成文法和习惯法确定框架。这两种法律形式又依序为司法、行政和个人行为规定了规则。”^①在法律发展史上，尽管宪法的出现既有其经济、政治原因，又有其思想文化原因，但宪法在法律体系中的根本法地位，则是法律自身发展的直接结果。众所周知，诸法合体是近代社会以前各国法律体系的基本特点，但资本主义商品经济的发展使各种社会关系日益错综复杂，法律部门的分工也越来越细，于是，各种调整新兴社会关系的法律部门纷纷从原有法律体系中独立出来。为了统一国家的法律体系、协调不同法律部门之间的矛盾冲突，作为国家根本法的宪法也就应运而生。而且实践证明，如果宪法不具有其应有权威，那么法治的实现也就绝无可能。

^① [美] 博登海默：《法理学——法哲学及基方法》，华夏出版社 1987 年版，第 121 页。

第一，完备的法律体系和健全的法律制度是法治的基础。由于宪法是“母法”，是整个国家法律体系的基础，一切法律、法规的制定和施行都必须以宪法为依据，因此，宪法的至上权威是为实现法治创造条件的关键环节。

第二，宪法具有最高的法律效力，一切机关、组织和个人都必须以之为根本的行为准则，任何法律、法规都不能与之相抵触。但如果宪法没有应有的权威，那么不仅有关机关、组织和个人很可能凌驾于宪法和法律之上，而且也势必出现违宪的法律和法规。这样，要实现法治无异于缘木求鱼。

由此可见，无论是从法治的内涵和价值追求，还是从宪法的地位和作用来看，宪法至上都是法治的最高体现。因此，笔者赞同荆知行先生的结论：“我们说的‘法治’应该是‘宪法之治’，而不应仅仅是一般的法律之治。”^①

二、宪法至上的内在精神：以权利制约权力

由于近现代的所谓“法”即公意的表现，所以法治在内在价值和基本精神上主要是两层：第一是权与法，法律要支配权力；第二，既然法律是人们普遍意志的结果，那么这种法律对权力的支配亦即权利对权力的支配。因此，笔者认为，宪法至上实质上即权利至上、规则至上和秩序至上。如果说规则至上和秩序至上只是宪法至上的表层特征的话，那么权利至上则是宪法至上的核心内容。因此我们完全可以认为：宪法至上的内在精神即以权利制约权力。

（一）宪法至上亦即人民的意志至上，权利是人民实现其意志的逻辑起点

龚祥瑞先生曾经指出：“法治就是经人们同意的统治，就是民主的政治，而不是个人专断。”^② 在法律发展史上，尽管法律伴随着私有制、阶级和国家的产生而产生，但“法治”的出现在思想上则根

^① 荆知行：《宪法变迁与宪政成长》，台湾正中书局印行，第179页。

^② 龚祥瑞：《西方国家司法制度》，北京大学出版社1993年版，第87页。

源于人民主权。如果说在近代社会以前法律所反映的还只是少数有产者阶级的意志，那么在资产阶级革命以后，法律则至少在形式上成了人民意志的表现。契约论的提出和宪法的颁布就集中反映了这一转变。而且从实质上看，宪法实际上是社会中人们之间的一种约定，是当事人必须平等地共同遵守的根本准则，“是统治者和被统治者、掌权者的权力和不掌权者的权利之间的关系，是一种契约关系”，^①尽管契约强调平等，但既然“人民是权力的来源”，那么在宪法确认的这种契约关系中，人民始终处于支配的主导地位，因而至少在形式上宪法所反映的是人民意志。这样，宪法至上可以说是人民的意志至上。然而，由于意志本身并非目的，利益才是意志的驱动力和归宿，因此人民的意志至上追求的还是人民的利益至上。但利益的法律表现是权利，没有权利，人们追求利益的行为就没有法律保障。因此，权利是人民实现其意志的逻辑起点。

（二）权利制约权力：宪法产生的政治动因

近代宪法的产生渊源于诸多因素。从政治角度来说，权利制约权力是非常重要的一环。换句话说，权利制约权力内在地需要作为国家根本法的宪法。首先，国家权力所有者的转换，使权利制约权力成为必要和可能，宪法则是确认这一运行机制的重要保障。在奴隶社会、封建社会的君主专制制度下，国家的一切权力属于君主或者少数贵族。资产阶级革命的胜利，人民主权原则的张扬，则使国家权力的所有者发生了转移，那些原本处于被统治地位的阶级、阶层至少从名义上成了国家的主人。但地域的广阔、人口的众多则决定了国家权力的所有者不可能直接地经常地行使那属于自己的权力，而只能实行间接民主的代议制。这种体制最直接的结果就是在国家权力的所有者和国家权力的行使者之间存在着某种程度的分离。但这种分离却“可能引起政治失控——政治权力不是按照权力所有者的整体意志，而是凭着权力行使者的意志和情绪而运行，以致出现政治异化——政治权力

^① 龚祥瑞：《西方国家司法制度》，北京大学出版社1993年版，第94页。