

X I A N F A X U E

宪法学



齐小力 王守田 程 华·著



二十一世纪高等院校法学系列教材

工商出版社

宪法学

齐小力 王守田 程 华 著

工商出版社

责任编辑 张文锐 董云竹

封面设计 彩 林

图书在版编目(CIP)数据

宪法学/齐小力,王守田,程华编著. —北京:工商出版社,2002.5

ISBN 7 - 80012 - 696 - X

I . 宪… II . ①齐…②王…③程… III . 宪法—法学

IV . D911.01

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 030728 号

书名/宪法学

编著者/齐小力 王守田 程华

出版·发行/工商出版社

经销/新华书店

印刷/河北抚宁县印刷厂

开本/880 × 1230 毫米 1/32 印张/11.5 字数/329 千

版本/2002 年 6 月第 1 版 2002 年 6 月第 1 次印刷

印数/01 - 4000 册

社址/北京市丰台区花乡育芳园东里 23 号(100070)

电话/(010)63730074

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7 - 80012 - 696 - X/D·159

定价:28.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

导 言

一、宪法学的研究对象

宪法学就是研究宪法的一门学问。

那么,什么是宪法呢?亚里士多德认为:“政体(宪法)可以说是一个城邦的职能组织,由以确定最高统治机构和政权的安排,也由以订立城邦及其全体各分子所企求的目的。”^①也就是说,宪法是规范国家最高权力的归属及运作方式的法律。这就是古人理解的宪法,也是宪法最基本的内容。从这个意义上说,宪法是“政治法”,是一个国家政治权力,尤其最高政治权力的运行规则。1789年,法国《人权宣言》宣告:“凡分权未确定,权利无保障的社会便没有宪法。”这奠定了近现代人们理解宪法的基础,即宪法包括分权(一种政治权力的运行规则)和保护人权两个方面。在这里,我们要强调的是,有关政治权力的规则是宪法的基本内容,而关于人权保障的内容是后来注入宪法的新内容。

如果这样理解宪法,我们就会发现宪法学与政治学是相通的,其思想渊源和制度源流是非常久远的。虽然有关政治权力的规则几乎与人类社会一样久远,但这些规则除了个别的例外,基本没有拿到法院作为判案的依据,因此,这些规则作为法律的特征就不是很鲜明。即便法国大革命以后,最初制定的几部宪法也都没有制度化地作为法院判案的依据。其所以如此,就是因为宪法是规范国家最高权力的运行规则。最高权力的运作取决于实力的较量而不是法律的是非。分权制度的建立使国家最高权力的运行规则(即宪法)进入法院成为可能。1803年,美国最高法院对马伯里诉麦迪逊案进行了判

^① 亚里士多德:《政治学》,178页。

决,判决认定美国国会制定的一项法律因违反宪法而无效。这一判决开了宪法进入法院的先河,从此也就使宪法真正地成为一个法律。宪法学就要研究这样一个法律。

基于上述认识,我们认为宪法学研究应包括以下几个方面:

(一)宪法的基本理论

宪法学理论源远流长,要正确理解宪法就必须研究有关国家权力的各种理论,尤其从古希腊、罗马,到文艺复兴、启蒙运动以及近、现代的各种权力理论。当然,宪法学理论的重心应放在研究近现代有关人民主权、代议制度、分权、法治、人权保障、宪法的实施等方面。对宪法基本理论的研究有助于深刻理解宪法并指导本学科的发展。

(二)宪法确立的各种制度

宪法是由各种制度规范构成的,这些制度包括选举制度、政党制度、人权保障制度、议会制度、政府制度、司法制度等等。研究宪法就必须具体研究这些制度是如何规定的?其原理是什么?在实践中是如何运作的?没有比较就没有研究。研究宪法制度不能仅局限于一个国家的一个时期,而应当研究各个国家的各个时期的宪法。通过比较各种制度的经验与教训,发现其中的规律,促进宪法制度的进一步完善。

(三)宪法的实施

宪法实施与普通法律的实施不一样,有其非常特别的问题和规律。研究宪法实施面临的各种问题和各国宪法实施中的经验与教训,对于实现宪法的价值和目标,以及建立完善的宪法学理论体系都有重要意义。

二、宪法学的历史发展

如上所述,宪法学的思想渊源极其悠久。一般研究宪法总是从古希腊罗马开始。古希腊的两个代表性人物,一个是柏拉图,另一个是亚里士多德。亚里士多德的代表作是《政治学》和《雅典政制》。亚里士多德的著作为研究宪法提供的基本思想框架直到今天仍然具有指导作用。古罗马的最著名的思想家是西塞罗,他的代表作《国家篇》、《法律篇》是对罗马民主共和制度的权威论证。罗马共和国的政

治制度对后世影响颇大,美国的宪政制度就是参照罗马共和国的制度建立的。

16 世纪意大利思想家马基雅维里的思想对于理解国家的世俗本质,揭开国家的神秘面纱具有非常重大的意义。他的代表作《君主论》曾被评为影响世界的十部著作之一。此外,16 世纪法国的思想家博丹的《国家论》最早研究了国家的主权,对于理解国家的属性,以及后来的人民主权学说有重要影响。

资产阶级革命前后,出现了一批重要的思想家,他们的著作为近、现代民主宪政提供了理论支持。这些思想家中最重要的一位是英国人洛克,由于其代表作《政府论》而被认为是英国和美国民主宪政制度的祖师。这一时期,法国有两个人物是研究宪法学必须了解的,一个是卢梭,另一个是孟德斯鸠。卢梭的代表作《社会契约论》是人民主权学说的开山之作。卢梭的思想过于浪漫和激进。一般认为法国大革命以来整个世界反复无常的革命和激进主义思潮都是源于卢梭。孟德斯鸠在宪法学上应当被作为一个划时代的人物,他在《论法的精神》一书中所表达的三权分立思想使人类社会最终摆脱专制制度成为可能。美国宪法是直接根据孟德斯鸠的思想制定的。

在美国独立战争和宪法的制定过程中也涌现了几个重量级的思想家,如潘恩、杰斐逊、汉密尔顿、麦迪逊等。潘恩的代表作是《常识》和《人权论》,其关于民主共和制度和人权理论的论述是研究宪政制度无法忽视的著作。商务印书馆将这两篇著作合编为《潘恩选集》。潘恩的思想十分激进,在其晚年就遭到同时代人的厌弃,然而潘恩思想之犀利,论辩气势之磅礴几乎无人可比。汉密尔顿、麦迪逊和杰伊为论证美国宪法而发表的《联邦党人文集》是理解美国宪法的最经典的著作。《联邦党人文集》以非常务实的态度来阐释宪法制度的原理,对我们建立一个切实可行的宪政制度具有重要的参考价值。

英国人约翰·密尔是 19 世纪为自由辩护最有力的思想家,其代表作《论自由》和《代议制政府》也是研究宪法学的必读著作。

20 世纪,英国人戴雪的《英宪精义》是专门研究宪法的一部著作。这部著作集中分析了英国的议会主权和法治理论,对英国的宪法和行政法的发展有重要的影响。这一时期,法国人狄骥出版了《宪

法论》等著作,阐述了其社会连带主义的宪法观。

20 世纪上半叶,中国宪法学的发展主要是翻译和学习国外的有关著作,尤其是日本的宪法著作。我国有独创性的宪法思想是孙中山先生提出的五权宪法理论和实现民主宪政之军政、训政和宪政三阶段理论。民国时期和近 20 年来中国出版了相当数量的宪法学著作,一般认为王世杰、钱端升的《比较宪法》是其中最有影响的。

三、学习、研究宪法学的意义和方法

1688 年,英国基本建成了君主立宪制度。18 世纪,以英国为主导,整个世界开始了著名的“工业革命”。这一时间上的先后顺序绝非偶然。宪法是管理整个国家的一个法律。一个好的宪法能够使整个国家更有效地组织起来,能够最大限度地解放每一个人,激发每一个人的创造力。有这样的制度,经济会不发展吗?这就难怪为什么工业革命以来,人类社会以前所未有的高速向前发展。人们常说经济基础决定上层建筑,但经济对政治制度的决定是深层次的,隐晦的,而宪政制度对经济发展的作用则是直接的,明显的,它直接为经济发展提供政治背景和政治框架。从这个角度来说,以宪法为研究对象的宪法学是人间最重要的学问。英国人在宪政制度上的成就和孟德斯鸠对三权分立制度的发展是所有人类发现中最伟大的发现。牛顿的力学定律和爱因斯坦的相对论无疑是科学上的重大发现,但它们的影响和作用都仅仅局限于某一个学科和人类生活的某一个方面,而宪法学上的进展却影响整个国家、整个世界的发展,甚至关系到整个人类的前途和命运。随着大规模杀伤性武器的发明,人类从来也没有到达今天这样一个生死攸关的时刻。罗素说,除非我们会控制权力,否则人类将没有希望!这就是我们要学习的宪法和宪法学!难道与我们每一个人没有关系吗?

宪法与我们每一个都有密切的关系,具体来说,学习宪法学至少有以下几个方面的意义:

(一)有助于培养宪法意识,使我们自觉投身到推进我国民主宪政建设的事业中去

民主宪政制度是“人民当家作主”的制度,它需要每一个社会成

员的积极参与。如果每一个人都对国家的民主宪政制度不闻不问,我们很难设想这个国家会建立完善的民主宪政制度。人民群众是一个国家民主宪政制度的最后保障,只有全体人民努力提高宪法意识,自觉地同违反宪法的行为做斗争,我们才有可能建立和完善民主宪政制度。同时,提高宪法意识有助于提高人民的权利意识,自觉地运用宪法捍卫自己的合法权利。应当指出,每个人捍卫自己合法权利的努力都是对我国推进民主宪政建设事业了不起的贡献。学习宪法无疑是提高宪法意识的捷径。

(二)有助于理解我国进行的经济和政治体制改革的目标和方向

我国正在进行着举世瞩目的经济、政治体制改革。这次改革是一场深刻的社会变革,范围非常广泛,其目标旨在解决我国的各种社会问题:部分官员的权钱交易、局部的司法腐败,提高农民的收入,剩余劳动力的转移等等。深入思考所有这些重大社会问题都会得出同样的结论:这些问题的解决有赖于我国民主宪政体制的进一步完善。因此,要深入理解我国的经济政治体制改革,自觉地投身到经济、政治体制改革中去,必须学习宪法,了解民主宪政制度的基本原理。

(三)有助于我们学习其他法律科学

宪法是国家的根本法,任何普通法律都必须根据宪法制定,都不能同宪法相抵触。因此,学习宪法学是学好其他法学的基础,例如,学习了宪法的公民平等权以后才能对民法中的平等主体关系有更深刻的理解;学习了宪法中控制国家权力的理论以后,才能真正认识行政诉讼法中的“民告官”制度的实质。除了这些大的原则和制度以外,宪法的制度也为普通法律提供了非常具体的制度基础,比如,房地产法的前提是土地所有权制度和使用权制度,而这些制度就是宪法确立的。

(四)有助于我们更好地从事本职工作

作为政法院系的学生,他们毕业以后就要从事法律工作,他们要成为法官、检察官、警察、以及政府其他部门的官员,也有很多人要成为律师和其他法律工作者。不管怎样,他们的职责都事关重大。我们国家是人民当家作主的社会主义国家。我们的官员或法律工作者不是旧社会骑在人民头上的老爷,而是人民的公仆。我们绝不能无

视人民的疾苦,甚至成为欺压人民的恶棍。我们要拥有从事法律职业应当具有的起码的职业道德和良心。要做到这一点,我们就应当学习宪法。民主宪政制度正是为了摆脱封建专制制度,救人民于水火之中而发展起来的。宪法中确立保护人权的各种制度是我们从事法律工作非常具体的指导原则,意义非常重大。此外,宪法规定了各个国家机构的组成和职权,学习这些知识对我们从事本职工作显然也具有非常实际的意义。

那么,作为一门法学课程,我们应该如何学习宪法学呢?我们认为,学习宪法学课程,最起码应注意以下几个方面:

(一)学习宪法学首先要精读教材,吃透教材

宪法教材是作者多年从事宪法研究工作的结晶,包含了作者在这一领域的诸多体会。学生们吃透教材会使他们奠定比较牢固的宪法学理论知识,也避免他们走更多的弯路。

(二)学习宪法学要结合宪法典

宪法学是以宪法为研究对象,而宪法则是由具体的法典构成的。因此,学习宪法学必须结合宪法典。在我国,学习宪法当然首先要结合我国的宪法典,具体地说就是1982年制定并经多次修改的《中华人民共和国宪法》。更深入地学习宪法学则要参考其他各国的宪法典。

(三)学习宪法要结合实际

宪法学是一个指导国家政治实践的应用性极强的法律科学,因此,学习宪法必须关注国家的政治进程和政治的实际运作状况。同时,宪法学也是人权保障的科学,学习宪法必须关注国家人权保障的各种情况。近些年来,对于运用宪法保护公民权利的认识已经越来越引起重视。北京民族饭店职工的选举权问题,山东女青年的教育问题等等都成为社会争论的焦点问题。要学好宪法学就应当关注和思考这些问题。

有些读者并不满足于一般地学习宪法,而是要更加深入地进行研究,对此,我们给出下列意见也许是有幫助的:

(一)研究宪法学应当博览群书

宪法学是一个宏观科学,其所涉及的领域是非常宽广的,因此,

要学好宪法学必须博览群书。有很多宪法现象单靠宪法学本身是很难正确理解的。比如,纳粹德国90%的人民疯狂地追随希特勒,导致第二次世界大战这样的人间悲剧。这不仅是宪法学的问题,更基本的还是人们社会心理上的问题。再如,专制统治为什么如此根深蒂固,这里可能也是社会学和人类学上的问题。群居的动物也有一个专制的“王”,这一机制与人类的专制统治是否有共同的动因?动物的“王”的一个重要特权就是拥有更多的配偶,而人类的王,比如中国皇帝的特权也是“三宫六院”。这里是否存在共同的生理基础。“性”是否是人类政治行为的最初始的动因?理解这些问题甚至需要动物学的知识。此外,宪法好坏的一个重要标志就是是否能够更有效地发展国家的经济,因此,研究宪法的经济后果就必须对经济学有所了解,等等。所有这些知识对于正确理解宪法都是必需的。

(二)研究宪法学应当研读历史

前文已经谈到,宪法学与政治学是相通的。我们很容易就会发现,人类历史,至少有记录的历史,主要是人类的政治史。因此,研究宪法必须深入研究人类的历史知识。通过研究历史知识,我们会总结出人类治理国家权力的各种经验与教训。只有充分借鉴这些经验与教训,才能使我们建立更加完善的宪政制度。

(三)研究宪法应当深入研究宪法判例

1803年,美国开始了在法院运用宪法判决案件的历史。这也意味着,这些已经实现了民主宪政的国家的宪法学理论从如何建立宪政,何种宪政制度更加完善这一理论重心,转移到了宪法制度具体运作的细节。而且在民主宪政制度(主要是国家机关之间的关系)已经牢固确立的情况下,宪法学的理论转移到了法院如何通过审判保障公民的各项人权。因此,以英国、美国为代表,宪法学所研究的内容就是法院运用宪法进行审判发现和确立的进一步的宪法规则。即使大陆法系国家,案例研究也成为宪法所遇到的各种情况。这些情况大多数具有普遍性,其他国家也会遇到,毕竟人都是同样的人。显然,我们要深入研究宪法就必须研究这些案例。

目 录

导 言	(1)
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	(12)
第三节 宪法与宪政	(17)
第四节 宪法的作用	(25)
第二章 宪法的基本原则	(34)
第一节 主权在民原则	(36)
第二节 分权制衡原则	(53)
第三节 基本人权原则	(67)
第四节 法律至上原则	(74)
第五节 财产神圣原则	(81)
第六节 代议制度原则	(91)
第三章 宪法的历史发展	(104)
第一节 宪法观念的形成和发展历程	(104)
第二节 宪法产生的条件及标志性宪法	(115)
第三节 外国宪法的发展历程	(132)
第四节 中国宪法的产生和发展	(138)
第四章 国家的本质和形式	(148)
第一节 国家性质	(148)
第二节 政权组织形式	(161)
第三节 国家结构形式	(170)
第四节 国旗、国徽、国歌和首都	(188)
第五章 公民的基本权利和义务	(193)
第一节 人权与公民权概述	(193)

第二节	公民与国籍	(197)
第三节	平等权	(198)
第四节	人身人格权	(203)
第五节	政治权利与自由	(209)
第六节	社会经济文化权	(223)
第七节	自由权利的界限和法律保障	(232)
第八节	公民的基本义务	(236)
第九节	我国公民基本权利和义务的特点	(241)
第六章	国家机构	(245)
第一节	国家机构概述	(245)
第二节	全国人民代表大会及其常委会	(250)
第三节	中华人民共和国主席	(260)
第四节	国务院	(263)
第五节	中央军事委员会	(266)
第六节	地方各级人民代表大会和地方各级人民政府	(267)
第七节	民族自治地方的自治机关	(276)
第八节	人民法院和人民检察院	(278)
第七章	选举制度和政党制度	(287)
第一节	选举制度	(287)
第二节	政党制度	(305)
第八章	宪法监督制度	(325)
第一节	宪法监督制度概述	(325)
第二节	现代一般国家的宪法监督制度	(328)
第三节	我国的宪法监督制度	(332)
第四节	完善我国宪法监督制度	(335)
第五节	发挥各种监督机制的整合作用	(343)
参考文献		(350)
后 记		(354)

第一章 宪法概述

第一节 宪法的概念

一、宪法概念的发展

我国古代很早就使用“宪法”或带“宪”字的词汇,其含义是国家的典章制度和普通法规,同我们现在使用的“宪法”一词有很大的区别。如《尚书》中有“监于先王成宪”,《国语》中有“赏善罚奸,国之宪法也”,《管子·七法》中的“有一体之法,故能出号令,明宪法矣”,这些都是指一般的法律规则,有时其具体含义指的就是定罪量刑的刑法。我们现在使用的“宪法”一词对应于英语的 Constitution 或 Constitutional Law,拉丁文是 Constitutio。在中国,最早在这一意义上使用“宪法”的是 1871 年撰写《法国志略》的王韬先生,而将“宪法”一词推广开来的则应归功于近代改良主义思想家郑观应,他在 19 世纪末写的《盛世危言》中要求清廷“立宪法”、“开议院”,实行君主立宪。1908 年,清政府颁布了《钦定宪法大纲》。这样,“宪法”一词就成了正式的法律用语,同时也就确定了其特定的含义。

实际上,同其他概念一样,宪法也是一个词义不断更新的概念。尽管如此,遍览古今中外的宪法仍可发现,宪法所规定的最基本、最主要的内容不外是一个国家的基本政治制度,即国家权力的组织和运行规则。有的学者称宪法是“政治法”就是从这个意义上说的。如果这样来理解宪法,宪法的源流就可以追溯到久远的古代社会。古代奴隶社会和封建社会的土地分封制度、王位继承制度、国王与教会关系、元老院制度、执政官制度,甚至原始社会的某些氏族习惯都可以看作是宪法的雏形。可以想象,有人群聚居,有社会组织就一定要有组织规则。我们认为这一组织规则就是宪法的原始形态。只有这

样理解宪法,我们才能理解宪法为什么在整个法律体系中是最基本的法律,是母法。

古代希腊人正是在这一意义上使用宪法的。在西方,最早也是最系统研究宪法的思想家亚里士多德,他搜集研究了古希腊 158 个国家(城邦)的宪法,写出了不朽之作《政治学》。在这部书中,亚里士多德认为:“政体(宪法)为城邦一切政治组织的依据。其中尤其着重于政治所由以决定的‘最高治权’组织。”^①他甚至说明了宪法与普通法律的关系。他说:“法律实际是,也应该是根据政体(宪法)来制定的,当然不能叫政体来适应法律。”^②这样,亚里士多德理解的宪法首先是政治规则,而且是最高层次的政治规则,这一政治规则高于普通法律所确立的社会规则。亚里士多德的定义奠定了宪法概念的基本内涵,即宪法是规定一个国家最高政治权力运行规则的法律。

宪法对应的拉丁文是 *Constitutio*。古代罗马帝国用它表示皇帝的各种建制和皇帝所颁布的“诏令”、“谕旨”之类的文件,以区别于市民议会通过的法律文件。^③

在中世纪欧洲,宪法一词用来表示确立国家基本制度的法律。值得注意的是,14 世纪法国自然法学家就曾把一些公认的传统和原则,例如,国王未得三级会议的同意不得开征新税,国王不得修改沙烈克王位继承法,国王不得割让国家的领土,国王立法受自然法、上帝法以及国家根本组织法的限制,若国王违背了这些法律,人民没有服从的义务,甚至国民有召集国民会议讨论国事的权利等称为国家的根本法或宪法。^④在这里,我们看到宪法已经有了限制国王权力的含义。

英国国王 1215 年签署了旨在限制国王权力的《自由大宪章》,在

① [古希腊]亚里士多德:《政治学》,商务印书馆中译本,第 129 页。

② 同上,第 178 页。

③ 萧蔚云、魏定仁、宝音胡日雅克琪:《宪法学概论》,北京大学出版社,第 4 页。

④ 迦纳著,林昌恒译:《政治科学与政府》,第三册《政府论》,商务印书馆 1947 年版,第 802~807 页。转引自李步云主编:《宪法比较研究》,法律出版社 1998 年版。

此之后,主要靠妥协和渐进的方式,一直到1688年光荣革命,逐步建立了君主立宪制。英国人称其建立的君主立宪制,即“国王未经议会同意不得征税和立法的代议制度”为本国特有的宪法(Constitution)。在英国人理解的宪法中我们首先可以看到国王是受限制的,不再是专制君主了。由于征税权事关国王和政府的钱袋子,没有钱国王将一事无成,这样,议会就在财政上控制了国王;而立法权掌握在议会手里,事实上意味着议会可以给国王制定法律,国王要服从议会的法律。英国人所理解的宪法的实质是限制甚至绝对控制国王权力,从而根除专制权力。举世公认英国是近、现代宪法的摇篮,英国人对宪法的这一理解是我们把握宪法内涵的重要参照。

正式赋予宪法以近现代含义是在18世纪末。由于欧洲文艺复兴时期人文主义思潮的影响,人的地位得到了重视,人权思想,尤其是自由、平等思想使王权神授学说、封建等级制度从根本上丧失了其统治的思想基础。1789年,法国资产阶级革命胜利并制定了著名的《法国人权宣言》。这个宣言的第16条指出,“凡权利无保障和分权未确立的社会,便没有宪法。”这是西方近代史上第一次用法律文件确立了宪法概念的基本内容。这个定义的基本精神被近、现代政治学家和宪法学家普遍接受,其基本精神包括两个方面的内容:其一,继承了亚里士多德的定义,即宪法是政治权力的运行规则,同时明确规定了分权,从而排除了专制统治这一政治组织方式;其二,发展了亚里士多德定义,申明国家或政府的最终目的是以人为中心,保障公民的基本权利。在这两方面的内容中,保障人权是最终目的。历史经验告诉我们:专制统治的最终目的是最大限度地维护专制统治者自己的利益,因此专制权力是以对人权的蔑视为前提的,要实现保障人权的目的就必须根除专制权力,而要根除专制权力,人类社会到目前为止所能设想的有效手段就是分权。

以这一宪法定义为标准,我们很容易将近、现代宪法同古代基本政治制度区别开来。古代的奴隶社会由于存在一个庞大的毫无权利保障的奴隶阶级,而封建社会则由于其专制权力的统治,并存在人数众多的处于依附地位的农奴,它们的基本政治制度就同近、现代宪法有着本质的区别。

自从近、现代宪法产生以后,政治的发展不断为宪法注入新的内容,尤其 20 世纪以后,保护公民的社会经济权利成为宪法的重要组成部分,宪法的词义又有了新的发展。

1918 年诞生了第一部社会主义宪法。根据马克思主义阶级分析学说,社会主义宪法学者认为:宪法是国家的根本大法,是民主制度的法律化,是阶级力量对比的表现。^① 将阶级分析观点引入宪法定义是社会主义宪法学与资本主义宪法的根本区别。

二、宪法是国家的根本大法

(一)宪法的内容具有根本性

宪法是一个国家的根本大法,规定一国的根本制度。宪法的根本性首先表现在其规定的内容是根本的。纵观世界各国的宪法,一般都规定下列内容:

1. 公民的基本权利和义务。宪法中规定公民的基本权利和义务的原因在于宪法作为国家的根本大法,首先必须规定国家与其成员——公民之间的关系。所谓公民的基本权利,也就是确定了国家所不应当侵犯或者应当保障的权利;而公民的基本义务,也就是公民为组成国家所必须牺牲的自由,即公民对于国家应负担的义务。在宪法中作出这样的规定,就使国家与人民之间的关系有了基本的准则。当然,在权利和义务中,权利是本位的,首要的。其原因在于国家通常有足够的能力和手段迫使其成员履行义务;而公民要实现其权利则要困难得多,因为公民相对于国家是极其弱小的,他无法强迫国家履行义务。

此外,自文艺复兴以至资产阶级启蒙运动以来,人们已经形成这样一种观念,即保障人权是整个国家和政府的最终目的。人权保障的状况如何已经成为评价国家和政府优劣的最终标准。再者,人类社会在废除了传统君主专制制度以后,民主宪政制度成为唯一可行的政治制度。而公民的基本权利和义务是实现民主宪政制度的基石。公民的基本权利得不到保证,民主宪政制度也就无从建立。

^① 吴家麟主编:《宪法学》,群众出版社 1982 年版,第 46 页。

对于哪些权利义务应规定在宪法中,没有统一的范例。早期的宪法主要规定人身自由,言论、出版、集会、结社自由和选举权等公民权利和政治权利。后来宪法中规定的权利义务的内容大大扩展,包括了劳动权、休息权、社会保障权等社会经济权利。这一范围还有进一步扩大的趋势。

2. 主要国家机关的组织、职权及其相互关系。主要国家机关,一般是指一个国家的最高立法机关、行政机关和司法机关。这些国家机关的组织、职权及其相互关系通常要比较详细地规定在宪法中。这部分内容构成各个国家宪法的主要部分。此外,在联邦制国家,宪法中还要详细列举联邦和各个州的权限范围,以此调整联邦和各州的关系。

国家为实现其职能就要建立各种国家机关,各国家机关必须统一协调,才不至于各行其是。在传统的君主专制制度下,国家各个机关的权限范围和行使方式最终都是由皇帝或国王确定的,君主成为国家机关权力的最终来源和依据。在民主宪政制度下,国家各个机关的权力最终是由宪法确定的。如果说在传统的专制制度下,君主是一个国家统一的依归;在民主宪政制度下,宪法则成为国家不至于分崩离析的保障。

3. 宪法的制定和修改程序。制定和修改宪法的权力,也就是宪法理论所称的制宪权。制宪权与普通的立法权不同。依照传统的宪法理论,在逻辑上应当先有制宪权,后有宪法,再有基于宪法规定而产生的国家权力。^① 法律则是国家权力的一种——立法权的产物。这一理论过于理想化。从实际情况看,制宪与国家权力无法分开,没有国家权力的组织,很难想象制宪权如何产生并完成制宪过程。即使我们认定制定宪法是人民主权原则的重要体现,人民也不可能自发地完成制宪活动,也需要依靠国家权力将人民组织起来。早期的学者根据人民主权学说认为人民的制宪权不应有任何预定的限制,

^① 许崇德主编:《宪法》,中国人民大学出版社1999年版,第31页。