

# 中国宪政的 发展与路径选择

卢尚纯 著



群言出版社  
Qinyan Press

# 中国宪政的发展与 路径选择

卢尚纯 著

 群言出版社  
Qunyan Press

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国宪政的发展与路径选择 / 卢尚纯著. —北京:  
群言出版社, 2009. 12

ISBN 978 - 7 - 80256 - 081 - 9

I. 中… II. 卢… III. 宪法—研究—中国  
IV. D921. 04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 202519 号

## 中国宪政的发展与路径选择

---

出 版 人 范 芳  
责任编辑 陈丹丹  
出版发行 群言出版社 (Qunyan Press)  
地 址 北京东城区东厂胡同北巷 1 号  
邮政编码 100006  
网 站 [www.qypublish.com](http://www.qypublish.com)  
电子信箱 [qunyanpbs@126.com](mailto:qunyanpbs@126.com)  
总 编 办 010 - 65265404 65138815  
编 辑 部 010 - 65276609 65262436  
发 行 部 010 - 65263345 65220236

---

经 销 全国新华书店  
读者服务 010 - 65220236 65265404 65263345  
法律顾问 中济律师事务所  
装帧设计 美信书籍设计工作室  
印 刷 北京市耀华印刷有限公司

---

版 次 2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷  
开 本 880 × 1230mm 1/32  
印 张 9.75  
字 数 243 千字  
书 号 ISBN 978 - 7 - 80256 - 081 - 9  
定 价 28.00 元

---

 [ 版权所有, 侵权必究 ]

# 目 录

|                 |    |
|-----------------|----|
| 引 言             | 1  |
| 第一章 宪政概述        | 4  |
| 一、宪政的涵义         | 4  |
| (一) 规范意义的宪政     | 10 |
| (二) 限政意义上的宪政    | 12 |
| 二、宪政与宪法         | 14 |
| (一) 宪法是宪政的制度基础  | 18 |
| (二) 宪法保障宪政的实现   | 19 |
| 三、宪政与民主         | 20 |
| (一) 民主是宪政的政治性前提 | 21 |
| (二) 宪政是民主的法治化表现 | 22 |
| 四、宪政与法治         | 23 |
| (一) 宪政必须依赖法治发展  | 24 |
| (二) 宪政是法治的构成部分  | 25 |
| (三) 宪政是法治的集中体现  | 26 |
| 五、宪政的基本特征       | 27 |
| 第二章 宪政的理论基础     | 33 |
| 一、西方国家的宪政理论     | 33 |
| (一) 人民主权原则      | 34 |

|                                                       |     |
|-------------------------------------------------------|-----|
| (二) 权力制衡理论 .....                                      | 42  |
| (三) 代议民主制理论 .....                                     | 58  |
| (四) 法治主义理论 .....                                      | 64  |
| (五) 天赋人权理论 .....                                      | 66  |
| 二、社会主义宪政理论的理论基础和基本内涵 .....                            | 70  |
| (一) 宪政是人类政治文明的优秀成果, 值得社会主义借鉴, 这是社会主义宪政理论的重要依据之一 ..... | 70  |
| (二) 马克思主义创始人关于未来社会的设想是社会主义宪政理论确立的重要渊源 .....           | 76  |
| (三) 毛泽东、邓小平关于宪政的探索是中国确立社会主义宪政理论的直接依据 .....            | 80  |
| (四) 社会主义宪政理论的基本点 .....                                | 89  |
| <br>第三章 中国宪政的发端与延宕 .....                              | 93  |
| 一、中国宪政的发端和延宕 .....                                    | 93  |
| 二、中国宪政延宕的因素分析 .....                                   | 107 |
| (一) 中国两千年的封建制度和人治传统是近代中国不可能走上宪政的政治原因 .....            | 107 |
| (二) 商品经济不发达导致中国缺乏宪政的经济基础 .....                        | 110 |
| (三) 市民社会的缺失导致中国的宪政社会基础的缺乏 .....                       | 112 |
| (四) 宪政文化的缺失导致中国缺乏宪政的文化基础 .....                        | 116 |
| <br>第四章 宪政在中国的重起和中国需要宪政的理由 .....                      | 122 |
| 一、宪政在中国的重起 .....                                      | 122 |

|                                                        |            |
|--------------------------------------------------------|------------|
| 二、中国需要宪政的理由 .....                                      | 128        |
| (一) 宪政主义认为人性是不完美的, 人有自私和滥用权力的倾向, 必须约束权力, 以降低政治风险 ..... | 128        |
| (二) 宪政是建设社会主义的必要条件, 也是社会主义的特征之一 .....                  | 132        |
| (三) 宪政是发展社会主义市场经济的客观需要 .....                           | 136        |
| (四) 宪政是中国社会长治久安的必然选择 .....                             | 152        |
| <b>第五章 中国实现宪政的条件分析 .....</b>                           | <b>155</b> |
| 一、执政党对执政规律认识的加深和对宪政的推动使中国走向宪政的条件逐步形成 .....             | 158        |
| 二、市场经济的发展培育了宪政兴起的经济基础 .....                            | 161        |
| 三、一个相对独立的市民社会正在逐步形成和发展之中并逐步成为中国宪政的社会基础 .....           | 162        |
| 四、法治文化的传播培育了宪政兴起的文化基础 .....                            | 163        |
| 五、民主政治的发展培育了宪政兴起的政治基础 .....                            | 163        |
| (一) 公民自发的政治参与 .....                                    | 164        |
| (二) 媒体和公众舆论推动宪政的发展 .....                               | 167        |
| (三) 以法律界人士为主导作用的社会力量通过监督政府的工作、立法和诉讼的方式推动着宪政 .....      | 169        |
| (四) 一些部门和地方出现主动进行政治民主改革的探索, 正在推进宪政的发展 .....            | 173        |

|                                             |     |
|---------------------------------------------|-----|
| <b>第六章 中国宪政的路径选择</b>                        | 187 |
| 一、中国宪政的推进模式                                 | 187 |
| 二、中国宪政的实现路径                                 | 191 |
| (一) 依托现有体制, 逐步完善我国宪政体制                      | 191 |
| (二) 实施和完善现行宪法, 树立宪法的权威                      | 205 |
| (三) 实践推进, 解决具体问题, 逐渐推进中国宪政的发展               | 214 |
| <b>第七章 宪政条件下执政党的地位和执政路径</b>                 | 219 |
| 一、执政党在宪政中国的地位                               | 220 |
| (一) 中国共产党是宪法制定者和实施者                         | 220 |
| (二) 中国共产党的理论进步和创新牵引中国宪政建设向前发展               | 220 |
| (三) 宪政建设必须和党的改革同步                           | 221 |
| (四) 在中国宪政发展进程中, 中国共产党起关键性的领导作用              | 223 |
| 二、宪政条件下执政党执政的基本原则                           | 226 |
| (一) 合法原则                                    | 226 |
| (二) 民主原则                                    | 226 |
| (三) 法律至上原则                                  | 227 |
| (四) 公平、公正原则                                 | 227 |
| 三、宪政条件下执政党的执政路径                             | 228 |
| (一) 明确执政党在国家政治生活中的地位                        | 234 |
| (二) 执政党执政的合法性来自于“三个代表”的忠实实践, 来自于法律的确认和宪政的程序 | 236 |

|                                                                                                                        |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| (三) 执政党的地位、权力、责任和活动方式等<br>应当得到宪法、法律的确认,使之具有合<br>宪性、合法性;同时执政党必须在宪法和<br>法律范围内活动,接受宪法和法律监督,<br>任何违宪违法的执政和行为将受到追究<br>..... | 238        |
| (四) 理顺执政党与国家权力机关的关系 .....                                                                                              | 249        |
| (五) 完善多党合作制,扩大社会团体、组织的<br>有序政治参与,实现党执政方式的民主化<br>.....                                                                  | 251        |
| <b>第八章 宪政条件下中国人民代表大会制度的完善.....</b>                                                                                     | <b>253</b> |
| 一、完善人大选举制度.....                                                                                                        | 255        |
| (一) 我国选举制度存在的缺陷 .....                                                                                                  | 256        |
| (二) 改进我们国家的选举制度的思路 .....                                                                                               | 257        |
| 二、建立健全人大代表制度.....                                                                                                      | 261        |
| (一) 建立专职代表制 .....                                                                                                      | 262        |
| (二) 加强对代表的监督制约机制 .....                                                                                                 | 264        |
| 三、加强和完善人民代表大会的组织机构和工作程序<br>.....                                                                                       | 266        |
| (一) 加强和完善各级人大常委会的组织机构和<br>工作制度 .....                                                                                   | 266        |
| (二) 完善和加强各级人大的专门委员会 .....                                                                                              | 268        |
| (三) 完善会议制度 .....                                                                                                       | 269        |
| (四) 完善立法听证制度 .....                                                                                                     | 269        |
| (五) 增加人大直属机构中心 .....                                                                                                   | 270        |
| 四、建立违宪审查制度.....                                                                                                        | 272        |
| (一) 宪法委员会的设立及职责 .....                                                                                                  | 276        |



|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| (二) 人民法院司法审查权的完善 .....            | 277 |
| (三) 宪法委员会和人民法院的关系：指导与<br>监督 ..... | 280 |
| 五、司法体制改革 .....                    | 281 |
| 六、加强和完善人大监督制度 .....               | 282 |
| (一) 中国监督制度的现状与问题 .....            | 285 |
| (二) 监督制度建设的目标 .....               | 291 |
| (三) 深化我国政治监督体制的改革 .....           | 292 |
| 参考文献 .....                        | 298 |
| 后 记 .....                         | 303 |

# 引 言

党的十六大明确提出建设社会主义政治文明，并将其作为我国社会主义现代化建设的重要目标。2004年十届人大二次会议的修宪，将“三个代表”重要思想和推动“物质文明、政治文明和精神文明协调发展”写入宪法序言，在条文上特别增加了“国家尊重和保护人权”等内容，把我国在改革开放新实践中形成并被实践证明是成熟的经验、原则等写进宪法，使之从党的方针政策层面上升到根本大法的层面，成为国家意志，这是我党在政治理论、政治思维方面的重大创新，对我国政治发展和政治建设具有深刻的理论意义和深远的历史意义。

宪政是世界近代历史上最大的政治文明成果之一，宪政是实现民主、自由、人权、法治、公正和保证社会秩序和国家稳定的制度设计和价值理念。借鉴这一成果推动社会主义宪政建设是社会主义民主政治发展的内在要求，宪政是我国物质文明建设的政治动力，精神文明建设的政治支撑，政治文明建设的核心内涵，也是我国顺应全球化时代世界文明发展大趋势的现实选择。我国将政治文明建设提上议事日程，并详细规定了社会主义政治文明建设的根本要求、基本原则和具体内容。中国共产党以中国特色的社会主义理论体系为指导，深刻总结历史经验，着眼世界政治文明进步趋势，确立了推动社会主义宪政建设的若干设想，提出依法治国方略，国家保护私有财产、尊重保障人权、维护宪法权威、建设社会主义民主政治和政治文明等表述都是宪政的具体

体现。

研究社会主义宪政的目的是为了明确我国社会主义宪政建设过程中的基本精神、基本理念。推动社会主义宪政的健康发展。

在我国全面建设小康社会的过程中，要真正建立和健全社会主义市场经济体制，完善市场经济法治保障体系，就必须规范政府行为，完善政府合法、高效、廉洁运行的机制。这一切的落实需要将国家的政治生活和社会生活纳入宪政轨道。长期以来，我们对宪法和宪政存在一些模糊认识，对宪法高于一切法律的宪政意识、实行宪政等还有偏差，我国宪政建设有待于发展完善。

探讨社会主义宪政建设的经验教训，有助于提高对社会主义宪政的科学认识，推动社会主义政治朝着符合社会主义宪政价值取向的方向稳步发展。

宪政是西方民主政治的产物，是舶来品。中国引入宪政的概念和宪政思潮在中国的传播，也就百年左右。中国的先哲梁启超乃至毛泽东都对宪政有过精辟的阐释。党的十五大以后，随着依法治国的治国方略的确立，宪政思潮在理论界又悄然兴起，时至今日已成勃然之势。相关的问题油然而生。宪政是什么？社会主义是否需要宪政？宪政是否和马克思主义的国家理论冲突？中国的宪政路径是什么？等等不一而足。这些问题必须从理论上加以阐述，才能切实解决中国的宪政问题。

宪政是人类政治文明的共同成果，对它的认识和实践，关乎一个国家的兴衰。从历史上看，宪政的产生总是基于这样的理由，即确定国家权力的边界并限制国家的管理者。在宪政国家中，正式的政治权力受到公开的法律控制，而对这些法律的认可又把政治权力转化为由法律界定的合法的权威。它表明，在国家和社会之间至少存在一种区别或对立，否则，就没什么理由为国家制定规则。宪政与共和、民主一样，都是现代政治体制的价值选择。宪政重点强调对政府权力（国家权力）的限制与防范；

共和强调政府的公共性、公平性和中立性，即强调政府必须为所有人服务；而民主则强调公民的参与权、选择权和程序正义。三者的侧重点不同，但三者之间既有区别又有联系。区别使它们相互补充与结合成为必要，联系使它们整合成一个混合体制成为可能。宪政通过具体的制度安排，来实现社会正义和保障基本人权。这一制度安排，只有具备以下三个前提，才能成为最佳：一是它要求政府受制于宪法，政府只享有人民同意授予它的权力并只为了人民同意的目的；二是权力配置，应以避免集权和专制为原则，它要求要有一个独立机构行使司法权，以保证政府不得偏离宪法规定；三是宪法应具有可操作性，它所表达的理想、所规定的原则与程序，应能引导并规范公民的价值取向。

世界是千姿百态的，世界上的宪法也多种多样，初步统计有将近一百七十种，其中半数以上是 1974 年以后制定的。不同的宪法规制出不同的宪政，宪政模式具有多样性。在宪政取代专制政体已成为现代国家治理形式和价值目标的情况下，开展宪政研究，探索其结构与动力、实践与经验，取长补短，择善而从，是推动宪政化进程不可或缺的手段，也是进一步肃清专制主义流毒，加强政治文明建设的理性选择。

# 第一章 宪政概述

## 一、宪政的涵义

我国 1954 年的宪法迄今已整整五十五年了。但是，我们这五十五年到底是不是宪政？学界存在着两种对立的看法。一种看法是，1954 年 9 月制定的我国历史上第一部社会主义类型的宪法，标志着我国社会主义宪政的真正开始，因此，宪政在我国已有五十五年的历史。另一种看法是中国还没有实现宪政，中国现在正在向宪政过渡，正在朝着这一方向前进。这两种对立看法的背后，是学者们对“何为宪政”这一问题的严重分歧。分歧的焦点是以下两个紧密相联的问题：（1）社会主义宪政与资产阶级宪政的根本区别到底是什么？（2）这种区别到底有多大？或者说，两种宪政之间是否具有一些共同的、普适性的价值，以及这些价值如何确定？也就是说，如果我们承认以前搞的就是社会主义宪政的话，那么，我们的宪政除了有一部形式意义上的宪法和民主原则以外，与西方国家的宪政将没有多少共同的东西，即在西方被证明为普适性价值的东西在我们这里有没有得到承认？

萨托利将宪政的要素概括为：（1）有一部叫做宪法的高级法，不管其是否成文；（2）存在司法审查；（3）有一个由独立的法官组成的独立的司法机关；（4）存在基本性的正当法律程序；（5）存在有约束力的立法方式上的程序规定，可以作为对

赤裸裸的法律意志进行有效控制的机制。

而路易斯·亨金认为，宪政意指“成立的政府要受到宪法的制约，而且只能根据其条款来进行统治并受制于其限制”。其要素包括：（1）依照宪法成立的政府；（2）分权；（3）人民主权和民主政府；（4）违宪审查；（5）独立司法机关；（6）遵守人权法案的有限政府；（7）对警察权进行控制；（8）对军队的文官控制；（9）没有或即使有也是非常有限和受到严格划定边界的中止一部或整部宪法的实施的政府权力。

萨托利的宪政要素中没有包含抽象的民主及人权，但他把民主、人权价值化为了具体的、可操作的程序性制度与机构。路易斯·亨金虽然将民主也纳入宪政要素，但却仅仅是九个要素之一。在西方学者那里，民主不是宪政的唯一要素，宪政理所当然是民主的，但民主却未必是宪政。总之，在西方学者那里，除了民主及宪法之外，宪政还包含更多的内涵，这些内涵在西方是具有普适性的；除了进行价值确认之外，宪政还必须实证化：建立必要的技术性措施和操作手段。

宪政是什么？可以说至今并无统一的定义，不同的人从不同的角度对它有不同的解释。

考察学界迄今有关宪政的各种定义，归纳起来主要有以下几种：

第一，要素论。这种观点是运用多个要素来阐明宪政的含义。《简明大不列颠百科全书》认为宪政应包含下列要素：（1）程序上稳定性；（2）向选民负责；（3）代议制；（4）分权；（5）公开和揭露；（6）合宪性。<sup>①</sup>我国学者李步云教授则认为：“宪政这一概念包含三个基本要素，即民主、法治和人权。民主

<sup>①</sup> 简明大不列颠百科全书（第8卷）．中国大百科全书出版社，1986. 537～538

是宪政的基础，法治是它的重要条件，人权保障则是宪政的目的。”<sup>①</sup>

第二，制度论。这种观点是从宪政的制度安排来予以阐释的。印度德里大学教授、英国剑桥大学南亚研究员雷乔居里（Raychaudurt）认为，宪政是一种制度安排和较好的政治条件，诸如公民基本权利宣言，普遍、平等、秘密的选举权，分权与制衡，代议民主制、多党制、两院制、联邦制、司法独立等。<sup>②</sup> 美国政治学院教授丹莱夫认为：宪政意指法律化的政治秩序，即限制和钳制政治权力的公共规则和制度。<sup>③</sup> 旅日学者李卫东教授则认为：所谓宪政，指为主权设计一套分离制衡的架构，为人权提供制度性保障和司法救济。

第三，民主政治论。这种观点将宪政与民主政治紧密相联，甚至将两者等同起来。毛泽东在 1940 年的延安各界宪政促进会成立大会上以新民主主义的宪政为题发表讲话，他说，“宪政是什么呢？就是民主政治……但是我们现在要的民主政治是什么民主政治呢？是新民主主义的宪政。它不是旧的、过了时的欧美式的、资产阶级专政的所谓的民主政治。”<sup>④</sup> 我国著名宪法学家许崇德教授也认为：“宪政应是实施宪法的民主政治。”<sup>⑤</sup>

要素论指出了宪政所包含的一系列要素，有的归纳为六个要素，有的总结为三个要素。要素论的优势在于它通过对宪政实践的分析，发现了宪政所呈现出的外部形态，也就是说，它道出了宪政所表现出来的现象，这对于宪政建设无疑具有积极作用。但是，要素论对宪政的本质属性却并未触及。

---

① 转引自张文显，信春鹰：民主 + 宪政 = 理想的政制。比较法研究，1990（1）

② 转引自张文显，信春鹰：民主 + 宪政 = 理想的政制。比较法研究，1990（1）

③ 转引自张文显，信春鹰：民主 + 宪政 = 理想的政制。比较法研究，1990（1）

④ 毛泽东：毛泽东选集（第二卷）。人民出版社，1991. 732

⑤ 许崇德：社会主义宪政的不平凡历程。中国法学，1994（5）

制度论将宪政归结为一系列体现民主精神的制度安排。它的特点在于将制度构建放在较为优越的地位，在一定程度上反映了宪政的现实要求，即宪政需要制度保障。但是，宪政的制度支持仅是其中的一个重要方面，而不是全部。如果将宪政解释为公民基本权利，普遍、平等的选举权以及分权制衡、代议制、限制政治权力的规则等，这实际上是在阐明宪法的基本内容，而非宪政，因此，制度论混淆了宪法与宪政的区别，将宪法现象作为宪政概念的要素显然并没有真正揭示出宪政的内涵。就制度论所列的内容来看，与要素论并无实质的区别。且制度论将多党制、两院制、联邦制作为宪政的内容也与现实不符。就拿国家结构的形式来说，并非只有联邦制才是宪政的选择，当今世界两个影响较大的资本主义宪政国家英国和法国均属单一制。可见，国家结构形式与宪政无关。同时，也并非实行多党制和两院制才能实现宪政。正在步入宪政之路的社会主义中国就是实行一院制和共产党领导下的多党合作制。简单地将宪政归结为限制权力和保障人权的制度，并未揭示出宪政的本质。

民主政治论则把宪政等同于民主政治，或将民主政治、人权、法治等概念与宪政联系起来，分析彼此之间的关系，从而达到解释宪政的目的。他们均将民主政治作为中心词来解释宪政。这种定义方法无疑受到了毛泽东有关宪政界定的影响。然而运用民主政治来解释宪政或者说宪政就是民主政治显然难以成立。其一，从学科基本原理来看，民主政治和宪政是宪法学中的两个重要概念，若两者含义完全相同则显然不符合学术规范和常识。其二，在逻辑上，民主政治的外延比宪政大，而其内涵则比宪政要小。虽然宪政要体现民主政治的精神和内容，但民主政治并不一定反映宪政的价值。因此，我们不可能将两者等同起来。其三，从历史的角度来看，民主政治的历史比宪政要更为久远。追溯民主政治的历史发展，在宪法产生之前，就有了古希腊的古代民主



政治形式和中世纪的城市民主制。而宪政则是近代资产阶级革命的产物，特别是随着宪法的诞生，以其全新的民主理念和制度安排，从而成为宪政这种新型民主政治形式的灵魂。换言之，它体现了民主政治实质性进步的特征。可以说，宪政是民主政治的高级状态，是人类理想的民主政治。民主政治与宪政是两个涵义不同的概念，不能将两者直接等同起来。

最早的宪政产生于英国。英国宪政是从君主宪政发展为民主宪政的。主要特征是限制君主权利。限制君主权利的过程与保障臣民权利的过程相统一，也就是通过法治或契约形式完成的英国民主化过程。所以宪政过程与四个要素相伴随：限权、人权、法治、民主，可以简要地概括为限制君权，保护人权。美国宪政的特点是与民主化相伴随的有限政府。分权和权力制衡是其宪政的主要特征。通过宪法的形式确定下来分权和权力制衡的原则，经过1791年宪法修正案，又规定了人权不容侵犯的内容。

因此，宪政是指人类创设的控制公权力先例，是保护公权力相对人权利、自由的一种机制。约束国家权力，保护公民权利，乃宪法之核心问题。宪政，是指政府的一切行为是以被授予的权力为范围的，粗略地说，指政府的权力是有限的，是被民意所限制的。其根本点在于，在政府权力之上有一套更高的法律，对政府权力进行规限，在法治下实行有限政府，才构成宪政。对于一个政府，宪政主义所关注的不是它能作什么，而是它不能作什么，宪政的本质是而且必须是限政。宪政制度所约束的主要对象并非一般国民，而是国家或政府等权力机构。宪政就是政治权力的多元化分配从而控制国家的强制力量的政治制度。宪政所确立的政治制度，是一种法治政治，它以作为根本大法的宪法为基础，并通过在立法、行政、司法三个领域的分权制衡，以保障个人的基本权利不受侵犯，宪政主要表现在如下两个方面：一是保障个人的合法权利和基本自由，二是有效地限制政府权力。立宪