

● 法理学

成就宪法稳定性的内在因素和外在地条件^{*}

刘 一 纯

(武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 刘一纯(1964-), 女, 湖北大冶人, 武汉大学法学院法律学系博士生, 主要从事宪法学和法理学研究。

[摘 要] 宪法的稳定性成就于宪法自身品质优良和得到持久实施这两方面缺一不可的共同作用。只有具备了正确的立宪观念、成熟的立宪基础、适当的表现形式和完善的宪法文本等主要因素的宪法才能成为品质优良的宪法; 只有当公民普遍具有正确的宪法意识、官员普遍养成依宪办事的工作作风、宪法规范成为司法裁判的直接依据、存在有效的宪法实施保障体制时, 宪法才会得到持久实施。

[关键词] 宪法; 稳定性; 内在因素; 外在地条件

[中图分类号] DF6 [文献标识码] A [文章编号] 1671-8828(2003)02-0141-06

宪法的稳定性不但是我们对于宪法的理想期望, 也是宪法作为法律的规范性和作为根本法的原则性等一些特性所要求的。因此, 制定一部稳定的宪法或保持与维护一部宪法的稳定性有着重要意义。为此, 必须对宪法稳定性的成因有明确认识。笔者认为, 宪法的稳定性是相对的; 当该宪法所处历史时期的经济和政治关系动荡不定时, 宪法不可能是稳定的, 而在经济和政治关系等比较稳定的时期, 宪法的稳定性就是宪法内在地具备了优良品质、外在地得到持久贯彻实施这两个方面共同作用的结果。

一、保障宪法品质优良的主要因素

亚里士多德最早提出“良法”的概念, 指出良法是实现法治的前提。我国实行依法治国以来, 有学者提出“依法治国, 首要是依宪治国, 即运用宪法的民主原则和法治精神来治理国家”, 进而有学者提出“良宪”的概念。这些都说明了法律和宪法本身品质优良的重要性。宪法的品质显然是在立宪(包括制定和修改)环节形成的, 要保障宪法具有优良品质, 就必须明确良宪是由哪些因素构成的, 并在立宪过程中始终把握和落实这些因素。笔者认为, 构成良宪的主要因素是正确的立宪观念、成熟的立宪基础、适当的表现形式及完善的宪法文本, 它们分别从根本性、前提性、形象上和内容上保障宪法的优良品质。

(一) 正确的立宪观念

初看起来, 宪法稳定性的内因似乎只与宪法文本所承载的宪法规范内容有关。然而, 宪法的制订或修改总是在一定的立宪观念指导下进行的。立宪观念包括为什么立宪、依什么立宪、在具体国情下应该立怎样的宪法、怎样立宪等一系列重要问题。宪法包含哪些内容? 宪法对这些内容如何规定? 归根到底都是由立宪观念决定的, 也就是说, 宪法规范内容归根到底是由制宪者或修宪者的立宪观念决定的。

因此,从实质上讲,宪法是否科学合理,取决于立宪观念是否正确。只有树立了正确的立宪观念,才能科学合理地确立宪法的指导思想和理论依据,也才可能科学合理地选用宪法形式、建构宪法结构、设计宪法规范、确立宪法制度,从而最终制定出一个科学的宪法,或通过宪法修改实现宪法的科学性。而只有具备了科学性的宪法,才可能成为稳定的宪法。从各国宪法的历史看,在国家的社会制度和政权性质等政治制度保持不变的情况下,一些宪法稳定或不稳定,根本原因往往就在于其立宪观念正确或不正确。

立宪观念集中地表现为立宪指导思想。任何一部宪法的产生都有其指导思想,而只有正确的指导思想才能保证宪法的科学性,从而赋予宪法以稳定性内质。因为正确的宪法指导思想应建立在对国家与社会所处的历史发展阶段的正确认识和对社会发展的客观规律正确把握之必要基础之上,是对国家与社会在一个较长时期内发展方向或发展目标的科学预见;它不但能为宪法提供合理存在的现实基础,而且能保证宪法的规定与社会发展的客观趋势基本一致,从而从根本上保障宪法的长期稳定性。

(二)成熟的立宪基础

立宪基础是指立宪时由一国社会的经济、政治、思想意识、社会结构等各个方面的客观条件相互影响相互作用而形成的综合性基础。从最早出现宪法的英美法等国家看,宪法是当社会发展到一定阶段、有实行宪政的需求后才产生的,是自然生长水到渠成的产物,因为要实行宪政首先必须有宪法。从英美法等国产生宪法之后以及宪法在其他国家和地区出现的社会背景看,这些国家或地区一般都缺乏自然生长状态下的宪法所依赖的土壤,即社会的经济、政治、意识形态、社会结构等各个方面客观条件,宪法“是在外来的异质文明的撞击下激发或引进的”。但激发或引进后,宪法产生了两种不同的发展命运。一种是在仅从形式上加以模仿的国家或地区,宪法由于缺少赖以产生和存在的物质基础,因而名存实亡,形同虚设,如我国清末及北洋军阀时期的立宪及宪法;一种是在积极回应撞击、进行内部全面变革,以创造适宜于宪法成长所需条件的国家或地区,宪法便获得了新的发展,如德国魏玛宪法和基本法以及日本的和平宪法。可见,成熟的客观条件是宪法产生、存在和发展所不能缺少的物质基础,是立宪的必要前提。

宪法不是一有国家就出现的法律现象,而是一定社会政治、经济和思想文化所具有的特别内涵互动的结果,是社会特有的政治、经济、思想文化条件发育到一定程度时,自然地产生的一种独特的法律现象。从这个角度可以说,成熟的立宪基础是宪法产生的动机,是宪法立足的根基,是宪法成长的源泉。因此,一部宪法只有是在立宪基础成熟时加以制定或修改的产物,才有合理存在理由和长足发展的可能。成熟的立宪基础是宪法稳定的前提性保障。

(三)适当的宪法形式

适当的形式是指采用哪种形式来表现所制定或所修改的宪法内容。这需要对各种相关因素加以综合考虑后作出选择。制宪时,必须根据政治力量的对比、平衡阶级或阶层利益的需要以及民族文化和民族心理特点来选择宪法形式。如英国宪法最初之所以采用了不成文形式,与当时国王势力强大、新兴资产阶级力量弱小且软弱的政治局势有直接联系。因为力量弱小,所以每取得一点胜利,每对国王权力有一点限制,每从国王那里争取到一点权利,都亟须以正式法律文件的形式加以确认,以借助法律的力量有效地防范国王专权,保护自己的权益。修宪时,在稳定性的要求下,要尽可能保持原有的形式。如我国八二宪法虽然经历过三次修改,但较以往任何一部宪法却都稳定得多;从形式方面找原因,就在于采用了修正案的形式,而没有全部推倒重来。因此,表现形式的不变可以从形象方面保持宪法的稳定性。

(四)完善的宪法文本

世界大多数国家都是采用成文形式来表达宪法规范内容的。文本的完善性是成文宪法应该具备的、从内容上保障宪法稳定的一个内在条件。完善的宪法文本形成于以下四个要素的共同作用:

1. 完备的内容。宪法内容的完备表现在既有对一般性的必要问题的规定,也有对特定性的必要问题的规定。首先,对一些问题的规定是作为宪法必不可少的内容,如果缺少了,不但宪法不成其为“宪法”,而且必定会引起日后的增补等变动,从而损害宪法的稳定性。基于宪法的实质在于集中反映各种

政治力量的对比关系、宪法的渊源和归宿是人权,宪法的核心在于通过限制政府权力来确认和保障人权,以及宪法在一国法律体系中具有最高地位和最高效力等这样一些宪法的根本特点,并结合国内外学者们的意见^[1](第84-85页)^[2](第216页),笔者认为,宪法一般性的必要内容至少应该包括这三个方面:一是与宪法的实质相对应的、有关国家和社会的基本政治制度、经济制度和文化制度方面的规定;二是与宪法的核心相对应的、关于公民的基本权利和义务、国家机构设置及各国家机关的职权和权限以及国家机关之间相互关系的规定;三是与宪法的法律地位和效力相对应的有关宪法修改程序和宪法监督制度等宪法保障方面的规定。其次,对于某一国家而言,宪法还应包括依据其具体国情所作出的有关规定,即对各本国具有全局性和长远性意义的重大问题作出相应规定。如美国宪法必须对联邦与州的关系、黑人的法律地位等问题作出规定,日本宪法必须对天皇的宪法地位作出规定,新中国宪法必须对少数民族问题、特别行政区问题作出规定。一国宪法典或宪法性法律只有既包括以上三方面共同的必要内容,也包括各自国情所要求的特定内容,才可以称得上是内容完备,其稳定性才有起码的基础。如美国宪法草案1787年9月制定出来之后,到1788年6月才得到法定数量州的批准而生效,到1790年5月才成为全联邦各州共同认可的宪法,其获得当时所有州批准的时间长达两年半之久,这其中有一个很重要的原因就是由于草案中缺少了规定公民基本权利的条款,得不到一些州的认同。作为对这一大缺陷的弥补,也是为完备宪法内容所做的努力,美国第一届国会会议即制定并通过了规定公民基本权利的宪法前十条修正案,以后又通过第13、14、15、19、24和26等数条宪法修正案对黑人、妇女和年满18周岁青年的完整公民权作出了肯定性的规定,从而扩大了享受公民权的主体范围。可见,美国宪法的数次修改虽然背景不同,目的各异,但27条修正案中一大半条款的增补都与宪法内容的完备性有直接关系。

2. 科学的规范。所谓科学的,概而言之,就是真实的,正确的,合乎事物本来面目和客观发展规律的。科学性是对良法的必然要求,当然也是宪法稳定性的要求。宪法如果是科学的,就意味着它对过去的总结必须是真实的、对现在的概括必须是准确的、对未来的预见必须是合乎事物发展规律的;宪法如果是科学的,其稳定存在才有合理依据。正如有学者指出的:“宪法的稳定性和适应性主要在于宪法本身是否适合国情,是否反映了本国的基本情况,是否对本国的基本状况作了概括的、具有预见性的规定。……宪法只有反映基本国情,对基本国情作出科学的概括性的和预见性的规定,才能适应社会的发展,才能保持稳定,也才有它的尊严和权威。”^[3](第68-69页)宪法内容由直观地表现为条文的宪法规范来表达的,因此,宪法规范的科学性直接地反映着宪法的科学性。在制宪和修宪时,注意到了宪法原则、宪法规则、宪法概念、基本国策等宪法规范的科学性,就能从根本上保持宪法的科学性。

3. 合理的编排。指合理地设置宪法文本的篇、章、节、条、款、项、目体例,并将不同性质和不同内容的宪法规范繁简相宜、详略得当地编排到相关的部分。合理是指合乎“宪法是根本法和最高法”这一基本原理,根据这一基本原理及宪法由此而具有的全局性和宏观性、纲领性和发展性、原则性和指导性等特点的要求,合理编排不同性质和不同内容的宪法规范。如有关宪法原则、纲领性内容、基本制度和基本国策的规定应简明扼要,而涉及有关公民的基本权利和义务、国家权力分配方式与各国家机关的职权职责和权限以及国家机关之间相互关系,以及有关宪法修改程序和宪法监督制度等宪法保障方面的内容则应详尽地规定。因为:第一,公民基本权利和义务是公民具体各个方面权利和义务的基础与法律渊源,所以不可有任何一点疏漏;它们还是公民提起宪法权利诉讼的依据,所以必须详尽具体。第二,宪法本来就是通过规定和限制政府权力来保护公民权益、保证国家长治久安的,故有关国家权力的分配与各国家机关的职权职责和权限以及国家机关之间的相互关系方面的规定,理当明确具体。一些成文宪法国家如美国、法国、日本、德国、意大利、波兰等国家,其宪法典的大部分篇幅都是以对议会、总统和总理及政府组成人员、司法机关等有关国家机构的规定为主要内容的。一些不成文宪法国家多数也将这一方面及公民基本权利和义务方面的内容明文规定到宪法性法律中。如法国1875年宪法以及英国、瑞典和以色列等国家的宪法性法律。对这个方面加以明确详细的规定还是开展宪法监督的需要,它使宪法监督工作的对象和内容具体明确,从而有的放矢,富有成效。第三,有关宪法修改程序的内容是宪法自

身对其稳定和权威及尊严的保障性规定,它通过对宪法修改行为的直接限制和规范、成为维护宪法稳定性和权威及尊严的第一道防线;宪法监督制度则是通过设置宪法实施监督机构、规定其职权职责、以防止和处罚社会实践中各种违宪行为、保障宪法的正确全面实施、从而维护宪法的权威和尊严的。因此,宪法对这两个问题应当作出全面而具体的规定。

有学者指出,宪法应当“致力于制度的设计与一般原则的陈述,对于更具特殊及执行细节的问题,以及潜在的含混事项,则假定可由宪法所建立的立法机关和司法机关加以处理”^[4](第 103 页),“宪法是要解决长期性的问题,而不关注围绕着它们的阶段性事情”^[4](第 97 页)。阶段性的事情是一时的,具有很强的时代性。如果过多地规定一时的阶段性事情,随着时间的推移、阶段的完结,这类规定将会因失去现实意义而形同虚设;对于一些变化性较强的问题也是这样。如宪法固然应该确立国家经济制度的基础及其基本形式,但如果进一步对诸如国家允许有哪些合法的经济形式、各种经济形式在国民经济中的地位如何、有些什么权利、国家对各种不同的经济形式采取哪些不同的基本政策等这样一些具体问题也详加规定,则易引起宪法的经常修改。我国宪法在这方面的经历就颇发人深思。我国宪法自 1954 年制定以来,已经历了三次全面修改和数次部分修改,内容涉及立法权的行使、统率武装力量、行政首长负责制、限期任职制、人民检察院的领导体制、地方人大设常委会、特别行政区的设置、公民基本权利与义务、经济制度、对外关系等十个方面,特别是几乎每次都涉及到经济制度,并以有关经济制度的一些具体问题为修改的主要内容。这打破了国家经济政策应有的连续一贯性,不利于保持宪法的稳定性。

4. 讲究的宪法语言。要使用高度概括性和充分弹性的语言,避免有突出的时代色彩。美国法理学家博登海默认为:“真正伟大的法律体系是那些把僵硬性、弹性独特地和似是而非地混合起来的体系。它们在自己的原则、制度和技术中把稳定的连续性的优点同进化的变化的优点结合起来,从而取得在不利条件下长期存在的能力。”^[5](第 392 页)对于法律稳定性的这种希望固然显得过于理想化了,现存一般的法律体系都难以达到这一理想的境界,但这也提醒我们立法技术对于制定稳定长存的法律的重要性。要使宪法能够经历社会纷繁复杂的变化而仍然保持良好的适应性,从而处变不变,历久常存,就必须运用包括语言艺术在内的高超精巧的制宪技术,将完备的宪法内容和富于科学性的规定合理地组合起来、讲究地表达出来,达到尽可能优良的水平。以稳定著称的美国宪法明确授予联邦国会的立法权只是所列举的三个部分,初看起来,似乎很有限,然而事实上,宪法又通过“必要与适当条款”等规定,使国会立法权的范围在实际行使中远远超出了明文规定的 17 条。这个“必要与适当”就是弹性十足的字眼,正是它的灵活运用,使得国会扩大权力的行为总能在宪法中找到依据。

二、保障宪法持久实施的基本条件

有了品质优良的宪法并不意味着它所包含的各种特性能自动地显示出来。宪法的各种特性只有通过实施才能表现出来,而其稳定性更是只能通过在长期实施活动中保持基本不变的事实才能逐渐显现。也就是说,以上内在要素的存在只是为宪法体现为稳定的宪法具备了可能性,而具备了稳定之可能性的宪法并非就是现实中的稳定的宪法;只有经过长期宪法实施的检验,通过其能在较长时间内、在变化着的国家和社会生活的实践中变动既少、又持续有效适用的关键事实,才能将其内含的、潜在的稳定性体现出来。正如有学者所指出的:“任何宪法的稳定性,主要不是靠它的规定,而是靠社会和经济力量对它的支持。”^[6](第 40 页)

(一)宪法实施的持久性

“宪法的价值、功能和作用,只能在宪法实施中体现出来”^[7](第 248 页)。宪法文本无论多么完美,如不付诸实施,也只是文本而已。对于宪法稳定性的实现而言,所需的还不仅是实施宪法,更需持久地坚持实施宪法。因为稳定性是在长期的时间延续中所表现出来的一种性质,只有通过较长时期里保持基本不变这一事实才能得到验证。因此,宪法稳定性的实现要以宪法实施的持久性为必要条件。

(二)宪法持久实施的条件

宪法实施的持久性是在以下条件共同作用下实现的。(1)公民普遍具备以人权和民主为核心的宪法意识。这是实现和保持宪法稳定性的最坚实的基础,最伟大的力量和最根本的保证。从宪法是民主政治的产物,是对人权的确认和保障这一基本的宪法原理出发,有利于实施宪法的宪法意识应当是:围绕宪法存在的价值在于维护人权和实行民主这一基本观点而展开的、关于宪法的思想、观点、知识和心理的总称。只有当社会成员普遍地认识到宪法存在的价值、认识到宪法不是远离个人生活的政治,而是以确认、维护和发展公民权利和自由为目的、以规范和约束政府权力为中心内容的法律,它从法律的最终和最高的意义上为每个人的生活工作事业和前途提供依据和保障,它与每个社会成员的人生息息相关的时候,宪法才会得到最广泛的支持,宪法的实施才有必要的社会基础。如果社会成员普遍地具备了这样的宪法意识,就意味着人们会对宪法产生内心愿望,进而会主动地要求制订宪法、理智地修改宪法,行动中会自觉遵守宪法,善于遵守宪法,当出现违反甚至破坏宪法的事件时会坚决维护和捍卫宪法。对于立足于全面确认和维护公民权利与自由并能有助于促进其发展的宪法而言,这种宪法意识将从根本上保障其付诸实际生活、得到贯彻实施。因此,只有社会成员普遍地具有这种意识,宪法的实施才能获得强大和不竭的社会力量,支撑其安然度过可能的宪法危机,支持并要求其持久实施。

(2)公务员普遍具有宪政思维习惯和自觉依宪办事的工作作风。这是实现和保持宪法稳定性的主要途径和原因。按照宪法基本原理,国家机关是公民为了享有权利和自由而设立的,公民的权利和自由是其存在的惟一前提;其一切权力来自公民,理应服务于公民。宪法作为界定公民与国家之关系的最高级法律文件,其主旨就是既要让国家机关拥有公共权力从而可以通过行使公共权力来为公民尽多尽好地享有权利和自由提供服务,又要防范这些公共权力被滥用的各种可能。因此,宪法通常用较多篇幅来全面明确地规定有关国家机关行使公共权力的各种问题,为国家机关行使公共权力提供最根本的依据,为公民对国家机关的行为是否合法进行监督提供最权威的参照和标准。而国家机关的公共权力实际上是由国家公职人员行使的,也就是说,宪法的规定主要是通过国家公职人员行使国家权力的途径而从书面上转化到现实生活中的。如果公职人员没有养成凡事都从宪政的要求出发考虑问题的惯常思维,很难在行为中一贯自觉地严格遵守宪法规范,更难以忠实履行公民通过宪法赋予政府的职权和职责。因此,能否一贯遵守宪法的相关规定,使宪法的主要内容持久地得到实施,从而形成宪法的稳定性形象,很大程度上与国家公职人员是否具有宪政思维习惯和是否依宪办事的工作作风有着直接的因果关系。

(3)宪法规范直接适用于司法裁判。直接适用宪法规范进行司法裁判也就是宪法的司法适用。它是宪法实施的方式之一,但比其他方式更生动、更有效,更具有社会意义。因为,“当各种宪法主体遵守宪法的禁止性规定(表现为按照宪法的规定从事某种不作为)和行使宪法规定的基本权利、履行宪法设定的基本义务(表现为按照宪法规定从事某种积极行为)时,一般不存在宪法适用问题。只有当宪法的禁止性规定得不到遵守和对宪法规定的权利与义务产生了分歧,以及违背宪法的禁止性规定和不履行宪法设定的义务而应承担的宪法责任得不到落实时,才涉及到宪法适用问题”^[8](第425页)。而也只有当这种时候,当以宪法为依据坚决地纠正违宪行为和追究违宪责任时,才能鲜明地体现出宪法的法律效力。正如一位学者指出的:“从宪政发达国家的经验看,确认宪法效力最有效的途径莫过于允许公民或法人提起宪法诉讼。”^[9](第42页)只有通过宪法适用才能生动地表明:宪法是国家和社会生活中根本的和最高的准则,在法律体系中,包括基本法和基本法律以外的法律、行政法规、行政规章、地方性法规以及行政解释、司法解释等在内的一切普通法律和规范性文件的制定都必须以宪法的明文规定或基本原则为依据,并在内容上保持实质性的一致;在一切国家行为和社会活动中,任何国家机关的职务行为都不能超出宪法规定的权力界限,任何社会组织和公民个人的活动都不能违背宪法的基本精神。因此,在要求一切宪法主体全面遵守宪法规范的同时,通过建立宪法司法适用的有效机制(包括确定的、权责分明的宪法适用机关,宪法适用的法定程序,法定要件等等),使宪法适用制度化,规范化,对于强化人们的宪法意识、保证宪法的长久实施有着极为重要的作用。

(4)有效的宪法实施监督机制。“宪法监督”,“宪法实施保障”,“宪法实施的监督”等提法表达的是同一个意思,都是指保证宪法的各项规定不受侵犯并能正确得以实现的一切措施和制度。宪法监督对于保障宪法实施的重大意义是不言而喻的。完整的宪法监督机制应该包括监督的主体、监督的客体、监督的内容、监督的权力和监督的规则等五个要件,它们从由谁监督、监督谁、监督什么、用什么监督以及怎样监督这五个方面构成完整的监督机制;只有具备了这五方面要件,这一机制才是能动的。从监督权是否具有国家强制性和能否直接要求监督客体承担相应的法律责任的角度,可以将宪法监督概括地分为国家性监督和非国家性监督两种。国家性监督以其主体的专门性、权力的职权性、行使权力的规范性和强制性等特点,而具有显著有效的监督效果,非国家性监督虽不具有这一优势,但也以其主体的极其广泛性和监督方式的多样性、随时性等特点,成为不可缺少的一种监督,并且它还往往是国家性监督介入的先导。为保证监督机制的有效性,不但要对国家性监督的机构、职权和权限、监督的方式、方法和程序、监督的具体对象和内容以及监督所依据的标准等加以规范化,还必须将这两种监督有机地结合起来,彼此取长补短、相得益彰,从而达到全面有效地保障宪法长期稳定实施的目的。

[参 考 文 献]

- [1] 张庆福. 宪法学基本理论:上[M]. 北京:社会科学文献出版社, 1999.
- [2] [荷]亨利·范·马尔赛文, 格尔·范·德·唐. 成文宪法的比较研究[M]. 陈云生译. 北京:华夏出版社, 1987.
- [3] 李步云. 宪法比较研究[M]. 北京:法律出版社, 1998.
- [4] [美]P.C. 奥德舒克. 立宪原则的比较研究[A]. 市场社会与公共秩序[C]. 北京:三联书店, 1996.
- [5] [美] E·博登海默. 法理学——法哲学及其方法[M]. 北京:华夏出版社, 1987.
- [6] 龚祥瑞. 比较宪法与行政法[M]. 北京:法律出版社, 1985.
- [7] 李 龙. 宪法基础理论[M]. 武汉:武汉大学出版社, 1999.
- [8] 周叶中. 宪法[M]. 北京:高等教育出版社, 2000.
- [9] 贺卫方. 具体法治[M]. 北京:法律出版社, 2002.

(责任编辑 车 英)

Discussion on Internal Factors & External Conditions of Stability of Constitution

LIU Yi-chun

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: LIU Yi-chun (1964-), female, Doctoral candidate, Wuhan University Law School, majoring in constitutional jurisprudence and jurisprudence.

Abstract: The stability of constitution is formed together by the excellence quality of constitution itself and persevere implement to constitution. The former is composed of four internal factors, that is equal ideas concerned to draw up or to amend constitution, mature social foundation, suitable constitutional form and perfect constitutional document. The later is ensured by some external conditions such as constitutional consciousness spread among citizen, constitutional thinking and style of word according to constitution spread among workers of state institutions, judicial judge according to constitutional norm directly, and valid system to supervise constitutional implement, etc.

Key words: constitution; stability; internal factors; external conditions