

宪政概念在当下的社会功能

●莫纪宏*

毛泽东早在1940年发表的《新民主主义宪政》一文中就指出：“宪政是什么？就是民主政治”，“世界上历来的宪政，不论是英国、法国、美国，或者是苏联，都是在革命成功有了民主事实之后，颁布一个根本大法，去承认它，这就是宪法。”^① 毛泽东同志上述关于“宪政”概念的论述表明，作为一个制度学的概念，“宪政”一词并不属于资产阶级的专利，而是一个形容一国政治制度基本特征的中性概念，既可以为资产阶级使用，也可以为无产阶级夺取政权后建立社会主义制度所借鉴。从毛泽东同志对宪政内涵的理解来看，至少宪政这个概念还不是洪水猛兽，可以在一定的前提下加以使用。新中国成立以后相当长的一段时间内，尽管先后出台了四部宪法，但是“宪政”一词不再用来指称社会的政治制度，在领导人的著中或者是学者的著述中，以及公开出版的报刊上都很少见到“宪政”一词。

国内宪法学界对“宪政”概念的探讨是在现行《宪法》颁布之后逐渐开始的。“所谓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权利义务关系而使政府和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，无论谁都不许违反和超越这些规定而自由行动的这样一种政治形式。”^② 但是，由于“宪政”理论自身的复杂性，在宪法学理论研究过程中，形成了关于“宪政”概念的不同认识。归纳起来，宪法学界有关“宪政”概念的探讨可以分为以下几个方面：

1. 从宪政与民主之间的关系来探讨“宪政”概念

张庆福教授在《宪法学基本理论》一书中认为，宪政就是民主政治、立宪政或者说宪法政治，它的基本特征就是用宪法这种根本大法的形式把已争得的民主事实确定下来，以便巩固和发展这种民主事实，宪政就是由宪法确认和规范的民主政治制度及其设施。^③ 许崇德教授指出，宪政的实质是民主政治，再加上形式要件，宪政应该是实施宪法的民主政治。^④ 刘惊海认为，宪法的实现就是宪政，宪法是民主的忠实而庄严的记录的社会最基本的规范文件，宪政是与宪法相对应的真实的民主政治状态，宪政精神是在宪政提炼为宪法和宪法转化为宪政的过程中起着重要作用的民主意识，这三者是一个有机联系的统一运动的整体。^⑤

2. 从宪政与民主、法治和人权三者之间的关系来论述“宪政”概念

李步云在《宪政与中国》一文中认为，宪政应当包含三个基本要素，即民主、法治和人权。民主是宪政的基础，法治是它的重要条件，人权保障是宪政的目的。^⑥ 邹平学在《宪政界说》一文中指出，宪政是以宪法为起点、民主为内容、法治为原则、人权为目的的政治形态和政治过程，意味着既在形式上存在宪

* 作者单位：中国社会科学院法学研究所。

① 《毛泽东选集》第三卷，人民出版社1991年版，第735页。

② 张友渔：《宪政论丛》上册，群众出版社1986年9月第1版，第100页。

③ 参见张庆福主编：《宪法学基本理论》（上册），社会科学文献出版社1999年版，第56页。

④ 参见许崇德：《社会主义宪政的不平凡历程——新中国第一部宪法颁布40周年纪念》，《中国法学》1994年第5期。

⑤ 参见刘惊海：《宪法、宪政、宪政精神——对宪法学研究对象的认识》，《吉林大学社会科学学报》1989年第1期。

⑥ 参见《宪法比较研究文集II》，中国民主法制出版社1993年版，第2页。

法,又在事实上存在宪法所规定的民主政治、法治状态和人权保障。^⑦郭道晖在《宪政简论》一文中强调指出,宪政是以实行民主政治和法治原则及保障人民的权力和公民的权利为目的,创制宪法、实施宪法和维护宪法、发展宪法的政治行为的运作过程,它包含民主、人权和法治三个要素,宪政是一个立宪、行宪、护宪、守宪以及根据时代要求与宪政实践进一步发展宪法的动态的实现过程。^⑧

3. 从限制政府权力的角度来探讨“宪政”内涵

邓世豹认为,宪政就是一种政府权力受到约束、受到控制,公民权利受到保障的政治制度。宪政的基本要求是确定政府权力界限,进而从三个层面控制政府权力:规范控制、权力控制和权利(社会)控制。^⑨陈端洪主张,所谓宪政简言之就是有限政府。它指向一套确立和维持对政治行为和政府活动有效控制的技术,旨在保障人的权利和自由。^⑩杨小君、袁劲屹强调指出,必须跳出“宪政就是民主”的思维模式而从宪政的特殊功能来认识它,宪政就是以宪法为基础的政治制度,其主要特征是国家权力受宪法制约,以宪法防止国家权力的任性,即使是民主的权力,也要受到限制。^⑪蒋伟认为,宪政的核心是强调对政府权力的限制和对公民权利的保护。^⑫

4. 从宪法实施的角度来界定“宪政”的涵义

许崇德认为,宪政是依照宪法规定所产生的政治制度,是宪法规范与实施宪法的政治实践相结合的产物。从宪政产生、存在和发展变化的逻辑形式来看,所谓宪政必须是活着的宪法或者说是现实生活中有效的宪法,基于这样一个要求,现代宪政应当具有四个基本内容:宪法的正当性、宪法的确定性、宪法的功能性和宪法的调控性。^⑬张庆福认为,宪政就是立宪政治或宪法政治,是建立在宪法基础上的政治制度,是由宪法确认和规范的民主政治制度及其实施。它的基本特征就是用宪法这种根本大法的形式把已争得得民主事实确定下来,以便巩固这种民主事实,发展这种民主事实。^⑭

5. 从动态过程的角度来考察“宪政”的内涵

有学者主张,宪政是以宪法(立宪)为起点、民主为内容、法治为原则、人权为目的的政治形态和政治过程,它表现出一种政治法律有机结构的整体系统,其首要标志是宪法至上。宪政系统可以分为实体结构和层面结构两个方面,实体结构包括宪法、民主、法治和人权;层面结构表现为宪政规范、宪政体制、宪政文化三个层面。^⑮有学者把宪政理解为一个发展的过程。该学者指出,宪政正义论并不是一种政治学中的至善论,它并不认为在宪政的政治形态下,人类的绝对理想就能圆满实现,它只是说,就目前来看,就针对人的本性来说,宪政是最为合理的和合法的一种政治形态,它比其他形态所实现的正义具有更多的人性价值。^⑯有的学者把宪政理解为一种从观念到现实的转化过程。该学者认为,宪政有实质内容和形式意义两个方面,形式意义是指宪政的程序性,而其实质内容则表现为三个理论层次:(1)宪政的理想状态,即宪政的价值观,包括宪政的原理、原则与基本观念;(2)宪政的规范状态,即宪政理想的法律表现形式,具体表现为依据宪政原理制定的各种宪政法律规范;(3)宪政的现实状态,即宪政理想、宪政规范的实现程度。这三个理论层次互有交叉而不重合,表现为一个动态的转化过程。该学者还强调指出,宪政就其内容而言,可以从纵向层面和横向内容两个方面予以表述,宪政的纵向层面表现为宪政规范、宪政现实、宪政观念三个层次,三者相互交叉而不重合。宪政的实现过程是:宪政理论的规范化、

⑦ 参见邹平学:《宪政界说》,《法学评论》1996年第2期。

⑧ 参见郭道晖:《宪政简论》,《法学杂志》1993年第5期。

⑨ 参见邓世豹:《宪政:依法治国的核心》,《法律科学》2000年第4期。

⑩ 参见陈端洪:《宪政初论》,《比较法研究》1992年第4期。

⑪ 参见杨小君、袁劲屹:《经验的民主与理性的宪政》,《法治研究》,杭州大学出版社1999年版,第153页。

⑫ 参见蒋伟:《宪政:法治国家的根本标志》,《中南财经大学学报》2000年第5期。

⑬ 参见许崇德主编:《宪法》,中国人民大学出版社1999年版,第17页、第19页。

⑭ 同前注⑬,张庆福主编书,第56页。

⑮ 同前注⑦,邹平学文。

⑯ 参见高全喜:《宪政的正义性》,http://go6.163.com/fanyafeng/xianzhengzhiyixinghgaqx.htm,2011年11月15日访问。

宪政规范的现实化与宪政现实的规范化、宪政规范的理想化以及宪政的程序化。^{①7}

总的来说,目前“宪政”作为一个制度概念并没有得到制度的完全和充分的肯定,作为一个法学概念,其内涵和外延存在着众说纷纭的理解。本文不想再重复学术界对宪政概念的论述及释证,仅结合目前我国的基本政治制度来考察一下当下“宪政”概念的社会功能的局限性。

毫无疑问,我国目前采用的是成文宪法,严格意义上的宪法文本应当是1982年《宪法》及1988年、1993年、1999年和2004年的四个宪法修正案。如果从严格的字面解释的角度来适用宪法,并且称依据宪法而形成的政治形态为“宪政”的话,那么,可以看到,我国当下最重要的基本政治制度和法律制度,其正当性依据并不完全来自于宪法文本,党的政策和党法党规也是我国政治制度合法性的重要来源。以目前党政机构合署办公的组织体制来看,诸如纪委与监察合署办公、党的信访机构与政府的信访机构合署办公等这样的党政联合的组织体制,在当下中国政治实践中发挥着巨大的作用,但这种党政联合的组织体制并没有宪法文本上的依据,从正当性角度来看,很难从“基于宪法而产生的政治”角度来解释。当然,这种组织体制也不存在合宪性评价的问题,因为这个问题超越了宪法文本的规范能力,属于“非宪政”现象。

另一个非常重要的问题就是,我国现行宪法文本中对“司法”、“司法机关”、“司法权”、“司法职权”、“司法公正”等概念都没有涉及,但在立法实践中,却有大量的法律文本采用了“司法公正”、“司法机关”、“司法职权”的概念。从我国的政治体制的实际运行状况来看,司法问题是政治体制中的一个重要问题,无论是党的文件,还是国家的法律,抑或是实践中的具体做法,“司法”概念已经深入人心。但如果按照严格的“宪政”意义来评价,却没有宪法上的直接依据。全国人大内司委戴玉忠委员针对此次《刑事诉讼法修正案(草案)》第33条第3款最后四个字“司法机关”表示,该表述是指哪些机关不明确。他分析,在理论和实践中对这个概念的认识和表述不一致,有的人认为司法机关就是法院,有人认为在中国司法机关是法院和检察院,也有人觉得包括公安机关都算广义的司法机关。戴玉忠认为,《宪法》第135条规定刑事诉讼当中的主体是法院、检察院、公安机关。然而《刑事诉讼法》中多数情况下都是用法院、检察院和公安机关,这里的司法机关是法院、检察院、公安机关,还是只算法院和检察院?因此,他建议进行调整。^{①8}既然现行宪法文本上没有“司法”、“司法机关”等这样的概念,那么,能否认为这些概念在法律文本或政策文件中出现就是违宪的呢?问题可能没有这么简单。这里涉及到一个基本的法理问题,即我国现实的政治体制是否是严格按照宪法文本来运行的,宪法文本的规范效力是否覆盖了所有的政治生活领域?抑或仅仅是部分生活领域?如果宪法文本是被严格意义上的字面解释来加以适用的话,那么,在没有修改宪法之前,像“司法”、“司法机关”、“司法公正”等等诸如此类的概念的存在,肯定不具有合宪性,而且有否定宪法权威的嫌疑。但是,如果我国的实际政治制度既包括了宪法文本所肯定的基本政治制度,同时又涵盖了党的政策和党规党法所确认的政治组织形态或政治运行机制,在这种背景下,法理上的“宪法下的政治”或“基于宪法的政治”的宪政概念的社会功能就是有限的。在这种语境下,将“宪政”理解为“宪法下的政治”或“基于宪法的政治”,在实践中,并不会产生多大的政治敏感度,因为对于发展社会主义民主政治来说,仅有“宪政”还是不够的;社会主义民主政治的有效运行和健康发展还需要其他政治合法性来给予充分保障。当然,如果一意孤行地认为“宪政”的内涵只有“多党制”、“自由选举”、“限制最高权力”等西式宪政的内容的话,这样的“宪政”概念确实与我们今天的政治体制的基本格局是格格不入的,如果在此种意义上来倡导宪政,不仅仅法理上困难重重,而且在实践中更会遇到前所未有的阻力,继而导致宪政概念本身陷入政治复杂性和敏感性的漩涡之中。为此,在唱宪政之名、行宪政之实之前,理应首先明确界定“宪政”是何种意义上的“政治”,否则,会无端滋生诸多法理麻烦。

(责任编辑:童之伟)

^{①7} 吴德星:《论宪政的实质内容和形式意义》,《天津社会科学》1997年第1期。

^{①8} 《人大常委会委员建议刑法写明保护人权》,《新京报》2011年8月26日。