

宪法与法治

苏 雪 梅

内容摘要 法治是以民主为基础、以法律至上为核心的治国方略。法治要求具备以宪法为核心的完整和谐的法律体系,法律应是民主制度的法律化并具有至上权威。宪法作为国家的根本大法为法治的实现提供了前提条件和法律根据,宪法至上是法律至上的核心,法治为宪法的实施提供了理论基础和环境条件,同时,宪法是民主与法治的连接和统一。

关键词 宪法 法治 民主

1997年9月召开的党的第十五次全国代表大会明确提出“依法治国,建设社会主义法治国家”的治国方略,这标志着我们党彻底否定“人治”,走上“法治”建设的新历程,也标志着我国社会主义民主法制建设进入一个崭新的阶段。1999年3月15日,九届全国人大二次会议审议、通过了新的宪法修正案,在现行宪法第五条中增加一款,即“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”。把“依法治国”写进宪法,用国家根本法的形式予以确认,标志着“依法治国”已经成为我国的一项重要政治制度,并拥有最高的法律效力。为此,揭示法治的丰富内涵,弄清宪法与法治的相互关系,便成为当前急需解决的理论问题,本文拟就上述问题阐明自己的观点。

一 法治概念界说

1. 法治的概念

法治是一个有着悠久历史的概念,从古代中国、希腊、罗马的先哲直到当代的思想家、法学家,无不积极地探索它的内在规定性。当然,在各个不同的历史时期,随着经济、政治和文化的发展变化,法治的内涵也在不断地得到扩充和丰富,经历了一个从最早的良法之治,到近代资产阶级革命时期强调人权保障,再到当代各国提出依法行政、限制行政权力的思想主张的发展历程,法治之路也就在探索中不断地向前延伸。

在中国古代,先秦时期的法家就提出过“以法治国”的政治理论。但是,法家的主张并不是我们现在所理解的“法治”。因为,法家的主张是为封建君主加强其统治服务的,是维护封建专制制度的工具。法家所主张的“法”是从属于“权势”而发挥作用的,即“法”从属于“君主的权力”。君主可以制法也可以随时废法,而且始终不受法的制约,法律无任何权威。这种建立在专制制度基础之上、缺乏民主要素的“以法治国”主张,实质上就是专制统治,并不是我们所理解的近代意义的法治。

在西方,最早阐述法治概念并影响至今的是古希腊哲学家亚里士多德对法治所下的定义,他在《政治学》一书中写道:“法治应包含两重含义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该是良好的法律。”^[1]这个定义强调两点:一是服法、守法,即建立法律的秩序和树立法律的权威;一是良法、好法,即法律自身的价值取向。这个定义对后世产生了深远的影响,甚至可以说,这个定义影响了整个西方的法治理论和法治发展的进程。

近代意义的法治是随着资产阶级革命的胜利,在资产阶级民主制度的基础上形成和建立起来的。资产阶级的思想家们在反对封建专制制度的基础上,倡导建立民主的、共和的政治体制,主张保障人权、限制权力,主张法律面前人人平等而反对特权,主张法律至上、司法独立等。他们不仅提出了一系列法治主张和原则,还进行了制度上的设计,如三权分立制、民主共和制等。可以说,真正意义的法治是从资产阶级开始并随着资本主义制度的建立而逐步形成的。

下面简要列举几种有代表性的关于法治原则和概念的阐述。

在著名的《牛津法律大辞典》中,法治被看作是“一个无比重要的、但未被定义、也不是随便就能定义的概念,它意指所有的权威机构、立法、行政、司法及其它机构都要服从于某些原则。这些原则一般被看作是表达了法律的各种特性,如:正义的基本原则、道德原则、公平和合理诉讼程序的观念,它含有对个人的至高无上的价值观念和尊严的尊重。在任何法律制度中,法治的内容是:对立法权的限制;反对滥用行政权力的保护措施;获得法律的忠告、帮助和保护大量的和平等的机会;对个人和团体各种权利和自由的正当保护;以及在法律面前人人平等……它不是强调政府要维护和执行法律及秩序;而是说政府本身要服从法律制度,而不能不顾法律或重新制定适应本身利益的法律。”^[2]这里提供了理解法治的一些原则,强调在分权(立法、行政和司法)体系中实施法治的条件和理念,特别强调依法行政的观念,是把法治置于一种调整社会组织结构的方式来对待的。

《布莱克法律辞典》对法治的解释是:“法治(Rule of Law)是由最高权威认可颁布的并且通常以准则或逻辑命题形式出现的,具有普遍适用性的法律原则称为法治。”“法治有时被称为‘法律的最高原则’,它要求法官制定判决(决定)时,只能依据现有的原则或法律而不得受随意性的干扰或阻碍。”^[3]这一解释与前一解释不同之处在于:这里侧重主张从法律自身的原则出发,强调的法治原则就是法律至上原则。

由此可知,在法治概念发展的历史过程中,形成了多种多样的理解,可谓见仁见智。对此,当然不能作出谁正确或谁错误的简单判断,从不同的角度去理解会得出不同的结论。为了减少纷争,统一认识,1959年在印度召开的“国际法学家会议”上通过了《德里宣言》,这个宣言集中了各国法学家对于法治的一般看法,权威性地总结了下面三条原则:

(1)根据法治原则,立法机关的职能就在于创设和维护得以使每个人保持“人类尊严”的各种条件;

(2)法治原则不仅要制止行政权的滥用提供法律保障,而且要使政府能有效地维护法律秩序,借以保证人们具有充分的社会和经济生活条件;

(3)司法独立和律师自由是实施法治原则必不可少的条件。

《德里宣言》中确立的法治三原则是从立法、行政和司法三个角度进行概括的,注重法治实现

的条件:首先是从立法上确定个人权利并提供保障,如平等原则和保障权利观等;其次是确立对政府权力的限制,反对政府滥用权力;最后是确立司法原则以保障实施。虽然不能说《德里宣言》所确立的原则是理解法治的标准答案,但是却提供了从制度形态理解法治的新角度,具有较为广泛的代表性。

2. 法治的内涵、规格和形态

(1) 法治的内涵

法治是一个拥有丰富内涵的概念,怎样才能比较完整而科学地揭示其内涵呢?最根本的一点就是要明确法治的提出首先是针对人治而言的,是作为一种治理国家的方略而作出的选择。法治作为一种治国方略,它是指一个国家在多种社会控制手段的前提下选择以法律为主要的治理国家的方式和调控手段,也就是实行法律主治。同时,为了能够实现公正、自由和平等等社会最高价值目标,法治自身必然应包括下面这样一些内容和原则。

第一,法治的前提和基础是民主。民主的基本含义是“人民的统治”和“主权在民”,它与国家权力密切相关,即国家权力属于人民,由人民行使当家作主的国家权力;同时,民主在本质上要求服从多数人的意志,即在行使国家权力的时候适用多数决定的原则。因此,在民主制度下,权力掌握在人民手中,国家所制定的法律应该依照人民的意志,符合人民的利益,代表大多数人的意见。这样,国家的法律实质上就是人民自己的法律,这样的法律也才能得到人们的认同和遵守。因此,法治的形成必须是建立在民主事实的基础之上。在民主制度下,国家权力才能获得合法性,权力才能受到法律的控制,法律也才能得到权力的有效支持。

第二,法治的核心是法律至上。在人治下,君主个人的权力成为国家的权威,强调的是对个人权力的服从,君权凌驾于法律之上,“朕即国家”就是典型的代表。只有在法治下,法律才是国家的最高权威,只有法律才能对个人行为作出判决,人们只服从国家的法律,而不服从国家的官吏。这是一种非人格化的服从,从而使法律的权威具有至上性和稳定性。正如潘恩所说:“在专制制度下,国王就是法律;而在民主制度下,法律就是国王。”^[4]可见,人治与法治最根本的区别在于国家、社会和公民个人最终是服从个人权威还是服从法律权威。凡以法律权威为最高权威的就是法治,而以个人权威为最高权威的就是人治。因此,法律至上是法治的核心和关键,而宪法至上又是法律至上的核心,这已成为公认的法治和法律至上性原则的根本标志。

第三,法治的基本要求是法律平等。法治反对特权,法治就是要尽可能使社会各成员获得最大限度的平等机会,尽量将自然、社会对个人造成的不平等减少到最低限度,使个人在起点上平等。法律平等是对封建专制法和等级、特权法的根本否定,法律平等是法治的价值目标,它与民主、自由密切相联。正如卢梭所认为:平等是自由的条件,没有它,自由便不能存在,平等是专制和奴役的对立物,专制和奴役是不平等的顶点。法律面前人人平等指人人都平等地享有法律赋予的权利、平等地履行法律要求的义务和在适用法律上人人平等。因此,在我国宪法和西方各国宪法、宪法性法律文件中都无一例外地确认法律平等这一基本原则。

第四,法治的组织结构形式是权利本位,即法律以承认或尊重个体权利为其存在的基础和来源。人治是一种义务本位的组织结构形式,即权利义务不对等,把权利(特权)赋予一部分人,而把义务无条件地强加给广大人民。而权利本位意味着权利义务的对等性,即权利义务在主体上

具有同一性,消除特权阶层;在内容上具有对应性,义务作为权利的对物而存在,权利是第一位的,义务只能从权利中派生出来。因此,法治首先要用法律规范明确公民应当享有的权利,然后保障这些权利得以实现。

第五,法治的权力要求是依法行政、限制政府的权力。法治最重要的要求是权力依赖于法律,受制于法律,最终通过法律受托于人民,使权力的获得具有合法性。因此,权力必须受法律的引导和约束,必须依法行使。随着行政权的不断扩张,对公民权利的威胁和侵害就主要来自行政权力。为了保障公民权利,就必须用法律(主要是宪法)来确定政府的权力范围,“宪法是一样先于政府的东西,而政府只是宪法的产物。一国的宪法不是其政府的决议,而是建立其政府的人民的决议”^[5]。因此,宪法是人民管辖政府的根本规则,行政行为必须合宪,必须严格按照宪法规定的内容和程序来行使。只有这样,人民的自由和权利才能得到保障。因为国家和政府本身不是目的,而是保护个人自由、权利的工具,通过法律限制权力来达到行使权力的目的。

第六,法治的司法要求是司法独立。司法独立要求法官只服从法律,而不受任何个人、组织及权力的影响和干涉。司法独立直接渊源于孟德斯鸠的“三权分立”学说,他把司法独立看作是公民自由的保障:“如果司法权不同立法权和行政权分离,自由就不存在了”^[6]。司法独立根源于法律系统的独立性、法律的权威性和司法的公平性,司法的天职就是通过适用法律来保护和捍卫法律,使法治所追求的价值目标最终得以实现。因此,保障司法独立就能有效地防止权力的专断,保障人民的自由和权利。同时,司法独立也是司法公正的有力支撑,使法律正义最终得到落实。

在上述的各项法治原则中,民主原则和法律至上原则是最根本的。没有民主就没有真正的法治,只有树立法律的最高权威才能使法律得到遵守和实施。同时,法律至上必然内在地要求法律平等、保障公民权利、依法行政和司法独立等。因此,对法治的内涵可以这样来概括:法治就是以民主为基础、以法律至上为核心的治国方略。

(2) 法治的规格

所谓规格,就是要素、标准。法治的规格就是构成法治的要素、衡量法治的标准。对法治的规格可以从三个方面来理解。

第一,具备以宪法为中心的完整和谐的法律体系。法治表达着“一种法律的统治而非人的统治”^[7],法律对国家政治生活、社会生活和公民的个人生活都进行着主要的规范和调整,因此,客观上要求建立一套以宪法为中心的完整和谐的法律体系,也就是“有法可依”。法律的完整性要求尽可能地把社会生活的方方面面纳入法律的调整范围之内,减少法律空白,使法律成为引导和规范人们行为的根本准则。法律的和谐性要求法律自身协调一致而不自相矛盾,正如恩格斯所指出的:“在现代国家中,法不仅必须适应于总的经济状况,不仅必须是它的表现,而且还必须是不因内在矛盾而自己推翻自己的内部和谐一致的表现。”^[8]这就要求一切法律部门都要服从宪法,不能与宪法规范的内容和原则相抵触。既要保证普通法与根本法的协调一致,也要保证程序法与实体法的协调一致。

第二,民主制度的法律化。建立起了完备的法律体系是否就实现了法治呢?答案是否定的。近代意义的法治是在资产阶级革命胜利以后,建立在资产阶级民主制度的基础之上的。在中国

和其他国家的奴隶制和封建制历史上,几乎都具备完整的法律体系,但是并没有实现法治,其根本原因就在于其法律体系建立的基础是专制制度。而不是民主制度,因此,法治的实现必须注入民主制度的内容,是民主制度的法律化。

第三,保障法律的至上权威。在具备了完整的法律体系并使民主制度法律化以后是否就真正实现法治了呢?那也未必。因为,如果法律自身不具有至上的权威性,即使再好的法律也不能得到遵守和实施,那么,法律只不过是一纸空文,又怎能担当治国方略的重任呢?我国的“文化大革命”就是一个惨痛的教训:宪法在一个早晨即成废纸,领袖的话就是法律,造成“言重于法”、“权大于法”直至“无法无天”的混乱局面^[9]。因此,保障法律具有至上的权威性是实现法治的关键和核心。若法律不能至上,则无法治可言。

由上可知,法治的规格就在于具备完整和谐的法律体系,是民主制度的法律化而且法律必须拥有至上的权威性,从而使法律所代表和集中体现的社会正义得以实现。

(3)法治的形态

前面已经讨论了法治的内涵和规格。由于法治的形成是一个从观念到制度再到实施的动态过程,因此,可以分别从法治的观念形态、法治的制度形态和法治的实现形态三个方面来加深对法治的理解。

首先是法治的观念形态。法治的观念形态是指法治在人们思想上应当树立起什么样的观念,即人们在对抗治理想价值的追求过程中所形成的一系列原则。法治首先是人们在思想上形成的一种理性精神和文化意识。法治是作为人治的对立物而提出的,是对人治的否定。人治所包含的是特权,是权力至上、权大于法等观念。与此相反,法治倡导的是人人平等、法律至上,是权利的保障等观念。因此,在法治的观念形态上就自然形成这样一些原则,即:法律面前人人平等原则,法律至上原则,保障人权和自由、实现正义原则,限制政府权力原则等。

其次是法治的制度形态。法治的制度形态是指把观念形态所确立的原则转化为一系列法律制度,即建立一整套以宪法为中心的法律规范体系,使观念形态的法治原则具体化为法律规范,让人人熟知并自觉遵守。如在宪法中就规定了“平等原则”,遵守宪法和法律并在宪法和法律规定范围活动的原则(法律至上原则)。宪法还规定了公民的基本权利和义务,如自由权(意志自由权、政治自由权、言论自由权、人身自由权、宗教自由权等),财产权,劳动权,受教育权等;各部门法也规定有相应的权利和自由,如民法中平等、自由、等价交换、契约自由、继承权、所有权等;行政法规规范了行政机关的行政行为,对政府权力进行限制等以及其它法律法规的规定。通过建立以宪法为中心的法律规范体系,使法治观念成为长期的、稳定的、可操作的法律制度,从而规范和调整人们的行为。

最后是法治的实现形态。法治的实现形态就是要使各种法律制度切实得到实施,最终形成法律秩序。从总体上说,商品经济是法治得以形成和实现的经济基础,民主政治是法治得以实现的政治条件。具体而言,使各种法律制度得以真正实现是通过独立的司法组织来完成的,是通过具体的司法实践来进行的。“徒法不足以自行”,通过司法实践,使各种法律制度在社会生活中得到反复的运用,修正人们的观念,规范人们的行为,使法治观念和制度深入人心并切实得以实施,建立起法律秩序。正如耶林以诗化的语言所描述的:“正义之神一手提着天秤,用它衡量法;另一

只手握剑,用它维护法。剑如果不带着天秤,就是赤裸裸的暴力;天秤如果不带着剑,就意味着软弱无力。两者是相需相成的,只有在正义之神操剑的力量和掌秤的技巧并驾齐驱的时候,一种完满的法治状态(Rechtszustand)才能占统治地位。”^[10]

可见,法治是包括观念形态、制度形态和实现形态的统一体,即首先要在人们的意识中树立法治观念,然后把这些观念固化为一系列法律制度,最后保障这些制度真正得以实施。只有三个方面都达到完备,才能说真正实现了法治,同时也应明确,法治本身也是一个随着社会进步而不断丰富和发展的概念和命题,因此,法治是一个动态的过程。

二 宪法与法治的关系

1. 宪法是法治的前提条件和法律根据

(1) 宪法的产生是近代法治确立的标志

我们知道,法治是人治的对立物,而人治是专制的同义语,因此,在奴隶制和封建专制制度下,不可能有法治。近代意义的法治是随着资本主义商品经济的发展,爆发了资产阶级革命并取得胜利,使资本主义的民主政治制度用宪法的形式予以确认后建立并发展起来的。

宪法是资产阶级革命胜利的产物。在封建社会末期,随着商品生产和商品交换的发展和扩大,出现了资本主义的生产关系。建立在商品经济基础上的资本主义生产关系要求整个社会关系的商品化,要求统一市场、契约自由、公平交易、权利平等,而封建割据状态和等级森严的封建特权制度却严重地阻碍着资本主义生产关系的发展,也使资产阶级在政治上处于无权地位,推翻封建专制制度就成为资产阶级的首要任务。同时,在思想领域,资产阶级的启蒙思想家们也纷纷抨击封建专制制度,他们从古代自然法学说中汲取营养,喊出“自由、平等、博爱”的口号,用“天赋人权”反对“君权神授”,用平等反对特权,用法治反对人治,用民主反对专制,并提出建立“民主共和国”的政治方案^[11]。这些主张极大地鼓舞着资产阶级和广大人民群众,激励着他们同封建专制制度作斗争,并最终推翻了封建专制统治,取得资产阶级革命的胜利。资产阶级在取得革命胜利以后,为了防止封建势力的复辟,巩固革命成果,便把代表资产阶级利益的这一系列民主、自由的主张制度化、法律化,并赋予它最高的法律效力,具有最高的法律地位,这便是资产阶级宪法。在宪法中所确认的原则和制度,如主权在民、议会制、人人平等、限制权力、保障权利、服从宪法和法律等都是法治的内容和原则,正是由于宪法把法治理念法律化、制度化,使法治的实现成为可能。因此,宪法的产生成为资产阶级实现法治的标志,成为近代法治确立的标志。

(2) 宪法的内容是实现法治的直接法律根据

宪法作为国家根本法,其内容主要是规定根本的国家制度和社会制度、公民的基本权利和义务、主要国家机关的组织、职权划分及活动原则等等。这些规定为法治的实施提供了直接的法律依据,具体而言,表现在以下几个方面。

规定国家权力属于人民,即主权在民。民主与专制的根本区别在于国家权力的归属。在专制制度下,国家的权力属于君主一人,而民主则意味着权力属于人民。无论是资本主义国家的宪法还是社会主义国家的宪法都确认国家权力属于人民这一根本原则,如法国宪法第三条规定:“国家主权属于人民,由人民通过其代表和通过公民投票的方法行使国家主权。”我国宪法第二条规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。”宪法规定权力属于人民,也就是确认国家实行的

是民主制度,这便为实现法治提供了前提和基础。

规定人人生而平等。如法国的人权宣言第一条规定人们生来是而且始终是自由平等的;美国独立宣言也规定人人生而自由和平等;我国宪法规定公民在法律面前一律平等。平等还包括选举权的平等、法律的遵守和保护上的平等,所有这些都是法治的根本要求。

规定公民的一系列权利和自由。资产阶级的启蒙思想家们在反封建的斗争中就鲜明地提出反对神权、保障人权,因此,各国宪法一般都要专门规定公民的权利和自由,这些权利和自由主要包括:公民有参政、请愿等政治上的权利和自由,公民有思想和言论自由、宗教信仰等精神上的权利和自由,公民私有财产不可侵犯等经济上的权利,公民享有人身自由,居住和迁徙自由等权利。宪法规定的这一系列基本权利和自由是任何一个实行法治的国家所必须的,它体现了法治的权利本位而非义务本位的价值取向。

规定国家机关的组织、职权范围和活动原则。这是宪法控制权力结构并使权力性能得到合法体现的表现。对立法机关而言,就是要根据宪法精神,制定出使人们信赖的法律、法规,形成一个完整和谐的法律体系,最大限度接近人们对公平、正义这一永恒主题的追求,对整个社会和个人都发挥出规范和调节功能;对行政机关而言,政府是根据宪法而建立的,职权是宪法赋予的,政府一方面要维护正常的社会政治、经济及各种社会秩序,另一方面必须依法行使,防止权力的滥用和对权利的侵犯,因此,依法行政是政府的活动准则;对司法机关而言,宪法确立司法独立的原则,司法机关是法律的执行机关,司法的天职在于通过适用法律来保护和捍卫法律,因此,法官除了服从法律本身以外,不受任何国家机关、社会组织 and 个人的干涉,建立法律秩序,真正实现司法公正。

宪法内容体现法治原则和制度还有很多,这里不再一一列举。总之,宪法作为法律体系的核心,是实现法治最重要的因素,其内容的优劣直接左右着法治的进程,这已经成为所有推行法治和向往法治的人们的共识。

(3) 宪法至上是法律至上的核心

划分法治与人治的最根本的标志是:当法律权威与个人意志发生冲突时,是服从法律权威,还是服从个人意志。凡是法律权威高于个人意志的就是实施的法治,因此,法治的一个重要含义,就是法律在最高的、终极的意义上具有规范和裁决人们行为的力量,这便是法律至上。而法律至上的核心在于宪法至上。宪法具有最高权威已成为公认的法治和法律至上的根本标志,这也是由宪法的内容、性质、地位、作用及其特征所决定的。宪法至上要求任何一个国家机关、社会组织和个人都必须遵守宪法,在宪法规定的范围内活动;任何与宪法规范或宪法精神相抵触的法律、法规都是无效的;宪法是评价所有立法活动、其他所有法律以及一切国家机关执行、适用法律的最高法律尺度,宪法也从根本上成为衡量一切政党、社会组织和公民行为的标准。

2. 法治为宪法实施提供了理论基础和环境条件

(1) 法治思想为宪法的实施提供了理论基础

法治信仰和思想始终伴随着人类思想的发展历程,伴随着人们对自由、正义这一永恒主题的不懈追求,尤其是近代以来,从英国的哈林顿、洛克到法国的孟德斯鸠、卢梭到美国建立“宪法主治”的政治制度,形成了一套完整的法治思想理论,沿着这条法治之路,这些伟大的思想家们对法

治的不懈追求最终使人类摆脱了人治的恶梦,使宪法精神震撼着每一个渴望自由和正义的心灵。哈林顿提出了法治共和国的模式理想,他说,“共和国是法律的王国,而不是人的王国”^[12]。“一个共和国的自由存在于法律的王国之中,缺乏法律便会使它遭受暴君的恶政”^[13]。被誉为西方自由主义和法治主义的奠基人的洛克,他的政治法律学说的基调在于维护个人的自由权利。他认为:“法律按其真正的含义而言与其说是限制还不如说是指导一个自由而有智慧的人去追求他的正当利益。”^[14]“法律的目的不是废除或限制自由,而是保护和扩大自由。这是因为在一切能够接受法律支配的人类状态中,哪里没有法律,哪里就没有自由。”^[15]法治的侧重点在于个人自由权利,而不在于权威或安全,因此,法律必须一方面保护和扩大个人自由权利,另一方面防止独裁、专制或限制政治权力。法国的孟德斯鸠注重的则是“法的精神”,他的法治观就是法律下的自由和权力,他指出:“在一个有法律的社会里,自由仅仅是:一个人能够做他应该做的事情,而不被强迫做他不应该做的事情。”^[16]同时,他提出了著名的“三权分立”的政治体制,用这种体制来保障不强迫任何人去做法律所不强制他做的事,也不禁止任何人去做法律所许可的事情,通过权力的分立而避免绝对的权力,以权力来约束权力,从而防止权力的滥用和腐败。而在激进的卢梭心目中,法治是一种民主共和国,他以社会契约论奠定国家权力合法性的基础,用“人民主权说”作为其法治共和国的基石,他的法治共和国具有四个基本构成要素:自由、平等、人民主权、合法政府及法律至上。他表示:“我愿意自由地生活,自由地死去。也就是说,我要这样地服从法律:不论是我或任何人都不能摆脱法律的光荣束缚。”^[17]近代英国、法国的政治哲学和法治学说所确立的理论基础和理想的法治模式思想漂洋越海,牢固地树立在美国人的价值观念和思想体系之中。在美国走“宪法主治”的法治之路上,法治的实现从一开始就与宪法密切相联。潘恩认为,宪法是政府的政治圣经,“宪法是一样先于政府的东西,而政府只是宪法的产物。一国的宪法不是其政府的决议,而是建立其政府的人民的决议。”^[18]正如美国人自己所说:“他们不信任专横的权威,所以他们就上帝把上帝的无限权力主观地理解为尊重法律。”^[19]“当他们设想天堂的时候,他们以为天堂也受美国宪法管辖的。”^[20]美国人吸收了欧洲启蒙思想家们的思想理论和制度设计,并进行创新和发展,走上独特的法治之路,具体体现在《独立宣言》和《美国宪法》这样的充满人类理性和智慧的法律文献之中。正是有了上述思想家们对法治的理解和设计,使法治信仰中包含的宪法精神广为传播并扎根于人们心中,所形成的法治思想成为实施宪法的理论基础。

(2) 良好的法治秩序促进宪法的顺利实施

法治秩序的建立和形成在经济、政治和文化等方面为宪法的顺利实施提供良好的环境条件。

首先,宪法的经济基础是商品经济,而商品经济是法治经济。商品经济是一种建立在分工基础上的平等主体之间通过交换商品而获取最大利润的经济制度。为了使商品生产者之间的交换能顺利完成,必须对主体及其行为和市场活动进行积极而有效的规范,这种规范还应是公认的、权威的、具有普遍约束力的规范,并能获得一体遵行,这就是法律。法治秩序不但具备一套完整的法律规范系统,而且使各项法律制度得到顺利实施,因此,法治秩序的建立和形成就为宪法的实施奠定了良好的经济基础。

其次,宪法的政治内核是民主政治,而民主政治制度化、法律化就是法治。民主政治的内容主要包括国家权力属于人民、国家权力的行使要依照多数人的意见两个方面,据此建立起一套符

合民主政治要求的原则和制度,如主权在民原则、民主集中原则、代议制、代表制等,为了使这些原则和制度具有稳定性、连续性并得到充分实施,就必须法律化,并用法律的强制力保障其实施,这便是法治。因此,法治是民主的制度化 and 法律化,使宪法的政治内核得以确立。

最后,法治秩序为宪法的实施提供了文化环境。法治秩序的形成增强了人们的法律意识,使人们自觉的守法、护法,积极地学法并用法律来维护自己的权利。法治秩序的形成建立了完备的法律组织,如立法组织、司法组织、律师、法律学习和教育组织以及其他辅助性法律组织。同时,在法治秩序的形成过程中积淀了丰富的法治文化传统和崇尚法治的精神,所有这些都为宪法的实施作好了思想上和文化上的准备,使宪法在良好的法治秩序中顺利实施。

3. 宪法是民主与法治的连接和统一

在宪法、民主与法治的关系中,一方面,从宪法产生的那一天起,它就与民主紧密地联系在一起。“资产阶级在革命过程中倡导建立的民主制度,既是资产阶级宪法产生的政治前提,又是资产阶级宪法本身的政治内容”^[21]。民主是宪法的政治内核,宪法的政治内容就是民主制度的法律化。无论是资产阶级的宪法还是无产阶级的宪法,都是把在革命中取得的民主制度化、法律化,都是以民主制度作为政治前提和政治内容的。正如毛泽东所说:“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。”^[22]另一方面,民主与法治是不可分的,民主意味着权力属于人民,意味着人民能够通过代表行使最高国家权力的一种国家制度;相应地,法治就是对这种国家制度加以确认,以法律的形式予以规定,使之成为国家的法律制度,保持一定连续性和稳定性,并用国家强制力来保证实施。因此,民主是法治的内容和基础,法治是民主的制度化 and 法律化,是实现民主的保障。而其中最根本的制度和保证就是宪法。因为,宪法作为国家的根本大法,在一个国家的法律体系中居于最高法律地位,具有最高法律效力,在建立法制过程中统领着整个法的体系,统一着整个国家机关、社会组织的步调和全体公民的行动,保证了为全部社会关系建立起一个法律规范的外壳和正常秩序的框架,是法治的根本依据和基础。由此可见,在宪法、民主与法治的关系中,民主是宪法和法治的内容和基础,同时,宪法是民主与法治的连接和统一。

由上可知,在宪法与法治的相互关系中,宪法是实施法治的前提条件和基本依据,是保障法治实现的根本法律保证。同时,法治思想和法治理论是宪法的灵魂和重要原则,是推动宪法发展进步和贯彻实施的重要动力和源泉。如果法治不以宪法为依据,就会走偏方向。同样,如果宪法不以法治为灵魂,则起不到国家根本大法的作用,难以保障民主,只能成为一纸空文。

注 释

[1]亚里士多德《政治学》,商务印书馆1965年版,199页。

[2]《牛津法律大辞典》,光明日报出版社1988年版,790页。

[3]《布莱克法律辞典》,光明日报出版社1988年版,1196页。

[4][5][18]潘恩《潘恩选集》,商务印书馆1981年版,222页、146页、146页。

[6][16]孟德斯鸠《论法的精神》上册,商务印书馆1961年版,156页、154页。

[7]塞尔兹尼克《转变中的法律和社会》,中国政法大学出版社1994年版,59页。

- [8]《马克思恩格斯选集》第 4 卷,人民出版社 1972 年版,483 页。
- [9][11][21]杨泉明《宪法保障论》,四川大学出版社 1990 年版,228 页、11 页、12 页。
- [10]耶林《权利斗争论》,《法学译丛》1985 年第 2 期。
- [12][13]林顿《大洋国》,商务印书馆 1963 年版,26 页。
- [14][15]洛克《政府论》下篇,商务印书馆 1964 年版,35 页、36 页。
- [17]卢梭《论人类不平等的起源和基础》,商务印书馆 1962 年版,51 页。
- [19][20]康马杰《美国精神》,光明日报出版社 1988 年版,250 页、247-248 页。
- [22]《毛泽东选集》第 2 卷,人民出版社 1991 年第 2 版,735 页。

参考文献

1. 杨泉明著《宪法保障论》,四川大学出版社 1990 年 9 月第 1 版。
2. 王人博,程燎原著《法治论》,山东人民出版社 1998 年 7 月第 2 版。
3. 许崇德主编《中国宪法》(修订本),中国人民大学出版社 1996 年 7 月第 2 版。
4. 张文显主编《法理学》,法律出版社 1997 年 10 月第 1 版。
5. 李步云主编《宪法比较研究》,法律出版社 1998 年 11 月第 1 版。

(苏雪梅:四川师范大学文科学报编辑部,法学硕士,四川成都 610068)

·简讯·

中国人民大学《素质教育》(中学版)创刊

为了全面提高中学生素质,和谐发展学生个性,由中国人民大学创办的《素质教育》(中学版)杂志在世纪之交幸运诞生,这是国内首家面向广大中学生进行素质教育的专业刊物。该杂志将发挥精选千家报刊的文摘类刊物优势,从青少年成长的社会素质、心理素质和生理素质等各方面入手,选载知识性、趣味性、实用性俱佳的精品文章,能帮助中学生朋友拓宽视野,培养能力,全面提高个人素质,以适应未来社会的种种挑战。

该杂志是月刊,将滚动刊出以下栏目:特别推荐、实话实说、创新课堂、智力冲浪、科技万花筒、成长宣言、青春对话、直面人生、点子快递、健身参谋、形象工作室、技能园地、审美空间、幽默一刻、法庭警示录、中高考指南、海外传真、信息窗等。该杂志即是中学生的良师益友,也为从事和关注广大中学生素质教育的教学管理者、教师和家长提供有益的启示和借鉴。读者可与北京 1122 信箱《素质教育》编辑部联系。(永政)