

论宪法秩序

陈 驰

内容提要 秩序是人类一切活动的前提和基础,宪法秩序则是现代法治社会的根本属性和价值追求。正确认识宪法秩序,应全面分析宪法秩序的定义、构成要素、内容、特点并对其进行科学地评价。宪法秩序的评价标准包括:民主标准、效益标准和“三个有利于”的标准。宪法秩序的实现,应从外部环境秩序和内部构成要素两个方面着手。

关键词 秩序 宪法秩序 宪法规范 宪法效益

秩序和规则是法治社会的根本属性之一,也是社会发展的一个基本价值目标。社会要稳定发展必须以良好的秩序作保障,尤其是被改革开放的浪潮拍打着的我国社会,各种社会矛盾、利益冲突无时不在“撞击”着社会的有序和稳定,从计划经济向市场经济的转轨,更使各利益主体面临着重组社会关系所带来的“无序”的威胁,于是,社会呼唤着秩序,国家需要法治。良好的社会秩序有赖于法律秩序的建立并加以切实有效地维护。建立和维护法律秩序,特别是处于整个法律秩序顶端和核心的宪法秩序,就显得尤为重要和迫切。

一 宪法秩序的规定性

秩序是人类一切活动的前提和基础,但什么是秩序,至今仍然众说纷纭。美国著名法学家博登海默认为:秩序“指的是自然和社会过程中存在的某种程度的一致性,持续性和连贯性”^[1]。所以,他认为有序压倒无序,规则压倒偏差,就是秩序。可见,博登海默的秩序观是一种动态的和谐过程,抓住了秩序的主要内涵,但不够全面。我国中青年法学家张文显则进一步认为“秩序总是意味着某种程度的关系的稳定性,结构的一致性,行为的规则性,过程的连续性,事件的可预测性以及人身财产的安全性”^[2],即秩序既有动态的协调一致,又有静态的稳定安全,较全面地反映了秩序的内涵,但缺少秩序这一范畴的本质和目的。马克思曾深刻地指出:“只要现状的基础即作为现状的基础的关系的不断再生产,随着时间的推移,取得了有规则的和有秩序的形式,这种情况就会自然产生;并且,这种规则和秩序本身,对任何要摆脱单纯的偶然性或任意性而取得社会的固定性和独立性的生产方式来说,是一个必不可少的要素。这种规则和秩序,正好是一种生产方式的社会固定的形式,因而是它相对地摆脱了单纯偶然性和单纯任意性的形式。”^[3]可见,秩序是一定物质的、精神的、生产方式和生活方式的社会固定形式,是人们的生产关系和交往活动的必备条件,因而是他们相对摆脱了单纯偶然性和任意性的形式。建立社会秩序的目的,归

根到底是要创造一种安居乐业的条件,促进社会生产力的发展。在阶级社会里,秩序总是首先起着维护统治阶级利益的作用,即统治秩序是阶级社会的首要秩序。

综上,笔者认为秩序有三方面的含义:从静态的角度讲,秩序是自然、社会的人和事物处于各自适当的位置,形成固定的、有规则的、合理的关系;从动态角度讲,秩序是自然、社会运动过程的一致性、连续性、确定性、可预测性和可控制性;从目的和本质看,秩序是有利于生产力发展的社会生产方式的协调、合理状态。所以,秩序是社会关系的规则性、确定性和社会运动的和谐性、连续性的统一,是人们生产、生活的必备条件和价值追求。相对稳定性、一致性、连续性、确定性、可预测性和可控制性,是秩序的主要特征。

秩序与无序是相对的。无序意味着和谐关系的破坏和结构的不稳定,人们行为陷入不规则的、不可预测的混乱状态。这是人们所不愿看到的。为此,就必须采取强有力的手段和措施加以匡正。法律则是预防和制止无序状态的首要的、经常起作用的手段,和谐的社会秩序必须有良好的法律秩序尤其是以宪法秩序为主要内容的法律秩序作后盾。

法律秩序是由法治所确认和保护的社会秩序,是制定法律所追求的价值目标和实施法律后的表现状态与直接结果,是法治社会的一种有序性现实状态。它包括宪法秩序、基本法律秩序、法规秩序等内容。其中,宪法秩序是法律秩序的核心和“统帅”,是实现法治社会的关键。

宪法秩序是通过宪法规范确认和保护的社会秩序,是宪法规范指导、约束人们行为之后所形成的和谐、有序的社会关系状态,是“现实宪法、观念宪法和成文宪法的协调与和谐”^[4],包括宪法规范和制度本身的科学合理与人们的宪法行为及宪法关系的和谐一致。所以,宪法规范、宪法行为、宪法保障机制便成了宪法秩序的构成要素。宪法规范是有关国家根本制度和国家政治生活中最基本的行为规则,是构成宪法秩序的制度基础和物质载体。宪法行为是由宪法规范所规定和调节的,能使宪法规范产生、变更、消灭的宪法主体(公民、法人及部分国家机关)的行为。宪法行为是构成宪法秩序的中心环节和动态“关节点”。宪法保障机制是对宪法行为进行监督、保障、调整,从而实现预期的宪法秩序的制度措施体系。宪法秩序的这三个功能要素是密切联系的有机整体,缺一不可:没有宪法规范,人们的行为就没有准则、指南,宪法秩序就会失去方向;没有宪法行为,就不可能使抽象的宪法规范变为现实的宪法关系,宪法也就仅仅是表达愿望的“宣言书”,宪法秩序就永远只是人们的理想或希望;没有宪法保障机制,宪法行为就不能得到监督和控制,违宪行为也不可能得到有效纠正,和谐的宪法秩序就不可能得到真正的实现。可见,宪法秩序的三大要素,是我们实现宪法秩序的着眼点和努力方向。

与其他社会秩序一样,宪法秩序也具有静态和动态两方面的内容。从静态角度讲,宪法规范的制定和认可,是否与一个国家的基本方针、政策、根本任务相一致,是否科学地概括和反映了该时期的经济、政治、文化发展规律,是否协调好民主和集中、中央与地方、公民权利与国家权力之间的关系,是否有效地统帅和指导基本法律、法规和地方性法规,宪法变迁是否及时、科学、符合法定程序等,都有一个秩序问题。这些反映创立宪法过程中的秩序,可以统称为立宪秩序,虽然含有一定的“动态”成份,但从总体上讲,都是从属于宪法规范这一静态范畴的,是宪法秩序的静态内容。它包括宪法规范秩序、宪法结构秩序和法律、法规秩序。从动态的角度看,宪法秩序包括适用宪法秩序和守宪秩序。适用宪法秩序指有权机关依照宪法规定制定法律、法规的秩序和

司法机关使宪法规范在社会生活中得到充分实现所形成的司法秩序。守宪秩序是宪法规范下的国家机关、公民和法人自觉或被迫遵守宪法的程度或状态。宪法秩序正是上述立宪秩序、适用宪法秩序和守宪秩序的结合与统一。

宪法秩序除了具有一般法律秩序所具有的协调性、强制性、可控制性和可预测性等特征外,还具有以下三个特点。第一,宪法秩序具有最高性和母体性。宪法秩序在整个法律秩序体系中处于最高的地位,规制和统领着其他法律秩序,是其他法律秩序产生、存在和消灭的依据。没有宪法秩序,也就没有民法秩序、行政法秩序等基本法律秩序。同时,其他法律秩序又是对宪法秩序的具体展开和实现。我国宪法序言最后一段即是对宪法秩序的最高性和母体性的权威概述:“本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果,规定了国家的根本制度和根本任务,是国家的根本法,具有最高的法律效力。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则。”第二,宪法秩序具有鲜明的政治性。宪法是确认掌握国家政权的阶级的胜利成果和国家基本制度的法律,是民主政治的法律化,是国家的根本政治大法,宪法秩序必然带有很强的政治性。从这个意义上说,宪法秩序首先意味着掌握国家政权的阶级及其所代表的人民大众的民主秩序。第三,超前性和概括性。宪法确定一个国家的根本任务和基本方针,包含着对国家一定社会发展阶段的“未来设计”,因而宪法秩序必然具有某种程度的超前性,否则便可能成为国家和社会发展的阻碍。同时,由于这种“框架设计”带有预测性,所以是概括性的、原则性的,给执法和守法的公民留下较大的秩序空间,以适应社会、经济的发展,而且也给各种基本法律秩序指明了调整范围和方向。

二 宪法秩序的评价标准和科学态度

正确认识宪法秩序,还必须对它有一种科学的评价和态度,而评价的前提是确立科学的标准。宪法秩序的评价标准,笔者认为有如下几个方面。

第一,民主的标准。宪法是近代民主制的产物。“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”^[5]。可见,宪法的精神实质就是民主政治,宪法的力量在于民主,没有真正的民主,就没有真正的宪法,民主不健全,宪法也不能完全顺利实施,宪法秩序则不可能实现。因此,民主的健全与否和发扬程度,便成了评价宪法秩序的首要标准。我国 1993 年宪法修正案第三条就明确指出:国家的根本任务是“把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家”。这样,就把民主与宪法规范有机地统一起来,使国家机关的一切活动都按照民主集中制原则有序进行,公民也在充分享有民主权利的基础上,去管理国家和社会事务,从而为宪法的顺利实施和宪法秩序的实现营造良好的民主环境和条件。没有良好的民主环境和氛围,宪法实施就失去了政治基础和保障,宪法秩序也就无从谈起。因而,民主化程度的高低直接关系到宪法秩序的优劣:民主化程度高,公民、法人等就能自觉守宪,依宪行事,国家有关机关也会依宪立法、依宪行政、依宪督法,宪法规范就能顺利落实到一切宪法主体的言行之中,良好的宪法秩序就能形成;反之,民主化程度低,宪法秩序的各构成要素就会因缺少民主意识、民主传统的指导和约束而难以良性运转,良好的宪法秩序就难以形成。

第二,“三个有利于”的标准。邓小平指出,评价一切工作的标准“应该主要看是否有利于发

展社会主义社会的生产力,是否有利于增强社会主义国家的综合国力,是否有利于提高人民的生活水平”^[6]。对我国宪法秩序的评价也应该适用这个标准。生产力是推动社会发展的最根本因素,评价宪法秩序,首先就是要看它是否推动生产力的发展,是否能够为经济增长和社会财富的增加创造良好的法律环境。生产力始终代表着社会发展的方向,宪法秩序能较好地适应和促进生产力的发展,也必然推动整个社会的发展,这样的宪法秩序当然是良好的;反之,若阻碍了生产力的发展,宪法秩序则必然是低劣的,终究要被新的宪法秩序所代替。其次,还要看宪法秩序对增强我国综合国力的积极意义。若宪法能科学地规范国家的经济秩序、政治秩序、文化秩序及与其他国家的外交关系,则我国的各项建设就会在一个稳定的宪法秩序范围内顺利进行,国家的综合国力必然会逐步增强。最后,评价宪法秩序还要看它能否给人们的生产、生活提供一个安居乐业的环境,能否充分调动人们参与国家生活和经济文化建设的积极性,协调人际关系,促进人们生活水平的提高和人的全面发展。只有当宪法规范成为国家机关、社会团体、企事业单位和全体公民的行为规范时,宪法秩序才算得到了真正地实现。

第三,效益标准。宪法秩序和宪法效益都是宪法的价值目标,但二者是角度不同的两个概念。宪法秩序是宪法实施后的状态表现;宪法效益是宪法实施后的效果评价,是宪法调整的社会目标同宪法实施的功能、结果的重合程度。宪法秩序的优劣,关键看宪法效益的高低。宪法的核心内容就是合理配置与协调公民权利与国家权力。保障公民权利与限制国家权力既有一致性又有矛盾性,协调二者的关系,便是宪法秩序所要解决的问题,其协调的结果便是宪法的效益问题。因此,宪法效益的提高有赖于良好的宪法秩序的维护和加强。反过来说,评价宪法秩序的优劣,必须看宪法效益的高低:当宪法效益高时,宪法秩序就是优良的,反之则是低劣的。

以上三个标准,是相辅相成、密切联系的。效益标准着重分析宪法本身的价值目标,是评价宪法本身作为法所应达到的秩序标准,这是关于宪法秩序的唯物主义态度;“三个有利于”的标准是对宪法秩序在整个社会秩序中应处的地位和作用来评价的,是更高层次和更大范围的标准要求,是关于宪法秩序的辩证法观点的体现;民主标准则着重从历史唯物主义的角度出发,分析宪法的政治内容和民主基础,决定着宪法的实施及其秩序的实现,是从宪法的本质意义上对宪法秩序的评价。可见,三个标准分别评价了宪法秩序不同的层次结构和要求,三者的有机统一,便是辩证唯物主义和历史唯物主义的科学观点。

三 宪法秩序的实现

宪法秩序的实现,需要从外部环境秩序和内部构成要素两个方面着手。

宪法秩序实现的外部环境秩序包括社会经济秩序、政治秩序和文化秩序,是宪法秩序存在和发展的土壤和空间。社会经济秩序是实现宪法秩序的基础,决定着宪法秩序的性质和方向,为宪法秩序提供丰富的经济关系和物质内容。我国正在建立和完善的社会主义市场经济,是规范的经济秩序,为宪法秩序的实现提供了一个民主、自由、宽松、和谐的经济环境和空间。为此,一要深化经济体制改革,促进经济总量和物质财富的增加,二要加快经济法制建设,规范市场经济秩序。社会政治秩序是实现宪法秩序的政治基础和组织保证。维护政治秩序,一要深化政治体制改革,理清各种政治关系,提高行政效率,实现依法行政、依法治国,二要加强国家权力的制约,建立完善的监督机制,协调中央与地方的纵向权力关系,保证中央和地方两个积极性的发挥,并且

严格限制政府权力,防止国家权力的滥用和腐败现象的产生,排除宪法秩序实现的障碍。文化秩序是实现宪法秩序的思想基础和舆论环境。规范文化秩序,发展教育科学文化,加强社会主义精神文明建设,以科学的理论武装人,正确的舆论引导人,高尚的精神塑造人,优秀的作品鼓舞人,培养有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义公民,提高全民族的思想道德素质、教育科学文化素质和民主法制观念,才能为宪法秩序的实现创造良好的文化氛围和丰富的人才资源。

调整宪法秩序的内部构成要素,使之规范化、秩序化,是实现宪法秩序的主要途径。为此,一要制定科学的宪法规范,使之既能高度概括党的方针、政策和符合社会经济、政治、文化发展的规律,又能具有一定的超前性,以适应新的情况、新的问题,指导其他社会秩序的良好发展。二要严格规范人们的守宪行为和司法机关适用宪法的行为,做到人们自觉守宪和适用宪法的适度、充分。三要建立科学的宪法保障机制,形成严格有效的违宪审查秩序。为了加快完善我国宪法监督制度,在全国人大及其常委会下设立专门的宪法监督委员会或违宪审查委员会,监督宪法的实施,保证宪法秩序顺畅,是十分必要的。同时,还应建立宪法控诉制度,保障公民的正当权益在受到侵犯、宪法秩序遭到破坏时,能够通过合法的方式,得到及时、有效的纠正。这三个方面是实现宪法秩序必不可少的环节。其中,严格公民的守宪秩序和有关机关的适用宪法秩序是实现宪法秩序的中心环节,它是宪法规范得以现实化的载体和宪法保障机制顺利进行的前提,是实现宪法秩序的最终落脚点和主要努力方向。为此,需要做好下面三项工作。

第一,培养公民的宪法意识,形成全面自觉的守宪秩序。“宪法意识是人们关于宪法的思想、观点、知识和心理的综合体”^[7]。宪法意识是保障宪法实施的思想条件和实现宪法秩序的心理基础。宪法能否被严格遵守和切实执行,在很大程度上取决于公民的宪法意识。“人民是实施宪法的最深厚的基础和最根本的力量。亿万人民增强宪法意识,养成遵守宪法、维护宪法的观念和习惯,同违反和破坏宪法的行为进行斗争,这是一个伟大的力量”^[8]。只有当全体人民对社会主义宪法的本质和作用有清楚的认识,从宪法规定中认识到自己的根本利益同集体和国家利益的一致性,认识到权利与义务的一致性,才能自觉地遵守宪法,正确地享受权利和履行义务。为此,首先要对宪法进行广泛而深入的宣传,使全体公民对宪法规范、原则、精神有一个基本的了解和把握。法国资产阶级革命家罗伯斯庇尔对宪法的宣传有精彩的论述,他在1793年雅各宾派宪法颁布后要求“每一个人要时刻牢记这一宪法”。“这一宪法应庄严地出现于你们的公共仪式中;应出现于人民的一切集会中;出现于人民代表的住所地;它应抄在我们的墙壁上;它应是父母教育孩子的第一课”^[9]。其次,应加强以权利义务观为核心内容的法制教育活动,普及宪法知识,使广大人民了解宪法与每个公民的密切关系和公民遵守宪法的必要性,逐步养成遵守宪法、维护宪法的观念和习惯,使每个公民都能正确认识民主与法制、民主与集中、自由与纪律的关系,特别是正确认识权利和义务的关系,合法享受权利、自觉履行义务。

第二,国家有关机关应加大贯彻、实施宪法的力度,积极促进宪法秩序的实现。首先,国家各级立法机关和有权的各级行政机关,依照宪法的规定,制定各项法律、法规和地方性法规应该进一步规范化、秩序化。应尽快制定《立法法》以规范有关国家机关的立法权限与立法程序。《立法法》的主要内容可包括:法律草案的提出主体,审议程序,通过和公布方式,法律系统化的途径,对法律、法规合宪性审查的主体、程序、权限、规则等。这些立法行为必须以宪法为指导,合理配置

立法范围,使各法律、法规在内容上相互衔接,分工配合,避免立法的冲突和“空白”。1993年通过的宪法修正案第七条规定,“国家实行社会主义市场经济,国家加强经济立法,完善宏观调控”之后,大量的立法问题,如市场主体的规范,产权的划分、界定,交易规则的合理制定,宏观调控的适度、合法等,都迫切要求我们在宪法精神指导下,建立一整套法律制度,尤其是市场经济法律体制。其次,国家司法机关和行政执法机关应切实依照宪法的规定,适用宪法和法律,变观念宪法为现实宪法。其中尤为重要的是行政行为的规范化,这是我国适用宪法的薄弱环节。当前,必须使行政行为有明确的法律依据且符合宪法。行政行为应受到必要的司法控制,真正地成为行政诉讼的对象。行政侵权必须承担赔偿责任,认真实施《国家赔偿法》,保证行政相对人的权利。

第三,加强党的领导,维护宪法秩序。在我国,坚持共产党的领导保障宪法实施和维护宪法秩序的关键性环节。中国共产党是我国的执政党,是国家的领导核心。党的这种特殊政治地位,决定了党在领导制定宪法和保证宪法实施方面的决定性作用。作为人民意志最高体现的宪法,同时又是党的路线、方针、政策的法律化和条文化。因此,党的领导和维护宪法秩序在本质上是统一的。这是我们正确解决党大还是法大、人治还是法治问题的理论源点。彭真曾在六届人大四次会议期间指出:“有人提出,‘党大还是法大?’其实,这个问题很清楚。我看就是三句话:党领导人民制定宪法和法律,党又领导人民遵守、执行宪法和法律,党自己也必须在宪法和法律的范围内活动。”这是对党与法的关系的科学总结,而我们现在的薄弱环节就是后两点。

领导和监督人民遵守和执行宪法,是坚持和改善党的领导的一个重要内容。党不仅自己要在宪法和法律的范围内活动,还应对国家机关、社会组织、企事业单位和社会成员是否遵守宪法进行监督。如果发现违宪行为,党可以直接向有权机关提出处理的建议和主张,以对违宪问题进行及时查处。同时,党也要监督自己的组织和成员遵守宪法。党中央监督各地区党组织的活动是否符合宪法,各级党组织监督自己的每一个成员是否遵守宪法,执政党内部的层层监督,乃是推动全社会维护宪法秩序的一种重要的政治保证。

注释

[1]埃德加·博登海默《法理学——法律哲学和方法》,上海人民出版社1992年版,199页。

[2]张文显《法学基本范畴研究》,中国政法大学出版社1993年版,258页。

[3]《马克思恩格斯全集》第25卷,894页。

[4]刘茂林《宪法学与宪法秩序》,中国人民大学报刊复印资料《法学》1991年第9期。

[5]《毛泽东选集》四卷合订本,693页。

[6]《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,372页。

[7]杨泉明《宪法保障论》,四川大学出版社1990年版,206页。

[8]乔石《在首都纪念宪法颁布十周年大会上的讲话》,《人民日报》1992年12月5日。

[9]罗伯斯庇尔《1793年5月10日关于宪政问题的演说》。

(作者是四川师范大学政法系法学硕士研究生,指导教师傅昭中教授)