

# 论树立宪法权威

曾瑜

(四川师范大学 法学院, 成都 610068)

**摘要:** 宪法权威是指作为国家根本大法的宪法,在国家和社会日常运行中,是一切机关、组织和个人的根本行为准则,简而言之就是要体现宪法的至上性和权威性。但在我国,树立宪法权威主要应当完善宪法自身的不足,健全宪法保障与诉讼制度和提高全民的宪法权威意识。

**关键词:** 宪法权威; 宪法司法化; 宪法意识

**中图分类号:** DF2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-5315(2010)02-0015-05

宪法权威进入宪法学界的研究视野本身就是一个耐人寻味的现象,这种现象至少表明宪法学已经开始逐步将宪法权威纳入其基本研究范畴。之所以出现这种现象恰恰意味着宪法权威问题不是一个可有可无的问题,它会随着社会的发展变得越来越重要。建国至今,我国已经颁布了四部宪法,但是宪法自身的不稳定、宪法保障监督制度的不完善、人们对宪法的陌生等问题都大大影响了宪法应有的地位。有鉴于此,宪法权威问题应是学界研究的重点,也是我国建设法治国家的关键。

## 一 宪法权威的基本理论

我国宪法已经明确规定了宪法所处的最高地位,即宪法具有最高的权威。这具体体现在宪法序言中: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。这就是说,宪法作为根本法,它的最高法律效力不仅体现在整个国家的法律体系中,其地位是最高的,而且在全国人民的生活中也具有最高的效力。蔡定剑先生指出:“所谓根本法就是国家最重要、最根本的法律。它规定的内容是国家制度和社会制度中最重要的问题。所谓最高的法律效力是指宪法在一国的法律体系中法

律效力最高,它是其他法律制定的依据,其他法律都不能与它相抵触,否则,将归于无效,不得实施或被撤销。”<sup>[1]</sup> 诚如宪法第五条所规定的:“国家维护社会主义法制的统一和尊严,一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触,一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”以上规定把宪法权威加以具体化,当然也是我国宪政史上的重要一笔。

那么何谓宪法权威<sup>①</sup>,学者们对它进行了广泛和深入的研究,其涵义是多面、多层次的,从不同角度来分析,会发现它多面的特性,学者们对宪法权威的涵义有不同的认识,却仍有相似之处,即将宪法的实际规定和宪法在人们心中应具有的权威状态分开来论述,并不同程度地认为两者是存在差别的<sup>[2]</sup>。

关于宪法权威的涵义,具有代表性的表述有以下几种。

“宪法的权威就是指一国宪法在法律上和实践上都具有最高的法律效力”<sup>[3]</sup>,或者说,“宪法权威是就国家和社会管理过程中宪法的地位和作用而言的,其内容包括宪法是国家的根本大法,具有最高的

收稿日期:2009-12-18

作者简介:曾瑜(1985—),女,四川成都人,四川师范大学法学院宪法学与行政法学专业硕士研究生。

法律效力,是一切机关、组织和个人的根本行为准则等方面”<sup>[4]</sup>。笔者认为,以上两种概括仅仅提出了宪法在其运行方面具有最高的效力、最高的地位,而忽略了宪法作为一部法律在其制定和修改方面也应有最严格的程序。还有学者认为,宪法权威是宪法学的一个基本范畴,宪法应该是具有最高的权威,这属于一种价值判断。但在事实上,就宪法权威而言,更为重要的应该是宪法实际被遵守的情况,宪法在不同的宪法关系主体那里的地位以及在民众心里的地位,这属于宪法的实际权威,是一种事实判断。也有学者认为宪法权威体现在两个方面:一是制度权威,宪法的制度权威是指通过法定和程序固定化和规范化所表达出来的宪法的支配性和至上性;二是社会权威,宪法的社会权威是指宪法制度在实施及实施过程中产生的实际支配力和征服力。这种观点虽然兼具了宪法的制定程序严格和运行中的最高地位,却忽略了宪法不应仅是法条意义上的最高性,而是扎根于人们心中,作为一种信仰(即宪法信仰<sup>②</sup>)受到尊重和认可。

综上所述,笔者认为宪法权威是指宪法在静态和动态两种状态下所表现出的最高法律效力。具体包括以下几个方面。

从立法角度来看,宪法权威即指宪法具有最高的法律效力。“宪法的效力高于普通法律,这就是说宪法与普通法律有主臣之别,普通法律与宪法条文相抵触时,则普通法律失其效力”<sup>[5]</sup>。其主要体现在,对于管理国家和社会过程中的行为规范,宪法的地位是最高的,它是一切组织和公民所必须遵守的最高行为准则。宪法的内容是涉及国家最根本的问题,调整的是国家最根本的社会关系。宪法制定、修改程序都比一般的法律更严格、更复杂。

从地位角度来看,宪法是国家根本大法,是“法律的法律”。宪法是所有法律之母,是判断法律正当性的标准,是制定一般法律的依据。宪法规定了国家和社会运行时各方面最根本性的问题,而一般法律只规定国家生活的某一方面的问题,并且一切法律和行为首先必须符合宪法的精神和内容。宪法是理性和正义的象征。正如有学者指出的,“宪法的至上性不能从法律形式的角度来理解,宪法之所以有高于一切国家机关、社会组织以及个人的权威,是因为宪法的产生是理性和正义的象征”<sup>[6]</sup>。作为理性和正义的象征,不仅需要价值上的认同,更要求在运

行中对它的绝对服从与遵守。

从宪法的价值角度来看,其核心精神在于保障人权和对权力的制约。“从宪法产生和发展的历史来分析,宪法的价值尽管与人民主权、民主、法治和人权等相关,但集中体现在宪法中的价值需求主要是:正义、自由和秩序”<sup>[7]</sup>。笔者认为,宪法最基础的价值就是自由。自由价值主要体现在两大方面:保护人的自由和对权力的制约。人的自由也就是人的基本权利,宪法对人权的保护是宪法的核心精神。“一切拥有权力的人都容易滥用权力,这是亘古不易的一条经验”<sup>[8]</sup>。因此,要保障人权就必须制约权力。这是宪法价值得以体现、从而提升宪法权威性的关键所在。

从运行角度来看,在社会运行中,宪法是最根本的行为准则,具体来说就是指在执法过程中行政机关和司法机关均以宪法为根本准则,一切违反宪法的行为都是无效的。在著名的马伯里诉麦迪逊案中,美国大法官马歇尔确立了“违宪法不是法”的司法审查制度,这为美国宪法权威的实际运作奠定基础,也给各国宪法发展提供了有效的借鉴,其中宪法司法化是宪法权威在运行上得以实现的关键一步。

龚祥瑞先生认为:“宪法的法律权威似乎是形式主义的逻辑游戏;宪法的道义权威则仁者见仁,智者见智,莫衷不一;我们只好接受宪法权威的政治权威一说。宪法有没有权威,即有没有最高效力,不取决于法律上的文字游戏,也不取决于各不相同甚至各自对立的道德观念,而是取决于力量的对比。”<sup>[9]</sup>确实如此,宪法权威并不是形式上的逻辑游戏,而应该真真切切地体现出来,其内容也应体现在整个社会的运行中。

## 二 我国宪法权威的树立现状

我国宪法权威的树立状况并不十分理想。首先,宪法在我国大多数时候还局限于理论研究讨论,对普通百姓来说则是比较陌生,没有给予宪法应有的关注。从新中国建立至今,我国已经颁布了四部宪法,而其在保障公民权利方面的作用并未得到充分体现。其次,宪法中规定的应受保护的权益被侵害时,也就是说宪法被违反时,司法机关不能对之过问。宪法是根本大法,是一切机关、组织和个人的最高行为准则,何以我国宪法的现状与宪法应具有的最高权威地位形成了不协调之处,原因如下。

一是宪法自身的不完善,影响了宪法作用的发

挥。宪法的稳定性是宪法权威的基础,一个最高地位的法律朝令夕改,势必会影响它在人们心中的地位。从我国修宪的频率来说,应该是很高的。而且我国现行宪法中有些条文不够严谨、具体和明确,随着社会经济的不断进步,其不足之处都会显现出来。宪法的这些不完善之处,势必影响宪法实施过程中其权威性的确立。

二是宪法司法适用机制的欠缺,妨碍了公民维权意识的增强。“没有救济就没有权利,没有救济的权利就不是权利”<sup>[10]</sup>。当公民的宪法权益被侵害时,如果没有相应的司法途径去救济,就如同没有这些权利。在我国先后颁布的四部宪法中,都没有宪法司法化的规定,虽然规定由全国人大及其常委会行使监督权,但是全国人大及其常委会毕竟不是司法机关,其审查行为也不能归入宪法司法化范畴,而且全国人大及其常委会审查自己制定的法律,在一定程度上也缺乏科学性。宪法条文中也包括大量政策性的内容,缺乏宪法实施的程序规定。以上原因导致宪法难以进入司法领域,在发生违宪行为后,也无处可诉,从而也影响了宪法的至上地位。

三是宪法监督机制的不完善,影响了宪政的实现。有学者指出:“宪法实施监督制度和合宪评价机制是实现宪政目标的必要法律调控措施。”<sup>[11]</sup>宪法监督是宪政实现的基础,也是宪法发挥其作用的重要保障。应该说我国的宪法体系还是比较完整的,但是缺乏监督的力度。首先,宪法规定的全国人大及其常委会具有监督权,但是对于相关的违宪审查具体内容仍然缺乏规定。事后宪法审查机制也缺乏具体的程序上的规定,例如当法律、法规与宪法相冲突抵触的时候,应由谁提起,向谁提起,应使用怎样的审理程序,在宪法里都缺乏这样的规定。

四是公民宪法意识薄弱,阻碍了法治的进程。英国学者K·C·惠尔在《现代宪法》一书中指出:“人民关于宪法的思想以及对宪法的态度也能影响宪法,如果人民以崇拜的态度看待宪法,如果宪法中体现的权力被认为是确定和有益的,那么便存在着一种保护宪法,反对企图轻率地改变宪法的力量。”<sup>[12]</sup><sup>387</sup>由此可以看出,在宪法的实施中,形成全民的宪法意识至关重要。没有牢固的宪法意识,宪法的实施就会遇到障碍,何以谈宪法的权威。在我国,虽然经过“普法”和长期的法制宣传,已有很多人人都知道宪法是国家根本大法,但是也就仅此而已,要树

立宪法权威、推进我国的法治进程,就必须解决我国公民宪法意识薄弱的问题。我们首先应当充分认识到,公民宪法意识的形成,是一个长期的历史演进过程,是多方面因素相互影响的结果,有着长期的历史原因和复杂的社会原因。第一,历史陈旧思想的影响。中国传统的“法即刑”、“家即国”法律思想使民众产生了对法的排斥,宪法也不能幸免;中国传统的“君权至上”政治文化使人们崇尚权力,迷信权力,法律成为君权的奴婢等思想在无形中也影响了人们对法律的认识;再者,稍显薄弱的经济影响了宪法意识的孕育。宪法是民主政治的产物,而民主政治的产生也依赖于社会经济实力,我国几千年的自给自足的经济影响了商品经济、市场经济的发展,导致人们法律意识淡薄,从而也影响了宪法权威意识的树立。

五是宪法宣传不力,制约了宪法功能的发挥。如果仅仅有宪法,不能被人们所知晓、不能付诸实施,那只会是一纸空文,就不可能起到它应起的作用。如果不能很好地发挥宪法的功能,不能让人们体会到宪法的作用,人们也是不可能给予宪法应有的尊重的。那么,要使宪法更好地实施,其前提就是要使宪法被足够地认识,就必须对宪法进行大力宣传。我们在宣传法律、法规时,大多是拉出横幅、散发宣传资料、举办各类法制讲座、发放普法学习资料等。应该说方式还是多种多样,但这些方式却不能达到预期的目的。怎样宣传才能提高宪法在人们心中的地位,值得我们认真的思考和研究。另外,我们还应关注政策和法律的关系,人们一直认为:法律和政策是一体的,是相辅相成的关系,把两者混为一谈。在实践中,往往给我们的感觉是政策明显优于法律。与此相关,在政策手段方面,片面夸大行政手段的作用,忽略了宪法、法律的作用,从而对树立宪法权威没有足够的紧迫感,也影响了宪法的至上地位。

### 三 有效树立宪法权威

第一,强化宪法的规范性,体现宪法的科学性。

对于宪法是否应该具有规范性,在我国宪法理论界还没有得到足够的论述。笔者认为宪法既然是法律,就应该具有其规范性,而且它的规范性应具有一般法律规范所固有的基本特征。也就是说,宪法应相应减少政策性规定,减少非规范性的政策性用语。因为就如一般法律一样,宪法只能调整人们的行为,而不能规范人们的思想,在我国宪法中有较多

关于意识形态的规定,导致宪法的频繁修改,这有损于宪法的权威地位。事实上,我国宪法在内容方面存在一些问题,即有些宪法条文不够严谨、具体和明确。对于违宪行为也没有相关的处理办法,在以后的修宪中,应该逐步完善宪法规范的逻辑结构,真实地反映现实社会关系,体现出宪法本身所具有的严密性和完整性的科学体系。

第二,保持宪法的稳定性,提升宪法在民众心中的地位。

宪法的权威性和宪法的稳定性是密切相关的,如果法律朝令夕改,那么肯定会破坏其权威性。作为国家根本大法的宪法,如果无序地、不科学地滥改,势必会影响宪法在民众心中的地位。那么,是不是制定好的宪法就不能修改呢?答案是否定的。原因主要有两个:一是制定宪法的主体是人,人的认知能力是有限的,即宪法的制定主体不可能准确地预测整个社会、法律发展的结果;二是受到整个社会发展的影响,社会是在不断发展进步的,促使宪法也要随之进行变更,以适应社会的发展和更好地发挥宪法的基本功能。所以,宪法在制定以后,不是不能进行修改,而是要科学地、适时地按照正当的程序进行修改,以提升宪法在民众心中的地位。

第三,建立宪法诉讼制度,增强宪法的适用功能,提升人们的宪法信仰。

法律的特征之一是具有可诉性,宪法作为各法律之母,从法理上讲就更应该司法化。宪法的司法化,是指宪法规范在司法领域获得普遍的尊重,并经由法院加以适用的过程<sup>[13]</sup>。宪法在社会中的体现就是:一切违宪的行为应视为无效或者被禁止;一切违宪的主体应受到制裁。只有这样,民众才会崇拜宪法、信仰宪法,宪法才有权威。只有宪法司法化,才能使宪法不沦为纸和字的堆积物,使宪法活生生地运用在社会发展和人们的生活中,人们才会对这个保障自己人权和维护自己权益的法律产生信仰。“法不只是评价性的规范,它也将是有实效的力

量。而从理念王国进入现实王国的门径,则是谙熟世俗生活关系的法官。正是在法官那里,法才道成肉身”<sup>[14]</sup>。古斯塔夫·拉德布鲁赫的这句话很好地诠释了这个道理。鉴于此,笔者建议设立专门的宪法法院并制定相应的《宪法诉讼法》,以保障宪法进入司法程序。

第四,完善宪法保障和监督制度,推动宪政建设。

建立有中国特色的宪法保障制度是促进宪法权威性的重要条件。为此,首先应在宪法条文中明确规定宪法具有最高法律效力和明确规定更为严格而规范的宪法修改程序来保证宪法的稳定性。其次,应该坚持中国共产党的领导,这是健全宪法保障制度的政治条件和基础。最后,要进一步完善社会主义市场经济制度,这是健全宪法保障制度的经济条件。我国现行宪法规定,由全国人大及其常委会进行监督,但在实践中却存在一些不完善之处,例如具体的执行主体不明确、监督的具体内容不明确、监督程序缺乏可操作性等问题。笔者建议,相关的部门应针对宪法监督中的不足之处,推出相应的解决政策,不断完善我国的宪法监督制度。

最后,加强宪法宣传,培养良好的宪法文化。

公民的宪法观念对于宪法权威的树立是至关重要的。正如卢梭所说:“一切法律之中最重要的法律既不是铭刻在大理石上,也不是铭刻在铜表上,而是铭刻在公民们的内心里。”<sup>[15]</sup>所以首先必须在观念上重新认识宪法的内涵,从广义、狭义两方面来全面把握。其次,把宪法宣传纳入普法活动的基本内容,重视和强调对宪法文本和宪法基本理论知识的学习。再次,建议将12月4日确定为全国宪法节,而不仅仅是法制宣传日。最后,建议有物化形态的宣传,比如建立像法国自由广场、卢森堡宪法广场等一样的宪法标志性建筑,可以让人们看得到的物化形态的宪法标志物,让人们在日常生活中培育宪法意识。

#### 注释:

①关于宪法权威的涵义,多位学者提出过自己的观点,本文只例举了少许。现将笔者认为具有代表性的列举如下。“在国家和社会管理范畴中,主要表现为从习惯权威到宪法权威的历史过程,因而宪法权威是就国家和社会管理过程中宪法的地位和作用而言的。”参见王峰《我国宪法权威的缺失及其构建研究》,万方学位论文全文数据库 <http://202.115.193.218;90/>。“在国家和社会管理过程中,宪法的地位和作用至高无上。具体来说亦即宪法是国家的根本法,具有最高法律效力,是一切机关、组织和个人的根本行为准则。”载于周叶中《社会主义市场经济与法治国家建设》,参见何华辉、李龙主编《市场经济与

社会主义宪政建设》，武汉大学出版社 1997 年 9 月版，第 234 页。“宪法的权威，当指宪法在人类的政治生活、社会生活中具有的使人信从、并起着支配作用的决定性力量 and 影响，属于法律权威的一种。”参见王光辉《宪法权威论》，载于《湖北民族学院学报》(哲学社会科学版)2000 年第 1 期，第 18 页。

- ② 宪法信仰本身是一个综合性的概念，所谓宪法信仰，就是社会主体对宪法及其现象的知识、情感、意志、心理等因素按照某种结构而形成的对宪法的极度尊敬和崇奉，是在理性认识基础上产生的一种神圣体验，是对宪法的一种心悦诚服的认同和全身心的投入，是理性化了的对宪法的激情。宪法信仰不仅是对现行宪法规范(规则)的信仰，而且是对一定社会应有秩序的信仰，是对人和社会生活的终极价值和目标的追求。参见周军虎、张义忠《略论宪法信仰的生长》，《长江大学学报》(社会科学版)2007 年第 5 期，第 55 页。

### 参考文献：

- [1] 蔡定剑. 中国宪法精释[M]. 北京:中国民主法制出版社,1996.
- [2] 彭礼堂. 法律权威和宪法权威和谐论[J]. 武汉公安干部学院学报,2008,(1).
- [3] 胡维翊. 宪法修改与宪法的稳定性和权威性[C]//许崇德. 宪法与民主政治. 北京:中国检察出版社,1994.
- [4] 千古洲. 中国的宪法至上:怎样才能实现——中国宪法学研究会副会长周叶中教授访谈录[J]. 中国律师,2000,(3).
- [5] 王世杰,钱端升. 比较宪法[M]. 北京:商务印书馆,1999.
- [6] 朱福惠. 宪法至上:法治之本[M]. 北京:法律出版社,2000.
- [7] 朱福惠. 宪法价值与功能的法理学分析[J]. 现代法学,2002,(3).
- [8] 孟德斯鸠. 论法的精神(上)[M]. 北京:商务印书馆,1982.
- [9] 龚祥瑞. 论宪法的权威性[C]//董郁玉,施滨海. 政治中国. 北京:今日中国出版社,1998.
- [10] 李振亚. 探析宪法的司法化[J]. 黄河科技大学学报,2008,(6).
- [11] 焦洪昌. 宪法学[M]. 北京:北京大学出版社,2004.
- [12] (英)K·C·惠尔. 现代宪法[M]. 银川:宁夏人民出版社,1989.
- [13] 谢维雁. 论宪法的司法化[J]. 西南民族学院学报(社会科学版),2000,(12).
- [14] (德)古斯塔夫·拉德布鲁赫. 法律智慧警句集[M]. 舒国滢译. 北京:中国法制出版社,2001.
- [15] (法)卢梭. 社会契约论:下卷[M]. 李常山译. 北京:商务印书馆,1980.

## On Constitutional Authority Establishment

ZENG Yu

(Law Institute, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610068, China)

**Abstract:** Constitutional authority simply means the supremacy and authoritativeness of the constitution as a state fundamental law as well as basic conduct standard of all institutions, organizations and individuals in the state and social operation, which is, however, not satisfactory in China. To establish constitutional authority, it is necessary to perfect the constitution itself, improve constitutional guarantee and raise the constitutional authority consciousness of the people.

**Key words:** constitutional authority; judicature constitution; constitutional consciousness

[责任编辑:苏雪梅]