

宪法实施是实现宪法至上的必经途径

徐琳娜

(中共重庆市委党校,重庆 400041)

摘要:依法治国首先是依宪治国,宪法是近现代政治文明的基础,法治的核心,宪法的至上性是宪法的本质属性。宪法至上要求宪法在实施中实际具有至上地位。宪法实施是宪法规范在社会生活中的具体运用,是宪法自身属性的内在要求,是实现宪法至上的必经途径。

关键词:宪法实施;宪法的法律性;宪法至上

中图分类号:D921 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2003)06-0097-03

The Constitution Enforcement is the Necessary Way to Realize the Highest Constitution

XU Lin-na

(The Party School of Chongqing Municipal Party Committee of CPC, Chongqing 400041, China)

Abstract:The first rule of administrating country according to the law is administring country according to the constitution. The constitution is the foundation of monderm political civilization. The constitution's highest quality is the constitutional innate character. The constitution has the highest position in the process of practice. The constitution enforcement is the concrete application of the constitution rule in social life, is the innate request to itself quality, and is the necessary way to realize the highest constitution.

Key words:the constitution enforcement; constitutional law; the highest constitution

“依法治国,建设社会主义法治国家”已被确定为我国的治国方略。依法治国首先是依宪治国,宪法是近现代政治文明的基础,法治的核心,宪法的至上性是宪法区别于一般法律的本质属性。宪法至上有形式上的至上和实质意义上的至上之分。形式上的宪法至上是指规定其法律效力最高或地位最高的成文宪法;实质意义上的宪法至上是指在人民的法律地位高于政府权威的近现代民主国家特有的,人民制定的,成文宪法或不成文宪法在国家法律体系和国家社会生活中的实际地位至高无上。如果仅仅只是规定宪法的至上地位,而无现实中人民法律地位的至上性,无现实中宪法的至上性,那就只有宪法的躯壳,而无宪法实体,只有形式宪法,而无实质宪法。宪法至上要求宪法在实施中实际具有至上地位,只有实施宪法,才能实现宪法至上。宪法实施是宪法自身属性的内在要求,是实现宪法至上的必经途径。

一、宪法实施的内涵

宪法实施是宪法规范在社会生活中的具体运用(包括宪法的执行、宪法的遵守和宪法的适用三个方面),是宪法主体

按照宪法规范所进行的活动或行为。宪法是法,宪法的实施与一般法律的实施有相同之处,但宪法是最高法,宪法规范具有区别于一般法律规范的特殊性。因而,宪法实施比一般法律的实施更为复杂。

第一,宪法的执行。宪法的执行,是指国家立法机关、行政机关、司法机关等国家机关依照宪法规定的职权、职责和程序,行使国家权力的活动或行为。主要包括国家立法机关依照宪法规定的职权、职责和程序进行立法活动;国家行政机关依照宪法规定的职权、职责和程序进行行政活动;国家司法机关依照宪法规定的职权、职责和程序进行司法活动。宪法的执行与一般法律的执行不同,宪法是国家最高法,宪法为达到其限制国家权力,保护公民权利的目的,通常都对国家立法机关、行政机关和司法机关的职权和程序作出规定,因此它不仅要求行政机关依照宪法规定的职权、职责和程序进行行政活动实施宪法,也要求立法机关依照宪法规定的职权、职责和程序进行立法活动实施宪法,还要求司法机关依照宪法规定的职权、职责和程序进行司法活动实施宪法。就宪法而言,立法

收稿日期:2003-09-20

作者简介:徐琳娜(1956-),女,山东人,中共重庆市委党校法学部副教授,主要从事法学研究。

机关实际上是一个执行机关,每一个立法行为都是执行宪法的行为。^[1]准确说,每一个合宪的立法行为都是执行宪法的行为。司法机关作为国家权力不可缺少的重要组成部分,司法活动当然也是宪法的调整范围,合宪的司法行为,也是执行宪法的行为。

第二,宪法的遵守。是指一切国家机关、社会组织和公民在社会生活中按照宪法规范所进行的遵守和维护宪法的活动或行为。即一切国家机关、社会组织和公民在社会生活中按照宪法规范所进行的维护宪法的尊严,遵守宪法,捍卫宪法权利等活动或行为。

第三,宪法的适用。是指的国家专门机关适用宪法的活动或行为。即专门的国家机关适用宪法解决宪法冲突和制裁违宪行为的活动和行为。

宪法实施与宪法实现、宪法适用既有区别又有联系。宪法实现既包括宪法实施的过程,也包括宪法实施的积极效果,即宪法得到贯彻的结果。宪法实施不等于宪法实现,但宪法实现离不开宪法实施,没有宪法实施就不会有宪法实现。宪法实施是宪法实现的必经途径,是宪法实现的必要组成部分。正因为如此,讨论宪法实施或宪法实现往往很难将二者截然分开。宪法适用是宪法实施的一个方面,宪法实施并不只是宪法适用,还包括宪法的执行和遵守,因此二者是两个不同的概念。但宪法适用是宪法实施的必要组成部分,宪法实施离不开宪法适用。宪政实践证明,国家机关和国家官员始终不渝地自觉执行和遵守宪法往往难以做到,因此从某种意义上说,宪法适用比宪法的遵守和执行具有更重要的意义。立宪的主要目的是用宪法规范政府等国家机关的活动,是要国家机关保护公民权利,这就需要专门的国家机关适用宪法解决宪法冲突和制裁违宪行为。

二、宪法实施是宪法自身属性的内在要求

(一)宪法实施是宪法法律性的逻辑必然

我国宪法理论注重研究宪法的根本法特征,宪法的法律性则往往被忽视,其结果“带来了一个误区,即忽视了将宪法作为法而去真正地实施它,在实践中宪法被架空”。^[2]宪法是国家根本法早已是法学界的共识,但宪法是法,宪法的价值和功能只有通过宪法的实施才能实现则往往被忽视,宪法的最高法律效力已明确规定在宪法中,实践中宪法的实施却没有受到足够的重视。宪法是法,具有法律性。宪法的法律性表明:宪法可以而且应当被执行、遵守和适用。宪法可以而且应当由法院或专门机关适用,由法院或专门机关解释;宪法确认的公民基本权利应当得到司法保护,公民宪法权力受到侵害,可以提起宪法诉讼,违宪者必须承担违宪责任,接受宪法制裁;宪法作为一切社会主体必须遵守的行为规范,具有适用性,它既是社会主体维护其宪法权利的辩护理由,也是法院进行裁决的法律依据;普通法律是否违宪,由法院或特定的专门机关裁定,违宪法律无效。宪法的法律性决定了只有通过宪法实施,才能使纸面上的形式宪法成为现实生活中活生生的宪法规范,使宪法的法律性得以确定并发挥效力。宪法实施是宪

法法律性的逻辑必然,宪法的法律性只有通过宪法实施才能得以体现,离开了宪法的实施,成文宪法将成为一纸空文,毫无意义。

(三)宪法实施是宪法本质属性的内在要求

宪法至上是宪法的本质属性。宪法是国家的最高法,在国家法律体系和国家生活中的地位至高无上。宪法至上这一宪法本质属性要求一切国家机关(包括国家的立法机关)、社会组织(包括执政党)和公民必须以宪法为最高行为准则;国家的所有法律都必须以宪法为依据,并不得与宪法相抵触;国家的所有立法、执法和司法活动都不得违反宪法。宪法的至上性不仅需要规定和体现在成文宪法中,还需要通过实施宪法体现在现实宪法中。因此,实施宪法,遵守、执行和适用宪法是宪法至上性的内在要求。宪政实践证明:“普通法院或特设法院在普通诉讼程序或特定程序中适用宪法,判断法律等规范性文件及其他直接依据宪法行使公共权力的行为是否符合宪法的做法,在有效保证宪法地位和权威、维护宪法秩序和公民宪法权利、协调各国家机关间及联邦与联邦各组成部分间相互关系等方面,起着不可或缺的作用。”^[3]

(四)宪法实施是发挥宪法功能的必然要求

宪法的功能是指宪法规范在实施过程中对社会关系的调整功能。宪法的宗旨是限制国家权力,保障公民权利。实现宪法的宗旨,需要宪法发挥其基本人权保障、国家权力配置、统一与健全法制、保障民主与法治等基本功能。从法的功能分析,宪法的功能应当从它在所调整的社会关系以及实际生活中的运用来体现。只有通过宪法在社会生活中贯彻实施,宪法才能在实施过程中发挥其功能,实现其价值。

三、宪法实施是实现宪法至上的必经之路

(一)只有宪法实施才能实现宪法至上

“宪法不仅仅是一纸法律文件,它要由国家机关、社会团体以及公民来监督实施才能够实现对权力的至上。”^[4]宪法至上有形式上的至上和实质意义上的至上。实质意义的宪法至上,是指宪法在国家法律体系和国家生活中实际具有至高无上的地位。只有通过宪法实施,才能使形式上的宪法至上成为现实社会生活中实际存在的宪法至上;只有通过宪法实施,才能使宪法至上的思想理论和价值观念在现实社会生活中得以实现。如果只是在成文宪法中确认自身的最高法地位,但却没有宪法的实施,没有宪法在国家实际生活中运用,就不可能在国家生活中实现宪法至上。宪法在一国法律体系和政治生活中的至上地位,只有通过宪法的实施才能实现。宪法是最高法,宪法至上也就是法律至上,宪法至上的实现,必须体现为宪法成为现实社会中社会组织和个人行为普遍遵守最高准则,成为国家机关活动最高依据和准则,成为解决宪法纠纷、查处违宪行为的最高法律依据。因此,只有通过宪法实施才能实现宪法至上。

(二)宪法实施是衡量宪法至上实现度的标尺

近现代民主法治要求将公民权利与国家权力基本关系上升为宪法调整,国家机构的建立以及权力配置由宪法加以规

范,以民主方式制定宪法并以宪法规范国家生活成为近现代民主和法治国家的标志。近现代法治理论的主要特征是宪法至上理论与制度设计相结合,宪法至上是建构法律制度的基本价值取向。从近现代国家的宪政实践看,有的国家不仅制定了规范国家权力,保护公民权利的宪法,而且建立了实施宪法的宪政体制,依照宪法来确立国家的法律制度、规范政府的管理行为,保护人权,实现了实质意义的宪法至上。有的国家却只有形式宪法,只是在宪法中规定宪法的至上地位,现实国家生活中则是法律的统治成为统治者制定法律规则并且以强制的手段去强迫人们遵守这些规则,实行人治与专制。宪法虽然是近现代政治文明的基础,“但有了宪法并不等于也就实现了宪政,对于现代民主政治来说,制定一部宪法并不是目的,而实现宪政才是现代民主政治的目的所在”。^[5]只有在宪法实施中,宪法才能成为现实社会中社会组织和个人行为普遍遵守最高准则、成为国家机关活动最高依据和准则、为解决宪法纠纷,查处违宪行为的最高法律依据。因此,一个国家的宪法实施与否,或实施状况,是衡量一个国家宪法至上实现与否的标尺。

(三) 只有通过宪法实施才能实现宪法至上

在中国的宪政实践中,一般认为1954年宪法和现行宪法是体现民主、法治、保护人权等宪政精神的两部较好的宪法。1954年宪法曾经得到过较好的实施,现行宪法也在一定范围得到了较好的实施。这使宪法至上在我国一定时期一定范围得到一定程度的实现。不正视这个客观事实,就难以客观地、科学地分析认识中国的宪政实践。我国著名宪法学家许崇德认为,“目前,‘文革’时期那种公然践踏宪法的现象已经不再有了。由于党和国家重视法制宣传教育,所以广大干部与群众的宪法观念已有所增强。我国的国体、政体、社会经济制度、民族区域自治制度等都严格遵照宪法而建立;我国的人民代表大会、各级政府的组织和活动都同宪法的规定相符合;我国的法律、法规都依据宪法而制定;我国的对内对外政策亦都以宪法为依归。所以从总体上看,宪法是得到遵守的”。

然而,我们也应当清醒地看到,宪法至上在中国的实现程度并不高,并存在一定范围的空白。“宪法的实施还不能说没有问题了。例如,由于建国近50年来,我们还未曾有过处理违宪案件的实际经验,所以,什么是违宪?达到哪些条件就构成违宪?这无论在法律上或是理论上都不是很清楚的。”^[1]在中

华人民共和国50多年宪法史上始终存在着在任何一个讲究宪制与法制国家所没有的怪异现象:一方面制订和修改出一部又一部根本大法,另一方面又好像全国上下都不存在违宪行为(我国还没有过被宪法监督机关确认违宪的案例)。实际上不论是所谓“良性违宪”,还是“恶性违宪”在我国都事实上存在过。从现行宪法实施十多年的效果看,较以前历部宪法大有改观,但离宪法应有之地位和权威尚有较大差距。^[3]由于立法的滞后,宪法确认和保障的公民基本权利中有些仍没有具体法律来落实,至今还停留在纸面上。最明显的有平等权和言论、出版、结社自由。我们社会中男女不平等、城乡不平等、受教育机会不平等以及性别歧视、年龄歧视、出身地歧视、甚至身高歧视等种种情况合法地存在的情形还比较普遍。宪法虽肯定了“法律面前人人平等”、男女平等权利,但实际上并没有充分的立法来保障公民的平等权,也没有相应的立法来禁止有关领域不该有的歧视行为。^[6]中国已经开展了四次全国范围的普法教育活动,每次普法教育活动“均以宪法为核心,试图以教育方式增强宪法意识,强化宪法权威,其结果收效甚微。之所以如此,在于宪法与其利益间缺乏某种具体可感知的联系。司法适用是这种客观联系的生动外在表现,易于为人们所感知。”^[3]

宪政实践说明:在中国的现行宪法典中,宪法的至上地位已经确定,但这并不等于宪法至上已经实现,宪法至上的实现有赖于宪法的实施。没有宪法的实施就没有宪法至上的实现,只有一定范围一定程度的宪法实施,就不会有全面的真正的实现宪法至上。只有全面充分地实施宪法,才能在国家现实生活中真正实现宪法至上。

参考文献:

- [1]凯尔森.法与国家的一般理论[M].北京:中国大百科全书出版社,1996.
- [2]王磊.宪法的司法化[M].北京:中国政法大学出版社,2000.
- [3]胡锦涛.中国宪法的司法适用性探讨[J].中国人民大学学报,1997,(5):34-37.
- [4]朱福惠.宪法至上——法治之本[M].北京:法律出版社,2000.
- [5]李步云.宪法比较研究[M].北京:法律出版社,1998.
- [6]童之伟.宪法司法适用研究中的几个问题[J].法学,2001,(11):12-16.