

建设,来进一步推动自身的经济和文化事业的发展。事实上,我国早在20世纪30年代由中国共产党领导的革命根据地建设时期就已经接受了宪政观念(1934年1月由中国共产党领导的全国苏维埃代表大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》第2项明确规定:“苏维埃政权是属于工人、农民、红色战士及一切劳苦民众的。”第4项规定:“工人、农民、红色战士及一切劳苦民众和他们的家属,不分男女、种族、宗教,在苏维埃法律面前一律平等”),并且已经在50年代初从事实上进行了社会主义的宪政建设,1954年宪法的颁布以及实施可以说是一个突出的例证。1954年6月14日毛泽东在《关于中华人民共和国宪法草案》的说明中明确指出,“搞宪法是搞科学”,1954年宪法草案,总结了历史经验——当然包括了宪政经验(如1912年《中华民国临时约法》中的民主宪政经验),因此是科学的,也“是完全可以实行的,是必须实行的”。当然,它还必须经过全国人民代表大会的通过,成为正式的宪法。非常可惜的是在接下来的“反右”运动和“文化大革命”中,因受“左倾”思想的影响,一度对我党在新民主主义时期一直肯定和追求的宪政价值产生了疑问或怀疑。这次,在党的十七大文件以及全国人大第十一届会议的最高国家权力机关的报告中终于再次肯定了宪政的正当性,这体现了全国人民的共识,也是我党在社会主义宪政建设上的一次认识的革命。此举将为我国进一步完善宪法和实施宪法提供了新的、强有力的理论支持,中国的民主与法治建设也将会进入一个新的历史时期。

## 什么是宪政

●李步云(东南大学、广州大学教授)

宪政是当代一种理想的政治制度,是全人类共同创造的一大文明成果。它不是哪个人或哪个人一时的心血来潮或主观臆造,而是历史发展的客观规律,是社会文明进步的必然趋势,是人类根本利益的集中反映,是各国人民通向幸福的必由之路。那么,究竟什么是宪政?它包含哪些基本要素?这一概念为什么必要和重要,在我国现今仍有极少数学者坚持反对这一概念的情况下,有必要先搞清楚什么是宪政。

什么是宪政?让我们先看看以前中国领导人和学者的观点。在中国抗日战争时期(1937~1945),毛泽东曾说过:“宪政是什么呢?就是民主的政治。”<sup>①</sup>他在这里所说的“民主”是广义的,就象我们现在讲要建设“富强、民主、文明、和谐的社会主义国家”一样,后者的“民主”也是广义的,包括法治、人权等内容在里面。当时,中国共产党人曾以宪政作为武器,向国民党政府争民主、争自由、争人权。那时,毛泽东曾明确提出“自由民主的中国”这一概念。他说:“‘自由民主的中国’,将是这样一个国家,它的各级政府直至中央政府,都由普遍平等无记名的选举产生,并向选举他们的人民负责。它将实现孙中山先生的三民主义,林肯的民有、民治、民享的原则与罗斯

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1952年版,第726页。

福的四大自由。”<sup>②</sup>当时,中国共产党的著名宪法学家张友渔也曾撰写过一系列文章,阐述什么是宪政。例如,他说:“所谓宪政就是拿宪法规定的国家体制,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,享受应享受的权利,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态。”他又说:“民主政治的含义远较法治的含义为广。法治不就等于整个民主政治,但法治不仅是民主政治的一种表现形态,而且是民主政治的一个重要属性。”他还说:“保障人民的权利实为宪法最重要的任务……而宪法便是人民权利之保障书。”<sup>③</sup>但是,自从1949年中国革命取得胜利以后,中国的党政领导人就不再提宪政这一概念,学者中也很少有人再探讨和阐述这一概念。1978年以后,一些学者在自己的著作中偶尔也使用“宪政”一词,但一般都是把宪政这一概念等同于宪法这一概念。<sup>④</sup>这种状况一直延续到1992年12月中国先后召开的两次大型学术讨论会上,一些学者才开始比较系统地研究和阐述这一问题。<sup>⑤</sup>

我认为,可以给宪政下这样一个定义:宪政是国家依据一部充分体现现代文明的宪法进行治理,以实现一系列民主原则与制度为主要内容,以厉行法治为基本保证,以充分实现最广泛的人权为目的的一种政治制度。根据这一定义,宪政这一概念包含三个基本要素,即民主、法治、人权。民主是宪政的基础,法治是宪政的重要条件,人权保障则是宪政的目的。民主、法治、人权是现代最先进、最文明的政治法律制度中三个最全面、最重要、最核心的内容。它们各自有自己的特定的内涵和外延,但又有彼此相互包含与渗透的一面。例如,民主中的民主权利,是人权的一个组成部分。法治的一个重要原则和标志——“司法独立”,既是民主的一个内容,即它是分权与制衡原理与制度构建的产物和表现;又是人权的一个内容,即一个人当他(或她)受到公安或检察机关指控有犯罪嫌疑时有得到一个独立而公正的法院进行审理的权利。对民主、法治、人权进行整体把握和高度理论概括,就是“宪政”。这也正是宪政这一概念独特的内涵、功能、价值和意义所在。

如果人们问什么是政治文明?我会回答说,可以用两个字概括,它就是“宪政”;如果用六个字概括,它就是“民主、法治、人权”。民主的对立面是专制。民主是文明的,专制是不文明的;法治的对立面是人治。法治是文明的,人治是不文明的;人权的对立面是人民无权。人权是文明的,人民无权是不文明的。我见过很多关于“政治文明”的定义,有“民主、自由、平等、解放的实现程度”说,有“政治成果总和”说,有“静态、动态”说,有“政治进步”说,有“政治社会形态说”,有“所有积极的政治成果和政治进步状态”说,等等。这些定义的不足之处是,没有具体说明“文明”究竟表现在哪里,或用“积极”、“进步”、“成果”等抽象概念来表述和替代文明的具体内容,或缺少高度概括。我认为本文的观点可弥补这些方面的不足。

要明了什么是宪政,就需要搞清楚宪政与宪法的关系。宪政与宪法当然有密切联系,但两者又有原则区别。一个国家实行宪政,必须有一部好的宪法;一个国家有宪法,但不一定实行宪政。

<sup>②</sup> 《答路透社记者甘贝尔十二项问题》,载《中共党史教学参考资料》。

<sup>③</sup> 张友渔:《宪政论丛》上册,群众出版社1986年版,第97~103页、第138~140页、第141~145页。

<sup>④</sup> 例如,中国社会科学院法学研究所陈云生博士所著《民主宪政新潮》(1988年12月人民出版社出版)一书,就是把宪政与宪法作为同义语。

<sup>⑤</sup> 这两次会议,一次是许崇德教授主持的“宪法与民主”国际研讨会,另一次是李步云主持的“宪法比较研究”第二次全国研讨会。本文作者在这两次会议上提出并论述了宪政“三要素”说(民主、法治、人权),其他一些中外学者也就此问题作了广泛探讨。

希特勒德国也有一部宪法,但我们不会承认它是实行宪政。我认为,宪政与宪法至少有以下区别:(1)宪法是法律的一种,属于“社会规范”的范畴;宪政是政治制度的一种,属于“制度”这个范畴。宪法存在于宪法文件中,是纸上的东西;宪政存在于现实生活中,是在实行的东西。宪法是宪政的法律表现;宪政是宪法的实质内容,但不是它的全部内容,如国旗、国徽、国歌等方面的规定,并不是宪政的要素。(2)在近代和现代,宪法有好有坏。例如,实行种族隔离的南非,其宪法就不是一部好宪法;维护这种严重违反基本人权的制度,就不是实行宪政。(3)一个国家的宪法可以制定得很好,但领导人却完全可以不按宪法的要求去做,而实行专制独裁,这种情况也并非少见。宪政与宪法虽有这些区别,但两者又不可分离。实行宪政,需要有一部好的宪法作为合法依据和武器;而实现宪政则是宪法制定和实行的灵魂、方向、目的与支柱。我的这一观点同张友渔的观点是一致的。他说:“宪法是宪政的法律表现,而宪政是宪法的实质的内容。”“宪法既然是为宪政而存在,则制定宪法,便应立刻实行宪政,如不能实行宪政,又何贵乎制定宪法?宪法不是装潢品,也不是奢侈品,搁在那里供人赏玩,供人消遣。”<sup>⑥</sup>

宪政这一概念并不是一成不变的。它过去是,今后也将会伴随着人类文明的日益进步而不断发展与丰富。传统的宪政概念是以民主和法治为其基本要素。随着人类物质文明与精神文明的提高,国际交往的日益密切,特别是二战给人类带来的巨大灾难,人权问题日益为全人类所特别关注,人权保障成为宪政概念的基本要素,并逐步为越来越多的学者和政治家所承认和重视。事实上,民主与法治的主要原则和基本内容,也是在不断发展变化的。

宪政的理论与实践都是共性与个性的统一。在利益的追求和享有上,在道德价值的判断和取向上,全人类有着共同的、一致的方面,决定着宪政具有共性;在不同国家和民族之间,又存在着种种差异和矛盾,因而宪政又具有个性。民主、法治、人权的基本精神和主要原则,适用于世界上任何一个地方,是全人类共同要走的道路。但是,各国宪政的具体表现形式,实现宪政理想的具体步骤,则由于不同国家、不同民族在经济、政治、文化方面的历史传统与现实条件不同而有差别。否认或夸大宪政的共性或个性的任何一个方面,都是不正确的、有害的。在第十届全国人民代表大会上,温家宝总理在记者招待会上回答记者提问时曾说,民主、法治、人权、自由、平等、博爱是全人类的共同愿望和价值追求。他的观点正是表达了中国在民主、法治、人权等问题上有自己某些特殊的理解和做法,但我们的党和政府应充分肯定这些概念具有普适性。

## 宪政概念的宪法学说史意义

●韩大元(中国人民大学法学院教授)

立宪、宪政、宪法与立宪主义等概念是我国宪法学知识体系中的基本学术用语,反映了宪法文化的历史和学术传统。在中国宪法学说 100 多年的发展过程中,我们的学人们以开放的学术

<sup>⑥</sup> 同前注<sup>③</sup>,张友渔书,第 102 页。