

您的位置: 首页 >> 阅读文章

阅读文章

Selected Articles

更多▲

使用大字体系看本文  
阅读次数: 1198

## 宪政建设是中国政治文明建设的核心与关键

徐升权

特聘专家

内容提要: 政治文明是由一定社会的政治法律形态, 政治思想意识形态和政治行为实践所规定和体现的社会文明。宪政是最能够集中体现政治文明的政治法律形态。不仅宪政的基本原则与要求与政治文明的终极关怀是一致的, 而且宪政制度下的民主政治是政治文明持续存在与发展的根本制度保障。宪政要求政府运行法治化, 提供了政治文明的基本运作方式。当然, 由于多种原因的存在, 我国宪政建设还存在许多困难。克服这些困难, 促进宪政制度的建立是我国追求政治文明不可避免的关键所在。

关键字: 宪政 政治文明 人权 民主政治 法治

2004年3月14日第十届全国人民代表大会第二次会议将“政治文明”引入了现行宪法, 规定要“推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展”。(1)这一规定标志着政治文明建设在我国国家根本大法上正式获得了最高法律地位, 成为我国社会主义制度建设的重要内容之一。

政治文明是什么? 政治文明是“由一定社会的政治法律形态, 政治思想意识形态和政治行为实践所规定和体现的社会文明。”(2)其中, 一定社会的政治法律形态则是政治文明的核心部分。宪政制度是当今社会公认的一种文明先进的政治法律形态, 是最能够集中体现政治文明的政治法律形态。宪政是社会主义政治文明的核心。

### 一 宪政的基本原则与要求与政治文明的终极关怀相一致

“文明的政治不仅仅在于保障人权, 更在于以保障人权为终极关怀。”(3)在整个社会运行体系中, 人是最重要的主体。人的幸福与完整是任何社会活动的基本出发点和最终归宿。对人的幸福与完整的关注就是要求人权要得以保障。政治运行作为社会运行体系中一种重要的活动, 也必须以发展和保障人权为基本出发点和最终目的。所以, 从终极意义上分析, “人权是政治的目的, 人权是政治文明的终极关怀。”(4)

近现代宪法发展出来以后, 人权受到了普遍的关注, 并成为了构建社会秩序时必须考虑的一项重要价值。伴随着近现代宪法产生而建立的宪政制度也就体现了人权这一价值, 为人权的发展提供了制度性保障, 特别是宪政的基本原则更集中体现了人权的价值要求。

虽然对宪政的含义众说纷纭, 尚无统一认识, 但公认的是宪政具备两个基本原则与要求: 一是, 行政权力受到限制; 二是, 公民权利得以保障。前者不仅是防止具有内在易扩张性的行政权力对公民权利的侵犯, 而且通过具体的规范要求与程序设计促使国家行政权力的行使要有利于公民权利的实现与发展。后者则更是直接的体现了对公民权利的关注与保障。当然宪政状态下的宪法确认与保障的公民权利一般都只是指最基本的人权。这主要是由宪法是国家根本大法, 只适合对根源性和制度性问题作出规定决定的。“基本人权是人权的核心部分, 具有固有性、排他性和母体性”(5), 对基本人权的的规定能够在宪政国家的其他

法学所导航

走进法学所

走进国际法中心

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

法律中得到延伸和发展，从而使得人权整体受到保障。

1997年、1998年，我国签署了两个国际人权公约，并于2001年批准了《经济、社会、文化权利国际公约》，人权在中国得到了进一步认可与发展。2004年颁布的宪法修正案第二十四条规定，在宪法中增加“国家尊重和保障人权”（6）。第一次将“人权”概念引入宪法，用最高法律形式将其确认，赋予或者说是确认了“人权”在我国国家中的重要法律地位。我国政府将促进和保障人权正式法定为其重要职责之一。这是人权在我国宪政建设中取得巨大进步的表现，也是人权将在我国宪政建设、政治文明建设中将继续获得发展的法律与制度保障。人权在我国的政治文明中，占有了越来越重要的地位。

## 二 宪政为政治文明持续存在与不断发展提供了制度保障

政治文明的持续存在与不断发展需要较为稳定的制度保障。现代实现政治文明的国家的实践经验表明：民主政治制度是政治文明的有效保障，是政治文明的根本制度保障。政治的民主的实质是人民当家作主，行使管理国家的权力，实行人民的治理。只有民主制度的长期存在，人权才能够切实拥有保障；没有民主政治就不可能有政治文明的存续。社会主义民主政治是社会主义政治文明的制度保障。

人民当家作主，行使管理国家权力，这是近现代宪法的合法性基础。在宪政国家，这通过实行民主的政治制度来实现。各国的宪法或直接规定国家权力属于人民或间接的承认人民拥有国家主权。我国宪法直接规定了国家的“一切权利属于人民”。明确的承认人民是国家主权的拥有者，有利于实现我国政治文明。

实行民主政治能够实现和保障政治文明。人民拥有国家一切权力决定和要求国家行政权力的行使要体现人民的利益需要。人民当家作主，是公民对国家权力的监督权的实现前提。人民利益得以维护，公民参与政治的可能是政治文明的具体体现。

民主是宪政的前提，宪政为民主提供了一系列的制度保障，例如，宪政制度包含代议制度、选举制度、政党制度、权力制约制度、司法独立制度等等。这些制度都是宪政从制度层面为政治文明提供的保障。

## 三 宪政为政治文明提供了基本运作方式

政治文明要求政治运作方式的文明。政治的运作文明化要求政治活动的运作要摆脱受任何个人利益的追求的影响，政治活动的运作要以公共利益的实现、社会秩序的维护为最终目的。法治是政治文明的必然选择。因为“法律限制个人情欲和进行理智行为。”法治包含了两重含义：“已经成立的法律获得普遍的服从，而大家服从的法律又应该是制定良好的法律。”（7）法治是遏制行政权力的扩张，克服政治运作受到个人情欲影响的惟一长期可行的途径。法治是政治文明的基本运作方式。

“法治与宪政有着天然的联系。”（8）法治的最高形式就是确认宪法至上的法治政，法治的终极走向即是宪政。宪政体制下的国家运作方式正是也只能是法治。美国等宪政发达国家的实践已经证明了宪政在一定程度上就是将法治上升到宪法治理高度然后输出。虽然在1787年的美国宪法中没有直接出现“法治”一词，但是法治原则，存在并贯穿于整部宪法的内容和精神。而其他宪政国家大多数都在宪法中确定法治为治国方略，而且还在宪法或者其他具体法律中详细的规定了法治的基本原则、运行机制和基本制度。

我国宪法在序言中明确规定了“依法治国，建设社会主义法治国家”。在政治文明建设进程中，也正在加快宪政体制的建设。2004年3月，国务院颁布了《全面推进依法行政实施纲要》，并于3月22日发布《国务院关于印发全面推进依法行政实施纲要的通知》，要求各省、自治区、直辖市人民政府；国务院各部委、各直属机构要结合本地区、本部门实际认真贯彻执行。《全面推进依法行政实施纲要》是为贯彻落实依法治国基本方略和党的十六大、十六届三中全会精神，全面推行依法行政，建设法治国家而制定和颁布。是我国宪政建设的具体表现，也是为促进政治文明发展的一个重要举措。

## 四 宪政是政治文明的核心与关键

“在宪政轨道上的政治才可能是文明的政治。”（9）政治文明的核心内容是一定社会的政治法律形态，宪政是当今世界惟一发达的优越的政治法律形态。在我国，宪政建设是在政治文明建设的核心与关键。

实施宪政，必须约束国家权力，建立有限政府。对国家权力的控制是宪政的核心与基础。这是由国家权力的两面性决定的：一方面，国家权力是社会秩序的维护、政治社会价值实现的最有力保障，体现为“一种组织性之支配……是制定法律，维护法律与运用法律之力。”<sup>⑩</sup>另一方面，国家权力具有消极的一面。权力的易扩张性会使没有约束的权力成为最有害的权力。国家权力若没有约束，就有可能破坏社会秩序、阻碍社会进步、妨碍人权的实现甚至否定人权。

政治的运行与实现主要依靠行政权力的行使。要实现政治文明，就要实现行政权力的文明行使，也就是需要对其施加制约。“要保证政府的权力受到控制，以使政府的权力行使不致摧毁政府权力有意促进的价值。”宪政制度正是体现了政治文明这一核心要求。

在我国，由于多种原因的存在，宪政建设还很缓慢，阻力重重。而宪政又是政治文明的核心，宪政建设也就是政治文明建设的核心与关键。要实现中国政治文明就必须加深对于宪政建设的认识，加快宪政建设的探索。以宪政的实现来带动政治文明的实现。

## 五 宪政建设的困难与探索

如上文讨论，宪政是政治文明的核心。宪政建设是建设政治文明的首要问题与关键问题。因此，笔者打算在本文的余下部分简单讨论一下个人对中国宪政建设的思考。

### （一）我国宪政建设的难点

在我国，对宪政建设的关注与广泛讨论应该说大致是从20世纪90年代才公开进行。十多年来，在理论上，宪政理论得到了长足的发展。主要表现在宪政知识在学界已经上升为一种显性学识，而且吸引了法学、政治学以外的诸如经济学等其他学科的学者的加入研究与探讨。但在实际方面，宪政制度却发展的极其缓慢。这也与宪法、宪政在中国属于引进的有关。如果想在本土存活需要漫长的历史来为之创建相应的环境；也需要社会各界的主动参与与推动。

宪政建设的困难因素众多，甚至多到了难以列举。笔者粗浅的从宏观上分析后认为，宪政文化的幼稚、宪政建设动力的缺失及一些重要的前提性制度的不健全是目前最为突出的也是亟需解决的困难。

#### 1. 宪政文化的幼稚

宪政文化的幼稚是指奠定宪政制度根基的如公民权利意识、权力有限观念等思想文化意识在社会文化体系、思想体系和社会生活系统中的地位不够高与比重不够大，甚至是很弱。在西方，文艺复兴带来的“天赋人权”等先进思想以及这种思想对社会的影响为宪政的建立提供了文化基础。对人的关注的普遍要求、对从制度层面对人加以关注的要求是宪政文化成熟的表现。成熟的宪政文化是宪政制度确立的前提性前提，是宪政在一国得以存活的最重要的土壤元素。

在我国，传统文化的关注点一直是以“家”为单位而非对“个人”加以关注。对宪政意义上的“人”很少甚至没有关注。近代社会，“宪法”的引进，先进知识分子在困境中对宪政的渴望与呐喊也并没有彻底的改变中国社会对“人”的忽视。九十年代以来，随着对宪政的研究，“人”的确受到了关注，但这种关注局限于少数相关知识分子的视野。甚至连这些知识分子的关注也是肤浅的。试问这般幼稚的尚待促进发展的宪政文化怎能够支撑起中国的宪政大厦？

#### 2. 宪政建设动力的缺失

宪政建设不是仅靠一个或几个学者和学界就能够完成的事务，宪政建设是也只能是由全社会的共同努力方能见效的重任。宪政建设需要作为社会秩序的建设者的政府与作为社会秩序中最重要主体的“普通人”<sup>⑪</sup>联合创建。

目前，中国宪政建设存在的动力有哪些呢？综观多年的宪政建设努力，也许我们会发现提供中国宪政建设动力的社会元素仅有学者的研究与呼喊。在整个建设中，仅有这样单纯的学术追求产生的动力，显现出来宪政建设的动力元素太单调了，太无力了。当然我们政府正在努力，正在试图改变自身在宪政建设中的缺位状态。通过对“三农”问题的关注，通过对“依法行政”的推动，政府正在尝试加入宪政建设，为之提供一种强有力的动力。不过，理论界的动力加上政府的推动力仍然不能够为宪政建设提供足够的动力。社会“普通人”对宪政的要求与探索形成的实践动力才是最有力也是最重要的动力。可是，也许可以说是不幸的，在我国，这一本应为宪政建设最强大的动力却一直并仍然处于缺失状态。在学界提供的理论

动力的兴盛，政府引导动力的涨升的情况下，社会“普通人”却始终沉默。如何唤起民众的宪政参与精神，帮助形成宪政建设的实践动力是今后需要长期深刻关注与研究的问题。这是中国宪政能否获得进一步发展的关键问题之一。这个问题甚至关系到了中国宪政的最终成败。

### 3. 重要的前提性制度不健全

宪政制度作为社会秩序构成部分的政治法律制度的一项具体的制度，她的创建需要有许多前提性制度的存在。这些前提性制度包括完善的公民参与制度、发达的行政制度、有力的监督制度等等。此类制度为宪政制度提供的是其存在与发展的社会环境，是宪政制度建立与稳定的基础因素。

在中国，虽不能武断的认为这些制度是不存在的，但是却可以肯定即使是存在也是不健全的或者是无力的。现行宪法明确规定公民享有选举权与被选举权，社会也普遍承认公民在国家政治生活中拥有知情权，但这些权利如何操作与行使很少甚至无明确的法律细化规定和救济途径。行政制度方面，政府虽然在进行着多种改革尝试和制度推进，但是还谈不上发达。部分行政的管理色彩仍很浓厚。监督制度在近代中国一直处于被强调但是却很难见实效的状态。公民对行政的监督、司法对行政的监督等很多时候甚至是大段时间都处在纸上。对此作出的改革探索也一直无法触及该制度的骨髓。在建设宪政、追求政治文明进程中，设计并运行有效的公民参与制度，形成制衡的行政机制，发展与落实各项监督制度是极为困难但却不容怠慢的工作。

## （二）中国宪政建设的初步探索

任何困难的存在都不能够成为停止努力的借口。相反，宪政建设存在诸多“绊脚石”正是我们应该加倍努力探索的原因。面对宪政这一系统而宏大的社会工程，究竟应该如何做呢？这样的复杂的问题当然不是几个学者或者几篇学术论文就能够解决的。本文则更不敢奢望能够对此问题作出准确而全面的回答。在此，只简单谈一下笔者思考的几项也许能够对宪政建设有所帮助的基础问题。

### 1. 开拓多样的社会性教育，引导社会“普通人”形成宪政思想与权利意识

文化需要在社会实践中形成更需要通过教育作为中介来将之传输给社会。在宪政建设中，开拓多样的社会性教育，不仅仅是要发展各级学校教育，更重要的是要启动社会环境教育功能，从一个人出生起，就使之能够观察到甚至直接参与到各类体现民主的社会活动。

在美国，这样的教育一般是在选举、听证制度中得以实现。在中国应该如何实现呢？这需要我们在学习西方的基础上开拓创新。在我国，最能够反映民主的，也是公民最有可能直接参与的制度应该是基层民主自治制度。健全与落实农村村民自治制度和城市居民委员会制度，是帮助公民形成宪政思维，发掘“观念宪法”<sup>⑫</sup>从而推动宪政建设最可行的途径。

### 2. 鼓励与促进NGO的发展，形成多元制衡的政治文化

NGO（即非政府组织）的存在及其相关制度发达的当今宪政国家的显著特征之一。NGO是由一定利益的代表自发组成的，以某特定利益为追求目标，在宪法法律规范下进行活动的社会组织。NGO的目标的不一性，促进政治文化多元性的产生。NGO的民间自发性与受法律规范性，能够保障政治文化的多元制衡。多元制衡的政治文化创造了民主深化的可能性，有助于宪政的发展。

近年来，我国的NGO有所发展，但发展缓慢而且有其天生不足。由于受多种社会因素的影响，通过NGO来追求与实现自身利益还没有受到社会公众的普遍察觉与认可，NGO还经常受到某些政府部分的无理干涉或者苛刻的限制，中国NGO的发展，还很艰难。另外，从近年的发展来，国内NGO多以学术研究型为主，只在一定程度上从事于有限的与研究有关的实践探索。NGO应该在宪法法律的规范下，获得更大的发展空间，在多元制衡的政治文化的发展方面发挥巨大的积极作用。

### 3. 继续深化司法改革，构件宪政建设的法制基础

宪政建设既是政治体制建设的内容，也涉及到法制度建设内容。而且法制度建设更能够影响宪政制度的实质。是否拥有优良的法治队伍，是否形成了完备的法制度，是宪政建设能否健康发展的决定性因素之一。

司法改革在我国改革开放过程中取得了不容忽视的成绩，但我们还不能够认为我们已经开始走上了法治道路，至多只能认为我们刚刚起步。因为到现在为止，我们的法制度仍然存在许多缺陷。司法不能够

独立、司法腐败、法律法规多而杂乃至冲突广泛存在与发生等一系列问题都显现出司法制度仍需要深化改革，冲破许多根深蒂固的问题。法律制度还需要重组与发展。

按照“三权分立”理论，司法权应该是独立于立法权、行政权的另外一项重要权力。在国家中的各种活动中扮演着中立者和裁判者的角色。司法权能够公正行使，是社会秩序稳定的重要因素。只有在司法独立下，保障司法权的独立才有可能，宪政制度的法制基础也才有可能形成。

## 余论

在我国，政治文明无论在宪法规定中还是在社会生活中，都已经获得了极其重要的地位，成为了一项国家和整个社会的重要任务。政治文明已经成为当今中国迫切需要完成的任务。但是，我们必须清醒的明白：一项制度、一种文明的形成与实现绝非朝夕之功，需要长久的历史进化。追求政治文明、构建政治文明的核心内容：宪政制度，将是一个漫长的进程。这种漫长甚至可能跨越我们的生命、超越我们能够作出的想象。建设宪政制度，追求政治文明的实现，需要我们拥有平和而无私的胸怀，去在困境中探索。经历时间的塑造，宪政大厦的根基才会坚实；承受历史的考验，政治文明才真正永恒。

---

作者单位：南京财经大学法学院 210046

## 注释与参考文献

- (1) 参见《中华人民共和国宪法》第十八条修正案
- (2) 参见王一程，《努力建设社会主义政治文明》，《光明日报》2002年8月3日第3版
- (3) 参见李龙、豆星星，《论宪法与政治文明》，《现代法学》2004年第1期，第3页
- (4) 同上
- (5) 同上
- (6) 参见《中华人民共和国宪法》第二十四条修正案
- (7) 参见亚里士多德，《政治学》，吴青彭译，商务印书馆，1965年版，第199页
- (8) 参见刘军宁，《共和·民主·宪政——自由主义思想研究》，三联书店，1998年版，第147页
- (9) 同3，第5页
- (10) 参见谢瑞智，《宪法辞典》，文笙书局，1979年版，第6页
- (11) 在这里就是指作为国家中的每个单独存在的生命个体。笔者用“普通人”是希望能够体现出宪政需要社会各成员的普遍参与，而不仅仅是特定的人的事情。

(12) 观念宪法是指公民在日常生活中形成的对宪法“应该”何样的认识和对生效宪法的评价。具体可参考刘茂林教授著作，《宪法学》，中国人民公安大学出版社、人民法院出版社，2003年6月

---

## 相关文章：

[第四次宪法修正的宪政价值](#)  
[中国法治化困难与对策](#)

