



您的位置: [首页](#) >> [阅读文章](#)

阅读文章

Selected Articles

作者授权 本网首发

中国法律文化与宪法监督制度

李忠

阅读次数: 5623

使用大字体察看本文

我国实行社会主义宪政, 比较重视宪法的实施和遵行。但是, 长期以来, 由于缺乏有效而完善的宪法监督制度, 在现实生活中, 国家权力不能受到宪法的充分约束, 公民权利不能得到宪法的有力保障, 普通公民和国家机关工作人员的宪法观念比较淡薄, 宪法应该享有的权威和尊严难以树立, 这种状况严重阻碍了我国社会主义经济建设和法治建设的进程。造成这种现象的原因很多, 本文拟从法律文化的角度, 探讨中国法律文化及其发展趋势对我国将来建立有效宪法监督制度的影响。

一、中国法律文化中影响宪法监督制度建立的消极因素

法律文化是社会和时代的产物, 在历史上形成并不断延续下来。它是人们关于自身法律实践活动的本质特征和发展规律的总体性、宏观性认识成果的总和, 标志着人类实现有利于自己生存发展的社会秩序的能力和对社会生活进行有目的地设计、控制、引导的水平, 是支配人类法律实践活动的价值基础。一国法律文化的特征及其发展水平, 在一定程度上决定了某种法律制度能否在该国建立及其运行状况的好坏。我国有效的宪法监督制度无法得以建立, 与法律文化中的内部和外部两种消极因素密切相关。

1、儒家的法律文化

儒家法律文化是阻碍我国建立有效宪法监督制度的内部因素。在中国源远流长的文明史中, 法律文化虽然屡经变革和演进, 但儒家法律文化毋庸置疑地处于主流和主导地位。在今天看来, 虽然作为支配、指导两千多年中国封建社会立法、司法活动的儒家法律思想所赖以依附和生存的封建专制制度已经不复存在, 但传统的观念和意识已经溶化在人们的生活方式和内心深处, 并积淀成一种特有的法律意识和法律心理, 直接影响到宪法监督制度的建立和实施。具体说来, 这些思想包括:

第一, 人治观。儒家是人治论者, 重视并强调执政者在治国中的决定性作用。在人与法的关系上, 重人治, 轻法治。儒家鼻祖孔子就主张: “文武之政, 布在方策。其人存, 则其政举; 其人亡, 则其政息。……故为政在人。” 这就是说, 国家的治乱兴衰, 取决于执政者是否贤明。孔子的这一主张, 经过战国时期孟子、荀子和汉儒董仲舒的继承和光大, 成为封建社会正统法律思想的主要内容。孟子说: “天降下民, 作之君, 作之师”, 认为君主是天定的, 君主个人品质是维系天下存亡的关键。荀子则直截了当地提出: “法者, 治之端也, 君主者, 法之原也”, 国家需要法律治理, 但君主是法律的渊源, 个人高于法律。董仲舒也宣扬“天下受命于天, 天下受命于天子。” 上述思想迎合了封建专制统治的需要, 构成了专制制度的理论基石, 主宰了漫长的封建社会, 对新中国的宪法监督制度也产生了不良的影响。这些影响主要表现在以下两方面:

(1) 留恋人治。在1954年宪法颁布后的一段时间, 党的一些领导人是主张建立并维护新法制的。但受传统法律文化的影响, 到1958年反右斗争和大跃进时, 毛泽东和党的一些领导同志抛弃了建国初期的正

更多▲

特聘专家

法学所导航

走进法学所

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

博士后流动站

学友之家

考分查询

专题研究

五四宪法和全国人大五十周年纪念专栏

最新宪法修正案学习与思考

公法研究

电信市场竞争政策

证券投资基金法

确主张,开始否认法制,赞成人治。毛泽东在1958年8月召开的北戴河中央政治局扩大会议上说,不能靠法律治多数人,多数人要养成习惯;民法、刑法那么多条文谁记得了,宪法是我参加制定的,我也记不得;儒家是讲人治的;我们基本上不靠规章制度,主要靠决议、开会。刘少奇更明确地提出,到底是法治还是人治?看来还是靠人,法律只能作为办事的参考。宪法监督的基本含义就是保障宪法的实现,既然法律都不要了,当然也就用不着建立宪法监督制度了。今天,在经过人治和法治的大讨论后,传统的人治的思想和观念似乎已离我们远去。但是,认为建立宪法监督制度是“唱对台戏”、会降低政府效率的观点,在一些国家工作人员的头脑中仍然存在。这种看法不利于有效宪法监督制度的建立。

(2) 权大于法。传统法律文化中的人治思想的另一个严重后果是在国家机关工作人员和普通公民中埋下了“权比法大”的根子。在改革开放以前,很少有人提及权大还是法大的问题。权力当然比法大,对于那个时代的人们来说几乎是不容置疑的。在1957年的反右斗争中,法学界有人稍稍强调了一下法律的权威和作用,就被扣上了“以法抗党”的帽子。这种情况发展至极端,造成了1958年之后长达20年左右的法律虚无主义思想的蔓延。在这一时期,我们过于强调政权的重要性,权力受到了顶礼膜拜,而法律则被极端轻视。领导人的话往往被当作“法”,领导人的话变了,“法”也就跟着改变。人们只有对领袖和领导人的崇拜,没有对国家机关和领导人权力的合法性的任何疑问,更没有要求加以防范的观点。宪法监督是保障国家机关及其工作人员严格按照宪法规定行使权力的制度。显然,青睐于“权大于法”的人是反对建立有效宪法监督制度的巨大阻力。

第二,德治观。儒家也是德治论者,主张在治理国家时,以道德教育为主,刑罚手段为辅。孔子认为:“道之以政,齐之以刑,民免而无耻;道之以德,齐之以礼,有耻且格。”“为政以德,譬如北辰,居其所而众星拱之。”这就是说,只用刑罚,人们虽然不敢轻举妄动,但思想深处还有邪恶念头;只有加强道德教育,才能根除犯罪,政权才能得到人们的拥护。孔子期望通过德治,达到“无讼”的目的。总之,从道德与法律的关系看,儒家认为道德优先。这种“德主刑辅”的思想经过贾谊、董仲舒等人加工、改造,成为封建统治者治理国家的理论依据和基本方法,对新中国的宪法监督制度也产生了巨大的影响。

建国后我国共制定过四部宪法,在每部宪法颁布后都强调要教育党员干部和普通公民遵守和执行宪法,这无疑是正确的,但是在保障宪法有效实施的制度建设上,却没有任何实质性的进展。在起草1982年宪法时,就有人认为,设立专门的宪法监督机构,着眼少数人保障宪法是不行的,“文化大革命”破坏宪法不是因为缺少宪法监督机构,而是由于党和国家权力掌握在一人或少数人手里,因此,监督宪法的实施要靠发扬社会主义民主和党内民主,靠广大人民和党员维护宪法。诚然,教育党员干部和普通公民恪守和维护宪法,对于宪法的实现有着重要意义,但如果只强调道德教育,而忽视制度建设,就必然跌入传统的德治主义的泥潭。宪法监督机构在缺乏民主、法治传统的中国短时期内可能无法阻止像“文化大革命”那样悲剧的发生,但如果我们把道德建设和制度建设有机地结合起来,党员干部和普通公民都养成尊重宪法、维护宪法的宪治观念,今后像“文化大革命”那样的悲剧重演的可能性就会小得多。

第三,义务本位观。在儒家的法律文化中,义务本位的思想占据了核心和主要地位,权利观念十分匮乏。作为礼治的倡导者,孔子认为“国之命在礼”,把“亲亲”、“尊尊”奉为人们的行为准绳和伦理信条。“亲亲”要求“父慈子孝,兄良弟悌,夫义妇听,长惠幼顺”;“尊尊”要求各安名位,恭谨事上,忠于君王。这些行为准则强调双方都要尽义务,而位卑者所尽的义务,要多于位尊者。这种等级思想强调贵贱、长幼的区别,扼杀个人的权利意识,成为适合专制主义在中国封建社会长期生存的文化土壤,不利于我国有效宪法监督制度的建立。

新中国成立后仅五年的时间,我国便颁布了第一部宪法,但至今仍未建立起有效的宪法监督制度,除了前面提到的原因外,义务本位思想也是造成这一状况的另一个重要原因。在现实生活中,怯懦、盲从、重亲属关系、敬畏官长以及家长独断一切观念和风气还不时可见。这些观念和风气助长了人们安于现状的心理,制约了公民权利观念的形成和发展。建立和实行宪法监督制度,要求公民具有高度的权利意识,在他们的权利和自由受到侵害时,能够自觉地主张自己的合法权益。如果缺乏起码的权利观念,即使我们建立了宪法监督制度,也无法发挥它应有的功能和作用。

2、苏联的宪法观念

苏联的宪法观念是影响我国建立有效宪法监督制度的外在因素。建国初期,我们刚刚从战争的环境中走出来,在废除一切旧法的情况下建设法制,没有更多的经验来提出自己的法学理论;西方世界对新中国进行了封锁,企图把新生的人民政权扼杀在摇篮之中;苏联则是世界上马克思主义的第一个成功实践者,支持中国的社会主义革命和建设事业。这些因素导致了我国采取“一边倒”的策略,对苏联法制及其观念进行了全面模仿。在宪法领域,我们继承了苏联相当多的制度和观念,这些制度和观念经过一段时间又内化为我们法律文化体系的一部分。

在宪法观念上,关于什么是宪法,斯大林认为:“宪法是根本法,而且仅仅是根本法”,“是把已经取得的、已有保障的成果登记下来,用立法程序固定下来。”至于宪法规范国家权力、保障公民权利的功能,斯大林则鲜有论及。关于保障宪法的遵守和实行,苏联在建国初期,曾经十分重视这一工作。虽然当初列宁曾经说过:“革命的无产阶级专政是由无产阶级采用暴力手段来获得和维持的、不受任何法律限制的政权。”但这是针对特殊历史时期而言的。一旦苏维埃代表大会召开,颁布了新政权的宪法和法律,列宁就开始强调遵守宪法和法律的重要性。他说:“要彻底消灭高尔察克和邓尼金,必须遵守严格的革命秩序,必须恪守苏维埃政权的法令和命令,并监督所有的人来执行。”然而,列宁关于专政不受任何法律限制的讲话被无条件地解释为无产阶级政权只需凭借暴力,而不需要法律,甚至被引伸为专政机关

可以不依法办事。

在宪法规定上，1918年苏俄宪法第32条赋予了全俄苏维埃中央执行委员会（全俄苏维埃代表大会闭会期间的最高国家权力机关）“负责监督苏维埃宪法、全俄苏维埃代表大会及苏维埃政权中央机关各项决定的实施情况”的权力。这是社会主义国家宪法监督制度的雏形。1924年苏联宪法规定苏联联盟最高法院“对加盟共和国最高法院的决定、民事及刑事判决与全联盟相抵触的情事进行审查，拟具加盟共和国决定的合宪性的意见书。”但由于实施宪法监督的对象仅限于加盟共和国的决定和行为，宪法也没有明确最高法院审查结论的法律效力，因此，最高法院的宪法监督权不仅有限，在实践中也无权宣告加盟共和国违宪的行为无效。1936年苏联宪法第14条规定由最高国家权力机关和国家管理机关共同监督宪法实施。整部宪法中关于宪法监督的规定仅此一处，且无具体的实体规范和具有可操作性的程序规范，致使宪法监督流于形式。在现实生活中，国家机关特别是苏联联盟中央国家机关的违宪行为由于缺少明确的宪法上的审查和制裁依据，导致违宪行为不能被及时发现，侵犯公民基本权利的违宪行为在斯大林时代普遍、持续地发生而得不到制止和纠正。从以上情况可以看出，苏联在实践中并不注重有效的宪法监督制度的建立和实施。

虽然苏联的法律制度和观念对于年轻的新中国迅速建立起初步的社会主义法律体系起了极其重要的作用，但苏联关于宪法的观念和宪法监督制度的实践也给我们宪法监督制度的建立带来了不利影响。

第一，宪法的“总章程”观念。作为共和国的缔造者，毛泽东同志的宪法思想对我国宪法的制定及发展有着重大的指导意义。受斯大林宪法观的影响，他对宪法的理解是：“一个团体要有一个章程，一个国家也要有一个章程，宪法就是一个总章程，是根本大法。”他还说：“用宪法这样一个根本大法的形式，把人民民主和社会主义原则固定下来，使全国人民有一条清楚的轨道。”毛泽东所说的总章程主要是指建设社会主义的总路线，即通过宪法让人民明确走社会主义的道路。以宪法确立民主事实，的确是宪法的重要职能之一，但片面强调宪法的记载功能，而忽视其他功能，就会给宪法监督制度的建立带来困难。宪法不但是确认民主事实的文书，而且，更为重要的是，它还是制约国家权力、保障公民权利的法律文件。要保障宪法的实现，就必须建立起由专门的宪法监督机关负责实施宪法监督的机制，以促使国家权力按照人民的意志和利益来行使，保证公民的宪法权利得到尊重和维持。如果宪法的颁布主要是为了确认民主事实和今后的奋斗目标，仅仅为当时的政治路线和经济建设服务，那么一旦奋斗目标成为现实，宪法就有可能被抛弃。后来的历史证明了这一点。

第二，由代表机关保障宪法实施的宪法监督制度。我国实行全国人大及其常委会监督宪法实施的制度是直接移植苏联宪法监督模式的结果。这种由代表机关保障宪法实施的宪法监督制度是建立在人民主权的理论基础上的。根据人民主权原则，代表机关由人民选举产生，至高无上，无所不能，可以制定和修改包括宪法在内的任何规范性文件而不受限制，因而不可能出现法律违宪的情况，也不可能存在监督立法机关的机构。我国在起草1982年宪法时，有人就认为设立专门机关保障宪法实施不符合人民代表大会制度一元化的领导体制。这实际上是“议会至上”思想的翻版。实践已经证明，由代表机关自己监督自己的监督模式是缺乏效率、不利于规范国家权力和保障公民权利的。这种制度还给人们带来这样一种错误观念，即只要有代表机关的监督，宪法监督就不用再搞了。这种看法是极其错误的。因为宪法监督和代表机关的监督在目的、主体、对象、内容、程序和效力方面都是不同的。最为重要的是，代表机关也会犯错误，而且一旦犯了错误，对国家和社会造成的危害极其巨大。美国独立战争前北美殖民地的剥夺和高压法令是由英国议会作出的，“二战”期间希特勒许多骇人听闻的暴行是根据德国国会通过的“授权法”进行的。各国的宪政实践表明，代表机关自身的行为和活动存在缺陷，必须接受宪法监督机关的监督和制约。

当然，在我国的法律文化中，也有适合于建立有效宪法监督制度的思想和观念，比如，春秋战国时期的“民贵君轻”论、“无为政治”论、民本论以及近代孙中山先生的“五权宪法”思想、无产阶级革命导师的守法理论和建国初期新中国缔造者的守法理论，不过，由于当时社会经济条件的限制，这些思想或者没有成为主流，或者实行了一阵就退出了历史舞台。但是，这些思想毫无疑问是我们法律文化中的宝贵财富，是我们今后建立有效宪法监督制度时可以汲取的理论源泉。

二、新的机遇与中国法律文化的超越

任何民族的发展，都不能任意否认、割裂历史和传统。不过，一个民族的发展，在根植于本民族的土壤和文化基础之上的同时，也要不断吸收现代社会生活的养分。虽然在我国的传统法律文化中，有诸多不利于宪法监督制度建立的因素，但是，在刚刚跨入新世纪的大门时，也同样存在着有利于建立有效的宪法监督制度的积极因素。

一、中国共产党已经认识到，要保障国家和社会的稳定，就必须“加强对宪法和法律实施的监督，维护法制的统一。”

历史经验表明：基于党在社会主义革命和社会主义建设中的重要地位，党的认识直接关系到法制的兴衰。由于上面提及的内外两方面的原因，党在建国后的一段时间里没有重视社会主义法制建设，也没有意识到建立宪法监督制度的重要性，以致于酿成了十年“文化大革命”的悲剧，使国家和人民遭受了空前的浩劫。邓小平同志在回答外国记者关于如何避免类似“文化大革命”那样的错误的问题时指出：“我们这个国家有几千年封建社会的历史，缺乏社会主义的民主和社会主义的法制。现在要认真建立社会主义法制。只有这样，才能解决问题。”正是因为有这样的认识，1982年宪法第一次把党章中“党必须在宪法

和法律的范围内活动”的原则载入宪法》的原则载入宪法》中解释说：“中国人民和中国共产党都已深知，宪法的权威关系到政治的安定和国家的命运，决不容许对宪法根基的任何损害。”可见，在“文化大革命”后，党就认识到宪法的最高法律地位，从理论上和法律上解决了过去没有解决好的党与法制的关系问题。1982年宪法颁布15年后，江泽民同志在党的十五大报告中又明确指出要“加强对宪法和法律实施的监督”，而“发展社会主义民主，制度更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”上述认识为我们建立有效的宪法监督制度提供了思想基础和理论指导。

二、实行社会主义市场经济，客观上要求建立有效的宪法监督制度。

一定的法律文化的价值观是一定的社会经济条件的反映。建国以来，法律文化中不利于建立宪法监督制度的因素之所以长期居于主导地位与我国实行计划经济体制密切相关。计划经济是在公有制基础上，以行政手段组织社会进行生产和分配的生产方式。在通常情况下，指挥复杂的经济运行主要依靠集中和短期计划，特别是短期计划和具体项目的经济决策具有最为重要的意义。因此，计划经济具有不确定性，法律很难适应这种要求。相反，政策更为灵活，更能适应计划经济体制的需求。所以，计划经济必然造就强大的行政指挥体制，强大的政府和中央集权。这是传统法律文化中人治主义、法律虚无主义、权力至上主义、义务本位观以及苏联的宪法观念在中国盛行的土壤和温床。改革开放以来，我国的经济体制开始转型。1993年全国人大第一次会议通过宪法修正案，取消了宪法原第15条关于计划经济体制的规定，提出“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。”这一修改使建立社会主义市场经济体制成为我国法制变革的先导，也为我国宪法监督制度的重塑提供了契机。

第一，市场经济是法制经济。建立社会主义市场经济体制，必须要有一套法律制度来引导、规范和保障。在市场经济条件下，各市场主体都要在统一的大市场之中运作。因而要求所有的法制都必须统一。这就需要建立有效的宪法监督制度，保证所有的法律、法规与宪法保持一致。

第二，市场经济是法治经济。市场经济是一种具有相对独立性的经济形式，不受政府的任意干预。不仅市场中的商业行为要依据法律，政府的行为也要依据法律。也就是说，在市场经济条件下，政府的权力是有限的，权力必须服从法律。要保证国家机关依法行使权力，最有效的办法，就是建立和完善宪法监督制度。

第三，市场经济还是权利经济。市场经济的正常运行是以市场主体享有各项权利，如财产权、平等权、交易权、诉权等为前提条件的。要保障公民权利免受侵害，特别是免受国家机关的侵害，就必须要有行之有效的宪法监督制度。

总之，社会主义市场经济体制的建立，不但可以促使公民权利意识、平等意识和法治意识的觉醒，还为我国建立有效的宪法监督制度提出了迫切的要求。

三、建立有效的宪法监督制度是实行依法治国的基本要求。

1999年宪法修正案明确把“实行依法治国，建设社会主义法治国家”写入宪法之中，不仅为历史上的人治与法治大讨论划上了句号，还为我国新时期的社会主义法制建设指明了方向。实行依法治国，其核心就是宪法至上，依宪治国。如果一个国家的政治权力不受宪法的限制和约束，公民的宪法权利得不到尊重和保障，就谈不上法治。因此，建设社会主义法治国家，基本任务之一，就是要建立有效的宪法监督制度，以制约国家权力，保障公民权利。

四、签署“人权两公约”，要求我国建立与之相适应的、有效的宪法监督制度。

我国一贯承认和尊重联合国促进尊重人权的宗旨和原则。1997年12月，我国签署了《经济、社会和文化权利国际公约》，1998年10月又签署了《公民权利和政治权利国际公约》。按照《经济、社会和文化权利国际公约》的有关规定，我国“承担尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助和合作”，以使用一切适当方法，尤其是立法方法，逐渐达到公约所承认的权利的充分实现的义务（第2条第1款）。依据《公民权利和政治权利国际公约》的有关规定，我国“承担尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有本公约所承认的权利”的义务，凡缔约国在其现行国内立法中没有上述有关条款的，应采取必要的立法或其他措施，使公约所保证的权利得以实现（第2条第1、2款）。从我国目前情况看，在立法方面，某些宪法所规定的，并为公约所承认的权利尚缺乏普通法律保障，如言论自由、结社自由等；在权利保障方面，规范性文件 and 特定个人侵犯公民宪法权利的行为也缺乏救济手段。因此，建立有效的宪法监督制度，是保障公民宪法权利，适应我国人权事业发展的需要。

五、我国即将加入世界贸易组织（WTO），也对建立有效的宪法监督制度提出了要求。

WTO是由各项规则组成的成员国行为准则。加入WTO，不仅将对我国的外经贸领域的立法产生重大影响，而且也将对我国的宪法领域产生重大影响，比如，有关专家跨国服务、自然人跨国自由流动的迁徙自由问题、有关公民经济自由权和财产权的保障问题、WTO协定的批准和适用问题、司法审查问题，等等，都需要有效的宪法监督制度的支撑。

法律文化是一个矛盾的统一体，其中既有保守的、落后的成分，也有进步的、先进的成分。何种法律文化能主导法制发展，取决于一定的社会经济条件，也取决于我们的自觉选择。在世纪之交，在实行社会主义市场经济，依法治国的今天，传统法律文化中不利于建立宪法监督制度的因素正在消退，而有利于宪法监督制度建立的因素正在生长。我们应当对旧的、落后的法律文化进行清理和批判，对新的、先进的法律文化进行弘扬和吸收，以适应宪政发展的潮流，促进有效的宪法监督制度的尽快建立。

三、结论

在传统法律文化仍然占有一定市场的情况下建立宪法监督制度，有几点值得关注。

第一，建立有效的宪法监督制度，必须要有科学的宪法观。就宪法的作用而言，宪法不仅仅是记载民主事实的工具，还是规范国家权力和保障公民权利的工具。宪法由专门机关适用是国家权力得以正确行使，公民权利得以充分保障，违宪行为得以及时制裁的根本保证。

第二，建立有效的宪法监督制度，要立足于中国的实际。要充分利用传统法律文化中积极的、进步的一面，反对其消极的、落后的一面。至于采取何种形式保障宪法监督的实施，必须综合考虑我国的法律传统、法律制度、政治制度、政党制度、司法制度以及经济发展水平等因素。笔者认为，建立一个类似于欧洲的宪法委员会或宪法法院的专门机构，并结合全国人大及其常委会行使宪法监督权力，是一个将来可供选择的方案。

第三，在中国建立有效的宪法监督制度，可能要经历一个过程。中国很早就是一个统一的国家，王权异常强大，而且自然经济长期占据统治地位，新中国建国后又实行了很长时期的计划经济体制，造成不论是国家机关领导人员、工作人员，还是普通公民的法治意识、平等意识和权利意识都极其淡薄，而欧洲中世纪君主权力在大部分时间里并不强大，市民社会得以充分发展，民主意识、权利意识充沛，有着建立宪法监督制度的天然土壤。因而，在我国实行社会主义市场经济和依法治国还不久的情况下，我们要有信心和耐心促成有效宪法监督制度的建立。

相关文章：

[“禁讨区”不宜设立](#)

[记者能否拒绝披露消息来源](#)

[为什么把私有财产权写入宪法](#)

[因特网与言论自由的保护](#)

[论复合宪法监督模式](#)

[互联网时代通信自由的保护](#)

[论少数人权利](#)

[司法机关与宪法适用](#)

[文化立法的几个问题](#)

[英国的媒体与法院](#)

网络版权：中国法学网www.iolaw.org.cn “学者专栏”

[返回](#)

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址：北京市东城区沙滩北街15号 邮编：100720

[RSS](#)