

依宪治国:依法治国之精义

邓 联 繁

(武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 邓联繁(1977-), 男, 湖南武冈人, 武汉大学法学院法律学系博士生, 主要从事宪法学基础理论和重大现实问题研究。

[摘 要] 依法治国首先是依宪治国, 依宪治国乃依法治国之精义。这是因为:“依法治国”中的“法”以宪法为龙头和核心, 依法治国中的“国”立足于以宪法为前提与依据的宪政制度, 宪法是依法治国的重要标志, 依法治国的关键在于依据宪法规范国家权力, 宪法深深嵌入依法治国的战略意义。

[关键词] 依宪治国; 宪法; 宪政

[中图分类号] DF21 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2004)05-0648-05

一、宪法:依法治国中的“国”之圭臬

在不同的语境中, 国家有不同的涵义, 在英语中可用 country 和 state 等多个单词来表达。但是, 依法治国中的“国”, 不是指疆域意义上的“国”, 也不是指以血缘或文化为纽带的传统意义上的国家, 而是指以制度为基石的现代政治国家。这种现代政治国家, 主要通过国家权力的民主高效运作来实现其目的。而其立基的制度, 正是以宪法为前提与依据的宪政制度, 宪法是“国”之圣经与圭臬。

从宪政主义的视角来看, 国家只能是这样一种政治实体——有效的、受到了公民权利强有力制约的政府和国家的权力体系, 这些权力体系的合理性由宪法和法律规定, 是立宪的理性使得国家具有了合理的正当性。在哈贝马斯看来, 民族和传统文化所形成的共同体是前政治性的共同体, 它的成员的身分不是公民, 而是民族或文化群体成员。现代意义上的政治共同体与民族或者传统文化共同体不同, 它的维持框架不是自然的血缘或文化亲情, 而是刻意构建的、“非自然”的社会公约。这个社会公约就是宪法。社会成员由宪法获得政治共同体成员的公民身分, 承担起公民身分也就意味着把与此不同类的民族或文化身分搁置起来。社会成员对国家的忠诚和热爱应当是一种政治性的归属感, 是他在以宪法为象征的政治共同体内的成员身分的表现, 哈贝马斯称其为“宪法爱国主义”。

早在 17 世纪, 施行绝对君主制的法国曾一度败于走上君主立宪之路的英国。英国学者盖尔纳曾以此为例深刻指出, 一个强大的公民社会与一个相对温和的或者至少是不专断的中央政府结合起来, 反而组成了一个比完全中央集权政体更强有力的单位。在风雨飘摇的清朝末年, 有识之士亦把日本在中日甲午战争、日俄战争中的胜利归因于日本制定和施行宪法, 所谓“日俄之胜负, 立宪专制之胜负也”, “日本以立宪而胜, 俄国以专制而败”, “非小国能战胜于大国, 实立宪能战胜于专制”。政治学者约翰·豪曾断言“宪政增加国家的力量”。建立在宪政制度之上的国家之所以能够是强国家, 一个重要的原因就在于宪政能够为个人建立起坚固的制度认同。“在当今这个国际间的交往与联系空前密切的世界上, 现代人越来越依赖于对于宪制与基本政治制度的认同, 而不再像传统社会那样建立在面对面的社群的基础

上,因而主要依赖那些‘前政治的前提’比如种族与文化之类的认同上。”“如果中国人还是沉溺在以族群与历史文化的要素自诩,陶醉在那种模糊笼统而无从究诘的‘民族主义’的空洞符号之中,不能逐渐让位于宪政制度要素的考虑,瞻望处于列国竞争的21世纪,则前景不免堪忧。”^[1](第7页)

二、宪法：依法治国的重要标志

如果不做特别严格的区分,依宪治国与宪政、依法治国与法治在一定意义上可以通用,因而依宪治国与依法治国的关系可以置换为宪政与法治的关系。或者可以这样说,依宪治国与依法治国的关系,可从宪政与法治的关系中窥见一斑。宪政与法治无疑关联甚切,在国外宪法学者眼中更是如此。比如,美国学者斯蒂·M·格里芬就认为,宪政是这样一种思想,正如它希望通过法治来约束个人并向个人授予权利一样,它也希望通过法治来约束政府并向政府授权。然而,宪政与法治之间究竟是什么关系,中外宪法学界似乎没有定论。有学者认为法治是宪政的形式,有学者则将宪政作为法治的形式。有学者认为法治是宪政的一个要素,有学者则认为宪政仅仅是法治的一个方面,即法治在政治领域的体现。有学者认为“法治实际上是宪政的题中之义”,有学者则认为法治思想内在包含了宪政的精神,宪法和宪政思想是法治的应有之义以及合乎逻辑的发展。有学者认为宪政是法治的灵魂,有学者则认为,宪法与宪政相对于法治而言是必要的工具,宪法与宪政的实质和内在规定性直接受制于法治的精神。有学者认为宪政比“法治”、“依法治国”更抽象、更高级,有学者则认为法治的含义并不止于宪政,法治还要求所有的法律符合一定的原则。

尽管学者们的观点迥异,但可以肯定,宪政对法治的发展有着重要影响。这种影响,从法治的发展脉络来看,集中表现在宪政是法治由古代的形式法治转型到近现代的实质法治的重大界碑。这里所说的古代的形式法治,是指由法治理论的开山鼻祖亚里士多德所定义的法治——已经制定的法律获得普遍的遵守,而获得普遍遵守的法律本身是制定的良好的法律,即“守法之治”与“良法之治”;近现代的实质法治则在“守法之治”与“良法之治”的基础上强调控制国家权力和保护个人权利,调整权力与权利的关系俨然成为了近现代法治的鲜明主题。而调整权力与权利的关系,正是宪法与宪政的重心所在。由此可见,近现代法治在一定程度上与宪政叠合。而宪政对法治的重大作用,又紧紧依赖于宪法,在美国宪法与宪政语境中尤其如此。有学者指出,“美国宪政历程”中的“宪政”,绝非“立宪政治”或“民主政治”,与孙中山的“宪政”亦大相径庭,“而大体是 constitutionalism 的意思,即在判例、司法解释、颁布法令中,依据宪法逐步形成一整套法律体系,借以治理国家”^[2](第5页)。美国学者路易斯·亨金则直接指出美国宪法代表着宪政,“美国宪法是一份服务于不同政治目的、表达了诸多政治原则的政治性文件。它是一部政府的成文宪章,代表着‘宪政’,其中蕴含着政府的约束和对政治权威的限制”^[3](第1页)。这就表明,在美国乃至西方的宪法文化中,宪法与宪政有时在同一意义上使用,如《布莱克维尔政治学百科全书》将宪法、宪政作为同一词目诠释而并未将它们明确区分;在亚里士多德的《政治学》中,宪政与宪法的含义并无二致。由于宪政与宪法之间是这样一种特殊关系,依宪治国与宪政、依法治国与法治在一定意义上又可以通用,以及宪政是法治由古代的形式法治转型到近现代的实质法治的重大界碑,因而可以说,宪法是依法治国的重要标志。

三、依据宪法规范国家权力：依法治国的关键

从价值层面上讲,依法治国必须以保障人权为出发点和归宿,必须把捍卫权利放到首位。而权利与权力之间的辩证关系决定了依法治国要不辱捍卫权利之使命,就必须时刻把权力作为规制之重点。“宪法是法治最重要的组成部分,制定宪法就是迈向法治的第一步也是最关键的一步。当人们设想将共和政府与法治结合起来,以保障个人自由的时候,便感到需要一个从来不曾有过的政治法,这就是宪

法。”^[1](第 210 页)尽管依法治国的对象具有复杂性,具体包括国家事务、经济文化事业和社会事务诸方面,但依法治国的重心无疑是以国家权力为基点的权力组织、权力活动及由此产生的权力关系,依法治国的关键无疑在于依据宪法规范国家权力。权力当然有其积极的一面,它可用来改造山河,从而为人们提供一个秀美的自然家园;可用来打击犯罪,从而为人们营造一个安全的社会环境;可用来发展经济,从而为人们实现自身解放创造物质基础;可用来处理人们之间的纠纷,从而消除社会动荡的隐患。尤其是在当今的福利国家中,权力几乎无处不在,无时不在,一个人“从摇篮到坟墓”都离不开权力的服务。但是,不管权力的积极性多么客观,也不管世事变迁如何翻天覆地,在谈及权力时仍然必须牢记阿克顿爵士和孟德斯鸠的千古名言——“权力导致腐败,绝对的权力绝对地导致腐败”^[4](第 342 页)。“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不变的一条经验。”^[5](第 154 页)

美国华盛顿大学丹·莱夫明教授认为,宪政的出现与约束国家和官员相关,宪政意指法律化的政治秩序,即限制和钳制政治权力的公共规则和制度。从宪法的角度而言,“治国”主要是指对国家权力的规范和约束,使国家权力能够在法治的轨道上理性地运作,从而保障公民权利,服务于公民权利。然而,什么法能够对国家权力进行最有效地限制呢,是行政法、民法、刑法还是其他部门法?显然都不是,这些法律都不能取代宪法的独特地位和作用,因为行政法规范的是行政主体和行政相对人之间的关系,民法关涉的是平等主体之间的财产关系和人身关系,刑法的调整对象则是犯罪和刑罚。惟有宪法才能够担负起对国家权力的规范与制约重任,有效治理国家权力,使国家权力在宪政框架内行使并实现预设的各种价值目标;惟有宪法能够全面规范国家权力的有效运作,惟有宪法才是衡量普通立法、普通执法和普通司法是否统一正当的根本标准。也就是说,宪法是国家的根本大法,具有最高法律效力,全国各族人民、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,都必须以宪法为根本的活动准则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责;任何违宪行为都是不允许的。

四、宪法:深深嵌入依法治国的战略意义之大法

“依法治国”不是空洞的口号或虚幻的原则,而是实实在在的治国方略。就战略意义而言,“依法治国”把坚持中国共产党的领导、发扬人民民主和严格依法办事有机统一起来,从制度和法律上保证执政党的基本路线和基本方针的贯彻实施,保证执政党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用,因而是执政党领导人民治理国家的基本方略,是坚持与改善执政党的领导的必然要求,是发展市场经济的客观需要,是社会文明进步的重要标志,是国家长治久安的重要保障。实行和坚持依法治国,就是使国家各项工作逐步走上法治化的轨道,保证国家各项工作都依法进行,实现国家政治生活、经济生活、社会生活的法治化;就是广大人民群众在执政党的领导下,依照宪法和法律的规定,通过各种途径和形式管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务;就是逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。作为一种治国方略,依法治国不仅要求加强法制建设,更重要的是指国家的一切建设包括国家事务、社会事务和经济文化事业等各个领域、各个方面应尽可能地纳入法治的轨道,从而使中国特色社会主义的各项事业尽可能地制度化、法律化、规范化、有序化,而不能脱离法治的轨道或背离法律的精神。如果仅仅只是要求加强法制建设,那么依法治国就与以法治国无异,依法治国就从根本上失去了存在的价值。

依法治国的战略意义在于实现国家与社会生活的法律化,在于在国家和社会生活各个领域真正地、全面地实现“法的统治”。而能够对国家与社会生活各个领域从宏观上、从全局上进行调整和规范的就只有宪法。众所周知,诸如国家的性质、国家的政权组织形式和国家的结构形式、国家的基本国策、公民的基本权利和义务、国家机构的组织及其职权等最根本最重要的问题,都在宪法中作出了明确规定。这些规定不仅反映着一个国家政治、经济、文化和社会生活等各方面的主要内容及其发展方向,而且从社会制度和国家制度的根本原则上规范着整个国家的活动,因而与其他法律所规定的内容通常只是国家和社会生活中某些方面或某一方面相比,宪法具有国家总章程的意义,它深入到国家和社会生活的方

面面，与普通人的日常生活息息相关，可谓无处不在，无时不在。因此，宪法深深嵌入依法治国的战略意义，在实现依法治国的战略意义的全过程中，宪法一刻也不能缺位，一刻也不能“虚化”与“弱化”。

五、宪法：西方法治发达的功臣

综观人类文明史，宪法一方面是人类文明尤其是政治文明发展到一定阶段的产物，另一方面宪法自产生以后就在人类文明特别是政治文明（包括法治文明）的发展上承担着特殊的使命，发挥着特殊的作用。自从有了宪法，才有了对国家权力的最可靠最有力的规范与限制，才有了公民权利的根本保障，才有了国家权力与公民权利的和谐相处。宪法为人类的政治活动确定了游戏规则，结束了霍布斯所称的人与人之间像狼与狼一样兽行的“自然状态”。宪法将“交易”、“契约”等概念引入政治斗争的领域，使政治斗争由对抗走向对话，由分歧走向共识，由无序走向有序。从此，人类政权的更迭，不再或者主要不再采取政变、起义、革命或者侵略的形式，而是通过定期选举这种民主理性程序来文明、稳健、和平地实现主权拥有者的更换。具体到法治文明而言，考察近现代各国的法治实践不难发现，法治随宪法的进步而进步，随宪法的发达而发达，而不论是不成文宪法国家还是成文宪法国家。

英国是奉行不成文宪法的典型。“法的统治”、“法律主治”、“正当程序”等观念之所以在英国深入人心，与《自由大宪章》、《权利请愿书》、《人身保护法》、《权利法案》等宪法性法律的滋润密不可分。1215年，约翰王在与贵族的冲突中失利，被迫签署《自由大宪章》，确立了国王也要遵守法律的原则。“当时没有人认为‘大宪章’彻底解决了所有重大问题，它的重要性不在于具体的条款，而在于广泛地确立了这样一条原则：国王也要服从法律。‘国王不应该服从哪个人，但是应该服从上帝和法律。’……‘大宪章’的伟大成就，是它在普通的宪章中体现并重申了一项崇高的法律。‘大宪章’中反映的事实和产生这些事实的背景已被人遗忘或误解，但是，封建习俗中长期存在的法律至上的基本思想则通过‘大宪章’升华成为一种学说，指导着我们的民族国家。在后来的各个时代，当国家由于权力膨胀企图践踏人民的自由与权利的时候，人民就是根据这种学说一次又一次地发出自己的呼声，而且每次都取得了胜利。”^[6]（第243页）由此可见，《自由大宪章》是最早表述近代宪法观念和原则的宪法性文件，成为英国“法的统治”（rule of law）的渊源，并初步确立了法律权威和“正当程序”原则。随后，《权利请愿书》、《人身保护法》、《权利法案》等宪法性法律先后制定和施行，带来了英国法治的发达和繁荣。

美国成文宪法的诞生，不能不说是人类法治史上的重要里程碑，其带来的伟大福祉，永远值得后人铭记。“宪法不仅是一种名义上的东西，而且是实际上的东西。……宪法是一样先于政府的东西，而政府只是宪法的产物。一国的宪法不是其政府的决议，而是其政府的人民的决议……它包括政府据以建立的原则、政府组织的方式、政府具有的权力、选举的方式、议会的任期、政府行政部门所具有的权力……因此，宪法对政府的关系犹如政府后来所制定的各种法律对法院的关系。法院并不制定法律，也不能更改法律，它只能按照已制定的法律办事；政府也以同样的方式受宪法的约束。”^[7]（第146页）“先有宪法后有政府”之命题，是美国宪法对法治的最大贡献——宪法是民治政府权力的惟一合法的形式来源。由此，“宪法至上”成为美国建设法治国家的核心理念。美国宪法框架下的法治约束了政府的任意权力，提升了政府决策的理性。分权制衡、宪法所保护的言论自由、高级法理念等等，都有利于防止公共决策被冲动、情感、局部利益和短期不理性所左右，法治的初衷通过宪法得到了集中体现。

讨论美国宪法对美国法治的贡献，还有必要避免就法论法的狭隘。法治的发达是近现代文明尤其是近现代政治文明的重大成果和不可或缺的组成部分。“立宪政府的理论和实践可能是西方世界所取得的最大的政治成就。……这一成就可能成为全人类永久的遗产。”^[8]（第1页）在立宪主义的图谱中，最引人注目的是美国宪法。“美国宪法的贡献之一在于它确立了一套新的宪政原则和实践，使共和主义政治成为一种可操作的普遍原则。这些新的宪政原则（包括有限政府、共和政体和公民基本权利不可剥夺性等）和机制（包括联邦制、政府权力的分立与制衡等），不仅为美国由西方文明的边缘走向中心奠定了制度上的基础，而且也深刻地影响了世界各国的宪政理念与实践。”^[1]（第9页）既然美国宪法“为美国

由西方文明的边缘走向中心奠定了制度上的基础”,从而对整个美国的文明史作出了巨大贡献,那么美国法治文明作为美国文明不可或缺的一部分,不可避免地受到美国宪法的深刻影响,也就在情理之中了。

[参 考 文 献]

- [1] 王 焱. 宪政主义与现代国家[M]. 上海:三联书店,2003.
- [2] 任东来,等. 美国宪政历程:影响美国的 25 个司法大案[M]. 北京:中国法制出版社,2004.
- [3] [美] 路易斯·亨金,等. 宪政与权利[M]. 郑 戈,等译. 上海:三联书店,1996.
- [4] [英] 阿克顿. 自由与权力[M]. 侯 健,等译. 北京:商务印书馆,2001.
- [5] [法] 孟德斯鸠. 论法的精神:上[M]. 张雁深译. 北京:商务印书馆,1997.
- [6] [英] 丘吉尔. 英语国家史纲:上[M]. 薛力敏,等译. 北京:新华出版社,1985.
- [7] [美] 潘恩. 潘恩选集[M]. 马清槐,等译. 北京:商务印书馆,1981.
- [8] [美] 卡尔·J. 弗里德里希. 超验正义——宪政的宗教之维[M]. 周勇,等译. 上海:三联书店,1997.

(责任编辑 车 英)

Ruling the State according to Constitution: The Essence of Ruling the State by Law

DENG Lian-fan

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: DENG Lian-fan (1977-), male, Doctoral candidate, Wuhan University Law School, majoring in constitutional basic theory and China issue.

Abstract: Ruling the state by law, above all, is running the state according to the constitution, moreover, the most ultimate, important and critical content of ruling the state by law is also the emphasis of constitution, therefore, the essence of ruling the state by law is running the state according to the constitution. This is because the constitution is the core of law in ruling the state according to law, the “state” in the “ruling the state by law” stands on the ground of the constitutional systems based on the premise of constitution, and constitution is the vital symbol of ruling the state by law; the key of ruling the state is restricting the national power according to constitution; constitution is deeply embedded in the strategic significance of ruling the state according to law.

Key words: ruling the state by constitution; constitution; constitutionalism