

大常委会所做的宪法解释是终局解释,对此案和后来的案件具有普遍约束力。

实际上,司法过程中的宪法解释必然涉及法律解释,为此宪法解释主体与法律解释主体必须同一,故建议设立宪法-法律解释委员会,专门负责拟定宪法、法律的解释草案,解释案最终由全国人大常委会全体会议批准,并以其名义发布。

作为宪法有效实施的重要机制,宪法监督可能有多种完善方案,但坚持宪政体制的正当性应是基本共识。宪法学家正视中国语境,与制宪者形成共同的宪政视域,促进宪法理论、宪法文本、宪政实践之间的融通,是推动宪法改革的应有之义。

(责任编辑:支振锋)

## 我国宪法变迁的特点

魏健馨\*

### 一

宪法文本制定实施后不是一成不变的,其所承载的宪法规范的内涵如同一个活的生物体,会随着外在环境的变化而变化,表现为“活的宪法”(living constitution)形象,通过与社会发展保持同步状态,维护宪法文本和宪法规范的有效性和权威性。宪法变迁理论强调的是,在不断变化着的局势中,通过宪法文本和宪法规范的变化,保持宪法对公共权力的有效控制和对社会生活的适应能力,以体现和维护宪法的尊严。宪法变迁可以概括为两类,常态宪法变迁,以宪法解释、宪法修改、宪法惯例的变革等方式为代表。非常态宪法变迁,以宪法危机或宪法时刻等最为典型。世界各国的宪法变迁基本上都是以这个范畴内所列举的现象为主要表现形式,其中常态宪法变迁最为普遍,并且表现为渐进式、和平非暴力的特点。

无论是常态宪法变迁,还是非常态宪法变迁,都是在具备特定社会条件的基础上发生的——即“物的要素”和“心理的要素”。在“物的要素”上,宏观社会政治经济形势的发展变化,现行宪法文本的相对滞后,表现为宪法秩序在局部或者个别问题上不能满足社会生活的基本需求。宪法变迁就是通过法定的程序和方式,以宪法文本的自我调整方式回应社会变迁,适应发展的需要。“心理的要素”则以宪法意识为基础,体现宪政理论中“宪法政府”的准则。宪法变迁以公民的广泛政治参与为前提,是民意表达和民意凝聚的结果,是社会特定文化、历史关于宪法和宪政的独特的共同认识和理想体系,表明社会成员的自由公民身份,<sup>[1]</sup>综合体现宪政文明的进化水平,以人民的“共识”和“公意”为基础,充分表达“明确的主权者意思”。

### 二

中国的宪法变迁过程以 1954 年第一部宪法为起点,其间经过 1975 年宪法和 1978 年宪

\* 魏健馨,南开大学法学院教授。

[1] 强世功:《法制与治理——国家转型中的法律》,北京:中国政法大学出版社 2003 年版,第 335-336 页。

法,直到1982年现行宪法为止,在宪法制定、宪法修改,以及宪法惯例的形成中,在指导思想、规范表达,以及程序设计上都具有明显的中国特色。

在宪法制定上沿袭了中国的立宪传统,体现为“政治宪法”的特点。1954年宪法被定位为“过渡时期”的“社会主义类型”宪法,制宪的目的就是“需要有法律形式把我国过渡时期的总任务确定下来”。〔2〕而且它没有摆脱被随后而来的如火如荼的政治氛围和政治运动瓦解的悲剧命运。制宪者的宪法理念在于强调宪法的“过渡性功能和政治性选择”,〔3〕在借鉴和模仿苏联1936年宪法〔4〕的基础上,服务于当时的政治路线和经济建设。

1975年宪法和1978年宪法以具有浓厚的意识形态色彩为主要特征,指导思想和文字表达,都鲜明地突出了当时的“政治性”背景——“把宪法现象理解为阶级现象”,“阶级”和“革命”等语汇成为宪法文本的主题词。其中典型的用语包括“坚持以阶级斗争为纲”,强调“阶级”、“阶级矛盾”和“阶级斗争”,坚持“无产阶级专政下的继续革命”,“无产阶级必须在上层建筑领域其中包括各个文化领域对资产阶级实行全面专政”,将中国人民解放军描述为“工农子弟兵”,为了防御“帝国主义及其走狗的侵略和颠覆”,对“反革命刑事案件”要发动群众讨论和批判,政府也被称为是“革命委员会”。虽然1978年宪法对此有所调整和变化,但在指导思想、基本原则和主要内容等基本格局上仍然没有摆脱“政治宪法”的窠臼。在实施后不久就进行了2次修改,包括恢复“人民政府”的称谓,去除“四大”的规定。

1982年现行宪法的制定背景发生了重大变化,但是在宪法文本的细节上还留有政治化的痕迹。在经历了长期非正常国家政治经济社会生活状态之后,“党和国家领导全国人民全面清理‘文化大革命’的错误,深入总结建国以来的历史经验,恢复并根据新情况制定一系列正确的方针和政策,使国家的政治生活、经济生活和文化生活发生了巨大地变化。”〔5〕新一代党和国家领导人清醒地意识到中国作为发展中国家发展经济、提升综合国力的硬道理,因此在国家发展战略上做出重大调整,贯彻实施改革开放的基本国策。1982年宪法的指导思想仍然没有完全摆脱中国制宪传统中的政治思维定势的影响,习惯于“强调宪法的意识形态性,而忽视宪法的公共性”。〔6〕宪法序言和正文中的内容突出政治性、宣言性和纲领性特点,特别是一些属于转型期政策和中短期政策的过渡性质条款的法律性和规范性仍然不足。

中国宪法变迁中突出的政治化诉求,淡化了宪法文本的法律属性,其消极后果是宪法更多地停留在静态文本意义上,工具性价值有余,而实践性价值不足。此外,这一特点也影响到社会公众对宪法意识的内化,在心理上对宪法有疏离感,宪法的最高法律地位和效力难以实现。

### 三

当代中国宪法变迁的方式比较单一,以宪法修改为主,宪法解释及其制度基本上处于空

〔2〕《刘少奇选集》,北京:人民出版社2002年版,第143-144页。

〔3〕田灿耀:《1954—2004:五十年宪法风云》,《人大研究》2004年第9期。

〔4〕韩大元:《1954年宪法与中国宪政》,武汉:武汉大学出版社2008年版,第54页。

〔5〕彭真:《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》,《人民日报》1982年12月6日第1版。

〔6〕韩大元:《中国宪法(学)的动向与课题》,《河南政法管理干部学院学报》2002年第5期。

置状态,间或有个别的宪法惯例弥补宪法规范的漏洞,激动人心的宪法时刻没有形成。

仅就宪法修改而言,政治化倾向也有体现。概括而言,宪法的制定和每一次修改,不一直都是宪法自身的发展需求,而多是政治的要求。党的重大理论观点和重大路线方针政策的调整 and 变化都要随时写进宪法。宪法修改的实践突出的是宪法文本的政治性价值,政治主宰宪法变迁,政治因素成为引发中国宪法变迁的主要驱动力量。因此,决定了宪法自主性的欠缺,同时成就了宪法工具主义,这也是导致现行宪法修改过于频繁的原因之一。

现行宪法自实施以来,在宪法修改的问题上基本形成了一个周期性规律——大约每五年就要进行一次“小修”的,而宪法修改的内容大体上都是围绕着当时社会发展阶段和经济体制改革进行的,表明宪法中有关经济制度的规范以中、短期的政策性规范为主,一俟国际、国内经济形势有所变化,必然引发现行宪法相关条款的调整或者滞后现象,容易出现所谓“良性违宪”的情形,于是引发各界关于良性违宪的讨论。同时也出现了新的宪法修正案修改旧的宪法修正案的情况,折射出修宪技术的不成熟。按照一般立宪和修宪规律,考虑到经济因素往往是社会发展中变化最多、最快的,比较复杂,宪法规范对于经济制度不会做太过细致的规定,而以原则性规范为主,以应对多变的经济发展趋势,避免宪法规范的频繁变动,以保持宪法文本的刚性。

1982 年宪法对于修改宪法的程序性规定过于简单,集中体现在提议程序、讨论程序、审议程序、表决程序和公布程序等方面,以及已经形成的宪法修改方面的宪法惯例,难以体现宪法修改的审慎原则,不利于维护宪法的根本法地位。正是由于过于简单的宪法修改程序,为随时可以增添政治性和政策性内容的做法打开了方便之门。值得提出的是,现行宪法中宪法解释及其制度在实践中的萎缩,也是导致现阶段中国的宪法变迁只能依赖于宪法修改的方式进行的重要原因。

上述历史发展状况充分表明,中国宪法变迁过程中始终存在着难以化解的“政治情结”,制约了当代中国的宪政实践和法治建设的水平。

宪法变迁受制于诸多因素,中国传统社会和观念中“差序格局”<sup>[7]</sup>的隐形存在,难以树立起来的宪法信仰和法律信仰,宪法监督机制的弱化等等。宪法变迁的积极效应需要体制的改革,并通过国家公共权力部门的具体活动,阐明宪法的意义,维护宪法的尊严,实现保护公民权利和自由的积极效果。国家的体制愈良好,则在公民的精神里,公共的事情也就愈重于私人的事情。<sup>[8]</sup>中国的宪法变迁,需要开启人民宪政的新时代。

宪法变迁是一种复杂的社会实践现象,是宪法规范在新的宪政理念的引导下不断被替代的过程,遵循着由简单到复杂,由低级向高级,由落后向进步规律的不间断发展过程。在终极目标上,通过宪法变迁使宪法规范成为最有利于实现公民权利和自由的规则体系,这也是宪法变迁的不绝动力。在社会变迁的宏观背景下,尽快消解“宪法、法律越多而离宪政越远”的困境,并使宪法文本逐渐摆脱“不成熟的状态”<sup>[9]</sup>。

(责任编辑:支振锋)

[7] 费孝通:《乡土中国》,北京:北京大学出版社 2005 年版,第 24 页。

[8] 卢梭著:《社会契约论》,何兆武译,北京:商务印书馆 1980 年版,第 124 页。

[9] 康德著:《对这个问题的回答——什么是启蒙?》,何兆武译,北京:商务印书馆 1997 年版,第 22 页。