

# 宪法宣誓、人民主权与执政党的政治伦理

张国旺

**内容提要:**已有对宪法宣誓的研究,要么从比较法视角入手,侧重其与国际接轨的意义;要么从具体的宣誓程序着眼,侧重其制度设计的完善。若将宪法宣誓看作普法意义上的社会动员,探讨它与人民主权的内在关联,以及它对激活和更新执政党之政治伦理的意义,则会得出下述认识:第一,宪法宣誓制度包含着政治过程、法律过程和社会动员过程三个维度,政治过程是动因,法律过程是形式,社会动员过程是本质;因而它不是向宣誓者施加责任的法律机制,而是示范某种特定情感的社会仪式。第二,宪法宣誓既包含“向宪法宣誓”,也包含“通过宪法来宣誓”,宪法宣誓的聆听者不再只是宪法,而更多的是借由宪法而在场的“人民”;宣誓者既是向结构化的人民宣誓,也是通过已结构化的人民向“人民本身”宣誓。第三,宪法宣誓的主体不仅代表其个人,而且也代表执政党向人民重申自身的政治伦理。第四,执政党政治伦理的激活必须直面宪法、历史和社会生活内在的多重复杂性。

**关键词:**宪法宣誓 宪法实施 社会动员性 人民 执政党的政治伦理

张国旺,中国青年政治学院法学院讲师。

## 一 谁是宪法宣誓的“聆听者”

中国共产党在十八届四中全会上通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(本文简称《决定》)指出:“凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓。”按照当下的政法实践及其惯例,这意味着执政党在收集和研究民意的基础上提出了立法动议;作为其制度结果,八个月后召开的十二届全国人大常委会第十五次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于实行宪法宣誓制度的决定》(本文简称《宪法宣誓制度的决定》),不仅扩展了宣誓主体的范围,而且规定了具体的宣誓地点、仪式和誓词。由此,我国宪法宣誓制度正式确立。

对于宪法宣誓制度,公众和学界已有诸多讨论和研究。首先,就设立宪法宣誓的迫切

性而言,习近平总书记在《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》中明确指出:“这是世界上大多数有成文宪法的国家所采取的一种制度……关于宪法宣誓的主体、内容、程序,各国做法不尽相同,一般都在有关人员开始履行职务之前或就职时举行宣誓。”与此类似,研究者大多会提及一项比较法上的事实:联合国193个成员国中,规定了宪法宣誓制度的有177个之多。<sup>[1]</sup>这一方面指向了宣誓制度的必要性,另一方面也说明了执政党这一立法动议背后隐含着强烈的“与国际接轨”的驱动。不过,这种对法律移植的“路径依赖”虽然揭示了建立宣誓制度的诱因之一,却没有进一步解释,这种具有国际普适性的制度在中国特定的政法实践、宪法结构中会产生怎样的政治效果和价值导向。

当前,中国正在全面推进依法治国,其目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。《决定》认为,无论是建设中国特色社会主义法治体系,还是建设社会主义法治国家,核心都是确立宪法权威,实现依宪治国和依宪执政。而宪法宣誓是确立宪法权威所必需的制度环节。在此背景下,宪法宣誓制度虽然是一项具有“普遍性”的宪法实施制度,但却和中国“特色”的社会主义法治建设不断产生着深层的关联;这也就是说,一项具有“普遍性”的宪法宣誓制度正在不断从中国“特色”的社会主义法治实践中获得“特殊性”的内容。比如,宪法宣誓制度的重心并不是为宣誓者设定法律责任,而在于通过宣誓者的示范性仪式实现更日常的社会动员,这一点与执政党长期以来的社会治理方式有着内在关联;同时,宪法宣誓的宣誓者不仅仅具有个人性,而且也是在作为执政党的一员向人民重申自身的使命和承诺,这一点与“执政党-人民”之间的原生关系及其宪法结构密不可分。

其次,有研究者从宣誓主体入手,主张将《决定》所划定的范围进行细致分类,并为其拟定适合各自工作性质的誓词,比如司法系统的宣誓词与行政系统的宣誓词应有所不同。<sup>[2]</sup>这无疑有助于理解制度设置的细节,但同样不可忽视的是,这种制度上的分类和细化所遵循的总体精神是什么?

最后,《宪法宣誓制度的决定》规定了宣誓仪式的具体内容,比如宣誓人的仪态和宣誓场所的气氛。对此,人们很容易产生一种担心,即仪式是否会流于表面,沦为空洞的形式主义。广义而言,这种担心并非空穴来风,但就其容易流于表面的原因来讲,相关讨论还有待深入。有研究指出,此种担心的主要依据是在中国,缺乏宗教信仰为宪法宣誓提供支持。对此,冯象在关于宪法宣誓的访谈中反驳了这一点。<sup>[3]</sup>本文试图考察宣誓仪式的精神理想及其在现实化过程中所面临的张力,在价值“应然”的意义上,这样的宣誓仪式试图塑造、烘托的精神气氛是什么,它所要求于宣誓人的内在情感是什么,这种要求能否在宣誓者身上实现。宣誓意味着宣誓人向宪法承诺一个理想,而能够支撑这一理想的人

[1] 刘连泰、周雨:《宪法宣誓制度的“实”与“名”》,《浙江社会科学》2015年第2期,第21页。

[2] 参见汪明琨:《论宪法宣誓制度的要素——以典型国家的宣誓规定为借鉴》,《湖北警官学院学报》2015年第2期,第58-61页;马岭:《法律学子构建的宪法宣誓制度》,《金陵法律评论》2015年第1期,第175-189页;刘连泰、周雨:《宪法宣誓制度的“实”与“名”》,《浙江社会科学》2015年第2期,第21-27页。

[3] 参见冯象:《宪法宣誓,人民监督》,《文化纵横》2016年第2期,第50-55页。

就是韦伯意义上的“政治担纲者”。〔4〕只有从根本上考察他们的精神形象和人格结构,才能理解我国宪法宣誓制度中潜藏的对政治担纲者的伦理要求,以及这一要求和现实之间的紧张关系。

事实上,这三个方面可以归结为一个更根本的问题,即谁是宪法宣誓的“聆听者”。它不仅决定了如何理解具有国际普适性的宪法宣誓在当下中国政制中的特殊意涵,而且也决定了如何把握宣誓词所包含的实质精神,以及承担这一精神的政治担纲者的人格形象。不过,仅仅说聆听者是宪法背后的人民并不够,把答案延伸到人民的法权形式——人民主权——也不够,因为宪法、人民和人民主权不能仅仅从现代政治的普适性话语中理解,它们都因执政党在宪法和政治实践中的核心地位而容纳了特定的内涵。由此,本文试图从《决定》、《宪法宣誓制度的决定》和宪法文本出发,围绕宪法宣誓,探讨其中所蕴含的人民、执政党与宪法之间的政治—法律关系,进而理解宣誓制度对唤醒执政党之政治伦理的意义,以及这一伦理在宪法、历史和社会民情层面所需直面的挑战。

## 二 宪法宣誓、宪法实施与社会动员

一般而言,宪法宣誓并不必然与宪法实施直接相关。按照现代西方国家所采取的主导模式,宪法实施主要通过特定形式的违宪审查来实现,比如美国的司法型违宪审查、德国的宪法法院型违宪审查。在这样的制度背景中,宪法宣誓仅仅是某种单纯的就职宣誓制度,是就职者个人为特定职责所做出的政治承诺。更确切地说,考虑到这些国家的宪法宣誓一般都源于宪法中的直接规定,因而就职宣誓本身就是对这一规定的“实施”;但这仅是对宣誓制度条款的“实施”,不能与整体的宪法实施相提并论。然而,在《决定》的理解和表述中,宪法宣誓不只与宪法实施直接相关,还在根本上构成了宪法实施的重要方式。在《决定》中,“健全宪法实施和监督制度”这一节共有三个自然段,内容如下:

“(1)宪法是党和人民意志的集中体现,是通过科学民主程序形成的根本法。坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政。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。一切违反宪法的行为都必须予以追究和纠正。

“(2)完善全国人大及其常委会宪法监督制度,健全宪法解释程序机制。加强备案审查制度和能力建设,把所有规范性文件纳入备案审查范围,依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件,禁止地方制发带有立法性质的文件。

“(3)将每年十二月四日定为国家宪法日。在全社会普遍开展宪法教育,弘扬宪法精神。建立宪法宣誓制度,凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就

〔4〕担纲者这一形象是韦伯在论述宗教类型和政治支配问题时都曾着力刻画的,有关现代政治中的担纲者形象及其伦理气质的论述可参见[德]马克斯·韦伯著:《学术与政治》,冯克利译,三联书店2005年版,第99-117页;[德]马克斯·韦伯:《新政治秩序下的德国议会与政府》,载《韦伯政治著作选》,冯克利译,三联书店2005年版,第107-217页。

职时公开向宪法宣誓。”

第一段总括了“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”都承担着宪法实施的职责；第二段指向全国人大及其常委会的“宪法监督”职能，更准确地说，这是针对宪法实施而设立的监督和保障制度；第三段则确立了三种具体的宪法实施方式，即设立针对普遍国民的“国家宪法日”、针对特定国家工作人员的“宪法宣誓制度”和针对全社会开展的“宪法教育”。抛开宪法监督，显然可以看出，宪法宣誓和国家宪法日之所以与宪法教育处于同等位置，在根本上是源于第一段对宪法实施之职责的总体性理解：宪法实施不是某个个人或机构的特定任务，而是所有国民及其组织、团体的分内之事。在这个意义上，宪法宣誓的内在指向并不是就职者个人的职责，而是和“开展宪法教育”性质相同，都是为了在全社会“弘扬宪法精神”，在每个国民的内心“树立宪法意识”。一如习近平总书记在《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》中所着重指出的：“这样做，有利于彰显宪法权威，增强公职人员宪法观念，激励公职人员忠于和维护宪法，也有利于在全社会增强宪法意识、树立宪法权威。”

不过，对宪法实施的这一总体性理解并不是由《决定》凭空提出的，而是直接援引我国《宪法》序言最后一段。<sup>〔5〕</sup>正是这一段内容构成了讨论我国宪法实施的规范前提。在学理上，无论是将宪法实施界定为宪法在国家现实生活中的贯彻落实，使宪法规范的内容转化为具体社会关系中的人的行为，<sup>〔6〕</sup>还是理解为宪法文本如何转变为现实的一套理论、制度和机制，<sup>〔7〕</sup>都意味着在整体上把宪法内容当作一种规范性存在。与此相应，所需实施者即是将宪法内容的规范性效力变成制度层面或社会学层面的实效。但是，这样做既忽视了宪法文本内部诸规范之间的类型差别，即政治性规范与法律性规范以及前者对后者的统领和指导，<sup>〔8〕</sup>也没有看到宪法实施的方式同样可以在政治化实施和法律化实施之间选择。<sup>〔9〕</sup>换句话说，一方面，宪法本身就包含着政治性内容和法律性内容两个部分；另一方面，就可选择的实施方式而言，也呈现出政治路径和法律路径的差异。在此视野内，宪法宣誓制度的确立过程就展现出某种复杂性：尽管《宪法》序言最后一段有关宪法实施的表述更多地是一种法律性规范，它强调了“宪法必须具有权威和尊严”这一普遍性的法治主义，但是，宪法宣誓作为实现上述规范的具体方式却首先源自一个“政治过程”的推动——执政党所召开的十八届四中全会；同时，尽管作为政治决断之产物的宪法宣誓制度经由一个“法律过程”——全国人大常委会的审议——拥有了“法律性”，但这一法律制度却在根本上被视为是与国家宪法日、宪法教育具有同等性质的“社会过程”。

〔5〕 我国《宪法》序言最后一段内容为：“本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本法，具有最高的法律效力。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。”

〔6〕 参见林来梵著：《宪法学讲义》，法律出版社2015年版，第406页。

〔7〕 参见蔡定剑：《宪法实施的概念与宪法施行之道》，《中国法学》2004年第1期，第21-26页。

〔8〕 有关宪法中两类规范的分析，参见殷啸虎：《当代中国宪法实施的政治路径》，《法学》2014年第11期，第72-78页。

〔9〕 有关中国宪法实施的双轨制，参见翟国强：《中国宪法实施的双轨制》，《法学研究》2014年第3期，第82-94页。

由此,可以得出一个初步的描述:执政党发现《宪法》序言中的实施规范需要落实——执政党发动特定的政治过程做出决议——全国人大常委会开启法律过程审议通过——宪法宣誓制度确立。对宪法宣誓的理解必须以理解这一过程为前提。在此,至少有三点可以申说。其一,对比《宪法》序言中实施规范的法律性、执政党发动的政治过程和全国人大常委会进行的法律过程,可以看出宪法宣誓的制度形式是法律性的,而其本质则是社会过程。但这里所说的“社会过程”,首要意义并不是指宪法宣誓需要从“纸面上的法”变成国家工作人员“宣誓行动中的法”,而是指这一制度本身在根本上并不完全是规范性的,它更多地是示范性的;也就是说,它不是向宣誓者施加责任的法律机制,而是示范某种特定情感的社会仪式。其二,它的示范性决定了它本身不是自足的,它的实现也将超越就职者的宣誓过程,指向更广泛的社会民众及其主观意识。《关于〈决定〉的说明》直接点明了这一点,宪法宣誓“有利于彰显宪法权威,增强公职人员宪法观念……也有利于在全社会增强宪法意识、树立宪法权威”。因而,如果不能对更大范围的社会公众发出“邀请”且使后者对“邀请”做出回应,宪法宣誓难免会蜕变为一种符号游戏。其三,虽然宣誓制度确立的过程更像是一个政治过程,但其落脚点却是一种目标明确的社会动员。这样的动员并不意味着每一个人都以观看者的身份参与到具体的宪法宣誓事件中,也不单纯是上述引文中的“有利于”所表达的制度的社会效果,而是说,每一个宣誓事件都在制度逻辑上预设了总体社会、整体国民的在场。更进一步说,在实际的社会过程的意义,宪法宣誓试图直达每个国民的主观意识形态,影响他们的“宪法意识”,因而它更像是一场以宪法为主题的“普法运动”。<sup>[10]</sup> 只是仍需分辨的是,如果说普法运动在组织形态上采取了“从执政党中央、政府高层到街道办事处的层层动员这一形式”,进而“扩展为由机关、学校而厂矿之如此面面俱到的总体性网罗”,<sup>[11]</sup> 宪法宣誓则是一种以仪式为中心的对宪法本身的静态展示,并经由展示来实现对整体国民的吸引和邀请。因而,与普法运动不同,宪法宣誓的社会动员性是隐形的,或者说其场景的静态性掩盖了其内在的动员性。但这种被掩盖的动员性在与宪法宣誓并列的国家宪法日和宪法教育中表露无遗,在这个意义上,宪法宣誓与它们构成了一个不可分割的整体。

进而言之,有了上述理论基础,可以重新来探讨宪法宣誓的制度设置。由于宪法宣誓制度本身的具体设置并非本文的主旨所在,所以,在此不准备全方位讨论制度设置的细节,而是仅举三个方面予以说明,以便展现上述理论分析对于制度设置的意义。首先,《宪法宣誓制度的决定》中规定宣誓者包括“各级人民代表大会及县级以上各级人民代表大会常务委员会选举或者决定任命的国家工作人员,以及各级人民政府、人民法院、人民检察院任命的国家工作人员”,但宣誓者究竟是单独宣誓,还是集体宣誓,抑或按照司法、行政等职能区分分别宣誓?同时,在实践中也存在多样化的实践,既有单独宣誓,也有集体宣誓。基于社会动员的根本属性,亦即社会动员本身就内在地要求一种“集体性”,本

[10] 有关普法运动的分析,参见许章润:《普法运动》,《读书》2008年第1期,第41-46页;翟志勇:《民族国家与法律政策:论普法的语境、困境与意蕴》,载许章润主编:《历史法学》(第一卷),法律出版社2008年版,第116-148页。

[11] 许章润:《普法运动》,《读书》2008年第1期,第42页。

文认为无需按照职能区分进行宣誓,而应当采取规模适中的集体宣誓。<sup>[12]</sup>同时,为了让宣誓的集体性通达社会民众的主观意识,实现上文所分析的“邀请”和“观看”,也应该借助电视、网络等现代多媒体工具对集体宣誓活动进行实时展示。其次,宣誓场地应选择在露天的开放空间,还是封闭的室内空间?虽然就“邀请”社会民众进行见证这一点来看,公共的开放空间比封闭的室内空间更能实现目的,但事实上,只要能充分利用电视、网络等现代多媒体渠道,室外与室内空间的差别将变得微乎其微。最后,宣誓场地应悬挂国徽和国旗,并在宣誓之前奏响国歌。这些因素的加入不是为了点缀,而是为了更好地实现对更广泛观众的“邀请”,亦即邀请中国近代以来追求共和、创造历史的整体人民,邀请他们见证今天的政治担纲者是否真正做到了与时俱进,追求共和,因为他们所创造的历史已经象征性地凝结在作为集体神圣之物的国徽、国旗和国歌中。

### 三 宪法宣誓的社会基础

#### (一) 宪法的文本与精神

既然宪法宣誓是作为宪法实施的一种方式提出的,那就必须探讨宪法宣誓所要实施者为何。宪法宣誓制度内在的社会动员性决定了它所要实施的并不是某一条款的文本含义,而是宪法的总体精神。<sup>[13]</sup>相比于宪法文本的字面含义和专业解释,宪法精神在根本上更能贴合社会动员的要求,因而,国家宪法日、社会性的宪法教育和宪法宣誓等方式可以将其目标直达民众的主观意识。问题是,我国宪法的精神是什么,宪法是否具有一种整体统一的精神?

在学理上,陈端洪从根本法的角度对宪法精神做出了诠释。他认为,我国宪法的精神体现为具有先后次序和等级的五个根本法,它们分别是中国人民在共产党的领导下、社会主义道路、民主集中制原则、社会主义现代化建设和基本权利及其保障。<sup>[14]</sup>不过,五个根本法不仅有次序等级,而且彼此之间也不无矛盾。一如陈端洪所说:“中国宪法的进步意识和集体主义精神与基本权利中的消极自由的个人主义取向相对立,而其中的经济社会等积极权利又要求积极的强大的政府。”<sup>[15]</sup>这在根本上是源于,我国宪法既延续了社会主义宪法的特征,倾向于主张国家与社会的一体性,又一直处于激烈的社会转型期,因而就需要面对社会主义现代化建设过程中涌现的新事物对原有政治经济制度的冲击。在此背

[12] 《宪法宣誓制度的决定》规定,“集体宣誓时,由一人领誓,领誓人左手抚按《中华人民共和国宪法》,右手举拳,领诵誓词;其他宣誓人整齐排列,右手举拳,跟诵誓词”;也就是说,领誓人既要左手抚按《宪法》,又要右手举拳,而其他宣誓人只需右手举拳。这一差别意味着,领誓人左手抚按《宪法》时,就等于是其他所有的宣誓人都抚按《宪法》了,因而领誓人并不具有个人意义,领誓人既是出于制度实施的便利而设,也是一个普遍的代表,以便包括领誓人自身在内的所有宣誓人都在领誓人身上汇合成一个整体。

[13] 本文是从宪法宣誓的社会动员性出发理解其所实施者究竟为何,与此不同,有学者从政治宪法学的立场入手,从整体上将宪法实施的核心主题明确为“宪法的基本精神”,参见高全喜:《政治宪法学视野下的宪法实施》,《天府新论》2016年第1期,第44-49页。

[14] 参见陈端洪著:《制宪权与根本法》,中国法制出版社2010年版,第282-294页。

[15] 陈端洪著:《制宪权与根本法》,中国法制出版社2010年版,第311页。

景下,陈端洪将宪法精神界定为“由富强到自由”的动态演进。<sup>[16]</sup> 富强,既包含政权建设,也包含社会经济现代化建设,归根结底是具有中国特色的社会主义国家的建设;但自由的概念仍需进一步论述,除了个人意思自治、民告官的权利和社会领域的独立之外,是否还指向共和意义上的政治自由?对此,高全喜提出了历史主义的规范主义,既反对将宪法精神等同于政治现实,也反对仅仅局限于现行宪法的文本含义,而主张回到中国近代百年宪政的历史,结合其中的共和演进线索来理解宪法精神。在他看来,不仅“八二宪法”内在包含着由革命、改革和宪政构成的“革命和去革命化”的复调结构,而且其基调的走向恰恰贴合了百年宪政的共和主义主脉。<sup>[17]</sup> 换句话说,宪法精神不是由某一个宪法文本所决定的,也不是由某一时期的政治意识形态所决定的,而是直接根植于中国人民近代以来争取自由的历史进程和共和事业。<sup>[18]</sup>

在此背景下,宪法宣誓所设定、所实施的宪法精神是什么呢?为了理解这一点,必须认真对待全国人大常委会拟定的宪法宣誓词及其实质意义。草案的誓词为:“我宣誓,拥护中华人民共和国宪法,维护宪法权威,履行宪法职责,恪尽职守、廉洁奉公,忠于祖国、忠于人民,自觉接受监督,为中国特色社会主义伟大事业努力奋斗!”《宪法宣誓制度的决定》将其修改为:“我宣誓:忠于中华人民共和国宪法,维护宪法权威,履行法定职责,忠于祖国,忠于人民,恪尽职守,廉洁奉公,接受人民监督,为建设富强、民主、文明、和谐的社会主义国家努力奋斗!”所修改者既包括誓词内在结构,也包括具体的词语表达。对照之下,可以申说三点。首先,定稿体现了更为明显的语义结构,依次分为三个部分:一是“忠于中华人民共和国宪法,维护宪法权威,履行法定职责”,属于法权层面;二是“忠于祖国,忠于人民”,主要属于伦理意义层面;三是“恪尽职守……努力奋斗”,主要属于普遍的道德层面。其次,在实质意义上,“拥护”改为“忠于”集中体现了“法权”对应的是宪法引领的“法秩序”及其客观性;“伦理”对应的是近代以来经由革命和改革所形成的新的“祖国”和“人民”,亦即中国人在民族整体层面对生活方式的选择——中华人民共和国,它既是政治国家,也是伦理国家,草稿和定稿都保持了这一内涵。最后,将“中国特色社会主义伟大事业”改为“富强、民主、文明、和谐的社会主义国家”,既缓和了“伟大事业”这一语义中的浪漫主义,又指向了社会主义道路的普遍性维度和世界历史意义。不过,这三层内容并非具有同等意义,尽管誓词的第一层内容对应宪法引领的法秩序,但这并不等于宣誓针对的就是宪法的全部原则,恰恰是通过后两个层面的进一步限定,宣誓所欲实施者才得以明确:一方面是中华人民共和国所包含的政治理想和伦理承担,另一方面是社会主义制度试图超越资本主义制度的各项任务。就此而言,在学理上,宣誓所指向的宪法精神可以将上述两位学者的讨论都容纳进来,亦即既要通过回溯中国近代以来的共和历程来理解宪法的政治理想和伦理承担,也要考察社会主义作为一种基础体制对中国当下宪制安排的客观作用,以及社会主义作为一种重要的现代思潮对政治秩序和宪法体制的普遍性

[16] 参见陈端洪:《制宪权与根本法》,中国法制出版社2010年版,第294-302页。

[17] 参见高全喜:《革命、改革与宪制:八二宪法及其演进逻辑》,《中外法学》2012年第5期,第907-926页。

[18] 参见高全喜:《政治宪法学视野下的宪法实施》,《天府新论》2016年第1期,第44-49页。

理解。

## (二) 宪法宣誓与人民主权

除了表述和结构上的修改,《宪法宣誓制度的决定》还将草案中的“向宪法宣誓”修改为宣誓人“左手抚按宪法”、“右手举拳”宣誓。虽然同样都是宪法宣誓,但这个简单的修改却具有实质意义,即宣誓的聆听者或见证者发生了变化。“向宪法宣誓”,意味着宪法被赋予仿佛神圣的位置,就像人们“对天发誓”中的那个“天”一样以拟人化的方式充当了宣誓的见证者,宪法以其本身的可见性和客观性成为了宣誓的聆听者。与此相比,“左手抚按宪法”则带来了更多的内容,它不仅包含着宪法的在场,而且更通过“手心”和“宪法”的触碰指向了那个不在场的聆听者。更具体地说,一方面,就意义转换机制而言,抚按宪法的“手心”指向的是宣誓者的“内心”,这与宪法宣誓本质上的社会动员性一脉相承,它们都试图直接诉诸人的主观意识;另一方面,此时的宪法不再仅仅是一个客观文本本身,而是变成了一种“中介”,宣誓者借此得以通达宪法背后的那个“主权者”。不在场的事物无法直接在场,它只能通过使在场的事物失去客观性而使自身在场;<sup>[19]</sup>因而,主权者不是借由宪法而在场,而是借由宣誓者对宪法的“告白”而在场。它隐藏在宣誓者与宪法“之间”,它是为聆听而来。

然而,谁是宪法背后的主权者,对此却有诸多争论。研究者基本都会同意,《宪法》第二条“中华人民共和国的一切权力属于人民”的规定意味着“人民”是宪法背后的主权者。从卢梭以来,人民主权已经成为现代政治普遍承认的基本义理,也基本是现代政治获得正当性的不二法门。但中国宪法和政制的特异之处在于,既有宪法序言所反复陈述的中国共产党对人民的领导地位,也有基于真理机制所建立的先锋队理论。<sup>[20]</sup>因而,必须从中国共产党与人民的关系入手讨论人民主权的复杂结构。从陈端洪提出“中国人民在共产党的领导下”是宪法的第一根本法,现在越来越多的学者开始承认这个“党—人民”构成的政制结构反映在宪法秩序里。陈端洪认为,中共作为执政党与人民主权的关系要放在“双重代表制”的框架下来理解,即“作为主权者的中国人民有两个代表机关,一个是中国共产党,具体落实为中共中央,一个是全国人大”,且“全国人大在共产党的领导之下”<sup>[21]</sup>然而,双重代表制与宪法的第一根本法之间却难以相容。道理并不难理解,在宪法结构上,如果一方面中国共产党是中国人民的代表,另一方面中国人民又处于中国共产党的领导之下,那就等于说“作为主权者的人民”处于“自身代表”的领导之下,哪怕这个代表相比于全国人大具有常在性,这在逻辑上也是自相矛盾的。究其实质,陈端洪所讲的“第一根本法”并不是某种宪法上的法(尽管他的依据是《宪法》序言),而是政治上的法,因而,

[19] 在场与不在场之间的关系,其实就是可见与不可见的关系,参见[德]施密特:《教会的可见性:经院学思考》、《罗马天主教与政治形式》,载施密特著《政治的概念》,刘宗坤等译,上海人民出版社2004年版,第45-86页。亦可参见刘锋的解读,刘锋:《政治与神学的平行性》,载刘小枫选编:《施密特与政治法学》,上海三联书店2002年版,第365-385页。

[20] 执政党对人民的代表与先锋队理论关系密切,参见翟志勇:《八二宪法的生成与结构》,《华东政法大学学报》2012年第6期,第84-85页;有关先锋队理论与群众路线的关系,参见汪仕凯:《先锋队政党理论视野中的群众路线》,《社会主义研究》2014年第6期,第42-48页。

[21] 陈端洪:《制宪权与根本法》,中国法制出版社2010年版,第25页。



“中国人民在中国共产党领导下”仅仅是揭示了人民主权的政治结构；亦即在政治层面，中国政制中的人民主权不是单纯的人民，而是在中国共产党领导下的“人民”。而在宪法意义上，他认为人民已经因宪法的定在几乎消解了自身，党因其在主权的政治结构中的位置而成为了人民常在意志的代表。

在此背景下，若要理解宪法宣誓所呼唤的聆听者，就必须理解人民主权从政治结构向宪法结构的过渡中，中国人民、中国共产党以及二者之间的引领关系发生了什么变化。在这个过渡中，人民的绝对性凝聚为宪法本身的有限性，人民代表大会成为人民在宪法上的化身，如《宪法》第二条所述，“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”；与此相应，党对人民的全面领导转换为执政党对人民代表大会的政治、思想和组织领导。执政党和人民代表大会的关系无法仅靠自身存在，而必须借助党和人民的原生关系来理解。在执政党的话语体系中，执政党不仅试图在理性上引导人民，而且希望在意志内容上代表人民，与此相比，人民代表大会指向的是人民意志的多样性，它只是在意志形式上让混杂性的、多样性的人民得以“呈现”。但正是因此，宪法宣誓显示出自身的力量，它借由宪法而指向宪法之外。因而，宣誓的聆听者既不是宪法结构中的执政党，也不是人民代表大会，而是因宪法而隐退的人民及其绝对性。也即是说，宪法宣誓的要害不是直接呼告人民，而是以宪法为中介召唤因宪法而隐退的人民。而且，人民不会真的到来，也不会以客观化的方式在场，它将在每一次宣誓响起时始终处于到来的途中，并借着宪法客观性的悬置而在场。

### （三）宪法宣誓与执政党的政治伦理

在宣誓结构中，还需解释宣誓者是谁。在《决定》中，宣誓者包括“凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员”，《宪法宣誓制度的决定》则进一步扩大了范围——“各级人民代表大会及县级以上各级人民代表大会常务委员会选举或者决定任命的国家工作人员，以及各级人民政府、人民法院、人民检察院任命的国家工作人员”。之所以要把“一府两院”包括进来，全国人大常委会副秘书长韩晓武在关于《宪法宣誓制度的决定》草案的说明中给出了理由：“树立宪法意识、恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命，不仅是对各级人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员的基本要求，也是对各级人民政府、人民法院、人民检察院任命的国家工作人员的基本要求。”同时，他也解释了之所以不把全部公务员纳入进来的原因：按照公务员法的规定，公务员不仅包括国家机关的工作人员，还包括党的机关、政协机关、民主党派和工商联等机关的工作人员，他们的工作性质、承担任务、履行职责都有显著不同，全部纳入似乎不太妥当；也就是说，宣誓者的身份是国家工作人员，其范围兼顾了代表性和规模适中两个方面。但这只是最浅显的层面。在根本上，“宣誓者是谁”的问题需要结合誓词内容和聆听者两个方面来理解。

在誓词内容上，它包含三个不断递进的层级，亦即一般的法权秩序（“履行法定职责”）、特殊的伦理意义（“忠于祖国”）和普遍的道德维度（“为建设富强、民主、文明、和谐的社会主义国家努力奋斗”）。宣誓者“国家工作人员”这一身份只是对应于、也只能承担起誓词的第一个层级。这并不是说国家工作人员不应该“忠于祖国”，或者不应该为社会主义而奋斗，而是指后两个方面的誓词所要求于宣誓者的情感并不是“国家工作人员”这

一概念的典型含义。因而,对于大多数宣誓者来说,他们身上除了“国家工作人员”,还有“中国人”和“中国共产党党员”这两个身份在起作用,它们分别承担着民族生活的伦理意义和社会主义道德普遍性的承诺。在此,需要重点解释的是“党员”这一身份。不可否认,人大及其常委会和一府两院选举或任命的国家工作人员并非全部都是党员,可能有民主党派人士、无党派人士、团员、群众。但是,且不说他们在宣誓主体中所占比例较少,更重要的是,“为建设社会主义国家努力奋斗”这一誓词在价值意义上来源于共产主义信仰,因而,如果宣誓者的身份是“团员、无党派人士、群众”,他们便通过这一誓词更加认同了这一信仰追求;如果宣誓者的身份是“民主党派人士”,政治认同的内在转换就是誓词对他们的某种潜在要求。这也解释了为什么誓词中的“富强、民主、文明、和谐的社会主义国家”这一表述并非直接源于宪法,而是来自于党章和社会主义核心价值观。<sup>[22]</sup>因而,誓词所要求的宣誓者并非只是国家工作人员,更包括他们身上应当承载的民族身份和政党认同。

在聆听者层面,则更为凸显宣誓者的党员身份和党性认同。既然聆听者是作为主权者的人民,是因法定在而消解了自身的人民,是宪法宣誓试图将之召唤而来的人民,而宣誓者就是发出呼告的召唤者,那么,要让宣誓发挥真正的召唤功能,就需要宣誓者拥有与“人民”相匹配的政治地位。在宣誓者的三重身份中,无疑只有“党员”这个身份能够“指向”这一政治功能。但就单个人的党员身份而言,也仅仅是“指向”这一功能,而还不能真正承载这一功能。从人民主权的政治结构与宪法结构来说,能够承载这一功能的只有执政党本身。如陈端洪所说,“中国人民在共产党的领导下”是宪法第一根本法,不管这一根本法从政治还是从宪法来理解,都展现了在理解“人民”时执政党所具有的决定性含义。党并不是主权者的一部分,她对自身的理解更侧重“引领”的含义,因而她更多地是将自身理解为卢梭意义上的“立法者”。既然当初是“立法者”引领人民立下宪法,那么现在也只有“立法者”能够借由宪法将其重新召唤。因而,一如冯象所敏锐指出的,宣誓者并非是以个人的身份宣誓,而是作为执政党的一员并代表执政党向人民立誓。<sup>[23]</sup>

进而言之,宣誓者的三重身份和宣誓词的三个层级并不仅仅是一种仪式符号,它们也意味着三种不同的内在情感,亦即宣誓的过程就是宣誓者从法定职责、民族情感到政党伦理的认同转换和信仰提升的过程。同时,在这三者的转换中,执政党的政党伦理是最为根本的一环;因为它不仅是前两者的最终落脚点,而且直接呼应着对聆听者——“人

[22] 《宪法》的表述是:“富强、民主、文明的社会主义国家”。党章的表述是:“富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家”。社会主义核心价值观是:富强、民主、文明、和谐;自由、平等、公正、法治;爱国、敬业、诚信、友善。关于这一句誓词修改的直接来源,参见 <http://eppcc.people.com.cn/n/2015/0720/c34948-27327407.html>,最后访问日期:2016年3月26日。

[23] 参见冯象:《宪法宣誓,人民监督》,《文化纵横》2016年第2期,第52-53页。在此或许会产生一个疑问,一方面是执政党通过宪法向“人民”宣誓,而另一方面,本文又曾论证宪法宣誓作为一种社会动员是在向人民弘扬宪法精神、向人民普及宪法意识,这似乎会产生一个矛盾:亦即执政党仿佛是在向并不具备宪法意识的“人民”立誓说要遵守宪法。但是,这个矛盾仅仅是表面性的,因为从卢梭确立人民主权这一基本原则开始,一般而言的“人民”其实就具有了被动和主动两个方面:当其被动时,人们是以法律之下的国民形态存在;当其主动时,人们是以政治意义上的公民存在,公民的群体形态即是真正意义上的“人民”。因而,社会动员所指向的是被动意义上的国民群体(为简便计,本文有时也以“人民”笼统称之),而宪法宣誓的誓言则是在召唤主动和严格意义上的“人民”。

民”——的政治承诺。有关宪法宣誓的文件鲜明地展现了这一点。在《决定》中，强调的是执政党“要恪守以民为本、立法为民理念，贯彻社会主义核心价值观，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护”。同样，在宣誓词中，强调的是宣誓者要“接受人民监督，为建设富强、民主、文明、和谐的社会主义国家努力奋斗”。不管是“以民为本”，还是“接受人民监督”，都表明了对中国共产党而言，政党伦理不是别的，而就凝结在“为人民服务”这一根本宗旨之中。不过，“为人民服务”并不是一种简单的执政态度，更是一种人格要求，因为它的目的是为了带领中国人民实现一种基于“历史真理”的社会主义共和国，甚至是共产主义社会。在这个意义上，“为人民服务”及其所包含的“公仆”形象是执政党基于共产主义信仰而对自身提出的伦理要求，也是其始终邀请“人民”加以见证的日常伦理实践。因而，通过宪法宣誓，执政党不仅得以向人民重申自己的政治伦理，而且更进一步邀请“人民”担当这一伦理实践的监督者和见证者。不止于此，全国人大常委会对宣誓场景的要求还表明其试图激活政治伦理的历史维度。《宪法宣誓制度的决定》中要求“宣誓人应当左手抚按《中华人民共和国宪法》，右手举拳，诵读誓词”，同时，“宣誓场所应当庄重、严肃，悬挂中华人民共和国国旗或者国徽”。当我们把这一宣誓形象放置于悬挂国旗或国徽、且庄严肃穆的场景中，它指向的就不仅仅是对宪法之外的“主权者”的邀请，而且还试图将当下的宣誓者与国旗、国徽中所凝结的人民追求自由、共和的历史关联在一起，亦即将当下的执政党与执政党带领人民进行革命、建国和改革的历史关联在一起，进而用已经受过历史检验的政治实践、人格形象激活政党伦理。正是因此，一如国旗中所凝结的历史实践，宪法宣誓实效如何、可信与否，也皆取决于能否获得聆听者、监督者和见证者——人民——的认可。

在此背景下，可以重新来思考宪法宣誓是否需要包含一种追责和惩罚的机制。誓词内容包含三个递进的层级：一般的法权秩序、特殊的伦理意义和普遍的道德维度，这亦是要求宣誓者实现从法定职责、民族情感到政党伦理的认同转换和信仰提升。就宣誓者个人而言，无论是上述哪一个层次的承诺，因其是社会示范性与政治宣称性的承诺，所以就不可能在未实现承诺时导致严格的法律责任。宪法宣誓制度的追责只能是政治问责。如何建立规范的现代政治问责机制并不仅限于宪法宣誓制度，而是涉及更广泛、更深入的整体性制度改革和顶层设计，在此不拟展开。可以申说者，仅限于指出以下两点。其一，就当下的政法实践而言，宣誓者个人的政治问责主要是通过执政党内部的检查监督机关——纪律检查委员会——来实现的。具体到宪法宣誓制度，可以这样来理解，当宣誓者作为执政党的一员并代表执政党向人民立誓时，对誓言进行直接监督和直接问责的并不是被召唤的人民，而是组织化的执政党整体，具体而言就是执政党自身之内的“纪律检查委员会”。其二，如果宪法宣誓制度在整体上是执政党通过宪法向人民所立的誓言，那么，执政党作为整体也同样会涉及政治问责问题。就当下的政法实践而言，整体的问责也是通过执政党自身来完成的，也就是说，对执政党某个成员的问责既包含了对其个人的追究，也指向了对执政党整体的整顿和净化。这意味着虽然宣誓者个人没有实现其誓言或者违背其誓言并不会直接给执政党整体带来明确的法律责任，但在根本的政治意义上，这无疑会被执政党视为是对其群体政治伦理品格的耗损，因而必须有所矫正和补救。究其

实质,这源于对于执政党而言,其成员既是一个个体,也是整体的一个有机部分,所谓组织化者,其意在此。

## 四 宪法、历史与社会生活

无论是强调宪法宣誓制度的社会动员性,还是展现宣誓结构中执政党如何通过宪法向人民重申自身的政治伦理,都只局限于执政党自身的知识话语和政法逻辑,其有效性也更多地属于“应然”意义上的预设。为使执政党的政治伦理不断获得“实然”意义上的实践性,并以恰当的方式与法治实践搭建起互动的关系,就有必要考察政治伦理与宪法之间的张力。首先,在宪法宣誓的结构中,“宪法”的位置并非无足轻重。上文已指出人民的重新在场以宪法客观性的悬置为代价,同时,也分析了在宣誓者代表执政党向人民立誓的意义上,宪法将不得不缩减为誓词的“通道”;因而,最终的结果似乎意味着“宪法”在宪法宣誓制度中的尴尬处境。但是,宪法宣誓终究仍然是“宪法”宣誓,它既包含了“向宪法宣誓”,也包含了“通过宪法来宣誓”。宪法即是结构化的人民,因而,宪法宣誓既是向结构化的人民宣誓,也是通过已结构化的人民而向“人民本身”宣誓。就此而言,“宪法”之所以在宣誓中呈现为“中介”,并不是因为宣誓结构对它的扭曲,而恰恰是源自人民与宪法之间的辩证结构:宪法是人民意志的定在,宪法的精神则指向人民意志的生生不息。如果说当初是中国共产党引领人民立下宪法,那么,现在宪法宣誓对这一原初经验的重温 and 更新能否起效,就不仅要看到当下作为整体的人民,而且也取决于宪法及其精神指向。在这个意义上,宪法宣誓及其推到前台的执政党的政治伦理,必须以人民和宪法之间的辩证结构为前提。

其次,人民有生生不息的意志,宪法便是其生命历程的记录;但“记录”仅仅是外在视角的描述,对身处历史之中秉持内在视角的“人民”自身而言,记录便是自我规范,是对“自身为何”以及“应当为何”的反思和界定。因而,宪法宣誓所涉及者,并不仅仅是“八二宪法”,也不纯粹是“五四宪法”以来的所有宪法文本,更重要的是这些宪法共同展现的人民在历史中的精神走向及自我规范性。有学者敏锐地看到了这一点,并称之为“历史主义的规范主义”,<sup>[24]</sup>或宪法上的“生命—结构主义”。<sup>[25]</sup>在此背景下,就必须考虑“八二宪法”及四次修正案对宪法精神走向的重新界定,即一方面对“七五宪法”和“七八宪法”进行了拨乱反正,另一方面又以回归“五四宪法”的方式接续了中国百年来的共和历程。<sup>[26]</sup>因而,对于宪法宣誓而言,其所重申的“为人民服务”的政治伦理就必须贴合宪法历程的整体精神。同时,考虑到宪法历程的复杂性和现行宪法内部多种精神之间的紧张,政治伦理的许诺若要不仅仅停留在意识形态层面,就必须直面上述多种精神所带来的挑战。

[24] 高全喜:《革命、改革与宪制:八二宪法及其演进逻辑》,《中外法学》2012年第5期,第923页。

[25] 高全喜:《政治宪法学视野中的八二宪法》,《清华法学》2012年第6期,第36页;《政治宪法学的兴起与嬗变》,《交大法学》2012年第1期,第22-43页。

[26] 有关“八二宪法”的特征及其在建国以来宪法文本中的位置,参见翟志勇:《八二宪法的生成与结构》,《华东政法大学学报》2012年第6期,第76-88页;周林刚:《八二宪法与新宪法观的生成》,《华东政法大学学报》2012年第6期,第89-95页。

最后,人民的存在方式有多种,其结构化形态是宪法,而其非结构化形态是公民的整体生活,亦即社会的普遍民情。在卢梭的意义上,民情风尚是铭刻在人们心中的法律,是一个国家真正的宪法,并构成了其他一切法律生生不息的源泉。事实上,无论是理解人民与宪法的辩证结构,还是理解宪法内部多种精神的冲突,都必须以理解社会民情为根本。一方面,并不存在超越于历史和具体生活的“人民”,人民与宪法之间的辩证关系本质上是社会民情与宪法之间的关系;另一方面,宪法内部多种精神的紧张并不纯粹是不同观念之间的冲突,而是代表了社会普遍民情中多种形态的人心经验。而且,更重要的是这些不同的经验都有其生活方式的正当性,既有集体主义精神的遗留,也有改革开放以来经济活动所释放的人性欲望的诉求,当然更包括近代以来个人自由的扩展,可谓“中西古今”以内在经验的方式交错丛生于一身。在这个意义上,既然宪法宣誓的聆听者——人民——有着多样的面目,那么,执政党政治伦理的实现就必须面对这一复杂局面。但无论如何,对人民的召唤、对政治伦理的激活,都不能简化为对某种教条的意识形态的重申。作为政治担纲者,执政党既需要理解当下社会生活所蕴含的正当性和复杂性,也需要结合宪法及其历史所累积的规范性,让“为人民服务”在法权秩序中获得具体丰富的内容。

[本文为2015年北京市社会科学基金重大项目“我国宪法实施制度的改进与完善”(15ZDA02)和中国青年政治学院青年教师学术创新支持计划课题“卢梭的人民主权理论研究:以法权结构为中心”(189100140)的研究成果。]

---

[**Abstract**] Researches on the existing practice of constitutional oath should be carried out either from the perspective of comparative law, with emphasis being laid on the significance of its compatibility with international standards, or by focusing on concrete oath-taking procedure and the improvement of institutional design. This author treats constitutional oath as social mobilization in the sense of popularization of law, explores its inherent association with popular sovereignty and its significance in activating and updating the political ethics of the ruling party, and comes to the following four conclusions: firstly, the constitutional oath system has three dimensions: political process, legal process and the process of social mobilization. Political process is its cause, legal process its form, and the process of social mobilization its essence. Therefore, constitutional oath is not a legal mechanism for imposing legal obligations on the oath-taker, but a kind of social ritual for showing certain sentiment; secondly, constitutional oath means not only “taking an oath to the constitution”, but also “taking an oath though the constitution”. The recipients of constitutional oath are no longer merely the constitution, but also the “people” who are present though the constitution; thirdly, the subject of constitution oath represents not only himself as an individual, but also the ruling party and reaffirms to the people its political ethics; and fourthly, in order to activate the political ethics of the ruling party, we must face the internal complexity of the constitution, history and social life.

---