

# 宪政秩序论略

余 伟

作 者 余伟，武汉大学法学院研究生，武汉，430072  
关键词 宪政秩序 宪政实体 宪法规范 权力控制 民主 人权

提 要 宪政秩序是一种民主政治秩序。一定社会的宪政秩序以其特定的宪政实体、宪法规范及宪法至上的权威作为基本构成要素。构建宪政秩序是一项宏大的社会政治法律工程。我国的宪政秩序只有克服政治社会方面的不利因素，才能实现宪政秩序的巩固完善和良性运作。

宪政秩序是现代社会政治文明的重要标志。宪政秩序是一种民主政治秩序，是民主存在的一种基本形式。它不仅是宪法、宪政的价值追求，而且是现代政治法律社会的基础。尽管不同社会、不同国家和不同时代的宪政秩序并不一定相同，但其建立和发展却存在着共同的规律。本文仅对宪政秩序构建、运作及其价值的共性进行探讨。

## 一、宪政秩序的基本构成要素

宪政秩序的构成要素是整个宪政秩序系统的基础。对宪政秩序构成要素的深入探究，有利于我们对宪政秩序本质有一个更为透彻的把握，对宪政秩序的建立和完善具有重要的意义。宪政秩序构成的基本要素主要有：宪政实体、宪法规范、宪法至上权威等三个要素。

（一）宪政实体的存在是宪政秩序实现的最基本的载体要件。作为现代社会最高的政治法律秩序的宪政秩序其产生、存在和发展都与宪政秩序的载体——宪政实体紧密联系着。

首先，宪政实体作为载体是宪政秩序的基本条件。在奴隶社会、封建社会里，奴隶主、封建主的存在，形成的社会秩序必然是专制秩序。在现代社会中，宪政实体的形成必然导致宪政秩序的产生。宪政实体作为宪政秩序的载体，笔者认为它主要是由宪政主体组成，并且是一个多元化的结构。它主要包括公民、国家机关、政党和其它利益集团及组织等宪政主体。宪政主体之间相互作用，必然产生宪政关系，这些宪政主体之间的关系，在一定条件下，相互作用，达到一种平衡状态，形成一定的秩序，这种秩序就是宪政秩序，这个过程也是宪政秩序形成的实质过程。其次，宪政秩序的存在也是宪政实体存在的有序性的结果。宪政实体之所以是“实体”，是因为它的存在总是与宪政秩序联系在一起的。宪政实体作为载体，当它处于有序状态时，宪政秩序就会存在；当它处于无序或失序状态时，就会导致宪政秩序的破坏。宪政实体也离不开宪政秩序，宪政

实体只能在宪政秩序中存在。而由于宪政主体对各自利益的不断追求，必然会导致宪政主体及其关系的不断发展。当旧的秩序不适应宪政主体这种变化、发展的要求时，就会遭到破坏，新的秩序随之就会建立起来。这样就导致了宪政秩序的变化和发展。当然，宪政主体之间的相互作用，必须在一定限度内，在一定的尺度下进行，才能形成宪政秩序。这种尺度就是宪法规范。宪法规范是宪政主体的行为准则，是宪政秩序形成不可缺少的一个要件。

（二）宪法规范是宪政秩序的内核要素。如果说宪政实体是宪政秩序的载体要素，是建构宪政秩序的前提条件，那么，宪法规范作为规范宪政秩序的实际内容，是宪政秩序形成的准则。作为秩序的本性，本身就与规范联系在一起的，是强调人们行为的规范性和有序性，使全体社会成员的行为朝着功能确定、整体协调的方向发展。一定的宪政秩序总是同一定的宪政行为规范相联系的，宪政秩序离不开宪法规范；宪法规范的功能是使宪政主体按照宪法规范进行宪政活动，规范宪政主体的行为，使其保持在有序的状态。

宪法规范对宪政秩序的形成具有指导作用。一般来说，宪法规范与宪政秩序是紧密联系的，即有什么样的宪法规范，就有什么样的宪政秩序。如资本主义国家的宪法规范，必然形成资本主义的宪政秩序；社会主义国家的宪法规范，也必然形成社会主义的宪政秩序，而不是相反。在另一方面，真正的宪法规范是宪政运动的结果，是在宪政运动中提炼出来的，对宪政行为具有规范和指导作用。宪法规范是宪政行为的准则，是宪政秩序形成的依据，宪法规范与宪政在现实社会的表现是一致的。当宪政实实在在地实施宪法规范时，宪政是真实的，作为其依据的宪法规范也是真实的，也会形成真实的宪政秩序。反之，如果宪法脱离现实，宪政必然脱离现实，宪政秩序不可能真正形成。真正的宪政秩序必须以真实的宪法规范为指导才能形成。总之，宪政秩序离不开宪法规范，没有宪法规范作为准则和指导，就不存在宪政秩序。但是，二者又不是同一层次的概念。宪法规范就其表现来说是主观的，属于意识形态范畴，而宪政秩序则是宪法规范发生作用的过程和宪政关系的结构状态，具有客观的表现形式，是一种社会存在。因此，宪政秩序是主观与客观的统一。

（三）宪法至上权威是宪政秩序实现的中心环节。宪法规范是宪政秩序实现的必不可少的要件，但离开了宪法至上的权威，宪法规范就会同宪政脱节，就不可能形成宪政秩序。因此，宪政秩序与宪法至上权威是密不可分的，宪政秩序的形成和存在必须以宪法至上权威为基本要素。

首先，宪法至上的权威能使宪法规范在实践中得以实现，使宪法规范真正成为宪政秩序实现的准则。在人类社会，无论何种社会形成，总会有一个具有至上的权威存在。然而，不同的权威，在社会中形成的秩序又不一样。在奴隶社会中，“一切皆从天子出”的天子至上权威和在封建社会里，“天下事无大小皆决于上”的君主至上权威，导致的都必然是专制社会的秩序，不可能是宪政秩序。在现代社会中，公众心目中认同的最高权威如果不是宪法，宪法就不可能在社会实践中得到实施，宪政秩序在这个社会也就肯定不会存在，因为宪政秩序是宪法规范实施的结果。因此，要想在社会中建立起宪政秩序，就必须树立宪法至上的权威。其次，宪法至上权威是宪政秩序实现和存在的根本保证。在宪法至上权威下，它可使社会成员形成“共同意识”、统一的价值标准和行为模式，达到宪政秩序下的整合。宪政又是宪法的实施。因此，宪政的权威来自于宪法的妥协和公认，这是导致宪法至上权威整合功能出现的重要因素。宪法至上权威的整合功能不只是消灭社会成员的意识、价值观等方面的差异，而更重要的是为人们提供统一的价值标准。因此，宪政秩序实现的重要方面是宪法至上权威与宪法规范必须联系在一起，使人们的行为统一在宪法规范中，按照一定的宪法规范标准来协调宪政主体的行为关系，围固宪政秩序，以避免与宪法至上权威的行为评价标准相冲突，从而在根本上保证宪政的有序性不遭受破坏。

## 二、宪政秩序实现的运作模式

宪政秩序作为人类的一种高级的社会秩序，是静态与动态的统一。然而，宪政秩序的价值，不在于它的静态构成，而在于宪政秩序的良性运行。静态构成服务于宪政秩序的运作，以宪政秩序良性运行作为目标。

其根本点则是对权力的控制,即以权力控制模式作为宪政秩序运作的基本模式。人类的共同生活中,为了对共同利益的保护和公共事务的管理,而产生了社会的公共权力,并随着国家的出现,而转变为国家权力,成为一切国家的基本要素。然而,这种权力一经产生,便具有相对的独立性,并且权力具有扩张性、侵略性、腐蚀性特点,任何一种不受制约的权力最终都会成为社会的毒瘤,形成权力的异化。因而,对权力的产生、运行进行不断的、严格的控制,防止权力的异化,显得十分必要。

宪政秩序是一种民主政治秩序,民主就意味着国家的权力属于人民。但是,由于我国地域广阔、人口众多、科学水平不够发达,则决定了国家权力的所有者不可能直接地经常地行使那些属于自己的权力,而只能实行间接民主的代议制。这种体制最直接的结果就是在国家权力所有者和国家权力的行使者之间存在着某种程度的分离。因此,在宪政秩序中,国家权力所有者的转换,使得对权力的控制成为必要和可能。

首先,权力控制是以权利制约权力秩序的模式,是宪政秩序的内在精神。权利与权力是民主宪政条件的一对基本的政治矛盾,也是宪政秩序的核心范畴。在奴隶社会、封建社会的君主专制制度下,国家的一切权力属于君主或少数贵族,人民的利益被剥夺,权利得不到保障,权利与权力失去了平衡。因此,也就不可能建立权利制约权力的模式,进而也就不可能有宪政秩序的出现。资产阶级革命胜利以后,人民主权原则得到确立,意味着“国家的一切权力属于人民”。因而,在现代国家中,国家权力是公民权利在深层次上的特殊存在形式。在现实性上,国家权力统一于公民权利的主要表现,是国家权力派生于和从属于公民权利,由公民通过权利的行使明确授予的。在宪政秩序下,国家权力是公共利益的体现,是公民个体利益的一般存在形式和实现条件,也是人民实现其意志的根本形式。国家权力具有比公民权利更直接、更强烈的利益属性,包含更多的实现利益的必然性,并且公民权利本身的存在和实现,也离不开国家权力的保护。因此,保障权利的实现,确立公民权利制约国家权力的关系,使所有的人都来执行监督和监察的职能,是宪政秩序产生的政治动因。

宪政秩序运作的基础是公民权利对国家权力的有效控制。国家权力失控于公民权利最严重后果是破坏甚至颠覆宪政秩序。在一定的社会历史条件下,公共权力的膨胀必然导致公民权利的萎缩。当国家权力的膨胀,使其不受公民权利的控制,不再服务于公民权利而成为其主宰时,宪政秩序的系统就会遭受破坏。所以在宪政秩序下,公民权利必须对国家权力进行强有力的监控,以保证国家权力不偏离宪法规定。这种监督的前提条件是公民权利必须足以约束国家权力。

权利与权力的平衡状态是宪政秩序运行的前提条件。强调权利对权力的制约,并不是没有止境的。在社会权利结构中,若国家权力比重过于小,公民权利的比重过于大,就会导致政府失能的不良后果,宪政秩序同样会因此得不到保障而遭受破坏;如果相反,又会形成本末倒置,公民权利无法有效约束国家权力,反而被国家权力所扼制。在民主制下,权利与权力的平衡状态是宪政秩序正常运作的基本保证。

其次,权力控制是以权力制约权利的秩序模式。在现代民主政治秩序下,公民权利对国家权力的控制,主要是对选举权的行使来直接控制国家权力的产生。但是,国家权力一旦产生之后,公民权利对国家权力的控制,则最终是通过权利对权力的制约来达到目的。国家权力之间的制约是一种全方位的,既有横向的国家权力之间的制约,如国家立法权、行政权、司法权之间的相互约束和平衡;又有纵向的国家权力之间制约,即国家权力中总体权力与部分权力之间的制约关系。

权力作为一种支配力量,其价值主要指秩序,而这种秩序实现的主要形式是权力的相互制约。权力的相互制约是通过强力与强力的对抗和协调来达到对权力的控制,能够克服在实践中,权利制约权力存在的力量不足现象,能达到强化主权、优化权力结构的良好效果。权力的互相制约通过国家权力的适当分立与结合,既能保证政府内部的有机配合,又能相互牵制平衡,使任何权力机关都不能够真正掌握绝对的权力,从而在总体上将国家权力限制在一定范围之内,不致产生权力极度膨胀,侵犯公民权利的局面。所以,这种模式不仅控制了权力的权利的侵害,也实现了权利制约权力的目的,使之能够达到较好的控权效果。

综上所述,只要国家和政府存在,权利与权力的矛盾随时都可能产生。权力的运行及结果与权利的自身相背离就出现侵犯公民权利的权力异化现象。因此,对权力合理的控制,保证权力的良性运行已是宪政秩序

的基本要求。如何对权力进行控制，不同的国家选择了不同的方案。然而，以法律规范和约束政府的权力来保障公民的权利，这是对权力控制的一个基本途径。按照这一点，在主体方面，法律通过设定政治组织以及人民对权力运作的监督、控制权，形成权力监控的秩序；在目标方面，建立权力运行的良性秩序，使权力运行处于稳定、均衡及有规则状态，保证权力的运行既体现公共利益，又符合效率原则；在手段方面，则是以权利制约权力，其实质在于使每一个国家机关违法行使权力时，都可引起其他国家机关的反对，使权力运行有序化和平衡化，从而达到宪政秩序的良性运作。

### 三、宪政秩序的根本价值追求

宪政秩序的价值是宪政秩序的生命之所在。对秩序自身价值的追求，是人类社会这种秩序产生的内在动因、依据和最终归宿。宪政秩序涉及国家政治、经济、文化等社会生活的各个方面，其价值内涵必然呈现出多元化和多层次性。然而，笔者认为，只有民主和人权才是宪政秩序区别于专制秩序最根本的价值追求。作为宪政秩序的根本价值，至少应该包括以下几个方面的内容：

1. 民主是宪政秩序产生的根源和基础。民主的基本原理，是一切权力属于人民，民主的普遍化和制度化只有在宪政秩序中才能得以实现。在奴隶社会、封建社会，国家的权力属于奴隶主、封建主个人，人民处于被压迫、被统治的地位，根本无民主可言。因此，只有专制秩序的存在，而无宪政秩序的产生。随着资本主义经济的发展和资产阶级革命的胜利，人们要把革命斗争中取得的政治上的民主事实保护起来，必然要反对专制秩序的继续存在，取而代之的民主宪政秩序就应运而生了。2. 民主是宪政秩序运作的前提和基础。在宪政秩序中，人民对权力的控制主要是通过法律实现的。民主即多数人的统治。因此，法律之所以必须而且能够支配权力，是因为它所表现的是多数人的意志。也就是说，民主的统治形态是法律支配权力的逻辑起点，也是宪政秩序正常运行的基础。3. 民主是宪政秩序的核心内容。宪政秩序是民主与秩序的完美结合。宪政秩序具有一种整合功能，能够调和宪政社会内部存在的矛盾冲突，使其保持在秩序内，不致于破坏宪政秩序。而这种整合功能则是依靠民主来实现的，因此，民主是宪政秩序实现的实质所在。4. 人权是宪政秩序运作的必然结果。尽管从统治形态的角度来说，在宪政秩序中，权利支配权力是民主的必然要求，但从权力的角度来看，对权力的控制则是为公民的权利和自由提供了保障。从事物的性质上来说，权力总是倾向于无限制的扩张。而权力的扩张，首先遭受其害的就是人权。因此，民主宪政的基本内容就是国家权力的分立和对人民利益的反映，通过法律规范控制权力，以保障人权，最终达到国家权力回归于人民。总之，民主和人权是宪政秩序产生的驱动力，是宪政秩序的根本之所在。因此，一个国家要实现宪政秩序，首先必须要对宪政秩序的价值有清楚的认识，为宪政秩序的建构明确方向，然后才可能建立起真正的宪政秩序。

综上所述，建构宪政秩序是一个宏大的社会政治法律工程。只有把宪政秩序的构造要素、运作模式及其价值有机地结合起来，互相促进，这项工程才可能取得预期的民主政治效果，也能达到这个秩序系统的稳定和发展，从而为社会经济的持续发展提供保证。当前，我国宪法秩序的建立和发展还存在着一些问题：1. 社会经济的飞速发展，宪政至上的权威因历史的原因，没有得到充分的展现，不能适应经济发展的需要。宪法规范相对于经济的发展，也有滞后的现象，出现了内容和体系不够完整的情况。2. 权力控制也出现不力的情况。权力分工不明、自由裁量权过大，是导致权力运行失控的主要原因。作为统一行使国家权力的人民代表大会职权虚化，无法按宪法和法律的规定行使对行政、司法的监督权，并且，司法机关缺乏独立行使职权的制度保护，发挥不了作为一个独立的、对等的权力实体对行政权的有效约束作用等，这些都是权力失控的重要原因。这些问题是我国实现宪政秩序的主要障碍。这些障碍的消除，也就成了我国宪政秩序实现的关键之所在。