

新时代首次修宪的法理基础

◇ 郭 晔 张文显

一、中国特色社会主义宪法观构成修宪的前提性法理

修改宪法作为国家政治生活中的一件大事,关系全局,影响深远,是国家各领域变革的指南针,是社会各环节运转的发动机。从法理逻辑上,修或不修、可改与可不改取决于特定时代和国情下的宪法观。

(一)宪法是国家的根本法

宪法是国家的根本法,表明了宪法在国家法律体系中的统帅地位。宪法是根本法,并不是说宪法就是一部法律大全,而是说它是国家法律体系的根基,它像是国家法律的一颗种子,蕴含着法律的一切基因,国家法律就是这颗种子有逻辑有秩序的展开。宪法是根本法,还意味着国家的一切重要活动都必须“于宪有据”,宪法是一切行为的逻辑大前提,是一切权力的初始来源,是“基础规范”。宪法的根本法特质,使得中国特色社会主义法律体系的完善要从宪法入手,使得中国特色社会主义事业和人民福祉的法治保障要从宪法起步。新时代坚持和发展中国特色社会主义的总目标、总任务、总体布局、战略布局和发展方向、发展方式、发展动力、战略步骤、外部条件、政治保证等,必须获得根本法的认可,才能在法治的轨道上迈出稳健的步伐。

(二)宪法是治国安邦的总章程

宪法是治国安邦的总章程,体现出宪法在治国理政中的杠杆作用和执政活动中的纲领属性。它包含两个层面的意义:第一,宪法规定国家内部各种关系和国家权力体系,为国家治理提供法律指南;第二,宪法本身就是“国家治理体系的基石,是国家基础性治理制度的定型化”,体现出国家治理能力的现代化水平,为国家治理提供法治资源。习近平总书记创造性地赋予“总章程”新的时代精神,多次指出

“宪法是治国理政的总章程”,把“总章程”的定位从第一个层次提升到第二个层次,就是突出了宪法在国家的动态治理中应起到的作用,使宪法不仅面向过去确认实践经验,而且面向未来指引治理方向。

(三)宪法是依法治国的总依据

宪法是依法治国的总依据,突出了宪法在全面依法治国、建设社会主义法治国家中的导航功能,是对宪法之根本法观念的再次升华,是对依宪治国和法治中国建设的法理凝练,是对法治运行中宪法实施的科学认识。中国特色社会主义法治体系的每个方面都离不开宪法,法律规范体系的基石是宪法规范,法治实施体系的关键是宪法实施,法治监督体系的保证是宪法授权,法治保障体系的前提是宪法统领的法律制度体系,法治体系的良性运行来源于良好宪法的有效驱动。同样,建设社会主义法治国家,就必须坚持在法治的轨道上推进改革,尤其要保证法治领域的重大改革于宪有据,增强改革的合宪性和公信力。

(四)宪法是党和人民共同意志的结晶

习近平总书记关于“宪法是党和人民共同意志的结晶”的论断,阐明了党的意志、人民意志、国家意志的有机统一,揭示了社会主义宪法的阶级属性。共同的阶级属性决定了党、人民、国家在意志和利益上的统一性,而宪法作为国家意志的法理载体,当然也就凝结了党和人民的共同意志。

三种意志的统一性正是通过宪法实践得以实现的:党领导人民制定和修改宪法,把党的主张和人民的意志通过国家权力机关融合在宪法文本上,党领导人民实施和遵守宪法,把党和人民的共同意志落实在法治运行中。但是,这三种意志并不是自然生成的,也不是一成不变的,而是在党领导人民进行社

会主义建设和改革实践中不断发展的,体现着广大人民群众的利益需求,并很大程度上依赖于社会主要矛盾的转变。

(五)宪法是时代发展的写照与引领

我国宪法制定和修改的每一步,都与时代主题相伴、与时代发展同步、与时代需求相应。修宪历程真实记录了我国自新中国成立以来社会变迁,描绘了我国社会主义革命、建设、改革的前进道路,是时代发展的一个缩影。

宪法记载着时代前进的轨迹,时代也培育着宪法的成长。在新的时代需求下,宪法只有不断适应新形势、吸纳新经验、确认新成果,才能跟上时代前进的车轮、保持持久的生命力、实现与社会的良性互动。本次修宪是对现行宪法的第五次修改,是在新时代坚持和发展中国特色社会主义的时代主题下展开的,确认了十八大以来统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局新成就新经验,同时也必将引领“两个一百年”奋斗目标的实现和中华民族的伟大复兴。新的时代课题蕴含着新的历史使命,新的历史使命呼唤着宪法迈出新步伐。

二、总体要求和基本原则彰显修宪的程序性法理

修宪不是一个简单的动作,而是一个动态的制度运行过程,也是一个宪法法理逐渐实现自身的过程。在修宪伊始,党中央就提出了修宪的总体要求和基本原则,总体要求的核心是把党的十九大确立的、党章已载明的党的主张、基本理论、基本方略、大政方针转化为根本法规定,实现宪法与党章有机衔接、相辅相成;基本原则是坚持党对宪法修改的领导,依法按程序推进宪法修改,充分发扬民主、广泛凝聚共识,坚持对宪法作部分修改、不作大改。

(一)坚持党的领导,掌舵修宪方向

我国宪法的政治根基是中国共产党的领导,坚持这个根基不动摇,是修宪最大的政治原则和底线要求。党中央集中统一领导为修宪指明了正确方向,避免了政治风险。本次修宪始终没有离开党中央集中统一领导和部署。正是在党中央集中统一领导下,此次修宪旗帜鲜明、立场坚定、方向精准、线路清晰、高效有序。

(二)充分发扬民主,广泛凝聚共识

在我国,宪法具有人民性,人民主体地位是宪法的原则,人民共同意志是宪法的灵魂,维护和发展人民根本利益是宪法的目的。因而,修宪也是民心工程,必须为了人民、依靠人民,反映人民意志,得到人民拥护。

民主原则贯穿此次修宪始终:一方面,人民代表大会制度确保修宪权牢牢掌握在人民手中。另一方面,最大范围征集修宪建议,听取人民意见,为修宪争取了最大支持。充分发扬民主,广泛凝聚共识,使修宪最大程度上实现了人民主体性价值,让修正案代表了最广大人民的根本利益,从程序上夯实了宪法的价值根基。

(三)尊重科学规律,彰显国家法理

本次修宪尊重宪法的稳定性、继承性和权威性,以问题为导向,从实际出发,科学运用了“变”与“不变”的辩证法,既尊重宪法修改的历史规律,又坚持宪法自身的法理逻辑,做到稳定而不僵化、继承而不守旧、创新而不否定。修宪立足于科学的分析和判断之上,反映了党和人民对历史、时代、实践和法理的理性认识。

从修宪形式上来说,本次修宪依然采用了1988年以来的修正案方式,保持了现行宪法的有效性和稳定性。从修宪方法上来说,此次修宪坚持对宪法作部分修改、不作大改的原则。第一,对各方面普遍要求修改、实践证明成熟、具有广泛共识、需要在宪法上予以体现和规范、非改不可的进行适当修改,使宪法能够适应新形势新需求新实践,保持活跃的开放性和持久的生命力。第二,对可改可不改、可以通过有关法律或者宪法解释予以明确的,原则上不改,最大限度地保持宪法的稳定性、安定性。第三,对不成熟、有争议、有待进一步研究的不作修改,体现了党中央在修宪问题上求真务实、慎之又慎的科学态度。

(四)严依法定程序,维护宪法权威

守程序是法治之始,是法治区别于人治的首要特征。修宪严格依法按程序进行,使党和人民的共同意志通过法定程序上升成为国家意志,既遵循了宪法发展的内在规律,恪守了宪法蕴含的法治精神,又维护了宪法的权威。

我国历次宪法修改的实践,已经形成了由党中央领导、全国人大主导、人民广泛参与的修宪惯例,实践已经证明了这种修宪工作程序和机制的科学性、有效性、成熟性。严格规范的修宪工作是中国特色社会主义政治优势的生动体现,是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的生动表达,既传递着实践智慧,又闪耀着理论创新。同时,本次修宪特别突出了修宪的神圣性,党中央用一次全会(十九届二中全会)专门讨论宪法修改问题,是有史以来的第一次,充分表明了党中央对修宪的高度重视、对宪法权威的尊崇。

三、宪法修正案体现修宪的实质性法理

“法律是治国之重器,良法是善治之前提”,这是对中国特色社会主义法治作为形式法治与实质法治相统一的法治模式的精辟定性。“法理是良法善治的晶体,良法善治是当代中国法理体系的精髓”,良法善治构成了中国特色社会主义法治的核心法理,奠定了此次修宪的法理根基。宪法修正案的问世,展现出新的时代特色,涵养着良法品质,为善治提供了条件。修宪的一小步,反映着中国法治在新时代征程中迈出的一大步。修正案的价值导向诠释着修宪的实质性法理,它们是新时代中国特色社会主义法治的内在价值要求,是社会主义核心价值观在宪法发展历程上的投射,是良法善治以宪法为契机的播扬和延伸。实质性法理不仅明示了修正案的外在价值,而且论证了其内在价值,即宪法自身的优质成长,是此次修宪真正的源头活水。

(一)党的指导思想增强宪法定力

党的指导思想是中国特色社会主义事业的灵魂,它随着国内外形势的变化和我国各项事业的发展而不断创新发展。党的指导思想转化为国家的指导思想、宪法的指导思想,体现了宪法与党章的同步更新、有机衔接,尤其是习近平新时代中国特色社会主义思想入宪,为宪法注入了时代精神,让法治建设有了定盘星。

习近平新时代中国特色社会主义思想入宪并非仅仅是一个概念或命题入宪,而是整个思想内涵注入到宪法之中。宪法修正案关于坚持和加强中国共产党全面领导、贯彻新的发展理念、倡导社会主义核

心价值观、推动构建人类命运共同体、设立监察委员会等内容,都闪耀着习近平新时代中国特色社会主义思想的光芒。

(二)党的领导地位铸就宪法本质

这次宪法修正案在宪法第一章《总纲》第1条第2款增加“中国共产党是中国特色社会主义最本质的特征”,丰富了我国社会主义制度属性和国体内涵,增强了党的领导意识,有利于落实党在社会主义现代化建设的各个环节和各个方面的领导,有利于发挥党的领导在全面依法治国中的保证作用,坚定中国特色社会主义政治的道路自信和制度自信。从形式上看,把党的领导从序言规定扩展到正文规定,并充实到国体条文之中,使党的领导在宪法中更加鲜明、更有力量、更加规范,使党的领导地位的历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑更明确为法理逻辑,强调了领导党与执政党的统一性,显示出我国社会主义宪法制度的规律。从内容上看,在宪法中把党的领导明确为中国特色社会主义最本质的特征,使中国共产党与中国特色社会主义的内在联系明确为宪法法理,更突出了我国宪法的马克思主义哲学立场、无产阶级的阶级本质和社会主义的政治方向,也为党的领导、人民民主和依法治国相统一的实践智慧找到了法理根脉。

(三)人民主体价值夯实宪法根基

人民主体价值,既是以民为本的中华传统美德的延伸,也是当代中国社会主义核心价值观的基本理念;人民主体地位,既是马克思主义唯物史观的科学结论,也是中国共产党执政的根本理念。本次修宪通过贯彻民主立法原则,以“充分发扬民主,广泛凝聚共识”的程序性法理诠释了人民主体价值,使其成为渗透于修宪全过程的基石理念。除了程序性法理之外,人民主体价值还充分地蕴含在修正案内容之中,即把体现以人民为中心发展思想的新发展理念写入宪法。“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念呼应着新时代人民对美好生活的新需要,契合了发展为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民的发展思想,而这一发展理念和发展思想正是人民主体价值的具体化。新的发展理念写入宪法序言,不仅是为新经济的发展提供了宪法保障,而且是

新兴权利诉求及其立法准备了根本法前提,更把人民主体价值这一社会主义宪法价值的根基凸显出来。

(四)国家纲领引领宪法进步

我国宪法的一大鲜明特色就是在序言中规定了国家的根本任务和奋斗目标,它既反映着人民对未来美好生活的憧憬,也体现出国家未来发展的方向、方针和方略,是国家奋斗纲领的集中表达。此次修宪把“社会主义现代化强国”和“实现中华民族伟大复兴”及时载入宪法,用以引领全面依法治国,夯实了“奉法者强则国强”“法治梦与中国梦一脉相承”,的法理根基,升华了宪法作为强国之重器、兴国之大略的角色定位。

国家纲领的更新,折射到法治领域,必先引起国家法理的革新,体现为“法治国家”到“法治中国”的思维升级。法理思维的转型又必将引领法治建设的进步,其最明显的表征就是宪法的进步。正是通过完善宪法这个根本法,国家奋斗的新纲领才能影响国家法理的新转型,进而作用于国家法治体系的各环节、推进法治中国建设,打造法治强国。因而,国家奋斗新纲领载入宪法,是以法理的升级带动宪法的进步,是以宪法的进步统领法治的进步,即“以良宪促进良法之治”。

(五)五大文明蓝图拓展宪法内涵

这次修宪将宪法序言中“推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展”修改为“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展”,并相应地把“把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家”修改为“把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”。这一修改,使五大建设归结于五大文明,对应于社会主义现代化强国的五大要素,彰显出中国特色社会主义总体布局的文明指向,标识了我国长远发展的历史使命。从建设至文明的跃进拓展了宪法的内涵,释放出以法治促进文明的信号。作为根本法的宪法是法治文明的一个表征,是国家政治文明的一个符号,进而也是社会全面文明的一个基准。将文明理念植入宪法,升华了宪法的价值境界,预言了宪法的新时代法理格局。

(六)德法共治理念提升宪法品质

德法共治既是对中国古代治国理政智慧的传承,又是对现代国家治理理念的丰富和发展。本次宪法修改张扬了德法共治精神,提升了宪法的良法品质,焕发了以宪法为统领的法律体系的价值光彩。在宪法第一章《总纲》第24条第2款中增加“国家倡导社会主义核心价值观”,把社会主义核心价值观渗透于宪法中,让以宪法为统帅的法律体系有了更坚实的价值基础,让社会主义核心价值观体系有了最高的根本法守护,实现了法律与道德的联姻,促进了德治法治的互动。此外,把“致力于中华民族伟大复兴的爱国者”纳入爱国统一战线,把“平等、团结、互助的社会主义民族关系”修改为“平等团结互助和谐的社会主义民族关系”,明确了同胞之间、民族与民族之间关系的新定位,“中华民族”是中华儿女的心灵故乡,“复兴”成为中华儿女共同的夙愿,“和谐”成为中华儿女的价值共识。这不仅展现出我国同胞关系和民族关系在观念上的进步,而且也论证着“和而不同”“人人相亲”之“和”文化传统的当代价值。这些修改从法理上把中华传统美德、社会主义核心价值观、法律体系和法治体系融贯于一,增强了宪法内在的价值感染力,是名副其实的良法之变,这是对中国传统“统治”和西方传统“治理”的超越,必将推动宪法走向善治。

(七)善治实践理性催生宪法活力

依靠宪法法律把重要领域和关键环节上成熟的改革成果定型化,让运行良好的治国理政实践固化为系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,是我国国家治理和法治建设的一条基本经验,是治国理政规律和依宪治国思维的统一。本次修宪将善治的实践理性传递至宪法规范,使宪法与改革交相辉映,催生了宪法确认、规范、指引治国理政的巨大活力。此外,修正案补充了监察委员会的相关内容,反映了党的十八大以来深化国家监察体制改革的成果,具有坚实的政治基础、理论基础、实践基础和充分的法理支撑。宪法对国家监察体制改革阶段性成果的确认,也为《监察法》立法提供了根本法依据和效力渊源。宪法对这两项重要体制予以肯定,释放了国家治理的制度空间,既涵盖过去,又面向未来,有利于

党和国家的长治久安。

(八)全球治理思维创新宪法理念

宪法修正案在宪法序言增加“坚持和平发展道路,坚持互利共赢开放战略”,相应地将“发展同各国的外交关系和经济、文化的交流”修改为“发展同各国的外交关系和经济、文化交流,推动构建人类命运共同体”,使全球治理命题转化为宪法的规范性表达。作为国内根本法的宪法,也是国家对外关系的宣言,宣布了我国倡导全球法治的法理主张,表达了构建人类命运共同体的世界情怀、大国担当。这本质上也体现出我国宪法在理念上的自觉和在理论上的创新,即把宪法价值从国内法治的层面跃升至国际法治层面,把良法善治的法理火种传播至世界各地,使我国宪法发展参与到世界宪法发展进程中。这一理念与“中华民族伟大复兴”的强国目标相呼应,世界情怀与民族精神有机融合于宪法之中,显露出我国宪法法理的前进趋势和高远视野。

(九)宪法实施制度守护宪法权威

此次修宪将宪法第70条修改为全国人大“宪法和法律委员会”,强调了全国人大在履行宪法监督、合宪性审查、宪法解释、宪法宣传等方面的职权职责,为宪法有效实施提供了制度保障和组织保障,使宪法的至上权威在宪法实施和监督过程中更丰富地表达出来。宪法修正案在宪法第一章《总纲》第27条增加一款规定“国家工作人员就职时应当依照法律规定公开进行宪法宣誓”,通过制度化仪式强化了宪法权威,抓住了领导干部这个依法治国、依宪治国的“关键少数”,有利于国家工作人员树立尊重宪法、敬畏宪法的意识,坚定依宪执政、依法执政的信念,提高执法用法守法的水平。这两处修改,一方面,从宏观的制度设计上为宪法实施量身定制,确保宪法实施和监督有法可依、有权可凭、有责可究;另一方面,从微观的实施细节为宪法权威锦上添花,让法治运行中的执法者和参与者都感受到宪法权威的力量。此外,把党的领导写入国体条款,强调了党统揽全局、协调各方的地位,也是加强宪法实施的重要方面。

(十)法理思维逻辑开启宪治新征程

中国特色社会主义法治的统领是宪法,中国特色社会主义法治的核心是宪治。宪法修正案将“健全社会主义法制”修改为“健全社会主义法治”,“法治”替代“法制”,意味着不但要有法可依,而且要良法善治;意味着不但要依法治国,而且要全面依法治国;意味着不但要厉行法治,而且要实现党的领导、人民民主和依法治国的有机统一。一字之变,却包含着规则之治到良法善治的法理思维转换。而宪法对“法治”的确认,也抓住了法理思维逻辑这把密匙,使宪法角色从法制之首转身成为法治之帅,使宪法功能从确认扩展至确认、保障、引领,使依宪立法向更高层次的依宪治国迈进。

四、结语

现行宪法的第五次修改并非只是法律条文的改动,也并非只是一次例行公事,它刻画下深刻的时代法理:前提性法理回答了“为什么修”,程序性法理阐释了“怎样修”,实质性法理论证了“哪些应该修”,法理之题构筑了修宪之善。前提性法理是修宪工程的拱顶石,它嵌入程序性法理和实质性法理之中,并沟通着后两者,后两者也以它为支点而更稳固。程序性法理促进了过程之美,使修宪这一国家行为有了良善意志的规定性,包括正确的方向、强大的支撑、科学的准则、合法的步骤。实质性法理促进了结果之善,使宪法修正案诸多条文有了合目的性,更及时地回答了时代课题,更丰富地体现了党和人民的意志,更有效地推进了全面依法治国,更加快了社会主义法治体系的完善,更有力地促进了国家治理现代化,更深层次地响应了前提性法理的呼声。程序性法理与实质性法理的珠联璧合,满足了过程之美与结果之善的统一,实现了合规律性与合目的性的统一,达成了良法与善治的统一,完成国家之器与历史之道的统一。

作者简介:张文显,河南南阳人,浙江大学文科资深教授、博士生导师。

(摘自《法学评论》2019年第1期)