

论宪法的最高法律效力

王 叔 文

宪法是国家的根本大法,具有最高的法律效力。初看起来,这似乎是一个不言自明的问题。其实不然。在我们国家,由于林彪、江青反革命集团长期破坏和践踏宪法,广大人民群众对宪法能否贯彻执行,理所当然地表现了莫大的关心。另外,也有一些人认为宪法可有可无,可遵守可不遵守;有极少数人甚至认为,违反宪法不算违法,不能依法予以制裁。因此,这一问题不仅是一个带根本性的宪法理论问题,而且有着重大的实际意义。五届人大三次会议根据党中央的建议,决定对现行宪法进行全面的修改,并把它作为当前社会主义民主制度化、法律化的一项最重要的工作。这一事实清楚地表明,宪法在我们国家生活中,具有何等重要的地位和作用!本文仅就如何保证充分发挥宪法的最高法律效力问题,着重从理论上作一些探讨。

具有最高法律效力是宪法的基本特征

所谓法律效力,是指法律所具有的拘束力和强制力。法律是阶级统治的工具,统治阶级通过国家赋予法律以拘束力,强制人们遵守,以维护统治阶级在经济上和政治上的统治地位。列宁在谈到法律的本质时指出:“法律就是取得胜利、掌握国家政权的阶级的意志的表现”^①。法律的这种特点,宪法也是完全具备的。因此,应该首先肯定,宪法也是法律,它和其他法律一样,具有法律效力,即具有拘束力和强制力。违反宪法的行为,是地地道道的违法行为,必须坚决进行斗争,应诉诸有关机关依法制裁。同时,宪法和一般法律又有所不同,它是一个国家最根本的法律,具有最高的法律效力。在世界上许多国家的宪法中,都明确规定了宪法的这种基本特征,指出宪法是国家的根本法、基本法、最高法律或者最高法规等,有的宪法还用专门的条文甚至专章,规定宪法的法律效力的最高性质。

社会主义宪法和一般法律比较起来,具有以下一些基本特点:一、宪法集中地反映了工人阶级领导的广大人民的根本意志和最高利益。宪法规定国家生活各方面的根本性问题,而一般法律只是规定国家生活某一方面的问题,这表明它反映统治阶级的意志和利益,比一般法律更集中更全面。二、宪法集中地体现了党的基本路线、方针和政策,规定了全国人民前进的基本道路和方向。例如,我国一九五四年宪法正确地体现了党在过渡时期的总路线和实现这一总路线的方针政策,因而在国家的政治生活中和立法活动中都起了巨大的作用。三、宪法从总的方面肯定了社会主义革命和社会主义建设的伟大成果,规定了社会主义制度和无产阶级专政国家制度的根本原则,而其他一般法律不可能如此全面地规定这些内容。四、宪法的根本任务是对民主的确认和保障,以维护统治阶级的阶级统治,正如毛泽东同志指出的:“世界上历来的宪政,不论是英国、法国、美国,或者是苏联,都是在革命成功有了民主事实之后,颁布一个根本大法,去承认它,这就是宪法”^②。我国宪法规定了社会主义民主的各项根本原则,保证国

^① 《列宁全集》第13卷,第304页。

^② 《毛泽东选集》第2卷,第693页。

家权力属于人民,为人民行使当家作主的权力,实现政治上的民主化,提供了宪法保障。五、宪法集中地概括地表现了国家的立法精神和法制原则,不仅是立法、司法和守法的法律基础,而且也是法制宣传教育的极好教材。一般法律只是从某一方面反映立法精神和法制原则,同时,由于数量很多,内容比较具体,人民群众一时比较难以对所有法规的内容都全部掌握。所有这些,都是宪法作为根本大法所具有的独特作用,这些作用是一般立法文件所不可能有的。宪法的基本特点,决定了它的法律效力是最高的。正是这样,保证宪法的遵守和执行,充分发挥其最高法律效力,不能不具有头等重要的意义。

宪法具有最高的法律效力,按照通常的理解,是就它和一般法律的关系来说的。这种关系包括以下两个方面的内容。一方面,宪法是日常立法工作的法律基础,是制定一般法律依据。例如,我国刑法和刑事诉讼法都明确规定,它们是以宪法为根据制定的。有些法律虽未作此明确规定,但事实上也是严格根据宪法的精神和各项规定制定的。有些宪法的规定还作为重要原则直接规定在有关法律中。例如,我国宪法中关于人民法院的人民陪审员制度、公开审判和被告人有权获得辩护的制度等,便作为重要的审判原则,明确规定在《中华人民共和国民事诉讼法组织法》的总则中。另一方面,一般法律必须符合宪法的精神和内容,不能和宪法的规定相抵触,否则就没有法律效力,应该废除或者修改。

宪法的最高法律效力,是社会主义的宪法学者所公认和经常加以强调的。但是,在理解宪法的最高法律效力方面,还需要进一步明确,宪法不仅是一般法律的基础和依据,而且是人们所必须遵守的最高行为准则。这就是说,宪法的法律效力既是最高的,又是直接的。宪法作为最高行为准则,是人们活动的基础和依据,对人们具有直接的拘束力和强制力,即具有直接的法律效力。诚然,直接的法律效力,是任何法律具有的共性,并非宪法所独有的特征。但是,宪法的直接法律效力,和其他一般法律比较起来,也有其特点。由于宪法规定了国家生活各方面的根本性问题,因此,它的直接法律效力无论从其内容还是适用的对象(机关和公民)上讲,通常都比其他一般法律更具有广泛性。更为重要的是,由于宪法的根本法的地位,使这种直接的法律效力具有最高的性质,是判断人们的行为是否合法的最高法律依据。这就表明,宪法不仅具有一般法律所固有的行为准则的共性,而且具有最高行为准则的特性,具有既是最高的又是直接的法律效力。而宪法在这方面的最高法律效力,却往往为人们所忽视,甚至加以否认。

有些宪法学者否认或者忽视宪法在这方面的最高法律效力,往往是由于认为宪法规范比较原则(有的甚至否认宪法的规范性,这点容后论及),有待其他一般法律加以具体化和补充,才能保证其贯彻执行。宪法需要其他立法文件加以具体化,这是十分必需的,但绝不因此就意味着宪法的法律效力是间接的,只有通过其他立法文件才能发挥法律效力。宪法作为国家的基本法律,应具有直接的法律效力,直接发挥法律的作用,必须成为一切国家机关、企事业单位、社会团体、国家机关工作人员和公民所严格遵守的最高行为准则。宪法的直接法律效力主要表现在以下四个方面:一、宪法的各项规定是一切国家机关和公民活动的直接法律依据。例如,我国宪法规定了各少数民族聚居的地方实行区域自治。根据这一规定,我国先后建立了五个自治区,二十九个自治州,七十一个自治县(其中包括三个自治旗)。二、宪法的规定对一切国家机关和公民具有直接法律上的拘束力。例如,现行宪法规定:“社会主义的公共财产不可侵犯”,“国家禁止任何人利用任何手段,扰乱社会经济秩序,破坏国家经济计划,侵吞、挥霍国家和集体的财产,危害公共利益”(第八条)。任何单位和个人违反这些规定,都是违法行为,应受到法律制裁。三、宪法规定的国家机关的权限和职责、公民的基本权利和义务,尽管在有关

法律中也有同样的规定,但从法律依据来说,它们首先直接来源于宪法。例如,关于年满十八周岁的公民的选举权和被选举权,在宪法和选举法中都作了同样的规定。但必须明确,亿万群众享有的选举权利,是宪法直接赋予的。这正好表明选举权利具有基本权利的性质,它不仅受到一般法律的保障,而且首先受到宪法的保障,因而我们通常也把这种权利叫做宪法权利。四、宪法的一些规定,也是有关国家机关在处理具体问题上的法律依据。例如,现行宪法规定:“全国人民代表大会代表有权向国务院、最高人民法院、最高人民检察院和国务院各部、各委员会提出质询。受质询的机关必须负责答复”(第二十八条)。如果受质询的部门未履行宪法规定的义务,有关机关可以根据宪法的这一规定进行处理,以保障人大代表的质询权。

有些宪法学者否认或者忽视宪法在这方面的最高法律效力,是由于认为在宪法的各项规定中,没有民法、刑法和行政法中那样的具体制裁措施(如判刑、损害赔偿和纪律处分等)。不错,宪法由于本身的特点,不可能规定一般法律中那样具体的制裁措施;在一些国家的宪法条文中虽然规定了某些制裁措施,也是采用了“应受到法律的制裁”这样的一般形式。正是这样,宪法的规定有待一般法律加以具体化和补充。但是,决不能据此否认宪法具有直接的法律效力。否则,就会使宪法的各项规定,例如公民的基本权利和自由,失去应有的宪法保障。并且,由于立法上的缺陷未能全部反映宪法的规定时,就连一般的法律保障也没有了。后一种情况,特别是在宪法修改后,新的宪法规范还未及在一般立法中得到体现时,更是如此。同时,如果对宪法的规定进行仔细的考察,也并不是没有具体的制裁措施。例如,一九一八年苏维埃宪法规定:“俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国为了整个工人阶级的利益,对利用权利危害社会主义革命利益的个人和集团,得剥夺其一切权利”(第二十三条)。我国一九五四年宪法关于原选举单位和选民有权依照法律规定的程序随时撤换自己选出的代表,各级人民代表大会有权罢免自己选出的国家行政机关组成人员的规定等。因此,否认宪法的直接法律效力,显然是缺乏根据的。

由此可见,宪法的最高法律效力,不仅表现在它是一般立法的基础,而且还表现在它是一切国家机关和公民所必须遵守的最高行为准则。对宪法说来,这两方面的法律效力,是密切联系的、统一的、不可分割的,二者缺一不可。强调宪法是制定一般法律的依据,对于维护宪法的根本大法的地位,保证法制的统一,具有十分重要的意义。同时,也必须强调宪法是人们所必须遵守的最高法律行为准则。否认或者忽视宪法在这方面的最高法律效力,势必导致否认或者忽视宪法对人们的直接拘束力和强制力,对于保证宪法的贯彻执行,发挥其根本大法的作用,也是十分不利的。因此,有的国家在宪法中明确规定,宪法是直接有拘束力的法律。这种规定,显然是根据实际的需要。为了充分发挥宪法的作用,必须同时强调发挥宪法这两方面的最高法律效力,并且把它们密切地结合起来。

以社会为基础是宪法发挥最高法律效力的根本前提

根据马克思主义的法学理论,为了适应统治阶级在经济上和政治上统治的需要,法律必须以一定的社会为基础。马克思曾指出:“法律应该以社会为基础。法律应该是社会共同的、由一定物质生产方式所产生的利益和需要的表现。”马克思接着在谈到拿破仑法典时指出:“这一法典一旦不再适应社会关系,它就会变成一叠不值钱的废纸。”^①当法律已经完全不适应社会的需要时,在通常情况下,统治阶级便通过国家政权明令废止,使其失去法律效力;即使有时

^① 《马克思恩格斯全集》第6卷,第292页。

未明令废止,从形式上看仍具有法律效力,但实际上是名存实亡。可见,以社会为基础是法律能否发挥法律效力的根本前提。我们要研究如何才能使宪法发挥其最高法律效力,首先必须探讨如何保证宪法以社会为基础。

列宁把马克思主义上述法学理论运用到宪法问题上,十分形象地将“宪法”分为“成文的宪法”和“现实的宪法”。在一系列著作中,列宁把由国家制定的宪法文件称为“成文的宪法(писанная конституция)”或者“法定的宪法(юридическая конституция)”;而把客观存在的社会关系和阶级力量的对比称为“现实的宪法(реальная конституция)”、“真正的宪法(действительная конституция)”或者“事实的宪法(фактическая конституция)”。 “成文的宪法”必须真实反映“现实的宪法”,即真实反映一定的社会关系和阶级力量的对比,才真正具有宪法的性质。列宁在对各个时期、各个资产阶级国家的宪法作了长期的、深入的考察后,对宪法的实质作了以下著名的科学论断:“宪法的实质在于:国家的一切基本法律和关于选举代议机关的选举权以及代议机关的权限等等的法律,都表现了阶级斗争中各种力量的实际对比关系。当法律同现实脱节的时候,宪法是虚假的;当它们是一致的时候,宪法便不是虚假的。”^①这就清楚地告诉我们,宪法是否真正能发挥其最高的法律效力和作用,首先不是看它文字上的规定,而是看它规定的内容和现实是否脱节,是否适应客观的需要。列宁关于“成文的宪法”和“现实的宪法”的区分及其相互关系的论述,鲜明地体现了上层建筑和经济基础之间的辩证关系,闪烁着辩证唯物主义的光辉,为我们研究和理解宪法的本质、作用和效力,提供了强大的思想武器。

当前,学习列宁的这一光辉思想,对修改我国宪法的工作,有着重要的指导意义。在现阶段,我国的经济政治生活已经有了巨大的变化发展,社会主义制度已经确立,但还需要不断完善,剥削阶级已经消灭,阶级状况已经发生了根本的变化,安定团结地进行社会主义现代化建设,已成为全国人民的中心任务。为此,我们要在坚持四项基本原则的基础上,改革和完善社会主义的经济制度与社会主义的政治制度,发展高度的社会主义民主和完备的社会主义法制,以巩固和发展安定团结、生动活泼的政治局面,调动亿万人民群众的积极性和创造性,充分发挥社会主义制度的优越性,把我国建设成为现代化的、高度民主和高度文明的社会主义强国。为了使修改后的宪法和“现实的宪法”紧密结合,适应社会主义现代化建设和国家政治民主化的需要,真正成为新时期的根本大法,充分发挥其最高法律效力和作用,在修改宪法中需要注意解决以下几方面的问题:

第一、为了反映并推进我国社会主义经济制度的改革,需要着重研究如何规定所有制的形式、经济管理体制以及企业的民主管理等问题。在所有制方面,需要明确规定现阶段有哪些所有制、它们的地位及其相互关系。全民所有制经济和集体所有制经济是社会主义经济的基本形式,个体经济是社会主义公有制经济的必要补充。这三种经济成份在相当长的时期内同时并存,应切实保障它们不受侵犯。在经济管理体制方面,宪法需要明确规定经济管理体制改革的基本原则,以改变权力过于集中的国家管理体制和政企不分的状况,扩大企业的自主权。在农村,可考虑政社分开,另设乡政权,使公社成为单纯的集体经济组织。在企业的民主管理方面,需要明确规定职工管理企业的权力,职工代表大会或职工代表会议有权讨论和决定企业的重大问题,有权选举、建议任命和建议罢免企业的领导人等。

第二、为了反映并推进我国社会主义政治制度的改革,需要着重考虑如何从制度上保证充

^① 《列宁全集》第15卷,第309页。

分发扬社会主义民主,真正作到人民当家作主,掌握管理国家的最高权力。人民代表大会制度是我国的根本政治制度。为了进一步健全人民代表大会制度,首先需要考虑各级人民代表大会如何才能更好地代表各方面的选民的利益和意见,更有效地进行工作,真正发挥国家权力机关的作用。同时,各级人民代表大会常务委员会的工作也需要加强和改善,使人大常委会在人大闭会期间真正成为既是权力机关又是常设的工作机构。为了协助全国人大和人大常委会进行工作,应增设各种专门委员会。此外,在宪法中需要对代表的各项权利和义务,如代表的豁免权、提案权、弹劾权以及有义务同选民经常保持联系等,作出明确的规定,以保证充分发挥代表的作用。为了改革和完善社会主义的政治制度,关键在于加强和改善党的领导。党是国家的领导核心,实现四个现代化和政治民主化,没有党的领导是不行的。因此,在宪法中必须强调坚持党的领导,这是十分重要和必要的。同时,为了加强和改善党的领导,充分发挥政权机关的作用,在宪法中需要正确体现党政关系,实行党政分工制度,现行宪法中关于党政不分的一些规定,需要加以修改。

第三、在如何反映国家管理制度的改革方面,需要着重研究如何从制度上改变和克服过去权力过分集中,各级政府机关职责范围不明,机构臃肿和官僚主义等弊病。首先,为了改变过去权力过分集中于中央的状况,在宪法中需要明确划分中央和地方的权限,在中央统一领导下,扩大地方的权力,以进一步发挥地方的积极性。在民族区域自治方面,在宪法中需要明确规定民族自治地方的自治权利,并进一步加以扩大,以保障各族人民真正当家作主。其次,在精简机构、改革政府工作方面,在宪法中首先需要规定如何保证使各级领导班子精干有力,减少副职、兼职;明确规定各级政府机关的职责,加强群众对国家机关和工作人员的监督;明确规定集体领导与分工负责的原则,既要强调发挥集体的力量和智慧,防止个人专断,又要有利于提高工作效率,防止互相推诿。在改革干部制度方面,需要明确规定各级政权机关主要负责人连选连任的次数,以废除事实上存在的领导干部职务的终身制。

第四、在公民的基本权利和义务方面,为了适应新时期加强社会主义民主和社会主义法制的需要,也需要作比较完备的规定。首先,需要进一步扩大公民享有权利和自由的范围,特别是要切实保障人民行使当家作主的权利,对广大人民群众管理国家、管理经济、管理文化和其他社会事务的权利,作出明确的规定。同时,还需要切实保障公民的人身自由,增加一些切实可行的措施,如严禁非法剥夺公民的人身自由权利和刑讯逼供等。还可考虑增加关于保障公民的人格、尊严和荣誉不受侵犯的规定。明确规定,公民的权利和自由受到宪法和法律的保障,任何侵犯公民权利和自由的行为,都要依照法律给以制裁。

具有严格的法律形式是宪法发挥最高法律效力的重要条件

如上所述,要使宪法能发挥最高法律效力,首先要求宪法的内容必须以社会为基础,反映客观的需要。但如何才能使社会关系准确地完整地表述成为宪法的各项规定,并且使这些规定具有普遍的拘束力,这就要求在制定或者修改宪法中,要使宪法的各项规定具有严格的法律形式。正如马克思和恩格斯指出的:“在这种关系中占统治地位的个人除了必须以国家的形式组织自己的力量外,他们还必须给予他们自己的由这些特定关系所决定的意志以国家意志即法律的一般表现形式”^①。宪法作为国家的基本法律,也需要有严格的法律形式。如何才能使

^① 《马克思恩格斯全集》第3卷,第378页。

宪法具有严格的法律形式,主要应该从以下两个方面出发:一、需要使宪法具有法律所固有的特征,即需要使宪法中所体现的统治阶级意志具有国家强制力和普遍拘束力。二、正确处理法律形式和它所规定的社会内容的关系,也就是说,宪法不仅要比完整地反映社会关系,而且还要科学地准确地反映这种关系;既需要使宪法具有稳定性,又要不断加以完善,以便充分发挥它在维护和促进社会关系发展中的积极作用。具体说来,需要使宪法本身具有规范性、完备性、科学性和稳定性。

第一、关于宪法的规范性。宪法的各项规定是否应具有规范性,这一问题在我国宪法理论的研究中还没有得到足够的论述。在国外的宪法学者中,有一种意见明确否认宪法的规范性,把宪法的各项规定看作只是纲领性的要求和一般原则,只有通过一般法律才能具体实现。另一种意见虽然认为宪法的各项规定应具有规范性,但宪法规范应该有自己的特点,其形式只能是叙述性的,而不能是命令性的。后一种意见否认宪法规范要求人们应该做什么,不应该做什么,实际上势必导致否认宪法的规范性。的确,宪法规范和一般法律规范比较起来,有其特点:一、宪法必须全面地规定国家生活中的根本性问题,因此,在宪法中往往只能作原则性的规定,具体规定还有待日常的立法。二、在宪法规范中往往不明确规定违反该规范时的制裁措施,而留待一般法律如刑法、民法和行政法加以具体规定。尽管宪法规范具有这些特点,但并不意味着宪法的各项规定只具有政治宣言的性质,可以不规范化。宪法规范也应具一般法律规范所固有的基本特征,即在国家生活的根本性问题上,明确规定什么是需要认真执行的,什么是需要加以禁止的;什么是合法的,什么是非法的,明确遵守和违反的界限。只有这样,才能使宪法的规定成为人们的最高行为准则,在违反时能招致一定的法律后果,从而具有法律上的拘束力,发挥其最高法律效力和作用。相反,如果在宪法规定中不明确遵守和违反的界限,在违反时不招致任何法律后果,那么这些规定本身便难于成为宪法规范,更不用说发挥其最高法律效力了。

这一问题对修改我国的宪法来说,也有着重要的现实意义。现行宪法的许多条文规定不够严谨、具体和明确,其中一个重要方面就是缺乏规范性。例如,一九五四年宪法规定,全国人民代表大会常务委员会有权撤销国务院的同宪法、法律和法令相抵触的决议和命令(第三十一条);国务院有权改变或者撤销各部部长、各委员会主任的不适当的命令和指示,改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决议和命令(参看第四十九条);地方各级人民代表大会有权改变或者撤销本级人民委员会的不适当的决议和命令,县级以上的人民代表大会有权改变或者撤销下级人民代表大会的不适当的决议和下一级人民委员会的不适当的决议和命令(参看第六十条)。这些规定,具有很强的规范性,对于维护宪法的最高法律效力,加强社会主义法制,有着重要的意义。但是,这些规定,在现行宪法中都没有得到应有的反映。为了加强宪法的规范性,在修改宪法中可考虑把这些内容写进去。

第二、关于宪法的完备性。宪法应该作到比较完备,即必须对国家生活中的根本性问题,作比较完整的规定。只有这样,才能使国家的各项根本制度作为宪法原则固定下来,使国家生活的根本性原则问题能做到有章可循,同时,使宪法能成为将来日常立法工作的法律基础,对制定一般法律起着巨大的指导作用。要作到宪法的完备性,在制定或者修改宪法中,必须注意以下几点:首先,必须将国家生活中带根本性的问题,即国家的经济制度和国家制度、社会主义民主和社会主义法制的基本原则、国家机关的组织 and 活动的基本原则以及公民的基本权利和义务等,作比较完整的表述。例如,一九五四年宪法中规定的“中华人民共和国公民在法律上一律平等”(第八十五条),“人民法院独立进行审判,只服从法律”(第七十八条),这些都是关

系到社会主义民主和社会主义法制的重大宪法原则,为了保证宪法的完备性,在修改宪法中有必要加以规定。其次,必须明确宪法是根本法,而且仅仅是根本法,不是法律汇编,它不可能对国家生活中需要法律调整的一切大小问题,全都囊括进去。因此,一些个别具体的、属于日常立法的问题,就不需要在宪法中规定。从我国和其他社会主义国家的制宪经验看,在关于宪法草案或者修改草案的讨论中,有的单位和部门总是想把一些和自己有关的具体问题反映在宪法中。为了使宪法能比较全面地规定国家生活中各方面的根本性问题,不可能对这些具体问题加以规定,只能留待日常立法去解决。再次,尽可能多地规定国家生活中带实质性的问题,如国家在实现四个现代化中的根本任务,社会主义民主和社会主义法制的基本内容,国家机关的职责和公民的民主权利等。至于一些有关国家机关的组织和活动的程序性问题,则尽可能少些,留待有关组织法中加以具体规定。最后,由于国家生活中根本性的问题是多方面的,社会现象又是错综复杂的,因此,宪法条文应适当多些,不宜过少;规定的内容既要高度概括,也不宜过于简单,成为笼统的宣言性的规定。综观世界各国的制宪史,条文一般总是逐渐增多,内容逐渐趋于具体,这是完备宪法所必需的一个重要条件。当然,宪法的规定也不宜过多过繁,过多过繁反而影响宪法的根本法的地位和法律效力。同时,既要认真吸取外国的制宪经验,又必须从我国现实的实际情况出发,适合我国四个现代化的具体情况和特点,作到切实可行,不应列入脱离实际需要的宪法条文,也不应照搬外国的宪法,追求形式上的所谓“完备”。

第三、关于宪法的科学性。宪法的科学性不仅表现在宪法的各项规定必须真实地反映现实社会关系,而且要使宪法本身具有严密的和完整的科学体系,并在此基础上建立完整的法的体系。正如恩格斯指出的:“在现代国家中,法不仅必须适应总的经济状况,不仅必须是它的表现,而且还必须是不因内在矛盾而自己推翻自己的内部和谐一致的表现。”^①为此,在宪法的各项规定中,必须正确处理以下一些关系:一、宪法与现实经济、政治的关系;二、宪法与一般法律的关系;三、党的领导与政权的关系;四、民主与专政的关系;五、民主与集中的关系;六、中央与地方的关系;七、国家、集体与个人的关系;八、公民的宪法权利与义务的关系。宪法的科学性也表现在,宪法各项规定的含义应当明确易懂,尽量作到只能有一种解释,而不能有其他解释,以免在适用时发生疑义。有些国家的宪法对容易引起争议的重要宪法用语,设专节加以解释或者在条文中解释,这对宪法的适用是有好处的。我国宪法的一些用语,如公民的含义,在实践中长期存在不同的意见,在宪法中明确规定其含义,很有必要。同时,文字上也应力求准确,使宪法的规定内容能确切地表现出来。例如,“大鸣、大放、大辩论、大字报”,除了作为一个整体,没有起过保障人民民主权利的积极作用外,就这些概念本身来说,作为宪法权利,也是很很不确切的,更不用说其内容的含混和重复了。因此,五届人大三次会议决议取消“四大”的规定,是完全正确的。

第四、关于宪法的相对稳定性。宪法规范和一般法律规范一样,都必须具有稳定性。随便废弃或者修改宪法和法律,都不利于加强社会主义法制,不利于巩固和发展社会主义的生产关系。特别是宪法作为国家的根本大法,是一般立法的基础,它的修改不仅涉及国家生活根本制度的改变,而且涉及一般法律的废除和修改。因此,对宪法的修改必须采取慎重的态度。但是,宪法规范的稳定性是相对的而不是绝对的。随着政治、经济形势的不断变化发展,也必须及时对宪法进行相应的修改,否则就不利于社会主义事业的发展。如何才能使宪法规范既具有稳定

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷,第483页。

性,而又适应社会主义事业的不断发展,为了正确处理形式和内容的这种辩证关系,需要注意以下几个方面:一、认真总结社会主义建设和法制建设中的经验,包括正反两方面的经验,力求使宪法的各项规定符合客观规律的要求。宪法规范越能反映客观规律,就越具有持久性。在一九七八年制定现行宪法的过程中,由于当时的历史条件的限制,没有来得及全面地总结我国建国以来的经验教训,彻底清理和消除十年动乱中某些左倾思想的影响,以致在现行宪法中有不少不适当的宪法条文,这也是为什么要修改宪法的原因之一。二、在制定和修改宪法中必须充分发扬社会主义民主,采取多种形式广泛发动人民群众参加,并对宪法草案开展全民讨论,充分吸取广大人民群众的意见和建议。在制宪工作中越能贯彻群众路线,就能使宪法越臻成熟,更好地适应现实的需要。三、宪法规定的内容,一般说来,必须既是根本性的问题,又是比较长远性的问题,如果只是个别的或者是暂时性的问题,则不宜规定在宪法中,以免一遇变动,就要修改宪法。例如,苏联一九三六年宪法规定了部长会议下设的具体各部,以后不得不经常修改宪法,我们在制定一九五四年宪法时吸取了这一教训,没有具体列举国务院所属各部。四、对宪法的修改可以采用修正案和制定新宪法相结合的形式。在我国,过去对宪法的修改采用的是另行制定一部新宪法的形式。五届人大二次和三次会议总结了国内外的制宪经验,采用了通过宪法修正案的形式,对其中个别条文进行修改,这种形式比较灵活。当然,如果由于政治、经济有了较大的发展,无论在社会主义的经济制度、政治制度和法律制度方面,都需要全面的改革和完善,对原有的宪法作个别修改已经不能满足客观需要时,制定一部新的宪法就成为十分必要的了。

保证宪法的实施,充分发挥其最高法律效力

宪法定制后,必须在实际生活中保证其贯彻执行,才能发挥它的最高法律效力,否则就会成为一纸空文。为了保证宪法的遵守和执行,法律保障是十分重要的方面。

加强实施宪法的法律保障,首先是需要加强日常的立法工作,使宪法的各项规定能完整地准确地体现在一般法律之中。由于国家生活是多方面的和复杂的,如果没有其他一般立法文件使宪法的原则规定具体化,则宪法很难得到贯彻,这是十分清楚的。因此,需要根据宪法的各项规定,制定一系列的立法文件。例如,在对经济关系的调整方面,为了促进社会主义现代化事业的发展,除了在宪法中规定我国社会主义经济制度改革的各项基本原则外,还应加强经济立法,抓紧制定工厂法、合同法、劳动法、计划法和能源法等。在改革和完善国家管理制度方面,除了在宪法中对国家机关的组织 and 活动的基本原则作出更为完备的规定外,还需要加强行政立法的工作,抓紧制定各种行政法规,明确具体地划分政府各部门、各单位以及各个人的职责范围,这对于克服官僚主义,提高工作效率,改进政府工作,是大有裨益的。

另一方面,也要保证一切法律文件都必须符合宪法的精神和内容,不得和宪法相抵触。在建国以后制定的大量法律、法令和其他法规中,有的已经过时,有的需要作根本性的修改或者废止,而很多法规现在仍然适用或者基本适用,需要略加修改和补充。为了加强社会主义民主和社会主义法制,今后还需要制定一系列的法律、法令和其他法规。根据五届人大二次会议通过的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定,省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会可以制定和颁布地方性法规。此外,各级行政机关也还制定和颁布为数众多的决议和命令。如何保证上述各种法规和宪法一致,是一个十分严肃的重要的任务。现行宪法规定,全国人民代表大会有监督宪法和法律实施的职权,全国人大常

委会有解释宪法和法律的职权，地方各级人民代表大会也要在本行政区域内保证宪法、法律、法令的遵守和执行。十分明显，加强各级代表机关在日常立法工作中的作用，对于保证宪法的实施，具有十分重要的意义。

同时，为了保证宪法的实施，还必须充分发挥人民法院和人民检察院等司法机关以及其他有关机关的作用。一九七九年通过的人民检察院组织法规定，人民检察院是国家的法律监督机关，同时还规定，人民检察院通过检察活动，教育公民自觉地遵守宪法和法律，积极同违法行为作斗争。因此，人民检察院在保证宪法的实施，维护社会主义法制方面，起着重要的作用。人民法院在运用刑、民事法规，审理具体案件中，对维护我国宪法规定的社会主义经济制度，无产阶级专政的国家制度以及公民的基本权利和自由，并通过它的全部活动教育公民自觉地遵守宪法方面，也起着重要的作用。前面已经谈到，宪法具有规范性，是人们必须遵守的最高行为准则，为了加强实施宪法的司法保障，这就从理论上提出了一个值得研究的重要课题，即法院在审理具体案件时，能否以宪法规范为依据。在刑事案件的审理中，由于宪法未明确规定如何论罪科刑的问题，因此在刑事判决中单独援引宪法条文作为论罪科刑的依据，自属不宜，我国和其他一些国家的审判实践证明了这一点。但是，在审理民事案件中，能否单独援引宪法条文？在民事法规未加具体规定的情况下，考虑可以援引宪法条文，是值得研究解决的。至于其他有关机关在处理违反宪法的问题（例如，撤销不适当的决议和命令，处理干部侵害公民权利的申诉等），直接援引宪法条文，更属必要。总的来说，宪法定制后，需要有一定的国家机关从各方面去保证它的执行和遵守，对违反宪法的行为进行严肃的处理，在必要时需要给以法律制裁，否则是很难发挥它的法律效力的。

为了维护宪法的根本法的地位，发挥其最高的直接的法律效力，在宪法中不仅需要将国家生活中的根本性问题作出明确规定，而且还必须就保障宪法实施的问题，作出专门的规定。具体说来：一、在宪法中需要有专门的条文或者设立专章，就保障宪法的实施，作出明确的规定。二、把宪法是国家的根本法，具有最高的法律效力，作为一条宪法原则，在宪法中肯定下来。三、恢复一九五四年宪法关于“宪法的修改由全国人民代表大会以全体代表的三分之二的多数通过”的规定。四、明确规定一切法律和其他立法文件都必须和宪法一致，不得违反。五、明确规定一切国家机关、社会团体、企业事业单位、国家机关工作人员和公民都有维护和遵守宪法的义务，对任何破坏宪法和违反宪法规定的行为，都要依法予以制裁。

与此同时，加强对宪法的学习和宣传，也很必要。社会主义宪法是人民意志的产物，是人民意志的结晶。制定宪法要依靠人民，贯彻宪法也要依靠人民。亿万人民群众关心和重视宪法的实施，是保证宪法发挥其最高法律效力和作用的力量源泉。为此，必须开展宪法的宣传教育，使广大干部和群众能够熟悉、掌握和运用宪法这个武器，监督宪法的实施，维护宪法的尊严，同违反宪法的行为进行斗争。

总的说来，宪法是我们国家的根本大法，具有最高的法律效力。为了堵塞林彪、江青一类阴谋家任意践踏宪法的严重漏洞，保证宪法的贯彻实施，充分发挥其法律效力，不仅需要宪法能够真实反映社会关系和本身具有严格的法律形式，而且需要采取切实有效的措施，来保证其在实际生活中得到遵守，只有这样，才能使我国宪法在保障和促进社会主义现代化建设中，充分发挥它的根本大法的作用。