

执行方面至今仍然存在不少问题，同其它部门行政法的贯彻执行一样，有法不依、执法不严、违法不究的状况也是相当突出的。一个主要原因就是许多人认为国家行政机关只要按政策办事就行了，不需要讲依法办事。另一个重要原因，就是不把它们看作“法”，因为人们一般只知道有宪法、刑法、民法等，而不知行政法为何物，更不知道在我国社会主义法律体系中实际上已经有了司法行政法。这是目前加强司法行政机关自身法制建设需要认真抓好的一件事情。一切司法行政工作人员都需要改变旧观念，从过去仅仅依靠政策办事逐步过渡到不仅依靠政策办事，还要坚持依法办事，还要坚持依照各种司法行政管理法规和有关的行政法规规范办事，力争尽快实现依法管理我国的各项司法行政工作。

第二，要搞好清理大量司法行政管理法规的工作，继续加强各种必要的司法行政管理法规的立法工作，把那些需要运用行政法手段（不是刑法手段，也不是民法手段）来管理的司法行政工作，尽可能用法律（司法行政法）的形式固定下来，并适应形势发展的需要，注意抓好各种司法行政管理法规或这一方面的行政法规范的“立、改、废、立”的工作。

第三，要着手认真开展司法行政法的法制宣传教育和法学研究工作，以便使人们（首要的是使各级司法行政工作人员）都能做到在知法、守法的基础上认真贯彻执行我国的司法行政法，不断完善我国的司法行政法，更好地开展我国的司法行政工作。

这样来加强我国司法行政工作的法制建设，是逐步健全和完善我国整个社会主义法制建设的十分重要的一环。这当然是不言而喻的。

论 宪 法 意 识

吴 撝 英

宪法意识是建立在一定经济基础之上的一种社会意识形态，是构成政治法律意识的重要组成部分。它反映了社会上人们对于宪法的制定、内容、执行、保障、修改、存废等有关宪法重大问题的基本认识，对于宪法本身以及政治、经济等各个领域都有重大影响。因此，引起不少学者的重视，并把它作为政治学、宪法学所要研究的基本理论问题之一。

为什么要强调对宪法意识问题的研究呢？第一，宪法意识是制定宪法的重要渊源之一。任何国家的宪法都是和一定的社会经济条件相联系着的，在一定的经济基础上产生，同时也反映了在斗争中胜利了的阶级的政治法律观点。美国托马斯·杰斐逊等联邦党人受到孟德斯鸠分权学说的影响，极力主张在美国要建立立法、行政和司法机关之间的制衡关系，写了许多著作与文章拥护权力分立说，认为不仅要反对国王的暴政，也要反对立法机关的暴政。1872年杰斐逊在《弗尼吉亚笔记》一书中指出：“我们所为之斗争的政府，不是选举出一个专制的政府，而是要建立在自由基础上受其他机关牵制、在法律上受到限制、几种权力机关之间分立制衡的政府。”^①以后，他在给爱德华·卡林顿、约翰·亚当斯的信件中又再次强调：

^① Jefferson's Works, 224.

好的政府第一信条就是要把行政、司法、立法的权力分割开来。被称之为“宪法之父”的：麦迪逊也为三权分立写进美国1787年宪法作出了贡献，他在一系列《联邦党人》文章中，宣传了权力集中的弊害和分权的好处。他说：“立法、行政和司法权置于同一人手中，不论是一个人、少数人或许多人，不论是世袭的、自己任命的或选举的，均可公正地断定是虐政。”^① 他们这些人的宪法意识以后都被吸收到美国宪法中去。社会主义国家的宪法同样也是从人民宪法意识中吸取丰富的养料，特别是把代表人民利益、科学总结人民斗争经验的马克思主义，作为指导思想。列宁指出：世界上第一部社会主义类型宪法，“苏维埃宪法（俄罗斯联邦社会主义共和国根本法）反映了全世界无产阶级理想。”“它是第一个宣布国家政权属于劳动人民、剥夺剥削阶级即新生活建设者的敌人的一切权利的宪法。这就是它和其他国家宪法的重要区别。”^② 我国在草拟一九五四年宪法草案初稿时，就在全国有代表性的八千多人中进行广泛讨论，搜集了五千九百多条意见（不包括疑问），草案公布后又由全国人民进行广泛讨论，从中吸取了不少好的意见。一九八二年宪法的修改、讨论工作，前后进行了两年之久，这次全民讨论的规模之大、参加人数之多、影响之广都是空前的。通过全民讨论，发扬民主使宪法的修改更好地集中了群众的智慧。可见，群众中的宪法意识是制定宪法的重要来源。

第二，研究宪法意识可以更加有力地实施宪法。一般来说，法律的实施，使其发挥实际效用，在很大程度上要依靠公民的法律意识。假如公民连罪与非罪的界限都分不清时，就不会懂得刑法，更谈不上遵守刑法；公民的心目中连合同的概念都没有，也就谈不上遵守民法。宪法也不例外，作为国家的根本大法，有它自己的特点，但是宪法要发挥其作用，要贯彻实施也是要靠广大公民的宪法意识。尽管宪法本身规定了一套保障制度及实施措施，可是归根到底广大公民是宪法保障的最有力的保卫者，广大公民对宪法规定的根本制度及法律秩序是否忠诚拥护，对宪法存在价值是否热情维护，对各种宪法现象是否积极关心等等，对于任何国家宪法的存废都起着决定性作用。另外，公民的社会意识形态是多种多样的，在接受宪法规范的人们中也会有各种不同的态度的，有积极拥护，也会有不满和否定的；对宪法的认识了解上，有对宪法充分了解掌握宪法原理的，也有完全无知与不关心的；在对宪法问题的判断上，有停留在宪法规范的问题上思考，也有重点考虑政权机构的现实情况；就公民各种意识形态上看，有积极的意向，也有消极麻木的感觉，或是明确的认识，或是漠然的感情，等等。就公民的宪法意识的整体来看是非常流动的、多样化的心理状态，这里既有量的变动，又有质的变动，不了解这些数量和质量上的变动情况，就不能掌握实施宪法中的问题，也就难以“对症下药”，切实保障宪法的实施。

第三，研究宪法意识是考察宪法动态的一把钥匙。宪法学的研究仅仅停留在宪法规范的条文上是不行的，规范条文是要研究的，但更重要的是研究宪法制定以后的实际执行情况，从动态中来研究宪法，而公民中活生生的宪法意识正是从一个极为重要的方面反映了处在动态中的宪法实际情况。因此，国外有的学者认为：“缺乏宪法意识的宪法研究不能不是僵死的静止的研究”。^③ 这是因为事物总是发展的，任何法律规范规定了社会秩序，描画了理想状态，但现实方面却不断呈现违法现象，破坏理想状态，冲击法律条文；修改规范的含义。法律

① 转引自《西方法律思想史资料选编》，第370—371页。

② 《列宁全集》第27卷，第520页。

③ 长谷川正安：《宪法学的方法》，日文版，第50页。

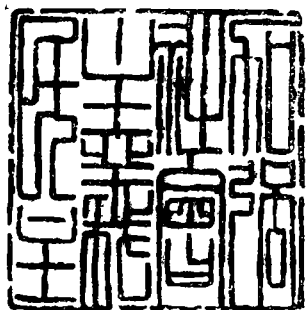
范规与法律现实之间既有一致的地方，又存在着一定距离，任何法律经常是处于规范与现实之间辩证的动态之中。宪法也是这样，规范与现实之间会产生某种差距。例如有些条款作出规定后，随着社会经济政治条件的发展而显得陈旧；某些条款作出规定后，社会上总有人违反规定，产生违宪事件，等等。这说明写在纸上的宪法条文，要达到完全实现的理想境界是非常困难的。自诩为“自由国家”的美国，存在着严重的种族歧视，距离宪法上规定“任何人应享法律上的同等保护”有十万八千里之远。即使已经实现消灭剥削阶级的社会主义国家，也不能讲宪法各项规定已得到充分实现，还要深入调查公民中的宪法意识，研究解决宪法动态中反映出来的各种问题。

那末，构成宪法动态的要素是什么？宪法意识又包括哪些内容？宪法是一定的政治阶级力量对比关系的表现。从制定宪法的过程来看，通常都是经过革命、战争或者类似这些重大的社会变动，某一种政治势力把自己提高到具有制宪权的地位，制定出宪法，然后再来指导政治斗争。颁布宪法后，一般讲政治斗争过程在宪法范围内进行。这时，宪法的作用、变动和贯彻实施的任何过程，都与各种政治力量有着密切的关系，决定着宪法的主要动向。因此，构成宪法动态的第一个要素就是栩栩如生的各种政治力量及其相互关系的总和。宪法动态的第二个要素是处在变化中的经济基础。宪法的现实不仅由各种政治力量对比关系决定，也受社会经济基础的制约，充分反映了占统治地位的生产关系的利益和要求。在资本主义国家，实行生产资料资本家所有制，劳资两大阶级对立，势必反映在宪法上规定“私有财产神圣不可侵犯”。在社会主义国家，实行生产资料公有制，宪法就充分肯定了公有制是社会主义经济制度的基础。而经济基础又是不断发展变化的，无论是所有制形态、产业结构、经济体制、技术水平、生产和分配方式等都不是一成不变，这些经济关系方面的变动构成宪法动态的第二个要素。第三个要素就是宪法意识。它也是一种舆论力量，反映了经济基础的要求，也受各种政治力量的影响。反过来它也反作用于经济基础及各种政治力量，各项经济和政治的措施，都离不开舆论的支持。广泛的宪法意识的研究就是要分析宪法在人们心目中的地位以及在社会政治经济复杂关系中的价值观念。

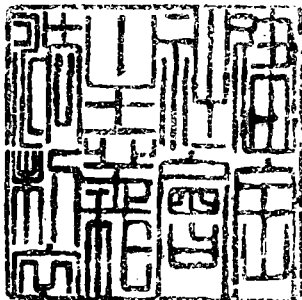
宪法意识可以概括成三个重点课题：（1）考察公民的宪法知识度。主要是了解宪法公布以来公民对宪法的理解程度，如对宪法是系统学习过、看过一遍、随便翻看过、读过一部分还是没有读过；对宪法的地位认为是与其他法律一样、高于其他法律，还是低于其他法律；认为宪法是约束一切政治组织、团体和公民个人，还是只管老百姓；对于国家权力认为是属于代表机关、人民，还是执政党，等等，都是考察公民对宪法基本知识的了解。（2）考察公民的权利意识（或者说人权意识）。公民单单把宪法条文词句作为知识了解还是不够的，还要直接从中导致如何忠诚于宪法、遵守宪法。如果光凭主观感觉去认识法律条文，而无对宪法原理、精神实质的了解，就不能算是一个具有坚强宪法意识的人。这里，特别重要的是掌握并提高公民对自己及他人的基本权利的认识，即对每个人的人格尊严有无强烈的意识，是否做到不去任意侵犯而是要尊重别人的自由和权利，是否改变了那种“对待敌人应该连做人的权利也要剥夺”的奴隶封建社会残留下来的观念。公民的基本权利是与民主原理密切不可分地联结在一起，成为近代宪法的精神支柱，如果公民的基本权利不能得到保障，那末规定得再完整的民主宪法，也将是一纸空文。公民的人权意识强弱也是决定社会安定程度的重要因素，这种意识实际上也不能与宪法秩序分开，它是在宪法规定的法律秩序中产生，又反作用于宪法秩序。因此，经常地在宪法秩序中考察人权的实态与意识极为必要。通过调

查研究公民的权利意识，可以了解到公民最关心的是哪种权利；对什么样的基本权利感到保障不足；在参加选举行使参政权时的态度，是积极感兴趣，还是消极不关心；在人格受到侮辱或其他正当权益受到侵犯时采取什么态度，是依法申诉控告，忍气吞声还是怕打击报复，等等。（3）考察公民的权力意识。这里主要包括普通公民的权力意识和国家公务人员的权力意识。普通公民对各国家机构（包括国家元首）的认识，往往关系到公民对国家机器的态度，表明了公民在政治生活中的地位。如果公民对国家权力机构的职权范围不明确，或者丧失警惕心，就容易给那些僭越权力者钻空子，违反宪法，破坏宪法秩序，造成社会的不安定。国家公务人员（特别是其中的高级负责人）对自己手中无权力的认识，反映了是做官当老爷还是做为人民服务的公务员的根本立场。以权谋私者必然把自己凌驾在国家与宪法之上，不是通过民主程序来行使权力，视宪法和法律为白纸可由其任意涂写。这种人轻则搞特权或贪赃枉法，重则祸国殃民，给国家带来灾难。以权谋公者必然尊重宪制法制，严格按照法律办事，维护了宪法的尊严和法律的统一，赢得了人们的尊敬。这里，无论是普通公民还是公务人员，摆在他们面前的一个尖锐问题就是怎样对待违宪事件，是积极依法斗争、事不关己熟视无睹、还是害怕报复消极退缩。如果广大公民的权力意识很强烈，对于那些滥用国家权力恣意妄为的违宪事件敢管、敢斗、敢告，那么可以断定宪法的实际地位一定是很崇高的，国家权力的统治也一定是很稳固的。

对公民宪法意识的了解主要通过调查研究。其主要方式是召开座谈会，听取与会者各方面的意见，了解其对宪法的真实认识；也可以发出调查问卷，让答者从简明的回答中反映他们的真实思想。无论采取哪种方式，都应注意以下几个问题：（1）调查范围既要广些又要深些，要点面结合，不要以点盖面、以偏概全；（2）调查提纲或调查问卷要通俗易懂，使公民易于反映自己的宪法意识，而不是参加宪法考试；（3）要防止主观先验，避免诱导型的提问和轻易得出武断性结论；（4）充分利用现代科技手段，计算机等，统计资料注意准确无误。概括起来讲，对公民宪法意识的调查研究必须在真实性、科学性与准确性的基础上进行。



加强社会主义民主



健全社会主义法制

李 军 篆刻