

简析宪法修改的两种学说

张庆福 王文彤

宪法的修改受不受限制,有没有一定的界限?对于这个问题,在学术界存在着两种相左学说,即肯定说和否定说。

肯定说或称有限说认为,对宪法的修改应有所限制,即应有不可逾越的界限。这是由于:第一,任何宪法都有其称之为“宪法之宪法”的根本精神,宪法就是依据这种根本精神制定的。宪法的条文均以此根本精神为基础,以保证宪法的完整与统一。因此,宪法的根本精神不能成为修改宪法的内容;若触及宪法的根本精神,则不是修改宪法,而是破坏、乃至践踏宪法的行为;若宪法修改越过这个界限,则和废止原宪法、制定新宪法无异。第二,宪法制定权与宪法修改权是两种不同性质的权力。前者非受之于法,而是产生于特定国家的政治力量,这种特定国家的政治力量决定国体为共和或帝制、政体为民主或独裁,而国体和政体正是集宪法的根本精神之所在。后者,即宪法修改权则非产生于特定国家的政治力量,而是依据特定国家的宪法本身。因此,由特定国家的政治力量制定了符合其统治阶级意志的宪法,再由该宪法赋予特定国家机关以修改宪法的权力。所以,有修宪权的国家机关,若借修改宪法之机破坏、乃至践踏原宪法的基本精神,则是为法理所不容的严重违宪行为。^[1]

否定说或无限说认为,对宪法的修改不应有所限制,认为凡依照宪法规定的修改程序,对宪法任何条文均可以进行修改。这是因为:第一,宪法中任何条文的效力都是相同的,不应有高低之别,实际上也难以明确地划分哪些条文可以修改,哪些条文不得修改的界限。第二,即使宪法明文规定了某些条文不得修改,也不一定有实际效力。例如,有的国家宪法明文规定共和政体不得成为修改对象,若有权修宪的机关先修改这样的条文,然后再修改共和政体,即使规定某些限制也无实际意义。^[2]

对以上两种学说,我们认为肯定说即有限说比较可取。因为,修改宪法并非重新创制宪法,而是在原宪法基础上的变化,即在原宪法基础上删改已不适应社会发展的条文或不适当的条文,使之更能适应社会发展的需要。若动摇了原宪法的基础,则不是修改宪法,而是重新制定宪法。从各国的宪政实践看,对宪法的修改并非无限制的。一些国家的宪法都明文规定了宪法修改的限制;一些没有明确规定对宪法修改予以限制的国家,在实际上对宪法根本精神具有不可

· 本文作者张庆福系中国社会科学院法学研究所研究员;王文彤系南开大学法律系副教授。

[1][2] 参见林纪东:《比较宪法》,台湾五南图书出版公司,1980年版,第550~551页;马起华:《政治学》第三册《政法制度》,台湾商务印书馆1978年版,第72~73页;谢瑞智著《宪法辞典》,台湾个华图书出版事业有限公司1993年4月增订3版,第456~457页。

动摇性,也认为是必要的,应当的。

一些国家关于宪法修改的限制,主要有五个方面:

(一)对宪法基本精神的限制。有的国家明文规定宪法的基本精神或基本原则不能修改。例如,挪威王国宪法,于1814年5月17日公布实施,是最早的成文宪法之一,颁行170余年,屡有修改,三分之二的条款已非原貌,但宪法格局未变,迄今仍然遵行。第112条明确规定:“(宪法)修正案决不能同本宪法所包含的原则相抵触,只能在不改变宪法精神的前提下对某些具体条款进行修改,并且需要获得议会议员三分之二多数的同意和支持。”^[3]又如,科威特国宪法第175条规定:“除有关埃米尔统治的称号或者增加自由和平等的保证外,关于本宪法规定的有关科威特埃米尔制度及自由和平等原则的条款,不得建议加以修改。”^[4]

(二)对特别条款的限制。即规定宪法的某些条款或某一部分不得修改。例如,法国宪法第89条第5款规定:“共和政体不得成为修改的对象。”^[5]希腊宪法第110条第1款规定:“宪法的条款可以修改,但规定政体为议会制共和国的条款、以及……第26条除外。”^[6]

(三)对修改时间的限制。即规定在一定期间内不得修改部分或全部条文。例如,比利时宪法第84条规定:“摄政时期内,不得对宪法作任何修改。”^[7]又如,科威特宪法第174条第4款规定:“从本宪法开始生效之日起五年之内不得对本宪法进行修改。”^[8]

(四)附带条件的限制。有的国家宪法明确规定,当国家面临危机的情况下,不得修改宪法。例如,法国第四共和国宪法曾规定:“在法国领土一部或全部被外国军队占领时,修宪程序不得着手或进行。”巴西1946年宪法第217条第1项规定:“宪法于戒严期不得修改。”^[9]

(五)修改程序上的限制。即由有修宪权的特定国家机关,依照宪法规定的程序,方可进行修改宪法。例如,蒙古人民共和国宪法第93条规定:宪法的修改,“须经大人民呼拉尔讨论,并以全体代表的三分之二以上的多数通过。”^[10]又如;日本国宪法第96条规定:本宪法的修订,“必须经各议院全体议员三分之二以上赞成,由国会创议,向国民提出,并得其承认。此种承认,必须在特别国民投票或国会规定的选举时进行投票,必须获得半数以上赞成。”^[11]

但是,我们对于肯定说或有限说的第二个理由,即宪法的制定权和修改权是两种不同性质的权力的说法,则持异议。我们认为,制宪权与修宪权是有区别的。所谓制宪权,是根据制宪的指导思想和基本原则,按照统治阶级预先设定的步骤创制整个宪法的权力;所谓修宪权,则是在宪法实施过程中,遵循宪法的基本精神和基本原则,按照宪法规定的程序,废除、变更或增补宪法部分条款的权力。但这并不意味着制宪权与修宪权是两种不同性质的权力。这是因为:第一,按照马克思主义的宪法学原理,宪法是掌握国家政权的阶级的意志和利益的最高的和最集中的体现,是统治阶级治理国家的总章程。所以,无论是制宪权还是修宪权都是来自统治阶级的力量,是统治阶级力量的集中表现,两者不存在性质上的差异。第二,宪法是融政治性与法律性于一体的。它把民主政治制度化、法律化,使其成为统治阶级治理国家的总章程。所以,以是否受制于政治力量或者受制于法律力量,而把制宪权与修宪权视为不同性质的两种权力的学说是讲不通的。第三,在宪政史上,许多国家都明确规定制宪权和修宪权基本上都是由同一机关行使,有的还把制宪时的程序作为修宪的程序,明确地规定在宪法中。例如,在1787年美国

[3][4][5][6][7][8][10][11] 《世界宪法大全》(上),中国广播电视出版社,第940页,226页,760页,1100页,679页,297页,351页。

[9] 徐秀义、韩大元:《宪法学原理》(上),中国人民公安大学出版社1993年版,第131页。

费城制定的联邦宪法,当时设定只要有九个州(占十三州的四分之三)批准就可生效。美国宪法第5条关于宪法修改的规定,基本肯定了这种程序。法国1793年宪法也明确规定,如果在半数以上郡内,其中各郡的十分之一合法的初级议会要求修改宪法或更换宪法的某些条文时,立法议会必须召开共和国的所有初级议会,以便决定是否召开国民制宪会议,修改宪法。在我国,制宪权和修宪权都由全国人民代表大会行使,制宪和修宪的程序也基本相同。还有的国家宪法明确地把宪法的制定和修改同等地规定在宪法中。例如,1971年通过的保加利亚宪法第10章的标题就是《宪法的制定和修改》。该章规定:须根据国务委员会、政府或至少四分之一的人民代表的提议,始得通过新宪法和修改现行宪法;新宪法草案和修改现行宪法的法律草案,至早在提交国民议会一个月以后和至迟在提交国民议会三个月以前列入议事日程;新宪法草案和修改现行宪法的法律草案经全体人民代表的三分之二同意,即为通过;新宪法和修改现行宪法的法律,自《国家报》公布之日起开始生效。在这里,无论是在行使权力的机关方面,还是全部程序方面,制宪和修宪在性质上都是完全相同的。

责任编辑:林炎炎

责任校对:默予