

宪法的核心内容 是什么？

文 / 海南师范大学法学院教授 马 岭

主持人导语

如果把国家权力比作一座大厦，撑起整个大厦的柱子是什么呢？

大厦里的门、窗、走廊，又是怎样设计的呢？

宪法的核心内容是什么呢？

宪法规定了国家权力的结构。

不同国家的宪法，规定了不同的国家权力结构。

听完马岭老师的讲解，结合已学的宪法知识，
你能回答我国宪法规定的国家权力结构是什么吗？

你能试着把它写出来吗？

杨敬之

一、宪法的四部分内容

宪法的内涵很丰富。一般来说，宪法的内容有四大板块。

首先，宪法承载着国家的一些基本要素。国家的主权问题就是宪法的基本要素之一。需要说明：“主权在君”不可能产生宪法，“主权在民”才是宪法诞生的基础和前提，至少也得是君民协商才能制定宪法——君主象征性地拥有国家主权，国家权力实际掌握在议会和政府手中（君主立宪）。领土和面积也是宪法的基本要素。有的国家的宪法对本国领土问题作了原则性的宣示，如保加利亚宪法；有的国家作了概括式规定，如韩国宪法；有的国家作了列举式规定，如德国宪法。还有国旗、国徽、国歌、首都等国家标志也是宪法的基本要素。如我国现行《宪法》第四章规定了国旗、国歌、国徽、首都。

其次，许多国家的宪法都规定了本国的基本政策，大体有经济政策、文化教育政策、民族政策、外交政策、国防政策等。这些政策性条文往往具有指导原则的作用，是制定其他制度和部门法的基础。如我国《宪法》第十五条规定了经济政策：“国家实行社会主义市场经济。国家加强经济立法，完善宏观调控。国家依法禁止任何组织或者个人扰乱社会经济秩序。”第十九条第一、二款规定了教育政策：“国家发展社会主义的教育事业，提高全国人民的科学文化水平。国家举办各种学校，普及初等义务教育，发展中等教育、职业教育和高等教育，并且发展学前教育。”这些条文为相关经济法、教育法



的制定提供了立法基础。

再次，宪法保障公民最基本的权利和自由。如公民的生存权、健康权、劳动权、受教育权、受救济权以及人身自由、表达自由、信仰自由等等。各国宪法通常都规定公民享有这些基本权利，至于怎么保护、保护的手段和措施等，则需要通过一系列法律规定来进行落实。在这里，宪法只规定基本原则，具体规则由部门法去详细制定。

最后，宪法规定了国家权力的基本框架。如我国宪法规定，我国的国家机构有全国人民代表大会、中华人民共和国主席、国务院、中央军事委员会、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府、民族自治地方的自治机关、监察委员会、人民法院和人民检察院。宪法通过建立国家机关授予其国家权力，同时又限制这些机关行使其权力的范围。与古时候将立法、司法、行政、军事权都集中在皇帝一人手中不同，宪法一方面将国家权力分解为几大块，使之不能过强、过大而给国家和人民带来危害；另一方面保障了国家权力的顺畅行使，不把国家机关管得太死而动弹不得，导致行动迟缓、效率低下。

二、宪法的核心内容

在以上四个板块中，公民权利与国家权力是宪法的核心内容，宪法一方面确定了公民的一系列权利，另一方面确定了一系列国家权力，并努力平衡二者之间的关系。如果国家权力太强，公民权利太弱，就可能导致恶政暴政，从而侵犯公民基本

人权；反之若国家权力太弱，公民权利过于泛滥，则可能导致政府无能、社会无序。

那么，在公民权利与国家权力之间，是否还可以分出层次呢？有人提出：国家权力最终是为公民权利服务的，保障公民权利是宪法的最终目的，是宪法的精髓所在，宪法通过规范国家权力来维护公民权利，规范国家权力是手段，维护公民权利才是目的，所以国家权力与公民权利相比始终是第二位的……这样认识公民权利与国家权力的关系，无疑是正确的。但应当注意的是，公民权利虽是构建和行使国家权力的终极目的，但这并不意味着公民权利就是宪法最核心、最主要的内容。在我国现行宪法中，“公民的基本权利和义务”一章共有24条规定，占全部宪法条文数目的16.78%，该章共有1,973个字，仅占宪法全部字数的11.66%；而“国家机构”一章共有84条规定，占全部宪法条文数目的58.74%，该章共有9,318个字，占宪法全部字数的55.12%。不仅我国宪法如此，世界各国宪法中公民权利和国家权力条款数目及字数的比例几乎都是后者远多于前者。如法国的《人权宣言》仅1,000个词左右，而法国1958年宪法中仅中央机构部分就有7,800多个词；荷兰宪法中的基本权利部分也只有约2,000个词，但国家权力部分有近10,000个词；美国宪法最初的7个条文全部是国家权力的内容，《人权法案》是后来以修正案的形式加进去的。虽说没有公民权利的宪法是不完善的宪法，但它毕竟还是一部宪法，而没有规定国家

权力、只规定了公民权利的文本，则一般不被视作一部宪法，只能算作一个宣言或宪法性文件。如《人权宣言》《欧洲人权宣言》《世界人权宣言》等。可见宪法在确定公民权利的同时，把重心放在了构建国家权力的框架上，它重点探讨了运用什么样的手段、搭建什么样的国家权力框架，才能实现保障公民的权利。只有权力框架搭建得合理、协调、有序，符合本国国情，国家权力才能够有效运行，才能保障最基本的社会秩序和社会公正，进而有效地保障公民最基本的生命、自由和财产权利；反之，如果国家权力的框架搭建得不合理，权力机制混乱，国家权力的某部分过于强大或过于软弱，则公民的基本权利将失去保障，变成难以兑现的“空头支票”。因此，国家权力才是宪法的最核心部分，除国家机构以外的其他部分的有或无、多或少，只是衡量一部宪法完善与否的标准。如果公民权利长期没有保障或没有得到充分的保障，其原因往往是国家权力的配置存在缺陷甚至是重大缺陷。

三、撑起国家权力大厦的支柱

国家权力是一个庞大的权力体系，宪法关注的是这个体系的基本框架，也就是所谓国家政体问题，而不是具体的国家权力，如警察的权力、法官的权力、检察官的权力——这些权力当然也需要有授权、有制约，但那是部门法的工作。国家权力的某一个层级，不论是作为最基层的、与民众关系最密切的县级、乡级，还是作为中层的、连接上下的省级，以及作为顶层

的中央各国家机关，它们都是国家权力体系中的重要组成部分，但它们中间的任何一层、任何一部分都不能单独构成国家权力的基本框架。也就是说，在国家权力体系中，任何一点、一线、一面都还只是有关国家机构的组织法或行为法等法律规范的内容，属于部门法而不是宪法的范畴。只有国家权力的几根支柱，如立法权、行政权、司法权，及其相互之间的关系所形成的权力模式，才是宪法权力的内涵所在，即国家政体的基本内容。

宪法是国家的根本法，它既不是小法，也不是中法，而是国家的治世重典。因此，只有宪法才能建立国家权力的宏观结构，决定在国家权力的大厦中上述的几根大支柱该如何搭配与组合，以及它们之间纵横交错的权力关系该如何布局。至于国家权力大厦中的“某一道门、某一扇窗、某一条廊”，则是这一模式中的点、线、面。宪法和各部门法结合起来构成了完整的国家权力大厦，也就是整个法律体系构建的国家权力制度。宪法和法律各有各的作用，谁也不能脱离谁而存在，但宪法作为这个大厦的顶梁柱无疑是最关键的。正是在这样的认识下，我们才说宪法是一个国家民主制度的法律化，是治国安邦的总章程，在整个法律体系中居于根本法的首要地位。

