

主权原则在中国宪法中的展开

王理万^{*}

内容提要 主权概念用于描述政治共同体的内部关系时,强调主权的最高性;用于调整政治共同体之间关系时,推崇主权的独立性。这种内外双重面向在近代发展为人民主权和国家主权,二者同源同质并统一于宪法。宪法既是保障人民主权的根本法,也是捍卫国家主权的最高法,联结起主权的双重面向。主权原则深嵌于中国宪法制定和实施的全过程。《共同纲领》涵盖领土、政治、经济和文化等多层面的主权内涵,使主权原则成为新中国的立国原则。“五四宪法”以过渡时期总任务为体,以人民主权和国家主权为两翼,使得主权原则在宪法文本中得到系统展开与有效落实。现行宪法丰富和发展了主权原则,拓宽了主权的内容和形式,廓清了人民和国家概念的内涵。主权原则指明了建设“强大的人民民主国家”的宪法目标,要求积极发展全过程人民民主,坚定不移贯彻总体国家安全观。

关键词 人民主权 国家主权 全过程人民民主 总体国家安全观

目次

- 一、主权概念的双重面向及其宪法统一
- 二、主权原则作为《共同纲领》的立国原则
- 三、主权原则作为“五四宪法”的基本原则
- 四、现行宪法对主权原则的发展与实践
- 五、结语

^{*} 中国政法大学人权研究院副教授,法学博士。本文系2022年度国家社科基金后期资助项目“当代中国外交体系的宪法秩序研究”(项目批准号:22FFXB003)的阶段性成果,并受到中国政法大学钱端升杰出学者计划的支持。

宪法既是主权意志的规范表达,也是行使主权利力的根本依据。主权原则贯穿于一国宪法制定和实施的全过程,构成理解宪法秩序的底层逻辑。戴雪把英国宪法归纳为“直接或间接影响国家主权利力之分配或行使的所有规则”^①。戈登·伍德在评述美国制宪时指出,“用于构建新联邦政府的人民主权概念最终厘清了特殊的美利坚宪法理念”^②。主权概念也是中国宪法学的传统范畴,新中国成立初期的宪法研究就强调“制宪对一个独立的国家而言是主权独立的标志”^③。伴随宪法理论的逐步成熟,“国家这个整体的概念就被国家机构和国家任务等宪法文本上的具体概念所吸收消解”^④,主权概念由此从宪法学中逐步淡出。近年来,因应公法学和政治学领域“找回国家”的呼声,^⑤主权原则对于理解中国宪法和国家建构的意义得到重新评估,例如有学者提出以主权概念为基础形成中国的国家学说,^⑥也有学者主张以主权为切入点提炼中国宪法的核心范畴^⑦。本文接续上述研究趋势,把主权原则嵌入新中国宪法发展历程,对中国宪法中的主权原则进行历史和体系解释,从而深入发掘和阐释主权原则在中国宪法中的规范内涵与实践功能。

一、主权概念的双重面向及其宪法统一

(一) 主权概念双重面向的理论起源

历史地看,主权概念源于政体类型的理论建构。亚里士多德认为,政体是指城邦最高治权的执行者。^⑧尽管并未使用主权概念,但所谓的“城邦最高治权”已经相当接近于主权的内涵。及至16世纪中后期,博丹首次明确界定了主权,即把“共同体所有的绝对且永久的权力”^⑨定义为主权。博丹所定义的主权,尽管也包含对外面向,比如宣战与媾和的权力,但主要侧重政治共同体的内部关系。在此基础上,格劳秀斯则关注主权概念的对外面向,提出依据独立性判断是否存在主权,“凡行为不从属于其他人的法律控制,从而不致因其他人意志的行使而使之无效的权力,称为主权”^⑩。从博丹到格劳秀斯,主权概念的内涵渐次丰满,拓展出内外双重面向:前者用于描述国家内部权力,强调主权的最高性;后者用于调整国家间关系,推崇主权的独立性。

主权概念由内而外的拓展,实则取决并契合于各自时代背景和现实需求。博丹提出

① [英] A.V. 戴雪:《英国宪法研究导论》,何永红译,商务印书馆2022年版,第126-127页。

② [美] 戈登·S. 伍德:《美利坚共和国的缔造:1776-1787》,朱妍兰译,译林出版社2016年版,第552页。

③ 韩大元:《中国宪法学说史研究》(上),中国人民大学出版社2012年版,第451页。

④ 王旭:《当代国家法学的三重革新》,载《中国社会科学报》2017年11月29日,第4版。

⑤ 参见任剑涛:《找回国家:全球治理中的国家凯旋》,载《探索与争鸣》2020年第3期,第26-40页。

⑥ 参见陈端洪:《宪治与主权》,法律出版社2007年版,第47页。

⑦ 参见韩秀义:《阐释一个真实的中国宪法世界——以“宪法常识”为核心》,载《法律科学》2011年第5期,第43页。

⑧ 参见[古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿鹏译,商务印书馆1983年版,第132-133页。

⑨ [法] 让·博丹:《主权论》,李卫海、钱俊文译,北京大学出版社2008年版,第25页。

⑩ [荷] 格劳秀斯:《战争与和平法》,何勤华等译,上海人民出版社2005年版,第88页。

主权概念时,正值欧洲中世纪宗教战争,因此他吁求构建更加完整且有力的君主主权^⑪;而格劳秀斯伸张主权概念时,恰值欧洲“三十年战争”,战争中后期“宗教已完全失去了影响战争的意义,而对利益的争夺和称霸欧洲则成为矛盾的焦点”^⑫。《威斯特伐利亚和约》的签订标志着“三十年战争”的正式终结,其首次实践了主权理论,“对国家主权原则的承认,标志着国际法从纯粹的神学体系中解放出来”^⑬。因此究其起源而言,主权概念双重面向的理论使命是贯通和延续的,二者都旨在弱化宗教因素对世俗政治的影响,为近代国家的兴起铺设了基石。

(二) 主权概念双重面向的近代发展

依循主权概念的内外双重面向,主权理论在近代获得长足发展。在对内主权维度上,霍布斯把主权概念应用于阐释国家起源,认为获得主权的方式无非两种:一种是通过自然之力获取,另一种是通过人们之间的相互协议建立。^⑭质言之,霍布斯用主权作为国家的合法性论证,既具有描述性功能——探寻国家的历史成因,也具有规范性功能——为统治寻找正当理据。其后,洛克和卢梭发展了契约论思想。洛克论证了议会主权,不过他强调议会主权仍受控于人民主权,“当人民发现立法行为与他们的委托相抵触时,人民仍然享有最高的权力来罢免或更换立法机关”^⑮。卢梭系统建构了社会契约理论,认为主权者就是人民自身,“每个个人在可以说是与自己缔约时,都被两重关系所制约着:即对于个人,他就是主权者的一个成员;而对于主权者,他就是国家的一个成员”^⑯。这意味着,“人民既是主权者又是被统治者”^⑰。

在对外主权维度上,国家主权理论获得广泛应用。瓦特尔最早系统论证了国家主权的平等,“侏儒和巨人同样为人,小国和最强大的帝国都是主权国家”^⑱。瓦特尔的国家主权平等论,诉诸自然法,把主权国家内的个人平等拓展至国家之间的平等。奥本海及其后继者在近代国际法语境中发展了主权理论,提出“主权国家是真实的国际人格者”,并且指出彼时主权理论的孱弱之处,“从国内法的观点表现出来的主权,……究竟在什么程度上是与国际法和国际组织的正常运行和发展相适合的呢?”^⑲晚近也有学者直接反对国家主权概念,比如尼古拉斯·波利蒂斯就明确主张放弃主权概念,并建议“作为国际法上完全平等的主体,各国必须拥戴一个共同的、至上的法律”^⑳。当然,这种颇具理想色彩的主张在短时期内既非理论主流,也难以真正实现。

⑪ 参见[美]小查尔斯·爱德华·梅里亚姆:《卢梭以来的主权学说史》,毕洪海译,法律出版社2006年版,第3-4页。

⑫ 闫瑜:《三十年战争和〈威斯特伐利亚和约〉》,载《德国研究》2003年第3期,第55页。

⑬ 黄德明:《〈威斯特伐利亚和约〉及其对国际法的影响》,载《法学评论》1992年第5期,第51页。

⑭ 参见[英]霍布斯:《利维坦》,黎思复、黎廷弼译,商务印书馆1985年版,第132页。

⑮ [英]洛克:《政府论》(下篇),叶启芳、瞿菊农译,商务印书馆1996年版,第91页。

⑯ [法]卢梭:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆2003年版,第22页。

⑰ 陈端洪:《人民主权的观念结构:重读卢梭〈社会契约论〉》,载《中外法学》2007年第3期,第284页。

⑱ Emer de Vattel, *The Law of Nations*, Liberty Fund, 2008, p.75.

⑲ [英]劳特派特修订:《奥本海国际法》(上卷第1分册),王铁崖、陈体强译,商务印书馆1971年版,第96、100页。

⑳ [希腊]尼古拉斯·波利蒂斯:《国际法的新趋势》,原江译,云南人民出版社2004年版,第9页。

主权的内外双重面向,具有同源性和同质性,二者均具有以下四点特征。一是主权作为拟制人格。尽管主权往往与领土、人口、政府等实体要素密切相关,但其本质上是国家的抽象人格。对内主权是对国家统治的人格化,对外主权则赋予国家以国际法人格,“主权并非实体,其仅是关于政治权力如何行使或者应该如何行使的概念或主张”^②。二是主权作为排他理由。从起源上看,主权被界定为绝对的和最高的力量,使得对内主权成为排他性(不可共享)的最高权威,对外主权成为排他性(不可侵犯)的独立主体。三是主权作为正当论证。从早期论证优良政体,到国际法意义上论证战争合法性,主权都是作为论证性理论而存在。对内主权旨在论证国家统治的正当性,对外主权则试图维持国际秩序的正义性。四是主权作为承认政治。对内主权意味着获得被统治者的政治承认,对外主权则需要获得国际社会对国家的承认——这与上述作为正当论证的主权特征是一脉相承的,毕竟正当性是承认的前提和基础。

(三) 主权概念双重面向的宪法统一

诚如上文所论,主权概念有外部和内部双重面向,“一是指代一个民族国家相对于其他民族国家的地位,表明这个国家在其自身的地理范围之内都拥有自主的管辖权;另一个则是指这样的观念,即在每个个别的国家之内存在着构成最高政治和法律权威的实体”^③。作为国家正当理由的对内主权,目前形成以人民主权为主流的理论和实践;作为国际法自主人格的对外主权,目前形成国家主权的独立和平等原则。既然二者统属于主权概念项下,能否进行统一的理论建构呢?

汉斯·凯尔森把主权的双重面向转化为国内法和国际法的关系问题,他反对二元论或者多元论体系——国际法和国内法是不同的规范体系,主张从一元论角度——国际法和国内法的统一性理解二者关系。从国内法的角度来看,国际法对一国具有效力,系来源于该国的承认,此时国际法可视为国内法律体系的构成部分,即“外部的国内法”;从国际法的角度来看,国际法授权个体或者个体组成的群体根据一部已具实效的宪法去建立或实施一个具有规范性的强制体系,从而将这个强制体系合法化。基于此,凯尔森认为国内法和国际法的优先性问题,其实是参照物的框架不同,选择何者优先并非法律问题而是政治问题。^④凯尔森把主权问题处理为基础规范的选择问题,“国际法第一位和国内法第一位之间的抉择,归根到底是两个基础规范,即国际法律秩序的基础规范和国内法律秩序的基础规范之间的抉择”^⑤。宪法作为根本的基础规范,无论抉择何者优先,均依赖于宪法的塑造和形成——宪法既确认了国内法律秩序的框架(人民主权),也确定了接纳和承认国际法律秩序的可能性及其范围(国家主权)。质言之,宪法既是保障人民主权的根本法,也是捍卫国家主权的最高法,联结起主权的内外面向。

^② F. H. Hinsley, *Sovereignty*, Cambridge University Press, 1986, p.1.

^③ [美] 斯科特·戈登:《控制国家:西方宪政的历史》,应奇等译,江苏人民出版社2001年版,第20页。

^④ 参见张龔编译:《法治国作为中道:汉斯凯尔森法哲学与公法学论文集》,中国法制出版社2017年版,第281-297页。

^⑤ [美] 汉斯·凯尔森:《国际法原理》,王铁崖译,华夏出版社1989年版,第374页。

二、主权原则作为《共同纲领》的立国原则

主权概念在清末被译介到中国,美国传教士丁韪良在1864年《万国公法》中首次使用主权一词。^{②⑤}此后,主权概念逐渐获得当时中国先进知识分子的广泛接纳和运用,其中中国共产党人为发展主权理论作出了重要贡献。李大钊在1917年撰文提出“宪法上有创造或变更政府之最高权能者,即为主权者”^{②⑥}。毛泽东在1920年运用主权概念分析国家的构成,指出“国的要素为土地、人民、主权,主权尤为要素中的主要素”^{②⑦}。由此可见,主权理论深刻影响了中国共产党人的国家观念和革命目标。及至1949年6月,毛泽东在政治协商会议筹备会上郑重宣告,“我们的伟大的祖国脱离半殖民地和半封建的命运,走上独立、自由、和平、统一和强盛的道路”^{②⑧}。脱离半殖民地的命运,强调国家主权,实现独立与和平;脱离半封建的命运,强调人民主权,实现自由与统一;贯彻国家主权和人民主权,就是走向国家强盛的道路。作为具有临时宪法作用的新中国奠基性文件,《中国人民政治协商会议共同纲领》(以下简称《共同纲领》)全面伸张主权原则,涵盖领土、政治、经济和文化等多层面的主权内涵。

(一)《共同纲领》中的人民主权原则

《共同纲领》完整地建构了人民主权原则。其最初版本《中国人民民主革命纲领草稿》就提出“人民为国家的主人,国家的一切权力出自人民大众,属于人民大众。”^{②⑨}最终通过的《共同纲领》将人民主权直接表述为“中华人民共和国的国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。”在中国人民政治协商会议第一届全体会议(以下简称“政协第一届全体会议”)上,特邀代表陈瑾昆发言指出,人民主权原则使得“新民主主义的国家和法律理论,本质上与旧民主主义的理论不同”,“我们共同纲领上也定明国家主权属于人民,要有人民用人民代表大会和人民政府来行使这个主权,而且它的最优良的政治制度是民主集中制”。^{③⑩}这意味着在规范和原意层面上,《共同纲领》鲜明地宣示了人民主权原则,并为予以落实而进行了具体的制度建构。

首先,《共同纲领》界定了人民主权的领土范围,宣告“中华人民共和国中央人民政府必须负责将人民解放战争进行到底,解放中国全部领土,完成统一中国的事业”。朱德在政协第一届全体会议上发言强调,“共同纲领要求把革命战争进行到底,解放全中

②⑤ 参见万齐洲:《近代“主权”概念在中国的传播与影响》,载《武汉大学学报(人文科学版)》2011年第6期,第49页。

②⑥ 《李大钊文集》(上),人民出版社1984年版,第516页。

②⑦ 中共中央文献研究室、中共湖南省委《毛泽东早期文稿》编辑组编:《毛泽东早期文稿(1912.6—1920.11)》,湖南出版社1990年版,第526页。

②⑧ 《毛泽东选集》(第4卷),人民出版社1991年版,第1464页。

②⑨ 李红梅:《新中国“临时宪法”〈共同纲领〉的制订经过》,载《纵横》2019年第5期,第12页。

③⑩ 参见中国人民政治协商会议全国委员会文史资料研究委员会编:《五星红旗从这里升起——中国人民政治协商会议诞生记事暨资料选编》,文史资料出版社1984年版,第430页。

国的领土”^{③①}。作为人民主权的空间载体和地理实体的国家领土,是落实人民主权、建立民主政权和运行人民政府的必要条件。《共同纲领》体现全体中国人民的意志,主张对于中国全部领土的主权。

其次,《共同纲领》展开了人民主权的政治面向,确立了人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体。毛泽东在政协第一届全体会议的开幕词中宣布,“现在的中国人民政治协商会议是在完全新的基础之上召开的,它具有代表全国人民的性质,它获得全国人民的信任和拥护”^{③②}。之所以作此说明,是由于人民主权原则要求代议机关应由人民普选产生。中国共产党最初提出的建政规划有三个步骤,即“各民主党派、各人民团体、各社会贤达迅速召开政治协商会议,讨论并实现召集人民代表大会,成立民主联合政府”^{③③}。在就建政方案征求民主人士意见时,有人主张“新政协即等于临时人民代表大会,即可产生临时中央政府,现在对内对外均需要,待全国统一后,再成立正式的”^{③④}。中共中央采纳此项意见,《共同纲领》对此确认“在普选的全国人民代表大会召开以前,由中国人民政治协商会议的全体会议执行全国人民代表大会的职权”。此项过渡性制度安排,丰富了人民主权原则的政治内涵和实践形式,务实地解决了革命胜利后的新政权建设问题。

再次,《共同纲领》塑造了人民主权的经济基础。周恩来指出新民主主义经济具有无产阶级领导、为多数人利益、以劳动大众为主等特征,^{③⑤}其本质是新民主主义的人民经济。《共同纲领》确立五种经济成分并存,“各种社会经济成分在国营经济领导之下,分工合作,各得其所,以促进整个社会经济的发展”。国营经济的领导地位体现在“凡属有关国家经济命脉和足以操纵国民生计的事业,均应由国家统一经营”。与旧有的官僚资本企业有本质不同,新中国的国营企业保障工人参与管理的民主权利。《共同纲领》对此规定,“在国家经营的企业中,目前时期应实行工人参加生产管理的制度,即建在厂长领导之下的工厂管理委员会”。与此同时,农村进行了旨在实现“耕者有其田”的土地改革。《共同纲领》要求“有步骤地将封建半封建的土地所有制改变为农民的土地所有制”,并规定“凡尚未实行土地改革的地区,必须发动农民群众,建立农民团体,经过清除土匪恶霸、减租减息和分配土地等项步骤,实现耕者有其田”。

最后,《共同纲领》确立了科学的和大众的文化教育。毛泽东在《新民主主义论》中强调,科学的文化教育“反对一切封建思想和迷信思想,主张实事求是,主张客观真理,主张理论和实践一致”,大众的文化教育“应为全民族中百分之九十以上的工农劳苦民众服务,并逐渐成为他们的文化”。^{③⑥}由此可见,科学的文化教育旨在树立人民基于科学

③① 《朱德军事文选》,解放军出版社1997年版,第707页。

③② 《毛泽东文集》(第5卷),人民出版社1996年版,第343页。

③③ 中共中央文献研究室编:《中华人民共和国开国文选》,中央文献出版社1999年版,第4页。

③④ 中央统战部、中央档案馆编:《中共中央解放战争时期统一战线文件选编》,档案出版社1988年版,第217页。

③⑤ 参见《周恩来选集》(上卷),人民出版社1980年版,第305页。

③⑥ 参见《毛泽东选集》(第2卷),人民出版社1991年版,第708页。

认识的自觉性,大众的文化教育旨在改变旧中国少数特权阶层垄断文化资源和教育机会的不平等局面。在政协第一届全体会议审议《共同纲领》时,教育界代表林砺儒指出,“今后教育工作要以工农为主要对象,他们是今后建设国家的主力军,他们在反动政权压迫下,与文化教育隔离。这次,我们新建立的人民的国家,人民政府就要迅速负责补偿他们的损失。”^{③7}由此,《共同纲领》针对不同阶段和不同群体的教育需求规定了差异化的政策,明确“有计划有步骤地实行普及教育,加强中等教育和高等教育,注重技术教育,加强劳动者的业余教育和在职干部教育,给青年知识分子和旧知识分子以革命的政治教育,以应革命工作和国家建设工作的广泛需要”。

(二)《共同纲领》中的国家主权原则

《共同纲领》所建构的国家主权原则,体系完整、脉络清晰且指向明确,在领土主权、政治主权、经济主权和文化主权等方面,与《共同纲领》中的人民主权原则各项内涵相对应,二者共同彰显了主权原则的内外双重面向。

首先,《共同纲领》坚守新中国领土主权的完整,明确中华人民共和国的武装力量的任务是“保卫中国的独立和领土主权的完整,保卫中国人民的革命成果和一切合法权益”,规定新中国外交原则“为保障本国独立、自由和领土主权的完整”,并进一步指明“凡与国民党反动派断绝关系、并对中华人民共和国采取友好态度的外国政府,中华人民共和国中央人民政府可在平等、互利及互相尊重领土主权的基础上,与之谈判,建立外交关系”。周恩来对此强调,“中国没有侵略别国领土的意图,也决不容忍别国侵略中国的领土。中国没有侵犯别国主权的意图,也决不容忍别国侵犯中国的主权”^{③8}。

其次,《共同纲领》坚定维护新中国的政治主权。“国家的政治主权是指一个国家的独立权及在领土内的最高统治权。”^{③9}政协第一届全体会议召开前,中国民主同盟在响应中国共产党“五一口号”的声明中强调,“今天全中国人民要求一个独立的新中国,所谓独立就是指中国脱离任何帝国主义的侵略与奴役”^{④0}。由此,《共同纲领》规定“对于国民党政府与外国政府所订立的各项条约和协定,中华人民共和国中央人民政府应加以审查,按其内容,分别予以承认,或废除,或修改,或重订”。根据这条规定,中央人民政府外交部对中英双边条约进行审查,认为“没有一个条约或协定可以全部承认或值得加以修改而适用,中英间旧条约应全部废止,另订新约”,与其他国家之间的旧条约也采取几乎全部废除的立场。^{④1}与此同时,中央人民政府在全国范围取消帝国主义在中国的一切特权,收回了外国在中国拥有的海关管理权、驻军权和内河航行权,真正实现了政治主权的自立和自主。^{④2}

^{③7} 杨胜群、陈晋主编:《亲历者的记忆:协商建国》,生活·读书·新知三联书店2009年版,第320页。

^{③8} 《在中央人民政府委员会第三十三次会议上周总理兼外长的外交报告》,载《人民日报》1954年8月14日,第1版。

^{③9} 孙万菊:《文化主权、经济主权和政治主权》,载《科学社会主义》2005年第2期,第55页。

^{④0} 前注^{③0},中国人民政治协商会议全国委员会文史资料研究委员会编书,第159页。

^{④1} 参见段洁龙主编:《中国国际法实践与案例》,法律出版社2011年版,第222页。

^{④2} 参见中共中央党史研究室:《中国共产党历史》(第2卷上册),中共党史出版社2011年版,第28-29页。

再次,《共同纲领》坚决捍卫新中国的经济主权。经济主权涵盖资源永久主权和独立的经济政策决策权。^{④③}中国学术工作者协会在响应中国共产党“五一口号”的声明中痛切地批评民国政府“从东南卖到西北,从天空卖到地底,从海岸卖到内河,诸如军权、基地权、航空权、开采权、筑路权、内河航运权以及一切经济财政的支配权和国家行政的控制权等等之类,都一古脑儿奉送给美帝国主义了”^{④④}。而《共同纲领》则明确规定“凡属有关国家经济命脉和足以操纵国民生计的事业,均应由国家统一经营”。根据党的七届二中全会通过的决定,中央人民政府没收原法西斯国家在中国的财产,而对一般资本主义、帝国主义国家的财产并不直接没收,只是废除他们依靠不平等条约取得的特权。^{④⑤}这样既保证了经济的平稳过渡和发展,也收回了资源永久主权和经济政策决策权。此外,经济主权也涵盖货币主权,《共同纲领》规定货币发行权属于国家,禁止外币在国内流通,外汇、外币和金银的买卖应由国家银行经理。

最后,《共同纲领》高度重视新中国的文化主权。“意识形态发展的独立自主权和民族文化发展的独立自主权是构成国家文化主权的核心要素”^{④⑥},要求国家建立自主的文化教育体系。关于意识形态发展的独立自主权,《共同纲领》“提倡用科学的历史观点,研究和解释历史、经济、政治、文化及国际事务”。此处“科学的历史观点”就是马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义的世界观和方法论。关于民族文化发展的独立自主权,《共同纲领》提出兴办民族的文化教育,要求“肃清买办的、法西斯主义的思想”,规定“人民政府应有计划有步骤地改革旧的教育制度、教育内容和教学法”。参加政协第一届全体会议的代表对此强调,“由于新中国文化教育民族的,首先我们就要肃清殖民地、买办的思想意识,坚定反对帝国主义的意志”^{④⑦}。据此,中央人民政府政务院决定把接受外资的教育机构收回自办,从根源上消除了帝国主义对中国的文化和意识形态渗透,维护了国家的文化主权。

综上所述,起临时宪法作用的《共同纲领》,从人民主权和国家主权两个维度确立了新中国的立国原则。人民主权和国家主权均基于对主权者的政治确认,即《共同纲领》序言宣告的“中国人民政治协商会议代表全国人民的意志”,这构成人民主权和国家主权的共同基础。基于此,《共同纲领》既强调对内解放中国全部领土,完成统一中国的事业,又对外保障国家领土主权的完整;既对内确立国家政权属于人民,又对外宣告废除一切不平等条约;既对内建立和巩固新民主主义的人民经济,又对外取消帝国主义在中国的一切特权;既对内兴办科学的、大众的文化教育,废除封建的思想,又对外树立民族的文化教育,废除买办的、法西斯主义的思想。概言之,《共同纲领》在领土、政治、经济和文化方面系统建构了主权原则,使之成为新中国的立国原则之一。

④③ 参见徐泉:《国家经济主权的法律地位阐微》,载《法律科学》2006年第4期,第79页。

④④ 前注③④,中国人民政治协商会议全国委员会文史资料研究委员会编书,第188页。

④⑤ 参见沙健孙主编:《中国共产党与新中国的创建(1945—1949)》(下),中央文献出版社2009年版,第643页。

④⑥ 张林:《中国国家文化主权及其战略构建论要》,载《理论导刊》2017年第9期,第92页。

④⑦ 政协第一届全体会议秘书处编:《中国人民政治协商会议第一届全体会议纪念刊》,人民出版社1999年版,第255页。

三、主权原则作为“五四宪法”的基本原则

“五四宪法”以共同纲领为基础,又是对共同纲领的发展,“以国家根本大法的形式,确认了百年来中国人民为反对内外敌人、争取民族独立和人民自由幸福进行英勇斗争的伟大成果”^{④8}。因此,“五四宪法”接续并发展了主权原则,使其贯穿于宪法起草全过程和宪法文本各方面。1954年6月,毛泽东关于“五四宪法”草案的讲话就充分彰显了主权原则:在人民主权层面上,“五四宪法”深刻体现了人民民主原则,毛泽东对此强调“人民民主的原则贯串在我们整个宪法中”;在国家主权层面上,“五四宪法”被赋予了鲜明的国际意义,毛泽东对此强调,“跟我们同样受帝国主义、封建主义压迫的国家很多,人口在世界上占多数,我们有了一个革命的宪法,人民民主的宪法,有了一条清楚的明确的和正确的道路,对这些国家的人民会有帮助的”^{④9}。

(一)“五四宪法”中的人民主权原则

“五四宪法”具体展开了人民主权原则,这就是毛泽东所强调的“宪法草案从法律上保证发展国家的民主化”^{⑤0}。毛泽东在关于宪法草案的讲话中还特意强调,“用宪法这样一个根本大法的形式,把人民民主和社会主义原则固定下来”^{⑤1}。人民民主原则是走向社会主义道路的重要保障,即“五四宪法”开篇规定的“中华人民共和国的人民民主制度,也就是新民主主义制度,保证我国能够通过和平的道路消灭剥削和贫困,建成繁荣幸福的社会主义社会”。

首先,“五四宪法”是一部民主的宪法,其由普选产生的全国人民代表大会制定,并经过了空前规模的全民讨论,具备坚实的人民主权基础。1953年1月,中央人民政府委员会通过决议,“召开由人民用普选方法产生的乡、县、省(市)各级人民代表大会,并在此基础上接着召开全国人民代表大会。在这次全国人民代表大会上,将制定宪法”^{⑤2}。普选为制宪奠定了人民主权的基石,“通过逐级选举的方式,建立最高政权机关,制定和通过宪法,意味着政权正当性的强化,即从新中国成立之初以政治协商会议、各界人民代表会议为载体的协商正当性,走向以人民代表大会和宪法为基础的选举正当性”^{⑤3}。值得一提的是,“五四宪法”还经过了历时三个多月的全民讨论,“共有1亿5千多万人参加讨论,对宪法草案和有关组织法的修改意见和建议达118万零420条,充分体现了制宪过程的广泛民主性”^{⑤4}。

其次,“五四宪法”巩固了民主国家的根本制度,其正文前两条分别从国体和政体

④8 张文显:《论中国式法治现代化新道路》,载《中国法学》2022年第1期,第7页。

④9 《毛泽东文集》(第6卷),人民出版社1999年版,第329页。

⑤0 中央文献研究室编:《毛泽东传》(第3册),中央文献出版社2011年版,第1285页。

⑤1 前注④9,《毛泽东文集》(第6卷),第328页。

⑤2 《中央人民政府委员会关于召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的决议》,载《人民日报》1953年1月15日,第1版。

⑤3 王理万:《论全国人大作为“四个机关”》,载《政治与法律》2022年第11期,第5页。

⑤4 韩大元:《论我国现行宪法的人民民主原则》,载《中国法学》2023年第1期,第31页。

角度确立了人民主权原则。第1条开宗明义地规定,“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家”。刘少奇在宪法草案报告中强调,人民民主国家是相对于资本主义国家而言的,二者是性质完全不同的两类国家,概因“在资本主义国家里,无论怎样标榜‘民主’,终究只是占人口中极少数的资产阶级居于国家的统治地位,在我们这里,最大多数的人民才真正是国家的主人”^{⑤⑤}。人民民主是广泛和真实的人民主权,使得绝大多数的人民能够成为国家的主权者。第2条进一步确认了人民主权原则,直接规定“中华人民共和国的一切权力属于人民”,并规定了人民代表大会制度和民主集中制原则。由此,“五四宪法”前两条共同塑造出人民主权的复合结构:国体条款确定了人民主权的归属,政体条款则指明了人民主权的实现方式。

再次,“五四宪法”建构了民主的国家机构和公民权利体系,增强了人民主权的制度保障,也就是毛泽东所强调的“宪法草案关于国家机构和人民权利的各项规定从法律上保障了国家民主化的发展”^{⑤⑥}。就国家机构而言,“五四宪法”不仅明确了国家机关实行民主集中制,同时依据该原则架构起以人民代表大会为中心的国家机构体系。在此体系中,人民代表大会代表人民统一行使国家权力,其他国家机关均由人民代表大会产生、对人民代表大会负责、受人民代表大会监督,使得人民代表大会真正成为国家权力机关——这种权力高度统一的政府体系,是建立在高度民主基础之上的。刘少奇在宪法草案报告中对此有专门说明——“我们的政治制度有高度的集中,但是这种高度的集中是以高度的民主为基础的”^{⑤⑦}。这意味着,只有人民享有广泛而真实的政治权利,方可在此基础上实现国家权力的集中和统一。正如毛泽东在1944年会见中外记者时指出的,“政治需要统一,但是只有建立在言论、出版、集会、结社的自由与民主选举政府的基础上面,才是有力的政治”^{⑤⑧}。由此,“五四宪法”规定公民享有普遍选举权,享有各种言论表达自由,并明确一切国家机关必须接受群众的监督。

最后,“五四宪法”夯实了人民主权的经济基础,提出“通过社会主义工业化和社会主义改造,保证逐步消灭剥削制度,建立社会主义社会”。作为经济制度的核心,“五四宪法”确立了国家所有制、合作社所有制、个体劳动者所有制和资本家所有制并存的格局。不同于对官僚资本的没收政策,“五四宪法”对于资本主义工商业的政策有两个特征:一是和平改造,也就是宪法序言所规定的“保证我国能够通过和平的道路消灭剥削和贫困,建成繁荣幸福的社会主义社会”;二是有效监督,对资本主义工商业开展“国家行政机关的管理、国营经济的领导和工人群众的监督”。如何实现和平改造和有效监督呢?“五四宪法”也给出了具体方案,即“依靠国家机关和社会力量”。田家英在宪法草案座谈会上明确提出,此处的“国家机关”指各级人大和其他国家机关,而“社会力量”是指“从下而上的动员群众力量来实现国家的社会主义工业化和国民经济的社会主义

^{⑤⑤} 《刘少奇选集》(下卷),人民出版社1985年版,第147页。

^{⑤⑥} 前注^{⑤⑤},中央文献研究室编书,第1285页。

^{⑤⑦} 前注^{⑤⑤},《刘少奇选集》(下卷),第158页。

^{⑤⑧} 《毛泽东文集》(第3卷),人民出版社1996年版,第169页。

改造,如发动群众、工人监督、组织合作社、合理化建议等”。^{⑤⑨}由此可见,经济的民主化依赖政治的民主化,国家机关主导社会主义改造体现为自上而下的行政力量,而社会力量参与社会主义改造体现为自下而上的民主动员。

(二)“五四宪法”中的国家主权原则

从《共同纲领》到“五四宪法”,国家主权原则的内涵和外延更加充实和清晰。不同于《共同纲领》中的“领土主权”一词,“五四宪法”开始使用国家主权概念。1954年3月中共中央提出的宪法草案(初稿)规定“武装力量保护国家的安全和领土主权的完整”,全国政协组织的宪法草案座谈会在讨论草案初稿时,有代表指出“领土主权”一词比较陈旧,且不能涵盖领海和领空,建议改为“国家主权”。^{⑥⑩}制宪机关采纳了此项建议,最终“五四宪法”将其表述为“保卫国家的主权、领土完整和安全”^{⑥⑪}。“五四宪法”所呈现的国家主权原则在精神上与《共同纲领》一脉相承,但在条文内容和规范表述上颇有创新,可以归纳为以下四个方面。

其一,国家主权原则贯穿了宪法的历史叙事。“五四宪法”序言记述了“中国人民经过一百多年的英勇奋斗,终于在中国共产党领导下,在1949年取得了反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的人民革命的伟大胜利,因而结束了长时期被压迫、被奴役的历史,建立了人民民主专政的中华人民共和国”。上述历史叙事确立了新中国的建国根基,也就是摆脱了帝国主义国家对中国的压迫和奴役,成为真正具有独立性和自主性的主权国家。刘少奇在关于宪法草案的报告中对此进行了说明,“我国已经结束了在外国帝国主义统治下的殖民地和附属国的地位,成了一个真正独立的国家”^{⑥⑫}。新中国成立后,取得抗美援朝战争的伟大胜利,“西方侵略者几百年来只要在东方一个海岸上架起几尊大炮就可霸占一个国家的时代是一去不复返了”^{⑥⑬}。

其二,国家主权原则形塑了宪法的外交政策。基于国家主权原则,“五四宪法”序言末段系统规定了新中国的外交政策,主要包括三层内涵。一是把新中国成立五年以来的外交经验和成果以宪法形式固定下来,即宪法确认同苏联和各人民民主国家已经建立了友谊,同全世界爱好和平的人民的友谊也日见增进,这种友谊将继续发展和巩固。二是把新中国外交原则写入宪法,即宪法规定的“我国根据平等、互利、互相尊重主权和领土完整的原则同任何国家建立和发展外交关系的政策,已经获得成就,今后将继续贯彻”。三是把新中国参与国际事务的目标写入宪法,即宪法规定的“在国际事务中,我国坚定不移的方针是为世界和平和人类进步的崇高目的而努力”。由此可见,“五四宪法”凸显了对国家主权、安全和发展利益的重视和维护。

其三,国家主权原则确定了武装力量的任务。“五四宪法”明确武装力量的任务

⑤⑨ 参见韩大元:《1954年宪法制定过程》,法律出版社2014年版,第98页。

⑥⑩ 参见前注⑤⑨,韩大元书,第130页。

⑥⑪ 中共中央文献研究室编:《毛泽东年谱(一九四九—一九七六)》(第2卷),中央文献出版社2013年版,第276页。

⑥⑫ 前注⑤⑨,《刘少奇选集》(下卷),第140页。

⑥⑬ 中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》(第4册),中央文献出版社1993年版,第379页。

是“保卫人民革命和国家建设的成果,保卫国家的主权、领土完整和安全”。这决定了新中国实行积极防御的军事战略,以捍卫国家主权,有效应对可能发生的侵略战争。一方面,国家主权原则要求我国武装力量具有保卫国家主权的能力。据此,中央军委在1956年明确“为了有效地防止帝国主义的突然袭击,保卫人民革命和国家建设的成果,保卫国家的主权、领土完整和安全,在未来的反侵略战争中,应该采取积极防御的战略方针”^{⑥4}。另一方面,国家主权原则要求我国奉行独立自主的和平外交政策,即“五四宪法”规定的“在国际事务中,我国坚定不移的方针是为世界和平和人类进步的崇高目的而努力”,这意味着中国不会主动挑起战争。毛泽东在与英国蒙哥马利元帅谈话时就明确指出,“我们是马克思列宁主义者,我们的国家是社会主义国家,不是资本主义国家,因此,一百年,一万年,我们也不会侵略别人”^{⑥5}。

其四,国家主权原则配置了宪法主体的责任。“五四宪法”架构了公民和国家机构维护国家主权的责任体系。早在抗日战争时期,周恩来就反思了彼时政制与维护国家主权的双重扞格,“中国政治既称民主,战时又应集权,但我们在应该民主的地方,如人民的合法权利却常受非法干涉,人民的战时动员却常没有发动广大群众参加,而在应该集权的地方,如政府组织却尚不合战时体制”^{⑥6}。鉴于此,新中国在设计宪法时,要避免出现上述弊端,既要充分动员人民保卫国家主权,也要建构有效维护主权的国家机构体系。关于前者,“五四宪法”明确规定“保卫祖国是中华人民共和国每一个公民的神圣职责”,“依照法律服兵役是中华人民共和国公民的光荣义务”。这意味着,新中国武装力量来源于人民且属于人民,人民军队深知为谁而战,这是新中国武装力量与旧式军队的本质区别。关于后者,“五四宪法”创设了相对集中的权力体系,以有效应对侵犯国家主权的侵略战争:全国人大决定战争和和平问题;全国人大常委会决定宣布战争状态,决定全国总动员或者局部动员;国家主席根据全国人大及其常委会的决定,宣布战争状态,发布动员令,统率全国武装力量,担任国防委员会主席。在“五四宪法”起草过程中,毛泽东强调“要集中权力,要能灵活使用,遇到紧急关头,别人打进来了,常务委员会就可以决定问题,无需等着开全国人民代表大会”,并且“不是等到宣布了战争状态再开枪,而是先打后宣布,常务委员会也可以立即开会,可以立即下命令行动起来,中华人民共和国主席可以立即指挥军队,立即下命令打”^{⑥7}。由此可见,“五四宪法”旨在通过明确武装力量的性质和任务,动员人民积极捍卫国家主权,建立有效维护国家主权的责任体系。

综上所述,主权原则深嵌于“五四宪法”文本和逻辑之中,建构了中国作为民主国家和独立国家的宪法秩序。“五四宪法”序言明确规定了过渡时期的总任务,即“逐步实现国家的社会主义工业化,逐步完成对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造”。因此,无论是发展人民主权,还是巩固国家主权,均以完成过渡时期的总任务为阶

^{⑥4} 郑谦主编:《中华人民共和国史(1949—1956)》,人民出版社2010年版,第406页。

^{⑥5} 《毛泽东文集》(第8卷),人民出版社1999年版,第301页。

^{⑥6} 《周恩来军事文选》(第2卷),人民出版社1997年版,第355页。

^{⑥7} 许崇德:《中华人民共和国宪法史》(上卷),福建人民出版社2005年版,第142-143页。

阶段性目标。这也正是“五四宪法”所规定的,“国家用经济计划指导国民经济的发展和改造,使生产力不断提高,以改进人民的物质生活和文化生活,巩固国家的独立和安全”。这构成了“五四宪法”关于主权原则的“一体两翼”逻辑结构,即以过渡时期总任务为体,以人民主权(即“改进人民的物质生活和文化生活”)和国家主权(即“巩固国家的独立和安全”)为两翼,使得主权原则在“五四宪法”中得到系统展开,串联起“五四宪法”的内在逻辑脉络。

四、现行宪法对主权原则的发展与实践

现行宪法“继承和发展了一九五四年宪法的基本原则”^⑧,包括以更加成熟的规范形式,拓展并深化了主权原则的宪法内涵。在人民主权方面,宪法增加规定了直接民主形式,要求国有企业和集体经济组织实行民主管理,创设基层群众自治制度,强化公民监督权的行使及其保障。胡乔木在关于1982年宪法修改草案(讨论稿)的说明中,全面概括了关于加强人民民主的内容,明确提出“宪法在保障人民民主,保障人民民主专政方面,比之过去的宪法,作了很大的修正和补充,使这个制度用最高的权力加以实现”^⑨。在国家主权方面,宪法叙述了中国共产党领导中国人民争取国家独立和民族解放的过程,确立了国防现代化的目标,完整表述了和平共处五项原则,调整了国家机关维护国家主权的权责分工。

(一) 现行宪法对人民主权原则的强化

“五四宪法”把人民界定为工人阶级、农民阶级、小资产阶级和民族资产阶级的联盟,结成了“以中国共产党为领导的各民主阶级、各民主党派、各人民团体的广泛的人民民主统一战线”。现行宪法进一步界定了人民的范围,规定“社会主义的建设事业必须依靠工人、农民和知识分子,团结一切可以团结的力量。在长期的革命和建设过程中,已经结成由中国共产党领导的,有各民主党派和各人民团体参加的,包括全体社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛的爱国统一战线,这个统一战线将继续巩固和发展”。由此可见,从“五四宪法”到现行宪法,人民的定义方式和界限范围在不断拓宽:从阶级联盟发展为政治联盟,即由新中国成立初期各个民主阶级的联盟转变为以爱国主义为基础的政治联盟;由人民民主统一战线发展为爱国统一战线,以爱国主义为旗帜,焕发出强大的政治吸纳力和包容力。

2004年宪法修改,爱国统一战线增加了社会主义事业的建设者,“包括全体社会主义劳动者和在社会变革中出现的新的社会阶层,这样修改,有利于最广泛、最充分地调动一切积极因素”^⑩;2018年宪法修改,爱国统一战线又增加了致力于中华民族伟大复兴的

^⑧ 《彭真文选》,人民出版社1991年版,第439页。

^⑨ 《胡乔木文集》(第2卷),人民出版社2012年版,第533页。

^⑩ 王兆国:《关于〈中华人民共和国宪法修正案(草案)〉的说明——2004年3月8日在第十届全国人民代表大会第二次会议上》,载《中华人民共和国第十届全国人民代表大会第二次会议文件汇编》,人民出版社2004年版,第97页。

爱国者,概因“实现中华民族伟大复兴的中国梦已经成为团结海内外中华儿女的最大公约数”^⑪,从而形成了最广泛的爱国统一战线。爱国统一战线促使国家主权和人民主权更加深度地联结起来。爱国统一战线落脚于“爱国主义”,其核心在于人民真挚的爱国情怀,强调保卫祖国、抵抗侵略是每一个公民的神圣职责;人民主权解决了“人民为什么要爱国”这个前提性问题,概因国家是人民的共和国,因而值得被热爱与托付。

更为重要的是,现行宪法中的人民主权原则不仅拓展了人民概念的内涵,而且扩大了人民主权的形式,“实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一”^⑫的全过程人民民主。“全过程人民民主是超越西方碎片化、民粹化、形式化民主的新型民主制度。”^⑬在过程民主方面,宪法建构了完善的选举制度,保障公民享有普遍且平等的选举权;在成果民主方面,宪法发展了以民族平等、民族团结、民族区域自治和各民族共同繁荣为基本内容的民族政策,有力保障了妇女、儿童、残疾人等特定群体权益,使得发展成果更公平地惠及全体人民。在程序民主方面,“国家各项制度都是围绕人民当家作主构建的,国家治理体系都是围绕实现人民当家作主运转的,全过程人民民主具有完整的制度程序”^⑭;在实质民主方面,宪法巩固了人民民主专政的国家性质,“有了宪法这个总章程,人民民主专政的国家机器才能在法治的轨道上民主高效有序运转”^⑮。在直接民主方面,宪法规定人民通过各种途径和形式,管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务,建构了基层群众自治制度等直接民主形式;在间接民主方面,宪法规定人民行使国家权力的机关是全国人大和地方各级人大,强调中国人民政治协商会议将进一步发挥其重要作用。人民民主和国家意志的统一性,更是直接体现于宪法:一方面,宪法是人民民主的产物,也是人民民主的根本保障,“党领导人民制定和实施宪法,最根本的目的是维护人民利益、反映人民意愿、保障人民权益、增进人民福祉”^⑯;另一方面,宪法作为国家意志的最高表现形式,集中体现了党和人民的统一意志,是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的制度载体。由此,新时代的人民主权原则落实为全过程人民民主,这是全链条、全方位、全覆盖的民主,也是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。

(二) 现行宪法对国家主权原则的深化

现行宪法不仅拓宽了人民的界限范围和主权行使形式,形成全过程人民民主理论,

⑪ 王晨:《关于〈中华人民共和国宪法修正案(草案)〉的说明——2018年3月5日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上》,载《中华人民共和国第十三届全国人民代表大会第一次会议文件汇编》,人民出版社2018年版,第183页。

⑫ 习近平:《全过程人民民主是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主》(2021年10月13日),载《习近平著作选读》(第2卷),人民出版社2023年版,第532页。

⑬ 黄文艺:《推进中国式法治现代化 构建人类法治文明新形态——对党的二十大报告的法治要义阐释》,载《中国法学》2022年第6期,第23页。

⑭ 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的民主》,人民出版社2021年版,第9页。

⑮ 张文显:《深刻把握坚持依宪治国、依宪执政的历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑》,载《现代法学》2022年第5期,第9-10页。

⑯ 习近平:《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行40周年》,载《人民日报》2022年12月20日,第1版。

而且更新了“中国”和“国家”的概念。现行宪法开篇就写道,“中国是世界上历史最悠久的国家之一。中国各族人民共同创造了光辉灿烂的文化,具有光荣的革命传统”。这种写法是以前宪法所未有的。彭真在与宪法修改委员会秘书处谈话时强调,“序言要有,写历史,写马列主义、毛泽东思想,写中国共产党的领导,这不是主张问题,而是历史事实”^⑦。其后,彭真在宪法修改委员会会议上进一步指出,“先把我们的历史讲讲,我们不是什么都落后,数典忘祖不好,我们的事业是从祖先来的”^⑧。根据彭真的建议,宪法修改委员会重点参考毛泽东的《中国革命和中国共产党》一文,写就了现行宪法序言的开篇文字。^⑨

宪法开篇实则建构了三重国家意象:历史的中国——“中国是世界上历史最悠久的国家之一”;文明的中国——“中国各族人民共同创造了光辉灿烂的文化”;革命的中国——“具有光荣的革命传统”。“历史的中国”意味着新中国是对历史中国的迭代和延续。在起草《共同纲领》时,毛泽东就强调“共产党是救中国不是亡中国,新中国取代旧中国是新政府取代旧政府,不是新国家取代旧国家”^⑩。正是基于上述理由,新中国才能作为“历史的中国”的当下主体,合理主张对于中国自古以来固有领土和领海的主权。“文明的中国”意味着新中国是中华文明传承者和弘扬者。新中国不仅是基于历史形成的中国固有疆域内的唯一合法政府,也作为中华文明和中国传统文化的正朔,承载着中华文明的“旧邦新命”。习近平总书记就此强调,“中国式现代化是赓续古老文明的现代化,而不是消灭古老文明的现代化;是从中华大地长出来的现代化,不是照搬照抄其他国家的现代化;是文明更新的结果,不是文明断裂的产物”^⑪。“革命的中国”意味着新中国诞生是中国人民革命精神的成果,是中国人民革命传统的发扬。在宪法修改委员会全体会议上,胡子婴提出,“中国几千年历史,不能说有革命传统,封建社会改朝换代,没有改变帝王这一套”,但是其他多位委员并不赞同这个观点,强调要区分人民的革命传统与改朝换代。荣毅仁指出,“此处讲的是人民,中国人民有革命传统,这与改朝换代是两回事”;蔡啸认为,“农民的斗争不应忽视”;彭真提出,“这一段在起草过程中争论很大,陈胜、吴广,几百年农民起义,主体是人民”。^⑫区别于历史上的王朝兴替,新中国的诞生代表着中国人民革命的胜利,人民开始真正掌握了国家权力,正如毛泽东所说的“中国的命运一经操在人民自己的手里,中国就将如太阳升起在东方那样,以自己的辉煌的光焰普照大地”^⑬。

进一步而言,什么是中国各族人民的光荣的革命传统呢?毛泽东在《中国革命和中

⑦ 《彭真传》编写组编:《彭真年谱(一九七九—一九九七)》(第5卷),中央文献出版社2012年版,第106页。

⑧ 蔡定剑:《宪法精解》,法律出版社2006年版,第127页。

⑨ 参见肖蔚云:《我国现行宪法的诞生》,北京大学出版社1986年版,第88页。

⑩ 吴志菲:《周恩来与第一届人民政协会议的召开》,载《党史纵横》2009年第1期,第15页。

⑪ 习近平:《在文化传承发展座谈会上的讲话》(2023年6月2日),载《求是》2023年第17期,第9页。

⑫ 参见许崇德:《中华人民共和国宪法史》(下卷),福建人民出版社2005年版,第420页。

⑬ 前注②,《毛泽东选集》(第4卷),第1467页。

国共产党》一文中指出,“多数朝代的更换,都是由于农民起义的力量才能得到成功的;中华民族的各族人民都反对外来民族的压迫,都要用反抗的手段解除这种压迫”^{⑧4}。因而,光荣的革命传统既包括了对内反抗封建压迫的阶级革命,也包括对外反抗殖民压迫的民族解放。正是由于中国各族人民具有光荣的革命传统,面临“封建的中国逐渐变成半殖民地、半封建的国家”的“数千年来未有之变局”,才会发生宪法序言第二段所记述的近代以来“中国人民为国家独立、民族解放和民主自由进行了前仆后继的英勇奋斗”。由此,宪法把国家意象转换为主权命题,即旨在维护国家主权和实现人民主权,国家主权指向国家独立与民族解放,人民主权指向民主自由。此命题贯穿于宪法序言所记述的20世纪中国发生的“四件最重大的历史事件”:辛亥革命、新中国成立、建立社会主义制度以及社会主义建设取得重大成就。^{⑧5}

宪法序言指出,孙中山先生领导的辛亥革命废除了封建帝制,但是“中国人民反对帝国主义和封建主义的历史任务还没有完成”。换言之,辛亥革命并未完成近代中国的主权命题。在人民主权方面,民国政府名不副实,并未真正落实民主制度。以至于在讨论新中国的国号时,曾经亲历辛亥革命的司徒美堂就坚决反对沿用民国国号,直言“我是参加过辛亥革命的人,我尊敬孙中山先生,但对于中华民国四个字,则绝无好感,理由是中华官国,与民无涉”^{⑧6}。在国家主权方面,孙中山在就任临时大总统后发布的“对外宣言书”中宣告革命前的条约、赔款和外国在华特权,民国均承认有效。^{⑧7}因此,辛亥革命没有改变中国半殖民地、半封建社会的性质,国家独立、民族解放和民主自由的主权命题并未得到解决。实现人民主权和国家主权的使命就此落在中国共产党领导的中国各族人民肩上。

中国共产党如何领导中国各族人民完成主权命题呢?其根本在于改变“旧中国一盘散沙的局面”^{⑧8},动员人民参加维护国家主权和实现人民主权的革命斗争,把中国各族人民以“统一的多民族国家”的形式组织和团结起来。在长期的交流交往交融过程中,特别是在近代以来争取主权的进程中,中国各族人民并肩战斗,形成了中华民族共同体意识,筑牢了统一多民族国家的根基。1982年宪法修改草案初稿没有用“中国各族人民”的表述,而是径直写为“中国人民”,此后在审议宪法修改草案时,根据少数民族委员的建议增加了“各族”二字,强调各个民族的共同作用。^{⑧9}各族人民在中国共产党的领导下紧密团结奋斗,共同致力于反对帝国主义侵略、维护祖国统一的斗争,取得了革命、建设和改革的伟大成就。

^{⑧4} 前注^{③6},《毛泽东选集》(第2卷),第623页。

^{⑧5} 参见前注^{⑧6},《彭真文选》,第437页。

^{⑧6} 孟昭庚:《新中国国号诞生记》,载《世纪风采》2009年第7期,第11页。

^{⑧7} 参见《孙中山全集》(第2卷),中华书局1982年版,第10页。

^{⑧8} 习近平:《在庆祝中国共产党成立一百周年大会上的讲话》(2021年7月1日),载前注^{⑦2},《习近平著作选读》(第2卷),第478页。

^{⑧9} 参见前注^{⑦8},蔡定剑书,第127页。

经由近代以来争取主权的斗争,中国各族人民在中国共产党的领导下凝聚成为主权民族,形成统一的多民族国家。所谓“主权民族”是指“享有国家主权的民族”,其内包括了许多民族学和人类学意义上的民族共同体。^⑩中国的主权民族就是中华民族,这在1982年宪法修改过程中有明确共识。宪法修改委员会秘书处成员肖蔚云教授回忆到,“在毛主席的文章和讲话中,有时也用‘中华民族’,大家认为‘中华民族’不是单一的,而是由各个民族组成的,也是可以用的”^⑪。2018年宪法修改,把中华民族概念正式写入宪法,从而以根本法形式完成了对于主权民族的正式确认,指明了中华民族伟大复兴的宏伟目标。由此可见,经过近代以来争取国家独立、民族解放和民主自由的斗争,历史的中国、文明的中国和革命的中国最终发展为中国共产党领导下的统一的多民族国家,或者说塑造出中国共产党领导下的中华民族的政治共同体。

基于国家意象的展开、主权命题的确立和对主权民族的确认,现行宪法充实了国家主权原则的内涵。国家主权原则紧密联结国内国际两个大局,其不仅指向国家主权的独立和平等,而且涵盖国家政权、人民福祉、经济社会可持续发展和国家其他重大利益,这在新时代发展为总体国家安全观。2014年4月,习近平总书记创造性提出总体国家安全观,强调“必须坚持总体国家安全观,以人民安全为宗旨,以政治安全为根本,以经济安全为基础,以军事、文化、社会安全为保障,以促进国际安全为依托,走出一条中国特色国家安全道路”^⑫。总体国家安全观是捍卫国家主权的经验总结和理论升华,拓宽了国家主权原则的内涵和外延。一是总体国家安全观阐明了国家主权原则的时代主题。面对世界百年未有之大变局,我国发展的外部环境日趋复杂,必须把安全和发展放在同样重要位置,才能有效维护国家主权、安全和发展利益。二是总体国家安全观拓展了主权利益的范围。面对新技术和新领域的迅速发展,国家主权利益不仅指向传统的军事和国土领域,而是“涵盖政治、军事、国土、经济、文化、社会、科技、网络、生态、资源、核、海外利益、太空、深海、极地、生物等诸多领域”^⑬,这极大地扩充了主权利益的视域和范围。三是总体国家安全观强化了国家主权的保障机制。面对国家主权和安全的严峻挑战,建立集中统一、高效权威的国家安全体制,促使国家主权和安全维护体制实现了从分散到集中、从迟缓到高效、从被动到主动的历史性变革,国家主权得到空前巩固。

(三) 现行宪法中的主权原则的实践

现行宪法不仅赋予主权原则新内涵、新形式和新境界,也在宪法实施过程中落实了主权原则,即适用主权原则处理和解决宪法问题。以下试举两例,展现如何基于宪法中的主权原则落实宪法规定或创设宪法制度。

在人民主权方面,立法机关通过解释和适用宪法,推动建立行政诉讼制度。1983年

^⑩ 参见李占荣:《论主权民族在“族裔同质国家”的构建》,载《民族论坛(学术版)》2011年第8期,第76页。

^⑪ 前注^⑩,肖蔚云书,第89页。

^⑫ 习近平:《坚持总体国家安全观》(2014年4月15日、2017年2月17日),载《习近平著作选读》(第1卷),人民出版社2023年版,第235页。

^⑬ 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,人民出版社2021年版,第56页。

3月,全国人大常委会审议《海上交通安全法》草案。针对草案中规定的“当事人对海上交通主管部门的处罚不服的,可以向人民法院提起诉讼”,交通部门提出不同意见。相关部门负责人认为,“海上交通管理部门是代表国家执法的,帽子上戴的是中华人民共和国国徽,公民把海上交通管理部门告上法庭,就是把中华人民共和国告上法庭,这会损害国家的尊严”。对此,彭真专门召集立法协调会议,并请工作人员当场念诵宪法——《宪法》第5条规定的“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”,以及《宪法》第41条规定的“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利”。彭真强调这两条就是设立行政诉讼的宪法依据,这是在执行宪法,最终促使《海上交通安全法》中确立了“民告官制度”的立法先例。^{⑨4}

这场具有重大意义的立法协调会议,不仅推动了中国行政诉讼制度的发展,更是直接落实了宪法中的人民主权原则。事实上,在1982年宪法修改草案(讨论稿)中,公民的监督权最初规定于草案第3条,即“中华人民共和国的一切权力属于人民”,人民有权“参加管理和监督国家工作,管理和监督经济文化事业,管理和监督社会事务”。^{⑨5}其后正式通过的现行宪法文本,虽然将监督权单独列为第41条,但是理解其涵义仍需结合“中华人民共和国的一切权力属于人民”作体系解释,使其葆有鲜明的人民主权色彩,保障人民作为主权者对国家权力的常态性监督。习近平总书记多次强调,“要加强对权力运行的制约和监督,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,把权力关进制度的笼子”^{⑨6}。因此,行政诉讼制度的创构是宪法中人民主权原则在立法实践中的具体运用。

在国家主权方面,现行宪法创设特别行政区制度,将“一国两制”构想予以制度化,为恢复对香港和澳门行使主权、维护国家主权和领土完整奠定了宪法基础。针对特别行政区制度,彭真在关于宪法修改草案的报告中强调,“在维护国家的主权、统一和领土完整的原则方面,我们是决不含糊的”^{⑨7}。事实上,中华人民共和国恢复在联合国合法席位之后,中国常驻联合国代表黄华就致函联合国非殖民化特别委员会主席,明确宣布“香港和澳门是被英国和葡萄牙当局占领的中国领土的一部分,解决香港、澳门问题完全是属于中国主权范围内的问题,根本不属于通常的殖民地范畴”^{⑨8}。根据中国政府的要求,联合国大会通过了联合国非殖民化特别委员会的有关报告,把香港和澳门从殖民地名单中删除。1982年4月,邓小平会见英国前首相爱德华·希思时又进一步明确,“香港的主权

^{⑨4} 参见《彭真传》编写组编:《彭真传》(第4卷),中央文献出版社2012年版,第1566-1567页;张维伟:《一场颠覆“官贵民贱”的立法革命——行政诉讼法诞生录》,载《中国人大》2014年第2期,第21页。

^{⑨5} 参见前注^{⑨4},《胡乔木文集》(第2卷),第524页。

^{⑨6} 习近平:《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》(2017年10月18日),载前注^{⑨2},《习近平著作选读》(第2卷),第55页。

^{⑨7} 前注^{⑨8},《彭真文选》,第457-458页。

^{⑨8} 《我国代表团出席联合国有关会议文件集(1972年)》,人民出版社1972年版,第18页。

是中国的……我们新宪法有规定,允许建立特别行政区”^⑨。1982年9月,邓小平会见英国时任首相撒切尔夫人时进一步强调,“关于主权问题,中国在这个问题上没有回旋余地。坦率地讲,主权问题不是一个可以讨论的问题”^⑩。

根据宪法确立的国家主权原则,在中英关于香港问题的外交谈判过程中,中国政府的态度一直明确且坚定,即不承认不平等条约,强调香港一直在中国主权范围内,“有些人说收回主权,这是不对的,因为主权一直是属于我们的,我们对不平等条约始终是不承认的”^⑪。在谈判过程中,英国政府提出的“主权换治权”方案,也遭到中国政府的坚决反对,“你们想拿主权换治权,延续1997年后对香港的殖民统治,这是根本行不通的”^⑫。由此可见,中国政府坚定而灵活地运用宪法中的国家主权原则,否定一切不平等条约的效力,不承认香港的殖民地地位,确认中国对于香港的主权,同时又通过宪法创设特别行政区制度,以更加包容的主权秩序容纳回归后的香港。其后,在起草和通过《香港特别行政区基本法》和《澳门特别行政区基本法》时,在强调中央对特别行政区的全面管治权时,在厘清特别行政区高度自治权的范围时,乃至制定《香港特别行政区维护国家安全法》时,中央政府多次基于宪法中的国家主权原则行使宪制权力,这些都是现行宪法中的国家主权原则的生动实践。

五、结 语

晚近以来,宪法中的主权原则在世界范围内受到诸多挑战:人民主权原则面临祛魅,论者批评其存在整体主义的理论陷阱,可能会因此忽视对具体个人权利的宪法保障;国家主权原则遭遇解构,民族国家终结论、国家主权过时论、国家主权弱化论、国家主权多元论等学说竞相涌现^⑬。这些批评虽然有其理论关怀,但是面对中国这样一个在近代遭遇深重民族危机和新中国成立以来面临繁重的现代化建设任务的国家,主权原则不仅可以成为建构具有中国主体性的国家理论和宪法理论的基础,同时在宪法实施、宪法解释和宪法监督过程中对促进全过程人民民主、维护国家主权安全也有重要意义。邓小平对此曾强调,“特别是像我们这样第三世界的发展中国家,没有民族自尊心,不珍惜自己民族的独立,国家是立不起来的”^⑭。

归根结底,中国宪法中的主权原则是对中国近代以来“外争国权,内兴民权”的政治确认和宪法表达。宪法序言强调“中国人民为国家独立、民族解放和民主自由进行了前仆后继的英勇奋斗”,这种维护主权的奋斗历程尚未终结,由此宪法载明“把我国建设

^⑨ 中共中央文献研究室编:《邓小平年谱(1975—1997)》(下卷),中央文献出版社2004年版,第812页。

^⑩ 《邓小平文选》(第3卷),人民出版社1993年版,第12页。

^⑪ 鲁平:《鲁平口述香港回归》,钱亦蕉整理,中国福利会出版社2009年版,第52页。

^⑫ 张春生、许煜编著:《周南解密港澳回归:中英及中葡谈判台前幕后》,新华出版社2013年版,第123页。

^⑬ 参见俞可平:《论全球化与国家主权》,载《马克思主义与现实》2004年第1期,第7-8页。

^⑭ 前注^⑩,《邓小平文选》(第3卷),第331页。

成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,实现中华民族伟大复兴”。基于主权原则的宪法展开,我们可以引申出新时代中国宪法的重要目标之一就是建成“强大的人民民主国家”:一方面,强大的国家指向国家主权原则,面临世界百年未有之大变局加速演进,面临世界进入新的动荡变革期,要坚定不移贯彻总体国家安全观,不断增强维护国家主权、安全和发展利益的能力;另一方面,人民民主国家指向人民主权原则,面临转型期的社会利益结构分化,面临利益表达诉求多元化,要积极发展全过程人民民主,通过人民民主凝心聚力,“坚持人民主体地位,充分体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力”^⑩。

Abstract: The concept of sovereignty has double meanings and developed into people's sovereignty and state sovereignty in modern times. These meanings share the same origin and are unified in the constitution. The constitution is not only the fundamental law that guarantees people's sovereignty, but also the supreme law that safeguards state sovereignty. It connects the double meanings of sovereignty. The principle of sovereignty is deeply embedded in the formulation and implementation of China's *Constitution*. The *Common Program of the Chinese People's Political Consultative Conference* covers multiple aspects of sovereignty, including territorial, political, economic, and cultural contents, making the principle of sovereignty the founding principle of the People's Republic of China. The *1954 Constitution of China* takes the General Line for the Transition Period as the main body, with national sovereignty and people's sovereignty as the two wings, so that the principle of sovereignty can be systematically developed in the context of the constitution. The current *Constitution* has redeveloped the principle of sovereignty, which has broadened the content and approach of sovereignty, and has clarified the content of the state and the people. The principle of sovereignty specifies the constitutional goal of building a 'strong democratic country for the people', and requires unwaveringly implementing the holistic approach to national security and actively developing whole-process people's democracy.

(责任编辑:强梅梅)

^⑩ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》(2022年10月16日),载前注^②,《习近平著作选读》(第1卷),第31页。