

# 新时代完善我国宪法实施监督制度的新思考

◇ 付子堂 张 震

## 一、各国宪法实施与监督制度的不同体制

宪法实施,是指宪法在现实生活中的运用和体现;它是宪法精神、原则以及规范在国家权力运行和公民权利保障中的贯彻和落实。习近平总书记强调,宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。宪法实施是宪法的本质要求和生命内容,只有宪法实施才能真正体现宪法的价值与功能,发挥宪法的作用。

宪法监督,就是为保证宪法实施,由国家和社会各方面力量所进行的督促、监控宪法实施的制度与活动,所以宪法监督也可称为宪法实施的监督。严格意义上的宪法监督,是指国家专门机关,依照法律规定和法定的程序,针对一定的对象和范围,所作出的具有特定后果的监督宪法实施的制度;其主要内容是对国家机关、特定个人或其他组织的违宪行为或有关机关在适用宪法的过程中产生的争议进行监督和审查,并对违宪行为给予制裁。这可称之为“制度意义上的宪法监督”。宪法监督对于保证宪法的全面有效实施是不可或缺的。没有行之有效的宪法监督制度,宪法不可能得到充分实施。宪法监督为宪法实施提供保障,是协调宪法的稳定性与适应性关系的重要机制;宪法监督制度已经成为维护法治国家宪法秩序的重要机制。

世界各国的宪法监督体制共有三种类型。其一,代议机关审查制。该审查制度起源于英国,与英国的“议会至上”原则有关。在这种模式中,由于议会权力高于行政机关和司法机关,议会的法律地位决定了它有权解释宪法、监督宪法实施。它可以通过修改或废除自己制定的法律来保障法律的合宪性,还可以通过监督法院和行政机关行使职权,保障

它们行为的合宪性。其二,普通司法机关审查制。该审查制度由美国首创。美国宪法原本并未明确规定由司法机关行使违宪审查权,这种体制是美国最高法院通过1803年的“马伯里诉麦迪逊”案件的审理确立的。由于普通法院在具体案件中有权审查国会制定的法律是否符合宪法以及行政机关的行为是否符合宪法与法律,所以也将这种模式称为“司法审查制”。其三,专门机关审查制。所谓“专门机关”,是指在立法机关或普通司法机关之外另外专门设立的行使违宪审查权的机关。主要有两种形式,一种是被多数国家采用的称为“宪法法院”,由奥地利在1920年率先设立,不过目前德国的宪法法院影响力最大。宪法法院兼具政治性和司法性的双重特点,其法官要求具有精深的法律专业知识和相当的政治素养与从政经验,因而宪法法院通常享有较高的政治地位,其裁决也比较具有权威性。宪法法院在实践中通常成为这些国家解决政治危机和宪法危机的机构。目前世界上采用这种体制的国家越来越多。另一种是少数国家采用的称为“宪法委员会”,由法国1958年《宪法》首先规定。法国式的宪法委员会实际上是一个政治机构,其政治色彩过浓,比如它的历任总统是当然的宪法委员会的成员,因此也有人称之为“专门政治机关审查制”。

## 二、我国必须坚持全国人民代表大会及其常务委员会享有宪法实施与监督职权的体制

(一)坚持党的领导是我国宪法所确立的政治体制的核心

党的十九大报告指出,近代以来久经磨难的中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。这明确了自1840年以来,中国共产党之所以能

够在1949年开始执政的三个根本的正当性,即站起来、富起来与强起来。

1982年《宪法》在序言中就明确了党的领导,确认了党的领导的历史正当性和政治正当性,且有力地诠释了何谓“站起来”。从历史正当性看,中国近代史上屈辱的一页是在中国共产党领导下结束的;从政治正当性看,我国的人民民主政权是在中国共产党领导下取得的。基于我国现行《宪法》序言中关于党的领导的规定,现行《宪法》第1条,即“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专政的社会主义国家”,其政治逻辑就应表达为中国是由工人阶级的先锋队即中国共产党领导的国家。彭真同志曾经指出,实施宪法的核心问题,是要维护和发展社会主义制度,一刻也不能忘记或者背离社会主义的方向。宪法和法律的实施,要求进一步加强中国共产党的领导。

习近平总书记在党的十九大报告中旗帜鲜明地指出,中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导,党是最高政治领导力量。据此,《宪法》于2018年作出修改,明确在第1条增加规定:“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。”因此,坚持党的领导是我国宪法所确立的政治体制的核心。在党的领导之下,人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。至于其他机关即行政机关和监察委员会、法院、检察院均由人大产生,受人大监督,对人大负责,但本质上也要接受党的领导。

## (二) 宪法实施首先是政治实施

宪法本质上是政治法。宪法是政权更迭的产物,政治力量的对比直接对宪法的实质内容产生影响。政治属性是宪法规范的首要属性。宪法规范的政治性主要表现在三个方面。第一,宪法制定过程是一个政治选择的过程。制宪的社会背景、制宪者、制宪程序并不是一种抽象的法律形式,它实际是各种政治势力在冲突当中寻求解决权力配置的过程,因此它与一定的政治势力和具体利益联系在一起,反映特定的政治利益。第二,宪法规范具体内容反映政治选择。宪法规范的内容体现国家的基本政治

理念。第三,宪法规范的统治方式与调整过程受一定政治利益的约束。宪法调整尽管有客观准则与客观事实,但其具体调整过程又受调整主体政治倾向的影响,从而使调整过程具有政治色彩。各种不同的政治势力一方面通过宪法规范反映与满足自己的利益,另一方面又受宪法规范本身的约束。在这个意义上说,宪法规范是各种政治势力合法存在的明确保障的同时也是各种政治势力活动的约束。

党的十九大报告多次强调政治意识、政治发展道路、政治制度模式、政治建设等,要求把党的政治建设摆在首位,在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同党中央保持高度一致。从党是国家的领导力量的宪法体制的意义上讲,宪法实施要突出政治属性。宪法的实施首先或主要是政治实施。宪法实施的内容更多属于政治体制方面的问题,完善我国的宪法实施与监督制度属于政治体制创新的重要内容,应立足于中国实际,坚持党的领导,坚持人民代表大会制度。就宪法的法律实施而言,强调的也主要是宪法为部门法实施的根本依据,并非直接在司法判决中具体引用某个宪法条文。当然,宪法条文可以作为司法判决说理的依据。

宪法司法化是美国模式和体制对应下的概念,我们要改变宪法实施无限等同于或趋向于宪法司法化的认识。宪法司法化并不是我国完善宪法实施与监督制度的应然路径。

(三) 全国人大及其常委会是我国宪法实施与监督制度完善的主要机关

我国《宪法》第62条和第67条规定,全国人民代表大会及其常务委员会享有监督宪法实施的职权。社会各界普遍认为,我国的宪法监督制度需要进行完善。党的十八届四中全会决定为此还有专门论述。欲完善宪法监督制度,首先要明确宪法监督权的归属,实际上也即监督体制的模式选择问题。学界主要存在三种争论,第一种观点坚持全国人民代表大会及其常务委员会监督宪法实施;第二种观点建议实行美国的司法机关审查制,即由最高人民法院享有宪法监督职权;第三种观点建议实行德国或法国的专门机关制,即在全国人民代表大会之外专设宪法法院或宪法委员会享有宪法监督职权。党的

十八届四中全会决定明确指出,完善全国人大及其常委会宪法监督制度。这就表明,我国依然要坚持目前的宪法监督体制。以美国为代表的司法机关审查制之所以不适合我国,原因在于两点:首先,从政体上看,美国采用三权分立体制,其司法权并不从立法权中产生,司法权和立法权之间是双向制约关系;而我国的政体是人民代表大会制度,人民代表大会是权力机关,行政权和司法权由人民代表大会配置,司法机关由人民代表大会产生,司法机关受其监督,对其负责。其次,从现实权力实践上看,司法权在我国政治权力架构中的地位较低,目前看也不适宜作为我国宪法实施与监督的主要机关。以德国为代表的宪法法院制的最大特点就是宪法法院独立于任何国家机关。在我国,任何其他国家机关均由人民代表大会产生,受其监督。因此,德国式的宪法法院制也无法在体制上兼容于我国的人民代表大会制度。

但是,需要明确一点,虽然美国的司法审查制和德国的宪法法院制在体制上与我国的人民代表大会制度不兼容,但并不意味着其所有具体的制度均不能为我国所借鉴。根据我国宪法和地方政府组织法的规定,监督宪法实施的范围包括:1.国家权力机关制定的法律、地方性法规和各种决议;2.各级行政机关制定的规范性文件及发布的决定和命令;3.国家机关的主要官员的公务行为。相应的,对以上几类违宪形态的制裁措施分别是:1.对违宪的法律、法规不予批准;2.撤销违宪的法律、法规、决定和命令;3.罢免国家机关负责人的职务。

在审查的方式上,分为事前审查和事后审查。党的十九大报告中明确指出,加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。这意味着完善我国的宪法监督与实施要切实推进合宪性审查工作,而我国是实行人民代表大会制的国家,全国人民代表大会是我国的最高权力机关,所有其他国家机关均由它产生、对它负责、受它监督。其他任何国家机关的权力均不能凌驾于全国人民代表大会之上。因此,推进合宪性审查工作就要在全国人大制度和权力的框架内,推进宪法监督实施工作的专门化、专业化。所有的规范性文件都应纳入合宪性审查范

围,我国的全国人大及其常委会是宪法实施与监督机关,而法律也是由全国人大制定的,那么,作为立法主体同时又享有宪法实施与监督职权的最高权力机关应该且有权对自身立法的合宪性问题进行审查,当然也有权对其下位法的合宪性问题进行审查。

### 三、完善宪法实施与监督制度的内在动力与外在推力

#### (一)完善宪法实施与监督制度的内在动力

完善我国宪法实施与监督制度的内在动力在于实现治理现代化要求坚持依宪治国的政治与法律逻辑。国家治理体系和治理能力现代化是坚持和完善中国共产党的执政地位、完善和发展中国特色社会主义制度、实现中华民族伟大复兴的中国梦的必然选择,而依法治国是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。习近平总书记多次强调,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。坚持依法治国首先要坚持依宪治国,因此作为实现依宪治国关键的宪法实施与监督制度的健全和完善要以实现国家治理能力现代化为愿景目标。从逻辑上讲,建设社会主义法治国家,首先要建设社会主义法治体系。而社会主义法治体系要以完善的社会主义法律体系为制度基础,宪法是社会主义法律体系的核心,因此只有完善的宪法实施和监督制度才能保证完善的社会主义法律体系。

党的十八届四中全会决定明确指出,坚持依法治国首先要坚持依宪治国。在全面推进依法治国的进程中,应该深刻理解依宪治国的内涵。首先,依宪治国强调宪法为国家的根本大法。国家治理体系和治理能力现代化的实质是指通过宪法的发展推动国家和社会的发展。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则。其次,依宪治国要求科学规范国家权力。国家权力的合法性根据是宪法,从根本上讲,宪法之外无权力。我国应该依照宪法理论和规范合理安排权力体系,科学构建权力制度,包括司法制度在内的任何国家制度的改革均应在宪法的框架内进行,实现依宪改革。再次,依宪治国要求全面保障公民权利。从权利内容上看,不仅包括政治权利和公民权利,还应该包括经济社会

文化权利甚至新兴权利。从权利实现上看,无救济即无权利,权利的宪法救济是权利救济的最终途径,因此应该建立通过宪法保障的权利救济制度。

#### (二)完善宪法实施与监督制度的外在推力

完善我国宪法实施与监督制度的外在推力在于党的高度重视以及依宪治国的外在环境。党的十九大报告指出,成立中央全面依法治国领导小组,加强对法治中国建设的统一领导。这意味着,在党的领导的意义上再次强调了依法治国的重要性和依法治国方略的坚持与推进。具体来说包含三层含义,首先,党是各项事业的领导力量;其次,党的领导全面运用法治方式;再次,法治在党领导下的各项事业中具有重要地位。尽管党的十八届四中全会决定提出了依宪治国的要求,但在我国由于传统上欠缺依宪治国的环境,公民的宪法意识较为薄弱以及经济社会发展水平有限等因素均会导致偏离依宪治国甚至违宪行为时有发生。一方面国家要实现依宪治国,另一方面违宪行为需要约束,因此,这种反差和矛盾更显示了健全宪法实施与监督制度的现实迫切需要。通过健全宪法实施与监督制度,首先可以对于国家机关及其工作人员的行为进行合宪性审查,其次可以有效地约束甚至制裁违宪行为。

#### 四、关于合宪性审查的具体思考与建议

##### (一)合宪性审查规定及其重大意义

党的十九大报告指出,加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。合宪性审查就是对宪法以下的所有规范性文件以及国家机关履行宪法职责的行为是否符合宪法进行审查。合宪性审查所要解决的问题是违宪问题,目的是维护宪法权威、保证宪法实施,其制度功能是推进“依宪治国”和“依法治国”价值要求的实现。合宪性审查首次出现在党的正式文件中,意味着宪法实施与监督将拥有制度性保障,真正从纸面上的宪法走向实践的宪法,对保障公民权利和规范政府行为等都具有重大意义。这意味着在十八届四中全会的基础上,宪法实施和监督制度的完善又被大大推进一步。相比合宪性审查,合法性审查仅是对法律以下的行政法规、地方性法规等规范性文件是否符合上位法而不是宪法进行审查。而合宪性审查是对宪法以下的所有规范

性文件以及国家机关履行宪法职责的行为是否符合宪法进行审查,是一种宪法监督和维护宪法权威的方式。审查等级的提高,意味着需要更高层次或者专门的机构来进行。

通过推进合宪性审查,从而完善我国宪法实施与监督制度,可以达到两个效果。其一,政治效果。以党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一为基本标准,以实现党和国家的治理现代化为政治愿景。其二,法律效果。包括提升立法质量;确保以宪法为核心的法律体系从内容到实施的统一,维护宪法权威;最终切实推进我国依法治国的战略。

##### (二)关于机构的完善建议

党的十九大报告指出,完善人大专门委员会设置,优化人大常委会和专门委员会组成人员结构。这意味着,在人大内部可以设置专门的合宪性审查机构。目前的备案审查机构远远不能满足合宪性审查工作的需要,合宪性审查是一项专门性专业性工作,实施合宪性审查,就要推进合宪性审查工作制度,明确合宪性审查的审查标准、工作流程、纠正措施,配备完善的机构、人力,成立专门的合宪性审查机构,规范审查程序,明确审查对象,明确审查方式,研究违宪争议,纠正违宪行为,解释宪法规范,完善宪法监督制度。十九大报告指出,坚持党对一切工作的领导,必须把党的领导贯彻落实到依法治国的全过程和全方面。因此,在构建合宪性审查机构时,必须坚持党的领导,必须坚持人民代表大会制度。现行《宪法》于2018年作出修改,将第70条中原来规定的全国人大设立的“法律委员会”更改为“宪法和法律委员会”,无疑在宪法层面把合宪性审查机构的建设向前推进了一大步。今后应进一步明确完善“宪法和法律委员会”关于合宪性审查的职权和具体程序。

##### (三)应重视宪法解释及程序

法律的实施需要解释。法学,实为诠释之学。宪法解释是启动宪法实施与监督制度的钥匙。其一,1982年《宪法》在制定时,以“宜粗不宜细”为指导思想,这使得宪法规范的原则性非常突出,而现行《宪法》颁布30余年来,我国的经济社会事业取得了突飞猛进的发展,宪法规范所依赖的社会及时代条

件均发生了重大变化,因此需要通过有效的宪法解释来使得宪法规范与社会现实保持合理的一致性。其二,与宪法修改相比,宪法解释的法律成本、经济成本甚至政治成本均较低,对于保持宪法权威性与宪法科学性的平衡是一种相对有效的手段,所以要改变重修改轻解释的观念。当然,我们需要合理界定宪法解释与宪法修改的界限。如果超出文义的射程,宪法解释则无法进行,就必须启动宪法修改。其三,宪法解释程序是启动宪法解释、发挥宪法解释功能的前提及关键。我国现行的宪法监督制度中关于宪法解释的部分,只是规定由全国人民代表大会常务委员会享有宪法解释权,至于如何启动宪法解释、宪法解释的事由、解释范围以及解释效力等均无规定,这是影响我国宪法解释制度发挥应有功能的直接原因,因此应制定宪法解释程序的相关法律。

(四)应重视宪法日和宪法宣誓对于健全宪法实施和监督制度的特殊意义

公民的宪法意识对于宪法实施和监督具有重要的推动作用。宪法日和宪法宣誓制度的设立不仅仅是形式法治,更主要在于通过这两项制度的实施,可以增强全民的宪法意识,从而提升宪法实施的水平,因而可以从正面意义上完善宪法实施与监督制度。

党的十八届四中全会决定指出,将每年12月4日定为国家宪法日。2014年11月1日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过了关于设立国家宪法日的决定。12月4日是我国现行《宪法》颁布实施的时间,将12月4日确定为我国的宪法日符合国际通行做法,有利于宣传和贯彻实施宪法,也能无缝对接之前的法制宣传日,充分利用之前积累的法制宣传经验。通过设立宪法日,纪念宪法颁布,普及宪法知识,增强宪法意识,加强宪法实施,维护宪法权威,使得全国上下均能感受到宪法的精神及权威,具有重要的意义。当然,还可以考虑设立宪法纪念馆、博物馆、甚至宪法公园等让民众更能切身感受宪法关怀,使得宪法精神深入人心。

党的十八届四中全会决定还指出,建立宪法宣誓制度。从制度实施的意义而言,宪法宣誓不仅代表其个人,而且也代表执政党向人民重申自身的政治伦理。现行《宪法》于2018年作出修改,第27条增

加规定:“国家工作人员就职时应当依照法律规定公开进行宪法宣誓。”1919年德国《魏玛宪法》首次确认国家公职人员就职时必须宣誓效忠宪法的制度,之后这一制度被现代许多国家的宪法规定下来。目前生效的联合国193个会员国的宪法中,规定了宣誓制度的国家有178个,未规定该制度的国家只有15个。就宪法宣誓的主体而言,在美国指国家元首,在南非指议员,在德国指政府首脑,在新加坡指法官。在我国,凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时均应公开向宪法宣誓,因此宣誓主体非常广泛。当然,国家主席、全国人大常委会委员长、国务院总理、中央军委主席以及最高人民法院院长、最高人民检察院检察长的宪法宣誓无疑对树立宪法权威、推动宪法实施具有更直接更重大的意义。就宪法宣誓的内容而言,多数国家宪法中的誓词内容主要涉及四个方面:一是效忠国家,捍卫民族的尊严、独立和安全,维护国家主权和利益;二是遵守和维护国家宪法与法律;三是尊重和维持人和公民的权利与自由,忠实地为人民服务;四是竭尽全力,恪尽职守,忠诚履行职责。有些实行政教合一的国家在誓词中还要求宣誓人护卫国教,为宗教的昌盛服务。就宪法宣誓的程序而言,主要包括时间和地点两部分。宣誓时间为就职之时,地点应庄重、正规。中央一级的官员宣誓可考虑在人民大会堂进行。宪法宣誓不仅仅产生政治效力,更主要的是产生宪法效力,如有违反,承担宪法责任,接受宪法制裁。

(五)应重视宪法教育对于宪法实施与监督制度的重要性

为切实推动依法治国、依宪治国,十八届四中全会决定明确指出,把宪法法律列入党委(党组)中心组学习内容,列为党校、行政学院、干部学院、社会主义学院必修课。把法治教育纳入国民教育体系,从青少年抓起,在中小学设立法治知识课程。十九大报告明确指出,加大全民普法力度,建设社会主义法治文化,树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治观念,因此进行宪法教育是普及宪法知识、提高宪法意识的重要手段。宪法教育的主要内容包括宪法基本理论、国家基本制度、公民基本权利、宪法实施

# 在改革开放中走向新时代的中国宪法学

◇ 苗连营

宪法是国家的根本大法,是治国理政的总章程。我国自改革开放以来,在中国特色社会主义建设的伟大实践中,逐渐发展出一系列影响深远的宪法理论和制度,中国宪法学也由此获得长足发展。宪法学既从改革开放和法治实践中汲取源源不竭的发展动力,又运用自身的知识和理论为改革开放和法治中国建设提供坚实的学理支撑。

## 改革开放实践为宪法学发展提供源头活水

1978年,党的十一届三中全会作出改革开放的伟大决策,为宪法学研究的恢复和发展提供了难得的历史机遇。面对发扬民主、健全法制的迫切需求,以一部新宪法为改革开放提供法治保障成为党和人民的共同意愿,现行“八二宪法”应运而生。宪法学围绕新宪法的诞生做了充分的理论准备和研究,不仅认真总结了我国历史上制宪和行宪的经验教训,而且对国外的宪法理论和制度也进行了大量的比较

借鉴,一些老一辈宪法学者更是直接参与了宪法的修改工作。这一时期,以宪法文本为基础的教材建设和知识整理,为以后宪法学的发展积累了宝贵学术财富。这也成为宪法学研究向纵深发展的标志性起点。

在现行宪法的推动和保障下,社会主义现代化建设不断发展。伴随改革开放给中国经济社会带来巨大变化,宪法理论和实践也不断演进。20世纪80年代末和90年代,围绕建立社会主义市场经济体制这一改革目标,宪法学承担着研究阐释改革合法性的学术使命,对为此而进行的宪法修改积极建言献策。20世纪90年代末和新世纪初,随着社会主义市场经济发展,公民权利意识与权利诉求日益增强,国家的人权事业取得巨大进步,基本权利与合宪性审查逐渐成为宪法学研究的主要问题。1999年“依法治国,建设社会主义法治国家”和2004年“国家尊重和保障人权”条款先后入宪,极大地提升了宪法在

及监督制度等。上述内容可通过学校教育和社会教育两方面进行。学校宪法教育包括全日制学校和在职培训两种;社会宪法教育可在机关和民众两个层面推进。社会主义法治国家建设,应以国家推动为主,因此宪法教育应以国家推动为主、社会配合为辅。习近平总书记多次强调,全面依法治国,必须抓住领导干部这个“关键少数”,要引导各级干部深刻认识到,维护宪法法律权威就是维护党和人民共同意志的权威,捍卫宪法法律尊严就是捍卫党和人民共同意志的尊严,保证宪法法律实施就是保证党和人民共同意志的实现。因此,推行宪法教育首先就

要重视公务员的宪法教育。对公务员进行系统的宪法教育是推进宪法实施的基础措施,也是有效预防公权力滥用的重要环节。依宪治国、依宪执政要求全面实施宪法,因此应从全面推进依法治国的战略高度完善公务员的宪法教育体制。

作者简介:付子堂,河南新野人,西南政法大学校长、教授、博士生导师;张震,河南南阳人,西南政法大学行政法学院宪法教研室主任、教授、博士生导师。

(摘自《法学杂志》2018年第4期)