

加强宪法监督 建设法治国家

周叶中 刘鸿章

(武汉大学法学院,湖北 武汉 430072)

[作者简介] 周叶中(1963-),男,湖南武冈人,武汉大学法学院法律学系教授、博士生导师,主要从事宪法学研究;

刘鸿章(1971-),男,山西临猗人,武汉大学法学院法律学系研究生,主要从事法学研究。

[内容提要] 法治已成为我国的基本治国方略。法治的灵魂是依宪治国,而宪法监督则是依宪治国的关键。所以,加强宪法监督,完善我国宪法监督制度对建设社会主义法治国家有相当重要的意义。

[关键词] 宪法监督;法治

[中图分类号] DF 02 [文献标识码] A [文章编号] 1000-5374(1999)06-0028-05

九届全国人大二次会议通过的宪法修正案明确规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。”宪法的这一规定表明,法治已经成为我们治理国家的基本方略。由于依法治国实质上即依宪治国,因此宪法监督在社会主义法治国家建设中具有极为重要的作用。

一、法治与宪法监督

(一)依宪治国是法治的灵魂

法治,作为一种治国原则与模式,是同人治相对立的。二者的根本区别在于:“当法律与个人的意志发生矛盾冲突的时候,凡是法律权威高于个人意志的治国方式都是法治,凡是法律权威屈服于个人意志的治国方式都是人治。”^①尽管法治“是一个无比重要,但未被定义,也不是随便就能定义的概念。”^②但由宪法的地位和作用,我们完全可以看出,依宪治国是法治的灵魂。

首先,法治的根本是法律支配和控制权力,但离开了宪法和宪法的至上权威,权力绝不会服从法律。宪法的内容及其地位和作用,决定了宪法和宪法的至上权威是保证权力服从法律,从而实现法治的关

键。其次,民主和人权是法治最核心的价值追求,但离开了宪法和宪法的至上权威,法治就丧失了生命和活力。法治并非法律、法规的简单累积,而是有着特定价值追求的社会组织模式。正是这种价值追求,才使法治充满生机和活力,而在法律体系中,真正对民主和人权进行系统明确规定的则是宪法。最后,法治有赖于不同层次的法律规范,但离开了宪法和宪法的至上权威,法治就没有了存在的前提。宪法是国家法律体系的基础,是一切法律、法规制定和实施的依据,任何法律、法规都不得与之相抵触。^③所以,“我们说的‘法治’应该是‘宪法之治’,而不应仅仅是一般的法律之治。”^④

(二)宪法监督是依宪治国的关键

“任何法律,即使是最好的法律,如果不能贯彻执行,不过是一张废纸。”^⑤有法不依,其后果是使法律形同虚设,甚至还不如无法可依。因为这不仅大大贬低了法律的尊严,使人们本已淡薄的法治观念更加匮乏,而且容易助长“人治”倾向。所以,保障法律特别是宪法的实施,是建设社会主义法治国家极其重要的课题,而宪法监督则是其关键环节。

宪法监督,是指国家和社会采取各种措施,以保

证宪法得以全面、正确实施的制度。其目的在于保障宪法的实施,使宪法发挥最大限度的政治法律和社会效能。在社会主义法治国家建设中之所以要加强宪法监督,除了宪法的根本法地位外,主要还有:

1. 加强宪法监督,从而保障国家各项工作都依宪进行,是由宪法自身的性质与特点决定的。第一,宪法是国家的根本法,其内容具有根本性和全局性的特点,这使得宪法规范一般都比较原则、概括,需要制定其他法律把宪法的原则性规定具体化。而这些“依据”宪法所制定的法律是否真正合宪,就需要有一个权威机构来审查和裁决,以保证法制的统一。第二,宪法具有最高的法律效力,是“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、企业事业组织根本的活动准则。”这就要求对上述主体行为的合宪性进行监督,并对其违宪行为进行制裁,以保障宪法的最高权威。第三,宪法是公民权利的保障书。当公民的宪法权利受到国家机关的非法侵害时,在依照其他程序仍不能得到保护的情况下,可提起宪法诉讼,以使公民的权利和自由能得到全面有效的保障。

2. 加强宪法监督,也是世界各国宪政实践经验和教训的必然选择。美国通过“马伯里诉麦迪逊”案而建立起来的司法审查制度,对保障美国宪法的实施,实现权力制约,有举足轻重的作用。德国以宪法法院为核心的宪法控诉制度,成为公民权利的保护神。法国的宪法委员会,对维护国家统一稳定,保障国家机器的正常运作也有十分重要的意义。我国1957年至十一届三中全会的实践,则从反面证明,没有一套完整统一、具有权威性又便于操作的宪法监督制度,必然导致社会动荡和法制混乱。

如果说依宪治国是法治的灵魂,那么宪法监督则是依宪治国的关键。所以,加强宪法监督,对依法治国、建设社会主义法治国家有着巨大的推动作用,甚至可以说是能否真正建立起法治国家的关键。

二、我国宪法监督制度的缺漏

尽管我国宪法规定和宪法实践已经建立起具有中国特色的宪法监督制度,并对保障宪法实施,维护宪法权威产生了重要作用,但实践表明,其作用发挥得还不理想,还存在多方面的缺陷和漏洞。主要表现在:

(一)在思想观念上对宪法性质、地位、效力的认识不足

国家机关、社会团体和广大公民作为宪法权力

和职责、权利和义务的承担者,其宪法意识的高低,直接关系到宪法实施的状况,影响其在宪法监督中的主动性和积极性。最高人民法院早在1955年的一个复函中规定,各级人民法院的判决不得援引宪法条文作为论罪科刑的依据;1986年又在《关于人民法院制作法律文书应如何引用法律规范性文件的批复》中,将宪法排除在可以引用的范围之外。似乎宪法成了“上帝之手”,它在其他法律制定以后,便不再起任何作用了。这使人们逐渐形成了宪法不是法,不具法律强制力的观念,认为违反民法刑法是违法犯罪,而违反宪法则无所谓,以致违宪现象屡见不鲜,人们也无动于衷。特别是由于缺乏违宪责任制度,违宪行为得不到及时有效地处理,更使人们对宪法地位和效力的错误认识进一步加深。“经验知识告诉我们,‘法’必须受到人们的尊重,然后才有尊严,然后才能发生作用。”^⑥可见,宪法意识不强,对宪法缺乏应有的尊重,已成为影响我国宪法实施的一大障碍。

(二)缺乏有效的专职机构,宪法监督未能经常化

中国共产党的执政党地位,决定了加强和改善党的领导,是保障我国宪法实施的关键。但在宪法监督实践中,党的政治保障优势并未充分发挥出来。

而全国人大每年只开一次会,会期仅半个月左右,而且议程多,所要行使的职权达15项,代表的素质又难以适应宪法监督工作专业性、技术性较高的要求,因而根本无暇顾及宪法监督。全国人大常委会每两个月开一次会,所要行使的职权有21项之多,而且当前立法任务相当繁重,进行宪法监督实在力不从心。全国人大常委会向全国人大的工作报告也多次承认:这方面的工作还是薄弱环节,要认真改进和加强。全国人大各专门委员会,各有各的职责,进行宪法监督又不过是协助性的工作。地方各级人大及其常委会由于多方面的原因,在保证宪法在本行政区域内的贯彻实施方面也很不尽人意。人民群众作为国家权力的所有者,当然享有对国家权力行使者行宪情况进行监督的权力。但由于代表人民行使国家权力的全国人大和地方各级人大,在监督宪法实施方面还存在诸多亟待解决的问题,其他途径又不畅通或尚未建立,加之人民群众宪法意识、法制观念不强,因而在监督宪法实施中的作用也不理想。

可见,在宪政实践中,宪法监督主体都还未能切实有效地发挥其应有作用。可以说,正是由于缺乏专门的富有效率的专职机构,使我国目前宪法监督的状况很不理想。

(三) 宪法监督没有制度化、法律化、程序化

“组织机构和制度程序是实现宪法权威的基本物质形式。”^②我国宪法的至上权威尚未真正确立起来,除缺乏专门的组织机构外,还缺乏制度上、程序上的保障。

1. 一些必要的制度,如宪法解释制度、宪法修改制度和违宪责任追究制度等尚不完善。我国宪法虽然赋予全国人大常委会解释宪法的权力,但这一原则规定并未具体化、制度化,这项职权并没有真正得到行使。尽管现行宪法对宪法修改的机关、程序等都有所规定,但仍过于原则,不便操作。而违宪责任追究制度的缺乏,则使大量违宪现象得不到相应制裁,从而严重损害了宪法的尊严与权威。

2. 有关国家机关职权行使的还没有具体化、法律化。我国宪法只原则规定了全国人大及其常委会享有监督宪法实施的职权,但缺乏相应的法律把这一规定具体化,使宪法监督具有可操作性。这不能说不是我国宪法监督制度的一大漏洞,以至进行具体的监督活动时于法无据、无法可依。

3. 宪法还不具有可诉性。宪法作为最高法,与其他部门法一样,具有法律的一般属性,如规范性,可操作性,强制性等。“既然宪法的法律程序是合法的,其结构又是完整的,那么,同任何其它完整的法律一样,宪法也理所当然地具有直接法律效力。”^③而宪法的法律效力则要通过一定的程序来实现。“法律的可诉性,应当成为法律,特别是现代法治国家法律的基本特征之一。”^④而我国却尚未建立宪法诉讼制度,宪法还不具备可诉性,从而使宪法的最高法律效力大打折扣。

(四) 宪法监督主要限于对抽象违宪行为的审查

从理论上讲,宪法监督应包含三个方面的内容:审查法律、法律性文件的合宪性;审查国家机关及其工作人员以及各政党、各社会团体、全体公民行为的合宪性;处理国家机关之间的权限争端。但我国则偏重于对抽象违宪行为的审查,对具体违宪行为以及兼具二者特点的国家机关之间的权限争端则审查力度不够。根据我国宪法、有关组织法的规定,国家权力机关、行政机关及其相互之间,通过备案、批准、撤销制度,来实现对法律、法律性文件等抽象违宪行为的审查和处理。尽管这方面的工作也并非尽如人意,但毕竟使对抽象违宪行为的审查和处理成为可能,在现实中也起到了一定作用。然而,对国家机关及其工作人员、各政党、社会团体、企事业组织以及全体公民行为的合宪性审查,由于相关法律不健全,又缺

乏相应的政治、行政、法律责任形式,也没有可操作的程序以及主观认识上的不足等方面的原因,因而在现实政治、社会生活中往往不了了之。众所周知,我国正处于改革开放的新时期,政府机构改革作为重要的改革内容之一,容易造成不同部门之间职权分工的交叉或空白。在部门利益的驱动下,不同机关往往会发生权限争议。这不仅会因政出多门而降低效率,而且还会加重人民负担。当前这一现象比较严重,中央也采取了一些措施,但主要停留在政策指导上,还没有依宪依法来有效解决这一问题。

三、完善我国宪法监督制度的建议

(一) 提高全民宪法意识

首先,中国共产党作为执政党,要提高宪法意识,发挥其在宪法监督、保证宪法实施方面的关键作用。具体说来,第一,坚决清除依宪依法治国,是削弱党的领导的思想,坚持党必须在宪法和法律范围内活动。宪法和党章都规定党必须在宪法和法律的范围内活动,党员尤其是领导干部,不论是作为公民还是作为党员,都必须遵守和服从这一规定。“在遵守宪法和一切法律中起模范作用,……为宪法的实施而积极努力。”^⑤这不仅无损于党的权威,而且还会增强党的号召力和凝聚力。第二,树立公民意识和法律面前一律平等的观念,反对和克服特权思想。任何党员,首先是公民,都必须遵守宪法和法律,一切违反宪法和法律的行为都必须受到追究。不能因其党员(尤其是领导干部)身分而超越于宪法和法律之外。

其次,广大公民也应提高宪法意识。要明确宪法与公民的关系。宪法是公民权利的保障书,是规范政府行为,建立有限政府,约束国家权力的根本法。公民的权利正是通过权利制约权力而得以保障和发展。因此,维护宪法权威,也就是维护公民的权利不受非法侵犯。此外,还要树立宪法也是法,并且是最高法的观念。宪法不论从制定程序、内容结构,还是从效力上看,都具有法律属性。它是整个法律体系的依据和基础,具有至高无上的法律效力。公民守法护法,首先是遵守宪法,监督宪法实施。

为实现这一目的,必须加大宪法宣传教育的力度。“法制教育要从娃娃抓起,小学中学都要进行这个教育,社会上也要进行这个教育。”^⑥建议在中学开设中国宪法课程,把现行宪法颁行日12月4日定为“宪法日”,以期在全社会形成学宪法、懂宪法、护宪法的氛围。

(二)在国家权力机关设立专门的宪法监督机构

1. 在全国人大设立宪法委员会。

设立专门的宪法监督机构,已成为学界的共识。尽管存在不同的模式设计,但在全国人大下面设立宪法委员会,作为宪法监督专门机构的设想,得到了较多人士的认同。笔者也赞同这一观点。首先,设在全国人大下面,体现了宪法委员会崇高的法律地位,有利于其以高度的权威来行使职权,也与宪法作为根本法的性质相适应。其次,设在全国人大下面,也符合我国现行宪法的规定,便于处理它与全国人大及其常委会的关系,保证国家机关体系的统一性和协调性。

2. 宪法委员会的职权。

宪法委员会隶属全国人大。其职权主要有:审查全国人大及其常委会制定的法律,如发现违宪条款,有权分别向全国人大或全国人大常委会提出报告和处理建议。审查行政法规、行政规章和省级国家机关制定的地方性法规、规章,如认为其违宪,有权向全国人大常委会提出撤销建议。审查中央国家机关及其重要组成人员、各政党、全国性社会团体的具体行为,并向全国人大常委会提出报告和处理意见。就宪法修改、宪法解释分别向全国人大或全国人大常委会提出建议。对因法律规定不明或未作规定而引起的中央国家机关之间的权限争端,根据宪法精神、原则并结合现实需要,向全国人大或全国人大常委会提出处理建议。等等。

审查方式是事先审查与事后审查并重,既可以积极对以上法律性文件或具体行为依职权进行全面审查,也可以应一定主体(如:由全国人大选举、决定的国家机关重要组成人员、全国性社会团体,一定数量的全国人大代表或公民等)提出的违宪审查请求而进行。

3. 宪法委员会的组成与任期。

宪法委员会由全国人大选举产生,候选人应是全国人大代表并且是政治专家或法律专家、经济专家。前任全国人大常委会委员长是当然的委员,现任委员长兼任主任。同时,考虑到工作的重要性和专业性,宪法委员会可以招聘有关专家作为顾问或工作人员。委员的任期应比其他代表长一些,至少应担任两届,以保证宪法委员会工作的连续性和委员的独立性。

4. 省级人大也应设立相应机构。

由于我国地域辽阔,各地区发展很不平衡,公民宪法意识淡薄,违宪行为大量存在,所以有必要在省

级人大也设立相应的机构。其职权是对本级和下级国家机关及其工作人员的抽象行为和具体行为进行违宪审查,如认为违宪,有权向本级人大或本级人大常委会提出报告和处理意见,处理本级和下级国家机关的权限争端。

(三)加快宪法监督的法制建设

1. 制定立法法。

我国现行的立法体制是“中央集中统一领导的、多级并存、多类结合的立法体制。”^⑩这符合我国国情。但在实践中,也存在一些问题。国务院及其各部委、有关地方制定的有些法律性文件还存在与宪法或法律相抵触的现象,主要表现为部门利益本位主义和地方保护主义倾向。这一倾向已极大地破坏了法制的统一,损害了宪法和法律的尊严,因而引起人们的不满。所以,应尽快出台《立法法》,对立法主体、立法权限、立法程序、立法技术、备案审批、违宪责任等加以规范,以保证各层次法律性文件的合宪性、民主性、统一性。同时也为审查抽象违宪行为提供依据。

2. 制定人大监督法。

在我国,监督的主体是多元的,但人大的监督具有最高法律效力。我国宪法、组织法虽然规定了各级人大享有监督权,并对监督的对象、方式等也作了规定,但缺乏系统性、完整性和可操作性。因此,应尽快制定出包括全国人大和地方各级人大对“一府两院”进行监督的基本法,其中应包含监督的对象、范围、方式、程序、效力、违宪责任形式、裁决及其执行等,以保证人大监督权的充分行使,切实体现其国家权力机关的性质。

3. 制定新闻出版法。

新闻出版自由,是现代法治国家的基本特征之一,是公民参与政治、管理国家的一项重要权力,有人甚至把它看作是独立于立法、行政、司法的“第四种权力”。我国宪法规定了公民享有言论、出版自由,享有批评、建议权,人民还可以通过多种途径和形式管理国家各项事务。这表明人民可以通过报刊、杂志、电台、电视台等新闻出版途径来行使当家作主的权力。实践也证明,新闻舆论、出版自由对那些违法乱纪的国家公职人员有着相当奏效的监督作用。所以,要抓紧制定《新闻出版法》,明确规定公民行使言论、出版自由和批评、建议权的方式、途径、范围、对象、必要的限制、法律后果等,使公民的合法权利自由可以通过新闻舆论的力量得到有效保护,更及时、全面、深入地监督国家机关及其工作人员的活动。

4. 制定政党法。

现代政治都是政党政治。我国已把中国共产党领导的多党合作和政治协商制度写入宪法。这是我国政党制度的基础,也是长期革命和建设实践的必然选择。但是,这一制度还没有具体化、法律化。对执政党的执政方式、执政行为、相应的政治法律后果,以及各民主党派参政议政、民主监督的方式、程序、效力等都应基本法律的形式固定下来。

5. 制定宪法诉讼法。

宪法也是实体法,具有实体法的属性。因此,宪法的实施同样需要程序法来保障,使其具有“可诉性”,以有利于对一切违宪行为进行追究和制裁。

宪法诉讼,是指公民的宪法权利和自由受到侵害后,通过其他救济模式如刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼,仍无法得到有效保护时,而向有权机关提起诉讼的一项法律制度。宪法权利和自由,通常可以通过刑事、民事、行政诉讼来保护。但由于宪法调整的社会关系具有广泛性,现有法律难以涵盖全部宪法权利和自由,致使某些宪法权利和自由成为“空中楼阁”。所以有必要建立宪法诉讼制度。

宪法诉讼法的内容,主要包括受理机关、审判程序、责任形式、判决和执行等。根据我国现行司法体制,可以在最高人民法院和省级人民法院设立宪法权利法庭,作为宪法权利纠纷的管辖机关。这既体现了宪法权利的重要性,也有利于维护审判权的统一。

完善我国宪法监督制度,是一项紧迫而重要的任务。它关系到依法治国的进程,关系到社会主义法

治国家的建设速度和质量。我们应积极采取措施,使我国的宪法监督制度不断健全和完善,使国家政治、经济、文化等各项事业沿着宪政轨道健康发展。

注 释:

- ① 何华辉:《比较宪法学》,武汉大学出版社1988年版,第73页。
- ② 《牛津法律指南》,光明日报出版社1988年中译本版,第709页。
- ③ 周叶中:《宪法至上:中国法治之路的灵魂》,《法学评论》1995年第5期。
- ④⑥ 荆知仁:《宪法变迁与宪政成长》,台湾正中书局印行,第179、3页。
- ⑤ 许崇德:《中国宪法》,中国人民大学出版社1996年,第65页。
- ⑦ 周叶中:《论宪法权威》,《学习与探索》1992年,第49页。
- ⑧ 李步云主编:《宪法比较研究》,法律出版社1998年版,第177页。
- ⑨ 王晨光:《法律的可诉性:现代法治国家中法律的特征之一》,《法学》1998年第8期。
- ⑩ 刘少奇:《关于中华人民共和国宪法草案的报告》。
- ⑪ 《邓小平文选》第三卷,人民出版社1993年版,第163页。
- ⑫ 周旺生:《立法学》,北京大学出版社1988年版,第272页。

(责任编辑 车 英)

Strengthen Constitution Supervision and Build Legal State

Zhou Yezhong, Liu Hongzhang

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, China)

Author: Zhou Yezhong (1963-), male, Professor, Doctoral supervisor, Wuhan University Law School, majoring in constitution.

Liu Hongzhang (1971-), male, Graduate, Wuhan University Law School, majoring in law.

Abstract: Rule of law has become the basic governmental policy of our country, the soul of which is to govern under the constitution. And constitutional supervision is the key to it. Therefore, strengthening constitutional supervision and perfecting its system are of great importance to establishing our socialist legal state. This article points out the main defects existing in the system and puts forward some suggestion of perfecting.

Key words: constitutional supervision; rule of law