

宪法监督模式论

陈晓枫

作者 陈晓枫，武汉大学法学院副教授；武汉，430072

关键词 宪法监督模式 法治 完善

提要 西方国家宪法监督已存在多年，比较成熟的模式有普通法院附带宪法审查、宪法法院专门审查、宪法委员会与行政法院并行审查以及议会与普通法院并行审查等 4种。这些都在各国政治体制中发挥着作用。我国经济制度的市场化改革对完善宪法监督提出了紧迫要求，为此应对现存宪法监督模式加以修改和完善。

近几年，许多学者从中国的实际出发，对宪法监督问题提出了一些颇有价值的观点。因此，从理论上说，宪法监督问题在中国已经不是一个新颖的课题。但在政治实践中，宪法监督问题并未得到合理的改善。为此，本文就该问题进行讨论。

一、西方国家宪法监督模式简评

1. 普通法院附带审查模式 普通法院附带审查模式，也称司法审查模式，是指普通司法机关在审理具体案件过程中，对涉讼的法律和行政法规的合宪性进行审查、裁决的一种宪法监督模式。因为法院对违宪案件的审查，是在审理普通民事刑事案件中附带进行的，故称普通法院附带审查模式。普通法院附带审查模式最先是由美国确定下来的，后为日本、加拿大等 60多个国家所采用。

普通法院附带审查模式是在分权制衡理论的直接影响之下形成的。这一模式的产生和作用，使一国的宪法监督具有经常性、有效性和可操作性。近 200年的司法实践表明，这一模式在平衡国家权力、协调各种利益关系、稳定国家政权结构、维护宪法的最高权威和一国法治的统一等方面起到了不可替代的作用。许多学者称之为“宪法的卫士”、“天之骄子”是不无道理的。因为它能使立法机关和行政机关在司法机关的监督之下，实现了以权力制约权力，保证了立法行为和行政行为的合宪性和有效性。而且，法院通过违宪判决，宣布违宪的法律法规和规章无效，以及通过实质性审查裁决，判令撤销和终止违宪的具体行为并赔偿受害人

的相应损失,从而协调了国家、社会和公民个人之间的利益。这是其他无实质性审判权的宪法监督机关难以办到的。但是,法院审查只能是事后审查,一项法律如果不涉讼,即使是违宪的,也不能得到及时的修正。同时,法院遵循“不告不理”的原则,一个违宪案件如果没有利害关系人提诉,有关法律的合宪性也得不到审查。由此可见,法院对规范性文件的合宪性审查存在着疏漏是必然的。

2 宪法法院专门审查模式 宪法法院专门审查模式是指由宪法法院这一专设的宪法监督机构专门负责审查、裁决违宪案件的一种宪法监督模式,它以奥地利、德国为代表。

作为一种固定的审查模式,各国宪法法院的基本职能是大体相同的,即审查法律规范性文件的合宪性,审理侵犯公民基本权利的案件、裁决国家机关之间的权限争议等等。审查的方式可以是事先审查,也可以是事后审查。一般来讲经过宪法法院判定违宪的法律,自判决宣布的次日起失效。而且,有的国家在宪法中规定对宪法法院的判决不得提出任何抗议。

宪法法院监督审查是欧洲国家普遍采用的一种宪法监督模式,即欧洲式宪法监督模式。半个多世纪以来,这一模式在保障宪法权威、维护法治的统一和尊严、实行民主政治制度等方面起到了重要作用。它同普通法院附带审查模式相比,具有地位超脱、权限广泛、程序灵活和审查方式多样的特点和优点,而且宪法法院的审查裁决具有终极性效力。

不过,宪法法院的地位超脱、权限范围广泛也带来了不少消极因素。其突出的表现是:案件堆积如山,精力和人手不够,难于应付。据统计,联邦德国宪法法院自1951年9月建立以来,共受理3万余件宪法控诉案,其中判决违宪的仅占1.5%。可见,其作用是很有局限的。同时,宪法法院受理的案件,涉及面广,影响大,有些案件的受诉主体是国家高层机关或重要领导人。因此,承办的法官,无论是基于个人的私利,还是基于资产阶级整体利益,都不可能妄自评价,随意裁定,而总是表现的谨慎有加,公正甚微,有时甚至会做出违法裁判。

3 宪法委员会与行政法院并行审查模式 宪法委员会与行政法院并行审查模式是指宪法委员会作为宪法监督的专门机关主要负责审查规范性法律文件的合宪性问题,其审查方式也主要是事先审查。而行为违宪和大量一般规范性文件及行政法规和行政规章的合法性(含合宪性)问题主要由普通法院或行政法院进行审查裁决,即宪法委员会与行政法院共同行使宪法监督职能的一种宪法监督模式。

法国是采用这一模式的国家。究其原因,这与法国具有历史悠久、体制完备的行政法治系统有直接联系。法国大革命以后,确立了三权分立原则和司法不得干预行政的原则,从而为普通司法和行政司法奠定了基础。拿破仑上台后,建立了世界上最早的行政法院。发展至今,法国在西方国家中已经成为行政法最为健全的国家,享有“行政法之国”的称号。法国行政法院有权审查行政法规、行政规章和具体行政行为的合宪性和合法性,并作出有约束力的裁决。同时,法国普通法院负责审理普通民事刑事案件和公民因基本权利受到侵害而提诉的案件。由于法国存在着这两种司法系统,大量的违宪案件能够得到有效的审查处理。所以,在法国,没有建立像美国、联邦德国那样统一的宪法监督制度。也因为如此,关于议会制定法律的合宪性问题,一直得不到审查。为了填补这一漏洞,1946年设立了一个新的宪法监督机构,即宪法委员会,专门负责审查议会立法的合宪性问题。

法国式的宪法监督模式,是在法国特定的历史条件下产生的,是近代分权理论与法国的政治传统和文化习惯相结合的产物。尽管它同美国式模式和德国式模式相比,其违宪审查权

限不具有统一性,而且宪法委员会对法律合宪性审查方式过于单一,难以保证文意合宪但实则违宪的法律颁布生效后得到及时的审查处理。除此之外,享有提诉权的主体范围也十分狭窄。但是,宪法委员会具有崇高的政治地位和很大的权威性。在审查过程中能权衡利弊,协调关系,作出公允的裁决。同时,宪法委员会主要采取事先审查的方式,将违宪的法律裁定不予颁布生效或限期修正,避免了可能产生的一切不良影响。

4. 议会与普通法院并行审查模式 议会与普通法院并行审查模式是指一国的宪法监督权由议会和普通法院共同行使,它们根据法律规定或国家认可的权限、程序和方式监督宪法实施的一种模式。英国是采用这一模式的典型代表,因此也称英国式模式。

英国式宪法监督模式的特点表现为监督主体的双重性,即议会与普通法院。根据英国的政治习惯和有关法律,二者的权限分工、运行程序和审查方式是不同的。一般来讲,议会主要有权:(1)审查议会立法的合宪性,审查方式是事先审查,而且主要是通过“三读”式严格程序进行的;(2)监督审查行政机关的行政法规、行政规章和具体的行政行为的合宪性和合法性,审查方式主要是质询、辩论和信任投票;(3)议会上议院审查下议院提出的弹劾案以及普通民事刑事上诉案件,审查方式是事后审查和个案审查。而普通法院主要是负责公民因基本权利受到侵害而提起的诉讼案件。审查的方式为:按普通司法程序进行的事后审查和个案审查。

值得一提的是,由于时代的变迁,议会监督宪法的职能范围有所突破,监督主体趋于专门化,监督方式也更加灵活。其突出的表现是议会中督察专员,由议会选出具有较强法律能力的人担任。督察专员作为立法机关的组成部分,主要负责监督行政机关的行政行为,保证官员活动的合宪性和合法性,并调查处理因官府的错误行为而引起的公众申诉,以保证公众免受官府越权的侵害。到目前为止,有芬兰、丹麦、挪威等30多个国家建立了督察专员制度,负责宪法监督的部分职能。审查方式主要是事后审查和具体审查,以弥补传统模式仅采取事先审查的不足之处。

二、我国经济制度的市场化改革对完善宪法监督模式的动力机制

1. 利益最大化:完善宪法监督模式的原动力 市场经济是利益导向型经济。追求利益的最大化,既是市场运行的动力和结果,也是市场主体参与市场的出发点和归属。社会主义市场经济是人类历史上一个崭新的经济形态,尽管同资本主义市场经济有着本质的区别,但是,价值、供求、竞争等作为市场经济运行的基本规律和利益作为市场经济的动力机制,是社会主义市场经济与资本主义市场经济共同的东西。随着社会主义市场经济的确立和完善,经济的市场化,利益的多元化,相关利益主体的集团化,必然导致社会经济结构的分化,并促使政治结构的重组。为了使社会生产得以顺利的进行就必需有某种稳定的秩序,这就需要有一种高于各种社会团体又能代表各种社会团体之利益的力量,来调节各种社会团体的利益矛盾和冲突,使之限制在一定的范围之内并形成一种有条不紊的状态。这个力量当然只能是符合市场化改革需要的公共权力及其机关——国家权力及其机关。宪法实施的保障与监督权力,是国家权力的重要组成部分,在国家权力体系中属于终极的保护性权力,而宪法监督机关则是市场经济正常运行的保卫者,市场主体利益的调节者的仲裁人。因此以追求利益为动力的

市场化改革客观上要求完善宪法监督模式。

2 权利的需求：完善宪法监督模式的主动动力 权利和利益是既有区别又有联系的两个概念。二者的区别表现为权利是行为的动机和手段，利益则是行为的目的和结果。二者的联系表现为权利是获取利益的手段和工具，利益则是权利实现的目的和归属。可以说，权利需求与利益需求是两个不同的层面，但目的和结果是一样的，即获取利益和好处。权利有应然权利、规范权利和实然权利之分，而应然权利主要属于观念形态的权利，实然权利则更多地表现为某种或某几种利益。而规范权利尤其是法律规范权利，则属于制度层面的权利。权利的需求和扩大，是利益驱动的表现和结果，但权利的实现则又需要有制度的完善和保障。因此，在社会主义市场经济条件下，产权明晰化、市场主体及其利益的多元化，一方面促使市场主体对权利的需求在量上的扩大，另一方面要求市场主体权利在实现途径和方式上的多样化以及在实施保障上的制度化。完善宪法监督模式，保证宪法实施的监督具有专门性、可操作性和经常性，促使国家机关及其工作人员的职务行为始终在宪法和法律的轨道上运行，减少和杜绝那些违宪的法律法规颁行社会，危害人民。为市场主体的权利行使和利益实现提供宽松的环境，疏通广阔的渠道。

3 民主与法治：完善宪法监督模式的引动力 民主（democracy）一词，源于希腊语，是demos和Kratia两个词的组合。前者是人民的意思，后者是权力的意思，合起来就是人民的权力或人民主权。现代人理解的“民主”，意为多数人的统治。民主政治的关键是“参与”，即在特定的共同体中，社会成员对于涉及其切身利益的政治决策应该有所参与，而参与的广度和深度自然是衡量民主的尺度。参与的广度是指社会成员参与决策的比率，参与的深度则是由参与决策的范围、形式和效力等方面所体现的可能性及其实现程度。因为现代民主国家远不是资产阶级启蒙思想家卢梭所设想或面临的小国寡民。所以，现代民主，从内容上说，是全民的，但从形式上看，则表现为少数人的直接管理，即代议制或代表制。说到底，现代民主的要义，主要表现为两项制度：一是授权，即由名义上拥有国家权力的全体社会成员通过一定的程序把这种权力授予一小部分人，使后者获得法定的权威来组织政府，并对全社会进行管理；二是监督，确保国家权力的行使者在管理的全过程中接受国家权力的所有者——社会成员的有效监督。显然，现代民主的实质就是用法律形式确认人民与政府之间的委任关系，并实现人民对政府的监督制约。宪法是公民权利的保障书，更是人民权力的委任书。因此，人民对政府的监督，首先或主要应该是对宪法实施的监督。通过宪法实施的监督，使宪法的具体内容落到实处，以保证公民权利的到位和人民授予政府的权力在法治的轨道上运行。

法治，就是法的统治。法治与人治的本质区别在于：当法律与个人或少数人的权威发生冲突时，是人依法，还是法依人。如果是人依法，则为现代意义的法治；如果是法依人，则仍然是人治，充其量说这样的法治不过是一种治国的方式而已。现代意义的法治与民主始终不可分离，即法治所追求的价值目标是民主政治。

市场经济，从运行的动力和结果上讲，是权利经济和利益经济；而从运行的方式与保障上讲，则是自由经济和法治经济。市场经济条件下，一方面，作为市场主体的公民和法人等，必须具有自主性、自为性，既具有充分而有保障的自由权利；另一方面，作为市场管理者和协调人的政府，其权力应是有限的。也就是说，市场经济客观上要求的是，一个权利充分的市场和一个权力有限的政府。而所有这一切，都应有制度的安排并受法律的规范。因此建立以宪法

为核心的法制国家,是市场经济正常运行的需要,更是市场主体权利和利益实现的保障。那么,作为法治之核心的宪治——民主政治,何以实现呢?无疑应首先保障宪法的实施。所以完善宪法监督,保障宪法实施,是摆在我们面前急待解决的问题。

三、完善中国宪法监督模式的思考

在我国选择什么样的宪法监督模式,急待设立的宪法监督专门机构的地位,职权及其活动方式怎样,应考虑如下几个方面的因素:(1)我国是“权力机关至上”的国家,人民代表大会在国家机构体系中处于主导地位,其行使的权力具有最高性和全权性,其他国家机关相对具有从属性;(2)国家机关体系中,中央级和地方各级都是两个基本层次,即权力机关与“一府两院”,这已成定式;(3)在我国的法律体系中,除宪法外,各部门法之间,一般存在着实体法和程序法的对应和协调。宪法规范尽管较其他部门法规范具有原则性、抽象性等特点,但也有自己的调整对象,应有相应的程序法作保障,以补充法律体系中的空白,使我国的法律体系更臻完善。有鉴于此,我们认为:应对现存宪法监督模式加以完善,具体思路如下。

1. 加强全国人大及其常委会的机构建设,实行宪法监督的机构专门化和运行具体化。“权力机关至上”是我国政治体制的基本特色。加强和完善全国人大及其常委会的宪法监督职能,既符合我国的政治传统和政权组织特点,又保证了我国宪法监督的最高性和全权性。在具体措施方面可以是:(1)扩大人大法律委员会的职权,赋予它行使宪法实施监督的职能;(2)如果人大法律委员会的工作太忙,难以完成宪法实施监督之重任,也可以考虑另设立一个专门的工作委员会——宪法委员会,专门负责监督宪法实施的具体事务。无论是法律委员会,还是宪法委员会,都只能是全国人大常委会的工作机构,不是一个独立的机关,更没有审查法律、法规是否违宪的实体权力,而是协助全国人大及其常委会完成宪法监督的职权。这一机构的工作范围可以是:调查研究宪法实施的状况,就宪法实施的经验、教训和需要及时解决的重大问题等,以书面报告形式提交全国人大及其常委会审查处理;对法律、行政法规和地方性法规的合宪性问题进行初步审查或者是预审,对不应受理或不必受理的案件有权裁定驳回(何谓“不必受理或不应受理”应有法律的明确规定),对于问题严重必须受理的案件,作出书面的提请审查意见书,移送全国人大及其常委会审查处理;对“一府两院”的工作及其最高层领导人的公务行为的合宪性问题实行监督或必要时进行预审,不应受理或不必受理的案件有权裁定驳回,非受理不可的违宪案件,作出书面的提请审查意见书,移送全国人大及其常委会审查处理,对一般违法失职的高层领导人的行为违宪,应作罢免职务的处理,而对于情节严重,构成犯罪的,应以弹劾的方式提交最高人民法院审判治罪;受理审查国家机关之间的权限争议等等。委员会的组成人员应有不少于1/3兼职人员(包括人民代表和法律专家)参加。审查的方式可以是事先审查,也可以是事后审查。

2. 在普通法院内设立宪法庭,负责行为违宪的审查和裁决。在我国现存模式中,人民法院(通过行政庭和国赔委员会)有权受理审查国家机关及其工作人员的职务行为的合宪性和合法性,即人民法院已经有了部分违宪审查权。因此我们可以在人民法院的现行体制内增设一个宪法庭,负责受理审查公民、企事业单位及其它社会组织的行为违宪并作出相应的裁决。这样,既符合我国现行的司法体制,又保证了我国司法权的统一和独立。

考虑到我国地广人多，行政区划复杂，也可以在省级人大和法院建立相应的机构，配合中央宪法监督机关，共同完成宪法监督职能。但是，省级人大常委会的宪法监督工作机关，受理的跨省或全国性的重大违宪案件，应提请全国人大及其常委会审查处理。

3. 制定宪法监督和宪法诉讼的单行法规，建立宪法诉讼制度。宪法诉讼，在美国、日本、联邦德国等已有了长足的发展，并已建立了完整的理论体系和制度规则。我们可以大胆引进、借鉴国外的经验，并结合我国的具体情况加以合理利用，制定单行的宪法监督和宪法诉讼法规，具体规定：宪法监督与宪法诉讼的基本原则，受理审查主体和管辖范围，诉讼当事人的资格和地位，监督审查的程序和审查方式等等，保证我国的宪法监督与宪法诉讼有法可依，并在法制的轨道上正常运行。

4. 培养宪治意思，弘扬宪法精神，发挥社会监督的重要作用。中国是受封建专制独裁统治时间最长、影响最大的国家之一。建国后，中国共产党领导全国人民制定了第一部社会主义宪法，确认了人民当家作主的国家政权，并赋予了人民广泛的权利和自由。但几十年的行宪历史表明：宪法赋予人民的权利难以真正到位，文本宪法与现实宪法之间还有一段距离。“10年”浩劫就是一具典型的例证。党的十一届三中全会以来，经济体制改革不断深入，经济发展自身的规律性，逐渐为人们所认识、理解和掌握。尤其是党的“十四大”提出我国近段经济体制改革的目标模式是建立和完善社会主义市场经济体制。市场化改革，为宪法的实施和监督提供了滋生的条件，最近党中央又提出了依法治国的口号。因此，在中国强调依法治国的同时，应加强宪法宣传教育，注重宪德培养，弘扬宪治精神，让人们懂得宪法是立国之本、治国之纲的道理，并懂得法治的基础和核心是宪治，依法治国，首先就是依宪治国。这样，人们就能自觉遵守宪法、维护宪法，保证宪法的实施。

发挥党监督的重要作用，首先是发挥执政党——中国共产党，在宪法实施监督中的重要作用。宪法是党领导全国人民制定的，是党的政策的制度化和法律化。就现阶段而言，应发挥党在宪法实施与监督中的重要作用，严明党的纪律，减少和杜绝少数党员干部和党的组织超越宪法和法律活动的现象，端正党风；其次，加强党员干部的宪治和法治观念的培养，保证党员干部带头实施宪法，充分发挥各级党组织和党员干部在监督宪法实施方面的重要作用。

同时，公民和企事业单位及其它社会组织是宪法关系的基本主体，是宪法实施的主要力量，也是宪法实施监督的重要队伍。人民不但应积极遵守宪法，更有权督促政府依法活动，保证宪法的实施。从目前情况看，公民的权利意识和宪法观念淡薄，现行体制中公民参政、议政、督政的程式不完善，公民实施和监督宪法的积极性和主动性还难以发挥出来。因此，有必要多途径全方位的培养加强公民的权利意识和宪法观念，充分发挥公民和公民组织在宪法实施与监督中的重要作用。

(责任编辑 车 英)