

论宪法监督

何 华 辉

宪法监督即对宪法的实施所进行的监督。它指的是保证宪法实施的各种保障措施。

一个国家为了保证它的宪法的实施,必须防止一切违反宪法的活动,处理各种在执行宪法过程中所产生的争议。所有这些保证宪法实施的活动和它所涉及的主管宪法监督的机关,提出违宪诉讼的主体等等问题,都属宪法监督所要研究的范围。

宪法监督的重要性不仅在于保证宪法本身的贯彻执行,更为重要的是宪法是一个国家民主制度的基石和法律制度的核心,如果没有严格的宪法监督,不能确保宪法的实施,国家的民主制度必然遭受破坏,法律制度也必然因之不能完善地建立起来。

毛泽东同志说过:“世界上历来的宪政,不论是英国、法国、美国,或者是苏联,都是在革命成功有了民主事实之后,颁布一个根本法去承认它,这就是宪法。”^①可见宪法以民主制度为前提,它是民主制度的法律化,它既是对民主制度的确认,又是对民主制度的保障。从这个意义上说,宪法是一个国家民主制度的基石。斯大林说过:“宪法是根本法,而且仅仅是根本法。宪法并不排除将来立法机关的日常立法工作,而且要求有这种工作。宪法给这种机关将来的立法工作以法律基础。”^②可见宪法是制定其他法律依据。从这个意义上说,它又是一个国家法律制度的核心。而宪法监督的完善与否,直接关系到宪法是否能够贯彻实施,关系到一个国家能否发扬民主、健全法制。因此,宪法监督是衡量民主与法制的重要标尺,必须予以高度重视。

我国正在修改宪法,新宪法将以把我国逐步建设成现代化的、高度文明的、高度民主的社会主义强国为法定目标,迫切地需要健全社会主义法制,在这个时候研究宪法监督问题,有着十分重大的现实意义。

世界上有两种不同类型的宪法,即资本主义国家宪法和社会主义国家宪法。它们的阶级本质不同,表现在宪法监督上也必然有着原则性的区别。这种区别主要表现在以下三方面:

第一,资产阶级宪法的虚伪性决定它只能以宪法中的局部条文作为宪法监督的对象;社会主义国家宪法的真实性决定它必然以宪法的全部条文作为宪法监督的对象。

列宁说过:“当法律同现实脱节的时候,宪法是虚假的;当它们是一致的时候,宪法便不是虚假的。”^③资产阶级宪法都含有虚假的成分,它们往往用“人民主权”、“增进全体国民的福利”等等美妙词句掩盖其为剥削者服务的实质。这一部分虚伪的宪法条文,不过是用以装饰门面,资产阶级是决不愿意付诸实施的。因为“人民主权”原则要是真正实现,就意味着它们的

政治统治权力要被推翻，这是资产阶级所不能容忍的。既然如此，这些虚假宪法条文便不能不排斥在宪法监督范围之外。另外，资产阶级宪法中毕竟有一部分规定是直接维护其政治与经济统治的，如对叛国罪的惩罚、公民权利的限制以及对私有财产的保护等等。这一部分宪法条文，资产阶级非认真加以贯彻实施不可，因而也就非严格地实行宪法监督不可。资产阶级宪法的真真假假，虚虚实实，决定着它的宪法监督必然是有选择性的、局部的。

至于社会主义国家的宪法则是实际情况的真实反映，它和现实完全一致，它是无产阶级革命和建设的胜利成果的总结，它体现了广大人民的意志和利益，反映了广大人民的愿望和要求，从它的原则精神到具体条文都必须完全贯彻实施。社会主义国家宪法的真实性，决定其宪法监督必然是全面性的。

第二，资产阶级宪法的反人民性质决定其宪法监督必须采取强制手段、重视法律方面的保障措施；社会主义国家宪法的人民性决定其宪法监督除了法律的强制性保障措施之外，非常重视马克思列宁主义的指导，共产党、工人党的领导和人民群众的政治觉悟在宪法监督中的作用。

斯大林说过：“资产阶级宪法暗中从以下的前提出发，社会是由彼此对抗的阶级，即占有财富的阶级和没有财富的阶级组成的；无论那一个党执政，对社会的国家领导权（专政）都应当属于资产阶级；宪法所以需要，是为了把合乎资产阶级愿望并有利于资产阶级的社会秩序固定下来。”^④这种宪法对劳动人民来说是一种压迫性和欺骗性的行为规则，必然为劳动人民所反对和鄙弃，这就决定着它的宪法监督只能采用强制手段，只能依靠法的强制以保障宪法的实施。现代资本主义国家无论是法国或意大利、美国或英国无不通过非常明细的宪法监督的法律规范、或数目繁多具有法的效力的司法判例作为强制手段实行宪法监督。

社会主义国家的宪法则是把合乎劳动者的愿望并有利于劳动者的社会秩序固定下来。在社会主义国家里，虽有敌对阶级或敌对分子存在，他们对宪法怀有敌意、不愿遵守，但这些人只是极少数，占总人口中绝大多数的劳动者是衷心拥护、愿意遵守自己的宪法的。因此，社会主义国家的宪法监督固然还需要运用强制手段、运用法律保障，却强调劳动者对宪法的自觉遵守，重视群众性的宪法监督，更重视马克思列宁主义的思想指导，无产阶级政党的政治领导，以教育群众、组织群众增强其遵守宪法、与违宪活动作坚决斗争的自觉性。

第三，资产阶级国家从“三权分立”学说出发，一般由司法机关主管宪法监督；社会主义国家则从民主集中制与“议行合一”原则出发，一般由国家最高权力机关系统主管宪法监督。

“三权分立”是资产阶级创立的关于国家权力的组织原则的理论。它的要点是：国家权力划分为立法、行政、司法三部分，由三个部门行使，它们之间互相牵制，从而使国家权力在既分立又牵制的情况下，以达到互相平衡、协调前进、防止专制主义、保障公民自由的目的。恩格斯曾经指出：“事实上这种分权不过是为简化和监督国家机关而实行的日常事务的分工罢了。”^⑤把这一学说运用于宪法的制定与宪法的实施，则其实际的分工应该是前者由立法机关主管，后者由司法机关主管。目前许多资本主义国家如美国、日本、加拿大、澳大利亚等都由司法机关主管监督宪法的实施，行使宪法监督权。其具体办法一般是由最高司法机关通过对具体案件的审查，以确定其所适用的法律是否违反宪法。

社会主义国家权力的组织与活动原则是民主集中制、“议行合一”。按照“议行合一”原则，国家最高权力机关有权决定一切国家大事。它既有立法权，又有组织、领导和监督行政机关和司法机关的权力。它的权力来自人民，体现了真正的人民主权原则。把议行合一原则运用

到宪法的制定与宪法的实施，则两项权力都应该由国家最高权力机关行使，即国家最高权力机关既主管宪法的制定，又主管宪法监督。目前由国家最高权力机关系统主管宪法监督的有罗马尼亚、朝鲜民主主义人民共和国等社会主义国家。

二

两种不同历史类型国家的宪法监督有着本质上的、原则性的区别。但不可否认其间又存在着历史的联系。列宁指出：“为了解决社会科学问题，为了获得真正处理这个问题的本领，而不被一大堆细节或各种争执意见所迷惑，为了用科学眼光观察这个问题，最可靠、最必需、最重要的就是不要忘记基本的历史联系，考察每个问题都要看某种现象在历史上怎样产生，在发展中经过了那些主要阶段，并根据它的这种发展去考察这一事物现在是怎样的。”^⑥下面根据列宁主义的这一原理研究两种宪法监督的历史联系，考察宪法监督的产生、经历阶段、发展趋势及其产生发展过程中所积累的经验。

宪法监督在历史上几乎是和宪法同时产生的。世界上最早的成文宪法是一七八七年的美国宪法和一七九一年的法国宪法。可是，在法国，一七九九年的宪法中即规定设立护法元老院，并赋予它以撤销违宪的法律的权力，这是资产阶级国家最早建立的宪法监督机关；在美国，一八〇三年联邦法院首席法官马歇尔在审理治安法官马伯里诉国务卿麦迪逊案的判决中即明确宣布“违宪的法律不是法律”，同时还宣称“阐明法律的意义是法院的职权”，首次开创了美国联邦法院审查国会制定的法律的合宪性的先例。是后，法、美两国宪法监督的影响逐步扩大，以致西方各国凡是制定了宪法的都确立了宪法监督制度。

十月革命以后，世界上产生了新型的社会主义国家，出现了新型社会主义宪法，随即确立了新型的宪法监督制度。一九一八年苏俄宪法即明确规定了全俄中央执行委员会负责监督苏维埃宪法的实施情况。自此以后，各社会主义国家的宪法都有关于宪法监督的规定。

上述两种类型的宪法监督在阶级本质上根本不同，但是在运用法的强制力保障宪法的实施方面却有相似之处。列宁说过：“马克思主义这一革命无产阶级的思想体系赢得了世界历史性的意义，是因为它并没有抛弃资产阶级时代最宝贵的成就，相反地却吸取和改造了两千多年来人类思想和文化发展中的一切有价值的东西。”^⑦列宁的这一论断同样适用于宪法监督。社会主义国家宪法监督就是在吸取和改造资产阶级国家宪法监督的基础上建立起来的。

由于两种宪法监督存在着历史的联系，而且这种联系又是建立在以法的强制力保障宪法实施的基础之上，因而在宪法监督的法律规范方面，它们都从不同的角度积累了丰富的经验，并且在各自不同的道路上走向了某些可以说是共同的发展趋势。其中较为突出是：宪法监督的主管机关的专门化，宪法监督的法律规范的具体化。

宪法监督的主管机关，已如前面所说，在资产阶级国家里一般是普通法院，在社会主义国家里一般是最高国家权力系统。现在，出现了主管机关专门化的趋势。全世界已有南斯拉夫、法国、意大利、奥地利、埃及、智利、捷克斯洛伐克等二十余国设立了专门机关主管宪法监督工作。从其国家性质来说，有资产阶级国家，也有社会主义国家；从主管机关名称来说，有的叫宪法法院，如南斯拉夫，有的称宪法委员会，如法国；从总的发展趋势来说，设立专门机关主管宪法监督的国家日益增多。目前有些没有设立专门机关的国家里，也有人建议设立这种机构。例如，在苏联法学界就有人建议在他们国家里设立最高苏维埃宪法委员会

专管宪法监督工作，这项建议在理论界颇受重视。

与主管机关专门化相适应的是在宪法中对宪法监督问题作出专章规定。而专章规定所产生的积极后果则是宪法监督的法律规范的具体化，使这方面的法律规范更加明细。总结各国宪法对宪法监督的法律规范的规定，均包含专门机关的组成、职权、行使职权的方式方法以及提起违宪诉讼的主体等等，其中许多规定颇有特色和优点。

在主管机关的组成方面，一般都由法官或委员若干人组成，并规定了一定的任期。组成人员的产生，有的由议会选举，如南斯拉夫联邦宪法法院的院长和法官即由联邦议会选出，有的采任命方式，如法国宪法委员会的九名委员即由共和国总统、国民议会议长、参议院议长各任命三人，此外法国宪法还规定历届前任总统为宪法委员会终身当然成员。组成人员的资格，有的规定须具有被选为联邦议会议员的资格，而且必须年满三十五岁、大学法律系毕业从事法律职业十年以上，捷克斯洛伐克宪法性法令即作了这样明确规定。

在专门机关的职权方面，各国宪法几乎都把属于宪法监督的各项内容规定为行使职权的范围。其中包括对法律、法令、条例、政令等的合宪性的审查，对国家机关及其工作人员和全体公民的行为的合宪性的审查，对国家机关之间权限争端的处理，还包括对宪法的解释。除此之外，奥地利联邦宪法性法律规定，宪法法院有权裁定联邦国家所订条约的不合法性；法国宪法规定，宪法委员会有权监督总统选举的合法性，监督公民投票的合法性，在发生争议的情况下，还有权就国民议会议员和参议院议员选举的合法性作出裁决。

在行使职权的方式方法方面，各国宪法多规定专门机关行使职权时采公开审议、多数决定，只服从宪法的原则。南斯拉夫联邦宪法规定：联邦宪法法院通常在公开讨论的基础上通过决议，决议和裁决的通过须经全体成员多数投票赞成；持异议的联邦宪法法院成员有权利和义务以书面形式陈述和解释自己的意见。捷克斯洛伐克宪法性法令规定：宪法法院成员独立作决定，他们只根据捷克斯洛伐克社会主义共和国宪法和联邦议会的法令作决定。

在提出违宪诉讼的主体方面，各国宪法的规定繁简各不相同，但归结起来不外国家机关及其工作人员、社会团体和公民三类。至于主管宪法监督的专门机关本身则是当然的主体。

宪法监督机关的专门化，宪法监督法律规范的具体化，说明一个中心问题，即世界各国宪法监督正在日益加强，通过法律规范、运用法的强制力保证宪法的实施日益受到重视。这种发展趋势和在发展中积累的经验，有许多值得我国学习、借鉴、参考、利用之处。

三

我国宪法是社会主义类型的宪法，我国的宪法监督当然也是新型的宪法监督。建国以来我国颁布了三个宪法，其监督实施的法律规范与监督实施的实际情况有得有失，现简述如下：

一九五四年宪法关于宪法监督的规定是：全国人民代表大会行使监督宪法的实施的职权；全国人民代表大会常务委员会行使撤销国务院同宪法、法律和法令相抵触的决议和命令的职权。这个宪法颁布之后，全国人民代表大会随即公布一项决议，确认所有自一九四九年十月一日中华人民共和国建立以来由中央人民政府制定、批准的现行法律、法令，除开同宪法相抵触的以外，一律继续有效。这项决议可说是宪法监督文件。这些宪法监督的法律规范虽然比较简略，但毕竟有章可循，而且当时党和国家对法制建设非常重视，宪法享有极大权

威。因此，在宪法的指引下，我国在短短的时间里取得了基本完成生产资料私有制的社会主义改造的胜利和社会主义建设的巨大成就。十分遗憾的是后来出现了一股左的思潮，宪法中规定的许多社会主义原则，诸如公民在法律上一律平等、人民法院独立审判只服从法律等等被斥之为资产阶级黑货、横加申讨挞伐。这种违宪活动未被制止，宪法监督日益削弱，宪法权威逐步下降，最后发展到“文化大革命”中宪法的作用几乎完全丧失。

一九七五年宪法根本没有关于宪法监督的规定。这个宪法颁布时“文化大革命”已进入第九个年头。林彪反革命集团虽被粉碎，江青反革命集团却加紧了篡权复辟的步伐。在“文化大革命”中，林彪、江青两个反革命集团相互勾结，利用已经窃据的地位和权力肆意破坏法制、践踏宪法。他们违背宪法的原则精神，炮制所谓“公安六条”并把它凌驾于宪法之上，用以镇压人民、实行法西斯专政，一切法律文件的合宪性的审查已成空话；他们私设公堂、非法刑讯，罗织罪名、制造冤案，从国家主席到普通群众，他们可以任意拘捕关杀，宪法赋予公民的权利和自由毫无保障，而他们违反宪法的罪恶活动却根本不受什么合宪性的审查；他们扶植帮派体系，假“革命”“造反”之名，行窃夺国家权力之实，把中央机关的权力大部分集中于“文革小组”，地方机关的权力统统归之于“革命委员会”，整个国家机关体系几乎陷于瘫痪，它们之间已无所谓权限争议。总之，属于宪法监督的各种事项事实上已不存在。这个宪法无宪法监督的规定决非偶然。十年动乱中我国遭受建国以来最严重的损失和挫折，其原因很多，原先应起根本法作用的五四年宪法未能监督其实施，后来颁布的七五年宪法很不完善，而且没有宪法监督，无疑是重要的原因之一。

一九七八年宪法恢复了宪法监督的规定：全国人民代表大会行使监督宪法的实施的职权，全国人民代表大会常务委员会行使解释宪法的职权。宪法监督工作已逐步恢复，宪法的权威边逐步提高。但因这个宪法颁布施行的时间不长，成效尚不十分显著。

回顾我国宪法监督的历史，在运用法律规范保障宪法的实施方面，有如下的经验教训：

首先，应该肯定我国宪法把宪法监督的职权赋予全国人民代表大会及其常务委员会行使，是符合我国的体制的。我国宪法规定国家的一切权力属于人民，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。它把宪法的制定权和实施宪法的监督权统一起来，由代表全国人民的全国人民代表大会行使，就能使宪法从制定到执行自始至终体现人民当家作主的权力，体现真正的人民主权与议行合一的原则。这是我国宪法监督的一个突出的优点。

其次，也应该承认我国宪法监督的法律规范过于简略，它对于全国人民代表大会及其常务委员会行使监督宪法的实施的职权只作了原则规定，极少有单行法规和其他法律文件加以补充，因而不便执行，也难于检查。同时，由于许多其他方面的原因，全国人民代表大会及其常务委员会往往没有充裕的时间和精力完满地解决有关宪法监督的各种问题，因而使我国宪法监督的主管机关方面的优点不能充分发挥出来，并且使宪法监督的法律规范过于简略的缺点却暴露无遗，以致宪法在一个时期内丧失作用，国家产生动乱不能及时制止。

我国的宪法监督除了依靠法的强制力保障宪法的实施之外，十分重视马克思列宁主义、毛泽东思想的指导作用，中国共产党的领导作用，人民群众的高度政治觉悟与对宪法的自觉遵守。这是另一个突出的优点，也是保证宪法实施的最有利的条件。但是在很长一段时间里，由于左倾思潮的干扰，特别是由于林彪、江青反革命集团的破坏，马克思列宁主义毛泽东思想遭到歪曲，许多理论是非问题已被颠倒，党的各级组织陷于瘫痪，党的领导作用大大削

煽，人民群众的思想产生混乱，各种非无产阶级思想抬头，无政府主义思潮泛滥。因而使我国宪法监督中的这一突出优点也未充分发挥，有利条件未能充分利用。

完善宪法监督的法律规范，加强法的强制力以保障宪法实施，加强马克思列宁主义毛泽东思想的宣传教育，坚持和改善党的领导、提高人民觉悟，是改进我国宪法监督的当务之急！

四

为了完善宪法监督的法律规范，加强法的强制力在保障宪法实施中的作用，我们应当根据现实情况的需要，吸取本国的经验教训，适当地利用外国的经验。

目前，我国正处在一个新的历史时期，为了把我们国家建设成为具有农业、工业、国防和科学技术现代化的、高度文明、高度民主的社会主义强国，我们面临的建设任务、政治改革、经济改革、民主与法制建设等等任务都十分繁重。在这种情况下，全国人民代表大会及其常务委员会需要决定的国家大事必定会繁多而又紧迫。如果设立专门性的宪法监督机关，把原来属于全国人大及其常务委员会的宪法监督职权交给这个专门机关行使，对于减轻最高国家权力机关系统的工作压力、加强宪法监督工作，可能是较为有利的。

但是，在设立专门机关行使宪法监督职权时，必须保持我国宪法监督的固有的优点，在专门机关的组织与活动中充分体现主权在民的原则。我国的基本政治制度是实行民主集中制的人民代表大会制。全国人民代表大会代表全国人民行使国家最高权力，其他一切国家机关都由它组织并受它领导和监督，都应向它负责并报告工作。主管宪法的专门机关也不能例外。因此，专门机关的组织与活动的基本原则应该是从属于全国人民代表大会并且实行民主集中制。一方面它应由全国人民代表大会组织起来，并接受全国人民代表大会的领导和监督，如果不是这样，全国人民代表大会制定的宪法自己无权直接监督其实施，也无权领导专门机关监督其实施，就有损于人民代表大会制度的全权性，有损于国家权力属于人民的原则。另一方面，专门机关也应具有一定的独立行使职权的能力，否则难于发挥它的作用。根据这个原则，专门机关的名称以全国人民代表大会宪法委员会为宜；它的组成人员应由全国人民代表大会选举产生；它在行使职权时，对于特别重大的宪法监督问题应随时向全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会请示汇报，对一般的宪法监督问题的处理，也应定期向它们作综合性的工作报告。

随着专门机关的设置，在宪法中有开辟专章规定宪法监督问题的必要。对于专门机关的组成、职权、行使职权的程序，以及提出违宪诉讼的主体等等，都要有明确的规定，必要时还要用单行法规加以补充。

设置专门机关主管宪法监督工作似乎是一种非常可取的办法，但也并非唯一的、非采取这种办法不可。因为由全国人民代表大会和它的常务委员会行使监督宪法的实施的职权，已如前面所说，有体现人民主权原则、符合国家体制的优点，不过由于对这方面的法律规范规定得不够具体、明细，以至宪法监督工作没有作好，这个优点未能充分发挥出来。如果保持原来的宪法监督方式，仍由最高国家权力机关系统主管宪法监督工作，并明确而又具体地规定有关宪法监督的各种法律规范，也是可取的。至于具体而又明细的法律规范形式，则既可专章规定于宪法的结尾处，也可用单行法规加以规定。

不论采取何种形式进行宪法监督，不论是否设立专管机关，都必须明确认识我国宪法是在中国共产党领导下，经全国人民代表大会审议通过的，它集中地反映了全国人民的意志。因此，宪法一经通过就成为全国人民的最高行为准则，应该具有极大的权威。任何国家机关、党派团体和公民个人都必须严格遵守，他们的一切活动、不论是普通行为或颁发文件，都必须以宪法为依据，不得违背宪法的基本原则与具体条文。这是在以法律规范保证宪法的实施过程中必须加以特别强调的。

改善和加强我国的宪法监督，采取严格的法律保障措施，以慎密周详的法律规范保证宪法的实施，无疑是十分重要的；但切不可忘记我国的宪法监督是一种新型的、社会主义的宪法监督，不能忽视尚未充分发挥的马列主义、毛泽东思想的指导、中国共产党的领导、人民群众的高度政治觉悟在宪法监督中的巨大作用和无穷威力。然而在发挥这种作用和威力时，不宜限于一般的宣传号召与原则性的指示，而应结合宪法的具体内容作仔细的思想教育工作。以宪法规定的公民的权利和自由为例，要保证其贯彻实施，就应运用马列主义毛泽东思想说明它的来源，使人民群众明确权利与自由是中国共产党领导中国人民经过长期的革命斗争，以无数革命先辈的血汗争得的；同时也要说明权利和自由与社会经济文化发展的联系，权利与义务、自由和纪律的关系，个人的权利自由和社会全体成员的权利自由的关系等等问题。只有这样，才能教育全体人民，使之既珍视已经取得的权利和自由，又正确地运用自己的权利和自由，并能自觉地同一切侵犯他人权利和自由的不良倾向与非法活动进行斗争，以捍卫宪法的民主原则，保证宪法的实施。对于宪法的其他规定，也应以同样的原则精神结合规定的具体内容作思想工作，以保证我国宪法能够全面地、确切地贯彻实施。

现在，我国宪法的修改工作正在加紧进行，新宪法将要颁布。我们相信新宪法一定以四项基本原则为指导，坚持社会主义道路，坚持人民民主专政、坚持中国共产党的领导、坚持马克思列宁主义毛泽东思想，完善地体现党的方针和政策，反映人民的愿望和要求。我们希望新宪法能规定一套完整的宪法监督制度，以保证从它的原则精神到每一条具体的条文都能贯彻实施，从而使我国各族人民沿着新宪法指引的康庄大道奋勇前进。

注 释：

- ① 《毛泽东选集》第2卷，第693页。
- ②④ 《斯大林选集》下卷，第409—410、400页。
- ③ 《列宁全集》第15卷，第309页。
- ⑤ 《马克思恩格斯全集》第5卷，第225页。
- ⑥⑦ 《列宁选集》第4卷，第43、362页。