

宪法实施的协调机制:一个比较法的视角

翟国强

(中国社会科学院 国际法研究所,北京 100720)

摘要:根据宪法,国家机关在各自职权范围内有实施宪法的义务。但不同主体对于如何实施宪法的理解可能会存在分歧。因此,“协调”就成了宪法实施过程中的一个必要机制。与西方宪法实施过程不同,中国宪法实施中的协调机制并不完全依附于法律机制,而是存在于更广泛的政治系统中。法律实践中的宪法问题主要通过非对抗性的内部协商机制解决。而且,在正式的法律程序之外,政治系统也发挥了重要的协调功能。这种超越法律程序之外的政治协调主要依托执政党的各种组织进行。整体而言,宪法实施的协调机制本身是一种超越法律系统的,甚至可以说是横跨法律与政治系统之间的沟通协商机制。

关键词:宪法实施;协调机制;部门;系统

中图分类号:D921

文献标识码:A

文章编号:1003-8477(2021)09-0107-08

根据我国宪法规定,宪法实施的主体包括一切国家机关、武装力量、政党、社会团体和组织等。因此,宪法实施的主体不是单一的,所有国家机关都有实施宪法的义务。宪法不仅仅是违宪审查机关遵守和实施的规则,同时也是所有国家机关都需遵守和实施的最高法律规范。因此,宪法实施是一个动态的过程,需要各个不同实施主体相互分工、协调配合。目前有关宪法实施的研究成果大多专注于宪法审查意义上的宪法实施,对宪法实施的其他途径和方法缺乏必要的研究,尤其是对宪法实施过程中不同国家机关在宪法实施方面的职权分工及其相互协调关注不够。

比较来看,中国的不同宪法机构和部门也会对宪法问题进行不同的理解和解释,也会出现宪法分

歧,因此同样需要不同机构之间的宪法对话与协商。但宪法并没有规定不同主体之间在实施宪法方面的责任和分工,在这种多元主体共同实施宪法的格局下,如果实施过程中对宪法的理解出现不一致,该如何协调?基于比较法的视角,本文试图对我国宪法实施过程中不同主体的职权分工及其协调配合机制进行一个初步的描述性研究,并提炼出中国宪法实施协调机制不同于西方宪法的特殊结构。就中国的宪法实施而言,本文除了宪法审查制度视角的宪法实施外,更关注中国宪法实施中的协调机制。

一、部门分工的宪法格局

根据一般宪法原理,宪法是政府组织的根本法律依据。因此,逻辑上要先制定一部宪法,然后政府机构根据宪法组织和产生。但中国宪法的发展

作者简介:翟国强(1979—),男,法学博士,中国社会科学院国际法研究所研究员,博士生导师。

基金项目:国家社科重大项目“宪法实施保障机制的中国特色与制度建构研究”(20ZDA030)的阶段性研究成果;中国社会科学院创新工程重大科研规划项目“国家治理体系和治理能力现代化研究”(2019ZDGH014)。

逻辑与此不同,历史上是先有政府系统,然后制定成文宪法。^①从宪法制定过程来看,现行宪法以1954年宪法为基础框架,而1954年宪法制定的基础是《共同纲领》。共同纲领和中央政府组织法所确立的宪法结构是1954年宪法的主要框架。根据周恩来在宪法制定时的说明:“宪法的主要内容应该包括我们的国家制度、社会结构、人民权利三个部分。这些内容在共同纲领里已经包含了。共同纲领中已经实行的或者将来要实行的以及必定实行的有关规定,可以把它拿到宪法里面来;把中央政府的组织法加以斟酌或者作若干修改后,也可以拿到宪法里来,选举法中的选举原则也可以拿到宪法里面来,这样就可以组成整个宪法。”^{[1](p168)}而且,政府体制内的不同部门根据各自职责分工参与了宪法相关条款的起草。在宪法制定以后,各个部门和系统又在各自的分工范围内贯彻实施宪法。

宪法无法自我实施,必须依靠国家机构体系。根据宪法,宪法实施的主体范围非常广泛。所有国

家机关、社会团体、社会组织等,都是宪法实施的主体。^②在分散而且多元的宪法实施体制下,如何理解宪法,不同部门会有不同意见。在现有的部门分工体制下,不同主体对不同领域的宪法问题也会根据各自职权相互配合,每个部门对于相关的宪法条文都可以做出解释,这些解释也会被其他部门尊重。比如,国土资源部门对于宪法有关土地制度相关条款的理解与实施更具有专业性,因此司法机关可能就此问题向行政机关询问意见。^③整体而言,中国的政治体制是由许多部门组成的一个系统,这些不同的部门与各自主管的领域之间联系紧密,从而形成各自的“系统”。计划经济体制下,有些行政管理部门甚至与管理对象之间有直接的隶属关系。在这种体制下,主管部门以及相关领域形成了各自的系统,这种系统之间具有一定的独立性和封闭性。^④由于分工不同又没有相互隶属关系,很容易出现各自为政的局面。^⑤在这种体制下,部门之间的“协调”是一个重要机制。

①因此,不能完全用西方经典的宪法理论来解释中国宪法。许多西方学者也注意到了中国宪法不同于西方宪法的特征。根据郭丹青的比较,中国宪法与西方宪法不同,中文“宪法”甚至无法翻译为“constitution”。他认为,中国宪法不是一个社会契约,而是一个国家宣言(national declaration)。Donald C. Clarke, *Puzzling Observations in Chinese Law: When Is a Riddle Just a Mistake?* in C. Stephen Hsu (ed.), *Understanding China's Legal System* (New York: New York University Press, 2003): 93-121.

②对此,时任中央宪法工作小组组长的胡绳曾指出:“依靠整个国家机构,首先是人大、人大常委会,然后是整个司法机关、检察机关、行政机关,再加上全国人民来保证宪法的实施,这才是保护宪法实施的一套完整的体系”。参见刘政:《人民代表大会制度的历史足迹》,中国民主法制出版社2008年版,第236页。

③1990年,最高法院致函国家土地管理局咨询如下问题:一、在1982年宪法规定“城市的土地属于国家所有”之后,原属公民个人所有、并在其上拥有房产的城市宅基地的所有权是否自然地转变为使用权。二、经人民政府确权发证,并一直由公民交纳地产税的城市空闲宅基地,在国家宣布城市土地归国家所有后,该公民对该空闲宅基地,是否还享有使用权。三、在城市土地归国家所有之后,国家仍向该空地的原所有人征收地产税,该地产税是否已属土地使用税性质。公民向国家履行了交纳地产税的义务,是否表明国家承认其对该空地的合法使用权。对于最高人民法院的疑问,国家土地管理局答复认为,“我国1982年宪法规定城市土地归国家所有后,公民对原属自己所有的城市土地应该自然享有使用权。例如上海市人民政府曾于1984年发布公告,对原属公民所有的土地,经过申报办理土地收归国有的手续,确认其使用权。”参见程雪阳:《论“城市的土地属于国家所有”的宪法解释》,载《法制与社会发展》2014年第1期。

④研究中国政治的美国学者李侃如用“Fragmented Authoritarianism”来描述这种政治体。Kenneth G. Lieberthal, *The “Fragmented Authoritarianism” Model and Its Limitations*, in Lieberthal & K. Lampton (eds.), *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post Mao China*. Berkeley: University of California Press (1992).

⑤国务院督查组在各地调研时发现,各部门之间职能交叉、条块分割、多头管理,导致效率低下和重复浪费等问题滋生,直接影响政策“落地”。参见刘奕湛等:《政令梗阻“梗”在哪? 国务院督查一线探究》,载《决策探索月刊》2014年第15期,第60—61页。

二、部门之间的协调体制

在中国,“协调”是一个在正式法律文件中会经常出现的法律概念,各种各样的协调机制也是中国法律制度的一个重要特色。“协调”意味着消除对立,达成一致。“民主集中制”是中国特色社会主义宪法的一个重要原则。为了能够发挥制度优势,“集中力量办大事”,在法律制度设计上要防止牵扯过多,议而不决。为了防止出现不同部门之间的“牵扯”或“不一致”,协调作为一种非常重要的机制被普遍引入决策和执行过程中。^①在宪法起草时,宪法制度设计的一个考虑就是“使各个国家机关更好地分工合作、相互配合”。^②从宪法文本来看,无论在横向还是纵向的权力分配格局上,中国宪法确认的是一个“重分权,轻制衡”的权力分工格局。中国的政治文化特别强调和谐,在不同机关的关系处理中,特别注重“给面子”“不伤和气”,不同机关之间强调统一,避免对立。因此,在法律制度运作层面,如何避免权力的对立和牵扯都是非常重要的考虑因素。这就经常需要“协调”的机制和方法来解决这种不一致。对于这种中国特色的协调机制,刘思达曾做出如下描述:“在法律实践中,协调则意味着以达成妥协为目的而对正式法律规则的灵活运用,使这些规则的边界更具弹性,必要时甚至可以违背、放弃乃至改变规则。通俗地讲,规矩是死的,而人是活的,不同行为主体、不同机构之间有矛盾了,与其按僵硬的法律条文争得头破血流,不如彼此协调一下,平衡利益,各取所需,皆大欢喜。”^{[12](p1026)}

整体而言,中国的政治体制是一个宏大的协调体制,这个体制非常务实,坚持实践的问题导向。在寻求问题解决的过程中,通过协调来达成一致。不同国家机关在工作中有相互配合的义务。在法

律制定和实施的整个过程中,不同系统之间的沟通和协调就在所难免。比如,在立法的起草环节,起草单位需要征求不同部门的意见。在部门主导的立法体制下,通过征求意见程序,各利益相关方面进行协调,达成共识。这是一种内部征求意见的程序,在此过程中,不同利益团体通过各自的主管机构来维护部门和系统的利益,不同利益群体在征求意见程序中进行利益博弈。这一点显然不同于西方立法过程中的利益集团游说过程。

在横向的权力结构方面,中国的宪法结构不同于西方的“三权鼎立”模式。三权鼎立的宪法结构源于洛克和孟德斯鸠的分权学说,在这个体制下,各个不同机构之间有着严格的分工,相互制衡。^{[13](p36)}在宪法制度的设计上,中国宪法实行民主集中制原则。在此原则之下,司法和行政机关与代表机关(立法机关)之间的关系是一种纵向的关系,司法机关和行政机关的权力来源于代表机关。根据邓小平的解释,之所以采取民主集中制的主要原因是三权鼎立会导致效率不高,牵扯太多。他在会见南斯拉夫共产主义者联盟中央主席团委员科罗舍茨时指出:“我们的制度是人民代表大会制度,共产党领导下的人民民主制度,不能搞西方那一套。社会主义国家有个最大的优越性,就是干一件事情,一下决心,一做出决议,就立即执行,不受牵扯。我们说搞经济体制改革全国就能立即执行,我们决定建立经济特区就可以立即执行,没有那么多互相牵扯,议而不决,决而不行。”^{[14](p240)}

中国宪法虽然不是三权鼎立体制,但是宪法并不否认权力的合理分工。主流的政治观念强调,“合理分解权力,科学配置权力,不同性质的权力由不同部门、单位、个人行使,形成科学的权力结构和

①在中国政治体制内,有效地协调各方面是解决问题能力的重要体现,因此协调机构的工作人员也容易得到更多的升迁机会。对于官员来说,协调能力比专业知识甚至更重要,因此出现了所谓的“外行领导内行”现象。

②1982年11月26日,彭真在《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》中指出:“在社会主义制度下,形成了全体人民根本利益的一致。因此,我们国家可以而且必须由人民代表大会统一地行使国家权力;同时在这个前提下,对于国家的行政权、审判权、检察权和武装力量的领导权,也都有明确的划分,使国家权力机关和行政、审判、检察机关等其他国家机关能够协调一致地工作。国家主席、国务院、中央军委、最高人民法院和最高人民检察院,都由全国人大产生并对它负责,受它监督。全国人大、国家主席和其他国家机关都在他们各自的职权范围内进行工作。国家机构的这种合理分工,既可以避免权力过分集中,又可以使国家的各项工作有效地进行。”

运行机制。”^{[5](p59)}虽然曾经也有学者认为中国宪法体制是“议行合一”,但实际上中国宪法确认了不同机构之间的权限和分工,因此也可视为一种中国特色的权力分工模式。但这种分工主要不是横向的平行分权,而是一种在纵向结构中的分权。在该体制下,司法机关、行政机关和监察机关由人民代表机关选举产生,向其负责,受其监督,并报告工作。但行政机关和司法机关享有独立行使职权的宪法保障。中国的宪法体制承认这种自上而下的监督,但排斥反向的监督,特别是排斥司法机关对立法机关的决定进行宪法审查。^①但司法机关可以对行政行为的合法性进行审查,代表机关可以对司法和行政行为进行监督。

三、宪法实施的协调机制

比较来看,西方法治国家宪法实施主体也是多元的,不同国家机构之间对宪法的理解也会出现分歧。因此,宪法审查制度的一个重要功能就是为不同的国家机构提供宪法对话的平台。在三权分立宪法模式下,司法并非宪法对话的唯一渠道,法院外的宪法对话也是宪法实施协调机制的重要组成部分。如果政治部门对司法机关的宪法判断有不同意见,他们可能会在各自的职权范围内做出回应,各种社会组织、公众也会对此进行公开讨论。这种宪法对话是超越司法意义上的宪法对话。^②自由主义宪法学者将法院视为“原则论坛”,但实际上只要符合一定的条件,立法机关也可以在一定程度上作为原则的论坛。以美国宪法实施为例,国会在这种宪法对话过程中,扮演着重要的角色。除了参与法院主导的宪法对话程序之外,国会本身也会围

绕宪法实施展开对话,特别是对于那些被法院认定为不具有法律争议性的所谓的“政治问题”,这种对话的过程完全由国会主导。立法过程中,以国会各种委员会为制度载体展开宪法对话,对法律草案进行宪法审查。这与中国立法机关内的法律委员会的事前审查比较类似。这种对话机制主要是通过议会的司法委员会来讨论宪法问题,但这种对话在其他委员会内也广泛存在。其主体更多集中在基本权利的保障方面,而不是政府组织机构方面。^{[6](p106)}另外,国会的立法听证程序中也会大量引入行政机关、社会团体、宪法学者和利益群体的参与。^{[7](p707)}也有些对话机制是由行政机关主导的。^③在分权与制衡原则之外,协调甚至已经被认为是20世纪以来西方宪法体制发展演变最重要的职能之一。^{[8](p319)}

在中国语境下,宪法实施这一概念表述潜含着一种政治化的思维,即并非将宪法作为一种条件规范或法律界限来对待,而是包含着将其作为目的来实现的过程。宪法实施的协调机制本身是一种超越法律系统,甚至可以说是一种横跨在法律系统与政治系统之间的沟通机制。从纯粹法律实施的视角看,宪法审查机构也是宪法解释机构,是宪法的最终守护者,这个功能定位有一个法理上的基础,就是宪法审查机构不隶属于任何一种权力,是独立于立法、司法、行政机关之外的宪法机构。这是一个最高的法律机构,与此相关的体制和机制形成一个逻辑完整的法律制度。该项制度推定宪法是一个条件规范,为国家行为划定界限,因此所有国家行为不得逾越宪法的底线。但这种制度为政治活

①比如河南省洛阳市中级人民法院曾经在一起普通的合同纠纷案的判决中适用了《中华人民共和国种子法》而拒绝适用《河南省农作物种子管理条例》,从而引发了河南省人大与洛阳市人大的干涉,在社会各界引发了不小震动。参见周永坤:《洛阳代繁种子纠纷案的法理探析》,载《法学》2004年第4期。

②有关“宪法对话”的研究,参见 Louis Fisher, *Constitutional Dialogues: Interpretation as Political Process*, Princeton University Press (1988)。

③比如,美国行政机构在宪法实施方面享有广泛的职权,在实施宪法过程中必然涉及对宪法含义的解释。行政机构通过参与立法程序和司法过程进行宪法对话。前者如在国会中发表有关宪法的意见,甚至在签署立法时发表意见;后者如作为当事人参与宪法诉讼。当国会和总统之间对宪法问题产生不同理解的时候,司法机关往往会基于司法消极主义的立场拒绝卷入这种政治纠纷。这种情况下,国会和总统之间就宪法问题进行直接对话。此外,在正式制度和法定机构之外,社会组织和利益团体以及公民也在更广泛的意义上参与宪法对话,影响着宪法实施。Devins & Fisher, *The Democratic Constitution*, Oxford Univ. Press (2004): 44.

动留下了充足的空间,尊重其他部门在各自权限范围之内实施宪法的裁量权。从中国宪法实施的现状来看,宪法实施的协调机制主要包括法律系统中的协调机制和政治系统中的协调机制。

(一)法律系统中的协调机制。

在西方司法机构主导的宪法实施模式下,大多数的宪法问题是通过司法审查解决的,这是一种通过法律程序解决政治问题的制度安排。虽然司法机关在宪法实施过程中扮演着重要角色,但是司法机关并非唯一的宪法解释主体,立法机构和行政机构也在实施宪法并解释宪法含义。^①当不同机构在同一个宪法实施领域出现分歧时,就需要进行宪法对话和协商,达成一致。就连法院在具体案件中解释宪法,政治部门以及各种社会组织利益团体、社会公众也都参与了更为广泛的宪法对话。因此可以说,西方国家的宪法对话机制主要是依托司法审查程序展开的。此外,法院外的宪法对话机制也发挥了重要的作用。

与西方国家不同,中国没有采取司法性的宪法审查制度,最终宪法解释权不在司法机关,而在全国人大。根据中国宪法,全国人大常委会承担着主要的宪法审查功能。这种功能与美国的最高法院或者德国的联邦宪法法院的功能类似。这是法律文本层面规定的合宪性审查机制,但是迄今为止,法定机关从未做出具有法律效力的废止或撤销决定,因此这种法定合宪性审查机制整体上处于沉睡状态。这种宪法状态是中国政治文化的一种体现。中国传统文化讲究和为贵,不伤和气,讲求团结。如果不同机构之间出现明显分歧,将不被主流政治文化所认同。即使是对于一些违反宪法的行为,有权机关主要通过非对抗性的内部协商机制解决。对此,彭真曾指出:“几千年不讲法制,现在要人人养成依法办事的习惯,那是不容易的。所以,对于有些问题,全国人大常委会一般采取提醒的办法,改了就好。”^{[19](p268)}

在立法程序中,对宪法问题的处理主要依托全国人大常委会的“立法重大问题协调机制”。根据法律委员会的工作报告,这种协调机制是指,“每一

件法律草案在提请全国人大常委会审议前,对重大问题的分歧意见,一定要事先进行协调,把分歧意见尽可能解决在法律草案的起草阶段,解决在法律草案提请审议之前”。^{[10](p538-539)}根据全国人大的立法工作机制,遇有重大问题或者重要分歧意见时,把分歧意见尽可能通过协调、商量,解决在工作层面。涉及原则性问题又难以达成一致意见的,及时向常委会领导请示报告,力求把分歧解决在提请常委会审议之前。对意见分歧较大的问题,反复交换意见,充分协商,摆事实讲道理,把原则性和灵活性结合起来,力求取得共识,提出能为各方所接受的解决方案。^{[10](p525)}如果协商不成,在立法系统内部存在一个相对常规化运作的合宪性审查机制,可以对宪法问题做进一步认定和处理。在这种内部实施机制中,全国人大常委会对违反宪法和上位法的法规规范的解决方式主要是“及时与制定机关加强沟通协商,提出意见,督促自行修改或废止”。在全国人大常委会的法律工作实践中,逐渐形成了一套法律询问答复制度。《立法法》第六十四条也对这种制度实践进行了法律确认。根据该条规定,全国人大常委会的工作机构可以对具体的法律问题进行研究并做出答复。在此过程中,出现了很多以宪法为依据的法律推理和决定,许多宪法争议都是在这种内部沟通协商的过程中解决的。其中,有些法律问题涉及如何理解宪法文本的含义以及公权力行为的合宪性,人大法制工作机构在一些案件中也对宪法条款进行解释。这种在法律实践中通过询问答复等内部沟通协调机制对于有争议的公权力行为做出符合或违反宪法的判断,可以说是一种内部的、非正式的宪法协调机制。

整体而言,中国的宪法问题处理方法主要是事先进行内部对话和协商,然后由做出违宪决定的机构主动撤销。比如,孙志刚案件的处理方法就是通过内部协调程序,而不直接做出违反宪法的决定,最终由国务院主动撤销违宪的法规。这种协调机制在宪法问题的处理上扮演着非常重要的角色。主流的政治观点认为,应对全国人大行使撤销权持谨慎保留的态度。对于纠纷的处理,主张通过沟通

^①有学者提出了协调性的宪法解释(coordinate construction)或三机关共同解释(three-branch interpretation)。与司法中心主义理论不同,这种理论被称为部门主义(departmentalism)。See Louis Fisher, Constitutional Dialogues: Interpretation as Political Process, Princeton University Press(1988)。

解决问题:“全国人大有权撤销国务院的行政法规(条例、决定),但实际上撤销会造成很大的影响,人大也从来没有撤销过。因此事先协商很重要。……人大常委会也可以主动提出要求,要国务院在制定法规以前与人大协商,以避免制定以后再撤销”。^{[11](p560)}但这并不意味着有权机关会绝对回避宪法判断。如果出现分歧,而又无法通过协商解决,有权机关会主动做出宪法判断。比如,在法律实践中,村民委员会主任是否构成“国家工作人员”,具体如何适用,司法机关曾有不同意见。全国人大常委会解决这个问题的思路非常明确:“现在高法还有一些不同意见,如果最后协调不下来,那么就由全国人大常委会做出立法解释”。^{[11](p165-166)}时任全国人大常委会委员长的李鹏明确指出:“这是我们的职权”,并强调“人大做出的立法解释应该最有权权威性”。^{[11](p165-166)}

(二)政治系统中的协调机制。

政治化实施和法律化实施是中国宪法实施的两种基本方式。整体而言,中国宪法实施呈现出政治实施为主、法律实施不足的特征。^{[12](p92)}在此背景下,不同宪法实施主体对于宪法问题的协调解决更多是在政治系统中完成的。相应的,宪法对话主要通过非司法渠道进行,特别是通过政治体制内的协调机制进行宪法协调。如果法律体制内无法寻求宪法实施的协调机制,那么就只能在法律体制外寻找协调机制。在中国,这种协调机制的核心是中国共产党的组织以及在此基础上形成的工作机制。在宪法的政治化实施过程中,中国共产党发挥了重要作用,党的组织甚至发挥了部分合宪性控制的功能。^①

比较而言,中国共产党不同于一般意义上的政党,在政治和法治过程中与西方政党发挥的功能不同。在西方宪法体制下,政党组织并非政治系统的核心与权威所在。在中国,实际上的政治权威存在于中国共产党的体系中,执政党的组织是连接各个不同组织和具体制度的纽带。在现有政治体制下,

党的领导制度体系的基本特征是“总揽全局、协调各方”。在此意义上,“加强党对全面依法治国的领导”,主要是发挥中国共产党作为执政党对于法治问题的协调功能。实际上,共产党组织在宪法和法律实施的过程中,扮演的是一种统筹协调的角色。^②在所有正式的国家机关中都设有党的组织,而基层的党组织甚至遍布包括社会组织和企业在内的社会各个方面。根据中国共产党的组织规则,每一个国家机构都设有相应的党组织。因此,立法机关、司法机关、行政机关都可以就任何宪法实施问题通过党内的工作机制进行协商对话。

改革开放以后,中国宪法体制的一个重要变化就是执政党的组织与国家机构体系相对分离,将具体的国家权力转移给立法机关、行政机关和司法机关,执政党不必为所有的具体决定负责。中国共产党逐渐由一个直接行使公权力的准政府组织,过渡为一个以协调不同系统和部门为主要任务的执政党。在中国共产党的组织内有各种类型的议事协调机构,并形成了一些具体的协调机制。当各部门意见不一致的时候,可以由协调机构来形成统一,组织协商讨论。这种协调机构包括党内一些常设性和非常设性的工作(领导)小组。其中,有些是综合性的协调机构,比如各级党委的办公厅;有些是专门性协调机构,例如中央编办、中央文明委、中央综治委等。这些协调机制是通过各种内部组织主导的,除党组织之外,立法机关、行政部门、司法机关都可以作为成员单位。这些组织又可分为常设和非常设的组织。还有一类协调机构是临时性领导小组。这类小组一般是为了推动某项重大公共政策而设立。比如,为推动司法改革而成立的中央司法体制改革领导小组。在一定条件下,这种临时性的协调机构可以根据工作需要转化为常设性的机构。这些协调机构可以就宪法实施问题进行协商和对话,但这些宪法问题本身具有附带性。如果涉及宪法解释、合宪性审查等专门宪法问题,则需要提交专门的协调机制,特别重大的宪法问题还需

^①比如,党的中央组织根据宪法对党内法规进行合宪性审查。

^②时任中央政法委书记乔石指出:“不论哪一级政法委员会都要管得虚一点,着重抓宏观指导和协调,当好党委的参谋和助手,其办事机构主要做调查研究工作,不要过于具体地干预部门的业务,以保证法院、检察院依法独立行使审判权和检察权,充分发挥政法各部门的职能作用。”乔石:《乔石谈民主和法制》,人民出版社2012年版,第194页。

要提交党中央讨论决定。就常规化的协调机制而言,目前党内没有专门负责推进宪法实施的协调机构,但中央全面依法治国委员会可以发挥统筹协调功能。^①比较来看,政治系统的协调机制与法律系统内的协调机制是平行的两种机制。政治系统的协调程序可以随时开启,也可以与法律系统的协调同步进行。但是协调机制本身也有其自身需要克服的缺点。在协调机制没有程序化和制度化的前提下,由于缺乏平等对话的基础,最终可能受到权力格局的影响而缺乏规范上的正当性。

除了上述常规化的协调机制之外,宪法实施的协调还可以依附于一些非常规化的工作机制实现。在政治系统运作实践中,两个相互没有隶属关系的机构通过文件往来进行直接协商和对话。在中国,党的系统与正式的国家机关之间可以通过文件往来进行内部对话,这种文件一般称之为“函”。根据中央办公厅与国务院办公厅联合发布的《党政机关公文处理工作条例》,这种文件往来形式主要适用于不相隶属机关之间商洽工作、询问和答复问题、请求批准和答复审批事项。比如,关于城市宅基地所有权、使用权等问题,国家土地管理局可以与最高人民法院民事审判庭之间就宪法问题的解释进行协商。^②通过公函的形式协调,可称之为“文来文往”。除此之外,“人来人往”也是一种非常重要的方式。传统中国社会是一个人情社会,各种形式的非正式会议也是一种重要的方式。有些时候,公务事甚至不惜动用私人关系进行协商,在这种“公事私办”的场合,协调的难度会随着私人交往的加深而降低。这种非正式的制度有时会增进交流和对话,形成共识,构成对正式制度的有益补充,但有的时候这种非正式的制度可能也会替代正式协商制度的部分功能。^③

四、结语

西方宪法实施机制的一个重要特征就是司法违宪审查制度,这种制度模式被许多国家所采纳,

比如日本、加拿大、澳大利亚等国家。在这种体制下,司法机关有权审查立法机关决定的合宪性,并在具体的法律案件中,对宪法的含义做出权威的解释。这种司法性的违宪审查制度提供了一个有效的协商和沟通程序。宪法对话由司法机关主导,但参与的主体却不限于司法机关,甚至在一定程度上包括法院外的其他政治机关。中国同样存在着不同部门之间的宪法分歧,但宪法对话的主要渠道不是司法审查,而是法律机制之外的协调机制。整体而言,中国宪法通过法律和政治两种方式发挥作用,而且主要以政治化的方式发挥作用。主流的政治理念认为司法机关并不适合解决宪法问题,因为宪法问题具有政治性,需要诉诸更高的政治权威解决,而司法机关并不具有较高的政治权威。在现有的政治和法律格局下,法律问题可能随时演化成为一个政治问题,在法律程序之外通过非正式的制度进行协调解决。

中国宪法实施的协调机制与西方分权和制衡体制下的宪法对话机制不同。在三权鼎立体制下,由于相互之间完全没有隶属关系,三权之间很少就宪法问题进行直接的对话和协商。中国的立法、行政、监察和司法机关并非一种横向并列关系,人民代表大会在宪法关系上是“产生”其他国家机关的代议机关。就宪法问题而言,人大对宪法的解释具有高于其他国家机关的效力。根据宪法和立法法,行政机关和司法机关应当将宪法问题转交人大进行处理。在此过程中,不同机构之间就宪法问题进行协调,共同推进宪法实施。在以三权鼎立为前提的宪法体制下,如果相互之间僵持不下,只能将纠纷转到另一个程序继续协商。比如,立法机关不同意法院的宪法解释,可以在立法程序中启动新一轮的商谈来回应司法机关的宪法解释,不同的机构之间带有明显的制衡色彩。如果说西方的宪法对话是在分权和制衡过程中的对话和协商,那么中国的宪法对话则是冲突各方通过协调机制直接解决。中国宪法确立的

^①根据《深化党和国家机构改革方案》,中央全面依法治国委员会是党中央决策议事协调机构,负责全面依法治国的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进、督促落实。

^②1990年4月23日〈1990〉国土(法规)字第13号。

^③这种法定权力非正式的运作方式在实践中比较常见。参见孙立平、郭于华:《“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇定购粮收购的个案研究》,载清华大学社会学系主编:《清华社会学评论:特辑》,鹭江出版社2000年版。

基本原则是“民主集中制”,不同机构都隶属于同一个政治核心,相互之间不具有制衡色彩,因此中国的宪法实施协调机制也具有非对抗性。

在中国宪法体制下,如果横向的宪法协调无法达成一致,则在政治系统中引入纵向的宪法协调,向上寻求解决途径。执政党着重处理那些通过常规化的治理方式无法解决的重大问题,一般已经形成共识的就通过常规化依法治理完成。^①常规治理模式下,如果互相没有隶属关系的两个机构无法就宪法问题达成一致,这种对话会在更高一级的机构主导下继续进行。^②这一机构可能是法定国家机构,也可能是政治机构。但整体而言,首先在常规层面进行协商,尽量做到“矛盾不上交”,维持政治秩序和谐一致。相比较而言,西方法治国家三种权力之间的宪法对话如果无法达成一致,则是将问题在各自体系内重新寻求解决,然后进行新一轮的体制外协商对话。这种对话形式上是一个机构做出决定,接着另一个机构做出回应,因此主要是一种历时性的对话。而在中国宪法体制下,这种对话更多地体现为一种共时性的对话。三权鼎立宪法体制下,承认分歧,并允许分歧存在。而中国的民主集中制则强调统一,要求尽量消除分歧。但实际上,严格意义上的宪法共识并不容易达成,因此这种协调往往是以抽象的决定作为结果,将宪法问题留在未决状态。

参考文献:

[1]许崇德.中华人民共和国宪法史[M].福州:福

建人民出版社,2003.

[2]刘思达.中国法律的形状[J].中外法学,2014,(4).

[3]James T. McHugh.Comparative Constitutional Traditions[M].Peter Lang Publishing,2002.

[4]邓小平.改革的步子要加快[A].邓小平文选:第三卷[C].北京:人民出版社,1993.

[5]习近平.在第十八届中央纪律检查委员会第三次全体会议上的讲话(2014年1月14日)[A].习近平关于全面依法治国论述摘编[C].北京:中央文献出版社,2015.

[6]Devins & Fisher.The Democratic Constitution [M]. Oxford Univ. Press,2004.

[7]Fisher.Constitutional Interpretation By Members of Congress[J].63 North Carolina Law Review 707-747 (1985).

[8][英]M.J.C 维尔.宪政与分权[M].北京:生活·读书·新知三联书店,1997.

[9]彭真.论新时期的社会主义民主与法制建设[M].北京:中央文献出版社,1989.

[10]杨景宇.法治实践中的思考[M].北京:中国法制出版社,2008.

[11]李鹏.立法与监督——李鹏人大日记[M].北京:新华出版社、中国民主法制出版社,2006.

[12]翟国强.中国宪法实施的双轨制[J].法学研究,2014,(4).

责任编辑 王京

^①根据谢淑丽(Susan L. Shirk)的观察,中国治理模式的特征之一是“例外治理”(management by exception)。Susan L. Shirk, The Chinese Political System and the Political Strategy of Economic Reform, in Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China, University of California Press (1992), Kenneth G. Lieberthal & David M. Lampton(eds.)

^②而且,为了寻求最低限度的共识,对话协商的级别越高,做出的相关决定也更趋向于笼统和不确定,为将来留下发展改革的空间。