

关于

我国的宪法监督制度

张庆福 莫纪宏

宪法监督，顾名思义，就是对实施宪法的行为进行合宪性监督。这种监督的内涵主要包括以下几个方面：

（一）对行使宪法权力的主体身份进行合宪性认定，确立符合宪法规定行使宪法权力的主体资格。

（二）对行使宪法权力的主体的行宪行为进行合宪性检查、评估。

（三）对不依照宪法规定行使宪法权力的主体提出警告，并采取相应措施：（1）纠正错误行使宪法权力的行为，并消除此种错误行使宪法权力所造成的不良法律后果；（2）对错误行使宪法权力的主体实行相应的惩戒，以强迫其正确地行使宪法权力。

（四）对宪法所规定的公民权利的实现加以保护，并采取相应的救济措施来保障公民宪法权利的实现。

因为宪法是一国的根本法，它规定了国家的根本制度和根本任务，所以，对宪法的实施的监督权就必须要与保证宪法的权威要求相一致。宪法监督应采取比一般法律监督更严格的程序和制度，这既是宪法监督本身的要求，又是维护一国宪制基础的前提。

我国的宪法监督制度同样具有一般宪法监

督制度的基本特点，同时又具有一些适合于中国宪制特点的独特内涵。

我国的宪法监督制度的建立和完善经历了一个渐进的曲折的发展过程。早在1949年中国人民政治协商会议制定的《共同纲领》中，就贯穿了宪法的实施应进行监督的精神。《共同纲领》序言明确规定：“中国人民政治协商会议代表全国人民的意志，宣告中华人民共和国的成立，组织人民自己的中央政府。中国人民政治协商会议一致同意以新民主主义即人民民主主义为中华人民共和国建国的政治基础，并制定以下的共同纲领，凡参加人民政治协商会议的各单位、各级人民政府和全国人民均应共同遵守。”第12条还规定：“国家最高政权机关为全国人民代表大会。全国人民代表大会闭会期间，中央人民政府为行使国家政权的最高机关。”上述规定已经包含了起临时宪法作用的《共同纲领》的实施应予监督的精神。

宪法实施的监督体制的正式确立是在1954年宪法正式颁布以后。1954年宪法在规范宪法监督上具有以下几个特点：（1）明确了宪法监督的主体。第27条明文规定，全国人民代表大会行使监督宪法实施这一职权，这表

明我国最高国家权力机关是负责监督宪法实施的主管机关。(2) 确定了监督宪法实施的具体监督方式。第 35 条规定, 全国人大认为必要的时候, 在全国人大闭会期间全国人大常委会认为必要的时候, 可以组织特定问题调查委员会。调查委员会进行调查的时候, 一切有关的国家机关、人民团体和公民都有义务向它提供必要的材料。第 34 条又规定, 全国人大设立代表资格审查委员会, 对行使宪法所规定的代表职权的人大代表的主体身份是否符合宪法的规定进行审查、评价, 并采取相应的措施。(3) 对实施宪法监督规定了一些具体的法律保障手段。第 28 条规定, 全国人大有权罢免下列人员: 国家主席、副主席, 国务院总理、副总理、各部部长、各委员会主任、秘书长, 国防委员会副主席和委员, 最高人民法院院长, 最高人民检察院检察长。全国人大对上述人员有罢免权已经包含了对错误行使宪法权力的主体实行相应的惩戒, 以强迫其正确地行使宪法权力并消除此种错误行使宪法权力所造成的不良法律后果的宪法监督的内涵。

1954 年宪法对宪法监督制度的规定奠定了我国宪法监督的基础, 并为我国建国初期的宪制建设提供了基本的宪法依据, 产生了良好的社会效益。

但从 1957 年起, 由于“左”倾思潮的影响, 宪制虚无主义思想滋生, 宪法的权威得不到应有的尊重, 以至于到“文化大革命”, 作为我国宪法制度的一项重要内容——国家主席, 竟然连人身安全也得不到应有的宪法保障, 其他宪法的规定更是无法得到有效的宪法保障。可以说, 1954 年宪法建立起来的宪法监督制度基本上遭到破坏。

鉴于“文化大革命”对宪法的破坏和对宪法监督制度的藐视而造成的宪制灾难的教训, 党的十一届三中全会以后, 加强宪法监督制度建设, 维护宪法的权威和尊严, 逐渐成为全社会的共识。正如彭真同志在《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》中指出的: “中国人民和中国共产党都已深知, 宪法的权威关系

到政治的安定和国家的命运, 决不允许对宪法根基的任何损害。”

现行宪法在总结建国以后宪法监督实践的经验教训基础之上, 重新在宪法中确立了宪法监督在保证宪法实施中的重要地位, 并对我国宪法监督制度的主要内容作了规定。这些内容可简要概括成以下几个方面: (1) 确立宪法的最高法律地位。宪法序言开诚布公地规定: “本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果, 规定了国家的根本制度和根本任务, 是国家的根本法, 具有最高的法律效力。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, 并且负有维护宪法尊严、保护宪法实施的职责。” (2) 规定宪法不得被侵犯。宪法第 5 条从维护社会主义宪制的统一和尊严出发, 规定: “一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。” “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遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为, 必须予以追究。” “任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。” (3) 规定有权监督宪法实施的机构。宪法第 62 条规定, 全国人大有权监督宪法的实施; 第 67 条规定, 全国人大常委会监督宪法的实施。(4) 规定了监督宪法实施的一些手段。如第 62 条规定, 全国人大有权审查和批准国民经济和社会发展规划和计划执行情况的报告; 审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告。第 67 条也规定, 全国人大常委会在全国人大闭会期间, 审查和批准国民经济和社会发展规划、国家预算在执行过程中所必须作的部分调整方案。第 71 条又规定, 全国人大和全国人大常委会认为必要的时候, 可以组织关于特定问题的调查委员会, 并且根据调查委员会的报告, 作出相应的决议。调查委员会进行调查的时候, 一切有关的国家机关、社会团体和公民都有义务向它提供必要的材料。(5) 规定了纠正错误

地执行宪法权力的方式。如第 67 条规定，全国人大常委会有权撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令；撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议。

总的来说，现行宪法对我国宪法监督制度的规定是较为全面的，适应了我国新时期宪法监督工作的需要。但是，我国现行宪法所确立的宪法监督制度还有一些不足之处，宪法监督实践中还存在着诸多亟待解决的问题，正如彭真同志在第六届全国人大常委会会议上指出的，监督宪法实施的“很多工作还处在健全的过程中，需要进一步健全和加强。”（1985 年 3 月 22 日《人民日报》）

当前，改进和加强宪法监督，非常重要的是，要加强违宪审查及追究违宪者的法律责任。没有对行使宪法权力的主体的违宪审查，行使宪法权力的主体可能会超越宪法规定错误地行使权力，同时，若不追究违宪者的法律责任，就会纵容宪制虚无主义思想滋生和发展。

当前我国违宪审查工作中亟待解决的有两个问题，一是违宪的标准，即什么是“违宪”，什么叫“合宪”，哪些行为和事实构成“违宪”；二是违宪审查对象，也就是说何种主体的违宪活动称之为“违宪”？对于前者，目前争论最大的就是如何理解宪法所规定的“不相抵触”原则。我们认为，所谓“抵触”不能作狭义地或者是单角度地理解，应该辩证地理解。“抵触”并不单单是指条文字面规定上的不一致和矛盾，而且应包括立法原则和精神的相冲突。举例说，若宪法规定了市场经济，而地方性法规若规定有计划的市场经济，就应判为“抵触”。尽管社会主义市场经济本身的内涵就包括了计划性，但若宪法未对市场经济的内涵加以明确说明，地方性法规若对宪法规定的市场经济的内涵加以明确揭示，尽管在法理上有合理性，但在法律上应判定为“违宪”。关于后者，即违宪审查对象，宪法规定

得不甚明确。我们认为违宪审查的对象范围不宜确定得过广，应突出一个“重大”的违宪行为的概念。所谓“重大”就是关系到国家的根本制度和根本利益。就我国宪法所确定的重要宪法制度来看，宜认定违宪审查对象包括两类：一类是抽象的法律、法规，主要指全国人大及其常委会制定的法律，国务院制定的行政法规，地方人大制定的地方性法规，以及民族自治地方制定的自治条例、单行条例等。因为上述法律、法规调整对象范围广泛，内容涉及国家政治、经济、文化等重要制度，一旦与宪法相违背，便会给宪法权威造成极大影响。另一类是国家领导人的违宪行为。在我国，国家领导人是我国政治体制运作的代表，其言行直接关系到宪法制度的稳定，因此，对国家领导人的违宪行为应进行违宪审查约束。至于违宪审查对象应否包括国家机关具体的法律行为和公民的违法行为，我们认为，从我国宪法制度的实际来看，不宜作此种认定。因为一是我国宪法是根本法，其规定多属原则性的，而法律、法规则将宪法的原则规定具体化，因此，国家机关的具体行为和公民的违法行为虽然也违反了宪法，但主要是违反了法律、法规的要求，应按照违法行为处理，不应适用宪法；二是违宪行为必须是对维护宪法制度具有重大意义的，国家机关的具体行为和公民的违法行为的法律影响只是局部的，加之其数量大，涉及面广，不适宜由违宪审查机构作违宪案件处理。不过从世界各国的违宪审查制度的一般原则出发，可将侵犯公民基本宪法权利的行为列入违宪审查的对象，但也仅指具有重大影响的案件而言。总之，建立健全我国的违宪审查制度，既要从宪法规定出发，又要考虑到法理上的科学性，同时还要考虑到违宪审查工作的实际可操作性。

当然，要切实加强违宪审查工作，还需要健全宪法解释制度、健全宪法监督机构等。

（作者分别是中国社会科学院法学研究所研究员、副研究员）