

加强我国宪法监督的思考

陈捷 卓越

宪法在整个国家法律体系中居于根本法的地位,它是诸法中最具权威性的法典,它所规定的内容往往都比较原则。若要使宪法的原则性规定在国家的实际生活中更好地得到贯彻实施,就必须通过国家立法机关的立法活动,将宪法的原则性规定加以具体化,否则,宪法的原则规定和精神难以落到实处。其次,还必须有特定的专门国家机关对宪法的贯彻实施情况进行监督,这就要求必须要有一套统一而完整、便于操作的宪法监督制度。

宪法监督也称为“违宪审查”或宪法保障。宪法监督完整的含义是指特定的护宪监督主体以符合宪法精神为指导原则,对立法机关制定的法律法规和行政机关制定的行政规章进行合宪性审查,宣布违反宪法的法律法规、行政规章无效。其内涵主要包括:(1)对行使宪法权力的主体身份进行合宪性认定,以确立符合宪法规定行使宪法权力的主体资格;(2)对行使宪法权力的主体的行宪行为进行合宪性检查、评估;(3)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,如纠正错误行使宪法权力的行为,并消除其造成的不良法律后果;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;(4)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^[1]。

宪法监督是随着宪法的产生、实施而出现的,迄今已有两三百年的历史。从早期宪法监督的实践看,它主要是针对立法机关的立法行为的。历史上最早的违宪审查制度起源于法国的1789年的《共和国八年宪法》,该宪法规定设立护法元老院,并赋予它以撤销违宪的法律的权力。这是由专门机构负责违宪审查的起源。1803年,美国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一案中,在判决中公开宣布1789年的《司法法》第十三条中“联邦最高法院有权对合众国公职人员发布职务执行令状”的规定违反联邦宪法而无效,因为“违宪的法律不是

法律。”开创了由联邦最高法院审查国会制定的法律是否违宪的先例。进入19世纪以来,随着政府管理职能的扩大,政府行政事务的增多,委托立法形式的大量出现,才使得对行政机关制定的行政规章的监督日益成为违宪审查的一个重要内容,宪法监督亦成为保障行政机关依法行政、推进廉政建设的最高监督形式。

在我国,建立和不断完善宪法监督制度,加强宪法监督,既是实现宪法规范和宪法权威的客观需要,也是促进行政机关依法行政、建设社会主义法治国家的根本保障,同时也是保证公民权利得到真正全面实现的必要前提。

第一,加强宪法监督,既是我国现行宪法规范的基本要求,也是真正实现宪法极大权威和最高法律效力的需要。一方面,我国宪法明确规定,全国人大及其常委会具有监督宪法实施的职权,这就以国家根本大法的形式对我国宪法监督的主体作出了具体的规定,为我国宪法监督体制的建立确立了宪法依据。因此,完善宪法监督体制,加强宪法监督是我国现行宪法规范的基本要求。另一方面,“我国几十年的宪法实践告诉我们,‘书面宪法’并不等于‘现实宪法’,再好的宪法,如果没有相应的保障监督体系和制度,也无非是一张写着人民权利的纸”^[2]。只有加强宪法监督,才能使我国宪法真正得到贯彻实施,维护宪法的权威和尊严,保障宪法能够更充分地发挥其作为国家根本法的效力和功能,保障国家最高权力机关的权威。

第二,加强宪法监督是保证政府行为能够符合统治阶级整体利益的最带有根本意义的监督形式。在我国,宪法是国家的根本大法,集中地代表了统治阶级(即人民)的整体利益和长远利益。行政权力要能够按照统治阶级设计的管理线路运行,就必须纳入法制化轨道。从根本上说,介入社会政治、经济、文化各个领域的政府行为必须符合宪法规定的最基本的活动原则。行政机关通过制定行政规章来管理社会,这《人大研究》2003年第3期(总第135期) — 7 —

已经是现代行政管理的一个重要内容。但是,行政机关制定的行政规章是否能够代表统治阶级的整体利益,这还必须要通过国家的最高法律来验证。因此,宪法监督可以说是统治阶级防止行政机关的部门利益和地方利益不当扩张、推进廉政建设的最后一道也是最根本的一道防线。

第三,加强宪法监督是推进行政机关依法行政、建设社会主义法治国家的根本保障。从现代民主政治的角度看,从法制到法治标志着我国对建设有中国特色的社会主义民主政治认识上的深化。“法制强调权力行使者(主要是行政机关、司法机关)的主体地位,着重的是秩序、管理、治民和限制权利……与法制不同,法治强调的是国家权力所有者(即国民或人民,在一定程度上还有由他们选举产生的代表)的主体地位,重点在于控制权力、限制权力和监督权力主体。”^[43]可见,“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”^[44]。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。从这个意义上说,依法行政的根本也是依宪行政。因此,加强宪法监督,建立公正、廉洁的行政执法机制,使行政机关的工作人员严格依照宪法执权执法,使依法行政成为政府机关的主要工作形式,才是从法制走向法治的治本之道,才能体现政府的合法性。

第四,加强宪法监督是保证公民权利真正全面实现的重要前提。“不仅划分公民权利和国家权力的界限是重要的,同样困难而又必要的是维护已划定的界限。如果说前者是一个制宪或立法问题,后者则是宪法实施和宪法监督问题。”^[45]可见,维护公民权利和国家权力的界限,控制国家权力(尤其是行政权力)在宪政秩序范围内行使,保障公民基本权利的实现,维持公民权利和国家权力的平衡,是宪法监督的核心价值之所在。而行政机关既是保障公民权利实现的重要机关,同时也是最易违反宪法、侵犯公民权利的国家机关,所以我国的《行政复议法》和《行政诉讼法》等法律法规,都对公民权利受到行政机关侵犯时的救济手段作了明确的规定。但从现行法律、法规的规定来看,对来自抽象行政行为的侵犯,没有如何寻求救济的规定。倘若不能对此情况下的公民权利提供有力的保护,保障公民权利真正的、全面的实现是不可能的。在不少西方国家中,此种情况下对公民权利的保护,大都是通过本国宪法监督制度来解决的。因此,借鉴他国宪政经验,完善我国宪法监督制度,是实现

公民权利对国家权力(尤其是行政权力)的有效制约,从而保证公民权利真正全面实现的重要前提。“宪法是公民权利的保障书”的说法才由此得来。

加强宪法监督,保障宪法实施,这是走向依法行政、建设社会主义法治国家的必由之路,也是世界各国民主宪政的大势所趋。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。但由于我国宪政历程较短等原因,全国人大及其常委会在监督宪法实施和解释宪法方面,未能完全发挥出应有的作用,所以宪法的权威没有真正显示出来,与此相应的全国人大及其常委会作为最高国家权力机关的权威,在人们心目中也未能真正树立起来。笔者认为,完善宪法监督制度,加强宪法监督,必须立足我国宪政体制现实,研究世界各国宪法监督的发展趋势,从正式和非正式的制度安排两方面进行制度创新。

一是设立专门的宪法监督机构,完善宪法监督的机构网络。依法治国的核心是法律至上、宪法至尊,宪法至尊的实现不能靠呼吁和劝诫,而要靠机构和制度来保障。宪法监督机构的设置是宪法监督制度的物质依托和前提,无疑是宪法监督制度的核心。从当代世界上宪政民主国家的尝试看,主要有三种宪法监督模式,即以英国为代表的议会监督模式,以美日为代表的普通法院监督模式,以法德为代表的专门机构(宪法法院或宪法委员会)监督模式。这三种模式各有利弊,但都有一个共同的特点和趋势,即由专门的宪法监督机构行使监督宪法的权力。我国现行宪法规定了全国人大及其常委会为我国的宪法监督主体,适应了宪法监督的最高性。但是,它们既是最高权力机关及常设机关,又是国家立法机关,同时它们又是以举行一定期限的会议为活动方式,这就很难适应宪法监督的专门性、违宪审查的连续性和解决违宪的时效性。因此,适应世界各国宪法监督制度的发展趋势,结合我国宪政体制的特点,在中国现行宪法监督体制的架构中,增设全国人大专门委员会性质的“宪法监督委员会”作为我国宪法监督专门机构的制度设计是目前切实可行的制度创新方案。宪法监督委员会的工作方式,可采用抽象的原则审查方式,事前审查和事后审查两种形式相结合,既可取立法机关监督和专门机关监督两种模式之长,又可避普通法院司法审查权威不足、事后性、被动性之短。

另一方面,在司法机关和行政机关的职责和日常工作中融入宪法监督的机制和精神,完善以专门的宪

法监督委员会为主、行政与司法机关为辅的宪法监督网络。如各级政府的法制局(办)在起草和审查政府行政规章草案过程中,应承担起违宪审查的职责,促进行政机关依宪、依法行政。人民法院的行政法庭在审理具体案件过程中,发现法律、法规与宪法不一致,或者诉讼当事人提出法律法规的争议时,应赋予人民法院对法律、法规一定范围的审查权,对认为违宪的法律法规可以通过一定程序移送宪法监督机关进行审查和裁决,而不仅仅限于行政诉讼法规定行政规章不一致争议的移送权。这些有利于及时解决法律、法规和行政规章的合宪性问题,健全我国的宪法监督制度。

二是加强宪法监督的制度化、程序化建设,确保宪法监督机构的有效运转。无疑,建立宪法监督的机构是宪法监督得以开展的首要前提,但是,仅有宪法监督机构是远远不够的。监督宪法实施本身是一个连续不断的过程,即宪法规范的实现过程。从法的理论角度来讲,就是使宪法的静态规定通过实施过程变成动态的行为状态,使整个国家的政治、经济、文化和社会生活呈现相对稳定的有序状态。可见,要想实现对宪法实施的有效监督,还必须把宪法监督制度化、程序化,“使之定格于某种规则之内,不仅使之运行有序而获得必要的稳定性和确定性,而且还可以防范特大违宪行为对宪法权威的冲击和损害”^[6]。因此,通过修改宪法或制定规范宪法监督专门机构行使权力的专门性法律,规定宪法监督机构的组成、地位、职权、行使职权的原则、程序、手段、违宪责任与制裁措施等内容,为宪法监督机构有效行使职权、为宪法监督机制的有效运作提供制度和程序依据,使宪法具有法的适用性。宪法监督的制度化、司法化也是世界各国宪法监督的趋势之一。宪法只有在具体运用和实际执行中才能发现其他规范性文件与宪法原则、精神及具体内容的不一致,因此,宪法可运用才能真正发现违宪,而违宪审查则是纠正违宪。

三是培养全民的宪法意识、护宪精神,使社会形成浓郁的信仰、信守宪法的氛围。首先,加快发展社会主义市场经济,促进健康而成熟的公民社会的形成,培养公民意识(包括民主意识、独立、平等、自由意识、法律意识、参与意识)和健康的公民人格,这是公民的自律意识、宪法意识和护宪精神的内在动力。

其次,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性导向

作用。树立党员的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。“任何人,甚至是最优秀的立法者也不应该把他本人摆在他受保护的律之上。”^[7]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。为了使执政党自觉接受宪法监督,国内有学者提出在全国党代会建立重大问题的合宪性审查制度。^[8]理由是:党的代表大会是执政党影响国家政治生活和社会生活的重要形式,现阶段在一定程度上起着指导、支配国家机关的作用。为了维护宪法的权威,党的代表大会所提出的纲领和报告,应该事先征询监督机关的意见,并根据这些意见采取相应的措施,如修正违宪内容,建议作出宪法解释,促进宪法修改等。这无疑是处理执政党和宪法监督关系上的理论创新和可行性建议。

再次,明确宪法和公民的关系。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。公民守法护法,首先是遵守宪法,监督宪法实施。

最后,吸收世界各国宪政实践经验,建立一些有利于培养宪法意识和宪政精神的必要制度。如建立宪法节日制度;为使国家公职人员效忠宪法和国家而规定公职人员就职宣誓制度;规定把宪法作为各类学校教育的必修课,不论学习什么专业的学生都要学习宪法,使公民从小接受宪政培训;在重要场所放置宪法模型和宪法文本等。重视、培育和强化广大社会成员的公民意识,是形成宪法监督制度发挥作用、推进依法行政的重要条件和基本保证。

注释:

[1][6]参见郑全咸:《加强宪法监督,走依法治国之路》,《现代法学》1998年第1期。

[2]高凜:《论我国宪法监督制度的健全和完善》,《南京师大学报》(社科版)2000年第3期。

[3][5]董之伟:《法权与宪政》,山东人民出版社2001年版,第614~615页、299页。

[4]周叶中、刘鸿章:《加强宪法监督,建设法治国家》,《武汉大学学报》(哲社版)1999年第6期。

[7][8]《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1956年版,第158页。

[8]参见李忠:《宪法监督论》,社会科学文献出版社1999年版,第274页。