



国家智库报告 2015 (23)
National Think Tank

国家治理

健全宪法实施监督机制 研究报告

李林 翟国强 著

REPORT ON CONSTITUTIONAL ENFORCEMENT AND
CONSTITUTIONAL REVIEW IN CHINA

中国社会科学出版社



国家智库报告 2015 (23)
National Think Tank

国 家 治 理

健全宪法实施监督机制 研究报告

李林 翟国强 著

REPORT ON CONSTITUTIONAL ENFORCEMENT AND
CONSTITUTIONAL REVIEW IN CHINA

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

健全宪法实施监督机制研究报告/李林, 翟国强著. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 12

(国家智库报告)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 6991 - 9

I. ①健… II. ①李…②翟… III. ①宪法—司法监督—研究—中国 IV. ①D921. 04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 251179 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
特约编辑 王 琪
责任校对 朱妍洁
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2015 年 12 月第 1 版
印 次 2015 年 12 月第 1 次印刷

开 本 787 × 1092 1/16
印 张 10.75
插 页 2
字 数 91 千字
定 价 38.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

宪法是国家的根本法。法治权威能不能树立起来，首先要看宪法有没有权威。必须把宣传和树立宪法权威作为全面推进依法治国的重大事项抓紧抓好，切实在宪法实施和监督上下功夫。

——习近平《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》

党的十八届三中全会提出，要进一步健全宪法实施监督机制和程序，把实施宪法要求提高到一个新水平。这次全会决定进一步提出，完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制；加强备案审查制度和能力建设，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件；将每年12月4日定为国家宪法日；在全社会普遍开展宪法教育，弘扬宪法精神。

——习近平《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》

摘要：宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。全面贯彻实施宪法，是全面推进依法治国、加快建设法治中国的首要任务和基础性工作。加强对宪法实施的监督是全面推进依法治国不可或缺的重要组成部分，是全面推进依宪治国至关重要的顶层设计，是加快实现依宪执政当务之急的制度安排，是实现党和国家长治久安的根本制度保障。健全和完善我国宪法实施监督制度，是加强党的领导、提高依法执政水平的重要途径，是全面推进依宪治国的必然要求，是推进国家治理现代化的重要保障。

本报告认为，健全和完善我国宪法实施监督制度，既不能照搬照抄西方资本主义国家的宪政民主制度模式，也不能照搬照抄其他社会主义国家的宪政民主体制，而要立足中国国情和实际，借鉴国外宪法实施监督有益经验，在我国宪法框架内进行制度设计。应全面统筹中央有关部门和国家机关，认真研究宪法实施和监督方面的重大理论和现实问题，实行分步走策略，协调推进宪法实施监督机制的完善。

关键词：宪法实施 宪法监督 宪法委员会 备案审查

Abstract: Judicial review of constitutionality is not regarded as the basic method to enforce the Constitution in China, which is different from the western countries. According to the Constitution, the Standing Committee of the National People's Congress has the authority to interpret the constitution and review the constitutionality of the legal system. But there is no effective constitutional interpretation or constitutional decision made by the authority. In China, the Constitution mainly plays as a political guide or declaration and is enforced by political method instead of legal method. But in order to build the rule of law, the constitution is also enforced as legal norm in recent thirty years.

This report analyzes the operating mechanism of the constitutional enforcement and constitutional review system in China. From the perspective of comparative law, the implementation of the mechanism of constitutional review in China should not copy the experience in west countries and the relevant departments and state organs should be comprehensively integrated to advance the supervision of the constitutional enforcement. This report also suggests the establishment of the Constitutional Council mechanism inside the NPC system.

Key words: Constitutional Enforcement, Constitutional Review, Constitutional Council, NPC system

目 录

一 我国宪法实施的基本情况	(7)
(一)我国宪法实施的政治途径	(9)
(二)我国宪法实施的法律机制	(18)
二 我国宪法实施监督制度的实践发展	(29)
(一)我国宪法文本中的制度设计	(30)
(二)我国宪法监督制度的宪法依据	(41)
(三)人大主导的宪法监督制度的发展	(51)
(四)我国宪法监督制度的运作现状	(64)
三 全面贯彻实施我国宪法的对策与建议	(74)
(一)我国现行宪法实施的基本经验	(74)
(二)我国宪法实施的两个关键问题	(75)
(三)全面贯彻实施宪法的十条建议	(77)

四 完善我国宪法监督制度的对策与建议	(82)
(一) 完善我国宪法监督制度的必要性	(82)
(二) 健全和完善我国宪法实施监督制度的 重大意义	(86)
(三) 健全和完善我国宪法实施监督制度 要坚持的基本原则	(97)
(四) 我国宪法实施监督制度的功能定位	(102)
(五) 健全和完善我国宪法实施监督制度的 顶层设计	(105)
五 完善我国备案审查制度的对策与建议	(114)
(一) 备案审查的启动机制	(114)
(二) 备案审查的回馈与反应机制	(116)
(三) 法律规范的分类处理机制	(117)
(四) 备案审查制度的功能定位	(118)
(五) 备案审查制度作为法律体系的 优化机制	(123)
附录 世界各国宪法监督制度概况	(129)

宪法是一个国家的根本大法，宪法实施是实行法治、建设法治国家的首要任务。宪法实施是相对于宪法制定而言的，指宪法文本如何转变为一套现实的理论、制度和机制。^① 在我国宪法史上，宪法制定（立宪）与宪法实施实际上都体现了一种“变法思维”，即通过制定宪法、实施宪法来改变制度运作现状，形成新的宪法秩序。因此，无论是新中国成立以来的宪法制定活动还是民国时期的历次制宪，在制定宪法的同时也都强调宪法实施的重要性，^②

① 蔡定剑：《宪法实施的概念与宪法施行之道》，《中国法学》2004年第1期。

② 现行宪法通过后，中国的政治家通过宪法草案说明、公开讲话等形式多次强调宪法实施的重要性。在1954年宪法制定后，毛泽东特别强调：“宪法必须实行，不实行就是违反宪法。”在民国时期，浙江省宪法会议决议在制定省宪的同时通过了《浙江省宪法施行法》。根据当时学者的解释，宪法并非中国旧制固有，因此需要除旧立新，不仅要制定宪法，而且要将宪法在旧制度基础上贯彻落实。与此类似的宪法性文件还有1946年“国民大会”通过的《宪法实施之准备程序》。参见夏新华等整理《近代中国宪政历程：史料荟萃》，中国政法大学出版社2004年版，第708页。

因而宪法实施一直是我国宪法理论研究的一个重要课题。

保障宪法实施，是全国人民意志和利益的根本要求，是党和国家长治久安的根本要求，是全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的根本要求，是国家富强、人民幸福、实现中华民族伟大复兴中国梦的根本保证。

早在1954年6月14日，毛泽东在中央人民政府委员会第三十次会议上《关于中华人民共和国宪法草案》的讲话中就强调指出：宪法草案“通过以后，全国人民每一个人都要实行，特别是国家机关工作人员要带头实行，首先在座的各位要实行。不实行就是违反宪法”。

1982年11月26日，彭真同志在第五届全国人民代表大会第五次会议上所做的《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》中再一次指出：“宪法修改草案经过这次全国人民代表大会审议和正式通过以后，就要作为具有最大权威性和最高法律效力的国家根本大法，付诸实施了。它将成为我国新的历史时期治国安邦的总章程。我们相信，新的宪法必定能够得到严格遵守和贯彻执行……全国人大和它的常委会都有监督宪法实施的职权，地方各级人大在本行政区域内保证宪法的遵守和执行。

胡耀邦同志在中国共产党第十二次全国代表大会上的报告中庄严宣告：特别要教育和监督广大党员带头遵守宪法和法律。新党章关于‘党必须在宪法和法律的范围内活动’的规定，是一项极其重要的原则。从中央到基层，一切党组织和党员的活动都不能同国家的宪法和法律相抵触。中国人民和中国共产党都已经深知，宪法的权威关系到政治的安定和国家的命运，决不容许对宪法根基的任何损害……中国共产党领导中国人民制定了新宪法，中国共产党也将同全国各族人民一道，同各民主党派和各人民团体一道，共同维护宪法尊严和保证宪法实施。宪法通过以后，要采取各种形式广泛地进行宣传，做到家喻户晓。十亿人民养成人人遵守宪法、维护宪法的观念和习惯，同违反和破坏宪法的行为进行斗争，这是一个伟大的力量。”

2002年12月4日，胡锦涛在首都各界纪念中华人民共和国宪法公布施行二十周年大会上的讲话中指出，实行依法治国的基本方略，首先要全面贯彻实施宪法。全面贯彻实施宪法，必须健全宪法保障制度，确保宪法的实施。20年来，我国宪法的实施状况不断改善，依照宪法和法律办事正在成为社会普遍的行为准则。但也要看

到，在发展社会主义市场经济的新形势下，由于法律和体制不健全以及执法人员自身素质不完全适应等问题，有法不依、执法不严、违法不究的问题还不少，一些不同程度的违宪现象仍然存在。要抓紧研究和健全宪法监督机制，进一步明确宪法监督程序，使一切违反宪法的行为都能及时得到纠正。全国人大及其常委会，要从国家和人民的根本利益出发，在立法过程中充分保障宪法规定的公民的自由和权利；要切实担负起监督宪法实施的职责，坚决纠正违宪行为；要切实履行解释宪法的职能，对宪法实施中的问题作出必要的解释和说明，使宪法的规定更好地得到落实。地方各级人大及其常委会要切实保证宪法在本行政区域内得到遵守和执行。各级国家行政机关、审判机关和检察机关都要坚决贯彻宪法，依法行政，公正司法，不断提高执法人员的素质和执法水平。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。

2012年12月4日，习近平在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话中指出：“30年来的发展历程充分证明，我国宪法是符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法，是充分体现人民共同意志、充

分保障人民民主权利、充分维护人民根本利益的好宪法，是推动国家发展进步、保证人民创造幸福生活、保障中华民族实现伟大复兴的好宪法，是我们国家和人民经受住各种困难和风险考验、始终沿着中国特色社会主义道路前进的根本法制保证……我们可以清楚地看到，宪法与国家前途、人民命运息息相关……保证宪法实施，就是保证人民根本利益的实现。只要我们切实尊重和有效实施宪法，人民当家作主就有保证，党和国家事业就能顺利发展。反之，如果宪法受到漠视、削弱甚至破坏，人民权利和自由就无法保证，党和国家事业就会遭受挫折……在充分肯定成绩的同时，我们也要看到存在的不足，主要表现在：保证宪法实施的监督机制和具体制度还不健全，有法不依、执法不严、违法不究现象在一些地方和部门依然存在；关系人民群众切身利益的执法司法问题还比较突出；一些公职人员滥用职权、失职渎职、执法犯法甚至徇私枉法严重损害国家法制权威；公民包括一些领导干部的宪法意识还有待进一步提高。对这些问题，我们必须高度重视，切实加以解决。”

党的十八届三中全会再次明确提出了要“全面贯彻实施宪法”。而党的十八届四中全会通过的《中共中央

关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，对贯彻实施宪法做了进一步的部署。该决定共有七个部分，第二部分的主题就是：完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施，其中，首先是要健全宪法实施监督制度。加强宪法实施监督是十八届四中全会决定的一项重要举措。

一 我国宪法实施的基本情况

众所周知，宪法具有高度的政治性。从我国宪法实施的总体状况来看，执政党一直将宪法作为一个重要的政治和法律文件。重视宪法实施的政治保障是我国宪法实施的一个重要特点。根据起草宪法时有关领导人的看法，宪法实施一方面是要依靠执政党的领导，另一方面是要动员一切力量，从各方面保证宪法的实施。进一步来说，保证宪法的实施，“要依靠人民群众的力量”。这是一种政治化实施的途径，寄希望于通过改变社会公众的宪法观念，进而影响其行为，从而实现宪法规定的政治目的。用彭真在《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》中的话说，就是“十亿人民养成人人遵守宪法、维护宪法的观念和习惯，同违反和破坏宪法的行为进行斗争，这是一个伟大的力量”。因此，在我国宪法的政治化实施中，提高人民大众的宪法观念和宪法意识具有特别重要的意义。党的十八届四中全会提出设立国家宪法日和宪法宣誓制度的用意，正在这里！通过这些举措，有助于提高社会各界的宪法观念和宪法意识，促进

“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”主动地以宪法为活动准则，在宪法范围内活动，保证宪法的实施，维护宪法权威。

比较宪法的研究表明，大多数西方法治国家都有一个专门的法律实施机构。只有在少数宪法模式下，才只有政治实施机制，没有法律实施机制。^① 因此，西方主流的宪法理论强调以法律化的方式来实现宪法，认为司法机关在实施宪法方面具有优越地位。^② 当然，司法也并非宪法实施的唯一途径，政治部门也在实施宪法。^③ 西方国家宪法的政治实施和法律实施可以大体上概括为：法律机构仅处理法律问题，政治问题则留给政治机构解决。

作为成文宪法的一种特殊形态，我国宪法同样具有

① Thomas C. Grey, “Constitutionalism: An Analytic Framework”, in Richard N. Bonaugh, Michael A. Eizenga, Stephen B. Sharzer (eds.), *Readings in the Philosophy of Constitutional Law*, Kendall/Hunt Publishing Company, January 1992.

② Norman Dorsen, Michel Rosenfeld, Andras Sajo, Susanne Baer, *Comparative Constitutionalism: Cases and Materials*, West Group (2003), p. 109. 也有学者认为，司法实施可能会导致宪法被过度专业化从而脱离一般民众。Stephen M. Griffin, *American Constitutionalism: From Theory to Politics*, Princeton University Press, 1996, pp. 16 - 17.

③ Stephen M. Griffin, *American Constitutionalism: From Theory to Politics*, Princeton University Press, 1996, p. 207.

政治和法律的双重属性。^①但是与西方国家宪法实施模式不同,我国宪法实施很难从机构分工的角度来区分宪法的政治实施和法律实施。从功能主义的视角看,法律机构也可能进行政治化的宪法实施,政治机构也可能以法律化的方式来实施宪法。前者例如司法机关对宪法进行政治化的学习贯彻活动,^②后者例如执政党对党内法规系统进行的合宪(法)性审查。^③实际上,我国的法律机构往往并非一个纯粹的法律部门,同时也是一个政治部门,承担着一定的政治功能。

(一) 我国宪法实施的政治途径

作为社会主义宪法的一脉,我国宪法继受了苏联宪法的基本制度模式,并以马克思主义的宪法理论为基础

① 有学者认为中国宪法包括政治条款和法律条款,两者实施的方式不同,参见张千帆《论宪法的选择适用》,《中外法学》2012年第5期;薛小健《中国社会转型的法律基石:1982年宪法的历史地位》,《中国法学》2012年第4期。

② 参见最高人民法院关于学习贯彻《中华人民共和国宪法修正案》的通知、最高人民检察院关于认真贯彻《中共中央关于进一步学习和贯彻实施〈中华人民共和国宪法〉的通知》的通知。

③ 参见《中国共产党党内法规制定条例》《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》。