

司法部法治建设与法学理论研究部级科研项目成果



宪法实施问题研究

苗连营 郑 磊 程雪阳 ■ 著

XIANFA SHISHI WENTI YANJIU



 郑州大学出版社

司法部法治建设与法学理论研究部级科研项目成果



宪法实施问题研究

苗连营 郑 磊 程雪阳 ■ 著

XIANFA SHISHI WENTI YANJIU



郑州大学出版社

郑州

图书在版编目(CIP)数据

宪法实施问题研究/苗连营,郑磊,程雪阳著. —郑州:郑州大学出版社,
2016.10

ISBN 978-7-5645-3285-7

I. ①宪… II. ①苗…②郑…③程… III. ①宪法-研究-中国
IV. ①D921.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 239022 号

郑州大学出版社出版发行

郑州市大学路 40 号

出版人:张功员

全国新华书店经销

河南安泰彩印有限公司印制

开本:710 mm×1 010 mm 1/16

印张:13.5

字数:259 千字

版次:2016 年 10 月第 1 版

邮政编码:450052

发行部电话:0371-66966070

印次:2016 年 10 月第 1 次印刷

书号:ISBN 978-7-5645-3285-7

定价:29.00 元

本书如有印装质量问题,由本社负责调换

目录

Contents

序 言	依法治国的宪法根基与动力	1
	一、依法治国的中国语境	2
	二、依法治国的宪法逻辑	6
	三、依法治国与宪法实施	10
第一章	宪法实施的基本原理	15
	一、宪法实施的核心要义	16
	二、两种意义上的宪法实施	18
	三、宪法实施路径的分殊	22
	四、宪法实施的主体类型	26
	五、宪法实施的多重功能	29
第二章	宪法实施的中国图景	37
	一、文本沿革与制度架构	37
	二、我国宪法实施的基本现状	47
	三、我国宪法实施的难点所在	53
	四、加强宪法实施的必由之路	63
第三章	通过立法实施宪法	67
	一、宪法的立法实施之路	68
	二、通过立法实施宪法的边界	71
	三、立法违宪的类型与审查	82
	四、“根据宪法,制定本法”是否有必要	89

第四章	宪法解释与宪法适用	95
	一、宪法解释:宪法适用的逻辑起点	96
	二、宪法解释的原则	100
	三、宪法解释的主体与程序	106
	四、合宪性解释:宪法适用的试炼	115
第五章	宪法监督与宪法实施	125
	一、我国宪法监督的制度模式及理论基础	126
	二、《立法法》对宪法监督制度的贡献及局限	130
	三、完善我国宪法实施监督制度的一种传统思路	136
	四、新的制度模型和研究范式	140
	五、完善我国宪法监督机制的另一种思考	150
	六、从合法性审查到合宪性审查	156
第六章	宪法实施的社会基础	170
	一、宪法实施的政治生态	170
	二、宪法实施的经济基础	181
	三、宪法实施的文化基因	189
参考资料		206
后记		211

序 言

依法治国的宪法根基与动力^①

在当代中国的社会发展进程中,依法治国的基本内涵和价值意蕴在不断丰富和深化,法治国家的基本轮廓和未来走向日渐清晰和理性。作为推进“国家治理体系与治理能力现代化的制度保障”,依法治国基本方略与宪法的原则精神高度契合,具有鲜明的宪法逻辑,承载着时代所赋予的重大历史使命。而宪法则在法律层面上对依法治国发挥着根本性的引领、推动和保障作用,法治建设的成效在很大程度上依赖于宪法实施的效果,宪法实施对于全面推进依法治国有着至关重要的作用和意义。

^① 该部分内容曾发表于《河南社会科学》2015年第1期,作者为苗连营、张衡,收录于此权作序言。

一、依法治国的中国语境

新中国进入法治正轨的道路漫长而又曲折,法学界通常将改革开放作为划分法治进程的时间节点。从新中国成立到改革开放前,法治建设经历了起步、徘徊、停滞甚至倒退的演变轨迹。改革开放后,法治在与人治的争论中获得不可逆转的确认与肯定;在法治与法制的辨析中,法治所蕴含的先进理念得到了广泛认可和深刻解读;在全面推进依法治国的时代背景下,依宪治国、依宪执政则成为法治的核心命题。纵观改革开放后法治建设的演变,政治统治逐渐转向法治治理,这段历史演绎了法从政治的附属物到政治与法治二元发展,再到维护宪法法律权威的变革路径。“我们的法律越来越被理解为一种具有普遍性的社会规则,其目的在于约束国家权力以保护个人权利”,“在这种文明化和理性化的过程中,法律最原始的野性被驯服了,法律赤裸裸的暴力被驯化了,法律的政治意识被消解了,法律变成了普遍的理性规则”^①。可以说,法治一直是伴随着国家政治经济发展的深层次主题。转型期法治的内涵与变化中的中国语境相联系,具有很强的实践针对性和理论建构意义。

(一) 法治与人治的争论

人治在中国有着悠久的历史传统和深厚的文化基因,农业社会对自然的高度依赖以及分散的小农社会的群体联系,需要强有力的集权政体来救济因自然灾害、战争动乱对农业社会生产力的威胁。在思想领域,与专制集权相伴而生的人治思想也一直得到儒家学说的支持和鼓吹,儒家主张“为政在人”——“其人存,则其政举;其人亡,则其政息”^②。与法家思想相比较,“儒家、法家都以维持社会秩序为目的,其分别只在于他们对于社会秩序的看法和达到这种理想的方法”,“儒家的哲学并不是纯哲理的,更不是出世的,一切理论都是实践的,以维持社会、政治秩序为最后目的”^③。

在人治状态中,当权者的个人意志不受法律的约束,并且可以轻易地超越法律、摆布法律,个人权力和意志具有至上性和绝对性,“法”随统治者个人的偏向

① 强世功:《法制与治理——国家转型中的法律》,中国政法大学出版社2003年版,第4页。

② 《礼记·大学》。

③ 翟同祖:《中国法律与中国社会》,中华书局2003年版,第292页。

与爱好而定而动。钦定之“法”只不过是专制者或者权贵集团统治、管控国家和社会的工具而已。“以法而治”，实质上是人治制度的组成部分，是“人治底下的法治”，而绝非我们现在所推崇的“法治”。人治政治是否能顺应历史发展和社会需求，统治者的个人意志和道德水平在其中起着决定性的作用，而个人意志、道德水平，包括其性格、修养、能力等都不可能是稳定性的因素，这也就决定了在人治体制下国家社会的频繁无序变动，甚至是社会动荡、兵连祸接。缺乏有效规范和制约的个人权力必然会带来权力的失范，贤君治国、政治清明，人治体系尚能有效运转；而如果昏君、庸君、暴君当道，则无法发挥人治之善，却会放大人治之恶。

相比较之下，法治之于人治，不但是“多数人的统治”，更是透明之治、理性之治。第一，从意志来源和代表性来看，法律是多数人的意志表达，而不是某个人或某个寡头集团的意志；第二，法律是事前之治，不管是十二铜表法还是商鞅立信，都是将公信力建立在法律透明、可以预测的基础之上，而人治则多是在事后出台治国之策，随机性大，稳定性弱；第三，法治是在理性沟通、宽容妥协的基础上，并在正当而恒定的程序中实现国家和社会的规范化治理，而人治则容易因当权者个人意志的偏狭而走向极端；第四，法治与人治的根本分野与对立在于是法大还是权大。在法治状态下，法律应该有最高的权威，任何组织和个人都必须在法律范围内活动。治国先治权，治民先治官，法治之本就是要监督和规范公权力。公民权利是国家权力的前提，国家权力是公民权利的保障。权利并不能理解为来自于公权力的恩赐和确认，相反，公权力存在的合法性基础有赖于公民的合法让渡，国家权力必须以公民权利为出发点和落脚点。一个政府具备了权力的合法性基础后就必须要致力于听取公民意见，保障公民利益，维护公民自由，提升民众福祉。

根深蒂固的人治传统和历史惯性，注定了法治与人治在我国长期博弈。新中国第一部宪法诞生于1954年，就内容来看，这部宪法在很大程度上体现了民主、法治、保障权利的宪法精神。然而，由于缺乏对权力的有效监督，集权主义和个人意志逐渐盛行，原本应该起到治国安邦总章程作用的宪法在实施之后不久即遭遇到被漠视和虚置的命运。随着人治政治的登峰造极，1975年宪法完全摒弃了1954年宪法，成为了极左思想的重要阵地，以至于此后的1978年宪法仍无法摆脱左的惯性束缚。^①

“文革”结束后，全社会陷入对这场政治浩劫的反思，而拷问人治之弊，寻求

^① 张千帆：《宪法学导论》，法律出版社2008年版，第139—141页。

人治之外的规则体系遂成为当时酝酿改革的重要考量。1980年,邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》的讲话中,深刻地认识到:“旧中国留给我们的,封建专制传统比较多,民主法制传统很少。解放以后,我们也没有自觉地、系统地建立保障人民民主权利的各项制度,法制很不完备,也很不受重视,特权现象有时受到限制、批评和打击,有时又重新滋长。克服特权现象,要解决思想问题,也要解决制度问题。”进而提出:“中央将向五届人大三次会议提出修改宪法的建议。要使我们的宪法更加完备、周密、准确,能够切实保证人民真正享有管理国家各级组织和各项企业事业的权力,享有充分的公民权利,要使各少数民族聚居的地方真正实行民族区域自治,要改善人民代表大会制度,等等。关于不允许权力过分集中的原则,也将在宪法上表现出来。”^①这次讲话启动了新中国成立以来克服人治积弊的重要改革——领导干部制度改革,并且将改革的攻坚任务赋予宪法,从而带来了全面修改宪法的议题。

(二) 法治与法制的辨析

法制思想在中国渊源已久,先秦时期的法家思想就体现出了朴素的法制观念,比如“法”应体现公开性与稳定性,“法者,编著之图籍,设立于官府而布之于百姓者也”^②,“法莫如一而固,使民知之”^③;比如“法”应体现统一性和规范性,“尺寸也,绳墨也,规矩也,衡石也,斗斛也,角量也,谓之法”^④;比如“法”应体现平等性,“君臣上下贵贱皆从法”^⑤,“法不阿贵,绳不挠曲……刑过不避大臣,赏不遗匹夫”^⑥;等等。

法家以“性恶论”为逻辑起点,用重刑主义维持社会秩序,将法的权威置于至高无上的君权之下,作为君权的延伸和补充;而君权却不受法的监督和制约。因此,法家的理论主张最终服务的还是要建立一个强大稳定的中央集权君主制国家。法家对人性自私的态度是通过赏罚机制来推动人民为君主、为国家服务,进而限制人民的权利;并把法律视为治民之私心、治民之恶的工具——其实质是服务于权力的运转,主张君权的最高性,认为国家对个人拥有绝对的权力,个人必须绝对服从国家。从这个意义上看,法家主张只不过是人治思想的一种表现

① 《邓小平文选》第二卷,人民出版社2010年版,第332、339页。

② 《韩非子·难三》。

③ 《韩非子·五蠹》。

④ 《管子·七法》。

⑤ 《管子·任法》。

⑥ 《韩非子·有度》。

形态。

当然,古老朴素的法家学说为我们辨明法制和法治的概念提供了值得借鉴的思想素材。法制是法治的施行前提,而法治又区别于法制。第一,法制概念侧重于立法建制,是静态的法律和制度的结合,追求法律和制度的完备;法治意指“法的统治”,强调法律在国家权力体系内具有至高无上的地位。第二,法制的出发点是法律的有效性和社会秩序的稳定,落脚点是“治民”;法治的出发点是维护法律权威和有效制约公共权力,落脚点是“治权”。第三,法治以人民主权为价值原点,因而,法治立基于民主之上,没有民主就没有法治;相较于法治的实质意义与内容,法制更强调法律的形式化特征,强调“以法治国”的建制、程序及其运行,民主不是法制的充分条件,法制甚至可以建立在专制和人治的基础之上。第四,法制无所谓“善法”“恶法”之分,“善法”“恶法”皆为法;而法治则必须是善法之治、良法之治。

法制与法治并不决然对立,法制是低层次的法治,解决的是有法可依的问题,法制建设是走向法治进程的前奏与关键。从司法独立命运之一斑而窥全豹,千年法制文化和百年法治启蒙并未给我们国家带来精彩的法律自治性的呈现。中国历史上的政权惯于用“压制型法”来寻求规范社会、钳制民众的治世之道;面对重大政治社会问题,尤其是政局动荡和社会变革时期,最先被当权者抛弃的往往就是法律,而代之以谕旨、训政或政令等临时性举措。因此,单纯依靠法制而不追求法治,极易重新退回到人治或法律工具论的窠臼之中,即主张法律仅仅是国家治理的手段和工具,拥有权力的治理者仅仅把法律作为工具来教化约束社会和公民,这样的论调很容易走进治民而非治官的歧路。

“中国的问题不是迷信普遍的、以法治为精神的制度形式,而是迷信分殊的、可变的差序格局;不是对于推动现代化的精英集团的盲从,而是不能有效地形成这种精英集团的合理结构和社会威信。”^①自20世纪90年代中后期以来,人们已开始自觉地将法制与法治区分开来,并从重视法制建设逐渐转向推动法治建设。“法制国家”为“法治国家”所替代,不仅是概念上的修正,更是治国理念的重大飞跃。

(三) 法治与宪治的接力

法治,是近代政治文明的重要标志,是人类社会孜孜以求的治理模式。但是,姑且不论“政治口号”演变为“口号政治”的可能性,即使是法治建设已经开

^① 季卫东:《法治秩序的建构》,中国政法大学出版社1999年版,第266页。

始发生,也很容易因权治的强大惯性与能量而使法治的功能与愿景发生严重异化,尤其在法制现代化还未完成的国家和地区更为敏感和脆弱。“相对而言,这些国家均不太安定,因为对合法政府还存在争议,传统的权威政府盛行,形成国家的最主要因素——政府权力垄断的合法性——在大多数这些国家尚未建立,这与其宪法发展历史的动荡不安不无关系。”^①纵观近来国际政局,埃及动荡轮回,泰国危机频发,巴西波诡云谲,无不是因为法治被权治所支配而出现的利益博弈和社会撕裂。在权治传统深厚的环境中推进法治,就需要用真正的宪治来制约权治。

宪法是国家的根本法,浓缩着法治的精神与理念,统摄着法治的基本框架和制度安排;法治的价值能不能得以彰显,首先要看宪法在法治实践中能不能发挥统领性的作用。在2012年首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上,习近平总书记明确提出:依法治国首先是依宪治国,依法执政关键是依宪执政。十八届四中全会再次强调,坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政。我国宪法以国家根本法的形式,确立了中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系、中国特色社会主义制度的发展成果,反映了各族人民的共同意志和根本利益,是新时期党和国家的中心工作、基本原则、重大方针、重要政策在国家法制上的最高体现。维护宪法权威,就是维护党和人民共同意志的权威;捍卫宪法尊严,就是捍卫党和人民共同意志的尊严;保证宪法实施,就是保证党和人民共同意志的实现。依宪治国和依宪执政的提出,是对执政规律不断探索的经验总结与理性升华,确认了宪法在整个法治体系和国家治理体系中的基础性地位,反映了我们党对宪治认识的进一步深化以及执政方式的重大转变,标志着中国特色社会主义法治理论的重大发展。

依法治国的内涵在中国语境中的变化表明,从价值体系到规范结构,从法治理念到法治实践,宪法的作用和意义受到了全社会前所未有的重视和推崇,这也表明我国的法治建设站在了一个新的历史起点上。

二、依法治国的宪法逻辑

依法治国的基本内涵、价值意蕴、方略选择与宪法的原则精神、功能定位、制度安排及运作实践有着高度的内在一致性,依法治国由此具有鲜明的宪法逻辑。

^① [德] 乌尔里希·卡本:《“法治国家”产生效应的条件》,载《法治》,约瑟夫·夏辛、荣敏德编著,法律出版社2005年版,第79页。

（一）依法治国的“法”是以宪法为基础并受宪法规制的法律体系

法律至上是法治区别于人治、法制的重要标准,法治将法律置于规制和裁决私人或者政府行为合法性的最高地位;宪法处于法律体系的效力顶层,是一个国家的最高法、根本法,因此,法律至上原则的首要之义便是宪法至上,不论是公民行为还是政府行为,宪法都是评价和衡量的最高标准和根本准则。这应当是全民之共识、法治之源头。

无论如何,我们都无法否认宪法的“法”的属性,宪法不但是法,而且是“更高的法”。“在宪法通过之后,人民暂时收回了一切政治权力,并订立了国家的最高法律以体现主权的完整。无论是地方的还是全国性的法规,只要有违背最高法律的地方,都必须服从于它”^①。一个国家的法律体系庞大而繁杂,因而常常会出现法律之间的冲突和抵触。在这个庞大的法律体系中,宪法处于最核心、最基础的地位,调节法网的松紧,调谐各位阶立法之间的关系。宪法不仅是治国理政的根本依据,也是所有法律、法规的最终效力来源,居于整个法律体系的顶点。从内容来看,宪法规定一国政治生活和社会生活中最根本、最重要的问题,包括政治、经济、文化、社会等方面的基本制度,关乎国计民生的大问题,牵涉国家权力与公民权利的真问题。从形式上来看,严格的制定和修改程序使得宪法具有最大的稳定性,进而获得最高的权威性。从法律位阶来看,所有的立法都依据宪法而进行,所有的法律都是对宪法精神和原则的衔接与具体化;在宪法的统率下,统一、和谐、严谨的法律体系得以形成。因此,宪法并不是一个空洞的政治宣言书,而是奠定一国良法善治的法律体系之根本。

法治推崇良法之治,有法律并不等于有法治,只有制定良好的法律并得到全社会的一体遵守与执行,才称得上是真正意义上的法治状态。依法治国的法治内涵决定了依法治国首先是依“良法”治国。法学思想史上关于“良法”和“恶法”的探讨从来就没有停止过,自然法学派、分析法学派、实证主义法学派、新分析法学派、新自然法学派等法学思想流派都曾就恶法是否为法、良法的考量标准等问题展开过论述。抛开价值考量因素不谈,检验一部法律是否为良法的首要标准就是看它是否符合宪法的规范与精神。宪法是良法与恶法的明鉴。宪法的一个重要功能就是为一国的立法提供统一、合理的最高标准,从而使所有的立法活动都在宪法的规制下有序展开。

^① [美]约翰·梅西·赞恩:《法律简史》,孙运申译,友谊出版公司2005年版,第236页。

经过长期不懈的努力,中国特色社会主义法律体系已经形成,我国国家生活和社会生活各方面总体上实现了有法可依,从而为法治建设的稳步推进奠定了坚实的基础。然而,目前立法工作中仍然存在着一些突出问题,其中一个值得注意的现象就是有的立法与宪法精神、宪法原则的契合度不够,甚至存在着与宪法规定直接相抵触的情况。例如,对公民宪法权利的克减与限制,对客观规律和人民利益的漠视,越权立法、滥立“土法”的现象时有发生,部门利益、地方保护的色彩在一些立法中的表现还比较明显;有的部门利益、地方利益或集团利益“借道立法”来确认和扩大既得利益与权力,相关利益主体能够在很大程度上影响甚至主导立法过程,立法过程和结果为各种利益所绑架和操纵,使得立法主体部门化、部门利益合法化,法治疆域被部门、集团利益分割,等等。为此,就需要从宪法高度进一步完善科学立法、民主立法机制,不断创新公众参与立法的方式,科学界定立法权力的范围与边界,有效防止部门利益和地方保护主义法律化,真正使立法尊重和体现客观规律,维护和实现人民的意志和利益,从而切实推进科学立法、民主立法,不断提高立法质量和完善中国特色社会主义法律体系。

(二)依法治国的推进与宪法价值的实现

坚持中国共产党的领导,是中国特色社会主义最本质的特征,是社会主义法治最根本的保证,是全面推进依法治国必须坚持的第一位原则,同时,也是我国宪法的根本要求。把党的领导贯彻到依法治国的全过程和各方面,是我国宪法的基本精神和题中应有之义。十八届四中全会决定深刻指出:党的领导和社会主义法治是一致的,社会主义法治必须坚持党的领导,党的领导必须依靠社会主义法治。只有在党的领导下依法治国、厉行法治,把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来,把党总揽全局、协调各方同各国家机关依法行使职权统一起来,把党领导人民制定和实施宪法、法律同党坚持在宪法、法律范围内活动统一起来,人民当家作主才能充分实现,国家和社会生活法治化才能有序推进,宪法、法律的权威才能真正树立起来。把党的领导、人民当家作主和依法治国有机关统一起来,是我国社会主义法治建设的一条基本经验,是维护宪法权威、捍卫宪法尊严的政治保障。

全面推进依法治国必须坚持人民主体地位。人民是依法治国的主体和力量源泉,法治建设必须为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民。宪法的一个重要使命就在于合理定位人民和国家、公民和政府之间的关系,它强调人民是国家的主人,是国家权力的本源,一切国家权力存在和运行的根本目的都在于为公共利益服务、为人民利益服务。“依法治国最根本的,就是要通过依法治权、依法治

官,防止公权力的滥用和腐败,保证公权力真正用于为人民服务。”^①我国《宪法》第二条明确规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。”因此,全面推进依法治国就必须坚持“一切权力属于人民”的宪法原则,坚持和完善人民代表大会制度这一保证人民当家作主的根本政治制度,坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度,推进社会主义民主政治法治化;加强社会主义协商民主制度建设,推进协商民主广泛、多层、制度化发展,构建程序合理、环节完整的协商民主体系;完善和发展基层民主制度,依法推进基层民主和行业自律,实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督;切实保证人民在党的领导下,依照法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务。

全面推进依法治国要求以保障人民根本权益为出发点和落脚点,保证人民依法享有广泛的权利和自由、承担应尽的义务,维护社会公平正义,促进共同富裕。宪法作为人权保障书,以对人权的充分尊重和切实保障为其目的性的价值追求。我国2004年通过的宪法修正案第二十四条明确规定:“国家尊重和保障人权。”这是人权思想在当代中国的升华,其所张扬的人文主义精神,体现了对人的价值的尊重和个人发展的关怀,它要求始终把实现好、维护好最广大人民的根本利益作为一切政策设计和制度安排的目的与归宿,尊重人民首创精神,保障人民各项权益,促进人的全面发展。为此,就必须加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度,保证人民依法享有广泛的权利和自由,保障公民人身权、财产权、政治权利等各项权利不受侵犯,保障公民在经济、文化、社会等各方面的权利得到落实,增强全社会尊重和保障人权意识,健全公民权利救济渠道和方式。

全面推进依法治国要求坚持法律面前人人平等,任何组织和个人都必须在宪法和法律范围内活动,都不得有超越宪法和法律的特权;要求以规范和约束公权力为重点,加大监督力度,做到有权必有责、用权受监督、违法必追究,坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究行为。而宪法的制度意义正在于合理配置与规范国家权力,并为其设定一套理性的运行规则和机制,一切国家权力都必须在宪法预设的范围和轨道内运行。十八届四中全会决定对科学立法、民主立法,对依法行政、建设法治政府,对公正司法、提高司法公信力等一系列涉及公权力运行的问题,做出了具有针对性和可操作性的明确要求和科学规定。这实际上是一个国家的宪法体制问题,是把各项国家权力关进制度笼子里的重大举措和必然

① 李林:《当代中国的依法治国与依法执政》,《学术探索》2011年第2期。

要求。为此,就必须努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系,加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督等方面的制度建设,增强监督合力和实效;加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府;完善司法管理体制和司法权力运行机制,规范司法行为,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义;坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,促进国家治理体系和治理能力现代化。

总之,宪法的价值理念熔铸于依法治国的各个领域,推进依法治国的过程,也就是践行宪法理念、贯彻实施宪法的过程。

三、依法治国与宪法实施

全面推进依法治国是一场宏大而复杂的社会系统工程,是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。扎实推进依法治国既需要高屋建瓴的顶层设计,也需要切实可行的路径选择;既需要各种社会内生性能量的集聚与释放,也需要周密细致的制度安排及其有效运作。而宪法实施无疑是其中重要的一环。

在全面推进依法治国进程中,法治权威能不能树立起来,首先要看宪法有没有权威;而宪法权威能不能树立起来,首先要看宪法能不能得到真正实施。宪法权威的树立、宪法作用的发挥、宪法价值的彰显、依法治国方略的落实,都必须建立在宪法得以真正实施的基础之上;只有当宪法规范中所熔铸的价值理念转化成为法治实践的时候,宪法才能成为推动社会进步与发展的强大动因,人们也才能真正从心底深处生发出对宪法的真诚拥护和信仰。正如习近平同志所言,宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。我国现行宪法自公布施行以来,以其至上的法律地位和强大的法制力量,有力保障了人民当家作主,有力促进了改革开放和社会主义现代化建设,有力推动了社会主义法治国家进程,有力促进了人权事业发展,有力维护了国家统一、民族团结、社会稳定,对我国政治、经济、文化、社会生活产生了极为深刻的影响。^①当然,在充分肯定宪法实施所取得的巨大成绩的同时,也要看到目前所存在的不足。例如,保证宪法实施的监督机制和配套制度还不够健全,有宪不依、违宪不究现象在一些地方和部门依然存在;一

^① 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》(2012年12月4日)。

些公职人员滥用职权、失职渎职、知法犯法甚至徇私枉法,进而侵犯公民的基本权利、损害宪法权威的现象还比较突出;全社会的宪法意识包括一些领导干部的宪法意识还有待进一步强化和提高;等等。为此,加强宪法实施仍然是当代中国法治建设中一项艰巨而复杂的时代命题。

中国语境下的法治建设必须坚持党的领导和人民当家作主。从国家维度看,人民是国家的主人,是依法治国的当然主体,体现人民意志的宪法自然就成为法治的最高依据,因而法治实现需要倚重宪法的实施。从党的领导角度看,我国宪法以根本法的形式反映了党带领人民进行革命、建设、改革取得的成果,确立了在历史和人民选择中形成的中国共产党的领导地位。坚持党的领导,是社会主义法治的根本要求,是党和国家的根本所在、命脉所在,也是宪法实施的根本所在、命脉所在。从一定意义上讲,宪法实施的程度体现着党的领导的实现程度,运用宪法治国理政也就是坚持和实现党的领导的过程。同时,实行法治就要求任何组织包括执政党的行为都要符合宪法和法律,党必须在宪法和法律的范围内活动。这既是宪法的规定,也是党章作为党内最高法规的明确要求。至此,依法执政的归宿必然是依宪执政。依宪执政不仅是中国共产党执政合法性的必然逻辑、内在要求和宪法基础,而且能够通过宪法实施把党的执政目标与理念转化为全民的意志和行动,使党的主张和人民的意志得以高度统一与融合,使党内民主与人民民主得以相辅相成、相互促进。

因而,依宪治国和依宪执政共同刻画了中国语境下法治的关键内容——宪法实施,而对宪法权威的强调与维护则是保证宪法实施的逻辑起点。这就要求: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、保证宪法实施的职责,一切违反宪法的行为都必须予以追究和纠正;任何组织和个人都必须维护宪法、法律的权威,都必须在宪法和法律的范围内活动,都不得有超越宪法和法律的特权。党领导人民制定宪法和法律并依据宪法治国理政,党自身也必须在宪法和法律的范围内活动。这是党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的必然要求,是维护宪法权威、捍卫宪法尊严的政治保障。“坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政”,这是宪法实施的顶层设计;宪法由此也将获得更大的生机与活力,并将成为法治建设的制度基石和行动指南。

宪法实施的制度建构一直是我国宪法实施的薄弱环节,为此,就需要健全宪法实施和监督制度,完善全国人大及其常委会的宪法监督制度,健全宪法解释程序机制;加强备案审查制度和能力建设,把所有规范性文件纳入备案审查的范围,依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件,禁止地方制发带有立法性质的文

件。长期以来,规范性文件的违宪是我国宪法实施中的一个突出问题,规范性文件违宪而得不到宪法层面的否定历来备受人们的诟病。的确,由于规范性文件适用对象的普遍性、适用效力的长期性、制定主体的高位性,其违宪违法所造成的结果更为严重、持久、广泛和难于纠正。事实上,我国现实生活中许多矛盾、冲突乃至诸多深层次的社会性问题,首先是由于规则的不公平、制度的不合理造成的。^① 这些不公平、不合理的制度规则反复经受着现实的冲击与拷问,但却始终没有受到宪法意义上的矫正,这不能不说是宪法实施的一大缺憾。因此,健全宪法实施和监督制度、加强对规范性文件的合宪性审查,是完善宪法实施的重大举措。

宪法实施的力量渊源,依法治国的前行动力,首先来自于全社会的身体力行,来自于全社会浓郁的宪法精神、法治意识,来自于全社会厉行法治、尊崇宪法的主动性和自觉性。诚如卢梭所言:“一切法律之中最重要的法律,既不是铭刻在大理石上,也不是刻在铜表上,而是铭刻在公民的内心里,它形成了国家的真正宪法,它每天都在获得新的力量,当其他法律衰老或消亡的时候,它可以复活那些法律或代替那些法律,它可以保持一个民族的精神。”^②的确,法律的真正力量不在于强制,不在于外在的约束,而在于人民的内心拥护和真诚信仰。只有当全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者,宪法实施才能具有最坚实的社会基础与动力。为此,在全社会普遍开展宪法教育,弘扬宪法精神,尤其是国家宪法日和宪法宣誓制度的确立,对于宪法实施和依法治国而言,便具有重要的思想引导意义。

设置国家宪法日,不仅可以为人民认识宪法、了解宪法提供一个特殊的庄严时刻,而且,有利于增强公民对国家的认同感和社会的凝聚力。因为,宪法是一个国家在法律上的最高标志物,对宪法的认同就是对国家的认同,对宪法的忠诚也就是对国家的忠诚。在国家宪法日这一天强调权利和自由、责任和义务,宣传宪法、解释宪法,比其他任何时候都更有意义。宪法宣誓制度的建立,显然有利于在全社会彰显宪法权威、增强宪法意识,尤其是有利于增强公职人员的宪法观念,激励公职人员忠于宪法、维护宪法、实施宪法。因为国家的公权力首先来自于宪法的规定,向宪法宣誓,也就意味着要认真履行宪法赋予的职责、承担相应的宪法责任。当然,不管国家宪法日和宪法宣誓制度多么神圣庄严,毕竟只是一

① Melanie Manion, *Corruption by Design: Building Clean Government in Mainland China and Hong Kong*, Harvard University Press, 2004.

② [法]卢梭:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆1980年版,第20页。