

陈云生著

民主宪政新潮

—— 宪法监督的理论与实践

人 民 出 版 社

民主宪政新潮

——宪法监督的理论与实践

陈云生 著

人民出版社

封面设计：王师领

民主宪政新潮

MINZHU XIANZHENG XINCHAO

——宪法监督的理论与实践

陈云生 著

人民出版社出版发行 新华书店经销

北京新华印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 9.375印张 221,000字

1988年12月第1版 1988年12月北京第1次印刷

印数 40,001—2,040

ISBN 7-01-000399-8/D·161 定价 4.10元

自 序

宪法是国家的根本法，集中地体现了国家当权者治国安邦的根本主张和主要的施政纲领及措施，是维护统治阶级最有效、最有力的法律工具。为了保证宪法得到全面的、正确的贯彻实施，制定符合国情，形式上又完备的宪法固然重要，但更重要的，是加强宪法实施的监督，使宪法发挥最大限度的政治法律和社会效能。因此，探讨和研究宪法监督的理论与实践，具有重要的意义。

在本书的写作过程中，作者注意贯彻了如下的一些研究意图：

第一，我国宪法监督的理论研究和实际工作，相对来说都比较薄弱，尽快地改变这种状况，大力加强宪法监督的理论研究和实际工作，已经成为我国社会主义民主政治建设和宪制建设的一个亟待解决的重大问题。但无论是提高宪法监督的理论水平，还是健全宪法监督体制和加强宪法监督的实际工作，都不可能在旦夕之间一蹴而就。除了我们自己不断地加强宪法监督的理论研究，根据国情逐步健全宪法监督体制，并在宪法监督的实际活动方面从事大量的开拓性工作以外，了解和熟悉外国，包括社会主义国家和资本主义国家宪法监督理论研究的主要成果和最新发展，以及宪法监督实际工作中的一些经验教训和某些做法，也是十分必要的。为此，作者在本书中不惜花费了大量的笔墨介绍了外国在这方面历史的和现状的，基本的和主要的概况，力求使读者获得有关这方面的比较全面和系统的知识；同时，还重点地介绍了当代资本主义国家和社会主义国家在宪法监督理论和实践两方面的最新发展。作者认为，虽然我国有自己的国情，外国的经验和作法并不一

定适合于我国,但是,对于任何一个国家来说,包括我国在内,在研究、分析、批判的基础上了解、学习和借鉴外国的某些经验和做法,都是不可缺少的。这可以开拓我们的视野,增长才干,获得知识,找到办法,以便加强我国宪法监督的理论研究和进一步做好宪法监督的实际工作。同时,也只有把我国的宪法监督的理论研究和实际工作放在世界性的宏观背景下考察,通过广泛的横向比较,才能充分认识我国在这两方面的发展水平和现状,看到我国宪法监督的理论研究和实际工作的特点和优越性,找出存在的差距。这有利于更好地发挥我国在宪法监督方面的特点和优越性,弥补差距,赶上时代的步伐,避免重大的失误,少走或不走弯路。

第二,对于我国宪法监督工作,作者把论述的重点放在了两个方面:一是试图对我国宪法监督体制和工作的历史和现状,作出比较全面的、系统的分析和评价,以作为作者提出完善我国宪法监督体制和加强宪法监督实际工作的意见的基础和依据。作者以1982年宪法的制定和颁布为分水岭,把以前的时期称为历史时期,把以后的时期称为现时期。通过基本情况的介绍,着重分析了其中的基本经验和主要教训,工作成绩和缺陷。二是作者就如何完善我国的宪法监督体制和加强宪法监督的实际工作,着重提出了一些不成熟的、初步的设想。作者在提出有关设想时,已经充分地估计到我国的国情,既考虑到我国现行宪法监督体制基本格局的稳定和优越性的发挥,又考虑到可行性,不使自己陷入脱离实际的空想。

第三,在本书的写作过程中,作者注意综合利用社会科学的普遍研究方式,根据论述的需要,特别注意了运用历史分析的方法、比较分析的方法、个案研究的方法,等等。在本书的最后,作者还建议把系统论、信息论等最新的科学研究方法引入到我国的宪法监督的工作中去。

第四，作者力求发扬摆事实，讲道理，实事求是，理论联系实际的学术研究风气。/

以上的研究和写作意图是否达到，只有广大的专家、读者才能作出公正的判断。作者唯一的愿望，就是不要浪费广大读者宝贵的时间。自然界里有这样一条永久的法则，就是只有撒下亿万颗种子，才能开出为数不多的花朵。但愿我的拙著能够成为一颗种子。

本书参考和引用了许多前人的研究资料和成果。没有大量宪法学知识和其他有关的科学知识的长期积累，就不会有本书的诞生。为了编辑出版工作的简便，有些研究资料和成果没有具体指明出处，望有关的作者见谅。

书中错误、疏漏之处一定不少，望广大专家、读者不吝赐教。

作者

1988年3月于北京

目 录

自序	1
第一章 宪法监督的意义	1
第一节 理论意义	1
第二节 实践意义	3
第二章 宪法监督的概念、地位和本质	7
第一节 宪法监督的概念	7
一、广义的宪法监督和狭义的宪法监督	7
二、严格法律意义上的宪法监督和一般社会意义上 的宪法监督	8
三、积极的宪法监督和消极的宪法监督	9
第二节 宪法监督的地位	10
一、宪法监督在法律监督中的地位	10
二、宪法监督在社会监督中的地位	12
第三节 宪法监督的本质和性质	13
一、阶级本质	13
二、社会性质	13
三、法律性质	15
四、政治性质	16
第三章 宪法监督的主体、对象和范围	17
第一节 宪法监督的主体	17
一、国家机关	18
二、政党、团体和组织	19
三、公民	21
第二节 宪法监督的对象	22

一、宪法权利义务的承担者·····	22
二、宪法行为·····	23
三、与外国签订的条约·····	28
第三节 宪法监督的范围·····	28
一、宪法·····	29
二、宪法性法律·····	29
三、宪法惯例·····	30
第四章 宪法监督的原则和方式·····	32
第一节 宪法监督的原则·····	32
一、资本主义国家宪法监督的原则·····	32
二、社会主义国家宪法监督的原则·····	40
第二节 宪法监督的方式·····	49
一、积极的宪法监督方式·····	49
二、消极的宪法监督方式·····	53
第五章 资本主义国家宪法监督的理论基础与实践·····	69
第一节 资本主义国家宪法监督的理论基础·····	69
一、宪法优越论·····	69
二、有限政府论·····	72
三、权力分立和制衡论·····	72
四、“国民主权”论·····	74
五、法的支配论·····	74
第二节 资本主义国家宪法监督的实践·····	77
一、历史渊源·····	76
二、产生·····	80
三、发展和现状·····	84
第三节 资本主义国家宪法监督的分析和评价·····	116
一、本质·····	116
二、反映出的治国的基本经验和客观规律·····	118
三、由国情决定的不同形式·····	119

四、在制度上的优劣比较·····	119
五、资本主义宪法监督是个系统工程·····	123
六、制度化、专门化·····	123
第六章 社会主义国家宪法监督的理论与实践·····	125
第一节 社会主义国家宪法监督的理论基础·····	125
一、人民主权论·····	125
二、最高法律论·····	126
三、宪治和法治论·····	127
第二节 社会主义国家宪法监督的实践·····	128
一、最高国家权力机关实施宪法监督的状况·····	128
二、宪法法院的产生、发展和现状·····	142
三、普通司法机关在宪法监督中的机能和作用·····	152
四、行政法院对宪法监督的状况·····	161
五、执政党在宪法监督中的地位和作用·····	165
六、社会组织在宪法监督中的地位和作用·····	169
七、人民在宪法监督中的地位和作用·····	181
第三节 社会主义国家宪法监督的分析和评价·····	189
一、发展趋势·····	189
二、社会主义国家的宪法监督是一个系统工程·····	190
三、专门化、经常化、制度化、司法化倾向的加强·····	191
四、有待于加强和改进的方面·····	194
第七章 加强我国宪法监督的几个理论和实践问题·····	200
第一节 我国宪法监督历史和现状的评价·····	200
一、历史评价·····	200
二、现状评价·····	217
第二节 加强中国共产党对宪法监督的领导·····	236
一、党在宪法监督中的领导地位和作用·····	236
二、改善和加强党对宪法监督工作的领导·····	239
第三节 改善和加强我国宪法监督制度的设想·····	253

一、完善和加强最高国家权力机关的宪法监督·····	253
二、赋予地方国家权力机关在本行政区域内相应的 宪法监督权·····	264
三、在现有的国家体制内建立有限的宪法诉讼制度·····	267
四、加强和扩大法律监督机关的职权·····	269
五、建立、健全行政诉讼制度·····	271
第四节 加强宪法和宪制的宣传教育·····	275
第五节 建立健全宪法监督评价系统和反馈系统·····	285
一、评价系统·····	285
二、反馈系统·····	287
结束语·····	289

第一章 宪法监督的意义

宪法监督的意义体现在理论和实践两方面。

第一节 理论意义

宪法监督在理论上的意义首先就在于，它关系到对宪法总体知识和规律性的科学认识。宪法监督是构成宪法整体知识和宪政运动规律性的不可或缺的重要方面。缺少了这一方面，就不可能全面地认识和理解宪法和宪政现象，不可能找出宪法和宪政的内在规律性。如果存在这种状况，不仅不能制定符合国情的、科学而完备的宪法，也不能有效地提高行宪的水平，影响发挥宪法应有的效能。要建立、健全符合国情的、科学的、现代化的宪法监督机制，就必须对宪法监督进行全面的、深入的、系统的科学研究。迄今为止，社会主义宪法监督的理论还比较薄弱，长期以来还没有对宪法监督的理论给予足够的研究，目前在宪法监督理论方面没有形成系统的、科学的知识体系。它的发展远远落后于现代社会主义宪法监督的丰富实践。对社会主义宪法监督的实践给以科学的说明，并在坚实的理论基础上提高社会主义宪法监督的水平，这是社会主义宪法学面临的一个紧迫的重大课题。

其次，宪法监督构成国家宏观决策民主化和科学化的理论基础。国家是一个活的社会机体，处于不断的发展变化之中，各种重大的社会问题总是处于不断出现、解决、再出现、再解决的循环往复之中。特别是象我国目前这样的社会主义国家，在找到建设社

会主义正确道路以后，正以不可遏止的势头把社会主义事业推向前进。为了改革不适合社会主义生产力发展的经济基础和上层建筑，必须在经济、政治、科技、文教等领域进行广泛、深刻的改革，并对整个社会的发展前景作出科学的规划，这就需要党和国家集中全国各族人民的意志，不断地根据需求和变化了的情况，在宏观调控上作出一个又一个的民主化、科学化的决策，以指导国家的社会主义现代化建设顺利进行。当然，要实现国家宏观决策的民主化、科学化需要具备各方面必要的因素，其中必不可少的，就是要有科学的、坚实的理论基础。宪法监督理论就是这种理论基础的重要组成部分，是直接为建设和发展社会主义现代化国家服务的。只有有了科学和发达的宪法监督理论，才能给党和国家的民主化、科学化的决策提供必要的理论指导，一方面使党的各项决策在宪法和法律的范围内进行，另一方面使党的各项决策适应发展和健全宪政的需要。

再次，研究和发展社会主义宪法监督的理论，还具有批判和借鉴的意义。与社会主义宪法和宪政并立的，还有资本主义宪法和宪政。资本主义国家在二、三百年的发展过程中，为了使宪法更好地为资产阶级政治统治和经济剥削服务，对资本主义宪法的监督给予了较高的重视，它们不仅对丰富的资本主义宪法监督的实践给予必要的理论说明，而且适合时代发展的需要，又不断地在新的理论的指导下，进一步发展资本主义宪法监督的实践。特别是在第二次世界大战以后，无论在宪法监督的理论上还是在宪法监督的实践上，都有了引人注目的发展。作为马克思主义的宪法监督的理论和社会主义国家宪法监督的实践，不仅不能无视资本主义宪法监督的这些发展，而且还要深入细致地加以研究。一方面，通过深入理论上的实事求是的分析，深刻认识和揭露资本主义宪法监督的理论和实践有利于维护资产阶级对广大劳动人民

的剥削和压迫的阶级实质和欺骗性；另一方面，也可以通过批判地借鉴，把资本主义宪法监督理论中某些有参考价值的理论和可以发挥较高政治法律效益的实践吸收过来，为丰富社会主义国家的宪法监督理论和发展社会主义国家宪法监督的实践服务。所有这一切，都要求我们必须用马克思主义的世界观和方法论，对资本主义国家宪法监督的理论和实践进行真正科学的、实事求是的研究。不允许也不应该采取简单化、不加分析的摒弃的态度。

社会主义国家之间具有共同的经济基础和大致相同的政治制度，研究其他社会主义国家宪法监督的理论与实践，对于健全和加强我国宪法监督的理论与实践，更有直接的借鉴意义。社会主义国家尽管只有几十年的历史，但为了更好地巩固无产阶级专政和加速社会主义建设，也越来越重视社会主义宪法的监督，不仅给日益丰富的社会主义宪法监督的实践作了必要的理论上的说明，而且在不断丰富社会主义宪法监督理论的同时，也不断地发展了社会主义宪法监督的实践。在最近二三十年，社会主义的宪法监督无论在理论上还是在实践上都取得了显著的进展。作为马克思主义的宪法学，更应该对此及时地作出科学的总结。一方面从中找出成功的经验，借鉴有效的和可行的作法，为健全和加强我国的宪法监督服务；另一方面也可以从中吸取教训，避免和减少在宪法监督方面将来可能出现的挫折或失误。

当然，宪法监督的理论意义还不止这些。不过，仅仅以上几点就足以说明了我们研究和发展宪法监督理论，具有多么重要的意义。

第二节 实践意义

宪法监督在实践上具有以下几个方面的意义，

第一，宪法监督是保证宪法实施的重要条件。宪法是具有最

高法律地位和法律效力的根本性法律，在外国有的称为“高次法”，“最高法规”、“始源性规范”。无论资本主义国家宪法，还是社会主义国家宪法，都是国家主权者的意志最集中、最根本的体现。国家主权者之所以要制定宪法、实行宪政，最根本的动机当然是在于实现国家主权者的意志，维护统治阶级的利益。因此国家主权者在一般情况下，总是要把体现自己意志的宪法通过各种途径贯彻到国家和社会生活中去，以维护自己的阶级利益。当然，这并不排除某些资本主义国家有时根据阶级力量对比关系的变化和统治的实际需要，故意把宪法抛弃一边或进行非法的篡改，或者以宪法装饰门面，藉以欺骗民众，实际上并不想实行。但在一般情况下，它们还是要运用宪法并监督宪法实施的，否则就无法解释资本主义国家何以在历史上多次制定和完善它们的宪法和宪政这一历史现象。社会主义国家的宪法是人民根本意志的体现，社会主义国家的宪政是社会主义的国家制度和社会制度的集中体现，完全是为了争取和维护人民的利益。因此，从原则上说，社会主义国家总是要运用各种措施监督宪法的实施。但是在实际上，由于社会主义国家宪法和宪政观念的树立有个过程；还存在着各种封建观念的影响；社会主义国家宪法和宪政制度也有一个在前进中不断完善的过程，这就在很大程度上妨碍了宪法得到理想的实施。因此，有必要通过社会主义国家自我调节机能，不断改进和完善宪法监督体制，使社会主义宪法和宪政更好地为广大劳动人民的利益服务。可见，在社会主义国家生活和社会生活中，有目的地、自觉地加强宪法实施的监督，是社会主义宪法和宪政的性质决定的，是社会主义的社会制度所要求的。

第二，宪法监督是国家民主和法制建设的必不可少的环节，从系统论的观点看来，国家的民主和法制建设是一个系统的社会工程，就象由各种复杂的社会因素编织成的一张网，其中宪法就是这

个网上的一个重要的环节，只有保障宪法得到适合统治阶级利益的实施，才能保障这张网的完整性，也才能理顺整个国家的民主和法制建设中涉及到的各种社会关系，保证国家的民主和法制建设适合统治阶级的需要。正因为它如此重要，所以，一些资产阶级学者把以宪法监督为主要内容的宪法保障权称为国家三权以外的“第四权”，监督宪法实施的机关称为“第四机关”，并认为宪法监督作为确保宪法的最高法规性的手段，起着非常重要的作用。^①有的甚至认为是“第二次世界大战后各国进行法律、社会和经济变革的原动力。”^②

第三，宪法监督在我国还有特别重要的现实意义。建国以来，我们除了在建国前夕制定过起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》这一宪法性文件以外，还正式制定过四部宪法，其中1954年宪法和1982年宪法是适合国情的比较科学和完备的宪法。这说明，我们党和国家对宪法的制定还是比较重视的，但问题是，在宪法制定出来以后，如何保障它得到很好的贯彻实施，却是我国国家生活和社会生活中始终没有得到很好解决的一个重大问题。不仅在一般情况下表现行宪水平不高，而且在“文化大革命”时期还发生过自我毁宪的历史悲剧；即使自1982年宪法颁布以来，在宪法实施方面仍然存在不少的问题。尽管我国这时期形成了历史上前所未有的有利于宪法实施的社会政治环境。这其中既有思想认识和理论指导问题，也有实践上的问题，主要是宪法监督机制不健全，这在很大程度上影响了宪法的实施。因此，为了从根本上改变我国行宪水平不高的状态，不仅需要从消极方面注意如何避免宪法重蹈1954年宪法中、后期的覆辙，而且更重要的，是要从积极

① 卢部信喜：《宪法诉讼》，有斐阁丛书——《宪法的焦点》（2），（日）有斐阁1984年7月版，第9页。

② Mauro Cappelletti, *Judicial Review in the Contemporary World*, P1.

的方面保证宪法得到全面的、正确的贯彻实施,真正发挥它在国家和社会生活中的定向调控作用,并使之在民主化、科学化的国事决策中成为基础的因素和可靠的参数,保证和促进经济、政治等全方位的社会改革的顺利进行。这说明研究和探讨宪法监督问题具有重大的现实意义。

第二章 宪法监督的概念、 地位和本质

第一节 宪法监督的概念

宪法监督,是指国家和社会采取积极的和消极的各种措施,保证宪法不受违犯,并得到完全的、正确的实施的一种法律制度。可以从以下几个方面深入理解:

一、广义的宪法监督和狭义的宪法监督

广义的宪法监督是对有关宪法的活动实行全面的监督,从监督的主体来说,除了宪法监督的专职机关以外,还包括其他国家机关、政党、人民团体、群众组织,以及公民。从宪法监督的对象看,既包括国家机关的立法活动、行政活动、司法活动,也包括公民个人的活动以及公民的组织如政党、人民团体、群众组织等的活动。狭义的宪法监督一般是指由国家专司宪法监督的机关实行的监督,在监督对象上偏重于对国家立法机关的立法活动以及行政机关的行政活动所实施的监督。

在宪法理论界,有的采用宪法监督的广义理解,主张除了依靠有关的专职机关以外,还要调动全社会的一切力量,对宪法的制定、修改和实施实行全面的监督。也有的采用宪法监督的狭义的理解,主张由有关专门机关对宪法实施中的根本问题,即对立法机关制定的法律及立法活动是否符合立法程序,行政机关的行政法规、决定、命令和行政措施是否与宪法相一致实行监督。例如在美国,主