

■
宪法监督论

●
李忠
著

中国社会科学院青年学者文库

社会科学文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

宪法监督论/李忠著. - 北京:社会科学文献出版社,
1999.6

(中国社会科学院青年学者文库)

ISBN 7-80149-148-3

I. 宪... II. 李... III. 宪法-司法监督-司法制度-
对比研究-世界 IV. D911.01

中国版本图书馆CIP数据核字(1999)第09170号

· 中国社会科学院青年学者文库 ·

宪法监督论

著 者：李 忠
责任编辑：魏 军
责任校对：昆 鹏 邵明君
责任印制：盖永东

出版发行：社会科学文献出版社
(北京建国门内大街5号 电话 65139963 邮编 100732)
网址：<http://www.ssdph.com.cn>

经 销：新华书店总店北京发行所
排 版：北京中文天地文化艺术有限公司
印 刷：北京四季青印刷厂

开 本：850×1168 毫米 1/32 开
印 张：10.625
字 数：266 千字
版 次：1999年6月第1版 1999年6月第1次印刷
印 数：0001-5000

ISBN 7-80149-148-3/D·013 定价：19.80 元

版权所有 翻印必究

· 中国社会科学院青年学者文库 ·

编辑委员会

主 任	胡 绳			
副 主 任	汝 信			
编 委	王仁湘	王逸舟	王缉思	白 钢
	刘欣如	汪同三	沈家煊	李 扬
	李培林	陈佳贵	张晓山	张蕴岭
	杨 义	郑成思	卓新平	赵一凡
	郝时远	彭 卫	景天魁	
执行编委	王 正	刘白驹	刘迎秋	朱渊寿
	何秉孟	李正乐	杜晓山	周志宽
	周明俊	金 泓	章绍武	黄浩涛
	黄燕生	谢寿光	蔡文兰	
秘 书 长	蔡文兰			
副秘书长	朱渊寿	黄燕生		

出版说明

一、本丛书选收中国社会科学院青年学者的优秀学术理论著作，旨在扶植青年，繁荣学术。

二、选题范围为中国社会科学院的各个学科门类，著作范围不限，惟以学术水平和社会效益为标准。

三、国家重点课题、中华社会科学基金课题、青年社会科学基金课题、中国社会科学院重点研究课题及青年科研基金课题的成果是本丛书选收的重点。

四、入选著作的作者年龄均不超过 39 岁。

五、本丛书由“中国社会科学院出版基金”资助出版。

· 中国社会科学院青年学者文库 ·

总 序

中国社会科学院拥有一支朝气蓬勃的青年研究队伍，他们多数是毕业于本院研究生院和全国许多著名大学的博士生、硕士生，有的曾出国求学。他们接受过严格的专业训练，基础知识扎实，目光敏锐，视野开阔。目前，在经济学、哲学、宗教学、社会学、法学、国际问题、文学、语言学、史学等主要学科领域，正在有越来越多的青年研究人员承担起重要的研究工作。他们中间有的已经崭露头角，有的已经成为博士生导师、学术带头人，在学科建设和发展中起着重要的作用。

在社会转型时期，社会主义市场经济既为社会科学研究提供了机遇，同时，研究事业也面临着诸多困难和新问题。其中一个亟待解决的困难就是学术著作出版难的问题。社会科学研究主要是通过论著的形式作用于社会，出版问题得不到解决，研究成果就难以产生其应有的社会效应，研究人员的劳动价值也就得不到社会的承认。目前，学术著作出版难已经成了一个困扰研究人员的普遍的社会现象。名家的著作尚且难出版，青年人的就更难了，对青年科研人员来说，学术成果能否被社会所接受比物质生活待遇好坏似乎更为重要。因此，如何解决好这个问题，是关系到科研队伍的稳定和研究事业后继有人，兴旺发达的根本问题。值得庆幸的是，在这样的情况下，社会科学院仍然有相当一部分青年学者兢兢业业，埋头苦干，致力于学科建设和研究事业，在比较艰苦的科研环境和条件下不断做出成绩，这是令人钦佩和感人至深的。从他们身上，不仅能看到可贵的爱国情操和献身事业的精

神，还能看到社会科学研究事业乃至社会主义中国的希望。有这样的精神风貌，相信他们必将能够成为跨世纪的栋梁之才。

出版《中国社会科学院青年学者文库》既是基于学术研究事业的考虑，也是为了实实在在地帮助青年学者，解决他们学术成果出版难的问题。通过丛书的编辑出版，一方面让青年学者辛勤所得能够得到社会的承认，另一方面让他们的成果接受社会和实践的检验和学界的评判，以利于提高他们的水平，促使他们尽快成才。繁荣学术，扶植青年，我想这是编辑《文库》的两个最重要的宗旨吧。

至于《文库》能不能起到这个作用，有没有好的社会效果，就取决于大家的努力和合作了。若干年后再来看这件事情，也许就清楚了。

胡 绳

一九九四年一月三十日

该成果提出了一系列新的观点和见解，如该成果关于复合宪法监督的有关理论问题的论述都是国内外学者很少或未曾涉及的；该成果关于完善我国宪法监督制度的三个阶段设想，具有较强的科学性和实践价值。

——刘海年

（中国社会科学院法学所研究员）

宪法监督是宪政建设中的一个重大实际问题，也是我国目前亟待解决的一个重大问题。李忠同志的《宪法监督论》一书适应宪政建设的世界潮流，抓住了这个热点问题。我相信，该书的出版无论在理论方面还是在实践方面都会有重要意义。

——张庆福

（中国社会科学院法学所研究员）

本书在分析、总结现行宪法监督制度得失的基础上，提出了复合宪法监督的理论模式，并运用这一模式全面、系统而深入地研究复合宪法监督的主体、对象内容、标准、程序和效力，探讨了健全我国宪法监督制度的具体方法和步骤，这是一个值得肯定的、大胆而可贵的尝试。……特别是作者根据复合宪法监督理论模式，提出的完善我国宪法监督制度的三个阶段设想，具有较强的科学性和实践价值。

——吴新平

（《外国法译评》主编）

目 录

前 言.....	1
第一章 导 论.....	1
第一节 宪法监督的概念.....	1
第二节 宪法监督的必要性.....	5
一、宪法具有法律性.....	8
二、宪法是高级法	12
三、宪法具有发展性	24
第三节 宪法监督模式的比较与评述	27
一、宪法监督模式简介	27
二、对宪法监督模式的评述	31
第二章 宪法监督的主体	47
第一节 宪法监督权力的来源	47
一、关于宪法监督权力来源的学说	48
二、宪法监督权力来源观评判	54
三、宪法监督权力来源之我见	57
第二节 宪法监督主体的权力	68
一、固有权力	68

二、实质性权力	71
三、程序性权力	79
第三节 宪法监督主体的责任	82
一、宪法监督主体责任的理论基础	82
二、宪法监督主体责任的现实基础	83
三、宪法监督主体的责任	86
第三章 宪法监督的对象和内容	99
第一节 立宪的基本目的	99
一、立宪的基本目的之一：保障国家机关依法行使 权力.....	101
二、立宪的基本目的之二：保障公民的基本权利.....	103
第二节 宪法监督的对象.....	104
一、国家机关.....	105
二、组 织.....	114
三、特定个人.....	126
第三节 宪法监督的内容.....	131
一、规范性文件.....	132
二、特定个人的行为.....	134
三、国家机关之间的权限争议.....	135
四、选举争讼.....	135
五、国际条约.....	136
第四章 宪法监督的标准.....	137
第一节 宪法监督标准概说.....	137
第二节 确立宪法监督标准的原则.....	143
一、整体性原则.....	144

二、文本主义原则.....	146
三、发展原则.....	149
四、普遍性原则.....	152
五、特殊性原则.....	155
第三节 宪法监督的形式标准.....	158
一、程序越权标准.....	159
二、回避标准.....	160
三、平等保护标准.....	161
四、准确性标准.....	163
五、转委托标准.....	163
第四节 宪法监督的实质标准.....	164
一、同一性标准.....	165
二、统一性标准.....	167
三、合理性标准.....	168
四、目的性标准.....	174
五、协调性标准.....	176
六、伸缩性标准.....	180
七、利益衡量标准.....	183
第五章 宪法监督的程序.....	191
第一节 宪法监督程序概述.....	191
一、宪法监督程序的定义.....	191
二、宪法监督程序与宪法程序、普通诉讼程序 的比较.....	193
三、复合宪法监督程序的特征.....	194
第二节 提起与受理.....	195

一、提 起.....	195
二、受 理.....	196
第三节 宪法监督的方式.....	207
一、各国宪法监督方式概况.....	207
二、复合宪法监督方式的基本特征.....	210
第四节 审议程序.....	212
一、各国审议程序概况.....	212
二、复合宪法监督的审议程序.....	215
第六章 宪法监督的效力.....	217
第一节 宪法监督效力概述.....	217
一、宪法监督效力的定义.....	217
二、宪法监督效力的依据.....	223
第二节 复合宪法监督的效力.....	230
一、时间效力.....	231
二、空间效力.....	234
三、对象效力.....	237
四、事项效力.....	239
第七章 建立和健全我国宪法监督制度的构想.....	242
第一节 我国宪法监督制度的现状、问题及其成因.....	242
一、我国宪法监督制度的现状.....	242
二、我国宪法监督制度的问题.....	245
三、宪法监督制度问题的成因.....	249
第二节 我国宪法监督制度的完善和展望.....	275
一、复合宪法监督制度的低级阶段.....	277
二、复合宪法监督制度的中级阶段.....	294

三、复合宪法监督制度的高级阶段.....	302
参考书目.....	305
后 记.....	316

前 言

人类最大的实际问题，就是解决自然强加给他们的如何建立一个文明社会并根据法律和谐一致地执行公正的原则。^①

康德提出的这个命题包括两个方面的含义：一是人类的最终目的是建立一个文明社会；二是人类实现这一目的的方式是统一、有效地实施那些旨在建立文明社会的公正原则。康德把上述命题称为“最难的”，“人类最后解决的”，却又是“无法得到圆满的解决”的问题。^②

的确，几千年来，人类为了探求“公正的”法律和原则，付出了大量的心血，但至今同建立一个公正、民主、平等、自由的文明社会的目标相比，仍有一段很长的距离。所幸的是，在长期的探索中，人类逐渐把自己的管理经验、政治文化和法律传统有机地结合起来，1215年在英国第一次设计出了解决社会冲突的“公正”原则——《自由大宪章》，由此人类发现了建立文明社会的入口。目前，宪法已在世界各种不同文化背景中获得了广泛的承认。

当人类找到了宪法这种“公正的原则”时，如何和谐一致地实施宪法就成了摆在人们面前的现实问题。那些思想深邃、目光敏锐的人最先意识到，宪法并不是自动实施的，专制主义的幽

① 参见〔德〕康德：《永久和平》，载《西方法律思想史资料选编》，第432页，北京大学出版社，1983。

② 同注①。

灵始终在宪政的体制内外徘徊，他们一直在寻找着破坏民主社会基石的时机。美国哈佛大学政府科学的伊顿讲座教授卡尔·J·弗里德里希在《超验正义》一书中正确地指出了应付立宪政治潜在危机的办法。他写道：“一个宪政政治秩序的基本功能过去是现在仍然是通过在选票箱之外对于行使政治权力的人的制度化限制来实现的。”^①

1803年，美国联邦最高法院第四任首席法官约翰·马歇尔率先以判例的形式确立了司法审查制度，迈出了以“制度化的限制”来实现“宪政政治秩序的基本功能”的第一步。19世纪的欧洲也在思考着同一个问题，不过他们的立场一直在移植与创新之间游移不定。^②直到第二次世界大战，德国希特勒法西斯主义对宪政体制的极端轻蔑、对基本人权的肆意践踏使人们在付出了沉重的代价后才认识到：没有坚固的宪法屏障，就不足以抵挡法西斯主义的铁蹄；没有有效的护宪机制，就无法防止人类血腥大屠杀之类悲剧的重演。正如历史学家汤因比在其宏篇巨著《历史研究》中所揭示的那样，人类创造文明，不是由于人类拥有的生物天赋和地理环境，而是由于人类对某种特别困难的挑战进行了应战。成功应战的结局就是文明的诞生和生长。^③为了避免重蹈历史的覆辙，在德国、意大利、日本这三个战争始作俑者新颁布的宪法中都突出规定了行之有效的宪法监督制度。在其他各种不同类型的宪政体制中，也相继承袭、发展了不同类型的宪法监督制度。据不完全统计，迄今为止，世界上已有64个国家

-
- ① 引自〔美〕沃尔特·F·墨菲著，信春鹰译：《宪法、宪政与民主》，载宪法比较研究课题组编译：《宪法比较研究文集（三）》，第11页，山东人民出版社，1993。
- ② 关于欧洲建立宪法监督制度的过程，请参见路易·法沃勒：《欧洲的违宪审查》，载〔美〕路易斯·亨金、阿尔伯特·J·罗森塔尔编，郑戈等译：《宪政与权利》，第31~38页，生活·读书·新知三联书店，1996。
- ③ 〔英〕汤因比：《历史研究》，第13章，上海人民出版社，1987。

建立了普通法院型宪法监督制度，40个国家建立了宪法法院型宪法监督制度^①，还有一些国家采取了由议会监督宪法实施的模式。历史经验表明：宪法作用发挥的好坏是与宪法监督制度作用发挥的好坏成正比的。要实现宪法的价值和功能，就必须坚持和完善宪法监督制度。

新中国建立后，宪法监督制度与宪法的命运一样，是在曲折中前进的。建国不久，我国就颁布了第一部宪法，即1954年宪法，充分显示了年轻的社会主义国家依宪治国的决心和勇气。在这部宪法中，初步确立了以立法解释为表现形式的宪法监督制度。不足的是，1954年宪法只规定了立法解释制度，却没有规定宪法解释制度，这就严重制约了宪法监督制度作用的发挥，因为违宪审查权的行使是以宪法解释为前提的。在实践中，全国人大常委会除了履行有限的法律解释功能外，从来没有行使过“撤销国务院的同宪法、法律和法令相抵触的决议和命令”的职能。在共和国以后的历史进程中，尽管有多种多样的原因，但宪法监督制度的不健全^②不能不说是宪法权威低下、宪法最终不宣而废，以致于出现“文化大革命”浩劫的根源之一。正如人类在二战期间面临的挑战一样，“文化大革命”的惨痛悲剧使“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，决不容许对宪法根基的任何损害”。^③而要消除国家制度的弊端，“最重要的是要有专门的机构进行铁面无私的监督检查”。^④根据这一精神，1978年宪法和1982年宪法建立

① 参见宪法比较研究课题组编：《宪法比较研究文集（二）》，第156、160页，中国民主法制出版社，1993。

② 1954年宪法自1957年之后就逐渐退出了历史舞台，1975年宪法根本没有规定宪法监督制度。

③ 彭真：《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》，载《中华人民共和国宪法》，第89页，人民出版社，1993。

④ 《邓小平文选》第2卷，第332页。

了以全国人大及其常委会为主体、以宪法解释为表现形式的宪法监督制度，从此，我国的社会主义宪政建设迈入了一个新的历史时期。

由于各种原因，迄今为止，我国真正意义上的宪法监督还一次都没有实施过，这种状况严重影响了社会主义法制的统一以及社会主义法治国家建设的进程。江泽民同志在党的十五大报告中指出，要深化改革，完善监督法制，建立健全依法行使权力的制约机制，首要的就是要“加强对宪法和法律实施的监督”。这就为我国目前建立和健全宪法监督制度指明了方向。但是，我国究竟建立何种类型的宪法监督制度，宪法监督的制度设计如何与现行体制实现对接，实践没有作出回答，在理论上也没有一个统一的、公认的、合理的解释和说明。这种状况不仅召唤政治家和实际工作者予以关注，也向理论界提出了挑战。

从我国宪法学界目前研究现状来看，宪法学者虽然有所涉猎于宪法监督领域，但在许多方面展开的仍不够，研究的还不深。霍姆斯曾经指出：“理论之于法律的教条，犹如建筑师之于建房的工匠，乃其最重要的一部分。”^①为了适应社会发展的潮流和迎接时代的挑战，每一个富有责任心、事业心的研究者都有责任、有义务研究世界各国宪法监督制度发展的一般规律，采撷其精华，吸取其教训，并立足于我国的历史文化传统，结合我国的具体情况，为建立一套具有中国特色的、适合我国国情的宪法监督制度献计献策。这也是笔者写作本论文的目的和初衷。

① [美] 霍姆斯：《法学论文集》，第200页，1921。引自爱德华·S·考文著，强世功译：《美国宪法的“高级法”背景》第一节序言，生活·读书·新知三联书店，1996。

第一章 导 论

第一节 宪法监督的概念

一般来说，宪法监督可理解为监督宪法实施的活动。但从字面上看，由谁监督，监督谁，监督范围有多大，这些内容无从判定。在我国宪法学界，关于宪法监督的概念，也无一致的看法，而且往往与宪法保障、违宪审查、宪法诉讼、司法审查、宪法解释等概念交替使用，使宪法监督的内涵和外延混乱不堪，极不利于宪法监督制度的建立和完善。因此，研究宪法监督制度，首先应当界定宪法监督的含义。

关于宪法监督的含义，我国宪法学界主要有以下几种观点。

一、有的学者把宪法监督分为广义与狭义两种，认为“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。”^①

^① 参见陈云生：《民主宪政新潮》，第7页，人民出版社，1988。