



宪法监督制度：改进、发展与完善

胡锦涛

发表时间：《检察日报》2012年11月27日第3版

现行宪法序言规定，本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本法，具有最高的法律效力；第5条规定，一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触；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遵守宪法；一切违反宪法的行为，必须予以追究；任何组织或者个人都不得有超越宪法的特权。

为了保证宪法的权威性和尊严，保证宪法的有效实施，维持法律规则的统一性，维护统一的秩序，彰显社会主流价值观，尊重和保障人权目标的实现，现行宪法依据我国的政治理念和宪政体制，建立了具有中国特色的宪法监督制度。30年来，这一制度随着我国社会的发展和实际需要，不断地获得改进、完善和发展。

一、我国宪法监督体制

宪法规定，中华人民共和国的一切权力属于人民；人民行使国家权力的机关是全国人大及地方各级人大。在实行人民代表大会制度之下，我国采用由最高国家权力机关监督宪法实施的体制。新中国第一部宪法即1954年宪法第27条第3项规定，全国人大监督宪法的实施。1975年宪法对于由什么国家机关监督宪法实施未作出规定。1978年宪法第22条第3款规定，全国人大监督宪法和法律的实施。现行宪法第62条第2项规定，全国人大监督宪法的实施；第67条第1项在1954年宪法和1978年宪法规定的基础上增加规定，全国人大常委会监督宪法的实施。这样，依据现行宪法的规定，我国监督宪法实施的机关是作为我国最高国家权力机关的全人大及其常设机关的全人大常委会。

依据2000年制定的立法法第90条规定，我国日常性行使宪法监督权的机关为全国人大常委会。在保证全人大及其常委会行使监督宪法权的前提下，依据宪法、立法法等的规定，全人大各专门委员会、全国人大常委会法制工作委员会协助全人大及其常委会行使宪法监督权。它们的工作主要是协助全人大和全国人大常委会对被认为违宪的规范性法律文件进行初步审查，并提出审查意见。2004年，全国人大常委会法制工作委员会内还设立了法规备案审查工作室，作为协助全人大及其常委会行使宪法监督权的专门机构。

二、宪法监督的对象

宪法第5条规定，一切法律、行政法规、地方性法规都不得同宪法相抵触。宪法第62条第11项规定，全人大有权改变或者撤销全国人大常委会不适当的决定。立法法第88条第1项对宪法第62条第11项的规定作出具体化的规定：“全国人民代表大会有权改变或者撤销它的常务委员会制定的不适当的法律，有权撤销全国人民代表大会常务委员会批准的违背宪法和本法第六十六条第二款规定的自治条例和单行条例。”立法法第78条规定，宪法具有最高的法律效力，一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触。立法法第90条规定有权启动宪法监督程序的主体可以提出意见或者建议的对象是行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例。全国人大常委会委员长会议通过的《行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规备案审查工作程序》，将宪法监督的对象扩大到经济特区法规。全国人大常委会委员长会议通过的《司法解释备案审查工作程序》将宪法监督的范围扩大到最高人民法院和最高人民检察院的司法解释。

综合宪法和有关法律文件的规定，目前我国宪法监督的对象包括全人大和全国人大常委会制定的法律、全人大和全国人大常委会作出的具有法律效力的决定决议、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规、司法解释和规章。

三、宪法监督程序

宪法未对宪法监督程序作出规定。立法法、《行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规备案审查工作程序》、《司法解释备案审查工作程序》等对宪法的启动程序和审查程序作出了补充性的具体规定。

(一)宪法的启动程序。依据立法法及有关法律文件的规定,宪法的启动主要有两种方式:1.主动启动宪法监督。依据有关规范性法律文件规定,全国人大专门委员会和全国人大常委会法制工作委员会规范性法律文件提交备案和批准时可以主动启动宪法监督程序。2.经请求启动宪法监督。国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人大常委会有权向全国人大常委会书面提出审查要求,由全国人大常委会办公厅报秘书长批转有关的全国人大专门委员会进行审查。

上述机关之外的其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民有权向全国人大常委会书面提出审查建议,由全国人大常委会工作机构先行组织有关人员进行研究。需要审查的,由全国人大常委会办公厅报秘书长批准后,送有关的全国人大专门委员会进行审查。

(二)宪法的审查程序。经全国人大专门委员会或者全国人大常委会法制工作委员会审查,认为审查对象同宪法不抵触的,应当书面告知全国人大常委会办公厅;认为同宪法相抵触的,应向制定机关提出书面审查意见。如果认为审查对象同宪法相抵触的有权要求制定机关修改,制定机关不予修改的,可以向全国人大常委会委员长会议提出书面审查意见和予以撤销的议案,由委员长会议决定是否提请常委会会议审议决定。

四、宪法监督的方式

我国宪法和有关规范性法律文件未对宪法监督的方式作出统一的规定,但从有权启动宪法监督程序的主体可以看出,全国人大和全国人大常委会行使宪法监督权的方式主要有以下三种:1.事前的预防性审查,即在法律文件生效前进行审查;2.抽象的原则审查,即在法律文件生效以后发生具体案件前进行审查;3.具体的案件审查,即在法律文件生效以后发生了具体案件时的审查。

五、违反宪法的责任

我国宪法监督的对象主要是规范性法律文件,因此,宪法监督的责任形式主要是针对规范性法律文件。

依据宪法及有关规范性法律文件的规定,全国人大和全国人大常委会针对违宪的法律及其他规范性法律文件可以追究以下形式的责任:1.不予批准;2.责令修改;3.撤销;4.改变;5.罢免职务。

六、完善建议

在坚持我国现行宪法监督制度的同时,必须在以下方面进一步完善这一制度,使其具有实效性。

(一)提高对宪法的认识。实践证明,只有认真贯彻实施宪法,坚持和完善宪法确立的各方面的制度和体制,才能保证改革开放和社会主义现代化建设不断向前发展,保证最广大人民的根本利益不断得到实现,保证国家安全和社会稳定、实现国家的长治久安。

(二)完善宪法监督程序。1.在保持我国现行宪法监督体制的前提下,设立协助全国人大和全国人大常委会进行宪法监督的专门委员会性质的宪法监督委员会。2.进一步明确宪法的监督对象。在现行制度下,宪法的监督对象分散规定在不同的法律文件中,其表述除立法法比较明确外,其他法律文件并不是从宪法的监督角度作出的规定。因此,根据宪法实施的主体,确定宪法的监督对象,既有利于宪法的实施,也有利于进行宪法的监督。3.限定启动宪法监督程序的主体资格条件。立法法等法律文件确定的启动主体既不限于基本权利的受害人,也不限于是否穷尽法律救济,因此在主体资格条件上失之宽泛,而导致在实践中处于无法实际操作的境地。4.审查程序需要进一步细化。如受理的机构、受理的时效、受理的书面化、审查的组织形式、初步审查的标准、审查的具体步骤、审查的基本原则、审查结论的表决机制、审查结论的格式、审查结论的种类、审查结论的效力、审查的时效等,都需要作明确的、具体的规定。

在中国特色社会主义法律体系已经形成的前提下,下一步工作的重点是保证法律体系内部的统一性和宪法法律切实有效的实施,这两项工作都要求强化宪法监督制度的有效运行。