



您的位置: [首页](#) >> [阅读文章](#)

阅读文章

Selected Articles

作者授权 本网首发

## 论复合宪法监督模式

李忠

阅读次数: 3979

使用大字体察看本文

近代以来,由于宪法在配置国家权力、协调各利益集团之间的关系以及保障公民基本权利和自由方面独具的功效而在世界各国获得了广泛的承认。相应地,保障宪法的实现就成为各国政治家和理论工作者关注的中心问题。

在现实生活中,各国一般通过立法机关、普通法院等单一的国家机关来保障宪法实施,并因之而形成了各种不同的宪法监督模式。这些模式在实现宪法的价值和功能,促进国家的进步和发展方面发挥了极其重要的作用,但也存在着各自的不足。本文尝试在分析现行宪法监督模式缺陷的基础上,建构一种旨在改进这些缺陷的理想制度形式——复合宪法监督模式,最后,根据这一模式的基本原理对健全和完善我国的宪法监督制度提出一些建议。

### 一、现行宪法监督模式的局限性

纵览古今中外,新制度的建立和完善无不建立在批判和继承旧制度的基础之上。要构建一种更为合理、更为完善的新型宪法监督制度,就必须对现行宪法监督模式进行全面的分析和研究,特别是要对这些模式的不足和缺陷进行研究。

以监督主体为标准,现行宪法监督模式主要分为三类,即议会型宪法监督模式、普通法院型宪法监督模式和宪法法院型宪法监督模式。下面对这三类模式逐一进行考察。

#### (一) 议会型宪法监督模式

议会型宪法监督模式是由最高国家权力机关行使宪法监督权的一种宪法监督形式,以英国为代表。在英国,历来奉行“议会至上”原则,议会权力极大,可以制定和修改包括宪法性法律在内的任何法律文件。基于立法机关的至上性,立法权不受限制,这就使得其他国家机关不可能监督议会制定的法律。监督宪法实施的职责就落在了议会自己身上。由于旧法不能约束新法,因此,议会通过日常的立法和修改法律的活动来维护宪法的各项基本原则不受普通法律的侵犯,并通过积极的法律调节活动,保持宪法各项基本原则的连续性和一致性。19世纪欧洲大陆诸国,如法国、德国、意大利、比利时等以及之后的社会主义国家,普遍采用了通过议会来监督宪法实施的模式。

议会型宪法监督模式最大的优点是它的权威性。立法机关作为国家权力机关,享有立法权力,在国家机关系统中具有极高的地位,可以采取各种必要的法律措施,利用其影响力和制约作用来保障宪法的贯彻实施。不过,这种模式的缺点也极为明显。

第一,缺乏有效性。由于在通过法案时,议会一般都在立法程序中对法案的合宪性进行了专门的审

更多▲

特聘专家

法学所导航

走进法学所

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

博士后流动站

学友之家

考分查询

专题研究

五四宪法和全国人大五十周年纪念专栏

最新宪法修正案学习与思考

公法研究

电信市场竞争政策

证券投资基金法

查,只有议会认为是合宪的法案,才会投票通过。这样,对于实践中引起宪法争议的法律,议会的立场都是明确的,即法律的合宪性不容怀疑。因此,由立法机关审查法律的合宪性就失去了宪法监督的意义。即使议会事后发现自己颁布的法律确实违宪,但宣布自己通过的法律违宪,必然损及自己的权威和尊严,因而至少从心理上说,立法机关是不愿宣布违宪法律违宪的。这就不利于使那些受到违宪法律侵害的当事人得到救助。

第二,理论依据不足。一种观点认为,立法者从事立法活动,必须经常对宪法进行解释,因而最了解制宪者的意图,所以应由立法机关来行使宪法监督权力。这一解释并不具有充分的说服力。因为人民和人民代表是两个不同的概念,人民制定的宪法和人民代表制定的法律也是两个不同的概念。人民代表不能违反人民的意志和利益,因而法律也就不能违反宪法;如果法律违反宪法,那么特定机关就可以撤销或改变。就此而言,立法机关并不享有解释和监督宪法实施的特权。此外,立法机关自己监督自己,也不符合法治的基本原理。因为依据法治原则,任何人不能作为自己问题的法官。

第三,缺乏连续性和专门性。首先,议会的工作方式是会议制,每年或数月定期召开一次会议。而违宪事件的发生,是不分时间的。因此,议会的工作制度不利于违宪行为的及时纠正和处理。其次,宪法监督往往与复杂的、多样的技术性、政治性问题有关,需要专门的知识丰富的经验。在这一方面,议会也并不擅长。

第四,缺乏时间和精力。20世纪以来,议会处理的社会事务在数量上远远超过议会制度建立后的任何一个时期。面对大量出现、迫切需要解决的社会问题,议会通常无暇顾及,只能把部分立法权委托给政府行使。在这种情况下,如果指望议会从堆积如山的议案之下抽出时间来审查法律的合宪性,是不切实际的。

基于立法机关的性质及其在时间、精力等方面的不足,议会型宪法监督模式最大的缺点就是有效性不足。二战期间,在德国、意大利,议会在法西斯的强权政治之下少有作为,德国的国会甚至自身难保,充分暴露出了议会型宪法监督模式的弊端。

## (二) 普通法院型宪法监督模式

普通法院型宪法监督模式是宪法监督权由普通法院行使的宪法监督形式,以美国为代表。在美国的司法审查制度下,宪法监督存在于整个司法系统,与普通的司法管辖并无本质的区别。一切争议,无论其性质如何,都以同样的程序和方式,由同一法院裁决,不会因为某一案件中可能存在违宪问题而特殊对待。简言之,美国根本就没有特别的“宪法诉讼”,也没有其他特别的“行政诉讼”、“民事诉讼”等等分类。法院的决定和裁决原则上只对本案有效。不过联邦最高法院的判决对下级法院享有广泛的权威。

普通法院型宪法监督模式的优点在于,公民的基本权利在遭受侵犯以后可以在各级法院得到及时而有效的救济,法院的独立性在一定程度上可以保证裁决的中立性、超然性和公正性,并成为制衡立法机关和行政机关的重要砝码。但是,司法审查模式一出现,就招致各方的批评和攻击,至今一些疑点仍未消除,

第一,司法审查的合法性质疑。1825年,美国宾夕法尼亚州大法官吉布森(Gibson)在埃金诉劳布(Eakin v. Ruab)一案中曾对司法审查的合法性提出异议。吉布森认为,如果司法机关能够修改立法,纠正立法机关的错误,无疑是篡夺立法机关的权力,这显然缺乏宪法依据;司法审查权是由选拔出来的法官行使的,而法律却是人民选举产生的人民代表制定的,由非民选的机构或人员审查民选机关制定的法律,不符合人民主权原则。

第二,司法审查的合理性质疑。吉布森在上面提到的同一案件中还对司法审查的合理性提出了三点不同意见。首先,如果说可以由司法机关来审查什么是合宪的法律,那么,司法审查权有无限度,限度在哪里?不能说法官有权下令重新举行大选或审查立法机关组成人员的资格;其次,如果说司法机关有权解释宪法,那么立法机关也有权解释宪法,因为立法机关不解释宪法就不可能立法。当我们认为立法机关存在错误解释宪法的可能性时,就不应该忽视司法机关同样存在错误解释宪法的可能性。如果承认这一点,就不能要求立法机关听从于司法机关的裁决;再次,吉布森指出,马歇尔法官认为法官就任时宣誓效忠宪法,因此法官只能适用宪法,这一理由并不充分。法官宣誓效忠宪法,仅限于与其职责相关的部分。如果宪法赋予他的职权不包括对立法权的审查,那么他对宪法的效忠就不应包括这一内容。

第三,司法审查的公正性质疑。美国当代批判法学派代表人物乔治敦大学的法学教授马克·图什内特(Mark Tushnet)对司法审查模式的公正性持有不同看法。他认为:首先,司法解释不具有决定性。这就是说,法院没有能力解释宪法。因为法官解释宪法,必须通过历史知识,发掘立宪意图,以此为依据解决问题。但历史即使对历史学家来说也是模糊不清的。此外,法官要研究立宪者的意图也是不可能的。立宪者的意图并不仅仅建立在对历史人物思想的个别信念和目标的确认之上,而是建立在对一个历史时期广泛的社会矛盾与冲突的理解之上。这远非法官能力所及。因此,法官的裁决缺乏可靠的基础。其次,司法活动不具有中立性。法官的中立性显然是受制度约束的,即“中立性”的概念本身来自于先前人们对何为中立性的理解。因而中立性并不中立。另外,中立性原则要求法官判决前后一致,但翻开最高法院的判例汇编,遵循先例原则已赫然面目全非,对同一个问题的处理往往可以找到截然不同的处理办法。可见,司法活动并不是一个客观、中立的过程,而是一个法官选择与操纵的过程。

第四,对司法审查作用的质疑。建立司法审查制度的初衷是为了协调彼此冲突的利益、促进社会进步,但在某些时候司法审查却走向了反面。在裁决过程中,法官在声称依据宪法和法律的同时,往往掺杂

并固守着那些宪法和法律无法提供的道德、哲学和社会观念，而置发展了的或尚处于变化中的社会现实于不顾。这就可能导致司法专横和阻碍社会进步的结果。从美国内战前夕的德雷德·斯科特诉桑德福德案（*Dred Scott v. Sandford*）、1918年的哈默诉达格哈特案（*Hammer v. Dagehart*，即著名的童工案the *Child Labor Case*）、1935年的谢克特家禽公司诉合众国案（*Schechter v. United States*）以及1936年合众国诉巴特勒案（*United States v. Butter*）中，可以看到联邦最高法院法官的专横和阻滞社会进步的影子。此外，最高法院往往以政治问题为借口回避对某些问题进行审查，在一定程度上削弱了司法审查制度的作用。

尽管司法审查模式在美国或其他国家得到广泛的承认和支持，但这种模式缺乏合法性却是不争的事实，并进而使该模式的合理性、公正性受到怀疑。如何回答“反多数主义”（*Countermajoritarian Objection*）的诘问以及防止法官专断将是实行普通法院型宪法监督模式的国家必须解决的现实课题。

### （三）宪法法院型宪法监督模式

宪法法院型宪法监督模式是宪法问题由专门为此设立的宪法法院（或宪法委员会）管辖的宪法监督形式，以德国、奥地利等欧洲大陆法系国家为代表。在欧洲，通常先对诉讼分门别类，既有民事的、商事，也有行政的、社会的、刑事的，然后再由不同的法院处理。因此，当出现关于宪法问题的诉讼时，宪法诉讼就同其他诉讼分离开来，单独由专门为此设立的法院管辖。宪法法院对法律的合宪性审查，一般以抽象的方式进行，不考虑每一案件的具体因素。由于违宪争议一般由公共权力机构而不是由个人提起，因此，判决的效力绝对地适用于每一个人。当一个宪法法院法官宣布某一法律违宪时，就等于废除了该项法令，有时候违宪判决还有溯及力。

在设立宪法法院的许多国家，宪法法院既能行使抽象审查权，还能受理宪法控诉，兼具了议会型和普通法院型宪法监督制度的优点。而且违宪审查权由一个机关行使，保证了违宪审查权的统一。此外，涉及公民宪法权利受侵害的案件由专门机构审查，突出强调了基本人权的保障问题，有利于增强公民和政府机关的权利意识和宪法意识。不过，尽管宪法法院型宪法监督制度具有上述优点，在其他方面仍有不尽如人意之处。

第一，缺乏合法性。在宪法法院制国家，宪法法院的裁决具有撤销违宪法律的一般效力。与普通法院型宪法监督模式一样，缺乏理论依据，不符合权力分工原则。

第二，缺乏合理性。法国式的宪法法院在诉权、审查原则上缺乏合理性。在法国，宪法委员会实行事前审查制度，但享有提诉权的范围太窄，只有总统、总理、两院议长以及60名国民议会议员或者60名参议院议员可以联合提请审查法律，普通公民、社会组织不享有提诉权。经过宪法委员会事前审查后的法律，即使明显违反宪法，任何国家机关、组织和个人都不得对它提起审查，这就排除了宪法委员会在法律颁布以后纠正违宪法律的可能性。

第三，缺乏公正性。首先，由于宪法法院不采取司法审级制度，实行一审终审制，因而缺少司法审级制度的制衡因素，容易导致草率断案。其次，从人员构成上看，宪法法院的政治性较强，如韩国宪法法院9名裁判官中，3人由国会选出，3人由大法院院长指定，最后由总统任命，俄罗斯宪法法院的19名法官由联邦委员会根据总统提出的人选任命，因此，宪法法院的裁决不可避免地要受到政党及国家政策的影响。

第四，作用有限。由于宪法法院的法官数额有限，往往满足不了大量宪法诉讼案件的审查要求。在德国，宪法法院为了能够集中时间和精力审理那些事关全局的重大案件，每年不得不把绝大部分案件通过简易程序处理掉，审理的案件数量只及申诉的2%。也就是说，每年可能有许多涉及宪法问题的案件不能由宪法法院处理，这就限制了宪法法院的作用。

同普通法院型宪法监督模式一样，宪法法院型宪法监督模式的主要不足是宪法法院的权力缺乏足够的合法性。

总之，现行宪法监督模式或者合法性不足，或者有效性不够，从而影响了宪法监督作用的充分发挥。理想的宪法监督制度，必须兼顾宪法监督的合法性和有效性。

## 二、复合宪法监督模式：一种尝试性解答

合法性与有效性是宪法监督制度的两个核心价值要素。我们在建构新的宪法监督制度时，必须全面考虑这两个要素，即宪法监督权力的合法来源和宪法监督权力的有效配置。

### （一）人民主权——宪法监督权力的合法来源

在现代法治国家，合法性是整合和评判社会活动的基本准则，每一个国家机关或者授权组织的权力都必须要有合法来源。根据这一原则，只要我们找到一种权力的合法来源，就可以准确界定行使该项权力的合法主体。例如，制定刑法的权力隶属于立法权，因此行使该项权力的主体是立法机关；领导和管理国民经济工作的权力隶属于行政权，组织和实施该项权力的一定是行政机关。相应地，只要我们找到宪法监督权力的源头，就可以找到行使宪法监督权力的主体了。

在现代国家，普遍奉行立宪主义，一切国家机关的权力都来自于宪法。因此，要弄清宪法监督权的来源，必须首先弄清宪法的来源。

从理论上说，宪法是政府与人民之间的“契约”，它的权威来自于人民。美国《独立宣言》主要起草人托马斯·杰斐逊认为，人人生而平等，他们都从造物主那里获得了某些不可转让的权利，其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利。为了保障这些权利，人民同意通过让渡部分权利的方式来建立政府。这种同意反映在人们为建立政府而达成的社会契约之中。这种社会契约通常采取宪法的形式。因而立宪意味着人民同意接受统治，即将成立的政府官员们尊重宪法及其对他们限制。所以，宪法是人民意志的体现，它的权威来自于人民。

从历史上看，宪法是确认民主事实的法律文件，这表明宪法的权威的确来自于人民。无论是资产阶级国家的宪法，还是社会主义国家的宪法，都是在推翻封建专制统治或者资产阶级政权，建立了民主国家之后颁布的。毛泽东同志正确指出：“世界上历来的宪政，不论是英国、法国、美国，或者是苏联，都是在革命成功有了民主事实之后，颁布一个根本大法，去承认它，这就是宪法。”虽然说法常常由制宪会议、人民通过特殊方式选举产生的代表或者人民公认的组织、政党制定，但充分的材料和令人信服的记录表明，宪法的制定和批准充分征求了人民的意见。美国宪法开篇就写道：“我们美国人民……特制定美利坚合众国宪法。”就本质而言，立宪意味着国家对专制的摒弃和对人民当家作主地位的承认和尊重，意味着国家和社会的民主化。

既然宪法的权威来自于人民，那么宪法监督权力的最终源头也必然是人民。

为什么人民主权原则能够成为立宪主义的基础呢？

从总的方面看，我们之所以接受民主的价值和观念，是因为与其他政体相比，民主最能达到人民的目标，最能增进人民的利益。具体来说，实行民主能够带来以下几方面的好处：

1、民主有利于形成正确的决策。正确决策是一个社会持续、健康发展的基本条件之一。决策是否明智，最终应根据所有社会成员的利益来判断。在共同关心的问题上，多数人的智慧胜过一人的智慧。因为人们的利益和需要，不能从外部，而只能从个人内部去认识和理解。林宾爵士的“鞋子夹脚”理论认为，知悉普通人的生活是政治家知识必不可少的重要组成部分。但普通人的生活不能从外部去了解，只有过这种生活的人才清楚。就像穿鞋一样，只有穿鞋的人才能讲出哪儿夹脚。如果完全由独立于大众之外的个人或少数人去了解人们的利益和需要，那就必须依靠大量的统计机关和统计人员，根据统计结果，辅以高超的分析、判断能力来决定政策的取向。一般说来，具有作出正确决定能力的人是太少了。而且，个人易受私欲、偏见、情感的左右和支配。因此，我们的目标不是建立一个良好的政府，而是建立一个良好政府的体制，即形成正确决策的民主政治体制。

2、民主有利于实现社会公正。公正是构筑一个稳定而有序的社会结构的基础。民主是实现公正的重要途径。因为民主的本质就是参与决策。在参与决策的过程中，人们可以平等地表达和交换意见，投票决定特定问题。这一过程本身就体现了公正对待每一个人以及“赞成多数，尊重少数”的公正原则。由于决策是在大家同意的基础上作出的，是人们相互妥协的产物，因而结果也是公正的。

3、民主有利于人的全面发展。人的全面发展是人类社会发展的最高目标。当社会面临重大问题时代，民主参与过程把有关事实和论点都充分展示出来，不但能实现人们的言论、出版和集会自由，还能增进人们的参与意识、自主意识、民主意识和法律意识，使人们在参与的过程中受到教育和锻炼，从而为人的全面发展创造良好的条件。

4、民主有利于促进经济的发展。经济发展是社会存在和发展的基础。民主首先意味着一切重要的制度、法律和决策都来自于人民，因此，实施经过人民同意的制度和法律就会极大地减少抵触和对抗，这就降低了制度实施的风险和成本；民主也意味着人们可以通过一定的程序和机制来制约公共权力，避免国家权力对经济的过度的、不适当的干预，使市场有可能按照自己特定的经济规律运行，这就提高了经济效率；民主还意味着对公民权利和自由，尤其是对财产权利和契约自由的保护，这就为经济的增长提供了直接的动因。因为经济增长取决于投资，特别是长期投资，要投资，就必须对今后的收益有足够的信心。

尽管在民主的体制下，也出现过多数压迫少数的事件，民主自身还受到经济、法律、心理等方面因素的制约，但在人类迄今所能发现的政治制度之中，民主依然是人们的首要选择。信奉民主不仅仅来自于一种信念，更是因为它与人们自身的利益息息相关。

人民主权原则意味着：第一，人民是国家和社会的主人，有权管理一切国家事务、经济事务和社会事务；第二，在地广人多的现代国家，人民直接参与国家事务的管理几乎是不可能的，因而代议制是人民主权原则的重要表现形式。在现实生活中，人民通过选出自己的代表代行管理国家事务的权力；第三，依据以上逻辑，政府的一切权力，包括权力的确立、运行乃至更替，都来自于人民，只有人民委托、认可的政府才是合法政府，只有宪法授予的权力才是合法权力；第四，基于管理国家事务的需要，人民的确需要让与一部分权力，但这并不是说人民完全授出了自己的全部权力。根据授权的目的可知，人民授出的权力大部分集中于公共领域，除此之外，人民还保留着自己私人领域的全部或接近全部的权力，在宪法上表现为公民权利、基层自治等。人民授予权力是通过制定宪法或宪法性法律的形式实现的；第五，人民不但有权制定宪法，把一部分权力通过法律形式授予政府，并在宪法中明确权力的范围、确立权力的行使程序和方式，而且为了保证代表按照自己的意志行事，人民还享有监察、督促授出权力的权力。他们可以撤销或辅正代表违反权力委托者意愿的一切行为，其中包括各种抽象行为和具体行为，并在必要时罢免自己选出的代表。

因此，过去那种带有普遍性的、认为民主的全部内容就是由人民自己或选派自己的代表参与国家事务的管理的观点是片面的、不正确的。人民的代表，不论是在当选之前，还是在当选之后，除了其特殊的身份和法定的职责之外，与普通人没有任何区别。他们的智力是有限的，既不可能掌握现阶段所有的知识和技能，也无法预见未来社会的一切发展和变化；他们的道德也不是无懈可击的，他们有自己的思想、情感和欲望，既有其善的一面，也有其恶的一面，在权力、利益、声望、荣誉等的诱惑下，也可能产生渎职、腐败行为。由这些代表组成的国家机关，如议会、政府、法院背离人民意志和利益的可能性也是存在的。因为公共机关与“经济人”一样，追求自己的特殊利益是其目标之一。所以，人民主权原则不仅应当体现在选举活动中，还应当体现在监督活动中。选举与监督共同构成现代民主政治的真谛。革命先行者孙中山先生对人民主权理论曾有生动的比喻。他把代议制民主比作一架机器，其中，选举权为机器的发动动力，监督权为机器的制动力。机器仅有发动动力，没有制动力，就不能有效地做功。同样，如果人民只有选举权，没有监督权，就不能有效地控制国家机关及其工作人员。

既然宪法的权威来自于人民，那么当国家机关之间，政府与人民之间发生宪法争议时，理应由人民来决定宪法的含义，并由人民采取一切必要的措施来维护宪法的权威。在许多国家，当涉及到宪法修改、国家解体、加入国际组织等重大问题时都付诸全民公决，在制定宪法性法律、基本法律时人民享有创制权和复决权，在代表违法失职时公民享有批评、建议、申诉、控告、检举等权利，这些都是人民直接行使监督权的典型形式。

但是，在通常情况下，人民直接行使监督权是极其困难的。因为普通公民并不具备实现有效监督的各种必要条件，如充分的监督信息、科学的监督标准、公正的监督程序等。而且，在地域广阔、人口众多、交通不便、信息不畅的社会环境中（大部分国家的国情都是如此），让杂务缠身的人们频繁奔波于投票箱、议事厅是极不现实的。为了保证经常、有效地实施宪法监督，人民应该把监督权委托给其他机关行使。

## （二）复合宪法监督模式（立法机关与专门机关的结合）——宪法监督权的有效配置

如果人民不能直接、经常地行使宪法监督权而必须求助于其他机关，那么何种机关可以充任宪法监督者的角色呢？

在现代国家，由于地广人多，人民只能先把一部分权力授予自己的代表以及由他们组织的机构，这些权力就是宪法所规定的“政权”；出于心理上的需要、经济上的便利以及政治情况的复杂性，人民再把政权分为立法、行政和司法三权，分别交由立法机关、行政机关和司法机关行使。因此，我们可以把宪法监督权赋予这三个机关中的一个，由该机关代表人民行使最终的宪法监督权。但这样做存在两个问题：一是导致某个机关的至上地位，如立法机关至上、行政机关至上或司法机关至上，因为得到授权的机关享有撤销和改变其他两个机关行为的权力，从而打破权力均势；二是无人监督享有宪法监督权的机关，即使宪法规定该机关对自身行为予以监督，但在缺乏有效制度保障的情况下，监督的效果是不够理想的。

看来，简单地把宪法监督权赋予传统政治体制之下的某个机关并不是万全之策。本世纪20年代奥地利人凯尔森提出了另一种方案，即在现有国家体制之外，创设一个新的机关，由它来全权行使宪法监督权力。这是一个大胆的设想。因为从某种意义上说，在这一体制下，宪法监督权成了国家的第四种权力。但这一风靡欧洲大陆的新型宪法监督制度同样存在缺陷和不足。

笔者认为，要最大限度地吸收以上方案的积极因素并避免其消极因素，必须把宪法监督权分为最终决定权和强制性建议权，分别由立法机关和专门机关行使。这两个机关共同构成宪法监督主体，笔者称之为复合宪法监督主体。其中，立法机关行使最终决定权，专门机关行使强制性建议权。

由复合宪法监督主体行使宪法监督权力的原因在于：

（1）立法机关行使最终决定权是人民主权原则的要求和体现。依据人民主权原则，指导国家机关正确行使保障整个社会及其成员的权力，只能归属于人民。在现代国家，人民主要是由代表机关（议会）来代表，即通过定期选举的代表及时、有效地把人民当前的想法、愿望和价值观以立法的形式反映出来，因此立法权是联系政府与人民的基本形式。宪法监督权则是保障宪法规范、宪法原则等切实得到遵守的一项权力，主要针对立法机关的立法行为，可能导致法律文件的撤销或中止，而撤销或中止法律文件的权力是立法权的核心成分，应由立法机关行使。如果这一权力完全由立法机关以外的机关行使，就可能出现非民选机关篡夺人民权力的结果，违背了人民主权原则。所以，由立法机关行使最终决定权，既保证了宪法监督的合法性，又可以在很大程度上杜绝现行司法审查模式、宪法法院模式中法官专横和阻碍社会进步的缺陷。

（2）但完全把宪法监督权赋予立法机关又是不恰当的。因为真正的民主政治是选举与监督的统一。如前所述，实施宪法监督，有两个因素至关重要，一是合法性，即要反映人民的意志和利益，这是正确决策的基础；二是有效性，即要有理智的权衡和冷静的判断，这是正确决策的保证。立法机关的长处在于集中和反映民意，但在特定问题上并不擅长于依靠理性进行合理抉择。哈耶克认为，为多数所接受的法律未必就是善法（good law）。詹宁斯与宣告独立时的美国人一致认为英国的议会至上原则实质上是一条专政原则。虽然上述观点有所偏颇，但从一个侧面反映了由议会自己亲自监督宪法实施的局限性。

（3）基于以上原因，应该由专门机关来行使宪法监督的一部分权力。根据监督的一般原理，监督机关的独立性和外部性是有效监督的重要保证。为了保证宪法监督的有效实施，除了由立法机关在某些问题

上行使最终决定权之外，还应当把宪法监督权的一部分授予独立的专门机构（如宪法法院）或者立法、行政、司法中的一个部门（从适用宪法的角度来说，司法机关更加适合）。如果由宪法法院行使一部分宪法监督权力，为了保证宪法法院的独立性和公正性，就必须赋予宪法法院及其人员以较高地位和权威，并为宪法法院的组成人员提供特殊的身份保障以及与其职责相称的特别权力；如果由司法机关行使一部分宪法监督权力，为了保证司法机关集中力量做好宪法监督工作，该权力最好能集中于省级和最高法院，而且法院的上诉职能应当与宪法监督职能分离。只有专门机关享有相对独立性，才能弥补议会型宪法监督模式有效性不足的缺陷。

（4）专门机关享有的部分宪法监督权的性质是强制性建议权。顾名思义，强制性建议权是一种具有约束力的建议性权力。在这一权力形式之下，专门机关提交关于宪法监督的建议案，立法机关必须无条件地列入立法机关的议程并付诸表决，如果立法机关不能以2/3以上多数（普通法律通过时只需1/2以上多数）否决建议案，建议案将自动生效。一般说来，强制性建议权具有以下几个特点：首先，建议性。专门机关向立法机关提交的建议案并不立即发生效力，该项建议案是否生效有待于立法机关的认定；其次，强制性。专门机关提交到立法机关的建议案，立法机关必须列入议事日程，并交付表决。如果不能达到一定的比例否决该建议案，建议案就自动生效；再次，强制性建议权的适用对象是法律、法规等规范性文件。

专门机关行使强制性建议权，主要是因为以下原因：

第一，专门机关可以利用独立的地位和非民选的身份进行理性的、冷静的思考，为宪法监督的正确实施提供重要条件。

第二，强制性建议权极大地降低了专门机关僭越人民权力的可能性。就本质而言，撤销法律、法规等规范性文件，属于立法机关的权限范围，如果掌握在专门机关手中，就可能导致专门机关凌驾于立法机关之上的后果。

第三，强制性建议权有助于立法机关修正自己的错误。实际上，专门机关的工作为立法机关重新审慎地对待自己的立法提供了机会。因为立法机关要否决专门机关通过的建议案，必须达到2/3以上多数，这就足以引起立法机关的重视。

第四，强制性建议权保证了宪法监督的准确性。在宪法监督条件下，专门机关的强制性建议权与立法机关的最终决定权相结合，实际上形成了裁决的制衡机制，有利于提高宪法监督的准确性。

第五，由专门机关行使强制性建议权，虽然在某种意义上赋予了宪法法院或司法机关部分立法权，但与权力的分工、制约原理并不矛盾。F·J·古德诺指出，把国家机关的每一种功能，如立法、行政和司法，都分配给各个分立的机构去行使是根本不可能的。这不仅因为政府权力始终是无法明确地分配的，而且还因为，随着政府体制的发展，国家机关的功能趋向于分化成一些次要的和从属的功能，如行政机关经常被赋予表达国家意志的具体细节的职责，尽管行政机关在表达这些国家意志的具体细节时不得违反议会所制定的一般规则；立法机关通常以某种方式监控行政机关执行国家意志的情况。因此，专门机关同样可以行使部分宪法监督权，问题的关键是要维持国家机关之间权力的平衡关系。

第六，立法机关与专门机关共同行使宪法监督权的复合体制也符合宪法监督机构专门化的发展趋势。宪法监督机构的专门化，就是由专门机关负责实施宪法监督的工作。从历史上看，宪法监督经历了一个由非专门机关负责向专门机关负责的演变过程。专门机关模式以欧洲大陆为基地，已辐射至世界五大洲40多个国家。这一潮流的出现无疑有其深刻的历史必然性。宪法监督机构的专门化还有技术方面的原因。首先，专门机关可以集中精力处理宪法诉讼案件；其次，专门机关可以适应宪法问题专业性、技术性较强的特点；再次，专门机关可以准确、及时地为权利受害人提供有效的救济；复次，专门机关可以保证裁决的相对独立性、公正性；复再次，专门机关还可以作为一个平衡国家机关之间关系的实体。立法机关与专门机关相结合的复合宪法监督体制不仅具有以上优点，而且复合宪法监督体制下立法机关与专门机关的制衡关系还避免了单一专门机关固有的缺陷和不足。

综上所述，宪法监督的职能应当由立法机关与专门机关组成的复合式宪法监督机构承担。笔者把这一模式称为复合宪法监督模式。下面将以该模式为依据，探讨如何健全我国的宪法监督制度。

### 三、我国宪法监督制度的完善与展望

根据1982年宪法的规定，我国实行由全国人大及其常委会保障宪法实施的宪法监督制度，属于议会型宪法监督模式。从内容上看，该制度比较权威，具有充分的合法性。但从形式上看，却极为抽象，缺乏专门而独立的监督机关以及相应的程序性规定和适用性条款，有效性严重不足。在实践中，全国人大及其常委会还从来没有行使过真正意义上的宪法监督权力。因此，要完善我国的宪法监督制度，必须从机制上着手，增强宪法监督的有效性。

为了实现上述目标，我国宪法学界提出了多种主张。我国著名宪法学家王叔文教授建议在全国人大之下设立一个专门的宪法监督委员会，协助全国人大及其常委会做好宪法的实施工作。这是目前宪法学界占主导地位的观点。有的学者考虑授予全国人大法律委员会违宪审查权，以落实全国人大及其常委会“监督宪法实施”的职责。有的学者认为，我国要建立有效的宪法监督制度，就必须使宪法监督司法化。有的学者提出，今后有条件时可以建立独立于国家权力机关之外的宪法法院。还有的学者主张，拟议中的宪法委员会应该是由全国人大产生，并与全国人大常委会平行的国家机构。

应当说，上述观点都注重于提高我国宪法监督制度的有效性，具有一定的价值。但是，正如笔者在前

面分析的那样，任何单一的宪法监督主体都难以合理、有效地履行宪法监督职责，因而上述主张又都有一定的不足。复合宪法监督理论汲取了各种宪法监督模式的优点，剔除了这些模式的缺陷，具有一定的普遍性，适宜于改造现阶段各国的宪法监督制度。立法机关与专门机关相结合的宪法监督主体模式设计，有利于提高我国宪法监督制度的有效性。

根据我国的具体国情，在我国建立复合宪法监督制度，可以分为三个阶段，即复合宪法的低级阶段、复合宪法的中级阶段和复合宪法的高级阶段。下面将对这三个阶段进行初步的设计和评述。

### （一）复合宪法的低级阶段

复合宪法的低级阶段是指根据复合宪法监督理论构建我国宪法监督制度的初始时期，从近期建立新型宪法监督制度起到下个世纪20年代止。

#### 1、制度设计

这一时期宪法监督制度的主要特点是专门机关的地位不高，监督对象范围较窄，监督内容有限，监督程序单一，监督效力较低。具体说来：

##### （1）监督主体

该时期的宪法监督主体由立法机关（全国人大及其常委会）和专门的宪法监督机关（宪法监督委员会）组成。

虽然我国宪法确立了全国人大及其常委会与专门委员会相结合的宪法监督主体制度，但由于没有一个机构专门负责监督宪法实施的工作，使宪法规定难以落到实处。因而现阶段可行而必要的方案是在全国人大之下增设一个专门负责宪法实施的专门委员会即宪法监督委员会作为复合宪法监督主体的专门机关，由全国人大及其常委会充当复合宪法监督主体中的立法机关。宪法和有关组织法、选举法已经较为详细地规定了全国人大及其常委会的产生、任期等事项，在此不再重复。下面主要介绍专门机关即宪法监督委员会的情况。

##### 第一，人员构成。

按照全国人大组织法的有关规定，专门委员会人员由全国人大选举产生。为了尽可能与现行体制保持一致，宪法监督委员会的成员可由全国人大选举产生。参照各国的惯例，宪法监督委员会的成员人数以15至21人（奇数）之间为宜。由于宪法监督是一项专业性、技术性很强的工作，因此，委员会成员应该具备一定的资格条件。主要包括三条：一是业务素质，监督人员应该是法学（特别是宪法学）、政治学方面的专家或资深的法律工作者；二是政治素质，监督人员应该具有丰富的社会经验和政治资历，最好在行政机关或司法机关有过任职经历，熟谙政治之道；三是身体条件，监督人员的年龄一般以在40岁到70岁之间为宜，且身体健康，能够胜任繁重的工作任务。监督人员的任期与代表相同，可连选连任。在职位保障方面，除了享有代表的特殊身份保障外，监督人员的薪金、待遇由法律专门规定，直接从国家财政列支。

上述设想是出于以下几方面的考虑：首先，宪法监督人员由全国人大代表充任，能够了解立法意图，有利于保证宪法监督的准确性；其次，宪法监督人员由人民选举产生，能够体现人民的意志和利益；再次，监督者既是人民代表，又是监督人员，可以密切监督主体内部的联系，及时沟通信息和意见，保证宪法监督工作的正常进行。

##### 第二，监督权力。

根据我国宪法和全国人大组织法的规定，各专门委员会的权力主要包括四个方面，即审议权、监督权、提案权和建议权。这些权力是各专门委员会积极开展工作的重要保证。但是，如果要建立监督宪法实施的专门委员会，上述权力尚不足以保证监督机关有效地履行职责。笔者认为，要保证宪法监督机关顺利开展，宪法监督委员会应该具备以下权力：

a、事前审查权。事前审查权是宪法监督委员会对法定提起主体送交的尚未生效的法案进行合宪性审查的权力。事前审查的内容包括全国人大及其常委会制定和通过的基本法律和法律（包括特别行政区基本法）以及民族区域自治区制定的自治条例和单行条例。采取事前审查方式审查全国人大及其常委会制定的规范性文件，主要是为了避免这些规范性文件对宪政秩序或公民的宪法权利造成普遍的损害，维护国家法制的统一。

b、事后审查权。事后审查是宪法监督委员会对法定提起主体提起的已经生效的，可能违宪的法律、法规进行的审查。其审查的内容包括国务院制定的行政法规、行政措施、决议、决定和命令；地方各级人大、政府制定的地方性法规、决议和命令；特别行政区的立法以及终审法院的判例；国务院所属各部、委发布的规章、决议、指示；省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人大及其常委会制定的地方性法规；中央军事委员会制定的军事法规；经济特区制定的法规、规章；最高法院和最高检察院的司法解释以及上述立法主体授权有关组织制定的规范性文件等。之所以对上述规范性文件适用事后审查的方式，是因为事后审查可以最大限度地消除违宪文件对宪政秩序和公民宪法权利的侵害。

c、违宪议案初审权。违宪议案初审权是对全国人大代表、全国人大常委会组成人员或其他享有提案权的机关和个人依法提出的有关违宪问题的议案进行初步审查的权力。它不同于事前审查权。事前审查权涉及的只能是法律或法案，而初审权涉及的既可能是法律或法案，也可能是普通的提案。

在现阶段，虽然全国人大组织法规定专门委员会有权“审议全国人民代表大会常务委员会交付的被认为同宪法、法律相抵触的国务院的行政法规、决定和命令，国务院各部各委员会的命令、指示和规章”，

但专门委员会能否审查议案、审查什么议案，完全取决于全国人大主席团、全国人大常委会或委员长会议是否交付议案或交付什么议案。实际上，后者从未交付过。这就使专门委员会的该项职能闲置。为了有效地实施宪法监督，应当授予宪法监督委员会违宪议案初审权。凡是有关违宪问题的议案，只须在全国人大常委会上宣读议案的标题和提案人的姓名，登记注册后就直接送交宪法监督委员会审议。

d、特别调查权。专门委员会的建议必须建立在充分了解情况的基础之上，因而调查权是专门委员会作出决定的关键性权力。目前各专门委员会了解情况的方式一般是看文件、听汇报、视察等，这些方式对于查清事实是大有裨益的。但上述形式也有不足之处，如不易暴露问题、展开问题、深入问题、弄清问题，不能公正、准确、及时地解决问题。因此，应该赋予宪法监督委员会特别调查权。宪法监督委员会在审查违宪议案时，有权调阅有关文件和材料。一切国家机关、社会组织和公民个人都有义务提供。如果拒绝提供或提供虚假情况，将受到有关法律的追究和制裁。

e、宪法解释权。宪法解释权是宪法监督机关的固有权力，是宪法监督委员会履行职责的前提和基础。我国宪法仅赋予全国人大常委会解释宪法的权力，为了适应宪法监督工作的需要，还应当赋予宪法监督委员会宪法解释权。不过，宪法监督委员会的宪法解释不是终结性的，在效力位阶上低于全国人大及其常委会，后者有权撤销或变更宪法监督委员会的解释或解释性决定。

f、提案权。提案权是指宪法监督委员会在其职权范围内有向全国人大及其常委会提出议案的权力。宪法监督委员会既可以提出有关宪法修改的议案，也可以提出有关修改、废止或中止有关法律的议案。

g、咨询权。咨询权是宪法监督委员会应国家机关的要求对有关宪法问题进行解答的权力。这一权力具有两方面的意义：一是可以减少违宪法案或违宪决定出台的可能性；二是可以促成有关违宪问题的解决。

总的说来，宪法监督委员会的权力主要是建议性的。按照国际惯例，专门委员会一般不对具体事项作出最终裁决，通常只提出参考性意见，供立法机关选择。因此，宪法监督委员会行使的事前审查权、事后审查权、初审权、宪法解释权和咨询权等都属于建议性权力，最终的决定权由复合宪法监督主体中的立法机关即全国人大及其常委会行使。

### 第三，监督责任。

宪法监督委员会在享有权力的同时，还必须承担相应的监督责任。首先，宪法监督委员会必须遵循法定的程序。在受理、审查、表决时，监督机关都必须恪守法律规定，并在法定的时间内完成交付的工作；其次，宪法监督委员会的活动应当实行公开原则。在作出裁决前，应该听取当事人的意见；再次，宪法监督委员会不得越权行事。它既不得超越自己的管辖权限，也不得拒绝审查属于自己管辖权限内的事项。

### 第四，监督体制。

在复合宪法监督模式下，宪法监督主体由中央和地方两级宪法监督机关组成。中央一级是全国人大及其常委会与宪法监督委员会，地方一级是省级人大及其常委会与宪法监督工作委员会。中央宪法监督机关监督并领导地方宪法监督机关的工作，可以撤销、改变地方宪法监督机关的裁决和决定；地方宪法监督机关受中央宪法监督机关领导，负责处理本行政区域内与宪法问题有关的事项。省级宪法监督工作委员会的构成和职权可参照宪法监督委员会设置，它不能对中央国家机关制定的规范性文件进行审查，只能审查属于自己职权范围内的规范性文件。在涉及中央国家机关权限范围内的事项时，应当移送宪法监督委员会处理。如果当事人不服从地方宪法监督机关作出的裁决，可以上诉到宪法监督委员会。

(2) 监督对象和监督内容。我们在介绍宪法监督委员会职权时，已经详细地列举了宪法监督委员会的监督对象和监督内容，在此不再一一重复。

(3) 监督程序。在复合宪法监督制度之下，审查规范性文件一般经过提起、受理、准备、审议、表决和公布几个环节。这里着重探讨宪法监督委员会的受理和听证两个程序。

#### 第一，受理程序。

宪法监督委员会的受理程序可能因以下几种情况而产生。第一种是因人大主席团或者人大常委会的交付而产生；第二种是因监督机关享有的违宪议案初审权而产生；第三种是因有关机关的移送而产生，主要是指普通法院和宪法监督工作委员会基于管辖权限的移送；第四种是因其他国家机关、社会组织、政党或公民在发现某一法律文件与宪法相抵触时，向宪法监督机关报告而产生。

为了保证宪法监督的严肃性，参照有关国家的受理程序，其他国家机关、社会组织、政党或公民向宪法监督机关提出的报告应该具备一定的形式，包括：a、请求报告的机关；b、报告人的名称（或地名），地址；c、有关报告人的必要资料；d、应受审查的规范性文件的制定机关的名称和地址；e、报告的法律依据；f、应受审查的规范性文件的确切名称、通过日期；g、报告事项属于宪法监督机关受理范围的法律依据；h、报告人所提问题的立场及其法律依据；i、报告的附件。报告的附件又包括应受审查的规范性文件文本；报告人的身份证明等。此外，报告人应提交一定数量的报告和附件的复印件。

#### 第二，听证程序。

由于宪法监督事关重大，因而宪法监督主体在作出裁决之前，应该充分听取有关当事人的意见。从我国目前情况看，在人大了解有关信息的形式中，缺少当事人之间交换意见、互相辩论的机会，难以广泛、深入地听取、收集各方面的意见。因此，借鉴外国议会听证会的形式，结合中国国情予以改造，是很有益处的。首先，宪法监督机关应在听证会前至少一周将听证会的日期、地点和听证内容通知当事人。收到参加听证会通知的人员和机关应当按时到会听证；其次，除非涉及国家安全、外交、军事等敏感问题，听证会一般应公开举行，并应提前一周左右的时间将听证会的时间、地点、题目刊登在某些主要报刊上；再

次,以法律的形式把听证会的原则和程序明确规定下来(可规定于将来制定的《宪法监督法》之中)。

## 2、设计依据

任何一项制度设计都与人类的生存质量息息相关。因此,不论是政治领域、经济领域,还是社会领域的变革或擅替,都应该有科学依据和现实基础。笔者认为,在涉及国家重大问题,尤其是对国家政治生活和社会生活产生巨大影响的宪法改革时,(1)应当确立效益原则,进行比较具体的成本—收益分析;

(2)应当考察改革的现实可行性。只有在综合比较的基础上,确信改革的总收益大于总成本,并有相应的现实基础时,才能将计划付诸实施。

### (1) 低级阶段复合宪法监督制度的成本—收益分析。

在现阶段,建立低级阶段的复合宪法监督制度,其成本主要包括以下几个方面:第一,设计成本。设计成本是指设计和建立宪法监督制度方面的成本,包括为制度设计而投入的人力、物力和财力,进行试点的成本,建立专门机关的成本等。建立专门机关的成本又包括国家在专门机关的工作场所、人员配备、财政支持等方面的投入。第二,风险成本。任何一项改革或变革都意味着对既有利益机制和现存秩序的改变和重组,因而必然造成某些成员或集团的利益、地位的升迁以及另外一些成员或集团利益、地位的下降,从而引发利益受损群体的反抗,带来改革的风险成本。低级阶段的复合宪法监督制度可能带来的风险成本主要是国家机关因宪法监督机关撤销或处罚其违宪行为可能造成其权威的下降而阻抗宪法裁决。第三,实施成本。当低级阶段的复合宪法监督制度完全启动后,在实施的过程中可能带来以下几方面的成本:因撤销议案而延长有关方案的出台时间;因撤销或中止违宪法律、法规而加大立法成本;因撤销或中止违宪法律、法规而造成法律的“真空”,使相应的社会关系因缺乏法律的调整而陷入无序状态。

实施低级阶段复合宪法监督制度可能带来的收益包括:第一,可以在一定程度上消弥各种潜在的或现实的冲突、矛盾和不满。宪法监督机关撤销或中止违宪法律,并对违宪行为予以制裁,可以充当“安全阀”的作用,减少社会的不公正行为,疏导人们的不满情绪,避免破坏性行为的发生。第二,可以极大地增强国家机关行为的合法性。一旦国家机关的行为经宪法监督机关确认为合宪,将极大地增强其合法性,提高其效率。第三,可以维护法制的统一性。宪法监督机关对法律、法规的合宪性审查可能带来的另一个好处是使所有的法律、法规都统一于宪法之下。

在宪法领域,虽然我们不能象经济学或某些部门法律那样用数量关系准确地描述、衡量宪法改革的成本与收益关系,但可以借助模糊数学、统计学、社会学、数量经济学和计量经济学等学科的方法,对宪法改革的效益、成本进行比较科学、客观的分析和评价。由于新型宪法监督制度与原有体制的吻合程度较高,风险成本以及实施成本都较低,因而建立低级阶段宪法监督制度的收益大于成本的结果是明显的。

### (2) 低级阶段复合宪法监督制度的现实基础分析。

改革开放以来,在以邓小平为核心的第二代中央领导集体和以江泽民为核心的第三代中央领导集体的领导下,我们成功地走出了一条建设有中国特色社会主义的新道路,在新世纪即将到来的时刻,我们虽面临困难,但也具备一些有利条件。第一,从外部环境看,和平与发展已成为当今世界发展的主题,这就为我们的宪法改革提供了有利的外部条件。第二,从内部环境看,建国后特别是近20年以来我国的社会生产力、综合国力和人民生活水平得到了极大的提高,国家和人民增强了抵御宪法改革风险的能力。第三,党已经确立起被实践证明是正确的建设有中国特色社会主义的基本路线。依法治国就是这一路线的重要组成部分。江泽民同志1998年12月在中共中央就征求对修改宪法部分内容的意见而召开的党外人士座谈会上指出,依法治国首先就是要依据宪法治理国家,要采取更加有力的措施,加强宪法实施的有效保障,包括健全宪法实施的具体制度,开展对宪法实施的经常性检查监督。这清楚地表明了党和国家尽快建立有效宪法监督制度的信心和决心。

总之,目前我国建立低级阶段的复合宪法监督制度,既有科学的依据,又有现实的基础。我们应当抓住世纪之交这一有利时机,尽快建立科学而有效的宪法监督制度。

## 3、设计评价

低级阶段复合宪法监督制度的优点在于:(1)有专门的机关来负责监督宪法实施的工作,可在一定程度上避免和消除违宪行为,改变宪法监督机关监督职能闲置的状况。(2)低级阶段的监督体制不会对现行体制构成威胁,易于为各方接受。(3)它在观念上的作用也是不容忽视的。第一,它确立了宪法的适用观念。宪法也是法律,不仅可以由立法机关适用,也可以由专门机关适用;不仅可以由中央宪法监督机关适用,也可以由省级宪法监督机关适用。第二,它确立了规范性文件也应该受到宪法监督机关监督和制约的观念。即使是立法机关的立法也可能违宪或犯错误,因而必须接受专门机关的审查,并须接受相应的制裁。这些因素为建立更高阶段的复合宪法监督制度创造了条件。

但这一时期的复合宪法监督制度也存在着较大的缺陷。

(1)有效性较差。从复合宪法监督主体的人员构成看,立法机关和专门机关都由人民代表充任。虽然易于协调双方的意见和行动,但也可能使监督流于形式。因为监督人员是人民代表,他们审查的立法文件很可能就是他们赞成或支持的法案,因而难于发现法案中的错误。在发现错误的情况下,也可能因考虑到权力机关的威信而不能作出客观而公正的判断和选择。即使他们不同意大多数代表的意见,但一旦考虑到裁决的命运就必然举棋不定。因为监督人员的意见可能轻易就为立法机关所否定。

(2)公民宪法权利的保障力度不足。低级阶段复合宪法监督制度的重心在于保障规范性文件与宪法的一致性。尽管宪法监督机关可能撤销、中止侵犯公民宪法权利的法律文件,也可能因普通法院移送有关机关侵犯公民宪法权利的案件而对公民的宪法权利提供保障或救济,但由于公民不能因自己的宪法权利受

到国家机关的侵犯而直接向宪法监督机关提起诉讼，因而该时期的宪法监督制度在公民权利的保障方面还有待于进一步改进。

## （二）复合宪法监督的中级阶段

复合宪法监督的中级阶段是指构想中的宪法监督制度在低级阶段基础上的发展和完善时期。在这一阶段，建立了具有较强独立性的专门监督机构，开始受理公民的宪法控诉。该时期的时间跨度自下一世纪20年代建党100年时起到50年代建国100年止。

### 1、制度设计

#### （1）监督主体。

在复合宪法监督的中级阶段，复合宪法监督主体由立法机关与相对独立的专门机关——宪法委员会构成。该时期立法机关的情况与代表机关相同。以下主要介绍宪法委员会的情况。

#### 第一，人员构成。

为了避免专门机关人员构成与立法机关相同而带来的有效性较差的缺陷，宪法委员会组成人员的产生方式应该不同于宪法监督委员会。宪法委员会的人员可由国家主席与各方面协商后提名，提名人数与宪法监督委员会相同，经全国人大设立的资格审查委员会（委员会由全国人大常委会委员长、法律委员会主任以及其他资深成员构成）审查合格后，可以享有为期1年的任职资格。在1年之后第一次召开的全国人大全体会议上由全体代表投票决定其去留。如果通过，以后每隔10年再由全国人大的全体会议投票决定其是否继续任职。如果不能通过，那么国家主席将按照相同的程序提出另外的候选人。获得国家主席提名的候选人应该具备一定的资格条件，主要包括：a、公民资格。宪法委员会的成员必须是中华人民共和国公民；b、专业资格。宪法委员会成员必须是政治、法律方面的专家，特别是宪法学方面的专家，同时应在哲学、历史、社会学等方面有所造诣；c、道德资格。宪法委员会成员应该高度诚实、品德高尚、性格坚毅，且无不良的行为记录；d、能力资格。宪法委员会成员应该具有一定时间的司法、律师或政治实践经验以及政治上的机敏、丰富的想象力、卓越的语言表达能力和驾驭重大政治问题的能力；e、政治资格。宪法委员会成员应该是现行政治制度的坚定拥护者；f、年龄资格。宪法委员会成员应当在40岁到70岁之间为国家提供服务；g、身体资格。宪法委员会成员应该身体健康，足以应对大量而繁杂的宪法监督工作。宪法委员会成员一经任命，享有与宪法监督委员会成员相同的职位保障条件，非经弹劾或选举，任何机关、组织或个人不得罢免或撤换。

宪法委员会成员的遴选制度具有以下几方面的优点：a、成员由国家主席与各方面协商后提名，可以平衡各方力量，使宪法裁决易为各方接受和执行；b、成员具有与其职位相称的资格条件，并经过严格的选拔程序，能够保证宪法裁决的质量；c、成员任职时间超过提名官员，可以在很大程度上保证宪法裁决的独立性和公正性；d、成员由全国人大的资格审查委员会批准，1年以后和每隔10年再由全国人大代表投票决定去留，能够充分反映人民的意愿；e、每隔10年的选举，可以选出符合社会发展需要的监督人员。

#### 第二，监督权力。

宪法委员会除了享有前面介绍的宪法监督委员会的权力之外，还享有强制性建议权和司宪权。

强制性建议权是宪法委员会以建议的形式把它关于规范性文件的结论性意见提交立法机关，如果立法机关不能以2/3以上多数予以否决，则建议自行生效。

司宪权是指宪法委员会对于规范性文件以外的权限争议、宪法控诉和选举争讼进行审查的权力。这里着重介绍司宪权中宪法委员会受理公民宪法控诉的权力。

宪法控诉权是指当普通公民认为立法主体及其授权组织制定的规范性文件或特定个人的行为侵犯了自己的宪法权利时，向宪法委员会提起诉讼，并要求后者对其受害权益提供救济的权利。赋予宪法委员会受理宪法控诉权是完善和发展宪法监督制度的必然要求。首先，宪法控诉权是维护公民宪法权利的重要工具。在民主社会，国家机关虽然代表人民行使管理国家事务和社会事务的权力，但也存在着侵害公民宪法权利的可能性。赋予公民宪法控诉权，有利于公民监督国家机关，维护自己的宪法权利；其次，宪法控诉权是适应人权事业发展的需要。为了防止类似于德国法西斯主义在第二次世界大战中对人权的践踏和破坏，1945年联合国通过了《世界人权公约》，1966年通过了旨在使人权公约实效化的《经济、社会和文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》。我国一贯承认和尊重联合国促进尊重人权的宗旨和原则，1997年10月我国签署了《经济、社会和文化权利国际公约》，1998年10月我国又签署了《公民权利和政治权利国际公约》。按照《经济、社会和文化权利国际公约》的有关规定，我国“承担尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助和合作”的义务，以使用一切适当方法，尤其是立法方法，逐渐达到公约所承认的权利的充分实现。（第2条第1款）按照《公民权利和政治权利国际公约》的有关规定，我国“承担尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有本公约所承认的权利”的义务，凡缔约国在其现行国内立法中没有上述有关条款的，应采取必要的立法或其他措施，使公约所保证的权利得以实现。（第2条第1、2款）从我国目前的情况看，在立法方面，某些宪法规定的，并为公约所承认的权利尚缺乏普通法律的保障，如言论自由、结社自由等；在权利保障方面，规范性文件与特定个人侵犯公民宪法权利的行为缺乏权利救济手段。因此，赋予宪法委员会受理宪法控诉的权力，可以有效地保障公民的宪法权利，适应国际社会人权事业发展的需要。

#### （2）监督对象和内容。中级阶段复合宪法监督的对象和内容与低级阶段基本相同。在这一时期，特

定个人(包括国家主席、总理、各部部长和司法官员)侵犯公民宪法权利的行为开始受到宪法监督机关的审查和制裁。

(3) 监督程序。宪法委员会审查规范性文件的程序与低级阶段宪法监督委员会的审查方式基本相同。但在中级阶段有一个显著变化,即需要建立宪法委员会受理宪法诉讼的程序。宪法委员会受理宪法诉讼的程序主要分为提起、受理、准备、审议、表决、公布等。限于篇幅,不作进一步介绍。

(4) 监督效力。在效力方面,宪法委员会的裁决和意见已完全不同于宪法监督委员会的建议。宪法委员会根据法律规定对规范性文件进行的抽象性审查所形成的结论性意见,具有强制效力。该项意见自动列入立法机关的议程,如果立法机关不能以三分之二以上多数予以否决,那么宪法委员会的意见自动生效。在时间效力上,宪法监督主体的裁决可能是即时性的,即立即或近期生效,也可能是将来效或具有溯及力;在空间效力上,裁决可能具有一般效力,也可能具有个别效力。

## 2、设计依据

### (1) 模式依据

在复合宪法监督中级阶段建立宪法委员会作为宪法监督主体的其他机关,主要由于以下原因:第一,从总体上看,我国法律制度的类型可归为大陆法系,宜于建立专门的宪法监督机构;第二,我国奉行“人民主权”理论,代表机关享有最高的权力,法院不能对代表机关制定的规范性文件行使违宪审查权;第三,我国法官职业训练制度的重心在于培养法官技术性的、而非政策性的技能,因而法官通常缺乏承担宪法监督职责的能力;第四,从我国的法律传统看,法官不享有立法权力,法官的行为基本上取决于法律的具体规定,无法创造性地解释和适用宪法。因此,只有建立独立性较强的宪法委员会,才能从根本上解决我国宪法监督不力的问题。

### (2) 效益依据

第一,中级阶段复合宪法监督制度的成本。首先,在设计成本方面,宪法委员会的组织形式与宪法监督委员会没有太大的差别。关键问题是,宪法委员会的设置关系到宪法体制的变更,需要具体考察、衡量各方面的因素。其次,在风险成本方面,宪法委员会的建立,极大地增加了立法主体制定的规范性文件被撤销或废止的可能性,因而国家机关可能产生比低级阶段时期更大的阻力。另外,特定个人的行为也纳入了监督机关的监控和制裁范围,因而监督机关也可能感受到特定个人的压力。再次,在实施成本方面,随着宪法监督机关撤销或中止规范性文件以及特定个人行为的可能性的增加,实施成本也随之而上升。

第二,中级阶段复合宪法监督制度的收益。首先,中级阶段的复合宪法监督制度有效地消除了社会的冲突和不满。中级阶段的复合宪法监督主体不仅促成有关机关修正违宪的规范性文件,而且对受到规范性文件或特定个人行为侵害的公民的宪法权利予以救济,理顺了国家与公民之间的关系,填补了权利保障的“空白”,适应了宪法发展的国际潮流。其次,中级阶段的复合宪法监督制度极大地增强了政权的合法性。在现代社会,政权的合法性除了来自于人民的选择之外,还来自于国家机关对宪法和法律权威的尊重。由于该时期的宪法监督制度大大提高了宪法监督的有效性,因而可以保证国家机关的行为在很大程度上与宪法规范保持一致,从而增强了政权的合法性。再次,中级阶段的复合宪法监督制度极大地加快了社会发展的步伐。宪法监督制度的有效性意味着社会可以在一个更加公正、平等和合理的制度框架内运行,意味着政令的畅通和法制的统一,意味着公民的预期有了可靠的依据,因而社会的摩擦成本下降,生产效率上升,必将极大加快社会前进的步伐。

总之,从成本—收益比值看,建立中级阶段复合宪法监督制度的总收益仍然远远高于总成本。

### (3) 现实基础

根据国家的设计蓝图,在2010年,我国已经建立起比较完善的社会主义市场经济体制。经过10年,社会主义民主制度相对比较完善,届时国家和社会完全具备承受上述宪法改革的能力。

## 3、设计评价

从总体上看,中级阶段的复合宪法监督制度比较成熟、有效,基本上与我国的国情相适应,与社会主义现代化建设的发展目标相适应,也与世界宪政文明发展的潮流相适应。笔者认为,经过一段时间的调整和发展,我国的宪法监督制度将在该时期模式的基础上逐渐定型。稍嫌不足的是,宪法监督的范围还较窄,仅限于国家机关及特定个人。

### (三) 复合宪法监督制度的高级阶段

复合宪法监督制度的高级阶段是指我国宪法监督制度与复合宪法监督模式全面结合的时期。时间自21世纪中叶始。在这一阶段,我国的宪法监督制度将发展成为一个有效的、全职式的新型宪法监督模式,即监督主体由立法机关与专门机构组成,监督对象和监督内容广泛,监督方式多样,监督程序完整,监督效力充分。

高级阶段的复合宪法监督制度与中级阶段基本一致。不同的是,在高级阶段,宪法监督的范围将扩展至政党、组织等。

宪法监督范围的扩大是宪法发展的必然趋势。从宪法发展的历史看,随着社会的进步,宪法与人类生活的联系愈益广泛而密切,宪法监督的对象也相应呈现出扩张的态势。在高级阶段,政党、组织等将成为宪法监督的对象。这是因为,随着民主政治的发展,社会自治程度的提高,上述社会团体对国家政治体制

和公民宪法权利的影响越来越大，它们的行为和活动往往涉及宪法领域而超越自治的范围，如政党和组织制定的章程，政党对国家政治生活的影响等。

根据国家的发展目标，到下个世纪中叶建国100年时，我国基本实现现代化，建成富强民主文明的社会主义国家。届时，我国的物质基础必将极其雄厚，综合国力更为强大，人民的生活质量显著改善，党的威望也将达到前所未有的高度，整个社会承受宪法改革的能力将极大提高。而且，复合宪法监督制度经过低级阶段和中级阶段的发展，宪治观念也已深深地扎根于人们的心目之中，宪法监督扩大监督范围的成本将很快为其产生的各种积极因素所抵销。在高级阶段，我国的宪法监督制度将走上健康发展的道路，宪法的价值和功能将全面得以展现，宪政事业的发达和国家民族的腾飞将大有希望。

展望我国宪法监督制度的发展历程，我们可以得出如下结论：

第一，宪法监督制度是宪政发展的必由之路。我们必须从思想上高度重视立宪的价值和功能，认识到建立宪法监督制度的必要性和紧迫性，拿出对中华民族负责的精神，以高度的勇气和魄力，抓住历史机遇，尽快建立有效的宪法监督制度。

第二，宪法监督制度是一项系统的工程。在构筑适合我国国情的宪法监督制度的同时，应着手相关法律制度的建立和完善，并注重为宪法监督制度的正常发展创造必要的环境条件。

第三，宪法监督制度的建立和完善是一个循序渐进的过程。在不同时期采用的监督模式，应该符合该时期社会经济发展和特点和需要，并充分考虑到我国的具体情况，考虑到建立宪法监督制度的成本—收益比值，特别是整个社会的承受能力。

第四，宪法监督制度具有阶段性。社会生活是不断发展变化的，应经常研究宪法监督制度与社会现实生活的适应性。上述对复合宪法监督制度的阶段分析只是提供一个大致框架，不能机械地、教条地搬用，一旦宪法改革的时机成熟，就要当机立断，促成宪法监督制度向更高阶段迈进。

第五，宪法监督制度的作用不是万能的。从制度设计看，现代社会的复杂性、多变性以及人类认识能力的局限性决定了人类不可能设计出完全适合于特定国家、特定时期社会物质生活条件的宪法监督制度。制度的完善和演进是永无止境的。我们应当客观地、审慎地在既定历史条件下寻找适合于社会发展的最佳宪法监督方案。因此，宪法监督制度不是灵丹妙药，我们不能指望它完成现行制度下所有人类发明的机制无法解决的难题。相反，我们应该象培育一株幼苗一样，既不轻怠大意，又不拔苗助长，这样，宪法监督制度在不久的将来就会成为我国民主制度的一朵“奇葩”，结出丰硕的“果实”。

（作者单位：中国社科院法学所宪法室，100720）

---

## 相关文章：

---

[“禁讨区”不宜设立](#)

[记者能否拒绝披露消息来源](#)

[为什么把私有财产权写入宪法](#)

[因特网与言论自由的保护](#)

[互联网时代通信自由的保护](#)

[论少数人权利](#)

[司法机关与宪法适用](#)

[文化立法的几个问题](#)

[英国的媒体与法院](#)

[中国法律文化与宪法监督制度](#)

网络版权：中国法学网[www.iolaw.org.cn](http://www.iolaw.org.cn) “学者专栏”

[返回](#)

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址：北京市东城区沙滩北街15号 邮编：100720

 RSS

