

# 试述推进合宪性审查工作的几点思考

◎施芳 高雷

习近平总书记反复强调依法治国首先是依宪治国，十九大报告则为维护宪法权威、保证宪法实施指明了具体的制度化路径和行动指南，是依宪治国的关键一步，报告指出推进合宪性审查工作，维护宪法权威。但在推进合宪性审查工作的具体实践中仍有许多问题需要我們进行精细化思考和论证，如厘清相关概念，探讨提高合宪性审查工作能力等实际问题，只有在此前提下，才能做到有的放矢，真正发挥合宪性审查制度应有的功能。

## 一、厘清相关概念，正确认识我国合宪性审查

党的十九大报告提出推进合宪性审查工作，这也就意味着，对于“合宪性审查”一词的理解我们应放置于十九大报告的整体之中，即基于我国的国情出发，而不应局限于西方违宪审查模式，因此，在推进我国合宪性审查工作的同时，应首先厘清我国合宪性审查同西方违宪审查模式的不同，厘清与其相似或类似的概念等。

合宪性审查与违宪审查、备案审查、合宪性解释。首先，由于翻译和学术上传播时出现的问题，在谈及对规范性文件是否合宪的审查时，违宪审查更早地成为我国学术上通用的概念，认为“违宪审查”是“合宪性审查”的另一种称呼，但从二者所体现的价值取向来看，合宪性审查的表述更为符合、更为温和。我国特色社会主义法律体系从广义上来说等级体系的，以宪法为统帅所追求的价值取向是维护法律体系的一致性和有序性，而违宪性审查从字面上来看容易造成对规范性文件的审查是以判断其为“违宪”为目的，因此，从语用策略角度来看，合宪性审查更能够明确地体现前述的维护法秩序统一的价值取向。此外，研究中国问题要从中国实际出发，不能

用所谓西方模式作为标准来衡量我们，其实各国国情不同，诸如合宪性审查或违宪性审查等，其实它们本身就是多元、多样的，不可能呈现出一个单一的模式，无论是韩国、德国还是美国，都有其地方性质，都没有普适性。而且我们判断一种制度的好坏关键还是看其是否始终把人民放在第一位。我国坚持的是人民代表大会制度，合宪性审查的主体是全国人大及其常委会，能集中体现了党和人民的意志，因此，从审查的主体来看，这是同西方违宪审查的根本区别所在。其次，备案审查主要是对规范性文件的合宪性、合法性以及适当性进行审查。2004年我国人大法工委在法工委下设“法规备案审查室”，开始了备案审查工作。关于二者的关系，全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室主任梁鹰指出，合宪性审查是实现宪法监督的必然要求，备案审查则是宪法监督的基础和着力点，二者虽然有所差异，但目标是一致的，都是为了维护法制统一的等级体系，维护宪法权威，保护人民群众的合法利益。那二者主要的区别在于，一则合宪性审查是一种真正的全覆盖，它所针对的范围更加广泛，甚至还可能包括对一些行为进行审查；二则审查的主体不同，全国人大法制工作委员会负责备案审查工作，但对于可能存在合宪性嫌疑时，由其提请全国人大宪法和法律委员会进行合宪性审查，由引我们也可以看出，备案审查是启动我国合宪性审查的一种途径，且并不是唯一的途径。另外，关于合宪性审查我们还应注意到的是，我国现行82《宪法》确立了我国的宪法监督制度，但自其颁行以来，合宪性审查工作一直未能公开，而合宪性审查的价值就在于公开。最后，合宪性审查归根到底要落实到制度的层面，它是一项制度，十九大报告关于“合宪性审查”的表述用的是“工作”一词，而不是“制度”或其他类似表述，

说明在我国总体上合宪性审查的制度已经形成，后面所需要做的是落实具体的“工作”，而合宪性解释是一种方法，宪法解释的方法，在开展合宪性审查工作的时候，必然会在审查规范性文件是否合宪时涉及到解释方法的运用问题，如对某规范性文件进行合宪性审查时会对所涉及到的宪法文本的含义进行阐明，作出宪法解释，那么这一过程中合宪性解释就是作为支撑审查的一种解释方法；合宪性审查则以宪法条文为审查基准而为的宪法解释。从法理上来看，我国特色社会主义法律体系以宪法为统帅，宪法要在整个法律体系中都适用，那宪法条文必然是原则性的规定多，也是因为宪法条文的原则性、抽象性，宪法条文到底是什么含义则需要对其进行解释，而有了合宪性审查机制之后，宪法解释也就是其题中之义了。总之，合宪性审查必然会运用到合宪性解释，却不能简单地与之等同。

## 二、推进合宪性审查工作的重大的意义

我国特色社会主义法律体系已经形成，以宪法为统帅包括横向七大门法、纵向三个层次，如此庞大的法律体系应该如何维持内部的和谐一致，合宪性审查就是解决一切法律法规同宪法发生冲突时的问题，同时，宪法和法律委员会的成立实际上解决了具体进行合宪性审查工作的专门机构问题。因此，新时代，为维护宪法权威和国家法制统一，加强党中央的集中统一领导、推进国家治理体系和治理能力现代化，就必须推进行合宪性审查工作。

如果用一句话来概括什么是宪法的话，那就是用法律约束公权力，以保障公民的权利。为了使国家公权力的行使始终在宪法法律范围内进行，就需要一套对公权力进行监督的制度

体系，而合宪性审查作为宪法监督的必要方式在这方面发挥着重要的作用，推进合宪性审查工作的全面开展，为宪法装上“牙齿”，弥补我国宪法过去较弱的制裁性特点，也就能充分发挥其在维护宪法权威和尊严方面的功能。此外，根据马克思主义的唯物史观，我们知道事物都是在不断发展变化的，宪法的规定也在不断完善不断适应社会发展的实际，因此，在我国特色社会主义法治道路的建设过程中，不可避免地，宪法自身会存在漏洞，也会发生一些宪法争议甚至违宪的问题，如立法方面不可避免地会存在不规范的现象，某些规范性文件的合宪性受到质疑，这就需要合宪性审查制度来予以解决，消除我国法律体系内部存在的一些冲突现象，使立法活动始终坚持以宪法为统帅，使一切法律法规始终遵循宪法原则和精神，以维护我国法制的统一和社会安定。

2018年3月11日我国通过了宪法修正案，将“中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质特征”载入了宪法第一章总纲部分，通过宪法形式再次明确中国共产党的领导是我国特色社会主义制度的最大优势，是我国特色社会主义最根本的保证，而合宪性审查就是审查一切法律法规甚至还包括一些行为的合宪性，同时合宪性审查工作开展也应在坚持党的领导下进行，才能始终沿着中国特色社会主义法治道路方向进行。这些都将有利于在全体人民中强化党的领导意识，有利于加强党的全面统一领导。合宪性审查是我们党执政能力的具体体现，是党运用宪法治国理政的表现，因此，在走中国特色社会主义法治道路上，包括推进合宪性审查工作的进程中，必须坚持党的领导这一政治原则和理念；不断推动合宪性审查工作逐步走向深入，也是党和国家治国能力提升的体现。

### 三、推进合宪性审查工作效力的提升

十九大报告提出要推进合宪性审查工作，这是深入推进依宪治国、坚持走中国特色社会主义法治道路的必然选择，在这些认识上我们不存在问题，但关键是那么如何具体落实合宪性审查工作、提高合宪性审查工作

效力，则需要我们进行细化和思考。

知行合一，推进合宪性审查，首先应从思想上坚持党的领导，这是推进合宪性审查工作中首先要遵循的基本原则，党为合宪性审查工作的开展提供了思想上的指引，确立了正确的工作方向，继而通过合宪性审查工作的不断深入，达到实施宪法、维护宪法权威的目的。党的十九大报告指出，必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面，2018年宪法修正案将坚持党的领导写入宪法，因此，在构建合宪性审查制度时必须坚决维护党的集中统一领导，一切合宪性审查工作的推进也必须在党的领导下进行，才能保证合宪审查工作始终沿着中国特色社会主义法治道路前行。

合宪性审查不仅要统一正确的政治意识，还要让合宪性审查这一宪法的牙齿真正发挥作用，用起来。因此需要思考如何才能切实加强合宪性审查工作效力的提升。合宪性审查工作要落实到具体的实践层面则应在咨询、解释、机构、方式、程序、标准等各个环节都要进一步进行研究，以提高审查工作的可操作性，推进合宪性审查工作能力和效率的提升。在咨询环节，应建立起畅通的咨询渠道，如在起草制定某一规范性文件时，制定主体就该文件及其设计等是否合乎宪法等问题可以事先向全国人大常委会提出咨询，由有关部门作出答复，根据答复进行完善，可以有效发挥合宪性审查的事前监督作用。在宪法解释以及宪法实施具体实践方面来说，应研究建立完善的宪法解释以及宪法实施情况报告制度。我国全面深化改革各项政策在不断深入稳步地推进、各项立法活动也都是以宪法为根本遵循，各法律法规一层一层的把宪法中的规

范细化，而各部门的执法、司法，公民的守法等过程就是对宪法进行的具体落实从而让宪法得以实施起来，实践证明，我国现行82宪法是一部好宪法，我国宪法实施情况总体上也是好的。但同时我们也注意到实践中一些违宪事件还是时有发生，如03年的孙志刚事件、公务员退休年龄案、身高歧视案等，在实践中不可能排除发生的一些宪法问题，因此，在推进合宪性审查工作中，可以建立宪法实施情况的报告制度，可以对现有宪法实施情况进行及时的了解和总结；同时判断各法律法规、规范性文件是否合宪，首要的就是对宪法条文的理解和解释问题，才能对审查结果作出正确合理地判断，因此合宪性审查必然会涉及到宪法解释的问题，十八届四中全会就已提出要“健全宪法解释程序机制”这也是推动宪法权威发挥实质性作用的重要一步，合宪性审查能力的提升也就需要完善的宪法解释以及宪法实施情况报告制度。

总之，合宪性审查是我国依法治国、依宪治国基本方略的必然要求，是建设中国特色社会主义法治国家的关键一步，这背后体现的是我们的制度自信、道路自信，因此在认识上我们不存在问题，但关键在于如何才能将这项工作有效地进行，如何推动该制度的不断发展和完善，这就需要我们始终坚持党的统一领导，坚持人民代表大会制度，坚定地把合宪性审查工作中的各个环节有序开展下去，相信随着合宪性审查工作的有效开展，宪法的权威会在人们的心中自觉树立起来。

（作者：施芳，中共西藏自治区委员会党校；高雷，拉萨市第八中学）

