

论保证宪法全面实施的制度体系及其构成

刘 茂 林^{*}

摘 要:宪法全面实施是新时代我国宪法实施观的新发展。从宪法实施内容、方式、主体等维度形成的宪法全面实施观,指向宪法实施内容的正确性和完整性、宪法实施方式的协调性以及宪法实施主体的协作性。保证宪法全面实施,需要一套系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。该制度体系遵循系统论方法,呈现为“引领性制度—框架性制度—主体性制度—保障性制度”的体系架构。引领性制度是坚持中国共产党的领导,依托人民代表大会制度和多党合作与政治协商制度,确定宪法全面实施的根本方向;框架性制度由宪法修改制度、宪法解释制度、合宪性审查制度构成;主体性制度包括依宪立法制度、依宪执法制度、依宪司法制度、依宪决策制度和依宪施策制度;保障性制度则指向宪法理论研究制度和宪法宣传教育制度。当前在保证宪法全面实施的制度体系中,部分制度机制仍然存在不足,不利于释放制度体系的治理效能,为此须进一步完善党领导宪法全面实施的引领性制度,在框架性制度中健全宪法解释机制、合宪性审查机制与备案审查机制,完善依宪决策、依宪施策的主体性制度和宪法宣传教育的保障性制度。

关键词:宪法全面实施 制度体系 系统思维 党的领导

进入新时代,随着党对宪法实施规律的认识不断深化,我国宪法实施经历了从局部探索到整体推进、系统集成、全面建设的深刻转变。党的二十大报告指出,“加强宪法实施和监督,健全保证宪法全面实施的制度体系,更好发挥宪法在治国理政中的重要作用,维护宪法权威”。^① 宪法全面实施必须依托于一种系统化的制度体系,党关于健全保证宪法全面实施制度体系的论述回应了宪法全面实施不断深化的时代之需。如何在正确认识宪法全面实施的基础上构建保证宪法全面实施的制度体系,是新时代的一项重要课题。

^{*} 中南财经政法大学法学院教授

基金项目:中南财经政法大学学科统筹建设项目(XKHJ202107)

^① 党建读物出版社:《党的二十大文件汇编》,党建读物出版社 2022 年版,第 31 页。

一、新时代宪法全面实施依赖一套系统完备的制度体系

(一)宪法实施的学理内涵

过去学术界对宪法实施的研究没有基于全面实施的角度展开。有学者认为,我国宪法实施属于一种静态层面的倾斜性形态,仅部分条款得到较好实施。^① 这一观点的背后,体现了我们对宪法实施的学理内涵缺乏一致性的认识,很多认识甚至还停留在西方宪法原理对宪法实施的理解上,未能从宏观上看到我国宪法所蕴含党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一的整体性结构,也未认识到中国宪法基于自身特性而形成的对宪法实施的独到理解。

对宪法实施的全面理解,应从内容、方式和主体3个维度予以展开:

第一,内容维度。所谓内容维度,即从一种结构化的视角来分析宪法这一事物的整体构成,并在此基础上将宪法实施界定为宪法内容的现实化。宪法实施是在宪法制定后,把宪法文本转化为现实制度的一套理论、观念、制度和机制,^②是“宪法规范在社会实际生活中的贯彻落实”。^③ 由于宪法观念的差异,学理上对宪法的内容有着十分丰富的差异理解,这也导致内容维度的宪法实施学理内涵十分多样。诚如学者所言,厘定“宪法实施”的前提是厘定“宪法是什么”,对于“宪法是什么”的认识,在很大程度上决定了对宪法实施的认识。^④ 宪法通常涉及建构和规范国家公权力与保障公民基本权利。但是不同的研究视角和方法,也会导致学理上对宪法内部不同内容实际所占或应占比重的理解不同,进而形成对宪法实施的不同理解。如果将宪法的核心内容界定为保护公民基本权利的规范,那么宪法实施即是保护公民基本权利的规范得以现实化;若将宪法的核心内容界定为建构和规范国家权力的规范,那么宪法实施便是这部分规范的现实化。不过,当前大部分对宪法实施的理解,已经摒弃这种单一的视角,而是把公权规范和民权保护结合起来,从而对宪法实施作出更加完整的理解,即宪法上建构和规范国家公权力以及保护公民基本权利的规范内容都得以实现的过程。例如,有学者指出,宪法内容不仅包括保护民权,也包括规范国家权力,宪法实施应该认识到这些内容,并以此为基本前提。^⑤ 对我国宪法实施的理解,要从现行宪法内容出发作全面的理解。

第二,方式维度。所谓宪法实施的方式维度,即从宪法内容转变为社会现实的不同方式来对宪法实施加以理解。因采用的理论范式和实践视角等差异,对于宪法实施方式的理解,在宪法学说中也可谓繁复多样。首先,在一般的法的实施理论范式指导下,经典的宪法学理论认为,宪法实施包括执行、适用和遵守3种基本方式,分别指向不同的作用场域。^⑥ 其次,从宪法在法体系中的最高法律效力及宪法与其他部门法的关系出发,宪法实施的方式也包括立法的具体化、合宪性解释和合宪性审查3种机制。^⑦ 再次,基于中国宪法体制及其实施的独特性,学理上概括出了

① 参见林来梵:《转型时期宪法的实施形态》,《比较法研究》2014年第4期。

② 参见蔡定剑:《宪法实施的概念与宪法施行之道》,《中国法学》2004年第1期。

③ 《宪法学》编写组:《宪法学》,高等教育出版社2020年版,第318页。

④ 参见苗连营:《中国“宪法实施”的话语体系与演变脉络》,《中国法学》2021年第3期。

⑤ 参见支振铎:《宪法实施的理论反思》,《环球法律评论》2013年第5期。

⑥ 参见《宪法学》编写组:《宪法学》,高等教育出版社2020年版,第322~325页。

⑦ 参见张翔:《宪法与部门法的三重关系》,《中国法律评论》2019年第1期。

包括政治化实施和法律化实施在内的中国特色宪法实施双轨模式。^①最后,基于中国宪法规范类型的实施机制,有学者指出,基于宪法上包括政治性规范(国家活动的政治原则、政策等)和法律性规范在内的不同性质规范,应该对宪法实施作政治性实施和法律性实施的区分。^②还有学者则提出“肯定性实施机制”和“否定性实施机制”。^③

第三,主体维度。所谓宪法实施的主体维度,回答的是由谁作为行动主体来将宪法内容转化为社会现实的问题。我国宪法学界曾抱持一种“单一的宪法实施主体观”,即将宪法实施主体绝对等同于宪法规定的监督宪法实施的机关。^④随着宪法实施问题的研究深入,目前我国学术界已经逐渐抛弃这一认识,代之以“多元宪法实施主体观”,基本承认我国的宪法实施主体包括国家机关、个人和社会组织等多元主体。^⑤这一点也得到现行宪法规定的印证,呈现为“以党的领导为根本、以人民力量为基础、以宪法监督机关为专责主体,并由中央与地方、国家与社会相互配合、共同参与的立体化格局”。^⑥

(二)从宪法实施到宪法全面实施

宪法全面实施是新时代党关于宪法实施观的新发展。在正确理解宪法实施的基础上,宪法全面实施可以被界定为,宪法的所有内容通过多元主体的积极行动、精诚合作以及多种实施方式的协调而得以完全、顺利地转化为社会现实。

第一,宪法实施内容的正确性。包括宪法在内的任何法律,要想通过全面实施而满足其价值目标,就必须以法的内容具有正确性为必然前提。一部内容错误的法律,即使得以全面实施,也不会带来法律目标的实现,反而会带来社会灾难。德国法理学者拉伦茨指出,法的正确性解决的是社会变化中法律规范与裁判以及法秩序是否公正的问题。^⑦同理,宪法作为法体系内部的最高法,也必须先满足基本的正确性要求,而后才能对其予以全面实施。只有正确把握宪法的正当性或者说正确性,才能准确理解中国宪法的精神实质和整全体系,才可能促进中国宪法发展和宪法秩序实现。^⑧总之,宪法实施内容的正确性是宪法全面实施的前提。

第二,宪法实施内容的完整性。宪法全面实施也意味着实施的内容是完整的,即要实施宪法的所有内容,避免对宪法内容的任何保留。宪法各个方面的内容之间是相互联系的,过度偏重某一方面内容的实施,将阻碍整体宪法目标的实现,据此应从完整的宪法结构视角把握宪法实施的内容,即关注构成宪法的若干内部要素及其相互关系,这涉及内在构成和外在构成两个方面。^⑨具体而言,宪法结构的内在构成要素包括宪法规范和抽象的宪法原则及宪法精神,宪法结构的外

① 参见翟国强:《中国宪法实施的双轨制》,《法学研究》2014年第3期。

② 参见殷啸虎:《当代中国宪法实施的政治路径》,《法学》2014年第11期。

③ 参见周刚志、罗佳乐:《也论宪法实施:概念、指标及其状况》,《云南大学学报》(法学版)2014年第4期。

④ 参见李伯钧:《宪法实施的监督权属于全国人大及其常委会》,《法学杂志》1997年第4期;朱福惠、潘新美:《我国监督宪法实施的学理内涵与机制发展》,《江汉学术》2015年第3期。

⑤ 参见王旭:《健全保证宪法全面实施的制度体系及其展开——党的二十大报告中“加强宪法实施和监督”精神解读》,《法学家》2023年第1期。

⑥ 苗连营:《中国“宪法实施”的话语体系与演变脉络》,《中国法学》2021年第3期。

⑦ 参见[德]卡尔·拉伦茨:《正确法:法伦理学基础》,雷磊译,法律出版社2022年版,“前言”第1页。

⑧ 参见刘茂林、王从峰:《论宪法的正当性》,《法学评论》2010年第5期。

⑨ 参见刘茂林:《中国宪法导论》,北京大学出版社2022年第3版,第23页。

在构成要素包括宪法典、宪法性法律和宪法惯例。因此,宪法的全面实施应当是对宪法内在构成要素和外在构成要素的全面准确实施,而不能局限于宪法某一个部分、某一个层次、某一种形态的局部实施。

第三,宪法实施方式的协调性。宪法全面实施还要求保持多种宪法实施方式的协调性,避免它们陷入衔接上的断裂或冲突。这是因为任何制度的创设与实践都会受到人类理性能力有限性的制约,任何一种单一的宪法实施方式都不可能完成全面宪法实施的使命。试想,如果缺乏立法的具体化,抽象的宪法规范如何才能得到完全遵守?如果没有合宪性审查作为兜底措施,仅依靠对立法的具体化保持百分之百的信赖,也可能导致立法上的错误。并且,我国宪法文本中各种属性的条款和内容交织并存的逻辑结构,^①决定了宪法实施路径不可能只有某种单一方式,而应当兼容并蓄、多管齐下。在宪法实施过程中,既要采用立法实施、执法实施、司法实施等法律实施的传统方式,也要采用政治实施等其他手段。在宪法全面实施方式上,应当注意防范不同实施方式之间不协调、不匹配的问题,注重让各种实施方式相辅相成、相得益彰。

第四,宪法实施主体的协作性。实施宪法的各种制度和方式都需要行动主体的积极有为。合理地处理多元实施主体之间的关系,使它们既能各司其职,又能互通联动,也是宪法全面实施的题中应有之义。进而言之,宪法全面实施更需要调动和维护多元实施主体的自主积极性及相互之间的协作性,避免产生实施怠惰或合力缺失。例如,如果把实施宪法的希望完全寄托在法定的国家机关身上,而忽略党的领导和监督以及公民的有序参与,那么宪法实施无疑会遭遇动力匮乏的困境。

总之,宪法全面实施是对传统宪法实施观的新发展。对宪法全面实施内涵的解析,为评价宪法实施的程度和质量提供了清晰的刻度。宪法实施的全面性,应该包括“正确性”“完整性”“协调性”“协作性”等4项要求,对应于实施的内容、实施的方式和实施的主体。

(三) 宪法全面实施应立足于制度体系

作为国家根本大法,宪法规定的是国家的重大制度和重大事项,是一个内容丰富的庞大体系。这也意味着宪法全面实施必然是一项复杂的系统性工程,需要通过相应的制度体系来保证其全面实施。

近些年来,学术界虽然展开了宪法全面实施的相关研究,但是现有研究尚未从宪法结构的整体性视角来理解宪法全面实施,缺乏一种顶层设计思维,既没有从宪法体制的全局性高度来揭示宪法实施体制机制的系统协同原理和保证宪法全面实施制度体系的整体逻辑,也没有从法治体系的全过程视角来理解宪法全面实施的制度体系,而是侧重于对某项具体的实施机制展开分析讨论,尚未对宪法全面实施制度体系构成布局与体制机制的衔接协调进行科学、清晰地厘定。

制度体系是从一种系统化、整体性的角度而言的,即不同的制度要素、机制、程序等内容之间形成一种密切、有效的联动。无论是内容庞大的成文宪法,还是宪法存在的另外两种形态——不成文现实宪法和观念宪法,仅仅依靠单一的、割裂的宪法实施机制,都无法适应社会生活的多元化需求。必须面向全局,通过制度体系建设形成制度要素之间、制度要素与环境之间的密切联动,破解宪法全面实施困境。这是一项涉及多主体、多方式、多层级的法的实施活动。宪法全面实施需要调动和维护多元实施主体的积极性及相互之间的协作性,避免产生实施怠惰和各自为

^① 参见苗连营:《中国“宪法实施”的话语体系与演变脉络》,《中国法学》2021年第3期。

政,任何单一方式都难以实现宪法全面实施。无论对宪法实施方式的理解以何种理论范式和实践基础为关照,宪法全面实施都要求科学安排不同宪法实施方式在宪法实施制度体系中的位置,建立起各个制度之间的有机联系,使它们最大化地发挥出实施宪法的协同效应。

在新时代,宪法实施要走向全面性,就必须营造和夯实宪法全面实施的条件和基础,形成并综合利用多种实施机制,发挥不同实施路径的特点和优势,保证宪法全面实施的措施稳定化、多元化和协调化。党的十八大以来,宪法全面实施进入新的阶段,形成了以制度机制来推动宪法全面实施的共识。党的十九届四中全会进一步将宪法全面实施具体化为体制机制。^① 实践中局部性改革和阶段性工作取得显著成效,制度体系的顶层设计已经具备现实基础。下一步需要通过顶层设计来完成系统整合,提升宪法实施的质效。

二、健全保证宪法全面实施制度体系的基本遵循

(一)健全保证宪法全面实施制度体系的方法论遵循

一个完善的制度体系,应当符合 3 个标准:一是系统完备,二是科学规范,三是运行有效。根据这 3 个标准,对保证宪法全面实施的制度体系分别进行针对性的分析和考量,要求重点加强统筹规划和顶层设计,在构建制度体系上下功夫,筑牢根本性引领制度、完善框架性制度、强化保障性制度和构造各领域主体性制度。

首先,保证宪法全面实施的制度体系的建设,属于新时代新征程法治中国建设系统工程中的一个重要环节。党的二十大报告关于新时代宪法全面实施的部署,遵循一套特定逻辑:^②(1)推动新时代宪法全面实施属于中国式现代化国家总体建设的一项重要目标,构成国家现代化建设宏伟蓝图中所不可或缺的重要组成部分;(2)宪法全面实施属于“坚持全面依法治国,推进法治中国建设”中的首要任务和基础性工作;(3)宪法全面实施并非一项孤立的工作,而是贯穿整个法治中国建设进程。

其次,健全保证宪法全面实施的制度体系,本身又是一个复杂的系统工程,要求运用系统思维进行谋划。^③ 即采用系统的观念和方法对各项制度的定位和相互关系作出科学安排。在具体思路上,首先,要对健全保证宪法全面实施的制度体系进行整体性的设计,将其设计为“引领性制度—框架性制度—主体性制度—保障性制度”4 个层次,将宪法实施具体机制分别根据其功能定位纳入制度体系中,以明晰各项制度机制在制度体系中的具体安排。将具体的制度机制整合进入制度体系,这个过程体现了从局部探索到整体推进、系统集成、全面建设的深刻转变和对制度认识的深化。

再次,宪法全面实施的制度体系建构,需要强调协同性。一个制度体系要形成整体性功能,关键在于制度体系的各个组成部分相互协同以实现功能耦合。保证宪法全面实施的制度体系包含了承担不同功能、对应不同环节、指向不同主体、采取不同方式的不同部分,不同部分之间相互

^① 参见《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,《人民日报》2019 年 11 月 6 日。

^② 参见党建读物出版社:《党的二十大文件汇编》,党建读物出版社 2022 年版,第 30~32 页。

^③ 参见周佑勇:《习近平法治思想的系统辩证方法论》,《党内法规研究》2022 年第 1 期。

协作、相互关联、相互影响,构成一个系统完备的统一整体。基于上述对宪法全面实施的理解,应从实施主体协同、实施方式协同、实施内容全方位、实施样态全覆盖等方面考察制度体系的整体逻辑,从多个维度来强化保证宪法全面实施制度体系的协同性。

最后,应在整体性体系和具体制度机制之间形成反思性平衡。只有置于整体性体系视角下,各个具体制度机制才能明确方向、找准定位、瞄准目标、精准发力,进而形成制度合力。一方面,要从整体制度体系的视角确定制度体系的整体布局和实施战略,明确各个具体制度机制的功能定位及其在制度体系中的作用;另一方面,则要回到具体制度机制的视角,对其进行整体性观照,明确具体制度机制的发力点和完善方向,通过对具体制度机制进行完善,使其更好契合制度体系的整体要求。

(二)健全保证宪法全面实施制度体系的思想遵循

2022年10月,党的二十大报告提出了“健全保证宪法全面实施的制度体系”的新要求。2022年12月,习近平总书记在纪念现行宪法公布施行40周年的署名文章中,对这一要求进行了解读。^①

第一,坚持宪法规定、宪法原则、宪法精神全面贯彻。党的十八大以来,相关文件一再强调宪法实施必须涉及宪法确立的制度、原则、规则。在2021年10月的中央人大工作会议上,习近平总书记强调:“全国人大及其常委会要完善宪法相关法律制度,保证宪法确立的制度、原则、规则得到全面实施”。^②制度、原则和规则并不在同一层面,制度本身就是由原则和规则构成的。习近平总书记署名的《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行40周年》一文,^③对宪法实施的内容进行了进一步提炼,用宪法规定、宪法原则、宪法精神代替制度、原则、规则。将宪法精神纳入宪法全面实施,源于人大工作的实际经验。例如,全国人大根据宪法精神和有关法律原则,采取创制性办法对2011年和2013年“辽宁贿选案”^④进行及时妥善处理。再如,在制定《中华人民共和国英雄烈士保护法》过程中,立法机关主要是根据宪法序言和中国革命、建设和改革的历史经验,来确定英雄烈士的基本范围。

第二,坚持宪法实施、宪法解释、宪法监督系统推进。严格来说,我国现行宪法颁布施行40年来,一直主要依赖依宪立法这种间接实施方式,作为直接实施方式的宪法解释和宪法监督反而是处于隐而不彰的状态。强调宪法实施、宪法解释与宪法监督的系统推进,意味着宪法全面实施不仅要坚持宪法的间接实施,也要着眼于激活和推进宪法解释、宪法监督这两种直接实施方式,避免宪法实施处于“跛脚”状态。

第三,统筹推进法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系和党内法规体系建设。法律是宪法规定、宪法原则和宪法精神的具体化,宪法全面实施,一方面,需要依靠宪法解释、宪法监督等直接实施方式;另一方面,也高度依赖立法及其背后的一整套法治运行体系。因

^① 参见习近平:《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行40周年》,《人民日报》2022年12月20日。

^② 《学习贯彻习近平总书记在中央人大工作会议上的重要讲话和会议精神》,《人民日报》2021年10月16日。

^③ 参见习近平:《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行40周年》,《人民日报》2022年12月20日。

^④ 参见刘嫚:《沈春耀再谈辽宁贿选案:必要时有权机关可依宪法精神做创制性安排》,《南方都市报》2019年11月9日。

此,健全保证宪法全面实施的制度体系有赖于健全中国特色社会主义法治体系,统筹推进法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系和党内法规体系建设。

第四,完善宪法相关规定直接实施工作机制。宪法中有一些规定具有直接适用的性质,属于有关国家机构的行为和活动规范,不需要通过其他途径和方式就可以直接实施。例如,《中华人民共和国宪法》序言第 9 自然段规定:“台湾是中华人民共和国的神圣领土的一部分。完成统一祖国的大业是包括台湾同胞在内的全中国人民的神圣职责”。《反分裂国家法》对“台独”行为予以明令禁止,但对于如何完成祖国统一,并未作出具体规定。从国家统一的原理来看,宪法关于祖国统一的规定可以并且必须通过直接实施工作机制来实现。

第五,完善宪法监督制度。目前,我国宪法监督制度包括宪法解释程序机制、合宪性审查制度、备案审查制度、依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件(包括行政复议、行政诉讼、上下级监督等)。我国宪法监督制度主要是针对立法文件的抽象审查,但针对具体的宪法争议尤其是基本权利诉讼尚存在制度空白。未来宪法监督制度的完善,一方面应当推动宪法解释程序机制;另一方面,也可以考虑建立针对具体个案的宪法诉讼制度。

三、保证宪法全面实施制度体系的具体构成

保证宪法全面实施的制度体系是由“引领性制度—框架性制度—主体性制度—保障性制度”所共同构成的有机制度整体。构建这一体系逻辑的基本思路是:宪法是一个国家的根本大法,其全面实施过程不能走偏、走样,因而需要以宪法确立的引领性制度作为全面实施宪法的底限保证。宪法作为根本大法与其他法律一样,要在动态过程中保持其权威性和安定性,因而其全面实施需要框架性制度作为支撑保证。宪法作为根本大法具有抽象性,需要在具体化过程中得到全面实施,因而需要将其具体化的主体性制度作为内部保证。宪法全面实施是全体社会成员的使命,因而需要将调动各方行动主体行动意识的保障性制度作为外部保证。

(一)引领性制度

党的领导是宪法全面实施必须坚持的根本政治方向和政治保障。中国共产党在中国革命、建设和改革的过程中,把马克思主义普遍真理与中国实际结合起来,带领全国各族人民不断探索,为全面依法治国事业建设下宪法全面实施工作的推进提供了正确的方向指引。宪法全面实施是一项浩大的工程,关涉社会主义现代化建设的全局,只有坚持中国共产党的领导,把党的领导融贯到宪法实施的各个环节与各个方面,才能为社会主义现代化建设和宪法全面实施提供正确的方向引领。

事实上,自现行宪法颁布以来,有关宪法全面实施的一系列重要举措,都是在党的领导下制定和提出的。党的领导在宪法实施实践中已经形成诸多宝贵经验,如宪法修改的最初动议源自党的工作精神,党的治国理政大政方针成为保障宪法全面实施制度化建设的重要思想渊源等。2018 年宪法修改将党的领导写入正文部分,使党的领导获得最高规范表达,党领导宪法全面实施也具有了直接的规范依据。在保证宪法实施的制度体系建设中,党的领导应当放在首位,由党确保正确的实施方向和科学的实施方式。

党领导下的人民代表大会制度以及多党合作和政治协商制度作为宪法实施的重要平台,这既是宪法明确规定的根本政治制度和重要政治制度,也是团结社会各方力量、凝聚社会共识的重

要制度。健全保证宪法全面实施的制度体系,首先应该坚持党的领导,即将党的领导贯穿到框架性制度、主体性制度和保障性制度的完善和实施过程中,并建立能够发挥人民代表大会制度、多党合作和政治协商制度引领性作用的制度平台。

(二)框架性制度

宪法全面实施的制度框架应该以宪法修改制度、宪法解释制度、宪法监督制度为基础,使宪法的动态发展与全面实施实现有机衔接。以宪法解释为例,宪法解释在宪法的本体性实施和监督宪法全面实施的过程中皆发挥着重要作用。无论是通过法治体系实施宪法,还是通过依宪决策、依宪施策的制度体系实施宪法,抑或在合宪性审查中监督宪法实施,都离不开对宪法条文的正确解释。

宪法在内容上具有权威性和稳定性,但也需要顺应时代要求和人民意愿不断发展完善。宪法的全面实施需要融入宪法动态发展完善的过程之中,离不开宪法修改制度、宪法解释制度的运用。具体而言,宪法解释制度和宪法修改制度指向宪法实施内容正确性的保障。宪法解释制度和宪法修改制度应该保持协调性,即应该优先适用宪法解释制度,然后适用宪法修改制度。只有当宪法解释制度无法保证宪法实施内容的正确性时,才能动用宪法修改制度,严格的宪法修改程序是宪法实施保障的重要机制之一。^①通过保证宪法解释制度优先适用以及对制度内容的完整建构,实现宪法解释制度与宪法修改制度的良好协作,将有助于促进宪法的全面实施。

宪法监督是保证立法、执法、司法、决策、施策等各个环节都能贯彻实施宪法的兜底性机制。宪法监督贯穿于宪法实施的全过程和各方面,由宪法授权的国家机关对宪法实施的法治体系和国家制度体系中的违宪行为进行审查、判断并对其进行纠正。在现行宪法体制下,主要由合宪性审查、备案审查机制承担宪法监督的功能。其中,合宪性审查指向特定国家机关按照一定程序审查宪法以下的法律规范是否符合宪法的要求,^②并演变成一套贯穿于整个立法规范运行过程的制度,这在法定立法程序的各个阶段均有所体现。^③而在探讨涉及合法性问题的备案审查制度时,这一发生在先的过滤机制并不能被简单视为是“阻滞、抵消或者替代合宪性审查的功能”。^④相反,在新时代全面依法治国、持续推进宪法全面实施的背景之下,备案审查制度指向的合法性审查应当被界定为合宪性审查的前置提请机制。

(三)主体性制度

宪法全面实施仰赖于多元的实施主体齐心协力,主体性制度是保证宪法全面实施最为基本的制度设置,发挥宪法实施主体的协作性是保证宪法全面实施的重要举措。宪法实施主体首先表现为各级各类国家公权主体,中央和地方的权力机关、行政机关、审判机关、检察机关、监察机关等都有遵守宪法和保证宪法实施的宪制性职责。宪法要通过立法、执法、司法、决策、施策等各个具体环节,关注宪法全面实施的主体性制度,使抽象的宪法转化为具体的规则体系、公共政策以及执法、司法、决策、施策行为。据此,宪法的全面实施,离不开依宪立法制度、依宪执法制度、依宪司法制度、依宪决策制度、依宪施策制度这些主体性制度的协同作用。

^① 参见肖蔚云:《论宪法实施保障》,《法学研究》1982年第3期。

^② 参见胡锦光:《论推进合宪性审查工作的体系化》,《法律科学》(西北政法大學學報)2018年第2期。

^③ 参见朱学磊:《法律规范事中合宪性审查的制度建构》,《中国法学》2022年第5期。

^④ 参见林来梵:《合宪性审查的宪法政策论思考》,《法律科学》(西北政法大學學報)2018年第2期。

在宪法全面实施面向下,沿着立法活动中宪法理解的框架探讨,作为宪法全面实施主体的国家机关着眼于“依宪行使权力”,构成宪法实施主体性制度的重要内容。按照我国现有的国家结构和国家机构的职权配置情况,地方人大、行政机关和司法机关,分别展开“依宪立法”“依宪执法”“依宪司法”的宪法实施工作,同时参与到“依宪决策”“依宪施策”的活动当中。结合我国人大作为权力机关和工作机关的定位,人大机关“依宪行使权力”包括“依宪立法”和“依宪开展各项工作”;“依宪行政”指向行政机关根据宪法的授权从事行政管理和执法活动;“依宪司法”包括“依宪预审”及后续的一系列司法审判活动。“依宪决策”“依宪施策”贯穿于国家机关宪法实施活动的所有阶段环节。

(四)保障性制度

保障性制度是指通过宪法宣传、教育、研究为宪法全面实施提供基础保障。宪法全面实施是全体社会成员的使命,需要调动各方主体行动意识的保障性制度作为外部保证。只有全体社会成员具备正确的、自觉的宪法意识,才可能有自觉遵守、执行宪法的行动力。而宪法意识的获得,离不开科学的宪法理论知识体系和宣传教育。以当代中国宪法制度和实践为基础建构中国宪法理论体系,是体现中国自信、彰显中国志气、发挥中国力量,推动全体社会成员形成宪法自信的关键。因此,健全保证宪法全面实施的制度体系,也应将完善的宪法理论研究制度和宪法宣传教育制度作为保障性制度。

在宪法理论研究方面,党的十八大以来,中国宪法学已经开始尝试建构一整套科学完备的宪法理论体系。在此指引下,当前学术界关于宪法学一般原理的研究主要指向宪法学知识体系、宪法规范、宪法渊源、部门宪法以及宪法与部门法的关系;关于宪法与国家治理的研究主要指向全过程人民民主、国家统一、央地关系和区域协调发展;关于基本权利的研究主要指向基本权利的效力与保障、具体基本权利和人权;关于国家制度与国家机构的研究主要指向人民代表大会制度、司法制度、检察制度和特别行政区制度;此外还有关于宪法实施、宪法解释、宪法监督的研究。^① 宪法宣传教育则是培植宪法意识、强化宪法思维的重要途径,对宪法行为具有导向作用。宪法宣传教育旨在通过各种途径进行宣传,在全社会营造一种宪法自觉和宪法认同,进而引导各社会主体参与宪法实施。根据宪法实施的新发展新要求,应不断深入学校、社区、媒体等重点阵地开展宣传工作,提升宪法宣传教育的实效性,推动宪法宣传教育常态化长效化。^②

四、健全保证宪法全面实施制度体系的具体路径

(一)健全党领导宪法全面实施的引领性制度

当前,党的领导虽然已经入宪,但是仍然存在如何将党的领导规范化地融入到宪法实施全过程的问题。一方面,党的领导在宪法全面实施中已经积累了丰富的实践经验,需要对这些经验进行梳理,形成规范化的制度。另一方面,党对宪法全面实施的领导在部分领域还不够全面有力,如党支持各级人大、政府、监察委员会、法院、检察院全面实施宪法的制度机制尚不健全。宪法全

^① 参见郑淑娜、于文豪:《八二宪法施行四十年之际宪法学研究新发展》,《检察日报》2023年1月2日。

^② 参见郑淑娜:《深入推进中国宪法研究 为更好发挥宪法在治国理政中的重要作用贡献理论力量》,《民主与法制》2023年第11期。

面实施的根本保证在于党的领导,应进一步保证党领导宪法全面实施的实践经验的制度化与机制健全,通过党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法的方式,将宪法的全面实施覆盖全过程、全领域、全方面,进一步加强党领导宪法全面实施。

为增强党对宪法全面实施的引领性作用,应由党中央对健全保证宪法全面实施的制度体系作出顶层设计,提供基本遵循。包括明确宪法制度体系建设的重大意义、基本原则、主要目标、形成标志、重点任务和保障措施。具体而言,首先,可以考虑尝试制定《宪法全面实施规划纲要》,通过法治规划的形式对宪法全面实施的制度体系建设作出阶段性部署。其次,充分发挥党对体系建设的组织保障作用,发挥中央全面依法治国委员会在统筹协调全面依法治国工作中加强党中央对法治中国建设的决策议事协调作用。未来,在保证宪法全面实施的制度体系建设工作中,应该坚持依托中央全面依法治国委员会的地位和作用,统筹推进各项制度的体系化工作。最后,应将党对宪法全面实施的引领覆盖全过程、全领域、全方面。

(二)健全保证宪法全面实施的框架性制度

宪法解释制度是在宪法文本表达不发生变化的情况下,通过解释的方法阐明宪法文本的规范含义,使宪法保持动态的稳定性,以保持其对社会的适应性,确保宪法实施内容的正确性。^①显然现行宪法规定法定宪法解释机关为全国人大常委会,但是实践中尚未启动。在部门法维度上,宪法解释制度也尚未完全形成。在转型社会,宪法观念十分多元化,不同宪法观念下对于宪法性争议问题的认识冲突、实践冲突也会不断增多。因此,我国应该着手在宪法指引之下对宪法解释制度进行建构和完善,尤其是注入社会多元主体的商谈理念,以促进实现宪法全面实施的目标。^②宪法修改制度是在宪法文本及其解释已经无法容纳现实以及未来需求时,对宪法文本作出的修正,也是转型社会宪法保持稳定性的重要手段。我国现行宪法虽然规定了宪法修改制度,但是在实践过程中,部分宪法修改动议主体的积极性尚未完全发挥出来。因此,我国应当探索完善在党的领导下的多元社会主体合作的宪法修改制度。

当前我国的合宪性审查制度仍在探索之中。但是,合宪性审查与备案审查毕竟属于两套不同的制度内容,两者有一定的功能重合,但不能完全混为一谈。合宪性审查的制度内容并非局限于备案审查,在官方文件表述中,合宪性审查和备案审查也一直是并列提出,备案审查不能替代独立的合宪性审查制度。为完善合宪性审查制度,首先,应进一步明确合宪性审查的对象范围,既要关注宪法实施的法治体系展开合宪性控制,也要关注国家制度体系尤其是其中公共政策的合宪性问题。其次,建立合宪性审查提请机制,健全宪法案件筛选机制和合宪性审查的程序,实现与宪法解释、备案审查的有效衔接,为宪法全面实施提供体系化的监督架构。最后,提高合宪性审查多元主体的有效联动和协作性,各级各类国家机关都负有遵守宪法和保证宪法实施的职责。

在事后的合宪性审查制度中,全国人大及其常委会虽然具有法定审查主体地位,但是因与其他国家机关的合作不足而缺乏合宪性审查的动力。例如,审判机关在个案裁判过程中,享有一定的针对法律渊源的预先合宪性审查权,与权力机关的最终合宪性审查权并不冲突。^③完善两者

^① 参见刘茂林:《转型社会的宪法稳定观》,《法商研究》2004年第3期。

^② 参见王旭:《我国宪法实施中的商谈机制:去蔽与建构》,《中外法学》2011年第3期。

^③ 参见朱姗姗:《论法院合宪性预审机制的建构——激活〈立法法〉第99条第1款研究》,《政治与法律》2022年第8期。

的互动机制成为提升合宪性审查制度的动力。另外,地方人大及其常委会在保证宪法实施中具有重要地位和作用。^① 在地方,同样存在着一套由地方人大宪法监督为主导、同级“一府一委两院”自我纠正为补充的合宪性审查机制。^② 但是,目前中央与地方国家机关在合宪性审查中的工作机制以及相互之间的合作机制均尚未完全建立起来。这也是未来应该着力完善的制度重点。

就备案审查工作而言,当下备案审查各项工作日益规范化、制度化、体系化,审查工作逐步向深水区、敏感区推进,未来尚有如下方面需要优化:(1)人大主导的多元备案审查体系的建立。随着审查实践向纵深推进,未来法院、检察院和监察委员会系统内部,也可能形成各自独立的备案审查体系,届时备案审查的主体将更加丰富多元。如果人大能够主导备案审查工作,必将反作用于立法体系,有助于巩固人大的立法权威,提升立法质量。(2)备案审查基准的构建。当前立法层面的审查基准还有若干不足之处,如审查标准与审查基准混淆使用、相关法律对审查基准的认定不一致、未能准确界定审查基准的内涵等。未来,应该先从宏观层面优化审查体系的构建,明确审查标准的适用顺序,并由审查标准牵引出审查基准,形成进入实质审查的前提,再按照规范性文件与公民权利的关联程度分门别类,设定宽严不同的审查基准。(3)构建审查结论存疑的救济机制。针对审查说理不强的现状,应该着重从理念、技术、对象和配套制度出发,构建完善的备案审查说理机制,增强审查结论的说服力,赢得社会公众的认可。^③ (4)强化备案审查刚性处理措施。当前备案审查大多数情况下在沟通协商阶段能够达成共识,或者通过督促约谈措施,促使制定机关积极纠正问题。今后应该强化备案审查的刚性处置措施,在符合条件时适时行使撤销权,维护审查机关的权威地位。当然,也需要尽量控制撤销的范围,如果一部立法文件中只有若干条款不合法不适当,则撤销部分条款即可,无须撤销整部立法文件。

此外,有必要持续推进探索宪法适用模式。一是积极总结全国人大及其常委会适用宪法的经验,如全国人大及其常委会以决定的形式授权立法和授权改革试点,以决定的形式实施宪法规定的特赦制度,^④进一步完善宪法相关规定直接实施工作机制。二是根据宪法精神、宪法原则创造性地适用宪法,维护宪法权威。例如,为应对“辽宁贿选事件”,全国人大常委会决定由筹备组代行辽宁省人大常委会部分职权,负责会议的相关事宜。^⑤

(三)健全保证宪法全面实施的主体性制度

主体性制度是保证宪法全面实施的最为基本的法律制度。目前,有部分主体性制度尚不健全,具体如下:(1)依照宪法立法和依照宪法决策的制度布置不平衡。我国立法法对立法过程中的宪法实施已经建构起基本制度,包括立法草案的合宪性控制机制、备案过程中的合宪性审查等。而在实践中,依宪决策尚未进入规范化轨道。因此,应该在相关的法律制度上增加对公共决策的事前合宪性控制。(2)立法法对依宪立法的制度设置还存在不足。例如,备案审查的对象尚不包括法律,针对各项不同法律渊源的合宪性控制机制尚不清晰,对同一种法律渊源的多个备案主体的合宪性审查权限配置比较模糊,等等。(3)依宪执行法律和公共政策的机制尚未建立。在

① 参见刘松山:《地方人大及其常委会保证宪法实施的地位和作用》,《法学论坛》2009年第3期。

② 参见谭清值:《合宪性审查的地方制度构图》,《政治与法律》2020年第2期。

③ 参见李雷:《人大备案审查结论存疑的优化机制探究》,《法学》2021年第12期。

④ 参见焦洪昌、赵畅硕:《论全面实施宪法的制度体系建设》,《人民检察》2022年第23期。

⑤ 参见《辽宁贿选案打破的那些“禁区”》, https://china.chinadaily.com.cn/2016-09/20/content_26845233.htm, 2023-11-26。

法律和公共政策执行阶段,对法律和公共政策的合宪性解释,是保证宪法全面实施的重要手段。然而合宪性解释尚停留在理论主张层面,在实践中虽有局部应用但并未普遍化,也缺乏制度化的承认、表达和规范。

依宪决策、依宪施策的国家制度是保证宪法全面实施制度体系中的重要构成。在当前保证宪法全面实施的制度体系建设中,一方面应当以宪法为根本依据,在党中央的统筹领导下,不断完善五位一体的国家制度格局,依宪作出制度建设的相关决策,保证公共决策的执行不偏离宪法预设的轨道,推进制度体系与社会环境相适应。另一方面,在国家制度体系的完善中,以更好地释放其治理效能为完善目标。治理效能是国家制度体系实践应用的结果呈现,同时也是宪法实施效果的重要表征。释放治理效能是完善国家制度体系、保证宪法全面实施的必然要求,否则再好的制度体系也无异于“水中月,镜中花”。

在我国现行宪法、立法法等法律中,依宪立法原则主要表现为以下几个方面:一是“根据宪法,制定本法”原则;二是与宪法“不相抵触”原则;三是立法不得违背宪法的基本原则;四是立法必须符合宪法精神。^①与此同时,在各级人大系统内部存在一个非正式、但相对常规化运作的合宪性控制机制,^②同样构成宪法实施的重要部分。行政机关的“依宪行政”、司法机关的“依宪司法”以及在依宪行使权力过程中的“依宪决策”“依宪施策”,也同样构成宪法全面实施主体性制度的重要内容。并且,未来依宪决策和依宪施策制度的建设,仍然需要在各级党委的领导下进行。

(四)健全保证宪法全面实施的保障性制度

首先,需要通过建构更加成熟、有效的宪法理论研究制度,激励宪法理论研究者提炼中国宪法经验、讲好中国宪法故事、形成中国宪法理论。其次,需要加强宪法宣传教育。一方面,领导干部是党治国的中坚力量和“关键少数”,^③要求其发挥尊法学法守法用法的模范作用。另一方面,人民群众作为宪法全面实施不可或缺的重要主体,要求继续强化宪法宣传教育,坚持宣传、教育、研究共同推进,推动宪法实施成为全体人民的自觉行动。

同时,应构建宪法全面实施的评估制度。宪法全面实施的评估制度作为检验宪法全面实施实效的重要保障制度,应该包括评估主体、评估标准、评估对象、评估程序、评估后果等基本要素。在主体上,应该始终坚持党的领导,探索党的领导以及国家、社会和公民等多元主体合作评估制度。在标准上,应该对宪法实施内容进行类型化整理,建构相应的评估标准。在程序上,应该科学配置不同主体的评估权。在后果上,应编制相应的实施责任清单,将其作为监督问责的重要依据,强化评估的反馈、激励作用。宪法实施全过程报告制度则包括完善宪法实施情况年度报告制度和宪法实施后评估制度。宪法实施情况年度报告制度重在将实践中好的做法、好的经验固定下来,宪法实施后评估制度则侧重对宪法实施状况以及实施中遇到的重大问题和群众反映强烈的突出问题进行全面评估。^④

① 参见莫纪宏:《依宪立法原则与合宪性审查》,《中国社会科学》2020年第11期。

② 参见翟国强:《依宪治国:理念、制度与实践》,中国政法大学出版社2016年版,第131页。

③ 参见陈训秋:《坚持抓住领导干部这个“关键少数”》,《中国法学》2021年第3期。

④ 参见李忠:《论健全保证宪法全面实施的制度体系》,《西北大学学报》(哲学社会科学版)2023年第2期。

五、结 语

宪法为新时代新征程全面建设社会主义现代化国家提供了根本法依据,同时被赋予新的时代使命。全面贯彻实施宪法,需要一套系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。当然,健全保证宪法全面实施的制度体系并不是“平地起高楼”,党的十八大以来,宪法全面实施取得显著成就,形成了大量与宪法制度相关的规律性认识。为实现从“量变”到“质变”的转变,需要将已有经验予以制度化、规范化和法治化,从顶层设计的高度来构造宪法全面实施的整体性制度体系,并将各项机制纳入进来,形成系统性、协同性的制度体系,最大限度地释放制度效能。

Abstract: The comprehensive implementation of the Constitution is a new development of the view on the implementation of the Constitution in the new era. The view of comprehensive implementation of the Constitution consists of content, mode and subject, covering the correctness and completeness of the content, the coordination of the mode and the collaboration of the subject. To ensure the full implementation of the Constitution, a set of systematic, scientific and effective system is needed. The institutional system follows a systematic approach which is organized by four specific types. The first leading system adheres to the leadership of CPC and relies on the system of people's congresses, the system of multi-party cooperation and political consultation, which determines the fundamental direction of the full implementation of the Constitution. The framework system consists of the system of constitutional amendment, the system of constitutional interpretation, and the system of review of constitutionality. The main body system concludes the fields of legislation, enforcement of the law, justice, decision-making and implementation of policies in accordance with the Constitution. The last safeguard system points to the system of study of constitutional theory and the system of review of constitutionality. In the current system, some of the institutional mechanisms are still insufficient. It is necessary to further improve the Party's leading system for leading the full implementation of the Constitution, to improve the mechanism for interpreting the Constitution, the mechanism for reviewing the constitutionality and the mechanism for filing a record for review in the framework of the system, and to improve the main body of the system for making decisions in accordance with the Constitution and for implementing policies in accordance with the Constitution as well as the system of safeguards.

Key Words: full implementation of the Constitution, institutional system, systematic thinking, the leadership of CPC

责任编辑 谭冰霖