

论宪法实施保障

肖蔚云

宪法实施的保障是宪法的重要内容,它是关系到宪法是否能够得到真正的贯彻实行,国家制度和社会制度是否能够得到巩固,人民的权利是否能够真正得到保障的重大问题。因此,最近公布的《中华人民共和国宪法修改草案》对宪法实施的保障作了明确的规定,比一九七八年宪法有了很大的发展,这些规定从三个方面给予宪法实施以有力的保障。

一、宪法修改草案序言规定,本宪法“具有最高的法律效力。”这一规定明确了宪法高于其他一切法律,确定了宪法在法律中的地位和作用,草案通过以后,这将对我国宪法实施的重要保障。

宪法之所以具有最高法律效力,因为它所规定的是我国的国家制度和社会制度,是我们国家的根本问题,如宪法修改草案规定了坚持四项基本原则、实现社会主义现代化建设、我国的国家性质和政权组织形式、我国的经济制度和建设社会主义精神文明、公民的基本权利与义务和我国的国家机构等,这些制度体现了人民的根本利益。宪法如果遭到破坏,这些制度也将遭到破坏,人民的利益也将受到损害。因此,保障宪法的实施,就是保障国家制度和社会制度,保障我国人民的根本利益,人民当然应该赋予宪法以最高的法律效力。

宪法具有最高法律效力是指其他法律、法令和法规都不得与宪法相抵触,宪法的地位高于其他法律、法令和法规,其他法律、法令和法规只能与宪法相一致,而不能与宪法相违背。宪法同其他法律、法令和法规之间的关系是从属的关系,即其他法律、法令和法规必须服从宪法的规定。过去我国全国人民代表大会和它的常务委员会曾经作出类似的决议,如一九五四年宪法公布后,第一届全国人大第一次会议曾经通过了《关于中华人民共和国现行法律、法令继续有效的决议》,规定“所有自从一九四九年十月一日中华人民共和国建立以来,由中央人民政府制定、批准的现行法律、法令,除开同宪法相抵触以外,一律继续有效。”一九七九年第五届全国人民代表大会常委会第十二次会议通过决议指出:为了加强和健全社会主义法制,保障社会主义现代化建设的顺利进行,根据一九五四年第一届全国人大关于现行法律、法令继续有效的决议精神,决定从一九四九年十月一日建国以来的法律、法令和从一九五四年宪法通过以来全国人大及其常委会制定、批准的法律、法令,除了同五届人大制定的宪法、法令和它的常委会制定、批准的法令相抵触以外,继续有效。而这次《中华人民共和国宪法修改草案》则在自己的条文中明确指出:“一切法律、法令和法规都不得与宪法相抵触。”这就比过去我国几部宪法前进了一大步,宪法修改草案通过后,它将成为我国的最高法律。

宪法具有最高法律效力又是指其他法律、法令和法规的制定,必须以宪法为根据,即依照宪法的精神来制定其他法律、法令和法规,宪法是其他法律、法令和法规的立法基础。它们是“母法”与“子法”的关系,是根据前者的精神来制定后者,而不是相反。一九五四年宪法通过以后,根据宪法的精神制定了许多法律和法令,如中华人民共和国全国人民代表大

会组织法、国务院组织法、地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法、中华人民共和国兵役法等。国务院组织法第一条就明确规定：

“中华人民共和国国务院组织法根据中华人民共和国宪法第四十八条第二款制定。”一九七八年宪法制定后，根据宪法的精神，一九七九年又修改制定了地方各级人大和人民政府组织法、选举法、人民法院组织法、人民检察院组织法，并制定了刑法和刑事诉讼法。选举法、刑法、刑事诉讼法都在自己的第一条就明确指出，它们是根据宪法而制定的。现在《中华人民共和国宪法修改草案》明文规定它自己是根本法，具有最高法律效力，这就比过去几部宪法更加清楚明确地表现了它应有的最高法律地位，显示了它的权威性。

在过去较长的一段时间，人们对我国宪法的这一最高法律地位和法律效力，对它的权威和尊严，缺乏真正的认识，没有使它发挥根本法的作用，后来又被林彪、江青两个反革命集团所利用，他们肆意践踏宪法，破坏社会主义民主和国家的根本制度，这是一个极其沉痛的教训，现在宪法修改草案对此特别作出了规定，我国人民一定会为维护宪法的最高法律效力、保证它的贯彻实施而奋斗。

二、宪法修改草案规定了严格的修改程序。草案规定：“宪法的修改，由全国人民代表大会常务委员会或者五分之一以上的全国人民代表大会代表提议，并由全国人民代表大会以全体代表的三分之二以上的多数通过。”这就从严格的修改程序上给我国宪法的实施以有力的保障。

既然宪法规定的是国家制度和社会制度的问题，关系国家和人民的根本利益，因此它的内容应当力求稳定，以巩固统治阶级的利益，并维护其专政而不宜于经常变动。如果宪法经常改动，国家制度和其他重要制度也必然要随之改动，这不利于统治阶级的利益，也不利于宪法的稳定性和权威性，不利于宪法实施的保障。

我国一九五四年宪法规定国家在过渡时期的总任务是逐步实现国家的社会主义工业化，逐步完成对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。毛泽东同志曾预计实现总任务需要十五年左右，一九五四年宪法也可以稳定十五年左右，可见当时还是力求宪法能稳定一个时期。从一九五四年宪法所规定的修改程序看，它规定全国人大有修改宪法的权力，宪法的修改由全国人大以全体代表的三分之二的多数通过，而法律和其他议案只需全国人大以全体代表的过半数通过。这些规定也表明了力求宪法的稳定和修改程序的严格。

一九七五年宪法和一九七八年宪法取消了一九五四年宪法中关于修改宪法程序的规定，是不正确的，这就使宪法的修改缺乏法定的程序，使宪法缺乏稳定性。

在这次修改宪法的过程中，在征求中共中央各部门、国务院各部门、军委总政治部以及各省、自治区、直辖市的意见时，许多党政机关和军事机关都提出这次修改宪法时应力求使之具有稳定性，不定型的暂时性的内容不要写进宪法。根据各方面的意见和多年的经验教训，宪法修改委员会秘书处在拟订《中华人民共和国宪法修改草案（讨论稿）》时，恢复了一九五四年宪法关于修改宪法程序的规定。后来在中华人民共和国宪法修改委员会第三次全体会议上，许多委员反复强调保持宪法的稳定性，不能像从一九七五年到今年这样，七年中修改了三次宪法，通过三部宪法，不利于保障宪法的实施和尊严。委员们提出应该增加关于谁有权提出修改宪法议案的权力的规定。以利于宪法的稳定性。根据许多委员的建议，宪法修改草案中增写了“宪法的修改，由全国人民代表大会常务委员会或者五分之一以上的全国人民代表大会代表提议”的规定。全国人大常委会曾有提出修改宪法的提议权，现在我国实际

已经这样作了。如一九七九年七月一日，全国人大五届二次会议通过的关于修正中华人民共和国宪法若干规定的决议中提到“审议了第五届全国人民代表大会常务委员会提出的关于修正《中华人民共和国宪法》若干规定的议案”，说明全国人大常委会已有提出修改宪法议案的权力，宪法修改委员会的委员将这种实际作法和“五分之一以上全国人大代表的提议”写入宪法修改草案，这将使宪法的实施得到更加有力的保障，有利于宪法的稳定，有利于我国国家制度和社会制度的稳定。

关于修改宪法的程序，除上述内容外，还包括建立修改宪法的特别机关和其他程序。例如，这次修改宪法是一九八〇年中共中央向五届全国人大三次会议主席团提出关于修改宪法和成立宪法修改委员会的建议，五届全国人大三次会议接受了这一建议，这些情况说明中共中央有提出修改宪法的建议权。五届全国人大三次会议通过成立宪法修改委员会，这是一个专门修改宪法的机关。在修改宪法过程中，宪法修改委员会秘书处广泛征求和听取了从中央到地方的各方面对修改宪法的意见，由全国人大常委会公布宪法修改草案交全国各族人民进行四个月的讨论，最后，宪法将由第五届全国人民代表大会第五次会议通过。宪法规定只有全国人民代表大会才有修改宪法的权力，其他任何机关都没有这一权力。这些修改宪法的程序将为宪法实施进一步提供了法律上的保障。

现在世界各国宪法都有修改程序的规定。朝鲜民主主义人民共和国社会主义宪法规定宪法须经最高人民会议全体议员的三分之二以上的赞成才能通过或修改。美国宪法规定国会遇两院议员三分之二人数认为必要时，应提出宪法的修正案，或因各州三分之二的州立法机关的请求，召集会议提出修正案，以上两种情形中的修正案，经各州四分之三的州立法机关或经各州四分之三的制宪会议批准时，即成为本宪法的一部分而发生效力，各该 项 批 准 的 方式，得由国会提出。所以不论社会主义国家还是资本主义国家都对自己的宪法，作了和其他法律不同的特殊的修改程序，以保持宪法的稳定性。尽管英国是资产阶级学者所称的“不成文宪法”、“柔性宪法”，但是实际上英国要修改一项宪法性的文件，也是很不容易的。我国宪法修改草案根据国家的具体情况和经验教训，参考外国宪法的一些规定，作出现在这样的修改程序的规定，是非常适宜的。

三、宪法修改草案规定了全国人大常委会监督宪法的实施，处理违反宪法的问题，向全国人民和一切国家机关、团体提出了遵守宪法和监督宪法实施的严格要求，使宪法的实施既有专门机构，又有广大群众的监督；既有国家机构的保障，又有人民群众的维护。这样的保障将是更加广泛而有力的。

一九五四年宪法对宪法的保障、处理违反宪法的问题作了明确的规定，即全国人民代表大会监督宪法的实施，全国人民代表大会常务委员会有权撤销国务院的同宪法、法律和法令相抵触的决议和命令，改变或者撤销省、自治区、直辖市国家权力机关的不适当的决议。这说明我国的最高国家权力机关是监督宪法实施的机关，而处理违反宪法的决议和命令的机关是最高国家权力机关的常设机关。一九七五年宪法将一九五四年宪法的上述规定完全删去，宪法的实施完全没有法律上的保障，甚至连“宪法的修改由全国人民代表大会以全体代表的三分之二的多数通过”的程序也被取消。一九七八年宪法重新规定全国人民代表大会有权监督宪法和法律的实施，全国人大常委会有权改变或者撤销省、自治区、直辖市国家权力机关不适当的决议。并且增加了全国人大常委会有权解释宪法和法律的内容，说明一九七八年宪法仍然肯定全国人民代表大会及其常务委员会是保障宪法实施的机构。在这一点上一九七八

年宪法是正确的，比一九五四年宪法略有发展；但是它对全国人大常委会有权撤销国务院的同宪法、法律和法令相抵触的决议和命令，以及宪法的修改必须由全国人大以全体代表三分之二的多数通过的程序都没有规定，这仍然是一个缺点。

总结过去几部宪法关于监督宪法实施的历史经验和“文化大革命”中的教训，《中华人民共和国宪法修改草案》对宪法实施的监督和处理违宪问题，规定得更加详细、全面和有力，它大大发展了一九五四年宪法和一九七八年宪法关于这方面的内容。具体说来，草案的规定可分为三点：第一，它规定了监督宪法实施和处理违宪的机构。就是全国人大常委会有权解释宪法，监督宪法的实施，撤销国务院制定的同宪法、法律和法令相抵触的行政法规、决议和命令，撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律、法令、行政法规相抵触的地方性法规和决议。这种规定综合了五四年和七八年两部宪法的有关内容，而且又有新的发展，它把这些职权都列入全国人大常委会，使全国人大常委会成为监督宪法实施和处理违宪的机构。全国人大常委会是全国人大的常设机关，把上述职权都列入全国人大常委会比列入全国人大或分散列入这两个机关都要更好、更有力。第二，草案规定：“全国各族人民、一切国家机关和人民武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则”，“一切国家机关和人民武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律，”任何公民都“有遵守宪法和法律的义务”，“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”。这些规定把宪法提到根本活动准则的高度，任何组织或个人都必须遵守，不能享有法律以外的特权。如果各个国家机关、团体和个人遵守了这些规定，宪法的实施当然就会得到保障。这些规定是高标准，又是合理的适宜的。宪法实施的保障和监督要依靠全国人大常委会，同时又要依靠各国家机关、各团体和个人的共同遵守。第三，草案规定：“全国各族人民、一切国家机关和人民武装力量、各政党和社会团体、各企业事业组织，都……负有维护宪法的尊严、保证宪法的实施的职责。”草案不但要求任何组织和个人要以宪法为根本活动准则、人人遵守，而且要求都能维护宪法的尊严、保证宪法的实施。把这一神圣职责摆在每一个组织和公民面前，这就把宪法实施的保障深深扎根于群众之中。这些新的规定是宪法修改草案对一九五四年宪法的发展，也是我国在监督宪法实施、处理违宪问题上的一个特点，只要能够认真执行宪法修改草案的这些规定，宪法实施就一定能够得到全国广大人民的热烈支持和坚决维护。

现在世界各国对保障宪法实施、审查违宪的问题也是十分重视的，在各国都设有保障宪法实施的机构，其形式主要有三种：（一）代表机关（即最高国家权力机关或代议机关），（二）司法机关，（三）专门的宪法法院。我国采取以最高国家权力机关的常设机关保障宪法的实施的形式，又规定全国各族人民、一切国家机关、团体和企业事业组织都负有维护宪法的尊严、保证宪法的实施的职责，这又是我国宪法修改草案的一个特色。总之，宪法修改草案特别强调了对宪法实施的保障，整个修改草案都贯穿了这一精神，这是适合于我国情况、符合我国实际的。