

论宪法的实施保障问题

罗耀培

宪法的实施保障问题是一个具有重要理论和实践意义的问题，国内外学者向来议论较多。本文试图结合我国学术界当前讨论的情况，就宪法实施保障的涵义、研究的指导思想 and 进一步加强现行宪法的实施保障等问题，谈谈作者自己粗浅学习体会，以为抛砖引玉的尝试。

(一)

宪法是社会上层建筑的一部分。马克思说：“法律应该以社会为基础。”^①法律是社会共同的由一定物资生产方式所产生的利益和需要的表现。这同样也适用于作为根本法的宪法。当然，我们也不能机械地理解，只有经济状况才是原因，其余的政治、法律、哲学、宗教、文艺等都不过是消极的结果。正如恩格斯所说：“它们又都互相影响并对经济基础发生影响。”^②因此，我们认为宪法的实施保障问题，也是一个涉及到发挥社会经济基础和上层建筑各方面因素的作用的全面综合性的问题。其核心就在于保证宪法确立的国家最基本的制度和原则的完满实现。其目的就在于通过宪法调整最基本的社会关系的职能，以巩固和发展统治阶级取得的胜利成果，实现国家根基的稳固、社会的安定和人民生活的改善。这既不能一蹴而就，也不能毕其功于一役。确切地说，这是

一个长期的、曲折复杂的反复实践的过程。在保障一部宪法的实施过程中，必须重视法律手段的作用；但任何时候也不容许忽视组织政治、经济、行政和社会其他方面力量的有效保证。

毫不例外，我国现行社会主义宪法的实施保障问题，也是一个综合运用我们社会主义国家机关、社会团体、政党和社会其它方面的力量，采取政治、经济、行政和法律等手段，以确保民主、法制和社会主义的基本原则、制度以及国家的根本任务实现的长期实践过程。从根本上来说，也是一个依靠全体人民长期努力奋斗的结果。因此，一方面，我们必须重视法律手段，必须重视宪法和法律监督机构的作用，对那种漫不经心地对待宪法和法律规定的错误，对有的部门和地区出现的有法不依、执法不严的现象，都必须切切实实地加以纠正。另一方面，我们任何时候也不能孤立地就法论法，还要考虑到其他政治、经济、行政等手段的综合运用，要党政军民学全面动员。因此，那种认为宪法的实施保障问题，主要是解决“违宪”问题，或把“违宪解释”和有关问题的处理等同于监督宪法的实施问题，就显得不够全面了。我们既要抓住问题的本质和主流方面，也要注意非本质、非主流方面，一步一个脚印、扎扎实实地做好宪法的实施保障

^① 《马克思恩格斯全集》第6卷，第292页。

^② 《马克思恩格斯选集》第3卷，第12页。

工作。

当前，我们处于社会主义现代化建设的新时期，我们就现行宪法的实施问题加以研究，不仅有着重要的现实意义，它将进一步推动我国这部社会主义宪法的实施工作，把立法、执法、守法等方面的工作大大推向前进，以保障社会主义现代化建设的胜利实现。另一方面，也还有着深远的理论意义。如所周知，在马克思主义建立的时期，限于历史条件，马克思、恩格斯当年只有领导工人运动和巴黎公社起义的经验，并没有亲身领导建立起一个无产阶级专政的社会主义国家和制定一部社会主义宪法的实践。因此，他们在宪法学方面，也以对资产阶级宪法的揭露评论居多，无条件制定系统的社会主义宪法学理论。列宁亲自领导缔造了人类的第一个苏维埃社会主义国家，制定了第一部社会主义宪法。但以后由于帝国主义国家的武装干涉，这部宪法未及全面实施。到了国民经济恢复的和平时期，列宁又不幸身患重病，以致不能躬亲视事，也来不及系统总结社会主义宪法实施的经验。列宁过世以后，由于国际共产主义运动在领袖问题上程度不同地出现过的偏差，社会主义民主、法制都遭到了不同程度的破坏，宪法原则往往受到冲击和践踏，也就相应地缺少全面系统的理论概括。所以说，在我国当前开展社会主义宪法的实施保证问题的研究，尤其在一个具有几千年文明史、十亿人口、九百六十万平方公里的国土的东方大国，在我们这个属于第三世界的社会主义国家，探讨和研究宪法实施保障问题，特别有着更加重要的意义和深远的影响。

(二)

在探讨我国社会主义宪法的实施保障问题中，应当坚持以马列主义、毛泽东思想为

指导。当前，似应特别注意贯彻马克思主义宪法学的以下几个基本观点。

首先，应当坚持宪法是国家的根本法的观点。它包括三层意思。第一，宪法是治国的总章程，规定了国家和社会的最基本的原则和制度，调整的是国家、社会和个人之间的最基本的关系。正如列宁当年所说：“现代国家的根本法”^①“都表现了阶级斗争中各种力量的实际对比关系”^②。按照毛泽东同志评论我国一九五四年宪法的论点来说，就是：“用宪法这样一个根本法的形式，把人民民主和社会主义原则固定下来，使全国人民有一条清楚的轨道。”^③第二，它具有最高的法律权威。一切法律、法规都不得和它抵触。一切国家机关、政党、社会团体、企事业单位都必须遵守宪法，以宪法为根本的活动准则，不得有超越宪法的特权。第三，因此，宪法不仅是日常立法工作的基础，而且是整个国家的执法、守法工作的根本依据。

明确宪法的根本法性质，就可以帮助我们提高对宪法实施保障工作的认识，进一步推动我们的理论研究和实际工作。一方面，使我们认识到保证宪法规定的全面贯彻实施的严肃性和重要性；另一方面也使我们的理论思维更加系统化、科学化，进一步把握住宪法实施的核心和中心环节，不致迷失主攻方向。因此，也可以澄清一些对实施保障问题的模糊认识。比如现在的讨论中，个别同志把“违宪”问题理解得太宽。有的片面地从字面上来推导，认为“违反了宪法”就是“违宪”，“一切违法行为”都是“违宪”；甚至更扩而大之，把不遵守公共秩序、挤公共汽车、党风不正，也称之为“违宪”。这样，到处是“违宪”，处处抓“违宪”，表面上看热热闹闹，似乎很能提高人们的“宪法观念”，保证宪法的实施。实

^① 《列宁选集》第3卷，第631页。 ^② 《列宁全集》第15卷，第309页。 ^③ 《毛泽东选集》第5卷，第129页。

际上，将模糊人们对真正的“违宪”案件的注视，会造成“明足以察秋毫之末而不见舆薪”的失误，反而不利于保障宪法的实施。从各国的实践看来，一般也是把普通的“违反宪法”的行为和判定为“违宪”(Unconstitutionality)的“违宪案件”区别开来的。第一部资产阶级宪法—美利坚合众国宪法颁布实施近二百年来，联邦法规被判定“违宪”而失效的也只有九十余件。当然，个人或机关团体的活动也有被宣判“违宪”的，比如“种族歧视”，影响和限制公民政治权利的行使等等，但也是少数。我国是社会主义国家，判定“违宪案件”更应该紧紧把握住宪法的根本法本质，以行为是否造成对国家和社会的最基本原则和制度的危害为准。当然，这里讲的“危害”也不是一般民事法规或刑事法规所说的“损害”或“危害”，它是由国家的违宪审查机关判定和管辖的。在我国，就是指那些足以造成对国家和社会最基本原则和制度的危害的非民事、刑事或行政法规管辖的行为。确切地说，它主要是指国家机关或国家的负责工作人员在职务上的违反宪法的基本原则的活动，是由全国人大和全国人大常委会管辖的案件。具体来说：主要是指立法工作的违宪和行政工作的违宪。当然决不排除其他机关团体和个别公民可能会发生违反宪法的活动。这样，既避免了与一般的“违反社会公德”、“违纪”、“违法”、“犯罪”等行为混淆；也避免了那种对“违宪”的不确切解释，使我们在保障宪法的实施中，能抓住主要矛盾，掌握重点，有条不紊地稳步前进。

掌握宪法的根本法实质还有助于提高我们对现行宪法的权威性的认识，在实施中进一步维护宪法的最高法律地位。比如关于改革问题，现行宪法曾就改革的方针、原则、方向等作了规定。党中央《关于经济体制改

革的决定》特别对以城市为重点的整个经济体制改革的方向、性质、任务和各项基本方针政策作了纲领性的规定，这是对宪法有关规定的进一步丰富和发展，不能认为是对“宪法的框框”的“突破”，更不能说改革就必须“突破”宪法规定的“框框”，立即修改宪法。又如，有的同志从宪法第九十九条规定：地方各级人民代表大会在本行政区域内保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行；第一百零四条规定：县级以上地方各级人大常委会有权监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作，撤销本级人民政府和下一级人民代表大会不适当的决议，等等，就误认为现行宪法实行的是多级监督制。这样，把地方上的保证宪法的执行和遵守的职责，上升为全国人大及其常委会专有的监督职权，既不利于维护我国宪法的最高法律地位，也不利于维护我国社会主义法制的统一和尊严。众所周知，为了维护我国宪法的根本法地位和权威，一九八二年宪法曾经作出周到的规定，其中就包括将监督实施权作为专有权与解释权一并授与全国人大及其常委会。如果我们扩大解释为每一个县、市、省人大及其常委会都拥有监督实施权，则势必也得将宪法的解释权也扩大到县、市、省各级地方人大及其常委会，这与我国宪法具有“最高的法律效力”精神，是大相径庭的。

第二，应当坚持宪法是以政权为保障的观点。如前所述，我们必须明确认识到宪法是以社会为基础的，不仅它的制定要取决于当时社会的条件，它的实施也要依靠社会各方面力量的保障。其中，我们特别要注意政权的作用。正如列宁当年所指出的：“如果没有政权，无论什么法律，无论什么选出的机关都等于零。”^①当然，这里讲的政权是包括了军队、警察、法院、监狱等国家机器的强制力量而言的。一九八二年宪法正是从

^① 《列宁全集》第11卷，第98页。

权力机关、行政机关、审判机关和武装力量等方面来加强宪法的实施保障的。同时为了使我们的国家机关成为人民手中有权威有效能的保障宪法实施的工具，现行宪法又从加强人民代表大会制度、改进国家机构设置、建立健全各种国家机关的责任制、实行工作人员的培训和考核制度等方面，来提高我们国家机关工作的效率，改进工作人员的工作作风，这些都是我们不可忽视的方面。尤其在当前加强政权建设，特别是“公检法”机关的建设，改进国家领导机关的国家工作人员的工作作风，对保障宪法实施方面，有着特别重要的现实意义，作为我们的为人民服务的国家工作人员来说，尤其是居于领导地位的工作人员，进一步加强宪法和法制观念，改进工作作风，无疑是保证我国宪法实施的重要一环。正如毛泽东同志当年在制定一九五四年宪法时对中央人民政府委员会的委员们所说：“宪法通过以后，全国人民每一个人都要实行，特别是国家机关工作人员要带头实行，首先在座的各位要实行。”^①

第三，我们应当坚持实事求是，从中国的实际出发的观点。在学习和研究外国的经验问题上，我们必须采取马克思主义的科学分析的态度。既不能闭目塞听，妄自尊大，也不能盲目崇拜，照抄照搬。正如列宁所说：“要向资产阶级学习。他们善于保持自己的阶级统治，他们有我们非有不可的经验；拒绝吸取这种经验就是妄自尊大，就会对革命有极大的危害。”^②少奇同志也曾指出：“不仅要联系中国实际，而且要联系外国的实际。不但要研究现在的实际，而且要联系历史的实际。”“例如人民代表会议制度，就是研究了资产阶级议会制度和苏维埃制度的经验而提出来的。”^③实际上我们在制定一九五四年宪法和一九八二年宪法时，

就比较成功地吸取了国外的一些有益的经验。我们承认，一些国家在他们当时的历史文化和经济条件下，曾采取过一些保障宪法实施的比较成功的办法。但无可讳言，也有些值得重视的教训。我们反对关于马克思主义的教条主义，也反对盲目崇拜西方已经过时的受到批判的旧理论的资产阶级教条主义。归根结蒂，中国的事情还是要按照中国的情况来办，我们必须走一条具有中国特色的法制建设道路，采取中国式的宪法实施保障措施。前一些时候，在探讨宪法的实施保障中，有的同志就对国外的办法有些盲目推崇，尤其对美国的司法审查称誉较多，对这个问题，我们认为有在此作进一步探讨的必要。

美国的司法审查制度，早在一八〇三年就正式确立了。当时首席法官约翰·马歇尔在《马伯利诉麦迪逊》案的著名判决中曾说：美国的成文宪法就是“这个国家的根本的和最高的法律。”“如果立法部门的法案违反宪法，就是无效的。”^④具体来说，它包括三点：1. 宪法是最高法律，超越一般的法律；2. 在宪法与一般法律的冲突中，宪法必须取胜；3. 在裁决宪法与一般法律的争诉中，法院应拒绝实行一般法律。于是，在美国，这些由总统任命、经参议院认可的最高法院的九位大法官，就成为解释宪法，审理立法和行政部门活动的合宪性的最高权威。因此，一开始它就遭到反对。先后出现过三次大的反对浪潮。第一次是在一八二一年至一八二七年间。当时参议员约翰逊曾向国会提出过一系列反对和限制司法审查的建议，如：凡是牵涉各州立法是否合宪及其他涉及各州的案件均应以联邦参议院为终审机关；增加联邦最高法院法官人数以达到支持国会法案的多数；法院裁决必须有三分之二或四

① 《毛泽东选集》第5卷，第129页。 ② 《列宁全集》第30卷，第359页。

③ 《刘少奇选集》上卷，第415—416页。

④ Laurence H. Tribe: American Constitutional Law, the Foundation Press, Inc., P21,

分之三的多数；法院裁决应受国会和总统否决权的约束，等等。第二次是在十九世纪六十年代。首席法官塔尼曾在一八五七年的德莱德·斯科特案中公然宣布：国会无权制定法律以剥夺奴隶主在领地内对奴隶的既得财产权。因而使规定北纬三十六度三十分以北禁止养奴的一八二〇年的米苏里协定失效，给美国当时的南北分裂和内战火上浇油。这就触怒了主张限制奴隶制的共和党领袖，他们纷纷提出改组联邦最高法院的建议。林肯总统就说：“我们知道，联邦最高法院常常废止自己的判决。我们应当尽力使它废止这一判决。”他亲自召集了上百万的国民兵和志愿军，以武力镇压了南方种植园主的叛乱。南北战争后期，终于改组了最高法院，由蔡斯担任联邦首席法官。并修改了宪法，制定了第十三、十四条修正案。第三次出现在二十世纪三十年代。当时以休斯为首的最高法院，公然把罗斯福总统的一批重要新政法案宣布违宪。因此，罗斯福总统在第二次就任后，就向国会提出了“整顿法院方案”，准备增加六位新成员以代替年龄超过七十而不肯退休的“反动的四骑士”。只是在一九三七年以后，法院改弦易辙，转而支持新政的《全国劳工关系法》等法案，才免于整顿。

其实在美国学术界和舆论界，对司法审查制早就存在着非议。马克思主义者当然不会相信这种机械的“权力分立”理论。它只不过是早期的资产阶级启蒙思想家洛克、孟德斯鸠等用以反对王权专制的一种学说。从各国的实践看来，实际上还是不断扩大行政部门的权力，真正象美国这样严格实行“三权分立”并不算多。就是在今日的美国，也还是在不断加强行政部门——总统的权力。美国的著名政治学家加纳（James Wilford Garner）在二十年代就曾明确指出：“司法

审查制度即使在最盛行的美国，它在理论原则实践效果上，也遭到了强烈的反对。”在一九一二年的科罗拉多州的宪法中甚至明文规定：凡由州法院宣告违宪的法律，可以交人民复决。假如多数投票赞成，则不管法院是否宣告违宪，即可通过生效。^①美国政治学家伯吉斯（J.W. Burgess）就曾讥之为“法官的贵族政治”（Aristocracy of the Robe）。他们的主要反对论点有三：一，认为是司法部门的专擅。议会和行政部门长期准备的法案，经最高法院少数几个法官的审查和解释，在一个早上判定为“违宪”，在法庭上就不能适用，等于宣布无效。明天，同一件事又可以判定为“合宪”，等于宣判原法案有效。有的学者直称之为“司法立法”，有的抱怨地说：“我们只是置身与于法官解释的宪法统治之下”。二，认为这直接违反了民主原则。有人指责，这九位由总统任命、参议院认可的大法官，并未通过人民选举，不对人民负责，也不归人民管辖，任何时候也无权否定由三万人选一个代表组成的众议院通过的法案。实际上在联邦法院作出“违宪”判决时，往往还不是全体一致，有时仅以五对四的一票之差，就否定了全国成千上万人选举的代表制定的法案。这更是直接违背了多数人的意志。三，认为难以适应社会变革的需要。他们认为：这九位大法官一般年事较高，脱离实际，容易搬弄陈旧的理论来阻挠迅速发展的社会变革。如前面提到的公开为南方奴隶主辩护的首席大法官塔尼就声称：“我们庄严保护私人财产权，就不能让社会有权。”在二十世纪三十年代，那些反对罗斯福新政法案的大法官，搬弄的实际上也都是西欧十七、十八世纪的自由竞争的经济理论。因此，我们认为那种对美国司法审查制度的过分称誉，是不合乎历史实际的。我们对各国保障宪法实

^① James Wilford Garner, Political Science and Government.

施的经验、教训，都应当采取客观的科学分析的态度。只有这样才能去其糟粕，取其精华，做到古为今用，洋为中用。毛泽东同志说：“搞宪法是搞科学。我们除了科学以外，什么都不要相信，就是说，不要迷信。”^①这是我们应当坚持的态度。

(三)

为了进一步保障我国现行宪法的实施，我们应当坚持四项基本原则，以马克思列宁主义、毛泽东思想之矢，射中国宪政实践之的，建立一套具有中国特色的宪法实施保障制度。在明确指导思想、全面贯彻宪法各项规定的基础上，我们可以考虑从以下三方面来加强现行宪法的实施保障工作。

第一，应进一步加强社会主义法制的建设。当前，我们应当一手抓建设，一手抓法制。首先，就要明确建立具有中国特色的社会主义法律体系的大目标，并在此前提下，进一步加强立法、执法和守法工作，以期相应地建立一套中国式的完备的法律规范体系和执法机构体系。为此，在法规制定工作方面，我们不仅要加快经济立法工作，而且要加强人民代表大会制度的有关立法，如人民代表大会议事规程、代表地位法、违宪案件审查程序、宪法和法律解释程序等等。为了完备社会主义法制，当前我们还要加强有关国家工作人员的培训、考核、任免等等的行政法规的制定工作。在机构设置方面，我们一方面要进一步加强人民法院、人民检察院和公安机关的建设，建立一支掌握法律专业知识、执法公正的政法干部队伍。另一方面，我们要加强各级行政机关的建设，特别应加快国务院下属的行政监察机构的建设，以保证宪法规定的监察职权的落实，加强对国家工作人员的监察和考核工作。这样，就有利于建立完备的中国特色的社会主义法律

体系。我们的宪法实施工作，不仅有完备的法制、国家机构的保证，而且还有可靠的干部队伍作后盾。

第二，应当加强人民代表大会制度和全国人大常委会的建设。人民代表大会制度是人民当家作主的我国政治制度的基础，也是我国宪法实施的一项带根本性的保证。加强人民代表大会制度的建设主要包括两个方面，在中央，就是加强全国人民代表大会和人大常委会。全国人大人数较多，会议不能经常举行，主要是加强代表的视察和调研活动以及各专门委员会的活动。全国人大常委会职权扩大以后，主要通过立法、解释宪法和法律、监督宪法的实施等职能来保证宪法的实施。在地方，我们已注意了加强各级地方政权的民主基础，扩大它们的职权，发动群众参加国家管理工作，使宪法实施将得到地方政权的可靠保证。当前，全国人大常委会正在加强它的法律制定、法律监督、宪法解释和工作监督等工作，加强人大所属各专门委员会的平时活动，而且已取得了显著的成效。今后，只要进一步做好法律监督和工作监督的工作，把宪法和法律的解释工作及违宪案件的审理工作制度化，全国人大常委会的监督宪法实施的职权，一定会落到实处，我国宪法的实施一定会更有保障。

第三，我们应当注意加强宪法和法制的宣传教育工作。在我们的社会主义国家，人民是国家和社会的主人，是保障宪法实施的最根本的力量。现行宪法特地规定了坚持两个文明建设的战略方针和普及理想、道德、文化、纪律及法制教育等措施，这对提高公民的宪法和法制观念，进一步组织和动员全体人民的力量，形成一道维护宪法尊严、保证宪法实施的万里长城，以预防和遏制违宪行为的发生，都有着十分重要的战略意义，我们应当全面加以贯彻实施。最近，全国人大

^① 《毛泽东选集》第5卷，第131页。

宪法与经济体制改革

肖蔚云

宪法通过和公布以后，普遍得到了赞扬，认为这是我国建国以来较好的一部宪法，这部宪法总结了我国三十多年来，特别是“文化大革命”的经验教训，从我国的实际情况出发，规定了我国社会制度和国家制度的基本原则，包括经济体制改革的基本原则，指明了今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设，形成了自己的特色，也包括了经济制度的特色。所以，宪法是我国各项工作的总的法律依据，是治国安邦的总章程，也是经济体制改革的法律根据。严格按照宪法办事，在经济体制改革中将宪法作为行动的指针，我国的经济建设就能得到顺利的发展。正如彭真同志在关于宪法修改草案报告中所指出：“当前我国正在进行经济体制的改革，并取得了很大的成绩，今后还要全面、深入地进行下去。草案有关规定为这种改革确定了原则。按照这个方向前进，我们一定能够建设和发展有中国特色的社会主义经济，使我国逐步地富强起来。”反之，如果不依宪法办事，违背了宪法规定的有关原则，经济体制改革和经济建设就会迷失方向，受到挫折。但是宪法与经济体制改革的这种密切关系，并不是所有人都非常明确的，有人认为宪法规定的是比较大的有关政治、经济制度的原则，与经济体制改革相距甚远，而不理解宪法中的一些规定正是经济体制改革的方向，关系到经济体制改革的成败。有的甚至认为宪法关于经济方面的个别规定已与政策不符，已不适应经济体制改革的需要，这种认识更是没有根据的。所以正确认识宪法与经济体制改革的关系，以顺利发展我国的经济建设，仍然是十分必要的。

一、宪法总结了经济体制改革的经验和成果，确定了经济体制改革的原则，表现了我国社会主义经济制度的特色。

宪法吸收了一九五四年宪法关于经济制度方面的好经验，总结了“文化大革命”、一九七五年宪法、一九七八年宪法中在经济政策方面所犯的一些“左”倾错误的教训，总结了党的十一届三中全会以来的经济体制改革的经验，确定了我国经济体制改革的原则，形成了我

常委会作出决定，争取在五年左右在全体公民中普及法律常识。如果我们从小学到大学，各级党校、各种干校、干训班，都设置不同层次的以宪法为重点的法制教育课程，并正确运用广播、电影、电视、报刊等新闻传播工具，及时揭露和谴责一些违反宪法的活动，形成维护宪法的强大舆论力量，使全体

人民不仅知道宪法的内容和精神实质，而且行动起来肩负起保证宪法实施的神圣职责。这对保障我国宪法的实施是有着不可估量的深远影响的。我们相信，中国共产党领导全国人民制定了这部深得人心的一九八二年宪法，也一定能够领导全国人民齐心协力保证它的全面贯彻实施。