

又如，倘把研究有关青少年的法律问题的学科称作青少年法学的话，简洁是简洁了，但却不够科学，因为如果这门学科是以青少年犯罪问题为研究对象的，那末该学科的命名就没有充分反映这一点，如果这门学科以一般的青少年法作为研究对象，又很难把它和青少年犯罪学相区别。因此，我们感到，为了避免名称的混乱，在青少年犯罪学之外，我们可以把以广义的青少年法，即所有有关青少年的法规为研究对象的法学学科称作青少年保护法学。这两门学科有密切的联系，但性质、特点都不一样，且分属于犯罪学和行政法学，构成后者的分支学科。当

然，对青少年保护法学这门学科是否存在，或是否正在形成，学术界有着不同看法，这一问题自可继续讨论，我们是在持乐观态度的基点上探讨学科命名问题的，对新学科的确立和划分，则尽量不予涉及。

法学新学科如何命名，是有关新学科建设的重要问题。我们相信，随着这个问题的解决，将促使法学新学科的建设工作更加健康、充满生气地发展，并极大地充实丰富我国的法学体系，给我国的法学研究开辟新的广阔天地。

（作者单位：华东政法学院法制史教研室）

责任编辑：秦 凤

· 中国社会科学院法学研究所成立三十周年纪念 ·

## 体制改革与宪法监督

陈云生

我国目前正在深化经济体制改革，并正在进行政治体制改革。正确认识体制改革与宪法实施的一般关系，加强宪法监督以促进体制改革的顺利进行，具有重要的现实意义。本文就此谈些初步意见。

### 一、体制改革与宪法实施的一般关系

体制改革包括经济、政治、科技、教育等多方面的改革。我国目前重点进行的是经济体制和政治体制改革。长期以来，我国在经济体制上形成了一种同社会生产力发展要求不相适应的僵化模式，造成了经济中严重缺乏活力的状态。因此，在当前及今后一段时间内，集中精力，下大力气进行经济体制改革，改革生产关系和上层建筑中不适应生产力发展的一系列相互联系的环节和方面，以促进社会生产力的高速发展，这是十分必要的。同样，在政治体制方面，在具体的领导制度、组织形式和工作方式上，也存在着一些重大缺陷，造成了我国的政治体制缺乏应有的民主、法制、效力和活力的状态。因此，在当前和今后的一段时间内，集中精力，花大力气对政治体制进行改革，在政治领域里兴利除弊，建设具有中国特色的社会主义民主政治，也是十分必要的。在当前，深化经济体制改革，加紧进行政治体制改革，是摆在全党全国人民面前的头等大事，必须抓紧抓好，取得成效。

宪法实施就是把宪法的原则和规定贯彻到国家和社会生活中去的过程，或者说把一切国家机关、社会组织和公民的行为都纳入宪法所指明的社会发展方向和宪法规范的轨迹。现代国家发展的基本经验表明，要使国家和社会稳步地发展并达到预定的目标，就必须制定一部适合国情的宪法，并认真地加以贯彻实施，这是治国的根本之路。我国现时已经有了一部比较完善、适合国情的宪法，也得到了较好的贯彻实施。但是，在宪法实施的过程中，还有一些不尽如人意的方面，违宪事件时有发生。因此，今后应进一步大力加强宪法的实施，要在全社会进一步树立宪法是国家法的观念，任何重大的政治、法律、经济和社会活动都必须以宪法为根本的行为准则，一切国家机关、社会组织和公民都必须在宪法和法律范围内活动，保证自己的政治行为符合宪法所确认的政治过程。

当然，体制改革并不等同于正常的宪政建设工作。体制改革一般是在社会主义发展进程中的某些阶段，特别是初级阶段特有的政治活动。它的主要内容和内容是消除体制中的某些弊病，增强活力，更好地为社会主义经济基础和各项社会主义建设事业服务。体制改革工作作为一种活动过程，可以分为准备、发动、高潮、结束、巩固几个阶段。不论经历多长时间，总有结束的时候。当然，从宏观的立场上看，体制改革将贯穿整个社会主义历史阶段，不能认为一次改革就可以解决一切问题，就可以一劳永逸了。随着社会主义建设的不断深入发展，也会不断地提出新的改革的要求。所以有关的体制改革，在今后还会多次进行。但是，每一次的改革都是一个独立的过程，各次改革之间在目标、内容、步骤和方法等方面都不会相同。而宪法具有相对的稳定性，实施宪法是一个连续不断、深入发展的过程。

但是，我们也必须看到，进行体制改革和以宪法实施为主要内容的宪政建设工作并不是对立的。体制改革必须与正常的各项社会主义事业建设工作结合起来进行。社会主义是一项伟大的社会工程，要通过繁重的建设工作，要走漫长的路才能实现社会主义的宏伟目标。在这个过程中，从始至终都要进行极为艰巨的社会主义建设工作。各项社会主义事业的建设工作，在整个社会主义历史阶段具有不间断性的特点，要求持续地进行。为了保证这种持续过程的顺利进行，国家便通过制定宪法，以国家根本法的形式把全国人民确认的政治、经济等体制、社会秩序以及社会发展的远景规划等有关国家和社会的一系列带根本性的重大问题固定下来，以指导、规范和调整各项社会主义建设事业的顺利进行。可见，进行体制改革的目的与制定、实施宪法的目的是完全一致的。不仅如此，在某些方面，例如搞活经济、发展社会生产力和完善社会主义民主政治制度等方面，就很难把体制改革和正常的宪法实施工作截然分开，这一紧密联系的特点就要求必须把两者结合起来进行。当社会主义各项事业的建设的深入发展提出对体制进行改革的要求时，就要不失时机地进行体制改革，使社会主义各项体制更好地为社会主义建设服务。同样，在进行体制改革的时候，也不要忽视正常的宪法实施工作。总之，要以宪法的实施促改革，以改革促宪法的实施，相得益彰。

## 二、体制改革与宪法实施都需要加强宪法监督

体制改革既然与宪法实施有着紧密的联系，那么，加强宪法实施的监督，对体制改革的顺利进行必然发生重大的影响。主要表现为：

第一、加强宪法监督可以有效地保证体制改革的正确方向。我国目前正在进行的体制改革，是在坚持社会主义制度的前提下，对某些不适合生产力发展要求的生产关系和上层建筑的某些方面或环节进行改革。这种改革，是在党和国家的领导下有计划、有步骤、有秩序地

进行的，是社会主义制度自我改造、自我完善和自我发展的过程。改革的目的、长期的或近期的目标、内容、步骤和方法等都必须有利于维护和发展社会主义制度，而不是相反，更不允许对社会主义制度的根基造成损害。这就需要对体制改革确立正确的目标、路线、方针和政策。中国共产党审时度势，为我国的体制改革制定了一系列正确的路线、方针和政策，这是改革取得成功的根本性保证，应当认真遵照执行。同样，现行宪法充分注意总结我国社会主义发展的丰富经验，也注意吸取国际的经验；既考虑到当前的现实，又考虑到发展的前景，是一部有中国特色的、适应新的历史时期社会主义现代化建设需要的、长期稳定的宪法。特别是它重点规定的维护社会主义制度；大力发展社会主义民主；健全社会主义法制；建设社会主义精神文明；加强各级人民代表大会的组织和建设；在中央和地方之间实行分权原则；确认国家机关实行精简的原则；以及提高工作效率，反对官僚主义；等等，与体制改革的目标是完全一致的。就是关于经济制度的规定，除个别规定以外，其基本精神和主要规定，也是适应经济体制改革的需要的。因此，加强宪法实施的监督，有利于实现对体制改革的定向调控作用，使体制改革保持正确的方向。

第二、加强宪法监督可以有效地保障和促进体制改革的顺利进行。宪法是国家的根本法，具有最高的法律效力，监督宪法得到认真地遵守和执行，可以建立起正常的宪法秩序，为改革创造安定团结的政治环境和良好的社会条件。我们的改革是有领导、有组织、有步骤进行的社会改造工程，它排斥任何无政府主义和暴力形式。创造一个适合改革的政治环境和社会条件，是必然的和绝对的要求，而正常的宪政秩序恰好适应了这一要求。因此，监督宪法实施，建立正常的宪政秩序，可以有效地保障体制改革的顺利进行。此外，监督宪法得到正确实施，使它的基本精神和各项规定在现实生活中得到实现，可以在许多方面积极促进改革的进程和目标的实现。

当然，改革并不总是与宪法的规定相一致的，在一些具体的问题上有所突破，也是必然的。这就需要在确实看准之后，对宪法进行必要的补充或修改，以更好地发挥宪法对改革的保障和促进作用。但是，这并不是说，改革可以完全不顾宪法的规定，可以任意地突破。宪法的根本法地位，决定了任何社会行为都不允许对它的指导和规范作用加以忽视，更不允许对宪法根基造成损害。

对宪法实施加以监督，在我国还有特别重要的现实意义。建国以来，我国先后颁布过四部宪法，其间还对宪法进行过几次修改。其中1954年和1982年宪法还是适合国情的比较科学和完备的宪法。这说明，我们党和国家对宪法的制定还是比较重视的。但问题是，在宪法制定出来以后，如何保障它得到很好的贯彻实施，却是我国国家生活和社会生活中始终没有得到很好解决的一个重大问题。不仅在一般情况下表现行宪水平不高，而且在特殊的历史时期，象“文化大革命”那样发生过自我毁宪的历史悲剧。即使自1982年宪法实施以来，尽管我国的政治社会环境较之以前发生了一系列根本的重大变化，形成了我国历史上前所未有的有利于实施宪法的政治社会条件，宪法的实施也确实取得了一定的成效，但从社会主义宪法实施的理想化要求来看，仍然有不少的问题需要解决。这其中既有思想认识和理论指导问题，也有实践上的问题，主要是宪法监督机制不健全，这在很大程度上影响了宪法的实施。在宪法制定过程中，公开化的程度还是很高的，甚至组织过规模宏大的全民讨论，宪法颁布以后，在一段时间内也能广泛地开展宣传教育活动。但事隔不久，很快就冷淡下来，甚至被遗忘了。宪法的规定归规定，许多人仍我行我素。什么宪法不宪法，全然不放在眼里。强行指

派被选举者有之；粗暴干涉国家权力机关行使合法职权者有之；只享受权利，不履行义务者有之；损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利者有之；等等。这些严重的违反宪法和法律的行为，在不少的情况下，由于缺乏健全的宪法监督机制，以及有法不依，违法不究，执法不严的陋习的影响而得不到查究。这种不正常的行宪状态造成了人们极不健康的宪法心态，认为宪法算不了什么，违反了宪法也算不了什么大事。这种心态不改变，我国宪法的极大权威就根本树立不起来。因此，当务之急是要大力加强和健全宪法监督的机制，利用各种必要的措施，特别是宪法和法律强制措施，监督宪法的遵守和执行，对一切违反宪法和法律的行为一律予以查究，严肃处理。只有这样，才能真正维护宪法的权威，发挥它的根本法作用。

总之，无论是实行体制改革，还是实施宪法，都必须加强宪法监督。对这个问题认识得越早、越清楚，对体制改革和实施宪法越有利。

### 三、加强我国宪法监督的几点意见

（一）加强和改善党对宪法监督工作的领导。中国共产党在我们国家中处于总的政治领导地位，而宪法的实施和监督又是我国国家和社会生活中最重要的政治事务之一，自然应当坚持和加强党对宪法监督工作的领导。但是，要加强党对宪法监督工作的领导，首先就必须改善党的领导，采取坚决有力的措施消除党的组织和党员不尊重及违反宪法和法律的现象。笔者认为，要改善和加强党对宪法监督工作的领导，应着重解决好两个问题：

第一，在全党坚定地树立社会主义宪制和法制的思想。由于历史和现实的原因，党内存在着不同程度的轻视宪制和法制的思想。一些党的组织和党员错误地认为，执政党的地位可以使党的组织和党员不顾宪法和法律的规定办事。少数党员，特别是极少数的领导干部，以各种方式享受超越宪法和法律的特权，严重脱离人民群众，招致人民的不满。这种轻视宪制和法制的思想，在国家和社会生活中造成了极其严重的后果，在很大程度上损害了宪法和法律的极大权威，不利于发挥宪法和法律应有的社会效能。因此，必须下决心改变这种状况。全党都要坚定地树立起宪制和法制的思想。为此，应当进一步提高依宪依法治国的重要性和必要性的认识，正确认识和处理好坚持党的领导和实行宪法、法治的关系，正确认识和处理好执行党的政策和贯彻实施国家的宪法和法律的关系，正确认识和处理好党政分开问题，等等。这些认识不提高，关系不理顺，要加强党对宪法监督工作的领导是不可能的。

第二，教育和严格要求党的各级组织和党员尊重和认真执行宪法和法律，切实实现党的各级组织和党员在宪法和法律范围内活动的原则。首先要教育和严格要求党的各级组织和党员模范地遵守国家的宪法和法律，带头认真地贯彻执行国家的宪法和法律。如果党的组织和党员自恃手中有权，根本不把国家的宪法和法律放在眼里，或以为宪法和法律是管老百姓的，与自己无关，那就根本不可能教育和领导人民遵守和执行宪法和法律。其次，还要严格执行党的纪律和国家的宪制和法制，采取坚决有力的措施纠举和查究那些无视国家宪法和法律的权威的行为。对那些故意违反宪法和法律的行为，特别是利用职权谋取私利，贪脏枉法，为非作歹的行为，更要严肃处理。非如此不能正党风，张国法。

总之，只有在全党坚定地树立宪制和法制的思想，教育和严格要求党的组织和党员切实尊重和遵守宪法和法律，密切监督党的组织和党员在宪法和法律范围内的活动，才能改善和加强党对宪法监督的领导，最终使我国的宪法和法律得到正确的实施。

(二) 完善和加强最高国家权力机关的宪法监督。全国人大及其常务委员会是宪法确认的我国宪法监督机关。对这样的机关能否有效地履行宪法监督的职能, 是否适合我国的国情, 目前在我国的宪法学界颇多争论。有一种意见认为, 这样的机关不适合作宪法监督工作, 应建立宪法委员会、宪法法院之类的专门机关。这种意见当然有道理, 现在世界上不少的国家, 包括一些社会主义国家都建立了这类专门机关, 并且取得了成效。作为普遍适用的宪法监督制度, 在我国当然不存在根本被排斥的理由, 从原则上讲, 我国可以建立和实行各种宪法监督制度, 但是, 笔者不认为, 在我国目前的条件下, 只要组建了宪法法院和宪法委员会之类的专门机关。宪法监督工作就会立即改观。现在的问题不在于实行什么制度, 而在于对宪法权威的真正确认以及对宪法监督工作的高度重视。不能设想, 在同等的对待宪法的态度和对宪法监督重视程度的条件下, 全国人大和全国人大常委会不能很好地履行宪法监督职能, 宪法法院、宪法委员会之类的专门机关就能很好地履行。当然, 笔者并不是绝对地反对在我国建立宪法法院、宪法委员会之类的专门机关, 恰恰相反, 在将来条件成熟的时候, 也可以实行宪法监督制度的转型。但笔者认为现在还不具备这样的条件, 不能不考虑我国自己的传统和社会各方面的承受能力问题。更何况, 国内外的历史经验并没有证明, 由最高国家权力机关或立法机关实行宪法监督, 就是不行的或无效的制度。作为任何一种宪法监督制度, 其本身都各有自己的优缺点, 由最高国家权力机关或立法机关实行宪法监督的制度同样是这样, 这就是为什么当今世界上仍有不少的国家实行这种制度的原因。在我国, 只要尊重宪法的权威, 重视宪法监督工作, 加强领导, 善于组织, 全国人大及其常委会就能很好地担负起宪法监督的职责。

但是, 我们也必须承认, 我国的宪法监督制度并不是十全十美的, 宪法监督工作也有不尽人意之处。但这可以通过局部性的改革加以改善。笔者认为, 建立某些辅助性的工作机关, 是可以有效地协助最高国家权力机关实现宪法监督的职能的。我认为现时一个可行的做法是把现在的全国人大法律委员会改为“宪法和法律委员会”, 其法律地位、性质和原有的职权不变, 只是增加宪法监督的职能。它可以建立一个工作班子专门负责全国范围内的宪法监督中的重要工作, 如调查和研究宪法实施的状况, 总结经验, 就宪法实施中需要解决的重大问题及时地提出意见和建议; 对法律、行政法规、地方性法规进行初步审查, 确定其是否与宪法或法律相一致。并向全国人大或全国人大常委会提出正式的报告, 监督国务院及其所属机关、最高人民法院和最高人民检察院的活动是否符合宪法, 等等。但该委员会无权单独作出有约束力的决定。它的意见、建议或决定只能以议案的形式向全国人大或全国人大常委会报告, 只有被全国人大或全国人大常委会采纳并作出相应的决议, 有关的意见、建议或决定才具有法律约束力。笔者认为这样的机关或体制比较适合我国的情况。这是因为: 它是全国人大和全国人大常委会的下属机关和工作班子, 它的存在并不影响最高国家权力机关的法律地位。该委员会所从事的都是为了使最高国家权力机关作出关于宪法监督的正确判断所必须的辅助性和准备性工作。它的工作越有成效, 越能加强全国人大及其常委会的宪法监督工作。第二, 设立“宪法和法律委员会”可以从事经常性的宪法监督工作, 这就从根本上消除了全国人大及其常委会自身组织上的局限, 实际上使任期和会期都有限的全国人大及其常委会的宪法监督工作经常化、制度化, 这就使我国的宪法监督机关具备了权威性和经常化两优相兼的特点。因此, 笔者认为在我国最高国家权力机关下设这样的一个委员会是有益的, 也是可行的。它只能加强最高国家权力机关的宪法监督工作, 而不是相反。

(三) 建立有限的宪法诉讼制度。所谓宪法诉讼, 就是公民的宪法权利受到非法的或不当的侵害以后, 能向有关机关申请消除侵害, 并请求给予救济的诉讼。宪法诉讼不同于刑事诉讼、民事诉讼和行政诉讼, 但又同这几种法律诉讼有密切的关系。一般说来, 宪法上的权利通常都能成为刑法、民法、行政法规规范和保护的對象。因此, 当有关的宪法权利受到侵害后, 只要通过刑事、民事、行政诉讼予以保护就足够了, 不必要单独运用宪法诉讼予以保护。但是, 在许多情况下, 一个国家的法律制度往往不是完备到足以囊括一切宪法规范的程度, 总有些宪法权利得不到部门法的具体保护。这样就在公民权利的法律保护方面留下了空白, 这个空白不填补, 法制对公民权利的保护就是不全面的、有欠缺的。可见, 建立相应的宪法诉讼制度在许多国家都是必要的, 我国当然也不例外。不仅如此, 由于我国宪法相对来说比较简括, 法律的制定还远远谈不上粲然大备的程度, 为了更好地实现对公民宪法权利的保护, 建立有限的宪法诉讼制度, 似乎更显得必要。但是, 迄今为止, 我国还没有建立真正的宪法诉讼制度, 这不能不说是我国宪制建设中的一个缺憾。我们有责任、有必要消除这个缺憾。

但我国有自己的国情, 我们不能也不必要照抄照搬某些外国的经验, 尤其不宜引进那些全面实行宪法诉讼制度国家的经验。从我国的实际情况出发, 笔者认为在我国现有的体制内建立有限的宪法诉讼制度为宜, 这就是说, 我国的宪法诉讼不是全面的, 而是有限定条件的: 一是限制在现有的国家体制内, 二是在有限的范围内实行。

“在现有的国家体制内”是指由我国的最高人民法院设立宪法审判庭做为受理宪法诉讼的有权机关, 也可以另行组建宪法权利保护法院。在我国, 人民法院是国家唯一的审判机关, 我国所有的法律诉讼案件都由人民法院统一审理。宪法诉讼有特殊性, 倘若全面实行, 就有必要设立一个具有极大权威的宪法法院负责执行。但笔者并不主张在我国目前就实行全面的宪法诉讼, 因为还不具备那样的主客观条件。既然宪法诉讼只有在少数特殊的情况下才提起, 所以既可以单独设立宪法权利保护法院, 也可以在最高人民法院内设立宪法审判庭负责就行了。

“在有限范围内实行”是指要限制宪法诉讼的范围。凡是已经由部门法具体保护的宪法权利, 一律由部门法加以保护, 有关的侵权案件分别通过刑事、民事、行政诉讼予以保护。目前我国没有由部门法具体保护的宪法权利为数不多, 在现实生活中常见的这类侵权行为有如下一些: 歧视妇女, 宪法明文规定妇女在各方面享有同男子平等的权利, 而在实际上却存在不同程度的歧视妇女的现象, 特别是在招生、招工、劳动报酬的分配等方面表现明显, 例如有的学校在招生中擅自提高女生的录取分数线, 有的并不属于特殊行业的单位在招工拒绝接收女工, 甚至有的机关拒绝接受国家统一分配的女毕业生, 还有的单位男女同工不同酬, 等等。这些都明显地违犯了宪法关于男女平等的原则和规定, 也是对女公民的受教育权、劳动权的侵犯。再例如, 宪法规定了公民的受教育权, 但有的单位不准符合报考条件的职工报考大学或研究生, 甚至业余参加学习也受到刁难。还有, 宪法规定: “由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人, 有依照法律规定取得赔偿的权利, ”但我国至今还没有制定《公务损害赔偿法》, 致使大量的冤、假、错案平反以后受害人得不到适当的赔偿。以上这些侵犯公民基本权利的行为在我国决不是个别的现象, 有的已经构成值得重视的社会问题。但由于我国的行政诉讼还没有普遍实行, 尤其没有实行宪法诉讼, 致使公民的一些基本权利得不到有效的保护。当然, 我国的政治法律制度有很强的自我调节机制,

在法律诉讼制度不健全的情况下，通过其他的一些社会调节机制，如党政机关或它们的负责人出面干预，群众组织、社会团体主持公道、伸张正义、敦请和帮助有关机关或部门解决某些公民的基本权利受损害的事件，特别是工会、妇联、共青团、侨联等组织和团体在这方面发挥了重要的作用，使不少的公民的合法权益得到了保护。我们应当重视和珍惜我国社会的这种自我调节的机能，采取有力的措施充分发挥各社会组织和群众团体在保护公民的合法权益方面的重要作用。但是，这不应该是问题的全部，更不应该是它的终结。我国现在正厉行社会主义宪制和法制，主要地应当通过宪法和法律的机制保护公民的合法权益，从这样的一个基本前提出发，我们不能忽视用社会主义的宪制和法制作为维护合法权益的主要工具，当然也不能忽视宪法诉讼，少了宪法诉讼，国家的宪制和法制就不健全，对人民合法权益的保护就缺少一个必要的和强有力的法律手段。

迄今为止，我国还没有宪法诉讼，人民法院一向不受理宪法诉讼案件，并早在1955年7月30日，最高人民法院在一个复函中就确立了如下的原则，就是在各级人民法院的判决中不准援引宪法条文作为论罪科刑的依据，当然也不存在有关宪法诉讼程序的规定。可见，倘若实行笔者这里所主张的宪法诉讼，不仅需要人民法院有观念上和办案原则上的重大转变和适应过程，还需要及时地制定宪法诉讼法，对有关的宪法诉讼各方面的问题作出统一的规定。

（四）加强宪法和宪制的宣传教育，努力提高全民族的宪法和宪制观念。我国30多年宪制建设的基本经验告诉我们，我国的宪制之所以长期处于不健全状态，甚至曾被破坏殆尽，除了主要由于左倾政治影响等因素以外，还有一个重要的原因，就是缺乏牢固的宪法观念作为宪制的思想基础。如果负责宪法实施的人们就认为宪法可有可无，执行不执行无关紧要，那么宪法的结局自然不会美妙。同样，如果有不少的公民不尊重宪法的权威，常常自觉不自觉地作出违反宪法的行为，那么宪法也不可能得到正确的实施。因此，我们应当继续深入开展宪法和宪制的宣传教育，用正确的宪法和宪制观念武装亿万国家公务人员和群众，使他们从思想上真正明确国家和社会实行宪治和法治的重大意义，自觉地贯彻和执行国家的宪法和法律，忠实地担负起自己的公务责任和公民责任，同时勇于和善于同一切违宪违法的行为作斗争。总之，加强宪法和宪制的宣传教育，使广大干部和群众牢固地树立社会主义宪法和宪制观念，对加强我国的宪法监督具有重要的意义。

（作者单位：中国社会科学院法学研究所）

责任编辑：罗耀培

