

从“依宪立法”入手让宪法更加生动鲜活

□莫纪宏

宪法是我国的根本法，它规定了国家的根本制度和根本任务，是一切国家机关、社会组织和个人的根本行为准则，具有最高法律效力，一切法律、法规和规章都不得同宪法相抵触。

今年正值新中国第一部宪法诞生 70 周年，1954 年宪法确立了我国的国体、政体、国家结构形式、公民的基本权利和义务、国家机构以及包括国旗、国徽和首都在内的国家象征等宪法制度，奠定了中国特色社会主义宪法制度的基础。虽然经过 1975 年、1978 年和 1982 年三次全面修改，但 1954 年宪法所蕴涵的社会主义类型宪法的基本原则没有变，70 年来，宪法一直在发挥根本法的权威作用。

然而，在现实生活中，长期存在着一种“宪法在沉睡”的迷思，个中因素是复杂的，但主要原因还是源于对宪法基本原理知识缺乏了解。不知道或不理解宪法作为根本法对国家机关、社会组织和公民个人行为约束的机制和程序，忽视了宪法的根本法特征，将之与民法、刑法一般看待，认为如果老百姓不能用宪法打官司，宪法好似在“沉睡”，就没有发挥根本法的作用。甚至一些法律工作者，对宪法的制度功能也

存在误解和误读，片面地用部门法学的原理来解读作为根本法的宪法的法律特性，导致了“宪法碎片化”“宪法部门法化”的错误解读。事实上，用部门法的原理来解读宪法，是对宪法制度功能的严重误解。

宪法作为根本法，它规定了国家的根本制度和根本任务。宪法是总领全局的，其规定都具有原则性，但这并不意味着宪法缺少法律效力。民法、刑法等是由立法机关制定，用于约束国家机关、社会组织和公民个人日常具体行为的部门法。宪法在本质上由人民制定，其实施首先要通过立法机关的立法活动来实现，所以宪法首先约束的是立法机关。如果立法机关不作为，该立的法不立，不该立的乱立，不能形成科学的法律体系和稳定的立法秩序，就很容易给人造成宪法在“沉睡”的错觉。所以，要让宪法“活起来”“动起来”，首先要从“依宪立法”入手。

早在 1954 年宪法诞生后，我国的立法机关在很多法律法规中都明确表明“根据宪法，制定本法”的立法依据。1997 年党的十五大报告提出，到 2010 年形成有中国特色社会主义法律体系；2011 年 3 月，十一届全国人大四次会议宣布中国特色社会主义法律体系基本形成。“法律体系”是以宪法为统帅建

立起来的，如何进一步保证立法机关的立法与宪法相一致，如何有效地纠正与宪法相抵触的法律、法规，都是在加强宪法实施过程中需要重视的问题。2023 年新修订的《中华人民共和国立法法》第 5 条明确规定，“立法应当符合宪法的规定、原则和精神”。不再是简单的“根据宪法，制定本法”，而是对立法机关的立法工作提出了“依宪立法”更高层次的要求，把作为立法依据的“宪法”存在的形态一分为三，分别是“宪法规定”“宪法原则”和“宪法精神”。

首先，“宪法规定”要求立法应依据宪法具体条文规定，如果宪法条文的规定都不遵守，立法就不可能纳入我国以宪法为统帅的法律体系。

其次，立法过程中必须奉行“依宪立法”原则。在“宪法规定”作为立法依据不明确的情形下，如宪法文本规定过于抽象，或需要对宪法的不同规定进行综合，共同作为立法依据，甚至需要从宪法规定中挑选出更加基础性的内容作为立法原则时，参考“宪法原则”便成为立法工作对“依宪立法”原则的重要依循。

最后，1954 年宪法虽历经三次全面修改，但根植其中的社会主义类型宪法所遵循的民主原则和社会主义原则始终不变。因此，在制定具体法律法规

时，除了在现行宪法文本中寻找宪法规定、宪法原则作为立法依据之外，1954 年宪法所体现的宪法精神也可以作为立法的参考依据。只有将“宪法规定”“宪法原则”“宪法精神”三者统一起来作为立法依据，才能保证作为根本法的宪法在不同层面得到全方位的遵守和执行。

此外，对于未依据宪法立法的法律法规，如果在实施过程中发现与宪法不一致或相抵触，应当根据现行《立法法》的规定，由相应的国家机关依据自身职权向全国人大常委会提出合宪性审查的要求，普通公民也可以向全国人大常委会提出合宪性审查的建议。

从制度上看，我国宪法始终在现实生活中扮演着根本法的角色，不能因为在实践中仍有一些违宪行为未得到及时纠正，就随意贬低宪法在现实社会中发挥的根本法作用。为此，必须不断提升全社会的宪法素养，提高国家机关、社会组织和公民个人对宪法作为根本法的法律特征和制度功能的认识，才能让宪法在社会生活的各个领域和大众的认知中更加生动鲜活。

（作者系中国社会科学院法学研究所所长，中国社会科学院大学法学院院长、教授、博导；中国法学会学术委员会委员，中国法学会宪法学研究会常务副会长）

如何在实践中充分发挥宪法的权力监督功能

□刘练军

与域外他国的宪法相比，我国的社会主义宪法可谓是一部监督宪法。它通过配置纵横交错的权力监督机制制约权力的擅断及腐败，实现权力服从和服务于人民权益之宗旨。在第十一个“国家宪法日”这样的特定时刻，省思如何更好地发挥宪法的权力监督功能，无疑具有重大现实意义。

我国宪法的权力监督特色体现于多个条款。《宪法》第 3 条规定，国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。第 140 条规定，人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件，应当分工负责，互相配合，互相制约，以保证准确有效地执行法律。毋庸讳言，上述权力监督功能的实现离不开司法机关——检察院与法院，它们为宪法权力监督提供最终且最权威的保障。当然，检察院和法院的工作都还有进一步完善的空间。

检察机关对监察委员会的权力监督需要进一步加强。根据《监察法》第 47 条之规定，检察机关应当对监委移送的案件材料开展实质性审查，且检察机关拟作出不予起诉决定，只需要上级检察机关批准而无须上级监察机关批准。这意味着检察机关对监委的监督是实质性而非形式性的，即检察院被明文授予

了制约监委处置职权的职责。然而，实践中的“监-检”关系以配合为主、制约为辅，配合与制约关系失衡现象较为明显，甚至出现了“调查中心主义”的迹象。

检察机关对行政机关裁量权的监督能力有待进一步提高。2017 年修订的《行政诉讼法》确立了行政公益诉讼制度。行政公益诉讼案件涉及的大多是行政机关的不作为或不完全作为。在判断行政机关是否完全作为，是否存在能作为而不作为的情形时，检察机关需要通过调查事实、核实证据等方式，确定行政机关的裁量权是否运用得当。由于监督行政机关裁量权乃检察机关的一项新职权，且行政裁量权的实施本身具有一定专业性，因此，对于检察机关而言并非易事，需要投入更多的人力物力以及专业赋能，方可提升监督能力。

与此同步，地方法院的行政监督权力也有待进一步加强。行政审判实际上是宪法赋予法院监督行政权的重要方式。最高人民法院有关行政审判工作情况的报告显示：“2016 年至 2024 年 9 月，各级人民法院共审理一审行政案件 242.1 万件。”对此，最高人民法院院长张军强调，“坚持以事实为根据、以法律为准绳，对违法行政行为依法予以纠正”。然而，不少地方的法院在人、财、物等方面仍需地方政府支持，地方行政审判庭在审理一些案件，尤其涉及地方

财政利益、土地征收等敏感案件时，难以有效发挥行政监督功能。

鉴于此，需要从以下三个方面改进工作，从而充分发挥宪法的权力监督功能，为推进中国式现代化贡献应有的宪法力量。

第一，完善检察机关与监委之间的配合制约路径。以“审判中心主义”为基础，注重检察机关与监委之间配合与制约关系的平衡。在优化配合机制方面，应完善检察机关提前介入制度，强化监委的证明责任和配合义务。在优化制约制度方面，应当完善自行补充侦查、退回补充调查的适用规则，保障不起诉权的独立行使，并确立监察权滥用的刑事追责机制。

第二，强化地方法院的审判权独立，消除地方政府的司法干预。作为权力监督的重要主体，法院应当明确独立于其他机构，才能有效履行监督职能。没有地方法院的审判独立，就没有其权力监督功能的有效发挥。为此，应逐步推动法院经费的预算独立，还应继续推进审判集中管辖与跨区域管辖。《最高人民法院关于开展行政案件相对集中管辖改革试点工作的通知》（法[2013]3 号），将部分基层法院管辖的一审行政案件，通过上级法院统一指定的方式交由其他基层法院集中管辖。十八届四中全会提出了探索设立跨行政区划的人民法院，最高法《四五改革纲要》顺势

将铁路运输法院改造为跨行政区划法院。应当继续强化集中管辖与跨区域管辖改革方案的严格实施，藉此防范地方政府对司法审判的干预，彰显司法的权力监督功能。

第三，加强检察机关对行政自由裁量权的监督能力。针对涉及行政自由裁量的专业领域，检察院应开展专项培训，提高检察人员专业素养与监督能力。培训应重点讲解比例原则的运用等法律理论，使检察人员能以法理为指导评判行政机关是否滥用自由裁量权。此外，最高检可以发布相关指导性案例，为地方检察机关提供可参考的案例指引以及标准化的判断依据，使之在处理类似案件时具有明确的司法方向。此外，指导性案例还能够提高检察监督的统一性，防止不同地区对同一类型案件的处理出现较大偏差。

宪法并非高高在上遥不可及，在督促各级国家行政机关、司法机关认真作为、积极有为，更好履行保障公共安全、维护社会大局稳定的基本职责方面，宪法的权力监督功能必定能够大有作为。

（作者系东南大学法学院教授、博导、党内法规研究中心主任）