

# 建立宪法实施情况报告制度的立法逻辑

杨宗科

党的二十届三中全会在部署深化立法领域改革时，提出要建立宪法实施情况报告制度。按照“立法应当适应改革需要，坚持在法治下推进改革和在改革中完善法治相统一，引导、推动、规范、保障相关改革，发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的重要作用”的立法基本原则的要求，落实建立宪法实施情况报告制度的改革部署，并开展相关立法活动。

从立法权限上看，应当首先由全国人大常委会制定“关于实行宪法实施情况报告制度的决定”，然后，由有关中央国家机关和各省、自治区、直辖市人大常委会参照该法律文件，制定本系统国家机关、本行政区实行宪法实施情况报告制度的规定，依法有序推动这项法治改革。在具体的立法工作中，重点是解决好五个基本问题，即谁来报告、向谁报告、报告什么、如何报告和怎么对报告进行审议。

## 立法决策需把握三层逻辑关系

立法决策要解决好这些问题，必须把握好三层逻辑关系。

一是改革决策的内在逻辑。党的二十大报告在“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系”的立法工作总要求下，提出“加强宪法实施和监督，健全保证宪法全面实施制度体系，更好发挥宪法在治国理政中的重要作用，维护宪法权威。”其核心要义是，健全保证宪法全面实施制度体系是加强宪法实施和监督、维护宪法权威的重要手段和途径。党的二十届三中全会的决定在“全面深化立法领域改革”的总要求下，提出“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，健全保证宪法全面实施制度体系，建立宪法实施情况报告制度。”可见两个决策的核心都是保证宪法实施，改革决策的目标更加明确，即建立宪法实施情况报告制度是健全保证宪法全面实施制度体系的现实举措，是完善法律体系的首要内容，是全面深化立法领域改革的迫切需求。

二是改革决策与立法决策之间的内在逻辑。建立宪法实施情况报告制度，就是要通过报告机制来反映宪法实施情况和监督宪法实施情况，包括与宪法实施有密切关系的法律法规制定和实施情况，与宪法实施有密切关系的国家制度的运行情况和完善情况，与宪法实施有密切关系的事业发展情况和工作开展情况，合宪性审查工作和备案审查工作情况，以及加强宪法实施和监督、不断提高宪法实施水平的重点和工作建议等。坚持在法治下推进改革和在改革中完善法治相统一的原则，要求我们必须科学合理地找出改革决策与立法决策之间的“最大公约数”，以保证立法既要适应改革需要，也要规范和保障相关改革。这

- 立法决策必须把握好三层逻辑关系：一是改革决策的内在逻辑；二是改革决策与立法决策之间的内在逻辑；三是立法决策的制度逻辑。
- 现有法律虽然规定了地方人大“保证宪法、法律、行政法规和上级人民代表大会及其常务委员会决议的遵守和执行”的广泛职权，但不可否认的是，保证宪法的遵守和执行是“首要职权。”
- 宪法及宪法相关法所规定的国家机关之间的宪法关系，特别是在实施宪法、监督宪法实施、保证宪法实施方面的职权和职责关系，是在立法文件中依法确定谁是适格的报告宪法实施情况的主体、应该向谁报告、报告什么内容、以什么方式报告、如何审议报告等基本问题的合法性依据。

个最大公约数就是保证宪法全面实施，它既是改革决策的核心要义，也是立法过程中进行制度创新的“原点”和“源头”。

三是立法决策的制度逻辑。建立宪法实施情况报告制度的根本立法逻辑是坚持依宪立法基本原则，从宪法及其宪法相关法的规定中寻找关于监督和保证宪法实施的职权和职责的相关规定，在厘清其中“源头制度——支流制度”逻辑关系的基础上，进行制度创新。

## 建立宪法实施情况报告制度的重要职责依据

把握立法决策的制度逻辑，首先是保证宪法实施的职责规定。1982年12月，五届全国人大五次会议通过的现行《宪法》在序言部分规定，“本宪法以法律形式确定了中国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本法，具有最高的法律效力。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、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，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。”“八二宪法”首次提出“保证宪法实施的职责”的概念，并且将其规定为全国各族人民、一切国家机关等的“共同职责”，这是建立宪法实施情况报告制度的重要职责依据。

## 保证宪法的遵守和执行是“首要职权”

关于监督和保证宪法实施的职权的规定是立法决策制度逻辑需要把握的第二层内容。《宪法》第62、67条规定：全国人民代表大会及其常务委员会行使的职权包括“监督宪法的实施”；《宪法》第99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”。根据宪法制定的《全国人民代表大会组织法》第39条规定：宪法和法律委员会承担推动宪法实施、开展宪法解释、推进合宪性审查、加强宪法监督、配合宪法宣传等工作职责。

根据宪法制定的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第11条规定：县级以上的地方各级人民代表大会行使下列职权：（一）在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规和上级人民代表大会及其常务委员会决议的遵守和执行。第12条规定：乡、民族乡、镇的人民代表大会行使下

列职权：（一）在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规和上级人民代表大会及其常务委员会决议的遵守和执行。第50条规定：县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会行使下列职权：（一）在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规和上级人民代表大会及其常务委员会决议的遵守和执行。

以上法条虽然规定了地方人大“保证宪法、法律、行政法规和上级人民代表大会及其常务委员会决议的遵守和执行”的广泛职权，但不可否认的是，保证宪法的遵守和执行是“首要职权”。

根据现代法治关于国家机关职权法定、职权与职责相统一等基本原理，结合我国宪法及其宪法相关法的规定，保证宪法实施权是一种“宪定”职责和职权，它特指国家机关在履行保证宪法实施的职责的基础上，全国人大及其常委会行使的监督宪法实施的职权、地方各级人民代表大会在本行政区域内保证宪法遵守和执行的职权、县级以上地方各级人大常委会在本行政区域内保证宪法得到遵守和执行的职权的系统集成。之所以把它们合称为“保证宪法实施权”，主要是基于这些职权在内涵性质上的共同性。法的实施包括法的遵守、执行和适用等形式，地方人大及其常委会在本行政区域内保证宪法的遵守和执行，实质上就是保证宪法的实施。这种保证宪法实施的职权与全国人大及其常委会监督宪法实施的职权具有许多共同性：

首先是目的和目标具有共同性。监督和保证的最终目的都是为了维护宪法尊严，确保宪法规定的制度治理和任务目标的顺利完成。无论是通过监督来确保宪法实施过程的合宪性，还是通过保证来确保宪法实施结果的可靠性和稳定性，两者都是为了达到共同的目标。

其次是遵循的基本原则具有共同性。监督和保证都要求遵循宪法规定的基本原则或准则。比如坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的原则，民主集中制原则，法制统一原则，尊重和保障人权原则等。

最后是实施主体和方式具有共同性。监督和保证的实施主体都是作为国家权力机关的人大及其常委会，实施方式包括审查、检查、督导等，旨在发现问题并及时纠正。全国人大可以改变或者撤销全国人大常委会不适当的决定，全国人大常委会可以撤销国务院做出的违反宪法的决定，全国人大常委会可以撤销同宪法相抵触的行政法规和地方性法规。地方人大有权改变或者撤销本级人大常委会的不适当的决定。

## 国家机关报告工作、向谁负责的合法性依据

最后，需要把握的是关于国家机关报告工作和向谁负责的规定。《宪法》第3条规定：中华人民共和国的国家机构实行民主集中制原则。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。第69条规定：全国人民代表大会常务委员会对全国人民代表大会负责并报告工作。第92条规定：国务院对全国人民代表大会负责并报告工作；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。第110条规定：地方各级人民政府对本级人民代表大会负责并报告工作。县级以上地方各级人民政府在本级人民代表大会闭会期间，对本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。第94条规定：中央军事委员会主席对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。第126条规定：国家监察委员会对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。地方各级监察委员会对产生它的国家权力机关和上一级监察委员会负责。第133条规定：最高人民法院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。地方各级人民法院对产生它的国家权力机关负责。第138条规定：最高人民检察院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。地方各级人民检察院对产生它的国家权力机关和上级人民检察院负责。

根据以上这些规定，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会听取和审议人大常委会、一府两院的工作报告，体现了人民当家作主的重要制度安排。一方面，全国人民代表大会常务委员会向全国人民代表大会报告工作时，应当包括关于宪法实施情况以及行使监督宪法实施的职权的情况。另一方面，国务院向全国人民代表大会及其常务委员会报告工作，地方人大常委会向本级人大报告工作，地方政府向本级人大及其常委会报告工作，以及其他国家机关报告工作的时候，都应当包含遵守和执行宪法的内容。

宪法及宪法相关法所规定的国家机关之间的宪法关系，特别是在实施宪法、监督宪法实施、保证宪法实施方面的职权和职责关系，是在立法文件中依法确定谁是适格的报告宪法实施情况的主体、应该向谁报告、报告什么内容、以什么方式报告、如何审议报告等基本问题的合法性依据。只有在厘清这些逻辑关系的基础上，才可能制定出达到良法善治效果的宪法实施情况报告制度的规范性文件。

（作者系西北政法大学二级教授、博导，中国法学会常务理事、学术委员会委员，中国法学会法理学研究会副会长，中国法学会立法学研究会副会长，西安市人大常委会副主任。）

