



论我国合宪性审查的 规范依据及基本框架

刘国 成溢

摘要:我国合宪性审查的规范依据包括宪法性规范和党章性规范。这两套规范依据之间既存在显著差异,又具有密切的联系,在合宪性审查机制中的适用顺位和适用范围有所不同。我国合宪性审查机制由国法系统的合宪性审查和党规系统的合宪性审查构成。两套合宪性审查制度在审查主体、审查标准和处理方式等方面存在差异,应通过建立衔接联动机制来确保二者之间的协调和统一,以维护我国社会主义法治体系的统一性。

关键词:合宪性审查;规范依据;审查体系;衔接联动机制

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2022.04.007

收稿日期:2021-10-08

基金项目:本文系国家社科基金项目“宪法解释程序机制比较与借鉴研究”(17BFX035)的阶段性成果。

作者简介:刘国,男,四川渠县人,法学博士,西南财经大学法学院教授、博士生导师,E-mail: faxylg@163.com;

成溢,男,江苏泗阳人,西南财经大学法学院博士研究生,四川省纪律检查委员会调研员。

一 我国合宪性审查的规范依据

凯尔森认为,一个“法律规范之所以有效力是因为它是按照另一个法律规范决定的方式被创造的,因此,后一个规范便成了前一个规范的效力的理由”^①。合宪性审查应有一套完备的规范来设定,设定合宪性审查的这套规范本身又需要以某种规范作为权威性根据,为设定合宪性审查的规范提供权威性根据的规范便成为合宪性审查的规范依据。构建我国合宪性审查机制,必须首先确定其规范依据。

习近平指出:“新形势下,我们党要履行好执政兴国的重大职责,必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政。”^②“依据党章从严治党”、“依据宪法治国理政”都是依法治国的必然要求,依宪治国、依宪执政又是依法治国、依法执政的关键,而合宪性审查是依宪治国、依宪执政的逻辑结果。可见,“依据党章从严治党”、“依据宪法治国理政”都是合宪性审查内在的必然要求。由此可知,我国合宪性审查的规范依据包括两个方面:以作为国家根本法的《宪法》为首的宪法性规范和以作为党内根本法的《党章》为首的党章性规范。这两套规范既存在显著差异,又具有密切联系,二者在我国合宪性审查机制中的适用有所不同。

(一)以《宪法》为首的宪法性规范依据

以《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)为首的宪法性规范,包括《宪法》和其他宪法性规范。

1.《宪法》中的规范依据

《宪法》中的规范依据包括《宪法》序言最后一自然段、第一条第二款、第五条。

(1)《宪法》序言最后一自然段中的原则性规范依据。它包括三个方面的内容:一是《宪法》是国家的根本法,具有最高法律效力;二是所有组织、团体和个人都必须以《宪法》为根本活动准则;三是所有组织、团体和

^①凯尔森《法与国家的一般理论》,沈宗灵译,中国大百科全书出版社1996年版,第141页。

^②习近平《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第15页。

个人都负有维护《宪法》尊严和保证《宪法》实施的职责。其中,第一个方面的内容是决定性的,后面两个方面的内容是第一方面内容所派生的。《宪法》是国家根本法并具有最高法律效力是《宪法》作为合宪性审查依据的原生性内因,决定了所有组织、团体和个人都必须以《宪法》为根本活动准则并负有维护《宪法》尊严和保证《宪法》实施的职责的派生性义务。

(2)《宪法》第一条第二款中的规范依据。该款规定,“禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度”。社会主义制度是我国的根本制度,位居《宪法》确认的四项基本原则之首,直接决定着国家的政治制度、经济制度等其他各项制度的内容。包括合宪性审查制度在内的其他各项制度必须与社会主义制度相一致,一切不符合社会主义制度的规定都是无效的。

(3)《宪法》第五条的规范依据。该条是《宪法》序言最后一段作为合宪性审查原则性依据的具体展开,其中第一款“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”,既是合宪性审查的追求目标,也是构建我国合宪性审查机制的重要根据^①;第二款至第五款则是第一款内容的逻辑要求,是对第一款精神内涵的进一步拓展,也是对序言最后一段原则性依据的明确化。

2.其他宪法性规范中的规范依据

其他宪法性规范主要包括《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)、《法规、司法解释备案审查工作办法》(以下简称《备案审查办法》)以及《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》(以下简称《监督法》)中的相关规范。

(1)《立法法》中的规范依据。《立法法》第一条关于立法目的中“全面推进依法治国,建设社会主义法治国家”是对《宪法》第五条第一款内容的援引和适用;第三条规定的依宪立法原则和第四条规定的维护法制统一原则都是审查和判断法律、法规、规章违宪和违法与否的重要标准,是合宪性审查的规范依据。第五章备案审查中的相关规定是合宪性审查直接的规范依据,如第八十七条规定:“宪法具有最高的法律效力,一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触。”该条是《宪法》序言和第五条的具体化适用,并把自治条例和单行条例、规章纳入不得同《宪法》相抵触的范围。此外,还有关于立法权限的规定,如第七条、第八条关于全国人大及其常委会立法权限的规定,第九条、第十条关于授权立法的规定。上述规定都是合宪性审查重要的规范依据。

(2)《备案审查办法》中的规范依据。把“备案审查制度和能力建设作为推进合宪性审查工作的重要抓手和着力点”^②,构建我国合宪性审查机制的实践探索,能够为合宪性审查奠定基础、积累经验。备案审查制度中关于备案审查功能、审查机构的审查职责、审查标准等规定,为我国合宪性审查提供了直接的规范依据。其中第三条有关备案审查功能的规定^③,不仅明确了保障《宪法》实施是备案审查的重要功能,而且规定《宪法》是备案审查的首要依据;第二十条关于备案审查职责的内容^④,规定了备案审查工作机构对于规范性文件涉及《宪法》的问题进行合宪性审查;第三十六条规定了备案审查的宪法标准^⑤,把《宪法》放在首要位置,凸显了《宪法》在备案审查标准中的重要地位和作用。上述条款为备案审查中的合宪性审查提供了直接的规范依据。

(3)《监督法》中的规范依据。《监督法》中也有合宪性审查规范依据的内容,如第二条规定,“各级人民代表大会常务委员会依据宪法和有关法律的规定,行使监督职权”;第二十八条规定,“行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章的备案、审查和撤销,依照立法法的有关规定办理”。而《立法法》的有关规定主要是第五章关于备案审查的规定,如前所述,这是合宪性审查的重要规范依据。

(二)以《党章》为首的党章性规范依据

以《党章》为首的党章性规范包括《中国共产党章程》(以下简称《党章》)和其他党章性规范。

^①该规定同时也是党中央提出的“四个全面”战略布局中的“全面依法治国”的宪法根据。

^②江必新、蒋清华《习近平法治思想对宪法理论和实践的发展创新》,《法学评论》2021年第2期,第12页。

^③即“全国人大常委会依照宪法、法律开展备案审查工作,保证党中央令行禁止,保障宪法法律实施”。

^④即“对法规、司法解释及其他有关规范性文件中涉及宪法的问题,宪法和法律委员会、法制工作委员会应当主动进行合宪性审查研究”。

^⑤即“对法规、司法解释进行审查研究,发现法规、司法解释存在违背宪法规定、宪法原则或宪法精神问题的,应当提出意见”。

1.《党章》中的规范依据

(1)《党章》总纲第一段开宗明义指出,“中国共产党……是中国特色社会主义事业的领导核心”。党的十五大首次提出“依法治国,建设社会主义法治国家”,该主张于1999年修宪时写入《宪法》第五条。依法治国是党领导中国特色社会主义事业的本质需求和重要保障,合宪性审查是依法治国所要求的依宪治国和依宪执政的重要举措,理应接受党的领导,符合党的主张和路线、方针、政策,是合宪性审查的题中应有之义。《党章》是党的主张和路线、方针、政策最集中的体现和反映^①,由此决定了《党章》必然成为合宪性审查的重要依据。

(2)《党章》总纲最后一段明确规定,“党必须在宪法和法律的范围内活动”。这是党作为领导党和执政党自觉服从宪法和法律约束的先进性反映,也是依法治国的必然要求。宪法和法律是在党领导下制定的,党贯彻执行宪法和法律实质上是贯彻党的主张、执行党的政策,所以,党在宪法和法律范围内活动与党对合宪性审查工作的领导以及《党章》作为合宪性审查的规范依据是一致的。

《宪法》序言和正文第一条都确认党在中国特色社会主义事业中的领导地位,从“宪法发生学的意义上肯定党及其所代表的人民拥有超越宪法和法律之上的主权地位”^②,这实际上决定了包括合宪性审查在内的所有国家制度都必须与党的主张、理论、路线和方针政策保持一致。我们把党的领导提高到社会主义本质层面,强调党领导一切、党是最高政治领导力量,必须保证和坚持党的集中统一领导,才能始终沿着正确的方向稳步前进^③。《党章》对中国特色社会主义建设和发展方向等一系列重大问题的规定,决定了《党章》必然成为我国合宪性审查规范依据的重要组成部分。

2.其他党章性规范中的规范依据

《党章》之外的其他党章性规范中也有涉及党关于国家体制和政策等重大问题的内容,尤其是党的重要会议通过的文件所体现的原则和精神,是党在特定历史时期基于对时局研判而作出的重要决定,在宪法和法律尚未修改之前,应在国家和社会生活中予以贯彻执行。例如,2014年党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出:“凡立法涉及重大体制和重大政策调整的,必须报党中央讨论决定”,“法律制定和修改的重大问题由全国人大常委会党组向党中央报告”。在《立法法》尚未修改之前,这些规定和要求事实上已经在立法程序中得到贯彻执行,理应成为合宪性审查的规范依据。又如,历次党的全国代表大会通过对《宪法》修改的建议,在全国人大会议召开之前在国家生活中也已经按照党的修宪建议执行,其中包含的内容和精神在尚未正式修改《宪法》时,应成为合宪性审查的重要标准和规范依据。不过,从性质而言,由于《党章》规定的是党的理论、路线和方针等最重要的问题,是党内法规中具有最高效力的根本法,其他党章性规范是为了落实《党章》规定的内容,是对党章所规定的理论、路线和方针等重要问题的执行性规范,因此,其他党章性规范也是我国合宪性审查规范依据之一。

(三)宪法性规范与党章性规范的关系及适用上的差异

1.两套规范体系之间的关系

邓小平曾指出:“国要有国法,党要有党规党法。党章是最根本的党规党法。没有党规党法,国法就很难保障。”^④此言精辟地阐明了《党章》与国家法律之间的关系,有助于我们理解宪法性规范与党章性规范这两套规范体系之间的关系。党的十九大报告明确提出坚持“依法治国和依规治党有机统一”,表明党规和国法都是管党治国的重要法宝。党的十九届四中全会提出,要坚持和完善中国特色社会主义法治体系,“加快形成完备的法律规范体系……,加快形成完善的党内法规体系”^⑤。由此可知,党规和国法都是中国特色社会

①《党章》总纲第二至第九自然段规定了党的指导思想,体现了党的立场和主张;第十至第十九自然段阐明了党在政治、经济和文化等各方面的基本路线和基本方针;第二十至二十三自然段规定了党对民族、宗教和统一战线等各方面的基本政策和重大主张。

②强世功《党章与宪法:多元一体法治共和国的建构》,《文化纵横》2015年第4期,第27页。

③虞崇胜《坚持和完善中国特色社会主义制度的四重逻辑》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2020年第2期,第5—13页。

④邓小平《解放思想,实事求是,团结一致向前看》(1978年12月13日),《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年第2版,第147页。

⑤《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,人民出版社2019年版,第15页。

主义法治体系的组成部分。《党章》是最根本的党规党法,《宪法》是最根本的国法,二者分属不同的规范体系,虽然在本质属性、约束对象和效力形式等方面存在显著差异,但二者具有高度的一致性,存在着相互支撑、相得益彰的紧密联系^①。《宪法》序言与《党章》总纲是高度一致的,《宪法》的内容以《党章》确立的理论、路线、方针政策为指南,故宪法性规范与党章性规范实质上是相统一的。其中,党章性规范是宪法性规范的基础和保障,宪法性规范是党章性规范的体现和维护。宪法性规范是党领导人民制定的,体现了《党章》所确立的党的理论和主张,党在宪法和法律范围内活动,实际上就是确保《党章》确立的党的理论和主张得到贯彻实现。

虽然宪法性规范和党章性规范具有密切联系,二者都应当是合宪性审查的规范依据,但基于它们分属不同的规范体系,在本质属性等方面存在显著差异,故二者在合宪性审查中的适用有所不同。

2. 两套规范体系在适用上的差异

首先,适用的顺位不同。宪法性规范是党领导人民制定的,宪法性规范的内容不会与党章性规范的内容相抵触,从逻辑而言不违反宪法性规范就不会违反党章性规范,所以在对法律法规进行合宪性审查过程中,应当把宪法性规范作为审查依据。因此,在一般情况下,如果合宪性审查对象没有违反宪法性规范,就不会存在违反党章性规范的情况,也就没必要再进行合章性审查了。但是,党章性规范是党的主张和政策的体现,虽然党章性规范中的内容大都通过法定程序上升为国家意志规定在宪法性规范中,然而党的主张和政策具有灵活性和变通性,有些党的主张和政策会随着国际国内形势的变化而进行调整,如果调整后的党的主张和政策暂时还不太成熟,或者还没有及时通过法定程序上升为国家意志,党的这部分主张和政策就不会规定在宪法性规范里面。在这种特殊情况下,符合宪法性规范就不一定符合党章性规范。因此,凡涉及重大政策调整、重大决策部署或者重大改革方向的事项,在对法律法规进行合宪性审查之后,还需要以党章性规范作为规范依据,对其进行合章性审查。

其次,适用的范围不同。党章性规范在性质上属于党内法规,其效力对象主要是党组织和党员^②,故党章性规范主要适用于党内法规的合宪性审查。党内法规的合宪性审查是以《党章》为最高标准对其他党内法规和规范性文件进行的审查^③。2019年修订的《党内法规制定条例》第二十七条、第三十二条分别规定了党内法规前置审核和事后审查中的合宪性审查^④。同年修订的《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》第十九条规定,对违背党章、党的理论和路线方针政策的以及违反宪法和法律等情况的,审查机关应当不予备案通过,并要求报备机关进行纠正。宪法性规范在性质上属于国法体系,适用于对国家法律法规的合宪性审查。国家法律法规的合宪性审查是以《宪法》为最高标准进行的审查,我们目前尚未建立起正式的和系统的合宪性审查机制,前述《备案审查办法》第三条、第二十条和第三十六条为备案审查中的合宪性审查提供了依据,是国家法律法规合宪性审查的有益探索和实践。

宪法性规范和党章性规范都是中国特色社会主义法治体系的组成部分,二者在内容上应保持协调一致,共同维护社会主义法治的统一性。因此,党规内的合宪性审查与国法内的合宪性审查需要进行衔接和沟通,这是构建我国合宪性审查机制应当注意的问题,有助于形成完整系统的中国特色社会主义合宪性审查机制。

二 我国合宪性审查体系的构成

合宪性审查机制是关于宪法监督的系统性制度安排,构建合宪性审查机制必须从全局和整体角度出发,“任何单一的宪法监督主体都无法合理、有效地完成宪法监督职责”^⑤。与此相适应,任何单一的合宪性审查

①周叶中、汤景业《论宪法与党章的关系》,《中共中央党校学报》2017年第3期,第83—91页。

②基于党的领导和执政地位,有些党内法规出现效力外溢的现象,适用于非党组织和非党员,如《关于省、市两级党委、政府主要领导干部配偶、子女经商办企业的具体规定》、《关于领导干部报告个人有关事项的规定》。对于党内法规效力外溢问题,可参见:章志远《党内法规专题研究述评》,中国法制出版社2020年版,第116—119页。

③关于党内法规合宪性审查的机制,详见后文。

④其中第二十七条规定的前置审核内容包括:是否符合增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”等政治要求;是否同党章、党的理论和路线方针政策相抵触;是否同宪法和法律不一致等。第三十二条规定的事后审查内容为:同党章、党的理论和路线方针政策相抵触;同宪法、法律和行政法规相抵触等。

⑤李忠《宪法监督论》,社会科学文献出版社1999年版,第276页。

制度都不符合我国合宪性审查的实际和需要。事实上,当前我国正在实行的备案审查制度就是一套复合型备案审查机制,主要由人大的备案审查和党委的备案审查构成,这两套备案审查制度分别颁布了相应的审查规定^①。在备案审查中,人大常委会对国家法规、司法解释等规范性文件进行备案审查,党委对党内法规和规范性文件进行备案审查^②。实践中,凡涉及党委意志的规范性文件不纳入人大审查监督范围,而是纳入党内规范性文件的审查监督范围。由此可知,在我国备案审查中,只有属于人大监督范围的规范性文件才能由人大进行审查,党委制发的党内法规和规范性文件以及党政联合制发的规范性文件都纳入党内法规审查监督范围,形成了两套并行的审查监督系统。当前的备案审查机制能够为未来的合宪性审查机制奠定基础并积累经验,可以说是未来我国合宪性审查机制的雏形。我国合宪性审查机制必须在现有基础上展开,形成国法系统的合宪性审查和党规系统的合宪性审查。

(一)国法系统的合宪性审查

国法系统的合宪性审查是传统合宪性审查的基本形态。国家法律体系由国家立法机关颁布的法律法规等规范性文件构成,对国家主权范围内的所有组织和个人具有约束力,是维护社会秩序和保持国家稳定最主要的规范体系。因此,国法系统的合宪性审查是合宪性审查体系最主要的构成部分,在合宪性审查体系中占据显著地位。

尽管如此,国法系统的合宪性审查并不是我国合宪性审查的全部内容。对于违宪涉及的重大政治问题,全国人大及其常委会很难对这些问题进行审查和监督,只有党中央才能够对合宪性审查中涉及的关于党的重大方针政策作出部署、安排和协调^③。基于功能适当原则,各国合宪性审查机关都秉持“政治问题不审查原则”,尤其在司法性质的机关行使合宪性审查权的国家更是如此。我国的“宪法文本本身没有明确赋予全国人大及其常委会审查党的文件的权力。这是社会主义国家的政治制度的特殊性问题,如果赋予人大审查党的各类文件的权力,那么必然造成国家最高权力机关的监督与‘党的领导’之间的内在紧张关系”^④。因此,在我国,全国人大及其常委会只能对国法系统的规范性文件进行合宪性审查,无权对党内法规和规范性文件进行合宪性审查。

(二)党规系统的合宪性审查

这是党委对党内法规和规范性文件所进行的合宪性审查,是我国合宪性审查机制最典型和最突出的地方,也是学界在探讨构建我国合宪性审查机制时容易忽略之处。如果站在党和国家工作的全局,特别是站在依法治国整体事业的高度,就会发现,理论和实践中关于宪法监督制度的各种设想,都有意无意地忽视了中国共产党的领导与宪法监督的关系。过去关于宪法监督的种种设想,未能取得成功,根本的原因就是对党的领导缺乏充分的考虑^⑤。实际上,我们党十分重视党规系统的合宪性问题,党内实际上是存在着合宪性审查实践的。习近平多次强调,依法治国首先是依宪治国,依法执政首先是依宪执政。“‘党的领导’绝不意味着执政党可以凌驾于宪法和法律之上,包括中国共产党在内的各政党都必须遵守宪法和法律”^⑥。实践中,党内法规和规范性文件备案审查的一个重要标准,就是是否同宪法和法律相一致,对于违反宪法和法律的党内法规和规范性文件,审查机关不予备案通过,并要求报备机关纠正。

由党委对党内法规和规范性文件进行合宪性审查有如下益处。第一,避免发生政治冲突。中国共产党是国家的领导党和执政党,由党委处理党内出现的违宪案件,就能够避免全国人大及其常委会进行监督审查

①全国人大常委会2019年颁布了《法规、司法解释备案审查工作办法》,这是由以前的《行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规备案审查工作程序》和《司法解释备案审查工作程序》合并修改完善而成的。2012年中共中央颁布了《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》,并于2019年进行了修订。

②对于党政联合发布的文件,采取由党委处理的解决方式。这是由于,党政联合发布的文件,涉及党委的决策,体现党委的意志,不属于人大常委会的监督范围,不纳入备案审查范围,如公民、组织对此类文件提出审查建议,由人大转送党委研究处理。参见:全国人大常委会法工委备案审查室《规范性文件备案审查理论与实务》,中国民主法制出版社2020年版,第49页。

③刘松山《健全宪法监督制度之若干设想》,《法学》2015年第4期,第130页。

④李玮《论党内法规的合宪性审查》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2019年第4期,第56页。

⑤刘松山《健全宪法监督制度之若干设想》,《法学》2015年第4期,第125页。

⑥秦前红《中国现行宪法中的“党的领导”规范》,《法学研究》2019年第6期,第27页。

可能带来的政治冲突^①。第二,弥补“政治问题不审查原则”带来的缺憾。国家合宪性审查机关通常会基于功能适当原则回避政治问题,如美国普通法院的合宪性审查明确提出了“政治问题不审查原则”,德国联邦宪法法院也将政治问题排除在合宪性审查之外。秦前红主张,“政治问题不审查”是我国合宪性审查应该秉持的重要理念,认为政治问题并非合宪性审查机构能够独立做出判断,应排除在合宪性审查之外^②。“政治问题不审查”原则导致了一些违宪行为不能得到纠正和处理,不利于保障《宪法》实施,有损《宪法》的权威性,但这是由国家机关作为合宪性审查主体时出现的情况,由党委对党内法规和规范性文件进行合宪性审查就能弥补这一缺憾。

总之,宪法法律、党章党规分别是党依宪执政、治国理政的基础和保障,是党提高治理体系和治理能力现代化不可或缺的两个“驱动力”,为国法系统的合宪性审查和党规系统的合宪性审查创造了前提条件;“四个全面”中的“全面依法治国”、“全面从严治党”,为国法系统的合宪性审查和党规系统的合宪性审查奠定了政治基础,二者共同构成我国合宪性审查体系的有机组成部分。

三 我国合宪性审查的主体和标准

按照前述对合宪性审查体系的构想,我国合宪性审查的主体包括全国人大及其常委会、党的全国代表大会及其中央委员会,其中全国人大及其常委会负责国法系统的合宪性审查,党的全国代表大会及其中央委员会负责党规系统的合宪性审查。这两类合宪性审查主体从事合宪性审查工作的标准不同。

(一)我国合宪性审查的主体

1.全国人大及其常委会

根据《宪法》第六十二、六十七条规定,全国人大及其常委会监督《宪法》实施,合宪性审查是宪法监督最重要的途径和手段,合宪性审查的职权自然应由全国人大及其常委会行使。由全国人大及其常委会作为国法系统合宪性审查的主体^③,是由我国人民代表大会的根本政治制度决定的,对此学界已达成共识,无需赘言。这里需要着重强调以下几点。

(1)全国人大及其常委会只能对国法系统进行合宪性审查,即对立法机关、行政机关颁布的法律法规等规范性文件的合宪性进行审查。这是由于,除了前文提及的避免发生政治冲突等原因之外,根据职权法定原则,公权力机关不得行使法律未授予的权力,《宪法》和《立法法》均未规定全国人大及其常委会对党规系统的合宪性审查权,故全国人大及其常委会不得对党内法规及其规范性文件进行合宪性审查。

(2)全国人大及其常委会行使合宪性审查权,并不排除其他国家机关的合法性审查权。这就是要区分合宪性审查与合法性审查,即其他国家机关如国务院、省级人大常委会等地方各级人大常委会仍然有权行使其职权范围内的合法性审查权,但其他国家机关在合法性审查中遇有涉及合宪性的问题,则应提交全国人大及其常委会处理。

(3)全国人大及其常委会与党规系统的合宪性审查主体的衔接沟通。全国人大及其常委会在合宪性审查过程中,对于法律法规涉及党章、党的理论、党中央重大决策部署或者国家重大改革方向的问题,无权自行处理,应与党规系统的合宪性审查主体进行衔接沟通,听取党规系统合宪性审查主体的意见。

2.党的全国代表大会及其中央委员会

与全国人大及其常委会行使国法系统的合宪性审查权相对应,党规系统的合宪性审查权应由党的全国代表大会及其中央委员会行使^④。由党委承担合宪性审查的一部分职能,突出体现了我国合宪性审查机制的中国特色。“宪法规定,全国人大及其常委会监督宪法的实施,但这并不是说宪法监督只能由全国人大及

^①刘松山《健全宪法监督制度之若干设想》,《法学》2015年第4期,第136页。

^②秦前红《合宪性审查的意义、原则及推进》,《比较法研究》2018年第2期,第70—71页。

^③关于全国人大及其常委会行使合宪性审查的职能分工,可参见:胡锦涛《论我国合宪性审查机制中不同主体的职能定位》,《法学家》2020年第5期,第69—83页。

^④中央委员会全体会议闭会期间,可由中央委员会的常设机关中央政治局行使。

其常委会垄断”^①。把党内法规纳入中国特色社会主义法治体系,说明党内法规是法规范的一种表现形式^②,党委行使党规系统的合宪性审查权,是党内法规作为中国特色社会主义法治体系组成部分所必然得出的逻辑结果。

党的全国代表大会是党的最高权力机关,在党内具有最高权威,党的中央委员会是由党的全国代表大会选举产生的党的核心权力机构,是党的全国代表大会闭会期间的最高领导机关。只有党的最高权力机关即党的全国代表大会及其中央委员会有权对党内法规进行合宪性审查,其具体工作可由作为办事机构的中央书记处或者中央办公厅负责。各级党组织在对党内法规和规范性文件进行备案审查过程中,发现涉及《宪法》的问题,应提交中央书记处或者中央办公厅依照党委与人大之间的衔接联动机制的规定办理^③。

(二)我国合宪性审查的标准

合宪性审查的标准是合宪性审查主体在进行合宪性审查过程中必须坚持的准则和依据。国法系统的合宪性审查和党规系统的合宪性审查是我国合宪性审查体系的有机组成部分,这两套系统的合宪性审查标准有所不同。

1.国法系统合宪性审查的标准

国法系统合宪性审查的标准主要包括合宪性标准和政治性标准两个方面^④,其中合宪性标准是首要标准,政治性标准是最高标准。《宪法》是具有最高法律效力的根本法,在整个法律体系中占据最高地位,故国法系统的合宪性审查自然应首先以《宪法》作为审查标准。合宪性标准包括《宪法》条款的具体规定、宪法原则和宪法精神。

但合宪性标准不是国法系统合宪性审查的唯一标准,政治性标准是我国合宪性审查特色的又一表现。前文提到,虽然一般而言党可以通过法定程序将其意志上升为国家意志规定在《宪法》里,但随着时局变化而新产生的党的理论、重大决策部署或者重大改革方向等内容并不一定能及时规定在《宪法》里。而合宪性审查作为全面依法治国的重大举措,必须坚持和加强党的领导,加强党对全面依法治国的领导,是一条意涵丰富的法理命题,首先是目标方向、发展道路、战略决策上的领导^⑤。党的理论、重大决策部署或者重大改革方向反映了党对国家发展道路的选择,当它们还没有来得及规定在《宪法》中的时候,在对国法系统进行合宪性审查时不仅应坚持合宪性标准,还必须坚持政治性标准,在法律法规符合《宪法》的前提下,在特定情形下还应把政治标准作为合宪性审查的最高标准,对于涉及党中央的重大决策部署或者国家重大改革方向的问题进行审查。

2.党规系统合宪性审查的标准

党规系统合宪性审查的标准主要包括合宪性标准、合章性标准和政治性标准三个方面。《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017)》提出,党内法规制定工作的基本要求之一是“宪法为上,党章为本”^⑥。党内法规已经纳入中国特色社会主义法治体系,作为我国的一种法规范,必须与《宪法》保持一致且须接受合宪性审查,因此《宪法》应作为党内法规的审查标准。《宪法》作为党规系统合宪性审查的标准,主要针对《党章》以下的党内法规和规范性文件,应当根据党内法规合宪性审查的范围选择确定《宪法》在党规系统合宪性

①刘松山《健全宪法监督制度之若干设想》,《法学》2015年第4期,第131页。

②郑贤君《论宪法作为党内法规的审查标准》,《中国延安干部学院学报》2020年第1期,第31页。有学者认为:“在规范党的领导和执政活动中,党内法规基于国家治理功能的规范属性可以定位为特殊法规范。”参见:张晓瑜、秦前红《“法多元主义”视角下党内法规规范属性探析》,《河南社会科学》2020年第11期,第48—57页。

③党的全国代表大会及其中央委员会不仅是党规系统的合宪性审查主体,也是党规系统合章性审查的最高权力机关。《党章》是党规系统具有最高效力的根本法,《党章》之外的其他党内法规和规范性文件是否符合《党章》,党的最高权力机关拥有最终决定权。如果各级党组织在日常备案审查中发现有违反《党章》或党的理论、路线和方针政策的,应报请中央书记处或者中央办公厅处理。

④本文区分了合宪性审查和合法性审查,并认为合法性标准和适当性标准是合法性审查的标准,而不是合宪性审查的标准。

⑤张文显《习近平法治思想的理论体系》,《法制与社会发展》2021年第1期,第26页。

⑥所谓“宪法为上”,是指“以宪法为基本遵循,保证党内法规体现宪法和法律的精神和要求,保证党内法规制度体系与中国特色社会主义法律体系内在统一,确保各级党组织和党员在宪法和法律范围内活动,认真履行党内的各项职责和义务”。所谓“党章为本”,是指“以党章为根本,按照党章确定的基本原则、要求和任务,推进党内法规制定工作”。参见:李树忠《党内法规与国家法律关系的再阐释》,《中国法律评论》2017年第2期,第64页。

审查中的适用^①。

合章性标准是党规系统合宪性审查区别于国法系统合宪性审查的一个主要方面。《党章》在是党规系统中的根本法,具有最高效力,其他一切党内法规和规范性文件都不得与《党章》相抵触。《党章》作为党规系统的审查标准,旨在维护《党章》的最高权威地位,奠定党内法规体系的基础秩序,确保党内法规体现党的指导思想,反映党的基本理论和路线^②。前文已述及,《党章》是党的理论、路线和方针政策的集中体现,虽然大部分内容已经通过法定程序规定在《宪法》中,但《党章》和《宪法》分属不同的规范体系,《宪法》规定的是国家根本制度和根本任务等最重要的内容,党纪严于国法,《党章》还规定了党的理想信念和党的纪律等内容,《党章》中有些内容并没有规定在《宪法》中,符合《宪法》的不一定是符合《党章》的,因此在对党内法规和规范性文件进行合宪性审查后,还需要进行合章性审查。

党规系统合宪性审查要坚持政治标准,目的是确保党内法规和规范性文件不违背《党章》、党的基本理论和路线、方针政策。党内法规和规范性文件性质上属于政治文件,政治性标准应成为党规系统合宪性审查最核心的标准。“党内法规坚持‘政治性审查’,体现出党内法规的政治属性,其价值追求是要为国家的政权服务,要为政治体制服务”^③,有利于保障党的统一意志,保证党内法规和规范性文件政治立场坚定、政治方向正确、政治站位准确。

四 我国合宪性审查的处理及衔接联动机制

合宪性审查的处理是合宪性审查主体对审查对象进行审查研究之后采取的措施。国法系统合宪性审查与党规系统合宪性审查的处理有所不同,二者之间应通过建立衔接联动机制来保持相互之间的协调和统一,以维护我国单一制国家结构形式所要求的中国特色社会主义法治体系的统一性。

(一)我国合宪性审查的处理

1.国法系统合宪性审查的处理

根据《立法法》、《监督法》和《备案审查办法》的规定,当前全国人大常委会对法规、司法解释进行审查后的处理包括修改、废止、撤销和函告提醒几种方式^④。当前的备案审查能够为未来合宪性审查积累经验。合宪性审查是要判断法律法规是否符合《宪法》,其处理也可以采取备案审查中的处理方式,但又有所不同。域外国家合宪性审查机关在合宪性审查过程中,如果认为法律法规符合宪法,就作出不违宪宣告处理;如果认为不符合宪法,则从维护法安定性和公正性原则考量,采取多种多样的处理方式,包括违宪溯及失效、违宪立即失效、违宪向后失效、单纯违宪宣告、暂缓无效宣告和警告性宣告等多种处理模式^⑤。

对于违宪法规的效力应如何处理的问题,凯尔森认为,如果立法机关制定法律的方式或法律的内容不符合宪法的规定,就是“违宪”的法律,宪法监督机关可以取消这些“违宪”的法律。如果宪法监督机关“宣布”法律规范违宪无效,即具有追溯力地废除该规范,以至以前由该规范所产生的法律效果可以被取消^⑥。早期德国学界受凯尔森理论影响,通说认为违宪法令应自始无效,美国早期也采取自始无效说,联邦最高法院在 *Norton v. Shelby County* 案中指出:“违宪的法律不是法律,不得因此创设权利或课以义务,即在法律上假定其自始不存在。”^⑦因自始无效存在着严重弊端,尤其是破坏了法的安定性,德国和美国后来在法律规定或司法实践中实行新的做法。现行《德国联邦宪法法院法》第七十九条规定,除了确定的刑事判决所依据的法规经宣告违宪后被告有权提起再审外,其他依据被宣告违宪的法规所作出的确定判决不受影响。美国则采取较有弹性的“个案决定”,即在某类案件中有溯及力,在其他案件中除本案之外,均没有溯及力^⑧。

①李玮《论党内法规的合宪性审查》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2019年第4期,第57—60页。

②肖金明《合章性审查与合宪性审查协同共治的中国图景》,《社会科学研究》2021年第3期,第17页。

③李大勇、宋润润《党内法规备案审查的多元化标准》,《理论视野》2017年第1期,第63页。

④《法规、司法解释备案审查工作办法》第四十至第四十五条。

⑤陈清秀《违宪法规之解释效力问题——兼论违宪法规限期失效,于过渡期间之效力问题》,《法令月刊》2010年第12期,第75—99页;翟国强《违宪判决的形态》,《法学研究》2009年第3期,第77—93页。

⑥凯尔森《法与国家的一般理论》,第177、180页。

⑦118 U.S. 425, 442(1886)。

⑧Mauro Cappelletti, *Judicial Review in The Contemporary World* (New York: Bobbs-Merrill Inc. Press, 1971), 93-95.

目前多数国家通常对违宪法规采取向后失效的做法,即下位法在被宪法审查机关宣告违宪之前是有效的,只有当其被宣告与宪法相抵触之后才会导致无效。域外国家对违宪法规的处理模式,对我国未来合宪性审查的处理具有一定的参考价值和借鉴意义。

2. 党规系统合宪性审查的处理

根据《党内法规和规范性文件备案审查规定》第十四条至第十九条规定,审查机关根据不同情形,对党内法规和规范性文件作出相应的处理^①。从目前党内法规的审查处理与国家法规的审查处理来看,二者有以下几点不同之处:一是在处理主要方式上,后者有修改、废止和撤销几种,前者没有废止这种处理方式;二是在处理程序上,后者有沟通协商先行的纠正处理程序,前者没有这种程序;三是在处理依据上,后者以《宪法》为主要依据,前者以《党章》为主要依据;四是处理适用范围上,后者适用于国家主权范围之内内的所有组织和个人,前者除个别规定有效力外溢的情况之外,主要适用于党组织和党员。

有学者提出,党内法规的合宪性审查不是专门的合宪性审查,而是党内法规制定和备案工作中的一道程序^②。我们认为,把党内法规的合宪性审查作为一种程序应限于党内法规制定过程中的事前审查,对正式颁布之后的党内法规进行合宪性审查不能视为程序性审查,而应对其进行正式的合宪性审查,如果不符合《宪法》,应对其作出修改、废止或撤销等处理。

党内法规合宪性审查中必然涉及宪法解释的问题,然而《宪法》第六十七条规定只有全国人大常委会有权解释宪法,党内法规合宪性审查机构没有解释宪法的职权。对此,有学者认为,党内法规合宪性审查机构对审查中涉及的宪法规范、原则和精神的解释,仅是一种无权解释或学理解释,其后果只在党内发生效力,而不具有外溢的普遍约束力^③。我们认为,首先,党内法规合宪性审查结果的适用范围是党组织和党员,但如前所述,有些党内法规会发生效力外溢,适用于非党组织和非党员,所以认为党内法规合宪性审查中对宪法解释的后果只在党内发生效力的观点失之偏颇。其次,党内法规合宪性审查制度是一种具有刚性和约束力的制度,其审查结果对制定机关和适用对象具有约束力,故党内法规合宪性审查中涉及的宪法解释不是无权解释或学理解释,而应当是权威解释或正式解释。当然,这不是说赋予党内法规审查机构宪法解释权,对于党内法规合宪性审查机构没有法定宪法解释权的问题,可以通过与具有宪法解释职权的全国人大常委会建立衔接联动机制的办法予以解决。

(二) 两套合宪性审查制度的衔接联动机制

我国合宪性审查机制由国法系统和党规系统两套合宪性审查制度构成,从前文论述可知,二者在审查主体、审查标准、处理等方面存在差异。这两套合宪性审查制度具有建立衔接联动机制的必要性,主要原因在于二者的审查对象的内容相互渗透,国法系统体现了党的理论、主张、路线和方针政策,党内法规中又涉及对国家事务的领导,既作为党组织自身活动的依据,同时也作为党领导国家的依据^④。在这两种审查制度之间建立衔接联动机制,其目的是为维护我国作为单一制国家中的法治统一,避免两套合宪性审查制度发生矛盾或不协调的情况,保证两类合宪性审查主体能够正常开展审查工作,确保两套合宪性审查制度顺畅运行。

当前,国法系统备案审查工作机构与党规系统备案审查工作机构根据有关规定^⑤,建立了衔接联动机制。实践中,备案审查的衔接联动机制主要是对无管辖权的审查建议移送有管辖权的备案审查机构处理;通过电话、会议、往来公函等方式建立联系,共商研究意见,共享工作信息;共同组织或开展培训、会议、调研等活动^⑥。可见,这是一种松散和非正式的临时性衔接联动机制,缺乏稳定性和明确的工作制度,带有随意性,容易使衔接联动机制缺乏实效性。

①包括予以通过、提出建议、通报、书面提醒、不予通过、要求纠正、撤销等几种处理方式。

②李忠《党内法规制度合宪性审查初探》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》2019年第1期,第118页。

③范进学《论中国合宪性审查制度的特色与风格》,《政法论丛》2018年第3期,第17页。

④田飞龙《法治国家进程中的政党法制》,《法学论坛》2015年第3期,第97页。

⑤《备案审查办法》第七条规定,常委会工作机构通过备案审查衔接联动机制,加强与中央办公厅、司法部、中央军委办公厅等有关方面的联系和协作;《党内法规和规范性文件备案审查规定》第四条第三款规定,各级党委应当与同级人大常委会、政府有关方面建立健全备案审查衔接联动机制。

⑥全国人大常委会法工委法规备案审查室《〈法规、司法解释备案审查工作办法〉导读》,中国民主法制出版社2020年版,第33—34页。

党规系统合宪性审查与国法系统合宪性审查之间的衔接联动机制应当是稳定的,并有相应制度对衔接联动机制的工作予以明确规范。衔接联动机制涉及的内容应当主要包括:(1)衔接联动的常设性工作机构,该机构由党的中央委员会和全国人大常委会组成,具体工作可由中央办公厅法规局和全国人大常委会法工委负责;(2)衔接联动机制的工作制度,对召开衔接联动工作会议的程序等内容作出具体规定;(3)衔接联动机制的启动情形,遇有规定的情形出现时立即启动衔接联动机制,召开衔接联动会议。

为确保衔接联动机制运行的实效性,必须重视该机制的启动情形,并对此予以明确规定。我们认为,发生如下情形应当启动衔接联动机制:(1)在党规系统合宪性审查中遇到需要解释宪法的情形时,由于党委无权解释宪法,党规系统合宪性审查机构应与国法系统合宪性审查机构协调沟通,此时应启动衔接联动机制,听取国法系统合宪性审查机构的意见;(2)在党规系统合宪性审查的对象具有效力外溢的情形时,由于其适用范围涉及非党组织和非党员,此时应与国法系统合宪性审查机构衔接沟通,启动衔接联动机制;(3)在国法系统合宪性审查机构进行合宪性审查时,若涉及中央重大决策部署或者国家重大改革方向的问题,应启动衔接联动机制,与党规系统合宪性审查机构进行协调沟通,听取党规系统合宪性审查机构的意见。

五 结语:构建我国合宪性审查机制的理论意义和实践价值

构建符合中国国情并行之有效的合宪性审查机制,是新时代法治中国建设的迫切要求,具有重大的理论意义和实践价值,概而言之,主要包括以下三个方面。

其一,是“宪法为上、党章为本”的有力保障。党内法规体系和国家法律体系都是中国特色社会主义法治体系的有机组成部分,党内法规体系中的《党章》和国家法律体系中的《宪法》分别是本规范体系中的根本法,能否维护好这两个根本法的权威性,是直接影响中国特色社会主义法治体系建设成败的重大问题。2013年《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013年—2017年)》明确提出,党内法规制定应遵循“宪法为上、党章为本”的基本要求,社会主义法治既要遵循《宪法》确认的精神和要求,又要符合《党章》规定的原则和任务,这对实践中的具体操作增加了难度。本文提出的我国合宪性审查机制的基本框架,为实践中处理好以《党章》和《宪法》为根本法的两套规范体系的协调和统一提出了具有可操作性的对策和思路,能够为满足“宪法为上、党章为本”的基本要求提供有力保障。

其二,是党规与国法衔接协调的重要纽带。我国单一制的国家结构形式决定了我国社会主义法治体系必须协调统一。2018年《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》指出,“要坚持党内法规同国家法律衔接和协调”。党内法规体系与国家法律体系的衔接协调是中国特色社会主义法治体系统一性的基本要求和必然结果,如果二者相互掣肘、彼此矛盾,不仅有损法治的规范基础,也必将给我国社会主义法治体系发展造成巨大破坏。党规与国法衔接协调需要相应的制度予以保证,我国合宪性审查机制中的衔接联动机制能够为党规与国法的衔接协调提供稳定和明确的规范依据,因而成为党规与国法衔接协调的重要纽带。

其三,是提高国家治理现代化水平的不竭动力。党的十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”,其中治理体系是对制度提出的要求,治理能力是对制度的执行提出的要求。我国合宪性审查机制是关于宪法监督的制度以及如何执行和实施该制度的一套系统性机制,为国家治理现代化提供了动力源泉。构建我国合宪性审查机制,把以《宪法》为首的国法体系和以《党章》为首的党规体系协调统一起来,能够为完善中国特色社会主义法治体系夯实基础,有助于把中国特色社会主义的制度优势转化为治理效能,提高国家治理现代化水平。我国合宪性审查机制由此成为提高国家治理现代化水平的不竭动力。

[责任编辑:苏雪梅]