

合宪性审查制度的中国道路 与功能展开

□ 李忠夏

山东大学法学院 山东 青岛 266237

作为宪法上的一项重大制度,合宪性审查既是一项法律安排也是一项政治安排,既具有法律方面的功能又具有政治方面的功能。作为一项政治安排,合宪性审查权力需要内嵌于“八二宪法”所确立的国家权力结构中,构成中国政治体制和国家权力结构的一个基本环节。在中国特色社会主义宪法秩序的语境中,合宪性审查制度的政治功能是其法律功能实现的前提和基础,脱离政治功能孤立地探讨法律功能,既无法理解中国合宪性审查制度的独特性,也很难为合宪性审查制度的建设提供有效的理论指导。

一、合宪性审查的宪制背景： 民主集中制下的权力结构

1.理解民主集中制的政治社会学视角。从规范文本来看,中华人民共和国成立以来的历部宪法都对民主集中制作出了规定。但就内涵而言,民主集中制却发生了实实在在的改变,这种变化同“八二宪法”以来国家权力运行结构的变迁息息相关。要深刻理解这种变迁及其内在机理,有必要引入政治社会学的视角。随着政治领域的功能限定,政治系统的运行模式也要做出相应调整,其内部发生了“政”与“治”的分化,二者各自承担特定的功能,并与人民形成内在联系,从而形成政、治、民的三重结构。可以说,“八二宪法”以来国家权力运行结构的变迁,与政、治、民三者之间关系的变迁具有紧密关联,需要从这三者关系的视角透视民主集中制的规范内涵。

现代民主社会中,为应对社会复杂性的提升,政、治、民三者应当有所界分,并各自承担不可替代的功能,形成一种分化、依存和制约的结构。在一个功能分化的、按多元标准运行的复杂社会中,政治系统的目标是,通过组织机制的合理设置,不再将一元化标准强行植入社会领域,同时又要保证政治系统沿着特定的政治方向运行,充分回应社会中不断涌

现的新问题,并有足够能力作出“有约束力的政治决断”。

“政”是狭义之政治。狭义的政治仅限于政党政治,是民主运行的基础,其任务是确定政治方向,为行政决定设定前提,其过程表现为政治意志统一的过程。“治”则是一套专业化的科层体系。广义的“治”包括立法、行政等国家权力活动,它能够专业化地应对社会复杂情势。在“政”与“治”的关系中,前者可以为技术化的科层体制指明政治方向,但又不直接介入“治”的事务领域,主要通过特定的监督机制对“治”发挥影响。“治”作为专业化的科层运行机制,能够更加高效精准地回应社会环境中诸如金融、科技、互联网、食品安全等领域的问题,并将相关信息反馈给“政”,促使其对政治决策进行反思和改进。“民”作为政治权力的来源和基础,不能等同于权力本身。人民既不直接行使权力,也不直接介入“政”与“治”的事务,而是通过“代表”“选举”“程序”等要素同“政”与“治”产生结构上的关联。这三者之间关系演变的趋势,可从中华人民共和国成立以来因社会复杂性提升而导致的国家权力运行实践的变迁中加以透视。在此基础上,也能更加清晰地提炼出民主集中制的规范内涵及其变迁轨迹。

2.民主集中制规范内涵的变迁。中华人民共和国成立之时,建立在当时政治情势基础上的政治目的是国家稳定、统一、富强,这决定了民主集中制要更加朝向“集中”的方向发展,从而建立起理想化的“议行合一”的民主集中结构,强调代议、执行的高度同质化,而非议行之间的区分与制约。在实践中,某种程度上甚至出现了人民、代议、执行三者不分的情况,表现为绕开专业化的科层体制,通过群众运动直接实现政治目的,导致“政”“民”界限不分,打破了宪法所确立的国家权力配置结构。

改革开放后,在政治系统中形成了“政”与“治”的分离。“政”所发生的变迁表现为大规模的群众运动逐渐退场,政党政治的展开更加具有常规性,也

更依赖制度化的程序。另外,为应对复杂的专业事务,专业化、常规化的科层体制,即“治”的系统开始独立。整体来看,改革开放以来,在宪法修改的基础上,国家权力的运行和配置相应发生了变迁。在理解和把握民主集中制规范内涵时,要更加强调民主的制度化以及“民主与集中相结合”,强调“民”与“政”的适度分化以及“政”与“治”的功能区分。政、治、民三个内部系统的分化,满足了社会复杂性不断提升的需要。保持三者的适度分化,保证三者的功能界分与实现,是保障现代社会政治系统功能展开的重要基石。

改革开放进入到新时代,社会领域进一步分化,社会主要矛盾从人民日益增长的物质文化需要与落后的社会生产力之间的矛盾,转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这意味着,因经济领域和社会领域高度自治引发的各种负面效应开始显现,需要在私人自治的基础上适度强化国家干预。在此背景下,政、治、民的关系在分立的基础上,又呈现新的态势。为应对新的复杂情势,三者的依存度开始提升。总之,要在民主的基础上有效实现“集中”,政、治、民三者不能仅仅满足于分化,还需要进一步加强联系与沟通,以使“民主”和“集中”同时实现。

3.民主集中制下的议行关系。新的社会情势下,政、治、民三重结构的关系变化需要在国家权力配置方面获得体现,具体反映到宪法所规定的议行双层结构中。在宪法上的国家权力配置层面,政、治、民的三重关系反映为“人民—中国共产党/全国人大—国家机构”三位一体的结构体系。“八二宪法”中的议行双层结构:“中国共产党—全国人民代表大会”的政治决断维度,属于“议”的层面,立法、行政、司法、监察维度的国家权力则属于“行”的层面。

议行双层结构的特征、议与行在功能上的区分及其相互依存的关系,只能置于政、治、民这三重结构中才能理解。首先,议行之间互相区分、功能有别。前者更注重发掘民意,并以民意为基础,通过特定程序作出政治决定,把握政治方向。后者则是在政治方向的框架中进行技术化治理。其次,议行之间相互影响、相互合作,科层制带有技术化、专业性和政治中立的特点,需要通过民主政治过程为其设定政治方向,并通过特定方式对其加以限制。再次,在议行二元结构中,后者也能够对前者产生影响。政治决定作出过程中可能出现专业知识不足或信息不对称等问题,此时,专业化的治理机制可以对政权结构提供反馈。最后,二者都离不开民众这一系统的支撑,只有与民众产生关联,议行二元结构才能获得源源不断的民主动力,纠错机制才能行之有效。

二、合宪性审查的功能定位： 维系议行二元结构的平衡

1.议行双层结构的规范目标。社会复杂性的提升对于政治系统的能力提出了相应要求。在此背景下,就产生了两种需求:保障政治系统功能的展开,以作出有约束力的政治决断;规训政治系统以防止政治系统扩张。“八二宪法”建立起的议行结构,某种程度上与政治社会学上政治系统的内在分化相吻合。这种分化与耦合的议行结构,正体现了民主集中制原则的要求:建立既民主又集中、既追求效率又注重制约的国家权力运行机制。同时,其也符合国家治理体系与治理能力现代化的要求,能够最大限度地实现政治系统在现代社会的功能。

2.合宪性审查的功能分析。作为国家权力运行重要环节的合宪性审查也应嵌入到议行双层结构中去:一方面,合宪性审查功能的展开需要以中国独特的议行结构为前提;另一方面,合宪性审查又要起到维系议行结构平衡的作用。宪法文本对于议行关系的规定毕竟是静态的。历史实践表明,议行之间的关系经常遭到扭曲,二者之间的平衡经常被打破。合宪性审查是位于“议—政”这一维度的。合宪性审查扩展和加强了全国人大作为最高国家权力机关的属性,不能仅从立法机关的属性中去理解合宪性审查。要准确把握合宪性审查的功能定位,首先需要对置身于议行结构中的全国人大及其常委会的宪法属性进行分析。

在规范层面,全国人民代表大会具有双重的主体地位,即最高国家权力机关和国家立法机关。基于这一双重属性,全国人大同时处于“政”与“治”两个系统,作为最高国家权力机关的全国人大处于“政”的维度,作为立法机关,则处于“治”的维度。这也使全国人大作为最高国家权力机关和国家立法机关的双重地位变得更为清晰。

考虑到政、治、民三者的关系,位于政治结构中的合宪性审查需处理四重关系:(1)“议—政”维度中的党政关系,即通过特定的程序实现政党意志向国家意志的转换;(2)“行—政”维度中国家机构相互之间的关系,即权限争议问题;(3)“议—行”两个维度之间的关系,即针对立法权的规范审查以及针对行政、监察等权力的合宪性审查;(4)议行作为整体的政治权力结构与民众之间的关系,涉及基本权利审查。合宪性审查需要在这之间保持平衡,从而最大程度实现政治系统的功能,即效率与约束的双重实现。与此呼应,处于“议—行”关系维度的合宪性审查,需同时在政治层面和法律层面展开。由于政治系统和法律系统的运行逻辑不同,合宪性审查双重功能的实现具体表现为:(1)在政治系统中,发

挥服务人民民主、理顺政治系统运行、实现程序保障、解决权限争议等作用,从而确保政治系统功能的最大化实现,即在民主基础上有效率地作出有约束力的政治决断;(2)在法律系统中,需遵循法律的逻辑,对立法加以审查,对个体基本权利给予保障,以及借由对基本权利的保护间接促进人民民主。

三、合宪性审查制度的双重功能及其具体展开

1. 政治层面的合宪性审查。在政治维度中,合宪性审查应维系政治民主过程设定的政治方向,发挥服务政治民主过程和规范政治决定的双重功能。一方面,合宪性审查应有利于政治民主的实现,保证政治意志形成过程的民主性以及政治决定能够获得贯彻;另一方面,政治民主过程本身包含但不限于代议制民主过程,合宪性审查不仅应对代议制民主(立法决定)加以规范,也应对广义上的政治决定加以规范。

合宪性审查对人民民主的服务与确认,主要通过以下三种方式实现:其一,保障政治意志形成过程中的参与权。在政治意志的形成过程中,尽管政党与群众之间的联系属于政党内部民主过程,相关程序大多是非制度化的,但有必要通过确认和保障基本权利,使来自最广泛群众的多元价值表达能以公开方式呈现,并获得政党的倾听。其二,规范政治意志形成的过程,为之设定宪法边界。其三,对政党意志的合宪性确认。在中国的议政体制中,政党意志与国家意志存在紧密的内在联系,政党意志的形成和贯彻是“议—政”维度的核心问题,从政党意志转换为国家意志的过程需交由合宪性审查机关加以确认。

无论是制度化的立法还是非制度化的民意发现,民主过程总会出现偏离公意或异化的情况,也总有一些群体无法在政治意志形成过程中充分表达自己的利益诉求,此种情形构成合宪性审查之必要。需受到合宪性审查的对象包括:其一,立法程序,如全国人大与全国人大常委会之间的立法分工。其二,立法对权利义务的分配。其三,政治决定,如全国人大或全国人大常委会的决议。其四,政党意志的形成过程是否符合法定程序。其五,政党运行的内部纪律是否与宪法上基本权利的要求相符,等等。

2. 法律系统中的合宪性审查。对于法律合宪性审查的讨论,可从对法律草案的审查和对已通过的法律的审查两方面进行。对法律草案的审查属于事前审查。法律通过之前的阶段属于议会通过民主程序对法律草案进行论证的阶段,合宪性审查机构若在此时介入,或有过度介入民主过程之嫌。但在中国,全国人大及其常委会既是立法机关又是审查机关,在审议法律草案阶段就开启合宪性自审并无问

题。并且,从逻辑上来说,也只有在这个阶段进行审查,才有可能避免全国人大或全国人大常委会刚刚表决通过某部法律,马上又要启动对该项法律的合宪性审查这一矛盾现象的出现。尽管全国人大或其常委会作为立法机关,在对自己所立之法进行合宪性审查时,会遭遇“自己审查自己”的悖论,但如果将时间因素考虑在内,立法随时代的发展极有可能出现原本合宪、如今却不合宪的情况,这恰为合宪性审查的开展留有余地。因而,从宪法第57条关于全国人大最高国家权力机关地位的规定出发,不难推断出,无论是全国人大制定的法律还是全国人大常委会通过的立法,都应受到衍生自“最高国家权力”的合宪性审查权的监督。

合宪性审查不能局限于立法法所确立的立法审查体制,而应有所超越。无论是从合宪性审查制度自身的属性,还是从中国立法法的规定来看,合宪性审查权都应在政治结构中专属保留给全国人大和全国人大常委会,而不应像立法审查一样出现多元多轨的情况。在政治体制之内全国人大及其常委会拥有专属管辖权,意味着法院在遇到合宪性审查案件时,没有处理权限,必须移交全国人大或全国人大常委会处理。但法院和全国人大、全国人大常委会之间可以建立起个案审查的联动机制。虽然全国人大或全国人大常委会的合宪性审查只能是抽象审查,但法院在个案审判过程中,若发现相关法律文件有违宪之嫌,完全可以暂停审理并提请全国人大常委会启动合宪性审查。实际上,中国也有必要建立全国人大常委会与最高人民法院的联动机制和二元双轨的合宪性审查模式,赋予最高人民法院提请合宪性审查的筛选权和决定权,审查权则仍然归属于全国人大常委会。

3. 合宪性审查的制度落实。合宪性审查具有的政治层面与法律层面的双重功能属性,在“八二宪法”中也可找到对应,即“监督宪法的实施”和“解释宪法”两种制度安排。“宪法监督”更适合作为政治性的安排,“宪法解释”更适合作为法律性的安排。具体来说,宪法监督权是全国人大拥有的权力,全国人大常委会监督宪法之权乃派生于全国人大,较全国人大常委会专属的宪法解释权更具有根本性,因而需要强调其政治属性。宪法解释主要涉及类似法律解释的技术性操作,因而适合在法律系统中运作。可以将权限争议、党内法规的合宪性审查、政党意志的合宪性确认、全国人大/全国人大常委会决议的合宪性审查、政治民主程序的合宪性确认等纳入宪法监督事项,将由最高人民法院移交的需附带进行合宪性审查的案件纳入宪法解释事项。只有如此,合宪性审查制度才能真正落地并发挥其特有功能。

■ 《法学研究》2019年第6期,约22000字