国家宪法日：学习宪法加强宪法实施

乔晓阳

2015 年 12 月 04 日 08:25　来源：人民网－人民日报

随着中国特色社会主义法律体系的形成和全面依法治国的不断推进，广大干部群众的宪法意识总体上都有所提高。去年党的十八届四中全会决定设立国家宪法日，建立宪法宣誓制度，要求加强对宪法实施的监督，完善宪法监督制度等，体现了我们党对宪法的认识又提升到一个新高度。

一、什么是宪法

宪法既是一个国家的总章程、总纲领，但又不同于一般的章程和纲领，不只是宣示性的或者指导性的，而是具有国家强制约束力的。同时，宪法又不同于一般法律，不同在于，宪法是根本法、最高法。所谓“根本法”，是就宪法内容上讲的，是指宪法“规定了国家的根本制度和根本任务”；所谓“最高法”，是就宪法效力上讲的，是指宪法“具有最高的法律效力”。宪法序言最后一段规定：“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。”宪法第五条进一步规定：　“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遵守宪法和法律。”以上两处规定的“各政党”，包括作为执政党的中国共产党。党章规定党必须在宪法和法律范围内活动，与宪法的规定是一致的。宪法和党章这样规定，实际就是对我们党依宪执政、依法执政提出的要求。中国共产党作为执政党之所以必须在宪法法律范围内活动，就在于我国宪法本质上就是党的最重要的方针政策，不依宪治国、不依宪执政，其结果一定是既破坏法治，又违反党的根本路线方针政策。依宪执政、依法执政，已经成为在新的历史条件下，我们党治国理政的基本方式。

二、宪法规定了什么

1982 年宪法是在以邓小平同志为代表的老一辈革命家直接领导下制定的。此后又于 1988 年、1993 年、1999 年、2004 年作出四次部分修改，使我国各项制度更加完善和更加适应中国的实际情况。

（一）坚持中国共产党的领导等四项基本原则

坚持四项基本原则，是宪法的指导思想，既是制定宪法、修改宪法的指导思想，也是实施宪法的指导思想。宪法“序言”中规定：“中国各族人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，……把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。”经过 1999 年和 2004 年两次修宪，在序言这一段中又增加了“邓小平理论和‘三个代表’重要思想”。

宪法序言是宪法的重要组成部分，是宪法精神的集中体现，是具有法律效力的。中国共产党在国家的领导地位是宪法确认的。实践证明，把坚持中国共产党的领导等四项基本原则用宪法确立下来是完全必要的。四项基本原则是我们的立国之本。“四项基本原则”入宪，在法律实施上的意义在于：谁反对四项基本原则，谁反对党的领导，谁就在违宪，这是严重的违法问题，而不仅仅是思想认识问题。

（二）我国的国体和政体

国体和政体是密切联系的两个概念。国体是国家的阶级性质，即哪个阶级掌握政治权力；而政体是指国家政权的组织形式，即掌握政权的阶级用什么方式来行使国家权力。宪法第一条将我国的国体确定为人民民主专政。宪法第二条将我国的政体确定为人民代表大会制度。我国实行的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体是人民奋斗的成果和历史的选择，必须长期坚持，这对于坚持党的领导和社会主义制度、实现人民民主具有决定意义。

（三）人民代表大会制度

人民代表大会制度是我国的政权组织形式，即我国的政体，是我国的根本政治制度。根据宪法规定，人民代表大会制度的内容主要包括以下几个方面：

1. 人大与人民的关系。宪法规定，各级人大都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。2. 人大内部集体和个人的关系。宪法规定，各级人大及其常委会集

体行使权力，集体决定问题，严格按照民主集中制的原则办事。3.人大与一府两院的关系。宪法规定，国家的行政机关、审判机关、检察机关都由人大产生，对它负责，受它监督。4.中央和地方的关系。宪法规定，中央和地方国家机构的职权划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。

以上四个方面构成人民代表大会制度的主要内涵。人民代表大会并不等同于人民代表大会制度，这是两个既相关又有区别的概念。人民代表大会是依照宪法和法律行使国家和地方权力的各级国家权力机关；人民代表大会制度是以人民代表大会为核心和主要内容的一整套国家政权组织制度。人民代表大会制度之所以是国家的根本政治制度，集中体现在人民通过人民代表大会制度，把国家的权力牢牢掌握在自己手中，真正实现当家作主。

宪法除了对根本政治制度作出规定外，还对中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度三个基本政治制度作了规定，还对公民的基本权利和义务，国家机构的设置、职权以及运作，国家的基本经济制度，国家的立法体制等，都作了明确规定，还为实行“一国两制”提供了最高法律依据。

三、宪法的实施

宪法具有高度的政治性。从我国宪法实施的总体状况来看，执政党一直将宪法作为一个重要的政治文件。因此政治化实施是我国宪法实施的一个重要特点。宪法除了政治化的实施之外，作为国家的根本法、最高法，也发挥着法律规范的功能。总结 30 多年来宪法实施状况，其中一个重要经验就是通过立法、执法、司法、守法这 4 个方面来实施宪法。

一是，国家权力机关在立法活动中坚持以宪法为依据，就是对宪法的实施。二是，国家行政机关依法行政，严格执法，就是对宪法的实施。三是，国家司法机关依法公正独立行使司法权，就是对宪法的实施。四是，一切团体组织和公民个人遵守宪法法律，也是对宪法的实施。

习近平总书记在向十八届四中全会作《决定》的说明中指出，我国目前法治工作的基本格局，包括科学立法、严格执法、公正司法和全民守法 4 个方面。法治实践中，以上宪法具体实施的 4 种形式，正是一一对应了十八届四中全会决定

的 4 个方面，我认为，这既是目前我国法治工作的基本格局，也是宪法实施的具体体现。

大家比较关心宪法实施的监督问题。宪法规定，全国人大及其常委会具有“监督宪法实施”的职权，也就是说只有全国人大及其常委会才有权监督宪法实施。有人提出，另设一个与最高国家权力机关的常设机关全国人大常委会平行的“宪法监督委员会”或者宪法法院来监督宪法的实施。这个提议是不符合宪法规定的，如果这样做，就从根本上动摇了人民代表大会制度。因此，这种制度设计是不可取的。关于宪法监督问题，四中全会决定要求的是“完善全国人大及其常委会宪法监督制度”，而不是在全国人大及其常委会之外另设宪法监督制度。宪法、全国人大组织法和立法法对宪法实施监督的制度、程序以及做法都做了规定，包括全国人大有权改变或撤销全国人大常委会制定的不适当的法律，所谓不适当就是与宪法不一致；全国人大常委会有权撤销同宪法、法律相抵触的行政法规、地方性法规；全国人大各专门委员会的工作职责之一是审议全国人大常委会交付的被认为同宪法、法律相抵触的行政法规、地方性法规；行政法规、地方性法规公布后 30 日之内要报备案审查，审查认为与宪法、法律相抵触的，专门委员会、工作委员会发出书面审查意见，制定机关两个月内提出是否修改的意见，修改或者废止了，审查终止，如不修改，专门委员会、工作委员会向委员长会议提出撤销议案，由委员长会议提请常委会审议决定。立法法还规定任何国家机关、社会团体、企业事业组织、包括公民个人，都可以书面向全国人大常委会提出对某部法规审查的建议，今年 3 月全国人民代表大会修改立法法，在此基础上又作了进一步规定，要求有关专门委员会、工作委员会将审查情况反馈，并可以向社会公开，把全国人大常委会履行监督宪法实施职责的情况置于全社会的监督之下。这是对宪法监督制度的重要完善。我们要在全国人大及其常委会监督宪法实施这个大框架内积极探讨完善。

如果说党大还是法大是一个伪命题，那么对于各级党组织、各级领导干部来说，权大还是法大则是一个真命题。一些领导干部置宪法法律于不顾，不仅不能带头守法，反而恣意践踏法律，把自己手中的权力，当作谋求私利和特权的手段。这些为人民群众所深恶痛绝的腐败现象，在人民群众中造成极坏的影响，我认为最严重的后果之一就是极大地挫伤了人民群众自觉守法的积极性。老百姓认为法律是国家机关制定的，国家机关干部都不遵守自己定的法，却要求老百姓守法是

不可能的，“你自己不遵守你自己定的法，我为什么要遵守”。一个国家的国民法律素质高不高，首先要看这个国家的国家机关工作人员的法律素质高不高。这两者是密切联系的。要提高国民的法律素质，首先要提高国家公务员的法律素质。习近平总书记今年 2 月在省部级干部班的讲话中特别指出，全面依法治国必须抓住领导干部这个“关键少数”。领导干部对法治建设既可以起到推动作用，也可能起到致命破坏的作用。在“权大还是法大”这个真命题上，我们要把权力关进制度的笼子里，要不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力，提高维护宪法、保证宪法实施的能力。

（作者为全国人大常委会委员、全国人大法律委员会主任委员）

《 人民日报 》（ 2015 年 12 月 04 日 11 版）