

完善中国特色社会主义法律体系 的宪法逻辑

苗连营

(郑州大学法学院 河南郑州 450001)

内容提要:完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,内在于中国式现代化的历史演进过程之中,是一个相关价值理念、制度规则、运作实践交织叠加的动态性演化、历时性发展、阶段性超越过程。“以宪法为核心”是完善中国特色社会主义法律体系的首要考量和必然逻辑,有着深厚的法理基础和充分的现实依据。是否符合“宪法规定、宪法原则、宪法精神”,是衡量是否“以宪法为核心”的三维判断标准。“根据宪法,制定本法”“不同宪法相抵触”是“以宪法为核心”的两种立法表达;立法过程中的合宪性审查、宪法监督中的合宪性审查是“以宪法为核心”的两种保障机制。

关键词:以宪法为核心 法律体系 宪法逻辑 完善

“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系”这一新时代的重大法治命题,在党的纲领性文件中持续性地受到高度关注和强力推进。党的十九届六中全会通过的《决议》将其作为新时代全面依法治国领域所取得的一项重大成就进行了科学总结和概括。党的二十大报告将其作为“坚持全面依法治国,推进法治中国建设”的首要目标任务做了重点强调和部署。该命题所包含的“完善”“以宪法为核心”“中国特色社会主义法律体系”等每一个构词要素,都蕴含着丰富的概念范畴、深厚的理论基础,并对应着复杂的制度体系、独特的实践指向。其中“以

作者简介:苗连营(1965—),男,汉族,河南延津人,郑州大学法学院教授、博士生导师,中国法学会宪法学研究会副会长、中国法学会立法学研究会副会长。

本文为研究阐释党的十九届六中全会精神国家社科基金重大项目“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系研究”(项目编号:22ZDA073)的阶段性研究成果。

宪法为核心”直接关涉到“完善”的根本依据、发展方向、基本方略,决定着整个法律体系的价值取向、功能定位、总体框架等方面内容,是完善中国特色社会主义法律体系的行动指南和首要考量。从逻辑关系看,“以宪法为核心”包括为何“以宪法为核心”、何谓“以宪法为核心”、如何“以宪法为核心”三层结构,通过法理分析与内涵解读分别辨析其本真意义和规范要求,对于探寻完善中国特色社会主义法律体系的内在机理、运行规律和宪法路径具有重要意义。

一、逻辑起点:为何“以宪法为核心”

“小智治事,中智治人,大智立法”;建构一套科学、系统、完备的法律体系是实现良法善治的前提与基础。法律体系是由一国现行的所有法律文件按照一定的价值次序、效力层级、规范属性、逻辑结构组合而成的法律规范有机整体,它表征着国家制度和治理体系建设的有序化、系统化、科学化的程度与状态。一国法律体系的形成与发展,与其历史传统、文化根脉、现实国情密切相关,具有鲜明的民族性、本土性、时代性特征。中国特色社会主义法律体系根植波澜壮阔的全面依法治国伟大实践,汲取了中华优秀传统文化的法治精华,借鉴了人类法治文明发展的有益成果,汇聚了作为国家治理现代化重要依托的制度规则。作为我国社会长期渐进式发展、内生性演化的结果,中国特色社会主义法律体系展现出鲜明的动态式、开放性的发展过程。正所谓“治国无其法则乱,守法而不变则衰。”因此,“要加快完善中国特色社会主义法律体系,使之更加科学完备、统一权威。”^①而在这一进程之中,宪法的作用须臾不可或缺;坚持“以宪法为核心”应当成为完善中国特色社会主义法律体系的基本立场和遵循。这有着深厚的理论根基与充分的现实依据。

(一)“以宪法为核心”的法理基础

完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,不仅是一种方法性的实践活动,也是一种创造性的理论探索。其合理建构和有序推进,既需要聚焦其中的现实问题进行深入细致地探究与分析,以回应实践中的适用性和可操作性问题;又需要从法理层面上进行全景式地描述与勾勒,以解决理论上的圆融性和自洽性问题。

从本质属性看,我国宪法不仅在一般的形式法治意义上,具有内容上的重要性和效力上的最高性等法律特征,更是由于在本体论意义上,“宪法集中体现了党和人民的统一意志和共同愿望,是国家意志的最高表现形式,具有根本性、全局性、稳定性、长期性。”^②由于党领导人民经过最高国家权力机关的法定修宪程序而形成的现行宪法,不仅是国家最高意志的规范化表达,是治国安邦的总章程和全面依法治国的根本依据,同时反映了全体人民的共同意志和根本利益,实现了党的主张和人民意志高度统一,是党长期执政和治国理政的根本法律依据,从而在国家根本法层面实现了党性和人民性、政治性和法律性的有机结合与统一,并从根本的、全局

^① 习近平:《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》,载《求是》2021年第5期。

^② 习近平:《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行40周年》,载《人民日报》2022年12月20日第1版。

的、稳定的、长期的战略高度整体上形塑着我国法律规范体系的本质特征、价值功能、主体结构和基本形态。只有“以宪法为核心”完善中国特色社会主义法律体系,才能使党的主张和人民意志通过立法途径成为以国家强制力来保证实现的全社会的价值引领和行为准据,才能有效实现国家建设和社会发展的系统性、规范性、协调性。这不仅是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的必然要求,也是把党的主张和人民意志转化为治国理政生动实践的法治路径。

从文本内容看,“宪法规定的是国家的重大制度和重大事项,在国家和社会生活中具有总括性、原则性、纲领性、方向性。”^③我国宪法以国家根本法的形式,确认了党领导人民进行革命、建设、改革的伟大斗争和根本成就,确立了中国特色社会主义理论创新、实践创新和制度创新的发展成果,是“历史新时期党和国家的中心工作、基本原则、重大方针、重要政策在国家法制上的最高体现”,^④为完善中国特色社会主义法律体系提供着总括性、原则性、纲领性、方向性的指引与依据。“中国之治”本质上体现为制度之治,体现为良好法律的制定及其有效实施,科学完备、规范高效、统一权威的法律体系则是中国之治的源头和起点。而宪法则浓缩着我国法律体系的核心要义与基本精神,是国家治理体系的系统化集成、制度化凝练。只有坚持“以宪法为核心”、充分发挥宪法在整个法律体系建构中的统领性作用,才能增强整个法律体系的关联性、互动性、协同性、集成性,并在更大范围、更宽领域、更深层次上逐步推进法律体系的历史性变革、系统性发展、整体性完善,进而以完备的法律规范体系夯实“中国之治”的制度根基。

从效力层级看,“宪法是国家一切法律法规的总依据、总源头,具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。”^⑤在我国的宪法理念中,宪法既具有传统意义上控制和约束国家权力的规范性功能,包括立法权在内的一切国家权力都必须以宪法为根本准则,一切法律法规都不得同宪法相抵触;也具有促进和保障国家治理与国家建设有效开展的建构性功能,为国家富强、民族振兴、社会进步、人民幸福提供着有力的法治保障。而这种建构功能首先就是通过公共治理规则的有效供给而得以体现和实现的。由于完备的法律规范体系是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,是中国特色社会主义制度的法律表现形式,因此,以宪法为核心形成科学完备、统一权威的中国特色社会主义法律体系,既是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,也是发挥宪法规范性和建构性双重功能的重要标志。可以说,“宪法是法律体系的压舱石,是法治统一的定盘星”,只有“坚持以宪法精神和原则塑造中国特色社会主义法律体系的气

③ 习近平:《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行40周年》,载《人民日报》2022年12月20日第1版。

④ 习近平:《在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的讲话》,载《人民日报》2012年12月5日第2版。

⑤ 习近平:《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行40周年》,载《人民日报》2022年12月20日第1版。

质品质,以宪法条文和规范指引中国特色社会主义法律体系的完善发展”,^⑥才能维护国家法制的统一、尊严和权威,保证宪法全面准确的贯彻实施。

从历史发展看,我国现行宪法是在深刻总结我国社会主义革命、建设、改革的成功经验基础上制定和不断完善的,是我们党领导人民长期探索法治、推进法治、厉行法治的制度结晶,是中国共产党领导中国人民百年奋斗重大成就和历史经验在国家法制上的最高体现,“是我们党领导人民长期奋斗历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果。”^⑦可以说,我国宪法承载着中国社会进步的历史印记和时代图景,彰显了我国宪法紧跟时代步伐、不断与时俱进的鲜明品格,体现了“同党和人民进行的艰苦奋斗和创造的辉煌成就紧密相连,同党和人民开辟的前进道路和积累的宝贵经验紧密相连”的发展规律,因此,“维护宪法权威,就是维护党和人民共同意志的权威。捍卫宪法尊严,就是捍卫党和人民共同意志的尊严。保证宪法实施,就是保证人民根本利益的实现。”^⑧这既是中国宪法生成演变的内在规律,也是完善中国特色社会主义法律体系应当牢固树立的宪法自觉与自信。完善中国特色社会主义法律体系,必须增强宪法自觉、坚定宪法自信,根据宪法发展变化、遵循法治发展规律、紧跟党和人民事业的发展进步,不断适应新形势、吸纳新经验、确认新成果、作出新规范,在保持连续性、稳定性、权威性的前提下,守正创新、与时俱进地不断发展和完善,才能永葆中国特色社会主义法律体系的生机与活力。

总之,“宪法”这一概念自其诞生时起便具有自身的内在规定性和强大的推动社会发展进步的制度力量,我国宪法更是具有深厚的历史基础、显著的制度优势、强大的治理效能,凝聚着我们党治国理政的宝贵经验和中华传统优秀法治文化的丰富智慧,演绎着法治中国建设的主体格局、演进脉络和时代图景。完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,并不是简单地制定、修改、增补法律规范的问题,而更在于秉持宪法的精神与理念,把宪法的价值和理想熔铸于现实的制度设计与实践运作之中,以最大程度地凝聚社会共识并推动社会秩序的维新与演变。

(二)“以宪法为核心”的现实依据

党的二十大报告做出了“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”的战略决断和顶层设计,是新时代新征程上“坚持全面依法治国,推进法治中国建设”的政治宣言和行动纲领。而由不同领域、各种类别的法律部门所构成的纵横交织、协调配套的法律体系,则全方位、立体化地展示着“法治轨道”的存在形态;完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,是确保“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”的基础性和主干性工程。

^⑥ 黄文艺:《完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系》,载《学习时报》2022年6月24日第1版转第6版。

^⑦ 习近平:《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行40周年》,载《人民日报》2022年12月20日第1版。

^⑧ 习近平:《在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的讲话》,载《人民日报》2012年12月5日第2版。

完备的法律规范体系属于中国之制的范畴,事关“中国之治”优势和效能的发挥。经过长期不懈的努力和探索,植根于中国大地、深具中国特色、彰显中国气派的以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系已跃然纸上,并已经深深镶嵌在了中国现代化的发展进程之中。尤其是党的十八大以来,在习近平法治思想的科学指引下,我国立法步伐明显加快、立法质量显著提升,以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系不断发展和完善,为创造“两大奇迹”提供了系统性、长期性、稳定性的制度保障,也在人类法律制度发展史上留下了浓墨重彩的一笔。但同时也要看到,“时代在进步,实践在发展,不断对法律体系建设提出新需求,法律体系必须与时俱进加以完善。”^⑨可以说,法律体系的发展和完善永无止境,全面建设社会主义现代化国家的伟大实践更是对完善中国特色社会主义法律体系提出了新的更高的要求。

首先,全面建设社会主义现代化国家,是一项伟大而艰巨的事业。当前,实现中华民族伟大复兴进入了不可逆转的历史进程,世界百年未有之大变局正在加速演进,我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期。“国际国内环境越是复杂,改革开放和社会主义现代化建设任务越是繁重,越要运用法治思维和法治手段巩固执政地位、改善执政方式、提高执政能力,保证党和国家长治久安。”^⑩的确,在多元化的国家治理方式中,法治是最基本、最有效、最可靠的方式,是国家治理体系和治理能力的重要依托;只有实行法治,才能保障国家治理的系统性、规范性、协调性,才能有效形成推进社会发展进步的强大合力。为此,党的二十大报告强调:必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。而宪法则是法治精神、法治规则、法治功效的浓缩与精华,要更好发挥法治的作用首先就必须“更好发挥宪法在治国理政中的重要作用”。实践充分证明,我国现行宪法“是我们国家和人民经受住各种困难和风险考验、始终沿着中国特色社会主义道路前进的根本法制保证。”^⑪在新时代新征程上,必须坚持以宪法为核心完善中国特色社会主义法律体系,自觉将立法工作放在全面建设社会主义现代化的全局和战略高度来思考、来谋划、来推进,坚持问题导向和系统观念,加强顶层设计、做好统筹规划、突出立法重点,健全国家治理急需、满足人民日益增长的美好生活需要必备、维护国家安全所急的法律制度,加快我国法域外适用的法律体系建设,运用系统完备、科学规范、运行有效的法律规范体系,凝聚社会共识、整合社会力量、协调社会利益、调节社会关系、应对社会风险、化解社会矛盾,为经济社会高质量发展提供具有稳定性可靠性长远性的制度保障,筑牢党执政兴国、人民幸福安康、党和国家长治久安的法治根基。

其次,随着我国社会主要矛盾的深刻变化,我国立法已经开启了从“有没有”向“好不好”的重大转变。良法善治的理念和实践不仅拓展了国家治理现代化的深度和广度,也明晰了中国

^⑨ 习近平:《在中央人大工作会议上的讲话》(2021年10月13日),载《求是》2022年第5期。

^⑩ 习近平:《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》,载《求是》2021年第5期。

^⑪ 习近平:《关于我国宪法和推进全面依法治国》(2018年2月24日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第215页。

特色社会主义法律体系的价值取向和功能定位。当前立法领域仍然存在一些突出问题,与良法善治的内在要求相比仍然存在一定距离。比如,有的法律法规准确反映客观规律和人民意愿不够,解决实际问题的针对性、实效性、可操作性不强;一些重点领域、新兴领域、涉外领域的立法尚存在空白或短板,立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展的立法亟待加强;立法决策同改革发展决策尚需更好结合,部门立法、地方保护以及冲突抵触、争权诿责等立法无序现象亟待克服,等等。尤其是,满足人民日益增长的美好生活需要,迫切需要以立法方式回应人民群众的急难愁盼问题,让人民群众通过法治渠道有更大的获得感、幸福感、安全感。实践充分证明,我国现行《宪法》“是充分体现人民共同意志、充分保障人民民主权利、充分维护人民根本利益的好宪法”,^①得到了最广大人民发自内心的真诚拥护和自觉遵行,具有显著优势、坚实基础、强大生命力。因此,完善中国特色社会主义法律体系,必须坚持以宪法为核心,紧紧围绕保障和促进社会公平正义这一时代主题,把以人民为中心的发展思想贯穿立法的全过程和各环节,在对现有法律体系进行历史地、立体地、全面地梳理评估的基础上,准确把握当前我国立法领域存在的突出问题和急需补齐的短板弱项,找出改进和完善的努力方向,加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度,确保公民各方面的基本权利和自由得到充分实现和保障,为“以良法促进发展、保障善治”提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系,使以人民为中心的中国式现代化在法治轨道上行稳致远。

再次,我国的现代化进程是在“时空压缩”的历史条件下而展开的,体量巨大的人口规模、纷繁复杂的社会利益结构、严峻复杂的国内外环境、社会主义初级阶段的基本国情、多期叠加的现代化建设目标任务,决定了统一、高效、强大的国家治理权威和治理能力是推进现代化建设须臾不可或缺的重要条件与基础。这一过程一方面强调国家在型构社会秩序、促进社会转型、整合社会资源、确立社会发展目标方面的主导性作用;另一方面强调通过民主化、法治化的治理机制和方式,推进国家治理体系的变革和国家治理效能的提升。我国的国家治理现代化实际上是人民管理国家事务和社会事务的制度化、法治化实现过程,是党领导人民通过制定并实施宪法法律而建构治理规则、维系社会秩序、推动国家发展的过程。这就需把我国宪法中所蕴含的民主、法治、人权、国家理性干预、市场经济体制等现代化治理要素有机融合在一起,推动立法目标从过度追求立法数量向“不断提高立法质量和效率”转变、立法方略从“摸着石头过河”的经验主义模式向注重科学规划的理性主义模式转变、立法方式从以法的创制为主向“统筹立改废释纂”的综合性思路转变,通过形成完备的以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,将现代化的治理理念、规则、程序、方法转化为治国理政的生动实践,实现统一权威力量与多元利益主体之间的良性互动,确保国家治理体系的理性建构和有序运转,增强整个法律体系的系统性、整体性、协同性、时效性,使我国宪法的制度优势和治理效能转化为推进中国式

^① 习近平:《关于我国宪法和推进全面依法治国》(2018年2月24日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第215页。

现代化的社会共识与强大动力。

完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,是动态的而非静态的、场域的而非个体的概念与范畴。观念上的嬗变流转和制度上的深刻变迁,既指向我国法律体系的基本形态,也反映其完善和发展过程;既显示了我国法治实践的巨大成就和进步,也体现了我国法治理论的跨越与发展;既是全面理解我们党百年奋斗重大成就和历史经验的一个重要线索,又是深入探讨中国式法治现代化的一个重要视角。这一宏大的时代图景是全面依法治国逻辑、国家治理现代化逻辑、社会主义现代化建设逻辑的创造性汇合,体现着中国共产党人对治国理政规律、社会主义法治建设规律和人类法治文明发展规律的深刻感悟与把握,彰显了“中国之制”“中国之治”从实践自觉进入到理论自觉的新境界。

二、规范形态:何谓“以宪法为核心”

无论是回答为什么“以宪法为核心”完善中国特色社会主义法律体系,还是思考如何“以宪法为核心”完善中国特色社会主义法律体系,实际上都隐含着—个逻辑前提,即,什么是“以宪法为核心”的中国特色社会主义法律体系。只有在对此进行准确把握与科学定位的基础上,才能深刻认识为何“完善”的深层逻辑和如何“完善”的努力目标与方向。从形成标准看,“完善”的中国特色社会主义法律体系,既有量的衡量指标,更有质的内在要求;既需要增加立法数量、补齐立法短板和弱项,以形成系统完备、统一权威的法律规范体系;更需要提升立法质量,坚持科学立法、民主立法、依法立法,以良法促进发展、保障善治。这些标准和要求紧密结合、相互贯通,共同构成了衡量法律体系是否“完善”的形式法治意义上与实质法治意义上的双重标准,并最终在规范层面上表现为是否符合宪法的原则、规定和精神。“以宪法为核心”,既是“完善”的中国特色法律体系的形式要件和外在标志,也是判断中国特色法律体系是否“完善”的实质性标准;只有“坚决把宪法规定、宪法原则、宪法精神贯彻到立法中,体现到各项法律法规中”,^⑬“以宪法为核心”的价值和意义才能得以彰显。因此,是否符合和落实“宪法规定、宪法原则、宪法精神”,是判断是否“以宪法为核心”的根本标准,也是完善中国特色社会主义法律体系的必然要求。这就需要对这三者的意涵进行法理上的辨析。

(一)从“宪法规定”层面坚持“以宪法为核心”

宪法规定,亦可称为宪法规范,是存在于宪法文本之中并以宪法序言和条款形式表现出来,具有特定逻辑关联和规范构成要素,承载着宪法价值理念、基本原则、核心精神的一系列根本行为规则,“是调整宪法关系并具有最高法律效力的法律规范的总和。”^⑭作为“国家各种制度

^⑬ 习近平:《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行40周年》,载《人民日报》2022年12月20日第1版。

^⑭ 马克思主义理论研究和建设工程重点教材《宪法学(第二版)》,高等教育出版社、人民出版社2020年版,第41页。

和法律法规的总依据”,^⑤宪法规定为法律体系的发展与完善提供着根本性的立法指引、整体性的立法框架、最高性的立法指南。在学理上,宪法规定似乎是一个简单明了、毋庸赘言的术语,简言之,宪法规定就是宪法文本中以语言文字表达出来的宪法内容,其可以存在于宪法序言之中,也可以存在于宪法条文之中,可以表现为纲领性概括性的目标指引,也可以表现为权利性义务性的行为规范。然而,这同样是一个理论内涵和实践指向极其丰富的概念范畴,不同类型的宪法规定往往有着不同的立法学意义。其中,有的宪法规定无需再经过普通法律的具体化即可得到直接适用和实施,如,全国人大常委会于2015年、2019年先后两次直接依据宪法有关特赦问题的规定,作出了关于对部分服刑罪犯实施特赦的决定,由国家主席发布特赦令。再如,全国人大依据《宪法》第62条、第64条之规定,对现行宪法进行了五次修改。有的宪法规定则对相应法律法规的创制作出了明确指引和要求,如全国人大依据《宪法》第31条之规定,制定了《香港特别行政区基本法》《澳门特别行政区基本法》等等。当然,更多的宪法规定具有高度的抽象性和原则性特征,因此,需要通过普通立法加以承接和细化,从而使宪法规定成为便于具体操作的法律规则,如,《宪法》第15条关于“国家实行社会主义市场经济”之规定,为国家加强经济立法、完善社会主义市场经济法律制度提供了依据。在强调宪法规定是普通立法的依据和遵循的情况下,如何准确理解和把握宪法规定的真正含义便成为做到“以宪法为核心”的前提与关键。

在一般情况下,通过对宪法规定进行字面性的文义解释即可明晰其内在含义,并可为立法工作提供相应的指引或依据。然而,宪法规定的概括性和灵活性既使得宪法内容具有相当大的包容性和适应性,但也常常造成宪法语言的模糊性甚至歧义性,其内涵或意旨很难通过简单的语义分析而直接获得,此时就需要通过高超的宪法解释技术去探究隐藏在宪法文字背后的主旨或意图。例如,在修改《人口与计划生育法》过程中,针对其中涉及的有关宪法规定问题,全国人大常委会法工委综合运用历史解释、共时解释和目的解释方法认为:其一,虽然我国宪法对计划生育问题有四处规定,“但没有对计划生育的具体政策作出规定。因此,对宪法有关规定内涵的理解和认识,需要从计划生育政策、制度、工作的实践和历史演变中来把握。”我国的计划生育政策随着情势变迁而历经多次变化调整,“在不同时期具有不尽相同的政策内涵和时代特征”,宪法上“计划生育规定的含义也应当作与时俱进的理解。”这意味着宪法关于计划生育的规定是一种笼统的概括性规定而非清晰明确的具体性规定,对相关条款的理解既应当基于历史主义的立场而尊重宪法的历史背景和制宪原意,又应当运用共时解释的方法去探究宪法在新的时代背景下所应当具有的含义,正所谓“现实有权决定自己”,惟其如此,才能确保宪法紧跟时代步伐、不断与时俱进。其二,宪法总纲第25条关于“国家推行计划生育,使人口的增长同经济和社会发展计划相适应”之规定,体现了“实行计划生育政策的根本目的”。因

^⑤ 习近平:《关于我国宪法和推进全面依法治国》(2018年2月24日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第215页。

此,只要符合这一“根本目的”的政策调整和制度完善,“都是贯彻落实宪法规定和精神的具体举措,都是符合宪法规定和精神的。”同时,既然这是一项“根本目的”条款,自然其他相关条款的理解和适用都应当符合这一条款、服务于这一条款。这里显然运用了目的解释和体系解释方法,而不是拘泥于个别条款在特定时期的特定含义,也不是机械地对宪法规定的内涵进行字面化的机械解读。在以上充分论证的基础上,最后的结论是:修改人口与计划生育法,“是与时俱进理解和把握宪法规定和精神的具体体现,也是与时俱进通过立法推动和保证宪法实施的生动实践,符合宪法规定和精神。”^{①6}这可谓是一篇公开详细解读关于如何理解和把握我国宪法规定和精神的经典范本。静态的宪法文本与日新月异的社会现实之间存在着永恒的张力,随着情势的变迁和现实的需要,与时俱进地赋予宪法规定以新的时代价值和内涵,既是发挥宪法作用、保持宪法稳定的必要前提,也是推动宪法发展、保持宪法生机与活力的重要路径。“以宪法为核心”完善中国特色社会主义法律体系,更需要对宪法规定予以精准、科学地认识与把握,只有深刻洞悉宪法规定在不同时期所应当具有的特定的规范内涵和时代特征,才能更好发挥宪法对整个法律体系的引领和统帅作用。

(二)从“宪法原则”层面拓展“以宪法为核心”

所谓宪法原则,就是贯穿于整部宪法文本之中、体现宪法本质特征和属性、具有全局性和统领性的指导思想与核心要义。在宽泛意义上,由于宪法的许多规定本身即具有原则性的特点,因此,这些规定也可称之为宪法原则。如,宪法关于“公民在法律面前人人平等”的规定,这既可视作为对公民平等权的规定,也可以看做是关于平等原则的规定,对所有权利的行使和保障都具有指导意义。尤其是有些规定自身直接就表述为“原则”,如《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的原则。这些原则性规定虽然极其重要且其适用场域和方式明显不同于微观的具体性规定,但其毕竟只是适用于某些局部领域而不具有涵盖全面、贯通全篇的总括性特征,且此类原则性规定一般可以放在对相关宪法制度的介绍中一并加以分析和探讨。鉴于此,本文所理解的宪法原则是那些在整个立宪和行宪过程中以及在整个法律体系建构中,都必须始终奉行和坚守的原则;只有在此意义上定位和认识宪法原则,才能整体性呈现出我国宪法的根本价值取向与整体精神实质。以此为考量标准,可以从我国现行宪法中提炼出以下基本原则。

1. 坚持中国共产党领导。我国宪法以国家根本法的形式确认了中国共产党的执政地位,确认了党在国家政权结构中总揽全局、协调各方的核心地位;党的领导贯穿于我国立宪、修宪、行宪的全过程各方面,从而成为我国宪法所确立的最高政治原则。可以说,“我国宪法确认了中国共产党的领导地位,这是我国宪法最显著的特征,也是我国宪法得到全面贯彻实施的根本

^{①6} 《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于修改人口与计划生育法涉及宪法规定问题的研究意见》,载《全国人民代表大会年鉴2021年卷》,中国民主法制出版社2022年版,第629-631页。

保证。”^⑰完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,必须坚持和加强党对立法工作的全面领导,确保立法工作的正确政治方向,推进党对立法工作领导的制度化、法治化、规范化,完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局,善于把党的主张通过法定程序转化为国家的法律法规,保证党的路线方针政策在国家生活和社会生活中得到全面贯彻和有效实施。

2. 坚持中国特色社会主义。我国宪法确认了中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系、中国特色社会主义制度的发展成果和根本成就,确立了国家的根本任务、指导思想、领导核心、发展道路、奋斗目标,规定了国家的根本制度、基本制度、重要制度和一系列大政方针、重要原则,“体现出鲜明的社会主义性质。”^⑱完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,就必须坚定不移走中国特色社会主义法治道路,坚持和完善中国特色社会主义制度,坚持宪法确定的中国共产党领导地位不动摇,坚持宪法确定的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体不动摇,建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家,为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴提供坚强的法治保障。

3. 坚持以人民为中心。“党领导人民制定和实施宪法,最根本的目的是维护人民利益、反映人民意愿、保障人民权益、增进人民福祉。”^⑲我国宪法确认了人民是“国家的主人”的宪法地位和国家的“一切权力属于人民”的宪法原则,构建了保障人民当家作主的制度体系,体现了发展全过程人民民主的重大理念,作出了“国家尊重和保障人权”的庄严承诺,规定了公民广泛的基本权利和自由,反映了全体人民的共同意志和根本利益,是一部“真正意义上的人民宪法”。^⑳可以说,人民性是我国宪法最鲜亮的底色和标志。完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,就要求把以人民为中心的宪法理念体现在各项法律法规之中,坚持立法为了人民、依靠人民,积极回应人民群众日益增长的对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的立法需求,保障公民的人身权、财产权、人格权、平等权不受侵犯,保障公民的政治、经济、文化、社会等方面权利得到充分实现,用法律制度确保现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。

4. 坚持深化改革开放。“改革开放是我们党的一次伟大觉醒,正是这个伟大觉醒孕育了我们党从理论到实践的伟大创造。”^㉑伴随着改革开放的滚滚春雷而诞生的现行宪法通篇都体现着改革开放的时代主题与价值诉求,并随着改革开放的实践深化和理论创新而不断发展完善,

^⑰ 习近平:《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行40周年》,载《人民日报》2022年12月20日第1版。

^⑱ 习近平:《关于我国宪法和推进全面依法治国》(2018年2月24日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第214页。

^⑲ 习近平:《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行40周年》,载《人民日报》2022年12月20日第1版。

^⑳ 习近平:《关于我国宪法和推进全面依法治国》(2018年2月24日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第214页。

^㉑ 习近平:《在庆祝改革开放40周年大会上的讲话》,载《人民日报》2018年12月19日第2版。

从而彰显出宪法与改革之间的内在关联和良性互动。尤其是1993年通过的宪法修正案明确将“坚持改革开放”载入宪法序言并紧随四项基本原则之后予以表述,从而进一步突出了改革开放在宪法中的重要地位和意义。完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,就要求使改革发展决策同立法决策更好相结合、相统一,坚持“在法治下推进改革,在改革中完善法治”,^②既充分发挥法治对改革创新的引领、规范、推动和保障作用,做到重大改革于法有据、于宪有据,又要坚决破除立法上深层次的体制机制障碍和利益固化藩篱,及时把经过实践检验行之有效的改革措施上升为法律规则,从而实现改革决策同立法决策衔接协调、相互促进。

5. 坚持维护宪法权威和尊严。我国宪法“是全面依法治国的根本依据。”^③要更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,首先就必须维护宪法权威、捍卫宪法尊严、保证宪法实施;任何组织和个人都不得有超越宪法法律的特权,一切违反宪法法律的行为都必须予以追究。“法治权威能不能树立起来,首先要看宪法有没有权威。”^④宪法的权威和尊严是宪法自身地位的综合体现与反映,宪法内容的根本性、宪法效力的最高性都有赖于宪法权威的至上性。作为宪法的延伸和具体化,完备的法律规范体系在维护宪法权威、保证宪法实施方面发挥着独特的作用。完善中国特色社会主义法律体系,必须坚持宪法的国家根本法、最高法地位,全面贯彻实施宪法的规定、原则、精神,切实把宪法的价值理念与文本内容转化为具体的法律制度和法治实践;一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触,一切违背宪法的法律法规等规范性文件都必须予以纠正或撤销,以确保国家的法制统一、政令统一,维护宪法的权威和尊严。

(三)从“宪法精神”层面深化“以宪法为核心”

何谓宪法精神,如何发现宪法精神,怎样认识当代中国的宪法精神?可谓见仁见智、歧义纷呈。如果认为宪法精神就是“宪法规定的含义”,那就需要通过宪法相应条款的解释,去探究和获取宪法字面规定背后所隐藏的含义或本意,以保证该宪法条款的正确理解和适用;^⑤如果认为宪法精神是表达“某一部宪法的数项基本原则”,那把握宪法精神的“关键就在于认定宪法的基本原则。”^⑥如果认为宪法精神“是体现在一国宪法中的立国之本,是支撑和凝聚国家的

^② 习近平:《在法治下推进改革,在改革中完善法治》(2013年11月—2019年7月),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第38页。

^③ 习近平:《切实尊崇宪法,严格实施宪法》(2018年1月19日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第201页。

^④ 习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》,载《求是》2014年第21期。

^⑤ 有学者认为,全国人大及其常委会之前在各种法律文件中对“宪法精神”这一概念的使用,基本上所指向的就是“宪法的含义”,也就是“通过对宪法的解释,可以对宪法文本做如是理解”的意思。参见张翔、梁芷澄:《“宪法精神”的历史解读》,载《中国政法大学学报》2022年第6期。如前述在修改人口与计划生育法时关于宪法精神的理解,显然就属于对“宪法的含义”或制宪原意的探究。如果在此意义上去解读宪法精神的话,那显然在每个宪法条款中都可以析出相应的宪法精神。

^⑥ 林来梵:《“八二宪法”的精神》,载《中国法律评论》2022年第5期。

理想和认同感”，^{②7}那就需要从一个国家的历史传统、民族精神中去认识宪法的根本宗旨。如果认为宪法精神“体现在宪法指导思想、基本原则以及其他宪法规范形成的整体性价值中”，^{②8}那就需要从宪法的整体性价值中去解读宪法的精神。由于理解宪法精神的角度和方法如此悬殊，自然对我国宪法精神的认识也就莫衷一是了。^{②9}而且，在当代中国的宪法理论与实践，宪法精神不仅是学界所广泛关注和深入讨论的一个学术热点问题，而且是政治话语中频频出现的一个重要概念和宪法实施中的一个法定术语，^{③0}是制定法律法规的重要依据和进行合宪性审查的重要标准。由此，对宪法精神的理解就不仅仅是一个学术问题，而同时是一个涉及到宪法解释和宪法适用的实践性问题。

从逻辑结构看，宪法规定、宪法原则、宪法精神三者之间并不存在绝然的界分，宪法规定承载着宪法的原则和精神，宪法精神必然体现在宪法规定和宪法原则之中，尤其是宪法原则和宪法精神同为具有高度抽象性的宪法现象，在很多情况下往往可以替代使用。尤其是如前所述，在目前的合宪性审查实践中，宪法适用者对宪法精神的理解往往可以看做是对有关宪法规定之含义的深度挖掘和分析，这就更加拓展了宪法精神的存在空间，也极大增加了认识和把握宪法精神的理论难度。以上对宪法精神的种种界定并不会造成宪法理解和适用上的误解，但当把宪法精神与宪法原则、宪法规定相并列而加以强调时，显然应当更加关注宪法精神特有的内涵与外延，惟其如此，才能显现出宪法精神独特的存在价值和意义。而且，倘若能够超越宪法具体规定之局限而从更宏观的角度去理解宪法精神，显然可以为宪法适用提供更广阔的空间，可以在广泛的场域中更好发挥宪法在治国理政中的重要作用，同时，这也更为契合宪法作为根本法的性质和特征。

尽管宪法精神既可以为宪法规定所蕴含，也可以为宪法原则所体现，但如果将其作为一种独立的研究对象加以考察的话，宪法精神显然具有宪法规定和宪法原则的理论模型所无法涵盖的内容与难以企及的高度。此种意义上的宪法精神既不像宪法规定那样直接以文本表述的形式一目了然地呈现出来，也不像宪法原则那样可以直接从宪法的纲领性条款或制度建构中归纳出来，而“需要从宪法文本乃至宪法制定的历史背景、制定过程、主要任务等文本以外的因

②7 左亦鲁：《超越“街角发言者”——表达权的边缘与中心》，社会科学文献出版社2020年版，第63页。

②8 张震：《“根据宪法，制定本法”的规范蕴涵与立法表达》，载《政治与法律》2022年第3期。

②9 例如，有学者认为，“反对文革和改革开放，某种意义上是‘八二宪法’精神的一体两面。”参见张翔、梁芷澄：《“宪法精神”的历史解读》，载《中国政法大学学报》2022年第6期。有学者认为，“四项基本原则无疑是宪法的核心精神。”参见刘松山：《八二宪法的精神是改革吗》，载《苏州大学学报（法学版）》公众号，首发日期为2022年12月4日。有学者认为，“我国八二宪法的精神主要就体现在其所揭橥的社会主义、民主主义和法治主义这三大基本原则之上。”林来梵：《“八二宪法”的精神》，载《中国法律评论》2022年第5期。

③0 例如，正在向社会公开征求意见的《立法法（修正草案）》明确规定：“立法应当符合宪法的规定、原则和精神”。《法规、司法解释备案审查工作办法》规定：“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。”

素中推导、论证、引申出来。”^①因而,宪法精神相对于宪法原则、宪法规定而言具有更高层次的抽象性、概括性甚至不确定性。“精神是一个民族赖以长久生存的灵魂,唯有精神上达到一定的高度,这个民族才能在历史的洪流中屹立不倒、奋勇向前。”^②同样,宪法精神应当是宪法的灵魂与根性,是支撑宪法生成、发展与实施的观念基石,贯穿于宪法文本的始终以及立宪和行宪的全过程,浓缩着一个国家的历史记忆、时代精神、发展愿景,体现着一个民族共同的理想信念、价值追求、观念共识,形塑着一部宪法和整个法律体系的根本气质、整体形象、基本特征。它既立足于现实,又来源于历史,并观照着未来;既渗透于宪法的字里行间,又超越于宪法的实在规定,是贯通全部宪法理论与实践的主题与主线。在此意义上,本文认为,我国宪法的精神可以归结为“中国式现代化”。

党的二十大报告指出:“在新中国成立特别是改革开放以来长期探索和实践基础上,经过十八大以来在理论和实践上的创新突破,我们党成功推进和拓展了中国式现代化。”而内生于中国式现代化历史过程中的我国宪法,则始终同中国式现代化紧密相连、交织并行。早在新中国第一部宪法制定时,毛泽东同志指出:“我们现在要团结全国人民,要团结一切可以团结和应当团结的力量,为建设一个伟大的社会主义国家而奋斗。这个宪法就是为这个目的而写的。”^③立足于“使中国稳步地由农业国转变为工业国,把中国建设成一个伟大的社会主义国家”^④的远大目标,1954年宪法为中国式现代化的初步探索和实践奠定了根本政治前提和制度基础。党的十一届三中全会以后,以邓小平同志为主要代表的中国共产党人解放思想、实事求是,开启了改革开放和中国特色社会主义的伟大实践,并正式提出“中国式的现代化”这一概念,强调要适合中国情况,“走出一条中国式的现代化道路。”^⑤在这一时代背景下所制定的1982年宪法不仅确立了中国式现代化的指导思想、发展道路、基本原则、战略目标、制度保障等,而且还明确将“集中力量进行社会主义现代化建设”确立为国家的根本任务,从而以其至上的法制地位和强大的法制力量,“有力促进了改革开放和社会主义现代化建设”。^⑥党的十八大以来,中国式现代化事业取得历史性成就、发生历史性变革,中华民族伟大复兴进入了不可逆转的历史进程。伴随这一恢弘历史进程而先后进行的五次宪法修改,进一步丰富和发展了中国式现代化的理论内涵、实践指向、制度要素,为坚持以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴提供了

^① 全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室:《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110页。

^② 习近平:《在纪念长征胜利80周年大会上的讲话》(2016年10月21日),载《人民日报》2016年10月22日第2版。

^③ 毛泽东:《关于中华人民共和国宪法草案》(1954年6月14日),载中共中央文献研究室编:《毛泽东文集》(第6卷),人民出版社1999年版,第329-330页。

^④ 《毛泽东选集》(第4卷),人民出版社1991年版,第1437页。

^⑤ 《邓小平文选》(第2卷),人民出版社1983年版,第163页。

^⑥ 习近平:《在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的讲话》,载《人民日报》2012年12月5日第2版。

强劲的法治动力与保障。

中国式现代化作为我国宪法的精神以国家根本法的形式,凝聚着现代化的中国经验、中国成就、中国方案,蕴含着宪法文明的中国价值、中国风格和中国力量,凸显着宪法和现代化相互关系上合规律性与合目的性的高度统一与自信。如果说宪法精神可以具有多重面向和维度,每一项宪法原则和宪法规定背后也都蕴含着特定的宪法精神,从而认为宪法精神是一种多层次、体系化的存在的话,那么,中国式现代化毫无疑问在整个宪法精神谱系中应当居于提纲挈领的全局性地位,是我国宪法的精神之源和根本追求。这不仅是因为百年来中国共产党领导人民所进行的一切奋斗、一切牺牲、一切创造,就是为了实现中华民族伟大复兴而追求现代化、探索现代化、推进现代化的苦难辉煌历程,也不仅是因为从现在起“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”是中国共产党的中心任务,同时是因为党的二十大报告对中国式现代化的本质要求所做的九个方面的科学概括,即“坚持中国共产党领导,坚持中国特色社会主义,实现高质量发展,发展全过程人民民主,丰富人民精神世界,实现全体人民共同富裕,促进人与自然和谐共生,推动构建人类命运共同体,创造人类文明新形态”,可以涵盖和统摄其他各个层面、各种类型的宪法精神,各项宪法规定、宪法原则所体现的具体的宪法精神归根结底都可以汇聚于“中国式现代化”这一主题之中。因此,宪法精神绝非抽象玄虚的理论推演或高不可及的宏大叙事,而是具有实实在在的宪法制度依托和实践价值;如果把中国式现代化的九大本质要求注入对宪法规定和原则的解释与适用之中,显然可以在不对宪法进行有形修改的情况下,就能够使宪法与时俱进地获得新的规范内涵和时代特征。

实现中华民族伟大复兴是近代以来中国人民最伟大的梦想,中国式现代化是实现中华民族伟大复兴的必由之路。党的二十大报告庄严宣布:“从现在起,中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。”^⑦党的二十大报告关于中国式现代化的规律性认识和战略性部署,标志着“中国式现代化”科学理论体系的全面形成和完善,也为完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系提出了新任务新要求。我国现行宪法以国家根本法的形式,擘画了实现中华民族伟大复兴的宏伟蓝图和奋斗目标,确立了中国式现代化的领导核心、指导思想、发展道路、制度形态,铺设了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的法治轨道和路径。因此,完善中国特色社会主义法律体系,必须深刻把握党的中心任务对法治建设提出的新目标新任务新要求,以服务 and 保障这一中心任务作为出发点和落脚点,遵循中国式现代化的发展规律和本质要求,坚持以宪法为核心,紧扣时代主题,回应时代呼唤,紧紧围绕中国式现代化的中国特色、本质要求、战略安排、重大原则,加快完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,切实把宪法规定、原则和精神通过立法途径贯彻落实到统筹推进“五位一体”总体布局、协

^⑦ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》(2022年10月16日),人民出版社2022年版,第21页。

调推进“四个全面”战略布局的全部实践和改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军的各方面工作中,为中国式现代化提供更加成熟更加定型法律规范体系支撑。

“制定和实施宪法,是人类文明进步的标志,是人类社会走向现代化的重要支撑。”^③完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,既回应了中国式现代化的法治诉求,凝聚着我们党治国理政的理论成果和实践经验,又彰显了人类现代法治文明的多样性,丰富了人类法治现代化的理论内涵和实践样态;既为全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴提供着坚实的法治保障,也为人类宪法制度和法治文明的发展进步贡献了中国经验、中国智慧、中国方案。

三、通达之路:如何“以宪法为核心”

随着全面依法治国的深入推进,立法工作的基本原则也在不断充实和发展。党的十七大报告明确提出:“要坚持科学立法、民主立法,完善中国特色社会主义法律体系。”党的十九大报告则进一步指出:“推进科学立法、民主立法、依法立法,以良法促进发展、保障善治。”把立法原则从“民主立法、科学立法”扩展为“民主立法、科学立法、依法立法”,体现了对立法规律的认识更为深刻和全面,意味着立法不仅要注重民主性、科学性,也要注重合法性,只有同时具备这三方面要求的立法,才符合“良法”的标准,才能实现“以良法促进发展、保障善治”的法治目标。而坚持依法立法,“最根本的是坚持依宪立法”“全面发挥宪法在立法中的核心地位功能”,^④确保每一项立法都符合宪法规定、宪法原则、宪法精神。可以说,“坚持依宪立法”,是“以宪法为核心”完善中国特色社会主义法律体系的内在逻辑与实现路径。

(一)“以宪法为核心”的两种立法表达

1.“根据宪法,制定本法”。宪法位居整个法律体系金字塔的顶点,是制定一切法律法规的总依据、总源头。正因如此,“根据宪法,制定本法”,既是“坚持依宪立法”的必然要求和题中应有之义,也是“坚持依宪治国、依宪执政”的显著标识和首要环节。作为一项复杂系统的法治工程,依宪治国“最关键的制度措施,就是要将依宪立法作为立法工作的基本原则。”^⑤因此,“根据宪法,制定本法”这一立法权源性条款,不是一句可有可无的格式化表述或对宪法核心地位的敷衍性回应,也不是立法主体自我宣告、自我确认的合宪性证明,而是蕴含着深厚的法理逻辑和明确的规范指向。

自近代宪法诞生时期,立法权的性质与归属、组织与运行,便是任何一部成文宪法不可或缺的重要内容。在我国,作为立法权的最重要规范载体,宪法设定了立法主体的立法权限及相互关系,铺就了立法活动的基本程序和运行轨道,是立法权存在和行使的终极性渊源与依据;

^③ 习近平:《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行40周年》,载《人民日报》2022年12月20日第1版。

^④ 习近平:《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行40周年》,载《人民日报》2022年12月20日第1版。

^⑤ 莫纪宏:《依宪立法原则与合宪性审查》,载《中国社会科学》2020年第11期。

而且,我国宪法从积极的建构意义上确立了立法工作的指导思想、基本原则、价值取向,勾勒了法律体系的基本框架、逻辑结构、目标任务,为法律体系的形成、发展和完善提供了明确的原则性规定和方向性指引。这就要求立法者自觉增强宪法意识、弘扬宪法精神,主动把宪法的原则、规定和精神有机熔铸于各项法律法规的价值选择和规则设计之中,善于运用宪法思维、宪法方式去强化立法内容的正当性与法律体系的融洽性,进而形成一种实质性的以宪法为核心的规则秩序。

“根据宪法,制定本法”的立法表现形式主要是,在法律文本的开篇直接注明该法是“根据宪法”而制定的,如《刑法》《民法典》《刑事诉讼法》《行政诉讼法》《民事诉讼法》等等。在立法实践中,“根据宪法,制定本法”有着不同的情况。有的法律是直接基于宪法的明确授权而制定的,或者说宪法已经为相关法律的制定提出了明确具体的要求和指引,如《宪法》第86条规定:“国务院的组织由法律规定。”显然,这一规定是全国人大制定《国务院组织法》的直接宪法依据。有的立法则来自于宪法关于立法事项的明确列举,如,宪法关于全国人大“制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律”,全国人大常委会“制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律”等规定。当然,这并不意味着全国人大及其常委会只能行使宪法所列举的具体立法事项,实际上,宪法的原则性规定为全国人大及其常委会“行使国家立法权”提供了广阔的自由裁量空间。由于全国人大及其常委会所制定的法律在效力上仅次于宪法,在内容上是对宪法规定、原则和精神的直接承接和具体化,因此,应当在文本上明确表明“根据宪法,制定本法”。^①这不仅是法律体系内部的位阶关系使然,同时也彰显着宪法在建构法律体系方面的统领性作用。此外,《宪法》第89条规定:国务院“根据宪法和法律,……制定行政法规……。”《立法法》第103条规定:“中央军事委员会根据宪法和法律,制定军事法规。”据此,国务院、中央军委直接根据宪法而制定的行政法规、军事法规当然可以显示“根据宪法,制定本法”的表述。宪法和立法法的相关规定不仅确认了国务院、中央军委具有相应的立法职能,而且强调了行政法规、军事法规与宪法法律之间的效力层级关系,“根据宪法和法律”是制定行政法规、军事法规必不可少的立法前提。

当然,“根据宪法,制定本法”并不意味着根据宪法制定的法律,都必须在宪法文本中直接找到某一条或某几条对应性依据,这既不可能也无必要。这不仅是因为宪法本身具有高度的涵盖性、包容性,而且是因为宪法规定、原则和精神是一个相互贯通、紧密连接的有机整体,“根据宪法,制定本法”本质上是要求一部部法律只要“真正体现宪法的整体性精神和价值”^②即可。尤其是如果要求那些技术性规范全部从宪法规范中找到具体依据,会导致技术性法律问题的泛宪法化,由此反而可能降低宪法的地位,弱化宪法在国家和社会中的根本地位和作用。^③的

^① 关于“根据宪法,制定本法”的立法主体、立法事项的细致梳理与分析,参见张震:《“根据宪法,制定本法”的规范蕴涵与立法表达》,载《政治与法律》2022年第3期。

^② 张震:《“根据宪法,制定本法”的规范蕴涵与立法表达》,载《政治与法律》2022年第3期。

^③ 参见王利明:《何谓根据宪法制定民法?》,载《法治现代化研究》2017年第1期。

确,所谓“依宪立法”中的“宪”“根据宪法”中的“宪法”,不仅仅是指宪法文本中的各项宪法规定,还包括宪法文本中所蕴含的各项宪法原则、宪法精神,既包括宪法具体列举的立法范围事项,也包括宪法隐含默示的立法目标任务;“根据宪法,制定本法”不仅可以是对宪法中某一规定或制度进行具体化的实施性立法,也可以是基于宪法精神、宪法原则而进行的创制性立法。

2.“不同宪法相抵触”。如果说“根据宪法,制定本法”是从积极意义上体现着“以宪法为核心”的建构性作用,是要求立法机关通过主动的立法活动来承接和细化宪法内容,从而保证宪法得到全面贯彻落实,那么,“不同宪法相抵触”则从消极意义上坚守着“以宪法为核心”的规范性功能,旨在通过否定性的立法监督机制,以维护和恢复正常宪法秩序、保证“以宪法为核心”的实现。“当现代成文宪法设定约束一切公权力的规范性要求之后,‘法定’也变得需要遵守宪法而成为宪法实施的过程。”^④强调立法工作中的“不抵触”原则,意味着宪法在整个法律体系中具有最高的法律地位、法律权威、法律效力,是衡量各项法律法规是否具有正当性、合法性的最高判断依据。可以说,“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触”的刚性规定,既是实现“以宪法为核心”的逻辑前提,也是维护国家法制统一最有力的宪法宣示。“维护国家法治统一,是一个严肃的政治问题。我国是单一制国家,维护国家法治统一至关重要。”^⑤只有守住不与宪法相抵触的底线,“以宪法为核心”的立法原则才能得以体现,维护国家法制统一才能得到可靠保证。

根据宪法、立法法的有关规定,法律、行政法规、军事法规等既需要依循“根据宪法,制定本法”的立法前提,也需要满足“不同宪法相抵触”的立法要求,这二者之间往往是一体两面、相互支撑之关系。而对于地方性法规而言,宪法、立法法只强调其不得同宪法等上位法相抵触,但没有“根据宪法”而制定的相关表述。这或许是因为,根据层级结构理论,地方性法规的直接立法依据是法律、行政法规等上位法,对宪法的具体化是效力层级更高的法律、行政法规等中央立法的任务,地方立法的价值在于根据本地的“具体情况和实际需要”、突出地方特色和针对性、可操作性,以保证在坚持中央统一领导和维护国家法制统一的前提下,充分发挥地方的主动性、积极性。当然,从广义上讲,由于法律、行政法规等上位法是根据宪法而制定的,那么,依据法律等上位法而制定的地方性法规间接也就是根据宪法而制定的,是宪法规定、原则、精神在地方立法中的进一步延伸和适用。在此意义上,地方立法中“不同宪法相抵触”与“根据宪法,制定本法”同样是不可分割的统一体,是完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系的内在要求和必然逻辑。

“根据宪法,制定本法”“不同宪法相抵触”不仅是立法原则、立法前提,同时是宪法实施的重要途径和生动实践。宪法浓缩着法治的核心要义与基本精神,是支撑着整个法治大厦的规范基础和制度框架。然而,锻造一部精美完备的宪法典只是为确立宪法的“核心”地位提供了

^④ 张翔:《立法中的宪法教义学——兼论与社科法学的沟通》,载《中国法律评论》2021年第4期。

^⑤ 习近平:《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》,载《求是》2021年第5期。

一种或然性,要使这种或然性成为一种实然性,则有赖于如何通过宪法实施而使纸面上的宪法成为现实中“活”的、“真实”的宪法,正所谓“宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施”。而“通过完备的法律推动宪法实施,保证宪法确立的制度和原则得到落实”,则是我国宪法实施的基本方式和主要渠道,也是我国宪法实施的显著优势和基本特征。诚如有学者所言,依宪立法不仅是一项立法原则,而且是一种宪法实施行为,由立法机关依据宪法进行立法是宪法实施中一种非常重要的常态化方式。^⑥因此,“以宪法为核心”完善中国特色社会主义法律体系,把宪法的精神、原则和规定熔铸于法律规范之中,实际上就是推动和保证宪法得到全面实施的具体体现和生动实践;“以宪法为核心”的原则和要求在立法工作中的贯彻落实情况,在很大程度上体现着我国宪法的实施情况。立法性实施由此成为宪法实施的首要环节和重要路径,在我国“多渠道、多方式、多主体”^⑦的宪法实施体制机制中具有基础性和主渠道的意义。

(二)“以宪法为核心”的两种保障机制

坚持“以宪法为核心”完善中国特色社会主义法律体系,既是实现以良法促进发展、保障善治的内在要求和立法前提,也是全面贯彻实施宪法的重要途径和基本方式。而真正做到“以宪法为核心”不仅需要在思想观念上对“以宪法为核心”的价值功能与内在逻辑有深刻感悟与认知,同时需要通过相应的体制机制确保“每一个立法环节都把好宪法关”,切实把宪法的规定、原则和精神融入立法的全过程各方面。合宪性审查则为“以宪法为核心”的实现提供着必不可少的制度性保障。积极稳妥推进合宪性审查工作,不仅是加强宪法实施和监督的重要制度抓手,也是完善中国特色社会主义法律体系的关键“棋眼”和重要着力点。目前,在我国的法治运行体系中,合宪性审查主要有两种类型。

1. 立法过程中的合宪性审查。所谓立法过程中的合宪性审查,主要是指立法主体在立法过程的特定环节对法律法规草案是否符合宪法规定、原则和精神所进行的审查活动。一般来说,立法过程中的审议环节是进行合宪性审查的关键阶段,是立法机关对法案本身进行全方位审查讨论把关的法定程序。这一环节不仅是不同利益诉求相互博弈和妥协、不同声音和观点相互交流碰撞的制度化平台,而且是各种法案接受合宪性质疑与评判的规范化渠道;任何拟交付表决的法案都要经受得住人们对宪法问题的关切与追问,一切有违宪嫌疑的立法规定都可能在这一环节的民主审议和严密审视之下而暴露无遗。因此,立法过程中的合宪性审查对于提高立法质量、坚持依宪立法、保证宪法实施,以及“凝聚宪法共识、平息合宪性争议、阻却违宪质疑”,^⑧具有其他形式的合宪性审查无可比拟的重要功能。

在近年来最高国家权力机关的立法实践中,全国人大宪法和法律委员会对所有提请全国人大及其常委会审议、经宪法法律委统一审议的法律草案和决定决议草案,都要进行合宪性审查并通过审议结果报告、修改情况汇报以及提供参阅文件等方式予以说明和提出相应的审查

^⑥ 参见胡弘弘:《依宪立法的再思考:“由法律规定”之宪法实施》,载《政法论丛》2021年第3期。

^⑦ 沈春耀:《健全保证宪法全面实施的体制机制》,载《人民日报》2019年12月4日第9版。

^⑧ 邢斌文:《论全国人大及其常委会立法过程中的合宪性确认》,载《中国政法大学学报》2022年第6期。

意见。如对监察法、刑事诉讼法、人民法院组织法和人民检察院组织法、外商投资法、公职人员政务处分法、人口与计划生育法等法律涉及的合宪性、涉宪性问题,宪法和法律委员会都进行了深入研究论证,并按照宪法规定、原则和精神作出了相应的判断和说明。可以说,“法律草案统一审议是立法工作中开展合宪性审查最重要的环节,是依宪立法、依法立法的关键阶段。”^⑨结合立法经验和工作需要,《立法法(修正草案)》对此作出了明确规定:“对法律案中涉及的合宪性问题,宪法和法律委员会应当在修改情况的汇报或者审议结果报告中予以说明。”这无疑对把好统一审议环节的宪法关、提高法律草案合宪性审查的制度化、程序化、规范化水平,具有重要的推进作用。

除了审议环节外,立法过程中的合宪性审查还有一种情形,即“涉及宪法问题的事先审查和咨询制度”。《法治中国建设规划(2020-2025年)》明确要求:“建立健全涉及宪法问题的事先审查和咨询制度,有关方面拟出台的行政法规、军事法规、监察法规、地方性法规、经济特区法规、自治条例和单行条例、部门规章、地方政府规章、司法解释以及其他规范性文件和重要政策、重大举措,凡涉及宪法有关规定如何理解、实施、适用问题的,都应当依照有关规定向全国人大常委会书面提出合宪性审查请求。”这种事先审查和咨询制度显然不同于审议环节对法律草案的合宪性审查,它不是由立法主体对其自身所制定的规范性文件进行的内部审查、自我审查,而是由具有宪法解释权、宪法监督权且具有更大权威性、更高法律地位的全国人大常委会进行的监督性审查。当然,由于这种审查是在规范性文件出台生效之前的立法过程中进行的,且审查请求是由制定主体提出的,因此,仍可归类于立法过程中的合宪性审查。在规范性文件出台之前,由全国人大常委会统一进行合宪性审查把关,对于确保规范性文件制定主体正确理解和适用宪法有关规定、避免存在或可能出现违宪的隐患与风险,显然具有重要的意义。这可看做是为了提高立法质量而对规范性文件制定主体追加的一项程序性宪法义务。当然,“涉及宪法问题”的范围应当如何界定,“审查请求”应当如何提出,审查程序应当如何设置,审查结论应当具有何种效力,其与其他环节的立法程序以及立法效率之间的关系应当如何处理,此时的合宪性审查与备案审查中的合宪性审查应当如何衔接协调,等等,诸如此类的问题尚需实践中进一步探索积累经验,制度上作出更为精细化的设计与安排,以确保该项制度发挥出最大的功效。

相较于事后纠错性的审查机制而言,立法过程中的合宪性审查显然具有显著的优势和独特的功能。它可以促进立法主体自觉增强宪法意识、注重合宪性考量,有助于把违宪的风险和可能消弭在法律法规生效实施之前,从而能够起到防患于未然的作用,大大降低因制度偏差而给社会增加无谓的运行成本。当然,立法过程中的合宪性审查毕竟属于一种事先的预防性审查,而深层次的违宪问题往往是在法的适用过程中才会逐渐暴露出来并为人们所感知,抽象的

^⑨ 李飞:《全面发挥宪法在立法中的核心地位功能 在法律草案统一审议中把好合宪性审查关》, <http://www.npc.gov.cn/npc/kgfb/202301/246a73bd875c4e6d8ac0672623f74895.shtml>, 访问日期:2023年1月26日。

事先审查无论多么字斟句酌都难以穷尽丰富多彩的社会现实,日新月异的改革举措更是会常常对静态法律文本的合宪性提出挑战,这就使得立法过程中的合宪性审查不可避免地具有局限性、滞后性、不周延性。因此,在强调立法过程中合宪性审查的重要作用的同时,还应当重视法律运行过程中事后的监督性审查,结合法律适用中出现的实际情况和问题对相关立法的合宪性作出具体的甄别和判断,以确保宪法得到完整准确全面贯彻实施,确保每一部立法、每一项制度、每一条规定从制定到实施自始至终都符合宪法的规定、原则和精神。

2. 宪法监督中的合宪性审查。宪法监督就是特定主体通过法定程序和方式对违宪行为进行否定性评价和纠正,以维护宪法权威、保证宪法实施的制度安排。党的二十大报告强调:“加强宪法实施和监督、健全保证宪法全面实施的制度体系。”而推进合宪性审查工作是加强宪法实施和监督的重要举措,是保证宪法全面实施制度体系中的关键一环。鉴于长期以来完善我国宪法监督制度的学术热情和现实需求,实际上,自合宪性审查这一概念被正式提出以来,学界常常是在宪法监督的意义上来理解和思考合宪性审查的性质与功能的。合宪性审查使宪法实施监督有了具体的法治化、规范化程序装置和运行机制,其合理建构和有效推进标志着我国在健全保证宪法全面实施的体制机制方面实现了重大突破和创新。

从我国的宪法监督实践看,合宪性审查主要是依托既有的备案审查而开展的,目前在备案审查环节所进行的合宪性审查工作是显示度最高、社会各界也最为关注的领域。对行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、司法解释等规范性文件进行备案审查,是宪法、立法法所确立的进行宪法监督的法定途径和方式。这项工作不仅已经运行多年、积累了丰富的实践经验,^⑤而且具有较为完备的制度建构和程序规则,^⑥且已取得了显著的成就和进步。例如,十三届全国人大任期五年以来,全国人大常委会接收报送备案的规范性文件共7261件,“有件必备”的目标要求已经实现,并基本实现了“有备必审”“应审尽审”。同时,按照“有错必纠”原则督促推动制定机关修改完善或者废止各类规范性文件约2.5万件。^⑦尤其是合宪性审查在备案审查实践中已经浮出了水面并逐步显示出其独特的功能作用,^⑧从而进一步彰显了备案审查在

^⑤ 如,自2017年以来,全国人大常委会法工委连续六年向全国人大常委会报告备案审查工作情况,这不仅展示了本年度备案审查工作所取得的进展与成效,也梳理了实际工作中所取得的经验和形成的思路,从而有力推动了备案审查工作不断向纵深发展。

^⑥ 如,2019年委员长会议专门通过了《法规、司法解释备案审查工作办法》,对宪法和有关法律关于备案审查的内容进一步作出了具体的细化性规定。2022年,修改后的《地方组织法》,明确将听取和审议备案审查工作情况报告列为地方各级人大常委会的一项法定职权。目前正在审议的《立法法(修正草案)》,进一步加强和完善了备案审查制度的相关规定。

^⑦ 参见沈春耀:《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于十三届全国人大以来暨2022年备案审查工作情况的报告——2022年12月28日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十八次会议上》。

^⑧ 自2019年以来,各年度的备案审查工作报告几乎都披露了有关规范性文件“不合宪”的典型事例。尤其是2020年的备案审查工作情况报告首次将“积极、稳妥处理合宪性、涉宪性问题”单独列出,2022年的备案审查工作情况报告更是在体例结构上将“在备案审查工作中加强合宪性问题审查研究”作为独立部分予以重点介绍和强调,从而使“合宪性审查”成为该年度备案审查工作情况报告的一大亮点。

推进合宪性审查方面的重要作用。

当然,作为一项“宪法性制度”,合宪性审查仍存在着一些亟待突破的瓶颈问题。目前在备案审查实践中所进行的立法监督工作主要限于合法性审查层面,真正基于宪法而开展的审查仍属凤毛麟角,尚未成为一种常态化的制度实践,合宪性审查自身的独特价值尚未得到充分彰显。虽然合法性审查与合宪性审查之间具有密切的内在关联,但二者毕竟在生成机理、价值功能、运作逻辑、审查标准、体制机制等方面有着诸多区别。不断推进合法性审查向合宪性审查的转型与升级,不仅是充分发挥合宪性审查制度功效、全面贯彻实施宪法的必要之举,也是将“依法立法”真正拓展至“依宪立法”、进而完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系的内在要求。这就需要以既有的备案审查为基础,通过加强其制度建设和能力建设,充分挖掘和拓展备案审查的制度潜力与功效,在备案审查工作中强化审查宪法性说理与论证,紧紧围绕贯彻“有件必备、有备必审、有错必纠”的总要求,积极探索推进合宪性审查工作的体制机制和方式方法,拓展审查范围,细化审查标准,完善审查方式,规范审查流程,有效推进合宪性审查的制度化、规范化、程序化。同时,作为监督宪法实施的一种制度安排,合宪性审查发挥作用的关键就在于必须具备一定的刚性约束力。只有将刚性约束与柔性沟通有机结合起来,才能保证宪法监督产生应有的震慑力和权威性。这就需要积极进行必不可少的实践探索和制度创新,不断提高合宪性审查、备案审查能力和质量,增强审查力度,强化纠错刚性,适时启动宪法监督中的“改变或撤销”程序,坚决纠正各种违宪违法的规范性文件,以进一步增强合宪性审查的显性化、刚性化、实效化。

合宪性审查在政治话语体系中的正式提出和确立,标志着我国宪法实施和监督制度的重大创新和发展,也为完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系带来了新议题和新要求;这不仅是加强宪法实施和监督的重大举措,而且是实现“以宪法为核心”的有效保障,有助于将宪法规定、原则和精神落实到具体的立法和政策形成过程之中。然而,从观念更新到制度变革之间尚需要循序渐进的演化过程,期间既要因势利导、积极推进,也要慎重稳妥、统筹规划。这就需要以现行制度和既有实践为依据,积极进行必不可少的实践探索和制度创新,科学凝练和设计合宪性审查的价值原理、适用规则、规范依据和技术方案,并在此基础上积极稳妥地推动合宪性审查的实质性发展。

四、结语

完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,内在于中国式现代化的历史演进过程之中,蕴含着深厚的“坚持依宪治国、依宪执政”的法治思维和宪法逻辑,展现出以“中国之制”推动“中国之治”、以“中国之治”反哺“中国之制”的国家治理图景,凸显了议题设置上的中国场域、理论建构上的中国话语、价值分析上的中国立场,是一个相关价值理念、制度规则、运作实践交织叠加的动态性演化、历时性发展、阶段性超越过程。它把原理与规范、历史与现实、经验与逻辑浓缩于同一论域之中,把为什么完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系、什么是完善的以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系、如何完善以宪法为核心的中国特色

社会主义法律体系等一系列重大的时代之问、理论之问、实践之问统摄于同一主题之下,关涉到中国式现代化、全面依法治国、国家治理现代化等一系列重大战略布局和时代命题。在全面建设社会主义现代化国家新征程上,应当在对中国特色社会主义法律体系生成演变的历史脉络和宝贵经验进行全面总结、系统梳理的基础上,以新的视野、新的高度对其进行规律性认知和理论性升华,以充分发挥其在治国理政中强本固基的重要作用,并为世界法治文明增添更加绚丽的中国色彩和元素。

The Constitutional Logic of Perfecting the Socialist System of Laws with Chinese Characteristics

Miao Lianying

Abstract: Perfecting the socialist system of laws with Chinese characteristics with the Constitution as its core, inherent in the historical evolution process of the Chinese path to modernization, is a course of dynamic evolution, diachronic development and stage transcendence interweaving and overlying related value idea, institutional rules, and operation process. “Taking the Constitution as its core” works as the primary consideration and inevitable logic of perfecting the socialist system of laws with Chinese Characteristics, which has a deep jurisprudential basis and sufficient realistic basis. Whether conforming to “constitutional prescription, constitutional principles, and constitutional spirit” or not, is the three-dimensional judgement standard for measuring whether “taking the Constitution as its core” or not. “Enacting the law according to the Constitution” “Not going against the Constitution” are the two legislative expressions of “taking the Constitution as its core”; the constitutional review both in the legislative process and in the midst of constitutional supervision are the two safeguard mechanisms of “taking the Constitution as its core”.

Keywords: taking the constitution as its core; system of laws; constitutional logic; perfecting

(责任编辑:刘宇琼)