

“依憲治國”若干重大憲制理論問題研究 ——學習《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》 的幾點體會

莊金鋒*

2014年10月23日，中國共產黨第十八屆中央委員會第四次全體會議完滿閉幕並會議一致通過了《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》（以下簡稱《決定》）。《決定》立足中國社會主義法治建設實際，直面中國法治建設領域的突出問題，明確提出了全面推進依法治國的指導思想、總體目標、基本原則，提出了關於依法治國的一系列新觀點、新舉措，是加快建設社會主義法治國家的綱領性文件。其中，特別引起國際社會關注的是，《決定》首次把“依憲治國”正式寫入文件，充分顯示中國現行憲法在國家全局工作中的崇高地位和重要作用，在全面推進具有中國特色依法治國中實現了歷史性的跨越，具有里程碑的重大意義。故本文以圍繞“依憲治國”這一主題探討若干重大憲制理論問題。

一、憲法在國家治理全局中的地位和作用 不斷提升

建國65年來，尤其是改革開放逾30年來，中國憲法在法律體系和國家工作全局中的地位和作用不斷提升。這種變化可以這樣表述：從“憲法主體說”到“憲法核心說”再到“憲法統帥說”。最近《決定》又提出“依憲治國說”（即“堅持依法治國首先要堅持依憲治國，堅持依法執政首先要堅持依憲執政”）使憲法在黨和國家治理全局中的地位更加突出，作用更加重大。

（一）“憲法主體說”提出的意義和缺陷

早在上個世紀八、九十年代，中國就有學者指出，中國社會主義法律體系，“就是以中國社會主義的憲法為主體，由各個部門法所組成的現行法有機聯

繫的，和諧統一整體。”¹一般認為包括憲法、行政法、民法、經濟法、環境保護法、勞動法、婚姻法、刑法、訴訟法等幾個主要法律部門。這個法律體系不包括國際法，也不包括已經失去效力的國內法，只是現行的各個法律部門有機聯繫的統一整體。

中共十一屆三中全會以後，中國社會主義法治建設走上了健康發展的道路，尤其是1982年憲法的制定更為法治建設奠定了堅實的基石，使法律部門逐步完善，同時促進了法學教育和法學研究的發展和繁榮。在此歷史背景下，中國法學界的老前輩提出建立以憲法為主體的社會主義法律體系是有積極意義：①首先肯定了憲法的崇高地位。即在中國社會主義法律體系中的主導地位，使憲法成為國家的根本大法和具有權威性的治國安邦的總章程，使全國人民感到有一條清楚、正確的道路可走。②對國家的立法活動具有指導意義。立法既要注意各個法律部門的內在聯繫、相互協調，更要以憲法為依據，具有“合憲性”。只有這樣才能不斷促進社會主義法制的發展和完善。③有助於法律的正確實施。只有從整體上瞭解和把握了社會主義法律體系，同時又把某一具體的法律法規同整個法律體系聯繫起來，才能保證更好地遵守和執行法律。④有助於法制宣傳、法學教育和法學研究的開展。研究法律體系，可以幫助黨政幹部比較系統、完整地向人民群眾宣傳法制，同時也必然會影響對法學專業及課程的設置以及法學學科的劃分。⑤對其他方面也具有重要意義。研究法律體系，對於法規的整理和編纂，法學圖書資料分類、法學工具書籍編纂，以及法學研究規劃的制定等方面將會產生積極的影響。

中國老一輩法學家提出的建立以憲法為主體的社會主義法律體系，其主要缺陷在於只停留在學術層面，沒有真正融入中國社會主義法治建設的實踐中去，成為國家法治建設的指針。但這是情有可原的，

* 上海大學法學院兼職教授、上海市法學會港澳台法律研究會顧問

因為從新中國成立到中共的十五大召開之前，黨和國家的重要文件均沒有提及建立以憲法為主體的社會主義法律體系的任務，這反映了那個歷史階段國家法律意識的實際水平。而老一輩法學家以專業敬業的精神首先提出建立以憲法為主體的社會主義法律體系，實是難能可貴。

(二) “憲法核心說”提出的進步和不足

1997年中共十五大首次明確提出了“到二零一零年形成有中國特色社會主義法律體系”的立法工作總目標。這是中國社會主義社會發展和深化的過程，是與推進改革開放和加強社會主義民主法制建設相伴隨的，是中國共產黨對執政規律科學認識與總結的成果，是經濟社會發展的必然要求，是中國特色社會主義建設事業的重要組成部分，並為此進行了不懈的努力。

2001年3月，時任全國人大常委會委員長李鵬在九屆全國人大四次會議上做工作報告時指出，結合當時中國立法的實際情況，將中國特色社會主義法律體系初步劃為憲法及憲法相關法、民法商法、行政法、經濟法、社會法、刑法、訴訟與非訴訟程序法共七個法律部門；每個法律部門中最基本的、主要的法律也大多已經制定出來；以法律為主幹，相應的行政法規、地方性法規、自治條例也已制定。因此可以說“以憲法為核心的有中國特色社會主義法律體系的框架已經基本形成。”² 2008年3月，吳邦國委員長在十一屆全國人大一次會議上進一步重申，結合當時中國的立法實際情況，“以憲法為核心，以法律為主幹，包括行政法規、地方性法規等規範性文件在內的，由七個法律部門、三個層次法律規範構成的中國特色社會主義法律體系已經基本形成。”³

應該說，憲法在社會主義法律體系中的地位，從主體說到核心說是個巨大的進步。雖然核心與主導詞意相近。《辭海》解釋說“核心”指中心。引伸指起主導作用的部分。但是兩者有兩個不同之處：①提出的主體與影響力不同。憲法在法律體系中的主體說是由法學家提出的，其影響力主要是在學術界，而核心說則是由國家最高立法機關提出的，其影響力涵蓋全國國家機關、各政黨和各社會團體，各企業事業組織及學術界等。②有關法律部門的劃分為憲法相關法、民法商法、行政法、經濟法、社會法、刑法、訴訟與非訴訟程序法共七個法律部門。這一劃分比主體說將法律部門劃為憲法法、行政法、民法、經濟法、環境保護法、勞動法、婚姻法、刑法、訴訟法等，更為科

學，更貼近中國當前的立法實際。

但是美中不足，憲法在中國特色社會主義法律體系中的核心說，一方面強調憲法在法律體系中的核心地位與作用；另一方面，在劃分法律部門時又將憲法相關法劃為一個法律部門，與民法商法、行政法等法律部門並列，從而使憲法的核心地位難於體現出來。這種邏輯上的矛盾，使人們無法明白憲法在法律體系中究竟處於何種地位？

(三) “憲法統帥說”確立的意義和作用

2011年1月，吳邦國委員長在一座談會上發表重要講話：“一個立足中國國情和實際、適應改革開放和社會現代化建設需要、集中體現黨和人民意志的、以憲法為統帥，以憲法相關法、民法商法等多個法律部門的法律為主幹，由法律、行政法規、地方性法規等多個層次的法律規範構成的中國特色社會主義法律體系已經形成，國家經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設以及生態文明建設的各個方面實現有法可依。”⁴ 這標誌着中共十五大提出到2010年形成中國特色社會主義法律體系的立法工作目標如期完成。吳邦國委員長把憲法在中國特色社會主義法律體系的地位從核心提高到統帥的高度，把人們對憲法崇高地位的認識又向前推進了一大步。憲法統帥說的確立，其意義是多方面的。

①從統帥語義上講：統帥與核心都表示憲法在法律體系中地位的重要性，但程度上乃有所不同。

“核心”是中心，是群體中的主要部分，有其他東西圍繞其周圍的意思。“統帥”含義更為豐富，有“統一於其，又受其帥領”之意。以憲法為統帥亦即中國特色社會主義法律體系的整體統一在憲法的規範、原則和精神下，各法律部門的規範必須受制於憲法，並聽從憲法的規範、原則和精神的統領。⁵

②從憲法權威性講：核心說儘管也認為憲法與一般法律部門有所不同，但不能充分突出憲法固有的權威性，因為它仍將憲法與各個法律部門置於同一層面上。而統帥說則將憲法放在一個“統帥”的位置，強調“憲法至上原則”（這個原則是現代法治國家的首要原則）。我們要建設“依憲治國”的社會主義國家，首先必須依憲治國。所以統帥說更能展示憲法的權威性。

③從憲法地位清晰度講：吳邦國委員長說：中國特色社會主義法律體系“以憲法為統帥，以憲法相關法、民法商法等多個法律部門的法律為主幹。”在這一表述中，憲法的統帥地位是獨立於其他法律部門

的，並不再與憲法相關法等七個法律部門並列，因而使憲法在法律體系中的地位清晰了，也更加科學。

④從法律體系概念的完整性講：吳邦國委員長宣佈形成的“中國特色社會主義法律體系”，既從橫向講以憲法為統帥的各個法部門，又從縱向講“由法律、行政法規、地方性法規等多個層次的法律規範”，也就是既包括法的內在結構，又包括其外在表現形式的淵源在內的有機的統一體。

中國特色社會主義法律體系的形成和發展必須以憲法為統帥，這是由憲法的性質和地位決定的。《中國憲法》序言明確規定：“本憲法以法律的形式確認了中國各族人民奮鬥的成果，規定了國家的根本制度和根本任務，是國家的根本法，具有最高的法律效力。”憲法在法律體系中統帥作用的表現：首先，在中國政治的、經濟的、文化的、社會的等各個主要方面的法律(包括基本法律制度，如特別行政區制度)都必須以憲法為依據而制定。其次，表現在其保障和維護中國特色社會主義法律體系的統一、權威和尊嚴。《中國憲法》規定：“國家維護社會主義法制的統一和尊嚴。一切法律、行政法規和地方性法規都不得同憲法相抵觸。”再次，還表現在今後有些新的法律需要制度，或者現行的某些法律必須適應客觀實際的變化而需要修改，仍需要堅持以憲法為立法依據。

(四) “依憲治國說”把憲法的重要性提升到前所未有的高度

中共十八屆四中全會通過的《決定》，其內容有諸多亮點。其中最大的亮點就是：在“堅持走中國特色社會主義法治道路，建設中國特色社會主義法治體系”的整個過程中，要“完善以憲法為核心的中國特色社會主義法律體系，加強憲法實施”。因為“憲法是黨和人民意志的集中體現，是通過科學民主程序形成的根本大法。堅持依法治國首先要堅持依憲治國，堅持依法執政首先要堅持依憲執政。……一切違反憲法的行為都必須予追究和糾正。”這表明中共對作為國家根本大法的憲法的尊嚴和權威的充分尊重，是黨領導人民制定憲法，帶頭遵守憲法的憲法意識的集中體現，“是貫徹落實黨在憲法法律範圍內活動原則的重要行動綱領，對於全面推進依法治國全過程和各方面具有重要指導意義。”⁶關於“依憲治國”這個嶄新的重大課題，將在下文繼續討論相關的幾個憲制理論問題。

二、“依憲治國”的提出是對執政規律的深刻把握

(一) 胡錦濤首提“依憲治國”及其含義

“依憲治國”這個概念，是2004年即新中國成立55週年時，由時任中共中央總書記、國家主席胡錦濤在首都各界紀念全國人民代表大會成立50週年大會上的重要講話中首次提出來的。他當時說：“依法治國首先要依憲治國，依法執政首先要依憲執政。”筆者認為“依憲治國”和“依憲執政”是兩位一體不可分開的，它們是一個整體。換句話說，“依憲治國”的內涵包括二層意思：一是憲法至上是現代法治國家的重要標誌，要建設社會主義現代化和法治國家，必須依憲治國，而依憲治國強調依憲執政包括了執政的中國共產黨依照憲法治國理政的內涵；二是憲法是國家的根本法和總章程，針對依法執政來說，主要是強調依憲執政在依法執政中的核心地位，所謂依法執政中的“法”應當是以憲法為核心的法律體系，從而促進依憲治國的實現。

理論上雖是這樣說，“然而在‘GDP至上’政績觀的驅動下，憲法並沒有得到應有的重視，權力似脫韁之馬，腐敗和侵權現象愈演愈烈”。⁷那時，憲法不被重視比比皆是，學術界也不例外。例如，2008年由紅旗出版社出版發行的《法治中國30年——重大事件與述評》一書，在談到胡錦濤在紀念全國人大成立50週年大會上的講話時，再次強調更好地堅持黨的領導，人民當家作主和依法治國統一於社會主義民主政治建設的實踐。而對胡錦濤提出的“依法治國首先要依憲治國”則一字不提。⁸

(二) 習近平重申“依憲治國”的歷史背景

“當執政黨和國家開始認同‘絕對權力導致絕對腐敗’這一政治鐵律，意識到濫權腐敗的破壞性威脅到黨國生死亡亡的時刻時，執政黨提出要從制度上解決問題。借諸他國成功經驗，尊重憲法、落實憲法是首要之舉。”⁹中共十八大閉幕不到一個月，新上任的中共中央總書記習近平於2012年12月4日，在首都各界紀念現行憲法公佈施行30週年大會上重申：“依法治國，首先是依憲治國；依法執政，關鍵是依憲執政。”¹⁰習近平這一論述更加明確了依憲執政在依法執政中的核心作用。

2014年9月5日，習近平在慶祝全國人民代表大會成立60週年大會上的講話中進一步明確指出：“憲法是國家的根本法，堅持依法治國首先要堅持依憲治

國，堅持依法執政首先要堅持依憲執政。”¹¹ 與此同時，他在第十八屆中央紀律檢查委員會第二次全體會議上強調：“要加強對權力運行的制約和監督，把權力關進制度的籠子裏，形成不敢腐的懲戒機制、不能腐的防範機制、不易腐的保障機制。”¹²

（三）堅持兩個“首先”是治國理政的科學總結

中共十八屆四中全會決定又一次強調堅持兩個“首先”，即“堅持依法治國首先要堅持依憲治國，堅持依法執政首先要堅持依憲執政”，同時提出要“完善以憲法為核心的中國特色社會主義法律體系，加強憲法實施”，構築能把“權力關進制度的籠子”，“堅決遏制和預防腐敗的現象。”這是黨領導人民長期探索“治國理政”之道歷史經驗教訓的科學總結，也是對黨執政規律認識的科學總結。

眾所周知，在新中國成立之初，召開普選的全國人民代表大會和制定憲法的條件還不成熟。因此，由1949年9月召開的中國人民政治協商會議第一屆全體會議產生中央人民政府，並通過《共同綱領》在建國初期起了臨時憲法的作用。1954年9月20日第一屆全國人民代表大會第一次會議以無記名投票方式，一致通過了中國的第一部憲法。1954年憲法以《共同綱領》為基礎，又是《共同綱領》的發展，是一部社會主義類型的憲法，但還不是完全的社會主義憲法，它是一個過渡時期的憲法。當時，毛澤東設想，過渡時期大概是三個五年計劃，即15年左右，也就是說，這部憲法大概可以管15年。從1954年憲法頒佈後經過了15年，中國政治、經濟等方面的情況又有了很大的變化。因此，1970年3月毛澤東提出召開四屆全國人大和修改憲法的意見，但是，在“文化大革命”中，由於林彪、江青反革命集團的破壞、干擾，圍繞着召開四屆全國人大和修改憲法問題展開了一場激烈的，驚心動魄的奪權和反奪權的鬥爭。經過四年多一直到1975年1月，才召開了四屆全國人大第一次會議，對1954年憲法進行修改，形成了1975年憲法。其中規定“無產階級必須在上層建築其中包括各個文化領域對資產階級實行全面專政”，是極“左”思潮的產物，很難說它是人民當家作主的法律保障。

1978年3月五屆全國人大第一次會議對1975年憲法進行修改，形成了1978年憲法。其內容有所進步。這時雖然已經粉碎了“四人幫”，結束了“文化大革命”，但中共十一屆三中全會還沒有召開，對“左”的思潮還沒有來得及進行系統清理，因此，該憲法也存在缺陷。例如肯定所謂“無產階級專政下的

繼續革命。”

1978年12月13日，鄧小平在中共中央工作會議閉幕會的講話（這個講話實際上是中共十一屆三中全會的主題報告），深刻總結了這一段的歷史教訓，明確指出：“為了保障人民民主，必須加強法制。必須使民主制度化、法律化。”¹³ 尤其是中共十一屆三中全會以後，中國各方面發生了巨大的變化，1978年憲法更顯得不適應發展着政治、經濟形勢和人民對建設現代化國家的需要。於是1982年12月4日五屆全國人大五次會議制定了現行憲法，這個新憲法回到了1954年憲法的基礎，對1978年憲法來說是全面修改，對1954年憲法來說是繼承和發展，並從此穩定下來，使之成為新時期治國安邦的總章程。此後，1982年憲法經過1988年、1993年、1999年、2004年四次修改，均採取修正案的方式（這是美國的修憲方式）。這種修憲方式有利於維護憲法的穩定和尊嚴。故1982年憲法雖經四次修改仍然是現行憲法。

1997年，中共十五大第一次提出“依法治國是黨領導人民治理國家的基本方略”，並在1999年把“依法治國，建設社會主義法治國家”正式載入憲法。中共十六屆四中全會明確指出“依法執政是新的歷史條件下黨執政的一個基本方式”。中共十八大強調“法治是治國理政的基本方式”，並要求到2020年“依法治國基本方略全面落實，法治政府基本建成。”十八大四中全會更以法治、依法治國作為中央全會的主題，在中共歷史上是史無前例的。

總之，堅持兩個“首先”（依憲治國、依憲執政）的提出反映了中國共產黨和國家在全面推進依法治國中的新思維和新舉措，既科學總結了建國以來依法治國的基本經驗，又把對憲法權威在治國理政中的重要地位提高一個新的高度。

三、確立“依憲治國”理念的重大意義

在中國，“依法治國”的理念已被越來越多的人所接受，並逐步成為一種信仰，而“依憲治國”的理念則剛開始傳佈，如前所述，儘管中國共產黨和國家重視憲法的制定和修改完善，但不注重憲法的實施，致使現行憲法的很多規定並沒有得到很好的落實，有些條款甚至被譏諷為“睡美人條款”，憲法成為一部“閑法”。因此，要塑重中國人民共同的憲法信仰還有很長的路要走，有許多工作要做。而首先確立“依憲治國”理念的意義重大。

(一) 確立依憲治國理念有利於在全社會樹立憲法權威

憲法乃治國理政九鼎重器。2014年12月4日，習近平在首個國家憲法日之際作出重要指示。他強調“憲法是國家的根本法，是治國安邦的總章程，是黨和人民意志的集中體現，具有最高法律地位、法律權威、法律效力”。¹⁴ 設立國家憲法日，在全社會普遍開展憲法教育，弘揚憲法精神，是確立依憲治國理念的重要一環，必將進一步增強全民憲法理念，推動全面貫徹實施憲法為法治中國的進程再添新動力。

將憲法實施日定為國家憲法日(國家紀念日)，是對憲法這一根本法的高度重視和尊重，使憲法權威更加彰顯。從此憲法在公民心中不再遙遠，更多的人能親近憲法、感觸到憲法的關懷和溫暖，使憲法真正成為國家的憲法。“憲法是一個國家的根本法，是執政之基、治國之本，必須嚴格遵循。堅持依法治國首先要堅持依憲治國，其核心是在全社會樹立憲法權威。”¹⁵

有學者指出，回顧內地改革開放逾30年的民主法制建設歷史進程，可以從中提煉一些關鍵環節。“中共民主法制建設從內涵看，經歷了從‘人治’到‘法治’的演變；從價值取向上看，經歷了從‘以法治國(the Rule by Law)到‘依法治國’(the Rule of Law)的發展；而從主體約束上看，則經歷了從‘依法治國’到‘依法執政’、‘依憲執政’的提升。這一歷程可以歸納為中共執政理念從‘黨大於法’逐步走向‘黨服從法’的發展過程”。“四中全會的決定則進一步強化了‘黨服從法’的理念。”¹⁶

(二) 確立依憲治國理念有利於全面推進依法治國的歷史進程

憲法是法治的“元氣”。現行憲法是中國特色社會主義法律體系的統帥，也是確認中國共產黨領導地位和依法執政的法律基石。目前，中國特色社會主義法律體系已經形成，法治政府建設穩步推進，司法體制不斷完善，全社會法治觀念明顯增強。但是，必須清醒看到，同黨和國家事業發展要求相比，同人民群眾期待相比，同推進國家治理體系和治理能力現代化目標相比，法治建設還存在許多不適應、不符合的問題。因此，四中全會決定提出：“全面推進依法治國，總目標是建設中國特色社會主義法治體系，建設社會主義法治國家。”其中特別強調要“形成完備的法律規範體系、高效的法治實施體系、嚴密的法治監督體系、有力的法治保障體系、形成完善的黨內法規體

系”以及“實施科學立法、嚴格執法、公正司法、全民守法，促進國家治理體系和治理能力現代化。”

要實現這個總目標，必須堅持五項基本原則(黨的領導、人民主體地位、法律面前人人平等、依法治國和以德治國相結合、從中國實際出發)。換句話說，實現總目標都必須堅持以憲法為統帥，因為這五個基本原則在憲法裏都得到體現。可見，法治中國建設離不開憲法這個根本大法的基石，更不能同它相抵觸。《決定》第二部分“完善以憲法為核心的中國特色社會主義法律體系，加強憲法實施”，對此有全面清晰的闡述。有評論員說：“四中全會的法治議題，正是黨心民意的激蕩，能最大程度培育法治信仰，凝聚社會共識。”“將推動法治成為現代中國的‘國家信仰’。”¹⁷

(三) 確立依憲治國理念有利於維護公民自身的基本權利

孫中山曾說：“憲法者，政府之構成法，亦是人民權利之保證書也。”¹⁸ 就拿中國現行憲法來說，既有國家政治制度安排和國家機構組織系統與職能，也有安頓社會民生重心，保障公民權利條款暖意。只要看過憲法的人或將來有時間閱讀憲法的人，便不難發現，在憲法的序言和有關章節，尤其是第二章公民的基本權利和義務(第33-56條)，關於公民享有那些管理國家的權利，其他政治權利和自由，經濟和受教育方面的權利，都寫得清清楚楚。也許你能在憲法裏找到你所關注問題的條款或答案，這時就會產生一種“原來你在這裏”的興奮感，這種感觸的背後，就是憲法給予公民的權利指南和力量支撐。但是在享有權利的時候，可別忘記應盡的義務。

齊玉苓案是中國憲法司法化的首次實踐：齊玉苓(原名齊玉玲)和陳曉琪都是山東省某中學1990年應屆初中畢業生。齊玉苓通過考試並於同年被山東濟寧商校錄取為委培生。而陳曉琪在考試中被淘汰。但陳曉琪在其父親陳克政的一手策劃下，領取了錄取通知書後即以齊玉苓的名義進入濟寧商校就讀。1999年，齊玉苓得知事實真相後，以陳氏父女兩人侵害其姓名權、受教育權為由，將他們告上法院。經山東省高級人民法院向最高人民法院作了請示並得到批覆後，山東省高院2004年作出終審判決：根據本案事實，陳曉琪、陳克政等以侵犯姓名權的手段，侵犯了齊玉苓依據憲法規定所享有的受教育權，應停止對齊玉苓姓名權的侵害，承擔連帶的賠償責任。法學界普遍認為，這起案件開創了憲法司法化的先河。

然而這只是個案，“我們的生活還未能與憲法實現完美並軌。究其原因，文本雖然‘頂天’，但憲法意識仍未‘觸地’。……只有讓憲法融入人們的日常生活，成為可以感受得到的規範與實際利益，才能涵養人們對憲法的理解、認同與情感。”¹⁹ 2004年憲法修改時，最大的亮點就是把“國家尊重和保障人權”這項基本原則入憲，讓生命更有尊嚴。中共十八大後，2013年12月，全國人大常委會通過了廢止勞動教養制度的決定，使中國人權司法保障水平邁上新台階。

2014年12月，內蒙古自治區高級人民法院對呼格吉勒圖故意殺人、流氓罪一案作出再審判決、撤銷內蒙古高院與呼和浩特市中院1999年作出的關於呼格吉勒圖死刑的刑事裁定與刑事判決，宣告原被告人呼格吉勒圖無罪，並根據國家賠償法，決定支付其父母親近人民幣206萬元國家賠償(其中死亡賠償金，喪葬共計近105萬元，父母精神損害撫慰金100萬元)，引起社會廣泛對憲法與人權的關注。

(四) 確立依憲治國理念有利於促進全面深化改革的戰略部署

憲法是改革開放和社會主義現代化建設的護航旗幟。現行憲法施行逾30年來，以其至上的法律地位和強有力的法治力量，為推進中國改革開放和社會主義現代化建設事業保駕護航功不可沒。當前，中國正處於社會主義初級階段，全面建成小康社會進入決定性階段，改革進入攻堅期和深水區，國際形勢複雜多變，中共面對的改革發展穩定任務之重前所未有，矛盾風險挑戰之多前所未有，依法治國首先要依憲治國在黨和國家工作全局中的地位更加突出，作用更加重大。同時，確保人民安居樂業，實現中華民族偉大復興、都離不開憲法的引領和保障作用。

實踐證明，《中國憲法》是符合國情、符合實際、符合時代發展要求的好憲法。是國家和人民經受住各種困難和風險考驗，始終沿着中國特色社會主義道路前進的根本法制保證。堅持依憲治國對社會發展來說，就是要從觀念力量轉化為促進全面深化改革，完善和發展中國特色社會主義制度，推進國家治理體系和治理能力現代化這一目標的實現動力。同時，堅持依憲治國必能在更高層次上促進社會公平正義，增進人民福祉，更好發揮憲法在全面建成小康社會的中流砥柱作用。

四、實現“依憲治國”的關鍵和措施

四中全會決定在闡述如何實現“全面推進依法治國”這個總目標時，明確把“堅持中國共產黨的領導”列為五項原則的首要原則，並指出：“黨的領導是中國特色社會主義最本質的特徵，是社會主義法治最根本的保證。把黨的領導貫徹到依法治國全過程和各方面，是中國社會主義法治建設的一條基本經驗。”王岐山指出：“中國特色社會主義的最大特色、最本質特徵就是黨的領導。”“在我們國家，東西南北中，工農商學兵政黨，黨是領導一切的。是歷史和人民選擇了中國共產黨。”²⁰簡而言之，從政治層面上講，旗幟鮮明地堅持黨的領導，是實現包括依憲治國在內的依法治國基本方略的關鍵，是確保社會主義法治正確政治方向的正途。從法律層面上講，加強憲法實施和監督制度是實現依憲治國的關鍵。

(一) 健全憲法實施和監督制度

法律的生命力在於實施，法律的權威也在於實施。但在現實生活中，一些部門將憲法只是當作一部高高在上的大法，不少群眾也認為憲法與普通老百姓的關係不大，違反憲法的行為時有發生。針對憲法實施中存在的這些問題。四中全會決定強調“全國各族人民、一切國家機關和武裝力量、各政黨和各社會團體、各企業事業組織，都必須以憲法為根本的活動準則，並且負有維護憲法尊嚴，保證憲法實施的職責。一切違反憲法的行為都必須予以追究和糾正。”同時指出要“完善全國人大及其常委會憲法監督制度，健全憲法解釋程序機制。加強備案審查制度和能力建設，把所有規範性文件納入備案審查範圍，依法撤銷和糾正違憲違法的規範性文件，禁止地方制發帶有立法性質的文件。”這一大段講憲法監督制度的內容大致有四個要點。

1. 憲法監督的必要性及其特色

憲法監督是保證憲法實施、維護憲法權威和尊嚴的重要制度形式。憲法實施離不開憲法監督。1954年憲法特別是1982年憲法頒佈實施以來，中國不斷探索並逐步建立了具有中國特色多層次的憲法監督制度。既有憲法自身規定的全國人大常委會的法定最高權力機關的監督，又有眾多公民自覺參與的廣泛民間監督；既有各民主黨派、人民政協和統一戰線的民主協商監督，又有社會各界人士和傳媒以及社會輿論的廣泛社會監督等。實踐證明，這幾個方面對憲法的監督，可就憲法實施、憲法修改和憲法解釋等涉及的

重大問題深入進行調查研究，然後積極建言獻策。

“據統計，自 2004 年以來，由公民和組織提出的各類審查建設有 1,137 件。”²¹ 在堅持依憲治國的今日，應該拓展公民或團體有序參與憲法監督的途徑，探索建立意見處理和反饋機制。

2. 健全憲法解釋程序機制

“憲法解釋”是指根據憲法規定享有憲法解釋權的國家機關，依據憲法精神對憲法規定的內容、含義和界限等所作的說明。這對於保證和監督憲法全面貫徹實施至關重要。現行憲法第 67 條賦予全國人大常委會“解釋憲法，監督憲法的實施”的權力，突出了全國人大常委會作為憲法解釋主體的地位。然而，由於憲法第 67 條的規定過於概括，在現實中難以操作。為了維護憲法的尊嚴，全面實施憲法，制定憲法解釋程序法刻不容緩。健全憲法解釋制度，明確憲法解釋提請的條件、憲法解釋請求的提起和受理及憲法解釋案的審議、通過和公佈等一系列規定。使憲法在保持穩定性和權威性的基礎上緊跟時代的步伐，不斷與時俱進。據悉，國家有關部門正在起草“憲法解釋程序法”。

3. 加強備案審查制度和能力建設

對法律、行政法規、地方性法規等進行備案審查，是憲法監督和能力建設的重要內容和環節。“據統計，截至 2013 年底，全國人大常委會累計收到報備的行政法規 502 件，地方性法規(包括自治條例和單行條例)22,253 件、司法解釋 189 件，對在審查中發現的同憲法法律相抵觸的問題，已督促制定機關修改或廢止。”²² 截至 2014 年 10 月底，“國務院共收到備案登記的地方性法規 17,774 件、地方政府規章 20,468 件、國務院部門規章 8,492 件。”²³ 國務院法制辦重點對其中違法或變相設定行政許可、行政處罰等行為的超過 500 件法規規章，依照法定程序進行了處理和糾正。目前，法規規章有件必備的目標基本實現，但是遲報、不規範報備情況時有發生。為了彌合憲法與現實的縫隙，提高憲法法律的執行力和約束力，必須把所有規範性文件納入備案審查範圍，依法撤銷和糾正違憲違法的規範性文件。

4. 禁止地方制發帶有立法性質的文件

按照《中國立法法》的規定，只有擁有立法權的國家機關，才有權制定、頒佈相應名稱的規範性文件，即“帶有立法性質的文件”。據此，除了全國人大及其常委會、國務院外，只有省、自治區、直轄市以及較大的市的人大及其常委會、地方政府擁有制定地方性法規、規章的權力。但是，多年來一些沒有立

法權的政府部門、單位或者受利益驅動，或者缺乏法治意識，出台了一些飽受詬病的“紅頭文件”。如規定年收入低於 10 萬元不能當村官、要求所有官員統一手機彩玲、公務用車必須購買本地某產品等等。這類擅自制發、濫發的“紅頭文件”不僅損害了中國法制的統一，也給當地法治秩序造成了嚴重破壞，所以決定強調禁止地方制發帶有立法性質的“紅頭文件”，必須強調指出“紅頭文件”不是法。

(二) 設立國家憲法日

四中全會決定“將每年 12 月 4 日定為國家憲法日。”及後，十二屆全國人大常委會十一次會議在北京召開。通過了關於設立國家憲法日的決定草案，完成了立法程序。這是在全社會普遍開展憲法教育，弘揚憲法精神，加強憲法實施的重要舉措。

從世界範圍看，把本國通過、頒佈或者實施的那一天定為憲法日，是國際上的通行做法。有些國家還把憲法日定為法定假日。在中國，2001 年中共中央、國務院批轉的中央宣傳部、司法部“四五”普法規劃規定：“將中國現行憲法實施日即 12 月 4 日，作為每年一次的全國法制教育日。”十多年來，以憲法為重點內容的法制宣傳活動，收到良好效果。四中全會決定把“全國法制宣傳日”提升為法定“國家憲法日”，其意義重大。正如張德江委員長所說：我們要以設立國家憲法日為契機，“加強憲法宣傳教育，推動憲法宣傳教育常態化，長效化、使憲法精神深入人心，以憲法精神凝心聚力”。其“目的是為了牢固樹立憲法法律的權威，推動全面貫徹實施憲法。”²⁴

(三) 建立憲法宣誓制度

《決定》明確指出，要“建立憲法宣誓制度，凡經人大及其常委會選舉或者決定任命的國家工作人員正式就職時公開向憲法宣誓。”這是增強國家公職人員憲法觀念，強化憲法宣傳教育，在全社會推動憲法實施的又一個重要舉措。

憲法宣誓的做法起源於美國。1787 年《美國憲法》規定，美國總統就職時必須宣誓“竭盡全力恪守、維護和捍衛合眾國憲法。”1919 年德國《魏瑪憲法》則把憲法宣誓主體從總統擴大為所有公務人員和軍人。自此，憲法宣誓逐步在國際社會得到廣泛認可。目前，在全世界有成文憲法的 142 個國家中，已有 97 個國家規定了宣誓制度。可見，憲法宣誓已成為世界上大多數國家憲法制度的一項重要內容。

中國也在不斷探索宣誓制度。2013 年 3 月，習近

平在十二屆全國人大一次會議上表示：“將忠實履行憲法賦予的職責，忠於祖國、忠於人民，恪盡職守，夙夜在公，為民服務，為國盡力。”同年 12 月，最高人民法院 150 名法官按照《法官宣誓規定(試行)》，

面向國旗莊嚴宣誓忠於憲法和法律。要完善憲法宣誓制度，必須具體規定宣誓的主體、內容、程序、監督和法律責任等，使之成為保證實施、維護憲法權威和尊嚴的新的制度形式。

註釋：

- ¹ 孫國華主編：《法理學》，北京：法律出版社，1995 年，第 289 頁。
- ² 《全國人民代表大會常務委員會工作報告》，載於《人民日報》，2001 年 3 月 20 日，第 2 版。
- ³ 《全國人民代表大會常務委員會工作報告》，載於《人民日報》，2008 年 3 月 22 日，第 1 版。
- ⁴ 《形成中國特色法律體系座談會舉行，吳邦國發表重要講話》，載於《人民日報》(海外版)，2011 年 1 月 26 日，第 1 版。
- ⁵ 安然：《憲法在中國特色社會主義法律體系中的地位與作用》，載於《法學雜誌》，2012 年第 4 期，第 134 頁。
- ⁶ 莫紀宏：《中國依憲執政不同於西方資本主義憲政》，載於《人民日報》，2014 年 11 月 13 日，第 7 版。
- ⁷ 伍華軍、朱國斌：《依憲治國：中國法治發展必由之路》，載於《大公報》，2014 年 11 月 14 日，第 A9 版。
- ⁸ 劉維林、席文啟主編：《法治中國 30 年——重大事件回放與述評》，北京：紅旗出版社，2008 年，第 38-39 頁。
- ⁹ 同註 7。
- ¹⁰ 習近平：《習近平談治國理政》，北京：外文出版社，2014 年，第 141 頁。
- ¹¹ 《習近平在慶祝全國人民代表大會成立 60 週年大會上的講話》，載於中國人大網：http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2014-09/06/content_1877767.htm。
- ¹² 同註 10，第 388 頁。
- ¹³ 《鄧小平文選》(第二卷)，北京：人民出版社，1994 年，第 146 頁。
- ¹⁴ 《習近平就首個國家憲法日作重要指示，憲法是治國安邦總章程》，載於《人民日報》，2014 年 12 月 4 日，第 1 版。
- ¹⁵ 王比學：《今天，憲法如此親近》，載於《人民日報》，2014 年 12 月 3 日，第 17 版。
- ¹⁶ 伍華軍、朱國斌：《中共依憲執政夯實制度基礎》，載於《大公報》，2014 年 11 月 20 日，第 A18 版。
- ¹⁷ 張鐵：《讓法治成為國家信仰》，載於《人民日報》，2014 年 10 月 24 日，第 5 版。
- ¹⁸ 轉引自註 15。
- ¹⁹ 黃星：《憲法是法治的元氣》，載於《人民日報》，2014 年 12 月 4 日，第 4 版。
- ²⁰ 《黨的十八屆四中全會決定學習輔導百問》，北京：學習出版社、黨建讀物出版社，2014 年，第 62 頁。
- ²¹ 同上註，第 134 頁。
- ²² 同上註，第 134 頁。
- ²³ 《加強備案審查制度和能力建設，法規規章有件必備》，載於《人民日報》，2014 年 12 月 3 日，第 18 版。
- ²⁴ 同註 14。