

法学研究

违宪审查机制在解决法律纠纷和社会矛盾中的作用

莫纪宏

(中国社会科学院 法学研究所,北京 100836)

摘要:在现代法治社会中,依法治国是最基本的治国理念,法律在解决各种纠纷和矛盾中发挥着非常重要的作用。但是,要严格实行法治原则,必须保证法制自身的统一性。法律之间的冲突和矛盾往往是导致社会纠纷和矛盾激化的重要因素,所以,为了确保法律在解决各种纠纷和矛盾中的基础作用,必须以宪法为依据,保证法律之间的协调和统一,其中,对违反宪法的法律、法规进行审查,是保证法制统一的重要措施。我国目前虽然已经在宪法和法律中已经建立了违宪审查制度,但是,由于缺少具体的程序和机制的保障,违宪审查制度还没有在维护法制的统一性中发挥应有的作用。加强违宪审查机制的建设是我国当前贯彻依法治国方略、促进社会和谐的重要措施。

关键词:违宪审查;法律纠纷;合宪性

中图分类号: D921

文献标识码: A

文章编号: 1007 - 4074(2007)02 - 0023 - 12

作者简介:莫纪宏(1965 -)男,江苏靖江人,中国社会科学院法学研究所研究员、博士生导师,全国十大杰出青年法学家。

一、通过违宪审查机制解决法律纠纷和社会矛盾的必要性

宪法是我国的根本大法,它规定了国家的根本制度和根本任务,确立了国家政权体制,规定了公民的基本权利和基本义务,从制度层面规范了国家机关之间的关系、国家机关与公民之间的关系,因此,宪法作为根本法,在调整国家机关之间的关系、国家机关与公民之间的关系的过程中,除了为国家机关、公民提供了明确的行为规范,同时,也为解决国家机关之间的纠纷和矛盾、国家机关与公民之间的纠纷和矛盾提供了最基本的法律依据。在宪法实施过程中,存在着大量的发生在国家机关之间、国家机关与公民之间的纠纷和矛盾,如果宪法在解决这些纠纷

和矛盾中不能发挥自身应有的作用,那么,国家机关之间的纠纷和矛盾以及国家机关与公民之间的纠纷和矛盾就不可能在制度层面得到很好地解决。这些不能得到有效解决的纠纷和矛盾可能会引发大规模的冲突或者是令各级领导部门解决起来感到非常棘手和吃力的群体性事件,严重的甚至对我国的基本政治制度造成巨大危害,所以,要保持社会稳定、建设和谐社会,必须建立违宪审查机制,依据宪法的各项规定来有效地解决发生在国家机关之间的纠纷和矛盾以及国家机关与公民之间的纠纷和矛盾,从制度源头上来解决各种法律纠纷和社会矛盾,真正在制度层面上来保障解决各种法律纠纷和社会矛盾的处理机制的最高性、终极性和权威性,从而建立一个有效解决各种法律纠纷和社会矛盾的统一的、体系

* 收稿日期:2007 - 03 - 02

化的纠纷解决机制。

从违宪审查机制在解决国家机关与国家机关之间、国家机关与公民之间的纠纷和矛盾中所具有不可替代的作用来看,影响我国当前社会稳定和和谐社会建设的许多纠纷和矛盾由于违宪审查机制的缺失而没有得到有效或者是彻底地解决,因此,在解决法律纠纷和社会矛盾方面,我们现行的宪法制度还有许多重要的途径和手段可以加以有效地利用,在制度上启动违宪审查机制是解决法律纠纷和社会矛盾,维护社会稳定、建设和谐社会的重要途径,也是最有效的制度手段,各级党委和政府领导部门应当对建立违宪审查机制的意义有一个正确而清楚的认识。

二、违宪审查机制在解决各种法律纠纷和社会矛盾中的主要作用

违宪审查机制最早起源于美国。在 1803 年马伯里诉麦迪逊一案中,美国最高法院确立了“宪法是法”、“当法律与宪法就同一事项的规定发生矛盾时,应当适用宪法”、“违反宪法的法律无效”等等违宪审查的基本原则,并由此确立了美国最高法院在违宪审查中作为最高违宪审查机构的地位和作用。20 世纪 50 年代之后,在欧洲大陆形成了以德国、奥地利宪法法院为代表的专门的违宪审查机构。例如,德国的宪法法院可以处理与违宪有关的一切案件,并且一旦做出了违宪判决,对任何国家机关、任何组织和公民个人都具有同等的法律约束力。

可以看到,通过违宪审查机制来解决法律纠纷和社会矛盾,已经成为当今世界各国在通过法定渠道解决纠纷的一种重要途径。据欧洲理事会威尼斯委员会的统计,目前世界上已经有 80 多个国家建立了正式的违宪审查机制,虽然从事违宪审查的机构有普通法院和专门的宪法法院之分,但这些违宪审查机构所解决的纠纷和矛盾的性质、种类是相同和相似的,并且也逐步形成了相同和相似的解决问题的法理。违宪审查机制的建立对于维护社会稳定,建设和谐的社会秩序起到了非常重要的保障和促进作用。可以肯定地说,从二战后至今的 60 年时间里,在全世界范围内之所以没有发生像两次世界大战那样大规模的冲突,也没有发生像历史上不同时期发生在民族国家内部的剧烈战争,其中一个重要原因可以归功于二战后在大多数民主法治国家都建立了违宪审查机制。违宪审查机制的作

用是从制度上来解决那些可能会导致社会不稳定和动乱的发生在国家机关之间的纠纷和矛盾以及发生国家机关与公民之间的剧烈的冲突,所以,它已经跳出了传统法律制度在解决纠纷和矛盾时的局限,不是拘泥于对个别纠纷和矛盾的解决,而是从制度源头上来解决可能诱发纠纷和矛盾的制度因素,从而为社会稳定和和谐社会的建立提供了最有效的制度保障。

总结世界各国违宪审查机制在解决具体法律纠纷和社会矛盾中的作用,可以发现,违宪审查机制可以比较好地解决以下几个方面的纠纷和矛盾。

(一) 有效地解决选举活动的各种争议,保证政权的合法性基础

选举是现代民主价值的重要体现,通过公平、公正和科学的选举制度,可以有效地汇聚民意,为政权提供合法性基础。因此,能否保证选举活动的合法、合理,是现代民主社会中最重要的一项制度要求。所以,通过制度途径来有效地解决选举中出现的各种纠纷和矛盾,是世界各国民主制度建设的一项重要任务。大多数国家都通过违宪审查的途径来解决选举争议,保证选举活动合法、合理地进行。例如,1958 年《法国宪法委员会机构设置法》第六章就规定了“关于国民议会议员和参议院议员选举的争议”。根据该法第 33 条规定:国民议会议员和参议院议员的选举在宣布投票结果后 10 日以内可以在宪法委员会提出异议。所有登记注册参加选举的选民或者是候选人都有权对一项选举提出异议。再如 1951 年联邦德国《联邦宪法法院法》第 13 条第 13 项规定,对联邦议院关于一项选举有效性所做出的决定或者是对取得或者是丧失联邦议院一个代表席位所做出的决定提出的申诉。

近年来,国外一些国家频繁出现选举争议,甚至连总统选举也出现了争议,严重地影响了政局的稳定。但是,由于违宪审查机制的存在,在遇到选举危机的时候,往往可以通过违宪审查机制来化解各方矛盾,使国家渡过政治危机。例如,2000 年美国大选的过程中,总统候选人布什和戈尔就为选票统计问题发生争议,最后各自求助于诉讼途径,由联邦最高法院依据违宪审查程序,做出了最终裁决,有效地解决了选举中产生的政治危机。

(二) 通过审查法律、法规的宪法依据,保证立法机关依据宪法规定行使立法权

通过违宪审查机制来解决法律、法规与宪法之间的矛盾和冲突,是现代法治国家经常使用的手

段。早在 1803 年马伯里诉麦迪逊一案中,美国联邦最高法院以马歇尔大法官为首的法官们对于法律违宪的问题,就明确地阐明了自己的观点。最高法院认为:如果一项法律违背了宪法,如果法律与宪法都被应用于一个特殊案件,因而法院必须或者不顾宪法,顺从法律决定案件;或者不顾法律,顺从宪法;那么法院必须在冲突的规则中确定何者支配案件的判决,这是司法责任的根本所在。在这两种取舍之间没有中间选择,或者宪法是至上与首要的法律,不可被通常手段所改变;或者它和普通立法法案处于同一水准,并和其他法律一样,可在立法机构高兴时被更改。如果前一种选择是正确的,那么和宪法矛盾的立法法案就不是法律;如果后者是正确的,那么成文宪法就成了人民的荒谬的企图,去限制那些本质上不可限制的权力^{[1](P81-89)}。

对法律、法规的违宪审查,实际上就是通过违宪审查机制来监督立法机关的立法行为,防止因为立法机关滥用立法权,而侵犯了其他国家机关的宪法职权、侵害了宪法所规定的公民的基本权利,从而引发政权建设中的制度性纠纷和矛盾的产生。目前,世界上建立了违宪审查机制的国家都是以法律、法规的违宪审查作为违宪审查的主要任务。对法律、法规的违宪审查,不仅包括对中央立法机关(包括联邦)制定的法律的违宪审查,也包括对地方立法机关(包括州、盟)制定的法规的违宪审查,对法律、法规的违宪审查可以达到解决法律、法规之间的矛盾和纠纷,协调不同的立法机关之间的立法权限的重要作用。从某种意义上可以说,对法律、法规的违宪审查是违宪审查机制发挥其解决纠纷和矛盾作用的主要技能,是违宪审查机制在维护社会稳定、建设和谐社会方面最重要的制度功能。在成立了专门性的违宪审查机构的国家,一般都在有关违宪审查的立法中明确规定了对法律、法规的违宪审查机制。如联邦德国《联邦宪法法院法》第 13 条第 6 项规定:应联邦政府、一个州政府或者是联邦议院成员的三分之一的请求,对联邦法律与基本法或者是州法律与基本法、州法律与任何其他联邦法律在形式上和实体上是否相一致产生了不同意见或者是疑义的,联邦宪法法院有权受理并做出决定。

在对法律、法规违宪审查的过程中,由于立法机关在制定法律、法规过程中具有较大的自由裁量权,因此,尽管提请违宪审查的法律、法规一般数量较多,但实际中被宣告违宪的数量却很少。如二战后日本最高法院依据《日本国宪法》第 81 条的规

定,迄今为止仅仅宣布了 7 项法律、法规的违宪。而且为了限制对法律、法规随意提请违宪审查,不论是普通法院,还是专门的宪法法院,在审理法律、法规的违宪案件时都要求提请违宪审查的当事人其合法权益已经或者将要受到违宪的法律、法规的影响,一般情况下,当事人只能在诉讼过程中,如果认为法院赖以审判案件的法律、法规可能违反宪法、侵犯其合法权益的,才能就法院审判案件的法律依据提请违宪审查。这种违宪审查机制既可以保证对法律、法规的违宪审查,同时,又可以防止当事人滥用法律、法规的违宪审查提请权。

(三) 依据宪法解决国家机关之间的权限争议,防止部门主义和地方保护主义以及中央集权主义现象的产生

宪法作为根本法,它的主要立法职能就是通过宪法规范来确定国家机关之间的国家权力配置方式,明确不同性质的国家机关依据宪法所享有的宪法职权。所以,在现代民主政治体制下,所有国家机关行使的国家权力都来自于宪法的授权,任何国家机关、组织或者是个人都必须依据宪法的规定来行使国家权力,从事公共管理活动。当然,由于宪法不可能对国家机关依据宪法规范所行使的宪法职权完全划分清楚,所以,在国家机关依据宪法行使宪法职权的时候,就经常会发生与其他国家机关所行使的宪法职权发生权限冲突的问题。在出现了不同的国家机关就彼此的宪法职权范围发生争议的时候,依据宪法所规定的争议解决机制来处理不同国家机关之间的权限争议,可以最大限度地解决不同国家机关之间的权力之争,防止政权出现不稳定因素。

在实行违宪审查制度的国家,特别是在设立了宪法法院作为违宪审查机构的国家,对不同国家机关之间,包括联邦与州、中央国家机关与地方国家机关之间的权限争议的处理,是宪法法院的一项主要的审判职能。例如,1994 年俄罗斯《关于俄罗斯联邦宪法法院的联邦宪法性法律》第 3 条在规定联邦宪法法院的职能时,就明确规定俄罗斯联邦宪法法院应当解决下列权限争议:在联邦政府机构之间的;在俄罗斯联邦政府机构与俄罗斯联邦各成员政

日本最高法院从 1973 年在“杀害尊亲属”一案中宣布刑法第 200 条规定违宪之后,先后两次就规定议员选举名额的选举法违宪,在“森林分割案”中宣布“森林法”的相关规定违宪等。

府机构之间的;在俄罗斯联邦各成员政府最高机构之间的。1979年西班牙《宪法法院组织法》第59条也规定:宪法法院应当听取关于由宪法、自治法规或者组织法或者界定中央政府和自治团体各自的权利能力的一般法律所直接授予的管辖权或者是权力的冲突纠纷:在中央政府和一个或者是多个自治团体之间的;在两个或者是更多的自治团体之间的;在政府与参众两院或者是法官总理事会之间的或者是在这些宪法机构彼此之间的。

宪法法院通过处理不同国家机关之间的宪法职权的争议,对国家机关之间行使国家权力的关系进行了适时和不断地微调,避免了国家机关在行使权力的时候出现激烈的冲突,可以比较好地维护国家机关行使权力的秩序,有效地维护民主体制的稳定。

(四) 对国际条约的合宪性进行严格审查,确保有效地履行国际条约下的义务,建立与国际社会和其他国家之间的良好的国际交往秩序

如何正确地处理国际条约与国内法的关系,这是现代国际关系中的一个重要问题,直接关系到缔约国自身的法治状况以及国际形象。目前,在实行了违宪审查机制的国家中,都比较重视通过违宪审查机制来全面和准确地处理本国缔结的国际条约与本国国内宪法和其他法律之间的关系,对于本国缔结的国际条约是否符合本国宪法的规定,在批准之前进行认真和详细地审查,对于国际条约与国内宪法相抵触或相冲突的部分,要么在批准条约时做出相关保留或者做出解释性声明,要么在批准条约时修改宪法或法律的有关规定,以此来保证缔约国批准的国际条约与国内法保持一致。

通过违宪审查机制来保证缔约国批准的国际条约与缔约国的国内法保持一致,对于维护缔约国的国际形象以及维护缔约国自身的法律制度的尊严和权威具有非常重要的作用。在缺少对国际条约进行违宪审查的情况下,缔约国所批准的国际条约是否与国内法存在冲突,不仅在理论上不太清楚,在实际上也很难将其作为一个严肃的问题来加以对待,结果往往导致要么缔约国为了维护自己的国际形象,而随意迁就国际条约的规定;要么简单化地对待国际条约的效力,将遵守国际条约看成是可有可无的事项。上述两种倾向都很容易导致缔约国在国际关系中处于经常性的冲突和矛盾的境地,不利于建立有利于自身维护主权独立和与国际社会开展有效合作和交流的良好的国际关系。

二战后在许多国家建立的违宪审查机制,都特

别注重在批准条约之前,对即将批准的国际条约是否合宪,通过违宪审查机构进行事先的违宪审查。例如,1979年西班牙《宪法法院组织法》第78条第1款规定:政府或者是国会两院中的一院可以请求宪法法院决定一项条文已经是不得改变,但是西班牙尚未同意加入的国际条约的规定与宪法之间是否存在冲突。

(五) 通过对公民提出的宪法诉愿的审理,有效地防范国家机关利用权力随意侵犯公民权利,公民在实现自身的合法权利方面获得了制度上的终极救济途径

尽管在现代法治国家建立了比较完善的公民权利救济的诉讼机制,但是,在普通的诉讼程序中,公民一般很难对法院赖以做出判决的法律依据自身是否侵犯了宪法所规定的公民的基本权利在制度上提出有效的挑战,所以,如果法院赖以做出判决的法律依据自身侵犯了公民的合法权益,那么,即便是普通的诉讼程序再公正,公民的合法权利也难得到有效的保障。为此,很多建立了违宪审查机制的国家在宪法或者是宪法法院法中都规定,公民个人在穷尽了普通法院的救济途径之后,可以就法院审判案件的法律依据侵犯了宪法所规定公民的基本权利为由,向宪法法院提起宪法诉愿,由宪法法院根据宪法的规定来确定公民个人的申诉和主张是否应当获得宪法的保护。在采取了美国式的附带型违宪审查制度的国家,如美国、日本等国家,公民的宪法诉愿可以在普通诉讼中提起,也就是说,如果在普通诉讼中的当事人认为法院赖以做出判决的法律、法规自身存在着违宪问题,可以请求法院中止对诉讼案件的审理,先就当事人提出的法律、法规的违宪问题进行审查,等到当事人提出的违宪问题得到解决后,再对诉讼案件基于违宪审查的结论继续审理。

公民的宪法诉愿制度在解决社会纠纷和矛盾中的最大的制度特征就是,给予认为自己的合法权利受到国家机关或者是其他组织或者个人侵害的公民个人以充分表达和说理的机会,不仅允许公民个人对具体的纠纷和争议向法院提起诉讼,而且也允许公民个人对法院审判案件的法律依据是否合宪提起宪法诉愿。这种制度可以让涉案当事人充分表达自己的意见和主张,保证了公民个人利用制度上的一切手段来实现自己的权利。例如,1951年联邦德国的《联邦宪法法院法》第90条就规定:任何声称其基本权利或者是基本法所规定的其他

各项权利受到公共权力机构侵犯的人可以向联邦宪法法院提起宪法诉愿。但是,前提是提起宪法诉愿的人必须用尽所有的救济手段。只有在所有救济手段用尽之前,如果不将案件提交联邦宪法法院审理,对诉愿当事人会产生严重或者是不可避免的后果的话,联邦宪法法院才能对立即提交的宪法诉愿进行审理并做出决定。

近年来,在建立了宪法法院的国家,宪法法院受理的宪法案件,公民个人提出的宪法诉愿所占的比例越来越大,这反映了宪法法院在处理和解决公民个人与公共权力机构之间的冲突、纠纷和矛盾方面的作用越来越大。以保障公民的基本权利为核心,通过违宪审查机制来受理公民个人提出的宪法诉愿,可以在很大程度上化解公民个人因自身的合法权利得不到充分救济而产生的不满,是通过法律机制解决纠纷和矛盾的一个重要渠道。

(六) 通过违宪审查机制形成了制度上解决纠纷和矛盾的终极机制,起到了止息停讼的作用

违宪审查机制其核心的制度功能就是将普通法律程序和普通法律制度所无法解决的纠纷和矛盾,都汇集到合宪性审查的制度下集中加以解决。从违宪审查机制的制度特征来看,凡是经过违宪审查机制处理过的纠纷和矛盾,在制度上就具有最终性,当事人不能再求助于其他的法律途径来反复性寻求解决办法。所以,在建立了违宪审查机制的国家中,凡是经过违宪审查机制处理过的纠纷和矛盾,一般来说,当事人不再会寻求其他的途径来反复缠诉。这里主要的原因是因为违宪审查机制所产生的结论在法律上具有最终的确定力,其他任何机关都不能改变违宪审查机构做出的违宪审查的结论,违宪审查机构做出的法律判断具有法律上的最终效力。正因为如此,不管是什么性质的纠纷和矛盾,在建立了违宪审查机制的国家中,凡是违宪审查机构做出的结论,一般来说,当事人就不再会向其他国家机关再次提起申诉。

与此相对照,在尚未建立违宪审查机制的国家,由于在制度上没有确定哪一个国家机构对纠纷和矛盾的处理结论具有最终意义上的法律效力,所以,很容易导致缠诉、累诉以及滥用申诉权利的现象的发生。

(七) 形成了制度上的“信赖原则”,有利于维护国家机关实施宪法和法律活动的权威性

在违宪审查机制下,包括最高国家立法机关所制定的法律,都可以成为违宪审查的对象,因此,违

宪审查机制基本上将一个法治国家中可能出现或者是存在的各种纠纷和矛盾纳入其中,并寻求给予各方当事人在法律制度的框架内以解决问题的最终答案。由于违宪审查机制遵循发生纠纷和矛盾的所有各方当事人诉讼权利平等的原则,所以,经过违宪审查机制处理过的纠纷和矛盾,不论其性质如何,涉及到的问题面有多复杂,违宪审查机构在审查各方当事人所发生的争议基础上,依据宪法的规定所做出的结论,一般来说,都比较合理和适当的,容易为发生争议的各方当事人所接受。由此就树立了违宪审查机构在处理法律纠纷和社会矛盾方面的权威形象,违宪审查机制也逐渐地形成了“信赖原则”,也就是说,公民遇到不可解决的纠纷和矛盾时,都希望斥诸于违宪审查机制,通过违宪审查机构的违宪审查活动,来做出最终性的公正而有说服力的决定。

(八) 节约了公共财政支出的成本,提高了国家机关实施宪法和法律活动的效率

违宪审查机制在处理法律纠纷和社会矛盾时的重要特征就是,通过将普通法律程序和普通法律制度所无法解决或者是不能加以很好解决的纠纷和矛盾集中到违宪审查程序中加以解决,有效地避免了其他国家机关疲于应付公民个人无休止地提出的解决纠纷和矛盾的申诉和请求。这种制度设计使得一般国家机关能够专心依据宪法所规定的职权来从事管理活动,同时又可以最大限度地减少公共财政支出,避免因为各个国家机关需要设立专门机构和配备专门人员来处理公民提出的申诉和各种复杂的纠纷和矛盾而增加公共财政支出。

在违宪审查机制下,对于提出申诉的当事人来说,也可以减少不必要的经济负担。由于在制度上,违宪审查机构的审查结论具有制度上的最终约束力,所以,不管当事人有什么样的纠纷和矛盾没有得到解决,当事人都可以直接从违宪审查机构那儿获得最终的救济,不需要到处寻找救济机关。另外,公民个人向违宪审查机构提出违宪审查的请求,不论是其诉求得到支持与否,一般不需要交纳费用,所以,求助于违宪审查机构来解决纠纷和矛盾对于公民个人来说,也是最方便和易行的。

总之,违宪审查机制之所以能够在众多的民主法治国家建立起来,除了有各国本国具体的历史原因之外,其中一个重要的制度原因就是,违宪审查机制能够从制度源头上给处理各种纠纷和矛盾提供一种制度上的充分保障。正因为如此,违宪审

查机制在处理法律纠纷和社会矛盾方面的制度优势受到了越来越多的国家的关注。如 20 世纪 90 年代初,苏东事变之后,绝大多数前苏联和东欧国家都纷纷建立了违宪审查机制,并以违宪审查机制为基础,全面和系统地为通过法定途径来解决各种社会纠纷和矛盾提供可能的制度保障。

三、违宪审查机制在我国的历史演变、现状和存在的问题以及原因分析

(一) 违宪审查机制在我国的历史演变及现状

从制度意义上来看,严格意义上的违宪审查机制在我国迄今为止尚未得到建立,但是,我国现行宪法以及有关法律、法规的规定为建立违宪审查机制以及发挥违宪审查机制在解决各种法律纠纷和社会矛盾方面的作用奠定了一定的制度基础。

违宪审查的观念,在我国最早可以追溯到 1954 年宪法。1954 年宪法在建立违宪审查制度方面的特征,可以概括为三点:(1) 1954 年宪法作为新中国第一部宪法,在宪法条文中已经确立了宪法不能被违反的法治理念,宪法自身的规范性和权威性得到了重视;(2) 从宪法解释学的角度来看,1954 年宪法中已经包含了违宪以及不得违宪和违宪的决议、命令无效的规范要求,但是,并没有在制度上形成一套实行违宪审查的程序机制;(3) 违宪的价值理念没有在宪法实施的过程中制度化,没有具体的法律、法规来实现 1954 年宪法中所体现的“不得违宪”的思想。在 1975 年宪法和 1978 年宪法中,违宪审查的观念基本上消失了。

1982 年现行宪法对于违宪审查制度是作了比较全面和系统的规定,具体来说有以下几个方面的特征:(1) 现行宪法进一步丰富了违宪概念的内容,在许多条文中确立了“不相抵触”的概念。例如,宪法第 5 条规定:一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法“相抵触”。再如宪法第 100 条规定,地方性法规不得与宪法“相抵触”。与宪法“相抵触”成为做出违宪判断的一个重要原则和方法。(2) 确立了违宪概念的界限,将违宪问题紧紧地限制在宪法条文规定的范围内,防止违宪概念的泛化。如宪法第 5 条第 5 款规定:任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。该条款的规定很显然将宪法文本作为行使权利的依据,超越了宪法文本的规定,都不具有正当性,因此,也就是违宪的。(3) 违宪的行为必须要受到追究。1982 年现

行宪法在承认违宪概念的基础上,对违宪行为表示明确的否定态度和惩戒态度。如宪法第 5 条第 4 款规定:一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。该条款体现出现行宪法否定违宪行为正当性的基本法律态度。(4) 违宪问题由全国人大和全国人大常委会解决。为了使得违宪概念能够制度化、程序化,1982 年宪法规定了全国人大和全国人大常委会有权监督宪法的实施,特别是规定全国人大常委会有权解释宪法,这就意味着在实施宪法的过程中是否出现了违宪问题,由全国人大常委会负责解释和做出相关决定。从宪法的上述规定来看,现行宪法对违宪问题并没有采取放任和不管的消极立场,而是通过设立进行宪法解释的机构来为违宪审查提供组织上的保障。(5) 现行宪法进一步明确了违宪的法律规定和行为无效和应当被撤销的法律上的后果,否定了宪法只是政治纲领、在实践中可遵守可不遵守的漠视宪法权威的各种不正确的观念。例如,现行宪法第 67 条第 8 项规定:全国人大常委会有权撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法相抵触的地方性法规和决议。很显然,违宪的地方性法规和决议在现行宪法上面临的是被撤销的法律后果。而违宪行为的实施者面临的可能是被“罢免”的法律后果。例如,宪法第 63 条规定:全国人民代表大会有权罢免中华人民共和国主席、副主席,国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长,中央军事委员会主席和中央军事委员会其他组成人员,最高人民法院院长以及最高人民检察院检察长等。很显然,1982 年宪法所规定的违宪审查已经完全制度化了,违宪问题不仅仅停留在对违宪概念的确认上,还确立了对违宪问题的处理方式以及明确了违宪所带来的法律上的后果。这一点即便在 1954 年宪法中也没有得到充分体现。所以,完全可以说,只有到了 1982 年宪法的时候,违宪审查制度在我国才真正地建立起来。当然也要看到,从 1982 年宪法通过至今已有 24 年的时间,在此期间,全国人大常委会并没有依据宪法的规定做出一例正式的具有法律效力的违宪审查,这一事实说明,虽然违宪审查在 1982 年宪法中已经制度化,但是,制度化的程度和水平还不是很,特别是有关违宪审查的程序以及具体运行机制还存在很多缺陷,以致这种制度还无法真正有效地发挥其应有的作用。

1982 年宪法虽然确立了违宪审查制度,但是,违宪审查的制度化水平并不是很高,主要表现在违

宪审查的提请和审理程序不明确,有关违宪审查的各项制度之间的制度联系不够,所以,在实施宪法的过程中,由于关于违宪审查的各项制度彼此分散和独立地存在着,无法通过一个统一、有效的法律程序连接起来,所以,违宪审查的程序在实际生活中很难启动。为了克服这种弊端,2000年制定的《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)在违宪审查制度程序化方面向前迈出了巨大的一步。

2000年《中华人民共和国立法法》第90条规定:“国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的,可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的要求,由常务委员会工作机构分送有关的专门委员会进行审查、提出意见”。“前款规定以外的其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的,可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的建议,由常务委员会工作机构进行研究,必要时,送有关的专门委员会进行审查、提出意见”。

《立法法》的上述规定至少明确以下几项程序和制度,进一步完善了违宪审查制度。(1)《立法法》确立违宪审查的启动程序,增加了违宪机构进行违宪审查的可能性。在《立法法》出台之前,违宪审查的启动程序是不明确的,1982年宪法没有明确规定违宪审查的启动程序,其他相关法律、法规也没有规定这一程序。在法理上可能存在和制度上可以确认的违宪审查启动程序只可能附属于全国人大及其常委会行使宪法实施的监督权限的过程中,也就是说,是否要进行违宪审查,完全由全国人大及其常委会说了算。全国人大及其常委会从法理上来说,在对宪法实施进行监督的过程中发现了违宪问题,必然会依据职权来对违宪问题进行审查,并做出是否违宪的审查结论或者是相关的宪法解释。这样的违宪审查启动程序很容易导致在违宪审查的启动程序方面的消极主义现象的产生。也就是说,如果全国人大及其常委会不愿意或者是不启动违宪审查程序,那么,尽管宪法规定了违宪审查制度,但在实际生活中,具有法律效力的违宪审查活动却很难发生。《中华人民共和国立法法》第90条的规定彻底改变了违宪审查的启动程序缺位的局面。根据该条规定,至少有两种途径可以启

动违宪审查活动。一是国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会可以通过向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行违宪审查的要求的方式启动违宪审查程序;二是其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民可以通过向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行违宪审查的建议的方式启动违宪审查程序。这两种启动程序都会导致有违宪审查权力的全国人大常委会的相关工作机构必须采取一定的措施来处理相关的提请违宪审查的要求或者是建议。这样的启动程序可以弥补仅仅依靠全国人大及其常委会在行使宪法实施的监督职权时自己来启动程序的不足,降低了违宪审查的门槛,增加了全国人大常委会行使违宪审查权的机会。(2)《立法法》进一步明确受违宪审查的对象范围,将违宪审查的对象限制在行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例上,避免了因为违宪审查的对象过于不确定和范围的过于泛化而在实际中导致违宪审查制度的能力缺失。根据《立法法》的规定,依据《立法法》所规定的两种违宪审查启动程序可以提请违宪审查的对象仅仅包括行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例四种法律形式,其他法律形式不得以《立法法》所规定的启动程序来提请违宪审查。(3)有权提请违宪审查的主体必须按照《立法法》的规定分别提请违宪审查,而不是随意地可以启动违宪审查,并且都必须以书面形式提出违宪审查的要求和建议。(4)违宪审查活动由专门机构进行,对于以书面形式提出的违宪审查要求和建议,根据《立法法》的规定,应当由全国人大的专门委员会进行审查。(5)违宪审查必须有相关的结论。《立法法》关于违宪审查的规定一个最重要的特点就是要求对提请的违宪审查的要求和建议,要有具体的意见,也就是说,依据《立法法》的规定提出的违宪审查的要求和建议不只是一般政治监督意义上的反映情况,而是必须认真加以研究和提出具体处理意见的法律机制。违宪审查程序在启动之后,必须要使具有违宪审查权的机构采取一定的措施来对违宪审查的要求和建议做出正式的答复和结论。

应当说,我国的违宪审查制度从无到有,目前已经在制度上发展出一套违宪审查的程序,违宪审查机制初步形成。但也应当看到,由于依据宪法和立法法等法律的规定,享有违宪审查权的全国人大常委会迄今为止并没有通过正式法律程序做出过

一起违宪审查的结论,所以,违宪审查机制在解决法律纠纷和社会矛盾中的应有的制度功能还没有得到发挥,还需要通过健全和完善违宪审查机制的方式来发挥违宪审查机制在解决法律纠纷和社会矛盾方面所具有的特有的制度功能。

(二) 我国违宪审查机制存在的问题及原因分析

我国目前虽然在制度意义上已经肯定了违宪审查的必要性,同时也确立了违宪审查的相关法律程序,但是,从实践情况来看,违宪审查机制并没有启动起来,特别是违宪审查机制本来应当在解决法律纠纷和社会矛盾方面发挥自身更大的作用,不过,由于政府决策层以及社会公众对违宪审查机制在解决法律纠纷和社会矛盾方面所具有的独特的制度功能认识不够,所以,实际中存在的大量的本来可以通过违宪审查机制来处理的法律纠纷和社会矛盾,由于违宪审查机制没有发挥作用,而被引导到信访以及其他的渠道来加以解决。由于其他法定渠道本身缺少像违宪审查机制那样的科学地解决法律纠纷和社会矛盾的理论依据以及比较规范和严格的法律程序,所以,导致了社会上始终存在着各种普通的纠纷和矛盾解决机制所无法处理的复杂纠纷和矛盾,同时,由于缺少违宪审查机制那样对纠纷和矛盾加以解决的制度上的终极性和权威性,因此,目前社会上存在着长期困扰各级国家机关的老上访户,缠诉和滥用申诉权利的公民,这些现象的存在不能不说与我国的违宪审查机制没有发挥应有的制度功能相关。

1. 不论是宪法理论上,还是在宪法制度上,目前仍然存在着希望通过立法途径来解决法律、法规之间矛盾的简单化想法

改革开放之后,我国制定了大量的法律、法规,但是,由于在国家机关立法权限的划分上没有确立非常科学的标准,导致在实践中大量的法律、法规自身相互矛盾,严重地影响了法律、法规的实施工作。为了解决法律、法规自身的矛盾,2000年全国人大制定了《立法法》,其立法宗旨就是要通过明确立法权限的划分,在法律、法规之间建立必要的立法秩序。但是,由于现行的法律、法规与宪法之间的基本法律关系不清晰,导致了法律、法规之间的法律关系不可能在制度上得到正确地说明,由此导致了一些法律、法规制定之后在与其他法律、法规发生冲突和矛盾时频繁地进行修改,所以,希望通过立法途径来解决法律、法规之间的矛盾,特别是

法律、法规在实施过程中所引发的执法混乱现象,这种解决问题的思路在理论上显得非常浅显,在实践中根本无法解决法律、法规自身冲突的发生。

2. 目前解决法律、法规之间的矛盾主要依靠立法监督机制,而没有将法律、法规的矛盾和冲突解决纳入司法审查领域,致使解决法律、法规冲突和矛盾的方法和措施针对性不强

我国目前存在的三大诉讼机制,包括刑事诉讼、民事诉讼和行政诉讼,人民法院在适用法律、法规审判案件时,自身不能对适用的法律依据是否与其他法律、法规存在矛盾和冲突,是否符合宪法规定,行使司法审查权。而且即便发现了下位法与上位法发生抵触,也不能在判决中明确指出这种冲突和矛盾的存在,只能以法官自己的判断来适用应当适用的法律、法规,这样就使得法官在审判案件的过程中,回避了法律、法规之间的矛盾,而对应当适用的法律依据是否符合宪法规定,是否与其他法律、法规存在矛盾和冲突,持消极放任的态度,严重地束缚了法官在审判案件时解决法律、法规之间矛盾和冲突的能力的发挥,也使得因之合法权益受到影响的案件当事人转向别的渠道来寻求权利救济。在实践中,许多涉法涉诉类的信访之所以反反复复,常年纠缠,应当说,与信访人对法院做出判决的法律依据不满有关。正是因为法院对适用的法律、法规缺少合宪性或者是合法性的司法审查权力,使得很多本来可以在诉讼中加以解决的纠纷和矛盾又被推向了诉讼机制之外的途径来获取解决的途径和办法。

3. 宪法上规定的大量的基本权利得不到法律上的正当程序的保护,而承担违宪审查任务的全国人大常委会又没有正式启动违宪审查程序来对侵犯公民的基本权利的案件做出具有实质意义上的违宪审查,致使在实践中因为没有相应的主管部门来处理这一类侵犯基本权利的案件,而出现了大量的求决类的信访案件

在现代民主和法治社会中,公民个人依靠宪法的规定,享有包括立法机关在内也不得侵犯其基本权利。这些基本权利是公民在一个国家和社会中

河南省洛阳市中级人民法院法官李素娟因在行政判决中直接指出河南省人大制定的《种子条例》与《种子法》相抵触,而受到了撤职处分,很显然,要求法官在审判案件过程中对判案依据的合宪性或合法性进行主动审查,目前来说,还受到各种因素的制约。

获得最低生活水准的人权保障,因此,这些基本权利一旦受到国家机关的侵犯,就必须要通过法律上所确立的制度渠道来给予必要的权利救济。在建立了违宪审查机制的国家中,公民个人可以通过宪法诉愿机制来向宪法法院或者是履行违宪审查职能的普通法院提起自己的保障基本权利的诉求,并且可以通过违宪审查机构对包括国家立法机关在内的所有行使宪法职权的国家机关是否侵犯了公民的基本权利进行违宪审查,对公民实现有效地保护,从而使得公民不再求助于其他法律程序提出自己的维权诉求。

我国目前宪法所规定的公民的基本权利,许多内容还缺少具体立法的保护。而一旦公民的基本权利,如言论自由、结社自由、游行示威自由、宗教信仰自由等基本权利受到侵犯,尽管公民个人自身存在着强烈的维权诉求,但在制度上却缺少解决问题的专门机构,因此,就导致了許多基本权利受到侵犯的公民走上漫长的上访之路,企图在制度框架内能够找到解决问题的机构或者是办法。其实,公民的基本权利完全可以通过违宪审查机制来加以解决,违宪审查机构通过对侵犯公民的基本权利的违宪行为进行审查,对基本权利受到侵犯的公民给予权利救济,就可以最大程度地减少公民对基本权利受到侵犯而产生的申诉。但是,我国目前依据宪法享有违宪审查权的全国人大常委会并没有履行保障公民的基本权利的司法审查功能。2003年“孙志刚案件”引发的“废止收容审查制度”事件,虽然“三公民”上书全国人大常委会,国务院也主动废止了《收容审查条例》,但是,作为享有违宪审查权的全国人大常委会并没有给予正式答复,丧失了一个利用违宪审查机制来解决因为公民的基本权利受到侵犯而引发的法律纠纷和社会矛盾的绝好时机。

与全国人大常委会没有充分利用违宪审查权来解决因为公民的基本权利受到侵犯而导致的法律纠纷和社会矛盾相对照,最高人民法院在2001年“8·13”批复中,又以司法解释的方式对公民依据宪法享有的受教育权给予了民法上的救济,尽管这一司法解释在保护公民的基本权利方面的态度是积极的,但是,这种做法在违宪审查理论上又存在许多值得进一步推敲的问题。

4. 建国以来,人民法院在利用宪法解决法律纠纷和社会矛盾方面的作用没有得到充分地发挥,宪法在解决国家机关之间的矛盾和纠纷、国家机关与公民之间的矛盾和纠纷方面的制度功能没有在司

法审查程序中得到体现,我国的诉讼制度没有吸纳所有的法律纠纷和社会矛盾,存在着诉讼机制所不能解决的大量的法律纠纷和社会矛盾

建国以后,在实践中,总的来说,司法审判机关对违宪审查采取了消极回避的态度。这一方面最典型的例子就是1955年7月30日最高人民法院研字第11298号“关于在刑事判决中不宜援引宪法作论罪科刑的依据的批复”的司法解释。该司法解释认为,宪法“在刑事方面,它并不规定如何论罪科刑的问题”,因此,“在刑事判决中,宪法不宜引为论罪科刑的依据”。^{[2](P193-194)}这一司法解释,从违宪审查的基本理论来看,实际上回避了在刑事案件审判中人民法院可以引用宪法对刑事案件审判依据的法律、法令进行合宪或违宪判断的可能性,因此,也就通过该司法解释明确了排斥了在我国人民法院的刑事审判中,可以实行附带型的违宪审查的可能。这一点与美国1803年在马伯里诉麦迪逊一案中,最高法院通过做出积极的司法解释的方法来行使附带型的违宪审查权形成了鲜明的对比,具有非常明显的司法消极主义倾向。与日本最高法院将下级法院也解释为宪法第81条所规定的享有违宪审查权的主体的司法积极主义立场相比,也显示出比较消极和回避宪法判断的态度。

在司法审判机关进行违宪审查理论研究方面,宪法学界存在的最大分歧意见就是包括最高人民法院在内的国家审判机关有没有权力在做出司法判决或裁定的过程中引用宪法作为审判案件的法律依据。对此,赞同和反对的意见都有反映。从司法实践来看,不论是最高人民法院,还是地方各级人民法院,在司法判决或裁定中都有引用宪法作为审判案件的法律依据的情形。以地方人民法院为例,河北省石家庄市中级人民法院民事判决书(1988)石法民判字第1号就提到:本院认为:根据宪法和有关法律的规定,公民享有名誉权,人格尊严不受侵犯,禁止用侮辱、诽谤等方式损害公民的名誉^{[3](P18)}。天津市静海县人民法院民事判决书(1997)静民初字第349号主张:“这一过错行为,既意味着红星分厂享受了超载所得利益的权利,又与交通事故的发生有着一定的因果关系,根据权利义务相一致的宪法原则和民法侵权之债中的过错责任原则,红星分厂应当在合同履行标的范围内承担连带的民事责任”^{[4](P18-19)}。可以看出,不论是河北省石家庄市中级人民法院民事判决书(1988)石法民判字第1号,还是天津市静海县人民法院民事判

判决书(1997)静民初字第349号,在引用宪法时都没有将宪法独立地作为审判案件的法律依据,而是作为法律原则来加以适用,宪法在作为司法审判的法律依据中不具有独立性。但是,在实践中,也有法院将宪法作为确立行为合法性的直接的法律依据的。例如,上海市第二中级人民法院行政判决书(1998)沪二中行终字第102号声明:“根据一九八二年宪法关于城市土地收归国有的规定,舟山路二百三十四弄五号房屋所属使用的土地为国有土地。被上诉人市房地产所颁发的房地产权证确认房屋的所有权和国有土地使用权依法有据。上诉人范学珍等五人在城市土地收归国有之后,仍主张其土地继承权,于法相悖^{[31](P30)}。将宪法明白无误地作为审判案件的法律依据的法院判决以山东省高级人民法院民事判决书(1999)鲁民终字第258号最为典型和最具有代表性。该判决书认为:“这种侵犯姓名权的行为,其实质是侵犯了齐玉苓依据宪法所享有的公民受教育的基本权利,各被上诉人应当承担民事责任。”“依照《中华人民共和国宪法》第四十六条、《中华人民共和国教育法》第九条、第八十一条、《中华人民共和国民事诉讼法》第一百二十条、第一百三十四条、《中华人民共和国民事诉讼法》第一百五十二条、第一百五十三条第一款第三项、第一百五十八条和最高人民法院(2001)法释25号批复的规定,判决如下^{[31](P150-151)}。很显然,在山东省高级人民法院民事判决书(1999)鲁民终字第258号已经明白无误地将宪法与其他法律并列一同作为判决案件的法律依据。

由此可见,人民法院在司法审判中将宪法作为审判案件的依据,甚至做出实质性的违宪审查在司法实践中已经成为一项不可避免的司法态势。但是,如果在理论上和实践中不能将人民法院所进行的违宪审查与全国人大常委会依据宪法、立法法等规定所进行的违宪审查有机地协调起来,我国违宪审查的法理势必会越来越乱,而违宪审查的实践也会五花八门,导致违宪审查失去权威性和规范性。

总的来说,我国的违宪审查制度虽然在宪法、立法法等法律、法规中有了相关规定,但是,该制度的程序化水平不高,在实践中还没有正式发挥其解决法律纠纷和社会矛盾的制度功能。应当说,目前在我国存在的大量的信访诉求,都是与“红头文件”违法、公民的基本权利受到侵犯得不到有效救济相关。这些法律纠纷和社会矛盾长期以来得不到有效解决,除了与上访人缠诉和滥用申诉权有一定的

关系,在某种程度上也与在制度上缺少专门解决这一类问题的国家机关以及相关的解决纠纷和矛盾的法律机制密切相关。事实上,这一类法律纠纷和社会矛盾,完全可以通过启动违宪审查机制来加以解决。如果不通过违宪审查机制来解决“红头文件”的违宪、违法问题以及公民的基本权利受到侵犯的问题,那么,就很难在制度上杜绝这一类纠纷和矛盾在不同的国家机关之间实行公文旅行,就会严重地影响和干扰国家机关正常的工作,也会为上访人缠诉留下口实。

四、健全和完善违宪审查机制、不断推进我国解决法律纠纷和社会矛盾的法律制度的改革建议

作为通过法定渠道解决法律纠纷和社会矛盾的一种重要的途径和形式,违宪审查机制从产生一开始,就具有从制度源头上解决法律纠纷和社会矛盾的制度功能。而且违宪审查机制在解决法律纠纷和社会矛盾中与解决纠纷和矛盾的其他法定渠道相比,在解决纠纷和矛盾方面,具有集中性、最终性和权威性等特点。可以说,违宪审查机制是现代民主法治社会通过法定渠道和制度手段解决法律纠纷和社会矛盾的最后手段和最有效的途径。它可以最大程度地化解社会矛盾,减少社会冲突,在国家机关与国家机关之间、国家机关与公民之间以及公民与公民之间建立起和谐的社会交往秩序,最有效地维护社会稳定。因此,保持社会稳定、建设和谐社会,必须要从建立和健全违宪审查机制入手。

违宪审查,在我国现行的宪法制度下,虽然已经确立了行使违宪审查权的国家机关,规定了提请违宪审查的法律程序,确定了违宪的法律、法规和行为无效的原则,但是,作为一项以最终解决法律纠纷和社会矛盾为目标的宪法制度,目前在我国总体上说还只是处于起步阶段。为此,有必要结合解决法律纠纷和社会矛盾的其他法定渠道和机制,建立一个与其他解决纠纷和矛盾相配套的以着重解决法律、法规之间的矛盾和冲突和保障公民的基本权利不受侵犯为制度目标的违宪审查机制,为此,可考虑采取以下几项制度性改革措施。

(一)扩大普通诉讼机制的“准入条件”,从改革目前的三大诉讼制度入手,将所有发生在国家机关与公民个人、公民个人与公民个人之间的各种类型的纠纷和争议全部纳入普通诉讼的受案范围,

做到“有诉必理”,确立诉讼机制作为解决社会纠纷和矛盾的主渠道的作用,提高诉讼机制在解决各种法律纠纷和社会矛盾方面的能力

目前我国的三大诉讼机制,虽然受案范围比较广泛,涉及到刑事、民事和行政领域,但是,在实际生活中,仍然有大量的具体案件被排斥在三大诉讼制度所确立的受案范围之外,这就导致了诉讼机制不具有解决法律纠纷和社会矛盾的制度上的唯一性。这种制度设计虽然有利于区分诉讼问题的类型,提高诉讼机制解决问题的效率,但是,从解决法律纠纷和社会矛盾的角度来看,特别是从维护社会稳定和建设和谐社会角度来看,这样的诉讼机制其制度功能是非常有限的。由于诉讼机制具有当事人诉讼权利平等的特性,所以,诉讼机制在解决纠纷和矛盾方面,相对于其他解决纠纷和矛盾的机制来说,更容易使产生纠纷和矛盾的当事人各方处于一种公平有利的地位,也容易使当事人接受通过诉讼机制所实现的解决纠纷和矛盾的结果。从具体的制度设计来看,在刑事诉讼方面,可以将劳教对象也纳入刑事诉讼制度的管辖范围,建立轻罪制度,进一步完善犯罪的构成理论和刑罚制度,扩大刑事诉讼的制度功能;在行政诉讼方面,应当改革目前存在的各种形式的行政终局裁决制度,将所有的行政行为都纳入行政诉讼的范围,在制度上给予行政案件的当事人以充分的诉讼权利的保护和救济;在民事诉讼方面,建立仲裁制度与审判制度自由选择的纠纷解决机制,在充分尊重当事人诉讼权利的基础上,给予发生纠纷和矛盾的当事人各方解决纠纷和矛盾的途径和方法上的充分的自由选择权,特别是提高仲裁制度的法律地位,将仲裁制度引进到平等法律主体之间所发生的任何纠纷和矛盾的解决机制中,争取将绝大部分民事纠纷和争议通过仲裁程序加以妥善解决,此外,也要给予发生纠纷的当事人自由地利用民事诉讼机制来维护自己的合法权益的机会。

(二) 改革目前的法院二审终审制度,对于符合法定条件的,可以采取四审终审制度,取消审判监督程序,允许当事人就新发现的事实和法律依据向更高级的人民法院提起上诉,防止一部分涉诉当事人因为缺少诉讼上的终极救济机制,而不断地向上级法院提起申诉或者是将涉法涉诉类的纠纷带到其他法律纠纷的处理程序和机制中

目前有大量的涉法涉诉类的信访案件,最初的起因是因为审级制度的限制造成了信访人的个人

的利益诉求没有得到充分地保障,或者是个人的意见没有得到法院应有的尊重,特别是目前地方人民法院在审理案件的过程中,容易受到地方保护主义的影响,所以,二审终审制度很难防范司法腐败现象的发生,许多当事人对二审终审制度也存在着不信任的态度,转而只能求助于审判监督程序。由于审判监督程序立案程序繁琐,导致了缠诉或者是累诉的现象不断发生。为此,应当彻底改革目前的二审终审制度,实行四审终审制度,给予涉诉当事人以充分的诉讼权利的救济,最大限度地通过诉讼机制来实现社会公正,有效地化解法律纠纷和社会矛盾。当然,实行四审终审制度,并不意味着当事人的诉讼权利完全不受限制。也就是说,当事人要提起更高级或者是更高层次的上诉,必须要有符合法律所规定的严格条件,否则,就很难启动上诉审程序。实行四审终审制度,表面上来看,可能会增加高级法院,特别是最高人民法院的审判任务,但是,实际上,只要通过法律确立严格的上诉条件,当事人在条件不充分或者是条件不具备的时候,可能就会放弃上诉。扩大审级制度,虽然表面上对于当事人来说,要比启动审判监督程序容易,但是,却需要法律上更严格的条件,所以,对于具有正常理性的涉案当事人来说,一般都会慎重考虑,不会随意滥用自己的诉讼权利。

(三) 启动全国人大常委会的违宪审查程序,改革目前的不受限制的提请违宪审查的机制,将全国人大常委会启动违宪审查程序与最高人民法院作为终审法院对案件做出的最终判决或裁定制度结合起来,规定涉案当事人对最高人民法院做出的最终判决或者是裁定不服的,可以依据违宪审查程序,提请全国人大常委会审查可能存在侵犯公民的基本权利的案件,或者是存在人民法院审理案件赖以做出判决的法律依据违宪、违法的案件

目前我国立法法所规定的违宪审查提请程序实际上在操作中可能会导致违宪审查机构负担过重,因为不受任何条件限制的违宪审查提请程序,可能会导致大量的不符合条件的违宪审查提请要求或者建议的出现,这样很容易影响违宪审查机构的工作效率,也会增加政府不必要的财政支出,同时也助长了提请违宪审查当事人的不合理的期待,所以,要真正启动违宪审查程序,必须将提请违宪审查的当事人是否具有法律上的特定利益关系结合起来。如果实行了四审终审制度,涉案当事人在穷尽了最高人民法院的救济渠道之后,对最高人民

法院做出的最终判决或裁定仍然不服的,可以给予相关当事人依据宪法、立法法的规定向全国人大常委会提请违宪审查的权利。这样既可以给予涉诉当事人以诉讼权利上的充分救济,也可以有效地防止滥用诉讼权利现象的发生。

(四) 将各级信访工作机构集中加以管理,并在体制上归属各级人民代表大会常设机构管理,进一步加强代表机构在反映民意和加强与人民群众的密切联系方面的重要作用

目前的信访工作机构比较分散,既有隶属于各级党委和人民政府的专门的信访机构,也有各个国家机关设立的信访机构,由于信访机构林立,导致了信访人产生不切实际的幻想,不断地在不同的信访机构之间寻求获得解决自己诉求的机会,这种信访机制已经严重地影响了各级国家机关的正常工作,同时,作为代表机构的各级人大及其常委会也没有能够起到在沟通人民群众方面应有的作用。所以,对于传统信访意义上的建议类信访和求决类信访,这些信访内容都可以归结到各级人大及其常委会的工作范畴中。将信访工作统一到各级人大常委会进行集中统一管理,一是符合现行宪法所设计的人民代表大会制度的基本要求;二是可以最大限度地减轻各级党委和人民政府部门的信访负担;三是可以对除了涉法涉诉类的信访,通过各级人大及其常委会依据宪法对“一府两院”的监督职权,通过代表大会或者是常委会,或者是人民代表的活动,来解决信访中提出的各项问题。对于有重大影响的、涉及到宪法制度本身的信访事项,还可以上报全国人大常委会,通过宪法解释或者是法律解释

程序来加以解决。

(五) 通过全国人大常委会的违宪审查活动,来解决在不同国家机关之间存在的权限争议,通过违宪审查机制化解政权建设中的矛盾和冲突,进一步理顺不同国家机关之间的法律关系

我国目前的政权体制是根据现行宪法的规定建立起来的,其中人民代表大会制度是我国的根本政治制度,各级人民代表大会是各级国家权力机关,各级国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关由各级国家权力机关产生,对其负责,受其监督。但是,也要看到,在我国现行的宪法体制下,上下级国家机关之间的关系,包括上下级人大之间的关系,上下级政府之间的关系,上下级法院之间的关系、上下级检察院之间的关系以及人大与“一府两院”之间的关系,还存在着许多不清晰的地方,在实践中,很容易出现不同国家机关在履行自身的宪法职权时与其他国家机关发生不一致或者是处于冲突和矛盾的状况,为此,可以启动全国人大常委会的违宪审查程序,妥善地处理各级国家机关之间的权限之争,在不同的国家机关之间建立一个稳定和有效的权力运行机制。

参考文献:

- [1] [美]保罗·布莱斯特,等. 宪法决策的过程:案例与材料:第4版·上册[M]. 张千帆,等译,北京:中国政法大学出版社,2002.
 - [2] 王振民. 中国违宪审查制度[M]. 北京:中国政法大学出版社,2004.
 - [3] 王 禹. 中国宪法司法化:案例评析[M]. 北京:北京大学出版社,2005.
- (责任编辑:张登巧)

A Research on the Function of the System of Review of Constitutionality in Resolving Various Legal disputes and Social Contradictions

MO Ji-hong

(Institute of Jurisprudential Study, China Academy of Social Sciences, Beijing 100872, China)

Abstract: In the modern constitutional society, it is the basic principle to manage state affairs in accordance with the law, and the law plays an important role in resolving legal disputes and contradictions. To strictly fulfill the principle of rule of law, it is necessary to guarantee the unity of legal institution. The conflicts between laws frequently lead to the intensity of social disputes and conflicts, therefore, it is essential to guarantee the coordination and unity of laws based on the constitution. It is an important measure to examine the laws and rules which are unconstitutional. Though judicial review system has been established in our country, it has not fully played its role in maintaining the unity of legal institution due to the lack concrete process and mechanism. It is important to strengthen the mechanism of review of constitutionality to carry out the principle of managing state affairs in accordance with the law and accelerate the harmony of society.

Key words: review of constitutionality; legal dispute; constitutionality