

# 中国法学会宪法学研究会'98年会综述

莫纪宏 李小明

中国法学会宪法学研究会 1998 年年会暨宪法与国家机构改革研讨会于 10 月 20 日至 23 日在浙江大学举行。会议就宪法与国家机构改革,围绕着四个主题展开了充分热烈的讨论,与会者畅所欲言、各抒己见,在许多观点上达成了共识,并对完善国家机构改革、提高宪法的根本法权威提出了诸多有益的建议和中肯的意见,现将此次会议的主要学术成果综述如下:

## 一、以邓小平理论作为宪法与国家机构改革的理论指导

与会者一致认为,邓小平理论是我党集体智慧的结晶,它的理论核心就是实事求是,勇于开拓,建设社会主义现代化。当前,以邓小平理论作为宪法与国家机构改革的指导思想,必经处理好以下三个方面的关系:

1. 邓小平理论与现行宪法的原则是一致的。现行宪法将坚持马列主义、毛泽东思想,坚持人民民主专政,坚持社会主义道路和坚持党的领导四项基本原则作为我国社会主义现代化建设的根本指导思想。邓小平理论一方面坚持和捍卫了四项基本原则,另一方面它本身又是四项基本原则的重要组成部分,它与四项基本原则相互融为一体,共同构成了我国现行宪法的出发点和前提条件。

2. 邓小平理论对国家机构改革的指导关系是通过宪法实现的。“依法治国、建设社会主义法治国家”作为我国社会主义现代化新的历史时期的治国方略本身就是邓小平理论的重要组成部分,而依法治国的核心就是依宪治国。因此,强调将邓小平理论作为国家机构改革的指导思想并不意味着要否定宪法作为根本法对国家机构改革的指导和规范作用。

3. 国家机构改革本身也是邓小平理论的重要

内容,是邓小平理论中关于改革开放、精简国家机构,反对官僚主义和腐败现象等改革思想不可分割的组成部分。富有成效的国家机构改革实践可以极大地丰富邓小平理论中关于国家机构改革的思想,保障邓小平理论所具有的勃勃生机。

## 二、宪法与国家机构改革之间的关系

在探讨宪法与国家机构改革的关系时,与会者主要围绕着以下三个问题发表的不同的意见。

### (一)宪法与国家机构改革之间有没有关系

绝大多数与会者认为,宪法与国家机构改革之间存在着密不可分的关系,这种关系最大的特点表现在两个方面:一是国家机构改革不能脱离宪法的指导进行;二是国家机构改革本身就是宪法确立的重要原则之一,国家机构改革的实践就是实施宪法的重要举措。

也有一些与会者从制度与人的关系出发,论证了国家机构改革的根本环节还是在于提高人的素质,国家机构改革的动力源泉来自于人,而不是制度,进行国家机构改革如果不能揭示这样一层实质关系,就必然会在深化国家机构改革的过程中遇到人的方面因素的阻碍。

### (二)宪法与国家机构改革之间关系的性质

关于宪法与国家机构改革之间关系的性质,与会者意见分歧较大,争论的焦点主要集中在宪法与国家机构改革之间的关系是实施宪法中所发生的宪法关系还是处理宪法与改革作为上层建筑与经济基础之间的关系。

一种意见认为,应当将宪法与国家机构改革之间的关系定性为上层建筑与经济基础之间的关系。因为宪法作为根本大法,它本身属于上层建筑,它的内容和生命力来自于宪法对改革实践经验的总结、反映、肯定和保障,宪法不仅仅是纸上的宪法,而且还包括事实上的宪法。因此,在论及

到宪法与国家机构改革之间关系时,首先要明确宪法在国家机构改革中的保障作用,这种保障作用至少应当包括两个方面,一是保障宪法条文所规定的国家机构改革能够得到顺利进行;二是保障宪法基于上层建筑的特性而产生的宪法对宪法条文规定之外的国家机构改革的顺利进行,从而实现纸上的宪法实施与事实上的宪法实施二者之间的有机统一。

另一种意见认为,在目前强调依法治国的大前提下,应当给宪法与改革的关系重新定位,即在法治的精神下进行改革。在建国以后历次所进行的比较大的国家机构改革中,为了使作为上层建筑的国家机构适应经济基础的发展,考虑到不因国家机构大规模的改革影响到国家机构正常地发挥自身应有的管理职能,往往是先试点,然后总结经验,最后在全国范围内推广,在国家机构改革取得阶段性成果后,再来修改法律使国家机构改革的成果合法化。这样的国家机构改革模式给理论带来的困惑是,国家机构改革的动议、过程呈违法状态,而只有国家机构改革的结果可以合法化。这就产生了国家机构改革是否依法进行的问题。先改革、后立法的弊端是不言而喻的,这就是我们所看到的建国以后历次机构改革始终没有走出“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的怪圈。在当前强调依法治国的前提下,应当以法治精神来指导国家机构改革,这就意味着应当遵循先立法后改革的思路,尤其是应当将国家机构改革看成是实施宪法的一个重要方面,真正地树立宪法在国家机构改革中的指导作用和权威地位。具体到实践中应当依据宪法关于国家机构改革的有关规定,制定《国家机构改革法》,用法律来规范国家机构改革的动议和过程,从而保证国家机构改革从动议到结果都符合法治精神的要求。

也有一些与会者从国家机构改革的目标来看待宪法与国家机构改革之间的关系的性质,认为在论述宪法与国家机构改革之间关系的性质时不应该仅限于在二者之间进行循环论证,而应该以另一个中介要素作为评价指标,这个评价指标就是利益。也就是说,宪法本身是维护统治阶级的最高利益的,国家机构改革是为了调整利益,因此,宪法和国家机构改革在调整和维护利益上是紧密相连的,最终的目标就是要保证二者所维护

的利益具有一致性。因此,国家机构改革本身就是一种利益的体现,从法治精神出发,国家机构改革结果的形成的新的利益格局应当是与宪法所保障的利益相一致或者说是不应该相互矛盾。否则,国家机构改革自身就成了目的。

### (三)宪法与国家机构改革之间关系的主要表现形式

与会者认为,宪法与国家机构改革之间的关系主要表现为以下几个方面:

#### 1. 宪法是国家机构改革的依据

与会者一致认为,从宪法作为国家根本大法的权威地位来看,要保证国家机构改革合法,首先必须依据宪法进行改革。宪法作为国家机构改革的依据,这种依据的性质应该是法律性的,具有法律上的效力,而不应当仅仅停留于政策依据和原则依据上。作为法律依据,宪法对国家机构改革的指导作用就不只是参考、指导思想等形式意义,更重要的是国家机构改革必须服从和遵守宪法。这主要体现在两个方面,一是现行宪法所确立的国家机构设置的基本原则不得在国家机构改革的过程中丧失规范和指导作用;二是依据宪法产生的国家机构组织法不得因国家机构改革而成为无法实施的法律。

#### 2. 宪法是国家机构改革的保障

国家机构改革是宪法的一项重要原则,作为宪法的一个重要方面,宪法自始至终地为国家机构改革提供合法性的前提。大多数与会者认为国家机构改革必然会改变由传统的国家机构模式所形成的利益分配格局,符合宪法所保护的利益原则而进行的国家机构改革理所当然地会受到宪法的保障。

#### 3. 国家机构改革是实施宪法的重要举措

绝大多数与会者认为,国家机构改革本身就是现行宪法所确立的一项重要制度,推进国家机构改革不仅仅是国家机构自身完善的需要,也是实施宪法的要求。同时,要防止在国家机构改革的实践中出现突破法律禁区,切忌一谈改革就可以漠视宪法和法律的权威,不合宪、不合法的国家机构改革与国家机构改革的目标是相背离的。

#### 4. 国家机构改革有利于完善宪法制度

与会者一致认为,符合宪法所保障的利益机制的国家机构改革对于完善宪法制度具有非常重

要的意义。我国的国家机构改革不仅要在机构设置、人员配置上下功夫,也应当适当关注国家机构改革的原则,尤其是与宪法制度相关的宪法原则,从而以国家机构改革的实践来不断丰富和完善我国的宪法制度。

### 三、国家机构改革的主要方面

#### 1. 国家机构改革的原则

关于国家机构改革的原则,许多与会者从不同的论证角度提出了一系列观点,其中,具有代表性的观点包括以下几个方面:

##### (1) 系统改革原则

有的与会者认为,国家机构改革是一项复杂的系统工程。建国以后历次机构改革的实践表明,试图以单兵突进、以点代面来进行国家机构改革的改革模式和思路最终都无法摆脱改革本身所处的内外部环境和条件的制约,因此,国家机构改革应该是所有层次、不同性质国家机构的全方位的改革,它不仅涉及到行政机构的改革,也包括立法机关、检察机关和审判机关的改革。只有整体上的改革才能从根本上克服国家机关所存在的官僚主义作风和机构臃肿、人浮于事的消极现象,保证国家机构的清正廉洁,全心全意地为人民服务。

##### (2) 调整利益原则

有的与会者认为,以往国家机构改革中出现的一个现象值得引起注意,就是国家机构改革并没有改变在传统国家机构体制下所确立的利益格局,往往是改革处于改革者之下,即机构变了,但与机构利益相关的人并没有真正地、与机构利益脱钩,结果是由于国家机构改革留下的死角太多、太宽,往往造成这边的精简,那边的膨胀,结果是机构越减越多,官职是越减越高。这里的根本原因是只注重了机构精简的形式效益,而未研究机构精简的动力机制,机构改革要不与人的因素关联起来,很难摆脱形式主义的老路子。

##### (3) 现实主义原则

部分与会者认为,以往的国家机构改革,改革动机中的理想主义成份太多。改革者在设计改革目标时总是抱着这样的心态,即只要按照自己所设计的改革目标和改革举措去做,肯定会比改革开始时的状况好,而结果往往适得其反。这里有一个认识上的问题,即改革者在设计国家机构改革方案时总是一厢情愿地认为自己的改革方案十

全十美或者是切实可行,结果当改革方案在实践中遇到挫折时不是考虑一下改革方案有没有什么欠妥的地方,而是一味地埋怨具体执行改革方案的人没有认真地按照改革方案的要求去做,因此,往往是改革者满腔热血,而当改革遇到重大挫折时也不明白为什么改革无法推行下去。其实,这里的问题主要是认识上的局限,首先,国家机构改革本身是调整利益的过程,执行改革方案的人不按照改革方案去做本身就是国家机构改革自身所具有的利益性的反映;其次,改革动机过分强烈,以致于与改革目标相脱节,理想主义的改革目标总是寄希望于未来,而不问现在的状况如何,而现实主义的态度总是从目前出发,即只有在当前尽可能地建立完善的国家机构,才能最大限度地防止在今后的国家机构改革中出现的问题。所以,国家机构改革要取得实质性地突破,首要的精力还是应该放在转变改革思路和战略上,囿于传统的国家机构改革动机是很难走出“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的机构改革循环往复的老路子的。

#### 2. 国家机构改革的具体措施

对国家机构改革的具体措施,与会者从各种角度予以了详细地论证,重点是放在国家行政机构的改革上,也涉及到了立法机构、行政机构、司法机构和社会团体的改革上。

##### (1) 关于立法机构的改革

有的与会者认为,我国的人民代表大会制度目前在制度上已经相当完善,因此,对于国家权力机构而言,主要不是改不改的问题,而是做不做的的问题,应当依据宪法和法律的规定,在各级人大下面设置协助各级人大及常设机构履行宪法和法律所赋予的法定职能的机构,从而保障人民代表大会制度的规范运作。有的与会者还提出,应该对目前的兼职代表制加以改革,采取职业代表制。另外,有的与会者认为,不在各级人大下面设立宪法实施的监督机构以及独立于政府的审计机构要想进一步发挥各级人大作为国家权力机关的作用是比较困难的。

##### (2) 关于行政机构的改革

有的与会者对行政机构改革是以职能为核心,还是以机构为核心发表了不同看法。持政府行政机构改革应以转变职能为核心的人认为,现

在有的地方在进行行政机构改革时的一些做法值得进一步加以研究。地方组织法本来明文规定了某种行政职能,并设置了相应的行政机构来履行该行政职能。但一些地方在实际操作中是先拆庙,将具体履行行政职能的机构撤了,然后迫使地方组织法原来设定的某些行政职能没有相应的机构去执行,使之名不符实,然后再设立新的行政机构并赋予新的行政职能,这样,原来地方组织法所规定的某些行政职能由于机构改革致使没有机构去履行而被迫消失。结果,通过行政机构改革,转变的只是行政职能的形式,而行政职能的实体内容却没有得到有效地转变,甚至变得更加复杂、更为混乱,这样转变行政职能的方式不仅具有违法性,而且更容易滋生机构改革中腐败现象。

### (3)关于司法机构的改革

关于司法机构的改革,与会者讨论的焦点主要集中在是坚持司法独立,还是法官独立上。绝大多数与会者不同意法官独立这种提法,因为法官独立没有宪法和法律上的依据。在目前的司法体制下过多强调法官独立反而会助长法官专断、加剧司法腐败。目前所要强调的司法独立就是宪法意义上的,即宪法所规定的人民检察院、人民法院在行使司法职权时不受任何行政机关、社会组织 and 个人的干涉,要真正地做到这一点不仅应当保证上下级司法机关之间依法独立地行使职权,还要保障司法机关不受其它国家机关的非法干涉,具体的措施主要是司法机关,尤其是人民法院应该有自身独立的预算,并作为国家总预算的一部分直接受各级国家权力机关的监督。另外,法官制度应当与行政级别脱钩。

### (4)其它机构的改革

一些与会者还指出,国家机构改革作为一项系统工程,涉及到所有实际上履行国家机构管理职能的机构和组织,其中,军事机构以及具有一定行政管理职能的共青团等社会组织也要进行改革,只有全面推进机构改革,才能在国家机构改革的过程中不留死角,彻底到位。

## 四、国家机构改革在依法治国中的重要作用

关于国家机构改革在依法治国中的重要作用

用,绝大多数与会者认为,国家机构改革在依法治国中的作用是积极的,这种积极的影响主要表现为两个方面,一是国家机构改革改掉了传统国家机构体制中不适应依法治国要求的因素,尤其是通过改掉“因人而设”的机构来为实现在依法治国的前提下所要求的“因事而设”的机构创造良好的法治条件;二是依据宪法和法律进行国家机构改革本身就是依法治国的体现,通过依法进行国家机构改革来进一步树立宪法和法律的权威,维护社会主义法制的尊严。

对于如何加强国家机构改革在依法治国中的作用,大多数与会者认为,应当着重注意以下几个方面的问题:

1. 要防止言必称“法治”,言必称“依法治国”,借着依法治国的名义来违背依法治国的精神。在以往的国家机构改革中,有些地方在法律的幌子下搞一些不符合宪法和法律所规定有关国家机构改革精神和原则的改革,甚至把不合法地也说是合法的。

2. 要防止借国家机构改革为名,置依法治国的基本原则于不顾,大搞实用主义,或者是行“上有政策、下有对策”抵制改革的老套路。国家机构改革本身是在宪法和法律指导下进行的,不符合宪法和法律要求的国家机构不仅会严重地破坏社会主义法治原则,而且也会阻碍国家机构改革自身的进一步完善,因此,突破禁区、大胆改革的改革思路如果要以违反宪法、法律的规定,破坏社会主义法制的尊严为代价的话,那么,这样的国家机构改革宁愿放弃,也不应当让它滋生蔓延,产生难以控制的结果。

3. 应当从建设社会主义法治国家、健全和完善社会主义市场经济的战略高度来看待国家机构改革在依法治国中的重要作用,不能为改革而改革,不能为法治而法治,改革也好,法治也好,其中最重要的就是要坚持邓小平理论的精髓,即实事求是的精神,反对一切形式主义,不断完善国家体制,逐步实现社会主义法治国家的宏伟目标。

[作者单位:社科院法学所

中国法学会]

(责任编辑:李小明)