

1981年：胎动而未形的宪法委员会设计

刘松山

摘要：1982年宪法制定过程中的宪法委员会，是由宪法修改委员会秘书处工作人员在1981年酝酿和设计的，未能提交正式的会议讨论即放弃了。进入1982年5月后，在全民讨论和五届全国人大五次会议审议宪法修改草案中，很多方面要求改革宪法监督制度，代表性的意见之一还是要求设立宪法委员会，但是，这些意见没有被采纳。宪法委员会的方案没有成功，主要是因为人民代表大会制度的体制下，它很难有存在的空间，一些重要的政治人物对它持否定态度，当时的社会背景也几乎不允许宪法委员会产生。回顾和分析这段历史，对于如何认识、完善和构建我国现行的宪法监督制度，具有重要意义。

关键词：宪法委员会；设计时间；方案；各方态度

1982年宪法在对宪法监督制度的设计中，有一个十分引人注目的历史环节，就是曾经讨论过是否设立宪法委员会。当然，这个委员会最终未能设立。但不管设立与否，“宪法委员会”这个名称本身就具有令人震撼和遐想的力量，以至无论时人还是后人对那段讨论都给予了不同寻常的重视，一些史料也因之而陆续披露出来。参加了1982年宪法制定的肖蔚云先生回忆说，那时，“许多同志提出要设立一个专门机构如宪法法院、宪法委员会或由法院来保障宪法的实施。”^[1]（P. 537-538）原全国人大常委会副秘书长刘攸撰文介绍了当时对设立宪法委员会的几种意见分歧^[2]（P. 234）。许崇德先生在他的《中华人民共和国宪法史》中照录了宪法修改时的一些简报，反映了当时关于宪法委员会的一些讨论意见。但是，当时设计宪法委员会的具体过程，特别是一些重要细节和背景，迄今尚未有更多的披露或者分析，而对这些问题加以关注和分析，又可以让我们对那一次讨论的真实情况，乃至对宪法委员会在中国究竟有没有存在的空间，中国究竟可以或者应当建立什么样的宪法监督制度，产生新的更深一层的认识。

一、宪法委员会酝酿的时间、设计者和方案

1982年宪法修改，从1980年9月10日五届全国人大三次会议通过宪法修改委员会名单，到1982年12月4日五届全国人大五次会议审议通过新宪法，历时两年近三个月。那时，宪法修改委员会设立了负责具体工作的秘书处，秘书处于1980年9月17日成立并开始工作。那么，在这样一个时间段内，宪法委员会的设想是何时提出的，又是由谁设计的呢？设计的又都是什么样的方案呢？

按照当时宪法修改委员会秘书处工作人员许崇德先生的回忆，1981年2月28日，宪法修改委员会秘书处起草了一个《宪法讨论稿》，这个讨论稿增写了第五章，共六个条文，专门规定保障宪法实施和宪法修改的内容。后来，在这个讨论稿的基础上又相继形成了1981年4月1日的第三次讨论稿，4月20日的第四次讨论稿，5月1日的第五次讨论稿。而秘书处在讨论4月1日的第三次讨论稿时，对于拟设立的全国人民代表大会宪法委员会，提出了两个方案：第一个方案是，宪法委员会的地位与全国人大常

委会相当,仅对全国人民代表大会负责并报告工作,专门负责审理违宪问题。第二个方案是,宪法委员会的地位低于全国人大常委会,对全国人大及其常委会负责并报告工作,协助全国人大及其常委会监督宪法的实施。讨论后,多数意见倾向于第一个方案^{[3][P.609-611]}。但是,许先生没有提供上述“第一次讨论稿”至“第四次讨论稿”的条文内容,笔者查阅当年的修宪档案时,也未看到这几个讨论稿和相关条文的记录。由于许崇德参加了那次修宪的具体工作,其回忆的客观性当勿庸置疑。从他的回忆可以形成三个大体的判断:一是,在时间上,宪法委员会这一设想的提出,最早可能始于2月28日的讨论稿,而4月1日的第三次讨论稿已肯定出现了。二是,宪法委员会一开始就是由宪法修改委员会秘书处的有关人员提出和起草的,而不是来自哪一个政治人物或者政党的意见或者建议,至少已有的档案资料没有证明哪个政治人物或者政党那时在推动宪法委员会的设计。三是,从内容上看,宪法委员会的方案在起草的时候,就存在一个与全国人大常委会相比地位孰高孰低的争议,而后来的情况表明,这个地位高低的问题是直接决定宪法委员会能否设立的关键性问题。

许崇德先生的上述回忆中,有具体方案的是4月1日的“第三次讨论稿”。但这一稿中只有两个方案,而笔者有幸看到一份比这一稿更进一步的关于宪法监督四个方案的档案。这四个方案是由谁起草的呢?档案上的记录就是许崇德。可惜这几个方案草拟的日期不明。现实录如下:

第一方案:将如下两个条文写入第二章第一节:

第 条 全国人民代表大会宪法委员会是全国人民代表大会审理重大违宪问题的机关。

全国人民代表大会宪法委员会由全国人民代表大会选举委员九至十三人组成,任期与全国人民代表大会的每届任期相同。

全国人民代表大会宪法委员会对全国人民代表大会负责并报告工作。

第 条 全国人民代表大会宪法委员会行使下列职权:

(1) 对于违反宪法的法律、法令可以提请全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会复议;

(2) 对于行政法规和地方性法规是否违宪,有权裁定;

(3) 审查和处理中央国家机关和中央国家机关领导人的重大违宪行为。

第二方案:将下列条文写入第二章第二节:

第 条 全国人民代表大会常务委员会设宪法委员会。宪法委员会协助全国人民代表大会常务委员会监督宪法的实施,对于违宪的法律、法令、其他法规以及中央国家机关和中央国家机关领导人的违宪行为向全国人民代表大会常务委员会提出报告和处理意见。

第三方案:将下列条文写入第二章第七节:

第 条 最高人民法院对于法律、法令、其他法规以及国家机关、中央的国家机关领导人的行为是否符合宪法行使监督权。

第四方案:将宪法委员会作为全国人大和全国人大常委会领导下的专门委员会(常设委员会),条文列入第一章第一节:

第 条 全国人民代表大会设立宪法法律委员会、民族委员会、计划预算委员会和其他需要设立的专门委员会。各专门委员会在全国人民代表大会闭会期间,受全国人民代表大会常务委员会的领导。

这四个方案中,第一、第二个都是关于宪法委员会的设计。其中,宪法委员会的性质、地位与4月1日的“第三次讨论稿”的设计基本相同,而第三方案实际是赋予最高人民法院以宪法监督的职权,第四方案则是在全国人民代表大会下设立专门委员会性质的“宪法法律委员会”,行使宪法监督权。这个委员会实际就是现在的法律委员会。

值得注意的是,这份设计方案是目前为止即使许崇德先生本人的著作中也尚未有披露的。对照许

先生的回忆,草拟这个方案的合理时间应当在1981年4月1日后、4月20日前,因为它保留了4月1日“第三次讨论稿”的两个方案,又在这个基础上增加了两个可供选择的新方案,而后来5月份后的“第五次讨论稿”与这四个方案相比又有了新变化,所以,这四个方案应当就是许崇德先生未披露的4月20日的“第四次讨论稿”中的方案。

这里有一个问题,就是许崇德先生回忆,宪法修改委员会秘书处在5月1日有一个“第五次讨论稿”,但许先生未提供具体的讨论稿内容,而笔者检索到了《宪法修改第五次讨论稿》的档案,但这份档案标明是1981年6月归卷的,没有标明讨论稿的草拟日期。与许先生的回忆相印证,这就是他说的那份“第五次讨论稿”,当没有疑问。重要的是,这是一份很值得研究的史料,因为从内容上看,对宪法委员会形成比较完整的考虑和设想的,当然,也是展示明显意见分歧的,就是这个“第五次讨论稿”。

这一稿用第二章第三节专门规定“全国人民代表大会宪法委员会”。这种用专门一节规定宪法委员会的做法很不寻常,因为在这一稿第二章的国家机构中,全国人大、全国人大常委会、国家主席和国务院都是各用一节专门规定的,宪法委员会是列于全国人大常委会后、国家主席和国务院之前的一级国家机关,其地位之高可想而知。讨论稿在这一节的标题下还附了这样的说明:“本节是新增加的,如果被采用,则应对本稿其他有关条文作相应的修改。”接下来,这一节就从第82条至第86条,用五个条文对宪法委员会进行了设计,并在每个条文下用括号加了设计条文的说明。其中,第82条最重要,现实录如下(条文及备用方案用宋体字标出,“说明”用楷体字标出,下同):

第八十二条 全国人民代表大会宪法委员会是全国人民代表大会审理违宪问题的机关。

说明:1、由于过去我国宪法的实施得不到应有的保障,这次宪法修改座谈会讨论中,许多人提出要成立专门的保障宪法实施的机构。

2、从国外关于保障宪法实施的机构来说,有的是最高国家权力机关,如苏联;有的是宪法法院,如南斯拉夫、捷克斯洛伐克;有的是最高法院,如美国;有的是宪法委员会,如法国。

3、我国现行宪法规定,全国人大监督宪法和法律的实施,人大常委会解释宪法和法律,这种规定与苏联、东德等国家现行宪法规定由最高国家权力机关及其常设机关负责监督宪法的实施,基本上相同。监督宪法的实施由全国人大行使,在其闭会期间由人大常委会行使,从理论上讲,是完全可以的,因为它是全国人大的常设权力机关和工作机构。但是,由于人大常委会的立法和其他任务很忙,可考虑另成立一专门机构——全国人民代表大会宪法委员会,负责审理重大的违宪问题。

4、全国人民代表大会宪法委员会就其性质来说,是最高国家权力机关的组成部分,专门负责审理违宪问题,其地位和人大常委会相等,都对全国人大负责并报告工作,但其职权不如人大常委会广泛。

另一方案,全国人民代表大会设立宪法委员会,协助全国人民代表大会、全国人民代表大会常务委员会监督宪法的实施。

说明:有的同志提出,人大常委会在人大闭会期间,其权力应该是最高的,再设一个与它地位平行的机关,不合适。这样的机关实际上也很难起作用。宪法委员会的地位宜低于人大常委会。

值得注意的是,这个条文再次提出了宪法委员会设计的两个方案,而核心仍然是宪法委员会的性质与地位问题。实际上,宪法修改委员会秘书处针对这个“第五次讨论稿”,于6月15日还专门起草了一份经三次修改的《关于宪法修改的一些问题的汇报》,并在其中提出了宪法委员会问题,摆出了对宪法委员会的性质、地位和职权的两种不同意见。“一种认为,宪法委员会的地位与全国人大常委会相等,仅对全国人大负责并报告工作,它专门负责审理违宪问题”,“另一种意见认为,宪法委员会的地位应低于人大常委会,对人大及其常委会负责并报告工作;它协助人大或者常委会监督宪法的实施,对法律、法

令和其他法规的合宪性, 提出意见或者报告。秘书处多数倾向于前一种意见。”秘书处汇报的这两种不同意见, 正好印证了前面许崇德先生关于“第三次讨论稿”中两种不同意见的回忆。

即使存在上述两种意见的重大分歧, “第五次讨论稿”还是设计和说明了以下几个条文:

第八十三条 全国人民代表大会宪法委员会由全国人民代表大会选出下列人员组成: 主任委员, 副主任委员二人, 秘书长, 委员十一人。

说明: 1、关于宪法委员会的人数, 规定为十五人, 这参考了国外的宪法保障专门机构的人数。例如南斯拉夫宪法法院由院长和十三名法官组成; 捷克斯洛伐克宪法法院为十二人; 意大利宪法法庭为十五人; 法国宪法委员会为九人, 此外, 历届前任共和国总统为宪法委员会终身当然成员。也有的同志提出, 宪法委员会的人数还可以考虑再少些。例如可为九人, 要选那些德高望重, 身体健康的人参加, 使宪法委员会真正成为有权威的机构。

2、关于宪法委员会领导人的名称, 用主任委员、副主任委员或者主任、副主任。

第八十四条 全国人民代表大会宪法委员会行使下列职权:

(一) 对于不符合宪法的法律、法令, 可以提请全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会审议, 使该项法律、法令和宪法相一致。

说明: 1、参考了南斯拉夫宪法第384条, 该条规定“南斯拉夫宪法法院如果确认: 联邦、共和国或省的法律同南斯拉夫社会主义联邦共和国宪法不一致, 或者共和国或省的法律同联邦法律有抵触, 则将作出裁决加以确认, 并将裁决提交主管议会。”(第一款) “主管议会有义务在南斯拉夫宪法法院提交裁决之日起六个月内, 使法律同南斯拉夫社会主义联邦共和国宪法相协调或者消除共和国或省的法律同联邦法律之间的矛盾。”(第二款)

2、我国1978年宪法规定, 宪法解释权属于人大常委会, 有的同志提出, 宪法解释权应规定属于宪法委员会, 因为宪法委员会如果没有宪法解释权, 就不可能完成审理违宪问题的任务。

(二) 除法律、法令外, 对于不符合宪法的其他法规, 有权加以改变或者撤销。

说明: 参考了南斯拉夫宪法第385条, 该条规定“南斯拉夫宪法法院如果确认, 社会政治共同体机关除法律以外的条例或一般文件或者一般自治文件同南斯拉夫社会主义联邦共和国宪法不一致, 或者同由联邦机关负责实施的联邦法律有抵触, 或者联邦机关的条例或其他一般文件同联邦法律不一致, 则将废除或撤销这一条例或一般文件, 或其中同南斯拉夫社会主义联邦共和国宪法或联邦法律不一致或同联邦法律有抵触的条款。”

(三) 审查和处理国家机关的违宪行为。

说明: 有的国家规定的范围更为广泛, 如苏联最高苏维埃议事规程规定“苏联最高苏维埃主席团审查国家组织和社会组织及公职人员遵守宪法的问题。”(第六十四条)

另一方案: 全国人民代表大会宪法委员会对法律、法令和其他法规的合宪性, 向全国人民代表大会、全国人民代表大会常务委员会提出意见或者报告。

说明: 参考了罗马尼亚宪法第53条, 该条规定“为了对法律的合宪性执行监督以及为通过法律进行准备工作, 大国民议会选举在本届任期内的宪法与法律委员会。”(第一款) “委员会就法律的合宪性提出报告和意见。它还按照大国民议会的工作规则审查具有法律效力的规范的命令, 以及部长会议的决议。”(第三款)。罗马尼亚宪法与法律委员会的地位与专门委员会大致相等。

第八十五条 全国人民代表大会宪法委员会行使职权到下届全国人民代表大会选出新宪法委员会为止。

说明: 国外保障宪法实施机构的任期, 一般都较长, 如南斯拉夫宪法规定为八年, 不得连任; 捷克斯洛伐克宪法性法令规定为七年, 连选连任不得多于两次; 意大利宪法规定为十二年,

不得立即重新当选;法国规定为九年,不得连任。全国人民代表大会宪法委员会是全国人大选出的。其任期宜与全国人大每届任期相同,但可连选连任。

第八十六条 全国人民代表大会宪法委员会对全国人民代表大会负责并报告工作。

全国人民代表大会有权罢免全国人民代表大会宪法委员会的组成人员。

另一方案:全国人民代表大会宪法委员会对全国人民代表大会负责并报告工作;在全国人民代表大会闭会期间,对全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。

说明:以上两个方案是和宪法委员会的地位密切联系的。

与上述第82条设计两种方案一样,这里的第84条和第86条有关宪法委员会的职权和宪法委员会向谁负责并报告工作的规定也设计了两种方案,为什么有两种方案呢?这都与宪法委员会的地位有因果关系,宪法委员会的不同地位就决定了它具有的不同职权。

这是一份很有意思的史料,联系当时乃至今天的历史背景,是很引人深思的,当然这不是本文所必须展开讨论的。

这里所关注的是,有关宪法委员会的设计随后就发生了波折。那就是,在上述“第五次讨论稿”两至三个月后,由秘书处草拟的1981年8月3日讨论稿中,突然没有了宪法委员会的规定,与此同时,该稿在列举全国人大职权时,加上了“监督宪法的实施”一项,并在第29条作了两款规定:“宪法是国家的根本法,各级国家机关通过的法律、法令、法规、决定如与宪法相抵触,一律无效。”“全国人民代表大会常务委员会对违反宪法的法令、法规、决定应进行审查处理。”这个规定实际将宪法监督的职权交给了全国人大及其常委会。为什么会突然出现这样的变化呢?是秘书处工作班子认为宪法委员会不具有可行性而改变了主意,还是秘书处受到某种力量的启发或者干预而放弃了宪法委员会的设计呢?

有意思的是,在两个月后的1981年10月31日,秘书处又草拟了新的一稿。其中,宪法监督的职权再次发生变化。这一稿用一节规定了全国人民代表大会的事项,其中第7条的第3项规定,全国人大职权之一就是“监督宪法的实施”,但又将这个职权具体地赋予了宪法委员会。第10条、第11条作了以下规定:

第十条 全国人民代表大会宪法委员会是全国人民代表大会审理重大违宪问题的机关。

全国人民代表大会宪法委员会由全国人民代表大会选举委员九至十一人组成,任期四年。

第十一条 全国人民代表大会宪法委员会行使下列职权:

(一)对于违反宪法的法律,可以提请全国人民代表大会复议;

(二)对于法令、行政法规和地方性法规是否违宪,有权裁定;

(三)审查和处理中央国家机关和中央国家机关负责人的重大违宪行为。

这个修改稿在第11条后紧接着规定了全国人民代表大会的民族委员会和法律委员会等专门委员会的事项。这种一改“第五次讨论稿”中专门用一节规定宪法委员会的做法,而将宪法委员会与其他专门委员会并列规定,其意旨何在呢?而在规定宪法委员会的同时,这一稿不仅没有规定全国人大监督宪法实施的职权,而且也没有规定全国人大常委会有权监督宪法实施,这说明,这一职权只由宪法委员会行使。但这种规定仍然面临两个严重问题:一是,宪法委员会究竟处于什么地位,是与全国人大常委会处于同一地位,还是低于全国人大常委会但高于普通专门委员会,或者是与普通专门委员会地位相同呢?二是,宪法委员会有权“审查和处理中央国家机关”的“重大违宪行为”,这个“中央国家机关”是否包括全国人大常委会呢?两个问题归结到一点就是,这个修改稿仍然没有回答宪法委员会与常委会的地位高低这一核心问题。

随后的结果就可以预见:以秘书处草拟的10月31日稿为界,所谓宪法委员会的设计就戛然而止,再无声息,此后无论是宪法修改委员会秘书处的讨论稿还是交宪法修改委员会全体会议的讨论稿,都再没有出现宪法委员会的条款,宪法监督的职权被赋予了全国人大或者它的常委会。

由以上的材料可以得出三个结论: 第一, 宪法委员会设计和草拟的时间主要发生在 1981 年 7 月前的 2、3、4、5 几个月内, 10 月 31 日再次被提出, 但很快被否决了。第二, 宪法委员会的具体草拟和设计者自始至终都是宪法修改委员会秘书处的的工作人员。第三, 从宪法委员会在几次讨论稿章节条文中的不断变化, 可以分明感受到秘书处的煞费苦心和几番辗转, 但又始终没有找到最好的方案, 为什么呢? 因为这个设计自始至终都存在难以解决的争议点, 这个争议似乎先天决定了宪法委员会设计不可能有存在的空间。

二、背景、动议者和各方的态度

1、宪法委员会的设计在宪法修改两个时间段内的位置。

为什么要考证宪法委员会酝酿和设计的时间呢? 这是个相当重要的问题, 它涉及宪法修改的背景。因为 1982 年宪法的修改实际分为两个阶段: 第一个阶段是 1980 年 9 月宪法修改委员会成立到 1981 年 7 月中旬。在这个阶段, 宪法修改委员会秘书长由胡乔木担任。而在胡乔木担任秘书长的这个阶段, 对宪法修改的讨论空前活跃, 所涉及的诸多内容即使在今天看来都是十分大胆甚至令人惊心的。比如, 胡乔木本人在 1980 年 9 月 17 日的宪法修改委员会秘书处第一次全体会议上, 就提出了他旨在改革全国人民代表大会体制的“两院制”的设想。^① 不仅如此, 在这个阶段, 各方面所讨论的内容甚至还涉及中央与地方要不要分权、要不要搞“三权分立”、宪法要不要写序言、马列主义毛泽东思想能否成为指导思想、要不要坚持党的领导、实行什么样的民族区域自治、要不要搞司法独立和法官终身制、要不要取消检察机关等等重大问题。如此众多、重大而敏感的问题都可以大胆讨论和设想, 一个宪法委员会为什么不可以设想和讨论呢? 所以, 在那样的背景下, 我们就可以想象, 将宪法委员会提出来讨论和设计, 并不意外。但同时也应当看到, 那样一个讨论的阶段, 虽然可以称之为大胆的、思想解放的阶段, 又更可以称之为一个缺乏共同认识基础的很不成熟的甚至不少讨论都是严重脱离中国实际的阶段。^② 后来的实践证明, 在这个阶段中所有极端的批判性观点, 过于大胆的理想化的设想, 偏激的制度设计都没有成为宪法的条文。那么, 宪法委员会的讨论和设计属于什么呢? 笔者以为, 它基本属于没有切合中国具体国情的偏于理想化的设想, 当然也没有成功。以 1981 年 7 月作为宪法修改时间的分界, 就可以发现, 宪法委员会的讨论和设计实际主要就在这年 7 月之前的 2、3、4、5 直至 6 月, 这是一个自由想象、“无所顾忌”的阶段。至于 10 月 31 日稿中再次出现的宪法委员会本文将在后面述及。

宪法修改的第二个时间段, 是 1981 年 7 月中旬到 1982 年底, 此间, 彭真接替胡乔木担任宪法修改委员会秘书长。面对纷争不休、共识难达的局面, 彭真在 1981 年 7、8、9 三个月中, 反复强调, 宪法修改必须以 1954 年宪法为基础, 以建国以来党的若干历史问题的决议为基础, 必须写序言, 写四项基本原则。彭真还特别强调, “宪法不是争论问题, 而是把可定的定下来”, 要“尽量避免引起争论”, 要从中国的实际出发。按照他的这些主张, 对宪法内容的讨论才走上了寻求共识的轨道, 宪法的修改工作才得以顺利进行了。而根据彭真的主张, 以 1954 年宪法为基础, 就存在一个宪法委员会在人民代表大会制度体制内无法解决其与全国人大常委会的关系的问题, “宪法不是争论问题”, 而宪法委员会正是一个存在重大争议的问题。所以, 在 1981 年 7 月后, 对宪法委员会的讨论和设计实际上基本结束了。

2、何种力量推动了宪法委员会的酝酿。

由本文前面的叙述可知, 宪法修改委员会秘书处的的工作人员实际就是宪法委员会各种方案的具体设计起草者, 那么, 是什么力量促使他们设计和酝酿这些方案的呢? 根据许崇德先生的回忆, 早在 1980 年 9 月 22 日秘书处部分成员讨论宪法结构时, 就认为应把保障宪法的实施, 专门作为一章加以规定。而两周后的 1980 年 10 月 7 日下午, 宪法修改委员会秘书处召开第四次会议, 设想就一些重点问题专门

^① 许崇德先生对此已有披露, 参见其著作《中华人民共和国宪法史》, 福建人民出版社 2003 年版, 第 563 页。

^② 事实上, 由于这个阶段对诸多根本性的问题都存在纷争, 致使中央原定于 1981 年五届全国人大四次会议就通过宪法修改草案的设想, 不得不推迟到 1982 年的五届全国人大五次会议才完成了。

召开会议讨论, 这些问题共有九个方面, 保障宪法实施即被列为第九个问题^{[3] P. 566}。后来的情况表明, 秘书处的这些设计和策划, 客观上为社会上对宪法修改提意见, 为宪法委员会的讨论, 都打下了伏笔, 做了引子。

那么, 以后的讨论出现了什么情况呢? 尤其值得注意的是, 宪法委员会是不是社会讨论中的一致意见呢? 以下是笔者所看到的1981年7月前与宪法委员会设计密切相关的宪法修改的全部简报: (1) 1980年10月14日上午, 秘书处就1978年宪法中公民权利义务部分召开专家座谈会。会上, 北京大学的罗豪才提出, 为保证宪法实施, 应设立宪法法院。(2) 到1980年10月18日, 宪法修改委员会秘书处收到207件群众来信, 其中有两件来信属于建议加强宪法实施的, 即: 江西的李平建议, 在宪法中规定保证宪法实施的条款; 内蒙古的王建彪建议, 设立宪法监督委员会专门负责监督宪法实施, 并有权宣布违宪的政策、法律、法令无效。(3) 1980年11月中旬, 上海市社会科学院法学所宪法研究室提出了修改宪法的12条建议。其中, 对加强宪法监督提出了三个设想: 一是在全国人大常委会下设立宪法委员会, 作为常委会的常设机构, 审查法律、法令和地方性法规以及从国务院到地方政府的施政是否违反宪法的精神, 就全国范围内实施宪法情况向人大常委会提出报告和处理意见; 二是设立宪法法院; 三是国家设立监察委员会。但三种方案中, 宪法研究室倾向于设立宪法委员会。(4) 1981年1月9日、10日, 宪法修改委员会秘书处邀请外地专家来京座谈宪法修改。座谈中, 上海社科院的潘念之、吉林大学的张光博、湖北财经学院的蒋碧昆和西南政法学院的胡光, 都提出要加强宪法实施的监督。其中, 潘念之建议, 在全国人大下设立宪法委员会; 蒋碧昆建议, 设立专门的宪法法院; 张光博建议, 由全国人大常委会监督宪法实施, 不必另设宪法委员会; 胡光则建议, 由全国人大和地方各级人大选举产生一个专门的国家监察机关系统, 称为人民监察院系统, 监督宪法实施。(5) 1981年4月20日, 法制委员会法律室整理的一份关于(各省、自治区、直辖市和中央各部门以及一些专家对)宪法修改提出的主要问题和不同意见的简报。这些问题和意见共17条, 最后一条就是监督宪法的实施, 有人建议在宪法中增加“宪法的监督和实施”一章。而对于如何监督宪法的实施, 有四种意见: 一是全国人大或全国人大常委会设宪法委员会; 二是设立宪法法院; 三是由全国人大、全国人大常委会监督, 不必另设宪法委员会; 四是各级人大设人民监察院(遗憾的是, 这份简报没有标明这些意见究竟是地方和中央部门提出的, 还是实际上由专家们提出的)。(6) 1981年6月中国政治学会在北京举行了两次宪法修改问题的学术座谈会, 学者李凌、吴杰、程筱鹤、唐守瑶等建议设立宪法委员会或者宪法法院, 审理违宪案件。

就笔者所阅档案, 在1981年的7月前, 尚没有一个明确的重要国家机关、政党或者领导人对宪法监督制度特别是宪法委员会提出特别的意见, 许崇德先生在他的《中华人民共和国宪法史》中也以完整的简报形式披露了上述材料中的部分内容^{[3] P. 575}, 但除此之外, 许先生并未披露更多的资料, 这至少说明, 当时对宪法监督制度给予重视的主要就是这些力量。但这里有一个重要问题, 就是4月20日法制委员会法律室整理的那份简报(许崇德先生未披露)中, 提出宪法监督四种意见的都是谁呢? 是不是“各省、自治区、直辖市和中央各部门”或者其中的一部分呢? 其实稍加分析可以发现, 前四份简报所反映的群众来信或者座谈会活动都发生在1981年4月20日之前, 而4月20日的那份简报中对宪法监督的建议, 基本上就是上述群众来信和专家意见的内容, 特别是简报中四种宪法监督方案的建议, 差不多与此前1月9日、10日两次座谈会上的专家意见完全相同。所以, 在没有发现新的资料前, 我们只能推断, 4月20日那份简报中所说的对宪法监督的四种建议, 实际主要是几位专家的建议。

这样, 可以大体得出以下结论: 第一, 当时要求加强宪法监督的呼吁实际是有限的, 尚不具有普遍性; 第二, 要求加强宪法监督的声音主要来自学术界即宪法学界和政治学界, 社会上只有两位群众来信提出相关建议; 第三, 对于加强宪法监督的措施和办法, 实际是见仁见智, 设立宪法委员会并不是完全一致的意见, 甚至也很难说就是主导性的意见。

那么, 谁是宪法委员会方案的动议者呢? 客观地说, 恐怕还是应当归功于宪法修改委员会秘书处的

诸位同仁,是他们在总结相关意见的基础上,力图加进自己的愿望,推动宪法委员会的设立。除了上述许崇德先生具体草拟方案的努力外,还有一个更重要的人物不应被忽视,那就是当时宪法学界的权威王叔文先生。王叔文同为秘书处的的工作人员,他无疑是宪法委员会的热烈推崇者。现在尚没有书面资料证明他当时为此付出的努力,但许崇德有一个回忆从另一方面证明了他的热情,那就是就在1983年,即宪法通过刚一年后,王叔文等30名全国人大代表曾联名向六届全国人大会议提案,建议最高国家权力机关设立宪法委员会(当然未获答复)^①,而到1982年宪法实施十年后的1992年,王叔文还撰写纪念文章,呼吁在全国人大下面设立宪法委员会,这足以证明他对宪法委员会孜孜以求的心情了^[4](P. 157-168)。

3、重要政治人物的态度。

一项宪法制度的确立,与重要政治人物的态度密不可分。这是中国的实际。

先来看看担任第一阶段秘书长的胡乔木的态度。胡乔木以十分开放的姿态对待宪法内容的讨论,并对实行“两院制”情有独钟,但就笔者所阅资料,尚没有发现胡乔木在秘书长任上对宪法委员会发表哪怕只言片语的观点。在不再担任秘书长半年后的1982年2月27日,胡乔木到宪法修改委员会第二次全体会议上对宪法修改的内容作了长篇讲话,回顾、总结和解释宪法修改的方方面面,范围大到人民民主、民主集中制、人大常委会和国务院的职权、国家主席、专门委员会、民族自治地方、基层群众自治组织,小到公民某项具体的权利和义务,全国人大代表的人身特别保护权以及提案和质询等等,但他自始至终都没有提到宪法监督问题,更没有说宪法委员会^[5](P. 501-520)。这一情况是很值得注意的。胡乔木不提宪法委员会,可以有很多解读,但至少可以说明,在他看来,这不是一个重要的必须作出解释的问题,或者,不设宪法委员会,是没有什么讨论余地的。

再看看邓小平和胡耀邦。他们的态度对宪法委员会能否设立是十分关键的。1981年3月21日,正是秘书处倾心讨论和设计宪法委员会的时候,邓小平与吴冷西专门谈了他对宪法修改的几点意见。邓小平对国家主席、最高国务会议、“两院制”、经济成分都发表了意见,但没有谈宪法监督和宪法委员会。邓小平没有谈宪法委员会,当然也可能是这个问题尚没有引起他的重视,并不意味着他就持反对态度。但是,刘政先生在撰文披露是否设立宪法委员会的历史时,写到1981年4月8日、18日秘书处讨论宪法委员会的几种意见后,有这样的表述“后来把设立宪法委员会的方案报上去了。邓小平等同志不赞成,认为有了这个机构就很难办。就搁置了。所以,1982年提出的宪法修改草案,没有关于设立宪法委员会的规定。”^[2](P. 235)刘政先生的这个说法出自何处呢?宪法委员会的方案是何时、由谁报到邓小平那里的呢?邓小平又是在什么时间、什么场合中表明这个态度呢?刘政在这里都没有交待。

1982年宪法修改时中央政治局和书记处曾有十多次专门讨论,可惜这些档案至今尚未披露。但是,一些侧面的资料似乎还是印证了当时的一些情况。顾昂然先生长期在彭真身边工作,全程参与了1982年宪法的修改,对彭真的活动有十分详细的记录。^②根据他的笔记记载,1982年10月9日下午,彭真与胡绳、王汉斌、张友渔、龚育之、项淳一、顾昂然谈修宪问题。彭真谈到了职工代表大会、国家领导人任期等五个问题,第三个问题就是宪法委员会。彭真说“小平说不要搞宪法委员会。小平很坚定地说不要。”彭真还说,“开政治局会时,我向耀邦说,过去考虑过。小平说不要为好。耀邦说,我也主张不要。”按照刘政先生的说法,邓小平的表态似乎应当在1982年之前,即主要在1981年。但在1981年到1982年的整个修宪活动中,彭真几乎每隔几天都与秘书处或者身边工作人员讨论宪法修改,邓小平如果在1981年,哪怕是1982年的早些时候表达了他的这一意见,彭真为什么又到1982年的10月9日才

^① 许崇德《中华人民共和国宪法史》,第886页。但许崇德先生的回忆可能有误差,因为根据《王叔文文选》的记录,王叔文是七、八两届全国人大代表,而不是六届全国人大代表。参见《王叔文文选》,法律出版社2003年版,第1页。

^② 顾昂然,原全国人大常委会法制工作委员会主任,法律委员会副主任委员,是1954年至21世纪初中国立法的见证人,曾长期在彭真身边工作。

披露出来呢?其实,细节问题在这里并不十分重要,重要的是,根据顾昂然的记录,邓小平的意见在这里与刘政先生的说法相互印证了,可以肯定的是,邓小平是不赞成设立宪法委员会的,很坚定地不赞成,而且,胡耀邦也不赞成设立这个委员会。

那么,彭真是什么态度呢?他的主张无疑具有举足轻重的影响,但他又都做了些什么呢?根据顾昂然的笔记,从1981年2月18日起,到前面所述宪法委员会在讨论稿中最后一次出现的10月31日,彭真进行的宪法修改活动达72次之多,他在不同场合发表的讲话、起草给中央的报告以及讨论谈话中,内容涉及宪法序言、总纲、经济制度、“四个坚持”、修宪的原则和策略、国体、政体、公民的权利义务、“两院制”、民族问题、常委会委员会专职、中央与地方的分权、政社分开、是否取消检察院等等。但是,在如此纷繁复杂的问题中,彭真一次都没有提到宪法委员会,即使在与身边工作人员隔三差五的讨论和交流中,也没有一次谈宪法委员会。7月中旬,彭真接替胡乔木担任宪法修改委员会秘书长,随后的22日、23日两天,他连续听取宪法修改委员会副秘书长胡绳、王汉斌汇报前一段修改讨论的情况。在他们汇报“两院制”和要不要序言等问题时,彭真都随时插话提问,但当他们专门汇报宪法委员会问题时,彭真只字未提。

是彭真不了解秘书处设计宪法委员会的情况吗?肯定不是。彭真1979年刚回北京工作,邓小平就提出,由他抓宪法修改。彭真虽然不是前一阶段宪法修改委员会的秘书长,但宪法修改委员会设两位副主任,一位是宋庆龄,另一位就是彭真,这种安排显然是意在由他来负责宪法修改的具体和全面的工作。而彭真这个副主任决不是挂名,他早就实实在在地、一字一句地、殚精竭虑地思考和研究宪法修改的内容了。前面许崇德先生所回忆的宪法修改的几次讨论稿,秘书处必然要呈送彭真。根据顾昂然的记录,1981年5月3日下午,彭真在人民大会堂召集王汉斌、顾明、邹瑜、杨景宇、武新宇等研究修宪问题,还专门说,秘书处“改了五稿,还要有一稿”。这说明,那份具有代表性的设计宪法委员会的“第五次讨论稿”彭真已经看到了,但是,他为什么一直不对宪法委员会发表意见呢?

而值得注意的情况倒是,对照前述彭真在7、8、9三个月的多次谈话中强调的一些修宪原则,宪法委员会的动议实际上与彭真的思想并不一致。前面说了,在“第五次讨论稿”后的8月3日讨论稿中,宪法委员会消失了,但到了10月31日稿中又出现了宪法委员会。宪法委员会为什么能够再次出现呢,是彭真的主张还是秘书处工作人员的主意呢?我们无从得知。但可以肯定的是,到这时候,彭真也没有对宪法委员会持明确的否定态度,因为如果彭真反对,秘书处工作人员是不可能将这一内容再次写进讨论稿的。

那么,彭真的态度是如何形成的呢?按照顾昂然的记录,我们来看看彭真此后的一些活动:11月2日下午,即宪法委员会10月31日再次进入讨论稿的两天后,彭真在玉泉山与张友渔、胡绳、项淳一、顾昂然谈修宪问题时说,他已“找小平同志谈过了”,“也与一些老师交换了意见”。彭真与邓小平和老师谈的是什么呢?主要是“四个坚持”怎么写、高度民主还要不要高度集中、民主和专政的关系、民族问题、劳动权、通讯秘密以及宪法要言简意赅的问题。重要的是,彭真对所谈的这些问题都表明了自己的明确意见。显然,彭真这时候没有与邓小平和老师谈宪法委员会。为什么没有谈呢?合理的推断是,他此时对宪法委员会尚没有形成自己的意见。这也符合彭真的性格与工作方法。11月4日、6日两个晚上,彭真与王汉斌、顾明、龚育之、卢之超、顾昂然专门谈宪法序言的问题,并表达了自己的鲜明态度。此次,他也没有谈到宪法委员会。而到了11月10日,事情发生了变化,这天晚上,彭真在玉泉山的二号楼,“与顾昂然谈宪法委员会等几个问题”。这是顾昂然记录的彭真1981年全部活动中惟一的一次谈宪法委员会,而且是与顾昂然一个人谈的。这说明,彭真此时已经很重视这个问题了。为什么是与顾昂然一个人谈呢?会不会是彭真想了解更多动议的背景、细节以及其他情况呢?而在彭真与顾昂然专门谈宪法委员会的四天后,即11月14日、17日、21日的宪法讨论稿中,宪法委员会的设计已被取消了,代之以全国人大常委会监督宪法的实施。由此可以形成的合理推断是:彭真此时已明确表示不赞成

写宪法委员会。

这里还有一份珍贵的史料(遗憾的是,由于笔者的忙乱和疏忽,未注意留下这一史料的出处),秘书处考虑国外宪法委员会的组成人员时,发现国外的宪法委员会都是由退下来的元首以及其他德高望重的人组成的。如果我国要成立宪法委员会,由谁来当其中的组成人员呢?对此,彭真有深切的疑虑。他说,“毛主席、周总理都不在了,小平同志还兼着常委,不能来,华国锋也不能来,由谁来组成就成问题,不好办,我们与国外的情况不同。”彭真是在什么时候、什么情况下说这个话的呢?笔者现已难于查证,姑且作为一段极有价值的传闻史料收录于此,留待将来的方家考证吧。

根据顾昂然的记录,1981年12月19日,彭真将《关于修改宪法草案的几个问题的报告》报送邓小平、胡耀邦并中央,12月23日,彭真又对19日的报告作了补充和修改后再次报送中央。那么,彭真的这个报告中有没有涉及宪法委员会呢?从笔者查阅的档案看,彭真19日期给中央的报告共有十六个问题,但没有涉及宪法委员会和宪法监督。可惜的是,笔者未能看到彭真23日的原始样稿。但是,顾昂然在笔记本中完整地抄录了一份大约是1981年底到1982年初由彭真写给中央的报告。这实在是一份珍贵的资料。报告说,宪法修改正在抓紧进行,“有几个重大问题我们感到没有把握,报请中央批示。”报告共写了十个问题。其中,第三个问题就是宪法委员会,是这样写的“鉴于‘文化革命’的教训,不少同志提出,对于重大的违宪行为,要有专门机构管。我们研究许多国家的宪法都有处理违宪问题的机构。草稿初步规定在全国人大和人大常委会下,设立常设的宪法委员会,对重大的违宪行为进行审查,提出建议,由全国人大、人大常委会审议决定。”顾昂然的这份记录是否就是彭真12月23日给中央的报告呢?综合前后的时间和事件发展逻辑,笔者认为,基本可以得出肯定的结论。而从彭真的这个报告可以形成一个合理推断,即彭真本人在了解和分析情况后,意识到写宪法委员会存在的严重障碍,但他显然认同改革宪法监督制度的重要性,并试图作出努力,因此,将宪法委员会当作一个“没有把握”的“重大问题”向中央报告,这样,就有了前面刘政文章中“邓小平等同志不赞成”的说法。

4、值得重视的时代背景

前面的叙述和分析表明,宪法委员会未能成功,主要原因是无法解决它与全国人大常委会地位高低的关系。但问题恐怕远不止于此,至少还有以下几个重要的背景值得我们关注与研究:(1)从1954年宪法到1975年宪法、1978年宪法,虽然都有关于全国人大监督宪法实施的规定,但是,宪法监督毕竟没有变成一种具体的法制实践,也没有相关的经验,不然,刘少奇作为国家主席也不会不经过任何宪法监督的程序而被打倒了。而1978年宪法颁布两三年后,在缺乏经验的基础上,要建立一套全新的宪法监督制度,其困难可想而知。(2)1981年6月27日,也就是宪法委员会秘书处酝酿设计宪法委员会的那段时间,中共中央发布的《关于建国以来若干历史问题的决议》提出,“必须巩固人民民主专政,完善国家的宪法和法律并使之成为任何人都必须严格遵守的不可侵犯的力量”^{[6](P.842)}。这个表述很容易被理解为加强宪法监督的要求和依据。但是,若干历史问题的决议毕竟首先是一项政治决议,由这个政治决议也并不必然推导出我们就必须在什么样的时间段内建立一项什么样的宪法监督制度。(3)1982年宪法是在“文化大革命”刚刚结束的几年后制定的,那时候的政治和社会情况仍然存在相当复杂的因素,虽然“文革”已经结束,加强民主法制建设的呼声日高,但谁又能说“文革”的结束必然意味着宪法的权威变得至高无上呢?(4)自1980年就开始的宪法修改,实际相当于重新制定一部宪法,其所涉内容大到国体、政体、国家结构形式,小到公民的一项具体权利义务,千头万绪,宪法委员会虽然重要,但在整个国家机构体系中,即使要设计,也只能是全国人民代表大会之下的一个组织,在那样一个纷繁浩大的背景中,尚不能说是一个具有核心意义的必须解决的重要问题。(5)1982年宪法的制定有一个重要特点,即它的着眼点在于建立和完善各方面的制度,或者说,这是一次“定制度”的立宪活动,而制度确定后的监督实施虽然也受到重视,但显然没有被放到与定制度同等重要的位置,不然,宪法和法律的执行就不会出现几十年来被广为批评的“有法不依、执法不严、违法不究”的消极现象了。对照这些背景,宪法

委员会的产生之难也就可想而知了。

综合上述背景和各方面的情况可以发现,在1982年宪法制定过程中,宪法委员会实际是一个不具备产生条件的方案。实际情况也是,这个方案没有能够正式进入宪法修改委员会三次全体会议中的一次审议稿,没有进入1982年4月全国人大常委会会议的审议稿,更没有进入常委会会议后交付全民讨论的草案稿,可以说,宪法委员会只是1981年修宪活动中宪法修改委员会秘书处的一次胎动而未形的设计,或者说是宪法修改过程中的断想而已。

三、1982年的讨论以及彭真、胡绳的回应

宪法委员会方案是放弃了,但是,由哪个机构来行使宪法监督的职权呢?从1981年10月31日后宪法讨论稿中的宪法委员会被取消,到全民讨论宪法草案的1982年4月前,根据秘书处的设计,宪法监督的职权被赋予全国人大常委会,全国人大并没有此项职权。^①比如,1981年11月14日、17日、21日宪法讨论稿被连续修改,其中,宪法监督的职权专属于全国人大常委会。即使到1982年4月3日、5日、8日、17日、21日,经宪法修改委员会秘书处连续五次修改的草案,以及随后的全国人大常委会审议稿中,也只规定全国人大常委会监督宪法的实施,全国人大仍然没有这项职权。交付全民讨论的宪法修改草案第65条仍然维持了常委会监督宪法实施的规定。

但是,宪法修改草案的这一规定在5月份开始后的全民讨论中再一次遇到争论。确切地说,对人大常委会监督宪法实施提出普遍性和强烈不同意见的,正是始于全民对宪法的讨论。上海、天津、四川、湖南、江苏、山西、广西、吉林、河北、山东、辽宁、广东、云南、内蒙、河南等近一半的省市对宪法监督问题提出意见。有的建议在宪法中另立一章,专门规定宪法的解释、监督和修改,特别是要解决对宪法的实施和对违宪行为的处理问题,以及与之有关的程序问题。不少人建议设立专门的权威的机构来监督宪法的执行,这个机构可以称“宪法保护委员会”、“宪法监督委员会”、“宪法法院”、“行政法院”或者其他名称。也有人建议在全国人大常委会下设一个专门监督宪法执行的委员会。还有人建议,全国人大常委会授权给最高人民检察院,负责检查处理违宪案件,同时在人民法院内设立专门法庭审理违宪事件或违宪行为。有意思的是,宁夏回族自治区还建议全国设立最高宪法法院,在各省、自治区、直辖市设立分院,监督宪法的实施,处理违宪案件和有关问题。

一些中央部门、单位和民主党派也对人大常委会监督宪法实施的规定提出不同意见。比如,卫生部建议建立一个权威的监督机构,负责督促检查宪法的实施,以防止“文化大革命”期间那种实际上把宪法丢在一边的现象再次发生。《红旗》杂志社提出,谁来监督宪法的实施?有必要加以规定。对违宪问题应设立专门机构,要比较权威的,与全国人大常委会平等的机构负责审议人大常委会制定的法律、法令是否违宪。电子工业部则提出,国家应设宪法检查委员会。民进党中央建议,人大常委会设立宪法监督检查委员会或“纪检会”,从中央到省市、自治区都设立这个机构,监督宪法实施,宣传维护宪法尊严,检查处理违宪事件,从组织上保证宪法不折不扣地实施。

即使同意宪法修改草案第65条有关全国人大常委会监督宪法实施的规定,一些地方也认为这个规定过于笼统,难以落实。比如,吉林省提出,应明确全国人大常委会如何监督宪法的实施,特别是由哪个部门具体受理对违反宪法的控告。天津市提出,只规定人大常委会“监督宪法的实施”不够,还应在方法、程序,特别是对违宪行为的处理工作做出具体规定。

而针对宪法监督实施的权力只属于全国人大常委会的规定,北京市提出,这一职权应属于全国人民代表大会。

^① 为什么只将宪法监督职权赋予全国人大常委会而不同时赋予全国人民代表大会呢?笔者未看到已有文献资料给出的说明,但结合当时的背景似乎可以这么认为:一是,全国人民代表大会的会期偏短,开会期间任务繁重,难以胜任宪法监督这一经常性的工作;二是,前几部宪法将宪法监督的职权赋予全国人大,但基本没有发挥具体作用;三是,当时完善人民代表大会制度和修改宪法的一个重要内容,就是扩大全国人大常委会的职权。所以,在这些背景下,秘书处将宪法监督的职权只赋予全国人大常委会就可以理解了。

显然,规定由全国人大常委会监督宪法的实施,在各方面引起了带有普遍性的不同意见。这些意见在7、8月份被陆续报送给彭真,引起了彭真分外的重视。是由人大常委会监督,还是成立一个专门的机构来监督?彭真在思考着。根据顾昂然的记录,1982年9月2日、4日、9日、10日、14日,彭真与宪法修改委员会秘书处主要负责人连续五次谈话,就宪法修改中的诸多问题发表意见。其中,一个重要问题就是宪法委员会。他说,对设宪法委员会或者宪法法院的意见,“要作为一个重要问题考虑和提出。”彭真甚至提出,对是由人大常委会还是其他一个专门机构来监督宪法实施,可以提两个方案,加以权衡和研究。但他同时又强调,宪法监督主要靠十亿人民,“就是要设宪法委员会,也要设在全国人大和人大常委会下,全国人大要一元化,不要多元化。”彭真的这些意见表明他对是否设立宪法委员会再次产生了犹疑。联想到前面所说的1982年10月9日彭真转述邓小平对宪法委员会所持的否定态度,是否有可能在9月中旬到10月上旬期间,彭真专门就宪法委员会问题与邓小平沟通了呢?或者说,彭真在继1981年底将宪法委员会问题报告中央,邓小平不同意后,十来个月后又一次就宪法委员会与邓小平做了沟通,邓小平再一次“很坚定地说不要”呢?

无论如何,宪法委员会未能再次进入宪法修改草案,这说明,彭真经过犹疑与思考后,或者与邓小平沟通并达成共识后,还是坚决地否定了这个方案。所以,秘书处在9月15、25日两次关于宪法修改草案的修改稿中,仍然规定全国人大常委会监督宪法的实施,但在不久后的27日修改稿中,除了规定常委会的监督职权外,还增加规定了全国人大也有监督宪法实施的职权。应当说,增加全国人大监督宪法实施,也是一个重要的变化。而这个增加的意见很可能是彭真提出的,因为他在后来五届全国人大一次会议主席团上讲话专门强调,全国人大和它的常委会都有权监督宪法的实施。

1982年11月底和12月初,五届全国人大五次会议开始审议宪法修改草案了。会上,宪法监督的问题再次被提出来,一些代表对宪法能不能得到很好实施,如何使违反宪法的行为切实得到追究,表达了浓重的忧虑,并提出意见。西藏代表团就提出,宪法通过后能否贯彻执行,还很难说。河南的王司唐、地质部的孙大光、上海的刘奎三位代表说,宪法没有提出具体保证措施,应当增加防止违宪的内容和规定。胡绩伟代表还认为应当规定,违反宪法是最严重的犯罪行为,各级人民代表可以对任何违反宪法的组织和个人提出控告,并把处理违反宪法的案件,对违反宪法的干部提出弹劾,分别列入全国人大及其常委会的职权中。天津的张初阳代表建议,增加一章,专讲宪法的监督和实施,规定监督的原则,监督的内容、方法和程序。对中央和地方国家机关违宪的,要有具体条款加以解决。特别是对国家领导人违宪的,要规定监督办法,比如可交全国人大处理。他还建议国家设立宪法法院,或者设立专门监督宪法实施的机构,如宪法实施监督委员会,切实保证宪法的实施。

11月30日上午,代表们再次讨论宪法监督问题,广东的伍觉天、杜长天,黑龙江的方大中、丛琛、韩行生、倪伟等代表建议增设监督宪法实施委员会。北京市第二服务局局长刘锋代表提出,应设专门机构保证宪法实施,人大常委会不是司法机关,只由它监督不能落实。

但是,代表们的这些不同意见仍然没有被宪法修改工作小组吸收。面对这么多代表甚至代表团提出的不同意见,包括此前在全民讨论中各方面提出的众多不同意见,宪法修改却不为所动,这是极不寻常的。

但是,彭真对代表审议中提出的这些意见十分重视。在他的安排下,胡绳专门到12月3日五届全国人大五次会议主席团的第二次会议上,汇报和解释宪法修改草案的情况,彭真与胡绳一起参加了会议,并在胡绳的汇报中不时插话。两人的讲话内容达14000余字,而涉及宪法监督问题的就有2300余字,可见他们对问题之重视。

关于宪法委员会,胡绳说“设立一个专门机构,如果参照国外的经验,是有这样搞的。有的国家设立了宪法法庭或者宪法委员会。”彭真随即插话说“外国也只是一部分国家有。”胡绳接着说“对,只是有些国家有,苏联就没有。资本主义国家的经验也可以参考,但它们的这些机构的任务是什么呢?比如

法国宪法委员会的任务就是监督总统选举是不是合法,监督各种法律是不是符合宪法,它的任务就是这样。再比如,意大利宪法委员会也是监督国家的法律和地方的法律是不是和宪法有抵触。所以如果整个国家宪法的每一个条文,从每一件国家大事以至到每一个公民的自由权利都由一个专门的机构来保证,这是不可能的。”

对我们国家设立什么样的机构保证宪法实施更合适呢,胡绳说“实际上还只能是人大常委会。在我们国家不可能在人大常委会以上再有一个什么更高的权力机关。所以现在我们的宪法规定,人大常委会负有监督宪法实施的责任。”

胡绳汇报完后,彭真专门就两个问题做了补充说明,其中之一就是宪法监督的问题。他说“是不是搞一个有权威的机构来监督宪法的实施?外国有的是宪法委员会,有的有大法官,像美国、巴基斯坦就是大法官。我们是不是也采用这样的形式?这个问题,在起草过程中反复考虑过。大家所想的,实际就是‘文化大革命’把宪法扔到一边去了。实际上,在当时无论你搞一个什么样的组织,能不能解决这个问题呢?不见得。”随后,彭真再次强调由全国人大和它的常委会监督宪法实施的必要性。“恐怕很难设想再搞一个比人大常委会权力更高、威望更高的组织来管这件事。”

彭真和胡绳关于中国不适宜设宪法委员会的说明,在时间过去近三十年后,是否还有现实意义?宪法委员会没有设立,是不是还可能有其他的原因?邓小平和胡耀邦为什么不同意设立这个机构?胡绳说,“如果整个国家宪法的每一个条文,从每一件国家大事以至到每一个公民的自由权利都由一个专门的机构来保证,这是不可能的。”那么,我们应当如何确定宪法监督所涉及的范围呢?现在或者可以预见的将来,我们能否“设想再搞一个比人大常委会权力更高、威望更高的组织”来管宪法监督这件事呢?彭真说,“文革”把宪法扔到一边去了,当时无论搞一个什么样的组织都不见得能解决问题,现在,“文革”虽然结束了三十多年,但我们是不是搞一个类似宪法委员会性质的机构就能真正解决违宪的问题呢?等等,这些问题都是值得我们深长思之的。

参考文献:

- [1] 肖蔚云《论宪法》,北京大学出版社2004年版。
- [2] 刘政《人民代表大会制度的历史足迹》,中国民主法制出版社2008年版。
- [3] 许崇德《中华人民共和国宪法史》,福建人民出版社2003年版。
- [4] 《王叔文文选》,法律出版社2003年版。
- [5] 《胡乔木文集》第2卷,人民出版社1993年版。
- [6] 中共中央文献研究室编《三中全会以来重要文献选编》(下),人民出版社1982年版。

(责任编辑 孙国栋)