

【宪法学】

# 地方人大常委会在合宪性审查中的作用及其展开

温泽彬

【作者简介】温泽彬，西南政法大学行政法学院教授、全面依法治国研究院研究员。

【原文出处】摘自《中国法学》(京)，2024.1.206~225

【基金项目】研究阐释党的十九届六中全会精神国家社科基金重大专项项目“推动党内法规制度建设高质量发展研究”(项目批准号:22AZD027)。

## 一、引言

在中央层面的合宪性审查工作稳步推进的情况下，地方人大常委会在备案审查工作中对合宪性审查发挥一定作用也获得了肯定。实践中，我国部分地方性法规中也出现了一些与合宪性审查相关的规定。地方人大常委会积极探索合宪性审查相关的配套制度固然有利于我国合宪性审查制度的完善，但地方的制度探索需要符合宪法对合宪性审查权的规范意旨，还要充分贴合我国合宪性审查活动的性质，否则这种制度探索本身可能会产生违宪疑虑。

笔者赞同合宪性审查是全国人大常委会的职权，但是也认为需关注地方人大常委会在备案审查中如何发挥作用的问题。具体来说，首先要关注我国不同类型的宪法规范对合宪性审查提出了何种要求，地方人大常委会能否满足这些要求。其次，要明确地方人大常委会在不同规范类型下的审查中发挥何种作用。再次，要明确地方人大常委会初步筛选审查案件的标准。最后，要为地方人大常委会的审查工作提供程序机制上的框架。

## 二、不同类型宪法规范对合宪性审查的要求

我国的合宪性审查主要以字面审查的方式实施，字面审查主要审查的是立法事实是否具备普遍性以及法律后果是否符合宪法价值。字面审查的这

两项审查内容与宪法中的积极规范和消极规范互相对应。以宪法积极规范(以下简称“积极规范”)为依据的合宪性审查，强调各级规范性文件以普遍性立法事实为依据，充分实现积极规范的目标；以宪法消极规范(以下简称“消极规范”)为依据的合宪性审查，则注重规范性文件的法律后果不得违背宪法规范的价值判断。

### (一)作为字面审查的合宪性审查

违宪类型可区分为适用违宪和字面违宪。适用违宪的情形是指，一项违宪的法规仅会被禁止适用于特定案件。与此相反，字面违宪的情形是指，如果一项法规存在缺陷，其在适用于所有案件时都违宪。易言之，如果一项法规在所有案件中适用都违反宪法，那么该法规就构成字面违宪。反之，一项法规仅在少数的案件中适用时构成违宪，该法规就属于适用违宪的情形。因此，在大多数情况下都违宪的规范也应当被认定为字面违宪。字面违宪和适用违宪的分类虽然是在美国的司法审查体系下发展出来的理论，但各国的合宪性问题在性质上都是相似的，只是具体的审查权限分配方式有所不同，因此其也可用来分析我国的合宪性审查问题。

从审查方式的抽象性和结论的普遍性来看，我国的合宪性审查目前主要针对的就是字面违宪。从

审查模式来看,我国的合宪性审查属于权力机关实施的抽象、集中审查模式,而非由法院在具体案件审理中进行的分散审查。从审查结果来看,我国对立法事实和法律效果的违宪审查处理结果是修改或撤销违宪文件,这种审查结论是具有普遍效力的。

除了审查模式和审查结论以外,现有的审查成例也充分体现了我国合宪性审查的主要对象是字面违宪。从国家权力分工角度来看,人大常委会作为集中审查机构也不适合采取适用违宪的方式进行合宪性审查,审查机构的主要职能在于及时发现字面违宪情况并予以纠正。

## (二)字面审查与宪法规范类型

我国抽象式的合宪性审查实际上就是针对“字面违宪”的“字面审查”。对于合宪性审查分工而言,明确我国合宪性审查主要是字面审查这一性质的意义在于,它明确了针对立法事实和法律后果的字面审查对宪法解释的需求有所不同。而两种审查路径可与宪法中的积极规范和消极规范相对应,因此,我们可以确定宪法中的积极规范和消极规范对宪法解释的需求程度也有所不同。基于此,可以积极规范和消极规范为依据的合宪性审查来界定地方人大常委会在备案审查工作中的不同作用。

合宪性审查机关很多时候难以通过宪法条文和立法条文的对比来判断立法是否合宪。立法背后是否有普遍性立法事实支撑,便成为了宪法判断的关键决策因素。

在字面审查中,构成违宪的情况除了缺乏普遍性立法事实支撑的情形外,还可能出现规范有普遍性立法事实支持,但据此确定的法律后果与宪法上的价值判断不符的情况。在这种情况下,规范性文件也会在其适用的大多数甚至所有情形下违反宪法。因此,合宪性审查除了需要考察立法事实以外,还需考察法律效果是否符合宪法上的价值判断。

上述两种审查方式可与宪法中的积极规范和消极规范形成对应关系。在依据积极规范进行合宪性审查的场合,审查机关主要考察有关规范是否有普遍的立法事实支撑,以此检验规范性文件是否充分执行了宪法意旨。而在根据消极规范进行合宪性审

查时,审查机关主要考察被审查规范是否与消极规范的基本价值判断相抵触。可以说,依据积极规范实施的审查主要采用审查立法事实的方式,而依据消极规范实施的审查主要是对立法后果的审查。

## 三、不同宪法规范类型下的地方人大常委会的审查作用

宪法积极规范与字面审查模式中的立法事实审查相对应,宪法消极规范与字面审查模式中的法律后果审查相对应。基于立法事实审查对宪法解释依赖程度低和法律后果审查对宪法解释依赖程度高的区别,我们可以将不具备宪法解释权的地方人大常委会在备案审查中的作用定位为依据积极规范实施的辅助审查和依据消极规范实施的初步审查。在辅助审查中,省级人大常委会围绕被审查规范所依据的立法事实是否具有普遍性开展审查工作,为全国人大常委会的合宪性审查结论提供依据。在初步审查中,地方人大常委会只能根据自己的理解提出违宪疑虑,至于是否合宪则由全国人大常委会决定。

### (一)省级人大常委会依据宪法积极规范发挥辅助审查作用

宪法中的积极规范相对于消极规范而言对宪法解释的需求较低,这决定了省级人大常委会有直接依据积极规范实施辅助审查的可能。由于积极规范本身的内涵有赖于地方人大常委会确定,地方人大常委会(尤其是省级人大常委会)作为地方权力机关的常设机构有着长期与全国人大常委会沟通协作的经验和地方立法经验,让地方人大常委会参与到依据积极规范开展的审查工作中,一般能够保证其对宪法积极规范的理解符合地方实际,也不会与宪法精神和原则相抵触。地方人大常委会开展合宪性审查的辅助工作,并非替代全国人大常委会行使合宪性审查决定权,辅助审查实质上是辅助全国人大常委会开展工作,地方人大常委会在审查立法事实是否具有普遍性时具有一定优势,为全国人大常委会作出合宪性审查决定提供支持。

### (二)地方各级人大常委会依据宪法消极规范发挥初步审查作用

地方人大常委会基于其功能优势和规范依据,只有省级人大常委会可以在依据积极规范的审查中

实施辅助审查。在依据消极规范实施的审查中,地方人大常委会相对于全国人大常委会而言既没有审查功能上的优势,也缺乏规范依据,因此,依据消极规范实施的完全审查只能由全国人大常委会开展,地方人大常委会只能依据《立法法》第110条实施初步的审查,最终是否违宪的判断要由全国人大常委会作出。

#### 四、地方人大常委会审查工作要件

##### (一)地方人大常委会的程序审查要件

首先,地方人大常委会发现规范性文件存在的问题并不是合宪性问题,或者虽然属于合宪性问题,但并不是字面违宪,就不需要启动合宪性审查程序。

其次,地方人大常委会还需要判断规范性文件是否会形成或影响宪法上的权利义务关系。最后,地方人大常委会应当防止已有合宪性审查结论的问题或者正在解决的问题被重复审查。

##### (二)地方人大常委会的实质审查要件

省级人大常委会的辅助审查应当仅限于依据宪法上明确规定的积极规范,以确保对规范性文件的审查不会动辄宣告违宪,这是维护审查的严肃性和重要性所必需的。当被审查规范所涉及的事项属于宪法未列举事项时,由于这种规定属于立法者的裁量余地,审查机关应当尽量予以尊重。

与依据积极规范实施的辅助审查相比,地方人大常委会筛选依据消极规范实施的初步审查的实质性要件更为复杂。无权解释宪法的地方人大常委会在基于消极规范的审查中的功能在于,筛选合宪性问题向全国人大常委会提出审查请求。基于地方人大常委会的这种“初步审查”的性质,地方人大常委会在涉及消极规范的审查中只需要初步判断被审查规范是否过度限制了公民基本权利,就可决定是否向全国人大常委会提出合宪性审查请求。

#### 五、地方人大常委会审查工作程序机制

为了在保证合宪性审查的民主性的同时确保合宪性审查的效率,省级人大常委会的辅助审查应当经过常委会全体会议的表决通过并向全国人大常

委会报告,但日常的审查工作应当由能够长期工作的机构来实施。其他地方人大常委会的初步审查由于不涉及是否违宪的判断,可以在民主和效率的平衡中更加强调审查效率,可以要求地方人大常委会在日常的工作机构筛选出违宪疑虑后由主任会议决定报送上级人大常委会。

##### (一)审查主体

无论是辅助审查还是初步审查,请求渠道的宽泛性决定了审查的请求必然较为频繁,审查任务也会比较繁重。地方人大及其常委会存在开会次数少,会期较短的问题,难以满足日常性的审查工作要求。开展日常的审查工作的主体应该是一个能够日常工作、及时应对合宪性问题的机构。地方人大的各类机构中比较适合的机构就是常委会承担备案审查职能的工作机构和法制委员会。

##### (二)审查机制

地方人大常委会需要实施基于积极规范的辅助审查和基于消极规范的合宪性问题筛选,在程序机制的设计上应当充分考虑二者的特点,既保证前者的准确性又确保后者的效率。在具体的审查机制上,地方人大常委会的协助审查应当以现有的审查启动机制为依托,建立起审查判断和报告机制。

#### 六、结语

地方人大常委会依据不同类型宪法规范分别发挥两种不同的审查作用这一推论,不仅为不具备宪法解释权的地方人大常委会在备案审查工作中发挥积极作用提供理论论证,而且阐明了地方人大常委会(尤其是省级人大常委会)对全国人大常委会开展合宪性审查发挥作用的具体方案。地方人大常委会开展审查工作所必要的审查要件论述,不仅为地方人大常委会对全国人大常委会合宪性审查工作发挥作用提供一份详尽的宪法说理“技术样本”,亦为当前由党委、人大、政府、军队等多元备案审查系统更加有效地处理涉宪性、合宪性问题提供了新思路,还为合宪性审查制度机制的健全完善提供了更为充分的理论依据。