

备案审查制度中的合宪性审查研究

朱亚欧

南京财经大学法学院, 江苏 南京

收稿日期: 2025年4月14日; 录用日期: 2025年4月29日; 发布日期: 2025年5月27日

摘要

备案审查制度中的合宪性审查作为宪法监督的重要平台, 全国人大常委会历年的备案审查报告作为合宪性审查面向社会公众的重要窗口。但实践中备案审查中的合宪性审查还存在主动审查启动动力不足、审查对象范围扩大等局限性。因此需要针对备案审查制度中的合宪性审查进行合理的优化, 明确宪法和法律委员会的主体地位和职责, 解决合宪性审查出现的问题, 更好地构建与中国国情相符合的合宪性审查机制, 为维护宪法权威和法治统一贡献力量。

关键词

合宪性审查, 备案审查, 宪法监督

Study on Constitutional Review in the Filing and Review System

Yaou Zhu

School of Law, Nanjing University of Finance and Economics, Nanjing Jiangsu

Received: Apr. 14th, 2025; accepted: Apr. 29th, 2025; published: May 27th, 2025

Abstract

As an important platform for constitutional oversight, the annual reports of the Standing Committee on filing and review serve as a crucial window for the public to understand constitutional review. However, in practice, constitutional review within the filing and review system faces limitations such as insufficient initiative for review and an expanding scope of review objects. Therefore, it is necessary to optimize constitutional review in the filing and review system, clarify the dominant position and responsibilities of the Constitutional and Legal Affairs Committee, address existing issues, and establish a constitutional review mechanism that aligns with China's national conditions, thereby contributing to the maintenance of constitutional authority and the unity of the legal system.

文章引用: 朱亚欧. 备案审查制度中的合宪性审查研究[J]. 法学, 2025, 13(5): 1063-1068.
DOI: 10.12677/ojls.2025.135151

Keywords

Constitutional Review, Filing and Review, Constitutional Oversight

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题提出

在“2023 年度中国十大宪法事例”中，有一则宪法事例引人深思，即全国人大法工委就涉罪人员近亲属受限制规范进行合宪性审查。有的地级市辖区相关机构在发布的通告中，对于涉及违法犯罪的重点人员采取惩戒措施，但该惩戒措施的范围扩大到了涉罪重点人员的近亲属，限制了其配偶、子女、父母和其他近亲属在教育、社会保障、就业等方面所享有的权利。众多公民针对这样的限制措施向相关机构提出了审查建议，认为此种地方政策中关于“连坐”的规定，应当予以废止。全国人大法工委研究认为，违法犯罪行为的后果和法律责任应当由行为实施主体承担，有关通告对于犯罪人员近亲属的相关权利进行限制，不符合宪法原则和宪法精神，也不符合国家关于公民享有教育、社会保障、就业等法律法规的原则和精神。全国人大常委会针对相关地方规定进行纠正，支持相关部门开展自纠自查工作，防止该类情况再度发生[1]。

该类对于犯罪人员亲属权利限制的审查处理正是体现了备案审查制度开展过程中的合宪性审查实践。通过此类典型案例的积累，借备案审查制度的平台来构建合宪性审查机制。备案审查制度中的合宪性审查已经初步发挥了功能，但是仍然有较大的拓展空间，厘清备案审查制度和合宪性审查制度的关系，更好地发挥合宪性审查功能，才能有效地推进宪法监督工作的开展，备案审查制度才能让宪法照进个案。

2. 备案审查与合宪性审查的比较

2.1. 备案审查的概念及发展

备案审查是针对各种规范性法律文件进行备案和审查，所谓的“备案”是在规范性法律文件通过后，向规定的法定机关进行上报备案。“审查”则是指在备案的程序之后，特定机构依法对该项规范性法律文件的合宪性、合法性、正当性等方面进行审查，以此来预防和解决法律规范之间的矛盾与冲突。

备案审查制度起源于 1979 年《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》。正式形成于在 2000 年制定的《立法法》第五章“适用备案”。此外，2006 年《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》的通过、2005 年《立法法》修改、2017 年起全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会每年的备案审查工作报告进入大众视野等都促进备案审查制度的完善与发展[2]。直至 2023 年 12 月 29 日，全国人大常委会第七次会议审议通过的《全国人大常委会关于完善和加强备案审查制度的决定》，这一小“备案审查法”的出现，是备案审查制度发展过程中的一座里程碑[3]。

2.2. 合宪性审查概述

合宪性审查是指为了保证宪法在整个法律体系中的权威地位，对于各级公权力机关制定出来的规范性法律文件以及实施的行政行为，由有权机关对其进行是否符合宪法精神、宪法规定、宪法原则的判断。中国在合宪性审查模式上是由专设的机构进行审查，例如全国人民代表大会宪法与法律委员会、全国人

民代表大会常务委员会等等[4]。

2.3. 备案审查与合宪性审查之关系

备案审查制度和合宪性审查相互交融。两者在制度发展来源、审查标准、直接目的、运行模式等方面具有一定的相同之处。在 2023 年全国人大常委会做出的备案审查决定中，第五条“推进合宪性审查”明确指出备案审查中要注重审查规范性法律文件的合宪性问题[5]。但是要充分发挥备案审查制度和合宪性审查的功能，还需明晰两者之间的区别。首先，在审查主体上。备案审查中的审查主体不仅是全国人大常委会中的法工委，还包括地方各级人大常委会也在全国人大常委会及其法工委的带领下进行审查工作。而合宪性审查的主体是全国人民代表大会及其常务委员会，全国人大宪法与法律委员会担负审查的工作职责，全国人大常委会法工委进行审查工作[6]。其次，在审查对象上。备案审查中，审查对象只局限在《立法法》规定的法规、司法解释等文件[7]。而合宪性审查制度的审查范围要远大于备案审查制度。合宪性审查的对象是中国国土范围内一切的规范性法律文件，全国人大常委会对报送备案的法律法规合宪性进行审查。最后，在审查程序上。备案审查中备案是基础，审查是核心。只有规范性法律文件进行报送备案的前提下，全国人大常委会才会进行审查。而合宪性审查工作并不复杂，合宪性审查的前提并不要求法律文件是否备案。同时，合宪性审查的启动可以由公民或者组织主动开启，而备案审查主体是发挥自身的主动性进行启动审查工作，两者在程序上的启动也不尽相同[8]。

3. 备案审查制度中合宪性审查机制的运行问题

3.1. 合宪性审查的功能欠缺

备案审查年报中对于合宪性审查的相关论述均采用了弱化阐释的逻辑，并未直接指出违宪而是在历年备审报告中采用“建议考虑”“不一致”“不符合”的缓和用语，并不能有效的发挥合宪性审查的功能。在历年的备案审查工作中，全国人大常委会进行的合宪审查案例并未展现出充分宪法解释的论述。例如，2019 报告对收容教育并未指出任何宪法条款；2020 报告中针对提出的三个案例只是做出了笼统的违宪性判断；2021 报告对于具体案例的审查研究意见仅论述到违反相关的法律条文、法律原则和法律精神；2022 年报告中对于列举的六个案例也未给出详细的宪法解释；2023 年报告研究意见中只是做出认为不符合宪法第二章“公民的基本权利和义务”，并未给出充分的宪法解释；从历年备审报告可以看出，审查结论缺乏充分说理论证的体现，有关审查结论如何得出、怎样得出并不明确，公开度和透明度有待加强。以上合宪性审查功能欠缺一方面源于我国宪法实施监督机制还在探索完善阶段，作为审查主体的全国人大常委会行使审查权的规则并未细化，这就导致往往采取“柔性审查”而避免宪法争议。另一方面，涉宪性问题的政治敏感性较高，审查机关需衡量法律和政治之间的关系，更加注重内部沟通、协商处理等方式从而避免公开的宪法解释。

3.2. 合宪性审查的程序和体系尚不完善

《立法法》对合宪性审查主体进行了规定，国务院、最高人民法院等国家机关可对除法律之外的地方性法规、行政法规等规范性法律文件进行合宪性审查，一旦发现与宪法的条文、精神或原则相抵触时，可以提出审查要求。但在备案审查制度的运作过程中，未曾有国家机关在审查工作中就法律之外的规范性法律文件进行审查，全国人大常委会也未在实践中收到五大国家机关提请的书面检查建议，这便体现出主动审查的不足之处。然而，作为被动审查主要来源的公民等其他主体提交的审查建议却成为合宪性审查的主力军[9]。从 2018 年至 2024 年间的备案审查报告中可以看出，公民、组织共计提出审查建议逐年递增。因此，当前合宪性审查的程序缺乏一定的严密性，审查的步骤并无详细的规定，缺乏制度规范

化的要求，各项规章制度之间没有协调统一的整体，笼统的规定了审查对象、审查方式等等，但无确切的法律依据。

合宪性审查体系的构建需要制度、标准进行支撑。当前的备案审查工作报告中得出的审查结论比较简单，不具有说服力，这体现出合宪性审查实践中缺乏明确的合宪性审查标准。虽然法律规定了涉宪性问题的审查应当遵循宪法的基本原则和精神，不得与宪法相抵触等等。但是这些宏观的审查标准并不能够详细化的运用到个案中。目前我国并未构建完备的合宪性审查标准体系，相关国家机关在进行合宪性审查的实践工作中缺乏具体标准，因此出现了如何进行合宪性审查才能够符合我国的宪法结构的相关问题[10]。

3.3. 合宪性审查缺乏公开透明度和普遍约束力

随着各项宪法监督制度的完善，我国备案审查制度中的合宪性审查工作是全国人大常委会法工委和全国人大宪法和法律委员会共同承担。合宪性审查的目的是维护宪法权威和保障国家法治统一，因此合宪性审查结论应当具有普遍约束力。在历年备案审查中全国人大宪法和法律委员会在合宪性审查工作中作为一个“助手”而存在，全国人大常委会由于设立不久，在程序保障、责任规范、制度建构方面存在一定的缺陷。全国人大常委会宪法和法律委员会在协同审查的过程中目前也并未做出任何的审查决定。全国人大常委会直至 2023 年做出了加强备案审查制度的决定，该项决定具有一定的普遍约束力。但是依据以往的纠正模式，全国人大常委会法工委和全国人大宪法和法律委员会在进行审查工作时，对于涉宪性问题所做出的审查研究意见，很难被其他机关了解，被公民、组织知悉。伴随着备案审查范围的扩大，越来越多的法规进入审查范围，但是备案审查的工作情况并未进行公开化，各机构、社会公民和组织缺乏对备案审查制度的监督，无法将审查结论进行公开就不利于传达宪法的精神和原则。这种在两机构和制定机关之间进行的审查结论不具有普遍约束力和公开性。因此，如何使得审查意见和结论具有普遍约束力和公开性仍具有巨大的挑战。

4. 备案审查制度中的合宪性审查机制的改革对策

4.1. 优化合宪性审查的功能实现

合宪性审查功能的发挥需要审查主体进行推进，宪法与法律委员会作为专设机构应当充分行使合宪性审查权，但由于宪法与法律委员会在履行合宪性审查职责过程中还存在程序保障、制度构建等方面的问题，完善宪法和法律委员会合宪性审查的工作程序和职权范围刻不容缓。一方面，由宪法与法律委员会行使实质性的合宪性审查。宪法和法律委员会作为专设机构，相对比全国人大常委会法工委来说具有宪法地位。另一方面，完善宪法和法律委员会的工作机制，为其配备专业化的法治人才，可以吸纳专家、学者担任专家委员会。法工委在筛查涉宪性的规范性法律文件应当交由宪法和法律委员会进行处理，法工委主要发挥合法性、适当性的审查模式，合宪性审查权主要由宪法和法律委员会进行行使[11]。

合宪性审查实践中的宪法解释是由抽象到具体的工作机制，依托于具体案例或者规范性法律文件而展开，具有较强的针对性。宪法解释应当不拘泥于对于具体案件做出“不符合”“不一致”的笼统概括，应当就具体案例或法律规范做出深层次的说理论证。在对宪法文本、宪法精神、宪法原则做出详细阐述的基础之上，结合规范文件是否符合宪法做出充分论证。宪法和法律委员会以及法工委作为合宪性审查的两个主要机构，应当加强具体解释和抽象解释相结合，积极行使宪法解释权，进一步向其他机构、公民、组织等主体阐释宪法的基本价值理念，落实宪法解释的地位和功能，为合宪性审查提供明确的依据。

4.2. 完善合宪性审查的体系和程序

合宪性审查基准的明确是帮助合宪性审查工作顺利开展的一个标尺。审查基准的明确可从以下方面展开。首先，审查主体上。合宪性审查工作的开展需要明确涉宪性案件应当由谁审查，法工委在承担合法性、适当性审查的同时还负担着合宪性审查的工作。对于新设立的宪法和法律委员会应当加强其职责地位，法工委作为合宪性审查的过滤机制，发现涉宪性案件应当交由宪法和法律委员会进行审查。其次，从审查对象上。对于涉宪性案件应当予以明确区分。根据宪法的结构构建对应的审查标准，处理一般涉宪性案件和涉及人权等重大权利案件应当根据宪法条文的章节款去进行审查。最后，从审查依据上。历年的备案审查工作报告中对于具体案例的审查结论中总是笼统的进行论证，认为涉宪性案件与宪法条文出现“不一致”“不符合”的情形。宪法文本、宪法精神、宪法原则作为抽象性概括性的内容，在引用作为审查论证依据时应当结合宪法解释具体阐述说明，让其他机关、公民、组织更好的理解审查结论的内容。这便需要在具体案例中进行较多的积累，从而充分的完善合宪性审查的标准。

面向宪法和法律委员会应当构建一套标准化的合宪性审查程序，明确合宪性审查的启动动力和方式。一方面，对于备案中的涉宪性问题进行筛选，选取典型的案件进行公开，争取类似问题不再在被动审查中出现。另一方面，加强主动审查和被动审查的程序性问题。近年来，公民、组织提交的审查建议增多，审查机关开启的被动审查程序模糊不清，应当统一主动审查程序的优先原则，主动审查程序的公开性可以减轻被动审查的压力[12]。

4.3. 增强合宪性审查的信息公开度和普遍约束力

在推进合宪性审查工作的过程中，加强审查信息公开和明确处理典型问题案件审查决定的效力可以减轻合宪性审查工作的压力。一方面，充分贯彻信息公开原则。在进行审查工作时，应当对于工作的内容、进度、程序等进行全面透明的推进，在实践中保障社会公众对于审查工作的知情权，提高社会认同感，有利于维护宪法权威。审查信息公开应当有规范、有条理的公开，而不是零散的将信息公布出来。全国人大常委会在进行备案审查实践中，逐步推进合宪性审查的工作全过程予以透明化。从审查提请到备案机关的受理，甚至到案件进入启动程序直到得出审查意见的整个过程应以适当的方式予以公开。另一方面，增强合宪性审查决定的普遍约束力。在推进备案审查工作中，审查结果应当多元化，不能仅仅局限于审查意见和结论，还需要增添一些审查决定。涉宪性问题根本上违反宪法或者不符合宪法的规定，对于此类问题或者案件可以进行筛选，选取典型的案件作为代表，运用宪法解释明确该类案件不合宪的理由并进行充分论证。为防止过往发生过的涉宪性案件再度出现，可以对典型案件做出审查决定，增强审查决定的约束力，从而更好的实施宪法监督、推进宪法实施[13]。

5. 结语

2023年《全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定》是第一个关于备案审查制度的立法性决定，这从1982年备案审查制度确立初期至今具有一定的里程碑意义。备案审查制度作为宪法监督的重要制度，加强构建备案审查体系正在有序推进。国家的法治建设对于合宪性审查正在逐步的重视，备案审查制度中的合宪性审查作为宪法监督的重要平台，全国人大常委会历年的备案审查报告作为合宪性审查面向社会公众的重要窗口。从实践中表明，备案审查中的合宪性审查还存在主动审查启动动力不足、审查对象范围扩大、合法性审查与合宪性审查混淆、审查结论柔性化等特点。正是因此由于工作实践和理论的偏差，需要针对备案审查制度中的合宪性审查进行合理的优化，明确宪法和法律委员会的主体地位和职责，解决合宪性审查出现的问题，更好的构建与中国国情相符合的合宪性审查机制，完善规范化的合宪性审查体系，为监督宪法、维护宪法权威和法治统一贡献一份力量。

基金项目

2024 年度江苏省研究生科研与实践创新计划项目“依申请备案审查制度的完善路径研究”(项目编号: KYCX24__1903)。

参考文献

- [1] 全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会. 全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于 2023 年备案审查工作情况的报告[EB/OL]. 2023-12-29.
http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202312/t20231229_433996.html, 2024-12-04.
- [2] 李少文. 备案审查与合宪性审查关系重构[J]. 政治与法律, 2023(2): 46-62.
- [3] 备案审查让宪法照进个案[N]. 经济观察报, 2024-01-08(001).
- [4] 刘国, 成溢. 论我国合宪性审查的规范依据及基本框架[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2022, 49(4): 52-61.
- [5] 全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定[N]. 人民日报, 2023-12-30(004).
- [6] 马昱政. 地方性法规的合宪性审查问题研究[D]: [硕士学位论文]. 蚌埠: 安徽财经大学, 2023.
- [7] 中国法院网. 完善和加强备案审查制度, 这份决定为何备受关注[EB/OL]. 2023-12-31.
<https://www.chinacourt.org/article/detail/2023/12/id/7737027.shtml>, 2024-02-14.
- [8] 杜禹佳. 规范性文件备案审查制度研究[D]: [硕士学位论文]. 哈尔滨: 哈尔滨工程大学, 2022.
- [9] 邢凤杰. 我国合宪性审查制度的现状分析与完善[J]. 法制博览, 2020(24): 63-64.
- [10] 牛司原. 浅谈中国合宪性审查制度与模式[J]. 法制与社会, 2020(31): 13-14.
- [11] 秦文峰, 李忠夏. 备案审查制度的合宪性审查功能及其实现——基于历年备案审查年报的实践考察[J]. 苏州大学学报(法学版), 2023, 10(4): 14-26.
- [12] 陈翰林. 宪法和法律委员会在合宪性审查中的功能定位[J]. 汉江师范学院学报, 2023, 43(1): 67-72.
- [13] 段沁. 论合宪性审查决定的普遍约束性及其限度[J]. 华东政法大学学报, 2023, 26(5): 97-108.