

# 固国安邦之磐石——怎样理解依法治国 首先是依宪治国

2014年12月4日，13亿多中国人迎来了第一个国家宪法日。这一天，从国家最高权力机关到各有关部门和地方，从各大媒体到各个校园，都开展了各种形式的宣传教育活动，使人们加深了对宪法的认识，普遍增强了宪法意识。

宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程。党的十八届四中全会《决定》明确指出：“坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。”这个重要论断，明确了宪法在法治中国建设中的核心地位，阐明了依法治国和依宪治国、依法执政和依宪执政之间的辩证关系，对全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家意义深远。

## 一 依法治国与依宪治国是什么关系

宪者，法也，宪法就是法上之法、法中之法。为什么依法治国首先要依宪治国？这是由宪法的独特地位和作用决定的。对一个国家的治理来说，宪法是根本法、是总章程。1982年12月4日通过的我国现行宪法，以国家根本法的形式，确立了中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系、中国特色社会主义制度的发展成果，反映了我国各族人民的共同意志和根本利益，成为党和国家的中心工作、基本原则、重大方针、重要政策在国家法制上的最高体现。坚持依法治国首先是坚持依宪治国，最重要的也是坚持依宪治国。

依宪治国体现了依法治国的核心内容。从内涵来看，宪法确立了国家的根本制度、根本任务、思想基础和活动准则，也就是说，国家政治社会生活中最重要最核心的内容，都在宪法中得到确认和体现。依法治国的过程，首先就是贯彻落实宪法中所确立的制度和原则的过程。

依宪治国是依法治国的法律基础。从效力上看，宪法在我国法律体系中居于统帅地位，具有最高的法律地位和法律效力。宪法是其他法律的根据和基础，所有法律都是依据宪法制定的，不得同宪法相抵触，否则无效。正是在这个意义上，我们讲宪法是母法，普通法律是子法。依法治国所依之法，首先就是宪法。

依宪治国为依法治国确定了最高准则。从权威上看，宪法是一切组织和个人根本活动准则，任何组织和个人都必须遵守宪法，不得超越宪法，并负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。可以说，法治的权威，首先体现为宪法的权威；对法律的遵守，首先是对宪法的遵守。

因此，强调依法治国首先要依宪治国，表明了我们党坚持依法治国、依宪治国的鲜明态度和坚定决心，确立了宪法在国家治理体系和治理能力法治化中的核心地位。要按照党的十八届四中全会的要求，加强宪法实施和监督，把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。

链接

新中国成立以来制定颁布的四部宪法

新中国成立到 1954 年，中国的政治制度与国家制度是由《中国人民政治协商会议共同纲领》确定的，《共同纲领》发挥了临时宪法的作用。

1954 年 9 月 20 日，第一届全国人民代表大会第一次会议，通过了中华人民共和国的第一部宪法。它的指导思想、基本原则、主要内容、结构形式，都受到了人们的普遍称赞，为我国以后宪法的修改确立了基本依据。但由于极左路线的影响，这部宪法并没有得到很好实施，在“文化大革命”中更是被束之高阁，难以发挥作用。

1975 年宪法是在“文化大革命”中制定的，反映了那个时期“左”的错误，存在着严重问题。

1978 年宪法是在我们党和国家还没有来得及对“文化大革命”的错误进行清理的历史条件下制定的，存在着严重缺陷。

现行宪法于 1982 年 12 月 4 日通过，它继承和发展了 1954 年宪法的基本原则，它的制定和实施，标志着我国社会主义民主和法制建设迈上了一个新的台阶，也标志着我国社会主义制度的基础得到了进一步的巩固和完善，是新时期我国社会主义事业发展的根本指南和保障。

二 依宪治国和“宪政”是一回事吗

党的十八届四中全会提出坚持依法治国首先要坚持依宪治国，在社会上引起了积极反响。同时，也存在一些误解误读。比如，有人认为讲依宪治国，实质上讲的就是“宪政”；还有人认为我们搞法治，最终就是要走西方“宪政”道路；等等。要保证依法治国、依宪治国沿着正确方向前进，必须弄清依宪治国和“宪政”的关系，划清两者之间的界限。

的确，“宪政”这个词，单从字面意义上看，好像就是依据宪法来施政，与依宪治国差别不大。有人提出社会主义宪政，初衷也是想推进社会主义法治建设。要搞清这些观点的是非对错，首先要搞清楚“宪政”的来龙去脉，认清有些人宣扬“宪政”的本质所在。

其实，“宪政”这个概念，有其特定的含义。“宪政”是西方资产阶级革命否定封建专制的产物，是对西方资本主义国家政治发展模式的概括，是西方法学理论对自身经验的理论总结。“宪政”在经过西方学者的反复阐释和演绎后，现在已经成为一个具有鲜明指向和特定内涵的范畴，主要包括三权分立、多党制等基本内容。因此，西方宣扬的所谓“宪政”，是特指西方的法治发展模式，不能仅从字面上去理解。

“百里不同风，千里不同俗。”一个国家怎么搞法治，选择什么样的法治道路，归根结底是由这个国家的历史传承、文化传统、经济发展水平决定的。经过长期探索，中国已走出了一条自己的法治道路，在实践中已见成效。究其原因，就是因为根植于我们独特的文化传统，符合我们的基本国情。我国宪法以根本法的形式，确立了中国共产党在国家中的领导地位，规定我国的政体是人民代表大会制度，国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责、受它监督。这些都具有鲜明的中国特色，是历史选择和历史形成的，是中国特色社会主义法治道路的基本原则和制度安排。我们讲依法治国、依宪治国，就是要坚持好、落实好这些基本原则和制度安排，使它们更好地发挥作用。如果丢掉了这些根本，盲目地跟着西方所谓“宪政”跑，就无异于削足适履，自毁长城。

反观一些西方国家法治发展历程，它们的所谓“宪政”模式也各不相同，而且也问题多多。特别是近年来，西方宪政民主日益暴露出其弊端和局限性。一些西方学者也承认，西式民主正面临深刻危机，民主制衡演变为权力掣肘，党派博

弈绑架国家利益。就连“历史终结论”的提出者弗朗西斯·福山，也不得不修正自己的观点，发出美国“政治衰败”的哀叹。

近些年来，一些西方国家在世界上大打“宪政”牌，极力推行它们的“宪政”模式。但我们从历史和现实都看得很清楚，它们并非真是为其他国家好，而是以此为手段来搞乱别国、控制别国，最终维护其霸权地位。有些发展中国家没有看清西方国家兜售所谓“宪政”的本质，盲目照搬照抄，结果适得其反，不仅没有实现国家繁荣发展，反而陷入无休止的政权更迭和社会动荡，教训十分惨痛。比如，菲律宾在第二次世界大战之后曾是仅次于日本的亚洲第二大经济体，而且条件优越、资源丰富，特别是完全克隆了“美式民主”模式，被当时的西方舆论一致看好。但时过境迁，菲律宾已落到亚洲很多国家后面，甚至一度被英国《泰晤士报》称为“东南亚的一个失败国家”。

由此可见，对有些人宣扬的所谓“宪政”，我们必须头脑清醒，决不能被其“美丽的外衣”所迷惑。要珍惜好、呵护好我们自己成功走出的法治道路，并坚定不移地走下去，使之越走越宽广。

## 声音

### 我国依宪治国、依宪执政与西方宪政的本质区别

梁 鹰（全国人大常委会法制工作委员会研究室主任）：我国依宪治国、依宪执政与西方宪政的本质区别，主要体现在以下几个方面：（一）制度基础不同。西方宪政建立在资本主义宪法基础上，是资产阶级统治的工具；而我们的出发点和落脚点是人民的根本利益。（二）领导力量不同。西方宪政表面看，是不同政党轮流执政，其实都是资本和资产阶级利益的代言人；而我们是旗帜鲜明地坚持中国共产党的领导。（三）权力主体不同。西方宪政民主下的选举，起决定作用的是资本、利益集团或少数精英群体力量；而我国的一切权力属于人民。（四）权力行使方式不同。西方宪政实行“三权分立”，通过分权制衡来维护资本和资产阶级利益；而我们的人民代表大会是国家权力机关，行政机关、审判机关、检察机关都由它产生，对它负责，受它监督。

## 微评

◆ 宪法是根“天线”，关键是要接“地气”。不仅要看得见，更要摸得着。

◆ 宪法不仅是“镇国之法宝”，还是“治国之法典”，宪法只有用起来，才能“活”起来。

◆ 宪法中既有“高大上”的国家政治安排，也有安顿社会民生重心、保障公民权利的款款暖意。

◆ 宪法就是法治生活的“元气”，少此“元气”则无法治生活的精气神。

### 三 怎样健全宪法实施和监督制度

宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。宪法的力量不仅因其地位崇高，更源于其有效的实施和监督。

我国现行宪法实施 30 多年来，以其至上的法制地位和强大的法制力量，为我国经济社会发展提供了有力法治保障。但同时也要看到，保证宪法实施的监督机制和具体制度还不健全，有法不依、执法不严、违法不究现象在一些地方和部门依然存在；关系人民群众切身利益的执法司法问题还比较突出；一些公职人员滥用职权、失职渎职、执法犯法甚至徇私枉法，严重损害国家法制权威；等等。这些问题不解决，必将影响宪法的效力和权威。

全面贯彻实施宪法，是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。党的十八届四中全会指出，全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。要贯彻落实好党的十八届四中全会的部署，切实加强宪法实施，使一切违反宪法的行为都得以追究和纠正。

完善宪法监督制度。没有监督制度，宪法就是“没有牙齿的老虎”。目前，世界上有三种宪法监督模式，即议会或权力机关监督模式、普通法院监督模式、专门机构监督模式。我国宪法规定，全国人大及其常委会负责监督宪法的实施。这体现了全国人大是最高国家权力机关、代表人民统一行使国家权力的制度设计，实践证明符合我国国情。要健全监督机制和程序，进一步明确全国人大及其常委会进行宪法监督的对象、范围、方式等，将原则性要求具体化、程序化，使宪法监督更规范、更有效。

健全宪法解释程序机制。宪法解释，就是全国人大常委会依据宪法精神，对宪法的内容、含义和界限作出说明，它比宪法修改更为灵活，能保持宪法的稳定



性。现在，随着全面深化改革的不断推进，面临的新情况新问题很多，更需要运用宪法解释来适应改革需要。要建立完善宪法解释制度，保证宪法解释贯彻落实，同宪法修改等优势互补，与法律解释等同步推进，使宪法在保持稳定性和权威性的基础上与时俱进。

强化备案审查机制。对行政法规、地方性法规等进行备案审查，是宪法监督的重要内容和环节。据统计，截至 2013 年年底，全国人大常委会累计收到报备案的行政法规 502 件、地方性法规（包括自治条例和单行条例）22253 件、司法解释 189 件，对在审查中发现的同宪法法律相抵触的问题，已督促制定机关修改或废止。要加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，禁止地方制发带有立法性质的文件，维护宪法和法律统一。

## 声音

### 宪法是治国安邦的总章程

乔晓阳（全国人大法律委员会主任委员）：根本法和最高法，是宪法区别于一般法律的两个最显著的特征，我们只有深刻认识和把握宪法的这两个特征，才能不断增强学习宪法、崇尚宪法、遵守宪法、维护宪法的自觉性和主动性，才能真正使宪法成为全国各族人民的共同行为准则，成为国家稳定发展繁荣的根本保证。

## 问与答

问：什么是宪法解释？

答：宪法解释是宪法制定者或依照宪法的规定享有宪法解释权的国家机关，对已经存在并且正在生效的宪法规范的含义所作出的说明。

宪法解释是宪法发展的重要方式。当前，宪法发展的方式主要有三种，即：宪法修改、宪法解释和宪法惯例。为了保持宪法的相对稳定性，加之宪法修改的程序比较复杂，不可能经常采用修改的方式发展宪法，而宪法惯例又往往需要经过长期实践才能形成，因此，宪法解释就成为宪法发展中最具操作性的一种方式。

## 四 怎样在全社会弘扬宪法精神

宪法的根基在于人民发自内心的拥护，宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰。只有宪法精神、宪法理念深入人心，宪法权威才能真正树立起来。

随着我国法治建设的推进，宪法在中国特色社会主义法律体系中的核心地位已经形成，宪法精神不断深入人心。当然，培育和弘扬宪法精神是一个长期的过程，与建设社会主义法治国家的目标要求相比，全社会自觉遵守、维护、运用宪法的意识还需要不断加强。要按照党的十八届四中全会要求，普遍开展宪法教育，广泛弘扬宪法精神，在全社会树立起对宪法的信仰和敬畏。

设立国家宪法日。设立纪念宪法的节日，是很多国家的通行做法，目的都是增强全社会宪法意识，用宪法凝聚社会共识、激发公民责任。有的国家把通过、颁布或实施宪法的日子定为国家宪法节，有的国家的宪法日是法定节日，人们在这一天以悬挂国旗等方式庆祝。2014年11月1日，十二届全国人大常委会第十一次会议通过了关于将12月4日设立为国家宪法日的决定。以立法形式设立国家宪法日，必将进一步彰显宪法权威、增强全民宪法观念。

建立宪法宣誓制度。在当今世界142个有成文宪法的国家中，规定相关国家公职人员必须宣誓拥护或效忠宪法的有97个。关于宪法宣誓的主体、内容、程序，各国做法不尽相同，一般都在有关国家公职人员开始履行职务之前或正式就职时举行宣誓。党的十八届四中全会提出要在我国建立宪法宣誓制度，这对于加强宪法实施具有重要意义。要通过法定程序，出台具体实施意见，把宪法宣誓制度具体化。今后，凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓，这样有利于增强公职人员宪法观念，激励公职人员忠于和维护宪法，也有利于在全社会增强宪法意识、树立宪法权威。

发挥党员干部带头作用。“上邪下难正，众枉不可矫。”党员干部在遵守和维护宪法中具有引领和示范作用。要把宪法作为党员干部教育的重要内容，引导广大党员干部特别是领导干部带头树立宪法意识，培养宪法思维，把宪法作为判断大是大非的准绳；带头严格依宪法办事，增强依宪观察、分析和解决现实问题的能力；带头推动宪法实施，认真履行宪法赋予的职责，同一切破坏宪法权威、践踏宪法尊严的行为作斗争，使宪法真正成为国家治理的最高规则和开展工作必须遵循的根本准则。

宪法至上，法治才有权威和尊严。坚持依宪治国，依法治国才有根基和方向，法治中国建设才能走上通衢大道。

#### 深阅读

1. 《中华人民共和国宪法》，人民出版社 2004 年版。
2. 习近平：《在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话》，《人民日报》2012 年 12 月 5 日。