

## “课程思政”典型教学案例

### 合宪性审查制度

人文社会发展学院《宪法学》主讲教师 徐春成 副教授

推进合宪性审查是党的十九大报告提出的任务。宪法修改时，将法律委员会改为宪法和法律委员会，其重要职责之一即是推进合宪性审查。合宪性审查进入实际操作层面。对于合宪性审查，需要从理论和制度设计及实践等方面进行研讨。通过研讨、讲授合宪性审查制度相关政治文件、法律文件和学术文献，可以增强学生对宪法精神和宪法理念的理解，增加法治观念，提升对中国特色社会主义制度的自信心，也能够提升学生研究现实重大问题的意识和能力。

#### 一、教学目标

##### （一）课程教学目标

深刻理解党中央关于合宪性审查的文件的具体规定、变迁及背后的精神价值，掌握合宪性审查的理论和主要模式，了解我国合宪性审查的实践情况、存在问题以及可能的发展。增强学生关注现实重大问题的意识，增强法治意识，提升研究能力。

##### （二）思政育人目标

###### 1. 设计思路

合宪性审查是宪法实施的重要途径，推进实施宪法意义重大。本课堂企图通过课堂讲授，让学生了解合宪性审查的必要性、对象、主要模式、实践情况及存在问题，掌握合宪性审查的理论和主要模式，引导学生正确理解我国正在推进的合宪性审查工作，体会开展针对现实重大问题理论思考的意义和价值。其特点是研读政治文件。

###### 2. 思政育人目标

通过对合宪性审查这一具体制度的讲解讨论让学生认知宪法观念和法治精神。

###### 3. 育人主题

## 二、教学实施过程

### （一）合宪性审查制度的意义

#### 1. 党的文件对合宪性审查的规定。

（1）党的十八届三中全会（中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定，2013年11月12日）提出，要进一步健全宪法实施监督机制和程序，把实施宪法要求提高到一个新水平。

（2）四中全会（中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定，2014年10月23日）提出，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施。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。健全宪法实施和监督制度，完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制。

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。

（3）十九大报告（决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告，2017年10月18日）提出，加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威。推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促进发展、保障善治。法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。

2018宪法修正案，把法律委员会更名为：“宪法和法律委员会”。全国人大常委会作出决定（《全国人民代表大会常务委员会关于全国人民代表大会宪法和法律委员会职责问题的决定》），把推进合宪性审查作为其职责。

（4）十九届四中全会（中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定，2019年10月31日）提出，健全保证宪法全面实施的体制机制。依法治国首先要坚持依宪治国，依法执政首先要坚持依宪执政。加强宪法实施和监督，落实宪法解释程序机制，推进合宪性审查工作，加强备案审查制度和能力建设，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件。

#### 2. 合宪性审查对象：宪法行为

### （二）合宪性审查的主要模式

#### 1. 违宪审查的主体

权力机关：我国宪法第62、67、99、104条规定，全国人大、全国人大常委会、地方各级人大及常委会有职责保障宪法实施，根据宪法进行违宪审查——“撤销不适当的决定、决议”。

普通法院：美国宪法实践中，美国联邦法院行使违宪审查权。

专门机关：法国，宪法委员会；德国，宪法法院。

在实行三权分立的美国，每一个政府分支都可以行使违宪审查权。国会可以否定总统提出的预算要求，否定总统提名的法官、部长人选等人事安排，参议院可以否定众议院，众议院可以否定参议院，总统可以否定国会立法，法院可以审查国会的立法，国会可以弹劾总统和法官。这种制度设计实际上要求，任何行使政府权力的机构在权力运行中都可以涉嫌违宪的行为进行违宪审查。[刘大生：美国司法审查制度是如何产生的——对一种流行说法的质疑，法学 2006 年第 8 期，第 54 页。]

## 2. 违宪审查的对象

立法机关的行为，主要是各种法律、法令

行政机关的行为，主要是行政行为（立法与执法，或者抽象与具体）

司法机关的行为，在德国，针对司法裁判提起违宪审查。

国际条约，对加入或者即将加入的国际条约进行审查。

## 3. 违宪审查的方式

抽象审查、具体审查。法国，抽象性审查；美国，具体审查。德国，兼而有之。

# （三）我国合宪性审查的实践——合法性审查。

## 1. 合宪性审查的整体情况。

梁鹰：截至 2018 年 4 月底，我国现行有效法律 265 件，行政法规 770 件左右，地方性法规 1.1 万件左右。沈春耀：截至 2018 年 11 月底，制定机关共向全国人大常委会报送备案现行有效行政法规、地方性法规、司法解释 12397 件，其中行政法规 755 件，省级地方性法规 6083 件，设区的市地方性法规 3519 件，自治条例和单行条例 995 件，经济特区法规 335 件，司法解释 710 件。建立健全合宪性审查工作机制，明确合宪性审查的原则、内容、标准、程序、责任等各方面、各环节的具体规定

我国的合宪性审查制度主要分为事先批准制度、事后撤销制度（备案审查制度）

全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于 2018 年备案审查工作情况的报告：

2018 年，法制工作委员会共收到公民、组织涉及规范性文件的各类来信来函 4578 件，可以明确为审查建议的有 1229 件，其中属于全国人大常委会备案审查范围的有 112 件，占 9.1%。112 件审查建议中，建议对行政法规进行审查的 5 件，占 4.5%；建议对地方性法规进行审查的 63 件，占 56.3%；建议对司法解释进行审查的 44 件，占 39.2%。没有收到有关国家机关提出的审查要求。

对收到的审查建议，我们逐一进行登记、研究。对不属于全国人大常委会审查范围的审查建议，通过备案审查衔接联动机制转送有关方面研究处理，并对审

查建议的办理情况进行跟踪。审查建议办理完毕后，及时向审查建议人反馈研究处理情况。2018年共对22件审查建议书面反馈了研究情况和处理结果。

各省（区、市）人大常委会对生态环保法规清理工作高度重视，认真贯彻党中央决策部署和全国人大常委会决议精神，在2017年工作基础上，扩大法规清理工作范围，坚持工作力度不减缓、清理对象不遗漏，持续深入开展生态环保法规清理工作，并督促本省（区、市）政府抓紧开展生态环境保护地方政府规章和规范性文件的全面清理工作。目前，31个省（区、市）均已反馈清理工作情况。经过一年多持续努力，各地清理发现存在与上位法规定不一致等问题需要研究处理的法规共1029件，目前已总共修改514件、废止83件，还有432件已列入立法工作计划，拟抓紧修改或者废止。

## 2. 典型案例

根据公民审查建议，对河北省人大常委会《关于促进农作物秸秆综合利用和禁止露天焚烧的决定》中有关“露天焚烧秸秆没有当事人的，由农业经营主体承担责任，可以对农业经营主体主要负责人处罚款”的规定，进行审查研究。经沟通，河北省人大常委会表示将对该规定进行修改完善。

2015年10月10日上午，家住杭州的潘洪斌骑着一辆外地牌照的电动自行车，途经杭州一路口时，被执勤的交警拦了下来。依据《杭州市道路交通安全管理条例》中的规定，交警要查扣他的电动车并托运回原籍。

潘洪斌：“我回去查阅了相关的规定，包括行政强制法以及道路交通安全法，都没有发现非机动车在此类情况之下，可以被扣留以及被强制托运回原籍。”2016年4月，潘洪斌致信全国人大常委会法工委，建议对《杭州市道路交通安全管理条例》进行审查，请求撤销该条例中违反行政强制法设立的行政强制措施。

全国人大常委会法工委法规备案审查室主任梁鹰：“我们收到这个建议以后，高度重视、登记，及时地与浙江省人大常委会，与杭州市人大常委会进行沟通，了解制定的情况。备案审查的实质，说到底，就是确保各项规范性文件与宪法法律保持一致。”虽然此事只是缘起于一辆电动自行车，但涉及地方性法规的合法性、公民财产权利的保护，全国人大常委会法工委启动了规范性文件备案审查机制。今年7月，浙江省人大常委会批准了《杭州市人大常委会关于修改〈杭州市道路交通安全管理条例〉的决定》，相关条例内容已被修改和删除。

（四）推荐阅读资料：十二届全国人大以来暨2017年备案审查工作情况的报告。

## 三、教学效果

### （一）案例开展的意义和价值

重大现实问题应当成为我们教学的一个方面。通过研讨讲授合宪性审查制度，聚焦党中央的重大决策，梳理党内法规的具体规定，学深学懂，从理论和实践，

抽象与具体，我国和国外等多个侧面考察该制度，一方面能够引导学生加强对党的政治文件的学习，也给学生树立一种严谨的研究方法。从中外对比、历史对比的角度，蕴含政治教育于学习研究过程，实现思政育人目标。

## （二）主要成效和特色

1. 引导学生研读党内法规等政治性文件；
2. 启发学生运用理论联系实际的方法关注现实重大问题；
3. 启发学生对中国特色社会主义道路、制度的思考认知。

## 四、案例反思

在过去的宪法教学中，我们确实不太注重思政内容，甚至忽略思政内容，要求学生自己学习即可。现在看来，这些做法不妥。宪法学的固有思政内容是宪法学教学自身的要求，不能舍弃，并且还要加强。宪法学中固有的思政内容，相对固定，这与法的稳定性、安定性和时代性有关。它所缺乏的是对现实材料的关注和对时事政治的关注。宪法中的思政应该是常新的，这样才能吸引学生积极学习，否则这些过于陈旧的知识是难以引起学生学习兴趣的。为了增加学习吸引力和更新教学内容，宪法学需要融入思政内容。这些思政内容应该是新近的现实材料和时事政治。我们的课程设计中，把合宪性审查制度作为一个专题，分别从合宪性审查制度的性质、党的文件对它的表述，合宪性审查的原理和主要模式，我国合宪性审查的实践情况，合宪性审查制度可能的走向等进行了讲解，全部的材料都是最新的，学生听了很受用，学习积极性也高。通过这些专题教学，我们回应了思政教学中对时事政治教学的要求。