

宪法实施情况报告制度的理论阐释 和体系构建

李云霖^{*}

内容提要 党的二十届三中全会首次提出的“建立宪法实施情况报告制度”,是健全保证宪法全面实施的重要制度创新,是我国宪法实施和监督制度发展的重要体现。宪法实施情况报告制度立基于宪法全面实施,具有坚实的政治基础、理论基础和实践基础。在监测反馈、教育指引、制度调适等功能定位下,宪法实施情况报告制度需要秉持系统观念,从报告谱系、由谁报告、向谁报告、报告什么和如何报告等五个方面进行体系性构建。具言之,需按照以全国人大及其常委会为主体、其他国家机关参与的原则,在由宪法实施情况专项报告和以国家机关工作报告为载体的宪法实施情况报告构成的报告谱系的基础上,确定报告主体和接受报告主体,明晰报告内容及其表达等关键点,明确专项报告的时段选择、内容获取、审议发布等程序规范。

关键词 宪法实施情况报告制度 宪法实施情况专项报告 宪法全面实施 全过程人民民主 制度体系

目 次

- 一、问题的提出
- 二、建立宪法实施情况报告制度的基础
- 三、宪法实施情况报告制度的功能定位
- 四、宪法实施情况报告制度的体系构建
- 五、结语

^{*} 湘潭大学法学院教授。本文系2024年度国家社科基金一般项目“全国人大及其常委会法律草案合宪性审查的体系构造研究”(项目批准号:24BFX008)的阶段性成果。本文在撰写过程中,得到湖南省人大常委会湘潭大学立法研究基地助理研究员周怡然的协助,特此致谢。

一、问题的提出

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)强调“健全保证宪法全面实施制度体系”,并首次提出“建立宪法实施情况报告制度”。^①这是全面贯彻实施宪法、维护宪法权威的重要制度创新和实践创新,对于坚持全面依法治国、推进法治中国建设具有重要意义。我国宪法实施情况报告制度作为世界范围内首创的保证宪法全面实施的制度,是中国宪法制度发展的最新成果,是加强宪法实施和监督的重要举措。

在域外,英国、美国、德国、法国等国家并没有形成专门的宪法实施情况报告制度。例如,英国最高法院在司法年度报告中通过对重要案例进行简要介绍的形式呈现了其开展司法审查的有关情况,^②但这只是在司法领域对宪法实施情况的总结,并不包括议会等其他部门的宪法实施情况,^③因而并没有形成系统的宪法实施情况总结。美国联邦最高法院虽然每年都有首席大法官年终报告,但其属于司法工作性质的报告,^④缺乏关于宪法实施的系统分析和报告;美国法院行政管理办公室每年也发布年度工作报告和统计报告,但内容主要涉及法官数量调整、案件数量统计、判例对刑事和民事规则的修订,^⑤并没有专门关于宪法实施问题的分析。虽然德国和法国的宪法实施机构一般在工作报告中以案例形式呈现宪法实施情况,但仍然缺乏其他维度的宪法实施情况分析。德国联邦宪法法院每年发布年度报告,介绍法院机构运行情况、案例数据,并选取部分重要案例进行工作总结。^⑥以2023年的年度报告为例,该报告指出联邦宪法法院发挥了保障个人基本权利和裁决州事务争议的双重作用,且宪法诉愿占受理案件的绝大多数。^⑦法国宪法委员会自2016年以来每年发布工作报告,除介绍其人员构成、主要活动和相关改革外,还

① 参见《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》,2024年7月18日中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过。

② 参见黄斌、徐文文编译:《英国最高法院2022—2023司法年度报告》,载《人民法院报》2024年1月12日,第8版。

③ See The Supreme Court and Judicial Committee of the Privy Council, *Annual Report and Accounts 2023–2024*, at https://jcpc.uk/uploads/annual_report_2023_2024_14a511ecd0.pdf (Last visited on February 16, 2025); 朱学磊:《议会主权利体制下的司法审查权及其限度——以英联邦国家为分析对象》,载《比较法研究》2019年第5期,第190页。

④ 例如,2023年年终报告关注技术变革对司法工作的影响,2024年年终报告关注司法独立的制度变迁与来自正反方面的挑战。See John G. Roberts, Jr., *2023 Year End Report on the Federal Judiciary*, at <https://www.supremecourt.gov/publicinfo/year-end/2023year-endreport.pdf> (Last visited on January 24, 2025); John G. Roberts, Jr., *2024 Year End Report on the Federal Judiciary*, at <https://www.supremecourt.gov/publicinfo/year-end/2024year-endreport.pdf> (Last visited on January 24, 2025).

⑤ See The Federal Judiciary and Administrative Office, *Annual Report 2023*, at <https://www.uscourts.gov/data-news/reports/annual-reports/directors-annual-report/annual-report-2023> (Last visited on January 22, 2025).

⑥ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Jahresbericht 2023, S.1-107; Bundesverfassungsgericht, Jahresbericht 2022, S.1-107; Bundesverfassungsgericht, Jahresbericht 2021, S.1-95.

⑦ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Jahresbericht 2023, S.48.

会系统阐述其作出的宪法决定。^⑧如2024年的报告指出,宪法委员会在该年度对议会通过的法律作出了17项事前审查决定,其中9项存在部分内容不符合宪法的情形。^⑨

在《决定》提出“建立宪法实施情况报告制度”之前,全国人大常委会的工作机构曾在有关研究刊物上发表了数份关于宪法实施的报告,^⑩此外,由于宪法实施是法治实施的重要组成部分,因此学术界发布的有关法治实施报告中也包含宪法实施情况的报告^⑪。《决定》提出“建立宪法实施情况报告制度”之后,理论界充分肯定了建立宪法实施情况报告制度的目的、价值和意义,^⑫阐明了宪法实施情况报告制度的特征,^⑬对于建立宪法实施情况报告制度的逻辑和重点进行了探讨,^⑭对宪法实施情况报告制度的价值与运行机制完善进行了讨论,^⑮同时也从整体功能角度对宪法实施情况报告制度进行了阐释^⑯。建立宪法实施情况报告制度的必要性毋庸置疑,现有理论和实践也在一定程度上为建立宪法实施情况报告制度提供了基础和借鉴,但是对于宪法实施情况报告制度的功能定位以及主体、内容、程序等具体制度机制的阐释却有待深入。

鉴于此,笔者拟从建立宪法实施情况报告制度的基础出发,在确定宪法实施情况报告制度功能定位的基础上,秉持系统观念,从报告谱系、由谁报告、向谁报告、报告什么、如何报告等方面为体系性构建宪法实施情况报告制度提出理论方案。

⑧ Conseil Constitutionnel, «Rapports d'activité du Conseil constitutionnel», le site web du Conseil constitutionnel, [En ligne: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/rapports-d-activite-du-conseil-constitutionnel>]. Consulté le 23 janvier 2025.

⑨ Conseil Constitutionnel, «Rapport d'activité 2024 du Conseil constitutionnel», le site web du Conseil constitutionnel, [En ligne: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2024-10/ra-2024.pdf>]. Consulté le 23 janvier 2025.

⑩ 参见全国人大常委会法制工作委员会:《加强和创新新时代宪法实施工作 更好发挥宪法在治国理政中的重要作用》,载《求是》2023年第5期,第44-52页;全国人大常委会法制工作委员会宪法室:《2023年全国人大及其常委会加强和创新宪法实施情况报告》,载《中国人大》2024年第2期,第16-19页;全国人大常委会法工委宪法室:《把宪法实施提高到新水平——2021年全国人大及其常委会加强和创新宪法实施工作情况》,载《光明日报》2022年4月9日,第5版;全国人大常委会法工委宪法室:《以习近平法治思想为根本遵循坚持依宪治国依宪执政推动宪法全面实施》,载《法治日报》2020年12月4日,第3版。

⑪ 主要有中国法学会《中国法治建设年度报告(中英文)》以及中国行为法学会和中南大学编写的年度《中国法治实施报告》。值得注意的是,中国法学会已经连续16年组织撰写和对外发布《中国法治建设年度报告(中英文)》。《中国法治建设年度报告(中英文)》(2023)于2024年10月向国内外发布,其中包含“关于全国人大及其常委会保证宪法实施和监督、立法、监督工作”的专门内容。

⑫ 参见韩大元:《健全保证宪法全面实施制度体系》,载《中国法学》2024年第5期,第10页;黄文艺:《改革、变法与中国式现代化——党的二十届三中全会精神的法学解读》,载《法学家》2024年第5期,第9页;莫纪宏:《论法治改革的底层逻辑——党的二十届三中全会精神的法学解读》,载《中国法律评论》2024年第5期,第12-13页;阿计:《建立宪法实施情况报告制度意义重大》,载《民主与法制》周刊2024年第36期,第52页。

⑬ 参见邓世豹:《保证宪法全面实施的理论创新和制度创新》,载《民主与法制》周刊2024年第44期,第40页。

⑭ 有学者认为,建立宪法实施情况报告制度是推进中国式现代化的重要法治改革举措、新时代宪法实施理论的重大创新和改革部署,要严格依据宪法及其相关法关于国家机关实施宪法监督和保证宪法实施的职权规定和权力行使原则作为制度创新的基础,科学合理地规定报告主体、报告对象、报告内容、报告方式、报告审议等重点事项。参见杨宗科:《建立宪法实施情况报告制度的逻辑与重点》,载《法律科学》2025年第1期,第3-18页。

⑮ 参见邓世豹:《宪法实施情况报告制度:保证宪法全面实施的创新举措》,载《广东财经大学学报》2024年第6期,第10-11页。

⑯ 有学者认为,监督宪法实施是报告制度的主要功能,报告内容应兼具全面性与侧重性。参见张翔:《建立宪法实施情况报告制度 推动宪法全面贯彻实施》,载《民主与法制》周刊2024年第44期,第1页。

二、建立宪法实施情况报告制度的基础

宪法实施情况报告制度立基于宪法全面实施,是新时代推进宪法全面实施的创新举措。站在我国宪法发展历史与现实的交汇处回望,中国共产党领导人民制定实施宪法,不断完善保证宪法全面实施的制度体系,全国人大常委会及其有关机构不断实践探索,为我国建立宪法实施情况报告制度奠定了坚实的政治基础、理论基础和实践基础。

(一) 建立宪法实施情况报告制度的政治基础

新中国成立以来,党和国家领导人始终高度重视宪法实施。毛泽东同志在1954年关于中华人民共和国宪法草案的讲话中指出:“这个宪法草案是完全可以实行的,是必须实行的。……今天我们就准备实行。通过以后,全国人民每一个人都要实行,特别是国家机关工作人员要带头实行……”^{①⑦}刘少奇同志在《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中指出:“宪法是全体人民和一切国家机关都必须遵守的。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的代表以及一切国家机关的工作人员,都是人民的勤务员,一切国家机关都是为人民服务的机关,因此,他们在遵守宪法和保证宪法的实施方面,就负有特别的责任。”^{①⑧}1983年,彭真同志在肯定“现行宪法已经日益显示出自己强大的威力”的同时,强调“今后的问题在于进一步实施宪法,严格按照宪法办事”。^{①⑨}胡锦涛同志指出:“实行依法治国的基本方略,首先要全面贯彻实施宪法。这是建设社会主义政治文明的一项根本任务,也是建设社会主义法治国家的一项基础性工作,要长期抓下去,坚持不懈地抓好。”^{②⑩}

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视宪法实施。在现行宪法公布施行30周年大会上的讲话中,习近平总书记指出,“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”^{②⑪}。在纪念现行宪法公布施行40周年的署名文章中,习近平总书记要求,全面贯彻实施宪法,谱写新时代中国宪法实践新篇章。^{②②}为深入贯彻习近平总书记关于宪法实施的重要思想,党中央的有关决定和要求以及国家层面的法治规划对宪法实施体制机制作出了全面深入的部署。党的十八届三中全会提出“要

^{①⑦} 全国人大常委会法制工作委员会宪法室编:《中华人民共和国制宪修宪重要文献资料选编》,中国民主法制出版社2021年版,第349页。

^{①⑧} 刘少奇:《关于中华人民共和国宪法草案的报告——1954年9月15日在中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议上》,载《人民日报》1954年9月16日,第2版。

^{①⑨} 参见彭真:《论新时期的社会主义民主和法制建设》,中央文献出版社1989年版,第201页。

^{②⑩} 胡锦涛:《在首都各界纪念中华人民共和国宪法公布施行二十周年大会上的讲话》(2012年12月4日),载《人民日报》2002年12月5日,第2版。

^{②⑪} 习近平:《在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的讲话》(2012年12月4日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第10页。

^{②②} 参见习近平:《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行40周年》,载《人民日报》2022年12月20日,第1版。

进一步健全宪法实施监督机制和程序”^{②③}。党的十八届四中全会就“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”作出专门部署,对健全宪法实施和监督制度提出系列重要举措。^{②④}党的十九届四中全会强调“健全保证宪法全面实施的体制机制”^{②⑤}。《法治中国建设规划(2020—2025年)》(以下简称《规划》)提出健全保证宪法全面实施的体制机制的目标,明确全国人大及其常委会切实担负起宪法监督职责,加强宪法实施和监督,并将其作为全国人大常委会年度工作报告的重要事项。^{②⑥}党的二十大明确提出“健全保证宪法全面实施的制度体系”^{②⑦}。从宪法实施到宪法全面实施的跃升,自然需要制度的跟进与落实,宪法实施情况报告制度便是健全保证宪法全面实施制度体系的重要组成,是贯彻落实“坚持宪法实施与监督制度化法治化”^{②⑧}要求的重要表现。

(二) 建立宪法实施情况报告制度的理论基础

作为保证宪法全面实施制度体系中的重要一环,建立宪法实施情况报告制度能够有效加强宪法实施和监督,实现民主价值和基本权利保障价值的目标。虽然我国宪法制度建设和宪法实施监督取得了历史性成效,但我国保证宪法实施的监督机制和具体制度还不健全的现实,^{②⑨}要求必须用科学有效、系统完备的制度法规体系保证宪法实施。为此,“坚持宪法实施与监督制度化法治化”^{③⑩}是我国推进宪法全面实施的重要任务,这也是现行宪法公布施行40周年的宝贵经验。宪法实施情况报告制度通过总结和呈现我国各领域各层面各环节对宪法的遵守和执行情况,能够有效反映宪法规定、宪法原则、宪法精神的全面贯彻情况以及宪法实施、宪法解释、宪法监督系统推进情况,为宪法全面实施提供了制度要求和完善方向。

人民主权理论既是宪法产生的思想条件之一,也是宪法制度与国家制度发展的源泉。我国宪法规定国家一切权力属于人民,同时规定人民通过各级人民代表大会行使国家权力以及通过各种途径和形式管理国家事务和社会事务,来保障国家的一切权力真正属于人民。全过程人民民主重大理念的提出,标志着党和国家对人民民主以及人类社会民主发展的规律性认识达到了一个新高度,这一理念也被载入《立法法》《监督法》《全国人民代表大会组织法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《全国人民代表大会常务委员会议事规则》等法律之中。全过程人民民主为建立宪法实施情

^{②③} 《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日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过。

^{②④} 参见《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日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过。

^{②⑤} 《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日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过。

^{②⑥} 参见《中共中央印发〈法治中国建设规划(2020—2025年)〉》,载《人民日报》2021年1月11日,第1版。

^{②⑦} 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》(2022年10月16日),载《习近平著作选读》(第1卷),人民出版社2023年版,第34页。

^{②⑧} 前注^{②⑥},习近平文。

^{②⑨} 参见前注^{②⑦},习近平文,第10页。

^{③⑩} 前注^{②⑧},习近平文。

况报告制度提供了理论基础。宪法实施情况报告制度就是一种由国家权力机关代表人民监督其他国家机关履行宪法和法律职责,并将宪法实施情况面向社会和公众发布以接受人民监督,从而有效加强宪法全面实施的民主参与和民主监督的具体制度,是贯彻全过程人民民主理念的重要制度体现。具言之,通过对宪法实施情况进行报告,能够具象生动地展现我国宪法全面实施的图景,公民可以对宪法全面实施形成直观的认知,在宪法全面实施中感受到宪法的效力,这也契合了全过程人民民主理念中“更要看这些制度和法律是不是真正得到了执行”^③的内在要求。

宪法的根本价值目标就是要保障公民的基本权利和自由。从国家层面看,保证宪法全面实施就是保证公民基本权利的真正实现;从党领导人民制定和实施宪法看,最根本的目的也是维护人民利益、反映人民意愿、保障人民权益、增进人民福祉。^④一方面,宪法实施情况报告反映国家机构运行情况、合宪性审查和备案审查等宪法监督情况等内容,其中社会最关注、与公民个人最密切相关的就是公民基本权利的保障和实现情况,包括政治权利与自由、人身权、财产权等的保障以及社会权的实现。宪法实施情况报告制度的建立无疑会为公民基本权利和自由的保障提供制度支持。另一方面,报告立法、行政、监察、司法等领域的宪法实施情况并面向社会和公众发布,也是保障公民知情权的重要体现。

(三) 建立宪法实施情况报告制度的实践基础

观之实践,建立宪法实施情况报告制度并非“从无到有”的制度初创,而是建立在既有基础上的制度创新。全国人大常委会及其相关机构针对宪法实施情况的报告作出了诸多的实践探索,这为正式建立宪法实施情况报告制度奠定了坚实基础。

一是全国人大常委会年度工作报告载明宪法实施情况。2018年宪法修改后,自2019年全国人大常委会在全国人大会议上所作的工作报告中开始专门强调宪法实施和监督的相关内容。在《规划》提出将“切实担负起宪法监督职责,加强宪法实施和监督”作为全国人大常委会的重要事项之后,全国人大常委会年度工作报告形成了较为一致的风格,即将宪法实施情况作为分点论述的第一部分。这五年中,全国人大常委会工作报告对于宪法实施情况的报告虽然在语言表述上存在着一定的不同,但是在内容方向上大致保持着一致,着重于宪法性法律完善、法律草案的合宪性审查和备案审查情况、宪法宣传教育和特别行政区宪制秩序等内容。

二是全国人大常委会法工委总结的宪法实施情况。全国人大常委会法工委虽然不曾对宪法实施情况作出过专门的报告,但在其研究论著中从完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系、健全保证宪法全面实施的体制机制、加强宪法实施和监督的创新实践、维护宪法和基本法确定的特别行政区宪制秩序以及深入开展宣传教育大力弘

^③ 习近平:《在中央人大工作会议上的讲话》(2021年10月13日),载习近平:《论坚持和完善人民代表大会制度》,中央文献出版社2024年版,第170页。

^④ 参见前注^②,习近平文。

扬宪法精神等五方面对宪法实施情况进行了总结。^{③③}上述五方面同全国人大常委会工作报告的内容存在着一定的重合,也涵盖了全国人大及其常委会开展宪法实施工作的主要方面。

三是全国人大常委会法工委宪法室有关宪法实施情况的研究报告。全国人大常委会法工委宪法室曾就宪法实施情况进行过报告,但是相关报告并没有特定的接受报告、审议报告的主体,因此相关报告更多是起到公开与总结全国人大及其常委会宪法实施工作情况的作用。^{③④}这同全国人大常委会工作报告、全国人大常委会法工委总结的内容结构存在相似之处。除此报告之外,全国人大常委会法工委宪法室还曾就宪法实施情况发表署名文章,但并未使用“报告”一词对文章进行命名。^{③⑤}

三、宪法实施情况报告制度的功能定位

由上可知,宪法实施情况报告制度是保证宪法全面实施的制度体系的创新发展,虽然在理论和实践层面均作出了一系列有价值的探索,但目前仍未得到全面清晰的界定与深入的阐释。作为要建立的重要宪法制度,宪法实施情况报告制度的功能定位决定着制度的建构方向,是制度具体建构需要明确的前提性问题。根据《决定》对于宪法实施情况报告制度的阐述,结合现有的理论基础和实践探索,沿着宪法实施情况报告制度的法治逻辑,宪法实施情况报告制度至少应当涵括监测反馈功能、培育指引功能和制度调适功能。这三大功能统一于保障公民基本权利、监督国家权力的宪法精义,深刻体现了我国宪法实施情况报告制度区别于西方国家有关工作报告仅涉及宪法实施的显著特征。

(一) 监测反馈功能

宪法实施情况报告制度的监测反馈功能,是其作为保证宪法实施和监督体系重要环节的核心能力体现。在域外,宪法实施情况更多地体现为工作报告内容的组成部分,但后续的反馈提升机制尚不清晰。例如,法国宪法委员会2023年报告列举了多项关涉基本权利保障的宪法案例,如其对宣布允许在兴奋剂检测中使用基因检测的规定是否符合宪法提出解释性保留意见,即基于公平竞争和运动员健康的考虑允许利用基因检测进行兴奋剂检测,但是必须征得运动员同意。^{③⑥}这些内容反映了各国宪法审查的年度个案情况,但整体呈现零散状态,缺乏针对性、专项性分析。我国的宪法实施情况报告制度将通

^{③③} 参见前注⑩,全国人大常委会法制工作委员会文,第44-52页。

^{③④} 宪法室的报告从完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系、选举产生新一届国家机构、推进合宪性审查、加强对宪法法律实施情况的监督检查、加强宪法理论研究和宣传教育等五个方面进行总结。参见前注⑩,全国人大常委会法制工作委员会宪法室文,第16-19页。

^{③⑤} 参见前注⑩,全国人大常委会法工委宪法室:《把宪法实施提高到新水平——2021年全国人大及其常委会加强和创新宪法实施工作情况》;前注⑩,全国人大常委会法工委宪法室:《以习近平法治思想为根本遵循坚持依宪治国依宪执政推动宪法全面实施》。

^{③⑥} Conseil Constitutionnel, «Rapport d'activité 2023 du Conseil constitutionnel», le site web du Conseil constitutionnel, [En ligne: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2023-10/ra-2023.pdf>]. Consulté le 23 janvier 2025.

过监测反馈功能系统性识别宪法实施效能、精准反馈制度运行实效,形成“监测—反馈”的闭环机制,为国家治理现代化提供宪法层面的数据支持和决策依据。

一是宪法实施效能的动态监测。全国人大及其常委会作为监督宪法实施的主体,通过报告制度能够更好地观察并评估其他公权力机关遵守和落实宪法的情况。就立法机关的立法而言,根据“全面发挥宪法在立法中的核心地位功能,每一个立法环节都把牢宪法关,努力使每一项立法都符合宪法精神、体现宪法权威、保证宪法实施”^⑦的要求,宪法实施情况报告对于法律、法规、规章的合宪性情况的反映,可以动态监测国家立法领域的宪法实施的效能。就行政机关的执法而言,宪法实施情况报告通过呈现国家发展社会主义的教育事业、国家保护和改善生活环境和生态环境等各领域的方针政策落实情况,可以动态监测国家发展各项事业、开展各方面工作情况的质效。总之,通过报告中覆盖立法、执法、司法、守法全链条的宪法实施情况形成宪法实施的“全景扫描”,系统梳理法律规范实施、权力运行和社会实践与宪法规定、宪法原则、宪法精神的符合度,使宪法实施情况报告制度真正成为国家治理现代化的“宪法传感器”。

二是制度运行实效的精准反馈。根据宪法文本与宪法实践比对分析,从基本权利保障解析、权力运行轨迹追踪等方面,可以分析宪法实施中的运行状态。一方面,从发展全过程人民民主的角度反馈基本权利保障程度。“宪法确定公民权利对于国家权力的优越地位,强调国家权力来源于并应服务于公民权利”^⑧,宪法实施则需要将国家权力同公民权利的关系切实落实到国家和社会生活之中,依法保障公民的人身权、财产权、政治权利等各项权利不受侵犯,保证公民的经济、文化、社会等各方面权利得到具体落实,努力维护最广大人民根本利益,保障人民群众对美好生活的向往和追求。宪法实施情况报告制度是反映宪法规定的政治、经济、社会、文化权利以及特定人的权利等基本权利保护的“晴雨表”和“里程表”。另一方面,从权力制约角度反馈国家机关运行的情况。正确处理事关国家前途命运的一系列重大政治关系,实现国家统一高效组织各项事业,维护国家统一和民族团结,有效保证国家政治生活既充满活力又安定有序,是宪法实施需要达致的目标。而国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关由人民代表大会产生,对人大负责,受人大监督,保证国家政权机关协调一致地工作正是宪法实施情况报告制度的初衷之一。对照上述目标,宪法实施情况报告可以精准有效反馈行政机关、监察机关、审判机关、检察机关等是否依法协同高效履行宪法职责。

(二) 教育指引功能

宪法实施情况报告制度不仅是保证宪法实施和监督的制度机制,也是宪法意识培育和宪法行为指引的重要载体。党的二十大提出“深入开展法治宣传教育,增强全民法治观念”,党的二十届三中全会提出“改进法治宣传教育”,宪法实施情况报告制度就是落实法治宣传教育、增强全民法治观念的重要方式。因为,“宪法法律的权威源自人民的

^⑦ 前注②,习近平文。

^⑧ 周叶中:《关于宪法的几点认识与宪法实施的几点建议》,载《湖北社会科学》2004年第6期,第21页。

内心拥护和真诚信仰,加强宪法学习宣传教育是实施宪法的重要基础”^{③⑨}。宪法实施情况报告通过宪法权威的具象化培育、宪法施行的正向指引和宪法叙事的中国表达,将宪法规定、原则和精神融入国家治理和社会生活的各个领域,塑造全社会的宪法信仰,提供宪法施行的法治共识,展示中国的宪法文明。

一是宪法权威的具象化培育。不同于德国联邦宪法法院、法国宪法委员会年度报告聚焦机构的年度工作情况,也不同于英国和美国宪法实施情况报告主体和报告内容的分散样态,宪法实施情况报告聚焦的是宪法本身的实施情况,不是某一机构的工作情况,也不单纯是执法、司法等情况。在政治仪式与象征塑造方面,通过宪法实施情况报告的发布,形成具有仪式感的宪法宣传场景,将国家层面的制度实践转化为公众可感知的法治符号,强化“宪法是国家根本法”的集体认知。在宪制叙事与国家认同方面,报告内容通过历史对比和现实成就,构建“宪法—国家—人民”命运共同体的叙事逻辑,增强公民对宪法权威的情感认同。例如,宪法实施情况报告通过展示脱贫攻坚与乡村振兴的宪法实践,在推进乡村产业、人才、文化、生态、组织“五个振兴”和农业升级、农村进步、农民发展的逐步提升过程中增强公民对宪法权威的认同。

二是宪法施行的正向指引。根据《宪法》序言,宪法规定了国家的根本制度和根本任务,具有最高的法律效力,是全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织根本的活动准则。一方面,为宪法实施和监督提供方向性指引。宪法实施情况报告明确宪法实施的重点领域和方向,承载着“根本的活动准则”功能,为立法、行政、监察、司法等国家机关提供政策制定和执行的明确“路线图”。以立法机关为例,宪法实施情况报告可以为合宪性审查和备案审查等宪法监督制度的发展完善提供支撑。另一方面,明晰宪法规定、宪法原则、宪法精神内涵与发展。通过对报告中的典型宪法案例、宪法实施方式等进行解释说理,进一步阐明宪法规定、宪法原则、宪法精神,引领法律制定和法律实施,以便使具有根本性、纲领性、广泛性、最高性的宪法精准指引、适配社会发展。例如,报告通过具象化公民权利保障情况,将宪法文本中的抽象权利转化为可感知的社会事实和法治教育样本库,增强公民维护自身基本权利和合法权益的主动性和积极性,这对于公民权利防御权、给付请求权、国家保护义务、程序保障等功能的实现至关重要。

三是宪法叙事的中国表达。宪法实施情况报告制度是在全面依法治国、建设法治中国的伟大实践中,结合当代中国宪法制度和宪法实践提炼出来的标志性概念和制度。具有主体性、原创性的宪法实施情况报告制度所形成的话语体系,以其自身负载的思想力量和制度实效而形成话语权。^{④⑩}在国内,宪法实施情况报告制度及其运行可以丰富宪法的思想理论、公共舆论和社会意识形态,培育中国的宪法自信。在国际上,宪法实施情况报告制度及其运行所体现的我国宪法理论创新、制度创新和实践创新的成就和显

^{③⑨} 习近平:《关于我国宪法和推进全面依法治国》(2018年2月24日),载前注^{②①},习近平书,第218页。

^{④⑩} 参见《新时代中国宪法理论》编写组:《新时代中国宪法理论》,高等教育出版社2024年版,第239页。

著优势,可以提升中国宪法理论、制度和实践的国际形象,传播中国宪法声音,展示中国宪法文明。

(三) 制度调适功能

制度调适通过持续反馈、循环推动“活的宪法”不断演进,体现了规范与现实的双向互动,促进从形式合宪到实质宪治的转型,为完善中国特色社会主义法治体系提供动态保障。制度调适功能是我国宪法实施情况报告制度的最重要的功能之一,也是区别于域外宪法实施相关工作报告的特色优势。以英国最高法院报告为例,2023—2024 年度报告统计了该年度审理的 12 件与宪法有关的案例,^④ 2022—2023 年度报告分析了 9 件提交审理的宪案例,包括苏格兰独立公投立法草案被驳回案、堕胎“缓冲区”立法获支持案等案件^⑤。这些报告反映了该年度英国司法审查情况,在某种程度上构成了英国宪法惯例和宪法制度的组成部分,但整体呈现零散状态,难以影响其他宪法制度。与此同时,英国议会人权联合委员会和上议院宪法委员会的工作方式通常是向政府部门发送正式信件,给出其对于法案在宪法方面的完善建议,政府部门必须针对建议一一回复,^⑥ 此种“报告—回应”(report-response)过程通常围绕某一具体议题展开,但其并未呈现为专项工作报告的形式。相较而言,我国宪法实施情况报告应是一项嵌入中国特色社会主义法治体系的创新制度,能够发挥国家制度调适的独立效用。制度调适功能主要体现为,通过揭示和反映宪法实施过程中存在的各种问题,实现法制统一的再促进、治理效能的再提升、权利体系的再优化,从而推动国家治理体系和法治体系的完善。

一是法制统一的再促进。《立法法》虽然将“立法应当符合宪法的规定、原则和精神”作为立法应当遵循的重要原则,但现实中因为人们认识和立法技术的局限、部门主导立法等因素的存在,法规、规章和其他规范性文件不符合宪法和法律的现象依然不同程度地存在。根据宪法实施情况报告所展示的备案审查意见或决定及其理由,规范性文件制定机关主动纠错修改或废止有关规定,或者监督主体启动有关程序督促制定机关废止不合时宜的规定,将对法制统一发挥积极促进作用。

二是治理效能的再提升。国家治理效能是反映制度效能的重要指标,宪法实施情况报告制度的制度调适作用往往反映在其对治理效能的提升上。其中,区域协调发展是国家治理的重要内容和目标之一,已被纳入国家经济和社会发展的重要议程。在法治方面,区域协同立法已经载入国家法律,成为国家治理的规范性目标。针对区域协调发展中的新情况,可以通过宪法实施情况报告建立反映、引导区域协同立法的机制。对于《立法法》规定建立的区域协同立法工作机制,报告既要真实描述区域协同立法的分布、类型

^④ See The Supreme Court and Judicial Committee of the Privy Council, *supra* note 3, 32-33.

^⑤ See The Supreme Court and Judicial Committee of the Privy Council, *Annual Report and Accounts 2022-2023*, at https://www.jcpc.uk/uploads/annual_report_2022_2023_c6ad4e7ea5.pdf (Last visited on March 16, 2025).

^⑥ See Cabinet Office of the UK, *Guide to Making Legislation*(2025), at https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67af11163d7f4ccee9e1b9/2025_Guide_to_Making_Legislation_-_master_version.pdf, p.180-184 (Last visited on January 21, 2025); *Reports, Special Reports and Government Responses*(Constitution Committee), at <https://committees.parliament.uk/committee/172/constitution-committee/publications/reports-responses/> (Last visited on January 21, 2025).

与数量等,也可以对区域协同立法面临的定位难、协调难等具体困境提出方向性指引。

三是权利体系的再优化。我国宪法法律规定的权利体系虽然具有广泛性、真实性、平等性、权利与义务一致性等特征,但随着新技术时代的到来,部分传统权利构造已经不再适应社会的发展,部分新兴权利也需要予以确认。宪法实施情况报告可以指出传统权利在新形势下进行变革的宪法基础和依据,为随着经济社会发展出现的诸如数字权利等新兴权利的确认提供思路,相关主体可据此方向性指引,在时机条件成熟时对传统权利构造进行改革和对新兴权利予以确认,进而实现对权利体系的优化。

四、宪法实施情况报告制度的体系构建

立足功能定位进行合理布局、科学设计,关系到宪法实施情况报告制度的有效实践。习近平总书记强调:“要用科学有效、系统完备的制度体系保证宪法实施,加强宪法监督,维护宪法尊严,把实施宪法提高到新水平。”^④《决定》强调注重系统集成,加强对改革整体谋划、系统布局,使各方面改革相互配合、协同高效,^⑤并将“坚持系统观念”作为进一步全面深化改革的重要原则之一。宪法实施情况报告制度的构建,也需要秉持系统观念和体系思维,既要保证制度内部的系统集成与和谐统一,又要与其他的宪法制度有机衔接。体系性地构建宪法实施情况报告制度,需要在结构、层次、要素相互联系、相互作用的动态过程中,从报告谱系、由谁报告、向谁报告、报告什么、如何报告等五个方面加以系统认识和把握。

(一) 报告谱系:报告体系和报告机关体系

报告谱系是指从体系性的视角观察,哪些类型的报告构成了宪法实施情况的报告体系,以及在该报告体系中,哪些报告主体和接受报告主体共同构成了报告机关体系。

1. 报告体系

“设计和发展国家政治制度,必须注重历史和现实、理论和实践、形式和内容有机统一。”^⑥根据我国人民代表大会制度和宪法实施的理论和实践,宪法实施情况报告制度应该构建包括宪法实施情况专项报告和以各国家机关工作报告为载体的宪法实施情况报告这两种报告类型的报告体系。首先,宪法实施情况专项报告是一种包含专门的报告主体和接受报告主体,以宪法实施情况为主要内容的报告制度,也是构成宪法实施情况报告制度体系的主要制度。可以类比的是,备案审查工作情况报告就是由全国人大常委会法工委向全国人大常委会报告备案审查工作有关情况的专项报告。相较于聚焦单一领域的备案审查情况工作报告等,放眼国家治理全局的宪法实施情况报告具有更广视野、

^④ 习近平:《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》(2014年12月—2018年12月),载前注②①,习近平书,第128页。

^⑤ 参见习近平:《关于〈中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定〉的说明》,载《人民日报》2024年7月22日,第1版。

^⑥ 习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话》(2014年9月5日),载前注②①,习近平书,第77页。

更重分量。^{④7}因此,建立宪法实施报告制度,首要就是建立宪法实施情况专项报告。其次,在民主集中制下,行政机关、监察机关、审判机关、检察机关向国家权力机关报告工作已经是这些国家机关的一项常态性工作,而且全面贯彻实施宪法是全面依法治国、建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作,在各国家机关的工作报告中报告宪法实施情况应是题中之义。实践中,全国人大常委会的年度工作报告中已经包括宪法实施有关内容,^{④8}国家监察委向全国人大常委会的专项工作报告中也包括宪法实施有关内容^{④9}。因此,以各国家机关向全国人大或全国人大常委会所作的工作报告为基础形成宪法实施情况报告机制,也是宪法实施报告体系构建的重要内容。

2. 报告机关体系

《宪法》序言规定:“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。”据此,上述主体都是参与宪法实施的主体,也都是宪法实施情况报告制度所涉及的主体。^{⑤0}但是,“在我国,宪法规定了作为根本政治制度的人民代表大会制度和作为国家机构原则的民主集中制,决定着我国国家机构在运作时的一元化、集中化倾向。这个时候,建设以全国人大及其常委会为中心的宪法实施机制就显得十分重要”^{⑤1}。由此,宪法实施情况报告制度也应当以全国人大及其常委会为中心加以构建。

从现有实践探索看,人们主要关注全国人大及其常委会在宪法全面实施中所做的工作,对于宪法实施情况进行报告或者总结分析的也主要是全国人大常委会、全国人大常委会法工委、全国人大常委会法工委宪法室等主体。从理论研究来看,现有讨论也基本达成了围绕人大机关体系进行报告制度建构的共识。有学者就认为,“由全国人大常委会有关部门定期编撰和公布全国人大及其常委会宪法实施情况报告,有助于全社会全面了解宪法实施情况,增强宪法意识、宪法观念,自觉维护宪法权威”^{⑤2}。也有学者提出,“基于我国宪法已明确赋予全国人大及其常委会监督宪法实施的神圣职权,宪法实施情况报

^{④7} 参见前注^⑫,阿计文,第52页。

^{④8} 例如,2024年全国人大常委会工作报告中“弘扬宪法精神、履行宪法使命,提高宪法实施和监督水平”和“抓住提高立法质量这个关键,推动中国特色社会主义法律体系更加科学完备、统一权威”部分,是宪法实施情况的重要组成部分。参见赵乐际:《全国人民代表大会常务委员会工作报告——2024年3月8日在第十四届全国人民代表大会第二次会议上》,载《人民日报》2024年3月15日,第1版。

^{④9} 2020年《国家监察委员会关于开展反腐败国际追逃追赃工作情况的报告》中,推进追逃追赃领域重点立法为开展反腐败国际合作提供法治支撑,推动与更多国家签署引渡条约和司法协助条约完善反腐败执法合作条约体系,配套法律需要进一步完善等内容,与宪法的立法实施密切相关。这可以在其专项工作报告中成为报告宪法实施情况报告的内容。参见杨晓渡:《国家监察委员会关于开展反腐败国际追逃追赃工作情况的报告——2020年8月10日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上》,载《全国人民代表大会常务委员会公报》2020年第4号,第665-673页。

^{⑤0} 曾担任中共中央宪法工作小组组长的胡绳同志指出:“依靠整个国家机构,首先是人大、人大常委会,然后是整个司法机关、检察机关、行政机关,再加上全国人民来保证宪法的实施,这才是保护宪法实施的一套完整的体系。”参见刘政:《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,第236页。

^{⑤1} 秦前红:《宪法至上:全面依法治国的基石》,载《清华法学》2021年第2期,第18页。

^{⑤2} 前注^⑫,黄文文艺,第9页。

告制度自当在人大行使监督权的框架下展开具体设计,纳入人大听取和审议的议程范畴”^{⑤3}。由上可知,宪法实施情况报告制度是保证宪法实施的制度,从制度逻辑和职权分工上围绕全国人大及其常委会进行建构具有必要性与合理性。

（二）由谁报告：报告主体

由于宪法实施情况专项报告和以各国家机关的工作报告为载体的宪法实施情况报告存在区别,报告主体也应当基于上述区分加以确定。

1. 专项报告的报告主体

在人大机关体系中,全国人大宪法和法律委员会应该是最为合适的报告宪法实施情况的机构。2018年《宪法修正案》第44条第2款明确“法律委员会”更名为“宪法和法律委员会”。宪法和法律委员会在继续承担统一审议法律草案等工作的基础上,增加了推动宪法实施、开展宪法解释、推进合宪性审查、加强宪法监督、配合宪法宣传等工作职责。可见,作为承担推动宪法实施与推进合宪性审查、加强宪法监督等职责的全国人大专门委员会,由宪法和法律委员会承担宪法实施情况报告职责于法有据。同时,宪法和法律委员会在宪法实施情况报告上也可以发挥其专业作用。而全国人大常委会法工委及其宪法室作为工作机构和协助机构,通过为全国人大常委会、宪法和法律委员会履行宪法方面有关职责提供服务保障,^{⑤4}有助于提高宪法和法律委员会报告宪法实施情况的质量。例如,在法律草案的合宪性审查中,宪法和法律委员会、常委会法工委认真把好统一审议环节的宪法关,在监察法、英雄烈士保护法、刑事诉讼法等制定修改过程中,对涉及的合宪性、涉宪性问题进行研究审查,遵循宪法规定和宪法原则作出适当处理,确保宪法得到完整准确全面贯彻。^{⑤5}

2. 工作报告的报告主体

在宪法和法律委员会进行宪法实施情况专项报告的同时,其他主体如政府、监察委、法院、检察院等在其工作报告中也应对其日常履职过程中的宪法实施情况进行报告。有学者就指出,有必要积极探索在政府工作报告、人民法院工作报告和人民检察院工作报告中增加宪法实施情况的内容。^{⑤6}这些国家机构在履行宪法和法律赋予的职权时,承担着贯彻实施宪法的重要使命,其对自身实施宪法的情况更加了解,因而自然能够在工作报告中完整准确地对其自身的宪法实施情况进行报告。

（三）向谁报告：接受报告主体

为最大限度地发挥宪法实施情况报告制度的功能效用,宪法实施情况报告制度需要设置相应的接受报告主体,从而使得宪法实施情况报告受到接受报告主体的监督,具体包括专项报告的接受报告主体和工作报告的接受报告主体。

^{⑤3} 前注⑫,阿计文,第52页。

^{⑤4} 参见前注⑩,全国人大常委会法制工作委员会文,第47页。

^{⑤5} 参见前注⑩,全国人大常委会法制工作委员会文,第47页。

^{⑤6} 参见前注⑫,韩大元文,第10页。

1. 专项报告的接受报告主体

基于宪法和法律委员会在专项报告中作为报告主体,全国人大常委会成为接受报告的主体,符合我国现行宪法与法治实践的要求。根据《宪法》第67条的规定,全国人大常委会有解释宪法,监督宪法的实施,解释法律,监督国务院、中央军事委员会、国家监察委员会、最高人民法院和最高人民检察院的工作,撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令,撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议等职责,从而具有审议专项报告所需要的职权。当然,特定时间段内(如五年或十年等较长时期)或特定情况下(如发生具有重大宪法意义的事件)的宪法实施情况,也可以向全国人大进行报告,以显示对于该类宪法实施情况的重视,提升宪法实施情况报告的权威性。

2. 工作报告的接受报告主体

对于政府、监察委、法院、检察院等国家机关在工作报告中报告自身宪法实施情况的情形,仍旧根据《宪法》《国务院组织法》《监察法》《人民法院组织法》《人民检察院组织法》等法律中关于国家机关职责的规定确定工作报告的接受报告主体。国务院、最高人民法院、最高人民检察院实施宪法的情况应当在其向全国人大^⑦或者其常委会^⑧所作的工作报告中加以报告。国家监察委的工作报告则具有特殊性,^⑨但在其专项工作报告中,可以向全国人大常委会报告其宪法实施情况。

(四) 报告什么: 内容建构的三个维度

宪法实施情况报告应该反映哪些宪法实施情况,哪些内容可以作为评价宪法实施情况的指标,是宪法实施情况报告制度构建的核心内容。在明确了报告主体和接受报告主体之后,就可以根据主体的相应职权与义务确定宪法实施情况报告中应当包括的内容。需要说明的是,由于各国家机关报告在其工作报告中报告实施宪法情况,所涉及内容主要就是各报告主体自身在履职过程中实施宪法的情况,具有个体差异性且相对明确,因而下文主要围绕宪法实施情况专项报告的内容展开讨论。

1. 宪法实施情况报告的内容

宪法实施情况报告的内容,应该是宪法实施情况的客观陈述与总结。习近平总书记在纪念现行宪法公布施行40周年的署名文章中,从“坚持和加强党对宪法工作的全面领导,更好发挥我国宪法制度的显著优势和重要作用”“把宪法实施贯穿到治国理政各方面全过程,不断提高党依宪治国、依宪执政的能力”“加快完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,不断增强法律规范体系的全面性、系统性、协调性”“健全保证宪

^⑦ 国务院、最高人民法院、最高人民检察院的年度工作报告。

^⑧ 国务院、最高人民法院、最高人民检察院关于某一专门工作的报告,例如最高人民法院关于人民法院行政审判工作情况的报告。参见张军:《最高人民法院关于人民法院行政审判工作情况的报告——2024年11月5日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上》,载《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2024年第6号,第975-982页。

^⑨ 由于中央纪委与国家监察委合署办公,国家监察委的宪法实施情况也应当体现在中央纪委常委会向中央纪委全体会议所作工作报告中,接受报告主体为中央纪委全体会议。

法全面实施的制度体系,不断提高宪法实施和监督水平”“加强宪法理论研究和宣传教育,不断提升中国宪法理论和实践的说服力、影响力”等方面对加强宪法实施提出明确要求。其中,对于健全保证宪法全面实施的制度体系,要求“必须坚持宪法规定、宪法原则、宪法精神全面贯彻,坚持宪法实施、宪法解释、宪法监督系统推进”“统筹推进法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系和党内法规体系建设”“完善宪法相关规定直接实施工作机制”“完善宪法监督制度”等。^{⑥0} 沈春耀同志结合实践经验指出,宪法实施情况报告的内容需要反映宪法实施情况和监督宪法实施情况两方面,具体包括与宪法实施有密切关系的法律法规制定和实施情况,与宪法实施有密切关系的国家事业发展情况和国家机关工作开展情况,合宪性审查工作和备案审查工作情况,加强宪法实施和监督、不断提高宪法实施水平的重点和工作建议等。^{⑥1}

以习近平法治思想为指导,结合全国人大常委会及其相关机构的实务探索,宪法实施情况报告的具体内容应当主要集中在以下六个方面:一是宪法直接实施和宪法性法律完善情况;二是法律法规的制定和实施情况,包括法律法规的立改废释纂以及权利保护的进展等;三是与宪法实施有密切关系的经济、社会、生态环境、文化、安全等事业发展情况和工作开展情况;四是法律草案合宪性审查工作和备案审查工作情况,该部分可以充分展示对宪法规定、原则和精神的解释内容;五是开展宪法宣传教育情况;六是下阶段加强宪法实施和监督、提高宪法实施水平的重点和工作建议等。

2. 宪法实施情况专项报告与其他报告的内容区分

宪法作为国家的根本大法,宪法的实施情况是反映国家法治运行情况的晴雨表,法治运行得好不好,不可能离开宪法实施及其具体情况作出判断。因此,宪法实施情况经常出现在法治评估报告等其他报告之中,与全国人大常委会工作报告制度、备案审查工作情况报告制度和人大执法检查报告制度等不可避免地存在着交叉重合。例如,有学者认为,较之备案审查报告制度,宪法实施情况报告制度意味着全国人大常委会必须要将立法“合宪”以及制度“合宪”的情况公之于众。^{⑥2} 有学者则认为,要处理好宪法实施与执法检查的关系、合宪性审查和备案审查工作报告的关系。^{⑥3} 宪法实施情况报告制度具有独特的法治意义,这一意义需要在制度建构时得到进一步澄清,如此才能让各项制度发挥其应然作用,在法治轨道上各得其所、并行不悖。

其一,要明确宪法实施情况专项报告与全国人大常委会工作报告的不同作用与分工。从监督意义上看,全国人大常委会工作报告制度与宪法实施情况专项报告制度存在共同的价值与目的,两大制度出现内容的交叉甚至部分重合确有逻辑可循。但是这一交叉甚至部分重合并非不可厘清,两大制度至少在以下三方面存在着不同。第一,宪法实

^{⑥0} 参见习近平:《谱写新时代中国宪法实践新篇章》(2022年12月19日),载前注^③,习近平书,第184-188页。

^{⑥1} 杨维汉、王琦:《深化立法领域改革,在法治轨道上推进中国式现代化——访全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀》,载《光明日报》2024年8月7日,第3版。

^{⑥2} 参见前注^⑫,莫纪宏文,第12页。

^{⑥3} 参见前注^⑫,韩大元文,第10页。

施情况报告反映的是宪法全面实施情况,是保证宪法全面实施制度体系的重要组成;宪法实施情况专项报告也需要将全国人大常委会履行宪法的情况作为反映宪法实施情况的具体佐证,但是汇报的着重点应在于宪法规定、宪法原则、宪法精神得到贯彻实施的状况和效果程度评价。而全国人大常委会工作报告主要展示全国人大常委会上一年度的工作情况,即根据宪法和法律履职的情况。即使宪法全面实施在其工作报告中占据重要地位,也仅是其中一个侧重点,而非内容的全部。例如,2024年全国人大常委会工作报告中“加强人大代表工作能力建设,支持和保障代表更好依法履职”“服从服务国家总体外交,积极开展人大对外交往”“按照‘四个机关’的定位和要求,全面加强常委会自身建设”部分,就不属于宪法实施情况专项报告的内容。^{⑥4}第二,全国人大常委会工作报告是全国人大常委会作为全国人大的常设机关向全国人大报告其一年来的工作情况,接受全国人大的监督,包括接受全国人大对其实施宪法的监督;而宪法实施情况专项报告则是全国人大宪法和法律委员会向全国人大常委会报告宪法实施情况,接受全国人大常委会的监督,二者功能属性存在明显差异。第三,宪法实施情况报告需要为优化国家权力制约监督、强化基本权利保障提供支持。例如,宪法实施情况专项报告较之于全国人大常委会工作报告,更加侧重于公民知情权等权利的保障,这也是宪法实施情况报告制度的一个功能定位所在。因此,在宪法实施情况报告制度建立之后,宪法实施部分情况仍将作为全国人大常委会自身工作情况的一部分体现在全国人大常委会工作报告之中。

其二,要明确备案审查工作情况是宪法实施情况专项报告中的一部分,但是备案审查工作情况报告同宪法实施情况专项报告存在明显的区别并需做好协同工作。具言之,备案审查工作情况报告的报告主体是全国人大常委会法工委,不同于宪法实施情况专项报告的报告主体是全国人大宪法和法律委员会,备案审查工作情况的报告是关于备案审查情况的专门性报告,从中可以窥探备案审查工作的最新情况和具体情况;而备案审查只是宪法实施和监督的重要组成部分,宪法实施情况专项报告当然也应当体现备案审查开展情况,特别是其整体宏观运行状况,但这显然不构成宪法实施情况的全部。

其三,要明确人大执法检查中与宪法关联度大的部分应体现在宪法实施情况专项报告中。从区别上看,人大执法检查不具备宪法实施情况报告同等的保护公民知情权和监督权的作用。根据《监督法》第31、36条的规定,人大执法检查的对象是有关法律、法规或者相关法律制度实施情况。执法检查报告聚焦的是法律、法规或者相关法律制度实施情况的评价、执法中存在的问题、改进执法工作的建议以及法律法规修改完善建议,而一般不包括宪法的实施情况,也未体现公众在这其中的作用与定位。通过对比可以看出,宪法实施情况专项报告更加聚焦于对公民权利的保障和国家机关履职的监督,人大执法检查更多地侧重于各级人大及其常委会对法律实施的监督。从联系上看,由于法律、法规的运行情况是宪法实施情况的重要组成部分,因此宪法实施情况专项报告的内容不能忽略执法检查报告所反映的情况。例如,2024年开展的《黄河保护法》实施情况的

^{⑥4} 参见前注^{④8},赵乐际文。

执法检查就和我国宪法序言中“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展”的规定相关联,其执法检查情况应当作为宪法实施情况专项报告所反映的内容。申言之,宪法实施情况专项报告所反映的是宪法在我国全面实施的情况,与执法检查情况报告所反映的执法检查专门情况在一定程度上是宏观与微观、一般和具体的关系,二者对宪法全面实施起到相辅相成的作用。

3. 宪法实施情况报告的内容表达

宪法实施情况报告的内容表达必须紧密贴合我国宪法实施的现实与需要,在概括国家的宪法实施基本情况的基础上同时关注每年宪法实施情况的最新进展,做到详略得当、重点突出,也即“点面结合”应当是宪法实施情况报告制度内容建构的最佳方式。就宪法实施情况报告的“面”而言,宪法实施主体的多元性和实施内容的丰富性决定了其需宏观概括国家的宪法实施情况。这大致包括建立健全法律法规和制度体系情况,通过发展国家各项事业、推进国家各方面工作保证宪法规定实施和落实情况,宪法规定的直接适用情况,对宪法中的有关规定作出合宪性判断尤其是合宪性审查、备案审查情况,采取创制性办法妥善处理实践中遇到的新情况等宏观概况。^{⑥5}就宪法实施情况报告制度的“点”而言,宪法实施情况报告的定位决定了其重点内容是我国宪法实施和监督的最新进展。就此而言,法国的做法和经验可作为我国宪法实施情况报告介绍宪法监督最新进展的参考借鉴。例如,2023年法国宪法委员会年度报告区分了三类宪法委员会决定,包括关于政府财政、养老金改革、兴奋剂检测等的8项事前宪法审查决定、关于记者消息来源的保密、预先医疗指示等的48项合宪性问题初步裁定和其他决定,^{⑥6}从而通过不同宪法审查方式的区分反映了法国当年宪法实施和监督的最新情况。

(五) 如何报告: 程序设置的三个方面

程序是保证制度有序有效运行的需要,缺少规范程序的约束,宪法实施情况报告难以真正“长出牙齿”,只能发挥宣示性作用,不能够很好地提升国家机关对于宪法实施情况的重视程度。宪法实施情况报告制度作为保证宪法全面实施制度体系的重要组成部分,需要通过听取、审议的程序保证其有效运转与落实,达成制度设置的初衷,发挥制度的功能作用。其中,就以各国家机关的工作报告为载体的宪法实施情况报告而言,由于各国家机关的宪法实施情况被嵌入工作报告并作为重要内容体现,仍按照现有工作报告的程序机制进行报告即可,在此不赘。就宪法实施情况专项报告而言,则需要在正当程序原则的指导下设置规范的程序,对报告时段的选择、报告内容的获取、报告的审议发布等在议事规则中予以规范表达。

1. 宪法实施情况专项报告的时段选择

就宪法实施情况专项报告而言,需要注意到年度报告和一个时期内报告的不同作用。宪法实施情况专项年度报告在每一年度总结和展示宪法的最新运行情况,对于增强

^{⑥5} 参见沈春耀:《全面加强宪法实施和监督》,载《人民之友》2018年第7期,第17-18页。

^{⑥6} Conseil Constitutionnel, «Rapport d'activité 2023 du Conseil constitutionnel», le site web du Conseil constitutionnel, [En ligne: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2023-10/ra-2023.pdf>]. Consulté le 23 janvier 2025.

全社会宪法意识、自觉维护宪法权威具有重要意义。而在特定时期内或者在某一具有重要宪法意义的事件发生时,对于宪法实施情况进行报告,则能够及时跟进宪法的阶段性发展,并向全社会说明该时期内具有重大宪法意义的事件,对于全社会增进对宪法和宪法全面实施的了解程度具有重要作用。因此,宪法实施情况专项报告应以年度报告并接受审议为一般制度,也可以在全国人大及其常委会认为有必要时另行组织对特定时限内或特定宪法事件后的宪法实施情况进行报告。

2. 宪法实施情况专项报告的内容获取

宪法实施情况报告的内容是宪法实施主体宪法实施情况的客观描述与总括。对于国家权力机关开展宪法实施和监督的情况,作为报告主体的宪法和法律委员会比较熟悉;但是,其对国家权力机关之外的其他主体实施宪法的情况则难以全面掌握。更何况,我国宪法实施具有多渠道、多方式、多主体、多层次的特点,是一个持续的发展进程。^⑥因此,对于其他主体实施宪法的情况,宪法和法律委员会可以通过以下方式获取。其一是采用听取汇报、召开座谈会、个别走访、抽样调查、实地考察、大数据分析等多种形式萃取宪法实施的真实情况,并加强与其他主体就宪法实施情况的沟通协调。其二是建立宪法实施主体的定期汇报制度,以有助于保证报告主体对宪法实施情况的掌握。其三是可以委托省级人大常委会就其在本行政区域内保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行情况进行调研。其四是可以委托第三方就宪法实施情况进行客观评估,评估报告可以作为报告内容获取的重要来源。

3. 宪法实施情况专项报告的审议发布

关于宪法实施情况报告的审议,需要围绕提升审议的深度、透明度和实效性,推动对宪法实施的监督从“形式审查”转向“实质监督”,真正实现“宪法全面实施”的目标。其一要做好宪法实施的调研工作。全国人大常委会要针对性地开展好宪法实施有关方面的专题调研,掌握全社会各领域各方面实施宪法的第一手资料,为审议报告打下坚实的基础。其二要突出报告的重点内容。要注意宪法实施的内容是否符合我国经济社会发展的现实状况,要注意与备案审查工作情况报告、全国人大常委会工作报告、人大执法检查报告等报告相结合,要注意公民基本权利的保障情况,等等。其三要客观评价宪法实施工作。要通过审议报告,确保对宪法实施情况作出全面客观评价,确认和肯定我国宪法实施所取得的新进展和新成就,指明宪法实施工作的发展改进方向。必要时,也可针对报告作出有关决定,提高报告的权威性和实效性。宪法实施情况报告的发布,是向全社会乃至世界展示我国宪法全面实施的最新情况,这既推动宪法走进人民群众、深入人心,不断增强人民群众的宪法意识,充分彰显我国宪法的显著优势和强大生命力,也是在接受人民代表机关监督的同时进一步接受人民的监督。

^⑥ 参见沈春耀:《深入学习贯彻习近平总书记宪法重要论述精神全面加强宪法实施和监督》,载《中国人大》2018年第6期,第20页。

五、结 语

“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。”^⑧ 宪法实施情况报告制度是全面贯彻实施宪法的重要内容,是中国式法治现代化建设的标志性举措。在中国共产党领导人民制定实施宪法的政治基础、理论基础与实践基础上,宪法实施情况报告制度具备的监测反馈功能、教育指引功能和制度调适功能,体现出施宪集中指引型报告的特征。这明显区别于域外相关国家的最高法院、宪法法院、宪法委员会等主要宪法实施和监督机构发布的本部门工作报告中包含宪法审查案例及其情况所体现的分散展示型报告的特征。建立宪法实施情况报告制度是世界范围内关于促进宪法全面实施的创新制度举措,是中国宪法实施与监督制度发展的最新体现,建设好、实施好宪法实施报告情况制度有助于提升中国宪法理论、宪法制度和宪法实践的国际形象,向世界展示中国宪法文明。

Abstract: The Third Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China introduced, for the first time, the ‘establishment of a system for reporting on the implementation of the *Constitution*’, which is a significant institutional innovation for improving and ensuring the full implementation of the *Constitution*, and an important embodiment of China’s constitutional implementation and supervision system development. This reporting system is fundamentally grounded in the constitutional implementation with solid political, theoretical, and practical foundations. Under the functional positioning of monitoring and feedback, education and guidance, and system adjustment, the system for reporting on the implementation of the *Constitution* needs to uphold the principle of systematic thinking, covering five aspects: report pedigree, who reports, to whom, what to report and how to report. Specifically, the report framework should adhere to the principle of centering on the NPC and its Standing Committee while exploring the involvement of other state organs. On the basis of the report pedigree composed of the special report on the implementation of the *Constitution* and the report on the implementation of the *Constitution* with the work report of state organs as the carrier, it is essential to determine the reporting subject and the receiving subject, and clarify the key aspects of the report’s content and mode of expression. Additionally, procedural norms of the special report must be established, covering aspects such as selection of time period, methods of content acquisition, and the processes for report deliberation and release.

(责任编辑: 刘海林)

^⑧ 前注 ②, 习近平文, 第 10 页。