

# 备案审查实施法制统一原则的必要性、可能性及其难点

秦前红<sup>\*</sup>

**内容提要** 维护法制统一是开展备案审查工作必须坚持的基本原则之一。从一般性角度来说,通过备案审查制度贯彻法制统一原则是厉行法治、发展经济和维护政治稳定的必然要求。马克思主义法制统一思想的影响、维护党中央的集中统一领导以及对不重视法制的历史的反思等因素则是备案审查实施法制统一原则的特殊必要性根据。法制统一原则的核心内容包括宪法至上、法律面前人人平等、权力制约和监督以及人权保障。落实这一原则要求法律体系的建立健全、法律解释的统一性和法律监督的统一性。备案审查在统一法律监督的同时,恰能促进法律解释统一性的达成和法律体系的实质性优化,因而能有效维护法制统一。未来在备案审查中实施法制统一原则应注意协调央地利益配置关系、健全多元多级备案审查体系衔接联动机制和探索统一的审查方法及程序。

**关键词** 备案审查 法制统一 人权保障 规范审查 个案审查

## 目次

- 一、问题的提出
- 二、备案审查实施法制统一原则的必要性
- 三、备案审查实施法制统一原则的可能性
- 四、备案审查实施法制统一原则的难点
- 五、结语

<sup>\*</sup> 武汉大学法学院教授。本文系2022年度国家社科基金重大项目“新时代党和国家监督体系完善研究”(项目批准号:22ZDA040)和2023年度最高人民检察院检察理论重大课题“习近平法治思想在法律监督领域的创新与发展研究”(项目批准号:GJ2023A01)的阶段性成果。

## 一、问题的提出

2023年12月29日,《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》(以下简称《决定》)正式通过。《决定》的出台,对于贯彻落实党中央关于健全保证宪法全面实施的制度体系、完善和加强备案审查制度的决策部署,更好地行使全国人大常委会的监督职权,充分发挥备案审查制度保障宪法和法律实施、维护国家法制统一的功能,<sup>①</sup>提高备案审查能力和质量等都将发挥重要作用。<sup>②</sup>同时,《决定》的出台克服了既往有关备案审查制度的规定分散在不同法律、法规和规范性文件的局限,从而将有效提升有关备案审查的法律适用和实施的便捷性。更为重要的是,《决定》的出台意味着具有中国特色的合宪性审查和备案审查制度的基本定型和成熟,能极大地助推中国特色社会主义法治体系建设。

《决定》第1条明确规定了全国人大常委会依法开展备案审查工作应当坚持的诸多原则,要求备案审查必须“坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导……实行有件必备、有备必审、有错必纠,切实保证党中央决策部署贯彻落实,保障宪法和法律实施,保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护国家法制统一,推进全面依法治国”<sup>③</sup>。据此,维护国家法制统一是我国开展备案审查工作必须坚持的重要原则之一。实际上,这并非党和国家在有关规范性文件中首次明确法制统一原则在备案审查中的应然定位。早在《决定》颁布以前,《监督法》《立法法》《法规、司法解释备案审查工作办法》等法律文件就已反复强调通过备案审查制度实现国家法制统一的必要性。从制度功能上来看,备案审查确有维护国家法制统一的客观作用:它依据法律中既定的效力位阶和审查标准来保证法体系内部的协调性,保证下位法服从上位法,并最终统一于宪法这一法规规范体系内的最高法。但尚待认真回答的是,我国为何在建立和完善备案审查制度的过程中始终强调实施法制统一原则的必要性?<sup>④</sup>在现阶段,如何以备案审查制度为抓手促成

① 党的二十大以来,国家层面开始更加频繁地使用“法治统一”而非“法制统一”的表述,这表明党和国家对依法治国认识的进一步深化,注意到法的统一性不应仅停留在法律制度层面,还应扩展至执法、司法、守法等其他更广泛的领域。进一步说,这意味着,法制统一的对象由法律体系变为法治体系,更加强调包括法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系在内的法治实施过程的全链条统一,更加注重党内法规体系 and 法律规范体系的协调。就此而论,关注法律体系系统性的“法制统一”是重视法治体系系统性的“法治统一”的基础,“法治统一”则是“法制统一”的发展和完善。尽管注意到这一表述上的重大变化,但出于尊重现行宪法文本和维系语言表达连续性的考虑,本文仍使用“法制统一”表述,不刻意对二者予以区分。

② 参见秦前红:《“备案审查决定”的时代品质与现实意义》,载《上海法治报》2024年1月22日,第B1版。

③ 《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》,2023年12月29日第十四届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过。

④ 党的十八大报告指出:“更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用,维护国家法制统一、尊严、权威,保证人民依法享有广泛权利和自由”。党的十九大报告指出:“维护国家法制统一、尊严、权威,加强人权法治保障,保证人民依法享有广泛权利和自由。”党的二十大报告指出:“支持和保证人大及其常委会依法行使立法权、监督权、决定权、任免权,健全人大对行政机关、监察机关、审判机关、检察机关监督制度,维护国家法治统一、尊严、权威。”

法制统一原则的贯彻落实?未来在通过备案审查制度维护法制统一时又需要注意哪些难点?本文拟围绕这些问题展开,澄清关于法制统一原则的一些模糊认识,从而促进备案审查制度和实践的行稳致远。

## 二、备案审查实施法制统一原则的必要性

对于备案审查何以必须实施法制统一原则这一理论问题,学界尚未给出全面清晰且令人满意的答案,学者们大多都在有意无意间越过这一前置性问题,径直关注法制统一原则的内涵、逻辑及其实现路径。<sup>⑤</sup>虽然也有学者对这一问题作出过一定思考,但却失之简略零碎,抑或不符合新时代的发展要求。<sup>⑥</sup>因此,有必要在加强备案审查制度建设的背景下对实施法制统一原则的必要性进行全面审思,这是讨论后续关于法制统一原则的一系列问题的前提。

环顾世界不难发现,实施法制统一原则并非我国特色,而是现代法治国家的共同追求。无论是美国式的司法审查,还是欧陆式的宪法法院审查,抑或英国式的弱司法审查,都是保障法制统一的具体制度模式,它们在处理具体案件的过程中审视可能发生冲突的法规范,并试图通过运用各种解释原则和方法来避免或者消除其间的不一致之处。<sup>⑦</sup>由是,可从一般性层面思考一个国家为何有必要实施法制统一原则这一问题。与此同时,我国历史发展对于宪法的特殊影响亦须加以考虑。无论是新中国建立之初还是改革开放后,我国都尤为重视法制统一,这背后显然都有基于当时历史情境因素的特殊考量。因此,在学理层面,可从一般性和特殊性两方面对备案审查实施法制统一原则的必要性予以系统探讨。

### (一) 一般必要性

从一般性角度来说,通过备案审查制度贯彻法制统一原则是厉行法治、发展经济和维护国家稳定的必然要求。首先,保证法制统一是法治的内在秉性,这一点早已为形式法治论者所明确。富勒在《法律的道德性》一书中即从法律的一般性、避免法律中的矛盾以及公权力行为和法律的统一性这三方面切入,对法制统一原则如何构成法律的内在道德加以论证。在他看来,如果法律在相同情况下因受人类意志任意性的影响而未得到统一实施,或者法律本身存在自相矛盾的要求因而无法给人类活动提供合理的预期,又或者对外发布的法律和实际执行中的法律经常出现不一致的情形,那么法律在形式上所

⑤ 参见王作全:《论我国法制统一的内涵、价值及实现途径》,载《内蒙古社会科学(汉文版)》2012年第1期,第32-36页;陈越珏:《新时代法制统一的政法逻辑》,载《苏州大学学报(法学版)》2023年第1期,第13-25页;孙莹、肖棣文:《法制统一与分级治理:我国央地立法权的配置机制》,载《公共行政评论》2023年第1期,第88-103页。

⑥ 参见阎殿卿:《维护社会主义法制的统一与尊严》,载《新疆社会科学》1986年第2期,第11-12页;方世荣:《论维护行政法制统一与行政诉讼制度创新》,载《中国法学》2004年第1期,第40-42页;苏力:《当代中国的中央与地方分权——重读毛泽东〈论十大关系〉第五节》,载《中国社会科学》2004年第2期,第42-53页。

⑦ 参见程雪阳:《司法审查的第三条道路——弱司法审查的兴起、发展及其中国意义》,载《甘肃行政学院学报》2011年第5期,第99-115页;张翔主编:《德国宪法案例选释》(第1辑),法律出版社2012年版,第144-183页。

应具备的道德品质便已丧失,法治自然无从谈起。<sup>⑧</sup>此后,拉兹、菲尼斯和萨默斯等法学家在阐释形式法治理论时不约而同地将法制统一视为法治的底线要求,他们从不同角度出发,对法制统一之于法治的必要性予以释明。拉兹在《法律的权威》这一著作中强调,特别法应受到公开、稳定、明确和一般规则的指导,且要防止执法机构利用自由裁量权歪曲法律,否则法律难免无序,无法指引人们的行为,法治亦将随之削弱。<sup>⑨</sup>菲尼斯同样认为法治的基本要求包含法制统一,他从规则的一致性、特别法与一般法的协调关系以及执法者应守法和一贯以符合法律要旨的方式实施法律等方面对此展开讨论。<sup>⑩</sup>萨默斯在回顾以往形式法治理论时也明确指出,法治要求调整社会关系的规则应不受个人和其他法律实体的干扰而始终保持统一,和其他规则无冲突且易遵从。<sup>⑪</sup>这些关于法制统一的必要性的论述其实都是对法的普遍性原理的细化,而这一原理也是马克思主义法学理论不可分割的构成要素之一。恩格斯曾言:“在现代国家中,法不仅必须适应于总的经济状况,不仅必须是它的表现,而且还必须是不因内在矛盾而自己推翻自己的内部和谐一致的表现。”<sup>⑫</sup>综上,如果法在规范制定上互不协调,或在实施过程中不能按照立法意旨平等地适用于每一个人,那么法制就不可能统一,法的普遍性显然也会落空,厉行法治自然系不可能之事。

其次,对经济发展而言,法制统一亦不可或缺。无论是改革开放前的计划经济体制,还是改革开放后逐步建立起来的社会主义市场经济体制,实际上都以法制统一为基础。在社会主义过渡时期,“一化三改”总路线的贯彻落实在塑造计划经济体制的同时,也在促进新中国法制的统一。在这一历史进程中,人民政府逐渐将工商业置于自身领导和控制之下,并以法令的形式来保证全国工商业发展均按照中央计划来进行。在党的八大报告中,刘少奇即强调,企业在计划管理、财务管理、干部管理、职工调配、福利设施等方面享有适当自治权利的前提是保证企业接受国家的统一领导和统一计划。<sup>⑬</sup>时人亦认为,要赶紧制定全国统一的经济计划,因为建立统一、合理且科学的制度是管好企业所必须采取的一个重要步骤。<sup>⑭</sup>为此,党和国家自新中国成立以后就有意识地颁布《统一财政收支管理》《统一国家公粮收支保管调度》等决定以及金库条例、税收暂行条例、各种会计制度等法令法规,要求各地均统一执行中央各项规定。<sup>⑮</sup>从当时具体的法律条文中就可以切实感知这些行动。例如,《中华全国总工会关于劳资关系暂行处理办法》第5

⑧ See Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, Revised Edition, Yale University Press, 1969, p.46-91.

⑨ See Joseph Raz, *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*, Oxford University Press, 1979, p.214-219.

⑩ See John Finnis, *Natural Law and Natural Rights*, Second Edition, Oxford University Press, 2011, p.270-273.

⑪ See Robert S. Summers, *A Formal Theory of the Rule of Law*, *Ratio Juris*, Vol.6:127, p.129-134 (1993).

⑫ 《马克思恩格斯选集》(第4卷),人民出版社1972年版,第483页。

⑬ 参见刘少奇:《在中国共产党第八次全国代表大会上的政治报告》,载中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》(第9册),中央文献出版社1994年版,第71页。

⑭ 参见中央档案馆、中共中央文献研究室编:《中共中央文件选集(1949年10月—1966年5月)》(第2册),人民出版社2013年版,第151-158页。

⑮ 参见戎子和:《一九五〇年财政工作总结及一九五一年工作的方针和任务》,载中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》(第2册),中央文献出版社1992年版,第178-179页。

条明确,各工商企业管理规则及工作场所工作规则不得与人民政府颁布的法令及劳资双方签订的集体合同相抵触;<sup>①⑥</sup>又如,《私营企业暂行条例》第12条第2款规定,企业依照法令或其业务及产销计划有全国性者,应由地方工商行政机关转报中央私营企业局备案<sup>①⑦</sup>。正是在这一系列努力下,带有明显封建色彩的传统经济模式被打破,由大规模工业化推动的现代经济变革乃至新中国的现代化转型得以实现。可见,在计划经济体制内,统一的财贸制度、畅通的流通体系和互通有无的全国市场都赖以统一的法制——让计划落地的各种指令本就是彼时法律的表现形式之一。

随着改革开放大幕拉开,国家计划逐渐退隐,市场经济不断显化。法律发挥促进经济发展的作用机制随之转变,由落实计划的手段渐变为宏观调控的依托,因而法制统一之于经济发展的必要性分毫不减。在社会主义市场经济体制中,统一的市场依旧是经济系统良性运转的前置条件,在构建“双循环”新发展格局的背景下,<sup>①⑧</sup>其意义尤甚。其中,统一的市场基础制度规则(如产权保护制度、市场准入制度、公平竞争制度、社会信用制度等)与市场监管对于建设全国统一大市场的意义更是不言而喻。<sup>①⑨</sup>毕竟,很难想象在一个地方保护主义乃至地区封锁盛行、各地规则不统一以及没有法律平等保护的国家,各种生产要素能够通行无阻,市场经济能够繁荣昌盛。由规则不一致引发的过高交易费用和不稳定的预期足以让绝大多数的理性经济人丧失从事大规模跨域贸易的动力。从人际信任机制建立的角度来看,这种不稳定的预期未尝不是一种额外的成本。如果说在过去熟人社会中,人们互相之间从事交易是基于对彼此人格的信任的话,那么在如今这个超大规模陌生人社会中,彼此进行交易则是基于对法律系统等抽象大型基础设施的信任。<sup>②⑩</sup>梅因关于社会发展遵循着“从身份到契约”规律的论断即是此理。<sup>②⑪</sup>这种信任机制转换的前提是法律系统因能给互不相识的人们提供稳定的预期而值得信任,不统一的法制显然会阻碍稳定预期的形成,进而瓦解人们对法律的信任,易使经贸往来倒退到极具封闭性的传统经济发展阶段。即使有人在经济交往中愿意继续维持基于法律的信任机制,其也不得不为此付出不可估量的信息成本,继而显著削弱自身的市场竞争力,诱发“劣币驱逐良币”之乱象。或许正是基于这些考虑,WTO多边贸易协定才会特别要求成员方政府保证本地区法制的统一。由是观之,法制统一不仅关系到以国内统一大市场为根基的“内循环”,还牵涉国际商贸流通的“外循环”。

最后,从维护政治稳定的角度看,坚持法制统一也是必要的。这可以从国家统一、国

<sup>①⑥</sup> 参见中央档案馆、中共中央文献研究室编:《中共中央文件选集(1949年10月—1966年5月)》(第1册),人民出版社2013年版,第103页。

<sup>①⑦</sup> 参见中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》(第1册),中央文献出版社1992年版,第518-519页。

<sup>①⑧</sup> 参见《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,载《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议文件汇编》,人民出版社2020年版,第24页。

<sup>①⑨</sup> 参见《中共中央国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》,人民出版社2022年版,第1-19页。

<sup>②⑩</sup> 参见泮伟江:《超大规模陌生人社会治理:中国法治化治理的基本语境》,载《民主与科学》2018年第2期,第25-26页。

<sup>②⑪</sup> 参见[英]梅因:《古代法》,沈景一译,商务印书馆1996年版,第96-97页。

家整合和维护中央集权三方面展开分析。

第一,在国家整体主义法治观的主导下,法治论者普遍认为,法制统一是国家主权统一的应有之义,是实现领土和主权意义上国家统一的重要保障。<sup>②</sup>这历来为我国党和国家领导人所强调。毛泽东在《论十大关系》中就指出,为了建设一个强大的社会主义国家,必须有全国统一的计划和纪律,可以和应当统一的,必须统一,充分发挥地方积极性也应从全国整体利益出发。<sup>③</sup>李鹏指出:“中国政体的特点,是法制统一,所有法律必须服从宪法,地方立法不能与法律冲突,这是中国稳定发展、国家统一、民族团结的重要保证。”<sup>④</sup>与新中国成立后通过法制统一实现国家统一的稳定局势相比,中国近代历史上的联省自治则是危及国家统一的典型反例。针对当时这一运动,陈独秀基于防止地方割据的考量提出坚决反对意见。他敏锐察觉到,其时中国政治纷争的根源并不是中央权大、地方权小,而是封建式的大小军阀各霸一方,让法律舆论都归无效,有碍全国统一政府的确立。<sup>⑤</sup>

第二,在国家整合层面,在全国范围内实行法制统一有助于增强国家管理与社会组织的权威性和聚合度,增进公民对法治的整体认同、信任和忠诚,继而促进民族国家基于同一法律体系基础之上的有效整合。<sup>⑥</sup>

第三,法制统一原则映射至国家结构形式上即要求中央的统一领导优先于地方的主动性和积极性,<sup>⑦</sup>同时确立中央立法相对于地方立法的优越地位<sup>⑧</sup>。例如,在具体解释《宪法》第5条第2款中的法制统一原则时,蔡定剑认为,法制统一主要是指立法上的统一和法律实施上的统一。立法上的统一,首先是指立法权的统一;在实行单一制的我国,立法权只有一个,由全国人大及其常委会来行使;地方虽依法有权从事立法工作,但这只是全国人大立法权的一部分,并不意味着地方享有独立的立法权;地方立法必须以中央立法为依据且不得与中央立法相抵触。<sup>⑨</sup>这同我国强调中央集权的历史传统相契合,是彰显“全国一盘棋”体制优势的法律基础。在新中国成立前后,毛泽东就意识到将全国

② 参见黄文艺:《认真对待地方法治》,载《法学研究》2012年第6期,第20-21页。

③ 参见毛泽东:《论十大关系》,载中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》(第8册),中央文献出版社1994年版,第253页。

④ 《中国政体的特点是法制统一——李鹏委员长对“地方人大贯彻立法法工作会议”的重要指示》,载《中国人大》2002年第1期,第4页。

⑤ 参见陈独秀:《对于现在中国政治问题的我见》,载《陈独秀文章选编》(中),生活·读书·新知三联书店1984年版,第187-188页。

⑥ 参见封丽霞:《认真对待地方法治——以地方立法在国家法治建设中的功能定位为视角》,载《地方立法研究》2016年第1期,第25页。

⑦ 在1982年宪法修改时,针对原稿中“中央和地方的国家机关职权的划分,遵循既有利于中央的统一领导,又能充分发挥地方的主动性、积极性的原则”的规定,孙起孟主张,不应将中央统一领导与发挥地方主动性、积极性并提,考虑到国家很大,社会主义还在摸索前进,宪法修订后,还有台湾、香港、澳门问题,国境线很长,国际斗争复杂等,尤应强调中央的统一领导。因此,他建议将其改为“遵循在有利于中央的统一领导的前提下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。《宪法》第3条第4款关于央地职权划分的表述受到这一意见的影响。参见许崇德:《中华人民共和国宪法史》(下卷),福建人民出版社2005年版,第398-399页。

⑧ 参见前注②,黄文艺文,第19-23页。

⑨ 参见蔡定剑:《宪法精解》(第2版),法律出版社2006年版,第184页。

一切可能和必须统一的权力统一于中央的必要性。<sup>③①</sup>他指出,目前的形势(即解放战争时的形势),要求我们党用最大的努力克服地方主义和游击主义,将一切可能和必须集中的权力集中于中央和中央代表机关手里。<sup>③②</sup>这说明,中国共产党人在当时就已经明了,在各地经济联系相当松散的新中国成立初期,如果无法实现政治法律上的统一,就很容易发生割据乃至分裂,重蹈民国时期的覆辙。<sup>③③</sup>另外,这种传统又同我们党领导下的国家权力结构相适应。<sup>③④</sup>以“四个服从”为核心的民主集中制原则蕴含着加强中央领导的内在要求。因此,新中国成立后至改革开放以前,我国一直实行中央高度集权的体制,以国家意志代替地方意志,以国家利益取代地方利益。<sup>③⑤</sup>改革开放后,尽管地方自主性增强,但中央政府始终注意防范地方立法工作中的地方保护和部门利益倾向。不同于以往,此时如此作为更多的是基于建设统一协调的法律体系和维系稳定的法律结构的考虑,<sup>③⑥</sup>这便同法治的内在特性存在暗合。总之,我国单一制的结构形式和强调中央集权的历史传统共同催生出以中央立法优位为表征的法制统一原则。

## (二) 特殊必要性

从一般性角度对备案审查实施法制统一原则的必要性所进行的分析,同样适用于其他国家,因为这些因素也能够作为其坚持法制统一原则的必要性根据。但若从历史和现实角度对这一问题予以反思,可发现我国贯彻法制统一原则也有诸多特殊性因素。这些特殊性因素至少包括以下三点:

第一,马克思主义法制统一思想的影响。在继承和发展马克思和恩格斯关于权力制约与监督理论的基础上,列宁在维护新生苏维埃政权时期逐渐孕育形成颇具特色的一般监督理论,就法制统一及其重要意义展开过系统性论证。<sup>③⑦</sup>在《论“双重”领导和法制》一文中,列宁就严厉批评那种希望各地法制不一的想法是“古老的俄罗斯观点和半野蛮人的习惯”,并强调如果不坚决实行统一的法制,不避免地方官僚和地方影响的利益和偏见,那就根本谈不上维护和创立新文明。<sup>③⑧</sup>为了克服地方主义的这种消极影响,他主张设立履行法律监督职能的检察机关,以保障国家法制统一。<sup>③⑨</sup>在苏俄社会主义法制理念的影响下,我国于1949年12月颁布《中央人民政府最高人民检察署试行组织条例》,在检察系统实行垂直领导体制,试图以一般监督保障法制统一。但因党的各级组织比较健全且能有效落实民主集中制,对检察机关维护国家统一和法制统一功能的要求并不强烈,

<sup>③①</sup> 参见胡乔木:《胡乔木回忆毛泽东》,人民出版社2014年版,第524页。

<sup>③②</sup> 参见《毛泽东选集》(第4卷),人民出版社1991年版,第1346-1347页。

<sup>③③</sup> 参见前注⑥,苏力文,第43-46页。

<sup>③④</sup> 参见陈明明:《现代化进程中政党的集权结构和领导体制的变迁》,载《战略与管理》2000年第6期,第9-21页。

<sup>③⑤</sup> 参见刘小兵:《中央与地方关系的法律思考》,载《中国法学》1995年第2期,第25页。

<sup>③⑥</sup> 参见张文显:《法哲学范畴研究》,中国政法大学出版社2001年版,第165页。

<sup>③⑦</sup> 参见石泽华:《习近平法治思想中的加强法律监督理论研究》,载《比较法研究》2024年第4期,第149页。

<sup>③⑧</sup> 参见〔苏〕弗拉基米尔·伊里奇·列宁:《论“双重”领导和法制》(1922年5月20日),载《列宁选集》(第4卷),人民出版社1995年版,第701-705页。

<sup>③⑨</sup> 参见王建国:《列宁一般监督理论的制度实践与借鉴价值》,载《法学评论》2013年第2期,第55-57页;王建国:《列宁法制统一思想及其实践价值》,载《河南财经政法大学学报》2014年第4期,第52-53页。

这套体制后来经历多次发展与演变。<sup>③⑨</sup>这段历史表明,新中国成立之初,党和国家对法制统一原则的追求就已经受到马克思主义法制统一思想的影响。进入新时代,随着中国特色社会主义法治理论和实践的不断发展,马克思主义法制统一思想亦得到丰富和发展。习近平总书记强调:“各级人大及其常委会要担负起宪法法律赋予的监督职责,维护国家法制统一、尊严、权威,加强对‘一府两院’执法、司法工作的监督,确保法律法规得到有效实施,确保行政权、审判权、检察权得到正确行使。”<sup>④⑩</sup>正是在习近平法治思想特别是习近平总书记关于维护国家法制统一的重要论述的指引下,有权机关在开展备案审查工作时始终坚持实施法制统一原则。<sup>④⑪</sup>

第二,维护党中央的集中统一领导。通过分析党的十八大以来的大会报告可知,我们党一贯重视法制统一原则及其在备案审查制度中的实现。众所周知,我国宪法和法律都是党的主张和人民意志相统一的有机体现,因而强调法制统一实际上就是在强调贯彻落实党中央意志,是在将“两个维护”“两个确立”等政治话语转化为法律语言。习近平总书记强调:“每一种法治形态背后都有一套政治理论,每一种法治模式当中都有一种政治逻辑,每一条法治道路底下都有一种政治立场。”<sup>④⑫</sup>当然,党和国家通过法制统一原则的实现贯彻党中央意志,也是为了更好地保障人权。这是因为,在我国,人民的权利从来就不是天赋的,而是党领导人民推翻“三座大山”、建立新中国争取来的。现行宪法序言对此作了充分论述,<sup>④⑬</sup>1954年宪法制定过程对此亦有体现。例如,1954年宪法的起草者之所以将第三章“公民的基本权利和义务”置于第二章“国家机构”之后,是因为他们认为,公民权利是在由党和国家构建的政治制度中产生的,正是因为有这些制度,我国公民权利才得以实现。<sup>④⑭</sup>然而,当下存在的问题是,不少地方法律文件频频违反上位法乃至宪法以及地方在执行法律时歪曲适用法律,以致公民权利遭到侵害。因此,在备案审查制度中坚持法制统一原则既是在保证中央意志的完整准确实现,也是在为保障人权筑牢根本性的制度基础。申言之,党和国家一贯高度重视法制统一原则,本质上仍是以人权保障为最终依归。

第三,对不重视法制的历史的反思。从1982年宪法修改前后社会各界关于《宪法》第5条中的法制统一原则的讨论可知,改革开放以来人们对法制统一原则的重视在相当程度上根源于对“文革”教训的深刻反思。深度参与1982年宪法修改工作的肖蔚云教授曾明确指出,1982年《宪法》第5条载入法制统一原则“是过去几部宪法所没有的,

③⑨ 参见孙谦主编:《中国检察制度论纲》,人民出版社2004年版,第212-215页。

④⑩ 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),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第75页。

④⑪ 参见严冬峰:《〈备案审查决定〉的出台背景和主要内容解读》,载《中国法律评论》2024年第1期,第201页。

④⑫ 习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话》(2015年2月2日),载中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第34页。

④⑬ 参见刘怡达:《现行宪法序言历史叙事的模式与功能》,载《学术研究》2021年第8期,第67-72页。

④⑭ 参见前注②⑦,许崇德书,第241页;韩大元:《1954年宪法制定过程》(第2版),法律出版社2022年版,第578页。

是根据全国人民的意见,并总结过去我们不重视法制的教训而写的”<sup>④5</sup>。当时的学者也普遍强调,宪法写入法制统一原则意在强调代表国家意志的宪法和法律是全社会所应遵循的共同行为准则,应毫不例外地平等地适用于全国一切地区、一切部门、一切单位和一切个人。<sup>④6</sup>这实际上是在说成文法制与现实法制的统一性,<sup>④7</sup>是对“有法必依”的另一种表达。因为在“文革”期间,问题的关键不是立法上的不一致,而是执法与立法背道而驰,使法律权威彻底沦为虚无。1982年宪法这种对立法与执法间一致性的重视和强调其实是对1954年宪法所承载的法治精神的继承性发展,是在重建法律权威。董必武在1957年《在军事检察院检察长、军事法院院长会议上的讲话》中就指出,相较法律的不完备性,目前有法不守的现象更为严重,现在不守法的恰恰多是机关干部,我们自己制定的法律自己都不遵守,怎能让别人守呢?有法不依就等于无法,有了法,如果不去了解法律条文的精神实质,在处理案件时又不去深入研究案件情况,只是机械搬用条文,也不能办好事情。<sup>④8</sup>

### 三、备案审查实施法制统一原则的可能性

欲回答何以当下备案审查制度能够促进国家法制统一,首先须清楚法制统一原则的法理意涵,如此才能明晰达成法制统一究竟需要何种前提条件和制度环境,继而才能探明备案审查制度发挥维护法制统一作用的可能路径。

#### (一) 法制统一原则的法理意涵

法制统一原则,是指国家必须制定统一的宪法和法律,并保证它们在全国范围内和全体公民中得到一体遵从和执行。它是我国现行宪法和法律所确立的一项重要原则,更是备案审查必须贯彻的基本原则。具体来说,其包括以下几方面核心内容:

第一,宪法至上。这是保证国家立法统一性的根本要求。根据凯尔森的法律规范理论,法律是一种调整人类行为的强制性规范秩序,这一秩序系由个别规范、一般规范、宪法和基础规范等各层级规范构成的统一规范体系。在这一体系内,每一规范的效力理由皆源自一个更高的规范,下级规范的创立方式由上级规范决定,由于这种效力回溯不能是有限的,所以最终只能终止于一个最高规范,即“基础规范”。<sup>④9</sup>因为已预先确定基础规范,所以在一国的实定法体系内,宪法就是最高一级的规范。只有如此设定各种规范间的效力位阶,才能保证各层级规范无矛盾地达至和谐统一的状态,立法上的一致性才可实现。因此,强调宪法至上实际上就是在强调由宪法统领的整个法律体系的统一性。

<sup>④5</sup> 肖蔚云:《我国现行宪法的诞生》,北京大学出版社1986年版,第107页。

<sup>④6</sup> 参见潘念之:《维护我国法制的尊严与统一》,载《法学》1982年第6期,第5-6页;王礼明、崔敏:《试论法制的统一和尊严》,载《社会科学》1982年第6期,第1-4页;曾海波:《论我国社会主义法制的统一和尊严——学习新宪法的体会》,载《北京政法学院学报》1983年第1期,第10-14页。

<sup>④7</sup> 参见杨泉明:《论成文法制与现实法制的统一》,载《西北政法学院学报》1986年第2期,第13-16页。

<sup>④8</sup> 参见《董必武选集》,人民出版社1985年版,第452-453页。

<sup>④9</sup> 参见[奥]凯尔森:《法与国家的一般理论》,沈宗灵译,商务印书馆2017年版,第173-243页。

如果不从一开始明确宪法在法体系中的至上地位,不同层级规范之间的冲突就无法得到终局性地化解,法体系自身的协调统一也就难以达成。总之,在国家法体系中,宪法作为国家的根本法,具有最高的法律地位和效力,其他法律、行政法规、监察法规、军事法规、地方性法规等均不得与宪法相抵触。

第二,法律面前人人平等。这是实现宪法和法律实施统一性的根本要求,也是法制统一原则载入现行宪法的主要原因。现行宪法明确规定法制统一原则,贯彻法律面前无特权的平等理念,强调成文法制应在全体公民中得到一体遵从。邓小平指出:“我们今天所反对的特权,就是政治上经济上在法律和制度之外的权利……克服特权现象,要解决思想问题,也要解决制度问题。公民在法律和制度面前人人平等,党员在党章和党纪面前人人平等。人人有依法规定的平等权利和义务,谁也不能占便宜,谁也不能犯法。”<sup>⑤0</sup> 法的普遍性原理也要求我们在实施法律时遵循相同情况相同处理、不同情况不同处理的平等原则。

第三,权力制约和监督。这是维护法制统一的制度基础。如果没有一套制约权力的法律制度,那么部门本位主义和地方主义恐将泛滥,立法上的统一性就将遭到地方及部门利益的侵蚀。如果不始终重视权力监督,那么执法者就有可能出于私利歪曲或不当适用法律,法律实施上的统一性自然也就无法实现。因此,应秉持权力制约和监督理念系统设计公权运行的体制机制,保证公权严格按照法定权限和程序行使,不受其他机关、组织和个人干涉。近年来的备案审查制度建设、国家监察体制改革等的实践探索即意在加强对权力的制约和监督,为法制统一原则的施行构建良好的制度环境。

第四,人权保障。这是贯彻法制统一原则的根本价值依归。国家保障人权的观念由来已久,其随近代宪法的产生而出现,并在此后的发展中为世界各国所肯认,堪称立宪主义的价值内核和国家的正当性来源。<sup>⑤1</sup> 2004年,我国将“国家尊重和保障人权”载入宪法。这意味着,“人权”在我国正式由一个政治概念转化为一个宪法概念,开始具备鲜明的规范属性。宪法“人权条款”为普遍人权观念进入宪法规范体系提供衔接点,在应然层面发挥着强化基本权利保障和约束公权力行为的双重功能。<sup>⑤2</sup> 欲让宪法“人权条款”从应然状态进入实然状态,使应然效力转化为社会实效,需从制度构建方面努力,通过立法保障、制度保障和组织保障等多种途径保证相关规定的具体实现,切实做到尊重和保障人权。<sup>⑤3</sup> 由是观之,栖身于宪法“人权条款”的人权保障原则要求公民的基本权利和自由应受到法律的平等保护和及时救济,否则法律文本上的权利清单容易沦为一张具文;通过制度建设实现法律体系的协调以及执法和立法间的统一就是将这些要求落到实处,有助于人权的现实化。因此,宪法至上、法律面前人人平等、权力制约和监督这三方面的核心内容实际上都服务于人权保障这一终极价值追求。

<sup>⑤0</sup> 《邓小平文选》(第2卷),人民出版社1994年版,第332页。

<sup>⑤1</sup> 参见鲁广锦:《历史视域中的人权:中国的道路与贡献》,载《红旗文稿》2021年第1期,第10-13页。

<sup>⑤2</sup> 参见韩大元、肖峻峰:《我国宪法上“人权条款”的规范效力》,载《北方法学》2024年第3期,第6-24页。

<sup>⑤3</sup> 参见秦前红、陈俊敏:《“人权”入宪的理性思考》,载《法学论坛》2004年第3期,第9-12页。

## （二）备案审查制度的作用路径

由上可见,法制统一原则的实施需要一些基本前提,备案审查制度之所以可以促成法制统一,恰恰因为在部分基本前提业已具备的情况下,其能进一步促使其他前提条件的满足。这些基本前提主要包括:

第一,法律体系的初步建立。如果连法律体系都尚未成型,遑论法体系的统一性?正是因为中国特色社会主义法律体系已经形成,<sup>⑤</sup>法制统一原则的实现在当下才成为一种可能,备案审查制度才有用武之地。为了使中国特色社会主义法律体系更加完善,应通过备案审查制度将既定的规范之间的效力位阶贯彻下去,以让国家制定的各种法律、行政法规、监察法规、地方性法规等互相协调与配合,在确保法律体系完整性的基础上优化其结构。

第二,法律解释上的统一性。对于中国特色社会主义法律体系中的同一部法律、行政法规、监察法规、地方性法规等,如果不同的解释机构和人员得出迥然相异的解释结论,那么法体系的统一性极易随着法律解释方面的矛盾和冲突而受损。具言之,法律解释的统一性主要受司法适用和执法这两方面的影响。因此,为了保证法律解释的统一性以使法体系达至实质意义上的协调统一,一方面应在司法实践中确保不同地区法院针对同类案件适用相同的法律规范和裁判标准,保证裁判结果的一致性和公正性;另一方面要在执法活动中确保不同部门、不同地区的执法机构对于同样的执法案件适用同样的执法标准和裁量基准,以保证执法活动的一致性和权威性。

第三,法律监督的统一性。为了使法律解释实现统一,国家设立特定的法律监督机构来对法规、规章、司法解释等进行统一的审查,以确保它们的合法性和合理性,防止各种解释偏离既定的统一轨道。下位法在具体化上位法时,未尝不是在对上位法予以某种实质意义上的解释。就此而论,对各种法规、规章、司法解释等进行常态化、制度化的备案审查,就是在以法律监督的统一性确保法律解释的统一性。这也就是备案审查实施法制统一原则的可能所在。申言之,它依据固定的审查基准对源自不同制定主体的不同类型的规范性文件予以统一审查,在完善中国特色社会主义法律体系结构的同时,也是在促使各主体对法律的解释趋向统一。如果司法解释代表着司法部门对法律的理解,<sup>⑤</sup>那么行政法规、行政规章就代表着行政部门对法律的理解,<sup>⑥</sup>当二者出现可能的冲突时,备案审查制度即能根据确定统一的审查基准消弭不同理解间的差异,促进各部门的法律解释的融贯。如果地方性法规、地方规章代表着地方关于法律的理解,那么行政法规、部门规章就代表着中央关于法律的理解,当二者出现可能的不一致时,备案审查制度依旧能

<sup>⑤</sup> 参见朱景文:《中国特色社会主义法律体系:结构、特色和趋势》,载《中国社会科学》2011年第3期,第20-39页。

<sup>⑥</sup> 关于司法解释的性质和效力位阶,眼下尚无定论,立法将其定性为效力低于法律的规范性文件,最高人民法院将其定性为作为补充性裁判依据的规范性法律文件。参见苗炎:《论司法解释的性质和效力位阶》,载《中外法学》2023年第2期,第425-444页。

<sup>⑦</sup> 除却行政法规和规章,行政解释当然也代表着行政部门对于法律的理解,但由于其在法律层面欠缺足够的规范依据且同旨在规范立法的备案审查制度关联不大,故不在此赘述。参见王敬文:《论法的行政解释》,载《法学评论》2023年第6期。

基于确定统一的审查基准弥合不同理解间的冲突,促进央地法律解释实现统一。尽管目前针对不同种类规范性文件的备案审查机构并不同一,但备案审查衔接联动机制的逐步建立与完善正在弥补由此造成的诸多不足,增强法律监督层面的统一性。<sup>⑤7</sup>

综上,备案审查制度之所以能贯彻实施法制统一原则,恰恰是因为它发挥着维护法律监督统一的作用,并以此促进法律解释统一性的达成和法律体系的实质性优化,让实现法制统一所需要的各项基本前提得到满足。

## 四、备案审查实施法制统一原则的难点

根据上述分析可知,备案审查实施法制统一原则不仅必要,而且可能。但现阶段在通过备案审查制度维护国家法制统一时还须注意一些难点问题,对这些难点的准确把握和有效化解直接影响未来备案审查制度对法制统一的促进效果。

### (一) 央地利益配置关系有待协调

法律规范背后反映的是各种利益关系,因此备案审查的实质是对利益配置关系的调整。对地方性法规的审查即关涉央地利益配置关系。所以,备案审查实施法制统一原则在本质上蕴含着央地利益配置关系和国家机构功能发挥最优化的要求,这也成为备案审查工作的内在要求。

近年来,全国人大常委会法工委关于备案审查工作情况的报告显示,由于与上位法相抵触,多件地方性法规被宣告存在立法瑕疵而应予相应处理。<sup>⑤8</sup> 这一方面形成了广泛的社会影响,另一方面也引发人们对央地立法紧张关系加剧以及央地利益配置关系失衡的担忧。我国单一制的国家结构形式既要求保证中央的统一领导,也不能忽视对地方利益的尊重和保障。《宪法》第3条第4款就规定:“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”这是国家根本法对保证中央的统一领导的确认,同时也是对维护地方利益的明确肯认。正是在这一宪法规范的基础上,2015年《立法法》修改时赋予所有设区的市立法权,规定设区的市可以对“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”等方面的事项制定地方性法规和地方政府规章。<sup>⑤9</sup>按照当时《立法法修正案(草案)》的说明,该项修改就是“为落实好党中央的精神,既要依法赋予所有设区的市地方立法权,以适应地方的实际需要,又要相应明确其

<sup>⑤7</sup> 参见秦前红、苏绍龙:《党内法规与国家法律衔接和协调的基准与路径——兼论备案审查衔接联动机制》,载《法律科学》2016年第5期,第21-30页;杨海涛:《备案审查衔接联动机制的功能、运行和完善》,载《地方立法研究》2023年第6期,第15-31页。

<sup>⑤8</sup> 参见沈春耀:《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于十三届全国人大以来暨2022年备案审查工作情况的报告》,2022年12月28日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十八次会议上;沈春耀:《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》,2023年12月26日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上。

<sup>⑤9</sup> 参见武增:《2015年〈立法法〉修改背景和主要内容解读》,载《中国法律评论》2015年第1期,第211-213页。

地方立法权限和范围,避免重复立法,维护国家法制统一”<sup>⑥0</sup>。可见,此项修改的一个重要目标就是要协调处理好法制统一原则与央地立法权合理配置之间的关系。

归纳来看,我国作为单一制国家在划分央地立法权限时通常会在立法技术上采取以下手段,以期在坚持法制统一原则的同时发挥地方的主动性和积极性,协调央地利益配置关系。

首先,设置法律保留制度。《立法法》第11条明确犯罪和刑罚、税收基本制度以及对非国有财产的征收和征用等事项只能由法律设定。尽管学者们对法律保留制度是否适用于央地纵向分权关系尚存争议,<sup>⑥1</sup>但由于狭义的法律只能由中央层面的全国人大及其常委会制定,故法律保留制度实际上起到了划分央地权限的作用。

其次,创设法律授权制度。对于涉及地方事务的立法事项,国家立法机关应明确授权地方进行规定,给予地方一定的自主权和立法空间,如此既能够保证法制统一,又能够充分发挥地方的主动性和积极性。国家应鼓励地方在宪法和法律规定的范围内,结合本地实际情况,积极探索创新,制定具有地方特色的规范性文件。这样可以在激发地方活力和创造力的同时,丰富和完善中国特色社会主义法律体系。概括而言,我国地方立法授权制度目前主要有以下几种类型:第一,法律概括授权。这种授权形式通常在法律中有明确规定,其授权各地方可以根据本地的实际情况制定实施细则和办法。第二,特别授权立法。这种授权形式一般指根据国家法律或者全国人大及其常委会作出的关于特别授权立法的决定或决议制定的地方性法规。例如,五届全国人大常委会第二十一次会议曾作出决定,授权广东、福建两省人大及其常委会制定所属经济特区的各项单行经济法规。<sup>⑥2</sup>第三,试验区立法授权。这种授权形式主要适用于自由贸易试验区。根据全国人大及其常委会的法律授权,试验区可基于实际情况,在遵循宪法规定以及法律和行政法规基本原则的前提下制定地方性法规。<sup>⑥3</sup>

最后,加强备案审查和立法监督。法律赋权中央加强对地方的监督,确保地方性法规和其他立法性文件严格遵守法制统一原则,防止其出现违背宪法和法律或其他上位法相冲突的行为。同时对于存在问题的立法性文件,国家可以通过合宪性审查、备案审

<sup>⑥0</sup> 李建国:《关于〈中华人民共和国立法法修正案(草案)〉的说明》,2015年3月8日在第十二届全国人民代表大会第三次会议上。

<sup>⑥1</sup> 俞祺认为,传统法律保留理论无法合理解释为何罪刑法定、税收法定、组织法定、物权法定等原则应在立法权配置的纵向维度适用,法律保留的理论基础应结合央地关系框架加以拓展,纵向法律保留是央地立法权配置的一种特殊模式,存在于单一制国家,在内容和形式上均不同于联邦制下的分权制度。但也有学者对此表示质疑。王建学就认为,法律保留只是一个价值无涉的技术构件,其形成取决于特定政权组织形式,并不具有民主和法治之下的必然性。纵向法律保留的概念对于分析我国立法权的纵向配置不无意义,但意义有限。参见俞祺:《央地关系中的法律保留》,载《中国法学》2023年第2期,第189-208页;李海平|姑苏城外的论剑声,载微信公众号“苏州大学学报法学版”,2022年8月24日上传。

<sup>⑥2</sup> 参见《全国人民代表大会常务委员会关于授权广东省、福建省人民代表大会及其常务委员会制定所属经济特区的各项单行经济法规的决议》,1981年11月26日第五届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过。

<sup>⑥3</sup> 参见李竹兰:《论国家综合配套改革试验区的立法保障》,载《天津师范大学学报(社会科学版)》2007年第3期,第15-19页;王敬文、王春业:《我国自由贸易试验区扩容背景下授权地方立法制度构建》,载《浙江大学学报(人文社会科学版)》2022年第9期,第154-167页。

查等方式依法予以监督和纠正,确保其合法性和有效性。

由上可见,在协调处理法制统一原则与央地立法权合理配置之间的关系时,相比于法律保留、法律授权等从正面界定央地利益配置关系的制度,备案审查制度是从反面调整央地利益配置关系。因而,随着备案审查实践开展的显性化、常态化、制度化,不少受社会公众热议的案例便凸显出备案审查制度在协调央地利益配置关系时面临的特有难题。

在“全面禁燃烟花爆竹不合法”一案中,不少地方出于维护人身安全、治理环境污染、整治市容市貌的考虑,出台不分地域、不分时段、不分对象一律禁止燃放烟花爆竹的“一刀切”式规定。有公民和企业认为,这是对民俗文化的漠视、对安全环保的曲解、对群众意愿的无视、对企业营业自由和公民行为自由的侵害,应予废止。<sup>④</sup>对此,全国人大常委会法工委经审查认为,“大气污染防治法、国务院制定的烟花爆竹安全管理条例等法律、行政法规对于销售、燃放符合质量标准的烟花爆竹未作全面禁止性规定,同时授权县级以上人民政府可以划定限制或者禁止燃放烟花爆竹的时段和区域;有关地方性法规关于全面禁止销售、燃放烟花爆竹的规定,与大气污染防治法和烟花爆竹安全管理条例的有关规定不一致;关于全面禁售、禁燃的问题,认识上有分歧,实践中也较难执行,应当按照上位法规定的精神予以修改”<sup>⑤</sup>。该审查意见获得社会各界的广泛肯定,但值得深入思考的是,一项不可能完全取得普遍共识的法律举措,是否的确赋予了地方性法规自主的安排空间?针对就全面禁燃烟花爆竹问题产生的不同观点,当地方人大经由民主正当程序进行立法决断并形成法律规定后,为何要被审查且宣布为不合法?更需要研究的一个授权法理论问题是,在上位法已经有限制或者禁止性规定的情况下,地方性法规是否享有对上位法的形成自由,即根据地方的具体情况和所在地方的多数公民的要求,采行全面禁止性的规定?易言之,针对销售、燃放符合质量标准的烟花爆竹这一事项,尽管《大气污染防治法》《烟花爆竹安全管理条例》等上位法只是作出部分限制性规定而非全面禁止性规定,但当地地方性法规在将该规定具体化时能否依据民主原则将“部分限制”扩张解释为“全面禁止”?在下位法将上位法的限制性规定具体化时,是否应该给予下位法足够的形成空间,以让地方确能做到“不同情况不同对待”?比如在涉及公民基本权利事项时,要求各地方性法规只能进行严格的限缩解释,而对于涉及社会管理的规定,则允许地方有更多的自主试错空间?这背后其实蕴含着如何看待法律位阶理论与民主原理之间的关系、怎样界定基本权利的作用范围、备案审查的正当性基础何在等一系列基本理论问题,值得我们深入思考。

## (二) 备案审查衔接联动仍有不足

如果说央地利益配置关系协调问题系深藏于备案审查制度之后的理论性问题,那么如何确保多元多级备案审查体系衔接联动机制运行通畅则是直接影响法制统一原则贯彻实施效果的技术性问题。我国备案审查制度经过不断发展,特别是随着党内法规、监

<sup>④</sup> 参见秦前红:《以备案审查切实增进民生福祉》,载《法治日报》2024年1月3日,第5版。

<sup>⑤</sup> 前注<sup>③</sup>,沈春耀:《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》。

察法规和军事法规体系的逐步完善,已基本形成党委、人大、政府、监察、军委五大备案审查工作体系。<sup>⑥⑥</sup>如何建立健全从中央到地方的多元备案审查衔接联动机制以保证法制统一原则的实现自然成为一个难题。目前来看,多元多级备案审查体系至少存在以下两方面制度性障碍亟待破解。

一方面,不同审查主体的备案审查标准很难保持一致。作为性质不同的审查主体,党委、人大、政府、监察、军委的立法侧重点略有不同,不同的立法侧重决定了其在备案审查中遵循的原则并不一致。例如,党内法规审查和人大审查在审查原则和标准方面就存在不同。首先,党内法规审查机构必须遵循党内法规同党章和党的理论、路线、方针、政策相一致的原则,重点审查待审对象是否同党章或者上位党内法规等规范性文件相抵触等。<sup>⑥⑦</sup>党内法规审查作为一种政治审查,其根本目的是使每一部党内法规和党内规范性文件都完整准确体现党中央的意志。尽管根据党领导立法工作的逻辑和路径,<sup>⑥⑧</sup>人大审查必须坚持党的领导,切实保证党中央决策部署贯彻落实,但这是强调人大在备案审查中保证法制统一的必要性和前提条件,人大审查的主要目的则表现为合宪性审查与合法性审查。另外,中国共产党作为一种使命型政党,特别强调党员的奉献和责任,因而党内法规呈现义务优先的底色。这与宪法法律强调人权保障的价值取向亦有所不同。为了消解这种因不同审查主体遵循不同审查标准和方式而可能存在的张力,《决定》创造性地构建了“联合审查机制”,规定“全国人民代表大会常务委员会工作机构发现法规、规章、司法解释等规范性文件存在涉及其他机关备案审查工作职责范围的共性问题的,可以与其他机关备案审查工作机构开展联合调研或者联合审查,共同研究提出审查意见和建议”。可见,这一联合审查机制的重点在于解决不同审查机构因审查范围重叠或者交叉所出现的问题,对于如何化解因各系统内审查主体所采用的标准不同而造成的分歧仍着墨不多。未来应在联合审查机制运行中逐步探索解决由各系统审查标准不同所引发的体系性矛盾,从而推动法制统一原则得到实质性落实。

另一方面,不同备案审查主体的存在就预示着,即使遵循同样的审查标准,针对同一备案审查文件,不同审查机构的审查结果依旧可能不同,因为各审查机构关于法律文件规定的具体理解往往存在差异。若从功能主义视角出发采广义的立法概念,我国一定层级的国家机关都享有实质意义上的立法权。如人大可以制定法律和地方性法规,行政机关可以制定行政法规、规章和规范性文件,监察机关可以制定监察法规及规范性文件,司法机关可以制定司法解释及规范性文件等。这意味着,在我国备案审查体制下,一个立法性文件往往需要接受不同性质的备案审查机构的备案审查。如省级地方性法规就要同时向全国人大常委会和国务院备案。诚然,这种备案体制使得同一立法性文件既接受

<sup>⑥⑥</sup> 随着地方司法性文件被纳入备案审查范围,未来司法机关系统内部是否以及如何进行备案审查,也是值得关注和研究的问题。

<sup>⑥⑦</sup> 参见李大勇、宋润润:《党内法规备案审查的多元化标准》,载《理论视野》2017年第1期,第61-66页。

<sup>⑥⑧</sup> 参见秦前红:《依规治党视野下党领导立法工作的逻辑与路径》,载《中共中央党校学报》2017年第4期,第5-14页。

系统内部审查,又接受系统外部审查,有利于信息互通、统一认识、相互监督,具有一定的合理性,也符合我国宪制结构和治理模式。但随着备案审查制度的不断推进,该审查体制也逐渐暴露出其局限性,其中最明显的问题就是不同审查机构基于对同一规定的不同理解可能得出不同的审查结论。尽管这确实与前文讨论的审查标准不一致的问题有关,但即使审查标准保持一致,由于各审查系统内审查机构的审查理念、审查能力和审查素质等方面的不同,各审查机构间的审查判断及结果也依旧可能不一致。实践中,随着全面依法治国对法治工作现代化的要求越来越高,制度严密程度日益加深,更多的立法性文件不断出台,各审查机构得出不同审查结论的可能性也就随之增加。这必然影响备案审查机构的权威,削弱备案审查制度的实际效果,不利于备案审查制度对法制统一原则的实施。但是,又不能强求不同审查机构对所有备案文件作出相同的审查判断,否则会造成备案审查资源的浪费和备案审查架构的叠床架屋,从而既无法发挥各备案审查系统的差异优势,又不利于备案审查资源的整合优化。<sup>⑥</sup> 总之,如何妥善运用备案审查衔接联动机制以弥合多元多级备案审查体系间的实质性差别并促使整个备案审查体制达致“理一分殊”的和谐统一状态,尚待继续研究思考。

### (三) 审查方法及其程序亟须统一

从更微观的层面说,当下备案审查的方法及程序存在不小的差异性趋势,规范审查中夹杂个案审查,这会影响法制统一原则在备案审查制度中的实施效果,因而对备案审查具体操作层面的统一性提出了更高的要求。

备案审查制度的原旨是抽象的规范审查,审查机构的主动审查理应成为备案审查的主要形式。也就是说,在制度的原初设计上,备案审查不同于针对具体个案的司法裁判,其本不应成为个体权利救济的具体渠道。但近年来的备案审查实践表明,公民、社会团体和企业组织提请审查建议,已经成为备案审查机构启动备案审查程序的最主要动力之一。<sup>⑦</sup> 这一无心插柳之举似乎促使备案审查制度有急速走向个案审查之趋势,由此引发审查机制、审查程序、审查效力等一系列值得研究的理论问题。

抽象规范审查和具体个案审查是两种不同的审查方法,二者在功能上具有明显差异。抽象规范审查主要侧重审查规范性文件的合宪性、合法性和适当性。这种审查方法旨在评估规范性文件是否符合宪法和其他上位法的规定,是否符合法律保留原则、正当程序原则等基本原则,以及是否符合社会公共利益等。它通常脱离个案,由特定机关如立法机关、行政机关等开展。当然,其结果往往仍旧会间接影响具体法律案件的处理,因为通过抽象审查,相关规范性文件的法律效力得以确定,个案中权利主张所依据的规范基础也就相应得以存续抑或废弃。具体个案审查则是在具体法律案件处理中对涉案事

<sup>⑥</sup> 参见秦前红编著:《备案审查、合宪性审查诸论》,中国民主法制出版社2022年版,第28-29页。

<sup>⑦</sup> 根据全国人大常委会法工委备案审查工作报告可知,2018年至2022年间,公民、组织提出审查建议共计17769件。相比之下,其他备案审查工作机构通过衔接联动机制移送的法规、司法解释等文件数量就少得多,仅500多件。参见前注<sup>⑥</sup>,沈春耀:《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于十三届全国人大以来暨2022年备案审查工作情况的报告》。这足以表明,公民、组织提请审查建议已然成为备案审查机构启动备案审查程序的最主要动力之一。

实及法律问题进行审查。这种审查方法旨在确定案件的事实真相、评估相关证据的可靠性、判断适用的法律是否正确以及决定是否合理。它通常由司法机构等专门机构开展,其结果直接影响到具体案件的处理结果。通过具体个案审查,可以确定个案处理的公正合理性,直接保障当事人的合法权益。严格来说,抽象规范审查所运用的方法主要是文义审查,目光来回穿梭于各规范之间;而个案审查则针对案件处理过程中当事人的具体请求,透过规范聚焦审查请求背后的利益衡量。这种差异自然会引发诸如审查应否公开、利益相关方是否有权公开举证、审查机构如何进行事实认定与核查以及利益衡量等关乎审查程序架构基本问题的审思。《决定》明确引入比例原则作为审查基准之一颇有瞄准个案审查之意,因为在实践中比例原则多运用于个案中,抽象规范审查并无嵌入比例原则的合适空间。<sup>⑪</sup>然而,我国备案审查制度的原初定位系抽象规范审查,相关程序构造也是在这一基础上进行,以比例原则为基点突然转向个案审查很可能在相当程度上影响既定的备案审查制度体系的发展方向。

此外,抽象规范审查和具体个案审查对审查人员能力培养和素质提升的要求也有所不同。若采抽象规范审查,则审查人员需要深厚的法律素养以及高超的逻辑推理和判断能力,对宪法、法律、法规等规范性文件须有精深的理解和把握,能够准确分析和判断规范性文件的合宪性、合法性和适当性。不仅如此,审查人员还需要敏锐的政治嗅觉和强烈的社会责任感,能够从宏观角度合理审视规范性文件是否符合国家治理和社会发展的需要。就具体个案审查而言,审查人员需要具备丰富的法律实践经验、良好的司法素养、科学的证据意识和强大的事实认定能力,能够从复杂的案件事实中挖掘真相,并依据证据和法律作出精准的判断。另外,审查人员还需要具有优秀的沟通协调能力,能够与当事人、律师、专家学者以及其他相关人员进行有效交流。因此,到底应坚持原有的抽象规范审查还是逐步转向具体个案审查,不仅关系到抽象的制度体系设计及优化调整,更关乎具体的人才培养事业定位和发展方向。从制度成本上看,宜在坚持抽象规范审查的基础上协调处理其与比例原则等具体个案审查方法的关系。具体该如何处理仍得“摸着石头过河”,随备案审查实践的开展逐渐理清。

## 五、结 语

维护法制统一、保证法规范体系的内在和谐,是备案审查最直接的目的之一。我国奉行的单一制的国家结构形式、民主集中制原则作为党和国家机构组织和运行的基本原则以及法制不统一给政治、经济、社会造成的危害等,都决定了法制统一原则在全面推进

<sup>⑪</sup> 参见李海平:《比例原则在民法中适用的条件和路径——以民事审判实践为中心》,载《法制与社会发展》2018年第5期,第163-179页;王子予:《追求共识:比例原则的裁判实践与知识互动》,载《法制与社会发展》2022年第3期,第126-143页。或者说,在抽象规范审查中适用比例原则毋宁运用成本收益分析方法,相比前者,后者显然更契合立法抽象审查场景下的开放式思维需求。参见戴昕、张永健:《比例原则还是成本收益分析——法学方法的批判性重构》,载《中外法学》2018年第6期,第1519-1545页。

依法治国、实现中国式法治现代化的进程中的至关重要作用。但是,法制统一原则目前在理论上处于一种流行而又不免陌生、重要而又易遭忽略的研究现状。本文对备案审查实施法制统一原则的必要性、可能性及其难点的研究,是对这一研究现状的深度反思及其推进。如何将法制统一原则嵌入中国特色社会主义法律制度的系统设计之中,法制统一原则如何引领法律运行并形成优良的法秩序,仍须不断进行思考和探索。

---

**Abstract:** Maintaining the unity of the legal system is one of the basic principles that must be adhered to in carrying out the record and review work. From a general perspective, implementing the principle of the unity of the legal system with the help of the record and review system is an inevitable requirement for enforcing the rule of law, developing the economy, and maintaining political stability. The factors such as the influence of Marxist legal unity thought, maintaining the centralized and unified leadership of the Party Central Committee, and reflecting on the neglect of legal history are the special necessity basis for the implementation of the principle of the unity of the legal system in the record and review. The core content of the principle of the unity of the legal system includes the supremacy of the *Constitution*, equality of all before the law, power restriction and supervision, and human rights protection. The implementation of this principle requires the establishment and improvement of the legal system, the unity of legal interpretation, and the unity of legal supervision. While unifying legal supervision, the record and review can promote the achievement of the unity of legal interpretation and the substantial optimization of the legal system, thus maintaining the unity of the legal system. In the future, the implementation of the principle of the unity of the legal system in the record and review should pay attention to coordinating the relationship between the central and local interest allocation, improving the linkage mechanism of the multiple and multi-level record and review system, and exploring unified review methods and procedures.

---

( 责任编辑: 刘海林 )