

法国的宪法委员会

宪法委员会是法国第五共和国1958年宪法的规定建立起来的一个宪法机构，是法国法制史上的一种创新。它反映了制宪者的若干基本理念：需要对第三、第四共和国时期过分膨胀的权力进行某种限制，需

要在各公共权力之间实现一种平衡。它的主要任务是对议会通过的法律进行违宪审查：如果它认为该法律违背了宪法的条文、原则或精神，便可以宣布其违宪，从而使这项已被通过的法律流产。但在几十年

的实践中，它的活动范围有所扩大，重要性大大提高，成为了第五共和国的核心机构之一。其地位大致相当于其他欧洲国家的宪法法院。

一、宪法委员会的组成、性质及行政机构

宪法委员会由两部分成员组成：任命委员及当然委员，其中前者是委员会的核心部分。按照宪法第56条的规定，宪法委员会中的任命委员为9名：共和国总统、国民议会议长、参议院议长各任命3名。每人任期9年。每3年改选1/3，如某位委员在任期中突然辞职、去世或无法继续履行职责，则他的原任命人可任命一位新的委员接替其职务，完成其应有任期。

宪法没有对宪法委员会委员的任命资格做任何规定或限制：年龄、学历、经验、担任过的职务等都不构成限制，这条规定颇有独特之处。但在实践中，宪法委员会的任命成员仍基本是法学专家。

宪法委员会主席由共和国总统在宪法委员会成员中指定。此职位相当重要，被认为是法国政治体制中第四位最有权力的人（共和国总统、总理、国民议会议长、宪法委员会主席……）。他主持着宪法委员会

的实际运行，且在宪法委员会对某一问题意见不一致时拥有最后发言权。因此，总统总会指定自己最为信任的人出任此职务，如1986年2月密特朗总统对Badinter的任命。当时右派在即将到来的国民议会选举中的胜利已经无人怀疑，因此密特朗迫切需要后者在宪法委员会中对他支持，以便在左右派“共治”期间能够更好地保留左派的权力。

鉴于主席在宪法委员会中的重要地位及作用，许多政治家及法学家都提议该职位应由宪法委员会委员们选举产生。但此动议也遭到了很多人的反对，认为它会使第五共和国的制度稳定性受到损害。

按照宪法规定，所有卸任的共和国总统都是宪法委员会的当然委员，而且是终身当然委员。但在实践中，卸任总统基本没有参加宪法委员会的工作：戴高乐将军在辞职后根本拒绝参加；德斯坦总统也是如此。因此，1995年时宪法改革研究小组提出干脆取消这一规定，理由是第五共和国的总统已经不再是超越于各党派之上的裁判，而是某党的党魁，因此不应出任此种中立职务。但直到目前为止，这项提议尚未被采纳。

从法理上及职能上看，宪法委员会是一个最高司法机构。但很长一段时间以来，法国政治学家们一般不承认这一点，理由是它的成员都是政治性的：不管是总统、国民议会议长还是参议院议长都是政治家，他们在任命宪法委员会成员不可避免地会带有政治倾向，或者更确切地说，会任命自己阵营中的人。这种任命方式自然不能保证宪法委

▲ 许振洲

员会成员的独立性、中立性。然而进入20世纪80年代后,委员会成员的职业素质有了质的改变:虽然仍由任命产生,但他们都是全国著名的法学家、律师、或有长期立法、司法经验的资深政治家。这种教育和职业背景对他们的影响显然超过了他们的任命方式。此外,司法、特别是宪法机构独立的精神开始在法国政治中占了上风。宪法委员会在实践中也日益表现出了自己的独立性。因此,目前已基本无人再对宪法委员会的政治倾向提出批评了。

宪法委员会有自己的行政机构:秘书处。它包括一个法律办公室,一个行政办公室,一个财政办公室,一个资料中心。秘书处的最高首长是秘书长。虽然不是宪法委员会的正式成员,但他对宪法委员会的运作起着不可忽视的作用。他主持着宪法委员会的日常工作,并负责组织专家为委员会提供各种报告。秘书长由宪法委员会主席提名,由共和国总统任命。自80年代以来,基本都是由国家顾问委员会委员出任。

二、宪法委员会的职权

下面我们将探讨宪法委员会的主要任务及在法国政治生活中的作用。总的来讲,它的职能是以下几种:1、咨询职能;2、监督选举过程的合法性;3、监督全民公决;4、参加立法工作;5、对法律进行违宪审查。

(一)宪法委员会的咨询职能:

按照第五共和国宪法的规定,法国政治中的许多重大举措都应事先咨询宪法委员会的意见。1、总统按照宪法第16条的规定,在国家面临危机而权力机构又不能正常运作时行使特别权力之前要征求宪法委员会的意见;他要采取的具体措施也要征求宪法委员会的意见。虽然总统有最后决定权,但他毕竟要考

虑宪法委员会中的倾向。2、政府决定就某一重大问题组织全民公决之前,须征求宪法委员会的意见。

(二)宪法委员会是重要选举的监督机构

在第五共和国之前,人们如果对立法选举的过程或结果有疑问,只能向国民议会提出质疑。到了第五共和国,宪法委员会成为了各种重要选举的监督机构。

在共和国总统的选举准备过程中,宪法委员会负责接受候选人的参选申请;负责核实各候选人是否满足了宪法及组织法对总统候选人的条件要求;负责最后确定正式候选人名单并将其公布。在选举过程中,宪法委员会向各地派出代表监督选举是否合法,是否有舞弊现象。在选举结束后,宪法委员会负责监督验票工作,它可以宣布某些地区的选举无效;最后,它宣布选举的正式结果。

在国民议会选举中,宪法委员会同样起着监督作用。但此时,它只是在有选民对某选区的选举过程及结果的合法性提出置疑后方才介入,如没有人提出置疑,宪法委员会将自动认为选举合法。如果宪法委员会认定该置疑有效,它可以宣布该选区的选举无效。

在选举监督方面,宪法委员会还有另外两项主要任务:认定候选人的被选举资格及判定国民议会议员的地位与其所要继续从事的职业是否相容。

第五共和国初期通过的若干组织法对候选人的被选举资格做了若干一般性的规定,如年龄、兵役状况、得到多少人的联署等。进入90年代,顺应人民对增加政治透明度的要求,法国在1990年1月15日通过了关于限制竞选费用及公开政治活动财源的法律,在同年5月10日通过

了关于总统及国民议会选举中竞选费用的组织法。从此之后,候选人是否满足了这些法律的规定也成为了他是否具备被选举资格的基本条件。而宪法委员会则负责对此做出认定,如它认为某候选人在竞选过程中的花费超出了法律规定,则可宣布该候选人失去了被选举资格,他的当选自然也就无效了。另一方面,法国法律规定,国民议会议员一旦当选后,必须立即向议会主团说明自己是否希望继续从事某种职业。按照法律规定,国民议会议员的地位与大多数公共职业或私人职业不相容,即议员不可以同时是议员,又是政府官员或在私人企业中任职(这种规定的目的在于保证议员的真正独立,使其更好地履行议员职责。议会主席团对此初步裁决,但最终认定的权力在宪法委员会。

(三)宪法委员会对全民公决的监督

法国1958年宪法第60条规定:“宪法委员会负责监督全民公决的合法性,并宣布其结果。”

首先,政府在决定就某个问题举行全民公决前,应征求宪法委员会的意见:是否应举行公决,及采取的具体措施。当然,此时宪法委员会的作用是一个咨询机构。即令它不同意,也无法阻止政府最终发动全民公决。

但是宪法委员会有权监督全民公决的宣传阶段及公决过程的合法性。如果它认为全民公决在宣传阶段被误导或在投票过程中有舞弊行为,便可宣布公决无效。最后,宪法委员会负责认定公决的结果,并将其公布于众。

(四)宪法委员会对立法工作的参与

一般地讲,宪法委员会对立法工作的参与是在法案被通过之后。

但在若干情况下，它也会在立法过程中发挥自己的作用。法国宪法规定，一个法案及修正案有时是不可接受的，即具有不可接受性。一旦某项法案或修正案被宣布为不可接受，则对它的审议会自然中止。

宪法第40条规定：“如果议员们提出的法案或修正案被通过后会减少公共收入或新增及加重公共负担，则被视为不可接受。”不管制宪者在这里要表达的是什么意思，宪法第40条在实践中的意义在于减少议会在财政上，特别是在国家支出方面的发言权。

“公共负担”应该是一个很宽泛的概念。它不仅指国家政治权力的各种支出，而且包括其他一切公共支出（例如国营企事业的支出，社会服务机构的支出等）。然而宪法对此概念并未做明确界定。这项任务最后由宪法委员会承担了起来。它在1975年7月23日的75—57号决议中指出：只有那些一旦通过会直接导致国家支出的明显增加的法案及修正案才是不可接受的。这里，对某些措施的后果（公共收入的减少或加重公共负担）的评价并不是完全根据正在审议的法案或修正案的条文进行，而是根据它们一旦通过后，修改了现行法律后可能造成的后果进行的。宪法委员会又在1978年6月14日的78—94号决议中对宪法第40条的目的和应用做了明确的解释：它的目的在于用宪法规定的形式给那些不能接受的法案设立一个绝对的障碍。它的应用体现为对所有议员们提出的法案进行系统的可接受性审查。这种审查应有议长宣布某一法案或修正案的注册、印刷、分发、送交常设委员会之前进行。

对法案或修正案的另一条宪法性不可接受性的限制来自宪法第41条：“如果在立法过程中发现某一议

员们提出的法案或修正案不属于法律的范畴，或与一项依宪法第38条的授权相抵触，政府可以要求宣布它为不可接受。如果政府与相关议会议长的意见不一致，宪法委员会可应他们之中任何一位的要求在8天内做出裁决。”这种，宪法委员会便在立法过程中介入了立法工作。

在法理上，宪法委员会只负责裁决某一项法案或修正案是属于法律的范畴还是属于行政法规的范畴，而不负责审议它是否符合宪法精神——这不是一项进行违宪审查的要求。在操作程序上，这种要求可以在立法程序进行中被提出来，即从某一法定的注册之时起。对于一项修正案，则是在对它的讨论结束之前，即在对它进行议会表决之前。但对议会某一院已经一读通过的某项法案或修正案，政府不能再援引要求宣布它为不可接受，并提交宪法委员会。

在实践中，这一程序在1980年之前的运用并不十分频繁。从1958年到1980年底，政府向国民议会提出过44次请求（37次涉及一项修正案），其中只有4次被转送到宪法委员会；向参议院提出过62次请求（51次涉及一项修正案），其中只有7次被转送到宪法委员会。在1987年左派上台后，它的应用有了一些变化。政府更多是把它作为一种拒绝恶意干扰性的修正案的手段加以运用，特别是针对参议院中的恶意干扰性修正案（国民议会的议长及多数派不会与政府为难，而参议院的多数很可能与政府不属于同一阵营）。如1986年审议通过自由法案时政府曾对16个修正案表示过反对，在1991年审议申根协定时对6项修正案表示过反对。

（五）宪法委员会对法律的违宪审查

严格地讲，这是宪法委员会对立法工作的真正参与，也是它的主要职能所在。此时，它的地位和权威性得到了充分的体现：它代表着宪法，拥有对宪法的解释权。

在民主政体下，是否应有一个特别机构、特别权力来检查、监督立法机关通过的法律是否符合宪法精神，在法国曾是一个长期争论不休的问题。大家都同意，对行政权采取的政策、颁布的行政法规可以、也应该进行违宪审查，因为非如此不能证明这些文件的合法性。但另一方面，一直到1946年建立的第四共和国，在法国没有对法律进行违宪审查的先例。这种现象的理由是多方面的，其中最主要的是主流意见认为人民主权就应体现为议会主权，议会的权威是不容置疑的，因为它代表了人民的意愿。因此没有一个机构有权对议会通过的法律进行再审查，否则便是对国家主权和人民意志的侵犯。1946年宪法确定了对法律进行违宪审查的制度，并建立了一个由共和国总统、国民议会议长、参议院议长、7名国民议会议员及3名参议院议员组成的宪法委员会。但实际上，第四共和国政治仍然是一种受法国悠久的议会制传统影响下的政治。宪法委员会对议会通过的法律的审查权、监督权是十分有限的。违宪审查只有在总统及参议院多数成员的共同要求下、在法律的颁布前方能进行。在实践中，整个第四共和国期间，宪法委员会只有1948年行使过一次自己的权力。而就是这一次，审查也没有进行到底。真正作为宪法保卫机构的宪法委员会，只有在强调权力分割的第五共和国才成为可能。

在目前法国的立法实践中，宪法委员会对法律的违宪审查是一项重要的程序。按照规定，对于重要的

法律如组织法,违宪审查是自动进行的,即宪法委员会不需应任何人的请求便自动对其进行审查。而且只有在宪法委员会宣布该法律符合宪法精神后它才能够生效。此外,对于议会两院通过的两院活动章程,宪法委员会也自动对其进行违宪审查。

对于议会通过的其他法律,宪法委员会只能应以下人员的要求才对其进行审查:总统、总理、国民议会议长、参议院议长、60名以上的国民议会议员或参议院议员。很长时间以来,一直有人建议扩大该范围,直至允许一般公民也拥有向宪法委员会对某一法律提出进行违宪审查的权利。1990年3月,密特朗总统甚至为此提出了一项修宪动议,但在表决中,该动议未能获得通过。

对于经公民投票通过的法律,宪法委员会无权进行违宪审查,因为按照宪法委员会1968年自己的解释,它只有权审查议会通过的法律,但无权审查作为公意直接体现的公民投票所通过的法律。此外,宪法委员会也无权审查由议会两院联席组成的国会通过的宪法性法律,因为这将意味着一个宪法保卫机构反对制宪者本身。

宪法委员会对法律进行违宪审查的依据或曰参照系是什么?对这个关键性问题,宪法并未做详细规定。在实践中,我们看到宪法委员会的参照系是相当广泛复杂的。宪法的各条款当然是这些依据中最重要、最核心的部分,对这点大家没有任何争议。此外,宪法委员会的参照系中也包括了宪法的前言。宪法前言是否具有与正文相等的效力,一直是法国宪法学上的争论问题之一。一派认为宪法前言只是在总体上指明了宪法要达到的目标,我们不能直接援引案。另一派则认为它

与宪法正文各条款具有相同的价值,相同的可行性。第五共和国宪法委员会是后一种看法的代表,认为宪法前言完全应成为自己进行违宪审查的法理依据。在实践中,宪法委员会曾多次直接引用宪法前言作为自己判决的依据。

宪法委员会的参照系中还包括了1946年第四共和国宪法的前言,因为第五共和国宪法的前言中规定:“法国人民庄严宣告他们忠于1789年人权宣言中宣布的、被1946年宪法前言所再次确认并补充的人权及国家主权原则。”因为,宪法委员会认为1946年宪法前言同样具有宪法意义,它也在实践中多次直接引用它(1946年宪法前言中大大扩展了1789年人权与公民权宣言中规定的人权,将其扩大到了经济及社会生活领域,如劳动权、接受救助的权利等)。

同样理由,1789年通过的人权与公民权宣言也构成了宪法委员会参照系的一部分,它也曾多次直接引用该宣言中的条款。

1946年宪法前言中又规定:“法国人民重申忠于为1789年权利宣言及以后的共和国法律的基本原则规定的自由、人权与公民权。”因此,“共和国法律的基本原则”也就成为了宪法委员会参照系的一部分。当然,我们不难看出,“共和国法律的基本原则”是一个极难准确定义的概念。我们只能说,这必须是涉及到自由、人权及公民权的原理,这些原理必须是经过某一共和国法律条文确认的。这种不确定性为宪法委员会留下了很大的活动空间,使它得以在判决中加进自己的理解或见解。在实践中,宪法委员会曾肯定了以下一些“共和国法律的基本原则”:结社自由,对怀孕若干月后、未出生但已存在的人的权利的尊重

(意即如果对怀孕3个月后的胎儿做人工流产便可被视为谋杀),自卫权,个人自由及个人安全权,教育的自由及获得知识的自由等。

国际法的一些基本原则也是宪法委员会工作的参照系之一。1946年法国宪法前言中规定,法国的法律、法规不应与国际法原则相冲突。1958年宪法第55条又规定:“按法定程序批准的国际条约和协议,自颁布之日起,享有比国内法更高的权威。”因此,国际法的基本准则特别是法国与他国签定的条约、协议也可以作为法律是否违宪的标准。

组织法的条文可以作为审查一般法是否违宪的标准,但它不能被用来判定其他组织法或宪法性法律是否违宪的依据。

总的来说,宪法委员会的违宪审查权是它的核心权力,也使它在法国的政治生活中可以发挥重要作用:在一个法制国家中,宪法是根本大法,是国家一切权力机构行事的基本依据。作为宪法保卫机构、拥有解释宪法权力的宪法委员会当然是不可忽视的。在第五共和国的政治实践中,宪法委员会的活动有日益活跃的趋势,其权力有日益扩大的倾向。它不仅要对法律、法规(这意味着政府的政策)进行违宪审查,而且还越来越多地介入到各权力机构的争执之中,成为冲突的裁判。有一些法国政治学家及法学家已经开始将其比之为美国的最高法院。因此,加强对法国宪法委员会活动的研究,对于准确理解法国当代政治生活是相当重要的。

(作者单位:北京大学国际关系学院)

(编校伍万翔)