

厦门大学法学院公法系列

总主编：朱福惠

厦门大学法学院宪法学与行政法学研究生辅助教材

宪法实施专题研究

朱福惠 ◎ 主编



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

厦门大学法学院公法系列

总主编：朱福惠

宪法实施专题研究

朱福惠◎主编

撰稿人：（按撰写章节顺序）

朱福惠 肖琼露 杨立云 李秋成

龚进之 潘新美 周民钦



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

宪法实施专题研究/朱福惠主编. —厦门:厦门大学出版社, 2017. 3
(厦门大学法学院公法系列)

ISBN 978-7-5615-6401-1

I. ①宪… II. ①朱… III. ①宪法-研究-中国 IV. ①D921.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 320063 号

出版人 蒋东明

责任编辑 甘世恒

封面设计 张雨秋

责任印制 许克华

出版发行 厦门大学出版社

社 址 厦门市软件园二期望海路 39 路

邮政编码 361008

总 编 办 0592-2182177 0592-2181406(传真)

营销中心 0592-2184458 0592-2181365

网 址 <http://www.xmupress.com>

邮 箱 xmupress@126.com

印 刷 厦门市金玺彩印有限公司

开本 720mm×1000mm 1/16

印张 18

插页 2

字数 318 千字

版次 2017 年 3 月第 1 版

印次 2017 年 3 月第 1 次印刷

定价 59.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换



厦门大学出版社
微信二维码



厦门大学出版社
微博二维码

总序

将法区分为公法与私法被认为是大陆法系国家的传统,是区别于普通法系的主要标志之一。学术界对法是否应当被区分为公法与私法存在争议,虽然有法学者认为公、私法的区分是没有必要的,但多数学者对公、私法的区分持肯定态度,如日本学者美浓部达吉曾极力主张公、私法区分,他认为:“现代的国法,是以区别其全部为公法或私法为当然前提的,对于国家的一切制定法规,若不究明该规定属于公法或私法,而即若明瞭其所生的效果和内容,盖不可能。”将法区分为公法与私法的必要性及区分的标准已经得到国际著名法学家的论证,无需赘述。事实上,从实在法的角度来观察,公法与私法的区分是可行的;从法治与宪政建设的角度来观察,区分公法与私法具有积极作用。

宪法与行政法被认为是狭义上的公法,以调整公权力与公民之间的关系并规范、约束政府权力为基本目标,充分体现公法原则在建构宪政体制方面的必要性。改革开放以来,随着法治建设的深入,我国的宪法与行政法得到前所未有的发展。宪法的四次修改,有力地推动了我国宪政与人权保障事业发展;《行政处罚法》、《国家赔偿法》、《行政复议法》、《行政许可法》等法律的制定与实施,在依法行政、建设法治政府的过程中也起到了至关重要的作用。可以说,我国社会的进步在很大程度上也是公法发展的结果。

与公法的发展相适应,公法研究也成为显学。越来越多的学者致力于从事宪法与行政法的研究,围绕我国法治与宪政建设的基本理论与实践问题进行了长期而深入的探讨,产生了大量的学术成果,受到理论界和政府部门的高度重视。这些研究成果或者在宪法学与行政法学基础理论方面有新的突破,或者在我国立法、行政和

司法实务方面提出了建设性的建议和方案,具有重要的学术价值和应用价值。

厦门大学出版社近年来致力于法学研究成果的出版,尤其对宪法与行政法领域的研究成果表现出浓厚的兴趣,希望国际、国内的宪法与行政法学者慷慨赐稿,他们将以严谨求实的态度做好编辑工作,期望此举能够为宪法与行政法学研究尽其微薄之力。

厦门大学法学院的宪法与行政法学研究起步较晚,迫切需要国内外同行的关心与支持。这套丛书既有宪法与行政法学界一流学者的著作,更多的则是中青年学者的著述,期待这些著作的出版能够促进我国宪法学与行政法学的进一步繁荣,加强宪法学与行政法学同行的交流和学术争鸣,促进厦门大学宪法学与行政法学的研究的发展。

朱福惠

2010年5月12日

序

依宪法实施之历史经验,凡法治与民主彰显之国家,其形成必受制于四种要素:一是宪法文本。宪法文本虽然为成文宪法之形式,但体现制宪者的基本政治意图和价值导向,同时也反映主流民意对政治国家之诉求,因此,宪法文本对国家权力之构造、公民基本权利之保障以及宪法适用的规定,对宪法实施体制的形成与运作产生关键影响。二为宪法制度。所谓宪法制度是指宪法适用和解释的体制与程序,宪法文本的规定必须转化为制度,使国家制度在宪法的轨道上运行。一般来说,宪法的适用是指国家机关依据宪法的规定和原则处理问题,宪法成为国家机关办理公共事务的依据和准则,国家机关通过其活动实现宪法的价值。除此之外,还有专门的宪法争议处理和解释机关,如德国的宪法法院、法国的宪法委员会以及我国的全国人大常委会均属于法定的宪法争议处理和解释机关,对国家机关行使职权过程中发生的宪法争议或者疑义进行处理并在必要的时候解释宪法。所以,宪法制度是宪法实施的关键环节。三是政治体制及其运行机制。即使有良好的宪法以及法定的宪法制度,如果没有良好的政治体制,宪法制度不可能有效运行或者不能运行,此时,宪法即变成死法。政治体制包括政党制度、权力监督机制、选举制度等,凡国家权力的正当性和合法性均由实际政治之运行而维持。国家权力之产生须以现代社会之民主选举为基础,虽然各国选举之范围和法律架构不尽相同,但政治以选民意志为转移,现代人民主权原则向人民直接行使权力发展,不仅国家机关由选民直接选举,凡国家重大立法、重大政治决策均寻求选民投票决定,政党之运作以实现人民民主和选举为目标,且政党之活动以实现宪法之民主、自由、人权和法治价值为目的。故政治体制之

运行是宪法实践的重要组成部分,如果国家之政治与宪法之原则和规范不能成功沟通,政治权力未能纳入宪法和法治之价值范畴,那么宪法即名存实亡。四是公民社会之形成。近代以降,公民享受个人自由以法律之规定为限,权利与自由之行使不得损害公共利益。况且,公民对国家公权力之形成负有宪法上之义务,故现代政治国家之公民,不仅维护其个人权利与自由,而且其对建立何种政治国家以及对制约国家权力之诉求,决定了宪法的基本原则和宪法制度的样态。可见,没有公民社会的支撑,就没有宪法的遵守与执行,最终也没有宪法的实施。

因此,宪法之治需要解决三个密切关联的问题:需要一部什么样的宪法?需要一种什么样的宪法实施机制?需要一种什么样的监督宪法实施的公民社会?此即宪法的生命在于实施之真切含义。我国现行宪法是一部好的宪法,这已经成为社会各界的共识,但是,我国宪法的实施存在一些体制上的问题,需要通过不断落实依法治国,从实践层面予以推进。本书无意从宪法实施的概念入手来建构理论框架,而是从不同的角度探讨宪法实施的实践内容。我国宪法建构的以全国人大及其常委会监督宪法实施的机制,主要通过全国人大常委会的法规审查权和立法权来执行宪法,因此,本书对我国宪法在立法和执法过程中的实施进行了初步的探讨,同时也介绍了宪法实施的基本理论和域外实践。期望读者批评指正。

朱福惠

2016年11月28日于厦门大学

作者简介

朱福惠,厦门大学法学院教授、博士生导师,海峡两岸检察制度研究中心主任。撰写第一章。

肖琼露,厦门大学法学院宪法学与行政法学博士研究生。撰写第一章。

杨立云,厦门大学法学院宪法学与行政法学博士研究生。撰写第二章。

李秋成,厦门大学法学院宪法学与行政法学博士研究生,华南理工大学法学院讲师。撰写第三章。

龚进之,厦门大学法学院宪法学与行政法学博士研究生。撰写第四章。

潘新美,厦门大学法学院宪法学与行政法学博士研究生,华侨大学政治与行政学院副教授、硕士生导师。撰写第五章。

周民钦,厦门大学法学院法律硕士。撰写第六章。

目 录

第一章 宪法解释提请权的法理分析	1
一、问题的提出	1
二、我国国家机关宪法解释提请权的现实图景	3
三、宪法遵守：国家机关宪法解释提请权的制度内核	5
四、宪法适用：启动国家机关宪法解释提请权的进路	8
第二章 行政规范性文件的司法审查	11
一、行政规范性文件的法律性质	11
二、行政规范性文件司法审查的依据	26
三、行政规范性文件司法审查的启动	36
四、行政规范性文件司法审查的标准	45
五、行政规范性文件司法审查的强度	53
六、域外行政规范性文件司法审查制度之比较	66
七、司法审查的法律效力	70
第三章 宪法争议及其解决机制	75
一、宪法适用与宪法争议	75
二、宪法争议的类型	98
三、宪法争议的解决机制	108
四、宪法判断	123
第四章 议会人权保障职能的专门化	136
一、议会人权保障的历史演进	136
二、议会人权保障的专门化	148
三、议会人权机构的职能	171
四、议会人权机构对议会人权保障的加强与拓展	184
五、议会人权保障与司法人权保障之互补	189

附录一 各国议会人权机构·····	196
第五章 政府规制网络言论的理论与实践·····	207
一、政府规制网络言论的法理依据·····	207
二、我国对网络言论的全面规制·····	231
第六章 日本违宪审查制度与人权保障	
——以国籍法违宪审查为视角·····	250
一、日本违宪审查制度的转型·····	251
二、国籍法违宪审查案例分析·····	258
三、日本法院的人权保障功能·····	269

第一章 宪法解释提请权的法理分析*

一、问题的提出

宪法解释提请权是国家机关依照法定程序实施和执行宪法的程序性权力,它不但是国家机关依照宪法履行职责的活动,而且是宪法解释机关依照程序经常性地阐明宪法规范的含义、审查法律和政府行为的合宪性、促成宪法规范落实的宪法解释活动的前提。^①

《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第67条对全国人大常委会“解释宪法”的职权作出了明确规定,因此,宪法解释的制度性建构及其运作,成为学界认识和评价我国宪法实施状况的基本依据。对于我国宪法的实施状况,基于不同学术立场和认识标准自然会作出不同的评价,但不可否认的是迄今为止我国的全国人大常委会还没有公开进行真正意义上的宪法解释。法定的释宪主体对宪法解释活动始终保持谦抑立场,使得宪法解释制度缺乏实效性。

有学者将这种现象归因为我国由全国人大及其常委会监督宪法实施的体制存在的内在缺陷——认为由立法机关解释宪法违背了“自己不能做自己的法官”等基本的监督规律和原则,由此,对于全国人大常委会的释宪主体资格产生怀疑。^②也有学者将宪法解释的问题转化为如何建构政治权力的问题,

* 本文为国家社会科学基金项目“国家机关宪法解释提请权研究”的阶段性成果,项目编号:15BFX038。

① 秦前红.《宪法解释程序法》的制定思路和若干问题探究[J].中国高校社会科学,2015(3).

② 范进学.宪法解释主体论[J].中国法学,2004(6);王磊.宪法的司法化[M].北京:中国政法大学出版社,2000;蔡定剑.中国宪法司法化路径探索[J].法学研究 2005(5).

将执政党和政府进行的政治机制描述为宪法的实施。^①但学界对宪法解释制度的讨论往往聚焦于解释主体的合法性论述,而忽视了现有法律框架内对于宪法解释提请主体所作的制度安排,如果绕开这一现有法律制度的规定,直接切入宪法解释体制的重构,在现行宪法秩序的框架内难以运用我国的制度资源,从而无法在现行宪法架构中激活宪法解释和宪法适用。

在实行专门机关解释模式的国家中,宪法一般规定国家机关宪法解释提请权,并对提请主体资格和一般程序作出规定。释宪机关成为裁决法律、条例合宪性,处理国家机关权限争议的权威机构,通过国家机关、社会组织和公民履行监督宪法实施的义务来推动宪法解释,从而达到国家机关在行使职权的过程中有效地遵守宪法、维护公民权利的目标。这种宪法解释的提请权不仅是宪法解释动力机制的组成部分,而且从某种程度上说,宪法解释的提请主体同时也参与到宪法阐释、发展和塑造的过程之中。

我国实行人民代表大会制度,全国人民代表大会及其常务委员会是最高国家权力机关,有权制定法律并解释宪法和法律。其他国家机关应当对人民代表大会负责并报告工作。因此,其他国家机关只能遵守、执行宪法和法律,而无权审查法律的合宪性。可以说,全国人大常委会释宪机制与我国政治体制在很大程度上是契合的,从这个意义上说有存在的正当性和合法性基础。但是,我国释宪权在结构和功能上只能通过非司法性运作,在实际运作过程中也往往采行内部沟通与协调等非裁决性方式处理违宪疑义,由此导致宪法解释提请权常常被认为可有可无。《立法法》施行14年来,国家机关宪法解释提请权虚置和宪法解释动力的缺失仍然为学界诟病,如何实施《宪法》第67条和《立法法》的有关规定,成为我国宪法学界需要认真对待的问题。

在不改变我国现有宪法解释和实施体制的前提下,进一步探讨通过国家机关权力的合理配置和行使,促使全国人大常委会行使宪法解释的职权是实施宪法的必由之路。假设国家机关的宪法解释提请权能够有效地实现这一目标,那么问题是我国的宪法和法律中是否存在宪法解释提请权的规范框架和制度空间?宪法解释提请权在多大程度上能够为我国宪法解释提供动力?这些问题都需要结合宪法解释体制的一般理论和我国宪法实施的制度逻辑在法理上做进一步的研究。

^① 陈端洪.论宪法作为国家的根本法与高级法[J].中外法学,2008(4);高全喜,田飞龙.政治宪法学的问题、定位与方法[J].苏州大学学报,2011(3).

二、我国国家机关宪法解释提请权的现实图景

宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。为了保证宪法的地位和权威,形成统一的宪法秩序,宪法必须得到实施,从而使宪法规范设定的权利和义务转化为社会主体的动态行为和主观意识。宪法实施的概念在现行宪法文本中先后出现了四次,从社会主体“保证宪法的实施”到全国人大及其常委会“监督宪法的实施”,可以说宪法实施是整个宪法解释制度的核心目标,而宪法解释则是宪法实施的主要路径。

《宪法》第67条规定,全国人大常委会解释宪法。宪法将具有司法性的解释权保留给全国人大常委会,并且对全国人大常委会的职权进行了符合宪法实施功能的配置:全国人大常委会有权制定、修改和解释法律,撤销同宪法和法律相抵触的行政法规、地方性法规、决定和命令。可见,全国人大常委会的宪法解释权与法律解释权和撤销权相配合,法律解释权和撤销权成为宪法解释权的基础。实践中,全国人大常委会的法律解释权和撤销权在一定程度上依赖国务院、最高人民法院提请权的行使,全国人大常委会通过法律解释和法规审查启动宪法解释程序。

国家机关在实施宪法和法律过程中遇到宪法条文的含义不明或者对法律、法规的合宪性产生质疑,需要通过特定的途径和程序向全国人大常委会提出解释请求。全国人大常委会可以作出宪法抽象解释或者法律的合宪性解释。不过,全国人大常委会往往通过立法或者法律解释的方式来阐明宪法条文的含义,部分立法和法律解释也涉及法律的合宪性解释。同时,全国人大常委会通过法工委下设之法规审查备案室,从事各类法规和司法解释的合宪性与合法性审查工作。如果发现法规、条例和司法解释与宪法和法律相抵触,可以要求制定机关修改和废止,也有权直接撤销。

《宪法》第67条之实施机制在实践中并不完善。全国人大以及全国人大常委会是国家的立法机关,其主要职权为立法权,由于全国人大常委会不采取具体适用法律法规解决纠纷的方式来监督宪法和法律的实施,而且抽象释宪不需要解决特定事件或具体纠纷,因而全国人大常委会在主动解释宪法的过程中无法及时掌握宪法实施过程中产生的疑义,不易直接感受释宪之紧迫性,对于宪法规范与社会生活之矛盾与冲突常常持过分谦抑态度。另外,因为远离个案而缺少足够的适用法律的经验,释宪机关依职权解释宪法容易脱离实际和社会现实之需要,从而阻滞宪法变迁的实现通道,不利于宪法全面和有效实施。

在被动解释宪法的机制中,虽然我国宪法和法律没有明确使用“宪法解释提请权”的表述,但《立法法》的规定在程序设置上实际上赋予了特定国家机关提请法律审查和法律解释的权力,而此种权力的运行必然会涉及法规和规章是否合宪的解释以及法律的合宪性解释。

首先,《立法法》第99条第1款规定:“国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的,可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的要求,由常务委员会工作机构分送有关的专门委员会进行审查、提出意见。”从法理上来讲,对法律规范的合法性和正当性的质疑,仅仅存在于它与高级规范的关系中。法律之所以有效力是因为它符合宪法。全国人大常委会在审查法规、规章及其他规范性文件是否抵触宪法和法律的过程中,必然涉及宪法条文的解释。虽然这种宪法解释并不涵盖法律的合宪性审查,但是,如果公民、法人或者国家机关对法律的合宪性提出质疑或者对法律存在合宪性疑义,国家机关和公民亦可援引《立法法》第99条之规定,请求全国人大常委会对该法律的合宪性作出解释。

其次,《立法法》第46条规定,国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会有权向全国人大常委会提出解释法律的要求。《香港特别行政区基本法》也明确规定香港终审法院在审理案件时需要对本法关于中央人民政府管理的事务或中央和香港特别行政区关系的条款进行解释,而该条款的解释又影响到案件的判决,在对该案件作出不可上诉的终局判决前,应由香港特别行政区终审法院提请全国人民代表大会常务委员会对有关条款作出解释。此种对法律的解释和审查在实践中常常表现为法律的规定相互冲突或者法律与宪法的规定存在抵触的情形,当国家机关向全国人大常委会提出解释法律的要求时,全国人大常委会不仅应当解释法律,在需要时也可以解释宪法,以明确法律适用的宪法依据。当全国人大常委会解释法律、阐明法律规范的含义时,它实际上也是从另一个角度间接解释宪法,因而宪法解释提请权也是法律解释提请权在更高位阶上的延伸。

综上所述,在我国现行宪法秩序内,全国人大常委会是解释宪法的主体,进行集中式的抽象宪法解释。由于全国人大常委会依职权主动审查法规、条例和规章的合宪性存在固有的制度缺憾,因而由国家机关向全国人大常委会提出宪法解释的要求或建议是启动全国人大常委会宪法解释程序的最后途

径。对于没有宪法解释权的国家机关,因对宪法条文或宪法原则存在疑问,或者对法律的合宪性存在疑义,向全国人大常委会提出解释的请求,全国人大常委会可依《宪法》第67条之规定对宪法条文的具体含义作出解释,即直接解释宪法,或者对法律的合宪性作出阐释并说明理由,即间接解释宪法。

作为我国最高国家权力机关的常设机关,全国人大常委会并不行使司法职能,它的主要职能是立法、监督和决定重大事项。这种由立法机关解释宪法的释宪机制不同于任何其他宪法解释体制。在我国宪法解释不能启动的情况下,通过《立法法》的实施,形成国家机关的宪法解释请求权,此种请求权虽然符合宪法监督实施的一般理论,但是,仍然有必要分析这种请求权的法理基础,从宪法秩序中探寻宪法实施的制度逻辑和法理依据,阐释宪法解释提请权与全国人大常委会的释宪模式之间的内生逻辑。

三、宪法遵守:国家机关宪法解释提请权的制度内核

根据宪法学原理,遵守宪法和适用宪法都是实施宪法的具体形式。前者是指国家机关严格依照宪法规定的职权范围、活动程序和原则行使职权,其组织与活动原则符合宪法的程序性规定,不违反宪法的禁止性命令。后者则是法定的专门机关监督宪法实施、审查公权力行为是否合宪的行为。在我国宪法实施的制度逻辑中,国家机关皆是不可或缺的组成部分,作为遵守宪法的义务主体和宪法适用的职责主体具有不可替代的重要作用。因而国家机关的宪法解释提请权在整个宪法解释程序中是必不可少的环节。

对公权力的运行施以宪法和法律上的限制是宪法的基本原则,宪法以及宪法性法律应当为实现这一原则规定具体的措施,以确保国家机关依据宪法履行职责。我国宪法在限制国家公权力运行方面,特别强调国家机关遵守宪法的义务和监督国家机关及其工作人员遵守宪法的义务。宪法第五条规定,国家机关必须遵守宪法和法律,明确规定“一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究”。外国宪法监督制度建立在分权与权力制约的基础之上,现代宪法的监督实施不仅具有限制政治权力的功能,而且具有政府行为的合宪性控制功能。凯尔森在《谁应成为宪法的守护者》中对此作出论述:“政治上对保障宪法的要求也就是对相应机构的要求,因为借助这些机构,某些机关诸如议会或政府的行为合宪性就可以得到控制,这与法治国原则,也即国家职能机构的行

为尽可能合法的原则是保持一致的。”^①这种通过宪法机构之间的监督并最终由宪法法院审查合宪性的体制,已经在宪法专门机关审查体制中得以实现。

国家机关请求释宪机关解释宪法是监督宪法实施的重要形式。为了保障国家机关的权力处于宪法控制之下,宪法解释机制通过阐明宪法上国家机关权力的范围和界限来监督国家机关行使职权。没有宪法解释权的国家机关,在行使职权的过程中有权对立法、行政和司法机关的职权行为进行监督,国家机关依照宪法行使职权的过程中对宪法条文的理解存在疑义,或在适用法律的过程中对法律的合宪性产生质疑时,有权提请释宪机关解释宪法,这是国家机关遵守宪法和监督宪法实施的需要。此种宪法监督实施的理念表明,监督宪法实施的方式具有多样性,既包括宪法审查和宪法解释,也包括提请审查的提请解释。因此,监督宪法实施的主体既可以是释宪机关,也可以是其他国家机关。

宪法在一国的法律体系中具有最高法律效力,由此形成了宪法审查的基础。行使宪法解释和合宪性审查职能的专门法院判断法律和法规的合宪性,但宪法同时规定,特定的机构、党派或者议员有向宪法解释机关申请解释的权力。俄罗斯联邦宪法规定:联邦总统、联邦委员会、国家杜马、联邦政府、联邦主体的立法机关可以提请宪法法院解释宪法。法国宪法规定:法律在其公布以前,由共和国总统、总理、国民议会议长、参议院议长、60名国民议会议员或60名参议员提请宪法委员会审查其是否抵触宪法。波兰共和国宪法规定,总统、参众两院议长、总理、50名众议员、30名参议员、最高法院院长、最高行政法院院长、总检察长、最高监察院院长、公民权利保障专员可以向宪法法院提请审查法律和国际条约的合宪性。奥地利联邦宪法规定,如果最高法院或者上诉法院认为法律违反宪法而拒绝适用该法律时,应当提请宪法法院审查该法律的合宪性。西班牙宪法规定:司法机关在审理案件时,如果认为所适用的法律违反宪法,应当按照法定程序和条件提请宪法法院审查。宪法审查和解释机关虽然有最终的宪法解释权,但此种宪法解释权的行使需要其他国家机关的配合才能有效运转,否则解释机关的抽象解释性质将弱化解释权。同时,宪法是调整国家政治关系的基本法律,它不仅具有司法适用性,还具有较强的政治属性,在组织国家机关和维持政治运行方面发挥重要的规范作用。所以,监督宪法实施的权力既非宪法解释机关独享的权力,也非绝对的司法权,所有

^① 汉斯·凯尔森,谁应成为宪法的守护者[J],张龔,译,历史法学,2008(1)。

国家机关均有监督宪法实施的职责,提请解释权的行使即属于监督宪法实施的范畴。

我国宪法确立国家权力机关解释宪法的体制,其含义不完全等同于分权与制衡原则下的司法机关解释制。在司法机关解释理论中,宪法解释和法律解释是法官适用法律裁决案件必须拥有的宪法权力,是司法权运行的必然结果;法官的法律解释具有法律续造的功能,对立法机关制定的法律起到补充作用,法官对法律的解释与法律具有同等效力。我国宪法之所以授权国家权力机关解释宪法和法律,其主要理由有:第一,法院没有制约立法机关的权力。宪法规定国家政权的组织形式是人民代表大会制度,法院和法官由同级人民代表大会产生,向它负责、受它监督,法院和法官不能审查权力机关通过的法律、决议和决定的合宪性。第二,宪法法理上将法律解释视为一般造法活动,即法律解释产生新的法律规则,因此,此种造法活动只能通过具有立法职能的国家权力机关行使。如果法院和法官行使解释法律的权力,若其法律解释不符合立法愿意而重新建构一种新的法律秩序,势必危及法的安定性,从而冲击国家权力机关的地位。第三,在法理上假定只有立法者最明确法律的原意,因此,法律解释要符合立法的原意和原则,最好由立法机关负责解释。所以,1981年关于加强法律解释工作的决议将法律 and 法令的条文本身需要进一步明确界限或者作补充规定的由全国人大常委会保留解释权,此种解释需要在理解立法原意的基础上实现法的再造,属于立法权的范围,是立法职能的延伸。而法院和检察院的解释属于具体应用问题上的解释,并不界定法律规定的外延,也不需要明确适用法律的依据,即不发生造法的问题。《立法法》第50条规定,全国人大常委会解释法律和法律具有同等效力,此即意味着国务院、最高人民法院和最高人民检察院对具体应用法律问题的解释并不具有与法律同等的效力。该规定从侧面说明全国人大常委会解释法律是具有立法职权的活动。可见,全国人大常委会的宪法解释与法律解释是具有相同法理依据的制度设计,均属于抽象解释的范畴。但是,《立法法》对全国人大常委会解释法律的规定只能成为推定宪法解释提请主体的法规范依据,而不能将法律解释涵盖宪法解释,因为全国人大常委会解释宪法的身份是权力机关,而解释法律的身份是立法机关,由于宪法和《立法法》将法规抵触宪法和法律在同一条款下作出规定,所以常常在法律中产生法律解释“吸纳宪法解释”的情况,而宪法解释、宪法审查与法律解释、合法性审查不可混同。可见,在我国国家权力机关宪法解释体制下,监督宪法实施的含义较为广泛,既包括宪法审查和宪法解释,也包括合法性审查和法律解释,同时也包括其他国家机关向全国人大