

法治湖北论丛



# 宪法实施与地方立法

主 编◎周叶中 秦前红

法 治



# 宪法实施与地方立法

主 编◎周叶中 秦前红

## 图书在版编目(CIP)数据

宪法实施与地方立法/周叶中,秦前红主编.

武汉:湖北人民出版社,2017.4

ISBN 978-7-216-09191-6

I. 宪… II. ①周… ②秦… III. ①宪法—研究—中国 ②地方法规—立法—中国—文集 IV. ①D921.04-53 ②D927-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第089988号

责任编辑:黄 沙

封面设计:张 弦

责任校对:范承勇

责任印制:王铁兵

---

出版发行:湖北人民出版社

印刷:湖北新华印务有限公司

开本:787毫米×1092毫米 1/16

字数:284千字

版次:2017年4月第1版

书号:ISBN 978-7-216-09191-6

地址:武汉市雄楚大道268号

邮编:430070

印张:15.5

插页:2

印次:2017年4月第1次印刷

定价:55.00元

---

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

本社旗舰店:<http://hbrmcbs.tmall.com>

读者服务部电话:027-87679656

投诉举报电话:027-87679757

(图书如出现印装质量问题,由本社负责调换)

## “法治湖北论丛”编委会

主 任 郑少三

副主任 万学斌 李 龙

委 员 (按姓氏笔画排列)

万学斌 王 龙 王 晨 王亚平 王瑞龙

方世荣 冯 果 吕忠梅 刘大洪 齐文远

许承光 李 龙 李 牧 李长健 李仁真

肖伯符 吴汉东 邱 秋 汪习根 陈小君

周叶中 郑少三 赵 钢 胡兴儒 俞 江

姚 莉 姚仁安 秦前红 徐汉明 曹诗权

康均心 彭方明 彭真明 曾令良 温世扬

雷兴虎 熊 伟 熊世忠

总 编 万学斌

副总编 王 龙

# 目 录



|                                                      |                     |         |
|------------------------------------------------------|---------------------|---------|
| 人大监督工作的发展歷程和改进路径 .....                               | 周治陶 汪在祥             | ( 1 )   |
| 论宪法解释在宪法实施中的作用 .....                                 | 王广辉                 | ( 9 )   |
| 作为组织形式和活动方式的民主集中制 .....                              | 张卫红                 | ( 19 )  |
| 以五大发展理念为指导推进新时期法治政府建设 .....                          | 张绍明                 | ( 25 )  |
| 危机与应对：由辽宁贿选案反思《选举法》实施的相关问题<br>.....                  | 张筱侗                 | ( 33 )  |
| “求同存异”理念下政策、党规和国法关系之新论 .....                         | 邵 帅                 | ( 43 )  |
| 湖北法治反腐制度建设研究 .....                                   | 何士青 翟 凯 杨亚琼         | ( 52 )  |
| 城市风险管理立法规制基本问题研究 .....                               | 陈焱光 张耀方             | ( 66 )  |
| 省级人大常委会立法批准职权探究 .....                                | 陈 新                 | ( 88 )  |
| 《立法法》修订后地方立法需要把握的几个问题 .....                          | 程一方                 | ( 98 )  |
| “不抵触”原则下地方立法特色凸显的实证研究<br>——以湖北省自然资源类地方性法规为例<br>..... | 宦吉娥 谈西润 王 艺         | ( 108 ) |
| 地方人大及其常委会发挥立法主导作用问题研究<br>.....                       | 庞少华 戴丰善 晏志刚 吴 乐 刘 畅 | ( 125 ) |
| 地方立法的民主性：空间、内涵与路径<br>——以设区的市地方立法为切入点 .....           | 潘爱国                 | ( 146 ) |

民族自治州综合运用“两个立法权”工作初探  
——以恩施土家族苗族自治州立法为视角  
..... 谭艳军 潘红祥 吕世安 李 俊 (158)

湖北民族自治地方立法的现状、问题及对策 ..... 曾 鹏 (171)

设区的市立法工作研究  
——以湖北省荆州市为例 ..... 张 钦 (179)

地方政府规章对构建法治政府的影响  
——以《立法法》修改为视角 ..... 李 雷 (187)

关于提高设区的市立法质量的研究 ..... 黄新国 江海松 (197)

论民族自治地方人大的行政监督  
——基于湖北省“一州两县”人大实践的研究  
..... 刘一纯 张小艳 张 祺 牛晓青 (209)

“地方性事务”的概念与范围 ..... 高浩峰 (233)

# 人大监督工作的发展历程和改进路径

周治陶 汪在祥<sup>※</sup>

党的十八届六中全会强调，监督是权力正确运行的根本保证，要加强对权力运行的制约和监督。在我国，保证宪法、法律、法规在本行政区域的实施，监督“一府两院”的工作，是宪法和法律赋予地方国家权力机关的一项重要职权。人大及其常委会行使监督权体现了一切权力属于人民的社会主义民主原则。1954年9月15日，第一届全国人民代表大会第一次会议庄严开幕，标志着我国以人民代表大会为基础的国家政权制度正式建立。60多年来，人大监督工作随着人民代表大会制度的发展而发展，在国家政治生活中发挥了不可替代、越来越重要的作用，但在实践运行中仍然存在一些不足，迫切需要以十八大和十八届三中全会精神为指导，贯彻落实习近平总书记关于加强人大监督的重要论述，推动人大监督工作与时俱进。

## 一、严格与创新

1953年2月，中央人民政府委员会作出了关于召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的决议。1954年，地方各级人民代表大会召开会议，宣告地方人民代表大会正式成立。此后几年，各级人民代表大会听取和审议政府工作报告、财政报告和关于防汛与生产救灾等专题报告，选举政府组成人员，组织代表视察，在国家政治生活中发挥了重要作用。从1957年到1966年期间，由于“左”倾思想日益严重，人民代表大会作用的发挥受到限制。“文化大革命”期间，社会主义民主法制遭到肆意践踏，人民代表大会制度受到严重破坏。地方人民代表大会被迫停止活动，人大监督职能名存实亡。

党的十一届三中全会以后，人民代表大会制度在全国全面恢复和逐步完

---

<sup>※</sup> 周治陶，湖北省法学会地方立法研究会名誉会长；汪在祥，湖北省人大常委会研究室调研处处长。

善，进入一个新的历史发展时期。1979年五届全国人大二次会议通过了关于修正宪法若干规定的决议和地方组织法，1982年通过了新宪法，对完善人民代表大会制度作出了一系列新的重要规定，决定在县级以上地方各级人民代表大会设立常务委员会，并赋予地方人大常委会监督职权，为地方人大常委会实施经常性的监督提供了强有力的法律保证。这一时期，地方人大监督工作在恢复中探索，在探索中发展，取得了显著成绩。在监督的方法上，除运用法定监督方式外，还在实践中积极探索，创造了一些新的方式方法，包括组织代表对“一府两院”的工作进行评议，亦称工作评议；根据人大常委会任命的国家机关工作人员的述职，在常委会会议上对其进行评议，亦称述职评议；对司法机关办理的一些案件进行监督，亦称个案监督；把法律法规分门别类，明确其执法部门，建立责任制度，亦称部门执法责任制；对行政执法机关和司法机关办理错案，建立责任追究制度，亦称错案责任追究制度。这就丰富了人大的监督方式，拓宽了人大工作的渠道。在监督工作的长效机制上，逐步加强了制度建设，有26个省级人大常委会制定了综合性的监督条例，31个省级人大常委会制定了预算监督、司法监督、规范性文件备案审查等专项监督法规35个。地方人大关于监督工作的立法，不仅规范了地方人大的监督活动，也为全国人大制定监督法积累了经验。

2007年1月监督法正式实施。监督法总结了近30年来全国人大和地方各级人大监督工作的实践经验，对监督工作的内容、程序、形式等作出了全面规定。同时，对具有争议的述职评议和个案监督暂时不作规定。以贯彻实施监督法为契机，各省级人大常委会都制定了监督法实施办法或监督工作条例等地方性法规，进一步规范了人大监督工作。

创新是做好人大监督工作的不竭动力。2007年监督法实施以来，地方人大常委会在遵守宪法和法律的前提下，不断创新和完善监督的方式方法。一是把监督工作与立法工作结合起来。在开展监督工作时，更加注意剖析现行法规规定不适应不协调不完善的问题，为修改完善法规提供重要依据，使法规的修改更具针对性和可操作性。二是把监督工作与决定工作结合起来。会前组织开展调查、视察或执法检查，会中听取和审议有关工作报告，并相应作出决议或决定。三是把多种监督方式结合起来。综合运用会前专题调研、会中专题询问与听取和审议专项工作报告等多种监督方式，获得了良好的社会效果。四是把初次监督与跟踪监督结合起来。通过建立执法检查情况通报、重大监督事项和落实整改情况跟踪监督、对“一府两院”工作报告或审议意见整改落实情况进行满意度测评等制度，增强了监督工作的实效。五是不断健全监督工作制度。通过制定执法检查条例、预算监督条例、工作评议办法、特定问题调查、



听取和审议专项工作报告办法等单项监督立法，不断完善人大监督工作制度。总体而言，人大监督已逐步由被动监督向主动监督转变、由程序性监督向实效性监督转变、由封闭监督向公开监督转变、由分散监督向统筹监督转变、由年度监督向连续监督转变，人大监督工作逐步走上了法治化、规范化的轨道，对推动经济社会发展和各项事业进步发挥了重要作用。

人大 60 多年的发展历程证明，人大监督制度是符合我国国情的行之有效的国家制约制度。人大监督缺位，则社会动荡，经济停滞，民主不存；人大监督到位，则政治清明，经济发展，社会进步。任何动摇人民代表大会制度，削弱人大监督的思想都是极端错误的。面对艰巨繁重的改革发展任务、复杂多样的社会矛盾和问题，我们需要进一步加强人大监督工作，发挥地方国家权力机关的监督职能作用。

## 二、困难和问题

中国传统文化深厚，现代法治建设是一个渐进和长期的过程。在实践中，由于历史、现实、法律的多种原因，地方各级人大及其常委会的监督权的行使仍然是个薄弱环节，监督工作还存在一些突出问题。具体表现为：

第一，监督认识不够到位。在实践中，有些同志甚至少数领导干部还存在一些错误认识。如有的认为，人大监督是同党委政府“唱对台戏”，是“找麻烦”“找岔子”；有的认为，我们国家已经有了各种监督，如党委的纪检监督、政府的行政监督、检察机关的法律监督等，人大监督是“走走过场”，起不了多大作用。对人大监督的重要性、必要性的认识停留在口头上，说起来重要，抓起来次要。人大自身也存在对人大监督权认识不够的问题，有的片面强调支持的重要性，忽视监督的制约作用，认为加强人大监督会搞僵了同“一府两院”的关系，不敢理直气壮地行使监督权；有的认为，监督法的规定新意不多，捆住了监督手脚，刚性监督方式不敢用，创新监督方式不会用。这些认识错误和偏差，都在一定程度上影响了人大监督工作的开展。

第二，监督体制不够协调。党委和政府联合发文，对一些重要工作进行安排部署，有利于提高地方党政工作运行效率。另一方面，又不便于人大监督政府。有些地方政府的行政权过于强大也削弱了人大监督。司法管理体制也在一定程度上影响人大监督职能的发挥。上下级法院是监督与被监督的关系，上下级检察院是领导与被领导的关系。人大对司法机关的监督似乎没有具体抓手，有时处于心有余而力不足的状态。此外，不少地方人大的专门委员会主任委

员、副主任委员大多由政府相关部门转岗过来，其工资、医疗，甚至党组织关系仍留在原工作单位，客观上使其有“前任监督后任”的顾虑，也影响着人大监督工作的深入开展。

第三，监督机制不够健全。监督法的颁布实施，为宪法赋予人大的监督权的行使提供了制度保障，但是在有些问题上还缺乏可操作性。比如，听取和审议专项工作报告等监督议题，如何通过六条途径进行收集、梳理并加以确定；监督法把关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题作为安排执法检查计划的依据，但“重大问题”具体体现在哪些方面仍含义不清；对“一府两院”的自查自纠和研究处理常委会执法检查报告和审议意见的期限未作规定；常委会对“一府两院”研究处理报告进行审议和跟踪检查的前置条件不明确。由于本级人大常委会不任命其领导人员，监督法中也没有专门涉及对垂直管理部门的监督内容，实际上地方各级人大常委会对垂直管理部门实施有效监督比较困难，基本上处于上级监督太远、同级监督太软的状态。

第四，监督效力不够刚性。从法律效力上讲，无论是运用较为广泛的听取和审议专项工作报告、执法检查等常态监督方式，还是运用较少的质询、特定问题调查、撤职等非常态监督方式，都是刚性的法定监督形式。这些监督形式，一经启用，必将产生强制性的法律后果。这是人大监督具有最高法律效力的体现。但在人大监督实践中，往往是建议性监督意见多，强制性监督意见少，对存在和发现的问题基本都用提意见、建议的方法来督促解决。即使如此，监督意见交由“一府两院”之后，一些也不能得到及时满意的研究办理，一般是以文件形式向人大常委会报告办理结果。这是造成人大监督实效性不强的重要原因。

第五，监督队伍不够适应。地方人大监督任务十分繁重，专业性也很强。但是地方人大及其常委会面对庞大的政府及其组成部门、法院和检察院，其监督能力和整体素质不能适应，制约了监督职能的充分发挥。在地方人大的选举中，更多地考虑代表的政治素质、代表机构与广泛性，而对其议政能力、履职水平重视不够，一些代表对人大监督工作所依据的法律法规知之不多，对如何履行代表职务不够清楚。信息不对称，人大代表了解信息的渠道有限，与行政、审判、检察机关在重大决策、重要活动上互动不畅，致使他们很难充分行使监督职能。受人员、编制、职数、能力、作风等因素的制约，人大机关干部难以充分发挥监督服务作用。

### 三、遵循和指导

党的十八大以来，习近平总书记在一系列重要讲话中，反复强调要加强人大监督工作，并对人大监督的重要作用、组织原则、目标任务和工作内容作了深刻阐述，是做好新时期人大监督工作的重要遵循。

#### （一）关于人大监督的重要作用

习近平总书记指出：要加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督，努力形成科学有效的权力运行和监督体系，增强监督合力和实效。人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。这些重要论述，深刻阐明了人大监督在党和国家监督体系中的重要地位和作用。人大监督是人大及其常委会对本级“一府两院”的工作实施检查、调查、督促、纠正、处理的行为，拥有包括知情权、检查权、审议权、处置权在内的完整意义上的监督权。人大监督是宪法和法律赋予人大及其常委会的一项重要职权，是代表国家和人民进行的监督，在我国国家监督体系中处于最高的层次。人大监督以国家强制力为后盾，具有法律效力，产生法律后果。加强人大监督，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，有利于行政机关、司法机关、检察机关正确行使权力，把权力关进制度的笼子里。加强人大监督，是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，是建设法治国家、健全社会主义法治体系的迫切需要。因此，要从坚持全面从严治党、坚持全面依法治国、坚持和完善人民代表大会制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的高度，充分发挥人大监督在党和国家监督体系中的重要作用，不断提高人大监督实效、彰显人大监督权威。

#### （二）关于人大监督的组织原则

习近平总书记指出：民主集中制是中国国家组织形式和活动方式的基本原则。各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责、受人民监督；各级国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对人大负责、受人大监督。要按照宪法确立的民主集中制原则、国家政权体制和活动准则，确保人民代表大会统一行使国家权力，使决策权、执行权、监督权既有合理分工又有相互协调，保证国家机关依照法定权限和程序行使职权、履行职责，保证国

家机关统一有效组织各项事业。这些重要论述，深刻阐明了人大监督工作必须遵循民主集中制的组织原则。根据我国宪法规定，在人民代表大会统一行使国家权力的前提下，对国家的行政权、审判权、检察权都有明确的划分。人大与“一府两院”虽然职责分工不同，但目标是完全一致的，都是在党的统一领导下积极主动、独立负责、协调一致地开展工作。这样，既能充分发扬民主，避免权力过分集中；又能使国家的各项工作有序进行，提高工作效率。因此，在人大监督工作中，必须认真贯彻执行民主集中制原则，坚持集体行使职权、集体决定问题，充分发扬民主，严格依法办事，集体讨论、集体决定监督工作中的重大问题。同时，人大自身也要自觉接受监督。各级人大常委会行使监督权的情况应当向本级人大报告、接受监督，还要把人大及其常委会行使监督权的情况向社会公开，接受广大人民群众的监督。

### （三）关于人大监督的目标任务

习近平总书记指出：各级人大及其常委会要担负起宪法和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、司法公正的监督，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。地方人大及其常委会要依法保证宪法法律、行政法规和上级人大及其常委会决议在本行政区域内得到遵守和执行。这些重要论述中的“两个确保”和“一个保证”，深刻阐明了人大监督的目标任务。各级国家行政机关、审判机关、检察机关是法律法规的实施主体，各级国家权力机关是法律实施的监督主体。为此，作为地方人大及其常委会，要加强对“一府两院”的法律监督，坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究的现象，确保法律法规得到正确有效实施；要加强对“一府两院”的工作监督，坚决整治以权谋私、以权压法、徇私枉法问题，严禁侵犯人民群众的合法利益，确保人民赋予的权力真正用于为人民谋利益。

### （四）关于人大监督的工作内容

习近平总书记指出：要加强对宪法和法律实施情况的监督检查，健全监督机制和程序，坚决纠正违宪违法行为。要加强对执法活动的监督，坚决排除对执法活动的非法干预，坚决防止和克服地方保护主义和部门保护主义，坚决惩治腐败现象，做到有权必有责、用权受监督、违法必追究。党的十八大和十八届三中、四中全会也明确提出：健全“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督制度；健全人大讨论决定重大事项制度，各级政府重大决策出台前向本级人大报告；加强对政府全口径预算决算的审查和监督；加强对国有资产

的监督；通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等积极回应社会关切；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。这些重要论述，深刻阐明了人大监督的工作内容。要按照习近平总书记和中央的要求，完善监督工作机制，突出监督工作重点，维护宪法法律权威，推进严格执法、公正司法、全民守法。

## 四、路径和措施

党的十八届三中全会指出，要健全“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督制度。地方人大常委会要勇于实践，突出重点，选好角度，把握力度，不断加强和改进人大监督工作。

第一，探索实践刚性监督。监督法规定人大常委会有7种法定监督形式，但实践中运用最多的是听取和审议“一府两院”专项工作报告等4种形式。人大要在科学、灵活运用听取和审议工作报告、执法检查、视察、调研等方式的同时，通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等积极回应社会关切。进一步探索实践人大代表约见“一府两院”负责人制度，推进“一府两院”有关难点工作的解决，提高监督工作实效。

第二，着力加强法律监督。要针对依法行政、法治政府建设的实际和薄弱环节，加强对法律法规实施的监督，提高执法检查实效，监督和支持政府进一步规范行政执法行为，不断提高政府公信力和执行力。要按照习近平总书记提出的“努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”的总体要求，抓住影响司法公正、制约司法能力的关键环节，听取和审议人民法院、人民检察院专项工作报告，监督和支持“两院”依法独立行使审判权和检察权，促进司法公正。健全司法监督工作机制，完善监督方式方法，增强对司法机关工作监督的针对性和实效性。加强对司法监督工作的专题调研，推动“两院”贯彻实施新修改的刑事诉讼法和民事诉讼法。加强规范性文件备案审查工作，维护法制统一。积极推进法制宣传教育工作，弘扬社会主义法治精神。

第三，加强预决算审查监督。党的十八大报告和十八届三中全会指出，要加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能，审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算的政策拓展，加强对政府全口径预算决算的审查和监督。加强全口径预算决算的审查监督，对于确保经济社会可持续发展具有重大意义，对于人大依法履职而言责任重大。各级人大及其常委会要大胆探索和积极实践对政府全口径预算决算的审查和监督，通过加强人大预决算审查机构力

量、建立预决算专家咨询组或预决算报告第三方审计制度、加强政府财政收支监督、依法审议决定政府重大投资项目、深化财政预决算公开等措施，着力提高对全口径预决算的监督能力和水平。

第四，扩大监督公开。人大行使监督权的情况向社会公开，能有效增强被监督者接受人大监督的自觉性。要积极探索人大监督工作公开的有效方式，对“一府两院”工作的监督情况应及时向社会公开，保障人民群众知政权，使人大监督更加符合人民意愿、充分表达人民诉求、切实代表人民利益。可以将有关专项工作报告和常委会审议意见、代表议案建议办理情况等，通过网络、报刊等媒体予以公开，以提高人大监督工作实效。有的监督结果可以尝试报送省委有关部门。

第五，整合监督资源。人大要整合监察监督、审计监督、舆论监督等监督力量，形成以人大监督为主、其他监督主体密切配合的监督格局，通过优势互补，增强人大监督的实力和实效。如可由有关专委会牵头组建项目审计小组，充分发挥审计部门的作用，对重大建设工程项目进行监督，以提高投资建设项目的资金使用绩效。又如，可与舆论监督密切配合，充分发挥报刊、广播、电视等传媒作用，在坚持以正面宣传为主的同时，适当披露一些既利于社会稳定又能够解决的典型案例，并跟踪报道整改进展情况，促进问题的解决，提高人大监督的影响力和实效性。

第六，加强监督力量的专业化建设。做好人大监督工作，必须充分发挥法治队伍的专业优势和作用。进一步优化常委会和专委会组成人员结构，逐步扩大专职化比例到60%，把具有法治实践经验和专业知识的专家型人才充实到人大工作队伍中来，形成年龄结构梯次化、知识层次多元化、专业结构合理化的监督工作队伍，从而使法治人才熟悉宏观经济、财政金融、科学技术、环境保护、社会治理等专业知识的优势得以充分发挥。

# 论宪法解释在宪法实施中的作用

王广辉<sup>※</sup>

宪法解释是由法定的国家机关对宪法规范的含义进行的阐释与说明。为何要建立宪法解释制度，原因有如下几个方面：

首先，宪法作为上层建筑要受到经济基础的决定和制约，这决定了任何国家的宪法确立的调整国家权力与个人权利关系的原则和制度不可能超越其所处国家当时的社会发展程度，宪法的生命力不在于文本本身，而在于是否能够客观地反映所处国家社会关系的实际，据此确立的调整国家权力与个人权利关系的原则和制度是否符合该国社会关系的实际状况。但是，社会关系的实际状况不会自动转化为宪法规范，需要制宪者或修宪者去进行分析判断，在此基础上确定采取何种原则和制度对国家权力和个人权利的关系进行调整，以达到所期望的目标，实现社会关系的有序运行。由此表明，成文宪法的国家，宪法文本中的宪法规范是当时社会发展程度和社会关系状况的记载，更是特定历史时期制宪者或修宪者的认识能力和水平的反映。由于人的认识能力有限，决定了任何制宪者和修宪者表达在宪法文本中的宪法规范都不可能达到与社会关系的实际完全吻合的程度，甚至还会发生严重的脱节。即便是在制定或修改宪法的当时，确立的宪法规范内容与社会关系的吻合程度比较高，能够比较好地发挥对社会关系的规范作用，但是，宪法文本中的宪法规范在未修改之前处于静止的状态，社会关系却在不断发生变化，导致宪法在实施一段时间以后，一些规范的内容与社会关系的实际出现裂痕甚至冲突，如果这种裂痕和冲突还没有达到必须通过宪法修改才能解决的程度，则可以选择宪法解释的办法去进行化解。

其次，任何的法律规范为了能够实现普遍适用性，在语句的表达上都会使用一些不确定的法律概念，它为法律规范能够涵盖更多的内容创造了空间，不至于因为规定得太具体而丧失灵活性，使法律的适用变成机械式的套用，但却

※ 王广辉，中南财经政法大学教授、博士生导师。



给人们理解其含义造成了一定的困难，特别是出现不同的理解而发生分歧。普通法律因为规范的问题比较具体，不确定法律概念的使用不太广泛而导致法律规范的抽象程度比较低，宪法由于规范的是国家的根本问题，涉及国家权力与个人权利关系的所有方面，特别是要为其他法律的制定奠定基础，导致宪法文本中的宪法规范大量地具有原则性的特定<sup>①</sup>，也就是抽象性的程度更高，发生理解分歧的可能性更大。如果每一个人都按照自己的理解来遵守宪法，不同的国家机关都根据自己的理解来适用宪法，则难免发生因对同一宪法规范理解不同而出现遵守和适用结果不一样的问题。设置宪法解释制度，就是为了解决这一问题，任何个人和国家机关对宪法的理解如果发生分歧，影响宪法遵守和适用的统一时，就由宪法解释机关对其作出解释，对发生理解分歧的宪法规范的含义选择一定的方法进行阐释，指出何种理解最符合宪法的本意或精神，然后赋予该种理解具有法律上的效力，其他的理解都不能与之相违背，任何个人和国家机关不论原来的理解是什么，也不论是否认同宪法解释机关作出的说明，在行为上都必须加以遵循，以此来维护宪法的权威，特别是维护对宪法遵守和适用上的统一，为国家法制的统一奠定基础。

再次，法律规范由人们日常使用的文字符号组成，不是单独的文字符号系统，由于文字符号本身具有多义性，特别是有习惯含义与专业含义的差别，加之文字符号作为人们之间交流的工具，受很多因素的影响，从形式到内容本身也在随社会的发展而变化。所有这些，都会导致人们在使用相同的文字符号时，对其具有的含义存在不同的理解，一方在习惯的含义上使用，另一方在专业的意义上理解，自然会出现分歧。再加上相同的文字符号在不同的语境之中，表达的意思也会有差别，更增加了理解上出现不同的可能性。从文字符号的发展演变历史来看，这样的情形虽然有变化，但不会消失，因为人类自己没有办法创造出不具有多义性的文字符号的能力，更不可能在文字符号的使用上达到非常精确的程度，以至于不会发生任何理解上的不同。尤其是宪法文本中的文字符号，概括性的词语更多，也就意味着多义性的程度更高，发生不同理解的可能性要大大高于普通法律，于是，宪法解释的存在就成为必然选择。建立宪法解释制度，当人们对宪法规范使用的文字符号含义的理解不同时，通过解释机关的解释，确定其中某种含义具有的法律效力，可以达到消除分歧的效果。

<sup>①</sup> 参见殷啸虎主编《宪法学》，上海人民出版社2003年版，第126页。



## 一、我国的宪法解释问题

我国宪法对宪法解释也有专门的规定，即全国人大常委会解释宪法。根据此规定，可将我国的宪法解释体制归入“代表机关解释”之列。<sup>①</sup>关于我国的宪法解释，主要涉及两个方面的问题：一是全国人大是否享有宪法解释权；二是全国人大常委会是否实际行使过宪法解释权，也就是有无实际的宪法解释成案。

关于全国人大是否享有解释宪法的权力，起因于宪法规定全国人大享有监督宪法实施的权力。从国外宪法审查的实践看，宪法解释权的行使往往是在宪法审查的过程中进行，宪法审查权与宪法解释权紧密结合在一起，宪法解释权是宪法审查权的组成部分，或者说宪法解释是宪法审查过程中采取的一种手段，存在于宪法审查机关在审查有关的立法和行为是否符合宪法的时候，对相关的宪法规范含义进行说明的过程中。因此，很多国家仅规定了一定机关的宪法审查权，没有单独规定宪法解释权，享有宪法监督权的机关同时也就拥有宪法解释权，即宪法监督权与宪法解释权是不可分割的关系，宪法解释被认为是宪法监督权不可缺少的核心内容。<sup>②</sup>我国宪法中，对全国人大仅规定了监督宪法实施的权力，而对全国人大常委会，监督宪法实施和宪法解释的权力同时加以规定，意味着宪法监督的权力中不包括宪法解释的权力。照此逻辑，全国人大享有的监督宪法实施权力之中也不包括解释宪法的权力。那么，全国人大在监督宪法实施的过程中，涉及合宪性争议的行为和立法如何判断时，对相关宪法规范进行的阐释与说明除了适用于面临的宪法性争议之外，就不具有普遍意义，不能成为今后处理同类性质纠纷的依据。特别是对宪法规范中某些内容的理解作出的说明，就不具有法律上的约束力，其他机关、公民个人完全不需要遵守。这样就不会对今后人们的理解产生指导作用，更会导致其本应具有普遍效力不能产生。在目前全国人大还没有实际行使宪法监督权而对某个行为或法律的合宪性纠纷作出裁决的情形下，这个问题不会现实地表现出来，而是处

<sup>①</sup> 宪法学界根据享有宪法解释权的国家机关不同，将宪法解释体制划分为“立法机关解释”“司法机关解释”“专门机关解释”三种类型。其中我国被归入“立法机关解释”之列。但是，我国的全国人大和全国人大常委会在性质上不是纯粹的立法机关，而是权力机关，全国人大常委会行使宪法解释权时，也不是以立法者而是以权力机关的常设机关身份进行的，用立法机关解释体制来称呼没有体现出我国的全国人大常委会与其他国家的立法机关的不同，称之为代表机关则比较恰当。

<sup>②</sup> 参见莫纪宏主编《违宪审查的理论与实践》，法律出版社2006年版，第441页。