

中國大陸憲法解釋案例研究

周 偉*

目 次

- 前 言
- 一、各國憲法解釋之比較
- 二、中國大陸憲法解釋之制度與學說
- 三、全國人民代表大會對憲法解釋的案例
- 四、全國人民代表大會常務委員會對憲法的解釋
- 五、憲法解釋的慣例
- 六、最高人民法院在審判案件中對適用憲法的解釋
- 七、結 論

前 言

憲法解釋 (Interpretation of constitution) 一詞，在不同的層面可進行不同的理解。在本文的研究中，憲法解釋主要在以下兩方面的含義上使用：其一，指依照憲法規定的憲法解釋程序和權限，對憲法條文的含義、精神作出的具體說明，闡明憲法的文字與含義，解決憲法在實施中對有關係文理解遇到的疑難問題。此意義上的憲法解釋，通常有三方面的含義。“一即以客觀之態度，對憲法條文之意義，加以了解認識。二對於引起憲法爭議之個別之具體案件，適用憲法條文，以尋求妥善解決之實踐行為。三將憲法條文之意義，從具體性關聯性上予以明晰了解之知識性作業。”（註一）在這一層面上理解，中國大陸憲法解釋與各國憲法解釋的要旨大體相同。雖然，在憲法解釋的實務中，有權進行憲法解釋的機構進行此類憲法解釋的

* 四川大學法學院副教授，法學博士。研究方向：憲法與行政法、人民代表大會制度與立法制度。

（註一） 謝瑞智，《憲法大辭典》，千華出版社 1993 年增訂三版，第 447 頁。

案例為數甚少。其二，憲法解釋也指憲法解釋機構通過憲法性法律、決議的形式，對憲法條文中沒有規定的某些事項，在不違反憲法原則的前提下，予以增加、修改，以補充成文憲法的不足。此種意義上的憲法解釋，事實上起到修改成文憲法中的某些規定的作用，但不通過修憲程序變動個別憲法內容。這種意義上的憲法解釋，與憲法修改沒有多大的區別，唯有程序和形式上的差異。在此意義上，中國大陸憲法解釋的實務情況，與各國憲法解釋有著較大的區別。形成此種差別在於，中國大陸進行的這種憲法解釋，是由全國人民代表大會及其常務委員會承擔的。它們在國家權力機構中，在法律上居於至高無上的地位，而不像其他國家，由司法機關或者專門憲法解釋機構對憲法進行解釋。

本文在分析中國大陸憲法解釋案例時，主要以第二種意義上的憲法解釋為依據，即中國大陸憲法解釋主要是指對中國大陸憲法沒有明確規定的內容，通過全國人民代表大會及其常務委員會制定法律、決議對憲法的有關內容進行增加、補充的方式發展憲法；同時，也包含對憲法在適用中需要明確的界限、標準和具體含義進行的闡釋。作者期望，通過對這兩種意義上憲法解釋案例之實證分析，描述中國大陸憲法在實際運作過程中的完善過程、方式和特點。需要指出的是，第二種意義上的憲法解釋，並沒有現行憲法的依據和基礎為其合憲性基礎。但為了研究的方便，仍可視它們為中國大陸憲法慣例（constitutional convention）的一部分，即在特定的情況下，通過憲法解釋的程序，補充和修改憲法中的某些具體的規定，已經成為中國大陸憲法實施過程中憲法發展的一個有別與其他各國憲法解釋的顯著特點。本文在比較分析各國憲法解釋制度的基礎上，對中國大陸憲法解釋之制度性規定、憲法解釋慣例以及與此有關的憲法解釋案例進行實證研究，借以描述中國大陸憲法解釋在憲法實施過程中所起到的特殊作用。

一、各國憲法解釋之比較

在現代法治國家中，憲法具有最高的法律效力，構成一切法律之來源。憲法解釋作為一種特定的憲法創制活動，通常依照以下兩種方式進行。一方面，通過主動的闡釋憲法條文的含義，使穩定的憲法得以充分適應社會變化發展的需要，為調整社會關係提供必要的憲法基礎與憲法保障；另一方面，在具體的案件中，針對憲法條文的理解並闡釋其含義，行使著違憲審查權，即對違憲的法律、行政命令進行裁

決，確認其合憲性的方式進行憲法監督。由此，世界各國的憲法解釋制度，基本上與違憲審查制度是一致的。換言之，由承擔違憲審查職責的專門的機關，負責進行憲法解釋。正是通過對憲法進行解釋，憲法監督機關才得以有效地行使違憲審查權，保障憲法在社會生活中實際上享有至高無上的地位，及時糾正違憲行為。各國不同的政治體制、歷史傳統、法律制度的特點，使得各國在憲法解釋與普通法律解釋的制度設計上，實行不同的體制。大體可分為以下四種模式：

第一，普通法院行使憲法解釋權的體制。這是指由國家普通法院體系中最高審級的法院（最高法院、聯邦最高法院）行使憲法解釋權。普通法院既是其他民事、刑事、行政各類案件的最高審級法院，也是專門承擔違憲審查職責的憲法實施監督機構。在普通法院體系中，最高審級的最高法院在進行違憲審查過程中，必然行使憲法解釋的職責，並且通過對涉訟案件進行有關的憲法解釋，發揮普通法院違憲審查的作用。這種憲法解釋制度，最初源於 1803 年美國聯邦最高法院在“馬伯里訴麥迪遜案”（*Marbury v. Madison*）確立的聯邦最高法院有權審查法律合憲性的原則。聯邦最高法院在該案中，“宣告了一項基本原則，即聯邦司法機關在闡釋憲法方面享有最高權威”。（註二）然而，普通法院有權解釋憲法的制度，在美國不是以成文憲法的形式規定的，而是聯邦最高法院在判例中逐步形成的憲法解釋制度。美國的政治體制實行權力分離的模式。憲法將國家的立法權、行政權和司法權，分別授權給聯邦國會、總統和聯邦最高法院這三個權力相互制約的國家機關行使。其結果，美國國會不像英國議會那樣享有至高無上的權力，而且國會制定法律的合憲性，必須接受聯邦最高法院的審查，即違憲審查。美國聯邦最高法院的此項權力，是英國、法國和聯邦德國的普通法院，都沒有的一項司法機關可以審查國會法律合憲性的獨有權力。

美國聯邦最高法院在審查國會及各州制定的法律時，就需要進行憲法解釋，以闡明聯邦憲法的含義，確認國會制定的法律、各州制定的法律是否與聯邦憲法相抵觸而構成違憲。在這方面，聯邦最高法院通過對聯邦憲法的解釋形成了解釋憲法的若干規則，並根據這些規則確認涉訟的法律、法令或具體行為的合憲性。

在十九世紀下半葉以後，美國聯邦最高法院行使憲法解釋權的制度，逐步被其它一些國家效仿，特別是繼受美國司法制度和法律傳統的國家所移植。二十世紀第二次世界大戰以後，人權保障在國際社會受到普遍的關注與重視，促進了各國憲法

（註 二）（美）Jerome A. Barron《美國憲法概論》（中譯本），劉瑞祥等譯，中國社會科學出版社 1995 年版，第 11 頁。

在保護人權的實踐中不斷的具體化與司法化。致使許多普通法國家和民法法系國家紛紛效仿美國聯邦最高法院以憲法解釋為基礎的違憲審查制度，確立起通過普通法院司法程序解釋憲法，保證憲法實施的違憲審查制度。如日本、韓國、印度、斯里蘭卡、挪威、瑞典、瑞士、加拿大、阿根廷、丹麥、愛沙尼亞、芬蘭、冰島、愛爾蘭、馬耳他、南非等國。（註三）

第二，憲法法院行使憲法解釋權的體制。這是指在普通法院體系之外，設立與普通法院完全不同的只承擔裁決憲法糾紛的司法機關（憲法法院），行使憲法解釋權，並以憲法法院為核心承擔違憲審查制度。這種憲法解釋模式源於二十世紀奧地利設立的憲法法院。第二次世界大戰以後，民法法系國家基本上都採用建立憲法法院的制度，使憲法作為國家的根本大法具有實質上的法律規範的效力，以促進憲法的司法化。1947年，義大利設立憲法法院。1949年，聯邦德國設立了聯邦憲法法院。各國憲法法院解釋憲法的體制，根據憲法法院的性質與職權，可以分為兩種類型：

一是以聯邦德國憲法法院為代表。在絕大多數設立憲法法院的國家，基本上都移植了聯邦德國憲法法院制度，並授權憲法法院行使憲法解釋權，履行違憲審查的職責。在聯邦德國，“法制的特點是沒有統一的審判權，而是存在著不同的審判權（獨立的法院），不同的法院主管確定的司法範圍”。（註四）聯邦德國的法院系統分為普通法院系統、行政法院系統、勞工法院系統、社會法院系統、財政法院系統和憲法法院系統。聯邦憲法法院是一個自主與獨立的聯邦法院，在維護憲法對立法機關和其他國家機關的權力和優先地位方面，具有十分重要的作用，稱為憲法的保護人。聯邦德國憲法法院在履行這一職能時，其重要的方式和程序，就是有權對憲法進行解釋，以確認違憲的法律並宣告其無效，或者在裁決具體的憲法爭議過程中，對憲法有關係文的含義進行解釋，以確定對違憲行為予以制裁。“聯邦憲法法院既是立憲機構又是法院。作為立憲機構，聯邦憲法法院部分行使最高的國家權力，與憲法直接產生的最高國家機關（聯邦總統、聯邦議院、聯邦參議院和聯邦政府）相同。聯邦憲法法院有權對其他立憲機構進行限制，要求他們將其權力和職能規定得更詳細並有權對立法機關作出的具有普遍約束力的法規宣布為無效。作為法院根據其裁判權的對象和作用，聯邦憲法法院是聯邦範圍內裁判權的最高機構。它有權取消所有其他法院作出的違憲決定，聯邦憲法法院在組織上是獨立的（從其他

（註三） 莫紀宏，《憲法審判制度概要》，中國人民公安大學出版社1999年版，第8頁。

（註四）（德）克勞斯·弗里德里希·阿恩特：《德國的法制》（中文本），德意志聯邦共和國大使館印，第109頁。

司法管轄權產生出來)法院,其訴訟程序不同於專門法院的訴訟程序,它只行使憲法管轄權。”(註五)

二是以法國憲法委員會為代表。在法國,違憲審查機關不僅不是由普通法院體系中的最高法院承擔,而且也不是由與普通法院體系獨立的司法機關即憲法法院承擔,而是由與上述兩個機構完全不同的非司法機關即憲法委員會負責裁決憲法爭議。憲法委員會是承擔違憲審查職責的專門機構,主要負責對抽象行為合憲性的審查。同時,在侵犯基本權利案件中,也承擔對具體侵犯憲法權利案件的審查。法國憲法第 61 條規定:“各個組織法在公布前,議會兩院的規章在施行前,都必須提交憲法委員會,憲法委員會應就其是否符合憲法作出裁決。為了同樣目的,各個法律在公布前,可以由共和國總統、總理、國民議會議長、參議院議長、六十名國民議會議員或者六十名參議員一員提交憲法委員會”。(註六)憲法委員會在行使憲法監督權時,必然涉及到對憲法有關係文的解釋,以確定違憲的法律、規章是否構成違憲。與此同時,法國國家最高行政法院在受理部分行政案件過程中,也可以對某些憲法爭議(主要是行政機構侵犯個人憲法基本權利的案件)進行審查。法國最高行政法院還有權裁決行政機關行為的合憲性。在 1960 年 2 月 2 日 Dame Vve Renard 案件判決中,法國行政法院就撤銷了一個違反憲法的政府命令(註七)。凡是憲法關於行政活動的規定,行政機關都必須遵守。在行政行為直接根據憲法作出時,最高行政法院有權進行監督,進行解釋。法國最高行政法院在 1940 年代以後提出的法的一般原則概念,從 1789 年以來的自由主義傳統出發,援引公民基本自由權、平等權,都涉及對憲法基本權利的解釋。行政機關根據憲法第 35 條制定的自主條例,必須遵守法的一般原則。(註八)對於這些案件,最高行政法院享有司法管轄權。

在 1989 年至 1991 年期間,前蘇聯、東歐國家的政治體制發生劇變後,新成立的絕大多數國家和原來政治體制發生聚變的國家,都無例外地設立憲法法院,並將憲法法院作為憲法解釋的機構。如俄羅斯聯邦憲法(1993 年)第 125 條第 4 款規定,“俄羅斯聯邦憲法法院可根據俄羅斯聯邦總統、聯邦委員會、國家杜馬、俄羅斯聯邦政府、俄羅斯聯邦主體立法權力機關的要求對俄羅斯聯邦憲法作出解

(註 五) (德)克勞斯·弗里德里西·阿恩特:《德國的法制》(中文本),德意志聯邦共和國大使館印,第 129-130 頁。

(註 六) 姜士林等主編:《世界憲法大全》,青島出版社 1997 年版,第 837 頁。

(註 七) 王明揚:《法國行政法》,中國政法大學出版社 1989 年版,第 199 頁。

(註 八) 王明揚:《法國行政法》,中國政法大學出版社 1989 年版,第 203 頁。

釋”(註九)。1990 年代以後，阿爾巴尼亞、亞美尼亞、阿塞拜疆、比利時、波斯尼亞和黑澤共和國、保加尼亞、克羅地亞、捷克、格魯吉亞、匈牙利、立陶宛、拉托維亞、列支敦斯坦、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、俄羅斯、斯洛文尼亞、斯洛伐克、西班牙、土耳其、烏克蘭等國家，都效仿聯邦德國憲法法院違憲審查制度，確認由專門的司法機關——憲法法院進行憲法解釋，以履行憲法法院的違憲審查職責。(註一〇)

第三，立法機關與普通法院共同行使憲法解釋權體制。這是指由立法機關行使最高憲法解釋權(立憲解釋權)，普通法院在案件審判中行使有限憲法解釋權(受制於立法機關的憲法解釋權)的複合憲法解釋體制。這種模式源於不成文憲法的英國，在其他個別國家，也效仿英國憲法解釋的制度。如 1946 年厄瓜多爾憲法第 189 條規定：“憲法為本共和國的最高法律。所有與憲法抵觸或違背其條文的任何法理、命令、規則、法令、條款、公約或條款均無效”。惟有國會有權對憲法作具有普遍拘束力的解釋，並對憲法規定發生疑義的任何令狀(Percepts)意義有解決之權。1984 年厄瓜多爾憲法第 59 條，也授權國會解釋憲法。英國在政治權力的配置上，實行議會主權的原則，即在國家政治權力配置中，議會享有至高無上的法律地位，法院無權質疑議會制定的法律。英國是不成文憲法國家，在成文憲法國家被稱之為“憲法”的法律文件，在英國是分散在英國歷史上形成的議會制定的制定法、憲法慣例、法院判例之中的。因此，一項制定法是否違憲，只能由議會做出決定。普通法院無權審查議會法律的合憲性，而只有執行法律的義務。英國議會解釋憲法的職責，是由上議院樞密院承擔的。樞密院在審理上訴案件中，涉及到對憲法基本權利的解釋，並作出最終的權威結論。儘管英國議會主權原則沒有委任法官解釋憲法，但在英國，法官們也“為自己建立了一種高於憲法理論所說的地位。他們通過一件一件的案例摸索自己的道路，為自己規定權力。長此以往，他們依靠長期的習慣力量和自己的威望可以作很多事”。所以，議會主權原則在司法領域的結果，形成了普通法院的法官，“不必受他們在憲法上的不利地位的約束。即便根據有關統一的主權制度，法律的一切問題最終總是法院說了算”。(註一一)就司法制度而言，英國普通法上的判例制度，使法院有權通過具體的案件，創造出法院據以適用的法律，並且，法院的裁判須受其判例之拘束，這就促使法官在判案時十分

(註九) 姜士林等主編：《世界憲法大全》，青島出版社 1997 年版，第 837 頁。

(註一〇) 莫紀宏：《憲法審判制度概要》，中國人民公安大學出版社 1999 年版，第 7 頁。

(註一一) (英)威廉·韋德：《行政法》(徐炳等譯)，中國大百科全書出版社 1997 年版，第 33 頁。

重視先例，即判例。法院的判例成為英國法律淵源（包括憲法）的重要組成部分，此構成普通法最突出的特徵。從普通法上判例制度對法院實際權力行使的情況來看，在英國，法院雖無權審查議會制定的法律之合法性，但在憲法權利的保障方面，“每人的法律權利及責任皆由尋常法院決定。以此之故，個人的權利與其為憲法運作的結果，毋寧稱為憲法成立的根據。”（註一二）法院在具體案件中，根據當事人的請求，可以審查被訴的政府機構的行為或者其他人實施的侵權行為，是否構成對憲法權利的侵害。其結果，“政府行使權力的所有行為，即所有影響他人法律權利、義務和自由的行為都必須說明它的嚴格的法律依據。受到影響的人都可以訴諸法院。如果法律依據不充分，法院將撤銷此行為。”（註一三）因此之故，在英國，法院通過對案件的審理，在直接適用普通法上保護憲法權利之規定時，形成了解釋憲法的規則與方法。普通法院對個人基本權利給予法律救濟，離不開對憲法性法律的解釋。而法院在涉訟案件中作出的解釋，其效力必須服從議會對憲法作出的解釋。因此，這種憲法解釋是依附於議會的有限解釋。

第四，立法機關行使憲法解釋權體制。這是指由立法機關（國家最高權力機關）承擔憲法解釋職責的憲法解釋制度。這種憲法解釋模式源於社會主義制度國家，主要是前蘇聯東歐等國家。社會主義國家在政治體制上實行民主集中的制度。國家最高權力機關（人民代表大會、蘇維埃、人民議會、國會等）被授予監督憲法實施之權。憲法解釋作為憲法實施的一部分，由監督憲法實施的機構承擔。所以，多數國家的憲法都沒有規定專門的憲法解釋機構。例如，1918年俄羅斯聯邦憲法和1924年蘇聯憲法都規定，國家最高權力機關的常設機關——全俄中央執行委員會負責（即蘇聯中央執行委員會主席團——作者註）監督憲法的實施。1977年蘇聯憲法規定，由國家最高權力機關及其常設機關（蘇聯最高蘇維埃及其主席團——作者註）共同監督憲法的實施，以解決在最高蘇維埃閉會期間的憲法監督實施問題，但仍未建立專門的憲法監督機關協助最高國家權力機關的憲法監督工作。1990年4月，根據《蘇聯憲法監督法》之規定，選舉產生了蘇聯憲法監督委員會，適應憲法監督實施必須有專門的機構承擔，保障憲法權威的需要。此後，形成國家最高權力機關憲法監督與憲法監督委員會憲法監督並行的體制。憲法監督委員會以協助

（註一二）（英）A·V戴雪：《英憲精義》（雷賓南譯），商務印書館1935年再版，第18頁。

（註一三）（英）威廉·韋德：《行政法》（徐炳等譯），中國大百科全書出版社1997年版，第25頁。

國家最高權力機關監督憲法的實施為主，以獨立的監督憲法實施為輔。（註一四）1991年5月6日通過的《俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國憲法法院法》規定，設立專門的憲法法院作為憲法監督機關。

在其他一些社會主義國家，有的國家效仿前蘇聯憲法監督體制，以國家最高權力機關或者其常設機關承擔憲法監督的職責，不設立專門的憲法解釋機關，而由憲法監督機關負責憲法解釋。例如，古巴共和國憲法（1976年）第73條規定，全國人民政權代表大會“決定法律、法令、命令和其他一般規定是否符合憲法”（第3款），“撤銷同憲法、法律相抵觸的國務委員法令和部長會議的命令或決定”（第21款），“撤銷或修改地方人民權力機構作出的違背憲法、法律、法令和上級領導機關規定的決議和決定，或影響其他地區利益或全國利益的決議和決定”（第22款）。也有一些國家的憲法，在規定憲法監督機關的同時，明確規定憲法監督機關享有解釋憲法的權力。例如，越南憲法（1992年）第91條規定：國務委員會（即國會經常活動的最高機關，是國會的常設機關）解釋憲法、法律和法令。阿爾巴尼亞憲法（1976年）對7條規定，人民議會通過和修改憲法和法律，決定法律同憲法的一致，解釋憲法和法律。

蘇聯解體以後，俄羅斯聯邦根據1993年俄羅斯聯邦憲法、1994年《俄羅斯聯邦憲法法院法》和1996年《俄羅斯聯邦司法體系法》之規定，設立聯邦憲法法院作為負責憲法監督的司法機關和憲法解釋機關。（註一五）形成以憲法法院為核心的憲法監督制度，並由憲法法院承擔憲法解釋之權。在其他東歐各國和前蘇聯解體以後新成立的國家，也設立憲法法院作為專門承擔憲法監督的機關，裁決憲法爭議。這些國家的憲法法院，也是憲法解釋的機關。

比較各國憲法解釋制度可以看出：憲法解釋由違憲審查機關承擔，某種意義上，違憲審查機關也就是憲法解釋機關，這是各國憲法實施保障的共同特點。無論是設立專門的違憲審查機關的國家，還是實行由立法機關負責違憲審查的國家，都實行由同一個機關承擔違憲審查和憲法解釋的權力。這說明，違憲審查與憲法解釋是不可分開的憲法實施過程。進行違憲審查，離不開對憲法進行解釋，憲法解釋，必然涉及到對違憲行為的確認。而違憲審查是以享有憲法解釋權為前提的，如果違憲審查機關無權解釋憲法，則違憲審查之權亦無從行使。

儘管各國憲法解釋體制如同違憲審查制度一樣，雖然都授權給同一個機關行

（註一四） 劉向文、宋雅芳：《俄羅斯聯邦憲政制度》，法律出版社1999年版，第457頁。

（註一五） 劉向文、宋雅芳：《俄羅斯聯邦憲政制度》，法律出版社1999年版，第467頁。

使，但在不同的國家，憲法解釋和違憲審查的體制則完全呈現出不同的特點，在制度上作了不同的安排。各國憲法解釋之所以呈現出不同的組織體制，源於各國政治體制、憲法結構、法律傳統、歷史文化等方面的差異。比較各國憲法解釋制度還可以看到：即使是在同一法律傳統的國家，由於各國政治制度上國家權力結構的不同安排，憲法解釋制度也迥然不同。例如，在法律文化傳統上同屬於普通法系的英國與美國，由於在政治權力配置上，前者奉行議會主權，後者實行三權分立，憲法解釋出現了完全不同的結果。在英國，憲法解釋以議會為主，普通法院只是在涉訟案件中對議會的制定法進行解釋，起到彌補議會解釋之不足；而在美國，憲法解釋不是由立法機關承擔的，而是由司法機關——聯邦最高法院，負責解釋國會制定的法律與各州法律是否構成違憲；又如，即使在同一民法法系的法國與聯邦德國，前者由非司法機關的憲法委員會解釋憲法；而後者則由司法機關——憲法法院解釋憲法。在前蘇聯、東歐一些國家，由於國家政治體制進行改變，移植了聯邦德國憲法法院承擔憲法解釋的職責，但由於這些國家政治傳統與所效仿的憲法法院國家存在著某些差異，憲法法院在憲法解釋中的作用，以及在維護憲法尊嚴方面的實際效果，並不能與所被移植的憲法法院制度的國家，在憲法解釋方面相提並論。

由此可以得出這樣的論點：憲法解釋作為憲法實施的一部分，是一個國家憲法實施的自然演變發展的結果，它與一個國家憲政發展水平與法治文明程度，存在著密切的關係。也可以說，憲法解釋制度運作的實際狀況，是一國憲法實施的縮影。在不同的政治制度下，無論憲法對憲法解釋是否作出明確規定，也無論違憲審查制度採取哪一種制度安排，無例外地由違憲審查機關承擔憲法解釋的職責。憲法解釋在各國都同樣的存在，儘管各國違憲審查制度運作效力的不同，憲法解釋制度化的程度也有所區別。各國憲法解釋制度，在各國採取不同的方式，以實現通過憲法解釋促進、推動憲法實施的目的。

二、中國大陸憲法解釋之制度與學說

在中國大陸，1982年憲法第67條規定，憲法解釋權由全國人民代表大會常務委員會行使。中國大陸憲法規定的這一憲法解釋制度，在憲法實施過程中，並沒有制度化，憲法規定與憲法解釋實踐存在著比較大的差距。由於中國大陸憲法解釋的程序、制度、權限，沒有形成制度化的規定，全國人民代表大會常務委員會基本上

沒有以正式的憲法解釋方式對憲法進行解釋，而憲法在實際生活中的實施，不僅會出現對憲法有關係文的含義進行理解的問題，而且也出現了一些憲法沒有規定的內容，需要通過憲法解釋的方式予以補充或者進一步明確其界限的實踐。社會現實生活的發展與客觀要求，使得中國大陸憲法規定的憲法解釋機關，為了適應實踐性需要，對憲法的有關規定，通過制定法律或者有關法律問題的決定、決議的形式，對憲法進行補充、增加的形式，或者通過憲法規定以外的憲法解釋機關，對憲法有關係文的含義的理解作出說明，或者增加憲法規定，以適應憲法指導、調整現實社會關係的需要，解決憲法解釋機制沒有正常運作所帶來的憲法不能及時適應變化發展的社會發展需要的不足。中國大陸憲法解釋正是在這種背景和條件下產生的，這反映了中國大陸憲法實施和憲法解釋發展與形成過程的特殊情景。

在中國大陸，憲法解釋的制度化規定，受前蘇聯憲法監督實施制度的影響，採取憲法監督實施（即違憲審查機關）與憲法解釋機關二合一的體制。

1954年憲法第27條規定：全國人民代表大會修改憲法、監督憲法的實施，沒有規定憲法解釋的機構。第31條規定，全國人民代表大會常務委員會解釋法律、制定法令，也沒有規定憲法解釋的問題。根據這一規定，憲法監督與憲法解釋是由同一個機構承擔的。

在這一時期，雖然憲法未規定由哪一個國家機關解釋憲法，但在實施憲法過程中，已經出現了憲法解釋的案例。1955年7月31日，第一屆全國人民代表大會第二次會議通過《關於授權常務委員會制定單行法規的決議》，決定“授權常務委員會依照憲法的精神、根據實際需要，適時地制定部分性質的法律，即單行法規”。（註一六）該決議是對憲法第31條關於全國人民代表大會常務委員會職權的解釋，即對憲法補充規定，全國人民代表大會常務委員會享有在全國人民代表大會閉會期間制定部分性質法律的職權。這個決議授權全國人民代表大會常務委員會制定單行法規，為此後全國人民代表大會常務委員會制定法律和單行法規提供了憲法依據。1975年憲法第17條規定，全國人民代表大會的職權是修改憲法、制定法律；第18條規定，全國人民代表大會常務委員會的職權是解釋法律、制定法令。同樣沒有規定憲法由哪一個機構進行解釋。有的學者主張，根據憲法關於全國人民代表大會是國家最高權力機關、全國人民代表大會行使認為應當由它行使的其他職權的規定，可以推斷，憲法解釋權屬於全國人民代表大會。（註一七）

（註一六）全國人大常委會辦公廳研究室：《中華人民共和國人民代表大會資料匯編（1949-1990）》，中國民主法制出版社1990年版，第244頁。

（註一七）胡錦光：《中國憲法問題研究》，新華出版社1998年版，第151頁。

1978年3月5日，第五屆全國人民代表大會第一次會議通過了修改的憲法。這次憲法修改，如同1975年修改憲法一樣，採取全面修改的方式，對憲法條文進行了全面的修改。這次修憲在憲法解釋方面，明確規定了憲法解釋權。其中的第25條第三項，在1954年憲法和1975年憲法沒有規定憲法解釋權的基礎上，首次規定全國人民代表大會常務委員會解釋憲法和法律，制定法令。但與1954年憲法、1975年憲法一樣，也規定全國人民代表大會行使監督憲法實施的權力。由此可知，立憲者實際上是把監督憲法實施的權力與解釋憲法的權力，分別規定由全國人民代表大會、全國人民代表大會常務委員會各自行使。就此而言，立憲者沒有意識到憲法解釋是憲法實施過程中的一部分，甚至是憲法發展的一部分，也沒有意識到憲法解釋權力是不應當與監督憲法實施權分開行使的。所以，出現了在立法上把憲法解釋與法律解釋、法令解釋並列規定的結果。

1978年憲法施行以後，出現了憲法解釋的案例。1979年7月1日，第五屆全國人民代表大會等二次會議通過《關於修正〈中華人民共和國憲法〉若干規定的決議》。規定自1980年1月1日起，縣級以上的地方各級人民代表大會設常務委員會。1979年9月13日，全國人民代表大會常務委員會第11次會議通過《全國人民代表大會常務委員會關於省、自治區、直轄市可以在一九七九年設立人民代表大會常務委員會和將革命委員會改為人民政府的決議》。規定“第五屆全國人民代表大會第二次會議通過的自一九八〇年一月一日施行的《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》規定，縣級以上的地方各級人民代表大會設立常務委員會，省、直轄市、自治州、縣、自治縣、市、市轄區、鎮設立人民政府。省、自治區、直轄市如果能夠做好準備工作，也可以在一九七九年召開人民代表大會，設立人民代表大會常務委員會和將革命委員會改為人民政府”。（註一八）該決議實際上是對修改後的憲法規定1980年1月1日起，縣級以上地方各級人民代表大會設常務委員會，修改為自1979年起，省、自治區、直轄市人民代表大會也可以設常務委員會。由於地方組織法是根據修改後的憲法規定縣級以上人民代表大會設常務委員會的，故不能認為全國人民代表大會常務委員會作出的這個決議，是對地方組織法的解釋，而“只能認為全國人大常委會的決議是對全國人大修憲決議效力的解釋，屬於憲法解釋”。（註一九）

1982年憲法第67條第1項、第4項規定，全國人民代表大會常務委員會解釋

（註一八）全國人大常委會辦公廳研究室：《中華人民共和國人民代表大會資料匯編（1949—1990）》，中國民主法制出版社1990年版，第318頁。

（註一九）胡錦光：《中國憲法問題研究》，新華出版社1998年版，第153頁。

憲法、監督憲法的實施；解釋法律。與 1978 年憲法第 25 條將解釋憲法與解釋法令並列規定比較，1982 年憲法意識到憲法解釋與普通法的解釋是兩種完全不同的職權，故分兩項分別加以規定，以區分憲法解釋與法律解釋在法律地位和性質上的差異。就法律釋義來看，本條規定的解釋憲法，一般理解是“對現行憲法條文的含義作具有法律效力的說明”，而“法律解釋是指對法律所作的立法性解釋，從立法原意闡述法律條文”。但“全國人大常委會如何解釋憲法，還沒有形成具體的制度”。（註二〇）哪些事項屬於憲法解釋的範圍與權限，也沒有明確的規定。

中國大陸憲法解釋在制度設計上的缺陷與不足，為憲法解釋機關發展憲法，補充憲法規定提供了空間。例如，1982 年 12 月 4 日第五屆全國人民代表大會第五次會議通過了修改的憲法，並於當日由全國人民代表大會公告施行。1982 年憲法在國家機構的設置上，增加規定了國家主席、副主席、中央軍事委員會、全國人民代表大會設立民族委員會、法律委員會、財政經濟委員會、教育科學文化衛生委員會、外事委員會、華僑委員會和其他需要設立的專門委員會。然而，在通過修改的憲法時，並沒有選舉產生國家主席、副主席及中央軍事委員會和全國人民代表大會各專門委員會（這些機構是在 1983 年 6 月 6 日召開的第六屆全國人民代表大會第一次會議上才選舉產生的——作者註）。考慮到 1982 年憲法規定的國家機關還不能與修改後生效的憲法同時設立，在通過修改憲法的當日，第五屆全國人民代表大會第五次會議通過了《關於本屆全國人民代表大會常務委員會職權的決議》，決定在第六屆全國人民代表大會第一次會議根據本次會議通過的《中華人民共和國憲法》選出中華人民共和國主席、副主席和下屆全國人民代表大會常務委員會以前，本屆全國人民代表大會常務委員會和全國人大常委會委員長、副委員長繼續分別按照 1978 年本屆全國人民代表大會第一次會議通過的《中華人民共和國憲法》第 25 條和第 26 條的規定行使職權。由於 1982 年憲法規定，自公布之日即 1982 年 12 月 4 日起生效，而憲法關於新設立的國家機關及其職權，則由於該決議而不能實際施行。所以，“這一決議中止了新憲法關於國家主席、副主席、全國人大常委會及其委員長職權的效力，肯定了從整體上已經失效的 1978 年憲法關於全國人大常委會和全國人大常委會委員長、副委員長職權規定的效力。這一決議類似於一些國家憲法中的‘過渡條款’，可以說是在特定情況下基於特殊需要，全國人大對憲法進行的解釋”。（註二一）

（註二〇）全國人大常委會辦公廳研究室政治組：《中國憲法解釋精釋》，中國民主法制出版社 1996 年版，第 210-213 頁。

（註二一）胡錦光：《中國憲法問題研究》，新華出版社 1998 年版，第 155 頁。

1982年憲法以來，中國大陸憲法解釋實務，主要是通過全國人民代表大會及其常務委員會以決議、決定的形式，對憲法的內容進行適當的增加、變更和修改。這些憲法解釋在內容和性質上集中於立憲解釋。其中的一些解釋案例，不是由憲法規定的有權解釋憲法的機構承擔的。

鑒於中國大陸憲法解釋沒有形成制度化的規定，在憲法解釋案例方面，正式的憲法解釋案例為數甚少，故憲法解釋的權限、範圍、方式、程序，實務中的隨機性較突出。在這一方面，實踐的缺乏，導致學理研討相應的不足。近年來，中國大陸憲法學者一致呼籲建立規範的、制度化的、完善的憲法解釋制度，以加強違憲審查的實際效果，在憲法解釋的理論學說方面，主要集中於完善憲法解釋的機構。其代表性的觀點有：

第一，全國人民代表大會是否可以進行憲法解釋。中國大陸憲法第62條沒有規定全國人民代表大會對憲法進行解釋的權力。實踐中，又出現了全國人民代表大會解釋憲法的案例。如何理解這一形象，憲法學界有肯定與否定兩種觀點。

多數學者根據憲法確認全國人民代表大會是國家最高權力機關這一原則，認為憲法雖然未明確規定全國人民代表大會的憲法解釋權，但其作為國家最高權力機關，當然地享有憲法解釋權，故持肯定的觀點。肯定說認為，“全國人民代表大會最高國家權力機關，它有權制定憲法、修改憲法、監督憲法的實施，同時依照憲法的規定行使相關的職權。從全國人民代表大會作為國家權力機關的性質來看，其行使憲法解釋權的情形多發生在制定專門的法律、決議，監督憲法的實施以及履行憲法職責時。全國人民代表大會依照憲法的規定行使國家的立法權，全國人民代表大會在制定法律、決議時，在許多場合下直接涉及到對憲法條文含義的理解，因此，從廣義上說，全國人民代表大會制定法律、決議的行為就屬於一般意義上的釋憲活動。除此之外，全國人民代表大會還可以以立法形式明確地就憲法條文的某項規定的含義做出解釋，或者是對某個法律、法規或者某個重要的法律行為是否合憲作出說明。另外，監督憲法的實施和履行憲法所規定的職權也能導致全國人民代表大會對憲法解釋的起意。但由於全國人民代表大會每年只召開一次會議，其工作方式主要以通過法律和決議表現出來，因此，全國人民代表大會的憲法解釋活動大都屬於立憲解釋的範圍，也就是說，全國人民代表大會主要是通過制定法律、決議的方式來補充憲法條文所規定的含義的不足，從而來保證憲法得到有效的實施”。（註二）

（註二二）莫紀宏：《憲政新論》，中國方正出版社1997年版，第154-155頁。參見胡錦光：《中國憲法問題研究》，新華出版社1998年版，第149-150頁；王磊：《憲法的司法化》，中國政法大學出版社2000年版，第139頁。

二)

也由少數學者根據全國人民代表大會的職權和中國大陸憲法解釋的實務案例，持否定的觀點。主張憲法授權全國人民代表大會常務委員會解釋憲法，就已經排出了全國人民代表大會解釋憲法的可能。“否定說認為，憲法已經明確規定只有全國人大常委會才有憲法解釋權，也就排出了全國人大擁有憲法解釋權。從實踐中，全國人大至今沒有行使過憲法解釋權”。（註二三）

第二，最高人民法院是否可以進行憲法解釋。有的學者根據全國人民代表大會及其常務委員會沒有進行過針對違憲事件作出憲法解釋的情況，認為全國人民代表大會及其常務委員會進行的憲法解釋是立憲解釋，但不是專門的憲法解釋機關。現行憲法規定，憲法解釋權由全國人民代表大會常務委員會承擔不合理，與現代各國憲政實施都由專門的憲法解釋機關對憲法在實施中的問題進行解釋的普遍規律不符。最高人民法院應當作為嚴格意義上的憲法解釋機關，承擔對憲法具體適用過程中問題的解釋。持這種觀點的主要理由是，憲法是法律，與其他法律一樣，具有對具體事實的法律適用性；全國人民代表大會及其常務委員會制定的法律，與憲法存在衝突的可能。而違憲的裁決權需要法官做出判決，將憲法規則適用於事實。最高人民法院解釋憲法的合理性與合法性，來源於最高人民法院的審判權是由憲法賦予的，並且，最高人民法院對全國人民代表大會及其常務委員會負責，對憲法的解釋也受到全國人民代表大會及其常務委員會的監督，這與民主集中制的原則是一致的。最高人民法院在審判實務中，對具體案件適用憲法問題進行的解釋，與全國人民代表大會及其常務委員會對憲法的立法解釋並不矛盾。（註二四）楊泉明教授主張：“在全國人大及其常委會下設立專門的憲法監督委員會或憲法法院（亦可稱違憲審查委員會），並適當劃定一部分違憲案件（侵犯公民基本權利的案件）由普通法院處理，從而形成一元多軌道憲法監督體制”（註二五），也暗示了最高人民法院可以就憲法基本權利在審判中的具體問題進行解釋的含義。近年來，最高人民法院楊臨萍先生，從行政審判的角度提出，“最高人民法院一直在不完全地、不得以地行使著違憲審查權。如行政訴訟法第五十三條規定：人民法院審理行政案件，參照國務院部、委規章，‘參照’本身即凡符合憲法、法律，就是判案依據，可以‘參照’；不符合憲法、法律，就不‘參照’。第五十三條第二款規定：人民法院認為地方人民政府制定、發布的規章與國務院部、委制定、發布的規章不一致的，

（註二三） 胡錦光：《中國憲法問題研究》，新華出版社 1998 年版，第 149-150 頁。

（註二四） 王磊：《憲法的司法化》，中國政法大學出版社 2000 年版，第 138-146 頁。

（註二五） 楊泉明：《憲法保障論》，四川大學出版社 1990 年版，第 293 頁。

以及國務院部、委制定、發布的規章之間不一致的，由最高人民法院送請國務院作出解釋或者裁決。這本身就是違憲審查權的行使”。（註二六）

第三，國務院和省級國家權力機關在實際上也在一定範圍內行使著憲法解釋的職權。個別學者鑒於中國大陸憲法解釋是依照憲法規定行使憲法授予職權的一部分，採用廣義憲法解釋的觀點，主張凡是國家機關直接根據憲法授予的權力，由於在行使權力時涉及到對憲法的理解，所以也可視為有權在一定範圍內和條件下，對憲法進行解釋。持這種觀點的依據是，“憲法規定，國務院有權根據憲法和法律，規定行政措施，制定行政法規，發布決定和命令；省、自治區、直轄市的人民代表大會和它們的常務委員會，在不同憲法、法律、行政法規相抵觸的前提下，可以制定地方性法規。‘根據憲法’和‘在不同憲法相抵觸’的首要問題就是對憲法有關條款含義的理解問題，實際上就是對憲法的解釋問題。但是，這種理解和解釋同全國人大及其常委會的解釋相比是次一級的解釋，它要服從全國人大及其常委會的解釋。也就是說如果全國人大及其常委會認為它們的理解和解釋不適當就可以撤銷。這是憲法第 67 條明確規定的全國人大常委會的職權。這一職權保障了憲法的尊嚴和法制的統一”。（註二七）楊泉明教授主張，中國大陸違憲審查主體是一元多級的，即全國人大及其常委會是適用違憲制裁的最高權威機構；地方人大及其常委會對於在各地區落實違憲審查制裁具有重要作用（憲法對地方各級國家權力機關保證憲法實施和違憲監督職權作了原則規定）；其他機關和組織在落實違憲制裁方面也具有不同程度的作用（國務院對於在行政機關系統中保障違憲制裁的落實，具有不可忽視的作用）。（註二八）由於違憲審查職權與憲法解釋存有及其密切的聯繫，離不開對憲法的理解與解釋，所以，就此而言，違憲審查機構都行使著憲法解釋的權力。

第四，全國人民代表大會及其常務委員會與其他憲法監督機關共同行使憲法解釋權。李忠博士指出：“必須把憲法監督權分為最終決定權和強制性建議權兩個部分，分別由兩個機構行使。這兩個機構共同構成復合憲法監督主體。其中，立法機關行使最終決定權，其他機關（即專門機關或司法機關）行使強制性建議權。”（註二九）他主張，中國大陸建立復合憲法監督制度，可以分為三個階段，其一，

（註二六） 中國法學會憲法學研究會：《憲法與國家機構改革》，電子科技大學出版社 1999 年版，第 47 頁。

（註二七） 張慶福：《憲法學基本理論》，社會科學文獻出版社 1999 年版，第 225-226 頁。

（註二八） 楊泉明：《憲法保障論》，四川大學出版社 1990 年版，第 258-262 頁。

（註二九） 李忠：《憲法監督論》，社會科學文獻出版社 1999 年版，第 62 頁。

復合憲法監督制度的低級階段。這是指由全國人大及其常委會和專門的憲法監督機關——憲法監督委員會組成，並賦以憲法監督委員會解釋憲法的權力。“憲法解釋權是憲法監督委員會履行職責的基礎。因為憲法監督委員會對任何憲法問題的裁決都涉及到對憲法有關內容的闡釋和說明。憲法監督的性質也要求憲法監督委員會通過憲法解釋的形式及時、合理地調解‘靜默’的憲法與‘動態’的現實之間的關係，使憲法隨著社會的發展而不斷演進。我國憲法僅賦予全國人大常委會解釋憲法的權力，為了適應憲法監督工作的需要，也應該賦予憲法監督委員會憲法解釋權。”（註三〇）其二，復合憲法監督制度的中級階段。這是指“由立法機關與相對獨立的專門機關——憲法院構成。為了減少立法機關違憲的可能性，憲法監督委員會作為國家權力機關的專門委員會繼續保留下去。”憲法院享有以建議的形式把它關於規範性文件的結論性意見提交立法機關審議的權力，如果立法機關不能以 2/3 以上多數予以否決，則建議自行生效；憲法院還具有對規範性文件以外的權限爭議、憲法控訴和選舉爭訟進行審查的權力。（註三一）其三，復合憲法監督制度的高級階段。這是指由立法機關與專門機構組成，此階段基本上與中級階段一致。唯一不同的是，憲法監督的範圍進一步擴大。（註三二）憲法監督的前提條件，是對憲法進行解釋，以確認審查的行為是否構成違憲。因此，復合憲法監督制度，也要求憲法解釋機關的多元化。

三、全國人民代表大會對憲法解釋的案例

在中國大陸憲法學者積極呼籲建立和完善憲法解釋制度的同時，憲法在實施過程中也出現了一些解釋案例。這些案例對於理解和研究中國大陸憲法解釋制度，提供了經驗的基礎。從立憲例的角度來看，中國大陸憲法第 62 條規定的全國人民代表大會的職權共有 15 項，未涉及解釋憲法的範圍。在憲法解釋的實踐中，已經出現的一些由全國人民代表大會解釋憲法的實例，可視為屬於憲法本條第 15 項概括規定的“應當由最高國家權力機關行使的其他職權”之範圍。據統計，現有的憲法解釋案例主要是：

（註三〇）李忠：《憲法監督論》，社會科學文獻出版社 1999 年版，第 281-282 頁。

（註三一）李忠：《憲法監督論》，社會科學文獻出版社 1999 年版，第 296-297 頁。

（註三二）李忠：《憲法監督論》，社會科學文獻出版社 1999 年版，第 302 頁。

第一，關於法律合憲性的解釋。中國大陸憲法第 62 條第 2 項規定，全國人民代表大會行使監督憲法的實施的職權。為此，法律是否符合憲法的規定，全國人民代表大會可以作出解釋或確定。1990 年 4 月 4 日，七屆全國人民代表大會第三次會議通過《關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉的決定》。該決議規定：“香港特別行政區基本法是根據《中華人民共和國憲法》按照香港的具體情況制定的，是符合憲法的”。1993 年 3 月 31 日八屆全國人大一次會議通過《關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉的決定》，該決定指出：“澳門特別行政區基本法是根據《中華人民共和國憲法》按照澳門的具體情況制定的，是符合憲法的”。在這兩個決議、決定中，全國人民代表大會都同樣地對法律的合憲性問題作出了解釋與認定。此為全國人民代表大會作出的具有法律效力的憲法解釋，也是實施憲法第 31 條關於國家在必要時得設立特別行政區這一規定產生的憲法解釋，這一憲法解釋與憲法第 31 條的實施，有著密不可分的關係。

第二，關於全國人民代表大會職權的解釋。在法治國家，任何一個國家機關，其職權都源於憲法的明確授權即憲法的明文規定。憲法第 67 條第 14 項規定，全國人民代表大會常務委員會“決定同外國締結的條約和重要協定的批准與廢除”。這表明，批准與廢除重要協定，屬於全國人民代表大會常務委員會的職權。但是，在中國大陸批准的條約或協定的實踐中，也有由全國人民代表大會批准，不是由全國人大常委會批准的案例。例如，1985 年 4 月 10 日，六屆全國人大三次會議通過了《關於批准〈中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府關於香港問題的聯合聲明〉的決定》。該決定可視為對中國大陸憲法第 67 條批准重要協定的權利的解釋，即屬於此類協定，屬於憲法第 62 條第 15 項規定的“應當由國家最高權力機關行使的其他職權”的範圍，應當由全國人民代表大會批准，而不宜由全國人民代表大會常務委員會批准。又如，1987 年 4 月 11 日六屆全國人民代表大會五次會議通過《關於授權全國人民代表大會常務委員會審議批准〈中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明〉的決定》，將 1985 年 4 月 10 日六屆全國人大三次會議通過的《關於批准〈中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府關於香港問題的聯合聲明〉的決定》確立的全國人民代表大會的職權，授予全國人民代表大會常務委員會。再次對憲法關於批准重要協議的規定作出了解釋，明確此類協定屬於憲法第 62 條規定的“應當由最高國家權力機關行使的其他職權”，應由全國人民代表大會批准，或者由全國人民代表大會授權常務委員會批准。

第三，關於全國人民代表大會的部分職權可授予全國人大常委會和國務院行使

的解釋。在法治國家中，憲法規定的每一國家機關的職權，既是該機構的憲法權力，也是該機構必須履行的憲法義務。作為憲法賦予的義務，負有義務的國家機關不得放棄，也不得委托其他國家機關或者該機關的常設機構行使。否則，憲法無須對每一國家機關的權力作出明確的規定，確認它們行使權力的界限與原則。中國大陸憲法第 62 條規定了全國人民代表大會的 15 項職權，未規定這些職權中的某些部分可以授權委託由全國人大常委會行使。憲法第 62 條規定，全國人民代表大會制定和修改刑事、民事、國家機構的和其他的基本法律；第 67 條規定，全國人民代表大會常務委員會制定和修改除應當由全國人民代表大會制定的法律以外的其他法律。依照憲法的這些規定，制定國家基本法律是全國人民代表大會的憲法權力，也是其憲法義務。

在中國大陸制定基本法律的實踐中，全國人民代表大會通過授權的方式，委託其他機關行使其立法權的案例，即是對憲法關於全國人民代表大會的某些職權，可以委託其他國家機關行使的解釋。1984 年 9 月 18 日，第六屆全國人民代表大會常務委員會第七次會議決定：“授權國務院在實施國營企業利改稅和改革工商稅制的過程中，擬定有關稅收條例，以草案形式發布試行，再根據試行的經驗加以修訂，提請全國人民代表大會常務委員會審議”。此後不久，全國人民代表大會常務委員會創造的這種單一的特別授權立法，擴大到某一方面事項的原則授權立法，並且由全國人民代表大會授權。對應當由全國人民代表大會進行立法的事項，也授權由國務院制定暫行的條例即法律實施。1985 年 4 月 10 日，第六屆全國人民代表大會第三次會議決定：“授權國務院對於有關經濟體制改革和對外開發方面的問題，必要時可以根據憲法、在同有關法律和全國人民代表大會及其常務委員會的有關決定的基本原則不相抵觸的前提下，制定暫行的規定或者條例，頒布實施，並報全國人民代表大會常務委員會備案。經過實踐經驗，條件成熟時由全國人民代表大會或者全國人民代表大會常務委員會制定法律”。授權立法的實踐經驗，在立法法中得到了制度化的確認。立法法第 9 條規定：“本法第八條（即基本經濟制度以及財政、稅收、海關、金融和外貿的基本制度——作者註）規定的事項尚未制定法律的，全國人民代表大會及其常務委員會有權作出決定，授權國務院可以根據實際需要，對其中的部分事項先制定行政法規，但是有關犯罪的刑罰、對公民政治權利的剝奪和限制人身自由的強制措施和處罰、司法制度等事項除外”。該規定將全國人民代表大會及其常務委員會職權範圍內的立法事項，授權委託給國務院行使，可理解為全國人民代表大會對憲法規定的全國人民代表大會及其常務委員會行使的專有立法權，可以部分授權國務院行使的解釋。

第四，關於授權經濟特區的市制定法規和規章的解釋。中國大陸憲法規定的法律淵源的形式，主要有憲法、法律、行政法規、自治條例和單行條例、地方性法規、規章，沒有規定經濟特區法規。1989年4月4日、1992年7月1日、1994年3月22日和1996年3月17日，全國人民代表大會分別授權深圳、廈門、汕頭和珠海4個經濟特區的市的人民代表大會及其常務委員會和人民政府，遵循憲法的規定以及法律和行政法規的基本原則，制定法規，在經濟特區實施，並報全國人大常委會、國務院和經濟特區所在地的省的人大常委會備案，授權經濟特區的市的人民政府制定規章，在經濟特區實施。（註三三）根據該規定，經濟特區法規和規章制定的條件，是遵循憲法的規定以及法律和行政法規的基本原則，對法律、行政法規有關的具體規定可以做適當的變通；而制定地方性法規的條件是不同憲法、法律和行政法規相抵觸，即不得與有關的具體規定相抵觸。因此，經濟特區法規在法律效力等級上，優於地方性法規。這實際上是全國人大對憲法關於地方立法權限與範圍的擴大解釋，使憲法未規定的享有地方立法權的經濟特區，也具有省、直轄市制定地方性法規並且比省、直轄市享有更大的立法權力。立法法第63條第4款進一步規定，省、自治區人民政府所在地的市和國務院批准的較大的市，經濟特區所在地的市地人民代表大會及其常務委員會，可以制定法規；這些市的人民政府，可以制定規章，這是對憲法關於地方立法權限的解釋。

第五，關於軍事法規和軍事規章的解釋。中國大陸憲法第93、94條沒有規定中央軍事委員會制定軍事法規的權力，也沒有規定中央軍事委員會各總部、軍兵種、軍區，可以制定軍事規章的權力。事實上，中央軍事委員會一直在行使制定軍事法規的權力、中央軍事委員會各總部、軍兵種、軍區也一直行使制定軍事規章的權力。這些軍事法規、規章在軍隊系統內部施行，為對軍事管理的法制化，提供了法律依據。鑒於此，立法法第93條規定“中央軍事委員會根據憲法和法律，制定軍事法規。中央軍事委員會各總部、軍兵種、軍區，可以根據法律和中央軍事委員會的軍事法規、決定、命令，在其權限範圍內，制定軍事規章。軍事法規、軍事規章在武裝力量內部實施”。這一規定，可視為是中國大陸法律淵源增加軍事法規、軍事規章並且對中央軍事委員會職權的憲法解釋。

第六，關於國務院行政法規備案的解釋。在中國大陸的立法程序中，制定法

（註三三） 1989年4月4日七屆全國人大第二次會議、1992年7月1日第七屆全國人大常委會第26次會議，1994年3月22日，和1996年3月17日第八屆全國人民代表大會第二、四次會議，分別授權深圳市、廈門市、珠海市和汕頭市第人民代表大會及其常務委員會制定法規。

規、規章的機關將已經制定的規範性法律文件報送有關的機關備案，其法律性質是在立法程序之外的一個環節，亦即立法完成之後的一個程序，並不影響規範性法律文件的效力，但也不是可有可無的環節，它畢竟反映並且體現了報送備案的機關與接受備案的機關，在法律上存在著一種立法監督與被監督的關係。在備案立法監督方面，中國大陸憲法確認地方性法規和省、自治區批准的自治條例和單行條例，應當向全國人民代表大會常務委員會備案。立法法補充規定，國務院制定的行政法規，也應當報送全國人民代表大會常務委員會備案。1982年憲法第89條在規定國務院制定的行政法規的職權時，未規定國務院行使制定行政法規的權力，應當向全國人民代表大會常務委員會備案。該條規定：“國務院行使下列職權：（一）根據憲法和法律，規定行政措施，制定行政法規，發布決定和命令”。這一規定表明，制定行政法規，是國務院行使憲法規定的一項重要職權，國務院在履行這一項職責時，在法律程序上無需報全國人民代表大會常務委員會備案。對憲法規定作這種理解，可以援引憲法對需要備案的法規，在備案機關、法規的名稱方面，都作出明確的、具體的規定的其他條文予以印證。憲法未規定需要履行備案程序的法規，制定機關沒有向有關機關備案的義務。例如，憲法第100條規定：“省、直轄市的人民代表大會和它們的常務委員會，在不同憲法、法律、行政法規相抵觸的前提下，可以制定地方性法規，報全國人民代表大會常務委員會備案”。第116條規定：“民族自治地方的人民代表大會，有權依照當地民族的政治、經濟和文化的特點，制定自治條例和單行條例。自治區的自治條例和單行條例，報全國人民代表大會常務委員會批准後生效。自治州、自治縣的自治條例和單行條例，報省或者自治區的人民代表大會常務委員會批准後生效，並報全國人民代表大會常務委員會備案”。由此可知，憲法對需要備案的法規，在憲法有關條文中已經作出了明確地、具體的規定。1987年4月21日國務院批准的《行政法規制定暫行條例》和1990年2月18日國務院發布的《法規規章備案規定》，同樣沒有規定行政法規制定頒布以後，需要報送全國人民代表大會常務委員會備案的問題。只有全國人民代表大會及其常務委員會授權國務院制定的法規，即國務院根據授權對本來應當制定法律的事項，在法律尚未制定出來以前，先行制定的授權行政法規，才必須向國務院備案。立法法第89條規定，國務院應當在公布行政法規的30日內，報全國人民代表大會常務委員會備案。這一規定，使憲法第67條規定的全國人民代表大會常務委員會監督國務院的工作、撤銷國務院制定的同憲法、法律相抵觸的行政法規的職權，從程序上作出了規定和保障，增加了憲法規定的國務院行政法規制定權，必須履行備案的程序，應當視為對國務院制定行政法規權力的憲法解釋。

第七，關於地方行政區劃劃分的解釋。地方行政區劃的劃分，是憲法關於中央與地方國家機關職權劃分的重要內容，也是應當由憲法予以規定的事項。從 1949 年以來，中國大陸的直轄市，如北京市、上海市、天津市，都不轄自治縣。1954 年憲法第 53 條規定，直轄市和較大的市分為區；1978 年憲法第 33 條規定，直轄市和較大的市分為區。1982 年憲法第 30 條規定：“直轄市和較大的市分為區、縣”，也明確地規定直轄市行政區域的劃分，不轄自治縣。從 1982 年憲法第 95-98、112-116 條關於地方各級人民代表大會及其常務委員會行使立法權力的程序來看，進一步具體地規定，直轄市不設立自治縣。例如，憲法第 116 條規定：“自治州、自治縣的自治條例和單行條例，報省或自治區的人民代表大會常務委員會批准後生效，並報全國人民代表大會常務委員會備案”。民族區域自治法第 19 條，依照憲法的這一規定，規定自治條例和單行條例報省或自治區的人民代表大會常務委員會批准後生效。1996 年 3 月日，第八屆全國人民代表大會第三次會議決定，1997 年 6 月 8 日設立重慶直轄市，除下轄原四川省其它一些區、縣以外，還轄原四川省的彭水、黔江、酉陽、石柱、秀山 5 個苗族、土家族自治縣。至此，中國大陸直轄市的行政區劃，在憲法規定的下轄區、縣的基礎上，增加了自治縣，對憲法第 30 條關於直轄市行政區劃的劃分，作出了憲法解釋，即把憲法關於直轄市行政區劃分為區、縣兩種，修改為分為區、縣、自治縣三種。由此，重慶市所轄的 5 個自治縣在制定自治條例和單行條例的過程中，就面臨著由誰來進行批准這樣一個現實的法律問題。如果由這 5 個自治縣所在地的直轄市進行批准，憲法、民族區域自治法沒有規定，缺乏法律依據；如果直接由全國人民代表大會常務委員會進行批准，同樣不符憲法和民族區域自治法規定的自治縣的自治條例和單行條例，報省、自治區的人民代表大會常務委員會批准的原則。鑒於此，為了保障重慶市所轄 5 個自治縣依法行使憲法和民族區域自治法賦予的制定自治條例和單行條例的自治權，立法法第 66 條規定：“自治州、自治縣的自治條例和單行條例，報省、自治區、直轄市的人民代表大會常務委員會批准後生效”，從而有效的解決了重慶市所轄自治縣制定自治條例和單行條例遇到的法律程序障礙。立法法這一規定，即是對直轄市行政區劃的憲法解釋。

第八，關於自治條例和單行條例與法律、行政法規之間效力等級的解釋。中國大陸憲法沒有規定自治條例和單行條例不得變通行政法規的基本原則。憲法第 5 條第 2 款規定：“一切法律、行政法規和地方性法規都不得同憲法相抵觸”，在這一規定中，憲法沒有提到自治條例和單行條例不得與憲法相抵觸。法律在授權民族自治地方制定單行條例時，唯一的限制是根據法律的基本原則作出變通規定。例如

1997 年修訂的刑法規定：“民族自治地方不能全部適用本法規定的，可以由自治區或者省的人民代表大會根據當地民族的政治、經濟、文化的特點和本法規定的基本原則，制定變通或者補充規定，報請全國人民代表常務委員會批准施行”。民族區域自治法第 6 條第 2 款規定：“民族自治地方的自治機關根據本地方的情況，在不違背憲法和法律的原則下，有權採取特殊政策和靈活措施，加速民族自治地方經濟、文化建設事業的發展”。這些規定表明，民族自治地方在制定自治條例和單行條例依法行使自治權時，其前提條件是不得違背憲法和法律的原則，不受必須遵循行政法規基本原則的限制。立法法第 66 條第 2 款規定：“自治條例和單行條例可以依照當地民族的特點，對法律和行政法規的規定作出變通規定，但不得違背法律和行政法規的基本原則，不得對憲法和民族區域自治法的規定以及其他有關法律、行政法規專門就民族自治地方所作的規定作出不同的規定”。從而明確了自治條例和單行條例的變通權，必須受制於行政法規的基本原則。這一規定，是憲法和民族區域自治法所沒有規定的。與此同時，對於自治條例和單行條例的撤銷權，憲法和民族區域自治法沒有作出明確的規定。憲法第 67 條關於全國人民代表大會常務委員會的職權，是有權撤銷國務院制定的同憲法、法律相抵觸的行政法規、決定和命令；有權撤銷省、自治區、直轄市國家權力機關制定的同憲法、法律和行政法規相抵觸的地方性法規和決議，沒有提到有權撤銷自治條例和單行條例。立法法第 88 條規定，全國人民代表大會常務委員會有權撤銷全國人民代表大會常務委員會批准的違反憲法和立法法第 66 條第 2 款規定的自治條例和單行條例；全國人民代表大會常務委員會有權撤銷省、自治區、直轄市的人民代表大會常務委員會批准的違背憲法和立法法第 66 條第 2 款規定的自治條例和單行條例。這一規定是對違反憲法、法律的自治條例和單行條例進行處理的憲法解釋。

四、全國人民代表大會常務委員會 對憲法的解釋

中國大陸憲法第 67 條規定，全國人民代表大會常務委員會解釋憲法的唯一機關。在中國大陸憲法解釋的實踐中，儘管全國人大常委會解釋憲法尚未建立制度性的規定，憲法解釋的程序、權限與效力，還需要從立法上加以明確、具體，但從現

有的情況來看，全國人民代表大會常務委員在進行憲法解釋時，有的是依照立法程序進行的，有的則不是依照立法程序進行解釋。前者如全國人民代表大會常務委員制定法律，關於在新疆建設兵團設立人民法院和人民檢察院的解釋，關於香港特別行政區基本法（憲法性法律）第 22 條第 4 款第 3 項的解釋，其解釋議案分別由最高人民法院與最高人民檢察院，國務院提出，全國人民代表大會常務委員依照制定法律的程序進行審議；後者如全國人民代表大會常務委員以有關法律問題的決定、決議的形式進行解釋。如全國人民代表大會常務委員關於國家安全機關可以行使公安機關職權的解釋。從現有的憲法解釋案例來看，全國人民代表大會常務委員會解釋憲法，主要是通過作出具有法律效力的決議、決定，或者依照立法程序制定法律的方式對憲法的有關內容進行解釋。

在 1950 年代，全國人民代表大會常務委員解釋憲法或者解釋憲法性法律，一律通過決議或決定的形式進行。1982 年憲法以來，現有的中國大陸憲法解釋案例有以下幾種方式：

第一，對設立人民法院和人民檢察院的解釋。中國大陸憲法第 101 條規定：“縣級以上地方各級人民代表大會選舉並且罷免本級人民法院院長和人民檢察院檢察長”。

第 124 條規定：“中華人民共和國設立最高人民法院、地方各級人民法院和軍事人民法院等專門人民法院。”據此，只能在縣級以上地方行政區域設立人民法院或人民檢察院。在其他地方，可以設立軍事法院等專門人民法院，但不能設立普通法院即人民法院。憲法確認人民法院設立的這個原則，也有例外。中國大陸在新疆自治區行政區域內的新疆建設兵團，是黨政軍企合一的特殊組織，負責管理內部的行政、司法事務，實行特殊的體制，擔負著屯墾戍邊的任務。由於建設兵團在法律上並不是獨立於新疆自治區的行政區域，也不完全屬於軍事武裝力量的範圍。是否可在新疆建設兵團設立人民法院，屬於憲法關於設立人民法院規定的憲法問題。1998 年 12 月 29 日，九屆全國人大常委會第六次會議審議了最高人民法院和最高人民檢察院提出的關於在新疆維吾爾自治區生產建設兵團設置人民法院和人民檢察院的議案，通過了《關於新疆維吾爾自治區生產建設兵團設置人民法院和人民檢察院的決定》。根據該決定，在新疆維吾爾自治區，設立新疆維吾爾自治區高級人民法院生產建設兵團分院，作為自治區高級人民法院的派出機構；在新疆建設兵團設立若干中級人民法院（在一般地方，只在設區的市、自治州一級設中級人民法院——本文作者註）；在生產建設兵團農牧團場比較集中的墾區設立基層人民法院（在一般地方，只在縣、自治縣、市，設基層人民法院——本文作者註）。新疆自治區

人民檢察院在生產建設兵團設立自治區建設兵團人民檢察院（在一般地方，省、自治區、直轄市設人民檢察院）；自治區生產建設兵團人民檢察院分院（在一般地方，只在設區的市、自治州一級設人民檢察院分院——本文作者註）和基層人民檢察院（在一般地方，只在縣、自治縣、市，設基層人民檢察院——本文作者註）。它們都作為新疆維吾爾自治區人民檢察院的派出機構。所以，在新疆建設兵團設立各級人民法院和人民檢察院，實際上也是補充解釋憲法第 127 條、104 條關於縣級行政區域設立人民法院和人民檢察院的規定。補充規定在特定的地區，即在新疆建設兵團，也可設人民法院和人民檢察院。（註三四）

第二，對地方立法權限的解釋。地方立法是中央與地方關係的一個組成部分，在各國都是只能由憲法規定的中央與地方權力劃分的事項。中國大陸 1982 年憲法第 100 條規定，省、直轄市的人民代表大會及其常務委員會，可以在不同憲法、法律、行政法規相抵觸的前提下，制定地方性法規。第 90 條規定，國務院各部、各委員會可以根據法律、行政法規發布規章。依照憲法的這一規定，除省、直轄市人民代表大會及其常務委員會以外的其他地方，無權制定地方性法規；除國務院部、委員會以外的機關，地方人民政府無權發布規章，否則構成違憲。1986 年 12 月 2 日，六屆全國人民代表大會常務委員會第 18 次會議對地方組織法進行修改，賦予省、自治區的人民政府所在地的市和國務院批准的較大的市的人民代表大會及其常務委員會，在不同憲法、法律和行政法規相抵觸的前提下，可以制定地方性法規，報省、自治區的人民代表大會常務委員會批准後施行，並報全國人民代表大會常務委員會備案。省、自治區、直轄市以及省、自治區人民政府所在地的市和國務院批准的較大的市的人民政府，還可以根據法律和行政法規制定規章。1995 年 2 月 28 日，八屆全國人大常委會第 12 次會議對地方組織法修改，規定省、自治區、直轄市以及省、自治區人民政府所在地的市和國務院批准的較大的市的人民政府，可以根據法律、行政法規和本省、自治區的地方性法規制定的規章，報國務院和省、自治區的人民代表大會常務委員會、人民政府以及本級人民代表大會常務委員會備案。地方組織法賦予憲法規定的地方之外的省、自治區人民政府所在地的市和國務院批准的較大的市可以制定地方性法規和規章的權力，可視為對憲法關於地方立法權限的憲法解釋，即補充了憲法關於地方立法權權限的規定，進一步擴大了中央與地方分權的範圍。

（註三四）實際上，從 1984 年以來，在新疆建設兵團設立了新疆維吾爾自治區高級人民法院兵團分院和人民檢察院，10 個農業師設立了中級人民法院和建設兵團檢察院分院，25 個壩區分別設立了基層人民法院和人民檢察院。

第三，對國家安全機關和中國人民解放軍保衛機關的法律地位、性質與職權的解釋。中國大陸憲法第 37 條規定：“任何公民，非經人民檢察院批准或者決定或者人民法院決定，並由公安機關執行，不受逮捕。”第 40 條規定：“中華人民共和國公民的通信自由和通信秘密受法律的保護。除因國家安全或者追查刑事犯罪的需要，由公安機關或者檢察機關依照法律規定的程序對通信進行檢查外，任何組織或者個人不得以任何理由侵犯公民的通信自由和通信秘密”。1979 年刑事訴訟法第 3 條規定：“對刑事案件的偵察、拘留、預審，由公安機關負責。批准逮捕和檢察（包括偵察）、提起公訴，由人民檢察院負責。審判由人民法院負責。其他任何機關、團體和個人都無權行使這些權力”（該法已於 1996 年進行了修改）。

1983 年 9 月 2 日，第六屆全國人大常委會第二次會議通過《關於國家安全機關行使公安機關的偵察、拘留、預審和執行逮捕的職權的決定》。該決定規定：“第六屆全國人民代表大會第一次會議決定設立的國家安全機關，承擔原由公安機關主管的間諜、特務案件的偵查工作，是國家安全機關的性質，因而國家按其機關可以行使憲法和法律規定的公安機關的偵查、拘留、預審和執行逮捕的職權。”1993 年 12 月 29 日，第八屆全國人民代表大會常務委員會第五次會議通過《關於中國人民解放軍保衛部門對軍隊內部發生的刑事案件行使公安機關的偵查、拘留、預審和執行逮捕的職權的決定》規定：“中國人民解放軍保衛部門承擔軍隊內部發生的刑事案件的偵查工作，同公安機關對刑事案件的偵查工作性質是相同的。因此，軍隊保衛部門對軍隊內部發生的刑事案件，可以行使憲法和法律規定的公安機關的偵查、拘留、預審和執行逮捕的職權”。

這兩個決議實際上是對憲法關於國家公安機關職權的補充解釋，賦予國家安全機關和中國人民解放軍保衛部門可以行使公安機關的偵查、拘留、預審和執行逮捕的職權。中國大陸多數憲法學者認為，這兩個決議“是對憲法條文第 37 條和 40 條的擴大解釋，起到補充憲法的作用。”（註三五）

第四，對法律解釋權限的解釋。1978 年憲法第 25 條和 1982 年憲法第 67 條規定，全國人民代表大會常務委員會解釋法律。1981 年 6 月 10 日，全國人大常委會關於加強法律解釋工作的決議規定：法律條文本身需要進一步明確界限或作補充規定的，由全國人大常委會進行解釋；審判和檢察工作中具體應用法律的問題，分別由最高人民法院和最高人民檢察院進行解釋；而其他方面法律具體應用中的問題，則由國務院及主管部門進行解釋。該決議可視為對憲法關於法律解釋的機關、權限

（註三五）許崇德主編：《憲法與民主政治》，中國檢察出版社 1994 年版，第 99 頁。

的解釋，擴大了憲法規定的法律解釋的主體，增加了最高人民法院、最高人民檢察院、國務院及其主管部門，並且將法律實施中的具體問題的解釋，授權給有關的國家機關進行解釋，而不再由全國人大常委會進行分類解釋，實際上縮小了全國人大常委會法律解釋的範圍與權限。這個解釋將憲法規定的法律解釋分為全國人民代表大會常務委員會的立法解釋與最高人民法院、最高人民檢察院和國務院極其主管部門的具體應用法律問題的解釋兩種。立法法第 55 條規定：“全國人民代表大會常務委員會工作機構可以對有關具體問題的法律詢問進行研究予以答復，並報常務委員會備案”，又增加了具體應用法律問題的解釋機構，即全國人民代表大會常務委員會法制工作委員會，確認這種對具體問題的法律詢問予以答復的性質與效力。

第五，對全國人民代表大會常務委員會和全國人民代表大會專門委員會執法檢查權的解釋。憲法第 67 條第 6 項規定，全國人民代表大會常務委員會監督國務院、中央軍事委員會、最高人民法院和最高人民檢察院的工作。第 70 條第 2 款規定，“各專門委員會在全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會領導下，研究、審議和擬定有關議案”。憲法沒有規定全國人民代表大會常務委員會和全國人民代表大會專門委員會對法律實施情況檢查監督的權力。1993 年 9 月 2 日，八屆全國人大常委會第 3 次會議通過《全國人民代表大會常務委員會關於加強對法律實施情況檢查監督的若干規定》，這部法律是“依照憲法第 67 條和有關法律規定”制定的，它賦予全國人大常委會和全國人大專門委員會對全國人大及其常委會制定的法律和有關法律問題的決議、決定貫徹實施的情況，進行檢查監督。有關部門和地方應支持執法檢查組的工作，提供真實情況和其他必要的協助。執法檢查結束後，全國人大常委會和全國人大專門委員會有權根據具體情況和實際需要，對執法檢查報告進行審議，或者在必要時指出有關的決議。該規定賦予全國人大常委會和全國人大專門委員會開展執法檢查的權力，可視為對憲法關於全國人大常委會和全國人大專門委員會擴大監督權或者明確監督權的具體方式、界限的解釋。

第六，對全國人大常委會立法權限的解釋。1978 年憲法第 22 條規定，全國人民代表大會制定法律。在立法實踐中，1979 年 9 月 13 日，五屆人大常委會第 11 次會議通過了環境保護法（試行）、1982 年 3 月 8 日五屆人大常委會第 22 次會議和 1982 年 8 月 23 日五屆人大常委會第 4 次會議分別通過了民事訴訟法（試行）和商標法、海洋環境保護法。在 1982 年憲法修改之前，全國人大常委會制定法律的實踐，可視為對 1978 年憲法第 22 條關於法律制定權的解釋。1982 年憲法第 62 條規定，全國人民代表大會制定和修改刑事、民事、國家機構的和其他的基本法律；第 67 條規定，全國人民代表大會常務委員會制定和修改除應當由全國人民代表大

會制定的法律以外的其他法律。在中國大陸的立法實踐中，全國人大常委會先後制定了涉外經濟合同法、技術合同法、擔保法、收養法、著作權法等屬於民事基本法律範圍的法律。全國人大常委會制定這些基本法律，就是對憲法關於全國人大常委會立法權限進行的解釋。1979年刑法制定以後，刑法作為基本法律，應當由全國人民代表大會進行修改。但在該法制定以後直到1997年刑法修訂，全國人民代表大會常務委員會先後制定了23件關於刑法的條例、補充規定和決定，對1979年刑法進行了修改。其中15件，在1997年刑法修訂後，由於已經納入刑法或者已不適用，自1997年修訂的刑法施行之日起，予以廢止；而其中8件補充規定和決定，予以保留。在保留的8件補充規定的決定中，有關行政處罰和行政措施的規定繼續有效；有關刑事責任的規定自刑法施行之日起，適用刑法規定。予以廢止的是：《懲治軍人違反職責罪暫行條例》、《關於嚴懲嚴重破壞經濟的犯罪的決定》、《關於嚴懲嚴重危害社會治安的犯罪分子的決定》、《關於懲治走私罪的補充規定》、《關於懲治貪污罪賄賂罪的補充規定》、《關於懲治泄露國家秘密犯罪的補充規定》、《關於懲治捕殺國家重點保護的珍貴、瀕危野生動物犯罪的補充規定》、《關於侮辱中華人民共和國國旗國徽罪的決定》、《關於懲治盜掘古文化遺址古墓葬犯罪的補充規定》、《關於懲治劫持航空器犯罪的補充規定》、《關於懲治假冒註冊商標犯罪的補充規定》、《關於懲治生產、銷售偽劣商品犯罪的決定》、《關於懲治侵犯著作權的犯罪的決定》、《關於懲治違反公司法犯罪的決定》、《關於處理逃跑或者重新犯罪的勞改犯和勞教人員的決定》。予以保留的是：《關於禁毒的決定》、《關於懲治走私、制作、販賣、傳播淫穢物品的犯罪分子的決定》、《關於嚴禁賣淫嫖娼的決定》、《關於嚴懲拐賣、綁架婦女、兒童的犯罪分子的決定》、《關於嚴懲偷稅、抗稅犯罪的補充規定》、《關於嚴懲組織、運送他人偷越國（邊）境犯罪的補充規定》、《關於懲治破壞金融秩序犯罪的決定》、《關於懲治虛開、偽造和非法出售增值稅專用發票犯罪的決定》。

全國人民代表大會常務委員會不僅在1997年刑法修訂之前，制定了23件單行的刑事法律，對全國人民代表大會制定的刑法進行了修改，而且在1997年刑法修訂以後，繼續行使部分修改刑法的權力。在1997年3月14日第八屆全國人民代表大會第五次會議修訂刑法以後不久，全國人民代表大會常務委員會仍然繼續採用制定單行刑事法律方式修改刑法的慣例，對作為基本法律的刑法的某些規定進行修改。例如，1998年12月29日第九屆全國人大常委會第次會議通過的《關於懲治騙購外匯、逃匯合非法買賣外匯犯罪的決定》、1999年10月30日第九屆全國人大常委會第12次會議通過的《關於取締邪教組織、防範和懲治邪教活動的決

定》、1999年12月25日第九屆全國人大常委會第13次會議通過的《中華人民共和國刑法修正案》（第1-8條）。全國人大常委會在1982年憲法修改之後修改刑法這一基本法律的實踐，不是視為對憲法關於全國人大常委會立法權限的解釋，就是視為對憲法第62條關於基本法律範圍的解釋。

五、憲法解釋的慣例

憲法解釋的慣例，是指由憲法規定的解釋憲法的機關——全國人大常委會以外的部門，對憲法有關規定在實施過程中的含義與內容進行的說明，為執行憲法的有關規定提供參考。這種解釋尚無立憲例規定，但在憲法實施中，得到社會黨廣泛認可、自覺遵循，並且反復在憲法解釋實踐中出現的制度。在中國大陸憲法解釋實務中，由於全國人大常委會解釋憲法的程序、制度未確立，而且事實上很少作出正式的憲法解釋。而在實施憲法過程中，對於憲法條文的含義、理解與運用，必然會發生效力上的區別和差異，需要統一認識、明確憲法有關規定的意義。在這種情況下，全國人大常委會工作機構以適當的形式，對憲法有關條文的含義進行了憲法解釋意義上的工作，對實施憲法和有關法律起到了指導的作用。全國人大常委會工作機構對憲法的這種解釋工作，過去主要由全國人大常委會辦公廳和常委會法制工作委員會承擔。特別是在指導地方各級人大常委會實施選舉法、地方組織法和有關人民代表大會制度的憲法性法律的過程中，這類對憲法條文含義的理解進行解釋的實例較多。儘管在中國大陸憲法解釋的制度和法律效力上，這些案例並不屬於規範意義上憲法解釋的範圍。但是，在中國憲法解釋制度不健全、不規範的情況下，對憲法的這些理解與說明，事實上起到了憲法解釋的作用，及時地彌補了全國人大常委會憲法解釋工作的不足，仍然可作為憲法解釋的慣例來研究。並且，正如以下列舉的案例所顯示的那樣，全國人大常委會工作機構進行的這種意義上的憲法解釋，與各國憲法解釋機構，特別是由司法機關解釋憲法的機構所進行的憲法解釋，並無實質性的差異。2000年3月15日，第九屆全國人民代表大會第三次會議通過立法法。其中第55條規定：“全國人民代表大會常務委員會工作機構可以對有關具體問題的法律詢問進行研究予以答復，並報常務委員會備案”。從而對全國人民代表大會常務委員會法制工作委員會在答復有關法律問題的詢問中的權力，作了明確的規定，使該工作機構行使的答復有關法律問題詢問的權力，有了合法的依據與基

礎，同時，全國人大常委會工作機構對法律問題詢問的答復，統一由常務委員會法制工作委員會承擔，使常務委員會法制工作委員會解釋有關包括憲法在內的法律問題的工作，有了合法性基礎。

第一，全國人大常委會辦公廳的解釋。全國人大常委會辦公廳是全國人大常委會常設的工作機構，在 1980 年代中期以前，曾對憲法有關規定的理解，作出了具有憲法解釋意義的說明。1978 年憲法規定，全國人民代表大會進行憲法實施的監督。1981 年全國人大常委會辦公廳在《關於縣級以上地方各級人民代表大會及其常務委員會工作中的一些問題等解答》第 11 條規定：“《中華人民共和國憲法》第三十六條第三款規定，地方各級人民代表大會選舉並且有權罷免本級人民政府的組成人員，而《地方組織法》只規定由縣級以上地方各級人民政府正、副職負責的人選，至於本級人民政府的其他組成人員，則由本級人大常委會決定任命，這中間有無矛盾？答：《地方組織法》是《憲法》所定原則的具體化，兩者並無矛盾。”（註三六）這是在 1982 年憲法之前，由全國人大常委會的工作機構——常務委員會辦公廳作出的具有違憲審查意義的解釋。該解釋可視為是憲法解釋的案例。因為該它對地方組織法是否與憲法的有關規定相抵觸的問題，做出了對各級人民代表大會及其常務委員會具有工作指導意義上的解釋。

第二，全國人大常委會法制工作委員會的解釋。全國人大常委會法制工作委員會是全國人大常委會專門從事立法工作的機構。國務院法制局、最高人民法院、最高人民檢察院和各省、直轄市、自治區在實施法律的過程中，對於應當由全國人大常委會解釋的法律條文需要進一步明確界限或作補充規定，在全國人大常委會未作出明確的法律解釋之前（事實上，除 1999 年全國人大常委會根據國務院的議案，對香港特別行政區基本法第 22 條規定進行了法律解釋外，對其他法律基本上沒有進行過正式的解釋）為了適應實際工作的需要，通常由全國人大常委會法制工作委員會進行解釋。例如，1987 年 6 月 23 日全國人大常委會法制工作委員會在《關於選舉工作中的幾個問題》的答復中指出：“有些設區的市代管縣級市，縣級市是選產生設區的市的人大代表，還是產生省人大代表？答：憲法第 30 條規定：‘省、自治區分為自治州、縣、自治縣、市；直轄市和較大的市分為區、縣’。因此，從法律上講，代管的縣級市仍是省轄市，仍應選舉產生省級人大代表”。又如，1985 年 10 月 10 日，在答復關於“憲法中的‘三分之二’是否包括本數”中指出：“問：

（註三六） 資料來源：劉政、于友民、程湘清：《人民代表大會工作全書》，中國法制出版社 1999 年版，第 793 頁。

憲法第 60 條、第 61 條、第 64 條中的‘三分之二以上’、‘五分之一以上’是否包括本數在內？（1985 年 10 月 8 日）答：三分之二以上包含三分之二”（1985 年 10 月 10 日）。

該答復實際上就是對憲法關於“三分之二”的界限所作的進一步的明確。據統計，在 1983 年至 1995 年期間，全國人大常委會法制工作委員會有關《選舉法》、《地方組織法》在具體應用中的問題的答復，直接援引或完全依據憲法條文進行的此類法律問題的答復有 24 件。（註三七）而“這些答復是經過法制工作委員會認真研究、並按照嚴格的審批程序作出的”。（註三八）對地方開展這方面的工作起到了直接的指導作用。如前所述，立法法第 55 條在法律上確認了法制工作委員會在答復有關法律詢問的權力，實際上可視為許可了法制工作委員會在法律詢問答復中

（註三七）這些答復的具體名稱是：1983 年 7 月日答復四川省人大常委會關於“自治地方人大常委會可否制定選舉法的變通辦法”、1987 年 5 月 23 日答復廣東省人大常委會關於“地級市是否必須設區”、1983 年答復山西省人大常委會關於“設區的市人大上次換屆時間不同，這次可否統一時間換屆”、1985 年 11 月 26 日答復雲南省人大常委會關於“因正在整黨市人大推選換屆是否可以”、1994 年 11 月 11 日答復甘肅省人大常委會關於“縣級市在 1992 年 1 月進行的換屆選舉任期可否仍按三年計算”、1995 年 4 月 21 日答復湖南省人大常委會關於“省人大常委會能否修改代表大會通過的法規”、1985 年 3 月 18 日答復吉林省延邊自治州人大常委會關於“自治州能否擬定地方性法規”、1990 年 2 月 8 日答復貴州省人大常委會關於“自治州人大常委會可否制定本極人大議事規則”、1987 年 4 月 28 日答復廣東省海南自治州關於“自治州所轄的縣、縣長是否需由少數民族公民擔任”、1985 年 3 月 21 日答復內蒙古自治區人大常委會關於“自治權人大常委會是否有權制定單行條例”、1984 年 11 月 26 日答復寧夏自治區人大常委會關於“地方性法規、自治條例、單行條例在制定程序和內容上是否相同”、1986 年 4 月 17 日答復廣西自治區人大常委會關於“自治條例、單行條例是否屬於地方性法規”、1985 年 10 月 10 日關於“憲法中的‘三分之二’是否包括本數”、1985 年 9 月 20 日答復甘肅省人大常委會關於“不經人大任命市長是否合法”、1990 年 4 月 29 日答復廣西自治區人大常委會關於“自治區主席應如何稱謂”、1985 年 5 月 30 日答復新疆自治區人大常委會關於“常委委員能否擔任政府顧問或調研員”、1983 年 5 月 12 日答復黑龍江省人大常委會關於“換屆後，政府組成人員的原任職務免不免，人大常委會副秘書長和辦事機構負責人要不要重新任命”、1987 年 4 月 23 日答復山東省人大常委會關於“換屆時，廳局長是否要重新任命”、1985 年 6 月 21 日答復廣東省汕頭市人大常委會關於“常委會可否撤銷本極法院判決”、1984 年 8 月 30 日上海市人大常委會關於“各級人大常委會是否實行首長負責制”、1987 年 4 月 28 日廣東省海南自治州人大常委會關於“自治州所轄的縣，縣長是否須由少數民族公民擔任”、1986 年 1 月 28 日答復江西省人大常委會關於“省政府制度的規章是否屬於地方性法規”、1989 年 2 月 14 日答復湖南省人大常委會關於“新建的的市市轄區在選舉成立區人大以前，如何產生市人大代表”、1988 年 11 月 5 日浙江省人大常委會關於“縣轄又直接領導部分鄉、鎮的市，其法院和檢察院應如何設置”等。參見：喬曉陽、張春生主編：《選舉法與地方組織法釋義與解答》（修訂版），法律出版社 1997 年版。

（註三八）喬曉陽、張春生主編：《選舉法與地方組織法釋義與解答》（修訂版），法律出版社 1997 年版，前言第 2 頁。

涉及到的上述有關憲法詢問的權力。

第三，全國人大常委會辦公廳與全國人大常委會法制工作委員會共同解釋。在中國大陸實施法律的實踐中，對選舉法、地方組織法理解出現的法律請示問題，也由全國人大常委會辦公廳與常務委員會法制工作委員會共同進行解釋的案例。例如，1984年全國人大常委會辦公廳與常務委員會法制工作委員會共同發布的《關於選舉法的一些問題的答復》第5條“五、回國探親的華僑和港澳同胞，來歷清楚，證件齊全，本人要求參加基層直接選舉，是否可以同意他們參加？答：憲法規定，‘中華人民共和國年滿十八週歲的公民，不分民族、種族、性別、職業、家庭出身、宗教信仰、教育程度、財產狀況、居住期限、都有選舉權和被選舉權；但是依照法律被剝奪政治權利的人除外’。因此，回國探親的華僑和港澳同胞，符合上述規定的，可以參加親屬所在地的基層直接選舉。六、已退休、離休的職工可否被選為人大代表？答：憲法規定，凡年滿十八週歲的中華人民共和國公民，除依法被剝奪政治權利的人以外，都有選舉權和被選舉權。因此，退休、離休的職工可以被選為人大代表”。（註三九）

六、最高人民法院在審判案件中對 適用憲法的解釋

最高人民法院是最高審級的審判機關。憲法未規定最高人民法院在法律解釋中的職責，根據《全國人民代表大會常務委員會關於加強法律解釋工作的決議》（1981年）關於“凡屬於法院審判工作中具體應用法律、法令的問題，由最高人民法院進行解釋”的規定，最高人民法院可以對審判工作中，涉及到侵犯憲法基本權利具體應用中的問題進行解釋。在中國大陸憲法理論上，此種解釋不屬憲法解釋，也不是有權解釋。在各國憲法解釋的實務中，中國大陸最高人民法院作出的這類解釋，屬於各國憲法解釋的一部分，並且是十分重要的一部分。儘管中國大陸憲法理論上尚未確認最高人民法院進行此類憲法解釋，但是，這類憲法解釋對人民法院審判個案產生直接地拘束力，特別是在憲法基本權利被侵犯尋求司法救濟的程序

（註三九） 資料來源：劉政、于友民、程湘清：《人民代表大會工作全書》，中國法制出版社1999年版，第810頁。

中，可作為各級人民法院直接適用或者援引的法律依據，所以，本文對其作為憲法解釋的研究案例。可以說，隨著中國大陸憲法解釋制度化程度的提高，最高人民法院在這方面進行的憲法解釋必將進一步增多，而且在協助全國人民代表大會常務委員會解釋憲法方面，不僅是不對立的，而且有助於全國人民代表大會常務委員會對憲法進行解釋。當然，最高人民法院此類解釋受制於全國人民代表大會常務委員會第憲法解釋。據統計，最高人民法院作出的此類憲法解釋案例主要有：

第一，對憲法基本權利在審判實踐中的含義及其對案件發生拘束力的解釋。如1988年最高人民法院在（88）民他字第1號《最高人民法院關於雇工合同“工傷”概不負責是否有效的批復》的司法解釋中，對憲法規定的公民勞動權的效力進行了解釋。該司法解釋指出：“對勞動者實行勞動保護，在我國憲法中已有明文規定，這是勞動者所享有的權利。張學珍、許廣秋身為雇主，對雇員理應給予勞動保護，但他們卻在招工登記表中註明‘工傷概不負責’。這種行為既不符合憲法和有關法律的規定，也嚴重違反了社會主義公德，應屬無效民事行為。”（註四〇）該解釋明確規定，在憲法基本權利被侵犯的情況下，如果普通法律沒有作出明確的、具體規定，各級人民法院有權直接適用憲法基本權力認定涉訟行為的合法性的法律依據。

第二，對憲法基本權利保護的具體內容進行解釋。例如，1980年11月22日，最高人民法院與中國人民銀行、最高人民檢察院、公安部、司法部聯合發布的《關於查詢、停止支付和沒收個人在銀行的存款以及存款人死亡後的存款過戶或支付手續的聯合通知》中指出：“根據《中華人民共和國憲法》第九條規定：國家保護公民的合法收入、儲蓄、房屋和其他生活資料的所有權。個人將合法收入存入銀行的存款，歸個人所得，不得侵犯；銀行實行存款自願，取款自由，為儲戶保密的原則。銀行工作人員對儲戶的存款情況，應嚴守保密，不得洩漏，違反者視其情節輕重追究責任。為了加強社會主義法制，依法保護公民儲蓄，對法院、檢察、公安部門向銀行查詢，要求停止支付和沒收個人在銀行的存款過戶或支付手續問題，現作如下規定；……”。（註四一）這一規定，實際上是對1978年憲法第9條規定進行的具體解釋，在當時的普通法律沒有明確規定的情況下，明確了國家保護公民個

（註四〇） 該司法解釋指出：“對勞動者實行勞動保護，在我國憲法中已有明文規定，這是勞動者所享有的權利。張學珍、許廣秋身為雇主，對雇員理應給予勞動保護，但他們卻在招工登記表中註明‘工傷概不負責’。這種行為既不符合憲法和有關法律的規定，也嚴重違反了社會主義公德，應屬無效民事行為。”

（註四一） 王懷安等主編：《中華人民共和國法律全書》吉林人民出版社1980年版，第306頁。

人儲蓄的方式和程序。

第三，對憲法平等權在法律援助制度中具體應用問題的解釋。例如，1999年4月12日，最高人民法院在司發通（1999）032號《最高人民法院、司法部關於民事法律援助工作若干問題的聯合通知》中指出：“為切實貫徹‘公民在法律面前人人平等’的憲法原則，保障公民獲得平等的法律幫助，根據有關法律援助法律法規和《人民法院訴訟收費辦法的規定》，現就民事法律援助工作的有關問題通知如下”。（註四二）該規定可視為是對憲法基本權利中的平等權，在實際運用過程中的範圍及方式的解釋。

第四，對限制政治權利的解釋。1984年3月4日，法工委聯字（84）1號全國人大常委會法制工作委員會、最高人民法院、最高人民檢察院、公安部、司法部、民政部《關於正在服刑的罪犯和被羈押的人的選舉權問題的聯合通知》，指出：“全國縣、鄉兩級人民代表大會代表的選舉工作，正在逐步展開。在當前嚴厲打擊嚴重危害社會治安的刑事犯罪活動的情況下，對於過去已判刑、但沒有附加剝奪政治權利的嚴重刑事犯罪和被羈押正在受偵查、起訴、審判的人是准許行使選舉權問題，有些地方提出一些問題和意見，經研究後，現做如下通知，望遵照執行”。該規定可視為對憲法基本權利中的政治權利進行限制的解釋。

第五，對計劃生育政策的解釋。憲法第25條規定：“國家推行計劃生育，使人口的增長同經濟和社會發展相適應”。目前，中國大陸未制定計劃生育的法律，在司法實踐中，對違反計劃生育政策行為的認定與處理，1990年8月13日，最高人民法院（90）法民字第17號《最高人民法院關於違反計劃生育政策的超生子女可否列為職工的供養直系親屬等問題的復函》中指出：“一、關於違反計劃生育政策的超生子女是否可計入家庭人口的問題，根據我國婚姻法和民法通則的有關規定，嬰兒自出生時起，即為父母的直系親屬，是家庭中的一員，由父母撫養至獨立生活為止，這既是子女在法律上享有的權利，也是既成事實。因此，將超生子女排除於職工的供養直系親屬和家庭人口之外的作法，僅就法律而言，似缺乏依據。二、關於違反計劃生育政策的超生子女是否可計入家庭人口，享受生活困難補助，以及職工因公或非因公死亡後是否可按供養直系親屬享受喪葬費、撫恤費、救濟費等待遇等問題。由於（一）所述理由，原則上似以認可超生子女有權享受上述待遇為妥，但應予執行計劃生育政策的情況有所區別，尤其對事情困難補助的情況應從

（註四二）《中華人民共和國最高人民法院公報》1999年第3期，第90-91頁。

嚴掌握。”（註四三）

七、結 論

憲法解釋體現著憲法實施的現狀。一般說來，憲法解釋的經常化、制度化、規範化，反映了一個國家憲法在現實社會中的實施狀況。在中國大陸，憲法規定有權解釋憲法的機關是全國人民代表大會常務委員會。鑒於全國人大常委會在 1982 年憲法施行以來，基本上沒有形成規範的、制度化的憲法解釋制度與程序，憲法解釋工作遠遠落後於憲法實施的實際需要。所以，中國大陸憲法解釋呈現出的特點主要是：

第一，憲法規定的憲法解釋權限一元化與憲法解釋慣例形成的憲法解釋多元化。中國大陸憲法規定的解釋憲法的唯一機關是全國人民代表大會常務委員會。憲法慣例形成的憲法解釋機關除常務委員會外，還有全國人民代表大會、全國人民代表大會常務委員會工作機構和最高人民法院。憲法解釋慣例出現的這種情況，顯然是與憲法規定的憲法解釋權不一致的。這反映出在中國大陸憲法實施中，對憲法解釋的工作尚未提到應有的地位，憲法實施過程中出現的憲法解釋問題沒有通過正常的憲法解釋程序予以解決。

第二，憲法解釋程序與形式的不規範性。在中國大陸現有的憲法解釋案例中，憲法解釋的程序和形式不規範，具有隨機性。從前面列舉的憲法解釋案例的情況來看，多數憲法解釋，特別是對憲法條文中的內容進行補充、增加、變通的憲法解釋，不是通過立法程序由提案人提出憲法解釋的議案進行憲法解釋，而是採取不統一的、不規範的和尚未制度化的程序與方式進行的憲法解釋。唯一例外是，全國人民代表大會常務委員會關於在新疆建設兵團設人民法院和人民檢察院的憲法解釋，是依照全國全國人民代表大會常務委員會的立法程序，在提案人提出憲法解釋案以後，在對議案進行審議的基礎上進行的憲法解釋。其餘的憲法解釋，均在無提案人提出解釋憲法議案的情況下，由全國人民代表大會及其常務委員會通過決定或決議的形式，對憲法進行解釋。這反映了中國憲法解釋還處於初步的形成過程中，有待於依照憲法規定進行制度化和規範化。

（註四三） 顧昂然、肖揚主編：《中華人民共和國司法解釋總覽》，法律出版社 1996 年版，第 571 頁。

第三，對憲法在具體應用中問題的解釋，現有的憲法解釋案例表明，不是由憲法規定的解釋憲法的機關進行解釋憲法的，而是由慣例形成的非國家權力機關即由全國人大常委會辦公廳和全國人大常委會法制工作委員會在答復有關的法律問題中，對憲法條文的理解進行解釋的。這反映了中國大陸憲法解釋在制度上和權限上的隨意性、不規範性，也可以說現實的憲法解釋案例，有的解釋機構存在著超越解釋憲法權限的現象。這反映了中國大陸有權解釋憲法的機關不能及時開展憲法解釋工作對憲法實施帶來的消極影響，有待於規範憲法解釋的程序與制度。本文作者認為，中國大陸在形成健全的憲法解釋機制以後，應當避免出現由國家權力機關的工作機構從事憲法解釋意義上的工作，儘管在現行條件下這種在法律問題答復中涉及到憲法理解問題，適應了現實生活中遵守和執行憲法有關規定的需要，但畢竟無任何合憲性基礎。立法法對全國人大常委會法制工作委員會答復有關法律問題詢問的權力，事實上賦予該機構可以就法律實施中涉及到的有關憲法規定的詢問，作出答復的權力。此規定的目的是解決實踐中法制工作委員會行使此項權力的合法性，但無疑有違憲的嫌疑。因為憲法沒有規定作為常務委員會工作機構，可以就法律實施中的問題做出答復的權力，只規定由全國人大常委會解釋法律。

第四，憲法基本權利效力在人民法院審判案件中的直接效力問題，最高人民法院在無憲法授權的情況下，無意識的開展了屬於憲法解釋意義上的工作，這種憲法解釋的積極作用不可低估，就實際需要而言，對各級人民法院審判類似的案件，提供了法律依據。這反映了中國大陸司法機關在實施憲法，特別是實施憲法基本權利中對憲法基本權利在審判實踐中的拘束力持肯定的態度。而且，憲法基本權利在被非法侵犯以後，必須得到司法救濟，是各國違憲審查和憲法審判的一個重要內容，也是中國大陸健全社會主義法制，加強基本人權的司法保證的重要內容。儘管中國大陸最高人民法院作出的憲法基本權利解釋，符合各國違憲審查制度中由法院（普通法院、最高法院）在一定範圍內、以一定的形式解釋憲法的共同規律，也由個別中國大陸憲法學者建議今後應該建立憲法法院解釋憲法的機制，但是，從法治國家的標準和要求來看，必須對中國大陸最高人民法院在解釋憲法基本權利的審判實務的事項作出明確的界定並使最高人民法院行使這項權力規範化、制度化，使最高人民法院對憲法基本權利的解釋，既有其必要的基礎，也應當具備相應地合憲性依據。

第五，憲法解釋制度不健全、不完善、不規範。在現階段，中國大陸憲法規定的憲法解釋制度與現實生活中憲法的貫徹實施存在著比較大距離。這從一個側面反映出中國大陸憲法作為具有最高法律效力的根本大法，其貫徹實施還需要進一步的

努力，啟動憲法規定的憲法解釋程序，形成正常的憲法解釋制度，應該引起憲法監督實施機關的高度重視，這是中國建設社會主義法治國家首先必須解決的憲法實施的問題。