

理一分殊：全国人大及其常委会宪法监督权的 差异化构造

钱 坤

【摘要】对全国人大及其常委会宪法监督权的同质化理解忽略了宪法文本的差异,也会造成“实效性难题”与“冗余性难题”。全国人大相对于其他国家机关具有政治上的优越地位,其宪法监督权建基于最高国家权力机关的地位与民主集中制原则。全国人大可通过多种方式监督其他国家机关的工作,宪法监督是其中一项,在类型上属于政治控制型监督。全国人大常委会是最高国家权力机关的常设机关,相对于其他国家机关具有相对的优越地位,也有权开展政治控制型的宪法监督。1982年《宪法》特别授予全国人大常委会“解释宪法,监督宪法的实施”的权限,使得常委会得以独占性地开展合宪性审查。合宪性审查属于规范控制型宪法监督,它的依据是宪法的规范效力。应注重两机关宪法监督权的性质差异,推进政治控制型监督与规范控制型监督共同保障宪法实施。

【关键词】全国人大常委会;最高国家权力机关;民主集中制;宪法监督;合宪性审查

【作者简介】钱坤,北京大学法学院博士后。

【原文出处】《交大法学》(沪),2024.1.111~125

【基金项目】本文受中国博士后科学基金资助项目(项目编号:2023M740058)与国家资助博士后研究人员计划(资助编号:GZB20230010)资助。

一、问题的提出：文本差异与实践困境

党的二十大报告指出,要“加强宪法实施和监督,健全保证宪法全面实施的制度体系”。^①全国人大及其常委会监督宪法实施无疑处于这一体系的核心,如何发挥其制度效能成为迫切需要解决的问题。晚近对宪法监督的关注缺乏对宪法解释与合宪性审查制度的一体考量,迟迟未能激活《宪法》规定的宪法监督与解释制度。我国《宪法》第62条规定,全国人大有权“监督宪法的实施”;全国人大常委会依据第67条的规定,享有“解释宪法,监督宪法的实施”的职权。第62条与第67条虽然都规定了宪法监督权,但却存在一个文本上的显著差异:相较于全国人大,全国人大常委会的宪法

监督权条款中增添了“解释宪法”。这是否表明两机关的宪法监督权存在某种差异?

回答这个问题看似简单,但既有观点却相对暧昧。主流观点虽然承认两机关在合宪性审查中存在职能分工,却没有对两机关的职权性质进行区分,^②这在某种意义上默认了两机关的宪法监督权是同质化的。而这种同质化的理解方式会造成实践困境。学者们或基于文本规定,认为全国人大常委会独占地享有宪法解释权;^③或认为文本虽未明确,但基于全国人大的宪法地位^④或其宪法监督权^⑤,可当然地推导出其享有宪法解释权。但倘如前者所言,将会出现全国人大宪法监督的“实效性难题”:如果全国人大不享有宪法解释权,那么

其宪法监督权如何发生实效?又倘如后者所言,则会出现全国人大常委会宪法解释权的“冗余性难题”:既然宪法监督当然地预设了宪法解释权,那么单独规定全国人大常委会的宪法解释权不就成了一种规定的冗余?虽然学界对宪法监督的制度原理、审查模式、程序机制的探讨已较为丰富,^⑥但对于“实效性难题”与“冗余性难题”间的实践困境,仍然缺乏体系性的、具有说服力的回答。其问题的根源即在于默认了两机关宪法监督权的同质性。

本文认为,全国人大及其常委会的宪法监督权虽然共同服务于宪法实施,但在权力性质上却存在不同。古人言:“理不患其不一,所难者分殊耳。”^⑦理解不同机关宪法监督权的“分殊”是破解前述难题的关键。本文将首先回顾现行宪法监督体制的形成过程,梳理出宪法监督制度中的三种子类型;其次,从理论上提出分析宪法监督的两种理想类型;^⑧最后,基于两类理想类型对既有制度子类型进行定位,揭示全国人大及其常委会宪法监督权的差异化构造。

二、宪法监督体制的变迁与制度子类型

我国宪法监督体制并非按照特定版本的宪法设计一次性形成,而是经历了创立、恢复与调整的过程。因此,文本差异不宜被视为用语偶然的不一致,而应被解释为不同时期理念与制度类型“拼盘”的结果。从制度变迁的视角考察“宪法监督”概念所指涉的制度子类型,有利于全面、细致地把握全国人大及其常委会宪法监督体制的差异化构造。

我国宪法监督制度发源于1954年《宪法》,在制度设计之初就涉及宪法监督权在全国人大及其常委会间的配置。在此后历次宪法修改中,宪法监督体制始终是修改对象,相应调整主要围绕“监督宪法的实施”“解释宪法”的规范表述,以及规范

的改变/撤销制度展开。

(一)1954年《宪法》与宪法监督体制的初创

在中共中央起草的《1954年宪法草案(初稿)》(下文简称《初稿》)中,全国人大并未被赋予宪法监督权。相反,“监督宪法和法律实施”的职权被一体规定,并赋予全国人大常委会。^⑨但在1954年6月14日中央人民政府委员会通过的《宪法草案》(下文简称《草案》)中,这一职权被拆分,全国人大被赋予“监督宪法的实施”的职权,常委会被赋予“撤销国务院和下级人民代表会同宪法、法律和法令相抵触的决议和命令”的职权。^⑩

理论上来说,按照《初稿》的规定,全国人大拥有“全国人民代表大会认为应当由它行使的其他职权”,因此本不必专门增加授权规范,《草案》的规定似乎是在突出全国人大的宪法监督职能。^⑪与此相关的,《草案》也删除了常委会的“法律监督权”这一表述,理由是在当时讨论的宪法草案修改稿中,常委会已经有了“改变或撤销国务院和下级人民代表会同国家法律相抵触的决议、条例和命令”的权力,因此不必重复性地规定其拥有监督法律实施的权力。^⑫不过,《草案》不仅赋予了常委会撤销“同国家法律相抵触”的规范的权限,还赋予了撤销同宪法相抵触的规范的权限。在这个意义上,常委会也具有了某种“监督宪法和法律实施”的权限。

1954年9月最终通过的宪法文本基本延续了这一配置方案,即概括规定全国人大拥有宪法监督权,并规定常委会享有具体的规范撤销权。但相较于《初稿》与《草案》,最终文本根据监督对象的不同,区分了针对国务院与下级人大的规范撤销的不同标准,将《草案》中对于国务院与地方人大的“与宪法、法律和法令相抵触”一元标准,改为“同宪法、法律和法令相抵触”(下文简称“相抵触”)与“不适当”的二元标准。^⑬由此,我国宪法上的宪

法监督体制初步形成。

(二)1978年《宪法》与宪法监督体制的恢复

从1957年开始,宪法实施受到政治运动扩大化的冲击,宪法监督体制几乎没有发挥应有的作用。^⑭1975年《宪法》受到当时政治逻辑的局限,规范密度较低,也没有规定与宪法监督相关的内容。宪法监督体制直至1978年宪法修改才逐步恢复。1978年《宪法》虽然没有完全恢复1954年《宪法》的规定,但基于对社会主义民主与法制遭受破坏的历史教训,高度重视宪法监督与宪法解释。

一方面,1978年《宪法》概括规定了全国人大“监督宪法和法律的实施”的权限。《关于修改宪法的报告》对此做了着重说明,清晰地界定了各级国家权力机关以及人民群众在宪法监督、实施中的作用,指出“全国人民代表大会的重要职权之一是‘监督宪法和法律的实施’,地方各级人民代表大会也要在本行政区域内‘保证宪法、法律、法令的遵守和执行’”。^⑮另一方面,1978年《宪法》开创性地赋予全国人大常委会以宪法解释权,这与1954年《宪法》制定时的观点相较有鲜明的变化。1954年《宪法》制定时,对宪法制定具有相当影响力的观点认为“(宪法)是根本法,不应当有关于内容方面的解释”,^⑯因此对于两机关都没有规定宪法解释权。此外,1978年《宪法》没有恢复1954年《宪法》规定的常委会对国务院制定的规范性文件的改变与撤销制度,只保留了针对地方人大的“不当决议”的改变/撤销制度。^⑰

(三)1982年《宪法》与宪法监督体制的调整

1982年《宪法》修改在1978年《宪法》规定的宪法监督体制的基础上做出了进一步调整。宪法修改起草时,宪法修改委员会及其秘书处就宪法监督体制曾经考虑过四种方案,但最终还是选择了以人大为中心的监督体制。^⑱

就全国人大的职权,1982年《宪法》除了延续既有规定中的“监督宪法的实施”,为确保全国人大最高国家权力机关的地位,加强对常委会的监督,还规定了“改变或者撤销全国人民代表大会常务委员会不适当的决定”的权限。^⑲在涉及全国人大常委会的部分,则规定了“解释宪法,监督宪法的实施”“撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令”“撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议”的权限。

相较于之前两部《宪法》以及制定过程中的各种安排,1982年《宪法》有几项调整值得注意:(1)明确赋予全国人大常委会“监督宪法的实施”职权,改变了这一职权专属于全国人大的立法例;(2)将“解释宪法”规定在“监督宪法的实施”这一条文中,改变了此前将宪法解释、法律解释、法令制定一体规定的立法例;(3)明确了基于监督常委会的目的,为全国人大配置了规范撤销权,且撤销标准为“不适当”,而非“相抵触”。(4)统一了常委会撤销其他国家机关制定的规范的标准,明确为与上位规范“相抵触”,而且明确包含与宪法“相抵触”的情形。

(四)小结:三种制度子类型的生成

对宪法监督体制的变迁的解读直接影响对全国人大及其常委会两机关相应职权的分析。法教义学追求解释的体系性,规范中表述相同的概念如能保持相同的含义当然最能符合体系要求。但历次修宪的时空背景迥异,对于宪法监督的认识、制度设计的思路不尽相同,因此并不排除同样的“监督宪法的实施”的表述对应着不同制度子类型的可能。从宪法监督体制的变迁中大概可以勾勒出三种不同的子类型,这是诠释宪法监督权的重要线索:

第一,基于最高国家权力机关宪法地位的宪

法监督。其代表性的规范表述为“监督宪法的实施”。1954年《宪法》制定时,无论是宪法监督权还是立法权都集中配置于全国人大,制宪者在两机关权限分配中赋予全国人大极高的比重。而1982年修宪的一项重要共识则是全国人大功能的局限,并试图通过全国人大常委会的扩权来充实全国人大,强调对常委会的赋权。可不论关于两机关的职权分配比重如何变化、相应权限如何变更,作为最高国家权力机关的全国人大都保有宪法监督权。

第二,基于规范(包含决定等)改变/撤销制度的宪法监督。其代表性的规范表述为“改变或者撤销与宪法……相抵触的决定”。尽管在有权主体与改变/撤销标准上时有反复,但自1954年《宪法》到现行《宪法》,始终存有全国人大或其常委会的规范改变/撤销制度,这也被学界诠释为宪法监督制度的一部分。^①但如果细致分析,就还应注意规范改变/撤销的标准有“相抵触”与“不适当”两种类型,相应有权主体也不仅限于全国人大及其常委会,这或许表明规范改变与撤销制度的外延会超出“宪法监督”的界定范围,需要进一步提炼并类型化。

第三,基于宪法解释的宪法监督体制。与“监督宪法的实施”这一表述不同,这一权限自其被创设时起就归属于全国人大常委会。“解释宪法”这一职权于1978年宪法修改写入宪法,1982年宪法修改则将“解释宪法”提到更重要的位置,成为全国人大常委会一项独立于法律解释和法令制定的职权。与“解释宪法”职权的规定方式一同变更,全国人大常委会的规范改变与撤销标准也调整为“相抵触”。这一标准不仅不同于1978年《宪法》等规定的改变/撤销标准,也不同于1982年《宪法》中地方人大的规范改变/撤销权的行权标准,因而具有关联的诠释空间。

三种制度子类型可能表征了对宪法监督的不同制度构想,三者间或许并非泾渭分明,而是相互存有交叠与包含的关系。三者虽然广义上均从属于宪法监督这一概念,但似乎难以提取公因式,而只是具有某种初步的“家族相似性”。这也正是全国人大及其常委会的宪法监督权存在解释困境、需要追问同质化或是差异化的原因。对于制度的梳理只能在描述意义上呈现历史演变与制度特征,可若想厘清每种类型的机理,分析两机关宪法监督权的构造,就必须诉诸某种理论上的建构。

三、两种宪法监督:政治控制型与规范控制型

对全国人大及其常委会的监督权类型化区分的问题,彭真其实早在20世纪80年代就有所尝试。1985年3月21日,彭真在第六届全国人大常委会第十四次会议上,围绕监督的概念曾经提出一对分类:将国家权力机关的监督区分为工作监督与法律监督。前者“主要是审查工作报告、计划和预决算……对于重大问题,可以提出质询,必要时还可以组织调查委员会”;而后者“主要是监督宪法的实施。宪法对国家的根本问题,都有明确规定。任何机关做出的同宪法相抵触的决议、决定,全国人大和它的常委会有权予以撤销”。^②但这一分类似乎没有被定型化。彭真次年发表的《关于全国人大常委会的工作》针对人大(含常委会)所行使的监督职权提出了新的“广义/狭义”二分。广义的监督并非彭真关注的重点。^③但他也指出,广义的监督包含了对于国民经济和社会发展规划、预算、决算的审查、决定、批准,也包括了审议工作报告、人事任免等。狭义的监督是彭真这篇讲话的核心部分,“主要是法律实施的监督”,包含法律的实行情况,各级有权机关制定的法律是否抵触宪法和法律。这种监督涉及包括人大及其常委会对其他国家机关的监督,也包括人大对人大常委会的监督。彭真强调:“人大、人大常委

会要从法制方面进行监督。”他还指出：“从法制方面进行监督，光全国人大常委会不够，要各地人大常委会一齐监督才行。”^③此外，彭真还谈到法律解释的问题，他指出在不同方面对法律的理解发生分歧的时候，常委会可以通过解释来解决问题，“法律解释也包括有监督的意思在内”。^④这种观点进而将“法制方面的监督”与法律解释权限联系到了一起。

彭真的两次类型化尝试，其实已经将绝大多数监督形态囊括其中，但尚未能够提炼出清晰的类型化原理。宪法监督似乎主要属于其中的“法律监督”“狭义的监督”，但“广义的监督”“工作监督”也未尝不能发挥监督宪法实施的功能。可以说，无论是工作监督/法律监督，还是广义监督/狭义监督，都还需要进一步精细化。为此，可以引入新的监督类型学来探讨国家权力机关及其常委会可能展开监督的形式。

（一）“宪法监督”的分析框架

在我国的政治与法律理论中，“宪法监督”的含义一直较为宽泛，它的模糊与“宪法实施”概念的多义性有关。一般认为存在着政治性的宪法实施与法律性的宪法实施；^⑤某种意义上，这导致了“宪法实施”与“宪法监督”概念上的交叠。^⑥在学界的一般观点中，前述三种制度子类型都概括性地属于宪法监督。^⑦但此种概念与工作监督、人大监督、立法监督等相关概念难以区分，^⑧后几种类型分别侧重从监督主体、监督方式、监督环节等不同侧面出发界定概念，在不同侧面与“监督宪法的实施”相关，但又均不能在“宪法监督”内部提供某

种分类标准。

为了更加清晰地界定“宪法监督”的概念，有必要采取类型化的方法展开分析。因为宪法监督的对象是国家公权力，因而后者的构成要素或可为思考的起点。凯尔森的纯粹法理论在方法论上具有鲜明特色，是从规范视角理解国家权力的有力理论。纯粹法理论认为，国家与法秩序具有同一性，国家权力的行使即是规范的创制与执行。规范的创制乃是由意志行动(action of will)所驱使，意志行动构成了规范的内容。^⑨而规范之所以成为具有客观效力的规范，则是因为上位规范的授权。这提示我们，国家权力可以从构成其内容的政治意志与作为其形式的规范效力两方面予以理解，政治意志与规范效力的区分或许可以成为建构宪法监督乃至一般监督的类型的基礎。本文基于此提出分析框架，以相应类型来定位宪法监督制度。

如表1所示，根据监督的依据以及监督的对象，大概可以将广义的监督区分为四种形态：(1)基于政治意志对政治意志进行监督，如基于选民意志，监督、罢免组成国家机关的公职人员；(2)基于政治意志对有关机关制定的法律规范进行监督，如代表机关依一般多数决改变或撤销其他机关制定的不适当的决定，又比如通过制定上位法的方式令下位法无法再发挥效力；(3)基于法律规范对政治意志进行监督，比如基于法律规范对组成国家机关的人员进行监察、弹劾；(4)基于上位规范对下位规范进行监督，如进行规范性文件的合法性或者合宪性审查。^⑩其中(2)一般被认为属于包含

表1 对权力进行监督的类型与代表性制度

对象 \ 依据	政治意志	规范效力
政治意志	(1)选举、罢免、任命、舆论	(2)基于立法权的法律撤销
规范效力	(3)监察、弹劾	(4)规范性文件的合宪性审查、合法性审查

“立、改、废、释”的立法权的范围;而(3)一般被认为是属于监察权,或者部分属于司法权的范围,与我国语境下的宪法监督关联不大。故本文着重讨论(1)与(4)两种情形,前者可以被称作“政治控制型监督”,后者可以被称为“规范控制型监督”。

(二)政治控制型监督

所谓政治控制型监督,是指有权机关凭借其政治地位,利用政治正当性上的优势影响监督对象的政治意志,从而达到特定政治目标的活动。此中关键是被监督对象的政治意志受到监督机关的影响,在其既有权限范围内变更决定或者决定的意向(intention)。

从职权作用的原理上分析,不管是何种政治体制,其中具有较高权威的主体都可凭借其权威要求或影响其他政治主体的意志。这种要求或影响最经典的形态是人事任命与政治命令,来源于对政治权威所负的政治责任。在现代民主法治国家,政治控制型监督所依仗的正当性本质上来源于人民主权,涉及来源于公共领域的交往权力。^④因此,相较于威权体制的政治权威关系,现代民主政体的政治控制监督更为复杂,需要更多考虑建制化的国家机构与去组织化的公共领域的互动,特别是公共舆论对政治权威的影响。

具体到制度形态上,政治控制型监督可以通过人事任免、听取报告、质询询问等政治手段实现。人事任免最能体现政治控制监督与规范控制监督的区分,这是因为它鲜明地体现了不同政治意志在同样的规范权限内会有不同的实际后果。比如,如果从规范面观察,无论谁担任特定机关的主官,其权限都已依据其组织法与有关行为法规范而确定,上位规范也为其确定了价值指向与权限性质的框架空间,在规范上不存在权限大小的区别。但显然,在一个民主政治体制内,不同政治人物担任公职会造成显著不同的政治后果。这不

仅是因为承担公职的人在价值立场上的殊异,也是因为不同政治人物所拥有的事实影响力可能导致政治体制的实际变动,改变政治体制中的权力制约关系。而听取报告与质询询问虽然看似没有对人事、权限或是规范效力产生影响,但是两者通过信息的披露,特别是与公共领域的沟通,^⑤都可能间接导致选民或政治体制内其他机关行动的改变。特定政策主张的接受度又或是特定政治人物的可信度,都可能因为政治监督行为而发生改变,实际地影响国家权力的运行。

政治控制型监督可以发挥宪法监督的作用,也可能援引宪法进行说理。它不仅援引严格意义上的宪法渊源,也可能适用政治道德、伦理、惯例等规则。宪法既可以作为商谈中的理由而存在,也可成为一种增强政治权威的话语乃至修辞,但其最多在阐释(construction)的意义上,而非作为规范解释(interpretation)而发挥作用。^⑥就主体而言,其甚至也不完全由特定国家机关垄断。1978年宪法修改时,修宪报告就特别指出“人民群众要通过学习宪法,不断提高政治觉悟……监督宪法的实施”。^⑦1982年宪法修改时,曾任宪法修改委员会秘书处副秘书长的胡绳也强调要“依靠整个国家机构,首先是人大、人大常委会,然后是整个司法机关、检察机关、行政机关,再加上全国人民来保证宪法的实施,这才是保护宪法实施的一套完整的体系”。^⑧之所以可以将宪法监督的主体放宽到“全国人民”来共同参与,就是因为这里持有了一种政治控制型监督的理念。人民在宪法体制下具有最强的民主正当性,不同的国家机关通过与民主意志的关联可以相应获得政治权威,从而对其他主体展开监督。

(三)规范控制型监督

与政治控制型监督不同,规范控制型监督本质上是一种对于国家权力行使的结果——规范的

控制,是有关机关依据上位规范对下位规范进行的控制。从职权作用的原理上分析,规范控制型监督的根本依据在于所援引规则的规范性,而不必然诉诸监督机关的政治权威。不论是哪一级机关,只要诉诸规范,那么构成最终判断依据的就是所据规范的效力,而非监督机关的政治地位的优先性。具体到宪法监督的制度形态上,规范控制型监督是有关机关运用合宪性判断维护宪法效力的活动。无论是美式的分散式司法审查,还是欧陆集中式的违宪审查,都属于规范控制型的宪法监督。

规范控制型监督不仅要和政治控制型监督区分开来,实际上还要和具有政治属性的规范创制活动——立法区分开。在纯粹法学看来,规范创制与规范适用的界限并非泾渭分明;合宪性审查这种经典形态的规范控制型监督有时也被认为是一种“否定型”抽象规范创制权限,或者说“消极的立法权”。^⑩但纯粹法学的这种分析关注的是立法在法律阶层体系中的定位,未必能真正捕捉到立法活动的政治特征。虽然立法可以被视为宪法实施活动,^⑪从而也是“法适用”活动,但其本质上仍然是论证性商谈作用的场域,对商谈理由具有极其包容的开放性。而规范控制型监督是进行运用性商谈的过程,它只对规范内承载的理由开放,有权主体无从跳脱出所适用规范限定的理由。诉诸规范就意味着规范控制型监督诉诸规范的“义务性”,而非价值的“目的性”;其主张是规范有效或者无效,而非价值的次序排列;它诉诸的规范约束力是绝对的、确定的,而非相对的。^⑫一言以蔽之,对于抽象规范创制活动而言,无论是立法、修法或是废止法律,重要的是经由立法程序形成实质的政治意志。而规范控制型监督则并不需要满足这一条件,它指向了对宪法监督的“去政治化”,^⑬所适用的规范是人们

评判乃至指导行为的决定性理由。也正是因此,美式的强司法审查面临“反多数难题”的一般性质疑,而当德国宪法法院对规范的适用逐步走向价值司法之时,也遭到强烈的批评,被认为是方法论的错误。^⑭

总之,如果说政治控制型监督的核心在于基于政治地位优势对政治意志的影响,立法活动的核心在于基于民主程序形成具有实质内容的政治意志,那么规范控制型监督的核心则是有关机关对于上位规范的解释与适用。

四、两机关宪法监督权的再定位

以上既明确了现有宪法监督的制度子类型,也从理论建构角度分析出了政治控制型监督与规范控制型监督两种理想类型。由此,可以对全国人大及其常委会的宪法监督权重新定位,分别明确其属于哪种类型的宪法监督,以明确其差异化的权力构造。

(一)全国人大的宪法监督权

全国人大的宪法监督权可能涉及两项条款,一项是第62条第2项的“监督宪法的实施”;另一项是第62条第12项的“改变或者撤销全国人民代表大会常务委员会不适当的决定”。笔者认为,第2项主要指向政治控制型监督,其基础是全国人大作为最高国家权力机关的政治地位;第12项的规范目标是维护全国人大的政治地位,旨在调节全国人大及其常委会的关系,不应定位为合宪性审查意义的规范控制型宪法监督。

1. “监督宪法的实施”属于政治控制型监督

1982年宪法修改时,制宪者对于全国人大进行宪法监督的局限性有高度共识。时任宪法修改委员会秘书长胡乔木提出:“原来规定由人大行使的权力,像监督宪法的实施,这一条就由人大改归到人大常委会,因为人大不能够经常开会。”^⑮但最终文本仍然保留了全国人大“监督宪

法的实施”的表述。这种保留难以从行使职权的适配性上得到说明,而应该从其宪法地位上得到说明。

全国人大作为代表全体人民统一行使国家权力的机关,具有宪法之下最强的民主正当性,享有相对其他一切国家机关的政治优越地位。这种地位在规范上体现为民主集中制原则,具体体现为其他国家机关由它产生、受它监督、对它负责的相应权限。基于此,全国人大可以监督其他国家机关实施宪法的情况。根据学者的梳理,“从实践来看,全国人大及其常委会认定的违宪现象分为国家机关及公职人员具体行为违宪、规范性文件违宪、政治与意识形态层面的违宪三类”。^⑩这其中,许多类型的违宪现象都需全国人大以“针对个别违宪违法行为的纠正、批评、叫停以及确认选举、任命无效等”来纠正。^⑪这种类型的监督显然不同于合宪性审查意义的宪法监督,而是通过作用于政治意志的方式展开的。

因此,第62条第2项的宪法监督权可被定位为政治控制型监督,在这个意义上也与最高国家权力机关的工作监督具有重合性。1982年宪法修宪报告强调的“全国人大和它的常委会都有监督宪法实施的职权,地方各级人大在本行政区域内保证宪法的遵守和执行”,^⑫突出了全国人大及其常委会以及地方各级人大在宪法监督中的作用,也可被诠释为政治控制型的宪法监督。

2. 撤销“不适当的决定”不属于规范控制型监督

《宪法》第62条第12项规定,全国人大有权“改变或者撤销全国人民代表大会常务委员会不适当的决定”。有观点认为“不适当”包含了“违宪”的情形,将此职权看作是全国人大进行合宪性审查的规范基础。延续这一思路,第62条第12项便不仅是政治控制型监督,也是规范控制型监

督。但这种观点未必正确,因为如果进一步延伸这种思路就可能认为,全国人大既然享有进行规范控制型监督的权限,也就当然享有宪法解释权,但这与《宪法》第67条关于宪法解释权限的明文规定是相悖的,会坠入“冗余性难题”。至少,在没有决定性理由时,不应轻易采纳此种超越文本的诠释。

本文认为“不适当”不宜概括认为包含了“违宪”的情形;第62条第12项规定的针对“不适当的决定”的改变/撤销制度与其说属于宪法监督,毋宁说是立法与决定体制的一部分。

第一,宪法明确区分了“不适当”与“相抵触”这两种撤销标准。依据体系解释的视角,第62条第12项与第67条第7项、第8项的标准具有明确差异;依据历史解释的视角,在1954年《宪法》制定过程中,也曾出现过全国人大撤销常委会与宪法相抵触的法令的立法例,因此“相抵触”与“不适当”的二分是有意为之,不宜混同对待。蔡定剑教授针对第62条第12项指出:“全国人民代表大会只要认为是‘不适当’的,而不管是否违反宪法和法律,都可以改变或者撤销。它比只规定撤销违宪违法的行为更严格。”^⑬

第二,1982年《宪法》将“解释宪法”的权力赋予了全国人大常委会,而且将常委会的规范撤销标准规定为“相抵触”。如此,“相抵触”与“宪法解释”实现了解释职权与撤销标准的匹配,显现出规范控制型监督中对上位规范的权威解释与对下位规范效力撤销相关联的特征。而在全国人大职权中,这两项规范要素都不具备,遑论基于违宪认定的撤销。

第三,1954年《宪法》制定过程中出现类似规范撤销权的立法例时,规范/决定的变更/撤销制度是作为立法与决定体制中的批准机制的替代规定出现的。制宪者认为与其让全国人大常委会的每

一项决定与法令都要经过全国人大的批准,不如规定撤销制度更为方便。^④换言之,上级权力机关如果想要变更或者撤销下级制定的法律与决定,根本不需要论证其与宪法相抵触,只要认为其“不适当”即可为之。这一制度与其说是规范控制型监督的一部分,毋宁说是广义的立法体制的一部分。

第四,1982年《宪法》修改时,增加“不适当的决定”撤销制度具有十分具体的规范指向。彭真在宪法修改草案的报告中明确提出,在全民讨论中,有意见提出应当充分保证最高国家权力机关的地位,为此宪法“在第六十二条关于全国人大的职权又加上了第十一项,即‘改变或者撤销全国人民代表大会常务委员会不适当的决定’”。^⑤蔡定剑教授亦特别指出,该条“是为保证全国人大常委会依法正确地按照全国人民代表大会的意志行使职权,而采取的一项监督措施”。^⑥由此可见,该条的意图旨在调整两机关间的关系,是为了防止常委会权限过大,确保常委会服从大会的政治意志而专门增写的。如无特别理由,似不应超出规范目的,将其解释为规范控制型宪法监督,即合宪性审查的规范基础。

因此,第62条第12项规定的“不适当的决定”的改变/撤销制度,虽然可能在功能意义上维护了宪法秩序,发挥了宪法监督的功能,也与规范控制型宪法监督在造成规范效力变动的结果上相似,但就其权力的作用机理而言,并非规范控制型监督,在撤销权发动的规范基准上也难以认为是合宪性审查。全国人大可以撤销人大常委会“不适当的决定”,但不必为此在逻辑上预设宪法解释权,全国人大的立法权与决定权已足以支持这一职权。总之,全国人大的宪法监督权是以政治控制型监督为主要特征的,最高国家权力机关在政治正当性上的优势地位以及规范上的民主集中制

为此提供了基础。

(二)全国人大常委会的宪法监督权

加强全国人大常委会的职权,赋予其宪法监督权是1982年宪法修改关于宪法监督体制的重要调整之一。如前述,1982年《宪法》的制定者意识到全国人大在宪法监督方面的局限,时任宪法修改委员会副主任委员彭真就曾指出:“恐怕很难设想再搞一个比全国人大常委会权力更大、威望更高的组织来管这件事。”^⑦常委会宪法监督的关键就是第67条第1项规定的“解释宪法,监督宪法的实施”。

1.“解释宪法,监督宪法的实施”属于规范控制型监督

对《宪法》第67条规定的“解释宪法,监督宪法的实施”,从文义解释的立场出发有两种可能的理解方式:其一是“解释宪法”与“监督宪法的实施”是相互独立的权限,那么对“监督宪法的实施”就可与全国人大的监督权作同质化的理解;其二是承认“解释宪法”与“监督宪法的实施”密切相关,^⑧“解释宪法”对于解释常委会的宪法监督权具有构成性意义。笔者认为第二种观点更为妥当。

首先,从规范变迁的角度出发,区别于1978年《宪法》在同一款中规定宪法解释权、法律解释权与法令制定权,1982年《宪法》单独将“解释宪法”作为一项规定。这意味着制宪者充分意识到宪法解释的独立价值与意义,宪法的规范变动已经为规范解释与规范创制的区分提供了文本空间。这也使得“解释宪法”得以摆脱与抽象规范创制的概念混淆,^⑨明确了其规范解释的权力属性。

其次,从体系解释的角度出发,《宪法》第62条在规定全国人大涉宪法相关权限时,系以第1项、第2项两项分别规定宪法修改权与宪法监督权。而第67条在形式上与第62条呼应,在第1项规定涉宪法相关权限,却有意将“解释宪法”与“监

督宪法的实施”写在同一个条文之中。这是在承认“宪法解释”的独立性之余,强调其与“宪法监督”的关联。

这种规范关联或可概括为:“解释宪法”构成了常委会行使宪法监督权的制度前提。具体来说,第67条第1项属于规范控制型宪法监督,其基础在于宪法的规范性,^④基于规范的监督需以对规范内容的认知为前提。《宪法》第67条第1项将对规范性文件进行抽象审查,或是将对宪法规范作抽象澄清的权力独占性地授予全国人大常委会。^⑤与其他国家机关在实施宪法过程中对宪法的理解有所不同,常委会拥有对宪法进行解释的终局性权威。^⑥虽然各机关在实施宪法时所进行的解释与理解活动都涉及认知规范内容,但赋予常委会以“宪法解释”权威则是在特别强调常委会的宪法监督是基于对规范内容的权威阐释,本质上是在诉诸规范效力。

2. 撤销“与宪法相抵触的规范”属于规范控制型监督

全国人大常委会依据《宪法》第67条第7项与第8项享有对国务院与省级人大的规范撤销权,且撤销标准为与宪法等上位规范“相抵触”。这种规范撤销权应被视为“解释宪法,监督宪法的实施”的延伸,是对其规范控制型宪法监督后果的确认。其逻辑在于:“解释宪法”意味着对规范内容的权威性认知,全国人大常委会因此有权终局性地认定国务院或是地方人大的决定与宪法相抵触,从而基于撤销权取消该规范的效力。

这种规范撤销权是合宪性审查的一部分,应当与全国人大基于其最高国家权力机关地位享有的“不适当决定”撤销权(《宪法》第62条第12项),以及地方各级人大的“不适当决定”撤销权(《宪法》第99条、第104条)区分开来。关于前者的定位,上节已讨论“不适当”不宜与“相抵触”相混淆,

“不适当”更多指向立法与决定中的裁量,而非规范控制型监督中的规范适用;至于后者,则涉及地方人大发挥所谓宪法监督的制度空间。^⑦

笔者认为地方人大可以在政治控制型监督的意义上发挥宪法监督的功能,但其规范撤销权属于“不适当决定”的撤销权,属于地方立法体制的一环。当然,未来在立法体制中可以加入规范审查的制度要素,甚至通过立法发展规范控制型监督,但这种监督如想扩张到合宪性审查的层面,则仍需处理好与全国人大常委会的宪法解释权及宪法监督权的关系。在目前严格意义的合宪性审查实践尚付诸阙如的情况下,主张赋予地方人大以合宪性审查的权限可能反而会造成宪法解释的混乱,也不利于宪法权威的维护。

总之,不应过于强调全国人大常委会“解释宪法,监督宪法的实施”的政治性质,^⑧毋宁更需注重合宪性审查作为规范控制型监督的性质。但这并不意味着全国人大常委会不能进行政治控制型宪法监督。全国人大常委会基于其最高国家权力机关常设机关的宪法地位,也对于其他国家机关享有政治地位上的优势;依据《宪法》第67条第6项,其他国家机关在全国人大闭会期间也需对全国人大常委会负责,受其监督。在这个意义上,全国人大常委会既拥有规范控制型宪法监督权,也拥有政治控制型宪法监督权。

(三)两机关关系与宪法监督的体系化

至此,文章开篇所提出的问题已得到解决:《宪法》第62条第2项与第67条第1项规定的全国人大与其常委会的宪法监督权是差异化的。前者主要凭借其政治地位进行政治控制型监督,后者则在宪法的授权下独占性地享有解释宪法、进行规范控制型监督的权限。这也化解了开篇中的实践困境:对全国人大而言,政治控制型监督不以规范性的宪法解释权为前提,因而常委会独享解释

权,并不会造成大会的“实效性难题”;对于全国人大常委会而言,“解释宪法”四个字是规范控制型监督的制度前提与重要特征,因而“冗余性难题”也不复成立。

不过,此种解释方案可能引发一个担忧:常委会独占性地享有相关权限,是否会影响全国人大作为最高国家权力机关的权威,从而在更一般的两机关关系层面与我国的宪法体制不符?

这种担忧的思考方向对于完善宪法监督体制不无裨益。相当多的研究将二者均作为最高国家权力机关进行讨论,^⑤忽视了两机关关系的维度,这也导致对宪法监督的讨论未能充分注意到两机关宪法监督权的差异化构造。但这种担忧或许是不必要的,相反,应在差异化配置的前提下推进宪法监督的体系化。

1. 规范控制型监督与两机关的政治地位

认为全国人大常委会独占性地享有相关权限会影响全国人大的政治权威的想法,在某种程度上是混淆了规范控制型监督与政治控制型监督的作用机理。规范控制型监督的基础在于宪法的规范效力,而不在于监督机关的政治地位,有权机关开展监督活动并非政治权威的较量。比如法院对行政机关制定的规范性文件进行合法性审查,并不意味着法院就相对于行政机关具有某种政治权威。将规范适用问题与政治权威问题混为一谈,既不利于国家政治生活的民主化,也不利于社会主义法制统一。由此延伸出两个问题:

第一,全国人大常委会得否对全国人大制定的法律提出合宪性疑义,乃至进行合宪性审查?一旦理解了宪法解释与合宪性审查的规范控制型监督属性,此种情形就应当被视为规范解释与适用的问题,而不是政治权威争议的问题。全国人民代表大会作为宪法之下的国家机关,同样负有基于《宪法》序言最后一段与《宪法》第5条规

定的遵守宪法的义务,同样应当接受基于宪法的规范控制型监督。至于规范变动与撤销程序,目前虽然规范上未明确,但未来可进一步通过立法构建相应机制。

第二,全国人大的“不适当决定”撤销权是否可以包含全国人大常委会的宪法解释?如前所述,“不适当决定”撤销权属于立法与决定体制的一部分,而非宪法监督体制的一部分。除非认为全国人大常委会的宪法解释活动本质上不是规范适用活动,而是立法意义的规范创制活动,否则全国人大常委会所作的“解释”不应被解释为“决定”。如果将常委会的“宪法解释”视为一种政治性的创制活动,而且得以约束全国人大,那才是真正影响了全国人大的政治权威。

对第二个问题的回答虽然看起来削弱了全国人大相对于全国人大常委会的地位,但实则不然。全国人大始终保有对全国人大常委会进行政治控制型监督的权限,这也是全国人大监督宪法实施的一部分。全国人大常委会虽然在组织法的维度上相对于全国人大拥有一定的独立性,但在功能上则从属于全国人大,其职权作用的目标在于增强和维护人大制度。^⑥而依据民主集中制原则,全国人大常委会由全国人大产生,对其负责,受其监督,这种基于政治地位高低的监督关系是单向的。无论是人员构成或是工作情况,全国人大有权对常委会展开多种形态的监督。具体到宪法监督制度内部,虽然全国人大常委会享有宪法解释权,但在组织程序上具体承担“开展宪法解释”的工作职责的宪法和法律委员会,则是全国人大之下的专门委员会,^⑦它的人事任命权保留在全国人大手中。全国人大可以通过听取宪法和法律委员会的工作报告等方式,对常委会的宪法监督工作进行专门监督,且可以深入到具体工作机构层面。更不必说全国人大而非全国人大常委会享

有宪法修改权,在终极意义上代表人民掌握了国家宪法秩序发展的方向。只要常委会的宪法监督权严格遵守规范控制型监督的界限,便不会出现所谓冲突的问题。

因此,全国人大常委会独占性地享有宪法解释权,开展规范控制型监督意义上的合宪性审查,并不会与全国人大的政治地位与权威发生冲突,常委会受到全国人大单向的政治控制型监督。

2. 两机关的比较优势与宪法监督体系化

习近平总书记指出:“全国人大及其常委会要完善宪法相关法律制度,保证宪法确立的制度、原则、规则得到全面实施,要加强对宪法法律实施情况的监督检查。”^①人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是完善宪法监督、全面实施宪法的制度保障。全国人大及其常委会各自在正当性与功能维度有其比较优势。合理利用这些差异,充分发挥制度优势,有利于推进宪法监督的体系化。

全国人大代表全体人民统一行使国家权力,是最高国家权力机关,享有宪法之下最高的民主正当性。全国人大具有广泛而又真实的代表性,通过人大代表与人民群众保持直接联系,是人民、执政党与国家机构体系的交汇点。虽然因为组织程序的设置不能经常地行使国家权力,但是它的民主正当性及由此发挥的政治象征、民主意志表达、共同体整合、权力正当化等功能都不可替代。全国人大在终极意义上进行政治控制型宪法监督,是人民主权原理与人大制度的根本要求。如肖蔚云教授所说,“保障宪法的实施不能只着眼于一个或少数有权力的人,而在于充分发展社会主义民主和党内民主,使国家政治生活民主化……”^②全国人大正是这样确保国家政治生活民主化,从而在根本上保障宪法实施的国家机关。

而全国人大常委会作为最高国家权力机关的常设机关,自1982年《宪法》以来被赋予了重要的

宪法解释与监督权限。^③它在人员构成、组织维度上更具专业性,^④在正当性维度则更强调“民主法律化、制度化”的一面,因而具有更强的行动能力。这使得全国人大常委会在进行论证性商谈,发挥代议民主、协商民主等职能之余,也有了进行运用性商谈和规范适用活动的制度空间。晚近《全国人大组织法》等法律与相关职权决定的颁布,细化了宪法和法律委员会的职能,为全国人大常委会进一步发挥规范控制型监督提供了制度支持。未来应进一步厘清全国人大常委会、宪法和法律委员会、全国人大常委会法制工作委员会等机关的工作关系,区分政治控制型监督、规范控制型监督与“不适当”规范变更/撤销制度,^⑤形成全国人大及其常委会的政治控制型监督与规范控制型监督双管齐下,共同保障宪法实施的局面。

注释:

①习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,载中国政府网2022年10月25日, http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

②参见胡锦涛:《论我国合宪性审查机制中不同主体的职能定位》,载《法学家》2020年第5期。

③参见胡锦涛、韩大元:《中国宪法》,法律出版社2018年版;李忠夏:《合宪性审查制度的中国道路与功能展开》,载《法学研究》2019年第6期。

④参见翟小波:《论我国宪法的实施制度》,中国法制出版社2009年版,第53页。

⑤参见黄明涛:《两种“宪法解释”的概念分野与合宪性解释的可能性》,载《中国法学》2014年第6期。

⑥具有代表性的综合性研究,参见胡锦涛:《合宪性审查》,江苏人民出版社2018年版;林来梵:《宪法审查的原理与技术》,法律出版社2009年版;李忠:《宪法监督论》,社会科学文献出版社1999年版。

⑦缪天舒选注:《宋元学案》,商务印书馆1928年版,第230页。

⑧关于理想类型或是理念型,参见[德]马克斯·韦伯:《社

会学的基本概念》，顾忠华译，广西师范大学出版社2010年版，第29页。

⑨参见《中国共产党中央委员会1954年宪法草案(初稿)》(1954年3月23日中国共产党中央委员会提出)，载全国人大常委会法制工作委员会宪法室编：《中华人民共和国制宪修宪重要文献资料选编》，中国民主法制出版社2021年版，第327—340页。

⑩参见《中华人民共和国1954年宪法草案》，载前注⑨，全国人大常委会法制工作委员会宪法室书，第357页。

⑪据许崇德教授回忆，1954年《宪法》有一个草案修正稿还规定了全国人大“可以改变或者撤销全国人大常委会制定的同宪法相抵触的法令”的职权，但在正式发布的草案以及最终通过的宪法中均删去了。参见许崇德：《中华人民共和国宪法史》，福建人民出版社2003年版，第316页。

⑫同上注。

⑬参见1954年《宪法》(已失效)第31条第6、7项。

⑭参见韩大元主编：《新中国宪法发展70年》，三联书店(香港)有限公司2020年版，第107—118页。

⑮叶剑英：《关于修改宪法的报告》，载前注⑨，全国人大常委会法制工作委员会宪法室书，第280页。

⑯田家英的观点，参见韩大元：《1954年宪法制定过程》，法律出版社2014年版，第100页。

⑰参见1978年《宪法》(已失效)第25条第5项。

⑱参见王理万：《走向以人大制度为中心的合宪性审查制度》，载《人大研究》2021年第1期。

⑲见前注⑪，许崇德书，第917页。

⑳规范改变或撤销的权限不止限于全国人大及其常委会。事实上，整个法规备案审查都属于规范改变与撤销制度。因此，也有学者主张地方人大及其常委会等主体也可以进行宪法监督。但姑且不论《监督法》《立法法》《地方人大组织法》等下位阶法律的规定，在宪法层面，全国人大与常委会的规范撤销制度确实是宪法监督体制的一项重要制度要素。1982年《宪法》为了确保全国人大的宪法地位，规定了大会对常委会不适当决定的撤销权。在之后的学术研究中，除了全国人大及其常委会的自我审查，此项撤销权成为对法律进行合宪性审查的论据。参见胡锦涛：《论对法律的违宪审查》，载《北方法学》2007年第2期。

㉑新华社：《彭真在人大常委会第十次会议上指出 工作监督和法律监督要进一步健全 对改革既要坚定又要重视解决问题》，载《人民日报》1985年3月22日，第1版。

㉒尽管彭真在1985年的讲话中将预算决算的审查称为“全面的、重要的监督”，但显然这里他对于法制方面的工作更加侧重。

㉓彭真：《关于全国人大常委会的工作》，载《彭真文选(一九四一——一九九〇)》，人民出版社1991年版，第562页。

㉔同上注，第564页。

㉕参见翟国强：《中国宪法实施的双轨制》，载《法学研究》2014年第3期。

㉖参见刘志刚、万千慧：《论宪法实施与宪法监督的内在逻辑》，载《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2020年第6期。

㉗参见刘松山：《健全宪法监督制度之若干设想》，载《法学》2015年第4期。

㉘晚近的较为权威的表述仍然包含了“听取和审议专项工作报告、监督计划预算执行情况、执法检查、备案审查、专题询问等主要监督形式”。参见许安标：《坚持正确监督、有效监督——新时代加强改进人大监督工作的实践与探索》，载《中国法律评论》2021年第5期。

㉙See Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, University of California Press, 1967, p. 5.

㉚其中(2)与(4)具有某种相似性，在监督方式上都体现为对法律规范的变更或者撤销，但其依据是不同的。前者本质上的依据是立法者的意志，如《宪法》第62条第12项规定的“不适当决定”撤销权；而后的依据则是上位规范的效力，如《宪法》第67条第7、8项规定的，常委会有权撤销国务院与地方人大同宪法、法律“相抵触”的规范。关于“不适当”与“相抵触”的讨论需另文进行。

㉛参见[德]哈贝马斯：《在事实与规范之间：关于法律和民主法治的商谈理论》，童世骏译，生活·读书·新知三联书店2003年版，第181—185页。

㉜在实践中，全国人大常委会就曾明确采取了舆论监督和执法监督相结合的方法。参见李鹏：《立法与监督：李鹏人大日记》(下)，新华出版社2006年版，第527—528页。

㉝关于宪法阐释与宪法解释的类型区分，see Keith E. Whittington, *Constitutional Construction: Divided Powers and Constitutional Meaning*, Harvard University Press, 1999, p. 8-9.

㉞叶剑英：《关于修改宪法的报告》，载前注⑨，全国人大常委会法制工作委员会宪法室书，第280页。

㉟刘政：《人民代表大会制度的历史足迹》，中国民主法制出版社2008年版，第236页。

㊱参见[奥]汉斯·凯尔森：《法与国家一般理论》，沈宗灵

译,商务印书馆2013年版,第383—384页。

⑳ See Jan Sieckmann, *Legislation as Implementation of Constitutional Law: A Foundation for the Demand of Legislative Rationality*, in Luc J. Wintgens & A. Daniel Oliver-Lalana eds., *The Rationality and Justification of Legislation: Essays in Legisprudence*, Springer, 2013, p. 107-125.

㉑ 见前注⑳,哈贝马斯书,第316页。

㉒ Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Constitutional Jurisdiction: Structure, Organization, and Legitimation*, in Mirjam Künkler & Tine Stein eds., *Constitutional and Political Theory*, Oxford University Press, 2017, p. 189.

㉓ 见前注⑳,哈贝马斯,第313—321页。

㉔ 胡乔木:《胡乔木文集》(第2卷),人民出版社2012年版,第535—536页。

㉕ 邢斌文:《什么是“违宪”——基于全国人大及其常委会工作实践的考察》,载《中外法学》2020年第2期,第319页。

㉖ 同上注,第335页。

㉗ 彭真:《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》,载全国人大常委会法制工作委员会宪法室编:《中华人民共和国制宪修宪重要文献资料选编》,中国民主法制出版社2021年版,第112页。

㉘ 蔡定剑:《宪法精解》,法律出版社2006年版,第318页。

㉙ 《初稿》曾经考虑规定,全国人大常委会制定的法令须经大会批准后再实施。但考虑到如果每项职权的行使都要经过批准手续,倒不如以相反形式规定全国人大“可以改变或者撤销全国人大常委会制定的同宪法相抵触的法令”。见前注⑪,许崇德书,第316页。

㉚ 见前注④④,彭真文,第108页。

㉛ 见前注④⑤,蔡定剑书,第318页。

㉜ 《彭真传》编写组编:《彭真传》(第4卷),中央文献出版社2012年版,第1472—1473页。

㉝ 参见许崇德:《许崇德全集》(第9卷),中国民主法制出版社2009年版,第3278页。

㉞ 见前注⑤,黄明涛文。

㉟ 参见张翔:《“合宪性审查时代”的宪法学:基础与前瞻》,载《环球法律评论》2019年第2期。

㊱ 见前注⑤,黄明涛文。

㊲ 参见朱学磊:《论法律规范合宪性审查的体系化》,载《当代法学》2020年第6期。

㊳ 参见谭清值:《合宪性审查的地方制度构图》,载《政治与法律》2020年第2期。

㊴ 有学者认为我国的合宪性审查属于政治审查。参见郑贤君:《论我国合宪性审查的宪法属性》,载《财经法学》2020年第5期。

㊵ 关于两机关区分的研究相对较少,参见韩大元:《全国人民代表大会之宪法地位》,载《法学评论》2013年第6期。胡锦涛教授是在讨论合宪性审查时为数不多的注意两机关差异的研究者。见前注②,胡锦涛文。

㊶ 关于常委会与大会职权关系,参见彭真:《关于中华人民共和国宪法修改草案的说明》,载《彭真文选(一九四一——一九九〇)》,人民出版社1991年版,第455页。

㊷ 值得注意的是,《全国人民代表大会组织法》第39条规定的宪法和法律委员会承担的“开展宪法解释”的工作职责,与《宪法》第67条规定的作为全国人大常委会“职权”的“解释宪法”不应当混为一谈。人大组织法相对宪法属于下位法,无权变更宪法就宪法解释权的配置;“开展宪法解释”属于对工作流程的具体规定。

㊸ 新华网:《习近平在中央人大工作会议上发表重要讲话》,载中国人大网2021年10月14日, http://www.npc.gov.cn/npc/c1773/c2518/zyxxxxzk/zyxxxxzk008/202110/20211014_313943.html。

㊹ 肖蔚云:《我国现行宪法的诞生》,北京大学出版社1986年版,第64—65页。

㊺ 关于全国人大常委会的最高国家权力机关的常设机关地位,以及赋予其宪法解释与监督权给其宪法地位带来的影响,参见钱坤:《全国人大常委会宪法地位的历史变迁与体系展开》,载《法学研究》2022年第3期。

㊻ 参见《全国人大常委会的组成、产生和任期》,载中国人大网2020年9月22日, http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202009/t20200922_307739.html; 信春鹰:《全国人大常委会的组织制度和议事规则》(十三届全国人大常委会、专门委员会组成人员履职学习讲稿),载中国人大网2018年6月29日, http://www.npc.gov.cn/npc/c12434/c541/201905/t20190521_268471.html。

㊼ 目前法规备案审查的审查标准包含了合宪性审查、合法性审查、政治性审查等,姑且不论主体权限,在类型上应当分别归属于规范控制型宪法监督、规范控制型法律监督与从属于立法权的规范撤销制度。