法学研究 Chinese Journal of Law
Vol.44，No.3（2022）

全国人大常委会宪法地位的历史变迁与体系展开

钱　坤 *

内容提要：全国人大常委会的宪法地位是在历史变迁中逐步形成的，其具体呈现为三重面相的叠加。作为最高国家权力机关的常设机关，全国人大常委会与全国人大不具有组织或职权一体性，二者之间的关联本质上是功能性关联。作为行使国家立法权的机关，全国人大常委会与全国人大并非同质替代，而是有所分工。全国人大常委会的立法若涉及重大价值决定，应当遵循全国人大的判断；在不涉及重大价值决定时，全国人大常委会可以充分自主地发挥其民主代议与协商的功能。作为宪法监督与解释机关，全国人大常委会除能基于民主集中制开展政治控制型监督，还可通过宪法解释进行规范控制型监督。全国人大常委会宪法地位的三重面相，由国家治理需要、政体结构特点及不同职权间的张力共同决定，应以此为框架，厘清全国人大常委会诸项职权的外部边界与内在界分。

关键词：全国人大常委会　国家权力机关　立法权　宪法解释　合宪性审查

引 言

在全国人民代表大会（简称全国人大）闭会期间，全国人民代表大会常务委员会（简称全国人大常委会）在国家治理结构中居于枢纽地位。按照1982年宪法的制度设计，扩大全国人大常委会的职权，是加强人民代表大会制度建设的重要举措。〔1〕然而，这些职权的行使，也在实践中引发了诸多争议。例如，全国人大和全国人大常委会都能行使立法权，为厘清二者各自享有的立法权限，既有理论诉诸“基本法律”与“法律”的二分，但这一方案在实践中往往难以奏效。全国人大常委会依宪法享有的决定权类型极其有限，但其在实践中却以“立法性决定”的形式调整了广泛的事项。2021年修正的全国人民代表大会组织法规定，全国人

* 中国人民大学法学院博士研究生。
本文系中国人民大学重大规划项目“中国人权思想史”（20XNLG02）的阶段性成果。

〔1〕 参见彭真：《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》，载《彭真文选》（1941—1990年），人民出版社1991年版，第455页。

大常委会有权“决定重大事项”，此种权力与其已有的立法权、决定权是何关系？全国人大常委会“解释宪法”的职权与“监督宪法的实施”的职权之间又具有怎样的关联？这些问题关乎国家宪制结构，且牵一发而动全身，而宪法规范高度抽象简洁，仅基于对 1982 年宪法第 67 条的文本解释，难以明确各种职权的性质与边界。为形成既有规范依据又符合宪制实践的解释方案，有必要将上述问题置于宪制结构中观察。

国内的宪法学教科书一般围绕“全国人大常委会的性质及地位”来建构相关理论，具体将全国人大常委会界定为全国人大的一部分、最高国家权力机关的常设机关、行使立法权的机关，〔2〕并认为全国人大常委会“经常行使国家权力”，〔3〕在某种意义上也是“最高国家权力机关”。〔4〕这种观点可以一般性地为全国人大常委会行使权力提供依据，从而减轻关于全国人大常委会职权行使正当性的论证负担。不过，我国宪法明文规定全国人大常委会是“最高国家权力机关的常设机关”，这一表述与“最高国家权力机关”有显著区别；全国人大常委会的宪定职权类型多样，以“最高国家权力机关”界定其宪法地位，也容易造成其与全国人大的关系含混不清，致使权限争议难以有效解决。〔5〕已有学者注意到上述问题，并就国家权力机关的概念、全国人大与全国人大常委会两机关的独立性等展开了探索，〔6〕但既有研究尚未厘清全国人大常委会的宪法地位与其具体职权之间的体系关联，全国人大常委会职权配置的内在逻辑也有进一步探讨的空间。

全国人大常委会的宪法地位并非“一次性”确立，而是在制度变迁中逐步形成的。从制度史的视角审视全国人大常委会的宪法地位，有助于增进对其职权配置逻辑的理解，有利于厘清其诸项职权的界限。为此，本文首先梳理全国人大常委会宪法地位的形成过程，初步界定其三重面相，即最高国家权力机关的常设机关、行使国家立法权的机关、宪法监督与解释机关；然后对这三重面相逐一展开探讨，建构起不同面相与具体职权配置间的体系性关联；最后对全国人大常委会宪法地位的形成逻辑进行体系化分析，探讨全国人大常委会不同职权之间的张力。在某种意义上，本文所做的是一项类型化的工作，即将最高国家权力机关的常设机关的概念与最高国家权力机关的概念剥离开来，并基于功能关联性原理类型化其相互关系；将最高国家权力机关的常设机关、行使国家立法权的机关、宪法监督与解释机关这三重面相剥离开来，并基于不同面相讨论职权界限。全国人大常委会的职权行使，是人民代表大会制度发挥功能的关键节点，应在明确全国人大常委会宪法地位的基础上，厘清不同类型职权的分化与配置，切实推进国家治理体系与治理能力的现代化。

一、全国人大常委会宪法地位的形成

考察中华人民共和国成立以来的制宪修宪历程可以发现，全国人大常委会的宪法地位由

〔2〕 参见《许崇德全集》第 9 卷，中国民主法制出版社 2009 年版，第 3292 页以下。

〔3〕 参见吴家麟主编：《宪法学》，群众出版社 1983 年版，第 453 页。

〔4〕 参见韩大元：《宪法学基础理论》，中国政法大学出版社 2008 年版，第 347 页。

〔5〕 已有学者注意到全国人大常委会的“复合权力结构”，但未详加论述。参见陈鹏：《全国人大常委会“抽象法命题决定”的性质与适用》，《现代法学》2016 年第 1 期，第 72 页。

〔6〕 参见韩大元：《论全国人民代表大会之宪法地位》，《法学评论》2013 年第 6 期，第 3 页以下；黄明涛：《“最高国家权力机关”的权力边界》，《中国法学》2019 年第 1 期，第 104 页以下；刘志鑫：《为什么人民代表大会是国家权力机关》，《环球法律评论》2021 年第 2 期，第 5 页以下。

1954 年宪法初步奠定，并在宪法变迁的过程中进一步发展，目前由三重面相叠加而成。

（一）最高国家权力机关的常设机关

1954 年，第一届全国人民代表大会制定了中华人民共和国第一部宪法。全国人大常委会由此获得最高国家权力机关的常设机关这一身份。在新民主主义革命时期，中央革命根据地的苏维埃政权，确立了全国工农兵会议（苏维埃）的大会与苏维埃中央执行委员会均为最高国家权力机关的体制；陕甘宁边区曾确立了边区参议会与边区政府均为政权（权力）机关的“双政权（权力）机关”体制。[7] 1949 年，《中国人民政治协商会议共同纲领》（简称“共同纲领”）规定，我国的最高政权机关是全国人民代表大会；在全国人民代表大会闭会期间，中央人民政府是行使国家政权的最高机关。按照当时的制度设计，由中央人民政府主席领导的中央人民政府委员会本身就具有常设性，[8] 因而无需另行创设“常设机关”。1954 年宪法改变了上述体制，其第 47 条明确将中央人民政府界定为最高国家权力机关的执行机关，第 30 条创设了作为最高国家权力机关的常设机关的全国人大常委会。这一体制一直延续至今。

（二）行使国家立法权的机关

全国人大常委会的第二重身份是行使国家立法权的机关。1954 年宪法将国家立法权排他地授予全国人大，形成了所谓“唯一立法机关”体制。这种最高国家权力机关垄断国家立法权的体制，与以“最高国家权力”统合国家法秩序的理论设想高度契合。国家立法权被认为是最高国家权力机关才能拥有的权力，最高国家权力机关的宪法地位与国家立法权二者之间具有性质上的关联。[9] 在此体制下，全国人大常委会只拥有法律解释权与法令制定权，不能行使国家立法权。不过，这种立法体制很快因实践需要而发生变化。1955 年，全国人大授予全国人大常委会以单行法规的制定权，而单行法规的效力等同于法律，这就在事实上突破了“唯一立法机关”体制，使得全国人大常委会获得了准立法机关的地位。1982 年宪法进一步在规范层面完成了这一调整，明确授予了全国人大常委会以国家立法权。

（三）宪法监督与解释机关

全国人大常委会的第三重身份是宪法监督与解释机关。1954 年宪法制定时，宪法被认为“是根本法，不应当有关于内容方面的解释”。[10] 但是，1978 年修改宪法时，修宪者意识到宪法实施与“加强社会主义法制”的重要性，强调“监督宪法和法律的实施”是全国人大的重要职权。[11] 在此背景下，1978 年宪法第 25 条开创性地授予全国人大常委会“解释宪法和法律，制定法令”的职权。1982 年宪法第 67 条规定，全国人大常委会有权“解释宪法，监督宪法的实施”，清晰地将解释宪法与宪法监督关联起来。至此，全国人大常委会作为宪法监督与解释机关的地位，在宪法规范体系上获得了初步确立。

中共十八大以来，全面依法治国在各领域深入推进。2014 年，中共十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，“完善全国人大及其常委会

〔7〕 关于“双政权机关”体制，参见钱坤、张翔：《从议行合一到合理分工：我国国家权力配置原则的历史解释》，《国家检察官学院学报》2018 年第 1 期，第 37 页以下。

〔8〕 参见李一达：《集中与分权的历史逻辑——“共同纲领”时期我国宪制的建构、运行与更张》，《政法论坛》2021 年第 2 期，第 60 页以下。

〔9〕 参见韩大元：《1954 年宪法制定过程》，法律出版社 2014 年版，第 99 页。

〔10〕 同上书，第 100 页。

〔11〕 参见叶剑英：《关于修改宪法的报告》，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 280 页。

宪法监督制度，健全宪法解释程序机制”。2017 年，中共十九大报告提出，“加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威”。我国宪制实践中形成的“宪法监督—宪法解释—合宪性审查”的制度链条，进一步夯实了全国人大常委会作为宪法监督与解释机关的身份地位。

最高国家权力机关的常设机关、行使国家立法权的机关和宪法监督与解释机关这三重身份，构成了全国人大常委会宪法地位的三重面相。从制度的形成过程来看，最高国家权力机关的常设机关是 1954 年宪法对全国人大常委会的原初定位，其决定了全国人大常委会职权配置的起始逻辑，后两重身份的获得则与全国人大常委会职权的扩张及其引起的宪法变迁相关，它们看似是常设机关身份的自然延伸，但不宜以常设机关的身份统摄这二者。全国人大常委会是结构复杂的实体机关，宪法在赋予其各项职权时，都预设了职权行使的制度基础，而制度基础也会反过来影响职权的进一步配置。〔12〕在解释全国人大常委会的宪法地位时，仅建构“常设机关”这一单一面相，无法有效呈现全国人大常委会职权配置的体系化过程，不利于对各项职权进行比较，也无助于揭示职权配置的制度逻辑。概言之，要准确认识全国人大常委会的宪法地位，解答实践中有关职权配置的疑问，有必要对上述三重面相分别剖析和阐释。

二、作为最高国家权力机关的常设机关

学界通常认为，全国人大常委会作为最高国家权力机关的常设机关，是经常行使国家权力的机关，是最高国家权力机关的一部分。〔13〕实践中亦有观点称，全国人大常委会也是最高国家权力机关，或者说也能发挥最高国家权力机关的作用。此类观点仅仅捕捉到了最高国家权力机关的常设机关与最高国家权力机关的表面关联。实际上，全国人大常委会具有“机关的独立性”，不宜与全国人大一同称为最高国家权力机关。宪法设置最高国家权力机关的常设机关，目的是要化解最高国家权力机关对于权力的垄断性诉求与其“非常设性”之间的张力。作为常设机关的全国人大常委会，与全国人大之间的关联，本质上是一种功能性关联。“机关的独立性”与“功能的关联性”，是在理解最高国家权力机关的常设机关这一面相时，需要把握的两个重要方面。

（一）机关的独立性

主张全国人大常委会与全国人大具有“一体性”，因而全国人大常委会也是最高国家权力机关的理由，无外乎两点：（1）全国人大常委会的组成人员是从全国人民代表大会代表中产生的。从人员构成上讲，全国人大常委会是全国人民代表大会的一部分，二者具有“组织一体性”；（2）全国人大常委会与全国人大的职权在一定程度上有所重合，即它们都行使某种“最高国家权力”，具有“职权一体性”。基于对宪法规范、宪法意图及宪制实践的多方面观察，以上两点理由都难以成立。

1．对“组织一体性”的否定

全国人大常委会的组成人员来自全国人大代表，并不意味着全国人大常委会不具备作为机

〔12〕 机关职权与机关结构的关系，参见张翔：《我国国家权力配置原则的功能主义解释》，《中外法学》2018 年第 2 期，第 298 页。

〔13〕 参见胡锦光、韩大元：《中国宪法》，法律出版社 2018 年版，第 359 页。

关的主体性，更不意味着其是“最高国家权力机关”。机关是法律上特定类型的主体，是法律功能与效果归属的联结点。[14] 两机关在组织上是否相对独立，并不取决于其组成人员是否重合，而要看法律上的职权与后果归属关系是否要求两个独立主体的存在。1982 年宪法第 62 条与第 67 条分别规定了全国人大与全国人大常委会的职权，这是将法律上的职权与效果分配给了两个法律上的主体；第 72 条对全国人大代表的提案权作出了规定，根据该条，全国人大代表需依两机关不同的职权范围，按照不同的法律程序行使职权。这些都是宪法规范本身呈现出的两机关的差异。

从宪法意图出发，1982 年宪法将原由全国人大行使的部分职权“改归到人大常委会”，[15] 意在通过扩大全国人大常委会的职权来加强人大制度。为了因应这种职权的“改归”，1982 年宪法还规定，全国人大有权撤销全国人大常委会“不适当的决定”。这表明，宪法修改者在扩大全国人大常委会职权的同时，也加强了全国人大对全国人大常委会行使职权的制约，[16] 这显然并非基于“组织一体性”的考虑。

从宪制实践来看，全国人大代表由省、自治区、直辖市的人民代表大会和特别行政区、人民解放军选举产生，全国人大常委会组成人员则产生于全国人大会议召开后由主席团主持的选举，两机关组成人员的产生机制并不相同。就工作关系而言，全国人大常委会与全国人大产生的其他国家机关一样，也需向全国人大负责并报告工作。在内部工作机制方面，全国人大常委会委员长会议处理全国人大常委会的日常工作，而非全国人大的日常工作；全国人大会议由其主席团来主持，而非由全国人大常委会主持。这些都表明两机关在组织上不具有一体性。

2．对“职权一体性”的否定

主张全国人大与全国人大常委会共同行使某项或某些“最高国家权力”，因而具有“职权一体性”的观点，是以“最高国家权力机关”概念理论中的职权说作为其逻辑基础的。且不论按照 1954 年宪法的规定，全国人大常委会与全国人大只共享了极其有限的职权，职权说本身便对最高国家权力机关的概念有误解之嫌，不宜作为探讨全国人大或其常委会宪法地位的理论出发点。

职权说的理论底色是法理论中的主权者命令说，该说认为某项职权为“最高国家权力”，实质上是将最高国家权力视作机构主权。[17] 基于这种观点，最高国家权力机关具有最高性与全权性，法律不过是其最高权威的载体。无论将立法视作主权者的命令，或是强调制宪权、[18] 主权的最高权力属性，[19] 都是在主张最高国家权力机关拥有某种主权式的终极权威。但是，主权者模型未能准确阐释法律的规范性，在主权者权威与法律的规范性之间始终存在紧张关系。有学者认为，主权者模型误解了规范的性质，难以解释权威连续性的问题；[20] 也有学者

〔14〕 See Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, Max Knight trans., Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1967, pp. 150 – 151.

〔15〕《胡乔木文集》第 2 卷，人民出版社 2012 年版，第 535 页。

〔16〕 参见前引〔1〕，彭真文，第 455 页。

〔17〕 See Nick Barber, *Sovereignty Re-Examined: The Courts, Parliament, and Statutes*, 20 Oxford Journal of Legal Studies 132 (2000); Nick Barber, *The Principles of Constitutionalism*, Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 23.

〔18〕 参见谭清值：《全国人大兜底职权规范的生成史——以全权机关为理论线索》，载《人大法律评论》编辑委员会组编：《人大法律评论》2019 年卷第 1 辑，法律出版社 2019 年版，第 183 页。

〔19〕 参见杜强强：《议行合一与国家权力配置原则》，《法学家》2019 年第 1 期，第 11 页。

〔20〕 参见［英］哈特：《法律的概念》，许家馨、李冠宜译，法律出版社 2018 年版，第 108 页。

指出，主权者模型混淆了“人格化的主权者理念”与“关于法律体系的理念”；[21] 还有分析者称，这种学说忽视了法律的规范位阶，导致法律规范内部缺乏明确的效力等级，[22] 与当代法律体系的阶层构造不相符合。

从规范依据上讲，我国宪法明确区分了“国家权力”（1982 年宪法第 2 条第 2 款）与“职权”（1982 年宪法第 62 条、第 67 条）这两个概念。宪法文本对国家权力机关概念的完整表述是“人民行使国家权力的机关”。这意味着“最高国家权力”的行使主体是人民，最高国家权力机关与其他国家机关一样，行使的都是宪法所规定的“职权”。这些“职权”并不与人民通过国家权力机关行使的“国家权力”相等同，[23] 将最高国家权力机关的特定职权解释为“最高国家权力”也并不适当。正因为此，对于全国人大与其常委会之间的关系，无法作“职权一体性”的解读。

（二）功能的关联性

尽管全国人大常委会与全国人大不具有组织或职权上的一体性，但全国人大常委会毕竟是最高国家权力机关的常设机关，必然与全国人大存有某种关联。从 1982 年宪法的起草背景看，“扩大全国人大常委会的职权和加强它的组织”，为的是实现“加强人民代表大会制度”这一目标。[24] 此种宪法意图的存在，为思考两机关之关联提供了一种功能主义的思路。

1．功能关联的目标：化解民主与效能之间的张力

我国宪法的人民民主传统，在价值取向上对官僚体制保持警惕，在制度设计中强调人民通过国家权力机关统一行使国家权力，故以民主集中制为原则架构了整个国家机构体系。[25] 此种架构之下，最高国家权力机关因其广泛而真实的代表性，具有宪法之下最强的民主正当性，且被认为具有最高性与全权性。[26] 但是，全国人大作为“非常设机关”，[27] 不能如其他机关一样日常运作，由此引发了最高国家权力机关对于权力的垄断性诉求与其在组织上的“非常设性”之间的张力。此种张力，本质上是民主与效能之间的张力。对此，社会主义国家的宪法制度史上至少存在三种化解方式：（1）在大会内部梯度化地设置最高国家权力机关。例如，1924 年苏联宪法规定了“苏维埃大会—中央执行委员会—中央执行委员会主席团”三层权力机关体制。[28]（2）权力机关闭会期间，由行政机关作为权力（政权）机关。例如，陕甘宁边区时期，边区参议会是最高政权机关，参议会闭会期间则由边区政府作为最高政权机关。（3）在最高国家权力机关之外，另行设置专门的常设机关。

我国自 1954 年宪法以来采取的是设置专门常设机关的模式。此种模式至少有两方面优势：其一，通过设置常设机关，排除了包括行政机关在内的其他国家机关成为国家权力机关的

〔21〕 John Rawls, *Lectures on the History of Political Philosophy*, Samuel Freeman (ed.), Cambridge, Massachusetts, and London, England: The Belknap Press of Harvard University Press, 2007, p. 86.

〔22〕 参见陈景辉：《法律的界限：实证主义命题群之展开》，中国政法大学出版社 2007 年版，第 44 页。

〔23〕 参见前引〔6〕，刘志鑫文，第 9 页以下。

〔24〕 参见前引〔1〕，彭真文，第 453 页。

〔25〕 参见钱坤：《论〈共同纲领〉中的民主原则》，《法学评论》2021 年第 6 期，第 33 页以下。

〔26〕 参见前引〔3〕，吴家麟主编书，第 449 页；前引〔2〕，许崇德书，第 3278 页。

〔27〕 参见前引〔6〕，黄明涛文，第 116 页以下。

〔28〕 此种体制下，苏维埃大会是最高国家权力机关。在苏维埃大会闭会期间，由中央执行委员会作为最高国家权力机关。中央执行委员会闭会期间，由主席团作为最高国家权力机关。参见《苏维埃社会主义共和国联盟根本法》（1924 年宪法），载孙谦、韩大元主编：《世界各国宪法》欧洲卷，中国检察出版社 2012 年版，第 237 页。此种体制的弊端，参见王世杰、钱端升：《比较宪法》，商务印书馆 2010 年版，第 274 页。

可能，理顺了民主集中制下的议行关系，能够确保国家权力机关始终在地位上高于其他国家机关，以体现民主原则的要求。其二，全国人大常委会并非全国人大闭会期间的最高国家权力机关，这确保了最高国家权力机关的唯一性与民主性。

2．功能关联的方式：从属、替代与延伸

为最高国家权力机关设置专门的常设机关，有助于化解民主与效能之间的张力，且能确保最高国家权力机关及其表征的民主意志，不因权力机关的“非常设性”而被架空。这种模式也对常设机关的职权配置提出了更为精细的要求。为更好实现功能关联的目标，我国宪法对全国人大常委会的职权配置，大致采取了三种功能关联方式：功能从属、功能替代、功能延伸。

（1）功能从属

所谓功能从属，即全国人大常委会职权的配置，旨在服务于全国人大职权的行使。功能从属关系主要体现在全国人大常委会的组织性职权上。最高国家权力机关行权的主要方式是召开会议。虽然全国人大会议由会议主席团主持，但全国人大代表的选举需要由全国人大常委会主持，全国人大会议需要由全国人大常委会召集，会议主席团的名单草案也是由全国人大常委会在会议举行前提出。因而，1954 年宪法第 31 条第 1 项、第 2 项分别规定，全国人大常委会“主持全国人民代表大会代表的选举”，“召集全国人民代表大会会议”。这两项职权是全国人大常委会成为最高国家权力机关的常设机关以来，始终享有的职权。

（2）功能替代

全国人民代表大会的部分职权在其闭会期间无法行使，为满足国家治理的需要，这些职权必须由其他国家机关行使，由此形成了全国人大常委会与全国人大之间的功能替代关系。针对全国人大有所保留的权限，如人事任免权、监督权，二者之间形成的是“弱替代关系”；针对全国人大常委会可以完整行使的权限，如特定类型的重大事项决定权，二者之间形成的是“强替代关系”。在“弱替代关系”方面，全国人大常委会的人事任免权与全国人大的人事任免权在任免对象的范围和自主性程度上有明显差异。就监督权而言，全国人大常委会与其他国家机关一样，均产生自最高国家权力机关，全国人大常委会相对于其他国家机关的政治优势地位是相对的，其展开的监督也是以存在某种职权分工关系为前提的。在“强替代关系”方面，全国人大常委会相对完整地拥有部分涉及外交、军事、紧急状态等重大事项的决定权，这些权限也可概括称为涉及主权事项的常备性决定权。常备性决定权的特点在于，职权的发动时机难以预测，其虽涉及主权事项，但并非所谓“决定例外状态”的主权，〔29〕也并非不受法律拘束。此种职权属于一个国家未必经常行使却必须保持常备的权力，因其事关国家理性，必须由具备一定决断能力的常设机关保有。〔30〕在我国的人民代表大会制度下，基于权力配置的民主原则与相关事项的重要程度，这类决定权自然应归属于全国人大，但由于全国人大并非常设，它们只能被相对完整地授予全国人大常委会。

（3）功能延伸

1982 年宪法第 67 条第 21 项（现为第 22 项）规定，全国人大常委会有权行使“全国人民代表大会授予的其他职权”。宪法以此兜底条款创造了最高国家权力机关调整其常设机关职权

〔29〕 参见［德］卡尔·施米特：《政治的神学》，刘宗坤、吴增定等译，上海人民出版社 2015 年版，第 24 页。

〔30〕 See Thomas Poole, *Constitutional Reason of State*, in David Dyzenhaus & Malcolm Thorburn (eds.), *Philosophical Foundations of Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 187.

的制度渠道，使得全国人大得以在宪法框架下授予全国人大常委会其他职权，以实现必要的功能延伸。此种功能延伸与全国人大常委会的机关独立性并不矛盾，也不意味着全国人大常委会据此获得了如最高国家权力机关一般的“全权性”。1982 年宪法第 62 条规定了全国人大的兜底职权，即“应当由最高国家权力机关行使的其他职权”。此种兜底职权，在“最高国家权力机关”概念的射程内具有一定的开放性。相比之下，全国人大常委会的兜底职权是相对封闭的，其有赖于全国人大的明确授权。

综上，“机关的独立性”意味着全国人大常委会的职权行使必须具有宪法依据，不能通过将其自身概括界定为最高国家权力机关或是最高国家权力机关的一部分来主张更多权力。“功能的关联性”体现了“常设机关”之“常设”的实质意涵，既彰显了全国人大常委会镶嵌于人民代表大会制度中的制度事实，也体现了化解民主与效能之间张力的宪法意图。

三、作为行使国家立法权的机关

突破全国人大排他性地享有国家立法权的“唯一立法机关”体制，规定全国人大常委会也可以行使国家立法权，这是1982 年宪法作出的重大变革。〔31〕理解此种变革同样需要返归历史。在 1954 年宪法之下，国家立法权与最高国家权力机关的地位具有性质上的关联。正如许崇德指出的，规定全国人大为行使国家立法权的唯一机关，“是全国人大作为最高国家权力机关的性质和地位的明显体现”,〔32〕因为“全国人民代表大会集中体现着人民的最高利益和统一意志，而人民的利益和意志在根本上是一致的”。〔33〕由此产生的问题是，1982 年宪法对立法体制的调整是否符合民主原则的要求，能否认为既然全国人大常委会行使了国家立法权，其就能被视为代表人民最高利益和统一意志的最高国家权力机关？或者，1982 年宪法所作调整是否降低了民主原则对立法权配置的正当性要求？结合宪法起草的背景来看，上述两种推论都无法成立。1982 年宪法起草之时，举国上下形成了建设“高度民主的社会主义政治制度”的共识,〔34〕“从政治上和组织上保证全体人民掌握国家权力”，是宪法修改在国家机构领域“所遵循的方向和所体现的要求”。〔35〕1982 年宪法赋予全国人大常委会以立法机关的身份，毋宁应被理解为在授予其国家立法权的同时，也对其民主正当性提出了进一步要求。这实际上发展了全国人大常委会的宪法地位，也意味着全国人大常委会的立法权并非全国人大立法权的等值替代物。

（一）全国人大常委会行使国家立法权的正当性基础

在我国宪法上，包含了人民主权原则（1982 年宪法第 2 条第 1 款）与民主集中制原则（1982 年宪法第 3 条）在内的民主原则的规范体系，是决定立法权配置乃至整个国家权力体系正当性的规范基础。对于立法权的配置而言，民主原则至为重要，不仅职权的配置要满足最低

〔31〕 如有学者指出，“相对于此前只有全国人大才有立法权的宪法秩序，求变求新的意义是怎么强调都不过分的。在此意义上，五届人大通过全面修宪创制了一个加强版的新人大制度”（田雷：《奠定“法制建设的基础”——“八二宪法”与五届全国人大的历史行程》,《地方立法研究》2021 年第 6 期，第 47 页）。

〔32〕 许崇德：《中华人民共和国宪法史》，福建人民出版社 2003 年版，第 309 页。

〔33〕 同上书，第 311 页。

〔34〕 参见《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》，载中共中央文献研究室编：《三中全会以来重要文献选编》下册，中央文献出版社 2011 年版，第 169 页。

〔35〕 前引〔1〕，彭真文，第 454 页。

限度的人民主权原则的要求，[36] 职权本身也必须以民主的方式行使。立法机关不能被建构为一个民主商谈缺位、只单纯作出决断的机关，也不能成为一个远离民主政治、职司技术作业的科层制机关。这些都不符合民主立法的要求，难以贯彻落实人民当家作主的理念。全国人大及其常委会虽然都行使国家立法权，但各自的民主正当性基础并不完全相同，将这二者加以对比，能更好呈现全国人大常委会行使国家立法权的正当性基础。

全国人大并非传统意义上的议会式代议机关，其被建构为人民最高利益与意志的代表，不仅具有代议民主的属性，也追求某种形式的直接民主。[37] 全国人大行使国家立法权的民主正当性主要是基于选举的民主正当性与基于群众路线的民主正当性的复合。前者要求代议机关由选举产生，且民意代表数量多、涉及范围广，以体现“广泛的代表性”，这使得代议机关能在某种意义上成为全国人民的“微缩版镜像”；后者要求选出的代表不是专门的政治人物，不代表特定阶层或是利益团体，要让处于生产、工作一线的人民进入到代议机关中，追求“真实的代表性”。这种广泛代表性与真实代表性的二元复合，体现了证成人民代表大会制度的实质民主观，即试图通过对最广泛人民的意志与利益的直接代表，实现“人民与代表的同一性”。[38]

全国人大常委会显然不具备上述类型的民主正当性，其既不是全国人民的“微缩版镜像”，在人员构成上不具备全国人大一样的广泛代表性，也难以吸纳数量众多的普通民众。全国人大常委会的组成人员虽然被称为“人大的常务代表”，但其具有专业化、专职化的倾向。[39] 除了依赖经由选举所传导的民主意志，全国人大常委会功能的发挥更多借助于议事规则与程序的规范化，以及由审议与商谈所体现的民主。具体而言，全国人大常委会组成人员来源于民主选举产生的全国人大代表，具有一定的代表性，也能通过“密切联系全国人大代表”增强其民意代表的属性；[40] 全国人大常委会必须更多地运用程序机制，在立法活动中实现对人民利益与意志的表达，通过科学、民主的立法程序，实现对于多元价值的沟通与利益的衡量；在高度建制化的程序之外，全国人大常委会还要在代议机关民主商谈的基础上引入公共领域的民主意见，实现自身民主正当性水平的提升，进而行使立法权。

（二）全国人大常委会立法权的界限

全国人大常委会立法权的民主正当性基础，一定程度上也决定了全国人大常委会立法权的外部界限与内部界限。

1．全国人大常委会立法权的外部界限

所谓“外部界限”是指，全国人大立法权与全国人大常委会立法权的界限。实践中，两机关的立法权限引发了许多争议，如全国人大常委会的立法被认为已经涉及基本法律部分，[41]

---

〔36〕 人民主权支配下的正当化链条理论，参见 Christian Bumke & Andreas Voßkuhle, *German Constitutional Law: Introduction, Cases, and Principles*, Oxford: Oxford University Press, 2019, pp. 329 – 330。

〔37〕 人民代议机关的直接民主思想传统，参见《马克思恩格斯文集》第 3 卷，人民出版社 2009 年版，第 154 页以下；《列宁选集》第 3 卷，人民出版社 2012 年版，第 148 页，第 210 页；Geoff Eley, *Forging Democracy: The History of the Left in Europe, 1850 – 2000*, New York: Oxford University Press, 2002, p. 40.

〔38〕 此种同一性既体现在经验维度上，也体现在理论维度上。参见王旭：《作为国家机构原则的民主集中制》，《中国社会科学》2019 年第 8 期，第 73 页。

〔39〕 参见信春鹰：《全国人大常委会的组成、产生和任期》，http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202009/4c563ddbf5aa49bf884dd25511490923.shtml，2022 年 4 月 1 日最后访问。

〔40〕 参见王博勋、李小健：《联系代表工作更上一层楼——全国人大常委会组成人员密切联系全国人大代表》，《中国人大》2021 年第 4 期，第 11 页以下。

〔41〕 参见前引〔6〕，韩大元文，第 7 页。

其对基本法律的修改也被认为超出了宪法授予的权限，存在“失范”现象。[42] 为此，不少学者尝试基于“基本法律”与“法律”的二分法来划定两机关的立法权限，但实际效果并不理想。

有待法律加以调整的事项千差万别，政治、经济、文化等各类议题都可能成为立法者关注的对象，而看似细枝末节的法律条款，也可能关乎某一领域的基本大政方针，这使得概括地界定某部法律是否是基本法律，十分困难。实际上，“基本法律”与“法律”的二分，仅仅能够表明两机关立法权之界限是客观存在的，而无法真正揭示出这一界限的具体内容。1982 年宪法第 67 条第 3 项规定，全国人大常委会可以“在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改，但是不得同该法律的基本原则相抵触”，这一规定其实更有助于厘清全国人大常委会立法权之外部界限。具体而言，上述条文中的“基本原则”能够指涉两种意义上的“原则”，即规范论意义上的原则与价值论意义上的原则。前者在效力形态上是最佳化命令，而非全有全无式的规则，[43] 如民法上的诚信原则、绿色原则，皆属此类；后者可能在规范论上并非原则，却具有价值论意义上的重要性，如刑法上的罪刑法定原则。这两种原则受到“基本”一词的限定后，都可能涉及共同体在某一领域的重大价值决定。1982 年宪法第 62 条与第 67 条对于两机关立法权的配置，毋宁意味着涉及此类重大价值决定的立法权应由全国人大保留。

上述主张可与两机关立法权在民主正当性上的差异结合起来理解。全国人大被建构为我国宪法下最高民主意志的代表，其低度组织化是对人民的“非建制化”属性的体现，[44] 因而全国人大在某种意义上也是公共领域的缩影。虽然全国人民代表大会的人数众多、会期较短，其却因此可以相对直接、清晰地反映既有的社会共识，适于发挥政治象征、价值宣示与根本决断的功能。将彰显基本价值决定的规范制定权，保留给具有更强的实质民主正当性、在构造与程序上更适合作出价值决定的全国人大，是民主原则的必然要求。相较而言，全国人大常委会的民主正当性更加依赖议事程序、商谈品质与利益均衡。全国人大常委会可以凭借委员专业性、会期持续性、议程灵活性等方面的功能优势，在全国人大作出的价值决定的框架下承担规范具体化的工作。

这种基于民主正当性差异的分工，也能在技术层面得到进一步落实。比如，全国人大的立法需要更加明确地提出“基本原则”，以框定法律的基本价值取向；全国人大对全国人大常委会提出的法律案进行审议时，可要求其对落实基本价值决定的立法考量作更多说明，从而有针对性地开展审议；对于全国人大常委会制定的与“基本原则”相抵触的立法，全国人大应当予以撤销。此外，全国人大常委会可以通过公众参与、专家咨询、基层立法联系点等方式，实质性地增强其立法审议的开放度与民主性。人大代表未必需要专职化，但应当提高人大常委会委员的专职化水平，亦应拓展人大常委会委员之外的人大代表对人大常委会立法的参与方式。

有经验研究发现，在全国人大的法律案审议中，政党意志影响、政治象征功能、媒体舆论

〔42〕 参见林彦：《基本法律修改权失范及原因探析》，《法学》2002 年第 7 期，第 22 页；林彦：《再论全国人大常委会的基本法律修改权》，《法学家》2011 年第 1 期，第 1 页。

〔43〕 See Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1978, pp. 24 – 28.

〔44〕 关于人民“非建制化”的存在形态，参见 Carl Schmitt, *Constitutional Theory*, Jeffrey Seitzer trans. & ed., Durham and London: Duke University Press, 2008, p. 271。

空间、代表参与方式等要素，都实质性地作用于全国人大立法权的行使，[45] 而凡此种种都与全国人大在民主正当性上的特质无法分开。总之，全国人大常委会的立法若涉及重大价值决定，应当遵循全国人大的价值决定；在不涉及重大价值决定时，全国人大常委会可以充分且自主地发挥其民主代议与协商的功能。全国人大常委会既不能也不应成为简化版的全国人大，其享有的立法权与全国人大的立法权并非同质替代，而是有所分工的。

2．全国人大常委会立法权的内部界限

所谓“内部界限”主要是指，全国人大常委会的立法权与重大事项决定权之间的界限。传统上，对于全国人大常委会重大事项决定权的界定，以 1982 年宪法第 67 条的相关规定为准据。[46] 但在实践中，全国人大常委会通过了各式各样的决定与决议，有些决定或决议并不能在第 67 条第 13 – 20 项（现为第 14 – 21 项）中找到明确依据，却与立法权在调整范围上有所重合，从而可能发生重大事项决定权与立法权的竞合。[47] 已有学者注意到这些决定或决议在规范依据上存在疑问，并尝试使用“抽象法命题”“立法性决定”等概念展开讨论。[48] 2021 年修正的全国人民代表大会组织法规定，全国人大常委会有权“决定重大事项”。那么，这一规定能否为全国人大常委会的“立法性决定”提供独立于第 67 条的规范基础？

对这一问题的回答，关乎全国人大常委会立法权的边界，在实践中指向两种不同的调整“立法性决定”的方式：要么扩张“重大事项决定权”的范围，将之作为“立法性决定”的规范基础；要么将“立法性决定”的作出视为立法权的行使，并按照立法权行使的要求进一步完善相关程序。本文认为，1982 年宪法第 67 条规定的重大事项决定权，是全国人大常委会基于其常设机关身份获得的，具有明确的宪法依据与权力边界；“立法性决定”则属于立法权行使的结果，不应同对重大事项的决定相混淆。

具体来说，第 67 条规定的重大事项决定权有其特殊之处，[49] 即该权力的发动具有相当程度的不确定性。譬如，涉及国防、外交、紧急状态的决定，均有可能需要在突发情形下果断作出。在不同国家或地区的宪法中，作出这些决定的权力往往以君主专权、紧急权力、例外权力、必要性权力等形式存在，是由特定国家机关在特定领域内行使的专属权限，[50] 而立法权则与此不同。《全国人民代表大会常务委员会议事规则》以及立法法等法律法规，为法律案的审议设置了有别于决定权行使的立法程序。全国人大常委会得以行使立法权，不是因为它具有随时作出决断的能力，而是因为它能够日常运作，有针对立法事项进行长期、反复的民主商谈的能力。表面上看，全国人大常委会行使的立法权与重大事项决定权具有相似性。例如，其通过的法律与作出的决定都具有拘束力，也都带有一定的政治性。但是，重大事项决定权的行使本质上依赖临机决断的政治能力，而立法权的行使更多体现的是民主商谈的政治能力。事实

〔45〕 参见江辉：《全国人大立法的实际效果研究》，《人大研究》2021 年第 6 期，第 36 页。

〔46〕 参见信春鹰：《全国人大常委会的组织制度和议事规则》，https://www.chinalaw.org.cn/portal/article/index/id/16144.html，2022 年 4 月 24 日最后访问。

〔47〕 关于决定权与立法权的竞合问题，参见孙莹：《论人大重大事项决定权的双重属性》，《政治与法律》2019 年第 2 期，第 34 页。

〔48〕 参见前引〔5〕，陈鹏文，第 63 页以下；金梦：《立法性决定的界定与效力》，《中国法学》2018 年第 3 期，第 150 页以下。

〔49〕 1982 年宪法第 67 条中的其他职权也可能以作出决定的方式行使，如人事任免、审查批准国民经济和社会发展计划等。只不过，这类决定在实践中通常不会与“立法性决定”或是“立法”相混淆。

〔50〕 参见前引〔30〕，Poole 文，第 197 页。

上，全国人大常委会的决断性权力是受到宪法规范的严格限定与全国人大的制度制约的。宪法第 67 条对于重大事项决定权的规定，采取的是列举式规定而非抽象授权，也能够印证这一点。因此，“立法性决定”的作出，不应以重大事项决定权的名义，而是必须遵循立法程序，以满足立法权行使的民主正当性要求。

正如学者所言，“扩大全国人大常委会的职权使全国人民代表大会内部在功能上实现了明显且适度的分化”。[51] 全国人大常委会不是最高国家权力机关，不具备与之相同类型的民主正当性，难以凭借其常设机关身份以及功能关联性原理来解释其立法权的获得。如果认为国家立法工作需要由具有相当民主正当性的机关来完成，就必须要求全国人大常委会增强其民主正当性。全国人大常委会不仅必须由民选代表组成，还需通过多种方式与民众保持实质性联系；它不必如全国人大一般体现广泛的代表性，但有必要保持一定的规模、具备一定的行动能力，且要通过广泛开展协商民主以提升其民主正当性水平。[52] 一言以蔽之，授予全国人大常委会以国家立法权，不仅仅是对其职权的简单调整，也使其获得了一种不同于最高国家权力机关及其常设机关的独特身份，更在某种意义上影响着全国人大常委会的建设方向。

四、作为宪法监督与解释机关

“解释宪法，监督宪法的实施”，是 1982 年宪法授予全国人大常委会的另一项职权。由于全国人大及其常委会都能“监督宪法的实施”，即都享有宪法监督权，学界惯常称此种体制为“权力机关型宪法监督”，而不再从性质上进一步区分两机关的宪法监督权。这在某种意义上是将全国人大常委会的宪法监督权视作全国人大宪法监督权的延伸。实际上，1982 年宪法第 67 条授予全国人大常委会的宪法监督权是一种新类型的职权，其既有别于第 62 条所规定的全国人大的宪法监督权，也区别于全国人大常委会作为常设机关所拥有的对其他国家机关工作的监督权（简称“监督工作”的职权）；此种职权并非常设机关之宪法地位的延伸，无法用功能关联性原理来解释，其实质是 1982 年宪法在宪法监督与解释机关的面相上，对全国人大常委会宪法地位的新发展。

（一）“监督宪法的实施”与“监督工作”的区别

全国人大作为最高国家权力机关，在政治地位上具有最高性，在政治意志的形成上具有全权性，其对其他国家机关享有政治上的优越地位，得以监督其他国家机关的工作。全国人大常委会因其与全国人大具有功能关联性，也拥有“监督工作”的职权。1982 年宪法赋予全国人大常委会的宪法监督权不同于上述“监督工作”的职权，二者的区别可从制度史和职权的理论基础两方面来把握。

从制度的发展历程来看，1982 年宪法颁行前，“监督宪法的实施”一直是全国人大独享的职权，全国人大常委会仅基于其常设机关地位，享有针对其他国家机关工作的监督权。在 1982 年宪法草案的形成过程中，围绕宪法监督体制的设计，曾经有过慎重讨论，[53] 最终形成

〔51〕 林彦：《维护全国人民代表大会的民主功能——兼评〈全国人大组织法〉（修正草案）》，《法学评论》2020 年第 6 期，第 16 页。

〔52〕 代议机关的规模、多元性与民主之间的关系，参见 Mónica Brito Vieira & David Runciman, *Representation*, Cambridge and Malden: Polity Press, 2008, p. 128。

〔53〕 参见前引〔32〕，许崇德书，第 609 页以下。

了全国人大及其常委会均有权“监督宪法的实施”，全国人大常委会还有权“解释宪法”的模式。1978 年宪法虽然首开先河，授予了全国人大常委会以宪法解释权，却将其与法律解释权、法令制定权规定在同一条款中，没有体现出规范解释类职权与规范创制类职权的区别。1982 年宪法不仅将宪法解释权与法律解释权、法令制定权等区分开来，还明确将“解释宪法”与“监督宪法的实施”联系起来，开辟了宪法监督的新形态（如下表所示）。

全国人大及其常委会宪法监督与解释相关职权的变迁

	全国人大	全国人大常委会	
1954 年宪法	监督宪法的实施（第 27 条第 3 项）	解释法律（第 31 条第 3 项） 制定法令（第 31 条第 4 项）	监督国务院、最高人民法院和最高人民检察院的工作（第 31 条第 5 项）
1978 年宪法	监督宪法和法律的实施（第 22 条第 3 项）	解释宪法和法律，制定法令（第 25 条第 3 项）	监督国务院、最高人民法院和最高人民检察院的工作（第 25 条第 4 项）
1982 年宪法	监督宪法的实施（第 62 条第 2 项）	解释宪法，监督宪法的实施（第 67 条第 1 项）	监督国务院、中央军事委员会、最高人民法院和最高人民检察院的工作（第 67 条第 6 项）

从两种监督权各自的理论基础来看，“监督工作”的职权以民主集中制为理论基础，更具体地说，是以全国人大作为最高国家权力机关对其他国家机关享有的绝对优先地位，以及全国人大常委会作为全国人大的常设机关所具有的相对优先地位为基础；而“监督宪法的实施”的理论基础是，宪法作为国家根本法、法律体系中的最高法，具有最高法律效力。[54] 当然，这种区分能够成立的前提是将宪法作为法律规范看待。如果将宪法视为纲领，[55] 那么“宪法的实施”就仍可被理解为某项“工作”。在这个意义上，“监督工作”与“监督宪法的实施”也仍然存在概念交叉的可能。

（二）“解释宪法，监督宪法的实施”：政治控制还是规范控制

要准确认知全国人大常委会的宪法监督权，仅仅区分“监督工作”与“监督宪法的实施”这组概念，仍显不够。1982 年宪法第 62 条对于全国人大职权的规定与第 67 条对于全国人大常委会职权的规定，都提到了“监督宪法的实施”。但是，根据第 67 条，全国人大常委会不仅有权“监督宪法的实施”，还有权“解释宪法”，而这后一项内容并没有出现在第 62 条之中，这就为进一步理解全国人大常委会的宪法监督权提供了线索。

1.“宪法监督”含义的不确定性

在我国的宪法理论与实践当中，“宪法监督”的含义一直较为宽泛，这与“宪法实施”概念的多义性有关。一般认为，宪法实施在性质上有政治性的宪法实施与法律性的宪法实施之

〔54〕 参见郑贤君：《论宪法和法律委员会双重合宪秩序维护之责——兼议法律案审查与法规备案审查之差异》，《辽宁师范大学学报（社会科学版）》2020 年第 4 期，第 16 页。

〔55〕 将宪法视为纲领的观点，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 17 页以下。

别。[56] 此种理解，在某种意义上导致了“宪法实施”与“宪法监督”概念上的交叠。譬如，全国人大常委会依据宪法对法律法规进行合宪性审查，这当然属于宪法监督的范畴，但这也属于宪法实施的范畴。全国人大常委会行使宪法监督的职权要依据宪法的规定，其本身就是一种实施宪法的活动，属于将“宪法文本转变为现实制度的一套理论、观念、制度和机制”。[57] 国务院依据宪法规定行使相关职权，也属于宪法实施的范畴，对其工作进行执法检查、听取其工作汇报等监督方式，某种意义上也属于监督宪法实施的范畴，但显然这并非合宪性审查意义上的宪法监督。因此，有学者概括地认为，全国人大宪法监督的具体职权，包含人事方面的宪法监督权、对规范与决定等的撤销权、听取工作报告等的职权；全国人大常委会则可以通过行使选举罢免权、听取专项工作报告、执法检查、对法规和其他规范性文件进行备案审查、对特定问题进行调查等方式进行宪法监督。[58] 不过，此种对“宪法监督”的界定相当宽泛，不利于对“监督宪法的实施”与“监督工作”作出清晰界分。

2．“宪法监督”的两种类型

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分析方法，而国家公权力的构成要素可作为类型化的起点。如果说国家与法秩序具有同一性，国家权力的行使即规范的创制与执行，规范的创制由意志行动所驱使，意志行动构成了规范的内容，[59] 那么国家权力就可以从构成其实质内容的政治意志与作为其形式特征的规范效力两方面予以理解，政治意志与规范效力的区分，就可以成为建构宪法监督乃至一般监督类型学的基础。

根据监督的依据及对象，广义的宪法监督可区分为四种形态：（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、罢免国家工作人员；（2）基于政治意志对规范创制活动进行监督，如基于议会多数决的民主意志，撤销有关机关制定的法律；（3）基于法律规范对政治意志进行监督，如基于法律规范对国家工作人员进行监察、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。[60] 上述四种形态中，（2）通常被认为属于广义上的立法权的行使，（3）通常被认为属于监察权的行使，或者部分地属于司法权的行使，故本文着重讨论（1）和（4）两种情形。其中，（1）可被称作政治控制型监督，（4）可被称作规范控制型监督。

在政治控制型监督中，有权机关通过人事任免、听取报告、质询询问等方式对监督对象施加影响，其实质是监督主体凭借优势的政治地位，以其政治权威施加影响。在贯彻人民主权原则的宪法体制下，这种优势的政治地位源于更高的民主正当性。全国人大及其常委会之所以能对其他国家机关进行政治控制型监督，其正当性基础就在于民主集中制确定的两机关相对于其他机关的优势地位。政治控制型监督最具刚性的形态莫过于人事任免，最柔性的监督形态或许是通过信息披露的手段与公共领域互动，通过形成交往权力影响被监督对象。[61]

---

〔56〕 参见翟国强：《中国宪法实施的双轨制》，《法学研究》2014 年第 3 期，第 82 页以下。

〔57〕 蔡定剑：《宪法实施的概念与宪法施行之道》，《中国法学》2004 年第 1 期，第 22 页。

〔58〕 参见刘松山：《健全宪法监督制度之若干设想》，《法学》2015 年第 4 期，第 132 页。

〔59〕 参见前引〔14〕，Kelsen 书，第 5 页。

〔60〕（2）和（4）在监督结果上都体现为对法律规范的变更或者撤销，但其依据并不相同。前者依据的是立法者的意志，如 1982 年宪法第 62 条第 11 项（现为第 12 项）规定的撤销“不适当决定”的权力；后者依据的是上位规范的效力，如根据 1982 年宪法第 67 条第 7 项、第 8 项的规定，全国人大常委会有权撤销国务院或省级人大制定的与上位法“相抵触”的法规。

〔61〕 全国人大常委会也有将舆论监督和执法监督相结合的实践做法。参见李鹏：《立法与监督：李鹏人大日记》下册，新华出版社 2006 年版，第 527 页。

政治控制型监督也可能需要援引宪法进行说理，宪法规范既可以作为商谈中的理由，也可成为增强政治权威的话语。这种对宪法的援引最多只在宪法阐释的意义上发挥作用，而非作为严格意义的规范解释发挥作用。[62] 政治控制型监督的开展，不仅可能援引宪法规范，也可能适用政治道德、伦理、惯例等其他规范。实施政治控制型监督的主体资格甚至也不完全由特定国家机关垄断，因为无形的公共领域也享有相当程度的民主正当性，可以通过舆论监督等方式，起到监督宪法实施的效果。[63] 总之，诉诸民主正当性的国家机构与开放的公共领域保持着紧密联系，不同主体由于能够发挥事实上的政治影响力，而成为政治控制型监督中的权力节点，共同促进监督目标的实现。

与政治控制型监督不同，规范控制型监督本质上是一种基于法律规范且针对法律规范的控制活动。在此种监督中，有权机关基于规范解释权，借助合宪性或合法性判断，废除或者变更违反上位规范的下位规范，而非通过政治权威对受监督的一方施加影响。西方一些国家的司法审查，包括违宪审查与一般的司法审查，都属于规范控制型监督。在规范控制型的宪法监督中，合宪性判断的运用在本质上是对规范的适用，其所适用的规范严格限定在宪法渊源范围之内；合宪性判断诉诸的是规范的“义务性”要求，而非规范的价值“目的性”，所诉诸规范的约束力是绝对的、确定的，而非相对的；[64] 合宪性判断的结论是主张规范有效或者无效，而非价值的次序排列。

3.“解释宪法”与“监督宪法的实施”的规范关联

要回答全国人大常委会基于1982年宪法第67条第1项享有的宪法监督权究竟属于何种类型的监督，首先需从分析宪法规范入手。从文义解释的立场出发，针对“解释宪法，监督宪法的实施”，有两种可能的理解方式：一是认为“解释宪法”与“监督宪法的实施”是各自独立的权限，第67条第1项中的“监督宪法的实施”与第62条第2项中的“监督宪法的实施”没有实质差别；二是认为“解释宪法”与“监督宪法的实施”密切相关，这种规定方式是在“强化解释宪法与监督宪法实施的一致性”，使得“宪法解释成为宪法实施监督的重要设计”。[65]

从相关宪法规范的历史沿革来看，1978年宪法将宪法解释权与法律解释权规定在同一条款中，而1982年宪法对宪法解释权与法律解释权分别加以规定。这在某种程度上意味着，修宪者已经意识到了宪法解释制度的独立价值与意义。从体系解释的角度出发，在1982年宪法中，第62条在规定全国人大的相关职权时，系将宪法修改权与宪法监督权分别规定在第1项和第2项之中。第67条虽在表述方式上与第62条呼应，其第1项却有意将“解释宪法”与“监督宪法的实施”写在同一个条文之中。既然修宪者已经意识到了宪法解释制度的独立性，却仍将“解释宪法”与“监督宪法的实施”合并规定，就不能不认为这二者之间存在密切的规范关联。因此，前述第二种方案更具合理性。在这种解释方案下，全国人大常委会基于

〔62〕 宪法阐释与宪法解释的区分，参见 Keith E. Whittington, *Constitutional Construction: Divided Powers and Constitutional Meaning*, Cambridge, Massachusetts, and London, England: Harvard University Press, 1999, pp. 5 – 9。

〔63〕 胡绳曾指出，“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”（转引自刘政：《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）。这种主体广泛的宪法保障，显然不是由特定机关通过宪法解释来实现的。

〔64〕 参见［德］哈贝马斯：《在事实与规范之间：关于法律和民主法治国的商谈理论》，童世骏译，生活·读书·新知三联书店2003年版，第316页。

〔65〕 王旭：《论我国宪法解释程序机制：规范、实践与完善》，《中国高校社会科学》2015年第4期，第143页。

1982 年宪法第 67 条第 1 项所开展的宪法监督属于规范控制型监督。规范控制型监督发挥作用的理论基础在于宪法的规范效力，此种监督的开展以对规范内容的权威认知为前提。1982 年宪法将解释宪法的权力授予全国人大常委会行使，[66] 正是在强调，全国人大常委会的宪法监督依据的是对宪法规范内容的权威解释，本质上诉诸的是宪法的规范效力。

综上，全国人大常委会的“宪法监督”，特别是其具体的制度形态——全国人大常委会的合宪性审查，不宜被简单视为政治审查，[67] 而应看到其作为规范控制型监督的一面。全国人大基于其政治地位，可以对其他国家机关实施宪法的情况进行政治控制型监督，这是 1982 年宪法第 62 条第 2 项所规定的宪法监督权的要旨；而 1982 年宪法第 67 条第 1 项赋予全国人大常委会的“解释宪法，监督宪法的实施”的职权，则应解释为规范控制型监督权，其与全国人大常委会基于民主集中制，以及根据该条第 6 项中的“监督工作”的职权所展开的宪法监督有本质不同。这种职权的配置难以用功能关联性原理来解释，因而具有相对独立的意义。

五、全国人大常委会宪法地位形成的制度逻辑

全国人大常委会的宪法地位由三重面相叠加而成。最高国家权力机关的常设机关是全国人大常委会的原初定位，宪法基于功能关联性原理，为其匹配了若干职权。1982 年宪法对于全国人大常委会的立法权与宪法监督权的配置，则不能借助功能关联性原理来解释；行使国家立法权的机关、宪法监督与解释机关这两重面相，并非最高国家权力机关常设机关的逻辑延伸。在全国人大常委会宪法地位的形成过程中，隐含着三重制度逻辑：其一，国家治理的需要，是国家权力分化与国家机关职能调整的根本动因；其二，人民代表大会制的政体结构，要求全国人大常委会以其职权调整与地位变迁回应国家治理需要；其三，全国人大常委会各项职权的具体配置及其未来发展方向，受到政治逻辑与法律逻辑的双重影响。

（一）治理需要：国家权力的正当化、制度化与法治化

全国人大常委会宪法地位的变迁，因应了国家治理实践对于国家权力建构的要求。在近代中国通过革命建构国家的历史进程中，人民民主原则是国家权力建构的首要原则之一。[68] “共同纲领”确立了过渡时期的政治体制，规定国家政权属于人民，人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。[69] 1954 年，我国在全民普选的基础上产生了第一届全国人民代表大会，并召开了第一次会议，会议基于“从法律上保证发展国家的民主化”的理念，[70] 通过了 1954 年宪法。正是为了在日常政治中体现“一切权力属于人民”的民主原则，满足国家治理实践的需要，1954 年宪法将全国人大常委会确定为最高国家权力机关的常设机关。

〔66〕 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》，《中国法学》2014 年第 6 期，第 297 页；朱学磊：《论法律规范合宪性审查的体系化》，《当代法学》2020 年第 6 期，第 40 页。

〔67〕 有学者认为我国的合宪性审查属于政治审查。参见郑贤君：《我国合宪性审查的宪法属性》，《财经法学》2020 年第 5 期，第 88 页以下。

〔68〕 参见毛泽东：《关于中华人民共和国宪法草案》，载《毛泽东文集》第 6 卷，人民出版社 1999 年版，第 326 页。

〔69〕 参见前引〔9〕，韩大元书，第 273 页。关于“共同纲领”建构的国家机构与民主正当性的关联，参见前引〔25〕，钱坤文，第 32 页以下。

〔70〕 参见前引〔9〕，韩大元书，第 106 页。

国家治理的有序推进，对国家法律的制定提出了数量与质量的双重要求，而这都要求行使国家立法权的机关能够实现常态化、专业化运作。特别是就质量要求而言，现代民主法治国家的法律必须由具备民主正当性的国家机关以符合民主原则的方式制定，法律的制定过程必须体现较高程度的民主审议与商谈水平。在最高国家权力机关常设机关身份的基础上，进一步发展全国人大常委会的宪法地位，由其作为行使国家立法权的机关，恰能满足上述需求。不论1955年全国人大授权其常委会制定单行法规，还是1982年宪法正式赋予全国人大常委会以国家立法权，〔71〕都旨在推进国家治理的制度化、实现国家立法权行使的常态化，而这一过程本身也体现了国家权力行使规范性水平的不断提升。

当一国的民主法制发展到一定阶段，不仅法律法规的数量会大幅度增加，法律部门也会日渐丰富，法律层级也将日趋复杂。在法律创制与适用体系高度复杂化的背景下，不论法律规则的识别、变更还是解释，都需要更为科学的机制和更加完备的方法。正如法理学者所强调的，成熟的法律体系所应呈现的状态，乃是初级规则与次级规则的复杂结合。〔72〕次级规则既能发挥调整初级规则的作用，也能以授权性规范与组织性规范的形式，发挥组织建构国家权力的作用。〔73〕由于次级规则在相当程度上需要通过宪法实施发挥其功能，开展规范控制型宪法监督具有逻辑必然性。1982年宪法在规范控制的意义上强化宪法监督的考虑，与推进宪法实施、健全社会主义法制的目标设定密不可分，而此举也进一步更新了全国人大常委会的宪法地位。

（二）政体结构：人民代表大会制度下的职权集中、移转与分化

全国人大常委会宪法地位的变迁，还与人民代表大会制度的政体结构的特点密不可分。在人民代表大会制度下，全国人大在国家机构体系中具有最高的民主正当性，是人民统一行使国家权力的机关，但全国人大在组织结构上的特点，也引发了民主与效能之间的张力，而要化解此种张力，就需借助全国人大与全国人大常委会之间的职权移转。以增强最高国家权力机关的常设机关的职权来维护最高国家权力机关的地位，这正是1982年宪法起草者的制度构想。不过，诸项职权在从全国人大向其常委会移转的过程中也在发生分化，并对全国人大常委会的宪法地位产生了影响。

在职权移转的过程中，全国人大常委会与全国人大在民主正当性上的差异，决定了其职权移转的有限性，除了常备性决定权的移转等极少数情形，二者间只能形成“弱替代关系”。而基于功能适当原则，全国人大常委会在被不断赋予新的职权的同时，也必须因应职权的预设，调整自己的组织结构与行权程序。〔74〕例如，为了行使立法权，全国人大常委会不但不能主张自身与国家权力机关具有同等的政治地位，还必须结合自身实际地位，完善其组织机构与立法程序，以增强自身与国家立法权行使要求的适配性；为了更好行使宪法监督与解释的职权，全国人大常委会也需要得到专门机构的协助，建构并完善相应的程序。简言之，职权移转并非简单的主体切换，全国人大常委会的组织结构，需要为适应其日渐复杂的功能定位而逐步分化，这也是其宪法地位具有多重面相的原因之一。

〔71〕 参见增元：《宪法修改委员会副秘书长胡绳关于新宪法草案问题答记者问》，《政治与法律丛刊》1983年第1期，第6页。

〔72〕 参见张龑：《改革时代的转型法治与政治代表》，《中外法学》2019年第4期，第970页；前引〔20〕，哈特书，第137页。

〔73〕 参见前引〔64〕，哈贝马斯书，第177页。

〔74〕 参见张翔：《国家权力配置的功能适当原则——以德国法为中心》，《比较法研究》2018年第3期，第153页。

（三）内在张力：政治逻辑与法律逻辑的交融与冲突

国家治理的需要与政体结构的特点对于全国人大常委会宪法地位的影响，在某种意义上都属于外部影响。从内部而言，全国人大常委会宪法地位的变迁，与其诸种身份间的张力息息相关。

全国人大常委会的三重身份虽然是按照一定的制度逻辑发展而来的，但这些身份之间并非天然融贯，而是对应于以“政治性”和“法律性”为两端的国家权力光谱，其间隐含着政治逻辑与法律逻辑的张力与冲突。在权力光谱中，“政治性”的一端对应于最高国家权力机关的常设机关这一身份。在整个国家机构体系中，全国人大的机构运行最能体现国家权力运行的政治逻辑。作为人民利益与意志的最高代表，全国人大拥有能够代表共同体作出基本价值决定的立法权，也拥有人事任免权、监督权、决定权，以及兜底性职权，并且得以在法律未尽之处代表全民作出决断。全国人大常委会作为最高国家权力机关的常设机关，也需按照政治逻辑的要求运作，如在宪法和法律规定的范围内行使人事任免权、部分重大事项决定权，并且得以通过各种政治监督方式对其他国家机关进行强有力的监督、制约。

权力光谱中的“法律性”一端，对应着宪法监督与解释机关这一身份。规范控制型监督本质上是规范适用，其不必然诉诸监督主体相对于被监督对象的政治权威。全国人大常委会享有通过宪法解释进行宪法监督的职权，体现出鲜明的法律适用机关的特性。“法律性”与“政治性”之间的光谱区间，对应着行使国家立法权的机关这一身份。国家立法权的行使本身受到政治逻辑与法律逻辑的双重支配，它既是借助商谈实现利益均衡的政治协商环节，也是在宪法规定的权限与程序内创制法律规范的环节。全国人大常委会行使国家立法权，要严格按照宪法和法律所规定的权限和程序，其既无法替代全国人大作出重要立法决断，亦不能自我限缩为以执行作为功能定位、以科层制作为运作形态的专业立法机构。〔75〕

三重身份虽在底层逻辑上有异，却在制度上集于全国人大常委会一身，因而不同身份之间始终存在张力：（1）支配最高国家权力机关及其常设机关运作的政治逻辑，与支配宪法监督与解释机关运作的法律逻辑之间存在张力，此种张力具体表现为宪法监督的政治控制属性与规范控制属性的二元论争。例如，在将违宪理解为政治权威冲突的情况下，违宪被赋予巨大的政治意义，而此种观念也不断受到学界检讨，引发了是否应当客观对待违宪现象的思考。〔76〕（2）最高国家权力机关的常设机关与行使国家立法权的机关这两重身份，虽然都对政治逻辑具有较强的亲和性，但基于政治决断的决定与基于民主商谈的立法仍有本质之别。认识此种差别，正是厘清决定权与立法权之界限的关键。（3）行使国家立法权的机关的身份与宪法监督与解释机关的身份之间同样存在张力。对“不适当的决定”的撤销、备案审查中的合宪性审查、立法过程中的合宪性控制等制度之间的界限含混，正是这一张力所引致的后果。〔77〕

全国人大常委会的宪法地位问题具有高度复杂性，“最高国家权力机关的常设机关”只是全国人大常委会的原初定位，无法全面概括其在宪法变迁过程中不断丰富和发展的身份面相，

〔75〕 立法机关的行政化与立法的民主属性的冲突，参见封丽霞：《人大主导立法的可能及其限度》，《法学评论》2017 年第 5 期，第 85 页。

〔76〕 参见田伟：《规范合宪性审查决定的类型与效力》，《中国法律评论》2020 年第 1 期，第 78 页以下；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》，《中外法学》2020 年第 2 期，第 319 页以下。

〔77〕 参见刘茂林、陈明辉：《宪法监督的逻辑与制度构想》，《当代法学》2015 年第 1 期，第 21 页。

而简单以“最高国家权力机关”界定其宪法地位则更不可取。全国人大常委会的三重身份，寄寓了对其宪法地位的不同想象：最高国家权力机关的常设机关这一身份，承载了制宪者缓和代议机关民主正当性与治理效能之间张力的意图；行使国家立法权的机关这一身份，预设了一个区别于具有高度代表性的全国人大的、能够日常运转的民主商谈平台；宪法监督与解释机关的身份，则预设了一个具有高度专业性、职司规范适用的机关形象。在讨论全国人大常委会的职权时，应对其宪法地位的不同面相有清晰认识，以使其各项职权的功能与机关的组织结构、行权程序相互匹配。究竟按照何种方向加强全国人大常委会的职权，完善其制度建设，取决于对不同身份所对应的政治逻辑与法律逻辑的把握。虽然全国人大常委会的不同身份面相之间存在张力，但这也正是人民代表大会制度进一步发展的空间所在。

Abstract: The constitutional status of the Standing Committee of the National People's Congress (NPCSC), which was formed gradually through constitutional changes, has three dimensions. As the standing body of the highest organ of state power, the NPCSC cannot be identified with the National People's Congress (NPC) in terms of organization or competence, but the two organs are correlated functionally. As organs exercising state legislative powers, the NPCSC and the NPC are not homogeneous substitutes for each other, but have a division of labor between them. If the legislation of the NPCSC involves fundamental value decisions, the NPCSC should follow the judgment of the NPC. If not, it may give full play to its autonomous function of democratic representation and deliberation. As an organ of constitutional supervision and interpretation, the NPCSC can carry out not only political-control supervision based on democratic centralism, but also normative-control supervision through constitutional interpretation. The three dimensions of the constitutional status of the NPCSC are jointly determined by the needs of state governance, the structure of the political regime, and the tensions between different functions and powers, and should be used as a framework to clarify the external and internal boundaries of the competences of the NPCSC.

Key Words: the NPCSC, organ of state power, legislative power, constitutional interpretation, constitutional review