



# 论宪法询问答复

周 伟

**摘要:** 宪法询问答复始自 1954 年《宪法》实施的先例, 发展为《立法法》上的法律询问答复制度, 并在适用条件、范围和程序上均不同于全国人大常委会解释宪法的宪法解释方式。通过分析 200 余件宪法询问答复案例发现, 宪法解释的情况涵盖合宪性确认、违宪性判断、宪法条款释义、明确宪法界限、解决宪法纠纷等。落实宪法解释程序机制, 有必要改进宪法询问答复的工作制度、程序规范、答复听证、答复公开等, 以实现全国人大常委会解释宪法、全国人大宪法和法律委员会开展宪法解释和全国人大常委会工作机构作宪法询问答复的适用, 发挥宪法解释程序机制中的各自功能。

**关键词:** 宪法; 解释宪法; 宪法询问答复

**DOI:** 10.13734/j.cnki.1000-5315.2021.01.009

**收稿日期:** 2020-07-15

**作者简介:** 周伟, 男, 四川中江人, 四川大学法学院教授, 博士生导师, E-mail: Drzhouwei@126.com。

1954 年《宪法》实施后, 实践中出现了法律询问答复的宪法解释先例。1978 年《宪法》和 1982 年《宪法》实施后, 最高人民法院、最高人民检察院、各省市区人大常委会涉及《宪法》具体条文规范含义的询问答复及宪法解释的案例相应增多, 并形成了法律询问答复工作的程序机制。2000 年《立法法》第五十五条将其确认为“法律询问答复”<sup>①</sup>, 2015 年《立法法》保留此条规定并更改为第六十四条。由此形成我国法律解释由全国人大常委会解释法律、全国人大常委会工作机构答复有关具体问题的法律询问和最高人民法院、最高人民检察院和国务院及其主管部门就具体应用法律问题的三种解释类型。据不完全统计, 全国人大常委会工作机构法律询问答复约有 1000 个, 其中涉及询问《宪法》具体条文含义的有 200 个左右<sup>②</sup>。有的涉及《宪法》具体条文的规范含义, 有的是关于宪法规范的理解, 有的涉及《宪法》具体条文的适用, 均为本文所指宪法解释中的宪法询问答复<sup>③</sup>。

## 一 宪法询问答复的形成与发展

1954 年《宪法》实施后, 人民法院在裁判中涉及《宪法》具体条文规范含义的问题, 都会通过其上级机关向全国人大常委会办公厅请求明示具体案件如何确定裁判的依据。这一时期, 除 1950 年施行的《婚姻法》外, 民事、刑事、诉讼程序的法律都尚未颁布, 人民法院在具体案件中, 将《宪法》条文的规范含义及其宪法界限作为裁判案件的法律论证理由时, 以“法律请示”的程序询问具体的法律依据。在审理案件中, 有的受案法院

①《立法法》(2000 年)第五十五条规定:“全国人民代表大会常务委员会工作机构可以对有关具体问题的法律询问进行研究予以答复, 并报常务委员会备案。”

②参考统计资料有乔晓阳、张春生主编《选举法和地方组织法释义与解答(二次修订版)》(法律出版社 1997 年版), 刘政、于友民、程湘清主编《人民代表大会工作全书(1949—1998)》(中国法制出版社 1999 年版), 全国人大常委会法制工作委员会编《法律询问答复汇编(第 1 辑)》(中国民主法制出版社 2001 年版), 全国人大常委会法制工作委员会编《法律询问答复(2000—2005)》(中国民主法制出版社 2006 年版), 全国人大常委会法制工作委员会办公室编《法律询问答复选编》(中国民主法制出版社 2017 年版), 全国人大常委会法制工作委员会法规室编《规范性文件备案审查案例选编》(中国民主法制出版社 2020 年版), 等等。

③周伟《宪法解释方法与案例研究: 法律询问答复的视角》, 法律出版社 2007 年版, 第 103—134 页。

遇到宪法实施中的具体问题,直接请示司法部和全国人大常委会。1955年2月18日发布的《最高人民法院关于兄弟民族离婚纠纷问题的批复》复函湖南省高级人民法院《湖南省人民法院关于兄弟民族发生离婚纠纷的处理问题的请示》中提出“根据宪法规定各民族都有保持或者改革自己的风俗习惯的自由”的规定,在裁判中需正确理解宪法规范的含义。最高人民法院在复函中提到的“经与有关部门”联系,笔者推论“有关部门”为全国人大常委会办公厅或者全国人大常委会<sup>①</sup>,因为该案件请示的依据是1954年《宪法》第三条的内容。1955年,最高人民法院发布的《最高人民法院关于在刑事判决中不宜援引宪法作论罪科刑的依据的批复》解释了人民法院在刑事判决中宪法不宜引为论罪科刑依据的宪法理由<sup>②</sup>。1957年,天津市中级人民法院在裁判案件中同样涉及如何理解宪法规范含义的问题,故向全国人大常委会办公厅请示。1957年《全国人民代表大会常务委员会办公厅关于全国人民代表大会代表毕鸣岐因民事纠纷被诉法院可否传唤问题给天津市中级人民法院的答复》中明确《宪法》第三十七条“全国人民代表大会代表的人身自由”不包括民事审判的宪法界限<sup>③</sup>。鉴于最高人民法院等部门在裁判案件时,遇到具体法律问题向全国人大专门委员会和全国人大常委会工作机构进行请示并非个案,1957年全国人大常委会办公厅法律室制定《关于某些法律法令问题不能提会又不应由办公厅直接加以处理应如何解决的意见》,提出:“如果问题的时间性较急,而常务委员会又一时不能召开,可以由秘书长提请副委员长联合办公会议讨论,于请示委员长批准后,以常务委员会名义处理,并可作所作解释刊登公报。这种解释,也具有法律约束力。”<sup>④</sup>该办法表明,全国人大常委会工作机构为了适应法律实施中经常性出现的法律请示答复,通过制度来规范包括人民法院在裁判中如何理解宪法在内的法律的请示程序。

1979年6月,五届全国人大二次会议通过的《关于修正〈中华人民共和国宪法〉若干规定的决议》和《地方组织法》规定县级以上地方各级人大设立常委会。县级以上地方人大设立人大常委会,既健全了我国地方政权体制,也出现了加强地方政权建设中的新情况。部分省级人大常委会就如何理解和适用宪法和宪法性法律的问题请示全国人大常委会办公厅。1981年,四川省人大常委会办公厅汇集了全国人大常委会办公厅对这类请示的问题解答,以《关于县级以上地方各级人民代表大会及其常委会工作中一些问题的解答》印发各地参考<sup>⑤</sup>。这些针对《选举法》和《地方组织法》等的“问题解答”中,有的涉及对《宪法》条文的释义及理解。例如,全国人大常委会办公厅《工作通讯》刊发的全国人大常委会办公厅和法制工作委员会对省、市、自治区人大常委会的第11个法律请示解答,关于《地方组织法》的规定与1978年《宪法》规定之间合宪性问题的答

①湖南省人民法院向司法部的请示称:“我院接到靖县人民法院报告一件,请示兄弟民族有关离婚问题的案件中,有一部份确系由于其婚姻不合理或夫妻感情确已破裂到不堪同居的程度,一方坚决要求离婚,但另一方则坚决不同意,此时可否由人民法院迳行判决,经研究,我们初步认为:根据宪法规定各民族‘都有保持或者改革自己的风俗习惯的自由’,因此,对于兄弟民族的婚姻纠纷,仍应以照顾民族团结,尊重兄弟民族风俗习惯为原则,从各民族的实际出发,邀集当地民族代表人物及男女双方耐心细致地进行调解,人民法院不宜予以硬性判决,此外是否还有其他处理原则?请指示。”最高人民法院的批复称:“关于兄弟民族离婚纠纷的处理问题,经与有关部门联系我们同意你院提出的处理原则,照顾民族团结,尊重兄弟民族的风俗习惯,一般应采取调解方式解决,不宜作硬性判决。对个别必须判决的案件亦应事先与有关方面联系再作适当的判决。”参见:孙琬钟邹恩同、主编《中华人民共和国司法解释全集》第二卷,中国法律年鉴社1997年版,第1127—1128页。

②《最高人民法院关于在刑事判决中不宜援引宪法作论罪科刑的依据的批复(1955年7月30日)》答复新疆省高级人民法院:“中华人民共和国宪法是我国国家的根本法,也是一切法律的‘母法’。刘少奇委员长在关于中华人民共和国宪法草案的报告中指出:‘它在我们国家生活的最重要的问题上,规定了什么样的事是合法的,或者是法定必须执行的,又规定了什么样的事是非法的,必须禁止的。’对刑事方面,它并不规定如何论罪科刑的问题,据此,我们同意你院的意见,在刑事判决中,宪法不宜引为论罪科刑的依据。”参见:全国人大常委会法制工作委员会本书编写组《中华人民共和国刑事诉讼法实用全书》,中国法制出版社1996年版,第473页。

③《全国人民代表大会常务委员会办公厅关于全国人民代表大会代表毕鸣岐因民事纠纷被诉法院可否传唤问题给天津市中级人民法院的答复》批复天津市中级人民法院:“经全国人民代表大会法案委员会讨论,认为我国宪法第三十七条的规定,在于保护全国人民代表大会代表的人身自由不受侵犯,以便利其执行代表职务。但民事案件并不涉及限制人身自由问题,因而不属于宪法第三十七条规定的范围。毕鸣岐代表因民事纠纷被诉,法院可以依法传唤,无需经过全国人民代表大会常务委员会许可。”参见:全国人民代表大会常务委员会办公厅《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报(1957—1958年卷)》,中国法制出版社2004年版,第190—191页。

④陈斯喜《中国法律解释:制度·原则·方法》,蔡定剑、王晨光主编《人民代表大会二十年发展与改革》,中国检察出版社2000年版,第214页。

⑤刘政、于友民、程湘清主编《人民代表大会工作全书(1949—1998)》,中国法制出版社1999年版,第793页。

复作了“地方组织法是宪法所定原则的具体化,两者并无矛盾”的合宪性判断<sup>①</sup>。

1982年《宪法》实施以来,全国人大及其常委会制定法律的数量快速增加。为了适应法律具体实施应用中出现的问题,最高人民法院、最高人民检察院以及国务院有关部门、各省、自治区和直辖市的人大常委会,请示全国人大常委会工作机构予以解答,在名称上称之为“法律问题解答”,即由法律实施机构提出适用疑问,交由全国人大常委会法制工作委员会研究,并就此提出法律规范上的意见。其中个别询问答复案例属于全国人大常委会解释宪法文义的情况<sup>②</sup>。该询问的内容、时间与针对解决的事项,并非为省市区的人大常委会、国务院部门、最高人民法院和最高人民检察院,笔者认为以全国人大常委会工作机构以询问和答复的方式,指引理解《宪法》第六十、六十一、六十四条规定的法定人数的规范含义。这一期间对询问机关答复的内容,涉及公民的基本权利和义务、国家机构、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府、民族自治地方的自治机关、人民法院和人民检察院等在宪法实施中对有关《宪法》条文的规范含义的理解。

2000年实施的《立法法》第五十五条(2015年修订后为第六十四条)规定:“全国人民代表大会常务委员会工作机构对有关具体问题的法律询问进行研究予以答复,并报常务委员会备案。”2010年全国人大常委会工作机构答复个别省人大常委会的请示,请示的主要内容是援引《宪法》关于在全国人大闭会期间,全国人大常委会可以对全国人大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的规定的精神,答复意见是设区的市的人大常委会可以修改但不能废止市人民代表大会制定的法规<sup>③</sup>。按照《宪法》、《民族区域自治法》、《立法法》的规定,行政法规、地方性法规、自治法规、授权法规、经济特区法规、法律询问答复、最高人民法院和最高人民检察院分别在审判工作、检察工作中对法律具体应用问题的解释等,须报送全国人大常委会备案。

2019年,全国人大常委会法制工作委员会在全国范围开展备案审查案例交流,收到全国25个省级地方人大提供的257个案例,覆盖省、市、县三级人大常委会备案审查工作。2020年,《规范性文件备案审查案例选编》的169个案例中,涉及到对宪法规范、宪法原则的解释或将丰富宪法询问答复的内容。在规范性文件备案审查案例中,也有涉及宪法规定、宪法原则和宪法精神的合宪性判断等宪法解释的要素<sup>④</sup>。在开展备案审查工作中发现,有的地方性法规规定公安机关交通管理部门调查交通事故时可以查阅、复制当事人通讯记

①第11个问题为:“(1978年)《中华人民共和国宪法》第三十六条第三款规定‘地方各级人民代表大会选举并且有权罢免本级人民政府的组成人员’,而(1979年)《地方(各级人民代表大会和地方各级人民政府)组织法》只规定由县级以上的地方各级人民代表大会决定本级人民政府正、副职负责人的人选,至于本级人民政府的其他组成人员,则由本级人大常委会决定任免,这中间有无矛盾?”解答为:“《地方组织法》是《宪法》所定原则的具体化,两者并无矛盾。将县级以上的地方各级人民政府的正、副职负责人规定为由本级人民代表大会决定,将其他组成人员规定为由本级人大常委会决定任免的理由是:县级以上的地方各级人民政府的工作部门较多,正职负责人的变动也较大,而本级人民代表大会会议一般每年只举行一次,如果都由大会选举,难以适应工作的需要;本级人大常委会是本级人民代表大会的常设机关,由它来决定本级人民政府其他组成人员的任免,比较及时和简便易行。”参见:刘政、于友民、程湘清主编《人民代表大会工作全书(1949—1998)》,中国法制出版社1999年版,第793—794页。

②在1985年10月10日答复1985年10月8日关于“宪法中的‘三分之二’是否包括本数”中,涉及宪法六十条、第六十一条、第六十四条法定人数包括本数的宪法解释界限。“问:宪法第六十条、第六十一条、第六十四条中的‘三分之二以上’、‘五分之一以上’是否包括本数在内?(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)”参见:乔晓阳、张春生主编《选举法和地方组织法释义与解答(修订版)》,法律出版社1997年版,第286页。

③“问:较大的市(设区的市)的人民代表大会通过的地方性法规,是否可由市人大常委会修改,是否可由市人大常委会废止?(某省人大常委会法工委,2010年6月21日)答:一、较大的市(设区的市)的人大常委会能否修改市人民代表大会通过的地方性法规,法律没有明确规定。按照宪法关于在全国人大闭会期间,全国人大常委会可以对全国人大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的规定的精神,较大的市(设区的市)的人大常委会对市人民代表大会通过的地方性法规,在不同该法规的基本原则相抵触的前提下,可以作部分修改。二、人大常委会由本级人民代表大会产生,向其负责并报告工作,市人大常委会不能废止市人大制定通过的地方性法规,应由市人大予以决定。(2010年7月28日)”参见:全国人大常委会法制工作委员会办公室编《法律询问答复选编》,中国民主与法制出版社2017年版,第24页。

④参见案例“《全国人民代表大会常务委员会关于严禁卖淫嫖娼的决定》关于收容教育的规定(2018年)”、“《城市房屋拆迁管理条例》关于拆迁补偿的规定(2009年)”、“《中华人民共和国人民武装警察法》关于武装警察部队领导体制的规定(2017年)”、“《某省村务公开条例》关于村民反映村务公开问题相关程序的规定(2018年)”、“专项审查地方性法规中关于乡镇人民代表大会主席团的规定(2005)”、“某些省区地方性法规中关于国家工作人员‘超生即开除’的规定(2017年)”、“专项审查道路交通安全领域地方性法规(2018年)”,等等。参见:全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室编《规范性文件备案审查案例选编》,中国民主法制出版社2020年版,第18—45页。

录。经审查认为,该规定不符合保护公民通信自由和通信秘密的原则和精神;对公民通信自由和通信秘密保护的例外规定只能是在特定情形下由法律作出,有关地方性法规所作的规定已超越立法权限。经向制定机关指出后,有关规定已经修改<sup>①</sup>。

## 二 宪法询问答复的特点与方法

分析 1954 年《宪法》实施以来 200 个左右的宪法询问答复可以发现,其答复《宪法》具体条文的规范含义或者具有解释宪法性法律的案例可以概括为七种类型:第一,“不属于宪法某条规定的范围”;第二,“地方组织法是宪法所规定原则的具体化,两者并无矛盾”;第三,“符合上述(宪法——笔者注)规定的”;第四,“根据宪法某条及地方组织法的规定”;第五,“宪法某条规定”;第六,“属于宪法保护的范畴,应符合宪法的规定”;第七,“(地方性法规中的有关——笔者注)规定涉及公民通信自由及通信秘密,缺乏法律依据”等。

宪法询问答复针对宪法具体实施中的具体情况有以下七种情形:一是制定自治条例、单行条例和地方性法规的立法程序中,需要明确制定规范性文件的合宪性问题;二是已经颁布实施的自治条例、单行条例和地方性法规,被认为超越立法权限不符合宪法的规定;三是选举人大代表和任免国家机关工作人员,符合宪法规定的有关原则与精神的要求;四是人民法院执行民事案件中的强制措施,不侵犯宪法规定的公民基本权利,如通信自由与通信秘密等;五是涉及公民基本权利的具体情况;六是关涉国家机构的职权及程序环节;七是关涉民族区域自治地方的自治机关的职权及程序。

宪法询问答复的案例实践,既反映出宪法询问答复是推进宪法实施不可或缺的现实途径,也表明宪法询问答复已经成为我国宪法解释程序机制的一种普遍、稳定的程序机制,具体表现在以下几个方面。

一是询问答复内容的具体性。全国人大常委会工作机构在指导有关国家机关宪法实施中对《宪法》具体条文的文义解答,都与宪法的具体实施紧密相关。询问内容提出与宪法实施的有关问题,答复意见中包含对《宪法》条文明确的理解。宪法询问答复构成我国宪法解释程序机制的一种具体形式。

二是请求程序的主动性。有关国家机关在法律实施中对具体《宪法》条文的含义有争议,需全国人大常委会工作机构明确《宪法》条文含义时,要遵循下级国家机关向上级国家机关进行书面请示、电话请示等程序。请示程序构成了宪法询问答复程序的一个环节。

三是答复机构的被动性。全国人大常委会工作机构只有在有关国家机关向其书面或者电话请示,明确提出其对《宪法》具体条文的理解、条文含义存在争议等事实时,才对请示的事项作出涉及《宪法》具体条文含义的答复。无询问则无答复。

四是询问事项的附带性。有关国家机关提出对《宪法》具体条文理解的请示,都要附带具体的事实、案件或理由,包括已经出现的、正在发生的或者将要出现的情况,这是向全国人大常委会工作机构提出宪法询问答复请示的基础。

五是释义宪法和宪法性法律实施的统一性。对《宪法》具体条文含义的请示与答复,都是针对已经出现的与宪法相关的具体案件,目的是消除有关国家机关在宪法实施中对宪法文义理解、合宪性认识、宪法监督、维护宪法尊严等方面的疑惑,以统一答复的形式为类似案件的处理提供依据。

在全国人大常委会工作机构所作的宪法询问答复中,相当部分具有宪法解释的效果,也是我国宪法实施的必要条件。其对宪法规范的说明及其在指引宪法实施中消除规范条文疑惑的情形包括:其一,阐明《宪法》具体条文的规范含义及其适用范围;其二,裁决法律、地方性法规中具体条文的文义是否违反《宪法》具体条文的含义;其三,明确法律、地方性法规具体条文的立法界限及其合宪性;其四,决定法律、地方性法规实施中的具体案件是否符合《宪法》有关条文的规定;其五,说明具体案件(国家机关工作人员任免、地方性法规具体规定情况、案件执法等)涉及宪法保护的范畴,要符合宪法的规定。

宪法询问答复中援引《宪法》条文的法律论证技术与方法有三种情况:一是援引《宪法》的具体条文进行评价、论证和得出结论;二是未援引《宪法》的具体条文但提出“按照宪法精神”“宪法和法律规定”“根据宪法

<sup>①</sup>沈春耀《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于 2019 年备案审查工作情况的报告——2019 年 12 月 25 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2020 年第 1 号,第 240—245 页。

规定”等,区别于依照《宪法》的直接规定作出结论;三是未提及《宪法》但答复内容与《宪法》条文相关。这三种情况都具有宪法解释的效果,有关机关都会按照询问答复的结论意见,在具体工作中予以执行。

由此可见,宪法询问答复的范围包括宪法实施中有关地方立法、国家机构人员任免、人大代表选举等实践所存在的合宪性、违宪性、宪法依据、宪法标准、宪法理解等问题,均涉及对《宪法》具体条文规范文义的阐释。宪法询问答复程序上则由最高人民法院、最高人民检察院以及各省、自治区、直辖市的人大常委会等向全国人大常委会的工作机构提出具体性的、操作性的法律问题的请示,全国人大常委会工作机构,即全国人大常委会办公厅和全国人大常委会法制工作委员会依照严格审批程序予以答复<sup>①</sup>。宪法询问答复具备法律规范的约束力、强制力和执行力,是一种能够产生法律效果的抽象性规范。按照立法监督制度的要求,宪法询问答复也应向全国人大常委会备案。宪法询问答复是立法规范制度体系的补充,类似于在行政法规、监察法规、自治条例和单行条例、地方性法规、授权法规以及最高人民法院和最高人民检察院分别在审判、检察工作中具体应用法律问题的解释。

### 三 宪法询问答复的性质与功能

2000年以来,我国宪法学界逐步展开对宪法解释技术和理论的研究,反映出在我国宪法实施中对宪法解释理论的支持。2009年韩大元等学者提出《中华人民共和国宪法解释程序法(专家建议稿)》,整理汇集了宪法学理论界对我国宪法解释制度的理论分析与实证案例。2000年10月,九届全国人大常委会第三十四次委员长会议通过《行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规备案审查工作程序》。2004年5月,全国人大常委会法制工作委员会成立法规备案审查室。2014年《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“健全宪法解释程序机制”。2015年3月,十二届全国人大三次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会工作报告》提出“健全宪法解释程序机制”,是年修改的《立法法》将第五章“适用与备案”更名为“适用与备案审查”,强调备案后的审查程序。2018年中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》指明,全国人大法律委员会更名为全国人大宪法和法律委员会,其中一项职责是“开展宪法解释”<sup>②</sup>,即不同于全国人大常委会解释宪法的职责,形成我国宪法解释由全国人大常委会解释宪法、全国人大宪法和法律委员会开展宪法解释和全国人大常委会工作机构作宪法询问答复三种构成方式。2019年《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出要“落实宪法解释程序机制”。

1957年以来全国人大常委会工作机构以宪法询问答复方式开展宪法解释200余件案例表明,我国“宪法解释程序机制”包括全国人大常委会解释宪法、全国人大宪法和法律委员会开展宪法解释和全国人大常委会工作机构作宪法询问答复三种方式<sup>③</sup>,他们在适用范围、程序规范、制度安排、解决问题上各有侧重。

第一,宪法询问答复与解释宪法都是宪法解释机制的组成部分。解释宪法是全国人大常委会的一项职权,《宪法》第六十七条第一项规定的解释宪法是宪法解释程序机制中的最终解释权,但它并不排除其他国家机关在宪法实施中对《宪法》具体条文的理解,在实践中形成的全国人大常委会工作机构作宪法询问答复制度就是一个例证。从宪法询问答复的内容分析,全国人大常委会工作机构所作的宪法询问答复,涉及国家机关提出的宪法实施中具体规范含义的事项;从宪法询问答复的效力看,它指引询问的机关和其他国家机关正确地理解《宪法》具体条文,这些机关会遵照宪法询问答复开展工作。宪法询问答复作为宪法实施机制组成的根本原因是其直接“触及”了宪法的规范含义,超出了法律解释程序所能容纳的范围。

<sup>①</sup>全国人大常委会法制工作委员会编《法律询问答复汇编(第1辑)》,中国民主法制出版社2001年版,前言。

<sup>②</sup>《全国人民代表大会常务委员会关于全国人民代表大会宪法和法律委员会职责问题的决定》(2018年6月22日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三次会议通过):“根据宪法有关规定,第十三届全国人民代表大会第一次会议决定设立全国人民代表大会宪法和法律委员会。为了明确宪法和法律委员会的职责,全国人民代表大会常务委员会决定:一、《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》《中华人民共和国立法法》《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》《中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则》《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会会议事规则》中规定的‘法律委员会’的职责,由宪法和法律委员会承担。二、宪法和法律委员会在继续承担统一审议法律草案等工作的基础上,增加推动宪法实施、开展宪法解释、推进合宪性审查、加强宪法监督、配合宪法宣传等工作职责。”

<sup>③</sup>宪法学者基于一个宪法询问答复的内容,研究我国宪法解释的案例。参见:杜强强《法院调取通话记录不属于宪法上的通信检查》,《法学》2019年第12期;王锴《调取查阅通话(讯)记录中的基本权利保护》,《政治与法律》2020年第8期。

第二,宪法询问答复是在不具备启动解释宪法时的宪法实施。宪法解释有补充、修改、完善宪法规范含义的特点,也具有发展宪法条文规范的功能,解释宪法须必要时才启动。从宪法实施的理论情况来看,解释宪法适用的条件是:宪法的规定需要进一步明确具体含义或者宪法实施中出现新的情况,需要明确适用宪法依据的,包括关于国家机关职权的宪法争议等。全国人大常委会解释宪法不是经常性的,仅在必要时解释宪法。而国务院各部门、最高人民法院、最高人民检察院和各省市区的人大常委会负有遵守宪法、实施宪法的职责。宪法实施必然存在正确理解规范条款含义的客观需要,这种需要具有经常性、重复性。通过宪法询问答复机制,既符合全国人大常委会解释宪法的必要性原则,又能解决在宪法实施中所需要的规范指引的难题。

第三,宪法询问答复的形式异于宪法解释的形式。宪法解释针对宪法适用中具体条文的内容等情况,主要强调的是《宪法》条文的规范性、纲领性和反复适用的功能,通常是《宪法》具体条文并未适用的情况。宪法解释的形式可以为“全国人大常委会关于××的解释”“全国人大常委会关于宪法第×条的解释”“全国人大常委会关于宪法第×条×款的解释决定”“全国人大常委会关于宪法第×条×款的适用问题的决定”等。全国人大常委会至今没有作出过正式的宪法解释,其形式有待于今后统一规定。宪法询问答复的形式是“请示机关问”+“全国人大常委会工作机构答”。这一固定格式与机关公文处理类似。询问内容是关于《宪法》具体条文适用于具体案件的情况,针对具体案件的问题处理案件理解、适用宪法的指引性,询问机关按照答复的情况予以执行。

第四,宪法询问答复与解释宪法各有适用范围。解释宪法适用于补充、明确宪法文义,推动宪法发展,保障宪法实施等有关《宪法》条文的理解,明确宪法规范对宪法文本、宪法原则、宪法精神和宪法目的等宪法规问题的理解。从宪法解释理论分析,自1982年《宪法》实施以来,全国人大常委会颁布的宪法性决定是以“决定”的方式解释宪法的案例。全国人大常委会这类宪法性决定,与其所作的法律性决定的性质并不一致。宪法性决定调整的是宪法关系,属于宪法规定的国家权力的设置及其宪法职权;全国人大常委会法律性决定调整的是法律关系,属于法律规定的事项。宪法询问答复针对在宪法实施中经常性、具体性的对《宪法》具体条文适用中出现的宪法见解、宪法理解和宪法询问的理解,适用于《宪法》条款实际应用中,对宪法解释的具体理解并规范含义,包括《宪法》和截止到2020年8月的46部宪法性法律、宪法相关法律的具体规定在应用中的问题、内容、方式和程序等,这些都具有宪法实施中的询问与答复相应的附带性。

第五,宪法询问答复与宪法解释的效力范围不同。全国人大常委会的宪法解释属于宪法的组成部分,宪法解释与宪法相关条款不一致的,具有优先适用性;宪法询问答复仅就宪法条文或宪法解释在具体实施中的规范含义、文义理解和规则构成予以说明,既不属于宪法条文的组成部分,也不具有宪法条文本身的规范功能。宪法询问答复针对询问所涉及问题,显示出指引性与执行力。宪法询问答复一般不具备规范性,而是其他机关理解宪法条文具体的含义的借鉴、参考。

第六,宪法询问答复的被动性与法律解释程序的主动性。解释宪法和法律是全国人大常委会依申请或依职权启动,包括审议、通过并公布等程序环节。从全国人大常委会法律性决定的程序分析,都是由全国人大常委会自主行使解释职权。从我国具有宪法解释效果的案例分析,全国人大常委会依职权主动解释法律较多,如《全国人民代表大会常务委员会关于国家安全机关行使公安机关的侦查、拘留、预审和执行逮捕的职权的决定(1983年)》《全国人大常委会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定(2015年)》《全国人民代表大会常务委员会关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定(2017年)》《全国人民代表大会常务委员会关于国家监察委员会制定监察法规的决定(2019年)》,等等;也有根据提出的议案被动解释的程序,如全国人大常委会基于国务院《关于提请解释〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第五十三条第二款的议案》和全国人民代表大会常务委员会委员长会议提出的《关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第五十三条第二款的解释(草案)》的解释议案,等等。而宪法询问答复都是被动性的,由国家机关对宪法实施中遇到的具体问题进行主动询问,全国人大常委会工作机构给以答复,询问机关按照答复的内容、要求和程序予以执行。

#### 四 结论

在宪法实施中对《宪法》具体条文文义的解答,是宪法实施的必要条件。宪法询问答复 60 年来的实践以宪法解释的方式来指引宪法实施中出现的具体情况。宪法询问答复与全国人大常委会解释宪法有着明显的区别,其针对的具体性、程序的被动性、适用的个案性、方式的附带性和对象的特定性(询问机关)等,都有着宪法解释上特定的适用范围、解释程序及宪法功能,表明宪法询问答复具有重要性。我国宪法解释程序机制包括全国人大常委会解释宪法、全国人大宪法和法律委员会开展宪法解释和全国人大常委会工作机构作宪法询问答复这三种方式,在适用范围、制度规范、程序环节、社会公开等,都要适应落实宪法解释程序机制的发展。

## On the Response to Constitutional Inquiry

ZHOU Wei

(Law School, Sichuan University, Chengdu, China)

**Abstract:** Developed from the implementation of the *Constitution of People's Republic of China* and into the responses to legal inquiry in the *Legislation Law of People's Republic of China*, the response to constitutional inquiry is different from the constitutional interpretation of the NPC Standing Committee in terms of applicable conditions, scope and procedures. The analysis of more than 200 cases of response to constitutional inquiry shows that the interpretation of the constitution includes the confirmation of constitutionality, the judgment of unconstitutionality, the interpretation of constitutional clauses, the clarification of constitutional boundaries, and the settlement of constitutional disputes. The implementation of constitutional interpretation procedures and mechanisms requires a standardization of function and procedure, and also an improvement of justice and transparency. Only in this way can the NPC Standing Committee interpret the constitution, the NPC Constitution and Law Committee conducts constitution interpretation, and the working bodies of the NPC Standing Committee better respond to constitutional inquiry, giving full play to the procedural function of constitutional interpretation.

**Key words:** the Constitution; constitutional interpretation; response to constitutional inquiry

[责任编辑:苏雪梅]