

· 马克思主义法学专论 ·

法律事实理论视角下的 实质性宪法解释

莫纪宏^{*}

内容提要：对于我国当下是否已经存在具有法律拘束力的宪法解释行为或结果，宪法学界存在不同认识。部分学者认为我国已经产生了具有法律拘束力的实质性宪法解释文件，但实质性宪法解释的判断方法和标准尚无学术共识。宪法解释是否已经成为实体与程序相统一的、具有法律拘束力的宪法实施制度，仍需从法理上进行严谨和细致的分析。结合宪法解释制度的法律事实特征来看，我国现行宪法第67条确立的宪法解释制度，在宪法实施的实践中已经具备了构成完整法律事实意义上的宪法解释的实体性要件，并且通过具有法律拘束力的法律文件发挥着实质性宪法解释的制度功能，但其程序性要件还不完备。宪法解释制度今后完善的重点，应当是全面和系统地整合各种具有法律拘束力的宪法解释文件，通过统一、规范的宪法解释程序发布正式的宪法解释令，构建判断方法科学、认定标准清晰、结构体系严密的完整法律事实意义上的宪法解释制度。

关键词：宪法解释 宪法实施 法律解释 实质性宪法解释 宪法解释程序法

引言

宪法解释是传统宪法学的基础性概念，也是宪法实施制度的重要组成部分。^{〔1〕} 宪法解释就是对宪法条文和宪法规范含义的解释和说明，其目的在于进一步明确宪法规范的含义，保证宪法规范在实践中得到有效适用和实施。根据我国现行的1982年宪法第67条，全国人大常委会享有宪法解释的职权，但自现行宪法诞生39年来，全国人大常委会并未通过标明为“宪法解释”的文件公布过一起具有正式法律效力的宪法解释，这其中的原因非常复杂。从宪法实施的角度看，没有宪法解释，就不可能有宪法的有效实施。如果说过去的39年中不存在客观

^{*} 中国社会科学院法学研究所研究员。

〔1〕“宪法解释是宪法实施的前提，也是宪法完善的重要手段。”参见周叶中、韩大元主编：《宪法》，法律出版社2006年版，第505页。

事实意义上的宪法解释行为和结果,那就意味着现行宪法根本没有得到很好的实施。但是,现行宪法的有效实施表明,过去的39年中出现了大量的实质性宪法解释现象。所谓实质性宪法解释,就是通过具有一定法律拘束力的法律文件,针对宪法条文和宪法规范含义作出的具体解释和说明。实质性宪法解释为宪法实施提供了必要的法律依据。然而,实质性宪法解释并没有通过全国人大常委会作出正式和具有法律效力的宪法解释文件表达出来,故其法律上明文规定的程序性要件还不完整,在法理上无法被认定为完整的法律事实意义上的宪法解释。

本文旨在从认定法律事实的基本逻辑出发,通过分析一些重要的法律文件和文书,说明宪法解释行为和结果已经具备了宪法解释的实体性要件特征,实质性宪法解释现象已经出现。迄今为止,我国尚未在制度上明确规定宪法解释结果的承载形式及相关基本程序性要求,需要制定宪法解释程序法,规范宪法解释行为和结果的法律事实状态;通过规定具有法律拘束力的完整形态的宪法解释程序性要件,正式确认宪法解释行为和结果的法律效力,以使实际中存在的实质性宪法解释成为法律事实意义上的、具有法律拘束力的、真正制度化和规范化的宪法解释,从而为推进合宪性审查工作提供基础性的审查依据和标准。〔2〕

一、法律事实意义上的宪法解释:构成要件及特征

宪法解释和法律事实都是法学理论中的基础性概念。不过,从法律事实的角度认识宪法解释的制度特征,在传统宪法学理论中很少有专门论述。有学者统计,我国学术界对于宪法解释的理解有12种之多,〔3〕这意味着传统宪法学还没有形成比较确定的关于宪法解释的概念和知识体系。本文试图从探讨法律事实概念的意义出发,通过分析法律事实的构成要件和制度特征,揭示宪法解释要成为一种完整意义上的法律事实,应具备怎样的构成要件及制度特征,从而为分析我国现行宪法解释制度的存在现状、实质性宪法解释的制度意义,以及完善宪法解释制度的具体路径提供更加清晰和有效的逻辑思路。

(一) 法律事实概念的意义、构成要件及特征

在法理学中,法律事实被定义为“法律规范所规定的、能够引起法律后果即法律关系形成、变更和消灭的因素”。〔4〕法律事实与客观事实性质不同。客观事实是客观发生的行为和事件,并不以任何对客观事实的价值评价为前提,而法律事实必须是法律所规定的、具有法律意义的客观事实。法律事实需要依据法律规定的一系列证据获得证成。不能满足法律规定的最低证明力,即便是已经发生的客观事实,也无法被法律认可。法律事实被证成的过程,就是确认事实上发生和存在的行为或事件与法律规范的程序性要求和实体性要求完全一致。〔5〕

传统法理学中的法律事实概念主要适用于司法领域,是法律适用理论和实践中的基础性概念。例如,在民事诉讼程序中,当事人应当对自己所主张的事实举证,证明其所陈述的事实的

〔2〕 韩大元认为,为了维护宪法的尊严,保障社会主义法制的统一,规范解释宪法的活动,制定宪法解释程序法是非常有必要的。参见韩大元:《〈宪法解释程序法〉的意义、思路与框架》,《浙江社会科学》2009年第9期,第15页以下。

〔3〕 参见杨海坤主编:《跨入新世纪的中国宪法学》下册,中国人事出版社2001年版,第658页以下。

〔4〕 《法理学》编写组编:《法理学》,人民出版社、高等教育出版社2020年版,第136页。

〔5〕 通说认为,刑事诉讼的证明对象包括实体法事实和程序法事实。参见熊秋红主编:《刑事诉讼法学的新发展》,中国社会科学出版社2013年版,第360页。

客观性，并向司法审判机关提供充分有效的证据，以证明自己陈述的事实确凿无疑地发生了或存在着。司法审判机关在审查当事人提供的各项证据后，依法确认当事人提供的各项证据是否构成了法律所要求的证明客观事实有效存在的证据链，最终依法作出支持或不予支持当事人主张的司法结论。民事诉讼中存在着两造之间的利益冲突，双方当事人均有义务就有利于自己的事实提供证据。司法审判机关对证据依法审查后，对符合法律规定的、可信的证据予以采纳，对于不符合法律要求的予以拒绝，最终形成作出司法判决的事实依据。经司法审判机关依法审查并予以采纳的证据所支持的事实，在法律逻辑上与客观事实相一致，但其未必真实地与客观事实完全相吻合。当事人提供的证据是否完整、可靠，法官对两造提供的矛盾证据是否进行了有效甄别，法官鉴定证据的能力强弱等因素，都会影响最终司法判决所确认的事实与客观事实的吻合度。个别情况下，甚至可能会有完全虚假的事实被司法审判机关采纳，即“错误的事实”被司法确认为“客观事实”。为了维护司法审判机关在认定事实方面的法律权威，在法理上就产生了与客观发生的行为或事件相对应的法律事实概念。法律事实是通过司法程序认定的客观事实，是以法律所接受的证据为基础，对客观事实的存在与否及其存在样态所作的权威性认定。在严格的法治主义原则下，法律事实被认为在司法审判中“等同”、“接近”或“最类似于”客观事实。除非有新证据推翻已获认定的法律事实，否则经过司法审判机关认定的法律事实，就被确认为对于作出判决具有法律拘束力的客观事实。从法理上看，法律事实存在主观认定和法律认可等主观特性。法律事实概念存在的制度意义，是为了在司法审判中实现法治主义所追求的正义价值。基于法律事实所形成的正义价值，具有法律正义的逻辑特征，与客观正义、社会正义等正义价值的要求，在价值特征上有着明显差异。^{〔6〕}

从法律事实的主客观特性来看，构成法律事实需要具备两方面基本要素：一是法律的明文规定；二是客观的行为或事件。法律事实首先是法律规范所规定的“客观事实”，是法律规定的主观要求与客观存在的事实之间的有机统一。如果没有法律的明文规定，即便是客观存在的事实，也不具有法律事实的意义。客观事实要成为法律事实，通常需要符合法律所规定的时空条件、程序方式、具体的人物事以及行为、环境等方面的要求，这些要求可简单归结为程序性法律要件和实体性法律要件。例如，我国民法典第40条规定：“自然人下落不明满二年的，利害关系人可以向人民法院申请宣告该自然人为失踪人。”在上述条款中，法律承认的“失踪人”必须满足“下落不明满二年”的法定条件。如果不满二年，即便自然人真的失踪，也不能成为法律认可的失踪人。人民法院宣告的失踪，只是法律上认可的失踪，是一种法律事实，其并不等同于客观上的失踪。如果被人民法院宣告的失踪人重新出现，根据我国民法典第45条规定，经本人或者利害关系人申请，人民法院应当撤销失踪宣告。这意味着，如果被宣告失踪的人或利害关系人不去人民法院申请撤销失踪宣告，被宣告失踪的人在法律上仍然是“失踪人”，无法依法享有自然人应当享有的各项民事权利和其他合法权益。法律事实除了需要满足法律上的程序性要件与实体性要件外，还必须要有客观上已经发生或存在的行为或者事件。如果基于尚未发生的事实或虚假事实来认定法律事实，法律事实也是无法有效成立的。至于客观行为或事件存在与否，需要采用一系列充分有效的证据组成完整的符合法律要求的证据链加以证明。

〔6〕 正因为法律事实仅仅在价值上体现了“法律正义”，在具体的执法和司法实践中，学者们提出了法律效果、政治效果和社会效果三者统一的综合正义观，以解决法律事实只体现“法律正义”要求的价值缺陷。参见邱水平：《论执法实践中坚持法律效果、社会效果与政治效果的统一》，《法学杂志》2016年第10期，第65页以下。

法律事实的制度特征是法律事实的产生、存在和消灭会引起法律关系的形成、变更和消灭。传统法理学习惯于在法律关系的概念体系中阐述法律事实的制度意义,强调不同法律事实之间的制度联系以及一种法律事实对另一种法律事实的制度影响。^{〔7〕}例如,如果某自然人被人民法院宣告为“失踪人”,该“失踪人”相应的民事权利就会消灭,与“失踪人”相关的人身、财产关系都会发生相应的变化。在行政诉讼中,一旦行政机关作出了某项行政处罚决定,该行政处罚决定赖以成立的行政相对人的违法事实就被确认下来。行政机关成为行政诉讼被告后,根据依法行政的要求,作为被告的行政机关作出行政处罚决定所依据的违法事实就不能随意变更,行政机关必须在行政诉讼中承担举证责任,证明其作出行政处罚决定所依据的违法事实的真实性。当然,这里的违法事实,在性质上是行政机关依法认定的法律事实,而非纯粹的客观事实。从上可知,法律事实一经依法确认,就会引起一系列相应的法律后果。除非依据法定程序撤销法律事实认定效力,否则依法认定的法律事实就会产生法律上的效力,直接影响法律关系主体的权利行使和义务履行以及公权力机关职责的履行。

(二) 宪法解释作为法律事实的认定方式、标准及意义

在我国,制度意义上的宪法解释一词,最早见于1978年宪法第25条第3项。该条款把宪法解释的职权赋予了全国人大常委会。学界在考察我国宪法解释制度的起源时,一般主要探讨现行宪法关于宪法解释的制度规定。我国现行宪法第67条第1项明确规定,全国人大常委会享有“解释宪法”的职权。对于宪法解释制度的意义,在重要的政策法律文件和国家领导人的讲话中被多次强调。1993年,中共中央在《关于修改宪法部分内容的建议的说明》中指出,“这次修改宪法不是作全面修改,可改可不改的不改,有些问题今后可以采取宪法解释的方式予以解决”,^{〔8〕}同时认为必要时可以“对社会主义市场经济的具体内涵作出宪法解释”。^{〔9〕}1999年,李鹏在修改宪法征求意见座谈会上指出:“修改宪法事关重大,这次修改只对需要修改的并已成熟的部分内容进行修改,可不改和有争议的问题不改。宪法赋予全国人大常委会解释宪法的职权,因此有些问题将来可以通过全国人大常委会关于宪法的解释来解决。”^{〔10〕}2002年,胡锦涛在首都各界纪念宪法公布施行二十周年大会上的讲话中指出:“全国人大及其常委会……要切实担负起监督宪法实施的职责,坚决纠正违宪行为;要切实履行解释宪法的职能,对宪法实施中的问题作出必要的解释和说明,使宪法的规定更好地得到落实。”^{〔11〕}宪法解释的制度意义就是要保证宪法得到更好实施。如果宪法规范内涵不明,就无法在实践中有效地适用和遵守宪法。只有根据需要对宪法规范的内涵作出进一步说明和解释,宪法规范才能得到很好的实施。宪法解释是宪法得到有效实施的重要保障措施。^{〔12〕}

我国传统宪法学并没有从法律事实的角度认识宪法解释制度的特征,对于现行宪法制定实施以来,宪法实施的实践中是否出现了法律事实意义上的宪法解释,宪法学者们的看法不完全

〔7〕 同前引〔4〕。

〔8〕 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144页。

〔9〕 同上书,第146页。

〔10〕 《李鹏主持召开修改宪法征求意见座谈会,听取法律界经济界专家学者修宪意见》,《人民日报》1999年2月2日第1版。

〔11〕 胡锦涛:《在首都各界纪念中华人民共和国宪法公布施行二十周年大会上的讲话》(2002年12月4日),《人民日报》2002年12月5日第1版。

〔12〕 参见周叶中主编:《宪法》,高等教育出版社、北京大学出版社2000年版,第374页。

一致。大多数学者认为, 宪法解释是尚未发生的法律事实, 既不存在宪法解释行为, 也没有正式得到认可的宪法解释结果; 至少, 由于宪法解释没有同时满足有法律文本的明确规定和实际上已经发生或存在的解释行为或事件两个方面的构成要件, 故宪法解释在法律事实层面是不存在的。^[13] 但是, 也有部分学者认为, 宪法解释是已经存在的法律事实,^[14] 特别是在宪法解释结果上, 已经出现了具有正式法律拘束力的对宪法规范的含义作出解释和说明的法律文件。从法律逻辑上看, 有结果必然就有产生结果的行为。宪法解释行为是已经发生的法律事实, 这一点完全可以通过体现宪法规范含义说明的法律文件来加以“证成”。当然, 作为享有宪法上规定的宪法解释职权的全国人大常委会, 迄今为止并没有以一个明确的承载宪法解释结果的法律文件来认可其已行使了宪法所赋予的宪法解释职权的法律事实。全国人大常委会下属工作机构, 也没有在正式和公开的场合承认过宪法解释是已经发生的法律事实。^[15] 由此就形成了学界和实务界对全国人大常委会正式依据宪法作出宪法解释行为和产生相应宪法解释结果的理论预期和实践期待。宪法解释与推进合宪性审查工作密切相关, 宪法解释是否是已经发生或存在的法律事实, 宪法解释应当具备何种程序性要件才能完全符合法律的要求, 成为推进合宪性审查工作的理论研究和实践中的瓶颈问题。

从法律事实的构成来看, 宪法解释要成为具有法律效力的可以导致法律关系形成、变更和消灭的宪法事实, 需要具备两方面基本要素: 一是程序和实体相结合的法律上的明文规定, 二是在宪法实施的实践中已经发生的客观的宪法解释行为和体现宪法解释行为的客观结果。其中, 仅有法律条文上的规定是不够的, 还要有与法律条文上规定的程序性要件与实体性要件相吻合的、客观存在的宪法解释行为或结果。从实体上看, 必须有对宪法规范的内涵进行解释和说明的行为, 并且产生了相应的解释结果或结论, 对于宪法实施起到了一定的辅助和推动作用; 从程序上看, 对宪法规范内涵进行的解释, 必须以法律规定的程序作出, 并以法律所要求的文件格式正式发布, 才能具有一般意义上的法律拘束力。当下宪法实施的实践中, 有一些承载了宪法解释内容的法律文件被部分学者认为属于宪法解释, 但最关键的问题在于, 制度上没有对作为法律事实状态存在的宪法解释行为及其结果的程序性要件作出非常清晰的界定。在完整法律事实意义上的宪法解释的构成要件中, 作为最重要的程序性构成要件的法律规定, 本身就存在规范指引方面的不足或瑕疵。这就必然会导致一些貌似具备了程序性要件的宪法解释行为及结果, 被推定为符合法律事实构成要件的完整意义上的宪法解释。事实上, 法律事实意义上的宪法解释, 应当是程序意义上的宪法解释和实体意义上的宪法解释的结合体。程序意义上的宪法解释, 以具有法律效力的文件作为判断标准, 故通常必须是有权解释。无权解释宪法的机关, 不可能通过具有法律效力的文书来承载宪法解释的内容, 只能以不具有法律效力的文书

[13] 韩大元认为, 现行宪法规定全国人大常委会享有宪法解释职权以来, 不仅没有宪法解释的具体实践, 也没有进行宪法解释方面的立法, 宪法解释权始终处于“虚置状态”。参见前引〔2〕, 韩大元文, 第15页以下。

[14] 由于对宪法解释的认识不同, 学界对于我国是否有宪法解释的实践一直存有争论。有学者否认我国有宪法解释的实践, 也有学者认为我国已经有若干次实质意义上的宪法解释活动, 并列举了若干全国人大的决定, 认为其属于宪法解释。参见胡锦涛、王丛虎:《论我国宪法解释的实践》,《法商研究》2000年第2期,第3页以下。

[15] 全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室主任梁鹰认为, 合宪性审查必然绕不开宪法解释的问题, 判断一个规范性文件或一个行为是不是合宪, 首先就需要对宪法有关条款进行解释, 这样才能准确理解从而作出正确判断, 那么就需要建立相应的规范化、制度化的宪法解释程序和机制。“可以说, 宪法解释的常态化, 是合宪性审查的应有之义。”参见《全国人大常委会已开始对合宪性审查相关问题进行部署: 维护宪法权威, 合宪性审查如何破局》, 中国人大网 <http://www.npc.gov.cn/npc/c12754/201801/90d4724a09bc4f1ea29e3b7ea1bef022.shtm>, 2021年11月11日最后访问。

对宪法规范的内涵作出解释和说明。这一行为在法理上通常被认为是程序要件缺失的无权解释。实体意义上的宪法解释,主要是指对宪法规范的内涵作出了明确的解释和说明。有权解释和无权解释都可以涉及实体意义上的宪法解释。

二、实质性宪法解释是以结果为导向的客观宪法解释现象

法律事实意义上的宪法解释的出现,必须同时具备两方面的基础条件:一是存在法律条文的明确规定,二是存在符合法律规定的程序性要件和实体性要件的宪法解释行为或结果。完整的法律事实意义上的宪法解释是否存在的判断方法是:依据法律规范的规定,判明在宪法实施的实践中,是否真实地发生了符合法律要求的宪法解释行为及其相应的结果。这里涉及宪法解释行为、宪法解释结果、行为与结果的因果关系三方面的法理问题,需要加以澄清。

在经典的宪法学理论中,宪法解释作为一种独立的行宪活动,既体现在制定宪法时对宪法文本中宪法规范含义所作的立法意义上的解释和说明,也包含了在宪法实施过程中对需要进一步解释和说明其含义的宪法规范所作出的解释和说明。后一种情形下,作出宪法解释行为的主体可以是专门的宪法监督机构,也可以是负有履行宪法实施职责的立法机关、行政机关、司法机关或专门的宪法机构。^{〔16〕}

在立宪解释中,宪法解释行为与结果是相互统一的,宪法解释结果往往随同宪法文本出现,或是在与宪法文本一同颁行的法律文件中出现。例如,1965年新加坡共和国宪法第91条规定:“本宪法中除另有规定或上下文另有要求外,下列词句具有如下列指出的意义……”该条文对“内阁”“总统府经费”“新加坡公民”“现行法律”“新加坡”等词句进行了说明。例如,“新加坡公民”被定义为“根据本宪法规定具有新加坡公民身份的人”,“新加坡”是指“新加坡共和国”。从上述宪法解释结果表现形式与宪法文本的一致性来看,宪法解释行为与制定宪法的行为同时发生,有宪法解释结果必然就有宪法解释行为。同样是根据该宪法,宪法解释结果也可以独立于宪法文本存在,宪法解释行为自然与宪法解释结果紧密地联系在一起。该宪法第91条第9款规定:“以遵从本条各项规定为条件,1965年的解释法应适用于解释本宪法和与之有关的其他方面,如同适用于解释任何在该法意义上的成文法律和与之有关的其他方面一样。”因此,宪法文本中的宪法解释,根据宪法解释条文与被解释条文之间的逻辑关系和规范关系就可以加以认定,一般不需要提供严格的证据来证明宪法解释事实状态的存在。

在实施宪法的过程中,为判明宪法规范含义而对宪法所作的解释,在行为与结果的关系方面相对复杂。行为与结果的对应关系可归纳为三种:一是有行为有结果;二是有行为无结果;三是有结果无行为。有行为有结果,通常体现为专门的宪法机构通过对宪法规范含义作出明确的解释和说明,并以正式的法律文件公布出来。这里,解释行为是解释结果的逻辑前提,宪法解释行为与宪法解释结果有机统一构成的宪法解释机制是非常清晰和规范的。这种形态下的宪法解释事实状态也很容易加以认定,其是完整法律事实意义上的宪法解释状态。有行为无结果,通常是指无权解释宪法的主体或者不具有终极解释权主体对宪法规范含义作出了解释和说明,但宪法解释行为产生的宪法解释结果并没有发生法律效力。这种情形在美国附带型违宪审查制度中经常出现,下级法院往往积极主动地对宪法规范含义作出解释和说明,但这种解释

〔16〕 参见前引〔1〕,周叶中等主编书,第503页。

和说明并不为具有终极解释权的最高院所认可。^[17] 有结果无行为的情形比较复杂。在法律文书中出现了对照宪法规范含义进行的明确解释和说明, 但该宪法解释结果只具有实质性解释宪法的作用, 不能作为正式的宪法解释结果被有效承认并具有法律上的一般拘束力。这是因为, 制度上认可的宪法解释结果, 必须以有权解释宪法的机构所发布的正式宪法解释文件来公布。在制度上没有得到正式认可的宪法解释结果, 无法对应于符合法律规定的程序性要件和实体性要件要求的宪法解释行为。^[18] 此外, 在有权解释宪法的主体所发布的法解释文件中, 宪法解释结果被包含在法解释文件中并作为一般法律解释的前提和条件。在此种混合式的宪法解释方式中, 很难清晰地界定宪法解释行为与宪法解释结果之间的因果联系。

在我国目前的宪法解释体制下, 上述三种情形中, 只有第一种有行为有结果的情形尚未出现, 另两种情形已经在宪法实施过程中出现过多次, 并且成为加强宪法解释工作所需重点突破的制度设计难点。根据我国现行立法法第 99 条第 1 款的规定: 国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会, 认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的, 可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的要求, 由常务委员会工作机构分送有关的专门委员会进行审查、提出意见。很显然, 国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会如果认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的, 不可避免地要作出宪法解释方面的判断, 并且基于其判断, 请求全国人大常委会作出最终具有法律效力的宪法解释结果。如果全国人大常委会不认可上述国家机关对宪法规范含义所作的解释和说明, 这些国家机关在确认行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的过程中所产生的宪法解释结果, 在制度上就无法有效成立。这样, 在实践中就出现了有行为无结果的情形, 即具备了法律事实意义上的实体宪法解释要件, 但缺少合法有效的程序要件。不过, 自立法法 2000 年制定以来, 上述可以启动宪法解释工作的法律机制一直没有启动, 故实践中的形态是既无行为也无结果, 宪法解释的制度要求只能停留在法律规定的层面, 而没有相应的客观事实加以佐证。

有结果无行为的宪法解释情形, 自中华人民共和国成立以来已经发生了一系列行为和事件。由于得到法律认可的宪法解释结果的存在形式一直没有获得制度化的确认, 在我国宪法解释的实践中, 就出现了以具有法律拘束力的解释结果为导向的实质性宪法解释这一客观事实。由于作为法律事实的宪法解释的制度构成要件, 特别是程序性要件尚不明确, 宪法解释工作到底如何推进, 在理论和实践中都陷入了进退两难的困境。我国传统宪法学理论体系中并没有“宪法事实”的概念和范畴体系,^[19] 在宪法解释的客观事实和法律事实尚未区分的前提下, 要构建宪法解释制度自然缺少科学的研究方法和研究结论。从实践来看, 根据现行宪法规定唯一享有宪法解释职权的全国人大常委会, 目前很难在制度机制上有效区分表现宪法解释结果的法律文件, 普通立法、专门决定以及其他相关文件中都出现了实质性宪法解释结果。即便是用立法的形式来确立认可宪法解释结果的专门法律文件形式, 在修宪权与立法权、宪法解释权与法律解释权没有得到明确的制度区分的前提下, 也很难建立宪法解释形式与宪法解释内容有机

[17] 参见王磊:《选择宪法》, 北京大学出版社 2003 年版, 第 34 页。

[18] 参见前引 [14], 胡锦光等文, 第 3 页以下。

[19] 检索中国知网数据库, 截至 2021 年 11 月 12 日, 以“宪法事实”为篇名的学术论文尚未出现, 但可检索到题目中包含了“Constitutional Fact”的英文学术论文, 说明宪法事实这个概念在英语文献中得到了讨论。

统一的宪法解释制度。由全国人大常委会作出的含有实体意义上的宪法解释的法律文件,具有一定法律拘束力,故可以判定为属于实质性宪法解释。值得关注的是,全国人大及其常委会依据宪法制定的基本法律和基本法律以外的其他法律,在立法技术上很难抑制自身在实质性解释宪法方面的立法功能。张庆福主编的《宪法学基本理论》一书,就非常明确地表达了全国人大及其常委会的立法在宪法解释方面的重要制度功能。该书认为,在我国的宪法实践中,“全国人民代表大会通过立法之形式解释宪法的基本精神和各项规则的含义”。^[20]由此可见,以具有法律拘束力的宪法解释结果为导向的实质性宪法解释,是我国宪法解释制度建设必须重点关注的宪法解释现象;必须从法理上构建较为科学和合理的实质性宪法解释理论和学说,^[21]为确立严格意义上的宪法事实构成制度提供扎实的法理支撑。

三、宪法解释的制度价值在于维护宪法规范的确定性

宪法解释机制是宪法运行制度中的重要环节。不论制宪、修宪中的立宪解释,还是宪法实施中的宪法解释,宪法解释的逻辑动力都来自宪法规范本身的不确定性。宪法作为国家的根本法,规定了国家的根本制度和根本任务。很多宪法规范具有抽象性和原则性,要使其在实际生活中发挥行为规范的作用,就必须对宪法规范的规范特征和要求作出进一步解释和说明。以我国现行宪法第79条第2款为例,该条款规定:“有选举权和被选举权的年满四十五周岁的中华人民共和国公民可以被选为中华人民共和国主席、副主席。”上述条款所表达的规范含义,在一般情形下是比较清晰的,但也会出现宪法规范的边际调整效益问题。例如,上述条款并未明示年满45周岁应按照被选举人的居民身份证年龄还是按照个人档案年龄确定,^[22]也未明示年满45周岁是指在投票当选日年满45周岁,还是指被确定为候选人之日年满45周岁。实际生活中一旦出现这些情形,上述宪法条款就难以发挥规范指引功能,就必须结合具体情形对其适用范围作出解释和说明。宪法解释的制度目标,正是为了维护宪法规范的确定性,使得宪法规范在实际生活中能够准确和有效地发挥行为规范的指引作用。如果因客观的政治、经济、文化和社会形势发生变化,需要降低当选者的年龄,就无法通过宪法解释的方式来维持上述条款的规范指引功能,而要采取修改宪法的方式,使用另一种确定性规范代替上述条款。在保证宪法规范有效实施的制度举措中,宪法解释和宪法修改是两种性质完全不同的制度,不可互相替代。如果是为了明确宪法规范的含义,就不适合采取修改宪法的方式。经常性修改宪法条文,会影响宪法规范的稳定性;^[23]应当通过修改宪法来解决的规范指引功能问题,就不能运用宪

[20] 张庆福主编:《宪法学基本理论》,社会科学文献出版社1994年版,第175页。

[21] 检索中国知网数据库,截至2021年11月12日,尚未出现以“实质性宪法解释”为篇名的学术论文。胡锦涛、王丛虎在《论我国宪法解释的实践》一文中罗列了8种全国人大及其常委会作出实质性宪法解释的情形,可以说是宪法学界对实质性宪法解释作出全面和系统研究的学术尝试。参见前引[14],胡锦涛等文,第3页以下。

[22] 参见徐祥:《档案还原真实年龄》,《四川档案》2019年第2期,第42页。

[23] 例如,1982年宪法(修正前)第8条第1款规定:“农村人民公社、农业生产合作社和其他生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济,是社会主义劳动群众集体所有制经济。参加农村集体经济组织的劳动者,有权在法律规定的范围内经营自留地、自留山、家庭副业和饲养自留畜。”此条是关于“社会主义劳动群众集体所有制经济”的规定。在农村实行家庭联产承包责任制以后,虽然集体所有制经济的形式和内容有所变化,但“社会主义劳动群众集体所有制经济”的经济制度性质没有变,对于此条规定,完全可以采用宪法解释的方式加以完善。但是,1993年宪法修正案第6条和1999年宪法修正案第15条都对1982年宪法第8条第1款的规定进行了修改,影响了宪法本身的确定性和稳定性。

法解释的方式来简单化地处理。

从宪法解释侧重维护宪法规范的确定性的制度价值来看,实质性宪法解释既对宪法规范含义进行了实体性解释和说明,又采取了具有一定法律拘束力的法律文件形式,对于维护宪法规范的确定性至关重要。对于一个主权国家而言,如果在其宪法实施过程中从未出现过实质性宪法解释,那只能意味着这个国家的宪法长期处于沉睡状态,根本不需要通过解释和说明宪法的规范含义来推动宪法实施。实质性宪法解释现象存在与否,是判断一个主权国家宪法实施状况的重要标志。相对于实质性宪法解释来说,通过法定的程序和方式来正式确认宪法解释结果,并赋予宪法解释结果相应的法律效力,这只能解决宪法实施的制度化和规范化问题,并不影响宪法实施本身的状况。因此,加强宪法实施工作,首先要从强化实质性宪法解释的作用出发。尽管迄今为止依据宪法享有宪法解释职权的全国人大常委会,没有以专门刊载宪法解释结果的法律文件来明确可以被认可的宪法解释结果,在我国宪法实施的实践中,实质性宪法解释现象大量存在,并且具有一定的法律拘束力。这种实质性宪法解释现象,既包括宪法解释行为,也包括宪法解释结果。尤其是对宪法规范的含义进行解释和说明的结果,存在于各种类型的法律文件中,成为保证现行宪法有效实施的重要依据。目前理论上存在的问题是,这些大量实际存在的实质性宪法解释结果,是否需要通过正式的法律程序加以确认,并以宪法解释文件的形式肯定下来,继而对宪法实施产生实际的具有普遍适用意义上的法律拘束力。

中共十九大报告明确提出要推进合宪性审查工作。要在宪法实施过程中建立科学有效的合宪性审查机制,宪法解释工作是重要的前提和基础。判断一个法律规范或行为是否符合宪法规范的要求,必然会涉及两方面的解释工作:一是就相关宪法规范含义可能存在的不确定性,通过宪法解释方式作出明确的说明。这种宪法解释结果成为被解释和说明的宪法规范的组成部分,提升了宪法规范的规范质量;二是在宪法规范的确定性比较肯定的情形下,针对受审查的法律规范或行为是否符合宪法规范的要求作出明确的判断。这种宪法解释行为并不针对宪法文本中的宪法规范,而是针对受审查的法律规范或行为,其产生的结果直接指向受审查对象和标的物,属于“适用型宪法解释”。〔24〕此种“适用型宪法解释”,尽管不影响宪法规范本身的规范确定性,但直接影响到具有确定性的宪法规范的规范约束力,因而也是维护宪法规范的规范指引功能和规范效力确定性的重要制度措施,属于实质性宪法解释现象的范畴。因此,要维护宪法权威,保证宪法实施和推动合宪性审查工作,必须高度重视实质性宪法解释问题。

四、实质性宪法解释的具体表现形式及其特征

宪法解释作为一项独立的宪法制度,只规定在1978年宪法和1982年宪法中,但对中华人民共和国历部宪法或宪法性文件中相关宪法内容含义所作的解释和说明,始终存在于各种类型、不同效力的法律文件中。实质性宪法解释现象一直存在,并在推动宪法实施方面起到了很好的保障作用。中华人民共和国成立以来,承载宪法解释结果的具有一定法律效力的法律文件,具体有以下几类。每一种类型中的实质性宪法解释结果,对宪法规范含义所作解释和说明的程度都不一样,但其共同的特点是,细化了宪法文本中相关宪法规范的内涵,提升了宪法规范自身的确定性。

〔24〕 参见胡捷:《论宪法解释在宪法适用中的作用》,《法学杂志》1988年第4期,第17页以下。

（一）关于制定宪法或修改宪法的工作报告

1949年9月29日中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》（简称《共同纲领》）起到了“临时宪法”的作用。《共同纲领》第一章“总纲”规定的“人民权利”^[25]和“国民义务”，充分体现了《共同纲领》的意识形态特征。《共同纲领》第4条规定：中华人民共和国人民依法有选举权和被选举权；第5条规定：中华人民共和国人民有思想、言论、出版、集会、结社、通讯、人身、居住、迁徙、宗教信仰及示威游行的自由权。在规定“人民权利”的同时，《共同纲领》第8条又规定：中华人民共和国国民均有保卫祖国、遵守法律、遵守劳动纪律、爱护公共财产、应征公役兵役和缴纳赋税的义务。上述规定把“人民”作为权利的享有主体，而把“国民”作为义务的主体。对于“人民”和“国民”在内涵上的区别以及区分二者的意义，周恩来在1949年9月22日作题为《人民政协共同纲领草案的特点》的报告时进行了非常详细的解释。该报告指出：“‘人民’是指工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级，以及从反动阶级觉悟过来的某些爱国民主分子。而对官僚资产阶级在其财产被没收和地主阶级在其土地被分配以后，消极的是要严厉镇压他们中间的反动活动，积极的是更多地要强迫他们劳动，使他们改造成为新人。在改变以前，他们不属于人民范围，但仍然是中国的一个国民，暂时不给他们享受人民的权利，却需要使他们遵守国民的义务。”^[26]上述报告对《共同纲领》中“人民”和“国民”所作的解释和说明，对于准确理解《共同纲领》相关规定的含义具有非常重要的参考作用，发挥了实质性宪法解释的功能。只不过，该报告并非是具有法律效力的文件，报告中关于“人民”和“国民”确定性内涵的解释和说明，只能对理解《共同纲领》起到辅助性的参考作用。

与上一事例类似的是，在我国历部宪法的制定或修改过程中，关于宪法制定或修改的工作报告，都曾对宪法草案文本中的有关宪法规定的内涵作出详细的解释和说明。这些解释和说明实质性地明确了宪法规范的内涵，对于理解宪法内涵和推动宪法实施工作具有非常重要的参考价值。例如，刘少奇在《关于中华人民共和国宪法草案的报告》（1954年9月15日）中，对1954年宪法草案有关“我国人民民主的政治制度和人民的权利和义务”的部分规定作了详细的解释和说明。该报告指出：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”的规定和其他条文的一些规定，“表明我们国家的政治制度是人民代表大会制度”，“我们的国家行政机关，从国务院到地方各级人民委员会，都由全国人民代表大会和地方各级人民代表大会这样的国家权力机关产生，受它们的监督，并由它们罢免。所以，我们的国家行政机关决不能脱离人民代表大会或者违背人民代表大会的意志而进行活动”。^[27]上述解释和说明，全面系统地明确了1954年宪法草案所规定的作为国家权力机关的各级人民代表大会与作为国家行政机关的国务院和地方各级人民委员会之间的法律关系，科学有效地界定了国家行政机关的宪法地位和职权，对于国家行政机关在实践中准确履行宪法赋予的职责具有非常明确的指引作用。关于宪法草案的报告不是宪法文本的一部分，也不具有法律的性质，但其作为正式的规范性文件，通过对宪法文本中的宪法规范的含义

[25] 早在1946年4月23日陕甘宁边区第三届参议会第一次大会通过的《陕甘宁边区宪法原则》中，便有关于“人民权利”的规定。

[26] 周恩来：《人民政协共同纲领草案的特点》，载前引〔8〕，全国人大常委会法制工作委员会宪法室编书，第441页。

[27] 刘少奇：《关于中华人民共和国宪法草案的报告》（1954年9月15日），载前引〔8〕，全国人大常委会法制工作委员会宪法室编书，第404页。

作出进一步解释和说明,对于推动宪法实施起到了非常重要的保障作用。由此可见,关于制定或修改宪法草案的报告,是实质性宪法解释作为一种客观事实真实存在的有力证明。

(二) 全国人大及其常委会依据宪法制定的法律文本

宪法作为根本法是一切法律法规产生、变更和废止的基本依据。在全国人大及其常委会的立法工作实践中,全国人大及其常委会制定的基本法律和基本法律以外的其他法律,要依据宪法的规定来制定,要对宪法文本中比较抽象的宪法原则和宪法规范进行相应地细化和具体化。法律在具体化宪法规范的过程中,不可避免地会对宪法文本中有关规定的含义作出解释和说明,并将其作为立法的依据。因此,全国人大及其常委会制定的法律中,也包含了大量对宪法规范含义所作的解释和说明。这些解释具有实质性宪法解释的特征,能对立法工作起到相应的指引作用。例如,2018年修正后的现行宪法第123条规定:“中华人民共和国各级监察委员会是国家的监察机关。”2018年3月20日第十三届全国人大一次会议根据宪法制定的监察法在第3条中规定:“各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关,依照本法对所有行使公权力的公职人员进行监察,调查职务违法和职务犯罪,开展廉政建设和反腐败工作,维护宪法和法律的尊严。”很显然,监察法第3条针对现行宪法第123条规定的“国家的监察机关”又作了进一步解释和说明:“国家的监察机关”是“行使国家监察职能的专责机关”。该条对“国家监察职能”也作了具体的解释和说明,即“国家监察职能”包括依照监察法对所有行使公权力的公职人员进行监察,调查职务违法和职务犯罪,开展廉政建设和反腐败工作。监察法第3条的上述规定,起到了实质性地扩大现行宪法第123条关于监察机关规定的内涵的作用,是一种实质性宪法解释。

由全国人大及其常委会通过制定法律明确宪法规范的含义,是最高国家立法机关履行其基本职责的重要方式。尤其是,“宪法相关法”的法律文本紧密地结合现行宪法的各项规定,^[28]全面和系统地拓展了宪法规范的含义,成为理解和把握宪法文本含义以及构成内容与形式有机统一、结构完整的宪法原则和宪法规范的最重要的法律文件。从某种意义上看,“宪法相关法”在制度上承担了宪法解释的基本功能,对现行宪法的有效实施起到了非常重要的保障作用,是中国特色社会主义宪法制度的重要特色。虽然自1982年宪法诞生以来,从形式上看,全国人大常委会一直没有以正式的宪法解释文件宣告某项宪法解释结果的有效存在,但基于宪法实施工作的需要以及全国人大及其常委会依据宪法行使国家立法权所承担的立法职责,通过制定法律的方式全面和系统地解释和细化现行宪法的各项规定,是全国人大及其常委会履职的重要事项之一。虽然程序意义上没有出现正式的具有法律效力的宪法解释文件,但在实质上并没有影响通过立法的方式对宪法规范含义作出解释和说明,实质性宪法解释结果始终存在于大量的由全国人大及其常委会制定的法律中。

(三) 全国人大常委会作出的专项决定

通过专门的法律文件来对现行宪法相关条文的含义作出进一步解释和说明,最典型的事例就是1983年9月2日第六届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过的《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

[28] 吴邦国在形成中国特色社会主义法律体系座谈会上的讲话中,将“宪法相关法”作为组成中国特色社会主义法律体系的七个法律部门之一。他指出:“一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的,以宪法为统帅,以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干,由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成。”吴邦国:《在形成中国特色社会主义法律体系座谈会上的讲话》,《人民日报》2011年1月27日第2版。

定》。该决定没有被明确作为对现行宪法相关条文的解释条款,^[29]但其明确规定:“第六届全国人民代表大会第一次会议决定设立的国家安全机关,承担原由公安机关主管的间谍、特务案件的侦查工作,是国家公安机关的性质,因而国家安全机关可以行使宪法和法律规定的公安机关的侦查、拘留、预审和执行逮捕的职权。”该决定后还附录了现行宪法第37条第2款之规定:“任何公民,非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定,并由公安机关执行,不受逮捕。”由此可见,该决定实际起到了解释现行宪法第37条第2款中的“公安机关”内涵的作用,并且此种解释是一种“扩张性解释”,即扩大了现行宪法第37条第2款所规定的“公安机关”的内涵,起到了保证宪法实施的重要作用。

宪法解释不一定完全针对宪法文本进行,也可以对受审查的对象是否符合宪法规定的精神作宪法适用意义上的解释和说明,从而有力地支持受审查对象的合宪性。例如,1990年4月4日第七届全国人民代表大会第三次会议通过的《全国人民代表大会关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉的决定》,通过审查香港基本法与现行宪法之间的一致性,得出结论认为:“香港特别行政区基本法是根据《中华人民共和国宪法》按照香港的具体情况制定的,是符合宪法的。香港特别行政区设立后实行的制度、政策和法律,以香港特别行政区基本法为依据。”上述结论有力地支持了香港基本法的合宪性,有力地推动了香港基本法在香港特别行政区的有效和顺利实施。

第六届全国人大常委会第二次会议通过的《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》,是最接近于正式宪法解释的法律文件,其中既有明确的实体宪法解释结果,对宪法规范的含义作了扩大意义上的解释,同时又以专门性的决定来发布具有实体内容的宪法解释结果。唯一的不足是,全国人大常委会并没有通过正式的宪法解释程序来认可该决定属于正式的宪法解释文件。第七届全国人民代表大会第三次会议通过的《全国人民代表大会关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉的决定》,也可以视为具备了宪法解释程序要件和实体要件的法律文件,但由于没有以法律认可的正式宪法解释文件的名义出现,也错失了成为完整法律事实意义上的宪法解释文件的机会。

(四) 正式的法律解释文件

根据现行宪法第67条,全国人大常委会既享有宪法解释的职权,也享有法律解释的职权。全国人大常委会在行使法律解释职权、作出具有法律效力的正式的法律解释时,难免要对宪法规范含义作出进一步解释和说明,并以此作为法律解释的依据。虽然全国人大常委会作出的是法律解释,但其中包含了实质性宪法解释结果。例如,2011年8月26日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第十三条第一款和第十九条的解释》,就是借助于对现行宪法第89条第9项的解释来完成的。没有对现行宪法第89条第9项的解释,对香港基本法第13条第1款和第19条的解释,就显得法律依据比较苍白,而把宪法解释作为基本法解释的前置条件,强化了基本法解释的正当性。

上述法律解释文本非常明确地提到了该解释的“法律依据”,即“根据《中华人民共和国宪法》第六十七条第(四)项和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百五十八条

[29] 王磊认为,该决定“实质上是对宪法条文第37条和第40条的扩大解释,起到了补充宪法的作用”。参见前引[17],王磊书,第25页。

的规定，并征询全国人民代表大会常务委员会香港特别行政区基本法委员会的意见，全国人民代表大会常务委员会就香港特别行政区终审法院提请解释的《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第十三条第一款和第十九条的规定以及相关问题，作如下解释……”为了解释基本法，该法律解释先对宪法的相关条文作出了解释和说明，并以之作为解释基本法的根据。该解释文件称：“依照《中华人民共和国宪法》第八十九条第（九）项的规定，国务院即中央人民政府行使管理国家对外事务的职权，国家豁免规则或政策属于国家对外事务中的外交事务范畴，中央人民政府有权决定中华人民共和国的国家豁免规则或政策，在中华人民共和国领域内统一实施。”这段表述直接将“国家豁免规则或政策属于国家对外事务中的外交事务范畴，中央人民政府有权决定中华人民共和国的国家豁免规则或政策，在中华人民共和国领域内统一实施”，解释为现行宪法第89条第9项规定的国务院“行使管理国家对外事务的职权”的具体内容，是一种具有实体内容的宪法解释结果。不过，这一具有实体内容的宪法解释结果，包含在正式的具有法律效力的法律解释文件中，既没有体现法律事实意义上的宪法解释的特征，也没有被定性为宪法解释和法律解释相结合的“混合型解释”。这与在宪法解释的实践中缺少一部宪法解释程序法有关。尽管实质性宪法解释已经出现在法律解释文件中，但其本身无法构成完整的宪法事实，而只是作为法律解释的法律事实的构成要件或补充成分。在我国现行宪法解释体制下，必须要由正式的具有法律效力的且被标明为“宪法解释”的文件来公布宪法解释的内容，才能算是出现了具有完整制度意义的宪法解释事实。

（五）司法解释文件和司法裁判文书

根据我国现行宪法的规定，全国人大常委会享有解释宪法的职权，但这并不意味着其他国家机关在履行宪法职责的过程中，无权对宪法规范的含义作出进一步解释和说明。事实上，在我国各级人民法院的司法判决和司法解释中，也包含了大量的实质性宪法解释。现行立法法第99条规定，最高人民法院、最高人民检察院可以提请全国人大常委会对行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例进行违宪审查。要提请违宪审查，首先必须要对被审查对象是否符合宪法作出必要的司法判断，然后才能依法提请审查。尽管包括最高人民法院、最高人民检察院在内的各级人民法院、人民检察院并不享有宪法上所规定的宪法解释权，但它们在履行宪法和法律职责时，不可避免地要对宪法规范作出实质性的解释。从这一意义上讲，这些实质性宪法解释也是国家机关作出的有权解释，是宪法实施的重要保障。这些实质性宪法解释通常只针对个案适用，约束的是个案中的行为或事实，并不涉及宪法规范本身含义的解释和说明。否则，这种解释和说明就不属于有权解释，而必须要由最高人民法院、最高人民检察院按照法定程序提请全国人大常委会作出有权宪法解释。例如，1988年最高人民法院曾就天津市高级人民法院请示的问题作过《关于雇工合同“工伤概不负责”是否有效的批复》（已失效）。该批复认为：“对劳动者实行劳动保护，在我国宪法中已有明文规定，这是劳动者所享有的权利”，雇主在招工登记表中注明“工伤概不负责”，“这种行为既不符合宪法和有关法律的规定，也严重违反了社会主义公德，应属于无效的民事行为”。上述批复中存在着实质性宪法解释的事项，即把“对劳动者实行劳动保护”视为现行宪法第42条第1款所规定的公民“劳动的权利”的一项重要内容。再如，许多地方人民法院在援引宪法作为审判案件的法律依据时，承担起了实质性宪法解释的宪法解释者的角色。例如，在黑龙江省饶河县四排赫哲族乡人民政府诉郭颂等侵犯民间文学艺术作品著作权纠纷案中，人民法院认为：“原告作为一个民族乡政府虽不是民族自治地方的自治机关，但该民族乡政府是依据我国宪法和特别法的规定，在少数民

族聚居区内设立的乡级地方国家政权,体现了我国宪法规定的民族区域自治制度的特点。……为维护本区域内的赫哲族公众的权益,在体现我国宪法和特别法律关于民族区域自治制度的原则,且不违反法律禁止性规定的前提下,原告作为民族乡政府,可以以自己的名义提起诉讼。”^[30]该份民事判决书在援引宪法规定确立原告诉讼主体资格的时候,对宪法相关的规定作出了具体的说明。

(六) 全国人大常委会工作机构制作的公务文件

虽然现行宪法赋予全国人大常委会以宪法解释职权,但实践中可能涉及宪法解释的事项通常都由全国人大常委会法制工作机构先行处理。全国人大常委会法制工作机构在处理一些可能涉及违反宪法的备案法规时,常常会就其中涉及的宪法规范的含义作出解释,并根据相应的解释作出处理决定,对相关机构产生了约束力。例如,2018年3月,全国政协十三届一次会议期间,有全国政协委员提出“关于对收容教育制度进行合宪性审查的提案”(全国政协十三届一次会议提案第3891号)。该提案指出,《全国人民代表大会常务委员会关于严禁卖淫嫖娼的决定》第4条不符合宪法第5条第1款“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”和第33条第3款“国家尊重和保障人权”的规定,建议对收容教育制度进行合宪性审查。全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室具体承办该提案。2018年12月,在第十三届全国人大常委会第七次会议上,法制工作委员会主任沈春耀在关于2018年备案审查工作情况的报告中明确提出,制定《全国人民代表大会常务委员会关于严禁卖淫嫖娼的决定》,主要是为了补充修改当时的刑法和治安管理处罚条例的有关规定,该决定的制定程序和内容均符合宪法规定。这一事例被收录在全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室编著的《规范性文件备案审查案例选编》一书中。^[31]上述事例虽然不具有正式的宪法解释效力,却表明了享有宪法解释职权的全国人大常委会对待宪法相关条文规定的法理态度。上述《规范性文件备案审查案例选编》还收集了另一起违宪审查事例,该事例涉及我国人民武装警察法关于人民武装警察部队领导体制的规定。全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室也对相关违宪审查请求涉及的宪法规定含义作出了解释和说明,维护了宪法的权威性。^[32]

2019年3月15日,第十三届全国人民代表大会第二次会议表决通过了外商投资法。几天后,全国人大常委会法工委宪法室对外发表题为《我国外商投资立法与宪法第十八条规定含义的与时俱进》的文章。文章指出:“1982年宪法第十八条首次在国家根本法上规定国家允许外商来中国投资,明确国家保护外商合法权益,为外商来华投资提供了宪法保障,也为涉外经济立法提供了根本法遵循”,“这一规定是结合当时情况,从外商投资政策导向、外商投资形式、中方投资者范围、外国投资者范围等四个方面作出规定。现行宪法的历次修改对该条均未作修改。以此为基础,国家利用外资方针政策不断调整,相关法律法规日益完善,宪法的这一规定的内涵外延也随之发生了渐进式、扩容性地演进”。这一阐述,也被学界认为是采取了宪法解释的方法对宪法条文进行的分析。^[33]

[30] 参见北京市第二中级人民法院(2001)二中民初字第223号民事判决书。

[31] 参见全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室编著:《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1页以下。

[32] 同上书,第3页以下。

[33] 《党的十九届四中全会要求“落实宪法解释程序机制”,首个正式宪法解释案值得期待》,《法制日报》2019年12月10日第6版。

由全国人大常委会工作机构作出的实质性宪法解释，离真正法律事实意义上的宪法解释只差“临门一脚”，其也是法律形式最完备、最接近于全国人大常委会自身作出的独立宪法解释性文件的实质性宪法解释。由于我国尚未出台宪法解释程序法，试图从法理上证成全国人大常委会工作机构作出的实质性宪法解释是完整的法律事实意义上的宪法解释，仍然存在些许制度上的空缺；必须从制度上有效弥补这一证据链上的“裂痕”，最终形成作为法律事实意义上的宪法解释的闭环型证据链，从而更好地发挥全国人大常委会工作机构在推动宪法解释制度不断完善和健全中的重要作用。

五、制定宪法解释程序法的制度意义

在我国现行宪法解释体制下，严格的宪法解释形式，是宪法解释作为一种法律事实存在的重要制度要素。在全国人大常委会履行宪法解释职权的过程中，如果不能以公开明示且无可争议的程序和形式来公布具有正式法律效力的宪法解释文件，实践中存在的所谓“宪法解释”，只能停留在“实质性宪法解释”层面，而不具有制度上的普遍拘束力。要在实践中形成具有完整法律事实形态的宪法解释，至少必须从制度上解决以下几个重要问题。

一是要由全国人大常委会制定颁布宪法解释程序法，在该法中明确全国人大常委会作出具有正式法律效力的宪法解释的具体程序、步骤，宪法解释的正式法律表现形式，宪法解释与宪法文本的关系，以及宪法解释所具有的法律拘束力。没有具体明确的宪法解释程序法，不论实践中的实质性宪法解释如何发达，都不可能产生制度上的整合作用，无法发挥宪法解释在宪法实施中的基础性保障作用。关于宪法解释程序法，2005年底，中国人民大学承担了司法部《宪法解释程序研究》课题。2011年，该课题组向国家有关部门提交了《宪法解释程序法（专家建议稿）》。该专家建议稿提出：正式的宪法解释要以宪法解释案的方式提请全国人大常委会审议，并且宪法解释案要由全国人民代表大会常务委员会全体委员三分之二以上多数通过；宪法解释由全国人民代表大会常务委员会公布，并及时在全国人民代表大会常务委员会公报和中国人大网以及在全国范围内发行的报纸上刊载。^{〔34〕}该专家建议稿抓住了宪法解释作为一种法律事实的“程序要件”特征，对于形成法律事实意义上的宪法解释的证据链具有很强的“闭环性”，是我国未来制定宪法解释程序法可资参照的立法方向。

二是为了保证宪法解释制度的独立性和完整性，必须在制定宪法解释程序法的基础上，对具有正式法律效力的宪法解释文件进行严格的编号，即从“中华人民共和国宪法解释令1号”开始依次顺排，便于国家机关和社会公众在了解、学习和引用宪法解释时查询、理解和掌握。对全国人大常委会正式作出的宪法解释令按照自然数大小排序，将便于宪法解释随着时间的推移逐步体系化和规范化。体系化、排序式呈现的“中华人民共和国宪法解释令”一旦诞生，现有的以具有法律拘束力的结果为导向的实质性宪法解释，就只能作为学习和理解宪法文本和宪法规范含义的参考。在正式的法律文件中，必须要以“中华人民共和国宪法解释令”中的规范化的宪法解释内容作为立法的依据和行为指南。

三是在全国人大常委会建立了正式的宪法解释制度后，原先旨在推动宪法实施的各种实质性宪法解释，仍然得以不同的法律文件形式存在。但是，必须在制度上明确，只有按照正式宪

〔34〕 参见前引〔2〕，韩大元文，第15页以下。

法解释程序通过的,才算是法律事实意义上的宪法解释,其他任何实质性宪法解释都不具有宪法解释的完整意义,都必须依附于其他的法律形式来发挥自身的解释和说明作用。在形成了正式的宪法解释制度后,全国人大及其常委会制定法律时对宪法条文所作出的含义说明,应当仅限于对宪法规范中相关术语的含义进行说明。对于宪法文本中的宪法规范的法律意义上的完整表达,应当由正式的宪法解释令来进行。此外,为了防止全国人大及其常委会制定的法律对同一宪法术语或同一宪法条文作出具有不同法律效力的解释和说明,全国人大常委会正式作出的宪法解释令的主要任务,应是对全国人大及其常委会制定的法律中涉及宪法原则、宪法规范方面的解释和说明作出“统一解释”。^[35]全国人大常委会进行违宪审查时,也要以宪法解释令中的解释和说明为准据。由此,才能让宪法解释制度真正具有独立性,坚持宪法解释行为与结果、宪法解释程序与内容的有机统一,也才能通过宪法解释制度维护宪法规范的确定性,确保宪法得到正确实施,宪法权威得到有效维护。

Abstract: There are different understandings in the constitutional law circle as to whether there are acts or results of constitutional interpretation with legal binding force in China. Some scholars believe that China has produced substantive constitutional interpretation documents with legal binding force, but there is no academic consensus on the judgment methods and standards of substantive constitutional interpretation. Whether constitutional interpretation has become a constitutional implementation system with the unity of substance and procedure law and legal binding force still needs to be carefully analyzed from the perspective of jurisprudence. From the perspective of the characteristics of legal facts of constitutional interpretation, the constitution interpretation system established by Article 67 of China's current Constitution contains the substantive elements of constitutional interpretation in the sense of complete legal facts and plays a substantial function of constitutional interpretation through legally binding legal document. However, it is incomplete in terms of procedural requirements. In order to improve the constitutional interpretation system in the future, it is necessary to comprehensively and systematically integrate all kinds of constitutional interpretation documents with legal binding force, promulgate official decrees of constitutional interpretation through unified and standardized procedure, and construct a complete constitutional interpretation system in the sense of legal fact with scientific judgment method, clear determination standard and strict structure system.

Key Words: constitutional interpretation, implementation of the constitution, legal interpretation, substantive constitutional interpretation, procedural law of constitutional interpretation

[35] 以我国现行宪法第27条第3款所规定的“国家工作人员就职时应当依照法律规定公开进行宪法宣誓”为例,目前我国刑法、监察法、公务员法等法律,对“国家工作人员”的解释和说明不尽相同,需要在立法解释宪法的基础上,对各种立法再作“统一解释”意义上的宪法解释。