

· 马克思主义法学专论 ·

宪法相关规定直接实施工作机制的 法理内涵与实践展开

莫纪宏*

内容提要：在坚持依宪立法的过程中，作为立法依据和合宪性审查依据的宪法，体现为宪法规定、宪法原则、宪法精神三种形式。宪法规定、宪法原则、宪法精神是宪法规范内容与形式相统一的载体。所有的宪法规范都集中体现在宪法文本所记载的各种形式的宪法规定之中。以宪法原则、宪法精神形式存在的宪法规范，需借助宪法解释的方法才能展现其规范的内涵和要求，其中，宪法原则可以从宪法文本中归纳和抽象出来，宪法精神则需要跳开宪法文本来发现其存在的价值。直接实施宪法是全面实施宪法的核心环节。宪法实施主体的合法性、宪法依据的客观性、宪法解释的必要性、宪法程序的保障性、合宪性审查的纠错性，是宪法直接实施机制中的关键制度要素，对于贯彻落实宪法规定缺一不可。基于政策层面的考虑，“宪法相关规定”特指紧急状态、特别行政区、祖国统一和国家安全这四个领域的宪法规定。只有把与宪法相关规定直接实施有关的各项工作整合在一个领导有力、指挥得当、协调一致、运行通畅的制度平台上，才能富有实效地解决相关宪法规定直接实施的各种难题。

关键词：宪法规定 宪法规范 宪法原则 宪法精神 宪法直接实施

一、问题的缘起

习近平总书记在《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行40周年》一文中，总结了现行宪法公布施行40年所取得的历史性成就，展望了未来中国宪法制度和宪法实践的发展前景。该文提出的许多重要论断，既是指导中国宪法实践的政治要求，又为完善

* 中国社会科学院法学研究所研究员。

本文系2023年度教育部哲学社会科学研究重大专项项目“中国自主的宪法学知识体系研究”（2023JZDZ015）和2023年度中国社会科学院智库基础研究项目（23ZKJC020）的阶段性成果。

中国宪法制度提供了理论指导。〔1〕法学界在深入学习和认真领会该文所蕴含的新时代中国特色社会主义宪法理论的丰富内涵时，应当积极运用马克思主义的立场、观点和方法，以习近平法治思想为指导，全面和深刻地阐述其中重要政治主张的理论内涵和实践意义，在更高水平上推进中国宪法实践健康发展。在习近平总书记提出的众多政治性主张中，一项重要的主张是“完善宪法相关规定直接实施工作机制”。他强调：“要完善宪法相关规定直接实施工作机制，充分发挥宪法在应对重大风险挑战、贯彻‘一国两制’方针、推进祖国统一进程、维护国家和社会稳定中的重要作用。”〔2〕要准确解读这一要求，并在实践中让宪法相关规定直接实施工作机制落地生根，既要全面和系统地总结现行宪法公布施行以来的宪法实践经验，也要从新时代中国特色社会主义宪法理论的基本立场、观点和方法出发，阐明与“完善宪法相关规定直接实施工作机制”相关的基础性宪法理论问题，对宪法规定和宪法直接实施的法律特征作出更加严格和准确的法理分析。

要为“完善宪法相关规定直接实施工作机制”提供具体、明确、可操作的行动方案和行为标准，在法理上至少需要解决四个基础性理论问题：（1）界定“宪法规定”的科学内涵并为在实践中准确识别宪法规定提供标准。在准确把握宪法规定这一概念的法律特征的基础上，还应为“宪法相关规定”中的“相关”提供识别标准和确认方法。（2）科学、有效地区分作为宪法实施对象的“宪法规定”“宪法原则”“宪法精神”，并准确把握宪法规定直接实施的制度特征。（3）精确表述宪法实施的法律特征，科学回答在制度设计层面如何界分宪法直接实施和宪法间接实施，并对宪法直接实施的法理正当性、制度价值和实践意义作出理论阐述。（4）对宪法规定直接实施工作机制的关键作用进行全面和系统的分析，科学界定宪法相关规定直接实施工作机制所包含的各项制度要素，夯实宪法相关规定直接实施工作机制的法理依据和制度基础。

习近平总书记曾在2012年12月4日首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话中，着重强调加强宪法实施工作的重要性。他指出：“宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。我们要坚持不懈抓好宪法实施工作，把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。”〔3〕2022年10月16日，习近平总书记在代表十九届中央委员会向中国共产党第二十次全国代表大会所作的工作报告中再一次提及“宪法实施”，并从整体和宏观意义上把握加强宪法实施工作的战略布局。党的二十大报告明确指出：“加强宪法实施和监督，健全保证宪法全面实施的制度体系，更好发挥宪法在治国理政中的重要作用，维护宪法权威。”〔4〕相对于“坚持不懈抓好宪法实施工作”的政治主张，党的二十大报告提出的“健全保证宪法全面实施的制度体系”，对宪法实施工作提出了更加具体、明确和严格的制度化要求：一是强调宪法实施是一项系统工程，必须全面实施宪法。在全面实施宪法的政策驱动下，应当通过各种渠道、采取各种手段，包括直接实施与间接实施、主动适用与自觉遵守相结合的方式，切实保证宪法在法治实践中能够落地生根、充分发挥其根本法的作用。“完善宪法相关规定直接实施工作机制”这一

〔1〕 参见习近平：《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行40周年》，《人民日报》2022年12月20日第1版。

〔2〕 同上。

〔3〕 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第11页。

〔4〕 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》（2022年10月16日）。

重要政治主张，正是对“全面实施宪法”政治要求的具体化，直接实施宪法是全面实施宪法的核心环节。二是党的二十大报告对全面实施宪法提出了健全制度体系的政策性要求。因此，对宪法实施的理论研究，必须要有整体观、系统思想和大局意识，特别是要把全面实施宪法的各项工作视为一项法治系统工程，要注重不同类型和方式的宪法实施工作之间的有机联系和相互协调，以有效整合各种宪法实施资源、充分发挥全面实施宪法各方面工作的合力。

“完善宪法相关规定直接实施工作机制”的政治主张，对宪法实施工作提出了“机制化”的系统性要求，这意味着，不是简单地关注几项宪法实施工作就能完成全面实施宪法的制度目标。有鉴于此，本文拟从法理上系统分析当下中国宪法实施方面，特别是宪法相关规定直接实施方面存在的体制、机制和制度问题，并结合宪法实施应当具备的法律品质，为强化和完善宪法相关规定直接实施工作机制提供学术方案。与此同时，本文也将结合对宪法相关规定直接实施工作机制的学理分析，为“充分发挥宪法在应对重大风险挑战、贯彻‘一国两制’方针、推进祖国统一进程、维护国家安全和社会稳定中的重要作用”，提供可行的参考建议。

二、确认“宪法相关规定”的法理标准

（一）宪法规定的科学内涵

在宪法学的概念体系中，“宪法规定”这一概念并没有获得较为清晰的独立地位。与宪法规定的内涵比较接近的概念，只有成文宪法与不成文宪法分类中的“成文宪法”。〔5〕成文宪法，即通过宪法文本表现出来的具有直观性、可视性的宪法。不成文宪法则是不以宪法文本的形式出现，但包含了宪法规范的法律文件或是行为习惯。事实上，不论成文宪法还是不成文宪法，都是具有行为规则特征的宪法规范的存在方式，与宪法规范之间是形式与内容的关系。

1982年以来，我国现行宪法共经历了五次修正，到目前为止，除宪法序言外共有143个条文。虽然现行宪法第67条规定了全国人大常委会享有解释宪法的职权，但全国人大常委会迄今并未作出过正式的宪法解释决定。应当说，宪法规范仅仅存在于现行宪法的有效文本规定中，宪法规定是宪法规范的形式载体。尚存争议的是，除了宪法序言和143个宪法条文外，五次修宪形成的52个宪法修正案条文的文本，是否可以归入现行宪法的有效总体文本之中。对此，学界存在不同认识。〔6〕由于全国人大常委会未对该问题作出具有法律效力的说明，故宪法修正案文本是否属于现行宪法正式文本的一部分，缺少权威认定。理论上讲，把52个宪法修正案条文文本纳入现行宪法的文本中，确实容易使宪法文本显得非常繁琐复杂，但从宪法实施的角度来看，如果完全脱离宪法修正案的文本规定，很多依据现行宪法制定的法律法规，就可能出现文义理解上的困难。例如，2018年宪法修正案将现行宪法第62条“第13项”改为“第14项”，而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《关于设立香港特别行政区的决定》明确规定，全国人大根据现行宪法第31条和第62条第13项，决定从1997年7月1日起设立香港特别行政区。显然，2018年修宪后，上述规定需要修改为，全国人大根据现行宪法第31条和第62条第14项设立香港特别行政区，且需要明确说明，这一修改是基于2018年宪法修正案作出的。如果只是简单对照《关于设立香港特别行政区的决定》

〔5〕 参见罗豪才、吴瀚英：《资本主义国家的宪法和政治制度》，北京大学出版社1983年版，第13页。

〔6〕 参见汪习根、宋丁博男：《新时代宪法修正案的宪法价值分析》，《理论探索》2018年第3期，第114页以下。

和2018年修宪后形成的现行宪法第62条第14项之规定,可能会产生上述决定错误适用宪法条款的结论。因此,从适用宪法的实践来看,现行宪法52个修正案条文的文本,不能从现行宪法的总体文本中排除出去。此外,1954年宪法作为中华人民共和国第一部宪法,其中蕴涵的宪法精神也可以作为立法的参考依据。从宪法自身的正当性来看,1954年宪法是人民直接行使制宪权制定的,1982年宪法只是全国人大行使修改宪法的权力通过对以1954年宪法为基础的1978年宪法进行全面修改而形成的,故1982年宪法中的核心宪法价值直接来源于1954年宪法。在依据1982年宪法制定法律时,1954年宪法也是有助于理解1982年宪法条文规定含义的“宪法精神”的重要来源,承担着解释现行宪法各项规定“原意”的功能。可见,宪法文本规定在表达宪法规范的内涵时具有非常重要的形式意义,对于准确识别宪法规范的存在和内涵具有决定性作用。

以往学界尚未深入研究宪法规定在表达宪法规范内涵方面所具有的形式与内容相统一的价值。在宪法实施的过程中,宪法规定与宪法规范混同在一起,被笼统地称为“宪法”。宪法实施对象自身的形式特征和规范特性没有被有效地加以区分,这影响了宪法实施工作的真正“落地”。例如,在现行有效的法律中,^[7]将近一半的法律文本在第1条中明确规定“根据宪法,制定本法”或“依据宪法,制定本法”,以此来阐明立法的宪法依据和立法自身的合宪性。但是,其中的“宪法”究竟是指宪法规定还是宪法规范,没有得到明确。在立法实践中,“根据宪法”或“依据宪法”缺少底层逻辑,没有形成具有可操作性的依宪立法的法理、程序和机制,这严重影响了宪法对立法行为的实际指引和规范作用。

从具体立法工作来看,“根据宪法”或“依据宪法”中的“宪法”不能仅仅在抽象意义上理解,立法者必须看到现行宪法的序言、143个宪法条文文本规定,甚至包括52个宪法修正案条文的文本规定在表述宪法规范方面的制度功能。正是考虑到作为立法依据的“宪法”必须具有可视性和实用性,习近平总书记将宪法原则、宪法精神作为与宪法规定相并列的立法依据,他在文中强调:“坚持依法立法,最根本的是坚持依宪立法,坚决把宪法规定、宪法原则、宪法精神贯彻到立法中,体现到各项法律法规中。一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触,一切违反违背宪法规定、原则、精神的法律法规规定必须予以纠正。”^[8]这意味着,在坚持依宪立法的过程中,作为立法依据的宪法应当体现为三种完全不同的宪法形式,即宪法规定、宪法原则、宪法精神。对于立法者来说,作为立法依据的宪法规定必须具有可理解和可参照的特性,且要明显区别于宪法原则和宪法精神。2019年通过的《法规、司法解释备案审查工作办法》在第36条中规定:“对法规、司法解释进行审查研究,发现法规、司法解释存在违背宪法规定、宪法原则或宪法精神问题的,应当提出意见。”2023年修正的立法法在第5条中明确规定:“立法应当符合宪法的规定、原则和精神,依照法定的权限和程序,从国家整体利益出发,维护社会主义法制的统一、尊严、权威。”2023年通过的《全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定》进一步明确:在备案审查工作中注重审查法规、司法解释等规范性文件是否存在不符合宪法规定、宪法原则、宪法精神的内容,认真研究涉宪性问题,及时督促纠正与宪法相抵触或者存在合宪性问题的规范性文件。

[7] 截至2024年6月28日,全国人大及其常委会制定的现行有效的法律共计303部。参见《现行有效法律目录(303件)》, http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202406/t20240628_437877.html, 2024年8月23日最后访问。

[8] 同前引[1]。

可见，宪法规定、宪法原则、宪法精神已经完全制度化、法律化和实证化，是可以作为宪法规范的形式载体以及作为内容与形式有机统一的宪法规范存在方式的概念术语。

宪法规定、宪法原则、宪法精神要成为独立的立法依据或是由立法依据延伸出的合宪性审查依据，必须可被识别。因此，一项重要的学理任务，就是研究如何区分作为宪法规范表现形式的宪法规定、宪法原则、宪法精神，以及依据何种法理标准对这三者加以识别，从而为立法和合宪性审查工作提供具体、可操作的实践方案。

（二）宪法规定在实证层面的确认标准和方法

在一个主权国家中，宪法规范或宪法规则具有根本行为规则的法律特性，所有的宪法规范或宪法规则都集中体现在宪法文本所记载的各种形式的宪法规定之中。人们首先接触到的是看得见、摸得着的“宪法规定”，而不是可以直接用来作为人们行为规则的“宪法规范”。宪法规范蕴涵在宪法规定中，必须要通过阅读和理解宪法规定的含义才能找到具有行为规则特性的宪法规范。由宪法文本来加以表达的宪法规定，是构成成文宪法的宪法形式。在不成文宪法模式下，宪法规定主要以实际约束人们的行为规则或宪法规范的方式存在。由此，在法理上相应地产生了有关成文宪法的一些基础性问题，包括但不限于：一个主权国家成文宪法文本中的宪法规定是否都具有规范特性；宪法规范或宪法规则与宪法条文规定之间是否存在一一对应的逻辑关系，即一个宪法条文规定能否完整地体现一个独立的、明确的宪法规范或规则，是否存在一个宪法条文规定对应两个以上宪法规范或规则的情形。^{〔9〕}上述问题都与宪法规定的法律特征有关。只有在具体适用或参照使用作为立法依据或合宪性审查依据的宪法规定时，才需要详细和准确地回答上述问题，而对这些问题的回答，并不影响宪法规定作为立法依据或合宪性审查依据与宪法原则、宪法精神相互区分的法律特征。

从实证法的角度看，如何在立法或合宪性审查实践中有效区分宪法规定、宪法原则、宪法精神，是真正需要解决的立法技术和合宪性审查技术问题。这不能仅仅依靠法理上的解释和说明，还必须提出具体的行动方案。依据现行宪法第67条，全国人大常委会从备案审查工作的实际出发，对如何识别和区分作为立法依据或是合宪性审查依据的宪法规定、宪法原则、宪法精神提出了一个简单易行的标准。全国人大常委会法制工作委员会备案审查室在《规范性文件备案审查理论与实务》一书中明确指出：“宪法规定和宪法原则是宪法文本所直接规定或者是可以直接从宪法文本中解读出来的，而宪法精神不一定是宪法条文直接明确规定的内容，有时需要从宪法文本乃至宪法制定的历史背景、制定过程、主要任务等文本以外的因素中推导、论证、引申出来。”^{〔10〕}由此可见，对于立法者或合宪性审查机构来说，宪法规定一“望”可知，具有可视性等具体表现特征；宪法精神则必须要依靠宪法解释方法才能发现，必须通过宪法解释才能发挥完整表达宪法规范的制度功能。同理，存在于宪法规定中的宪法原则也是宪法规范的存在形式，但宪法原则并非都可以从宪法文本规定中一“望”而知，其也需要结合宪法文本的上下文进行归纳和总结，在此基础上得出与宪法规范具有密切联系的作为“规范的规范”的宪法原则。

《规范性文件备案审查理论与实务》一书提出的区分宪法规定、宪法原则、宪法精神的

〔9〕 参见《宪法学》编写组编：《宪法学》，高等教育出版社、人民出版社2020年版，第44页。

〔10〕 全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室：《规范性文件备案审查理论与实务》，中国民主法制出版社2020年版，第110页。

实操标准仍然较为抽象，特别是对宪法规定与宪法原则的区分，还需在法理上加以细化。在传统宪法的理论框架下，宪法原则是作为实体意义上的宪法规范存在的，宪法原则的存在方式和表现形式还缺少严格的法理分析。宪法原则是一种特殊形态的宪法规范，其规范的对象只局限于普通法律法规以及普通法律法规的制定主体。宪法原则作为特殊形态的宪法规范，也需要在宪法文本规定中有效地体现出来。但是，传统宪法学理论并没有系统化地研究宪法规定是如何表述宪法原则的，也没有研究为何有些宪法规定体现的是一般的宪法规范，而有些宪法规定表达的是宪法原则。从宪法原则与宪法规范之间的逻辑关系来看，宪法原则作为特殊的宪法规范，其与一般的宪法规范之间的逻辑关系，以及其在宪法规定中的表现形式，也需要通过宪法解释的方法来加以论证和予以澄清。也就是说，宪法原则需要依据宪法解释的方法才能从宪法规定中呈现出来。因此，宪法规范的存在形态只有两种：一是宪法规定，二是承载宪法解释结果的法律文件中的法律规定。这种分类方法大致接近于传统宪法学对宪法所作的“成文宪法”与“不成文宪法”的分类。只不过，不成文宪法包含了更多的表现宪法规范的宪法形式，除宪法解释外，还有宪法判例、宪法习惯等。由此，要完善宪法相关规定直接实施工作机制，必须紧紧围绕现行宪法生效文本中“看得见、摸得着”的各项宪法规定来开展。以宪法原则、宪法精神形式存在的宪法规范，由于需要借助宪法解释的方法才能展现其规范的内涵和要求，故很难直接实施，而必须结合宪法规定中的宪法规范才能加以有效实施。

（三）宪法文本中的宪法规定的法律构成

从实证层面来看，宪法规定是表现在宪法文本中的体现宪法基本价值的所有语言文字符号构成的语义单位。既然宪法原则存在于宪法文本之中，在法律属性上，宪法原则就可以确定为在宪法文本中具有宪法原则属性的宪法规定。从宪法规则或规范存在的法律形式来看，宪法原则是宪法规定的一部分，据此可以将宪法文本中的宪法规定分为两部分：具有宪法原则属性的宪法规定和不具有宪法原则属性的宪法规定。值得思考的是，为什么在强调宪法规定之外还要突出强调宪法原则？从法理逻辑上推论，在宪法文本中的所有宪法规定里，宪法原则应当是需被突出强调的特殊宪法规定。如果说宪法原则与宪法规定具有同样的形式功能，那么，关键的问题就是，作为宪法原则的宪法规定与非宪法原则的宪法规定，在体现宪法价值的实质意义上究竟有什么根本不同。将宪法原则与宪法规定、宪法精神一道作为立法依据或是合宪性审查依据，意味着可以作为立法依据或是合宪性审查依据的宪法原则必然具有一些特殊的法律功能，能够起到一般宪法规定所不具有的影响作用。

在中外宪法学著作中，宪法原则是一个非常基础的概念。南非宪法学者阿兰·卡里和约翰·德沃在《新宪法和行政法》一书中，对宪法原则为什么是必要的，以及宪法所具有的原则性作了简明扼要、通俗易懂的解释和说明。该书认为：“不管宪法有多不同和规定了什么事项，它总是要提供一些最基本的信息。例如，对于政治家来说，宪法具有不言自明的功能，即规定了政府官员如何选举产生以及他们的行为怎样才被视为合法；对于公民而言，宪法赋予了他们权利、参与公共政治生活的机会，以及权利救济渠道……所以说，宪法本身是一个法律文件，并且以具有最高法律效力的形式展现‘法律背后的法律’的功能以及能够为解决法律之间的冲突提供方案。”^{〔11〕}上述论述反映了，“宪法”就是“法律背后的法律”，而具有原则性的宪法规范的主要功能，就是解决不同宪法规范以及法律规范之间的矛盾和冲突。布莱德赖和

〔11〕 Iain Currie & Johan de Waal, *The New Constitutional and Administrative Law: Constitutional Law*, Juta, 2001, p. 31.

爱汶在《宪法和行政法》一书中专门探讨了宪法的一般原则，包括君主立宪原则、议会至上原则、法治原则、责任政府原则等，^{〔12〕} 这些原则都是英国宪法传统所认可的重要宪法理念和价值。在我国宪法学界，许崇德主编的《中国宪法》一书将宪法原则列举为人民主权原则、基本人权原则、法治原则、议行合一原则等。^{〔13〕} 不过，该书对宪法原则的性质和作用等问题并无涉及。韩大元在《宪法学专题研究》一书中对宪法原则的性质作了非常全面和系统的阐述，他认为，“宪法原则是体现在宪法制度与程序中的价值和理念，是构成宪法价值共同体的基础和连接点”，^{〔14〕} “宪法原则的基本功能是指导宪法规范与宪法制度运行的过程和程序，使宪法发展具有统一的基础和依据”，^{〔15〕} “在建立宪法诉讼制度的国家，宪法原则往往成为进行宪法判断的基础和具体依据”。^{〔16〕}

综上所述，宪法原则在制度上的功能就是确保宪法文本中的宪法规范具有正当性、确定性，以及解决宪法规范之间的价值冲突。在此意义上，宪法原则体现的就是宪法规定背后的宪法原理和宪法基本价值，从宪法原则出发，可以合理地推导出自成体系的宪法规范或规则。当然，作为“宪法规范的规范”的宪法原则，或作为“法律背后的法律”的具有原则性的宪法，是否要与宪法规范一同出现在宪法文本中，这个问题还没有定论。有学者主张，宪法原则既可以出现在宪法文本中，以明示状态呈现，也可以不出现在宪法文本中，而作为一种体现宪法价值的宪法原理存在。^{〔17〕} 立法实务部门从备案审查的实际经验和工作需要出发，将宪法原则的存在形式严格限定在“宪法文本所直接规定或者是可以直接从宪法文本中解读出来的”范围，^{〔18〕} 而该范围之外的宪法原则，在实证层面可以笼统地归入宪法精神的范畴。应当说，为便于在实践中有效识别宪法原则，将宪法原则的存在形式限定在“宪法文本所直接规定或者是可以直接从宪法文本中解读出来的”范围是有效的。此种主张能使宪法原则的概念摆脱捉摸不定的宪法价值概念的影响，成为立法和合宪性审查可以参照的法律依据。同时，这也可以推动宪法解释制度的发展：通过将宪法原则确立为立法和合宪性审查的依据，可以倒逼立法机关积极运用宪法解释的方法，从宪法规定中合理推导出宪法原则。

在实证层面清晰表述了宪法原则的存在形式和性质后，法理上最棘手的问题就是，规定在宪法文本中的宪法原则应当如何被发现和被确认，以及如何科学和有效地处理作为宪法原则的宪法规定与非宪法原则的宪法规定之间的关系。其中，最核心的问题是，如何科学合理地归纳出主权国家成文宪法的宪法文本中究竟存在多少明示的宪法原则。仅以我国宪法为例，关于我国现行宪法文本中到底蕴涵了多少宪法原则，迄今为止宪法学界尚未形成共识，有权机关也没有作出具有法律效力的解释。肖蔚云、魏定仁和宝音胡日雅克琪 20 世纪 80 年代初撰写的《宪法学概论》一书，主张我国现行宪法文本中包含了六项原则，即社会主义原则、无产阶级专政原则、马克思主义指导原则、民主集中制的人民代表制原则、法制原则，以及民族平等和民族团结原则等。^{〔19〕} 近些年，林来梵在规范宪法学的框架内提出，现行宪法包含三大基本原

〔12〕 See A. W. Bradley & K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, Addison Wesley Longman Limited, 1997, pp. 1-40.

〔13〕 参见许崇德主编：《中国宪法》，中国人民大学出版社 1996 年版，第 41 页以下。

〔14〕 韩大元、林来梵、郑贤君：《宪法学专题研究》，中国人民大学出版社 2004 年版，第 120 页。

〔15〕 同上书，第 121 页。

〔16〕 同上书，第 120 页。

〔17〕 同上书，第 121 页以下。

〔18〕 同前引〔10〕。

〔19〕 肖蔚云、魏定仁、宝音胡日雅克琪：《宪法学概论》，北京大学出版社 1982 年版，第 38 页以下。

则,即社会主义原则、民主主义原则和法治主义原则。〔20〕十三届全国人大常委会栗战书委员长曾在第七个国家宪法日座谈会上的重要讲话中指出:习近平总书记关于宪法的重要论述,构成了一整套科学完备的宪法理论体系,“深刻论述了我国宪法的根本政治原则,这就是坚持党的领导”。〔21〕宪法文本中作为宪法原则的宪法规定和非宪法原则的宪法规定的界限只是相对的,除了少数宪法文本的规定具有明白无误的宪法规范性,如我国现行宪法第62条、第67条和第89条所列举的全国人大及其常委会、国务院的宪法职权职责应当由全国人大及其常委会、国务院专门享有之外,大量的宪法文本规定都既有原则性又有一定的规范性,故很难在法理和实践层面对宪法文本中的各项规定作出明确区分。例如,现行宪法第33条第3款所规定的“国家尊重和保障人权”,不论在法理上还是实践中,都可以视为现行宪法的一项重要原则,其与社会主义原则、民主原则和法治原则一样,对于构建完整的宪法制度来说,具有重要的价值。因此,在实践操作的层面,对于宪法文本中宪法原则的识别必须持开放态度,不能人为限定宪法原则的范围,进而束缚通过运用宪法解释方法来挖掘宪法原则中所蕴涵的宪法价值的法理空间。

在判断宪法文本中的某些规定是否具有宪法原则属性时,也可以参照宪法规定所涉及的事项特征来确定。如果宪法文本关于同一事项缺少统一规定,则可以视为在该事项领域缺少宪法原则;如果形成了统一的制度规定,则可以视为形成了宪法原则。在调整某类社会关系时,宪法原则性规定属于一般性规则,适用于所有领域和方面,而与宪法原则相对应的是例外性宪法规定。从原则与例外的辩证关系上来区分宪法规定的规范特性,可以比较清晰地地区分作为宪法原则的宪法规定和非宪法原则的宪法规定。从宪法文本的语言特征来看,在使用了“但是”句式的宪法规定中,位于但书条款之前的部分规定可以视为宪法原则性规定,但书条款则视为例外性规定。我国现行宪法序言和143个宪法正文条文中,共出现了五处“但是”,〔22〕其中就蕴涵了宪法原则意义上的宪法规定。例如,现行宪法第34条规定:“中华人民共和国年满十八周岁的公民,不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限,都有选举权和被选举权;但是依照法律被剥夺政治权利的人除外。”在这一宪法规定中,公民享有选举权和被选举权属于宪法原则意义上的宪法规定,依照法律被剥夺政治权利的人不享有选举权和被选举权属于例外情形。

1982年宪法的52个修正案条文中也蕴涵了宪法原则,构成理解现行宪法序言和143个宪法正文条文内涵的重要参照。例如,根据2004年宪法修正案第31条,宪法第四章章名“国旗、国徽、首都”修改为“国旗、国歌、国徽、首都”;宪法第136条增加一款作为第2款:“中华人民共和国国歌是《义勇军进行曲》。”从法理上来看,宪法第31条中蕴涵的关于国家象征制度的宪法原则意义重大,它昭示着1982年宪法所确立的国家象征制度在宪法实施的过程中不断获得发展和完善,也说明1982年宪法公布施行以来,我国的宪法制度一直处于不断完善之中,这体现了宪法本身的科学性。2004年宪法修正案第31条蕴涵的宪法原则,只有在将该条文与1982年宪法的宪法文本相对照后才能被发现。如果仅仅阅读现行宪法的条文规

〔20〕 参见林来梵:《“八二宪法”的精神》,《中国法律评论》2022年第5期,第16页以下。

〔21〕 《栗战书在第七个国家宪法日座谈会上强调 学习宣传贯彻习近平法治思想 推动依法治国依宪治国提高到一个新水平》, <http://cpc.people.com.cn/n1/2020/1204/c64094-31956125.html>, 2024年9月7日最后访问。

〔22〕 这五处“但是”分别位于现行宪法序言第4自然段、第8自然段,宪法正文第34条、第41条第1款和第67条第3项。

定，就无法发现其中的宪法原则。

总之，从宪法文本的一般宪法规定中概括出宪法原则的方法很多，需要结合宪法实施的具体情况来加以甄别使用。识别作为宪法原则的宪法规定的方法很多，应当保持宪法实施层面的开放性，特别是要注重运用宪法解释的方法，结合实践中出现的具体问题来解释宪法规定中的宪法原则的存在形态，以及宪法原则作为“宪法规范的规范”对人们行为所具有的指引作用。宪法原则只有在宪法实施中才能真正体现出自身的规范特性。

（四）何为“宪法相关规定”

“宪法相关规定”是解读“完善宪法相关规定直接实施工作机制”这一政治主张的核心概念。在分析了如何科学有效地界定和发现宪法规定之后，还需结合习近平总书记的相关论述，进一步解释何为“宪法相关规定”。

从“完善宪法相关规定直接实施工作机制”的语义来看，“宪法相关规定”只是宪法文本中的部分宪法规定，且这部分宪法规定应当是可以“直接实施”的宪法规定。“完善宪法相关规定直接实施工作机制”的政治要求，不可能针对那些无法直接实施的宪法规定提出。接下来的问题便是，宪法文本中哪些宪法规定可以直接实施，哪些不能直接实施。从现行宪法文本来看，宪法第四章“国旗、国歌、国徽、首都”的第141条至第143条，都是可以直接实施的。事实上，国旗法、国歌法、国徽法都是1982年宪法诞生之后制定的，^[23]而现行宪法第141条至第143条对于国旗、国徽和首都的规定，从1954年宪法诞生起就得到了直接实施。至于现行宪法文本中的其他规定，应当根据什么样的标准来判断是否得到了直接实施，这确实是学界尚未深入论证和系统研究的问题。对于这样的实证性问题，要给出一个科学有效的答案，或是从法理上划定一个相对确定的范围，确实比较困难。

结合“完善宪法相关规定直接实施工作机制”这一政治要求的整个语境，可以发现，“宪法相关规定”有着较为明确的范围。习近平总书记在文中指出：“要完善宪法相关规定直接实施工作机制，充分发挥宪法在应对重大风险挑战、贯彻‘一国两制’方针、推进祖国统一进程、维护国家安全和社会稳定中的重要作用。”^[24]从语法上分析，“宪法相关规定”至少不应排斥以下几方面宪法规定：一是涉及应对重大风险挑战的宪法规定；二是与贯彻“一国两制”方针相关的宪法规定；三是关系到“推进祖国统一进程”的宪法规定；四是与“维护国家安全和社会稳定”相关的宪法规定。这就意味着，只要是现行宪法文本中与上述四个领域相关的宪法规定，都可以通过“完善直接实施工作机制”的方式来加以落实。从法理逻辑上来推断，要发挥宪法在上述四个领域的根本法作用，必须在宪法实践层面有效推动与实现宪法在上述四个领域的直接实施。这里对“相关规定”的把握，是基于政策层面的考虑，而不是从宪法规定直接实施的逻辑可能性上去考量的。宪法在某个领域的作用，需要通过在整体上全面有效实施各项宪法规定才能实现，但在具体操作层面，还是应当侧重于实施与上述四个领域直接相关的宪法规定。因此，“完善宪法相关规定直接实施工作机制”的政治要求，就宜转化为“完善与现行宪法文本中有关紧急状态、特别行政区、祖国统一和国家安全相关的宪法规定直

[23] 国旗法由第七届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议于1990年6月28日通过，自1990年10月1日起施行；国徽法由第七届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议于1991年3月2日通过，自1991年10月1日起施行；国歌法由第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议于2017年9月1日通过，自2017年10月1日起施行。

[24] 同前引〔1〕。

接实施工作机制”这样的行动方案。

三、宪法实施的内涵及宪法直接实施的法律特征

宪法实施在宪法学概念体系中占据重要的基础性地位。在我国,“宪法实施”一词起源于清末民初,目前可考的最早使用“宪法实施”概念的是梁启超。他在《立宪法议》一文中指出:“立宪政体者,必民智稍开而后能行之。日本维新在明治初元,而宪法实施在二十年后,此其证也。”^[25]此外,该文中还有“实行宪法”的提法。从梁启超对“宪法实施”“实行宪法”等词的使用来看,所谓“实施”或“实行”宪法,就是宪法在社会生活中正式生效,“宪法实施”与“实行宪法”内涵相同。“宪法实施”在欧美国家的宪法学著作中一般不会被刻意强调,其背后的法理在于,一旦宪法经过合法程序制定或产生,就必须具有约束人们行为的法律效力,而不能无缘无故地被搁置起来或等条件成熟时再付诸实施,制定了宪法就必须实施宪法。英文著作中偶尔也会出现一些与宪法实施含义相近的词,如“implementing the constitution”、^[26]“constitutional enforcement”,^[27]还会探讨对理解宪法实施概念具有辅助价值的“未充分实施的宪法”“过度实施的宪法”等概念。^[28]解析这些相关概念在形式逻辑上的相容相斥关系,有助于进一步清晰界定“宪法实施”概念的内涵和外延。

(一) 宪法实施的概念内涵在我国制度和理论层面的呈现

“宪法实施”的概念在我国四部宪法中都得到了宪法文本的直接确认。1954年宪法第27条第3项规定,全国人民代表大会“监督宪法的实施”。至于为什么要特别强调“监督宪法的实施”,刘少奇在《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中讲得很清楚。他指出:“我国宪法的公布,是全国各族人民长期共同奋斗获得了伟大胜利的一个成果,但是这并不是说,宪法公布以后,宪法所规定的任何条文就都会自然而然地实现起来。”“宪法规定我们的国家要建立社会主义社会,这当然不是说社会主义社会已经是现成的东西,也不是说我们可以坐着等它来到。我们面前还有遥远的道路,在这条道路上必然会有艰难,有曲折,绝对不会是一帆风顺的。宪法的意义是伟大的,宪法交给我们的任务尤其伟大。”^[29]从刘少奇的说明来看,宪法制定颁布之后,并非所有内容都会自动得到实施,有些内容带有目标的性质,需要经过艰苦的努力才能实现。为了保证宪法的各项规定都能在实际生活中得到充分实现,必须赋予全国人大监督宪法实施的职权。可见,1954年宪法文本中的“宪法实施”,着重强调已经生效的宪法中的各项规定应当在现实生活中通过人们的行为得到有效实现,其突出的是已经生效的宪法在实际生活中是否真正地对人们的行为起到了实际有效的约束作用,而不是简单地停留于已经制定公布的宪法在实际生活中应当对人们的行为具有法律拘束力,即把宪法作为根本法对人们的行为具有拘束力的应然性,与宪法对人们的行为产生实际拘束力的实然性有机统一起来了。

[25] 梁启超:《立宪法议》,载《饮冰室合集1·饮冰室文集之五》,中华书局1989年版,第1页。

[26] See Richard H. Fallon Jr., *Implementing the Constitution*, 111 Harv. L. Rev. 54 (1997).

[27] See Lawrence Gene Sager, *Fair Measure: The Legal Status of Underenforced Constitutional Norms*, 91 Harv. L. Rev. 1212 (1978).

[28] See Ernest A. Young, *Popular Constitutionalism and the Under-enforcement Problem: The Case of the National Healthcare Law*, 75 Law & Contemp. Probs. 157 (2012).

[29] 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419页。

1975年宪法的文本中没有出现“宪法实施”的概念，但仍然有对宪法实施的要求。例如，1975年宪法第20条规定国务院的职权包括“根据宪法、法律和法令，规定行政措施，发布决议和命令”。该条中的“根据宪法”就是宪法实施的一种具体形式。1978年宪法第22条第3项继续肯定了全国人大享有“监督宪法实施”的职权，并将这一职权扩展到“监督宪法和法律的实施”。1982年宪法在第62条第2项中进一步明确全国人大有权“监督宪法的实施”，第67条第1项将“监督宪法的实施”的主体扩展到全国人大常委会。此外，为在实际生活中有效推动宪法的实施工作，1982年宪法在序言的最后一个自然段明确规定：“全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。”1982年宪法明确了宪法实施相关主体的职权和职责，即全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都有保证宪法实施的职责；全国人大及其常委会享有监督宪法实施的职权。这些规定清晰地将“宪法实施”这个行为纳入由不同宪法主体所构成的宪法关系中，使宪法实施从文本规定走入活生生的宪法生活，使抽象意义上的宪法实施，变成了实际生活中具体的宪法行为。

我国宪法学理论研究对于宪法实施概念的性质、表现形式、社会作用的探讨仍需进一步清晰化和完整化，方能为指导宪法实施的具体实践提供科学有效的行动方案。例如，马克思主义理论研究和建设工程重点教材《宪法学》中提到，“宪法实施”是宪法和宪法学上与“法律实施”相对应的特定的概念和范畴；宪法实施一般是指宪法规范在社会实际生活中的贯彻落实。^[30]这种定义是以“宪法规范”为核心的，其以“贯彻落实”这种政策化的语言来表述宪法规范在社会实际生活中的存在和实现状况。但是，如果按照全国人大常委会法工委采用的将宪法规定、宪法原则、宪法精神作为“依宪立法”中的“宪”的标准，上述关于宪法实施的定义在实证层面就是无法采用的。从实证层面来看，作为立法依据或是合宪性审查依据的宪法规定、宪法原则、宪法精神，必须能在立法和合宪性审查活动中被实际参照，而不是仅仅作作为被抽象描述的对象。宪法规范要在实际生活中得到实施，必须先以宪法规定、宪法原则、宪法精神的形式呈现。只有在宪法规定、宪法原则、宪法精神作为立法依据或是合宪性审查依据发挥作用的过程中，才能准确辨析宪法规范以及宪法规范所具有的规范约束力。

（二）宪法实施内涵的法理分析

从形式逻辑的视角来看，与宪法实施相对的是“宪法不实施”或“不实施宪法”，只要从逻辑上清晰界定何谓“宪法不实施”，就可以将该情形之外的所有情形都推定为“宪法实施”。“宪法不实施”在实证层面可以简化为“有宪法不用”这种搁置宪法的状态。从立宪者对宪法实施的态度来看，“宪法不实施”又可分为“不愿意实施宪法”和“暂缓实施宪法”两种情形：前者通常发生在非法治的制度背景下，即立宪者通过法定程序制定宪法后，基于独裁统治的需要，根本就不打算实施宪法。此时，“宪法”只是一种纯粹的欺骗被统治者的手段和工具；后者体现了立宪者对立即实施宪法所需条件尚不具备的担忧，故其设定了一个时间段，要求宪法制定后经过一段时间再开始实施。“暂缓实施宪法”与“附条件实施宪法”有本质区别：暂缓实施宪法是对已经发生法律效力宪法而言的，其既包括宪法制定和公布之后经过一定时间后开始实施，也包括在紧急状态期间“暂停”宪法实施；附条件实施宪法是指在宪法

[30] 参见前引[9]，《宪法学》编写组编书，第318页。

文本中明确生效条件，待条件成熟时宪法即行生效付诸实施。^[31]

理想的宪法实施状况是，一个主权国家（成文宪法国家）通过法定程序正式公布生效的宪法文本，在实际生活中得到完全实施。完全实施本是宪法实施的应然状况，但现实中却可能出现两种与“完全实施”不一致的状况。第一种状况是，主权国家制定的宪法生效后，其中有一部分没有得到实施。部分宪法没有得到实施的原因有多方面，有可能是因为宪法文本中的宪法规定不清晰，缺少具体的规范对象或实施机制，或是因现实条件不具备而导致实施不能，还可能是因为政治原因导致行宪能力不足，部分宪法条文和规定因之处于未实施状态。第二种状况是，统治者只是将制定和公布宪法作为政治统治的工具，根本不愿意甚至是采取各种措施阻止宪法实施。

根据宪法实施对人们行为的作用方式，宪法实施可以分为两种：一是以宪法规定直接作为判断人们行为对错的直接实施，二是由立法机关通过立法将宪法文本中的宪法规定、宪法原则具体化为法律法规，通过法律法规的实施来间接实现宪法规定的价值要求的间接实施。直接实施是直接适用宪法文本的规定和原则来作为人们行为的依据，因而是最直观和最易被观察到的宪法实施，也是实证意义上的真正的宪法实施；间接实施需要通过法律法规的实施作为中介来体现宪法规定的价值要求，^[32]其实施状态和效果往往容易被人忽视，甚至可能引发人们的误解，以为应当实施的宪法规定没有得到实施。宪法实施是非常复杂的行为系统工程，需要从实施宪法的行为与宪法文本之间的不同对应状态和关系来认识宪法实施在不同层面所具有的不同特征，而不能抽象地、笼统地对宪法实施作出简单评价。如果不对宪法实施概念的内涵和外延作有实质意义的阐述，不在法理上进行逻辑严密的体系化分析，仅满足于直观经验层面的归纳和总结，则很难在宪法实施概念的实用性上有所突破。

（三）宪法直接实施内涵的法理分析

从实践意义来看，宪法实施有丰富的表现形式，但只有直接实施才能清晰地体现宪法作为根本法在实际生活中的“在场”，也才能对人们的行为真正发挥根本法的规范效果。如果把宪法实施视为一项法治系统工程，宪法直接实施就是理解制度化和体系化意义上的宪法实施的抓手。谈论一个主权国家宪法实施的状况和水平，首要的就是研究宪法直接实施的状况。以往学界习惯于把宪法实施划分为宪法适用和宪法遵守。从宪法遵守的行为特征来看，只要不存在违宪行为，都可以推断宪法得到了实施。此种意义上的宪法实施并非积极意义上的宪法实施，不能归入宪法直接实施的范畴。真正对于发挥宪法根本法作用具有决定性意义的是宪法直接实施，在某种意义上，宪法直接实施等同于宪法直接适用。

宪法直接实施是积极的、具有行动属性的宪法行为，其在法理上至少应当具备四个基本要素：宪法行为主体、宪法依据、宪法行为、宪法实施效果。宪法行为主体是依据宪法文本中的宪法规定，明确享有宪法职权和负有宪法职责的国家机关和国家工作人员，或是宪法上明确规定的宪法机构、社会组织或个人。宪法文本中没有明文提及的行为主体所实施的行为不具有宪法行为的性质，因而不具有宪法实施的法律特征。^[33]宪法依据是宪法直接实施的合法性标

[31] 例如，1787年美国宪法第7条规定，该宪法于1787年9月17日制定，须经9个州批准才正式生效，故1787年美国宪法直到1789年3月4日才正式生效。

[32] 谢维雁提出，不能认为通过普通法律来实施宪法的规定不能称为“间接实施宪法”。参见谢维雁：《“宪法间接适用论”质疑》，《法商研究》2011年第2期，第119页。

[33] 黄明慧主张，“确定宪法实施的主体应当尊重我国宪法文本的规定”。参见黄明慧：《概念、路径述评与展望——宪法实施的再思考》，《湖南工业大学学报（社会科学版）》2016年第4期，第69页。

志。宪法直接实施直接依据或参照宪法文本上明确的规定，这种规定或是体现了明确的宪法规范的要求，或者只是宪法原则性的规定。^[34]另外，经法定程序确认的宪法精神也可以是宪法直接实施的依据。宪法行为是宪法直接实施的行为特征，只有具备“作为”特征的行为，才有可能成为直接实施宪法的行为。宪法行为主体遵守宪法文本中的禁止性规范的“不作为”，从效果上看只能视为遵守宪法，属于宪法间接实施。正因如此，宪法行为通常表现为宪法所确认的国家机关和国家工作人员履行宪法职权和宪法职责的活动。作为体现宪法直接实施特征的宪法行为，必须要产生符合宪法规定的法律效果，如果宪法行为导致了违宪结果的发生，则不能视为宪法直接实施，而应当视为未实施宪法或违反宪法。

具备上述四个基本要素的宪法直接实施，在实际生活中的存在状态必须具有以下法律特征。其一，宪法直接实施是有关机关或人员实施宪法的行为。宪法上没有明确其法律地位的机关、组织和个人，尽管也可能承担着一定的公共管理职能，但其行为不能被直接确认为宪法实施行为。宪法直接实施是专门机关和专门人员实施宪法的专门活动。其二，宪法直接实施必须以宪法行为主体阐明行为的宪法依据作为前提。尽管个别情形下可以根据行为后果来赋予某行为以宪法行为的属性，^[35]但通常情况下，宪法直接实施的前提是，宪法行为主体在实施宪法前，必须查明即将实施的行为在宪法上的明确依据。在实证层面，前文所论述的宪法规定、宪法原则、宪法精神是便于宪法行为主体查明的宪法依据，具有作为行为依据的可查明性，而无法确认的宪法依据，不能作为宪法行为主体直接实施宪法的合法性基础。其三，查明宪法依据只是宪法直接实施的第一步，为形成有效的宪法指引，在查明宪法依据的基础上，还要对已经查明的宪法依据中的宪法规范的存在状态和宪法规范的规范要求作出明确解释，包括一个宪法条文中是否包含一个完整的宪法规范，或是一个宪法规范是否需要从宪法文本中的多个宪法规定中推出等。可见，宪法解释是宪法直接实施必不可少的步骤，其既可以归入宪法依据的范畴，也可视为宪法行为的部分内容。其四，宪法直接实施必须要以实现宪法规定的要求作为首要目标，因此，宪法直接实施必须配备有宪法程序机制、宪法判断机制、宪法评价机制、宪法实施监督机制，以及合宪性审查机制等制度手段，否则，宪法直接实施的法律效果无从体现，宪法文本中宪法规定的价值要求也无法有效落实。

总之，完整的宪法直接实施机制，必须包含体现宪法直接实施法律特征的具体法律机制。其中，宪法实施主体的合法性、宪法依据的客观性、宪法解释的必要性，以及宪法程序的保障性、合宪性审查的纠错性，是宪法直接实施机制中的关键制度要素，对于贯彻落实宪法规定缺一不可。^[36]

[34] 在我国现行有效的法律中，将近一半的法律文本在第1条中规定“根据宪法，制定本法”或“依据宪法，制定本法”。仅仅在法律文本中表明立法“根据宪法”或“依据宪法”，是否构成严格意义上的将宪法作为立法的依据，这在法理上值得研究。

[35] 1990年4月4日第七届全国人民代表大会第三次会议通过香港特别行政区基本法后，当日又通过了《关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉的决定》来补强基本法在设计特别行政区制度或特别行政区内实行的制度方面自身的合宪性和正当性，并由此得出结论：“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。”故从立法逻辑上来看，《关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉的决定》为香港特别行政区基本法与现行宪法之间建立起有效的法律联系，确认了特别行政区内实行的制度具有合宪性，起到了“合宪护航者”的作用。

[36] 参见周刚志、罗佳乐：《也论宪法实施：概念、指标及其状况》，《云南大学学报（法学版）》2014年第4期，第9页以下。

四、“四个领域”宪法规定直接实施的状况分析

习近平总书记提出的“要完善宪法相关规定直接实施工作机制，充分发挥宪法在应对重大风险挑战、贯彻‘一国两制’方针、推进祖国统一进程、维护国家安全和社会稳定中的重要作用”的政治要求，从法理上可以转换成“要完善与现行宪法文本中有关紧急状态、特别行政区、祖国统一和国家安全相关宪法规定直接实施工作机制”这样的行动方案。有必要对紧急状态、特别行政区、祖国统一和国家安全这四个领域的宪法规定直接实施状况加以描述并提出相应的制度化要求，从而在这些领域中推动宪法规定直接实施工作机制的健全和完善。

（一）紧急状态宪法规定的直接实施

我国现行宪法文本中有关于紧急状态的明确规定。2004年宪法修正案把1982年宪法文本中关于“戒严”的规定修改为关于“紧急状态”的规定，从而使“紧急状态入宪”。这具体涉及3个宪法条文：其一，宪法第67条第21项规定，全国人大常委会有权“决定全国或者个别省、自治区、直辖市进入紧急状态”；其二，宪法第80条规定，中华人民共和国主席根据全国人民代表大会的决定和全国人民代表大会常务委员会的决定，“宣布进入紧急状态”；其三，宪法第89条第16项规定，国务院“依照法律规定决定省、自治区、直辖市的范围内部分地区进入紧急状态”。

目前，现行宪法关于紧急状态的规定，在实践中主要是作为立法依据在相关法律中得到了直接适用或是直接实施。有关机关并没有在实际生活中依据现行宪法关于紧急状态的规定以及相关立法规定宣布过任何紧急状态。因此，从宪法直接实施的实证层面来看，现行宪法有关紧急状态的规定，只是在立法层面得到了直接实施，而没有在执法、司法以及实际生活中得到直接适用。当然，通过法律来间接实施现行宪法关于紧急状态的规定，并没有在制度上排除一旦遇到需要决定和宣布进入紧急状态的情形时，可以由全国人大常委会和国务院根据现行宪法和相关法律规定，决定全国或特定行政区域进入紧急状态的可能性。例如，突发事件应对法在第103条中规定：“发生特别重大突发事件，对人民生命财产安全、国家安全、公共安全、生态环境安全或者社会秩序构成重大威胁，采取本法和其他有关法律、法规、规章规定的应急处置措施不能消除或者有效控制、减轻其严重社会危害，需要进入紧急状态的，由全国人民代表大会常务委员会或者国务院依照宪法和其他有关法律规定的权限和程序决定。”尽管在现实生活中，全国人大常委会和国务院从未依据宪法决定进入紧急状态，但突发事件应对法通过立法的形式肯定了现行宪法关于紧急状态的规定可以予以直接实施，而不是必须通过实施法律才能实施。总之，从现行宪法关于紧急状态的规定来看，紧急状态宪法规定的直接实施是有明确依据的。要完善紧急状态宪法规定直接实施工作机制，需进一步在制度上明确启动全国人大常委会和国务院决定进入紧急状态的具体条件、程序和工作机制。

（二）特别行政区宪法规定的直接实施

现行宪法关于特别行政区的规定有两处，即第31条和第62条第14项。现行宪法第31条规定：“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。”第62条第14项规定，全国人大“决定特别行政区的设立及其制度”。现行宪法关于特别行政区的规定在实践中是否得到了直接实施，一直存在争议。最核心的问题是，香港特别行政区基本法和澳门特别行政区基本法都规定，根据宪法第31条，特别

行政区的制度和政策，包括社会、经济制度，有关保障居民的基本权利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有关政策，均以基本法的规定为依据。^[37] 据此，有学者认为，现行宪法在港澳特别行政区不具有直接法律效力，不能直接实施，而是需通过两个基本法的规定来间接实施。^[38]

从法理上看，认为现行宪法不能在特别行政区直接实施的观点，至少存在一个基本逻辑问题，即现行宪法关于特别行政区的规定能否在实际生活中直接实施，与现行宪法能够直接适用于特别行政区是两个不同概念。从现行宪法第 31 条和第 62 条第 14 项的规定看，实施宪法关于特别行政区的规定，是宪法赋予全国人大的宪法职权。全国人大是否依据宪法规定对特别行政区问题作出直接的决定，是否需要制定法律来明确特别行政区的性质、法律地位和权利义务，这是全国人大实施现行宪法关于特别行政区规定的具体宪法行为方式。事实上，在香港和澳门两个特别行政区设立之前，全国人大已经先行通过了关于设立香港特别行政区的决定和关于设立澳门特别行政区的决定，并且根据这两个决定分别制定了香港特别行政区基本法和澳门特别行政区基本法。全国人大的上述立法活动都是直接实施宪法关于特别行政区相关规定的具体宪法行为，换言之，现行宪法关于特别行政区的规定在实际生活中得到直接实施，是已经发生的事实。

在香港和澳门两个特别行政区设立之后，全国人大常委会还积极行使宪法解释权，将现行宪法的相关规定适用于特别行政区。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《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》。该解释就是首先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 项的宪法解释，对香港特别行政区基本法第 13 条第 1 款和第 19 条的解释就会显得比较苍白，把宪法解释作为前置条件，强化了对香港特别行政区基本法相关条文解释的正当性。^[39] 这不仅是全国人大常委会依据香港特别行政区基本法第 158 条行使基本法解释权的结果，也是全国人大常委会为落实现行宪法关于特别行政区的规定，实施现行宪法第 67 条第 1 项关于全国人大常委会有关解释宪法的宪法规定的表现。与此同时，上述对于香港特别行政区基本法的解释，是由香港终审法院提请全国人大常委会作出的，这意味着，全国人大常委会能够通过宪法解释的方式使现行宪法关于特别行政区的规定在香港特别行政区的司法审判活动中得到具体适用。再如，香港特别行政区基本法第 45 条第 1 款规定：“香港特别行政区行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命。”该规定表面上看不涉及行政长官的宪法义务，但如果要明确“中央人民政府”如何“任命”行政长官，就必须结合现行宪法第 88 条第 3 款关于“总理召集和主持国务院常务会议和国务院全体会议”的规定

[37] 香港特别行政区基本法第 11 条规定：“根据中华人民共和国宪法第三十一条，香港特别行政区的制度和政策，包括社会、经济制度，有关保障居民的基本权利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有关政策，均以本法的规定为依据。香港特别行政区立法机关制定的任何法律，均不得同本法相抵触。”澳门特别行政区基本法第 11 条规定：“根据中华人民共和国宪法第三十一条，澳门特别行政区的制度和政策，包括社会、经济制度，有关保障居民的基本权利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有关政策，均以本法的规定为依据。澳门特别行政区的任何法律、法令、行政法规和其他规范性文件均不得同本法相抵触。”

[38] See Yash Ghai, *Hong Kong's New Constitutional Order: The Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law*, Hong Kong University Press, 1999, pp. 398, 661.

[39] 该解释规定：“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。”

来加以解释。国务院任命香港特别行政区第六任行政长官李家超，就是由时任国务院总理李克强根据宪法第88条第3款规定的程序，以主持召开国务院第七次全体会议并作出决定的方式进行的。相应地，国务院以全体会议程序而非常务会议程序决定任命香港特别行政区行政长官的宪法程序，就成为香港特别行政区行政长官候选人应当遵守的宪法义务，也成为受任命的行政长官必须对中央人民政府承担宪法义务和责任的重要宪法依据。上述国务院对香港特别行政区行政长官的任命行为，充分体现了现行宪法关于特别行政区的规定可在香港特别行政区直接实施的“宪法精神”。

总之，现行宪法关于特别行政区的规定在实际生活中的直接实施，是已经发生的法律事实，其应然性无需从法理上加以论证。目前最主要的问题是，在缺少集中体现现行宪法关于特别行政区规定的“特别行政区法”的情形下，如何直接依据现行宪法关于特别行政区规定的“原则”和“精神”，来有效处理不同特别行政区之间的关系，以及如何面向未来进一步拓展特别行政区的范围、明确特别行政区的宪法地位等，这些问题都需要在将现行宪法关于特别行政区的规定付诸直接实施的情形下才能妥善解决。

（三）祖国统一宪法规定的直接实施

现行宪法关于祖国统一的规定，主要位于宪法序言和第2章。例如，现行宪法序言第9自然段规定：“台湾是中华人民共和国的神圣领土的一部分。完成统一祖国的大业是包括台湾同胞在内的全中国人民的神圣职责。”第52条规定：“中华人民共和国公民有维护国家统一和全国民族团结的义务。”从现行宪法条文的制度功能来看，宪法第31条和第62条第14项关于特别行政区的规定，也体现了有关祖国统一的宪法原则。现行宪法关于祖国统一的规定，已在香港特别行政区和澳门特别行政区首先得到了直接实施，2005年通过的反分裂国家法在第1条中明确规定：“为了反对和遏制‘台独’分裂势力分裂国家，促进祖国和平统一，维护台湾海峡地区和平稳定，维护国家主权和领土完整，维护中华民族的根本利益，根据宪法，制定本法。”根据上述宪法和法律规定，从法理逻辑上看，现行宪法关于祖国统一的规定完全能够在我国台湾地区直接实施。

（四）国家安全宪法规定的直接实施

现行宪法关于国家安全的规定共有两处。其中，第28条规定：“国家维护社会秩序，镇压叛国和其他危害国家安全的犯罪活动，制裁危害社会治安、破坏社会主义经济和其他犯罪的活动，惩办和改造犯罪分子。”第40条规定：“中华人民共和国公民的通信自由和通信秘密受法律的保护。除因国家安全或者追查刑事犯罪的需要，由公安机关或者检察机关依照法律规定的程序对通信进行检查外，任何组织或者个人不得以任何理由侵犯公民的通信自由和通信秘密。”宪法关于国家安全的各项规定，目前在实际生活中主要是通过各种立法来获得间接实施。例如，我国刑法分则第一章“危害国家安全罪”就将现行宪法第28条关于国家安全的规定具体化、制度化，并辅以刑事措施保障；现行宪法第40条的规定在刑事诉讼法、个人信息保护法等法律中被加以细化。尤其是2015年通过的国家安全法，更是将现行宪法关于国家安全的规定结合总体国家安全观的要求加以系统化，并以此构建起国家安全法治体系。2020年5月28日第十三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建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》，为了维护国家主权、安全、发展利益，坚持和完善“一国两制”制度体系，维护香港长期繁荣稳定，保障香港居民合法权益，根据宪法第31条和第62条第2项、第14项、第16项的规定，以及香港特别行政区基本法的

有关规定，授权全国人大常委会就建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制制定相关法律，切实防范、制止和惩治任何分裂国家、颠覆国家政权、组织实施恐怖活动等严重危害国家安全的行为和活动，以及外国和境外势力干预香港特别行政区事务的活动。全国人民代表大会常务委员会决定将上述相关法律列入香港特别行政区基本法附件三，由香港特别行政区在当地公布实施。上述决定的性质是，现行宪法关于国家安全的规定，通过全国人大作出决定和全国人大常委会制定法律的形式得到了直接实施。当然，这种宪法直接实施属于立法意义上的直接实施，尚不具有执法、司法意义上的宪法直接实施的特点。立法上直接实施宪法的制度意义在于防范立法机关不作为，从而确保立法机关有效地行使宪法赋予的立法职权与职责。从现行宪法关于国家安全的相关规定及其宪法精神来看，由于国家安全涉及方方面面，目前主要还是靠立法机关制定各种细化宪法关于国家安全规定的具体法律法规，来间接实现宪法关于国家安全规定的制度目标和价值追求。

五、完善宪法相关规定直接实施工作机制

要在实际生活中全面、系统、有效地贯彻落实“完善宪法相关规定直接实施工作机制”的政治要求，最关键的是要落实领导体制、抓好工作机制的建设。

从“完善宪法相关规定直接实施工作机制”的法律性质来看，落实领导体制属于一项宪法工作。习近平总书记在文中指出：“要坚持和加强党对宪法工作的全面领导，确保我国宪法发展的正确政治方向，确保我国宪法得到全面贯彻和有效实施，更好发挥宪法在坚持中国共产党领导，保障人民当家作主，促进改革开放和社会主义现代化建设，推动社会主义法治国家建设进程，促进人权事业全面发展，维护国家统一、民族团结、社会和谐稳定等方面的重要作用。”^{〔40〕}据此，宪法工作的领导体制是“党领导宪法工作”。在具体领导机构方面，习近平总书记在2021年12月6日十九届中央政治局第三十五次集体学习时强调，党的十八大以来组建的中央全面依法治国委员会，确保了“党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法”。由此可以知道，中央全面依法治国委员会在党领导宪法工作方面能够起到非常重要的作用。在领导方式方面，《中共中央关于加强党的政治建设的意见》（2019年1月31日）明确规定：坚持党总揽全局、协调各方，建立健全坚持和加强党的全面领导的制度体系，为把党的领导落实到改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军各领域各方面各环节提供坚实制度保障。为此，要贯彻落实宪法规定，在制定和修改有关法律法规时要明确规定党领导相关工作的法律地位。将坚持党的全面领导的要求载入人大、人民政府、人民法院、人民检察院等国家机关的组织法，载入政协、民主党派、工商联、人民团体、国有企业、高等学校、有关社会组织等机构的章程，健全党对这些组织实施领导的制度规定，确保它们始终在党的领导下积极主动、独立负责、协调一致地开展工作。综上，要贯彻落实“完善宪法相关规定直接实施工作机制”，关键是要在党中央领导下，通过中央全面依法治国委员会来统筹协调宪法相关规定直接实施中所产生的各种问题和事项，形成工作合力，推动宪法实施提升到更高水平。

由于现行宪法赋予了全国人大及其常委会监督宪法实施的职权和职责，并将宪法解释的职权授予了全国人大常委会，“完善宪法相关规定直接实施工作机制”在具体工作层面的要求就

〔40〕 同前引〔1〕。

落在全国人大常委会相关工作机构身上。要保证现行宪法中关于紧急状态、特别行政区、祖国统一和国家安全等相关规定在实际生活中得到直接实施，全国人大常委会必须积极主动地行使好宪法赋予的解释宪法和监督宪法实施的职权，要建立相应的工作机构，把全国人大常委会目前承担的立法工作、备案审查工作、合宪性审查工作、宪法实施监督工作等，通过具体的工作机制固定下来；要充分发挥专家组的咨询作用，建立与宪法直接实施相关的党政机构联席会议和协作制度；对于宪法直接实施中可能遇到的宪法与法律法规、宪法与党内法规、宪法与军事法规等规范协调的事项，应当由全国人大常委会党组直接领导并向党中央报告。此外，还需建立全国人大常委会工作机构与党内法规审查机构、司法部、国家监察委员会、中央军事委员会法制局、最高人民法院、最高人民检察院等相应工作机构联合办公和事项审议制度。只有把与宪法相关规定直接实施的各项工作整合在一个领导有力、指挥得当、协调一致、运行通畅的制度平台上，才能富有实效地解决宪法相关规定直接实施的各种难题。

Abstract: In the process of constitution-based legislation, the Constitution, as the basis of legislation and constitutionality review, is embodied in constitutional stipulations, constitutional principles and constitutional spirit. These are three kinds of formal carriers of the unification of the content and form of constitutional norms. All constitutional norms are concentrated in various forms of constitutional stipulations recorded in the text of the Constitution. The connotation and requirements of constitutional norms in the forms of constitutional principles and constitutional spirit need to be revealed by the method of constitutional interpretation. Constitutional principles can be summarized and abstracted from the constitutional text, while the value of the existence of constitutional spirit needs to be discovered from sources outside the constitutional text. Direct implementation of the Constitution is the key link in the full implementation of the Constitution. The legitimacy of the subjects of constitution implementation, the objectivity of constitutional basis, the necessity of constitutional interpretation, the guarantee of constitutional procedure, and the corrective nature of constitutional review are the key institutional elements in the mechanism for direct implementation of the Constitution, which are indispensable for the implementation of the stipulations of the Constitution. Based on policy considerations, “relevant stipulations of the Constitution” refer to specifically the constitutional stipulations in the four areas of emergency, special administrative regions, reunification of the motherland, and national security. Only by integrating the work of direct implementation of the relevant stipulations of the Constitution into a well-coordinated and smoothly operating institutional platform with strong leadership and proper command, can problems relating to the direct implementation of relevant stipulations of the Constitution be effectively solved.

Key Words: constitution stipulation, constitution norm, constitution principle, constitution spirit, direct implementation of constitution
