

论宪法效力在中国自主的宪法学知识体系中的基础性建构作用*

莫纪宏

【摘 要】 宪法效力是宪法学的基础性概念，也是宪法学分析宪法现象对国家生活和社会生活发挥根本法作用的重要理论工具。宪法效力是一个复杂的效力体系，包括政治效力和法律效力等各种约束人们行为的拘束力，但只有宪法的法律效力才是宪法效力的实质内涵。宪法的法律效力可以分为对人效力、时间效力和空间效力。宪法作为法律规范具有规范效力，可以约束一般法律法规的生效和内涵。同时，宪法的规范效力表现在宪法的确定力、执行力和拘束力三个不同层面。宪法在实践中既可以形成直接效力，也可以产生间接效力。宪法与国际法的关系也体现了主权国家宪法效力的范围既涉及属人主义的效力，又有空间效力上的交叉。加强对宪法效力问题的研究有助于从整体上提升中国自主的宪法学理论研究水平，增强宪法学知识对宪法实施工作的指导作用。

【关键词】 宪法效力 宪法的对人效力 宪法的时间效力 宪法的空间效力 宪法的规范效力

【作者简介】 莫纪宏，法学博士，中国社会科学院大学法学院院长、教授、博士生导师，中国社会科学院法学研究所所长。

【中图分类号】 D921 **【文献标识码】** A

【文章编号】 2097 - 1125 (2024) 07 - 0005 - 23

作为根本法的宪法是否具有拘束人们行为的法律效力，这是理论界和实务界长期争论不休的问题。传统宪法学理论认为，宪法作为根本法主要是宣

* 本文系 2023 年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）、2023 年中国社会科学院智库基础研究项目（23ZKJC020）的阶段性成果。

示性、原则性的，宪法条文没有直接的法律效力，必须通过具体法律来落实宪法上的各项规定。在美国宪法学上甚至存在“必须经过法律检验才能生效”的学说。在实践中，尽管现行《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）明文规定“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触”，但由于缺少判定法律、行政法规和地方性法规违宪的具有法律效力的决定或判例，宪法作为根本法究竟是否具有法律效力、能否约束人们的行为，什么是“不得同宪法相抵触”，这些问题在传统宪法学理论体系下并没有得到有效讨论。本文拟从构建中国自主的宪法学知识体系的角度来重新认识宪法的法律效力问题，以此推动宪法效力进入宪法实践，作为宪法拘束人们行为的重要法律标准和依据。

一、宪法效力的含义及在宪法学知识体系中的作用

（一）加强对宪法效力进行系统研究的必要性

通过查阅中国国家图书馆图书检索系统可以发现，目前还没有以“宪法效力”为书名的专著，稍微接近一点的是研究宪法的特定方面效力的著作，例如，李秀群著《宪法基本权利水平效力研究》、^①陈运生著《宪法判断的效力》^②以及宦吉娥著《宪法基本权利规范在刑事法中的效力研究》。^③通过查询CNKI中文数据库可以发现，以“宪法效力”为篇名的论文共有33篇。最早的学术论文是郭林茂著《宪法效力之我见》，^④最早的硕士学位论文是武汉大学姚曙明的《论宪法效力》。^⑤其他论文都是从某个方面论述其与宪法效力的关系或者阐述宪法效力的部分法理特征，如最近发表的王世涛的《宪法效力自我宣称的规范形式与理论逻辑》。^⑥总的来说，学术界对宪法效力问题的研究状况和水平远远达不到对宪法效力应当在中国自主的宪法学知识体系占据的学术地位和宪法实践中应发挥作用的“法理期待”。从反向法理逻辑的推论来看，如果以宪法现象为基本研究对象的宪法学缺少宪法效力的概念，那就意味着这种宪法学知识体系在总体上是经院式的，无法进入实践操作层面。这是因为宪法作为根本法必须要解决宪法如何对人们的行为起到规范指引作用和具有行为拘束力的问题，宪法效

① 参见李秀群：《宪法基本权利水平效力研究》，中国政法大学出版社2009年版。

② 参见陈运生：《宪法判断的效力》，法律出版社2010年版。

③ 参见宦吉娥：《宪法基本权利规范在刑事法中的效力研究》，厦门大学出版社2011年版。

④ 参见郭林茂：《宪法效力之我见》，《当代法学》1988年第3期，第105~107页。

⑤ 参见姚曙明：《论宪法效力》，武汉大学硕士学位论文，2005年。

⑥ 参见王世涛：《宪法效力自我宣称的规范形式与理论逻辑》，《环球法律评论》2022年第4期，第98~112页。

力是一个基础性概念，或者说是构建科学的宪法学概念体系的核心概念。如果宪法“没有效力”或“效力不明”，那么所有关于宪法法律特征的学术构建都是无意义的。因此，要解决宪法在当下法治建设中的“实效”问题，真正地把“依宪治国”理念落实到法律实践中，必须要从法理上构建一个科学完善的宪法效力概念以及让宪法效力发挥制度功能的法理逻辑和制度程序与机制。

（二）宪法效力概念的指称范围

效力主要指一事物对其他事物的影响和作用。宪法效力，顾名思义，指宪法作为国家机关、社会组织和公民个人的行为规则具有的法律效力。宪法效力根据宪法规范约束的对象、生效的时间和空间可以分为宪法对人的效力、宪法对法律规范的效力、宪法的时间效力和宪法的空间效力等不同类型。其中，宪法作为根本法规范对一般法律规范（或者称为普通法律规范）的规范拘束力是宪法效力相对一般法律规范具有的法律效力的最显著的宪法特征。宪法效力还可以从宪法自身存在的形式来进行划分，包括宪法文本的效力、宪法序言的效力、宪法规定的效力、宪法原则的效力以及宪法精神的效力等。宪法文本的效力是最典型的宪法效力的表现形式。由此可见，宪法效力并非一个可以简单通过属加种差概念就可以精准定义的概念，而是一个内涵丰富、外延广阔，需要从立体化的思维角度来加以系统构建的体系，是一个具有复杂化和立体化特征的概念指称领域。

宪法效力作为宪法制度中的基础性概念，决定了宪法作为根本法的法律权威。从本质上讲，宪法效力来源于制定宪法的主体。在现代法治社会中，它通常指人民的意志和权威。在社会主义类型宪法下，宪法是党和人民共同意志的体现，^①因此，宪法效力也反映了执政党执政权的效力特征。宪法效力决定了宪法作为国家的根本法不仅是政治宣言或法律原则，而且是对人们行为具有法律拘束力的法律规范。宪法的主要制度功能是限制国家最高权力和保障公民基本权利。在宪法效力制度体系中，宪法文本的效力是最重要的宪法效力形式，也是体现宪法的根本法价值的法律权威性所在。宪法效力除了将宪法文本的效力作为主要的表现形式，还表现在宪法文本中体现的宪法原则以及宪法文本之外的宪法精神对人们行为的指引力和影响力。在宪法实施过程中，对人们行为起到约束作用的不仅限于宪法文本中的宪法规定，还包括规定在宪法文本中的具有抽象意义的宪法原则以及在宪法文本之外能够体现宪法价值的宪法精神。此外，宪法惯例以及在宪法解释中产生的

^① 参见习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第9页。

对宪法文本含义的说明和阐释也具有不同程度的宪法效力。因此，宪法效力是一个系统性的效力体系，表现的是宪法作为根本法的最高法律效力特征。

1. 宪法的对人效力、时间效力和空间效力

(1) 宪法的对人效力

所谓法的对人效力，指法的对象效力，也就是法适用于哪些人，或法的适用主体的范围。^① 宪法的对人效力指宪法对谁有效。宪法的对人效力涉及宪法效力的属性。宪法本身是政治法，具有政治意义。宪法关系也首先表现为政治关系。例如，现代宪法都崇尚人民主权原则。我国现行《宪法》第2条第1款规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”很显然，这里的“人民”是国家权力的享有主体，但是，这里的“人民”是宪法效力赖以建立的政治基础，而不能完全受制于宪法的约束。在美国联邦最高法院的宪法解释中，就形成了“政治问题不受宪法审查”的原则。^② 所以，不能简单地断定凡是规定在宪法文本中的主体都是宪法效力拘束的对象。

宪法的对人效力主要针对依据宪法规定享有特定宪法职权和职责的国家机关或者行使公权力的组织、机构和人员，以及依据宪法规定可以享受宪法规定的基本权利并必须履行基本义务的社会组织和公民个人。社会组织和公民个人作为宪法关系的主体只限于特定的宪法规定情形，即社会组织和公民个人必须在依据宪法享有宪法上的基本权利和履行宪法上的基本义务过程中结成宪法关系才涉及宪法规范对社会组织和公民个人的拘束力。社会组织和公民个人在作为普通的民事关系主体、不涉及主权国家和政府对社会组织和公民个人履行保障基本权利的特定宪法职责或者需要社会组织和公民个人履行宪法规定的服兵役或纳税等宪法义务时，宪法对社会组织和公民个人的行为不具有直接的拘束力。同理，如果宪法设立的国家机构不是行使宪法赋予的法定职权和职责的，也不受宪法的直接约束。

(2) 宪法的时间效力

所谓法的时间效力，指法的效力的起始和终止的时限以及对其实施之前的事件和行为有无溯及力的问题。^③ 宪法效力不仅具有法的效力的一般特

① 参见《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116页。

② 参见王玄玮：《违宪审查与政治问题——关于“政治问题不审查”原则的初步比较》，《云南大学学报》（法学版）2009年第6期，第7~16页。

③ 参见《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114~115页。

征，而且具有宪法作为政治法、价值法和根本法的独有特征。

宪法不同于普通法律的地方在于宪法的制定时间往往很难精确定。例如，法国第五共和国时期出台的《1958年法兰西共和国宪法》（La Constitution de 1958）就是冠以“宪法”名称的法律文本。但在后来的宪法实施过程中，为了保持宪法文本的稳定性，又形成了“宪法原理集成团”（Le bloc de constitutionnalité）的概念。目前经法国宪法委员会官方网站确认的构成“宪法原理集成团”的法律文本包括《1958年法兰西共和国宪法》、《1789年人权和公民权宣言》（La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789）、《1946年宪法序言》（Le Préambule de la Constitution de 1946）以及《2004年环境宪章》（La Charte de l'environnement de 2004）。^①宪法存在的形式包括宪法文本中的宪法规定和宪法原则以及宪法文本之外的宪法精神，因此，宪法的时间效力是一个比较复杂的体系。宪法精神的源头所在的时间点也可以被视为宪法规范的起始点。有些国家在宪法文本正式制定之后，主观上还希望制定的宪法文本成为“永久性宪法”，而有些国家在制定宪法时，就冠以“永久性宪法”的名称。例如，1970年12月28日通过的《阿拉伯也门共和国永久宪法》就是一部使用“永久性宪法”名称的成文宪法文件，它在序言中明确宣布要通过“该宪法”，“为了今后世世代代的利益，坚决防止独裁制度复辟而实现分权，使对任何形式独裁统治的专横暴戾的揭露有切实的保障”。虽然这样的“永久性宪法”试图使自己能够永久存在下去，但在现实中，由于军事政变，这部“永久性宪法”在1974年6月19日就被一部只有20个条款的“临时宪法”取代。

由于宪法具有政治法和根本法的性质，在宪法实施过程中，往往会出现紧急状态或者战争状况，需要中止宪法的实施和效力，^②等到紧急状态或战争状态等因素消除以后宪法再恢复生效，所以在紧急状态时期，很多国家都规定了宪法暂时中止生效的制度。但也有国家规定即便在紧急状态时期也不中止宪法的生效。例如，《菲律宾共和国宪法》^③第7编第18条规定：“戒严期间，不得终止实施宪法。”《马尔代夫共和国宪法》^④第37条规定：“在国家面临紧急情况时，共和国总统有发布命令临机应变之权，但这种应变命令不得违反宪法。”大多数国家宪法确立的紧急权制度都规定了在紧急状态

① 参见 Titre VII n°12 - L'enseignement, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/>, 2024年4月22日。

② 参见郭春明：《论紧急状态下的宪法效力》，《法学》2003年第8期，第37~43页。

③ 1986年10月12日制宪委员会通过，1987年2月2日全国公民投票通过生效。

④ 回历1388年8月20日，即公历1968年11月11日通过。

期间，紧急权具有对平时宪法规定的宪法权力与宪法权力、宪法权力与宪法权利以及宪法权利与宪法权利之间宪法关系的否定作用。这种制度主要表现为三种类型。第一，对宪法的全部否定。例如，《阿尔及利亚宪法》^①第123条规定：“在战争状态期间，宪法暂停生效，国家元首行使一切权力。”第二，对宪法的基本否定。例如，《尼泊尔王国宪法》^②第81条规定：“如国王认为，整个尼泊尔或其任何部分的安全受到战争、外来侵略或内部动乱的威胁，从而出现了严重的紧急形势，国王可以发布文告宣布：（1）中止执行除本条以外的本宪法一切条款或任一条文或某些条款中的某些规定；（2）赋予全国评议会、其他政府机构或当局的、或由他们行使的一切权力或任何一部分权力，均归国王本人掌握。”第三，对宪法的部分否定。例如，《马来西亚联邦宪法》^③第150条规定：“除了不能使议会权力扩大到否定涉及伊斯兰教法律和马来人习俗的任何事项，或涉及沙巴州或沙捞越州地方法规或习俗的任何事项或关于宗教、公民资格及语言的规定等事项，在紧急状态的宣布生效期间，议会如认为出于紧急状态的需要，得就任何事项制定法律而不受本宪法任何规定的限制。”

与宪法的时间效力密切相关的一个重要宪法现象是“过渡时期宪法”或“临时宪法”。这是宪法的时间效力区别于一般法的法律效力而特有的时间效力制度。通常，一个国家新的宪法生效会导致在新宪法生效之前的大量依据旧宪法而制定的法律、法规失效，但究竟哪些法律、法规需要停止生效，哪些需要部分停止生效，哪些仍然可以生效，这些问题并不一定都要等到新宪法生效之后才能确定，过渡时期的宪法，特别是在新宪法中的过渡性条款，在立法技术上就可以很好地解决这个问题。正因如此，许多国家的宪法都通过规定“过渡性条款”来详细确立新法与旧法之间的关系。过渡时期的宪法成为联结新法与旧法的重要桥梁。第一，有的国家关于新法与旧法的关系一般在宪法中的“过渡性条款”中只确立一个总的原则，通常是规定在新宪法生效之后，在新宪法生效之前的法律、法规，只要不与新宪法相抵触，仍然可以生效。例如，1993年12月12日通过的《俄罗斯联邦宪法》第2篇“最后过渡条款”第2条规定：“本宪法生效前在俄罗斯联邦境内实施的法律和其他法律文件，与俄罗斯联邦宪法无抵触的部分继续适用。”第二，有的国家宪法中的过渡性条款明确规定，在新宪法生效之前的若干法律在新宪法生效后不得被宣布为无效。例如，1982年11月7日经公民投票通

① 1976年11月19日经全国公民投票通过。

② 1962年12月16日由马亨德拉国王颁布，并经1967年、1976年、1980年和1981年四次修改。

③ 1957年经联邦立法议会通过。

过的《土耳其共和国宪法》第174条规定：“对宪法的任何条款都不得做如下的理解和解释：下述以确保土耳其社会达到现代文明水准和维护土耳其共和国的非宗教性质为宗旨的并且在土耳其宪法经公民投票之日仍然生效的改革法律为违宪：包括1924年3月3日第430号教育体制统一法、1925年11月25日第671号礼帽法、1982年11月1日第1353号关于采纳和使用土耳其字母的法令等。”第三，有的国家宪法中的过渡性条款明确规定，自新宪法生效之日起，原有的特定的法律立即失效。例如，1978年《斯里兰卡民主社会主义共和国宪法》第169条规定：“1973年第44号《司法实施法》建立的最高法院自本宪法生效时起即不复存在；该法关于设立最高法院的条款亦相应废止。”许多通过社会革命方式建立新的国家政权、尚未通过正式的宪法来规定新政权的法律基础的国家，往往通过制定“临时宪法”的方式来宣示新政权对宪法价值的追求和态度，为制定正式的永久性宪法提供必要的经验和做好准备工作。例如，1970年《卡塔尔临时宪法》序言宣称，根据逐步发展的需要，有必要颁布此临时宪法，以便通过必要和适当的阶段实现这些崇高的目标，使公民享受更多的政治自由、法律保证以及各方面的平等权利。同时，通过建立咨询议会来扩大政府的咨询基础，让有能力的公民提出自己的建议，参与对国家事务的管理，从而使政府获益。这种做法将一直实行到过渡时期结束，根据初步试验的结果制定的完全宪法公布生效时为止。1971年《阿拉伯联合酋长国临时宪法》序言也明确规定：“基于上述理由，为了完成联邦永久宪法的准备工作，在至高无上的、全能的真主面前，在全体人民面前，我们宣布，一致同意本临时宪法，并在宪法上签名，在宪法规定的过渡时期实施临时宪法。”

新中国成立前夕，由于普选的各级人民代表大会以及全国人民代表大会尚未产生，为了满足建设新政权的需求，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了《中国人民政治协商会议共同纲领》（以下简称《共同纲领》）。它是我国宪法史上第一个比较完备的新民主主义性质的宪法文件，又称为“临时宪法”。它的制定对确立新中国成立初期的大政方针、巩固新生的人民民主专政政权起到了非常重要的法律保障作用，是新中国宪法发展史的基石和出发点。《共同纲领》分为序言和总纲、政权机关、军事制度、经济政策、文化教育政策、民族政策、外交政策7章，总计60条，7000余字。这个纲领是全国人民意志和利益的集中体现，是革命斗争经验的总结，也是中华人民共和国在成立初期相当长的时期内的施政准则。

1954年9月20日，第一届全国人民代表大会第一次会议通过了新中国第一部宪法，但就其产生和存在的历史背景来看，该法律仍然是“过渡性质”的宪法。对此，刘少奇在1954年9月15日第一届全国人民代表大会第

一次会议上做的《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中阐述得非常清晰。该报告明确指出：“因为我们这个宪法是过渡时期的宪法，所以它同社会主义社会已经建成时期的宪法不能不有所区别。一方面，我国现在还没有建成社会主义社会，另一方面，我国现实生活中已经存在着建设社会主义的事实，而且社会主义的建设正在一天一天地发展。宪法不去描画将来在社会主义社会完全建成以后的状况，但是为了反映现在的真实状况，就必须反映正在现实生活中发生着的变化以及这种变化所趋向的目标。如果不指明这个目标，现实生活中的许多事情就不可理解。我们的宪法所以有一部分条文带有纲领性，就是因为这个原因。”^①

由此可见，新中国的宪法制度也是基于政权建设的实际状况以及社会发展的需求逐渐建立和完善起来的，“过渡时期的宪法”曾在我国宪法制度的建立和发展过程中起到了非常重要的作用。

(3) 宪法的空间效力

所谓法的空间效力指法在哪些空间范围或地域范围内发生效力。法的空间效力与国家主权有关，法直接体现国家主权，它适用于该国主权所及的一切领域，包括领陆、领水及其底土和领空，也包括延伸意义上的领土，如驻外使领馆，还包括在境外的飞行器和停泊在境外的船舶。^②

宪法是一个主权国家的根本法，是主权国家的法律主权的集中体现。因此，宪法的空间效力通常在法理上是与一个主权国家的主权管辖范围完全一致的，也就是说，主权国家的宪法不可能超出主权管辖范围发生法律效力。但是，在宪法实践中，由于宪法调整的是主权国家与公民之间的基本法律关系，只要是主权国家的宪法，在制度设计上都会遵循相同或相似的逻辑，因此，在宪法适用中，一些对主权国家与公民之间的法律关系规定得比较科学、形成了一定成熟的经验的宪法往往会在其他主权国家的司法审判中被借鉴，特别是在不成文宪法国家，如英联邦国家的法院就经常援引英国法院关于不成文宪法内涵的解释或司法判例。^③此外，由于历史原因，一些国家并没有获得国际法上完全独立的主权地位，还存在国际法上的托管关系或者是存在外部的占领军，即便是在主权管辖范围内，本国宪法也有无法管辖的区域。例如，美国以联合国名义在日本的驻军只服从美

① 全国人大常委会法制工作委员会宪法室编：《中华人民共和国宪法制宪修宪重要文献资料选编》，中国民主法制出版社2020年版，第416页。

② 参见《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115~116页。

③ 参见赵怡：《浅析英国双重可诉原则的废除对英联邦国家的影响》，《考试周刊》2009年第2期，第238页。

日之间签署的安保协议，而不受日本宪法的主权管辖。^①此外，宪法作为主权国家的主权标志原则上不具有域外拘束力，但在国际法上也承认属人主义原则，由此形成了基于宪法的对人效力而产生的宪法的域外效力。所以说，宪法的空间效力问题也是一个被传统宪法学理论忽视的重大宪法学理论和实践问题。宪法的空间效力与宪法的对人效力有错综复杂的交叉和重合关系。

2. 宪法的规范效力特征

宪法的规范效力是从宪法的对人效力中延伸出来的宪法效力。在现代法治社会中，由于宪法具有根本法的性质，其他一切法律法规都必须服从宪法，不得与宪法相抵触，由此，就形成作为根本法的宪法相对一般法律的规范约束力。这种宪法相对一般法律具有的规范约束力在形式上来自“下位法服从上位法”的立法监督原则。从实质上看，宪法的效力高于其他法律法规的法律效力背后反映的是宪法制定主体——人民相对制定法律法规的国家机关具有的立法意志的“优越性”“至上性”“优先性”。由此产生了“宪法保留”原则，也就是说，作为制定宪法的主体，人民可以保留部分立法事项只由宪法加以规定，普通立法机关无权对这些只能通过宪法制定程序或宪法修改程序才能加以变更的内容进行立法。在此意义上，宪法具有的规范效力指宪法作为根本法的最高法律效力。我国现行《宪法》“序言”最后一个自然段明确表达了宪法具有的规范意义上的最高法律效力：“本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本法，具有最高的法律效力。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。”

宪法的规范效力还表现在宪法在约束人们行为时的法律规范存在方式、对人们行为的拘束影响力以及变更的效力，这是宪法规范作为法律规范具有的规范特征，主要包括宪法规范的确定力、执行力和拘束力。宪法规范的确定力指一旦宪法规范在宪法规定、宪法原则中被宪法文本肯定下来并经立宪程序加以正式通过，除非基于正式的修改宪法程序加以变更或修改，否则，宪法规范的法律效力永远存在。^②在宪法规范的实施过程中进行的宪法解释只能补充和完善宪法规范的内涵，而不能实质性改变宪法规范的含义。宪法规范的执行力指宪法规范一经制定，宪法规范的对人效力就立即产生，依据

^① 参见李立丰：《司法权的“自制”与行政权的“暴走”——以日本宪法解释中的“统治行为论”为视角》，《山东警察学院学报》2017年第6期，第5~13页。

^② 参见季晨澍：《司法确定力的形成逻辑》，《北方法学》2017年第3期，第150~160页。

宪法负有特定宪法职权和宪法职责的国家机关以及根据宪法享有基本权利并履行基本义务的社会组织和公民个人，必须严格遵守宪法规范的规定。宪法规范的约束对象是宪法规范的执行力作用的对象。^① 宪法规范的拘束力指凡是受到宪法规范拘束的对象，都必须接受宪法规范的强制性指引，国家机关必须严格按照法定程序和要求来行使自身的职权职责，社会组织和公民个人也必须严格依据宪法确立的程序和机制来行使宪法规定的基本权利和履行基本义务，否则就要承担法律上的消极后果。对国家机关来说，宪法职权和宪法职责是不能随意放弃的，更不能不作为；对社会组织和公民个人而言，宪法上的基本权利也不能随意放弃，宪法上的基本义务更不能随意拒绝，否则就要受到法律上的惩戒或承担其他消极后果。宪法规范的拘束力集中体现在宪法适用的层面，就是当宪法机构依据宪法规范做出明确的履行宪法职权职责和宪法义务的决定时，受宪法机构决定拘束的国家机关、社会组织和公民个人必须无条件接受和服从。^②

此外，由于宪法文本中的宪法规定、宪法原则体现的宪法规范的内涵往往比较抽象，需要立法机关通过制定具体的法律法规加以细化，故而对实施宪法规定的法律法规的执行也间接地实现了对宪法拘束对象的拘束和规范。对行政相对人来说，执行行政诉讼的判决或裁定也体现了宪法规范对其具有的间接的法律拘束力。^③

3. 宪法文本的效力特征

宪法的效力在形式上表现为宪法规范的载体宪法文本的效力和被使用的实际情况。在成文宪法国家，主权国家的主要宪法价值理念和要求都必须体现在宪法文本中，而不应当游离于宪法文本之外。宪法文本之外可以被采纳的体现宪法规范要求的宪法精神必须依托特殊的法定程序来确定，属于宪法效力外在形式的特例。

宪法文本的效力主要集中在宪法文本的整体效力与部分效力之间的关系上，其中，宪法序言的效力以及宪法修正案的效力是与宪法文本效力相关的两个最重要的问题。宪法序言通常规定了宪法的基本原则，对宪法正文中的具体宪法条款和宪法规范的设计具有原则性的指引作用，因此，宪法序言通常被视为宪法文本不可分割的一部分而具有与宪法正文同等的法

① 参见 [美] 卡尔·布鲁克：《非洲宪法位阶的环境法：赋予宪法条款执行力》，张一粟译，吕忠梅主编：《环境资源法论丛》第7卷，法律出版社2007年版，第281~330页。

② 参见 [美] R. B. 施莱辛格：《大陆法系的司法判例——两大法系判例拘束力之比较》，吴英姿译，《环球法律评论》1991年第6期，第30~34页。

③ 参见周荣炽、胡劲松：《行政行为拘束力浅析》，《江汉论坛》1998年第4期，第78~79页。

律效力。^① 由于各国采用的修正案模式不同，宪法修正案与宪法文本的关系的紧密度有所差异。在美国联邦宪法制度下，美国 1787 年通过的《美国联邦宪法》正文共有 7 条，从 1791 年发布前 10 条修正案到 1992 年通过第 27 条修正案，迄今为止，《美国联邦宪法》的宪法文本是由 7 条正文和 27 条修正案构成的。由于《美国联邦宪法》的 27 条修正案都是独立的宪法条文，具有独立的宪法规范内涵，故而《美国联邦宪法》的 27 条修正案与 7 条正文共同构成具有宪法效力的宪法文本。^② 我国现行《宪法》从 1982 年出台至今总共进行了 5 次修改，形成了 52 条修正案。由于每一条修正案都针对宪法文本中的具体条文，根据新的宪法修正案可以全面、准确地更新宪法文本的条文，故而在形式上似乎宪法修正案与宪法文本联系不太紧密。但由于多个宪法修正案对宪法正文的同一条文做了多次修改，^③ 故而要准确理解宪法文本中的宪法规范内涵离不开对宪法修正案文本内涵的综合考察。^④ 所以，从宪法文本之外的宪法精神视角来看，我国现行《宪法》的 52 条修正案可被视为宪法文本之外的蕴含着宪法规范的实质要求的“宪法精神”，因此，我国现行《宪法》的 52 条修正案与宪法文本具有相同的宪法效力。

4. 宪法惯例及宪法解释效力的特征

在不成文宪法国家，宪法规范并没有表现在宪法文本中，而是存在于宪法实践中。例如，英国在君主立宪制下形成的国王虚位元首制度，虽然没有在被称为“宪法”的宪法典中得到确认，但在英国长期的宪法实践中

① 参见周鹄昌：《宪法序言是具有法律效力的》，《法学》1983 年第 4 期，第 14～15 页。

② 《美国联邦宪法》第 18 条修正案规定了“禁酒令”（1919 年），但 1933 年第 21 条宪法修正案又解除了禁酒令，故《美国联邦宪法》第 18 条修正案事实上不再生效。

③ 现行《宪法》第 8 条第 1 款规定的“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”，经过 1993 年第 6 条修正案和 1999 年第 15 条修正案的修改，其宪法文本已经成为“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。农村中的生产、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”。

④ 现行《宪法》第五次修正时在宪法文本第 62 条增加了第 7 项“选举国家监察委员会主任”，其他“项”的次序依次顺延。对修正前第 13 项的规定，全国人大有权“决定特别行政区的设立及其制度”相应修改为第 62 条第 14 项。而现行《宪法》第五次修正前，现行《宪法》第 62 条第 13 项的规定被多次适用，如果不承认宪法修正案的法律效力，就无法解释经过第五次修正后的《宪法》第 62 条第 14 项是第五次修正前的第 62 条第 13 项。所以，宪法修正案与宪法文本具有同等法律效力。

得到遵循，还深深地影响了英联邦国家的宪法制度，英联邦国家至今仍然保留了“枢密院”制度来解决英联邦国家出现的各种复杂疑难的宪法问题。^① 由于在不成文宪法国家中不存在宪法典这样的宪法文本形式，故而即便相关规定在实践中被视为宪法惯例，宪法惯例的效力也并不能高于议会制定的法律的效力。在成文宪法国家，除了成文宪法典，也存在一些值得关注的宪法惯例。例如，我国现行《宪法》规定由全国人大常委会或五分之一以上的全国人大代表提出宪法修正案，但在实践中，首先是由中共中央向全国人大常委会提出修改《宪法》的建议，然后由全国人大常委会将中共中央提出的修改《宪法》的建议转换成全国人大常委会正式向全国人大提请审议通过的宪法修正案。这一宪法修改的程序和机制已经成为现行《宪法》修改的惯例，与全国人大常委会启动正式的修宪程序浑然一体。这种由中共中央提出宪法修改建议的宪法惯例具有政策上的拘束力，^② 也是执政党依宪执政的重要形式，是执政党执政权在宪法修改领域的重要体现。

此外，宪法解释的效力也是与宪法的规范效力密切相关的法理问题和宪法实施问题。宪法解释在不同的宪法适用制度下运行程序和机制各不相同。在美国联邦最高法院的宪法解释体制下，美国联邦最高法院做出的宪法解释具有与宪法文本相同的效力，只有在个别情形下议会才会持不同甚至相反的意见。在联邦德国宪法法院的宪法审判体制下，联邦德国宪法法院做出的宪法解释就是具有最终法律效力的宪法解释，任何机关和组织、公民个人都必须无条件服从。所以，联邦德国宪法法院做出的宪法解释的法律效力事实上相当于宪法的效力。而由于联邦德国宪法修改程序的复杂性，在制度层面很难通过修改宪法的方式来否定联邦德国宪法法院做出的宪法解释，故而联邦德国宪法法院做出的宪法解释具有事实上的宪法效力。

总之，宪法效力是宪法学的最具基础性的概念，但在传统宪法学理论研究中没有受到应有的重视。只有从法理上构建科学严密的宪法效力理论，才能在宪法实践中为发挥宪法作为根本法的权威作用提供充分有效的法理依据。特别是构建中国自主的宪法学知识体系，必须首先构建科学的宪法效力

① 参见龚书凝：《新加坡向英国枢密院司法委员会上诉权的存与废——以司法程序类型差异为视角》，何勤华主编：《外国法制史研究》第24卷，法律出版社2022年版，第140~159页。

② 2014年10月23日党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中明确规定：“党中央向全国人大提出宪法修改建议，依照宪法规定的程序进行宪法修改。”

理论，没有宪法效力理论的指导，宪法作为根本法的法律特性在实际生活中无法发挥真正的拘束人们行为的作用。

二、宪法的适用范围与宪法实效

宪法效力不仅表现在纸面上或宪法文本应当具有的最高法律效力的“期待”上，更关键的是宪法要在实施过程中发挥根本法的法律权威，在对人效力、时间效力和空间效力上产生确定性，形成“实效”。因此，宪法效力在法理上不能只研究宪法“应当有”的“期效”，^①更要关注宪法在实践中发挥根本法作用产生的“实效”。宪法的实际适用范围“边界”到哪儿，宪法的“实效”效力范围也就能作用到哪儿。故“宪法实效”是宪法效力概念体系中最核心和最有效的概念，可以很好地指导宪法实施工作。

（一）宪法文本的效力是一种“期效”

宪法作为主权国家的根本法，在国家法律体系中居于核心地位。宪法相对其他法律形式来说，具有最高法律效力。其他法律法规必须将宪法作为制定的依据，不得与宪法相抵触。在层级化的法律形式体系中，宪法作为根本法居于效力最顶端，是最高法，也是最高的“上位法”。但是，宪法作为根本法的最高法律效力只是文本意义上和制定法意义上的，是“应当”有的、可“期待”的效力。然而，在法律实践中，在文本意义上具有最高法律效力的宪法是否对其他法律形式以及人们的行为起到绝对的约束作用，其最高法律权威能否得到尊重和体现，必须依赖宪法文本在宪法实践中具体实施的状况。宪法文本中的宪法规定、宪法原则只有得到不折不扣的实施，可期待的宪法效力变成实践中产生实际拘束力的宪法效力，才能真正发挥宪法作为根本法的法律权威。因此，宪法效力也可以分

^① 王世涛在《宪法效力自我宣称的规范形式与理论逻辑》中指出：宪法常被置于法律效力层次的顶端，从而导致宪法效力自我确证的逻辑困境。虽然宪法效力自我宣称以一国的成文宪法为前提，但世界范围内的成文宪法并未普遍规定自身的效力。在理论上，宪法效力自我宣称规范的效力虽然直接产生于该规范自身，但该规范的效力渊源被认为超出宪法规范之外，或发端于主权者的绝对意志，或归因于“元契约”的初始同意。然而，前者随着主权者的绝对意志被消解而诉诸人权的价值；后者则因初始同意被证伪而转向现实的功利。凯尔森的“基本规范”、哈特的“承认规则”以及康德的“自然法则”是关于宪法效力自证问题可资利用的重要的分析工具。根据阿列克西可默示的法律正确性宣称的理论，宪法效力规范若采用默示形式，非但不会否定宪法效力，而且还纾解了宪法效力自我确证的逻辑难题。参见王世涛：《宪法效力自我宣称的规范形式与理论逻辑》，《环球法律评论》2022年第4期，第98~112页。

为静态意义上的宪法效力和动态意义上的宪法效力。静态意义上的宪法效力是一种“期效”，是按照宪法的根本法特性“应当有”的；动态意义上的宪法效力是一种“实效”，是宪法作为根本法在实际生活中对人们的行为产生的实际拘束力，是宪法实施的真实状态和效果。研究宪法效力必须把宪法“期效”与宪法“实效”有机结合起来加以考察，为此，必须研究宪法的适用范围，也就是宪法在实际生活中“期效”效力作用的领域和界限。

（二）宪法适用形成宪法的直接效力与间接效力

宪法付诸实践的制度方式主要有两种：一是宪法的直接实施，即宪法直接适用于调整人们的行为以及解决相关的宪法争议；二是宪法中的大量原则性规定通过立法机关的立法方式加以间接实施。在现代法治社会中，宪法的间接实施是宪法适用的主要方式。^①为保证宪法的最高法律效力，通常在制度上通过设计合宪性审查机制来保证立法机关的立法符合宪法的基本价值，从而保证宪法规范的制度要求在实际生活中得到有效贯彻落实。

宪法直接实施，顾名思义，就是实际生活中，把宪法文本中的宪法规定、宪法原则作为人们行为对错的直接判断标准，并且根据宪法规定、宪法原则以及可以合理解释的“宪法精神”做出明确无误的行为指引，这是宪法的直接适用，可以产生宪法适用的直接效力。一个主权国家的宪法实施状况和水平主要应当依靠宪法直接实施的状况和水平来加以有效评价和得出科学结论。相对宪法间接实施来说，宪法直接实施具有更鲜明的主动性、公开性，更能体现宪法作为根本法的法律特性。在传统宪法学理论研究中，主流的观点习惯把宪法实施划分为宪法适用和宪法遵守。^②就宪法遵守的行为特征来说，只要不存在违宪的行为都可以推断为宪法实施，故此意义上的宪法实施并非积极意义上的宪法实施，不能被归入宪法直接实施的范畴，只能被视为宪法间接实施。真正对发挥宪法的根本法作用具有决定性作用的应当是宪法直接实施。在国外宪法监督实践中，还存在宪法适用意义上的“第三

^① “根据宪法，制定本法”是我国立法机关制定的绝大多数法律中显示的“间接实施宪法”的特征。

^② 近期的法理学和宪法学著作开始对宪法实施做出宪法执行、宪法适用和宪法遵守的三个方面的分类，并把宪法适用仅限于在解决宪法争议中直接引用宪法作为处理宪法争议的法律依据。但宪法执行涉及依据宪法享有职权职责的国家机关在履职时是否以宪法作为行为依据，故宪法执行首先需要适用宪法。参见《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329页；《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322~325页。

者效力”理论,^①即将宪法规定直接适用于解决民事主体之间的权利义务纠纷,这种“第三者效力”理论在宪法学上并没有得到广泛支持,但如果通过“第三者效力”理论能解决宪法上规定的公民基本权利之间的权利冲突或权利之间的价值秩序,从法理上看,也属于宪法适用的范围。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上述指示的核心精神就是要加大宪法直接实施的范围,增强宪法适用的直接效力,不断扩大宪法直接适用的效力范围,这对提升宪法效力的确定性、维护宪法作为根本法的权威具有非常重要的政策指引作用。

宪法的间接实施在法理逻辑上包含两个层面的实施状况:一是宪法约束的对象——国家机关、社会组织和公民个人在实际生活中自觉遵守宪法的规定和原则,不发生宪法争议,从而使宪法规范在实际生活中得到落实,这是一种消极意义上的宪法直接实施,也可以视为宪法的间接实施;二是宪法中的各项规定、原则和精神通过立法机关制定的法律法规加以细化,此种意义上的宪法实施属于宪法的间接实施。在宪法的间接实施中,立法机关往往会在制定法律法规时在立法目的条款中明确标明“根据宪法,制定本法”的字样。2023年新修正的《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)第5条明确规定:“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。”为防止立法机关制定的法律法规违背宪法的精神和宗旨,《立法法》第98条还明确规定:“宪法具有最高的法律效力,一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触。”上述规定通过确认宪法的最高法律效力地位来保证宪法的间接实施效果符合宪法本身的价值目标,对不符合宪法价值要求和宪法精神的宪法间接实施活动的效果,否定其法律效力,从而更好地维护宪法的最高法律效力。

(三) 宪法实效注重对符合宪法价值、宪法精神的法律后果的认可与接受

宪法效力既表现在宪法文本在形式上相对其他法律形式具有最高法律效力,又体现在实践中宪法的基本价值和精神得到有效尊重。事实上,宪

^① 参见张鹏宇:《对第三者效力理论分析——兼论中国宪政建设》,《黑龙江科技信息》2007年第23期,第235页。

^② 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。

法实施机关，不论是立法机关、执法机关，还是司法机关，都会在法律实施过程中对符合宪法价值要求的行为效力加以肯定，对违背宪法规定或者不符合宪法原则、宪法精神的行为效果加以法律上消极后果的否定，从而维护宪法自身的根本法权威。例如，2014年修正的《中华人民共和国行政诉讼法》第99条第2款规定：“外国法院对中华人民共和国公民、组织的行政诉讼权利加以限制的，人民法院对该国公民、组织的行政诉讼权利，实行对等原则。”2017年修正的《中华人民共和国民事诉讼法》第5条第2款规定：“外国法院对中华人民共和国公民、法人和其他组织的民事诉讼权利加以限制的，中华人民共和国人民法院对该国公民、企业和组织的民事诉讼权利，实行对等原则。”上述规定是通过实际结果认定宪法适用的范围，涉及公民在宪法上应当享有的法律救济权和诉权。^①如果外国法院不对受中国宪法保护的公民、法人和其他组织的权利做出限制，那么中国法院也不对外国公民、企业和组织的权利做出限制。上述规定是从宪法适用的角度来体现宪法对公民基本权利保护的宪法效力的。此外，各级人民法院根据司法协助协议有义务在中国境内协助履行在他国法院、仲裁机构做出的判决或裁定，如果发生履行此种义务会违背我国《宪法》规定的国家主权、安全和重大公共利益，可以拒绝执行。这种基于“公共安全”事由拒绝执行国外判决或仲裁决定的司法行为，也从宪法适用的角度体现了宪法的“实效”。

（四）宪法的域外适用与涉外法治的宪法基础

宪法适用在实践中表现出来的“实效”往往超出了宪法文本对宪法形成的“预期”效力，这种情形主要发生在宪法的域外适用领域。从法理上看，作为一项原则，主权国家的宪法不具有域外适用的效力，但在特定情形下，宪法的域外效力也可以合理存在。^②例如，2015年《中华人民共和国反恐怖主义法》第11条明文规定：“对在中华人民共和国领域外对中华人民共和国国家、公民或者机构实施的恐怖活动犯罪，或者实施的中华人民共和国缔结、参加的国际条约所规定的恐怖活动犯罪，中华人民共和国行使刑事管辖权，依法追究刑事责任。”上述国家刑事权的域外适用就体现了宪法的域外适用和域外效力特征。再如，2016年修正的《中华人民共和国对外贸易法》第7条规定：“任何国家或者地区在贸易方面对中华人民共和国采取歧视性的禁止、限制或者其他类似措施的，中华人民共和国

^① 参见侯玉栋、卜祥健：《诉权入宪的法律分析》，《莱阳农学院学报》（社会科学版）2005年第1期，第78~81、87页。

^② 参见霍政欣：《国内法的域外效力：美国机制、学理解构与中国路径》，《政法论坛》2020年第2期，第173~191页。

可以根据实际情况对该国家或者该地区采取相应的措施。”上述规定也充分体现了主权国家宪法的域外适用的合理性和正当性。从宪法的域外适用来看，基于宪法的域外效力形成的涉外法治是主权国家宪法的最高法律效力的域外延伸，这种延伸使主权国家的宪法的最高法律效力合理地拓展到主权国家宪法的对人效力的所有领域。此外，根据国际组织或国际法的规定，由国家武装力量代表国际组织执行国际维护和平任务，也可以视为涉外法治的特定情形，需要纳入主权国家宪法的效力范围进行管辖。研究涉外法治的合法性基础也是中国自主的宪法学知识体系建设最重要的研究任务。

总之，宪法的最高法律效力不仅体现在宪法文本中，而且体现在宪法实践中。宪法只有不断地指导实践，才能充分发挥自身的法律功能，对人们的行为起到现实的指引作用。

三、宪法对国际条约的效力

宪法与国际条约之间的关系涉及宪法效力问题，其中最直接的是宪法的空间效力问题：一是国际法能否在宪法生效的范围内当然有效；二是宪法能否在国际法生效的范围内当然有效。前者通常被称为“国际法宪法化”，^①后者通常被视为“宪法国际化”。^②在采取国际条约合宪性审查机制的主权国家，宪法与国际条约和协定之间的效力关系就完全突破了纯粹法理学的思辨，而具有宪法的“实效”。故正确处理宪法与国际法的关系必须认真研究对国际条约的合宪性审查理论，才能真正确立宪法效力与国际法效力发生冲突时的效力优先和等级方案。

（一）宪法与国际法关系的发展脉络

条约与宪法关系的法理早期在国内法与国际法之间的一般性法理关系中得到讨论。《奥本海国际法》对国际法与国内法之间关系的“二元论”和“一元论”的法理要点做出了明确的解释。所谓“二元论”就是把国际法和国内法视为两个不同的独立的法律体系，国际法不可能成为国内法的一部分，除非经过国内法的程序被国内法接纳，但在国内法适用上，这种被国内法接纳的国际法的性质已经不是国际法，而是国内法。而“一元论”认为国际法与国内法在本质上服从同一个法律秩序，国内法被视

^① 参见王秀梅：《国际宪政思潮的兴起与国际法“宪法化”趋势》，《法律科学（西北政法大学学报）》2011年第2期，第94～102页。

^② 参见王德志：《论宪法与国际法的互动》，《中国法学》2019年第1期，第122～139页。

为国际法的一部分，是从属于国际法的法律秩序。^① 尽管有“二元论”“一元论”的学说，但正如《奥本海国际法》解释的那样，“一元论”的主张并没有确定性的实践，故“二元论”的法理相对“一元论”更符合实践的要求。当然，在考虑“二元论”观点时，也要区分国际法中的国际习惯法和国际规则，特别是国际法庭的司法判决在国内法律体系内的效力。^② 通常，国际习惯法和保护人权的国际法更容易被国内法接纳，成为国内法的一部分。

关于条约与宪法的效力关系，在国际法发展的实践中，有条约效力高于宪法和条约效力低于宪法两种不同的做法。

一方面，就一般情况来看，从国内法的视角来看，条约通常不得与作为国内法的宪法相违背。《奥本海国际法》列举了英国、德国、法国、希腊等国家的例子，其中对法国《第五共和国宪法》（《1958年法兰西共和国宪法》）中宪法委员会可以审查条约是否符合宪法的规定给予高度重视。^③ 1787年《美国联邦宪法》第6条第2款规定：“本宪法与依照本宪法制定的合众国法律，以及以合众国的名义缔结或将要缔结的条约，均为国家最高的法律，即使与任何州的宪法或法律相抵触，各州法官仍应遵守。”据此，以合众国名义缔结的条约成为美国联邦最高法律的组成部分。当然，条约如同国家的法律一样，必须与联邦宪法保持一致。正如美国联邦最高法院大法官布莱克指出的那样：“最高法院经常一致承认，宪法具有高于条约的最高法律效力。”^④ 因此，在美国，作为一项总的宪法原则，条约不具有高于联邦宪法的效力，但具有高于州宪法的效力。再如，1994年3月15日通过的《白俄罗斯共和国宪法》第8条也规定：“白俄罗斯共和国承认普遍公认的国际法原则的优先地位，保证立法与其相适应。不允许缔结违反宪法的国际条约。”由此可见，从国内法来看待宪法与条约的效力关系，宪法具有绝对优于条约的法律地位。

日本宪法学者芦部信喜在《宪法学I·宪法总论》一书中表明条约的效力位阶应当是高于一般国内法而低于宪法的，这逐渐成为日本学术界的主流

① 参见 [英] 詹宁斯等修订：《奥本海国际法》，王铁崖等译，中国大百科全书出版社1995年版，第31~32页。

② 参见 [英] 詹宁斯等修订：《奥本海国际法》，王铁崖等译，中国大百科全书出版社1995年版，第33页。

③ 参见 [英] 詹宁斯等修订：《奥本海国际法》，王铁崖等译，中国大百科全书出版社1995年版，第37页。

④ [美] 卡尔威因、帕尔德森：《美国宪法释义》，徐卫东、吴新平译，华夏出版社1989年版，第168页。

观点。^① 这之所以得到众多支持，原因有二：其一，根据宪法遵守国际条约的义务和《维也纳条约法公约》的规定，条约签订后不仅具有国内法上的效力，而且优先于法律；其二，国际人权公约优先于日本国内法律的认知得到日本官方的承认。例如，日本政府已经对国际人权条约在国内法律体系中的地位做出高度评价：“国际人权公约已经成为日本法律体系中的组成部分，其法律地位高于国内法。当法院做出国内法律违反条约的判决时，应当修改该法律或者宣布其无效；当个人主张被国际人权公约保护的人权受侵犯时，依据国内法判决；当国内法缺失相关规定时，法院可例外地直接援引国际人权公约做判决。”^②

“砂川判决”是第一个因《美日安保条约》触及宪法与条约之间的效力关系而由日本法院做出的判决。1957年，日本政府为协助美军扩建飞行基地，强制征用砂川町的民用土地。在测量土地期间，部分抗议示威者破坏了美军基地的围栏并冲入内部，其中7人涉嫌违反为落实《美日安保条约》而制定的《刑事特别法》，^③ 检方因此提起诉讼。在一审中，东京地方法院认为，《美日安保条约》授权美国在日驻军实际是日本保持战力的一种表现，违反了日本宪法序言部分体现的精神和第9条的内容。由此保护驻日美军权益的《刑事特别法》应被认定为无效，同时判决被告7人无罪，这被称为“伊达判决”。^④ 很快案件被上诉到日本最高法院并在日本国内引发舆论风波。不同于“伊达判决”，日本最高法院认为，第一，日本宪法第9条规定的“不保持战力”不包括驻日的外国军队，更不禁止日本的自卫权，一审对驻日美军违宪的认定是宪法解释上的错误。第二，《美日安保条约》是在宪法规范下，经内阁与美方多次谈判并最终得到国会批准才缔结的一项合法条约，缔约过程合宪合法。条约涉及事关国家生存的重大问题，有极高的政治意义，除非条约具有“明显可见”的违宪或无效的情形，否则不应由单纯行使司法职权的法院进行审查。条约的合宪性问题应由负责缔结条约的内阁和批准条约的国会决定，当然最终由掌握国家主权的人民进行政治判断。^⑤ 最后，日本最高法院撤销了一审判决（“伊达判决”）并发回重审，日本最高法院做出的这一判决即“砂川判决”。不论是“伊达判决”，还是

① 参见 [日] 芦部信喜：《宪法学 I·宪法总论》，有斐阁 1992 年版，第 85 页。

② [日] 松田浩道：《日本の裁判所における国際人権法——国内適用論の再構成》，《東京大学法学大学院ローレビュー》2010 年第 5 期，第 151 页。

③ 《刑事特别法》是基于根据《美日安保条约》第 3 条签订的《美日行政协定》而制定的特殊刑法，旨在保护驻日美军的利益。

④ 参见东京地方法院昭和 34 年（1959 年）3 月 30 日判决，《下级刑集》1 卷 3 号，第 776 页。

⑤ 参见日本最高法院昭和 34 年（1959 年）12 月 16 日判决，《刑集》13 卷 13 号，第 3225 页。

“砂川判决”，都是以积极的姿态在宪法框架下探讨条约的效力，体现了宪法对条约具有的“效力优位”性。

另一方面，从国际法的视角来看条约与宪法的效力关系，在许多国际司法机构的判决中都强调了条约优于成员国宪法的法律权威。早在1957年3月25日签订《罗马条约》创建欧洲经济共同体的时候，欧洲共同体的几个条约都没有明确规定欧洲共同体法律具有高于各成员国国内法律的效力。在1964年的Costa v ENEL案件中，欧洲共同体法院赋予了欧洲共同体法律高于意大利国内法的效力。

欧洲共同体法院认为，欧洲共同体是独一无二的。它不属于那种传统的在缔约国之间建立各种关系的国际条约，相反，欧洲共同体建立了立法机构，可以为成员国的国民规定各种权利和义务。因此，当欧洲共同体的法律与成员国的法律发生冲突的时候，应当适用欧洲共同体的法律。^① 在Internationale Handelsgesellschaft一案中，欧洲共同体法院进一步指出，欧洲共同体的法律在一个成员国内部的合法性及其效力，不能因为欧洲共同体法律与成员国宪法规定的基本权利或者宪法结构中的原则矛盾而受到影响。根据欧洲共同体法院所持的这一观点，欧洲共同体的法律对成员国的宪法也具有最高的法律效力。^② 在Factortame一案中，欧洲共同体法院还认为，在等待欧洲法院确定欧洲共同体法律规定的权利的确切含义时，成员国法院必须有能力保护欧洲共同体法律的一些公认的权利高于国内法的明确规定。^③ 为保证本国宪法与欧盟法律之间的一致性，1992年4月9日，法国宪法委员会做出决定：法国只有在修正宪法的有关规定之后才能批准欧洲联盟条约。因此，欧盟成员国承认欧盟法律具有相对成员国宪法优位，并不是从法理上肯定欧盟法律具有高于本国宪法的地位，而是在发现欧盟法律与本国宪法冲突或不一致的情形下，必须考虑先修改宪法，^④ 然后再批准欧盟法律。因此，在实践中，凡是被批准的欧盟法律都是与成员国宪法内在价值一致的，已经通过成员国宪法修改的方式解决了欧盟法律与成员国宪法之间的价值差异。故从根本上讲，即便在欧盟成员国国家，从成员国国内法的视野来看，国内宪法仍然具有高于欧盟法律的法律地位和

① 参见王世洲主编：《欧洲共同体法律的制定与执行》，法律出版社2000年版，第185页。

② 参见Case 11/70 Internationale Handelsgesellschaft v Einfuhr-und Vorratsstelle fuer Getreide und Futtermittel [1970] ECR 1125。

③ 参见Case C-213/89 [1990] ECR I-2433。

④ 1972年6月2日通过，1996年1月18日、2008年4月14日修正的《喀麦隆共和国宪法》第44条也规定：“如果宪法委员会查明条约或国际协定的条款与该宪法不一致，那么只有修改宪法后才能授权批准相关的条约或协定。”

效力。

总的来说，关于条约与宪法的效力关系，正如朱晓青教授主编的《国际法》一书中总结归纳的那样，大部分国家的法律体系都可以分为“宪法与一般法律”的等级体系。只有条约在这一等级体系中获得一个清楚的位置，才能决定条约与国内法规则的位阶关系。将条约置于整个法律体系之上，即条约的效力甚至高于宪法的国家是很少的。同样，将条约置于整个法律体系之下，即条约的效力甚至低于一般法律的国家也几乎没有。多数国家采用的是以下几种方式中的一种：第一，将条约置于与宪法同等的地位，因而其效力高于一般法律；第二，条约的效力在宪法之下，但优于一般法律；第三，条约的效力在宪法之下，与一般法律具有同等效力。^①

（二）合宪性审查机制奠定了现行宪法的最高法律效力地位

党的十九大报告明确提出要“推进合宪性审查工作”，^②维护宪法权威。党的二十大报告又进一步强调要“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系”。^③2023年修正的《立法法》第110条在明确区分“合宪性”和“合法性”概念的基础上，提出了对行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例进行合宪性审查的要求。而合宪性审查最关键的是要在制度上明确合宪性审查的法律依据，也就是说，在对被审查对象进行合宪性审查时，必须依据宪法进行合宪性判断。为什么合宪性审查要依据宪法？这是由宪法作为国家的根本法、具有最高法律效力的特征决定的。^④宪法在中国特色社会主义法律体系中的法律效力位于其他一切法律形式之上，一切法律、法规、规章和规范性文件都不得有超越宪法的法律效力，都不得与宪法相抵触。宪法作为合宪性审查的法律依据奠定了宪法在中国特色社会主义法律体系中的核心地位，也明确了宪法相对一切法律形式具有最高法律效力地位，为科学地处理宪法与国际法的效力关系提供了制度保障。

（三）《对外关系法》明确了宪法优于国际条约和协定的效力地位

由于我国现行《宪法》文本中并没有明确宪法与国际条约和协定之间

^① 参见朱晓青主编：《国际法》，社会科学文献出版社2005年版，第34页。

^② 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利（二〇一七年十月十八日）》，《习近平著作选读》第2卷，人民出版社2023年版，第32页。

^③ 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）》，《人民日报》2022年10月26日。

^④ 参见莫纪宏：《依宪立法原则与合宪性审查》，《中国社会科学》2020年第11期，第89～109页。

的效力关系，在2011年3月宣布基本形成的中国特色社会主义法律体系中也没有国际法这个法律部门，故而宪法与中国批准和参加的国际条约和协定之间的效力关系一直处于模糊状态。1990年12月28日第七届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过的《中华人民共和国缔结条约程序法》（以下简称《缔结条约程序法》）第1条规定：“根据中华人民共和国宪法，制定本法。”根据上述规定，很显然可以得出一个明确的结论，即国家缔结或者参加的条约和协定的“程序”必须要“根据宪法”，但该法只是强调了国家缔结或者参加的条约和协定的“程序”要符合宪法要求，并没有明确依据合宪的程序缔结或者参加的条约和协定在实体法意义上不得与宪法相抵触。依据宪法缔结或者参加的条约和协定的法律效力是等于宪法，还是低于宪法或高于宪法？从该法第7条规定的全国人大常委会批准的条约和重要协定的权限来看，实质上涉及国家缔结或者参加的条约和协定与宪法之间的效力关系，但该条款并没有对这一效力关系予以明确，而是在条约与宪法二者关系上采取了回避态度。该条规定：“条约和重要协定的批准由全国人民代表大会常务委员会决定。前款规定的条约和重要协定是指：（一）友好合作条约、和平条约等政治性条约；（二）有关领土和划定边界的条约、协定；（三）有关司法协助、引渡的条约、协定；（四）同中华人民共和国法律有不同规定的条约、协定；（五）缔约各方议定须经批准的条约、协定；（六）其他须经批准的条约、协定。”上述条款涉及全国人大常委会可以批准“同中华人民共和国法律有不同规定的条约、协定”，这一规定并没有区分不同情形，即“符合宪法但同中华人民共和国法律有不同规定的条约、协定”及“不符合宪法且同中华人民共和国法律有不同规定的条约、协定”，前者确立了宪法优于条约的效力和法律地位，后者明显含有条约效力高于宪法的法律立场。遗憾的是，上述条款只是明确了批准程序，而没有针对不同的实体法问题，在忽视条约的合宪性前提下，简单地用全国人大常委会批准条约和重要协定的权威代替了条约可能存在的与宪法相抵触的内在法理瑕疵。特别值得一提的是，《缔结条约程序法》第19条规定：“中华人民共和国缔结的条约和协定的修改、废除或者退出的程序，比照各该条约、协定的缔结的程序办理。”很显然，上述条款跳开宪法规定的条约批准程序直接承认条约或协定本身规定的程序的“至高无上”性，在处理条约与宪法关系上法律立场明显偏重国际条约或协定。

2023年6月28日十四届全国人大常委会第三次会议审议通过的《中华人民共和国对外关系法》（以下简称《对外关系法》）第30条第2款明确规定：“国家缔结或者参加的条约和协定不得同宪法相抵触。”上述规定一方面表达了宪法具有优于条约和协定的效力，另一方面也意味着国家

缔结或者参加的条约和协定必须要进行合宪性审查。《对外关系法》的出台为全国人大常委会推进合宪性审查工作带来了新的机遇。结合 2023 年新修正的《立法法》和《对外关系法》，以全国人大常委会履行合宪性审查职权为中心的合宪性审查工作真正进入了一个“新的阶段”。在这一“新的阶段”，不仅全国人大常委会可以进行合宪性审查的对象范围有了扩大，即从原先由《立法法》确定的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例拓展到由《立法法》和《对外关系法》共同确认的行政法规、国务院批准的条约和协定、地方性法规、自治条例和单行条例，而且更为关键的是由于《对外关系法》第 30 条第 2 款确立了真正意义上的我国宪法具有对内对外的最高法律效力，^① 故而保证了全国人大常委会在进行合宪性审查时获得了宪法作为合宪性审查的最高标准的唯一性，宪法的最高法律效力在制度形态上真正得到了明确，宪法效力问题自此成为宪法制度实践面临的显性问题，也成为宪法学理论研究必须重视、关注的宪法基本理论问题。

四、结语

总的来说，构建中国自主的宪法学知识体系必须从科学地阐释宪法效力的法律内涵入手。只有把宪法效力作为中国自主的宪法学知识体系中的最基础性概念，宪法作为根本法的法律特性才能得到充分体现；只有从多重视角来认识宪法效力的内涵、特征和功能，中国自主的宪法学知识体系才能建立在扎实的宪法实践基础之上。中国自主的宪法学知识体系必须要解决宪法作为根本法如何对人们的行为产生拘束力的基本法理问题，而要解决这个问题，宪法效力是绕不开的基础性宪法学概念。宪法效力作为中国自主的宪法学知识体系中的核心范畴，将极大地提升宪法学知识的实用性，使宪法的理论知识更好地服务于依宪治国、依宪执政的宪法实践。

（责任编辑：方 军）

^① 参见蔡从燕：《中国对外关系法：法学理论与实践的一项新议程》，《中国法律评论》2022 年第 1 期，第 23 页。