

中国现行宪法中的“党的领导”规范

秦前红 刘怡达*

内容提要：2018年宪法修正案将“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入宪法总纲，在弥合宪法规范与宪制实践之分野的基础上，进一步确认了中国共产党作为中国特色社会主义事业领导核心的地位。至此，现行宪法序言和宪法条文中的诸多“党的领导”规范，共同构成了我国宪法中的“党的领导”规范体系。理性认识现行宪法中的“党的领导”规范体系，需将其置于宪法变迁的历史中加以考察。“八二宪法”中的“党的领导”规范是对“五四宪法”的继承与发展。2018年的宪法修改，进一步巩固和加强了党的全面领导的政法逻辑，在宪制功能、立宪技术等多方面，同“七五宪法”和“七八宪法”有着重要区别。宪法学应当积极展开学理构建，针对宪法文本中相对完备的“党的领导”规范体系，构建相对系统的政党宪法学理论。

关键词：宪法序言 宪法修改 党的领导 宪法规范

引言

自中共十八大以来，为避免党的领导可能弱化的风险、回应国家发展对党的领导的强烈需求，加强党的全面领导日渐成为我国政治生活的核心命题。中共十八届四中全会明确提出，党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。^{〔1〕}中共十九大对此作出重申，并在新修改的《中国共产党章程》中写入“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的”。在此背景下，坚持党的领导无疑是宪法修改应当遵循的基本原则之一，执政党关于加强党的全面领导的政治决断，构成了将“党的领导”写入宪法总纲的政治基础。2018年3月，十三届全国人大一次会议表决通过宪法修正案，在宪法第1条第2款中增加了“中国共产党领导是

* 秦前红，武汉大学法学院教授；刘怡达，武汉大学法学院博士研究生。

本文系教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“推进人民代表大会制度理论和实践创新研究”（14JZD003）的阶段性成果。

〔1〕 参见《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议公报》，人民出版社2014年版，第6页。

中国特色社会主义最本质的特征”的内容。

关于此次宪法修正案将“党的领导”写入宪法总纲，法学界给予了相当多的关注。如有论者认为，这使得现行宪法中关于国体的表述更加充实而深刻；〔2〕总纲中的“党的领导”条款重构了宪法上国体的构成要素，并为“党政一体”的机构改革提供了宪法基础；〔3〕国家的根本政治制度自此“由党的领导制度与人民代表大会制度同构而成”。〔4〕不过，虽然既有讨论关注到“党的领导”条款所具有的深远意义，但是缺乏对现行宪法中“党的领导”规范的整体诠释，尤其是该条款与宪法第2条“中华人民共和国的一切权力属于人民”之规定间的关系，少有论者涉及。同时，既有讨论也少见从宪法史的视角来考察“党的领导”规范。我国宪法中的“党的领导”规范其实经历了数次变迁，从共同纲领到现行宪法的五部宪制性文件中皆有涉及中国共产党的规定，特别是在“七五宪法”和“七八宪法”中，“党的领导”规范空前丰富。

本文拟在探究“党的领导”写入宪法总纲之宪法意义和宪制功能的基础上，从以下两方面对现行宪法中的“党的领导”规范展开讨论：一是对现行宪法中的“党的领导”规范进行系统梳理和诠释，以期为实现“党的领导”规范之间以及其与宪法整体规范之间的融通提供理论上的解释方案；二是在宪法史视角下考察“党的领导”规范，特别是对现行宪法中的“党的领导”规范与“七五宪法”和“七八宪法”中的相关条款进行比较，以期对宪法中的“党的领导权”形成客观理性的认知。

一、将“党的领导”写入总纲的宪制功能

在现行宪法的制定过程中，如何规定“党的领导”曾是一项重大难题。〔5〕“宪不言党”并不符合社会主义中国的国情，“宪法的修改，要理直气壮地把中国共产党的领导写上去”。〔6〕然而，基于诸多因素的考量，“八二宪法”最初只在序言中规定了“党的领导”。尽管有人认为，宪法第1条中的“工人阶级领导”间接体现了中国共产党对国家的领导，〔7〕但若仅从宪法的文字表述来看，将“党的领导”明确写入宪法条文，是直至2018年宪法修改才得以完成的任务。此般修改的主要考虑是：“宪法从社会主义制度的本质属性角度对坚持和加强党的全面领导进行规定，有利于在全体人民中强化党的领导意识，有效把党的领导落实到国家工作全过程和各方面，确保党和国家事业始终沿着正确方向前进。”〔8〕由于“公法所调整的法律关系具有根本的政治性”，〔9〕政治环境和政治关系的改变必然要在宪法文本中得到体现，这既构成了将“党的领导”写入宪法总纲的重大背景和

〔2〕 参见公丕祥：《新时代伟大社会革命的宪法保障》，《法律科学》2018年第4期，第13页。

〔3〕 参见范进学：《2018年修宪与中国新宪法秩序的重构》，《法学论坛》2018年第3期，第18页以下。

〔4〕 肖金明：《新中国宪法政治发展的回顾与展望》，《法学论坛》2018年第3期，第14页。

〔5〕 参见刘松山：《党的领导写入1982年宪法的历史回顾与新期待》，《河南财经政法大学学报》2014年第3期，第1页以下。

〔6〕 《彭真传》编写组编：《彭真年谱》第5卷，中央文献出版社2012年版，第107页。

〔7〕 参见肖蔚云：《论宪法》，北京大学出版社2004年版，第729页。

〔8〕 王晨：《关于〈中华人民共和国宪法修正案（草案）〉的说明》，载全国人大常委会办公厅编：《中华人民共和国第十三届全国人民代表大会第一次会议文件汇编》，人民出版社2018年版，第184页。

〔9〕 [英] 马丁·洛克林：《公法与政治理论》，郑戈译，商务印书馆2013年版，第8页。

根本动力,也揭示了此举所能发挥的宪制功能。

(一) 弥合宪法规范与宪制实践之分野

将文本上的宪法变为现实中的宪制,是对宪法实施最为直观的解释。“八二宪法”颁布施行三十余年来,虽然应当充分肯定宪法实施的成绩,但宪法实施中的诸多缺憾亦不应被无视。^[10] 2018年宪法修改之前,“党的领导”虽在宪法序言和国体条款中有所体现,但在宪法条文部分并无带有直接规范性的规定。反观宪制实践,在国家政权运行过程中,执政党的身影已是随处可见。例如,作为国家公职人员行为准则的公务员法,将政党机关工作人员纳入公务员的范围加以调整,被认为是符合我国宪法体制的立法举措。^[11] 在新近深化党和国家机构改革的过程中,有不少执政党的机关被赋予了国家行政事务管理职责,这同我国长期以来的宪制实践也是不相冲突的。诸多例证表明,执政党领导和执掌国家政权的事实,已为原有的文本形式的宪法规范难以涵摄,在某种程度上构成了宪法规范与宪制实践之间的重大分野。^[12]

从依宪执政的角度来看,宪法规范与宪制实践之间的分野必须得到弥合。弥合规范与实践之分野,不外乎通过宪法规范内和宪法规范外两种方式。前者主张通过修改宪法对宪制实践作出回应。例如,2018年宪法修改之前,有学者提出应在总纲中安排有关政党的宪法规范。^[13] 此种回应绝非“有求必应”,而是遵循宪治规律和立宪技术的有限回应。后者将分野的弥合寄托于宪法规范之外的规则和惯例。例如,有论者将执政党的政治文件、宪法惯例和宪法学说视为不成文宪法,并据此认为宪制实践乃是遵照宪法展开的。^[14] 相较而言,后一种方式游离于我国成文宪法的体制之外,无异于摒弃成文宪法而另行立宪。前一种方式相对合理,但倘若运用不当,难免会有借根本大法性质的宪法为应对策略性质的政治作泛化背书的可能或嫌疑。弥合规范与实践之分野绝非是要简疏修改规范以迁就复杂实践,而是要充实规范,为宪制实践主体严格遵照成文宪法行事提供制度依据。

为回应执政党全面领导和参与国家政权的宪制实践,2018年宪法修正案将“党的领导”写入宪法总纲,这无疑是一项既符合宪法原理又充满实践智慧的重大决策。^[15] 制定“八二宪法”的初衷之一在于彻底清理和清除过去某些“左”的思想对宪法条文的影响。^[16] 为矫正执政党、国家和社会高度一元化的体制,“八二宪法”仅在序言中通过叙述性语言规定了

[10] 参见习近平:《在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》,人民出版社2012年版,第5页。

[11] 参见中共中央组织部、人力资源和社会保障部等编写:《〈中华人民共和国公务员法〉教程》,党建读物出版社、中国人事出版社2013年版,第29页。

[12] 在理论界,早有学者洞察到宪法规范与宪法实践之分野,主张“不能只盯着宪法条文”,亦有论者将宪法规范与宪制实践进行对照,指出“宪法文本与宪法实践之间存在着巨大的背离”。参见陈端洪:《制宪权与根本法》,中国法制出版社2010年版,序言第5页;强世功:《中国宪法中的不成文宪法——理解中国宪法的新视角》,《开放时代》2009年第12期,第11页。

[13] 参见叶海波:《政党立宪研究》,厦门大学出版社2009年版,第220页以下。

[14] 参见前引〔12〕,强世功文,第10页以下。

[15] 《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》发布后,《人民日报》刊发了系列解读文章,在言及将“党的领导”写入总纲时称:“当前,党的领导核心地位在国家运行机制中得到了充分体现,宪法有必要将坚持党的领导上升到国家根本制度层面。”参见钟岩:《把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”载入宪法的理论、实践、制度依据》,《人民日报》2018年2月28日第1版。

[16] 参见叶剑英:《在宪法修改委员会第一次全体会议上的讲话》,载中共中央文献编辑委员会编:《叶剑英选集》,人民出版社1996年版,第560页。

“党的领导”。然而，党、国家、社会三者之间的关系并非一成不变。改革开放以来，在坚持党的领导的大前提下，党政关系历经了多次有益调整，^[17]执政党以合理方式体制化于国家政权已经成为现实所趋和历史必然。在将“党的领导”导入国家制度和社会制度的过程中，宪法序言中的“党的领导”规范日渐难当重任。一方面，宪法序言是否具有效力、具有何种效力等问题，在理论和实践中仍不乏争议。^[18]另一方面，序言中有关“党的领导”的规定几乎都是有所偏向和侧重的。例如，有的侧重规定党领导中国各族人民完成国家的根本任务，有的侧重规定党领导爱国统一战线的参加者、领导各民主党派等。相较而言，总纲是对人民民主专政的国家制度、社会主义的社会制度的原则性规定，^[19]将“党的领导”写入总纲，不仅能够体现中国共产党领导的根本性，也可以为中国共产党领导作用的全面发挥预留制度空间。尤其是，将“党的领导”规定于社会主义的根本制度之后，并明确指出“党的领导”是“中国特色社会主义最本质的特征”，使得中国共产党的领导不再局限于特定领域，为执政党全面领导国家和社会提供了最直接的规范依据。

（二）构成中国共产党执政地位的根本法依据

中华人民共和国成立之初，社会主义改造尚未全面完成，国家领导人便着手制定“五四宪法”。当时，制宪者高度关注的乃是国家政权的合法性问题，中国共产党执掌国家政权的合法性还没有受到格外重视。一方面，基于党建国家的历史逻辑和党领导国家的现实逻辑，国家政权的合法性即可表明执政党具有合法性。另一方面，中国共产党执政的合法性也来源于革命、建设和改革的实效。正如邓小平曾经指出的：“人民现在为什么拥护我们？就是这十年有发展，发展很明显。这不只是经济问题，实际上是个政治问题。”^[20]基于这样的逻辑，“五四宪法”并未明确载明“党的领导”，这是可以理解的。此般执政合法性的证成逻辑也直接影响并体现在“八二宪法”的制定过程中，即将“党的领导”规定在宪法序言而非宪法条文中，通过记叙历史、用事实说话、寓理于实，表明没有中国共产党的领导，就不能取得新民主主义革命和社会主义革命的胜利。^[21]然而，将执政合法性“寄托于经济发展无疑是一件危险的事情，这无异于将合法性系于一种异己的力量之上”。^[22]执政党领导人亦日渐意识到“执政地位不是一劳永逸、一成不变的”，^[23]必须为执政党的执政地位寻求更多的合法性证成依据，使其更加符合宪治规律和法治精神。2018年宪法修改所选择的方案，是在宪法条文中明确规定“党的领导”，以表明作为主权者的人民愿意接受“党的领导”。相较于其他的合法性证成途径，此举显然更加符合现代法治国家的根本逻辑。

[17] 参见中共中央宣传部：《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》，学习出版社、人民出版社2019年版，第70页。

[18] 王汉斌在谈及宪法序言的效力问题时曾指出，宪法序言是有法律效力的，只是宪法序言对四项基本原则使用的是叙述性的语言，不是规定性语言，在适用时就有灵活的余地。参见王汉斌：《社会主义民主法制文集》上册，中国民主法制出版社2012年版，第21页。

[19] 参见彭真：《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》，载全国人大常委会办公厅编：《中华人民共和国第五届全国人民代表大会第五次会议文件》，人民出版社1983年版，第8页。

[20] 邓小平：《国际形势和经济问题》，载中共中央文献编辑委员会编：《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第354页。

[21] 参见《彭真传》编写组编：《彭真传》第4卷，中央文献出版社2012年版，第1451页。

[22] 秦前红：《宪法原则论》，武汉大学出版社2012年版，第198页。

[23] 习近平：《群众路线是党的生命线和根本工作路线》，载《习近平谈治国理政》第1卷，外文出版社2018年版，第367页。

除了强化执政党执政的合法性证明外,在宪法规范层面进一步明确执政党的领导地位,也能够为加强党的全面领导乃至党的组织机构体制化于国家政权提供根本法上的依据。宪法规范由宪法精神、宪法原则、宪法规则等多种规范要素构成。序言中的“党的领导”规范重在证成和叙述中国共产党领导的历史合法性与现实必然性,并通过对国家指导思想的阐明和对国家根本任务的设定表征党的思想领导和政治领导。序言中的规定不具有宪法规范的完整构成要素,必须要同总纲中的规定相结合,方能充分彰显“党的领导”的规范意涵。2018年宪法修正案将“党的领导”写入总纲,即是将“党的领导”规范拓展至宪法条文,其以宪法原则性规范的形式,深化拓展了宪法序言中的相关规定,进一步补强了中国共产党领导在根本法上的地位。

随着执政党对执政规律的认识不断加深,依宪执政成为中国共产党执政的根本要求和基本方式。理论上讲,实现依宪执政需要解决三个基础性问题:一是通过宪法确认中国共产党的执政地位。唯有如此,中国共产党执政才具有宪法上的正当性与合法性。二是通过宪法规范中国共产党的执政行为。这并非是要要求宪法对执政党内部的权力运行进行调整,而是在“政党权力与国家权力相互结合的点上”对执政行为予以规范。^[24]三是要求中国共产党依据宪法执掌国家政权。所谓执政,绝非是要执政党直接负责事无巨细的国家事务,而是要执政党通过宪法既定的轨道和方式实现对国家机关的领导。上述三个问题中,第三个问题在“五四宪法”颁布施行之日即已解决,在确立以人民代表大会为中心的政权组织形式之后,党对国家的领导也随之演变为对国家机关的领导。^[25]2018年的宪法修正案成功解决了第一个问题,即在弥合宪法实践与宪法规范之分野的基础上,于根本法层面进一步确认和强化了中国共产党的领导地位。^[26]

二、现行宪法中的“党的领导”规范体系

“八二宪法”是在四项基本原则的指导下制定的,坚持中国共产党的领导又是四项基本原则中最为核心的内容。^[27]正因如此,“八二宪法”中的“党的领导”规范,虽在表达方式和所处位置上有异于“七五宪法”和“七八宪法”,但“党的领导”仍然贯穿于该部宪法始终。在历经数次宪法修改,尤其是2018年修宪之后,“党的领导”在“八二宪法”中得以更为充分和明确地体现。至此,现行宪法中诸多“党的领导”规范构成了一个相对完备的规范体系。

(一) 现行宪法中“党的领导”规范的类型化表达

基于宪治规律和立宪技术的考量,宪法文本在表达“党的领导”之规范意涵时,采用的并非平白直述的方式,而是通过显性规范和隐性规范两种形式呈现,且以隐性规范居

[24] 周叶中、李炳辉:《宪法政治:中国政治发展的必由之路》,中国法制出版社2012年版,第304页;唐小然、王振民:《宪法法律中的“党的领导”》,《国家检察官学院学报》2019年第2期,第82页以下。

[25] 参见何华辉主编:《人民代表大会制度的理论与实践》,武汉大学出版社1992年版,第265页。

[26] 第二个问题涉及政治生活中最难解决的党政关系问题。当前深化党和国家机构改革正在进行,表明该问题仍在解决中,在此情形下,在宪法中率先解决该问题既无必要亦无可能。

[27] 参见邓小平:《贯彻调整方针,保证安定团结》,载中共中央文献编辑委员会编:《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第358页。

多。前者即径直在宪法中写入“中国共产党领导”，后者则是将“党的领导”隐蕴于历史叙事及国家任务中。与此同时，现行宪法中的“党的领导”规范体系，是在“八二宪法”数次修改变迁的过程中形成的。宪法的每次修改及“党的领导”规范的每次变化，皆是对特定历史时空条件下宪制实践的具体回应。因此，要正确理解和清晰认知现行宪法中的“党的领导”，必须先对现行宪法中的“党的领导”规范予以类型化分析。

其一，宪法序言第5、6自然段中的“党的领导”，属于历史叙事中的“党的领导”。宪法序言用相当长的篇幅叙述了中国的近现代史，并将其概括为四件大事：废除帝制、创立中华民国，推翻“三座大山”、建立中华人民共和国，消灭剥削制度、确立社会主义制度，以及经济建设取得重大成就。对于一字千金的宪法文本而言，单纯地记录历史显然并非其主要目的，叙述历史的真实意图是要寓理于实。由于近现代历史上的四件大事中有三件是在中国共产党的领导下完成的，共产党领导和执政的正当性也便自然而然地获得了证成。^[28]当然，借助党的历史功绩证成其执政正当性的逻辑，亦可用于相反方向的推论，即历史上的失误也会相应减损乃至否定此种正当性。在“八二宪法”的制定过程中，便有人提出过此种疑问：“中国共产党不是犯过错误吗，怎么还要中国共产党领导？”对此，彭真的作答是：“共产党犯了错误是自己可以改正的。”^[29]这一回应思路，最终也体现在现行宪法的文本当中，即在序言第7自然段中有“坚持真理，修正错误”的表述。

其二，国家根本任务中的“党的领导”，写于宪法序言第7自然段。该自然段被认为是“序言的重中之重”，甚至是“整个宪法的核心”。^[30]如果说序言第6自然段之前的历史叙事是要通过回顾过去证成“党的领导”的正当性，第7自然段则是要借由规定国家根本任务，面向未来地强调党的领导的必然性。具体而言，相较于“七五宪法”和“七八宪法”，该自然段实现了国家根本任务由“无产阶级专政下的继续革命”向“社会主义现代化建设”的根本转变。更为关键的，该自然段以“规范性陈述语句”表达出了“党的领导”的规范意涵。^[31]彭真曾多次强调，宪法序言对于中国共产党领导的规定，不是主张问题，而是历史事实，^[32]但序言第7自然段中的规定实际上完成了“党的领导”由事实向主张的起承转合。该自然段载明“中国各族人民将继续在中国共产党领导下……”，其中的“将继续”暗示着对主体意志的表达，^[33]即在承接历史叙事的基础上，表明在今后的社会主义现代化建设过程中，中国人民仍然离不开中国共产党的领导。尽管这一逻辑转换未必是修宪者有意追求的，却在事实上起到了逻辑转换之功效。

其三，国家指导思想中的“党的领导”，写于序言第7自然段。通常认为，“八二宪法”是以“五四宪法”为基础制定的，但在宪法文本中载明国家指导思想却是“七五宪法”开创的先例。在此之前，中共九届二中全会于1970年9月基本通过的宪法修改草案也对国家

[28] 参见前引〔6〕，《彭真传》编写组编书，第118页。

[29] 同上书，第128页。

[30] 许崇德：《现行宪法〈序言〉是旷世之作》，《许崇德全集》第4卷，中国民主法制出版社2009年版，第1079页。

[31] 参见陈玉山：《中国宪法序言研究》，清华大学出版社2016年版，第37页以下。

[32] 参见前引〔6〕，《彭真传》编写组编书，第106页。

[33] 参见陈端洪：《宪治与主权》，法律出版社2007年版，第156页。

指导思想作出过规定。当时在宪法中规定国家指导思想,更多的是基于其他考虑,^[34]加强党的思想领导并非其真正目的。直至“八二宪法”制定后,国家指导思想承载的“党的领导”规范意涵才得以全面彰显。思想领导乃是党的领导的重要方面,将党的指导思想上升为国家指导思想,无疑是实现思想领导的主要方式。申言之,宪法载明的国家指导思想,原本为执政党的指导思想,最初由《中国共产党章程》确认,而后通过修改宪法的方式被确立为国家指导思想。^[35]在“八二宪法”制定时,对于是否应在宪法条文中规定国家指导思想存在较大争议。在邓小平和彭真等人的决断下,^[36]最终只在序言中规定了国家指导思想。根据彭真的解释,这在很大程度上是为了与公民宗教信仰自由的规定保持协调,因为“如果写在条文里,有人信仰宗教、唯心主义,不就违反宪法了吗”。^[37]此外,序言第7自然段载明的国家指导思想,具有历史和现实双重语境。其中的历史语境体现在该自然段第1句规定的“马克思列宁主义”和“毛泽东思想”中,与之相对应的是既已取得的历史功绩,即“新民主主义革命的胜利和社会主义事业的成就”。因此,该语境下的国家指导思想自始保持稳定,不会随着宪法的修改而发生变动。现实语境则体现在该自然段的第4句中,其目的是为正在进行的现代化建设提供思想指引,也正因此,该语境下的国家指导思想会随着中国特色社会主义事业的发展而不断完善。

其四,爱国统一战线中的“党的领导”,写于序言第10自然段。严格意义上讲,统一战线属于政治概念,而非法律概念,其能够发挥的政治功能主要有三:一是区分“敌我”。“统一战线,是为打敌人用的,凡是对敌人有仇恨的,就要团结他来站在我们的战线上。”^[38]该功能在革命时期体现得最为明显,在建设和改革时期相对式微。特别是随着统一战线范围的不断扩大,其区分敌我的斗争性色彩几乎不复存在。^[39]二是实现党对社会的领导。这一意义上的统一战线乃是执政党领导各民主党派和各人民团体的重要媒介。党的领导既指向国家政权亦指向社会,统一战线便是实现党领导社会的重要方式。统一战线的范围愈大,党的领导得以延伸的领域也便愈广。三是加强团结,通过统一战线凝聚各政治力量和各社会阶层,以便更有效地完成执政党和国家的根本任务。2018年宪法修改将“致力于中华民族伟大复兴的爱国者”纳入统一战线,其目的便是要为实现中国梦寻求“强大持久广泛的力量支持”。^[40]

其五,政党制度中的“党的领导”,写于序言第10自然段最后一句。“政党注定要与宪

[34] 参见中共中央文献研究室编:《毛泽东传》第6册,中央文献出版社2011年版,第2539页。

[35] 例如,十届全国人大二次会议于2004年3月通过的宪法修正案,将“三个代表”重要思想确立为国家指导思想。对此,时任全国人大常委会副委员长的王兆国解释道:“党的十六大把‘三个代表’重要思想确立为党的指导思想,这次修改宪法把十六大确定的重大理论观点写入宪法。”参见王兆国:《关于〈中华人民共和国宪法修正案(草案)〉的说明》,载全国人大常委会办公厅编:《中华人民共和国第十届全国人民代表大会第二次会议文件汇编》,人民出版社2004年版,第93页。

[36] 邓小平在与胡乔木谈“八二宪法”的制定时强调,“序言里要提马列主义、毛泽东思想,条文里不提”。参见中共中央文献研究室编:《邓小平年谱(1975—1997)》下卷,中央文献出版社2004年版,第793页。

[37] 前引[21],《彭真传》编写组编书,第1451页。

[38] 谢觉哉:《解答政协文件学习中的几个问题》,载《谢觉哉文集》,人民出版社1989年版,第699页。

[39] 参见张翔:《宪法教义学初阶》,《中外法学》2013年第5期,第935页。

[40] 前引[8],王晨文,第183页。

法保持密切而持续的接触”，^[41]特别是在社会主义中国，政党的活动和行为乃是宪制实践的重要组成部分。中国特色的政党制度在中华人民共和国成立伊始即已形成，直至1993年3月八届全国人大一次会议通过宪法修正案，我国政党制度的宪法地位才获确立。其实，在当时宪法修改的过程中，执政党并未考虑在宪法中确立政党制度。待到该年2月召开全国人大常委会会议，才有常委会委员提出应将政党制度写入宪法，该建议最终被采纳。只不过，“对如何写入宪法却费了心思，经再三研究认为，可以采取叙述的方式，在本段末尾增加一句话，即‘中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展’”。^[42]该段文字表述传达出了三重规范意涵：一是在宪法上明确了党际关系，即中国共产党与各民主党派是“领导与被领导”“合作和协商”的关系；二是课以国家不得阻碍和放弃党际合作协商的消极义务，以及有效促进党际合作协商的积极义务，这亦可理解为中国共产党对各民主党派之政治承诺的宪法表达；^[43]三是各民主党派存在的合法性不受质疑，其虽非无产阶级性质的政党，亦得在社会主义的中国长期存在并发挥作用。

其六，国体条款中的“党的领导”，写于总纲第1条第1款。2018年宪法修改前，宪法条文中并无关于“中国共产党领导”的直接规定，国体条款被认为是证成“党的领导”的主要依据。一方面，正如毛泽东在中华人民共和国成立前夕明确强调的：“人民大众组成自己的国家并建立代表国家的政府，工人阶级经过自己的先锋队中国共产党实现对于人民大众的国家及其政府的领导。”^[44]既然工人阶级的领导要通过作为其先锋队的中国共产党来实现，“党的领导”自然也便蕴含在国体条款中。另一方面，社会主义国家在政治上的特征是无产阶级政党的领导，国体条款对于我国国家性质的表述落脚于“社会主义国家”，同样间接传达了“党的领导”的规范意涵。上述解析思路虽然有合理之处，但也存在逻辑瑕疵。毕竟，“八二宪法”并未明确中国共产党是工人阶级的先锋队，欲从国体条款中解析出“党的领导”之规范内涵，还必须借助《中国共产党章程》来对宪法条款进行解释，但党内法规和执政党的政治文件能否作为解释宪法的依据或参考资料，这本身还是一个尚未解决的重大理论问题。随着“党的领导”的宪制实践不断深入和加强，国体条款中有关“党的领导”的隐晦表达越来越无法满足宪制实践的需要，通过更为明确、直接、肯定的方式表明“党的领导”已是现实之必须和历史之必然。

其七，作为社会主义最本质特征的“党的领导”，写于总纲第1条第2款。作为中国特色社会主义最本质特征的“中国共产党领导”，紧接在“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度”这一表述之后。“中国特色社会主义”是社会主义制度在当代中国的具体形态，这表明“党的领导”已被视为国家根本制度的最本质特征。鉴于根本政治制度、基本政治制度、基本经济制度等皆系国家根本制度的组成部分，“党的领导”的作用领域便具有了相当大的解释空间和延展可能。与此同时，在该条款中紧随“党的领导”之后的是“破坏社

[41] [美] 谢茨施耐德：《政党政府》，姚尚建、沈洁莹译，天津人民出版社2016年版，第137页。

[42] 《乔石谈民主与法制》编辑组编：《读〈乔石谈民主与法制〉》，人民出版社2012年版，第70页。

[43] 参见张劲：《团结宪章——宪法的中国意义》，《政法论坛》2014年第1期，第14页。

[44] 毛泽东：《关于目前党的政策中的几个重要问题》，载中共中央文献编辑委员会编：《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1991年版，第1272页。

会主义制度”的禁止性规定，而“党的领导”又内涵于社会主义制度当中，破坏“党的领导”自然也为宪法所禁止。全国人大常委会委员长栗战书在宪法修正案通过后的一次座谈会上指出：“一切弱化、反对、否定党的领导的言论和做法都是从根本上违反宪法的，必须从法律上进行抵制和追究。”^[45] 宪法绝不仅仅是政治宣言，更是应予实施的规范。这便需要借由法律化和政治化的实施方式，使宪法上的“党的领导”得到落实，通过立法实现“党的领导”的具体化。

（二）现行宪法中“党的领导”规范的系统解释

宪法中诸多“党的领导”规范构成了一个相对完备的规范体系，该规范体系本身并非独立存在，而是作为整部宪法的重要组成部分之一，与其他宪法规范发生着关联。因此，有必要将“党的领导”规范作为整部宪法的构成要素，着眼于宪法整体规范对其进行系统解释，通过分析阐释“党的领导”规范与其他宪法规范的关系，对宪法中的“中国共产党”和“党的领导”形成客观理性的认识。某些宪法规范在很大程度上影响到“党的领导”的宪法涵义和“中国共产党”的宪法形象，与“党的领导”规范的关系更为密切。下文着重对“党的领导”规范与此类宪法规范的关系进行探讨。

1. “党的领导”与“党负有保证宪法实施的职责”之间的关系

根据现行宪法序言第13自然段的规定，包括中国共产党在内的各政党“必须以宪法为根本活动准则”，且“负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责”。此规定课以执政党实施宪法的双重义务，一是消极遵守宪法，二是积极保障宪法实施。^[46] 具体而言，中国共产党要发挥其领导地位，除了应当模范遵守宪法外，还应承担积极保证宪法实施的重大职责，特别是在其他宪法实施主体之间发挥领导和协调作用，通过政治决断推进宪法实施。根据宪法的规定，负有维护宪法尊严、保证宪法实施义务的主体不仅有中国共产党，还有执政党之外的全国各族人民、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。诚然，国家机关在宪法实施中扮演着尤为重要的角色，但在宪法实施的关键环节和重点领域，执政党的领导作用更为重要。宪法实施是一项宏大的系统工程，涉及相当多的事项和领域，不同主体根据应有的角色分工参与其中。为了在诸多主体之间形成实施宪法的合力，必须由中国共产党发挥总揽全局、协调各方的领导作用，从而优化各主体在宪法实施过程中的角色分工。

2. “党的领导”与“禁止破坏社会主义制度”之间的关系

“党的领导”内涵于社会主义这一根本制度，破坏“党的领导”必然为宪法所禁止。由于宪法对于破坏党的领导并无行为模式和法律后果的明确规定，惩治破坏“党的领导”的行为仍应适用具体法律。例如，根据现行刑法第2条和第13条，“保卫社会主义制度”是刑法的基本任务之一，“推翻社会主义制度”被类型化为刑法上的不法行为。为此，刑法第105条将“推翻社会主义制度”和“煽动推翻社会主义制度”分别作为颠覆国家政权罪和煽动颠覆国家政权罪的构成要件。依此逻辑，若破坏“党的领导”的行为符合刑法上相

[45] 栗战书：《使全体人民成为宪法的忠实崇尚者自觉遵守者坚定捍卫者——在深入学习宣传和贯彻实施宪法座谈会上的讲话》，《中国人大》2018年第7期，第7页。

[46] 参见翟国强：《中国语境下的“宪法实施”：一项概念史的考察》，《中国法学》2016年第2期，第107页。

关犯罪的构成要件，亦可据此定罪处刑。需要说明的是，运用刑事手段打击破坏“党的领导”行为，应谨防刑法的工具化倾向以及打击范围的不当扩张。除却刑法中的上述规定，“推翻社会主义制度”还在网络安全法、邮政法和反间谍法实施细则等法律法规中被明令禁止，相关规定也能为惩治破坏“党的领导”的行为提供法律依据。

3. “党的领导”与“国家的一切权力属于人民”之间的关系

如何协调好“党的领导”同“国家的一切权力属于人民”之间的关系，是中国共产党执掌政权后无法回避的问题。对此，执政党给出的答案是，要“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”。根据宪法第2条，国家的一切权力属于人民，人民行使国家权力的机关是各级人大，此系在宪法上对人民主权原则进行宣示。据此规定，“党的领导”并不意味着执政党要代替人民行使国家权力，而是要领导和保证人民行使国家权力。同时，人民当家作主最重要的实现方式是人民代表大会制度，这要求执政党不得轻易越过各级人大直接行使权力，而应充分利用该项根本政治制度中既有的资源和途径，实现党对国家和社会的有效领导，从而真正实现一切权力属于人民的执政初心。正如有学者所指出的，在“党的领导”写入总纲后，形成了执政党与各级人大之间的“人民民主二元代表结构”。^[47]中国共产党基于其领导地位和“代表最广大人民根本利益”的政治宣示，与人民形成了某种事实上的关联，并承载了部分人民主权的因素；各级人大则基于现有的选举制度和宪制安排，承担了表达人民意志和表征人民主权的制度功能。执政党和各级人大基于不同的逻辑，与人民主权发生关联。

4. “党的领导”与“党必须遵守宪法和法律”之间的关系

“党的领导”绝不意味着执政党可以凌驾于宪法和法律之上，包括中国共产党在内的各政党都必须遵守宪法和法律。此项要求已在宪法第5条第4款中得到具体规定。该规定原初在中共十二大修改的《中国共产党章程》中得到确认，其后又在“八二宪法”中明确载明。由此，“遵守宪法和法律”不只是执政党的政治承诺，更是一项必须履行的宪法义务。^[48]从该原则进入《中国共产党章程》和宪法文本的先后顺序可以发现，宪法规定“各政党必须遵守宪法和法律”，主要指向的还是作为执政党的中国共产党。此外，该条款还规定“一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究”。鉴于《中国共产党章程》和宪法分别课以执政党遵守宪法和法律的义务，执政党违反宪法和法律的行为自然也必须受到相应追究。对于享有领导权和执政权的中国共产党而言，如何确定违宪责任的主体、内容和追究程序，无疑是健全宪法监督机制的过程中应予解决的重大现实问题。^[49]在违宪责任主体的确定问题上，本文以为，当中国共产党以执政者之整体形象出现时，并不存在“党大还是法大”的问题，也不存在是否违宪的问题，执政党作为整体不应成为违宪责任的主体；但作为整体之组成部分的具体政党组织，必须服从和遵守宪法法律，^[50]其若在政治实践中违反宪法，就应该作为违宪责任的主体承担相应责任。

[47] 参见李忠夏：《“中国特色社会主义”的宪法结构分析》，《政法论坛》2018年第5期，第124页。

[48] 参见韩大元：《论党必须在宪法和法律范围内活动原则》，《法学评论》2018年第5期，第6页以下。

[49] 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128页。

[50] 参见中共中央文献研究室编：《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第37页。

三、宪法史视角下的“党的领导”规范

现行宪法中的“党的领导”规范体系是在宪法变迁的过程中长期累积而成的。早在第一届政协全体会议制定的共同纲领中,便已有了“党的领导”规范的雏形。随着国家政权组织的相对健全和社会主义革命的不断推进,“党的领导”在“五四宪法”中得到了更为具体和明确的表达。因受“左”的错误影响,“七五宪法”将“党的领导”以不科学的方式写入了宪法条文,一些不当表达在“七八宪法”中得到了保留。直至中共十一届三中全会召开,在会议精神的指导下制定了“八二宪法”,“党的领导”才算得到妥洽安置。除上述几次大的历史变迁外,“八二宪法”的历部宪法修正案也对“党的领导”规范进行了与时俱进的修改完善。上述复杂历程表明,要理性认识现行宪法中的“党的领导”规范,清晰认知其背后所欲实践的意图和目的,就必须将“党的领导”规范置于宪法变迁的历史中进行综合考察。

(一) 作为八二制宪基础的“五四宪法”

在“八二宪法”制定过程中,彭真提出:“宪法修改要以一九五四年宪法为基础,一九五四年宪法是比较好的。”^[51]该决定的背后有着颇多复杂缘由,其中很重要的一点是,以“五四宪法”为基础能够尽可能地回避争议。例如,当时在“实行一院制还是两院制”“是否保留检察机关”和“是否规定‘四大’自由”等问题上,存在着许多不同观点,而“许多问题,一九五四年宪法都考虑过,要修改,就要提出理由”,以“五四宪法”为基础,可以免去许多不必要的争论。^[52]在如何规定“党的领导”的问题上,当时也存在不少争议。有人认为可按“七八宪法”第2条的写法去写,也有人提出应当写在序言当中。^[53]将“五四宪法”同“八二宪法”进行对比,不难发现两部宪法在“党的领导”的表达方式上具有相当的一致性。“八二宪法”的“党的领导”规范,正是在“五四宪法”的基础上形成的。

首先,两部宪法皆是运用历史功绩来证成中国共产党执政的合法性。虽然在制宪时曾有全国人大代表提出要将“党的领导”写入第1条,^[54]但“五四宪法”最终还是通过序言中的历史叙事来体现“党的领导”,即在序言第1自然段中载明中国共产党领导人民推翻“三座大山”的历史功绩。刘少奇曾就“五四宪法”草案作报告,在谈及“工人阶级领导”的国家性质时提到:“在人民获得胜利后,出现了新问题:工人阶级领导国家建设是不是也和过去一样有本领和把握呢?”对此,他给出的答案是:“五年以来的事实充分证明了工人阶级领导国家的非凡才能。为巩固胜利果实,必须继续巩固和加强工人阶级对国家的领导。”^[55]此种执政合法性的证成逻辑与“八二宪法”别无二致。只不过,除革命和建设的功绩之外,“八二宪法”制定之时,执政党的合法性还有改革功绩的加持。

其次,两部宪法皆寓“党的领导”之主张于事实当中,即通过陈述事实的方式传达出

[51] 前引〔6〕,《彭真传》编写组编书,第105页。

[52] 参见前引〔21〕,《彭真传》编写组编书,第1440页。

[53] 参见肖蔚云:《我国现行宪法的诞生》,北京大学出版社1986年版,第32页。

[54] 参见韩大元编著:《1954年宪法与中国宪政》,武汉大学出版社2008年版,第275页。

[55] 刘少奇:《关于中华人民共和国宪法草案的报告》,载中共中央文献编辑委员会编:《刘少奇选集》下卷,人民出版社1985年版,第146页。

了“党的领导”的规范意涵。如上所述，“八二宪法”序言第7自然段中的“将继续”实现了由事实到主张的转承，此般巧妙的设计其实是“五四宪法”首创的。“五四宪法”序言第4自然段第1句表明，在建立中华人民共和国的斗争中，已结成以中国共产党为领导的人民民主统一战线，第2句随即指出，该统一战线在今后的斗争中“将继续发挥它的作用”。两部宪法中的“将继续”，在传达“党的领导”之规范意涵方面，起到了异曲同工的效果。

（二）“七五宪法”和“七八宪法”中“党的领导”

与“五四宪法”相比，“七五宪法”与“七八宪法”中的“党的领导”规范明显更为丰富。其主要包括：

其一，“七五宪法”第16条规定，全国人大是中国共产党领导下的最高国家权力机关。在制定“五四宪法”时，毛泽东曾将全国人大比喻成如来佛，以彰显全国人大作为最高国家权力机关的宪法地位。^[56]在中国共产党领导国家政权机关和人大制度建构国家政权机关的双重逻辑下，如何理顺党的领导地位与最高国家权力机关地位之间的关系，是中华人民共和国成立之初即应解决的问题。“七五宪法”规定全国人大是党领导下的最高国家权力机关，当时有论者提出解释：“全国人大只有在党的领导下，才能真正代表全国各族人民。全国人大接受党的领导和行使自己的权力，是完全一致的。”^[57]

其二，“七五宪法”第15条和“七八宪法”第19条皆规定由中共中央主席统率全国武装力量。“五四宪法”第42条规定国家主席统率全国武装力量，并担任国防委员会主席。由于“七五宪法”和“七八宪法”皆未设置国家主席，而武装力量的统率职能又极为重要，规定由中共中央主席统率全国武装力量，既与“党指挥枪”的政治原则相符，亦可使武装力量在现实中获得具体的领导主体。

其三，“七五宪法”第17条和“七八宪法”第22条皆规定了全国人大根据中共中央委员会的提议任免国务院总理。实践中，五届全国人大一次会议决定华国锋为国务院总理，依据的便是中共中央委员会的提议。^[58]由于当时国家主席的设置被取消，且基于加强党的一元化领导的需要，提议任免国务院总理的重任便落到了执政党身上，这与规定由中共中央主席统率全国武装力量的原由颇为类似。在处理党政关系的问题上，“七八宪法”相较“七五宪法”已经有所变化。根据“七五宪法”，全国人大须根据中共中央委员会的提议任免包括总理在内的所有国务院组成人员。“七八宪法”将此范围限缩为国务院总理，其他的国务院组成人员由全国人大根据总理的提议决定。若以“七八宪法”第23条为据进行体系解释，还可发现中共中央委员会的提议内容只有任命而不含罢免，与“七五宪法”中的提议“任免”有所不同。

其四，“七五宪法”第26条和“七八宪法”第56条皆规定了拥护中国共产党领导乃是公民的基本义务。尽管两部宪法都将拥护中国共产党的领导规定为公民的基本义务，但在条文表述方面存在细微差别。“七五宪法”第26条规定“公民的基本权利和义务是，拥护中国共产党的领导”，这表明“拥护中国共产党的领导”在“七五宪法”中，既是公民的一项基本权利亦是一项基本义务。“七八宪法”仅将其作为一项基本义务加以规定。相较而

[56] 参见中共中央文献研究室编：《毛泽东年谱（1949—1976）》第2卷，中央文献出版社2013年版，第228页。

[57] 《巩固无产阶级专政的根本大法》，上海人民出版社1975年版，第33页。

[58] 参见《中华人民共和国全国人民代表大会公告》，载《中华人民共和国第五届全国人民代表大会第一次会议文件》，人民出版社1978年版，第140页。

言,“七八宪法”的规定方式更为合理。将“拥护党的领导”作为公民的基本权利,很难通过法律予以具体化,但其作为一项基本义务则是可以通过法律予以具体化的。比如,在全国人大常委会于1980年2月制定的学位条例中,便将“拥护中国共产党的领导”作为申请学位的条件之一。

(三) 在比较之中理解现行宪法中的“党的领导”规范

尽管“八二宪法”中的“党的领导”规范数量不多且主要存在于序言当中,但其并没有弱化党的领导,反而在事实上加强了党的领导。虽然2018年宪法修正案将“党的领导”再次写入宪法条文,但其修改动因、宪制功能和立宪技术,同“七五宪法”和“七八宪法”有着重要区别。

首先,将“党的领导”更多规定在宪法序言而非宪法条文中,同加强党的领导在逻辑上并不冲突。其一,党的领导地位固然需要宪法文本提供依据,但这并不意味着拥护党的领导必须依靠宪法强制力来推行。恰如宪法修改委员会委员丁光训所言,删去“拥护党的领导”的基本义务后,“强加于人的意味没了,党的领导形象更高了,不是低了”。^[59]其二,在国家政权机关建立之后,党的领导在很大程度上和诸多场合中都需借由国家政权机关来实现,即通过国家政权机关职责的履行来实施党对国家和社会的领导。^[60]为此,执政党可通过健全国家机关的组织和职权,畅通执政党与国家政权之间的联络渠道,确保国家机关在党的领导下自主行使权力。其三,即便宪法上并未明示国家机关接受党的领导,也并不表明国家机关可以脱离党的领导。比如,虽然“八二宪法”删去了“全国人大是党领导下的最高国家权力机关”的规定,实践中全国人大的各项工作仍是在党的领导下开展的。^[61]

其次,将“党的领导”写入总纲,并不意味着重返非常政治。“八二宪法”是在吸取历史教训的基础上制定的,^[62]承担了固化“拨乱反正”成果的重要使命。该成果集中表现为在加强党的领导的同时,构建以各级人大为核心的国家政权机关体系,并对执政党权力和国家权力作出适当区分,由此在宪法意义上实现了非常政治向常规政治的转变,并为中国共产党依宪执政确立了根本遵循。2018年的宪法修改虽将“党的领导”写入条文,但“党的领导并未在规范层面‘具体化’到现有的国家组织体系中”,^[63]这使得现行宪法中的“党的领导”规范,在本质上有别于“七五宪法”和“七八宪法”。

结 语

作为规范的“党的领导”是我国宪法文本的重要组成部分,作为实践的“党的领导”是我国重要的宪法现象。“五四宪法”作为中华人民共和国第一部宪法,经由数次全面修改变迁为“八二宪法”,“八二宪法”同样经历了五次重要修正。在此期间,宪法中的“党的领导”规范发生了巨大而深刻的变迁。特别是2018年宪法修正案将“中国共产党领导是中

[59] 前引[21],《彭真传》编写组编书,第1458页。

[60] 参见习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》,人民出版社2014年版,第7页。

[61] 参见胡锦涛:《新时代背景下人大制度的发展》,《国家检察官学院学报》2018年第1期,第3页以下。

[62] 参见前引[10],习近平书,第2页以下。

[63] 前引[47],李忠夏文,第125页。

国特色社会主义最本质的特征”写入总纲，进一步确认了中国共产党作为中国特色社会主义事业领导核心的地位。现行宪法序言和条文中诸多“党的领导”规范，共同构成了我国宪法中的“党的领导”规范体系。宪法学应当对该规范体系积极展开学理构建，针对宪法文本中相对完备的“党的领导”规范体系，构建相对系统的政党宪法学理论，^[64]努力在宪法层面为加强和改善党的领导提供方法论指引。这亦能契合中国宪法学界关于开拓国家机构教义学的宣言。^[65] 一是因为“党的领导”的内涵通常会影响到乃至决定国家机构改革的内容。例如，在本次深化党和国家机构改革的过程中，为“健全加强党的全面领导的制度”，部分党政机构以合署办公或合并设立的方式进行统筹设置。^[66] 二是因为宪法中的“党的领导”规范需要通过立法予以具体化。例如，执政党决定将坚持党的全面领导的要求载入人大、政府、法院、检察院的组织法，并将其视为贯彻落实宪法规定的重要举措。^[67] 上述实践皆要求宪法学理论取得重大创新。

Abstract: Article 36 of the 2018 Amendment to the Chinese Constitution adds the provision “the leadership of the Communist Party of China is the most essential attribute of socialism with Chinese characteristics” to the General Principles of the Chinese Constitution, thus bridging the gap between constitutional norms and constitutional practices, and further confirming the Communist Party of China’s role as the core of leadership of the cause of socialism with Chinese characteristics. The normative system of “the leadership of the Communist Party of China” in the Chinese Constitution consists of many norms in the Preamble and relevant provisions of the current Constitution. This normative system is a historical product formed through accumulation in the process of constitutional transformation. The norms of “the leadership of the Communist Party of China” in the 1982 Constitution were the inheritance and development of those in the 1954 Constitution. Although the 2018 Amendment to the Chinese Constitution further consolidates and strengthens the political-legal logic of overall leadership of the Communist Party of China, it is quite different from the 1975 Constitution and the 1978 Constitution in the aspects of constitutional functions and legislative techniques. The normative system of “the leadership of the Communist Party of China” in the current Constitution provides new issues for constitutional law study. Researchers of Chinese constitutional law should actively construct a constitutional theory of political parties on the basis of the relatively complete normative system of “the leadership of the Communist Party of China” in the Chinese Constitution.

Key Words: preamble of constitution, amending the constitution, leadership of the CPC, constitutional norms

[64] 参见叶海波：《我国宪法学方法论争的理论脉络与基本共识》，《清华法学》2013年第3期，第85页。

[65] 参见张翔：《中国国家机构教义学的展开》，《中国法律评论》2018年第1期，第31页。

[66] 参见《深化党和国家机构改革方案》，人民出版社2018年版，第2页以下。

[67] 参见《中共中央关于加强党的政治建设的意见》，《人民日报》2019年2月28日第3版。