武漢大學學報(哲学社会科学版)
WUHAN UNIVERSITY JOURNAL (Philosophy & Social Science)
第75卷第2期 2022年3月
Vol. 75 No. 2 Mar. 2022 005~019
DOI:10.14086/j.cnki.wujss.2022.02.001

中国宪法与中国共产党的领导

江国华

摘 要 中国宪法及其确立的宪法制度体系,是中国共产党领导中国各族人民历经斗争、探索、试错之后逐步形成和完善的。迄今为止的事实表明,中国共产党在中国宪法和社会主义制度产生、发展与实施的历史过程中,都居于总揽全局的领导地位。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势。在新的历史时期,全面贯彻党的领导是全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的根本保障。中国共产党要履行好执政兴国的重大职责,必须依党章从严治党、依宪法治国理政。党领导人民制定宪法和法律、执行宪法和法律,党自身也必须在宪法和法律范围内活动,真正做到党领导立法、保证执法、带头守法。

关键词 中国宪法;中国特色社会主义制度;党的领导;全面依法治国;习近平新时代中国特色社会主义思想

中图分类号 D911 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2022)02-0005-15

基金项目 中国法学会2019年度部级法学研究课题(CLS-2019-A01)

中国社会主义宪法及其确立的制度体系,构成中国共产党领导全国各族人民所取得的社会主义事业伟大成就之重要部分。中国宪法以根本法的形式确认了中国共产党长期执政及其对社会主义事业全面领导的地位。70余年来,在中国共产党的全面领导下,宪法得到各族人民与各级政权机关的遵守与实施,宪法所确立的各项原则、制度以及公民权利保障在社会主义事业建设中得到全面贯彻落实。踏上新征程,面对错综复杂的国际国内形势,面临新挑战与新使命,唯有更加全面地、强有力地坚持党的领导,方能维护社会主义法治道路,推进全面依法治国的伟大事业,实现法治中国的伟大梦想。

在新时代,坚持党对社会主义宪法事业和法治国家建设事业的全面领导,最根本的就是要坚决做到"两个维护",其要义即在于维护党的权威,这是经过历史实践检验的,是人民的选择,是最根本的政治要求。维护党的权威,要在一举一动中践行"四个意识"。维护党的权威,要在所思所想中厚植爱国爱党之情怀,坚定"四个自信"。唯有如此,宪法法律和中国特色社会主义制度的权威才能得到尊重和维护。

一、党的领导是中国社会主义宪法的最大特色

宪法是在一个国家和民族的历史演进中所产生的。宪法是具有一国自身特色、符合一国实际国情的,世界上没有宪法模板[1](P53)。坚持党的领导就是中国社会主义宪法在产生的过程中根据中国国情所总结的最大特色,正是党的领导让我国宪法保有社会主义的根本性质并朝着社会主义方向不断发展[2](P8)。在历史上,自中国共产党建立以来,无论是在革命、建设时期还是改革历程中,宪法及法制在其中发挥的作用始终被予以高度重视。革命根据地建立时期我们党就已开启宪法制定与实施活动的探索。此后,无论是《中华人民共和国共同纲领》(下文简称《共同纲领》)的制定,还是历部《宪法》及现行《宪法》的修改,无一不是中国共产党领导人民对宪法、宪法制度体系以及法制进行探索的产物。在理论上,宪

法承载着党的主张和人民意志,在国家制度设计与法律规范的具体制定中均发挥着“总依据”的作用。因此,党领导人民对宪法进行探索并最终制定出宪法的过程,本质上就是党的主张和党的意志上升为国家宪法,并通过宪法得以规范化表达和实现的过程;坚持依宪治国、依宪执政和坚持党的全面领导在逻辑上具有高度的统一性。树立“四个自信”,本质上也是树立宪法自信。中国共产党始终把立宪政治的一般原理与中国特有的国情紧密结合,领导人民制定、实施和完善宪法,构建起具有中国特色的、符合中国实际的、社会主义性质的宪法制度体系,并根据宪法及其所确立的基本制度,建立了完整的社会主义法律体系和逐步完善的社会主义法治体系。

(一)党领导人民制定宪法

人民是制宪权主体。中国共产党的先锋队性质,决定了其在组织和领导人民行使制宪权和从事立宪活动的核心地位。历史表明,不管是土地革命根据地政权制定的宪法性文件,还是《中华苏维埃共和国宪法大纲》,抑或新中国成立之后制定的历部《宪法》,都是中国共产党领导人民从事立宪实践的结果。作为其中集大成者的“八二宪法”就是在总结中国共产党领导中国人民依据立宪行宪中的经验和教训所制定出来的,并在后续国家发展实践中得到不断修改与完善——从程序上看,中国共产党是触发制宪程序的主体;从内容上看,“四项基本原则”成为修宪的总的指导思想,这意味着党的领导及其确立的思想与发展方向成为修宪过程中总的指导思想。

第一,中国共产党领导人民实行社会主义立宪尝试与探索的历史阶段(1928-1948 年)。党领导人民进行革命斗争的历程中,始终重视宪法的意义及其发挥的作用。中国共产党始终将“制定宪法”作为革命根据地红色政权建设的战略举措。从 1928 年 1 月遂川县工农兵政府成立伊始,中国共产党领导下的政权先后颁布了《遂川工农县政府临时政纲》(1928 年)、《中华苏维埃宪法大纲》(1934 年)、《陕甘宁边区抗战施政纲领》(1939 年)、《陕甘宁边区宪法原则》(1946 年)、《华北人民政府施政方针》(1948 年)等具有宪法性质的文件。这些宪法性文件对人民政权的组织原则、组织形式、组织结构、选举办法以及人民权利保障等内容作了原则性规定。在党的领导下,不同历史阶段的宪法性文件先后探索尝试了四种基本政权组织形式,为中国宪法及宪法制度的形成积累了经验[3](P4-5)。

第二,以中国共产党领导为本质特征的中国特色社会主义宪法制度形成阶段(1949-1954 年)。1948 年后,领导人民在全国范围内建立人民政权,成为中国共产党新的历史使命。1948 年 4 月,为动员社会各界积极投身新中国成立的准备工作,中共中央号召各民主党派、人民团体等就建立民主联合政府等问题召开政治协商会议,得到了各民主党派负责人的响应与赞同。1949 年 6 月,毛泽东发表《论人民民主专政》一文,在结合国情的基础上,以马克思主义国家学说为根据,奠定了即将成立的中华人民共和国的政治理论基础。1949 年 9 月,《共同纲领》顺利通过,确定了各项基本制度和重大政策,宣告建立新中国的使命完成。《共同纲领》作为立国宪章,无疑是中国共产党领导下的立宪运动的历史性成果,是中国共产党立宪建国理论走向成熟的标志[4](P271),中国共产党的政治主张在其中得到了充分体现[5](P6),它所确立的基本原则和制度被其后的历部《宪法》所继承和确认,并得到进一步发展[6](P277)。

新中国成立初期,为适应发展需要,我国第一部宪法“五四宪法”诞生。该法确认了长期革命历程中取得的成果,总结了新中国成立后尤其是《共同纲领》实施期间的经验,它所确立的坚持中国共产党领导的原则、人民民主和社会主义原则,中央国家机关组织体系、中央和地方的关系以及公民的基本权利和义务等规范构建了我国社会主义宪法体制的框架,为我国社会主义宪制发展指明了方向[3](P29)。

第三,以中国共产党领导为本质特征的中国社会主义宪法制度的发展与完善(1975-2018 年)。“五四宪法”的颁布为我国各级政权铺设了运行轨道,中央领导率先垂范。但随后“五四宪法”的实施因“极左”思想而受到阻隔。1975 年,在“极左”思想主导下,开启了“五四宪法”第一次全面修改,第四届全国人民代表大会第一次会议通过了我国的第二部宪法,史称“七五宪法”。“文化大革命”(下文简称“文革”)结束后,1978 年“五四宪法”的第二次全面修改程序启动,对“七五宪法”在形式与内容上均作出了较大改善,

史称“七八宪法”。“七八宪法”增加了条文数量，改变了“七五宪法”严重削弱国家机关权力和职能的做法，进一步健全全国人大代表的选举制度，加强了人民代表大会及其常务委员会的职能。但“七八宪法”所处的重大历史转折时期决定其具有时代局限性，后经1979年、1980年两次部分修改依然未能克服局限，无法完全适应国家发展的需要。

1980年，邓小平对党和国家领导制度改革作出了深刻阐述，同时提出修宪建议，指出宪法应当更完备、周密、准确，要保障公民权利的享有以及人民参与国家与企业事务管理的权力，同时也要进一步完善、改善民族区域自治制度、人民代表大会制度，不允许权力过分集中的规定应当在宪法中有所体现[7](P339)。1982年，第五届全国人民代表大会第五次会议通过了对“五四宪法”的第三次全面修改，史称“八二宪法”。这部宪法一方面回归延续了“五四宪法”，另一方面在国家发展道路与奋斗目标上有诸多革新，力求适应新时期的发展需要[8](P1341，1346)，为开辟中国特色社会主义道路，为我国朝着社会主义现代化方向前进，提供了根本的宪法遵循和宪制保障。

法因时而立，亦需因时而进。历史不断前行，宪法只有跟上实践的脚步，才能发挥引领和推动社会进步的作用——宪法必须随着党和国家事业的发展而不断发展，不断适应新形势、吸纳新经验、确认新成果，才具有持久生命力。我国宪法的演变历程表明，宪法及由其所确立的基本制度应当与时俱进，不断发展与完善以适应时代需要。据此，为跟上我国改革发展的步伐，“八二宪法”自颁布以来，在党中央的建议和领导下，先后进行了五次修改，在保证稳定性与权威性的基础上及时吸收党在思想、理论上的最新成果，及时固定党根据时代发展提出的基本路线和方针策略，与时俱进。可见，修宪需要在党的领导下进行，只有坚持党的领导才能实现修宪的预期目的，而且需要全面体现党和人民的意志[2](P8)。

（二）宪法确认和保障党的领导

宪法所确立的中国共产党的地位为执政党提供了合法性基础，亦反映了其执政方式[9](P48)。新中国成立以来颁布的《共同纲领》及历部《宪法》以根本法的形式对中国共产党的地位作了直接或间接规定。

第一，《共同纲领》中的“党的领导”。《共同纲领》确认了中国共产党和各民主党派之间的关系及各自的地位，明确中国共产党是领导党，是执政党，而各民主党派是参政党；确认了中国共产党在中国人民政治协商会议中的“首席”地位，发挥引领作用[10](P122)；规定了中华人民共和国的领导者为工人阶级，而人民民主的具体实现方式就是通过中国共产党的领导[11](P31)。

第二，历部《宪法》序言中的“党的领导”。“五四宪法”的序言部分在“历史叙事”和“统一战线”等段落中将“中国共产党的历史地位以及据此所形成的执政地位”嵌入其中。此后我国的历部《宪法》及其修正都在序言部分对中国共产党在建立和建设新中国、开展爱国统一战线中的领导作用作了说明。如“八二宪法”序言第7段明确了中国共产党在取得革命、建设阶段的成就中所发挥的领导作用。从这个意义上说，中国共产党在宪法上的合法性根植于带领人民取得革命胜利的历史之中。基于此，可以得出一个基本结论：我国《宪法》在序言部分以历史叙述和统一战线条款等方式对中国共产党的历史地位、领导地位的确认和规定，本质上构成了确认中国共产党地位的宪法依据。

第三，历部《宪法》正文中均有“党的领导”之规范。我国《宪法》正文对“党的领导”的规定或是直接的，或是间接的。其中，所谓间接形式，即尽管条文中没有“党的领导”字样，但却以承认党的领导为“逻辑暗设”。其中最为典型的就是《宪法》中的国体条款，即“五四宪法”和“八二宪法”总纲第一条第一款均规定我国是“工人阶级领导的”，此即以间接的方式对坚持党的领导进行了确认，其中“工人阶级领导”就是由作为工人阶级先锋队的中国共产党的领导来实现的。所谓直接方式，就是在《宪法》正文明确规定“中国共产党的领导”。这在“七五宪法”“七八宪法”中均有所体现。比如“七五宪法”和“七八宪法”总纲第二条均明确规定：中国共产党是全中国人民的领导核心。工人阶级经过自己的先锋队中国共产党实现对国家的领导。相对于间接方式而言，直接方式更加凸显了党的领导在宪法中的地位，也进一步加强了《宪法》中有关党的领导地位条款的规范性，有利于党的领导的具体实现。比如，2018年“最本质的特

征”条款增写进《宪法》。这一增写内容与《宪法》中“禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度”的规定形成“假定—行为模式”的法律规则逻辑结构,赋予了党的领导以更加显著、明确、崇高的地位,成为坚持党的领导的直接根据。

(三)党领导人民实施和贯彻宪法

宪法的生命在于实施。执政70年多来,中国共产党通过不断地自我完善,将宪法作为治国理政的重要抓手,成为保障宪法得以实施和贯彻的核心力量。党的十八大以来,为了进一步深入贯彻和实施宪法,树立宪法权威,中国共产党提出了全面推进依法治国战略,以依宪治国和依宪执政为抓手,围绕党在立法、执法、司法、守法等方面发挥的作用谋篇布局,统一筹划。

第一,领导立法。在国家治理过程中,法律是重器,而良法则是前提。党领导人民实施和贯彻宪法的第一要务就是提升执政党领导立法的能力,在领导立法中全面贯彻宪法规定,将党的意志法律化、规范化。其中坚持党领导立法之要义有三:一是立法机关在坚持党对立法工作的领导上要具有主动性、自觉性。这就要求正确理解党与立法机关之间的关系,准确把握两者的权力与地位。其中党领导立法,享有领导权;而立法机关则是具体立法主体,享有立法权[12](P389)。二是在立法中要体现党所主张的各项重要决策及部署,将其上升为国家意志。党的十八大以来,党中央对立法工作提出了很多新的要求,党的意志通过立法工作上升为国家意志,进一步加强了党对立法工作的领导。三要不断深化党领导立法的内涵,完善报告机制,不断推进重大立法事项报告制度,通过实现党对重大立法工作全面把握的常态化、制度化,进一步发挥党在立法工作中的领导作用。

第二,保证执法。提升和保证执法能力是党领导人民实施和贯彻宪法的内在要求,以保障有效促使执法机关正确、严格执行法律。确保各级行政机关依法行使职权、履行职责则是党领导人民贯彻实施宪法的重要方式。为此,中国共产党先后提出“法制十六字方针”“依法治国”“建设法治国家”等方针策略。为贯彻实施党的基本方略与政策,国务院先后发布相关文件对依法行政、建设法治政府作出了系统部署①,全面落实严格执法、依法行政,促进了我国法治建设。在这期间,中国共产党发挥了统领全局的重要作用,全面提升了党保证执法的能力,加强了宪法的实施和贯彻。

第三,支持司法。支持司法,使法律能够得到司法机关的公正适用,以实现公平正义、保障人民权益,是党领导人民实施和贯彻宪法的重要途径。当前,更具专业性的中国特色社会主义司法体制已基本建成——20世纪90年代,以庭审功能、审判公开以及司法职业化为重点改革内容的司法改革之路启程。其中1995年《中华人民共和国法官法》和《中华人民共和国检察官法》的通过,全面推进了司法职业化建设为公正司法保驾护航;1997年党的十五大强调要发挥制度作用,保障司法机关行使权力的独立性。据此最高人民法院发布了第一个“司法改革五年纲要”。该纲要以“公正与效率”为基本取向,围绕审判方式改革、审判组织改革等七个领域,提出了39项具体改革任务;2002年党的十六大以来,党中央要求推进司法体制改革,涵盖了从完善司法机关的机构设置、职权划分、管理制度到社会主义司法制度的高效性、权威性建设等方面的改革内容;党的十八大以来,以习近平同志为核心的的党中央全面擘画了司法体制改革的蓝图,对司法体制改革的目标、原则、改革路线图与时间表以及重点难点问题的政策导向作出全面部署,将其上升到推进政治体制改革、实现国家治理现代化的高度。据此,最高人民法院和最高人民检察院发布了“四五改革纲要”;2018年,《中华人民共和国法院组织法》和《中华人民共和国检察院组织法》的修订,将司法体制改革取得的重大成果进行了梳理、巩固,并对司法机关的组织体系、机构设置、管理体制、队伍建设和履职保障作出了进一步的规范;2019年1月通过的《中国共产党政法工作条

① 为贯彻落实宪法“依法治国、建设法治国家”的要求,1999年11月,国务院发布了《国务院关于全面推进依法行政的决定》(国发[1999]23号);2004年3月,国务院印发了《全面推进依法行政实施纲要》(国发[2004]10号);2008年5月,国务院印发了《关于加强市县政府依法行政的决定》(国发[2008]17号);2010年10月,国务院印发了《关于加强法治政府建设的意见》(国发[2010]33号);2015年12月23日,中共中央、国务院印发了《法治政府建设实施纲要》。

例》中明确规定保证司法机关依法行使职权，确保其行使职权的独立性、公正性，是党的明确主张；2019年最高人民检察院发布《2018-2022年检察改革工作规划》，将坚持党对检察工作的领导置于总体目标的首领地位。

第四，带头守法。法律的权威于人民的拥护与信仰中得以确立。而中国共产党作为执政党、领导党，只有在尊法、守法中起到带头作用，坚持在宪法法律范围内活动，才能在人们心中播下法律权威的种子。对此，中国《宪法》和《中国共产党章程》中均有明确规定，任何人包括作为执政党的中国共产党在内都不得拥有超越宪法与法律的特权①。为确保党带头守法，十八大以来党中央以前所未有的决心和力度施行了三大战略性改革：一是推进国家监察体制改革，构建统一权威高效的现代反腐败体制，实现对公权力行使的全覆盖；二是推进党内法规体系建设，加强党内自身管理，保障党的先进与纯洁；三是深化党和国家机构改革，保障党的领导力与国家机构的运转能力与时俱进，适应新时代发展的需要。

二、党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势

中国特色社会主义是党和人民在长期实践探索中形成的。实践证明，由宪法所确立的中国特色社会主义制度是符合国情的并具有明显制度优势、强大自我完善能力的先进制度，是当代中国发展进步的根本制度保障。中国特色社会主义制度体系的形成和发展，充分体现了几代中国共产党人建设社会主义制度、进行社会主义国家治理的开拓创新，充分体现了中国共产党领导下中国人民的创造精神。在这个意义上说，党的领导决定了中国特色社会主义制度的历史起点、理论支点和实践重点。中国共产党带领人民在革命、建设中发挥的作用以及取得的成就，证明了新中国成立以来《共同纲领》及历部《宪法》对党的领导地位的确认是历史的选择、人民的选择。由其所揭示的历史逻辑表明：中国特色社会主义制度的创立、建设、发展与完善内嵌于党领导人民进行革命、建设、改革的历史过程中，其中所取得的成就是党领导人民艰苦奋斗后的成果，其中所遭遇的挫折是党领导人民实践探索中的磨砺。在理论上，列宁指出，国家问题是“全部政治的基本问题，根本问题”[13](P25)。而国家问题的核心是国家性质。惟其如此，“最本质的特征”入宪，借此明示：工人阶级政党的领导理论是马克思列宁主义国家理论和政党理论不可或缺的内容；党的领导构成了“人民民主专政的社会主义国家”的基本内核；中国共产党对国家政权和社会的领导制度与中国特色社会主义制度不可分割。在实践中，中国特色社会主义制度与宪法始终处在与时俱进的演化历程之中，这与党的不断奋斗进取的历程紧密相连。

（一）党的领导是中国特色社会主义制度的前提条件

如古人所言，物无妄然，必由其理。正是基于遵循、研究事物规律的原则，自新中国成立以来，中国共产党带领全国各族人民，不断研究对社会发展、社会主义建设以及共产党执政的规律，深化对“三大规律”的认识，而中国特色社会主义制度的建立、发展与完善则贯穿于这个过程始终[14](P42)。正基于此，党的领导是中国特色社会主义制度的前提条件，在其创立、完善以及未来发展中都发挥着重要作用。

第一，创立过程中的主导力量。现行《宪法》序言通过记叙20世纪以来中国发生的四件大事，即辛亥革命、新中国的成立、生产资料私有制的社会主义改造以及社会主义建设的推进，总结了我们党带领人民从推翻帝国主义、封建官僚主义、资本主义到建立社会主义制度，再到推进社会主义建设的过程中所取得的伟大成果，确认了中国共产党在中国特色社会主义制度创立中的领导地位。这些事件本身所蕴含的历史逻辑表明：正是中国共产党领导中国人民胜利完成了国家独立、民族解放和民主自由的历史使命；正是中国共产党领导中国人民站了起来，成为国家的主人；正是中国共产党领导中国人民创立的社

① 中国《宪法》和《中国共产党章程》均明确规定：党必须在宪法和法律范围内活动；任何组织或者个人都不得有超越宪法法律的特权。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》重申：坚持法律面前人人平等，任何组织或者个人都不得有超越宪法法律的特权，一切违反宪法法律的行为都必须予以追究。

会主义制度,保证了国家主体独立和安全、国计民生事业的发展和人们生活的根本改善。

第二,完善阶段的重要推手。制度有其自身的发展逻辑,并随着其所赖以发挥作用的社会的进步而不断完善。中国共产党领导各族人民完善社会主义制度,开拓中国特色社会主义道路。道路引领着前进的方向,具体制度则是不偏离正确道路的重要保障[15](P54)。据此,必须不断推进中国特色社会主义制度的完善。而宪法作为国家制度的总依据,社会主义制度的发展和演变必须借助于宪法予以规范,宪法自身也必须适应制度发展的需要。"八二宪法"的诞生与历次修正正是基于这样的法理逻辑和实践逻辑。"八二宪法"在总结正反两面经验的基础上,充分考量社会主义初级阶段的实际情况,全面体现了我们党在这一时期的基本路线;现行《宪法》将改革开放进程中有关中国特色社会主义制度的最新成果固定下来,完整地记录和反映了党领导人民推动中国特色社会主义制度改革完善的全过程,为发展中国特色社会主义道路提供了根本的宪法遵循和宪制保障。

第三,未来发展中的引领者。改革开放以来的发展经验启示我们要坚持完善和发展中国特色社会主义制度,发挥制度优势。而要使我国制度优势得以全面发挥并不断增强,最核心的就是要保持制度定力,坚定制度自信。在此基础上,党中央把不断进行制度创新提升到重要地位。据此,在党的领导下我国开启了"全面"和"深化"为关键词的新时代改革,突破时间空间吸收有益成果,以保障思想观念和体制机制与时俱进,发挥制度的优越性。

(二)党的领导是中国特色社会主义制度不可分割的组成部分

习近平指出,一个国家选择什么样的治理体系,是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的,是由这个国家的人民决定的[16]。中国特色社会主义制度是在中国历史、中国文化以及中国经济发展的基础上演化而来的,其中核心力量就在于中国共产党的领导。

第一,党的领导与中国特色社会主义政治制度。政治制度建设是一国制度建设的关键一环。中国宪法是中国政治制度的总依据,它充分发掘了党、人民以及"法"三者之间有机统一的关系,体现了其中的政治哲学。根据《宪法》规定,人民代表大会制度是我国的根本政治制度。此外,用以巩固与发展政党关系、解决少数民族问题、港澳台关系以及基层群众自治问题的各项政治制度则属于基本政治制度范畴,是我国政治制度不可分割的组成部分。中国共产党的领导是由国家根本政治制度和基本政治制度所组成的国家政治制度体系的精髓所在。新中国成立70余年的成就表明,由中国共产党所领导的国家政治制度体系是国家主权独立、民族团结和谐、人民幸福生活的根本保障。

第二,党的领导与中国特色社会主义经济制度。我国历部《宪法》都对社会主义经济制度作了明确规定,其核心在于对以生产资料所有制为主要表现形式的基本经济关系的调整[17](P198)。在法理上,一国的经济制度,特别是基本经济制度反映着国家制度的本质特征,决定着国家政权的阶级本质。自改革开放以来,中国共产党坚持以经济建设为中心,进行了一系列经济体制改革,这些改革成果在"八二宪法"及其修正案得以固定,成为国家宪法制度的重要内容。党的十八大以来,习近平反复强调党领导经济工作的使命,强调发展经济与为人民谋幸福的关系及其重要性,要求在经济建设活动中贯彻以人民为中心的发展思想。这些事实表明,中国共产党总揽全局,领导国家经济建设和发展,既是党的宗旨和使命之所在,也是社会主义经济制度的本质要求。

第三,党的领导与中国特色社会主义文化制度。社会主义文化制度在中国宪法文本中占据重要地位,事关国家教科医文体的发展以及思想道德建设。就其性质而言,其核心在于规范以社会意识形态为主要内容的基本文化关系,并借此反映一国的国家性质[17](P206)。因此,文化制度属于宪法意识形态的范畴,也是国家意识形态的核心内容。国家意识形态支撑着国家统治的合法性,国家统治秩序的正当性、合理性[18](P9)。作为国家意识形态的基本载体,坚持党的领导与主张,坚持社会主义始终是中国文化制度的不可分割的内容[19](P32-34)。

第四,党的领导与中国特色社会主义社会治理制度。在其一般意义上,社会治理制度是对主权国家

的执政者及各国家权力机关在组织、制度、运行、评价以及保障方面进行的制度安排。在这个意义上说，宪法是社会治理制度的总依据，《宪法》中的国家机构条款属于典型的社会治理制度之范畴。新中国成立70余年来，如何建立一个健康有序、公平正义的社会主义社会，始终是执政党的核心目标。改革开放以来，中国共产党始终以人民为中心，走出了一条具有中国特色、符合中国实际、顺应国家发展需要的治理之路。十八大以来党中央更是将创新社会治理、完善治理体系作为重要发展任务，先后提出推进国家治理现代化、打造共建共治共享社会治理格局的治理目标，为新时代的治理之路提供了方向与指引。在党中央的建议下，2018年《宪法》修改时，“社会文明”首次被写进宪法文本。目前，坚持党委领导，衔接政府、社会、公众各方力量，以法治为基本保障的中国特色的社会治理体制逐渐成形。这表明，中国共产党在社会治理制度建设和现实工作中，始终发挥着统筹、领导作用。

第五，党的领导与中国特色社会主义生态制度。生态文明是人类研究规律、发现规律、遵循规律过程中，所取得的人与人、人与自然、人与社会之间如何可持续、共生共赢发展的成果总和。它包括公正、高效、和谐和人文发展等基本要素，关乎人的权利、健康、尊严和体面生活，涉及发展哲学、经济模式、制度体系等宪法问题。在这个意义上说，生态制度乃中国宪法制度中当然之内容。改革开放以来，党领导人民在健全主体功能区制度、节能减排、保护和修复生态等方面取得了重要进展。党的十八大以来，党中央将生态文明建设作为“五位一体”的重要一“位”，在协调推进“四个全面”战略布局中亦占据重要地位。为贯彻党中央的战略部署，中共中央、国务院一方面出台有关办法强化党政领导干部生态环境和资源保护职责，另一方面印发《生态文明体制改革总体方案》，对我国生态文明体制改革作出全面部署。党的十九大继续聚焦生态文明体制改革，绘制“绿色”路线图。2018年，“生态文明”被写入《宪法》，被纳入“五大文明”建设体系。这些事实充分展示了中国共产党在中国特色社会主义生态制度和生态文明建设中始终发挥着领导核心作用。

（三）党的领导是中国特色社会主义制度的根本保障

只有中国共产党才能领导人民突破利益固化藩篱，保障制度体系更加系统化，更具科学性、有效性。历史已然证明中国特色社会主义制度的发展、完善与党的不断发展、完善相伴相生。进入新时代，这一历史事实将持续得到证明。面对错综复杂的新形势、新挑战，必须始终坚持党的领导，以保障中国特色社会主义制度适应时代需求日益成熟、定型。

第一，党的政治领导保持发展定力。发展定力是保证在思想上、政治上发展立场、方向的正确性的能力[20]。当前国情、党情深刻变化，意识形态领域处于长期而复杂的斗争中，必须坚定各族人民的理想、信仰，带领各族人民在历史关键时期坚定“四个自信”，坚持中国特色社会主义制度不偏航、不动摇。保持政治定力是中国共产党应具备的重要素养，是我们党能始终保有领导党、执政党地位的重要要求。此外，加强党的政治建设亦是党建的根本要求，加强党的政治领导首先要求从党的政治建设层面提升党的整体能力，以此为在政治层面保证国家改革发展的立场、方向和原则正确性提供保障。

第二，党的思想领导指引前进方向。思想观念是行动的先导。发挥党的思想领导作用，培植和树立崇高的理想信念，才能保证中国特色社会主义制度建设把准前进的方向。面对新的问题和挑战，党如何通过自身思想建设来解决时代发展与社会改革进程中的新情况，总结新经验，实现理论的更新与实践的新发展，以契合改革与发展的现实需要，一直以来都是强化党的思想领导能力的重要课题[21](P16)。思想建设是党的基础建设，革命理想、共产主义远大理想以及中国特色社会主义共同理想保障各族人民的凝聚一心，保障党的团结统一，在不断的改革与发展历程中给予中国各族人民与中国共产党人不畏艰难困苦、不改初心的精神支撑和政治灵魂。

第三，党的组织领导培养干部队伍。人才是第一资源，这在社会主义事业建设中，在实现民族振兴、争取国际主动性过程中同样适用。中国共产党党员是中国人民的先锋队员，其中党的干部更发挥着中坚作用。因此，提升党的组织领导能力，为中国特色社会主义制度的完善发展培养人才、建设队伍，就成

为党的组织建设的核心任务。在人才需求和要求越来越高的新时代,应该从如下几个方面着手,提升党的组织领导能力:一则坚持党管干部、党管人才原则,要选用德才兼备、事业为上、公道正派好干部。二则建立健全考核奖惩制度,发挥激励奖惩制度的“指挥棒”与“引擎”作用,调动党员干部积极性、主动性,激发动力与活力[22]。三则加强党的基层组织建设。党的基层组织是直接接触群众的第一线工作组织,发挥着堡垒作用,是全党的基础力量,加强党的基层组织建设将对社会组织和群众组织建设发挥更加有力的指导和领导作用[21](P17)。

三、全面依法治国必须坚持党的领导

依法治国关键是依宪治国,宪法是全面依法治国的总依据。全面依法治国是一项涉及领域广泛、内外兼顾、党国军皆治的系统工程。中国共产党是我国社会主义事业建设的核心领导者,全面依法治国是我国社会主义事业建设的重要一环,坚持党的领导符合理论逻辑和实践逻辑,具有历史逻辑支撑。在理论上,全面依法治国思想承载着我们党治国理政的集体智慧,是新中国成立以来依法治国经验的最新总结,是马克思主义中国化在法学领域的成果[23](P3)。全面依法治国战略的提出是我们党历史实践经验的总结,在党、人民及法治三者有机统一的关系中,党领导依法治国始终处于首要地位。党的领导保证社会主义法治的发展,推行全面依法治国要进一步强化党的领导、完善党的领导,而非削弱党的领导。

(一)全面依法治国是党领导人民治国理政的基本方略

全面依法治国战略的形成过程就是中国特色社会主义不断探索、发展的过程,该过程总结了长期以来中国特色社会主义的实践经验。其形成跨越了以下三个主要阶段[24](P7)。

第一,依法治国方略的酝酿。1978 年,党的十一届三中全会提出了加强法制建设的主张。自此,中国法治建设进入恢复和发展阶段,进行了宪法的全面修改活动与大规模的立法活动:一是“一日七法”。1979 年 7 月,在党中央的领导下,七部法律在一天之内通过①,为国家机关的组织构建、运行提供了法律依据,结束了我国长期历史实践中刑法缺位的现状,体现了中国共产党在历史关键时刻对国家国情与实际发展需要的深刻洞察,为中国特色社会主义法制体系的建成奠基起到了引领示范作用。二是“九·九指示”。1979 年 9 月,中共中央发出了《关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》,加强刑事法律规范的实施,推进建立健全司法机构与司法队伍,加速纠正党过去无视法律、超越法律的错误态度,要求做到有法必依,保障各国家机关行使权力的独立性。三是“世纪审判”。1980 年 11 月 20 日,最高人民法院开庭对林彪、江青反革命集团案主犯进行审判,对其制造国家和社会动乱的严重罪行进行了历史性清算。四是全面修宪。“五四宪法”为我国社会主义制度构筑了“四梁八柱”,但因历经错误探索,“七五宪法”“七八宪法”均存在不同程度上的“左”的错误。1982 年,第五届全国人民代表大会第五次会议高票通过了对“五四宪法”的第三次全面修改,固定了党在自省自查自纠中取得的成果,体现了这一时期的基本路线,为推进社会主义法治国家建设提供了根本的宪法遵循和宪制保障。五是全民普法。“八二宪法”出台后,党中央高度重视法制宣传教育。1985 年,全国人民代表大会常务委员会作出决议,设置了五年普法期限,明确了普法重点对象、内容、主体、方式,标志着法制宣传教育活动在全国范围内展开。

第二,依法治国方略的入宪。经过十余年的酝酿期,党的十五大以来,中国法治建设进入新征程,取得质的飞跃,其间主要经历了以下历史大事件:一是确立依法治国的基本方略。1997 年,党的十五大精准洞察国情,作出“依法治国”的重要论断,确立依法治国的基本方略,将社会主义法治国家建设提上日程。这在党的主张和意志层面首先实现法制建设向法治建设的转型升级[25](P11)。为了贯彻党中央的

① 这七部法律为:《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》《中华人民共和国人民法院组织法》《中华人民共和国人民检察院组织法》《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》《中华人民共和国中外合资经营企业法》。

决策部署，1999年《宪法修正案》及时将这一重要论断纳入宪法，法制建设向法治建设的转型升级有了正式的宪法依据，初步探索形成中国法治道路——中国特色社会主义法治道路。2004年“人权入宪”，则是依法治国基本方略实施以来具有里程碑式的重要成果体现[26](P128)。二是确立依法执政的基本方式。“依法执政”概念首见于2002年党的十六大报告；2004年，党的十六届四中全会进一步明确了依法执政的内涵及地位，作为加强执政能力建设的总体目标之一，是检验党的执政能力建设成效的重要标准。三是形成中国特色社会主义法律体系。党的十五大确立了建成中国特色社会主义法律体系的目标，于2010年底建成了以宪法为统率，横向上表现为包括宪法相关法、民法、商法等在内的多个部门法构成的主干，纵向上表现为法律、行政法规、地方性法规等多个层次，充分体现了党和人民的意志，全方位实现有法可依，中国特色社会主义制度日益成熟[27]。

第三，依法治国方略的全面实施。党的十八大以来，依法治国基本方略提升了执政党治国理政的能力，在法治中国与社会主义现代化建设中发挥了重要作用。党的十九大宣告我国进入新时代以来，中国法治在党的领导下也踏上了新征程[25](P9)：一是提出“法治新十六字方针”。随着“法制”向“法治”的转变，原“法制十六字方针”也实现了向“法治新十六字方针”的转变，深刻诠释了“法治”内涵，为法治建设指引了方向。二是建设法治中国。党的十八届三中全会吹响了法治中国建设的号角，进一步提高了依法治国基本方略的地位。三是全面依法治国。党的十八大之后，党中央深刻洞察我国国情与时代发展需要，这实现我国治国基本方略向“全面依法治国”的转变。四是建设社会主义法治体系。2014年，党的十八届四中全会进一步重视动态的法治运作过程，提出建设法治体系。这为我国进一步推进依法治国提供了指引。五是开启全面依法治国新征程。党的十八大以来，我国法治建设取得重大成就；党的十九大以来我国进入了新时代，这意味着全面依法治国战略将迈上新征程。

（二）中国共产党是领导全面依法治国的核心力量

方向指引着前进的道路。作为领导全面依法治国的核心力量，党的领导将决定全面依法治国走什么样的道路，实现什么样的目标，取得什么样的成绩。

第一，党的领导决定了中国法治道路的性质——社会主义性质。中国特色社会主义道路与理论体系在法治领域的发展成果为全面依法治国提供了道路与理论指引。中国共产党的领导也必然延续至全面依法治国领域，成为全面依法治国的本质特征。也正是党的领导决定着全面依法治国必然朝着社会主义方向前进，其前行道路必然具备社会主义性质。质言之，实现我国法治不同于西方资本主义法治的根本即在于党的领导。党的领导是新时代我国法治建设能够取得重大进展的重要原因所在[28](P92)。

第二，党的领导设定了中国特色社会主义法治建设的目的靶向，并且助推其进程。全面依法治国进程具有长期性、全面性以及深刻性等特点，必须在中国共产党的领导下统筹规划，方能实现中国共产党为中国法治建设设定的总目标。党对社会主义法治进程的领导和保障作用主要借助如下三种方式实现：一是成立专门的法治建设领导机构。为充分发挥党对法治建设的领导作用，中央全面依法治国领导小组应运而生，并在党的十九届三中全会升格为中央全面依法治国委员会，成为全面推进依法治国的统领主体，负责顶层设计与总体布局，在推进全面依法治国过程中发挥统筹协调、督促落实作用。二是发布专门的法治发展改革文件。党的十八届四中全会首次以依法治国为会议主题，宏观整体地绘就了新时代全面依法治国的总蓝图。此后，中共中央办公厅、国务院办公厅又专门针对全面依法治国的一些主要领域和重要环节发布了一系列规划性文件①。三是在其他相关文件中贯彻党的领导。在各个国家机关运行过程中，就全面推进依法治国做出了巨大的努力，许多文件虽然不是以党中央的名义发布的，但在文件的指导思想或者基本原则部分无不体现着党的领导，这在人民法院、人民检察院系统中均有所体

① 如《关于加快推进公共法律服务体系建设的意见》《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》，等等。

现[①]。在党中央的领导和顶层设计之下,前述文件立足于我国法治发展现状,根据法治建设发展规律,科学合理地确定了社会主义法治进程不同阶段所应取得的目标。以这些目标作为指引,我国的法治进程就有了清晰的时间表和路线图,社会主义法治建设也得以沿着党规划设计好的进程有序推进。总之,在党的领导下,我国法治建设符合客观发展规律、契合国家实际情况、充分体现人民的意愿,也只有坚持党的领导,我国法治建设才能永葆社会主义底色,才能真正实现实质法治[29](P19)。

第三,党的领导决定了中国特色社会主义法治体系建设的成败。作为全面推进依法治国的总抓手,法治体系建设明确了法治建设主体、方法及目的,对依法治国多阶段进行了部署。社会主义法治体系作为依法治国方略的总目标,同样具有全面性。在内容上,它要求实现"良法",即形成完备的法律规范体系,要求在法治的实施、监督、保障上实现体系化,要求完善党内法规体系实现依规治党;在主体上要求衔接立法、执法、司法、守法、监督、保障以及教学主体等各方力量。全面性和深刻性是社会主义法治体系建设的典型特征。因此,要进一步推进法治体系建设,就需要有强大的领导力量来总揽全局、牵引各方,而能起到这一作用的只能是、也必须是中国共产党。据此,党是领导全面依法治国的核心力量,决定着社会主义法治体系建设的成败。

(三)党领导人民全面依法治国必须贯彻"十一个坚持"

党是领导全面依法治国的核心力量,力量的充分发挥需借助制度机制加以保障。党的十八大以来,党中央就推进全面依法治国在理念、思想以及战略方面均做出了巨大努力,对推进全面依法治国在指导思想、方向定位、整体布局、明确任务等方面作出的顶层设计构成党领导依法治国的保障机制[30](P1-8)。新时期,习近平提出的"十一个坚持",则进一步构成全面依法治国的根本遵循。

第一,坚持加强党对依法治国的领导。推进全面依法治国必然使得宪法法律在国家治理体系中的重要性日益凸显。这要求更加准确地把握法治与党的领导之间的关系,要求更加加强党的领导。其要义有三:一则党的领导对法治建设具有根本保证作用。社会主义法治体系建设全面而深刻,只有通过成立中央全面依法治国委员会这样统筹全局的领导机构,才能确保改革沿着正确方向顺利开展;二则党的领导是应对新形势的必然选择。进入新时代,全面依法治国任务依然繁重,这就要求在新时代仍然需要把坚持和改善党的领导作为重要抓手。三则党的领导发挥着重要协调作用,保障法治建设过程中各项任务及相关任务的完成。"四个全面"战略布局之间并非独立存在的,而是与其他战略紧密相连,相伴相生。在推进全面依法治国中,既要完成属于法治体系建设的任务,还要完成与法治建设相关的其他新任务。而只有坚持党的领导,才能通盘解决涉及各个方面的问题,做好统筹协调工作。

第二,坚持人民主体地位,坚持中国特色社会主义法治道路。在坚持人民主体地位方面,自党的十八大以来,习近平对"坚持人民主体地位"发表了一系列深刻见解[31](P19)。2021 年,中国共产党走过了一百年,习近平对"人民"与"江山"的关系作出了深刻的阐释。这些论述的突出特点是,深刻揭示了坚持人民主体地位与依法治国两者应是相互结合、相互促进的关系。据此,对人民的意志的体现、愿望的实现、权益的维护以及福祉的增进都应当全面融入国家机关依法行使公权力的过程中,都应当在推进依法治国的进程中得到重视;在坚持中国特色社会主义法治道路方面,明确道路是全面依法治国的首要任务,只有路走对了,后续的一切举措才有意义,才能真正释放出有用的信号。具体到全面推进依法治国的道路选择上,就要准确把握我国实际情况,结合我国的性质,坚持中国特色社会主义法治道路,而绝不能削足适履、生搬硬套。

第三,坚持建设中国特色社会主义法治体系,坚持全面推进"法治新十六字方针"。在坚持建设中国特色社会主义法治体系方面,法治体系建设是全面推进依法治国的总抓手,是建立制度自信的重要力

① 如最高人民法院发布的《人民法院第四个五年改革纲要(2014-2018)》《人民法院第五个五年改革纲要(2019-2023)》,最高人民检察院发布的《关于深化检察改革的意见(2013-2017 年工作规划)》《2018-2022 年检察改革工作规划》,等等。

量，是推进国家治理现代化的重要途径。新的历史阶段，意味着有新的时代要求。当前，我们要广义地理解我国法治体系，从实现法律规范、法律实施以及法治保障、法治监督、依规治党等各个方面的全面化、系统化、有效化、有力化来实现法治体系建设，要将法治体系建设放在推进国家治理现代化的高度来推进；在坚持全面推进“法治新十六字方针”方面，全面推进依法治国必然涉及立法、执法、司法、守法等领域的法治化，而立法、执法、司法、守法的法治化也必须依赖全面依法治国战略的贯彻落实。其不仅抓住了全面依法治国主要环节，还准确描述了发展完善各主要环节的基本要求。

第四，坚持依宪治国、依宪执政，坚持“三个共同推进”“三个一体建设”。在坚持依宪治国、依宪执政方面，中国宪法发挥着总依据的作用，体现了人民意志与党的主张。维护宪法尊严就是维护中国共产党的权威，就是保障人民当家做主的地位不动摇；加强宪法实施就是维护人民利益的重要保障，就是中国共产党提高执政能力实现有效执政的重要保障。为此，一方面，坚持依宪治国和依宪执政就要求宪法得以全面实施，包括党在内的任何个人、组织、团体都不得享有超越“法”的特权，均应当在宪法法律范围内活动。另一方面则要求持续重视并有效发挥宪法在国家建设中的作用，及时总结巩固党和人民在国家发展过程中取得的成就与创造的经验，保障宪法不断更新、与时俱进；在坚持“三个共同推进”“三个一体建设”方面，全面依法治国必须坚持用马克思主义整体与局部以及普遍联系的唯物辩证法分析考察问题，进而解决问题。这就要求全面探析依照法律治国、执政、行政作为一个整体的内部联系为何，国家、政府、社会的法治建设中实现是否具有共同性，以及共同性的具体表现为何。在此基础上，坚持用“三个共同推进”“三个一体建设”的方法论，实现法治建设的系统性，谋取法治中国的集中统一建成。

第五，坚持统筹推进国内法治和涉外法治，坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化。在坚持统筹推进国内法治和涉外法治方面，当前世界正处于发展变动的关键时刻，党的十九届五中全会在关键的历史时刻做出了加快构建国内大循环，兼顾国内国际双循环相互促进的重大战略部署。这要求在完善国内治理的基础上，深刻认识错综复杂的国际环境，坚持平等、民主、正义，实现涉外法治；在坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化方面，新中国成立70余年来我国经济社会实现的飞速发展与长期稳定彰显了法治优势。作为治国理政的基本方略，法治不仅应当统摄治国理政的全过程，更要贯彻于提升治理能力和完善治理体系的制度建设之中。这就要求把中国特色社会主义法治优势转化为国家治理效能，准确把握法治与治理现代化两者之间的关系[32]。

第六，坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍，坚持抓住领导干部这个“关键少数”。其一，建设一支品德优良、才能突出的德才兼备的高素质法治工作队伍，是全面推进依法治国的必须具备的资源。全面依法治国是一项复杂的、全面的、深刻的工程，因此工作队伍的建设也必然涵盖各个方面，其中最主要的是立法工作队伍、执法工作队伍以及司法工作队伍的建设。国家应当加强思想教育，坚定法治工作人员的理想信念，坚定初心；应当提高法治工作人员进入的门槛，加强日常专业培训，保障队伍的专业性、职业性、正规性；应当不断探索适应时代发展的人才培养机制。其二，领导干部是党执政权得以具体行使的枢纽，是使各项国家权力发挥作用的关键一环，是担负推进依法治国重任的关键主体，因此必须抓住领导干部这个“关键少数”。对此，一方面应当加强领导干部的思想教育，不断加强领导干部对法治的理解与运用。另一方面，治国先治党、治党须从严。全面从严治党是政治保证，只有坚持全面从严治党，努力建设一支忠诚、干净、担当的党员队伍，才能为党员干部提供良好的工作氛围，形成良好的工作风气，才能真正抓住这个“关键少数”，才能为保证依法治国的全面推进。反过来，全面依法治国又对从严治党提出新要求，其中依规治党就是全面依法治国在从严治党中得到贯彻的具体表现。

四、党必须在宪法和法律的范围内活动

“党必须在宪法和法律的范围内活动”的原则不仅是宪法的规定，更是党内自我监督的要求，其内涵得到不断的丰富发展，已然成为当代中国具有时代意义的宪法原则[33](P6)。可见，这一原则具有深厚的

历史背景、丰富的内涵,明确规范着党的实践行为。在历史上,“正确理解党法关系,关乎法治建设兴衰”[29](P33)。改革开放以来,我们党吸收历史经验教训,不断重视“法”的作用,正式在《中国共产党章程》中对“党必须在宪法和法律的范围内活动”予以明确。在理论上,法律是人民意志与党的主张的体现,党带头尊法、守法、用法就是保障党的权威,就是保障人民的地位,也只有如此,党才能真正发挥领导立法、保证执法的作用。这为党与法的关系提供了理论逻辑。在实践中,应当坚持法律面前人人平等,包括党在内的任何主体都不得超越宪法法律。因此,在“党法关系”上,坚持党的领导本质上就是要坚持依据宪法和法律治国理政;相反,贯彻依宪治国、依宪执政,本质上就是贯彻党的主张、党的意志、党的领导。

(一)“党必须在宪法和法律的范围内活动”的确立与发展

自新中国成立以来,中国共产党始终重视法制建设,虽经历错误探索与挫折,但党与法的关系逐渐得以明晰,法的作用日益凸显。从恢复法制建设,到依法治国基本方略的确定,再到当前法治体系建设被提上日程,党与法的关系也逐渐被确立,并得以丰富、发展。党必须在宪法法律的范围内活动、党不得超越宪法法律被一次次重申,已然成为一项重要原则。

第一,原则的确立。在“五四宪法”的制定过程中,毛泽东亲自率领宪法起草委员会,投身起草工作,指明了宪法总章程的地位、根本大法的地位[34](P328),强调任何人都应当遵守宪法,强调人民代表大会的首要地位,任何由人民代表大会产生的权力主体都应当服从全国人民代表大会,坚持人民民主。这些事迹和论述无不体现了毛泽东对宪法重要性、权威性和科学性的重视,也蕴含了处理党与宪法法律关系的原则。对此问题,刘少奇的一些论述更加明确直接地指出,中国共产党的领导核心地位要义在于承担更多的国家责任,要发挥尊法守法示范作用,而并非享受特权[35](P184)。此外,邓小平亦强调任何党员都应当严格遵守党章国法[36](P115)。这表明,在新中国成立初期,党与宪法的关系就已得到了较明确的认识,“党必须在宪法和法律的范围内活动”的精神在“五四宪法”的制定及后续宪法法律的实施中得到了深刻体现,其对扭转党员领导干部的特权思想,树立宪法法律至上的法治信念,起着重要的引领作用。

第二,原则的规范化。1978 年,邓小平在党的十一届三中全会上,就党与法的关系作了深刻的阐释,强调民主应当在制度、法律中得到巩固,而这种制度与法律不受任何领导人的主观影响,强调了党章在党规党法中的根本性地位,要求加强党内纪律检查,党员必须做到遵纪守法。这些论述深刻揭示了国法、党纪、领导人的个人意志之间的关系,成为党与法的关系进一步规范化的先声。1980 年,邓小平在中央政治局扩大会议上进一步总结揭露了长期存在的特权现象。在经历“文革”教训并加以总结分析后,1981 年党的十一届六中全会对中国共产党的活动也必须置于宪法法律框架内提出了要求,而不得有例外。这为确定党的领导和宪法法律的关系定下了基调。1982 年,党章对这一基调进行了规范性确认,在其总纲中明确规定“党必须在宪法和法律的范围内活动”。此后通过的“八二宪法”虽然没有这一原则的直接表述,但一些条文实质上就是对这一原则的反映①。自此,“党必须在宪法和法律的范围内活动”获得了党章国法的规范支撑,充分反映了邓小平的法治精神,并在党中央得到延续。其中,依法治国基本方略的确立是这一精神得以深化、延续的最为有力的见证。

第三,原则的丰富和发展。党在宪法法律范围内活动成为党依法执政、依宪执政的基本要求。党的十八大以来,“党必须在宪法和法律的范围内活动”原则的内涵不断丰富,不断发展。其要义有四:一则在地位上,该原则成为提升党的执政能力和领导水平的重要方式;二则在适用主体上,强调各级党组织和全体党员都要严格遵守该原则,其中还特别强调了主要领导干部这一“关键少数”的遵纪守法问题;三则在规范要求上,既强调遵守宪法法律没有特权,也强调遵守纪律没有特权;四则在违法情形上,明确列

① 比如“八二宪法”在序言中规定: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。该法在第五条规定: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遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。

举了以言代法、以权压法、逐利违法、徇私枉法等几种典型行为，强调违法必究。

（二）“党必须在宪法和法律的范围内活动”原则的内在理据

既然要坚持党对一切工作的领导，那么为何还要用宪法和法律来划定党的活动范围呢？这一疑问的解答就涉及了这一原则的内在理据问题。

第一，中国共产党的性质和宗旨的内在要求。为人民服务是党的性质决定的，中国共产党代表中国各族人民的利益，其自身并不存在任何特殊的利益。宪法和法律是承载党的主张和人民意志的载体，遵守宪法法律就是维护人民利益，就是巩固人民地位。党一旦超出宪法法律的活动范围，必然凌驾于人民意志，忽视人民的利益，必然与党的性质背道而驰，其行为是违背其宗旨与目的的，与其性质不符[37]。

第二，“法律面前人人平等”宪法原则的具体适用。法律面前人人平等要求消灭特权，要求法律获得全体人民一体遵守。这一原则充分体现了马克思争取阶级解放的最终目的所在，即解放工人阶级并非是实现工人阶级的特权，而是争取每个主体之间的权利义务平等[36](P116)。由此可见，中国共产党建立政权的初衷就是消灭特权，其在取得政权后建立的法律体系也反对特权现象。两者逻辑的契合性意味着，中国共产党虽然是领导一切的，也不能享有特权，而是与人民共同处于宪法与法律的约束之中，共同缔造平等的权利义务关系。

第三，加强和改善党的领导的重要方略。宪法所确立的我们党的地位是历史成就的，是人民的选择。但宪法确立的地位并非就是一种永久的保障，执政党还必须不断提升自身领导能力、执政能力，加强对法治的拥护，杜绝自身行为特殊化、特权化，才能确保自身地位不动摇。在全面推进依法治国的历史时期，党要提高领导人民治理国家的能力，实现人民当家做主，就必须坚持全面依法治国的方式方略[29](P19)。依法治国的前提就是“依据法律”，也即宪法和法律是党在治理国家过程中的根本遵循，党在治理国家过程中绝不能超越、违背宪法法律。据此，“党必须在宪法和法律的范围内活动”这一原则内涵于依法治国基本方略之中，同时这一基本方略又是加强和改善党的领导的重要方略。

（三）“党必须在宪法和法律的范围内活动”原则的规范要求

如前所述，“党必须在宪法和法律的范围内活动”既得到了党章的规范支撑，又具有国法的规范支持。在新时代，落实这一义务性规范的关键是要处理好如下几对关系：

第一，处理好党内法规与宪法法律的关系。党的十八大以来，党内法规的作用日益凸显，受到党中央高度重视，法治体系的建设不仅重视法律制度体系化建设，也同样重视党内法规之完备化、系统化建设。据此，中国共产党受到国法党规两方面的约束。而“党必须在宪法和法律的范围内活动”原则要求，党在依规管党治党活动中也不得违反宪法法律的规定。其要义有二：一是党纪等党内法规严于国法、广于国法并先于国法发挥作用[38](P7)，但绝不能在依规治党的活动中违背宪法法律，侵犯党员应当享有的公民权利；二是要避免将党规国法混为一谈，要认清两种规范的不同性质，既要防止管党治党活动中只讲法律而忽视党内法规，更要防止只讲党内法规而忽视法律。党员存在违法犯罪问题时，坚决避免以纪代罚、以纪代刑。据此，党的十八大以来，党规与国法的衔接受到党内高度重视，在全面推进依法治国过程中重视准确把握两者之间的关系，实现两者的协调衔接，在法律规范的体系化、完备化与党内法规的体系化、完备化及两者的协同共进方面取得了突出成就。

第二，处理好坚持党的领导与保证国家机关依法行使职权的关系。对于执政党而言，国家机关是贯彻执行其意志的关键所在。因此，坚持党的领导的首要问题就是党应如何领导国家机关。党制定方针政策是党实现向国家机关传达党的意志、发挥党的领导作用的重要方法，而国家机关对于方针政策的贯彻实施，则是将党的领导转化为治国理政效能的关键环节。为此，必须要保障国家机关充分行使法定职权的能力。党对国家机关的领导应当是全局性的、总体性的，着重于政治方面的领导、思想方面的领导、组织方面的领导，必须要尊重国家机关的法定职权，绝不能代行其职[33](P7)。这在党章中亦有充分体

现[①]。实践中,这要求党应严格遵守党章的规定,在宪法和法律的框架内,坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法。

第三,处理好改革与法治的关系。全面深化改革和全面推进依法治国是新时代党领导人民治国理政的两项重点工作。改革的实质决定了推进全面深化改革需要破旧立新,打破现有法律框架。而全面依法治国则要求将法律贯彻落实到各个方面,严格依法行事。因此,精准把握改革与法治的关系是准确认识和全面遵守"党必须在宪法和法律的范围内活动"原则的重要前提。重大改革于法有据是处理这一问题的突破点。党必须在法治轨道内推进全面深化改革,改革要有助于发展法治而非削弱法治,要做好立法工作,通过立法先行协调改革与法治的关系,实现与"党必须在宪法和法律的范围内活动"原则的统一。

我国宪法及其确立的制度体系的发展历程揭示了中国共产党在其中发挥的重要作用。可以说,中国共产党的发展历程就是我国宪法及其所确立的制度体系的发展历程。中国宪法及其所确立的制度体系是党领导人民经过不懈的努力于长期的探索中造就的辉煌成就,体现了党和国家的前进方向与使命,尊重宪法就是尊重党的领导,实施宪法就是落实党的主张。中国宪法全面承载了人民意志,保障人民利益,这正是坚持中国共产党的领导原则所决定的,完美契合了党的性质与宗旨。新时代维护宪法权威、捍卫宪法尊严就是维护人民利益,就是保障党和人民地位不动摇。更加全面、主动地贯彻实施宪法,党和国家的事业才能取得顺利进展。

参考文献

[1] 马一德.坚决捍卫中国特色社会主义宪法.求是,2018,(11).
[2] 许崇德.党的领导是我国宪法生命力的源泉.法学家,2003,(5).
[3] 周叶中,江国华.在曲折中前进——中国社会主义立宪评论.武汉:武汉大学出版社,2010.
[4] 张学仁,陈宁生.二十世纪之中国宪政.武汉:武汉大学出版社,2002.
[5] 许崇德.中国共产党八十年与中国宪法的发展.法学家,2001,(4).
[6] 王人博.中国近代的宪政思想.北京:法律出版社,2003.
[7] 中共中央文献编辑委员会.邓小平文献:第2卷.北京:人民出版社,1994.
[8] 彭真传编写组.彭真传:第4卷.北京:中央文献出版社,2012.
[9] 莫纪宏.论执政党在我国宪法文本中地位的演变.法学论坛,2011,(4).
[10] 王秀哲.党的领导入宪及党依宪执政的实现.理论探讨,2019,(1).
[11] 柯华庆.论党的全面领导与依宪治国.学术界,2018,(11).
[12] 彭真文选:1941-1990年.北京:人民出版社,1991.
[13] 列宁选集:第4卷.北京:人民出版社,1995.
[14] 肖贵清.习近平新时代中国特色社会主义制度建设思想论析.马克思主义理论学科研究,2018,(2).
[15] 王旭.论全面推进依法治国的几个基本关系.中国高校社会科学,2018,(2).
[16] 习近平.完善和发展中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化.人民日报,2014-02-18.
[17] 周叶中.宪法.北京:高等教育出版社,北京大学出版社,2000.
[18] Leonp Baradat. *Political Ideologies:Their Origins and Impact*. London :Pearson Education Inc., 2003.
[19] 尹汉宁.党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势.求是,2016,(13).
[20] 袁纯清.领导干部必须增强政治定力——深入学习贯彻习近平同志在全国宣传思想工作会议上的重要讲话精神.人民日报,2013-09-24.
[21] 徐斌.党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势.人民论坛,2018,(9).

① 《中国共产党章程》在总纲中规定:党必须在宪法和法律的范围内活动。党必须保证国家的立法、司法、行政、监察机关,经济、文化组织和人民团体积极主动地、独立负责地、协调一致地工作。

[22] 盛若蔚.用好干部考核这根“指挥棒”.人民日报,2018-06-05.
[23] 李林.习近平全面依法治国思想的理论逻辑与创新发展.法学研究,2016,(2).
[24] 张文显.中国法治40年:历程、轨迹和经验.人民法治,2018,(21).
[25] 李林.新时代坚定不移走中国特色社会主义法治道路.中国法学,2019,(3).
[26] 柳华文.中国共产党领导法治建设的当代史——评《中国法治建设40年(1978-2018)》.邓小平研究,2019,(2).
[27] 中华人民共和国国务院新闻办公室.中国特色社会主义法律体系.人民日报,2011-10-28.
[28] 张峰.党的领导:全面依法治国的根本保证.人民法治,2018,(35).
[29] 江国华.新时代人民立宪观九论.武汉大学学报(哲学社会科学版),2018,(3).
[30] 习近平.加强党对全面依法治国的领导.奋斗,2019,(4).
[31] 郭广银.习近平关于人民主体地位的思想.中共中央党校学报,2014,(5).
[32] 白少康.坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化.人民日报,2021-03-02.
[33] 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,(5).
[34] 中共中央文献研究室.毛泽东文集:第6卷.北京:人民出版社,1999.
[35] 全国人大常委会办公厅联络局.中华人民共和国宪法及其有关资料汇编.北京:中国民主法制出版社,1990.
[36] 刘云祥.党必须在宪法和法律的范围内活动.河北学刊,1983,(4).
[37] 周强.党的各级组织和领导干部必须在宪法法律范围内活动.人民日报,2016-11-22.
[38] 周叶中.论“党纪新条例”的法技术与法属性.武汉大学学报(人文科学版),2016,(1).

The Chinese Constitution and the Leadership Of The Communist Party of China

Jiang Guohua (Wuhan University)

Abstract The Chinese Constitution and its established constitutional system are gradually formed and perfected by the Chinese people of all ethnic groups under the leadership of the Communist Party of China through a struggle, exploration, trial and error period. The history proves that the Communist Party of China has taken a leading position in the overall process of the emergence, development, and implementation of the Chinese Constitution and the socialist system with Chinese characteristics. The leadership of the CPC is the defining feature of Chinese socialism and the greatest strength of this system. In the new era, fully implementing the Party leadership is the fundamental guarantee for comprehensively ensuring law-based governance and building a country of socialist rule of law. To fulfill its major responsibility of governing and rejuvenating the country, the Communist Party of China must govern itself strictly in accordance with rules and govern the country in accordance with the constitution. The Party leads the people to formulate and implement the constitution and laws and therefore must act within the scope of the constitution and laws to truly lead the legislation, ensure law enforcement, and take the lead in observing the law.

Key words Chinese Constitution; the socialist system with Chinese characteristics; the leadership of the Communist Party of China; comprehensively govern the country according to law; Xi Jinping's socialist ideology with Chinese characteristics in New Era

■ **收稿日期** 2021-11-08
■ **作者简介** 江国华,法学博士,武汉大学法学院教授、博士生导师,《法学评论》副主编;湖北 武汉 430072。
■ **责任编辑** 李 媛