

现行宪法中党的领导之法教义学阐释

蒋清华

(中南大学法学院, 湖南长沙, 410012)

摘要:党的领导写入宪法正文, 迫切需求一种更加完善的宪法领导权教义学。通过重读宪法起草者的论述, 并分析宪法序言中“将”字的两种内涵可知, 1982年宪法序言对党的领导是既写事实、更表主张。2018年修宪在正文明示党的领导, 强调了其作为我国宪法基本原则的地位, 使社会主义制度的宪法内涵更加完整。党实施领导权的原则是总揽全局、协调各方, 这要求党总揽而不包办, 协调而不替代, 切实履行政治责任, 不代行宪定的国家机构职权。领导权具有宪法效力, 党自身、民主党派、其他政治性力量、武装力量、国家政权机关等都负有不得破坏党的领导的宪法义务。实施宪法党的领导条款, 应加快形成系统详尽的党的领导法规制度群, 深入推进党的领导制度化、法治化。

关键词:党的领导; 宪法教义学; 规范; 效力; 领导权

中图分类号: D911/D25

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2019)06-0086-09

共产党对国家和社会的领导, 源于马克思主义经典作家关于工人阶级政党在革命和建设事业中的领导权思想。这些思想同时也付诸政治实践, 并以党和国法的规范形式呈现。党的领导除了在工人阶级政党自己的章程中予以表达之外, 也体现在党领导人民制定的国家宪法之中。党的领导作为中国社会主义制度的根本原则, 不能不在国家根本大法中予以确立。

从1949年起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》开始, 到1954年宪法, 以及之后的三部宪法, 都在正文第一条规定了我国的国体。它们虽然表述不完全相同, 但作为我国国体之核心内容的“工人阶级领导”一直未变。而根据马列主义基本原理, 所谓工人阶级的领导, 是通过工人阶级的先锋队——共产党来领导的。所以, 政治宪法学派和规范宪法学派的代表学者都认为我国宪法中的国体条款隐含了中国共产党的领导权^[1-3]。但国体条款毕竟只是“暗示”了党的领导。就明示规定而言, 由于1982年宪法(特指1982年12月4日通过的宪法文本, 下同)制定时的特殊政治社会背景, 当时对于党的领导无论写入宪法的正文还是序言, 都有反对的声音, 最终仅写入了宪法的序言。2017年中共十九大报告和十九大修改后的党章均强调中国共产党是最高政治领导力量。2018年

宪法修正案将党的领导写入宪法正文, 从而使党的领导宪法规范发生了重大演进。本文将通过规范分析来初步搭建一个党的领导宪法教义学框架。尽管有学者主张以宪法哲学而非规范宪法学来诠释党的领导^[4], 但以宪法教义学为核心的规范分析实际上有助于树立党的领导宪法权威。

一、宪法序言第七段党的领导表述再解释

社会上有些人对宪法修正案第三十六条抱有疑问, 认为这突破了不在宪法正文中写党的领导的“框框”。为解开这种疑问, 我们有必要从1982年宪法规定党的领导的方式说起。1982年宪法在序言中共有4处“中国共产党领导”(1993年修宪时在序言中又增加了1处), 之所以正文没有直接涉及党的领导, 是因为人们认为正文的规范性强于序言, “都是以具体条文规定的, 不能有叙述、铺陈”。在当时的时代背景下, 若在正文规定党的领导, 而不叙述党的历史功绩, “有失之武断之嫌, 缺乏必要说服力”。于是, 把党的领导写于序言就被认为是最合适的^[5]。并且, 长期以来,

收稿日期: 2019-06-03; 修回日期: 2019-09-17

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“党中央文件的释宪效用与释宪领导权法治化研究”(18BFX036)

作者简介: 蒋清华(1982—), 男, 四川达州人, 法学博士, 中南大学法学院讲师, 武汉大学、湘潭大学党内法规研究中心兼职研究员, 主要研究方向: 中国宪法学、党规学, 联系邮箱: freetsinghua@163.com

1982年宪法序言写党的领导是采取叙述历史的方式。这一论断是权威的通说。

例如，曾担任宪法修改委员会副秘书长的张友渔解说，新宪法在序言里对历史过程的总结，“很自然地把坚持四项基本原则融会在全国人民的总任务的叙述之中”，“既顺理成章，又十分协调而有力量”。他指出，四项基本原则贯穿在新宪法的全部内容中，在具体形式上采取了两种不同的表述方法，一是在序言中“以叙述的形式表达出来”，二是在正文中“以条款的形式表达出来”。例如人民民主专政和社会主义制度，以及经济制度等规定，都以不同形式在条款上体现了四项基本原则^{[6](237,257-258)}。

又如，参加了1982年宪法制定工作的顾昂然介绍，宪法序言通过叙述历史事实来说明四项基本原则是客观规律，是历史的基本结论，是人民的决定性选择，而不是“写主张，不是写人民应当如何”^[5]。也曾任宪法修改委员会副秘书长的王汉斌几次讲到，宪法写四项基本原则，是采用的“叙述历史事实的方式”，是“叙述性的语言，不是规定性的语言”^{[7](21,373,420)}。

但是，序言第七自然段第四句宣告“中国各族人民将继续在中国共产党领导下……”，这是否仍是叙述史实呢？刘松山教授根据1982年宪法修改档案梳理分析了宪法起草过程中关于党的领导的规定方式的变化过程和原因。他认为，为了以理服人、统一思想，宪法序言第七段规定党的领导采取了“高超的写作技巧”——通过叙述历史得出结论，再过渡到国家根本任务，进而笔锋一转说人民将继续在党领导下建设国家，“在语法上顺势造成过去党领导取得的成就与将来继续领导之间的因果关系”^[5]。

应当说，与张友渔等先生的解说相比，刘松山的解说对立宪原意的把握更为丰满，而不是简单地采取“叙述历史事实说”了。在此基础上，本文将从原旨解释和文义解释两个方面进一步指出1982年宪法序言对党的领导不仅是写历史，更是写主张。

（一）序言第七段第四句原旨解释：细读彭真

“叙述历史事实说”有特定的政治社会背景，也不乏直接的依据，即“宪法工程师”彭真的某次谈话。作为宪法修改委员会副主任委员和秘书长，彭真亲笔推敲修改了1982年宪法序言，其中一项极重要的工作就是如何表达包括党的领导在内的四项基本原则。1981年7月15日，彭真同项淳一、顾昂然谈修宪的一些原则问题时说：“序言要有，写历史。写马列主义、毛泽东思想，写中国共产党的领导，这不是主张问题，而是历史事实。”^{[8](106)}但本文要指出的是，这是彭真自1981年7月起接替胡乔木担任宪法修改委员会秘书

长、具体主持起草宪法之后，就宪法如何写党的领导的问题，较早发表的具体意见。事实上，在此之后，彭真还就这个问题多次谈了具体意见，其思想是有变化的。为此，有必要回顾梳理彭真的有关意见。

1980年8月底，中共中央正式向五届全国人大三次会议主席团提出全面修宪的建议；9月，全国人大通过了修宪的决议。1980年年底，邓小平明确指出：“四项基本原则，必须坚持，绝不允许任何人加以动摇，并且要用适当的法律形式加以确定。”^{[9](358)}1981年7月，邓小平让彭真抓修宪工作，当时确定了四点，第一点就是理直气壮地写“四个坚持”^{[10](116)}。据《彭真年谱》记载，在前文提到的1981年7月15日谈话之后，至1982年5月4日（宪法修改草案向全民公布后不久）这10个月的时间里，彭真有7次讲到宪法要“理直气壮”地写党的领导（或四项基本原则）^{[8](107,112,116,118,119,123,139)}。

对彭真而言，一方面，四项基本原则要理直气壮地入宪，另一方面还要“研究在宪法中怎么表达”。对此问题，他先后指出：“在宪法序言里，要堂堂正正、理直气壮地写上‘四个坚持’。要用事实说话，寄理予实。党虽然也犯过错误，但都是自己纠正的，这就理直气壮了。过去历史证明了这一点，现在也证明了，将来还会证明。”（1981年9月14日谈话）“在宪法中要理直气壮地写‘四个坚持’，不能含糊。实践是检验真理的标准，这是历史事实证明了的。……序言要言简意赅，少讲道理，要寓理于实。”（1981年10月27日谈话）“坚持四项基本原则的必要性，是历史已经证明了的，今后还要继续证明。”（1982年3月29、30日谈话）“我们提出的‘四个坚持’，是我国近代历史基本经验的总结，是经过实践检验的真理。……在宪法修改草案里，明确写上‘四个坚持’，这是符合我国人民的根本利益和要求的。”（1982年4月30日谈话）^{[8](116,112,118,132,138)}到了1982年11月26日五届全国人大五次会议上，彭真作关于宪法修改草案的报告，明确指出：“宪法修改草案的总的指导思想是四项基本原则”，“四项基本原则既反映了不以人们的意志为转移的历史发展规律，又是中国亿万人民在长期斗争中作出的决定性选择。”^{[11](437,438)}

可见，从1981年7月15日彭真最初谈论如何表达四项基本原则时讲“这不是主张问题，而是历史事实”，到之后的修宪工作期间谈论这个问题时讲“用事实说话，寄理予实”，“历史已经证明了的，今后还要继续证明”，“经过实践检验的真理”，“符合我国人民的根本利益要求”，“历史发展规律”，“决定性选择”，这些措辞和论断的变化轨迹已经清楚地表明，彭真本

人并不认为他亲笔修改的宪法序言关于四项基本原则的表达仅仅是在“写历史事实”。彭真实际上是在当时特定的政治背景下经过审慎考虑,通过先写历史事实的方式来导入坚持四项基本原则的“理”,而且是真理,既是关于眼下的事实,也是关于未来的主张。也即,叙述事实是手段,表达道理是目的。而用法律来讲某一道理,最终目的还在于赋予这种道理以规范效力。这一点,从彭真在1982年宪法施行后的一些讲话中也可以看出来。例如,1983年6月9日在六届全国人大一次会议主席团扩大会议上,彭真谈到外国、港台报刊关于取消党的领导的议论时指出:有人主张取消共产党的领导,“这是根本否定我们的宪法,否定我们的根本制度,否定我们长期的革命经验”^{[8](199)}。又如,1987年1月,彭真指出:“整个宪法都是贯穿了四项基本原则的。……反对资产阶级自由化就是维护四项基本原则。”^{[8](388)}

(二) 序言第七段第四句文义解释:“将”的内涵

宪法序言第七自然段第四句写党的领导表达了一种规范,对此,还可以从文义解释的角度来分析。这是此前论著所忽视的。

宪法序言对党的领导的表述,有两种修辞方式:一是叙事,如序言第五自然段讲述的党领导人民建立了新中国;二是使用“将”字,如序言第七自然段第四句规定人民“将”继续在党领导下建设国家(也正是这一句包含了四项基本原则的内容)。宪法序言写党的领导时,共有3处使用了“将”字。另外,宪法序言还在别的事项上使用了几次“将”字。为此,有必要仔细分析这个“将”字的内涵。笔者认为,现行宪法(经5次修正后的文本)序言中共出现的7处“将”字其实有两种用法,分别意味着两种含义。

一是表示对未来事态的判断。例如序言第八自然段第一句。林来梵教授认为这句话“明显是事实叙述”^{[12](87)}。笔者认为这一观点不确切。该句的前半部分“剥削阶级作为阶级已经消灭”属于事实叙述,后半部分“阶级斗争还将在一定范围内长期存在”虽然不是规范性表述,但也不属于对事实的叙述,而是一种对未来事态的判断。并且,这种判断之目的在于引出下一句规范性文字(序言第八自然段第二句为:“中国人民对敌视和破坏我国社会主义制度的国内外的敌对势力和敌对分子,必须进行斗争。”)。用“将”字表示对未来事态的判断,这种情形在现行宪法序言中属于少数,目前仅有2例。另一例为序言第七自然段第二句“我国将长期处于社会主义初级阶段”,这一判断是为了引出下一句关于国家根本任务的规定。

二是表示应当,相当于法律条文表述义务时所使

用的“应当”,属于一种规范性表述。包括“中国各族人民将继续在中国共产党领导下”在内的宪法序言中另5处“将”字(见于序言第七自然段第四句,第十自然段第二句、第三句、第四句,第十一自然段第二句)都属于这种规范意义上的用法。陈端洪教授指出,宪法序言中的“将继续”,表达的是一种意志,一个规范性的规定^{[13](156)}。“将”字表示“应当”,其法理依据在于非典型的规范性立法语言。凯尔森曾说,立法者经常使用将来时态的用语来表达一个命令。例如,偷窃者“将受罚”这一措辞并不意味着对未来事态的预测——立法者不是先知,立法者的意思是“应当受罚”^{[14](48-49)}。魏德士进一步把这种法条现象称为“实为应然的表见理论语句”,即不少法律规范都是以直陈式来表达的,听起来就像是事实或者逻辑论断,但立法者并不是要描述事实或分析逻辑,而是要调整人的行为方式和生活事实。他认为,对于一些重要的基本原则规范,立法者倾向于用朴实的直陈式语句来表述规范性的当为内容,这样的表达显得特别郑重,并且使人印象深刻^{[15](56-57)}。因此,那种认为“从叙述历史事实中把‘四个坚持’自然地表达出来,就表明‘四个坚持’不是一种主张,而是历史结论”^[16]的观点是偏颇的。实际上,“结论”与“主张”并不是对立的,“结论”包括关于事实的结论、关于逻辑的结论、关于规范的结论,“人民将继续在中国共产党领导下”表达的是规范性质的结论。

“将”字的两种含义的区别方法是:如果“将”字所在语句意指一种规范的时候,“将”字就可用“应当”一词去替换。例如,平等团结互助和谐的社会主义民族关系已经确立,并将(应当)继续加强。反之,如果意指对未来事态的一种判断,则“将”字就不能用“应当”去替换。例如,“阶级斗争还将在一定范围内长期存在”不能改为“阶级斗争还应当一定范围内长期存在”。

总的来讲,宪法序言写党的领导,既有写历史(序言第五自然段第一句、第七自然段第一句),也有写主张(序言第七自然段第四句、第十自然段第四句。第十自然段第二句则是事实叙述与规范表述相结合),其中最重要的序言第七自然段第四句对包括共产党领导在内的四项基本原则的宣告,恰恰不是叙述史实。什么叫作叙述?叙述是指把事情的先后经过记录下来或说出来^{[17](1471)}。很显然,叙述的对象是已经发生的事件,而不是对未来的打算。宪法不是史书,确认史实也是为了指向未来,写历史是为了导出主张。“中国各族人民将继续在中国共产党领导下……”不是历史,而是规范,是邓小平、彭真等制宪者确定的重大政治原则,

它最终通过民主讨论和法定程序转化为主权者在宪法中表达的一个规范意志。

二、宪法修正案第三十六条的规范内涵

1982年宪法所奠基的中国特色社会主义进入了新时代，宪法也迎来了第五次修正。2018年3月11日通过的宪法修正案第三十六条规定，宪法第一条第二款“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度”后增写一句，内容为：“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。”这里的“是”字，与宪法第一条第一款、第二款第一句等语句中的“是”字一样，并非仅仅具有确认事实的含义，更具有规范意义^①。其表达的是：中华人民共和国是且应当继续是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家；社会主义制度是且应当继续是中华人民共和国的根本制度；中国共产党领导是且应当继续是中国特色社会主义最本质的特征。不能认为宪法正文中党的领导条款(以下简称“党的领导条款”)只是一种政治判断，而不具有规范性质。以现行宪法体制为工作基础和界限，采取“体制内的立场”的宪法教义学绝不应质疑、挑战、否定我国宪法明示的党的领导，而是应以此为前提，在现行宪法秩序的框架内，认识其性质，界定其地位和功能，把握其权力的界限^{[18](66-67)}。

所以，当下中国宪法学的一个重要任务就是对党的领导条款作出教义学上的妥当解释，从规范的角度厘清它的含义。宪法是政治的规范，更是规范的政治。本文力求把党的领导条款中的政治意涵纳入规范的分析框架。由于党的领导本身具有高度的政治性，所以对它的解释必然包括不少政治性内容，但不能因此认为这是一项政治学而非宪法学的研究。同时，这个规范分析必须带着历史的视角。从共同纲领、1954年宪法到现行宪法，中华人民共和国宪法虽历经多次修改，但制宪权主体并未发生转移。对党的领导写入宪法正文的规范分析，有必要将目光往返于历史和当下。也即，要通过与前两部宪法相比较而去理解：宪法修正案选择党的领导进入宪法正文的“姿势”特点及其意涵是什么？这有助于我们在理解修宪者希望通过宪法修正案第三十六条解决什么问题的同时，也理解修宪者不希望或者说防止出现什么问题。因此，2018年修宪采取的党的领导入宪方式就可以成为建构该条款规范内涵的框架性线索，是我们构建现行宪法党的领导

教义学的基点所在。

(一) 中国特色社会主义与党的领导：话语选择的视角

宪法正文该怎样规定党的领导？首先要解决的是条款本身的话语内容问题。在中外社会主义宪法史上，这是有立宪例可参考的，如我国1975年和1978年宪法第二条第一款，或者阿尔巴尼亚1976年宪法第三条^②。但宪法修正案为什么没有采取这些表述？这并不是因为它们的内容上错了，事实上，它们至今仍是正确的政治论断。秦前红等教授曾认为，1975年宪法正文关于党的领导的规定，“从立宪技术上观察，上述条款似乎混淆了党与政的区别。但如果从宪法要反映和确认一个国家政治权力的真实状况的角度，上述规定又有着某种‘实质合理性’”^{[19](339)}。王人博教授曾建议把“中国共产党领导”直接写入宪法“国体条款”^③。

笔者认为，修宪要在正文中明示党的领导，但又不采取前两部宪法第二条的表述，首先，应是因为1975年宪法的失败；第二，党是全国人民领导核心这一内涵可以从现行宪法序言第七自然段中去把握；第三，如前所述，宪法第一条第一款的国体规定必然内含党是工人阶级先锋队这个政治公式，这属于马列主义基本原理，因而没必要再通过解释国体的方式来明示党的领导。

宪法修正案第三十六条采用的方案是：“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。”笔者体会采取该方案的理由至少有三：其一，这是习近平新时代中国特色社会主义思想“八个明确”之一，是提纲挈领的重大政治论断，既能够达到明示党的领导的效果，又具有鲜明的时代性；其二，这个表述具有修辞性，可以避免以宪法直接固定党的执政资格，不走历史上国民党“训政约法”的老路，而是彰显坚定不移走党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一之正道；其三，这个表述可以使“中国特色社会主义”也进入宪法正文，对此有必要展开讨论如下：

现行宪法是为实行中国特色社会主义而立的宪法。从术语来看，“中国特色社会主义”最早于1993年修宪时写入宪法序言。但直到2018年修宪之前，宪法正文中只有“社会主义”，而没有“中国特色社会主义”。从内容来看，现行宪法通过不断修正完善，确认了中国特色社会主义道路、理论、制度、文化的发展成果，是规范和保障中国特色社会主义的根本大法。如今，作为中国特色社会主义标志性元素的多种所有制经济与多种分配方式、市场经济与宏观调控、多党合作与政治协商、依法治国与保障人权等，都已载入宪法。那么，在众多的制度装置中，哪一项是最为核

心的要素、最本质的特征呢?对此,宪法修正案第三十六条作出了权威回答。把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入宪法第一条第二款之中,与该款第一句“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度”形成递进关系,构成对中国特色社会主义的一项明示注解,从而进一步完善宪法对中国特色社会主义的规范和保障。

(二) 党长期执政:微观结构的视角

这里讲的微观结构是指以法条为参照系,而不是以法典的篇章节为参照系(下文会讲到宏观的内容结构)。微观结构视角就是要讨论党的领导条款置于现有条文的位置问题。

党的领导,从对象来看,包括党对人民(社会)的领导和党对国家政权的领导。党对国家政权的领导就是执政^[20]。1982年宪法颁布时,党对人民的领导在序言中得以明确,党对国家的领导则通过国体条款隐含地存在。让党的领导进入正文,是要恰当解决如何明示党长期执政地位的问题。宪法中的“中华人民共和国”是国家政权意义上的概念。把党的领导写入“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度”之后,能够从社会主义本质属性的角度明确党对中华人民共和国(即国家政权)的领导地位。

中国特色社会主义是社会主义不是别的什么主义。走社会主义道路,进行社会主义革命、建设和改革,必须由工人阶级先锋队——共产党来领导,这是由共产党的性质和使命所决定的。共产党的领导是社会主义事业夺取胜利的根本保证,是社会主义国家政治制度的根本原则。“共产党作为马克思主义政党,与社会主义水乳交融、不可分割。离开社会主义,共产党就不称其为共产党;离开共产党,社会主义也不称其为社会主义。”^{[21][124]}社会主义制度的基本配置,如公有制、人民主权、集体主义等,在1982年宪法制定时已在正文中有相应的明确条文,但党的领导未在正文明示。宪法修正案第三十六条使宪法第一条第二款形成了“国家——根本制度——最本质特征——禁止破坏”的规范结构,从而使社会主义制度的宪法内涵更加完整,也使“禁止破坏”的对象要素更加完善。

中国共产党以“使命型代表”的高度政治自觉,以“密切联系群众”的交往组织方式,以“政治协商”的政党合作制度,获得更强的实质合法性,从而避免国家实行单纯的选举型民主的弊端,采行与西方的轮流执政体制所不同的长期执政体制。宪法修正案第三十六条的政治法律意义在于明确:现行宪法是党长期依法执政的总依据,以宪法为统帅的整个法治体系要为规范和保障党的领导特别是执政(对国家政权的领

导)活动提供制度化、法治化的系统性安排。当然,这种安排还必须将党的领导与人民当家做主、依法治国有机统一起来。这要求我们在宪法层面思考如何进一步规范 and 保障党长期执政的制度。

(三) 一项宪法基本原则:规范类型的视角

与1975年、1978年宪法相比,现行宪法党的领导条款的规范特点是仅作原则性规定。从消极方面来看,第五次修宪坚持现行宪法是一部好宪法,自然要坚持1982年宪法确立的政治体制,不可能把前两部宪法中的那些以党代政的内容又写入宪法正文。从积极方面来看,宪法修正案第三十六条强化了党的领导作为一项宪法基本原则的规范地位。

现代宪法规范在内容上可以分为三种类型:规则、原则、政策。宪法政策的基本特征是方针性,标志性修辞有“促进”“提倡”“发展”等。党的领导条款不属于政策规范。规则的特点是具体性,它对法律关系主体的权利、义务以及法律后果作出清楚的规定。显然,党的领导条款缺乏这样的特征,并且也不是委托性规则或者准用性规则。党的领导条款属于原则性规范,当属最为恰当的定位。

事实上,1982年宪法的基本原则就包括中国共产党领导这一重要内容。2018年修宪只不过是强化了这一点。国内的宪法学教科书在讲述我国宪法基本原则时,往往未明确提及党的领导这一条。但也有教材把坚持党的领导列为我国现行宪法基本原则的第一条,并指出,坚持党的领导作为宪法的基本原则,从根本上说是由宪法确立的我国的国体所决定的^④。

宪法原则从内容上分为公理性原则和国别性原则两大类,前者即为民主、法治、人权原则,后者主要有联邦制/单一制、分权制衡制/民主集中制、依法治国/社会法治等原则。党的领导属于一种国别性的宪法原则。同时,党的领导这一原则与民主、人权、法治等宪法原则是一种互动的关系,从应然层面讲,它们之间是相互支持、相互促进的,例如《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出:“社会主义法治必须坚持党的领导,党的领导必须依靠社会主义法治。”

(四) 实施领导的基本原则和方式:宏观结构的视角

张友渔曾说:“把党的领导写进序言中,而不是写在具体条文里,这样做,可以避免把党写成一个国家机构,避免前两个宪法出现过的毛病。”^{[6][198]}那么,如今把党的领导写入了宪法正文,是不是就意味着把党定位成国家政权机构了呢?

从宪法的内容结构来看,对比1975年和1978年

宪法可见，现行宪法党的领导条款只写于总纲，而未写入国家机构、基本权利的章节之中。在宪法规范原理上，宪法总纲虽在结构上置于正文、在形式上以条款来表述，但其规范属性与国家机构规范(组织规范)和基本权利义务规范是不同的。宪法总纲的内容，主要是政治原则、国家治理大政方针，具有价值性、道德性、纲领性、目标性等特性，高度依赖于立法机关和行政机关的主动实施，也是法律制定和解释的重要依据，但一般不以司法途径予以适用。如果把宪法的内容按照规范类型做一个大致分类，总纲与序言中的规范性表述内容是属于同一类的。所以，不能因党的领导写入宪法正文总纲部分，就得出党的机构被定位成了国家政权机构的结论。那么，党按照怎样的原则、通过怎样的方式领导国家政权，这是对宪法党的领导条款进行解释时必须回答的问题。

根据党章总纲的规定，党对国家和社会实施领导的基本原则是“总揽全局、协调各方”。这是处理好党的领导权与国家权力、社会权力关系的总纲，具有重要的宪制意义。坚持总揽全局、协调各方的原则，党-政关系、党-社关系可以实现法治化与现代化。

党总揽全局是指党要把握方向、谋划全局、提出战略、制定政策、推进改革。其重要的法理内涵在于总揽不是包办代替，而是在国家机关职权独立前提下的总揽。习近平总书记指出：“党中央作出的决策部署，党的组织、宣传、统战、政法等部门要贯彻落实，人大、政府、政协、法院、检察院的党组织要贯彻落实，事业单位、人民团体等的党组织也要贯彻落实，党组织要发挥作用。”^{[22][27]}这就讲得很清楚，并不是把国家机关、事业单位等简单当作党组织的下属部门来发命令，而是强调设在这些机关和单位的党组织要发挥领导作用，以保证党中央的决策部署得以贯彻落实。

党协调各方是指党要最大限度地凝聚国家与社会在价值问题以及重大政策问题上的共识，最大限度形成治国理政的强大合力，集中力量干正事、办大事，杜绝群龙无首、相互倾轧、相互掣肘、内耗不息的问题。同时，其重要的法理内涵在于党协调各方绝不是取消宪法和法律规定的各国家机关之间的监督和制约关系，党的协调是在国家机关权力监督制约基础上的协调。我们常讲“决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调”，这里的权力协调与权力制约不是同一个层面的问题。其中，制约是基础，没有制约，也就不需要讲协调了；没有制约，就容易发生权力滥用和腐败。协调是一种校正，是对彼此拆台、效率低下、背离政权人民性和服务性目标的那种异化了的制约的校正。

在总揽全局、协调各方的领导原则之下，基本的领导方式是：第一，通过法定程序使党的主张成为国家意志，也即依照国家宪法法律治国，而不是直接依照党的政策主张治国。第二，通过法定程序使党组织推荐的人选成为国家机构领导成员，也即依法进入国家政权执政。第三，保证执法、统领监察、支持司法，通过国家政权机关管理国家和社会事务，而不是越过政权机关直接行使国家公共管理和监察、司法职权。在上述基本的领导方式之下，具体的领导活动主要有：提出国家发展的大政方针；提出制宪修宪、立法修法以及宪法法律解释意见的建议；提出合宪性审查、合法性审查意见的建议；培养和提名国家机构领导成员人选；主导意识形态；监督干部的遵纪守法情况等。

需简要说明的是，党政机构合并设立的改革实践并未动摇党和国家机构分工独立的宪制原则。实行合设的机构只占非常小的比例，有利于在相关领域加强党的领导，并落实宪法第二十七条规定的国家机关精简、高效原则。党政合设机构对外保留或加挂国家行政机关牌子，行政相对人因此可以依法通过行政复议、诉讼来维护自己的合法权利^[23]。

总之，“政党承担的使命再多，都不意味着政党要替代国家本身”，“政党只有真正推进现代国家体系的成长，其主导才有价值和意义。”^{[24](113-114)}在新时代加强党的全面领导的语境下，只有党政分工，没有“党政分开”，但这并不是要实行党组织普遍代行国家机关职能，或者直接向国家机关下命令的体制。不应以宪法修正案第三十六条为依据来否定党和国家各自保持相对独立的必要性。党的机构不能取代宪定国家机构是一项宪制原则。中共十八届四中全会指出的“三个统一”“四个善于”，十九大党章总纲规定的党必须保证各国家机关“积极主动地、独立负责地、协调一致地工作”，仍然是党的领导条款的重要规范内涵。

三、党的领导规范的宪法效力

宪法是具有最高法律效力的根本法。同时，宪法的序言、总纲、国家机构规范、基本权利规范等发挥法律效力的机制和形式有所不同。无论是1982年宪法将党的领导写入序言，还是2018年修宪将其写入正文，着眼点都在于党的领导规范的宪法效力。对此问题的分析，需要首先理解政党的宪法地位和共产党领导权的宪法属性。

(一) 政党的宪法地位

西方宪法学上关于政党法律性质有“机关说”(突

出政党的公共功能)、“团体说”(侧重政党的自由属性)、“媒介说”(介于公私之间的社会公共领域,兼具自由性与公共性)三种典型理论。其中,“媒介说”或称“第三领域说”渐成通说^{[25][12]}。德国联邦宪法法院在一些案件的判决中,将政党定位为“宪法机关”,还有德国学者将政党称为“独自の宪法要素”^{[26][93]}。在美国,联邦法院在一些案件的判决中,基于政党的公共属性而认为政党涉及选举的行为具有“国家行为”的性质,所以政党应被视为“准国家机关”从而受到宪法的规制^{[27][107-110]}。

比较适合当代中国情况的是“宪法机关说”而非“媒介说”。但要注意,称政党是“宪法机关”,是指政党既非国家机关,也不是一般的社会政治团体。中国共产党和民主党派虽然具有不同的宪法地位和任务,但在性质上都是宪法机关,其中,中国共产党是作为最高政治领导力量的宪法机关。从我国的宪制构架来看,我国公共权力的终极所有者是人民(“一切权力属于人民”),使用者则至少有中国共产党、国家政权机关、人民政协以及基层群众性自治组织,其中最重要的是党和国家政权机关。

(二) 党的领导权的宪法属性

中国共产党不仅是一个宪法关系主体,还是一个极端重要的宪法权力主体,宪法修正案第三十六条增强了其法权化程度。于是我们更有理由根据宪法而提炼出党对国家和社会的领导权力这一概念,可简称为党的领导权(力)。领导权是中国特色社会主义法治话语的重要内容,是中国宪法学的一个基本概念^[28]。执政权是领导权的重要内涵,是领导权的下位概念^[29]。

在当代中国,中国共产党不等同于国家政权,党的领导权不应定性为国家机构权力;但党也不是普通的社会主体,党的领导权早已不是简单的社会公权力;党更不是普通的公民结社性的组织,党的领导不是一种可行使不可行使的政治权利。何华辉先生指出,人民决定全国人大为最高国家权力机关;人民在国家机构之外,选择中国共产党行使对国家权力的领导权。全国人大的最高权力和党的领导权均来自人民,体现人民权力的统一^[30]。宋功德教授认为,党居于领导核心地位,对于党外事务行使的是一种具有公权力属性的领导权,体现的是公共意志,代表的是公共利益^{[31][474]}。

笔者认为,党的领导权作为一种独立的公权力类型,是对各项国家权力和社会权力的全面主导权,以及对公民的深度引领权,它是由宪法确立的公共权力,在公权力体系居于枢纽地位。从立宪主义的原理来看,明确党的领导权是一种宪法权力,也就意味着党的领

导权应受到宪法精神的约束。

(三) 效力对象与实施机制

宪法规定党的领导,无疑是要赋予其法律效力。关于宪法序言法律效力的不同意见,关键在于四项基本原则(核心是党的领导)的效力问题。党的领导写入宪法正文,“使党总揽全局、协调各方的领导核心地位在国家运行机制和各项制度中具有更强的制度约束力和更高的法律效力”^[32]。“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。”^[33]可以认为,宪法修正案第三十六条在法律形式上解决了仅由序言规定党的领导所带来的效力争论问题。不过,正如施之鸿所说,宪法规定党的领导是具有强制性的,但这种强制性是以历史的和人民的非强制性选择为前提的,同时也是以党对国家政权机关的非强制性领导方式来实现的^[34],党的领导规范的效力具有独特性。

第一,党的领导规范约束中国共产党自身。党的领导权具有宪法权力的性质,这就意味着党自身必须“坚持党的领导”,不能放弃领导权,不能改变国体,否则就是违宪。所以,党的领导条款首先要靠党中央来实施和保障。

第二,党的领导规范的效力对象还包括国家政权机关、武装力量、民主党派以及人民团体、事业单位、国有企业。例如,各级党委以及各国家机关党组要对国家和社会生活中的重大问题作出决定。当前,应加快形成系统的、详尽的党的领导法规制度群,并适时修订党章,专设一章“党的领导的基本规范”,提高党的领导制度化、法治化水平。党的领导法规制度的调整范围并不限于“党内”,它们实际上具有宪法相关法的性质,是实施宪法中党的领导条款的基本途径。

第三,党的领导规范还针对拥有巨大的社会权力的大型私有企业、社会组织和其他政治势力,以及临时聚集的反对、攻击和颠覆党的领导的社会政治力量。1989年,彭真根据宪法第一条的规定指出:“在我国搞资产阶级自由化的行动,是违宪的。”他强调,必须保持清醒,用宪法统一思想和行动,维护宪法的尊严和稳定,与妄图搞掉四项基本原则的国内外敌对势力作坚决的斗争^{[11][656,664]}。据权威解读,宪法修正案第三十六条使宪法“禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度”之规定内在地包含“禁止破坏党的领导”的内涵,并为惩处这些行为提供明确的宪法依据^[35]。对“禁止破坏党的领导”进行规范解释,既要保证党长期执政相关制度安排的宪法权威,对党内法规有关规定给予合宪性解释,也要在党的领导、人民民主、依法治国这三项宪法原则有机统一的框架中将社会主体

的建设性批评行为与破坏行为区别开来。

个体意义上的公民不是党的领导规范效力的直接对象。在宪法关系中，个体的公民一般不构成宪法关系主体，除非是在穷尽法律救济之后，提起宪法诉愿的情况下。领导权意义上的党的主张并不直接对公民产生法律上的约束力，而是通过党的执政活动转化为国家法律和行政命令等，对公民产生法律效力。对于作为个体的公民破坏党的领导的行为，是通过规定颠覆国家政权等相关犯罪的刑法以及有关行政法律来追究法律责任的。

四、结语

2018年修宪说明指出：“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，有效地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。”^[36]宪法修正案第三十六条将党的领导载入正文，须在新时代与改革开放初期迥然不同的政治社会背景中去理解。在制宪当时两种思想激烈交锋的情境下，党的领导写于序言及其“高超的写作技巧”，实为一种折中方案。而经过40年改革开放，中国共产党领导中国各族人民取得了举世瞩目的成就，彭真当年作出的坚持四项基本原则的必要性“今后还要继续证明”之预言充分实现。简言之，与改革开放刚起步时的不够自信形成鲜明对比，如今把党的领导写入正文，进一步强化党的领导的宪法权威，是“四个自信”的集中体现。

历经5次修正的现行宪法已全面确立了中国特色社会主义道路、理论、制度和制度。所以，坚定“四个自信”，必然要坚定宪法自信。为厚植国家正当性的社会意识基础，我们需要对党的领导作出宪法阐释。同时，自信不等于固步自封。为提升宪治水平、推进国家治理现代化，我们还要对党的领导进行规范的理论建构，以助力党的领导制度化、法治化。

注释：

- ① 法律文本中的“是”字，与上文分析的“将”字，都可能是—种规范语句的陈述句表达方式。王锴教授分析宪法第一百四十三条“首都北京”的规范属性时，也采用了这一原理。参见王锴：《论宪法上的首都》，《中国法律评论》2017年第6期，第172页。
- ② 我国1975年宪法和1978年宪法的第二条第一款相同，均为：“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。”《阿尔巴尼亚社会

主义人民共和国宪法》(1976)第三条第一款：“工人阶级的先锋队——阿尔巴尼亚劳动党是国家和社会的唯一政治领导力量。”

- ③ 参见王人博教授2009年10月17日在中国政法大学的讲座《中国国体的政治学解释》，“爱思想”网，<http://www.aisixiang.com/data/54539-2.html>，2019年4月2日访问。
- ④ 参见《宪法学》编写组：《宪法学》，高等教育出版社、人民出版社2011年版，第95页。当然，从宪法理论对我国宪法基本原则的体系性建构来看，是将党的领导作为第一层次的原则，与通常的民主、法治、人权原则并列，还是将社会主义原则作为第一层次的原则，党的领导作为社会主义原则的一项子原则，还需要讨论。

参考文献：

- [1] 陈端洪. 论宪法作为国家的根本法与高级法[J]. 中外法学, 2008(4): 485-511.
- [2] 林来梵. 国体概念史：跨国移植与演变[J]. 中国社会科学, 2013(3): 65-84.
- [3] 童之伟. 厘清宪政与社会主义关系的基本线索[J]. 法学评论, 2015(5): 22-30.
- [4] 周叶中, 林骏. “党的领导”的宪法学思考[J]. 法学论坛, 2018(5): 5-14.
- [5] 刘松山. 党的领导写入1982年宪法的历史回顾与新时期[J]. 河南财经政法大学学报, 2014(3): 1-20.
- [6] 张友渔. 宪政论丛：下册[M]. 北京：群众出版社，1986.
- [7] 王汉斌. 社会主义民主法制文集[M]. 北京：中国民主法制出版社，2012.
- [8] 《彭真传》编写组. 彭真年谱：第五卷[M]. 北京：中央文献出版社，2012.
- [9] 邓小平文选：第二卷[M]. 北京：人民出版社，1994.
- [10] 彭真. 论新时期的社会主义民主与法制建设[M]. 北京：中央文献出版社，1989.
- [11] 彭真文选(一九四一——一九九〇年)[M]. 北京：人民出版社，1991.
- [12] 林来梵. 宪法学讲义：第二版[M]. 北京：法律出版社，2015.
- [13] 陈端洪. 宪治与主权[M]. 北京：法律出版社，2007.
- [14] 凯尔森. 法与国家的一般理论[M]. 沈宗灵，译. 北京：中国大百科全书出版社，1996.
- [15] 魏德士. 法理学[M]. 丁晓春，吴越，译. 北京：法律出版社，2005.
- [16] 《彭真传》编写组. 彭真在主持起草1982宪法的那些日子里[J]. 中国人大, 2013(2): 47-51.
- [17] 中国社会科学院语言研究所词典编辑室. 现代汉语词典：第6版[M]. 北京：商务印书馆，2012.
- [18] 白斌. 宪法教义学[M]. 北京：北京大学出版社，2014.
- [19] 秦前红, 叶海波. 社会主义宪政研究[M]. 济南：山东人民出版社，2008.
- [20] 石泰峰, 张恒山. 论中国共产党依法执政[J]. 中国社会科学, 2003(1): 13-24.
- [21] 本书编写组. 十九大党章修正案学习问答[M]. 北京：党建读

- 物出版社, 2017.
- [22] 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义政治建设论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2017.
- [23] 马怀德. 运用法治方式推进党和国家机构改革[J]. 中国党政干部论坛, 2018(5): 19-21.
- [24] 林尚立. 当代中国政治: 基础与发展[M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 2017.
- [25] 吴辉, 等. 西方政党学说史[M]. 北京: 时事出版社, 2015.
- [26] 崔英楠. 德国政党依法执政的理论与实践[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009.
- [27] 叶海波. 政党立宪研究[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2009.
- [28] 陈云良, 蒋清华. 中国共产党领导权法理分析论纲[J]. 法制与社会发展, 2015(3): 46-56.
- [29] 蒋清华. 党的领导权与执政权之辨——“执政权”之歧义和误用[J]. 政治与法律, 2016(8): 58-68.
- [30] 何华辉. 谈中国不能实行三权分立[J]. 法学评论, 1990(1): 1-6.
- [31] 宋功德. 党规之治[M]. 北京: 法律出版社, 2015.
- [32] 轩理. 保证党和国家长治久安的重大制度安排[N]. 人民日报, 2018-3-1(3).
- [33] 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(2018年3月27日)[J]. 中国人大, 2018(7): 6-9.
- [34] 本刊记者. 把我们党治国理政的全部工作转到法治化轨道上来的又一次伟大历史转折——全国政协社会和法制委员会副主任施芝鸿谈十八届四中全会[J]. 秘书工作, 2014(12): 4-10.
- [35] 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[N]. 人民日报, 2018-2-28(1).
- [36] 王晨. 关于《中华人民共和国宪法修正案(草案)》的说明——2018年3月5日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上[J]. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报, 2018(特刊): 85-98.

Legal dogmatic interpretation of CPC's leadership in current constitution

JIANG Qinghua

(School of Law, Central South University, Changsha 410012, China)

Abstract: Writing CPC's leadership into the text of the Constitution is in urgent need of a more improved dogmatic interpretation. By rereading the drafting of the constitution drafters, and two connotations of the word "Jiang" in the preamble of the Constitution, the study finds that the preface to 1982 Constitution is not merely "narrative," but also opinionated of CPC's leadership. And the body of the 2018 Amendment clearly states the CPC's leadership and emphasizes its status as the basic principle of Constitution. The principle of implementing leadership power is to take the overall situation into consideration and coordinate all parties, which requires the Party to take the overall situation rather than undertaking it, to coordinate rather than substituting it, to fulfill its political responsibilities conscientiously rather than acting for the functions and powers of state organs. Leadership power has constitutional effect. The Party itself, the Democratic Parties, other political forces, armed forces, organs of state power, all have the constitutional obligation not to undermine the CPC's leadership. It is mainly the Party's internal rules rather than the national laws that should undertake the task of standardization of leadership power.

Key Words: CPC's leadership; constitutional dogmatics; norm; validity; leadership power

[编辑: 苏慧]