

# 新时代人民立宪观九论

江国华

**摘要** 在学理上,但凡“以人民为主体,并以人民为目的”的立宪主张,均可归属于人民立宪观之范畴。十八大以来,习近平同志在其一系列重要讲话或论著中,多次论及宪法议题。这些论题涉及人民主体、人民为中心、人民当家作主、协商民主、依宪治国、依宪执政、宪法实施、宪法监督、宪法法律至上等诸多层面或方面。就其内在逻辑而言,这些论断内嵌着人民是制宪权主体、人民是立宪主体、人民是立宪之目的、忠于宪法、实施宪法是人民通过立宪而赋予政府的基本义务等基本命题。就其精神实质而言,这些论断不仅契合了人民立宪的精神原旨,而且进一步丰富和拓展了人民立宪的理论意涵,并对新时代宪法政治和宪法实施具有重要指导意义。

**关键词** 人民主体;人民为中心;依宪治国;宪法至上;人民立宪主义

**中图分类号** D921 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2018)03-0013-24

**基金项目** 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(16JZD011);武汉大学马克思主义青年团队资助项目(2018)

所谓人民立宪主义就是对“以人民为主体,并以人民为宗旨”之立宪思想和主张的总称。其内在地包含四项基本命题:一则人民是制宪权主体——人民立宪的权力源自于人民本身;制宪权既不是天赋的,也不是人赋的,而是人民群众在创造性实践中获得的。二则人民是制宪的主体——人民立宪的本质就是人民为政府立法,人民立宪的过程就是人民意志上升为国家意志的过程;立宪活动及其过程只能由人民来主持和主导。三则人民是目的,而不是手段——人民立宪以保障人民当家作主、实现人民权益最优为根本宗旨。四则忠于宪法、实施宪法是人民通过立宪赋予政府的基本义务——人民立宪为信,赋权于政府;政府当不负宪法信托,恪尽职守,自觉尊奉宪法,保证宪法实施。

自党的十八大以来,习近平同志在一系列重要讲话或论著中,多次论及宪法议题,比如“人民主体论”“人民为中心论”“人民当家作主论”“协商民主论”“依宪治国论”“依宪执政论”“宪法实施论”“宪法监督论”“宪法法律至上论”,等等。就其内在逻辑而言,这些论断不仅契合了人民立宪的精神原旨,而且进一步丰富和拓展了人民立宪的理论意涵,并对新时代宪法政治和宪法实施具有重要指导意义。在这个意义上,笔者将其概称为新时代人民立宪观。

## 一、人民主体论

在法理上,人民立宪主义是以人民主体论为逻辑起点的立宪主张——立足于“人民创造历史的唯物史观”,人民立宪主义有两个逻辑暗设:一是制宪过程中的人民主体性,二是立宪政治中的人民主体性。制宪过程中的人民主体性意在强调宪法的人民性;立宪政治中的人民主体性意在强调政治的民主性。

在哲学上,人民主体论是马克思主义实践认识论的基本内核。在马克思看来,主客体关系是社会主体同进入社会领域的其他物质存在形式的关系,因而主客体间是一种社会关系,它包括实践关系、认识关系和价值关系。

在实践中,自党的十八大以来,习近平同志发表了一系列重要讲话,其中包含诸多关于“坚持人民主体地位”的重要论述<sup>[1]</sup>(P19)。这些论述的突出特点是,将坚持人民主体地位与依法治国结合起来。习近平指出:“坚持人民主体地位,必须坚持法治为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民。”<sup>[2]</sup>(P4)作为马克思主义人民主体观与中国新时代伟大实践相结合的产物,习近平人民主体思想是中国特色人民主体思想的继承和发展,具有丰富内涵和鲜明特点。

### (一)“民上”法治观

“民上”即“人民至上”的简称。它既是习近平“法治为了人民”论断的必然要求,也是“人民立宪主义”的内在价值取向和根本遵循。在“人民立宪主义”语境中,“人民至上”具有功能性与价值性双重属性,其功能性强调人民在宪法法治建设中的主体性作用,其价值性强调人民之于宪法法治建设的主体性价值。其要义有三:

其一,以良法促善治。坚持良法善治是我们党和国家的不懈追求。但良法和善治并不是并列关系,而是因果关系——只有种下了良法的因,才会结出善治的果。王安石曾言:“立善法于天下,则天下治;立善法于一国,则一国治。”<sup>[3]</sup>(P678)习近平指出:“人民群众对立法期盼,已经不是有没有,而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题;不是什么法都能治国,不是什么法都能治好国;越是强调法治,越是要提高立法质量。”<sup>[4]</sup>(P43)由此,必须不断提升立法质量,让每一部法律都符合宪法精神、契合人民意志、获得人民支持;推动社会主义法治体系的革新换代,尽快形成以完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系以及完善的党内法规体系为内容的中国特色社会主义法治体系。

其二,让人民监督权力。进入新时代以来,为了更加有力地扎紧公权力行使的制度笼子,维护人民利益,以习近平同志为核心的党中央持续推动党和国家监督体系改革。在中国共产党第十九次全国代表大会上,习近平指出:“让人民监督权力。”除了发挥人民群众本身的监督主体作用外,在深化国家监察体制改革中注重体现和维护人民意志也是新时代党的重要部署。作为一项重大的政治体制改革,国家监察体制改革属于宪法保留的事项,需要通过修改宪法予以实现。党的十九届二中全会审议通过的《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》即将国家监察体制改革作为修宪的重要内容。可见,在立宪国家、政治改革本质上属于宪制改革。通过宪制改革实现的政治改革,不仅能保证改革的稳定性和有序性,而且有助于充分体现和实现人民的意志。

其三,人民是最终的裁判者。健全的社会主义法治体系是全面推进依法治国的前提。但诚如西方法谚所言:“法律在制定出来的那一刻,便落后于世间万物。”囿于人类的有限理性和客观世界的发展变迁,只有及时评估既有法律的实施效果,并在评估的基础上,适时进行法的立、改、废、释工作,才能保持法的科学性和生命力。党的十八届三中全会《全面深化改革的若干重大问题决定》(以下简称“十八届三中全会决定”)即明确提出要“建立科学的法治建设指标体系和考核标准”。而法治的效果与功能好不好,不是由立法者说了算,而应交由人民群众来评判。正如习近平指出的,“党的执政水平和执政成效不能由自己说了算,必须而且只能由人民来评判,人民是执政党工作的最高裁决者和最终评判者”<sup>[5]</sup>;党的工作“决不能用自我感觉代替群众评价”<sup>[6]</sup>。在这些论述中,习近平明确了价值的评价主体是人民群众,评价客体是党的执政水平和执政成效,评价标准主要有人民群众“生活美好、得到实惠、权益保障、获得感”等<sup>[7]</sup>(P69)。

### (二)“三共”治理观

在党的十八届三中全会绘制的全面深化改革蓝图中,推进国家治理体系和治理能力现代化被确立为全面深化改革的总目标之一。为了实现这一总目标,就必须“坚持以人为本,尊重人民主体地位,发挥群众首创精神”。党的十九大报告对于如何发挥人民群众的主体价值作了高度概括,即正式提出了“打造共建共治共享的社会治理格局”的“三共”治理观。从“三共主义”的内容来看,共建共治共享的共同点是“共”,即共同,亦即社会治理应当共同参与,其区分点则是共建、共治还是共享,体现了社会治理中不同

方面,亦即制度层面的共同建设、行动层面的共同治理以及成果层面的共同享有。具体而言:

其一,共同推进制度建设。共同进行建设之领域并非工程建设,也非经济建设,而是特指社会治理领域内的制度建设。所以,共同进行建设的主体必须是具有制度建设能力的各类社会主体,包括各级党委、政府、企事业单位、行业协会、社会组织等。制度建设的形式包括了制定党内法规、国家法律法规和规章、企业章程、行业规范、村规民约等。这些性质不同、位阶不同的各类组织规范,是社会治理能力形成和社会治理体系建设的关键所在。可以说,如果没有这些规范的支持,社会治理就寸步难行、无法维持。此外,从其实质来看,由各类社会主体共同参与的制度建设也完成了对社会治理方式和治理体制的革新,以国家成文法为主导,党内法规为引领,各类社会组织规范为基础的制度体系是社会治理法治保障的实现形式,也是我国治理体系现代化的基本载体和重要表现。

其二,共同承担社会治理。根据社会治理的内容和对象可知,社会治理属于公共治理范畴。因此,公共性是社会治理的基本属性,这就意味着所有共同体成员都应参与社会治理,否则其治理的正当性就无从依靠、无法实现。换言之,在新时代的社会治理行动中,各级党委和国家公权机关不得垄断治理主体资格,以大众参与为基础的全社会联动治理将成为治理的主要方式。而共同治理的关键所在是治理资源的配置以及社会主体之间治理边界的划分。为此,明确各类主体在新时代社会治理中的具体角色就成为必需。具体而言,就是应当发挥好各级党委在治理中的领导核心作用和政府的统筹协调作用,充分利用好社会组织多样的治理手段以及公众治理热情和自我治理的优势。在社会各界的共同努力和行动之下,推动社会进入多元主体共同参与、共建共治、协同推进的社会治理新时期。

其三,共同分享治理成果。共享不仅是共建共治的最终目标,即分享社会治理的成果和红利,也在很大程度上提供了社会治理的特殊手段,即通过共享社会公共资源、公共产品,实现各类主体在治理能力和治理手段上的提高。所以,共享的概念其实与共建和共治一脉相承,都意味着多元主体在社会治理中的共同参与,但其独特之处在于对社会成员的共建共治提出了共享的具体要求,即意味着要首先通过共建共治凝聚起社会各界的智识与资源,再根据各自治理权限的大小合理分享相关的资源,由此实现资源的集约使用和有效利用,实现治理效果的最大化。可见,分享不仅是对治理要素和治理成果的简单分配,也是社会治理的重要哲学基础。当然,就现实意义而言,“三共主义”的共享要求主要是以民本主义为基点的政治传统的延续,其以提高人民群众的获得感、幸福感和安全感为目标,要求社会各界共同努力来推动社会的良好治理。

### (三)民心政治观

所谓民心政治观是指将人民群众在特定历史时期所形成的共同心理趋向、价值追求以及情感好恶作为国家政治活动判断标准的基本立场、基本观点和总的看法。习近平对民心政治观的精神实质作了高度概括,提出了“民心是最大的政治”这一重要论断。在这一论断的指导下,我党将察民情、行民主、得民心的执政理念贯彻到国家政治生活中,赋予了民心政治观以全新的内涵。

其一,察民情是基础。在国家政治生活中,了解民意、体察民情,是坚持民心政治观的基本前提。为此,树立马克思主义唯物史观,坚持从群众中来,到群众中去,是我党开展工作的一项最为基本的方法论。党的十八大以来,党中央继续深入开展群众路线教育实践活动,勇于向脱离群众、不了解民情民意的形式主义、官僚主义亮剑。习近平指出:“有的(党员干部)下基层调研走马观花,下去就是为了出镜头,露露脸。”<sup>[8]</sup>(P369)进入新时代以来,为了让国家的政治运转和政治改革符合民意、体现民情,党中央在出台相关决策前,都会深入基层调研,了解人民群众最真实的声音。在了解到人民群众对于官员的腐败行为深恶痛绝后,党中央将反腐败活动摆在了前所未有的高度,提出要“苍蝇老虎一起打”。也正是在这一背景下,习近平同志提出了“民心是最大的政治,正义是最强的力量”这一重要论断。

其二,行民主是保障。根据人民主权原则,让人民群众参与到国家的政治生活中去,是当今立宪国家的共同遵循。发挥人民群众在国家治理中的主体作用,不仅是维持国家政治生活良性运转的有效手段,还应作为立宪国家一项终极的价值追求。党的十八大以来,全面推进依法治国,建设社会主义法治国家

被逐步确立为国家政治生活的主题。在这一主题之下,发挥人民群众的主体作用,就是要认真贯彻习近平同志提出的“法治依靠人民”的重要论断。至于何谓“法治依靠人民”,党的十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称“十八届四中全会决定”)给出了最佳注解。即在涉及立法、执法、司法等各项事业的法治建设中,要坚持人民主体地位,不仅要让人民群众享受法治建设带来的成果,还要保证他们成为法治建设的参与者和推动者。

其三,得民心是宗旨。既然民心是最大的政治,那么在国家政治生活中,察民情、行民主的最终落脚点就应该是获得民心。习近平指出:“得民心者得天下,失民心者失天下,人民拥护和支持是党执政的最牢固的根基。”<sup>[9]</sup>(P257)然而,虽然民心与民意、民主互相关联,但三者各有其独特气质,绝不能互相混同。质言之,即使在工作中注意到了体察民情、发扬民主,也并不意味着就获得了民心。对此,习近平在西柏坡调研时指出:百姓生活水平正在不断提高,为什么感觉和我们的距离并没有拉近,甚至感觉越来越远,这就涉及民心的问题,就是要将施政政策落到人民的心坎里。而为了获得民心,新时期党中央在调查民情的基础上,提出了“四个全面”战略布局、“苍蝇老虎一起打”等政策措施,回应了人民群众的热切期盼。正如国家统计局2015年在22个省区市开展的全国党风廉政建设民意调查所显示的,人民群众普遍对党风廉政建设和反腐败工作成效表示满意、充满信心<sup>[10]</sup>。

## 二、人民中心论

在法理上,“人民立宪主义”就是以人民为中心的宪制安排和理论体系——如果说人民主体论是“人民立宪主义”的逻辑原点,那么人民中心论则是“人民立宪主义”总体原则和基本立场。这一总体原则和基本立场,规定了人民宪法和人民共和国基本制度的立足点和归宿点。

在哲学上,所谓“中心”,就是指人们观察、认识和处理问题的立足点。这个立足点,从根本上决定了国家宪制的哲学党性和价值取向。对于立党为公、执政为民的共产党而言,以人民为中心的哲学思想是代代相传的。在马克思、恩格斯看来,人民中心就是为绝大多数人谋利益<sup>[11]</sup>(P283),在毛泽东看来,人民中心就是全心全意为人民服务<sup>[12]</sup>(P285)。进入新时代以来,“坚持以人民为中心”更是被赋予了习近平新时代中国特色社会主义思想基本内涵的重要地位。

在实践中,习近平在党的十九大报告中明确将“坚持以人民为中心”作为习近平新时代中国特色社会主义思想的基本内涵之一,并认为这是新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。他指出:“人民是历史的创造者,是决定党和国家前途命运的根本力量。必须坚持人民主体地位,坚持立党为公、执政为民,践行全心全意为人民服务的根本宗旨,把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中,把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,依靠人民创造历史伟业。”

### (一)以人民为中心的法治观

以人民为中心的法治观是“人民立宪主义”的基本内核。党的十八届四中全会指出,“必须坚持法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民,以保障人民根本权益为出发点和落脚点”。其要义有三:

其一,法治为了人民。落实全面依法治国,就是要保障人权,保证人民享有广泛的权利;保障人民参与政治生活,保证人民当家作主权利的实现。强调全面依法治国,一方面是要求党员领导干部维护人民群众的合法权益,真正做到一切为了人民;另一方面是要求在法治建设中,让人民群众充分感受到法律的公正、司法的民主,真正体现“努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义,决不能让不公正的审判伤害人民群众感情、损害人民群众权益”<sup>[13]</sup>。

其二,法治依靠人民。在全面依法治国中强调人民群众的主体地位,既是我国社会主义制度的内在要求,也是发展社会主义法治事业的必然呼唤。原因在于,中国共产党是依法治国的领导核心,人民群众则是依法治国的主体。推进全面依法治国,缺少广大人民群众的积极拥护和智力支持就不可能取得成功。具体而言:一则越是强调依法治国,越要提高立法质量<sup>[14]</sup>(P33)。而立法质量的提高需要依靠广大人民群众的智慧和只有扩大人民群众有序参与、只有充分体现人民群众诉求,才能提高立法的科学化、民

主化水平；二则越是强调依法治国，越要注重严格执法。阳光是最好的防腐剂，人民群众的参与和监督是落实严格执法的最优机制，只有积极推进公开执法，让执法的全过程置于人民群众的监督之下，才能避免执法环节的“腐败变质”；三则越是强调依法治国，越要重视公正司法。公正是法治的生命线，公正司法是维护社会公平正义的最后一道防线，公正司法的实现同样离不开广大人民群众的支持，只有充分调动人民群众积极性、只有充分发挥人民群众监督力，才能促进司法的公正、树立法律的公信力；四则越是强调依法治国，越是离不开法律的权威。法律的权威源自人民内心的拥护和真诚的信仰，只有人民群众从自己做起增强法律观念、只有人民群众从小事做起遵守法律规定，才能树立和维护法律的权威。

其三，法治造福人民。如果说“法治为了人民”是对法治的应然定位，那么“法治造福人民”就是对法治的实然要求。诚如前文所述，良法是产生善治的前提，但确立了良法，并不必然意味着善治就会应运而生。如果把法治看作是一种公共产品，由于“生产”环境和“生产”环节的错综复杂，这种公共产品产出的可能为正向的效果，可能无实际效果，也可能是负向的效果。因此，为了人民的法治必须是能够产生实效的法治，是能够在实际生活中落地生根、造福于人民的法治。进入新时期以来，党中央深刻认识到应然之法与实然之法的根本区别，在党的十八届四中全会的决定中即指出，法治建设要“造福人民、保护人民，以保障人民根本权益为出发点和落脚点，保证人民依法享有广泛的权利和自由、承担应尽的义务，维护社会公平正义，促进共同富裕”。

### （二）以人民为中心的权力观

所谓权力观，就是关于如何规范和控制国家权力配置及其运行的理论与观点。宪法是控权之法，因此“人民立宪主义”内在地包含了“以人民为中心的权力控制观”。其要义有三：

其一，权力属于人民。依据宪法规定，“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”。因此，坚持以人民为中心，就要坚持和完善人民代表大会制度；坚持以人民为中心的权力控制观，就是要让人民代表大会对人民负责、接受人民监督，并在此基础上发挥好人民代表大会对其他国家机关的监督权。对此，习近平在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会的讲话中指出：“人民的眼睛是雪亮的，人民是无所不在的监督力量……人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。各级人大及其常委会要担负起宪法法律赋予的监督职责……确保行政权、审判权、检察权得到正确行使。”

其二，权力服务人民。依据宪法规定，中国人民是国家的主人，公职人员是人民的公仆，通过依法行使权力，为人民提供优质的公共服务是其使命所在。掌握公权力的人应当保持谦卑，牢固树立公仆意识，放下自身架子，以低姿态出现在人民群众面前。公仆意识的内在要求就是放低姿态，接受人民群众的监督。习近平再三强调党员干部应树立公仆意识，反对任何形式的官架子。他多次向党员干部申明：“各级干部无论职位高低都是人民公仆、必须全心全意为人民服务。”<sup>[15]</sup>而对于一些党员干部的官架子，习近平则明确指出，那是“徒有其表，而且是群众不欢迎的形象”<sup>[9]</sup>（P267）。

其三，权力受人民监督。公权力之行使要接受人民监督，不仅是立宪国家重要的指导思想，而且也是各国宪法中明确规定的一项基本原则。作为社会主义国家的根本大法，我国《宪法》亦赋予了人民监督公权力的权利。无论是《宪法》第3条关于民主集中制原则的规定，还是第41条关于公民享有批评、建议、申诉、控告、检举权利的规定，都是对人民监督权的明确。对于发挥人民群众监督权的重要意义，习近平曾指出：“人民的眼睛是雪亮的，人民是无所不在的监督力量。只有让人民来监督政府，政府才不会懈怠；只有人人起来负责，才不会人亡政息。”<sup>[16]</sup>（P57）

### （三）以人民为中心的权利观

宪法是保权之法，因此“人民立宪主义”内嵌“以人民为中心的权利保障观”。“人民”是国家法律制度和政治决策的元点和焦点。坚持以人民为中心的权利保障观，就是要求在政治决策和法律制度实施中关注民生，维护社会公平正义，推动国家人权事业发展。

其一，民生观。民生问题关乎党运国运，一直是我党执政的核心议题。迈入新时代后，从党的十九大

到中央经济工作会议,再到中央农村工作会议,以习近平同志为核心的党中央在扶贫、教育、收入、健康、住房、养老、环境、安全等八个方面对保障和改善民生作出新的部署,为找准发展与保障民生的平衡点、改革与改善民生的交汇点,让百姓感受到实实在在的民生福祉,指明了方向。

其二,公平正义观。促进社会公平正义,增进人民福祉,造福于人民,让发展成果更多更公平地惠及全体人民,确保人民共享改革发展红利,共享改革发展成果,实现人民幸福安康是改革的终极目标。习近平认为,改善人民生活,让人民得到真正的实惠是坚持立党为公、执政为民的本质要求,是党和人民事业不断发展的重要保证,也是衡量一切工作成效的终极尺度。检验党和国家一切工作的成效,最终都要看人民是否真正得到了看得见、摸得着的实惠,人民生活是否真正得到了改善,人民权益是否真正得到了保障。习近平强调:“我们要依法公正对待人民群众的诉求。”他要求“努力让人民群众在每一个司法案件中都感到公平正义”<sup>[17]</sup>。

其三,人权事业观。在人权的保障体系中,宪法保障是首要的,也是最富有成效的,因为宪法是一个国家的根本大法,具有最高权威和最高的法律效力。无论是人权原则、内容还是其实现途径,都要依据宪法作出规定。2004年,“国家尊重和保障人权”被写入《宪法》,为中国人权事业的发展奠定了根本法基础。新一届领导集体将加强人权法治保障提升到了新的高度。2015年,习近平在向“2015·北京人权论坛”发送的贺信中提到,“中国坚持把人权的普遍性原则同中国实际相结合,不断推动经济社会发展,增进人民福祉,促进社会公平正义,加强人权法治保障”<sup>[18]</sup>。

### 三、人民当家作主论

在法理上,作为“人民立宪主义”的基本前提,“人民当家作主论”在我国立宪政治中的地位是提纲挈领性的。我国《宪法》序言中即明确规定“中国人民掌握了国家的权力,成为国家的主人”。此外,《宪法》第1条有关我国国体,第2条有关我国政体的规定亦是对“人民当家作主论”的强调。从这个意义上可以说,人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。

在哲学上,作为历史唯物主义的基本原理在政治生活中的具体贯彻和体现,人民当家作主这一社会主义根本原则关涉唯物史观的两大基本议题:一则,社会发展的最终决定力量是什么?二则,谁是真正的历史创造者?马克思主义唯物史观认为,人民群众才是这两大问题的答案。因此,作为以马克思主义唯物史观为指导思想的社会主义国家,我国应在国家政治生活中突出人民群众的主体地位,坚持“人民当家作主”,而非“为民作主”。

在实践中,“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”是关于“人民当家作主”最为经典的表述。在“三统一论”的框架中,人民当家作主有其独特意义,在十九大报告中其被阐述为社会主义民主政治的本质特征。而为了将人民当家作主从理论推向实践,我国宪法确立了一系列基本制度,其中,人民代表大会制度的地位最为特殊和重要。为此,十八大以来,新一届领导集体为了在完善人民代表大会制度的基础上保障人民当家作主,并深入推进其与党的领导、依法治国的有机统一,提出了一系列新思路和新举措。在此过程中,“人民当家作主论”也被不断赋予着新的理论内涵和实践特色。

#### (一)“三统一论”

在党的十九大报告中,习近平强调:“党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征,依法治国是党领导人民治理国家的基本方式,三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践。”由此可见,作为健全人民当家作主制度体系的“牛鼻子”以及发展社会主义民主政治的主要抓手,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的“三统一”在新时代党的执政蓝图中继续扮演着重要角色,并被赋予了新的内涵。

其一,“保证论”:党的领导。作为社会主义事业的领导核心,中国共产党在社会主义民主政治建设中居于领导地位。在新时期,坚持党的领导不是抽象的政治口号,在推进社会主义民主法治的政治实践中,党的领导一直以来都发挥着重要且具体的作用。具体而言:一则,党的领导是人民当家作主的根本保

证。作为工人阶级的先锋队,中国共产党始终将实现人民当家作主作为自己的奋斗目标。因此,坚持党的领导就是坚持人民当家作主,坚持党的领导才能在人民当家作主的实践中坚持正确的指导思想,才能找到正确的政治方向,才能走出一条符合中国国情的民主发展道路;二则,党的领导是依法治国的根本保证。在全面依法治国,建设社会主义法治国家的过程中,只有坚持党的领导,才能让我国的法治建设符合国情、贴合民意,才能保证我国所实现的法治是具有社会主义性质的实质法治,而非资本主义性质的形式法治。

其二,“目的论”:人民当家作主。作为社会主义民主政治的本质要求,“人民当家作主是社会主义政治文明建设的根本出发点和归宿”<sup>[19]</sup>(P27)。因此,在“三统一论”中,人民当家作主是党的领导和依法治国的出发点和落脚点,是一切行动的目的所在。具体而言,一则,坚持党的领导,归根结底是为了保证人民当家作主的权力和利益。作为马克思主义政党,掌握执政权只是中国共产党的形式目的,通过执政,帮助人民群众实现当家作主的愿望才是其实质目的。本次宪法修改就深刻地体现了这一点。在《宪法》第1条增加“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”这一规定,就在原有内容的基础上形成了“性质—特征”的结构。其中,性质是指我国的国体,其落脚点就是人民民主专政。特征则是指中国共产党的领导。在“性质—特征”的结构中,特征的原点是性质,性质的体现形式是特征;特征为性质服务,性质规定特征;二则,人民当家作主是依法治国的要求和目的。“我国依法治国的过程,实际上就是在党的领导下维护人民主人翁地位的过程,保证人民当家作主的过程。”<sup>[19]</sup>(P27)在推进全面依法治国战略中,人民不仅是法治成果的享有者,还是法治建设的主体。

其三,“方略论”:依法治国。党领导人民治理国家,实现人民当家作主的过程中,必须借助一定的方式方略。在全面推进依法治国的时代背景下,最为基本的方略就是依法治国。“实行依法治国,建设社会主义法治国家”早已为我国宪法所明确。在此基础上,党中央将依法治国推向了前所未有的新高度。继党的十八届四中全会通过了《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》之后,党的十九大报告又明确指出,“全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障”,“依法治国是党领导人民治理国家的基本方式”。作为党领导人民治国理政的基本方式,依法治国一方面要求党必须改进领导方式和执政方式,要善于用法治思维和法治方式解决治国理政中的各项问题;另一方面要求人民当家作主必须借助法治的途径和措施实现,要扩大人民有序政治参与,加强人权法治保障,保障人民的知情权、参与权、表达权和监督权。

## (二)社会主义民主政治的本质论

人民当家作主是社会主义民主政治的根本属性和存在的根据,正是人民当家作主将社会主义民主政治区别于其他社会形态。为此,党中央将人民当家作主确立为社会主义民主政治的本质特征,并将其与社会主义、社会主义现代化以及中华民族伟大复兴联系起来<sup>[16]</sup>(P54-55)。

其一,没有民主就没有社会主义。习近平作出“没有民主就没有社会主义”的论断是由社会主义的本质属性决定的。根据马克思主义的基本原理,作为上层建筑的政治制度,是社会主义区别于资本主义的重要标志。而坚持大多数人的民主,是社会主义政治制度质的规定性。因此,坚持社会主义就必须发展社会主义民主政治,发展社会主义民主政治就要实现人民当家作主。正是基于这一原因,《宪法》第1条在对我国国体的描述中指出,我国的社会主义是坚持工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义。如果丧失了人民民主专政这一属性,也就不能称我国为社会主义国家。

其二,没有民主就没有社会主义现代化。根据我国《宪法》序言之规定,“沿着中国特色社会主义道路,集中力量进行社会主义现代化建设”是我国的根本任务。而至于何谓社会主义现代化,《宪法》序言也作出了解释,即要“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展,把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,实现中华民族伟大复兴”。由此可见,在“五位一体”的社会主义现代化布局中,物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明缺一不可,缺少任何一个方面都无法实现真正的社会主义现代化。而作为社会主义现代化的重要一极,推动政治文明的发展,就是

要发展社会主义民主,健全社会主义法治。基于以上理由,习近平指出,“没有民主就没有社会主义现代化”。

其三,没有民主就没有民族伟大复兴。“实现中华民族伟大复兴的中国梦”是新时代党中央提出的庄严宣誓和奋斗目标。在本次修宪中,实现中华民族伟大复兴也正式被确立为国家的根本任务,从而获得了至高无上的法律效力。可以说,实现中华民族的伟大复兴是“把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”的另一种表达——其中,前者立足的是中华民族辉煌的历史,后者展望的是社会主义强国璀璨的未来。为此,推动“五位一体”总体布局的协调发展,同样构成了实现中华民族伟大复兴的核心意涵。易言之,发展社会主义民主,实现人民当家作主,对民族的伟大复兴而言也是必要前提。一旦缺少这一关键项,民族的伟大复兴也就难以完整。

### (三)人民代表大会制度完善论

在实现社会主义民主的所有形式中,除人民代表大会制度以外的其他一切形式都存在一定限制<sup>[20]</sup>(P187)。而人民代表大会制度则无限制地、全面地、全权地保障人民实现当家作主的权力<sup>[21]</sup>(P215)。为此,完善人民代表大会制度,就成为新时代党中央落实人民当家作主制度的重要举措。

其一,支持人大及其常委会依法行使各项权力。作为国家的权力机关,人大及其常委会享有宪法赋予的立法权、监督权、决定权和任免权。对于如何支持人大及其常委会充分行使这些权力,尤其是立法权和监督权,习近平作了系统论述。其中,对于立法权的完善而言,习近平总书记指出,“要加强重要领域立法,确保国家发展、重大改革于法有据,把发展改革决策同立法决策更好结合起来”<sup>[22]</sup>。对于监督权的完善而言,习近平总书记要求,“各级人大及其常委会要担负起宪法法律赋予的监督职责,维护国家法制统一、尊严、权威”<sup>[22]</sup>。而对于人大及其常委会所享有的决定权和任免权,在新时期,党也给予了充分的支持与尊重。比如,在推进国家监察体制改革中,就是先由全国人大常委会出台了开展试点工作的决定,党中央的改革设计才正式推开。同时,在监察委员会组成人员的任免上,人大的任免程序也被摆在了突出的位置。

其二,健全人大组织制度和工作制度。人大的组织制度和工作制度属于自身内部建设问题,完善的组织制度和工作制度是人大发挥立法权、监督权、决定权以及任免权的制度基础。根据党中央相关文件和习近平总书记系列重要讲话精神,在新时期加强人大组织制度和工作制度建设的着力点主要涵盖如下几个层面:一是完善人大专门委员会设置,其核心是要设立时代发展和法治建设所必须的专委会;二是优化成员结构,其核心是要优化常委会、专委会组成人员知识和年龄结构;三是完善议事程序,其核心是要构建起系统的议案制度、质询制度、罢免制度等;四是完善同人大代表和人民群众的联系制度,其核心是要健全人大常委会与本级人大代表的联系机制,要加强各级国家机关同人大代表的联系制度,要健全人大代表与选民的联系制度。

其三,优化人大代表结构。人大代表是人民代表大会的细胞<sup>[21]</sup>(P219),人大代表的构成会直接影响各级人民代表大会行使职权的效果和能力。根据我国《宪法》第1条之规定,我国的国体是“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”。据此,维护以工人、农民为代表的基层人民的利益就成为人民立宪主义对各项宪法基本制度提出的根本要求。正是基于这一理由,党的十八大报告对人大代表来源结构的优化作出了部署——要提高基层人大代表特别是一线工人、农民、知识分子代表比例,降低党政领导干部代表比例。

## 四、协商民主论

在法理上,“协商民主”的概念和理论最早是由西方学者提出的,他们的初衷在于修正自由主义民主长期占据主导地位所导致的政治参与度低、政治效能感差等消极现象。大部分外国学者都是从这个角度来定义协商民主的<sup>[23]</sup>(P19)<sup>[24]</sup>(P50)。这一概念被借鉴到中国之后,在同中国国情和改革实践结合的过程中被赋予了新的内涵<sup>[25]</sup>(P11)。总体而言,西方学者多侧重于协商民主的程序和形式,而我国学者更加注重协商民主的制度前提和实际效用。

在哲学上,“协商民主”理论的兴起背景是现代西方哲学的语言学转向,以及从主体哲学或意识哲学

向主体间性哲学和交往哲学的转向。马克思在批判吸收西方协商民主哲学思想的基础上,创造性地提出了交往实践理论。

在实践中,“协商民主”思想贯穿于中国共产党领导人民开展新民主主义革命和社会主义建设的整个过程。在所有的协商民主实践中,最引人注目的当属1949年9月召开的第一届中国人民政治协商会议。在普选产生全国人民代表大会并制定正式宪法之前,该会议上通过的《共同纲领》起到了临时宪法的作用,而且《共同纲领》包含的很多基本原则也得到了1954年宪法的确认和发展。十八大后,党中央围绕社会主义协商民主的特殊地位、独特优势以及实现方略等内容形成了一系列新理论、新思想、新成果,它们构成了今后一个时期引领社会主义协商民主发展的指导思想与行动纲领。

### (一)“特有形式论”

作为“独特的、独有的、独到的民主形式”<sup>[26]</sup>,协商民主具有深厚的文化基础、理论基础、实践基础、制度基础,是中国共产党的群众路线在政治领域的重要体现,丰富和发展了社会主义民主政治的实现形式。

其一,协商民主“基础论”。任何制度的生成和发展都要根植于一定基础。习近平在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话中即对协商民主深厚的基础进行了剖析。习近平指出,我国独特的文化,特殊的革命、建设和改革实践孕育出了协商民主这一社会主义民主政治的特有形式。具体而言:一是文化基础,即协商民主源自中华民族长期形成的天下为公、兼容并蓄、求同存异等优秀政治文化;二是理论基础,即协商民主源自近代以后中国政治发展的现实进程;三是实践基础,即协商民主源自中国共产党领导人民进行革命、建设、改革的长期实践;四是制度基础,即协商民主源自改革开放以来中国在政治体制上的不断创新。

其二,协商民主“定性论”。制度的定性是制度最基本的属性,正是定性上的独特性,才造就了协商民主外在表现上的独特气质。根据《宪法》第1条之规定,“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”,为此作为社会主义制度基本组成单元的协商民主也要体现党的领导这一属性。正是基于这一理由,习近平在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话中即指出:“我们要深刻把握社会主义协商民主是中国共产党的群众路线在政治领域的重要体现这一基本定性。”习近平总书记这一论断实质上深刻揭示出了协商民主的本质意涵——党领导人民开展协商民主活动的过程,就是党在自己的工作中实行群众路线,坚持一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来,到群众中去的过程;就是保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民服务的过程。

其三,协商民主“定位论”。自从民主理念形成以来,人们就如何通过制度建构实现民主进行了不懈探索。虽然选举民主的地位不可取代,但其弊病亦显而易见。协商民主正是为了弥补选举民主之不足而产生的。但一直以来,西方国家鼓吹和倡导的都是选举民主,协商民主一直未能得到充分重视,只是作为选举民主的补充而存在。而中国共产党在领导人民进行革命、建设、改革的长期实践中,深刻认识到了协商民主的独特价值,认为其并非仅是选举民主的补充,而是与选举民主具有同等地位,都是实现民主不可或缺的模式。对此,习近平在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话中即指出:中国社会主义协商民主丰富了民主的形式、拓展了民主的渠道、加深了民主的内涵。其与选举民主不是相互替代、相互否定的,而是相互补充、相得益彰的,共同构成了中国社会主义民主政治的制度特点和优势。

### (二)“独特优势论”

党的十八届三中全会决定指出,社会主义协商民主是我国社会主义民主政治的独特优势。这可以看作是对社会主义协商民主独特作用和内在价值的高度概括。至于社会主义协商民主独特优势的展现形式,习近平将其概括为“五个可以”。这“五个可以”集中说明了社会主义协商民主在中国的价值和生命力,是社会主义协商民主的基本功能所在。

其一,可以达成决策工作共识。协商民主在我国政党制度上的体现是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。通过开展政党协商,搞好合作共事,可以贯彻和坚持中国共产党和各民主党派间长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共的关系,可以有效克服党派和利益集团为自己的利益相互竞争甚至相

互倾轧的弊端。新时期,为了继续推进政党协商制度的深入发展,党中央围绕探索规范政党协商形式,完善民主党派中央直接向中共中央提出建议制度以及加强政党协商保障机制建设等方面作出了部署。

其二,可以畅通利益诉求渠道。利益主体多元、诉求多样,是当代社会的基本写照。成功的国家和社会治理结构不仅能够容纳多元的利益格局,而且还会保障多元利益诉求的实现。社会主义协商民主作为全天候、全方位、全过程的制度模式,可以有效弥补选举民主之不足,广泛畅通各种利益要求和诉求进入决策程序的渠道,有效克服不同政治力量为了维护和争取自己的利益固执己见、排斥异己的弊端。对此,习近平同志即指出,在中国社会主义制度下,有事好商量。众人的事情由众人商量,找到全社会意愿和要求的最大公约数,是人民民主的真谛<sup>[26]</sup>。

其三,可以形成错误改正机制。开展重大决策是党和国家机关履行职责的重要职能。因为决策事项重要,涉及对象广泛,牵扯利益错综复杂,在充分掌握相关信息,全面了解各方情况的基础上,及时发现并改正问题和错误,就成为正确决策的前提。为此,在新时期,加强重大决策程序机制建设,完善党委、人大、政府在重大决策中的信息公开、沟通协商、结果反馈等民主协商程序机制,就成为党中央的重点改革方向。对此,十八届三中全会决定即要求,要“健全重大决策社会稳定风险评估机制。建立畅通有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、权益保障机制,使群众问题能反映、矛盾能化解、权益有保障”。

其四,可以拓宽治理参与机制。完善国家和社会治理体制,一直以来都是党治国理政的重要议题。党的十八届三中全会更是将推进国家治理体系和治理能力现代化确立为深化改革的总目标。根据治理理论,现代化的国家和社会治理体系应该是国家与社会良性互动的治理;应该是政府与公民充分协商的治理;应该是各种主体广泛参与的治理;应该是人民群众利益充分实现的治理。由此可见,推进国家和社会治理体系现代化的过程,也是社会主义协商民主充分发挥功能的过程。正如习近平总书记的重要论断,借助协商民主,可以广泛形成人民群众参与各层次管理和治理的机制,有效克服人民群众在国家政治生活和社会治理中无法表达、难以参与的弊端。

其五,可以凝聚改革推进力量。推动党和国家各项事业的深化改革是新时期党中央作出的重要战略部署。改革是一项持久战,非有人民群众的力量不能成功;改革是一项攻坚战,非有人民群众的智慧不能胜利;改革是一场自我革命,非有人民群众的支持不能顺利进行。亦如习近平在十三届全国人大一次会议闭幕式上作出的重要论断:“中国人民是具有伟大团结精神的人民……只要13亿多中国人民始终发扬这种伟大团结精神,我们就一定能够形成勇往直前、无坚不摧的强大力量!”因此,充分发挥社会主义协商民主的制度优势,广泛凝聚全社会推进改革发展的智慧和力量,有效克服各项政策和工作共识不高、无以落实的弊端,就成为推进改革重要的着力点。

### (三)“建设方略论”

鉴于协商民主的特殊价值,如何让其从应然地位变成实然状态,就成为新时代党中央的工作重点。也正是在这一背景下,党中央出台了《关于加强社会主义协商民主建设的意见》。该意见不仅明确了加强协商民主建设的重要意义和指导思想,对于加强协商民主建设时应坚持的基本原则、应完善的协商渠道以及应健全的协商程序等建设方略也作了系统阐述。

其一,基本原则。俗话说,无有规矩不成方圆。通过确立一系列基本原则,为协商民主建规立矩,是保障协商民主制度顺利发展的必要策略。根据党中央出台的《关于加强社会主义协商民主建设的意见》,在新时期加强协商民主建设需要坚持的基本原则可以归结为“六个坚持”。具体而言:一则必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,贯彻民主集中制,坚定不移地走中国特色社会主义政治发展道路;二则必须坚持围绕中心、服务大局,促进经济持续健康发展,维护社会和谐稳定;三则必须坚持依法有序、积极稳妥,确保协商民主有制可依、有规可守、有章可循、有序可遵;四则必须坚持协商于决策之前和决策实施之中,增强决策的科学性和实效性;五则必须坚持广泛参与、多元多层,更好地保障人民群众的知情权、参与权、表达权和监督权;六则必须坚持求同存异、理性包容,切实提高协商质量和效率。

其二,协商渠道。所谓协商渠道,是指协商民主制度运行的场域和制度空间。就新时期如何完善和

畅通协商民主渠道,党中央《关于加强社会主义协商民主建设的意见》也提供了基本思路:一则社会主义协商民主作用于“七大渠道”,即政党协商、政府协商、政协协商、人大协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商;二则对于这七大渠道,要结合其发展现状和制度功能制定完善策略,其中,对于政党协商、政府协商、政协协商的策略是要继续重点加强,对于人大协商、人民团体协商、基层协商的策略是要积极开展,对于社会组织协商的策略是要逐步探索,各类协商要根据自身特点和实际需要,合理确定协商内容和方式;三则要在充分发挥各协商渠道自身优势的基础上,作好渠道间的衔接配合,逐步建立起社会主义协商民主的制度体系。

其三,协商程序。协商程序是协商民主运行的步骤、方式和规则。程序正义有助于实现实体正义,只有建立起完善的协商程序,协商民主的独特优势和非凡价值才能彰显出来。对于新时期应如何推进协商程序的型塑和完善,党中央《关于加强社会主义协商民主建设的意见》绘制了总体蓝图。具体而言有三:一则制定协商民主程序要从实际出发,按照科学合理、规范有序、简便易行、民主集中的要求进行;二则协商民主的基本程序可以划分为“五大步骤”,即制定协商计划、明确协商议题和内容、确定协商人员、开展协商活动、注重协商成果运用反馈;三则不同协商渠道有不同情况,因此应该在确保协商活动有序务实高效的前提下,有针对性地谋设和调适程序机制。

## 五、依宪治国论

在法理上,有关依宪治国的具体涵义,刘茂林、姜明安、马岭等学者都给出了各自的界定<sup>[27]</sup>(P1)<sup>[28]</sup>(P18)<sup>[29]</sup>(P10-13)。本文认为,依宪治国具有两重涵义:一则,依宪治国就是要依据宪法所确立的原则精神、制度规则,由中央政府对国家事务进行治理;二则,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活动准则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。

在哲学上,依宪治国的核心是宪法,而宪法主要是指对最高统治权力进行规范、限制以保障公民基本权利这样一种观念。从逻辑秩序上看,规范和限制最高统治权力是第一位的,对公民权利进行宣告是第二位的。宪法是最高统治权的“权力结构图”,它对不同机关的权限和权力运作程序进行了明确。而就宪法的价值排位而言,规范和限制最高统治权力只是其直接目的,保障公民权利方是其终极目的。

在实践中,2004年,时任中共中央总书记胡锦涛在庆祝全国人民代表大会成立50周年大会上正式提出了依宪治国的概念,这是党的正式文件第一次肯定“依宪治国”一词的价值<sup>[30]</sup>。进入新时代以来,“依宪治国”的地位越来越突出。党的十八届四中全会决定指出,“坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政”。从而在肯定依宪治国对于依法治国所具有的重要意义的基础上,提出了继续“坚持”的要求。由此可见,作为“人民立宪主义”的着力点和基本要求,在新时代的宪制实践中,依宪治国被赋予了更加丰富的内涵和特点。

### (一) 依法治国基础论

“坚持依法治国首先要坚持依宪治国”的论断说明,对于依法治国而言,依宪治国具有基础性地位。依宪治国这一基础性地位的获得,除了由于宪法是国家根本大法之外,宪法本身所具有的属性和全面推进依法治国的目标也是决定因素。具体而言:

其一,依宪治国是依法治国之基石。“法治是现代社会政治文明的重要标志。依法治国的实质和起点就是依宪治国。”<sup>[27]</sup>(P1)由此,依宪治国之于依法治国而言,具有基石性地位。其具体意涵有二:一则依宪治国是依法治国的政治基石。正如美国思想家潘恩所言:“宪法是一种先于政府的东西,而政府只是宪法的产物。一国的宪法不是其政府的决议,而是建立其政府的人民的决议。”<sup>[31]</sup>(P146)基于发生学分析,宪法是人们经由博弈、妥协而达成的最根本的国家共识。而政府乃至国家正是在这一共识的基础上成立的。因此,国家最基本的制度都是由宪法厘定,国家治理也要在宪法厘定的基础上展开。具体到我国依宪治国与依法治国的关系,“我国宪法以国家基本法的形式,确立了中国特色社会主义道路、中国特

色社会主义理论体系、中国特色社会主义制度的发展成果”<sup>[17]</sup>,这不仅为全面依法治国的顺利开展奠定了政治基础,也指明了政治方向;二则依宪治国是依法治国的法制基石。推进依法治国的前提是形成健全的社会主义法律体系,而宪法作为众法之母,正是中国特色社会主义法律体系的本源和中心。宪法不仅为法律体系的形成提供了规范支撑和价值导引,还规定了解决法律体系内部冲突的基本机制。由此,通过坚持依宪治国,依法治国制度体系的生成、运行和发展都有了存在根基。

其二,依宪治国是依法治国之根据。“依法治国”一词的核心在于“法”字,即法律;“依宪治国”一词突出的是“宪”字,即宪法。而宪法是法律的根据,是国家的根本大法,是治国安邦的总章程,由此不难得出依宪治国是依法治国之根据的结论。对此,根据《宪法》第5条之规定,该结论的具体意涵有三:一则宪法是“法律之法”,一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触,依法治国的最终法律依据应该是宪法;二则宪法是权力配置法,其对国家机关的性质、地位、权责等内容作了集中规定。由此,权力机关、行政机关、司法机关、监察机关等这些依法治国参与主体的权限、职能等内容,都需要根据宪法来确定;三则宪法是执政党执政合法性的确认之法,在依法治国战略中执政党要根据宪法获得领导地位。宪法在明确“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”的基础上,强调各政党都必须遵守宪法和法律,任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。正是在依宪治国的基础上,人民当家作主、依法治国以及坚持党的领导之间的关系才得以理顺。

其三,依宪治国是依法治国之灵魂。“依法治国强调的是一种治国方略,即中国共产党和全国人民依照法律治理国家,但如果将法律仅仅作为治理的手段和工具,就难免走入歧路。”<sup>[32]</sup>为此,必须回归宪法文本,寻找依法治国的精神、理念、原则和目标等内容。从这个意义上可以说,依宪治国是依法治国的灵魂所在。具体而言:一则宪法是限权之法,因此,依宪治国为依法治国提供了思想观念上的“定海神针”,彻底解决了人治与法治的争论,消除了权大与法大的疑惑,这有助于廓清社会上有关法治的各种错误思潮;二则宪法是治国安邦的总章程,因此,依宪治国为依法治国注入了新的内涵,让依法治国囊括了执政、行政、国家制度建设、社会建设等各个方面,使得依法治国的内容更加丰富;三则宪法蕴含着更高的价值追求,因此依宪治国赋予了依法治国新的意义,“依宪治国为依法治国提供了整体性框架和根本性准绳,依法治国是通向依宪治国的具体路径和必要步骤,相对依法治国而言,依宪治国层次更高”<sup>[33]</sup>。

## (二)依宪治国本质论

“依宪治国本质上就是依据一种建构或确认国家组织和权力、保障公民权利和自由的宪法而展开国家的治理。”<sup>[34]</sup>(P23)为此,就其本质而言,依宪治国就是通过宪法的国家治理,坚持依宪治国的过程就是实现国家治理现代化的过程。

其一,依宪治国是国家治理现代化的内在需要。党的十八大以来,随着依宪治国理念的提出,“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”被确立为依法治国新的“十六字”方针。而根据党的十八届四中全会决定,实现“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的最终目标是促进国家治理体系和治理能力现代化。为此,可以说,依宪治国理念的提出,不仅让依法治国的内涵更加丰富,也让以“善治”为价值皈依的国家治理现代化成为新的战略目标。而至于依宪治国促进国家治理现代化生成的内在机理,可以分述如下:一则国家治理现代化与宪法精神相一致。根据我国宪法序言对于国家根本任务的规定,求发展、谋改革是宪法的基本精神。与之相适应,国家治理现代化的提出正是在全面深化改革阶段贯彻宪法精神的体现。二则国家治理现代化与宪法原则相适应。人民主权、基本人权、法治、权力制约是我国宪法确立的基本原则。而根据十八届三中全会决定,国家治理现代化在民主政治领域的表现就是对宪法几项原则的贯彻和细化。三则国家治理现代化与宪法规定相吻合。“不断完善社会主义的各项制度”是我国宪法提出的明确要求。而国家治理现代化的完整表述就是在完善和发展中国特色社会主义制度的基础上,促进国家治理体系和治理能力的现代化转型<sup>[35]</sup>(P10-11)。

其二,依宪治国是国家治理现代化的基本保障。“推进国家治理体系和治理能力现代化”是党的十八届三中全会决定确立的全面深化改革的总目标,“全面推进依法治国”则是党的十八届四中全会的主题。

毋庸置疑的是,这两大改革主题之间的关系远非时间先后那么简单。事实上,保障国家治理体系和治理能力现代化总目标的顺利实现,正是全面推进依法治国战略的着力点之一。对此,党的十八届四中全会决定在开篇处即指出:依法治国是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。而正如前文所述,依法治国的基础是依宪治国,依法治国为国家治理现代化提供保障的基础力量也必然是依宪治国。其原因在于,国家治理现代化的推进过程牵涉面广,关联者重,只有具有根本法地位的宪法才能提供制度保障。

其三,依宪治国是国家治理现代化的根本指引。如前文所述,就其本质而言,依宪治国就是通过宪法的国家治理,就是把宪法规范转化为宪制事实的过程。反而言之,依宪治国在为国家治理现代化提供保驾护航的过程,也是设定战略目标的过程。经由依宪治国催生并保障的国家治理现代化,必然将维护宪法秩序,实现宪制目标作为战略导向。而十八届三中全会决定中有关推进国家治理现代化的制度设计,就是对这一论断最好的注解。根据该决定,国家治理现代化这一总目标包含市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明五大具体目标。这五大目标分别对应着宪法经济秩序、宪法政治秩序、宪法文化秩序、宪法社会秩序和宪法生态秩序。为此,国家治理的“五位一体”建设也就是如何统筹各个具体宪法秩序,形成一个协调统一、运作优良的宪法秩序<sup>[35]</sup>(P12)。

### (三)依宪治国目的论

宪法的基本内容可以分为两大块:国家权力的依法行使和公民权利的有效保障。这两大块的地位并非平行的,在二者之间,公民权利的有效保障具有支配地位<sup>[36]</sup>(P35)。由此可以说,党领导人民依法治国的目的是分层次的。其中,通过依宪治国,把权力关进制度的笼子属于直接目的;而通过依宪治国,把人民在宪法上的应然权利转化为实然权利,则属于终极目的。

其一,直接目的:约束国家权力。在某种层面上,宪法即“限权之法”,其是对民主事实进行确认和宣告的基本形式。现代各国宪法一般都将权力制约原则作为立宪的根基之一,并在宪法的具体制度设计中,浓墨重彩地框定权力行使的边界。比如人类第一部较为完整的成文宪法《美利坚合众国宪法》在制定之初,并未规定公民基本权利条款。制宪者认为,“把国会禁锢在授权之内这本身就消除了对基本权利的任何威胁,权利法案的加入反而会导致授权的宽泛解释,这甚至会是对自由的一种更大的威胁”<sup>[36]</sup>(P37)。作为现代立宪国家的重要成员,权力制约原则同样为我国宪法之基本原则。对此,我国《宪法》第3条即作了规定。进入新时代以来,“将权力关进制度的笼子”是党中央关于权力制约理念最为简明有力的论断。同时,党中央也深刻认识到宪法在制约国家公权力中的特殊作用。党的十八届三中全会决定即指出:坚持用制度管权管事管人,是把权力关进制度笼子的根本之策。而决定中所言的“制度”,最根本的当属宪法制度,用好宪法制度实质上就是推进依宪治国战略。

其二,终极目的:保障公民权利。我国作为人民民主专政的社会主义国家,保障公民权利是践行人民当家作主原则,坚持人民主体地位的基本要求。对此,习近平指出:“我们要依法保障全体公民享有广泛的权利,保障公民的人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯。”<sup>[17]</sup>而至于应该如何为人民权利提供保障,习近平强调:公民的基本权利和义务是宪法的核心内容,宪法是每个公民享有权利、履行义务的根本保证。只要我们切实尊重和有效实施宪法,人民的权利和自由就能得到保证<sup>[17]</sup>。由此可见,诚如列宁所言:“宪法就是一张写满人民权利的纸。”<sup>[37]</sup>(P50)以限制国家权力为直接目的的宪法,最终目标应该是保障公民权利。在依宪治国进程中,限制国家权力就是要通过严格的制度规范,防止权力突破制度的笼子,侵害人民群众根本利益<sup>[38]</sup>(P25-26)。

## 六、依宪执政论

在法理上,依宪执政主要涉及五大核心议题,即党与宪法法律关系、各级党委权力正当性渊源和边界、执政党与人民代表大会关系、执政党与国家政权机关关系、执政党与各民主党派关系。以这五个问题为切入点,可以得出依宪执政的五重意味,即“党在宪法法律之中”“党权法定”“党在人大之中”“党在国家政权机关之中”和“国是共商”<sup>[39]</sup>(P123-128)。

在哲学上,依宪执政关涉的核心问题有二:一是执政党执政的合法性问题。所谓合法性,是指社会公众对统治权力的一种认可、认同或赞同。合法性范畴,是政治哲学和法哲学的重要范畴之一。根据合法性理论,执政党坚持依宪执政,维护宪法权威,是保证执政党的合宪性与合法律性的必然要求<sup>[40]</sup>(P33)。二是执政党的执政能力和执政理念问题。根据马克思主义唯物史观,依宪执政的提出,是执政党执政能力和执政理念历史变迁的结果,是中国共产党将马克思主义唯物史观应用于中国特色社会主义实践的伟大创造,其充分体现了唯物史观中关于人民群众历史作用的观点<sup>[41]</sup>(P164-165)。

在实践中,改革开放以来中国特色社会主义民主法治建设的发展历程,是从法制到法治,从以法治国(rule by law)到依法治国(rule of law),从依法治国到依法执政、依宪执政的提升过程<sup>[42]</sup>(P3)。其中,依法执政和依宪执政的提出,是我国民主法治建设的重大进展。进入新时代以来,党的十八届四中全会决定和十九大报告以及习近平系列讲话对依宪执政的实现路径进行了系统阐述。根据这些阐述,依宪执政在地位、内容和目标上都被赋予了新的内涵和意义。

### (一)依法执政关键论

“坚持依法执政首先要坚持依宪执政”<sup>[22]</sup>是新时期党中央关于依宪执政之重要地位的权威表述。之于依法执政而言,依宪执政之所以具有基础性的地位,是由其特殊作用决定的。具体而言,依宪执政不仅是依法执政的前提,还是依法执政的纲领和精神实质。为此,可以说:“依法执政,关键是依宪执政。”<sup>[17]</sup>

其一,依宪执政是依法执政之前提。宪法是国家根本大法和治国安邦总章程的地位,决定了只有在依宪执政的前提下,才能顺利推进依法执政。其原因有二:一是在立宪国家,能够规定党进入法治系统执政和治理的法律只能是宪法。亦即,党只有承认和遵从宪法才能获得执政党的身份,才有资格在宪法的架构下依照法律规定进行施政。为此,可以说,依宪执政是党获取依法执政之身份的前提。二是宪法是国家各项基本制度的总和,包括立法、执法、司法、守法的整个法治体系都属于宪法的规制对象。为此,法治的基础是宪制。只有在依宪执政,将宪法规范充分转化为社会现实的前提下,依法执政制度基础才得以奠定。由此可见,依宪执政是党进行依法执政的制度前提。

其二,依宪执政是依法执政之纲领。宪法是法律之法,法律是宪法的具体化。因此,坚持依宪执政是坚持依法执政的纲领。具体而言:一则宪法作为百法之首<sup>[43]</sup>,乃为法律之法。这就决定了依法执政所依之“法”必须以宪法为依据,不能与宪法相抵触,否则依法执政就可能流于形式。二则宪法作为万法之母<sup>[43]</sup>,乃为众法之源。这就意味着依法执政其实在某种意义上就是依宪执政,因为所有的法律都是宪法的催生物。反过来,依宪执政必然是依法执政,因为宪法也属于法的范畴,而且是具有最高正当性的法律。

其三,依宪执政是依法执政之实质。从执政之内涵、外延以及本质这几个方面切入可以发现,依宪执政是依法执政之实质。具体而言:一则从执政之内涵来看,共产党执掌全部政权是共产党执政的内涵。而国家政权则是一个典型的宪法概念,与国家政权直接相关的法律主要是宪法。二则从执政之外延来看,组织政权、掌控政权以及治理政权是共产党执政的基本外延。然而无论是组织政权、掌控政权还是治理政权,所依之法都只能是宪法。三则从执政之本质来看,领导和支持人民当家作主是中国共产党执政的本质。而宪法是调整党和人民、党的领导和人民当家作主关系的主要法律规范,宪法至上是判断党的领导和人民当家作主有机统一的根本标志<sup>[44]</sup>(P53-57)。

### (二)依宪执政方法论

就其实质而言,依宪执政是对党的领导方式和执政方式的变革。作为一种面向实践的方略性变革,依宪执政势必对党的执政地位、执政能力和执政理念产生实质影响,并提出新的要求。

其一,在执政地位上:坚持“三个善于”。要坚持依宪执政,首先就要求党要严格依据宪法规定摆正自身地位,从而在治国理政中正确发挥执政党的作用。对此,习近平提出了“三个善于”的重要论断,即要“坚持依法治国基本方略和依法执政基本方式,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,善于使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员,善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导”<sup>[17]</sup>。进入新时期以来,党中央关于自身执政地位和执政方式的论断表明,在治国理政中,党发挥的是总

揽全局、协调各方的领导核心作用。

其二,在执政能力上:提高依宪执政能力。根据《宪法》序言及第1条规定,依宪执政必须坚持党的领导,要在党的领导下对宪法实施和贯彻作出系列规划和布局。然而,依宪执政本身就是对党的领导方式和执政方式提出的要求。因此,要在坚持党的领导的同时,注重从如下几个层面改进党的领导方式和执政方式:一则提升党领导立法的能力,使党能不断推进各项治国理政活动的制度化、法律化。二则提升党保证执法的能力,使党能领导行政机关、司法机关、监察机关正确适用法律,实现严格执法、公正司法。三则提升党带头守法的能力,使党能严格在宪法和法律的范围内活动,使各级党组织和党员领导干部能带头厉行法治。

其三,在执政理念上:树立依宪执政思维。执政理念是执政党围绕执政目标所确立的基本理论原则和行为准则。任何一个现代政党都必须有自己的指导思想和执政理念,这是执政党的执政宗旨和目标是明确的前提条件<sup>[45]</sup>(P8)。为此,在共产党将依宪执政确立为执政目标的背景下,树立依宪执政思维,确保执政理念与宪法精神相一致,并将宪法精神贯彻于执政的各个环节,就成为必然要求。对此,习近平指出,“各级领导干部要提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”<sup>[17]</sup>,“我们要增强依法执政意识,坚持以法治的理念、法治的体制、法治的程序开展工作”<sup>[2]</sup>(P4)。

### (三)依宪执政目标论

结合党的性质、宗旨以及宪法之人民权利保障书的定位,依宪执政的目标可以分为直接目标、中间目标以及终极目标三个层次。具体而言:

其一,直接目标:党必须在宪法和法律的范围内活动。党在宪法法律范围内活动是党依法执政、依宪执政的基本要求。十六届四中全会决定指出,“党的执政地位不是与生俱来的,也不是一劳永逸的”,从《宪法》序言中可以得知,中国共产党的执政地位是历史和人民赋予的,但“执政党既不能用历史的选择来为现实的执政合法性辩护,也不能用人民过去的选择来代替人民永久的认同和信任”<sup>[46]</sup>(P13-14)。因而,执政党的地位的保持,不能仅依赖于宪法的确权,还应通过在实际中遵纪守法、不拥特权、严格追责来取得民心。对此,《宪法》序言和第5条明确要求执政党必须以宪法为根本的活动准则,违反宪法和法律必须追责。此外,作为党的根本大法的党章在总纲部分也要求党必须在宪法和法律的范围内活动。

其二,中间目标:树立宪法权威。执政党“崇尚宪法精神、敬畏宪法权威”描述的是执政党之于宪法的主观态度,是执政党在执政思想和执政理念上自觉向宪法靠近的表现。为此,如果说党必须在宪法和法律的范围内活动还属于党对宪法的被动接受状态的话,则崇尚宪法精神、敬畏宪法权威就属于执政党对于宪法的主动拥护状态。显而易见,相较于前一种状态,后一种状态更难以实现,而且往往以前一状态的实现为基础。对于敬畏宪法权威的重要意义,习近平指出:“法治权威能不能树立起来,首先要看宪法有没有权威。”<sup>[47]</sup>

其三,终极目标:保障人民当家作主。领导和支持人民当家作主是中国共产党执政的本质;宪法是人民权利的保障书。为此,借助依宪执政方略,保障人民基本权利,并进而实现人民当家作主之地位,属于依宪执政的终极价值追求。对此,十八届中共中央政治局常委同中外记者见面时即强调:“人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标。”党的十九大报告进一步明确,要“推进全面依法治国,党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”,要“加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威”,要“坚持人民当家作主”。由此,可以说,依宪执政通过规范党的领导,树立宪法权威,真正地将党的领导、人民当家作主、依法治国有机地统一起来。

## 七、宪法实施论

在法理上,“宪法实施论”是依宪治国与依宪执政的应然结果,是“人民立宪主义”的路径选择。宪法作为国家的根本大法,不是固定在纸张上的文字,而是动态的、作用于各个领域的基本原则。宪法的实施,是充分实现宪法权威的必要前提,是让宪法真正地走向人民群众的心中、使每一位公民树立起对宪

法的信仰、真正构建起宪法的权威地位的必经步骤。

在哲学上,宪法实施属于上层建筑范畴。对于这一范畴,我们可以通过价值论、本质论和实践论加以分析。就价值论而言,宪法实施具有发挥宪法效力,维护宪法权威的内在价值;就本质论而言,宪法是人民根本利益的法律表达,宪法实施的本质属性就是实现人民根本利益的过程;就实践论而言,宪法实践决定宪法认识,宪法认识指导宪法实践。因此,我们要立足宪法实施这一实践活动,在总结现有不足的基础上,树立正确的宪法认识,进而更好地指导宪法实施的伟大实践。

在实践中,习近平在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上即指出,“全面贯彻实施宪法,是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施”<sup>[17]</sup>。在此基础上,党的十八届四中全会为新时期宪法实施大计确定了基本方针和要求,即要“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,加强宪法实施”。党的十九届二中全会公报再次强调:“维护宪法权威,就是维护党和人民共同意志的权威;捍卫宪法尊严,就是捍卫党和人民共同意志的尊严;保证宪法实施,就是保证人民根本利益的实现。”

### (一)宪法实施价值论

所谓宪法实施的价值,就是指通过宪法实施可以实现的积极意义。习近平指出:“宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。”此即是对宪法实施价值的高度概括。

其一,宪法的生命在于实施。要回答为何宪法的生命在于实施,就要从何为宪法的生命,何为宪法实施以及宪法的生命为何在于实施而非在于立宪几个方面着手。具体而言:一则何为宪法的生命。所谓宪法的生命即宪法的效力,有生命的宪法就是能在国家政治生活中发挥实际效力的宪法,是能将法律文本转化为宪法秩序的宪法。二则何为宪法实施。所谓宪法实施就是将宪法规范付诸实践的具体应用过程,是宪法文本与社会现实的中间环节及转换装置。三则宪法的生命为何在于实施而非在于立宪。按照一般理解,既然是宪法的制定活动即立宪,让宪法从无到有,那么赋予宪法生命的应该是立宪而非实施。然而事实上,“治国理政的重点和难点都不在于立法,而在于保证法律有效实施”<sup>[48]</sup>(P6)。“法律作为一种行为规范,在被制定出来后、付诸实施前,只是一种文书,还不真正具有生命,更不具有权威性。法律要激活其生命,在社会生活中树立权威,必须付诸于实施。”<sup>[49]</sup>(P17)

其二,宪法的权威在于实施。对于为何是宪法的实施树立了宪法权威这一问题,同样可以从何为宪法权威,何为宪法实施这两个方面回答。具体而言:一则所谓宪法权威,就是指宪法在国家政治生活中的至上效力和最高权威。宪法只有获得了最高权威,才能作为根本大法发挥作用,才能让包括执政党在内的所有组织和个人都必须服从,才能让违宪者受到法律制裁。否则,一国宪法只能是名义性宪法或者语义性宪法,而非规范性宪法<sup>[21]</sup>(P50)。二则所谓宪法实施,除了如前文所述,是将宪法规范付诸实践的具体应用过程外,其还包含宪法实施的保障、宪法解释、宪法修改以及合宪性审查等内涵<sup>[21]</sup>(P355-356)。为此,借助宪法实施,不仅可以使宪法具备有效性,使违宪者必受裁;还赋予了宪法实效性,让宪法始终能符合国情、符合实际、符合时代发展要求。由此可见,正是通过宪法实施才让宪法获得人民的信仰和拥护,正如习近平的重要论断:宪法的根基在于人民发自内心的拥护,宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰。

### (二)宪法实施本质论

习近平指出:“保证宪法实施,就是保证人民根本利益的实现。”<sup>[17]</sup>这可以看作是对宪法实施本质的权威表述。理由在于,宪法实施的过程就是实现人民权利、坚守中国特色社会主义政治发展道路以及发展社会主义事业的过程,而这些过程关乎人民根本利益的具体组成、存在基础以及未来图景。

其一,宪法实施是实现人民权利的保证。宪法是“写着人民权利的纸”,在宪法的两大块内容中,保障人民权利属于第一位的。比如在内容结构上,我国现行《宪法》将《公民的基本权利和义务》一章置于《国家机构》一章之前,就突出了公民基本权利和义务的重要地位<sup>[21]</sup>(P114-115)。为此,只有切实尊重和有效实施宪法,宪法所承载的人民权利才有实现的可能。此外,宪法实施是一个内涵丰富的概念,其不

仅是指宪法文本本身的现实化,还意味着在宪法的统摄下,整个社会主义法治体系的良性运转。因此,宪法实施的表象是宪法本身具有实效性和权威性,实质上则意味着人民在宪法中的基本权利和其他法律中的各项权利的实现过程。而作为人民根本利益的组成因子,实现人民各项权利也就是实现人民的根本利益。

其二,宪法实施是坚守社会主义政治发展道路的保证。宪法是国家的根本法,是社会主义国家政治、经济、文化等各项根本制度的集中体现。为此,保证宪法实施,就是保证国家的各项根本制度,就是保证中国特色社会主义政治发展道路。根据《中国共产党章程》,党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一是中国特色社会主义政治发展道路的核心构成。而在“三统一”中,人民当家作主又具有根本地位,属于走中国特色社会主义政治发展道路的出发点和落脚点。为此,究其根本,实施宪法,走中国特色社会主义政治发展道路,就是对人民当家作主原则的坚持。进一步分析,人民当家作主又是人民根本利益的核心所在,也是实现人民根本利益的重要基础。为此,在这个意义上说,保证宪法实施,也就是保证了人民的根本利益。

其三,宪法实施是发展社会主义事业的保证。宪法是治国安邦的总章程,是“五位一体”的中国特色社会主义事业的建设方案。为此,保证宪法实施,就是保证中国特色社会主义事业的持续发展。而正如习近平的誓言——“人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标”<sup>[50]</sup>,社会主义事业美好的发展图景,也就是人民所期望的未来生活图景。由此可见,通过宪法实施,保障社会主义事业顺利发展,也就是对人民美好未来的保障。从这个意义上讲,保证宪法实施,本质上就是对人民根本利益的保证。

### (三)宪法实施路径论

在强调宪法实施的价值、本质和所取得成就的同时,习近平也指出了当前宪法实施存在的短板和问题。而就这些问题的破解之路,亦即宪法实施的路径问题,习近平在讲话中也给出了答案,归结起来主要涉及宪法意识、宪法实施机制、宪法法律体系三个层面。具体而言:

其一,开展宪法教育。卢梭在《社会契约论》中指出,一切法律之中最重要的法律,既不是刻在大理石上,也不是刻在铜表上,而是铭刻在公民的内心里。它形成了国家的真正宪法<sup>[51]</sup>(P70)。因此,宪法要发挥作用,需要全社会信仰宪法。而宪法信仰的养成,就需要借助宪法教育。而至于开展宪法教育的具体方式,党中央也作了系统部署。其中最具代表性的当属如下两个:一是设立国家宪法日。正如习近平在首个国家宪法日之际作出的指示:“要以设立国家宪法日为契机,深入开展宪法宣传教育,大力弘扬宪法精神,切实增强宪法意识,推动全面贯彻实施宪法。”<sup>[52]</sup>二是确立宪法宣誓制度。该制度的确立充分表明党中央在治国理政的进程中,维护宪法权威、保证宪法实施的决心<sup>[53]</sup>,其也成为激励和教育国家工作人员忠于宪法、遵守宪法、维护宪法的有效手段。

其二,完善宪法实施机制。健全的宪法实施机制是保证宪法有效实施的核心环节。由于宪法实施具有广泛性、综合性、持续性、多层次性等特点<sup>[21]</sup>(P339-341),这就决定了宪法实施机制是一个包含宪法解释、立法、执法、司法等环节在内的综合体系。与此相适应,党的十八届四中全会决定也对这几大方面的完善作出了部署。具体而言:一则健全宪法解释程序机制。对此,要从解释程序入手,明确宪法解释案的提起主体以及受理、审议、决定、公布等一系列环节的操作程序。二则完善立法机制。这就要求人大及其常委会、国务院等立法机关要加强立法,保证宪法的原则和精神得到落实,同时在立法的规划、起草、审议等一系列立法程序中均要符合和体现宪法精神。三则改进执法机制。这就要求在行政机关作出行政决策和行使行政职权时,要通过法制机构的审查、司法机关的监督等来保障其依法行政。四则完善司法机制。即要通过加强对司法人员的监督管理,完善司法审判、检察监督等程序和制度,保障审判机关和检察机关司法行为的合宪性。

其三,完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。法律是治国之重器,良法是善治之前提。为此,完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,着力加强重点领域立法,就成为推动和加强宪法实施的应然之意。这就意味着要抓住提高立法质量这个关键,在认识和把握立法规律的基础上,不断

提升立法的科学性、民主性和合宪性,让立法机关扮演好社会利益的表达、平衡和调整者角色,确保每一项立法都符合宪法精神、体现人民意志、得到人民拥护。要坚持以法治的方式推进改革、用改革的方式完善法治,实现立法和改革决策相衔接,以良法促进发展、保证善治,更好地发挥立法的引领和推动作用。

## 八、宪法监督论

在法理上,宪法监督乃是最高效力层级的监督,属于“元监督”范畴。宪法监督论着重强调在依宪治国、依宪执政与宪法实施的过程中,如何防范立法对宪法保留原则的侵蚀。从这个意义上可以说,宪法监督是宪法权威的根本保障,亦为“人民立宪主义”实施路径之根本法则。

在哲学上,以马克思主义为指导的国家权力来源理论和国家权力关系理论是中国社会主义宪政理论体系的哲学基础。马克思认为,国家的主权不是来源于全社会成员天赋人权的让渡,而是来源于以劳动者为主体的社会成员<sup>[54]</sup>(P5-6)。为此,国家主权具有最高性和不开分性,马克思主义的创始人反对把分权作为“永恒的规律”来谈论<sup>[55]</sup>(P52-53)。由此,我国宪法作为人民意志的体现,监督宪法实施的权力就理应由人民行使权力的机关所享有。

在实践中,针对我国宪法监督制度尚未完善之现状,进入新时代以来,党中央作了系列部署。在此过程中,中国特色社会主义宪法监督制度的轮廓也越来越清晰。党的十八届四中全会决定指出,要“完善全国人大及其常委会宪法监督制度,健全宪法解释程序机制”。在此基础上,党的十九大报告明确提出要“加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威”。为了贯彻落实十九大精神,党的十九届三中全会通过的《深化党和国家机构改革方案》要求,“将全国人大法律委员会更名为全国人大宪法和法律委员会。全国人大宪法和法律委员会在继续承担统一审议法律草案工作的基础上,增加推动宪法实施、开展宪法解释、推进合宪性审查、加强宪法监督、配合宪法宣传等职责”。

### (一)宪法监督主体论

根据《宪法》《立法法》的有关规定,以及中央文件精神,本文认为,可以把宪法监督主体类型化为宪法监督机关、宪法监督机构以及宪法监督协调配合机关三种。具体而言:

其一,全国人大及其常委会是宪法监督机关。所谓宪法监督机关,是指依照宪法规定,通过采取宪法修改、宪法解释以及合宪性审查等法定措施监督宪法实施并作出决定的国家机关。其有如下几层含义:一则宪法监督机关必须享有宪法赋予的宪法监督权,这是宪法监督机关质的规定性;二则宪法监督机关属于国家机关,而非任何政党、个人及其他组织;三则宪法监督机关有权以自己的名义作出相关决定,并承担相应后果。我国作为坚持人民主权原则的社会主义国家,只有代表人民意志和人民主权的国家机关才是承担宪法监督权的最佳载体<sup>[56]</sup>。为此,《宪法》第62条第(二)项以及第67条第(一)项将“监督宪法的实施”的权力赋予了全国人大及其常委会。

其二,全国人大宪法和法律委员会是宪法监督机构。所谓宪法监督机构,是指宪法监督机关内部设立的专门负责承担宪法监督工作的机构。根据党的十九届三中全会《深化党和国家机构改革方案》《宪法》第70条以及《全国人民代表大会组织法》第37条之规定,我国宪法监督机构的具体内涵有三:一则我国的宪法监督机关是全国人大及其常委会,全国人大内设的宪法和法律委员会是具体负责宪法监督工作的机构;二则与宪法监督机关不同,宪法监督机构并不享有宪法赋予的宪法监督权,其行使的是宪法监督机关的权力,要接受宪法监督机关的领导,并向宪法监督机关提出报告,而不能以自己名义作出最后决定;三则宪法和法律委员会并非是专职宪法监督的机构,除了履行宪法监督职责外,其还承担统一审议法律草案等工作。

其三,其他有关机关是宪法监督的协调配合机关。宪法监督是一项复杂艰巨的工作,除了由宪法监督机构在宪法监督机关的领导下开展监督工作外,还需要其他机关的协调配合。为此,从广义上讲,这些宪法监督中的协调配合参与机关也属于宪法监督的主体。因为宪法监督的方式是多样的,在不同方式下,所涉及的机关也不同,因此,协调配合机关的范围不是固定的。根据《立法法》第99条之规定,国务

院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会以及全国人大其他专门委员会、常务委员会工作机构,在法定情形下都可能参与到宪法监督工作中来。

## (二)宪法监督宗旨论

由于宪法的主要目的在于防范国家权力的滥用和保障公民基本权利的实现,并且其中又以保障公民基本权利为最终目标。而宪法目的实现的前提是宪法的有效实施,宪法有效实施的保障是宪法监督。为此,不难推论出,宪法监督的宗旨是分层次的,其中保障宪法实施为直接宗旨,保障人民权利为最终宗旨。

其一,保障宪法实施。宪法实施的过程,就是对宪法不断进行解释的过程。原因在于,宪法条文具有原则性和概括性,宪法规范的涵义并不都是不言自明的。为此,在实施宪法过程中,在对宪法进行解释的基础上再具体适用就成为常态。现行《宪法》将解释宪法的权力配置给了全国人大常委会,由于全国人大常委会的职责繁重,《宪法》施行 30 多年来,全国人大常委会解释宪法的实践活动仅 10 余次<sup>[57]</sup>(P72-80)。宪法解释的缺失就使得全国人大常委会难以通过解释宪法的方式进行宪法监督促进宪法实施。而“没有宪法监督机关的专门化与程序化,宪法解释的功能无法得到有效发挥”<sup>[58]</sup>(P112-113)。为此,通过增加宪法和法律委员会宪法监督职责,提升宪法解释的适用,进而保障宪法实施,就成为新时期宪法监督制度改革宗旨之一。

其二,保障人民权利。公民的基本权利和义务是宪法的核心内容,宪法是每个公民享有权利、履行义务的根本保证。为此,通过宪法监督保障宪法实施的最终结果就是人民的权利得到了保障。正如习近平的重要论断:“保证宪法实施,就是保证人民根本利益的实现。”<sup>[17]</sup>因此,宪法监督作为宪法实施的保障机制,不仅能够在立法上保证法律法规等法律文件落实人权保障的基本原则,而且能够通过这些法律规范的实施,将对人权的保障和公民基本权利的维护落实到执法与司法层面,使人权保障成为整个社会的基本法则。

## (三)宪法监督路径论

所谓宪法监督的路径,就是指宪法和法律委员会在其他机关的配合下,开展宪法监督的方式、程序以及法律效果等的总和。就其展现形式而言,应包括如下三种:

其一,统一审议法律草案。统一审议法律草案这一宪法监督方式,针对的是尚未表决通过的法律草案。如果宪法和法律委员会发现审议的法律草案存在违宪问题,即可依照法定程序作出处理。因此,该方式属于事前监督。根据《立法法》规定,列入全国人大常委会会议议程的法律草案,一般应当经 3 次常委会会议审议后再交付表决;与之相适应,宪法和法律委员会一般也要对法律草案进行 3 次统一审议,完成法律草案的逐条审议和重点审议任务<sup>[59]</sup>。由此可见,在法律草案获得通过前,宪法和法律委员会有充分的时间和条件对其进行审议,这就使得法律草案中存在的绝大多数违宪问题都能被及时发现,也就避免了草案获得通过后产生的实际危害。因此,该方式应作为防止法律违背宪法的主要方式。

其二,宪法解释。开展宪法监督的过程,也是对宪法进行解释的过程。为此,根据党的决定,在宪法修订中,将法律委员会更名为宪法和法律委员会,并通过后续配套立法赋予宪法和法律委员会宪法解释之职责的做法,不仅有助于实现宪法解释的专门化、常态化和制度化,也保障了宪法监督的有效开展。就宪法解释的事由而言,应该是法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章等规范性文件可能与宪法相抵触,需要对宪法进行解释;就宪法解释的程序而言,大致应包括宪法解释请求的提出、宪法解释请求的处理、宪法解释案的作出等环节<sup>[60]</sup>(P24-25)。

其三,合宪性审查。“在我国,备案审查制度是合宪性审查工作的重要基础,也是与合宪性审查内在联系的制度安排。”<sup>[61]</sup>(P64)进入新时代后,党中央在总结借鉴已有制度的基础上,明确提出要“加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威”,并将合宪性审查职责赋予了全国人大宪法和法律委员会。当前,合宪性审查制度的审查对象、审查程序以及其与现有的备案审查制度的关系问题最值得关注。具体而言,一则,就审查对象而言,学者们当前仍未达成一致意见<sup>[62]</sup>(P81)<sup>[63]</sup>(P219-220)。本文认为,在制度初创期,不宜将审查对象无限扩大,应将审查对象限定为特定的法律法规。二则,就审查程

序而言,应包括审查申请的提出、审查申请的处理、审议表决、审查报告作出等环节<sup>[60]</sup>(P24-25);三则,就合宪性审查与备案审查的关系而言,可以考虑将备案审查制度与合宪性审查制度进行整合,并将设立于全国人大常委会法工委的法规备案室转隶给宪法和法律委员会。这样,一方面可以避免机构和职能等的冗杂重叠,有助于节省制度成本;另一方面还可以充实宪法和法律委员会力量,有助于其宪法监督职责的有效履行。

## 九、宪法法律至上论

在法理上,尊重立宪政治的人民性,就要注重通过宪法、法律来保障人民的权利和主体价值;强调立宪政治的实施性,就要凸显宪法、法律在国家运行中的权威性和至上性。由此,“宪法法律至上”是社会主义民主政治的基本遵循,是对国家意识形态法律化的根本认同,是“人民立宪主义”的终极目标。

在哲学上,宪法法律至上观念的确立,是我党认识论不断发展的结果。曾经很长一段时间,宪法和法律至上的理念未得到普遍认可。改革开放以来,人们逐步从对马克思主义教条式的理解中解放出来,从主观主义和形而上学的桎梏中解放出来,抛弃那些不合时宜的观念、做法和体制,在哲学层面上认识到宪法法律对社会主义事业的巨大作用,并将其确立为国家政治生活的最高规则。

在实践中,十八大以来,随着全面推进依法治国战略布局的确立,以及建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家被确立为全面推进依法治国的总目标,宪法法律获得了前所未有的重视。其中标志性事件就是“宪法法律至上”正式载入了十九大报告。作为新时期人民立宪思想的重要组成部分,“宪法法律至上论”具有丰富的理论内涵和实践特色。

### (一)宪法法律权威要素论

宪法法律能否获得权威最终要回归法治建设实践。十八大以来,“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的十六字方针被写入党的报告和决定,并成为指导社会主义法治实践的重要原则。从这个意义上说,这十六字方针可看作是新时期党中央对于宪法法律权威之构成要素的权威论断。

其一,科学立法。法律是治国之重器,良法是善治之前提。为此,树立宪法法律权威,必须坚持立法先行,发挥立法的引领和推动作用,抓住提高立法质量这个关键。根据党的十八届四中全会决定,新时期推动科学立法的具体方略有三:一则完善立法体制。即要加强党对立法工作的领导,健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,加强和改进政府立法制度建设。二则推进科学立法、民主立法。即要加强人大对立法工作的组织协调,健全立法起草、论证、协调、审议机制。三则加强重点领域立法。即要加强有关社会主义市场经济、民主政治、文化、国家安全以及生态文明法律制度的建设。

其二,严格执法。法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。为此,树立宪法法律权威,必须严格执法责任,建立权责统一、权威高效的依法行政体制。对此,党的十八届四中全会决定作了重点阐释,具体而言:一则依法全面履行政府职能,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化;二则健全依法决策的程序、人员、责任机制;三则深化行政执法体制改革,推进综合执法制度,严格行政执法人员管理制度;四则坚持严格规范公正文明执法;五则强化对行政权力的制约和监督;六则全面推进政务公开。

其三,公正司法。公正是法治的生命线,司法公正对社会公正具有重要引领作用。为此,树立宪法法律权威,必须完善司法管理体制和司法权力运行机制,规范司法行为,加强对司法活动的监督。结合党的十八届四中全会决定及十九大报告,公正司法的推进路径如下:一则完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度;二则优化司法职权配置;三则推进严格司法;四则保障人民群众参与司法;五则加强人权司法保障;六则加强对司法活动的监督;七则深化司法体制综合配套改革。

其四,全民守法。人民权益要靠法律保障,法律权威要靠人民维护。为此,树立宪法法律权威,必须实现全民守法,增强全社会厉行法治的积极性和主动性。对此,党的十八届四中全会决定提出如下几点要求:一则推动全社会树立法治意识;二则推进多层次多领域依法治理;三则建设完备的法律服务体系;四则健全依法维权和化解纠纷机制。

## (二)党法关系论

正确理解党法关系,关乎法治建设兴衰<sup>[64]</sup>。十八大以来,习近平高度重视这一问题,并作出一系列重要论断。根据这些论断可以得知,事实上,宪法法律和党之间并不存在孰大孰小的问题,在依法治国中坚持党的领导以及要保证党在宪法法律内活动都是人民立宪主义的内在要求。

其一,“党大还是法大”论。在处理党法关系中需要面临的第一个问题就是“党大还是法大”?当前社会很多人都有这样的疑问。对此,习近平作出了重要论断<sup>[65]</sup>,具体而言:一则“党大还是法大”是个伪命题。党是一个政治组织,法是一套行为规则,二者属于不同的范畴,因此根本不存在“谁大谁小”的问题。二则“权大还是法大”是个真命题。权力是一把双刃剑,在法治轨道上行使可以造福人民,在法律之外行使则必然祸害国家和人民。三则党的政策和国家法律在本质上是一致的。习近平指出:“我们党的政策和国家法律都是人民根本意志的反映,在本质上是一致的。”<sup>[65]</sup>四则每个党组织和党员都必须服从和遵守法律。习近平指出,之所以说不存在“党大还是法大”的问题,是把党作为一个执政整体而言的,具体到每个党政组织、每个领导干部,就必须服从和遵守宪法法律。

其二,党领导依法治国。中国共产党是领导核心,而法治强调宪法法律至上,那么党的领导和法治之间到底是什么关系?对此,习近平指出:“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。法是党的主张和人民意愿的统一体现,党领导人民制定宪法法律,党领导人民实施宪法法律,党自身必须在宪法法律范围内活动,这就是党的领导力量的体现。”<sup>[66]</sup>据此,中国共产党作为社会主义建设的领导核心,坚持党对依法治国工作的领导,不仅是新时期党治国理政基本方略的明确要求,也是我国《宪法》序言的重要规定。

其三,党在法内活动。既然党领导一切,那是否意味着党的活动可以不受宪法法律制约呢?事实上,坚持党在宪法法律的范围内活动,不仅是党领导一切的基本要求,也是凸显宪法法律权威的关键所在。原因在于,法是党的主张和人民意愿的统一,社会主义法治要坚持党的领导,党的领导也要通过法治实现。对此,习近平要求广大党员干部必须牢固树立宪法法律至上、权由法定、权依法使等基本法治理念;必须懂得有权必有责、用权受监督、违法必追究的道理;必须牢记法纪红线不可逾越、法纪底线不可触碰;必须进一步增强坚守法纪的定力、厉行法纪的意志<sup>[67]</sup>。

## (三)改革与法治关系论

全面深化改革往往意味着对既有法律制度的突破,而全面依法治国则要求严格依据法律办事,不能在法外活动。由此,改革与法治的关系就成为值得关注的问题。对此,习近平提出了“凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,加强对相关立法工作的协调”<sup>[68]</sup>的重要论断。具体而言:

其一,凡属重大改革都要于法有据。根据我国《宪法》序言,坚持改革开放是实现国家根本任务的重要策略,但这并不代表改革就因此获得了合法性和正当性,其是否合法正当,关键要看是否拥有宪法和法律的明确授权,即凡属重大改革都要于法有据。该命题的内涵有三:一则改革要有法律依据,即重大改革的开展,都要有法律上的明确规定,或者得到有权机关授权;二则改革要运用法治思维和法治方式,即要善于用法治思维和法治方式引领和推动改革,让法治精神贯穿于整个改革过程<sup>[69]</sup>;三则改革结果不能与法治相悖,即要保证改革取得符合法律规定和法治精神的社会效果。

其二,法治需要借助改革加以完善。法治的完善和发展是一个持续的过程,在这一过程中,法治改革或者称为法律改革的作用至关重要。具体理由有三:一则通过法律改革,可以让法治体系满足社会经济政治发展的需要,而只有符合实际需要的法治才拥有生命力;二则通过法律改革,可以为其他社会改革保驾护航,这就避免了因其他社会改革失败而对法治造成的破坏;三则通过法律改革,可以让法治体系自我完善、自我更新和自我发展,这就确保了法治体系可以及时纠正价值上、逻辑上、体系上存在的问题<sup>[70]</sup>(P179-181)。

其三,协调法治与改革关系的关键是立法。十八大以来,随着“四个全面”战略布局的提出,如何正确

协调法治与改革的关系即成为重中之重。对此,党的十八届四中全会决定强调,要“实现立法和改革决策相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要”。十九大报告继续明确,要“推进科学立法、民主立法、依法立法,以良法促进发展、保障善治”。由此可见,在党中央的决策部署中,要正确处理法治与改革的关系,立法是关键。而就立法在其中应如何正确发挥作用,党的十八届四中全会决定也作出了阐释,即“实践证明行之有效的,要及时上升为法律。实践条件还不成熟、需要先行先试的,要按照法定程序作出授权。对不适应改革要求的法律法规,要及时修改和废止”。

## 十、结语

宪法是保权(right)之法,是以人民优良的生活方式为职旨的学问,因此,在宪制谋设上应以人民为中心,突出人民的主体地位,强调人民当家作主;宪法是控权(power)之法,“是使政府服从规则控制的事业”<sup>[71]</sup>(P1),因此,坚持依宪治国、依宪执政、宪法法律至上即成为宪制建构的核心环节;宪法是面向实践之法,是以实效力之发挥为导向的工程,因此,强调宪法的实施性,并通过型塑宪法监督制度对宪法实施加以保障就成为宪制运行的关键所在。此外,宪法还是人民立宪主义的思想结晶,是“以人民为主体,并以人民为目的”之立宪主张的凝结与升华。因此,来源于宪制实践并指导宪制实践的人民立宪观即成为一个时期宪法秩序的抽象概括和展现窗口。是故,透过对新时代人民立宪观的分析、梳理和总结,我们不仅可以充分了解当前宪制运行的真实状态和实践特色,还可以准确把握社会主义宪制的未来走向和发展趋势。从这个意义上说,关于新时代人民立宪观的研究是必要且有意义的。

## 参考文献

- [1] 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).
- [2] 习近平. 加快建设社会主义法治国家. 求是, 2015, (1).
- [3] 王安石. 临川先生文集. 北京: 中华书局, 1959.
- [4] 习近平关于全面依法治国论述摘编. 北京: 中央文献出版社, 2015.
- [5] 习近平. 在纪念毛泽东同志诞辰 120 周年座谈会上的讲话. 人民日报, 2013-12-27.
- [6] 习近平. 坚持用好批评和自我批评的武器 提高领导班子解决自身问题能力. 人民日报, 2013-09-26.
- [7] 赵智, 杨秀兰. 论习近平“人民主体”思想的三个维度. 江淮论坛, 2016, (3).
- [8] 习近平谈治国理政. 北京: 外文出版社, 2014.
- [9] 习近平. 之江新语. 杭州: 浙江人民出版社, 2007.
- [10] 新华社评论员. 民心是最大政治正义是最强力量——论学习贯彻习近平总书记在十八届中央纪委六次全会重要讲话精神. [2018-03-10] [http://www.xinhuanet.com/2016-01/16/c\\_1117796236.htm](http://www.xinhuanet.com/2016-01/16/c_1117796236.htm).
- [11] 马克思恩格斯选集: 第 1 卷. 北京: 人民出版社, 1995.
- [12] 毛泽东文集: 第 7 卷. 北京: 人民出版社, 1999.
- [13] 习近平. 全力推进法治中国建设——关于全面依法治国. 人民日报, 2016-04-27.
- [14] 郑淑娜. 提高立法质量 实现良法之治. 行政管理改革, 2014, (12).
- [15] 习近平. 在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话. 人民日报, 2014-10-09.
- [16] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编: 中. 北京: 中央文献出版社, 2016.
- [17] 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. 人民日报, 2012-12-05.
- [18] 习近平. 致“2015·北京人权论坛”的贺信. [2018-04-12] [http://www.gov.cn/xinwen/2015-09/16/content\\_2932998.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-09/16/content_2932998.htm).
- [19] 白钢, 潘迎春. 论坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一. 政治学研究, 2010, (1).
- [20] 秦前红. 新宪法学. 武汉: 武汉大学出版社, 2009.
- [21] 周叶中. 宪法. 北京: 高等教育出版社, 2010.
- [22] 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. 人民日报, 2014-09-06.
- [23] 约·埃爾斯特. 协商民主: 挑战与反思. 周艳辉译. 北京: 中央编译出版社, 2009.

- [24] 詹姆斯·博曼, 威廉·雷吉. 协商民主: 论理论性与政治. 陈家刚等译. 北京: 中央编译出版社, 2006.
- [25] 陈家刚. 协商民主与政治发展. 北京: 社会科学文献出版社, 2011.
- [26] 习近平. 在庆祝中国人民政治协商会议成立 65 周年大会上的讲话. 人民日报, 2014-09-22.
- [27] 刘茂林, 杨春磊. 依宪治国: 法治中国崛起的必由之路. 法学杂志, 2013, (7).
- [28] 姜明安. 坚持依法治国首先要坚持依宪治国. 中国司法, 2014, (12).
- [29] 马岭. 依宪治国的涵义初探. 环球法律评论, 2013, (5).
- [30] 莫纪宏. 依宪治国写进公报有何意义. [2018-03-20]http://news.cntv.cn/2014/10/24/ARTI1414143784488204.shtml.
- [31] 潘恩选集. 马清槐译. 北京: 商务印书馆, 1981.
- [32] 周叶中. 宪法是治国理政的根本依据. 民主与法制时报, 2014-09-29.
- [33] 汤维建. 中国特色社会主义法治建设进入新时代. 人民政协报, 2017-11-16.
- [34] 钱锦宇. 依宪治国视域下国家权力的建构与控制. 环球法律评论, 2013, (5).
- [35] 刘茂林. 依宪治国与国家治理现代化. 改革, 2014, (9).
- [36] 阿奇博尔德·考克斯. 宪法与法院. 田雷译. 北京: 北京大学出版社, 2006.
- [37] 列宁全集: 第 12 卷. 北京: 人民出版社, 1987.
- [38] 吴建雄, 郭太盛, 郭烽. 把权力关进制度笼子的科学要义. 红旗文稿, 2017, (2).
- [39] 江国华. 论依宪执政的五重意味. 江汉论坛, 2015, (3).
- [40] 龚廷泰. 中国共产党执政合法性的法哲学思考. 中国法学, 2005, (3).
- [41] 邓朴, 祝小宁. 唯物史观与马克思主义执政理念的演进. 马克思主义与现实, 2011, (1).
- [42] 周叶中, 伍华军. 依宪执政: 全面落实依法治国基本方略的战略举措. 政法论丛, 2009, (1).
- [43] 肖扬. 依宪治国是破解中国难题的有效法宝. 法制日报, 2014-12-04.
- [44] 邓联繁. 依宪执政: 依法执政之实质. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2005, (1).
- [45] 韩大元. 中国共产党依宪执政论析. 中共中央党校学报, 2014, (6).
- [46] 李清华. 怎样认识我们党的执政地位. 半月谈, 2004, (21).
- [47] 习近平. 关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明. 人民日报, 2014-10-29.
- [48] 谢鹏程. 法律的生命和权威在于实施. 中国国情国力, 2016, (11).
- [49] 杜运泉. 法律的生命和权威在于实施. 探索与争鸣, 2013, (10).
- [50] 习近平. 人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标. 人民日报, 2012-11-16.
- [51] 卢梭. 社会契约论. 何兆武译. 北京: 商务印书馆, 2016.
- [52] 习近平. 切实增强宪法意识推动全面贯彻实施宪法. 人民日报, 2014-12-04.
- [53] 本报评论员. 尊崇宪法的庄严宣示. 人民日报, 2018-03-18.
- [54] 任喜荣. 中国特色社会主义宪法学的哲学基础及其方法论特色. 北方法学, 2012, (6).
- [55] 马克思恩格斯全集: 第 3 卷. 北京: 人民出版社, 1960.
- [56] 李树忠. 加强宪法监督实施推进合宪性审查工作. 人民政协报, 2018-02-27.
- [57] 周伟. 宪法解释案例实证问题研究. 中国法学, 2002, (2).
- [58] 韩大元. 健全宪法解释程序机制的三个基本问题. 中国宪法年刊, 2014, (10).
- [59] 乔晓阳. 怎样做好统一审议工作. 法制日报, 2016-09-13.
- [60] 江国华, 彭超. 中国宪法委员会制度初论. 政法论丛, 2016, (1).
- [61] 韩大元. 关于推进合宪性审查工作的几点思考. 法律科学, 2018, (2).
- [62] 焦宏昌. 我国应该建立法律草案合宪性审查制度. 长白学刊, 2018, (1).
- [63] 莫纪宏. 论加强合宪性审查工作的机制制度建设. 广东社会科学, 2018, (2).
- [64] 本报记者. 法治兴衰的核心问题——怎样理解党和法治的关系. 人民日报, 2015-02-04.
- [65] 习近平. 坚持严格执法公正司法深化改革 促进社会公平正义保障人民安居乐业. 人民日报, 2014-01-09.
- [66] 一撇一捺. 党大还是法大, 习近平用宪法回答. [2018-01-23]http://politics.people.com.cn/n/2015/0205/c1001-26513950.html?from=timeline&isappinstalled=1.

- [67] 人民日报评论员. 任何人都没有超越宪法法律的特权. 人民日报, 2015-06-12.
- [68] 习近平. 把抓落实作为推进改革工作的重点真抓实干蹄疾步稳务求实效. 人民日报, 2014-03-01.
- [69] 毛磊. 让法治与改革相得益彰. 人民日报, 2018-03-16.
- [70] 李龙, 汪习根. 法理学. 武汉: 武汉大学出版社, 2011.
- [71] 江国华. 宪法哲学导论. 北京: 商务印书馆, 2007.

## Nine Theories on the People's Constitutionalism for New Era

*Jiang Guohua* (Wuhan University)

**Abstract** In academic terms, all the constitutional claims that “the people are the subject and the people are the purpose” belong to the category of the people's constitutionalism. Since the 18th National Congress of the Communist Party, comrade Xi Jinping has repeatedly discussed constitutional issues in his series of important speeches or papers. These issues involve many aspects such as people-oriented concept, people-centered concept, the people as the owner of the country, deliberative democracy, governing by constitution, constitutional implementation, constitutional supervision, constitutional and legal supremacy. In terms of its internal logic, these theories are embedded with the following basic propositions: the people are the subject of the constitutional rights; the people are the constitutional subject; the people are the purpose of constitutionalism; constitutionalism remains, loyal to the constitution; the implementation of the constitution is a basic obligation that the people have granted to the government. In terms of its spiritual essence, these views not only conform to the spirit of the people's constitutional principle, but also further enrich and expand the theoretical implications of the people's constitutionalism, and have important guiding significance for the constitutional politics and implementation of the constitution for new era.

**Key words** people-oriented; people-centered; by the constitution; constitutional supremacy; the people's constitutionalism

---

■ 收稿日期 2018-04-11

■ 作者简介 江国华, 法学博士, 武汉大学法学院教授; 湖北 武汉 430072。

■ 责任编辑 李 媛 涂文迁