

# 中國共產黨領導的憲法敘事

## ——從1954年《憲法》到2018年《憲法修正案》

秦齊紅

憲制意義上的政黨制度研究，一直是筆者學術研究規劃的重要內容。從本世紀初出版《社會主義憲政研究》一書時初步探討該項議題後<sup>①</sup>，一直念茲在茲、縈繞在心。廣義的政黨體制其實涵括了黨國關係、黨政關係、黨民關係、黨和社會關係，這些關係的法制化表達衍生出黨法關係問題。儘管政黨問題是近現代立憲國家的重要構成元素，但從比較憲政而論，政黨問題在百年以來中國政制發展和法律變遷中佔據了極為特殊的地位，是理解近代以來中國的開門之匙。本文主要通過從1954年《中華人民共和國憲法》到2018年《中華人民共和國憲法修正案》中有關黨的領導的文本表達和話語修辭，探究1949年以後不同時期黨政關係中的政治認知、法理認識和現實狀態，並對當下黨政關係的若干重點難點問題展開分析。

### 一 憲法如何安放中國共產黨：世紀性的中國話題

#### (一) 國民黨和共產黨對黨政模式的歷史實驗

國民黨是二十世紀上半葉中國政治舞台的重要主角之一，作為該黨創始人的孫中山，在雜糅了列寧主義、西方自由主義和古老的中國傳統之後，提出自己的政黨教義，並制定了革命方略。此革命方略計劃通過革命達到憲政之路，需要經過「軍法之治」、「約法之治」，方能進入「憲法之治」。作為訓政理念的具體制度實踐，國民黨曾試驗過「以黨代政」、「以黨統政」、「以黨融政」等多種制度模式。所謂「以黨代政」，指以根本法的形式確立由國民黨中央權力機關暫時代表國民行使「政權」，即中央統治權<sup>②</sup>。所謂「以黨統政」，指建立專門的黨政連鎖機關——中央政治委員會（有時改稱「中央政治會議」），指



《中華人民共和國憲法》(資料圖片)

導監督國民政府「治權」的行使。通過中央政治會議的設置，使得執政黨與政府的關係「釐然有序」，既要保證政府對執政黨的政綱、政策「有政必施，有令必行」，又要「保持國家應有之尊嚴與政府必具之系統」，做到「黨、國之體系有別」<sup>③</sup>。所謂「以黨融政」，即一種黨政融化狀態，「其真義乃在使黨政合為一體」<sup>④</sup>；具體體現為縣以下黨部不再公開存在，黨員以個人身份通過政府的各種組織發揮作用<sup>⑤</sup>。

一個頗有況味的事實是，自中國共產黨創立不久，旋即投入奪取政權的革命鬥爭之中。在那烽火連天的歲月，無日不面臨着血與火、生與死的嚴峻鬥爭考驗，政權建設並非中共可以從容考慮的最重大選項。誠如論者指出：「在戰爭年代黨的中心任務是通過戰爭奪取政權……而戰爭是最講集中、服從、效率的，因而黨的領導體制、權力運行等均服從戰爭的需要，方形成高度集中的指揮模式。」<sup>⑥</sup>因而黨政、黨軍的合一本應是更符合偏好的選擇，但弔詭的是，從一開始中共就極為注意領導方式問題。早在1928年末，毛澤東在〈井崗山的鬥爭〉一文中就指出：「黨在群眾中有幾點的威權，政府的威權卻差得多。這是由於許多事情為圖方便，黨在那裏直接做了，把政權機關擱置一邊。這裏情形是很多的。政府機關裏的黨團組織有些地方沒有，有些地方也用得不完滿。以後黨要執行領導政府的任務；黨的主張辦法，除宣傳外，執行的時候必須通過政府的組織。國民黨直接向政府下命令的錯誤的辦法，是要避免的。」<sup>⑦</sup>到了抗日戰爭時期，毛再次強調說：「在各抗日根據地內，在政府、參議會及一切已有或應有黨外人員工作的部門中，黨支部的任務是：對於黨員進行黨的教育，領導黨員成為工作的模範，團結黨外人員，保證該部門工作任務的完成。支部不能直接干預行政領導，更不得代替行政領

導。在行政關係上，黨員必須服從行政的領導。在黨外人員對行政工作有不同意見時，應取適當方式，與黨外人員協商解決，不得直接處理。某些地方黨政不分的現象，應該糾正。」<sup>⑧</sup>

之所以在特殊的戰爭年代，中共還要強調黨政關係的區隔、強調黨的正確領導方式，其原因在於：中共將其性質定位為無產階級先鋒隊，是使命型政黨，此種類型的政黨具有三大特質：一是不僅是代表與表達、整合與分配、服務與引領的功能性組織，而且是具有自我認知、自我表達、自我學習、自我革新、自我實現等能動性的主體性組織。二是要代表中華民族的整體利益，是現實利益與長遠利益的有機結合體，奉行的是「全心全意為人民服務」的人民本位觀。三是集工具理性、組織情感、組織力量於一身<sup>⑨</sup>。故具備上述特質的政黨不能將自己完全等同於作為暴力機器或者專政工具的國家機器，而必須與政府機構保持一種若即若離、似分似合的關係。共產黨力求代表全體人民，但不管它的群眾基礎多麼廣泛，畢竟也只是人民全體的一部分。

中共的成功，有許多寶貴的經驗。毛澤東1939年在總結中共成立十八年的經驗時提出了「三個法寶說」，即「統一戰線、武裝鬥爭、黨的建設，是中國共產黨在中國革命中戰勝敵人的三個法寶」<sup>⑩</sup>。其中統一戰線不僅指涉共產黨運用群眾路線的方法所做的社會動員和社會整合工作，而且包括運用政權機關所具有的普遍約束性、強制性、指導性等一系列政策工具所煥發的社會認同、政治權威凝聚之力量，從而補強政黨之力所不逮處。即便是在政黨政治的年代，政府的意義自不待言。無論一個政黨的政治權威如何，它都不可能代替政府。一方面，政府擁有政黨不曾擁有的專業文官隊伍，制定法律、實施法律的組織架構；另一方面，政府行政更為穩定持久。在民國各種政治力量的競逐中，國民黨是共產黨的最大政治對手。共產黨要獲得較之於國民黨更大的社會感召力，必須興利除弊，展示與國民黨不同的政治風貌，選擇不同的政治策略；而反對國民黨的專制獨裁、以黨代政，便是共產黨致力佔領的道德高地，民主、自由、平等是共產黨奪取政權時必須倡導的口號。

## (二) 近代以來的國家目標與憲法功能期待

自洋務運動以降，變法圖強便成為一代又一代中國人努力奮鬥的理想。而變法圖強的參照坐標就是西方自工業革命以來所創立的工業強盛、商業繁榮、法治發達的美好圖景。西方關於民主、憲政的言說經由西法東漸的路徑在中國獲得了強大的話語力量。不管是排拒還是歡迎、甚至是不假思索的擁抱，中國的法制發展進程自然被裹挾進入西方人創立的線性、漸進主義的歷史潮流中。政黨及其與其他權力、權利主體之間的關係儘管存在於中國場域，染上深厚的中國傳統烙印，但卻無法擺脫西方關於民主和憲政的理念、價值、制度範式的纏繞，因而成為一個既是歷史的、又是現實的最重要中國命題。

秦滅六國統一中國以後，建立了中央集權的帝制國家，以後雖然歷經王朝更替，但百代皆行秦政制，政治統治的基本結構並無本質性的變化。王朝政治以一姓統治的長治久安為最高目標，追求一個「穩定」——整個社會生產生活秩序的穩定，兩個「安全」——朝廷的統一與安全和皇權的安全；欲達成此目標，必須仰賴於一些制度的理想設計，比如國家制度的設計傾向於地方、部門、機構、個人的分權制衡，以確保皇帝和中央的集權；政策的制定要避免對社會的頻繁騷擾和過度壓榨，以不干擾為「善政」，皇帝與朝廷必須承認並敬畏社會所具有的「可載舟亦可覆舟」的集體力量；皇帝要保持其超越性，克制私欲，不受制於任何利益群體，士大夫要有效地輔助皇帝治理國家；朝廷要有足夠的財政吸納能力，以滿足皇帝和朝廷之需；個人要保持原子式狀態，社會不能保有高度的自組織能力，以免威脅皇權和朝廷的統治<sup>⑩</sup>。但歷史往往並不以皇帝和朝廷的意志為轉移，各種條件的變化不斷引發王朝車輪的脫軌，從而形成盛衰交替的歷史循環。鴉片戰爭後外敵的入侵更是顛覆王朝運行常規，造成中國社會積貧積弱的狀態。從此，富強在中國近代史上被置於國家思想的核心位置而被敘述，成為改革、革命追求的最高價值，也成為仁人志士努力奮鬥的目標。

在他們以西方列強為坐標開出的救國藥方中，「富強為體，憲政為用」就是其中一帖重要方劑。此種實用主義、工具主義的選擇進路，客觀上造成對近代西方立憲主義精神的消解，比如將個人本位置換為國家本位，將限制權力置換為強調國家權力的積極功用。共產黨作為一種新型政治力量登上中國政治舞台後，雖然在革命使命、奮鬥目標、社會改造方案等方面有着重大甚至本質性的改變，但也承繼了以民主、法治的方案來改造中國的思路，由此產生了「中國共產黨與憲法關係」的世紀性議題。其中包括為甚麼需要憲法、何時制定憲法、應該制定甚麼樣的憲法等諸多問題。在新民主主義時期，雖有制定《蘇維埃共和國憲法》的試驗，但由於其時共產黨沒有取得全國政權，因而憲法制定並不認為是當務之急。在新中國成立初期，共產黨主張暫時不必制定憲法，而以《中國人民政治協商會議共同綱領》（《共同綱領》）來代替，其理由在於：「在目前過渡時期即以共同綱領為國家的根本大法，是可以過得去的。如果在目前要制定憲法，其絕大部分特別是對資產階級和小資產階級的關係也還是重複共同綱領，現在基本上不會有甚麼改變，不過把條文的形式及其共同綱領的名稱加以改變，因此，我們考慮在目前過渡時期是否可以暫時不制定憲法……」<sup>⑪</sup>

1954年《憲法》（《五四憲法》）的制定來自中共對憲法制定時機的判斷和斯大林的建議，其目的首要是解決中共執政的合法性問題。斯大林提出了三點意見：一是建議中共通過選舉和制憲解決自身合法性問題：「如果你們不制定憲法，不進行選舉，敵人可以用兩種說法向工農群眾進行宣傳反對你們：一是說你們的政府不是人民選舉的；二是說你們國家沒有憲法。因政協不是人民選舉產生的，人家就可以說你們的政權時〔是〕建立在刺刀上的，是自封

的。此外，共同綱領也不是人民選舉的代表大會通過的，而是一黨提出、其他黨派同意的東西，人家也可以說你們國家沒有法律。」<sup>⑬</sup>中共主張憲法之必要還在於治國理政的需求：「一個團體要有一個章程，一個國家也要有一個章程，憲法就是一個總章程，是根本大法。」<sup>⑭</sup>憲法的內容主要是確認和鞏固民主事實，如毛澤東所說：「世界上歷來的憲政，不論是英國、法國、美國，或者是蘇聯，都是在革命成功有了民主事實之後，頒布一個根本大法，去承認它，這就是憲法」<sup>⑮</sup>；「我們現在要的民主政治，是甚麼民主政治呢？是新民主主義的政治，是新民主主義的憲政」<sup>⑯</sup>。

自從《五四憲法》制定之後，在以後跨越兩個世紀的將近七十年時間裏，中共又先後於1975、1978、1982年領導修改訂立了三部憲法，並對現行憲法進行了五次修改（1988、1993、1999、2004、2018年）。每一次的立憲活動中，除了要將共產黨的主張轉換為憲法的內容以外，另外一個重要議題是在憲法文本中如何安放共產黨，包括作為抽象原則的共產黨領導，以及作為共產黨具體化代表的黨的領導人、黨的組織、黨員如何在憲法文本中予以表述？中共與國家機關、人民的關係如何安排？

## 二 有關「中國共產黨領導」規定的憲法文本變遷

1949年，作為臨時憲法的《共同綱領》未設共產黨領導的條款。《五四憲法》關於共產黨的表述見諸憲法序言第一段：「中國人民經過一百多年的奮鬥，終於在中國共產黨領導下，在一九四九年取得了反對帝國主義、封建主義和官僚資本主義的人民革命的偉大勝利，因而結束了長時期被壓迫、被奴役的歷史，建立了人民民主專政的中華人民共和國。」<sup>⑰</sup>《五四憲法》制定的過程中，曾經有人提議在序言中詳細地敘述中國的革命歷史，例如，更多地說明在中國革命歷史中共產黨的作用、工農聯盟的作用、統一戰線的作用，更多地說明一百多年以來革命先烈的奮鬥經過，更多地說明中華人民共和國建立以來各方面的成就，等等。這一類意見，憲法起草委員會沒有採納；不被採納的原因，劉少奇有過具體的解釋：「在憲法草案的序言中表明這個憲法是中國人民革命勝利的成果，是必要的。但是憲法所以需要序言這個部分，更重要的是因為要在序言中說明我國正處於過渡時期這個歷史特點，並且着重地指明國家在過渡時期的總任務和實現這個總任務的內外條件。中國人民過去的一切革命歷史應該受到尊重，但是如果在憲法的序言中加上許多對憲法並不是必要的歷史敘述，那是不妥當的。」<sup>⑱</sup>劉少奇將憲法序言的功能定位為立足現實、面向未來，亦即「為了反映現在的真實狀況，就必須反映正在現實中發生着的變化以及這種變化所趨向的目標。如果不指明這個目標，現在生活中的許多事情不可理解，我們的憲法所以有一部分帶有綱領性，就是這個原因」<sup>⑲</sup>。

《五四憲法》採取了「暗寫」和間接的方式來處理黨政關係問題，這集中體現在憲法第一條規定之中，亦即「中華人民共和國是工人階級領導的，以工農聯盟為基礎的人民民主國家」。按照共產黨信奉的政黨理論，群眾通常是劃分為階級的，階級又必須通過政黨來領導，因此共產黨通過對工人階級的領導，自然獲得了對國家政權的領導。建國初期，中國法制建設的主要領導人董必武就說過：「中國共產黨是工人階級的先鋒隊，工人階級的領導便是經過它的先鋒隊來實現的。工人階級的先鋒隊——共產黨——怎樣領導政權機關呢？黨是經過在政權機關中的黨員的工作，使政權機關接受黨的政策，來實現黨的領導的。在政權機關中黨員三人以上就組成黨組，以保證黨的領導。」<sup>②</sup>

1975年《憲法》（《七五憲法》）文本大幅度增加了有關共產黨領導的內容<sup>③</sup>，其一，具體表現在憲法序言的敘述：在序言第一段指出「中華人民共和國的成立，標誌着中國人民經過一百多年的英勇奮鬥，終於在中國共產黨領導下，用人民革命戰爭推翻了帝國主義、封建主義和官僚資本主義的反動統治，取得了新民主主義革命的偉大勝利，開始了社會主義革命和無產階級專政的新的歷史階段」；在第二段指出「二十多年來，我國各族人民在中國共產黨領導下，乘勝前進，取得了社會主義革命和社會主義建設的偉大勝利，取得了無產階級文化大革命的偉大勝利，鞏固和加強了無產階級專政」；在第四段規定「我們必須堅持中國共產黨在整個社會主義歷史階段的基本路線和政策，堅持無產階級專政下的繼續革命，使我們偉大的祖國永遠沿着馬克思主義、列寧主義、毛澤東思想指引的道路前進」；在第七段提到「我國人民有充分的信心，在中國共產黨領導下，戰勝國內外敵人，克服一切困難，把我國建設成為強大的無產階級專政國家，對於人類作出較大的貢獻」。

其二，在憲法正文多個條款中，規定黨和國家、黨和國家機關、黨和軍隊的關係：憲法第二條第一款規定「中國共產黨是全國人民的領導核心。工人階級經過自己的先鋒隊中國共產黨實現對國家的領導」；第十三條規定「大鳴、大放、大辯論、大字報，是人民群眾創造的社會主義革命的新形式，國家保障人民群眾運用這種形式，造成一個又有集中又有民主，又有紀律又有自由，又有統一意志又有個人心情舒暢、生動活潑的政治局面，以利於鞏固中國共產黨對國家的領導」；第十五條規定「中國人民解放軍和民兵是中國共產黨領導的工農子弟兵，是各族人民的武裝力量。中國共產黨中央委員會主席統率全國武裝力量」；第十六條規定「全國人民代表大會是在中國共產黨領導下的最高國家權力機關」；第十七條規定「全國人民代表大會的職權是修改憲法，制定法律，根據中國共產黨中央委員會的提議任免國務院總理和國務院組成人員，批准國民經濟計劃……」；第二十六條規定「公民的基本權利和義務是，擁護中國共產黨的領導，擁護社會主義制度，服從中華人民共和國憲法和法律」。

中國學界對《七五憲法》很長時間呈現一邊倒的負面評價，其原因來自於官方對於十年文化大革命的徹底否定，而《七五憲法》本身又被視為文革理論錯誤之表徵。在政治標準的主導下，學術評價如果不能堅持獨立的品格，自

然就會將政治評價等同於學術評價。憲法不是社會現實的機械刻錄，但又不能完全偏離現實，按照美國著名學者羅文斯坦 (Karl Loewenstein) 的憲法本體論分類方法，憲法可以分為規範、名義和語義三種性質。所謂「規範憲法」，指「為了成為真實的和具有實效的憲法，憲法必須被所有人切實遵守。它必須將自身融入國家社會之中……它的規範主宰政治運行過程或者權力行使要符合規範。用一個日常的比喻，憲法就像一件衣服，必須合身並且實際上被穿着」。所謂「名義憲法」，其「主要目標是教育性的，帶着這個目標，在不遠的將來，將成為完全的規範憲法，將實際主宰權力運行的過程而不是被其所主宰。用一個比喻：衣服當前掛在衣櫃裏，當國家的政治身體發育好的時候就可以穿」。所謂「語義憲法」，指「憲法不是服務於政治權力的限制，而是成為鞏固和維持實際的權力持有者對共同體的掌控的工具……用一個比喻，這件衣服本不是一件真實的服裝，它僅僅是一個掩飾或者想像出來的衣服」<sup>②</sup>。羅氏的分類持續引發關於憲法規範性與社會現實契合性關係的思考，對中國而言，《七五憲法》映照了真實的現實，但又似乎偏離了憲政主義的基本品格。

如前所述，有關共產黨領導的表述在合共106條的《五四憲法》中僅出現一次，共產黨在中國政治生活、社會生活中的真實性和強大存在被極大淡化，僅從憲法文本無法解讀當時真實的政治權力關係和政治運行狀態。但在僅僅只有三十條的《七五憲法》中，有關共產黨的表述卻高權重地出現七次之多。對於這兩種不同的憲法類型，如何進行法理的解讀和學理的評價，是中國現代憲制發展史上一個十分重要的議題。潛隱在《五四憲法》文本中的許多神聖性話題，被《七五憲法》直率地揭開了面紗，比如，在完成了國家建構和政制創設之後，軍隊與黨、國家的關係到底如何？既然憲法規定一切權力屬於人民，代表人民行使權力的機關是全國人民代表大會，那又為甚麼規定「全國人民代表大會是在中國共產黨領導下的最高國家權力機關」？中共是人民利益的代表與各級人大代表也是人民利益的代表如何相容互嵌？

揆諸原因，大致如下：按照列寧所言，「憲法的實質在於：國家的一切基本法律和關於選舉代議機關的選舉權以及代議機關的權限等等的法律，都表現了階級鬥爭中各種力量的實際對比關係」<sup>③</sup>。當時的中國經過「三反」和「五反」、資本主義工商業改造、農業合作化、反右、大躍進、四清等一系列運動，直至文革，在經濟上摒棄新民主主義經濟主張而實行社會主義，在政治上改人民民主專政而實行無產階級專政，強調共產黨的一元化絕對領導，在思想上強調馬克思主義、毛澤東思想的支配性指導地位，憲法規範作為社會現實的表徵，故《七五憲法》有上述關於黨的領導的規定，自然也是不難理解的事情。

1978年《憲法》（《七八憲法》）雖然是在結束十年文革後制定的<sup>④</sup>，但按照官方的主流敘事，由於沒有完全完成思想上的撥亂反正，對所謂的林彪、「四人幫」的流毒清理不徹底，因此《七八憲法》仍然是《七五憲法》的「流風餘韻」。首先，有關共產黨領導的規定與《七五憲法》相比幾無二致。在序言的

第一段提到：「中國人民經過一百多年的英勇奮鬥，終於在偉大領袖和導師毛澤東主席為首的中國共產黨的領導下，用人民革命戰爭推翻了帝國主義、封建主義和官僚資本主義的反動統治，取得了新民主主義革命的徹底勝利，在一九四九年建立了中華人民共和國。」在第二段提到：「建國以後，在毛澤東和中國共產黨領導下，我國各族人民在政治、經濟、文化、軍事、外交各條戰線貫徹執行毛主席的無產階級革命路線，經過反對國內外敵人的反覆鬥爭，經過無產階級文化大革命，取得了社會主義革命和社會主義建設的偉大勝利。」《七八憲法》開創了共產黨領袖個人名字寫入憲法文本的先例，這一方面因為文革將對領袖的個人崇拜推向登峰造極的境地，以致該憲法制定時沒法擺脫既定歷史慣性的約束；另一方面是因為當時中國政治舞台上最高權力的掌握者是通過粉碎「四人幫」的鬥爭方式（非和平轉移權力方式）獲得權力，他們需要通過宣示對毛澤東的忠誠來表徵自己作為政治領導的合法性和正當性。申而言之，通過領袖個人名字入憲從而得以借助領袖的巨大威望來增加政黨的權威，反之亦可以借助政黨的組織力量來維護領袖的政治權力和歷史地位；但領袖個人的缺失和對領袖的評價不一也會成為政黨的歷史和現實負擔，更為重要的問題乃是如何體系化地處理領袖、政黨、國家、人民、公民等多個憲法上的主體之間的關係，而最終符合憲法的根本精神。

其次，在《七八憲法》的第二條第一款規定：「中國共產黨是全中國人民的領導核心，工人階級經過自己的先鋒隊中國共產黨實現對國家的領導。」在第十九條第一款規定：「中華人民共和國武裝力量由中國共產黨中央委員會主席統率」；第二款規定「中國人民解放軍是中國共產黨領導的工農子弟兵，是無產階級專政的柱石」，延續了《七五憲法》有關黨和軍隊關係的規定。在第二十二條第四款規定全國人大「根據中國共產黨中央委員會的提議，決定國務院總理的人選……」在五十六條規定「公民必須擁護中國共產黨的領導，擁護社會主義制度，維護祖國的統一和各民族的團結，遵守憲法和法律」，與《七五憲法》內容大體一致。

較之《七五憲法》規定不同的是，《七八憲法》刪除了「全國人民代表大會是在中國共產黨領導下的最高國家權力機關」的規定，其原因在於修憲主導者認為全國人大接受中共領導是不言自明的，無需重複強調；憲法第二條已經強調工人階級經過自己的先鋒隊實現對國家的領導，這裏所指的領導當然包括中共對所有國家機關的領導；憲法的條文只要規定具體國家權力運行中共的角色和功能，如國務院總理由中共中央委員會提名，不必在原則層面重複表述共產黨領導這一根本政治原則。

1982年《憲法》（《八二憲法》）正文中不再出現「中國共產黨」的字樣，所有關涉共產黨的表述都出現在憲法序言之中<sup>26</sup>，具體表述如下：在序言第五段提到「一九四九年，以毛澤東主席為領袖的中國共產黨領導各族人民……建立了中華人民共和國」；第七段提到「中國新民主主義革命的勝利和社會主義事業的成就，都是中國共產黨領導中國各族人民，在馬克思列寧主義、毛澤



東思想的指引下，堅持真理，修正錯誤，戰勝許多艱難險阻而取得的。……中國各族人民將繼續在中國共產黨的領導下……把我國建設成為高度文明、高度民主的社會主義國家」；第十段提到「在長期的革命和建設過程中，已經結成由中國共產黨領導的，有各民主黨派和各人民團體參加的……愛國統一戰線，這個統一戰線將繼續鞏固和發展」。

《八二憲法》修改是在中國社會對十年文革深刻反思、指導思想上撥亂反正，以及對民主法制的重要性達成社會共識的背景下進行的，修憲的整個過程保持了高度的民主性，因此很多重要的話題都沒有成為言說禁忌，而是能夠充分討論的開放性話題，其中包括黨的領導是否應該寫入憲法正文。著名經濟學家孫冶方就主張刪除《七八憲法》的第二條，即「中國共產黨是全中國人民的領導核心。工人階級經過自己的先鋒隊中國共產黨實現對國家的領導。中華人民共和國的指導思想是馬克思主義、列寧主義、毛澤東思想」。孫氏闡明了四點理由：一、國家的一切權力應該屬於人民，全國人大和地方各級人大是人民行使國家權力的機關。《七八憲法》的第二條規定卻模糊了這個最基本的原則，使人搞不清楚國家的主人是人民還是黨員，國家最高權力機關是人大常委會還是黨中央。同時，還會促成並加劇從上到下黨政不分，以黨代政的錯誤傾向。二、只有中共才能領導中國人民實現社會主義現代化，這是肯定無疑的。但是領導權的最終實現不能靠法律來規定，而是要靠黨的正確政策和黨員的模範帶頭作用。三、《五四憲法》並沒有類似的條文，只是《七五憲法》通過時才加上了這一條，張春橋在他的「修改憲法報告」中還特意對此進行了說明。四、刪除《七八憲法》第二條及類似條文，有利於恢復憲法在人民心目中的威信，有利於改善黨對政權的領導和轉變黨員的作風<sup>②6</sup>。

彭真是具體主持《八二憲法》修改的領導人，他主張「黨的領導是政治思想領導、方針政策領導。黨的決定是政治性的，而不是法律，沒有強制力，只能靠說服教育，不能強制推行。黨的意見只有同人民的意見結合起來，經過全國人大或常委會通過，才能成為法律……」因此，有關黨的領導的表述不宜放在憲法正文中，只能通過憲法序言來表述，「憲法序言還是要。不然，歷史、總任務、黨的領導、指導思想不好寫」<sup>②7</sup>。總體而言，《八二憲法》關於黨的領導的表述樣態是鄧小平「黨政分開」思想的具體化落實，鄧認為只有黨政分開才能改善黨的領導，「各級黨組織應該把大量日常工作、業務工作，盡可能交給政府、業務部門承擔，黨的領導機關除了掌握方針政策和決定重要幹部的使用以外，要騰出主要的時間和經歷來做思想政治工作，做人的工作，做群眾工作……否則黨的領導既不可能完善，也不可能加強」<sup>②8</sup>。鄧還認為，只有實行黨政分開，才能提高政府工作效率，解決官僚主義：「着手解決黨政不分、以黨代政的問題。中央一部分主要領導同志不再兼任政府職務，可以集中精力管黨，管路線、方針、政策。這樣做，有利於加強和改善中央的統一領導，有利於建立各級政府自上而下的強有力的工作系統，管好政府職權範圍的工作。」<sup>②9</sup>

《八二憲法》正式頒行後，先後有過五次修正案，前四次均無涉黨的領導問題，直到2018年3月第五次《憲法修正案》（現行憲法）在正文第一條第二款增寫一句：「中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵」<sup>⑳</sup>，這意味着又回歸了《七五憲法》、《七八憲法》開創的將黨的領導寫入憲法正文的傳統。至於為何做出如此修改，修憲主導者的考量是，「中國共產黨是執政黨，是國家的最高政治領導力量。中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵，是中國特色社會主義制度的最大優勢。憲法從社會主義制度的本質屬性角度對堅持和加強黨的全面領導進行規定，有利於在全體人民中強化黨的領導意識，有效地把黨的領導落實到國家工作全過程和各方面，確保黨和國家事業始終沿着正確方向前進」<sup>㉑</sup>。而更為深層次的背景乃是，中共領導人關於黨的領導方式尤其是關於黨政關係的認知也發生了重大變化，既往有關黨政分開的說法被認為不完全合乎時宜：「處理黨政關係，首先要堅持黨的領導，在這個大前提下才是各有分工，而且無論怎麼分工，出發點和落腳點都是堅持和完善黨的領導。中國共產黨是執政黨，黨的領導地位和執政地位是聯繫在一起的。黨的集中統一領導權力是不可分割的。不能簡單地講黨政分開或黨政合一，而是要適應不同領域特點和基礎條件，不斷改進和完善黨的領導方式和執政方式。」<sup>㉒</sup>「黨政軍民學，東西南北中，黨是領導一切的。……沒有前提地搞黨政分開，結果弱化了黨的領導，削弱了黨的建設。」<sup>㉓</sup>

### 三 中國共產黨領導的憲法敘事：歷史審視與前瞻思考

在憲制發生史上，政黨與憲法和憲制間存在高度關聯，尤其是在現代國家，政黨在政治生活中扮演着舉足輕重的角色，但其在憲法文本中的地位卻未能與之相匹配。事實上，直到第二次世界大戰後，德國才率先在憲法中直接規定政黨的相關問題，並隨後制定了《政黨法》，而在此前的憲法中，政黨只是被囊括在結社自由這一基本權利的內容之中<sup>㉔</sup>。當然，這一西方憲制史上的普遍現象卻並未出現在二戰後的新型民族國家。新型民族國家憲法的產生，與在國家、民族重大政治鼎革時期挺身而出、塑造新型民族國家的特定政黨密不可分。這些政黨在主導憲法制定時自然濃墨重彩地回顧和確立了自身在歷史和未來國家生活中的地位。二戰後，以德國為首的若干國家在憲法中規定了政黨自由、民主和人權原則，並有多個國家制定了專門的政黨法，試圖將政黨納入憲法和法律調控的範圍<sup>㉕</sup>。

政黨法律化（憲法化）在中國有着特定的語境和目標期待。一方面，中共領導的多黨合作和政治協商制度，其既非壟斷型一黨制，也非競爭型兩黨制和多黨制。中共作為長期領導黨和執政黨，為了更好地鞏固執政並更有效地維護領導地位，也為了通過規範執政約束自身權力的恣意性，存在將「黨的領導」法律化，實現執政權法理上正當化的本能衝動和客觀需求；另一方面，中

共必須合理地區隔政黨與國家機器的功能屬性與角色定位，服膺現代國家的一般管理規律，充分發揮和調動各類國家機關在管理公共事務、提供公共服務職能、維繫社會公共事務的能動作用，如論者指出：「黨的具體政治領導如果不通過國家政權體系，不展開執政的政治過程，而直接由黨的制度、組織和權威領導國家和社會，以黨的領導代替黨的執政，完全把黨的執政表現為超越國家政權體系的黨的直接領導，這種黨的領導不但會破壞正常的國家生活和社會發展，而且也會影響黨自身的建設和發展。」<sup>⑥</sup>因此，黨領導的法律化又必須保持謹慎和克制，要恪守必要的內在限度，不得溢出應有的邊界。

如前所述，自1954年以來的多部憲法文本中，一直存在着共產黨領導如何在憲法序言中表述，以及是否進入憲法正文的理論爭議和政治認知分歧。在《五四憲法》和《八二憲法》中，黨的領導不進入憲法正文，《七五憲法》和《七八憲法》中多個正文條款規定黨的領導，到了2018年《憲法修正案》則回歸了把黨的領導寫入憲法正文的傳統，但僅用一個正文條款予以明確規定，體現了立憲者有所為有所不為的謙抑態度。規範的變遷從本質意義上來說是社會現實的映照，黨政關係的現實狀況塑造了憲法文本敘事的樣態。當現實中的黨政關係呈現一體化的趨勢時，有關黨的領導的表述便進入了憲法正文；當黨政關係呈現分開式的疏離狀態時，黨的領導表述便從憲法正文中隱身。在當下中國的法律體系中，有關黨的領導，從立法技術的角度而言，呈現出憲法規範概括表達、監察法律直接表達、黨規具體表達的面向，但這是否成為未來中國立法表達中關涉黨的領導時的一種技術上的定型和智識上的成熟，尚待進一步的觀察。

中國憲法文本存在着主權話語與人權話語、人民話語與公民話語等兩種話語之間的對峙和交錯，主權與人民是關於一個社會整體性的表達，人權與公民則是關於一個社會個體性的表達。英國著名的公法大儒戴雪(Albert D. Vacey)開創了憲法是關於主權的規則體系之學說，而隨着盧梭(Jean-Jacques Rousseau)的人民主權學說廣為傳播，人民代表制成為表徵主權的最適格形式。至於以工人階級先鋒隊、全體人民根本利益代表為使命的中共在憲法文本中的登場，到底對憲法中主權結構產生怎樣的影響，黨和人民以及國家之間的關係如何釐清，這是解釋憲法中黨的領導條款時必須認真對待的問題。著名憲法學者陳端洪認為：「憲法的根本原則是關於主權的原則，憲法應該以格式化的修辭和規範的語言表述根本原則。……中國近代以來的立憲史乃是『中國人民』概念的生長和演化的歷史；中華人民共和國的立憲史乃是『中國人民在中國共產黨的領導下』如何從政治事實上升為根本的憲法原則，以及如何與時俱進被不斷定義的歷史。中國憲法學體系建構的基礎是把『中國人民在中國共產黨領導下』這個格式詮釋為一個內在和諧的主權結構……在當代中國，最終的主權屬於人民，而人民通過共產黨的代表作用和人民代表大會的代表作用得以組織化的。『中國人民在中國共產黨領導下』表達的是中國人民的主權組織化、定型化的第一原則。」<sup>⑦</sup>

陳端洪的上述主張表明他對中國的政治現實有着清醒和敏銳的觀察，較之於憲法教義學派<sup>38</sup>，其觀點也有着較強的解釋力，能夠彌補憲法規範與政治現實不對接的缺失。但他的主張的不足在於：對現實的過度遷就導致忽略憲法本應具有的改造現實、形塑現實的理想主義品格；或許能在過去、現在時態下解釋中國的憲法現象，但未必能夠全時態、全方位地描繪中國憲制的圖景。比如，既然憲法規定了一切權力屬於人民，人民對於事實上掌控公權力的中共如何行使選擇、監督、管理的權利？堅持黨的領導作為憲法原則如何與傳統的人民主權原則、權力制約原則、法治原則、人權保障原則保持體系化的融通？黨的領導權與全國人大的最高決定權，與公民的宗教信仰自由、言論自由之間如何良性協調，並且形成有連續性、穩定地起作用的制度安排？把黨的領導寫入憲法正文，便意味着國家對政黨政治領導的強力加持，這與主持1982年修憲的中共領導人彭真的設想並不相符。彭真主張把黨的領導寫入憲法序言，而不在正文條文中做強制性規定，源於他對「黨的領導」原則的理解。他對工作人員說，黨對國家的領導不是組織上的，而是思想政治領導、方針政策領導。黨的領導不能靠法律來強制，而是靠自己制定的路線、方針、政策正確，自己的主張代表大多數人的最大利益<sup>39</sup>。彭真還說，黨的領導、指導思想在條文中不好寫。如果寫在條文裏，有人信仰宗教、唯心主義，不就違反憲法了嗎<sup>40</sup>？

根據青年憲法學者劉怡達的研究，黨的領導條文進入現行憲法正文第一條第二款，並非僅僅是一種原則性的宣示，而是大大延伸了它的法律效力射程。第二款的具體表述為「社會主義制度是中華人民共和國的根本制度。中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質特徵。禁止任何組織和任何個人破壞社會主義制度」。「社會主義」本身是一個開放的概念，它在憲法文本總共出現有49處之多，其中序言有23處，總綱有26處。社會主義指向的事項包括歷史層面、國家性質和根本制度、國家目標、經濟、民主法制、文化教育等方面。「社會主義」一詞主要在三個維度上使用，分別是社會主義、社會主義初級階段和中國特色社會主義。黨的領導與社會主義關係的規定在現行憲法中主要有兩處，分別是序言第七段和總綱第一條。「其中，序言第七自然段規定的是國家的根本任務，要求各族人民繼續在黨的領導下，走中國特色社會主義道路，進行社會主義現代化建設，由此，黨的領導與社會主義道路及社會建設聯繫在一起。《憲法》第一條則是對國體和國家根本制度的規定，從工人階級領導、社會主義國家和最本質特徵等三個方面，直接或者間接表達了黨的領導的規範意涵，使黨的領導與社會主義國家和社會主義制度產生關聯。」<sup>41</sup>

正因為上述三者的循環關聯，必然導致破壞社會主義制度即等於破壞黨的領導，破壞黨的領導當然更是破壞社會主義制度。由於黨的領導既可以指領導地位，又可以指對政治、經濟、文化、軍事等具體事項的領導；既可以指黨內上下級之間的領導，又可以指「東西南北中，黨是領導一切的」的領導，同時，黨的領導行為和領導方式又具有多樣性，這樣便使得「黨的領導」

成為一個具有高度不確定性的法律概念，如何明晰地制定禁止反對黨的領導的法律規則，便成為一個重大的法律難題。如果處理不當，就會導致政治行為和法律行為界限的模糊，法律也因泛政治化而導致缺乏安定性和可預期性。根據《中華人民共和國政務處分法》第二十八條規定：「有下列行為之一的，予以記過或者記大過，情節較重的，予以降級或者撤職；情節嚴重的，予以開除。（一）散布有損憲法權威、中國共產黨領導和國家聲譽的言論的；（二）參加旨在反對憲法、中國共產黨領導和國家的集會、遊行、示威等活動的；（三）拒不執行或者變相不執行中國共產黨和國家的路線方針政策和重大決策部署的……」<sup>②</sup>這一規定實質上對憲法中黨的領導條款具體化，其在具體實施的過程中就會產生如何辨別思想與行為、認識不一致與反對行動、批評監督與惡意貶損的邊界問題，稍有差池便會導致法律懲戒的擴大化。

有學者稱中國當下的國家權力配置模式為「統分結合」模式。在該模式下，「『黨的領導』規範為『分工協作』注入了新的內涵，即在黨的領導原則統攝下，權力機關與行政機關目標一致、使命相同、協調運作」<sup>③</sup>。該觀點只是呈現了黨的領導下國家權力運作的理想圖景，事實上黨的領導一旦具體人格化，就會呈現為具體黨組織及其負責人的領導，其對領導權力的行使未必能忠實於黨的整體意志和決策初心，從而打破國家機關之間應有的分工和監督制約，最終導致權力的過份集中和濫用。現代國家管理事務的複雜和管理任務的繁重，以及不同國家權力機關所承擔的使命和功能定位的不同，致使權力的分際以及相應國家機關的分置成為必然，故應防止以統一領導之名模糊不同國家權力的界限，從而消解不同國家權力之間的相互制約。

法治首先是規則之治，中共第十八次全國代表大會將黨內法規與國家法律都視為社會主義法治體系的共同組成部分，由此而產生一個需要研究的問題：自近代立憲主義興起以降，各民族國家都只有一元正式規則體系亦即國家法律、法令組成的規則體系，其他的規則如道德規則、宗教戒規、社會自治規則等皆屬於附屬規則或者次級規則，而不得享有同國家法平行的法律地位，否則無法形成統一和諧的法治秩序。黨規與國法的並立，邏輯上或者事實上都會導致規則縫隙、規則交叉或者規則越位的現象。以規則縫隙而論，頻繁出現的黨政聯合發文，就是彌補規則縫隙的一種嘗試。以規則交叉而論，由於黨員本身又是公民、國家機關的黨組織又是黨的系統的一部分，故針對黨員、國家機關內黨組織的規則必然與國家法的調整相互纏繞甚至彼此僭越。以規則越位而論，在中國特色社會主義法治體系中，從「內」與「外」兩個方向來辯證看待國家法律體系與黨內法規體系間的效力關係，黨內法規的效力外溢不可避免地使得國家法律的效力「內捲」。換句話說，黨內法規的效力外溢則勢必擠佔國家法律的效力空間，從而使得國家法律的效力內捲化<sup>④</sup>。由於國家法律與黨內法規的責任承擔、權利救濟、權力分配、實施程序等都大有區別，因此兩種規則之間的相互擠壓，最終必然導致兩者的功效大打折扣。

## 四 結語

中國共產黨創生以來的百年，是風雷激盪的百年。中共十九屆六中全會將百年以來中國社會的巨大進步首先歸功於黨的領導。自1949年新中國創立以後，黨的領導更是深深嵌入國家生活的每一個層面。作為一個使命型政黨，它要追求永久執政的合法性，並要永葆自身的先進性，在歷經無數次艱難甚至痛苦的選擇之後，依憲執政、依法治國便成為最終的、當然的選擇，也成為其向人民的神聖承諾。中國近七十年來憲法文本有關黨的領導敘事安排，是中共探索治國理政的累積性憲制試驗，箇中的成敗得失需要學界更深入地研究，更認真地對待。

### 註釋

- ① 秦前紅、葉海波：《社會主義憲政研究》（濟南：山東人民出版社，2008）。
- ②③④⑤ 參見郭寶平、朱國斌：《探尋憲政之路——從現代化的視角檢討中國20世紀上半葉的憲政試驗》（濟南：山東人民出版社，2005），頁105；117-18；130；130。
- ⑥ 閻東：〈從結構—功能的視角看中國共產黨的革命特徵〉，轉引自王少峰：《政府中的政黨：中國共產黨與政府關係研究》（北京：中國法制出版社，2013），頁211。
- ⑦ 毛澤東：〈井岡山的鬥爭〉（1928年11月25日），載《毛澤東選集》，第一卷（北京：人民出版社，1991），頁73。
- ⑧ 毛澤東：〈關於共產黨員與黨外人員的關係〉（1942年3月），載中共中央文獻研究室編：《毛澤東文集》，第二卷（北京：人民出版社，1993），頁396。
- ⑨ 參見唐亞林：〈使命型政黨：新型政黨理論分析範式創新與發展之道〉，《政治學研究》，2021年第4期，頁38-49。
- ⑩ 毛澤東：《〈共產黨人〉發刊詞》（1939年10月4日），載《毛澤東選集》，第二卷，頁606。
- ⑪ 參見趙冬梅：《大宋之變，1063-1086》（桂林：廣西師範大學出版社，2020），頁5。
- ⑫ 劉少奇1952年10月20日給斯大林的信，參見王人博：《1840年以來的中國》（北京：九州出版社，2020），頁529。
- ⑬ 轉引自王人博：《1840年以來的中國》，頁531。
- ⑭ 毛澤東：〈關於中華人民共和國憲法草案〉，載中共中央文獻研究室編：《毛澤東文集》，第六卷（北京：人民出版社，1999），頁328。
- ⑮⑯ 毛澤東：〈新民主主義的憲政〉（1940年2月20日），載《毛澤東選集》，第二卷，頁735；732。
- ⑰ 《中華人民共和國憲法（1954年9月20日第一屆全國人民代表大會第一次會議通過）》，收入北京廣播電視大學法律教研室編：《憲法學資料選編》（北京：中央廣播電視大學出版社，1985），頁267-69。下引不再另註。
- ⑱⑲ 劉少奇：《關於中華人民共和國憲法草案的報告》（北京：人民出版社，1954），頁67。
- ⑳ 董必武：〈論加強人民代表會議的工作〉，載《憲法學資料選編》，頁126。
- ㉑ 《中華人民共和國憲法（1975年1月17日第四屆全國人民代表大會第一次會議通過）》，收入《憲法學資料選編》，頁288-97。下引不再另註。

- ⑳ 羅文斯坦(Karl Loewenstein)著，王鍇、姚鳳梅譯：《現代憲法論》(北京：清華大學出版社，2017)，頁106。
- ㉑ 列寧：〈社會革命黨人怎樣總結革命，革命又怎樣給社會革命黨人作了總結〉，載中共中央馬克思恩格斯列寧斯大林著作編譯局譯：《列寧全集》，第十五卷(北京：人民出版社，1959)，頁309。
- ㉒ 《中華人民共和國憲法(1978年3月5日第五屆全國人民代表大會第一次會議通過)》，收入《憲法學資料選編》，頁298-314。下引不再另註。
- ㉓⑳ 參見《中華人民共和國憲法》(北京：法律出版社，2018)，頁82-87；73。
- ㉔ 參見許崇德：《中華人民共和國憲法史》(福州：福建人民出版社，2003)，頁581-83。
- ㉕ 參見《彭真傳》編寫組編：《彭真年譜(1979-1997)》(北京：中央文獻出版社，2012)，頁107、154-55。
- ㉖ 鄧小平：〈貫徹調整方針，保證安定團結〉(1980年12月25日)，載《鄧小平文選》，第二卷(北京：人民出版社，1994)，頁365。
- ㉗ 鄧小平：〈黨和國家領導制度的改革〉(1980年8月18日)，載《鄧小平文選》，第二卷，頁321。
- ㉘ 王晨：〈關於《中華人民共和國憲法修正案(草案)的說明》〉，載《中華人民共和國第十三屆全國人民代表大會第一次會議文件彙編》(北京：民族出版社，2018)，頁184。
- ㉙ 習近平：〈切實把思想統一到黨的十九屆三中全會精神上來〉，載《習近平談治國理政》，第三卷(北京：外文出版社，2020)，頁167-68。
- ㉚ 王岐山：〈開啟新時代 踏上新征程〉，《人民日報》，2017年11月7日，第2版。
- ㉛ 參見陳新民：《德國公法學基礎理論》，上冊(濟南：山東人民出版社，2001)，頁254-55。
- ㉜ 《成文憲法的比較研究》一書對世界142部憲法的比較研究顯示，共有10部憲法明確規定了結社自由，約佔7.0%；共有93部憲法涉及有關政黨的內容，約佔65.5%。參見馬爾賽文(H. Van Maarseveen)、格爾唐(G. Van der Tang)著，陳雲生譯：《成文憲法的比較研究》(北京：華夏出版社，1987)，頁292。
- ㉝ 林尚立：〈領導與執政：黨、國家與社會關係轉型的政治學分析〉，《毛澤東鄧小平理論研究》，2001年第6期，頁38。
- ㉞ 陳端洪：《憲治與主權》(北京：法律出版社，2007)，頁147。
- ㉟ 憲法教義學派(又稱「法釋義學派」)主張把現行實際憲法秩序作為堅定信奉而不加懷疑的前提，並以此為出發點開展體系化與解釋工作的規範科學。其致力於對現行有效憲法規範的描述、對現行有效憲法規範從事法概念體系研究，以及提出解決疑難問題的建議(規範實踐)。
- ㊱⑳ 參見《彭真傳》編寫組編：《彭真傳》，第四卷(北京：中央文獻出版社，2012)，頁1451；1450。
- ㊲ 劉怡達：〈中國共產黨的領導與中國特色社會主義的憲法關聯〉，《武漢大學學報(哲學社會科學版)》，2021年第3期，頁33-35。
- ㊳ 秦前紅：《〈中華人民共和國公職人員政務處分法〉解讀與適用》(北京：法律出版社，2020)，頁88-90。
- ㊴ 門中敬：〈我國政府架構下的權力配置模式及其定型化〉，《中國法學》，2021年第6期，頁140。
- ㊵ 秦前紅、張曉瑜：〈對黨內法規效力外溢的省思與回應〉，《黨內法規理論研究》，2021年第1期，頁54-70。