

习近平新时代宪法思想的理论与实践

李林

(中国社会科学院 法学研究所,北京 100720)

[摘要] 习近平新时代宪法思想是其新时代中国特色社会主义思想的有机组成部分,是其新时代中国特色社会主义思想法治思想的核心内容。习近平新时代中国特色社会主义思想载入宪法序言,成为国家和宪法的指导思想,不仅具有重大政治意义,而且具有重大法治意义。习近平新时代宪法思想内涵深刻、体系完整、高屋建瓴、博大精深,具有深刻的理论逻辑、历史逻辑和实践逻辑,是新时代坚持依宪治国和依宪执政,推进宪法实施和监督的根本指导思想。党的十八大以来,在习近平新时代宪法思想引领下,我们党更加重视宪法实施和监督,把国家各项事业和各项工作全面纳入依法治国、依宪治国的轨道,把实施宪法提高到新的水平。

[关键词] 习近平; 宪法思想; 依宪治国; 依宪执政; 宪法修改; 宪法实施和监督

[中图分类号] D920.0 [文献标志码] A [文章编号] 1672-4917(2018)03-0001-15

DOI:10.16255/j.cnki.11-5117c.2018.0036

一、宪法思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容

(一) 习近平新时代宪法思想是其新思想体系的有机组成部分

习近平新时代中国特色社会主义思想,是中国特色社会主义进入新时代的最新理论成果,是开启新征程的指导思想 and 行动指南。习近平新时代中国特色社会主义思想内容十分丰富,涵盖改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个领域、各个方面,构成了一个系统完整、逻辑严密、相互贯通的思想理论体系。党的十九大报告用“八个明确”和“十四条基本方略”概括了这一重大思想的核心内涵。宪法思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容,是不可或缺的有机组成部分。

习近平新时代宪法思想从内容和精神实质上与习近平新时代中国特色社会主义思想高度契合。2012年习近平总书记在“12·4”重要讲话中指出:我国宪法以国家根本法的形式,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,反映了我国各族人民的共同意志和根本利益,成为历史新时期党和国家的中心工作、基本原则、重大方针、重要政策在国家法制上的最高体现。^{[1]136}尤其是,习近平新时代中国特色社会主义思想确认“全面推进依法治国总目

标是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家”强调必须“坚持全面依法治国……把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面,坚定不移走中国特色社会主义法治道路,完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,建设中国特色社会主义法治体系”^{[2]22}。习近平总书记2018年2月24日在主持十九届中央政治局第四次集体学习(以下简称“第四次集体学习”)时进一步指出:决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实现中华民族伟大复兴的中国梦,推进国家治理体系和治理能力现代化、提高党长期执政能力,必须更加注重发挥宪法的重要作用。要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,加强宪法实施和监督,把国家各项事业和各项工作全面纳入依法治国、依宪治国的轨道,把实施宪法提高到新的水平。^[3]

(二) 习近平新时代宪法思想是其中国特色社会主义法治思想的核心内容

习近平新时代中国特色社会主义法治思想的核心内容,是其新时代宪法思想。习近平新时代中国特色社会主义法治思想,是中国特色社会主义法治理论的灵魂,其蕴含的统筹布局的战略观、治国理政的方略观、公平正义的价值观、党法统一的政治观、人民为本的主体观、宪法至上的权威观、全面

[收稿日期] 2018-06-12

[基金项目] 北京政治文明建设研究基地课题“树立和维护宪法权威研究”(项目编号:2018zzwm001)。

[作者简介] 李林(1955—),男,山东招远人,中国社会科学院学部委员、研究员、博士生导师。

推进的系统观、良法善治的治理观、于法有据的改革观、依法治权的监督观、民族复兴的强国观、命运共同体的全球观等新观点、新理念、新思想,是习近平新时代中国特色社会主义思想的精髓要义。^①

习近平新时代中国特色社会主义思想,是以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持“三者有机统一”,坚定不移走中国特色社会主义法治道路,坚决维护宪法法律权威,依法维护人民权益、维护社会公平正义、维护国家安全稳定,是为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦提供有力法治保障的中国特色社会主义法治理论体系。

习近平新时代中国特色社会主义思想,是党和人民实践经验和集体智慧的结晶,深刻阐释了新时代中国特色社会主义法治的理论依据、本质特征、指导思想、价值功能、内在要求、中国特色、基本原则、发展方向等重大问题,系统阐述了什么是新时代的社会主义法治,为什么要全面依法治国,如何推进全面依法治国、建设中国特色社会主义法治体系和法治中国,如何运用法治方式和法治思维管理国家、治理社会、管理经济文化事业等一系列根本性问题,对于推进全面依法治国、建设社会主义法治国家,推进国家治理体系和治理能力现代化,把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化法治强国,具有重大的理论意义、历史意义和现实价值。

习近平新时代中国特色社会主义思想,是对马克思列宁主义经典作家关于国家与法学说的中国化继承和最新发展,是对毛泽东同志关于人民民主法律思想的时代化丰富和实践性深化,是对邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观关于中国特色社会主义法治观念的系统化坚持和理论化创新,是对全面依法治国和中国特色社会主义法

治最新实践的科学总结和理论升华,是传承中华文化精华、汲取全球法治精髓、借鉴国际法治经验的最新法治理论成果,是中华民族对世界法治文明和人类法治文化的原创性理论贡献,是全党全国人民为建设社会主义现代化法治强国、实现中华民族伟大复兴而奋斗的指导思想 and 行动指南。

宪法思想作为习近平新时代中国特色社会主义思想的核心内容,主要体现在以下方面:

1. 坚持依宪治国和依法执政。习近平总书记明确提出:依法治国,首先是依宪治国;依法执政,关键是依宪执政。新形势下,我们党要履行好执政兴国的重大职责,必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政。^{[4]91}

2. 在推进全面依法治国的战略布局中,全面贯彻实施宪法,维护宪法权威,加强宪法实施和监督,是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作,^{[4]88}必须把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。

3. 在立法方面,习近平总书记明确要求:我们要以宪法为最高法律规范,继续完善以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系,把国家各项事业和各项工作纳入法制轨道。要抓住提高立法质量这个关键,深入推进科学立法、民主立法,完善立法体制和程序,努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意愿、得到人民拥护。^{[5]56}

4. 在树立和维护法治权威方面,习近平总书记明确提出:法治权威能不能树立起来,首先要看宪法有没有权威。必须把宣传和树立宪法权威作为全面推进依法治国的重大事项抓紧抓好,切实在宪法实施和监督上下功夫。^{[6]148}

5. 在抓住“关键少数”遵宪守法和全民守法方面,习近平总书记强调:任何组织或者个人都必须在宪法和法律范围内活动,任何公民、社会组织和国家机关都要以宪法和法律为行为准则,依照宪法和法律行使权利或权力、履行义务或职责。任何组

^① 李林《习近平全面依法治国思想的理论逻辑与创新》,《法学研究》2016年第2期。另见张文显《习近平法治思想研究(上)——习近平法治思想的鲜明特征》,《法制与社会发展》2016年第2期;张文显《习近平法治思想研究(中)——习近平法治思想的一般理论》,《法制与社会发展》2016年第3期;张文显《习近平法治思想研究(下)——习近平全面依法治国的核心观点》,《法制与社会发展》2016年第4期。参见陈冀平《学习贯彻落实党的十九大精神 加强对法学法律工作者的政治引领》(《人民论坛》2018年4月上):党的十八大以来,习近平总书记在厉行法治、依法执政、依法治国、推进法治改革、创新国家治理体系新的伟大实践中,围绕全面依法治国提出了一系列新概念、新范畴、新命题、新论断、新观点、新理念、新思想,内容涵盖了法治和依法治国的全部理论要素和法治建设的各个方面,历史性地提出了“中国特色社会主义法治体系”,创造性地发展了中国特色社会主义法治理论,形成了具有鲜明时代特征、理论风格和实践特色的习近平新时代中国特色社会主义思想,为全面依法治国、建设法治中国提供了科学的理论指导和坚实的学理支撑、根本遵循和行动指南。

织或者个人,都不得有超越宪法和法律的特权。一切违反宪法和法律的行为,都必须予以追究。^{[1]138}

6. 在法治宣传教育方面,习近平总书记强调:要在全社会广泛开展尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的宣传教育,弘扬宪法精神,弘扬社会主义法治意识,增强广大干部群众的宪法意识,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。^[3]

(三) 习近平新时代中国特色社会主义思想入宪具有重大意义

2018年3月11日,第十三届全国人大一次会议通过《中华人民共和国宪法修正案》,把习近平新时代中国特色社会主义思想载入宪法,成为国家和宪法的指导思想,明确了习近平新时代中国特色社会主义思想在国家政治和社会生活中的指导地位。习近平新时代中国特色社会主义思想是马克思主义中国化的最新成果,是党和人民实践经验和集体智慧的结晶,是党的十八大以来党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革的根本的理论指引,具有重大的政治意义、理论意义、实践意义。马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想,共同构成我国现行宪法的思想原则和理论基础,是现行宪法制定、修改和实施的指导思想。把习近平新时代中国特色社会主义思想载入宪法,充分反映了全党全国各族人民的共同意愿,体现了党的主张和人民意志的高度统一,对于更好地发挥宪法的规范、引领、推动、保障作用,进一步巩固全党全国各族人民为实现中华民族伟大复兴中国梦而奋斗的共同思想基础,凝聚起中华儿女团结奋斗的磅礴伟力,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利,具有重大的现实意义和深远的历史意义。^[7]

习近平新时代中国特色社会主义思想入宪,不仅具有重大政治意义,而且具有重大法治意义。党的指导思想入宪的法治意义在于:

一是我国宪法明确规定,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,都负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。将党的指导思想转化为宪法和国家指导思想,标志着这一思想的作用主体发生了重大变化。如果这一思想仅仅是执政党的指导思想,它的作用主体限于九千万共产党员、党中央和党的各级组织、党的各级领导干部等;而把党的指导思想通

过法定程序转化为宪法和国家指导思想,它的作用主体就扩大到了近14亿中国人民以及所有国家机关、武装力量、民主党派、社会组织、群众团体、企业事业单位等等,这一思想就成为全国各族人民团结奋斗的共同思想基础,成为中华民族实现伟大梦想的最高指导思想和根本行动指南。

二是我国宪法明确规定,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。通过修宪将党的指导思想转化为宪法和国家指导思想,意味着党的指导思想的基本功能发生了重大变化,举国上下各个领域、各项事业,政治生活和社会生活的方方面面,所有国家机构和社会主体,都必须坚持以宪法和国家指导思想为价值导引,其活动必须坚持以宪法和国家指导思想为行动指南。

三是我国宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果,规定了国家的根本制度和根本任务,是国家的根本法,具有最高的法律效力。通过修宪将党的指导思想转化为宪法指导思想,意味着党的指导思想的效力方式和效力范围发生了重大变化。宪法指导思想作为国家意志的最高体现,具有毋庸置疑的法律效力,一切国家机关、社会主体和公民个人,都必须接受宪法精神、遵从宪法制度、落实宪法规范,保证宪法实施。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。包括宪法序言在内的宪法具有最高法律效力,用国家意志及其引导性、教育性和强制性等属性特征,有力保证了宪法指导思想的贯彻落实。

(四) 应当如何理解我国宪法序言的法律效力^[8]

宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,具有最高法律地位、法律权威和法律效力。但有个别人认为:我国现行宪法序言是一种政治宣示,没有任何法律效力。我们认为这种观点有失偏颇。首先需要讨论和界定的是,何谓法律效力?目前学理上关于法律效力大致有三种观点:

第一种观点是“可诉性的法律效力观”。这种观点认为,只有在法院诉讼中得以援引适用的法律才具有“可诉性”,而只有具备“可诉性”的法律才具有法律效力。据此观点,在全国人大及其常委会制定的现行有效的260多部法律中,大约只有1/6

的法律会出现在人民法院的判决(裁定)书中,才具有“可诉性”的法律效力。根据我国的宪法制度,我国宪法及其序言不能在法院作为裁判依据直接适用,不具有直接的“可诉性”,因而宪法及其序言都被认为没有法律效力。这种观点显然不符合我国法律体系和宪法法律效力的制度安排。

第二种观点是“规范性的法律效力观”。这种观点认为,只有含有假定、处理、制裁(或者行为模式和行为后果)的法律(法律条文),才具有法律效力。按照这种观点,我国许多法律的“总论”“总则”“绪论”中的有关内容,都不符合要求。例如,我国《立法法》第3条规定“立法应当遵循宪法的基本原则,以经济建设为中心,坚持社会主义道路、坚持人民民主专政、坚持中国共产党的领导、坚持马克思列宁主义毛泽东思想邓小平理论,坚持改革开放。”《民法总则》第1条规定“为了保护民事主体的合法权益,调整民事关系,维护社会和经济秩序,适应中国特色社会主义发展要求,弘扬社会主义核心价值观,根据宪法,制定本法。”换言之,根据“规范性的法律效力观”,由于我国大多数法律中的每部法律,都存在有非规范性的规定(如目的条款、宗旨条款、叙述条款、原则条款、价值条款、技术条款等),因而这其中的每部法律将被这种观点人为地区分为具有法律效力和不具有法律效力的两个部分。显然,用这种“规范性的法律效力观”来解释我国许多法律和现行宪法,是不能被接受甚至是荒谬的。

第三种观点认为,法律效力可以分为广义和狭义两种。规范性法律文件的效力为狭义的法律效力,是指法律规范对什么人和事、在什么时间和地点有约束力;非规范性法律文件的效力为广义的法律效力,是指除规范性法律以外的其他法律文书的法律约束力。广义的法律效力观点,可以用来解释一切程序和-content合法的发生法律效力的法律和文件。我们认为,对法律效力的认识应当超越那种将法律文本机械地分割成不同部分的片面化理解,而应当坚持在整体意义上理解和把握法律效力。

从世界宪法制度的整体情况来看,宪法序言是否具有法律效力,各国的规定和实践不尽相同。法兰西第三共和国宪法以1789年的《人权宣言》为序言;1946年法兰西第四共和国宪法以条文的形式,将有关的政治、经济、社会原则列入序言之中;1958年法兰西第五共和国宪法在序言中宣布“法国人民

庄严宣布忠于1789年《人权宣言》所肯定的,以及为1946年宪法之序言所确认并加以补充的各项人权和有关国家主权的原则”。到1971年7月16日,法国宪法委员会在关于自由结社案的判决中,承认“法国宪法序言的法律效力”。而在美国、日本等国家,宪法序言是否具有法律效力的争论,是围绕宪法序言是否具有“可诉性”展开的。

宪法序言具有最高法律效力,是我国宪法最重要的特征之一,也是我国宪法与其他许多国家宪法的重大区别。宪法序言是我国宪法的灵魂,是宪法的重要组成部分,同现行宪法各章节一样具有最高法律效力。

其一,我国宪法序言明确规定:本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果,规定了国家的根本制度和根本任务,是国家的根本法,具有最高的法律效力。我国宪法最大的特色之一,就是在宪法序言中明确规定中华人民共和国宪法具有最高法律效力。一切国家机关和社会主体,都必须以宪法为根本的活动准则,并负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。这是我国宪法作为整体具有最高法律效力的根本法律依据。如果宪法序言没有法律效力,就意味着宪法序言规定的上述内容没有法律约束力,这就等于否定了我国宪法是国家根本法、具有最高法律效力的最终宪法依据,否定了我国整部宪法的法律效力基础。

其二,宪法序言是宪法不可分割的有机组成部分。我国现行宪法是一个由标点符号、数字、文字、条款、段落、章节、总纲、序言、修正案等组成的有机整体,它们共同构成宪法并产生宪法的最高法律效力。宪法及其法律效力具有整体性和不可分解性,任何将宪法序言与宪法总纲、宪法具体条文区分开来,进而认为宪法序言没有法律效力的观点,都是错误的。正如一个人如果被肢解之后就不成其为人一样,如果有人硬要把宪法的所有要素肢解开来,作出有无法律效力的区分,那么当把宪法的标点符号、数字、文字、段落等分解出来后,宪法本身就不复存在了,更谈何宪法及其序言的法律效力。所以,我国宪法作为一个完整的不可分割的有机整体,宪法的每一个字句符号、每一个组成部分都是具有法律效力的。

其三,宪法序言对宪法条文具有统领性和指导性,宪法条文的具体规定是宪法序言规定的基本价值和原则的具体化和条文化,总纲中许多规定特别是有关国家基本国策的规定,是对宪法序言规定的

国家根本任务、奋斗目标等的具体实现方式。此外,宪法序言对宪法解释和宪法修改具有约束力,序言规定的指导思想和基本原则是宪法解释和修改最重要的理据,序言对我国历史和基本国情的判断是宪法解释和修改最基本的立足点。一般立法、执法、司法、释法都不得违反宪法序言的基本原则和立宪精神。

二、习近平新时代宪法思想的理论逻辑

习近平新时代宪法思想在理论体系和内在逻辑上,可以分为民主政治、法治(全面依法治国)和宪法(依宪治国)三个方面。

(一) 习近平中国特色社会主义民主政治方面的宪法思想

1. 坚持中国特色社会主义。党的十九大报告指出:中国特色社会主义是改革开放以来党的全部理论和实践的主题,是党和人民历尽千辛万苦、付出巨大代价取得的根本成就。^{[2]16}我国宪法坚持中国特色社会主义,以国家根本法的形式确立了中国特色的社会主义道路、理论、制度、文化的发展成果。

中国特色社会主义道路是实现社会主义现代化、创造人民美好生活的必由之路。^①我国宪法坚持中国特色社会主义道路自信,明确规定我国将长期处于社会主义初级阶段;国家的根本任务是,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;中国各族人民将继续在中国共产党领导下,坚持人民民主专政,坚持社会主义道路,坚持改革开放,不断完善社会主义的各项制度,发展社会主义市场经济,发展社会主义民主,健全社会主义法治,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。

中国特色社会主义理论体系是指导党和人民实现中华民族伟大复兴的正确理论。我国宪法坚持中国特色社会主义理论自信,明确规定马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想在国家和社会生活中的指导地位,具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。这一根本规定,是近代以来我国历史发展的必然结果,是总结中国

革命、建设和改革长期历史经验的必然结论。

中国特色社会主义制度是当代中国发展进步的根本制度保障。我国宪法坚持中国特色社会主义制度自信,确立了一整套更加成熟稳定的国家制度体系,包括:社会主义的根本制度,人民代表大会制度的根本政治制度,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度和基层群众自治制度等基本政治制度,中国特色社会主义法律体系等制度。宪法是国家各项制度和法律法规的总依据,通过修改宪法,充实宪法的重大制度规定,对完善和发展中国特色社会主义制度具有重要作用。

中国特色社会主义文化是激励全党全国各族人民奋勇前进的强大精神力量。我国宪法坚持中国特色社会主义文化自信,明确规定加强社会主义精神文明建设,倡导社会主义核心价值观,提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德,在人民中进行爱国主义、集体主义和国际主义、共产主义的教育,反对资本主义的、封建主义的和其他的腐朽思想,有利于巩固全党全国各族人民团结奋斗的共同思想道德基础。

2. 坚持中国共产党领导。我国宪法确立了中国共产党的领导地位。习近平总书记指出“我国宪法以根本法的形式反映了党带领人民进行革命、建设、改革取得的成果,确立了在历史和人民选择中形成的中国共产党的领导地位。对这一点,要理直气壮讲、大张旗鼓讲。要向干部群众讲清楚我国社会主义法治的本质特征,做到正本清源、以正视听”。^{[6]147}中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导;党是最高政治领导力量,是社会主义法治最根本的保障。坚持中国共产党的领导,是我国宪法最鲜明的政治特征。我国宪法不仅在序言中规定坚持中国共产党的领导,而且还通过对现行宪法的修改,把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入了宪法第一章《总纲》第1条第2款,进一步充实宪法坚持和加强中国共产党全面领导的内容。中国共产党是执政党,是国家的最高政治领导力量。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会

^① 早在制定1954年宪法时,刘少奇在中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议上所作的《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中就非常清晰明确地指出“我国走社会主义的道路,是确定不移的。除此以外,没有别的路可走。从中华人民共和国成立以后,我国已经走上了社会主义的道路。”

主义制度的最大优势。宪法从社会主义制度的本质属性角度对坚持和加强党的全面领导进行规定,有利于在全体人民中强化党的领导意识,有效把党的领导落实到国家工作全过程和各方面,确保党和国家事业始终沿着正确方向前进。^[9]

把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入了宪法总纲第1条第2款的宪制意义在于:一是在宪法正文中第一次明确规定“中国特色社会主义”,把第一条“社会主义制度”的一般表述明确为“中国特色社会主义制度”,推动了中国特色社会主义宪法根本制度的与时俱进。二是进一步突显了中国共产党领导的性质、地位和作用,相对于中国特色社会主义的一般经济特征、政治特征、文化特征、社会特征,中国共产党的领导是“最本质的特征”,具有根本性、全局性和统领性。三是以宪法形式体现了在国家机构和国家政治生活中,“党是领导一切的”精神,实质上否定了“党政分开”的政治逻辑,明确体现了党政结合、党政一体的全新党政关系,目的是要把党的领导贯彻落实到国家机构、国家生活、国家行为的全过程和各方面。四是不仅要在宪法序言中规定中国共产党领导的历史合理性和现实必要性,而且要在宪法正文中赋予党的领导更加明确的宪法规范性和国家意志性,使宪法关于坚持中国共产党领导的表述和规定在整体上显得更加科学合理。我国宪法在关于国家根本制度的条文中规定“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”,确认了党在国家政权结构中总揽全局、协调各方的领导核心地位。坚持和加强党的全面领导,是宪法的明确要求,也是宪法实施的重要内容,更是宪法实施的根本保证。加强宪法实施和监督,就是要落实宪法确立的“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”这一重要原则,坚持党对一切工作的领导,坚定维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导。通过加强宪法实施和监督,全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,把党和国家的中心工作、基本原则、重大方针、重要政策落实到国家运行机制和各项具体制度中,确保党的领导核心作用得以发挥,确保党和人民意志得以体现,确保党和人民利益得以实现。^[10]

3. 坚持人民主体地位。我国宪法是人民的宪法,坚持人民的主体地位,实现人民当家作主是宪法的本质要求和基本任务。中国共产党执掌国家政权,治国理政,推进全面依法治国,必须依靠人

民、为了人民,确保人民当家作主。我国社会主义民主是维护人民根本利益的最广泛、最真实、最管用的民主。发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力,用制度体系保证人民当家作主。^{[2]35-36}习近平总书记明确提出:我们要坚持国家一切权力属于人民的宪法理念,最广泛地动员和组织人民依照宪法和法律规定,通过各级人民代表大会行使国家权力,通过各种途径和形式管理国家和社会事务、管理经济和文化事业,共同建设,共同享有,共同发展,成为国家、社会和自己命运的主人。^{[4]89}我国现行宪法明确规定:人民是国家的主人,国家的一切权力属于人民。《中国共产党章程》规定“党除了工人阶级和最广大人民群众的利益,没有自己特殊的利益。党在任何时候都把群众利益放在第一位,同群众同甘共苦,保持最密切的联系,坚持权为民所用、情为民所系、利为民所谋,不允许任何党员脱离群众,凌驾于群众之上。”人民是国家主人的政治定性和法定地位,决定了人民必然是依法治国的主体而不是客体,决定了一切国家权力和国家机构的人民性,国家法治必须以保障人民幸福安康为己任。人民对美好生活的向往,是党治国理政的奋斗目标,也是宪法和依法治国要达成的目标,两者殊途同归。

4. 切实尊重和保障人权。坚持人民主体地位,应当落实到国家尊重和保障人权上。列宁说过:宪法就是一张写着人民权利的纸。^[11]我国宪法不仅专章规定了公民的基本权利与义务,而且还在2004年修宪时明确规定了“国家尊重和保障人权”的原则。人权入宪的法治意义在于,通过国家尊重保障人权,把抽象的人民概念转变为具体的公民主体,把笼统的人民幸福落实到具体的法定权利,从而使人民幸福、人民利益得到具体化落实和法治化保障。习近平总书记指出“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,保证公民的经济、文化、社会等各方面权利得到落实,努力维护最广大人民群众根本利益,保障人民群众对美好生活的向往和追求。”^{[1]141}以宪法确认尊重和保障人权,以法治落实人权保障,是我们党不忘初心、牢记使命、全心全意为人民服务的必然要求,是国家坚持人民当家作主、维护人民主体地位的具体化、法治化体现。

(二) 习近平全面依法治国方面的宪法思想

习近平总书记在“12.4”重要讲话中指出:宪法确立了社会主义法治的基本原则,明确规定中华人

民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家,国家维护社会主义法制的统一和尊严。落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家,必须全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进程。^{[4]89}

我们要以宪法为最高法律规范,继续完善以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系,把国家各项事业和各项工作纳入法治轨道,实行有法可依、有法必依、执法必严、违法必究,维护社会公平正义,实现国家和社会生活制度化、法治化。^{[4]89-90}我国宪法实现了党的主张和人民意志的高度统一,具有显著优势、坚实基础、强大生命力。宪法是国家根本法,是国家各种制度和法律法规的总依据。宪法具有最高的法律地位、法律权威、法律效力,要加快形成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,形成完善的党内法规体系,用科学有效、系统完备的制度体系保证宪法实施。

习近平总书记在党的十九大报告中明确提出,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。必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面,坚定不移走中国特色社会主义法治道路,完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家,发展中国特色社会主义法治理论,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,坚持依法治国和以德治国相结合,依法治国和依规治党有机统一,深化司法体制改革,提高全民族法治素养和道德素质。^{[2]22-23}

针对现阶段如何深化依法治国实践的问题,习近平总书记在党的十九大报告中明确指出:全面依法治国是国家治理的一场深刻革命,必须坚持厉行法治,推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。成立中央全面依法治国领导小组,加强对法治中国建设的统一领导。加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。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。建设法治政府,推进依法行政,严格规范公正文明执法。深化司法体制综合配套改革,全面落实司法责任制,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。加大全民普法力度,建设社会主义法治文化,树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念。各级党组织和全体党员要带头尊法学

法守法用法,任何组织和个人都不得有超越宪法法律的特权,绝不允许以言代法、以权压法、逐利违法、徇私枉法。^{[2]38-39}

我国宪法与社会主义法治共为一体,在推进全面依法治国的实践中,相互依存、相辅相成、休戚与共。新中国成立以来,尤其是改革开放和党的十八大以来的实践证明,凡是宪法制定、修改、维护和实施得好的时候,法治就发展进步,就能在保障人民权利和治国理政中发挥较好作用;凡是法治不断完善发展、得到全面遵守和实施的时候,宪法就能够贯彻好、实施好,宪法权威就能够得到很好维护。反之,凡是法治遭到严重破坏和粗暴践踏的时候,宪法必然遭殃受损,人民利益和国家事业必然遭受损失,党和国家的权威必然受到损害。必须把宪法建设与法治建设紧密结合起来,充分发挥宪法在引领、推进和保障全面依法治国中的重要作用。推进全面依法治国,必须坚持和推进依宪治国,坚持宪法确定的中国共产党领导地位不动摇,坚持宪法确定的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体不动摇,坚持宪法法律至上,全面贯彻实施宪法,树立和维护宪法在国家生活中的至高法律权威。

(三) 习近平依宪治国方面的宪法思想

在依宪治国方面,习近平新时代宪法思想包括以下主要内容:

1. 依法治国,首先是依宪治国;依法执政,关键是依宪执政。党领导人民制定宪法和法律,党领导人民执行宪法和法律,党自身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。“坚持依宪治国、依宪执政,就包括坚持宪法确定的中国共产党领导地位不动摇,坚持宪法确定的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体不动摇。”^[12]任何人以任何借口否定中国共产党领导和我国社会主义制度,都是错误的、有害的,都是违反宪法的,都是绝对不能接受的。

2. 宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。习近平总书记在“12.4”重要讲话中指出: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。^{[4]88}宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程……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。

3. 维护宪法权威,加强宪法监督,保证宪法实

施。宪法是国家的根本法。“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。只要我们切实尊重和有效实施宪法,人民当家作主就有保证,党和国家事业就能顺利发展。反之,如果宪法受到漠视、削弱甚至破坏,人民权利和自由就无法保证,党和国家事业就会遭受挫折。”^{[1]137}要完善宪法监督制度,积极稳妥推进合宪性审查工作,加强备案审查制度和能力建设。党的十九大报告明确要求:必须“加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。”^{[2]38}

4. 加强宪法学习宣传教育。要弘扬宪法精神、普及宪法知识,为加强宪法实施和监督营造良好氛围。习近平总书记在主持第四次集体学习时指出:宪法法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰,加强宪法学习宣传教育是实施宪法的重要基础。要坚持从青少年抓起,把宪法法律教育纳入国民教育体系,引导青少年从小掌握宪法法律知识、树立宪法法律意识、养成遵法守法习惯。要完善国家工作人员学习宪法法律的制度,推动领导干部加强宪法学习,增强宪法意识,带头尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法,做尊法学法守法用法的模范。^[3]

5. 增强宪法自信。习近平总书记在主持第四次集体学习时指出“我们坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,要对我国宪法确立的国家指导思想、发展道路、奋斗目标充满自信,对我国宪法确认的中国共产党领导和我国社会主义制度充满自信,对我国宪法确认的我们党领导人民创造的社会主义先进文化和中华优秀传统文化充满自信”^[3],不断增强全党全国各族人民的宪法自信。我国宪法坚持和发展中国特色社会主义,就是用国家根本法的形式,宣示中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信和文化自信,集中体现我们党、国家和人民的宪法自信。在根本上,人民对于宪法的自信源于对中国共产党坚强领导的自信,来源于对于中国特色社会主义的道路、理论、制度、文化自信的重要体现。当代中国宪法制度已经并将更好展现国家根本法的力量、更好

发挥国家根本法的作用,充分体现国家制度体系的生机活力和制度优势。

三、习近平新时代宪法思想的历史逻辑和实践逻辑

(一) 习近平新时代宪法思想的历史逻辑

习近平新时代宪法思想源于五千年中华民族源远流长的文明史,源于我们党领导中华民族从站起来、富起来迈向强起来的革命、建设和改革的奋斗史,源于我们党领导人民追求民主共和、制宪行宪和推进全面依法治国的伟大历史进程,具有深厚的历史底蕴和清晰的历史逻辑。

1840年鸦片战争后,中国逐渐沦为半殖民地半封建的社会。为了改变国家和民族的苦难命运,实现中华民族的伟大复兴,中国尝试过君主立宪制、帝制复辟、议会制、多党制、总统制等各种宪制形式,经历了从清末的“十九信条”起,到民国元年的《中华民国临时约法》,到北洋军阀政府的几个宪法和宪法草案,到蒋介石反动政府的《中华民国训政时期约法》,一直到蒋介石的伪宪法。^[13]各种政治势力及其代表人物借制宪行宪之名,你方唱罢我登场,城头变幻大王旗。但他们都没能找到解决中国问题、实现民族复兴的正确答案和根本出路,中国依然是山河破碎、积贫积弱,列强依然在中国横行霸道、攫取利益,中国人民依然生活在苦难和屈辱之中。1921年,中国共产党应运而生。从此,我们党就以实现中华民族伟大复兴为己任,在领导人民进行革命、建设和改革的伟大斗争中,不断探索和开辟人民宪制和社会主义法治的中国道路。

1927年,党领导人民创建革命根据地,建立了工农民主的苏维埃政权。1931年,革命根据地准备制定宪法大纲,党中央提出了制宪的七大原则。^①这些原则在1931年11月江西瑞金召开的第一次全国苏维埃代表大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》(以下简称《宪法大纲》)中,得到充分体现。《宪法大纲》是党领导的革命根据地政权制定施行的第一个宪法性文件,具有重要历史意义。在新民主主义革命时期,我们党领导的革命根据地政权还先后制定颁布了《晋察冀边区目前施政纲领》《晋冀鲁豫边区政府施政纲领》《陕甘宁边区施政纲领》《陕甘宁边区宪法原则》《华北人民政府施政

^① 实现代表广大民众的真正的民权主义;实现劳动群众自己的政权;实现妇女解放;实现民族自决;争取并且确立中国经济上、政治上真正的解放;实行工农民权的革命专政;拥护工人利益,实行土地革命,消灭一切封建残余。

方针》等宪法性文件。这些革命政权的法制建设和宪制实践,为新中国成立后我们党领导人民建设新法制、制定新宪法,积累了宝贵经验,奠定了重要基础。^①

习近平总书记在主持第四次集体学习时强调指出:中国共产党登上中国历史舞台后,在推进中国革命、建设、改革的实践中,高度重视宪法和法制建设。从建立革命根据地开始,我们党就进行了制定和实施人民宪法的探索和实践。新中国成立后,在我们党领导下,1954年9月召开的第一届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国宪法》,为巩固社会主义政权和进行社会主义建设发挥了重要保障和推动作用,也为改革开放新时期我国现行宪法的制定和完善奠定了基础。党的十一届三中全会开启了改革开放历史新时期,发展社会主义民主、健全社会主义法制成为党和国家坚定不移的方针。我国现行宪法即1982年宪法就是在这个历史背景下产生的。这部宪法深刻总结了我国社会主义建设正反两方面经验,适应我国改革开放和社会主义现代化建设、加强社会主义民主法制建设的新要求,确立了党的十一届三中全会之后的路线方针政策,把集中力量进行社会主义现代化建设规定为国家的根本任务,就社会主义民主法制建设作出一系列规定,为改革开放和社会主义现代化建设提供了有力法制保障。我国宪法是治国理政的总章程,必须体现党和人民事业的历史进步,必须随着党领导人民建设中国特色社会主义实践的发展而不断完善发展。^[3]

历史总能给人以深刻启示。回顾我国宪法制度发展历程,我们愈加感到,宪法与国家前途、人民命运息息相关。我国宪法同党和人民进行的艰苦奋斗和创造的辉煌成就紧密相连,同党和人民开辟的前进道路和积累的宝贵经验紧密相连。习近平总书记在主持第四次集体学习时强调指出:回顾我们党领导的宪法建设史,可以得出这样几点结论。^[3]一是制定和实施宪法,推进依法治国,建设法治国家,是实现国家富强、民族振兴、社会进步、人

民幸福的必然要求。二是我国现行宪法是在深刻总结我国社会主义革命、建设、改革的成功经验基础上制定和不断完善的,是我们党领导人民长期奋斗历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果。三是只有中国共产党才能坚持立党为公、执政为民,充分发扬民主,领导人民制定出体现人民意志的宪法,领导人民实施宪法。四是我们党高度重视发挥宪法在治国理政中的重要作用,坚定维护宪法尊严和权威,推动宪法完善和发展,这是我国宪法保持生机活力的根本原因所在。宪法作为上层建筑,一定要适应经济基础的变化而变化。

用宪法这一国家根本法的形式,把我们党领导人民在长期革命、建设和改革中取得的胜利成果确认下来,指引中华民族从站起来、富起来迈向强起来,把我国建设成为现代化强国,实现国家富强、人民幸福、民族复兴的中国梦,这就是习近平新时代宪法思想的历史逻辑。

(二) 习近平新时代宪法思想的实践逻辑

我国宪法以国家根本法的形式,确认了中国共产党领导中国人民进行革命、建设、改革的伟大斗争和根本成就,确立了工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家的国体和人民代表大会制度的政体,确定了国家的根本任务、领导核心、指导思想、发展道路、奋斗目标,规定了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度,规定了社会主义法治原则、民主集中制原则、尊重和保障人权原则,等等,反映了我国各族人民共同意志和根本利益。^②在“12.4”重要讲话中,习近平总书记充分肯定了我国现行宪法重大意义和成功实践。他指出:30年来,我国宪法以其至上的法制地位和强大的法制力量,有力保障了人民当家作主,有力促进了改革开放和社会主义现代化建设,有力推动了社会主义法治国家进程,有力促进了人权事业发展,有力维护了国家统一、民族团结、社会稳定,对我国政治、经济、文化、社会生活产生了极为深刻的影响。30年来的发展历程充分证明,我国宪法是符

^① 1954年9月15日,刘少奇在中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议上所作的《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中指出:中华人民共和国宪法草案是历史经验的总结……我们现在提出的宪法草案乃是对于一百多年来中国人民革命斗争的历史经验的总结,也是对于中国近代关于宪法问题的历史经验的总结。当然,我们的宪法草案又是中华人民共和国成立以来新的历史经验的总结。1949年,中国人民政治协商会议制定了一个共同纲领。这个共同纲领起了临时宪法的作用。这个共同纲领总结了去革命的经验,特别是人民革命根据地的经验,宣告了中华人民共和国的成立,确定了中华人民共和国应当实现的各方面的基本政策。

^② 参见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》2018年1月19日。

合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法,是充分体现人民共同意志、充分保障人民民主权利、充分维护人民根本利益的好宪法,是推动国家发展进步、保证人民创造幸福生活、保障中华民族实现伟大复兴的好宪法,是我们国家和人民经受住各种困难和风险考验、始终沿着中国特色社会主义道路前进的根本法治保证。^{[4]87}实践充分证明,我国现行宪法具有显著优势、坚实基础、强大生命力,必须坚决维护、长期坚持、全面贯彻。

宪法只有不断适应新形势、吸纳新经验、确认新成果,才能具有持久生命力。1988年、1993年、1999年、2004年,全国人大分别对我国宪法个别条款和部分内容作出必要的、也是十分重要的修正,使我国宪法在保持稳定性和权威性的基础上发挥了重要作用,不断与时俱进。通过4次宪法修改,我国宪法在中国特色社会主义伟大实践中发挥了重要作用,有力推动和保障了党和国家事业发展,有力推动和加强了我国社会主义法治建设。

根据新时代坚持和发展中国特色社会主义的新形势、新实践,在总体保持我国宪法连续性、稳定性、权威性的基础上,有必要对我国宪法作出适当的修改。^[9]从我国宪法的实践逻辑来看,2018年的这次修宪,并不是因为现行宪法“出了问题”或者“是一部坏宪法”而需要修改,恰恰相反,我国现行宪法是一部好宪法,这是本次修宪的基本政治判断和实践前提,但是“好宪法”也需要与时俱进、不断完善发展,这样才能保持充分的活力和旺盛的生命力,才能为坚持和发展中国特色社会主义的伟大实践提供有力宪法保障。修改宪法部分内容,把党和人民在实践中取得的重大理论创新、实践创新、制度创新成果上升为宪法规定,由宪法及时确认党和人民创造的伟大成就和宝贵经验,是为了更好发挥宪法的规范、引领、推动、保障作用,是实践发展的必然要求。我国宪法必须随着党领导人民建设中国特色社会主义实践的发展而不断完善发展,这是我国宪法实践发展的一个显著特点,也是一条基本规律。^[14]修改宪法是为了更好地实施宪法,让文本上的宪法“活起来”“落下去”,充分发挥国家根本法的作用。^[15]

四、党的十八大以来贯彻实施宪法的伟大实践

宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。^{[4]88}我国宪法实施有两个显著特点:一是在主体上,多种主体全面实施。宪法规定,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,都负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。二是在方式上,政治实施和法治实施相结合。宪法是最重要的政治法,党的领导是宪法实施最根本的政治保障;宪法又是国家法治体系的核心组成部分,完备的法治必然对贯彻实施宪法产生促进作用。

党的十八大以来,我们党和国家采取一系列重要举措,全面推进和保障宪法贯彻落实,取得了前所未有的成就。

一是把全面保障宪法实施摆在更加突出的位置。习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话和其他重要讲话中多次指出“依法治国,首先是依宪治国;依法执政,关键是依宪执政”^{[4]91},强调要把保障宪法实施、维护宪法权威摆在全面依法治国更加突出的位置,着力解决宪法实施的具体制度和监督机制还不健全、一些领导干部的宪法意识还有待进一步提高等问题。这些重要思想,对加强宪法实施和监督提出了明确要求、指出了努力方向。

党中央作出重大决策、采取有效措施,扎实推进宪法实施和监督:进一步健全宪法实施监督机制和程序,建立健全全社会忠于、遵守、维护、运用宪法法律的制度;完善全国人大及其常委会宪法监督制度,加强备案审查制度和能力建设,将每年12月4日定为国家宪法日,建立宪法宣誓制度;推进合宪性审查工作;提出关于修改宪法部分内容的建议,等等。^[16]在党的领导下,以创新宪法理念引领依宪治国,是我国宪法实施的政治优势和制度特色。

全国人大常委会2015年7月1日通过实行宪法宣誓制度的决定:规定各级人大及县级以上各级人大常委会选举或者决定任命的国家工作人员,以及各级人民政府、人民法院、人民检察院任命的国家工作人员,在就职时应当公开进行。习近平总书记指出:宪法宣誓制度有利于彰显宪法权威,增强公职人员宪法观念,激励公职人员忠于和维护宪法,也有利于在全社会增强宪法意识、树立宪法权威。

2018年3月17日,中华人民共和国国家主席、中央军事委员会主席习近平进行首次宪法宣誓。

二是加强完善宪法制度方面的立法,落实和推进宪法实施。立法机关、行政机关依据宪法制定法律、行政法规,将宪法精神、原则和规定予以具体化,是我国宪法贯彻实施的重要途径和方式。立法

机关通过制定国家勋章和国家荣誉称号法、国歌法、修改立法法、地方组织法、选举法、代表法、预算法,作出授权决定确保国家监察体制、行政审批制度、农村土地制度、司法体制、公务员制度等重大改革做到于法有据,从多方面具体贯彻实施了宪法。例如,全国人大及其常委会及时修改立法法,明确发挥立法的引领和推动作用,发挥人大在立法中的主导作用,同时完善立法体制、赋予设区的市地方立法权、明确立法权力边界、深入推进科学立法民主立法;贯彻落实中央关于加强县乡人大工作和人大建设的精神,及时审议通过修改地方组织法、选举法、代表法的决定,重点对县乡人大组织制度和工作制度、代表选举和代表工作等方面的相关规定作了修改完善;修改预算法和有关工作指导性文件,加强人大预算决算审查监督工作,健全审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制;制定国家勋章和国家荣誉称号法,对国家勋章和国家荣誉称号的设立、授予对象、授予程序等作出规定;制定国歌法,对国歌的地位、国歌的奏唱场合、形式和礼仪、国歌教育、国歌词谱版式、侮辱国歌行为的法律责任等作了规定。^[16]

三是加强规范性文件备案审查,有效保证宪法具体实施。从2013年至2016年,全国人大常委会对“一府两院”新制定的140件行政法规、司法解释逐件进行主动审查研究,对地方性法规开展有重点的主动审查,接收处理各类审查建议443件,依法纠正50多件地方性法规和司法解释中存在的与法律不一致问题。^[16]十二届全国人大常委会的五年,共接受报送备案的规范性文件4778件,对188件行政法规和司法解释逐一进行主动审查,对地方性法规有重点地开展专项审查,认真研究公民、组织提出的1527件审查建议,对审查中发现与法律相抵触或不适当的问题,督促制定机关予以纠正,^[17]保证中央令行禁止,保障宪法法律实施,维护国家法制统一。

四是针对重大涉宪问题作出决定决议,推动和保障宪法贯彻落实。例如,通过关于香港特别行政区行政长官普选问题和2016年立法会产生办法的决定,为香港在宪法和法律范围内有序完成行政长官换届选举,提供了有力的法律和制度保障。又如,依据宪法对香港特别行政区基本法第104条作出解释,坚决遏制和反对“港独”行径,捍卫宪法和基本法权威。依法作出决定,将国歌法列入两个基本法附件三,在香港、澳门特别行政区实施。批准内地和香港在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”的合作安排,确认合作安排符合宪法和香港特别行政区基本法。再如,通过关于成立辽宁省第十二届人民代表大会第七次会议筹备组的决定,根据宪法精神和有关法律原则,采取创制性办法及时妥善处理辽宁贿选案,维护了宪法和法律权威。^[16]

五是在宪法框架下处理好改革与法治的关系。改革开放早期,实践中出现了所谓“良性违法”“良性违宪”^①的现象。党的十八大以来,我们坚持依宪治国,提出要正确处理改革与法治的关系,在法治下推进改革,在改革中完善法治,做到重大改革要于法有据。国家立法机关注重发挥立法的引领和推动作用,通过加强重点领域立法、一揽子打包修法、及时修改完善有关法律等多种方式,为有关改革举措提供法律依据,实现立法和重大改革决策相衔接。十二届全国人大常委会的五年,共作出21件授权决定和改革决定,涉及自由贸易试验区、农村集体土地制度、司法体制、国防和军队等方面的一批重大改革;共审议通过15个统筹修改法律的决定,涉及修改法律95件次,持续推进行政审批、职业资格认定等方面改革,激发市场和社会活力。落实党中央改革调整生育政策的重大部署,及时作出决议,修改人口与计划生育法。决定废止有关劳动教养的法律规定。对刑法、刑事诉讼法的有关条款作出解释。立法主动适应改革和经济社会

① “良性违宪”是指国家机关的一些举措虽然违背当时宪法的个别条文,但却有利于发展社会生产力、有利于维护国家和民族的根本利益,是有利于社会的行为。改革开放以来,我国出现了不少表面上看似违宪、但实际上却符合历史发展趋势的事件。(1)1978年安徽18个农民包产到户改革,违反了1978年宪法关于人民公社制度的规定。(2)1978年宪法规定全国人大常委会只能“解释宪法和法律,制定法令”(第25条第3项),没有制定法律的权力,但由于改革开放要求制定大量法律,全国人大常委会在未经修宪,也未作宪法解释的情况下,自行行使立法权,1979年至1982年间共制定了11个法律,这都是违背当时宪法规定的。(3)1988年以前,深圳等经济特区突破1982年宪法关于土地不得买卖、出租的规定,决定将土地使用权出租。(4)1998年以后,四川遂宁、广东、江苏、云南、山西、河南、湖北等地进行“乡镇长直选”改革试点,违反了宪法关于“地方各级人民代表大会分别选举并且有权罢免本级人民政府的省长和副省长……乡长和副乡长、镇长和副镇长”的规定。

发展需要,避免改革与法律脱节的现象,维护了宪法的稳定和权威。^[16]

六是组建中央全面依法治国委员会。党的十九大报告提出:成立中央全面依法治国领导小组,加强对法治中国建设的统一领导。^[18]《深化党和国家机构改革方案》(以下简称《方案》)^①进一步明确:组建中央全面依法治国委员会。为加强党中央对法治中国建设的集中统一领导,健全党领导全面依法治国的制度和工作机制,更好落实全面依法治国基本方略,组建中央全面依法治国委员会,负责全面依法治国的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进、督促落实,作为党中央决策议事协调机构。全面依法治国委员会的主要职责是:统筹协调全面依法治国工作,研究全面依法治国重大事项、重大问题,统筹推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,协调推进中国特色社会主义法治体系和社会主义法治国家建设等。中央全面依法治国委员会办公室设在司法部。全面依法治国,当然包括依宪治国和依宪执政,包括加强宪法实施和监督、推进合宪性审查工作、维护宪法权威、弘扬宪法精神、学习贯彻实施宪法等方面的内容。

七是设立全国人大宪法和法律委员会。十三届全国人大一次会议通过宪法修正案,将全国人民代表大会下设的“法律委员会”更改为“宪法和法律委员会”。设立宪法和法律委员会,既体现了依宪治国与依法治国的统一,同时也明确了我国宪法监督与合宪性审查工作的实施主体,完善了我国的宪法监督机制,为设区的市的地方立法权的运行提供了根本制度的保障,必将推动宪法的实施,提高宪法的尊严和权威。根据《方案》的说明,为弘扬宪法精神,维护宪法权威,加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,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。

八是设立全国人大监察和司法委员会。《方案》明确提出,为健全党和国家监督体系,适应国家监察体制改革需要,促进国家监察工作顺利开展,将全国人大内务司法委员会更名为全国人大监察和司法委员会。全国人大监察和司法委员会在原有工作职责基础上,增加配合深化国家监察体制改革、完善国家监察制度体系、推动实现党内监督和国家机关监督有机统一方面的职责。十三届全国人大第一次会议通过了《中华人民共和国国家监察法》,以国家基本法律的形式坚持和加强党对反腐败工作集中统一领导,使党的主张通过法定程序成为国家意志,以法治思维和法治方式惩治腐败。制定监察法是贯彻落实党中央关于深化国家监察体制改革决策部署的重大举措;是坚持和加强党对反腐败工作的领导,构建集中统一、权威高效的国家监察体系的必然要求;是总结党的十八大以来反腐败实践经验,为新形势下反腐败斗争提供坚强法治保障的现实需要;是坚持党内监督与国家监察有机统一,坚持走中国特色监察道路的创制之举;是加强宪法实施,丰富和发展人民代表大会制度,推进国家治理体系和治理能力现代化的战略举措。

九是及时修改宪法,实现宪法与时俱进。2018年3月11日,第十三届全国人民代表大会第一次会议高票通过了宪法修正案^②。本次宪法修正案,共有21条,其中11条同设立监察委员会有关;涉及宪法的三个部分:第一部分《序言》(4条修正案):指导思想,统一战线,民族关系,外交等;第二部分《总纲》(5条修正案):党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,民族关系,社会主义核心价值观,宪法宣誓等;第三部分《国家机构》(12条修正案):国家治理体制完善,国家主席制度,监察委

^① 2018年2月28日,中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议通过了《深化党和国家机构改革方案》。《方案》明确提出:在新的历史起点上深化党和国家机构改革,必须全面贯彻党的十九大精神,坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导,适应新时代中国特色社会主义发展要求,坚持稳中求进工作总基调,坚持正确改革方向,坚持以人民为中心,坚持全面依法治国,以加强党的全面领导为统领,以国家治理体系和治理能力现代化为导向,以推进党和国家机构职能优化协同高效为着力点,改革机构设置,优化职能配置,深化转职能、转方式、转作风,提高效率效能,积极构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系,为决胜全面建成小康社会,开启全面建设社会主义现代化国家新征程,实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力制度保障。

^② 第十三届全国人民代表大会第一次会议于2018年3月11日2964名代表参加投票,2958票赞成,2票反对,3票弃权,1票无效,高票通过了宪法修正案。现行宪法之前的四次修改,反对票和弃权票均高于本次:1988年:22票反对、16票弃权;1993年:8票反对、36票弃权;1999年:21票反对、24票弃权;2004年:10票反对、17票弃权。

员会以及相关条款的修改,宪法和法律委员会等。本次宪法修改是中国特色社会主义进入新时代的首次修宪,具有重大的现实意义和深远的历史意义:修宪是党中央从新时代坚持和发展中国特色社会主义全局和战略高度作出的重大决策;修宪是推进全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措;修宪是党领导人民建设社会主义现代化强国的必然要求;修宪为新时代坚持和发展中国特色社会主义提供了有力宪法保障。

十是以习近平同志为核心的党中央高度重视宪法在治国理政中的重要地位和作用,不断加强党对宪法监督和实施的领导,努力把全面贯彻实施宪法提到一个新水平。2012年12月4日,在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上习近平总书记发表重要讲话,强调“依法治国首先是依宪治国,依法执政关键是依宪执政”^{[1]141};2014年9月5日,习近平总书记在庆祝全国人大成立60周年大会讲话中提出“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。”^{[5]55}党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出:宪法是保证党和国家兴旺发达、长治久安的根本法,具有最高权威。要进一步健全宪法实施监督机制和程序,把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。建立健全全社会忠于、遵守、维护、运用宪法法律的制度。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。完善规范性文件、重大决策合法性审查机制。建立科学的法治建设指标体系和考核标准。健全法规、规章、规范性文件备案审查制度。健全社会普法教育机制,增强全民法治观念。逐步增加有地方立法权的较大的市的数量。

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于推进全面依法治国若干重大问题的决定》明确提出:健全宪法实施和监督制度。宪法是党和人民意志的集中体现,是通过科学民主程序形成的根本法。坚持依法治国首先要坚持依宪治国。所有国家机关和社会主体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,一切违反宪法的行为都必须予以追究和纠正。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。加强备案审查制度和能力建设,把所有规范性文件纳入备案审查范围,依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件,禁止地方制发带有立法性质

的文件。将每年12月4日定为国家宪法日。在全社会普遍开展宪法教育,弘扬宪法精神。建立宪法宣誓制度,凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓。明确提出:党中央向全国人大提出宪法修改建议,依照宪法规定的程序进行宪法修改。法律制定和修改的重大问题由全国人大常委会党组向党中央报告。

党的十九大明确提出:加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威……任何组织和个人都不得有超越宪法法律的特权。发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,健全人大组织制度和工作制度,支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权,更好发挥人大代表作用,使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关,成为同人民群众保持密切联系的代表机关。完善人大专门委员会设置,优化人大常委会和专门委员会组成人员结构。

2017年9月29日,习近平总书记主持召开中央政治局会议,决定启动宪法修改工作,成立宪法修改小组。宪法修改小组由张德江任组长,王沪宁、栗战书任副组长。宪法修改要遵循四个原则:坚持党对宪法修改的领导,把坚持党中央集中统一领导贯穿于宪法修改全过程,确保宪法修改的正确政治方向;严格依法按程序推进宪法修改;充分发扬民主、广泛凝聚共识;坚持对宪法作部分修改、不作大改。保持宪法的连续性、稳定性、权威性。^[19]我国宪法是治国理政的总章程,必须体现党和人民事业的历史进步,必须随着党领导人民建设中国特色社会主义实践的发展而不断完善发展;宪法作为上层建筑,一定要适应经济基础的变化而变化。^[3]

2018年1月12日,中央政治局召开会议研究修改宪法部分内容的建议。中央政治局听取了《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》在党内外一定范围征求意见的情况报告,决定将根据这次会议讨论的意见进行修改后的文件稿提请十九届二中全会审议。会议认为,宪法是党和人民意志的集中体现,现行宪法颁布以来,在改革开放和社会主义现代化建设的历史进程中、在我们党治国理政实践中发挥了十分重要的作用。实践证明,我国现行宪法是符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法。会议指出,为更好发挥宪法在新时代坚持和发展中国特色社会主义中的重要作用,需要对宪法作出适当修改,把党和人民在实践中取得的重大理论创新、实践创新、制度创新成果上升为宪法规定。

党中央决定用一次全会专门讨论宪法修改问题,充分表明党中央对这次宪法修改的高度重视。^[19]习近平总书记指出“中共中央决定对宪法进行适当修改,是经过反复考虑、综合方方面面情况作出的,目的是通过修改使我国宪法更好体现人民意志,更好体现中国特色社会主义制度的优势,更好适应提高中国共产党长期执政能力、推进全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的要求。”^[20]

2018年1月18—19日,党的十九届二中全会专门讨论通过了《中国共产党中央委员会关于修改宪法部分内容的建议》。习近平总书记在党的十九届二中全会上两次就宪法和宪法修改问题发表重要讲话。2018年1月26日,中共中央向全国人大常委会提出《中国共产党中央委员会关于修改宪法部分内容的建议》。

2018年2月24日,十九届中央政治局进行主题为“我国宪法和推进全面依法治国的意见和建议”的第四次集体学习,习近平总书记发表重要讲话,强调要“决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实现中华民族伟大复兴的中国梦,推进国家治理体系和治理能力现代化、提高党长期执政能力,必须更加注重发挥宪法的重要作用。要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,加强宪法实施和监督,把国家各项事业和各项工作全面纳入依法治国、依宪治国的

轨道,把实施宪法提高到新的水平。”^[3]

2018年3月11日,十三届全国人大一次会议高票通过了《中华人民共和国宪法修正案》。宪法修正案确立了习近平新时代中国特色社会主义思想在国家政治和社会生活中的指导地位,调整充实了中国特色社会主义事业总体布局和第二个百年奋斗目标的内容,完善了依法治国和宪法实施举措,充实了坚持和加强中国共产党全面领导的内容,调整了国家主席任职方面的规定,增加了有关监察委员会的各项规定。宪法修正案的通过施行,更好地适应了新时代中国特色社会主义伟大实践,对于进一步加强以习近平同志为核心的党中央集中统一领导,推进国家治理体系和治理能力现代化,具有十分重大的意义和极其深远的影响。在十三届全国人大一次会议上,习近平同志全票当选国家主席和中央军委主席,即刻进行庄严的宪法宣誓,充分彰显宪法尊严,有力弘扬宪法精神,极大鼓舞和振奋全国人民尊崇宪法、维护宪法、实施宪法的意志和决心。^[10]

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。^{[4]90}在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,体现了人民意志和中国共产党的正确主张的宪法,又由中国共产党领导全体人民保证它的实施,就一定能够在促进我国改革开放和社会主义现代化事业的胜利发展中发挥伟大的作用。

[参考文献]

- [1] 习近平《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版。
- [2] 习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版。
- [3] 新华社《更加注重发挥宪法重要作用 把实施宪法提高到新的水平》,《人民日报》2018年2月26日。
- [4] 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》(2012年12月4日),中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编(上)》,中央文献出版社2014年版。
- [5] 习近平《在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话》(2014年9月5日),中共中央文献研究室编《十八大以来重要文献选编(中)》,中央文献出版社2016年版。
- [6] 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》,中共中央文献研究室编《十八大以来重要文献选编(中)》,中央文献出版社2016年版。
- [7] 轩理《将习近平新时代中国特色社会主义思想载入宪法的重大意义》,《人民日报》2018年2月27日。
- [8] 林木《如何理解我国宪法序言及其法律效力》,《光明日报》2018年2月28日。
- [9] 新华社《王晨作关于〈中华人民共和国宪法修正案(草案)〉的说明(摘要)》,http://www.gov.cn/xinwen/2018-03/06/content-5271523.htm。
- [10] 李飞《努力把宪法实施和监督工作提高到新的水平》,《求是》2018年第11期。
- [11] 列宁《列宁全集》第12卷,人民出版社1987年版,第50页。
- [12] 习近平《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话》(2015年2月2日),中共中央文献研究室编《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第36页。

- [13] 毛泽东《关于中华人民共和国宪法草案的讲话》,毛泽东《毛泽东文集》第6卷,人民出版社1999年版,第325—326页。
- [14] 新华社《中国共产党第十九届中央委员会第二次全体会议公报》,http://epc.people.com.cn/n1/2018/0119/c64094-29776109.html。
- [15] 王比学《普及宪法知识 弘扬宪法精神 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》,《人民日报》2018年3月28日。
- [16] 全国人大法律委员会、全国人大常委会法制工作委员会课题组《党的创新理论引领立法工作创新发展》,《中国人大》2017年第24期。
- [17] 张德江《全国人民代表大会常务委员会工作报告》(摘要),http://www.npc.gov.cn/npc/dbdhhy/13-1/2018-03/12/content_2046791.htm。
- [18] 李林《成立中央全面依法治国领导小组意义重大》,《中国社会科学报》2017年11月7日。
- [19] 新华社《中共中央政治局召开会议讨论拟提请十九届二中全会审议的文件》,《人民日报》2018年1月13日。
- [20] 新华社《中共中央召开党外人士座谈会征求对中共中央关于修改宪法部分内容的建议的意见》,《人民日报》2018年1月21日。

Theory and Practice of Xi Jinping's Constitutional Thought in the New Era

LI Lin

(Institute of Law of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100720, China)

Abstract: Xi Jinping's constitutional thought in the new era is an organic part of his thought about socialism with Chinese characteristics in the new era and the core of his thought about socialist idea of the rule by law with Chinese characteristics in the new era. The fact that Xi Jinping's idea about socialism with Chinese characteristics has been integrated into the preface of the Constitution and become the guiding ideology of our country and its constitution is of both great political and legal significance. Xi Jinping's constitutional thought in the new era is a complete system, which not only enjoys a commanding height and profound meanings, but also shows profound theoretical, historical, and practical logic. It is the fundamental guiding ideology in the new era for the Party to adhere to the governing by the Constitution and to implementation and inspection of the Constitution. Ever since the 18th Party Congress, under the leadership of Xi Jinping's constitutional thought in the new era, our Party has paid much more attention to the implementation and inspection of the Constitution, governing the country according to law and the Constitution, thus promoting to a new and higher level of the implementation of the Constitution.

Key words: Xi Jin-ping; constitutional thought; governing of the country by law and the Constitution; constitutional amendment; practice and inspection of the Constitution

(责任编辑 孙俊青)