

· 全面依法治国研究 ·

论“五四宪法”作为治国安邦的总章程

韩大元*

摘 要：“五四宪法”是中华人民共和国第一部社会主义类型的宪法，具有治国安邦的总章程的地位和功能。“五四宪法”以《中国人民政治协商会议共同纲领》为基础，又是《中国人民政治协商会议共同纲领》的发展，实现了从“立国安邦”向“治国安邦”的拓展。“五四宪法”作为治国安邦的总章程，体现在文本及其实践上。“八二宪法”以“五四宪法”为基础，赓续了“五四宪法”的基本原则与精神。进入新时代，我国在“治国安邦的总章程”基础上丰富了“治国理政”的新内涵，形成了新时代通过宪法“治国理政”的新理念。“五四宪法”联结了“立国安邦”“治国安邦”“治国理政”宪法理念，其基本精神已经融入到新中国宪法发展的历史进程之中，涵养着新时代中国宪法实践。

关键词：五四宪法；治国安邦的总章程；治国理政；宪法实施

引 言

2024 年是 1954 年《中华人民共和国宪法》（以下简称“五四宪法”）颁行 70 周年，是中华人民共和国成立 75 周年，也是《中国人民政治协商会议共同纲领》（以下简称《共同纲领》）颁行 75 周年。从历史脉络上看，《共同纲领》为新中国成立提供了正当性基础，发挥了临时宪法的作用，在这个意义上可以被称为“立国安邦的总章程”。“五四宪法”于新中国成立 5 年之后颁行，与《共同纲领》和新中国建设有着规范和实践的内在关联。1954 年 9 月 20 日，第一届全国人大第一次会议全票通过“五四宪法”，完成了从临时宪法向正式宪法的转变，从宪法角度确立了新中国从新民主主义开始向社会主义的过渡。作为新中国第一部社会主义类型宪法，“五四宪法”被视作国家的根本大法和治国安邦的总章程，成为新

* 中国人民大学法学院教授。
感谢中国人民大学法学院博士研究生方逊协助作者收集资料并进行文字校对等工作。

中国建设发展与社会变迁的重要宪法基础。从这个视角来看，作为治国安邦的总章程的“五四宪法”，凝聚着新中国的国家和社会共识，体现了中国共产党领导中国人民依据宪法进行国家建设与社会发展的总纲领与总目标。“五四宪法”制定和实施的历史境遇深刻地展现了“什么时候重视法治、法治昌明，什么时候就国泰民安；什么时候忽视法治、法治松弛，什么时候就国乱民怨”。^①进入新时代，宪法在治国理政中发挥越来越重要的作用，其不仅是“治国安邦的总章程”，而且是“治国理政的总章程”。《共同纲领》、“五四宪法”与1982年《中华人民共和国宪法》（以下简称“八二宪法”）处于中华人民共和国的不同历史时期，“立国安邦”“治国安邦”与“治国理政”是中国共产党在不同历史时期宪法观的不同表述方式，其内在精神是一脉相承的。因此，研究“五四宪法”作为“治国安邦的总章程”的地位和功能，有助于我们从整体上把握中华人民共和国宪法的历史演变，有助于深刻理解中国共产党宪法观的历史脉络，有助于增强我们对于新时代中国宪法发展道路的历史自信与理论自信。

一、“五四宪法”作为治国安邦的总章程的由来

“五四宪法”作为“治国安邦的总章程”，存在着特定的历史背景与话语表达。通过对相关历史背景的梳理和说明，我们可以探寻在制宪过程中体现的中国共产党的宪法观，为“五四宪法”作为治国安邦的总章程的历史地位提供学理支撑。

（一）治国安邦的总章程的提出及其含义

根据辞典，“治国安邦”一词首先出现在一首名为《猿听经》的元曲之中，其基本含义是：治理国家，使之太平、安定。这种思想渊源可以追溯到先秦时期，传统中国的儒家经典也主张“治国”“平天下”，并留下了丰富的关于“治国安邦”的哲学思想。例如，宋朝李纲在《议国是》中写道：“上有素定之谋，下无趋向之惑，天下之事不难举也。”其含义是，治国安邦要事先确定好大政方针，以便执行者执行时有章可循。^②可以说，“治国安邦”是中华优秀传统文化的构成部分，在国家发展中产生了深远的影响。“章程”一词则指组织的规程或办事程序，也泛指各种制度。我们说“五四宪法”是“治国安邦的总章程”，其基本内涵延续了中国文化的传统，但是其价值理念和目标任务已发生实质性的变化。

学界通常认为，“宪法是治国安邦的总章程”的提法源自毛泽东的论述。从宪法史的脉络看，毛泽东首先提出“宪法与立国安邦”的关系命题。为了保证宪法起草工作的顺利进行，1953年底，中共中央决定成立一个宪法起草小组，其任务是为宪法起草委员会提供可供讨论、修改的宪法草案（初稿）。1953年12月26日，毛泽东在宪法起草小组前往杭州的专列上指出：“治国，须有一部大法。我们这次去杭州，就是为了能集中精力做好这件立国

^① 习近平：《全面推进依法治国是一项长期而重大的历史任务》（二〇一七年五月三日），载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第170-171页。

^② 参见吴礼权编著：《治国安邦》，暨南大学出版社2014年版，第52页。

安邦的大事。”^③ 1949年6月14日，毛泽东在中央人民政府委员会第三十次会议上的讲话中提出：“一个团体要有一个章程，一个国家也要有一个章程，宪法就是一个总章程，是根本大法。用宪法这样一个根本大法的形式，把人民民主和社会主义原则固定下来，使全国人民有一条清楚的轨道，使全国人民感到有一条清楚的明确的和正确的道路可走，就可以提高全国人民的积极性。”^④ 在这里，毛泽东提出“宪法就是一个总章程”的命题。^⑤ 由此可见，虽然毛泽东没有直接提出“宪法是治国安邦的总章程”命题，但是在“五四宪法”制定过程中，毛泽东关于宪法的相关论述，可以说形成了“宪法是治国安邦的总章程”的最初面貌。由于《共同纲领》作为“立国安邦”的临时宪法已实施五年，并且“五四宪法”的制定旨在为治国确立“安邦”的“大法”，所以这里毛泽东所说的“立国”实际上是指“治国”。“治国”中的“国”指“中华人民共和国”。“安邦”重在确立国家政权的合法性与正当性，构建一套统一的宪法秩序。

总之，“五四宪法”是治国安邦的总章程意味着，其是治理国家并使之太平安定的根本规则、制度。宪法在国家制度体系和治理体系中居于根本地位，为国家治理提供规范指引和稳定预期。

（二）“治国安邦”与“立国安邦”的关系

虽然毛泽东在宪法起草过程中曾使用“立国安邦”一词，但是综合“治国，须有一部大法”的语境来看，此时“治国安邦”更能显示出“五四宪法”的时代定位，而“立国安邦”则更适合表达《共同纲领》的历史地位。这种前后关联而又有不同侧重的表述体现了新中国成立时对“立国”与“制宪”关系的讨论与把握。

在近现代宪法产生之后，“立国”与“制宪”之间存在密切关联。世界各国通常首先制定一部宪法，为立国确认正当性与合法性基础，并勾勒国家治理的基本原则和政制架构。1949年，解放战争即将结束，在一个崭新的政权即将建立之际，制定和实施一部调整国家与社会生活的宪法，尤为必要。历史上，立国与第一部宪法的诞生在时间上未必完全一致。例如，法国在1789年法国大革命后通过《人权宣言》宣告了新社会的诞生，但是在两年以后，即在1791年才正式颁行宪法。从某种意义上讲，宪法的诞生往往需要主客观方面的综合条件，故有时候比实际国家建立要晚一些。由此看来，各国应根据本国实际合理地应对立国与制宪的复杂情形。

中华人民共和国成立也面临着如何制宪的问题。在新中国成立以前，中国共产党实际上已经进行了一定的宪法实践和理论探索。例如，1931年通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》、1941年通过的《陕甘宁边区施政纲领》、1946年通过的《陕甘宁边区宪法原则》、1948年通过的《华北人民政府施政方针》等文件为全国性宪法制定提供了实践经验。特别

^③ 杭州五四宪法历史资料研究会、“五四宪法”历史资料陈列馆编著：《毛泽东在杭州的77天：新中国第一部宪法诞生记》，中央文献出版社2023年版，第11页；萧心力主编：《毛泽东与共和国重大历史事件》，人民出版社2001年版，第124页。

^④ 毛泽东：《关于中华人民共和国宪法草案》，载中共中央文献研究室编：《毛泽东文集》（第6卷），人民出版社1999年版，第328页。

^⑤ 有学者认为，毛泽东提出“总章程”的历史源流是“因在他早年组织新民学会时亲自起草过学术章程”。参见徐显明：《人民立宪思想探原》，山东大学出版社1999年版，前言第6页。

是《华北人民政府施政方针》是中共中央提出开始起草宪法草案后形成的第一个宪法性文件,^⑥在一定意义上为新中国制宪提供了一定实践基础。中共中央在1949年2月22日发布的《关于废除国民党〈六法全书〉和确定解放区司法原则的指示》(以下简称《指示》)中指出:“在无阶级领导的以工农联盟为主体的人民民主专政的政权下,国民党的《六法全书》应该废除,人民的司法工作不能再以国民党的《六法全书》作依据,而应该以人民的新的法律作依据,在人民新的法律还没有系统地发布以前,则应该以共产党的政策以及人民政府与人民解放军所已发布的各种纲领、法律、命令、条例、决议作依据。”^⑦1949年3月31日,华北人民政府主席董必武签署华北人民政府训令《废除国民党的六法全书及其一切反动法律》,^⑧以响应党中央号召。正如《指示》所指出的,中国共产党在废止旧法统之后就迫切需要制定和发布新法律。实际上,《指示》发布后,中国共产党即开始了建立新中国法律体系的初步工作。

然而,不可回避的问题是,新中国成立前夕的历史环境和条件导致无法通过普选产生全国人民代表大会,因而制宪所必要的社会基础、民主程序等各种条件尚不兼备。这使得作为制宪权主体的人民客观上无法通过一定方式行使制宪权。在这种情况下,经过反复权衡,中国共产党决定采取“先纲领后宪法”的制宪方式。1949年通过的《共同纲领》作为民主协商建国的政治基础,虽然非制宪权的正式行使,但是为新中国成立提供了正当性与合法性基础,故可被认为是“立国安邦”的总章程。在新中国成立以后,随着国家建设和治理的推进,社会结构和民众需求快速变化,《共同纲领》越来越不适应现实需要了。^⑨“从一九五三年起,我国已经按照社会主义的目标进入有计划的经济建设时期,因此,我们有完全的必要在共同纲领的基础上前进一步。”^⑩正如“五四宪法”序言所指出的:“这个宪法以1949年的中国人民政治协商会议共同纲领为基础,又是共同纲领的发展。”可以说,这一表述是对两者关系的科学、合理的界定。随着中华人民共和国建立,国家治理和建设逐步展开,“五四宪法”在“立国安邦”基础上拓展出作为“治国安邦”总章程的基本定位。

⑥ 根据中共中央决定,林伯渠发起成立宪法研究会,由谢觉哉、何思敬等7人负责起草新民主主义宪法,并于1947年1月开始起草全国性宪法草案。参见谢觉哉:《谢觉哉日记》(下卷),人民出版社1984年版,第869-870页;《中央法律委员会工作报告》,载中央档案馆等编:《中共中央在西柏坡》,海天出版社1998年版,第730页。

⑦ 《中共中央关于废除国民党〈六法全书〉和确定解放区司法原则的指示》,载中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编(一九二一—一九四九)》(第26册),中央文献出版社2011年版,第154-155页。

⑧ 参见《废除国民党的六法全书及其一切反动法律》,载《董必武法学文集》,法律出版社2001年版,第14-16页。

⑨ 《人民日报》1953年元旦社论提出,将召开全国人民代表大会、通过国家宪法和国家建设计划作为年度三大任务,特别指出:“在过去三年多的时间中,由于进行巨大的社会政治改革和经济恢复的工作,实行人民代表大会制度的条件还不具备,我国采取了由中国人民政治协商会议全体会议代行全国人民代表大会职权……同时,由于还没有制定宪法,中国人民政治协商会议共同纲领暂时代替了宪法的一部分作用。这些在过去是完全必要的并且完成了历史任务的过渡的办法,已经不适合现在建设时期的需要了。”《迎接一九五三年的伟大任务》,《人民日报》1953年1月1日,第1版。

⑩ 刘少奇:《关于中华人民共和国宪法草案的报告》,载中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建国以来刘少奇文稿》(第6册),中央文献出版社2008年版,第366-367页。

二、“五四宪法”作为治国安邦的总章程的规范基础

“五四宪法”作为治国安邦的总章程的定位体现在其文本形成过程和规范内容之中。总体上，“五四宪法”的规范内容兼具事实性与纲领性，体现了根本法和最高法的不同面向，具备作为“治国安邦的总章程”的规范基础。

（一）“五四宪法”规范内容的事实性与纲领性

“五四宪法”的起草曾经参考了苏联和各人民民主国家的宪法，德国、法国等资本主义国家的宪法以及中国旧有宪法，^①但是毛泽东认为“五四宪法”必须从现时中国的实际出发，体现其“民族特色”，^②“以事实为根据，不能凭空臆造”。^③按照“五四宪法”制定的历史背景，制宪所根据的社会事实包括：反帝、反封建、反官僚资本主义的人民民主革命胜利，工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主国家已经建立并巩固，国民经济恢复，社会主义改造正在逐步系统地进行等。这指出了“五四宪法”在事实确认面向上的基本特征。在此基础上，“五四宪法”“乃是对于一百多年以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”，^④毛泽东将之归纳为宪法草案“总结了经验”的特点，^⑤“五四宪法”由此形成了更为综合、系统和稳定的事实性。例如，“五四宪法”确认了中国共产党领导中国人民取得了反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的人民革命的伟大胜利等重要历史成就，确认了人民民主国家性质、多种生产资料所有制并存等重要事项，确认了人民代表大会等国家机构以及人民代表大会制度等国家制度等事实性因素，并把实践经验提炼为具体的宪法规定，形塑了宪法的具体事实性面向。

关于宪法是否需要纲领性内容，即是否需要为将来设置需要完成的国家任务，曾经有不同的意见。在革命根据地时期，我们党对宪法与纲领的关系进行了理论探索，力求从中国实际出发诠释斯大林的宪法理论。例如，1946年5月14日，谢觉哉引述道：“纲领是说还没有的东西，说应当在将来达到和争取的东西。宪法应当说已有的东西已达到和争取到了的东西。”^⑥在《共同纲领》和“五四宪法”的制定过程中，通过宪法指明国家发展目标，保持合理预期成为中国共产党宪法观的重要组成部分。对此，毛泽东曾指出：“一般地说，法律是在事实之后，但在事实之前也有纲领性的。一九一八年苏维埃俄罗斯宪法就有纲领性的。后头一九三六年斯大林说，宪法只能承认事实，而不能搞纲领。我们起草宪法那个时候……我就赞成列宁。我们这个宪法有两部分，就是纲领性的。国家机构那些部分是事实，有些东

① 参见韩大元：《1954年宪法制定过程》（第2版），法律出版社2022年版，第129-132页。

② 参见中共中央党史和文献研究院编：《建国以来毛泽东文稿》（第9册），中央文献出版社2023年版，第153页。

③ 参见中共中央文献研究室编，逢先知、金冲及主编：《毛泽东传（1949—1976）》（上），中央文献出版社2003年版，第320页。

④ 刘少奇：《关于中华人民共和国宪法草案的报告》，载中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建国以来刘少奇文稿》（第6册），中央文献出版社2008年版，第361-362页。

⑤ 参见毛泽东：《关于中华人民共和国宪法草案》，载中共中央党史和文献研究院编：《建国以来毛泽东文稿》（第9册），中央文献出版社2023年版，第150页。

⑥ 谢觉哉：《谢觉哉日记》（下卷），人民出版社1984年版，第921页。

西是将来的，比如三大改造之类。”^{①⑦}从这个观点来看，尽管我国在继续完善《共同纲领》和制定正式宪法两个选项之间选择了后者，但是实际上并未放弃保持根本法中的纲领性内容。“五四宪法”序言规定：“从中华人民共和国成立到社会主义社会建成，这是一个过渡时期。国家在过渡时期的总任务是逐步实现国家的社会主义工业化，逐步完成对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。”按照宪法初稿起草小组的说明，“宪法的基本任务，就是要从国家的制度、国家的权力和人民的权利等方面作出正确的适合历史需要的规定，使国家在过渡时期的总任务的完成有法律上的保证。宪法草案的主要努力，首先用在这个目的上”。^{①⑧}这意味着“五四宪法”并没有放弃体现纲领性，其在起草时候的首要目的就是完成过渡时期总任务。同时，我国宪法这种纲领性要求辐射到了“五四宪法”正文之中。例如，第4条规定“中华人民共和国依靠国家机关和社会力量，通过社会主义工业化和社会主义改造，保证逐步消灭剥削制度，建立社会主义社会”；第7条第2款规定“国家保护合作社的财产，鼓励、指导和帮助合作社经济的发展，并且以发展生产合作为改造个体农业和个体手工业的主要道路”；第8条第3款规定“国家对富农经济采取限制和逐步消灭的政策”。“五四宪法”的纲领性内容实质上体现了原则性和灵活性相结合，^{①⑨}不但确定了原则性框架和基本方向，而且为宪法实施留下了灵活性空间。

总之，事实性与纲领性内容共同构成了“五四宪法”作为治国安邦的总章程的规范基础的两个基本侧面。它们表明，“五四宪法”既有面向过去确认革命成果和社会事实的面向，也具备面向未来指导国家和社会发展的面向。

（二）“五四宪法”作为根本大法与“总章程”

“宪法是治国安邦的总章程”与“宪法是国家的根本大法”之间具有密切联系，这体现在党和国家领导人的重要论述中，并在理论上得到支撑。例如，前文所引毛泽东关于“宪法就是一个总章程，是根本大法”的观点是新中国宪法史上较早关于二者关系的重要论述。“五四宪法”具有规范性与纲领性二元属性，其通过“总章程”这一“根本大法”使国家发展有明确和正确的道路，团结人民，发挥人民的积极性。宪法不仅规定现实的民主事实，同时也要作为国家发展指南保持必要的目标性，“宪法不去描画将来在社会主义社会完全建成以后的状况，但是为了反映现在的真实情况，就必须反映正在现实生活中发生着的变化以及这种变化所趋向的目标”。^{②⑩}

改革开放以来，党和国家领导人对“宪法是治国安邦的总章程”均有不同形式的论述。早在1978年3月1日，在“关于修改宪法的报告”中，叶剑英指出：“我们的国家要大治，

^{①⑦} 中共中央文献研究室编，逢先知、金冲及主编：《毛泽东传（1949—1976）》（上），中央文献出版社2003年版，第322页。

^{①⑧} 中共中央文献研究室编，逢先知、金冲及主编：《毛泽东传（1949—1976）》（上），中央文献出版社2003年版，第322页。

^{①⑨} 毛泽东在评论“五四宪法”草案时说：“这个宪法草案所以得到大家拥护，大家所以说它好，就是因为有这两条：一条是正确地恰当地总结了经验，一条是正确地恰当地结合了原则性和灵活性。”毛泽东：《关于中华人民共和国宪法草案》，载中共中央党史和文献研究院编：《建国以来毛泽东文稿》（第9册），中央文献出版社2023年版，第152页。

^{②⑩} 全国人大常委会办公厅联络局编：《中华人民共和国宪法及有关资料汇编》，中国民主法制出版社1990年版，第180—181页。

就要有治国的章程。新宪法就是新时期治国的总章程。”^{②①} 在关于“八二宪法”草案的报告中，彭真延续“宪法是治国的总章程”的历史脉络，指出宪法修改草案通过后“将成为我国新的历史时期治国安邦的总章程”。^{②②} “八二宪法”颁布后，《人民日报》率先以“新时期治国安邦的总章程”为题发表社论，认为宪法是“保障社会主义现代化建设的根本法”。^{②③} 在学术界，孔令望较早发文强调现行宪法“是我国人民建设社会主义现代化强国的根本大法，是治国安邦的总章程”。^{②④} 何华辉、邓波合著的《治国安邦的总章程》是一本宣传“八二宪法”的小册子，书名中直接引述“治国安邦的总章程”，并认为“八二宪法”“合乎国情、顺乎民心，是一部治国安邦的总章程，是长治久安的根本法”。^{②⑤} 陈荷夫、吴家麟、许崇德、张晋藩等学者也撰文讨论了“总章程”和“根本法”。^{②⑥}

在“总章程”和“根本法”的区分上，一些观点认为“总章程”与“根本法”是对宪法功能不同面向的概括。“总章程”更多是宪法政治方面的特征，体现宪法是特定政治原则的法律决断，是重要的政治纲领和政治宣言，具有面向未来的纲领属性。^{②⑦} “根本法”更多体现宪法的法律面向，体现宪法是国家法治体系的根基，是社会主义法律体系的核心，是立法、执法、司法的根本法律依据。^{②⑧} 这种“根本法”与“总章程”的学理区分是有意义的，但是我们也要从整体上把握“根本法”与“总章程”之间的内在逻辑。实际上，“根本法”与“总章程”通常并提的基本原因是二者一般都强调宪法的内容面向，即其内容是根本的、需要保障实施的。

从宪法文本看，“五四宪法”确认了中国共产党领导中国人民取得了人民民主革命胜利、新民主主义制度建立、土地改革等成就的重大事实；明确了建成社会主义社会、逐步完成社会主义改造以及其他内政外交等方面的基本目标；确立了人民民主原则、社会主义原则等宪法基本原则；规定了国家在政治、经济等方面的基本制度，构建了关于国家机构、国家结构、国家象征等的规范体系；规定了公民的基本权利和义务。可以说，“五四宪法”确立了新中国成立初期国家建设、社会转型等各方面的总体设计，兼具纲领性和规范性，充分展

②① 全国人大常委会办公厅联络局编：《中华人民共和国宪法及有关资料汇编》，中国民主法制出版社 1990 年版，第 136 页。

②② 参见全国人大常委会办公厅联络局编：《中华人民共和国宪法及有关资料汇编》，中国民主法制出版社 1990 年版，第 119 页。

②③ 彭真在现行宪法草案报告中提出，现行宪法“将成为我国新的历史时期治国安邦的总章程”。彭真：《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》，载《彭真文选（一九四一——一九九〇）》，人民出版社 1991 年版，第 462 页。《人民日报》社论使用了这个表述。参见《新时期治国安邦的总章程》，《人民日报》1982 年 12 月 5 日，第 5 版。在 1992 年 12 月 4 日，时任全国人大常委会委员长乔石在首都纪念宪法颁布十周年大会上发表讲话时指出：“宪法是我国新的历史时期治国安邦的根基。”乔石：《在首都纪念宪法颁布十周年大会上的讲话》，《人民日报》1992 年 12 月 5 日，第 3 版。

②④ 孔令望：《新宪法保障公民的人格尊严不受侵犯》，《法学》1982 年第 12 期，第 7 页。

②⑤ 何华辉、邓波：《治国安邦的总章程——新宪法讲话》，武汉大学出版社 1983 年版，第 146 页。

②⑥ 参见陈荷夫：《略论新宪法的特点》，《学习与研究》1983 年第 4 期，第 22-24 页；吴家麟：《一部有中国特色的社会主义宪法》，《宁夏社会科学》1983 年第 1 期，第 6-13 页；许崇德：《论新宪法对我国机构改革的积极作用》，《中国政法大学学报》1983 年第 3 期，第 20 页；张晋藩：《鉴古明今 遵宪守法》，《中国政法大学学报》1983 年第 3 期，第 19-24 页。

②⑦ 参见王旭：《依宪治国的中国逻辑》，《中外法学》2021 年第 5 期，第 1132 页；翟国强：《中国宪法实施的理论逻辑与实践发展》，《法学论坛》2018 年第 5 期，第 18 页。

②⑧ 参见翟国强：《中国宪法实施的理论逻辑与实践发展》，《法学论坛》2018 年第 5 期，第 18 页。

现其作为“治国安邦的总章程”和“国家的根本法”两个维度的功能。正如毛泽东在关于宪法草案的讲话中指出的：“宪法就是一个总章程，是根本大法。用宪法这样一个根本大法的形式，把人民民主和社会主义原则固定下来，使全国人民有一条清楚的轨道，使全国人民感到有一条清楚的明确的和正确的道路可走。”^{②9} 在这种意义上，“五四宪法”是“总章程”与“根本法”的辩证统一。

（三）“五四宪法”的最高法律效力

“五四宪法”文本中没有直接规定宪法具有最高法律效力，这在一定程度上引发了“治国安邦的总章程”是否能够析出“五四宪法”的最高法属性的问题。有观点认为“宪法是治国安邦的总章程”反映了宪法的部分特征，但是具有“工具论”色彩。^{③0} “五四宪法”的首要目的在于过渡时期总任务的实现，这意味着宪法本身并不构成国家建设的主要目的，也不具有自身独立的内在价值，而是服务现实需要的“有力武器”。^{③1} 这种观点在“五四宪法”的历史境遇中似乎能获得一定的印证。然而，从“五四宪法”颁行前后的整体历史来看，“五四宪法”的最高法属性和最高法律效力在当时并非没有被认识到。例如，在“五四宪法”草案的讨论过程中就有意见提出，很多条文都规定“国家依照法律”，那么宪法与法律是否矛盾？宪法和法律谁先谁后？^{③2} 当时人们对宪法的基本理解是：宪法是国家的根本法，它是阶级斗争的产物和总结，是阶级斗争中阶级力量对比关系的表现，它是依据占有生产资料的阶级的意志创造出来的，并且具有最高的法律效力。^{③3} 例如，通俗读物出版社出版的《讨论宪法草案对话》提出了宪法与其他法律的区别，即“宪法是最根本的法律，国家制定法律，要根据宪法规定的原则来制定。也就是说，有了宪法，制定别的法律，就有了根据。这就可以看出来，宪法是最根本的法律。不管什么法律、法令，如果违背宪法，那就必须作废或者修改。从字面上讲，宪法的‘宪’字就当‘法’字讲，宪法就是法律的法律”。^{③4}

在“五四宪法”制定过程中有关宪法最高效力的讨论并非没有历史依据。实际上，明确宪法具有最高法律效力的制宪权理念和学说在新中国成立以前就已经形成。王世杰在1927年出版的《比较宪法》中关于制宪权的全面介绍就明确了制宪和立法的区分以及宪法效力高于法律。^{③5} 经过章渊若、周鲠生、费巩、汪馥炎、钱端升等学者反复论证和广泛传播，制宪权与立法权的区分、宪法效力高于法律等制宪权理论早在1930年代的中国就初步形成。^{③6} 事实上，在毛泽东在“五四宪法”初稿起草过程中所列需读的苏联等社会主义国家宪法文本、中国旧有的宪法文本、资本主义国家宪法文本等参考文献中，就有文献体现了宪法作为最高法的制宪权理念。可以说，中国共产党领导人民制定宪法的宪法观中包含了制宪权理念和相关学说的影响因素。例如，毛泽东指出：“五四宪法”草案“通过以后，全国人民每一

^{②9} 毛泽东：《关于中华人民共和国宪法草案》，载中共中央党史和文献研究院编：《建国以来毛泽东文稿》（第9册），中央文献出版社2023年版，第153页。

^{③0} 参见焦洪昌：《“国家尊重和保障人权”的宪法分析》，《中国法学》2004年第3期，第44-51页。

^{③1} 参见苗连营：《中国“宪法实施”的话语体系与演变脉络》，《中国法学》2021年第3期，第70页。

^{③2} 参见韩大元：《1954年宪法制定过程》（第2版），法律出版社2022年版，第244页。

^{③3} 参见韩大元：《1954年宪法制定过程》（第2版），法律出版社2022年版，第461页。

^{③4} 北京人民广播电台编辑部编：《讨论宪法草案对话》，通俗读物出版社1954年版，第4-5页。

^{③5} 参见韩大元：《1954年宪法制定过程》（第2版），法律出版社2022年版，第50页。

^{③6} 参见韩大元：《1954年宪法制定过程》（第2版），法律出版社2022年版，第59页。

个人都要实行，特别是国家机关工作人员要带头实行，首先在座的各位要实行。不实行就是违反宪法”。^{②7} 刘少奇也谈道：“宪法是全体人民和一切国家机关都必须遵守的。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的代表以及一切国家机关的工作人员，都是人民的勤务员，一切国家机关都是为人民服务的机关，因此，他们在遵守宪法和保证宪法的实施方面，就负有特别的责任。”^{②8} “中国共产党的党员必须在遵守宪法和一切其他法律中起模范作用。一切共产党员都要密切联系群众，同各民主党派、同党外的广大群众团结在一起，为宪法的实施而积极努力。”^{②9} 这些论述指出宪法效力和实施要求是面向所有公民和组织的，也就意味着立法机关也需要服从和实施宪法，根据宪法制定法律。这就从宪法权威角度论证了宪法的最高法律效力。例如，“五四宪法”第18条规定：“一切国家机关工作人员必须效忠人民民主制度，服从宪法和法律，努力为人民服务。”再如，第29条区分了宪法修改和法律制定的程序要求，规定“宪法的修改由全国人民代表大会以全体代表的三分之二的多数通过”。“法律和其他议案由全国人民代表大会以全体代表的过半数通过。”

从这个意义上讲，尽管“五四宪法”的实施不尽如人意，其有社会环境、实践与理念等多方面原因，但我们并不能当然地完全否定或者怀疑“五四宪法”具有的最高法律效力。

三、“五四宪法”作为治国安邦的总章程的实践

在“五四宪法”效力存续期间，我国不仅根据宪法对内开展国家建设，而且根据宪法大力开展对外活动，维护国家主权。“五四宪法”作为治国安邦的总章程的历史实践也体现在其与“八二宪法”的历史衔接之中，其基本精神价值始终存在于我国宪法实践的整体历史之中。

（一）根据“五四宪法”建设新中国

“五四宪法”在制定过程中已经形成了“治国安邦的总章程”的基本定位，并且将“五四宪法”全面付诸实行是国家与社会的普遍共识。在“五四宪法”颁行之后，党和国家根据宪法巩固人民民主政权，逐步变革旧制度并建立新制度，沿着过渡时期总路线，集中精力逐步实现国家的社会主义工业化，逐步完成对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，逐步形成政权稳定、经济发展、各方面欣欣向荣的局面，体现了“五四宪法”作为“治国安邦的总章程”的地位和功能。

在“五四宪法”颁行后，新中国根据宪法首先建立了国家政权体系。1954年9月20日，第一届全国人大第一次会议正式通过“五四宪法”。9月27日，第一届全国人大第一次会议选举毛泽东为中华人民共和国主席，朱德为副主席。同日，会议选举第一届全国人大常委会的组成人员。选举前，会议一致通过主席团的提议：根据“五四宪法”第30条的规定，

^{②7} 毛泽东：《关于中华人民共和国宪法草案》，载中共中央党史和文献研究院编：《建国以来毛泽东文稿》（第9册），中央文献出版社2023年版，第153页。

^{②8} 刘少奇：《关于中华人民共和国宪法草案的报告》，载中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建国以来刘少奇文稿》（第6册），中央文献出版社2008年版，第391-392页。

^{②9} 刘少奇：《关于中华人民共和国宪法草案的报告》，载中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建国以来刘少奇文稿》（第6册），中央文献出版社2008年版，第392页。

全国人民代表大会常务委员会是由全国人民代表大会选出的委员长1人、副委员长若干人、秘书长1人和委员若干人组成的。会议经协商拟定副委员长的名额和委员的名额为：副委员长13人，委员65人。大会选举刘少奇为委员长，选举宋庆龄等13人为副委员长，彭真为秘书长。9月28日，第一届全国人大第一次会议选举产生了民族委员会、法案委员会、预算委员会、代表资格审查委员会。同日，根据中华人民共和国国家主席提名，第一届全国人大第一次会议通过了中华人民共和国国防委员会组成人员的名单，并选举或决定了新一届国务院总理、最高人民法院院长、最高人民检察院检察长。通过上述的宪法实施，我国根据宪法基本建立了中央国家权力机关体系。

“五四宪法”成为建立和塑造国家统一法律体系的基础。首先，这体现在根据宪法衔接其颁行前后的法律、法令的规范效力。第一届全国人大第一次会议在1954年9月26日通过的《中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议关于中华人民共和国现行法律、法令继续有效的决议》指出：“所有自从一九四九年十月一日中华人民共和国建立以来，由中央人民政府制定、批准的现行法律、法令，除开同宪法相抵触的以外，一律继续有效。”^{④①}这是新中国历史上第一个涉及宪法与其他规范性文件之间的效力关系的决议，确认了宪法与法律的效力关系，统一了法律体系的效力判准，为稳定当时的社会关系、维护法律体系的统一性提供了重要基础。10月17日，毛泽东对全国人大常委会副委员长陈叔通提出的有关全国人大常委会的工作建议作了批语，关注了宪法与法律、条例如何保持协调的问题。^{④②}陈叔通在建议中提出，全国人大决定过去几年颁布的法律和条例与宪法不相抵触的都有效。然而，根据宪法的规定看，在中央和地方颁布的法令中，有问题的不少。对这些有问题的法令，由全国人大处理还是由政府处理，应加以明确。^{④③}其次，这体现在根据宪法推动立法工作逐步展开，并通过了几部重要的法律，例如《全国人民代表大会组织法》《国务院组织法》《地方各级人民代表大会和地方人民委员会组织法》《人民法院组织法》《人民检察院组织法》。这些法律的制定与实行，对于新建立的国家政权体系的稳定和发展产生了积极的作用与影响。最后，这体现在根据宪法保障法律体系的实施与运行。例如，1955年6月23日全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于解释法律问题的决议》规定：“一、凡关于法律、法令条文本身需要进一步明确界限或作补充规定的，由全国人民代表大会常务委员会分别进行解释或用法令加以规定。二、凡关于审判过程中如何具体应用法律、法令的问题，由最高人民法院审判委员会进行解释。”这实际上把宪法规定的全国人大常委会对法律的解释权具体化，确定了解释主体、条件、方式和范围。同时，该决议根据法院的宪法地位，赋予最高人民法院一定程度和范围的解释权，为其行使司法解释权提供法律基础。这样就从两个维度保障了法律体系适用和运行的统一。此外，根据宪法，授权立法的形式被拓展了。1955年7月30日通过的《中华人民共和国第一届全国

④① 《中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议关于中华人民共和国现行法律、法令继续有效的决议》，《人民日报》1954年9月27日，第1版。

④② 参见中共中央党史和文献研究院编：《建国以来毛泽东文稿》（第9册），中央文献出版社2023年版，第252页。

④③ 参见中共中央党史和文献研究院编：《建国以来毛泽东文稿》（第9册），中央文献出版社2023年版，第252-253页。

人民代表大会第二次会议关于授权常务委员会制定单行法规的决议》规定：“依照中华人民共和国宪法第三十一条第十九项的规定，授权常务委员会依照宪法的精神、根据实际的需要，适时地制定部分性质的法律，即单行法规。”1959年4月28日通过的《第二届全国人民代表大会第一次会议关于全国人民代表大会常务委员会工作报告的决议》规定：“为了适应社会主义改造和社会主义建设事业发展的需要，大会授权常务委员会，在全国人民代表大会闭会期间，根据情况的发展和工作的需要，对现行法律中一些已经不适用的条文，适时地加以修改，作出新的规定。”根据“五四宪法”建立的法律体系，为巩固人民民主政权、肃清反革命残余势力、稳定社会秩序、恢复和发展经济等发挥了重要作用。

“五四宪法”成为促进经济社会建设的总的纲领与规范基础。可以说，“五四宪法”一方面延续了《共同纲领》“发展生产、繁荣经济”的方针，另一方面又融合了过渡时期总路线和总任务的基本要求。根据“五四宪法”，我国确认并继续逐步实现国家的社会主义工业化，逐步完成对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。在“五四宪法”制定以前的国民经济结构中，国营经济占19.1%，集体经济占1.5%，公私合营经济占0.7%，私人资本主义经济占6.9%，个体经济（主要是小农经济）占71.8%。^{④③}到1956年底，过渡时期的总任务基本完成，“在国民收入中，全民所有制经济占32.2%，集体所有制经济占53.4%，公私合营经济占7.3%，个体经济占7.1%，资本主义经济已经被消灭。社会主义和半社会主义性质的经济在国民收入的比重中已由1952年的21.3%上升为92.9%”。^{④④}经济社会发展以宪法为基础逐步变革，呈现出良好的发展势头。

（二）根据“五四宪法”维护国家核心利益

“五四宪法”在制定过程中带有“国际性”，^{④⑤}即具有鲜明的国际面向和世界视野，因此在颁行之后，我国根据宪法开展国际交往和对外活动，不断发出新中国的声音和主张。这主要体现在“五四宪法”制定颁行所产生的广泛国际性影响，以及根据“五四宪法”开展的对外活动中。

中国是世界上的大国，“五四宪法”是新中国第一部社会主义类型的宪法，其所采用的制宪模式和制度安排，对国际社会和社会主义体制均有重要影响。毛泽东即鲜明指出：“这个宪法草案公布以后，在国际上会不会发生影响？在民主阵营中，在资本主义国家中，都会发生影响。”^{④⑥}刘少奇在宪法草案报告中专门就宪法可能产生的国际影响指出：“我们的宪法已经把我国在国际事务中的根本方针规定下来，这个方针就是要为世界和平和人类进步的崇高目的而努力。”^{④⑦}

早在“五四宪法”制定过程中，政府主管的出版机构就已经组织翻译宪法草案，在1954年6月15日翻译完成了草案英译本，^{④⑧}1955年由外文出版社出版了英文、法文、俄文、

^{④③} 参见杨忠虎、敖海波：《中华人民共和国经济史（1949.10—1993）》，陕西旅游出版社1994年版，第48页。

^{④④} 李芳：《新中国宪法保障非公有制经济的历史变迁》，《经济问题探索》2009年第4期，第29页。

^{④⑤} 中共中央党史和文献研究院编：《建国以来毛泽东文稿》（第9册），中央文献出版社2023年版，第153页。

^{④⑥} 毛泽东：《关于中华人民共和国宪法草案》，载中共中央文献研究室编：《毛泽东文集》（第6卷），人民出版社1999年版，第328页。

^{④⑦} 刘少奇：《关于中华人民共和国宪法草案的报告》，《人民日报》1954年9月16日，第3版。

^{④⑧} 参见戴延年、陈日浓编：《中国外文局五十年大事记》，新星出版社1999年版，第46页。

德文、日文等版本。“五四宪法”的国际传播得到了世界各国友好人士和组织的积极回应。这些回应刊载于苏联各报、越南《人民报》、^{④⑨} 朝鲜《劳动新闻》、波兰《人民论坛报》、保加利亚《工人事业报》、捷克斯洛伐克《红色权利报》、蒙古《真理报》、阿尔巴尼亚《人民之声报》等。例如，捷克斯洛伐克《红色权利报》评论认为：“中华人民共和国宪法体现了中国广大人民群众长期的愿望，因为它记录了中国人民长期的斗争的成果，体现了由于中国人民革命的胜利而产生的一切根本变化。同时，这部宪法也是一个具有国际意义的历史性文件。”蒙古的《真理报》社论指出：“具有历史意义的中华人民共和国宪法的通过，保障了中国人民革命胜利的伟大成果。同时，中华人民共和国的宪法的通过也是具有世界意义的一件大事。千百万中国人民所获得的成就是伟大的，中国人民通过了自己的宪法也是全体进步人类的一件大喜事。”^{⑤⑩}

“五四宪法”不仅确认了中国同苏联和各人民民主国家的友谊，而且在国际秩序中确立了和平共处五项原则，规定了根据平等、互利、互相尊重主权和领土完整的原则同任何国家建立发展外交关系。这意味着“五四宪法”将中国视为世界的中国，为世界和平和人类进步的崇高目的而努力的中国。根据“五四宪法”的基本外交政策方针和理念，新中国妥善处理了与缅甸、尼泊尔、蒙古等周边国家的边界问题。1955年，周恩来率团参加印尼万隆会议，在和平共处五项原则的基础上提出“求同存异”的基本方针，成为《亚非会议联合公报》的重要组成部分。在“五四宪法”实施期间，中华人民共和国政府在1971年作为中国唯一合法代表重返联合国，新中国恢复在联合国的合法席位。

台湾问题是中华人民共和国对外关系的核心问题。根据“五四宪法”，凡与中华人民共和国建交者均须承认中华人民共和国是代表中国的唯一合法政府。1955年5月13日，周恩来在第一届全国人大常委会第十五次会议上首次公开提出和平解放台湾的主张，其指出：“中国人民解放台湾有两种可能的方式，即战争的方式与和平的方式，中国人民愿意在可能的条件下，争取用和平的方式解放台湾。”^{⑤⑪} 1971年5月26日，中共中央拟定《中央政治局关于中美会谈的报告》，提出中美会谈的八点方针，方针包括：中国政府和人民坚决反对进行“两个中国”或者“一中一台”的活动；美国欲同中国建交，必须承认中华人民共和国是代表中国的唯一合法政府。^{⑤⑫} 针对美国政府在1971年8月向联合国提出的“双重代表权”的提案，我国外交部发表声明强调只有一个中国，即中华人民共和国。台湾是中国领土不可分割的一部分，是中国的一个省，在第二次世界大战后已经回归中国。中华人民共和国政府坚决反对“两个中国”“一中一台”或任何其他类似的安排，也反对“台湾地位待定”的说法。^{⑤⑬} 在1974年，中共中央决定设立由12人组成的全国人大台湾省代表团，从第四届全国人大开始设立台湾省代表团，增强全国人民代表大会的正当性基础。根据当时对台政策面临

④⑨ 参见《苏联各报发表社论祝贺我国宪法，越南“人民报”著论祝贺我国人民代表大会会议》，《人民日报》1949年9月22日，第4版。

⑤⑩ 参见《各人民民主国家报纸赞扬我国宪法》，《人民日报》1954年9月26日，第1版。

⑤⑪ 周恩来：《关于亚非会议的报告》，载中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建国以来周恩来文稿》（第12册），中央文献出版社2018年版，第229页。

⑤⑫ 参见中共中央文献研究室编：《周恩来年谱1949—1976》（下卷），中央文献出版社2007年版，第458页。

⑤⑬ 参见《中华人民共和国外交部声明》，《人民日报》1971年8月21日，第1版。

的国内外环境，中共中央开始考虑如何以“五四宪法”为基础，发挥全国人民代表大会在国家统一中的作用，以强化国家统一的宪法基础。

（三）“五四宪法”对“八二宪法”的影响

1982年11月26日，时任宪法修改委员会副主任委员彭真在“八二宪法”修改草案报告中说：“这个宪法修改草案继承和发展了一九五四年宪法的基本原则，充分注重总结我国社会主义发展的丰富经验，也注意吸取国际的经验；既考虑到当前的现实，又考虑到发展的前景。”^{⑤④} 这指出了“五四宪法”与“八二宪法”之间存在重要的脉络关联。在1982年宪法修改时，出现了如何选择宪法修改基础的问题。由于1978年《中华人民共和国宪法》（以下简称“七八宪法”）“难以作为修改的基础”，^{⑤⑤} 故宪法修改委员会综合研究了既往的宪法文本与实践，认为可以将“五四宪法”作为宪法修改的基础。理由主要包括1954年宪法规定的基本原则比较适宜，可以避免不必要的争论，有利于加快完成任务。^{⑤⑥} 这一以“五四宪法”为宪法修改基础的意见获得了中共中央的同意。^{⑤⑦} 在实事求是的民主科学精神指引下，“八二宪法”的文本起草过程充分尊重了我国宪法的发展历史，“五四宪法”最终被选择作为宪法修改的基础。实际上，不仅在内容上，而且在宪法修改的程序机制上，“八二宪法”都深受“五四宪法”影响。

从文本内容上看，“五四宪法”中的一些重要原则在“八二宪法”中得到恢复，并根据国家生活的变化获得新的内涵。据统计，在“八二宪法”最初颁布的138条条文中，和“五四宪法”条文相同和相似的加在一起共98条。在实质内容上，“五四宪法”正式、完整地建立了中华人民共和国的国家基本制度，建构了公民与国家的宪法关系，完善了政治、经济、文化与社会制度，并为新宪法秩序的形成提供了统一依据。在文本结构形式上，“八二宪法”沿用了“五四宪法”的“序言”和“总纲”“国家机构”“公民的基本权利和义务”“国旗、国徽和首都”四章内容的结构体例，但是将第二章与第三章的顺序调整，更好地理顺了公民与国家的关系。可以说，“五四宪法”奠定了我国宪法治理体制的基本框架与发展模式。作为对“五四宪法”的继承和发展，“八二宪法”的修改与实施深刻蕴含了“五四宪法”的贡献，今天的中国特色社会主义法治实践也蕴含着当年制宪者们的智慧。^{⑤⑧}

从宪法修改程序上看，当时的“七八宪法”仅规定了全国人大行使“修改宪法”的职权，但是对于宪法修改草案的提出、审议、通过程序等均无明文规定。相对来说，“五四宪法”中对宪法修改程序规定较为完整，但是在1975年宪法修改时被删除。在“七八宪法”没有明确规定修宪程序的情况下，宪法修改程序的选择在某种意义上就是一种政治决断。“五四宪法”第29条规定：“宪法的修改由全国人民代表大会以全体代表的三分之二的多数通过。”这一规定为“八二宪法”修改提供了具体修宪程序。

^{⑤④} 《彭真文选（一九四一——一九九〇年）》，人民出版社1991年版，第439页。

^{⑤⑤} 参见王汉斌：《王汉斌访谈录：亲历新时期社会主义民主法制建设》，中国民主法制出版社2012年版，第65页。

^{⑤⑥} 参见《彭真传》编写组：《彭真传》（第4卷），中央文献出版社2012年版，第1440页。

^{⑤⑦} 参见王汉斌：《王汉斌访谈录：亲历新时期社会主义民主法制建设》，中国民主法制出版社2012年版，第65页。

^{⑤⑧} 参见韩大元、于文豪：《从“五四宪法”到“八二宪法”：对话中国宪法变迁》，《法治现代化研究》2022年第6期，第7-8页。

四、不断丰富“治国安邦的总章程”内涵

进入新时代，中国宪法发展进入新阶段。习近平总书记指出：“宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力，具有根本性、全局性、稳定性、长期性。”^{⑤⑨}“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。”^{⑥⑩} 习近平总书记的论述赋予了宪法新的时代内容，强调了宪法在党的领导和国家治理中的重要地位和作用，^{⑥⑪} 将宪法定位为“国家的根本法”“治国安邦的总章程”“治国理政的总章程”，明确了“宪法在国家制度体系和治理体系中极为重要的地位，以及在国家有效治理方面无可替代的价值”。^{⑥⑫} 在相当长一段时期内，“治国安邦的总章程”一直是对宪法功能的经典概括，而在新时代，宪法的内涵不断变迁，宪法不仅是传统意义上的“治国安邦的总章程”，还成为“治国理政的总章程”。^{⑥⑬} 新中国宪法发展历程说明，宪法要保持生命力，必须不断与时俱进，不断丰富宪法内涵。从 70 年前毛泽东提出“立国安邦”，到“八二宪法”的“治国安邦”，再到新时代宪法作为“治国理政的总章程”，体现了党对不同时期宪法发展规律的认识，它们不能被理解为相互更替。可以说，宪法作为“总章程”与宪法作为“根本法”具有内在的融贯性。作为“总章程”，宪法确认了国家指导思想、根本任务和奋斗目标，指明国家发展方向；作为“根本法”，宪法是法治体系的基础，具有最高的法律效力。

2012 年 12 月 4 日，习近平总书记在《在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的讲话》中指出：“我国现行宪法可以追溯到一九四九年具有临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》和一九五四年一届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法》。”^{⑥⑭} 这指出了宪法历史具有关联性、连续性和整体性。从《共同纲领》到“五四宪法”，再到“八二宪法”及其修改完善过程，体现了中国共产党不断深化对宪法发展的规律性认识。

2022 年 12 月 20 日，为纪念“八二宪法”公布施行 40 周年，习近平总书记发表署名文章《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行 40 周年》，系统总结了“八二宪法”实施 40 年来取得的重大成效和经验，指出了新时代全面贯彻实施宪法，健全保证宪法全面实施的制度体系的具体要求。^{⑥⑮} 充分发挥宪法在治国理政中的根本法作用，最核

^{⑤⑨} 习近平：《在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的讲话》（二〇一二年十二月四日），载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社 2020 年版，第 10 页。

^{⑥⑩} 习近平：《关于我国宪法和推进依法治国》（二〇一八年二月二十四日），载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社 2020 年版，第 213 页。

^{⑥⑪} 参见张文显：《习近平法治思想的理论体系》，《法制与社会发展》2021 年第 1 期，第 40 页。

^{⑥⑫} 张文显：《深刻把握坚持依宪治国、依宪执政的历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑》，《现代法学》2022 年第 5 期，第 10 页。

^{⑥⑬} 参见苗连营：《新时代中国宪法理论的核心命题及其哲学底蕴》，《政法论坛》2022 年第 4 期，第 15 页。

^{⑥⑭} 习近平：《在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的讲话》（二〇一二年十二月四日），载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社 2020 年版，第 7 页。

^{⑥⑮} 参见习近平：《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行 40 周年》，《人民日报》2022 年 12 月 20 日，第 1 版。

心的要素是坚持依宪治国、依宪执政。依宪治国、依宪执政是宪法治理的基本方式，宪法规定、宪法原则与宪法精神要在治国理政全过程中得到体现，治国理政要被纳入宪法轨道。“我们党要领导人民坚持和发展中国特色社会主义，必须依据宪法这个总章程治国理政，实现党和国家事业的长治久安。”^⑥同时，要善于运用宪法方式应对治国理政中的新风险、新挑战，充分预计这些风险挑战的严峻性和复杂性，强化宪法稳预期功能，切实维护宪法的根本法和最高法地位，善于运用宪法思维和宪法方式，解决社会实践中的各种宪法问题。

总之，在建设中国特色社会主义的新时代，宪法功能要面向“治国理政”的时代使命，充分实现和发挥“治国理政的总章程”的宪法地位和作用，构建依宪治国、依宪执政的具体机制，把我国宪法的制度优势转化为强大的国家治理效能，推动国家治理体系和治理能力的现代化，以中国式现代化不断满足人民群众对美好生活的期待。

结 语

新中国宪法的历史和历史中的宪法具有整体性和连续性，宪法变迁始终贯穿于国家和社会生活之中。“五四宪法”以《共同纲领》为基础并发展了《共同纲领》确定的原则与制度，使“立国安邦的总章程”拓展为“治国安邦的总章程”，丰富了“治国安邦”的内涵。“五四宪法”的原则和精神深刻影响了“八二宪法”的修改及其变迁，并在实践中形成了宪法是“治国安邦的总章程、治国理政的总章程”的理念，使宪法成为“全面依法治国的总依据”。“五四宪法”的历史境遇昭示，宪法实施和宪法监督相辅相成，宪法规范与社会现实交互影响，要保障全面贯彻实施宪法，坚持在宪法轨道上推动国家治理，树立宪法权威，保持宪法的“民族性”与“国际性”，充分发挥宪法在全面依法治国中的根本法作用。

Abstract: The “1954 Constitution” is the first socialist-type constitution of the People’s Republic of China, and has the status and function of the general charter for ruling and securing the state. Based on and developing the Common Program of the Chinese People’s Political Consultative Conference, the “1954 Constitution” had successfully expanded from “founding and securing the state” to “ruling and securing the state”. The “1954 Constitution”, as the general charter for ruling and securing the state, is embodied in its text and practice. The “1982 Constitution”, which is based on the “1954 Constitution”, continues the basic principles and spirit of the “1954 Constitution”. Entering a new era, China has enriched the new connotation of “governance” on the basis of the “general charter for ruling and securing the state”, and formed a new concept of “governance” of constitution for a new era. The spirit of the “1954 Constitution” has been integrated into the historical process of the development of the Chinese Constitution, combining “founding and securing the state”, “ruling and securing the state” and “governance”, and has been nourishing the constitutional practice in China in a new era.

Key Words: The 1954 Constitution; General Charter for Ruling and Securing the State; Governance; Implementation of the Constitution

[责任编辑：侯学宾]

^⑥ 《习近平法治思想概论》编写组：《习近平法治思想概论》，高等教育出版社2021年版，第130页。