

中国宪制秩序变迁及其新时代愿景*

田飞龙

[内容摘要] 1949年以来的新中国宪法秩序在根本法意义上严格遵循人民主权、党的领导和社会主义三大基本原则，具有宪法秩序上的内在一致性与连续性，但在具体宪法律及文本制度构成上则存在重要的变迁和转换。2018年修宪推动“党的领导”总纲化、监察法治体系化及人类命运共同体宪法化，结构性地提升了中国宪法的理想性层次及制度理性。本文旨在通过梳理中国宪制发展的增量，以期理解新时代习近平法治思想、中国新宪法秩序及中国与世界新关系模式贡献智慧。

[关键词] 结构性修宪；八二宪法；宪法秩序；人类命运共同体；“一带一路”

一、引言：改革宪法^②的新时刻

2020年11月16—17日，中央全面依法治国工作会议在北京召开，会议正式提出了“习近平法治思想”^③，这是新中国法治建设史上的关键事件，也是中国宪制秩序内在变迁的关键进展。对这一领域性思想体系的深刻理解与贯彻需要被放置于2018年修宪形成的中国新宪法秩序框架中，更需要追溯1949年中华人民共和国成立以来中国宪法秩序的根本法脉络及其演变逻辑。新中国宪制秩序自1949年以来历经多个政治世代及不同领导集体的接力探索与塑造，逐步形成一种中国特色的“政治宪法结构”^④及具体宪制体系。2018年修宪是1949年以来新中国宪法秩序演变的一个制度里程碑，是一系列政治社会改革探索的阶段性定型框架。从文本上看，2018年修宪以八二宪法为基础和依据，并在八二宪法规范框架内进行理念和制度的增量建构。但仅从文本的表面变迁不足以充分认知2018年修宪在新中国宪制秩序中的精准地位和意义。^⑤八二宪法的根本法原则及其制度内涵，与1949年以来的多部宪法或宪制性文件之间存在内在的实质性关联及连续性。^⑥人民主权、党的领导及社会主义成为1949年以来贯彻各部具体宪法

* 本文受中央高校基本科研业务费专项资金资助，项目名称“公共危机的公法应对与国家治理现代化研究”（北京航空航天大学项目编号：YWF-20-BJ-W-205）。

② 关于“改革宪法”的分类与意涵，可参见夏勇：《中国宪法改革的几个基本理论问题》，《中国社会科学》2003年第2期。近来，有代表性的讨论参见李树忠：《改革与宪法关系论》，《比较法研究》2020年第5期。

③ 参见《习近平在中央全面依法治国工作会议上发表重要讲话》（2020年11月18日），中国人民政治协商会议全国委员会网站，<http://www.cppcc.gov.cn/zxww/2020/11/18/ART11605664506996103.shtml>，最后浏览日期：2021年1月17日；更完整的思想论述参见习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版。

④ 对中国宪法中“政治宪法结构”的法理探讨，参见张龔：《多元—统的政治宪法结构——政治宪法学理论基础的反思与重建》，《法学研究》2015年第6期；田飞龙：《八二宪法中的“政治宪法结构”》，《读书》2012年第12期。

⑤ 过程视角可以对文本视角加以有效扩展，参见田飞龙：《改革四十年的法治变迁：过程与前景》，《广州社会主义学院学报》2018年第3期。

⑥ 对这一连续性的历史法学解释，参见翟志勇：《八二宪法的生成与结构》，《华东政法大学学报》2012年第6期。

文件的根本法^①，而具体宪法文件则成为卡尔·施米特（Carl Schmitt）意义上的“宪法律”^②。因此，本文拟用“宪法秩序”（constitutional order）^③这一更为宽泛及系统的概念探讨2018年修宪的结构性内涵与意义。“宪法秩序”是比宪法文本更为宽泛的宪法学概念，文本构成秩序的一个要素，秩序则对文本的解释与变迁起到支配和引导作用。

八二宪法被称为“改革宪法”。“改革”构成了理解八二宪法的题眼和要害。“改革”介乎“革命”与“宪治”之间，是非常政治向日常政治转型的特定宪制阶段。^④这一特定阶段既有非常政治的“决断”因素，也有日常政治的“法治”因素，而党的领导作为中国宪法之首要根本法，对于“决断”和“法治”的动态平衡起到最为关键的判断与调节作用。^⑤从新中国成立以来的多部宪法文件来看，八二宪法是政治价值最为均衡、与改革开放最为契合、制度本体与文本框架最为稳定的一部宪法，正如2018年修宪主导者所言，八二宪法是一部“好宪法”。

在八二宪法秩序内部，历经近四十年改革演变，已有五次修宪，但前四次修宪基本属于“邓小平路线”下对改革阶段性成果的宪法确认，^⑥而2018年第五次修宪则带有十八大以来“结构性改革”的宪制意涵，对八二宪法从政治宪法结构到核心价值体系进行了有效的扩展，构成一种“结构性修宪”下的新宪法秩序。^⑦本文即拟对这一“结构性修宪”和新时代宪法秩序的基本面向加以理论探讨，以增进对新时代深层次改革的法理理解与趋势认知。

二、从2018年回望新中国宪法秩序的连续性

1949年以来，我们面临着“一个新中国，多部宪法”的基本宪制事实。^⑧尽管新中国成立后的多部宪法之实效性、制度化机制存在诸多不足，而且各自之间也有较大的价值和制度张力，但它们前后共存于“一个新中国”，亦即不同的“宪法律”在同一“宪法”下存在。“一个新中国”是宪法秩序同一性和连续性的本质标志，表明该共同体关于政治存在的类型与方式的总决断并未出现根本性变迁。但多部宪法的宪法律事实又表明新中国宪法秩序出现了具体制度上的变革及演化。在党史话语中，这种历史变革现象被灵活而巧妙地解释为“两个三十年互不否定”，但这种解释理论并未正面回答“两个三十年”的具体连续性。而从宪法学角度而言，

① 陈端洪教授以八二宪法为依据解读出中国宪法的“五大根本法”，但从1949年以来的宪法秩序视角则可以适当整合及凸显，参见陈端洪：《论宪法作为国家的根本法和高级法》，《中外法学》2008年第4期。

② 关于施米特的“宪法”与“宪法律”之概念区分，参见[德]卡尔·施米特：《宪法学说》，刘锋译，上海人民出版社2005年版，第3—24页。

③ 关于这一概念的规范含义，可参考[美]马克·图施耐特：《新宪法秩序》，王书成译，中国人民大学出版社2014年版，第1页。

④ 关于中国宪法中的“非常政治”与“日常政治”之区分，参见高全喜：《从非常政治到日常政治：论现时代的政法及其他》，中国法制出版社2009年版，第1—12页。

⑤ 党在宪法实施中具有重要但缺乏理论澄清的地位，有学者尝试赋予党章以宪法地位来解决这一法理难题，参见强世功：《党章与宪法：多元一体法治共和国的建构》，《文化纵横》2015年第4期。

⑥ 关于邓小平时代的改革宪法逻辑，可参见田雷：《“差序格局”、反定型化与未完全理论化合意：中国宪政模式的一种叙述纲要》，《中外法学》2012年第5期。

⑦ 对此次修宪意义的学理阐释，参见李树忠：《宪法修改的重大意义、总体要求和原则》，《民主与法制时报》，2018年3月8日。另对这一新宪法秩序的注释性解读较多，但真正的理论化并未完成，较有代表性的权威解读参见李林：《习近平新时代宪法思想的理论与实践》，《北京联合大学学报》（人文社会科学版）2018年第3期。

⑧ 对这一宪制史的描述与解读，参见高全喜、张伟、田飞龙：《现代中国的法治之路》，社会科学文献出版社2012年版，第四章“革命法治之沉浮”与第五章“面向常态的转型法治”。

我们不仅需要援引施米特政治宪法理论之“宪法”与“宪法律”的二元区分来呈现整体宪法秩序与具体宪法规范的辩证统一关系,更需要具体解释和指认新中国宪法秩序中何者“不变”,以及何种“变”。

“不变”者构成新中国宪法秩序的根本法,是政治共同体关于自身整体存在的总决断,不依赖于具体宪法律而存在,相反对具体宪法律具有支配和构造作用。从实体性原则角度,1949年以来之新中国宪法秩序的“不变”者可概括为三。

其一,人民主权,这是新中国宪法的“本体原则”,新中国成立后的“反复辟”和“反腐败”均在全力维护这一根本法原则,而党的领导亦在不断探寻与该原则的宪制结合方式以获取中国宪法上的合法性,任何试图颠覆或篡改这一原则的政治行为均属违宪。

其二,党的领导,这是新中国宪法的“组织原则”,即新中国通过党的领导将人民主权具体组织为具有制度外观及实效性的政权体系,不能合宪地安顿党的领导任何制度建构均有悖于新中国宪法秩序的代表制原理^①与正当性基础。

其三,社会主义,这是新中国宪法的“权利原则”。新中国宪法不同于资产阶级宪法的“个人权利本位”,而是以“积极权利”作为基本权利,其本质是社会主义的权利化,是以社会公平正义及其权利保障为核心的。在此宪法逻辑下,平等权和社会公正成为检验新中国宪法实施程度及其正当性的关键指标。社会主义权利原则是对“个人权利本位”的批判和超越,但并不构成对个人权利的否定。相反,社会主义权利原则肯定个人权利的基础性与合法性,并以补齐和增强每个人自由发展之条件为制度理想,具有“实质平等”的宪制内涵和政策取向。

“变”者构成新中国宪法秩序的具体宪法律,是政治共同体关于如何从具体宪法规范上保障和实现根本法价值目标的制度性与程序性设计,表现为新中国成立以来多部宪法文本中展现的具体执政路线、实践重点与制度架构。新中国宪法秩序演变至今已近七十年,根本法原则保持基本不变,而具体的宪法律及宪法规范体系则有着较大的变迁。宪法律在根本法的价值释放与制度实现上具有重大的理性化与制度供给约束功能。没有根本法,具体的宪法律就会失去方向和重心;但如果没有具体的宪法律,根本法将无从觅寻制度化与实效化的实践路径。在具体宪法律上,1949年以来一共产生了五部宪法,即作为临时宪法的1949年共同纲领、五四宪法、七五宪法、七八宪法和八二宪法。1949年共同纲领属于“临时宪法”,其理论基础是新民主主义和联合政府论,或者如有些学者所称的第三种形式的共和国,^②但已经具有社会主义宪法因素尤其是人民主权与党的领导之原则性规定。五四宪法属于社会主义性质的正式宪法,也是新中国以来被公认为具有最佳政治均衡性的宪法,是八二宪法的基本历史参照。七五宪法代表了毛泽东时代激进社会主义实践的极致发挥,不可能与中国现代化及全球化的理性要求相符合。^③七八宪法是改革初期的过渡性宪法,改革决断与新价值不够充分,阶级斗争因素仍然凸显,因而并不符合改革开放的宪制进步要求。八二宪法是现行宪法,既有对五四宪法共和价值的回溯和承继,也有结合改革开放及

① 关于政治代表的理论类型,参见刘刚:《现代政治代表的历史类型与体系结构》,《中外法学》2014年第3期。

② 参见陈端洪:《第三种形式的共和国人民制宪权——论1949年〈共同纲领〉作为新中国建国宪法的正当性》,陈明、朱汉民主编:《原道》第18辑,首都师范大学出版社2012年版;也可参见周林刚:《作为基本法的〈共同纲领〉——1949年“建国”的正当性原理及其宪法意义》,《华东政法大学学报》2018年第3期。

③ 对七五宪法的具体研究相对较少,参见王人博:《被创造的公共仪式——对七五宪法的阅读与解释》,《比较法研究》2005年第3期。

全球化的政治决断及制度理性，是2018年修宪的母体宪法。^①

在1949年以来的新中国宪法秩序变迁中，结合上述的“不变”与“变”，以“宪法秩序”而不是纯粹的宪法文本为分期依据，我们可以大致将这70年的宪法秩序分为三个前后关联、交替演进的阶段。第一，毛泽东时代，以阶级斗争和社会运动作为革命政权巩固与革命法制实践的基本方略，存在一定的局限性和实践错误，党中央给出过坦诚的总结与评判。^②第二，邓小平时代，以经济建设和民主法制的重建作为改革时段的基本指导方略，开启了中国融入全球化的新阶段，也为当前时代的全面深化改革提供了必要的前提与基础，江泽民与胡锦涛执政时期进一步深化和实践了邓小平时代的改革纲领。第三，习近平新时代，自党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央在继承邓小平时代有关改革路线的基础上，结合全新的国情和全球化挑战，逐步转向以制度建设和参与全球治理作为国家发展新的战略重点，其中治理现代化与依法治国居于核心地位，是巩固改革成果、提升中国内政秩序现代性及全球治理规则制定能力的新时代。

理解2018年修宪所处的八二宪法体制，我们或许可以借用儒家解释中国古典王朝政治变迁的一种辩证认识论，即1949年以来的宪法秩序变迁“有改制之名，无易道之实”^③，属于马克思主义中国化道路上的“接力”探索。而作为改革宪法的八二宪法，则始终面临着两项不可逆的重大宪制任务：其一，在内政秩序上坚定推动党的领导制度化和法治化，建立与国家法律体系相协调的新法权秩序^④；其二，中国发展要坚定融入全球化并在全球治理中获取合法性和话语权^⑤。

八二宪法在改革年代基本实现了制度上的均衡发展及宪法价值的内在协调，既保障了改革的有序进行及融入全球化的实质进展，也避免了任何激进改变“根本法”的政治意图及尝试，确保宪法秩序行稳致远。具体而言，八二宪法实现了如下制度均衡指标：第一，维持了宪法根本法的稳定性与权威性，维护了政治宪法结构的约束力，具体而言将新中国成立以来的根本法确认为“四项基本原则”，作为具体宪法规范及制度创制的前提和基础；第二，以宪法修正案机制保持对改革成果与节奏的理性调节，既开放发展，又约束从稳；^⑥第三，基本塑造了以国家法律为主体的常规治理体系，形成了中国特色法律体系，建构了具有较强规范性与互动性的立法、行政与司法权力，并在此基础上发展出监察权力；第四，有力建构了以党内法规为主体的领导治理体系，将全面从严治党的法治层面予以规范化和体系化，并寻求与国家法律体系的法理和程序沟通及整合；^⑦第五，兼容保护具有普遍性的基本权利，将人权、人的尊严与价值原理吸纳和建构为中国宪法的核心原理之一，为宪法教义学的发展提供正当性基础和规范依据。^⑧

① 对八二宪法之共和价值与制度理性的深入探讨，参见高全喜、田飞龙：《〈八二宪法〉与现代中国宪政的演进》，《二十一世纪》（香港）2012年6月号。

② 参见《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》（单行本），人民出版社1981年版。

③ 参见董仲舒：《春秋繁露》，张世亮、钟肇鹏、周桂钿译注，中华书局2012年版，第19页。

④ 这一法治取向的党建路线在2013—2014年取得重大突破，党内法规制度体系成为国家法治体系的有机组成部分。关于党规之治的系统而权威的解读与论证，参见宋功德：《党规之治》，法律出版社2015年版。

⑤ 这一取向在十九大报告中体现得更为彻底，有关解读参见强世功：《哲学与历史——从党的十九大报告解读“习近平时代”》，《开放时代》2018年第1期。

⑥ 参见翟志勇：《“八二宪法”修正案与新的宪政设计》，《战略与管理》2012年第3、4期合编本。

⑦ 参见李少文：《全面从严治党的宪法工程学》，《开放时代》2018年第3期。

⑧ 这是德国宪法教义学持续影响及移植的一个结果，参见张翔：《基本权利的体系思维》，《清华法学》2012年第4期；张翔：《宪法教义学初阶》，《中外法学》2013年第5期。

三、2018年修宪的要点与意义

2018年修宪在文本程序上遵循“党代会报告—党章—宪法”的规范修订次序，确保党和国家基本规范的一致性，在操作程序上遵循“党的建议案—人大常委会提案—人大表决案”的宪制惯例，将党领导人民形成的新意志^①合法地转化为具体的宪法规范。

2018年中国修宪在程序上遵循既往操作惯例，但在结构、深度与影响力上远超之前的数次修宪。此次修宪不仅仅是按照指导思想的“延长线”法则增加了2004年修宪之后新提出的“科学发展观”和“习近平新时代中国特色社会主义思想”，更关键的是体现了中国共产党治国理政的信心、信念及中国宪法自主性的回归。

尽管修宪仍然基于八二宪法的总体框架，但是与八二宪法制定时不同，本次修正案在总体气质上更加体现了中国共产党的“四个自信”，即道路自信、理论自信、制度自信与文化自信。这种全面的政治自信与中国近些年的经济成长及国际地位的实质性提高密切相关。中国在国家身份认同上已完成从改革初期的“学习型国家”向民族复兴目标下的“领导者国家”转型。修宪适应的正是这种“领导者国家”的全方位制度构造。这里的“领导”既包含了民族复兴的民族性宪制目标，也包含了人类命运共同体的全球性宪制目标。

从文本内容来看，除了遵循宪制惯例将十九大报告的重要决议予以宪法化尤其是修正宪法序言之外，中国宪法的理念增量和制度增量大大充实了这一部“改革宪法”的自主性与理想性，这体现为如下六点。其一，民族复兴与人类命运共同体“双轨目标”入宪，标志着中国共产党从“韬光养晦”的内向性改革转向了“有所作为”的内外协调型改革，中国共产党的“国际主义”维度被重新激发并纳入制度性轨道。其二，“党的领导”从宪法序言扩展到总纲，定性为中国特色社会主义最本质特征，成为中国宪法上的国体构成要素，为“党政融合”的新政改思路提供了宪法基础。其三，任期制改革，在宪法规范上最终完成了始自20世纪90年代初的中国最高领导人权力之“三位一体”的改革探索，终结了20世纪80年代形成的“党政分离”的政改思路。其四，“监察委员会”（以下简称“监察委”）入宪完成了中国反腐全体系的宪制构造，也为党的部门领导权力（纪委）与国家常规治理权力形成更紧密的分工协作法律关系探索制度先例与经验。其五，“法律委员会”改名为“宪法与法律委员会”，有限回应学界与社会关于“合宪性审查”^②的改革呼吁，但限于人大制度范畴及主要定位于人大对行政立法和地方性立法的纵向科层式监督，而不同于西方违宪审查制度中的“政体分权制衡”模式。其六，地方立法权扩展的宪法确认，标志着中国地方治理创新与地方之间制度竞争空间进一步拓宽，也意味着执政党期待地方改革活力进一步释放及促成国家治理现代化的更高水平发展。

此次修宪对中国新宪法秩序形成的时代变迁意义有着深刻推进和提升。修宪大破大立，对国内、国际均产生了重大影响，具体表现如下。其一，美国及西方做出了各种解读，如认为中国有意领导世界或挑战美国领导权，因而产生了战略疑虑。^③其二，国内忠实于“1978改革”及20世纪80年

^① 新意志即为卢梭所指的公意（general will）。关于卢梭的公意概念，参见[法]卢梭：《社会契约论》，何兆武译，商务印书馆1980年版，第35—37页。

^② 合宪性审查是中国宪法学界的学术焦点，参见韩大元：《关于推进合宪性审查工作的几点思考》，《法律科学》2018年第2期；秦前红：《合宪性审查的意义、原则及推进》，《比较法研究》2018年第2期。

^③ 参见田飞龙：《中美新冷战的困境与出路》，《多维CN》（香港）2018年11月号。

代“党政分离”政改思路的所谓改革派及受西方思想深度影响的自由派对新宪法秩序整体上难以认同接受。其三，修宪、国家监察体系的建构以及反腐与巡视等整改运动，也使官僚体系内部分人产生观望心态。因此，新宪法秩序尽管已经成形，但关于这一秩序的宪法信仰及共识则仍有待论辩及形成，习近平法治思想的提出及其系统化是这一制度共识凝聚完成的重要一步。

修宪无疑展现了中共的信心提升与未来主义哲学视野。中共对宪法秩序的理解与西方主流看法有很大出入。认真阅读中国宪法的马克思主义背景及中共的修宪论述，我们会发现如下特征。其一，“实践优先”的宪法演化观，即中国宪法是改革纲领，而不完全是权力秩序的规范体系，规范为改革进程及主题服务。其二，“未来主义”的治理哲学，即当下宪法秩序的正当性系于对未来理想目标的认知、设定及支撑。其三，“领导力至上”的政治宪法原则，即对整体宪制秩序的设计与规划，以“党”与“国”的整合性法权为主轴，以“党的领导”作为历史实践与未来主义目标的最终政治保障，构成对“人民”的实质性代表、塑造与引领而具有“统治权”的宪制地位，而国家治理意义上的立法权、行政权、司法权甚至新出现的监察权整体上都只具有“执行权”的宪制属性。其四，混合政体的复杂系统，即中国宪法建构的国家政体，既有依法治国意义上的法理官僚制要素，又有人民民主政体意义上的代议民主制要素，更有党的领导意义上的集体领导制与克里斯玛领袖制的独特结合要素。

中国宪制体制的历史演变已经大大超出了原旨意义上的社会主义范式、改革自由派的民主转型预期及中国古典的“儒法政体”模式，而构成一种“新宪法秩序”，一种对中国古代与近现代史及其制度探索的历史综合。2018年修宪所完成的正是对这种“新宪法秩序”的规范性确认。这种新秩序内部跃动着中国共产党的“双重使命”：实现民族复兴与建构人类命运共同体。新宪法秩序如何获得持续稳定之国民认同和国际社会理解，不仅取决于新时代中国国家治理规范性与确定性的自我承诺及具体建构，也取决于中国和世界关系的结构性变化及世界之中国观的相应调整。

四、党的领导“总纲化”：党政融合的宪制取向

2018年修宪最大的看点是“党的领导”被写入总纲并成为“中国特色社会主义最本质的特征”，成为中国宪法上“国体条款”的基本构成要素。党的领导“总纲化”为党和国家机构改革之“党政融合”路线提供了直接的宪法依据。

党政关系是中国政治体制的主线，也是讨论政改议题的最关键部分。既往的几次机构改革大体是在行政体制范畴内围绕“大部制”展开，基本取向是“简政放权”。在政改层面，则有20世纪80年代形成并短暂出现的“党政分离”路线，作为对毛泽东时代“党政合一”路线的修正。

“党政分离”被20世纪80年代以来的改革派普遍视为中国政改的共识与方向。而2012年十八大以来的五年改革，则显然有着不同的思路和操作，总体上表现为搁置“党政分离”，重启及探索法治模式下的“党政融合”。一时间，对于中国政改到底是否已经完全放弃“党政分离”以及新改革的取向是不是原来的“党政合一”，产生了一些疑问、猜测甚至抵制等复杂意见和情绪。2018年“两会”之后公布的《深化党和国家机构改革方案》（以下简称“《方案》”）对这一要害问题作出了清晰的回答：不是“党政分离”，不是“党政合一”，而是“党政融合”。这一政改新思路是对既往两极化实践的批判性综合，试图走向一种更高的超越性存在，以更负责的党的领导与更具规则性的法治实现“党政依法融合”式的“党政共治”。

这一新思路，从中国共产党治国理政的内部脉络来看，有着改革史中阶段性反思与调整的实践性特征。20世纪80年代的改革，包括八二宪法的整体框架，有着非常显著的时代背景：其一，对“文革”灾难的思想与制度反思，其结果是取消终身制、推行党政分离及逐步建立民主与法制；其二，对西方现代性与全球化体系的重新认知及融入。“党政分离”由此成为20世纪80年代改革派与进步知识分子的基本共识，成为中国共产党十三大的政改主调。然而，“党政分离”也包含着难以调和的内在矛盾，即如何在推行党政分离的过程中确保党的领导。因为“党政分离”的宪制操作思路基本上沿着以“国家”中心的法制重构及其功能化分权展开的，其国家理论预设是国家的自主性与法治化。但是，一旦将治国理政的主要职能按照“形式法治国”及“法理官僚制”的基本模式模仿西方进行搭建，党的领导就可能遭遇“虚位化”“空心化”“边缘化”之嫌。“党政分离”的彻底化就是虚权形式的“党主立宪”，这与党在革命与建设中承担的民族复兴与人类和平发展的双重使命及其历史负担并不相称。

20世纪80年代的“党政分离”在国际环境与冷战演变态势下也受到苏联晚期改革之“新思维”的影响，甚至受到美国主导之“和平演变”战略的影响。当时的中国改革派及知识分子，开始大量阅读和接受西方现代性的规范知识以及产生对西方模式的内在推崇，于是产生了一种在文化上和政治上的激进主义，进而提出超越当时中国政治与社会实际的改革思路及目标。随着苏东剧变及中国内部形势的变化，“党政分离”的政改共识逐步破裂，但党政关系到底怎样安排一直没有确定的思路 and 答案。

20世纪90年代以来，中国共产党从巩固党的领导及承担内外双重使命的角度，开始逐步探索和重构一种不同于“党政分离”的政改路线：其一，对最高领导人的“三位一体”制的探索逐步深入，至2018年修宪终于基本成熟；其二，强化党的权力部门对国家职能机关的对口领导与监督，形成一系列工作惯例与制度化经验；其三，地方党委书记兼任人大常委会主任，探索党对地方人大的具体领导方式与机制；其四，2014年十八届四中全会提出党内法规体系作为中国法治体系组成部分，探索党规与国法的整合性法权与程序衔接安排；其五，以更具实质性的“小组政治”制约部门化的“法理官僚制”，监督和控制行政，嵌入具体而实际的国家治理过程；其六，十八大以来重新确认了党的全面领导，并将“党的领导”作为宪法上国体条款的核心要素，写入宪法总纲。此次机构改革方案是对20世纪90年代以来的诸多探索与经验的凝练总结，从而真正具有结构性政改的意义。

从具体改革内容来看，党政部门权力的依法融合是主要的制度原理，其中监察委成为整合党内纪委权力与国家监察权力的一场典范性宪制实验。许多人看不懂监察委改革的真正宪制意义。这一改革存在着党建与国家法之双重层面的重大意义。通常的观察局限于国家法层面，即通过宪法修改与监察立法，创设作为国家机构的监察委，置于人大制度之下，作为与“一府两院”的平行机构专责职务违法与职务犯罪案件的调查与处理。^①法学界的争议一度集中于一个程序性问题，即到底是先修宪还是先立法，也有部门法学界追究监察程序是否符合刑事正当程序的问题。这些法律技术层面的问题也很重要，它们涉及这一机构之合宪性、合法性以及与其他法律程序的规范衔接，影响整个国家法治体系的内在一致性与融贯性。执政党适度回应了法学界的规范化诉求，

^① 较有代表性的研究参见秦前红等：《国家监察制度改革研究》，法律出版社2018年版。

通过先修宪及完善监察法草案而满足了“形式法治”的基本要求。但这只是国家法层面的故事。真正要害在于党建层面，即党的部门权力如何合法“植入”国家权力内部的法权秩序安排问题。在2018年机构改革方案中，“国家监察委员会”是作为第一部分“深化党中央机构改革”之第一条重点提出的。《方案》指出，“组建国家监察委员会，同中央纪律检查委员会合署办公，履行纪检、监察两项职责，实行一套工作机构、两个机关名称”。《方案》对其具体职责的描述更是将中央纪委职责悉数纳入。这就造成了一种国家法学上的困难，即国家监察委员会到底是党的机构，还是国家机构。从法律形式上看，监察委属于《监察法》定义的国家机构，但从法律实质来看，则属于纪委的一种“国家化”形式。尽管《监察法》规定了监察独立原则，但很难做到对合署办公之纪委的独立。

以国家监察委员会为改革先锋，《方案》还规定了一系列党的部门与国家机关的权力与程序对接方案，比如，中央全面依法治国委员会、中央审计委员会、中央和国家机关教育工作委员会以及各领导小组改制后的委员会，同时大大扩充了中央组织部、宣传部、统战部的管辖范围与职能。这些改革共同构成了“党的领导”制度化、程序化、法治化的全貌，重构了党与政府的具体权力关系与法律关系。随着《监察法》的实施及监察委的具体运作，未来政改可能还会在其他党内部门权力的“国家化”上进行扩展和突破。

党的机构循着“党的全面领导”获得更充分的制度赋权，与此同时，人大与政府机构也得到调整。从人大机构来看，最大的看点是“法律委员会”改为“宪法和法律委员会”，推进合宪性审查制度化，探索合宪性审查的中国模式。但中国的合宪性审查属于人大监督权的一部分，依托宪法和立法法具体运作，主要工作限于对“法律草案”的合宪性审查^①和对“法规”的合宪性审查，以后者为重点。因此，这一模式不同于西方分权及政体论意义上的违宪审查或司法审查。“宪法和法律委员会”承载着中国宪法监督与实施的具体推进责任，也是学界和民众多年期待与推动的一个有限但重要的进步。中国宪法需要“牙齿”，但必须在中国宪法的“牙床”上长出来。从国务院机构来看，继续循着“大部制”思路向下走，这符合依法行政及行政科学化需要。

五、监察法治：新宪法秩序的最大制度增量

2018年修宪及配套制定通过的《监察法》有效弥补了反腐法治调整上党规与国法的体系性衔接漏洞。《监察法》就是新型党政关系融合建构的“制度样本”，是对既往党政“规范双轨制”的一种宪制重构。^②2019年，监察法体系继续深化建构，其典型体现是政务处分法草案征求意见^③及监察法规的人大授权决定^④。特别是监察法规制定权的确立，将监察法规与行政法规并列，

^① 参见邢斌文：《论法律草案审议过程中的合宪性控制》，《清华法学》2017年第1期；郑贤君：《全国人大宪法和法律委员会的双重属性——作为立法审查的合宪性审查》，《中国法律评论》2018年第4期。

^② 参见朱福惠：《国家监察法对公职人员纪律处分体制的重构》，《行政法学研究》2018年第4期。

^③ 学界的反馈意见，较有代表性的参见秦前红等：《关于〈公职人员政务处分法（草案）〉的研究意见》（2019年10月14日），爱思想网，<http://www.aisixiang.com/data/118557.html>，最后浏览日期：2021年1月17日。

^④ 《全国人民代表大会常务委员会关于国家监察委员会制定监察法规的决定》（2019年10月26日）由十三届全国人大常委会第十四次会议通过，具有等同于法律的效力，全文参见中共中央纪律检查委员会（中华人民共和国国家监察委员会）官网，http://www.ccdi.gov.cn/yaowen/201910/t20191027_203106.html，最后浏览日期：2021年1月17日。

必然推动我国立法法体制的再次结构性修改以及国家治理体系的规范性重构。^①这一深化建构使得监察委在整个国家治理体系中的宪制地位与角色得到进一步的巩固和提升，成为全面依法治国的关键性宪制机构。

《监察法》及其监察委体制，是八二宪法在改革时代最为重大的制度增量与中国宪制特色。监察法源自十八大以来反腐法治的结构性进展。从五年来的反腐实践来看，持续的“打虎”“拍蝇”“猎狐”这些触及多层面的系统化反腐产生了重大的制度威慑效果，有效改变了体制内的贪腐风气，促进了国家廉政法治的进步与党政关系的协调，具体体现在如下三个方面。

第一，高层不敢腐的持续性高压态势已经形成。对于高层反腐，十八大以来力度空前，使得无论职务多高、权力关系网多密的腐败官员均能实际感受到制度反腐的强大力量及精准性。寄希望于“反腐收兵”的侥幸思维或既往惯例已经行不通。

第二，基层不敢腐的常态化制度环境正在形成。“打虎”的同时还要“拍蝇”，因为反腐的根本出发点是维护人民利益，而基层“苍蝇”之腐败对群众利益的损害更加直接、可观及深重，对党和国家政权合法性及公信力的伤害也更深。十八大以来的制度化反腐相对集中于高层，以便形成传递效应，近两年则对基层反腐有所倾斜，逐步形成常态化反腐的制度环境。

第三，通过“猎狐”行动等国际刑事合作与国际化反腐，基本形成了对外逃贪官的“全网化”追缉程序和体系，也对国内贪官的外逃及移民倾向构成重大打击和有效封堵。海外反腐历来是反腐重点，也是难点和薄弱点，因为涉及复杂的国际刑事司法程序、人权标准、死刑问题、政治庇护问题、国家利益冲突问题。我国通过多层次的国际刑事合作、引渡协议、政策性沟通以及国家刑事法治的实质进步，正在逐步解决上述难题，构筑“全网化”的海外反腐制度体系。

国家制定监察法的主要目的在于通过法律方式建构统一的国家监察权及国家监察组织体系，整合既往分散在多个部门的国家监察权力，同时实现纪委权力与国家监察权力的适度融合。国家监察立法是过去五年“新反腐运动”基本经验的制度化，也有地方试点作为科学经验的基础，从而具有法律上的正当性和操作上的合理性。

监察委员会行使的是国家监察权，这是一种特殊性质的法律执行权。监察委员会整合了多种性质的权力要素，如检察院的反贪司法权、行政机关的行政监察权、预防腐败部门的预防腐败权甚至还包括适当形式的纪委调查权。这样一种特殊性质及复合性的法律执行机关，就不是通常意义上的行政机关，也不是司法机关，更不是立法机关，当然也不是党务机关。

监察委员会在法律属性上是国家监察机关，在法理属性上是特殊的国家政治机关，负有依法进行政治性监察及法律调查与处理的制度化职能。监察委员会的主要作用是根据宪法和监察法对所有的国家公职人员之职务违法与职务犯罪行为进行监察并作出相应的处理。

监察委与“一府两院”都属于一级政权机关，由人大产生并对人大负责，共同构成“一府两院一委”的改革后政府机关体系，彼此之间是平行的法律关系，根据法律要求应做到“相互配合，相互制约”。监察委与“一府两院”的具体法律关系可表述如下。

其一，监察委依法对“一府两院”所有公职人员包括领导干部干预进行监察，可依法作出留置、

^①立法者在决定草案的说明中已清晰表达立法法未来修改的意向，有关草案说明全文参见《关于〈全国人民代表大会常务委员会关于国家监察委员会制定监察法规的决定（草案）〉的说明》（2019年10月21日），中国人大网，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201910/0f2ffd6c12df47a58f5dc3658d9c0329.shtml>，最后浏览日期：2021年1月17日。

调查、政务处理决定及移交司法决定。

其二，监察委与检察院之间有着紧密的刑事司法合作及衔接关系，需移交司法的监察案件必须经过检察院审查起诉，检察院可以要求补充侦查或独立作出不起诉决定，从而对监察委构成合法的制约监督。

其三，法院仍然是全部司法体系的中心，司法改革也是以审判程序为中心的系统改革，监察委必须适应这一司法改革总体框架。

国家监察体制改革对国家机构职能体系及党政关系的法治化有如下重大的制度性影响。

第一，建立了全覆盖的权力监察体系，整合成了统一的监察权，全方位，全体系，全天候，无死角，实现了将权力关进“制度铁笼子”的法治承诺。

第二，实现了纪委权力与国家监察权力的适度法治融合，在法理与法律程序上探索党的领导与依法治国的具体结合方式。

第三，在政府体系中引入监察委，形成了“一府两院一委”的权力格局，行政机关与检察院职能与权力总量有所精简，法院维持不变，是国家机构改革史上最大的变化之一。

第四，在人大与监察机关关系上，监察机关既由人大产生并对之负责，同时又对人大工作人员包括领导实施依法监察，丰富了我国权力监督的形式与深度。

然而，如此“全面性”的监察权力又会遭遇“谁来监督监督者”的宪制难题，如果监察委本身由于缺乏“监督”与“制衡”而成为新的“腐败性权力”，此次反腐法治的宪制构造就会陷入失败。从2018年修宪及监察法的具体制度构造来看，立法者充分洞悉了“监督”监察委的法治必要性并进行了卓有成效的制度设计。监察委是法定机构，不是超级政治机构，更不是法外机构。监察是法治体系的一个环节，不是全部环节，更不是终局性环节。监察委有着宪法与法律的明确约束，违法监察亦需要承担法律责任。

监察法本身建构了一种多层次、相互配合的监督制约体系，用于确保监察委本身的廉洁性与合法性：第一，人大监督，包括听取和审议监察工作报告、执法检查、专题询问或质询；第二，执法机关相互监督，即检察机关、审判机关和执法部门可依法对监察机关进行制约和监督；第三，纪委合署监督，即纪委与监察委合署办公，可形成对监察委的内部监督；第四，监察法“正当程序”的监督，主要包括禁止干预案件、监察信息公开、监察回避及监察申诉等；第五，监察法问责机制，即监察法的“法律责任”专章规定，涉及行政责任、国家赔偿责任等。

总之，监察法体系就像党规与国法直接的“三孔接头”一样，朝向党规一端的制度接口与新版《中国共产党纪律处分条例》无缝对接，朝向国法一端的制度接口与公务员法和刑事诉讼法有效衔接。反腐败及党政关系法治化在这一体系框架中将获得更为完备的制度保障、巩固及实现。

六、人类命运共同体入宪与“一带一路”的宪制展开

人类命运共同体写入2018年宪法修正案，标志着中国宪法在全球治理维度的重新展开，也标志着科学社会主义实践路径的全新探索。^①“一带一路”是中国“和平发展主义”援助合作模式的规模化与体系性展开，是人类命运共同体的主要实践路径。人类命运共同体入宪是2018年

^① 初步的讨论参见田飞龙：《人类命运共同体：探索科学社会主义实践新路》，《科学社会主义》2018年第4期。

修宪带来的重大“世界宪法时刻”，是中国宪法理想与经验寻求进入世界体系与全球治理秩序的正式起点。而“一带一路”亦有着高度契合于人类命运共同体的治理哲学基础，且正在从理念到制度上逐步展开及走向完备化。人类命运共同体和“一带一路”秩序构成中国新宪法秩序的“扩展秩序”，是中国宪法内在普遍性理想与价值追求的正当化且合乎时代精神之规范性表达。

（一）人类命运共同体是全球宪制的创新

2018年修宪，与既往既有相似，亦有不同。相似者，乃遵循党的领导原则与宪法修改惯例，在党代会报告之后将重要的新理论观点与方针政策纳入党章及宪法范畴。不同者，此次修宪虽非大修，却立足于中华民族伟大复兴的全新起点而规划出内外协调的“新宪法秩序”。这一新宪法秩序在促进党的领导宪法化及推进包括监察委在内的国家机构改革的同时，相对明确地提出了中国宪法的世界观与秩序理想。“人类命运共同体”入宪即标志着这一宪法世界观的概念凝结与政治成熟。

从比较宪法来看，一国之宪法的主要功能在于建构本国优良政体及安排本国人民之权利保障与共同发展。通过宪法规定超出国家范畴的世界秩序理想及全球治理目标，在宪法史上并不多见。但是，一个大国之宪法在其序言或文化中载有超越性和普遍性的价值主张及制度规划，将本国政治秩序的建构作为一种“代表性秩序”，亦有先例。作为大国宪制秩序规划，其承载文明、通达内外、塑造秩序的全球治理责任担当，有其历史合理性与政治正当性。

比如，美国宪法序言对其普遍主义价值已有所表述，作为制宪者论辩书的《联邦党人文集》第1篇借汉密尔顿之口和盘托出美国宪法的典范性与普遍性，美国19世纪以来的宪法文化更是以“昭昭天命”（manifest destiny）自诩。苏联1936年宪法序言也具有“国际共产主义”的理想性色彩。只是经历冷战及后冷战的秩序演变和历史考验，无论是美国的“昭昭天命”，还是苏联的“国际共产主义”，都未能带来一种与本国宪法秩序真正实现价值融贯及利益共享的全球治理秩序。相反，苏联本身陷入了宪制崩溃，而美国的“民主全球化”则带来了耶鲁法学教授蔡美儿（Amy Chua）所谓的“起火的世界”^①。美苏冷战及美苏在各自势力范围内输出“宪法秩序”的实验性失败，是一种西方式帝国主义传统在战后全球治理秩序中的失败。

与之对照，当代中国对全球治理秩序的价值理解、政治实践与宪制规划则显示出了融合东西方智慧的进步性和比较优势。以“人类命运共同体”作为顶层宪制概念，以中华民族伟大复兴作为国家宪制理想及实验方案，以“一带一路”作为连接内外秩序的互联互通动力机制，以“和平发展”“互利共赢”的发展主义治理哲学作为超越西方“民主全球化”方案的全球治理新方案，中国修宪正在改变世界。这些关于国家宪法秩序与人类理想宪制秩序的丰富想象力及坚定有力的制度化实践，也是人类宪法文化及秩序的新实验与新方向。如此，则十九大报告提出的“新时代”与此次修宪规划的“新宪法秩序”，通过“人类命运共同体”这一顶层概念，就使中国宪法大大超出了国别宪制的范畴，而具有了一种“代表性秩序”的实验探索意义。在全世界陷入西方带来的民主民粹化及逆全球化的秩序变动与重组周期里，这一努力的全球治理意义必然更加凸显，也必然更受世界瞩目。

^① 蔡美儿的观察与比较相对敏锐，参见[美]蔡美儿：《起火的世界：为何输出自由市场民主，却收获种族仇恨与全球动荡？》，刘怀昭译，中国政法大学出版社2014年版。

“人类命运共同体”成为相对成熟的宪法元价值及全球治理新方案，立足于其稳健的价值基础与实践根据。

从价值基础来看，“人类命运共同体”源于中国共产党治国理政所承载及综合的多元价值要素：其一，立足民族复兴的理性民族主义；其二，立足共产主义理想的国际主义；其三，立足中华优秀传统文化的天下主义；其四，立足改革开放与全球化的世界主义。这些价值维度彼此间存在张力甚至冲突，在20世纪革命史中充分张扬而弥漫于党的历史实践过程，但党以对民族和人类共同负责的历史使命感与文化精神，通过艰苦卓绝的奋斗、牺牲、探索与进步，最终凝聚成“中国特色社会主义”的思想与制度体系。观诸社会主义核心价值观，其中包含着丰富的价值凝定及东西方融合的特征。西方有种族中心论的“东方主义”，但以中国为代表的东方却通过文化反思与政治实践逐步克服了类似的种族中心论而提出了更具普遍性及可接受性的“人类命运共同体”理想图景。

从实践根据来看，“人类命运共同体”有着扎实的历史基础和当代实践的依据：其一，作为历史实践范畴的“一带一路”铭刻了中国对外交往及共同建构安全、繁荣及共享性宪制体系的古典努力与实际成就，为当代实践留下了丰厚的历史遗产；其二，西方人亦曾在殖民史与全球化过程中接触、命名甚至重塑“一带一路”所及地区，但并未取得持续性的文化与制度成就，反而造成了所在区域的秩序混乱与文化冲突；其三，当代中国推展的“一带一路”倡议以“和平发展”为价值内核，以中国资本、中国文化、中国治理模式、中国式全球治理观为蓝本和纲目，充分尊重及吸纳参与各国的价值、利益、意见及贡献力，已经在“一带一路”沿线国家及整个国际社会形成了较强的价值吸引力、可靠的朋友圈、逐步深入的当地文化社会互联网络及共同的安全协作秩序，实际结成了越来越牢固的“命运共同体”。

“人类命运共同体”进入宪法序言，是“一带一路”倡议具体实践与制度化的结晶，是中国国家宪法理想维度的结构性拓展，也是中国共产党治理哲学之国际主义因素的规范性整合。坚持国内与国际两个大局的统筹协调，坚持对本国人民负责与对世界负责的辩证统一，坚持以和平发展共享性价值为全球治理提供中国智慧与中国方案，这些超越于西方民主全球化方案的中国模式是“人类命运共同体”理想秩序探索的新希望和新方向。“人类命运共同体”入宪标志着中国宪法自主性与理想性的完备建构及全球治理之平行竞争和有序演化进入了关键性阶段。当然，这一具有世界历史意义的伟大宪制进程不会一帆风顺，与之存在竞争关系的西方治理秩序与力量必然会以前所未有的方式加以遏制，而中国修宪之后面临的内外价值与秩序不断再平衡的压力也是必须要承受和化解的。然而，任何结构性全球治理秩序的演变都必然经历这样的不确定性和反复性的阵痛周期，新秩序也必然在“分娩之痛”中产生、成长及成熟。

（二）“一带一路”治理哲学的全球治理

“一带一路”需要一种基于中国、接通西方、协和周边的文化自觉，需要在治理哲学的高度重新认识世界历史在21世纪的态势与前景。所谓“一带一路”的治理哲学，是关于“一带一路”共同体秩序之权利、义务、责任与治理结构之宪制规划和宪制实践的系统学说。这一治理哲学不同于1648年《威斯特伐利亚和约》以来作为世界秩序代表性模式的民族国家治理哲学，而是一种超民族国家的共同体治理哲学。欧盟宪制模式在一定程度上接近这一理想，但其复杂性不如中国的“人类命运共同体”，而且存在着自我瓦解的“脱欧”风险。

“一带一路”倡议提出利益共同体、命运共同体和责任共同体的建构目标，是对民族国家

范式的重要突破。对民族国家的反思与超越，第二次世界大战之后的欧洲共同体及其欧盟实践曾有过相当规模的探索，但其正在面临英国“脱欧”带来的“重新民族国家化”的威胁。而“重新民族国家化”甚至在倡导全球化最为积极的美国也发生了，学界较为温和地称之为“逆全球化”^①，典型事件就是特朗普当选美国总统。在欧美之超越“民族国家”努力面临退潮与失败条件下，全球化动力骤然衰减，而中国于此刻提出“一带一路”倡议正好是对全球化事业的“接力”。^②

“一带一路”治理哲学的核心在于和平发展主义，而不是西方式的异教征服主义，也不是敌我区分式的现实主义。美国2017年年底发布的《国家安全战略报告》提出“有原则的现实主义”（principled realism），以中俄为根本对手，仍然保留着严格的异教文明观和敌我区分论，也就无法自我超越并治理“起火的世界”。^③比较而言，“一带一路”治理哲学具有如下框架性原则，有待发展为一种系统而完备的超国家宪制理论。

第一，这种治理哲学以和平与发展为核心政治目标。这既回应了20世纪80年代邓小平关于和平与发展构成世界政治主题的战略判断，^④同时也回应了19世纪的“康德命题”（永久和平）。对“暴死”的恐惧是霍布斯政治哲学的逻辑起点，自保成为霍布斯自然法的第一规则，1648年的《威斯特伐利亚和约》亦关涉和平问题，而格劳秀斯的国际法理论聚焦的就是和平秩序的可能性。康德的“永久和平”更是对和平价值与政治实践的积极探索。但这些西方治理哲学内部的努力都遭遇了不同程度的失败，尤其是第一次世界大战和第二次世界大战主要在西方政治秩序内部爆发，更是带来了西方人对自身文明的深切忧虑。无论是第一次世界大战后的国际联盟还是第二次世界大战后的联合国，均难以达成“永久和平”之目标。在此基础上，20世纪80年代邓小平提出“和平与发展”是当今世界主题，并致力于以中国力量团结世界进步力量推进这一主题，则具有“一带一路”倡议的哲学奠基意义。中国对世界理想秩序的理解，不仅仅是和平，还包括发展，当然是人的全面发展，而不仅仅是经济发展。和平与发展是“一带一路”治理哲学的元概念和基础范畴。

西方的治理哲学当然是以自由和民主为元概念，美国推动的“经济全球化”和“民主全球化”也是以此为基础，但西方模式忽视了发展中国家的具体实践条件与文化多样性，也忽视了秩序对自由的保障作用，使得在西方大体奏效的自由民主秩序反而在非西方的激进实践中普遍面临失败风险，造成一系列的“失败国家”及其难民危机，这在根本上违背了霍布斯政治哲学的逻辑前提。和平与发展并非不关注自由和民主，而是认为和平秩序与发展利益是自由和民主制度成长的必要前提基础。

随着西方的“民主输出”普遍失败和欧洲遭受难民危机侵蚀，更多国际机构和国家愿意正面看待中国发展模式的示范性与普遍化意义，“和平发展论”相对于“自由民主论”在国际性的发展援助议题上取得了一定的话语权和比较优势，至少人们愿意期待和尝试一种不同于西方的现代化发展道路。这是“一带一路”倡议能够得到国际社会较为普遍理解与响应的时代背景与心理契机。

① 参见任剑涛：《逆全球化、民主轴心与全球化重构》，《探索与争鸣》2017年第3期。

② 王湘穗教授为这一“接力”提出了“三居其一”的中期阶段目标，参见王湘穗：《三居其一：未来世界的中国定位》，长江文艺出版社2017年版。对王湘穗教授这一战略定位的批评性意见，参见田飞龙：《三居其一与2049的中国》（2017年10月20日），思考HK，<https://www.thinkhk.com/article/2017-10/20/23841.html>，最后浏览日期：2021年1月17日。

③ 对这一国家战略哲学背景的批评，参见FeiLong Tian，“Flawed Thinking”，*South China Morning Post*，February 22, 2018。

④ 参见邓小平：《以和平共处五项原则为准则建立国际新秩序》，《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第281页。

第二，“一带一路”治理哲学以“共同体”范式超越“民族国家”范式。这有助于拓展国家间资本与秩序合作空间及制度化成果。中国哲学家赵汀阳先生早在十余年前即提出了“天下体系”的概念，^①用于批判西方的“民族国家”范式，并重新发掘中国古典政治哲学中的思维与智慧。赵先生有一个非常犀利的判断：西方文明确立了一个有效国家，但并未确立一个有效世界，根源在于西方文明习惯于以民族国家眼光看待和支配世界，而不善于以世界的眼光看待世界，中国的天下主义恰恰是后一种视野。

十年之后，赵先生继续深挖“中国”这一概念的政治神学内涵，试图提供一种不同于西方有神论的信仰格式：中国自身作为一种信仰，以“文明漩涡”模式形成扩展性的治理秩序。^②赵先生对“中国信仰”的重新解释，与美国著名法理学家罗纳德·德沃金晚年对“无神信仰”（没有上帝的宗教）^③的伦理学与神学探索之核心旨趣有异曲同工之妙。这里牵涉一个西方民族国家世俗秩序背后的政治神学来源或依赖性问题。施米特在《罗马天主教与政治形式》一文中就曾细致考察过西方主要的宪法概念背后的神学依据，比如代表概念就具有很强的基督教神学渊源。^④西方的政教分离是以政治体系借用和模仿宗教治理形式的方式完成系统重建的，而绝非政教关系的截然断裂。当非西方国家在殖民主义压力下模仿西方国家进行立宪建国时，“民族国家”的现实政治体格可以被模仿，但其背后的宗教神学及普遍主义关怀无法被模仿，从而建立起来的通常只是一种与自身文化传统相隔膜的纯粹政治体系。西方政教分离仍可内在一致，而非西方的模仿造成了文化与政治的截然割裂，造成了政治上的激进主义甚至极权主义。而无论是选举还是法治这样的世俗机制均难以抗衡脱离旧有文化传统束缚的世俗强权的压制，“选举威权主义”成为一种奇特的民主转型现象。这样的“民族国家”范式还造成了内部的分离主义运动和对外国家主义扩张性格，造成内外秩序的双重失调。第一次世界大战和第二次世界大战证明了这种“民族国家”范式确实未能带来“永久和平”，不能形成国家周边的和平秩序。

在此背景与条件下，“一带一路”倡议中提出以“共同体”来思考未来的秩序框架，并具体落实于“利益共同体”“命运共同体”和“责任共同体”之上，则具有超越“民族国家”范式建构超国家和平发展秩序的战略高度和哲学深度。事实上，“民族国家”也是本尼迪克特·安德森所谓的“想象的共同体”，只是这种共同体的想象边界和权力意识太过鲜明，不大适合作为构建更普遍和平秩序的实在政治基础。“一带一路”共同体将不仅仅是利益、命运和责任共同体，甚至将构成一种和谐共生的意义共同体。

第三，“一带一路”治理哲学坚持政治演化史观和经验主义改革路径。“一带一路”治理哲学要体现中国不干涉他国内政及通过改革开放探索本国发展路径的国际关系原则与发展逻辑。西方国家的发展援助往往附加政治改革条件，以西方自身的自由民主秩序要求被援助国进行模仿和一致化改革，但并不关注被援助国实际的政治社会条件与文化传统。那些在自由民主政治哲学中被格式化掉的具体社会建制恰恰是西方保守主义传统中的“本位秩序”，只是西方在完成自身秩序

① 代表性著作作为赵汀阳：《天下体系：世界制度哲学导论》，江苏教育出版社2005年版。

② 参见赵汀阳：《中国作为一个政治神学概念》，《江海学刊》2015年第5期。

③ 德沃金的晚年神学思考，参见[美]罗纳德·德沃金：《没有上帝的宗教》，於兴中译，中国民主法制出版社2015年版。

④ 参见[德]卡尔·施米特：《政治的概念》，刘宗坤等译，上海人民出版社2004年版，第47—77页。

建构之后已经遗忘或远离了曾经的保守主义基本经验，甚至自身也陷入了民主激进主义的泥潭，比如，公投文化与实践甚至在素来保守的英国也大行其道了，同性婚姻合法化更是将这种激进主义演绎到某种极致。相反，中国改革开放以来奉行的恰恰是一种经验主义的保守性改革哲学，在秩序前提下进行合理化变革与创新，避免了改革中的激进主义。中国对发展援助不附加政治条件，而高度尊重对象国自身的政治秩序与文化传统，这并非不负责任或纯粹经济交往或国际统战，而是认识到：一国人民应有深思熟虑和自主选择自身发展道路及维持已有政治秩序的正当权利，而不应在外力强力的政治操作与鼓动之下进行轻率的政治变革，不应以牺牲秩序为代价直接获取承诺中的自由民主，最终却在实验失败后无法恢复秩序，陷入政治动荡和难民危机。

因此，“一带一路”将继续奉行中国既往的哲学与政治立场，坚持一种政治的演化史观，重视政治秩序演化中的社会建制因素，而不诉诸简单的社会契约论模型或公投模型。“摸着石头过河”不是盲目的，不是拒绝任何设计的，而是确信任何进步必须与旧有秩序进行合理且深刻的对话，必须充分解释和证明其自身的利害得失，而不能纯以某种表面看来的普适价值为直接的实践根据。

“一带一路”共同体建构不涉及直接的政治秩序设计，也不附加政治改革的具体条件，而是以基础设施建设和社会普遍参与为着力点，以秩序维护和发展利益作为基本目标，逐步积累社会现代化的成果和人际交往的新观念与新共识，在此基础上逐步推进有序的政治现代化。

第四，“一带一路”治理哲学坚持文明多元论与合作论。“一带一路”建设不以征服和支配为政治目标，也不建立绝对封闭的集团政治体系。西方人对世界政治秩序的理解以塞缪尔·亨廷顿的“文明冲突论”为典型，但文明冲突的背后是永恒战争预设，这或许符合希腊文明起源上的战争场景以及基督教文明的异教观念，但却不符合人类和平与发展的普适要求。中国人对文明的理解是多元论的，尽管历史上也有“华夷之辨”，但总体上不认为文明之间存在不可逾越的鸿沟，而是认为文明均有其存在的价值和意义，有其具体的历史和生命，在本质上都在回答一种合理的群体生活秩序应当如何的根本问题。

总之，“一带一路”包容而非排斥西方，将自由秩序的合理因素内化为“一带一路”文化共同体的共享价值，彰显一种包容性全球化的哲学与政治取向。中国的“一带一路”不是大国霸权战略，不是新殖民主义，不是指向冷战的“马歇尔计划”，而是在中国文化与世界观基础上发展出来的一种和平发展主义，是中国模式下的经济全球化方案，其本身就具有多元文明会通的世界性质，因而不可能排斥已经成为世界价值一部分的基本的自由因素，只是这里的自由应当是合法合理的法定权利，而不是颠覆性、激进性的自然权利。在开放的大众社会条件下，以自由为基本精神的民主法治国的基础工程，不仅是“一带一路”沿线国家的政治发展目标，而且是中国自身正在完善的治理现代化体系的一部分。这就超越了西方的敌我对立的冷战思维，以真正人类的和平与发展利益为根据思考“一带一路”的治理哲学及其现实化路径。

七、结语：新时代宪法秩序的基本前景

2018年修宪不是改革以来若干次修宪的简单延续，而是具有根据中国发展及世界演变的总体情势提出更为明确之中国宪法的世界观以及规划切合这一世界观之具体治理秩序的开创性意义，本质上构成一种“新宪法秩序”。对这一新宪法秩序的理解与实践，事关中华民族伟大复兴与世界和平发展的整体前途。我们身处这样的秩序大变动时代，中国已深度卷入了新一轮全球化与权力重组的漩涡周期之中，而且已逐步成长为具有强大吸引力及制度塑造能力的负责任大国。

修宪从指导思想到具体制度都为应对这一新时代治理秩序变革的重大挑战提供了强有力的宪法秩序基础和保障。

2018 年修宪后的主要挑战有：其一，如何从党内与国家两个层面继续探索构建权力监督的长效机制；其二，在民族复兴与人类命运共同体并轨推进的条件下，如何实现内外利益平衡及制度化均衡；其三，中美关系的全球战略互动如何确立适度的互信互动规则，如何建立政治成熟的大国协调机制及逐步完成中美全球权力秩序之和平与理性的再分配；其四，如何发展出一种真正有生命力及影响力的文化体系与软实力，实现中国与世界的深度互信与相互理解。

这些挑战是对一个负责任“世界历史民族”复兴进程的正当且必然的历史考验，也是其特有的风险、烦恼及荣耀。周虽旧邦，其命维新。新时代的宪法秩序不仅是八二宪法的合理发展，不仅是 1949 年以来之新中国宪法秩序的接力演化，更是整体中国文明新生与中国重新生长之“轴心时代”的宪制创造与综合，既直接贡献于民族伟大复兴的制度化进程，也从体系和结构上有效推进了全球宪制与善治的竞争性发展。而习近平法治思想与中国新宪法秩序的深度对话、互动和创造性制度建构，将成为中国宪制、法治及全球治理的关键性生成机制，也将对中国法学生态和法律治理实践带来持久性的影响和塑造效应。^①

作者系北京航空航天大学人文与社会科学高等研究院 / 法学院副教授

^① 法学界的初步阐释，参见胡明：《习近平法治思想：新时代中国法治战略的总指引》，《政法论坛》2020 年第 6 期；马怀德：《论习近平法治思想中的法治政府理论》，《政法论坛》2020 年第 6 期。