

· 党的建设研究 ·

“党是最高政治领导力量”的生成与运行逻辑^{*}

刘靖北 鲁敬诚

[摘要] “党是最高政治领导力量”是《中国共产党章程》中的重要规定。这一规定性表达源于马克思主义经典作家的相关思想，凝结着中国共产党100多年来奋斗的历史经验，是破解大党独有难题的有效方式、推进中国式现代化的必然要求。“党是最高政治领导力量”在党章党规和宪法法律中的确认，对于把党的全面领导落实到国家治理各领域各方面，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心具有重要意义。新时代新征程，必须坚持“党是最高政治领导力量”，继续深化党的建设制度改革，不断健全完善党的领导制度体系，着力提高党的执政能力和领导水平，为以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴提供坚强的保证。

[关键词] 中国共产党 最高政治力量 党的领导制度体系 依规治党 党是最高政治领导力量

党的二十大通过的《中国共产党章程》明确载入了“党是最高政治领导力量”^①这一重大论断。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》要求，“把党的领导贯穿改革各方面全过程，确保改革始终沿着正确政治方向前进”^②。这表明，进一步全面深化改革必须坚持“党是最高政治领导力量”的原则。

一、“党是最高政治领导力量”的生成逻辑

“党是最高政治领导力量”是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容，具有深厚的理论渊源和实践基础。这一重大论断源于马克思主义经典作家关于党的领导的基本观点，凝结了中国革命、建设、改革和新时代伟大实践的根本经验，是新时代新征程实现党的使命任务必须坚持的基本原则。

（一）“党是最高政治领导力量”的理论渊源

无产阶级必须首先组织成为政党才能发挥最大力量。政治属性是一切政党的基本属性，任何

^{*} 本文系国家社会科学基金重大项目“党的十八大以来坚持和加强党的全面领导的实践和经验研究”（22ZDA032）、上海市哲学社会科学青年课题“中国共产党长期执政视角下自我革命的逻辑进路与实践机制研究”（2022EDS006）的阶段性成果。

^① 《中国共产党历次党章汇编（1921—2022）》，北京：中国方正出版社，2023年，第14页。

^② 《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，北京：人民出版社，2024年，第5—6页。

政党都有自己的政治使命、政治目标、政治追求。不讲政治，离开了自己的政治纲领、政治路线和政治目标，也就不成其为一个政党了。马克思恩格斯曾严厉批驳巴枯宁主义者主张放弃政治斗争的观点，指出：“向工人鼓吹放弃政治，就等于把他们推入资产阶级政治的怀抱。”^① 列宁也指出：“一切关于非阶级的社会主义和非阶级的政治的学说，都是胡说八道。”^② “一个阶级如果不从政治上正确地看问题，就不能维持它的统治，因而也就不能完成它的生产任务。”^③ 党的政治属性从根本上规定了党的领导本质上是政治领导，党的思想领导、组织领导，党对一切工作的领导，都具有鲜明的政治性。

党的根本性质决定了党是最高政治领导力量。马克思恩格斯在《共产党宣言》中深刻阐述了共产党的领导地位和作用，明确指出共产党同其他无产阶级政党不同的地方就在于共产党人始终是“最坚决的、始终起推动作用的部分”^④，共产党人“胜过其余无产阶级群众的地方在于他们了解无产阶级运动的条件、进程和一般结果”^⑤。无产阶级政党的领导核心具有恩格斯所说的“比我们大家都站得高些，看得远些，观察得多些和快些”^⑥的内在特质。列宁更是明确提出无产阶级政党是工人阶级有组织的先进部队，是“无产者的阶级联合的最高形式”“工人阶级的最高组织形式”^⑦。“国家政权的一切政治经济工作都由工人阶级觉悟的先锋队共产党来领导”^⑧，这是“社会主义胜利的唯一保证，是一条通向胜利的康庄大道”^⑨。无产阶级政党自身具有预见性、先进性和强大的实践能力，拥有坚定的领导核心，毫无疑问地成为无产阶级革命运动的领导力量。无产阶级政党领导的“最高”地位由此在无产阶级中确立下来。

“党是最高政治领导力量”是实践上的人民立场。人民是党的领导力量之源，是党的领导的最坚实的根基。实践中坚持人民立场，就能保证党的领导落到实处、收到实效。马克思认为，无产阶级上升为统治阶级以后，必须利用自身的政治统治，“一步一步地夺取资产阶级的全部资本，把一切生产工具集中在国家即组织成为统治阶级的无产阶级手里，并且尽可能快地增加生产力的总量”^⑩，为实现人的自由而全面的发展打下坚实物质基础。无产阶级政党拥有完备的纪律来规范政治领导实践。恩格斯认为：“第一次一致行动的无数工人群众还不知道如何适当地表达他们的共同利益，还没有发现最适合于斗争的组织形式，更没有发现保证胜利所必不可少的纪

① 《马克思恩格斯文集》第3卷，北京：人民出版社，2012年，第224页。

② 《列宁全集》第23卷，北京：人民出版社，2017年，第2页。

③ 《列宁全集》第40卷，北京：人民出版社，2017年，第283页。

④ 《马克思恩格斯文集》第2卷，北京：人民出版社，2009年，第44页。

⑤ 《马克思恩格斯文集》第2卷，北京：人民出版社，2009年，第44页。

⑥ 《马克思恩格斯选集》第4卷，北京：人民出版社，2012年，第248页。

⑦ 《列宁选集》第4卷，北京：人民出版社，2012年，第160、1092页。

⑧ 《列宁全集》第42卷，北京：人民出版社，2017年，第381页。

⑨ 《列宁全集》第9卷，北京：人民出版社，2017年，第257页。

⑩ 《马克思恩格斯文集》第2卷，北京：人民出版社，2009年，第52页。

律。”^①这反映了无产阶级政党领导与政党纪律对于工人运动的重要意义。列宁指出，无产阶级政党纪律能够维持并不断加强，靠的就是先锋队的觉悟、对革命的忠诚、与劳动群众的密切联系、正确的政治领导等^②。无产阶级政党依靠高度的政治自觉和严格的政党纪律坚持并规范党的政治领导，在实践中自觉与群众打成一片，不断推进社会发展。

（二）“党是最高政治领导力量”经过党的百余年奋斗历史检验

“党是最高政治领导力量”是经过党的百余年奋斗历程所检验的一条基本经验。围绕党的核心地位、党是领导力量和党的政治领导，中国共产党形成了丰富的思想认识，为“党是最高政治领导力量”论断的正式形成打下了坚实的基础。

党是核心领导力量。历史已经证明，党是各个历史时期全国各族人民的坚强领导核心。与这一概念直接相关的表达包括但不限于“中心”“最高”等内容，“中心”“最高”分别从横向和纵向角度规定了党的作用，基本涵盖和契合了党总揽全局、协调各方的领导核心地位和党中央集中统一领导的要求。大革命时期党的文件就有“国民革命之真正中心势力”^③“‘革命中心’的无产阶级”^④的表述。抗日战争时期，根据地建设的重要原则就是“以党为中心的一元化的领导”^⑤。这些在一定程度上都是实践中党的领导“核心”作用的话语表达。新中国成立后，毛泽东在第一届全国人民代表大会第一次会议上指出：“领导我们事业的核心力量是中国共产党。”^⑥邓小平在改革开放之初提出了四项基本原则，并指出坚持四项基本原则的核心是坚持党的领导，党“是领导社会主义事业、领导无产阶级专政的核心力量”^⑦。社会主义现代化能否成功，关键取决于党的领导。

党具有最高领导地位。党的第一部党章明确指出：“全国代表大会为本党最高机关。在全国代表大会闭会期间，中央执行委员会为最高机关。”^⑧这是从党的内部组织体系而言的，体现的是民主集中制的根本原则，是坚决维护党中央权威和集中统一领导的法规根据。抗日战争时期，《关于党的一元化领导问题》一文明确指出，“我们的党是无产阶级的政党，是从无产阶级的最高利益，从劳动群众的利益出发，来决定我们的主张与政策的”^⑨。这为“最高”表达增加了新的注脚，形成了更为厚重的内涵。所谓的“最高”，从根本上说是因为党代表了无产阶级的最高利益。

加强党的领导力量。中国共产党自成立以来，始终注重增强党的力量，发挥领导作用。大革命时期，我们党就提出了加强党对民主革命的领导权问题。土地革命战争时期，我们党加强了党

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，北京：人民出版社，2012年，第276页。

② 参见《列宁选集》第4卷，北京：人民出版社，2012年，第136页。

③ 《中国共产党重要文献汇编（1923年）》第3卷，北京：人民出版社，2022年，第317页。

④ 《中国共产党重要文献汇编（1923年）》第3卷，北京：人民出版社，2022年，第425页。

⑤ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第20册，北京：人民出版社，2011年，第8页。

⑥ 《建国以来重要文献选编》第5册，北京：中央文献出版社，2011年，第461页。

⑦ 《十一届三中全会以来重要文献选读》（上），北京：人民出版社，1987年，第154页。

⑧ 《中国共产党重要文献汇编（1922年）》第2卷，北京：人民出版社，2022年，第263页。

⑨ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第20册，北京：人民出版社，2011年，第11页。

对以军事斗争为中心的土地革命的领导。《目前湘鄂川黔边区的战争形势和党的紧急任务》中要求：“加强和巩固党与政权机关的领导力量，改善领导方式，成为目前一个很重要的任务。”^① 为了加强领导力量，就要“把力量用在那些没有党组织的地方，特别要向工人、雇农、苦力大开其门，大胆地吸收无产阶级半无产阶级的先进分子”^②。新中国成立后，我们不断加强党的领导，增强党的力量。新中国成立之初的整党整风运动的目的是“使党真正成为群众所信赖和拥护的领导力量”^③。改革开放与社会主义现代化建设新时期，我们围绕推进中国特色社会主义伟大事业加强和改善党的领导，推动党和国家各项事业取得历史性成就。党的十二大通过的《中国共产党章程》提出：“中国共产党是中国工人阶级的先锋队，是中国各族人民利益的忠实代表，是中国社会主义事业的领导核心。”^④ “领导力量”的表达也更为广泛地体现在不同类别和层级的文件要求当中。

坚持党的政治领导。“领导力量”要产生特定效力，必须以“最高”为前提，必须坚持党的政治领导。《中国共产党第一个决议》提出“党应特别机警地注意，勿使工会执行其他的政治路线”^⑤，要求新生的中国共产党坚持对工人组织政治方向的领导，增强无产阶级斗争力量。土地革命战争时期，面对军队中存在的各种错误思想，毛泽东指出，我军“是一个执行革命的政治任务的武装集团”“是执行革命任务的工具”^⑥，是政治领导军事，而不是军事领导政治，“仅从事于组织上的努力，脱离了政治领导，则是盲目的，单纯技术的，必致迷失方向，甚至会遭受失败”^⑦。人民军队有了坚定的政治方向，就能知所趋赴、有所指望。坚定的、正确的政治方向是党相对于其他政党组织的优势所在。新中国成立后不久，一些部门和地区出现了分散主义倾向，“最大的缺点是政治少了。正因为政治少了，所以技术也管不好”^⑧。党通过坚持政治领导，增强了工作实效，使业务工作更加符合政治目的。江泽民在党的十三届四中全会后明确强调，“各级政权机关，包括人大、政府、法院、检察院，都必须接受党的领导，任何削弱、淡化党的领导的想法和做法，都是错误的……党的政治领导、思想领导和组织领导，要通过政治原则、政治方向、重大决策的领导和思想政治工作、向政权机关推荐重要干部来实现”^⑨。党领导开展了以“讲学习、讲政治、讲正气”为主要内容的党性党风教育，对于增强党的领导实效起到积极作用。

① 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第12册，北京：人民出版社，2011年，第15页。

② 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第12册，北京：人民出版社，2011年，第15页。

③ 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》第15册，北京：人民出版社，2013年，第148页。

④ 《十二大以来重要文献选编》（上），北京：人民出版社，1986年，第63页。

⑤ 《中国共产党重要文献汇编（1921年7月—1921年12月）》第1卷，北京：人民出版社，2022年，第4页。

⑥ 《叶剑英选集》，北京：人民出版社，1996年，第342页。

⑦ 《陈毅军事文选》，北京：解放军出版社，1996年，第123页。

⑧ 《毛泽东年谱（1949—1976）》第2卷，北京：中央文献出版社，2013年，第205页。

⑨ 《江泽民文选》第1卷，北京：人民出版社，2006年，第112页。

（三）新时代的伟大实践是“党是最高政治领导力量”的现实要求

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央立足国际国内大势变化，从中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局的高度出发，思考党的领导的作用，正式提出了“党是最高政治领导力量”的论断，实现了党的领导最高地位、党是领导力量、坚持党的政治领导等要素的聚合。党的二十届三中全会要求坚持党的全面领导，确保改革前进的正确政治方向。坚持党是最高政治领导力量是中国特色社会主义事业经验的总结，也是进一步全面深化改革的重要原则。

“党是最高政治领导力量”的各项要素实现了历史基础上的高度聚合。习近平总书记指出：“在当今中国，没有大于中国共产党的政治力量或其他什么力量。”^①党是领导一切的，就像“众星捧月”，这个“月”就是中国共产党。习近平总书记围绕“最高利益”“最高标准”等发表一系列重要论述，如实现中华民族伟大复兴是中华民族的最高利益和根本利益^②；如在纪念毛泽东同志诞辰120周年座谈会时提出，“党的一切工作，必须以最广大人民根本利益为最高标准”^③；如在纪念邓小平同志诞辰110周年座谈会时指出，“始终以人民利益为最高准则来开展领导工作”^④；如在纪念红军长征胜利80周年大会上要求全党，“走好今天的长征路，必须把人民放在心中最高位置”^⑤。“最高”的表达通过党百余年奋斗历程的重要节点联系起来，党的意志本质上是人民意志的自觉转化。党是最高政治领导力量就是为了实现人民最高利益。新时代，以习近平同志为核心的党中央把“党是最高政治领导力量”作为开展党和国家各项工作的根本原则，从体制机制、管党治党等方面有效加强党的全面领导，充分发挥了党总揽全局、协调各方的领导核心作用，使得党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革。以习近平总书记在党的二十大上总结的“对党和人民事业具有重大现实意义和深远历史意义的三件大事”^⑥为代表，党和国家事业取得的一切成就，都离不开坚持“党是最高政治领导力量”。

但我们的工作还存在一些不足，面临不少困难和问题。“最高”表述在一定程度上回答了新时代我们为什么要坚持党的领导的问题。习近平总书记指出，一方面，人类文明发展到历史最高水平，另一方面，世界面临的不确定性上升。国际形势充满机遇与挑战，必须坚持党是最高政治领导力量，坚定正确政治立场，把握正确斗争方向，在各种重大斗争考验面前充分发挥中国特色社会主义制度优势。进一步全面深化改革、推进中国式现代化总的要从两个方面展开。一是推进高质量发展，如习近平总书记在2017年全国金融工作会议上要求防范化解金融风险，指出“我国企业部门债务和国内生产总值的比例高达百分之一百六十五，在世界主要经

① 《习近平著作选读》第1卷，北京：人民出版社，2023年，第192页。

② 《习近平著作选读》第1卷，北京：人民出版社，2023年，第240页。

③ 《习近平著作选读》第1卷，北京：人民出版社，2023年，第212页。

④ 《习近平著作选读》第1卷，北京：人民出版社，2023年，第248页。

⑤ 习近平：《在纪念红军长征胜利80周年大会上的讲话》，北京：人民出版社，2016年，第14页。

⑥ 《习近平著作选读》第1卷，北京：人民出版社，2023年，第4页。

济体中是最高的”^①，追求最高发展水平、化解最高风险，就要坚持党是最高政治领导力量。二是从严管党治党。中国共产党管党治党过程中遇到的问题集中概括为大党独有难题，基本内涵是“六个如何始终”。如何始终不忘初心、牢记使命，如何始终统一思想、统一意志、统一行动等难题的破解之道都在于坚持党是最高政治领导力量。

二、“党是最高政治领导力量”的地位确认

党的二十届三中全会要求“坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”^②。新时代，“党是最高政治领导力量”在以党章为中心的党内法规体系和以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系中进行了更明确的地位确认，这是制度化的表现，也是国家治理现代化的表征。

（一）“先锋队”理论推动“党是最高政治领导力量”的地位确认

共产党人是无产阶级中最先进的部分，是无产阶级的先锋队。列宁认为，“把作为工人阶级先进部队的党同整个阶级混淆起来，显然是绝对不行的”^③，“党是阶级的先进觉悟阶层，是阶级的先锋队。这个先锋队的力量比它的人数大10倍，100倍，甚至更多”^④。这就明确指明了党的性质，奠定了党作为最高政治领导力量的根本基础。

马克思主义政党作为最先进阶级的先锋队，必定也是整个民族的先锋队。瓦窑堡会议提出中国共产党是中国无产阶级的先锋队，又是全民族的先锋队^⑤。这不仅是党的性质的必然要求，也是完成党所担负的神圣任务的必然要求。党的七大以来，“先锋队”表达的制度化水平稳步提高。党的七大通过的党章指出中国共产党是中国工人阶级的先进的有组织的部队和工人阶级组织的最高形式^⑥。党的八大通过的党章在此基础上进一步指出：“中国共产党是中国工人阶级的先进部队，是中国工人阶级的阶级组织的最高形式。”^⑦这表明了党在全国范围内执政以后对先锋队性质的认识。党的十二大通过的《中国共产党章程》在“总纲”部分明确了中国共产党的“先锋队”地位，明确“中国共产党是中国工人阶级的先锋队”^⑧。党的十六大通过的《中国共产党章程》补充了“中国人民和中华民族的先锋队”^⑨的内容，成为现行党章中的固定表达。“先锋队”表达体现了中国共产党的最高领导地位和先进性，体现了中国共产党对“先锋队”地

① 《习近平著作选读》第1卷，北京：人民出版社，2023年，第619页。

② 《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，北京：人民出版社，2024年，第2-3页。

③ 《列宁选集》第1卷，北京：人民出版社，2012年，第473页。

④ 《列宁全集》第24卷，北京：人民出版社，2017年，第38页。

⑤ 参见《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第12册，北京：中央文献出版社，2011年，第549页。

⑥ 参见《中国共产党历次党章汇编（1921—2022）》，北京：中国方正出版社，2023年，第110页。

⑦ 《中国共产党历次党章汇编（1921—2022）》，北京：中国方正出版社，2023年，第228页。

⑧ 《中国共产党历次党章汇编（1921—2022）》，北京：中国方正出版社，2023年，第325页。

⑨ 《中国共产党历次党章汇编（1921—2022）》，北京：中国方正出版社，2023年，第440页。

位的高度重视以及充分释放“先锋队”治理效能的深入思考。

中国共产党必须始终保证先锋队性质。新时代以来，在“中国之治”与“西方之乱”的鲜明对比中，中国政治制度和治理体系的优越性进一步彰显。党在领导革命、建设、改革各个历史时期的历史实践中总结凝练出“党是最高政治领导力量”的根本原则。这体现了党的先锋队性质的客观逻辑要求。“党是最高政治领导力量”坚持党的最高领导地位，确保社会主义现代化建设的正确方向，确保全党能够统一思想、统一意志、统一行动，“使党始终成为风雨来袭时全体人民最可靠的主心骨”^①。

在党规和法律上确认“党是最高政治领导力量”的地位，是“先锋队”理论的实践体现。一是推进党是最高领导力量的党规确认。以党章为中心的党内法规体系是全体党员的行为规范，要不断探索完善党内法规体系中党是最高政治领导力量的有关表达。二是推进党是最高政治领导力量的法律确认。以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系是国家治理的重要遵循，要依据宪法对党的领导的规定，推进党的领导入法入规，确保国家和社会各领域坚持正确政治方向。

（二）“党是最高政治领导力量”的党规确认

中国共产党是按照马克思主义建党原则成立的党，始终坚持政治领导。《中国共产党第一个决议》指出：“不论中央或地方出版的一切出版物，其出版工作均应受党员的领导。”^②“日常的政治思想宣传”能产生思想上的影响作用，有利于“取得我们在政治上的领导地位”^③。党的二大通过的《中国共产党章程》提出：“全国大会及中央执行委员会之决议，本党党员皆须绝对服从之”，“凡有关系全国之重大政治问题发生，中央执行委员会未发表意见时，区或地方执行委员会，均不得单独发表意见”^④。这一原则的话语表达直到党的五大召开前基本未发生改变^⑤。《中国共产党第三次修正章程决案》正式提出民主集中制原则，并将其作为党部的指导原则^⑥，是党的政治领导的重要发展节点。

党的七大通过的《中国共产党党章》是党第一次完全独立自主制定的比较完备的章程，充分体现了党的政治领导。刘少奇在党的七大上指出，中国共产党作为“中国工人阶级的先进的有组织的部队”，是中国工人阶级与劳动人民的代表，“已经成为中国政治生活中的决定因素了”^⑦。党的政治领导是中国革命的必然选择，也是“在将来为实现社会主义与共产主义制度而奋斗”^⑧的必然要求，实现了“党的政治领导”这一要求在中国共产党角色定位转化过程中的一以贯之。

① 《习近平著作选读》第1卷，北京：人民出版社，2023年，第22页。

② 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第1册，北京：中央文献出版社，2011年，第5页。

③ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第3册，北京：中央文献出版社，2011年，第314页。

④ 《中国共产党历次党章汇编（1921—2022）》，北京：中国方正出版社，2023年，第66—67页。

⑤ 四大党章相关表述与二大、党章略有不同，“本党党员皆须绝对服从之”的表述变更为“本党党员皆须服从之”，即删掉了“绝对”一词，但这表达的只是程度的变化，并不影响句意表达。

⑥ 参见《中国共产党历次党章汇编（1921—2022）》，北京：中国方正出版社，2023年，第85页。

⑦ 《中国共产党历次党章汇编（1921—2022）》，北京：中国方正出版社，2023年，第136页。

⑧ 《延安时期党的重要领导人著作选编》（下），北京：中央文献出版社，2014年，第634页。

以党章为中心的党内法规体系是党的行为规范，间接对党外群众与非党组织产生较强的影响。一是党章表达与国家法律的互动，中国共产党的领导核心地位为这种互动提供了可能。二是党章表达对于全党的统领作用，通过在最根本的党内法规中明确党的地位，使广大党员在工作和生活中真正“日用而不觉”地坚持“党是最高政治领导力量”的原则。

“党是最高政治领导力量”地位的党规确认，主要可以从两方面来理解，一是表达性现实，二是客观性现实。从表达性现实看，“党是最高政治领导力量”写入党章，各级党组织和广大党员必须自觉遵守，做到“党员个人服从党的组织，少数服从多数，下级组织服从上级组织，全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会”^①。党员在生活中要增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，贯彻执行党的基本路线和各项方针、政策，带头参加改革开放和社会主义现代化建设，等等^②。制度是用来遵守和执行的，作为党的细胞构成，党员必须自觉维护党中央权威和集中统一领导，是“党是最高政治领导力量”写入党章所产生的题中应有之义。从客观性现实看，“党是最高政治领导力量”在党内法规实践中产生了更大作用。党的二十大通过的党章提出“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的”^③，中国共产党作为中国特色社会主义事业的领导核心，在实践过程中，党在同级各种组织中发挥领导核心作用。党的二十大通过的党章要求“国有企业党委（党组）发挥领导作用”。“在中央和地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织和其他非党组织的领导机关中，可以成立党组。党组发挥领导作用”^④。这意味着“党是最高政治领导力量”在实践中产生了更大效力。

从具体领导法规来看，党的领导法规是党的领导的具体制度保障。新时代，我们形成了内容比较丰富、体系比较完备的党的领导法规，提高了“党是最高领导力量”的制度化水平。就定位而言，党的领导法规保障党对一切工作的领导，保障“党发挥总揽全局、协调各方领导核心作用”^⑤。就内容而言，党的领导法规中都明确规定了党的领导地位、方式。“党是最高政治领导力量”实现了在政治、经济、文化等各领域的党内法规确认。

（三）“党是最高政治领导力量”的法律确认

十三届全国人大一次会议表决通过的宪法修正案，将“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”^⑥写入宪法第一条第二款。在具有最高法律地位、法律权威和法律效力的文件中确认“党是最高政治领导力量”原则，增加了这一表达的权威性。

中国共产党自成立以来制定的法律法规始终坚持维护党的领导核心地位。宪法是国家的根本大法，发挥根本作用。中央苏区时期，《中华苏维埃共和国宪法大纲》指出“只有无产阶级才能

① 《中国共产党历次党章汇编（1921—2022）》，北京：中国方正出版社，2023年，第20页。

② 参见《中国共产党历次党章汇编（1921—2022）》，北京：中国方正出版社，2023年，第16页。

③ 《中国共产党历次党章汇编（1921—2022）》，北京：中国方正出版社，2023年，第14页。

④ 《中国共产党历次党章汇编（1921—2022）》，北京：中国方正出版社，2023年，第29、37页。

⑤ 中共中央办公厅法规局：《中国共产党党内法规体系》，《人民日报》2021年8月4日。

⑥ 《中华人民共和国宪法》，北京：人民出版社，2018年，第8页。

领导广大的农民与劳苦群众”^①。延安时期，陕甘宁边区将“坚持民主集中制，统一领导，整饬政纪”^②作为边区简政的目的之一。新中国成立之初，起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》提出新政权“以工农联盟为基础，以工人阶级为领导”^③。

1954年宪法和1982年宪法的序言部分都陈述了中华人民共和国的成立离不开中国共产党的领导这个前提。1982年宪法以后，“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”^④，成为宪法中的固定表达。1999年宪法修正案又新增“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”^⑤的表达，社会主义法治建设的一条基本经验就是在依法治国的全过程、各方面坚持党的领导^⑥。一方面，宪法作为国家的根本大法，明确提出了党的领导的基本地位，另一方面，党的领导地位写入宪法，完善了国家根本制度，推进了党的领导制度化、法治化，推进了国家治理体系和治理能力现代化。

《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）指出：“立法应当遵循宪法的基本原则”^⑦，成为区分宪法和其他层级法律地位的重要依据。从制定主体来看，宪法和法律是由全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会制定的。《立法法》第八条指出了只能制定法律的十一类事项，体现了法律的权威性。第九条又进行补充说明，认为上述事项尚未制定法律的，可以根据实际需要制定行政法规，表明了行政法规的“试点”作用。因此，选择宪法和法律作为分析对象比较合适，二者内在的逻辑理路表现为“党是最高政治领导力量”原则的“党章表达—宪法表达—一般法律表达”。一是国家法律与党内法规的互动作用，从宪法和党章在中国特色社会主义法律体系和中国共产党党内法规体系的根本地位出发，国家法律与党内法规的互动首先表现为宪法和党章的有机互动。二是法律对宪法起解释说明作用，宪法中明确了党的领导这一基本原则，各类法律就要进一步规定党对该领域的领导内容。

宪法指出了中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党的领导，“中国各族人民将继续在中国共产党领导下……实现中华民族伟大复兴”^⑧。这与党章中的有关要求一致。其他法律要贯彻落实宪法中关于党的领导地位的规定，确保人大、政府、法检两院组织法，以及有关社会组织的章程都明确党的领导的要求，确保党对经济、政治等各个领域的领导。2020年，修订后的全国人大组织法在新增的“总纲”部分中明确坚持党的领导和人大工作的指导思想^⑨。党的二十大

① 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第8册，北京：中央文献出版社，2011年，第650页。

② 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第19册，北京：中央文献出版社，2011年，第603页。

③ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第26册，北京：中央文献出版社，2011年，第758页。

④ 《中华人民共和国宪法》，北京：人民出版社，1982年，第10页。

⑤ 《中华人民共和国宪法》，北京：人民出版社，2004年，第48页。

⑥ 参见《习近平法治思想学习纲要》，北京：人民出版社、学习出版社，2021年，第14页。

⑦ 《中华人民共和国立法法》，北京：人民出版社，2015年，第18页。

⑧ 《中华人民共和国宪法》，北京：人民出版社，2018年，第4—5页。

⑨ 参见徐勇：《全国人大组织法修正草案和议事规则修正草案提请审议 对全国人大组织和活动的有关原则作出规定》，《人民日报》2020年8月9日。

后，国务院组织法进行了修订，明确提出“国务院坚持中国共产党的领导”^①，体现了国务院的性质地位和国务院工作的指导思想。在政治建设上，以党对武装力量的领导为例，党章中明确规定了党对武装力量的绝对领导原则^②，并在《中华人民共和国人民武装警察法》中具体要求“人民武装警察部队坚持中国共产党的绝对领导”^③。在经济建设上，以党对乡村振兴工作的领导为例，党章中规定乡村振兴是党领导社会主义事业的重要战略，《中华人民共和国乡村振兴促进法》规定全面实施乡村振兴战略，应当坚持中国共产党的领导^④，等等。

三、党的领导制度体系是“党是最高政治领导力量”的运行载体

党的领导制度体系包括不忘初心、牢记使命，维护党中央权威和集中统一领导，党的全面领导，为人民执政、靠人民执政，提高党的执政能力和领导水平，全面从严治党制度。这六方面的制度是党的领导制度体系的核心内容，也是进一步完善党的领导制度体系的重点内容。“这六个方面的具体制度以坚持和完善党的领导为主轴，从根本前提、最高原则、准确定位、根本目的和根本方式、内在要求、根本保证等方面揭示了构成党的领导制度体系的基本要素，形成了严密的逻辑体系。”^⑤党的领导制度体系是“党是最高政治领导力量”的运行载体，表现在以下几方面：一是体现党是最高政治领导力量，二是提高党的执政能力和领导水平，三是夯实党的领导的根基。

（一）党的领导制度体系建设体现党是最高政治领导力量

党的领导制度体系体现了党是最高政治领导力量，一方面是党的集中统一领导，从党内关系的角度规范党的领导；另一方面是党的全面领导制度，规范党与国家各类机构、各种组织、各项事业、各方面工作的关系。

坚持完善落实“两个维护”的制度。“维护党中央权威和集中统一领导，最关键的是坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位。”^⑥党的领导制度体系坚持并完善落实“两个维护”的制度，健全武装全党、教育人民的重要制度，坚持用共产主义远大理想、中国特色社会主义共同理想凝聚全党和全国各族人民，坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想武装全党、教育人民、指导实践。坚持将“两个维护”“两个确立”体现在以党章为中心的党内法规体系中，为全党提供了明确的制度遵循。坚持将“两个维护”“两个确立”作为干部考核的重要标准，形成了完善的运行机制、考核机制。

健全党中央对重大工作的领导体制。党组制度和党的领导小组制度是党领导重大工作的重要

① 《中华人民共和国国务院组织法》，北京：人民出版社，2024年，第2页。

② 参见《中国共产党历次党章汇编（1921—2022）》，北京：中国方正出版社，2023年，第10页。

③ 《中华人民共和国人民武装警察法》，北京：人民出版社，2020年，第3页。

④ 参见《中华人民共和国乡村振兴促进法》，北京：人民出版社，2021年，第3页。

⑤ 代江波：《正确把握党的领导制度体系内在逻辑》，《学习时报》2020年3月25日。

⑥ 李干杰：《深化党的建设制度改革》，《人民日报》2024年8月12日。

制度，党的二十大通过的党章明确提出了党组发挥作用的对象是“非党组织”。党通过设立党组的方式，将党的领导内嵌于各行业各领域非党组织的治理结构之中^①，党的领导小组由党委组织成立，旨在实现党对政府进一步的领导。它强调了最高政治权威的“政治势能”，形成了统一意志，将之转为治理效能，实现了集中力量办大事，避免了国家治理碎片化，培养了强大的国家能力^②。

完善党中央重大决策部署落实机制。党的十八大以来，党中央重大决策部署落实机制不断完善。一分部署，九分落实。党中央重大决策部署落实机制是确保党中央决策部署和习近平总书记重要指示批示落实见效的制度机制。通过构建并完善制度机制，明确如何贯彻党中央决策部署，确保党中央决策部署落到实处，避免执行不力、落实不足。各地区各部门在坚决贯彻党的基本理论、路线、方略的过程中立足实际创造性开展工作，积极主动将党中央的重大决策部署转化为法规、政策，转化为体制机制、方式方法，转化为推进经济社会发展的实际行动。

严格执行向党中央请示报告制度。党的十八大以来，请示报告制度不断完善，为维护党中央权威和集中统一领导、贯通党的组织体系提供了重要保障。《中国共产党重大事项请示报告条例》开篇指出，重大事项请示报告是“为了加强和规范重大事项请示报告工作，严明党的政治纪律、组织纪律和工作纪律，保证全党全国服从党中央、政令畅通”^③。坚持请示报告，确保党中央重大决策部署落实，使党中央在及时、全面、准确把握各地区各部门情况的基础上，从实际出发分析形势、作出决策、解决问题。

健全维护党的集中统一的组织制度。党的十八大以来，维护党的集中统一的组织制度不断健全，确保党的领导落到基层，有利于突出基层党组织的政治性，提升基层党组织的组织力，确保党的领导如身使臂、如臂使指。党的十八大以来，各级党组织、党员领导干部的职责定位进一步明确。党中央对党和国家事业发展重大工作实行集中统一领导的水平不断提高。党的地方组织贯彻落实党中央决策部署的能力极大增强。各行业各领域党组及党的基层组织落实党中央及上级党组织决策部署的能力更加明显。广大党员干部尤其是领导干部的组织观念进一步增强，自觉做到忠诚干净担当。

（二）党的领导制度体系建设提高党的执政能力和领导水平

党的二十届三中全会要求：“聚焦提高党的领导水平和长期执政能力，创新和改进领导方式和执政方式，深化党的建设制度改革，健全全面从严治党体系”^④，为新征程完善党的领导制度体系确立了正确方向。

一是不断提高管党治党的制度化规范化科学化水平。习近平总书记关于党的建设的重要思想

^① 参见刘靖北：《习近平关于坚持和加强党的领导重要论述的丰富内涵和重大贡献》，《中国浦东干部学院学报》2022年第3期。

^② 参见贺东航、孔繁斌：《中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析》，《中国社会科学》2019年第4期。

^③ 《中国共产党重大事项请示报告条例》，北京：人民出版社，2019年，第3页。

^④ 《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，北京：人民出版社，2024年，第5页。

和习近平总书记关于党的自我革命的重要思想都将坚持制度治党、依规治党作为一项重要内容。新时代新征程，推进党的建设必须坚持制度治党、依规治党，更好以“中国共产党之治”引领“中国之治”。

二是不断提高领导班子和干部队伍推进现代化建设的能力。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视干部队伍建设，习近平总书记从新时代党和国家事业的实践要求出发，要求干部队伍“既要政治过硬，也要本领高强”，努力提高学习本领、政治领导本领、改革创新本领、科学发展本领、依法执政本领、群众工作本领、狠抓落实本领、驾驭风险本领^①。他在中央党校（国家行政学院）中青年干部培训班开班仪式上又提出了政治能力、调查研究能力、科学决策能力、改革攻坚能力、应急处突能力、群众工作能力、抓落实能力七种能力^②。

习近平总书记在党的二十大上要求：“增强干部推动高质量发展本领、服务群众本领、防范化解风险本领。加强干部斗争精神和斗争本领养成，着力增强防风险、迎挑战、抗打压能力”^③。党的二十届三中全会将“政治过硬、敢于担当、锐意改革、实绩突出、清正廉洁的干部”^④作为选人用人的正确导向，是党中央对干部的基本要求。提高干部队伍领导现代化建设的能力就要推进干部队伍坚定理想信念，推进干部队伍的专业训练和实践锻炼。党中央以干部培训五年规划的形式规定了提高干部队伍能力的具体内容与工作重点，以《干部教育培训工作条例》《党史学习教育工作条例》等党内法规的形式明确了提高干部队伍能力的方式方法。

三是坚持制度化推进自我革命。党的二十届三中全会要求：“不断推进党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。”^⑤先进的马克思主义政党不是天生的，必须坚持自我革命的政治品格，坚持自我革命的斗争自觉^⑥。党的十八大以来，党以强烈的自我革命精神深入推进全面从严治党实践，形成了坚持真理、修正错误，发现问题、纠正偏差的机制，推进权力监督制约机制不断完善。党的巡视工作作为党内监督的战略性制度安排。巡视工作形成监督的震慑机制，尽可能减少明知故犯的违纪违法行为，通过党的巡视，发现党内存在的问题，及时通过制度的衔接程序以最快的速度解决问题，通过反馈机制，及时进行制度和政策完善，实现执政能力和领导水平的提高。

（三）党的领导制度体系建设夯实党的全面领导根基

就制度体系的目的而言，建立完善党的制度体系的根本目的就在于造福人民群众。不忘初心、牢记使命的制度要求党的制度创新要体现人民愿望，得到人民衷心拥护。就制度建设观念而

① 参见《习近平著作选读》第2卷，北京：人民出版社，2023年，第56页。

② 参见《年轻干部要提高解决实际问题能力 想干事能干事干成事》，《人民日报》2020年10月11日。

③ 《习近平著作选读》第1卷，北京：人民出版社，2023年，第54-55页。

④ 《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，北京：人民出版社，2024年，第58页。

⑤ 《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，北京：人民出版社，2024年，第44页。

⑥ 参见胡刚：《中国共产党百年伟大社会革命的理论意涵与历史思考》，《北京科技大学学报》（社会科学版）2024年第1期。

言，党的领导制度体系的构建与完善的根本目的就是保证人民在国家治理中的主体地位。坚持党的领导制度体系建设，坚持为人民执政、靠人民执政，是党在执政条件下初心和使命的表现。“坚持江山就是人民、人民就是江山”是习近平总书记关于党的建设的重要思想“十三个坚持”的重要组成部分，从思想的高度对党的制度建设观念进行了规定。

就制度体系的运行而言，党的领导制度体系运行必须体现鲜明的人民立场。党的二十届三中全会向全党提出了进一步全面深化改革的要求，提出了面向人民生命健康的深化科技体制改革要求，提出了加快健全种粮农民收益保障机制的要求，提出了健全全过程人民民主制度体系的要求，提出了健全保障和改善民生制度体系的要求，提出了完善人与自然和谐共生的生态文明制度体系建设要求，等等^①。这些要求是党的领导制度体系运行中人民立场的具体体现。

就制度体系的评估而言，党的领导制度体系坚持人民立场。通过在制度中构建制度执行检验标准，体现人民立场。在选人用人制度中，党的二十届三中全会将“政治过硬、勇于担当、锐意改革、实绩突出、清正廉洁”^②作为选人用人的正确导向，要求干部树立和践行正确政绩观。这是评价制度是否合乎党的领导需要的标准。《党政领导干部选拔任用工作条例》直接将“群众公认”作为选用党政领导干部六项标准的组成部分，是选人用人制度坚持人民立场的重要体现。党的二十届三中全会提出：“明确各项改革实施主体和责任，把重大改革落实情况纳入监督检查和巡视巡察内容，以实绩实效和人民群众满意度检验改革。”^③人民群众满意度是制度体系运行是否有效、有力的评价标准。《中国共产党问责条例》《中国共产党纪律处分条例》中明确规定了党员干部在“涉及人民群众最关心最直接最现实的利益问题”上不作为、乱作为等情况的处分类型，构成了党的领导制度体系的罚则部分。

“党是最高政治领导力量”原则在党内法规体系和中国特色社会主义法律体系上不断确认，体现了党的领导制度化、规范化、科学化的要求。党的二十届三中全会提出了聚焦提高党的领导水平和长期执政能力、深化党的建设制度改革的目标。我们必须坚持“党是最高政治领导力量”的原则，继续深化党的建设制度改革，不断健全完善党的领导制度体系，确保把党的领导落实到国家治理的各方面和全过程，为以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴提供坚强的保证。

（刘靖北系中国浦东干部学院原副院长、华东师范大学特聘教授；鲁敬诚系华东师范大学马克思主义学院2022级博士研究生）

[责任编辑：文志]

^① 参见《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，北京：人民出版社，2024年，第14、24、27、35、38页。

^② 《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，北京：人民出版社，2024年，第58页。

^③ 《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，北京：人民出版社，2024年，第46页。