

意识形态与思维方式研究

论党的领导与依法治国的有机统一

——基于宪法性文本的观察

吕东锋

【提 要】中国共产党是我国社会主义事业的领导核心，依法治国是我国的基本方略，二者为有机统一体。基于对不同时期党章及宪法文本的分析，党的领导和依法治国的宪法性统一体现在党的领导的宪法性表述、依法治国是在党的领导下的治国理政基本方略、党的领导和依法治国统一于宪法。建议通过在全社会树立法治理念，全面推进从严治党，着力建设法治政府和建构保障机制来实现党的领导和依法治国的有机统一。

【关键词】党的领导 依法治国 宪法性文本 法治

〔中图分类号〕D911.01 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000—2952(2016)06—0021—06

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)中指出:坚持党的领导,是社会主义法治的根本要求,是党和国家的根本所在、命脉所在,是全国各族人民的利益所系、幸福所系,是全面推进依法治国的题中应有之义。这一论断界定了在中国特色社会主义建设中,党的领导和依法治国之间的有机统一关系,即社会主义法治必须坚持党的领导,党的领导必须依靠社会主义法治。正确理解和认识党的领导与依法治国的统一关系,在中国特色社会主义建设中特别是当前全面推进依法治国进程中具有正本清源、凝聚力量、保证方向的重要作用和意义。本文侧重于以宪法性文本为讨论范围,在宪法性语境中分析党的领导和依法治国的有机统一,并就当前全面推进依法治国背景下,实现党的领导和依法治国的有机统一谈谈笔者自己的看法。

一、何以选择宪法性文本?

(一) 选择何种宪法性文本?

在单纯的法律层面,宪法有广义和狭义之分。广义的宪法指宪法法律部门,包括宪法法典及其他具有宪法性质的规范性法律文件;狭义的宪法仅指宪法法典。在本文的论述范围内,宪法性文本的选择除了单纯法律层面的宪法法典之外,还应当包括具有“党内宪法”之称的《中国共产党章程》。这是因为:第一,中国共产党是中国的执政党,《中国共产党章程》是党的总章程,是党内的根本大法,是党内的“宪法”,在党内法规制度体系中具有最高地位和最高效力。第二,作为执政党,“党制定党内法规,调整党内关系、规范党内生活,为党组织和党员提供行为遵循;党又领导人民制定宪法和法律,调整社会关系、规范社会秩序,为公

民、法人和其他组织提供活动依据”。^①从本质上讲,“中国特色社会主义法律体系不仅是人民意志的集中体现,而且是党的路线方针政策的条文化和法律化,是中国共产党的主张与全国各族人民意志相统一的法律表现形式。”^②因此,中国共产党的路线、方针、政策等主张不仅仅只是规定在党章中,也以恰当的方式确立在宪法之中。第三,尽管党章作为“党内宪法”在制定主体、适用范围等方面有其特殊性,但“党章与宪法、党内法规制度与国家法律法规相互之间是不冲突的、不矛盾的,从思想理论上来说是一致的,从本质属性上来说是一致的,从规定内容上来说则是相互衔接和共融的”。^③而且,在党内法规制定过程中,遵循“宪法为上,党章为本”是基本的工作要求。

基于上述理由,笔者认为,从宪法性文本讨论党的领导和依法治国的关系,党章和宪法都应当纳入宪法性文本的讨论范围。

(二)为何选择宪法性文本?

第一,宪法有着不同于一般法律的地位和效力。从法理上讲,宪法是国家的根本大法,在本国法律体系中具有最高的法律效力,是其他法律制定的依据;其他法律则依据宪法针对社会生活中某个具体领域而制定。具体到我国而言,我国的宪法“总结了历史经验”,^④规定了国家基本的制度和公民的基本权利义务,具有最高的法律地位、法律权威和法律效力,是治国安邦的总章程。从宪法上确立党的领导和依法治国的有机统一关系可以为其他法律的制定确立指引,使党的领导和依法治国的有机统一融入其他立法之中,从宪法层面为党的领导和依法治国的有机统一关系从根本大法的角度确立法律依据。

第二,中国共产党历来重视宪法,注重从宪法层面确立党的领导地位。早在制定新中国第一部宪法——一九五四年宪法时,毛泽东就宪法的重要性做了精彩的说明:“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”。^⑤新中国成立至今,我国共制定了四部宪法,即一九五四年宪法、一

九七五年宪法、一九七八年宪法和一九八二年宪法,除去一九七五年和一九七八年这两部非常时期的宪法,一九八二年宪法因其承接一九五四年宪法的精神,同时又处于改革开放大幕开启的特定时刻,具有划时代的意义。在一九八二年宪法制定前夕,邓小平在《贯彻调整方针,保证安定团结》的报告中就指出,“四项基本原则,必须坚持,绝不允许任何人加以动摇,并且要以适当的法律形式加以确定。坚持四项基本原则的核心,是坚持党的领导”。^⑥后来的情况证明,邓小平所说的“适当的法律形式”,就是宪法。^⑦在邓小平的建议下,一九八二年宪法中明确了中国共产党在社会主义建设事业中的领导地位。即使是在中国宪法立法史上为人所诟病的一九七五年宪法和一九七八年宪法,也在其中明确规定了中国共产党的领导核心地位。

第三,依法治国首先要依宪治国,依法执政首先要依宪执政。党的十八届四中全会公报指出,“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”。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,依宪执政已成为中国共产党治国理政的基本方式。随着依法治国理念的深入,党的领导必须以宪法为根本的活动准则已经成为宪法的必然命题。对这一命题的规范式表述,不仅体现在现行《宪法》中,也体现在有着“党内宪法”之称的《中国共产党章程》中。由是观之,即使是作为中国特色社会主义事业的领导核心——中国共产党,也必须在宪法框架内依法执政。

① 黄树贤:《大力加强党内法规制度建设》,《人民日报》2014年12月16日。

② 李林:《中国特色社会主义法律体系形成的法治意义》,《人民日报》2011年2月21日。

③ 曲青山:《宪法、党章及相互关系——全面推进依法治国必须明确的一个重大理论问题》,《中国纪检监察报》2014年11月11日。

④ 《毛泽东文集》第6卷,人民出版社1999年版,第325页。

⑤ 《毛泽东文集》第6卷,第328页。

⑥ 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第358页。

⑦ 刘松山:《党的领导写入1982年宪法的历史回顾与新时期》,《河南财经政法大学学报》2014年第3期。

二、党的领导与依法治国的宪法性统一

经过建国六十多年的执政，中国共产党已经形成了比较系统和完善的治国理政的制度基础，主要体现在《中华人民共和国宪法》、《中国共产党章程》等根本性文件中。在这些根本性制度平台上，党的领导与依法治国实现了有机统一。

（一）党的领导的宪法性表述

马克思主义理论中“党的领导”可以追溯到1850年马克思、恩格斯在《共产主义者同盟中央委员会告同盟书》中在阐述工人政党同工会关系时所表述的“工人政党核心理论”，即工人政党“不应再度降低自己的地位……并且应该使自己的每一个支部都变成工人协会的中心和核心，在这种工人协会中，无产阶级的立场和利益问题应该能够进行独立讨论而不受资产阶级影响”。^①这表明，在马克思主义诞生之初，马克思和恩格斯就已经认识到了党的领导的重要作用。

在中国共产党党章的制定历史中，对“党的领导”的表述最早见之于1927年6月1日通过的《中国共产党第三次修正章程决案》中对党的支部任务的规定，其中任务之一即为“积极在各该工厂等之内活动，领导该处群众之日常斗争，扩大党的影响”。1928年7月10日，中共六大通过的《中国共产党党章》对党的支部任务的规定明显提高了一个层次，要求支部“为取得工农的一切革命行动的领导而斗争”，这可以说已经具备了现在意义上“党的领导”的雏形。随后，1945年6月11日，中共七大通过了新的《中国共产党党章》。从历史点看，这份党章在党所领导的革命以及建国前期工作中起着承前启后的作用，是对过去党的工作的总结，更是有着对党未来执政的期许。^②中共七大通过的《中国共产党党章》中，总纲部分对历史的总结已经凸显了中国共产党的领导地位，“领导核心”的表述已经呼之欲出，基本可以与现行“党的领导”相提并论。新中国成立后，1956年、1969年、1973年分别召开的中共八大、中共九大、中共十大会议上都通过了新的《中国共产党章程》，但均没有对党的领导“核

心地位”的明确文字表述。但在1954年9月15日召开的第一届全国人民代表大会第一次会议上，毛泽东做了《为建设一个伟大的社会主义国家而奋斗》的开幕词，其中明确提出了“领导我们事业的核心力量是中国共产党”^③的表述。显然，尽管新中国成立后的三部《中国共产党章程》中没有“党的核心领导地位”的文字表述，但中国共产党的核心领导地位已是事实。直到1977年8月18日党的十一大通过的《中国共产党章程》中才在总纲部分明确表述“中国共产党是全中国人民的领导核心”。自此以后，党的核心领导地位的宪法性文本表述在党章中一直沿用至今。

中国共产党领导下的制宪历史可以追溯到20世纪30年代初。1931年11月，中华苏维埃共和国成立时，通过和颁布了《中华苏维埃共和国宪法大纲》，这是中国共产党历史上制定的第一部宪法。因历史和现实原因，在这部宪法性文件中，中国共产党的领导地位并未加以规定。1949年9月，新中国成立前夕，中国人民政治协商会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》对中国共产党的领导地位规定得比较隐晦，但“《共同纲领》在新中国的国体中规定‘工人阶级领导’，也就在法的意义上，通过确立国家政权和政治生活中的领导阶级而确立了党的领导地位”。^④新中国成立后，一九五四年宪法、一九七五年宪法和一九七八年宪法和一九八二年宪法分别以不同的方式对党的领导和领导地位进行了规定。值得注意的是，与1982年9月6日中共十二大通过的《中国共产党章程》相呼应，一九八二年宪法中“作为宪法所肯定的治国理政的‘四项基本原则’之一，坚持中国共产党的领导（主要是执政党对国家的政治领导而不是具体包办国家事务）成为宪法文本所确立的一项

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第369页。

② 姚岳斌：《论党章与宪法的关系》，《河北法学》2012年第2期。

③ 《毛泽东文集》第6卷，第350页。

④ 宋月红：《新中国宪法对中国共产党领导地位的确立》，《当代中国史研究》2015年第1期。

重要宪法原则”。^① 这些表述主要体现在一九八二年宪法序言部分第五、第七和第十自然段及正文第一条。这些关于党的领导的宪法表述,意味着“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”。^② 此后,一九八二年宪法虽然经过了四次修正,但关于党的领导的宪法话语却规定得越来越明确。可以说,1982年是党和国家制度史上非常重要的一年:党内,通过了改革开放后的第一部党章,明确了党的核心领导地位;国家,通过了划时代的一九八二年宪法,党的领导成为一项基本的宪法原则。

从上述宪法性文本分析可以发现,党的领导在宪法性文本中实现对接可以追溯到1949年。自此以后,党的领导就成为了党章和宪法中的共同话语之一。^③

(二) 依法治国是在党的领导下的治国理政基本方略

十一届三中全会以后,邓小平认为“还是要靠法制,搞法制靠得住些”。^④ 于是,以一九八二年宪法为起点,围绕社会建设领域的一些基本法律纷纷出台,我国法治建设进入了新的发展阶段。1997年9月,党的十五大报告提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”、“依法治国,是党领导人民治理国家的基本方略”等主张;1999年3月,九届全国人大二次会议将“依法治国”载入宪法;2002年11月14日,“依法治国”写入了中共十六大通过的《中国共产党章程》。这标志着“依法治国”不仅是中国共产党的基本纲领,也是宪法的基本原则,依法治国是党和全国人民的共同意愿。

依法治国,是指广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。^⑤ 这表明:

第一,依法治国是基本的治国方略。我们强调依法治国,就是在中国共产党的领导下,

将依法治国作为基本的治国理政指导原则和根本策略长期贯穿于社会主义建设事业之中。

第二,依法治国的主体是广大人民群众。在我国,《中国共产党章程》和《中华人民共和国宪法》确立的党的领导与依法治国,不仅使党的领导和依法治国在理论上相互融通,而且在制度安排上也使二者保持一致。“宪法不仅以历史叙事的方式,确立中国共产党的执政与领导地位,同时还以宪法条文的形式要求一切政党和个人均要严格遵守宪法法律,作为执政党的共产党当然也不例外”。^⑥

(三) 党的领导和依法治国统一于宪法

党章中对中国共产党需在宪法法律范围活动的规定,最早见之于1977年8月18日党的十一大通过的《中国共产党章程》,其第二条第(七)项要求党员做到“对党忠诚老实,遵守党纪国法,严守党和国家的机密”。1982年9月6日,中共十二大通过的《中国共产党章程》在总纲中明确规定,“党必须在宪法和法律的范围内活动”,并且从此以后,该表述成为党章总纲部分的固定话语。从《党章》的发展过程来看,党章中对党和宪法法律的关系规定得比较晚,特别是新中国成立后,党章中关于党和宪法法律的关系在很长一段时间内缺位。但需注意的是,同时期的宪法却弥补了这一缺憾,“《共同纲领》和1954年《宪法》是以宪法文本的形式肯定了执政党存在的‘合宪性’,没有任何条文肯定执政党有超越宪法和法律的特权,或者是

① 莫纪宏:《论执政党在我国宪法文本中地位的演变》,《法学论坛》2011年第4期。

② 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》,《人民日报》2014年10月29日。

③ 有学者分析了宪法和党章的关系后发现,宪法序言和党章总纲存在高度契合。因此,党的领导是党章和宪法的共同话语之一。参见《论党章与宪法的关系》,《河北法学》2012年第2期。

④ 邓小平:《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第379页。

⑤ 江泽民:《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》,《求是》1997年第18期。

⑥ 周叶中、庞远福:《论党领导法治中国建设的必然性与必要性》,《法制与社会发展》2016年第1期。

可以执政党的组织机构来代替国家机构行使国家权力，执政党的宪法地位表明执政党是主张‘在宪法下执政’”。^① 1954年9月，第一届全国人民代表大会上，刘少奇在《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中对此也有明确表态：“宪法是全体人民和一切国家机关都必须遵守的。……中国共产党是我们国家的领导核心。党的这种地位，决不当使党员在国家生活中享有任何特殊的权利，只是使他们担负更大的责任。中国共产党的党员必须在遵守宪法和一切其它法律中起模范作用”。^② 在一九八二年宪法中，党和宪法法律的关系已经有了“必须以宪法为根本的活动准则”的明确规定，此后1988年、1993年、1999年和2004年的四次宪法修正案中，党和宪法法律的关系仍保持原规定，充分体现了全国人民代表大会对这一规定的认可和坚持。

实践中，作为实现党的领导意图的中国共产党党员和各级党组织同时要接受党内法规和国家法律的共同约束。就严厉程度而言，“在我们国家，法律是对全体公民的要求，党内法规制度是对全体党员的要求，而且很多地方比法律的要求更严格。”^③ 但从依法治国的要求来说，“在法律地位和法治权威层面上，国家法律无疑高于党内法规。”^④ 正如《宪法》所规定，“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，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。”“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”。从这个角度讲，宪法法律高于党内法规，党的领导和依法治国统一于宪法。

三、实现党的领导与依法治国有机统一的路径思考

坚持党的领导是建设中国特色社会主义的根本保证，依法治国是建设中国特色社会主义的基本方略，二者在中国特色社会主义建设中形成了高度的统一。实现党的领导和依法治国

的有机统一，可以考虑从以下几个方面做起：

第一，全社会树立法治理念。法律是治国之重器。树立法治理念就是要树立法律权威，依法管理国家和社会事务，坚持法律面前人人平等，绝不允许有任何超越法律的特权。树立法治理念，首先，要求各级党的领导干部要尊敬法律，要信仰法律，必须将法律作为日常行为的标尺，培养法律意识，尊重法律权威，敬仰法律精神，以法为尺，与法同行。其次，要在全社会加大法制宣传力度，要让民众知晓法律、熟悉法律、敬重法律和遵守法律，形成人人知法、全民守法的法治社会氛围。最后，要保证法律权威。我们必须依法采取多种方式和途径，确保法律权威，坚决依法办事，让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义，让法治理念深入人心。

第二，全面推进从严治党。全面推进依法治国这件大事能不能办好，最关键的是方向是不是正确、政治保证是不是坚强有力。^⑤ 党作为依法治国的领导者，必须不断提升自身依法执政的能力，以适应建设法治中国的总体要求。要根据形势和党的建设需要不断完善党纪党规，实现党内法规建设的与时俱进。通过不断完善党内法规制度建设，把权力关进制度的笼子，用规章制度提升党的执政能力。

第三，着力建设法治政府。建设法治政府是建设法治国家的关键。^⑥ 政府是所有国家机关中职能最广泛、与社会接触最直接的机关。在国家建设中，具体路线方针政策的执行，管理国内外事务，都需要依靠政府。可以说，党对中国特色社会主义建设事业的领导，法治国家

① 莫纪宏：《论执政党在我国宪法文本中地位的演变》，《法学论坛》2011年第4期。

② 转引自许崇德：《中华人民共和国宪法史》，福建人民出版社2003年版，第252页。

③ 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》，《人民日报》2014年10月29日。

④ 秦前红、苏绍龙：《论党内法规与国家法律的协调衔接》，《人民论坛·学术前沿》2016年第10期。

⑤ 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》，《人民日报》2014年10月29日。

⑥ 姜明安：《论法治国家、法治政府、法治社会建设的相互关系》，《法学杂志》2013年第6期。

目标的实现,最终都落在法治政府的实现程度上。因此,落实党的领导和依法治国的有机统一就必须全面加快建设法治政府。根据《决定》,我国的法治政府建设主要抓好以下几个方面:(1)依法全面履行政府职能;(2)健全依法决策机制;(3)深化行政执法体制改革;(4)坚持严格规范公正文明执法;(5)强化对行政权力的制约和监督;(6)全面推进政务公开。

第四,建构实现党的领导和依法治国相统一的保障机制。建构实现党的领导和依法治国相统一的保障机制是实现二者相统一的关键环节之一。为此:(1)要深化党的领导能力和执政能力建设,不断提升党的领导能力和依法执政水平,确保党领导下的依法治国沿着正确的方向不断前进;(2)要加快党内法规制度和体系建设,提高党内法规执行力,严格依据党内法规管党治党,以从严治党推动依法治国;(3)要健全宪法实施和监督机制,加强宪法实施,树立宪法权威,使一切违反宪法法律的行为都必须予以追究;(4)要健全依法决策机制,完善纠错问责机制,建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制,使权力不再任性,领导不再随意,把党和国家的各项工作纳入法治化

轨道。

结束语

党的领导和依法治国的有机统一有着严谨的宪法性文本逻辑和法治基础。在宪法性叙述中,党的领导与依法治国本身就已经统一于党内和国家最根本的制度规范中,新中国的制度安排和设计即是如此实践的;实践也充分表明,党的领导和依法治国的有机统一是历史和现实的必然选择。法治建设也必须考虑本国国情,结合本国实际。正如《决定》所指出的,“中国特色社会主义道路、理论体系、制度是全面推进依法治国的根本遵循”,我们应当按照《决定》的指向,坚持党的领导和依法治国的有机统一,走中国特色社会主义法治建设的道路,积极探索,确保“建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家”总目标的顺利实现。

本文作者:中国社会科学院马克思主义学院 2015 级博士研究生,东华理工大学文法学院法学系讲师
责任编辑:周勤勤

The Organic Unity of the Party's Leadership and the Rule of Law: An Observation Based on Constitutional Texts

Lu Dongfeng

Abstract: The Communist Party of China is the core of leadership in China's socialist cause. The rule of law is China's basic strategy. The Party's leadership and the rule of law are an organic whole. Based on an analysis of the constitutional texts of the Party and the country at different times, the article demonstrates that the constitutional unity of the Party's leadership and the rule of law is reflected in the constitutional expressions of the Party's leadership, that the rule of law is the basic strategy of state governance under the leadership of the Party, and that the Party's leadership and the rule of law are united in China's constitution. The paper suggests that to realize the unity of the Party's leadership and the rule of law, it is necessary to establish the concept of rule of law throughout the society, to strictly run the Party in an all-around way, to strengthen the construction of a law-based government and to construct a security mechanism.

Keywords: the Party's leadership; the rule of law; constitutional texts; law-based governance