

依法治国研究

# “法治中国建设”背景下党领导 立法的几点探讨\*

陈俊

【摘要】党的十八届三中全会提出了“推进法治中国建设”的新命题。推进“法治中国建设”，是一项系统工程，涉及国家、政府、社会领域的方方面面，需要立法先行，需要党的领导，也需要发挥体现人民群众意志的人大的作用，共同推进依法治国、依法执政、依法行政，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。基于此，文章对法治中国建设背景下党领导立法的以下几个问题作了探讨：党的领导是“法治中国建设”题中应有之义，党领导立法的原则、特点和途径，党的领导与人大立法间的关系，党领导立法之完善。

【关键词】法治中国建设 党的领导 人大立法

【中图分类号】DF052 【文献标识码】A 【文章编号】1000-2952(2016)04-0110-05

## 一、党的领导与人民当家作主 是“法治中国建设” 题中应有之义

### (一) 党的领导地位

人类历史上任何一项伟大的事业，都必定要有领导该项事业的核心力量，这是一个规律。近现代中国的历史充分证明：国家能否富强，社会能否稳定，人民能否安居乐业，关键在于有没有一个坚强的先进政党的正确领导。

自建党以来，中国共产党作为中国人民和中华民族的先锋队，肩负着谋求民族独立和人民解放、实现国家繁荣富强和人民共同富裕的历史重任。党领导全国人民进行了革命、建设和改革的伟大事业，战胜了各种艰难险阻，把一个四分五裂、贫穷落后的旧中国建设成了人民生活总体上达到小康水平、经济社会保持稳定发展、各项事业蒸蒸日上的新中国，取得了

举世瞩目的成就。

“党的领导地位不是自封的，是历史和人民的选择，也是由我国国体性质决定的。正是有了党的坚强领导，有了党的正确引领，中国人民从根本上改变了自己的命运，中国发展取得了举世瞩目的伟大成就，中华民族迎来了伟大复兴的光明前景。”<sup>①</sup>

历史和现实也一再证明：“中国共产党的坚强领导是中国实现社会主义现代化的根本保证，是维护中国国家统一、社会和谐稳定的根本保证，是把亿万人民团结起来、共同建设美好未来的根本保证。这是中国各族人民在长期革命、

\* 本文系作者主持的教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国的立法体制研究”(15JZD006)的阶段性论文。

① 中共中央宣传部：《习近平总书记系列重要讲话读本》，学习出版社、人民出版社2016年版，第102页。

建设、改革实践中形成的政治共识。”<sup>①</sup>

## （二）党的领导与人民当家作主是“法治中国建设”的题中应有之义

首先，党的领导，是实现人民当家作主的根本保证，也是推进“法治中国建设”的根本保证。

从中国共产党的宗旨来说，全心全意为人民服务是党的根本宗旨。从中国共产党九十多年的奋斗历史看，无论是争取民族独立和解放，还是建立社会主义制度、进行社会主义现代化建设，其宗旨都是为了实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，保障人民当家作主。

其次，以人民代表大会制度为载体的人民当家作主，是推进“法治中国建设”之必需。

在我国，作为根本政治制度的人民代表大会制度是实现人民当家作主的根本途径和有效形式，是实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益的可靠保证。通过这一根本政治制度，能够切实保证人民依法行使民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的各项权利，能够保证国家的立法等工作很好地体现人民的意志、维护人民的利益，从而保障人民当家作主。而这，也是推进“法治中国建设”之必需。

因此，坚持党对人民代表大会制度的领导，坚持党对人大立法的领导，同时发挥人大立法的作用，是推进“法治中国建设”的重要内涵和题中应有之义，是实现人民当家作主的重要保障。

## 二、党领导立法的原则、特点和途径

### （一）党领导立法的原则

在当代中国，坚持党对立法的领导，是一项根本性原则。坚持党对人大立法的领导，是推进“法治中国建设”的重要时代内涵。坚持党的领导、人民当家作主和依法治国三者有机统一，首先就是要坚持党的领导。

在我国国情下，党的领导是做好人大立法工作的根本保证。在当代中国，立法需要遵循法治原则、民主原则和科学原则等原则。与此相应，就党领导立法的基本原则而言，当下也需要遵循法治原则、民主原则和科学原则等原则。

### （二）党领导立法的特点

#### 1. 以执政党身份领导立法

关于党对国家政权的领导，党的第八次全

国代表大会也曾经提出，要注意分清党和政府工作应有的界限。但是，后来左倾思想主导了党的指导思想，党政不分、以党代政的倾向愈演愈烈，乃至在“文化大革命”中形成了革命委员会领导一切的党政合一体制。回溯历史，党在当时实际是以革命党身份领导一切，包括以革命党身份领导人大立法工作。

中国共产党作为执政党，其有别于革命党的一个重要方面，是要实现党对国家、社会生活领导的法制化。因此，落实依法治国方略、推进“法治中国建设”，理应要求党以执政党身份进行执政和领导国家立法。

#### 2. 党领导立法是组织行为、集体行为

恩格斯曾指出，共产党作为先进的政党，其组织本身是完全民主的，实行的是委员会制的领导体制即集体领导体制。立足中国，党对国家政权的领导以及对人大立法工作的领导，也是组织行为、集体行为，而不是党员个人的行为。鉴于立法活动在我国国家和社会生活中的重要性，也由于立法活动是一项科学活动，党作为执政党领导国家立法，为避免不犯错误和少犯错误，需要通过集体领导，运用集体的智慧和力量，正确决策，制定正确的路线、方针、政策，以此领导国家立法。

#### 3. 由党的中央委员会和相应的地方党委领导立法

党对立法的领导，主要应定位在中央和省级的地方党委，基层党委不一定都要起领导作用。从发挥两个积极性的角度看，中共中央通过大政方针指引全国性立法，地方党委也需要通过相应政策指引地方立法。由于立法调整具有普遍性和非个别性，这对党的政策的宏观性、指导性，提出了覆盖面上的要求。

#### 4. 通过国家权力机关进行立法

中国共产党与国家权力机关的性质不同，职能不同，组织形式和工作方式也不同，两者不能相互代替。因此，党领导国家立法，党依法执政，不能绕过国家权力机关或代替权力机关立法，而应积极支持和尊重人民代表大会履行职能，依照法定程序，开展法定立法活动。

#### 5. 党领导立法的途径

从领导途径上看，党对立法工作的领导是

<sup>①</sup> 国务院新闻办公室：《中国的政党制度》，《人民日报》2007年11月16日。

政治领导、思想领导和组织领导的统一。《中国共产党章程》指出：“党必须按照总揽全局、协调各方的原则，在同级各种组织中发挥领导核心作用。”就党领导立法而言，党的领导是总揽全局的领导，不是包办具体立法事务的领导，更不是代替立法机关从事具体立法活动。

### 三、党的领导与人民代表大会立法间关系的探讨

近些年，国内出现了一些对党领导立法怀有疑惑的言论。例如，党大还是法大？党大还是人大大？对此，需要予以澄清的是：党的领导与人民代表大会立法不是对立和冲突的，是可以和谐共进并推进“法治中国建设”的。具体分析如下。

#### （一）党与人民代表大会都代表着人民的利益和意志

从实质上说，中国共产党的主张与人民群众的意志是一致的。宪法和法律是人民群众意志的体现，也是党的主张的体现。实施宪法和法律，就是按广大人民群众意志办事，就是在贯彻党的主张。因此，要体现广大人民群众的利益和意志，一个基本的方面，就是坚持使党的政策和主张，经过法定程序，通过人民代表大会立法，转化为宪法和法律。

#### （二）区分党的执政权力和人民当家作主的统治权力

在当代中国，一方面，中国共产党是执政党，掌握执政权力；另一方面，广大人民群众通过各级国家权力机关来执行自己的意志和体现当家作主的地位。党的执政权力和人民当家作主的统治权力，是两种职能不同、不可相互替代的权力。

换言之，要将党的执政转化为人民群众的自觉行动，就要使党的路线、方针、政策通过国家权力机关的途径，转化为体现人民群众意志的具有普遍约束力的法律，加以贯彻执行。在当代中国，党的领导机关不是由人民选举产生的国家政权组织，党的领导人也不是由全体社会成员选举产生的。党与全体社会成员间的这种关系，决定了党对广大人民群众的领导，必须通过国家政权机关，才能更好地实现自己的宗旨。

党领导人民建设社会主义民主，不是为了民主的形式，而是为了让人民通过各级人民代表大会当家作主，成为国家和社会的主人。因此，要实现人

民当家作主，就必须坚持和完善人民代表大会制度，切实保证人民代表大会及其常委会依法履行立法职能，立法先行，满足法治中国建设的需要。

#### （三）我国人大不宜实行西方式的议会党团制

西方国家的政党，主要通过议会党团在议会中角逐和竞争，以统一本党的立场和行动，体现本党的意志。通常，议会党团在议会中提出体现本党利益的议案，讨论和协调本党在重要立法活动中的立场和策略，并积极在议会中开展政党活动。

不同于西方国家政党的合作方式，在中国，中国共产党领导的多党合作具有共同的政治基础，都坚持社会主义方向。在我国，人民代表大会的代表不是由党派竞选产生的，而是由所在地区选举产生的。人大代表首先要对选民负责，首先要按照宪法、法律的要求进行活动，实行少数服从多数原则。因此，各党派没有必要在人民代表大会中设置西方式的议会党团。

#### （四）共同遵循宪法这一最高法律依据

依法治国首先是依宪治国，依法执政关键是依宪执政。党依法执政的最高法律依据是宪法，处理党和国家政权关系的最高法律依据，也是宪法。

因此，坚持依法执政，规范党委与人大的关系，妥善处理党的领导与人民代表大会立法间的关系，都须遵守宪法这一最高法律依据。

#### （五）共同遵守法律和相关决定

党对人大立法的领导，主要体现在通过党的路线、方针、政策对立法工作进行政治领导、进行总体指导。党将自己的主张，通过法定程序，变成国家的意志，变成广大人民群众一体遵循的行动准则。这种经过法定程序的产物，主要表现为人大制定法律和对重大问题做出决议和决定。从依法治国的角度看，党和全体公民，均须遵守这些法律和相关决议决定。

因此，推进“法治中国建设”，需要各方面主体都一体遵守人大制定的法律和做出的有法律效力的决议和决定。

### 四、完善党领导立法的几点探讨

在坚持党对人大立法领导的基础上，还需要探讨如何完善党对人民代表大会立法的领导，促进“法治中国建设”。以下作几点思考。

#### （一）依靠正确的政策指引立法

在政党政治时代，任何一个国家的执政党

一旦制定并推行了错误的政策，对一国的经济社会发展，对该国的立法，都将产生很不利的后果。回顾党对新中国立宪的领导历程，党在不同历史时期通过制定大政方针，提出正确的政策，成功领导了新中国立宪。这是主流的一面。

首先，党的一些政策，具有弥补同时期立法之缺或立法滞后的补缺作用。但是，作为党的政策的升华的宪法、法律，应该是对此前成熟政策的肯定和固化，有必要首先作为此后相关立法的重要依据。

其次，在无法可依之时，在依据具体政策立法时，要以党的总政策、基本政策作指导，这样做，有利于把握立法活动的原则和大的方向。

鉴此，党在作出立法决策、制定政策，用以指导立法的过程中，需要充分发扬人民民主，发挥广大人民群众的作用，使党的政策“接地气”，进而依靠这些正确的政策，指引和指导我国的立法。

## （二）通过国家政权依法领导立法

### 1. 推荐和选派党员依法进入人民代表大会

坚持和改善党对人大立法的领导，首先需要通过人民代表大会来实现。在新的历史条件下，党从对本党党员、党组织乃至在组织上没有隶属关系的国家政权机关、人民团体等的直接领导，转变为通过推荐优秀党员依法进入人民代表大会，并在人民代表大会之中发挥积极作用，进而贯彻和落实党的立法政策和主张，是依法执政的一个体现，也有利于推进“法治中国建设”。

### 2. 选派优秀党员从事人大立法工作

党领导人立法，很重要的一点就是依法广泛地动员人民群众通过选举产生各级国家权力机关，选派优秀的党员依法通过选举进入各级国家权力机关，进而领导立法。需要注重选派懂立法、专家型的优秀党员进入国家权力机关从事立法工作。

### 3. 推荐和选派党员担任各级人大的主要领导人

中国共产党推荐和选派党的优秀领导干部依法进入各级人民代表大会，担任大多数重要职位特别是主要领导职位，是加强和改善党对立法领导的重要保障。

## （三）党领导人立法需要制度化规范化

### 1. 党领导人立法需要加强战略领导

在新的历史条件下，改善党的领导，主要是改善党的领导方式和执政方式。党的执政方式，主要表现为党对国家政权机关的领导方式。就执政党与国家政权的关系而言，要按照党总揽全局、

协调各方的原则，科学规范党和国家政权机关的关系。党的领导应该是高瞻远瞩的战略领导，是总揽全局的大局领导，是组织协调重要关系的原则领导，而不应该是事无巨细的具体管理。

就规范党和人大立法间关系而言，党对立法机关的领导，主要体现在通过党的路线、方针、政策对立法工作进行政治领导、进行总体指导，在原则和大方向上，使人大的立法工作和党的大政方针保持一致。

### 2. 党领导人立法需要完善党内法规

要保证党领导人立法是依宪和依法进行的，一个重要方面就是通过“党内法规”，将宪法和法律的原则性规定予以贯彻落实，使各级党委和党组织的活动有法可依、有章可循。也就是说，党要领导好立法，需要完善党内法规，这也是依法执政的要求。

#### （1）需要规范党领导人立法的工作程序

改善党对立法工作的领导，需要修改完善《中共中央关于加强国家立法工作的若干意见》，进一步规范党领导人立法的工作程序，使党的主张通过法定程序，成为国家意志。

#### （2）将党对立法机关的领导程序法律化

党对人大立法的领导，一定要有科学的、民主的、法定的程序。因此，应以法律的形式规定党对人大立法的领导程序，使党内法规中的程序操作，提升为规范化、制度化的保障。

### 3. 党领导人立法的惯例做法需要制度化规范化

今后，党的方针政策的制度化、法律化，将成为党依法执政和领导立法的重要走向。为此，党向全国人大常委会提出修宪建议和其他重要立法建议，党推荐、选派优秀党员担任国家立法机关的职务，这些惯例做法，都应当有可以遵循的程序，应当要有制度化依据。

### 4. 党领导人立法需要充分发挥人大的作用

从执政方式上看，党的重大决策、政策，需要通过人民代表大会来审议和通过，这是民主执政、科学执政的一个重要方式，也是依法执政应当遵守的正当法律程序。

因此，当前和往后，充分发挥人大的作用，还需要在党的领导下，推进立法体制机制改革，进而推进“法治中国建设”。对此，尚需在以下几个方面付诸努力：

#### （1）健全宪法实施监督机制和落实公民基本权利

是否可以考虑在全国人大常委会之下设立负责宪法实施监督的机构,负责宪法实施中的解释工作、法律法规的合宪性审查工作、宪法实施情况的监督等工作。特别是,“虽然我国现行宪法在第二章详细规定了公民的‘基本权利’,但是,宪法规定的公民的‘基本权利’究竟如何实现,受到不法侵害后如何在制度上给予必要的法律救济,显然存在大量的空白区域。”<sup>①</sup>

鉴此,为了在立法上落实宪法规定的公民“基本权利”,需要由享有国家立法权的全国人大及其常委会,对于公民基本权利事项的落实和保障,制定相关的法律,保障我国公民的言论自由、出版自由、宗教信仰自由、住宅不受侵犯、人身自由不受侵犯、通讯自由等基本权利,并为下位阶的法规规章立法,提供法律依据。

### (2) 完善人大工作机制

三中全会《决定》提出:“完善人大工作机制,通过座谈、听证、评估、公布法律草案等扩大公民有序参与立法途径,通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等积极回应社会关切。”据此,落实决定精神,也需要在党的领导下,在推进人大工作机制上有所为,特别是,在扩大公民有序参与人大立法上积极作为,体现和落实人民当家作主。

### (3) 防止地方保护和部门利益法制化

“立法应当充分代表民意、体现民利、反映民情,公平公正地解决社会问题、分配社会利益,防止立法中的部门保护主义、地方保护主义和立法不公,防止把畸形的利益格局或权力关系合法化,警惕立法权力滋生的腐败,从制度和规范的源头上维护人民利益。”<sup>②</sup>据此,也需要依靠党总揽全局、协调各方的领导,在人大立法的起草、论证、协调、审议等重要环节上,树立大局观,进行一盘棋整合,注重程序设计,将地方和部门利益的反作用力和负面影响减少至最小,提升人大立法的权威性公正性,更好地保障所在地方和所属行业的依法发展,从而推进“法治中国建设”。

本文作者:华东师范大学立法与法治战略研究中心主任、法学院教授、博士生导师,中国社会科学院法学所博士后  
责任编辑:赵俊

① 莫纪宏:《“有法可依”仍是法治建设重点》,《检察日报》2014年7月21日。

② 李林:《推进科学立法,完善分配正义的法律体系》,《中国人大》2014年第8期。

## Some Opinions on Legislation Led by the Party in the Context of “China’s Construction of Rule of Law”

Chen Jun

**Abstract:** The Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee put forward the new proposition of “boosting China’s construction of rule of law”. Boosting “China’s construction of rule of law” is a systemic project that involves every aspect of the country, the government and the society. Among its prerequisites are legislation, the Party’s leadership, and the full play of the role of National People’s Congress (NPC) which is the embodiment of the masses’ will. In combination, these elements will boost the rule of law, law-based governance and law-based administration, and contribute to the integrated construction of law-based country, law-based government and law-based society. This article probes into the issue of legislation led by the Party in the context of China’s construction of rule of law and focuses on the following aspects: the Party’s leadership as the core of “China’s construction of rule of law”; the principles, features and approaches of legislation led by the Party; the relationship between the Party’s leadership and NPC legislation; and the improvement of legislation led by the Party.

**Keywords:** China’s construction of rule of law; the Party’s leadership; NPC legislation