

试论中国特色党法关系的统一构成

朱玳莹

摘要：习近平总书记指出“党大还是法大是个伪命题，权大还是法大是个真命题”。文章从命题逻辑分析党法“大小论”“轻重论”存在概念混淆、逻辑割裂、以偏概全漏洞；从实践逻辑剖析了群众对以言代法、以权压法的现实拷问，从而揭示了“权大还是法大”问题的本质是对权力缺乏约束和监管；从“一根本”“两必须”“三统一”“四善于”深入阐释了中国特色的党法关系具有高度融合、高度统一的“构成”，这是从“构成”视角将党法关系“统一性”的研究具体化、深刻化。

关键词：党的领导；法治；权理

中图分类号：D920.0 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2022）03-0123-05

人类社会发展的事实证明，依法治理是最可靠、最稳定的治理。^[1]选择法治，而非人治，是现代国家的基本标志。习近平总书记全面总结和反思近代以来中国民主法治曲折前行的宝贵经验和惨痛教训，深刻揭示出法治与国家前途、人民命运息息相关的历史逻辑，指出：“法治兴则国家兴，法治衰则国家乱。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。”^[2]

党的十八大以来，习近平总书记坚持运用马克思主义历史观和方法论，深入研究中华法治文明、传统法律文化和法治思想，对其进行了批判性继承、创造性转化、创新性发展，并从坚持和发展中国特色社会主义的全局和战略高度定位法治、布局法治，创造性地提出了全面依法治国的一系列新理念新思想新战略，最终形成了习近平法治思想。该思想旗帜鲜明地提出党的领导是我国社会主义法治之魂，是中国特色社会主义最本

质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。^[3]

因此，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，而对于西方媒体提出的“党大还是法大”的问题，我们要明确认识到这是一个政治陷阱，是一个伪命题，对这个问题，我们不能含糊其辞、语焉不详，要明确予以回答。^[4]

一、“党大还是法大”的逻辑之辩

从命题逻辑分析。言“党大还是法大”者，有三个命题漏洞。一是概念混淆。党与法分属不同概念范畴，前者是政治组织，后者是行为规则体系，二者在功能作用上或有交集，但在实体概念上违背了同一律，即在同一思维过程中，必须在同一意义上使用概念进行判断。党与法在中国特色社会主义法律体系的位阶中，国法高于党法。就治理的严格程度而言，党法严于国法。因此，简单的以“大小论”“轻重论”来评判和比较党法，既不严谨，也不科学。二是逻辑割裂。该命题存在话语陷阱，是建立在一个错误的逻辑假定下，

即党和法是对立的,党的领导与人民当家作主也是对立的。该逻辑假定彻底将党的领导和法治建设割裂开来,只谈对立,不谈统一,只见不同,不见包容,其本身就难逻辑自治。三是以偏概全。“党”本质上是一个抽象概念,也是一个系统概念,具象化到一个组织上,其反映的是一个执政整体。因此,该整体中个人的意志应当绝对服从于“党”的整体意志。换言之,与“党”的整体意志相左的任何个人意志都不能代表“党”。特别是某些夹带私利的个人,如贪污腐化、以权谋私、枉法裁判、草菅人命的某些党员、干部,他们的个人言行绝对不能代表“党”的言行,由他们做出的错误决定,更加不能等同于“党”的整体权威和意志表现。

从治理逻辑分析。在当代政党政治的条件下,由政党领导政府治理国家是世界普遍经验。以美国为代表的西方模式和中国特色社会主义模式是当今世界两种不同的治国理政模式。中西方政党政治的差异之一在于政党与法治的关系以及价值取向的统一性。其中,西方政党(Party)通常具有强烈的阶级属性和阶级倾向,通常仅代表推选其执政的部分阶级的利益。因此,无休止的党争、虚假的政治许诺、公开的政治献金等问题非常突出,与法治公平正义、不偏私不歧视、法律面前人人平等的价值取向并不一致。因此,西方三权分立的制度设计虽强调立法、行政、司法的分权与制衡,但由于西方各政党的高度利己主义思维,致使该制度在实际执行中,必然会遭遇行政权无序扩张的问题。甚至,为了实现政党所代表的阶级利益的最大化,各政党会用行政之手不断触碰法治基石的底线,从而谋求让法成为服务执政阶级利益的有效工具。反观中国模式,中国共产党既是执政党,又是领导党。我国以宪法确认了公有制的经济制度和人民民主专政的政治制度。《中国共产党章程》向世界庄严宣告中国共产党的性质、宗旨和使命。这些都意味着中国共产党始终代表着全体人民的利益,绝无私利。因此,在中国共产党的领导下,中国的社会主义制度和政党体制是高度统一的。党与国、党与民、党治与法治在价值取向上高度一致、和谐统一。因而,不存在谁大谁小、谁轻谁重的问题。

综上,“党大还是法大”是一个显而易见的

政治陷阱,是伪命题,毋庸置疑。

二、“权大还是法大”的实践分析

习近平总书记曾一针见血地指出:“党大还是法大是伪命题,但对某些干部而言,权大还是法大是真命题。”^[5]这一立论使得党法关系在实践中转化为了权和法的问题。

从实践来看,群众或有提出党与法关系的疑问和猜想,其多半来自于现实生活的朴素感官。这种猜想有时会被简单地符号化、表象化为“领导指示和批示是否比法律好用管用”“法官办案时领导打招呼怎么办”“村干部违规批地怎么没人管”“政府违规了怎么百姓求告无门”等。在此语境中,群众会把个别领导说的话和发挥的作用无限放大,甚至有可能被当做是“法”,会把某些公职人员的不当言行当成是党的指示,会把某些领导干部的违法违纪行为当做是组织认可的行为,这是“官不守法,民不信法”的问题,其本质是对权力缺乏约束和监管的质疑。换言之,如果我们不能在法治的框架下,解决好某些地方,某些部门,某些个人任意以权压法、以言代法、执法不严、违法不究的“权”大于“法”的真问题,那么,这些个体的言行就会被群众归责于党的言行,这些个体的错误就会被群众归责于是党执政中的错误。

因此,对于权和法的问题,习近平总书记一贯强调“治权”和“限权”,并要求“把权力关进制度的笼子里”,更明确指出:“我们说不存在‘党大还是法大’的问题,是把党作为一个执政整体而言的,是指党的执政地位和领导地位而言的,具体到每个党政组织、每个领导干部,就必须服从和遵守宪法法律,就不能以党自居,就不能把党的领导作为个人以言代法、以权压法、徇私枉法的挡箭牌。”^[6]

三、中国特色的党法关系的统一构成

党法关系是中国法治建设的核心问题,习近平总书记曾言,“二者是统一的,不是对立的,更不是冲突的”。因此,中国特色的党法关系在中国特色社会主义的建构统领下是高度融合、高度统一的关系。全面推进依法治国一方面需明确党的领导的核心地位,另一方面需保证宪法和法律至上。在具体制度的设计上,我们要充分考量二者的统一

价值,在分析党的领导权的法律构成基础上,将其完美嵌入中国特色社会主义法治体系的制度设计中,使其发挥“党总揽全局、协调各方的领导核心作用,提高党科学执政、民主执政、依法执政的水平,保证党领导人民有效治理国家”。^[7]

(一) 党的领导权的法律构成

党的领导权是较为系统的、涵盖面极广的权力。根据《中国共产党章程》的相关规定,党的领导权可划分为政治领导、思想领导和组织领导三个方面。党的政治领导是党的领导权的首要内容,指党在政治方向、政治路线、政治原则和大政方针上的全面领导,比如修宪、立法的建议权。党的组织领导是“党管干部”的具体组织落实,即党组织向国家机关推荐重要干部的权力,也涵盖对行政的监督权。党的思想领导是用马克思列宁主义、毛泽东思想、中国特色社会主义理论体系和习近平新时代中国特色社会主义思想教育广大党员和群众,用党的基本路线和精神统一全党全民的思想,把党的主张内化为人民群众的行动自觉。

(二) 中国特色党法关系的实践路径

中国共产党既是领导党也是执政党,既领导国家又行使国家权力,所以说“办好中国的事,关键在党”。改革和完善党的领导权相关制度设计,将党的政治、组织、思想领导权具体落实到中国特色的党法关系的实践路径中,是推进国家治理体系和治理能力现代化的首要任务。

一根本:党的领导是全面依法治国的根本保障。

党领导法治工作有其实践必要性。亨廷顿在《变化社会中的政治秩序》一书中有一著名判断:“处于现代化之中的政治体系,其稳定决定于其政党的力量。”^[8]当前,中国法治建设需要应对的国情挑战很多,比较集中的有五个方面:一是经济高速发展带来的新问题的密集冲击。在市场经济的极速发展和迭代冲击下,中国正处于新问题的暴发期,“黑天鹅”“灰犀牛”事件考验着中国的立法前瞻性和党总揽全局、协调各方的能力。二是国际环境日趋复杂多变。世界正处于百年未有之大变局中,中华民族的伟大复兴之路必然伴随激烈的竞争与矛盾冲突,各种遏制中国的言论与和平演变的伎俩层出不穷,挑战着法治为

中国经济发展与社会稳定保驾护航的能力。三是法治建设与国内其他建设需统筹推进。中国现代化建设是立体化的构筑,涉及政治、经济、法治、文化、社会、生态、军事等方方面面,法治是其中的重要环节和保障。然,法治建设不进则退,要倾全国之力共同打造。因此,必然要有强有力的保障将法治建设统筹进中国现代化建设的系统工程中,实现共同推进。四是“人治”传统的贻害。传统中国存在“情理”大过“法理”的现象,钻空子、托关系、卖人情的“情理之中”是现代法治建设的障碍。五是体制性变革需啃“硬骨头”。法治建设是国家的体制性变革,一定会触动某些利益集团的“奶酪”。习近平总书记曾指出:“党面临的最大的风险和挑战是来自党内的腐败和不正之风。权力寻租,体制外和体制内挂钩,形成利益集团,挑战党的领导。”各种“硬骨头”会造成“触动利益比触动灵魂还难”^[9]的现实问题。上述法治建设的五大艰辛挑战决定了法治中国建设决然离不开党的坚强统一领导。实质上,作为全世界最大的发展中国家,改革与发展面临的是需先建立起一个稳定的公共秩序。许多强求西方模式的发展中国家的民主实践也证明了,忽视国情而追求形式上的民主会导致社会的无序,而无序必然无自由。中国共产党的领导能力和领导权威能使中国处于相对稳定的社会秩序中,并在稳定中稳步实现改革与发展。一言以蔽之,中国国情与历史实践告诉我们:党的领导是全面依法治国的根本保障。

两必须:全面依法治国必须要坚持党的领导,党的领导必须依靠社会主义法治。

——必须坚持党对全面依法治国的领导。习近平总书记指出:“党的领导和依法治国不是对立的,而是统一的。我国法律充分体现了党和人民的意志,我们党依法办事,这个关系是相互统一的关系。全党同志必须牢记,党的领导是我国社会主义法治之魂,是我国法治同西方资本主义国家法治最大的区别。离开了党的领导,全面依法治国就难以有效推进,社会主义法治国家就建不起来。”^[10]全面依法治国,是要强化和改进党的领导工作的落实,而非削弱。全面推进依法治国,意味着要健全党领导依法治国的相关制度和

机制构建,从而推进党的领导制度化与法治化,用法治来保障党的路线方针政策切实有效实施。

——必须推进全面依法治国。新中国成立以来创造出的经济发展奇迹和社会稳定奇迹,与党不断推进社会主义法治建设工作紧密相关。即便在新冠疫情肆虐全球之际,党仍坚持在法治轨道上统筹推进疫情防控和经济社会发展工作,使得中国在最短的时间稳定大局,成为2020年全球唯一恢复经济正增长的主要经济体。此外,每年两会讨论的涉及国计民生的一切问题,包括当前“十四五”规划提出的各种发展方向,都处处彰显着公平正义。而公平正义的实现最终都将落实在法治的轨道上,由立法分配社会的公平正义,由执法落实社会的公平正义,由司法矫正社会的公平正义,由守法促使个体获得公平正义。习近平总书记曾引用博登海默的名言阐释法治的美好图景:“法治是人类社会迄今为止最好的治理方式。人类过去的一切发明,重在征服自然,自从有了法治,人类开始征服自己。”人类学会征服自己从而排除了人治,社会才进入文明状态。所以,党的领导必须依靠社会主义法治。

三统一:处理党法关系的基本原则。

中国共产党的执政、领导双属性决定了我们首先要正视党的执政权与领导权的差异,并在此基础上实现二者的协调统一。具体而言,体现在“三统一”^[11]的基本原则之上:一是把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来。全面依法治国是一个系统工程,要整体谋划,更加注重系统性、整体性、协同性。依法治国、依法执政、依法行政是一个有机整体,关键在于党要坚持依法执政、各级政府要坚持依法行政。法治国家、法治政府、法治社会相辅相成,法治国家是法治建设的目标,法治政府是建设法治国家的重点,法治社会是构筑法治国家的基础。因此,要坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,法治国家、法治政府、法治社会一体建设。^[12]二是把党总揽全局、协调各方与各方依法依章程履行职能、开展工作统一起来。完善党领导人大常委会、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、武装力量、人民团体、企事业单位、基层群众自治组织、社会组织等制度,健全各级党委(党组)工作制度,

确保党在各种组织中发挥领导作用。完善党领导各项事业的具体制度,把党的领导落实到统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局各方面。完善党和国家机构职能体系,把党的领导贯彻到党和国家所有机构履行职责全过程,推动各方面协调行动、增强合力。三是把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来。^[13]党的各级组织和领导干部必须在宪法法律范围内活动,既是我们党在社会主义建设时期管党治党的一条基本经验,也是我们党在领导社会主义法治国家建设过程中确立的一项基本原则。在我国,宪法和法律是党的主张和人民意愿的集中统一体现,党领导人民制定宪法和法律,党领导人民实施宪法和法律,党自身也必须在宪法和法律的范围内活动,这是坚持党的领导的应有之义。要真正做到党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党、各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的行动准则,都负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责和义务。任何组织和个人都不得有,也不可能有超越宪法和法律的特权,一切违反宪法和法律的行为都必须追责。

四善于:处理党法关系的关键步骤。

执政党对资源的支配权力很大,应当有一个权力清单。^[14]“四善于”^[15]明确了党的领导权实现的关键与约束,包括:一是善于使党的主张通过法定程序上升为国家意志。基本途径和方式是将党的理论、纲领、路线、方针和政策通过立法程序由国家立法机关上升为法律,以法律条款的形式变成国家政权、社会组织和公民行为必须遵循的普遍准则,并通过国家政权机关的贯彻执行使党的主张落地生根,变为全社会的行动自觉。二是善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员。坚持党管干部原则与人大常委会依法行使任免权相统一,把党的路线和用人标准贯穿于任免工作中,使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人,确保党委人事安排意图得到贯彻落实。三是善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导。中国共产党是最高政治领导力量,党中央制定

和确定的路线方针政策,各级党组织需自觉拥护,坚决贯彻党中央的决策部署。全国人大及其常委会根据党的主张和人民的意志制定和修订法律,各级国家机关都要严格遵守和执行法律。国务院及其统一领导的地方各级行政机关要落实中央部署,地方各级人民政府对本级人大常委会和上级行政机关负责。四是善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国的团结统一。我们党将民主集中制运用于人民政权建设之中,这是我国国家组织形式和活动方式的基本原则。各级人民代表大会通过民主选举产生,其他国家机关由人大常委会产生,对人大常委会负责、受人大常委会监督。各国家机关在党的集中统一领导下,心往一处想、劲往一处使,形成既合理分工,又密切配合的系统有机整体,确保了国家各项事业、各项工作的统一开展,克服了西方三权分立制度下相互掣肘、议而不决、决而不行、行而不实的效率低下弊端,^[16]极大地提高了国家治理效能。

综上,党和法的关系是政治和法治关系的集中反映。每一种法治形态背后都有一套政治理论,每一种法治模式当中都有一种政治逻辑,每一条法治道路底下都有一种政治立场。^[17]当下中国,对法治的应有形态及理想图景的认识仍被西方理论扭曲。西方法治理论所建构的所谓法治模式仍被世界当做认知和评判各国法治实践的依据和标准。对此,我们应当以习近平法治思想为引领,更加清醒认识到党的领导的核心价值和中国特色党法关系的辩证统一,自觉把党的领导贯彻落实到全面依法治国的全过程、各方面,不断健全党领导全面依法治国的制度和工作机制,推进党的领导制度化、法治化,不断提高党领导全面依法治国的能力和水平,将“权大还是法大”的现实问题,消弭于各级领导干部不断增强的法治判断力、法治领悟力、法治执行力中。一言以蔽之,历史与事实反复证明,我国的政治制度和法治体系是最适合我国国情和人民需要的制度建构,具有显著的优越性和独创价值,对此我们应当更有自信、底气和定力。

参考文献:

[1] 习近平在庆祝澳门回归祖国15周年大会

暨澳门特别行政区第四届政府就职典礼上的讲话[N].人民日报,2014-12-20(01).

[2][3] 习近平法治思想概论[M].北京:高等教育出版社,2021:7,10.

[4][5][6][17] 习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话[EB/OL].人民网,http://theory.people.com.cn/n/2015/1112/c40531-27806556.html.

[7] 高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[EB/OL].人民网,http://politics.people.com.cn/GB/1024/6429094.html.

[8][美] 萨缪尔·P·亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华,刘为等,译.上海:上海人民出版社,2008:341.

[9] 李克强谈改革:再深的水也得趟[EB/OL].新华网,http://www.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/17/c_115054153.html.

[10] 坚定不移走中国特色社会主义法治道路,为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障[J].求是,2021,(5):42-43.

[11][12][13][15] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[N].人民日报,2014-10-24(01).

[14] 习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M].北京:中国方正出版社、中央文献出版社,2015:129.

[16] 十三届全国人大常委会专题讲座第15讲:深入学习贯彻党的十九届四中全会精神坚持和完善人民代表大会制度这一根本政治制度[EB/OL].中国人大网,http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202001/53d578b1c927474ba2092d73e8c68b95.shtml.

作者:2021年度中共深圳市委党校处级干部任职培训班一班

执笔:朱玳莹,中共深圳市委党校福田分校教研室主任、副教授

责任编辑:周修琦