

习近平法治思想的党法关系论

封丽霞

摘要:坚持和加强党对全面依法治国的领导是贯穿习近平法治思想的一条主脉。“党法关系论”是习近平法治思想的核心组成部分。在全面依法治国的进程中,党的领导是建设中国特色社会主义法治国家的最根本保证。坚持和加强党的领导主要体现在党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法四个维度。为此,必须健全党领导全面依法治国的体制机制,完善保证党领导法治国家建设的工作机制和程序,改进党的领导方式和执政方式,不断提高党领导全面依法治国的能力和水平。

关键词:习近平法治思想;党的领导;全面依法治国;党法关系

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2021.03.001

改革开放 40 余年来,当代中国法治建设取得了令人瞩目的历史性成就。其中最重要的一项成就,就是中国共产党领导中国人民经过长期的努力和探索,开辟和拓展了中国特色社会主义法治道路。这条道路最本质的特征就是坚持和加强中国共产党的领导。党的十八大以来,贯穿习近平法治思想的一条清晰的逻辑主线,就是坚持和加强党对全面依法治国的领导,强调中国共产党的领导是建设中国特色社会主义法治国家的最根本保证。

一、“党法关系”论的逻辑主线

中国特色社会主义法治道路最本质的特征就是坚持中国共产党的领导。党的十九大报告重申“依法治国是党领导人民治理国家的基本方式”“党的领导是依法治国的根本保证”。党的领导是社会主义法治国家建设最根本的保证,这是新时代新中国法治建设的历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果,是坚持党的本质属性的必然要求。

(一)依法治国必须坚持党的领导

中国共产党是执政党,党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,也是社会主义法治的最根本保证。把党的领导贯彻到依法治国的全过程和各方面,是我国社会主义法治建设的一条基本经验,更是中国共产党行使领导权和执政权的必然要求。就此,习近平强调:“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,具体讲就是要坚持党的领导。”^①“我们必须牢记,党的领导是中国特色社会主义法治之魂,是我们的法治同西方资本主义国家的法治最大的区别。离开了中国共产党的领导,中国特色社会主义法治体系、社会主义法治国家就建不起来。”^②

坚持和加强党的领导是全面依法治国的题中应有之义,也是习近平法治思想的总基调和贯穿始终的主线。在全面依法治国的过程中,离开党的领导,社会主义法治就会失去其政治保障和政治优势;党的领导不够强,社会主义法治就难以全面推进。在关于十八届四中全会《决定》的说明中,习近平阐述的第一个问题就是“党的领导和依法治国的关系”。十九大报告旗帜鲜明地指出,“坚持党对一切

作者简介:封丽霞,中共中央党校(国家行政学院)政治和法律教研部教授,博士生导师(北京 100091; fenglx@ccps.gov.cn)。

^① 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》,《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议文件汇编》,北京:人民出版社,2014年,第78页。

^② 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,北京:中央文献出版社,2015年,第35-36页。

工作的领导。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”。十三届全国人大一次会议修宪将“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入宪法总纲,为实现党对一切工作的领导提供了宪法依据。2019年,习近平发表《加强党对全面依法治国的领导》,专门阐述了加强党对全面依法治国的领导的重大意义和决策部署,并将“坚持加强党对依法治国的领导”列为“全面依法治国新理念新思想新战略”的“十个坚持”中的首条。这也充分表明坚持党的领导在全面依法治国中的决定性、统领性地位。

坚持和加强党的领导,是由中国特色社会主义法治建设的性质所决定的。依法治国首先是我们党提出来的,把依法治国上升为党领导人民治理国家的基本方略也是我们党提出来的。历史经验告诉我们,办好中国的事情关键在党。要把法治中国建设这件大事办好,最关键的也在于坚持党的领导。只有在党的领导下依法治国、厉行法治,才能确保全面依法治国的社会主义性质和正确的政治方向,才能有序推进国家和社会生活制度化、法治化。只有坚持和加强党对全面依法治国的领导,才能更好发挥全面依法治国在“四个全面”战略布局中的基础性、保障性作用,才能充分彰显法治固根本、稳预期、利长远的独特价值。就此,习近平提出:“我国正处于实现‘两个一百年’奋斗目标的历史交汇期,坚持和发展中国特色社会主义更加需要依靠法治,更加需要加强党对全面依法治国的领导。”^①这一精辟论断深刻指出了坚持党的领导、法治建设与中国特色社会主义之间的辩证统一关系。

坚持和加强党的领导,也是由统筹推进社会主义法治建设的现实需求所决定的。党对全面依法治国的领导,“不是历史的偶遇,而是实践必然性、时代现实性和法理正当性的逻辑连接,我们在任何时候都不能否认、不能放弃、不能置疑。”^②全面推进依法治国是一个系统工程,是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。这就深刻预示着,全面依法治国绝不是小打小闹、零打碎敲、东修西补,而是充满了复杂性、长期性,需要付出长期艰苦的努力。当前,立法、执法、司法、守法等方面都存在不少薄弱环节,法治领域改革面临许多难啃的硬骨头,全面依法治国任务依然繁重,迫切需要从党中央层面加强统筹协调、总体设计。只有坚持和加强党的领导,才能吹响全面依法治国这一“广泛而深刻的革命”的总号角,才能顺利完成全面依法治国这一“系统工程”的全部规划,才能有效克服和解决法治国家建设中的诸多挑战与难题,才有希望实现建设社会主义法治体系和社会主义法治国家的总体目标。

坚持和加强党对全面依法治国的领导,最核心的问题就是要正确认识把握党和法的关系。习近平多次强调指出,“党和法的关系是法治建设的核心问题”,“党和法的关系是政治和法治关系的集中反映”,“我们是中国共产党执政,各民主党派参政,没有反对党,不是三权鼎立、多党轮流坐庄,我国法治体系要跟这个制度相配套”^③。他强调,“党和法的关系是一个根本问题,处理得好,则法治兴、党兴、国家兴;处理得不好,则法治衰、党衰、国家衰”^④。在关于党和法的关系上,必须坚持党的领导与依法治国的辩证统一关系,并不存在“党大还是法大”的问题。“党大还是法大”,其实是一个政治陷阱、一个伪命题:“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。”^⑤

(二)坚持党的领导离不开依法治国

党的领导和中国特色社会主义法治是一致的。社会主义法治必须坚持党的领导,党的领导也必

① 习近平:《加强党对全面依法治国的领导》,载《论坚持党对一切工作的指导》,北京:中央文献出版社,2019年,第266页。

② 张文显:《坚持加强党对全面依法治国的领导》,《法制日报》2019年5月15日,第1版。

③ 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,第34-35页。

④ 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,第33-34页。

⑤ 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,第37页。

须依靠社会主义法治。全面依法治国决不是要削弱党的领导,而是要有利于加强和改善党的领导,不断提高党领导依法治国的能力和水平,巩固党的执政地位、完成党的执政使命。中国共产党对依法治国问题的认识经历了一个不断深化的过程。全面依法治国是深刻总结我国社会主义法治建设成功经验和深刻教训作出的重大抉择。关于新中国法治建设的曲折历程,习近平深刻指出:“全面推进依法治国,是深刻总结我国社会主义法治建设成功经验和深刻教训作出的重大抉择。我们党对依法治国问题的认识经历了一个不断深化的过程。新中国成立初期,我们党在废除旧法统的同时,积极运用新民主主义革命时期根据地法制建设的成功经验,抓紧建设社会主义法治,初步奠定了社会主义法治的基础。后来,党在指导思想上发生‘左’的错误,逐渐对法制不那么重视了,特别是‘文化大革命’十年内乱使法制遭到严重破坏,付出了沉重代价,教训十分惨痛!”^①历史是最好的老师。经验和教训使我们党深刻认识到,法治是治国理政不可或缺的重要手段。

全面依法治国是我们党在国家治理和社会治理上的自我完善、自我提高,是党关于法治问题自觉作出的深刻认识和准确判断。我们党执政70余年来,虽历经坎坷但对法治矢志不渝。十一届三中全会以来,我们党在把党和国家工作重心转移到经济建设上来的同时,高度重视加强社会主义法治建设,带领人民走出了一条中国特色社会主义法治发展道路。改革开放伊始,邓小平同志就要求“做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”。党的十五大提出“依法治国,建设社会主义法治国家”,把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略。十六大提出,发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。十六届四中全会将依法执政确定为党的基本执政方式。十七大提出,依法治国是社会主义民主政治的基本要求,强调“全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家”。十八大继续提出“法治是治国理政的基本方式,要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用”。十九大强调“全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障”。有目共睹的是,改革开放以来,中国共产党始终把法治放在党和国家工作大局中来统筹考虑、谋划推进。从“社会主义法制”到“社会主义法治”,从“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”到“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”,依法治国事业取得了重大的历史成就。我们党也越来越深刻认识到,治国理政须臾离不开法治,依法治国是关系党执政兴国的根本性问题。

在进入“新时代”的历史方位之后,我国社会主要矛盾已经转变为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。这个重要论断,不仅确立了我国社会主义现代化建设的发展定位,而且也意味着法治中国建设开启了一个新的征程。“新时代面临的新形势,必须坚定不移走中国特色社会主义法治道路,全力以赴推进全面依法治国。”^②随着社会主义现代化建设进入全面建成小康社会的决定性阶段,我们党面对的改革发展稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有,依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。以习近平同志为核心的党中央在提出“五位一体”总体布局之后,提出了“四个全面”战略布局,并把依法治国放在总体战略布局之中加以统筹安排。全面建成小康社会是我们的战略目标,全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党是三大战略举措。没有全面依法治国,我们就治不好国、理不好政,我们的战略布局就会落空。在总结十八大以来法治建设取得历史性成就的基础上,习近平进一步强调,全面推进依法治国是一个系统工程,是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。依法治国是党治国理政的基本方式,要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用,在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化。

^① 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,第8页。

^② 李林:《新时代坚定不移走中国特色社会主义法治道路》,《中国法学》2019年第3期。

二、“党法关系论”的四个维度

在全面依法治国的过程中,坚持和加强党的领导,不是一个简单的政治原则或战略判断,而是一个内涵丰富、蕴意深刻的实践命题。就此,习近平指出要“把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面”^①。“坚持党的领导,不是一句空的口号,必须具体体现在党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法上。”^②具体而言,既要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用,加强党的集中统一领导、统筹依法治国各领域工作,又要改善党对依法治国的领导方式,支持立法、行政、监察、司法机关依法依章履行职能、开展工作、发挥作用。具体而言,坚持和加强党对全面依法治国的领导,必须统筹处理好党领导立法与科学立法民主立法依法立法的关系、党保证执法与严格公正文明规范执法的关系、党支持司法与公正高效权威司法的关系、党带头守法与全民自觉守法的关系。

(一)党领导立法

党领导立法,意味着党要善于通过人大立法,将其政策和主张上升为国家意志、变成全体人民的共识和共同行动,从制度上、法律上保障党的路线方针政策的贯彻实施。这不仅是党的各级组织实现党的主张和政策的主要方式,也是党与国家权力机关关系的重要方面。即,党关于国家事务的重要主张,属于全国人大职权范围内的、需要全体人民一体遵行的,要作为建议向全国人大提出,使之经过法定程序成为国家意志。各级党组织和全体党员都要模范地遵守宪法和法律。以此为基础,才能把党的主张与人民的意志统一起来,把党的决策与人大立法权的行使统一起来,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,真正实现党的领导、人民当家作主、依法治国三统一,最终实现党通过国家政权机关实施对国家和社会的领导。

关于党领导立法,十八届四中全会提出要完善党对立法工作中重大问题决策的程序。凡立法涉及重大体制和重大政策调整的,必须报党中央讨论决定。党中央向全国人大提出宪法修改建议,依照宪法规定的程序进行宪法修改。法律制定和修改的重大问题由全国人大常委会党组向党中央报告。十九届四中全会要求完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局,提高立法质量和效率,不断完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。坚持和加强党对立法工作的领导,是实现科学立法、提高我国立法质量的基本要求。十八大以来,习近平高度重视科学立法,强调立法质量是做好立法工作的生命线,是破解立法领域突出问题的总抓手。他一针见血地指出:“人民群众对立法的期盼,已经不是有没有,而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题;不是什么法都能治国,不是什么法都能治好国;越是强调法治,越是要提高立法质量。”^③要制定出人民群众满意、管用、能解决问题的法律,就必须在党的集中统一领导之下,抓住科学立法这个关键,完善立法工作机制和程序,扩大公众对立法过程的有序参与,推进科学立法、民主立法与依法立法的有机统一,使各项立法整体上符合中国经济社会发展的客观需求。

坚持和加强党对立法工作的领导,也是坚持立法先行、充分发挥立法引领和推动作用的必然要求。坚持党对法治工作的统筹推进、谋划布局,是实现以法治方式推动重大改革、处理好改革与立法关系的题中要义。只有从党的领导的全局高度,综合考虑法治建设内、外部各个方面的因素,对依法治国与深化改革、依法治国与依规治党、依法治国与以德治国、国内法治与国际法治等重大关系进行统筹协调、整体谋划、同步推进,才能实现立法和改革决策相衔接、改革与法治紧密结合,在法治下推

① 习近平:《把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面》,载《论坚持党对一切工作的领导》,第78页。

② 习近平:《加快建设社会主义法治国家》,《求是》2015年第1期。

③ 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,第43页。

进改革,在改革中完善法治,充分发挥立法的引领、推动、规范和保障社会主义事业的作用。

(二)党保证执法

法治最为基本的环节就是通过严格执法将制定良好的法律付诸实施。当前,全面依法治国的主要任务也是将中国特色社会主义法律体系付诸实施而建成社会主义法治体系。在法律执行的过程中,党的有效领导和监督是法律能够实际发生效力的重要保证。党的十八大以来,习近平高度重视执法和法律实施工作。他多次强调,“现在,我们社会生活中发生的许多问题,有的是因为立法不够、规范无据,但更多是因为有法不依、失于规制乃至以权谋私、徇私枉法、破坏法治”。“法律的生命力在于实施。如果有了法律而不实施,或者实施不力,搞得有法不依、执法不严、违法不究,那制定再多法律也无济于事。”^①在全面依法治国的进程中,如果严格执法得不到保证,执法公信力和法治权威都难以建立。

坚持和加强党对全面依法治国的领导,关键在于推进依法行政、建设法治政府,保证严格规范公正文明执法。执法是行政机关履行政府职能、管理经济社会事务的主要方式。十八届四中全会要求“各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作”。十九届四中全会强调“坚持有法必依、执法必严、违法必究,严格规范公正文明执法,规范执法自由裁量权,加大关系群众切身利益的重点领域执法力度”。当前,在各级党委的领导下,保证执法工作的重点是解决执法不规范、不严格、不透明、不文明以及不作为、乱作为等突出问题,保证公民法人和其他社会组织合法权益得到切实保障。为此,要进一步加强政府对政府执法活动的监督,坚决排除对执法活动的非法干预,防止和克服地方保护主义和部门保护主义,防止和克服执法工作中的利益驱动和腐败现象。

(三)党支持司法

所谓支持司法,主要指的是各级党委要支持司法机关依法独立公正行使审判权和检察权。十八大以来,公正高效权威的司法成为司法体制改革的基本目标和要求。习近平指出:“公正司法是维护社会公平正义的最后一道防线。所谓公正司法,就是受到侵害的权利一定会得到保护和救济,违法犯罪活动一定要受到制裁和惩罚。”^②“决不能让不公正的审判伤害人民群众感情、损害人民群众权益。”^③十八届四中全会明确提出,“各级党政机关和领导干部要支持法院、检察院依法独立公正行使职权”,“不得让司法机关做违反法定职责、有碍司法公正的事情”,“对干预司法机关办案的,给予党纪政纪处分;造成冤假错案或者其他严重后果的,依法追究刑事责任”。为支持司法机关依法独立公正行使职权,还要求建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。

坚持党对司法工作的领导,必然要求改善党对司法工作的领导方式。习近平专门强调,“要正确处理坚持党的领导和确保司法机关依法独立公正行使职权的关系。保证司法机关依法独立公正行使职权是我们党的明确主张。”^④党对司法工作的领导是管方向、管政策、管原则、管干部,不是包办具体的检察和审判事务,不是干预司法权力在个案中的具体运用。这也要求各级党委运用法治思维和法治方式把握司法权的本质属性和运行规律,应当在科学认识和把握司法权和司法工作规律属性的基础上,准确定位司法在党和国家工作全局的功能和作用,旗帜鲜明支持司法机关依法独立行使职权,绝不容许利用职权干预司法。

坚持党对司法工作的领导与支持,是进一步深化司法体制改革、实现司法公平正义的重要支持和

^① 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,第57页。

^② 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,第67页。

^③ 习近平:《在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的讲话》(2012年12月4日),载《十八大以来重要文献选编》(上),北京:中央文献出版社,2014年,第91页。

^④ 习近平:《党的领导和社会主义法治是一致的》,载《论坚持党对一切工作的领导》,第45页。

保证。司法是实现社会公平正义的最后一道防线,对于维护社会公平正义而言意义重大。只有坚持党对司法工作的领导,才能够从根本上保障司法权力始终是围绕着人民利益运行,为人民服务。只有坚持党对司法工作的领导,才能够保证司法体制改革的政治方向,通过顶层设计和总体把握,对现有司法体制中存在的司法人财物受制于地方、司法行政化、司法不公开不透明、司法腐败以及审者不判、判者不审等问题提出有效的改革方案。只有坚持党对司法工作的领导,才能确保司法公正高效权威,真正让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

(四)党带头守法

中国共产党带头守法是党依法执政的逻辑前提,也是党章与宪法的刚性要求。党章明确规定,党必须在宪法和法律范围内活动。宪法也规定,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;任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。十八届四中全会要求“任何组织和个人都必须尊重宪法法律权威,都必须在宪法法律范围内活动,都必须依照宪法法律行使权力或权利、履行职责或义务,都不得有超越宪法法律的特权”。十九大报告继续提出“各级党组织和全体党员要带头尊法学法守法用法,任何组织和个人都不得有超越宪法法律的特权”。

中国共产党作为执政党,能不能坚持带头守法,对法治国家建设具有重大意义。党要带头守法,长期以来一直是中国共产党的自我约束和庄严承诺。这意味着党的各级组织和机构以及每一个党员都要以宪法和法律为行为准则,依照宪法法律行使权力或权利,不得有超越宪法和法律的特权。党带头守法,要求每一位领导干部牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰,切实增强依法执政本领,成为严格遵守法律的模范。

党带头守法,有助于在全社会树立法律权威、引领全民守法。“民以吏为师”。习近平指出:“领导干部尊不尊法、学不学法、守不守法、用不用法,人民群众看在眼里、记在心上,并且会在自己的行动中效法。”^①因此,各级领导干部应带头成为尊法学法守法用法的模范,以实际行动带动全社会尊法学法守法用法。让人民逐渐认识到法律既是保障自身权利的有力武器,也是必须遵守的行为规范,从而不断培育社会成员办事依法、遇事找法、解决问题靠法的良好风尚,自觉抵制违法行为,自觉维护法治权威。

三、“党法关系论”的实践方略

坚持和加强党对法治国家建设的领导,必须健全党领导全面依法治国的体制机制,完善保证党领导法治工作的机制和程序,不断提高党统一领导、统一部署、统筹协调法治工作的能力和水平,提高党在领导全面依法治国过程中把方向、谋大局、定政策、促改革的能力。围绕这一问题,十八届四中全会提出“健全党领导依法治国的制度和工作机制,完善保证党确定依法治国方针政策和决策部署的工作机制和程序”。十九大报告提出要“完善坚持党的领导的体制机制”“改进党的领导方式和执政方式”“增强依法执政本领”。十九届四中全会从坚持和完善党的领导制度体系的高度,强调要健全党的全面领导制度以及提高党的执政能力和领导水平制度。

(一)成立中央全面依法治国委员会

为更好落实全面依法治国基本方略,十九大报告提出“成立中央全面依法治国领导小组,加强对法治中国建设的统一领导”。在深化党和国家机构改革的大背景之下,十九届三中全会对党领导全面

^① 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,第125-126页。

依法治国的机构改革进行全面统筹和部署。为加强和优化党中央在依法治国领域的决策议事协调机构,中央决定组建中央全面依法治国委员会,负责全面依法治国的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进、督促落实,研究全面依法治国重大问题、重大事项,整体推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。

作为党中央决策议事协调机构之一,中央全面依法治国委员会在中央政治局及其常委会领导下开展工作。习近平亲自担任委员会主任,拟设立立法、执法、司法、守法等协调小组。关于成立中央全面依法治国委员会的重大意义,习近平这样阐述:“当前,我国正处于实现‘两个一百年’奋斗目标的历史交汇期,坚持和发展中国特色社会主义更加需要依靠法治,更加需要加强党对全面依法治国的领导。”^①党中央决定成立中央全面依法治国委员会,是加强党对全面依法治国集中统一领导的需要,是研究解决依法治国重大事项、重大问题,协调推进中国特色社会主义法治体系和社会主义法治国家建设的需要。这是以习近平同志为核心的党中央高瞻远瞩、审时度势作出的重大决定,是推进新时代全面依法治国的战略举措,在我国社会主义法治建设史上具有里程碑意义。

(二)确保党委(组)在法治建设中的领导核心地位

健全党领导全面依法治国的体制机制,意味着对党的各级组织和机构提出了更具体的要求。各级党组织除了要在宪法法律的范围内活动、严格守法外,还要依法办事,监督和保证法律实施。各级党委作为党的领导机构要承担起领导法治工作、依法执政的主要责任,发挥推进本部门、本地区法治建设的领导核心作用。

首先,党委依法依规决策是党依法执政的核心要求。要通过完善相应机制,健全相应程序,落实党委法律顾问制度、公职律师制度,加强对党委文件、重大决策的合法合规性审查,保证党委决策依法进行。其次,各级党委要改进领导法治工作的方式和执政方式,增强领导法治工作的政治力量和组织力量,支持本级人大、政府、政协、法院、检察院依法依规履行职能、开展工作。再次,党委还要从具体的工作机制上改进对法治工作的领导,定期听取政法机关的工作汇报,领导和支持工会、共青团、妇联等人民团体和社会组织参与立法、监督执法和司法。最后,各级党委在干部考核与任免过程中要坚持重视法治素养和法治能力的用人导向,加强法治工作队伍建设和政法机关领导班子建设。

(三)发挥党委政法委领导政法工作的职能作用

党委政法委是党领导政法工作的职能部门和组织形式,在法治国家建设中发挥着特殊重要作用,必须长期坚持。为适应新时代加强党对政法工作领导的需要,2019年1月中共中央颁布了《中国共产党政法工作条例》,专门就党委政法委的主要任务、工作原则、领导方式、请示和报告制度等问题进行了具体规定,明确各级党委政法委在党委领导下履行职责、开展工作,协调各政法单位职能、统筹政法工作、建设政法队伍,督促依法履职、创造公正司法环境,带头依法依规办事,保证党的路线方针政策和党中央重大决策部署贯彻落实,保证宪法法律正确统一实施。

坚持党对政法工作的绝对领导,并不意味着党委政法委包揽或包办全部的政法业务工作,也并不意味着党委政法委要就具体的法律适用问题进行定性和定论,更不意味着党委政法委可以直接替代政法机关从事具体职能工作。“党对政法工作的领导是管方向、管政策、管原则、管干部,不是包办具体事务,不要越俎代庖,领导干部更不能借党对政法工作的领导之名对司法机关工作进行不当干预。”^②在坚持党对全面依法治国的集中统一领导之下,各级党委政法委指导、支持、督促政法单位在

^① 习近平:《加强党对全面依法治国的领导》,《求是》2019年第4期。

^② 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,第111页。

宪法法律规定的职责范围内开展工作、依法履行职责,提高政法工作的整体效能,实现党的领导与司法机关依法独立公正行使职权的统一。

(四)推进党领导法治工作的制度化、法治化

提高党领导全面依法治国的能力水平,必须推进党领导法治工作的制度化、法治化,从制度上把依法治国同依法执政统一起来,把依法治国与依规治党统一起来,把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来,把党领导人民制定实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来。

党内法规既是管党治党的制度依据,也是社会主义法治建设的有力保障。十八大以来,中国共产党以前所未有的高度强调“党要管党、从严治党”,党内法规制度建设进入一个前所未有的快车道。2013年11月,中共中央颁布《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013-2017年)》。2015年8月,中央批准建立中央党内法规工作联席会议制度,主要研究中央党内法规制定工作五年规划和年度计划,统筹协调中央党内法规制定工作,推动已出台的中央党内法规的贯彻实施。2017年6月,中共中央印发了《关于加强党内法规制度建设的意见》,对新形势下党内法规制度建设进行了顶层设计和系统安排,提出了党内法规制度建设的指导思想、主要任务和主要措施。2018年2月,中共中央印发《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018-2022年)》,明确到建党100周年时形成比较完善的党内法规制度体系。各位阶、各领域、各层面、各环节的党内法规制度建设有序展开,基本搭建起了党内法规体系的“四梁八柱”,逐步形成以党章为根本、若干配套党内法规为支撑的党内法规制度体系。党内法规体系的基本形成,进一步夯实了党领导各项工作的制度基础,推动了党领导法治工作的制度化、法治化。

(五)提升领导干部法治思维与依法办事能力

在依法治国的基本治国方略确定之后,党的领导干部就是提高党领导全面依法治国能力的决定性因素。作为党依法执政、政府依法行政的中坚力量,各级领导干部是具体行使党的执政权和国家立法权、行政权、监察权、司法权的主体,肩负着在法治轨道上深化改革、推动发展、化解矛盾和维护稳定的重任。党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法,主要是通过各级领导干部的具体行动和言行来体现和实现。领导干部的法治思维与依法办事能力如何,很大程度上直接决定了全面依法治国的方向、道路、进度。

事实证明,领导干部对法治国家建设既可以起到关键推动作用,也可以起到致命破坏作用。习近平曾这样语重心长地告诫全党:“如果我们的领导干部不能尊法学法守法用法,不要说全面推进依法治国,不要说实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦,就连我们党的领导、我国社会主义制度都可能受到严重冲击和损害。”^①2015年2月,在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上,习近平强调指出,全面依法治国必须抓住领导干部这个“关键少数”。“领导干部要做尊法的模范,带头尊崇法治、敬畏法律;做学法的模范,带头了解法律、掌握法律;做守法的模范,带头遵纪守法、捍卫法治;做用法的模范,带头厉行法治、依法办事。”^②党的十九大报告继续强调“各级党组织和全体党员要带头尊法学法守法用法”。2018年3月,习近平在第十三届全国两会期间再次强调,各级党政干部不管在哪个岗位,都必须具备基本的知识体系,法律就是其中重要的方面,法治是领导干部知识体系中的基础性内容。

^① 中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编:《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》,北京:中央文献出版社、中国方正出版社,2015年,第101页。

^② 习近平:《领导干部要做尊法学法守法用法的模范》,《习近平谈治国理政》第二卷,北京:外文出版社,2017年,第127页。

综上所述,新中国成立 70 多年来,中国共产党的领导是中国特色社会主义法治建设取得辉煌成就的根本政治要素。站在新时代的历史起点上,我们只有始终不渝地坚持和加强中国共产党的领导,坚定不移走中国特色社会主义法治道路,才能充分发挥依法治国在党治国理政过程中的基础性、保障性作用,才能统筹推进中国特色社会主义法治体系和法治国家建设,才能引领和推动新时代中国特色社会主义各项事业不断走向胜利和辉煌。

On the Relationship Between the CPC and Law in Xi Jinping Thought on the Rule of Law

Feng Lixia

(Department of Politics and Law, Party School of the Central Committee of C.P.C,
Beijing 100091, P.R.China)

Abstract: One of the key points in Xi Jinping Thought on the Rule of Law is to uphold and strengthen the CPC leadership on law-based governance in all respects. It is a core component of Xi Jinping Thought on the Rule of Law. In the process of promoting the rule of law in comprehensive scale, the leadership of CPC is the most fundamental guarantee for pursuing a socialist country with Chinese characteristics that follows the rule of law. Upholding and strengthening the leadership of CPC should be manifested in four dimensions: leading legislation, ensuring law enforcement, supporting justice, and taking the lead in abiding by the law. In view of this, it is necessary to strengthen institutional mechanisms on law-based governance, complete the working mechanism and procedures to ensure the leadership on the rule of law, improve the leadership and governance of the CPC, and continuously enhance CPC capacity and leadership level on law-based governance in all respects.

Keywords: Xi Jinping Thought on the Rule of Law; Leadership of the CPC; Law-based governance in all respects; Relationship between the CPC and law

[责任编辑:林 舒]