

习近平法治思想中的“党的领导”理论

陈 柏 峰^{*}

摘 要:习近平法治思想是中国特色社会主义法治实践的科学总结,“坚持党对全面依法治国的领导”的理论阐述,构成了其中“党的领导”理论。在政治方向和法治道路上,必须旗帜鲜明坚持党对全面依法治国的领导。推进党的领导制度化、法治化,需要健全党领导全面依法治国的体制和机制。把党的领导贯彻到全面依法治国全过程和各方面,必须坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法。正确处理党的政策和国家法律的关系,是坚持党的领导需要面对的重大问题。习近平法治思想中的“党的领导”理论,深刻回答了新时代为什么以及如何坚持党对全面依法治国的领导等重大问题,具有重要的意义。

关键词:习近平法治思想 党的领导 全面依法治国

在我国法治发展进程中,2020年11月16日至17日召开的中央全面依法治国工作会议,将会有着十分重要的历史地位。这次会议的重大成果是正式提出习近平法治思想,习近平法治思想是中国特色社会主义法治实践的科学总结,标志着我国法治建设有了科学的指导思想和系统的行动指南,也意味着全面依法治国步入一个新的阶段。

新中国成立以来,尤其是改革开放以来,我国法治进程不断推进,积累了许多经得住实践检验、回应人民群众关切、解决国家治理重大问题的成熟经验。然而,在较长一段时期,我们认识法治中国经验的自觉性不够,未能从理论上系统把握中国法治的特征和规律。在十分关键的历史时期,习近平总书记高瞻远瞩,以政治家的远见和魄力,带领全党和全国各族人民克服艰难险阻、不断锐意进取、勇于开拓创新,有效地解决了我国国家治理特别是法治建设中的诸多重难点问题。在这一进程中,习近平总书记以深远的战略思维、鲜明的政治导向、强烈的历史担当和真挚的为民情怀,系统总结并深刻阐释法治的“中国经验”,形成了有关中国法治的体系化思想。

习近平法治思想的主要内容体现为“十一个坚持”,对全面依法治国作出战略部署,涉及全面

^{*} 中南财经政法大学法学院教授、博士生导师

基金项目:国家“万人计划”青年拔尖人才支持项目、国家社会科学基金项目(16ZDA062)

依法治国的中国道路、战略格局、工作布局等几大方面。习近平法治思想建立在对中国法治实践的科学总结基础上,是全面依法治国的行动指南。其中,“坚持党对全面依法治国的领导”的理论阐述,构成了习近平法治思想中的“党的领导”理论。这一理论深刻回答了新时代为什么要坚持以及怎样坚持党对全面依法治国的领导等重要问题,具体包括旗帜鲜明坚持党对全面依法治国的领导、健全党领导全面依法治国的制度机制、将党的领导贯彻落实到法治全过程各方面、正确处理党的政策和国家法律的关系等。

一、旗帜鲜明地坚持党对全面依法治国的领导

做任何一件事情,方向和道路是决定性的。全面依法治国是中国历史上具有开创性的伟大事业,必须有正确的政治方向,拥有坚实的政治基础,走正确的道路。习近平总书记指出:“推进任何一项工作,只要我们党旗帜鲜明了,全党都行动起来了,全社会就会跟着走。一个政党执政,最怕的是在重大问题上态度不坚定,结果社会上对有关问题沸沸扬扬、莫衷一是,别有用心的坏人趁机煽风点火、蛊惑搅和,最终没有不出事的!所以,道路问题不能含糊,必须向全社会释放正确而又明确的信号……全面推进依法治国,必须走对路。如果路走错了,南辕北辙了,那再提什么要求和举措也都没有意义了。”^①全面依法治国能不能成功,首先取决于政治方向是否正确,方向决定了道路能否通向成功,正确的政治方向是中国特色社会主义法治建设的根本保证。

党的十八大以来,习近平总书记围绕全面依法治国向哪里走、走什么路,作出了不少深刻论述。这些论述针对社会上存在的一些思潮,针对法治实践中存在的一些误解,旗帜鲜明地亮明了我们党的立场,指明了中国法治建设的方向和道路。“中国特色社会主义法治道路,是社会主义法治建设成就和经验的集中体现,是建设社会主义法治国家的唯一正确道路。”^②“在坚持和拓展中国特色社会主义法治道路这个根本问题上,我们要树立自信、保持定力。走中国特色社会主义法治道路是一个重大课题,有许多东西需要深入探索,但基本的东西必须长期坚持。”^③具体而言,就是“三个坚持”:坚持党对全面依法治国的领导、坚持以人民为中心、坚持中国特色社会主义法治道路。在这“三个坚持”中,党对全面依法治国的领导是政治方向和组织保证,党的领导是坚持以人民为中心、坚持中国特色社会主义法治道路的政治基础和组织基础。

习近平总书记针对中国法治实践,深刻揭示了党和法治的关系。政党和法治的关系,这是现代国家面临的普遍性重要问题。在西方知识谱系和政治背景下,不少学者主张法治与政治无涉,认为法治独立于政治。“在任何一个依靠法治来运作的政治社会中,法律和政治必须分开”,^④类似这种表述在西方学术著作中非常常见。在这种法治理论视野中,作为现代政治运行核心要素的政党并不是重要的分析因素,而是居于法治的边缘地带。对此,习近平总书记一针见血地指出:“党和法的关系是政治和法治关系的集中反映。法治当中有政治,没有脱离政治的法治。西

① 习近平:《加快建设社会主义法治国家》,《求是》2015年第1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》,中央文献出版社2015年版,第24页。

③ 习近平:《加快建设社会主义法治国家》,《求是》2015年第1期。

④ [美]安德鲁·奥尔特曼:《批判法学——一个自由主义的批评》,信春鹰、杨晓峰译,中国政法大学出版社2009年版,第27页。

方法学家也认为公法只是一种复杂的政治话语形态,公法领域内的争论只是政治争论的延伸。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。”^①显然,他没有拘泥于西方法治话语的表面,而是深入认识各国政治和法治的运行,将学术话语和理论置于政治和法治实践中,从而得出科学的结论。

在当代中国,党与法的关系无疑是法治建设中十分重要的问题,但在较长一段时期内,人们对这一问题还缺乏理论自信去正面回答,对党与法的关系把握尚未上升到理论自觉和政治自信的高度。习近平总书记基于对中国法治和中国国情的深入理解,以卓越的政治智慧明确指出:“‘党大还是法大’是一个政治陷阱,是一个伪命题。对于这个问题,我们不能含糊其词、语焉不详,要明确予以回答。”^②“党和法治的关系是法治建设的核心问题。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。”^③这些论断将党作为执政整体,从党的执政地位和领导地位而言,科学揭示了党和法的关系在中国法治实践中的基本特征和运行规律,有力地回应了国内外舆论中对此问题的各种观点,为在理论研究中正确理解党和法的关系提供了方向指引,也为在法治实践中正确处理党和法的关系提供了根本遵循。

习近平总书记旗帜鲜明的坚持党对全面依法治国的领导。他提醒全党:“在坚持党对政法工作的领导这样的大是大非面前,一定要保持政治清醒和政治自觉,任何时候任何情况下都不能有丝毫动摇。”^④“党委政法委是党委领导和管理政法工作的职能部门,是实现党对政法工作领导的重要组织形式。一些人把矛头对准党委政法委,要求取消党委政法委,就是想取消党对政法工作领导的制度。”^⑤党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是党和国家各项事业不断发展的制度优势,是社会主义法治建设的根本保证。改革开放以来,我国经济保持高速增长,社会能够始终维持稳定,其中最重要的经验之一就是坚持党的领导。法治建设也是如此,坚持党的领导是法治事业成功的关键。党采取全面依法治国作为战略选择,目的在于加强和改善党的领导,巩固执政地位,而不是要削弱党的领导,更不是要取消党的领导。全面依法治国的政治方向,最根本的是坚持中国共产党的领导。

习近平总书记指出:“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。”^⑥中共十八届四中全会强调,依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,依法执政是党治国理政的基本方式,党的领导是中国特色社会主义法治最根本的保证。党的十九大在此基础上进一步指出:“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。”在2020年召开的中央全面依法治国工作会议上,习近平总书记进一步强调:“坚持党对全面依法治国的领导。党的领导是推进全面依法治国的根本保证。”^⑦这些论述都将党的领导作为我国法治建设的指导思想和成功经验。

① 中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,中央文献出版社2017年版,第98页。

② 中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,中央文献出版社2017年版,第98页。

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》,中央文献出版社2015年版,第22~23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》,中央文献出版社2015年版,第20页。

⑤ 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第44页。

⑥ 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》,中央文献出版社2015年版,第33页。

⑦ 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第2页。

二、健全党领导全面依法治国的制度机制

推进党的领导制度化、法治化,是加强党对全面依法治国领导的必由之路。习近平总书记强调:“全面依法治国是要加强和改善党的领导,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。”^①党的领导不能停留在口号层面,而应当落到实处,深入到制度运转的具体环节中,进入法治建设的体制、机制、过程中。如何深入、怎样落实,构成了当代中国法治建设的重要任务。对此,党中央进行了一系列法治改革和制度建设。

在中国的社会主义体制中,党的领导有其政治、思想、组织上的意涵。无疑,推进党的领导制度化、法治化,必然嵌入这一体制传统之中。在西方国家,政党是国家与社会之间的中介组织,其存在建立在西方选举的政治制度之上,目的是适应阶级和阶层利益表达需要,并在选举政治中夺取执政权。而在中国,共产党始终是执政党,其执政地位源于人民的历史选择和政党的先进性,中国共产党不仅超越政党政治,甚至超越于国家机器之上。^②党的领导是中国党政体制的基本特征,体现为政治、思想和组织的领导,可以将党的组织、制度、价值、政策、规划等向国家和社会输入。党的领导不是党组织直接命令、指挥政府人员,也不是用党组织替代国家立法和行政的组织机构体系,而是运用意识形态、组织、纪律、工作管理等多种工具,通过一系列具体制度和机制安排来实现。其中,组织领导有着基础性地位,执政党各种工具的运用多通过组织手段为载体和保障。^③正是在这种传统中,党的十八大以来,中央的一系列健全党领导全面依法治国的制度建设和机制优化,多在宪法、法律和党内法规范围内,着眼于组织领导的优化。

在顶层结构上,中央成立了中央全面依法治国委员会。全面依法治国是基于社会变迁的需求而采取的治国理政方式的重大变革,是一项长期而重大的任务。当前,法治建设过程不可能一帆风顺,其中必然存在不少难以对接经济社会发展的薄弱环节,法治改革面临许多体制性、机制性困难,需要从中央层面协调统筹。为此,党中央成立中央全面依法治国委员会并通过《中央全面依法治国委员会工作规则》,“目的是加强党对全面依法治国集中统一领导,统筹推进全面依法治国工作”,^④协调推进法治中国建设,为全面建设社会主义现代化国家、全面深化改革、全面从严治党提供长期稳定的法治保障。全面依法治国委员会的定位是决策议事协调机构,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,研究全面依法治国的重大事项、重大问题。中央全面依法治国委员会构成了党的领导制度化、法治化的重要组织基础,健全了党领导全面依法治国的制度和工作机制,有利于加强党对全面依法治国的统一领导。

党的十八大以来,中央制定和修订了大量党内法规,党的领导制度化、法治化水平明显提高。尤其是2019年颁布实施的《中国共产党政法工作条例》(以下简称《政法工作条例》),着眼于政法工作的体制机制,重视组织领导的优化,为新时代党领导政法工作进行制度设计、提供基本遵循,

① 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第2页。

② 参见[美]白轲:《强世功对“不成文宪法”以及中国宪政秩序的研究》,王可任译,《开放时代》2014年第2期。

③ 参见陈柏峰:《党政体制如何塑造基层执法》,《法学研究》2017年第4期;周尚君:《党管政法:党与政法关系的演进》,《法学研究》2017年第1期;侯猛:《当代中国政法体制的形成及意义》,《法学研究》2016年第6期。

④ 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第222页。

提高了党领导政法工作的法治化水平。《政法工作条例》规范党领导政法工作体制机制、主要内容、方式方法,明确党委政法委职能定位,聚焦“谁来领导”“领导什么”“怎么领导”等重大问题,将党委、党委政法委员会、政法单位党组(党委)等组织机构的职权职责明确化,工作运行机制明晰化,对政法工作中的重大事项的请示报告、重要工作的决策和执行、政法工作的监督和责任等进行了制度规定,为党领导新时代政法工作提供体制机制保障。

《政法工作条例》规定中央政法委员会、中央政法单位党组(党委)如何在党中央领导下履行职责,明确了它们对党中央负责,受党中央监督,向党中央和总书记请示报告工作,并对请示报告事项做了规定。《政法工作条例》对地方党委、党委政法委员会、政法单位党组(党委)的职责任务也做了相应规定。地方党委政法委员会在党委领导下履行职责、开展工作,对政法工作进行督查,支持政法单位依法行使职权,指导和推动政法单位党的建设和政法队伍建设等。政法单位党组(党委)领导本单位或者本系统政法工作,执行中央和上级党组织的决定、部署、指示等。地方党委政法委员会、政法单位党组(党委)每年应当向同级党委报告全面工作情况,遇有重要情况及时请示报告。

十八大以来,在加强党对全面依法治国的集中统一领导方面,党中央做出一系列重要制度安排,推进了党对全面依法治国工作的领导制度化、法治化。成立中央全面依法治国委员会,是党中央领导全面依法治国的重要制度创新,有利于统筹党政力量和资源,针对当前法治过程和环节中存在的薄弱问题,将法治思维和法治方式贯穿到治国理政全过程,有利于从整体上研究解决立法、司法、执法过程的重要事项和问题,协调推进法治中国建设。《政法工作条例》从党中央、地方党委、党委政法委员会、政法单位党组(党委)四个主体层面规定了党领导政法工作的领导主体、职权与职责;明确了各级党委政法委的职能定位,对党委政法委的职责范围、工作程序、方式方法予以制度化;规定政法工作的请示报告、决策执行、监督等制度,把加强党对政法工作的领导落到实处;构建了党委总揽全局、协调各方,政法委归口管理、组织协调,政法机关主管主抓、各司其职的格局和运行体系。中央和县级以上地方党委、党委政法委、政法单位党组(党委)可以从不同方面,在不同层级协调领导和组织开展政法工作。

三、将党的领导贯彻落实到法治全过程各方面

加强党对全面依法治国的领导,还要把党的领导贯彻落实到法治全过程各方面。“把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来,把党总揽全局,协调各方同人大、政府、政协、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。”^①习近平总书记指出,坚持党的领导,“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党的十八大以来,习近平总书记曾多次围绕党“领导立法、保证执法、支持司法、带头守法”四个方面发表重要论述,同时还通过制度建设,加强政治、思想、组织、工作领导,健全党委领导法治的制度和工作机制,加强对法治的统一部署、统筹协调,各级党委的重大思路、重点政策、重要工作通过法定程序得到全面贯彻落

^① 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》辅导读本,人民出版社2014年版,第5页。

^② 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第107页。

实。各级党委定期听取人大、政府、政法机关的党组织工作汇报,研究解决法治重大问题。根据法治不同方面和环节的特征和要求,而在法治建设的不同领域,党的领导作用的发挥有不同的侧重点。

党领导立法,主要是通过人民代表大会制度,使党的主张通过法定程序成为国家意志、形成法律,从而保证党的路线方针政策得到全面贯彻和有效执行。2016 年中共中央印发的《关于加强党领导立法工作的意见》指出,党通过确定立法工作方针、提出立法建议、明确立法工作中的重大问题、加强立法队伍建设等,确保立法工作充分体现党的主张,反映人民意志;并建立健全了重大立法项目和立法中的重大问题向党中央请示报告制度,重要法律的起草修改和立法工作中的其他重大事项,都及时向党中央请示报告,并将党中央的指示要求认真贯彻落实到立法工作中。党领导立法,需要根据党和国家大局、人民群众意愿提出立法建议,立人民需要的法。党对立法的领导,不是党组织大包大揽,也不是党组织直接命令,而是宏观指导。但党对立法的领导也绝不是空泛的,而是通过一系列政治的、思想的、组织的方法和机制来实现。

立法过程中,存在一系列具体制度和机制确保立法机关将党的主张吸收并转化为国家法律。立法规划需要经过人大常委会党组报送同级党委或上一级党组审查批准后才能执行。全国人大的立法工作计划、重要立法项目,需要提交中央全面依法治国委员会审议。立法中涉及的重大体制变动、重大政策调整、重大问题等需要由全国人大常委会党组提交中共中央审议和批准后才能正式进入全国人大常委会或全国人民代表大会的立法议程。各级党委要研究重要立法事项,有立法权的地方的党委主要负责人是领导立法工作第一责任人,重点立法工作亲自过问、重要立法项目亲自推进、重大立法问题亲自协调。人大常委会党组保持对立法工作的领导,确保立法过程顺利吸纳党的主张。在人民代表大会闭会期间,由人大常委会党组贯彻党的意志和主张,将党委的决定转变为人大的决定和行动。具有党员身份的人大代表、人大常委会组成人员,在立法过程中起作用,他们在组织纪律的推动和约束下,落实党组织的意见,确保法案体现党的主张。

党保证执法,就是通过政治领导、思想领导、组织领导,以及党的各级政法机构的工作领导、监督和促进执法部门严格执法。习近平总书记指出:“对执法机关严格执法,只要符合法律和程序的,各级党委和政府都要给予支持和保护,不要认为执法机关给自己找了麻烦,也不要担心会给自己的形象和政绩带来什么不利影响。”^①党保证执法,需要在党的领导下建立权责统一、权威高效的依法行政工作体制;需要深化政治立场、民主意识、法治观念教育,通过党政体制塑造执法组织和执法人员,使执法者思想上行动上与宪法法律保持一致;面对执法疑难问题、困难问题时,党政体制应当整合力量,发挥体制优势,将专项问题转化为地方党政的“中心工作”,进而通过体制动员各种力量参与执法,对执法予以保障。^②党保证执法,还要求党组织对执法活动进行监督,确保法律得到有效实施。执法活动是使法律制度转化为社会实际的关键环节,党不能代行执法职权,但要依靠在政府机构中的党员发挥模范作用,党组织应当监督党员严格执法,并对执法人员及其组织的执法活动进行监督。

党支持司法,就是党支持司法机关依法独立行使司法权。习近平总书记指出:“要优化司法职权配置,规范司法行为,加大司法公开力度,回应人民群众对司法公正公开的关注和期待。要

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》,中央文献出版社 2015 年版,第 59 页。

② 参见陈柏峰:《党政体制如何塑造基层执法》,《法学研究》2017 年第 4 期。

确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权。司法不能受权力干扰,不能受金钱、人情、关系干扰,防范这些干扰要有制度保障。”^①十八大以来,我国进行了一系列的司法制度改革,包括改革司法管理体制,推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理,建立与行政区划适当分离的司法管辖制度;健全司法权力运行机制,完善主审法官、合议庭办案责任制,让审判者裁判、由裁判者负责;健全错案防止、纠正、责任追究机制,严格实行非法证据排除规则;建立涉诉信访依法终结制度等。这些都是为了保证司法权独立运行。习近平总书记指出:“我们一些领导干部对怎么坚持党对政法工作的领导认识不清、把握不准,有的该管的不敢管、不会管,怕人家说以权压法、以言代法;有的对政法部门职责范围内的事情管得过多过细,管了一些不该管、管不好的具体业务工作;有的甚至为了一己私利,插手和干预司法个案。各级党组织和领导干部要适应科学执政、民主执政、依法执政的要求,支持政法系统各单位依照宪法法律独立负责、协调一致开展工作。”^②正因此,中共中央于2015年专门出台《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》,就是为了防止各级党政领导干部干预司法活动。

党带头守法,就是各级党组织、领导干部、党员应该起到守法的模范作用。习近平总书记指出:“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、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。”^③习近平总书记一直对干警特权思想、霸道作风、执法司法腐败深恶痛绝,“一些党政领导干部出于个人利益,打招呼、批条子、递材料,或者以其他明示、暗示方式插手干预个案,甚至让执法司法机关做违反法定职责的事。在中国共产党领导的社会主义国家里,这是绝对不允许的!”^④因此,他主张:“健全政法部门分工负责、互相配合、互相制约机制,通过完善的监督管理机制、有效的权力制衡机制、严肃的责任追究机制,加强对执法司法权的监督制约,最大限度减少权力出轨、个人寻租的机会。”^⑤他还进一步提出,“抓住领导干部这个‘关键少数’”,要求“领导干部必须带头尊崇法治、敬畏法律,了解法律、掌握法律,遵纪守法、捍卫法治,厉行法治、依法办事,不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力,做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”。^⑥

四、正确处理党的政策和国家法律的关系

习近平总书记曾指出,坚持党对政法工作的领导,关键要正确处理好两个方面的重大问题:一是党的政策和国家法律的关系,二是党的领导和司法机关依法独立公正行使职权的关系。^⑦后一个方面的问题,其实可以被囊括进总书记后来所表述的党“支持司法”之中。前一个方面的

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》,中央文献出版社2015年版,第69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》,中央文献出版社2015年版,第70页。

③ 中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,中央文献出版社2017年版,第100页。

④ 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第49页。

⑤ 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第58页。

⑥ 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第231页。

⑦ 参见习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第43页。

问题,是党对全面依法治国的领导过程中的一个现实问题,需要正确面对和处理。

党的领导是人民当家作主和依法治国的保证。在我国政治生活中,党居于领导地位,党是领导中国特色社会主义事业的执政党,只有坚持党的领导,才能把各种积极因素充分调动起来,形成统一意志推进全面依法治国。依法治国是党领导人民治理国家的基本方式,其实质是要依照宪法和法律来治理国家、管理社会事务,人民在党的领导下通过人民代表大会制度制定宪法和法律,用它们来管理国家和社会事务,实现人民当家作主。习近平总书记指出:“我们强调坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,最根本的是坚持党的领导。坚持党的领导,就是要支持人民当家作主,实施好依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略。”^①党的政策体现党组织的路线、方针、政策、规划、发展目标等,是党的领导在规范上的体现,而国家法律是党领导人民通过立法程序制定的规范,党的政策和国家法律都体现了党的主张和人民的意志,正如习近平总书记指出的,“我们党的政策和国家法律都是人民根本意志的反映,在本质上是一致的”。^②

党的政策,主要是指中国共产党各级各类组织在履行职责过程中形成的具有普遍约束力,可以反复适用的规范,在形式上有决议、决定、意见、通知等。其中最典型的就是党的代表大会和中央全会通过的决议、决定,中共中央以及各部门发布的意见、通知等。中国共产党是执政党,党的政策的内容不局限于党内事务,其范围较为广泛,往往同时牵涉党和国家的事务。党的政策在实施时也因其内容的针对性不同而有不同的实施范围。仅属于党的事务的政策,仅在党内施行;同时属于党和国家事务的政策,则转化为立法或国家政策,通过转化为国家行为来实施。^③在治国理政过程中,党的政策与国家法律的关系的具体处理,是一个重要现实问题。

习近平总书记指出:“党的政策是国家法律的先导和指引,是立法的依据和执法司法的重要指导。要善于通过法定程序使党的主张成为国家意志、形成法律,通过法律保障党的政策有效实施,确保党发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。”^④在我国,党中央的很多政策,往往涉及中央的总路线和中央在某一领域或某一方面的重大决策和基本原则。例如,党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,确定了全面依法治国的总目标,明确了推进全面依法治国的性质和方向、工作重点、总抓手等。此后,该文件成为我国法治建设的重要依据。尤其是组建中央全面依法治国委员会后,对全面依法治国做出一系列重大部署,推动了法治建设全面展开并取得巨大成就,体现在法律体系建设、法治政府建设、法治社会建设、司法制度改革等各个方面。

党的政策先于法律而存在,是制定法律依据。在党的十八届四中全会决定的指引下,立法机关把握立法方向,突出工作重心,围绕经济社会发展的重要问题,制定、修改和完善了大量法律,大大提高了立法的体系化、科学化水平。在法律制定之后,党的政策在法律实施方面仍然有指导意义。特别是一些具体政策,可以指导法律的执行和适用,使之与经济社会形势相适应,促使法律运行更加符合实际情况。例如,为了促进《中华人民共和国农村土地承包法》的实施,党中央、国务院以及不少省、市、自治区都曾多次发布通知,强调保障农民长期稳定的土地承包经营

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》,中央文献出版社2015年版,第19页。

② 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第43页。

③ 参见刘作翔:《当代中国的规范体系:理论与制度结构》,《中国社会科学》2019年第7期。

④ 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第43页。

权,维护农村土地承包经营权主体的合法权益,促进农业、农村经济发展和农村社会稳定。在法律不完备时,党的政策甚至具有填补空白的功能。改革开放以来,在没有法律明文规定的情况下,按照党的政策办事几乎是最为常见的做法。在相应的部门法出台或修订完善前,党的各项政策都发挥了至关重要的规范作用。

党的政策成为法治建设各个方面的指导依据,这是党的执政地位在社会主义法治建设中的体现。然而,作为规范体系中的一部分,党的政策的产生、运行,也要遵守党内法规和国家法律,尤其不能违反党章、宪法和法律的规定。党的政策落实为国家法律后,依法办事就同时体现了党的领导和依法治国。习近平总书记指出:“党的政策成为国家法律后,实施法律就是贯彻党的意志,依法办事就是执行党的政策。”^①唯有如此,才能体现依法治国、依法执政、依法行政共同推进。党的政策通过立法程序成为法律,法律就体现了执政党的统一意志,执政党的政治路线、方针、理念、战略等就体现在法律体系之中,党的意志就转化为国家意志。此时,实施法律、遵守法律就符合党的意志。

从整体上说,党的政策和国家法律是高度统一的,都体现了党的意志和人民意志,一般不会出现不协调。不过,由于社会 and 治理需求总是变化的,党的政策和国家法律都需要因应这种变化而作出调整。而作为不同的规范,党的政策和国家法律回应实践需求的速度、程序等有所不同,从而可能导致两者不同步甚至出现矛盾。习近平总书记指出:“政法工作要自觉维护党的政策和国家法律的权威性,确保党的政策和国家法律得到统一正确实施,不能把两者对立起来、割裂开来。如果两者之间出现矛盾,就要做好统一正确实施工作。”^②面对两者之间出现的矛盾,执政党应当坚持依法执政原则,在具体问题上实事求是,从实际出发,根据需要调整政策或提出修改法律的建议,从而实现党的政策与国家法律协调一致。

五、结 语

习近平法治思想是中国特色社会主义法治实践的科学总结,具有深厚的实践性、鲜明的时代性、完备的系统性和高远的战略性,“党的领导”理论是其中的重要构成部分。该理论旗帜鲜明坚持党对全面依法治国的领导,主张健全党领导全面依法治国的制度机制,将党的领导贯彻落实到法治全过程各方面,要求正确处理党的政策和国家法律的关系等,深刻回答了新时代为什么要坚持党对全面依法治国的领导、怎样坚持党对全面依法治国的领导等重要问题。回应了全面依法治国的首要问题,是习近平总书记牢牢扎根中国大地、思考中国问题、探索中国法治实践的必然产物,是习近平总书记敏锐面对法治挑战、洞察法治需求、把握法治机遇的前瞻性成果,引领中国法治走在时代前列。习近平法治思想中的“党的领导”理论释放出明确的信号,指明了全面依法治国的政治方向,有利于统一人们的思想和行动,明确中国法治建设的发展方向。

责任编辑 谭冰霖

① 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第43页。

② 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第43页。