

“法治化处理”，是指将改革政策进行合法性检验并与法治体系相协调的机制。改革政策的法治化处理机制主要包括：（1）改革政策的合法性审查机制，即检验具体的改革政策在内容上是否符合法律规定，在实施上是否符合法定程序。须特别注意的是，“改革的权力和改革权力的运作必须受法律的约束。……因为任何权力，即使是改革的权力，如果没有制约，都必然导致滥用”（姜明安：《改革、法治与国家治理现代化》，《中共中央党校学报》2014年第4期）。（2）当改革政策虽与现行法律有抵触或冲突但又必须推行，或者改革政策虽不抵触现行法律但应当依法推行才能达到改革目标时，必须启动立法程序进行相应法律的立改废释，以实现改革政策与法律制度的协调。（3）对于内容上符合法律的改革政策，应当预先建构法治化的实施措施，确保改革政策能够有序推行。（4）针对改革政策实施的各种可能结果，制定法律对策预案，提升用法治方式应对改革风险的能力，确保对改革全过程的有效控制。

坚持党的领导与依法治国

莫纪宏（中国社科院法学所研究员）

十八届四中全会通过的《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》）以党的文件形式第一次就执政党与依法治国的关系作了全面和系统的论述，明确指出：“把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，是我国社会主义法治建设的一条基本经验。”认真贯彻落实《决定》关于党的领导与依法治国相互关系论述的重要精神，必须从历史和逻辑相统一、理论和实践相结合两个角度，全面准确地考察和把握“把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面”的意义及其在制度操作层面应当采取的具体措施。

第一，依法治国作为基本方略始终依托“党的领导”获得自身的正当性。

“依法治国”作为基本方略首次出现在十五大报告中。十五大报告明确规定：“依法治国，就是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。依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略，是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的重要标志，是国家长治久安的重要保障。党领导人民制定宪法和法律，并在宪法和法律范围内活动。依法治国把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来，从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施，保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。”根据十五大报告对党的领导与依法治国相互关系的论述，依法治国的性质可以作以下几个角度的描述：（1）依法治国是人民群众在党的领导下进行的，依法治国的主体既是“人民群众”又包括“执政党”；（2）依法治国是作为党领导人民治理国家的“基本方略”被提出来的，与治国理政的大政

方针密切相关；(3) 依法治国作为治国理政的基本方略被提出，并不是“就法治论法治”，而是要将党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来，依法治国本身就包含了党的领导的要求，体现了党的领导的特点。依法治国从党的十五大报告首次被提出，就一直有离开党的领导，依法治国是与党的领导共生共存的，不可随意将二者加以对立或任意加以割裂。

十六大报告中，关于“党的领导”与“依法治国”两者相互关系的表述又有了进一步发展。相比十五大报告而言，主要有以下几个方面的特征：(1) 第一次明确提出了“党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一”的社会主义民主政治基本原则。十六大报告指出：“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。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。”在以上论述中，党的领导与依法治国之间的相互关系被放在“三者有机统一”的语境中来加以阐释：一方面，党的领导、依法治国与人民当家作主都被置于社会主义民主政治的框架中，属于社会主义民主政治的三项重要内容，另一方面，由于在“党的领导”与“依法治国”之间加入了“人民当家作主”这个共生要素的关系变量，党的领导与依法治国相互之间关系的内涵显得更加丰富和充实，“党的领导”被作为依法治国的必要条件加以肯定，也就是说，党的领导是依法治国的根本保证，没有党的领导，依法治国也就失去了稳固的正当性基础。(2) “三者有机统一”第一次与“依法执政”产生了紧密的逻辑关联，在党的领导、依法治国与依法执政之间形成了手段与目的的逻辑关系。十六大报告指出：必须增强法制观念，善于把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国统一起来，不断提高依法执政的能力。根据这一论述，“三者有机统一”既可以视为依法执政的外在表现形式，“三者有机统一”的统一状况和程度如何直接反映了依法执政的能力，与此同时，“三者有机统一”也可以促进依法执政。(3) 依法治国在党的领导下，除了必须妥善处理与人民当家作主之间的辩证关系之外，十六大报告又增加了一个新的关系变量，即依法治国与以德治国之间的关系必须认真加以对待。十六大报告明确规定：坚持物质文明和精神文明两手抓，实行依法治国和以德治国相结合，并且要求“依法治国和以德治国相辅相成”。“以德治国”中也包含了“党的领导”的内涵，也就是说，“以德治国”中的“德”也不能脱离党的领导。十六大报告对此明确规定：深入进行党的基本理论、基本路线、基本纲领和“三个代表”重要思想的宣传教育，引导人们树立中国特色社会主义共同理想，树立正确的世界观、人生观和价值观；认真贯彻公民道德建设实施纲要，弘扬爱国主义精神，以为人民服务为核心、以集体主义为原则、以诚实守信为重点，加强社会公德、职业道德和家庭美德教育，特别要加强青少年的思想道德建设，引导人们在遵守基本行为准则的基础上，追求更高的思想道德目标。总之，十六大报告在论述党的领导与依法治国两者相互关系上，与十五大报告相比又有了很大的发展，引进了更多的关系变量，如“人民当家作主”、“依法执政”和“以德治国”等。这些关系变量本身并没有否定党的领导与依法治国相互关系的基本内涵，恰恰相反，它们从不同的视角丰富了党的领导与依法治国相互关系的内涵，在党的领导与依法治国之间建立起更加丰富和有效的逻辑关联和制度联系，成为准确把握两者关系的重要参考指标。

十七大报告突出了依法治国的地位，将依法治国上升到“基本方略”的高度。在十七大报告中，依法治国已经成为执政党依法执政的基本方式，已经成为党的领导的重要内容，两者之间在目的和功能方面具有高度的一致性。十七大报告将依法治国基本方略表述为以下几个方面的要求：（1）坚持依法治国基本方略，树立社会主义法治理念，实现国家各项工作法治化，保障公民合法权益；（2）全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家；（3）中国特色社会主义法律体系基本形成，依法治国基本方略切实贯彻，行政管理体制、司法体制改革不断深化；（4）社会主义民主政治不断发展、依法治国基本方略扎实贯彻；（5）依法治国基本方略深入落实，全社会法制观念进一步增强，法治政府建设取得新成效。

十八大报告提出了“全面推进依法治国”的要求，“法治是治国理政的基本方式。要推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，坚持法律面前人人平等，保证有法必依、执法必严、违法必究”。对于十七大报告将“依法治国”确定为基本方略的大政方针，十八大报告作了充分肯定，强调必须坚持把依法治国作为基本方略。此外，十八大继续肯定了十六大提出的要妥善处理依法治国与以德治国的关系以及“党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一”。

《决定》根据党的十八大报告提出的“全面推进依法治国”要求，第一次以党的文件形式就全面推进依法治国的指导思想、总目标、基本原则和具体任务作出了全面和系统的规定，提出了一百八十多项法治改革措施。其中，基于“全面推进”依法治国的需要，在处理党的领导与依法治国两者相互关系上也作了具体和精确的描述，将党的领导始终不渝地作为全面推进依法治国的正当性大前提。《决定》第七部分主题即为“加强和改进党对全面推进依法治国的领导”，并对如何适应全面推进依法治国的要求来加强党的领导作了明确的要求。至此，党的领导与依法治国的相互关系真正在党的文件中得到了全面和系统的阐述，不仅理论上逻辑关系清晰，各项具体制度要求也层次分明、覆盖面广，体现了党的领导与依法治国共生共存的紧密关系。《决定》强调要将党的领导全面贯彻落实到依法治国的各个具体领域，做到坚持依法执政、加强党内法规制度建设、提高党员干部法治思维和依法办事能力、推进基层治理法治化、深入推进依法治军从严治军、依法保障“一国两制”实践和推进祖国统一以及加强涉外法律工作等。《决定》对党的领导与依法治国相互关系的阐释非常全面周至，是指导全面推进依法治国各项法治工作的行动性纲领。

第二，在“党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一”社会主义民主政治基本原则中，“党的领导”是三者有机统一的逻辑前提和制度出发点。

十六大报告在十五大报告基础上，引入“人民当家作主”来阐述党的领导与依法治国相互关系的丰富内涵，“人民当家作主”成为理论上连接党的领导与依法治国之间的逻辑中项，使得党的领导与依法治国之间具有了很好的理论关联，对于在党的领导下指导依法治国的实践也提供了一个很好的制度抓手。基于“人民当家作主”的社会主义民主政治理念，党要对国家法治工作进行领导，必须尊重人民的意愿，充分发挥人民的主体作用。在制度实践中，党对立法工作的领导，需要通过将党的政策转化为人民代表组成的国家权力机关制定的法律法规；党对执法、司法、守法、法律教育等等法治工作的领导，需要最大限度

地发挥人民的主体性,扩大公民的有序参与,特别是要充分发挥人民群众的监督作用,要努力使国家法律制度的正当性建立在汇聚党的意志和人民意志而形成的共同意志基础之上。

从本质上说,中国特色社会主义的根本标志是坚持党的领导。因此,在党的领导下,发展社会主义民主政治、依靠民主形式主要是解决如何执政的问题,而谁来执政的问题则不需要通过社会主义民主制度本身来解决,共产党作为执政党的地位是由历史、人民和执政实践决定的。只要共产党秉承全心全意为人民服务的宗旨,不谋私利、一心为民,那么自身的执政党地位就是牢靠和稳固的。在坚持党的领导前提下,社会主义民主政治关键是要解决如何发挥人民的主体地位,如何以最佳方式来推动执政党依法执政。所以说,在“党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一”中,三者的地位是不相等的,“党的领导”居于核心的地位,是充分发挥人民主体地位和全面推进依法治国各项工作的正当性前提。在中国特色社会主义道路下,离开党的领导来谈论人民当家作主和依法治国,都只会留于空谈,不符合中国的实际情况。

第三,党的领导与依法治国的相互关系必须放在依法执政这一大的政策背景下才能准确解读。

十五大报告首次提出“依法治国”,十六大报告又首次提出“依法执政”。习近平总书记在纪念现行宪法正式施行30周年大会上的讲话中又明确地提出了“依法治国、依法执政、依法行政共同推进”的法治建设重任。三个“依法”齐头并进必然会在理论上引起孰轻孰重、谁是主要矛盾或者矛盾的主要方面等相关问题的争论。《决定》通过明确党依法执政的内涵,科学和合理地解决了这个理论难题。《决定》指出,“依法执政,既要求党依据宪法法律治国理政,也要求党依据党内法规管党治党”。根据《决定》这一论述,依法执政实质上包括两方面内涵:一是依法治国,即执政党依据宪法法律治国理政;二是依规治党,也就是说执政党要以党内法规来管党治党。由此可见,在党依法执政的理论框架下,依法治国是依法执政的一个重要方面,因此,在“依法治国、依法执政、依法行政共同推进”三个“依法”中,依法执政是问题的关键,抓住了依法执政这个主线和“纲”,依法治国、依法行政也就迎刃而解,因为从本质上来看,依法行政属于依法治国的一项重要内容。

对于依法治国与党依法执政之间的相互关系,《决定》特别强调要将依法治国与依法执政有机统一起来,而不应当将两者随意对立起来。《决定》提出:“必须坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法,把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来。”根据上述论述,依法治国与依法执政在党的领导下始终是目标一致、功能统一的,两者表达的都是作为执政党的中国共产党如何依法治国理政的问题。从逻辑上来看,依法执政则不仅包含了执政党依法治国,也包括了执政党要依法治党,是依法治国与依规治党两个方面的有机统一。

第四,“把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面”是一项法治系统工程。

《决定》首次明确论述了“把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面”,这就从方法论上解决了党的领导的效力问题。习近平总书记在关于《决定》的说明中详细地解释了为什么要将党的领导贯彻到依法治国的全过程和各方面:“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,具体讲就是要坚持党的领导,坚持中国特色社会主义制度,贯彻中国特色

社会主义法治理论。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。中国特色社会主义制度是中国特色社会主义法治体系的根本制度基础，是全面推进依法治国的根本制度保障。中国特色社会主义法治理论是中国特色社会主义法治体系的理论指导和学理支撑，是全面推进依法治国的行动指南。这三个方面实质上是中国特色社会主义法治道路的核心要义，规定和确保了中国特色社会主义法治体系的制度属性和前进方向。”可见，坚持党的领导，是全面推进依法治国的前提，也是中国特色社会主义的本质特征。《决定》所指出的中国特色社会主义法治道路，不同于以往任何朝代和任何国家的法治模式的最重要的特点，就是我们所进行的法治建设都是在党的领导下进行的，依法治国从本质上来看，只不过是执政党依法执政的具体方式。所以，全面推进依法治国，必须从立法、执法、司法、守法、法治队伍建设等各个方面体现党的领导的要求，也就是“党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法”。

为了准确地理解党的领导与全面推进依法治国之间的辩证关系，《决定》将全面推进依法治国视为一项“系统工程”。习近平总书记在关于《决定》的说明中对此也有明确的论述：“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。”既然全面推进依法治国是一个系统工程，党要领导好依法治国，也就必须适应依法治国作为系统工程的特点，党的领导必须发挥自身的主动性、积极性和引导作用，必须贯彻到依法治国的所有领域（参见赵正永：《党的领导是社会主义法治最根本的保证》，载《〈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28页以下）。《决定》为了加强党对全面推进依法治国各项法治工作的领导，明确提出“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。加强对全面推进依法治国统一领导、统一部署、统筹协调”。《决定》对党领导法治工作体制和机制的规定，充分体现了依法治国所具有的系统工程的特点，也体现了适应依法治国所具有的系统工程的特性，必须从系统思维的角度来加强党的领导。由此可见，将党的领导与全面推进依法治国有机结合起来，必须要运用系统思维的方式将党的领导贯彻到依法治国的全过程和各方面。

第五，应当认真研究党的政策与社会主义法律之间的有效转换机制。

《决定》通过明确依法执政的内涵，将党的领导与依法治国之间关系限定为党依据宪法法律治国理政方面，将法治作为治国理政的基本方式，而将管党治党作为党内事务单独作为一个领域，提出了“依规治党”的要求。就此，王岐山2014年10月25日在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第四次全体会议上的讲话中做了很好的说明：“党规党纪是管党治党建设党的重要法宝。党的事业发展，既要求管好党、治好党，又要求建设好党。拥有一套完整的党内法规是我们党的一大政治优势。经过近百年的实践探索，我们党已经形成了包括党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则在内的党内法规制度体系。与时俱进是我们党的理论品质。要认真总结我们党93年、无产阶级政党100多年、世界政党300多年制度建设理论和实践经验，立足当前、着眼长远，统筹推进党内法规制度建设，确保到建党100周年时，建成内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规制度体系。要注重党内法规同国家法律的有机衔接。”“依规治党”是《决定》对执政党依法执政性质的新认识，将“依法执政”中的“法”扩大解释到“党内法规”，这是对依法执政理

论的新发展。

《决定》还从形成完善的党内法规体系的角度，将党内法规体系建设视为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。依法治国作为依法执政的一项重要内容，主要涉及执政党依据宪法法律治国理政，执政党自身的事务则由党内法规来治理。不过，《决定》在界定“依法执政”所具有的两方面内涵时，仍然有两种情形值得进一步研究：一是“依法治国”包含了党依据宪法法律治国理政，但在实践中仍然存在依据党的政策治国理政的问题。是否原先依据党的政策治国理政的事务今后都要通过法律法规来治理？党的政策应当退出直接治国理政的领域，通过转化为国家宪法和法律法规的形式实现间接方式的治国理政？事实上，目前实践中党的政策直接治国理政的现象仍然很普遍，要采取全部转化为宪法法律治国理政并非是一蹴而就的事。例如，目前全国各地存在的国家级、省级经济技术开发区大多不是依据国家法律法规来设立的，而是由同级党委单独发文或者是党委与政府联合发文进行的，这种状况由于没有正式有效的法律法规依据，不能不说是党的政策在直接发挥治国理政的作用。二是《决定》没有正面回答国家的宪法法律能否“管党治党”，对于“党在宪法法律范围内活动”的具体制度操作方式没有作明确的规定。这里产生的理论问题包括，党的政策是否可以归纳到“党内法规”的范围？党内法规是否要遵守国家宪法法律的规定？（参见黄树贤：《大力加强党内法规制度建设》，载《〈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270页）从《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》的相关内容来看，至少中央纪委和党的中央组织职能部门制定的党内法规，以及省、自治区、直辖市党委制定的党内法规，必须服从宪法和法律。其第7条明确规定：中央办公厅对报送中央备案的党内法规和规范性文件进行审查，主要审查以下内容：（1）是否同党章和党的理论、路线、方针、政策相抵触；（2）是否同宪法和法律不一致。该条所称的“报送中央备案的党内法规”，主要涉及中央纪委和党的中央组织职能部门制定的党内法规，以及省、自治区、直辖市党委制定的党内法规。可见，“依规治党”本身也没有排斥依据宪法和法律来管党治党的必要性和可行性，“党在宪法法律范围内活动”对执政党内部事务管理也有一定的拘束力。

总的来说，《决定》给党的领导与依法治国两者之间的关系阐释带来更多的可能性，更大的空间，乃至更有力的挑战。当前，学习和领会《决定》精神，一方面要准确解读《决定》关于全面推进依法治国的指导思想、总目标、基本原则和具体任务以及一百八十多项法治改革措施的具体内涵，另一方面，也需要从实际出发，实事求是，运用科学的社会主义法治理论来构建如何把党的领导贯彻到依法治国的全过程和各方面的依法执政的系统理论和学说。只有全面准确地解读《决定》精神，才能在实际工作中处理好党的领导与依法治国两者之间的辩证关系，真正保证全面推进依法治国的各项法治工作自觉地接受党的领导，有效地体现党的领导，始终不渝地为巩固执政党的执政地位身体力行、建功立业。