

依法治国与依规治党有机统一的逻辑及其进路

林 华

内容提要:党的十九大报告提出“依法治国与依规治党有机统一”的重要命题,这对于传统法学理论是一个重大挑战。两者有机统一的理论基础、建构两者有机统一的逻辑框架和探寻两者有机统一的实施进路,都需要解释。从“法”和“规”、“国”和“党”、“治国”和“治党”、“依法治国”和“依规治党”这四对语词入手,依法治国与依规治党有机统一的基础在于制度意志统一性、党政权力统一性、法治原则统一性和治理体系统一性。但依法治国与依规治党有机统一的逻辑证成还需要借助依法执政的理念引入与逻辑补强,从而建构“依规治党—依法执政—依法治国”三位一体的理论框架。依法治国与依规治党有机统一的具体进路包括在制度依据层面上党规和国法的衔接,在制度逻辑层面上依法执政的价值嵌入与规范构造,以及在制度实施层面上依法治国与依规治党有机统一的协同实践。

关键词:依法治国 依法执政 依规治党 党内法规 党的领导

林华,中国政法大学法治政府研究院副教授。

一 问题的提出

1997年党的十五大报告首次提出:“依法治国,建设社会主义法治国家。”依法治国成为党领导人民治理国家的基本方略。2015年中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第五次全体会议率先提出:“坚持全面从严治党、依规治党。”依规治党成为全面从严治党的基本要求。^[1]随后,2017年党的十九大报告从关系衔接的角度将“依法治国”和“依规治党”连接起来,强调“依法治国和依规治党有机统一”,该命题进一步深化了对全面依法治国和全面从严治党的认识,同时也提出了如何去揭示依法治国和依规治党有机统一的内在逻辑和实现进路的理论挑战。

[1] 华春雨、孙铁翔:《以习近平同志为总书记的党中央推进依规治党纪实》,《人民日报》2016年4月19日第01版。

党的十八大以来,随着全面依法治国和全面从严治党的加速推进,学界围绕“依法治国和依规治党有机统一”命题,对党规与国法的关系^[2]、依法治国与依规治党的关系^[3]、依法治国与依法执政的关系^[4]等基础问题展开探索,丰富和深化了对中国特色社会主义法治体系、法治理论和法治道路的理解。推动依法治国和依规治党的有机统一,前提是解释有机统一的理论基础,核心在于建构有机统一的逻辑框架,关键是要探寻有机统一的实施进路。

通过对既有文献的爬梳,相关研究还存在一些值得商榷的余地:

第一,关于有机统一的理论基础,现有研究多是从党规和国法的意志统一性入手,进而阐释依法治国和依规治党的有机统一;^[5]但问题是,党规和国法仅仅是依规治党和依法治国的依据,单纯的依据统一是否足够涵盖两者统一的全部基础?

第二,关于有机统一的逻辑框架,既有文献习惯于从依法治国和依规治党两者的关系切入,建构直接统一的分析框架,^[6]但是这种直接统一的研究进路在逻辑上能否证成,是否还需要其他要素的导入?党的十八届四中全会决定强调,“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”,那么依法执政与依法治国、依规治党又存在什么逻辑关系?

第三,关于有机统一的实施进路,学者多着眼于完善党内法规体系、推进依规治党的阐述,^[7]但是体系化、系统化、整体化的思维也要求我们不能只关注党规和国法的衔接,还要从两者统一的视角思考依法治国与依规治党有机统一的体系化进路。

本文将围绕“依法治国和依规治党有机统一”命题的核心指向,以问题为中心,尝试建构依法治国与依规治党有机统一的解释框架:首先分析两者有机统一的理论基础和连接逻辑,然后着眼于两者有机统一的具体路径(包括有机统一的制度依据、制度逻辑、制度实施三个面向),依次分析依法执政的制度构造、依法治国与依规治党有机统一的协同实践。^[8]

文章的核心观点是,依法治国与依规治党有机统一的基础在于制度意志统一性、党政权力统一性、法治原则统一性和治理体系统一性的综合构成;依法治国与依规治党有机统

[2] 参见姜明安:《论中国共产党党内法规的性质与作用》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2012年第3期,第115-117页;付子堂:《法治体系内的党内法规探析》,《中共中央党校学报》2015年第3期,第21-22页。

[3] 参见宋功德:《坚持依规治党》,《中国法学》2018年第2期,第10-14页;王若磊:《依规治党与依法治国的关系》,《法学研究》2016年第6期,第21-28页。

[4] 参见张恒山:《中国共产党依法执政的观念基础》,《中共中央党校学报》2015年第3期,第14-16页;周叶中:《党依法执政首先要坚持依宪执政》,《理论与改革》2014年第6期,第7-9页。

[5] 参见董茂云:《党对国家机关的领导要顺应依法执政的要求》,《政治与法律》2015年第3期,第58页;冯玉军:《坚持党的领导与依法执政》,《党建研究》2017年第10期,第42页。

[6] 参见杨天宗:《处理好依法治国与依规治党的关系》,《求是》2015年第11期,第34页;许丽英:《坚持依法治国和依规治党的有机统一》,《人民论坛》2019年第7期,第91-92页。

[7] 参见韩强、马金祥:《依规治党和依法治国协同推进的路径思考》,《治理研究》2019年第3期,第38页;石亚军、霍沛:《深化党和国家机构改革促进党内法规制度建设》,《政法论坛》2019年第4期,第7-11页。

[8] 关于制度依据层面上党规与国法的衔接,学术文献已多有详细论及,《中国共产党党内法规制定条例》《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》也已做出具体的制度安排。因此,本文在论述依法治国与依规治党有机统一的实施进路时,着重于分析制度逻辑层面上依法执政的制度嵌入与规范构造、制度实施层面上依法治国与依规治党有机统一的协同实践,暂不对党规与国法的关系进行专门论述。

一的逻辑证成还需要借助依法执政的理念引入与逻辑补强,进而建构“依规治党—依法执政—依法治国”的逻辑框架;依法治国与依规治党有机统一的具体路径包括在制度依据层面上党规和国法的衔接,在制度逻辑层面上依法执政的制度嵌入与规范构造,以及在制度实施层面上依法治国与依规治党有机统一的协同实践(重点解决决策程序的分化与统合、法律责任的分离与校正等问题)。

二 依法治国与依规治党有机统一的内在逻辑

依法治国是西方的舶来品,依规治党则是我们党的制度实践,如何将代表不同历史逻辑、体现不同制度文化、彰显不同运作路径的两个事物有机统一在一起,这是一个富有挑战的智识任务。它既关系到传统层面“旧法治”与社会主义“新法治”的协调,也是基于混合法治模式建构起来的政党法治所面临的基础问题。^[9] 依法治国与依规治党有机统一的内在逻辑,其核心在于揭示两者有机统一的理论基础是什么,两者统一的逻辑框架又该如何构建。

(一) 依法治国与依规治党有机统一的理论基础

前已述及,许多学者将依法治国与依规治党有机统一的基础归结为单一的党规和国法统一性,因为两者都体现了党和人民的根本意志。这种基于制度依据视角的制度意志统一论,无疑解释了依法治国与依规治党有机统一的重要方面,但并未揭示出全部的图景。从语义分析的角度来看,依法治国与依规治党的有机统一至少呈现出四个面向的逻辑衔接:首先是“法”与“规”的统一,这是基于制度依据的视角,着眼于依“法”治国与依“规”治党的不同制度所反映的根本意志统一性;其次是“国”与“党”的统一,这是基于制度历史的视角,依法治“国”与依规治“党”有机统一是对“党建国家”^[10]历史的确认,也蕴含了党的执政权力与国家权力的融贯性;再次是“治国”与“治党”的统一,这是基于制度功能的视角,随着中国特色社会主义法治体系将国法和党规的同时纳入,彰显统一理念的法治原则和法治体系也融进了依法“治国”和依规“治党”;最后是“依法治国”与“依规治党”的统一,这是基于制度运行的视角,“依法治国”与“依规治党”都包含了治理体系统一性的价值内核。因此,从这四个面向出发,依法治国与依规治党有机统一的基础至少涵盖制度意志统一性、党政权力统一性、法治原则统一性和治理体系统一性,这也在实质层面彰显了基于国家法律的国家治理与基于党内法规的政党治理的内在统一,是一种基于国家法治和政党法治的混合模式而构筑的社会主义法治秩序。

第一,制度意志统一性。依法治国的依据是国家法律,依规治党的依据是党内法规,国家法律是党领导人民制定的适用于所有个人和组织的规范,党内法规是党自身制定的

[9] 参见强世功:《从行政法治到政党法治——党法和国法关系的法理学思考》,《中国法律评论》2016年第3期,第38页。

[10] 参见吴新叶:《依法执政的法治基础与实现路径——以政党文化为视角》,《华东政法大学学报》2010年第1期,第146页。

规范党组织的工作、活动和党员行为的制度。^[11] 而我们党又是执政党,是最广大人民根本利益的代表,因此,无论是国家法律还是党内法规都体现了党和人民的根本意志,以国法为依据的依法治国和以党规为依据的依规治党在本质上是统一的。^[12] 制度意志统一论是依法治国与依规治党有机统一的最直观认识,是当前学界的普遍共识。

第二,党政权力统一性。在西方,一般是先有国家,再有政党,政党只有在选举中获胜才能成为执政党,执掌国家政权,并需接受选民的定期投票检验,这是典型的政党政治逻辑。在我国,中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,是长期的执政党。党的领导也已写入《宪法》。因此,中国共产党和中华人民共和国是一种共生关系。^[13] 党与国家是命运共同体,彼此有着唇齿相依、唇亡齿寒的相互依赖。基于这样的历史逻辑,党通过法定程序将自己的意志上升为国家意志,推选党员代表执掌国家政权,行使国家权力,执行党的意志,党的权力和国家权力就具有了实质层面的内在统一性和运行融贯性。^[14]

第三,法治原则统一性。虽然学界对于“党内法规是不是法”依然存在争论,^[15] 但是党内法规属于社会主义法治体系的判断却已得到官方肯定和学界认可。^[16] 党的十八届四中全会决定明确指出:“全面推进依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系。”自此,我国从法律体系建设迈向法治体系建设。^[17] 国家法律和党内法规构成中国特色社会主义法治体系的一体两翼,都统一在法治体系和法治原则之下。“就推进民主政治建设而言,二者同属于法治中国建设重要内容。”^[18] 依法治国和依规治党作为法治中国建设的两个面向,同源法治精神、均具法治属性,共襄法治建设。^[19] 因此,基于国法的依法治国和基于党规的依规治党在法治原则的统合下具有了有机统一的基础,两者都是对法治精神和法治原则的制度表达与实践。

[11] 《中国共产党党内法规制定条例》第 2 条。

[12] 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》也指出:“维护宪法法律权威就是维护党和人民共同意志的权威,捍卫宪法法律尊严就是捍卫党和人民共同意志的尊严,保证宪法法律实施就是保证党和人民共同意志的实现。”

[13] 参见袁曙宏:《党依法执政的重大理论和实践问题》,《法学杂志》2006 年第 2 期,第 2 页。

[14] 当然,党政权力的统一性和融贯性并非意味着党政不分、以党代政,而是指中国共产党作为执政党,它的权力行使可以辐射国家权力,直接、实质性地影响国家权力的运行逻辑,但是党要依法执政,必须支持国家机关依法履行职责,不能代替国家机关直接对公民、法人和其他组织行使权力。

[15] 有的学者从规范主义的视角出发,坚持法等同于传统意义上的国家法概念,于是认为党内法规不是法;也有学者坚持功能主义的价值取向,着眼于党内法规在中国的运行实践和现实影响,认为党内法规也是广义的法,或者认为党内法规具有法律 and 政策的二重属性。参见姜明安:《论中国共产党党内法规的性质与作用》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2012 年第 3 期,第 112 - 113 页;王振民:《党内法规制度体系建设的基本理论问题》,《中国高校社会科学》2013 年第 2 期,第 137 - 139 页;屠凯:《党内法规的二重属性:法律与政策》,《中共浙江省委党校学报》2015 年第 5 期,第 53 页。

[16] 参见张文显:《治国理政的法治理念和法治思维》,《中国社会科学》2017 年第 4 期,第 50 - 51 页;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,第 11 页。

[17] 参见张文显:《新时代全面依法治国的思想、方略和实践》,《中国法学》2017 年第 6 期,第 16 页。

[18] 宋功德:《坚持依规治党》,《中国法学》2018 年第 2 期,第 11 页。

[19] 参见周鑫:《新时代依法治国和依规治党有机统一:理论逻辑与实践要求》,《中国行政管理》2018 年第 9 期,第 17 页。

第四,治理体系统一性。党的十八届三中全会提出,全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。习近平总书记强调:“法律是治国之重器,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。”^[20]党的十九届四中全会决定也将“坚持和完善中国特色社会主义法治体系,提高党依法治国、依法执政能力”作为国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。法治体系与国家治理体系相得益彰,推进国家治理现代化必然要求推进国家治理法治化。^[21]依法治国和依规治党都体现了法治精神和规则之治,同属国家治理体系和治理能力现代化的重要范畴。

(二)依法治国与依规治党能否直接统一?

依法治国是党领导人民依照宪法法律管理国家事务、经济社会文化事务,涉及的是中国共产党作为执政党和国家事务的关系;依规治党是党依照党内法规管理党内事务,涉及的是中国共产党作为一般政党和党内事务的关系。基于制度意志统一性、党政权力统一性、法治原则统一性和治理体系统一性,依法治国与依规治党具有了有机统一的基础和可能。

但是从制度运行的实际来看,依法治国处理的是执政党和国家事务的关系,依规治党处理的是一般政党和党内事务的关系,党不能代替国家机关直接行使国家权力,党政之间仍然横亘着不能直接逾越的界限。“依法治国与依规治党有机统一”的逻辑证成还需要追问的是,通过依法治国能否直接实现依规治党?通过依规治党能否直接实现依法治国?

1. 通过依法治国能否直接实现依规治党?

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,是长期执政的政党,党领导全面依法治国和法治中国建设,但是依法治国仅仅提出了党要守法的底线要求,^[22]对于党应当如何领导国家机关以及党组织的执政行为违法应如何追究责任等问题并未涉及。而且,从依法治国和依规治党提出的时间脉络来看,虽然依法治国的命题早于依规治党的提出,“依规治党也是依法治国所蕴含的法治价值和制度机制在管党治党领域的体现和发展”,^[23]但是我国的法治建设是政府主导型、政党驱动型的法治,执政党法治决定着国家法治,党的领导是国家法治的根本动力和最终保障。

“坚持党对法治的领导,是我国社会主义法治建设的基本经验。”^[24]依法治国本身没有解决也无法解决政党法治的问题,不能应对执政党脱离法治轨道、政党违法执政的难题;而依规治党是在全面从严治党的背景下所提出,^[25]与依法治国并没有直接

[20] 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》(2014年10月24日),载《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》,人民出版社2014年版,第68页。

[21] 参见张文显:《建设中国特色社会主义法治体系》,《法学研究》2014年第6期,第14页。

[22] 《宪法》在序言中强调:“全国各族人民、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,都必须以宪法为根本的活动准则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。”政党守法也是宪法的基本要求。

[23] 秦前红:《依规治党视野下党领导立法工作的逻辑与路径》,《中共中央党校学报》2017年第4期,第7页。

[24] 张文显:《新时代全面依法治国的思想、方略和实践》,《中国法学》2017年第6期,第25页。

[25] 中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第五次全体会议首次提出:“坚持全面从严治党、依规治党,严明政治纪律和政治规矩、加强纪律建设。”参见《中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第五次全体会议公报》(2015年1月14日中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第五次全体会议通过)。《中国共产党党章》也是从全面从严治党的视角提出依规治党:“坚持依规治党、标本兼治,坚持将纪律挺在前面,加强组织性纪律性,在党的纪律面前人人平等。”

的因果联系。因此,从依法治国的基本要求、国家法治的驱动力量以及依规治党的提出背景等角度看,在依法治国和依规治党的基本关系层面,通过依规治党能够促进依法治国的实现,而不是相反。这个判断也符合党全面领导法治建设、党驱动法治进程的基本逻辑。

2. 通过依规治党能否直接实现依法治国?

依规治党的引入,一方面回应了党的权力具有实质影响但却游离于国家法治体系之外的困境,另一方面也是从严治党、制度治党的需要。通过依规治党能够促进依法治国的实现。但是通过依规治党能够直接实现依法治国吗?回答这个问题,首先需要厘清中国共产党的三重身份,并区分领导和执政之间的界限。

党的领导是在以自己提出、实际上体现中国人民共同利益的价值观念、路线、政策吸引党外群众、其他党派及其成员的支持和追随的前提下,中国共产党在社会的政治、经济、文化等领域事务中从事引导、组织、带领追随者为实现党所提出的路线、方针、政策而共同奋斗的活动。^[26]党的领导是政治活动,是从政治角度、政治层面来讲的,它在国家政权领域之外,其本质是“影响”,不具有国家强制性。^[27]

而党的执政是指中国共产党通过合法途径进入国家机关、并以党推选的代表掌握国家机关、从事对整个国家事务进行管理的活动。^[28]执政是针对国家政权而言,主要发生在国家政权领域内,更多地表现为法律活动,其最突出的目的是依靠国家机关和国家法律,通过法定程序贯彻和落实党的路线、方针和政策。^[29]

换言之,党的领导在国家政权和国家机关之外,是一种法律之外的引导和带领;而党的执政则是连接党的权力和国家权力、党的组织和国家机关的桥梁,是一种正式的政权进入和党的意志的落实。通过党的领导和党的执政的区分,中国共产党同时具有了领导党和执政党的身份。此外,我们党也是社会中一定阶级或阶层的活动分子,为了实现某种目标而有计划地组织起来的一种政治组织,具有普通政党的特征。因此,中国共产党至少拥有三种身份:普通政党、领导党和执政党。^[30]

依规治党是党依照党内法规管理党内事务,处理党的内部关系,对应的是普通政党的角色。世界上任何政党为了增强党内的凝聚力和行动力,都会强调依规治党,约束党组织和党员的行为。当然,与普通的政党相比,中国共产党又是领导党和长期执政党,同时拥有三重身份的中国共产党的依规治党会具有特殊的放大效益和辐射功能,对依法执政和依法治国产生间接影响。

[26] 参见张恒山:《中国共产党的领导与执政辨析》,《中国社会科学》2004年第1期,第5页。

[27] 参见周叶中:《党依法执政首先要坚持依宪执政》,《理论与改革》2014年第6期,第8页;张明军:《领导与执政:依法治国需要厘清的两个概念》,《政治学研究》2015年第5期,第11页。

[28] 参见张恒山:《中国共产党的领导与执政辨析》,《中国社会科学》2004年第1期,第8页。

[29] 参见周叶中:《党依法执政首先要坚持依宪执政》,《理论与改革》2014年第6期,第8页;张明军:《领导与执政:依法治国需要厘清的两个概念》,《政治学研究》2015年第5期,第13页。

[30] 在实践中,党还经常与政府联合发布政策文件,对具体事务作出部署,并成为相关国家机关执行和落实的直接依据,比如《中共中央、国务院关于治理向企业乱收费、乱罚款和各种摊派的决定》、中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布的《领导干部报告个人有关事项规定》等。这些党政联合发布文件给相对人设定了具体的权利义务,调整对象涉及党员和非党员,此时党的身份可能就无法用领导党和执政党来简单概括,而是具有某种“准国家机关”的性质,或者说是介于执政权力和国家权力的中间状态。

依法治国是党领导人民依照法律管理国家事务、经济社会文化事务,处理党的外部关系,^[31]对应的是领导党的角色。党需要引导、组织、号召人民群众推进法治建设;然而即便通过党规将政党治理好,也并不能直接推导出依法治国基本方略的实现。基于中国共产党的执政党身份,依规治党会对依法治国产生间接的影响,但是党的组织和国家机关、党内事务和国家事务、党的内部关系和党的外部关系之间仍然不能直接相连,依规治党与依法治国直接统一的逻辑还缺少必要的直通桥梁。依规治党和依法治国分别对应着中国共产党的普通政党和领导党身份,其执政党角色还缺少对应的制度装置和载体。

(三)“依规治党—依法执政—依法治国”的理论逻辑

有学者观察到了依规治党和依法治国之间直接统一的“逻辑赤字”,尝试用“党要守法”作为连接的媒介,进而构建“依规治党—党要守法—依法治国”的理论框架。^[32]但是以党要守法为媒介的分析路径面临四个困境。

首先,政党守法是宪法的明确要求,宪法是根本法,也是国家法律,因此政党守法是依法治国、依宪治国的应有之义。^[33]而且,《中国共产党党章》也规定“党必须在宪法和法律的范围内活动”,于是党要守法也成为依规治党的基本要求。因此,党要守法既是依法治国的应有之义,也是依规治党的基本要求,不宜作为与依规治党、依法治国并列的概念媒介。

其次,党要守法虽然能够通过党带头守法在一定程度上促进依规治党和依法治国的衔接,但是这种意义上的党要守法是消极性的防御功能,仅强调党要在宪法和法律范围内活动,并没有体现出党领导法治建设的积极性的建设功能,也没有涉及党对推动立法、执法、司法的意义。^[34]而党作为法治驱动的最重要力量,需要在依法治国与依规治党有机统一的关系中发挥主导作用。^[35]

再次,党要守法与中国共产党的三重角色并不对应。守法并不宜充当党内事务和国家事务、党内关系和党外关系的连接中介和桥梁,其主要体现的是中国共产党与其他所有组织和个人一样都必须在宪法和法律范围内活动,是一种基础性的法律义务,并没有凸显中国共产党的执政党身份。

最后,从语词表达来看,依法治国和依规治党都是“依据+行为”的陈述结构,党要守法呈现的却是“主体+行为”的表达顺序,三者的话语表达与陈述逻辑也并不协调一致。

在中国政治话语体系中,最适宜作为依法治国和依规治党有机统一纽带的是依法执政。通过依法执政连接依规治党和依法治国,构建“依规治党—依法执政—依法治国”的

[31] 虽然依法治国也强调包括政党在内所有主体的守法,但是其不直接涉及党内事务的调整,比如党内决策、党内权力的行使等。

[32] 王若磊:《依规治党与依法治国的关系》,《法学研究》2016年第6期,第22-23页。

[33] “宪法是国家的根本法,坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政。”习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话》,《人民日报》2014年9月6日第2版。

[34] 如前述及,如果不是从普通政党的层面去理解依规治党,而是将其置于中国共产党作为长期执政党的语境,那么依规治党就具有更为特殊和重要的意义。但是尽管如此,依规治党解决的仍然是党内事务、党的内部关系,不能直接作用于依法治国的全部过程,仍然局限于通过依规治党提高党要守法的意识、增强党的执政本领、提高党的执政能力,对依法治国产生间接的有限影响,但不是作用于国家事务的执政活动本身。

[35] 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》强调:“党的领导是全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家最根本的保证。”

分析框架,具有逻辑的自洽性和现实的可能性。

第一,像依规治党对应中国共产党作为普通政党的角色、依法治国对应中国共产党作为领导党的角色,依法执政对应的是中国共产党的执政党角色,凸显的是党通过合法途径进入国家机关,以党推选的代表依法掌握国家机关,依法从事对整个国家公共事务的管理活动。

第二,党的十八届四中全会决定提出,“依法执政是党治国理政的基本方式。”“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。”因此,依法执政既反映了依法治国的本质要求,也反映了依规治党的本质要求,可以成为推动两者有机统一的媒介和桥梁。在“依规治党—依法执政—依法治国”的理论框架中,依规治党的“规”指的是党内法规,依法执政的“法”包括国家法律和党内法规,^[36]依法治国的“法”指的是国家法律。

第三,当前依法治国和依规治党直接统一的困境在于党内事务和国家事务、党的内部关系和党的外部关系并不能直接相连,通过依法执政的引入,可以打通党内事务和国家事务、党的内部关系和党的外部关系的通道,建构依规治党(党内事务、党的内部关系)—依法执政(党内事务与国家事务的连接、党的内部关系与党的外部关系的连接)—依法治国(国家事务、党的外部关系)的内外结合、党政贯通、纪法衔接的理论框架。

第四,与依法治国和依规治党的语词表达形式相一致,依法执政也是“依据+行为”的陈述结构,三者在内核理念和话语表达上更加具有形式上的亲和性。^[37]



图1 “依规治党—依法执政—依法治国”的理论逻辑

三 依法执政的制度形式与构造

依法执政的理念引入,为依法治国与依规治党的有机统一提供了连接媒介与逻辑补强。但是单纯的理念引入还不够,还需要具体的制度内容。依法执政的制度化构造可以为两者有机统一的具体实践提供制度运行的载体。党的十八届四中全会决定对于依法执政的具体要求包括“坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法”,在依法执政的制度体系中,这些内容蕴含着两种不同的功能指向:领导立法是积极的介入性功能,党要善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为

[36] 关于依法执政的“法”包括国家法律和党内法规的详细论证,参见本文下一部分有关依法执政制度形式部分的内容。

[37] 当前中央相关文件将“依法治国、依法执政、依法行政”和“依法治国、依规治党”并列使用。但是严格而言,依法行政是依法治国的一个部分,两者并列使用可能会在逻辑上不够清晰。而且,依法治国和依规治党又无法直接统一,因此,其实更为适宜的进路是整合“依法治国、依法执政、依法行政”和“依法治国、依规治党”两套逻辑,统一确定为“依规治党、依法执政、依法治国”的简洁表达。这样既体现了“依法治国、依法执政、依法行政”的内涵,也包含了“依法治国、依规治党”的要求。

国家政权机关的领导人员；保证执法、支持司法、带头守法是消极的收缩性功能，党不能干涉具体的执法案件和司法案件，党要支持行政机关、司法机关依法执行职能，党不能违反宪法法律的规定，要带头守法。党要守法仅仅是带头守法的内容构成，并不能反映领导立法、保证执法、支持司法的全部内涵。从“党要守法”到“依法执政”的理念变迁，其实反映出党领导法治建设的制度自信，也凸显了党在法治轨道上的自我约束与自我规范。

（一）依法执政的制度形式

依法执政需要专门的制度建构，学界已形成广泛共识。但是对于依法执政制度采取何种形式仍有不少分歧，归纳而言主要有三种观点：

第一，采取先党内法规后国家法律的形式，即先出台有关依法执政的党内法规，在一段时期后，逐步将与依法执政相关的党内法规转化为国家法律。“党内通过的依法执政规章制度具有内部效力，要真正实现法治化，必须使之上升为国家法律，具有国家性、公共性和普遍约束力。”^[38]

第二，采取党内法规的形式，即通过制定《中共中央关于加强党的全面领导若干重大问题的决定》和制定《中国共产党领导工作条例》，对党的领导和执政的重点问题进行规范。^[39]

第三，采取党内法规和国家法律的综合方式，运用党内法规规范党的领导行为，运用国家法律规范党的执政程序，“可以国家法律的形式制定执政程序法对执政党运用何种国家权力、运用的渠道和手段、步骤和过程进行规范。可以党内法规的形式，将党在实施领导过程中的主体、客体、领导的内容、方式和步骤进行必要的规制”。^[40] 这种观点实质上只认可运用国家法律规范党的执政行为，换言之，党的执政行为不适用党内法规。

前已述及，党的十八届四中全会决定提出，“依法执政是党治国理政的基本方式。”“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。”因此，依法执政既反映依法治国的要求，也反映依规治党的内容，可以成为推动两者有机统一的媒介。换言之，在“依规治党—依法执政—依法治国”的理论逻辑中，依法执政作为依规治党与依法治国有机统一的桥梁，既要体现依法治国的“法”，也要反映依规治党的“规”。

因此，作为依法执政依据的“法”既包括国家法律，也包括党内法规。唯有融合国家与党规的不同形式，才能根据不同的调整对象和事务性质实现依规治党与依法治国的统一。作为依法执政依据的国家法律主要处理依法执政与依法治国的关系，作为依法执政依据的党内法规主要处理依法执政与依规治党的关系。

同时，依法执政作为连接党内事务和国家事务、党的内部关系和党的外部关系的纽带，需要同时依据党内法规和国家法律实现执政党的治国理政，单一的制度形式无法同时契合中国共产党的三重身份。因此，区分不同阶段、否定两者同时并存的观点以及片面指

[38] 王若磊：《依规治党与依法治国的关系》，《法学研究》2016年第6期，第26-27页。

[39] 参见石亚军、霍冲：《深化党和国家机构改革促进党内法规制度建设》，《政法论坛》2019年第4期，第9页。其他学者也持类似的观点，认为不应通过国家法律去约束政党行为：“尽管政党有着自己的政治纲领，并多以掌握或者至少是影响国家政权的运行行为其目的，但政党并不是国家机关，政党所享有的也不是权力，而是权利。政党与国家是截然分开的，对政党本身进行法律规制并不具有必要性。”参见周叶中、李炳辉：《“依法执政”考辨》，《法学杂志》2013年第7期，第19页。

[40] 张明军：《领导与执政：依法治国需要厘清的两个概念》，《政治学研究》2015年第5期，第21页。

向党内法规或国家法律的判断都不符合党的十八届四中全会决定的要求,也不契合中国共产党的执政实践。

党的执政是将党的意志上升为国家意志、党的代表成为国家机关代表、中国共产党进入国家政权的过程,是“由党及国”的逻辑。依法执政既体现了依据党规的执政,也体现了依据国法的执政,是基于不同维度的分殊式观察。因此,根据执政涉及的事务与内容的差异,依法执政的制度形式需要进行必要的类型化区分,大致如下:第一,规范党的意志的形成、推选党的代表等执政事务宜由党内法规调整,因为它们在本质上仍然属于党的权力在党内的运行;第二,涉及党与立法机关、行政机关、司法机关的关系(包括党的议案向人大机关提起的程序,党推选的代表成为国家机关代表的程序,所在党组织与立法机关、行政机关和司法机关的关系,党通过政法委、宣传部门、组织部门、统战部门等领导相关国家机关的方式和路径等)宜由国家法律进行规定,因为它们在本质上属于党的权力向国家机关的“权威外溢”和“意志传递”。

(二) 依法执政的规范结构

依法执政关乎党的权力和国家权力的衔接,在本质上是将党的执政权力纳入法治的轨道。从党内法规的视角来看,与其他公权力运行一样,依法执政也需要在“规范主体、规范行为、规范监督”三个层面建构全方位的规范体系。^[41] 从国家法律的视角来看,依法执政也遵循着与依法行政类似的运行逻辑,面向主体约束、行为约束、监督和责任约束的制度建构。因此,依法执政的规范结构包括依法执政的主体规范、依法执政的行为规范、依法执政的监督规范。

第一,依法执政的主体规范。党是执政党,这是从党的整体层面而言的,是抽象意义的表达,党的依法执政依赖于具体的制度建构,需要有确定性、个体化的执政主体,比如由哪个党组织、党员代表党具体行使执政权力,向国家机关施加实质影响。

依法执政的主体规范具体包括:其一,党的工作部门的组织规范,党的纪检部门(包括派驻机构)、组织部门、宣传部门、政法部门、统战部门等党委职能部门是党领导某个具体领域的工作部门,依据中央安排对该领域内的国家机关行使执政权力,制定党的工作部门的党内法规,明确机构职能和职责权限,是依法执政的重要内容;其二,党领导重要领域的党委办事机构的组织规范,包括中央和地方的全面深化改革委员会、全面依法治国委员会、财经委员会等机构的章程及其议事规则;^[42] 其三,党管干部的原则与制度,党的机构的编制管理等内容。^[43]

[41] 中共中央印发的《关于加强党内法规制度建设的意见》也强调“要坚持目标导向和问题导向,按照‘规范主体、规范行为、规范监督’相统筹相协调原则,完善以‘1+4’为基本框架的党内法规制度体系。”参见《中共中央印发〈关于加强党内法规制度建设的意见〉》, http://www.xinhuanet.com/politics/2017-06/25/c_1121206814.htm, 最近访问时间[2019-08-20]。

[42] 当前,中国共产党已制定《中国共产党工作机关条例(试行)》,对党委职能部门和办事机构做了规定,但是对各个部门开展工作原则、决策方式等方面的规定还比较一般化,对各个部门的职责差异尚无针对性、具体性的制度。

[43] 目前,党管干部的原则和制度已通过《公务员法》和《党政领导干部选拔任用工作条例》确立;已制定的《中国共产党机构编制工作条例》规范了党的机构编制工作。

第二,依法执政的行为规范。依法执政的核心在于党在宪法法律的框架下领导立法、保证执法、支持司法、带头守法,支持国家机关依法履行法定职责。根据介入性功能 and 收缩性功能的不同定位,依法执政的行为规范包括党领导立法的行为规范,党保证执法的行为规范,党支持司法的行为规范和党带头守法的行为规范。当然,为了尊重和支持国家机关依法履行职责,依法执政的行为规范主要是规范执政行为的程序性规范。

第三,依法执政的监督规范。“责任是法治的生命,无责任即无法治。依法执政是一个重大的法治问题,因而同样需要落实执政责任,否则就不可能实现依法执政。”^[44] 权责统一是法治的基本要求,依法执政也意味着党的权力需要制约和监督。依法执政的监督规范包括:党的职能部门、办事机构、派出机关的权责清单制度;党的职能部门、办事机构、派出机关进行决策和执行的程序制度;党的职能部门、办事机构、派出机关违法执政的责任追究制度;党内不同部门职权争议的解决制度等。此外,《立法法》《公务员法》《村民委员会组织法》《高等教育法》等法律规定了中国共产党在相关领域执政的具体内容,但是目前这些法律关于执政行为或义务的责任条款仍付阙如,应当不断加以健全和完善。

四 依法治国与依规治党实施中的耦合

在实践中,依法治国与依规治党的有机统一在具体实施层面还存在不协调、不一致、不衔接的地方,突出表现在决策程序的分化与法律责任的分离,需要在“依规治党—依法执政—依法治国”的理论框架下,推进依法治国与依规治党的实施耦合。

(一) 决策程序的分化与统合

关于国家机关决策程序和党的部门决策程序的关系,从目前的法律文本来看,存在着隐性分化和显性分化两种路径。

第一,根据《国务院组织法》^[45]《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》^[46]《人民法院组织法》^[47]《人民检察院组织法》^[48]等法律的规定,各级行政机关、法院、检察院在作出相关决定时,是自主的决策主体。但是在实践中,根据《中国共产党工作机关条例(试行)》等党内法规,^[49] 行政机关、法院、检察院还需要接受党委及其工作机关的领导,这些国家机关作出的重大决策还需要经过相关党委部门的决策程序予以批准同意。

[44] 袁曙宏:《党依法执政的重大理论和实践问题》,《法学杂志》2006年第2期,第5页。

[45] 参见《国务院组织法》第4条、第10条。

[46] 参见《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第59条、第60条。

[47] 参见《人民法院组织法》第33条、第37条。

[48] 参见《人民检察院组织法》第29条、第31条。

[49] 《中国共产党工作机关条例(试行)》第13条规定:“党委职能部门是负责党委某一方面工作的主管部门,按照规定行使相对独立的管理职能,制定相关政策法规并组织实施,协调指导本系统、本领域工作。”第14条规定:“党委办事机构是协助党委办理某一方面重要事务的机构,一般是指党委为加强跨领域、跨部门重要工作的领导和组织协调而设立的议事协调机构的常设办事机构,承担议事协调机构的综合性服务工作,可以根据有关规定履行特定管理职责。”第15条规定:“党委派出机关是党委为加强特定领域、行业、系统领导而派出的工作机关,根据有关规定代表党委领导该领域、行业、系统的工作。”这些规定都表明,党委相关部门对相关领域、行业、系统的国家机关负有领导、管理、指导职责,也包括对相关国家机关重大决策事项的最终决策。

于是,虽然从法律文本上讲,国家机关是独立的决策主体,但是又存在隐性的决策主体与程序,国家机关决策程序和党的部门决策程序呈现隐性分化的状态。

第二,根据《行政法规制定程序条例》《规章制定程序条例》等规定,制定经济、文化、社会、生态文明等方面重大体制和重大政策调整的重要行政法规,应当将行政法规草案或者行政法规草案涉及的重大问题按照有关规定及时报告党中央;^[50]制定政治方面法律的配套规章,应当按照有关规定及时报告党中央或者同级党委(党组);制定重大经济社会方面的规章,应当按照有关规定及时报告同级党委(党组)。^[51]因此,涉及这些事项的行政法规和规章制定,除了需经过国务院、部委、地方政府的决策程序外,还需要报告同级党委(党组)进行决策。此时,国家机关决策程序和党的部门决策程序是法律明确规定的显性分化。

无论是隐性还是显性的决策分化状态,依法治国与依规治党有机统一的实施困境仍然存在。

其一,行政机关的立法、重大决策事项,需要根据《立法法》《行政法规制定程序条例》《重大行政决策程序暂行条例》等法律规范,开展公众参与、专家论证、合法性审查、风险评估等程序,以保障立法和决策的科学性与质量。但是经过这些程序拟定的文本却可能会在党委的决策程序中被变更和修改并成为最终文本。由于目前党委的决策程序缺少公众参与、专家论证、合法性审查等程序保障的硬性约束,于是决策程序分化可能带来的是决策质量的弱化。

其二,行政机关、法院、检察院的许多决策事项涉及法律问题,这些部门自身配备充足的法律力量进行合法性审查。而除了在相关地方党委的办公厅(办公室)里设置专门的法治机构外,大部分具体从事业务工作的地方党委工作机关缺少必要的法治队伍,于是相关党委部门领导的意志容易占据上风,最终作出的决策合法性不易保障。

其三,行政机关、法院、检察院由于受到同级党委、人大、监察委等部门和社会舆论的监督,决策程序趋于谨慎。但是党的机关在国家权力体系中居于主导地位,有可能缺乏必要和有效的监督;特别在地方,地方党委的权力更具核心性。由于缺少法律责任的直接规定,相关党内法规的内容又显空泛,不少地方的党委及相关部门的决策程序就有可能随意化、任性化,可能更加体现领导意志。^[52]

为了有效避免决策分化带来的弊端,推进依规治党和依法治国有机统一的协同实践,需要借助依法执政的制度构造(特别是依法执政的行为规范和监督规范),有针对性地采取相关措施进行统合。

第一,加强依法执政的程序监督规范建设,制定和完善党委及其工作机关重大决策程序的党内法规,确立党员代表参与、专家论证、合法性审查等程序在党内决策中的适用。

[50] 参见《行政法规制定程序条例》第4条。

[51] 参见《规章制定程序条例》第4条。

[52] “各级党委乃至党委书记个人仍然是实际上的权力中心,并且实际地在国家机关系统之外或者之上对国家事务行使决策、指挥、监督、执行权力。”参见张恒山:《中国共产党依法执政与执政体制创新》,《中共中央党校学报》2010年第1期,第75页。

特别是,党委及其工作机关对国家机关提交的决策草案文本内容进行实质性变更的,必须开展党员代表参与、专家论证、合法性审查等程序,^[53]从而实现国家法律中的决策程序要求与党内法规中的决策程序要求的衔接。

第二,严格落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度的意见》。国家统一法律职业资格制度实施后,党政机关拟担任法律顾问的人员应当具有法律职业资格或者律师资格。还应对各地党委部门落实法律顾问制度的情况进行评估和检查,加强对法治队伍的培训和教育,大力提升党委部门中法治队伍的能力和素质。“建设高素质的法治工作队伍,是社会主义法治的强有力的组织和人才保障。”^[54]

第三,加强依法执政的责任监督规范建设,建立党委及其工作机关重大决策违法的责任机制,尝试建立相对人可对党委及其工作机关作出的直接影响外部相对人权利义务的決定提起行政诉讼的制度,将党的权力纳入司法监督的渠道。^[55]从法理上而言,党委部门作出的直接影响外部相对人权利义务的具体决定与行政机关的具体决定并无二致,根据有权利必有救济的原理,也应建立相应的司法救济渠道,进而从“党委领导、政府负责”的责任分配机制迈向“党政同责”。^[56]这也是“依规治党—依法执政—依法治国”有机统一的逻辑延伸。

(二) 法律责任的分离与校正

在法治语境下,责任是权力的内在属性和本质要求。无责任即无正当权力,无需承担责任的权力意味着拥有超越法治的特权。习近平总书记也强调:“我们要健全权力运行制约和监督体系,有权必有责,用权受监督,失职要问责,违法要追究,保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。”^[57]在国家权力体系中,执政党一般并不直接对社会行使某项权力,但是却通过政权组织和运转对国家权力的运行产生决定性影响。^[58]实践中,还有个别的党的部门违反宪法和法律规定,直接对相对人行使权力,侵害相对人的合法权益。党的权力作为公共权力体系中的核心构成,更加需要责任机制的硬性约束。

但从目前的国家法律和党内法规来看,党的权力行使存在着法律责任分离与逃避的现象,依法治国与依规治党的有机统一在实施领域容易产生脱节。就国家法律而言,目前关于党的领导的规定主要有三种方式:第一,在总则部分规定作为四项基本原则的“党的领导”,但并无具体的领导内容,也无其他具体条款;^[59]第二,在具体的条款中规定党的领

[53] 国家机关在向相关党的部门请示汇报时,需要将前期开展重大决策程序时获取的公众参与建议、专家论证意见、合法性审查意见、风险评估报告等材料一并附上,作为党委部门决策的重要依据,从而形成对党委决策的硬性约束。

[54] 张文显:《建设中国特色社会主义法治体系》,《法学研究》2014年第6期,第15页。

[55] 王若磊:《依规治党与依法治国的关系》,《法学研究》2016年第6期,第27页。

[56] 林鸿潮:《党政机构融合与行政法的回应》,《当代法学》2019年第4期,第59页。

[57] 习近平:《在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》,人民出版社2012年版,第7页。

[58] 周叶中、伍华军:《依规执政:全面落实依法治国基本方略的战略举措》,《政法论丛》2009年第1期,第4-5页。

[59] 比如《村民委员会组织法》第4条规定:“中国共产党在农村的基层组织,按照中国共产党章程进行工作,发挥领导核心作用,领导和支持村民委员会行使职权;依照宪法和法律,支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。”

导的方式和内容；^[60] 第三，无需任何规定（但实践中当然会体现党的领导），这也是目前大多数法律的做法。

但是无论是第一种还是第二种形式，立法都没有对党的领导和执政行为的责任进行具体规定，权力和责任之间存在着一定程度的分离。“目前的实际情况是，党的机构事实上享有一种法律责任的豁免权，即党的机构不存在因违法而被追究法律责任的问题。”^[61] 从党内法规来看，《党章》强调党要守法，《中国共产党纪律处分条例》也规定了党组织和党员的违纪行为及其纪律处分，但是不同党规的规定仍然会让党的部门在实践中的做法产生差异。比如党的十八届四中全会决定强调党要支持国家机关依法履行职责，但是《中国共产党工作机关条例（试行）》又规定了职能部门、办事机构的具体管理职责。^[62]

在实践中，一些党的部门仍然习惯于对行政机关的具体执法、司法机关的具体案件进行“汇报式的决策干预”，权力不断产生实质性的外溢和外化。于是就出现了社会上流传的“党委决策、政府负责”情形，即具有最终决策权的是党委及其工作部门，而最终实际承担法律责任的却是相关政府部门，权力与责任就出现了分离。同时，还有一些国家机关发现了以党委名义办事的制度便利和好处，开始通过党政联合发文的形式，逃避公法上的程序限制和责任约束。^[63] 此外，在党和国家机构改革的背景下，电影、出版等行政事务划归党的宣传等部门管理后，也可能出现行政权力逸脱法律责任的情形。

依法执政包括依据国家法律的执政，也包括依据党内法规的执政，在责任机制领域更需要发挥依法执政作为依法治国与依规治党有机统一的连接功能。为了推进依法治国与依规治党的有机统一、落实责任政治、建设法治中国，需要借助依法执政的理念引入与制度构造，从国家法律和党内法规两个层面构建法律责任整合的双轨式进路，“确保党和国家机关及其工作人员按照法定权限和程序正确行使权力”^[64]

一是要完善依法执政的国家法律体系，在规定了党的具体领导和执政权力内容的法律中，要明确党组织和党员违法行使职权的具体法律责任。

二是要完善依法执政的党内法规体系，通过修改相关党内法规，明确党的领导是政治、思想和组织领导，而不是对具体业务的管理职责，对相关党的部门及其领导违法干预国家机关依法履行法定职责、干涉具体执法案件和司法案件的，要明确纳入《中国共产党纪律处分条例》的范围，严肃追究党纪责任，并对相关责任人员追究党纪政纪责任甚至刑

[60] 比如《高等教育法》就规定了党委的具体权力。第 39 条规定：“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制。中国共产党高等学校基层委员会按照中国共产党章程和有关规定，统一领导学校工作，支持校长独立负责地行使职权，其领导职责主要是：执行中国共产党的路线、方针、政策，坚持社会主义办学方向，领导学校的思想政治工作和德育工作，讨论决定学校内部组织机构的设置和内部组织机构负责人的人选，讨论决定学校的改革、发展和基本管理制度等重大事项，保证以培养人才为中心的各项任务的完成。”

[61] 黄文艺：《论依法执政基本内涵的更新》，《法制与社会发展》2014 年第 5 期，第 78 页。

[62] 《中国共产党工作机关条例（试行）》第 13 条和第 14 条都强调了党委职能部门和办事机构对相关具体事项的管理职责。

[63] 比如在实践中，一些行政部门开始通过与党委部门联合发文的形式，逃避信息公开的法律义务及其后续的复议和诉讼风险。最高人民法院也明确表示，党组织制作的党务信息以及党组织制发的党政联合文件不适用《政府信息公开条例》的规定。参见“郭小兵诉被申请人江苏省人民政府政府信息公开决定案”，最高人民法院行政裁定书（2018）最高法行申 798 号。

[64] 张文显：《建设中国特色社会主义法治体系》，《法学研究》2014 年第 6 期，第 14 页。

事责任,建立权责一致的制度体系。

三是要适应党和国家机构改革的新实践,构建党政一体化的行政主体理论,不以外在的单位名称和性质为判断标准,而是以实质性的权力行使为判断方法,只要党政部门行使的权力直接涉及外部特定对象行政法上的权利义务,那么这些部门都可以纳入行政主体,成为行政复议的被申请人和行政诉讼的被告,^[65]从而切断公权力主体逃逸公法义务与责任的管道。当然,在具体的程序和制度设计上还需要考虑党的部门和行政部门的内在差异,构建类型化的公法救济制度。

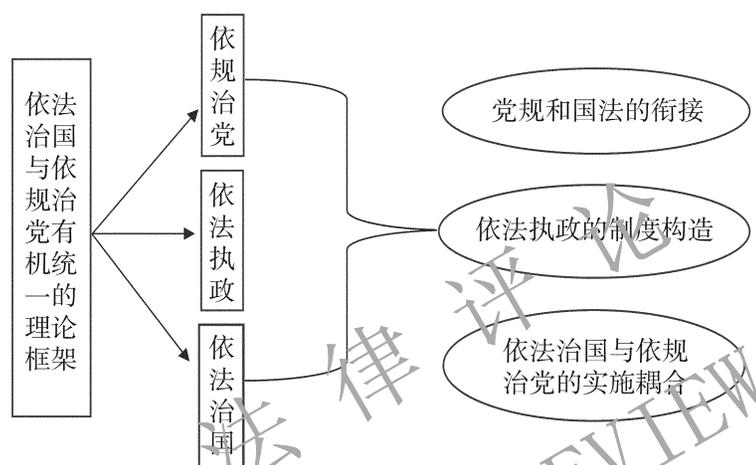


图2 依法治国与依规治党有机统一的理论框架

五 结 语

党的十九届四中全会发布了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,强调要“深化党的建设制度改革,坚持依规治党”,“坚持和完善中国特色社会主义法治体系,提高党依法治国、依法执政能力”。依规治党、依法执政和依法治国都是坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要路径。

“党和法治的关系是法治建设的核心问题。”^[66]依法治国和依规治党有机统一的提出,就是处理党和法治关系的一种重要尝试。依法治国与依规治党有机统一的理论基础并不在于制度意志统一性的单一维度,而是制度意志统一性、党政权力统一性、法治原则统一性和治理体系统一性的综合性证成。中国共产党拥有普通政党、领导党和执政党的三重身份,分别对应着依规治党、依法治国和依法执政。

目前,依法治国和依规治党的有机统一仅仅回应了中国共产党的普通政党和领导党

[65] 对行政主体理论的反思,参见马怀德:《公务法人问题研究》,《中国法学》2000年第4期,第47页;薛刚凌:《我国行政主体理论之检讨——兼论全面研究行政组织法的必要性》,《政法论坛》1998年第6期,第66页。

[66] 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页。

身份,其执政党身份还缺少相应的制度装置。因此,依法治国与依规治党有机统一的逻辑证成还需要借助对应执政党身份的依法执政的理念引入与逻辑补强,从而建构“依规治党—依法执政—依法治国”三位一体的理论框架。依法治国与依规治党有机统一的具体进路包括在制度依据层面上党规和国法的衔接,在制度逻辑层面上依法执政的价值嵌入与规范构造,以及在制度实施层面上依法治国与依规治党有机统一的协同实践,重点是解决决策程序的分化与统合、法律责任的分离与校正问题。

[本文为作者参与的 2017 年度国家社会科学基金重大委托项目“创新发展中国特色社会主义法治理论体系研究”(17@ZH014)的研究成果。]

[**Abstract**] The important proposition of the “organic unity of law-based state governance and regulation-based Party governance” (hereafter referred to as the “organic unity”), put forward in the report to the 19th CPC National Congress, poses a major challenge to the traditional legal theory. The theoretical basis, the logical framework, and the implementation path of the organic unity all need to be clarified. Through the analysis of the four pairs of concepts, namely “law” and “Party regulations”, “the state” and “the Party”, “state-governance” and “Party-governance”, and “law-based state governance” and “regulation-based Party governance”, the basis of organic unity lies in the unity of institution and will, the unity of state power and Party power, the unity of principles of rule of law, and the unity of the governance system. However, the logic of the organic unity needs to be reinforced through the introduction of the concept of law-based exercise of the ruling power, so as to construct the three-in-one theoretical framework of “regulation-based Party governance, law-based exercise of the ruling power, and law-based state governance”. The specific paths to the organic unity includes establishing the linkage between Party regulations and state laws at the level of institutional basis, introducing the value and building the norms of law-based exercise of the ruling power at the level of institutional logic, and carrying out coordinated practice of the organic unity at the level of institutional implementation.

(责任编辑:支振锋)