

坚持党的领导与实行法治的统一性

中国社会科学院法学研究所所长 李林

编者按 为了深入学习领会习近平总书记在中央政法工作会议上的重要讲话精神，全面把握主要内容，深入研究新思想、新观点、新要求，本版从今天起开设“专家学者学习研讨习近平总书记在中央政法工作会议上的重要讲话”等栏目，敬请关注。

习近平总书记在中央政法工作会议上的重要讲话，从党的政策与国家法律、党的领导与依法独立公正行使司法权等方面，高屋建瓴而又深刻地阐明了坚持党的领导与实行法治相统一的重要观点，为我们在历史新起点上推进法治中国建设、深化司法体制改革、开创政法工作新局面，提出了更高要求，指明了前进方向。

站在历史新起点上理解坚持党的领导与实行法治的关系

如何理解党的领导与法治的关系，既是一个老话题，也是一个常说常新的话题。说其是老话题，是因为自中国共产党成为执政党，决定以人民民主和社会主义法制立国、建国以后，如何对待党的领导与法治的关系，是一个绕不过去的重大问题。在以阶级斗争为纲的年代，法治与党的领导、与党的政策往往被对立起来、割裂开来理解，主张法治被视为否定党的领导，法院、检察院坚持依法独立办案被视为“向党闹独立”，国家机关和公职人员坚持依法办事被视为以法律压党，以致“文化大革命”期间发生了“彻底砸烂公检法”等破坏法制、践踏民主的悲剧。

改革开放以后，党在民主法制领域拨乱反正，确立了发展社会主义民主、健全社会主义法制的基本方针，规定了党在宪法和法律范围内活动的基本原则，明确了党的政策与法律相辅相成的基本关系……尤其是党的十五大确立依法治国基本方略以后，党又提出了坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一是中国特色社会主义民主政治的内在要求和本质特征，提出了要坚持民主执政、科学执政、依法执政，坚持领导立法、带头守法和保证执法，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进等一系列加强党和国家法治建设的新原则、新理念、新举措，较好地解释和理顺了执政党与法律、党的政策与宪法法律、党的领导与依法治国、党的领导与司法办案等重大关系，引领、保障和推动了我国法治建设和依法治国的顺利进行。

说其是常说常新的话题，是因为在法治中国建设的新形势、新任务、新挑战面前，以往解释党的领导与法治关系的某些理论观点，需要与时俱进、创新发展。法治建设实践尤其是深化司法体制改革过程中出现的新问题，需要从法治中国建设的战略高度作出新解释。人民群众对于严格执法和公正司法的新期待，需要站在人民群众根本利益和整体意志的立场做出新的回应。社会上一些借实行法治否定党的领导、歪曲党的政策、否定司法的人民性、政治性等沉渣泛起的错误观点，需要用科学正确的中国特色社会主义政治观、法治观、司法观作出新的应对。当前政法队伍中某些新生力量对当代中国的法治国情不甚了解，对中国共产党领导人民推进民主法治建设的艰难历程不够熟悉，对社会主义法治理论的精神实质把握不到位，对西方法治理论本质局限性的认识不够深刻，需要用与时俱进的观点、方法和话语来进一步阐明“党的领导与法治”的关系问题。

党的政策与国家法律本质上是一致的

我国民主政治建设坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一，这从根本上保证了党的政策与法律的统一性和一致性。坚持中国共产党的领导和执政，是中国的根本政治国情，也是中国的基本法治国情。这个基本国情决定了我国的民主政治不能搞西方的多党制和三权分立，而必须坚持党的领导、人民当家作主与依法治国的有机统一，坚持政治与法治的统一，坚持民主与集中、民主与法治的统一。这是我们认识和把握党的政策与国家法律关系的基本前提。

我国是一个社会主义法治国家，党对国家和社会事务、经济和文化事业的领导，主要是路线方针政策的领导以及对立法的领导，而宪法、法律和法规则是党领导立法的主要成果，是成熟定型的党的政策的规范化、条文化和法律化。从执政党的决策来看，党要求必须坚持民主决策、科学决策和依法决策，把党的改革发展的基本政策主张，通过法定程序转变为国家意志，载入宪法，或者制定为法律法规。例如，1982年宪法实施以来，我国四次修改宪法，其中多数内容都是党的重大方针政策的宪法化。农村联产承包责任制的改革，国有企业的改革，实行社会主义市场经济体制的改革，废除领导职务终身制等干部人事制度的改革，从法制到法治的改革，行政执法体制改革，教育体制改革，医疗卫生体制改革，司法体制改革等等，总体上都是在党的基本政策指导下启动和展开的。从国家立法过程来看，立法法规定了党领导立法的基本原则，立法工作必须坚持党的领导，把党的改革发展重大决策与立法紧密结合起来，把党内民主与人民民主紧密结合起来。通过法律法规的立、改、废、释等多种法定途径，把党的正确政策主张与通过民主立法过程形成的人民意志统一起来，制定为国家法律法规，表现为具有国家强制力并要求全社会一体遵行的行为规范。因此，从根本上说，党的政策与国家宪法、法律、法规是统一的、一致的。

新中国成立60多年来，党的政策与国家法律的关系，经历了一个从无法(或者少法)可依而不得不主要依靠政策办事，向坚持和实行依法治国必须全面依法办事的历史性转变过程。在中国特色社会主义法律体系已经形成，党坚持法治国家、法治政府、法治社会共同建设，坚持依法治国、依法执政和依法行政一体推进的新形势下，党的基本路线和大政方针政策经过30多年探索实践已经成熟稳定并不断完善。正确认识和处理党的政策与宪法法律的关系时，应当坚持宪法法律至上的原则，坚持法治思维和法治方式，没有特殊原因不允许党的政策与宪法法律相抵触。由于某些特殊原因，党的重大政策与宪法法律规定暂时不一致时，应当尽快修改完善宪法法律，或者尽快修改完善党的政策，尽可能消弭两者之间的裂隙甚至矛盾。当党的政策需要全社会贯彻实施时，应当在不断实践发展、总结经验、完善升华的基础上，尽可能多尽可能快地使之法律化法规化，特别重要的政策还应当尽快宪法化。

坚持党的领导与依法独立公正行使司法权的统一性

法院、检察院依法独立公正行使审判权、检察权，是否与坚持党的领导相矛盾?理论与实践的回答都是否定的。那么，两者之间是什么关系?我们认为，坚持党的领导与法院、检察院依法独立公正行使审判权、检察权是相互统一、彼此一致的关系。

首先，宪法与法律是党的主张与人民意志相统一并上升为国家意志的集中体现。宪法和法律是党的路线方针政策的条文化、规范化和法律化，这在立法层面上落实了坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，保证了党的政策与国家法律的内在统一性和一致性。在这个前提下和基础上，实行依法治国，坚持宪法和法律至上就是坚持党的领导和人民至上，依法独立公正行使审判权和检察权就是依照党的主张和人民意志履行司法职责，因此从宪法和法律层面来看，坚持党的领导与依法独立行使司法权是统一的、一致的。

其次，服从法律就是坚持党的领导。在中国特色社会主义法律体系已经形成的背景下，在全面推进依宪治国和依宪执政、依法治国和依法执政，努力建设法治中国新的法治环境和社会条件下，党作为执政党，它的基本路线方针政策以及实行政治领导、组织领导和思想领导的大多数内容、要求和做法，已经通过国家宪法和宪法性法律、行政法、经济法、民商法、社会法、刑法等法律形式得到体现。它推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设的一系列方针政策和主张，大多数已经通过国家立法程序得到法律化和法规化。在这种情况下，法院、检察院依法独立行使审判权和检察权，就是坚持党的领导、维护党的权威、巩固党的执政地位。法院、检察院越是依法独立公正地行使司法权、履行职责、定分止争、案结事了、让人民群众在每一个案件中都感受到公平正义，法官、检察官越是“只服从事实，只服从法律，铁面无私，秉公执法”，就越是体现了党的宗旨，贯彻了党的方针政策，就是从根本上坚持了党的领导。

第三，党领导人民制定了宪法和法律，也带领人民自觉遵守宪法和法律，在宪法和法律范围

内活动。它支持和保障法院、检察院依法独立公正行使司法权，实质上就是巩固党领导和执政的合法性、权威性基础，就是运用法治思维和法治方式，尊重司法规律和司法属性，切实有效地坚持和维护党的领导。正如立法机关通过集体行使立法权的制度设计实现民主的核心价值，行政权通过行政首长负责制的制度设计实现效率的核心价值的原理一样，司法机关是通过依法独立行使审判权、检察权的制度设计来实现公正的核心价值。没有审判和检察独立，就没有真正的公正司法，这是人类政治文明有益经验反复证明了的司法规律。宪法和法律规定的审判独立、检察独立，与坚持党的领导在理论逻辑上是有机统一的，在司法制度设计中是完全一致的，在司法实践中是互动发展的。从这种一致性的立场和逻辑出发，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》把确保依法独立公正行使审判权、检察权，作为深化司法体制改革的重要任务和目标。习近平总书记在中央政法工作会议上，特别强调“各级党组织和领导干部要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”。

第四，党通过坚持依宪执政和依法执政，领导立法，带头守法，保证执法和司法。通过各级党委政法委以及法院、检察院党组织的坚强领导，通过各级人大常委会党组织的有力支持和民主监督，通过政法队伍中广大共产党员的政治忠诚和在公正司法方面的模范带头作用，完全能够保证审判独立、检察独立与坚持党的领导的一致性和统一性。从政法战线和政法工作的角度来看，政法工作在任何时候都不能以确保依法独立公正行使司法权为由，来对抗、否定或者弱化党对政法工作的领导，而应当按照宪法和法治精神，根据中央政法工作会议的要求，从以下四个方面做到“旗帜鲜明坚持党的领导”：一是努力实施好依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略，切实做到严格执法和公正司法。二是既要坚持党对政法工作的领导不动摇，又要加强和改善党对政法工作的领导，不断提高党领导政法工作的能力和水平。三是党委政法委要明确职能定位，善于运用法治思维和法治方式领导政法工作，在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥重要作用。四是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。