

法治思维和法治方式的核心是“依宪治国”

文 / 莫纪宏

党的十八大报告明确指出:深入开展法制宣传教育,提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力。习近平总书记在纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话中也指出,各级领导干部要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、维护稳定能力,努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境,在法治轨道上推动各项工作。领导干部必须要学会运用“法治思维和法治方式”来解决各种复杂和重大的社会问题,进一步提高执政的能力和水平,掌握执政艺术。

所谓“法治思维和法治方式”是要将宪法和法律真正置于各项权力之上,宪法和法律在日常生活中必须要有绝对的权威,任何违反宪法和法律的行为都应归于无效。所谓“法治思维”,就是要在世界观、方法论的层次上真正地崇尚宪法和法律的权威,无论是做出公共决策,还是采取具体的执法措施,抑或是处理具体的法律纠纷,都必须要考虑“宪法是怎么说的”、“宪法上有依据吗”、“是否违反了宪法”、“法律上有具体规定吗”等等,考虑这些行为的“合法性前提”。如因为“宪法和法律上没有明确依据”而主动放弃了某项公共决策,发现行为与宪法和法律明显不一致而自动终止,发现法律文件与宪法和法律的规定相违背而停止适用,这就是“法治思维”在发挥作用,用这种方式来处理问题,就属于典型的“法治方式”。

“法治思维和法治方式”的最高价值要求就是“依法不依人”、“宪法‘之上’、‘之外’无法存在”、“宪

法是最高行为准则”,任何组织和个人都不得有超越宪法的权威,使根本大法成为“根本空法”,让宪法所规定的“基本权利”成为事实上的“基本无用的权利”。为此,党的十八大报告着重强调:党领导人民制定宪法和法律,党必须在宪法和法律范围内活动。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权,绝不允许“以言代法、以权压法、徇私枉法”。要高度重视宪法和法律的权威,崇尚“宪法法律至上”原则。

“法治思维和法治方式”的核心内涵就是“依宪治国”。归结起来就是要“依宪治国”、“依宪执政”。“依宪治国”、“依宪执政”的提法,最早可见于胡锦涛同志在2004年9月15日发表的《纪念全国人民代表大会成立50周年的讲话》:“依法治国首先是依宪治国,依法执政首先是依宪执政。”习近平总书记在纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话中也强调“依法治国首先是依宪治国,依法执政关键是依宪执政”。这为我们全面系统准确把握十八大报告提出的“法治思维”、“法治方式”的科学内涵提供了依据。

习近平总书记的讲话中还有很多新的表述和亮点。讲话对宪法实施理论、“依宪治国”有以下几个方面贡献:一是指出“宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,具有最高的法律地位、法律权威、法律效力,具有根本性、全局性、稳定性、长期性”,并列强调宪法的“三个最高”和“四性”,这种表述是相当引人瞩目的,说明执政党对宪法在法治建设中的作用有进一步的认识。二是特别强调“宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施”。把宪法的核心问

“五权”之思

文 / 李永忠

28 700多字的十八大报告,有一个关键词频率很高:它就是“权”字,共出现91次。我以为,十八大报告一大亮点,就是报告中的“五权”思想:分权、授权、确权、治权、民权。报告从权力结构论分权,从权力来源讲授权,从权力范围谈确权,从权力安全议治权,从权力主体说民权。

其实,全国党代会,就是党内最高权力机关的大会。立党建党为公,执政掌权为民,最高权力机关的大会,当然离不开“权”字。一部人类社会史,就是权力由高度分散到极度集中,再由极度集中到合理分散、科学分解的历史。伴随此过程,是权利觉醒、权

力入笼、监督强化、民主发展、人类文明进步的过程。

实践证明:分权使授权逐步专业,授权使确权逐步规范,确权使治权逐步严密,治权使民权逐步归位。

首先,要通过分权,处理好党委内部权力制衡的关系。十八大报告中指出,行政体制改革要推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开。30年经济体制改革的成功,得力于中央对地方的放权、分权,得力于政府与市场的权限划分。

党内的权力必须科学分解、合理配置,党内的决策权、执行权、监督权必须分开。十六大报告提出“决策、执行、监督相协调”,“建立结构合理、配置科

题落到实施上来,抓住了问题的本质。宪法不能仅仅有一个文本,更重要的是作为根本法能否在实践中真正落到实处,其规定的公民权利能否得到实现,国家机关的特权能否真正得到约束,讲话将宪法的生命和权威并列落在实施上,对宪法的实施工作会起到很好的促进作用。三是指出“党领导立法、保证执法、带头守法”,这一新的提法是对十八大报告中“党在宪法和法律范围内活动”的深化,特别是明确了执政党在保证执法方面应尽的职责,这是对执政党在宪法实施方面首次明确提出的职责要求。宪法作为根本法其本质特征是执政党“治国安邦的总章程”,执政党要切实履行保障宪法实施的职责,与此同时,宪法实施工作要从发挥宪法解释制度的功能角度入手,通过明确全国人大及其常委会在宪法监督方面的职责来全面和有效地推动宪法实施工作。

总之,宪法作为根本法是治国理政的制度依据和法律基础。“法治思维和法治方式”就是强调“依宪治国”。“依宪治国”有四层含义:一是宪法是党领导人民制定的,具有毋庸置疑的“正当性”;二是宪法也对“党”的活动给出了界限,即必须在“宪法和法律的范围内”活动;三是明确宪法和法律之外没有任何“特权”,这说明“宪法”之外“无法”;四是“宪法之外”的任何言论都不具有合法性和合理性,更不能限制宪法或者否定宪法,任何想打压宪法权威、藐视宪法权威或者忽视宪法权威的言行都不得存在。由此可见,正确地理解“法治思维和法治方式”的内涵,关键在于把握好“依宪治国”。没有有效的宪法实施,没有“依宪治国”,就没有令人可信的法治。

(作者:中国社会科学院法学研究所研究员)

责任编辑:那久强