

## 推进依法治国 建设法治国家

编者按：法治精神是现代文明的重要基石，一个文明的社会，必定是崇尚法治的社会。中共十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，确定了全面推进依法治国的总目标，描绘了建设法治中国的总蓝图，是全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家的行动纲领，在中国法治史上具有里程碑意义。本期专题论谈以“推进依法治国 建设法治国家”为题，邀请专家学者就学习中共十八届四中全会精神的体会进行交流。现将文章刊载如下。

### 坚持依法治国首先要坚持依宪治国

中国社会科学院法学研究所副所长 莫纪宏

1997年中共十五大提出“依法治国，建设社会主义法治国家”的治国基本方略，1999年现行宪法第三次修改时，将“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”写入宪法，使得依法治国基本方略与作为国家根本法的宪法有机地结合起来。此后，依法治国的内涵不断得到丰富和完善。2004年胡锦涛同志在纪念全国人民代表大会成立50周年讲话中首次提出“依法治国首先要依宪治国”的命题。2012年12月4日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又进一步重申了这一精神。从“依法治国”到“依宪治国”的转变，不仅仅是“法”和“宪”两个词

的简单替换，其深层意义在于“依宪治国”不仅简单地肯定了“依法治国”所主张的“社会主义法治”精神，而且是在总结贯彻落实“依法治国”基本方略的经验基础之上，结合党的领导和人民当家作主的民主要求，对“党的领导、人民当家作主与依法治国三者有机统一”这一社会主义民主政治基本原则所作出的高度概括，是“三者有机统一”原则的具体行动纲领。坚持“依宪治国”，最根本的要求就是要将“三者有机统一”原则贯彻落实在执政党各项具体的治国理政的政策和法律中，“依宪治国”是“三者有机统一”原则的制度体现，是正确处理社会主义民主政治与社会主义法治相

互关系、全面深入地推进依法治国基本方略、建设法治国家的具体制度措施,是中国特色社会主义法治道路的根本特征。

### “依宪治国”体现了宪法的政治特性

现代社会的宪法,不同于传统意义上的法律,它既是约束人们行为的根本法律规范,同时又是治国理政的政治纲领。不论是成文宪法,还是不成文宪法,特定国家的宪法原则和宪法规范都反映了特定的社会价值,宪法首先是政治法。新中国宪法产生的历史表明,我国的宪法,首先是中国共产党领导全体中国人民共同奋斗的产物,宪法集中体现了党和人民的共同意志。党的领导和人民当家作主的政治事实是我国宪法赖以产生的正当性基础。

我国现行宪法可以追溯到1949年具有临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》和1954年一届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法》。这些文献都以国家根本法的形式,确认了近代100多年来中国人民为反对内外敌人、争取民族独立和人民自由幸福进行的英勇斗争,确认了中国共产党领导中国人民夺取新民主主义革命胜利、中国人民掌握国家权力的历史变革。

从新中国成立以来60多年我国宪法制度的发展历程可以清楚地看到:宪法与国家前途、人民命运息息相关。维护宪法权威,就是维护党和人民共同意志的权威。捍卫宪法尊严,就是捍卫党和人民共同意志的尊严。保证宪法实施,就是保证人民根本利益的实现。只要我们切实尊重和有效实施宪法,人民当家作主就有保证,党和国家事业就能顺利发展。反之,如果宪法受到漠视、削弱甚至破坏,人民权利和自由就无法保证,党和国家事业就会遭受挫折。

因此,我国现行宪法作为社会主义类型

的宪法,首先体现的是执政党的意志,与此同时,宪法又是人民行使当家作主权力的产物。尊重宪法的权威,就是坚持党的领导和维护人民当家作主的权利。宪法是社会主义民主政治的核心成果,是社会主义民主政治的晴雨表。

### “依宪治国”是宪法的法律特性的制度要求

在我国,宪法的正当性来自于执政党的正确领导和人民充分地行使当家作主的权利,宪法具有高度的政治性,是治国理政的政治纲领。与此同时,宪法作为根本法,又具有法律的特性,对人们的行为具有规范指引的效力和作用。

我国现行宪法序言规定:“本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果,规定了国家的根本制度和根本任务,是国家的根本法,具有最高的法律效力。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。”宪法第五条特别强调了宪法作为人们行为规范的“法律特性”,其基本内涵包括:一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。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遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。由此可见,贯彻落实依法治国基本方略,坚持“于法有据”的法治原则,其中的“法”,首先是作为根本法的“宪法”。宪法的法律特性不仅表现在对人们行为的直接规范作用,更重要的是宪法还是中国特色社会主义法律体系的统帅,一切法律、法规、规章和具有法律效力的规范性文件都必须以宪法为依据,不得违背宪法。违宪的法律、法规、规章和规

范性文件不具有法律效力。

因此，“依宪治国”集中体现了“依法治国”的法治要求，抓住了依法治国各项工作的核心，是贯彻落实依法治国基本方略的具体路径和制度通道。只有坚持“依宪治国”，“依法治国”在制度上才能获得具体可靠的制度抓手，法制的统一和尊严才能得到有效保障。

### “依宪治国”与“三者有机统一”的辩证统一关系

江泽民同志早在中共十六大报告中就“依宪治国”与“三者有机统一”的辩证关系首次明确提出：“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。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心。共产党执政就是领导和支持人民当家作主，最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家和社会事务，管理经济和文化事业，维护和实现人民群众的根本利益。宪法和法律是党的主张和人民意志相统一的体现。必须严格依法办事，任何组织和个人都不允许有超越宪法和法律的特权。”

胡锦涛同志在中共十七大报告中进一步明确指出：“要坚持中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。”“三者有机统一”在具体的行动纲领上，表现为“要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，保证党领导人民有效治理国家；坚持国家一切权力属于人民，从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与，最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业；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；坚持社会主义政治制度的特点和优势，推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，为党和国家长治久安提供政治和法律制度保障”。

中共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》指出，要“紧紧围绕坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一深化政治体制改革，加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，建设社会主义法治国家，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主”。

由上可见，“三者有机统一”的基本精神是立足于发展社会主义民主政治，所要解决的问题是“国家的治理模式”。但是，“三者有机统一”实际上也涉及国家治理目标与手段的关系，涉及党群关系、政策与法律的关系、民主与法治的关系。从党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一的目的来看，主要是要解决政治统治形式的“合法性”和“正当性”，实际上从辩证法的角度对“国家治理模式”的基本原则作出了“统筹兼顾”的论述，体现了科学发展观的基本要求。

“依宪治国”突出的是宪法在国家治理中的基础性作用，而宪法作为国家根本法，既体现了社会主义民主政治的要求，同时又强调了社会主义法治的核心作用，因此，“依宪治国”比较全面地体现了“三者有机统一”所包含的治国理政的各项政策和法律依据之间的辩证关系和有机联系。由于宪法是反映国家主权特征、规定国家根本制度和根本任务、设置国家机构并授予相应法定职权以及规定公民基本权利和义务的根本法，具有法律规范的特性，能够通过实践中的具体制度设计和制度运行来实现宪法文本中所规定的各项要求，因此，提倡“依宪治国”最突出的理论和价值优势就是使得自中共十六大以来所明确主张的“党



的领导、人民当家作主和依法治国三者有机统一”原则在实践中有了具体的制度抓手，“依宪治国”是“三者有机统一”的具体行动纲领。

## 以“依宪治国”推动“依法治国”

“依法治国”一词的核心在于一个“法”字，而“依宪治国”最突出的中心词是“宪”。

“依法治国”与“依宪治国”之间的关系可以简化成“法”与“宪”的关系。广义上的“法”包含了“宪法”，狭义上的“法”只是指由国家专门立法机关根据宪法制定和产生的法律法规。从广义上的“法”来看，由于宪法是一国的根本法，在中国特色社会主义法律体系中居于统帅地位，因此，“依法治国”中的“法”最重要的应当是“宪法”，“依宪治国”是“依法治国”的基础和核心内容，如果“宪法”不能成为治国的“依据”，那么，依据广义上的“法”来实行“依法治国”就可能出现“法出多门”、“政出多门”的弊端，继而妨碍“依法治国”基本方略的落实。从狭义上的“法”来看，如果“依法治国”中的“法”只是指国家专门立法机关制定的法律法规，很显然是存在缺陷的，必须要将“依宪治国”作为“依法治国”的基础和前提。如果只讲“依法治国”，不讲“依宪治国”，那么，就无法保证“依法治国”基本方略得到全面、系统的贯彻和落实，法制的统一性就无法得到有效保证。所以，从理论上讲，不论是从广义上、还是从狭义上来理解“依法治国”中的“法”的含义，都不可能脱离“依宪治国”。

从法理上来看，“依宪治国”的概念主要是从宪法的功能角度来考虑的。因为宪法是国家的根本法，其他一切法律法规必须以宪法为依据。从法律实施的方法论来讲，宪法是“纲”，其他法律法规是“目”，“纲”举才能“目”张。建设社会主义法治，如果不把宪法

放在核心的位置，就很难保证法制的统一性。所以，“依宪治国”不是要否定“依法治国”的意义，而是通过强调“依宪治国”来补强“依法治国”在实现法治原则方面可能存在的价值缺陷，“依宪治国”对于“依法治国”的价值补充作用如同“依法行政”作用于“依法治国”的机制一样，都从不同的角度突出了“依法治国”的中心工作和核心内容，对于全面推进依法治国基本方略的贯彻落实可以起到画龙点睛、事半功倍的功效。

“依宪治国”从法治的意义上讲，有点近似于西方学术界普遍认同的“宪政”概念。相对于“宪政”概念来说，“依宪治国”这个概念更符合我国当下的具体国情，它体现了在执政党的领导下制定宪法和法律，保证宪法和法律实施。党在宪法和法律范围内活动。任何组织和个人不得有超越宪法和法律的特权。坚持“依宪治国”的理念，首先是要坚持和完善我国现行宪法所规定的人民代表大会制度的各项原则，要让宪法设计的人民代表大会制度的各项要求在实际生活中得到体现，要对宪法所确立的人民代表大会制度有充分的“制度自信”，不能让一些制度长期处于“休眠”状态，这就是说，包括最高国家权力机关在内，在各项重大事项方面要严格依宪办事，真正做到“非宪勿作”、“唯宪是从”。其次是要通过全国人大加强立法的方式来解决“依宪治国”的具体制度设计问题，让“纸上的宪法”变成“行动中的宪法”，让宪法成为判断人们行为对错的标准。再次就是对宪法实施要采取一些有效的保障制度建设。

当前要保证宪法实施，具体需要建立两项制度：一是宪法解释制度；二是违宪审查制度。宪法解释制度解决的是“宪法是什么”，我们知道，宪法作为国家根本大法，通常只是原则性的，宪法条文的含义往往比较抽象，一般社会公众很难理解。宪法规定的含义不清晰，

当然就无法实施,宪法与法律的关系也就无从确认,所以,建立和启动宪法解释制度是要解决宪法自身的确定性问题。违宪审查的目的是要保证宪法的权威性。我们知道宪法作为根本法具有最高法律效力,其他法律法规的效力来自于宪法,因此,一旦其他法律法规违宪得不到纠正,这就意味着宪法作为根本法的权威没有得到尊重,“根本法之外还有根本法”,这是与法制统一性要求相悖的。因此,如果不在制度上解决这两个根本问题,“依宪治国”概念就只能停留在口号的意义上,对法治建设的实践无法起到真正有效的约束和指导作用。

将“依宪治国”落实到法治实践的具体措施,首先要解决如何“学习宪法”和“理解宪法”的问题。毕竟宪法不是我国本土文化的产物,是清末仿行宪政时期从西方社会引进的,我国在制度上拥有宪法的历史也不过百年时间,真正实施宪法的时间更短,所以,当下强调“依宪治国”,首要的要求是学会如何“依宪办事”,没有这样一个学习的过程,要

想在很短的时间中真正有效地推动“依宪治国”是很难的。所以,如果从最高国家权力机关开始能够形成一个学习“依宪办事”的氛围,把“依宪治国”上升到以习近平为总书记的党的领导集体治国理政思想的核心内涵的高度来认识其意义,那么,就可以形成一个良好的尊重宪法权威的风气,“依宪治国”的贯彻落实也就有了比较好的社会基础。“法治思维”的实质就是“宪法思维”,“法治方式”本质上就是“宪法方式”,如果政府官员在行使自身权力时首先在自己的思想意识中能想到“这个事情宪法是怎么规定的”、“宪法上有依据吗”、“这个行为可能违宪吗”;老百姓在自己吃亏的时候能够意识到“自己的权益宪法上是怎么保护的”、“我的宪法权利是否受到侵犯了”,“宪法”一词如果能如此进入政府官员和社会公众的思维方式中,那么,“依宪治国”所要追求的价值目标可以说基本上就达到了。因此,学会如何“依宪治国”成为各级国家机关、社会组织和公民个人提高自身法律素质的当务之急。

## 推进依法治国进程的三个维度

上海社会科学院法学研究所副所长 殷啸虎

法治是人类社会政治文明的结晶,也是改革开放以来党和国家坚定不移的基本方针。但目前如何在认识法治的实质、如何贯彻落实依法治国方略等问题上,仍然有不同的看法,存在一些理论误区。中共十八大报告提出要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用,十八届四中全会从促进国家治理体

系和治理能力现代化、提高党的执政能力和执政水平的目标出发,对全面推进依法治国的总目标和重大任务作出了具体部署,要求法治中国建设必须从中国实际出发,坚持中国共产党的领导,坚持人民主体地位,坚持法律面前人人平等,更好发挥法治的引领和规范作用,坚定不移走中国特色社会主义法治道路,坚