

党领导立法的规范原理与构造

封丽霞*

内容提要 党与立法的关系是中国特色党法关系中最具标识性和典型意义的规范性范畴,也是党领导全面依法治国过程中首先要处理好的重大关系。习近平法治思想深刻揭示了党领导立法的基本原理,也为完善党领导立法的方式与路径提供了根本遵循。党领导立法的规范构造大致可以分解为三个方面的内容:一是党领导立法的主体,即谁能代表党领导立法;二是党领导立法的内容与方式,即党怎么领导立法;三是党领导立法的对象和事项,即党领导立法意味着党领导谁以及领导什么。上述三个方面问题的内涵、形式及其相互关系,共同构成了党领导立法的制度框架与规范逻辑。

关键词 党的领导 党领导立法 党委 党组 党法关系

目次

- 一、引言
- 二、党领导立法的主体
- 三、党领导立法的内容与方式
- 四、党领导立法的对象与事项
- 五、结语

* 中共中央党校(国家行政学院)政治和法律教研部教授。

一、引言

“党领导立法”是当代中国立法学研究的一个特有概念,也是理解中国特色党法关系的核心命题。在当代中国特色法律体系和法治秩序建构的过程中,党始终处于国家法治建设的中心地位,发挥着总揽全局、协调各方的领导核心作用。党的领导既是中国特色法治建设的基本经验,也是法学研究者应该认真对待的一个客观事实。正如有学者所言,中国特色国家治理是以政党为中轴而构建,整个国家治理过程由政党主导、围绕党的领导而展开。^①对于中国这样的后发现代化国家来说,推动制度变迁的重要经验就是借助强大的政党权威与力量主导建构新的国家秩序。^②还有学者提出,如果西方国家治理主要展现为“政党通过行政规章或公共政策的统治”,那么当代中国国家治理很大程度上可以看作是“政党通过党法和国法的统治”。^③

进入新时代以来,法治对于党治国理政的重要意义被提到前所未有的高度。习近平总书记指出,“党和法治的关系是法治建设的核心问题”^④。法律被视作“治国理政最重要的规矩”^⑤,“中国之治的制度根基”^⑥。立法是法治的起点,党领导立法是推动实现党领导全面依法治国的前提,也是法治实践的一项重大任务。2014年,党的十八届四中全会要求“加强党对立法工作的领导,完善党对立法工作中重大问题决策的程序”。2017年,党的十九大报告强调“加强党的集中统一领导”与“支持人大、政府、政协和法院、检察院依法依章程履行职能、开展工作、发挥作用”相统一。2017年修改的《中国共产党章程》(以下简称《党章》)强调“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”。2018年,十三届全国人大一次会议对宪法进行修改,在总纲第1条增加规定“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”,赋予“党的领导”以宪法权威和根本法依据。^⑦2022年,党的二十大报告要求“以良法促进发展、保障善治”“把党的领导落实到党和国家事业各领域各方面各环节”。2023年,《立法法》在修改时将“立法应当坚持中国共产党的领导”放在立法指导思想条款的首句位置。

关于“党领导立法”,法学界也给予了相当多的关注。大多数研究成果将这一主题

① 参见郭定平:《政党中心的国家治理:中国的经验》,载《政治学研究》2019年第3期,第15页。

② 参见杨光斌:《政治变迁中的国家与制度》,中央编译出版社2011年版,第182-219页。

③ 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》,载《中国法律评论》2016年第3期,第38-39页。

④ 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20日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第91页。

⑤ 习近平:《深刻认识宪法修改的重大意义》(2018年1月19日),载前注④,习近平书,第194页。

⑥ 习近平:《推进全面依法治国,发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用》(2020年2月5日),载前注④,习近平书,第272页。

⑦ 2018年宪法修正案的重大意义之一在于:宪法从社会主义制度的本质属性角度对坚持和加强党的全面领导进行规定,有利于在全体人民中强化党的领导意识,有效把党的领导落实到国家工作全过程和各方面,确保党和国家事业始终沿着正确方向前进。参见王晨:《关于〈中华人民共和国宪法修正案(草案)的说明〉》,载全国人民代表大会常务委员会办公厅编:《中华人民共和国第十三届全国人民代表大会第一次会议文件汇编》,人民出版社2018年版,第184页。

放在“党法关系”的宏大视角下加以分析解读,侧重从党领导立法的程序、机制与实现方式等制度层面加以阐述。^⑧但关于制度背后的政治学、法学原理方面的研究则显得较为单薄。已有研究也少见从内部构造的视角来对“党领导立法”进行规范性诠释。^⑨笔者认为,立法过程中要真正实现“党的领导”,就必须把“党领导立法”当作是一个具有整体意义的规范性命题进行研究。鉴于此,本文在“党对全面依法治国的领导”的总体目标之下,具体围绕党领导立法的构成要素及其背后的规范逻辑进行分析说明,旨在梳理和阐释谁能代表党领导立法、党以什么方式来领导立法、党领导立法意味着党领导谁以及领导什么等基本问题,以期对立法实践中的“党的领导”形成一种动态的、系统的理解和认知。

二、党领导立法的主体

从字面含义看,“党领导立法”的主体是“党”,这里的“党”是中国共产党的简称,是“作为一个执政整体、就党的执政地位和领导地位而言的”^⑩。“党领导立法”所阐述的是中国共产党作为一个执政整体与国家立法权之间的关系。然而,在党领导立法的具体实践中,代表党来领导立法的主体不能简单抽象为“中国共产党”,而应对代表党领导立法的主体“具体化”,即对“谁可以代表党来领导立法”这一问题进行具体分析。

1982年《宪法》在序言部分从新民主主义革命和社会主义建设的历史叙事角度对“中国共产党领导”进行了事实性描述,但对“党的领导”的主体范围没有进行明确列举。项淳一曾经对“党”的主体范围进行了阐述,将宪法中关于“党的领导”的范围限定为“党中央”。其理由是:党的领导是民主集中制的领导、集中的顶点是党中央,“只有中央的领导才是代表党的领导,任何一个党组织或者领导人如果离开了党的路线、方针、政策,都不能代表党说话”;具体到党的各级组织和个人,“在执行党的正确的路线和政策时,他是整个党的一部分,是代表党的”。^⑪

党的领导如何实现呢?当然是要“靠党组织的工作”^⑫。在关于党领导立法的主体问题上,首先需要明确的是,这里的“党”是指党组织而非党员干部。换言之,党领导立法是党组织集体领导立法,而不是党的领导干部个人领导立法。《党章》第10条明确规定,凡属重大问题都要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则,由党的委员会集体讨论,作出决定。

^⑧ 参见汪习根、宋丁博男:《论党领导立法的实现方式》,载《中共中央党校学报》2016年第2期,第77-87页;秦前红:《依规治党视野下党领导立法工作的逻辑与路径》,载《中共中央党校学报》2017年第4期,第5-14页。

^⑨ 参见刘松山:《党领导立法工作需要研究解决的几个重要问题》,载《法学》2017年第5期,第3-11页。

^⑩ 习近平:《从全局和战略高度推进全面依法治国》(2020年11月16日),载《习近平著作选读》(第2卷),中央文献出版社2023年版,第377页。

^⑪ 参见项淳一:《关于学习宪法的几个问题(上)》,载《人大工作通讯》1995年第19期,第11页。

^⑫ 顾昂然:《宪法起草的一些情况和问题》,转引自刘松山:《党的领导写入1982年宪法的历史回顾与新期待》,载《河南财经政法大学学报》2014年第3期,第15页。

实践中,有的地方存在党委书记或者一名市委常委就可以决定是否制定、延缓或中止制定一件地方性法规或者地方政府规章的现象。甚至少数地方的党委办公厅、政策研究室等机构及其负责人也能够决定相关立法的走向和具体内容。^⑬由于作为党组织代表的特定身份和特殊地位,党的领导干部对于立法过程的启动和内容走向往往能够产生重大甚至具有决定性意义的影响。但是,对于立法决策这样的重大问题,只能通过党的委员会集体研究讨论后以集体名义作出,而不能以个人名义作出。

其次需要明确的是,只有特定的党组织才能领导立法,而不是所有的党组织都可以领导立法。从自上而下的纵向维度来看,能够代表党领导立法的主体包括党的中央组织、地方组织和基层组织。有学者提出,党的领导的主体是“党的中央组织、地方组织”,但并未明确是哪些组织。^⑭还有学者提出,党的领导的主体是党的中央委员会和一定层级的地方党委。^⑮根据《党章》、《中共中央关于加强党领导立法工作的意见》、《中国共产党中央委员会工作条例》(以下简称《中央委员会工作条例》)、《中国共产党地方委员会工作条例》(以下简称《地方委员会工作条例》)等党内法规和相关文件,代表党领导立法的党组织主要有党中央、有立法权地方的党委两大层级,包括党委和党组两大类。在代表党领导立法的主体结构之中,既体现了党中央与地方党委之间的纵向、条状领导关系(即地方党委服从党中央的领导),也体现了党中央与中央国家机关党组、享有立法权地方的党委与地方国家机关党组之间的横向、块状领导关系:中央国家机关党组服从党中央的领导、享有立法权地方的国家机关党组服从同级党委的领导;不论是中央国家机关还是地方党委都服从党中央的领导;在党中央的集中统一领导之下,中央和地方立法在依法分工负责、分级进行、有效整合的基础上得以形成统一意志。

(一) 中央层面党领导立法的主体

1. 中共中央

党的全国代表大会及其中央委员会是党的最高领导机关,中央委员会、中央政治局、中央政治局常务委员会是党的组织体系的大脑和中枢。根据《党章》和《中央委员会工作条例》,涉及全党全国性的重大方针政策问题,只有党中央有权作出决定和解释。在全体会议闭会期间,中央委员会讨论和决定关系党和国家事业发展全局的重大问题。中央政治局贯彻执行党的全国代表大会和中央委员会的决议、决定,讨论和决定关系党和国家事业发展全局的重大问题和事项。中央政治局常务委员会研究讨论关系党和国家事业发展全局的重大问题和事项并提出意见、提交中央政治局审议,负责听取中央书记处工作报告和中央纪律检查委员会(国家监察委员会)、全国人大常委会党组、国务院党组、全国政协党组、最高人民法院党组、最高人民检察院党组等的工作汇报。

在国家立法过程中,凡立法涉及重大体制和重大政策调整的,必须报党中央讨论决

^⑬ 参见前注⑨,刘松山文,第4页。

^⑭ 参见丁以升:《加强党对立法工作的领导——“学习十六届四中全会精神座谈会”观点综述》,载《法学》2004年第12期,第107页。

^⑮ 参见陈俊:《政党与立法问题研究——借鉴与超越》,人民出版社2008年版,第272页。

定。法律制定和修改的重大问题由全国人大常委会党组向党中央报告。党的十八届四中全会提出,“党中央向全国人大提出宪法修改建议,依照宪法规定的程序进行宪法修改”。由于宪法修改是国家最重要的立法活动,所以通常是以中央委员会的名义向全国人大提出修宪建议。如,十九届二中全会审议通过《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》,并且提请全国人大常委会依照法定程序提出宪法修正案议案。遵照此建议,十二届全国人大常委会依照法定程序形成宪法修正案草案,最后提请十三届全国人大一次会议审议通过。

2. 中央国家机关的党组

全国人大常委会、国务院及其部委等中央国家机关的党组也是实现“党领导立法”的重要主体形式。依据《党章》,在中央和地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织和其他非党组织的领导机关中,可以成立党组。《中央委员会工作条例》规定,“党中央在全国人大常委会、国务院、全国政协、最高人民法院、最高人民检察院等设立党组,对党中央负责,贯彻执行党中央决策部署”。同时,《党章》明确要求“党组必须服从批准它成立的党组织领导”。有学者将这种“镶嵌”在国家机关的“党组”称为“嵌入性党组织”,而将党中央和地方党委称为“自立性党组织”。^⑩党组的任务主要是负责本单位贯彻党的路线、方针、政策,讨论和决定本单位的重大问题,防止国家机关在权力运行过程中偏离党中央的方向和目标。显然,党中央与全国人大常委会党组、国务院党组等中央国家机关党组之间是一种自上而下的领导和被领导的关系。

实践中,全国人大常委会、国务院党组实质上是全国人大常委会和国务院各项工作的领导中枢,是党中央领导全国人大常委会和国务院工作,把党中央决策部署落实到中央国家机关的基本组织形式和关键枢纽。通过“嵌入”在中央国家机关的党组,党中央与中央国家机关之间能够就重大立法事项做到组织化、机制化的上传下达,从而实现对立法工作的常态化联系和领导。

(二) 地方层面党领导立法的主体

1979年,我国《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定省、自治区、直辖市的人大及其常委会有权制定地方性法规。自此地方立法成为党领导立法的一个不可或缺的重要方面。2015年《立法法》修改赋予设区的市立法权以来,地方立法主体更加多层次、多元化,领导地方立法的“党”的主体也更加广泛。同年,《地方委员会工作条例》对省、自治区、直辖市,设区的市和自治州的地方党委及其常务委员会的领导方式、职责和议事决策等方面进行规定,为地方层面党领导立法提供了党内法规制度依据。

1. 有立法权地方的党委

在有立法权的地方,同级地方党委是地方立法工作的重要组织者和推动者,在通过地方立法执行中央决策和落实国家法律法规、推动地方党内法规制定方面肩负着“硬性”

^⑩ 参见蒋清华:《中国共产党党的领导法规制度基础理论研究》,人民出版社2019年版,第326-330页。

职责和“刚性”任务,是党领导地方立法的主要主体形式。依据《地方委员会工作条例》,地方党委应“通过法定程序使党组织的主张成为地方性法规、地方政府规章或者其他政令”,并“支持和保证人大、政府、政协、法院、检察院、人民团体等依法依规独立负责、协调一致地开展工作,发挥这些组织中党组的领导核心作用”。

在地方立法实践中,地方党委要将立法工作纳入本地发展总体规划和年度工作计划,定期听取地方人大常委会党组、地方政府党组有关立法工作的汇报,将当地立法与经济社会发展同部署、同推进、同督促、同考核。作为地方法治建设“第一责任人”,地方党委主要负责人应对本地立法工作的重大问题亲自过问、重点环节亲自协调、重要任务亲自督办,地方党委领导立法的相关履职情况还应被纳入政绩考核。

2. 有立法权地方的国家机关中的党组

《中国共产党党组工作条例》(以下简称《党组工作条例》)规定,县级以上人大常委会、政府及其工作部门一般应当设立党组。在省、自治区、直辖市、设区的市等享有地方立法权的地方国家机关,即省、自治区、直辖市、设区的市的人大常委会、政府设有党组。这些党组经由同级党委设立并服从于同级党委,是实现地方党委领导地方国家政权的基本组织形式,也是实现地方党委领导立法工作的组织载体和联系枢纽。《地方委员会工作条例》要求地方党委发挥人大、政府党组的领导核心作用,加强对同级地方国家政权机关的领导,注重通过国家政权机关就当地经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益问题沟通协调、作出决定。依据《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》,地方政府党组应加强对本地政府立法工作的组织领导和总体统筹,组织制定地方政府立法工作规划和年度工作计划,研究解决地方政府规章涉及的重大问题。

三、党领导立法的内容与方式

党领导立法既是实现党领导法律体系建设的基本路径,也是巩固执政地位、实现党依法执政的必然要求。根据《党章》的规定,党必须按照“总揽全局、协调各方”的原则,在同级各种组织中发挥领导核心作用。“总揽全局、协调各方”既是党的领导的总纲性原则,也是党领导立法的基本要求。所谓“总揽全局”,就是指党要把主要精力放在抓方向、议大事、管全局上,研究决定带有全局性、战略性、根本性和前瞻性的重大立法问题,把握立法工作的政治方向,决定重大立法事项,安排立法机关的重要人事任免,有效实施党对立法工作的全面领导和集中统一领导。所谓“协调各方”,主要是指党在领导立法过程中要统筹协调好与人大及其常委会、政府、监察委员会等国家政权机关之间的关系,使各方面在依法立法、各司其职、各尽其责的基础上积极主动、相互配合、协调一致做好立法工作;党还要统筹协调党领导立法与人大主导立法,以及党领导立法与保证执法、支持司法、带头守法等方面的工作,保证党的意志通过立法过程上升为国家意志,保证党通过国家政权机关实现对国家和社会的有效领导。

（一）“党的领导”的多维解读及其在立法过程的表现

“党的领导”在不同语境下可以进行多维度的解读,在实践中主要表现为“党的全面领导”“党的集中统一领导”“党的绝对领导”三种形式。就这三种领导方式而言,不管是党的全面领导、党的集中统一领导,还是党的绝对领导,尽管其观察角度、侧重内涵和具体要求有所区别,但都体现了党领导立法工作的不同层面的实践要求。

1. 党的全面领导

党的十九大报告将“坚持党对一切工作的领导”确立为习近平新时代中国特色社会主义思想“十四个坚持”之首。党的二十大报告强调,党的领导是全面的、系统的、整体的,必须全面、系统、整体加以落实。《党章》明确提出“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”。“党是领导一切的”主要是强调“党的领导”的全面性、整体性以及“党的领导”的全方位覆盖。具体在立法领域,党的领导也是全面的、整体的、全方位的,最主要表现为政治领导、思想领导和组织领导三个方面。这是党全面领导立法工作的本质要求和基本表现形式。就三者关系而言,政治领导是核心、思想领导是基础、组织领导是保障。

党对立法的领导,最重要的是实现党对各项立法工作的政治领导。政治领导,主要是指党要为立法工作确定大政方针。彭真曾说,“坚持党的领导,最根本的、最主要的是靠党的思想政治领导的正确,靠党的路线、方针、政策的正确”^{①7}。1991年,《中共中央关于加强对国家立法工作领导的若干意见》指出,中央对国家立法工作主要实行政治即方针政策的领导。2016年,《中共中央关于加强党领导立法工作的意见》大致延续了上述规定,强调党对立法的领导坚持主要实行政治领导,即方针政策领导。

那么,应该如何界定“政治领导”的内涵与具体要求呢?总体而言,党对立法的“政治领导”体现了作为执政党的中国共产党在立法过程中“总揽全局、协调各方”的领导核心作用,即党要把基本路线和方针政策贯穿于立法的全过程、确保立法工作的政治方向,提出引领立法工作全局的政治原则、指导思想、目标任务,研究决定宪法修改、解释和政治、经济、社会等领域的重大立法问题等。党对立法工作进行正确的“政治领导”的核心要义在于,党要实现其代表和表达民意的政治目标,履行党的“社会凝聚”功能,把广大人民的意愿和利益转化为党的方针政策和重大立法决策,把人民意志通过立法过程转化为国家意志,督促和推动国家立法机关制定出人民群众满意、管用、能解决问题的法律法规,让人民成为真正的立法者和立法的受益者。

党对立法的思想领导,主要是指党要运用正确的理论观点、思想方法和精神原则来领导立法,确定立法工作的指导思想和理论基础。具体而言,党要以马克思主义意识形态促进立法共识的达成和法律体系的整合,把社会主义意识形态落实到立法过程、将社会主义核心价值观融入法治建设,通过国家立法形式推动“创立国家认同和建立合法性”^{①8},把党的大政方针变成全体社会成员的主动认知和行动自觉,并且通过法律实施和

^{①7} 彭真:《论新时期的社会主义民主与法制建设》,中央文献出版社1989年版,第103页。

^{①8} [美]乔瓦尼·萨尔托里:《政党的类型、组织与功能》,胡小君、朱昔群编译,载《马克思主义与现实》2006年第3期,第70页。

广泛宣传构建社会主流价值观和普遍行为准则,引领人民树立契合马克思主义和中华优秀传统文化的世界观、价值观、人生观,坚定中国特色法律制度自信和文化自信。

党对立法的组织领导,主要是指“党管干部”“党管人才”原则在立法工作领域的体现。从组织功能上说,“任何一个政党都不可能将自己的所有成员都委派进入国家权力机构,也不能将自己的组织机构直接派入国家机构,而只能将自己的代表——通常是最优秀的分子——通过合法途径派入国家权力机构,由这些代表行使国家权力”^⑩。执政党的一项重要政治功能就是从本党政治精英中选拔、培养领导人,推荐其担任重要的国家公职,通过本党党员具体行使国家权力来实现本党对国家政权的执掌。在当代中国政治语境之下,“用人权”是执政党最重要的执政权之一,也是党领导国家政权的必然要求和主要手段。“党要管党”,首先就体现为“党管干部”“党管党员”。党对立法的组织领导,主要是指党中央和地方各级党组织发挥选人用人的重要职能,推荐和选派党的优秀干部依法进入国家立法机关,把德才兼备的党的优秀分子委派到重要立法岗位、优化和充实立法工作力量,通过党员干部科学高效地履行立法工作职责,即组织制定立法规划、起草法律草案、开展立法协调与监督等立法活动,把党的路线方针政策具体落实到各个立法环节。

2. 党的集中统一领导

2017年,中共中央政治局发布《关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定》,明确指出,党中央集中统一领导是党的领导的最高原则。党的十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》强调,“坚持党的领导,首先是坚持党中央的集中统一领导”“全国人大、国务院、全国政协,中央纪律检查委员会,最高人民法院、最高人民检察院,中央和国家机关各部门,人民军队,各人民团体,各地方,各企事业单位、社会组织,其党组织都要不折不扣执行党中央决策部署”。党的十九大要求“坚决维护党中央权威和集中统一领导”。党的二十大要求“坚持和加强党中央集中统一领导”。2021年,中央人大工作会议提出“加强党对立法工作的集中统一领导,完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局”。概言之,党的集中统一领导,重点是就加强党中央权威和集中统一领导,具体而言,就是要有“一盘棋意识”、把一切“应当集中”的权力集中在党中央,做到中央与地方统一步调、统一行动,从而保证全党的团结统一和行动一致,保证党的决定自上而下得到迅速有效的贯彻执行。当然,这也是党的民主集中制的基本要求。

在党的集中领导之下,各个国家政权机关得以紧密配合、较快形成特定事项的立法共识和工作合力,并以党的整体意志和统一纲领对各个国家政权机关进行政治整合,有效防止其各自为政、相互掣肘、扯皮和抵牾。在立法实践中,对于影响经济社会发展全局、涉及重大利益调整、社会高度敏感的重大立法决策,很多时候单凭立法机关难以进行拍板和决断。尤其是在有关方面存在重大立法分歧时,党中央可以运用总揽全局、协调各

^⑩ 张恒山:《中国共产党的领导与执政辨析》,载《中国社会科学》2004年第1期,第10页。

方的政治优势,对相关问题进行集体研究讨论、进行全面权衡和判断,破解不同立法机关之间的合作困境、推动解决方案的形成。^⑳

显然,“在党的领导下,各国家机关是一个统一整体,既合理分工,又密切协作,既充分发扬民主,又有效进行集中,克服了议而不决、决而不行、行而不实等不良现象,避免了相互掣肘、效率低下的弊端”^㉑。在党领导立法的过程中,集中统一领导的政治功能和优势主要表现为,党能够站在全体人民利益、国家整体和长远利益的基础之上,以党的统一意志和整体行动克服立法过程中可能出现的部门本位主义、地方保护主义之弊,将部门和地方利益的反作用和负面影响减少到最小,有效克服国家立法的碎片化、条块化、提升国家立法的权威性和公正性。

党对立法工作的集中统一领导,首先要求加强党中央对于涉及立法工作全局的重大事项的集中统一领导,强化党中央对于国家立法工作的顶层设计、总体布局 and 整体部署,保证党中央令行禁止、各项决策部署落到实处。《中共中央关于加强党的政治建设的意见》(以下简称《关于加强党的政治建设的意见》)指出:“党中央是党的最高领导机关,是党的组织体系的大脑和中枢,对党和国家事业发展重大工作实行集中统一领导,涉及全党全国性的重大方针政策问题只能由党中央作出决定和解释。”

在立法领域,党的集中统一领导专指党中央对立法工作的集中统一领导。这就要求,中央国家机关党组应严格执行向党中央请示报告重大事项等制度、地方党委向党中央请示和报告工作制度,确保重大立法工作始终置于党中央的直接领导之下。2015年1月,在中央政治局常务委员会专门听取全国人大常委会、国务院、全国政协、最高人民法院、最高人民检察院党组工作汇报时,习近平总书记指出,“全国人大常委会、国务院、全国政协、最高人民法院、最高人民检察院党组向中央政治局常委会、中央政治局汇报工作,是我们党长期以来形成的一个传统和制度,是保证党中央集中统一领导的制度性安排,要不断完善这方面的制度,自觉遵循并长期坚持”^㉒。

其次,实现党对立法工作的集中统一领导,必须完善党领导立法的体制机制。党的十九大报告提出“成立中央全面依法治国领导小组,加强对法治中国建设的统一领导”。2018年3月,中共中央决定成立中央全面依法治国委员会。关于成立该委员会的必要性,习近平总书记指出,“立法、执法、司法、守法等方面都存在不少薄弱环节,法治领域改革面临许多难啃的硬骨头,迫切需要从党中央层面加强统筹协调”^㉓。作为党中央决策议事协调机构之一,中央全面依法治国委员会在中央政治局及其常委会直接领导下开展工作,承担了审议全国人大常委会和国务院立法工作计划、统筹协调全国立法工作的重要职责。

^⑳ 参见黄文艺:《论党法关系的规范性原理》,载《政法论坛》2022年第1期,第5页。

^㉑ 习近平:《坚持、完善和发展中国特色社会主义国家制度与法律制度》,载《求是》2019年第23期,第7页。

^㉒ 习近平:《在中央政治局会议上的讲话》(2015年1月23日),载中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于依规治党论述摘编》,中央文献出版社2022年版,第27页。

^㉓ 习近平:《在中央全面依法治国委员会第一次会议上的讲话》(2018年8月24日),载前注^④,习近平书,第224页。

3. 党的绝对领导

从历史渊源上说,“党的绝对领导”最早是针对党对军队等武装力量的领导而言的。《党章》规定“中国共产党坚持对人民解放军和其他武装力量的绝对领导”。2018年,习近平总书记在十九届中央国家安全委员会第一次会议上提出“坚持党对国家安全工作的绝对领导,实施更为有力的统领和协调”^④。同一年,习近平总书记对政法工作作出指示,强调“坚持党对政法工作的绝对领导”^⑤。2019年,《中国共产党政法工作条例》规定:“党中央对政法工作实施绝对领导,决定政法工作大政方针,决策部署事关政法工作全局和长远发展的重大举措,管理政法工作中央事权和由中央负责的重大事项。”这就意味着,坚持党的绝对领导不仅适用于党领导军队和武装力量,而且明确推及和覆盖到国家安全工作、政法工作领域。

党对政法工作的绝对领导是“党管政法”原则的基本要义,是针对党的领导地位、政法工作的政治属性以及政法机关的政治地位而言的,也是针对加强党对政法工作的政治立场、政治方向的领导而言的。质言之,在政法领域,党是唯一的、其他任何政治力量都无法取代的领导核心。对此,习近平总书记指出:“在坚持党对政法工作的领导这样的大是大非面前,一定要保持政治清醒和政治自觉,任何时候任何情况下都不能有丝毫动摇。我们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能力和水平。”^⑥

在坚持党对人民军队、国家安全工作、政法工作的绝对领导的原则要求之下,党对相关领域立法工作的领导也应该是绝对意义上的。这是因为,军队军事、国家安全、政法等方面的工作具有突出的政治属性和中央事权特点,对相关立法工作亦有着更加严格的政治要求。

(二) 党领导立法的原则与要求

党领导立法的基本原则,主要是指党在领导立法的过程中应遵循的基本原理和准则。只有在理论上阐释清楚党领导立法的原则与要求,才能保障党的集中统一领导在立法过程的有效实现。在总揽全局、协调各方的总原则之下,党领导立法应按照宏观领导、集体领导、民主集中制、依法领导等具体原则来进一步完善党的领导体制、规范领导程序、创新和改进领导方式。

1. 宏观领导

党对国家政权的领导主要体现为把方向、谋大局、定政策层面的宏观领导。《关于新形势下党内政治生活的若干准则》明确要求“各级党委(党组)要善于观大势、抓大事、管全局”。依据《中央委员会工作条例》,党中央“在推进中国特色社会主义事业中把方向、谋大局、定政策、促改革”。《地方委员会工作条例》规定,“党的地方委员会主要实

^④ 习近平:《坚持党对国家安全工作的绝对领导》(2018年4月17日),载习近平:《论坚持党对一切工作的领导》,中央文献出版社2019年版,第246页。

^⑤ 习近平:《做好新时代政法工作》(2018年1月10日),载前注^④,习近平书,第193页。

^⑥ 习近平:《党的领导和社会主义法治是一致的》(2014年1月7日),载前注^④,习近平书,第44页。

行政治、思想和组织领导,把方向、管大局、作决策、保落实”。党的二十大报告在坚持和加强党中央集中统一领导的要求之下,强调“提高党把方向、谋大局、定政策、促改革能力”。习近平总书记在谈到党对法治建设的领导时同样指出,党的领导是“管方向、管政策、管原则、管干部,不是包办具体事务,不要越俎代庖”^⑲。

在党领导立法的过程中,所谓“宏观领导”,通常是指党在国家政权机关之外对立法工作把方向、谋大局、定政策、抓大事。具体而言,党应通过国家政权机关的党组织和党员的“中间环节”,将党与国家政权机关这两个组织系统对接和联系起来,通过国家政权机关把党的政策主张转化为国家政权的意志和行动。依循此理,党对立法工作的领导主要是宏观层面的政治、思想、组织领导,而不是对具体立法业务的“微观领导”。在党领导立法工作的方式上,主要表现为提出重大立法建议、审定立法规划和工作计划,对于立法机关提交的重大立法事项进行“原则批准”,而不是对法律草案的具体内容进行逐条审议、事无巨细都要拍板决定。^⑳

在立法过程中,党的宏观领导优势主要表现为:第一,以党的强大的政治权威推动立法过程、维护法治权威。法治的关键在于实现政府权力与人民权利之间的平衡。这种平衡需要一个强有力的政治权威来维持和把控,而这种政治权威在现代国家主要表现为执政党的权威。正如亨廷顿所言,“缺乏政党,会出现政治参与的无序和混乱,政治秩序走向脆弱。现代政治必然需要政党”^㉑。具体到当代中国立法过程,只有借助党的强大权威,才能启动相关立法进程、推动法律的制定与实施,否则法律难以冲破各种阻力出台或是出台之后仅是一纸空文。只有在党的领导之下,才能稳定秩序、整合利益、组织有序的民主参与,才能推动形成公共利益最大公约数的立法共识、破解不同社会群体之间的合作困境。

第二,以党的人民中心主义、群众路线打破立法机关的官僚主义和科层制壁垒。^㉒立法机关如同行政机关一样,是以上下等级分明的科层制作为基本组织形式和运行机制。在立法过程中,容易出现官僚主义、程序繁琐、决策缓慢、行动梗阻甚至是立法腐败等问题。党执政的根基在于不断增进人民的美好生活、获得人民的拥护。在此目标指引下,执政党必然要通过立法为民、民主立法等形式推动立法机关及其工作人员积极行动起来,以科学高效的立法让人民满意。因此,党的“行动主义”能为克服科层制短板提供一种有效的外部解决方案。^㉓党的人民中心主义和群众路线的工作方式,能有效防止立法过程中人民性的流失和“立法官僚化”^㉔,通过党领导下的立法及时有效反映人民意愿和解决社会问题。

^⑲ 习近平:《在中央政法工作会议上的讲话》(2014年1月7日),载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111页。

^⑳ 参见封丽霞:《党领导立法的逻辑与意义》,载《行政法学研究》2023年第3期,第15页。

^㉑ [美]塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,上海人民出版社2008年版,第341页。

^㉒ 参见前注^⑳,黄文艺文,第5页。

^㉓ 参见王浦劬、汤彬:《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,载《中国社会科学》2019年第9期,第16页。

^㉔ 王理万:《立法官僚化:理解中国立法过程的新视角》,载《中国法律评论》2016年第2期,第115页。

第三,以党的整体主义治理克服立法的部门本位主义、超越地方主义的束缚和法治割据之弊。实践中,立法工作由不同的主体承担,容易出现条块分割、各自为政、碎片化的情况。党能够从国家政权运行的统一性、系统性出发,站在全局高度,超越部门利益、地方利益,统筹协调相关部门的立法矛盾和分歧,促成国家治理体系的整体性和协同性。就此,有学者总结说,“党的领导有助于化解立法过程中部门立法的束缚,以‘树立大局观’,进行一盘棋整合,注重程序设计,将地方和部门利益的反作用力和负面影响减少至最小”^{③③}。

2. 集体领导

“集体领导”也称“组织领导”,是相对于“个人领导”而言的。它所强调的是,党的领导是一种集体行为和组织行为,而非领导干部的个人行为。毛泽东指出,“党委的领导,是集体领导,不是第一书记个人独断”^{③④}。周恩来曾说,“共产党的领导是指党的集体领导,党的中央和党的各级领导机构的领导,起领导作用的,主要是党的方针政策,而不是个人”^{③⑤}。有关立法决策和立法工作的决定应当经过集体讨论研究、体现集体的意志与智慧,并最终集体名义作出。简言之,党领导立法是以党的整体意志表现出来的一种组织行为、集体行为。

习近平总书记在阐述“党大还是法大”问题时,专门强调“党是作为一个执政整体而言的”“是指党的执政地位和领导地位而言的”,具体到每个党政组织、每个领导干部,“就不能以党自居”“不能把党的领导作为个人以言代法、以权压法、徇私枉法的挡箭牌”,有些事情提交党委把握,这是“一种政治性、程序性、职责性的把握”。^{③⑥}可见,“党的领导”是执政整体意义上的“集体领导”,而不是某个党组织或领导干部的“个人领导”和非正式的“私下干预”。^{③⑦}

党的“集体领导”原则同样适用于立法工作领域。应当着重指出的是,党对立法工作的领导必须是组织行为和集体行为。党领导立法工作要坚持民主决策集体领导,要遵

^{③③} 陈俊:《“法治中国建设”背景下党领导立法的几点探讨》,载《中国社会科学院研究生院学报》2016年第4期,第114页。

^{③④} 《毛泽东文集》(第8卷),人民出版社1999年版,第294页。

^{③⑤} 中国人民政治协商会议全国委员会研究室、中共中央文献研究室第四编研部编:《老一代革命家论人民政协》,中央文献出版社1997年版,第284页。

^{③⑥} 参见习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话》,(2015年2月2日),载前注^{②⑦},中共中央文献研究室编,第37页。

^{③⑦} 关于党的集体领导原则,《党章》规定,“党的各级委员会实行集体领导和个人分工负责相结合的制度。凡属重大问题都要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则,由党的委员会集体讨论,作出决定”。《关于新形势下党内政治生活的若干准则》要求,“各级党委(党组)必须坚持集体领导制度”“在党的工作和活动中,该以组织名义出面不能以个人名义出面,该由集体研究不能个人擅自表态,不允许用个人主张代替党组织的主张、用个人决定代替党组织的决定”。《党组工作条例》专门规定,“党组实行集体领导制度”。《中央委员会工作条例》规定,党中央“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”的决策原则,强调中央委员会、中央政治局、中央政治局常务委员会的组成人员“按集体意志办事”。《地方委员会工作条例》强调,“凡属应当由全会或者常委会会议讨论和决定的事项,必须由集体研究决定”“个人对集体作出的决定必须坚决执行”。

循党内重大决策程序规定,集体研究决定立法中的重大问题。^{③⑧} 实践中,“党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法,主要是通过各级领导干部的具体行动和工作来体现、来实现”^{③⑨}。党委负责人、分管立法工作的领导,只能是在党委集体决定的事项范围内对立法工作加以督促推进。尤其是地方党委主要负责人是“领导立法工作第一责任人”,要做到“重点立法工作亲自过问、重要立法事项亲自推进、重大立法问题亲自协调”,但是这里的“过问”“推进”“协调”不能突破党领导立法工作的集体领导原则和行为限度,不能以自己一家之言代替集体决定、以一己之见制定或废止某项法律法规。不管是党组织还是国家政权机关的领导干部,在履行“党领导立法”职责过程中应遵循“集体领导”原则,“按集体意志办事”,不能以个人名义代替组织行为、不能以个人主观意志或利益偏好决定相关立法的走向和条文内容,从而防止个人独断与主观随意的情况出现。

3. 民主集中制

民主集中制是党的根本组织原则和党领导各项工作的基本活动形式。民主集中制原则贯穿于党领导国家政权工作的全部过程,也是党领导立法工作的基本要求。^{④⑩} 简言之,民主集中制的基本要求就是在民主基础上的集中、在集中指导下的民主。彭真曾说:“我们的法律是在中共中央领导下,按照人民民主专政、民主集中制这个根本制度,在广泛发扬民主的基础上,由人民代表大会制度制定,它既代表了全国人民的利益和意志,也集中反映了党的政策和主张。”^{④⑪}

现代立法是一个综合民意、体现民愿,通过各种利益主张和政治意见的公开竞争和博弈获得能量释放和动态平衡的过程,也是在人民意志基础上对各种权力关系、社会资源和利益进行制度安排和配置的过程。质言之,立法是一种为社会事务和公共利益进行决策的公共行为。宪法修改以及重要法律法规的制定、修改与废止都属于“重大决策”的范畴,当然也属于党章规定的“重大问题”。因此,党领导立法是一种具有显著的公共属性的政治行为。坚持民主集中制原则、保证立法程序和内容的民主性、最大限度反映广大党员和人民意志,对于通过党领导立法实现为人民立法的目标宗旨具有特殊重要的意义。

具体到立法实践,民主集中制不仅要体现在立法机关的立法程序之中,更重要的是要解决在党组织内部如何形成正确的立法决策的问题。这是因为,只有党的内部关于立

^{③⑧} 参见封丽霞:《中国共产党领导立法的历史进程与基本经验——十八大以来党领导立法的制度创新》,载《中国法律评论》2021年第3期,第28页。

^{③⑨} 习近平:《各级领导干部要做尊法学法守法用法的模范》(2015年2月2日),载前注④,习近平书,第135页。

^{④⑩} 《关于新形势下党内政治生活的若干准则》规定,“民主集中制是党的根本组织原则,是党内政治生活正常开展的重要制度保障”,“凡属重大问题,要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则,由集体讨论、按少数服从多数作出决定”。《党组工作条例》规定,“坚持民主集中制,确保党组的活力和党的团结统一”。《党内法规制定条例》要求,“坚持民主集中制,充分发扬党内民主,维护党的集中统一”。《中央委员会工作条例》强调,中央委员会开展工作要“坚持民主集中制,充分发扬党内民主,实行正确有效集中,维护党的团结统一”“党中央按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则,对党和国家工作的重大问题作出决策”。《地方委员会工作条例》进一步明确“党委书记应当带头执行民主集中制,充分发扬党内民主,善于集中正确意见”。

^{④⑪} 前注⑦,彭真书,第15页。

法工作的决策是科学正确的,才能保证其对立法工作的领导是科学正确的。为保证党组织在内部研究讨论立法工作时能够作出正确的决策、提出科学的立法建议,就必须坚持民主集中制,遵循党内重大决策程序规定,充分发扬党内民主、实行党务公开、尊重普通党员的知情权和建议权。在经过集体研究讨论的基础上,以会议决定的形式最后形成正确有效的立法建议和相关决定。^②唯此,才能保证党关于立法的“重大决策”是经过调查研究、深思熟虑之后提出的,是客观可行、符合立法活动规律、代表大多数党员群众的团结和集体共识的。

实践中,民主集中制不仅适用于党内的立法决策,同样适用于国家立法机关的决策程序。对于某个重大立法问题,党委在以集体名义作出决策前应当在党内征求意见。国家立法机关在立法过程中也会通过召开专家座谈会、论证会、向社会公众征求意见等形式征求意见。当然,在党委立法决策和国家立法机关决策相统一的过程中,还存在一些问题。如,如果这两种意见不一致或者完全相悖,那么应当以哪个意见为准?党内重大立法事项民主决策程序与国家立法机关的民主决策程序如何进行衔接?又如,党内民主集中制要求下级党委必须服从上级党委,如果上级党委与下级党委关于某项立法的意见不一致,但下级党委与其同级人大常委会在立法问题上的看法又是一致的,那么下级党委是服从上级党委还是与同级人大常委会保持一致?上级党委可不可以直接命令下级党委否定同级人大常委会的立法意见?还有,如何统筹兼顾民主集中制与发挥党委主要负责人“履行领导立法工作第一责任人职责”之间的关系?党委主要负责人对于立法工作要做到“重点立法工作亲自过问、重要立法项目亲自推进、重大立法问题亲自协调”,那么如何理解这“三亲自”与党内民主决策的关系?^③诸如此类的问题还需要深入研究和思考。

4. 依法领导

“依法领导”主要是指党领导立法工作的规范化、制度化、法治化,重点在于强调“依法依规领导立法”,即依照一定程序和规则来实现党领导立法。宪法修改以及涉及国计民生重大领域、社会关注度高的立法属于“重大决策”,而“重大决策要于法有据”。为此,实现党对立法的依法领导,既是党依法执政的重要任务,也直接体现了依法治国与依规治党的紧密结合。

“依法领导”既是党领导立法工作的基本原则,也是一条重要的历史经验。首先,宪法规定“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”,这既是党领导立法的国家根本法依据,也是党领导立法的合宪性和合法性来源。^④宪法还对各级党组织、党员的

^② 《党章》规定,党员有权“参加关于党的政策问题的讨论”“党的各级组织要按规定实行党务公开”。《中国共产党党务公开条例(试行)》规定,“加强和规范党务公开工作,发展党内民主,强化党内监督,使广大党员更好了解和参与党内事务”;地方党委应公开“本地区经济社会发展部署安排、重大改革事项、重大民生措施等重大决策和推进落实情况”。

^③ 参见前注^②,刘松山文,第7-8页。

^④ 参见黄文艺:《中国政法体制的规范性原理》,载《法学研究》2020年第4期,第20-21页。

守法义务作了规定,即“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。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”。其次,《党章》规定“党必须在宪法和法律的范围内活动”,《新形势下党内政治生活的若干准则》从政治纪律高度要求党的各级组织和领导干部“自觉按照法定权限、规则、程序办事”,从整体上明确党依规治党、依法执政的总的工作原则,即党领导各项工作的法治化原则。《中央委员会工作条例》《地方委员会工作条例》《党组工作条例》《重大事项请示报告条例》《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》等党内法规专门就党领导立法的组织机制、职权职责、工作程序等问题作出具体规定。

中共中央关于党领导立法的内容、范围和程序也出台了若干专门意见。1979年,中共中央办公厅印发《彭真同志关于制定和修订法律、法规审批程序的请示报告》,要求今后草拟或修改法律、法规、重要条例,主管起草或负责修订的机关应将该法规要解决的主要问题和意见向中共中央报告、请示中共中央原则批准。^{④5}1991年,《中共中央关于加强对国家立法工作领导的若干意见》规定,凡由全国人大及其常委会起草的法律,一律由全国人大常委会党组报中央审批。2016年,《中共中央关于加强党领导立法工作的意见》要求,人大常委会党组、政府及其工作部门党组要认真履行政治领导责任,研究决定所承担立法工作中的重要问题,将一切有立法权主体的立法纳入党的领导之下。

为提升党领导立法的法治化水平,建议在相关党内法规和1991年、2016年两份意见的基础上制定党领导立法方面的专门性、主干性、总领性的党内法规,明确党领导立法的指导思想、基本原则和重要内容,规定中共中央和中央国家机关党组,以及有立法权的地方的党委和地方国家机关党组等不同主体的领导职责和权限,规范党领导立法的主体范围和组织形态、基本程序和具体形式,进一步推进党领导立法的制度化、规范化和法治化。

四、党领导立法的对象与事项

党领导立法,从字面含义来看,“党”是领导立法的主体,党领导的对象当然就是“立法”。那么,这里的“立法”意味着什么,即党领导立法的对象和事项指的是什么?如前所述,党领导立法,并不意味着党中央和地方党委直接从事立法工作或是代替、包办国家立法机关的具体立法业务。简言之,党对立法的领导很大程度上是一种“宏观领导”,即党通过坚强有力的方针政策、意识形态和科学有效的人事安排,通过国家政权机关的党组织和党员干部的作用发挥,保证党的意志通过立法过程上升为国家意志,并且通过严格执法、公正司法、全民守法落实在国家政权运行和社会治理的各个方面。党领导立法的对象主要是指有立法权的国家机关、从事立法工作或参与立法过程的党员干部。

^{④5} 参见《彭真传》编写组编:《彭真年谱(1902—1997)》(第5卷),中央文献出版社2012年版,第30-31页。

（一）党领导立法的对象

1. 有立法权的国家机关

党领导立法是实现党对国家政权领导的重要组成部分。具体到立法领域,主要表现为通过有立法权的国家机关实现对立法过程和立法活动的统领和指导。党领导有立法权的国家机关,不是由各级党委直接向立法机关发号施令,而是通过设在国家立法机关中的党组来实现。如果说有立法权的国家机关是党领导的间接对象,那么设在这些国家机关的党组就是党领导的直接对象。有立法权的国家机关的党组具有双重身份,即相对于党中央和地方党委来说,它们是被领导对象;相对于有立法权的国家机关而言,它们又是领导主体。

具言之,全国人大常委会、国务院党组是实现党中央领导国家立法工作、把党中央决策部署落实到中央国家机关的组织形式和机制保障。在地方立法实践中,设在地方国家机关的党组是实现地方党委领导立法工作的联系枢纽。地方党委可以向同级人大常委会党组提出立法建议、审议立法规划和工作计划、就重大立法工作发布指示和命令,以及通过干部推荐、经费保障等具体形式支持和保证立法机关充分行使立法权。同时,同级人大常委会党组必须就重大立法事项向同级党委请示报告,并且可以就重大立法疑难问题请求同级党委的协调与指导。

在当代中国立法过程中,应做到党的“宏观领导”与立法机关独立负责、依法行使立法权的互动统一,实现“党的领导”的政治优势与立法机关的专业优势的互补,推动党组织与国家政权机关在意志、功能与目标方面的高度整合。立法是一项政治性、专业性、理论性、实践性都很强的工作。党在领导立法工作的过程中,既要发挥党组织宏观领导的政治优势,也要注重发挥立法机关的专业优势。即党的领导是管“宏观”的方针政策、意识形态、组织人事,“微观”的法案起草、审议、表决、公布等立法事务则应留给国家立法机关。

相较于党组织而言,国家立法机关的优势主要体现为:第一,法律专业知识和立法技术优势。国家立法机关拥有一支专门从事立法工作的稳定的立法工作队伍。他们专业知识扎实、立法经验丰富,能够从专业角度对立法时机进行判断、对各种利益主张和意见表达进行甄别,善于把党的方针政策转化为法律法规的规定。第二,立法信息优势。国家机关的立法工作人员长期从事相关领域的立法工作,对于立法调整对象和相关经济社会事务长期跟踪调研、全面观察,也掌握着更为详尽的立法背景信息和资料,对于特定时期推进某项立法的必要性、可行性以及可能遇到的困难和阻力能够进行及时、准确的预测和判断。第三,客观理性优势。立法工作需要遵循立法工作的一般规律、依照法定程序进行。作为专门立法机关,相较于具体职能部门比较超脱、中立,从而可避免非理性主义的立法冲动,有效控制立法决策错误和立法风险的发生。

2. 从事立法工作或参与立法过程的党员干部

广义上的党员干部,既包括国家政权机关的党员干部,也包括党组织内部的党员干部。作为“党领导立法”的对象,党员干部主要是指专门从事立法工作或直接参与立法

过程的党员干部。^{④6} 具体来说,党组织内的领导干部是具体行使党的执政权和从事党的领导行为、履行领导职责的主体,是党中央直接领导的执政力量。党在国家政权机关的领导干部是具体行使国家立法权、执法权、监察权、司法权的人员,是党在国家政权机关内部的执政主体。董必武曾说:“共产党怎样领导政权机关呢?党是经过在政权机关中的党员的工作,使政权机关接受党的政策,来实现领导的。”^{④7} 显然,在国家政权机关内部、专门从事立法工作的党员干部是“党管立法”的重要依靠和人才保障。

党领导立法的一个重要方面就是向国家政权机关推荐和选派干部,实现立法领域的“党管干部”和“党管党员”。善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家立法机关的领导人员,是实现党领导立法的基本方式与路径,即通过发挥国家机关中从事具体立法工作的党员干部的政治优势和专业特长,将党的正确的方针政策贯彻到立法的全过程,将党内民主决策的统一意志通过立法形式转化为全体人民共同遵守的行为规则。由此,党不仅增强了对立法过程的实质影响,而且实现了对国家立法机关领导的制度化与规范化。

全国人大以及有立法权的地方人大中的中共党员代表也是党领导立法的重要对象。在立法过程中,党员人大代表具有中共党员和人大代表的双重身份。党员的身份要求他无条件服从党中央的重大立法决策、执行党的组织意图;人大代表的身份要求他能够代表民意和表达民意。在“党领导立法”的语境之下,党对党员人大代表的领导具体表现为:第一,党员人大代表要努力搭建普通民众与党的各级组织信息交流的桥梁,努力实现党的主张与民意的充分沟通和融合,把普通公众的意愿带到立法机关、反馈给党的各级组织,从而帮助党组织了解立法调整对象的具体情况和真实民意,促成其形成正确的立法认知、判断和决策,推动党的民意代表和政治表达功能的实现。第二,党的具体立法主张和建议经过党内程序形成正式决议或决定后,党员人大代表不仅自己要依照党的决议行使立法表决权,还要积极向非中共党员代表解释和宣传党的立法决议和意图,运用自己的代表身份争取社会各界的支持和认同,保证党的立法决议和主张顺利转化为国家法律法规。第三,即使党员人大代表对党的相关立法决策持有不同意见甚至是反对意见,也只能坚决执行。但可以声明保留,并且可以把不同意见向上级党组织直至党中央报告。如果意见不被采纳,党员人大代表在立法表决过程及在其他公开场合必须无条件服从党的决定。这既是对党员的政治纪律要求,也是党领导立法的具体工作要求。

(二) 党领导立法的事项

依循党对立法工作的宏观领导、集体领导、民主集中制、依法领导的基本原则,从全

^{④6} 还有一种关于党领导立法的经典表述是“党领导人民制定法律”。从广义上说,所有直接参与或间接影响立法的社会成员都属于“人民”的概念范畴。从狭义上说,这里的“人民”主要是从事立法工作或参与立法过程的立法工作人员、立法机关的人大代表、参与法案起草或论证的专家学者、向立法机关提出立法建议的公民、参与法律草案征求意见的社会成员等。“党领导人民制定法律”“党领导人民立法”,本质要求是党要通过国家立法过程把广大人民的利益和意志上升为国家法律、转化为国家机关的权力行使依据和社会成员的普遍行为规则,充分实现立法过程的以人民为中心和人民主体地位。

^{④7} 《董必武选集》,人民出版社1985年版,第308页。

国人大及其常委会的立法工作来看,党中央的领导主要体现为:首先,党中央要根据特定时期国民经济和社会发展规划纲要,对全国人大及其常委会立法工作的五年规划、年度立法工作计划等进行审定和批准,确保立法工作服从国家和社会发展的全局,在法治轨道上引领、推动和保障各项目标任务的实现。其次,宪法是国家根本大法,也是中国共产党治国理政的总章程和全面依法治国的总依据。宪法修改、解释的建议通常由党中央向全国人大提出,或是在全国人大常委会党组提出宪法修改、解释的建议之后,由中央政治局常委会或中央政治局讨论同意。最后,凡涉及政治、经济、行政、社会等重要领域或重大原则性问题的重大立法事项,在启动正式立法程序之前都应获得党中央批准。在此,“重大立法事项”通常是指主题重大、政治性强、牵扯面广、社会关注度高的法律的制定和修改工作。就上述重大立法事项进行讨论与决定、提出立法建议,既是实现党领导立法的基本形式,也是党领导国家、社会、经济和文化事务的重要体现。^{④8}

五、结 语

党领导立法既是法治中国建设的一项重大任务,也是一项系统、动态和复杂的政治实践活动。只有在制度上明确谁能代表党领导立法,才能明确党领导立法的主体范围和组织运行、保证党中央对立法工作的集中统一领导;只有在理论上阐释清楚党领导立法的内容和方式,才能科学构建党领导立法的组织机制与实现方式,帮助形成正确的党内立法决策并且保证党的意志顺利通过立法程序上升为国家意志;只有明确党领导立法所指向的对象和事项,才能处理好立法过程中党领导立法与人大主导立法的关系、充分实现立法工作领域的“党管干部”,实现党的领导的政治优势与国家立法机关及其工作人员的专业优势的互补与融通。

在党领导立法的主体上,代表党领导立法的党组织主要有党中央、有立法权地方的党委两大层级,包括党委和党组两大类型。在党中央的集中统一领导下,中央和地方立法在依法分工负责、分级进行、有效整合的基础上得以形成统一意志。在中央层面,党的全国代表大会、中央委员会、中央政治局、中央政治局常务委员会,都能够以不同形式实现对立法工作的领导。全国人大常委会、国务院及其部委等中央国家机关的党组是实现党领导立法的重要主体形式。在地方层面,有立法权地方的党委是党领导地方立法的主要主体形式;有立法权的地方国家机关中的党组则是实现地方党委领导立法工作的组织载体和联系枢纽。

在内容与方式上,党领导立法主要存在“党的全面领导”“党的集中统一领导”“党的绝对领导”三种表现形式,体现了党领导立法在不同层面的实践要求,并在总揽全局、协调各方的总原则之下,遵循宏观领导、集体领导、民主集中制、依法领导等具体原则来完善党的领导体制、规范领导程序、创新和改进领导方式。

^{④8} 参见前注^{②8},封丽霞文,第9-12页。

在对象与事项上,党领导立法的对象主要是有立法权的国家机关、从事立法工作或参与立法过程的党员干部。一方面,党通过有立法权的国家机关实现对立法过程和立法活动的统领和指导;另一方面,党通过向国家政权机关推荐和选派干部,增强对立法过程的实质影响,实现对国家立法机关领导的制度化与规范化。党领导立法所针对的事项主要体现为审定和批准五年立法规划和年度立法工作计划,向全国人大提出宪法修改或解释建议,研究讨论和批准政治、经济、行政、社会等领域的重大立法事项等。

Abstract: The relationship between the Party and legislation is the most iconic and typical normative category in the relationship between the Party and the law with Chinese characteristics, and it is also a major relationship that the Party must first handle in the process of overall law-based governance. Xi Jinping Thought on the Rule of Law deeply reveals the basic principle of the Party's leadership in legislation, and also provides a fundamental basis for improving the way and path of the Party's leadership in legislation. The normative structure of the Party's leadership in legislation can be roughly decomposed into three aspects: The first is the subject of the Party's leadership in legislation, that is, who can represent the Party to lead legislation; The second is the content and method of the Party's leadership in legislation, that is, how the Party leads legislation; The third is the object and item of the Party's leadership in legislation, that is, who the Party leads and what it leads. The connotations, forms, and interrelationships of the above three aspects collectively constitute the institutional framework and normative logic of the Party's leadership in legislation.

(责任编辑:强梅梅)