

# 全面从严治党促进法治中国建设的 理论逻辑与实践路径

李少文

**摘要** 党的十八大以来,全面依法治国与全面从严治党相互影响。全面从严治党贯彻法治逻辑,在加强党的领导和坚持管党治党方面采取一些法治化措施,形成了法治中国建设的新进路。从实践路径上看,一方面,全面从严治党增强党领导法治建设的权威,影响全面依法治国的深度和广度,从而提升其治理效能,并在推动党的领导制度化、法治化等方面与全面依法治国有共同要求。另一方面,全面从严治党完善党内法规体系,坚持依规治党,实现党内法治,并发挥外溢法治功能。此外,全面从严治党与全面依法治国实现了衔接协调,表现为全面从严治党遵循法治标准,以宪法法律作为依据,在维护政党权威时确立了法制权威。全面从严治党构成法治中国建设的新进路,这是中国特色社会主义法治体系和法治道路的鲜明特征,是习近平法治思想的突出特色和原创性贡献。

**关键词** 国家治理;全面从严治党;全面依法治国;习近平法治思想;依规治党;宪法工程;党内法规

**中图分类号** D911 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2021)06-0014-10

**基金项目** 国家社会科学基金青年项目(17CFX009)

中国共产党自十八大以来,提出“建设中国特色社会主义法治体系”这一全新命题,将完善党内法规体系以及依规治党纳入全面依法治国进程中,也将法治逻辑明确引入全面从严治党。这是习近平法治思想的突出特色,也是习近平关于全面从严治党重要论述的鲜明特征。习近平指出:“加强党内法规制度建设是全面从严治党的长远之策、根本之策。”“必须坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设。”<sup>[1]</sup>(P169)这一方面表明了党的十八大以来推进全面从严治党的新部署、新谋划,另一方面说明了全面从严治党与全面依法治国之间存在密切联系,凸显了新时代法治中国建设的新方略、新实践。通过全面从严治党促进法治中国建设,这是习近平法治思想的创造性方案和原创性贡献,发展了马克思主义政党理论和法治理论<sup>[2]</sup>(P3)。

## 一、全面从严治党是法治中国建设的新进路

全面从严治党是中国共产党自十八大以来的重要主张,是国家政治生活的鲜明主题。2014年10月8日,习近平在党的群众路线教育实践活动总结大会讲话中首次提出“全面推进从严治党”<sup>[3]</sup>。党的十九大报告从多个角度强调全面从严治党,并明确了新时代党的建设总要求,特别是提出了坚定不移全面从严治党,“必须毫不动摇坚持和完善党的领导,毫不动摇把党建设得更加坚强有力”<sup>[4]</sup>(P61-62)。它的内涵大于反腐败工作,一方面要求加强党的全面领导,确保党能够而且必须总揽全局、协调各方,一方面强调党要管党,主张管党治党“基础在全面,关键在严,要害在治”<sup>[5]</sup>。

实践中,全面从严治党在加强党的全面领导和从严管党治党两个方面都引入了法治逻辑。这里所

说的法治逻辑是广义的、复合的,主要是指具有明确目标的规则之治,既包括国家法发挥的作用,也包括党内法规的作用。严格来说,只有国家法才符合法治的全部标准,但大多数党内法规在规范结构和功能上十分接近国家法,也具有规则之治的特点<sup>[6]</sup>(P26-27)。特别是,中国共产党要求党自身在宪法法律范围内活动,实现党内法规与国家法律的内在一致性和工作上的衔接协调,进一步促成了党内法规的规则之治的功能。

传统法治建设命题主要围绕推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法展开。全面从严治党贯彻以规则之治为基础的法治逻辑,并据此采取一系列法治化新措施,这不仅是管党治党的重大创新,也是法治建设的重大创新。受此影响,我国法治建设呈现出新进路,本文称之为法治中国建设的全面从严治党进路。这一新进路反映了党的活动可以促进法治建设的理论逻辑,体现了全面从严治党的这些创造性安排对法治中国建设的积极影响。

从实践看,此新进路的内容同时呈现在全面依法治国和全面从严治党过程中。从法治建设角度看,面对繁重的国家治理任务和国内外风险挑战,必须坚持党对全面依法治国的领导,并将党的领导制度化、法治化。党领导中国特色社会主义事业遵循法治要求,运用法治思维和法治方式,特别是坚持依宪执政、依法执政,不断提高领导水平和执政能力。此外,建设中国特色社会主义法治体系包含形成完善的党内法规体系,坚持依规治党、制度治党。从党的角度看,全面从严治党加强和改善党对法治中国建设的领导,党主张法治、推动法治建设,提升法治治理效能。全面从严治党在管党治党层面要求依规治党,形成党内法治,并促进其功能外溢。全面从严治党与全面依法治国还要加强衔接协调,包括全面从严治党遵循法治标准,以宪法法律为依据,维护政党权威并确立法制权威。

不同视角下的实践任务揭示了全面依法治国与全面从严治党之间的密切关系,这正是全面从严治党促进法治中国建设的理论逻辑的表现。把握其实践路径是全面理解习近平法治思想理论体系的要求,是系统理解推进国家治理现代化的法治逻辑的要求<sup>[7]</sup>(P3)。

## 二、全面从严治党为法治中国建设提供坚强领导力量

全面从严治党首先要求坚持党的全面领导,加强和改善党对政权机关的领导。对法治建设而言,全面从严治党显著增强党的领导权威,法治建设的深度和广度也得到有效扩展,从而提升了全面依法治国的效能。此外,全面依法治国在坚持党的领导,推进党的领导制度化、法治化以及以法律约束党组织及其行为等方面,与全面从严治党是相同的,这体现了两者的内容重叠性。

### (一) 全面从严治党增强党对全面依法治国的领导权威

权威对于国家治理来说十分重要。恩格斯在《论权威》中说:“一方面是一定的权威,不管它怎样造成的,另一方面是一定的服从,这两者,不管社会组织怎样,在产品的生产和流通赖以进行的物质条件下,都是我们所必须的。”<sup>[8]</sup>(P276)全面从严治党显著增强党的权威,并且将这种权威进一步输入全面依法治国实践中,有利于各项工作顺利开展。

首先,党在全面依法治国各项工作中的影响力与党的整体权威有直接关系。权威是一种可以让人不令而行的影响力。借助权威,执政者的政策主张可以得到有效落实。正是因此,塑造和增强执政者的政治权威始终是国家治理的重要内容。中国共产党的权威与党的性质、宗旨、目标以及组织、活动等密切相关。全面从严治党是一场伟大的自我革命,以重塑党的形象和人民信任为重要目标,要求同一切影响党的先进性、弱化党的纯洁性的问题作斗争,这有利于增强党的权威。

其次,党的法治主张可以借助党的权威得到有效实现。对法治中国建设而言,党的法治主张以及党施行法治的决心是最重要的动力。中国共产党历来重视法治建设<sup>[9]</sup>(P4):1997年,党的十五大正式提出依法治国、建设社会主义法治国家,这是我国法治建设的里程碑。党的十八大以来坚持全面依法治国,这是国家治理领域一场广泛而深刻的革命,法治中国建设发生历史性变革,取得历史性成就。这些历史

经验充分体现了党主张法治、厉行法治的重要性。当党主张法治时,加强党的领导有助于法治建设;党的领导权威越强,党推动法治建设的过程就越顺利。如果党不重视法制,甚至一些政策主张破坏了法制,那么社会主义法制就很难推进。这正是习近平在回顾我国法治建设历程时作出的重要判断<sup>[10]</sup>(P97)。

## (二) 全面从严治党提升全面依法治国的效能

习近平指出:“只有在党的领导下依法治国、厉行法治,人民当家作主才能充分实现,国家和社会生活法治化才能有序推进。”<sup>[11]</sup>(P106)这个命题一方面指党是否主张法治将影响国家法治建设,另一方面指党推行法治的方式,特别是党推进全面依法治国的力度、程度,将影响法治建设的成效,后者受到全面从严治党的直接影响。

其一,全面从严治党加大了法治建设的力度,促使全面依法治国更加深入。法治发展具有递进性,这体现在改革开放以来我国法治建设的过程之中。例如,早期法治建设特别注意立法问题,完善中国特色社会主义法律体系在很长一段时间里是重点工作,这是因为我国法律体系还不够完善,立法的体制机制以及立法能力还不够完备,立法供给不足是国家治理的短板。在法律体系日益完善之后,法治建设的重点必然转移到法律实施上。党的十八大以后推进全面依法治国,意味着法治进入领域、内容、问题的“全面建设阶段”。“全面”既是指法治建设有更大的力度,也是指它要解决一些关键性问题,包括党的领导制度化、法治化,反腐败工作法治化、规范化等。这些皆关系着法治国家的基础。其中一些问题长期得不到解决,影响法治建设的成效。全面从严治党增强了党的领导权威,凸显了党厉行法治的决心,直接回答了法治与党的领导之间的关系问题,明确了宪法在治国理政中的重要地位,提升了党运用法治思维和法治方式的能力,形成了重要法律制度,等等。

其二,全面从严治党加深了法治建设的程度,有助于把全面依法治国的各项要求落实到具体的组织和个人,从而拓宽度。权力服从于法律是法治的基本要求。管住权力,关键是管住行使权力的组织和个人,“坚持抓住领导干部这个‘关键少数’”<sup>[9]</sup>(P14)。这是党的十八大以来治国理政的突出特点,也是法治建设的现实任务。习近平明确指出:“每个党政组织、每个领导干部必须服从和遵守宪法法律,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。”<sup>[10]</sup>(P117)对每个党组织和党员干部来说,全面从严治党既加大、加重他们在法治建设中的责任,也有效防止权力的滥用、任性以及腐败。特别是,党纪严于国法,坚持纪律在前实际上意味着一种更严格的法治要求。例如,针对党组织和党员个人,全面从严治党首先就是要求依据党内法规管住自身、管住权力。而且,全面从严治党促使各级党组织和党员干部在法治建设中“敢啃硬骨头”,敢于打破自身格局、触动个别利益,这就是全面从严治党所体现的“刀刃向内”“自我革命”的意义。

## (三) 全面从严治党为全面依法治国提供保障

全面从严治党对全面依法治国具有保障功能,是法治保障体系的内容。这主要指政治领导力的保障以及组织、队伍和人才方面的保障。

第一,中国共产党领导法治中国建设具有必要性。一方面,党是中国特色社会主义事业领导核心,全面依法治国需要党的领导。只有在党的领导下,法治中国建设才能保持正确航向,也才能顺利开展和平稳推进。另一方面,从党的角度看,全面依法治国是党改进执政方式、提高执政能力的重要表现。改革开放特别是党的十八大以来,党在领导和执政活动中坚持运用法治思维和法治方式,取得了很好的治理成效,这进一步说明了全面依法治国有利于党的领导。

第二,全面从严治党加强党的全面领导,包括巩固党的领导地位,提升党的政治领导力。党的十九届四中全会决定要求把党的领导落实到国家治理各领域、各方面、各环节。领导力支撑着党的领导。在全面依法治国中,党的政治领导力突出表现在党中央整体谋划推进法治中国建设。通过加强党中央集中统一领导,党中央关于全面依法治国的主张得到有力贯彻。党的十九大以来,中央成立了全面依法治

国委员会,出台了《法治中国建设规划(2020-2025年)》《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》《法治社会建设实施纲要(2020-2025年)》,它们是“十四五”时期法治建设的蓝图。此外,中央全面依法治国委员会具有强烈的问题导向,还提出了一系列具体措施安排。

第三,全面从严治党进一步明确法治建设的价值立场。习近平指出:“要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到全面依法治国各领域全过程。”<sup>[9]</sup>(P6)这确立了法治建设的人民立场。全面从严治党突出这一立场,表现在它要求党组织和党员干部不忘初心、牢记使命,始终坚持为人民服务,切实保护人民权益,形成符合时代要求的法治人才队伍。

#### (四)全面从严治党与全面依法治国具有共同要求

从范畴上看,全面从严治党与全面依法治国所要求的党的领导地位法律化,党的领导制度化、法治化,以及党在宪法法律范围活动,党组织党员干部行使公权力受宪法法律约束等内容是重叠在一起的。这种重叠意味着推进全面从严治党直接有利于全面依法治国。

其一,党的领导是宪法法律确认的中国特色社会主义制度内涵。坚持全面依法治国,首先就包括“坚持宪法确定的中国共产党领导地位不动摇”<sup>[9]</sup>(P9)。2018年第五次修改现行宪法时,在《宪法》第一条增加了“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质特征”的规定,进一步明确了我国国体的内涵。将党的领导地位写入宪法法律是党的十八大以来法治中国建设的一个鲜明特征,它既完善了中国特色社会主义制度和我国《宪法》,又加强和巩固了党的全面领导。法治具有固根本、稳预期、利长远的保障作用,其中的“固根本”就包括了巩固根本制度——社会主义制度和党的领导制度。从全面从严治党的角度看,处理好党政关系的基本要求就是坚持和加强党的全面领导。

其二,全面从严治党和全面依法治国都要求党的领导制度化、法治化。习近平提出“要健全党领导全面依法治国的制度和工作机制,推进党的领导制度化、法治化”,“通过法治保障党的路线方针政策有效实施”<sup>[9]</sup>(P6)。全面依法治国覆盖了党的领导法治化这一根本性问题。它属于法治中国建设的深层次问题。从党的角度看,主张法治是党在治国理政的历史过程中不断自我提升的具体表现,通过全面依法治国可以巩固执政地位、改善执政方式、提高执政能力。党的十八大以来,党中央在治国理政中把制度建设摆在更加突出的位置。全面从严治党在加强党的领导以及管党治党方面都采用推行制度化、规范化和法治化的思路,特别是加强党的政治建设,推进党的制度建设,健全党和国家监督体系<sup>[4]</sup>(P61-62)。总之,全面依法治国与全面从严治党具有共同的目标和内容,促进党的领导在我国政治结构中实现制度化,在法治体系中实现法治化。

其三,党在宪法法律范围内活动是法治的要求,也是全面从严治党对党的领导和管党治党活动的要求。习近平指出:“党领导人民制定宪法法律,领导人民实施宪法法律,党自身要在宪法法律范围内活动。”<sup>[9]</sup>(P9)这一论断具有理想性和规范性,揭示了党的领导与人民、与宪法法律之间的一致性关系,这是全面依法治国的具体要求。党是一个组织体,既有党组织,又有党员干部。党在宪法法律范围内活动,实际上意味着党的各级组织和领导干部要在宪法法律范围内活动。这是《中国共产党章程》(下文简称党章)明确规定的,反映了党在政治上提出的自我要求和进行的自我约束,这也是全面从严治党的具体要求。习近平指出:“全党在宪法法律范围内活动,这是我们党的高度自觉,也是坚持党的领导的具体体现,党和法、党的领导和依法治国是高度统一的。”<sup>[10]</sup>(P116)在全面从严治党关于加强党的领导以及管党治党的实践安排中,就要进一步落实这些要求。

其四,在党政合署办公时,全面从严治党的活动和全面依法治国的活动高度重合。党的机构与国家机构合署办公,施行“一个机构、两块牌子”,这是党和国家机构改革的重要方案。在此方案下,不仅党对国家机构的领导呈现了新形式,而且法律对党的组织和行为的影响也更加直接。这就导致适用于国家机构的法律直接约束党组织,适用于党组织的党内法规直接约束国家机构。在这种情况下,针对党组织的全面从严治党制度性安排同样也针对国家机构,针对国家机构的全面依法治国制度性安排同样也针

对党组织。例如,反腐败机构采取合署办公体制,党的纪律检查机关和国家监察机关施行“一个机构、两块牌子”,这就导致《中华人民共和国监察法》(下文简称《监察法》)约束了党的纪律检查机关,从而使党内监督实现更深层次的法治化。合署办公具有组织效率优势,原因之一就是它实现了党的活动和国家机构活动的重合。在这种制度设计下,党的建设直接发挥法治建设的作用,法治建设也直接发挥党的建设的作用。

### 三、全面从严治党通过依规治党扩展法治中国建设领域

全面从严治党在针对党的肌体的管党治党活动中贯彻法治逻辑,表现为加强党内制度建设,完善党内法规体系,坚持依规治党。党内法规并非国家法律,但同样是规范<sup>[11]</sup>(P85),具有使党组织和党员服从的“规则之治”的基本特征。党内法规的约束力在依规治党中得到体现。坚持依规治党,一方面可以提升管党治党水平,实现党内法治,有利于推动法治覆盖国家所有政治活动的领域,一方面体现党的政治地位,发挥外溢法治功能,实现依规治党与依法治国相统一。

#### (一)全面从严治党要求坚持依规治党

从内部看,全面从严治党突出了党内法规这一规则在管党治党中的地位,通过完善党内法规体系和有效执行党内法规塑造党内的良法善治。依规治党是全面从严治党的长远之策和根本之策<sup>[6]</sup>(P47)。

首先,依规治党是中国共产党作为马克思主义政党所具有的法治基因的具体诉求和最新发展。中国共产党作为马克思主义政党,具有纪律严明、组织严密的基本特征。依规治党就是这一特征的直接表达。重视党内法规是党的优良传统<sup>[12]</sup>(P17):中国共产党从一开始就形成了明确的纲领、组织和行动准则,在党的二大时就制定了党章。在领导革命的过程中,党和党的领导人逐渐意识到党内法规是维护党的统一、促进党的团结的重要保证。1938年9月,毛泽东在党的六届六中全会中首次提出了“党内法规”的概念。他在强调党的纪律时指出:“还须制定一种较详细的党规,以统一各级领导机关的行动。”<sup>[13]</sup>(P528)改革开放以后,邓小平指出:“国要有国法,党要有党规党法……没有党规党法,国法就很难保障。”<sup>[14]</sup>(P147)进入新时代,习近平指出:“我们党要履行好执政兴国的重大职责,必须依据党章从严治党,依据宪法治国理政。”<sup>[15]</sup>这是马克思主义政党重视法治的最新要求。目前,中国共产党已经形成比较完善的党内法规体系,它们是管党治党的规范性依据。依规治党“对整个党内法规建设和从严治党都具有十分重要的统领作用”<sup>[2]</sup>(P4),坚持依规治党是党的十八大以来全面从严治党的创造性要求。同时,这一管党治党方式贯彻法治逻辑,具有法治属性,所以成为建设中国特色社会主义法治体系的一部分。

其次,坚持制度治党的关键是完善党内法规体系和依规治党。早在改革开放之初,邓小平就指出了制度对于党和国家事业的重要意义。他说:“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。”<sup>[14]</sup>(P333)党的十六大以后,制度建设开始成为与思想、组织、作风建设地位并重的内容。在新时代,制度治党成为全面从严治党的突出特色,党内建立了从严管党治党的制度体系,例如要求党的集中统一领导、加强党内监督、开展政治巡视等。党的十九大报告明确提出的新时代党的建设总要求包括“全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设,把制度建设贯穿其中”<sup>[4]</sup>(P61-62)。全面从严治党要求制度治党,将制度建设贯穿在党的各项建设之中,完善党的制度体系。它在三个方面与依规治党紧密相关。其一,党内制度主要体现在党章和党内法规之中。经由党内法规形成的制度具有稳定性、规范性和可预期性等基本特点,符合规则之治的要求。其二,制度治党主要通过健全完善党内法规体系和依规治党展开,形成完备的制度体系,实现“有规可依、有规必依、执规必严、违规必究”<sup>[6]</sup>(P50)。其三,只有依规治党才能塑造制度权威。党内法规具有权威性,经过党内程序制定的党章、党规是政党运行的基本依据。依规治党从根本上要求各级党组织和党员干部形成规则权威意识、制度权威意识,破除党内人治的思维和观念,所以有利于提高制度治党的成效。

再次,加强党的纪律建设与依规治党具有内在一致性。尽管程度、范围有所不同,但现代政党都重视运用党纪。党内法规“依靠党的纪律保证实施”<sup>[6]</sup>(P18),反映了它作为一种规范所具有的约束力特别是强制力。这是依规治党的效力保证。“纪律主导型政党”是中国共产党自党的十八大以来呈现的显著特征。全面从严治党突出了纪律建设的重要性。党的十九大报告正式将纪律建设纳入党的建设总体布局。党纪主要体现在党章和一些党内法规之中,具有成文化、明确性、稳定性等特点,覆盖了管党治党的多数内容。这也形成了管党治党的规范化、法治化特征。具体来说:其一,以纪律维护党的集中统一领导和党中央权威,形成严密的政党组织体系,进一步加强制度治党。其二,以纪律保证党组织坚持高标准运行。党纪严于国法具有正当性<sup>[16]</sup>(P64),党纪对党员提出了特别要求,特别是在党员的政治性、组织性、廉洁性、伦理性等方面提出了高标准要求,从而更好地约束党员,尤其是更好地约束那些行使公权力的党员领导干部。其三,进一步提升纪律的规范性,党纪适用呈现一定的司法特征。例如,《纪律处分条例》被称为“党内刑法”<sup>[17]</sup>(P16),它明确了党员行为标准与违纪处罚条件,在程序上要求违纪案件在经过审理后才能作出处置问责的决定。

## (二) 依规治党发挥外溢法治功能

从外部看,依规治党丰富了法治中国的内涵。这是因为坚持依规治党,促使法治建设的范围显著扩张,法治的实效性显著增加,依法治国与依规治党实现了一定程度的统一。

首先,依规治党赋予全面依法治国新内涵,实现“增量型法治”建设。虽然依规治党首先实现的是政党内部的规则之治,看起来具有封闭性,但党内法规与国家法律并不是割裂的。党的十八大以来,建设完善的党内法规体系、加强党内法规与宪法法律的衔接协调,蕴含着一个新的理论命题,那就是党内法规虽然是政党规范,但与国家法律是统一的,不仅不能违反宪法法律,还要同宪法法律紧密联系在一起。依规治党对全面依法治国内涵的改造,一方面是基于党的领导核心地位和我国国家治理体系,通过在党内实现良法善治,保证党作为一个政治组织符合法治要求,从而扩大全面依法治国发挥效力的领域。另一方面,因为党内法规与国家法律具有内在一致性,坚持依规治党实质上意味着在依据宪法法律治党,从而保证党与宪法法律始终保持一致。党内法规成为治国理政的规范体系之一,扩大了依规治党的影响力。换言之,中国特色社会主义法治不是创设了一个新的法治标准,而是做了加法,实现了“增量型法治”的内涵改造。

其次,依规治党有利于党的依法执政。执政有不同的方式,依法执政是中国共产党在执政方式上的变革,它与坚持党的领导和依规治党紧密联系在一起,“实现‘政治—法治’维度的深层契合”<sup>[18]</sup>(P1)。党的十八届四中全会公报明确提出:“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。”<sup>[19]</sup>依法执政的要求贯彻于中国共产党治国理政的全过程,既要求党组织和党员干部遵守党内程序,又要求它们遵守宪法法律程序。对此,依规治党的积极作用表现在三个方面:一是它要求党的执政活动和治国理政的具体措施在内部严格遵守党内法规和党的制度所设定的程序、标准,从而保证这些活动和措施的内容正确性。二是它增强了党的执政本领。党的十九大报告提出:“增强依法执政本领,加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系,加强和改善对国家政权机关的领导。”<sup>[4]</sup>(P68-69)通过党内法规将党的执政活动加以规范,形成具有明确性、稳定性和可预期性的制度,实际上就是完善了党的执政过程。这些党内法规符合宪法法律的要求,进一步促成了执政活动的规范化、程序化和制度化。三是它确保党组织遵循宪法法律规定的政治过程开展领导活动。虽然宪法法律确认了党的领导这一根本制度,但如何领导的具体要求主要体现在党内法规和制度之中,特别是体现在党的领导法规之中。这些要求与宪法法律确认的政治原则是一致的。坚持依规治党既是落实党的领导法规,也是落实宪法法律,当然有利于确保依法执政。

再次,依规治党有利于有效监督权力。党内监督在党和国家监督体系中是第一位的。党内法规中有监督保障法规,其功能就包括监督制约党组织、监督党员干部,行使好人民赋予的权力<sup>[6]</sup>(P233-234)。

一方面,作为组织,党需要开展内部管理活动。这种管理活动遵循着公共权力运行的一般规律,所以一定程度上的制度化、规范化、程序化是必要的。坚持依规治党可以实现管党治党的法治化,防范恣意性、专断性。例如,党章明确规定了民主集中制的活动原则以及党组织决策程序,在具体的决策过程中就必须执行党章规定。另一方面,党的执政活动体现出党对公共事务的直接影响力,特别是党组织和党员干部在实践中对公共事务具有直接影响力。坚持依规治党意味着党组织和党员干部在执政活动中必须接受规则、程序和制度约束,这体现出规则之治的权力监督功能。

#### 四、全面从严治党通过贯彻法治逻辑与全面依法治国实现衔接

全面从严治党通过贯彻法治逻辑实现了与全面依法治国的衔接协调,其方式包括全面从严治党遵循法治标准,宪法法律作为全面从严治党的规范依据,在维护政党权威的过程中确立法制权威。

##### (一) 全面从严治党遵循法治标准

党的十八大以来,法治被确定为中国共产党治国理政的基本方式,这就蕴含着在推进国家治理现代化中坚持法治标准的基本内涵。习近平明确指出:“法治是国家治理体系和治理能力的重要依托”,“坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化”<sup>[9]</sup>(P10)。在实践中,全面从严治党是否遵循一般法治标准,特别是从严管党治党的“从严”是否具有法律上的特殊性,需要进一步审视。为了实现法治目标,全面从严治党首先要遵循法治标准,这在实践中具体表现为:

第一,管党治党的方式方法要遵循法治标准,特别是要建立管党治党的正当程序。以法治标准控制管党治党的具体规范以及各项活动,本身就是全面从严治党的要求。一方面,全面从严治党的各项安排应当在宪法法律的要求之下展开,以宪法法律作为框架性依据。另一方面,全面从严治党所依据的党章和其他党内法规以及一些具体政策、行为应当参照法律。这些要求为管党治党建立了贯彻法治标准的程序,而且符合正当程序的形式要件,所以构成了全面从严治党遵循法治标准的基础,也实现了依规治党与依法治国相统一,有利于全面依法治国。

第二,党的制度和党内法规要在宪法法律框架范围内设定和运行。宪法法律对党的领导以及管党治党作出了原则性、框架性规定,包括明确了党的领导地位,要求党必须以《宪法》为根本活动准则,负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责,党及党员干部必须遵守《宪法》和法律,不得有超越《宪法》和法律的特权。党必须在宪法法律范围活动,自然意味着全面从严治党各项安排必须在宪法法律范围内展开,相关制度以及党内法规不能违反、抵触宪法法律,宪法效力因此得到彰显。在这一前提下,对于党内法规与宪法法律的衔接协调,一方面要坚持两者各司其职,即党内法规主要指向党的领导以及党的组织、自身建设以及监督保障等事务。其中,党的领导法规因为针对党政关系,涉及对党的领导地位的制度化安排,与《宪法》规定的党的领导地位等内容相关。另一方面,两者必须保持协调一致,立法涉及党的问题时必须遵守《宪法》,坚持党的领导,而党内法规也不能违反宪法法律。为此,可以考虑建立一定的党内法规审查机制,确保它们的合宪性、合法性。

第三,党员权利义务保障与公民权利义务保障要衔接协调。全面从严治党的重要对象是党员,所以它涉及党员权利义务保障的问题。在各类组织的治理中,成员的权利义务都是重点问题。在历史上,国外一些政党奉行特别权力关系,造成党员权利义务保障不符合法治标准,例如要求党员放弃一些公民基本权利,承受超出法律规定的政治义务等。随着法治发展和政治进步,特别权力关系理论逐渐衰落,在党员权利义务保障方面,贯彻基本法治标准成为通行做法。这种情况下,党员在政党中享有的基本权利必须得到保证,包括加入或退出的自由权利,选举、罢免等民主权利,参加党内活动的自由以及享有人格尊严等;在政党中承担的义务不能违反法律规定,不得要求党员放弃宪法权利以及其他重要权利,不能要求党员从事违法犯罪以及损害自我尊严的活动等。保障党员权利义务是中国共产党历来重视的问题。确保党纪适用符合保护公民基本权利的要求,特别是做好党员权利义务与公民法定权利义务的衔

接协调,将是全面依法治国和全面从严治党的共同工作重点。

## (二) 全面从严治党以宪法法律作为规范依据

虽然全面从严治党是中国共产党推进的政治活动,但在其规范依据中,宪法法律是重要组成部分。以宪法法律作为规范依据,凸显了全面从严治党与全面依法治国之间的衔接协调关系。特别是,在全面从严治党过程中发布的政策文件和党内法规也要符合宪法法律,这就实现了宪法法律对党内法规以及党内政策文件的保障和监督。具体来说包括以下内容:

首先,在宪法法律中明确规定坚持党的领导是党的十八大以来坚持党对法治中国建设集中统一领导和坚持科学立法的要求。一方面,2018年修改《宪法》时明确在第一条写入党的领导条款,这改变了新中国成立以来的宪法传统,我国《宪法》所确认的根本制度的内涵实现了发展,具有深远的影响。另一方面,《法治中国建设规划(2020-2025年)》明确提出推进党的领导入法入规,着力实现党的领导制度化、法治化,以及将坚持党的全面领导的要求载入国家机构组织法,载入政协、民主党派、工商联、人民团体、国有企业、高等学校、有关社会组织等的章程。新制定或修改的一些重要法律如《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》《监察法》《中华人民共和国公职人员政务处分法》以及《中华人民共和国公务员法》等明确写入了坚持党的领导。这既有利于健全党的全面领导制度,实现党的领导制度化、法治化,也有利于进一步完善中国特色社会主义法律规范体系。在宪法法律进一步明确规定党的领导后,全面从严治党的规范依据更加充分。

其次,党内法规与国家法律实现衔接协调。完善的党内法规体系是中国特色社会主义法治体系的一部分,实际上意味着党内法规与国家法律具有内在一致性,也具有共同的体系性。为了达到党内法规与国家法律保持一致性和体系化的理想形态,《中国共产党党内法规制定条例》以及《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》初步建立了党内法规与国家法律的衔接协调机制,也形成了冲突处置办法。例如,《党内法规制定条例》第7条规定“坚持党必须在宪法和法律的范围内活动,注重党内法规同国家法律衔接和协调”,第32条规定“同宪法、法律和行政法规相抵触”作为党内法规责令改正或者撤销的具体条件。在实践中,党内法规与国家法律一定程度上实现了“体系共存的相容性、价值追求的同向性、具体规范的无矛盾性和行为指引的连贯性”<sup>[20]</sup>(P21)。

再次,国家监察体制改革化解了一些管党治党举措存在的法治争议。从2016年开始的国家监察体制改革,其初衷就包括了加强党对反腐败工作的集中统一领导,推进全面从严治党。通过组建新的国家机构,行使新形成的国家监察权,国家监察体制改革有力促进了国家反腐败工作。特别是,《监察法》规定监察机关在调查过程中可以对涉嫌严重职务违法和职务犯罪的被调查人采取留置措施,这就将长期以来在反腐败工作中采取的由党内文件所规定的“两规”措施进行了法治化改造。通过纪委和监委合署办公,并且党的监督类法规与国家法律实现纪法贯通、纪法衔接,留置也成为党的纪律检查机关在办案时针对涉嫌严重职务违法和职务犯罪的审查措施。2019年《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》就明确规定执纪审查时可以采取留置措施,这实际上适用了《监察法》的规定。用留置取代“两规”是国家监察体制改革的重要成就,它解决了长期想解决但没有解决的法治难题。可见,在纪检监察领域,全面从严治党的一些活动受到了国家法律的规范,全面依法治国成效日益显著。

## (三) 在维护政党权威中确立法制权威

如前所述,全面从严治党有利于维护和增强党的权威。与之同时,在走向现代化的进程中,法制权威越来越突出。全面依法治国负有塑造宪法法律权威的任务。这就会产生如何理解宪法法律权威与政党权威的关系的疑问。实践中,全面从严治党就面临着如何协调全面依法治国、塑造法制权威的问题。全面从严治党与法治之间保持一致性,关键在于政党权威与法制权威保持一致性。具体如下:

首先,政党权威和法制权威对于推进国家治理现代化来说都非常重要。从治理的角度来说,树立法制权威可以极大地改善治理过程,提升治理效能,这成为全面依法治国的重要任务。中央推进全面依法

治国采取的相关措施包括坚持宪法至上的法制地位,维护宪法权威,推动依法行政,建设法治政府,增强司法公信力,从而提升人民群众对党和政府的信任、对法治的信心。特别是,全面依法治国特别注意建设法治社会和实现全民守法,在提升公民法治意识以及法治素养的同时,促使法治最终成为社会共识和基本准则。政党权威是指党具有引导人们不令而行的影响力。执政党具有高度权威是保持国家政治生活稳定的关键。在提升法制权威的同时,进一步加强中国共产党的权威也有利于国家治理。

其次,全面从严治政党有利于确保政党权威与法制权威的内在一致性。从根本上说,政党权威与法制权威是一致的,这是党的性质和宗旨所决定的。作为马克思主义政党,中国共产党始终与人民站在一起。正是因为中国共产党是人民的政党,所以党的权威也植根于人民。坚持党要管党、全面从严治政党,加强党的长期执政能力建设以及先进性和纯洁性建设,构成了新时代党的建设总要求的内容。这就确保了党始终和人民保持血肉联系,从而真正体现党和人民的同一性。可见,全面从严治政党是防止政党脱离人民的有力措施。

再次,充分发挥全面从严治政党的政治保障功能和全面依法治国的法治保障功能。政党权威与法制权威处理不同的问题,但相互产生作用。一方面,党的领导是推进全面依法治国的根本保证。只有坚持党对全面依法治国的领导,才能更好地把14亿人民组织起来、动员起来,全面建设社会主义现代化国家<sup>[9]</sup>(P6)。维护党的权威对于社会主义现代化建设来说是根本性的、全面性的,是全面依法治国的根本政治保障。另一方面,在我国,尽管政治系统与法律系统无法割裂,但法律具有独特的功能,法治建设具有相对独立的领域。充分发挥宪法法律规范政治社会生活的功能,是法治建设的具体任务。在此基础上,再进一步发挥法制权威对于国家治理现代化的影响力,以法治固根本、利长远、稳预期,从而推进社会主义现代化建设。

中国共产党自十八大以来推进全面依法治国,坚持建设中国特色社会主义法治体系,为全面从严治政党提供了丰富的法治资源。全面从严治政党重视制度之治和规则之治,贯彻法治逻辑并采取一系列法治化新措施。法治中国建设呈现出以全面从严治政党为中心的新进路,这是法治中国建设的重大创新。全面从严治政党是党的十八大以来国家政治生活的重大主题,在加强党的领导、坚持管党治党以及协调党与法治的关系三方面形成推动法治建设的路径。在加强党的领导层面,全面从严治政党可以增强党领导全面依法治国的权威;在党的领导制度化等议题上,全面从严治政党和全面依法治国具有共同内容;全面从严治政党影响全面依法治国的深度、广度,并为其提供保障。在管党治党层面,全面从严治政党完善党内法规体系,坚持依规治党,促进党内法治,并发挥溢出法治功能。尽管全面从严治政党具有促进全面依法治国的作用,但实践中仍需要实现两者的衔接协调,包括从严管党治党贯彻法治标准,以宪法法律作为规范依据,在国家政治生活中塑造政党权威的同时确立法制权威。坚持建设中国特色社会主义法治体系,进一步发挥全面从严治政党对法治中国建设的促进作用,是贯彻落实习近平法治思想的具体体现。

## 参考文献

- [1] 习近平.论坚持全面依法治国.北京:中央文献出版社,2020.
- [2] 张文显.坚持依法治国和依规治党有机统一.政治与法律,2021,(5).
- [3] 习近平.在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话(2014年10月8日).人民日报,2014-10-09.
- [4] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日).北京:人民出版社,2017.
- [5] 习近平.在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话(2016年1月12日).人民日报,2016-05-03.
- [6] 宋功德,张文显.党内法规学.北京:高等教育出版社,2020.
- [7] 周佑勇.推进国家治理现代化的法治逻辑.法商研究,2020,(4).
- [8] 马克思恩格斯选集:第3卷.北京:人民出版社,2020.
- [9] 习近平.坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障.求是,

2021,(5).

- [10] 习近平关于协调推进“四个全面”战略布局论述摘编.北京:中央文献出版社,2015.
- [11] 刘作翔.当代中国的规范体系:理论与制度结构.中国社会科学,2019,(7).
- [12] 叶海波.中国共产党依规治党的法治基因及其百年历史演进.武汉大学学报(哲学社会科学版),2021,(1).
- [13] 毛泽东选集:第2卷.北京:人民出版社,1991.
- [14] 邓小平文选:第2卷.北京:人民出版社,1994.
- [15] 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(2012年12月4日).人民日报,2012-12-05.
- [16] 姚国建.论“党规严于国法”的正当性及其界域.理论视野,2020,(6).
- [17] 石伟.党内法规中的“刑法”——新修订版《中国共产党纪律处分条例》解读.马克思主义与现实,2016,(4).
- [18] 蒋银华.习近平法治思想中的依法执政理论.法学评论,2021,(4).
- [19] 中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议公报(2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过).人民日报,2014-10-24.
- [20] 秦前红,苏绍龙.党内法规与国家法律衔接和协调的基准与路径——兼论备案审查衔接联动机制.法律科学(西北政法大学学报),2016,(5).

## How the Comprehensive and Strict Governance Of The Party Promotes the Rule of Law in China: The Theoretical Logic and Practical Path

*Li Shaowen* (Party School of the Centre Committee of C.P.C)

**Abstract** The comprehensive and law-based governance of the nation and the comprehensive and strict governance of the Party have been interacting with each other since the 18th CPC National Congress. The comprehensive and strict governance of the Party implements the logic of the rule of law, takes some legalization measures to strengthen the leadership of the Party and improve the Party's management and self-governance, and thus forms a new path of developing law-based governance in China. On the one hand, the comprehensive and strict governance of the Party enhances the authority of the party's leadership in the construction of the rule of law, and promotes the institutionalization and legalization of the party's leadership, directly affects the depth and breadth of law-based national governance. On the other hand, to comprehensive and strictly govern the Party, it is necessary to improve the system of laws and regulations within the Party, be persistent in governing the party based rules, and realize the legalization of the internal governance of the party. There are also conflicts of the rule of law in the process of comprehensive and strict governance of the party, which requires the management of the party's activities, the implementation of the substantive standard of the rule of law, and the coordination of the authority of the party and the authority of the legal system. The rule of law in China has a political party approach, and the interaction between the comprehensive and strict governance of the Party and law-based national governance is a distinctive feature of China's socialist rule of law, an integral part of the socialist rule of law system with Chinese characteristics and a prominent feature of Xi Jinping thought on the rule of law.

**Key words** national governance; comprehensive and strict governance of the Party; comprehensive and law-based governance of the nation; Xi Jinping thought on the rule of law; rule-based party governance; constitutional engineering; party rules

■ 收稿日期 2021-07-10

■ 作者简介 李少文,法学博士,中共中央党校(国家行政学院)政法教研部副教授;北京 100091。

■ 责任编辑 李 媛