

【宪法学】

准确把握党在宪法法律范围内活动的含义

——兼论党内法规与国家法律的关系

刘松山

【摘要】党必须在宪法和法律的范围内活动,已经成为全党全国人民的共识。但长期以来我们对这个问题的表述基本是重复性的,缺乏深入的、针对性的阐述。如果脱离实际和国情理解这句话,实践中有很多问题就不好解释,党领导改革和法治建设也很难顺利进行。准确把握这句话的含义,需要深刻认识党的领导与社会主义法治的统一性、一致性,结合不同的时代背景,考察改革与宪法法律稳定性的关系,以及党领导人民制定宪法法律的要义,特别是要关注2018年宪法修改对政治制度带来的深刻影响。把这个问题解决好了,对衔接协调党内法规与国家法律有重要意义。

【关键词】党内法规;时代背景;宪法法律;稳定性;宪法修改;国家法律

【作者简介】刘松山,华东政法大学法律学院教授。

【原文出处】《法治研究》(杭州),2019.2.79~87

1982年9月6日,党的十二大对党章作出的一条重要修改,就是在党章中规定:“党必须在宪法和法律的范围内活动”。十二大闭幕不到3个月,1982年12月4日通过的宪法在第5条也明确规定,各政党都必须遵守宪法和法律。这里的各政党,当然包括或者说首先包括作为领导党和执政党的中国共产党。从十二大党章修改到1982年宪法通过至今,党章和宪法经过多次修改,但是,党必须在宪法法律范围内活动这条极其重要的原则,从来没有修改。不仅如此,在涉及宪法实施和监督以及民主法治建设其他方面的很多重要文件和领导人讲话中,这条原则都被反复地、常常新地强调。习近平总书记在2018年2月中央政

治局集体学习宪法时,再次强调指出,“我们党首先要带头遵从和执行宪法,把领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来。”^①由此可见,党必须在宪法法律范围内活动,已经成为全党全国人民不变的共识。

值得注意的是,我们强调党必须在宪法法律范围内活动,有一个很大的特点,即基本停留在重要文件和领导人讲话的层面,比较宏观、抽象。即使在一些学术文章中,涉及这个问题的时候,也基本是照搬党章和宪法的原话,而缺乏具体的、针对性的深入分析(即使偶有一些分析,也很难说就抓住了问题的关键)。重要文件和领导人讲话中,反复强调这句话,是必要的、合适的,因为其所要阐

明的常常是一种政治和法律的态度、要求,但在理论研究和实践操作中,如何落实这个重要原则,就应当有针对性,应当回答具体问题,应当有更加深入的思考。

一、要结合时代背景和特点来认识把握

考察历史就可以发现,党必须在宪法法律的范围内活动,是在特定的历史背景下被写进党章的。在我们国家,党如何领导民主法治建设,经过了一个不断积累经验、不断总结教训的过程。党领导法治建设,碰到的要害问题,就是党自身是否必须遵守宪法法律。客观地说,这个问题我们党在新中国成立后相当长一段时间内没有回答好,所以才发生了“文化大革命”。而“文革”中,毛泽东的个人崇拜被错误地推向极端,党内政治生活遭到严重破坏,法律制度被彻底摧毁,这促使全党全国人民在“文革”后对我们党,特别是对党的领导凌驾于宪法法律之上产生的极大危害,进行了深刻反思。所以,胡耀邦在党的十二大报告中才痛彻地说:“新党章关于‘党必须在宪法和法律的范围内活动’的规定,是一项极其重要的原则。”^②而且,这条重要原则的确立与反对个人崇拜有密切关系,可以说,只要个人崇拜存在,就很难保证党在宪法法律的范围内活动,所以,党的十二大在修改党章时,相应地专门加了一条,叫作“禁止任何形式的个人崇拜”。应当说,反思“文革”,批判个人崇拜,就是将党必须在宪法法律范围内活动写入党章和宪法的时代背景。

如何在实践中贯彻落实党必须在宪法法律范围内活动,需要具体问题具体分析,特别是要结合不同时代、不同历史时期的具体特点来分析问题。总结十二大修改后的党章和1982年宪法实施以来几十年的实践,可以发现,在不同的历史时期,党在宪法法律的范围内活动,无论在认识还是实践中,我们的看法和做法常常既有不变,也有变化甚至有时很不相同,有时还是有曲折的。比如,全国人大常委会从1986年就提出要制定一部监

督法。监督法的核心问题,就是能否以及如何监督一切组织和个人在宪法法律的范围内活动,当然也包括了党的监督。但这部法律从酝酿制定到正式出台,历经二十年,被舆论称为“二十年磨一剑”。为什么制定这部法律要经过这么长时间呢?主要的问题之一,就是对如何在坚持党的领导下,又以人大及其常委会的监督为切入点,保证党在宪法法律范围内活动,在认识和做法上有分歧、有曲折,有不少重要问题没有研究透彻和形成共识。比如,1982年宪法虽然规定各政党必须在宪法法律的范围内活动,但是,在立宪过程中,曾经设计过宪法委员会,最终又被否决了。^③为什么设计了又被否决?从根子上,恐怕也是对在坚持党的领导的前提下,碰到具体问题时,如何保证党必须在宪法法律范围内活动,在认识和做法上有分歧。再比如,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央顺应时代和人民要求,全面从严治党,采取了一系列重大措施,惩治了一大批挑战宪法法律权威的党内腐败分子,整顿了不少违宪违法的党组织,就使得党在宪法法律范围内活动呈现出鲜明的时代要求和特点。

举以上几个例子,是想说明对党必须在宪法法律的范围内活动,需要具体到历史背景和历史的情境特点中,特别是要放在具体问题上,才能得出具体的结论,否则,我们对这个问题的认识就是空洞的,甚至容易变成口号式的说法。今天,中国特色社会主义已进入新时代,在这个新时代,党必须在宪法法律范围内活动,有什么样的时代背景,有什么样的鲜活体现和内涵特点?这些都是值得我们深入思考的重要问题。

二、从改革与宪法法律稳定性的关系来把握

与前一问题相连,1982年修改党章、制定宪法时有一个大的背景,就是对什么是社会主义以及社会主义的发展阶段,认识并不清晰,特别是对改革的艰巨性、曲折性以及改革与党的领导和立法的关系,认识并不成熟。因此,强调党必须在宪法

法律范围内活动,有一个没有言明的前提,即新的宪法和已经制定以及将要制定的法律,具有极大的稳定性。宪法法律具有极大稳定性,党又在宪法法律范围内活动,法治建设必然会进入理想状态。

但是,形势比人强,宪法制定时,改革刚刚起步。宪法制定后,改革步伐加快,力度加大。到1987年,党的十三大正式提出社会主义初级阶段的基本理论,1992年,党的十四大确立了建立社会主义市场经济体制的目标任务,2017年,党的十九大又调整充实了中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局,这些认识是在制定1982年宪法时都没有预见到的。贯彻社会主义初级阶段的基本路线,建设社会主义市场经济,实现“五位一体”的总体目标,面临的最大问题就是不断深化改革。而改革与已有的立法包括宪法的诸多重要规定,与未来的法治建设天然存在矛盾。改革是“变”,是要改变已有的社会关系,而立法是“定”,是把已有的社会关系固定下来,如果以改革为社会发展的主旋律,那么,宪法法律的稳定性只能是相对的,或者说,改革时期的宪法法律天然具有不稳定性。

但是,中国的改革开放是由党领导的,当宪法法律的规定不能适应新形势,不能解决新问题,不能反映改革的大趋势,是维护宪法法律已经过时的规定,还是与时俱进,由党提出突破宪法法律过时的规定,这是几十年来我们在理论上没有进行深入研究,至今没有形成共识的重大问题。它存在两方面的矛盾:一方面,如果强调宪法法律的稳定性,但这个稳定性已经过时,是形式而非实质意义的稳定;另一方面,如果允许党提出与时俱进的改革主张,这个主张就会突破宪法法律的规定,处理不好,党就容易被指为不在宪法法律的范围内活动,甚至被指责为违宪违法,但党如果不提出与时俱进的主张,改革又无法前进。这两方面的矛盾,在全面深化改革和全面依法治国的

新形势下变得日益突出。

实践中的情形是,宪法法律的规定已经过时,在宪法法律没有修改的情况下,党提出一些突破宪法法律规定的改革主张,经过一段时间的探索、试验,被证明可行后,再领导修改宪法法律。但在宪法法律没有修改的情况下,党提出超越宪法法律规定的改革主张,就容易被或明或暗地指责为违宪。这种情况以前在学术讨论中曾被冠之以“良性违宪”的用语。对于过时的宪法法律规定,党提出突破性的改革主张,形式上似乎没有在宪法法律的范围内活动,或者被称之为“良性违宪”,但实质上这种所谓“良性违宪”,体现的却正是宪法法律的应有精神和前进方向,从根本上说,不是什么违宪,或者所谓“良性”或者“恶性”违宪的问题。在一党领导和执政的国家,问题的核心,恐怕还是如何准确理解党在宪法法律的范围内活动的含义。这需要站在党领导改革开放的立场上,既着眼社会主义初级阶段改革的全局和长远,又着眼维护宪法法律稳定性的极端重要性,深刻把握党的领导、改革开放以及宪法法律稳定性之间的平衡。把这个问题处理好了,对于科学认识和把握党在宪法法律范围内活动的含义,具有极为重要的现实意义。

三、深入研究党领导人民制定宪法法律与党自身在宪法法律范围内活动的关系

就笔者所阅资料,对这个问题第一次作出权威表述的是前述党的十二大报告。后来,彭真在1983年宪法颁布一周年向新华社记者发表谈话时说,“党领导人民制定宪法和法律,党也领导人民遵守、执行宪法和法律”“党的各级组织和广大党员模范地遵守和执行宪法”。^④再后来,这个表述就逐步演变为今天耳熟能详的说法:党领导人民制定宪法法律,党也领导人民遵守、执行宪法法律,党自身也在宪法法律的范围内活动。

认识和实践,对这样的表述并非没有疑问。最常见的疑问是,党一旦不在宪法法律的范

围内活动,怎么办?客观地说,这个问题我们没有明确地回答和解决好。宪法监督问题,以及前述监督法制定过程中碰到的宪法法律监督问题,一直没有解决好,根子也是在这里。但需要进一步思考的是,党领导人民制定宪法法律,和党自身必须在宪法法律范围内活动,究竟是什么样的关系?笔者认为,认识两者之间的关系,需要把握几个关节点:

第一,党自身在宪法法律的范围内活动,这里所指的宪法法律,是反映了党的主张和人民意志的宪法法律。一个规范性质的东西如果没有反映党的主张和人民意志,当然不能上升为宪法法律。但宪法法律的规定,过去反映了党的主张和人民意志,现在并不反映党的主张和人民意志了,党是不是必须遵守执行?从既往的实践看,党是可以不遵守执行也不必遵守执行的,否则,宪法法律就无法与时俱进地修改和完善了,而历次宪法修改的内容,以及许多法律修改中的重大事项,正是党先提出突破宪法法律原有规定的主张,再由权力机关上升为国家意志的。党领导宪法法律修改的已有实践,充分证明,党必须在宪法法律范围内活动的这个“宪法法律”,所指的是反映了党的主张和人民意志的宪法法律,而不是指已经过时的不适应形势需要的与党的主张和人民意志不相符合的宪法法律。它也表明,对“必须”这两个字不能作绝对化的、僵化的理解。

第二,党领导人民制定宪法法律,本身就包含了党在特定条件情形下可以不在宪法法律范围内活动的内容。而这个理解的角度长期没有引起注意。一提这个问题,有的观点认为这属于禁区,避席畏言。但需要注意的是,宪法法律的制定,既包含了制定,也包含了修改,而坚持党的领导是制定和修改宪法法律的前提和先决条件,如果对党必须在宪法法律的范围内活动做绝对化的理解,就意味着从宪法确立这一重大原则的那一天起,党就不能提出突破宪法规定的改革主张;宪法不能

修改,过时的不再反映党的主张和人民意志的法律也不能修改或者废止了。那么,在这样绝对化的前提条件下,党如何领导和推动改革前进?当然,对党在特定情况下可以不在宪法法律范围内活动中的“特定情况”,必须作严格界定,即,只有在宪法和法律的规定已经不适应形势需要,不反映党的主张和人民意志的情况下,党才可以领导有关方面,突破宪法法律已经过时的规定,推动改革前进。而在宪法法律反映了党的主张和人民意志的情况下,全党都必须严格在宪法法律的范围内活动,党的任何组织、任何领导干部都不得有超越宪法法律的特权。这是一条十分重要的法治原则。

第三,党领导人民制定宪法法律,是一党领导和执政的国情下的提法,同时也意味着,制定宪法法律的主动权、主导权在党的手上,所以,是否必须在宪法法律范围内活动,主动权、主导权实际也在党的手上,否则,一党领导和执政的提法就是空的。这一点,十八届四中全会决定说得很清楚,即:“把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面,是我国社会主义法治建设的一条基本经验”“坚持党的领导,是社会主义法治的根本要求,是党和国家的根本所在、命脉所在”。^⑤试想,在这样的前提下,我们怎么能机械地、不加分析地用一句党必须在宪法法律范围内活动的框框,来限制甚至捆住党领导法治建设的主动权和主导权呢?我们反复强调的党的领导和社会主义法治是统一的、一致的,特别是在依法治国中党的领导是根本,是前提等提法,在基本的语法理解上,就排除了宪法法律一经制定党就不能提出修改主张,就必须一成不变地在既有的宪法法律范围内活动的含义。

第四,党自身必须在宪法法律范围内活动,首先是党在政治上提出的自我要求和自我约束。这里有必要对政治与法律的关系作出阐述。党的领导,最根本的是政治领导。也正是在这个意义上,

我们强调中国共产党是国家的最高政治领导力量。在政治与法律的关系上,政治是第一位的,法律是政治的延伸和具体化。我们强调党必须在宪法法律的范围内活动,首先是着眼于政治的,是对全党的政治要求;一旦党的组织和领导干部不在宪法法律的范围内活动,也首先是党纪范围内即政治范围内解决的问题。只有在政治范围内解决问题后,必要时,才会到法律的范围内去解决问题。

但在认识中,对党必须在宪法法律范围内活动的理解,又容易被局限于法律的层面。正是缘于这一认识局限,很多人就易产生一种反向思维,即:党一旦不在宪法法律范围内活动,如何通过法律的程序予以追究?这种简单地用法律思维向政治思维提问的方式,本身就是思维的错位,不在一个思维频道讨论问题,因而会产生很多困惑和矛盾。

说党必须在宪法法律的范围内活动,是对全党的政治要求,这个政治要求所指的是政治道德的要求,是全党的政治自觉。对此,习近平总书记2015年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讲话时,就明确提出:“全党在宪法法律范围内活动,这是我们党的高度自觉”。^⑥这个“高度自觉”,就是对全党提出的很高的政治道德要求。当然,实践中可能会出现一些党的组织和领导干部做不到“高度自觉”而违宪违法的问题,对这样的问题首先必须在政治纪律的范围内予以处理,这是没有疑问的,解决起来也相对容易。但在政治纪律处理后,如何在法律程序上予以处理,的确是一个难题,处理得好,就有利于树立起宪法法律权威,但处理得不好,又容易损害党的领导和执政地位。这是一个需要深入研究并加以回答的重大问题。

第五,需要从“党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一”这个角度来认识问题。党的领

导、人民当家作主和依法治国有机统一,是2002年党的十六大报告首次提出的,一直沿用到党的十九大报告。实际上,再往前追溯可以发现,三者有机统一的这个说法和精神,早在前述1983年彭真向新华社记者发表谈话时就提出了。他说:“坚持党的领导,遵从人民意志,严格依法办事,三者是一致的、统一的。”现在的表述显然是由彭真的说法加以改造而来的,意思没有变。这也从另一个方面说明,在社会主义民主法治建设中,坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一,是十一届三中全会以来一以贯之的重大原则。

但长期以来,有关方面没有对这个“有机统一”作充分、深入、权威和针对性的阐述,这就导致认识中出现了一些疑问。比较典型的是:当党的领导与人民意志不统一,与宪法法律不统一时,怎么办?这个疑问看上去很尖锐甚至可能被认为刁钻,但细加思考就会发现,这是一个伪问题。比较类似的问题还有:宪法规定,一切国家机关都必须遵守宪法,一切违反宪法的行为,都必须予以追究。有人就问,一旦全国人民代表大会违反了宪法怎么办?这实际上也是一个伪问题,因为全国人大是最高国家权力机关,政治制度设计的一个重要假设就是,全国人大不会违宪,它既制定宪法,又修改宪法,怎么会违宪呢?如果认为全国人大违宪,我们的制度设计就会陷入不可知论的境地。

现在,对党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一中的一旦不统一怎么办的疑问,实际也是存在这个问题。因为中国共产党是国家的最高政治领导力量,在党的领导、人民当家作主、依法治国三者的关系中,党的领导是前提和首要,党可以要求自己必须在宪法法律的范围内活动,强调一切违反宪法法律的行为必须予以追究,但如果提出党不在宪法法律的范围内活动怎么办,就破坏了坚持党的领导这个前提,陷入不可知论了。所以,质疑党不在宪法法律的范围内活动怎么办,是一个不应当成为问题的问题,是伪命题。

四、重视宪法修改对党在宪法法律范围内活动产生的重大影响

1982年宪法将党的领导写在序言中,但是,对宪法序言是否具有法律效力,实际一直存有争议。这样,党和国家机关之间的关系也就不十分明确。这种情况在很大程度上影响了人们对党在宪法法律范围内活动的认识,比较突出的前述例子就是,对党提出的突破宪法法律的改革主张提出异议,认为党突破宪法法律制定改革的政策,提出改革的建议,是违宪违法的,也应当受到宪法法律的监督。客观地说,这也确实是长期困扰我们的不好解决的难题。

但是,2018年修改宪法将党的领导是中国特色社会主义最本质特征写到了宪法正文的第1条。这个修改具有十分重大的意义,对党和国家的政治体制必将产生深刻影响。如果说以前党的领导因为写在序言中而效力不甚明确的话,那么,现在将党的领导写到条文中,并与国体放在一起表述,就可以说,党的领导具有明确的、最高的法律效力了。与这个修改内容相配套,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央特别强调,中国共产党是国家的最高政治领导力量,党政军民学、东西南北中,党是领导一切的,必须坚持和加强党对一切工作的领导,坚决维护党中央权威和集中统一领导,要把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面。这些重要表述,实际都是宪法的延伸和烘托,值得高度重视、深度解读,是中国特色社会主义进入新时代后,处理党的领导与宪法法律关系的重大时代背景和重大时代特点,对于正确认识党在宪法法律范围内活动的含义,具有十分重要的意义。

在这样的时代背景和特点下,宪法中所有制度的确立和实施,都是以坚持党的领导为前提的,宪法监督的核心问题实际已经变成监督是否坚持党的领导,再加上十八届四中全会决定所提出的党的领导是社会主义法治最根本的保证,党的领

导和社会主义法治是一致的等重大论断,我们就应当进一步把握党在宪法法律范围内活动的新含义。是否可以这么说:如果把党看作一个统一的整体,实际已不存在所谓党不在宪法法律范围内活动的问题,因为党的领导是中国特色社会主义的最本质特征,宪法法律的内容和党的领导是完全统一的、一致的,党的领导已经贯彻到宪法法律制定与实施的全过程和各方面。在这种情况下,作为一个统一的领导党和执政党,哪里会出现不在宪法法律范围内活动的问题呢?

对这个问题的理解,可以用习近平总书记关于“党大还是法大”的一段论述来加以阐述。在2015年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讲话时,习近平提出:“我们说不存在‘党大还是法大’的问题,是把党作为一个执政整体而言的,具体到每个党组织、每个领导干部,就必须服从和遵守宪法法律,就不能以党自居,就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。”^⑧习近平总书记这段讲话虽然针对的是“党大还是法大”的问题,但所谓“党大还是法大”,在实践中的具体表现就是一个党是否在宪法法律范围内活动的问题。习近平总书记的这个论述给我们的启发是,如果把党作为一个统一的执政整体,就不存在一个所谓“党大还是法大”,因而也不存在一个党不在宪法法律范围内活动的问题。如果说党不在宪法法律范围内活动,只能是指党的某些组织和领导干部个人不在宪法法律的范围范围内活动,而不能质疑整个执政党不在宪法法律的范围范围内活动。这个问题将在下文进一步展开。

五、对“党”所指的范围应当有明确界定

这是个重要问题,强调党在宪法法律范围内活动,那么,这个“党”所指为何?

“党”是指什么范围的主体?长期以来,没有形成一体遵循的称谓,在抽象意义上,为了与其他党派区别开来,与国家政权机关区别开来,我们可以

将中国共产党笼统地称为“党”。在具体意义上，党中央、中央政治局、中央政治局常委会以及政治局常委个人，我们当然可以称为“党”，但我们也习惯于把一个党委书记、党支部书记叫作“党”。那么，党必须在宪法法律范围内活动这个表述中的“党”，是指什么范围的主体？是抽象意义的，还是具体意义上的所指？这个问题没有引起足够注意，也缺乏统一的规范。

党的十二大报告在首次提出党必须在宪法法律范围内活动的同时，明确了“党”所包括的范围，即：“党领导人民制定宪法和法律，一经国家权力机关通过，全党必须严格遵守”“从中央到地方，一切党组织和党员的活动都不得同国家的宪法和法律相抵触。”^⑨可见，这里的党包括从中央到地方的各级党组织以及任何一个党员。但如前所述，十二大提出这一重大论断，有特殊的时代背景，党对领导改革和宪法法律的稳定性等问题的认识，在那一时期，还受到不少局限。如果现在还不加分析地强调“党”的范围包括各级党组织和党员个人，实践中已经发生的很多党领导改革开放和法治建设的做法就不好解释。

笔者认为，如果站在具体的党的组织和党内成员的角度看，对党必须在宪法法律范围内活动中的“党”，应当在两种意义上理解。一种理解是，在宪法法律反映了党的主张、反映了情况形势的需要、不需要修改的情况下，党的各级组织以及党内的所有成员，都必须无条件地在宪法法律的范围内活动。这个重大政治原则和法治原则，在任何情况下都不能动摇、不能改变。第二种理解是，宪法法律的内容已经不适应情况形势的需要，甚至阻滞了改革前进的步伐和社会发展的规律，应当作出修改，在这种情况下，必须在宪法法律范围内活动的“党”的范围，主要应当指除了党中央、中央政治局、中央政治局常委会以外的各级各类党组织，以及所有共产党员。这时候，对于党中央、中央政治局、中央政治局常委会在宪法法律范围

内活动的理解，恐怕不能绝对化、机械化，因为在一党领导和执政的国情下，这三个主体是全党、全国最高政治领导力量的核心，宪法的修改、法律的制定和修改，本身就要坚持这三个主体的具体领导，涉及全党、全国的重大主张都要由这三个主体领导和提出，如果说宪法法律出台后，这三个主体永远都不能提出突破性的改革主张，不能越宪法法律既有规定的雷池一步，那宪法法律本身就成为静止的东西了，这不符合社会主义法治建设的常理和逻辑。笔者认为，有关方面应当以适当方式对这个重大问题予以阐明，以澄清认识中一些或是模糊或是闪烁其词、欲言又止的观点说法。

总之，强调党的任何组织和成员必须在宪法法律的范围内活动，是指宪法法律本身就反映了党的主张和人民意志，在两者一致的情况下，全党包括党中央、中央政治局以及政治局常委会都必须严格遵守执行，而不能说宪法法律的内容本身已经过时了，这三个主体都不能预先提出修改废止的主张。但应当提出的是，除了这三个主体外，其他的任何党组织和党员个人都必须无条件地遵守宪法法律，即使宪法法律的规定已经过时了，也必须无条件地遵守。这是由维护宪法法律稳定权威的必要性决定的，因为如果各级党的组织甚至党内的个人都可以对宪法法律是否过时进行判断，并在认为已经过时的情况下就不遵守执行，或者提出违宪违法的修改废止主张，那宪法法律的稳定性和权威性荡然无存。

六、将衔接协调党内法规与国家法律带来的影响

由以上分析可以得出一个基本结论，就是对党必须在宪法法律范围内活动，需要具体情况具体分析，不能做绝对、静止、机械、僵化的理解，否则，在处理党与宪法法律的关系上，有很多问题都不好解释，不好规范，不好操作。

现在，处理党与宪法法律的关系，一个重要抓手，就是用党内法规衔接协调国家法律，并以此为

杠杆来撬动党对整个法治建设的领导。党的十八届四中全会提出,要加强党内法规建设,注重党内法规与国家法律的衔接协调,十九大报告进一步提出,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,加强和改善党对国家政权机关的领导。加强党内法规建设,特别是协调衔接党内法规与国家法律的关系,对于提升党的领导执政能力,加强和改善党对国家政权机关领导,至关重要。但是,协调衔接党内法规与国家法律,需要在认识和实践解决的一个前提性问题是,如何准确把握党在宪法法律范围内活动的含义,因为党内法规是党的组织制定的,党内法规与国家法律的关系,在很大程度上就表现为党的活动与宪法法律的关系。衔接协调党内法规与国家法律,有很多问题需要研究,有很多线索可以牵引,但是,其中最根本的问题和线索,是要将党在宪法法律范围内的活动界定清楚,并以这个清楚的含义来确立党内法规衔接国家法律的基本原则,达到纲举目张的效果。

笔者认为,结合前面所述,至少有以下几个问题值得把握和研究:

1. 如何看待党章与宪法的政治效力与法律效力?

长期以来,我们谈到法的规范之间的效力等级时,基本局限于法律方面的效力等级,即所谓法律效力。那么,在一个完整的政治秩序内,除了法律效力的等级外,有没有其他的效力等级,比如政治效力方面的等级?应当说是有的。这涉及政治和法律的关系。对这个问题,习近平总书记在前述2015年的省部级主要领导干部专题研讨班上讲话时就提出:“党和法的关系是政治和法治关系的集中反映。法治当中有政治,没有脱离政治的法治。”^⑩他还说:“西方法学家也认为公法只是一种复杂的政治话语形态,公法领域内的争论只是政治争论的延伸。每一种法治形态背后都有一种政治理论,每一种法治模式当中都有一种政治逻

辑,每一种法治道路底下都有一种政治立场。”^⑪习近平总书记以上关于法治和政治关系的重要论述对于研究中国政治与法律的关系,具有纲举目张的指导意义,但在理论研究中尚没有引起重视。

具体到党章和宪法的效力关系方面,一个值得注意的现象是,党章不是国家法律,但在政治上,它的效力是高于国家机关制定的法律的,每当党章做出重大修改后,宪法就随之作出相应修改,就是典型的例子。实践证明,在政治方面,宪法虽然也有极高的地位,但党章的效力显然是高于宪法的,宪法的不少重要内容实际是党章的政治延伸。但另一方面,我们又强调宪法具有最高的法律效力,党章要求党必须在宪法法律的范围内活动,我们通常的理解,就是宪法具有最高法律效力。强调宪法的最高法律效力,但党章又实际上经常突破宪法并使宪法随着党章的修改而修改,就容易让人产生宪法是不是有最高法律效力的疑问。如果引入政治效力的说法,将两者结合起来,对认识问题恐怕有帮助。实际上,政治效力和法律效力虽有区别,但也有很多联系甚至是相互交织的,两个效力既有一致的地方,也有不一致的地方,如何看待和处理这两种不同性质的效力?这个问题需要研究。

2. 如何认识处理党内法规先进性与国家法律稳定性的关系?

在我国,中国共产党是领导党和执政党,将党章和党的全国代表大会形成的意志,上升为宪法法律,没有任何问题。但值得注意的是,党章是党的行动纲领,其他党内法规也是规范党自身建设的文件,基于加强党自身建设的需要,党内法规是可以经常修改的。就党的全国代表大会来说,每五年开一次,每次都会提出重大主张。所以,党章等党内法规包括党的全国代表大会形成的报告等党内重要文件,一个重要特点,就是不靠稳定性而是靠先进性来支撑它的权威,而且,允许党内法规具有灵活性和可变性,才能保证我们党永远立于

时代的浪尖潮头,不断与时俱进,及时提出各种先进主张和正确的路线方针政策。

但国家法律与党内法规相比,一个重要区别就是,前者特别是其中的宪法,是全体人民的共识,是靠共识而不是先进性来支撑它的权威;而要大家都形成共识,就必然不能变得太快,必然要保持必要的稳定,并以避免修改来维护自身的稳定,树立起权威。全体人民不能与一个先进的政党相比,全体人民的共识难以形成,一旦形成了就不能变得太快,不然人民中的很大一部分会不适应的,处理不好,共识就会被破坏。而一个政党要保持先进性和战斗力,就必须永远走在时代的前列,必须以不断的上下求索、灵活变化为使命和特点。所以,我们需要充分认识到,党内法规的可变性、灵活性,与宪法的稳定性、不可变性要求,客观上是存在矛盾的。如何认识和处理这个矛盾,是衔接协调党内法规与国家法律特别是宪法中需要解决的带有根本性的问题,建议有关方面予以专门研究。

3. 哪些党内法规可以突破国家法律?

从前面党必须在宪法法律范围内活动的论述可以发现,将这个说法做绝对化的理解,不仅在实证上站不住,从我国的政治体制和政治制度看,也得不到支持。这就意味着,党内法规是可以突破国家法律的。但是,按照党内法规制定条例的规定,有权制定党内法规的主体很多,党中央的一个部门、一个省级党委都有权制定党内法规,如果每一个有权主体都可以制定突破国家法律的党内法规,那么,宪法法律的权威就会受到严重挑战。但如前所述,如果一概地不允许党内法规突破国家法律,改革和法治都将无法前进,所以,什么样的主体制定的党内法规才能突破国家法律,是很值得研究的重要问题。

4. 党内法规在什么条件下、在哪些方面可以突破国家法律?

在一党领导执政的国家,如果不允许党内法

规包括党的政策适度地突破国家法律,那么,党领导推动改革和法治的前进,就是不可想象的。但需要特别注意的是,党内法规突破国家法律,必须有严格的条件,必须以有利于增强而不是损害国家法律的权威为前提,以有利于健全完善人民代表大会制度、实现人民当家作主而不是损害人民代表大会制度、损害人民当家作主为前提。这方面,我们的理论研究很不充分,实践方面也有值得讨论的问题。什么样的条件下,党内法规可以突破国家法律?大概可以研究确立一些原则和标准。

举一个突出的例子:党内法规能否突破宪法关于公民基本权利规定的重要原则,对作为公民的党员的权利义务作出突破宪法的规定?因为从党章的结构就可以看出,党章是把党员的义务放在权利前面规定的,而宪法是把公民的权利放在国家机构前面规定的,可以说,党章秉持的是义务本位,而宪法秉持的权利本位,在这个情况下,依据党章制定的其他党内法规,为了保持党的先进性、纯洁性,对党员权利义务作出的规定,就可能突破宪法的规定。但是,按照2013年中共中央通过的《党内法规制定条例》的规定,制定党内法规要遵循的一条原则就是,“遵守党必须在宪法和法律范围内活动的规定”。原则性地强调党章和宪法的这一表述当然没有问题,但碰到类似党员和公民权利义务关系的具体问题时,就需要慎重研究。除此之外,党内法规总体上在哪些领域、哪些方面可以突破国家法律,都是可以深加研究,确立一些基本的范围和边界的。

5. 党内法规衔接协调国家法律是双向还单向的?

党内法规与国家法律衔接协调,有一个具体的对接问题。既然是对接,那么,究竟是党内法规向国家法律靠拢,还是国家法律向党内法规靠拢呢?从以往的做法来看,两种情况都有。比如,原来党内法规规定了“双规”这一涉及人身自由的措施,但由于“双规”与宪法法律的关系受到不少质

疑,2018年全国人大就专门制定了国家监察法,将“双规”变为“留置”,纳入法律之中,这实际是党内法规向国家法律靠拢了。但是,这种靠拢解决的是形式上的党内法规与国家法律的对接问题,把原来的问题移向了法律,用国家法律解决了党内法规的问题,但监察法中的不少规定又涉及宪法与其他法律的关系(这在监察法的制定和实施过程中已经遇到不少争议),所以,实质上的问题还没有完全解决。如果让党内法规向国家法律靠拢衔接,那么,这种靠拢衔接的原则和理论基础是什么,这是需要认真研究的。

另一种情况是国家法律向党内法规靠拢。比较典型的是党章修改后,宪法就主动适应党章的需要,相应地作修改。这主要表现在党的指导思想和国家根本任务等方面,党章发生变化,宪法主动与之衔接协调。有时候,党内法规没有变化,国家法律包括宪法也可以主动修改,以便与党内法规对接上。但是,党章等党内法规变化了,国家法律为什么必须随之变化,碰到什么情形才可以随之变化,什么时候必须随之变化,或者党内法规没有变化,国家法律又为什么可以主动变化以与党内法规对接,这些做法的道理、原则是什么,这方面我们的研究也相当薄弱。党内法规向国家法律靠拢,当然表明党在宪法法律范围内活动的主动性,但国家法律特别是宪法向党内法规特别是党

章靠拢,又如何用党在宪法法律范围内活动来解释?这些都是涉及国家政治体制以及党和国家治理体系的重大问题,建议有关方面加强研究。

注释:

①“习近平强调:更加注重发挥宪法作用,把实施宪法提高到新水平”,载《人民日报》2018年2月25日。

②中央文献研究室编:《十二大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2011年版,第29页。

③参见刘松山:《1981年:胎动而未形的宪法委员会设计》,载《政法论坛》2007年第4期。

④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1997年版,第209页。

⑤《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,人民出版社2014年版,第5页。

⑥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36页。

⑦同注④。

⑧中共中央文献研究室编:《习近平依法治国重要论述摘编》,第37页。

⑨同注②,第29~30页。

⑩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》,第34页。

⑪同注⑩。