

法律中“党的领导”条款的具体形态与演变过程

刘怡达

(湖南大学 法学院, 湖南 长沙 410082)

摘要: 法律载明“党的领导”既可使党的领导行为有更具体的依据,亦能促使党的领导活动在法治框架内展开。对于“党的领导”入法问题,立法者的认识经历了从“不必入法”到“视情况入法”再到“推进入法”的阶段性转变。在既往立法实践中,法律中规定“党的领导”主要有三种表现形态:一是表明党领导某项具体工作,二是规定党的机构承担某项职责,三是将拥护党的领导作为法律义务或任职条件。法律对“党的领导”的规定方式也经历了一个演变过程,这一过程集中表现为领导主体从概括的党到具体党组织,领导范围从宏观领导职责到微观领导事项,以及更加注重借由具体制度设计来保障党的领导地位。在坚持和加强党的全面领导背景下,法律对“党的领导”作出规定的情形将更为普遍,但“党的领导”条款不应背离“加强和改善党的领导”之立法初衷,且应符合宪法中“党的领导”之规范意涵。

关键词: “党的领导”条款;“党的领导”入法;“党的领导”法治化;依法执政

中图分类号: D921

文献标识码: A

文章编号: 2097-1060(2022)01-114-15

一、问题的提出

在坚持和加强党的全面领导的背景下,党领导国家与社会的深度及广度明显提升,党的领导和执政的权力在实践中将变得更加具体。2018年3月通过的《宪法修正案》将“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入总纲,目的即在于“把党的领导落实到国家工作全过程和各方面”^①。此时,相较于宪法中“党的领导”的规定而言,若能在法律文本中置入“党的领导”条款,既可为中国共产党的领导权和执政权提供更具体的规范依据,亦可促进党的领导活动在法治框架内展开,从而与中国共产党依法执政的基本执政方式相契合。因为依宪执政和依法执政的要义有二:一是宪法和法律对中国共产党的领导和执政地位有明确规定,二是中国共产党必须根据此类规定进行领导和执政。在相当长一段时期内,人们对依宪执政和依法执政的理解往往限于第二层要义,即中国共产党必须在宪法和法律的范围内活动。然而第一层要义同样至为关键,即中国共产党的领导权和执政权应由宪法和法律明确。唯有宪法和法律对中国共产党的权力有所确认和规范,其在宪法和法律

收稿日期: 2022-04-19

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“中国特色社会主义法律体系中的监察法规研究”(21CFX061)

作者简介: 刘怡达,湖南大学法学院副教授。

① 王晨:《关于〈中华人民共和国宪法修正案(草案)〉的说明》,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。

的范围内行使权力始具可能。^①在此意义上来说,若能以合理的方式将“党的领导”入法,便可在确认中国共产党之领导权力的同时对其加以规范,进而实现党的领导、人民当家作主与依法治国的有机统一。

推进党的领导制度化、法治化,是习近平法治思想的重要内容。2020年11月,习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上指出,“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”^②。其实,早在2019年1月,《中共中央关于加强党的政治建设的意见》便提出“制定和修改有关法律法规要明确规定党领导相关工作的法律地位”,并认为此举是为了“贯彻落实宪法规定”。^③在此背景下,“党的领导”入法成为当前法学研究的重要课题,相关研究主要体现在以下四个方面:第一,“党的领导”入法的必要性。有论者认为这是全面加强党的领导、规范党的领导和保证宪法实施的现实需要。^④第二,“党的领导”入法的技术方案。有论者持“国法抽象确认、党规细化规定”^⑤的观点,认为党的领导的具体内容属于党务关系的范畴,应由党内法规来详细规范,国家法律限于原则性地规定党领导相关工作的法律地位。^⑥还有论者尝试构建“党的领导”入法的正面清单及负面清单。^⑦第三,“党的领导”入法的实践梳理。如有论者认为法律中的“党的领导”包括“定性描述”“彰显地位”和“权力行使”等类型,^⑧亦有论者将其概括为直接规定与间接体现。^⑨第四,“党的领导”入法的现实难题。有论者认为,“党的领导”入法主要存在顶层设计不足、与党内法规的边界模糊、部分条款规范性弱等问题。^⑩

总体来看,现有研究回应了不少重大问题,也为后续相关研究奠定了基础,但仍有一些不足。一是对“党的领导”入法的历史变迁略有疏忽。“党的领导”虽然始终是我国政治生活的“主旋律”,但其具体内容却因时而变,这也形塑着立法者对“党的领导”入法的阶段性认识。二是对“党的领导”入法实践的梳理只注重静态“素描”,而缺乏对立法过程中的各类变量,特别是在法律草案的起草和审议过程中,立法者对“党的领导”条款的反复调试及其背后原因的动态分析。三是对“党的领导”入法的决策初衷阐释不足。党中央提出“推进党的领导入法入规”^⑪的主张,是为了“推进党的领导制度化、法治化、规范化”^⑫,这构成“党的领导”入法技术方案的逻辑起点。有鉴于此,本文首先基于立法背景资料,梳理立法者对“党的领导”入法的认识,以及法律中“党的领导”条款的具体形态,继而在此基础上,归

① 胡乔木在主持起草《关于建国以来党的若干历史问题的决议》时曾表明,我们应该确定中国共产党在中华人民共和国的国家生活中究竟占什么地位,应该给它明确的规定,不能给它笼统的规定。因为要领导,就发生几个方面的问题:究竟是怎么领导法?究竟领导到多大的范围?我们过去已经在这个问题上犯了严重的错误。参见《胡乔木传》编写组编:《胡乔木谈中共党史》,人民出版社2015年版,第130页。

② 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年第5期,第6页。

③ 参见《中共中央关于加强党的政治建设的意见》,人民出版社2019年版,第10页。

④ 参见王春业、周笑:《论党的领导入法》,《上海政法学院学报(法治论丛)》2019年第2期,第137-139页。

⑤ 参见蒋清华:《党的领导法规之法理证成》,《上海政法学院学报(法治论丛)》2020年第2期,第140页。

⑥ 参见孟涛:《党内法规体系的形成与完善》,《法学研究》2021年第6期,第35页。

⑦ 参见欧爱民、向嘉晨:《“党的领导”入法原则及其标准》,《中共天津市委党校学报》2020年第3期,第3-12页。

⑧ 参见李振宁:《“党的领导”的法文本表达》,《湖湘论坛》2020年第1期,第57-63页。

⑨ 参见唐小然、王振民:《宪法法律中“党的领导”》,《国家检察官学院学报》2019年第2期,第78-81页。

⑩ 参见万里鹏:《“党的领导”入法:理论透视、实践考察与制度完善》,《河南社会科学》2020年第10期,第61-63页。

⑪ 《十九大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社2021年版,第418页。

⑫ 《十九大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社2021年版,第418页。

纳“党的领导”在法律文本中的演变过程,并以“党的领导法治化”为判断标准,检视此种演变过程的合理性与正当性。

二、“党的领导”入法:立法者的认识及其转变

在将“党的领导”载入法律的问题上,立法者扮演着政治与法律之间“桥梁”的角色。同时,立法者在贯彻党的政治意志和决断的过程中,形成相应的立法认识,并基于此种认识将“党的领导”以合理的方式载入法律。在八二宪法颁布施行以来,立法者对“党的领导”是否入法的认知有一个转变的过程。在八二宪法颁行后相当长一段时期内,立法者通常认为八二宪法已经确认了中国共产党的领导地位,故没有必要再将“党的领导”逐一载入具体法律文本。但自20世纪90年代以来,尤其是在《高等教育法》制定过程中,立法者的认识发生明显转变。立法者认为虽然宪法已对“党的领导”作出规定,但这并不妨碍将“党的领导”载入具体法律条文。党的十八大召开以后,特别是《中共中央关于加强党的政治建设的意见》印发以后,立法者才更加主动积极地推进“党的领导”入法。

(一)“党的领导”不必入法阶段

根据时任全国人大常委会副委员长的王汉斌回忆,“前些年有些单行法律在起草过程中,都有人要求写上党的领导条文,我们根据宪法的精神没有写。实际上各个国家机构和各方面的工作都是在党的领导下进行的,都是依据党的基本路线进行的,不必一一在法律中作规定”^①。由此可见,当时立法者对“党的领导”入法的问题,秉持“已入宪故不必入法”的认识,即“党的领导”没有必要写入法律。此般认识在不少立法实践中皆有体现。

例如,在1992年制定《工会法》时,立法者曾就是否在其中规定“党的领导”相关内容产生争议。不少人认为“草案仅规定工会在宪法和法律范围内活动不够,要明确党的领导”^②,但最终仍是以“工会必须遵守和维护宪法,以宪法为根本的活动准则”的规定,间接表达了“党的领导”。^③再如,在1995年《教育法》制定的过程中,对于是否规定“党的领导”同样存在截然不同的观点,但最终表决通过的《教育法》也并未对“党的领导”作出明确规定。时任国家教育委员会主任的朱开轩针对这一问题曾提出:“有些同志主张明确写上党委领导下的校长负责制,以确保党对高等学校的领导;有些同志则认为,从我国目前立法的惯例和实际做法来看,一般不在法律条文中直接规定党的基层组织在机关、企业事业单位等机构中的地位和作用。考虑到《宪法》对党的领导地位和作用在‘序言’中已经明确规定了,因此,《教育法》总则第三条中写上了‘遵循宪法确立的基本原则’,这里指的主要就是坚持中国共产党的领导。”^④

在很大程度上,立法者所持的“‘党的领导’已入宪故不必入法”的认识,其实是对八二修宪者们如何将“党的领导”写入宪法之思维的继承和延续。例如,在八二宪法制定过程中,根据我国现在的实际情况和需要,以中央军事委员会的形式恰当地规定了军队在国家体制中的地位。^⑤但引发了

① 王汉斌:《王汉斌访谈录——亲历新时期社会主义民主法制建设》,中国民主法制出版社2012年版,第105页。

② 王全信:《工会法学》,中国工人出版社2004年版,第127页。

③ 参见黄任民主编:《工会法学习问答》,中国政法大学出版社1992年版,第26-27页。

④ 朱开轩:《〈教育法〉与教育事业的改革和发展》,《时事报告》1995年第9期,第24页。

⑤ 参见彭真:《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告——一九八二年十一月二十六日在第五届全国人民代表大会第五次会议上》,全国人民代表大会常务委员会办公厅编:《中华人民共和国第五届全国人民代表大会第五次会议文件》,人民出版社1983年版,第20页。

“党对军队绝对领导”如何实现的疑问,因此有人提出,应在宪法中规定“中国人民解放军是中国共产党绝对领导下的人民武装力量”。八二修宪者们对此拿捏不定,遂向邓小平请示。邓小平指明,“宪法序言中已写了党的领导,就包括了党对军队的领导,可以不必再写了”。^①从这个意义上来说,立法者对“党的领导”不必入法的认识,乃是对八二修宪者们如何认识“党的领导”入宪问题的传续。

不过,立法者的此般认识亦非一成不变的,特别是在某些特殊法律的制定过程中,立法者其实未能始终恪守此种认识,或者说此种认识尚未在实践中上升为必须遵守的立法惯例。例如,1997年制定的《国防法》第19条规定,“中华人民共和国的武装力量受中国共产党领导”。时任中央军事委员会副主席的迟浩田在《关于〈中华人民共和国国防法(草案)〉的说明》中指出:“虽然宪法序言已经规定了党在国家中的领导地位,但是在国防法中明确规定党对武装力量的领导,具有特殊重要的意义,这是国防法的中国特色和必须坚持的原则。”^②至于是何种“特殊重要意义”,时任中央军事委员会法制局局长杨福坤和全国人大常委会法工委副主任张春生主编的《〈中华人民共和国国防法〉释义》一书有进一步阐释,释义认为这是考虑到“党对武装力量的领导不同于对其他方面的领导”,“党对武装力量的领导是直接领导和指挥”。^③

(二)“党的领导”视情况入法阶段

由上可知,虽然《国防法》(1997)等少数几部法律对“党的领导”作出了规定,但是,仍可认为立法者倾向于不在具体立法中载明“党的领导”,原因是作为根本大法的宪法已经明确规定了“党的领导”,故具体立法不必再行规定。当然,亦可以《国防法》(1997)等法律中的“党的领导”条款为根据,认为立法者所秉持的上述立场在实践中业已动摇。不过,立法者此般认识的明确转变,应发生在1998年《高等教育法》的制定过程中。

当时,对于是否需要在《高等教育法》(1998)中规定“党委领导下的校长负责制”曾有不同看法。例如,在八届全国人大常委会第二十六次会议对《高等教育法(草案)》进行初步审议时,全国人大法律委员会便根据有些常委会委员的意见,建议将第3条规定的“坚持中国共产党的领导”,修改为“遵循宪法确定的基本原则”。^④其中的原因乃是“坚持中国共产党的领导”作为四项基本原则之一,已经明确载入八二宪法,故只需规定“遵循宪法确定的基本原则”,便可表达出“坚持中国共产党的领导”之规范意涵。对于该问题,时任全国人大常委会委员长的李鹏曾向时任全国人大法律委员会副主任委员的乔晓阳问道,“人大是不是有个不成文的规定,即宪法中已肯定了各项事业都应在党的领导下进行,而具体法律中有关党的领导的内容不写入”^⑤。在乔晓阳表示确实存在这一不成文规定之后,李鹏便提出:“今后就要改变这条不成文的规定。关于党的领导,法律条文该写就写,不需要写就不写。”^⑥最终,在“法律条文该写就写”的认识之下,全国人大法律委员会认为,“高等教育法是一部重要的法律,关

① 参见王汉斌:《社会主义民主法制文集》(上),中国民主法制出版社2011年版,第27页。

② 迟浩田:《关于〈中华人民共和国国防法(草案)〉的说明——1997年3月6日在第八届全国人民代表大会第五次会议上》,全国人民代表大会常务委员会办公厅编:《中华人民共和国第八届全国人民代表大会第五次会议文件汇编》,人民出版社1997年版,第250页。

③ 参见杨福坤、张春生主编:《〈中华人民共和国国防法〉释义》,法律出版社1998年版,第43-44页。

④ 参见厉以宁:《八届全国人大法律委员会关于〈中华人民共和国高等教育法(草案)〉修改意见的汇报——1997年12月24日在第八届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》1998年第4期,第329页。

⑤ 李鹏:《立法与监督:李鹏人大日记》(上),新华出版社、中国民主法制出版社2006年版,第90页。

⑥ 李鹏:《立法与监督:李鹏人大日记》(上),新华出版社、中国民主法制出版社2006年版,第90页。

系到社会主义事业的接班人的健康成长”^①，因此《高等教育法》(1998)第39条第1款对“党委领导下的校长负责制”作出了规定。随着立法者对“党的领导”入法的认识发生转变，全国人大及其常委会在制定和修改法律时，更加倾向于在法律中载明中国共产党的领导。具体表现有二。

一是法律原本并未明确规定“党的领导”，但在此后修改时将其明确写入。例如，在全国人大1992年4月制定的《工会法》中并未明确规定“党的领导”，而是在第4条第1款规定工会必须“以宪法为根本的活动准则”，并认为这便包括“工会要坚持四项基本原则”。^②至2001年10月，全国人大常委会对《工会法》(1992)进行修改时，将“坚持中国共产党的领导”明确写入该法第4条第1款。法律起草者对此的解释是，原本规定工会必须以“宪法为根本的活动准则”，这“指的是工会活动要遵循宪法规定的基本原则，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放”，因此，2001年《工会法》只是将原有的“以宪法为根本的活动准则”予以具体化，即对此作出进一步具体规定。^③与此类似，全国人大常委会1988年9月制定的《中国人民解放军现役军官服役条例》，同样未明确规定“党的领导”。直至2000年12月，全国人大常委会决定将《中国人民解放军现役军官服役条例》修改为《现役军官法》，并将“忠于中国共产党”作为军官必须具备的基本条件之一。根据法律起草者的说明，这是为了贯彻中央军委主席江泽民关于军队要“不变质”的指示精神。^④

二是在制定新法律时，对“党的领导”或党的组织作出明确规定。例如，在全国人大制定《立法法》(2000)的过程中，对于是否需要在其中直接写明坚持中国共产党的领导，理论上存在一定的分歧。^⑤九届全国人大常委会第十二次会议对《立法法(草案)》进行初步审议时，全国人大法律委员会根据常委会组成人员等的意见，建议将第3条规定的“立法应当根据宪法”修改为“立法应当遵循宪法的基本原则”。^⑥在此修改的基础之上，全国人大常委会法工委在《立法法(草案)》中对“宪法的基本原则”予以具体化，即明确规定了“以经济建设为中心”“坚持中国共产党的领导”和“坚持改革开放”等原则。^⑦再如，在《个人独资企业法》制定过程中，全国人大法律委员会根据常委会委员的意见，建议增加党员活动的规定。^⑧不过，九届全国人大常委会第十一次会议对《个人独资企业法(草案三次审议稿)》进行审议时，常委会组成人员对上述规定产生众多争议，特别是认为“本条的规定容易引起顾虑和误解”。^⑨

① 乔晓阳：《全国人大常委会关于〈中华人民共和国高等教育法(草案修改稿)〉审议结果的报告——1998年8月24日在第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议上》，《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》1998年第4期，第337页。

② 参见王汉斌：《关于〈中华人民共和国工会法(修改草案)〉的说明——1992年3月27日在第七届全国人民代表大会第五次会议上》，全国人民代表大会常务委员会办公厅编：《中华人民共和国第七届全国人民代表大会第五次会议文件汇编》，人民出版社1992年版，第132页。

③ 参见张春生：《关于〈中华人民共和国工会法修正案(草案)〉的说明——2001年8月27日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议上》，《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2001年第7期，第594-595页。

④ 参见于永波：《关于〈中国人民解放军现役军官服役条例修正案(草案)〉的说明——2000年12月22日在第九届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议上》，《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2001年第1期，第34-35页。

⑤ 参见刘松山：《运行中的宪法》，中国民主法制出版社2008年版，第383-385页。

⑥ 参见乔晓阳主编：《立法法讲话》，中国民主法制出版社2000年版，第349页。

⑦ 参见顾昂然：《关于〈中华人民共和国立法法(草案)〉的说明——2000年3月9日在第九届全国人民代表大会第三次会议上》，全国人民代表大会常务委员会办公厅编：《中华人民共和国第九届全国人民代表大会第三次会议文件汇编》，人民出版社2000年版，第130页。

⑧ 参见张绪武：《全国人大常委会关于〈中华人民共和国个人独资企业法(草案)〉审议结果的报告——1999年8月24日在第九届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上》，《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》1999年第5期，第428页。

⑨ 参见卞耀武主编：《中华人民共和国个人独资企业法释义》，法律出版社1999年版，第197页。

但最终表决通过的《个人独资企业法》,在第7条对个人独资企业中的党员及其活动作出了规定。^①

(三)推进“党的领导”入法阶段

坚持和加强党的全面领导,可谓是党的十八大以来政治生活中的重要话题,这深刻影响着立法者的认识和行为。特别是2019年1月印发的《中共中央关于加强党的政治建设的意见》,在谈及“完善党的领导体制”时明确要求,“制定和修改有关法律法规要明确规定党领导相关工作的法律地位。将坚持党的全面领导的要求载入人大、政府、法院、检察院的组织法”^②。在2020年2月召开的中央全面依法治国委员会第三次会议上,习近平总书记指出:“要进一步推进党的领导入法入规,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志、转化为法律法规,推进党的领导制度化、法治化、规范化。”^③至此,对于“党的领导入法”这个问题,立法者的认识转变为“推进‘党的领导’入法”,并体现在具体的立法行动上。一方面,载有“党的领导”的法律,有很大一部分是党的十八大以后制定或修改的,比如全国人大常委会近年的立法工作计划,都提出“落实宪法关于党的领导的规定,推动党的领导入法入规”^④;另一方面,在党的十八大以后,全国人大及其常委会制定或修改法律时,大多倾向于对“党的领导”作出规定。例如,全国人大常委会2021年4月修改的《教育法》,“党的领导”即在其中,这便是因为“有些常委会组成人员提出,应进一步明确发展教育事业必须坚持中国共产党的领导”^⑤。

相较于前两个阶段,本阶段立法者更加积极主动地把“党的领导”写入法律,并认为这是在贯彻党中央提出的“推进党的领导入法入规”^⑥的要求。例如,全国人大常委会2020年10月修改《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》,在第2条明确规定选举工作坚持中国共产党的领导。立法说明对此的解释是,这是“根据党中央2019年1月印发的《中共中央关于加强党的政治建设的意见》的精神,在选举法中明确规定坚持党的领导”^⑦。此后,全国人大2021年3月修改《全国人民代表大会组织法》,增加全国人大及其常委会“坚持中国共产党的领导”的规定。对于这一新增的内容,全国人大常委会副委员长王晨在说明中亦提及了中共中央印发的上述文件。^⑧再如,全国人大常委会2021年6月修改《军事设施保护法》,在第3条第1款增加了“军事设施保护工作坚持中国共产党的领导”的规定。根据相关立法说明,这一修改就是为了“贯彻党的领导入法入规要求”^⑨。这更加突显了立法者在政治与法律之间的“桥梁”作用,即以党中央的政治意志和决断为依据,形成相应的立法认识,并将其贯彻到具体的

① 虽然《个人独资企业法》对“党的领导”作出了规定,但法律起草者同样认为,个人独资企业中的党组织不得妨碍企业依法开展经营活动。参见《个人独资企业法》起草工作小组编:《中华人民共和国个人独资企业法条文释义》,改革出版社1999年版,第77页。

② 《中共中央关于加强党的政治建设的意见》,人民出版社2019年版,第10页。

③ 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》,《求是》2020年第22期,第4页。

④ 《全国人大常委会2021年度立法工作计划》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2021年第4期,第922页。

⑤ 《全国人民代表大会宪法和法律委员会关于〈全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国教育法〉的决定(草案)〉修改意见的报告——2021年4月28日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2021年第4期,第736页。

⑥ 《十九大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社2021年版,第418页。

⑦ 沈春耀:《关于〈中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法(修正草案)〉的说明——2020年10月13日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2020年第5期,第826页。

⑧ 参见王晨:《关于〈中华人民共和国全国人民代表大会组织法(修正草案)〉的说明——2021年3月5日在第十三届全国人民代表大会第四次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2021年第3期,第379页。

⑨ 盛斌:《关于〈中华人民共和国军事设施保护法(修订草案)〉的说明——2020年12月22日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2021年第5期,第1000页。

立法活动当中去。

三、“党的领导”在法律文本中的具体形态

立法者认为“党的领导”不必入法,只是说法律以相对隐性的方式对“党的领导”作出规定,最为典型的便是借由“宪法的基本原则”体现“党的领导”。例如,根据1989年10月制定的《集会游行示威法》第4条之规定,公民在集会游行示威时,不得反对宪法所确定的基本原则。但在制定《集会游行示威法》(1989)过程中,《集会游行示威法(草案)》除规定集会、游行、示威“不得违背宪法所确定的根本原则”外,还规定“不得反对中国共产党的领导”。不过,在听取意见和进行审议时,有些常委会组成人员和地方建议,仅需对“不得反对宪法所确定的基本原则”作出规定,而反对中国共产党领导的禁止性规定可并入其中。^①再如,1995年3月制定的《教育法》第3条规定,国家必须“遵循宪法确定的基本原则,发展社会主义的教育事业”。在《教育法》通过后,国家教委办公厅印发的《〈中华人民共和国教育法〉宣传提纲》认为,《教育法》(1995)规定的“遵循宪法确定的基本原则”就是指“坚持中国共产党的领导”。^②由此观之,立法者认为法律规定的“宪法的基本原则”其实就是四项基本原则,“党的领导”因此也被规定在其中。随着立法者的认识发生转变,法律倾向于对“党的领导”作出显性规定,这使得“党的领导”在法律文本中的形态更加具体。

(一)表明党领导某项具体工作

相较于宪法而言,法律调整的对象通常是某一领域的特定事项。因此,如果说宪法上“党的领导”是一种概括的领导,那么,在法律中规定“党的领导”便可将此种领导“导入”一些更为具体的领域。

其一,在法律中概括表明中国共产党领导某项工作,这可以视为对中国共产党领导地位的一种宣示。例如,1998年11月修订后的《村民委员会组织法》第3条规定,“中国共产党在农村的基层组织,按照中国共产党章程进行工作,发挥领导核心作用”。但是,1998年6月公开征求意见的《村民委员会组织法(修订草案)》并未对“党的领导”作出规定。全国人大内务司法委员会于当年7月对《村民委员会组织法(修订草案)》进行审议后,认为中国共产党是我国社会主义事业的领导核心,村民委员会应当在党的领导下依法开展自治活动。鉴于目前《村民委员会组织法(修订草案)》没有这方面的规定,容易产生误解,因此建议增加“村民委员会是在中国共产党的领导下”的规定。^③而后,在全国人大常委会对《村民委员会组织法(修订草案)》进行再次审议后,法律委员会根据一些常委会委员的意见,建议增加“中国共产党在农村的基层组织,按照中国共产党章程和有关规定进行工作,发挥领导核心作用”的规定。^④再如,2005年4月制定的《公务员法》第4条规定“贯彻中国共产党的干部路线和方针,坚持党管干部原则”。因为早在2000年8月中共中央组织部研究制定《公务员法》时,便提出要“着重研究公务员的

① 参见宋汝芬:《全国人大法律委员会对〈中华人民共和国集会游行示威法(草案)〉审议结果的报告——1989年10月25日在第七届全国人民代表大会常务委员会第十次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》1989年第5期,第15页。

② 参见国家教委政策法规司编:《中华人民共和国教育法》,教育科学出版社1995年版,第60页。

③ 参见张春生主编:《中华人民共和国村民委员会组织法释义》,法律出版社1999年版,第116页。

④ 参见周克玉:《全国人大法律委员会关于〈中华人民共和国村民委员会组织法(修订草案)〉审议结果的报告——1998年10月27日在第九届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》1998年第5期,第518页。

范围、党管干部原则的体现”^①,而《公务员法》(2005)的上述规定其实就是党管干部原则的体现。^②2018年12月修改后的《公务员法》第4条明确规定“公务员制度坚持中国共产党领导”,这进一步表明了党的领导原则对这部法律的指导意义。这其实是立法者为了回应党的十九大提出的“坚持党对一切工作的领导”的政治命题,“应当将坚持和加强党对公务员工作的领导、党管干部原则等要求进一步体现到公务员法的具体规定中”^③。

其二,在法律中表明中国共产党领导某项工作,并对“领导”的内容进行界定。上述法律在表明中国共产党领导某项工作时,大多未规定“领导”的形式和内容。与此不同的是,有一些法律在概括表明“党的领导”的同时,对“领导”的内涵亦有一定程度的阐释。例如,1998年8月制定的《高等教育法》第39条第1款规定,“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制”,还明确列举了“领导职责”的主要内容,包括“讨论决定学校的改革、发展和基本管理制度等重大事项”等内容。这些“党的领导”条款的确立,是因为在全国人大常委会对《高等教育法(草案新修改稿)》进行审议时,有些常委会委员提出,“党委负有领导职责,同时也要注意不包揽一切”^④,这才在法律中对高校党组织的领导职责作出了具体规定。

(二) 规定党的机构承担某项职责

习近平总书记指出,要“善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导”^⑤。这表明,党对国家事务和社会事务的领导,在很大程度上是通过国家机关来实现的。但是,党的领导方式随领导事务的不同而有所差异,尤其是在一些特殊领域,需要党直接参与某类事务的管理。这在法律上的表现便是,以适当的方式规定中国共产党的机构承担某些具体的法律职责。

其一,规定党的机构单独或与行政机关共同承担某项法律职责。例如,2015年7月制定的《国家安全法》第5条规定,中央国家安全领导机构负责国家安全工作的决策和议事协调等职责。而“中央国家安全领导机构即中央国家安全委员会”^⑥,是中共中央关于国家安全工作的决策和议事协调机构,在性质上属于中国共产党的机构。如此一来,《国家安全法》(2015)作出上述规定,便是通过立法赋予党的机构相应的法律职责。除《国家安全法》(2015)的规定外,2021年6月制定的《数据安全法》第5条,也赋予了中央国家安全领导机构“国家数据安全工作的决策和议事协调”及“统筹协调国家数据安全的重大事项和重要工作”等职责。如此一来,作为党的机构的中央国家安全委员会便因此承担相应法律职责。与此同时,还有法律规定党的机构与国家机关共同承担某项法律职责。例如,2005年4月制定的《公务员法》第10条,赋予中央公务员主管部门和县级以上地方各级公务员主管部门负责公务员综合管理工作的职责。此处的公务员主管部门指的是党委组织部门和政府公务员管理部门,两个部

① 《十六大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社2006年版,第1005页。

② 参见张柏林:《关于〈中华人民共和国公务员法(草案)〉的说明——2004年12月25日在第十届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2005年第4期,第320页。

③ 沈春耀:《关于〈中华人民共和国公务员法(修订草案)〉的说明——2018年10月22日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第六次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2019年第1期,第49页。

④ 王维澄:《关于高等教育法(草案新修改稿)和土地管理法(修订草案修改稿)修改意见的报告——1998年8月28日在第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》1998年第4期,第339页。

⑤ 《习近平谈治国理政》第1卷,外文出版社2018年版,第142页。

⑥ 郑淑娜主编:《〈中华人民共和国国家安全法〉导读与释义》,中国民主法制出版社2016年版,第48页。

门按照分工,各有侧重,相互协调,共同负责公务员综合管理工作。^①这与1993年4月制定的《国家公务员暂行条例》第85条的规定有所不同,负责公务员综合管理工作的主体是国务院和县级以上地方各级人民政府人事部门,并无党委组织部门。这一方面是因为《公务员法》(2005)调整的对象不再限于行政机关的公职人员,公务员的范围有所扩大,公务员主管机关随之不同;^②另一方面则是为了更好地贯彻党管干部原则。

其二,某项行政职责划入党的机构,使得党的机构在法律上承担相应的行政职责。机构改革会引致机关设置和职能配置的改变,其中便包括将原本由行政机关承担的职责,转由党的机构承担。此时,党的机构成为特定行政职责的实际承担主体。例如,在2018年深化党和国家机构改革的过程中,国家新闻出版广电总局的新闻出版管理职责被划入中共中央宣传部,这即是由党的机构承担特定的行政职责。因此,原本规定行政机关承担新闻出版管理职责的法律法规,便需要进行相应修改。比如,全国人大常委会于2018年10月对《公共图书馆法》(2017)进行修改,将原第51条中规定的“出版行政主管部门”修改为“出版主管部门”,删去了“行政”二字。根据立法者的说明,此般修改主要是考虑到《深化党和国家机构改革方案》将国家新闻出版广电总局的新闻出版管理职责划入中央宣传部。^③此外,也有不少地方性法规因机构改革作出类似修改,比如,深圳市人大常委会于2019年4月对《深圳经济特区实施〈印刷业管理条例〉若干规定》进行修改,将其中的“出版行政管理部门”修改为“出版主管部门”。

(三)将拥护党的领导作为法律义务或任职条件

上述在法律中明确党领导特定对象,其实可视为课以此类主体拥护党的领导的法律义务。除此之外,尚有不少法律明确将拥护党的领导作为特定主体的法律义务,或是担任特定职业、获得特定资格的必备条件。

其一,将拥护党的领导作为特定主体的法定义务。比如,在2018年12月修改后的《公务员法》第14条第1项,便规定公务员有“自觉接受中国共产党领导”的义务,这其实是在总则表明党管干部原则的基础之上,进一步体现了党对公务员制度的领导。^④再如,《工会法》于2001年10月修改之后,也在第4条第1款增加了“工会必须坚持中国共产党的领导”的规定。如果说此类规定中的义务是一种概括性义务,那么下述行政法规中的义务无疑更加具体。例如,2017年12月修改后的《行政法规制定程序条例》第4条第1款规定,“制定政治方面法律的配套行政法规,应当按照有关规定及时报告党中央”。这一规定课以国务院一项具体的义务,即其在制定政治方面法律的配套行政法规时,有义务按照规定向党中央进行报告。类似的规定还有,《行政区划管理条例》第2条规定,“行政区划的重大调整应当及时报告党中央”。据此规定,国务院和地方各级人民政府在审批行政区划事项时,如果涉及到行政区划的重大调整,及时向党中央进行报告是其法定义务。

其二,将拥护党的领导作为特定职业的任职条件,或者获得某种资质的必备条件。除上述《现役军官法》第8条第1项将“忠于中国共产党”作为军官必须具备的基本条件外,2018年12月修改后的《公

① 参见张柏林主编:《〈中华人民共和国公务员法〉教程》,中国人事出版社、党建读物出版社2014年版,第34页。

② 参见许安标主编:《中华人民共和国公务员法释义》,人民出版社2005年版,第23页。

③ 参见赵大程:《关于〈〈中华人民共和国野生动物保护法〉等15部法律的修正案(草案)〉的说明——2018年10月22日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第六次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2018年第6期,第933页。

④ 参见《中国公务员制度的重大改革和完善——中共中央组织部负责人就修订公务员法答记者问》,《人民日报》2018年12月30日,第7版。

务员法》,在第13条第3项把“拥护中国共产党领导”作为担任公务员应当具备的条件之一,相应地在第26条第2项将“被开除中国共产党党籍”作为公务员录用的限制条件,并在第59条第1项明确将“散布有损宪法权威、中国共产党和国家声誉的言论,组织或者参加旨在反对宪法、中国共产党领导和国家的集会、游行、示威等活动”作为公务员的禁止性规定。再如,2019年4月修订后的《法官法》第12条第1款第2项和《检察官法》第12条第1款第2项也分别将“拥护中国共产党领导”作为法官和检察官的任职条件。但是,在此次法律修改过程中,《法官法(修订草案二次审议稿)》和《检察官法(修订草案二次审议稿)》皆未有上述规定,而后因有的全国人大常委会委员和有关方面提出,为了更好地体现对法官、检察官队伍政治方面的要求,才增加了“拥护中国共产党领导和社会主义制度”的任职条件。^①又如,全国人大常委会于1980年2月颁布的《学位条例》第2条将“拥护中国共产党的领导”作为公民申请学位的必备条件之一。立法者对此的考虑是,“社会主义国家的学位条例,对学位获得者应该有政治条件的规定,以鼓励他们坚持又红又专的方向”^②。不过在1980年《学位条例》颁布后,国务院其实对此条件进行了部分修正,即国务院于1981年5月批转《关于国务院学位委员会第一次(扩大)会议的报告》,该报告指出,“我国学位获得者,除外国人外,在政治上应拥护党的领导”^③。当然,此般修正也有可能是基于外国人并非宪法意义上公民的缘故。

四、“党的领导”在法律文本中的演变过程

就法律中的“党的领导”条款而言,发生变化的不仅有立法者的认识,法律对“党的领导”的规定方式也经历了一个演变过程。这一过程集中表现为以下三个方面。

(一)领导的主体:从概括的“党”到具体的“党组织”

法律对“党的领导”的规定,更多是一种概括式的规定,其中的领导主体也是“中国共产党”等概括意义上的领导者,而非具体的党组织或者党员个人。例如,全国人大2021年3月对《全国人民代表大会组织法》作出修改,在第3条规定“全国人民代表大会及其常务委员会坚持中国共产党的领导”。按照通常的认识,全国人大及其常委会自然是接受党中央而非地方党组织的领导,但上述立法仍然只规定作为概括领导主体的“中国共产党”,而非具体的党组织或党员个人。

与此不同的是,在近年的立法实践中,概括领导主体逐渐演化为具体领导主体,即不再局限于概括意义上的“中国共产党”,而是党的具体组织。例如,《人民武装警察法》第2条规定,人民武装警察部队“由党中央、中央军事委员会集中统一领导”。这是因为全国人大常委会2020年6月在修改《人民武装警察法》时,把武警部队领导体制由“国务院、中央军事委员会领导”调整为“党中央、中央军事委员会集中统一领导”。此般修改虽是为了适应武警部队领导指挥体制的改革,“以法的权威性、稳定性、强

① 参见刘季幸:《全国人民代表大会宪法和法律委员会关于〈中华人民共和国法官法(修订草案)〉审议结果的报告——2019年4月20日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2019年第3期,第537页;刘季幸:《全国人民代表大会宪法和法律委员会关于〈中华人民共和国检察官法(修订草案)〉审议结果的报告——2019年4月20日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2019年第3期,第553页。

② 蒋南翔:《在五届人大常委会第十三次会议全体会议上关于〈中华人民共和国学位条例(草案)〉的说明》,《国务院学位委员会公报》1981年第1期,第5页。

③ 《国务院批转国务院学位委员会关于国务院学位委员会第一次(扩大)会议的报告的通知》,《国务院学位委员会公报》1981年第1期,第11页。

制性保障新的领导指挥体制顺畅运行”^①，但客观上使得“党中央”作为一个完整的概念表述进入法律文本。如此一来，就“坚持党对军队的绝对领导”这一政治原则而言，《人民武装警察法》中的领导者已然是“党中央”这一具体的领导主体。除此之外，在《国家安全法》《国家情报法》和《数据安全法》等法律当中，明确规定“中央国家安全领导机构”等党的机构承担一定的领导职责，亦可视为对具体领导主体的规定。

其实，有关具体领导主体的规定，在行政法规、地方性法规和规章中已相当普遍。例如，2017年12月修订后的《规章制定程序条例》第4条第1款规定，“制定政治方面法律的配套规章，应当按照有关规定及时报告党中央或者同级党委(党组)”。再如，《南京市社会治理促进条例》第6条规定，“成立由市委、市政府主要负责人为组长的社会治理领导小组”。此类规定中的“同级党委”和“市委主要负责人”，均属于具体的党组织或者党的领导干部，乃是一种有别于概括领导主体的具体领导主体。此时需要注意的是，在“党的领导”条款中规定概括领导主体，只是将中国共产党形塑为一种最高的政治权威，其中的“领导”亦只是一种概括性的表述，而未将其作为一项具体的法律权力。如果“党的领导”条款中的“党”不再是概括领导主体，而是党的组织或领导干部等具体领导主体，便需要在法律上妥善配置具体领导主体的权力，特别是避免其与国家机关及社会组织的职权发生混淆。比如《河南省乡村振兴促进条例》第46条第2款规定了村级重大事项的决策程序，在村民会议或者村民代表会议作出决议前，还有“村党组织提议”和“党员大会审议”等程序，此时需要处理好“决议权”与“提议权”“审议权”的关系。

(二)领导的范围：从宏观领导职责到微观领导事项

在全国人大及其常委会制定的法律中，绝大多数是在宏观层面规定中国共产党的领导职责，例如，《档案法》第3条规定“坚持中国共产党对档案工作的领导”。仅少数几部法律法规规定了中国共产党的微观领导事项，比如《高等教育法》第39条列举了国家举办高校党委的领导职责，其中就包括“讨论决定学校内部组织机构的设置和内部组织机构负责人的人选”等微观事项。当然，立法者当初的考量其实是希望通过具体列举，避免出现党“包揽一切”的情形。^②与此不同的是，部分行政立法和地方立法在规定宏观领导职责之余，还有规定微观领导事项的倾向。例如，《重大行政决策程序暂行条例》在第4条规定“坚持和加强党的全面领导”，还在第31条规定重大行政决策出台前应当按照规定向同级党委请示报告。再如，《上海市人民代表大会专门委员会工作条例》除在第3条规定专门委员会工作应当坚持党的领导，还在第6条规定“专门委员会设立分党组”，明确分党组“在专门委员会工作中发挥把方向、管大局、保落实的领导核心作用”。

诚然，在法律中对“党的领导”作出规定，有利于实现党的领导行为的法治化。^③正因为这样，有论者认为，法律中的“党的领导”不应只是“口号式条款”，而应写明党在其中的作用及相应的法律责

① 王宁：《关于〈中华人民共和国人民武装警察法(修订草案)〉的说明——2020年4月26日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议上》，《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2020年第3期，第552页。

② 例如，立法者在《全民所有制工业企业法》中具体写明企业党组织的领导职责，其实是为了搞好企业的党政分开，明确企业中党组织不再实行“一元化”领导。参见吕东：《关于〈中华人民共和国全民所有制工业企业法(草案)〉的说明——1988年3月31日第七届全国人民代表大会第一次会议上》，全国人民代表大会常务委员会办公厅编：《中华人民共和国第七届全国人民代表大会第一次会议文件汇编》，人民出版社1988年版，第142页。

③ 参见陈云良、蒋清华：《中国共产党领导权法理分析论纲》，《法制与社会发展》2015年第3期，第48页。

任。^①但对于“党的领导”的具体内涵和外延,法律不宜作出明确规定。因为中国共产党通常借由内部和外部两个场域来实现领导,其中,内部场域的领导表现为党的全国代表大会和中央委员会对全党各个组织和全体党员的领导,党的上级组织对下级组织的领导,以及党的组织对党员个人的领导等;而外部场域的领导则是党的组织对非党组织和党外群众的领导,主要是对国家机关及其工作人员的领导。发生在两个不同场域的“党的领导行为”的主体和对象不同,使得党的领导行为具有了复合属性。正是缘于这种复合属性,调整党的领导行为的规则相应是多元化的。^②但不同的规则在分别调整该行为时不可避免地具有局限性,特别是就国家法律而言,此种局限性表现得尤为突出。因为有相当一部分党的领导行为发生在党内,国家法律在此时的功能主要是划定政党内部行为的边界,更加具体的细节则是留待党内法规和其他党的规范性文件去调整。

例如,1988年全国人大在审议《全民所有制工业企业法(草案)》时,曾有全国人大代表认为草案对“党的领导”的规定不够具体,建议对企业党组织的具体任务作出规定。全国人大法律委员会对此认为,“党组织在企业中的具体工作任务,从法律角度来看,最好由中共中央作出规定,不好由法律规定”^③。与此类似,在制定《乡村振兴促进法》的过程中,该法草案不仅规定了中国共产党的宏观领导职责,比如在草案第7条第1项规定“坚持中国共产党对农村工作的全面领导”,而且明确了一些微观领导事项,比如草案第41条规定“村党组织书记可以通过法定程序担任村民委员会主任”以及“农村基层党组织依法组织农民参与产业发展”等。不过,全国人大宪法和法律委员会审议认为,“党内法规对党组织及其负责人的职权职责和相关工作机制已有规定的,本法可予以归并、集中表述”^④,因此删去了草案中有关微观领导事项的规定。

(三)领导的实现:从政治宣示到制度保障

现行《宪法》中有一个相对完备的“党的领导”规范体系,但主要表现为抽象的宪法原则。在很长一段时期内,法律中的“党的领导”条款同样以法律原则的形式呈现,即笼统地表明坚持党的领导,比如根据《工会法》(2001)第4条第1款的规定,工会必须“坚持中国共产党的领导”。对此,有论者认为,很多法律中的“党的领导”条款具有规范性弱的特征,“党的领导”入法的表述过于笼统,因为没有责任承担条款而不具备实施效力。^⑤在这个意义来说,如果法律对“党的领导”作出规定时,只是单纯地宣示坚持中国共产党领导,那样的规定其实与宪法规定的“党的领导”无异,也就失去了把“党的领导”载入法律的现实意义。正是缘于此,近年制定和修改法律时,立法者除宣示和表明中国共产党的领导地位外,还注重通过一系列的制度设计,来保障中国共产党的领导地位。

其一,将“拥护中国共产党的领导”规定为一种任职资格。例如,2018年12月修改后的《公务员法》,在第13条第3项明确将“拥护中国共产党领导”作为公务员的必备条件。在《监察官法》制定过程中,

① 参见王春业、周笑:《论党的领导入法》,《上海政法学院学报(法治论丛)》2019年第2期,第143页。

② 例如,有论者探讨依法执政或依法治国中“法”的指代,认为其既包括国家法律亦包括党内法规。参见俞可平主编:《依法治国与依法治党》,中央编译出版社2007年版,绪论第4页;伍华军:《论党内法规的基本范畴》,《法学杂志》2018年第2期,第59页。

③ 王汉斌:《第七届全国人民代表大会法律委员会关于两个法律草案审议结果的报告》,全国人民代表大会常务委员会办公厅编:《中华人民共和国第七届全国人民代表大会第一次会议文件汇编》,人民出版社1988年版,第160页。

④ 李飞:《全国人民代表大会宪法和法律委员会关于〈中华人民共和国乡村振兴促进法(草案)〉修改情况的汇报——2020年12月12日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2021年第4期,第689页。

⑤ 参见万里鹏:《“党的领导”入法:理论透视、实践考察与制度完善》,《河南社会科学》2020年第10期,第62-63页。

亦曾考虑把“具有中国共产党党员身份”作为监察官的任职条件之一,但最终只在第13条第2项规定,“被撤销中国共产党党内职务、留党察看、开除党籍的”人员不得担任监察官。又如,赋予特定主体维护中国共产党领导的职责任务,比较典型的是全国人大常委会2020年12月修改《国防法》时,在第22条第2款增加了新时代军队“四个战略支撑”的使命任务,^①明确把“巩固中国共产党领导和社会主义制度”,规定为中国人民解放军在新时代的使命任务。

其二,将“反对中国共产党领导的言行”作为受到法律否定性评价的标准。事实上,2018年修宪把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入总纲,使得“党的领导”成为社会主义制度的核心要素,“破坏社会主义制度”的禁止性规定亦可用于规制破坏党的领导的行为,比如,《刑法》第105条第1款把推翻社会主义制度作为颠覆国家政权罪的构成要件。^②此外,《公职人员政务处分法》中有更直接的规定。该法第28条规定,公职人员散布有损中国共产党领导的言论,参加旨在反对中国共产党领导的集会、游行、示威,不执行中国共产党的路线方针政策,公开发表反对中国共产党领导的言论,将受到轻则记过、重则开除的政务处分。该规定被认为是“将宪法确立的坚持国家指导思想、坚持党的领导、坚持社会主义制度等基本要求进一步具体化,使宪法的原则性规定能够得到切实执行”^③。

其三,为党内法规对“党的领导”作出更具体的规定提供国家法律层面的依据。“如果国家立法对党组织职权职责、领导活动特别是党的建设问题作过多规定,事实上也带来国家立法机关审议党务这个难题。”^④国家法律宜对“党的领导”作出原则性规定,而“谁来领导”“领导什么”“如何领导”等更具体的问题,则可在党内法规中作出规定。可以说,宪法和法律中的“党的领导”条款,很大程度上构成相关党内法规的制定依据。比如《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》第1条载明的制定依据包括“有关法律”,《公务员录用考察办法(试行)》第1条更是将《公务员法》明确作为制定依据。此时,党内法规应当与国家法律实现双向衔接。一方面,党内法规需要在与宪法和法律保持一致的前提下,将法律中的“党的领导”条款具体化,制定相应领域的党内法规;另一方面,国家法律在不与宪法相抵触的前提下,可对“党的领导”作出原则性规定。

五、结 语

邓小平在谈及四项基本原则时曾提出:“对于这四项基本原则,必须坚持,绝不允许任何人加以动摇,并且要用适当的法律形式加以确定。”^⑤“坚持中国共产党领导”可谓是四项基本原则的核心,现行宪法以序言中的叙述语言和总纲中的国体条款,对“党的领导”作出适当的规定。相较于宪法中的“党的领导”规范而言,法律文本中的“党的领导”条款,无疑为党在实践中发挥领导作用提供更加具体和直接的规范依据,使得将“党的领导”写入法律的需求变得更为强烈。特别是在坚持和加强党的全面领导、坚持全面依法治国的背景下,“党的领导”入法既可使党的领导活动于法有据,亦能在相当程度上促进党的领导活动在法治轨道内运作。例如,在深化党和国家机构改革的过程中,愈来愈多党的机构承担

① 参见魏凤和:《关于〈中华人民共和国国防法(修订草案)〉的说明——2020年10月13日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2021年第1期,第148页。

② 参见刘怡达:《中国共产党的领导与中国特色社会主义的宪法关联》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2021年第3期,第36页。

③ 中共中央纪律检查委员会、中华人民共和国国家监察委员会法规室编:《〈中华人民共和国公职人员政务处分法〉释义》,中国方正出版社2021年版,第120-121页。

④ 宋功德:《坚持依规治党》,《中国法学》2018年第2期,第13页。

⑤ 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第358页。

起国家行政职责,虽然宪法中的“党的领导”规范可以为此般职责主体的转变提供依据,但是,法律规则的供给不足将成为执政党机关履行好行政职能的重大掣肘。^①

当然,“党的领导”入法绝非随意为之的,因为法律中的“党的领导”不应背离“加强和改善党的领导”之立法初衷,且应符合宪法确定的“党的领导”之规范意涵。整体而言,既往实践中将“党的领导”写入法律的三种方式,皆是立法者慎重权衡和考量的结果,尤其表现为对入法方式进行必要的合宪性调控。一是表明党领导某项具体工作,其中的“领导”只是一种概括表述,尚未在法律中落实为一项具体的权力。二是规定党的机构承担某些职责,此时通常会借由一些技术手段,在确保党总揽全局的同时,又通过国家政权机关实施党的领导,比如将行政机关的职能划入党的机构,但仍保留行政机关的牌子。三是将拥护党的领导作为法律义务或任职条件,这在形式层面应符合法律保留原则,在实质层面应有正当目的。例如,《公务员法》第59条第1项禁止公务员“参加旨在反对宪法、中国共产党领导和国家的集会、游行、示威等活动”,此种限制所依据的是法律规定,目的是维护“党的领导”的宪制秩序,因而在形式和实质层面皆是合宪的。随着中国共产党愈加重视党的政治建设,可以预见的是,在法律中规定“党的领导”将更为普遍,这其实也对立法者提出了更高的要求。特别是在党中央提出“制定和修改有关法律法规要明确规定党领导相关工作的法律地位”^②的情况下,“党的领导”在今后可能以更多元的方式,进入到更多的法律文本当中。因而,立法者在将“党的领导”写入法律时,更应注意在方式选择和运用上进行合宪性层面的调控。

诚如本文开篇论及的,“党的领导”入法是为了契合依法执政的执政基本方式。不过,《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出,“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”。从这个意义上来说,立法者把“党的领导”写入法律,是为中国共产党执政提供国家法律层面的法治资源,而党内法规在依法执政中同样扮演着不可替代的角色。在相当长一段时期内,国家法律被认为是社会规则体系的主干,党内法规的制定实践虽由来已久,但并没有引起足够重视。直至党的十八届四中全会将全面推进依法治国的总目标设定为“建设中国特色社会主义法治体系”,并将“形成完善的党内法规体系”作为一个子目标纳入其中。于是,国家治理的规范体系由法律规范体系和党内法规体系这两套最为重要的规范体系构成。相较于国家法律,党内法规在调整党的领导行为时具有独特功能。对于党的领导行为,如果说“党的领导”入法是对该行为的初步调整,那么党内法规则可以作出进一步规范。如此一来,国家法律和党内法规将按照一定的分工,对党的领导行为进行综合调整。

有鉴于此,立法者在将“党的领导”写入法律时,除了要进行合宪性调控外,还应注重法律中“党的领导”条款同党内法规相关规定保持衔接协调。一方面,当党内法规已对“党的领导”作出规定时,国家法律应当进行相应的确认。最典型的例证便是十九大党章在总纲中增加规定“中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势”。而后,全国人大于2018年3月修改宪法时,在第1条第2款明确规定“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”。另一方面,当“党的领导”写入国家法律后,党内法规便可以此为据作出更具体的安排。比如《高等教育法》第39条规定了党委领导下的校长负责制,在此基础上,《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》围绕“谁来领导”“领导什么”“如何领导”和“如何保障领导”等问题,搭建了党领导高校的体制机制。

^① 参见王欢:《论党政合署在行政法中的融入》,《吉林大学社会科学学报》2019年第3期,第150—159页。

^② 《中共中央关于加强党的政治建设的意见》,人民出版社2019年版,第10页。

当然,党内法规此时对“党的领导”的细化,需要以不与宪法法律不一致为前提,例如,《村民委员会组织法》第4条规定农村基层党组织“发挥领导核心作用”,党中央为此制定了《中国共产党农村工作条例》和《中国共产党农村基层组织工作条例》,对村党组织的领导职责予以具体规定,此处的领导职责便不得含有村民委员会的法定职责。

The Specific Forms and Evolution Process of the Provisions on the Party's Leadership in Laws

Liu Yida

Abstract: The inclusion of the Party's leadership in the law would not only provide a more concrete basis for leadership behavior, but also facilitate the development of leadership activities within the framework of the rule of law. The legislator's understanding of whether the Party's leadership should be included in the law has shifted from 'should not be included in the law' to 'should be included in the law as appropriate' to 'should be promoted'. In the past legislative practice, there were three main forms of the Party's leadership in the law, namely, indicating that the Party leads the special work in some aspect, stipulating that the Party's institution undertakes a certain legal duty, and regarding it as a legal obligation or a condition of office to uphold the Party's leadership. The way the law provides for 'the Party's leadership' has also undergone an evolutionary process, focusing on the leadership subject from the general 'Party' to the specific 'Party organization', the leadership scope from macro leadership responsibilities to micro-leadership matters, and guaranteeing the Party's leadership status through specific institutional designs. In the context of adhering to and strengthening the overall leadership of the Party, it will be more common for laws to specify provisions on the Party's leadership, but the provisions on the Party's leadership should not deviate from the original legislative intent of 'strengthening and promoting the leadership of the Party', and should be consistent with the normative meaning of the Party's leadership in the Constitution.

Keywords: provisions on the Party's leadership in laws; inclusion of the Party's leadership in laws; legalization of the Party's leadership; law-based governance

(责任编辑:段磊)