

党内法治的内涵与双重逻辑

侯嘉斌

【内容提要】党内法治是学术界新近提出的用以描述党内良法善治理想状态的概念表述。为了避免引起不必要的理论争议，需要厘清几个前提性的判断，以进一步夯实党内法治表述的理论基础。党内法治进程的推进，需要构建完善的党内法规结构体系、系统的党内法规运行机制以及健全的党内法规建设目标。从内在逻辑来讲，党内法治既要遵循法治逻辑，即现代法治的基本原则与精神，也要恪守党建逻辑，即政党建设尤其是执政党建设的客观规律。这两种逻辑均以维护最广大人民群众的根本利益为最终价值依归，并通过人民利益这一连接点而实现有效协调。

【关键词】党内法规 党内法治 法治逻辑 党建逻辑

作者简介：侯嘉斌（1991-），国防大学政治学院博士研究生（江苏南京 210003）。

近年来，随着党内法规建设的迅速推进，不少学者将国家法中的良法善治思想应用到了党内法规建设问题中，进而提出了党内法治的概念。党内法治是指“适应全面从严治党、全面实现党的治理现代化的需要，遵循党内治理规律和一般法治原理，与国家法治、社会法治相对应，建设以党章为核心的党内法规制度体系，实施以党内法规制度为基础的党内治理的法治形态”^①。这一概念重在强调党内法规建设应该超越法规制定维度而延伸至法规执行与实施维度，超越党内建设治理维度而拓展至党的执政与领导维度，以追求党内法规语境中的良法善治。

一、党内法治的概念表述

从20世纪80年代起，先后有学者提出“党内法制”“以法治党”“依法治党”等表述，用以描述党内建设、治理与执政、领导活动的法治化、规范化形态^②。这些表述均遭到了较为强烈的质疑，主要理由是容易导致对党法关系的错误或片面理解，使人误以为党在法之下，或法在党之中^③。党内法治表述也面临着同样的理论诘难。综合相关学术观点，本文认为，理解并认同党内法治的表述，需要以下述几个基本论断为前提。

其一，对法概念要做广义理解。法规范的形式、种类多样，不能局限于国家机构制定或认可并由国家强制力保障实施的国家法。随着现代法治理论不断发展，越来越多的学者关注到了国家法

① 肖金明：《关于党内法治概念的一般认识》，《山东社会科学》2016年第6期。

② 代表性论文可参见李乐刚：《什么是以及为什么是党内法制》，《江汉论坛》1995年第12期；叶笃初、陈绪群：《试论完备的党内法制》，《江汉论坛》1996年第5期；李树明：《以法治党》，《学术交流》1986年第3期；俞可平：《依法治国必先依法治党》，《学习月刊》2010年第8期；焦富民：《依法治党的理论逻辑与制度构建》，《光明日报》2014年11月26日。

③ 代表性论文可参见李茂管：《“以法治党”的提法不妥》，《学术交流》1987年第1期；刘红凇：《“依法治党”辨析》，《山东师大学报》（人文社会科学版）2001年第6期。

律之外各类无须依靠国家强制力保障实施，但能够产生社会实效的规范性行为准则。由政党组织制定发布的规范文件就是其中一种重要类型。正是因此，才能将党内各项具有普遍适用性、规范性以及强制效力的文件称为党内法规。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）还将完善的党内法规体系纳入中国特色社会主义法治体系之中。

其二，认同对党的领导与社会主义法治建设一致性的理解。受西方法学理论的影响，部分观点将党的领导与法治建设对立起来，认为两者是矛盾的，并提出了“党大还是法大”的问题。不少人打着学术研究的旗号，故意制造理论和舆论方面的混乱，企图借党法关系从法治问题上打开缺口，进而达到否定党的领导、否定中国特色社会主义制度的目的。但即使从常识出发，也能看出党是一个政治组织，而法是一套行为规则，党与法之间不能做简单的大小比较，无论是党大于法还是法大于党的表述都不成立。对此问题，《决定》做了明确说明，“党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，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，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治”^①。习近平也专门强调，“党大还是法大”的问题是一个政治陷阱，是一个伪命题，对此问题“不能含糊其词、语焉不详、要明确予以回答”^②。

其三，党内法治是一个与国家法治、社会法治相并行的概念。习近平在论述全面推进依法治国工作布局时，提到要“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”^③。如果将法治原理与逻辑适用于政党建设领域，结论自然是我们应当建设法治政党或法治型政党。而从中国特定的政治现实出发，这一结论必须首先适用于作为执政党与领导党的中国共产党。目前，中共苏州市委已经率先开启了法治型政党建设的探索实践，先后印发了《苏州市建设法治型党组织试点工作方案》《关于建设法治型党组织的意见》《苏州市法治型党组织建设三年行动计划（2017-2019年）》等，法治型党组织正逐步成为苏州党的建设的响亮品牌之一，法治也将成为苏州核心竞争力的重要标志。

其四，党内法治之“党内”强调的是其作用范围，而非对党法关系的描述。《中国共产党党内法规制定条例》第2条明确规定，党内法规的调整对象限于“党组织的工作、活动和党员行为”。具体来讲，党内法治首先关注全体党员与党的各级组织（党的中央组织、地方组织、基层组织、党组），以及党的各项建设活动（政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设、制度建设）。同时，考虑到中国共产党作为执政党与领导党的特殊地位，还需要对其执政与领导活动进行规范。在中国政治实践中，中国共产党需要在一些重要且敏感的领域直接行使权力，尤为明显地表现在干部、军队、意识形态等领域^④。为直接调整此类工作而发布的党内法规，自然会作用于或者涉及党组织与党员之外的其他组织和个人，这就是通常所讲的党内法规的“溢出”效力。党内法规与党内法治的作用范围主要限于党内，因此被冠之以“党内”的术语限制。不能将之理解为对党法关系的一般性描述，或据此断言法在党之中，党内法治在强调党的领导的同时仍要维护国家宪法法律的至上权威。

其五，党内法治之“治”强调要提升党内建设、治理以及党的执政、领导活动的制度化、规范化水平。从党内建设治理的角度来讲，党内法治为各级党组织与全体党员提供了必须一体遵循的行为准则，并通过打造严密的制度之笼，以一种更加规范、系统的方式规训党内权力。从党的执政与领导角度来讲，党内法治有助于规范健全党对社会主义法治建设的领导，促进党内法规与国家法律

① 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，北京：人民出版社，2014年，第5页。

② 《习近平关于全面依法治国论述摘编》，北京：中央文献出版社，2015年，第34页。

③ 习近平：《加快建设社会主义法治国家》，《求是》2015年第1期。

④ 参见姜明安：《论党内法规在依法治国中的作用》，《中共中央党校学报》2017年第2期。

的衔接协调,进而实现依法治国与依规治党的统筹推进;同时还能提升党领导国家各项建设的能力水平,为中国共产党发挥其总揽全局、协调各方的核心作用提供坚实的制度支撑与政治保证。

如果能就上述五个基本论断达成一致,党内法治的表述自然能够得到认可。党内法治不是简单的概念创新或话语置换,而体现为一种理念表达和价值申诉,体现为管党治党的形态跃升与重构^①。从理论渊源来讲,党内法治既是制度治党与全面从严治党的主题承继,是对制度建设核心价值重申与再提炼;也是对全面依法治国的理性回应,是现代法治原理在管党治党领域的具体运用与深度延伸。正是为了与依法治国进行有效区分,避免不必要的理论争议,习近平提出并不断丰富依规治党的理论表述,强调要通过各项党的规矩来管党治党。关于党内法规、依规治党、党内法治的关系可以做如下归纳:党内法规是静态的文本制度表达形态;依规治党是党内法规的动态体现,是依据包括党内法规在内的多种党的规矩来管党治党的动态实施与监督过程;党内法治不仅包含党内法规与依规治党的基本内涵,还是党内法规建设与依规治党的一种目标性、理想性表达形态。

二、党内法治的具体内涵

在认可党内法治表述合理性的基础上,需要全面系统地界定党内法治的理论内涵,具体来讲,可以从结构体系、运行机制、建设目标三个主要维度展开。

其一是完善的党内法规结构体系。《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017年)》将中央党内法规划分为六类,分别是党的领导、党的工作、党的思想建设、党的组织建设、党的作风建设、党的反腐倡廉建设和党的民主集中制建设方面的党内法规。但需要注意的是,党的十九大在党章总纲部分对全面推进党的建设新的伟大工程的具体布局进行了重大调整,将之前“思想建设、组织建设、作风建设、制度建设、反腐倡廉建设”五位一体的党建布局,改为以党的政治建设为统领,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。如果严格依据党的建设内容确定党内法规的体系划分,那么在党建布局发生重大调整后,党内法规的体系划分自然也需要进行相应调整。相比之下,党内法规建设的客观规律及其调整作用对象,更宜作为党内法规体系划分的标准。《关于加强党内法规制度建设的意见》坚持“规范主体、规范行为、规范监督”的基本原则,提出了“1+4”的基本框架,即在党章之下划分党的组织法规制度、党的领导法规制度、党的自身建设法规制度、党的监督保障法规制度4大板块^②。其中,组织法规侧重主体维度,领导法规和自身建设法规侧重内容维度,监督保障法规重点关注党的监督制约机制,同时兼顾了对主体、内容与行为的监督。这种体系划分被认为是一个重大理论创新,既凸显了党章的统领地位,也契合了党的领导和党的建设的基本布局^③。中共中央首次对中华人民共和国成立以来现行有效且向社会公开的中央党内法规和规范性文件进行汇编时,即采用了这种框架^④。此种划分模式同样为《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》所沿用,这一规划还明确了未来五年内各类党内法规的建设重点^⑤。

其二是系统的党内法规运行机制。党内法治进程的推进与党内法治理想状态的实现,需要以党

① 参见邹庆国:《党内法治:管党治党的形态演进与重构》,《山东社会科学》2016年第6期。

② 参见《中共中央印发〈关于加强党内法规制度建设的意见〉》,《人民日报》2017年6月26日。

③ 参见中共中央办公厅法规局:《以改革创新精神加快补齐党建方面的法规制度短板》,《求是》2017年第3期。

④ 参见中共中央办公厅法规局编:《中央党内法规和规范性文件汇编(1949.10—2016.12)》,北京:法律出版社,2017年,第1—21页。

⑤ 参见《中共中央印发〈中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)〉》,《人民日报》2018年2月24日。

内法规为基本出发点，构建起系统的党内法治运行机制，具体包括制定与实施监督两个层面。其中，制定机制解决党内法规从无到有的问题，主要规定于被称作党内“立法法”的《中国共产党党内法规制定条例》之中。条例系统规定了党内法规的规划与计划、起草、审批与发布、适用与解释、备案审查等制度，基本实现了党内法规制定的程序化、规范化，有助于提升党内法规的质量水平与可操作性，实现党内法规制度体系的协调统一。但该条例对党内法规发布、解释等方面的规定较为单薄，仍有待进一步完善。党内法规实施监督机制则主要解决从静到动的问题，关注的是党内法规的执行力。习近平在提出构建以党章为根本、若干配套党内法规为支撑的党内法规制度体系的同时，多次强调“法规制度的生命力在于执行”，要“提高党内法规执行力”^①。具体来讲，应该从学习教育、监督检查、责任追究、法规清理、法规评估等方面着手，将党内法规作为“两学一做”学习教育活动与法治宣传教育规划的重要内容，营造良好的党内法规学习宣传氛围；将党内法规的贯彻、执行、落实情况作为党内监督与巡视工作的重要内容，并与干部年度考核评定、提拔和评先评优挂钩；严格执行党纪面前一律平等的原则，及时对各类失职失责和违纪违法行为进行问责处理；等等。通过构建刚性保障约束机制，切实维护党内法规制度的严肃性和权威性，提高法规制度执行力。

其三是健全的党内法规建设目标。在推动党内法规建设实践发展的同时，中共中央也在不断深化对党内法规制度体系化建设的规律性认识，并根据现实情况不断调整和丰富这一体系化建设目标。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。”^②《中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018—2022年）》进一步强调，到建党100周年时形成以党章为根本、以准则条例为主干，覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系^③。为了达至这一理想目标，中国共产党还多次提出党内法规建设的具体原则与要求，《中国共产党党内法规制定条例》第8条强调党内法规制度体系要“内容协调、程序严密、配套完备、有效管用”，《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013—2017年）》将上述原则进一步表述为“内容科学、程序严密、配套完备、运行有效”。其中，内容协调与内容科学是党内法规制度实现体系化的基本前提。内容协调强调规定之间要配合得当、和谐一致；内容科学则强调具体规定必须尊重社会主义建设规律与执政党建设规律，具备正当性依据，充分体现党和人民群众的根本利益。程序严密是党内法规制度实现体系化的必要保障，强调法规内部的程序设计应该足够严格、周密，为全部法规制度的实施构建起完善的执行与保障程序，尽可能消除制度漏洞。配套完备是党内法规制度实现体系化的重要标志，强调党内法规制度设计的系统性、全面性和周延性，以及相互间的衔接协调，确保法规制度能够全面覆盖各类调整对象，避免制度空白。运行有效与有效管用是党内法规制度体系化的终极目的，注重对党内法规实践效用的考察，强调各项党内法规要以解决党的建设现实问题为目的，充分适应管党治党的现实需要。除关注文本意义的党内法规制度体系外，《关于加强党内法规制度建设的意见》还提出，到建党100周年时要形成高效的党内法规制度实施体系与有力的党内法规制度建设保障体系^④。这是中共中央从动态视角出发，对法规制度的制定、实施与保障等不同环节进行的整体性思考与筹划。

① 《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》，北京：中央文献出版社、中国方正出版社，2016年，第88、56页。

② 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》，北京：人民出版社，2017年，第68页。

③ 参见《中共中央印发〈中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018—2022年）〉》，《人民日报》2018年2月24日。

④ 参见《中共中央印发〈关于加强党内法规制度建设的意见〉》，《人民日报》2017年6月26日。

三、党内法治的法治逻辑与党建逻辑

党内法治之中蕴含着双重逻辑。一方面,党内法治要遵循法治逻辑,即现代法治的基本原则与精神。法治是法学理论中的一个核心概念,虽然近现代意义上的法治是西方文明进化发展的产物,但其作为治国理政基本方式的重要性与价值正当性已经超越一国一地的时空范围,得到了普遍认可,“为我们塑造我们自己、塑造我们所向往的共同生活,提供了最大的可能和基本的保障”^①。习近平在党的十八届四中全会第二次全体会议上强调,法治是“治国理政不可或缺的重要手段”,法治和人治问题也是“各国在实现现代化过程中必须面对和解决的一个重大问题”^②。从本源意义上讲,法治是指规则之治,以特定的行为准则对各类主体的行为活动进行规范调整。其中最重要的规则形式就是法律,即国家机构制定或认可并由国家强制力保障实施的行为规范。当法律在国家与社会治理中占据主导地位,其作用得到极度推崇时,就会形成一种新的与人治相对应的治理模式——法治,在绝对意义上维护法律的权威。现代法治发展的一个重要趋势是强调良法善治,注重形式层面的良好特质的同时,更关注实质层面的现实关怀与价值内涵,将法律的实质合法性诉诸“法律背后的道义原则、道德权利以及民众的正义感等”^③。早在2300多年前,亚里士多德就曾指出,“法治应包含两重意义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律”^④。这一经典论断经过漫长的实践检验,得到了更为现代化的演绎与阐释,党的十八届四中全会提出的“法律是治国之重器,良法是善治之前提”,就充分说明党和国家领导人已经认识到了厉行法治、推进良法善治的重要性^⑤。

如习近平所言,法治就是“用法律的准绳去衡量、规范、引导社会生活”^⑥。从本质属性来看,法治不仅是一种规范而理性的治理规则体系与运行方式,作为社会治理的手段和工具存在;而且是一种依法治理的良好社会治理状态,作为社会发展的目标和价值追求而存在。在价值原则层面,法治首先强调国家宪法法律的至上权威,要求同时兼顾公权力制约与私权利保障两种治理逻辑,体现并维护民主、自由、平等、公正、人权等基本价值理念。在技术操作层面,作为法治之前提的法律必须具备普适性、公开性、稳定性、明确性、统一性等特征,以便于法律内容的贯彻落实。作为法治逻辑在政党内部的延伸适用,党内法治自然也应该遵循现代法治的上述基本逻辑与价值原则,自觉维护国家宪法法律与党内法规制度的权威性,并且借鉴国家法治建设过程中积累的丰富经验,防范党的领导与法治建设在根本原则层面发生冲突。具体来讲,党内法治进程中首先要构建完善的党内法规体系,将全体党员与各级党组织的行为活动纳入党内法规制度的调整框架之内,既要规范党组织与党员领导干部行使权力的范围、程序与标准,对党内决策权、执行权、监督权进行全面限制,也要保障党员各项政治权利,维护党内民主。在此基础上,还要严格落实党的各项纪律规矩,使之切实成为带电的高压线,强化党内法规制度的执行力,维护党内法规的制度权威。

另一方面,党内法治还要恪守党建逻辑,即政党建设尤其是执政党建设的客观规律。通常认为,政党是指社会中一定阶级或阶层的活动分子为实现某种目标而有计划地组织起来的一种政治组织,

① 陈景辉:《法治必然承诺特定价值吗?》,《清华法学》2017年第1期。

② 《习近平关于全面依法治国论述摘编》,北京:中央文献出版社,2015年,第8、12页。

③ 高鸿钧等:《法治:理念与制度》,北京:中国政法大学出版社,2002年,第766页。

④ [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,北京:商务印书馆,1983年,第199页。

⑤ 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,北京:人民出版社,2014年,第8页。

⑥ 《习近平关于全面依法治国论述摘编》,北京:中央文献出版社,2015年,第9页。

建立政党的根本任务是通过执掌或参与国家政权为其所代表的阶级或阶层谋取利益。因此需要依托严明的纪律维护政党内部的集中统一，这是政党凝聚力与战斗力的源泉。对作为无产阶级执政党的中国共产党而言，严密的组织制度与铁一般的纪律更是其维护党内团结统一，确保全党统一意志、统一步调的重要保证。在漫长的壮大发展过程中，中国共产党始终高度重视党内制度建设，经历十年“文化大革命”后党的领导集体更加深刻地认识到了制度建设的极端重要性。邓小平就强调，“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面”^①。随着党内制度建设尤其是党内法规建设的不断推进，中国共产党有效实现了从制度之治到法规之治的飞跃，充分显示了运用法治原则理念与法治思维方式管党治党的坚定决心。制度之治强调将党的历史与现实那些经由实践检验证明切实可行的经验做法固化下来，确保党的政策执行的稳定性、连续性以及党内各项事务管理的可预见性，避免人治状态下权力不受制约、以权压法等混乱现象。法规之治既强调加速制定党内法规、弥补党内制度短板，更强调提升党内法规质量水平，注重对法规内容科学性、合理性的考察。其直接产物就是《中国共产党党内法规制定条例》，条例的颁布适用有助于强化对党内法规原则精神与基本理念的宏观把控，确保法规内容始终符合党的理论和路线、方针、政策，符合国家宪法法律，以进一步发扬党内民主、维护党内团结统一。

中国共产党之所以要在国家法律体系之外创造出的一套类似于国家法律的法规范体系，目的就在于为各级党组织与全体党员提供内容更严、标准更高的行为准则，以此来维持共产党员的先进性，督促共产党员发挥模范带头作用，进而强化党的先进性与纯洁性。通过确保党的纪律底线与国家法律底线之间留有足够的制度缓冲空间，将党员的苗头性、倾向性、一般性问题消除在萌芽状态，从源头上防止各类违纪行为的发生，更防止违纪行为没有及时、严肃处理而演变成违法犯罪行为，避免由监督执纪“四种形态”的第一种形态酿成第二或第三，甚至第四种形态^②。作为政党的自我规范与约束，党内法规始终要把加强党的建设、促进经济社会发展和深化改革作为首要目标，形式合理、结构严谨固然是党内法规建设的目标，但并非首要目标，党内法规要注重解决实践中的突出问题，即追求其社会效果^③。更进一步地，党内法规之“内”决定了它所贯彻的仍然是一套加强党的建设、巩固党的领导、维护党的团结、增强党的能力，促进党更好践行全心全意为人民服务的政治承诺，团结人民共同进行中华民族伟大复兴事业的政治逻辑^④。这就导致将现代法治原理适用于中国共产党这一特殊主体时，必然会衍生出诸多特殊的法治逻辑^⑤。具体来讲，党内法治在倡导提升党内民主的同时，更加强调民主集中制以及“四个服从”尤其是全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会；党内法治要求对党内决策权、执行权、监督权进行全面限制的同时，并未实现决策、执行、监督权主体的彻底分立，而是坚持“民主集中制之下的权力制约”，通过明确不同主体的权力属性、职能范围与边界，强化主体之间的监督制约，实现权力运行不同环节的内嵌制分离；党内法治在保障党员各项民主权利的同时，更加强调党员的义务本位，要求党员严格遵守党纪国法，并设立了严苛的纪律处分机制。

① 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第333页。

② 《中国共产党党内监督条例》第7条与《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则（试行）》第4条均规定，要运用监督执纪“四种形态”，让“红红脸、出出汗”成为常态，党纪轻处分、组织调整成为违纪处理的大多数，党纪重处分、重大职务调整的成为少数，严重违纪涉嫌违法立案审查的成为极少数。

③ 参见屠凯：《党内法规的二重属性：法律与政策》，《中共浙江省委党校学报》2015年第5期。

④ 参见支振锋：《党内法规的政治逻辑》，《中国法律评论》2016年第3期。

⑤ 参见肖金明：《关于党内法治概念的一般认识》，《山东社会科学》2016年第6期。

四、党内法治双重逻辑的协调

寻求组织内部高度集中统一的政党逻辑与强调公权力限制与私权利保障的法治逻辑之间在价值层面存在着理论张力与紧张关系。对政党而言,维护党内集中统一是首要价值,对党组织与党员领导干部权力的限制以及对政党成员权利的保障都需要服务于这一首要价值。而在法治逻辑内部,法治的首要目标是维护法律在治国理政进程中的权威地位,实现法律之治。随着政党政治已经成为现代政治的重要特征,法治逻辑与政党逻辑之间不可避免地会发生关联,在中国这样一种党政推进型法治模式之下更是如此^①。两种逻辑相互作用的具体机理体现为,维护党内集中统一需要依托于法治的思维理念、方式方法与工具价值,而维护法律的权威需要执政党提供组织、政策、意识形态等根本性的资源支持。其中一个关联性因素是人民当家作主,政党逻辑与法治逻辑都以维护最广大人民群众的根本利益为最终的价值依归。沿着这一理论线索,中国共产党创造性地提出要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一。党的十九大报告还将其视为“社会主义政治发展的必然要求”^②。

一方面,党建逻辑的适用发展是为了将中国共产党打造成维护人民利益的先锋政党,切实践行党的宗旨。党章开篇即宣称,中国共产党是中国工人阶级的先锋队,同时是中国人民和中华民族的先锋队。中国共产党也始终代表着中国最广大人民的根本利益。坚持全心全意为人民服务,正是中国共产党的宗旨所在。党始终坚持践行群众路线,即一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来,到群众中去。另一方面,法治逻辑所尊崇的宪法、法律本质上也是人民群众集体意志的体现,目的在于营造稳定有序的社会环境,充分维护和保障公民的合法财产与各项权利,促进人的自由全面发展。马克思主义法学理论认为,法律是国家意志的体现,是统治阶级实现其利益的工具。我国宪法第2条第1款明确规定:中华人民共和国的一切权力属于人民。在实践中,人民所享有的国家权力需要通过全国人民代表大会和地方各级人民代表大会来行使。作为国家最高立法机构的全国人民代表大会负责修改宪法,监督宪法的实施,制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。通过行使立法权,全国人大能够尽可能地将最广大人民群众的整体意志上升为国家意志,并以法律的形式固定下来,表达于宪法法律之中。

党内法治之中蕴含的政党逻辑与法治逻辑,正是通过人民利益这一连接点统一于中国特色社会主义民主政治的伟大实践,形成了中国政治实践中人民的双重代表制。一般认为,全国人大与人民之间是契约产生的代表关系,以全国人大为首的国家机构权力来源于作为人民公意的宪法规定,因此是一种法律代表。人民作为国家一切权力的所有者,通过民主选举程序选举各级人大代表^③。中国共产党与人民之间是基于道义而非基于契约产生的代表关系,先于全国人大与宪法而产生,因此

① 政府推进型法治模式是一种人为设计和建构的法治模式,主要是在政府的目标指导下设计形成,借助和利用政府所掌握的本土政治资源完成。与之相对应的是社会演进型法治模式,此种法治模式是社会自发形成的产物,主要是在社会生活(与政府相对应的“民间”社会生活)中自然形成和演变而成。参见蒋立山:《中国法治道路初探》(上),《中外法学》1998年第3期。程竹汝进一步认为,由于历史进程中形成的党政高度整合的制度状态,政府推进型模式在现实中就转换成所谓党政推进型模式。参见程竹汝:《中国法治模式建构中的政治逻辑》,《中共中央党校学报》2016年第4期。

② 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》,北京:人民出版社,2017年,第22页。

③ 县、乡两级人大代表采用直接选举的办法产生,即由行政区域内若干选区的选民直接投票选举产生。全国人大代表,省、自治区、直辖市人大代表,设区的市和自治州人大代表采用间接选举的办法产生,即由下级人民代表大会开会选举产生上级人大代表。

是一种政治代表^①。中国共产党尚未夺取国家政权之前，是以革命党的身份领导全国各族人民开展反帝反封建反官僚主义的民主革命的，在土地革命战争、抗日战争与解放战争这一系列艰苦卓绝的革命斗争中，为数众多的共产党员发挥了英勇奋斗的自我牺牲精神，为国家独立、民族解放和人民幸福作出了巨大贡献，由此而得到了广大人民群众信赖拥护与支持追随，逐步形成了唇齿相依、互为倚重的党群关系。所以，中国共产党的领导地位是人民的选择、历史的选择，既符合社会发展的客观规律，也符合广大人民群众的根本利益。中华人民共和国成立后，中国共产党成为执政党，其领导地位得到了五四宪法序言与八二宪法序言的明确认可，获得了作为制宪主体的人民的道义与法律认同，这就从根本上解决了党与宪法的关系。更进一步，第十三届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》在宪法第1条第2款增写了“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”的内容，此一明确规定有利于在全体人民中强化党的领导意识，进而将党的领导有效落实到国家工作全过程和各方面。

在党政推进型法治模式之下，中国共产党与中国特色社会主义法治建设之间的关系成为一种特殊类型的党法关系。习近平将党法关系视为政治与法治关系的集中反映，并且引用马丁·洛克林的观点，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”^②。将公法视为政治话语形态，自然意味着每一种法治形态、模式、道路都与特定的政治理论、逻辑、立场相联系。中国共产党作为中国特色社会主义事业的领导核心，决定了党的领导是中国特色社会主义法治之魂，能否始终坚持党的领导是中国特色社会主义法治与西方资本主义国家法治之间最本质的区别所在。习近平强调：“全面推进依法治国这件大事能不能办好，最关键的是方向是不是正确、政治保证是不是坚强有力，具体讲就是要坚持党的领导，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论。”^③能否坚持党的领导以及党领导法治建设的能力水平，直接关系到全面依法治国的实际成效。相应地，党内法治与国家法治之间也存在着相互引导和塑造的关系。一方面，国家法治能够为党内法治提供重要的政治环境、文化氛围和经验借鉴；另一方面，党内法治对国家法治建设也有助推作用。两者都面临着权力公开、权力监督、反腐败等一系列敏感问题，这些难题的解决可以通过制定党内法规的方式“先行先试”，借助政党的强力权威在党员群体中先行推广践行，待相关实践发展成熟后再经由法定程序上升为国家立法。

参考文献：

- [1] 王振民、施新州等：《中国共产党党内法规研究》，北京：人民出版社，2016年。
- [2] 宋功德：《党规之治》，北京：法律出版社，2015年。
- [3] 李军：《中国共产党党内法规研究》，天津：天津人民出版社，2016年。
- [4] 周叶中：《关于中国共产党党内法规建设的思考》，《法学论坛》2011年第4期。
- [5] 王振民：《党内法规制度体系建设的基本理论问题》，《中国高校社会科学》2013年第2期。
- [6] 田飞龙：《法治国家进程中的政党法制》，《法学论坛》2015年第3期。

（编辑：张晓敏）

^① 参见王旭：《“法治中国”命题的理论逻辑及其展开》，《中国法学》2016年第1期。

^② 参见《习近平关于全面依法治国论述摘编》，北京：中央文献出版社，2015年，第34页。〔英〕马丁·洛克林：《公法与政治理论》，郑戈译，北京：商务印书馆，2002年，第8页。

^③ 《习近平关于全面依法治国论述摘编》，北京：中央文献出版社，2015年，第22-23页。