

族伟大复兴的中国梦提供有力的行政法治保障。

二是全面系统总结建党百年宝贵历史经验和党领导下的行政法治基本经验,回顾历史、展望未来,为完善行政法治、建设法治政府持续努力。回顾历史,我们已经积累了不少具有中国特色、内涵丰富的行政法治建设经验。展望未来,我们有必要将这些宝贵经验进行系统性总结,这样才能准确把握当下、科学预判未来。实际上,前文所述五点基本经验应当作为未来我国行政法治建设首先要继续坚持和发扬的方面。

三是完善中国特色社会主义行政法律规范体系,按照全国人大常委会的立法工作计划,研究启动以行政法总则为代表的、条件成熟的行政立法领域的法典编纂工作。马克思曾指出:“法典就是人民自由的圣经。”^①习近平总书记在2020年11月16日中央全面依法治国工作会议上的重要讲话中指出:“民法典为其他领域立法法典化提供了很好的范例,要总结编纂民法典的经验,适时推动条件成熟的立法领域法典编纂工作。”^②全国人大常委会2021年度立法工作计划也明确指出

要研究启动行政立法领域的法典编纂工作。目前,我国已经具备启动行政立法领域的法典编纂工作的客观条件^③。制定行政法总则是推进行政法法典化的关键一步,有助于完善中国特色社会主义行政法律规范体系。我们可以效仿民法典编纂的成功经验,按照“两步走的战略”,即先制定行政法总则、后制定行政法分则,最终形成体系完整的行政法典。目前,制定行政法总则的时机条件已经成熟,我们应当抓住新的历史机遇,积极推进行政法法典化,尤其是行政法总则的早日制定,这对于加快推进我国政府治理体系和治理能力现代化具有重大意义。

中国古人说:“度之往事,验之来事,参之平素,可则决之。”回顾中国共产党领导下的行政法治百年征程,可以发现我们今天取得的行政法治建设成就是多么不容易。未来,我们面临着难得的历史发展机遇,也面临着许多复杂风险和严峻挑战,所以更加要用伟大的历史成就和宝贵的历史经验来鼓舞斗志、明确方向、坚定信心、指导实践。

从“十个坚持”中看坚持党对全面依法治国的领导

西南政法大学校长 付子堂

2021年11月8日至11日举行的中国共产党第十九届中央委员会第六次全体会议,是党在重要历史关头召开的一次具有重大历史意义的会议。全会审议通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》(以下简称《决议》),是一篇马克思主义的纲领性文献。《决议》将一百年来党领导人民进行伟大奋斗积累的宝贵历史经验,概括为“十个坚持”。将这“十个坚持”与习近平法治思想核心要义的“十一个坚持”贯通起来进行认真学习、研究,有助于基于百年党史经验更加理性地看待坚持党对全面依法治国的

领导。

党的百年历程是党的百年奋斗史,党的百年奋斗史中包含着百年法治史。回顾党领导法治建设百年探索和实践历程,众多经验中摆在第一条的,就是始终坚持党的领导。2020年11月16日至17日,党的历史上首次召开中央全面依法治国工作会议,习近平总书记在会上发表重要讲话强调,当前和今后一个时期推进全面依法治国,要围绕建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的总目标,重点抓好“十一个坚持”,第一个即“坚持党对全面依法治国的领导”。《决

作者简介:付子堂(1965—),男,河南新野人,教授,博士生导师,第六届“全国十大杰出青年法学家”,首批“中国当代法学名家”,教育部高校习近平法治思想协同研究中心执行委员会委员、中国人权研究会副会长、中国法学会法理学研究会副会长,主要从事法理学研究。

^①《马克思恩格斯全集(第一卷)》,人民出版社1995年版,第176页。

^②《习近平在中央全面依法治国工作会议上强调 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》,http://www.xinhuanet.com/politics/2020-11/17/c_1126751678.htm.

^③应松年:《关于行政法总则的期望与构想》,《行政法学研究》2021年第1期。

议》总结百年党史宝贵的历史经验为“十个坚持”，第一个即“坚持党的领导”。“十一个坚持”与“十个坚持”的相应表述说明，党的领导是推进全面依法治国的根本保证，坚持党对全面依法治国的领导无疑是中国特色社会主义法治建设的根本所在、命脉所在。国际国内环境越是复杂，改革开放和社会主义现代化建设任务越是繁重，越要运用法治思维和法治手段巩固执政地位、改善执政方式、提高执政能力，保证党和国家长治久安^①。

一 党的领导是我国社会主义法治之魂

《决议》指出：“实践充分说明，历史和人民选择了中国共产党，没有中国共产党领导，民族独立、人民解放是不可能实现的。”在我国，中国共产党作为最高政治领导力量，党的领导地位是历史的必然、人民的选择、法理的事实，为我国宪法所规定、为我国制度所认可、为我国人民所拥护。百年党史、七十多年新中国发展史一再证明，正是因为党的领导下集中力量办大事，国家统一有效组织各项事业、开展各项工作，我们才能成功应对一系列重大风险挑战、克服无数艰难险阻，始终沿着正确方向稳步前进。

党的领导是推进全面依法治国的根本保证。全面依法治国必须坚定宪法确定的中国共产党领导地位不动摇，坚持宪法确定的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体不动摇。习近平总书记告诫：“全党同志必须牢记，党的领导是我国社会主义法治之魂，是我国法治同西方资本主义国家法治最大的区别。离开了党的领导，全面依法治国就难以有效推进，社会主义法治国家就建不起来。”^②全面推进依法治国，绝不是要虚化、弱化甚至动摇、否定党的领导，而是为了进一步巩固党的执政地位、改善党的执政方式、提高党的执政能力，保证党和国家长治久安。因此，党的领导和社会主义法治是一致的，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。坚持党的领导是社会主义法治的根本要求，是全面依法治国的题中应有之义。

二 全面依法治国必须加强和改善党的领导

《决议》指出：“改革开放以后，党为加强和改善党的领导进行持续努力，为党和国家事业发展提供了根本政治保证。”全面依法治国的出发点和目的，正是要加强和改善党的领导，巩固党的执政地位，完成党的执政使命，而绝不是要削弱党的领导。首先，要办好全面依法治国这件大事，最关键的是坚持加强中国共产党的领导。习近平总书记指出：“党和法的关系是一个根本问题，处理得好，则法治兴、党兴、国家兴；处理得不好，则法治衰、党衰、国家衰。”^③2018年3月11日，第十三届全国人民代表大会第一次会议通过了第五次《中华人民共和国宪法修正案》，在宪法第一条第二款“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度”后，增写“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。”我国宪法法律充分体现了党和人民意志，党同时也要依法办事，宪法法律是党的主张和人民意愿的统一体现，党的领导和依法治国不是对立的，而是统一的。其次，全面依法治国必须改善党的领导。习近平总书记强调：“如果说‘党大还是法大’是一个伪命题，那么对各级党政组织、各级领导干部来说，权大还是法大则是一个真命题。”^④各级领导干部尤其要弄明白法律规定怎么用权，什么事能干，什么事不能干，把权力运行的规矩立起来、讲起来、守起来，真正做到谁把法律当儿戏，谁就必然要受到法律的惩罚。最后，要进一步推进党的领导入法入规。一方面，推进党的领导入法，以国家法律形式保障党的领导地位、规范党的领导活动，切实把党的主张依照法定程序转化为国家意志，从法律制度上保证党的理论和路线方针政策的贯彻实施，推进党的领导法治化。另一方面，推进党的领导入规，以党内法规形式巩固党的领导地位、强化党的领导职责、规范党的领导活动，推进党的领导制度化。推进党的领导入法入规可发挥依法治国和依规治党的互补性作用，使依法治国和依规治党统筹推进、一体建设。

三 把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面

《决议》强调：“党明确提出，党的领导是全面

^①习近平在中央全面依法治国工作会议上强调 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，《人民日报》，2020年11月18日。

^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。

^③《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33页。

^④《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37页。

的、系统的、整体的,保证党的团结统一是党的生命;党中央集中统一领导是党的领导的最高原则,加强和维护党中央集中统一领导是全党共同的政治责任,坚持党的领导首先要旗帜鲜明讲政治,保证全党服从中央。”在全面依法治国上,坚持党的全面领导不是一句空的口号,必须具体体现在党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法全过程和各方面。首先,党领导立法,要求完善党对立法工作中重大问题决策的程序。要善于将党的主张通过法定程序上升为国家意志,使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。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定。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。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。其次,党保证执法,要求深入推进依法行政,加快建设法治政府。用法治给行政权力定规矩、划界限,规范行政决策程序,加快转变政府职能。党要领导政府创新执法体制、完善执法程序、推进综合执法、严格执法责任,同时,全面落实行政执法责任制,防止任意执法、违法执法,加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。再次,党支持司法,要求各级党政机关和领导干部要支持法院、检察院依法独立行使司法权。要落实领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。“党对政法工作的领导是管方向、管政策、管原则、管干部,不是包办具体事务,不要越俎代庖,领导干部更不能借党对政法工作的领导之名对司法机关工作进行不当干预。”^①最后,党带头守法,要求深入开展法治宣传教育,推动全社会树立法治意识。坚持把领导干部带头守法、模范守法作为树立法治意识的关键,既是依法治国的必然要求,也是提升党领导依法治国能力和水平的重要基础。只有党带头守法,做尊法学法守法用法的模范,才能更好地领导依法治国,才能引导群众相信法律、信仰法治,带动全社会形成崇尚法治之风。

四 坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一

《决议》指出:“改革开放以后,党领导人民坚

持中国特色社会主义政治发展道路,发展社会主义民主,取得重大进展。……必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,积极发展全过程人民民主,健全全面、广泛、有机衔接的人民当家作主制度体系,构建多样、畅通、有序的民主渠道,丰富民主形式,从各层次各领域扩大人民有序政治参与,使各方面制度和国家治理更好体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造。”走中国特色社会主义法治道路这一重大课题有许多东西需要深入探索,但基本的东西必须长期坚持,归结起来就是必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一(以下简称“三统一”)。“对这一点,要理直气壮讲、大张旗鼓讲。要向干部群众讲清楚我国社会主义法治的本质特征,做到正本清源、以正视听。”^②“三统一”是我国社会主义民主法治建设经验的理论升华,是对中国特色社会主义民主法治发展规律的本质把握,是社会主义政治文明的基本标志,也是中国特色社会主义法治理论的基本原理。

党的十八大以来,习近平总书记在一系列重大场合和重要讲话中对“三统一”进行了重要论述,把“三统一”凝练为我国社会主义民主法治建设的基本经验。一方面,坚持党的领导是“三统一”的核心。“我们强调坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,最根本的是坚持党的领导。坚持党的领导,就是要支持人民当家作主,实施好依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略。党的领导和社会主义法治是一致的,只有坚持党的领导,人民当家作主才能充分实现,国家和社会生活制度化、法治化才能有序推进。”^③另一方面,人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。人民代表大会制度是“三统一”的根本制度安排,其逻辑理路在于:人民代表大会制度是实现党的领导和执政权的制度载体和依托;人民代表大会制度是人民当家作主的根本途径和最高实现形式;人民代表大会制度是实现依法治国的基础和前提;人民代表大会制度是贯彻实行民主集中制的制度平台,有利于发挥民主集中制的政治优势。因此,必须充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用,通过人民代表大会制度,弘扬社会主义法治精神,依照人民代表大会及其

①习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第44页。

②习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第92页。

③习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第42页。

常委会制定的法律法规来展开和推进国家各项事业和各项工作,实现国家各项工作法治化。

五 健全党领导全面依法治国的制度和工作机制

历史是最好的教科书,也是最好的清醒剂。党领导社会主义法治建设,既有成功经验,也有失误教训。特别是十年内乱期间,法制遭到严重破坏,党和人民付出了沉重代价。《决议》特别指出:“毛泽东同志对当时我国阶级形势以及党和国家政治状况做出完全错误的估计,发动和领导了‘文化大革命’,林彪、江青两个反革命集团利用毛泽东同志的错误,进行了大量祸国殃民的罪恶活动,酿成十年内乱,使党、国家、人民遭到新中国成立以来最严重的挫折和损失,教训极其惨痛。”“文革”这场灾难结束后,党的十一届三中全会把法制问题提到关系党和国家前途命运的高度,强调必须加强社会主义法制建设,必须使民主制度化、法律化。正反两方面的经验告诉我们,国际国内环境越是复杂,改革开放和社会主义现代化建设任务越是繁重,越要运用法治思维和法治手段巩固执政地位、改善执政方式、提高执政能力,保证党和国家长治久安。党的十九大以来,党中央组建中央全面依法治国委员会,目的就是机制上加强党对全面依法治国的集中统一领导,统筹推进全面依法治国工作。2018年8月24日,习近平总书记在中央全面依法治国委员会第

一次会议上强调:“关于党的领导和法治关系问题,我反复讲过。推进党的领导制度化、法治化,既是加强党的领导的应有之义,也是法治建设的重要任务。”^①以习近平同志为核心的党中央从关系党和国家前途命运、长治久安的战略全局高度,来定位法治、布局法治、厉行法治,明确将全面依法治国纳入“四个全面”战略布局予以有力推进,坚持依规治党、形成比较完善的党内法规体系,全面依法治国,在社会主义法治建设史上谱写新篇章,推动法治中国建设发生历史性变革、取得历史性成就,全面依法治国实践取得重大进展,为实现中华民族伟大复兴提供了更为完善的制度保证。

在新发展阶段,贯彻落实习近平法治思想,就是在党的坚强领导下,坚持和发展中国特色社会主义理论,就是坚定不移走中国特色社会主义道路。只有把党的十九届六中全会提出的“十个坚持”与中央全面依法治国工作会议提出的“十一个坚持”贯通起来,才能更好地把握《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》深刻精髓,更好地领会习近平法治思想的核心要义,更好地感悟坚持党对全面依法治国的领导的历史与现实意义,更好地做到法治理论联系法治实践,切实把习近平法治思想转化为法治中国建设的生动实践,从而为全面建成社会主义现代化法治强国、重振中华法系,为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供坚实的法治支撑。

中国共产党执政话语体系的百年演进

湖南科技大学党委书记 唐亚阳

中国共产党是一个高度重视并善于总结历史经验的马克思主义执政党。在“两个一百年”奋斗目标历史交汇之际,系统回顾党执政话语体系的演进历程,是坚定初心与使命的营养剂,是体悟中国共产党为什么能、马克思主义为什么行、中国特色社会主义为什么好的教科书,是打造中国特色、中国气派、中国风格话语体系的必修课。

一 中国共产党执政话语体系的百年回顾

中国共产党执政话语体系建构与演进的历史,就是中国共产党践行初心与使命的历史,就是中国共产党执政理论不断发展与完善的历史,就是中国共产党带领中国人民,团结一切可以团结的力量,不断与时俱进,实现国家富强、民族振兴、

作者简介:唐亚阳(1964-),男,湖南武冈人,教授,博士生导师,国务院特殊津贴专家,主要从事党的建设、网络思想政治教育研究。

^①习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第223页。