

Руководящая роль КПК должна быть отражена в законах: требования и их реализация 党的领导入法：实质判准、基本范围与立法表达 The Leadership of the CPC be written into the Laws: Standard, Scope and It's Expression

Цзя Юн-цзянь,

Школа интеллектуальной собственности и права, Хэнаньский университет,
г. Кайфэн, провинция Хэнань, Китай
e-mail: pangdongmei71@163.com

贾永健

河南大学知识产权学院/法学院 开封 475001
e-mail: pangdongmei71@163.com

Jia Yong-jian

School of Intellectual Property and Law, Henan University, Kaifeng, Henan Province, China
e-mail: pangdongmei71@163.com

© Цзя Юн-цзянь, 2023

DOI: 10.17803/2587-9723.2023.6.022-029

摘要：“推进党的领导入法”是新时代中国共产党全面领导依法治国的必然要求，也是落实宪法“党的领导”条款的立法行动。对“党的领导入法”的标准问题，学界先后提出了“公法领域说”和“政治标准说”两种代表性观点。但这些学说总体尚处于一个形式上的外在描述层面，比如“政治判断标准说”的“政治性”虽初步涉及了实质内容层面，但实际理解和运用起来仍显得较为宽泛，缺乏可供把握的实质内容。2018年，中国宪法修正案新增了“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”条款，从根本上确立了“党的领导入法”的实质判准——“社会主义属性”标准。根据该规定，推进党的领导入法就是推进社会主义入法。哪些国家立法需要写明“党的领导”的问题，实质是就是哪些国家立法需要在实质内容和价值取向上突出社会主义属性且必须保证社会主义属性的问题。所以，判断一项国家立法是否应当写明“中国共产党领导”，在实质内容上应当看该国家立法是否具有突出的社会主义属性并应当绝对保证和特别突出社会主义价值属性。这就是“党的领导入法”的“社会主义属性”标准。在此意义上说，国家立法规定“党的领导”就是突出其“社会主义”属性；为彰显和保证其社会主义属性，国家立法就必须明确规定“党的领导”原则。宪法是国家的根本法和最高法，是国家立法的最高标准和根据。因此，国家立法规定“中国共产党领导”条款时也应应当以宪法为根据，即具有突出社会主义属性的国家立法就应当全面规定“坚持中国共产党领导”。这些国家立法的基本范围涉及国体政体、国防军事、国家安全、干部人事、教育、意识形态安全、依法治国、反垄断等立法，主要属于公法。具有社会主义属性的立法领域，其实是一个具有突出实践性和充分开放性的领域。随着社会主义实践的深入发展，当一些领域的社会主义属性逐渐凸显并为立法者所明确认识时，其相应立法就会明确规定“党的领导”原则，在国家立法层面进一步明确和保障其“社会主义属性”。所以，“党的领导入法”的领域和范围问题根本上是一个动态性问题，是一个始终面向社会主义实践发展而不断发展演变的动态领域。推进“党的领导入法”应以有利于强化中国共产党的领导为根本宗旨并全面考量在社会主义法治体系下国家法律与党内法规的协调衔接关系。2018年新修改的国家宪法在“中国共产党领导”条款时确立了“原则性抽象确认”的立法表达模式，而关于中国共产党如何进行领导的规范性内容则由中共党章详细规定，从而在整体上实现了国家宪法与中共党章的密切衔接。因此，相关国家立法规定“党的领导”时也应应当主要落实国家宪法与中共党章确立的协调衔接立法模式，对“党的领导”作原则性的抽象确认，对其具体范围、事项、方式、程序及责任等规范性内容进行“立法留白”，留于党内法规与国家法律协调衔接进行详细规定。这种“留白”，是从社会主义法治体系整体性视角的有意而为，是为党内法规衔接国家法律、进一步具体规定“党的领导”实际内容而必须预留的“法治接口”。党内法规是管党治党的主要根据，具有突出的治党控权功能，最适宜全面规范和直接规定党的领导的具体内容和程序。这样，国家立法专注于“抽象确认党的领导地位”，而党内法规则专注于全面具体地直接规范和约束党的领导活动。国家法律与党内法规在推进“党的领导入法”问题上密切协调衔接，就形成了差异化分工和错位互补关系，突出体现了中国特色社会主义法治体系的统一性与科学性，有

利于加快形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的法治格局。党的领导地位将获得党规国法的双重确认和保障，在社会主义法治体系中更加稳固。

关键词：党的领导入法；社会主义属性；中共党规；立法留白；法治接口

Abstract. Promoting the Communist Party of China's leadership into the law is an inevitable requirement for the CPC's comprehensive leadership in governing the country according to law in the new era, and it is also a legislative action to implement the CPC's Leadership clause of the Constitution. On the issue of the standard of «the party's leadership into the law», the academic circles have successively put forward two representative viewpoints: «theory in the field of public law» and «theory of political standard». But both are too formal to be applied in practice. For example, although the political judgment standard theory initially involves the substantive content level, the actual understanding and application still seem relatively broad, and there is no substantive content to grasp.

In 2018, the amendments to China's constitution added a clause that «the leadership of the Communist Party of China is the most essential feature of socialism with Chinese characteristics», which fundamentally established the criterion of «socialist attributes»: a substantive criterion of «promoting CPC's leadership into the law». According to this provision, if the law needs to confirm the leadership of the Communist Party of China, it means the law should highlight its socialist nature. The question of which national legislation needs to specify the «leadership of the Party» is essentially the issue of which national legislation needs to highlight the socialist nature in the substance and must ensure its socialist attribute.

Therefore, to judge whether a national legislation should state «the leadership of the Communist Party of China», the substantive content should be based on whether the country's legislation has outstanding socialist attributes and should absolutely guarantee and give special prominence to its socialist values. In this constitutional sense, state legislation stipulating «the leadership of the Communist Party of China» is to highlight its «socialist» attributes; In order to manifest and guarantee its socialist character, state legislation must clearly stipulate the principle of «Adhere to the leadership of the CPC».

The Constitution is the fundamental law and supreme law of the country, and the highest standard and basis for national legislation. Therefore, national legislation should also be based on the Constitution when stipulating the «leadership of the Communist Party of China» clause. That is, national legislation with prominent socialist attributes should comprehensively stipulate «upholding the leadership of the Communist Party of China». The basic scope of these legislation involves the fields of basic system of state and government, national defense and military, national security, cadre personnel, education, ideological security, governing the country according to law, anti-monopoly, etc., and mainly belongs to public law. The legislative field with socialist attributes is a practical and opening field. With the in-depth development of socialist practice, when the socialist nature in some fields is gradually highlighted and clearly recognized by legislators, its corresponding legislation will clearly stipulate the principle of «upholding the leadership of the Communist Party of China», which further confirm and guarantee its «socialist attribute» at the national legislative level. Therefore, the issue of the field and scope of «the Party's leadership into the law» is fundamentally a dynamic issue, a dynamic field that has always been constantly evolving in the face of the development of socialist practice.

To promote the Party's leadership into the law, the fundamental purpose should be conducive to strengthening the leadership of the Communist Party of China, and comprehensively consider the coordination and convergence between the national laws and the Communist Party of China's regulations under the socialist rule of law system. The newly revised National Constitution in 2018 has established a legislative expression model that confirmed the leadership of the Communist Party of China in principle and abstractly. The normative content of how the Chinese Communist Party exercises its leadership is specified in detail by the Communist Party of China Constitution. The Communist Party regulations are the main basis rules for the party to manage the party and govern the party, and have outstanding functions of governing the party and controlling power. They are most suitable for comprehensively standardizing and directly stipulating the specific content and procedures of the leadership of the Chinese Communist Party over the country. In this way, the national laws and the Communist Party of China regulations can be harmony and unified in the socialist system of rule of law as a whole. Accordingly, when relevant national legislation stipulates «the CPC's leadership», it should also mainly implement the model established by the National Constitution and the Communist Party of China Constitution, which confirm the leadership of the Communist Party of China in principle and abstractly. So, there will leave the legislative blanks for the Communist Party of China regulations to stipulate the normative content such as its specific scope, matters, methods, procedures, responsibilities, and so on. This legislative white space is intentional from an overall perspective of the socialist rule of law system, and is a «rule of law interface» that must be reserved for the integration

of the Communist Party of China regulations with national laws to further specific provisions on the actual content of «the CPC's leadership».

As a result, the national legislation focuses on «abstract confirmation of the party's leadership status», while the Communist Party of China regulations focus on directly regulating and restraining the party's leadership activities in a comprehensive and concrete way. The national laws and the Communist Party of China regulations are closely coordinated and connected on the issue of promoting the CPC's leadership into the law. At that time, there is a differentiated division of labor and dislocation and complementary relationship between the national laws and the Communist Party of China regulations. That will not only highlight the unity and scientific nature of the socialist rule of law system with Chinese characteristics but also conducive to accelerating the formation of a rule of law pattern in which national laws and the Communist Party of China regulations complement each other, promote each other, and guarantee each other. The leadership of the Chinese Communist Party over the country will be confirmed and guaranteed by party rules and state law, and will be more stable in the socialist rule of law system.

Keywords: the leadership of the CPC into the laws; socialist characteristics; the CPC's regulations; legislative white space; legal «interface»

一、问题的提出

“推进党的领导入法”是新时代党全面领导依法治国的重要要求。2019年1月《中共中央关于加强党的政治建设的意见》提出：“贯彻落实宪法规定，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、法院和检察院的组织法。”¹2020年2月5日习近平总书记在中央全面依法治国委员会第三次会议上明确要求：“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。”²因此，全面贯彻习近平法治思想，必须对如何推进党的领导入法问题进行深入研究。

目前，学界已经对“党的领导入法”的现实根据、理论基础及其价值意义进行了充分探讨和论证，基本都认为“党的领导入法”是党领导全面依法治国的必然要求，是落实宪法“党的领导”条款的当然行动，具有充分的现实必要性和理论正当性。在此基础上，一项国家立法是否应当写明“党的领导”原则的判别标准问题，即“党的领导入法”的标准问题，就成为推进和实施“党的领导入法”工程的非常关键的前提性问题，具有逻辑前置性。因为，很显然国家立法不必要也不应当全部载明“党的领导”原则。“党的领导入法”的标准问题不明确，“党的领导入法”的领域范围就难以确定，那么“党的领导入法”的具体步骤、实施路径等问题也就失去了探讨的意义。

对“党的领导入法”的标准问题，学界先后提出了“公法领域说”和“政治标准说”两种代表性观点。最初，有学者提出：“有党起着领导或参与领域的法律法规中都将党的领导写入相关条款之中，特别是公法领域的法律法规”。³之后，“党的领导入法”的标准问题研究进一步深化。有学者提出了一种“政治判断标准”。该观点认为，“党的领导”主要体现在政治层面，所以需要抽象确认“党的领导”的国家法律也应局限于政治性较强的公法领域。因此，“党的领导入法”的政治判断标准具体包括：一是在公法领域，二是政治性较强。⁴由此来看，学界关于“党的领导入法”标准问题的讨论仍在不断深化中，还是一个“在途中”的话题。不管是“公法领域说”还是“政治判断标准说”，既有研究总体尚处于一个形式上的外在描述层面，“政治判断标准说”的“政治性”虽初步涉及了实质内容层面，但实际理解和运用起来仍显得较为宽泛，缺乏可供把握的实质内容。本研究在既有研究基础上尝试进一步提出一种实质性标准。即从宪法规定的“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”这一“最本质特征条款”出发，将“党的领导入法”的“政治标准”进一步实质化为“社会主义属性”标准。这样的“政治性”理解起来就具有了实质性内容，也不再空泛了。

基于此，本文在充分借鉴运用既有研究成就的基础上，首先尝试提出并论证一种“党的领导入法”的实质价值标准——社会主义属性标准。依此标准，“党的领导入法”的基本范围应主要限于公法领域并且是一种虽社会主义实践发展而不断变化的动态范围。但国家立法具体规定“党的领导”条款时，可能陷入一种“越具体详细越背离初衷”的困境。为此，关于“党的领导”的立法表达应当从社会主义法治体系的整体性出发进行宏观设计。如果考虑到在社会主义法治体系中国家法律与党内法规协调衔接、有机统一的基本关系，国家立法规定“党的领导”时就应当采用原则性抽象确认的立法表达，对具体的规范性内容进行“立法留白”，从而为党内法规衔接国家法律、进一步具体规定“党的领导”实际内容预留“法治接口”，以促进社会主义法治体系的整体协调与自治。

二、“党的领导入法”的实质判准：“社会主义属性”标准

¹ 《中共中央关于加强党的政治建设的意见》，载《人民日报》2019年2月28日，第01版。

² 《习近平主持召开中央全面依法治国委员会第三次会议强调 全面提高依法防控依法治理能力 为疫情防控提供有力法治保障》，载《人民日报》2020年2月6日，第01版。

³ 王春业、周笑：《论党的领导入法》，载《上海政法学院学报(法治论丛)》2019年第2期，第137页。

2018年的宪法修正案将“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入宪法正文第1条，更加明确了“坚持中国共产党领导”的宪法根据和中国共产党的宪法地位，在法理层面开启了“党的领导全面入法”的“宪制工程”。同时，宪法这一“最本质特征条款”也构成了推进“党的领导入法”的最直接宪法根据，进而构成寻找并确立“党的领导入法”标准的宪法渊源。

（一）宪法“最本质特征条款”是推进“党的领导入法”的宪制根据

2018年之前，党的领导原则的宪法根据只能从宪法序言中寻找。而宪法序言的规范效力在学界一直存在争议。故而，长期以来“党的领导入法”一直缺乏较为直接明确的宪法根据。2018年修正后的宪法第1条明确规定了“党的领导”条款，将“中国共产党领导”明确规定为“中国特色社会主义最本质的特征”，从宪法层面进一步突出和明确了“中国共产党领导”对社会主义国体的决定性地位。这具有极为重要的法治意义。习近平总书记指出：“这次修改宪法，在宪法序言确定党的领导地位的基础上，我们又在总纲中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，强化了党总揽全局、协调各方的领导地位。”⁵

因此，2018年修宪所形成的“最本质特征条款”为“党的领导入法”提供了宪法动力和宪制根据。因为，“2018年修宪”后，新时代推进“党的领导入法”就成为贯彻实施新宪法的题中之义。“2018年修宪”进一步明确了“党的领导”的宪法地位，进一步完善了“党的领导”宪法规范体系。宪法是国家根本大法，享有最高的法律权威。宪法的生命在于实施。法律法规是实施宪法的主渠道。所以，“党的领导”宪法规范的实施，必然要求进一步推进“党的领导入法”。“党的领导入法”是新时代宪法实施的必然要求。实施新宪法，就必须落实宪法的“最本质特征条款”，就必须要以法治的方式进一步确认和保障中国共产党的执政地位和领导地位。“党的领导入宪”的宪法行动，必然要进一步落实为“党的领导入法”的立法活动。这样，党的领导地位才能获得更为具体明确的法律确认和保障。因此，宪法关于党的领导的“最本质特征条款”具有双重的宪制效力和意义：一是确立了“党的领导”的宪制地位；二是设定了保障“党的领导”的宪法义务。这种效力的最直接承受对象就是国家立法。宪法的实施，首先是宪法条款的精神意旨为国家立法细化、落实并形成具体可操作性的立法文本。因此，2018年修宪后，国家立法必须落实修宪精神，进一步在国家立法中明确规定“党的领导”条款。这就是“党的领导入法”问题。

是故，宪法的“最本质特征条款”是“党的领导入法”的最直接宪法根据。那么接下来的问题是“党的领导”原则应当明确写入哪些国家立法？这即“党的领导入法”的标准问题。笔者认为，这个标准根本上应当是一种实质性标准，不能仅从形式层面演绎探究。同时，这也是一个法理问题，所以必须在宪法法律层面上进行思考。由于“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”是“党的领导入法”的最直接、最主要的宪法根据，所以该条款也应作为探究“党的领导入法”标准的最主要宪法渊源。

（二）宪法“最本质特征条款”是确定“党的领导入法”标准的宪制渊源

以习近平法治思想为指导，2018年修宪后的“最本质特征宪法条款”创造性地将“党的领导”与“社会主义本质”实质性联系起来。这表明，我们党对社会主义本质的理解经历了从强调经济本质到同时强调政治本质的转变过程。⁶关于社会主义的理论认识，一直伴随着社会主义实践的深入不断发展创新。新中国成立以来，我国对于什么是社会主义主要就经历了两个阶段，形成了两种主导下观点。一是“要素论”，社会主义=公有制+按劳分配+计划经济；二是邓小平的“28字”表述：解放生产力、发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终实现共同富裕。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，总结国际共产主义运动经验，结合中国特色社会主义发展的新实践，提出了“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”命题。自此，“中国共产党领导”成为“中国特色社会主义”的最本质的要素、最根本的标识。“共产党作为马克思主义政党，与社会主义水乳交融、不可分割。离开社会主义，共产党就不称其为共产党；离开共产党，社会主义也不称其为社会主义。”⁷

所以，宪法规定“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”后，“党的领导”与“社会主义”的本质联系就具有了宪法意义，成为了宪法上根本性关系。那么，在落实该宪法条款而要推进“党的领导入法”时，其法理内涵就是“推进社会主义入法”。由此“最本质特征宪法条款”出发，哪些国家立法需要写明“党的领导”的问题也就是哪些国家立法需要在实质内容和价值取向上突出社会主义属性且必须保证社会主义属性的问题。判断一项国家立法是否应当写明“中国共产党领导”，在实质内容上应当看该国家立法是否具有突出的社会主义属性并应当绝对保证和特别突出社会主义价值属性。这就是“党的领导入法”的“社会主义属性”标准。在此意义上说，国家立法规定“党的领导”就是突出其“社会主义”属性；为彰显和保证其社会主义属性，国家立法就必须明确规定“党的领导”原则。总而言之，具有鲜明的社会主义属性，是国家立法写入“党的领导”的宪法指征，也是国家立法必须写明“坚持中国共产党领导”的宪法标准。

三、“党的领导入法”的基本范围：面向社会主义实践的动态领域

⁴ 欧爱民、向嘉晨：《“党的领导”入法原则及其标准》，载《中共天津市委党校学报》2020年第3期，第3-12页。

⁵ 习近平：《加强党对全面依法治国的领导》，载《求是》2019年第4期，第7页。

⁶ 周叶中、张权：《论我国现行宪法的中国特色社会主义最本质特征条款》，载《政法论丛》2019年第3期，第5页。

⁷ 胡承槐：《“党的领导是中国特色社会主义最本质的特征”——命题的逻辑依据和逻辑前提》，载《新疆社会科学》2018年第4期，第18页。

哪些领域的国家立法必须保证具有突出的社会主义属性从而应当写明党的领导呢？学界一般认为应限于“公法”领域，即属于涉及国家公权力配置和运行的国家立法。因为“私法”虽然也应突出社会主义属性，但私法行为一般遵循私人意思自治原则。“党的领导”一般不直接介入和干预私法活动。因此，私法一般情况下不直接写明“坚持中国共产党领导”条款，但可以也应当写明“社会主义”内容。比如我国《民法典》第1条开宗明义就突出了“社会主义”原则，把“适应中国特色社会主义发展要求，弘扬社会主义核心价值观”作为其立法目的。所以，我国《民法典》当然具有突出的社会主义属性。其次，也不是所有公法都必须写明“坚持中国共产党领导”条款。一般来说，这些国家立法涉及的是党必须直接领导的且关乎国家社会主义性质的事项与领域。比如，关乎我国国体和政体社会主义性质的宪法性法律和基本法律，比如《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》《全国人民代表大会组织法》《居民委员会组织法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《国务院组织法》《人民法院组织法》《人民检察院组织法》等。

新时代，为保证和体现国家的社会主义性质，下列领域的相关国家立法必须写明“坚持党的领导”。

一是党对军队的绝对领导。国防军事类基本立法必须写明“坚持中国共产党领导”。如《国防法》《国防动员法》《防空法》《现役军官法》《退役军人保障法》《人民武装警察法》《预备役军官法》等。其中一些军事类立法是以坚持“中央军事委员会”的领导来体现“党的领导”原则的。因为中共中央军事委员会与国家中央军事委员会合署办公。坚持中央军委领导也就是坚持中国共产党的领导。展望未来，这方面的立法中《兵役法》《中国人民解放军选举全国人民代表大会和县级以上代表大会代表的办法》等就需要进一步突出体现“党的领导”原则。

二是党对国家安全的集中统一领导。根据“总体国家安全观”，必须依法保证党对国家安全事务的集中统一领导。国家安全类立法（如《国家安全法》《反间谍法》《密码法》《国家情报法》等）必须写明“党的领导”原则。这方面需要修改并进一步明确“党的领导”原则的国家立法还有《反恐怖主义法》《戒严法》《紧急状态法》《保守国家秘密法》《突发事件应对法》《传染病防治法》，以及将来要制定的《生物安全法》等。

三是“党管干部”。所以公务员类基本立法都应规定“党的领导”原则。目前《公务员法》《法官法》《检察官法》都已经规定了“党的领导”。2021年8月20日，十三届全国人大常委会第三十次会议表决通过了《中华人民共和国监察官法》就明确规定了“监察官的管理和监督坚持中国共产党领导”。⁸这个领域中，《人民警察法》还需要增入“党的领导”原则。

四是“党管教育”。教育关乎国家发展的未来，必须保证其社会主义性质和方向。教育类基本立法（如《高等教育法》《教育法》《学位条例》等）要写明“党的领导”原则。比如《高等教育法》第1条开宗明义规定：为了“促进社会主义物质文明和精神文明建设”，并在第3条、第4条和第7条等条款反复强调“教育为社会主义服务”的理念。2021年4月29日修改的《教育法》也增加规定了“党的领导”原则。⁹下一步《民办教育促进法》《义务教育法》《国防教育法》等立法也需要更加明确规定“党的领导”原则。

五是“党管意识形态”。关乎意识形态安全的基本国家立法应当写入“党的领导”原则。2018年党和国家机构改革方案决定由中共中央宣传部统一管理新闻出版和电影工作。这突出体现了新闻出版和电影工作在意识形态工作中的重要性。这个领域必须保证社会主义属性，置于党的直接领导之下。因此新闻出版和电影类重要立法如《电影产业促进法》等立法就应增入“党的领导”原则。

六是党管国企。国有企业是社会主义的经济基础和保障。《全民所有制工业企业法》（2009）第4条“企业必须坚持在建设社会主义物质文明的同时，建设社会主义精神文明，建设有理想、有道德、有文化、有纪律的职工队伍”、第5条“企业必须遵守法律、法规，坚持社会主义方向”，特别强调了国企的社会主义属性。《全民所有制工业企业法》（2009）第8条就规定：“中国共产党在企业中的基层组织，对党和国家的方针、政策在本企业的贯彻执行实行保证监督。”因此，国企类国家立法必须写明“党的领导”原则。

七是党全面领导依法治国。其一，党领导国家立法。《立法法》已经写入了“党的领导”原则。其二，党领导行政执法，加强对依法行政工作的领导。重大行政立法特别关乎依法行政全局、需要党直接领导和协调的重大事项，比如行政立法、行政决策、行政复议等领域的立法，都应明确写入“党的领导”原则。司法部近来公布的《中华人民共和国行政复议法》（修订）（征求意见稿）第3条就规定：“行政复议工作应当坚持中国共产党的领导”。所以本研究认为，关乎行政立法和行政决策的《行政法规制定程序条例》《规章制定程序条例》《重大行政决策程序暂行条例》等国家立法也应修改增加“党的领导”原则。其三，党对司法工作的领导，主要表现为对法官、检察官、法院、检察院的政治、思想、组织领导。所以《法官法》《检察官法》《法院组织法》《检察院组织法》都应明确规定“党的领导”原则。其四，党对法治监督的领导。在监察领域，目前《监察法》已经明确写入了“党的领导”原则。在审计领域，2018年党和国家机构改革方案提出“组建中央审计委员会”负责“研究提出并组织实施在审计领域坚持党的领导、加强党的建设方针政策，审议审计监督重大政策和改革方案，审议年度中央预算执行和其他财政支出情况审计报告，审议决策审计监督其他重大事项等”，强化党的全面领导。因此，《审计法》需要增入“党的领导”原则。

另外，近来“反垄断工作”的“社会主义属性”日益凸显，已经成为必须坚持“党的领导”的新领域。2020年12月11日中共中央政治局会议首次提出“要强化反垄断和防止资本无序扩张”。随后的中央经济工作会议再次予以了强调。“反垄断工作”遏制和防止资本无序扩张的“社会主义”功效被特别强调和突出。社会主义

⁸ 《监察官法》第2条

⁹ 《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》，载《人民日报》2021年4月30日第4版。

是对资本主义的扬弃。坚持和发展社会主义，必然要严格防止资本无序扩张形成垄断威胁社会主义事业。当前，资本的市场垄断、无序扩张、野蛮生长的问题日益凸显，出现了限制竞争、赢者通吃、价格歧视、泄露个人隐私、损害消费者权益、风险隐患积累等一系列问题。为维护社会主义市场经济的健康发展，维护社会主义公平正义价值，捍卫国家的社会主义主体属性，保护人民群众根本利益，中国共产党必须加强对反垄断工作的集中统一领导。在党中央的统一领导下，近来国家反垄断工作取得巨大成效。一大批资本巨头的垄断行为被查处。中国市场经济的社会主义属性更加突出和稳固。因此，《反垄断法》需要修改，进一步明确规定“党的领导”原则。

总之，国家立法更加明确规定“党的领导”原则，实质上是依法确立了党对相关领域直接领导的“特别权力关系”。这种特别权力关系许多是实际长期存在运行、经过实践充分检验和证明的，具有充分实践合理性和正当性，从而需要进一步合法化。由此来看，具有社会主义属性的立法领域，其实是一个具有突出实践性和充分开放性的领域。有些事项领域的社会主义属性或许在当前并未凸显，但随着社会主义实践的深入发展，该领域的社会主义属性逐渐凸显并为立法者所明确认识。这样，立法者就需要在相应领域的立法中增加明确规定“党的领导”原则，从而在国家立法层面明确了其“社会主义属性”及其受中国共产党领导的“特别权力关系”。所以，“党的领导入法”的领域和范围问题根本上是一个动态性问题，并非一劳永逸、固定僵化的，而是一个始终面向社会主义实践发展的开放性命题。

四、“党的领导入法”的立法表达

确立了“党的领导入法”的实质标准和基本范围之后，接下来就是国家立法该如何表述和表达这一内容？是具体详细规定还是仅仅原则性的抽象确认？笔者认为，国家立法对“党的领导”总体应当坚持“原则性抽象确认”的表达方式，不应具体细致规定，从而为党规衔接国法并具体规定“党的领导”预留“法治接口”。

（一）“党的领导入法”应以强化党的领导为宗旨

确认并强化党的领导是“党的领导入法”的根本目的和初心宗旨。反过来说，推进党的领导入法，在任何时候都不能限制、削弱甚至损害党的领导。这是由全面依法治国的根本目的所决定的。习近平总书记明确指出：“全面依法治国决不是要削弱党的领导，而是要加强和改善党的领导，不断提高党领导依法治国的能力和水平，巩固党的执政地位。”¹⁰正是从这个初心和目的出发，党中央和习近平总书记才提出“推进党的领导入法入规”、从根本上为党的领导提供全面直接和充分的合法性、正当性。“宪法规定了党总揽全局、协调各方的领导地位。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。”¹¹

出于确认和强化“党的领导地位”的初衷，国家立法才需要进一步明确规定“党的领导”条款。但在此过程中，可能就会形成“国法规定越具体详细越能强化和稳固的党的领导”的错误臆断。其实不然。如果国家立法过于详细规定“党应该如何领导”，即其具体的领导范围、方式、程序等，从另一种意义上可能也意味着是对“党的领导”的过细限制。因为，在法治逻辑下一切政党、组织和个人必须依法办事和行为。国法对“党的领导”的规定，也是党进行领导活动必须依据和遵循的行为准则，构成衡量党的领导活动是否合法的基本标准。这种规定越具体详细，就意味着党进行领导活动必须遵循的法律规范越多。这实际不利于党充分发挥积极主动性领导国家，反而对党的领导能力构成了妨害。这无疑不是“推进党的领导入法”的初心和初衷。推进“党的领导入法”应当始终如一坚持“依法确认和强化党的领导”的初心。为此，国法规定“党的领导”应当设计一种更为恰当合理的立法表达方式。

（二）“党的领导入法”的抽象表达与立法留白

既然国法不宜过于具体详细地规定党的领导的内容，那么在表达“党的领导”时就应当采用一种抽象立法方式。¹²即国法主要应原则性抽象确认党的领导地位、明确“坚持党的领导”原则，尽量不涉及党的具体领导方式、方法、程序、范围、后果、责任等内容，形成“立法留白”。然后这种“留白”本质上就是为党内法规进一步衔接国家立法来具体规定党的领导内容而有意预留的“法治接口”。

第一，这是在社会主义法治体系的整体性视野下统筹国家法律与党内法规关系进行的合理设计。“社会主义法治体系”是习近平法治思想的重大原创概念。在其中，国家法律与党内法规是构成社会主义法治规范体系的两大支柱。故而，推进“党的领导入法”必须要置于整个社会主义法治体系下进行思考和谋划。不仅要思考国家法律应当怎样做，还应将党内法规一体考虑进去，思考如何党内法规的独特作用、如何促进国家法律与党内法规的协调衔接、增强社会主义法治体系内部的统一协调。在此视野下，社会主义法治体系是一个有机整体。国家法律与党内法规应当形成深度地协调衔接和功能互补关系。在推进“党的领导入法”方面，二者恰恰就能形成如此良性地积极互动关系。国家立法对“党的领导”所不宜展开的详细具体规定，交由党内法规衔接吸纳进行规定。国家立法专注于“抽象确认党的领导地位”，而党内法规则专注于全面具体地直接规范和约束党的领导活动。这样，国家法律与党内法规在推进“党的领导入法”问题上密切协调衔接，形成了差异化分工和错位互补关系，可以说是社会主义法治体系统一性与科学性的一个重大体现。

¹⁰ 习近平：《加强党对全面依法治国的领导》，载《求是》2019年第4期，第8页。

¹¹ 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》，载《求是》2020第22期，第7页。

¹² 欧爱民、向嘉晨：《党的领导法治化的复合模式及其实施路径》，载《吉首大学学报(社会科学版)》2020年第2期，第9页。

第二，这是深刻认识并充分发挥党内法规“治党控权”之法治优势的理论设计。在社会主义法治体系内，国家法律与党内法规之所以要相辅相成、相互促进、相互保障，就是二者之法治功能各有长短，恰能形成优势互补。在本文所涉领域，国家法律之短---不宜过细规定和规范党的领导，恰就是党内法规之长---最宜全面、直接、详细地规范和约束党的活动。原因在于：其一，党内自我监督是监督党的第一法治方式，决定了党内法规才是管党治党的最主要法治规范。“党的执政地位，决定了党内监督在党和国家各种监督形式中是最基本的、第一位的。”¹³党内法规是党自己自主制定的法治规范，以其规范和约束党最能体现党的自我监督之优势和便宜。所以，规范党的领导活动，主要应依赖党规而不是国法。其二，由刚硬党纪作保障的党内法规管党治党比国法更有效有力。中国共产党的党内法规有专门性的、强有力的党纪及其执行机制作保障，具有国法所无法比拟的管党治党强大效力和独特法治优势。故而，《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》才特别指出：“党内法规既是管党治党的重要依据，也是建设社会主义法治国家的有力保障。”¹⁴将国法不宜之事务交由党内法规承接，恰恰是对党内法规自身独特法治优势的充分运用和发挥。

第三，这是我国法治实践自主探索形成并由宪法与党章所确立的立法模式。中国法治建设必须坚持从中国实际出发。“坚持从实际出发，就是要突出中国特色、实践特色和时代特色。要总结和运用党领导人民实行法治的成功经验，围绕社会主义法治建设重大理论和实践问题，不断丰富和发展符合中国实际、具有中国特色、提醒下社会发展规律的社会主义法治理论。”¹⁵长期以来，国家宪法关于“党的领导”的规定都采用“宜粗不宜细”的立法原则，开创了国法“抽象确认”式立法表达模式。新中国成立以来，我国历部宪法在规定“党的领导”原则时，不管是在宪法序言中阐述，还是在宪法正文中规定，都始终采用了原则性抽象确认的表达方式。最近的2018宪法修正案更为明确地规定了党的领导，但却也是一种极为抽象的确认式表达：“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。”我们“没有在宪法中明确规定中国共产党的组织、结构和行为标准”，正是为了与党章详细规定党的领导主体、领导方式、领导程序等内容形成协同互补关系，这样才能“为党确保其领导地位和发挥作用留下较大空间”。¹⁶宪法与党章关于“党的领导”的立法协作为国法与党规协同立法树立了宪制典范、确立了基本模式。即对“党的领导”规范，宪法所统领国法体系应作原则性的抽象确认，而党章所统帅的党规体系则应作实质性的具体规定，充分实现党规国法的协调衔接。

以此来看，现行《高等教育法》第39条就过于具体地规定了党的领导。该条规定：“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。中国共产党高等学校基层委员会按照中国共产党章程和有关规定，统一领导学校工作，支持校长独立负责地行使职权，其领导职责主要是：执行中国共产党的路线、方针、政策，坚持社会主义办学方向，领导学校的思想政治工作和德育工作，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，讨论决定学校的改革、发展和基本管理制度等重大事项，保证以培养人才为中心的各项任务的完成。”2021年2月26日中共中央新修订了《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》。两相对照就会发现，《高等教育法》第39条的具体内容已被作为党内法规的《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》所包含吸收。因此，《高等教育法》第39条实际上侵入了党内法规立法领域，在将来应当修改、压减为更为原则性的抽象规定，使国家法律---《高等教育法》与党内法规---《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》更为协调一致。

结语：

中国法治的推进，绝不能再照搬照抄西方经验，而必须结合中国实际，自主探索适合中国国情的路子。所以，“党的领导入法”相关问题的解决也不能照搬照抄西方“政党法治”思路，而应置于社会主义法治体系的整体视野下进行谋划。我国宪法第1条原则性抽象规定了“党的领导”的宪法地位，并未具体涉及党的领导的具体实质内容，不仅从宪法层面确立了“党的领导入法”的实质判准---社会主义属性标准，更是确立了国法表达“党的领导”的抽象确认模式。所以，国家立法应当遵循与宪法相一致的逻辑，仅可对“党的领导地位和权力关系”做原则性的抽象确认，不宜作详细规定，进行“立法留白”。如此，既能发挥国法之长，亦能回避其短，更是为党规衔接国法预留了“法治接口”。即关于“党的领导”的实质内容，由党章统领党规体系予以具体规定，从而加快“形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局”¹⁷。

参考文献

1. 李振宁：《“党的领导入法”的价值意义与路径方法》，载《北京人大》2020年第8期。
2. 万里鹏：《“党的领导”入法：理论透视、实践考察与制度完善》，载《河南社会科学》2020年第10期。
3. 王春业、周笑：《论党的领导入法》，载《上海政法学院学报(法治论丛)》2019年第2期。
4. 欧爱民、向嘉晨：《“党的领导”入法原则及其标准》，载《中共天津市委党校学报》2020年第3期。
5. 周叶中、张权：《论我国现行宪法的中国特色社会主义最本质特征条款》，载《政法论丛》2019年第3期。
6. 习近平：《加强党对全面依法治国的领导》，载《求是》2019年第4期。
7. 贺海仁：《论中国共产党领导法治化》，载《河北法学》2016年第4期。

¹³ 中共中央文献研究室编：《习近平关于全面从严治党的论述摘编》，中央文献出版社2017版，第213页。

¹⁴ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，载《人民日报》2014年10月29日第1版。

¹⁵ 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第110页。

¹⁶ 李少文：《全面从严治党宪法工程》，载《开放时代》2018年第3期，第148页。

¹⁷ 中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》，中央文献出版社2015年版，第150页。

8. 胡承槐：《“党的领导是中国特色社会主义最本质的特征”---命题的逻辑依据和逻辑前提》，载《新疆社会科学》2018年第4期。
9. 石文龙：《依法执政与宪法序言中的“党的领导”制度化》，载《东方法学》2011年第5期。
10. 秦前红、刘怡达：《中国现行宪法中的“党的领导”规范》，载《法学研究》2019年第6期。
11. 苗连营：《“依法治国和依规治党有机统一”的法理意蕴与实践价值》，载《河南大学学报》（社会科学版）2021年第3期。
12. 黄文艺：《论习近平法治思想的形成发展、鲜明特色与重大意义》，载《河南大学学报》（社会科学版）2021年第3期。
13. 张文显：《建设中国特色社会主义法治体系》，载《法学研究》2014年6期。
14. 中共中央文献研究室编：《习近平关于全面从严治党论述摘编》，中央文献出版社2017版。
15. 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版。
16. 李少文：《全面从严治党的宪法工程学》，载《开放时代》2018年第3期。
17. 中共中央文献研究室：《十八大以来重要文献选编》，中央文献出版社2015年版。
18. 本文系2021年国家社科基金后期资助项目“新时代党规国法协同推进党的领导法治化研究»（项目批准号：21FFXB053）阶段性成果