

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2015.02.020

宪法视阈下领导干部依法执政的挑战与路径选择

李萍

(中共淄博市委党校 政法教研部,山东 淄博 255033)

摘要:党的十八届四中全会明确提出“坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政”,凸显了依宪执政在依法执政中的核心地位。宪法视阈下,作为依法执政主体的领导干部面临着诸多挑战,其中有宪法自身属性和实施的因素,也有领导干部本人对宪法的认同和信仰的原因。宪法视阈下领导干部坚持依法执政,必须不断提升宪法素养;把权力关进制度的笼子里;善用宪法思维解决现实矛盾;将公民权利放在突出位置。

关键词:宪法;依宪执政;依法执政

中图分类号:D262.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2015)02-0118-05

党的十八届四中全会明确提出“坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政”,凸显了依宪执政在依法执政中的核心地位。作为依法执政的主体,广大领导干部必须充分认识宪法的根本法地位,带头遵守宪法,带头实施宪法,将宪法理念贯穿到依法执政的全过程。

一、宪法视阈下领导干部依法执政面临的挑战

随着“国家宪法日”、“宪法宣誓制度”等措施的出台与实施,党政领导干部的宪法认知有所增强,宪法理念相对提升,对宪法监督、违宪审查等宪法实施的举措有了较为清晰的认识。但也应该看到,这种改变在某种程度上有仓促应急的表象,有“一阵风”的成分,真正提升领导干部的依法执政能力还面临着诸多挑战。

(一)虽然认识到宪法的重要性,但对宪法依旧不熟悉、不敬仰

经过30年的“普法教育”和社会主义法治理念的宣传,广大领导干部对宪法形成了一些基本共识,比如宪法是国家的根本大法,是治国安邦的总章程,具有最高的法律效力,一切违反宪法和法律

的行为都必须予以追究等,但是总体来看,对宪法的政治属性了解相对较多,对宪法的法律属性知之甚少,在工作生活中能想到宪法、应用宪法、信仰宪法者寥寥无几,具体表现在以下几个方面。第一,不熟悉宪法历史和现行宪法的立法经过。对新中国以来的四部宪法、现行宪法的四次修改和四个修正案的历史经过了解较少,对1954年宪法的历史意义、1975年宪法和1978年宪法的历史局限、1982年宪法的拨乱反正认识不清。第二,不熟悉现行宪法文本的内容。很少有领导干部通读过138条、包括序言共计16500字的宪法全文,对宪法的序言、总纲、公民的基本权利和义务、国家机构等的基本规定仅能说出一二。第三,即使在日常工作中用到法律,也只是与本职工作相关的实体法和程序法,很少考虑到宪法规范。第四,对“国家宪法日”、“宪法宣誓制度”等举措被动接受多,内心触动少,仪式感强,信仰感弱。第五,由于对国内外宪法的发展历程一知半解,有时出现“西方宪政完美无缺、中国宪法仅为‘闲法’”的错误言论。

收稿日期:2015-02-02

作者简介:李萍(1971-),女,山东淄博人,中共淄博市委党校副教授,主要从事宪法学研究。

(二)虽然清楚“权为民所赋”,但在“民”面前摆不正自己的位置

经过一年半时间的党的群众路线教育实践活动,各级领导干部对于“官”与“民”的角色有了更加清晰的定位,对于自己的权力来源有了更加明确的认识。但在思想深处,不少领导干部依旧认为自己是在“管理”国家、“管理”人民,即使改变了说法,也是“治理”国家、“治理”人民,自己是权力的指挥者和发出者,广大人民理所当然要接受这些权力的管理和约束。许多领导干部虽然能脱口而出“中华人民共和国的一切权力属于人民”、“权为民所赋、权为民所用”,但很难在实际工作中真正做到“保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益”。也正是由于没能正确把握宪法赋予国家公职人员的真正职责,部分领导干部过于看重或在意手中的权力,忘记了权力是把“双刃剑”,忘记了权力要为人民服务的本来属性,用肆意妄为的权力在自己与百姓之间划出了一道深深的鸿沟。

(三)虽然明白权力要受到限制,但权力之手时常伸出笼外

随着“权力清单”、“负面清单”、“责任清单”制度的相继落实,广大领导干部逐渐意识到要限制权力、收敛权力,要将权力关进制度的笼子里。但是必须明白以下问题:是主动情愿地关,还是被动不情愿地关?由谁来设计、编织这个笼子?由谁来掌管开启笼子的钥匙?多年来“公仆”伤民现象没有真正得到扼制,“其中一个重要原因就是权力者自己设计、编织了所谓制度的笼子,并掌管着笼子的钥匙。在这种条件下,笼子看上去美观漂亮,实则松松垮垮,摇摇晃晃,甚至漏洞百出”。^[1]权力貌似关进了笼子里,却好像“牛栏关猫”,进出自如。同时又通过各种变通方式将权力之手伸出笼外,比如下发各式“红头文件”,将其打造成现实生活中的“软法”。一些违法的“红头文件”涉及到审批、许可、收费等事项,直接影响企业和公民的合法权益,成为公权滥用的“尚方宝剑”。

(四)虽然明知必须保障公民的权利,但侵权事件依旧时常发生

30余年的宪法实践促使广大领导干部逐步意识到限制权力与保障权利是宪法的永恒主题。但我们也应该清醒地看到,在实际工作中,部分领导干部追逐的是自己的所谓政绩,投的是上级领导的所

好,“在管理不留空白的理念支配下,权力在不断超越法律而扩张自己的触角。权力尤其是各级一把手的权力,在现实生活中具有了无可置疑的绝对性”。^[2]不是认真对待权利而是号召动员民众为所谓的公共利益、集体利益放弃权利;不是在权利面前保持谦抑,而是任意扩大权力的边界;不是欣然接受权利的制约和监督,而是对来自民众的意见、建议无动于衷,置若罔闻;不是用权力服务权利,而是忽视权利、甚至用权力侵犯权利。在权力的侵害面前,权利往往不堪一击、难以自保。

二、宪法视阈下领导干部依法执政存在问题的原因分析

之所以产生以上问题,既有宪法自身属性和实施的原因,也有领导干部本人对宪法的认同和信仰的原因。

(一)宪法本身政治属性强,法律属性弱,导致部分领导干部对宪法的认知出现偏差

“宪法是关于政治统一体的类型和形式的总体决断,涉及国家的根本政治制度,具有强烈的政治性”。^[3]宪法作为根本法,是新时期党和国家的中心工作、基本原则、重大方针、重要政策在国家法制上的最高体现,对于整个国家的法律体系具有统帅作用。同时,宪法也当然地具有法律的属性,是一类特殊的法律规范,只是这类法律规范比起民法、经济法、行政法、诉讼法等似乎与平常人很少发生交集,导致有的领导干部仅将宪法看做是国家的政治纲领,是高高在上的“政治宪章”,与自己的工作生活关系不大,很少关注,更谈不上信仰。

(二)领导干部依法执政过程中不必直接援引宪法规范,形成“宪法无用武之地”的错觉

领导干部日常工作中基本会援引与本行业、部门密切相关的法律、行政法规、行政规章、地方性法规等,涉及到各类实体法和程序法,但是不必直接援引我国的宪法规范,导致部分领导干部以为宪法无用,认为宪法所涉及的人权、民主、法治等理念都是“居庙堂之高”的顶层设计,至于最终能不能“忧其民”则要看上级领导的指示或命令,由此导致对宪法文本的普遍不尊重。或者不认真对待宪法文本,遇到问题撇开宪法,对宪法“敬而远之”,或者公然违反宪法条文,或者以批评宪法为习惯,把改革中存在的问题简单归结到宪法文本的制度设计上,形成了“宪法虚无主义”的错误理念。

(三)多年来我国宪法实施不给力,使得部分领导干部在一定程度上远离了宪法

不可否认的是,当前我国宪法实施的具体制度和监督机制还不健全,违宪追责不到位,很少有人因为违宪承担法律责任,“导致一些领导干部的宪法理念淡漠,宪法素养低下,宪法意识薄弱,以权代法、以权压法、徇私枉法、违背宪法的情况时有发生,存在着表面上尊重宪法,实际上远离宪法甚至架空宪法的问题”。^[4]部分领导干部习惯于法外设权,习惯以“红头文件”扩权、揽权;习惯以“领导批示”代替依法决策,在实际工作中迷信“强权政治”,将人民赋予的权力当成了可以玩弄于股掌之上的“橡皮泥”。

三、宪法视阈下领导干部依法执政的路径选择

领导干部是党和国家事业的组织者和带领者。党的十八届四中全会提出:“坚持把领导干部带头学法、模范守法作为树立法治意识的关键”,其中,“法”首当其冲应是“宪法”,“法治意识”首先应是“宪法意识”,唯有如此,领导干部依法执政才会成为有源之水、有本之木。

(一)不断提升宪法素养

宪法素养是领导干部法治素养的重要组成部分,其实质就是实现执政理念与执政方式的宪法化。所谓执政理念,就是为谁执政、如何执政;所谓执政方式,就是处理好执政党与国家权力的关系,即权力从何而来、为谁所用、如何行使,就是要将执政理念和执政方式放在宪法的视阈下考量,弘扬宪法精神,恪守宪法原则,维护宪法权威,最终树立正确的权力观。

首先,要在领导干部中进一步推进宪法教育。按照党的十八届四中全会提出的“要完善国家工作人员学法用法制度,把宪法等法律列入党委(党组)中心组学习内容,列入党校、行政学院、干部学院、社会主义学院必修课”的要求,加大宪法学习的力度,促使领导干部熟悉宪法文本,牢记宪法规定。而且学要考核,考要真考,不搞“考卷与答案齐飞”的形式主义。领导干部本人也应充分利用书籍、报刊、电视、网络等媒介加强对宪法的学习,做到真学、真懂、真信,以此牢固树立宪法至上、权为民所赋、尊重和保障人权、依法决策依法管理依法办事的理念,真正将宪法内化于心、外践于行,成为宪法的忠实崇尚者、自觉遵守者和坚定捍卫者。

其次,要充分发挥“国家宪法日”和“宪法宣誓制度”的引领作用。“国家宪法日”和“宪法宣誓制度”虽然只是一个法定节日和一种外在仪式,但是它追求的是法治的实质,表达的是对宪法的忠诚,维护的是宪法的权威,是建设法治国家的一种必要形式。当前关键是要克服仅在“国家宪法日”想起宪法、仅在“宪法宣誓”时忠于宪法的不良倾向,在内心建立起对宪法的真正信仰。要以“国家宪法日”和“宪法宣誓制度”为契机,时常总结宪法实施的经验,反思违宪事例的教训,明确宪法的核心要义,强化对宪法法律的敬畏之心,使“言必称宪法”、“行必遵宪法”成为领导干部依法执政的自觉反应和自主行动。

再次,要依宪行使权力,勇做宪法实施的“排头兵”。虽然目前我国的宪法实施还有许多值得改进的地方,但这并不妨碍领导干部在日常的工作中做宪法实施的模范,忠实履行宪法赋予的各种权力。立法机关要确保每一项立法都符合和体现宪法精神;行政机关要保证重大行政决策和行政行为的合法性;司法机关要依法独立行使职权,努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义;制定各类规范性文件既要因地制宜,又要合宪合法,完善制定主体、适用内容、适用对象、效力期间等各方面的制度建设,经得起备案审查的监督与考验。

(二)把权力关进制度的笼子里

习近平总书记在党的第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上指出:“要加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里”。当前就是要依托宪法规定的任何组织和个人都不得有超越宪法和法律的特权的原则以及根据以上原则所建立起来的基本宪法制度,真正有效地解决实践中存在的少数领导干部肆意用权、以权谋私、腐化堕落等突出问题。

首先,坚决摒弃特权思想,常思权力来自何方。现实中少数领导干部、特别是某些部门的“一把手”对待权力“唯我独尊”、对待百姓“狂妄自大”、对待下属“作风粗暴”、对待享受“趋之若鹜”,无一不是特权思想在作祟,完全忘记了权力的本源与归属。因此,必须坚决反对和克服特权思想、特权现象,加强权力运行的监督和制约,以权力制约权力、以权利制约权力,加强对特权行使者的惩处力度,进一步加大对权力的监督制约,使“上级监督太远、同级

监督太软、下级监督太难”的现象彻底改观,创造一个“不敢耍特权”的法律环境和社会环境。

其次,强化权力限制,使“权力寻租”无可乘之机。权力一旦失去控制,很容易成为掌权者谋求获取自身利益的筹码,进而产生权权交易、权钱交易、权色交易,成为权力腐败的原动力或污染源。因此必须进一步规定权力的范围,明确能够行使的权力应该有哪些、有多大,必须在什么范围内行使,防止已有权力的滥用和异化;要将权力限制在宪法法律的范围内的活动,即使为公共利益行使权力,也必须有明确的边界;要依法逐步缩小各项权力的范围,削减直至取消那些不受限制的权力,真正达到职权责任法治化。

第三,使用“好钢实料”,打造坚实的制度笼子。笼子是否结实牢固,是否坚不可破,关键在于编织笼子的材料,也就是各项制度能否经得起考验。当前,除了充分发挥各项法律制度的刚性作用外,还要将“人民代表大会”这一根本政治制度落到实处,使其能够真正行使宪法赋予的权力,让人民代表能够真正代表人民,并通过有效的制度安排,独立行使诸如公共财政、人事选任、官员问责弹劾等权力。同时严格落实责任追究制度,给“拍拍脑袋决策、拍拍胸脯保证、拍拍屁股走人”的“三拍”干部戴上“紧箍咒”。

(三)善用宪法思维解决现实矛盾

当前我国已进入改革攻坚期、矛盾凸显期,需要解决的国内外问题格外艰巨,都是难啃的硬骨头。领导干部必须学会运用法治思维、特别是宪法思维来思考问题、作出决策和处理矛盾,“通过宪法塑造社会共识,通过宪法治理解决中国社会目前面临的问题,并展示中国在国际社会中的自信和主权独立。”^[9]

首先,理直气壮地维护国家核心利益。2011年国务院新闻办公室发表了《中国的和平发展》白皮书,首次界定了我国的六大核心利益,即“国家主权、国家安全、领土完整、国家统一、中国宪法确立的国家政治制度和社会大局稳定、经济社会可持续发展的基本保障”,将“中国宪法确立的国家政治制度”列为核心利益,不仅仅是对中国核心利益实事求是的总结,也对外宣示了这些政治制度不容质疑、不容妥协、不容干涉。各级领导干部必须坚定不移地维护宪法确立的人民代表大会制度、中国共产

党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度、“一国两制”等基本政治制度,毫不动摇地坚持中国特色社会主义道路,始终不渝地保持坚定的政治立场和清醒的政治头脑。

其次,通过宪法化解矛盾、维护稳定。当前各类社会矛盾的产生既有历史原因,也有现实因素,“但更主要的是权力制约机制不健全和权利保障机制不完善的结果。”^[10]各级领导干部应科学分析其成因,将合宪性作为思考问题的前提,合法合理地处理社会问题和矛盾纠纷。在协调各方利益关系时,要遵守宪法原则,固守法律底线,既要防止不顾宪法权威,采用“花钱买平安”的方式解决问题;又要依法惩处冲突中滥用权利、损害国家利益和他人合法权益、谋取不正当利益的行为,使运用宪法思维执政成为领导干部开展一切工作的自觉行为。

第三,学会使用宪法语言。语言是思维的外壳,宪法语言则是宪法思维的载体,它从来不是宪法学家、法官、检察官的专利,各级领导干部亦应加强训练,“出口成宪”,平时讲话、做报告、写文章、制定方针政策既可以引用上级指示、报纸观点、红头文件,更要结合实际引用宪法条文和法律原则,切实改变宪法语言在公共话语体系构建中的缺失现象,克服对宪法语言的陌生感和疏离感,使宪法语言成为各级领导干部乃至全社会的“普通话”。

(四)将公民权利放在突出位置

公民权利是国家对公民所承诺和维护的权利,我国的宪法和法律赋予了公民广泛的权利。1998年我国签署了《公民权利和政治权利国际公约》,2004年将“国家尊重和保障人权”写入宪法。近年来先后通过了《国家赔偿法》、《监狱法》、《法官法》、《检察官法》、《人民警察法》等一系列法律,分别对《刑事诉讼法》、《刑法》、《行政诉讼法》等作出了修订和修改。这充分体现了国家促进和保障公民权利的坚定决心,也为广大领导干部依法执政提出了新的要求。

领导干部须真心敬畏公民权利。公民权利是依法执政的出发点与落脚点,也是公权力的最终指向与目标。各级领导干部要克服权力的自恃与傲慢,深刻认识到自己执掌国家政权的根本目的是为人民服务,而不是为满足一己之私利,更不是对百姓的恩赐与施舍,唯有如此,才能忠于宪法法律,严格遵照法定原则、法定权限、法定程序来行使职权、履行职责。为了在公民权利面前保持一颗敬畏之心,

领导干部应该以“权利理性”代替“权力理性”，阻止权力的日益扩张，该放手时就放手，不能打着维护社会秩序的幌子自我设置公权力，也不能打着保护其他公民权利的幌子，肆意地损害公民的基本权利。

领导干部须充分保障公民权利。保障公民权利是社会主义法治的根本目标。党的十八届四中全会指出：“依法保障公民权利，加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度，保障公民人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实，实现公民权利保障法治化。增强全社会尊重和保障人权意识，健全公民权利救济渠道和方式”，这就要求各级领导干部把贯彻实施宪法法律提高到一个新水平，保证每一个公民都有能力“为权利而斗争”，要为公民提供这种斗争所需要的宪法武器；要注重运用法治、特别是宪法来协调利益关系、保障改善民生，维护好、实现好、发展好人民群众的根本权益，引导人民群众通过合法渠道理性表达利益诉求，坚决防止和反对侵犯人民群众合法权益的行为；“尤其是在依法行使自由裁量权时，一定要恪守

公平正义的法治理念，正确处理权与法、情与法、利与法的关系，公正决断是非，不因私利抛公义，不因私谊废公事，不因私情弃公平，确保权力行使不偏离法治轨道、不突破法律边界、不逃避法律责任，”^[7]使公民的各项权利能够得到切实有效的保障。

参考文献：

- [1] 杜雄柏.关于编织限制权力“制度笼子”的思考[J].山东警察学院学报,2014,(3):18-24.
- [2] 陈金钊.用法治思维抑制权力的傲慢[J].河南财经政法大学学报,2013,(2):1-17.
- [3] 吴昕栋.宪法政治性和法律性关系的研究[J].法制与社会,2009,(5):1-2.
- [4] 徐扬.用宪法宣誓制度捍卫宪法尊杨[EB/OL].http://news.xinhuanet.com/politics/2014-12/03/c_1113497180.htm,2014-12-03.
- [5] 李敏.“法治思维”的核心是“宪法思维”——访中国宪法学会会长、中国人民大学法学院院长韩大元教授[J].中国审判,2012,(12):52-54.
- [6] 王超,尹德慈.服务型政党需要宪法思维[J].领导文萃,2014,(9):26-28.
- [7] 何毅亭.坚持依法执政[N].人民日报,2014-12-15(7).

(责任编辑:卢圣泉)

Challenges and Path Selection of Leading Cadres Ruling According to Law from the Perspective of Constitution

LI Ping

(Teaching and Research Department of Politics & Law, Party School of Zibo Municipal Committee, Zibo Shandong 255033, China)

Abstract: The party's eighteen sessions of Fourth Plenary Session proposed explicitly: "adhere to the rule of law should adhere to the rule of constitution, adhere to administration according to law should adhere to the ruling by constitution", highlights the core position in power according to constitution of ruling according to law. From the perspective of the constitution, as the ruling body of the leader cadre is facing many challenges, including factors of its properties and implementation of the constitution, but also the causes of the leading cadres themselves on constitution identity and belief. The constitution from the perspective of the leading cadres to adhere to the law ruling, must continue to upgrade the power in the system of constitution; put the power into the system of the cage; solve the realistic contradiction using constitutional thought; put the rights of citizens in a prominent position.

Key words: constitution; ruling by constitution; ruling according to law