

深入贯彻新时代的宪法精神

——以全面提升西藏党员干部法治思维为视角

■ 包金运 张春梅

摘要:“法与时转则治,治与世宜则有功。”及时把党和人民创造的伟大成就和宝贵经验上升为国家宪法规定,实现党的主张、国家意志、人民意愿的有机统一,是我们党治国理政的一条成功经验。我国宪法是立足中国国情并借鉴国际经验的成果,既具有一般宪法的特征,更具有中国特色,体现了我国的制度优势。习总书记强调:“宪法是治国安邦的磐石,是中国特色社会主义法治体系的‘魂’,是全面依法治国实践的‘纲’。”修改宪法,优化法律体系,必将更好地适应新时代西藏治理体系和治理能力现代化的新要求。

关键词:宪法;法律;法治体系;依法治藏

2018年3月11日,第十三届全国人民代表大会第一次会议以几近全票表决通过了《中华人民共和国宪法修正案》,现行宪法最新一轮的修订宣告完成。本次修宪,秉承党的十九大精神的最高引领,把“新时代坚持和发展中国特色社会主义”的一些重大方针政策,以及“习近平新时代中国特色社会主义思想”等写进新修订的宪法,是助推现行宪法永远保持时代精神的又一次伟大实践。新一轮的宪法学习,对依法治藏理念的深入、法治西藏理念的提升,都具有重大指导作用。

一、新时代背景下宪法修改对西藏发展的重大历史意义

(一)宪法的修订是全国协调发展的大势所趋。一个国家的宪法,只有永远保有时代品质,不断的吸收时代经验、适应时代发展形势、确认时代的理论与成果、规划出符合时代需要的新规范,才能具有持久而鲜活的伟大生命力。宪法是治国安

邦的总章程,永远体现着我党及全体人民的意志,要想促进党和人民事业的发展与进步,必须要保持我党理论的与时俱进。从1954年我国第一部宪法的诞生,到1982年我国(现行)宪法公布,都体现了我国宪法在不断的汲取社会建设与改革的实践经验。82宪法颁布以来全国人民代表大会先后开展的5次宪法修订,都有力地保障并推动了全党乃至全体人民事业的持续发展,并有力地助推了我国的社会主义法治现代化的进程。^①

(二)宪法的修订是西藏地区党和人民事业发展的现实需要

自西藏自治区人民政府成立以来,特别是改革开放四十年以来,宪法在我们党治理西藏的实践中发挥了巨大的作用。宪法的修改,是保证西藏长治久安的顶层设计和制度安排,更是西藏党和人民事业发展的现实需要。健全以宪法为核心的具有中国特色的社会主义现代化法治体系,是实现全面依法治藏的必由之路。全面推进西藏法治工作,是我党治理西藏的最基本方略,同时也是实现西藏治理能力现代化的重要保障与依托。习近平总书记强调,“没有全面依法治藏,我们就治理不好西藏,我们的战略布局就会落空。必须坚持把依法治藏作为党领导西藏人民治理西藏的基本方略、把法治作为治藏理政的基本方式,不断把法治中国建设推向前进。”

(三)新修订的宪法进一步凝聚了党心和民心。2018年宪法修正案,将科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想写入宪法,主要有以下作用。第一确立其在国家政治和社会生活中的指导地位,进一步巩固全党全国各族人民团结

^①牛绿花.藏传佛教事务法治化的必要性——基于中央第六次西藏工作座谈会精神[J].西藏大学学报(社会科学版),2015年第7期.

奋斗的共同思想基础;第二充实坚持和加强中国共产党全面领导的内容,巩固党的执政基础和执政地位,为国家发展和民族复兴提供坚强政治保证;第三修改国家主席任职方面有关规定,着眼于健全完善党、国家和军队三位一体领导体制,是保证党和国家长治久安的制度设计,是中国特色社会主义政治优势和制度优势的重要体现;第四增加有关监察委员会的各项规定,势必为夺取反腐败斗争压倒性胜利提供最强有力组织保障;第五把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,实现中华民族伟大复兴的奋斗目标写进宪法,使得宪法具有鲜明的时代特征,确保全国人民团结一心、拼搏奋斗完成这一目标。

二、宪法是构筑新时代西藏党员干部法治思维的最高指南

在我国,新修订的宪法是我党及全体人民意志的集中体现,是经过科学和民主程序形成的具有最高法律效力的根本法,是一切法治工作的最高引领和行动准则。习近平在不同的会议上多次强调:“宪法是我国的最高法、根本法,是治国安邦的总章程,全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则,都负有维护宪法尊严、保障宪法实施的职责。”

另外,习近平总书记也指出,“法治思维和法治方式是对人治思维和人治方式的革命。提倡法治思维和法治方式,实质是把对法治的尊崇、对宪法、法律的敬畏转化成思维方式和行为方式,做到在法治之下,而不是法治之外,更不是法治之上想问题、作决策、办事情。”法治思维的关键是做事守规则、重程序,做到法定职责必须为法无授权既禁止,尊重和保护人民权益,自觉接受监督。

宪法在整个国家法律体系中居于主导地位,指导着整个国家的一切法治活动,是治国安邦的总章程,是公民立身行事的总依据。基于这种深层次的逻辑关系,当下我区的法治思维工作建构,也必然离不开宪法的指导。法治思维的培养,应紧紧围绕宪法的精神、原则。只有做到了以宪法为根本指导和最高指南,法治思

维才不至于偏离“依法治国”和“依宪治国”总体布局。

三、以法治思维推进法治工作,是新时代西藏社会治理的必然选择

习近平总书记指出:“建设法治国家是推进中国现代化进程,实现中华民族伟大复兴、实现中国梦的理性路径。法律是治国之重器,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。”因此,推进西藏治理体系和治理能力现代化,必然要以创新西藏社会治理模式、维护西藏社会长治久安、小康西藏为基本内容,以法治思维和法治方式的具体运用为基本手段。^①

(一)以法治思维推进法治西藏建设是加强党的领导的时代要求

从党的十五大确立“依法治国、建设社会主义法治国家”目标,到中央第六次西藏工作座谈会中,明确提出“依法治藏”,“法治西藏”日益受到重视。这体现了我们党探索西藏执政规律、推进西藏社会治理能力现代化的高度自觉。党的十九大报告指出:“全面推进依法治国总目标是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家。”十九大报告还指出:“全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障。……必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面……。”故此,我们党作为“依法治藏”的引领者,在现代化进程中,势必要运用法治思维和法治方式加强自身改造,完成自我净化和提升,不断适应社会变革的需求,努力提高科学执政、民主执政、依法执政水平。^②

(二)以法治思维推进法治西藏建设是社会治理规则化的基本方式

西藏治理体系和治理能力现代化,必然要求西藏社会治理的规则化,即加快推进西藏治理制度化、规范化、科学化,从各层次各领域扩大西藏各族人民有序参与,实现西藏各项工作的法治化。尽管西藏地区存在着道德规范、宗教规范、民俗习惯等多种规则,但这些规则往往具有地域性、群体性、特定性等,难以成为全社会成员普遍遵守的规则。而法律规范具有国家意志性、普遍性、权利义务性,不因地域、群体的不同而有所不

①莫纪宏.推进合宪性审查——“依宪治国”重要举措[N],载《北京日报》,2017年11月6日,第13版.

②曾燕.西藏社会现代化转型与依法治藏的理性思考[J].西藏大学学报(社会科学版),2015年第6期.

同,容易成为约束西藏地区成员的共同信仰和行为准则。所以,西藏地区治理的规则化,本质上就是西藏地区治理的法治化。而宏观法治是以顶层设计的视角勾勒法治西藏的理想图景,以法治思维推进法治方式则从技术上细化了方法、措施,从思想和实践两个层面为新时期西藏的治理指明了具体路径,是西藏法治建设具体化的方法论。在西藏社会治理规则化进程中,法治思维的牢固树立,使社会主体能动地运用法治的理念、价值、原则去思考、观察、分析、研究问题,为法治的具体化夯实思想基础。^①

(三)以法治思维推进法治西藏建设是创新西藏社会治理模式的重要保障^②

人类社会发展的历史经验告诉我们,法治是社会治理的最优选择,治理体系和治理能力的现代化,核心就在于运用法治方式治理社会。多元化纠纷解决机制必须以法治为理念前提和制度保障,也只有运用法治思维和法治方式,才能有效化解矛盾、解决纠纷。因此,以法治思维推进西藏法治方式,可以为权力和权利设定边界与运行程序,保障西藏民众、政府、社会组织广泛、有序参与西藏社会治理,充分表达意愿,通过法定的民主协商程序达成实践性共识。以畅通的利益表达渠道和科学的纠纷解决机制为西藏地区生活规范化提供有力保障,让西藏地区治理活动在法律的控制下高效进行。失去法治的规范,权力就会失范,民主就可能因缺乏制度规范而陷入困境,西藏地区多元主体的治理就可能演变成社会的灾难。因此,法治思维和法治方式为创新西藏社会治理模式、改进治理方式提供了可靠保障。

(四)法治思维推进法治西藏建设是维护西藏社会长治久安的有效机制

习近平主席指出:“治国必治边,治边先稳藏”^③。西藏作为国家反分裂斗争的前沿阵地,如何在宪法和法律的范围内有效消解西藏地区矛盾,辩证地利用西藏地区矛盾推进西藏治理体系和治理能力现代化,提升社会治理水平,不仅事关西藏地区的长治久安,更事关国家大局的稳

定。习近平总书记还指出:“当下中国社会矛盾突出,消弭冲突亟待法治思维和法治方式”,“将利益诉求、纠纷解决纳入法治轨道,为改革发展营造和谐稳定的社会环境,法治具有无可替代的重要作用。”要处理好各种利益关系,解决好各种利益冲突,化解西藏社会发展中的矛盾、维护西藏社会稳定,唯有借助法治的力量,依托法治思维和法治方式构建新的社会治理模式。一个地区的维稳工作一旦实现了从“法治思维到法治方式,从法治方式到法治秩序,从法治秩序再到法治思维”的逻辑向度良性互动,即可认为维稳工作步入了“法治运作和科学发展”的正轨,自然有助于西藏的长治久安。

四、以本次修宪为契机,把西藏法治思维建设提升到一个新水平

(一)运用辩证思维,辩证地理解新时代宪法的法治思维内涵

习近平强调,“要学习掌握唯物辩证法的根本方法,不断增强辩证思维能力,提高驾驭复杂局面、复杂问题的本领。我们的事业越是向纵深发展,就越要不断增强辩证思维能力。”^④习近平关于法治建设和政法工作的一系列重要论述生动地体现出精准练达的辩证法治思维。

1.西藏党员干部的法治与改革思维。法治与改革有着内在的、相辅相成的必然联系。习近平围绕法治与改革关系发表了一系列重要讲话,深刻揭示出在全面深化改革和全面依法治国形势下改革与法治的内在关系,为保证改革的合法性与法治的现代性提供了重要理论支撑。习近平指出,“全面深化改革和全面依法治国如车之双轮、鸟之两翼。”改革与法治的关系,集中体现为在法治下推进改革、在改革中完善法治。

2.西藏党员干部的维稳与维权思维。习近平指出:“从人民内部和社会一般意义上讲,维权是维稳的基础,维稳的实质就是维权。”西藏地处反分裂工作的第一线,维稳工作尤为重要。在西藏,对于那些涉及维权的维稳工作,首先要解决

①西藏日报(汉).西藏自治区“十三五”时期国民经济和社会发展规划纲要[N].2016年4月24日.

②中央社会主义学院理论中心组.画出最大的同心圆——习近平总书记中央统战工作会议上重要讲话精神学习讲座[M].中共中央党校出版社,2015年6月,146页.

③西藏日报(汉).西藏自治区“十三五”时期国民经济和社会发展规划纲要[N].2016年4月24日.

④西藏日报(汉).西藏自治区“十三五”时期国民经济和社会发展规划纲要[N].2016年4月24日.

好的就是广大人民群众合理、合法的利益诉求。单纯谈维稳,不解决利益问题,那是本末倒置,最后也难以稳定下来。这是过去和当下西藏维稳工作的根本理念,也是未来西藏广大党员干部处理维稳工作不可偏废的重点。

3.西藏党员干部的活力与秩序思维。在治国理政中,正确处理活力与秩序(自由与秩序)的关系,是辩证思维和政治智慧的集中表现。习近平指出,“国家和社会治理是一门科学,管得太死,一潭死水不行,管得太松,波涛汹涌也不行。要讲究辩证法,处理好活力与秩序的关系。”处理好活力与秩序的关系,就要坚持法治思维和法治方式,在法治轨道上统筹西藏社会力量、平衡西藏社会利益、调节西藏社会关系、规范西藏社会行为,依靠法治解决各种西藏当下社会的矛盾和问题,确保西藏社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序。

4.西藏党员干部的法治与德治思维。法律与道德、法治与德治的关系是中国法学史上的恒久话题。习近平从历史与现实相结合的维度精辟地阐述了二者之间的辩证关系,夯实了新时代西藏社会治理中坚持“依法治藏”与“以德治藏”相结合的理论基础。习近平指出:“法律是成文的道德,道德是内心的法律,法律和道德都具有规范社会行为、维护社会秩序的作用。治理国家、治理社会必须一手抓法治、一手抓德治,既重视发挥法律的规范作用,又重视发挥道德的教化作用,实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。”^①

(二)通过宪法的学习,继续培养宪法法律至上理念,完善权力制约机制

(1)树立宪法、法律至上思维。依法治国是人类千百年来历史经验的总结,本质上是一种‘法律至上’之治,强调只有讲规则,才能最大程度地维护人类的秩序、增进人类的福祉。习近平总书记在十九大报告中指出,“依法治国,首先是依宪治国;依法执政,关键是依宪执政。”新形势下,我们党要履行好执政兴藏的重大职责,必须依据党章从严治党、依据宪法治藏兴藏。

“法律至上”思维的树立,主要包括两个内容:一是法律是社会的普遍价值标准。“法律至

上”意味着法律既规范社会行为,又引导社会的价值判断,体现着法律的工具价值与独立价值的统一;二是法律是解决社会矛盾和冲突最主要的渠道。“法律至上”要求将法律作为处理社会纠纷最主要的途径。既要保证法律渠道的畅通,也要使民众乐于选择法律途径解决遇到的问题,体现出法律解决西藏当下社会矛盾的良好社会效果。

(2)“把权力关进制度的笼子”。党的十八届三中全会报告中指出:“坚持用制度管权管事管人,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,是把权力关进制度笼子的根本之策。必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系,健全惩治和预防腐败体系,建设廉洁政治,努力实现干部清正、政府清廉、政治清明。”毋庸置疑,认真分析西藏的腐败现象产生的根源,很大程度上与领导干部手中的权力使用情况密切相关,与西藏现行监督制约机制存在的某些缺陷密切相关,与西藏领导干部法治思维的培育息息相关。

因此,建立完善的权力监督制约机制是遏制和预防西藏党员干部腐败的重要举措,也是确保西藏各级政府权力高效运行的关键环节,更是西藏社会主义市场经济快速发展的迫切需要。紧紧围绕“把权力关进制度的笼子”这一核心,坚持关口前移,深化改革创新,着力构筑“思维、机制、监督、组织”四道防线,建设法治西藏,从法治层面整体推进西藏各级政府的权力监督和制约机制建设,确保西藏政府权力高效清廉正确行使,确保西藏党员干部勤政廉政善政。

(三)培育公平正义的法治思维,强化西藏居民权利保障的价值追求

(1)培育公平正义法治理念。公平正义是中国特色社会主义的内在要求,是习近平总书记系列重要讲话的重要价值理念。那么具体该如何落实公平正义的法治理念?纵观总书记的理论论述,本文认为应主要做到以下两点:第一,西藏广大党员干部要想实现公平正义必须站稳人民立场。人民立场就是指西藏的主人是西藏地区的人民,发展的主体是人民,发展的旨归是人民幸福。^②这是公平正义的出发点和归宿,也是社

①曾燕.西藏社会现代化转型与依法治藏的理性思考[J].西藏大学学报(社会科学版),2015年第6期.

②[德]克劳斯·施莱希·斯特凡·科里奥特.德国联邦宪法法院:地位、程序与裁判[J].法律出版社,2007年版,第392页.

会主义的根本要求。第二,实现公平正义必须坚持核心价值观的引领。核心价值观承载着一个民族和国家的精神追求,体现着一个社会评判是非曲直的价值标准。核心价值观的影响犹如空气一样,无处不在、无时不有,它涵化于生活的点点滴滴,落脚在公民的一言一行。

(2)强化西藏保障人权的价值追求。党的十八届四中全会通过的《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》),明确提出了“加强人权司法保障”的要求。这是继党的十八大把“人权得到切实尊重和保障”作为全面建成小康社会的重要目标、党的十八届三中全会提出“完善人权司法保障制度”以后,在人权保障上的又一重要部署,体现了我们党高度重视人权保障,高度重视落实国家尊重和保障人权的宪法原则。为落实上述规定,一是要加强西藏各级司法与行政等行为的规范化建设,把这些基本原则及相关规定全面加以落实;二是要适时修改完善自治条例、单行条例等民族自治法规,把这些原则的精神和要求进一步具体化,形成可操作的具体规范;三是要完善西藏相关配套制度建设,确保宪法及法律的基本原则得以有效贯彻,并落实到西藏具体立法、执法、司法、守法、法治监督等的各个阶段与环节中。^①

(四)树立法治思维的同时,要运用法治精神指导依法治藏的社会实践

习近平总书记指出:“全面深化改革、全面依法治藏,要坚持加强顶层设计与摸着石头过河相结合。”我们既要坚持党对西藏各级政府工作的领导不动摇,又要改善党对西藏各级政府工作的领导,不断提高党领导政府工作的能力和水平。西藏各新闻媒体要加强对西藏各级人大和政府立法、执法、司法等工作的监督,但要处理好监督与干预的关系,防止形成“舆论审判”。坚持以法治思维推进政府的法治方式,要抓住领导干部这个关键少数。另外,西藏各级党政领导干部要做尊法学法守法用法的模范,提高运用法治思维以及法治方式的能力,努力以法治凝聚改革共识、规范发展行为、促进矛盾化解、保障西藏地区

和谐;牢固树立宪法法律至上、法律面前人人平等、权由法定、权依法使等基本法治观念,彻底摒弃人治思想和长官意志,决不搞以言代法、以权压法;努力营造办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的西藏法治环境。^②

参考文献:

[1]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[J].求是,2017年第21期.

[2]习近平在中央第六次西藏工作座谈会上强调:依法治藏富民兴藏长期建藏,加快西藏全面建成小康社会步伐[N].人民日报,2015-08-26.

[3]中央社会主义学院理论学习中心组.画出最大的同心圆——习近平总书记在中央统战工作会议上重要讲话精神学习讲座[M].中央党校出版社,2015年06月,146页.

[4]牛绿花.藏传佛教事务法治化的必要性——基于中央第六次西藏工作座谈会精神[J].西藏大学学报(社会科学版),2015年7期.

[5]连成国.走向依法治藏的民族区域自治——中国共产党民族立法政策的西藏实践[J].西藏研究,2014年第10期.

[6]莫纪宏.推进合宪性审查——“依宪治国”重要举措[N].载《北京日报》,2017-11-06,第13版.

[7]曾燕.西藏社会现代化转型与依法治藏的理性思考[J].西藏大学学报(社会科学版),2015年第6期.

作者单位:西藏自治区委员会党校;
西藏大学政法学院
责任编辑:木子

^①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[J].求是,2017年,第21期.

^②自治区人民政府办公厅,自治区人民政府法制办.“十二五”法治政府建设回顾和“十三五”法治政府建设展望[N].西藏日报,2016年01月23日.