

# “三个至上”与社会主义法治观

莫纪宏

(中国社会科学院 法学研究所,北京 100720)

[摘要] 2007年岁末,胡锦涛总书记在同全国政法工作会议代表、全国大法官、大检察官座谈时发表了重要讲话,提出了政法机关应当坚持“三个至上”。“三个至上”究其实质来说,是对社会主义法治观内涵的深刻揭示,突出强调了社会主义法治观与其他非社会主义法治观的本质区别,进一步重申了以宪法为核心的我国社会主义法制的正当性基础和制度目标,有利于广大法律工作者树立辩证统一、统筹兼顾的法治观念,扎扎实实地在本质岗位上解决各种具体法律问题,为健全社会主义法制服务。

[关键词] “三个至上”;科学发展观;“三者有机统一”;社会主义法治观

[中图分类号] D 920.4 [文献标识码] A [文章编号] 1672-4917(2009)02-0023-05

2007年岁末,胡锦涛总书记在同全国政法工作会议代表、全国大法官、大检察官座谈时发表了重要讲话。讲话强调我们必须立足中国特色社会主义事业发展全局,扎扎实实开创我国政法工作新局面。胡锦涛总书记在勉励大法官、大检察官时特别提出:要始终坚持党的事业至上、人民利益至上、宪法法律至上,切实承担起保障科学发展、促进社会和谐的历史使命和政治责任。

胡锦涛总书记提出要始终坚持的“三个至上”,不仅是对于大法官、大检察官提出的要求,而且也是对我国包括政法战线干部在内的所有党政干部的普遍要求。因为“三个至上”所蕴涵的精神,不仅体现了执政党以人为本、执政为民、全心全意为人民服务的基本理念,也体现了社会主义法治理念的深刻内涵,体现了建设社会主义法治国家必须坚持党的领导、人民当家做主、依法治国三者之间的有机统一。“三个至上”不但具有丰富深刻的理论内涵,而且对于各级政法部门领导的工作具有普遍的指导意义,它同党的“为人民服务”、“三个有利于”、“三个代表”理论是一脉相承的,并且有所发展。

关于“三个至上”相互之间的辩证关系,全国政

协委员、苏州大学法学院教授杨海坤撰文认为,“党的事业至上”、“人民利益至上”和“宪法法律至上”,这“三个至上”之间是相互联系、内在统一的。“三个至上”中“人民利益至上”是最核心、最根本的。从事党的事业的目的,归根结底是为了人民谋利益,党是手段,人民是目的;党是代表,人民是本体。同样,宪法法律是人民利益的集中表达和体现,人民制定宪法法律就是为了协调、保障和发展自己的利益,因此,从这个意义上来说,宪法法律是手段,人民利益是目的,宪法法律是为人民利益而备而设的。至上的宪法法律应该是指体现公平正义、体现人民利益的良法,而人民利益至高无上就是宪法和法律的最高价值。

作者认为,要深刻领会胡锦涛总书记提出的“三个至上”的精神实质和重要意义,应当结合科学发展观、社会主义法治观以及“三者有机统一”等有中国特色的社会主义理论来全面、系统和辩证地考察“三个至上”的重要内涵。具体来说,应当从以下方面来深入领会“三个至上”的精神实质和重要意义。

## 一、“三个至上”是科学发展观的具体应用

“三个至上”指导思想,表面上看好像突出了我

[收稿日期] 2009-04-22

[基金项目] 本文是国家社会科学基金项目“党的领导、人民当家做主与依法治国的有机统一”(07&ZD031)的部分研究成果。

[作者简介] 莫纪宏(1965—),男,江苏靖江人,中国社会科学院法学研究所研究员,博士生导师,国际宪法学会协委,中国法学会宪法学研究会常务副会长,主要研究方向为:宪法学、行政法学、国际人权法学。

参见《法制日报》2008年2月1日。

们当前工作的“三个中心”或者是“三个重点”，有“至上”重合的逻辑问题，但是实际上，“三个至上”指导思想是以科学发展观为基础的，完全符合科学发展观的要求。胡锦涛总书记在党的十七大报告中明确指出：科学发展观，第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。必须坚持统筹兼顾。要正确认识和妥善处理中国特色社会主义事业中的重大关系，统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、国内发展和对外开放，统筹中央和地方关系，统筹个人利益和集体利益、局部利益和整体利益、当前利益和长远利益，充分调动各方面积极性。统筹国内国际两个大局，树立世界眼光，加强战略思维，善于从国际形势发展变化中把握发展机遇、应对风险挑战，营造良好国际环境。既要总揽全局、统筹规划，又要抓住牵动全局的主要工作、事关群众利益的突出问题，着力推进、重点突破。

“三个至上”是在深入分析我国社会主义现代化建设所面临的各种环境和所具有的各项条件，根据科学发展观中的“统筹兼顾”思想提出来的。“人民利益至上”使得我们所从事的各项事业目标明确，立足于“服务于人民利益”，坚持“以人为本”；“党的事业至上”是保证“人民利益至上”的根本前提，在今天的中国，没有中国共产党的政治领导，离开了以中国共产党为领导的政治协商和多党合作制度，我们就可能会在前进的道路上犯这样或那样的错误，我们的现代化建设事业就会缺少坚强有力的领导核心，人民的权利和利益也就无法得到保证。目前，由美国次贷危机引发的全球化金融和经济危机虽然对我国目前的经济发展产生了一定的影响，但由于我们在政治上始终坚持了中国共产党的领导，特别是我们始终立足于中国国情来科学与合理地规划我国的经济和社会发展规划，建立具有中国特色的经济制度，从总的态势来说，我国的经济和社会发展仍然呈现出增长的势头，如果缺少中国共产党作为执政党的强有力的指导，我们在金融风暴面前可能会陷入困境；在遇到像汶川大地震这样百年不遇的大地震袭击时，如果缺少各级党组织的坚强有力的领导，离开党中央的正确指挥和最高领导层的身体力行，要取得抗震救灾的胜利是很困难的。所以，“党的事业”，特别是自觉地维护“党中央”的最高政治权威，坚持中国共产党对国家生

活和社会生活的政治领导，是我国现阶段经济繁荣、社会发展和人民安居乐业的制度前提，这是任何人也否认不了的事实；“宪法法律至上”是社会主义法制建设自身的内在要求，也是“依法治国、建设社会主义法治国家”治国方略的“核心价值”。法治的权威在于法制的统一，而法制的统一归根到底是要保证宪法和法律的正确实施，要维护宪法和法律的权威，实现“宪法法律至上”。

由此可见，“三个至上”是在总结社会主义现代化建设各个方面的成功经验基础之上，以及在全面、系统和科学地确立执政党的执政纲领的过程中，以胡锦涛总书记为核心的党的新一代领导集体审时度势提出的“治国主张”，具有鲜明的时代特点，也具有深远的战略意义。“三个至上”是作为科学发展观的“统筹兼顾”方法的具体运用，是检验执政党执政能力和水平的重要的试金石。

## 二、“三个至上”构成了社会主义法治观的核心内容

“社会主义法治理念”是胡锦涛总书记2005年提出来的一个重大命题。中共中央政治局常委、中央政法委书记罗干同志在中央政法委举办的社会主义法治理念研讨班上指出，我国社会主义法治理念是先进的法治理念，是真正符合广大人民群众利益和需要的法治理念，其基本内涵可以概括为依法治国、执法为民、公平正义、服务大局、党的领导等五个方面。罗干同志还指出，依法治国是社会主义法治的核心内容，执法为民是社会主义法治的本质要求，公平正义是社会主义法治的价值追求，服务大局是社会主义法治的重要使命，党的领导是社会主义法治的根本保证。这五个方面相辅相成，体现了党的领导、人民当家做主和依法治国的有机统一。罗干同志的概括既全面深刻，又突出重点，对于政法机关来说，非常有针对性和现实性。对于政法机关以外的国家机关和全体人民深刻理解社会主义法治理念也具有重要指导意义。

虽然从时序上，“三个至上”指导思想的提出要晚于“社会主义法治理念”，但从“三个至上”的精神实质来看，实际上是基于“社会主义法治理念”的要求产生的。一方面，“三个至上”指导思想的提出具有针对性，是胡锦涛总书记针对政法部门高级领导

张文显：《树立社会主义法治理念》，参见 <http://www.chinalawsociety.org.cn/forum/shownews.asp?id=968&cpage=3>，[2008-11-11]。

干部提出的，“三个至上”指导思想直接针对的是政法工作；另一方面，“三个至上”提炼了“社会主义法治理念”的核心价值，并且以“宪法法律至上”为统帅，进一步深化了“社会主义法治理念”的价值内涵。根据罗干同志讲话精神，“社会主义法治理念”包括依法治国、执法为民、公平正义、服务大局、党的领导等五个方面，这五个方面与“三个至上”所涉及的问题领域是完全一致的。执法为民、公平正义、服务大局都是“人民利益”的要求；党的领导是“党的事业”的集中体现；依法治国则为“宪法法律至上”提供了价值依据。所以说，从某种意义上可以看到，“三个至上”是对“社会主义法治理念”的进一步总结、提炼和概括，其实质上要突出“依法治国、建设社会主义法治国家”治国方略的重要意义。而当前在贯彻落实“依法治国、建设社会主义法治国家”治国方略过程中，最重要的中心工作是全面和有效地保证宪法和法律的正确实施，进一步提高宪法和法律在法律实践中的规范作用和指导功能，维护宪法和法律至高无上的权威，保证社会主义法制的协调和统一，建立和谐的法律秩序。

### 三、“三个至上”与“三者有机统一”一脉相承，是中国特色社会主义法治理论的基本指导思想

胡锦涛总书记在党的十七大报告中明确指出：要坚持中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一。“三者有机统一”在具体的行动纲领上，表现为“要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，保证党领导人民有效治理国家；坚持国家一切权力属于人民，从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与，最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业；坚持依法治国基本方略，树立社会主义法治理念，实现国家各项工作法治化，保障公民合法权益；坚持社会主义政治制度的特点和优势，推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，为党和国家长治久安提供政治和法律制度保障”。“三者有机统一”的基本精神是立足于发展社会主义民主政治，所要解决的问题是“治理模式”。但是，“三者有机统一”实际上也涉及目标与手段的关系，涉及了党群关系、政策与法律关系、民主与法治的关系。从党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一的目的来看，主要是要解决政治统治形式的“合法性”和“正当性”，实际上从辩证法的角度对

“治理模式”的结构作出了“统筹兼顾”的论述，体现了科学发展观的基本要求。

“三个至上”是与“三者有机统一”在价值目标和思想渊源上是一脉相承的。但是，“三个至上”指导思想的涉及范围更加全面和更加广泛，涉及价值目标、治理模式和管理手段等国家生活和社会生活的所有领域，并且突出了不同领域工作的“重点”和“中心”，在方法论上是强调抓主要矛盾，在一般事务中突出工作重点。“三者有机统一”的意义主要是指导民主政治的建设，而且在方法论上强调抓事物之间的“有机联系”。当然，“三个至上”从方法论上来说，是以“三者有机统一”为基础的。对于“党的事业至上”原则，实际上必须以“三者有机统一”为前提。“至上”是“有机统一”基础上的“至上”，没有“有机统一”，也不可能突出工作重点，所谓的“至上”也是不切实际的。当然，应当看到，“三个至上”与“三者有机统一”指导思想两者提出的角度不同，侧重点也有所差异。例如，在“三者有机统一”中的“人民当家做主”与“三个至上”中的“人民利益”之间存在着较大的价值差异。前者是指“人民意志的表达”，而后者则指“人民利益的实现”，虽然从更广泛的意义上可以将“人民意志的表达”也可以归纳到“人民利益”的范围，但“人民意志的表达”主要还是侧重于政治形式的合法性，与“党的事业”紧密相关。再如，“三者有机统一”将“依法治国”放在社会主义民主政治范围来加以论述，这是治国方略意义上的，与党的领导实际上存在着一定的主从关系。而在“三个至上”指导思想中，“宪法法律至上”则是完全从法治原则来考虑的，主要是要解决法律制度自身的统一性。

### 四、以“三个至上”精神为指导，进一步加强宪法的实施工作

尽管从思想渊源、哲学方法、政策背景等诸多方面来看“三个至上”指导思想，确实是与科学发展观、社会主义法治观和“三者有机统一”等指导思想之间存在密切的理论联系和制度关联，但就“三个至上”指导思想出台的历史背景来看，其价值目标的侧重点还是要解决法律实践领域“法制统一”和“法治权威”的问题，表现在制度层面就是“三个至上”归根到底是要突出“宪法法律至上”的价值目标。其主要的理论依据在于：一方面，宪法法律是执政党的执政纲领和政策的具体化和制度化，所以，“党的事业至上”最终需要“宪法法律至上”来加

以保障;另一方面,人民的利益在宪法法律中是以公民的基本权利和各项法律权利为基础的,因此,“人民利益至上”最终需要“宪法法律至上”来实现。故“三个至上”中最突出的是“宪法法律至上”。“宪法法律至上”是社会主义法治观的重要内涵,也是胡锦涛总书记为核心的新一代领导集体正式确立的指导我国社会主义法制建设的“重要原则”,是新一代领导集体关于“依法治国、建设社会主义法治国家”的治国方略的最新解释和说明。“宪法法律至上”指导思想其主要的政策目标是要解决宪法实施问题,与此相适应,“依宪治国”、“依宪执政”成为贯彻落实“依法治国、建设社会主义法治国家”治国方略的工作重点和核心任务。“宪法法律至上”是“依宪治国”、“依宪执政”思想的进一步强调和发展,是指导我国宪法实施的重要实践原则。

早在《纪念宪法施行二十周年大会上的讲话》中,胡锦涛总书记就明确指出:“中华人民共和国宪法是我国的根本法,是治国安邦的总章程,是保持国家统一、民族团结、经济发展、社会进步和长治久安的法律基础,是中国共产党执政兴国、团结带领全国各族人民建设中国特色社会主义的法制保证。宪法以法律的形式确认了我国各族人民奋斗的成果,规定了国家的根本制度、根本任务和国家生活中最重要的原则,具有最大的权威性和最高的法律效力。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,并负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责”。正由于宪法所具有的根本法特性,就决定了宪法实施是贯彻落实“依法治国、建设社会主义法治国家”治国方略的重要事项。对此,胡锦涛总书记在讲话中进一步明确主张:“实行依法治国的基本方略,首先要全面贯彻实施宪法。这是建设社会主义政治文明的一项根本任务,也是建设社会主义法治国家的一项基础性工作,要长期抓下去,坚持不懈地抓好”。

为了进一步阐明宪法实施在贯彻落实“依法治国、建设社会主义法治国家”治国方略中的重要地位,胡锦涛总书记在《纪念全国人民代表大会成立50周年的讲话》中进一步明确指出:依法治国首先要依宪治国,依法执政首先要依宪执政。宪法和法律是党的主张和人民意志相统一的体现,是中国革命、建设、改革伟大实践的科学总结。宪法是国

家的根本法,是治国安邦的总章程,是保证国家统一、民族团结、经济发展、社会进步和长治久安的法律基础,是党执政兴国、带领全国各族人民建设中国特色社会主义的法制保证。全党同志、全体国家机关工作人员和全国各族人民都要认真学习宪法、遵守宪法、维护宪法,保证宪法在全社会的贯彻实施。要加强立法工作,到2010年形成中国特色社会主义法律体系。

由此可见,“宪法法律至上”指导思想的提出不是一朝一夕产生的,而是以胡锦涛总书记为核心的新一代领导集体在不断完善和发展社会主义法制建设的理论,在不断地探索实施“依法治国、建设社会主义法治国家”治国方略的途径过程中所提出的“依宪治国”、“依宪执政”指导思想的总结和提升,这一指导思想的提出抓住了我国当下法制建设的主要矛盾,以宪法法律至上为出发点,全面地推进我国宪法法律的实施,特别是加强宪法的实施和宪法在实际生活中的具体适用。

就目前我国的社会主义法制建设所面临的具体国情和法治实践的具体状况来说,加强宪法实施工作主要应当贯彻落实胡锦涛在《纪念宪法施行二十周年大会上的讲话》中所提出的具体方式和步骤,具体包括以下几个方面:

1. 全面贯彻实施宪法,必须加强宪法宣传教育,提高全体人民特别是各级领导干部和国家机关工作人员的宪法意识和法制观念。必须在全社会进一步树立宪法意识,维护宪法的权威,使宪法在全社会得到一体遵行。要在全社会广泛宣传宪法,让宪法家喻户晓、深入人心,使广大人民群众认识到宪法不仅是全体公民必须遵循的行为规范,而且也是保障公民权利的法律武器。各级各类学校尤其是各级党校和干校都要开展宪法教育。要把宪法教育作为党员干部教育的重要内容,使各级领导干部和国家机关工作人员掌握宪法的基本知识,树立忠于宪法、遵守宪法和维护宪法的自觉意识。要坚持把依法治国和以德治国结合起来,不断加强全民族的思想道德建设,促进依法治国基本方略的实施。

2. 全面贯彻实施宪法,必须健全宪法保障制度,确保宪法的实施。现行宪法颁布以来,我国宪法的实施状况不断改善,依照宪法和法律办事正在

新华社2002年12月4日电。

新华社2004年9月15日电。

成为社会普遍的行为准则。但也要看到,在发展社会主义市场经济的新形势下,由于法律和体制不健全以及执法人员自身素质不完全适应等问题,有法不依、执法不严、违法不究的问题还不少,一些不同程度的违宪现象仍然存在。要抓紧研究和健全宪法监督机制,进一步明确宪法监督程序,使一切违反宪法的行为都能及时得到纠正。全国人大及其常委会,要从国家和人民的根本利益出发,在立法过程中充分保障宪法规定的公民的自由和权利;要切实担负起监督宪法实施的职责,坚决纠正违宪行为;要切实履行解释宪法的职能,对宪法实施中的问题作出必要的解释和说明,使宪法的规定更好地得到落实。地方各级人大及其常委会要切实保证宪法在本行政区域内得到遵守和执行。各级国家行政机关、审判机关和检察机关都要坚决贯彻宪法,依法行政,公正司法,不断提高执法人员的素质和执法水平。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。

3. 全面贯彻实施宪法,必须坚持党的领导,党的各级组织和全体党员都要模范地遵守宪法,严格按照宪法办事。我们党是中国最广大人民根本利益的忠实代表,我们党的宗旨就是全心全意为人民

服务。宪法是在党的领导下和广泛发扬民主的基础上制定的,反映了党的路线和方针政策,反映了全国各族人民的利益和意志,是党的主张和人民意志相统一的体现。党的十六大明确提出,党要坚持依法执政,各级党委和领导干部必须增强法制观念,善于把坚持党的领导、人民当家做主和依法治国统一起来,不断提高依法执政的能力。这对于加强和改善党的领导,改革和完善党的领导方式和执政方式,提高党的执政能力和执政水平,具有极其重要的意义。党的各级组织和全体党员都要模范地遵守宪法,严格按照宪法办事,自觉地在宪法和法律范围内活动,团结带领广大人民群众不断创造改革开放和社会主义现代化建设的新业绩。

总结胡锦涛总书记的上述讲话精神,坚持“依宪治国”、“依宪执政”的社会主义法治观,归根到底要推动宪法的实施,其重点工作包括根据法律实践的需要对宪法作出科学和合理的解释,启动《立法法》所规定的违宪审查机制,对不符合宪法规定的法律、法规和规章进行必要的合宪性审查,在立法、行政和司法等法律实践领域正确地适用宪法,从而有效地维护宪法权威,保证宪法实施。

## “Three Supremacies” and Socialist Legal Concept

MO Ji-hong

(Law Institute of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100720, China)

**Abstract:** Toward the end of the year 2007, General Party Secretary HU Jin-tao made an important speech when meeting with representatives from the national working meeting of politics and law, law chancellors and grand procurators. He said that politics and law organizations should stick to the “Three Supremacies”, which not only embody the deep implications of the socialist legal concept, highlight the natural difference between the socialist legal concept and other non-socialist legal concepts, but also reaffirm the legitimate and systematic elements of our constitution-based socialist legal system. This will enable legal workers to establish their legal concept of dialectical unity and overall consideration. This will also help legal workers to solve various legal problems in their work and to contribute to the perfecting of our socialist legal system.

**Key words:** “Three supremacies”; scientific development concept; the socialist legal concept

(责任编辑 孙俊青)