



法治 与党的执政方式研究

张恒山 李 林 刘永艳 封丽霞 等◆著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

法治与党的执政方式研究

张恒山 李 林 等著
刘永艳 封丽霞

D920.0-53
zh3

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

法治与党的执政方式研究/张恒山等著. —北京:法律出版社, 2004.3

ISBN 7-5036-4764-7

I. 法… II. 张… III. ①社会主义法制—中国—文集②中国共产党—执政—文集 IV. ①D920.0-53
②D25-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 010089 号

©法律出版社·中国

责任编辑/宋杰鹏

装帧设计/孙 杨

出版/法律出版社

编辑/法律考试出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/陶 松

开本/A5

印张/9.625 字数/244 千

版本/2004 年 4 月第 1 版

印次/2004 年 4 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn 电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn 传真/010-63939622

法律考试出版分社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/test@lawpress.com.cn

读者热线/010-63939637 传真/010-63939650

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

传真/010-63939777 中法图第一法律书店/010-63939781/9782

客服热线/010-63939792 中法图北京分公司/010-62534456

网址/www.Chinalawbook.com 中法图上海公司/021-62071010/1636

电子邮件/service@Chinalawbook.com 中法图苏州公司/0512-65293270

中法图深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 7-5036-4764-7/D·4482

定价:22.00 元

本书得到中华人民共和国司法部“法治建设与法学理论研究部级科研项目”重点立项资助。
特此致谢。

前 言

自从上个世纪末中共十五大报告提出依法治国的基本方略以来,法治观念日渐深入人心。中共十六大报告重申要把依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略。当代中国,就政治价值观念层面而言,赞成法治、向往法治、反对人治已经成为人们的共识。可以说,这是中国在中国共产党的领导下发展政治民主、政治文明的重要标识。不过,就法律制度建设和法律实施和运作而言,尽管我们在这一方面也已经取得了很大的进步和成绩,但和人民群众所期望和要求的民主法治理念相比,仍然存在差距、存在着各种各样的问题。其中,在国家的社会管理活动中将已制定的法律付诸贯彻和实施方面,显得尤为艰难。

在中国,影响社会主义法治建设的进程的因素是多方面的。但是,在诸多因素中,最关键的因素是什么?总结历史的经验,着眼当代现实,我们认为,这个最关键的因素就是中国共产党的领导方式和执政方式。

在中国,没有中国共产党的领导不行。在中国,没有哪个政党比中国共产党有着更强烈的服务于中国人民的利益道德意识,没有哪个政党像中国共产党那样经历过中国人民利益流血牺牲、英勇奋斗的艰难而光荣的历程,没有哪个政党像中国共产党那样拥有着丰富的引导人民、领导人民为人民自身利益奋斗的政治经验,也没有哪个政党像中国共产党那样具有不断地在实践中总结经验教训、修正错误的自我学习、自我更新的精神和能力,也没有哪个政党像中国共产党那样吸引和涵括着中国社会各个阶层的绝大多数精英分子,

更没有哪个政党像中国共产党那样具有严密的组织性以致能够成为率领中国人民在社会主义建设道路上前进的中坚力量。因此,我们在全面建设小康社会的实践中、在进行社会主义民主法治建设的努力中,必须坚持中国共产党的领导这一原则毫不动摇。

但是,我们也必须在观念上明确,党的领导同党的领导方式不是一回事。党的领导是基本政治原则,而党的领导方式是党实现自己的领导任务、发挥自己的领导作用的具体模式、形式。党的领导或党对人民的领导作用要通过某种具体的模式、形式得到实现、体现。没有一定的领导模式、形式,就谈不上党的领导。就一般原则而言,党的领导方式要适当,要能适应党的领导的条件和任务的变化。没有适当的领导方式,不仅不能坚持和体现党的领导,反而会损害党的领导。这样,党的领导方式就不是固定的、僵化的、永恒不变的。党的领导方式要随着时代的不同、随着党所处的环境条件的不同、随着党在不同时期领导人民所要实现和完成的任务的不同而发生相应的转变和变化。以往,我们对党的领导和党的领导方式不做理论观念上的区分,将在特定历史时期所形成的一种特定的领导方式等同于党的领导本身,以致不能分辨什么是通过改善党的领导方式来加强党的领导、什么是反对党的领导、什么是在加强党的领导的名义下固守不适当的领导方式以致在实际削弱党的领导。由于缺乏对党的领导和党的领导方式的理论区分,实践中也未能随着党的领导的环境、条件和任务的变化而自觉地采取相应的、适当的领导方式。实践证明不适当的领导方式也会损害党的领导。

在我党确定依法治国是我们党领导人民治理国家的基本方略之后,我们党应当采取什么样的领导方式?我们党在坚持领导中国人民进行社会主义建设的同时怎样通过完善自身的领导方式以便与建设社会主义政治文明、健全社会主义民主制度、依法治国、建设社会主义法治国家相协调和统一?这是我们所关注、思考的主要问题。

在研究中我们发现,上述问题非常复杂。一般的泛泛而谈对本问题的讨论和研究毫无帮助。

关于党的领导方式的改善的研究,首先涉及到对我们党的领导所处的环境、条件、任务的变化认识。

党的十六大报告指出:“我们党历经革命、建设和改革,已经从领导人民为夺取全国政权而奋斗的党,成为领导人民掌握全国政权并长期执政的党;已经从受到外部封锁和实行计划经济条件下领导国家建设的党,成为对外开放和发展社会主义市场经济条件下的领导国家建设的党。”这一关于我们党的领导所处的时代、环境条件的变化和党的主要任务变化的判断,是我们研究党的领导方式变化的前提。

关于党的领导方式的改善的研究也涉及到对我党现有的领导方式的认识。

我们党现有的领导方式可以概括为:

——从中央到地方的各行政区划、各部门、各组织、各单位设立分层领导、由上制下的各级党委;

——各级党委之间的关系原则是下级服从上级、全党服从中央;

——各级党委的常委会(实际上是以党委书记为核心)是在本管辖的行政区划内、部门内、组织内、单位内贯彻党的中央委员会(主要是中央政治局常委会)所确定的路线、方针、政策的执行机构,也是处理本地方、部门、组织、单位的事务的决策机构和指挥中枢;

——各级党委的常委会所决策、指挥、处理的事务包括社会安全秩序、经济发展、民政、司法事务以及文化、科技、教育、卫生、体育的发展等几乎所有各项类别的社会事务;以及党内各项事务,而在这些类别的事务中,最重要的事务之一是根据“党管干部”的原则培养、选拔和向党的各级各个机关、向国家的各级各个机关、向各个部门、向各个组织、向各个单位推荐或委派领导干部;^①

^① 近些年因农村实行村委会直接选举制度,这种领导干部选拔、委派制在基层村民委员会建立时受到限制。同时,近年因强调依法治国、贯彻宪法、落实人民代表大会权力和人民选举权利,在依照宪法和国家机关组织法规定要通过选举才能产生国家机关的主要领导干部时,党的领导干部选拔、委派制也受到一定的限制。但总体看来,这种领导干部选拔、委派制仍然是国家各机关干部产生的主要制度。

——各级行政区划的党委的常委会所领导的部门、组织、团体包括该行政区划级别的人民代表大会常委会、政治协商会议、政府、法院、检察院、工会、妇联、青年团等；

——各级党委的常委会在决策、指挥、处理各种事务时主要依据中央委员会或上级党委发布的文件以及党的中央领导人和上级党委的领导的讲话和指示；

——各级党委的常委会在决策、指挥、处理各种事务时如果发生内部意见分歧，按照少数服从多数的民主集中制原则来解决分歧、形成统一决定，但在实践中通常是主要领导人的意见起决定性作用。

对现有的党的领导方式的认识，是我们讨论关于党的领导方式的改革和完善的起点。

关于党的领导方式的改善的研究也涉及到对我党现有的领导方式的形成过程的认识。

上述党的领导方式并不是一朝一夕形成的。这种领导方式起源于革命战争时代——在我党领导人民为夺取全国政权而奋斗时，在人民还没有自己的政权组织时，我们党主要只能依靠自身的上下分层的组织机构和自己的各级干部、党员率领人民群众去实现和完成党中央决策的各项任务、贯彻党中央制定的体现着人民的全体和根本利益的路线方针和政策。但是，这种直接依靠党的自身组织和党的干部党员去完成或实现一个特定历史阶段的任务的领导方式一旦产生、形成并在几十年的战争环境下被党的全体干部们所掌握和运用以致成为习惯之后，它就成为一套相对固化的制度。在新中国建立之后，虽然建立了人民自己的政权体系，但在国家政权机构的各领导岗位上担任领导职务的基本上都是党的干部，他们很自然地遵循已经习惯了的在夺取政权时代所形成的特定的党的领导方式和体制。这样，革命战争时代形成的党的领导方式就在新中国建立后被继续沿用。而建国以后建立的人民民主政权机构在社会管理活动中所应当具有的特定的地位和应当采用的特殊的管理方式都因为沿用

夺取政权时代形成的党的领导方式而被忽视,以致政权机构对社会的管理活动和活动方式都附从于上述已有的党的领导方式和领导体制。反过来,原有的党的领导方式在加入了可以通过政权机构执行党的决策、决定这一因素之后,就进一步增加了它的权力强制色彩。党的这种领导方式——由党的各级组织和党的干部党员自身贯彻执行党的最高领导的决策、决定——在文化大革命中被发挥、发展到极至:“东西南北中,工农兵学商,党是领导一切的。”正是文化大革命才使现有的党的领导方式最终形成、定型。后来,邓小平同志反复批评的党政不分现象、党委权力过分集中于书记的现象等,都是以在文化大革命中最终形成的特定的领导方式为背景的。

关于党的领导方式的改善的研究也涉及到对我们党的领导和党的执政的辨析思考。

以往,因循着革命战争时代形成的概念,我们在取得政权之后继续把我们的执政行为成为“领导”,以致在我们的观念中对“执政”和“领导”不做区分。实际上,执政和领导是两个有着重大区别的概念,它们的区别的背后是两种政治职能的区别。

我们在取得执政地位以后,我们党具有双重身份的合一:既是执政党,又是领导党;既要行使国家权力,又要从事社会工作;既要在国家权力机构内部、以国家的名义处理政务,又要在国家权力机构外部、以政党组织的名义处理各种事务。我们党一方面要通过国家权力机关行使国家权力处理政治、经济、社会事务;另一方面,要继续运用我们党组织的力量去处理解决许多不应当由国家权力机关处理的政治、经济、社会事务。这种双重身份合一、实现两种不同类型的社会职能的状况,需要我们自觉地、明确地认识自己在实现不同的职能的情况下的特定的身份、或以特定身份所实现的特定的职能;需要我们针对不同内容的事务,采取不同的处理事务手段;需要我们针对不同性质的职能活动谨慎地采取相应的活动方式。但是,长期以来,我们忽略了对执政和领导的区分,将执政视为领导,也将领导泛化为执政。这种执政和领导的混同,给我们

的工作和事业带来许多不应有的障碍，给我们和人民群众的关系造成许多不应有的损害。

根据我们初步的研究，党的执政和党的领导至少存在以下几点不同：党的执政和党的领导直接主体不同——党的执政的直接主体是党组织的代表们，党的领导直接主体就是党组织自身；党的执政和党的领导地位的获得的途径不同——党的执政是通过法律程序获得的法定地位，党的领导是党在社会生活中通过自己的无私的工作同人民群众形成的一种事实性关系状态；党的执政和党的领导行为各自依赖的手段不同——执政必然要运用国家政权机构的带有强制性的权力、推行以国家名义制定的法律和政令，领导却主要只能依赖说服、宣传、引导、示范、领先实践、组织行动等手段；党的执政和党的领导处理的事务不同——执政所能管辖处理的事务以宪法和法律规定的事务范围为限，领导所涉及的可以是在不违反法律规定的前提下的任何事务。

关于党的执政和党的领导的区别对于研究党的依法执政和党的领导方式的改善问题有着重要的意义。

关于党的领导方式的改善的研究也涉及到对我党的现有领导方式的利弊的评价。

我们党现有的领导方式究竟在哪些方面与我们现在面临的形势和任务相适应、在哪些方面与我们现在面临的形势和任务不相适应？这也是需要我们认真加以分析和思考的问题。只有依据实事求是的思想原则，对我们党现有的领导方式的得失利弊做深入地研究和分析，得出令人信服的结论，才能为改善党的领导方式提供依据。

关于党的领导方式的改善的研究也涉及到对我党的自身内部建设的研究。

我们党的领导方式在很大程度上与我们党自身的建设相关。我们党自身的组织的民主制度建设、权力配置方式、决策形成机制、执行决策机制、权力监督和制约机制的建设等，都同我们党对人民的领导方式和在国家的执政方式密切相关。

关于党的领导方式的改善的研究也涉及到对我党的未来的领导模式的设计和思考。

党的领导方式的改善必然涉及到对党的领导方式在新形势、新任务的情况下的模式的描述。这种模式描述恰恰是一个最为困难的问题。由于党的领导涉及到我国政治生活、社会生活的各个层面、各个领域,而党在国家的政治生活、社会生活的各个层面、各个领域所面临的情况和任务都各不相同,所以,企图用一种统一的、普遍适用的模式来描绘党的新的领导方式显然是不现实的。我们认为,对党的领导的新模式应当分两个层次来加以研究。

第一个层次是对党的领导的新模式的一般原则的研究。关于这一点,我们党的十六大报告已经做出了一般原则的概括:“党的领导主要是政治、思想和组织领导,通过制定大政方针,提出立法建议,推荐重要干部,进行思想宣传,发挥党组织和党员的作用,坚持依法执政,实施党对国家和社会的领导。党委在同级各种组织中发挥领导核心作用,集中精力抓好大事,支持各方独立负责、步调一致地开展工作。进一步改革和完善党的工作机构和工作机制。按照党总揽全局、协调各方的原则,规范党委与人大、政府、政协以及人民团体的关系,支持人大依法履行国家权力机关的职能,经过法定程序,使党的主张成为国家意志,使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员,并对他们进行监督;支持政府履行法定职能,依法行政;支持政协围绕团结和民主两大主题履行职能。加强对工会、共青团和妇联等人民团体的领导,支持他们依照法律和各自章程开展工作,更好地成为党联系人民群众的桥梁和纽带。”我们需要在这一原则概括和描述的基础上对党的领导的新模式的原则作进一步细化和深入地研究,并应当在此原则的基础上形成对党的各个层面的、各个领域的领导的具体模式的认识。

第二个层面是对党的领导的新模式的具体内容的研究。由于党在国家政权的各个层面、各个系统、社会生活的各个领域所面临的情况和任务都各不相同,所以关于党的领导方式的新模式,在上述不同

的层面、不同的系统、不同领域都应当具有不同的具体内容。

1. 在国家不同的政权层面上,党的领导模式应当是不同的。譬如,党在国家的中央政权层面上领导的具体模式应当不同于党在国家的各级地方政权层面上领导的具体模式;党在省、自治区、直辖市的政权层面上领导的具体模式不仅应当不同于党在国家的中央政权层面上领导的具体模式,还应当不同于党在其他各级地方政权层面上领导的具体模式;党在市级地方政权的领导的具体模式不仅应当不同于党在国家的中央政权层面上领导的具体模式和党在省、自治区、直辖市的政权层面上领导的具体模式,也应当不同于党在县级、乡镇级政权层面的领导模式;党在县级政权的领导具体模式也应当是不同于党在其他各级政权层面上领导的具体模式;党在乡镇级行政区划上领导的具体模式也应当自有特点;党在乡村、城市的基层的支部的领导也应当自有其内容上的特点,等等。

2. 就国家政权的不同系统而言,党的领导的具体模式也应当是不同的。譬如,党对国家的各级人民代表大会组织的领导模式应当不同于党对国家的各级政府机关的领导模式;党对国家的各级法院组织的领导模式又应当不同于党对人大、党对政协、党对政府、党对检察院的领导模式……。用党对某一个系统的领导的具体模式作为党对其他各个系统领导的统一的模式是一种简单化的做法。因为各个系统的职能不同决定了各个系统的工作方式、工作程序、工作目的不同,由此决定了党在不同的系统中的领导的任务和特点应当不同,用一种统一的模式去实行党对众多不同的国家权力职能系统的领导,必然会带来因党的领导方式不适应而损害党的领导或损害职能部门的工作的结果。

3. 就经济制度不同的国家行政区域而言,党的领导具体模式也应当是不同的。譬如,党对香港特别行政区、澳门特别行政区的领导的具体模式显然不能等同于对党对大陆其他普通行政区划的领导模式。

4. 就社会生活的不同区域、不同领域而言,党的领导的具体模

式也应当是不同的。譬如,党在农村区域的领导模式和党在城市区域的领导模式应当有着各自不同的模式;党在社会生活的经济领域、舆论宣传领域、科学技术领域、文化教育领域、体育卫生领域等又应当有着各自不同的领导任务和领导模式,不可一概而论。

党在国家的政治生活、社会生活的各个层面、各个领域的领导的具体模式的各自不同,使得在这一方面的研究任务尤为艰巨、困难。完成这一任务需要党内外学者们的共同努力。

“法治与党的领导方式的完善”课题组在申报了中华人民共和国司法部“法治建设与法学理论研究部级科研项目”并获批准之后,在两年的时间内进行了大量的资料搜集、实地考察工作,并于2002年1月邀请了部分在京学者在北京召开了“依法治国与党的领导方式改善研讨会”,于2002年5月在广州召开了以全国党校系统的学者为主、有部分党政干部、普通高校、研究机构学者参加的“三个代表、法治与党的领导方式——全国党校系统法学研讨会”,就该课题中主要问题进行了广泛的讨论。本论文集就是以本课题组成员为主所形成的有关这一问题的研究的初步成果。由于本课题所涉及的问题对于国家和社会来说意义重大,非同小可,所以,本课题组本着积极慎重的态度将我们的研究成果汇集出版。

可以这么说,在两年的研究时间里,我们初步形成了对这一问题研究的思路——它主要体现在本前言的上述内容中;形成了对这一问题的有关基本理论、观念的认识和看法——它们包括党的领导方式变革的时代背景认识、党的领导方式改善的必要性认识、党的执政和党的领导的基本区别的认识、党的领导方式改革基本原则的认识、党的领导方式与法治的基本关系的认识等等;提出了党和某些部门的领导的具体方式的看法——它们涉及党对人大的领导方式、党对司法部门的领导方式等。由于本课题所涉及的问题及其广泛、复杂,我们的研究还远远谈不上深入、系统。但我们愿意将我们对这一问题探索的初步成果公之于众,一方面求教于学界同仁,另一方面,也希望能以这初步的成果给其他准备致力于研究本课题者提供一些启

示,同时,也希望能以此引起更多的学界同仁对此问题的兴趣并参与本问题的研究。

本课题研究得到中华人民共和国司法部的重点项目资助,在此谨向中华人民共和国司法部致以诚挚的谢意。

目 录

论中国共产党依法执政·····	石泰峰	张恒山(1)
党的领导和党的执政辨析·····		张恒山(24)
由革命中的领导到宪政中的执政		
——从领导党到执政党转变的宪政阐释·····	李 林	(55)
从革命党到执政党		
——论中国共产党的党建与执政观念的 与时俱进·····	郭道晖	(96)
论民主、法治与党的依法执政 ·····	张恒山	(115)
宪政与执政党的执政方式·····	李 林	(137)
论党对人大工作的领导·····	陈高田	(203)
论改善党对人大的领导方式·····	刘永艳	(212)
中国政党与司法关系之回顾与反思		
——从清末至当代的历史实践·····	封丽霞	(221)
论改善党对人民法院的领导·····	刘永艳	(267)
法治与党的地方领导干部的产生方式·····	高其才 叶 慰	(280)

论中国共产党依法执政*

石泰峰 张恒山

江泽民同志在中共十六大报告中指出,发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。坚持三者的有机结合与辩证统一,是中国特色社会主义民主政治的基本特点,也是依法治国,建设社会主义法治国家的基本要求。共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,加强党的执政能力建设,提高党的领导水平和执政水平,提高拒腐防变和抵御风险的能力,是在党的执政条件和社会环境深刻变化的新形势下,坚持和改善党的领导面临的新的历史性课题。党的十六大将坚持依法执政作为改革和完善党的领导方式和执政方式的重要内容,是从制度和法律上加强和巩固党的领导,推进依法治国进程的重大举措。我们必须牢牢把握党的领导、人民当家作主和依法治国的统一性,坚持依法执政,不断深化对共产党执政规律的认识,树立依法执政的观念,提高依法执政的能力。

一、依法执政是党的领导方式和执政方式的新发展

政党作为现代政治的产物,其基本目的就是通过实施对国家和社会的领导,控制政治过程,实现自己的纲领,体现一定阶级、集团或

* 本文原载于《中国社会科学》2003年第1期。

本文在写作中得到周慧馆员、刘永艳副教授提供的资料帮助,特此深致谢意。

阶层的利益。政党领导是现代国家政治过程的基本特征,在现代国家的政治过程中,政党是最活跃、最有影响力的政治主体。^①在不同的国家,由于政治制度特别是政党制度的差异,政党参与政治过程尤其是实现其对国家和社会领导的方式和特点有很大不同,在民主政治和法治的条件下,政党参与政治,实现对国家或社会的领导是按照法治的要求进行的。依法参与政治,依法实施对国家和社会的领导,是法治国家对政党活动的基本要求。政党活动方式法治化,是现代民主政治的基本特征,也是现代政治文明的重要内容。当然,即使在民主政治和法治的条件下,不同的政党因其在国家中的地位不同,与国家政权和法律的关系不同,实施领导的具体对象、范围和方式也不尽相同。就执政党而言,党的领导包括对国家和社会的领导,其中,党对国家政权的领导即对国家权力的掌握、控制和行使则称为执政。执政是一个政党进入国家的政权机构并以该政党为主体、以国家权力的名义从事对整个国家公共事务和社会事务的管理活动。或者说,执政是一个政党在国家政权中占主导地位、并通过国家政权将自己的治国主张贯彻于国家事务管理过程中的活动。非执政党的领导往往是对社会中的某些领域某些部分进行领导,不可能直接实施对国家的领导,也不可能对全社会实施领导。执政党的领导与非执政党的领导,无论从领导范围、领导任务还是领导方式来看,都有很大区别。

就执政党而言,执政党的执政活动也不同于执政党所从事的其他一般的政党活动。执政活动是一种特殊形态下的政党活动。一般的政党活动并不必然是在国家政权内的活动,^②而执政则必然是在国家政权机构内部的活动。如果说一般的政党活动是以政党为主体

① 参见王沪宁:《比较政治分析》,上海人民出版社1987年版,第111页。

② 并不是执政党的所有活动都属于执政,执政党还有大量的政党行为不属于执政的范畴。在严格意义上,执政活动是一种产生法律约束力的法律行为。但是,正如本文后面将要分析的,在法制不健全的状态下,执政党的执政活动和执政党对社会的领导活动往往难以进行严格的区分。