

政党、国家与法治

——改革开放30年中国法治
发展透视

封丽霞 著



人民出版社

政党、国家与法治

——改革开放30年中国法治
发展透视

封丽霞 著



人民出版社

责任编辑:万 琪

封面设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

政党、国家与法治——改革开放 30 年中国法治发展透视/封丽霞 著.

—北京:人民出版社,2008.10

ISBN 978-7-01-007293-7

I. 政… II. 封… III. 社会主义法制—研究—中国 IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 139635 号

政党、国家与法治

ZHENGDANG GUOJIA YU FAZHI

——改革开放 30 年中国法治发展透视

封丽霞 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京集惠印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:14.625

字数:358 千字

ISBN 978-7-01-007293-7 定价:38.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目 录

导论：现代法治视域中的政党与国家关系	(1)
--------------------------	-----

第一编 政党与立法

第一章 西方执政党理念及其在立法过程中的展开	(19)
------------------------------	------

一、议会、政党与立法关系的一般性阐释	(20)
二、西方“执政党”理念的区别及其对立 法模式的影响	(25)
(一) 熔权制——以英国为代表的政党与立法模式	(27)
(二) 分权制——美国的政党与立法模式	(29)
(三) 混合制——以法国为代表的政党与立法模式	(32)
三、西方政党参与立法过程的组织、形式与方法	(35)
(一) 政党作用于议会立法的主要方式	(35)
(二) 政党在立法程序中扮演的重要角色	(44)

第二章 中国共产党对党与人民代表大会关系的 探索与实践	(49)
--------------------------------------	------

一、革命党对党与人民民主政权关系的探索 (1921—1949)	(49)
(一) 根据地时代人民代表大会制度的雏形	(49)

(二) 革命党对于国家政权组织形式以及 二者关系的认识	(52)
二、执政党与人民代表大会制度的政治实践	(56)
(一) 从革命党向执政党的过渡与人民代表大会 制度的创建	(56)
(二) 1956 年之后：党与人民代表大会关系的 畸形发展 (1956—1978)	(66)
(三) 传统执政方式下党与人民代表大会关系的特点	(80)
三、1978 年之后党与人民代表大会的关系	(83)
(一) 20 多年来关于党的执政方式的理论认识的 不断深化	(83)
(二) 人民代表大会制度的重建与发展	(91)
(三) 建国以来执政党与人民代表大会制度建设的 经验教训	(101)
四、现代执政党条件下人民代表大会制度的发展	(105)
(一) 执政党的角色转换：从“传统意义上的执政党”到 “现代意义上的执政党”	(105)
(二) 现代执政理念与依法执政理论的提出	(106)
(三) 依法执政条件下执政党与人民代表大会的关系	(107)
第三章 执政党与人大立法关系的定位	(109)
一、中国共产党与人大立法关系的现状及 存在的问题	(109)
(一) 执政党在人大中的地位及其确定方式	(110)
(二) 执政党在人大中的组织形式与活动方式	(112)
(三) 执政党在人大立法程序中的作用	(115)
(四) 执政党与人大关系的特点	(117)
二、西方政党与议会立法关系的特点与启示	(119)

- 三、从“传统意义上的执政党”走向“现代意义上的执政党”：
对执政党与立法关系的重新阐释……………（122）
- （一）“传统意义上的执政党”与“现代意义上的执政党”的
概念内涵之比较……………（122）
- （二）执政党与人大关系的制度安排与关系建构……………（124）

第二编 政党与行政

第四章 西方国家政府运作过程中的

- 执政党与政府关系……………（129）
- 一、研究西方政党与政府关系的基本维度……………（129）
- 二、西方国家执政党与政府关系的范围与主要类型……………（132）
- （一）政党主导型党政关系：政府依赖执政党……………（134）
- （二）政府主导型党政关系：执政党依赖政府……………（140）
- （三）政党与政府相对分离型党政关系……………（150）
- 三、西方国家执政党与政府关系发展的
特点与一般规律……………（161）
- （一）政府体制和政党体制是影响各国执政党与政府关系的
两种主要因素……………（161）
- （二）职务任免和政策制定是执政党与政府发生关联的
两种主要方式……………（167）
- （三）执政党与政府之间的互相依赖与双向作用……………（171）
- （四）政府的独立性及其在政党—政府关系中的
地位与作用日益凸显……………（172）
- （五）执政党对政府的影响应保持在一定限度之内……………（177）

第五章 中国共产党与政府关系的生成与演变 (181)

- 一、1949 年之前：中国共产党的早期实践
 与理论思考 (181)
- 二、1949 年之后：传统执政方式下党与政府
 关系的确立与演变 (185)
 - (一) 1949—1953 年：执政党与政府关系的
 确立与定位 (185)
 - (二) 1953—1956 年：执政党与政府关系的历史倒退 ... (189)
 - (三) 1958 年之后：执政党与政府的一元化 (193)
 - (四) 1962 年：执政党与政府关系的局部调整 (196)
 - (五) “文革”期间：执政党与政府关系的严重
 扭曲与变异 (199)
- 三、新中国成立后前 30 年执政党与政府关系的特点 ... (201)
 - (一) 执政党功能的国家化 (201)
 - (二) 政府功能的政党化 (203)
- 四、执政党与政府关系：从传统走向现代 (204)
 - (一) 20 世纪 80 年代的党政关系改革 (204)
 - (二) 20 世纪 90 年代党政关系的调整与变化 (210)
 - (三) 十六大之后：改革与完善党的领导方式
 和执政方式 (213)

第六章 中国共产党与政府关系的基本状况

与实证分析 (217)

- 一、执政党领导政府的组织形式 (217)
 - (一) 中国共产党领导政府的组织形式 (218)
 - (二) 执政党“党委”与政府“党组（党委）” (222)
 - (三) 政府部门中的“党组”与“机关党委” (225)

(四) “一个核心、三个党组”领导方式的确立	(226)
二、执政党领导政府的机构设置	(227)
(一) 执政党中央组织机构与政府部门的关系	(227)
(二) 执政党对政府机构“归口领导”制度的变迁	(233)
三、执政党与政府的职务任免	(240)
(一) 执政党中央机构领导成员与中央政府首脑的 高度重叠与融合	(241)
(二) 执政党在各级政府领导成员任命过程中的作用 ...	(242)
(三) 执政党党内组织部门对各级政府的人事控制	(243)
(四) 党管干部原则：执政党对政府干部的 “分部分级”管理	(243)
四、执政党在政府政策制定过程中的地位与影响	(245)
(一) 执政党中央全会决议与政府政策	(246)
(二) 执政党在政府决策过程中的地位与影响	(250)
(三) 一种特有的政治现象：执政党与中央政府的 联合发文	(254)

第三编 政党与司法

第七章 政党与司法：关联与距离	(287)
一、美国政党与司法的“隐性”关联	(289)
(一) 司法角色选任上的党派倾向	(290)
(二) 法官惩戒（弹劾、罢免）和退休过程中的 政党色彩	(298)
(三) 通过议会创设或变动司法行为准则	(301)
二、司法何以公正——美国政党与司法之间的 “显性”距离	(302)

(一) 联邦法官任命之后的独立	(303)
(二) 联邦法官独立背后的制度保障	(306)
(三) 民众信仰与社会观念的支持	(313)
三、司法独立在政党政治背景下的真实含义	(315)
(一) 政党政治之下的司法能够在多大程度上独立	(315)
(二) 考察西方政党与司法关系的当前意义	(317)
第八章 中国政党与司法关系之回顾与反思	(324)
一、20 世纪初政党与司法关系发展的历史图景	(324)
(一) 清末与北洋政府时期的“司法不党”	(324)
(二) 国民党的“以党治国”与“司法党化”	(330)
(三) 根据地时期中国共产党与司法的关系	(335)
二、建国初期的中国共产党与司法关系	(337)
(一) 新中国司法体制的建立与司法改造运动	(337)
(二) 党外民主人士对“党政不分”和“以党代法” 的批评	(342)
(三) 苏联共产党—司法关系模式对中国的影响	(344)
三、非常年代的党与司法关系：党法一家与以党 代法 (1957—1976)	(346)
(一) 反右与“党管司法”的开始	(346)
(二) “文革”时期司法的命运	(353)
(三) 来自党内的不同声音	(356)
(四) 司法理性在民主社会中的作用——对“非常年代” 司法状况的反思	(357)
四、重建与发展：党法分开与司法独立	(360)
(一) 重提“司法独立”与重建司法机构	(360)
(二) 司法工作的恢复与全面展开	(362)
(三) 党内关于执政党与司法关系的认识与定位	(365)

五、当代中国执政党与司法关系之现状分析	(369)
(一) 地方保护主义与司法的地方化	(370)
(二) 司法腐败成为严重的“社会公害”	(374)
六、余论：历史启示与改革进路	(377)
第九章 当代中国政法治理方式的变迁	(383)
一、历史渊源与制度沿革	(384)
(一) 中国古代的“三司会审”制度	(385)
(二) 革命战争年代中国共产党领导政法工作的传统 ...	(387)
(三) 建国之后：政法委员会制度的变迁	(390)
二、社会功能与价值分析	(398)
(一) 政法委员会的社会职能分析	(399)
(二) 当前政法委员会制度的价值与现实意义	(406)
三、存在的问题与制度缺陷	(412)
(一) 中国共产党领导政法工作的方式与存在的问题 ...	(412)
(二) 政法委员会制度运作过程中存在的问题	(419)
四、制度变迁：特点、背景与改革的路径	(429)
(一) 当代中国政法治理方式的传统与特点	(429)
(二) 变革的背景与基本思路	(435)
(三) 政法委员会制度的存废之争与改革方案	(441)
主要参考文献	(449)
后 记	(454)

导论：现代法治视域中的 政党与国家关系

一、依法执政的基本逻辑：政党—国家—法治

正如著名政治学者萨托利所言：“如果说现代政治有什么特别‘现代’的东西，那就是一个政治上活跃的或政治上流动的社会，这是一个新的资源……现代政治需要政党的引导，在不存在多个政党的时间和地点，也需要一个单一的政党。”^①此言极是。在某种意义上，我们甚至可以说，现代政治生活与“前现代”政治生活的一个最大区别，就在于政党的出现以及政党政治的发展，而现代国家与“前现代”国家的一个最大区别，也在于前者是政党政治主导之下的国家。简而言之，政党是现代政治生活的核心力量，政党执政则是现代政治运作的基本形式。如果我们把现代国家比喻为一个有血有肉的躯体，那么政党就是支撑这副躯体的骨架。如果我们把现代国家机器比做是一座巨大的进行立法、行政管理和司法裁判的“工厂”，那么执政党就像是这座工厂供电的“发电机”。只有当这台发电机源源不断地提供充足的“政治能源”之后，“工厂”的各个机器才会行动起来，整个

^① [意] G·萨托利：《政党与政党体制》，王明进译，商务印书馆2006年版，第5页。

“工厂”的各项职能也才能开始有效运转。

（一）政党政治与国家权力

在任何一个现代意义上的国家，国家权力都是政治生活得以展开的轴心，也是一切政党进行活动的基本指向和政党汲取权力的总资源。作为现代国家政权体系的骨架和国家政治生活的枢纽，政党对于国家权力的影响是无处不在的。任何掌握政权的政党都必然要维系着其与各种国家权力之间的关系。如果一个执政党离开国家权力而活动，那么它将难以凝聚社会成员，从而也是难以持久存在的。

在西方国家，政党在选举中获胜之后，就开始用一种“以一统三”或曰“以党统政”的方式，不断实现向国家权力的渗透，并以各种形式建立和沟通其与立法、行政和司法机关之间的联系，分立的立法权、行政权和司法权在政党政治中得以统合。在整个执政的过程中，执政党必须实现对立法权、行政权和司法权的有效整合，并且以控制和影响各项国家权力作为其执政活动的根本取向。在一定意义上，正是政党政治的运作和维系，才使得立法、行政、司法职能得以整合成为一个具有某种内在统一性、且相互之间有机联系的国家权力体系。

在现代法治的视域当中，我们可以清晰地看到横亘在执政党与公共权力之间的一条明显界限。政党与国家政权是两个具有不同属性、社会职能的政治实体。从政党本身的社会属性来看，它只是一种以争取民众或控制政府为现实目的的政治团体、部分社会成员的最高政治组织而已，而国家政权则是管理国家和社会事务的公共权力。因此，政党权力与国家权力并不是一回事，政党利益与国家利益也并不总是完全一致。这就决定了，政党所代表的只是影响局部社会成员的政治力量而不是国家的公共权力。那么，政党如何参与和作用于国家权力？政党以一种什么样的方式

与国家政权发生关联，又是以一种什么样的准则与依据来执掌国家权力、作用于国家政权？一言以蔽之，一个政党在上升为执政党之后，应该通过一种什么样的方式来执政？

由于各国具体的历史传统、政治架构和社会发展状况不同，执政党参与国家权力的内容和方式也就呈现出不尽相同的特点。通常而言，各国执政党主要有三种执政模式：

一是通过国家政权机关和法律手段来实施对政治生活的控制和有效的社会治理，即通过立法机关将本党的政策、纲领、主张上升为法律，再通过行政机关执行法律和司法机关适用法律来贯彻本党的各项主张。在这种执政模式之下，执政党既不能直接行使国家权力，本身也不具有国家的立法、行政和司法职能。执政党内部的权力运行、决策，不能替代国家政权系统的决策。执政党与国家的权力边界非常清晰。

二是执政党居于国家政权机关之上，直接要求和命令国家的立法、行政和司法机关“作出”或“不作出”一定的行为。这种模式的特点可以简单概括为“政党决策、政府执行”，或是“政府台前、政党幕后”。在这种模式之下，执政党的职能与国家政权机关的各项职能高度融合并出现某种程度的“一体化”趋势。在此基础上，必然会造成执政党职能的膨胀以及立法、行政和司法机关职能的萎缩，并形成一种“强政党、弱国家”的局面。国家政权机关实际上成为执政党的一个庞大、不可或缺的“执行机构”。^①

三是执政党干脆绕开国家政权，在国家政权之外直接行使了本属于国家立法、行政、司法机关的权力。换言之，这种执政模式之下的执政党直接代表和掌握了国家公共权力，其本身已经转变为一个国家化、行政化的组织。

^① 从制度设计和政治体制的结构安排上说，我国采取的是第一种执政模式。

按照各个国家的惯例，第一种执政模式比较符合现代政党政治的原旨，也更符合宪政、民主与法治的基本原理。在现代法治条件下，执政党应通过合法途径在国家权力体系中占据主导地位，并通过国家公共权力机构，以国家的名义，在宪法和法律所允许的范围之内，通过实际的立法、行政、司法过程，将自己的治国理念、政治纲领、方针政策和路线贯彻于国家的政治运作与社会生活之中。

（二）政党、国家与法治三者之间的关系

任何执政党要实现合法和有效的执政，就必须通过各种法治化的途径和方式影响国家政权、获取和组织国家政权、控制和执掌国家政权。一个执政党要获得强大的执政能力、优良的执政绩效，关键也在于能够在国家法治的框架之内对执政党与国家政权二者之间的关系进行明晰的界定，从而对各项国家权力实现良好的驾驭和把握。

在现代政治生活中，尽管执政党是国家政治生活中最基本和最为重要的力量，但是，“执政”并不是在执政党的单独行动中实现的，而是在法治的框架之内，通过执政党、国家政权与公民社会三方的有效互动加以实现的。这就决定了，一个执政党的执政能力，直接取决于其控制和影响立法权、行政权和司法权的能力，取决于其通过法治途径执掌国家权力、建构国家政权关系、配置政治权力资源的能力。执政党执政的过程，实际上就是一个执政党通过国家的立法、行政和司法活动不断获得民众的信任和支持，不断巩固其执政基础的过程。

在政党、国家与法治这三者关系当中，政党要通过法治化的途径控制和影响国家的立法、行政和司法活动。执政党也要通过立法、行政、司法等诸多法治因素的“中介”作用来执掌和控制国家政权。执政党与国家权力关系的具体化形式，实质上就是执

政党分别与立法权、行政权、司法权之间的相互关系。

现代法治在执政党与国家政权关系中的价值与作用表现为：

一方面，法治在执政党权力与国家公共权力之间划分了一个清晰的界限，从而有效防止政党权力对于国家权力的僭越和侵蚀，从而最终防止执政党以党代政、以党代国。执政党也只有通过法治化的手段来适时调整其与各项国家权力的关系，而不能恣意地变动和破坏这种关系，从而使党政关系处于一种健康发展、良性循环的状态。现代政党政治的发展表明，保持执政党与国家权力之间的适度张力和分离是极其必要和正确的。因而，执政党作用于国家政权的领域、方式是有一定限度的。如果没有相应的各项法治机制，没有强大的法律权威束缚执政党的手脚，它就很有可能蜕化成为居于国家政权和公民社会之上的暴力机器。

另一方面，法治也在执政党与国家权力之间搭起了一个发生关联、沟通与互动，以及作用与反作用的桥梁。从当代各国的政治实践来看，执政党在现代国家中的骨架作用及其作为国家意志核心的地位，通过法制化的形式，在国家法治的各个环节，即立法、行政和司法过程中都得以充分地体现。而且，就国家权力的立法、行政、司法等不同方面而言，政党发挥作用与影响的方式与领域也是不同的：

其一，政党作为表达和凝聚公众意志和政治势力的中介力量，在议会立法的提出法案、审议和表决法案以及公布法等四个阶段，其作用可以说是贯穿始终。在议会内阁制国家，执政党就是获得议会多数席位的党，其对国家权力的控制首先就是通过对立法机关——议会的控制与影响开始的。它与议会立法之间保持着紧密的关联，常常扮演着一一种十分积极活跃的“立法者”角色。其二，在政府行政过程中，不管是政府的职务任命还是政府政策的制定，执政党的力量与影响亦无不作用于其

中。在总统制国家，执政党就是通过总统竞选进而控制行政权力的政党，其对国家权力的执掌首先表现为对行政机关——政府的控制与影响。在议会内阁制国家，执政党亦具有强烈的政府依附性，政府首相本人就是执政党的领袖。其三，与执政党对立法权或行政权的全方位控制相比，各国司法权的运作则享有较大的相对于政党因素的独立空间。为了避免妨碍司法公正之嫌，政党一般被禁止在司法领域活动。执政党对具体的司法过程也不存在直接的支配关系，而是保持一种相对“远离”和“克制”的态度。执政党作用于司法的形式主要是通过司法程序之外的司法角色任免，而不是直接介入具体的司法程序或司法过程。

（三）当代中国政治语境下“依法执政”的逻辑展开

中国共产党在长期的执政实践当中，实际上承担着一种双重的政治角色。从国体上看，作为执政党的中国共产党是社会主义事业的领导核心，是整个国家的政治领导力量；从政体上看，中国共产党又是掌控国家公共权力的执政力量，是执政党。作为领导党，中国共产党把握国家的政治方向、重大决策、方针路线，向国家政权机关推荐重要干部。作为执政党，中国共产党通过其党员间接行使其根据宪法和法律获得的国家公共权力，包括立法权、行政权和司法权。在传统执政模式之下，中国共产党的“传统意义上的执政党”与“现代意义上的执政党”身份的合一，使其在执政实践当中很容易出现“政党领导权”与“国家公共权力”边界模糊的状况。

1. 从“传统意义上的执政党”向“现代意义上的执政党”的历史转变

随着中国共产党在国家中的地位以及所面临历史任务的转

变，党与国家政权的关系也相应发生了根本性变化，过去的革命党和传统意义上的执政党理应实现向现代意义上的执政党的历史转变。“从‘革命党’到‘执政党’的转变，是中国共产党面临的重大历史课题”^①。因此，如何正确认识和界定新形势下党与国家政权，党与立法、执法、司法的关系，考察不同的政党政治，尤其是执政党理念对于国家权力运行过程的影响，就成为一个政党从“传统意义上的执政党”向“现代意义上的执政党”转变过程中必须思考的新课题。

在依法治国的条件下，按照现代法治的原则要求，执政党的领导应通过党的执政来实现，应将“党的领导”寓于“党的执政”之中。其具体含义就是：执政党应作为国家制度内的政治力量存在，而不是游离于国家机构之外或凌驾于国家政权之上的政治力量；党的领导权作为一种“潜在的政治权力”，必须经过人大立法的转化过程，才能具有国家权力的性质。执政党应当在宪法和法律范围内活动而不是凌驾于宪法和法律之上。执政党应通过合法途径在国家权力体系中占据主导地位，并通过国家公共权力机构，以国家的名义，在宪法和法律的允许范围内，将自己的治国理念、政治纲领、方针政策和路线贯彻于国家的政治运作和社会管理的过程之中。

在当代中国的政治语境之下，政党、国家与法治的关系，实际上就可以具体化为“依法治国与坚持党的领导”、“党的政策与国家法律”、“法治与党的执政方式转变”、“依法治国与依法执政”等多个关系命题的提出。1997年，中国共产党的十五大提出“依法治国，建设社会主义法治国家”的治国方略。2002年，十六大又对全党提出“依法执政”的要求。2004年，十六届四中全

^① 参见《为中国开启“世纪之门”》，载《南方周末》2002年11月7日，1—4版。