

依法行政论要

唐宏川 著

哈尔滨工程大学出版社

成都医学院学术著作出版基金资助

依法行政论要

唐宏川 著

哈尔滨工程大学出版社

内 容 简 介

本书对依法执政的内涵、实质、价值、基础、主体等基本理论问题进行了系统性研究;分析和论证了依法执政必须处理好党的领导与党的执政,执政党与法、民权、党权与政权等重大宪政关系;提出要确保执政权力在阳光下运行,必须构建依法执政的法律保障机制,包括执政权力的法定机制、执政权力运行的程序机制、执政权力的制约监督机制等。本书对依法执政这个重大政治和法治理论与实践的若干问题都有独到见解,为党建理论和宪政学说的发展提供了新的研究思路和视角。

图书在版编目(CIP)数据

依法执政论要/唐宏川著.—哈尔滨:哈尔滨工程大学出版社, 2008.6

ISBN 978-7-81133-256-8

I. 依… II. 唐… III. 中国共产党—执政—研究
IV. D25

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 082502 号

出版发行 哈尔滨工程大学出版社
社 址 哈尔滨市南岗区东大直街 124 号
邮政编码 150001
发行电话 0451-82519328
传 真 0451-82519699
经 销 新华书店
印 刷 四川西南建筑印务有限公司
开 本 880mm × 1 230mm 1/32
印 张 9
字 数 241.5 千字
版 次 2008 年 7 月第 1 版
印 次 2008 年 7 月第 1 次印刷
印 数 1-2 000 册
定 价 26.10 元

<http://press.hrbeu.edu.cn>

E-mail: heupress@hrbeu.edu.cn

前言

党的十六大报告首次提出了“依法执政”的概念，党的十六届四中全会把“依法执政”确立为在新的历史条件下党执政的一个基本方式，这是我们党在对执政经验与教训进行总结基础上的理性自觉，标志着党在观念形态上实现了从革命党到执政党的转变，表明了党的执政理念的伟大创新和与时俱进。

近几年来，依法执政是我国理论界研究的重要课题，学者们对它进行了广泛的讨论，不仅探讨了它的内涵、实质，而且分析了它的价值功能；不仅探讨了它的施行方式，而且分析了坚持依法执政需要着力解决的问题。但由于种种原因，无论是在价值理性层面，还是在制度规范层面，抑或实践层面，依法执政都还处在探索阶段，许多理论和实践问题还有待进一步研究。例如，到底什么是依法执政？依法执政有哪些价值功能？依法执政的基础是什么？依法执政的主体是谁？依法执政的具体法律依据是什么？执政党在民主宪政国家的权力结构体系中的地位如何？执政党享有哪一些执政权力以及应该怎样运行执政权力？如何保障执政权力依法运行？等等。对于这些问题，人

们的认识要么存在许多差异，要么由于问题比较敏感而没有进行研究。然而，对于坚持依法执政的中国共产党来说，这些问题却是不可回避的重大问题。鉴于此，本书力图运用马克思主义的党建学说、法学、政治学和其他社会科学的基本理论观点，运用辩证唯物主义和历史唯物主义的哲学方法、比较研究的方法和史论结合的方法，在借鉴相关理论研究成果的基础上，以理论和实践相结合为视角，对依法执政的若干理论问题与实践问题进行分析 and 论证，以期对实现党和国家政治生活的制度化、规范化、程序化、法制化，建设社会主义政治文明，构建和谐社会起到积极的推动作用。

全书分为六部分。第一部分，对依法执政的概念进行阐释。在理论研究的过程中，基本概念的定义是首先必须解决的问题。通过对概念的界定，人们才能形成判断，才能进行推理，也才能表达原创性的学理思想。在对依法执政进行理论研究和制度设计的过程中情况也是如此。本部分中，作者对依法执政概念的现有学理解释进行了梳理和评析，对“执政”和“依法”进行了词源考证和现代语境分析，认为依法执政是指执政党依法取得执政地位，依照宪法与法律规定的权限、程序执掌、控制国家政权，行使执政权力，承担因违法行使执政权的责任的一种执政方式，其实质是依宪执政。

第二部分，论述依法执政的价值功能。作者沿着历史的脉络，将我们党对执政方式的探索实践分为三个阶段：依靠群众运动和依靠政策执政的阶段，执政方式的法制化转型阶段，依法执政阶段。进而认为依法执政不仅是我们党在新的历史条件下执政的基本方式，更是一种体现现代政治文明的执政原则和行为规范，具有推动经济发展、保障民主政治、促进社会和谐、促进党的建设等价值功能。

第三部分，从历史和现实两个层面出发，阐明依法执政的直接主体应是执政党的代表。依法执政，谁是执政主体，这个问题似乎没有疑义。但是目前理论界对该问题的认识可以说是众说纷纭，莫衷一是。在现代民主政治条件下，进入国家政权体制内执政，不仅是世界政治文明对执政党地位和角色的常态要求，也是马克思主义对于工人阶级政党如何掌握国家政权并控制和运行这个政权的执政理念和制度安排。因此，作者认为：依法执政的直接主体既不是作为整体的中国共产党，也不是全体党员，也不是中国共产党的各级组织机构，更不是全体人民，当然也不是中国共产党与各民主党派一起执政；中国共产党是执政党，但其执政地位的取得与确认和执政权力的行使必须通过其代表进入国家政权体制内才能实现，进入国家政权机构的党的代表才是依法执政的主体。

第四部分，分析和论证依法执政的基础。依法执政的基础，内容是非常丰富的，很难对其进行毫无遗漏的总结和概括。在作者看来，从总体上讲，依法执政的基础应包括理论基础、现实前提和法治基础三个大的方面。（1）中国共产党作为中国化的马克思主义政党，具有鲜明的人民主权特征，人民主权理论与中国共产党依法执政之间具有内在的逻辑联系，人民主权理论是中国共产党坚持依法执政的逻辑起点与理论基础。（2）在政党执政时代，由于民众与政党的关系使得合法性之于执政党的重要意义变得不言而喻。中国共产党执政的合法性基础主要应包括三个方面的内容：执政意识、执政制度和执政绩效。（3）在民主法治社会，执政党与法律之间具有天然的联系。一方面，法律应当规范执政党的行为，执政法律制度是执政党的行为规则；另一方面，执政党也需要法律，以法律保障执政、维护执政党的执政地位、确保执政党的政治统治。因此，具备完善的执政法律制度

是依法执政的形式要件。

第五部分，阐述坚持依法执政，必须把握和处理好一些带有根本性、方向性和战略性的重大宪政关系。（1）党的领导与党的执政的关系。作者认为，在取得执政地位以后，我们党既是执政党，又是领导党，是双重身份的合一，本质上党的领导与党的执政是高度统一的，其目标都是为了谋求和实现中国人民的利益，具有共同的价值取向。但是，领导与执政是两个有着重大区别的概念，它们区别的背后是两种政治职能的区别。（2）执政党与法的关系。作者认为，法大还是党大的问题，从理论上可以说是已经解决了的，但是在实践中党法关系失范的现象还相当突出，解决这一问题的根本在于执政权力的法治化；“党内法规”与法律相比具有根本的区别，当前必须解决法律缺位，“党内法规”越位的突出问题，努力实现“党内立法”与国家立法之间的协调；法律与党的政策应当形成这样的良性互动关系：党的政策指导法律的制定和修改，党的政策只有通过法定程序变成法律后，才在全社会具有约束力，党的政策不能代替法律，它只能在既定的范围内发挥指导作用。（3）民权、党权、政权三者之间的关系。作者认为，民权是源性权力，党权与政权来源于民权，受民权监督；党权是政权的核心和实现民权的基本形式；政权是实现党权和保障民权的制度形式。

第六部分，结合我国社会转型期的实际，设计依法执政的法律保障机制。作者认为，构建依法执政的法律保障机制是社会主义民主法治建设的必然选择，是提高党的依法执政能力建设的要求，也是党的执政本质与党要长期执政的必然要求。依法执政的法律保障机制主要包括以下三方面的内容：（1）执政权力的法定机制。为解决执政权力行使中的“越位”、

“缺位”、“错位”和异化现象，应该确定执政权力合理的边界。立法建议权、重大事项建议权和重要干部建议权以及监督权是执政党应享有的最基本的权力。（2）执政权力运行的程序机制。执政权力运行必须具有法定的程序。作者在该部分专门就执政党如何进入国家政权机关掌握和控制国家权力的程序以及立法建议权、重大事项建议权、重要干部建议权、监督权等权力行使的程序进行了制度设计，以保障执政党依法执政。（3）执政权力的制约监督机制。作者认为，我们应该在坚持党的领导地位和执政地位的前提下，建立和完善中国特色的执政权力制约监督机制，主要包括党自身对执政权力的制约与监督、人大对执政权力的制约监督和民主监督等三个方面的内容，以确保执政权力在阳光下运行。

目 录

Contents

前 言	1
第一章 依法执政之界说	1
一、既有定义评析	1
二、“执政”疏义	7
三、“依法”新说	17
四、宪政语境中的“依法执政”	23
第二章 依法执政的价值	32
一、中国共产党执政方式的历史发展与现实选择	33
二、依法执政的价值之一：促进经济发展	49
三、依法执政的价值之二：促进政治文明	52
四、依法执政的价值之三：促进社会和谐	56
五、依法执政的价值之四：促进党的建设	68

第三章 依法执政的主体	76
一、“依法执政”是执政主体进入国家政权体制内的执政	79
二、执政党、执政党的各级组织不是依法执政的直接主体	89
三、执政党的代表是依法执政的直接主体	97
第四章 依法执政的基础	101
一、依法执政的理论基础：人民主权理论	101
二、依法执政的现实前提：执政具有合法性	123
三、依法执政的法治基础：完善的执政法律制度	148
第五章 依法执政与紧邻范畴	161
一、党的领导与党的执政	161
二、执政党与法	172
三、民权、党权与政权	193
第六章 依法执政的机制	208
一、构建依法执政的法律保障机制的必要性	209
二、执政权力的法定机制	218
三、执政权力运行的程序机制	229
四、执政权力的制约监督机制	238
后 记	274

第一章 依法执政之界说



党的十六大报告明确提出，改革和完善党的领导方式和执政方式，必须“坚持依法执政”。《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》进一步指出：“依法执政是新的历史条件下党执政的一个基本方式。”党的十七大报告再次强调指出：“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。”依法执政是我们党以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，对新时期党的建设和社会主义民主政治建设作出的科学论断，对党的领导方式，尤其是执政方式实行的重大变革。依法执政，具有丰富的法理要义，蕴含着深厚的法理意旨，深刻领会和把握其科学内涵，需要我们从法理上去解读。

一、既有定义评析

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领导国家建设的党。中国共产党由革命党向执政党的转变以及国家经济体制由计划经济向市场经济的转变，客观上需要执政党在执政方式上发生变化。正是为了适应这两个“转变”，我们党把“依法执政”确立为在新的历史条件下党执政的一个基本方式，并把“依法执政”作为加强党的执政能力建设的总体目标之一确立下来。

那么，什么是依法执政呢？对于依法执政的定义，学者们持有不同的观点。据对近年来有关文献进行检索，发现至少有近 50 种不同的定义。作者对此进行了相应的分析与归类，总结出以下几种比较有代表性的观点：

第一，“依法施政说”。依法执政即是依法施政，是坚持依法治国的精神，依法执掌政权与依法管理党和国家的政务与事务，主要包括依法决策、依法管理、依法监督。^①此定义的主体不明，同时暗含把党的一切活动都纳入法治化的轨道。实际上，执政党的一切活动是否都应纳入法制轨道是值得认真研究的。

第二，“宪政说”。如冯华昕认为依法执政即依宪执政。依法执政实质上就是依宪执政，而依宪执政就是通过宪法来设定和规范行政权力，又通过行政权力的运作来维护宪法的权威和尊严。^②此定义明显地把党的执政权力和国家行政机关的行

① 转引自胡瑞华：《中国共产党依法执政研究现状述评》，<http://www1.ctgu.edu.cn/cpsl/News/show/Shownews.asp?op=show&nid=2212>。

② 冯华昕：《“依法执政”的时代内涵》，《理论前沿》，2004 年第 13 期。

政权力相混淆。

第三,“执政方式说”。依法执政是指执政党依照宪法和法律确定的国家政权运行方式来掌握国家政权的执政方式。如熊辉认为,依法执政作为一种执政方式,是执政党依照宪法和法律规定的国家政权运作方式来掌握国家政权。^①又如,张晓燕认为,所谓依法执政,是指作为执政党的中国共产党依据中华人民共和国宪法和法律规定的国家政权运作方式介入、执掌、控制国家政权的方法手段与途径的总称。^②该定义认为依法执政的主体为执政党,客体为国家政权,并开始认识到一些依法执政要素和依法执政是一种执政活动、执政方式。

第四,“执政在法说”。其基本内涵是强调执政行为必须法治化,即强调执政党自身必须尊重和遵守法律,不能高居于法律之上,在程序上严格依法办事。这是目前很多学者对依法执政定义的通说观点,只是角度有些不同。如石泰峰、张恒山认为,依法执政作为现代民主法治国家的基本原则,是仅就政党的执政行为和活动而言的。就是指一个政党依照法律进入国家政权并在其中处于主导地位,且依照法律从事对全体社会成员发生约束性的影响的国家政务管理活动。^③再如肖君拥、罗轶鹏认为,依法执政就是指作为承担重大国家与管理职责权的执政党也必须遵守该国宪法和法律,依法开展执政行为。^④又如

① 熊辉:《中国共产党依法执政三论》,《社会科学家》,2006年第1期。

② 张晓燕:《坚持依法执政 完善党的领导体制》,《领导之友》,2004年第6期。

③ 石泰峰、张恒山:《论中国共产党依法执政》,《中国社会科学》,2003年第1期。

④ 肖君拥、罗轶鹏:《依法执政的宪政解析》,《中国人民公安大学学报》,2004年第2期。

廖原认为，依法执政，是指将执政党（在我国就是中国共产党）的一切执政活动纳入法治的轨道，各级党组织和党的领导人严格按照宪法与法律规定的范围、程序、时限和手段行使执政权力，既不得越权和滥用职权，也不得失职，一切执政行为都必须接受宪法和法律监督。^①魏春明认为，法治语境中的依法执政，是将执政活动的全过程纳入宪法和法律规定的范围。具体包括：执政地位法治化、执政权限法治化、执政程序法治化、执政监督法治化。^②

第五，“职责说”。如肖扬认为，依法执政就是中国共产党及其代表依照宪法和法律的规定，进入国家的各级政权机关执掌、行使国家权力，履行领导和支持人民群众当家做主，最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家和社会事务，管理经济和文化事业，维护和实现人民群众根本利益的职责。^③

第六，“程序说”。依法执政意味着党通过制定大政方针、提出立法建议、使党的主张经过法定程序变成国家意志，并通过推荐干部经法定程序进入国家职能权力机关执掌权力，支持和保证人大、政府、司法机关依法履行职能，实现党的领导。如程湘清认为，所谓依法执政，主要是指党通过实行人民代表大会制度，经过国家权力机关按照法定程序制定法律或作出决定，把自己的主张变成国家意志，变为全体人民的共同行为规范和自觉行动。^④也有学者从宪政的角度阐述了依法执政的程

① 廖原：《论构建和谐社会中依法执政与司法审查的关系辨析》，http://www.legaldaily.com.cn /zt/2006-09/12/content_408585.htm。

② 魏春明：《论法治语境中的依法执政》，《求实》，2004年第12期。

③ 肖扬：《坚持依法执政提高执政能力》，《求是》，2005年第1期。

④ 程湘清：《论坚持和完善人民代表大会制度》，《求是》，2004年第18期。

序特点，如卿红认为，执政党在宪法和法律的框架内，通过其组织和成员依法定程序进入国家政权的各级机关、各个部门的具体方式来行使执政权，就是依法执政。^①

第七，“综合说”。在我国依法执政，指的是执政党依据宪法与法律取得和行使执政权，并接受宪法和法律的监督。依法执政是一个综合性概念，它包含民主与法治、权利与义务等丰富的制度意蕴，融汇法律至上、权力制衡、权利保护等诸多价值目标，涵盖执政党内部活动和外部活动的全部政党生活，贯穿执政党执政行为甚至自我管理的全过程。一般而论，依法执政的核心内容是执政权的依法确立、依法行使和依法制约。具体而言，可以从依法执政的主客体、内容、目标价值、依据及其与依法治国的关系等方面加以理解。^②

另外，有些学者从其他角度阐释了依法执政的内涵。如刘红凇认为，在民主法治时代，依法执政包括两个方面的内容：一是政党要依法取得执政地位；二是执政党要依法执掌国家政权，依法巩固和维护执政地位。^③还有学者强调，党依法执政就是根据法律进行思考，对自己的决策进行合法性的追问，使党的决策既要有创新性，又要有合法性，摒弃人治，实行法治等。^④

以上这些定义从不同的角度对依法执政的内涵进行了分析与阐释，对我们全面准确理解其内涵有一定的启发意义。但

① 卿红：《依法执政的宪政思考》，《行政与法》，2006年第3期。

② 哈伯先、李兰色：《内涵、依据和途径：依法执政的理论与现实解读》，《河北学刊》，2005年第2期。

③ 刘红凇：《依法执政的内涵与实质》，《山东师范大学学报（人文社会科学版）》，2006年第2期。

④ 转引自韩大元：《关于依法执政与依宪执政关系的宪法学思考》，<http://theory.people.com.cn/GB/49150/49153/4792035.html>。

是，如果我们仔细分析这些不同的定义，就会发现每一种定义或每一个具体的定义都存在相应的缺陷。第一，对执政的内涵与本质缺乏科学的认识。第二，对什么是“依法”，执政地位的取得是否需要法律依据或在什么情况下需要相应的法律依据等问题缺乏相应的界定。第三，依法执政作为中国共产党在新的历史条件的执政方式，其到底是一种关系制度还是一种行为制度或二者兼具之，我们无法在以上定义中找到依据。第四，在法治领域，责任是一个重大的问题，是任何法学研究都无法回避的基本问题。“具有合法性的政治活动是与责任密不可分的。责任所表达的是一种权力，该权力接受了统治权利所强加的限制措施。”^①中国共产党依法执政更是中外法制史上一个前无古人的重大法治创新。因此我们在对依法执政进行定义时，不得不考虑“责任”的问题。第五，关于主体问题。依法执政的主体到底是执政党还是执政的各级组织或是执政党的代表，以上定义缺乏应有的界定。

由于对依法执政理解的分歧，导致今天我们对依法执政的有关制度设计出现缺失，依法执政也因此缺乏真正的法律保障。在一定意义上，依法执政成为了一种政治口号。为此，我们必须对依法执政的科学内涵进行全面的阐释，通俗地讲就是对依法执政的概念进行分析。因为无论是在日常生活当中还是在学术研究当中，我们都缺乏对概念的精确分析，特别缺乏对概念的语言学分析。维特根斯坦说：“哲学的一整片云凝结成了语法的一滴水。”^②从二十世纪初，西方一大批著名的哲

① [法] 让-马克·夸克：《合法性与政治》，佟心平、王远飞译，北京：中央编译出版社 2002 年版，第 47 页。

② [奥] 维特根斯坦：《哲学研究》，李步楼译，北京：商务印书馆 2004 年版，第 339 页。

学家不断地宣称，一场深刻的变革已经在哲学中发生。这场变革的主要标志是，哲学不再热衷于构建庞大的思辨体系，而专注于对语言的哲学分析。哲学的这场变革被称为“语言的转向”（linguistic turn），它甚至被说成是哲学领域的“哥白尼式的革命”。在西方，哲学的语言转向对法学研究产生了深刻的影响，一些法学家将语言分析的方法引入法学研究。在法学研究中，他们遵循语言哲学（philosophy of language）的思路，不是以思辨的方法建立法学的知识体系，而是专注于分析法学中的主要概念，例如“权利”、“权力”、“义务”、“责任”等。所以，在对依法执政的有关学术研究当中，应当有一种语言分析的转向，或者说至少在语言分析上做一些学术探索。

“依法执政”这个概念是我们党对执政规律、社会主义建设规律、人类社会发​​展规律认识深化的成果，是当代中国共产党人及其领导集体政治智慧的结晶，是一个科学的概念。科学的概念也需要科学的理解。作者认为要科学理解依法执政的基本内涵，至少这三个方面不可或缺：第一，执政的内涵；第二，依法的内涵；第三，中国共产党依法执政的实质。

二、“执政”疏义

近几年来，在各类学术文献中，“执政”、“执政方式”、“执政方略”、“执政基础”、“执政理念”、“执政环境”与“领导”、“领导方式”等话语的使用频率非常高，这充分反映了在新的历史时期和新的社会条件下，我们党强化执政意识、加强和改善党的领导战略性思维。但是这些本来有着重大区别和不同涵义的词语，在学术研究中却交互使用、意义替代、混用现象相当普遍。这种现象不利于严格意义上的学术探讨，