

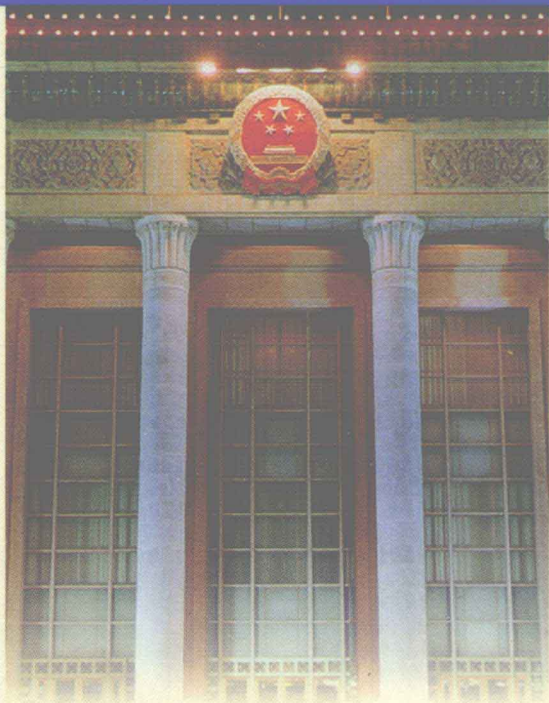
王春良 等著



保障公民权利

上

加强执政党执政 能力建设研究



中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

保障公民权利与加强执政党执政能力建设研究/《保障公民权利与加强执政党执政能力建设研究》王春良 等著.
北京: 中央党校出版社, 2007.4

ISBN 978-7-5035-3655-7

I. 保… II. 保… III. ①中国共主党 - 党的建设 - 研究②公民权 - 研究 - 中国 IV. D26 D921.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 034090 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄100号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

三河市燕华印装有限公司印刷装订

2007年4月第1版 2007年4月第1次印刷

开本: 880毫米×1230毫米 A5 印张: 14.25

字数: 270千字

定价: 23.00元

序^①

如何加强党的执政能力建设，更好地应对由于环境、条件、形势、任务的变化所带来的问题和挑战，正成为执政 50 多年来中国共产党必须面对、思考和解决的重大课题。法治社会，党的领导主要表现为对国家生活和社会生活的政治领导、思想领导和组织领导，而不是一般意义上的行政领导，更不是“以党代政”，包办一切。党的领导与党的执政活动，两者有联系，但又有区别：在活动性质上，党的领导属于政治活动，而党的执政活动则属于法治活动；在活动方式上，党的领导更多地表现为党组织系统通过作出的决议、决定和政策加以实现，而党的执政活动只能通过各级国家机关（政府）按照宪法和法律的规定，行使国家权力来体现。提出党的执政能力建设问题，显然是执政党根据市场经济和法治建设对自身执政活动提出的挑战而作出的积极回应，并由此对政权建设和国家政治学说等重大课题而引发的深刻思

① 作者为哲学博士，现任中共中央党校副校长、教授、博士生导师，兼任邓小平理论研究会会长、中国马克思主义哲学史学会副会长等职。

考。作为执政党——中国共产党目前已清醒地认识到：要适应市场经济所必需且正在建设与追求的法治的要求，就必须在执政方式、执政能力、执政基础、执政方法、执政环境等方面进行必要的探索与研究，努力找到党执政与现代宪政的结合点，完善和改进自己的执政方式，提高自己的执政能力和执政水平。

宪法以保障公民权利为价值取向，宪政以保障和实现公民权利为终极目的。一般说来，在宪政的链条中，人民主权原则是逻辑起点，基本人权原则是终极目标，权力制约原则是运行模式，实行法治是运行机制。它是一个彼此联系、相互促进、缺一不可的浑然整体。所以，说到底，宪政就是在宪政链条的作用下，实施“写着人民权利的纸”的宪法的过程。执政党只有融入这个过程，依法控制和有效运行国家权力，积极推进这个过程，才能不断实现党自身的价值，提高党的执政能力。2006年10月，中国共产党十六届六中全会在《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中提出了坚持以人为本，“促进人的全面发展”的构建社会主义和谐社会的目标。“以人为本”、“人的全面发展”作为构建社会主义和谐社会的根本价值取向，其根本体现就是人的权利的全面、平等的实现。这与中国共产党始终代表中国最广大人民的根本利益、全心全意为人民利益服务的根本宗旨和立党为公、执政为民的本质要求是完全一致的。和谐社会应当是法治社会，和谐社会的性质包含着对于法治的内在要求。和谐社会要求执政党必须依法执政。执政党

若能带头遵守法律，必将带动全社会的守法。如果全社会都能守法，国家机关、社会团体、公民、企业事业组织都依照法律作出自己的行为，都依照法律的既有规定处理相互之间的关系，那么，和谐社会必将在中国建立。因此，能否促进宪政链条中各个部分之间的联动、互动，依法执政，促进社会和谐，实现人的全面发展，是执政能力强弱与否的最直接的体现。在追求法治的当今中国，加强党的执政能力建设，实际上就是执政的中国共产党努力增强自身依据现代宪政的要求、遵循民主政治的价值取向，在依法行使国家权力、管理社会事务和公共事务的过程中，保障和实现公民基本权利的能力。

建立以人为本的公民权利体系、实现和保障公民的权利，既是党的执政能力的具体体现，又是当今执政党的执政目标。那么，如何提高党的执政能力、实现党的执政目标，真正实现“立党为公”、“执政为民”，在目前的社会主义市场经济条件下，执政的中国共产党应努力做到：（一）树立社会主义法治理念，坚持依法治国，在宪法和法律允许的范围内依法执政，行使国家权力；（二）确立公民权利本位的理念，加强人权立法和法律监督，建立和完善人权保障制度和法律体系，规范权利内容，优化权利结构，协调权利关系，把公民基本权利的维护和保障落在实处；（三）完善人民代表大会制度，充分保障人民当家作主的权利；（四）稳妥推进司法改革，确保社会的公平正义；（五）拓宽和完善监督渠道，建立健全权力监督机制；推进

基层民主；（六）建立具有中国特色的宪法诉讼制度，完善公民权利救济与实现机制。将上述对党的执政能力与宪政关系的思考与解读，进行更深层次的阐释、研究与展开，便形成了眼下我粗读的这本近三十万字的《保障公民权利与加强执政党执政能力建设研究》一书。应该说，以宪政的视角探究和解读党的执政能力与保障公民权利问题难度较大，不仅要求研究者熟知宪法学、政治学，而且要求通晓法哲学、社会学、党建理论、党的政策。河北政法职业学院副院长王春良等7名中青年学者迎难而上，锲而不舍，经过近两年的潜心研究还是在这一领域有所收获，最终完成了这部有分量的学术著作，可喜可贺。

本书为2004年的司法部立项的科研课题。我粗略阅读书稿后，感觉此书有着如下三个特点：（一）立论新颖。就目前国内的学术研究来看，从宪政的角度来探析党的执政能力建设的著作尚不多见，此书具有一定的创新性和前瞻性。（二）涉及面宽。此书不仅涉猎的学科较多、跨度较大，而且采用了系统分析法、比较分析法、实证方法等研究方法，不仅使人感受到研究者严谨的治学态度和务实学风，而且让人感悟出作者们的较为扎实的理论功底和美好愿景。（三）资料翔实。作者多为高校的中青年教师，职业和个人兴趣的需要使他们养成了博览群书的习惯，在探讨和阐释课题的过程中，荟萃和选摘了国内外一些著名的政治家、法学家的论述，不仅能为读者打开一扇思想的门窗，使人产生较为深入的认识和较为丰富的联想，而且能

使人们通过对此书的阅读把握有关宪政问题的许多资料，分享其中理性的底蕴与甘醇。总之，作为此书最早的读者之一，实事求是地说，我认为：本书确有一定的理论意义和应用价值。

“江山代有才人出，各领风骚数百年。”我期待着此书出版后，愈来愈多的学者能对党的执政能力建设与宪政、与保障公民权利的关系问题产生更为浓厚的兴趣，发表和出版更多、更好的著述。权以为序。

王希哲

2006.12.22

目 录

第一部分 执政党执政能力建设的宪法思考

- 第一章 执政能力是动态的，需要在执政实践中不断
培育和/提高/3
- 一 执政的含义/3
- 二 领导与执政的区别/6
- 三 执政能力/12
- 四 执政能力是执政党执政后的一项根本建设/21
- 五 中国共产党加强执政能力建设的必要性/35
- 第二章 宪法基本原则和精神是执政党加强执政能力
建设的标尺/52
- 一 宪法与宪政/52
- 二 人民主权原则解决了国家权力的来源问题/56
- 三 基本人权原则确立了国家权力运行的终极目标/61
- 四 权力制约原则设计了国家权力的运行模式/63
- 五 法治原则规范了国家权力的运行机制/67
- 第三章 执政合法性问题/71
- 一 政治视角的合法性——实质的合法性/72
- 二 法律视角的合法性——形式的合法性/80
- 第四章 保障公民权利是中国共产党执政的价值取向
和执政能力建设的落脚点/85
- 一 保障公民权利是宪法的核心和终极目的/87
- 二 执政为民的价值取向是实现最广大人民的根本利益/90

第二部分 树立科学发展观 建立以人为本的公民权利体系

- 第五章 公民权利解读/101
- 一 权利的涵义/101
 - 二 人权、基本权利和公民权利/104
 - 三 权利本位是法治的必然要求/113
- 第六章 新中国公民权利的发展概况/117
- 一 中国公民权利体系的宪法设计/118
 - 二 中国公民权利的法律规制/120
 - 三 中国公民权利的实现状况/153
- 第七章 当代中国公民权利体系构建的价值取舍/192
- 一 中国公民权利保障和实现的社会环境/192
 - 二 崇尚以人为本，关注人的自由全面发展/199
 - 三 树立科学发展观，协调利益整体的良性互动/205
- 第八章 建立中国特色公民权利体系的设想/209
- 一 知情权保障的法律思考/209
 - 二 中国特色公民权利体系的构建设想/231

第三部分 提高执政党执政能力是实现公民权利的根本保障

- 第九章 依法治国是中国共产党保障与实现公民权利的执政方略/255
- 一 民主和法治是转变党的领导方式和执政方式的重要体现/256
 - 二 依法治国的实质是保障公民权利/257
 - 三 依法治国是发展社会主义市场经济的客观要求/259
 - 四 依法治国是党的领导、人民民主和依法办事的统一/259
 - 五 依法执政是党带领人民实现根本利益的路径选择/261

- 第十章 提高中国共产党依法执政能力，完善社会主义法治体制/265
- 一 树立社会主义法治理念，坚持依法执政/265
 - 二 完善人民代表大会制度，保障人民当家作主的权利/275
 - 三 推进法治政府建设，保证国家法律的贯彻实施/284
 - 四 推进司法改革，保障全社会实现公平和正义/292
 - 五 加强党的制度建设，实现党的工作科学化、民主化、法治化/310
 - 六 拓宽和完善监督渠道，建立健全权力监督制约机制/317
- 第十一章 加强制度建设，健全和完善公民权利的救济与实现机制/327
- 一 建立宪法诉讼制度/327
 - 二 完善普通诉讼制度/335
 - 三 完善其他救济机制/389
 - 四 扩大公民有序政治参与/403
 - 五 推进基层民主建设/418

第 一 部 分

执政党执政能力 建设的宪法思考

德国前皇威廉第一在位时（1871—1888年），有一离宫在坡疵坦（今译波茨坦）地方。离宫之前有磨房，欲登高远览一切景象，为所障碍。德皇厌之，传语磨房主人曰：“此房价值几何，汝自言之，可售之于我。”孰意磨房主人殊强项，应之曰：“我之房基，无价值可言。”德皇闻之赫然怒，令人将磨房毁去。磨房主人袖手任其拆毁，从容曰：“为帝王者或可为此事，然吾德尚有法律在，此不平事，我必诉之法庭。”彼竟与德皇构讼。法庭依法判决德皇重将磨房建筑，并赔偿其损失。德皇为法律屈，为人民屈，竟如法庭所判。事后且与人曰：“吾国法官正直如此，我之大错，彼竟有胆识毅然判决之，此吾国至可喜之事也。”^①

一切伦理道德政治法律，社会之所向往，国家之所祈求，旨在于谋求个人的自由权利与幸福^②。

第一章 执政能力是动态的，需要在执政实践中不断培育和提

一、执政的含义

所谓“执政”，按照《现代汉语辞典》的解释，是“掌握政权”的意思；按照《辞海》的解释，是“掌理国家的政事”。张恒山先生对此提出了不同意见，认为，党内或党外的许多学

^① 杨昌济：《静观室札记》。

^② 陈独秀：《东西民族根本思想之差异》，《青年杂志》第1卷，第4号。

者解释“党的执政”就是掌握和控制国家权力，或者说是党对国家权力的掌握和控制。……他不仅没有指明执政的要义，还给政治实践提供观念上的误导^①。科学的意义上理解党的执政，应当是指党的代表们执掌和控制国家权力机构、行使国家权力处理国家事务的活动和行为^②。在现代民主政治的前提下，一般意义上的执政是指一个政党通过合法途径进入国家的权力机构、并以该政党的代表为主掌握国家权力机构、从事对整个国家的公共事务的管理活动。或者说，执政是一个政党通过合法的途径在国家权力中占主导地位、并通过国家权力将自己的治国主张贯彻于国家的政务管理过程中的活动^③。

可见，党的执政是指党的代表们执掌和控制国家权力机构、行使国家权力、处理国家事务的活动和行为。其本义是：运用国家权力处理国家事务的活动和行为。执掌和控制国家权力机构是获得运用国家权力、处理国家事务的前提条件或资格。

就执政党而言，执政党的执政活动不同于执政党所从事的其他一般的政党活动。也就是说，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是不属于执政的范畴（但是，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往往难以进行严格地区分）。严格意义上讲，执政活动是一种特殊形态下的政党活动，是一种产生法律约束力的法律行为。执政必然是在国家政权机构内部的活动，而一般

① 张恒山：《党的领导和党的执政辨析》，刘作翔主编：《立党为公、执政为民的法理学研究（中国法学会法理学研究会 2004 年度主题学术征文）》，中国政法大学出版社 2005 年版，第 45 页。

② 张恒山：《党的领导和党的执政辨析》，刘作翔主编：《立党为公、执政为民的法理学研究（中国法学会法理学研究会 2004 年度主题学术征文）》，中国政法大学出版社 2005 年版，第 46 页。

③ 张恒山：《党的领导和党的执政辨析》，刘作翔主编：《立党为公、执政为民的法理学研究（中国法学会法理学研究会 2004 年度主题学术征文）》，中国政法大学出版社 2005 年版，第 39 页。

的政党活动则非必然是在国家政权内的活动。如果说一般的政党活动是以政党为主体所从事的政务管理活动的话，那么，执政则是以国家政权机关为主体所从事的政务管理活动。执政党领导国家，直接控制着国家政权，因此执政集中表现为通过法定程序使党的主张转化为国家意志，上升为法律，成为全社会遵循的制度和规范，进而实现对国家和社会的全面领导。执政党的主张与国家法律的一致性，是执政党依法执政的基本前提。一般的政党活动只能有限地影响其活动所直接影响的人民群众；执政活动则必然影响到全体社会成员。执政党的一般政党活动可以将本政党的主张通过思想宣传的方式和党组织、党员的表率作用让人民群众了解并接受，但并不对人民群众产生必然的约束力；执政活动则对全社会成员产生法定约束力^①。

在我国，中国共产党的执政地位不是自封的，而是人民选择的，人民授予的。说中国共产党的执政地位来自于枪杆子，这既是对毛泽东的论断的曲解，也是对我党取得执政地位途径的误解。从人民主权理论和我国宪法的规定来看，枪杆子所争取来的，是党执掌国家权力的一种资格，是赢得人民信任和选择的绝对砝码。人民正是基于党在中国革命中的表现和中国争得独立解放的事实才选择了她。这也正是人民没有选择国民党以及其他党派的原因。所以，1948年5月，在人民解放战争还在进行的紧张而又忙乱的时刻，中国共产党便向民主党派的代表倡议召开政治协商会议，得到各民主党派和各界人士的积极响应。1949年9月，第一届全国人民政治协商会议召开，通过民主选举，中国共产党从此取得了执政地位。这是由人民代表们合法地选举的结果。

中国共产党的执政意识从即将夺取政权的七届二中全会时

^① 石泰峰、张恒山：《论中国共产党依法执政》，刘作翔主编：《立党为公、执政为民的法理学研究（中国法学会法理学研究会2004年度主题学术征文）》，中国政法大学出版社2005年版，第3页。

期就已经非常明确。1949年3月23日，中国共产党七届二中全会胜利闭幕后不久，毛泽东和他的战友们率领中共中央机关和解放军总部，离开西柏坡，迁驻北平。临行前，毛泽东就无忧患意识的说：“今天是进京赶考的日子”，应该说，从这个时候开始，以毛泽东为首的中国共产党人就明确的意识到了自己的执政地位和面临的执政问题。但在中央的重要文献中首次使用“执政”一词的，始见于邓小平在1956年9月16日《关于修改党的章程的报告》中：“中国共产党已经是执政的党，已经在全部国家中居于领导地位”，“执政党的地位，使我们党面临着新的考验”。

二、领导与执政的区别

按照民主政治的一般程序，政党介入政治生活必须借助于一定的权力和权能。而这种权力和权能大体分为两种形式：一种是领导权，另一种就是执政权。所以，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。政党的领导活动与政党的执政活动既有联系，又有区别。

第一，政党的领导地位和政党的执政地位的获得途径是不同的。领导权不是公权力，所以不需要授权。政党的领导，从严格意义上来讲，不是具有普遍约束力的权力，而是带有政治吸引力和感召力的权威，它主要是靠政党所倡导的政治理想和主义的吸引力，政党的治国纲领、路线、政策的政治引导力，政党的组织与党员干部全心全意为人民服务和为人民利益牺牲奋斗的精神感召力，而赢得人民群众的拥戴。这是政党领导权的合法性与合理性的基本依据。可见，政党的领导地位不是自

^① 王沪宁：《比较政治分析》，上海人民出版社1987年版，第111页。

封的，是人民群众自愿的与政党形成的；政党的领导地位不是靠强制、强迫和武力，主要是靠政党的榜样示范、宣传和维护人民利益的奋斗实践取得的；政党的领导地位不是靠法律规定，主要靠人民的信赖、认可和拥护取得的。法律既不能使政党得到领导地位，也不可能保证政党始终保持领导地位。张恒山先生认为：“党的领导是在社会生活实践中自然形成的。如果以为仅靠法律的一纸规定就可以确定党的领导地位，这是法律幻想症。”^① 对此，他做了透彻解释：

法律认可不认可、规定不规定都不是党的领导的依据。从我们党的历史实践来看，我们党不可能依靠国民党统治下的中华民国的法律来获得在中国人民中的领导地位。我们党也并不是因为有了新中国的宪法才有了对中国人民的领导地位。

从法学规范的基本原理来看，党的领导也不可能由法律以规范的方式加以规定。法律规范的对象是人们的行为。法律所规范的行为是相对精确的行为。……正由于领导这一概念所表达的行为内容难以相对精确地确定，所以，它不适宜作法律规则或法律规范所规定行为内容。

从近现代民主政治的法学理论逻辑来看，法律也不可能规定某个特定的政党在一个国家中具有法定的领导地位。因为，法律规定一个政党的法定领导地位，就意味着强制性地要求一个国家的人民必然地承担服从这个政党的领导的义务，而近现代民主政治的法学理论认为，一个国家的人民是这个国家的最高主权者，他们可以自愿地服从

^① 张恒山：《党的领导和党的执政辨析》，刘作翔主编：《立党为公、执政为民的法理学研究（中国法学会法理学研究会 2004 年度主题学术征文）》，中国政法大学出版社 2005 年版，第 30 页。