

“依法执政”考辨

周叶中 李炳辉

(武汉大学法学院 湖北武汉 430072)

内容提要:依法执政是一个复杂的政治与法律问题。执政是一种介于国家与社会之间、用以连接二者的活动,依法执政在西方国家与社会分立的背景之下并不成为问题。在当代中国,由于政党、社会与国家之间的界限比较模糊,讨论依法执政的意义才较为突出。中国共产党必须以宪政政治、政党政治和民主政治为前提和条件,并需要解决执政党与国家的分开、调整自身地位、从政治思维转换为法律思维等难题,才能实现依法执政的基本目标。

关键词:依法执政 执政党 国家 宪政政治

依法执政是依法治国的重要组成部分。自党的十六大报告提出“坚持依法执政”以来,依法执政的理念日益深入人心,并在实践中不断得到发展和完善。习近平同志提出“依法治国、依法执政、依法行政共同推进”,^①进一步彰显了依法执政的重要性。然而,尽管依法执政经常为人们所提及,但依法执政的众多基础性问题却远未得到澄清。因此,对依法执政进行深入讨论,无疑十分必要。

一、“依法执政”的含义

一般认为,依法执政指的是执政党依照宪法和法律确定的国家政权运作方式来掌握国家政权的执政方式,它要求执政党依据宪法和法律而非政策执政;要求执政党通过法定的国家

政权组织形式执政,而非直接通过执政党组织的形式执政;要求执政党依据宪法和法律确定的国家权力运作方式执政,而不能以外在于国家权力运作方式的其他方式执政。^②虽然这种解读是正确的,但实际上,依法执政的理论问题却要复杂得多。

(一)执政:在国家与社会之间

迄今为止,人们在习惯性地使用“执政”这一术语时,很少考虑执政本身的特殊含义。在中国古代,“执政”主要指称掌管国家政事的人或行为。1924年,段祺瑞组织临时政府,任“执政”,这个“执政”大体相当于政府首脑的含义。然而不论在哪种意义上,执政都具有两个基本前提:其一,“政”的存在,即存在国家^③以及国

作者简介:周叶中(1963-),男,汉族,湖南武冈人,武汉大学法学院教授、博士生导师。

李炳辉(1983-),男,汉族,江苏宿迁人,武汉大学政治与公共管理学院博士后研究人员。

① 习近平:《在纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》,载《人民日报》2012年12月5日。

② 参见张晓燕:《依法执政——中国共产党执政方式的历史性跨越》,载《中国党政干部论坛》2000年第9期。

③ “国家”是一个比较复杂的概念,这里将“国家”看做是一整套公权力运作体系的总和。

家权力;其二,“执”的行为,即掌控国家权力。

在中国的专制皇权时代和西欧的中世纪,由于国家权力始终掌握在少数人手中,因而执政仅仅是少数人的专利。但在西欧,随着市民社会的发展和资本主义的崛起,对于人民主权和民主政治的呼声,在历史发展的过程中逐渐壮大,并最终成为资产阶级革命最初的诉求之一。资产阶级革命促成了既有国家性质的转化,也使国家权力的运作轨迹发生变化,民主取代专制成为国家权力的基本运作方式,国家因此成为由法律所创设的存在。在许多情况下,人们也将国家视为“法人”,^④它具备独立运转的资格和条件,而不是少数人的私产^⑤或工具。当然,由于人民不可能都亲自“执政”,于是,资本主义代议制度应运而生。密尔认为,代议制政府是最好的政府。^⑥近代意义上的政党,正是在代议制政府发展过程中登上历史舞台的。到了当代世界,各国政治基本上都以政党政治的形态运行。在政党政治条件下,“执政”早已不再是个人或少数人的专利,而成为一种可资竞争、可资利用的政治资格。正是在这样的情况下,才出现了执政党与在野党(反对党)的划分。执政党是指掌控了国家政权的政党。当然,这种掌控并非绝对。在议会内阁制下,由于政府由议会多数党组建,故一般情况下,政府首脑和议会多数党为同一党派,执政党就是该党派。在某些特殊情况下,也可能出现几个党派联合执政的情况。在总统制下,议会多数党和总统可能分属不同党派,一般认为,总统所在的政党即为执政党。

可见,在当代政治语境中,执政是与政党政

治密切相关的,它包括两个基本特征:一方面,就其一般意义而言,执政是在政党政治条件下,公民通过政党实现民主政治的基本方式。公民通过组建、参加、支持政党的形式,将社会的诉求反映到国家权力体系之中,以实现民主政治的目的;另一方面,执政的前提是国家权力体系的独立存在和自我运行,政党可以通过各种手段获取掌握国家政权的资格,但无法更改国家权力体系。国家依据宪法而成立,国家权力依据宪法和法律而运行,执政党只能通过法定方式将自己的政治主张输入国家权力运行的轨道,而不可能凌驾于国家之上。由于公民和政党在本质上属于社会的范畴,^⑦因而执政实际上就是连接国家和社会的纽带和渠道,它意味着大多数公民的意志通过政党在国家机构中予以实现。^⑧

(二)依法:在政治与法律之间

尽管从一开始,近现代意义上的政党就与民主政治、国家体制等重大宪法问题有着密切的关联,但对政党的法律规制却是相当晚近的事。组建政党是公民结社权的自然延伸。尽管政党有着自己的政治纲领,并多以掌握或者至少是影响国家政权的运行为其目的,但政党并不是国家机关,政党所享有的也不是权力,而是权利。政党与国家是截然分开的,对政党本身进行法律规制并不具有必要性。因此,在德国政党法颁布之前,很少有法律对政党进行直接规定。当然,对于政党参与选举的程序,选举法自然是有规定的;在长期的选举实践中形成的惯例,也可能成为宪法惯例,从而成为约束政

④ 参见王天华:《国家法人说的兴衰及其法学遗产》,载《法学研究》2012年第5期。

⑤ 韦伯所说的家产制国家,实际上即是一种将国家当做家族私产的国家制度。参见[德]马克斯·韦伯:《儒教与道教》,洪天雷译,凤凰出版传媒集团、江苏人民出版社2010年版,第50页及以下。

⑥ 参见[英]J. S. 密尔:《代议制政府》,汪瑄译,商务印书馆1982年版,第37页及以下。

⑦ 萨托利认为,三个前提条件构成政党基本原理的基础,即政党不是宗派;政党是整体的部分;政党是表达的渠道。参见[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52页。从这个角度来说,政党显然是处于社会领域的,它是连接国家与社会的渠道。

⑧ 如德国《政党法》第1条第1款规定:“政党以其在自由地和持续地参与国民政治意志的形成方面尽其所能地发挥作用。”

党行为的规则。

宪法和法律对政党及其执政问题避而不谈是有原因的。如前文所述,政党的执政行为介于国家和社会之间。政党的组建、活动及其纲领政策的制定,系其自由,但一旦某一政党成为执政党,开始掌控国家权力之后,它所行使的就不再是自身的权利,而是国家权力。众所周知,国家机构是根据宪法之授权,依据宪法法律而运行的,执政党即便能够影响国家权力行使的结果,也不能对国家本身的存在构成实质性影响。在这种情况下,宪法法律也无需对执政党的行为进行制约。只有在政党将要成为执政党的过程中,也即连接国家与社会的渠道中,需要选举法进行规范,政党的内部行为和执政行为,实际上并不需要细节化的规定。如果说政党的内部行为属于政治范畴,那么,执政则介于政治与法律之间,它包括了一个政党意志从内部向国家机构流转的过程,但这个过程可分成泾渭分明的两个环节,前一个环节无需法律规制,后一个环节虽受法律约束,但事实上却与政党无关,仅仅与国家权力的运行有关。

由于执政本身是法律的结果,而且它受法律规制的环节,在本质上并不是政党行为,而是国家行为和政府行为,因此,西方各国并没有“依法执政”的概念。

当然,上文所论也存在局限。一方面,随着时代的发展,各国开始逐步重视政党的规范问题,其典型如德国。德国在基本法、选举法和政党法中,对政党问题进行了较为全面的规定,甚至突破传统的自由主义理论,对政党的内部民主、取缔政党等问题进行了规范。另一方面,由于执政党的组织与政府之间存在复杂的关联,^⑨对“政党国家”^⑩的警惕也在与日俱增。这种发展趋势,或可称之为“政党法治化”,但政党法

治化并不是依法执政。在西方学界,依法执政并没有成为一个值得关注和研究的对象。

(三)依法执政:一个中国问题

事实上,依法执政问题是在中国特殊的政治环境下出现的特殊问题,是由中国的国情决定的。

一方面,在我国,执政党与国家、社会之间的关系并不十分明晰。如前所述,在西方各国,政党与国家有着明晰的界分,政党是连接国家与社会的纽带,执政行为在本质上是将社会的意志,通过执政党传送到国家权力体系中的举措。而在我国,由于历史及其他原因,中国共产党并不严格属于社会范畴,就其地位和权力来看,中国共产党与国家的联系,远比与社会的联系要密切得多。甚至从某种意义上可以说,在党务与政治、行政事务高度一体化的情况下,党与国家的界分远没有那么严格。这样,中国的执政方式与西方就有了根本的不同。在执政党和国家的关系问题上,执政党能够对国家产生巨大而深刻的影响。^⑪如果说在西方宪政国家,执政党只能作为机器的国家的操纵者,它仅仅能操纵机器而不能改变机器的话,那么在过去相当长的时期内,中国共产党不仅领导着国家,而且不断地改变着国家的形态。共产党的领导是在长期革命和建设形成的,已渗透到中国人民的思维深层,积淀为特定的心理表现。在这种情况下,国家不完全是自在自为的,宪法和法律也不完全是凌驾于执政党之上的。正因为如此,强调执政党在宪法和法律的范围内活动、坚持依法执政才显得十分必要。在执政党和社会的关系问题上,执政党并不是协助公民形成其意志,而是“领导人民”形成其意志,党的意志与人民意志在理论上高度统一,因此,执政党

^⑨ 参见[法]布隆代尔、[意]科塔主编:《政党与政府:自由民主国家的政府与支持性政党关系探析》,史志钦等译,北京大学出版社2006年版,第225-236页。

^⑩ 参见崔英楠:《德国政党依法执政的理论与实践》,中国社会科学出版社2009年版,第103页。

^⑪ 参见[法]布隆代尔、[意]科塔主编:《政党与政府:自由民主国家的政府与支持性政党关系探析》,史志钦等译,北京大学出版社2006年版,第225-236页。

与社会之间的区别也没有那么明显。

另一方面,如依法执政概念所暗示的那样,在我国相当长的一段历史时期内,中国共产党并没有“依法”执政,而是“依政策”执政。

中华人民共和国建立之初,中国共产党的执政方式可用“党政不分”、“以党代政”、“党高于政”等说法加以概括。中国共产党从革命党转化为执政党,一整套国家机关逐渐次建立。然而国家权力之运行,实际上仍通过党内权力实现,按毛泽东同志的话说,就是“党在群众中有极大威权,政府的威权却差得多。这是由于许多事情为图省便,党在那里直接做了,把政权机关搁置一边。”^⑫在当时打破旧法统的时代背景下,法制不彰,执政党缺乏通过法律手段治理国家的经验,从某种意义上说,依法治国无从实现。而执政党组织严密,纪律严明,且经历过战火考验,政策之上传下达效率颇高,政策因而成为执政的最主要手段。尽管一些党外民主人士提出异议,^⑬但并没有影响到那时所实行的执政方式。直到1978年十一届三中全会之后,邓小平同志和其他几位党的领导人逐渐认识到党政合一、以党代政的巨大危害,遂提出党政要分开:“改革的内容,首先是党政要分开,解决党如何领导,如何善于领导的问题。这是关键。”“我是要把党政分开放在第一位。”^⑭

“党政分开”其实隐含了一个基本判断,即党管的是无需法律加以约束的政治问题,应当由法律制约的所谓“政”则是法律问题,“党政分开”强调的是党与国家的分开,以及政治与法律的分开。虽然由于一些历史原因,“党政分开”这一提法后来逐渐为人们所淡忘,但“党

政分开”所预设的党与国家的分开、政治与法律的分开,实际上是后来“依法执政”理念的基本前提。其原因在于:其一,在党与国家体系相互融合的情况下,党能够对国家权力的运行施加超出宪法、法律之外的特殊影响,这样,依法执政就不可能存在;其二,如果政治与法律的界限不能明确划分,法律也就难以成为超越于政治之上的规则体系,而可能是政治的工具。在当代中国,由于执政党并不是充当国家与社会之间联系人的角色,也主要不是发挥将公民意志输送到国家机关之中去的作用,而是领导国家和社会,在事实上同时形成国家意志和执行国家意志,换句话说,即是将古德诺所说的政治与行政的功能^⑮合二为一。因此,为便于形成和执行意志,中国共产党在长期的历史实践中,采取了依据较为直接的政策执政的方式。这种方式固然在历史上发挥过一定的作用,但在当代法治国家显然是不足取的。正是由于意识到既有实践的不良后果,因而为扭转过去的做法,依法执政才应运而生,并成为广受关注的政治问题。

可见,依法执政只有在当代中国的语境中才有意义。

二、“依法执政”的基础与条件

依法执政理念的提出与深入,意味着中国共产党领导方式的重大转变。尽管这一转变已取得初步成效,但其最终实现,还有赖于不少制度条件的支撑。这些基础与条件至少包括如下三个方面:

(一) 宪法政治

宪法是政治法,是将政治纳入法律轨道的

^⑫ 《毛泽东选集》第1卷,人民出版社1991年版,第73页。

^⑬ 如民革中央常委黄绍闾认为,中国共产党“过去某些地方某些工作上,没有通过人民,通过政府,而直接向人民和政府发号施令。”这种“领导方法是可以研究的”。民革中央常委谭惕吾指出,“党的领导站在政府机构之外或者站在政府机构之上,这样怎么不产生宗派主义、主观主义、官僚主义呢?”“今天的国家是属于工人阶级的,是共产党领导的,为什么不利用现有的国家机构,而要在政府之外发号施令来削弱政府的作用和职权?”转引自高放:《中国政治体制改革的心声》,重庆出版集团、重庆出版社2006年版,第236页。

^⑭ 邓小平:《建设有中国特色的社会主义》,人民出版社1987年版,第136、140-141页。

^⑮ 参见[美]F.J.古德诺:《政治与行政》,王元译,华夏出版社1987年版,第12-13页。

规则体系。执政行为则兼具政治与法律的双重特征,故而执政行为首先必须受到宪法的约束,宪法政治的实现因此而成为依法执政的首要条件。因为“依法执政,关键是依宪执政”,^{①⑥}依法执政的本质即是依宪执政。^{①⑦}但是,由于我国宪法在理念和规范上仍存在一定误区,依宪执政也存在一些特定困难。^{①⑧}因此,要严格依宪执政,不仅需要落实宪法的规范,更重要的是贯彻宪法政治的基本理念。

第一,宪法至上。依宪执政从本质上说是处理党与宪法、党与国家关系问题的一种理论。在相当长的一段历史时期内,中国共产党的意志曾凌驾于国家意志之上,或者至少可以说,两者是混同的。在这种情况下,中国共产党的意志才具有最高效力,宪法不过是其法律表现形式或者说是“执行者”。这样,依宪执政是不可能存在的。而在法治国家,宪法是政治共同体的政治决断,^{①⑨}是人民意志的体现,从理论上说,宪法是先于国家而存在的,其地位自然也高于任何政党。政党只能依循宪法所设定的轨道执掌国家权力,而没有任何超越国家的权力。依法执政、依宪执政理念的提出,是中国共产党和中国人民重新审视宪法、法律至上地位的结果,也是法治理念在当代中国具体实现的产物。“依法”、“依宪”的本质是“法治”和“宪治”。也就是说,只有法律和宪法才是国家的统治者。这就意味着,虽然中国共产党享有宪法所确认的领导权,但它的权力源于宪法,它的地位也在宪法和法律之下。

第二,控制国家权力。宪法政治的第一要务是控制国家权力,这也是依法执政面临的最迫切要求。国家权力是一种必要的“恶”,是维护政治共同体生存与发展的保障措施。从性质

上说,国家权力只是一种手段,而不是目的。因此,对国家权力进行控制,便成为宪法的第一要务。宪法控制国家权力的方式包括三个方面:其一,确立有限政府的理念,严格规定国家权力的范围,宪法若无授权,则权力不存在;其二,以分权制约的形式确保国家权力的良性运作;其三,对公民权利进行严格保障,为以公民权利监督和控制国家权力提供顺畅的渠道。在我国,由于存在前述执政党与国家难以界分、政治与行政事务混同的现实状况,不依法执政的最突出表现实际上正是国家权力的滥用。因此,依法执政首先需要有效实施宪法,对国家权力予以严格控制。

第三,法外无权。对于权力而言,法无授权即禁止。一般来说,法理学中所说的权力仅指国家权力,但在我国的特殊政治环境下,从某种意义上说,执政党的权力类似于国家权力,因此,执政党的权力也应作如是观。我国《宪法》序言明确规定,“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,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。”中国共产党党章也规定,“党必须在宪法和法律的范围内活动”。^{①⑩}然而,由于权力所具有的特殊性质,这样的规定并不充分。在我国,党与公民在性质上并不相同。公民所享有的是权利,在法无明文禁止的情况下,公民有做任何事的自由。但是,由于中国共产党拥有类似国家权力的公共权力,因而中国共产党不仅“必须在宪法和法律的范围内活动”,而且还必须遵守“在没有宪法和法律明文规定的前提下,无权行使公权力”的宪法原则。

以上三种理念既是宪法所蕴含的基本精

①⑥ 习近平:《在纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》,载《人民日报》2012年12月5日第1版。

①⑦ 参见邓联繁:《依宪执政——依法执政之实质》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2005年第1期。

①⑧ 参见沈寿文:《立宪思维与“依宪执政”的悖论——以现行中国宪法文本为例》,载《云南大学学报法学版》2009年第3期。

①⑨ 参见[德]卡尔·施密特:《宪法学说》,刘锋译,世纪出版集团、上海人民出版社2005年版,第26页。

①⑩ 《中国共产党章程》总纲。

神,也是依法执政的基本条件。

(二) 政党政治

当代世界各国大多实行政党政治。从原则上说,当代民主政治并不以政党政治为前提条件,在某些民主思想家看来,政党甚至可能是有害的。但鉴于直接民主在实际政治生活中耗费成本巨大,且可能带来许多难以回避的难题,因而公民通过政治结社、组建政党、参与选举等形式实现民主政治,遂成为时代发展的必然。

在理论脉络上,现代民主国家遵循了这样的轨迹:第一步,由政治共同体决断创设宪法;第二步,宪法创设国家,授予国家机关以权力;第三步,公民及其组织按照法定民主程序推动国家权力的运转。在这三个过程中,政党的存在局限于第三步,就其性质而言,政党仅仅是公民的一种政治结社,它是公民权利的自然延伸,并没有任何超越公民、超越国家的权力。政党政治则是在宪法框架下的民主过程中一种程序性机制,它所要解决的问题,并不是国家权力本身的性质问题,而是国家权力应当由谁来进行掌控的问题。鉴于在一个民主国家内,总是存在各种相互矛盾、相互斗争的利益诉求,所以在不少国家,政党政治一般地表现为多党制。然而,多党制并不是绝对必须的,如果执政党能够最大程度地将社会中的多元利益诉求加以吸收、反映和平衡,也可以实行一党长期执政。

在我国,要实行依法执政,也必须遵循上述理论,奠定至少三个层面的基础。

第一,政党角色的回归。尽管一些政治理论家指出,政党可能具有准国家机构的性质,政党在一定程度上成为促进政府有效运行的必要工具,诚如古德诺所言,“政党不仅担负起了挑选在政府体制理论中是表达国家意志的机关的成员,即立法机关的成员的责任,而且担负起了挑选执行这种意志的人员,即执行官员的责任”,^①但在国家与社会之间,政党毫无疑问应当

偏向社会。按照古德诺的说法,“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能,即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。在所有的国家中也存在着分立的机关,每个分立的机关都用它们的大部分时间行使着两种功能中的一种。这两种功能分别就是:政治与行政。”^②“政治与指导和影响政府的政策相关,而行政则与政策的执行相关。”^③政党的功能实际上主要体现在政治领域,即聚合和反映社会中的利益诉求,在此基础上指导和影响政府决策。至于执政,则是这些利益诉求的实现。在我国,依法执政所要实现的政党角色回归,需要执政党将其角色从浓重的国家色彩中解脱出来,更多地接近社会领域。首先,执政党的意志不仅是国家意志。国家意志是全体国民意志的体现,而执政党作为多元利益诉求的代表者和吁求者,只能协助国家意志的形成,并不能取代国家意志。这意味着,执政党需要将自我意志与国家意志进行明确界分。其次,执政党的首要任务是吸纳民意,然后才是执行民意。这意味着,执政党的执政本身应当有足够的民意基础,而其执行政策也应应以民意旨归。最后,执政党是公民权利的延伸,它在本质上是一个政治组织,因而既不能对非本党公民发号施令,也不具备任何国家权力。

第二,执政功能的回归。在现代政党政治中,政党的执政行为具有双重意义。一方面,执政党通过对国家机器的掌控实现自身的利益诉求和政治主张;另一方面,国家也因政党的活动而得以正常运转。执政党的执政活动是执政党所代表的社会意志在国家中赖以实现的基础,而非以执政党意志或社会意志取代国家意志。依法执政预设了执政党与国家的区分,尽管这种区分并不意味着执政党意志与国家意志的截然划分,而且实际上,执政党意志在很大程度上

① [美]F. J. 古德诺:《政治与行政》,王元译,华夏出版社1987年版,第57页。

② [美]F. J. 古德诺:《政治与行政》,王元译,华夏出版社1987年版,第12-13页。

③ [美]F. J. 古德诺:《政治与行政》,王元译,华夏出版社1987年版,第11页。

影响了国家意志,但是,执政党并不能干预国家权力体系的正常运转。虽然宪法设定了国家权力的运行程序,执政党可以将自我意志输送进这个程序之中,但并没有立足于程序之外干涉程序运转的资格。因此,执政党的任何执政行为,都必须在宪法和法律所设定的轨道之内。例如,执政党必须通过人民代表大会内部的党员代表提出议案,无权直接向人大主席团或常委会提案;执政党的政治决策可以通过法定立法程序上升为法律,可以通过在行政机关内担任首长职务的党员执行其政策,但不能依据政策直接对行政机关下达命令;执政党不得以任何理由(尤其是不得以党内纪律、政策为理由)干涉法院和法官的依法独立审判,等等。

第三,促成多元利益的表达与博弈。尽管执政党可以将自己的意志上升为国家意志,但国家意志并不是某种单一意志的体现。在多党制国家,执政党的政治决策并不必然会成为国家法律,即便在成为国家法律之后,也可能面临反对党的质疑乃至违宪审查。换言之,执政党所代表的利益,也将受到其他利益诉求的制约。我国不实行多党制,中国共产党在依法执政促成多元利益博弈的途径包括如下几种:其一,通过党内民主实现党内的利益博弈;其二,通过民主协商实现执政党与其他民主党派之间的利益平衡;其三,支持和鼓励公民参与政治,表达政治诉求,并在代议机关实现执政党意志与公民、公民社会组织意志的协商、竞争与平衡;其四,支持和鼓励公民、社会组织对执政党的政策提出建议和意见。

(三) 民主政治

就其本质而言,政党政治是民主政治的一种形式,政党是民主政治得以实现的一种工具。因此,对当代中国来说,民主政治的实现也是依法执政的一个基本前提。虽然在中国共产党提出的“坚持科学执政、民主执政、依法执政”

中,^④民主执政与依法执政相并列,但由于宪法本身体现了民主政治的基本精神,而法律则是依据民主程序而制定,因此依法执政与民主政治有着密切关联。中国共产党的依法执政,有赖于一系列民主制度的支持。

如前所述,执政党在执政过程中,需要实现多元利益的博弈与平衡,而完善的利益平衡机制需要完善的民主制度加以支撑,如人民代表大会制度的完善、直接选举的扩大、间接选举的改进、党内民主的推进、政治协商会议的加强,等等。在非法治条件下,执政党赖以执政的资源多局限于党内自上而下的权威体系,由此形成政府中的压力型体制,而这种体制显然有违民主政治和法治理念。在权力双轨制下,^⑤如果执政党对政府施加绝对影响,那么势必会在很大程度上对政府的民主化产生消极影响。而依法执政要求政府的合法性,应当建立在民主政治的基础上,而非执政党的内部权威基础上。因此,民主政治的全面推进,对于中国共产党的依法执政来说不可或缺。

可以说,上述三个方面是中国共产党依法执政必备的前提条件。没有这些条件的存在,依法执政则会流于空谈。当然,这些理论上所需满足的条件,在政治现实中也面临各种难题,需要执政党予以审慎对待。

三、依法执政的难题

毫无疑问,现阶段的中国共产党十分重视并因此特别强调依法执政的必要性,但客观地说,依法执政还远没有在政治实践中得以切实贯彻,因此可以说,依法执政仍然还是中国共产党实现执政方式转换的一项长期目标。自中华人民共和国建立以来,由于中国共产党在相当长的时期内并未将革命党思维转化为执政党思维,因此其执政方式带有明显的“去法治化”特征。改革开放以来,随着政治经济文化和社会

^④ 中国共产党第十六届四中全会《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》。

^⑤ 参见周叶中、江国华:《82'宪法与中国宪政——写在82'宪法颁布实施二十周年之际》,载《法学评论》2002年第6期。

等各方面的不断进步,法治理念日益深入人心,因而中国共产党顺应法治的时代潮流提出了依法执政的理念。但是,长期的非法治化执政方式,造成不少根本性的制度与体制障碍,这些障碍与政治现实有着密切关联,难以在短期内实现根本性改观,使依法执政的最终落实面临一系列难题。唯有克服这些难题,方能达成依法执政的基本目标。

(一)执政党的归执政党,国家的归国家

出于对长期存在的以党代政、党政不分现象的担忧,邓小平同志曾提出要实行党政分开。一些学者强调“党政分开是政治体制改革的关键”。^{②⑥}“党政分开”这一提法自上世纪九十年代以来少有人提,虽然有一些特殊的历史原因,但总体说来,也是这一说法并不精确使然。事实上,党政分开所强调的关键在于党的体系与国家体系的明确界分,而国家这个概念十分复杂,远非“政”这个含义模糊的字眼所能概括。不论是否认同国家法人说,人们都同意,现代国家是一个依据法律自在自为地独立存在的实体,它具备自我的独立人格和独立意志,而不以法律以外的其他意志为转移。执政党的任何执政行为都必须尊重这一前提。就此而言,新中国历史上长期存在的以党代政、党政不分现象,实际上即是混同了党与国家的这一界限。它所导致的结果是,国家并非依据法律而运行。而在这样的背景下,谈论依法执政是没有意义的。

因此,要真正实现依法执政,就必须严格划分党与国家的界限。一方面,从国家层面来说,国家的存在及其运行有其自身规律,执政党对国家权力的行使必须遵守法定程序;另一方面,执政党的成员与国家工作人员无疑会有较大的重合,但执政党对国家工作人员的影响,也应遵循法律的规范。在现代宪政体制下,国家工作人员首先必须尊重的是法律,其次才是尊重其所属政治派别的意志。而且,即便在没有自我

意志的前提下,国家工作人员也可依据法律出色完成其工作。就此而言,中国共产党对国家、政府所施加的影响中,有些是法律所允许的,有些则不在法律范围之内。因此,如何将属于党的事务和属于国家的事务分开,让执政党的归执政党,国家的归国家,是我们落实依法执政所必须面临的第一个难题。

(二)执政党定位的自我调整

改革开放以前,由于以党代政、党政不分的现象长期存在,执政党的地位具有至高无上性。现行《宪法》颁布以来,这种现象得以扭转,但《宪法》所确立的“党的领导”这一政治原则无疑具有高度重要性。陈端洪教授将其称为我国宪法的“第一根本法”。^{②⑦}但《宪法》同时也明确规定,中国共产党必须“以宪法为根本的活动准则”。因此,与改革开放前相比,执政党的行为必须受到法律约束这一原则,要求执政党必须对自己的定位进行调整,至少其再不能凌驾于宪法和法律之上。要实现依法执政,执政党就必须实现前文所述政党角色的回归。它要求,尽管执政党是领导者,却不能以“领导者”的身份自居,而必须将自己定位为“人民意志的表达者”;执政党只能协助人民意志和国家意志的形成,而不能将自我意志等同于人民意志和国家意志;执政党的政策须接受来自各方面的讨论甚至批评,并在整合各方利益诉求的基础上予以改进和完善。这种定位上的自我调整是一项意义重大的举措。

(三)从政治思维到法律思维

依法执政还要求,执政党必须将长期存在的政治思维转换为法律思维。也就是说,执政党在执政过程中,必须遵从法律的规则、原则与精神,而不能过度依赖政治上的权衡。当然,这并不意味着执政党的政策不再具备政治性。事实上,执政党内部政策的制定应当突出政治博弈的特征。然而,执政党一旦拟将其政策付诸

^{②⑥} 王贵秀:《中国政治体制改革之路》,河南人民出版社2004年版,第136页。

^{②⑦} 陈端洪:《论宪法作为国家的根本法与高级法》,载《中外法学》2008年第4期。

实施,就必须严格遵守法定程序,如立法程序、行政程序等。法律思维要求执政党的执政行为具有更高的合法性、明确性、稳定性和可预测性,尽量避免使用不具备这些特征的政治手段。

毫无疑问,这种转向对于依法执政来说是必要的,但对于执政党的执政而言,这却是一种现实障碍。毕竟,政治手段远比法律手段更加直接、快捷,而且由于执政党使用政治手段解决现实问题的时间较长,因而形成了一种难以在短期内完全清除的惯性。可以说,依法执政的目标能否实现,也取决于从政治思维到法律思维的转向能否成功。

上述难题是对执政党的一种现实考验。这些难题是否能得到较好的解决,直接决定了依法执政的理念是否能得到贯彻和执行。

四、结语

依法执政是一项长期的历史任务,是中国共产党转变执政方式的基本目标和方向。至于依法执政的具体措施和目标体系,已有一些学

者进行过讨论。如殷啸虎教授在讨论依宪执政问题时,曾提出七个方面的要求:执政目标的合宪性、执政理念的合宪性、执政方略的合宪性、执政地位的合宪性、执政行为的合宪性、执政过程的合宪性、权力运行的合宪性。^②囿于篇幅,本文无法一一展开论述。

本文涉及的这些问题,对于实现依法执政理念而言,具有不言而喻的意义,但问题也显而易见。关注依法执政的真实背景及其理论基础,透过政治现实而看其本质,人们会发现,依法执政问题及其所面临的各种障碍,远比人们想象的更加复杂。与此同时,当代中国政治体制改革的所有重大问题,都与依法执政、党与政、党与国家的关系问题密切相关,也正因此,实施依法执政的意义才显得十分重要。可以说,依法执政的实现,不仅是中国共产党在当代社会中的历史使命,也是中国特色社会主义法治国家建设的基本保障,它从根本上有赖于中国共产党和全中国人民的共同努力。

Analysis of “Ruling According to Law”

Zhou Yezhong Li Binghui

Abstract: Ruling according to law is a complicated political and legal problem. Ruling is an act which exists among the state and the society in order to connect the two. In western countries, because of the background of the separation of the state and the society, ruling according to law is not a problem. However, the boundary among the political party, the state and the society is ambiguous in modern China, so it is significative to discuss the problem of “ruling according to law”. For realizing the goal of ruling according to law, it is necessary for CCP to set constitutional politics, party politics and democratic politics as premises and conditions, and settle the problems such as the separation of the ruling party and the state, the adjustment of the position of the ruling party, and the transition from political thinking to legal thinking.

Keywords: ruling according to law ruling party the state constitutional politics

(责任编辑:李 辉)

^② 殷啸虎:《论依宪执政的内涵及其完善》,载《东方法学》2008年第5期。