



“八二宪法”与中国政治发展

师泽生 杨 博

摘 要: 宪法作为国家的根本大法,是国家法律体系的核心。中国 1982 年制定的《中华人民共和国宪法》(以下简称“八二宪法”),从根本大法的形式上稳妥地纾解了中国政治发展的重大问题,其主要体现在:规范了公共权力结构,促进了公共权力运行的科学化和合理化,具体规定了公民的基本权利,合理处理了国家民主与基层民主的关系,理顺了党法关系,如此等等。正因为如此,“八二宪法”也成为新时期中国政治发展的制度总章程,揭开了中国政治发展崭新的一页。

关键词: “八二宪法”;政治发展;中国

中共十一届三中全会以后,党和国家的工作重心逐渐转移到社会主义现代化建设上。先前浸染着“以阶级斗争为纲”的“七八年宪法”显然已不能适应时代的要求,无法以宪法修正案的形式予以弥补,迫切要求全面修宪。重新以 1954 年宪法为参照制定的宪法修改草案,在经过了一年多的起草、修改、咨询和全国性大讨论后,1982 年 12 月 4 日经过五届全国人大五次会议表决通过,此即一直沿用至今的现行宪法即“八二宪法”。“八二宪法”“是历史经验总结和现实形势发展的产物,是新中国第一部宪法的继承和发展,并且是建国以来最好的一部宪法”^①。适逢“八二宪法”颁布 30 周年之际,从政治发展的视角去审视“八二宪法”的重要意义,分析“八二宪法”在中国政治发展进程中的重要作用,对于彰显宪法权威,树立宪法意识,建设社会主义法治国家,促进中国特色社会主义政治发展,大有裨益。

一、公共权力结构的科学化和合理化

从学理上讲,在政治发展的指标体系中,一项重要的指标就是政治体系本身的结构高度分化而出现更加专门化和自主化的政治角色和相应的次级结构以及它们之间的新的互动关系^②。随着改革开放初期经济、社会的不断发展,尤其是经济体制改革的加速,原有的政治体制已无法适应改革发展的要求,加之与“文革”期间对于国家合理体制的破坏性相叠加,造成政治体制的弊病日益暴露出来,权力过分集中与效率低下成为这种弊病的突出表现。“从党和国家的领导制度、干部制度方面来讲,主要的弊端就是官僚主义现象,权力过于集中的现象,家长制现象,干部职务终身制现象和形形色色的特权现象。”^③这些现象的症结归根结底在于公共权力结构的科学化合理化问题,即缺乏完善的权力配置、明晰的权限划分与监督体系以及有效公共权力运行的责任制度。由此,“八二宪法”因应时代的要求,从根本大法层面上恢复和完善了中国特色的公共权力结构,从法制上改变了权力

① 周叶中:《宪法》,北京大学出版社 2001 年,第 79 页。

② 阿尔蒙德等:《比较政治学:体系、过程和政策》,上海译文出版社 1987 年,第 418 页。

③ 《邓小平文选》第 2 卷,人民出版社 1994 年,第 327 页。

过度集中的局面,形成了有效的权力监督体系。具体来讲:

1. 加强了人民代表大会制度。扩大了人大常委会的职权,加强了常委会的组织建设和对日常工作的领导;设立若干专门委员会,为人民代表大会职能有效发挥提供了组织保障;将人大常委会的立法权限扩大为可以制定基本法律之外的其他法律,可在不与基本法律基本原则抵触的情况下,对基本法律做出部分修改或补充。在30年的法制建设中,人大常委会在实际的立法实践中发挥了主力军作用。人大常委会职能的加强也在一定程度上弥补了全国人大会议期短暂、人大代表非专职化、立法工作繁重等方面的困难,为中国现代化事业蓬勃发展提供了及时有力的法治基础。

2. 从国家政治生活的实际需要出发恢复了国家主席的设置。设立中央军事委员会,承担国家军事统帅权力,并规定了中央军委主席对全国人大及其常委会负责。由此完善了国家机构设置,理顺了权力机构之间的关系。“八二宪法”还规定了限任制,取消了实际上存在的领导职务终身制,即规定部分国家领导人的任期不得超过两届。限任制的规定使得国家政治领导的顺利交接自此有了稳定的法律保障,由此产生的宪法制约也使得国家政治稳定与发展不再建立在个人持续的政治领导之上。限任制的宪法规定的同时,也为国家机构改革提供了充足的制度空间,保障了国家政治的持续稳定与发展。

在政治权力运行过程中,对公共权力的监督是政治文明必不可少的重要环节。公共权力主体之间的监督是规范公共权力运行的重要制度设计,其前提在于公共权力的合理分工。科学合理的权力结构在国家范畴上可以从横纵两个维度去理解,横向即政权组织形式,体现为一种职能分工与监督制约;纵向即国家的结构形式,顺畅合理的权力纵向配置,可以形成公共权力结构在立体化层面的科学化与合理化。

首先,横向权力结构方面。“八二宪法”发展了以人民代表大会为核心的政权组织形式,并以此为前提规定公共权力的权力配置与职能分工,形成了公共权力监督的基本脉络。权力监督机制体现在人民代表大会与它所产生的行政、审判、检察等其他国家机关之间的权力关系。“八二宪法”规定的国家机构包括国家权力机关、国家行政机关、国家审判机关、国家检察机关、国家军事统帅机关以及国家元首。在公共权力结构体系中,人民代表大会居于最高地位,其权力来自于人民,其他国家机关都由人大产生并对它负责。这些国家机关的组成人员均由人民代表大会选举或决定,人民代表大会有权罢免它选举或决定产生的任何官员。在人民代表大会制度中,权力结构的配置充分体现了人民主权的原则。人民代表大会所产生的国家机关权力来源于宪法的授权,也就是间接地来自于人民的授权。同时,“八二宪法”对于国家行政机关、国家审判机关、国家检察机关、国家军事统帅机关以及国家元首的权力进行了明确的规定,这些机关依据宪法的规定而获得相应的权力。虽然从法理上讲,人民代表大会有在权力机构体系中具有绝对的至上性,但并不意味着执行上的万能性。这种对于人民代表大会的执行限制来自于宪法对于公共权力结构的设计。人民代表大会必须和这些国家机关合作运行,才能真正实现公共权力的有效运作和对国家公共事务的具体管理。因为人民代表大会没有直接的行政执法权,没有直接审判权和检察权。离开了公共权力实际执行机关的积极参与,人民代表大会制度就无法运行。“八二宪法”恢复和加强了人民代表大会的政权组织形式,理顺了公共权力机构的关系,体现了人民权力的至上性,又达到了职权上的分工和监督制约。这种权力配置关系有利于国家机关在各自领域内既独立又相互配合,实现既有联系又有制约的国家管理。

其次,纵向权力结构方面。公共权力纵向结构的调整表现为中央与地方的关系处理和权力的配置。中国是一个地广人多、统一的多民族国家,各地区政治、经济、文化发展不平衡,因此,作为整个国家的管理,既要保证中央的统一领导,又要保证地方有发展的自主权。“八二宪法”就中央和地方的国家机构职权的划分,明确了遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方主动性、积极性的原则。这是宪法对中央与地方关系所作的唯一原则性规定。宪法的这一规定为新时期政治发展进程中正确划分中央与地方的权限范围提供了原则性指引。在这一原则指引下,形成了规范纵向公共权力结构的宪法文本群,其主要内容有以下几个方面:在立法权方面,“八二宪法”坚持和固定了先前关于1978年宪法修正案的规定,规定了省一级人民代表大会的基本立法权限;在行政权的划分方面,以列举的形式明确规定了中央人民政府和省一级人民政府的事务范围;在司法权方面,“八二宪法”确立了司法独立的原则,确立了各级法院上

下之间的监督与被监督的关系；确立了民族区域自治和行政特区制度等特殊的中央与地方关系。“八二宪法”基本上理顺了立法权、行政权、司法权在纵向上的权力配置关系，同时也为中央与地方关系的调整提供了正确的导向。在随后的改革发展进程中，以权力下放为基本方向的中央与地方关系的改革，加强了地方经济和社会发展的权力，一定程度上发挥了地方的主动性和积极性。

公共权力结构的科学化和合理化的重要标准还在于权力运行的顺畅。在社会主义现代化建设中，繁重的公共事务主要集中在行政机关。行政机关是执行决策、处理复杂社会事务的公共权力载体，涉及到现代化建设事业的方方面面。行政机关日常的组织和管理的效率直接关系到现代化建设的进度。

在“八二宪法”之前的三部宪法施行期间，行政机关实行的是合议制行政领导制度。以中央行政机关的领导制度变迁来考察，新中国成立之初，作为当时的国家行政机关，政务院实行的是政务委员会制。政务会议是政务院日常行使职权的基本形式。政务院的会议组织规定中，须有过半数的政务委员出席才能召开会议，政务院的决议只有得到政务委员过半数的支持才能通过。1954年宪法虽然也规定了总理领导国务院工作，但并未明确总理负责制。国务院组织法当时明确规定：“国务院发布的决议和命令，必须经国务院全体会议或者国务院常务会议通过。”这实际意味着其决策方式采用的是少数服从多数或全体一致的原则，这实际表明了国务院的领导决策方式也是类似于部长会议的一种合议制形式^①。由此，“八二宪法”颁布之前，合议制的领导决策方式贯穿于中央行政机关运作中。它在一定时期内保证了我国各级国家行政机关职权行使的科学化与民主化。但是，这种合议制在实际行政决策过程中产生了效率低下的弊端。十一届三中全会后，国家工作重心转移到社会主义现代化建设的轨道上来。现代化建设主要靠行政机关来实际组织和管理。行政机关的合议制低效决策方式已经难以适应现代建设的需要。因此，邓小平指出：“现在名曰集体负责，实际上等于无人负责。一项工作布置之后，落实了没有，无人过问，结果好坏，谁也不管。所以急需建立严格的责任制。”^②因此，“真正建立从国务院到地方各级政府从上到下的强有力的工作系统”^③，成为改革的当务之急。

在行政机关事务管理过程中，明确事务管理的责任归属可以有效地督促办事人员处理公共事务。明晰的责任也可以在公共权力结构体系中强化对于行政机关的监督力度。“八二宪法”根据新时期政府工作的特点，以根本大法的形式确立了行政首长负责制。其具体规定有两条：第86条规定“国务院实行总理负责制，各部、各委员会实行部长、主任负责制”；第105条规定“地方各级人民政府实行省长、市长、县长、区长、乡长、镇长负责制”。由此，中国从中央到地方的各级人民政府全部确立了行政首长负责制。行政首长负责制从“八二宪法”确立以来，它在中国政治发展进程中已从抽象的宪法条文规定落实到具体的公共权力运行实践之中，全国各级行政机关普遍地实行了首长负责制，这对于推动整个社会的政治、经济、文化等领域的发展起到了积极的作用。而且，首长负责制的确立，促使各行各业相应地完善和健全工作责任制。如企业组织中的厂长（经理）负责制，学校的校长负责制等。“八二宪法”确立的首长负责制不仅有效地促进了政治发展进程，而且产生了深刻的社会示范效应，促进了经济、社会的发展。

二、公民的基本权利

民主政治建设是政治发展的应有之义。民主政治建设的真正价值在于人民群众当家作主，根本落脚点是保障人民切实行使各项民主权利。民主政治必须保障公民的基本权利。公民是公共权力合法性的唯一来源。公民作为国家的主人，其主人翁地位的体现就在于保有和行使各项基本权利。真正的民主政治，必须切实保障公民行使平等权、自由权、参政权、生存权等基本权利。而公民权利的获取、确认、实现和发展进程与宪法密不可分。列宁曾经形象地描述：“什么是宪法？宪法就是一张写着人民权利的纸。”^④

在政治发展进程中，宪法的原初意义就在于保障公民的基本权利。“世界上历来的宪政，不论是英

^①参见张立荣：《论有中国特色的国家行政制度》，中国社会科学出版社2003年，第72页。

^②《邓小平文选》第2卷，第97页。

^③《邓小平文选》第2卷，第321页。

^④《列宁全集》第12卷，人民出版社1987年，第50页。

国、法国、美国,或者是苏联,都是在革命成功有了民主事实之后,颁布一个根本大法,去承认它,这就是宪法。”^①制定宪法的目的在于保障公民的权利。从宪法史上来讲,最早的英国宪法就是资产阶级在不断反对王权和保障公民权利的过程中迫使君主签署的一系列宪法性文件,如1215年的《大宪章》、1628年的《人身保护法》、1689年的《权利法案》等,这些宪法性文件的核心内容就是保障公民的权利和自由,以此来限制君主的权力。1776年美国在独立革命中通过的《独立宣言》也庄严地宣告了公民权利的神圣性,“人人生而平等,他们都从他们的‘造物主’那边被赋予了某些不可转让的权利,其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利。”这也是美国宪法及其修正案的基础性原则。法国的《人权宣言》宣称:“在权利方面,人们生来是而且始终是自由、平等的。”“任何政治结合的目的,都在于保存人的自然的和不可动摇的权利。这些权利就是自由、财产、安全和反抗压迫。”法国将这些公民权利原则以序言的形式载入了1791年宪法。随着政治发展进程,各国纷纷把公民基本权利写入宪法,以根本大法的形式保障公民的基本权利。虽然基本权利在各国的规定不同,体现方式各异,具体权利保障的真实性上有别,但宪法作为保障公民基本权利的必要形式已经成为政治发展的一种共识。

宪法对于公民基本权利规定的文本变迁也从侧面折射出一国政治发展的进程。在新中国的四部宪法中,关于公民的基本权利的条文数量与权重经历了巨大的变迁。在1954年宪法中,关于公民的基本权利的规定共15条(从第85条到99条),约有950字,被列到第三章,处于总纲和国家机构之后。在1975年宪法中,公民的基本权利同样被列在第三章,位列总纲和国家机构之后,但条文数量却骤减到4条,约为450字左右。在1978年宪法中,关于公民的基本权利的规定共有12条(从第44条到55条),约有800字,次序仍位列总纲和国家机构之后。“八二宪法”关于我国公民的基本权利的体例设计之前三部宪法不同,把公民的基本权利与义务的章节提前,列在国家机构之前。宪法结构次序的调整突出体现了对于公民基本权利的重视,体现了国家权力本位向公民权利本位的价值转变。“八二宪法”关于公民基本权利的规定共有18条(从第33条到50条),共1500字左右,充实了公民基本权利的相关规定。

“八二宪法”关于公民基本权利的规定首先立足于人民当家作主的原则,致力于保障公民的政治权利。宪法中明确规定了公民通过全国人民代表大会和地方各级人民代表大会行使国家权力。从人民当家作主的内容和形式上来看,“八二宪法”相比以往更加全面。1954年宪法规定了广泛的公民权利,然而由于“文革”十年动乱的干扰,人民的基本权利并未得到保障。1978年虽然增写了人民的一些权利和自由,但它并没有完全摆脱“文革”的消极影响,如并没有恢复1954年宪法规定的“公民在法律上一律平等”,依然保留了1975年宪法关于“大鸣、大放、大辩论、大字报”的民主新形式。这一民主形式至“八二宪法”才被删除。“八二宪法”在修改基础上恢复了“公民在法律面前一律平等”的规定,并增写了“任何组织和个人都不得有超越宪法和法律的特权”,使得宪法的平等权在反对特权方面更具现实性和可靠性。

“八二宪法”明确规定了公民依照法律的规定,可以通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务,比1978年宪法规定的坚持社会主义民主原则更加明确、更加具体。公民行使民主权利的途径和方式在“八二宪法”中体现得更加丰富。“八二宪法”还规定了基层群众性自治组织,这一民主形式的确立为中国人民参与管理本地区的公共事务开辟了新的途径,使得广大人民能直接行使管理本地区公共事务的权利。“八二宪法”充实和发展了公民的民主监督权利,综合了先前几部宪法关于公民监督权利的规定,丰富了公民民主监督的形式,明确了公民对国家机关和国家工作人员有批评、建议、申诉、控告、检举的权利。这些规定进一步切实保障了公民的民主监督权利,加强了公民对于国家机关及其工作人员的监督力度,有利于规范公共权力的行使。

“八二宪法”恢复了1954年宪法关于公民有言论、结社、游行、示威自由的规定。从某种意义上讲,言论自由是衡量一个国家民主政治发展的重要尺度。公民言论自由贯穿于民主政治运行的全过程。在现代政治文明建设中,充分肯定和发挥公民言论自由的价值成为民主政治的必要内容,也是社会和谐稳定的重要保证。公民言论自由可以有效地监督国家公共权力,警示权力运行的异化,防止权力的运行背

①《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1991年,第735页。

离公民的意志。言论自由逻辑上又可以扩展为结社、游行、示威自由,这些权利自由可以说是公民言论自由的表现形式,同时也是公民参与政治生活的实现形式。“八二宪法”对于公民言论自由权利的确认和发展,完善了公民政治权利体系,为公民政治参与提供了根本法律保障。

管理国家事务、经济和文化事业是公民根本的政治权利,但人身自由、人格尊严和住宅不受侵犯等人身权利是公民实现基本权利的前提。没有根本的政治权利,就没有其他自由的权利。也就是说,政治权利是公民其他自由权利的基础,没有对于公民基本人身自由、人格尊严等人身自由权利的保护,政治权利的行使会缺乏起码的前提条件而无从保障。鉴于“文革”动乱中任意侵犯人身权利和住宅的教训,“八二宪法”规定:“禁止非法拘禁和以其他方法非法剥夺或限制公民人身自由,禁止非法搜查公民的身体”,“公民的人格尊严不受侵犯。禁止任何方法对公民进行侮辱、诽谤和诬告陷害”。

公民基本权利的真正实现离不开一定物质基础的保证。宪法规定国家要不断提高劳动生产率和经济效益,发展社会生产力。只有集中力量进行经济建设,不断解放生产力,发展生产力,增强综合国力,提高人民的生活水平,才可能为公民权利的实现创造和提供丰富的物质条件。“八二宪法”不仅对此作了总体上规定,而且在对经济、社会和文化等权利的具体规定上,突出地强调了国家提供物质条件的保障作用,表明了公民基本权利保障的真实性。如在劳动权的保障上,宪法规定国家通过各种途径,创造劳动就业条件,加强劳动保护,改善劳动条件,并在发展生产的基础上,提高劳动报酬和福利待遇。在休息权的保障方面,宪法规定了国家发展劳动者休息和休养的设施,规定了职工的工作时间和休假制度。宪法还规定了公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。“八二宪法”关于公民经济、社会权利的具体化,彰显了社会主义宪法公民基本权利保障的优越性与权利实现的真实性。由此,“八二宪法”重新突出了公民权利的重要地位,立足于人民当家作主的原则,将公民基本权利的规定充实和扩展到了政治、经济、社会各个领域,完善了公民基本权利体系。“八二宪法”关于公民基本权利的具体规定也使得中国政治发展进程走上了正确的方向。

三、基层民主的地位

基层民主发展是我国社会主义民主政治建设和政治体制改革的重要内容,是社会主义现代化建设的重要环节和制度保证。社会主义民主政治发展,归根结底就是要保证人民当家作主。从其实现途径上来看,一则通过让公民选举和监督国家权力机关的代表,间接参与国家事务的管理;二则就是通过基层民主的方式,通过民主选举村民委员会、居民委员会等形式,直接参与基层民主组织的建设,让公民直接参与基层的公共事务管理。在中国社会主义民主政治实践中,基层民主制度为公民直接行使民主权利、管理基层公共事务、参与政治生活提供了最直接的民主形式,是社会主义民主最广泛的民主权利实现形式。基层民主的发展为公民进行直接政治参与提供了重要制度载体。而“一个国家如果能为政治参与很好地提供法律的、制度的、程序的保证,就是高度政治制度文明的表现”^①。因此,基层民主发展作为民主制度建设的关键环节,是衡量政治发展的重要尺度。

“八二宪法”正式确认了基层民主的重要组织形式,规定了城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织,由居民选举居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员。“八二宪法”的上述规定,确认了基层民主选举和民主管理的宪法原则,表明了我国基层民主制度的宪法地位得以确立,自此基层群众自治正式纳入了国家民主制度的范畴。“八二宪法”对基层民主形式的确认建立在对基层民主与国家民主关系的正确处理上,即基层民主制度是社会主义民主制度的重要组成部分^②。这一逻辑关系的宪法确认,开辟了中国民主政治发展的新场域。作为国家民主建设的基础性工程,基层民主的发展使得最广泛的民主主体获得了直接参与的民主形式。公民通过实际具体

①李景鹏:《政治文明与政治发展》,载《理论参考》2003年第7期。

②张志荣、杨海蛟等:《基层民主与社会发展》,世界知识出版社2001年,第2页。

的基层民主实践形式,一方面可以有效提升民主参与能力,培育民主精神,涵养民主氛围;另一方面,作为中国民主制度建设的试验场,生发于基层民主实践探索的具体程序规范,将为国家民主政治发展积聚有益的民主机制资源。

直接民主式的基层民主形式是公民民主能力的最好训练。正如彭真言及村民自治时指出:“有了村民委员会,农民群众按照民主集中制的原则,实行直接民主,要办什么,不办什么,先办什么,后办什么,都由群众自己依法决定,这是最广泛的民主实践。他们把一个村的事情管好了,逐渐就会管一个乡的事情;把一个乡的事情管好了,逐渐就会管一个县的事情,逐步锻炼、提高议政能力。”^①基层民主的实践锻炼使得公民获得了有效的民主政治意识,逐渐养成具有成熟民主意识的国家主人,在全社会积聚成有效的民主氛围和正向外部性,并进一步促进国家民主的建设。

同时,基层民主建设为国家民主发展蓄积了重要的民主机制资源。“民主机制虽然是民主制度的衍生物和具体实现形式,但在实践中又往往不是被动地决定于或是适应于民主制度,而是有机地融入到其发展过程之中,能动地为民主制度的实现提供渠道、途径和方法。”^②适宜的民主机制关系到民主制度运行的有效性,进而影响民主政治的运行。

基层民主制度的丰富实践为培育适宜中国情景的民主机制提供了肥沃土壤。中国的基层民主作为一种民主政治实现形式,尽管其在具体的民主规则与程序上与西方民主制度共享一般的共识性规范,然而“基层群众自治毕竟在中国社会、历史和文化所决定的综合环境下存在和发展起来的,所以,在借鉴、参考国际经验的同时,还必须充分考虑到中国的国情,这其中包括中国的民主基础、国家性质、政权结构、法律规定、文化传统以及生活方式等”^③。事实也如此。如在农村基层民主实践中,广大村民在民主选举等具体民主运行机制方面开展了许多积极有益的探索,出现了两票制、海选模式、三上三下三公布、联名提名等众多选举机制^④,丰富了基层民主选举机制,并创造出“两公开一监督”、“八公开、一参与、一监督”等日常监督与管理制度。1990年,民政部下发《关于在全国农村开展村民自治示范活动的通知》,将“定期凿开村民会议或村民代表会议,实行村民民主参与制度,坚持村务公开,民主管理、群众监督原则”作为村民自治的标准^⑤。1998年修订后的《村民委员会组织法》,确认了基层群众民主选举探索的有益经验如海选、联名提名的方式,进一步将基层民主选举程序化和规范化。2010年全国人大常委会表决通过了新修改后的《村民委员会组织法》,进一步吸收了村民民主自治实践中的有益探索,从村民委员会成员的选举和罢免程序、民主议事制度、民主管理和民主监督等方面进行了进一步细化,完善了农村基层民主机制。

基层民主制度的完善过程逐渐形成了从基层探索到实践检验,再到国家制度确认的成长路径,基层与国家的共同互动促成了民主制度生长的新机理。“八二宪法”对基层群众自治的规定成为了中国基层民主建设先声,自此中国基层民主制度化、法律化建设走上了快速发展的轨道。从国家的根本大法到基层的制度章程,基层民主的发展积累了殷实的制度资源。以民主选举、民主决策、民主管理和民主监督为核心内容的基层民主建设成果,充实了中国民主政治发展的民主经验操作基础。广大的公民通过基层民主的具体实践更为直观地感受到了选举、参与和自治治理的民主政治运作机理,更为切实地意识到公开与监督等民主政治要素的关键作用,更为深刻地省察出作为民主政治归宿的权利意识,对于社会主义民主政治建设产生了巨大溢出效应,直接或间接地推动了中国政治发展的进程。

四、党与法的关系

保障和实现人民当家作主、推动中国政治发展进程的重要动力,在于以党的领导为核心的民主政治

①《彭真文选(1941—1990)》,人民出版社1991年,第608页。

②郑慧:《民主制度与民主机制之辨》,载《社会科学战线》2012年第2期。

③林尚立:《基层群众自治:中国民主政治建设的实践》,载《政治学研究》1999年第4期。

④白钢等:《中国基层民主政治建设发展报告》,中国社会科学出版社2008年,第329—332页。

⑤赵秀玲:《村民自治通论》,中国社会科学出版社2004年,第124页。

建设与依法治国的合力作用,关键在于党的领导与依法治国的统一,对此可以归结为党与法关系的统一。顺畅合法的党法关系是现代民主政治发展的必然要求,也是社会主义国家民主政治建设经验教训的深刻总结。“八二宪法”确立了“党领导人民制定法律,党在宪法和法律范围内活动”的党法关系原则,理顺了党法关系,巩固了党的领导,促进了公共权力运行的法治化建设,真正地实现了党的领导与依法治国的统一。

中国政治发展的鲜明特征就是坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。这一鲜明特征同样也是改革开放 30 多年中国政治发展进程的基本经验。三者关系的有机统一源于共同的逻辑基点即人民的权利与幸福,同样也是中国政治发展道路的出发点与根本落脚点。保障人民权利和幸福的关键在于保障人民当家作主的地位,而民主政治运作和法治化建设的统一是人民当家作主的重要保障。理顺党和法的关系是两者关系有机统一的前提。同时,在中国政治发展进程中,党的领导是核心,这是由党的先进性和中国革命、建设和改革的历史经验所证明的。坚持党的领导也是宪法规定的一项基本原则。再从法治化方面来讲,法治化是人民当家作主的制度化保障。政治发展的根本归宿在于公民权利的保障与实现,公民权利的保障与实现受到政治权力的随意性和不稳定的制约,归根结底是受制于政治制度化水平。制度是带有长期性、稳定性的文明成果,是保障和实现公民权利的最佳方式。因此,政治发展的进程更多地体现为制度性的建设和发展。在现代国家背景下,制度化实质上更大程度上就是法治逐步实现的过程,政治制度化过程具体体现为法治国家的建设。法治国家要求宪法法律权威至上,宪法和法律得到普遍遵守,要求将法治的理念与方式深入政治、经济和社会等各个领域中去。

党法关系的正确处理关系到法治国家的建设。法治国家建设是现代民主政治发展的重要维度。“法治国家与非法治国家划分的重要标准之一就是特定国家是否以法律作为治理国家的基本手段和根本措施,也就是法律在特定国家中的地位和作用如何。凡是以法律作为治国的方式、方法的,凡是法律在一个国家中具有至高无上地位和作用的国家,就是法治国家。反之,就是非法治国家。”^①法治化过程就是逐步把所有权力主体纳入法律规范的范畴之中。在宪法规定下,公共权力的运行是通过不同的国家机关在行使法律赋予的职权过程中动态地显示出来的,公共权力能否不受外在的干涉和人为妨碍而得到保障,直接关系到整个权力系统能否高效率、高质量地运行。由此,在各级国家机关行使权力的内容和程序已经被法律规范的情况下,国家权力规范运行的关键就在于使得游离于国家机关体系之外的执政党在实行对国家和社会的执政即政治领导时,必须符合国家正确的法律方式。执政党只有在宪法和法律范围内活动,率先示范,才有可能引领整个国家和社会普遍遵守法律;只有以宪法和法律的尊严和权威切实地规范执政党的行为,才有可能在整个国家和社会树立起宪法和法律的尊严和权威。

回顾改革前的中国政治进程,党政不分与以党代政的现象长期存在。在民主革命时期,党在进行根据地政权建设时仿照苏联建立了一元化的领导模式,建国后这种一元化领导模式被广泛地应用在政治、经济、文化等领域之中。1954 年宪法和 1975 年宪法并没有关于政党在宪法范围内活动以及遵守宪法的规定,没有将政党的活动纳入法律的范畴之中,这种对党法关系的忽略所引申的“党权高于一切”的观念无疑给党政关系的制度化与国家法治建设造成了巨大障碍。党包揽一切事务的制度惯性逐渐形成了党领导一切的体制。在治国方式和理念上,党的领导也被曲解为一元化的直接领导,在国家的一切事务中采用直接的管理方式。党委及其机关成为所有国家机关、经济社会组织和群众组织的领导,其权力的位阶高于所有国家机关,直接凌驾于国家政权组织之上,直至以党的指令和政策代替国家机关的管理。这种党政一体的权力运行体系,逐渐造成党自身组织体系的行政化,作为执政党的执政意识渐近淡化,执政能力日渐薄弱。“缺乏制度和法治媒介的领导,使党直接行使国家权力,成为国家组织本身,因而政党本身具有的利益表达、沟通信息、联系群众等传统的政治功能便被日趋强化的行政功能所消解。党的高度集权在形成党国一体的领导以及通过国家成功地整合社会的同时,却因自身日益的行政化带来两

①卓泽渊:《法治国家论》,法律出版社 2008 年,第 58 页。

个严重的后果:国家制度组织原则的瓦解和政党功能的退化。”^①这种一元化的领导模式又演变为“文革”期间权力的高度集中。党法关系的混乱造成了对于国家制度化建设的忽视,邓小平在总结社会主义国家民主政治建设教训的基础上指出:“斯大林严重破坏社会主义法制,毛泽东同志就说过,这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生,他虽然认识到这一点,但是由于没有在实际中解决领导制度问题以及其他一些原因,仍然导致‘文化大革命’的十年浩劫,这个教训是极其深刻的,不是说个人没有责任,而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”^②所以,为了保障人民民主,顺畅合法的党法关系也成为推动社会主义政治发展的必要前提。

鉴于社会主义民主政治发展的需要,“八二宪法”在序言中明确规定:“中国各族人民将继续在中国共产党领导下,在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想指引下,坚持人民民主专政,坚持社会主义道路,坚持改革开放,不断完善社会主义的各项制度,发展社会主义市场经济,发展社会主义民主,健全社会主义法制”。“本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果,规定了国家的根本制度和根本任务,是国家的根本法,具有最高的法律效力。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。”在总纲中又再次强调了“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遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”。简而言之,党领导制定法律,党在法律范围内活动。人民的意志、党的领导、法律的权威在法治的轨道上得到了有效统一。

公共权力的法治化运行是法治国家的根本指标。它要求执政党依法进入到国家权力体系后,在执掌与运行国家权力时必须严格遵守宪法和法律所规定的原则和具体规范。依法执政必须对执政党的执政权力加以法律上的确认和保障,进行法律的界定。既让党的地位与作用获得法律的认可与强制保护,也要求党带头遵守法律的权威,不得超越宪法和法律规定的权限。党法关系的理顺促成了理性的执政党权力和国家权力的关系,在中国政治发展进程中具有里程碑意义,其不仅意味着所有的权力主体都被纳入到法治范畴,更标志着中国由法制化向法治化建设升级,治国战略由“人治”走向“法治”的转变。

“八二宪法”是中国已完成伟大的历史转折,在社会主义建设和改革起始之际制定的。它科学地总结中国社会主义革命和建设的历史经验,亦如彭真所言,“继承和发展了五四宪法的原则,充分总结我国社会主义发展的丰富经验,也吸取国际经验;既考虑到当前的现实,又有发展的前景,是一部有中国特色的,适应新的历史时期社会主义现代化建设需要,长期稳定的新宪法”^③。“八二宪法”以根本大法的稳定性维持了现代社会政治发展的公民权利取向,稳固了中国政治发展的制度基础,提供了政治发展的重要存量资源,推动了中国民主政治发展走向制度化和法律化。“八二宪法”施行期间,中国社会主义民主政治建设取得了比建国以来任何时期都更为明显的成就。“八二宪法”不仅是新中国法制史上一个重要节点,更是新中国政治发展进程的重要里程碑,标志着我国社会主义民主政治制度建设进入比较成熟的时期,以宪法为基础的社会主义民主政治制度体系初步形成。“八二宪法”对中国政治发展的意义与价值是十分丰富的,但最值得称道的是将人民当家作主作为根本旨向,出色地将人民当家作主、党的领导和依法治国结合起来,开启了中国特色社会主义政治发展的新征程。

■作者简介:师泽生,本名杨海蛟,中国社会科学院政治学研究所研究员,政治学博士,博士生导师;北京 100732。

杨 博,华中师范大学公共管理学院博士生。

■基金项目:国家社科基金重点项目(10AZZ001)

■责任编辑:叶娟丽

①陈明明:《现代化进程中政党的集权结构和领导体制的变迁》,载《战略与管理》2000年第6期。

②《邓小平文选》第2卷,第333页。

③《彭真文选(1941—1990)》,第439页。