

政治文明建设视域中的依法执政

邓 联 繁

(中南大学 法学院, 湖南 长沙 410083)

[作者简介] 邓联繁(1977-), 男, 湖南武冈人, 中南大学法学院教授, 法学博士, 主要从事宪法学基础理论和中国现实问题研究。

[摘 要] 依法执政不仅是改革与完善中国共产党执政方式的最恰当选择, 对当代中国政治文明建设具有全局性影响, 而且是有机统一中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国的具体机制, 是当代中国政治文明建设的最核心内容; 应站在当代中国政治文明建设的大平台上推进依法执政, 立足于有机统一中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国的战略高度, 着力在法治轨道上改善国家政权领导者同国家政权执掌者之间的关系, 以及改善国家政权领导者、执掌者同国家政权所有者、保护者之间的关系。

[关键词] 依法执政; 政治文明; 国家政权

[中图分类号] DF611 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)05-0608-05

依法执政既是实践中的一道大题, 又是理论上的一道难题; 既是政治学关注的热点, 又是法学尤其是宪法学研究的重点。具体言之, 依法执政关系重大, 对当代中国政治文明建设具有全局性影响, 是有机统一中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国的具体机制, 是当代中国政治文明建设的最核心内容; 我们应站在当代中国政治文明建设的大平台上, 立足于有机统一中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国的战略高度来推进依法执政。

一、依法执政: 当代中国政治文明建设的全局性命题

中国共产党十六大报告在部署政治文明建设时强调: “改革和完善党的领导方式和执政方式。这对于推进社会主义民主政治建设, 只有全局性作用。”之所以将依法执政作为当代中国政治文明建设的全局性命题, 是因为依法执政是改革与完善中国共产党执政方式的最恰当选择。这是由依法执政相对于科学执政与民主执政的优越性决定的。在今日中国, 依法执政往往同科学执政、民主执政一并使用。所谓科学执政, 就是要结合中国实际不断探索和遵循共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律, 以科学的思想、科学的制度、科学的方法领导中国特色社会主义事业; 所谓民主执政, 就是要坚持为人民执政、靠人民执政, 支持和保证人民当家作主, 坚持和完善人民民主专政, 坚持和完善民主集中制, 以发展党内民主带动人民民主, 壮大最广泛的爱国统一战线。科学执政强调的是依“规律”执政、依“真理”执政, 而民主执政则高举“人民”的旗帜。这也就决定了科学执政与民主执政之间的内在关系, 以及依法执政相对于科学执政与民主执政的优越性。

第一, 依法执政比科学执政与民主执政更具整合性。“规律”和“真理”并非人人所能掌握, 它们往往掌握在少数人手里, 尤其是共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律这三大规律, 并非普通人所能驾驭。民主执政则始终有走向极端民主的冲动, 有可能牺牲少数人的科学意见, 从而导致严重

失误。因此,尽管“科学”与“民主”、“科学执政”与“民主执政”都十分诱人,但无论是“科学”还是“民主”、“科学执政”还是“民主执政”,都并非一本万利、尽善尽美,而且它们之间还有着内在的关系,即少数精英与广大民众之间的紧张关系。消弭这种紧张关系,使科学执政与民主执政各行其道、各得其所、各安其宜,不可能依靠科学执政和民主执政之间的相互妥协,更不能依靠两者中的任何一位来担当重任,因为“自己不能做自己案件的法官”,而只能依靠依法执政。

第二,依法执政比科学执政与民主执政更具确定性。确定性是法律的基本特征之一。科学执政依赖于规律的发现和科学思想、科学制度、科学方法的确定,但发现规律并非轻而易举,确定何种或哪些思想、制度、方法为科学的思想、制度、方法,也并非举手之劳;相反,这些工作都相当棘手,相当复杂,相当困难。但由于法律相对于规律与科学、人民与民主更具有确定性,因而依法执政比科学执政和民主执政更具有确定性与可靠性。

第三,依法执政比科学执政与民主执政更具现实性。在法治成为治国方略的背景下,依法执政不仅关系执政的时代性,而且牵连执政的可能性与可行性。民主需要不断制度化、规范化、程序化,归根到底需要不断法律化、法治化,这已成为人们的共识。同样,规律也须法律化之后才能更好地成为执政的依据,科学的思想、科学的制度、科学的方法只有符合法治的要求才能更好地在执政活动中发挥应有作用。可以说,离开法律、法治与依法执政,科学执政和民主执政就无异于海市蜃楼,因为“我们党科学执政、民主执政很大程度上要通过依法执政体现出来,又要靠依法执政来保证实现。”^[1](第2版)

第四,依法执政比科学执政与民主执政更具权威性。科学执政有精英执政的倾向,容易忽视群众智慧;民主执政有走向“大民主”之可能,易于陷入“落后主义”与“尾巴主义”的泥潭。更重要的是,无论是科学执政还是民主执政,侧重的都是原初意义上的“人的意志”,而不是经过严格立法程序转化为法律的“人的意志”,这就难以保证公正性,更谈不上权威性。而一旦缺乏必要的公正性与权威性,后果将不堪设想,在当代社会尤其如此。与科学执政与民主执政不同,依法执政奠基于有足够公正性和权威性的法律和法治,因而能够保证公正性和权威性。

第五,依法执政比科学执政与民主执政更具宽泛性。当代中国的法律有其独特性,它既是科学规律的反映,又是人民意志的体现,而且是科学规律和人民意志有机结合的表现,依法执政因而是最充分的科学执政与民主执政,是科学执政和民主执政恰当统一的最好形式。从这个意义上讲,依法执政综合了科学执政和民主执政。如果对依法执政中的“法”作进一步的解析,就会对此理解得更为清楚。依法执政中的“法”,完全可以作两种解释:一是“法理”或“自然法”,即科学规律,包括共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律;二是“法律”或“实在法”,即制定法、成文法,它是人民意志和利益的体现。

简言之,由于依法执政本身的确定性、时代性、现实性、公正性、权威性和包容性,依法执政比科学执政与民主执政更具有基础性、根本性、战略性、全局性、长期性和稳定性,确切地说,更具有优越性和支配性,依法执政实乃改革与完善执政党执政方式的最恰当选择。

二、依法执政:当代中国政治文明建设的最核心内容

当代中国政治文明建设最根本和最具决定性的是把坚持中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。这既是政治文明建设的最大重点,也是政治文明建设的最大难点,当然也是铸造中国气派、中国风格和中国特色政治文明的最大靓点。正如胡锦涛主席所说:“推进政治文明建设,最根本的是要坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。这是我们推进政治文明建设必须遵循的基本方针,也是我国社会主义政治文明区别于资本主义政治文明的本质特征。”^[2](第4页)依法执政不仅对当代中国政治文明建设具有全局性影响,而且直接深入到当代中国政治文明建设的最根本之处,是有机统一中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国的具体机制,是当代中国政治文明建设在具体内容

上的制高点,或者说最核心内容。这是由依法执政与中国共产党的领导、人民当家作主、依法治国的内在联系决定的。

第一,依法执政是坚持中国共产党的领导的途径。“作为执政党,共产党的领导首先并主要是通过执政来体现,其领导地位首先并主要表现为执政地位,其领导方式也首先并主要表现为执政方式。”^[3](第 16 页)进而言之,依法执政是坚持中国共产党的领导,尤其是坚持中国共产党的政治领导的重要途径。

第二,依法执政是人民当家作主的载体。领导与支持人民当家作主是中国共产党执政的本质。依法执政中的“法”是中国共产党的主张与人民意志相统一的体现,中国共产党依法执政既是对中国共产党领导地位的尊重,又是对人民当家作主的尊重,是实现人民当家作主的载体。

第三,依法执政是依法治国的关键步骤。中国共产党是领导党、执政党,在国家和社会生活中具有强人的感召力和示范性。从这个意义上讲,依法执政远比依法行政复杂和艰巨,当然也更为基础和重要。

第四,依法执政是有机统一中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国的基石。尽管实现中国共产党的领导、人民当家作主与依法治国的有机统一需要进行多方面努力,但最重要和最具决定性的是中国共产党自身的发展进步,是中国共产党对人民民主和依法治国事业的领导更加成熟和完善。

第五,依法执政是中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的集中体现。中国共产党十六大报告指出:“必须增强法制观念,善于把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国统一起来,不断提高依法执政的能力”。《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》的第五部分标题是“坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,不断提高发展社会主义民主政治的能力”。中国共产党十六大报告概括的五种执政能力主要是就各级党委和领导干部而言的,侧重点在于各级党政领导干部应当具备什么样的执政素质和本领;《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》所概括的五大执政能力则是对中国共产党总体执政能力的要求,但这两方面的要求相辅相成,应把它们统一起来加以思考,贯通起来加以落实。不仅如此,依法执政的能力还与发展社会主义民主政治的能力密切相关,两者的关联点就是坚持中国共产党的领导、人民当家作主与依法治国的有机统一,充分体现了中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国三者之要义,囊括了中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国三者之精髓,再清楚不过地表明依法执政是有机统一中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国的具体机制与集中体现。

三、立足政治文明建设:推进依法执政的关键

依法执政的战略意义只有在政治文明建设的大框架下才能得以清楚说明,其关键内容也只有在政治文明建设的大平台上得以顺利实现。在政治文明建设的视域中,推进依法执政的要点有三:一是立足政治文明建设,紧扣有机统一中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国这一当代中国政治文明建设的根本要求,努力从中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国三者身上寻求突破,这是推进依法执政的关键;二是以法治为原则,尊重法律,尊奉法理;三是以执政为着力点,通过执政使法治原则具体化,使中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一现实化。尽管依法执政的字面含义就是依法执掌国家政权,表面上只涉及到国家政权的执掌者,但它实际上还关系到国家政权的领导者、所有者、行使者、支持者、参与者、监督者与保护者。而且,无论是理论还是实践,都呼唤在法治轨道上改善国家政权执掌者与国家政权领导者、所有者、行使者、支持者、参与者、监督者、保护者之间的关系。由于在当代中国的宪政体制下,国家政权的所有者是人民,领导者和执掌者是中国共产党,行使者主要是国家的立法机关、行政机关、司法机关,参加者包括各民主党派等政治力量,支持者是工会、共青团、妇联等人民团体,监督者主要包括政协和媒体等多种力量,保护者主要是军队和拟制的法治,加之从总体上看,作为

领导者与执掌者的中国共产党居于核心与枢纽位置,对国家政权的影响最明显、最深刻。因此,在法治轨道上改善国家政权领导者与执掌者的关系,以及改善国家政权领导者、执掌者与国家政权所有者、行使者、支持者、参与者、监督者、保护者之间的关系,就成为依法执政的重要内容。而从依法执政承担着有机统一中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国的重任来看,又应将在法治轨道上改善国家政权领导者同国家政权执掌者之间的关系,以及改善国家政权领导者、执掌者同国家政权所有者、保护者之间的关系,作为依法执政的重中之重。

第一,在法治轨道上改善国家政权领导者同国家政权执掌者之间的关系。要不断寻找国家政权领导者与国家政权执掌者之间的连接点,不断从内容上、形式上和机制上努力,以形成国家政权领导者与执掌者之间的良性互动。这既要求不断加强和改进中国共产党的自身建设,保持先进性,巩固阶级基础,扩大群众基础,保证其始终是令人信服的领导党;又要求不断改进执政方式,提高执政能力,增加执政成果,保证领导党的大政方针能够合法合理合情、有根有据有效地贯彻执行;还要求充分考虑到国家政权领导者同国家政权执掌者都是中国共产党这一特点,发挥民主党派和媒体的监督作用。坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,是建设社会主义政治文明的重要内容。在新世纪新阶段,民主党派是各自所联系的一部分社会主义劳动者、社会主义事业建设者和拥护社会主义爱国者的政治联盟,是接受中国共产党领导、同中国共产党通力合作的亲密友党,是进步性与广泛性相统一、致力于中国特色社会主义事业的参政党。要健全民主党派负责人参加重要外事、内事活动制度和民主党派考察调研制度,积极拓宽民主党派发挥作用的渠道。与此同时,作为宪政制度的重要组成部分,舆论监督有着重要作用。就我国而言,既要坚持中国共产党管媒体的原则,牢牢把握舆论导向,又要切实增强中国共产党引导舆论的本领,充分发挥媒体的舆论监督作用。

第二,在法治轨道上改善国家政权领导者、执掌者同所有者之间的关系。既要坚持和完善人民代表大会制度这一根本制度,又要花大气力完善不尽如人意的职工代表大会等企事业单位民主管理制度,从而夯实扩大基层民主的制度基础;既要加大对村委会和居委会的建设力度,又要将高等学校学生会和研究生会建设摆到战略位置,着力提高“天之骄子”们的自我教育、自我管理、自我服务能力。高校大学生是国家与民族的栋梁,是实现国家现代化建设目标和中华民族伟大复兴的重要依靠力量。将高校学生会、研究生会与农村村委会进行比较会发现,尽管村委会在实践运作中还存在诸多不尽如人意之处,但它显然已走到了高校学生会与研究生会前面,不仅是基层民主建设的亮点,而且是当代中国政治文明建设的重要支点。中国共产党在高校的基层组织要支持高校学生会和研究生会的建设与发展,按照《中华全国学生联合会章程》的规定,高校学生会和研究生会是在中国共产党领导下的高校大学生进行自我教育、自我管理、自我服务的基层群众性自治组织。

第三,在法治轨道上改善国家政权领导者、执掌者与国家政权保护者之间的关系。从一般意义上讲,国家政权最根本的保护者是人民,最职业的保护者是军队。从现代政治理论来看,法治作为拟制的国家政权保护者,其重要性丝毫不亚于人民与军队。在当代中国,改善国家政权领导者、执掌者与国家政权保护者之间的关系,一个基本要求就是进一步调整执政格局,凸显法治建设。社会主义和谐社会建设的提出及其展开,在中国现代建设进程中具有极其重要的现实意义和极其深远的历史影响,突出的一点是它构成了现代化建设格局更加合理的重要标志。从此,我国现代化建设的整体布局,由社会主义经济建设、政治建设、文化建设的三位一体,扩展为包括社会主义社会建设在内的四位一体。但这种格局仍然有进一步调整的必要和可能,即应在政治建设、经济建设、文化建设和社会建设之前添加法治建设。依法治国作为治国方略,当然在层次上比政治建设、经济建设、文化建设、社会建设更高。

综上所述,长期以来,我国法治建设要么在整体上作为精神文明建设或者政治建设的一部分,要么被分散在经济建设、政治建设和文化建设中,这两年又时而将之置于和谐社会建设中。这与依法治国作为治国方略的地位不相吻合。应将法治建设从经济建设、政治建设、文化建设、和谐社会建设中独立出来,从而不仅表明无论是经济建设、政治建设、文化建设与和谐社会建设都离不开法治建设的支撑和保

障,而且真正彰显法治作为治国方略的根本地位。进一步说,不仅应在经济建设、政治建设、文化建设和社会建设之“外”单独部署法治建设,而且应将法治建设置于经济建设、政治建设、文化建设和社会建设之“前”。这不仅因为法治的首要作用不在于“保驾护航”,而在于引航、导航^[4](第2页),而且因为建设社会主义法治国家是宪法的庄严承诺。我国宪法不仅在序言中号召“把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家”,而且在第五条第一款中规定“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”。同时,宪法第二条第三款规定:“人民依照法律规定,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。”如果说经济建设、政治建设、文化建设和社会建设是人民管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的体现,是为了“把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家”的话,那么为了保证“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”不流于形式,就必须单列法治建设,且将之置于经济建设、政治建设、文化建设和社会建设之前。这不仅因为在宪法第三款中,“人民依照法律规定”位于“管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事业”之前,而且因为在现代化建设中,法治建设最为基础,法治建设是经济建设、政治建设、文化建设和社会建设之领跑者。

[参 考 文 献]

- [1] 曾庆红. 加强党的执政能力建设的纲领性文献[N]. 人民日报, 2004-10-08.
- [2] 胡锦涛. 关于建设社会主义政治文明[J]. 政治学研究, 2003, (2).
- [3] 石泰峰, 张恒山. 论中国共产党依法执政[J]. 中国社会科学, 2003, (1).
- [4] 李 龙. 法理学[M]. 北京: 人民法院出版社, 中国社会科学出版社, 2003.

(责任编辑 车 英)

Taking the State Power according to Law in the View of Political Civilization Construction

DENG Lianfan

(Central South University Law School, Changsha 410083, Hunan, China)

Biography: DENG Lianfan (1977-), male, Professor, Doctor, Central South University Law School, majoring in constitutional basic theory and the great practical issue.

Abstract: Taking the state power according to law is the proper choice to reform and perfect CPC's ruling style, it affects modern China's political civilization construction wholly. what's more, it's the concrete system of combining CPC's Leadership, ensuring the people to be the masters of the country and ruling the country by law organically, it is the core content of modern China's political civilization construction; we should stand on the great platform of modern China's political civilization construction to improve taking the state power according to law, combine the Party's leadership and ensuring the people to be the masters of the country with the need to rule the country by law from a strategic point view, and try our best to perfect the relationship between the state power's leaders and wielders according to law, and the relationship among the leaders, wielders, owners and protectors of the state power.

Key words: taking the state power according to law; political civilization; state power