

■法学理论

依宪执政:依法执政之实质

邓 联 繁

(武汉大学 法学院,湖北 武汉 430072)

[作者简介] 邓联繁(1977-),男,湖南武冈人,武汉大学法学院法律学系博士生,主要从事宪法学基础理论和中国重大现实问题研究。

[摘 要] 中国共产党执政的内涵是中国共产党执掌全部国家政权,外延不仅包括国家事务,而且涉及社会生活,本质是领导和支持人民当家作主。无论从中国共产党执政的内涵、外延还是本质来看,中国共产党依法执政的实质都是依宪执政。

[关键词] 依法执政;依宪执政;执政;人民当家作主

[中图分类号] DF6 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2005)01-0053-05

尽管对现代政治的基本特征可以进行多种概括,但以下两方面是无论如何也不能遗漏的:一是政党政治,侧重说明政治的核心问题即政权实际上如何形成和运转;二是法治政治,侧重展现政权形成和运转的原则、方式和程序。政党执政是政党政治最重要的体现,它遵循法治政治的原理与标准就体现为依法执政。从这个意义上讲,依法执政是政党政治与法治政治的有机结合,是现代政治的基本要求。以宪法、宪政为视角,依宪执政不仅是中国共产党依法执政的根本要求、关键部分、核心环节和最高境界,而且是依法执政的实质,依法执政实质上即依宪执政。

一、政党执政的一般界说

政党执政就是政党执掌国家政权,这似乎已成为共识。其实不然。要准确把握政党执政的含义,必须真正理解“执”、“政”和“执政”的多种含义,并锁定它们在构成“政党执政”时的确切含义。

第一,政党执政中的“执”是指执掌。在汉语中,“执”有多种含义,如拿、掌管、掌握、驾驭、选择、执行,等等。有资料认为执政党就是执掌或掌握政权的政党,从而将“执”理解为执掌;亦有资料将执政党解释为组织内阁、行使行政权的政党,从而将“执”理解为“执行”。众所周知,不论是夺取政权还是维护政权,或者参加政权,政党都是集中围绕政权在活动,政党在政权的组织和运行过程中发挥着极为重要的作用。正如古德诺所说:“要使政府协调地运转,就必须找到某种使国家意志的表达和执行协调一致的办法。……这种办法在政府体制内部不能找到。所以,必须到政府以外的一些法外的制度中去寻找。事实上,可以在政党中找到它。政党不仅担负起了挑选在政府体制理论中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](第80页)虽然政党尤其是执政党在政权组织和运转中有着重要作用,但并不意味着执政党依靠自身的党组织去执行政权;执政党只是执掌政权,执行政权的是国家政权机关。

第二,执政党执掌的不一定是政权。“政”字在汉语中亦有多种用法,可构成政治、政事、政权、政治资源、政府、政体、政纲、政策、政令等多个词语。政党执政中的“政”,显然不是指政体、政令、政纲或政

策,但也不一定是通常所说的“政权”。以美国为例,尽管有关司法人员在党派问题上可能有倾向性,如美国联邦最高法院首席大法官威廉·伦奎斯特曾在 2000 年总统大选纠纷中关键性地支持小布什;也尽管最高法院的大法官由总统提名和任命,而总统一般会提名和任命那些支持其政见的法官,但司法权的确是中立的,不从属于任何政党,20 世纪 70 年代发生的“水门事件”就很有说服力。尽管当时最高法院的 9 位大法官中有 4 位由尼克松总统提名任命,但他们在尼克松和宪法发生对抗从而“威胁到宪法制度本身”^[2](第 282 页)时,都坚决捍卫宪法尊严。同样,美国的执政党也不一定能控制立法权,相反,执政党在议会中是少数党的例子不少,总统在议会中碰壁、空手而归的情形也屡见不鲜。由此可见,美国的执政党执掌的只是行政权,而非全部政权。

第三,政党执政不一定千篇一律。为什么同是执政党,有的执政党执掌的是政权,有的则不是?诸如此类的问题,一方面受制于语汇上的不同理解,另一方面又深深打上了不同执政体制、不同政党制度的烙印。英国和美国是典型的两党制国家,通常由两党轮流执政;而意大利和以色列则是典型的多党制国家,通常由政党联盟组织政府。在美国等国家,在中央政府执政的政党不一定是地方政府执政党;而在前苏联,无论是中央政府还是地方政府,执政党都是前苏联共产党。同为两党制的英国和美国,美国的执政党是在总统选举中胜出的政党,英国的执政党则是赢得议会选举的政党。在美国,虽然总统是执政党领袖,但由于国会议员当选主要依靠自己的竞选班子和选区的党组织,因而总统并不能控制本党国会议员的政治言行。在英国,执政党领袖在成为政府首脑前就控制着本党的组织,左右着本党议员候选人的提名和本党议员的前途,因而他可以在议会中利用本党的议会党团和议员来贯彻实施其政策。所有这些表明,不同国家的政党执政制度既有共同点,又有差异性。这种差异性既表现在宏观上,又反映在微观上。在把握各国政党执政“共性”的基础上深入挖掘各国政党执政的“个性”,不仅有助于丰富对“共性”的认识,而且是各国政党互相尊重、友好交往的重要前提。

二、中国共产党执政的特定含义

中国共产党执政是中国历史和中国人民的选择,是中国共产党领导的多党合作与政治协商制度的重要组成部分,既与其他国家执政党的执政有相同或相似之处,又富有自身鲜明的风格和特色,集中表现在它是形式和内容、内涵与外延、现象和本质的有机统一,具有其他政党执政难以比拟的高远境界。

第一,执掌全部国家政权是共产党执政的内涵,亦是共产党执政的集中表现形式。在孙中山先生看来,国家的政治大权宜分开为两个:一个是政权,要把这个大权完全交到人民手里,使人民有充分的政权去直接管理国事;另一个是治权,要把这个大权完全交到政府的机关之内,使政府有很大的力量去治理全国事务^[3](第 159 页)。共产党所执掌的国家政权,不是指孙中山先生所说的政权,而是类似于孙中山先生所说的治权。同时,共产党执掌国家政权与共产党作为执掌国家政权的执政党,具有以下特点:一方面,共产党执掌的是全部国家政权,而不是国家政权的某部分。另一方面,尽管共产党执掌着全部国家政权,但这并不意味着共产党实行一党专政。当代中国实行的一项基本政治制度是中国共产党领导的多党合作与政治协商制度。在多党合作关系中,各民主党派是参政,其参政的基本点是参加国家政权,参与国家大政方针和国家领导人选的协商,参与国家事务的管理,参与国家方针、政策、法律、法规的制定执行,这就从根本上区别于英美等国的在野党与反对党。再一方面,中国共产党既是执政党,又是领导党,执政党是领导党的派生物。共产党和各民主党派在法律上无疑是平等的,在组织上也是互相独立的,但在政治上各民主党派必须接受和拥护中国共产党的领导,中国共产党是在多党合作关系中处于政治领导地位、发挥领导核心作用的惟一政党。

第二,中国共产党执政的外延十分广泛,涉及治党治国治军等各个领域。共产党执政究竟包括哪些内容,迄今为止的党内重要文件和领导人的重要讲话都没有说明,但从 2004 年 9 月 19 日中国共产党十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中可见一斑。该《决定》指出:“党的执政能力,就是党提出和运用正确的理论、路线、方针、政策和策略,领导制定和实施宪法和法律,采取科

学的领导制度和领导方式,动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业,有效治党治国治军,建设社会主义现代化国家的本领。”“当前和今后一个时期,加强党的执政能力建设的主要任务是:按照推动社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展的要求,不断提高驾驭社会主义市场经济的能力、发展社会主义民主政治的能力、建设社会主义先进文化的能力、构建社会主义和谐社会的能力、应对国际局势和处理国际事务的能力”。由此可见,共产党的执政深入到经济、政治、文化、社会、外交以及国家主权和安全等各个方面,综合了改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个领域,覆盖了国际国内两个大局。这是由国家政权的广泛性和普遍性所决定的。在当今世界,国家已不再是也不能再是夜警国家,政府不再是也不能再是“小政府”,国家权力固然需要得到规范,但这种规范不等于绝对限制;相反,福利国家和责任政府的理念使得国家政权的广泛性和普遍性有了更坚实的基础,国家政权深入到国家和社会的各个方面和各个环节。我国亦不例外。

第三,执政为民是中国共产党执政的宗旨,领导和支持人民当家作主是中国共产党执政的本质。坚持和发展人民民主,是中国共产党执政为民的本质要求和根本途径。党的十五大报告指出:“共产党执政就是领导和支持人民掌握国家的权力,实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,保证人民依法享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权。”党的十六大报告又指出:“共产党执政就是领导和支持人民当家作主,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的根本利益。”尽管十五大报告和十六大报告关于共产党执政的表述略有区别,但在根本上是一致的,即共产党执政的本质在于领导和支持人民当家作主。《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》在解释“党的执政能力”时,强调“动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业”,也是这个意思。西方国家的执政党执政,突出的只是执政的形式、内容和现象,有意无意地忽略国家政权的所有者——人民,因而执政体现的主要是工具理性;共产党执政不仅讲执政的形式、内容和现象,而且自始至终把人民当家作主放在第一位,因而不仅具有明显的工具理性,而且具有优越的价值理性,在境界上远远超出了西方政党的执政。

三、依法执政实质上即依宪执政

遵循逻辑与历史相统一的原理,立足于党内与党外、国内与国外、理论与实践等多个交汇点上可以发现,中国共产党依法执政的实质就是依宪执政。

第一,从中国共产党执政的内涵来看,依法执政的实质就是依宪执政。共产党执掌全部政权是共产党执政的内涵。对于人们来说,国家政权既熟悉又陌生。熟悉的是“国家政权”在人们的日常生活中频繁出现,现行刑法第2条和第105条第一款、第二款中亦分别出现“保卫人民民主专政的政权”、“组织、策划、实施颠覆国家政权、推翻社会主义制度的”、“以造谣、诽谤或者其它方式煽动颠覆国家政权、推翻社会主义制度的”。陌生的是尽管“国家政权”的使用频率很高,但人们普遍难以说清楚国家政权究竟为何物。比如,尽管宪法学教材讲到国家制度时,“国家政权”满天飞,将政体转换为政权组织形式等等,但似乎没有哪本教材对“国家政权”有个基本的解释。更严重的是,诸多辞典包括法学辞典和宪法学辞典要么没有国家政权和政权的词条,要么将国家政权等同于国家权力。这是不妥的。

尽管国家政权与国家权力有密切联系,但国家政权是一个完全自主的概念,不同于国家权力。首先,国家政权的涵义远比国家权力丰富。国家政权不仅包括国家权力等物质性力量,而且包括国家意识形态等非物质性力量,因而指向的是整个上层建筑。其次,国家政权远比国家权力宏观。国家政权是一个系统物或者说立体物,是立法权、行政权和司法权在一定原则上构筑的有机体。立法权、行政权和司法权是构成国家政权的要素,但不是构成国家政权的所有要素,更不是构成国家政权的全部——国家政权作为一个系统,不仅包括要素,而且包括要素之间的关系,包括要素之间形成的结构。而国家权力则是一个平面物,是立法权、行政权和司法权的统称,立法权、行政权和司法权是国家权力的种类。再次,国家政权远比国家权力抽象。国家权力只是国家政权的一部分,是国家政权的部分体现。如果将国家、

国家政权和国家权力作一种位阶上的区分的话,那么国家位于最高位阶,国家政权次之,国家权力最次。换言之,国家政权是沟通国家与国家权力的桥梁。最后,国家政权和国家权力在属性上有重大区别。由前面的分析可以发现,国家权力既是一个宪法概念,又可以成为一个行政法概念和诉讼法概念,因而与宪法、行政法、诉讼法都有一定联系;国家政权则是一个典型的宪法概念,与国家政权直接相关的法律主要是宪法,一般不涉及其它部门法,刑法中关于国家政权的有关条款只是例外。而在共产党执掌国家政权这个语境中,涉及的是党和国家政权的关系,加之党不能进入刑法范畴,因而相关的法律就是宪法,而不包括刑法,依法执政的实质就是依宪执政。

第二,从共产党执政的外延来看,依法执政的实质是依宪执政。共产党执政的外延十分广泛。“值得注意的是,十六大报告将依法执政和实施党的领导的范围高度概括为国家和社会两个方面。也就是说,党依法执政,不仅包括国家,而且还包括社会。国家即表现为国家机关,社会即表现为民主党派、无党派人士、妇联、共青团、工会以及企事业单位等。”^[4](第 19 页)十六大报告的这一精神,在《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中得到了充分反映。既然共产党执政的范围包括国家和社会两个方面,那么在执政过程中所依之法也就包括两部分:一是调整关于党执政和国家关系的法,二是调整关于党执政和社会关系的法。在当代中国,无论是调整关于党执政和国家关系的法,还是调整关于党执政和社会关系的法,以及从总体上同时调整党的执政与国家、社会关系的法,都只能是宪法,而不是其它部门法。尽管在极为有限的一些法律中出现过关于党的条款,如《村民委员会组织法》中有关于村党支部与村委会之间关系的规定,《工会法》中有关于工会和党委关系的规定,《高等教育法》中有关于高校党组织与校长、教师代表大会之间关系的规定,但是,一方面,这些法律有的本身就是宪法性法律,如《村民委员会组织法》;另一方面,这些法律中所出现的都是党的领导活动而不是党的执政行为,因而这些法律不是调整党执政行为的法律,既不能规范党的执政行为与国家之间的关系,又不能规范党的执政行为与社会之间的关系,更不能在整体上同时规范党的执政行为与国家、社会之间的关系。

对共产党执政的广泛外延,还可进行其它分析,但无论进行哪种分析,依法执政的实质都只能是依宪执政。比如,将执政和治国进行比较可发现,治国的范围远不及执政广泛。严格说来,治国是公法事务,所依之法多是宪法与行政法;而执政却包括对整个国家和社会事务、经济和文化事业的政治调控,所依之法只能是作为政治法的宪法。又比如,执政是一个连续的过程,亦是一种状态,包括组织政权、掌控政权、治理政权等多个环节;同时,为了延续执政,长期执掌政权,还必须把“治政”(治理国家政权)置于优先于“施政”(领导、支持、保障和监督国家政权的实施)的突出地位。正因为如此,《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》在诠释党的执政能力时,格外强调“有效治党治国治军”。然而无论是组织政权、掌控政权还是治理政权,所依之法都只能是宪法。

第三,从共产党执政的本质来看,依法执政的实质是依宪执政。既然领导和支持人民当家作主是中国共产党执政的本质,那么依法执政所面对的一个问题就是依什么法来调整党和人民、党的领导和人民当家作主的关系。在当代中国的法律体系内,能担当此重任的惟有宪法,宪法是有机统一党的领导和人民当家作主的法律依据和根本标尺。这不仅有充分的实在法依据,而且有深刻的法理基础。“从此,中国人民掌握了国家的权力,成为国家的主人”,“中国各族人民将继续在中国共产党领导下”,“中华人民共和国的一切权力属于人民”,“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在”。宪法及其修正案的以上内容,不仅为党的领导和人民当家作主提供了根本法律依据和根本法律保障,而且深刻表明,不论是党的领导还是人民当家作主,都在宪法之“中”、之“内”,而不是之“外”。同时,宪法规定:“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,并且有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。”“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。一切国家组织和武装力量、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。任何组织或个人都不得有超越宪法和法律的特权”。这里所说的各政党,当然包括执政的中国共产党,而且首先是指共产党,正如《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》所指出:“中国共产党和各民主党派都必须以宪法为根

本活动准则，负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。”这就表明，无论是党和人民，亦无论是党的领导还是人民当家作主，都得在宪法之“下”，而不是与宪法处于同一水平线，更不是在宪法之“上”。更重要的是，人民性是党的一个鲜明特征，党的主张与人民意志有内在一致性。正如十六大报告所说，“宪法和法律是党的主张和人民意志相统一的体现”，其中宪法体现得最为全面、集中和深刻。按照法治的要求，人民意志不能高于宪法和法律，相反，由于宪法和法律是党的主张和人民意志相统一的体现，无论是党的领导还是人民当家作主都必须遵循宪法和法律的至上权威，也必须把推促宪法和法律的至上权威作为自身的一个重要使命。而宪法至上又是法律至上的核心，是法律至上最集中、最显著、最关键、最高级、最重要、最根本的体现，因而可以说宪法至上是判断党的领导和人民当家作主有机统一的根本标志。

总之，无论是从中国共产党执政的内涵、外延还是本质来看，依法执政的实质都是依宪执政。这种表述既揭示出了依法执政和依宪执政在根本上的一致性，又没有把两者简单等同起来，就如同现行宪法说人民民主专政实质上即无产阶级专政一样。在坚持和推进依法执政的过程中，必须特别突出依宪执政，努力形成依宪法条文执政、依宪法原理执政和依宪法思维执政的有机体系。

[参 考 文 献]

- [1] [美] 古德诺. 政治与行政[M]. 王元译. 北京: 华夏出版社, 1987.
- [2] [美] 阿瑟·林克·威廉·卡顿. 1900 年以来的美国史: 下[M]. 刘绪贻, 等译. 北京: 中国社会科学出版社, 1983.
- [3] 孙中山. 三民主义[M]. 长沙: 岳麓书社, 2000.
- [4] 王 磊. 执政党要带头遵守宪法和法律[J]. 党建研究, 2003, (2).

(责任编辑 车 英)

Taking the State Power according to Constitution: The Substance of Taking the State Power according to law

DENG Lian-fan

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: DENG Lian-fan (1977-), male, Doctoral candidate, majoring and studying in constitutional basic theory and the great practical issue.

Abstract: The connotation of the Chinese Communist Party in power is the Communist Party of China take the whole state power, and its extension includes not only the affairs of our state, but also related to social life, and its essence is the leading and supporting people's being their own masters. From the point of whatever the connotation, extension and essence of Chinese Communist Party in power, the substance of ruling by law is ruling by constitution.

Key words: taking the state power according to law; taking the state power according to constitution; taking the state power; people's being their own masters