

● 法理学

论中国共产党依法执政之价值^{*}

周叶中, 邓联繁

(武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 周叶中(1963-), 男, 湖南邵阳人, 武汉大学法学院法律学系教授, 法学博士, 博士生导师, 主要从事宪法学等研究; 邓联繁(1977-), 男, 湖南武冈人, 武汉大学法学院法律学系博士生, 主要从事宪法学研究。

[摘要] 中国共产党十六大报告提出的党要“依法执政”思想极其重要。从根本上讲, 党要依法执政是由党的要素决定的。党依法执政能更好地体现出党的先进性, 能更好地实现党的宗旨, 是科学制定与实现党的纲领的重要保障, 是贯彻执行党章的必要内容与关键内容。

[关键词] 中国共产党; 法律; 依法执政

[中图分类号] DF6 [文献标识码] A [文章编号] 1671-8828(2003)02-0133-08

党的十五大明确指出, 依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。如果说十五大以来我国社会主义法治国家建设取得了长足进步, 那么, 伴随着党的领导方式和执政方式的不断改革和完善, 我们在领导人民实现当家作主过程中则又取得了新的重大理论成果, 提出了新的重大举措, 其中至为重要的一点就是党的十六大报告明确指出的“依法执政”。应该说, 这一重要论断为新时期改革和完善党的执政方式指明了正确道路, 具有极其重大的现实意义与深远的历史意义。

当然, 强调党依法执政, 并不意味着以前党没有依法执政, 或者党以前不依法执政^[1] (第11页), 而只是意味着党以前在依法执政方面还做得不够, 还有进一步改进的必要与可能, 因而党要在依法执政上跃上新的台阶。然而, 要做到这一点, 还有相当多的事情要做。在我们看来, 首当其冲的就是把党依法执政之价值, 也就是党为什么要依法执政或党依法执政的必要性与紧迫性这一问题说清楚、说准确、说透彻, 从而增强全党依法执政的自觉性、明确性与坚定性。客观地说, 这一工作早已在理论界进行, 并已取得了一定成果, 但远还没达到应有的要求, 这集中表现在: 理论界往往以法为视角来展开论述, 很少观照到党; 为数不多观照到党的研究, 也往往简单套用西方的政党理论, 把党视为一种一般的社会组织, 而不分析党的特殊性。这样的研究当然有一定意义, 但欠缺足够的说服力, 而且往往给党一种“强加”的感觉。因此, 为了更好地统一全党的思想, 有必要把党依法执政与党自身联系起来, 从党的性质、宗旨、纲领与章程这四个党的必备要素来阐明党依法执政之价值。只有这样, 党依法执政之价值才会全面而不片面、清楚而不模糊、透彻而不肤浅、具体而不空洞、水到渠成而不牵强附会。

一、党依法执政能更好地体现出党的先进性

党的性质是指一个政党本身所固有的质的规定性, 是党与党之间相互区别的最本质特征。马克思

主义认为,政党在历史上并不是从来就有的,而是社会发展到一定阶段的产物;无产阶级政党的性质问题,是马克思主义党的学说的首要问题,事关无产阶级政党自身建设的全局。可以说,无产阶级政党的指导思想和宗旨的确立与贯彻,纲领和路线的制定和实践,作风建设与组织建设的方向和内容,无不在至深的层面上受到无产阶级政党性质的制约和规定。就中国共产党的性质而言,正如党的十六大修改通过的党章所指出:“中国共产党是中国工人阶级的先锋队,同时是中国人民和中华民族的先锋队,是中国特色社会主义事业的领导核心,代表中国先进生产力的发展要求,代表中国先进文化的前进方向,代表中国最广大人民的根本利益。”从这里可以看出,先进性是党的性质的集中体现,是党的鲜明特色。正因为党是历史上先进的政党,党依法执政才具有了格外重要的意义。

(一)党依法执政能更好地将党与小资产阶级政党区分开来

董必武同志在党的八大上作《进一步加强人民民主法制,保障社会主义建设事业》这个重要讲话时深刻分析了不重视法制的社会根源,指出:“不重视和不遵守国家法制现象的发生,还有它的社会根源。我国社会各阶级中,小资产阶级占绝对多数,我们党的成员最大一部分也是小资产阶级出身的人。”“照列宁的说法,小资产阶级在一定情况下常常表现出极端的革命狂热,但不能表现出坚韧性、有组织、有纪律和坚定精神。轻视一切法制的心理对小资产阶级是容易投合的。小资产阶级的思想也容易和无政府主义的思想相投合。我们可以这样说,一切轻视法制的思想,实质上就是小资产阶级无政府主义思想的反映。”^[2](第 417 页)董老的这一分析很有启示意义。既然一切轻视法制的思想,实质上就是小资产阶级无政府主义思想的反映,那么,一切不按法制活动的行为,就是小资产阶级无政府主义的行为。而我们党是工人阶级的先锋队,是中国人民和中华民族的先锋队,与小资产阶级格格不入。因此,党越重视法制,越依法执政,就越能体现党的先进性,就越能说明党不是小资产阶级政党。

(二)党依法执政能更好地体现出党相对于蒋介石国民党的先进性

毫无疑问,共产党比蒋介石国民党要先进,这样一种先进性可以通过很多方面体现出来,不同的治国方略就是很有说服力的一点。在这点上,我们不妨先听听邓小平同志于 1941 年 4 月 15 日在《党与抗日民主政权》中是如何批判“以党治国”观念的。邓小平同志一针见血地指出:“某些同志‘以党治国’的观念,就是国民党恶劣传统反映到我们党内的具体表现。”^[3](第 10 页)“总之,‘以党治国’的国民党遗毒,是麻痹党、腐化党、破坏党、使党脱离群众的最有效的办法。我们反对国民党以党治国的一党专政,我们尤要反对国民党的遗毒传播到我们党内来。”^[3](第 12 页)蒋介石国民党是资产阶级政党,它所实行的“以党治国”,即“党治”,与“法治”是水火不相容的关系。而中国共产党不仅一贯反对“以党治国”,而且在党的十五大报告中明确提出:要实行依法治国;依法治国是党领导人民治理国家的基本方略;要通过依法治国把坚持党的领导、发扬人民民主与严格依法办事统一起来,从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施,保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。党的十六大重申:党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求,依法治国是党领导人民治理国家的基本方略;宪法和法律是党的主张和人民意志相统一的体现;必须严格依法办事,任何组织和个人都不允许有超越宪法和法律的特权。党决心并宣布“依法治国”,相对于搞“以党治国”的国民党而言,已是一个极大的超越;如果党切实依法执政,并在已有的基础上跃上新的台阶,就更能体现出党相对于国民党的先进性。

(三)党依法执政能更好地体现出党相对于其他国家政党的先进性

在 20 世纪中后叶,政党政治发生了一个重要变化,即不少国家逐渐把政党活动纳入法律的视野,在宪法和宪法性法律尤其是选举法中作出了有关政党活动的规定,有些国家甚至专门制定了政党法来规范政党活动。比如,泰国分别于 1955 年、1968 年、1971 年制定了第一部、第二部、第三部政党条例。现行的政党法为 1981 年制定的第四部政党条例,全称为《佛历 2524 年政党条例》,它特别强调,禁止政党或党员个人接受任何人的钱款、财产或其他利益。又比如,土耳其在 1982 年的新宪法中对政党及其活动作了较为详细的规定,1983 年在此基础上制定了新政党法。该法取消了原政党法中关于政府可向政党

提供资助、政党可举办体育比赛增加收入及可获得贷款等条文,并规定:政党党员不能担任农村和城区的官员;政党不得成立附属组织;教师、大学生、法官、检察官、军人、国家雇员均不得参加政党;政党各级代表选举要在司法机构监督下进行;对政党案件的审理由共和国最高检察院负责;国家安全委员会有权调查组建政党者的情况;等等^[4](第160页)。对于政党政治中出现的这么一种新变化,我们可作三方面的分析。一方面,这些国家的政党是否严格按照有关法律开展活动,我们没有资料可供查证,但是可以大致推理:由于国家法律的权威性、强制性特征,这些国家的政党一般不会冒不依照有关法律规定活动的风险,因而政党在一般情况下会依法活动,执政党一般会依法执政。既然如此,我们党作为先进的政党,不应在此方面落后,而应在依法执政上作出更大的贡献。另一方面,这些国家已经有不少关于政党活动的法律规定,有些国家甚至有专门的政党法;而我国宪法只是原则性地要求各政党都必须遵守宪法和法律,党章关于“党必须在宪法和法律的范围内活动”也只是原则性规定。在这种情况下,如果我们党能够把这些原则性的要求转化为依法执政的生动实践,无疑更能说明我们党在依法执政上的决心与自觉性,更能表现我们党在改造自身方面的魄力与能力,更能极大地体现我们党的先进性。再一方面,考虑到我们党在依法执政上还存在诸多不尽如人意之处,我们更应该从党的性质这一角度来强调党要依法执政。作为共产党人,我们决不能拿世界上还只有部分国家规定了政党方面的法律规范、还只有部分国家的政党严格依照法律活动来为我们党在依法执政上的不足开脱,因为所有在这点上寻寻觅觅、犹犹豫豫、拖拖拉拉的意图与作法,实际上就是把中国共产党这一马克思主义政党混同于其他形形色色的政党了,就是把中国共产党这一中国工人阶级、中国人民和中华民族的先锋队组织置于停滞不前的水平上了。

二、党依法执政能更好地实现党的宗旨

党的宗旨是党的要素之一。根据党章规定,党的宗旨就是全心全意为人民服务,这是中国共产党区别于其他政党的一个根本标志,“全心全意为人民服务,立党为公,执政为民,是我们党同一切剥削阶级政党的根本区别。”^[5](第505页)

为人民服务,首要的就是要尊重和维护人民的利益。毛泽东同志曾经在《为人民服务》中明确指出:“我们这个队伍是为着解放人民的,是彻底地为人民的利益工作的。”^[6](第1104页)刘少奇亦在党的七大上作关于修改党章的报告时指出:“我们党从最初起,就是为了服务于人民而建立的,我们一切党员的一切牺牲、努力和斗争,都是为了人民的福利和解放,而不是为了别的。”^[7](第434页)江泽民同志在新的历史条件下强调:“我们党始终坚持人民的利益高于一切,党除了最广大人民的利益,没有自己的利益。”^[5](第506页)所有这些有益的论述,说明的都是同一个道理:我们党的利益与最广大人民的利益是一致的。这也就决定了党要为人民的利益而工作,要求共产党人的一切言行,必须从合乎最广大人民群众的根本利益出发,必须以受到最广大人民群众的拥护为最高标准。然而何为人民的利益?理论界和宣传界似乎都没有深入的研究,至今也没提供什么科学的答案,更没有结合时代特色与新的实践来研究。然而问题的重要性在于,如果连人民的利益是什么、其表现形态如何都不清楚,又怎能在实践中切实尊重和维护人民的利益呢?为人民服务又怎能不流于形式甚至受到扭曲呢?说不定还会把人民利益的对立面当做人民利益来对待,把人民利益当做其对立面来处理呢!正是在这一意义上,我们可以发现,党依法执政与党的宗旨密切相关,有利于增强党的宗旨的具体性、现实性、针对性、彻底性与时代性,从而有利于更好地实现党的宗旨。

(一)党依法执政有利于增强党的宗旨的具体性

我国的法律集中体现了党领导下的广大人民的意志和利益,是党的主张和人民意志的统一,所以党尊重法律,依法执政,就是尊重人民的意志与利益;党遵守和维护法律,就是维护人民的利益;党违反法律,不依法执政,就是违背人民的利益。可以这样说,党依法执政是使“为人民服务”走出口号化、抽象化

困境的最佳突破口。

(二)党依法执政有利于增强党的宗旨的现实性、针对性与彻底性

“为人民服务”是毛泽东同志于 1944 年 9 月 8 日在张思德追悼会上提出来的,其原意是给广大党员干部指明奋斗的方向和目的,从而更好地维护和实现人民的利益。但不知从何时起,“为人民服务”逐渐抽象化、空洞化,逐渐失去了原有的意义和价值。在依法治国成为治国方略的新时期,强调党依法执政,把党依法执政跟实现党的宗旨结合起来,无疑有利于增强“为人民服务”的现实性与针对性,也有利于增强“为人民服务”的彻底性——“全心全意”。毛泽东同志曾经指出,共产党人就是要奋斗,就是要全心全意为人民服务,不要半心半意或三分之二的心三分之一的意为人民服务。按照前面的分析,党依法执政是党实践宗旨的应有之义;党如果不依法执政,从严格意义上讲,就不能算是“全心全意”为人民服务;退一步说,就算党主观上仍然是全心全意为人民服务,为人民服务的客观效果与境界也大打了折扣。

(三)党依法执政有利于增强党的宗旨的时代性

增强党的宗旨的时代性,也就是要使党的宗旨与时俱进。党的宗旨的基本面无疑是确定的、稳固的,但其内容与形式不应是机械的、呆板的,而应与时俱进。与时俱进的理论,万古长青;与时俱进的精神,生生不息;与时俱进的政党,欣欣向荣;与时俱进的党的宗旨,永葆青春。这也就要求,必须根据时代的变化和实践的发展不断丰富党的宗旨的内涵,不断赋予它新的涵义,不断开创为人民服务的新局面。开拓新局面和为人民服务是不可分割的辩证统一。只有开拓新局面,为人民服务才能得到贯彻落实;只有全心全意为人民服务,才能不断开创新局面。可以说,为人民服务的宗旨是开拓新局面的基础、准则和动力,开拓新局面则是为人民服务的方向、要求与任务。党的三代领导集体核心在关于为人民服务的大量论述中,总是一以贯之地强调,为人民服务的关键是谋取和维护广大人民群众的利益,做好各项工作,开创革命和建设的新局面。革命战争年代,党中央和毛泽东同志领导全党同志动员和依靠广大人民群众,不断开创革命斗争的新局面,为人民的解放和人民的利益而奋斗。建国后,毛泽东同志更加强调,我们要保持过去革命战争时期的那么一股劲,那么一股革命热情,那么一种拼命精神,不断为人民开拓新局面。邓小平同志始终强调人民的利益高于一切,反复强调要为人民的利益去闯、去冒、去试,以开创改革开放和现代化建设的新局面。江泽民同志也多次强调,要真正密切党群关系,就必须以新的面貌和更强大的战斗力,扎扎实实地、严肃认真地办好几件人民群众普遍关心的事情,不断解决改革和建设遇到的新情况、新问题,不断维护和实现人民群众的根本利益,不断开创新的工作局面。那么,党依法执政与党的宗旨与时俱进又有怎样的联系呢?这种联系是水到渠成的,还是牵强附会的?回答这些问题其实并不难,只要还记得依法治国是我们党在 20 世纪末郑重选择的、领导人民治理国家的基本方略就可了然于心。既然依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,是人民的选择,是时代的必然,那么,党的宗旨要与时俱进,关键就在于从依法治国方略中获取应有的色调,汲取有益的营养,获得坚实的支撑。事实上,在新的历史时期,离开依法治国来谈实现党的宗旨,多少有点不合乎时宜。概而言之,作为依法治国方略的重中之重,党依法执政是党的宗旨与时俱进的最佳切入点。

三、党依法执政是科学制定与实现党的纲领的重要保障

作为党的又一个要素,党的纲领对党而言极其重要,所谓“一个政党的纲领就是一面旗帜”^[5](第 521 页)。旗帜是什么呀?不是别的,而是形象,是方向!我们党 81 年的历史证明:党在各个不同历史阶段,特别是在历史转折时期,如果能够制定出符合实际的科学纲领,并坚定不移地贯彻执行,党就发展壮大,革命和建设事业就能从胜利走向胜利;否则,就会遭受挫折和失败。在我们看来,党的纲领的科学制定与切实实施,都离不开党依法执政的保障,不论是党的最高纲领还是最低纲领。江泽民同志曾经指出,在革命建设和改革的各个历史阶段,我们党既有每个阶段的基本纲领即最低纲领,也有确定长远奋斗目标的最高纲领;我们是最低纲领与最高纲领的统一论者。从我们党目前的情形看,党已经科学制定了党

的最高纲领与党在社会主义初级阶段的最低纲领,现在的关键在于坚定不移地贯彻执行,真抓实干,正如马克思所强调:“一步实际行动比一打纲领更重要。”^[8](第296页)

(一)党依法执政是科学制订党的最低纲领的重要保障

马克思主义创始人指出:“制定一个原则性纲领(应该把这件事推迟到由较长时间的共同工作准备好了的时候),这就是在全世界面前树立起可供人们用来衡量党的运动水平的里程碑。”^[8](第296页)“一个新的党必须有一个明确的积极的纲领,这个纲领在细节上可以因环境的改变和党本身的发展而改动,但是在每一个时期都必须为全党所赞同。只要这个纲领还没有制订出来或是处于萌芽状态,新的党本身也将处于萌芽状态;它可以作为地方性的党存在,但不能作为全国性的党存在;它可以是一个潜在的党,而不是一个实在的党。”^[9](第389页)“一个新纲领毕竟总是一面公开树立起来的旗帜,而外界就是根据它判断这个党。”^[10](第124-125页)可见,制定党的纲领是如何重要。然而这只是问题的一个方面,问题的另一面在于如何制订纲领以及如何制定科学的纲领。仔细分析起来可以发现,无产阶级政党在确定最高纲领与最低纲领上存在一些区别。比如,最高纲领的科学确定,依赖于党的性质就可基本解决;但各个历史阶段基本纲领的科学制定,却要复杂得多,除了要体现党的性质等要求外,还离不开党依法执政。这是由社会主义中国法律的性质与功能决定的。由于法律是党领导下人民意志的体现,因而从一定意义上讲,党依法执政就是按照人民的意志活动,就必须尊重人民的意志,反映人民的意志。很显然,在制定党的最低纲领时,尊重人民意志,体现人民意志,而不是从党的领导人或某些集团的意志出发,有利于制订出科学的纲领。文革时期的九大党章和十大党章就是生动的反面例子。

(二)党依法执政是实现党的最高纲领的重要保障

党的最高纲领就是党的最终奋斗目标,按照党章的规定,就是实现共产主义的社会制度。坚持这一远大理想对党来说极其重要,否则党就会失去前进方向。然而“实现共产主义是一个非常漫长的历史过程。过去,我们对这个问题的认识比较肤浅、简单。经过这么多年的实践,现在,我们对这个问题的认识要全面和深刻得多了。我们对社会未来发展的方向可以作出科学上的预见。但未来的事情具体如何发展,应该由未来的实践去回答。我们要坚持正确的前进方向,但不可能也不必要去对遥远的未来作具体的设想和描绘。以往的经验教训已充分说明,这样做很容易陷入不切实际的空想。大家都应该深刻认识这个道理。”^[5](第521-522页)可以肯定,共产主义社会制度不会自动实现;在社会主义法治国家建成之前,共产主义社会也不会提前到来。换句话说,社会主义法治国家是到达共产主义社会所不可逾越的阶段,是不可或缺的必然环节,是不容置疑的必由之路。因此,党要为最高纲领而奋斗,在目前和今后相当长的一段时期内就必须为建设社会主义法治国家而奋斗。这显然不是“对遥远的未来作具体的设想和描绘”,不是“陷入不切实际的空想”。

然而,社会主义法治国家也不会自然形成,作为一种目标也不会自然实现,而必须依赖于依法治国的实践。在这一过程中,党依法执政的意义凸显,可以说,没有党的依法执政,依法治国与社会主义法治国家都将成为空中楼阁、水中月镜中花。在经历了人治的空前蹂躏之后,我们党和人民在20世纪末终于郑重选择了法治。依法治国作为治国方略的战略意义,不仅仅是指要高度重视法制建设,要把法制建设放在整个党和国家工作中的重要位置,而且是指,也是更重要的是指党和国家的一切工作都必须依法进行。江泽民同志在十五大报告中说明依法治国的含义时指出“保证国家各项工作都依法进行”,说的就是这个意思。依法治国,就是这样一种关系全局和指导全局的战略原则。可以说,党必须依法执政,必须将党的执政活动整体性地纳入法制轨道,是依法治国的应有之义。不仅如此,由于党的执政地位和领导作用,因而党依法执政不仅是依法治国的应有之义,而且是重中之重。邓小平同志曾在七千人大会上指出,党内和国内都必须造成毛泽东同志提出的那种“六有”的政治局面,但“这种局面首先要从党内造成。我们国家也要造成这样一种局面。但是,如果党内不造成,国家也造不成”^[3](第306页)。他还说过:“国要有国法,党要有党规党法。党章是最根本的党规党法。没有党规党法,国法就很难保障。”^[11](第147页)套用一句,党不依法执政,依法治国就是一句空话。这是因为:党是政治制度的核心,

是国家和社会生活的领导者和组织者,党的执政地位决定了党依法执政对于依法治国具有决定性的制约作用;从党和社会的关系看,党是先锋队,是整个社会的表率,党依法执政,全国人民就会学习和效仿,从而在全社会形成遵守法律、依法办事的风尚,为推动和促进依法治国创造良好的社会氛围。

(三)党依法执政是实现党在社会主义初级阶段基本纲领的重要保障

党在社会主义初级阶段的基本纲领,是由建设有中国特色社会主义经济、政治、文化的基本目标和基本政策构成的;而且,经济、政治、文化三个方面的基本目标和基本政策有机统一,不可分割。我们不妨看看政治方面的基本目标与基本政策——“建设有中国特色社会主义的政治,就是在中国共产党领导下,在人民当家作主的基础上,依法治国,发展社会主义民主政治。这就要求坚持和完善工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政;坚持和完善人民代表大会制度和共产党领导的多党合作、政治协商制度以及民族区域自治制度;发展民主,健全法制,建设社会主义法治国家。实现社会安定,政府廉洁高效,全国各族人民团结和睦、生动活泼的政治局面。”^[5](第 260 页)在这里,“依法治国”与“建设社会主义法治国家”赫然入目;而且,它们相对于以前一贯强调的“人民当家作主”、“坚持和完善人民民主专政”、“坚持和完善人民代表大会制度和共产党领导的多党合作、政治协商制度以及民族区域自治制度”、“发展民主”等其他内容,一方面更具有新颖性、具体性、现实性和可操作性,另一方面更具有稳定性、根本性、战略性和保障性。正如前面所说,依法治国与建设社会主义法治国家都得维系于党依法执政,因而党依法执政深刻地影响着社会主义政治建设的方方面面。不仅如此,由于社会主义政治建设与社会主义经济建设、文化建设不仅在结构上而且在功能上有机统一、不可分割,党依法执政还深深地关系到社会主义经济建设、文化建设的进展及其成效。这一点不仅是逻辑上的推理情形,而且也是历史的真实写照。只要我们简单回顾十年文化大革命的悲剧即可明了。简言之,党依法执政对于实现党在社会主义初级阶段的基本纲领来说十分重要。

四、党依法执政是贯彻执行党的章程的必要内容与关键内容

党章是政党的又一个要素。毛泽东同志说过:“一个团体要有一个章程。”^[12](第 328 页)列宁指出:“章程是组织性的正式表现。”^[13](第 358 页)“为了保证党内团结,为了保证党的工作的集中化,还需要有组织上的统一,而这种统一在一个多少超出了家庭式小组范围的党里面,如果没有正式规定的党章,……那简直是不可想象的。”^[14](第 499 页)国际共产主义运动 100 多年和中国共产党 81 年的党的建设史证明:能否制定出一部好党章并在实践中有效地贯彻执行,直接关系到无产阶级政党事业的兴衰成败。就我们党而言,自 1982 年以来已经制定了比较好、比较完善的章程,但在执行党章上做得还不够,还没有充分发挥党章的功能与作用。客观地说,历次党章上不少好的规定并没有得到全面执行。在现实生活中,有些党员心目中没有党章的约束力,一些党组织常常不是按党章而是按领导的个人意志行事。这种种党章观念淡薄和以权力或意志代替党章的现象告诉我们,贯彻执行党章仍然任重道远。正如李先念同志在十二大闭幕词中所指出,制定新党章还是比较容易的,严格地将它在全党贯彻执行就不是那么容易了。但不管怎样,党依法执政在这一过程中显得十分重要。

(一)党依法执政本身是贯彻执行党章的必要内容

自 1982 年以来,历次党章都郑重规定:党必须在宪法和法律的范围内活动。尽管“党依法执政”与“党必须在宪法和法律的范围内活动”在涵义上有所区别,但两者在逻辑上是从属关系而不是相互包容关系,即“党依法执政”的涵义比“党必须在宪法和法律的范围内活动”要窄,前者涵盖于后者;因而强调党依法执政,无疑也强调了党章所规定的“党必须在宪法和法律的范围内活动”;党切实依法执政,切实在依法执政上跃上了新台阶,无疑也意味着党章所规定的“党必须在宪法和法律的范围内活动”得到了切实的贯彻与提升。

(二)党依法执政是贯彻执行党章的关键内容

沈家本先生在评论隋朝法制建设时说过,法善而不循法,法亦虚器而已。虽然这里是就“法”而言,但党章又何尝不是如此呢?的确,“有章可依”固然十分重要,但它并不意味着万事大吉,问题的关键还在于“有章必依”、“违章必究”。如果做不到后两点,党章仍然只能是一种摆设、一纸空文、一具“虚器”。然而问题的复杂性在于,贯彻执行党章的任务纷繁复杂,因而头痛医头、脚痛医脚或者眉毛胡子一把抓的作法只可能是事倍功半。而要求得事半功倍、举一反三之效,首先就必须抓准能“反三”的“一”。那么,什么是这样的“一”呢?在依法治国的大背景下,这个问题并不难回答,那就是党依法执政。试问,在依法治国方略确立与实行的条件下,还有什么能比党依法执政在以下方面更有优势?——既能适应国家和社会发展的规律与趋势,又能带动党的全部工作稳步向前发展。甚至可以说,依法治国的兴起,为“党必须在宪法和法律的范围内活动”带来了千载难逢的机遇,提供了前所未有的平台。如果说以前整个法制建设的状况不够理想,并制约了“党必须在宪法和法律的范围内活动”从规范走向现实的话,那么,在依法治国的滚滚洪流中,“党必须在宪法和法律的范围内活动”再不取得与历史发展所提供的现实可能性相符合的突破,就让人难以捉摸了。人们也许会问,党章所规定的“党必须在宪法和法律的范围内活动”这一规范究竟什么时候才能转化为活生生的实践?从这一意义上讲,涵盖于“党必须在宪法和法律范围内活动”的“党依法执政”,是贯彻执行党章的关键内容。

(三)党依法执政将使党章的贯彻执行更具操作性

在以往的一些研究中,贯彻执行党章也被抽象化了、空洞化了。这是不利于贯彻执行党章的。邓小平同志曾经告诫全党:每个党员、每个党员干部、每个党组织,都要对照党章进行检查,根据各自的具体情况,作出达到和坚持党章规定的合格标准的努力计划,并保证其实现。1987年元旦,中纪委发布《关于共产党员必须严格遵守党章的通知》,要求全体党员以党章作为自己的行动和言论的准绳,指出:共产党员是否真诚拥护党的纲领,遵守党的章程,充分履行党员的义务,言论行动是否符合党章的规定,这是衡量一个共产党员是否合格的根本标准。毫无疑问,邓小平同志的告诫和以上《通知》的要求都是有益的,但仔细分析起来,似乎都欠缺一定的操作性。对此,我们可作两方面的具体分析:

一方面,“对照党章进行检查”与“遵守党的章程”似乎都意味着对党章比较熟悉,记得其中的具体规定。但实际情况可能并不如此。2001年6月29日的《解放军报》曾经报道:在建党80周年前夕,某基层单位组织党员重温入党誓词,竟有70%的同志记不全,近20%的同志几乎全忘了。相对于有较大篇幅的党章而言,入党誓词太简单了,但淡忘入党誓词的现象却具有如此的普遍性,不能不让人由此及彼地联想到党员可能淡忘党章的情形。问题的严重性正在于:如果广大党员淡忘了党章,那我们又怎能期望他们能较好地遵守党的章程呢?说不定他们哪天在不经意间违反了党的章程而受到惩罚时,还大喊冤枉呢!另一方面,“对照党章进行检查”与“遵守党的章程”都是总体上的要求;虽然它们都是必要的,但如果没有更具体的要求与之相配套,它们往往会流于形式。那么,什么样的具体要求才能使这些总体性要求最不易流于形式和最有效呢?我们的答案是:仍然要从依法治国中汲取智慧。实际上,党组织遵守党的章程,最根本的也就是在带领人民制定宪法和法律后,带头遵守宪法和法律,切实按照党章的要求,在宪法和法律的范围内活动;广大党员遵守党的章程,最根本的也是遵守宪法和法律——这本身就是党章要求党员履行的八条义务中第3条的内容。还应该看到,光有从正面、从号召的角度来讲的这两点还不够,还必须从负面、从保障的角度着想。而按照现行党章第38条、第40条的规定,以下两点不可忽视:必须开除严重触犯刑律的党员和党的领导干部的党籍;必须追究在党内用违反国家法律的手段对待党员的组织或个人。所有这些,归结为一点就是,党,包括党的各级组织和各个党员,都必须遵守宪法和法律,党必须依法执政,这既是宪法和法律本身的要求,也是党章的要求,是当前增强贯彻执行党章的可操作性与有效性的重要途径。

[参 考 文 献]

[1] 张友渔. 关于政治经济体制的若干问题[M]. 北京:群众出版社,1988.

- [2] 董必武. 董必武选集[M]. 北京:人民出版社, 1985.
- [3] 邓小平. 邓小平文选:第 1 卷[M]. 北京:人民出版社, 1994.
- [4] 王长江. 政党的危机[M]. 北京:改革出版社, 1996.
- [5] 江泽民. 论党的建设[M]. 北京:中央文献出版社, 2001.
- [6] 毛泽东. 毛泽东选集:第 3 卷[M]. 北京:人民出版社, 1991.
- [7] 刘少奇. 刘少奇论党的建设[M]. 北京:中央文献出版社, 1991.
- [8] [德] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集:第 3 卷[M]. 北京:人民出版社, 1995.
- [9] [德] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集:第 4 卷[M]. 北京:人民出版社, 1995.
- [10] [德] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集:第 34 卷[M]. 北京:人民出版社, 1972.
- [11] 邓小平. 邓小平文选:第 2 卷[M]. 北京:人民出版社, 1994.
- [12] 毛泽东. 毛泽东文集:第 6 卷[M]. 北京:人民出版社, 1999.
- [13] [俄] 列宁. 列宁全集:第 7 卷[M]. 北京:人民出版社, 1959.
- [14] [俄] 列宁. 列宁选集:第 1 卷[M]. 北京:人民出版社, 1995.

(责任编辑 车 英)

CPC' s Administration According to Law: Value

ZHOU Ye-zhong, DENG Lian-fan

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

Biographies: ZHOU Ye-zhong (1963-), male, Doctor, Professor, Doctoral supervisor, Wuhan University Law School, majoring in constitution, etc; DENG Lian-fan (1977-), male, Doctoral candidate, Wuhan University Law School, majoring in constitution.

Abstract: The concept of CPC' s administration according to law expounded in The report to the 16th CPC National Congress is of great importance. Basically speaking, CPC' s administration according to law is decided by the imminent elements of the Party. It can better embody the Party' s superiority and realize the Party' s spirits. Furthermore, it is important for making and realizing the guidelines of the Party, and it is the necessary and crucial content of following and carrying out the Party' s constitution.

Key words: CPC; law; administration according to law