

对依法执政的若干认识

程信和

(中山大学行政管理研究中心/法学院, 广东 广州 510275)

摘要: 文章在阐述“依法执政”的含义和意义的基础上, 从建设政治文明、实现制度创新、正确处理合理性与合法性的关系等三个方面, 对当前实践“依法执政”提出了对策和建议。

关键词: 依法执政; 领导方式; 政治文明; 制度创新; 合理性与合法性]

一、党必须在宪法和法律的范围内活动, 不断提高依法执政的能力

中国共产党作为中华人民共和国的执政党, 这种地位是历史地形成的, 并经受了实践的检验。在夺取政权的过程中, 对旧中国的反动法律, 我们是“和尚打伞, 无法无天”。在建立了自己的政权之后, 我们则逐步建立和健全新型的法制, 以维护正常的社会经济秩序。尽管经历过一段弯路, 但最终走上了建设中国特色社会主义的光明大道。

1997年党的十五大提出“依法治国”并把它作为党领导人民治国方略的一个重大转变。2002年党的十六大继续推进了这一基本方略, 首次提出“依法执政”。十六大报告强调: “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。”“依法执政”这四个字, 意即依照法律的规定执掌政权、管理国家, 可以说它是对党的领导、人民当家作主和依法治国三者统一的高度概括。这个要求, 适应了共产党执政条件和国内外社会环境的深刻变化, 意味着党的领导方式、经验知识、水平能力必须与时俱进。要想防止失败的危险么, 要想遏制腐败么? 就必须坚持“依法执政”。邓小平“南巡谈话”中强调指出: “还是要靠法制, 搞法制靠得住些。”^[1]依法执政有利于正确处理共产党与参政党的关系、共产党与人民政府的关系、共产党与人民群众的关系。

作为领导方式的重大转变, 必须正确认识政策与法律的关系。过去强调政策的作用, 现在则要把政策逐步转化、上升为法律。政策与法律既有联系, 又有区别。政策往往是法律的先导。相对而言, 法律比政策更为规范、稳定和程序严格。正如党章中所宣示的: “党必须在宪法和法律的范围内活动。”我们一定要自觉地树立依法执政的意识, 自觉地在实践中坚持依法执政。不懂法的领导不可能胜任时代的重托。

但“依法执政”不仅仅是指“依法行政”。“依法行政”主要指行政机关(政府及其下属部门, 还可以扩大至具有公共事务管理职能的组织)依照法定的权限和程序管理社会、经济、文化事务。它是“依法治国”、“依法执政”的重要环节, 甚至是关键环节。但“依法执政”含义更广, 它既包括党领导人民制定法律, 也包括党领导人民执行法律以及监督检查法律实施的情况。所以, 十六大在规划党的自身建设中提出依法执政, 这对巩固党的执政地位, 对改善和加强党的领导, 具有十分重要而深远的理论意义和实践意义。

二、依法执政属于建设社会主义政治文明的范畴, 即要加强民主与法制建设, 但“决不照搬西方政治制度的模式”

改革开放以来, 我们坚持社会主义物质文明和精神文明建设。十六大创造性地提出三个文

明，即增加了“政治文明”，并明确要求把三个文明作为一个整体来建设。

什么是“政治文明”？学者们发表了许多见解。我认为，政治文明实际上主要指一个国家的政治制度，其核心内容即民主与法制建设。我国宪法规定，中华人民共和国的一切权力属于人民。民主者，人民当家作主也；法制者，法律制度之谓也。连在一起，就构成政治制度的基本问题。近二十多年来，我们一直致力于发展社会主义民主，加强社会主义法制，公民逐步享有广泛的政治、经济、文化、社会的权利和自由，只是没有明确地提出政治文明这个概念。十六大提出“三个文明”建设，反映了我们党对建设中国特色社会主义的认识的深化，同时也是针对目前某些违反民主、法制的现象而强调人民当家作主的制度化、法律化。建设政治文明，与贯彻“三个代表”重要思想有着紧密的关系。如果说，物质文明代表了先进生产力，精神文明代表了先进文化，那么，包括政治文明在内的三大文明则共同体现了最广大人民群众的根本利益。

同时，我们还注意到，“政治文明”前面加了“社会主义”这样一个修饰词或者说限制词，并且提出，一方面，要“借鉴人类政治文明的有益成果”，另一方面，“决不照搬西方政治制度的模式”。由此，使我们对建设什么样的政治文明，认识上更加清晰了。有人主张仿照西方的做法，实行“司法独立”。其实，在中国所谓“司法独立”乃是一种误解。司法独立的前提是三权分立：立法权、行政权、司法权各自独立。西方的民主就是三权分立，多党竞选，等等。社会主义中国实行人民代表大会制度，由人大产生并监督“一府两院”：人民政府、人民法院、人民检察院。所以，中国大陆所称的社会主义民主，与西方国家资产阶级民主的概念不同。就连香港、澳门，它们回归之后，也不是照搬西方的“三权分立”的那套做法。我国宪法规定，人民法院、人民检察院依照法律规定分别独立行使审判权、检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。现在要强调的是司法的公正与效率，而不是抽象地、笼统地去谈什么“司法独立”。人民代表对法院工作报告、检察院工作报告提出了那么多尖锐的意见，这不正是我们要认真解决的现实问题吗？当然，对于某些官员或者关系人非法影响、干预司法的现象也是必须坚决加以制止的。

三、适应新的形势，到 2010 年形成中国特色社会主义法律体系，以进一步实现制度创新

到 2010 年形成我国完整的法律体系，是十五大提出来的目标。十六大再次明确提出：“适应社会主义市场经济发展、社会全面进步和加入世贸组织的新形势，加强立法工作，提高立法质量，到 2010 年形成中国特色社会主义法律体系。”推进全面小康建设，法担负着重大的功能。这也属于广义上的政治学、公共管理学领域的工作。政治学不可能不讲法，公共管理学也不可能不讲法；如前所述，现在的指导思想是依法执政，而执政正是政治学、公共管理学的基本范畴。

适应社会主义市场经济发展，涉及到正在制定或者正在修改的证券投资基金法、物权法（民法之一部分）、公司法、税法、行政许可法、行政程序法，等等。

适应社会全面进步，涉及到正在制定或者正在修改的社会保障法、重大事项社会公示制度和社会听证制度、监督法，等等。

适应加入世贸组织，涉及到正在制定或者正在修改的对外贸易法、反垄断法、反倾销法，等等。

实行依法治国，依什么法呢？中国特色社会主义法律体系，从立法体制角度考察，可分为法律、行政法规、地方性法规及自治条例和单行条例、规章等四个层次；从法律部门角度考察，大致分为宪法及宪法相关法、行政法、民法商法、经济法、社会法、刑法、诉讼及非诉讼程序法等七个方面。

所谓制度创新，一种是从无到有，这是原创性的；另一种是破旧立新，这是改造性的。现代社会中，凡是重大的制度变革，都会上升到法律制度上来，体现出法治国家的基本范式。因此可以说，社会主义法律体系基本形成之日，就是中国的政治文明显著进步之时。国家的法治建设

任重道远，我们的政治学、公共管理学和法学工作者责无旁贷。

四、正确把握和处理合理性与合法性的关系，使合法性与合理性尽可能统一起来

我们经常讲坚持党的正确领导。何谓“正确”？就是指党的主张、方针、政策措施符合实际情况，符合事物发展客观规律。这就是“合理性”的问题。另一方面，我们的体制和做法还有一个需要经受“合法性”的检验和评判的问题。所谓“合法性”，即符合宪法和法律的基本原则与具体制度。现实社会经济生活中可能存在三类情况：

第一，合理而且合法。比如，作为深化行政管理体制改革、进一步转变政府职能的突破口，在当前全国上下从中央政府到地方政府的行政审批制度改革中，对既符合合法原则又符合合理原则的行政审批项目，予以保留。

第二，合法而不合理。比如，对有法律、法规依据，但已不适应市场经济发展、不适应经济全球化、不适应政府职能转变的行政审批项目，应提出取消或者调整的意见。又如，金融领域、教育领域受传统计划经济模式影响较深，现有某些做法已不太适应新的形势，也需要进行改革。这里体现的理念是：首先要服从合理性原则。

第三，合理而不合法。比如，对符合经济发展内在要求，而且客观条件也基本具备，但不符合合法原则的建设事项，要允许企业去探索，而不能沿用旧的章法去限制它的发展。中国农民创造的联产承包责任制正是由“不合法”走向“合法”的，党和政府给予了有力的支持。这里的理念仍然是：合理性优先原则。

党和政府在领导、组织社会主义建设的过程中，要正确把握和处理合法性与合理性的关系，尽可能将二者统一起来。当发生矛盾时，应首先考虑是否符合客观经济规律与自然规律的要求，是否符合广大人民群众的需要。以市场调节与政府干预的关系而言：凡是通过市场机制能够解决的，应由市场去解决；通过市场机制难以解决的，可通过社会中介性组织、行业自律性组织去解决；市场、行业组织解决不了的，政府则应主动去解决。西方有学者说过：“何时干预——为何干预——如何干预——干预多少：取决于各自国情与文化传统的差异。”[2]这一观点很有道理。政府管理经济的职能，该强化的要强化，该弱化的要弱化，该分化的要分化，该转化的要转化。

十六大报告提出要“自觉地把思想认识从那些不合时宜的观念、做法和体制的束缚中解放出来，从对马克思主义的错误的和教条式的理解中解放出来，从主观主义和形而上学的桎梏中解放出来。”又提出：“一切妨碍发展的思想观念都要坚决冲破，一切束缚发展的做法和规定都要坚决改革，一切影响发展的体制弊端都要坚决革除。”这些重要论述，充满着唯物辩证法，为我们在全面建设小康社会的伟大进军中，正确把握和处理实际工作涉及到的合理性与合法性的关系，提供了思想指南。

本文从“依法执政”的角度谈了对党的领导方式的一些认识。即，在阐述“依法执政”的含义和意义的基础上，从建设政治文明、实现制度创新、正确处理合理性与合法性的关系等三个方面，对当前实践“依法执政”提出了对策和建议。不当之处，敬请批评、指正。

参考文献

[1] 邓小平. 邓小平文选第三卷[M]. 北京：人民出版社 1993. 379

[2] [美] 约. E. 斯蒂格利茨等. 政府为什么干预经济[M] 北京：中国物资出版社 1998. 207

Understanding of Governance of law

Cheng Xinhe

(Center of Public Administration, School of law, ZhongShan University of Guangdong Prov., Guangzhou 510275, China)

Abstract: On the basis of describing the implication and meaning of “governance of law”, this article gives the countermeasure and suggestion to the present practice of “governance of law” from three aspects: building political civilization, achieving institution innovation and dealing correctly with rationality and legitimacy.

Key words: Governance of law; Way of leadership; Political civilization; Institution innovation; Rationality and legitimacy

收稿日期: 2003-5-15

基金项目: 国家自然科学基金

作者简介: 程信和