

规范执政权力与国家权力的关系问题

□ 范翔林

在我国，中国共产党是执政党，是中国特色社会主义事业的领导核心。人民代表大会是国家权力机关，人民代表大会制度是我国的根本政治制度。党的执政权力与人大的国家权力之间的关系，是人民代表大会制度建设和政治文明建设中的一个十分重要的问题，也是一个需要在宪法原则精神指引下认真探索解决的一个实际问题。坚持和完善人大制度，发展社会主义政治文明，必须从现阶段的国情和实际出发，加强和改善党的领导，正确处理好党的领导与完善人大制度、发挥人大作用的关系。

一、党在政治上领导人大，是我国民主政治建设的优势和特色

我国的政党与人大的关系及其政治格局具有鲜明的中国特色。西方国家的政党和政党制度与议会制度紧密相连，而且也直接影响甚至左右着国家政局的稳定与发展。但是从政党和议会产生次序来看，西方国家是先有议会，后有政党。西方现代议

会最早萌芽于13世纪中期的英国。1343年，英国国会分设上院和下院，具有现代意义的两院制议会因而形成。而具有现代意义的政党，从最早在英国出现的辉格党和托利党算起，已到17世纪后期。议会在其产生和发展过程中，成为政党的栖息地和活动的舞台。政党的目的主要是通过议会途径掌握政权。政党服从于议会，只能在议会内部进行活动，不具有超出议会之上的权力。一般而言，西方国家实行多党制，政党通过竞选取得议会中的议席，拥有多数席位的政党占有领导地位。我国的现状是先有政党。在中国共产党领导人民取得政权以后，由党领导人民建设国家，建立了人民代表大会并形成政权体系。要而言之，按照民主集中制建立的人民代表大会制度与西方按照分权制衡指导原则建立的议会有着根本的不同。中国共产党作为执政党对国家权力机关实行领导，是中国革命的特点和国情所决定的，是历史形成的。

那么这套已经运行多年的复杂的制度安排仍然会让政府、社会和信访机构以及信访群体在付出极大代价的同时，继续品尝破坏法治所带来的恶果。我们惟有采取渐进方式实现以法治建设为内容的信访制度改革，把信访制度的改革与政府机构改革和政府职能的转换联系起来，把信访与人大监督权的行使结合起来，逐步扩大公民有序的政治参与，树立法律的权威，才能最终实现信访资源的整合和制度的创新。

注释：

[1] 张军：《信访，承受不能承受之重》，载《人民信访》2003年第4期，第11页。

[2] 张军：《信访，承受不能承受之重》，载《人民信访》2003年第4期，第11页。

[3] 信访工作高层论坛参考材料之一：《信访工作状况》，第9页。

[4] 冀刚毅：《建议将制定国家信访法纳入立法规划》，《人大研究》2004年第2期。

[5] 应星之观点，参见《审视信访》，2003年11月13日《南方周末》。

[6] 具体方案可参见林伯海著：《人民代表大会监督制度的分析与构建》，中国社会科学出版社2004年5月版，第370~373页。

（作者系西南交通大学政治学系教授）

中国共产党的领导体现了我国民主政治建设的优势。首先，中国共产党和西方国家的政党在取得政权的方式、执政方式、整合社会的方式以及政党之间的相互关系上都有不同。中国共产党是由领导人民革命的党而成为执政党、领导党，并创造性地队，是中国特色社会主义事业的领导核心，任何一个西方执政党都不具有中国共产党作为领导党的这种本质属性。其次，中国共产党是从一个革命的政党，成长为一个领导国家和政权的党，成为能够为整个国家提供强有力领导的核心力量，并在人民群众和社会组织中获得高度的政治认同。再次，中国共产党领导的重要支持在于所具有的巨大的政治资源和政治影响力。不仅在于 6800 万党员中拥有众多人杰才俊，并在执政中形成了健全的网络化的组织与巨大号召力。更为重要的是，中国共产党具有与时俱进的发展意识、创新精神和对国家和人民根本利益的负责态度，具有正确把握历史方位，积极改革党的领导体制和执政方式的紧迫感和自觉意识，成为执政党机体生内的巨大政治优势和执政为民的根本保证。

二、在执政权力和国家权力的关系上，人们认识中尚有误区

党的领导权力和人大的国家权力是两种不同的权力，两者在运行中既紧密相关又有一定的区别。在我国，执政党由公民中的部分成员所组成，其领导机关和领导成员，是经由党代会选举产生而不是经由全体人民选举产生；党可以参与并领导国家权力机关，但其在形式上并不是国家政权组织。党所具有的受到人民拥戴的高度政治权威，也不同于国家权力的强制力和普遍约束力，而主要是政治号召力、说服力和政治影响力^[1]。党的组织通过组织政府贯彻执政方略，但不能包办权力机关和政府职权范围内的事务，也不适宜直接向普通群众发布指令。因此，执政党必须通过代议制和选举制等民主制度作为自己生存和发展的途径，通过影响权力机关的选举任命，才能拥有职掌权力的合法基础。执政党要最大程度地代表人民意志，需要通过人大这一更为广泛的集中民意、汇集民智的民主渠道；党的执政理念和方针要转化为人民共同遵守的意志，也要通过人大的决议决定使之具有法定约束力。党的执政活动也只有支持人大依法行使职权，为民亲民，推进民主政治、扩大和支持公民权利，才能获得广泛的认同和公信。党的执政权力和国家权力实

际上是两个既有区别又有联系的权力体系，从逻辑学角度来看是国家大概念中的两个有着部分交叉的概念。

尽管宪法和法律对人大的职权有明确的规定，但由于历史与现实的原因，对执政权力与国家权力的关系，在人们思想认识上还存在一定的误区。特别是在“文革”时期乃至随后的一段时期，人们把党对国家的领导理解为党组织直接掌握国家和政府的权力，从而把党组织变成了高于人大的国家权力机关，造成党在国家权力机关之上行使着国家权力的状况。许多事情是“党委决定，政府去办”，甚至“以党代政”，将权力机关抛在一边^[2]。从目前的实际情况来看，人大的法定职权的行使并不到位，人大作为国家权力机关的全权地位并没有从一项宪法原则完全转变为一种制度实践。例如，习惯上，把人大视为党委的一个工作部门，对人大的法定职权、决议决定和程序尊重不够，认为党委决策，政府执行，人大督政，同台演戏，同唱一调；有的甚至把人大依法行使人事任免权和监督权等法定权力的行为同党的领导对立起来看待乃至进行干预。

从现行政治体系运行格局来看，中国共产党作为执政党，是权力中心，党在执政中实际掌握着立法、行政、司法、军队等全部国家权力，包括通过组织体系掌握从中央到地方、从整体到部分的全部权力。这非常有利于保证党成为社会主义事业的核心力量。从另一方面看，由于党的组织对政治体系的极大影响力，加上历史的惯性影响和现实中存在的人治因素，容易出现权力的高度集中，以及对人大的直接领导乃至包办代替。这种现象不仅误导着人们的言行，在理论上造成混乱，造成党政不分，也影响了党委和人大职能的发挥。党委高度重视人大的法定地位成为人大切实行使好职权的重要保证。

怎样实现党的领导？党的十三大报告首次作了明确的界定：党的领导是政治领导，即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部。1989年9月，江泽民同志通过新闻界明确表明：“我们决不能以党代政，也不能以党代法……我们一定要遵循法治的方针。”实行政治领导和依法执政，要求党在执政方式上，从过去的重政策向既要重政策更重法律转变，从直接领导国家向尊重国家形式转变，善于通过国家权力机关把自

己的路线、方针、政策转变成体现了人民意愿、对社会有约束力的法律或决议。尊重人大的权力是执政党在新形势下的历史使命，是在政治上更加成熟的标志。

三、改善党的领导是人大法定职权行使到位的关键

坚持依法执政，从党与人大的关系来看应高度重视人大这个国家形式。人大是党的执政和依法治国的重要制度平台，党领导人民建立权力机关，就是为了让人民通过自己的权力机关成为国家和社会的主人。党和人大的关系实际上是党和人民的关系。党领导人大的本质是领导和支持人民当家作主。党对国家机关的领导就是政治领导，即政治路线、方针政策的领导，管好方向，并为国家权力机关实现党提出的目标和任务提供保障。因此，要加强对人大的领导但又不能代替国家机关行使职权。要从制度和法律上完善以下几个重要环节：一是要坚持依照法定程序提出立法建议，从制度上保证党的路线和主张上升为具有普遍约束力的法律；要善于通过提出政治主张和政策，经由人民代表大会通过法定程序转化为具有普遍约束力的国家意志，从而实现党的领导。二是要依照法律程序向国家机关推荐重要干部，并通过在国家机关的党组织和党员的活动，保障党推荐的干部依法担任国家机关的领导职务，即通过人大的选举依法进入国家政权组织，职掌政权。三是改革党的领导体制，保证国家机关依法行使职权。同时，党的领导方式和执政方式也要从以往那种政策领导、直接领导向依法领导、间接领导转变，使党真正从具体行使管理职能的角色中解脱出来，保证党始终发挥总揽全局、协调各方的核心作用，保证政府工作始终置于人民的监督之下。

坚持依法执政，要从法律和制度上规范党与人大的关系。江泽民同志指出：“我们党是执政的党，党的执政地位，是通过党对国家政权机关的领导来实现的。如果放弃了这种领导，就谈不上执政地位。”要在制度和法律上坚持和保证党的执政地位。在人大工作中坚持党的领导是一个重大的政治原则问题。只有坚持党的领导才能保证我国社会主义民主政治建设的正确方向，使人大制度的发展和完善更好地适合国情和反映人民意愿。目前，在党委和人大的工作中已经形成了一些可行的规范，如：非同级党委常委的人大常委会主任列席相关会

议；同级党委领导人党组，重大建议和人事任命事项提前沟通；人大的重大决议决定经由党组事先向党委汇报；党委依法支持人大行使职权，解决人大包括自身建设方面在内的各种问题，等等。这方面有发展但仍有许多方面需要探索和规范。近年来出现的诸如陈希同、慕绥新等一把手腐败案中反映出来的滥用职权、脱离监督等方面问题，也引发人们对加强制度建设的深层思考。就进一步改革和完善党的领导方式和执政方式的角度而言，需要根据宪法规定和人民代表大会制度要求，理顺党组织和国家政权的关系，通过立法途径，把党与人大的相互关系，党在宪法和法律范围内活动的具体原则与方式等方面的内容用法律形式确定下来。

坚持依法执政，党员干部特别是领导干部要树立宪政至上、法律至上的理念。在我国，人民行使当家作主权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。因此，要真正做到执政为民，就必须重视国家形式，坚持和完善人大制度，切实保证人大及其常委会依法履行国家权力机关的职能。政党意志和国家意志、政党活动方式和政权活动方式有各自的不同和相对性。党对国家的领导也只有通过并紧紧依靠人民代表大会这一组织形式才能真正实现。另外，党领导人民制定法律，也要充分尊重并服从法律。党要依法执政，把党的执政方式纳入法律的轨道之中，并使之在法律的监督之下；人大在政治上接受同级党组织领导，人大也有权纠正违反宪法和法律的行为。在人大的法律监督之下，严格在宪法和法律规定的范围内活动，有利于执政党保持在国家生活中的合法地位，使围绕人大的种种活动合法有效地进行^[3]。

注释：

[1] 郭道晖：《依法规范执政党与人大的关系》，载《人民之友》2003年第1期。

[2] 1975年宪法曾特别强调规定“全国人民代表大会是在中国共产党领导下的最高国家权力机关”，实际上是这一特定时期政治观念和现实的反映，1978年宪法和现行宪法恢复了“五四宪法”的规定：“全国人民代表大会是最高国家权力机关”。

[3] 主要参考书目：蔡定剑著：《中国人民代表大会制度》，法律出版社2003年6月第4版。张定河、白雪峰著：《西方政治制度史》，山东人民出版社2003年7月第1版。蔡定剑、王晨光编：《人民代表大会二十年发展与改革》，中国检察出版社2001年2月第1版。

（作者单位：江苏省人大常委会研究室）