

中国共产党依法执政的历史沿革

刘峰

(中共中央党校 党建教研部, 北京 100091)

[摘要]依法执政是中国共产党在总结历史经验的基础上作出的重大决策,先后经历了新民主主义革命时期、解放后到改革开放前和改革开放后三个阶段的探索。

[关键词]中国共产党;依法执政;历史沿革

doi:10.3969/j.issn.1673-9477.2013.02.012

[中图分类号]D26 [文献标识码]A [文章编号]1673-9477(2013)02-0037-03

依法执政,是指执政党运用法律来管理国家政治经济文化社会事业的执政方式。依法执政,是中国共产党在准确判断党的历史方位的基础上作出的重大决策,对提高党的领导水平和执政水平,巩固党的执政基础具有重大意义。依法执政是对依法治国方略的进一步完善和发展,是改革和完善党的领导方式和执政方式的重大创新,也是执政党建设理论的重大创新,指明了党的建设的新方向,是建设社会主义政治文明的重要保障。

中国共产党对于领导方式的探索由来已久。在过去较长的一段时间内,党沿用了革命战争时期相对集中的领导方式,主要通过政策来管理国家事务。随着中国特色社会主义事业的不断发展,党不断总结经验教训,尤其是作出中国共产党“已经从领导人民为夺取全国政权而奋斗的党,成为领导人民掌握全国政权并长期执政的党;已经从受到外部封锁和实行计划经济条件下领导国家建设的党,成为对外开放和发展社会主义市场经济条件下领导国家建设的党”^[1]这一历史方位的科学判断后,对执政党的建设规律有了一定的认识,从维护执政基础和提高执政的角度,创造性地提出了依法执政的领导方式。

中国共产党提出依法执政是建立在党领导中国人民进行社会主义革命和建设的实践基础上的。依法执政的提出,经历了几代共产党人的探索与检验,大致经历了3个阶段的发展。

一、新民主主义革命时期的依法执政探索

新民主主义革命时期,中国共产党通过武装革命,建立了多个革命根据地,有了局部执政的经验。中国共产党先后建立了“工农民主政权”、“抗日民主政权”、“人民民主政权”等政权形式,对于如何在战争环境下领导根据地建设的问题,有了一定的实践和理论探索,依法执政出现了萌芽。但是,由于反动势力的强大和革命战争环境的严酷,这一时

期对于依法执政的探索带有明显的时代特征。

第一,新民主主义革命时期,党的执政方式带有明显的“以党代政”特点。在革命根据地的建设过程中,党对于“以党代政”的情况是有警惕的,通过了一系列决议,避免出现“以党代替苏维埃的错误倾向”^[2]。但是,由于中国共产党成立不久,且处在内忧外患的复杂环境中,各方面都不健全,在接受共产国际与苏联的帮助时不可避免地受到了“左”的影响,因此,党在实际上依然采用了“以党代政”的领导方式。一方面,根据地都是由中国共产党建立的,在根据地建设中必然居于领导地位。由于当时恶劣的战争环境,根据地政府的建设是不连续甚至是经常另起炉灶的,党在很大程度上代替了政府,发挥着政府的职能和作用。另一方面,当时的战争环境较为复杂,战争动员和作战往往需要即时执行。根据地政权要想生存和发展,必须与共产党高度融合,采用高度集中的方式来进行根据地建设。

第二,新民主主义革命时期,根据地法律有了一定的基础。中国共产党在革命和根据地建设中不断总结经验,对于政治、经济和社会生活方面做出了一些相应的法律规定,基本上做到了有法可依,但在法律条款、制定程序、执行上不规范、不健全。由于革命战争环境的复杂和根据地条件的极端落后,封建思想在根据地建设中产生着重大影响,任人唯亲、不按法律办事的现象比较普遍,依法执政的落实情况较差。

第三,新民主主义革命时期,根据地建设主要依靠党的政策。由于在全面封锁条件下进行根据地建设的艰巨性,党强调在解决党组织内部、人民内部和军队方面的问题时必须贯彻党的政策。党领导制定的法律也一度被认为是贯彻执行党的政策的工具,在政策与法律发生冲突的时候,法律绝对服从于政策,政策在党的领导和执政中起主导作用。

[投稿日期]2013-01-10

[作者简介]刘峰(1983-),男,山东济宁人,博士研究生,研究方向:执政党建设的理论与实践。

二、解放后到改革开放前的依法执政建设

1949年中华人民共和国成立后,中国共产党成为了执政党。地位的转换带来了一系列新的问题,共产党愈加重视法制的建设。在这一时期,共产党开始对依法执政问题进行了一系列的实践与理论探索。建国前夕,中国共产党首先废除了一系列国民党政府的反动法律,在1949年9月颁布了《中国人民政治协商会议共同纲领》,开始了新中国的法制建设。建国后,针对在全国范围内建设社会主义的问题,陆续制定了例如《中华人民共和国土地改革法》等一系列法律,掀起了社会主义法制的立法高潮,为我们今天的法制建设奠定了基础。党领导颁布制定了大量法律法规,对于巩固人民政权、保障社会主义建设顺利进行起到了重要作用。虽然在1957年反右运动后,新中国的立法工作受到了很大影响并一度停滞,但是这一时期的法律体系建设依然得到了发展,并呈现出一系列特点。

第一,这一时期的重要法律法规都是通过民主讨论的方式制定。建国后,中国共产党对于党领导国家建设有了一定的实践和认识,力图通过民主讨论的方式,来解决国家建设的基本法律问题。例如《中国人民政治协商会议共同纲领》,是共产党和各民主党派、人民团体、海外华侨及其他爱国民主人士,以正式会议的形式,经过充分的民主讨论、民主协商制定的。1954年宪法的制定是建立在1亿5千万人参与民主讨论的全中国范围的民主讨论的基础上,并在召开了14次由500多人组成的宪法座谈会后通过民主的方式制定出来的。

第二,新中国司法体系初步建立。建国后,中国共产党开始大力建设司法机关,领导全国人民在中央和地方建立法院。截止到1951年4月,成立了最高人民法院和6个分院,建立了50个省级人民法院,全国法院总数达到了2458个。在司法原则方面,基本上确立了司法权服从人民主权原则、司法独立原则、司法权专有原则、法律适用一律平等原则;并制定通过了合议、陪审、回避、辩护、公开审判、两审终审、审判监督、死刑复核制度等一系列司法制度。

第三,这一时期的依法执政建设依然存在不足。首先是存在着立法不健全与执行不畅的问题。“现在的问题是,我们还缺乏一些急需的较完整的基本法规,如刑法、民法、诉讼法、劳动法、土地使用法等。”^[3]这一时期,法律在执行方面存在执法不严的问题,以党代政的现象依然比较普遍。其次是在1957年反右运动后,党和国家主要领导人对于法律的认识受到“左”的思想的严重干扰,法制建设基本停滞。

毛泽东在1958年8月的北戴河政治局扩大会议上说:“我们的各种规章制度,大多数、百分之九十是司局搞的,我们基本上不靠那些,主要靠决议、开会,一年搞四次,不靠民法、刑法维持秩序”。

三、改革开放以来的依法执政建设

改革开放后,中国共产党对于共产党如何领导人民执政进行了积极深刻的探索,提出了依法执政的概念。1978年党的十一届三中全会后,党的各项工作开始正常化,立法工作全面展开。邓小平在中央工作会议上的讲话《解放思想,实事求是,团结一致向前看》指出:“为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”^[4]十一届三中全会公报提出“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的十六字方针,保证人民在法律面前人人平等,不允许任何人有凌驾于法律之上的特权。党的十二大通过的党章指出:“党必须在宪法和法律的范围内活动。党必须保证国家的立法、司法、行政机关,经济、文化组织和人民团体积极主动地、独立负责地、协调一致地工作。”随着市场经济的不断推进和社会的不断发展,中国共产党在不断加强对于执政的认识。党的十五大提出依法治国,建设社会主义法治国家,并把依法治国上升为治国基本方略的高度,并于1999年将依法治国方略写入《宪法修正案》。从改革和完善党的领导方式和执政方式、加强党的执政能力建设的角度,十六大明确提出了依法执政概念:“党的领导主要是政治、思想和组织领导,通过制定大政方针,提出立法建议,推荐重要干部,进行思想宣传,发挥党组织和党员的作用,坚持依法执政,实施党对国家和社会的领导”。党的十六届四中全会作出了“依法执政是新的历史条件下党执政的一个基本方式”的论断。党的十八大重申“必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”,强调“更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用”。

第一,依法执政是发展中国特色社会主义市场经济的需要。依法执政的现实要求,来源于从在封闭半封闭条件下实行计划经济到在改革开放条件下发展市场经济的转变。计划经济时期,党领导人民进行社会主义建设,能够在较短的时间内调集社会资源集中处理、解决问题,客观减少了许多社会矛盾。在市场经济时期,行政手段不再适用于解决社会矛盾问题,调节市场经济发展中所遇到的一系列问题必须诉诸法律,依法执政成为了社会主义市场

经济发展的制度保障。

第二，依法执政是建设社会主义政治文明的必然要求。改革开放三十多年来，我们取得了举世瞩目的成就，但是也面临巨大的挑战。中国共产党在总结过去执政的得与失后，清醒地认识到，党必须把握全局，真正做到各司其职、各尽其责，才能更好地管理国家和社会事务。在党的十三届四中全会以后，以江泽民为核心的党的第三代中央领导集体明确指出，“我们的党是执政的党，党的领导要通过执政来体现”^[5]。以胡锦涛为总书记的党的中央领导集体首次提出了科学执政、民主执政、依法执政的整体概念。十八大报告指出：“完善中国特色社会主义法律体系，加强重点领域立法，拓展人民有序参与立法途径。推进依法行政，做到严格规范公正文明执法。”依法执政，成为了提高党的领导水平和执政水平的重要途径，是依法治国的重要内容，是社会主义政治文明建设的政治保证。

第三，依法执政需要监督体系的保障。十八大报告指出，“坚持用制度管权管事管人”。当前出现的一系列新情况、新问题，尤其是领导干部权力运作不规范和违反法律的问题，都对依法执政建设带

来了巨大破坏，给党的形象造成了恶劣影响，动摇了党的执政基础。依法执政的行为主体是党的各级领导干部，权力的运作必然带有人为的特征，需要通过多方位的监督来确保执政行为在法律允许的范围内依法执行。只有执政行为得到充分的监督，依法执政才能真正落到实处，推动中国特色社会主义政治文明向前发展。

参考文献：

- [1]江泽民.江泽民文选(第3卷)[M].北京:人民出版社, 2006:536.
- [2]中共中央文件选集(第6册)[M].北京:中央党校出版社, 1992:408.
- [3]董必武.董必武政治法律文集[M].北京:法律出版社, 1986:481.
- [4]邓小平.邓小平文选(第2卷)[M].北京:人民出版社, 1994:144.
- [5]江泽民.论党的建设[M].北京:中央文献出版社, 2001:7.

[责任编辑 王云江]

Historical evolution of CPC's law-based governance

LIU Feng

(Party School of the Central Committee of C.P.C, Beijing 100091, China)

Abstract: In accordance with the law-based governance is the major decision made by the Communist Party of China. This policy decision is made by the basis of summing up historical experiences. The law-based governance was made basically gone through three periods of the new democratic revolution, after the liberation to before the reform and opening up, and reform and opening up.

Key words: Communist Party of China; law-based governance; historical evolution

(上接第 36 页)

“Province Administrating County” structural reform in fujian’s feasibility analysis

LI Kun

(Institute of Public Administration, Fujian Normal University, Fuzhou 350007, China)

Abstract: With the fast development of county economy, “City administrating county” system which is formed in the reform and opening-up policy gradually appears disadvantages, it cannot adapt to the development of society and economy. In recent years, many provinces take a great upsurge in “Province administrating county”, and has many practical achievements. The “Province administrating county” not only has firm theoretical foundations, but also gets sufficient reality conditions, and still emerges derivational problems in the process of actual mechanical. Therefore, “Province administrating county” reformation should take possible cases into consideration, and take relevant reform measures.

Key words: city administrating county; province administrating county; feasibility