

论科学发展观与依法执政

陈国申

【摘要】 科学发展观是我党执政经验的最新总结,它要求我们的发展必须坚持以人为本,促进人的全面发展,实现人与自然的可持续发展,实现精神文明、物质文明和政治文明的协调发展。为了实现这种发展观,我党必须不断改进和完善执政方式。笔者认为,依法执政就体现了这种要求,它能够保障人的全面发展,它是人类政治文明的要求,它可以使我们实现人与自然的和谐发展。

【关键词】 科学发展观;依法执政;政治文明;以人为本;可持续发展

【中图分类号】 D2

【文献标识码】 A

【文章编号】 1001-4527(2005)02-0047-04

【作者简介】 陈国申(1973—),男,华中师范大学政治学研究院硕士生,山东科技大学法学系讲师,主要从事宪政理论研究。湖北 武汉 430079

发展是硬道理,发展是执政兴国的第一要务。以往我们一直强调发展的重要性,但对于如何发展,我们的认识其实并不深刻。党的十六届中央委员会集中回答了如何发展的问题:党的十六大报告指出,“全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面,就是要在中国共产党的坚强领导下,发展社会主义市场经济、社会主义民主政治和社会主义先进文化,不断促进社会主义物质文明、政治文明和精神文明的协调发展,推进中华民族的伟大复兴。”十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》进一步提出了“全面、协调、可持续的发展观”,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》又提出了落实科学发展观的具体要求,即“坚持科学执政、民主执政、依法执政,不断完善党的领导方式和执政方式。”这些都是在充分总结我党五十几年执政经验和教训的基础上对如何发展这一问题作出的科学回答,既实事求是,又解放思想、与时俱进,是我党对马克思主义发展观的重大创新,也是我党执政理念的重大突破。

科学发展观与提高执政能力是一个不可分割的整体。科学发展观是关于发展的宏观科学指导,提高执政能力是我党落实科学发展观的具体措施。我党科学发展观的确立经历一个从“以阶级斗争为纲”到“以经济建设为中心”,再到“物质文明与精神文明两手都要硬”,最后到“在物质文明和精神文明的基础上,推进人的全面发展”,实现“精神文明、物质文明和政治文明的统一”的过程。发展观的重大变化,也必然要求执政能力的提高,这就是“科学、民主和依法”的执政方式。科学执政,就是坚持按照科学的理论、制度和方法来执政,是科学发展观的直接要求;民主执政,就是坚持执政

为民,支持和保证人民当家作主,是科学发展观的群众基础;依法执政,就是坚持把体现执政规律、社会发展规律和人民意志的法律作为基本依据,是科学发展观的实现途径。简言之,落实科学发展观,最终要体现到依法执政上来。

一、科学发展观的要求

科学发展观的含义和要求主要有三个方面,“以人为本”的人的全面发展,人与自然的可持续发展,物质文明、精神文明和政治文明的协调发展。

科学发展观的核心是以人为本。坚持以人为本,就是把维护人民的利益作为我们一切工作的根本出发点和落脚点。坚持以人为本,一方面回答了为什么发展的问题,另一方面也回答了在发展中相信谁、依靠谁的问题。具体说来,首先要满足人民的物质文化生活需要,既包括生存的需要,也包括享受的需要,既包括物质生活,也包括精神生活,既包括生活水平的提高,也包括生活质量和生活环境的改善。其次是要尊重和保障人权,包括公民的政治、经济和文化权利,保护公民财产和人身自由。要不断地健全民主制度,丰富民主形式,扩大公民的政治参与,保证公民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的权利。第三,要保障人民的发展权,包括就学、就业和创造等方面的权利。要树立相信人民、依靠人民的观念,创造人民平等发展,充分发挥其聪明才智的社会环境;要促进人的全面发展,不断提高人民的思想道德、科技文化和身体健康素质。概括说来,就是要保障宪法规定的基本人权得以实现。

还要正确处理经济增长、经济发展与可持续发展的关系。20世纪90年代以来,我们党和政府始终十分重视我国社会经济的可持续发展问题,党的十六大报告指出,“必须把

可持续发展放在十分突出的地位,坚持计划生育、保护环境和保护资源的基本国策。”正确处理经济增长、经济发展与可持续发展的关系,既是关系社会主义现代化建设全局的重大问题,也是关系中华民族生存和未来发展的长远大计。牢固树立科学的发展观,一定要把保持经济快速增长与合理保护环境、科学利用资源结合起来,把经济发展建立在生态良好循环的基础之上,努力实现经济协调发展,社会全面进步,资源永续利用,环境不断改善,生态良性循环的协调统一,坚定不移地走可持续发展道路。

树立全面、协调、可持续的科学发展观,必须深刻认识物质文明、精神文明与政治文明的科学内涵,全面准确把握“三个文明”之间的辩证关系。全面发展观,就是要在经济发展的基础上,促进社会全面进步和人的全面发展。协调发展观,就是要在促进社会主义物质文明、政治文明、精神文明的协调发展。可持续发展观,就是要在开发利用自然中实现人与自然的和谐相处,实现经济社会的可持续发展。可以看到,物质文明、政治文明、精神文明的协调发展是科学发展观题中应有之意。

三个文明全面发展,尤其要重视政治文明建设。长期以来,我们只重视物质文明和精神文明的作用,而忽视了政治文明建设。政治文明的主要作用表现为,政治文明为物质文明和精神文明提供有力的政治和法律保障、提供组织和制度保障。只有这三者协调发展了,才真正符合科学发展观的要求。具体说来,就是要在党的领导下,不断弘扬社会主义民主、健全社会主义法制,把我国建设成为一个社会主义法治国家,保障并促进物质文明和精神文明的进一步发展。胡锦涛同志指出:“建设中国特色社会主义,是以经济建设为中心,社会主义物质文明、政治文明和精神文明全面发展、全面进步的事业。物质文明、政治文明和精神文明都是社会文明的重要方面。缺少其中任何一个方面,社会都不可能健康地向前发展。”

长期以来,我们党的执政过程中,总是出现这样或那样的问题,一个重要原因就是缺乏科学的发展观的指引,忽视了政治文明建设。当党的发展观存在重大缺陷时,出现一些问题也在所难免。但仅仅有科学的发展观,还未必能实现科学的发展。科学发展观的实现程度取决于党的执政能力。所谓执政能力,是我们党在执政活动中,通过协调党与政府和社会其他团体和组织的关系,最广泛最充分地调动一切积极因素、推动中国社会发展的能力。一个党能否科学地协调党与政治和社会的关系,能否最充分地调动一切积极因素、推动社会的发展,完全取决于这个政党的执政方式。

二、依法执政的意义

依法执政是与科学发展观相适应的、科学的执政方式。具体体现在以下三个方面:

首先,它体现了“以人为本”的要求。这种要求是通过执政党遵守人民制定的法律来实现的,因为这些法律是人民意志的体现,是人民的利益的直接表达。

政党的基本功能是利益表达和利益综合。对于中国共

产党来说,就是要保证把人民的利益稳定地表达出来。米歇尔斯曾经把无产阶级政党的执政规律尖锐地称为寡头统治铁律,“政党是为了特定的目的而建立起来的,它是一种达到特定目的手段。然而,一旦政党本身变成了目的,有了自己的目标和利益,那么从目的论的角度看,它将脱离自己所代表的阶级。”我党会不会也犯这样的错误?笔者认为,克服这个铁律的关键所在是她不能有脱离人民大众的、属于政党自己的利益,也即执政行为本身不能成为党的最终追求,组织的自我保存也不能成为目的,而只能是手段,是为人民谋利益的手段,人民的利益永远是党的终极目标,党最终要做到以人为本地促进人的全面发展、促进社会的全面发展。那么,如何保证党永远服从人民的利益?

革命领袖的结论是民意、人民利益要靠民主执政来体现。1945年,毛泽东在延安回答民主人士黄炎培提出的共产党能否跳出历史“周期率”问题时指出,“我们已经找到新路,我们能跳出这周期率。这条新路,就是民主。只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息。”在他看来,人民是对权力进行制约的主体,民主是克服权力政治的最好方式,要想保证人民的利益实现,必须采取民主的形式,我们的执政过程中必须要有充分的人民的意志反映。但最终他还是未能把有法制保障的民主贯彻到执政过程中,他欣赏广泛发展群众参与的“大民主”,忽视、轻视法制,倾向“人治”,这些认识,成为发动文革的一个重要思想根源。法律不一定以民主为前提,但民主必须以法律为基础,十年动乱是它最好的注解。缺乏法律保障的民主必然会走向民主的反面。未来的改革必须转向制度建设,在坚持党的领导下进行制度建设和制度创新,把人民利益充分体现执政过程中。

要在执政过程中充分体现民意,必须要以群众的观点来看待政绩。这就要求倾听群众呼声,忠实履行全心全意为人民服务的宗旨,把实现人民群众的利益作为追求政绩的根本目的。衡量干部政绩,最根本的是看人民群众拥护不拥护,赞成不赞成,高兴不高兴,答应不答应。但在实践过程中,又不存在抽象的群众观,执政党在执政过程中,不可能事事都要征求群众的意见,问问群众答应不答应,那样不可能实现,即使实现,其成本也是巨大的。其实,在国家社会主义建设的过程中,人民意志已经转化成了法律,执政党在执政过程中,遵守了法律,就等于遵守了人民意志,体现了人民利益。因此,依法执政就是以人为本、民主执政的具体实现方式。

其次,它是人类政治文明发展的要求。

在经历了“以经济建设为中心”、“物质、精神两手都要抓、都要硬”两个阶段之后,要实现物质文明、精神文明和政治文明的协调发展,就必须着重强调政治文明对物质和精神两个文明的支持和保障作用。

我们现阶段要建设高度的政治文明,就必须注重借鉴人类社会政治文明发展的一切优秀成果和积极的因素。政治文明,是人类政治生活的一种进步状态,是人类在政治生活中对各种规则和惯例的总结和提炼,是人类改造自然和改造

社会的政治成果,政治文明的核心内容是法治文明。毛泽东同志曾经说过,像斯大林那样严重破坏社会主义法制的事件,在英、法、美这样的西方国家都不可能发生。邓小平同志也指出:“社会主义要赢得与资本主义相比较的优势,就必须大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果,吸收和借鉴当今世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代化生产精神的先进经营方式、管理方法。”十六大报告也指出,“要坚持从我国国情出发,总结自己的实践经验,同时借鉴人类政治文明的有益成果,但不照搬西方政治制度的模式。”

在我国,要建设政治文明,就是要在坚持和完善中国的基本政治制度的前提下,充分吸收世界各国包括西方发达国家政治制度中的一切有利于社会主义政治文明建设的文明成果,善于从世界现代政治文明发展的高度,全面科学地认识我国政治文明程度,并把政治文明建设与其他人类文明形式结合起来,为社会主义物质文明建设和精神文明建设提供组织和制度保障。既然政治文明的核心是法治文明,建设法治国家就是我国政治文明建设的一个核心任务。

建设法治国家最直接的目的就是规范和限制政府权力。亚里士多德就说过:“法治应包含两重含义,已通过的法律获得普遍的服从,而大家服从的法律又应该本身是制定的良好法律。”在人治社会,民众守法而政府可以不守法,在法治国家,民众守法,政府更应当首先守法,政府是否严格依法行政是衡量一个国家法治化程度的重要标志。但在西方,却鲜有国家直接用法律来规范政党的执政行为,因为他们对政党的监督主要是通过反对党与执政党之间的竞争来实现的,在多党政治制度下,宪法不需要直接规定执政党的职权和程序,而是规定各个政党平等竞选执政的权利,取得执政地位的政党就成为执政党,执政党政绩不佳、违法乱政,自然被反对党所取代。在我国,党的干部编制,属于国家编制;执政党的活动经费,包含在国家财政预算之内;执政党的领导权,主要表现为对国家大政方针的决策建议权和对国家领导干部的任免建议权。党处于国家政治活动的领导核心地位,这是我国宪法明文规定的,也是国情所决定的。党的这种特殊地位就决定了,在我国建设法治国家,首先规制党的权力,实现依法行政。所谓依法行政就是政党依照法律进入国家政权机构并处于主导地位,且依照法律从事对全体社会成员发生约束性影响的国家政务管理活动。也有人名之曰党的领导方式法治化,即党的领导有明确的法律根据,有充分的法律保障,有具体的职权范围,有法定的活动程序。坚持、完善党的领导权是依法治国的关键。中国政党制度的特殊性要求宪法明确具体地规定党的职权和程序。

当前我国依法治国进程中最大的挑战就是依法治官不力、权力监督不力,由此导致事实上广泛存在的权大于法的现象,这削弱法律权威,起着极坏的负面示范效应。因此,作为权力行使主体的广大党员特别是党员领导干部必须在宪法法律范围内活动,实现党执政方式的法治化,显得尤其重要。

第三,它是可持续发展的要求。

江泽民同志指出,“依法治国,就是广大人民群众在共产党领导下,依照宪法和法律的规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会民主的制度化、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。”江泽民同志所强调的,其实就是法律的稳定性对执政行为的一种约束,从而保证党的政策和执政行为的连续性,从而实现经济和社会的可持续发展。

法律与政策相比,其制定、修改、废止都需要由法定机关依法定程序实现,具有更强的稳定性、连续性和长期性。政策的制定、修改、废止虽然也有党章、纪律予以限制,但往往容易掺杂个人因素而缺乏稳定性。先哲曾有精辟分析,“常人不能完全消除兽欲,虽最好的人们也未免有热忱,这就往往在执政的时候引起偏向。法律恰恰正是免除一切情欲影响的神祇和理智的体现。”反右及文革所造成的惨重教训,便是明证。依法行政将彻底改变过去“动员模式”的革命党形象。依法行政的核心要素就是对非人格化的规则的服从,旨在否定随意性和个人化的意志以及各种特权行为,从而实现发展的持续性、连续性。

当然,法律的稳定性也并不意味着排斥制度创新的机制。这就要求我们必须科学地处理好稳定、改革、创新的关系。人们往往有这样一个认识误区:在改革的过程中,严格遵守法律会阻碍制度创新,不利于改革。在他们眼里,法律成了一个僵硬的东西。事实上,法律除了稳定性之外,还有另外一种属性,即灵活性,灵活性为制度创新开启了一扇窗户。这种灵活性主要表现为对法律的适时修改、恰当的立法解释和适度的法官自由裁量权及少量的宪法惯例。法律的灵活性是在恪守稳定性的基础上实现的一种法律自我完善机制。法律的稳定性和灵活性既保证了执政行为的连续性,又保证了稳定基础上的创新性。

三、落实科学发展观、实现依法行政的建议

依法治国需要党的领导,党的领导也需要法治化。这是一个问题的两个方面,不可偏废。目前,党的领导既成事实,当务之急就是如何实现依法行政、提高执政能力,从而完善、加强和巩固党的领导。

首先,必须强化执政党意识,强调法律在执政过程中的重要性。

正确认识我党在国家政治生活中的地位和职能,这是实现依法行政的基本前提,认识不到这一点,就不可能真正做到依法行政。依法行政是我党身份、职能变化的必然要求。为此,我们必须清醒地认识到执政党与革命党的区别。一、指导理念不同。革命党的理念是科学的斗争观,执政党的理念是科学的发展观,这是革命党与执政党的根本区别。因为革命党的主要任务是进行革命战争,推翻反动统治。而执政党的主要任务在于领导人民搞建设、谋发展。二、在国家政治格局中所占据的位置不同。革命党存在于体制外,是要破坏并摧毁旧秩序。执政党存在于体制内,是要建立并巩

固新秩序。三、与法律的关系不同。革命党与国家法律呈反向,其主要任务是革命、打碎反动的旧法统;执政党与国家法律呈正向,其主要任务是发展,确立法律在建设事业中的基础地位。因此执政党维护宪法和法律的权威就是维护执政党的权威,遵守党自己领导人民制定的宪法和法律才能建立和巩固新秩序,才能增强执政能力,才能促进社会的稳定和经济的发展。

明确了执政地位后,就应当确立我党的中心任务就是以人的全面发展为目标、以人民利益为出发点领导人民搞建设,谋发展,真正做到立党为公、执政为民,权为民所用,情为民所系,利为民所谋。实现这一中心任务的基本保障就是把切实体现人民利益的法律作为我党执政的基本依据,做到依法执政。

其次,必须以法律明确党权与国家权力的关系,使党和政府都能优质高效地履行自己的职责。

党直接领导和掌管一切的领导方式既不符合法治的要求,也容易滋生专制和腐败。毛泽东《井冈山的斗争》中就提出了对党政不分的批评:“党的主张办法,除宣传外,执行的时候必须通过政府的组织。国民党直接向政府下命令的错误办法,是要避免的。”彭真同志也指出,“党一定要加强对政权的领导。问题是,党委怎样领导政权?……在政治上,必须坚持共产党的领导,……从组织关系上说,那就有所不同,政权机关并没有义务服从党委,共同纲领也好,中央人民政府也好,没有一条说代表大会和政府一定要服从党委。政权机关对党委不是组织上的隶属关系。相反,对政权机关的决议,所有的人都要服从,共产党员也不例外,党委也不例外。”放弃党的一元化领导,在法治轨道内实现党政分开,党通过进入国家机关,进入公共权力实现领导,是一种更为科学的领导方式。十四届六中全会决议中提出的依法执政,提高执政能力就是总结这一历史教训的产物。这样,既能保证党的领导核心作用,又能充分发挥人大、政府、政协以及其他各方面的职能作用,防止出现“以党代政”、“以言代法”的现象。

1982年宪法已经迈出了可喜的一步。它删除了1975、1978年宪法规定的“全国人民代表大会是在中国共产党领导下的最高权力机关”这一有违党政关系的条款,把应由国家

机关行使的权力,归还了国家政权机关,并规定“各政党和社会团体,都必须以宪法为根本的活动准则,并负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责”,为改变长期存在的人大和政府直接向党委负责的执政方式、提高执政能力奠定了宪法基础。但仅有宪法规定是远远不够的,党政的分开必须通过具体法律,如政党与国家机关关系法等对党与国家机关的权力作明确划分,才能真正理顺党政关系,真正克服以党代政、以党代法的倾向。

第三,必须以法律规范党权的行使程序。

依法执政,仅规定党有哪些权力是不够的,还要规定这些权力应如何行使,即党权的行使程序。如果我们不明确规定党的职权及其程序,“党必须在宪法和法律的范围内活动”就会成为一句空话。如果不明确规定党的职权及其程序,党的形象和威望就容易受到损害。因为在我国实际政治过程中,党领导的程序法治化程度还比较低,党委会经常绕开人大而直接向政府和司法机关发号施令,极大损害了党的形象。只有明确规定了党权的行使程序,才能使党权运作规范化,杜绝权力行使的随意性、任意性。

在具体实现对党权行使程序规范化时,我们必须要注意,这里讲的执政权力主要是指党对国家机关的领导。从权力运作层面来看,党的领导包括党内领导和对国家机关的领导两个方面。但由于执政主要讲政党与国家公共权力之间的关系,所谓执政,就是政党以一部分人(或全体人民)的名义对公共权力实施占有和运用的行为。相应的,党的领导程序的法治化就主要是指党对国家机关的领导程序的法治化,主要是指党组织不能直接向政府发号施令,不能“以党治国”、“以党代政”和“以党代法”。党的主张须通过人大上升为国家意志,才具备合法性权威。因此,必须以法律的形式规定党对国家机关的领导程序,使党对国家机关的领导程序法治化,做到党政分开。当党的重大决策须突破现行的宪法和法律有关规定,必须先修改宪法和法律再出台政策,要坚决避免绕开宪法和法律行事的错误做法,这样才能不断在执政过程中竖立宪法和法律的权威,同时也树立一个模范遵守宪法和法律的现代政党形象。

[责任编辑 王建国]