

从党治走向法治

○ 李步云

正如邓小平所指出的,建国后我们过去政治体制上的最大弊端是权力过分集中。按我个人理解,权力过分集中,具体表现为:党与政府,权力过分集中在党;领导个人与领导集体,权力过分集中在个人;中央与地方,权力过分集中在中央;国家与公民,权力过分集中在国家。这一弊端的根源是党政不分和以党代政。以往民主法治不健全的根源也在这里。而这正是“文革”这一民族浩劫之所以发生和发展并持续十年之久的根本原因。文革期间,“党的一元化领导”达到顶峰,以致“砸烂公检法”,公开在“75宪法”中写进“中国共产党中央委员会领导下的全国人民代表大会是国家的最高权力机关”这一原则。

以1978年党的十一届三中全会为标志,我国进入改革开放新时期以来,在邓小平理论指导下,从党的十二大到十三大,我们在克服权力过度集中现象上取得重要进展,从而促进了民主法治建设。但是后来观念又有回潮,以致改变党政不分、以党代政的现象,并没有重大进展并从根本上解决。党、国不分,乃至党先于国、党重于国、党高于国、党大于国的观念和做法仍未解决,“党国”、“党国”仍然是人们的口头禅。其制度表现之一是从中央到地方,一些领域仍然实行“两块牌子、一套人马”,甚至还有漫延趋势。曾有同志说:过去的人大是“橡皮图章”,现在已变为“木头图章”,但它应当是“钢印”。这一比喻也不无道理。尽管,“党委审批案件”的制度已经在1979年9月发布的中共中央《关于保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》中已明令取消,但现今仍然存在政法委干预具体办案的现象。对某些重大和疑难案件,政法委召集“三长”(法院院长、检察院检察长、公安局局长)交换一下看法还是可以的,但要在这种会议上硬性做出决定,则是明显违宪的。我国宪法已明确规定审判权由各级

人民法院行使,不允许在人民法院之上还有某个机构或个人,对案件最后拍板。

在新民主主义革命时期,我们党曾领导中国人民高举宪政的大旗,以民主对抗国民党反动政权的专制,以法治反对它搞党治,以人权反对它剥夺人民的权利。这是中国共产党领导人民以少胜多,以弱胜强,最终推翻蒋家王朝的最大“法宝”。在“武装斗争”的革命形式下,“党政军一体化”,权力高度集中,是难以避免的。但是,在新中国成立后,就应还政于民,逐步改变过去那种权力过度集中的政治体制。党政不分、以党代政、党权高于一切,在现代民主法治社会里,是根本不可能得到广大人民群众认同的,也不符合马克思主义的基本原理和理想追求。这种观念和制度设计,在马克思、恩格斯等马克思主义老祖宗那里,是找不到任何思想踪迹的,列宁就曾指出,不应将党的组织和政权组织混为一谈。1942年,邓小平同志在《党与抗日民主政权》一文中说:我们绝不能像国民党那样搞“以党治国”,因为那“是麻痹党、腐化党、破坏党、使党脱离群众的最有效的办法”。为此,他提出了三个基本观点:一是党的“真正的优势要表现在群众拥护上”,把“优势建筑在权力上是靠不住的”。二是不应把党的领导解释为“党权高于一切”,甚至“党员高于一切”;要避免“不细心地去研究政策,忙于事务上的干涉政权,放松了政治领导”。三是办事不能“尚简单避复杂”,不能“以为一切问题只要党员占多数,一举手万事皆迎刃而解”。他的这些观点在今天仍有重大的现实指导意义。

怎样才能在今后一个较长时期里逐步解决这一政治体制改革的关键问题呢?我有如下几点想法和建议:

一要解决突出表现党政不分的“两块牌子,一套人马”问题。办法是大量合并和精简各级党委下

设的与行政机关和司法机关对口的职能机构,不能再事无巨细进行对口“领导”和“管理”。大量合并与精简后的党的职能机构应把工作重心转移到协助党委做好调查研究,制定好重大决策和方针政策上来,做好“党要管党”的工作。同时,加强各级各部门“党组”的工作,充分发挥其“政治、思想”领导的功能。要改变党的领导除了“政治、思想”领导之外,还有“组织”领导的错误观念。

二是解决好党和人大的关系问题。要逐步将权力重心从各级党组织转移到各级人大上来,使之成为真正的“国家权力机关”。主要通过各级人大的“党团”、党组织、党员,做好人大的工作,各级党组织的工作重心应放到提出立法建议和重大问题决策的建议上来,各级人大不应事无巨细都要向同级党委汇报。尤其要重视人大自身的建设,包括提高选举的自由度;提高人民代表的政治和业务素质;实现各级人大常委的专职化;进一步提高人大工作的透明度;提高各民主党派的独立自主性,以进一步发挥其在人大工作中的作用;等等。

三是坚持司法独立,维护司法权威。现在连“司法独立”四个字都不敢提,是很欠考虑的。我国民主革命时期根据地政权的法律文书就早已写进“司法独立”。“82宪法”起草过程中,宪法起草委员会主任委员叶剑英委员长在第一次会议致辞里也明确提出了这次宪法的制定,应贯彻“民主立法”与“司法独立”原则。不能说这也是在否定党的领导吧?!国际人权文书有几个关于“司法独立”的专门文书,还有过一个关于“司法独立”的“北京宣言”。它作为司法工作的一项基本原则已为全世界各国所公认。作为联合国安理会的常任理事国,我们有充分尊重它的义务。而且它被公认为是现代民主政治体制中非常重要的一环,对国家长治久安也有重大意义。至于各国在宪法表述上、在制度安排上略有不同,那是自然的。前面提到的政法委“三长会议”定案是违宪的,即使只是交换一下意见与看法,刑事诉讼法中并没有这样的制度安排,也是不妥的。在这个问题上,邓小平同志的态度是十分明确的。他曾说,“不管谁犯了法,都要由公安机关依法侦查,司法机关依法处理,任何人都不许干扰法律的实施,任何犯了法的人都不能逍遥法外”,“党要管党内纪律的问题,法律范围的问题应该

由国家和政府管。党干预太多,不利于在全体人民中树立法制观念。”

在这里,我还要重复提一下我曾多次提过的建议,即修改现行宪法的第126条。该条的规定是:“人民法院独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”我建议将“不受行政机关”干涉改为“不受任何机关”干涉,或恢复1954年宪法的规定:“人民法院独立行使审判权,只服从法律。”因为“干涉”是个贬义词,行政机关不能“干涉”,党组织和人大也不能“干涉”。对司法工作,党要领导,人大要监督,那是另外一个概念,另外一个问题。当然,这不仅是宪法的用词和逻辑需要严谨、严肃的问题,关键还是它内含的理念是否合理和正确。

现在司法权威不高,“信访”不信“法”,就是一个突出的问题。即使涉法涉讼的来信来访案件已移交政法委处理,也多有不妥。因为它不仅涉及司法独立的贯彻遵守,还涉及这样是否科学、合理。一个案件经过公检法按刑法、民事诉讼法和行政诉讼法的严密设计的一系列程序而做出的终审判决,信访部门仅凭原、被告一方的一封信和相关材料的审读,就可以对该案的是非对错表态,显然是不科学、不严肃、不慎重的。如果把道理说清楚,老百姓是会通情达理的。经过几年努力,“信访”不信“法”的问题就可得到解决;“某人要上访,县委书记给他下跪”这样的事情就不会再发生了。

四是“建立违宪审查制度刻不容缓”。这是我在2001年11月2日《法制日报》发表的一篇文章的标题。为此,我曾多次呼吁,在本文中又再次提出,是因为,它不仅直接关系到维护宪法尊严与权威,解决有人比喻我国宪法是“一只没有牙齿的老虎”这一重大问题,而且它还同正确的党政关系这一问题有密切关联。在一次高级别的专家座谈会上,我曾建议尽快建立宪法监督制度,会上一位长期从事人大工作的高级干部争辩说:“是不是违宪,党说了算”。此言一出,当时令我哭笑不得。因为,这可能成为国际上的一大笑话。我的意见是,在全国人大常委会下设立一个“宪法监督委员会”,其性质和地位同现有的9个专门委员会相当,受全国人大常委会领导,并对它负责,它做出的有关宪法监督方面的意见与建

议,报送全国人大常委会讨论和作出是否违宪的决定。必要时由人大常委会报告全国人民代表大会作出决定。它的职责可以是:对宪法解释提出意见、建议;对法律法规、自治条例和单行条例是否违宪,对中央一级国家机关的重大政策和决定是否违宪,提出意见;对中央机关之间的权限争议,对中央一级领导人的罢免案提出审查意见;等等。将中央军委制定的法律、法规是否违宪提出审查意见,也应当列入其职责范围,是理所当然的。因为中央军委也是宪法规定的对全国人大负责、报告工作并受其监督的一个国家机构。至于人们最担心的当党中央的红头文件同宪法或基本法律相抵触时如何处理的问题,那也好办。我们可以同意大利等西方国家的宪法法院或宪法委员会有权做出“政党违宪”的裁决不同,可以用内部通报方式,交由党中央或全国人大作出修改宪法、法律或对其作出解释;或由党中央对新政策作出调整,或对修宪改法提出建议。这对国家机关、民主党派、社会组织 and 广大公众开展对党组织的监督大有好处。人们说,我国尚未建立起违宪审查制度或宪法监督制度。这一判断是成立的。有人认为现在的“法规审查室”已在履行宪法监督职能,甚至认为这就够了。一个“局级”机构就可以担负起“宪法监督”的重任和完成其职责,这有损于宪法应有的崇高尊严和权威。主张用现在“法律委员会”来代行宪法监督的职能,会混淆宪法与法律的原则界限,同样有损于宪法应有的权威与尊严。

五是要树立国家法律的效力高于执政党的政策的理念和制度。当党的政策和国家法律发生抵触和矛盾时该怎么办?这个问题在80年代就曾讨论过。第一种意见认为,应按党的政策办,理由是法律要相对稳定,它比较容易滞后于现实生活;党的政策能更快地反映现实生活的变化;况且,党的政策是国家法律的灵魂,国家法律是党的政策的工具。第二种观点认为,哪个正确就按哪个办。第三种观点是我和一些同志的看法,即应按国家法律办。理由是,党的政策是党的主张,国家法律则是党的主张和人民意志的统一。从原则上讲,不是这个党的党员,就不受这个党的党纲和党章的约束,党的政策对非党人士无直接约束力,它只能通过宣传与示范吸引人们

自愿接受。国家法律的灵魂不是党的政策,国家法律与党的政策的灵魂都应当是人民的利益,社会的进步、事物的规律和时代的精神。国家法律更不应该是党的政策的工具,两者都应当是国家为人民谋利益的工具。第二种意见当然也不可取,因为那样就会乱套,不能维护法制的统一和尊严。已故最高人民检察院研究室主任王桂五同志的观点倒很有意思。他说,如果你是群众,你就按国家法律办;如果你是党员,你就赶紧请示党组织,它说怎么办,你就怎么办。他提出的后面那种做法,我不完全同意,但有一定的启示意义,就是党组织和有关人大要赶快对此类问题研究解决。现在有立法权的人大开会也不难,重大问题在两个月之间召开临时会议也是能够做到的。这里的关键还是在党的组织与国家政权组织的关系上,应有符合现代民主法治普遍价值的正确理念。■

(作者为湖南大学法学院教授、广州大学人权研究与教育基地主任、中国社会科学院荣誉学部委员)

(责任编辑 洪振快)

郑重声明

近日,本刊接到一些读者和发行商的反映,某些地区的有关部门在文化市场执法检查时,说《炎黄春秋》杂志是“禁书”、“非法出版物”。对此,本刊郑重声明:《炎黄春秋》杂志是国家新闻出版总署批准出版的合法期刊,期刊出版许可证号:京期出版字第2817号;国内统一刊号:CN11—2817/K;国际标准连续出版物编号:ISSN 1003-1170,在国内外公开出版发行。

广大读者和发行商若发现有关部门称本刊是禁书、非法出版物并予以查抄或禁止售卖等行为,请及时向本刊反映并提供证据,本刊将依法维护自身、发行商及读者的合法权益。

炎黄春秋杂志社

2012年10月17日