

專訪 中央黨校政法教研部主任 張恒山

大孰法黨清釐 改進執政方式

張恒山簡歷

張恒山，中共中央黨校政法教研部主任，教授，博士生導師。兼任中國法學會常務理事；國務院學位委員會學科評議組法學組成員；國務院特殊津貼享受者；最高人民檢察院專家諮詢委員；中國審判理論與實踐研究會常務理事；北京市法理學會副會長；中國社會科學院法學研究所特聘研究員；安徽師範大學特聘教授；國際關係學院兼職教授；海南省法官培訓學院兼職教授。主要研究領域：憲法學、法理學。近年致力於中國共產黨執政方式的改革和完善的改革，主持國家社科基金課題「中國共產黨依法執政研究」。

正在召開的中共十八屆四中全會將繪製法治中國的藍圖，彰顯執政黨推進依法治國的決心和方略。權威法學家、中央黨校政法教研部主任張恒山接受本報專訪指出，改進中共的領導方式和執政方式，關係到依法治國最核心的問題，將成為本次全會的重要議題。他認為，中共依法執政首先要明晰「領導」概念，理順「領導」與「執政」關係，釐清「黨」大還是「法」大的疑惑，具體到實際操作中，要改變多年來「黨委」權力獨大的做法，依照憲法和法律規定實現執政黨的領導，這恰恰更能加強黨的領導和執政地位。 香港文匯報記者馬靜 北京報道



「黨的執政表現為黨的代表們在國家權力機構中佔主導地位；這種主導地位又是通過法律程序（一般是通過選舉）獲得的，所以，它是一種既定的法律狀態；執政黨必然要運用國家政權機構的權力去處理政務、事務；黨的代表們處理國家政務的行為，對全社會成員產生法定約束力、強制性，即全社會成員具有服從的義務。所以，這就要求黨的執政必須要嚴格依照法律，要依法執政。」張恒山如是說。他坦言：「處於執政地位的政黨、組織、個人不可以隨意地運用政權力量處理政務、事務，可以說，在這一點上，我黨確實曾經走過一段曲折的彎路。從1957年反右到1958年大躍進，從農村社會主義教育運動到文化大革命，上述錯誤的產生，最後都可以歸根於非法治化的治國理政方式的惡果。」

理順黨政關係 改革執政體制

在他看來，以市場經濟為核心的文明體系急需中國共產黨作為執政黨轉變自己的執政方式，依法執政無疑是執政黨最正確的領導執政方略，十八屆四中全會將重申依法治國下的依法執政，也將喚起全黨幹部的法治意識，認識到中央依法執政，從嚴治黨的決心和力度。

張恒山解釋道，依法執政，從表面上看，是解決中國共產黨作為執政黨在處理政務、事務時所依據的準則問題——從主要依據政策、領導人講話轉向主要依據法律。而從實質上

看，為了保證法律真正能夠成為處理政務、事務的依據，就必須理順黨和國家政權機關的關係——由特定的獲得憲法、法律授權的國家機關依照憲法、法律處理自己權能範圍內的政務、事務，黨組織不能直接行使未經憲法、法律授權的權力，更不能超越憲法、法律的規定去處理具體的政務、事務。

「其實，各級黨組織不直接處理具體的政務、事務，並不意味著削弱、淡化黨的領導和執政。相反，黨組織通過路線指引、思想引導、立法領導、幹部提名、帶頭守法、監督執法、懲治腐敗等等方式，恰恰體現了黨的領導和執政，恰恰加強了黨的領導和執政地位。所以，依法執政同時意味着，包含着黨的領導方式、執政體制的變革。」

習提「四個善於」 依法執政框架

中共中央總書記習近平日前在其講話中提到「四個善於」：「善於使黨的主張通過法定程序成為國家意志，善於使黨組織推薦的人選通過法定程序成為國家政權機關的領導人員，善於通過國家政權機關實施黨對國家和社會的領導，善於運用民主集中制原則維護黨和國家權威、維護全黨全國團結統一。」張恒山指出，這「四個善於」正是中共依法執政的總原則和總框架，但最關鍵還是要進一步將這些都落到實處，特別是，最基層的領導幹部要改變多年舊習，在具體執行中重視法治，落實法治。

倡設憲法法院 獨立於黨政法

十八屆三中全會提出要進一步落實憲法權威，健全和完善憲法監督機制和程序。學界紛紛建言要設立憲法委員會以確保憲法權威，而張恒山教授則認為，成立獨立的憲法法院則能更好地起到監督作用。

張恒山指出，中國長期以來，憲法和法治觀念就不夠強，憲法不被真正遵守和重視。「中共第二代領導人以後的歷代領導人都多次強調要尊重憲法，提出黨要在憲法法律範圍內活動，但是實際上地方各級黨委並不以此為重，各級地方黨委違反憲法法律的行為甚至不被追究，不是一個司法上可訴的主體，不能進入司法程序被訴訟，不承擔司法責任，所以地方領導幹部並不拿違憲違法當回事，既然違憲違法不承擔責任不當回事，所以他繼續這樣做。可以說，直到現在，我們講黨要在憲法法律範圍內活動，更多的像是一個口號，並未落到實處。」

成員無黨派 監督方有效

為此，張恒山認為，盡快健全和完善憲法監督機制是最有效解決違憲問題的關鍵所在。外界所呼籲的成立憲法委員會在他看來在現時條件下最為快捷、可行，但從理論上看尚不算最佳，儘管當前來看，成立憲法委員會最易操作，但無法從根本上糾正違憲。「因為人大、黨委、政府、法院都有可能存在違憲行為，如果該機構設立於人大內部，人大違憲，該委員會怎樣發揮監督作用？」

張恒山認為，對於違憲監督，成立一個獨立的憲法法院或許是最佳。該法院人數並不需要很多，八九個人十來個人就已經足夠，該機構必須要獨立，組織成員享受終身制，也一定要無黨派，不受任何組織所限，方能真正發揮監督作用。

完善制度建設 確保黨委守法

記者：您認為，四中全會要進一步完善法律體系，那麼在法律的具體的「立改廢」方面有何建議？

張恒山：全國人大正在做這個問題，前不久對十幾部法律進行修改，現在還在對立法法進行修改。人大自己也清楚過去有許多法律存在問題，除了技術問題外，還帶有舊觀念，所以這些法律，就要廢除，比如廢除勞教制度。中國有兩百多部法律加上各種政府法規，所有法律都需要根據形勢發展不斷地進行修改，沒有哪部法律一成不變。可以說「立改廢」本身就是法治建設中的一個組成部分。

記者：中央提出，到2020年中國要基本建成法治政府，對此目標，您怎麼看？

張恒山：法治政府能否建立首先要取決於執政黨守不守法。因為我們現有執政體制是政府直接受黨委指揮，在這種體制下，如果黨委不守法，黨委始終在法律之外，政府永遠不可能建成法治政府，法治政府一定是整個國家體制改變下才能有這種可能。

我們當然希望各級黨委自覺守法，但現實中，每個黨委都是由一些具體的人構成的，人總是有很多貪慾，有自私的慾望，這可能會使人違反法律，所以，要從制度建設上首先確保黨委守法。我個人認為，要實現此目標還需要相當長時間。

長期對中共執政方式有着深入研究的張恒山認為，要改進黨的領導方式，首先要對「領導」概念加以剖析。他認為，黨的領導是指，以自己提出、並體現着中國人民共同利益的價值觀念、路線、政策，吸引黨外人民群眾、甚至其他黨派及其成員的支持和追隨，在這一前提下，中國共產黨在社會的政治、經濟、文化等領域的事務中從事引導、組織、帶領人民群眾和其他追隨者為實現黨所提出的價值觀念、路線、政策而共同奮鬥的活動。

領導不能強迫 執政強調依法

這位專家指出，黨的領導概念包括幾個要點，黨的領導的主體是中國共產黨這一組織實體，黨的領導的對象是中國共產黨外的人民群眾、其他黨派及其成員。「需要強調的是，不可以簡單地將黨的領導理解為對國家的領導。黨對國家是執政，是獨斷性地處理國家政務，這不同於對人民的領導。」他說「由此也決定了黨對人民的領導方式不能是命令式、強迫式，只能是以宣傳、說服、榜樣示範、吸引、引導的方式」。

張恒山提出，改進黨的領導方式和執政方式，要進一步辨別「黨的執政」和「黨的執政方式」這兩個不同的概念。「如果說黨的領導主要表達着黨和人民的關係的話，那麼，黨的執政主要表達着黨和國家的關係，表示黨在國家政權組織中的地位和作用」。

法治終極目標：彰顯公平正義

中共在十八屆三中全會決定中提出了建設法治中國的目標任務，張恒山教授認為，四中全會是對三中決定的進一步接續。那麼究竟什麼樣的國家才是「法治國家」？他在採訪中多次提到，依法治國，建設法治國家其最終目的就是要讓人們能感受到「公平正義」，任何社會矛盾都可以通過法治來解決。在他看來，「法治國家」至少要有三個要點。

化解社會矛盾

張恒山認為，法治國家就是依照法律處理國家政務的治國方式。與這種治國方式相對的是「人治」。「人治」是指執掌國家權力者主要依據自己個人的判斷、好惡去處理國家政務。他認為，「法治國家」至少包括三個要點：現存的法律得到包括各級官員和普通民眾的普遍遵守；人們所遵守的法律是良好而完備的法律；具備使法律得到普遍遵守的、體現着分工、制約的國家權力結構形式。

「簡而言之，就是令社會大眾都能感受到『公平正義』」，張恒山說：「不可否認，當今社會民眾怨氣不少，普通民眾對官員和公權

力的怨氣，普通民眾之間不同階層、不同利益群體的矛盾，這些問題的解決最終都要有賴於法治，不要法治的處理社會矛盾的方式是非常失敗的。」

防範濫用公權

張恒山認為，法治也是唯一、良好、有效地對專制性的掌握和行使國家權力的官員們加以控制和防範的辦法。首先是由人民選舉產生人民代表，人民代表們集會制定法律；其次是將所有的國家機構的權力範圍、權力行使方式程序、各機構的官員產生方式、違法行使權力的責任都用法律加以規定，要求所有的國家機構、官員們遵守法律；其三是由專門的機構對違法、犯罪、失職的官員加以監督和查處，根



據既定的法律程序追究其責任。完善的法律制度可以對官員們的權力加以規範、約束，對違法失職者加以追究，通過保障人民對官員們的監督、約束的權利，來防止官員們利用手中的權力牟利於己、加害於民。這種防範、控制方法，就表現為人民民主的制度化、法律化。