

# 论中国共产党作为执政党的法学内涵

——兼论党的领导与党的执政之界分\*

陈吉利 江雁飞\*\*

**摘要：**中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，是执政党。但党作为执政党的法学内涵尚未充分厘清。通常政治学意义上的“执政党”在法律上是“党籍公民执政”，即党员以公民身份成为国家机关担当者，由此使党的政见转化为国家法律、政策或措施。当“执政党”被写入党章、为宪法基本政治制度确认后，根据国体与政体之功能关系，宪法体系中的“执政党”应被界定为“党执政”，据此，党作为宪法主体，通过党的机关，实施对国家机关产生宪法效力的执政行为。在宪法和党章中，党的领导是对党的总体地位及党与社会主义各方面关系的本质性规定，党籍公民执政、党执政和党的权威引领都是实现党的领导的手段，属于党的领导方式的范畴。

**关键词：**党的领导 执政党 党籍公民执政 领导方式

## 一 引言：“党的执政”概念之纷争<sup>①</sup>

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，“坚持依法执政首先要坚持依宪执政”，并确立了“依法执政是依法治国的关键”。为此，作为前提的“执政”之概念，至少其基本内

\* 基金项目：2016年度福建省社科规划一般项目“党内法规与国家法律衔接协调视野下的党内法规审查标准研究”（FJ2016B063），教育部2018年人文社科规划一般项目“党内法规同宪法和法律不一致审查标准研究”（18YJC820004）。

\*\* 作者简介：陈吉利，法学博士，扬州大学法学院讲师；江雁飞，中国社会科学院马克思主义学院博士研究生。

收稿日期：2019年4月4日。定稿日期：2019年7月22日。

① 在本文以下部分，皆以“党”特指“中国共产党”，用“政党”泛指一般政党。

涵就必须明确。对此,学界的研究已相当深入且富有卓识,但仍存分歧。

一种代表性观点认为,党的执政就是党的代表在合法地进入和掌控国家权力机构的前提下,以国家代表的名义行使国家权力、贯彻党的治国主张、处理国家和社会事务的活动。<sup>①</sup>持这一观点的部分学者同时将党的领导界定为“党对人民群众、其他党派及其成员加以引导、组织、率先示范的带领性活动”。若依此定义,诸如党的修宪建议、立法与国策建议、政要提名等以党组织为主体、在实践中对国家机关具有一定的制度性约束效力的活动,就既不属于典型的执政,又不属于典型的领导,对其如何定性,是否属于依法依宪执政的范围,就需要进一步说明。

为此,一些学者扩大执政的概念,石泰峰、张恒山老师认为,执政是“一个政党在国家政权中占主导地位并通过国家政权将自己的治国主张贯彻于国家事务管理过程中的活动”,从而使得党的执政既包括党的代表依法进入国家政权组织、掌控国家权力,也包括党依照法定程序提出立法建议和党保证国家机关依法行使职权等活动。<sup>②</sup>不过,要扩大通常的执政概念,必须从理论上阐明前述以党组织为主体的政治活动与一般的执政具有相同或相似的内在属性,从而能够归并为同一类型,但文章未能提供有力论述。

张文显老师在“依法执政的概念解读”的主题演讲中认为,在中国国情和当代中国的法学语境下执政的内涵应当包括:(1)由执政党的精英或以执政党的精英代表为主体组成国家机关;(2)党对国家政权的政治、思想和组织领导;(3)党依法运用国家军事、国防、政法等权力;(4)党制定国家大政方针,直接参与重大国务活动。<sup>③</sup>可见,这一执政概念是个“大执政”概念,是对治国理政实践中党掌控或主导国家政权方式的全面总结。不过,受篇幅限制,文章未对执政概念进行定义,也未能论证将前述四类方式,特别是党对国家政权的领导,纳入执政范畴的理论根据。

另一种观点坚持党的代表执政说,并基于当今我国“宪法+党章”的“复合宪制”,提出了作为“宪法权力”存在的“党的领导权”,囊括了所有以

<sup>①</sup> 参见李林:《从领导党到执政党转变的宪政阐释》,《学术界》2002年第2期;张恒山:《中国共产党的领导与执政辨析》,《中国社会科学》2004年第1期;石文龙:《“代表执政制”的提出及其价值论》,《理论与改革》2010年第4期;张明军:《领导与执政:依法治国需要厘清的两个概念》,《政治学研究》2015年第5期。另外,除李林老师文章外,前列论文皆持领导为“权威引领”的观点。

<sup>②</sup> 参见石泰峰、张恒山:《论中国共产党依法执政》,《中国社会科学》2003年第1期。

<sup>③</sup> 参见张文显:《演讲主题:依法执政的概念解读》,《人民论坛》2005年第7期。

党或党组织为主体的党之于政的活动。<sup>①</sup> 不过，持这一观点的文章所论党的领导权实为党的宪法总体地位，且文章所列各项领导权在性质、效力及与宪法法律的关系等都不尽相同。作者也指出党的修宪建议权、立法与国策建议权、宪法解释与审查建议权及政要提名权具有宪法效力，党的思想领导权则是通过宣传教育“把党的主张变成人民的自觉行动”。因此，即使文章提出“党的领导行为要法治化”，也仍然需要对各项领导权及相应领导行为进行类型化的定性规范，也就未能厘清以党为主体的、有制度效力的活动的性质，以及这类活动与党的代表执政的关系。

不难看出，上述各说所争议的，是中国共产党作为执政党，其执政范围除了党的代表或精英进入国家机关执掌国家政权外，是否还包括党之于国家政权的其他活动？这一问题的焦点就是：以党或党组织为主体对国家机关实施的有约束效力的政治活动，究竟为执政，还是领导，抑或兼具二者性质？要回答清楚这些问题，需要对我国法政话语中的“执政”“执政党”“党的领导”等一系列概念及其相互关系进行“有理有据”的概念梳理。依法执政是党治国理政的基本方式，法治思维也应该是思考党政关系的基本思维。因此，这个“理”首先是社会主义法治原理，这个“据”首先是宪法和党章等基础文献。

基于上述设想，本文聚焦执政党概念，重点讨论以下三个问题：一是从法学视角分析执政和执政党概念的通常含义；二是鉴于“执政党”概念进入党章和宪法基本政治制度，本文将重点讨论在宪法和党章体系中如何理解执政党的内涵；三是通过考察党的领导在宪法和党章中的内涵，对党的领导与党的执政之间的关系进行梳理。

## 二 “执政党”之一般概念及其法学内涵

所谓执政党，简言之，即执政的党，核心词素是“执政”。除“执政党”表达外，学术上另有“执政官”和“执政”两词。“执政官”通常用以翻译古希腊的“archon”和古罗马的“consul”。在彼时，执政官为政体之构成单元。<sup>②</sup> 从法学上看，“执政官”的性质应是“国家机关”，通常由一人担任，故

<sup>①</sup> 参见陈云良、蒋清华：《中国共产党领导权法理分析论纲》，《法制与社会发展》2015年第3期。

<sup>②</sup> “archon”源自希腊原始民主制时代最高军事首领的王，“consul”是罗马共和国的最高官职，被称为“共和中王政”。古希腊、古罗马通常设多个执政官，每个执政官皆由一人担任。丛日云：《西方政治文化传统》，黑龙江人民出版社2002年版，第56页；徐国栋：《罗马公法要论》，北京大学出版社2014年版，第46页。

也可以看作是职位。与此相关的,“执政”一词也就用来表示某个自然人担任前述执政官,<sup>①</sup>有时泛指担任皇帝或其他国家最高统治者,掌行公权。执政内含的自然人与最高政权机关的关系,在法学上对应机关担当人与国家机关之法律关系。

### (一) 机关担当人与国家机关之法律关系

国家机关为国家所设立、执行国家事务的组织,机关担当人是充任国家机关成员,直接行使机关职权的自然人。<sup>②</sup>在公法上,国家权力通过宪法和组织法分配到国家机关,国家机关再设定内部机构和职位。国家机关与机关担当人之间的关系,由两部分构成,一是由自然人担任相应职位,成为机关担当人;二是机关担当人以国家机关的名义,代表国家机关实施公权行为,所生法律效果直接由国家机关承担。

由于国家机关本身不能形成和表达意思,国家机关意思实为机关担当人的意思并由其表达。公民一旦成为机关担当人,就意味着:(1)拥有使自己的政见直接转化为国家法律、政策或措施的法律资格;(2)基于前述资格,机关担当人依一定程序表达的意思,在法律上应被承认为法律、政策或措施,并对国家机关和社会产生法律效力;(3)机关担当人意思转化为国家法律、政策或措施后,由国家保障实施,并由国家概括承受法律后果。

### (二) “执政党”之法学内涵

在近现代民主制度中,公民基于宪法政治权利,通过选举、委任等法律行为,获得国家机关的职位,成为机关担当人,得以国家机关名义行使国家公权。随着政党政治的兴起,政党嵌入并主导这一民主政治运行过程,具体地说,就是政党推荐和支持党籍公民成为机关担当人,再通过一定的组织和党纪手段,影响党籍公职人员,达到掌控公权的目的。因此,执政党虽然通常被界定为控制了主要公共权力,特别是国家最高行政权力的政党,<sup>③</sup>但确切地说,特别是在竞争式选举中,执政党实为该党所推举的党员赢得某项重要选举并进

<sup>①</sup> 1924—1926年,北京临时政府首脑也被称为“执政”。参见《现代汉语新词典》,中国妇女出版社1992年版,第1033页。

<sup>②</sup> 机关与机关担当人原为一般术语,凡法人皆存在机关与机关担当人之关系。我国自《民法通则》设立机关法人,使得“机关”专指国家机关,“机关”之原义以“组织机构”代之。对于“机关担当人”,行政法学理常以“机构成员”“行政人”“公职人员”来表示,我国《刑法》称“国家机关工作人员”,但包括党的机关、政协机关的公务人员,含义较此处为广。参见张俊浩主编《民法学原理》,中国政法大学出版社2001年版,第197页;〔德〕毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社2000年版,第508页;胡建森:《行政法学》(第四版),法律出版社2015年版,第90页。

<sup>③</sup> 周淑真:《政党政治学》,人民出版社2011年版,第23页。

而取得最高行政机关首脑职位的政党。在美国，党员赢得总统大选的党是执政党，在英国，党员赢得议会下议院多数议员席位的政党为执政党，其党魁成为首相，掌握最高行政权。

以法学视角透视，这一过程实为党员以公民的法律身份获得最高国家行政机关的核心职位、成为机关担当者，掌行国家公权。虽然党籍机关担当人在对外的公职行为中，其人格为所代表的国家机关所吸收，但取得了使自己政见直接化身为国家法律、政策或具体措施，并由法律保障实施的法律资格。执政党能够凭借政党组织和纪律手段，管控党员并有力影响国政，但它并没有法律上的权利义务，也不是其中的法律主体。执政之党员是国家机关的担当者，而非党的机关担当者，法律上不代表其所属政党。当然，在政治上，该党员除了代表自己以外，也代表其所属的政党，其执政表现，会直接给本人和所属政党带来政治影响。

由此可见，执政党概念在法学上的核心内涵是：政党支持或控制的本党籍公民担任最高行政机关的首脑职位，取得机关担当者之法律资格。本文称这种执政为“党籍公民执政”。

### （三）对执政党及其行为无须专门执政法授权和规范

由上分析可知，某一政党是否为执政党，实依赖其所支持的本党党员能否赢得选举，取得最高行政机关的首长职位。党员取得相应职位，所属政党即为执政党。但就执政党地位本身而言，在法律上无实质内涵，也无须法律授权或确认。

在法律上，也不存在“执政行为”，也无专门的执政法规范。在政党政治下，有四个具有法律评价意义的活动涉及执政党行为。一是党籍公民为政党所推荐，通过选举、委任、聘任等法律行为，与国家机关建立公职关系，转变为党籍公职人员，通常为选举法、公务员法所调整。<sup>①</sup>二是党籍公职人员以国家机关名义行使国家职权，这属于国家公权行为，为立法法、行政法等公法所调整。三是政党通过党内组织和党纪手段，影响和控制党籍公职人员。这本身属于政党与党员的内部秩序，但由于对国家权力的实际影响，很多国家通过政党法予以规范。四是议会中党团行为。党团通常为同党或持相同政见的议员组成，无论是否执政，议员皆可依议会规则成立党团。依西方通说，党团是政党在国家机关（议会）中的代表，但党团作为议员组合，主要是议会的机构，

<sup>①</sup> 政党在选举中提出候选人的行为，一般并非执政党执政行为，而是所有政党基于政党权利的行为。

受议会法律调整。<sup>①</sup>要注意的是,宪法和法律对这四类行为的调整,其行为主体均非“执政党”,而是党籍公民、党籍公职人员、党团和政党;受调整行为也并非“执政行为”,而是公民选任行为、公职行为、政党内部行为和党团行为。这表明执政党虽是重要政治主体,却非法律主体,也无执政法律权能与执政法律行为,也就无须专门执政法规进行规范。

### 三 我国现行宪法中的“执政党”

在西方,政党不但是政治主体,且具公法上主体地位,但执政党的法律地位并不为宪法和法律所肯认。<sup>②</sup>在我国政治语境中,中国共产党作为执政党,显然是以政治主体担此角色。那么,在法律上,中国共产党是否为独立执政主体呢?<sup>③</sup>这取决于我们如何理解中国共产党的“执政党”地位。

#### (一)“执政党”概念为现行宪法所确认

西方执政党有两个基本特征,一是执政党是政党间选举竞争的结果,二是“执政党”并非法律地位,也没有专门执政规范。与此不同,在我国,中国共产党作为执政党是基本政治制度的核心内涵,且被纳入宪法中,这构成了我们理解“执政党”的基本前提。

执政党的概念涉及政党之间关于执政参政的政治权力分配关系,对此,中国共产党与各民主党派在长期的革命、建设、改革过程中已形成基本共识,并固化为我国基本政治制度。<sup>④</sup>其具体内涵包括:中国共产党是唯一的执政党,各民主党派是参政党,中国共产党和各民主党派是亲密战友关系,在坚持中国共产党的领导和四项基本原则的前提下,中国共产党与各民主党派合作遵循

① 陈耀祥:《政党法律地位之研究——以德国法为中心》,台湾大学1998年博士学位论文,第191页。

② 苏永钦:《德国政党与法律规范》,载《合宪性控制的理论与实践》,台湾月旦出版社股份有限公司1994年版,第199页。

③ 我国学理亦有观点承认政党是宪法关系或宪法行为的主体,但未指明是“执政党”。参见周叶中主编《宪法》(第二版),高等教育出版社、北京大学出版社2005年版,第147页;叶必丰:《宪政行为与行政行为》,载《北大法律评论》2001年第1期,法律出版社2001年版,第282页。

④ 现行有效文件中,除宪法外,党章规定了“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度”,明确提出了“执政”和“执政党”概念。1989年《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》完整阐述了这一基本政治制度的内涵;2005年《中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》将基本政治制度的显著特征概括为“共产党领导、多党派合作,共产党执政、多党派参政”。《中国人民政治协商会议章程》直接规定“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的一项基本政治制度”,并重复了宪法序言“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”的表述;各民主党派在各自的章程序言或总纲中都将自身定位为坚持中国共产党的领导的参政党,间接肯定了中国共产党的执政党地位。

“长期共存，互相监督，肝胆相照，荣辱与共”的基本方针，并以宪法和法律为根本活动准则。

现行宪法文本中，除“中国共产党的领导”外，没有出现“执政”或“执政党”文字，也没有规定党的执政行为，但这并不意味着宪法关于党的执政处于规范空白状况。因为宪法作为根本大法，决定了宪法常常只能以高度抽象的“概念”来对国家主要制度和根本任务作出最为精要或提纲挈领的规定。这些概念有些具有不确定性，需要进一步解释，有些已经成为社会普遍共识。在符合宪法价值和宪法体系的前提下，这些共识应当构成相应宪法概念的内涵。

通过1993年修宪，宪法正式将“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”载入序言当中，<sup>①</sup>这就意味着宪法对属于基本政治制度的概念、关系和准则的肯认。就此，“执政党”“参政党”等概念虽未出现在宪法文本当中，但通过宪法基本政治制度的规定，无疑也具宪法概念的性质。更重要的是，宪法的这一规定，具有双重效果：不仅是对原本属于中国共产党与各民主党派之间关于政治权力分配共识的直接确认，更超越了政党共识面，在党与政的维度，赋予了党执政地位，从而产生了对国家政权的宪法效力。

## （二）党籍公民执政模式难以解释宪法体系中的“执政党”

那么，宪法基本政治制度所确认的“执政党”的内涵是什么？是指党籍公民执政，还是党作为独立主体的执政，或者二者兼有？对此，宪法和党章等文献未明确规定。

在社会主义民主制度下，党自然也有权利推选党员，通过包括选举、任免等在内的合法程序，进入和掌控国家机关，以国家机关的名义行使国家权力。<sup>②</sup>尽管此种执政的机关和职位范围都远大于西方执政党，但同样也符合机关担当人与机关的法理关系。那么，能否依此概念去理解我国宪法体系中的“执政党”呢？对此，本文持否定态度，理由如下。

第一，在党籍公民执政模式下，是党员取得执政地位，所属党被称为执政党。在我国，中国共产党的执政地位是在长期革命斗争中逐步形成的，是人民的选择，由宪法基本政治制度确认。在这里，党作为一个整体被直接赋予执政党地位，地位来源与党籍公民是否执政无关。

<sup>①</sup> 本修正案相关背景可参见蔡定剑：《宪法精解》（第2版），法律出版社2006年版，第152页。

<sup>②</sup> 后文将指出，我国党籍公民执政模式不同于一般党籍公民执政模式。

第二，在宪法所确认的基本政治制度中，执政主体字面上明白无误的是“中国共产党”。以党籍公民执政去解释“执政党”，难以厘清执政之党员与执政党的主体关系。部分学者试图以“党的代表”来理顺二者关系，<sup>①</sup>但未对“代表”进行解释。对此可有两种解释：一是解释为政治意义上的“代表”，但此时法律主体是党员，而不能是党；二是解释为法律上的“代表”，按照代表的一般法理，党的代表在法律上代表党，执政主体是党，而不是党员。即使将代表扩大解释为代理，因为依代理法理，党员（代理人）与党（被代理人）皆为独立法律主体，但如果作为国家机关担当人的党员是党的代理人，那么在逻辑上可得出执政党即为党直接行使国家权力的结论，这与人民代表大会制所确立的由国家机关行使国家权力的宪法原则存在抵牾。<sup>②</sup>

第三，党的一些重要决议主要是以党为主体来定位“执政”。例如，党的十六届四中全会所通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》对“党执政能力”定义为“党提出和运用正确的理论、路线、方针、政策和策略，领导制定和实施宪法和法律，采取科学的领导制度和领导方式，动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业，有效治党治国治军，建设社会主义现代化国家的本领”。

第四，本文认同张文显老师在前引主题演讲中所指出的，通过党员执掌政权“不是党执政的全部，不能用西方式的、狭隘的执政概念（掌控国家或政府意义上的执政）来限定中国共产党的执政范围，那样的话，就会严重削弱党对国家政权的领导以及党在国家政权内部的领导”<sup>③</sup>。

这表明，当执政党的概念由单纯的政治名称进入宪法和党章，作为“主体”存在时，对执政党的理解需要超越党籍公民执政模式，而必须从实质意义去定位党的执政主体地位。

#### 四 党作为执政主体的宪法证立

有两个基本问题需要进一步澄清：第一，如何在宪法规范和宪法法理上证立党的执政主体地位？第二，党作为主体执政与党籍公民执政，如何共享

① 参见张恒山：《中国共产党的领导与执政辨析》，《中国社会科学》2004年第1期；石文龙：《“代表执政制”的提出及其价值论》，《理论与改革》2010年第4期。

② 此处所论仅限执政主体法律关系，并不否认执政党员在政治上代表党，并接受党组织基于民主集中制原则作出的指示和监督。

③ 张文显：《演讲主题：依法执政的概念解读》，《人民论坛》2005年第7期。



“执政”一词？二者如何融通？对此，需要回到宪法所确认的基本政治制度，从制度根源上寻找答案。

1989年《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》以“我国是人民民主专政的社会主义国家”为据，概要阐述了中国共产党的执政地位和民主党派的参政党地位。2005年《中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》直接指出：“我国是人民民主专政的社会主义国家，同这种国体相适应的政权组织形式是人民代表大会制度，同这种国体相适应的政党制度是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。”这表明，中国共产党作为执政党，其根源在人民民主专政的国体。

在马克思主义国家理论中，国家被定义为表面上凌驾于社会之上、以强制力缓和阶级矛盾、维护统治阶级根本利益的力量。基于这一概念，逻辑上就产生国体（确定统治阶级和被统治阶级）和政体（统治阶级对国家机关的组织形式）等两大概念。<sup>①</sup>进一步，国家权力的行使必定是国体所确定的统治阶级去行使政体所确定的国家机关的权力，其中涉及两个基本环节：（1）确定统治阶级中“谁”去掌控行使国家机关的权力；（2）确定国家机关权力实施的行为方式、程序和界限。一般之执政概念所涉者，即是确定“谁”去成为最高行政机关之机关担当者，以掌控其权力。

我国宪法第一条规定“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”，将国家统治者确立为“工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民”，并确立了工人阶级在人民中的领导地位。宪法第二条第一款“中华人民共和国的一切权力属于人民”之规定，在国体基础上，进一步宣示人民主权原则。

权力为人民所有，自然也应由人民行使权力。人民行使权力，不外乎直接和间接两种途径。行使权力途径不同，确定执政者方式亦不同。所谓直接途径，或谓直接民主，通常指公民直接参与、讨论、决定和管理国家与社会事务，此时，由全体公民执政。所谓间接途径，或谓间接民主，其主要环节通过人民直接或间接选举官员组成政府，再由政府直接行使，此时，由选举确定执政者。宪法第二条第二款“人民行使国家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”之规定，在确立政体（人民代表大会制）的同时，

<sup>①</sup> 毛泽东在《新民主主义论》一文中对国体和政体有经典定义，其中，国体是“社会各阶级在国家中的地位”，政体是“政权构成的形式”，“指的一定的社会阶级取何种形式去组织那反对敌人保护自己的政权机关”。参见《毛泽东选集》（第2卷），人民出版社1991年版，第676~677页。

依其文义，也是对人民行使权力途径的规定。<sup>①</sup>显然，本款规定了间接途径，<sup>②</sup>换言之，依宪法，人民对以人大为核心的国家机关的权力，得通过选举代表组成权力机关而间接为之，再由国家权力机关选任或决定其他国家机关的组成人员。

人民以平等的公民法律身份进行选举，依此确定公职人员组成国家机关，按照民主集中制和法治原则行使权力，虽然也是人民民主专政的体现，但与这一国体又存在一定的紧张关系。因为宪法规定的“人民”是“全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者、拥护祖国统一和致力于中华民族伟大复兴的爱国者的广泛的爱国统一战线”，人民民主专政还须具有“工人阶级”和“社会主义”的性质。平等选举和代议制将多元的公民意志整合为国家整体意志，但并不能充分保证这一意志符合“工人阶级”和“社会主义”的实质。工人阶级代表先进生产力，社会主义是社会根本性质，是实现宪法序言所宣示的“社会主义现代化”国家根本任务的动力和方向的保证。因此，就有必要修正以选举为基础的确立执政者的制度模式。

在我国，只有中国共产党才是中国工人阶级、中国人民和中华民族的先锋队，才真正代表中国最广大人民的根本利益，这种代表关系的深刻性、全面性和唯一性，使得中国共产党与人民民主专政的国体存在高度的内在契合关系，也就意味着前述制度修正的实质就是如何强化中国共产党之于政权的领导。为此，一种途径是在“政体之内”的双重强化：强化党对候选人的甄选考核，强化党对党籍代表和官员的公职行为的指示监督，使得党的主张通过党籍代表和官员注入到国家意志当中。但在法律上，党籍公职人员是法律主体，执政党在法律上并不现身。另一种可能途径是在“政体之外”，即赋予党某种宪法权力，使其不必通过党籍代表与官员，直接以适当方式主导影响国家权力。这些方式包括党的修宪建议、法律和国策建议、宪法解释与审查建议权、政要提名、领导干部国家处分的建议等。在这些方式中，党都是独立主体，通过党的机关和机关担当人在国家机关之外施行，对国家机关行为具有制度性约束力。

第一种途径可归类于一般执政党之概念。第二种途径是否属于执政正是学理所争议的。本文主张，第二种途径，虽然与党籍公民执政存有差异，但存在诸多“本质相似”，在类型学意义上，应属“执政”范畴。其一，主体来源相同。在前者，执政之机关担当人从非国家成员的公民当中产生，其地位由人民

<sup>①</sup> 除第二款途径外，本条第三款规定“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务”。

<sup>②</sup> 对间接途径，依我国宪法，公民对政府及其行为具有批评、建议和监督等政治权利。

的集体选举行为确立；在后者，政党本非国家之组成，其执政地位由人民通过宪法（包括宪法惯例）直接确立，也是由人民从非国家领域选定。其二，关系结构相同。在前者，执政之机关担当者进入国家体系，是将国家体系外的人民政见带入国家体系之内，这是人民政见由外而内的过程；在后者，非国家的政党通过相应政党行为，使其政见输入到国家体系当中，也是人民政见由外而内的过程。其三，皆具法律效力。在前者，依机关与机关担当人的法理，执政之机关担当人的政见直接化为国家意志，这使得执政之机关担当人的政见依法定程序直接获得法律效力；在后者，党的政见虽不能直接化为国家意志，但对国家机关的决策发生宪法效力，也使得政党政见有法律保障地通过国家机关的法定程序，获得法律效力。其四，功能相同。二者都是人民选择一定主体，代表人民直接掌行或主导影响分配到国家机关上的国家权力，以求实现人民政见。为与党籍公民执政区别，本文称后一途径为“党执政”。

依我国宪法结构，在党籍公民执政之外，必须再行确立党执政制度。原因在于政体之内的党籍公民执政模式仍然在功能上无法充分实现国体。在党籍公民执政模式中，由于选举权最终归全体选民，国家决策权最终归全体公职人员，这就存在一个理论上的悖论：党通过党员传递的代表工人阶级、体现社会主义性质、实现中国最广大人民根本利益的人民意志，必得通过并受制于以公民平等选举为基础的政体结构，而后者正是前者试图要修正的，并在实践上存在着可能无法确保党的意志向国家意志完整转换的潜在危机。更关键的是，与国体内在契合的是党的先进性，它是由先进分子（党员）在先进理论指导下，通过民主集中制建构起来的，<sup>①</sup> 不同于党员个体的先锋模范作用。因此，党籍公民执政与党执政不能完全等同，党籍公民执政也不能完全实现党执政的功能。

由此，宪法第一条的国体规定，为党在政治上代表人民直接出场奠定了宪法基础，但尚不能直接推理出党执政；宪法第二条规定的以平等选举为运行基础的政体结构，在包容党通过党员实现执政的途径的同时，由于其与国体之间的某种程度的功能缺失，为党的直接出场保留了制度空间，但本身尚未直接赋予党以执政权力。这一任务由基本政治制度得以完成，并得到宪法确认，表明宪法以根本法的形式，在容许党籍公民执政模式外，确认党能够作为独立的执政主体，掌握执政权力，实施执政行为。同时，以“执政党”角色定位党在

<sup>①</sup> 依列宁无产阶级政党理论，先锋队是共产主义觉悟的精英分子按照思想高度统一、纪律高度严格、权力高度集中的原则组织起来。党章第十条亦明确规定“党是根据自己的纲领和章程，按照民主集中制组织起来的统一整体”。参见汪仕凯：《先锋队政党的治理逻辑：全面从严治党的理论透视》，《政治学研究》2017年第1期。

国体与政体之间的关系，意味着党在国家政治生活中，党是以执政主体的身份，去主导影响作为另一主体存在的国家机关的权力，而不是要直接取代政体。

## 五 中国共产党作为执政党的法学内涵

中国共产党作为执政党，既源自政治面的政党共识，又是宪法确认的基本政治制度。对其宪法内涵的思考，就必须在宪法整体脉络和政党共识框架中展开。

### （一）执政党的法学内涵

第一，中国共产党作为执政党，属宪法机构，具有独立的宪法主体地位。<sup>①</sup>如前所述，中国共产党作为执政党，意在超越现行政体结构下的党籍公民执政模式，以党执政来充分实现“工人阶级领导”和“社会主义”的国体特质，故此，中国共产党是作为宪法主体，独立施行执政之宪法权力。

第二，中国共产党作为执政党，基础是党的属性与人民民主专政的国体的内在契合，根源于宪法国体与政体之间的整体功能关系。这意味着，中国共产党执政，是整体意义上的政党去执掌整体意义上的政权。所谓政权，通常认为是国家的统治权，政权的主体是国家。因此，执政党地位是中国共产党与国家两大宪法主体之间的关系，这种关系超越了党员与国家机关、党的机关与国家机关之关系，从而必须在宪法层面作总体性的确认。<sup>②</sup>

以我国目前法制，国家仅在有限领域是权利义务主体，而不具一般法人资格，<sup>③</sup>拥有国家权力的国家机关一般是机关法人。对于中国共产党，我国法律未明确

① 依一般定义，宪法机构需宪法确认、具有宪法职权和宪法职责、能够独立承担宪法责任。参见莫纪宏：《宪法机构发展和变迁的60年——宪法文本中国家机构的特征考察》，《法学杂志》2014年第12期。

② 民主党派的参政，也是整体意义上的参政。执政与参政相辅相成，中国共产党的全面执政，构成了民主党派全面参政的前提，民主党派的参政是在中国共产党执政中的参政。

③ 依德国、日本的通说，国家是公法人。我国明确规定“国家”为权利主体的立法有两类，一类是规定国家为国有财产、自然资源和特定财产的所有权人，另一类是关于国家要承担的义务和责任的规定，主要是宪法对国家的公共职能的概括性描述，以及《中华人民共和国国家赔偿法》中“国家应当承担赔偿责任”的规定，但又明确规定由法律规定的赔偿义务机关履行赔偿义务。民法理论上，一般学者会指出国家在一定的范围内也是民事主体，但是并不将其列为法人的一种，也有一些学者明确赞同国家是一种特殊的法人。我国宪法学、行政法学一般也不将国家作为法人。参见王利明：《论国家作为民事主体》，《法学研究》1991年第1期；马俊驹、余延满：《民事主体功能论——兼论国家作为民事主体》，《法学家》2003年第6期；葛云松：《法人与行政主体理论的再探讨——以公法人概念为重点》，《中国法学》2007年第3期。

其法人地位。<sup>①</sup>依通说,党的各级组织的机关属于机关法人。<sup>②</sup>这样,党与国家作为宪法主体之间的执政关系,落到具体过程上,就转换为党的机关与国家机关两个相互独立的法律主体之间的执政关系。

第三,在现行宪法下,中国共产党作为执政党,不属于国家,党的机关也不是国家机关。<sup>③</sup>就组织本身而言,中国共产党成立于新中国之前,自然不是国家的组成部分,党的组织也不是国家所设立。不过,在法理上,非国家机关亦可通过如法律法规授权或行政委托等方式取得国家公权力主体之地位。<sup>④</sup>那么,中国共产党作为执政党,其地位如何定性?本文前已指出,依现行宪法,党执政必须在“政体之外”,又必须“通过政体”。“政体之外”是指党是代表人民形成先进政见,党的意志也不是国家意志,党不能直接行使国家权力;“通过政体”是指党必须通过执政行为将政见注入到国家当中,由国家机关将党的主张转换为法律和国策,并实施之。由此可见,党执政是人民的直接延伸,党的政见属于尚未被国家化的公共领域。

第四,在现行宪法下,中国共产党作为执政党,其执政权力是宪法权力,其执政行为对国家机关具有法规范效力。在党籍公民执政模式中,执政之党籍公民作为机关担当者,有权使其意志直接化为国家法律、政策或措施,以国家机关名义,从而产生法律效力。依宪法,党执政不是一般的政党权利,而是基于国体规定,代表人民,要将体现先进生产力、先进文化和人民根本利益的人民意志转换为国家意志。由于在法律上党与国家是各成体系的独立主体,且依宪法政体规定,党不能以党代政而直接施政,因而,党必须借助独立法律主体之间的行为来完成执政任务。宪法赋予党以“执政党”地位,意味党之于政的行为,不是政党的一般引导性影响力,而应是对国家机关的制度约束力,这样才能保证党的意志获得法律效力,保证

① 屈茂辉教授认为中国共产党是机关法人,党的机关是否为法人,视该机关是否具备机关法人要件而定。参见屈茂辉:《机关法人制度解释论》,《清华法学》2017年第5期。

② 参见张新宝:《〈中华人民共和国民法总则〉释义》,中国人民大学出版社2017年版,第190页;杨立新主编《中华人民共和国民法总则要义与案例解读》,中国法制出版社2017年版,第361页。

③ 在西方,对政党这一宪法机构的公法性质,多数观点认为政党是聚合和转换民众政治意志的手段,并非国家或国家机关。参见叶海波:《政党立宪研究》,厦门大学出版社2009年版,第110页。

④ 有学者主张政党实质上具有“受委托行使公权力之团体”的性质,应受国家权力之法则规范。参见李惠宗:《从政党平等原则论单一选区两票制》,载《法治与现代行政法学:法治斌教授纪念文集》,元照出版社2004年版,第189页。

充分实现国体。<sup>①</sup>可见,党执政是一系列对国家机关具有规范效力的执政行为,使得党之于政的关系,变成了宪法上的权力关系。<sup>②</sup>

基于前述分析,本文将宪法体系中“执政党”界定为中国共产党基于宪法规定而具有的宪法地位,其实质是宪法权力。据此,党作为宪法主体,通过党的机关,得以实施对国家机关产生宪法效力的执政行为。

## (二) 党执政与党籍公民执政之关系

前文指出,中国共产党的执政也包括党籍公民执政,就本身法律性质而言,与一般党籍公民执政无实质区别。所不同的是,政党推举政要候选人,在西方属于所有政党的权利,在我国则是党执政权的重要权能,依照“党管干部原则”,体现为国家机关干部选任程序的前置程序。<sup>③</sup>与此相关,党推荐的政要候选人范围也不限于本党。简言之,党执政构成了党籍公民执政途径的基础。但是党的政要提名仍须经过国家机关的法定程序,党籍公民才能成为机关担当者,故其执政根据在公民基本权和机关担当者选任的法律规定。

党的政要提名被国家机关通过后,即由党执政转入党籍公民执政和党执政并行环节。在党籍公民执政方面,由党员作为国家机关担任人行使国家公权力。在党执政方面,由党的机关对国家机关实施执政行为。党的机关可对党员公职行为有所指示,根据党规党纪进行评价,但皆属党内决定,不能直接作为国家机关的行为而产生法律效力,也不能影响党员公职行为的合法性,例如不能以公职人员违反党规党纪为由,否定其作出的行政处罚决定的合法性。

## 六 党的领导与党的执政关系之界分

对党的领导与党的执政之间的关系,学界多有讨论,这取决于如何定义党

① 在保持党的机关和国家机关主体独立的前提下,党执政行为的效力主要体现为党的主张之于国家机关行为的程序约束效力,一是党组织的决策程序是国家机关决策的前置程序,须由党组织先提出政要推荐人选、修宪建议案或国策建议案,再由人大或政府启动法定程序进行决策;二是党组织的建议方案构成了国家机关决策的必要备选方案。在部分领域,党组织具有实质性决策权,如对部分行政领导干部的任免,党委(党组)要事先征求主管行政领导的意见,再经党委(党组)集体讨论决定,但最后必须以行政领导名义任免。对此,笔者将另行撰文讨论。

② 郭道晖先生曾以“宪法惯例”“潜在权力”定位部分党的领导行为(与本文之党执政行为大体相当),姜明安教授认为“执政党直接行使一定的公权力,既不完全属于社会,也不完全属于国家”,但未能展开论述;陈云良、蒋清华老师以“宪法权力”统称党的领导权,并指出修宪建议权、国策建议权、政要提名权等具有宪法效力,违反将引起宪法危机。参见郭道晖:《权威、权力还是权利——对党与人大关系的法理思考》,《法学研究》1994年第1期;姜明安:《关于法治政府建设的两个问题》,《法制与社会发展》2015年第5期;陈云良、蒋清华:《中国共产党领导权法理分析论纲》,《法制与社会发展》2015年第3期。

③ 我国现行《中华人民共和国公务员法》第四条明确规定“坚持党管干部原则”。

的领导与党的执政，因此与学科视角和理论资源密切相关。从法学进路出发，本文主要讨论宪法和党章中党的领导和党的执政概念，<sup>①</sup> 主要依据宪法和党章等基本文本。在已经厘清党员执政与党执政内涵的情况下，关键是正确理解和定位宪法和党章中的“党的领导”的内涵。

### （一）宪法和党章之党的领导具有抽象性和全面性

现行宪法对党的领导的规定体现在3个方面。一是在宪法序言中，共5处直接写了“中国共产党的领导”，且都言明了党的领导对象，包括中国各族人民、爱国统一战线、多党合作和政治协商等，所列各项领导对象皆属于“人民”范畴。二是总纲国体概念隐含着中国共产党的领导。<sup>②</sup> 在“人民民主专政”的国体中，作为领导阶级的工人阶级通过自己的政党——中国共产党，实现对国家政权的领导。三是宪法总纲第二款规定社会主义制度是我国的根本制度，社会主义制度包含了政治、经济、文化、社会、生态等各方面，2018年宪法修正案增加“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”之条款，是“宪法从社会主义制度的本质属性角度对坚持和加强党的全面领导进行规定”<sup>③</sup>。

党章总纲第一段是对党的性质的基本规定，其中第三句直接指出党“是中国特色社会主义事业的领导核心”，<sup>④</sup> 明确了党在中国特色社会主义事业的各个领域、各个阶层的领导核心地位。十九大党章总纲在党的领导一段正式写入“中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的”。这一表述力道更强、内涵更深，充分表明党的领导贯穿中国特色社会主义的全部领域、全部过程。

综上，党章和宪法对党的领导的规定，是对党与中国特色社会主义事业各领域、各阶层的关系的全面的、抽象的、本质性的规定，是对党在国家和人民中的总体地位的规定。<sup>⑤</sup>

① 兼论党籍公民执政。为论述简便，本文以“党的执政”涵括“党籍公民执政”和“党执政”。

② 参见林来梵：《宪法学讲义》（第二版），法律出版社2015年版，第199页。

③ 《王晨关于〈中华人民共和国宪法修正案（草案）〉的说明（摘要）》，资料来源：[http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/06/e\\_1122496003.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/06/e_1122496003.htm)，最后访问日期：2018年5月12日。

④ 中华人民共和国成立后，八大党章提出“党在国家和社会生活中的领导地位”，十二大党章提出“中国特色社会主义事业的领导核心”，保留至今。

⑤ 对党的领导，笔者认为不宜用笼统的“宪法权力”“社会权力”等来定位，因为党的领导在不同领域表现出不同性质。郭道晖先生曾认为党在思想政治领域属于“领导权威”，党的修宪、立法、国策建议权，对国家工作人员的民主监督权，对国家领导人选的推荐权是“政党权利”，其中如修宪建议权和国家领导人选推荐权等已成为宪法惯例，党通过向人大建议并经法定程序将党的主张转化为国家意志既是政治权利又具有“潜在权力”的性质，党对党组织和党员的领导权是“直接权力”。参见郭道晖：《权威、权力还是权利——对党与人大关系的法理思考》，《法学研究》1994年第1期。

## （二）宪法和党章之党的领导方式具有多样性

本文引言指出，部分学者以“权威引领”定义党的领导，这确实也是我们党关于党的领导的重要观点。如1940年3月毛泽东同志就曾指出，“所谓领导权，不是要一天到晚当作口号去高喊，也不是盛气凌人地要人家服从我们，而是以党的正确政策和自己的模范工作，说服和教育党外人士，使他们愿意接受我们的建议”。<sup>①</sup>邓小平同志在1956年9月讲话中也指出党的领导“就是确认党没有超乎人民群众之上的权力，就是确认党没有向人民群众实行恩赐、包办、强迫命令的权力，就是确认党没有在人民群众头上称王称霸的权力”<sup>②</sup>。但要注意的是，这两处都是讲党与人民的关系。从法理上，党不是政府，没有权力，党对人民的领导，只能采取先进思想引导、说服教育、先锋模范作用等非强制方式。

不过，权威引领本身仅是行为方式，以此定义党的领导，可能导致对领导意义本身的遮蔽。对此，邓小平同志在《党与抗日民主政权》一文中对党的领导与权威引领的关系说得很清楚。他指出，“三三制”是“几个革命阶级的联合专政，就必然产生政权中的优势问题。我党必须要掌握这种优势，所以产生了我党对政权的领导问题”。<sup>③</sup>可见，党的领导，即党对政权的优势。邓小平进一步阐述了“优势从何而得”，他提出了两种方式，一是“从组织成分上去取得”，“但更基本的是从民主政治斗争中去取得，即是说，主要从依靠于我党主张的正确，能为广大群众所接受、所拥护、所信赖的政治声望中去取得”。不难看出，前一种方式是党员进入政权体系，后一种方式即为“权威引领”。邓小平的这篇文章表明，党的领导是目的，权威引领则是领导方式的一种，二者之间是目的与手段的关系。

党的领导与领导方式的区分也存在于宪法和党章当中。宪法虽然仅规定了“党的领导”，但依宪法原理和规范，国家权力在国家机关，党领导人民只能通过非强制方式进行；党领导国家政权也不能施以国家权力，但可基于民主选举等制度，由党推荐政要进入国家机关掌权；除此之外，现代民主政治也不排斥党通过政治宣传等权威方式来实际影响国家机关的活动。宪法对基本政治制度的承认，则进一步认可了党之于国家机关的宪法权力。可见宪法包含了党对不同对象应采用不同领导方式的规范意涵。

从十二大党章开始，党章总纲专设最后一节来规定党的领导。该节内容一

① 《毛泽东选集》（第2卷），人民出版社1991年版，第742页。

② 《建国以来重要文献选编》（第9册），中央文献出版社1994年版，第124页。

③ 《邓小平文选》（第1卷），人民出版社1994年版，第9页。



般可分为三部分，一是党的领导的内容，二是加强和改善党的领导的基本要求，三是党的领导方式。对领导内容，十二大党章规定“党的领导主要是政治、思想、组织的领导”，十九大党章去掉了这一表述，修正为“中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的”。对党的领导的基本要求，十四大党章要求“党要适应改革开放和社会主义现代化建设的要求，加强和改善党的领导”，并提出“领导方式和方法”概念，要求“党必须适应形势的发展和情况的变化，不断改进领导方式和方法，提高领导水平”。十七大党章要求“党要适应改革开放和社会主义现代化建设的要求，坚持科学执政、民主执政、依法执政，加强和改善党的领导”，将“执政”概念涵括在党的领导之下，并将“领导方式和方法”凝练为“领导方式”，要求“党必须适应形势的发展和情况的变化，完善领导体制，改进领导方式，增强执政能力”。

关于党的领导方式，十二大党章提出：（1）制定和执行正确的路线、方针和政策；<sup>①</sup>（2）做好党的组织工作和宣传教育工作，发挥全体党员在一切工作和社会生活中的先锋模范作用；（3）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；（4）加强对工会、共产主义青年团、妇女联合会等群众组织的领导，充分发挥它们的作用。<sup>②</sup>对此，十三大党章未作变动。十四大党章增加“党必须集中精力领导经济建设，组织、协调各方面的力量，同心协力，围绕经济建设开展工作”。<sup>③</sup>十五大党章未作变动。十六大党章增加“党必须按照总揽全局、协调各方的原则，在同级各种组织中发挥领导核心作用”。十七大党章、十八大党章和十九大党章都没有改动。

因此，十六大党章之后，党章关于党的领导方式基本没有变动。十六大报告更为精练地概括为：“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。”这段表述揭示了党的领导的三类方式：一是制定大政方针、立法建议和推荐重要干部，包含了本文所论的党执政；二是思想宣传等权威引领方式；三是发挥党组织和党员作用，包含了党籍公民执政方式。

由此可见，宪法和党章除了党的领导与执政党概念外，还间接内含或直接存在“领导方式”这一概念。“党的领导”主要表述党的总体地位和党与各方

① 十四大党章在本句前增加“党必须实行民主的科学的决策”。

② 十九大党章在本句后半句改为“使它们保持和增强政治性、先进性、群众性，充分发挥作用”。

③ 十七大党章在本句末增加“促进经济社会全面发展”。

面的基本关系，“领导方式”描述较为具体的领导行为方式。根据宪法、党章和党的代表大会报告，要坚持和改善党的领导，必须根据领导对象、领导内容等采取包括权威引领、党籍公民执政和党执政等在内的多种领导方式，并持续改进。

### （三）党的领导与党的执政之关系

基于前述分析，本文认为党的领导与党的执政之间，存在四点主要区别。

其一，党的领导是全面领导，涉及党与政、党与社、党与企等方面，“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的”。在党与政方面，党的领导体现为党对政权的主导性影响，借用邓小平同志的话，就是获得党对政权的优势地位。党的执政属于党的领导中的党政方面。

其二，宪法和党章对党的领导的规定，既是对党在人民和国家中地位的总体规定，也是对党与中国特色社会主义事业各方面之关系的基本规定。在宪法上，党的领导构成了基本原则，其效力涵盖国家的各项制度。<sup>①</sup>党籍公民执政源自民主选举制度，党执政规定在宪法基本政治制度当中。无论选举制度还是政党制度，都是社会主义制度的组成部分，受到党的领导的宪法基本原则的约束。

其三，党籍公民执政、党执政与非强制引领都是具体的行为方式和活动过程，是党实现领导的方式和手段。从这个角度看，党的领导是原则与目的，党的执政是行为和手段。

其四，在宪法中，“党的领导”规定了党在人民和国家中的总体地位，党的执政则赋予党宪法性权力，使党的行为之于国家机关具有一定的拘束效力。

### （四）在宪法和法律上，党的领导不能吸收党的执政

党的执政是实现党的领导的方式，是党的领导的体现，但不能直接由党的领导推理出宪法和法律上的党籍公民执政和党执政，更不能就此认为党的执政或执政权没有存在意义。<sup>②</sup>

第一，党的领导与党的执政存在内涵区别，且在全面依法治国背景下，党的执政更须保持其独立内涵，因为实现依法执政、依宪执政，必须以“执政”概念的存在为前提。

第二，就党执政而言，宪法国体条款确立了党对国家政权的领导，为党执政提供了宪法基础，但尚不能作为直接根据。只有宪法所确立的政体与国体之

<sup>①</sup> 陈端洪教授认为“中国人民在共产党的领导下”是我国宪法第一根本法。参见陈端洪：《论宪法作为国家的根本法与高级法》，《中外法学》2008年第4期。

<sup>②</sup> 参见陈云良、蒋清华：《中国共产党领导权法理分析论纲》，《法制与社会发展》2015年第3期。

间存在功能偏差,才使得党执政转变为现实必要性。宪法对基本政治制度的规定,使得为宪制共识和实践所承认的党执政,在宪法文本上被正式确认。

第三,就党籍公民执政而言,公民通过选举等方式充当国家机关担当者,其直接根据是公民宪法政治权利和法律对机关担当者的选任规定,而并非党的领导。当然,前文已经指出,党执政是党籍公民执政的基础,就此而论,党的领导也构成了党籍公民执政的宪法基础。

## 七 结语

综上分析,中国法政语境中的党的执政,或者说宽泛意义上的执政党,包括“党籍公民执政”与“党执政”两种法律模式,我国宪法和党章中的“执政党”仅指后者。这些概念及其关系的厘清对全面推进依法治国具有重要意义,不仅从宪法和党章上划定了依法依宪执政的恰当对象,也因此提出了分类规范党籍公民执政与党执政的法治要求,为构建起完备的执政法体系奠定了概念基础。

### On the Jurisprudential Connotation of the Communist Party of China as the Ruling Party: the Difference between Party Leadership and Party Ruling

*Chen Jili, Jiang Yanfei*

**Abstract:** The Communist Party of China is not only the ruling Party but also the leadership core of the cause of socialism with Chinese characteristics. However, the jurisprudential connotation of the ruling Party has not been fully clarified. Legally speaking, the political term “ruling Party” means “Party members’ governance”; that is to say, the Party members become the leading officials of state organs, and help to realize the transformation of Party opinions into national laws, policies or measures. Now that the “ruling Party” has been written into the Constitution and the Party Constitution, it is supposed to be defined as the “governance by the Party” according to the functional relationship between state system and political system. So as the constitutional entity, the CPC can carry out ruling acts with constitutional effects on

the state organs through Party organizations. In the Constitution and the Party Constitution, the Party leadership is the essential provision of the general status of the Party and the relationship between the Party and all aspects of socialism. Party members' governance, governance by the Party, and the guidance by authority of the Party are all means to achieve the Party leadership and belong to the leadership style.

**Keywords:** Party Leadership; Ruling Party; Party Members' Governance; Leadership Style

(编辑: 刘梦菲)