

法治中国
建设丛书

上海市中国特色社会主义理论体系研究中心
上海市社会科学界联合会 编

加强和改进党对全面 推进依法治国的领导

叶 青
陈庆安 等著
尤俊意

上海人民出版社

加强和改进党对全面 推进依法治国的领导

叶青 陈庆安 尤俊意 等著

上海市中国特色社会主义理论体系研究中心
上海市社会科学界联合会 编



上海人民出版社



图书在版编目(CIP)数据

加强和改进党对全面推进依法治国的领导 / 叶青等著;上海市中国特色社会主义理论体系研究中心,上海市社会科学界联合会编. —上海:上海人民出版社, 2016

(法治中国建设)

ISBN 978-7-208-13356-3

I. ①加… II. ①叶… ②上… ③上… III. ①社会主义法制—建设—研究—中国 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 246454 号

责任编辑	汪 娜
封面设计	张 页
封面题字	钱茂生
美术编辑	夏 芳

加强和改进党对全面推进依法治国的领导

叶 青 陈庆安 尤俊意 等著

上海市中国特色社会主义理论体系研究中心 编
上海市社会科学界联合会
世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 17.25 插页 4 字数 233,000

2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-13356-3/D·2745

定价 48.00 元

前 言

呈现在读者面前的“法治中国建设丛书”，试图写成一套兼顾学术性、知识性、通俗性和适用性，深入浅出，通俗易懂的读物，既受学界欢迎，又为大众喜爱。是否达此目的，留待读者评说。

法治中国建设，是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。中国共产党第十八届四中全会作出关于全面推进依法治国若干重大问题的决定，对社会主义法治国家建设作出顶层设计，既抓住法治建设的关键，又体现党和国家事业发展全局的要求，开启了建设法治中国的新航程，意义重大而深远。

2015 年年初，潜心研究依法治国的知名学者、上海市社会科学界联合会党组书记、专职副主席沈国明研究员，提议撰写出版“法治中国建设丛书”，为推进全面依法治国贡献上海学者的智慧。此提议得到上海市中国特色社会主义理论体系研究中心、上海市社会科学界联合会的大力支持，得到沪上法学界、政治学界知名专家的热烈响应。上海市社会科学界联合会、上海市中国特色社会主义理论体系研究中心给予研究经费和出版经费资助，组织“法治中国建设丛书”策划会议，形成“法治中国建设丛书”架构。沪上法学、政治学领域 11 位著名学者：沈国明、何勤华、郝铁川、叶青、郑成良、桑玉成、季卫东、孙笑侠、陈金钊、李瑜青、崔永东分别担任 11 个研究课题的首席专家。通过两次首席专家研讨会，形成了丛书的定位、撰写理念和基本要求。

“法治中国建设丛书”旨在以党的十八届四中全会精神为指导，深入客观



地研究分析法治建设的重大理论和现实问题,为从法治上解决党和国家事业发展面临的一系列重大问题的制度化方案提供智力支撑,为推进全面依法治国、建设法治国家贡献智慧和思想,也试图为构建中国特色法学学科体系和话语体系积累经验。

“法治中国建设丛书”共有 11 种著作,每一种著作选择和聚焦一个方面的重大理论和实践课题。丛书重点研究了法治道路和法治体系、依宪治国、国家治理、法治政府、司法改革、法治社会、法治与德治、法治思维、法治与改革、党的领导与法治、法治队伍建设与法治人才培养等法治中国建设的时代课题,形成了内在逻辑联系紧密的、比较系统回答法治中国建设的系列著作。

参加《法治中国建设丛书》撰写的作者除首席专家外,也都是在法学、政治学领域某个方面有造诣的学者。丛书作者立足我国国情,立足社会主义法治建设实际,立足实现全面建成小康社会目标和各领域改革发展对提高法治水平的要求,从有利于坚持党的领导、坚持中国特色社会主义制度、贯彻党的十八届和十八届三中、四中全会精神出发,直面我国法治建设领域的突出问题,直面人民群众呼声和社会关切,直面改革攻坚期和深水区面临的难题,努力做到眼界开阔、求真出新、讲究逻辑,深入论证阐释党的十八届四中全会提出的全面推进依法治国一系列新观点、新论断、新举措,深入研究法治建设的重大理论和实践问题,深度揭示该课题领域的法治科学难题,丰富和发展法治建设理论。有的书稿还凝聚了审读专家的智慧。应该说“法治中国建设丛书”的每一种都是作者的倾力之作。

“法治中国建设丛书”的研究撰写,得到时任中共上海市委常委、宣传部部长、上海市中国特色社会主义理论体系研究中心主任徐麟和现任中共上海市委常委、宣传部部长、上海市中国特色社会主义理论体系研究中心主任董云虎的热情关怀和支持。时任市委宣传部副部长、上海市中国特色社会主义理论体系研究中心常务副主任李琪和现任市委宣传部副部长、上海市中国特色社会主义理论体系研究中心常务副主任、市社联党组书记燕爽,对丛书的研究撰写给予了具体指导。刚卸任市社联党组书记的沈国明研究员,不仅担

任一个课题的首席专家,而且还是丛书的主要策划人。市委宣传部理论处处长、上海市中国特色社会主义理论体系研究中心秘书长季桂保,上海市中国特色社会主义理论体系研究中心副秘书长李明灿、市社联科研处处长金红,具体负责丛书的组织工作。

《法治中国建设丛书》能够如此快地面世,还得益于上海人民出版社副总编辑曹培雷和法律与文史读物编辑中心汪娜编辑的热忱帮助和通力合作,对所有在成书过程中给予的帮助不胜感激。

2015年12月

目 录

前 言	1
导 论	1
第一章 党的领导和依法治国的关系	4
第一节 依法而治与政党政治的关系：现代国家的治理逻辑	5
第二节 党的领导和依法治国的紧密交织：旧邦新命的深层要求	11
第三节 党的领导与社会主义法治的相辅相成：治国理政的枢纽所在	20
第二章 新中国成立以来党的领导与法治关系的理论与实践	29
第一节 新中国成立初期党的领导与法治关系	30
第二节 法治式微时期党的领导与法治关系	41
第三节 改革开放时期党的领导与法治关系	47
第四节 全面深化改革攻坚期党的领导与法治关系	61
第三章 党领导依法治国的制度和工作机制	79
第一节 党委依法决策机制	80
第二节 党纪和国法共治机制	89

第三节	党政主要负责人法制建设责任制	98
第四节	党领导政法工作的组织机关	106
第四章	党的领导与司法权的独立公正行使	125
第一节	党领导司法工作的主要制度	125
第二节	领导干部干预司法的记录、通报和追责制度	132
第三节	行政机关法治思维的培养与行政诉讼的完善	140
第四节	司法人员履行法定职责保护制度	155
第五章	党的领导与党内法规制度建设	173
第一节	党内法规制度体系	173
第二节	党章与纪检条例	183
第三节	政治生活准则与个人生活准则	208
第四节	党风廉政建设党委主体责任与纪委监督责任	221
附录一		233
附录二		236
附录三		240
附录四		241
后记		267

导 论

党的十一届三中全会以来,我们党深刻总结我国社会主义法治建设的成功经验和深刻教训,提出为了保障人民民主,必须加强法治、必须使民主制度化、法律化,把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略,把依法执政确定为党治国理政的基本方式,积极建设社会主义法治,取得历史性成就。目前,中国特色社会主义法律体系已经形成,法治政府建设正在稳步推进,司法体制不断完善,全社会法治观念明显增强。

中国共产党是建设中国特色社会主义事业的领导核心。中国共产党既是中国改革的领导主体,更是中国法治建设的领导主体。中国共产党领导与依法治国之间的关系,说到底就是政治与法律的关系。中国共产党是中国的执政党,法律理应要体现其意志和主张,即表述为共产党领导人民制定法律。有法可依是依法治国的前提,良法才能善治。党的十八届三中全会已确立推进国家治理体系和治理能力的现代化为改革的总目标。“治理”意味着从理念到理论、从方式方法到体制机制的全方位转变,必然会向执政党实现执政和领导传导新的挑战 and 压力。一个不争的事实是,长期以来,我们在理论上忽略了对“执政”和“领导”两大概念的区分,现实中忽略了对“领导功能”和“执政功能”的区分,以至将履行执政功能视同为领导,也将履行领导功能泛化为执政。^① 正是因为这种认识上的偏差,造成了党政不分、以党

^① 张恒山:《中国共产党依法执政的观念基础》,《中共中央党校学报》2015年第3期。



代政、以言代法等现象的产生,模糊了党的领导行为与党的执政行为的差异性,从而逐渐地习惯于用命令和服从的关系来界定党同人民群众之间的关系。这一定程度上也损害了我们党的执政地位。从法理上讲,党的领导,是指在以自己提出,实际上体现着中国人民的共同利益的价值观念、路线、政策吸引党外人民群众,甚至其他党派及其成员的支持和追随的前提下,党在社会的政治、经济、文化等领域的事务中从事引导、组织、带领人民群众追随着为实现党所提出的价值观念、路线、政策而共同奋斗的活动。党的执政,则是指党的代表在合法地进入和掌控国家职能权力机构的前提下,以国家代表的名义行使国家权力、贯彻党的治国主张,处理全国的政治经济和社会事务,谋求和实现全国人民利益的活动。当然,党的领导和党的执政虽然都是中国共产党的政治活动,并且其最终目的指向都是相同的,即实现中国人民的共同福祉,但是作为体现着两种不同的政治功能的活动,有学者指出:两者之间的内涵至少有五大不同点,^①即表现为党的领导和党的执政的主体不同、对象不同、地位获得的途径不同、行为的法律效力不同、处理的事务不同。只有在明确执政和领导的区别的基础上,才能自觉地认识到执政要受法律约束,才能自觉地贯彻实行依法执政,才能真正地在有执政权力的领导干部——这个“关键少数”执政团队中树立党的执政权力的受约束性观念。坚持中国共产党领导必须依靠法治。治理国家,一定要有一个合理的制度,要根据一定的法律来做事,事业才能够成功。法律是国家治理之根据,没有法律,政治便无所依据,导致人人各行其是,各逞其私,如此一来,政治腐败,国家必乱。世界各国现代化的历史已经证明,现代国家都是法治国家,都是以法治为本,国家一切事务、政务,无不以法律为根据。可以说,离开法治的轨道,就不会有现代国家。这也正如习近平总书记所指出的,“全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,不断开创依法治国

^① 张恒山:《中国共产党依法执政的观念基础》,《中共中央党校学报》2015年第3期。

新局面”。^①

我国宪法确立了中国共产党的领导地位。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》中明确指出：“党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各个方面，是我国社会主义法治建设的一条基本经验。”故我们必须坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来，把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来，把党领导人民制定和实施宪法、法律同党坚持在宪法、法律范围内活动统一起来；善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国团结统一。

法治需要政治作为后盾和平台保障实行，不仅在中国，在当今世界的绝大多数国家，政党都是法治推行的核心力量。坚持中国共产党的领导，是法治中国建设的必由之路。

^① 《习近平总书记系列重要讲话读本》，学习出版社、人民出版社 2014 年版，第 81 页。

第一章 党的领导和依法治国的关系

党和法的关系、党的领导和依法治国之间的关系，是法治中国研究中的核心问题，也是法治中国的关键所在，同时也是法治实践和理论研究中的一个重大而复杂的问题。所以，我们有必要直面难题，回应问题，认真对待，加强研究，提高认识。

全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党，是我们党为了实现两个一百年的奋斗目标，实现中华民族伟大复兴的中国梦而做出的总体战略布局。四个“全面”环环相扣，构成一个大系统。全面建成小康社会是目标，其他三个是手段，其中，全面改革是动力，全面依法治国是对建设和改革的规范化秩序化，全面从严治党则提供有力的政治保障。

依法治国和党的领导的关系，应该放在四个全面的宏大布局中去谋划去审视。两者都服务于全民族的现代化事业；服务于中华民族伟大复兴的壮丽事业；服务于发展改革稳定；服务于促使社会活力的喷发；服务于社会安定祥和国家长治久安。努力方向都是使社会既充满活力又井然有序。

在推进法治中国的事业中，我们既要正确认识和妥善处理执政党和法治国家的关系，将党的领导、人民当家做主和依法治国三者有机统一于法治中国的伟大实践中，又要在三者辩证统一中实现国家治理现代化，保障党有效治理国家和社会，推进改革，实现更大发展，保障公民权利和人权更加充分地实现。依法治国的主体是人民，依法执政主体是党，人民只有在党的领导下才能更好地实践和实现依法治国。党的领导是建成社会主义法治中国

的有力保证,我们既不能单纯强调法治的专业性而排斥党的领导,也不能借口坚持党的领导就可以随意行事。社会主义法治的建设必须坚持党的领导,党的领导也必须依靠社会主义法治。党的领导和社会主义法治从根本上来说是一致的;两者之间的矛盾,是可以在一定原则下并通过一定机制加以解决的。为此,我们必须克服单纯和片面的思维,努力在党和法、党的领导和法治建设的框架内谋划和推进全面依法治国事业,坚持党对法治事业的领导。同时,必须全面从严治党,实现党和法治更加有机的结合,进一步地提高党主持和领导法治事业的本领,健全和完善党领导法制事业的体制机制和程序。法治中国的进一步展开应该展示这样一个道理:法治利国利党。依法治国是党居于中心、总揽全局、协调各方、有效治理国家和社会,提高领导水平和执政水平的最佳选择和良好原则。同时,党的领导有利于依法治国事业的发展。党不仅不是法治大业的包袱和阻力,而且是建设法治中国最重要的本土资源和最有力的推进器。

第一节 依法而治与政党政治的关系： 现代国家的治理逻辑

法治不仅仅是一套观念体系,更不只是一种虚浮的理想,它需要一定的社会基础和政治条件,政治条件中尤其重要的是政党和政党制度。只有具备相适应的政党和政党制度,法治才能得以运行和发展。考察法治和政党的关系,首先是要把它们置于历史和国际大背景下,联系治理能力和治理体系,这样才会有更深远的视野。

一、现代国家及其治理原则

(一) 现代国家的涵义和起源

法律与国家相始终,但法治的产生则只与一定时期的某些国家相联系。

法治是国家治理的一种原则和理念及其现实运行状态。到了近现代,法治国家的理念在欧美资本主义国家大行其道并迅速成为世界性的意识形态。法治和现代国家发生了紧密的关联。

现代国家是相对于传统国家而言的,是西方国家在封建社会解体的基础上所形成的以民族共同体为统治范围的具有独立而排他政治权威的组织体。与现代国家相对应的是城市国家、帝国、王朝国家等。我国自20世纪初开始现代国家的构建,至今已有百年,其间既有经验也有教训。中华人民共和国的成立,为构建更加全面的现代国家提供了更加广阔的前景。现代国家不是天然形成的,是经由一步步努力构建起来的。这种建构需要统一的规则体系的制订及其实施,这就是法治或法治国家的建设。

(二) 现代国家的治理结构和治理原则

西方的现代国家治理原则主要包括:民族国家和主权观念,民主、分权原则和法治思想。现代国家发轫于民族国家的需求和形成,民族国家构成了现代国家的基本原则,甚至是第一原则。与此相关,早期的现代国家更加突出地强调国家主权的重要性。但随着历史发展,人民主权越来越成为现代国家的基本理念,成为国家制度的重要原理,其重要性甚至超过了民族(国家)原则。与人民主权相伴,分权制衡原则得到一般的承认。在现代国家形成和发展过程中,与民主和分权原则成长相随,法治越来越成为普遍的治国原则和实际制度,并不断得到改进和完善。随着现代国家的发展,政党成为普遍现象并取得极其重要的地位。

民族国家理念、民主、法治、分权等构成现代国家的组织原则和治理理念,在各种因素作用下,政党于此中发育和成长为重要角色并制度化,这些构成了西方现代国家治理中的重要支柱。各相应相关的理念、制度、体制、机制、组织等要素的不同搭配和组合构成其治理体系。各种体系维持社会秩序、适应社会需求、促进社会发展的水平就是其不同的治理能力。

(三) 各个治理原则的相互关系

以上各个治理原则和理念的形成和表达在时间上并不同步,在逻辑上

也不是平列的,而是形成和成熟有早晚,制度化先后有错落,逻辑关系上地位也不同。第一,民族国家和主权观念是分权制衡的前提。民族国家初起,强调民族文化认同和民族身份统一,强调国家主权的重要意义,强调国家能力建设。与此对应的政治体制往往是绝对主义王权,是对强大的国家主权的强调。国家建成和主权稳定,为人民主权的主张提供了现实基础和逻辑前提。第二,人民主权的要求和分权制衡主张是以国家及其权力的存在和安全为边界,甚至是以国家主权的独立为目的的,有时主张人民主权的理由之一就是国王和王室对祖国的不忠和背叛。第三,分权制衡与人民主权、民主并不存在逻辑上的同时性和因果性。两者在事实上的并存是因为权力制衡可以满足不同利益团体对权力分享的需求,权力分立制衡可以防止专横和暴虐,从而有利于保障权利和自由。第四,法治和民主在历史事实上不一定同时存在,两者相互之间也不一定存在必然的因果关系。但是,高度发展的法治显然需要民主的支撑,而优质的民主则需要法治的保障和约束。第五,法治、民主等在现实中都是与具体的民族国家联系在一起,并以民族国家为其依托和载体的。

应该说,上述诸原则在欧美发达国家得到了最高程度的并存。这意味着这些原则之间有互相支撑、互相联系的关系。而且这些原则与各发达国家的脱颖而出有着深度关联,并在有些国家取得了良好的治理效果。这些原则有时也未必能取得理想的效果。原因在于,这些原则与国情的不适应,更重要的原因可能是贯彻落实的不认真,或者各治理原则与其体制的不协调等。

二、现代国家中的法治和政党

(一) 现代国家与法治

法治的涵义十分复杂。不同的人从不同的目的出发,会给法治做出不同的定义:第一,法治是一种治国理念和方略,它要求贵贱上下皆从法,要求法律面前人人平等,要求在社会各调整系统和治理体系中,法律居于最高

的权威。它还要求,法律本身应该是符合一定的正义标准。第二,法治是一套治国的系统化体制机制和技术。法治系统由法律准则、执法和司法组织、法律职业、相应的观念文化、系统得以运转的技术、程序和知识等组成。法治还要求相应的体制来配套,需要一定的社会条件来支撑。第三,法治是其各个原则和理念都得到较好落实所达成的社会秩序的理想状态。

虽然人言人殊,但法治概念本身还是有其最低标准和核心内核的。第一,主权者、国家及其官员须受法律限制。第二,形式合法性。这种意义上的法治包括公布、面向未来以及普遍性、平等适用和确定性等品质……形式合法性强调政府要确立和维护受规则约束的秩序。第三,总是在与人治相对立相对应的涵义上加以使用。是依靠人的权威来治理还是依靠法律规则的权威来治理,是法治概念历来关心的基本问题。法治概念总是与理性紧密联系而与任性、专横相对应、相反对。^①

法治虽然自古就已有观念表述,并且也曾零星存在于一些特殊地区,但被广泛接受和奉行,则是伴随着资本主义成长而在西方现代国家形成之后。这显然意味着,法治和现代国家之间有着紧密关系。那么,这种关联存在于何处呢?

马克思主义经典作家曾经解释过资本主义经济与其法律原则之间的深度联系。马克斯·韦伯等也把资本主义经济形态与形式合理性的法相联系,他所谓的形式合理性的法,实际上就是指法治。法治符合理性原则,使市场中交易的双方能够对自己行为的未来后果加以可靠预测,从而促进合作,有利于市场经济的秩序,这些论断揭示了法治的经济根据。同时,韦伯还认为,经过近代以来的理性化,政治权威合法化、正当化的方式也发生了变化。人们已经不满于来自超自然和传统的正当化机制,而诉诸理性化。法律系统被视为是人类理性的表达。法律是理性发现的合理的行为规则体

^① [美] 布雷恩·Z. 塔马纳哈:《论法治——历史、政治和理论》,李桂林译,武汉大学出版社2010年版,第九章。

系,这些规则可以达到无缝隙、无遗漏的程度。科学和理性成为人们的信仰,与科学和理性相联系的法律成为治理的权威。

法治成为值得崇尚的治国原则和价值观念,其原因在于法治所具备的品质和功能能够较好地满足现代复杂社会的需要。法治是中道的权衡,能较好地均衡和调节自由和秩序的关系,使社会既充满活力又井然有序。权利保障促进了人的自由,并使其创造性能够被较好激发出来,这是活力之源。活力之源的主体是人,但人必须在满足一定条件下才能焕发出极大的热情和才智。秩序的达成也需要恰当的机制,而秩序正是通过法治予以保障的。

(二) 现代国家与政党政治

人民主权是现代国家的基本原理和原则。民主在一般情况下由于人数和地域的限制,无法采取直接民主的安排,代议制和选举制成为实际可行的替代选择。代议制和选举制度的长期存在和运行,使得政党制度成为可能。人民因为利益和见解的不同,就需要寻找不同的人到议会中去代表、表达,并通过竞争和博弈而争取更大利益。通过选举,人们选择自己认可的人去担任公职。政党由此产生。

政党并不是与现代国家一起产生的,但现代国家的发展确实使政党成为政治舞台上的重要角色,因而对很多国家的政治起着重要甚至支配作用。

(三) 现代国家中法治和政党的一般关系

因为现代国家一般都奉行法治原则,政党的存在也极其普遍,这就导致了法治和政党关系问题的产生。一般而言,法治要求去约束政党,政党要遵守法治的要求。

在现代社会,政党与法治的关系是双重的。^① 第一,两者有统一的一面。法治社会中,政党通过议会活动制造了法治的中心要素——法律,现代法治

^① 严存生:《法治的观念与体制——法治国家与政党政治》,商务印书馆 2013 年版,第 408—412 页。