

依法治国概论

侣志广 主编

广东高等教育出版社

依法治国概论

朱素林题



侣志广 主编

广东高等教育出版社

·广州·

图书在版编目(CIP)数据

依法治国概论/倡志广主编. —广州:广东高等教育出版社, 1992.2

ISBN 7-5361-2303-5

I. 依… II. 倡… III. 法制-研究-中国 IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 02404 号

广东高等教育出版社出版发行

广东省人大常委会办公厅印刷厂印刷

开本 850mm×1168mm 1/32 6 印张 147 千字

1999 年 2 月第 1 版 1999 年 2 月第 1 次印刷

印数:1~2000 册

定价:15.00 元

推进依法治国，交好两份答卷 (代序)

中共中央政治局委员
中共广东省委书记 李长春

依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。这一基本方略已写入八届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》之中。江泽民总书记在党的第十五次全国代表大会的政治报告中对这一方略作了进一步阐述，指出：“依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，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，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变”。依法治国方略的确立，是我国社会主义民主法制建设的里程碑，是我国社会主义民主政治的重大发展，它对于确保我国社会的长治久安和社会主义市场经济的持续稳定健康发展有着十分重要的意义。

党的十一届三中全会之后，广东省人民在邓小平理论的指引下，在党中央的正确领导下，承担了在前无古人的改革开放伟大实践中“先行一步”的历史重任。在省委的领导下，全省广大干部群众解放思想，更新观念，勇于开拓，大胆实践，经过二十年的努力奋斗，使广东逐步形成了全方位对外开放、发展外向型经济的新格局，初步建立起社会主义市场经济的框架。思想解放促进经济发展，经济发展需要法制保证，伴随着改革开放的伟大事

业，依法治省工作也如火如荼地开展起来，以依法治理为主要内容的广大人民群众的社会实践活动，在全省上下、各条战线、各个部门普遍展开，取得了一定的成绩，积累了许多经验。当前，我省正按照江泽民总书记提出的“增创新优势，更上一层楼”的要求，增创经济体制、对外开放、产业结构、科技进步新优势，加快建设社会主义市场经济体制的步伐，加大精神文明建设的力度，力争交好物质文明建设和精神文明建设两份答卷。改革开放和现代化建设事业迫切要求加快依法治省的进程。倡志广同志主持编写的《依法治国概论》，正是在广大人民群众积极参加依法治国实践的基础上写成的，同时也适应了增创新优势的需要。

《依法治国概论》以邓小平理论为指导，从中国国情出发，坚持历史唯物主义和辩证唯物主义的观点，系统阐述了依法治国的基本涵义、依法治国的基本内容、依法治国必须遵循的原则、依法治国方略在我国实践的基本过程，提出了稳步推进依法治国进程的构想。本书把依法治国当作一门科学来研究，并突出系统性和实践性，在总结实践经验的基础上，按照理论研究的基本顺序去编写。这使读者能够系统地把握依法治国的基本理论和基本步骤，了解依法治国的实践概况。同时，本书突出强调依法治国与中国国情结合的问题，并把各地在实践中创造的行之有效的依法治理经验吸收到本书当中，让读者感受到理论并不神秘，理论来自我们身边又可被我们所用。

人类最先是靠神治，然后走向了人治，又从人治走向了法治。依法治国就是要实行法治，它是社会文明和进步的标志。依法治国是我们建设社会主义现代化国家的必然要求，是一项宏伟而复杂的社会系统工程，特别是在我们这样一个人治历史比较长久的国家中实施，客观上要求我们必须立足长远、循序渐进。但从主观上又希望这一进程快些，这需要我们大家的共同努力。《依法治国概论》能使更多的同志学习和了解依法治国的有

关理论，有助于推动依法治国的实践进程，所以，佘志广同志让我为此书写个序，欣然，忝为作序。

1999 年 1 月

目 录

推进依法治国 交好两份答卷（代序）	李长春
绪论	
第一节 依法治国理论研究的意义	(1)
第二节 依法治国理论研究的对象	(2)
第三节 依法治国理论研究的思想基础	(3)
第四节 依法治国理论研究的方法	(4)
一、要虚心吸收前人和其他国家的文明成果	(5)
二、必须从中国实际出发	(6)
三、坚持改革的精神和创新的观念	(7)
第一章 依法治国的一般理论	
第一节 国家和治国方式	(9)
一、国家的概念	(9)
二、国家的职能	(10)
三、治国方式	(12)
第二节 法治	(13)
一、法治的提出	(13)
二、法治的概念	(14)
三、法治与法制	(17)
四、依法治国与以法治国	(18)
第三节 国家权力和公民权利	(21)
一、国家权力	(21)
二、公民权利	(22)
三、国家权力、公民权利、法律三者间的关系	(23)

第四节 法治国家	(26)
一、法律在全社会居于统治地位	(27)
二、法律完备、科学	(28)
三、公正的司法制度	(29)
四、全社会浓厚的法律意识	(31)
第二章 依法治国的内容	
第一节 我国对依法治国道路的探索历程	(32)
一、旧中国没有法治	(32)
二、建国前后对法治的探索	(33)
三、邓小平民主法制思想对人们的启迪	(34)
四、法治的酝酿	(36)
五、依法治国方略的正式确立	(37)
六、确立和实施依法治国方略的重大意义	(38)
七、依法治国与中国实际	(40)
第二节 依法治国的目标	(43)
一、社会主义法治国家的主要标志	(43)
二、依法治国的标准——宪法和法律	(48)
第三节 依法治国的主体	(54)
一、依法治国的主体——中国共产党领导下的广大人民群众	(54)
二、依法治国主体的分类	(58)
三、中国共产党是领导依法治国的核心力量	(67)
第三章 依法治国的原则	
第一节 法律至上性原则	(70)
一、法律支配权力	(70)
二、权利制约权力	(73)
第二节 人民当家作主原则	(75)
一、民主的法制化	(75)

二、法制的民主化	(78)
第三节 人人平等原则	(80)
一、人民群众具有平等的政治地位	(80)
二、公民平等地享有权利、承担义务	(83)
三、公民在适用法律上一律平等	(84)
第四节 尊重和保障人权原则	(85)
第五节 依法行政原则	(89)
一、行政执法主体的设立及其职权的设定必须要有法律 依据	(90)
二、行政执法的内容必须合法	(91)
三、行政自由裁量权的行使必须合法和公正	(92)
四、行政执法程序必须符合法律要求	(92)
五、行政执法必须受到制约和监督	(93)
第六节 司法独立与公正原则	(94)
一、司法独立	(95)
二、司法公正	(97)
第七节 党的领导原则	(100)
一、党领导人民制定宪法和法律	(101)
二、党必须在宪法和法律范围内活动	(101)
三、党通过法定程序向国家机关推荐具有较高法律素质的 干部	(103)
四、党的领导方式由主要依靠政策向主要依靠法律转变	(103)
第四章 依法治国的条件	
第一节 完备的立法	(105)
一、完备的立法是依法治国的重要前提条件	(105)
二、法律体系和立法制度	(106)
第二节 广泛的普法	(112)
一、开展广泛普法的重要性	(112)

二、积极有效地开展普法工作	(113)
第三节 严格的执法	(116)
一、严格执法是依法治国的核心	(116)
二、严格执法的内容和基本要求	(118)
第四节 有效的法律监督	(121)
一、实施法律监督是宪法和法律赋予各级人大的重要 职权	(122)
二、法律监督的内容	(122)
三、法律监督的具体制度	(123)
四、完善法律监督机制	(126)
第五节 完善的法律服务	(127)
一、法律服务在我国社会主义法治建设中的地位和 作用	(128)
二、法律服务体系的构成	(129)
三、法律服务应遵循的基本原则	(131)
四、健全和完善法律服务工作	(133)
第五章 依法治国的实施	
第一节 区域的依法治理	(138)
一、区域依法治理的含义及特点	(138)
二、区域依法治理的地位和意义	(139)
三、区域依法治理的实施	(140)
第二节 行业的依法治理	(149)
一、行业依法治理的概念和意义	(149)
二、行业依法治理的特征	(150)
三、行业依法治理的实施	(152)
第三节 基层的依法治理	(161)
一、基层依法治理的含义、范围和地位	(161)
二、基层依法治理的特点和重点	(162)

三、实施基层依法治理应当着重处理好四个关系·····	(164)
四、基层依法治理的实施·····	(168)
后记·····	(175)

绪 论

第一节 依法治国理论研究的意义

依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。这一基本方略已写入八届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》之中。中国共产党第十五次全国代表大会的政治报告对这一方略作了进一步的阐述,指出:“建设有中国特色社会主义的政治,就是在中国共产党领导下,在人民当家作主的基础上,依法治国,发展社会主义民主政治”^①,“依法治国,就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,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,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。”^②

依法治国方略的确立,是我国社会主义民主法制建设的里程碑,也是社会主义民主政治的重大发展。它对确保我国社会的长治久安和社会主义市场经济持续稳定健康发展都有着十分重要的意义。

^① 江泽民. 高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告. 北京:人民出版社, 1997. 20

^② 同^①

依法治国是一项复杂的社会系统工程，也是一项长期而艰巨的工作。但依法治国有其自身的特点和规律，深入地进行依法治国理论的研究，找出依法治国的规律性，认识规律，运用规律，对加快依法治国的进程，有效推进依法治国的实践活动，具有十分重要的现实意义。具体来说，通过理论研究，弄清楚依法治国方式的产生、发展过程，找出发展规律；总结过去和现在依法治国的实践经验，为今后的工作提供借鉴；勾画出依法治国方式的系统性内容，为我国依法治国实践提供参考；宣传党和国家有关依法治国的方针政策，推动各层次依法治国的实践活动。

第二节 依法治国理论研究的对象

依法治国理论是研究依照法律统治和管理国家的一门科学，是一门集政治学、管理学和法学等学科于一体的交叉科学和边缘科学。

依法治国理论是政治学门类中国家学说的重要组成部分，但是，由于过去我们把国家的统治和管理寄望于精英人物，同时又偏重于运用政策治理国家，所以，依法治国方式的实践和研究工作被弃之一边，依法治国理论当然就无从谈起了。过去的国家学说，也仅仅把国家当作阶级斗争的工具，忽视了国家作为社会管理者的职能作用，国家学说中即使从纯理论角度也没有完整地提出这一问题。

依法治国被确立为我国的基本方略，是对马克思主义国家学说的重大发展。依法治国理论研究就是从国家产生和国家的职能出发，去探讨依法治国的必要性和内在原因、主要内容和必须坚持的原则、实现条件，等等。

依法治国是方式不是目的，目的是建设社会主义法治国家。因此，依法治国理论研究必须把法治作为重要的对象加以研究。

而法治又是和人治相对立的，是与权力和权利紧密相连的，因此，依法治国理论研究又必须把涉及国家学说、法学、管理学等学科中的权力和权利等概念作为重要的研究对象，这样，才能从深层理解依法治国方略。

第三节 依法治国理论研究的思想基础

党的十五大政治报告指出：“在当代中国，只有把马克思主义同当代中国实践和时代特征结合起来的邓小平理论，而没有别的理论能够解决社会主义的前途和命运问题。邓小平理论是当代中国的马克思主义，是马克思主义在中国发展的新阶段。”^①依法治国是与中国前途命运息息相关的大事，毫无疑问，其理论研究必须以邓小平理论为基础。

坚持邓小平理论也就是坚持马列主义、毛泽东思想。中国在本世纪的崛起，离不开马列主义、毛泽东思想的指引。中国现在和将来的强盛仍然离不开马列主义、毛泽东思想。而邓小平理论就是马列主义、毛泽东思想的继承和发展，就是马列主义同当代中国实践和时代特征的结合。正如十五大政治报告中指出的那样：“坚持邓小平理论，就是真正坚持马克思列宁主义、毛泽东思想；高举邓小平理论的旗帜，就是真正高举马克思列宁主义、毛泽东思想的旗帜”^②。

不仅如此，依法治国理论与邓小平理论有着十分紧密的联系，只有坚持以邓小平理论为思想基础，依法治国理论的研究才有营养。依法治国的治国方略在许多国家都予以采用，但在中国被确定为治国的基本方略，与邓小平理论有着十分紧密的关系，

^① 江泽民：《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，1997，14～15

^② 同①

可以说，没有邓小平理论就没有依法治国基本方略的提出和确立，邓小平理论是依法治国基本方略的渊源。不坚持邓小平理论为思想基础，依法治国的理论研究就成了无源之水。

邓小平理论有着十分丰富的内容，正是邓小平同志在关于加强社会主义民主和法制建设方面的思想，为依法治国基本方略的形成起到了直接的作用。他说：“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、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”。^①小平同志的这一讲话，实际上表述了要法治不要人治的思想。他用中国人自己的朴素语言说出了法治的要义。“我们要在全国坚决实行这样一些原则：有法必依，执法必严，违法必究，在法律面前人人平等”。^②“还是要靠法制，搞法制靠得住些”。^③邓小平同志的这些讲话、谈话，虽然没有直接用“依法治国”这一术语，但其内容已经鲜明地反映了依法治国的基本内涵，即国家的管理要充分发挥法律的作用；法律要作为管理国家至高无上的规则，不因人而变，实行法治；在法律适用上人人平等，不因官阶高低、财富多少而有所不同；要建立有效的执法机制，使得在执法的过程中有法必依、执法必严、违法必究，……。党的十五大政治报告确立的依法治国方略，正是邓小平同志关于社会主义民主法制建设思想在新形势下的具体化。

第四节 依法治国理论研究的方法

依法治国方式在形成和运用过程中凝聚着人类丰富的经验和智慧。尽管时移势易，沧桑变换，但历史的、各国的智慧者提出

① 邓小平文选，第2卷，第2版。北京：人民出版社，1994。146

② 同①。254

③ 邓小平文选，第3卷。北京：人民出版社，1993。379

的关于依法治国的一些思想仍然闪耀着时代的光芒。对待世界共同的文明成果，既要反对民粹派式的固守拘囿，更要反对民族虚无主义。而应运用马克思主义的立场、观点、方法区别精华与糟粕，在批判中继承。这就要求我们在依法治国理论研究工作中，要坚定地坚持辩证唯物主义和历史唯物主义的态度。

辩证唯物主义和历史唯物主义告诉我们，不尊重历史就没有继承和发展。观今宜鉴古，无古不成今。历史不能割断，也割不断。这就要求我们在研究过程中必须积极吸收中国和西方过去和现在涉及依法治国理论的一切有用的东西，特别是西方资本主义国家在反对封建专制建立资产阶级共和国的过程中，在保持资本主义稳定发展的过程中，提出的许多具有合理因素的法治理论。正如毛泽东同志指出的那样：“革命的专政和反革命的专政，性质是相反的，而前者是从后者学来的。”^①“即以其人之道，还治其人之身。”^②。列宁也说过，马克思主义“绝不是离开世界文明发展大道而产生的固步自封，僵化不变的学说”^③，相反，它是“哲学、政治经济学和社会主义的最伟大代表的学说的直接继续”。^④无产阶级具有改造客观世界的伟大胸怀，没有理由拒绝人类社会所创造的一切物质财富和精神财富。

一、要虚心吸收前人和其他国家的文明成果

依法治国是社会文明和进步的标志。依法治国就是要依照法律来统治和管理国家，它是人类长久以来的追求之一。人类社会文明的早期是由“图腾”（崇拜物）或神来统治的。有了阶级和国家以后，国家是由神（表现为宗教）和人共同来统治的。资产

① 毛泽东选集，第4卷，第2版，北京：人民出版社，1991，147

② 同①

③ 列宁全集，第19卷，北京：人民出版社，1958，1

④ 同③

阶级革命以后，资产阶级为了维护自身的长远利益，许多资本主义国家逐步实行了依法治国的治理方式，把法律置于全社会的主宰地位，国家最高领导人犯了法也要受到追究，抛弃人治，实行法治。这种治国方式比之过去的神治和人治是文明和进步的，因为人治是以一个人或少数人的意志为转移，法治是以多数人制定的法律为标准，而多数人的智慧总要胜于一人或少数人的智慧。由于实行了依法治国的治国方式，资本主义国家得以“腐而不朽”、“垂而不死”。法律从其建立的经济基础和服务的对象来说是有阶级性的，但依法治国作为治理方式，是没有阶级性的，资本主义可以用，社会主义也可以用。依法治国是人类共同的文明成果，是人们共识的现代文明国家的标准之一。依法治国理论研究一定要注意从前人和西方那里吸取其精华，古为今用，洋为中用。

二、必须从中国实际出发

一切从实际出发，实事求是，一切以时间地点为转移，是马克思主义的精髓。中国确立依法治国作为治国方略，是为了解决中国实际问题的，没有别的目的。依法治国理论的研究，如果离开中国实际，必然是无用的、乏味的理论。这就要求依法治国理论研究必须始终坚持：（1）从中国的需要出发；（2）以中国国情为依据；（3）为解决中国问题找答案。西方一些发达的资本主义国家自称实现了法治国家的目标，其在实行法治的过程中积累了许多经验，但这些经验是否可以社会主义的中国所适用，则要认真“过滤”。譬如，要实行法治就不能过分集权，就需要分权，这是真理。但是，是不是必须三权分立，这就要结合中国的实际了。中国的实际是，经过激烈的阶级斗争，中国人民选择了中国共产党作为自己的执政党，在此基础上形成了多党合作制度。中国在国家的管理工作中，也要实行分权，但不是各党轮流执政的