

第一章

论依法治国

在 1996 年 2 月 8 日中共中央举办的法制讲座会上，江泽民同志在题为《依法治国，保障国家长治久安》的重要讲话中，指出：“加强社会主义法制，依法治国，是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分，是我们党和政府管理国家和政府事务的重要方针。实行和坚持依法治国，就是使国家各项工作

逐步走上法制化和规范化；就是广大人民群众在党的领导下依照宪法和法律的规定，通过各种途径和形式参与管理国家、管理经济文化事业、管理社会事务就是逐步实现社会主义民主的法制化、法律化。’在此之后，中国共产党第十四届五中全会提出的、由第八届全国人大第四次会议于 1996 年 3 月 17 日通过的《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》规定了“依法治国，建设社会主义法制国家”的治国方针，并提出了具体的任务和要求。

这是继我国在 1978 年 12 月邓小平同志提出依法治国基本方针之后，党中央又一次重申和确认这一基本方针和治国方略，这是我国社会主义法制建设史上新的里程碑，它对于我国社会主义现代化建设，对于改革开放，尤其是对于建设和完善我国社会主义市场经济体制，具有十分迫切的现实意义和深远的历史意义，必将对我国的政治生活和社会生活发生重大的影响。我们应该深刻领会、正确理解和坚决执行依法治国这一基本方针和治国方略，从而全面正确地贯彻和执行我党在社会主义初级阶段的基本路线，为我国社会主义现代化建设事业贡献自己的智慧和力量。

第一节 依法治国战略方针的确立和重申

众所周知，早在‘文化大革命’结束之后的 1978 年

12月，在中共中央召开的十一届三中全会上，邓小平同志提出：“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。”同时提出，立法要“经过一定的民主程序讨论通过，并且加强检察机关和司法机关，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。在80年代开始时，邓小平同志在中央工作会议上又说，“要继续发展社会主义民主，健全社会主义法制。这是三中全会以来中央坚定不移的方针，今后也决不允许有任何动摇。”（《邓小平文选》第2卷第359页）那么，在中央提出和确立这一方针之后的15年，江泽民同志又代表党中央重申这一方针，党的决议又加以规定和确认，有其历史的必要性和重要性。

一、人类文明的标志和民主政治的保障

法律是随着社会生产力的发展，社会分工的出现，私有制和剥削的发生，阶级的产生，伴随者国家的形成而产生的。它是人类一种进步的和文明的标志，是人类由野蛮向文明过渡的必要保障，是指导人们行为方向的一种国家规定的标准，是评价人们行为合法与否的一类尺度，是统治阶级用来教育人的一个手段，是国家行使和实现自己的职能的根据和工具，是阶级社会和有阶级存在社会中人们过一种有秩序的生活的不可

或缺的条件。我们党和国家卓越的领导人、伟大的无产阶级革命家和政治法律思想家董必武同志曾经说过：“人类从进入文明社会以来，说到文明，法制要算一项，虽不是唯一的一项，但也是主要的一项。简单地讲，国家没有法制，就不能成为一个国家”（《董必武选集》第 450—451 页，1985 年 3 月，人民出版社）

在我国古代，约在公元前 21 世纪至 11 世纪夏和商时期就出现了奴隶制法，据史籍记载：“夏有乱政，而作禹刑”；“商有乱政，而作汤刑”，战国时期的魏国李悝在公元前 412 年所著《法经》就是我国第一部较系统的封建法典。唐朝时期，在公元 651 年的《永徽律》及其后来的《唐律》及其《律疏》是我国封建时代最有代表性的法典，它与奴隶制的代表性法典古罗马法，后来资本主义的代表性法典《法国民法典》一起被称为世界三大著名法典。在中国历史上东汉时期（公元 58 年）开始设置律博士官，教授法律和保管法令，又称律学博士，这在欧洲有的国家的法律百科全书中都有记载和被承认。说到大学，最早的近代意义的大学是欧洲的意大利约公元 1000 年成立的博洛尼亚大学，它开始就是注释和教授罗马法的，据称，在欧洲的大学中，最古老的有三个系，即医学系（人类自我生存之需要）、神学系后演化为哲学系和神学院（人类思考和精神发展之需要），再就是法律系（人类有过秩序的和善的生活之需要）。可见，古今中外，需要法律，研究法律是一个共同的现象和规律。

社会的发展到资本主义的产生，这是人类历史的巨大进步，它促进了社会生产力的发展，变革了封建的社会关系，经过漫长而又复杂的阶级较量、搏斗和历史的反复，终于建立了人类历史上远比封建社会先进的、合理的政治制度，这就是资产阶级的民主制度，虽然它仍旧是少数人的统治，但是比起封建专制、特权、专断和愚昧迷信来，确实是高明得多的社会制度。而资产阶级的民主制度必须有相应的法律制度即法制予以保障，因为历史上存在过的法律，一般来说是服务于专制统治的，只有资产阶级的法制才是与民主相联系的，可以这样说，在资本主义社会以前，虽然有法律，但是却无法制。我们必须承认，民主的法制这是资本主义社会的产物，是灿烂的人类世界文明的一部分优秀成果。

二、社会主义社会国家政权建设历史 经验的科学总结

1917年发生的十月社会主义革命，开辟了人类历史的新纪元，在资本主义世界的包围中诞生了第一个无产阶级的政权，以列宁同志为首的布尔什维克党，把马克思主义的基本原理运用于俄国实际，不但推翻了沙皇的统治、资产阶级的临时政府，而且打退了帝国主义组织的武装干涉和国内敌人暴乱，同时在他去世前的七年苏维埃政权建设过程中，为社会主义法制建设积累了丰富的经验。在列宁去世以后，作为伟大的马克思主义者的斯大林，继承列宁的事业，他和苏联共产

党的其他领导人一起维护了列宁的关于苏维埃国家工业化和农业集体化的路线，使社会主义制度在苏联取得了胜利，之后他又领导苏联人民取得了反希特勒侵略战争的伟大胜利，把一个原来贫穷落后的俄国变成一个在世界上能敢于与美国抗衡的强国，充分证明了社会主义制度的优越性。但遗憾的是，斯大林却错误地把自己的作用夸大到不适当的地位，把他个人的权力放在和集体领导相对立的地位，使自己的某些行动和自己原来所宣传的某些马克思列宁主义的基本观点处于相对立的地位。“斯大林在苏联的内外政策方面都犯了一些严重的错误。斯大林的个人专断的工作方法，曾经在一定程度上损害了苏联党的生活中和国家制度中的民主集中制，破坏了一部分社会主义法制。由于斯大林在许多工作中严重地脱离群众，个人专断地决定许多重大决策，因而就不可避免地要犯严重的错误。这种错误，特别明显地表现在肃清反革命的问题上和对某些外国的关系问题上。”《建国以来重要文献选编》（1956、8—1956、12 第 569—570 页，中央文献出版社，1994 年 8 月）这也正好给后来的国内外敌人反对马克思列宁主义、反对苏联共产党、反对无产阶级专政和社会主义制度制造了口实。前苏联共产党的解散和前苏联的解体，其教训是深刻的，不可讳言，由于斯大林对于法制的破坏，给赫鲁晓夫创造了条件，他在苏共 20 大的秘密报告，全盘否定斯大林，否定马克思列宁主义的阶级斗争和无产阶级专政学说，鼓吹“全民

党“全民国家”，把党和人民的思想搞乱了。苏联今日的演变，从赫鲁晓夫时期就已经埋下了种种危机。而这种种危机的潜伏，不可不考虑在社会主义建设过程中，前苏联党的领导人斯大林对于社会主义法制的破坏和他所犯的错误造成的后果这一个因素。

在我国社会主义建设中，早在 1956 年中国共产党召开的第八次全国代表大会上，鉴于斯大林个人迷信带来的后果，邓小平同志代表党中央所作的《关于修改党的章程的报告》中，强调了我党的群众路线和民主集中制的组织原则，并且指出：“列宁主义要求党在一切重大的问题上，由适当的集体而不由个人作出决定。关于坚持集体领导和反对个人崇拜的重要意义，苏联共产党第二十次代表大会作了有力的阐明……很明显，个人决定重大问题，是同共产主义政党的建党原则想违背的，是必然要犯错误的，只有联系群众的集体领导，才符合于党的民主集中制原则，才便于尽量减少犯错误的机会。”《建国以来重要文献选编》1956.8——1956.12. 第 136 页，中央文献出版社，1994 年 8 月）在这次会上，刘少奇同志代表党中央作的政治报告中，也提到：“现在，革命的暴风雨时期已经过去了，新的生产关系已经建立起来，斗争的任务已经变为保护社会生产力的顺利发展。，因此，斗争的方法也就必须跟着改变，完备的法制就是必要的了。”我们目前在国家工作中的迫切任务之一，是着手系统地制定比较完备的法律，健全我们的法制。”（《建国以来重要文献选编》

1956.8——1956.12. 第 93 页、第 92 页,中央文献出版社,1994 年 8 月)董必武同志在这次会议上的发言,也告诫全党:“现在无论就国家的法制建设的需要来说,或者是就客观的可能性来说,法制都应该逐步完备起来。法制不完备的现象如果再让它继续存在,甚至拖得过久,无论如何不能不说是一个严重问题。”(《建国以来重要文献选编》1956.8——1956.12.第 264 页,中央文献出版社,1994 年 8 月)

应该说毛泽东同志当时是认识到这个问题的,对于斯大林严重破坏社会主义法制,他就说过:“这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生。”(《邓小平文选》第 2 卷第 333 页)后来,民主集中制实际上没有得到很好地遵守,党和国家的工作中心实际上应该转移但是没有转移,于是政治运动一个接一个,发展到“以阶级斗争为纲”,直至错误地发动了“文化大革命”,造成了民族的一场灾难。建国后,不是说我们没有制定过法律,建国后,尤其是在“五四”宪法颁布前后,在我国曾出现过法制建设的黄金时期,但是后来随着党的指导思想的逐渐偏向“左”,原来制定的法律并没有完备,法律虚无主义作怪,法律也没有应有的威信,实际上许多法律也不能得以很好地实施。这种局面是在十一届三中全会以后,在邓小平同志为核心的第二代领导集体的领导下才得以根本改变。在人们备尝法制遭到破坏的苦头,在人们亲身领教了人民民主缺乏法制保障的实践之后,深深悟出了一个道理,即法制不仅

对于资产阶级的民主制度是必要的，对于社会主义民主即人民民主尤其是必要的，没有民主就没有社会主义，而没有社会主义法制就没有社会主义民主。

三、邓小平建设有中国特色社会主义理论的有机组成部分

邓小平建设有中国特色社会主义理论，是在和平和发展成为时代主题的历史条件下，在我国改革开放和社会主义现代化建设的伟大实践中，继续探索我国社会主义建设道路的过程中，总结我国社会主义胜利和挫折的历史经验并借鉴其他社会主义国家兴衰成败的历史经验的基础上，逐步形成和发展起来的，它是马克思列宁主义、毛泽东思想的继承和发展，是马克思主义基本原理与我国社会主义建设实际和时代特征相结合的产物，是全党全国人民集体智慧的结晶，是中国共产党和中国人民的最可珍贵的精神财富。其中，邓小平民主法制思想是其理论体系的重要组成部分，是我国社会主义法制建设的理论指导和科学依据。

从文化大革命后期，邓小平同志复出主持中央领导工作的实践看，他是非常重视法制建设的。还在十一届三中全会之前，他在 1975 年的整顿中，针对当时社会上无政府主义思潮，就强调纪律，强调责任，指出：“恢复和健全规章制度。关键是建立责任制。”在党的十一届三中全会上，他强调了解放思想实事求是的思想路线，同时提出认真贯彻党的民主集中制的组

织原则,非常明确坚定和具体地提出“为了保障人民民主,必须加强法制。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”。同时指出,现在的问题是法律很不完备,很多法律还没有制定出来。往往把领导人的话当作“法”,不赞成领导人说的话就叫做“违法”;领导人的话改变了,“法”也跟着改变。指出,应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律,做到“有法可依,有法必依,执法必严、违法必究”;国家和企业、企业和企业、企业和个人等等之间的关系,也要用法律的形式来确定它们之间的矛盾,也有不少要通过法律来解决。同时还谈到,国要有国法,党要有党法,党章是最根本的党规党法。没有党规党法,国法就很难保障。

在十一届三中全会之后,1979年6月5日邓小平指出:“为了实现四个现代化,必须发扬社会主义民主和加强社会主义法制。”(《邓小平文选》第2卷第187页)同年6月28日还说:“民主和法制,这两个方面都应该加强,过去我们都不足。要加强民主就要加强法制。没有广泛的民主是不行的,没有健全的法制也是不行的。我们吃够了动乱的苦头。”(《邓小平文选》第2卷,第189页)在1980年1月16日中共中央召集的干部会议上,他说:“我们坚持发展民主和法制,这是我们党的坚定不移的方针。”(《邓小平文选》第2卷,第254页)在1980年2月29日在题为《坚持党的路线,

改进工作方法》的讲话中，谈到了原来宪法中规定的“四大”不是一种好办法，它既不利于安定，也不利于民主。指出“发扬社会主义民主，健全社会主义法制，两方面是统一的。发扬民主可以经过很多渠道来实现。”（《邓小平文选》第2卷，第276—277页）在1980年8月21日答意大利记者奥琳埃娜·法拉奇提问，如何才能避免或者防止诸如“文化大革命”这样可怕的事情时，邓小平说道：“我们现在正在研究避免重复这种现象，准备从改革制度着手。我们这个国家有几千年封建社会的历史，缺乏社会主义民主和社会主义法制。现在我们要认真建立社会主义的民主制度和社会主义法制。……粉碎‘四人帮’以后，特别是最近两年，我们党的三中全会、四中全会、五中全会体现了人民的意志和人民的要求。我们正考虑从制度上解决问题。”（《邓小平文选》第2卷，第348页、第349页）就在这一年的12月25日，他又在中共中央工作会议上，强调指出：“要继续发展社会主义民主，健全社会主义法制。这是三中全会以来中央坚定不移的基本方针，今后也决不允许有任何动摇。我们的民主制度还有不完善的地方，要制定一系列的法律、法令和条例，使民主制度化、法律化。社会主义民主和社会主义法制是不可分的。”（《邓小平文选》第2卷，第359页）

在党的第十二次代表大会以后，在我国改革开放取得节节胜利的历史时期，邓小平同志仍旧关注我国的法制建设。1985年3月7日他针对经济改革中出

现了一些歪门邪道和‘你有政策,我有对策’的情况,他强调:‘共产党员一定要严格遵守党的纪律。无论是不是党员,都要遵守国家的法律,对于共产党员来说,党的纪律就包括这一条。’《邓小平文选》第3卷,第112页)在1986年1月17日中央政治局常委会上的讲话中,他再次谈到:‘还是我们过去的想法,搞四个现代化一定要有两手,只有一手是不行的。所谓两手,即一手抓建设,一手抓法制。’《邓小平文选》第3卷,第154页)在这一年的6月28日中央政治局常委会上,邓小平又提醒全党说:‘现在从党的工作来说,重点是端正党风,但从全局来说,是加强法制。我们国家缺少执法和守法的传统,从党的十一届三中全会以后就开始抓法制,没有法制不行。法制观念与人们的文化素质有关……加强法制重要的是要进行教育,根本问题是教育人。法制教育要从娃娃开始,小学、中学都要进行这个教育,社会上也要进行这个教育。纠正不正之风中属于法律范围、社会范围的问题,应当靠加强法制和社会教育来解决。’《邓小平文选》第3卷,第163页)

邓小平同志把法制建设列入我国政治体制改革的一项重要内容,从1980年8月18日的《党和国家领导制度的改革》报告开始,尤其在80年代中、后期,不断强调法制建设的问题。在《邓小平文选》第三卷标题为《关于政治体制改革问题》的谈话中,其中在1986年9月3日就讲:‘进行政治体制改革的目的,总的来说是要消除官僚主义,发展社会主义民主,调动人民和基层

单位的积极性。要通过改革，处理好法治和人治的关系，处理好党和政府的关系。①《邓小平文选》第3卷，第177页）在1987年3月8日邓小平同志会见坦桑尼亚联合共和国总统姆维尼时说道，我们搞社会主义现代化建设要有两个开放，即对内开放和对外开放，同时还要使人民有更多的民主权利，特别是要给基层、企业、乡村中的农民和其他居民以更多的自主权，提到“在发扬社会主义民主的同时，还要加强社会主义法制，做到既能调动人民的积极性，又能保证我们有秩序地进行社会主义建设。”并称“这是一整套相互关联的方针政策”②（《邓小平文选》第3卷，第210页）在同一年的6月29日，当会见美国总统卡特时，他又说道：“政治体制改革包括民主和法制。我们的民主同法制是相关联的。人们往往把民主同美国联系起来，认为美国的制度是最理想的民主制度。我们不能搬你们的……中国的政治体制改革，要讲社会主义民主，也要讲社会主义的法制。”③《邓小平文选》第3卷，第244页、第245页）在同年7月4日接见孟加拉国总统艾尔沙德时，又一次强调：“西方民主那一套我们不能照搬，中国的事情要根据自己的实际情形办。中国的民主是社会主义民主，是同社会主义法制相辅相成的。”④《邓小平文选》第3卷，第249页）在1992年初的南方谈话中，当说到廉政建设和反腐败的时候，他再次谈到“还是要靠法制，搞法制靠得住些”⑤（《邓小平文选》第3卷，第379页）

综上所述，邓小平同志关于民主和法制建设的理论是非常丰富的，在建设有中国特色社会主义理论体系中占有非常突出地位和重要价值。可以这样讲，按照邓小平的民主法制思想，没有社会主义法制，就没有社会主义民主，没有社会主义民主就没有社会主义，没有社会主义，就不可能有社会主义的现代化。所以，依法治国的战略方针是建设有中国特色社会主义理论的有机组成部分，是其科学体系的逻辑构成部分，是建设中国特色社会主义的题中应有之义。

四、社会主义现代化建设历史任务的需要

实现中华民族的振兴和社会的现代化是全中国各族人民的宏伟志愿和雄心壮志，是自伟大的民主主义革命的先驱孙中山先生开始的包括我中华民族一切志士仁人在内为之艰苦奋斗和英勇牺牲的远大目标。实现社会主义现代化，把我国建设成为一个社会主义的现代化强国，是毛泽东同志在 1964 年提出的一个伟大的口号和鼓舞人心的奋斗目标（《毛泽东著作选读》下册，第 849 页）是中国共产党人在伟大领袖毛泽东同志为核心中央第一代领导集体的领导下披荆斩棘浴血奋战的正确方向和追求的目的，同时积累了领导社会主义建设的重要经验，建设了现在我们赖以进行现代化建设的物质技术基础，正如邓小平正确指出的，不管我们做了多少蠢事，我们毕竟在工农业和科学技术方面打

下了一个初步的基础，也就是说“有了一个向四个现代化前进的阵地……总之，我们还是建立了实现四个现代化的物质基础。”（《邓小平文选》第2卷第302页）在邓小平同志为核心的中央第二代领导集体的带领下我们开始的建设社会主义现代化的新长征中，全国人民坚持党在社会主义初级阶段的基本路线，自力更生，艰苦奋斗，自七十年代末开始以来的社会主义建设事业，经受住了各种考验和风险，克服了种种困难，取得了令人瞩目的成绩，引起了全世界的关注。

中国共产党的第十四届五中全会提出的并由第八届全国人大第四次会议通过的“九五”计划和2010年远景目标纲要，为我们描绘了新的宏伟蓝图，提出了我们为实现社会主义现代化在“九五”期间的奋斗目标：全面实现现代化建设的第二步战略部署，实现人均国民生产总值比1980年翻两番，使人民生活达到小康水平，并初步建立社会主义市场经济体制到2010年，将实现国民生产总值比2000年翻一番，使人民的小康生活更加富裕，形成比较完善的社会主义市场经济体制；在推进改革和发展的同时，社会主义精神文明和民主法制建设也将取得显著进步，实现社会的全面进步。

实现社会主义现代化，完成‘九五’计划和2010年远景目标规定的任务，必须要求法制建设的显著进步，要求法制的社会主义现代化。可以说，没有法制的现代化，就不会有我国社会的现代化。党的十一届三中全会以来，在邓小平建设有中国特色社会主义理论的

指引下,10多年我们已经初步形成了以宪法为核心的社会主义法律体系,基本上做到了有法可依,有法必依,执法必严,违法必究,各级执法和司法机关和相应的机构设施逐渐建立和健全起来。但是,目前我国法制建设的现状和社会主义现代化建设的目标要求还很不适应,法制应有的地位、权威和实际的遭遇很不相称,法制在某些人,尤其是在少数领导干部的心目中,还并不那么神圣,以言代法、一言废法的现象仍旧时有发生,出现‘黑头(法律文件)不如红头(党政机关文件),红头不如笔头(领导的条子),笔头不如口头(领导的话)’的不遵守法制的现象,更有甚者,以权弄法、恃权凌法、以权谋私、权钱交易和贪污受贿的违法犯罪并不是个别现象;社会治安形势很不好和犯罪案件不断增加,说明了我国的法制建设的任务还相当繁重,形势还相当严峻。

1、人民民主专政的国家政权建设的需要

一个国家的政权和法制属于同一个经济基础之上的上层建筑,它们由经济基础所决定,反过来它们又为该基础服务。我们要进行社会主义现代化建设,必须同时有现代化的国家政权与之相适应并为它服务。而一个适应社会主义现代化建设的国家政权,必须是一个发扬社会主义民主的、人民确实真正当家做主的一个高效率的政权。一个国家的法制,既是这个国家政权职能的反映和体现,也是组织、维护、巩固和发展这

个国家政权本身的工具和手段。在人类社会历史上，没有存在过，也根本不会存在一个国家的法制对其国家政权毫不相干或对其漠不关心，以至于敌视的现象。事实恰好相反，两者从来就是紧密配合、如影随形、相辅相成、休戚相关的。任何一个开明统治阶级，都竭力利用法律作为战斗的武器和护身的法宝，来组织、管理、巩固和发展自己的政权，达到维持本阶级统治的目的。所以，有的剥削阶级的代言人和辩护士，往往把法律誉为“公平”、“正义”、“神意”、“理性”等等的化身，或者被说成是由人性决定的人类社会不可避免的产物，或者把法律称为不可改变的永存于世的“规律”以欺骗和愚弄劳动人民，以掩盖反映剥削阶级意志和利益的法律和国家政权的根本性质。那么，我国社会主义法制就应该自觉地积极地承担起坚持中国共产党的领导和保持人民民主专政的国家政权的历史重任。邓小平曾经强调说：“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化。当然民主化和现代化一样，也要一步一步地前进。社会主义愈发展，民主也愈发展。这是确定无疑的。但是发展社会主义民主，决不是可以不要对敌视社会主义的势力实行无产阶级专政。”（《邓小平文选》第2卷第168页）他还强调：“坚持四项基本原则中为什么要有一条坚持人民民主专政？只有人民内部的民主，而没有对破坏分子的专政，社会就不可能保持安定团结的政治局面，就不可能把现代化搞成功。”（邓小平：《论民主与法制》第61页，法律出版社1990