

依法治国与 党的领导

IFAZHIGUOYUDANGDELINGDAO

AZHIGUOYUDANGDELINGDAO

HIGUOYUDANGDELINGDAO

GUOYUDANGDELINGDAO

OYUDANGDELINGDAO

YUDANGDELINGDAO

侯少文 著

浙江人民出版社

依法治国与党的领导

□ 侯少文 著

浙江人民出版社

责任编辑:杨淑英 张建江

封面设计:顾 页

责任校对:朱晓阳 张谷年

依法治国与党的领导

侯少文 著

出版发行 浙江人民出版社
(杭州体育场路 347 号)

经 销 浙江省新华书店

印 刷 浙江印刷集团公司
(杭州环城北路 41 号)

开 本 850×1168 毫米 1/32

印 张 11.125

字 数 25.5 万

插 页 2

版 次 1998 年 11 月第 1 版
1998 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-213-01733-0/D·217

定 价 18.80 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

2022/11

目 录

第一章 导论：法治·民主·法制

- 一、法治和人治：国家治理方式的对立····· 1
- 二、民主政体与法治国家的内在联系····· 6
- 三、法治与法制既有区别又相联系····· 16

第二章 十一届三中全会前原有政治体制的人治积弊

- 一、治国方式的迷误····· 22
- 二、法制路崎岖····· 36
- 三、人治的特征····· 53

第三章 十一届三中全会后依法治国方略的逐步形成

- 一、邓小平民主法制思想宏论精义····· 75
- 二、民主法制建设的历史性重大进展····· 91
- 三、依法治国方略的形成轨迹····· 115

第四章 依法治国的意义、含义和目标、任务

- 一、依法治国的重大意义····· 130
- 二、依法治国的科学含义····· 142
- 三、依法治国的目标和任务····· 146

第五章 依法治国的重点、难点和对策选择

一、依法治国的重点所在·····	155
二、依法治国的困因分析·····	163
三、依法治国的对策选择·····	172
第六章 正确认识和处理党政关系	
一、一元化：党政关系的传统模式·····	178
二、新型党政关系的探索·····	184
三、党的领导的意义·····	198
四、遵循依法治国的原则改善党政关系·····	203
第七章 决策的民主化科学化要有法治作保证	
一、决策与法治的关系·····	212
二、实行改革和发展的重大决策同立法的结合·····	218
三、用法治保障决策的民主化、科学化·····	225
第八章 完善民主监督制度	
一、权力监督的含义·····	230
二、根本制度无须另起炉灶·····	239
三、建立健全民主监督·····	244
第九章 依法治国必须依法治党	
一、依法治党的两重含义·····	258
二、治党是治国之要·····	263
三、执政党建设的新路向·····	266
第十章 用完备的制度保障民主集中制的执行	
一、扩大民主是执政党自身建设的要求·····	271
二、发展社会主义市场经济必须发展和完善民主 集中制·····	282
三、健全民主集中制的关键是加强制度建设·····	287
四、切实完善民主集中制的制度·····	291
第十一章 进一步肃清政治生活中的封建影响残余	

一、清除封建影响残余是健全民主法制的治本之策·····	311
二、肃清政治生活中封建影响残余的主要任务·····	317
三、采取科学的态度批判封建主义·····	328
四、建设有益于更新观念的制度环境·····	331
第十二章 以领导干部为重点提高全党的执法水平	
一、任务紧迫：提高领导干部的执法水平·····	334
二、领导干部必须强化法律意识·····	339
三、努力学习法学理论和法律知识·····	343
四、致力提高执法水平·····	347

第一章

导论：法治·民主·法制

党的十五大在政治体制改革和民主法制建设问题上的一个重大突破，就是提出了依法治国，建设社会主义法治国家的基本方略，并将这一方略确认为党在社会主义初级阶段的基本纲领的组成部分。这是我国政治体制改革和民主法制建设的重要里程碑，标志着当代中国的民主政治建设开始进入了一个以“法治”为价值的新境界，同时也就把加强和改善党的领导的任务提到了一个更加突出和重要的位置上。作为本书的导论，有必要先讨论一下什么是人治、法治、法制及其它们之间的相互关系的问题，包括法治与民主的关系问题。

一、法治和人治：国家治理方式的对立

国家是人类进入阶级社会以后，为了适应把阶级之间的矛盾和冲突控制在适当范围内的需要而产生的。从此，关于国家的实质和职能问题，关于国家的治理和建设问题，就开始萦绕在人们的头脑里久久不去。政治科学特别是马克思主义的政治科学，帮助人们驱开了曾经笼罩在国家问题上的种种迷雾，而逐步认识了国家的本质。关于国家的分类问题就是一个说明。

国家的分类具有多重意义。既往，我们熟悉的大致是三种。

第一种，是从国体意义上，也就是从什么阶级在国家中居于统治地位、国家的阶级实质上进行分类，可以把国家分为奴隶主阶级专政的国家、地主阶级专政的国家、资产阶级专政的国家 and 无产阶级专政的国家。第二种，是从政体意义上，也就是从国家政权的组织形式上进行分类，又可以把国家分为专制的国家和民主的国家。第三种，是从国家结构的意义上，也就是从国家的中央政府与地方政府之间权力配置的关系上进行分类，还可以把国家分为单一制的国家，也叫集中制国家或中央集权制国家，和联邦制国家。现在，由确立建设社会主义法治国家的方略而起，我们又要接受并注重研究的，是又一种国家分类的方法，即从人治和法治的角度对国家进行分类。

“人治”和“法治”所要回答的，是治理国家的方式和形态问题，即国家依靠什么来进行治理的问题。“人治”，是以领导人为国家的支点，把治理国家的希望系于最高统治者或者领导者的圣明和贤能上；而“法治”，则是把国家的长治久安维系于国家的法律和制度上，认为法律和制度比领导人的素质更能靠得住。“法治”并不排斥领导人个人的权威和作用，而是认为这种权威和作用必须置于法律之下。“人治”也不截然否定法律的作用，而是认为法律必须服从最高领导人的权威，领导人的意志就是法。由此可见，人治和法治的对立，并不在于在国家治理的过程中要不要法律，也不在于要不要领导者的权威，而在于法律和领导人的位置究竟怎么摆的问题。是法律的权威服从领导人的意志，还是领导人的意志服从法律的权威。两者必居其一。领导人至上，法律要屈从领导人的意志便是人治；法律至上，领导人同样必须遵从法律便是法治。那些持人治和法治结合论的人，就是忘记了毛泽东讲过的这个道理：在事物矛盾的诸方面中总有一方是居于矛盾的主要方面，事物的性质是由

事物矛盾的主要方面决定的。法治和人治的不可调和性，就是在于在国家治理过程中居于主导地位的，只能是法治和人治中的一者，而不可能是两者平分秋色。无论是法治的国家还是人治的国家，它们都不会绝对地强调法的作用或者人的作用，也都不会截然排斥人的作用或者法的作用，关键是如何对待法和人的关系。单单讲法和人的作用而不论两者之间的关系，是分辨不清什么是法治国家，什么是人治国家的。

法治作为一种思想源远流长，它最早发轫于古希腊，而真正成为国家体制，则是近代资产阶级革命的产物，是资产阶级民主制度的伴生物。古希腊的思想家柏拉图先是主张人治的，即所谓的“贤人政治”。他把统治者当作医生，把被统治者当作病人，只要有个好医生，就能把病人治好。如果强调运用法律治理国家，就会把治理者的手脚束缚住，就好比一个高明的医生硬要依照教科书去看病一样。后来他的思想发生了明显的转变，认为如果一个国家的统治者不是哲学家，而且又不可能在短期内把他变为哲学家，则法治比人治好。他说：“如果一个国家的法律处于从属地位，没有权威，我敢说，这个国家一定要覆灭；然而，我们认为一个国家的法律如果在官吏之上，而这些官吏服从法律，这个国家就会获得诸神的保佑和赐福。”^①

柏拉图的学生亚里士多德是法治思想的集大成者，亚氏明确提出“法治应当优于一人之治”。其理由是：第一，法律是经过众人的经验审慎考虑后制定的，同一个人或少数人的意见相比，具有更多的正确性；第二，任何人即使最伟大最贤明的人，也会受个人感情这种主观因素的影响，从而作出一些不利于民

^① 《西方法律思想史资料选编》，北京大学出版社1983年版，第24—25页。

众、不利于国家的事，而法律却是不受主观愿望影响的理性。即是说，法治有利于排除因为感情用事而偏私的问题。第三，法律具有稳定性。因为人不免凭感情行事，而感情又是常常变动的，那当然就谈不上什么稳定的问题。而依照法律办事，恰能避免这一缺点。而且，法治还可以防止君主的继承人是庸才而危害国家。他认为：“法治应当包含两重意义：已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应该本身是制订的良好法律。”^①他对法治这两重意义的设定，可以视为人类法治理论代代相承的“基因”，后来的洛克、孟德斯鸠的法治论，以至当代的法治理论莫不承袭了这种“基因”。在法治论者看来，法治国家必须具备这样两个最基本的条件：治理国家的法律必须是良法；这样的法律具有至高无上的权威。一切法治国家莫不如此。

据此，我们可以把法治的含义概括为，主要依靠良好完备的法律来治理国家的形态。这样的国家形态就可以称作为法治国家。

中国古代的法治思想，与上述的法治思想相去甚远，本质上不是一回事。虽然中国的法家也说，“垂法而治”、“缘法而治”、“任法而治”，主张运用法律来治理国家，与儒家提倡的“人治”、“礼治”、“德政”、“仁政”既相互对立又相互补充，具有一定的历史进步性，但是这样的法治，与古希腊的思想家提倡的法治，与近代资产阶级民主革命实行的法治，与我们今天所要厉行的法治，有着根本的不同。一则，中国法家所要实行的法决非良法，而是严刑峻法，至多只有刑法的意义，而且是与法制通义的，不是用来保护人民的权利的，是专门用来治民

① 吴寿彭译：《政治学》，商务印书馆 1965 年版，第 199 页。

的。商鞅说过：“法制明，则民畏刑。”“民众而奸邪生，故立法治，为度量，以禁止。……法制不明，而求民之行命也，不可得也。”《管子·明法》中说的“法于法者民也”，一语道破了封建法制的实质是“依法治民”。又一则，这样的法并不具有至高无上的权威，帝王是凌驾于法律之上。礼乐征伐自天子出，法律也自天子出，法被称为“王法”，是“钦定”的。正如明末思想家黄宗羲说封建国家的法律是“一家之法”，不是“天下之法”。封建帝王金口玉牙，出口成法。法律随帝王意志的变化而变化，随帝王的变化而变化。“王子犯法与庶民同罪”事实上是很难做到的。不用说是王子，即使是做官的身份，也是可用来抵罪、赦罪的。“在法律面前人人平等”，是中国古代法家未曾企及过的境界。

说到这里，很容易令人想起《张友渔文选》中这样两篇文章：一篇是《人治，法治，民治》，是张友渔1943年10月为《新华日报》撰写的社论，另一篇是《法治真诠》，写于同年11月。文章中说，法治有真法治，也有假法治。真法治是建筑在民主政治基础上的，是作为民主政治的表现形态。而假法治，也就是把专制叫法治，或假法治之名，行专制之实。文章以管仲为例，管仲被称为法家先驱，曾经辅佐齐桓公厉行“法治”，使齐国大振，他把他的所谓法治解释为：“法者天下之至道也，圣君之实用也。……夫生法者君也，守法者臣也，法于法者民也。”这里的所谓生法就是制定法律，守法就是执行法律，法于法就是为法律所强制，所支配，也就是绝对服从法律。所以，张友渔指出：“为什么说封建时代的君主专制政权，纵使根据一定的法律来实施政治，也不能算是真法治、而是假法治呢？因为这种‘法治’只不过是帮助‘人治’的手段；只不过是贯彻和巩固专制统治的手段。固然也有一定的法律，但这法律实际就是君主

的命令，为了君主的利益，根据君主的意思，由君主自己所制定。它只要求人民遵守和服从，君主自己是可以丝毫不受拘束的。执行法律的官吏，有时需要守法，有时不需要守法，这全看他们不守法的结果，是不利于人民，还是不利于君主以为断。”相信这两篇写在40多年前的文章，是有助于我们认识法治的真谛，认识真正的法治与封建“法治”的本质区别的。

二、民主政体与法治国家的内在联系

国家分类的标准多种多样，根据这些标准分出的国家类型也各不相同，然而这些国家分类的标准和国家的类型并不是孤立的存在，在它们之间，存在着或近或远的关系。其中，专制与人治的关系、民主与法治的关系至为密切。伴随专制的必然是人治，而与民主同行的又一定是法治。这里，有必要着重探讨一下民主政体与法治国家之间内在的必然的紧密关系。

1. 何谓民主？

由于社会生活的复杂性和多样性，人们包括马克思主义的经典作家在内，常常在不同的意义上使用“民主”一词。我们认为，从历史唯物主义出发，可以从两个层次上把握民主的涵义。从广义上讲，民主是一种在社会生活的各个领域，以权利平等和服从多数人的意志、利益为原则的社会管理形态。广义民主，既包括国家形态的民主，也包括非国家形态的民主（如我们常说的企业民主、党内民主、教学民主、军事民主等等）。狭义民主，专指国家形态的民主。在阶级和国家存在的社会里，民主主要表现为“一种国家形式，一种国家形态”，即“少数服从多数的国家”。政治科学所要研究的民主，建设有中国特色社会主义民主政治的民主，是国家意义的民主、狭义

民主。

科学地揭示了民主与国家之间关系的，应该归功于列宁。列宁提出民主是一种国家形式和国家形态的命题，是由对考茨基“纯粹民主”的谬误的批驳而发的。考茨基把民主与国家割裂开来，似乎民主与国家、专政毫不相干，由此而得出无产阶级取得政权之后只能享有民主，而不能同时拥有专政和暴力的奇谈怪论。为了捍卫和实践马克思主义的无产阶级专政理论，列宁写下了《国家与革命》、《无产阶级革命与叛徒考茨基》的光辉篇章。其中，列宁在引述了恩格斯关于“政治上的最终目的是消除整个国家因而也是消除民主的党”的论述之后，说：“人们通常在谈论国家问题的时候，老是犯恩格斯在这里所告诫的而我们在前面也顺便提到的那个错误。这就是：老是忘记国家的消灭也就是民主的消灭，国家的消亡也就是民主的消亡。”^①

因此，列宁强调：“民主就是承认少数服从多数的**国家**，即一个阶级对另一个阶级、一部分居民对另一部分居民使用有系统的**暴力**的组织。”^②

进而，列宁得出了这样一个非常著名的结论：“民主是国家形式，是国家形态的一种。”^③

列宁指明民主的这种国家实质，目的是说明用无产阶级民主取代资产阶级民主，就是用无产阶级的国家取代资产阶级的国家。尽管无产阶级民主比资产阶级民主还要民主百万倍，但它也仍然保留着国家镇压敌对阶级的基本职能，因此它并不一概排斥暴力。无产阶级民主要废除的只是资产阶级对广大劳动人民施行的暴力，需要的正是无产阶级镇压敌对阶级的暴力。列

①② 《列宁选集》第3卷，第184页。

③ 同上，第201页。

宁的这个思想，对于无产阶级专政的国家建设，无疑具有重大的指导意义。

不过，这只是民主与暴力、专政相联系的一个方面。列宁还指出，民主意味着在形式上承认公民一律平等，承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利。这是民主的另一个方面，即享有民主的人们的内部关系。从这个方面说，民主，就是居于统治地位的那个阶级的成员，按照平等和多数决定的原则管理国家的制度、机制和程序。今天，人们常常讲的发展社会主义民主的民主，即是此意。

2. 民主既为这样的国家，那它与法治又是何种关系？

民主国家应该是法治国家。没有民主，就没有法治；同样，没有法治，也就不会有现实的民主。法治，是民主的必然要求，是实现民主的途径和保障。民主是法治的前提，是法治的灵魂和精髓。从来就没有不要法治的民主，也没有与民主不相干的法治。

首先，民主的实现必须诉诸于法治的武器。

法治是民主天然的要求。专制不需要法治。专制是个人或极少数人的统治。统治者的意志就是最高的意志。统治者的行为不受任何制约和监督。统治者的话本来就不可拂逆，无须什么法律作保障。即便也需要制定一些法律，那也是用来治别人的，自己是从来也不受法律约束的。所以，法治是与专制无缘的。而民主则不然。民主是多数人的统治，是众人之治。众人如何行治？如果众人中的每一个人都坚持要求按照他自己的利益和愿望来实行统治，那就不会有任何结果。众人之治要达成一定的结果，就必须要有规矩、规范。大家都遵从规矩，民主才能有秩序地运作起来。运用国家权力制定的大家都必须遵守的规矩，这样的规矩就是法。有了这种法，众人才会知道如何

正确地行使自己的权利,那些滥用权利的人也才会受到惩罚。法治就是民主的法律化、制度化。未经法律化、制度化的民主,不是真正的民主。法律化、制度化程度不高的民主,不是成熟的民主。可见,法治是民主的内在要求。

法治还是民主的依据。法治是民主的要求,起源于民主。但是表达民主意愿的法一经形成,它又会反作用于民主,而成为民主的根据。历史上,争得了民主的阶级一般都会立即拿起法律的武器,用以确认和维护既得的民主。1940年2月,毛泽东在延安各界宪政促进会成立大会上发表演说,其中说道:“宪政是什么呢?就是民主的政治。”^①“世界上历来的宪政,不论是英国、法国、美国,或者是苏联,都是在革命成功有了民主事实之后,颁布一个根本大法,去承认它,这就是宪法。”^② 新中国建立后,毛泽东也是照此办理,亲自领导和主持了中华人民共和国第一部宪法的起草制定。他说,用宪法这样一个根本大法的形式,把人民民主和社会主义原则固定下来。^③ 现在,人们常说要把思想统一到宪法和法律上来,就是说我们的各项工作,特别是行使民主权利,要以宪法和法律为根据。因为我们的宪法和法律是人民民主的集中体现,合乎宪法和法律,就是合乎人民民主。

法治又是实行民主的途径。既然民主是众人之治,那它就需要一些大家共同遵守的原则,这主要是平等的原则、少数服从多数的原则、保护少数的原则、选举的原则、监督的原则、公开的原则(列宁说过:没有公开性来谈民主制是很可笑

① 《毛泽东选集》第2卷,第732页。

② 同上,第735页。

③ 《毛泽东著作选读》下卷,第711页。

的)等等,而且需要将这些原则具体化,成为可操作的制度和程序,有些还要把它们提升为法律的规定。这些具体的制度和程序,又需要尽可能的严谨和完备,既充分体现公正,又兼顾效率,具有科学性。只有严格按照这些制度和程序办事,民主才有可能得到切实的实行。从这种意义上说,民主就是要按照大家共同约定的制度和程序来决定问题。如果没有或者缺乏具体明确的制度和程序,那只能陷入争吵不休的乱哄哄局面,或者陷入假民主之名而行专制之实的结局。而要把民主具体化为明确的制度和程序,使这些制度和程序具有很强的约束力,这正是法治的任务所在。

法治也是实行民主的保障。因为法律和制度是大家按照一定的程序共同制订的,为多数人所赞同,所以法律和制度的执行,就能得到比较普遍的维护和监督,个别人、少数人如果要破坏这些法律和制度,就会把自己孤立起来,陷于与多数人相对立的境地。在法治之下,谁欲违反或者破坏民主,谁就须冒很大的风险,支付很大的成本。而且,法律和制度的修改以至废止,又是必须经过法定的程序,多数赞同才始得进行,比如我国宪法的修改,就须得到全国人民代表大会 2/3 以上的多数的赞成,这样,就内在地赋予了法律和制度的稳定性。我们比照邓小平的话,不妨可以说法律和制度问题,更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。惟其如此,民主才会如此义无反顾地与法治结伴同行。法治是民主忠诚而强悍的卫士。

同时,法治又必须以民主为灵魂和精髓。

民主是法治的前提。上文已经说到,法治是与专制无缘的,与法治联姻的只能是民主。因有民主而有法治。法治是民主的法律化、制度化,没有民主法治当然无从谈起。中国古代的法治思想之所以不能脱胎换骨,达到古希腊思想家的境界,根本

的原因是中国古代从来就没有存在过什么民主制度,也就是说,没有可能为法治的形成造成历史的前提。

感谢顾准先生的《希腊城邦制度》,使我们能够领略到与我国古代政治迥然相异的古希腊民主政治。在描述城邦民主制度的生长过程中,顾准先生自然而然地述及到了民主与法治的关系。他说:“正如自给自足和闭关主义的城邦,在国际交往上要发展出一套国际惯例和国际法的萌芽来一样,城邦公民集团‘轮番为治’的原则,也使得它必须发展出一套国家法和私法来。换句话说,城邦必定是‘宪政国家’或‘法治国家’。城邦既然是‘轮番为治’的公民团体,城邦当然高于它的每一个个别公民,也高于它的一切统治者,这是城邦的‘民主集体主义’——一种以公民最高主权为基础的民主集体主义,所以,它必须有规章,要按规章治理。同时,城邦既然是自给的和闭关的,它也必须要有各种法律来保障这种自给和闭关的生活。这就是说,城邦要有关于公民资格、公民权利与义务的法律,要有行政机构、议事机构和法庭的选任、组织、权限、责任的法律,这些国家法,即宪法。还要有关于财产、继承、契约等等的私法,以及把血族复仇的古代惯例,转化为国家负责惩处犯罪行为的刑法。”^① 他还顺便作了一种很有意义的比较:在法治之下,凡包括在公民团体内的各阶级,既然都有参与议事和审判的权力,这些阶级之间的阶级斗争,在一定程度上就会在法律范围内进行,表现为公民大会内、议事机构内、陪审法庭内的合法斗争。唯有当阶级对抗不可能在法律范围内解决的时候,才会演变为政变或革命,亦即演变为法律以外的暴力斗争。而在专制主义的王政国家里,因为不允许存有与统治者相异的政治纲领,根本

① 《顾准日记》，贵州人民出版社 1994 年版，第 79—80 页。