

领导与法治

LING DAO YU FA ZHI

谢邦宇 主编



中共中央党校出版社

119450

C933

93-39

领导与法治

谢邦宇 主编

中共中央党校出版社

119450

(京)新登字100号

领导与法治

谢邦宇 主编

责任编辑：贾铁燕

封面设计：臧 洪

责任校对：吴白桦

版式设计：任志珍

出版发行：中共中央党校出版社

地址：北京海淀区大有庄100号

邮编：100091

电话：258,2931

258,1868

经销：新华书店

印刷：北京四季青印刷厂

开本：850×1168毫米 32开

版次：1992年12月第1版

字数：331千字

印次：1992年12月第1次

印张：10.875

印数：1-3000册

书号：ISBN 7-5936-0600-8/D·311

定价：7.40元

如印装质量不合格 本社发行部负责调换

引 言

关于领导与法治相互关系的理论与实践，我国法学界迄今很少有人研究，仍然是个亟需拓开的领域。我们党肩负着在中国领导改革开放和社会主义现代化建设的伟大使命，如何在坚持四项基本原则的前提下，遵循社会主义法治方针，逐步做到用法律指明道路，根据法律管理国家和社会，这是关系到总揽全局，推进历史总进程的一个重大问题。党的十一届三中全会以来，随着全国工作重点的转移和改革的进行，我国社会主义民主政治建设和法制建设取得了前所未有的进展。我们坚持在宪法和法律范围内活动的初步实践表明，我国高度的民主和政治现代化必将走上社会主义法治轨道，最终实现领导与法治的直接结合是确定无疑的。近两年来，为了适应新时期改革和完善党和国家领导制度的需要，更好为各级领导干部提高法律文化素质服务，我们以“领导与法治”为命题进行了必要的研究与探讨。现在奉献给读者的这本书，就是我们探索取得的一个初步成果。

《领导与法治》是我校“七五”计划中的一个科研项目，由谢邦宇同志主编，作者大都是法学教研室的成员。依撰写章节为序，他们是：谢邦宇（绪论、第十一章）、李用兵（第一章）、石泰峰（第二章）、陈德仲（第三章和第八章）、刘永桂（第四章）、周晓中、王力华（第五章）、周昇涛（第六章）、岩本生（第七章）、严治（第九章）、王原（第十章）。

本书写作大纲曾在教研室进行过几次集体讨论，前后修改较大，成书前又分别交由作者本人反复斟酌，最后由谢邦宇修改、定稿。读者从本书命题及撰稿人组成情况不难发现，我们所以确定这个研究重点，组成这样的写作阵容，无非是想扬长避短，利

用党校自身的有利条件，在研究方向上取得一定的突破性进展。然而，我们现在看到作者想要做的和实际上所能够做到的并未一致，这中间还存在着相当的距离。毫无疑问，我们的研究仅仅是个开始。这样的探索还需要继续进行下去。惟其如此，我们诚恳地期望得到广大读者和法学界同仁的帮助，如发现书中有漏误之处，敬祈不吝指正为禱！

还有一点需要说明的是，本书得以问世是与各方面的鼎力襄助分不开的。除本教研室黄子毅、李用兵教授始终给予的关注与支持外，这个课题研究还得到了法学界和实际工作部门不少朋友的支持，在校内更有科研组织处的鼓励与资助，以及出版社的同志在付排前后的辛勤劳动与具体帮助。作者感激之余，愿借此机会向大家表示诚挚由衷的谢意！

作 者

一九九〇年十二月初于中共党校

目 录

绪论	(1)
----------	-----

第一章 完善领导制度与建设社会主义民主政治	(24)
-----------------------------	------

第一节 领导制度与民主政治	(24)
---------------------	------

一、领导与领导制度	(24)
-----------------	------

二、现行领导制度中存在的弊端	(26)
----------------------	------

三、改革和完善领导制度的指导思想	(28)
------------------------	------

四、建设社会主义民主政治	(30)
--------------------	------

第二节 坚持和完善党的领导制度	(38)
-----------------------	------

一、正确认识和处理党的领导与人民民主的关系	(38)
-----------------------------	------

二、坚持共产党对国家的领导	(41)
---------------------	------

三、正确处理党政关系	(44)
------------------	------

四、正确处理共产党与其他民主党派间关系	(48)
---------------------------	------

第三节 完善国家的领导制度	(52)
---------------------	------

一、人民代表大会制是我国基本的国家领导制度	(52)
-----------------------------	------

二、完善人民代表大会制度	(58)
--------------------	------

第二章 领导决策与法治	(65)
-------------------	------

第一节 领导决策概述	(65)
------------------	------

一、领导决策的涵义	(65)
-----------------	------

二、领导决策的分类	(66)
-----------------	------

三、领导决策的过程	(67)
-----------------	------

四、领导决策的历史考察	(67)
-------------------	------

第二节 领导决策与法律	(69)
-------------------	------

一、领导决策必须法律化	(69)
-------------------	------

二、法律在领导决策中的作用	(73)
第三节 领导决策的法律控制	(80)
一、决策权的法律控制	(80)
二、领导决策的法律责任	(86)
第三章 领导与立法	(92)
第一节 领导职能与立法活动	(92)
一、领导活动与立法活动	(92)
二、领导在立法中的作用	(96)
三、立法对领导的规范	(100)
第二节 立法行为的基本要求	(106)
一、立法有据	(106)
二、民主立法	(107)
三、法制协调	(108)
四、法的稳定性和适应性相结合	(108)
五、借鉴吸取有益经验	(108)
第三节 领导必须重视立法建设	(109)
一、要有正确的立法指导思想	(109)
二、提高领导的立法意识	(110)
三、加强立法的规划	(110)
四、适时进行法规的整理	(111)
五、重视立法技术	(111)
第四章 领导与司法	(113)
第一节 独立审判与“司法独立”	(113)
一、独立审判是一项重要的司法制度	(113)
二、资产阶级的“司法独立”	(115)
三、独立审判和“司法独立”	(116)
第二节 党的领导与司法工作	(118)
一、正确处理党的领导与司法工作的关系	(118)
二、党的领导是做好司法工作的保证	(121)

三、独立司法同党的领导的一致性	(123)
第三节 领导行为与依法司法	(125)
一、依法司法是司法领导行为的本质要求	(125)
二、党必须在宪法和法律范围内活动	(127)
三、司法领导行为的法制约束	(129)
第五章 政府领导与行政执法	(133)
第一节 政府职能的转变	(133)
一、国家行政管理中的政府领导	(133)
二、政府体制与政府职能	(135)
三、政府体制改革与政府职能转变	(138)
第二节 政府领导法制化	(141)
一、政府领导法制化与国家行政管理法制化	(141)
二、实现政府领导法制化的意义	(143)
三、政府领导法制化的内容	(147)
第三节 政府领导中的行政执法	(152)
一、行政法律关系中的政府领导	(152)
二、政府领导的权利与义务	(154)
三、政府领导中的行政执法行为	(157)
第六章 领导与依法管理	(160)
第一节 法律与管理	(160)
一、法律是一种主要管理手段	(160)
二、现代化管理必须制度化、法律化	(162)
三、法律功能与管理领域	(165)
第二节 法律行为与管理行为	(168)
一、法律行为与管理行为的基本涵义	(168)
二、管理心理与领导者的法律意识	(169)
三、管理活动的全过程都需要法律化	(172)
第三节 依法管理	(174)
一、依法管理的基本涵义	(174)

二、加强管理与建立有序的法律机制	(176)
第四节 依法管理企业	(178)
一、依法管理企业的基本涵义	(178)
二、依法管理企业的主要内容	(180)
第五节 依法管理城市	(182)
一、依法管理城市的基本涵义	(182)
二、依法管理城市的主要内容	(186)
第六节 宏观管理的法律调整	(189)
一、宏观管理法律调整的一般涵义	(189)
二、宏观管理法律调整的主要内容	(190)
三、领导机关、领导干部在宏观管理法律调整中的 作用	(192)
第七章 领导行为与涉外法制	(194)
第一节 对外开放与涉外法制观念	(194)
一、开放的世界与世界的开放	(194)
二、领导行为与涉外法制观念	(196)
第二节 对外开放与国家政策	(198)
一、对外开放是我国一项基本国策	(198)
二、和平共处五项原则是我国对外关系的基本原则	(205)
第三节 涉外经济法与国际法	(208)
一、涉外经济法	(208)
二、国际法	(218)
第八章 领导与法制监督	(221)
第一节 法治与法制监督	(221)
一、法制监督是领导向法治化转变的重要保障	(221)
二、对领导实施法制监督的功能	(222)
第二节 实施法制监督的内容和方式	(224)
一、实施法制监督的实质内容	(224)
二、实施法制监督的方式	(228)

第三节	加强对领导的法制监督	(232)
一、	树立依法监督的观念	(232)
二、	制定和完善法制监督方面的法律和制度	(232)
三、	建立以国家权力机关为核心的法制监督体制	(233)
四、	加强监督人员的培训	(235)
五、	积极开展法制监督工作	(236)
第九章	领导与商品经济法律观	(237)
第一节	树立社会主义商品经济法律观	(237)
一、	商品经济法律观的涵义	(237)
二、	社会主义商品经济法律观的客观由来	(239)
三、	社会主义商品经济法律观的地位和作用	(243)
第二节	发展商品经济与转变领导法律观念	(246)
一、	从产品经济的法律观念转变为商品经济的 法律观念	(246)
二、	从重刑轻民的法律观念转变为用经济手段 管理经济的法律观念	(250)
三、	从以惩罚代替赔偿的法律观念转变为尊重 商品经济价值规律的法律观念	(253)
第三节	领导的商品经济法律观与商品经济的 法制领导行为	(257)
一、	经济法的整体掌握和运用	(257)
二、	经济建设中法律“空隙现象”、“时差现象” 的对策和处理	(261)
三、	健全与完善商品经济法律体系的依据和基础	(264)
第十章	领导与法律意识	(267)
第一节	法律意识与健全法制	(267)
一、	法律意识的涵义	(267)
二、	法律意识的特征	(270)
三、	培养社会主义法律意识是实现法治的思想前提	(272)

第二节 领导者的法律意识.....	(278)
一、依法领导是领导者法律意识的核心.....	(278)
二、培养“依法领导”法律意识的重要意义.....	(282)
三、培养“依法领导”法律意识的途径和方法.....	(285)
第三节 培养群众法律意识是依法领导的重要保证.....	(288)
一、群众法律意识的发育是依法领导的社会基础.....	(288)
二、公民法律意识的提高是依法领导的推动力量.....	(290)
三、培养公民的法律意识是领导者的历史责任.....	(291)
 第十一章 领导由人治向法治的转变.....	(296)
第一节 法制领导.....	(296)
一、法制领导的涵义.....	(296)
二、法制领导的主要内容.....	(298)
第二节 领导行为法律化.....	(312)
一、领导行为必须法律化.....	(312)
二、领导行为法律化的本质要求.....	(315)
三、领导行为法律化的范围.....	(319)
第三节 人治向法治的转变及其社会条件.....	(326)
一、转变过程和社会条件.....	(326)
二、微观转变及其社会条件.....	(329)
三、宏观转变及其社会条件.....	(333)

绪 论

我国正处在一个历史发展的新时期。我们党是领导社会主义事业的核心力量，处于执政地位，肩负着领导改革开放和推进社会主义现代化建设的历史重任，以及巩固和完善社会主义制度的伟大使命。我们能否担负起这项重任和使命，关键在于加强党的领导。改革的初步实践证明，党的领导决定我们国家的根本性质和发展方向，构成我国领导制度的核心内容和本质特征。这就要求我们党和国家的干部特别是各行各业各级领导干部，不但要学习和研究马克思主义的基本理论，掌握科学的世界观和方法论，而且还要相应转变领导方式与活动方式，学会用法律来指明道路，建立和健全民主的科学的决策和执行程序，养成依法办事的习惯。然而，我们过去习惯的是行政领导和组织领导，重视的是思想领导和政治领导，新熟悉的是经济领导，而对“法制领导”的观念在许多人的头脑中还比较淡薄。但必须看到，转变领导方式和活动方式是必然趋势，其中很重要的一条，就是从现在的主要依靠政策逐步过渡到不仅依靠政策，更要依靠法律来管理国家，实现社会主义法治。所以，我们提出研究领导与法治这个全新课题是完全必要的，它不仅为丰富新时期“领导”概念的内容所必需，而且对于各级领导干部切实担负起领导改革开放和现代化建设的伟大历史责任具有直接实践的现实意义。

(一)

“领导”与“法治”，是两个不同的概念。所谓“领导”，无非指领导与领导者而言，但在日常生活中人们并不习惯作这样

的区分。国内外学术界试图给“领导”一词下定义的不乏其人，然则争论不已，迄今仍无定论。但倾向性的看法还是有的，多数人都认为领导是一种“行为”和“过程”，是通过某种行为来引导和影响在一定条件下实现其目标的行动过程。从“领导与法治”的命题出发，我们除在某种意义上使用学理涵义外，赋予“领导”的寓意较宽，主要是泛指所有党政领导干部，尤其是高中级以上的领导干部。而所谓“法治”，这就是关于严格依照法律治理国家的一种思想主张，是同那种主张依靠执政者个人的贤明意志治理国家的思想相对立的治国思想。古代，在西方便有过亚里士多德和柏拉图之间关于法治与人治的对立，在中国也有体现这种思想对立的“儒法之争”。资产阶级在反对封建主义的斗争中把人治同专制、法治与民主联系起来思考，坚决主张法治，并在革命胜利后确立了“法律面前人人平等”的原则，将法治作为一种制度固定下来。不论古代的或资产阶级的思想家所主张的“法治”，在历史上都无疑地具有一定的进步意义，但因囿于时代和阶级的局限性，对其含义又都各有各的理解，这就和我们今天所需要的法治不能同日而语，在它们之间存在着“名虽似而实则异”的原则界限。我们理解的法治不仅仅是依法而治，而且还要求我们用来治理国家的法律必须适合一定社会的原则和理想。近现代的法治与资产阶级民主政治相联系，社会主义的法治必须体现社会主义民主政治建设的要求，成为社会主义民主政治的有力保障。换句话说，我们今天所讲的法治就是要依法治理国家，并要求所有的国家机关、公职人员和所有公民都必须遵守宪法和法律，使法律真正成为国家管理的重要准则。我们正是基于对“领导”和“法治”这样的涵义，从领导角度提出法治问题的。乍看起来，二者似乎没有必然的联系，其实不然。“领导”与“法治”不但关系密切，而且事关重大。

首先，四项基本原则是立国之本，这是上了宪法的，要坚定不移地坚持四项原则，首要的一条就是要坚持党的领导。我们党

成为中国革命和建设事业的领导核心，是全国各族人民在长期实践中做出的正确选择。人民用国家根本大法的形式确认我们党的执政地位，寄期望于工人阶级的先锋队共产党来实现对国家政权的领导，而党要不辜负人民的期望，要治国安邦就必须立宪为先，坚持以法定制，决定我们这个社会主义共和国的根本性质和发展方向。

其次，改革开放是强国之路，始终离不开坚持四项基本原则，更要靠社会主义法制来保障和导航。党领导和团结全国各族人民，以经济建设为中心，保持国家和社会的稳定大局，实现深化改革、治理整顿的目标，都需要创造一个良好的法制环境。在我国，党领导人民制定的宪法和法律，集中体现了党的政策和主张，因而，通过社会主义制度自我完善的改革开放，使我国的经济体制和政治体制进一步趋于完善，并从促进国民经济和其他社会事业的发展需要出发，经过国家形式把党的政策变成国家的政策，把在实践中证明是正确的政策又用法律的形式固定下来，在全社会取得国家意志的普遍效力，这本身就是实现党的领导的重要方式和途径。

第三，为把我国建设成为一个富强、民主、文明的社会主义现代化国家，我们必须坚持发展社会主义民主、健全社会主义法制的战略方针。这就要求将社会主义的法制建设与民主政治建设熔于一炉，通过加强法制建设和法制宣传教育来启发人民群众的民主意识和法律意识，增强主人翁责任感和法律责任感，学会依法保障和行使自主当家作主的权利，依法履行自己对国家和社会应尽的义务，依法参加国家事务的管理。各级领导机关和各级领导干部通过法制的和民主的教育，把法律交给人民群众，这是法律得以遵守和执行的可靠保障。

第四，为坚持党的领导和执行国家法律的一致性所规定，党组织也要在宪法和法律规定的范围内活动。因此，要克服长期以来形成的党政不分、以党代政的弊病，在人民群众中带头维护宪

法和法律的尊严，用自己坚持不懈地依法办事的实际努力来保证社会主义法制得以贯彻执行，以更好地体现坚持党的领导。实践证明，有些地方民主法制问题没有解决好，关键是领导干部法制观念淡薄，把坚持党的领导与依法办事对立起来，不能做到带头学法、守法和执法，离开了法律的监督。本来，发展社会主义民主和法制是一个带有根本性和全局性的问题，决不仅仅是立法机关、行政机关和司法机关的事情，而且是各级党委的一项重要任务。用彭真同志的话说，“不论党委书记，还是人大常委会主任，省长、市长、自治区主席以至县长，不论党委部门，还是人大常委会，还是政府部门，都要抓好发展民主、健全法制这件大事。这是一个党政军民共同的划时代的历史任务，关系到子孙后代，是党和国家的百年大计、千年大计。”^①

根据以上举要不难看出，“领导”与“法治”不但相关，而且有着内在联系。为此，我们的领导干部都需要从治党治国的高度来认识自己学习法律知识和法学理论的必要性和重要性，以期在领导思想、领导决策和领导行为等各个方面逐步实现由人治到法治的历史性转变，把自身肩负的伟大历史责任同实现社会主义法治的具体目标统一起来。

(二)

必须指出，最早揭示领导与法治之间的有机联系，将其当作两位一体的任务纳入领导范畴的，是列宁。十月革命胜利后不久，列宁曾经提出要用法律来指明道路，要求苏维埃各级干部“根据法律管理国家”，^②并进一步指出“假使我们拒绝用法令指明道路，那我们就会是社会主义的叛徒”。^③遗憾的是，列宁

① 彭真：《论新时期的社会主义民主与法制建设》第326页。

② 《列宁全集》第10卷第353页。

③ 《列宁全集》第29卷第180页。

的这个重要思想在晚年未能来得及进一步加以阐发，也未引起人们足够的重视，而在列宁逝世后的苏联甚至背离这个思想，出现过破坏社会主义法制的惨痛教训。在我国，不但同样重犯过斯大林时期那种破坏法制的错误，而且离开列宁的思想走得更远。直到党的十一届三中全会拨乱反正，我们才从过去错误和痛苦的经历中学习列宁的这个思想，明确提出要发展社会主义民主，健全社会主义法制，强调要使社会主义民主制度化、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，做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。同时，强调“法律面前人人平等”，党自己也“必须遵守宪法和法律”，“必须在宪法和法律的范围内活动”。这就无疑地确认，我们党和国家的领导必须纳入法制轨道，实行领导与法治的结合。事实上，党的十一届三中全会以来的全部领导活动表明，我们党是在认真克服过去以党代政、以党代法的弊病，坚持遵循法治的方针，努力从制度上来解决厉行法治这个重要问题的。然而，对于我们党在实际上遵循的法治思想和法治方针，迄今并没有引起所有领导干部的普遍重视。这就说明，根据领导与法治的内在联系，探索实现二者有机结合的必要性和可行性，弄清处理二者相互关系的外在表现和内含要求，依然是一个亟需解决的理论问题和实际问题。

我们认为，正确处理领导与法治的关系问题事关社会安全、国家久治之策，决非临时举措和权宜之计。尽管这个课题的难度较大，但应该看到，在历史唯物史观和认识论的领域里任何问题都是可以讨论研究的，何况依靠社会主义的再认识再实践，我们也完全有条件对这个问题进行初步的科学总结和必要的理论推断。现在看来，一般地要求我们的领导干部做到学一点法律知识，在自己的领导活动中提出依法办事的号召，似乎并不是一件困难的事情。但如果从社会主义法治目标看问题，要求每个领导干部的认识由“必然王国”进入“自由王国”，真正懂得实现领

导与法治的结合是坚持党的执政地位，遵循党规国法要求，适应形势发展变化，不断改善和加强党的领导，实现社会主义法治的必由之路，却又不是是一件容易的事情。因此，首先必须了解社会主义法治的涵义是什么，为什么在我国必须实行社会主义法治，这样才能解决领导与法治有机结合的先决条件问题。

如前所述，我们所理解的、所需要的法治是指依法治理国家，使法律真正成为国家管理的重要准则。社会主义法治作为依照法律治理国家的思想主张和行为准则，它至少应包括这样几层意思：其一，要有一部具有我国特色的社会主义宪法，并以宪法为依据逐步制订出一套比较完备的法律法规，以期在国家生活的基本的和主要的方面能够有法可依；其二，要确立并维护社会主义宪法和法律在国家与社会生活各个方面的尊严和权威地位，做到举国上下一体遵循，执法必严；其三，要求党组织和政府部门的领导与组织活动限制在宪法和法律规定的范围内，接受法律机制的约束，做到有法必依，违法必究，铲除一切超越宪法和法律的特权行为；其四，要实现法学大众化，把法律交给人民，在全社会创造运用法律手段的良好条件，动员大家自觉运用法律来维护自身的民主权利和合法权益，依合法渠道和正常程序积极参加国家和社会事务的管理活动；其五，要建立和健全法律监督机制，通过各种有效的监督活动保证宪法和法律的充分实施，并对全社会实行法治目标的导向，最大限度地发挥社会主义法律制度的结构功能作用。凡此种种，便构成我国社会主义法治的基本内容和主要特征。

由此不难看出，社会主义法治不是也不应当是有关治理国家的一般口号，它必须是也只能是有可能付诸实践的行动准则。我们所以要明确提出为实现社会主义法治而奋斗，首先是它为我们党领导中国改革开放和社会主义现代化建设所绝对必需，治理整顿、深化改革要靠法制开航导向，发展有计划社会主义商品经济，需要靠法律宏观调控，实现社会稳定和国家长治久安需要靠法制