

依法治国论

陈建新 著

中国检察出版社

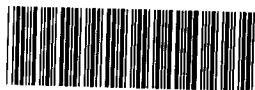
101863

D...
11

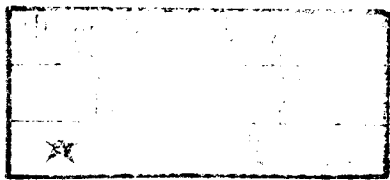
2-10-11

依法治国论

陈建新 著



201018638



中国检察出版社

000101

京新登字 109 号

图书在版编目 (CIP) 数据

依法治国论/陈建新著.

—北京: 中国检察出版社, 1998. 6

ISBN 7-80086-563-0

I. 依… II. 陈… III. 法制教育—研究—中国 IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 19133 号

依法治国论

陈建新 著

中国检察出版社出版发行

北京市东城区东总布胡同 10 号

新华书店经销

铁十六局材料总厂印刷厂

850×1168 毫米 32 开本 6 印张 156 千字

1998 年 6 月第一版 1998 年 6 月第一次印刷

印数: 1—5000 册

ISBN 7-80086-563-0/D·564

定价: 10.00 元

序

伟大的时代总是伴随着伟大的变革。世纪之交，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪，就是我们党领导十二亿中国人民所进行的伟大变革。依法治国，建设社会主义法治国家，就是这一变革中一个重要的方面。

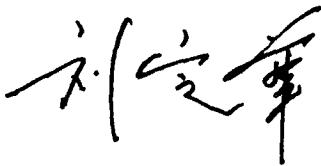
把依法治国作为治理国家的基本方略，提出建设法治国家，在中国是从来没有过的，是划时代的。几千年的封建社会，小生产的自然经济，孕育不了民主与法治，有的只是独裁专制。法律只不过是统治者治民、防民的工具，“生法者君、守法者臣，法于法者民”就是独裁专制之法最鲜明的写照。新中国的诞生，人民民主政权的确立，为实行法治提供了前提条件，但由于高度集中的计划经济体制产生不了对法治的需求，形成的还是对权力的崇拜而不是对法制的重视，给我们的教训是惨痛的。十年动乱，无法无天，把共和国推到了绝境的边缘。党的十一届三中全会总结这一深刻的教训，把发扬社会主义民主、健全社会主义法制确定为治国的一项基本方针，邓小平同志明确提出要使社会主义民主制度化、法律化，由此，我国法制建设步入了一个崭新的时代。以建立社会主义市场经济体制作为目标模式的经济体制改革需要法治、渴望法治。正是适应经济体制改革的需要，我们党进一步明确提出依法治国，建设社会主义法治国家。从计划经济转向市场经济，从人治走向法治，这是一场伟大的变革，这是中国特色社会主义给一个文明古国带来的辉煌。

然而，在我们这样一个经济文化比较落后又缺乏民主与法制传统的国家要实现依法治国，又必然是一个艰难的过程。既需要提高人们的思想认识，又需要人们去努力创造各种客观条件。而

序

首先，就需要人们对依法治国的理论进行探索。陈建新同志所著《依法治国论》一书，在这方面作了有成效的工作。该书以党的十五大精神为指导，对依法治国的历史必然性，依法治国的主体，依法治国的领导，依法治国的条件，进行了深入的研究，从历史到现在，从理论到实践，讲理透彻，分析入微，既吸收了他人新的成果，又有自己的思想和看法，不失为一本研究依法治国的佳作。对于深入学习党的十五大精神，推动依法治国的发展，是很有意义的。当然，作为一种探索、研究，也难免有他的不足之处。

依法治国是一项伟大的事业，它的实现，需要全体人民的努力。而理论一经群众掌握，就会变成巨大的物质力量，我们期望有更多的推动依法治国向前发展的好作品问世！

Handwritten signature in black ink, reading '刘定华' (Liu Dinghua).

目 录

第一篇 依法治国必然论	(1)
第一章 依法治国的涵义与历史发展	(1)
第二章 马克思的设想与列宁的实践	(13)
第三章 中国共产党人执政的法治历程	(25)
第四章 建设有中国特色社会主义的客观 要求	(35)
第二篇 依法治国主体论	(46)
第五章 人民是依法治国的最高主体	(46)
第六章 坚持与完善人民代表大会制度	(57)
第七章 保证人民依法管理自己的事情	(69)
第八章 强化人民对国家机关的监督	(81)
第三篇 依法治国领导论	(92)
第九章 坚持党的领导与依法治国	(92)
第十章 改革与完善党和国家的领导制度	(106)
第十一章 领导决策与法律调控	(119)
第十二章 提高领导干部依法办事的能力	(133)

第一篇 依法治国必然论

第一章 依法治国的涵义与历史发展

依法治国是关于严格依照法律治理国家的一种政治主张。它是与依靠执政者个人贤明的意志治理国家的思想相对立的治国思想。在中国，首先提出依法治国的政治主张的是春秋战国时期的法家。在西方，则是古希腊的亚里士多德等人。近代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。坚决主张依法治国，并在资产阶级革命胜利后将法治作为一种制度固定下来。不论是古代的还是近代的资产阶级的思想家、政治家所主张的法治，在历史上都具有一定的进步意义。但由于阶段和时代的局限性，其涵义又各有不同，与我们今天所讲的依法治国存在原则的界限。我们今天所讲的依法治国不只是要求严格依照法律治理国家，而且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。社会主义的法治产生于社会主义民主，又必须体现社会主义民主政治建设的要求，成为建设有中国特色社会主义的有力保障。也就是说，我们讲的依法治国，就是用体现中国特色社会主义内容的法律来治理国家，并要求所有的政党组织、国家机关、公职人

员、公民都必须遵守宪法和法律，使法律具有至高无上的权威，成为管理国家和社会的基本准则。

依法治国与以法治国的涵义有所不同，以法治国所强调的是运用法律手段治理国家。中国古代的法家提出以法治国其意是法律是君主统治臣民的手段，君主是国家的最高统治者，“法自君出”，也即君主是以法治国的主体，而君主则具有超越法律之上的特权。以法治国用于我国的现阶段，则是指人民作为国家的主人，通过自己的权力机关，制定宪法和法律，并运用宪法和法律来行使国家权力，实现当家作主，管理国家和社会。从以法治国作为一种手段来说，它不排除其他治国手段的运用。依法治国则既是把法作为治国手段，也是把法作为行为准则、价值标准来看待的，无论治国有多少种手段，但都必须依法而治。

依法治国的“法治”与“法制”也有所区别。“法制”指的是法律制度，是属于制度这个范畴，它同一个国家的政治制度、国家制度、经济制度、文化制度是属于同一种类，同一系列的概念，是其相对于其他这些制度而言的。“法治”则是指的一种治国的理论、原则和方法，是相对于“人治”而言的。在人类历史上，任何一个国家的历史阶段都有其法律制度，但不一定实行“法治”。但这两个概念又是密切联系在一起的，因为从严格意义上讲，法治这一治国的理论、原则和方法的提出，就是直接地为建立、健全和发展、完善一定的法律制度服务的。法律制度的完善和得以遵循，则又说明法治的原则和方法得以实现。

依法治国的对立面是“依人治国”，即以最高统治者的个人意志作为治国的依据，以言代法，以权压法，人存则政举，人亡则政息，这就是所谓的“人治”。依法治国与依人治国的不同就在于前者要求“人依法”，后者则是“法依人”。提出和坚持依法治国，既不是要鼓吹法律万能，也不是要否定人的作用。依法治国所排斥的是否认法的价值和作用，有法不依，依人而治。它并不排除治国还要运用其他的多种手段或方法，如道德教化，行政手段等。

同时，依法治国作为一种治国的理论、原则和方法，它不可能也不应代替任何一项具体工作。如经济工作，政治工作，文化工作等。

依法治国还是依人治国，即“法治”与“人治”，作为两种不同的治国原则和方法的对立与论争，在历史上存续了几千年。在古代的希腊奴隶时期，代表中、小奴隶主阶段利益的亚里士多德主张法治，而代表奴隶主贵族利益的柏拉图则主张人治。柏拉图的人治主张，主要是体现在他的“贤人政治”的思想中。他提出“除非哲学家成为国王，……国家就不会解脱灾难，得到安宁。”所以，他认为只要有一个有知识的哲学家充当国王，就可以把国家治理好，而不需要法律。反之，法律束缚人的手脚，如果强调运用法律治理国家，就犹如他一个高明的医生依照书本去看病，不可能把病治好。他认为，法律是呆板的，固定的，不能适应经常变化的情况。尽管柏拉图晚年对法律作用的认识有很大的改变，但他的基本立场仍然是人治优于法治。

与柏拉图人治思想对立的，是亚里士多德的法治论。并且，亚里士多德的法治论，是在批评柏拉图的人治论基础上形成起来的。两者的对立主要体现在两个方面，一是在理论方面，亚里士多德不同意柏拉图的看法，在回答“由最好的一人或由最好的法律统治哪一方面较为有利”这个问题时，亚里士多德认为，“法治应当优于一人之治”。其理由主要是：1. 法律是由许多人制定出来的，多数人的判断总比一个人的判断要可靠。他说：“大洋水多则不朽，小池水少则易朽，多数群众也比少数人不易腐败”。2. 人难免感情用事，实行人治易出偏私。他说：“凡是不凭感情因素治事的统治者总比感情用事的人们较为优良，法律恰正是全没有感情的。”3. 实行法治可以反对专横与特权。他说：“为政最重要的一个规律是：一切政体都应订立法制……使执政和属官不能假借公职，营求私利”和“取得特殊的权力。”4. 法律有稳定性和连续性的特点，并不因领导人的去留而任意改变。法治可以防止因君主继承人的庸

才而危害国家。5. 法律比较原则,但不能成为实行人治的理由。他说:“主张法治的人并不想抹煞人们的智慧。他们就是认为这种审议与其寄托一人,毋宁交给众人。”二是在治国的原则方面,法治与人治反映出两种不同的治国原则。其中,最核心的一条,就是法律的权威高于统治者个人还是统治者个人的权威高于法律。亚里士多德认为,法治应包含两个意义,首先是已成立的法律获得普遍的服从,其次是大家所服从的法律又应该是本身制定得良好的法律。这同柏拉图主张的国王的命令就是法律,他可以不按法律办事,是有原则区别的。在西方,亚里士多德是第一个比较系统论述法治理论的思想家,为后世留下了许多法治思想的精华。

我国历史上人治与法治思想的对立及其斗争,主要体现在起自春秋战国时期的儒法之争中。我国春秋战国时期是奴隶制向封建制急剧转变的时期,法家主张法治和儒家主张人治,就正是封建制和奴隶制、新兴地主阶级与没落的奴隶主阶级之间的斗争在理论上和政治上的重要表现。儒家的人治是以“礼治”、“德治”为其重要内容。儒家讲“礼治”“经治”实际上就是讲“人治”。法家的法治与儒家的人治,其根本对立主要表现在以下三个方面:1. 儒家认为,国家的盛衰成败,主要在国君和将相官吏的贤明与否,而不在法律制度的有无与好坏,所谓“为政在人”就是这种人治思想最典型的表现。儒家认为“法不能独立,足不能自行,得其人则存,失其人则亡。”法家则反对这种看法,认为“国无常强,无常弱,举法者强则国强,举法者弱则国弱。”他们针锋相对地批驳人治主张,认为人治就是“舍法而以身治”,是“以心感轻重,”“赏罚从君心出”,那就必然造成“同功殊赏”,和“同罪殊罚”等不良后果。韩非子说,“明主之治国也,使民以法禁,而不以廉职”。法家代表人物还明确提出了“唯法为治”和“以法为治”等口号。法家认为所谓“圣人之治”,是一人之治,治国的方略来自他个人的内心,而“圣法之治”则是众人之治,治国的方略来自事物本来的道理。法家还认为不能把国家的治理完全寄托在尧舜

这样的圣人身上，因为这样的圣人上千年才出现一个，但是国家不能等到有圣人才治，这样国家就会陷入动乱之中。同时，即使是尧舜这样的圣人，办事没有法这样的准绳，也是不能治理好国家的。而只要“依法治国，即使一个中等才能的国君，也是可以把国家治好的。2. 儒家主张把“礼”作为治国的根本，作为人们的最高行为准则。他们说，“治人之道，莫急于礼”。他们既然主张以礼作为人们的行为准则。因此，就极力反对公布成文法。与此相反，法家则主张：“事断于法”，他们从多方面论证了法的社会作用，并十分强调必须以法律作为人们的行为准则。管仲说：“法律政令者，吏民规矩绳墨也。”商鞅说：“释权衡而断轻重，度尺寸而意长短，虽察，商价不用，为其不必也。欲法者，国之权衡也。”他们明确主张公布成文法，认为只有这样，才能做到天下之吏民无不知法者。……欲吏民不敢以非法遇民，民不敢犯法。3. 儒家主张“礼有差等”，“法不加于尊”，“刑不上大夫，礼不下庶人”，法家则与此相反，认为君主有至高无上的权力，但法一经制定和公布，全国每一个人都要遵照执行。管仲就主张：“君臣上下贵贱皆从法”，商鞅也认为：“法者，君臣之所共操也”。他们还极力主张“刑无等级，法不阿贵”，要求“刑过不避大臣，赏善不遗匹夫。”

儒家主张人治，但也不是根本不要法律。如孔丘说：“礼义不兴，则刑罚不中，刑法不中，则民无所措手足。”孟轲也说，“上无道揆也，下无法守也，朝不信道，工不信庭，君子犯义小人犯刑，国之所存者，幸也，”这是事实。同样，法家主张法治，也不是根本不要礼与德。如商鞅所说：“法者所以爱民也、礼者所以便事也。是以圣人苟可以强国，不法其欲，苟可以利民，不循其礼。”儒家法家之争中，虽然儒家有着“民贵君轻的民本思想精华，法家存在着严刑峻法、搞愚民政策和文化专制的糟粕，而且两“家”都主张君主专制主义，但在当时的历史条件下，法家的法治主张代表着新兴地主阶级的利益，反映了他们改革的希望，适应

了社会变革的要求，是进步的；儒家的人治主张则反映了没落奴隶主贵族维护旧制度的愿望，是腐朽的、落后的，阻碍了社会的进步。

建立在民主基础上的近代或现代意义上的法治，是资产阶级革命的产物。在西方，资产阶级在反对封建主义的斗争中，有两个主要的思想武器，一个是“民主”，一个就是“法治”。民主与法治，这既是资产阶级反对封建主义的武器，也是斗争的胜利成果。法治作为一种理论，它反映在资产阶级启蒙思想家的著作中；作为一种社会实践，它体现为资产阶级法治国家的原则和制度。资产阶级法治对封建主义的人治是采取彻底批判和否定态度的。英国的詹姆斯一世说：“国王在人民之上，在法律之上，只能服从上帝和自己的良心。”对此，资产阶级的启蒙学者作了深刻的批判。孟德斯鸠说：“专制政体是既无法律又无规章，由单独的一个人按照一己的意志与反复无常的性情领导一切。”洛克说：“使用绝对的专断权力，或不以确定的、经常有效的法律来进行统治，两者都是与社会和政府的目的不相符合的。”法治作为治国的原则，启蒙思想家特别强调以下几个方面：1. 法律的权威性，或者说法律要有至高无上的权威。潘恩认为，在专制政府中国王便是法律，同样地，在自由国家中法律便应成为国王。2. 人民是国家的主体，要处理好人民与政府的关系。罗伯斯庇尔说：“人民是主权者，政府是人民的创造物和所有物，社会服务人员是人民的公仆。”3. 坚持法律面前人人平等的原则。洛克认为，国家的法律应该是不论贫富、不论权贵和庄稼人都一视同仁，并不因特殊情况而有出入。4. 实行三权分立，权力制衡。他们认为，立法、行政、司法三权要分立。孟德斯鸠认为，从事物的性质来说，要防止滥用权力，就必须以权力约束权力。

在我国近代史上，一些杰出的思想家和政治家也对法治作过不少的精辟论述。黄宗羲提出要以“天下之法”取代“一家之法”。他认为“有法治而后有治人”，如果不打破君主专制的一家

之法，虽有能治之人，也不能施展其聪明才智治理好国家。梁启超则提出立法是：“国之大本”，要以“多数人治”代替“少数人治”，就必须讲“法治主义”。孙中山作为民主革命的先行者，也是倡导法治的，他批判了儒家的人治思想，他认为，中国昔为君主专制国家，因人而治，所谓一正君而天下定。数千年来，只求正君之道，不思长治之方，国家只能处于长期混乱。据此，他提出了一系列的法治主张，如凡事都应该由人民作主“由人民来做皇帝”的“人民主权”原则；“只有以人就法，不可以法就人”的依法办事的原则；通过宪法和法律保障人民权利的原则；人民享有“选举、罢免、创制、复决”的四大权利的以权利制约权力的原则和五权分离的“以权力制约权力”的原则。

法治作为一种治国的思想主张虽然在历史上很早就出现了，并在历史的不同阶段而获得发展，然而，要真正实现依法治国，却必须具备一定的客观条件。在具备了一定的物质经济条件下，依法治国不只是人们一种理想追求，而是历史发展的必然产物。

在古代和中世纪，虽然人们也追求正义、公平，向往依法治国，但在自然经济占主导地位的社会里，是不可能真正实现依法治国的。自然经济即自给自足的经济。自然经济生产的不是为了满足社会的需要，而是直接满足生产者个人和经济单位的需要。列宁说：“在自然经济条件下，社会是由许多单一的经济单位（家长制的农民家庭、原始村庄、封建领地）组成的，每个这样的单位从事各种经济工作，从采掘各种原料开始，直到最后把这些原料造成消费品。”自然经济是与生产力水平低下和社会分工不发达相适应的，从原始社会末期到奴隶社会和封建社会，虽然社会分工和商品经济有了某些发展，甚至在某一地区或某一时期商品经济还有较程度的发展，但是总的说来，在这样一个漫长的历史时期，自然经济占有统治地位，商品经济只具有从属性，起着补充的作用。只是到了封建社会末期，随着生产力水平的提高，商品经济迅速发展，自然经济才逐渐为资本主义商品经济所取代。

在自然经济条件下之所以不能实行法治，这是由自然经济的性质和特点决定的。马克思主义的历史唯物主义告诉我们。统治阶级实行什么样的治国原则和方法，并不完全取决于统治阶级的意志，而是依赖于一定的经济条件。在自然经济条件下，由于生产力水平低下，生产规模狭小，各个经济单位分散、孤立、互不往来，这就决定了自然经济因循守旧、墨守成规，闭关自守的特征。这种经济形式基本上以家庭为经济单位，实行的是家长制。确立在这种经济基础之上的政治上层建筑国家则是实行奴隶制或封建制的专制制度。专制制度的基本特征是权力集中于封建君主一人之手，一切政务听从君主个人裁决，法自君出，狱由君断。君主的个人作用十分突出，“人存政举，人亡政息”。自然经济与专制制度是互为依存条件的，自然经济的保守性、落后性、分散性滋生了专制制度，而专制制度的人治原则又适合了自然经济的需要，自然经济不可能产生民主平等的意识，也无需统一的经济规则，它需要它单个的独立性。而这种独立性又是十分脆弱的，它又必须找一个命运的主裁者，这就是专制的君主或国王。而君主真正依法治国就必然要彻底否定维护等级和特权的封建制度，所以，在自然经济条件下，是不可能真正实现依法治国的，专制下的法治或依法而治只不过是专制统治者对付臣民的工具，法律是维护专制统治的棍棒、武器。

商品经济的发展，导致自然经济的解体。商品经济是直接以交换为目的的经济形式，包括了商品生产和商品交换，它是随着生产力的发展和社会分工而产生和发展的。在人类社会最初的漫长岁月里，分工纯粹是自然产生的，只存在于男女两性之间，人们在氏族组织的狭小范围内共同生产、共同消费。当时生产力水平极端低下，人们通过采集和狩猎获取的物品，仅能维持自己的生存，拿不出剩余产品去与别人交换。到野蛮时代的中级阶段，发生了第一次社会大分工，游牧部落从农业部落中分离出来，开始有了超过自身的肉、乳等畜产品和以皮、毛为原料的编织物，这

就第一次使交换成为可能。起初商品交换是在原始共同体之间通过各自的氏族首领来进行的。如马克思所说：“商品交换是在共同体的尽头，在它们与别的共同体或其接触的地方开始的。但是物一旦对外成为商品，由于反作用，它们在共同体内部也成为商品。到野蛮时代的高级阶段，发生了第二次社会大分工，手工业和农业分离了，过去零散出现的奴隶制，现在成了社会制度的一个主要组成部分。这时，便出现了直接以交换为目的的生产，即商品生产。随之而来的贸易，不仅有部落内部和部落边界的贸易，而且还有海外贸易。”人类进入文明时代以后，出现了第三次社会大分工，创造了一个不从事生产而只从事商品交换的群体——商人。

商品经济出现以后，迄今已在奴隶社会、封建社会、资本主义社会和社会主义社会存在过。在奴隶社会和封建社会中，商品经济在不同的国家和不同的时代虽也有过较大规模的发展，但是，总的说来，自给自足的自然经济占主导地位，商品经济只有从属意义。存在于这两个社会的商品经济，基本上是简单商品经济。它的基本特点是商品生产者以生产资料私有制和个人劳动为基础，生产和出卖商品是为了重新购买其他商品，以满足自己的需要。在封建社会后期，商品经济迅速发展，自然经济逐步改体。同时，有了资本主义生产关系的产生，在资本主义社会中，商品经济发展到很高程度，人们也把发达的商品经济称之为市场经济。商品是资本主义经济的细胞。资本主义商品经济具有与简单商品经济的不同特点是：资本家占有生产资料，支配被迫出卖劳动力的雇佣劳动者为其生产，生产和出卖商品不是为了取得其他商品满足自己的需要，而是为了取得剩余价值，使资本增殖。

商品经济之所以必然要求实行依法治国，首先是因为商品经济本身孕育了民主与法治的产生，这主要表现在：1. 商品经济要求确认每一个商品生产者、经营者具有独立的人格，这是进行商品生产和交换的前提。这就冲破了自然经济的人身依附关系和隶属关系，形成了人们独立、自主的意识，要求个人在社会中拥有

独立、自主的地位。2. 商品经济只能在平等、等价、有偿的基础上才能存在和发展，这就不但要求人格的独立，而且要求人格是平等的，有人格上的平等，才能实现经济利益上的等价、有偿，这就形成了人们人格平等和权利义务一致的观念。3. 商品生产和交换是一种以分工为基础而产生的社会化活动，它需要有共同的原则，没有规范化的社会行为和共同遵循的原则，商品生产和商品交换就无法存在和进行。这就形成了人们依据共同原则办事的习惯并使社会行为日益规范化。

商品经济的这些特性冲破了封建的特权和等级，动摇了专制制度的基础，为实行法治创造了基础，它也内在的要求确立在这种经济条件之上的国家必须实行法治，为发展商品经济提供合适的社会环境。这是因为：第一，只有实行法治，才能确认每个商品生产经营者拥有独立的地位与人格、革除人身依附关系，使商品生产经营者获得自由发展的权利与机会；第二，只有实行法治，才能使商品生产经营者获得平等竞争的条件，因为法治不承认特权，它赋予每一个商品生产经营者权利是平等的，义务也是平等的，只有这种平等的竞争，才能促进商品经济的以优汰劣，不断发展；第三，只有实行法治，才能为商品交换提供共同的行为准则，建立正常的商品经济秩序，打破地方割据，形成统一的大市场。

在人类社会的历史上，商品经济的发展，首先带来的是资产阶级法治。马克思、恩格斯在《共产党宣言》中分析指出，资产阶级是随着商品生产和商品交换的不断变革而产生和发展起来的，从手工业到机器生产，从简单协作到现代大工业，从自己制造产品到商业资本家，从最初的资产阶级分子到现代资产阶级，经历了一个长期的发展过程。资产阶级在经济发展的各个阶段中，也取得了相应的政治上的成就。它在最初阶段是被压迫的等级，只争得了不同程度的自治权。在工场手工业阶段，成了同贵族抗衡的力量。在机器大工业阶段，资产阶级通过革命取得了国家政权。