

依法治国基本  
方略辅导读本

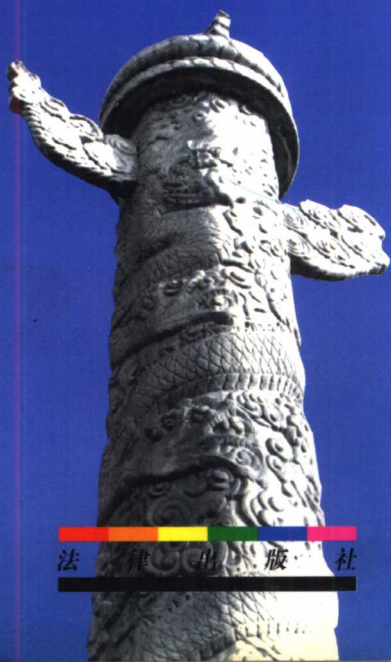
主 编 肖 扬  
副主编 张 耕

◎ 刘 颺

全国普法教育推荐读本

# 依法治国基本方略

辅导读本



法 律 出 版 社

依法治国基本  
方略辅导读本

全国普法教育推荐读本

# 依法治国基本方略

辅导读本



法律出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

依法治国基本方略辅导读本/肖扬主编. -北京:  
法律出版社, 1998. 6  
ISBN 7-5036-2406-X

I. 依… II. 肖… III. ①社会主义法制-法制教育-  
中国-普及读物②法律-基本知识-中国 N. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 06717 号

---

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/山东潍坊印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/7.5 字数 185 千

---

版本/1998 年 5 月第 1 版 1998 年 5 月第 1 次印刷

印数/00,001—20,100

---

社址/北京市广外六里桥北里甲 1 号八一厂干休所 (100073)

电话/63266794 63266796

出版声明/版权所有, 侵权必究。

---

书号: ISBN 7-5036-2406-X/D·2023

定价: 12.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

主 编 肖 扬  
副 主 编 张 耕 刘 颺

编写组组长 张 耕 (兼)

编写组副组长 刘一杰 严军兴 王公义

撰 稿 人 (以姓氏笔画为序)

于有志 王公义 王立中

刘武俊 李本森 张 耕

严军兴 陈学军 陈文革

吴 玲 罗厚如 官以德

郑天姝 林文学 种若静

## 大力推进依法治国进程

江泽民同志在十五大报告中指出：“依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略。”认真学习和领会这一重要论断，大力推进依法治国进程，发展社会主义民主政治，建设社会主义法治国家，对于建设有中国特色社会主义政治、对于建设有中国特色社会主义事业全局，具有重大而深远的意义。

什么叫依法治国？江泽民同志指出：“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。”

这段论述，明确了依法治国的三个基本问题：第一，“依法治国”的主体是谁？是党领导下的广大人民群众。第二，“依法”依的是什么法？是维护人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体的宪法和法律，是把社会主义民主制度化、法律化的宪法和法律，是具有最高权威性和极大稳定性的宪法和法律。第三，“治国”的内涵是什么？就是通过各种途径和形式管理国家事务、经济文化事业和社会事务，保证国家各项工作都依法进行。这样，依法治国就把坚持党的领导、实现人民民主和严格依法办事有机地统一起来，既同过去那种重人治不重法治的状况划清了界限，也同西方资本主义国家的法治划清了界限。因此，这是把我国建设成为社会主义法治国家的重要指导思想。

党的十五大提出的“依法治国，建设社会主义法治国家”的任务，是运用邓小平理论对历史经验进行科学总结得出的郑重结论。发展社会主义民主，健全社会主义法制，依法治国，是邓小平理论的重要内容，也是十一届三中全会以来我们党坚定不移的基本方针。邓小平同志在改革开放初期曾经指出：“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。”近20年来，特别是党的十四大以来，我国社会主义民主法制建设取得很大进展，一个以宪法为基础、包括一系列重要法律在内的社会主义法律体系加速构建，初步改变了过去那种无法可依的局面，在依法处理国家和社会事务方面取得显著成绩，为进一步扩大社会主义民主、健全社会主义法制奠定了良好基础。党的十五大提出的“建设社会主义法治国家”和过去所说的“建设社会主义法制国家”，虽是一字之差，却反映了我们党对建设有中国特色社会主义政治认识的深化，是对发展社会主义民主、健全社会主义法制提出的新的更高的要求，标志着我国社会主义民主法制建设将进入更加注重法律实施、真正实现依法治国的新阶段。

大力推进依法治国的进程，首先要深入学习邓小平理论中关于民主法制的重要论述，深入学习江泽民同志十五大报告的有关论述，全面准确地掌握关于政治体制改革和民主法制建设的基本观点，从理论上搞清依法治国的基本含义、基本要求。通过认真学习，要深刻理解依法治国是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的重要标志，是国家长治久安的重要保障；通过认真学习，要深刻认识宪法和法律是党领导人民制定的，依法治国同坚持、加强和改善党的领导是完全一致的，有利于从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施，保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用；通过认真学习，要深刻认识依法治国才能保持和发挥社会主义制度的特点和优势，保证人民充分行使当家作主的权利，进一步调动和发挥人民群众的积极性，促进生产力发展和社

会全面进步。总之，通过认真学习，要增强依法治国的自觉性和坚定性。

大力推进依法治国的进程，就要进一步健全民主制度。要坚持和完善人民代表大会制度，保证人民代表大会及其常委会依法履行国家权力机关的职能，加强立法和监督工作。要提高立法质量，把改革和发展的重大决策同立法结合起来，到2010年形成有中国特色社会主义的法律体系。要加强对宪法和法律实施的监督，维护国家法制统一，建立健全依法行使权力的制约机制。要坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度，继续推进人民政协政治协商、民主监督、参政议政的规范化、制度化，巩固和发展广泛的爱国统一战线。

大力推进依法治国的进程，就要坚决维护宪法和法律的尊严，做到有法必依，执法必严，违法必究，法律面前人人平等，任何人、任何组织都没有超越法律的特权。一切政府机关都必须依法行政，切实保障公民权利。要以公正司法、严格执法为基点推进司法体制的改革，从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权，逐渐形成一套适应建设社会主义法治国家要求的司法、执法体制。

大力推进依法治国的进程，就要在全社会继续深入开展普法教育，增强全民的法律意识，形成人人知法、懂法、守法、护法的良好风尚，为依法治国奠定广泛而坚实的群众基础。各级领导干部要率先垂范，不断提高自己的法制观念和依法办事的能力，做遵守法纪、依法办事的模范。要加强司法和执法队伍的思想建设、组织建设和作风建设，不断提高秉公执法、依法办案的水平。

“法令行则国治国兴”。大力推进依法治国的进程，并且长期坚持下去，社会主义民主和法制建设就一定能够不断发展，建设社会主义法治国家的目标就一定能够实现！

（人民日报社论 1997.10.7）

## 前 言

在世纪之交的重要历史时刻，我们党的第十五次全国代表大会第一次明确地提出了依法治国的基本方略，这是党和国家在认真总结历史经验教训，全面分析国内国际形势后作出的治国方略上的具有深远历史意义的重大决策，是我国社会主义民主与法制建设的深化和发展，标志着社会主义民主与法制建设进入了一个崭新的历史阶段。

十一届三中全会以来，党和国家的工作重心转移到社会主义现代化建设上。按照邓小平民主法制理论，全党全国人民坚定不移地进行社会主义民主与法制建设，在短短的十多年中，初步建立了以宪法为核心的社会主义法律体系，使国家政治生活、经济生活、社会生活的基本方面做到了有法可依；进一步健全了我国的司法制度和行政执法制度；建立了一支强大的法制队伍，形成了有中国特色的社会主义民主政治制度和法律监督体系，所有这些都为依法治国基本方略的确立奠定了坚实的基础。现在，依法治国的观念正在深入人心，全国上下高举邓小平理论伟大旗帜，认真学习和贯彻党的十五大精神，努力学习小平理论，实践依法治国方略，推进建设社会主义法治国家的历史进程。

为了配合这一实践活动，使广大干部、群众深刻地理解依法治国基本方略的重大意义、基本内涵及其特征，从而做到严格执法、公正司法和自觉守法，由司法部肖扬部长主持，张耕、刘飏副部长组织司法部部长办公室、宣传司和司法研究所有关人员编写了这本《依法治国基本方略辅导读本》，作为“三五”普法的全国推荐教材。



该书涉及到了依法治国基本方略各个方面的理论问题，语言力求深入浅出，通俗易懂，是一本较为系统论述依法治国的普及读物。

由于时间仓促，加上著者水平所限，本书会有欠妥或错误之处，望读者不吝赐教。

作者

1998年2月

# 目 录

<b>一、依法治国基本方略的提出和确立</b> .....	(1)
(一) 依法治国基本方略提出和确立的理论基础 .....	(1)
(二) 依法治国基本方略提出和确立的经济基础 .....	(5)
(三) 依法治国基本方略提出和确立的法制基础 .....	(7)
(四) 依法治国基本方略提出和确立的群众基础 .....	(8)
(五) 依法治国基本方略提出和确立的实践基础 .....	(10)
<b>二、依法治国的基本含义</b> .....	(14)
(一) 依法治国的基本含义 .....	(14)
(二) 社会主义法制国家的基本特征 .....	(21)
<b>三、依法治国的客观必然性</b> .....	(25)
(一) 依法治国是人类文明进步的必然趋势 .....	(25)
(二) 依法治国是建设社会主义民主政治，实现人民 当家做主的可靠保障 .....	(28)
(三) 依法治国是社会主义市场经济发展的客观要求 .....	(30)
(四) 依法治国是实现社会稳定的基本保证 .....	(31)
(五) 依法治国是新时期加强和改善党的领导的有效 途径 .....	(32)
<b>四、学习和实践依法治国的科学理论</b> .....	(34)
(一) 邓小平民主法制理论是实行依法治国，建设社 会主义法治国家的理论基础 .....	(34)
(二) 邓小平民主法制理论的基本内容和基本特征 .....	(36)
(三) 继续深入学习、认真实践邓小平民主法制理论，	

指导依法治国的实践 .....	(42)
<b>五、依法治国的范围和对象 .....</b>	<b>(45)</b>
(一) 依法管理国家事务, 实现国家政务的民主化、 法制化 .....	(45)
(二) 依法管理经济事业, 促进社会主义市场经济 健康运行 .....	(48)
(三) 依法管理社会事务, 确立并维护公正、稳定、 和谐的社会关系 .....	(51)
<b>六、依法治国的主体力量 .....</b>	<b>(55)</b>
(一) 实践证明人民群众是历史的创造者, 当然也 是依法治国的主体推进者 .....	(55)
(二) 人民群众是依法治国的主体力量, 体现了宪 法的基本精神 .....	(56)
(三) 人民群众是依法治国的主体力量符合党的群 众观点和群众路线 .....	(57)
(四) 充分发挥人民群众主体力量的作用, 保障依 法治国方略的有效实施 .....	(57)
<b>七、依法治国的领导力量 .....</b>	<b>(64)</b>
(一) 坚持和加强党的领导, 是实施依法治国基本 方略的根本保证 .....	(64)
(二) 实行依法治国是坚持和改善党的领导的需要 .....	(67)
(三) 切实加强党对依法治国的领导 .....	(69)
<b>八、依法治国的基本原则 .....</b>	<b>(77)</b>
(一) 坚定不移地坚持四项基本原则 .....	(78)
(二) 坚持依法办事、发扬民主和党的领导相统一 .....	(82)
(三) 把经济手段、行政手段和法律手段密切结合 起来 .....	(83)
<b>九、依法治国的基本目标 .....</b>	<b>(86)</b>
(一) 实现社会主义民主的法律化、制度化 .....	(86)

(二) 促进社会主义市场经济体制的建立和完善 .....	(88)
(三) 维护社会稳定, 保障国家的长治久安 .....	(90)
(四) 加强和改善党的领导, 保证党始终发挥总揽 全局的领导核心作用 .....	(91)
<b>十、依法治国与社会稳定 .....</b>	<b>(94)</b>
(一) 维护社会稳定在整个社会主义初级阶段都具 有极端重要性 .....	(94)
(二) 稳定的社会秩序是实行依法治国的重要前提 .....	(95)
(三) 切实维护社会稳定, 保障依法治国基本方略 的顺利实施 .....	(97)
<b>十一、依法治国与国家立法 .....</b>	<b>(102)</b>
(一) 完善立法是实现依法治国的前提 .....	(102)
(二) 加快建立和完善我国的社会主义法律体系 .....	(103)
(三) 进一步完善我国的立法工作 .....	(106)
<b>十二、依法治国与依法行政 .....</b>	<b>(111)</b>
(一) 依法行政在依法治国中的地位 .....	(111)
(二) 行政执法的特点及其应遵循的基本原则 .....	(112)
(三) 违法行政及其法律责任 .....	(117)
(四) 加强和完善依法行政, 推进依法治国进程 .....	(119)
<b>十三、依法治国与公正司法 .....</b>	<b>(123)</b>
(一) 公正司法在依法治国中的地位 .....	(123)
(二) 我国司法制度的基本构成 .....	(124)
(三) 公正司法应坚持的基本原则 .....	(129)
(四) 努力实现公正司法, 促进法治国家 .....	(131)
<b>十四、依法治国与自觉守法 .....</b>	<b>(135)</b>
(一) 自觉守法与依法治国的关系 .....	(136)
(二) 守法的概念及原则 .....	(138)
(三) 自觉守法的实现方式 .....	(141)
<b>十五、依法治国与法律意识 .....</b>	<b>(145)</b>

(一) 提高公民法律意识对依法治国的重要性·····	(145)
(二) 法律意识的概念、特征和制约因素·····	(148)
(三) 提高法律意识的途径·····	(151)
<b>十六、依法治国与监督机制</b> ·····	(154)
(一) 监督机制在建设法治国家中具有不可替代的作用·····	(154)
(二) 我国社会主义监督体系的构成及其职责·····	(156)
(三) 进一步完善和发挥我国监督机制的作用，促进依法治国进程·····	(163)
<b>十七、依法治国与法律服务</b> ·····	(168)
(一) 建立完备的法律服务体系是依法治国的重要内容·····	(168)
(二) 具有中国特色的法律服务体系·····	(170)
(三) 我国法律服务工作的改革与发展·····	(171)
(四) 进一步完善法律服务体系，为建设社会主义法治国家创造条件·····	(175)
<b>十八、依法治国与法制队伍建设</b> ·····	(178)
(一) 高素质的法制队伍是实现依法治国的重要保障·····	(178)
(二) 我国法制队伍的现状·····	(180)
(三) 提高法制队伍素质，为依法治国创造组织保障·····	(183)
<b>十九、依法治国与依法治理</b> ·····	(189)
(一) 依法治理是依法治国的具体实践活动·····	(190)
(二) 认真实施“三大工程”，加速依法治理进程·····	(194)
(三) 加大依法治理的力度，为依法治国奠定坚实的基础·····	(198)
<b>二十、依法治国的理论研究</b> ·····	(203)
(一) 依法治国方略的确立不仅是理论的结晶，更需要进一步加强理论研究·····	(203)
(二) 深入研究依法治国的理论不仅是现实的需要，	

更是时代的要求·····	(206)
(三) 依法治国理论研究是一项重大而艰巨的课题·····	(210)
(四) 抓住机遇、勇挑重担，开创依法治国理论研 究的新局面·····	(213)
<b>二十一、依法治国与其他治国方式·····</b>	<b>(215)</b>
(一) 依法治国与经济强国·····	(215)
(二) 依法治国与科教兴国·····	(218)
(三) 依法治国与可持续发展·····	(219)
(四) 依法治国与精神文明建设·····	(221)

## 一、依法治国基本方略的提出和确立

具有历史意义的中国共产党第十五次代表大会把“依法治国，建设社会主义法治国家”确定为治国的基本方略，这是个伟大的历史贡献，在我国的民主法制史上树起了一座新的里程碑，是我们党对我国社会主义建设内在规律的深刻洞察和成功驾驭，表明我们党厉行法治，建设社会主义民主政治的坚定信念和坚强决心，是中国共产党领导下的全中国人民向全世界庄严的政治宣示。这一治国方略的提出，为把建设有中国特色的社会主义事业全面推向 21 世纪，实现我们党和政府所提出的宏伟蓝图，使我国以繁荣昌盛的新姿态屹立于世界之林，具有很重要的现实意义和深远的历史意义。

依法治国方略的提出和确立，同人类社会的其他事物的产生和发展一样，经历了一个历史的演进和形成过程，需要具备多方面的条件和基础。

### （一）依法治国基本方略提出和确立的理论基础

我们党提出依法治国，建设社会主义法治国家的治国方略是在学习和借鉴人类历史上有关法治思想的理论精华，特别是马列主义法治理论的基础上提出的。法治思想源远流长，古今中外的进步思想家、政治家和法学家，对此无不倾注心血，进行过令人叹服的论述。早在两千多年前，古希腊哲学家、思想家亚里士多德就提出，“法治应当优于一人之治”，他在著名的《政治学》一书中，写道：“由最好的一人或由最好的法律统治哪一方面较为有利？”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

恰正是没有感情的；人类的本性（灵魂）便谁都难免有感情。”“在许多事例上，群众又可能做较好的裁断。又，物多者比较不易腐败。大泽水多则不朽，小池水少则易朽；多数群众也比较不易腐败。单独一人就容易因愤懑或其他任何相似的感情而失去平衡，终致损伤了他的判断力；但全体人民总不会同时发怒，同时错断。”<sup>①</sup>他还认为“法治应该包含两重意义：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定得良好的法律。”<sup>②</sup>可以说，亚里士多德是西方第一个主张依法治国者。

真正现代意义上的法治，可以说是由资产阶级启蒙时期的思想家首先提出来的，是与资产阶级民主相伴随而得以阐述和论证的。英国思想家洛克在他所著的《政府论》中写道：“哪里没有法律，哪里就没有自由。这是因为自由意味着不受他的束缚和强暴，而哪里没有法律，哪里就不能有这种自由。”他还说，“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，两者都是与社会与政府的目的不相符合的。”“无论国家采取什么形式，统治者应该以正式公布的和被接受的法律，而不是以临时的命令和未定的决议来进行统治……政府所有的一切权力，既然只是为社会谋幸福，因而不应该是专断的和凭一时高兴的，而是应该根据规定的和公布的法律来行使；这样，一方面使人民可以知道他们的责任并在法律范围内得到安全和保障，另一方面，也使统治者被限制在他们的适当范围之内，不致为他们所拥有的权力所诱惑。”<sup>③</sup>

近代资产阶级思想家比较早地提出“依法治国”思想的当属英国的思想家詹姆士·哈林顿，他在其《大洋国》中写道：“我们知道，一个共和国之中制定法律的是人。因而主要的问题似乎是：怎样才能使共和国成为法律的王国，而不是人的王国？”<sup>④</sup>他认为共和国区别于其他政府的形式的主要标志就是“法律的统治而不是人的统治”，“如果一个人的自由存在于他的理智的王国中，那么缺乏理智便会使他成为情欲的奴隶，由此可见，如果一个共和国的自由存在于法律的王国之中，缺乏法律便会使它遭受暴君的恶政。我们认为，



亚里士多德和李维所说的‘共和国是法律的王国而不是人的王国’就是以这些原则为根据的”。<sup>⑤</sup>

法国思想家孟德斯鸠和卢梭是全面论述“依法治国”的思想家。孟德斯鸠在他的《论法的精神》中写道：“政治自由并不是愿意做什么就做什么。在一个国家里，也就是说，在一个有法律的社会里，自由仅仅是：一个人能够做他应该做的事，而不被强迫去做他不应该做的事情。”“自由就是做法律所许可的一切事情的权利；如果一个公民能够做法律所禁止的事情，他就不自由了，因为其他的人同样会有这个权利。”他还在该书中进一步论述道：“法治中很有利于保国的；所以没有法治，国家便腐化堕落……。”<sup>⑥</sup>法国思想家卢梭在他的《社会契约论》中论道：“凡是实行法治的国家——无论它的行政形式如何——我就称之为共和国；因为唯有在这里才是公共利益在统治着，公共事物才是作数的。”

在我国春秋战国时期，关于法律在社会中的地位以及在治理国家中的作用的争论就已经开始。著名的“儒法之争”，很重要的一个内容就是治理国家主要是靠法律，即“圣法之治（即法治）”还是主要靠个别贤明的君主，即“圣人之治（即人治）”。前者是“自理出者也”（即法律是出自主观规律），后者是“自己出者也”（即出自“贤君”、“圣主”的主观意志）（见《尹文子·圣人》篇）。近代，在我国把“法治”提升到“主义”的高度，当属梁启超，他认为：法学的政治主张是严格地干涉，但是干涉必须以客观的“物准”（即法律）为工具，而不容许统治者以个人主观好恶为标准，人民只有在法律的范围内享受自由与平等，命名为“物治主义”或者“法治主人”<sup>⑦</sup>。

无产阶级领导的社会主义革命和建设是人类历史上最广泛最深刻的变革，无产阶级革命领袖的法治思想是对人类历史上法治思想合乎规律的批判、继承和发展。马克思恩格斯通过对社会的深刻洞察和对人类历史的认真研究，在他们的著名论述中对法的起源和本质、法与经济基础的关系，资产阶级法治的局限性以及法律在无产阶级