

Governing The Country and The Party by Law

中国民主治理研究丛书

丛书主编 俞可平 执行主编 周红云 冯雷

# 依法治国与依法治党

俞可平 主编 .....



中国民主治理研究丛书

丛书主编 俞可平 执行主编 周红云 冯雷

# 依法治国与依法治党

俞可平 ◎主编



中央编译出版社

Central Compilation & Translation Press

## 图书在版编目 (CIP) 数据

依法治国与依法治党/俞可平主编.

—北京: 中央编译出版社, 2007. 10

(中国民主治理研究丛书)

ISBN 978-7-80211-552-1

I. 依...

II. 俞...

III. ①中国共产党-党的建设-文集 ②社会主义法制-建设-中国-文集

IV. D26-53 D920.0-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 167129 号

## 依法治国与依法治党

---

出版人 和 龔

责任编辑 贾宇琰

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街 36 号 (100032)

电 话 (010) 66509360 (总编室) (010) 66509352 (编辑室)  
(010) 66509364 (发行部) (010) 66509618 (读者服务部)

网 址 <http://www.cctpbook.com>

经 销 全国新华书店

印 刷 北京新丰印刷厂

开 本 787×960 毫米 1/16

字 数 280 千字

印 张 19.75

版 次 2007 年 11 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 38.00 元

---

本社常年法律顾问: 北京建元律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题, 本社负责调换。电话 010-66509618

# 总 序

我一直强调，中国的改革开放是一种整体性的社会变迁，远不只是经济的变革，而是包括政治改革在内的全面变革，是社会政治、经济和文化全面进步。我们不仅创造了经济发展的奇迹，极大地增加了我国的国民财富，改善了广大人民群众的物质生活水平，而且公民的民主权利和文化权利都得到了极大的改善。改革开放以来，政治改革的呼声从来没有停息过，政治改革的行动也一刻没有停顿过。大量的政治改革都发生在治理的领域，如政府创新、依法治国、公共服务、行政审批、政务公开、民主决策、反腐倡廉、政府问责等等。治理领域的改革一般不涉及政治框架，是在已有宪政制度下的工具性改革。但工具性的治理改革必然要涉及政治制度，也同样属于政治体制改革的范畴，而且对于维护和增加公民的正当权益具有直接的意义。也许正是由于这个原因，工具性的治理改革，而不是框架性的制度变迁，成为近年来世界各国政治改革的一个重点内容。

从近30年我国政治改革的实践来看，诸如政府创新这些治理改革不仅对于建设一个服务政府、法治政府、廉洁政府和透明政府至关重要，而且对于促进社会主义市场经济的健康发展，维护公民的政治和经济利益，推动中国社会主义民主政治的进步，也有着极为重要的意义。本着这样的认识，中央编译局比较政治与经济研究中心从2000年开始，就与其他单位联合发起了“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”。这个计划有两部分

的主体内容，一是按照科学的标准和程序对地方政府创新的案例进行评选，授予其中的佼佼者“中国地方政府创新奖”，藉此来奖励、宣传和推广各级地方政府的改革创新经验；二是对改革开放以来在民主治理方面的一些先进实践进行跟踪性的理论研究，探索中国特色民主政治的发展规律，藉此推进我国的政治学研究。在过去的6年多时间中，我们成功举办了3届中国地方政府创新奖的评选，共有800多个地方政府的改革创新项目参与了我们的活动；同时，我的同事们也撰写发表了一系列的研究成果，在国内外同行中产生了良好的反响。

展现在读者面前的这套《中国民主治理研究丛书》，是研究中心的年轻同事们又一个系列成果的汇编。作为研究中心的主任和研究计划的总负责人，看到这些年轻的同事们刻苦钻研，学有所成，不断推出一批批的研究成果，博得国内外学术同行的认可与鼓励，我由衷地感到莫大的喜悦。这些成果至少表明这样一点：他们既没有以“马克思主义权威”自居，动辄指责别人的研究“西化”、“非马克思主义化”，也没有照抄照搬西方的理论，而是致力于从中国与世界的实际出发，对马克思主义和中国特色社会主义进行建设性的研究；他们没有急功近利、夸夸其谈、投机钻营，而是不畏艰难，独立思考，脚踏实地为中国特色的社会主义民主政治和政治学研究尽着自己的最大努力；他们没有从书本和教条出发，发表一些不仅别人不爱听而且自己也未必真信的空洞之言，而是最大限度地与生动活泼的改革现实相结合，为我国伟大的改革开放事业建言献策，以自己的理论成果尽推动社会进步的责任。

是为序。

俞可平

2007年5月31日晨于京郊方圆阁

# 绪论：依法治国与依法治党

俞可平\*

邓小平同志说，国有国法，党有党规党法；没有党规党法，国法就难以保障。按照邓小平同志的这一逻辑和中国共产党作为中国唯一政治权力核心的现实，我们可以得出这样一个结论：不依法治党，就难以有依法治国。依法治党并不是像有人所说的要制定一部所谓的政党法，来制约党的行为。如果说，依法治国就是严格按照宪法和法律来管理国家事务，那么，依法治党就是严格依照法律和党章来规范党组织和党员的行为。

早在2002年12月，胡锦涛同志在“首都各界纪念中华人民共和国宪法公布施行二十周年大会”上的讲话中就强调指出，我们必须坚持依法治国的基本方略。实行依法治国的基本方略，首先要全面贯彻实施宪法。这是建设社会主义政治文明的一项根本任务，也是建设社会主义法治国家的一项基础性工作。必须在全社会进一步树立宪法意识，维护宪法的权威，使宪法在全社会得到一体遵行。在2006年1月的中纪委第六次全会上，胡锦涛同志指出，总结我们党自身建设的实践经验，可以得出一个重要结论，就是要始终把学习党章、遵守党章、贯彻党章、维护党章作为全党的

---

\* 俞可平：中共中央编译局副局长，教授。

① 《胡锦涛在首都各界纪念中华人民共和国宪法公布施行二十周年大会上的讲话》，引自 [http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-12/04/content\\_649591.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-12/04/content_649591.htm)。

一项重大任务抓紧抓好。只有把党章学习好、遵守好、贯彻好、维护好，才能确保我们党始终沿着正确的方向前进，始终成为中国特色社会主义事业的领导核心，始终凝聚起全党同志的意志和力量为实现党的理想和目标而共同奋斗。<sup>①</sup> 作为党的总书记，胡锦涛同志如此强调学习与遵守宪法和党章、尊重与维护宪法和党章权威的重要性，实际上表明了党中央对建设社会主义法治国家的决心和策略。抓住宪法和党章，就抓住了国法和党法的根本。学习与遵守国法和党法，首先是学习与遵守宪法和党章。下面我想结合学习宪法和党章，就“依法治国”和“依法治党”的问题，谈一点自己的初步认识。

1997年9月召开的中共十五大正式将“依法治国，建设社会主义法治国家”作为政治目标写入其政治报告，并且正式载入了修改后的《中国共产党章程》。1999年3月召开的全国人大二次会议对现行宪法进行了修改，进一步将“实行依法治国，建设社会主义法治国家”正式写进宪法，使“依法治国”上升为国家的宪法原则。这对于中国的政治发展史而言，是一个里程碑式的事件。中国几千年的政治传统，一直以“人治”为主要特征。即使在中华人民共和国建立后，我们有“法制”的概念，但也基本上没有“法治”的观念。法治的基本意义是，法律是公共政治管理的最高准则，任何政府官员和公民都必须依法行事，在法律面前人人平等。法治的直接目标是规范公民的行为，管理社会事务，维持正常的社会生活秩序；但其最终目标在于保护公民的自由、平等及其他基本政治权利。从这个意义上说，法治与人治相对立，它既规范公民的行为，但更制约政府的行为。“法制”（rule by law）与“法治”（rule of law）有许多相同之处，例如，两者都强调要遵守法定程序，严格依照法律办事。但法制与法治之间有着实质性的区别：两者强调的重点不同，前者强调严格依法办事，后者则强调任何个人或团体都不能超越法律之上。

依法治国，首先就是依照国家的宪法治国。宪法是国家的根本大法，

---

<sup>①</sup> 《胡锦涛在中纪委第六次全体会议上的讲话》，见 [http://politics. people. com. cn/GB/1024/4006010. html](http://politics.people.com.cn/GB/1024/4006010.html)。

它规定着国家的基本政治关系，是公民和政府行为的基本规范，既是政府合法的政治权力的最终来源，也是公民法定的政治权利的最终来源。确立宪法至上的原则，使国家内部的一切个人、组织和团体都在宪法规定的框架内活动，并且通过具体的、专门的法律、规章和政策，确保宪法中规定的公民权利和公共利益得以实现，是法治国家的基本要求。换言之，建设社会主义法治国家，依法治国，首先就要求加强宪政建设。所谓宪政，即是以宪法作为国家权力运行的最终依据，并且以宪法为最高权威的民主政治。在宪政条件下，对政府权力的限制与对公民权利的保护，是同一问题的两个方面。当然，我们所要建设的宪政，是社会主义的宪政。如果说资本主义宪政只代表少数统治阶级的意愿，只保护上层阶级的利益，那么，社会主义的宪政就应当代表最广大人民群众的利益，保护最广大人民群众的利益。像民主、法治、善治一样，宪政也是人类政治文明的重要成果，资本主义可以运用它，社会主义也可以，而且必须运用它。说宪政是资本主义的专用品，正像说法治和民主是资本主义的专用品一样荒谬可笑。

中国的政治发展具有许多特色，现实政治的一个重要特征就是，中国共产党是唯一的执政党，是中国政治权力的核心。党的领导、人民当家做主和依法治国三者的有机统一，是现行政治格局的价值目标。这一基本特征决定了，中国共产党不仅是社会主义法治国家的倡导者和推动者，而且是社会主义法治国家的带头实践者。中国共产党是一个拥有 7500 万党员的大党，囊括了社会各界的众多精英，掌握着国家的核心权力，党自身的民主和法治进程，直接决定着国家的民主和法治进程。从当代中国政治的这一基本特征，我们自然应当得出的一个结论是：党要领导人民确立宪法和法律的最高权威，建立社会主义的法治国家，党自己就必须带头在宪法和法律的范围内活动。党自身的活动，既要遵守国家的法规，也要遵守党内的法规。换言之，依法治国，必然要求依法治党。

依法治党的基本意义是，严格按照国家的法律和党的法规来规范党组织和党员的行为，通过党的各项具体制度来保证国家的宪法和党章成为党组织和党员的最高行为准则。邓小平同志早在党的十一届三中全会上就明确指出：“国要有国法，党要有党规党法。党章是最根本的党规党法。没



有党规党法，国法就很难保障”<sup>①</sup>。根据邓小平同志的这一论断，我们把“依法治党”的“法”界定为两大类：一类是国家的法律，首先是国家的宪法；另一类是党的规章制度，首先是党章。依法治党，首先就是依照宪法和党章治理党内事务和规范党政关系。国家的法律和党内的法规，从根本上说应当是统一的。党规党法不仅用来规范党自身的内部行为，更是为了保障国法得到切实的执行。按照依法治党的要求，在处理政务和党务的过程中，党的各种政策和文件，党员领导干部的指示和讲话，相对于国法和党法而言处于次要的地位，它们本身也不得有悖于国法和党法。

依法治党的思想在理论界早已有人提出，但一直存在着争议。对此的不同观点主要有以下三种：

第一种观点认为，依法治党必须有一部《政党法》，否则便无“法”可依；而专门制定一部《政党法》不符合我国的国情。这是对依法治党一种狭隘的理解，是将少数西方国家用《政党法》规范党政关系的情况对我国的简单类比。我们完全不必要，也不可能通过一部《政党法》来调节党政关系，规范党内事务。正如我们在前面明确指出的，依法治党的“法”，就是国家的法律和党内的法规，即既定的国法和党法。

第二种观点认为，依法治党会削弱党对国家事务的领导。这种观点割裂了党的领导、依法治国和人民当家做主三者之间不可分割的有机联系。党的领导是建立在法治基础上的有利于人民民主的领导，不按照法律和党章，党的领导和管理就会失去准则。依法治国和依法治党，使党的执政方式和管理方式适应社会主义法治国家的需要，恰恰是党在新的社会主义市场经济和民主政治条件下，巩固领导地位的基本途径。

第三种观点认为，依法治国是可行的，而依法治党在目前不具备现实的可行性。因为我们已经习惯于用党组织的各种政策、文件、决定、会议和党内领导的指示、批示、讲话等来管理党内事务。这种观点道出了党务和政务管理中法治化程度不高这样一种现实，但这是一种应当努力改变而且可以改变的现实。显而易见，国家的政务比党内的事务要复杂得多，既

<sup>①</sup> 《邓小平文选》第二卷，人民出版社，1994年，第147页。

然我们有能力和条件依法治国，我们就有能力和条件依法治党。

依法治党有着重大的现实意义。

首先，依法治党有利于增强各级党组织和党员干部的法律意识，促使他们更加自觉地依法办事，在建设社会主义法治国家过程中起模范带头作用。法治国家首先要有法治意识，作为当代中国的政治领导核心的各级党组织和党员干部的法治意识尤其重要。从处理党内事务开始培养党员和党组织的法治意识，对他们依法处理国家事务有着直接的意义。

其次，依法治党有利于提高党的执政能力。改革开放后，我们开始推行社会主义的市场经济，市场经济是一种自由竞争经济，也是一种法治经济。市场经济的引入使我国的经济基础发生了根本性变化，它促使整个政治上层建筑或迟或早发生相应的变化。党和国家对社会经济事务的管理，不能再像过去那样主要依靠命令的和行政的手段，而必须依靠法律的和经济的手段。因此，党的执政方式由命令的手段转变为法律的手段，直接关系到党管理社会事务的能力。

再次，依法治党有利于社会主义政治文明建设。社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展，是党的十六大确立的我国社会的长远战略目标。政治文明即是人类政治的进步状态，它包括先进的政治文化和政治制度、文明的政治行为和高素质的政治主体。政治文明是人类政治进步的一个不断的发展过程，从这个意义上说，政治文明也就是政治现代化。在现代政治条件下，政治文明的实质就是民主与法治。衡量一种政治文化和政治制度是否先进，一种政治行为是否文明，一个政治主体是否合格，法治是一个基本的标准。

最后，依法治党也有利于推进社会主义民主。建设高度发达的社会主义民主，是我们的既定基本目标。国内外政治发展的经验证明，民主与法治是相辅相成的，没有法治就不可能有真正的民主政治。党的十六大把发展党内民主，以党内民主带动社会民主作为推进中国特色民主政治的战略路线，这实际上对依法治党提出了直接的要求。如果说，没有依法治国就不可能有国家的民主，那么可以说，没有依法治党就难有真正的党内民主。

依法治党不是一个抽象的口号，也不是一种权宜之计，而是一种治理

模式。依法治党是实现依法治国、建立社会主义法治国家这一长远目标的不可或缺的基础环节。因此，确立依法治党的理念和目标，需要我们切实转变思想观念和行为方式，建立和健全相关的制度和机制，努力做到科学执政、民主执政和依法执政。依法治党是一种治理模式的转变，它对我们的执政方式和政治管理提出了新的更高的要求，也会形成不少新的挑战。在我看来，要实现依法治党，就要做到以下几点要求：

党领导人民制定法律，自己必须带头遵守法律，带头维护法律的权威。中国共产党作为中国唯一的执政党，是全部政治活动的领导核心，包括立法和执法活动。国家的宪法和其他法律是党的主张和人民意志的有机统一，它们都是在党的领导下制定的，也是在党的领导下得以有效实施的。党领导政府和人民进行立法和执法，如果党组织自己不带头遵守法律，那么，国家的法律就不可能有真正的权威。《中华人民共和国宪法》规定，维护宪法的尊严和权威，是各政党的职责。宪法是在党的领导下制定的，体现了党的根本主张。党带头遵守宪法和法律，带头维护宪法和法律的权威，实际上就是维护自己的执政权威，增强自身的执政合法性。

党必须在国家宪法和法律的框架内活动，这是建设社会主义法治国家的基本要求。党带头遵守法律的一个前提，就是党不得凌驾于宪法和法律之上，必须在国家法律规定的框架内活动。我们在前面已经指出，法治的本质特征之一，即是任何组织和个人都不能超越法律之上，都必须受法律的节制，执政党也不例外。如果党可以在法律框架之外活动，那么，即使再强调依法治国，我们至多可以有法制，但不会有法治。我国的宪法明确规定：“全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责”。毫无疑问，这里的“各政党”当然也包括执政的中国共产党。实际上，《中国共产党党章》也对此有了明文的规定：“党必须在宪法和法律的范围内活动”。

党的各项方针政策必须符合国家的法律。从整个国家政治生活的角度看，任何政治组织，包括执政党，也是社会政治生活的主体之一，都必须受国家法律的制约。国家法律对各种政治主体的基本制约，就是要求任何

其他政治组织的规章制度和政策规定，都必须服从于国家宪法和法律的权威。党的政策规定不能违背国家的法律，也是“党必须在宪法和法律的范围内活动”这一原则的具体体现。因此，各级党组织应当以国家的宪法和法律为准则，要以符合和遵守国家法律为前提，来制定和审视各种党的各种政策、文件、指示、规定和决议。在党组织的政策规定与国家的法律不相符合时，必须使党的政策规定服从于国家的法律，坚决按照法律的要求纠正不合法的各种党的政策文件。

严格依照法律的规定和《党章》的要求处理党组织与立法、行政和司法部门的关系。中国不实行西方国家普遍推行的“三权分立、权力制衡”制度，但不搞分权并不意味着权力不需要分工，合理的权力分工是国家权力正常运行的必要条件。根据我国的政治安排，中国共产党是全部政治权力的领导核心，人民代表大会是国家的立法机关，政府是行政机关，人民检察院和法院是司法机关。党组织主要通过“总揽全局、协调各方”来发挥领导作用，而不能直接取代人大、政府和司法机关去行使立法、行政和司法职能。党包揽一切，党政不分，以党代政，是我们长期的弊病，邓小平同志曾经对此有过深刻的分析和严厉批评。以党代政，包揽一切，只会削弱党的领导，损害党的执政能力。因此，根据党在改革开放新时期的执政环境，修订后的《党章》明确规定，“党的领导主要是政治、思想和组织的领导”。“党必须保证国家的立法、司法、行政机关，经济、文化组织和人民团体积极主动地、独立负责地、协调一致地工作”。

全体党员都要严格遵守党的法规，特别是党的章程。党内法规是党员和党组织的行为规范，党章是党内生活的最高准则。党的各种法规代表了全党的意志，体现了党的执政经验，是实现党的最高宗旨的规程。党章和党内法规也反映了党的执政要求，凝聚了党对执政规律的认识。党内法规与国家法律互为补充，从根本上说是一致的。党章以党员遵守国家法律为前提，党员的违法犯罪行为也必然是违反党的组织纪律的行为。无论是国家的法律，还是党的法规，最终都是为了规范党和国家的政治生活，从法律和制度上保障党的领导、人民当家做主和依法执政的有机统一。对于党员来说，遵守党章和党的其他法规，既是政治义务，也是法治精神在党内

生活中的要求。党员领导干部要模范遵守党章和党内法规，自觉维护党章和党内法规的权威，坚决抵制各种违犯党章和党内法规的错误言行。

要下决心采取有效措施消除“文山会海”现象。无论是管理国家的政治事务，还是管理党内各种事务，仅靠国家法律和党内法规显然是不够的，会议、文件、政策、讲话、批示、指示、决议等是政务管理和党务管理的必要手段。但是，如果过分依靠会议、文件和领导的讲话，形成“文山会海”，那就会大大削弱党的执政能力和管理能力，增大党管理政务和党务的成本。更严重的是，依政策、会议和讲话来管理政务和党务，归根结底是一种人治，而不是法治。这实际上降低了国家法律和党内法规的作用，在很大程度上是用党组织的政策和党员领导干部的讲话取代国法和党法。这与党所倡导的社会主义法治精神是格格不入的，与党的十六届四中全会关于增强党的执政能力的决定也是格格不入的。

要努力完善国家的法律和党的法规。依法治国和依法治党，首先要求法律法规的完备。如果没有相应的法律法规，或法律法规的内容不合理，依法治国和依法治党就不会有理想的效果。因此，要特别重视党和国家的法规制定工作，一定要确立一整套科学的、民主的立法和决策程序，确保每一部国家法律和党内法规成为“良法”，即最大限度地体现民意和正义。要善于吸取人类政治文明的优秀成果，不仅在国家立法活动中，在党内法规制定中也应当全面推行行之有效的公示制度、听证制度、评估制度和责任制度。使党的各种法规既充分反映党心民心，代表绝大多数党员的意愿，又充分体现实际的需要，顺应时代的潮流；既包含党的根本宗旨，又具备现实的可行性；既从根本上与国家的法律相一致，又突出党务管理的特殊要求。

要加强党员的法治教育，增强党员的法治意识，培养党员的法治精神。在党校教学、党员培训、干部考核、理论宣传中，要突出法治精神，使国法党法教育成为党员教育的基本内容之一，将法治素养成为考核党员和党员干部是否合格的一个基本指标。党员特别是党的领导干部要带头学法、知法、守法，养成依法办事的行为方式。要带头尊重国法党法，带头做到在法律人人平等，在党章面前人人平等。要牢固确立在国家事务中“宪法至上”和在党内事务中“党章至上”的观念，坚决破除“党大还是

法大”、“权大还是法大”的迷思，努力在全党范围内营造一种新型的社会主义法治精神和法治文化。

总而言之，在我们看来，国家的法律与党的法规是内在统一的，国家的宪法与党的章程是内在统一的；学习宪法、尊重宪法与学习党章、尊重党章是完全一致的；依法治国与依法治党也是不可分离的。建设社会主义的法治国家，要求我们依法治国；治国必先治党，依法治国必须依法治党。我们应当从依法治国的高度来认识学习与遵守宪法和法律的重要性，相应的，也应当从依法治党的高度来认识学习与遵守党章和党规的重要性。

# 目 录

总序	俞可平 / 1
绪论:依法治国与依法治党	俞可平 / 1

## 第一部分 执政方式转变的理论探讨

党的执政方式转变的必然性及其重要意义	刘炳香 / 3
执政党执政方式转变与宪政建设的内在关系	朱昔群 / 44
从宪政的角度看党在转变执政方式过程中存在的主要问题	季正矩 朱昔群 / 88
依法治党与宪政建设	何增科 / 132

## 第二部分 比较研究与宪政建设

美国政党政治与宪政建设	高新军 / 159
俄罗斯的宪政建设与政党政治	项国兰 / 184
德国政党执政与宪政建设	张文红 / 211
法国的政党政治与宪政建设	陈 露 / 230
从比较政治的角度看执政党方式与宪政建设(日本模式)	朱艳圣 / 261
新加坡人民行动党的执政方式与宪政建设研究	李路曲 / 275

# Contents

<b>Preface to the Series</b>	Yu Keping / 1
<b>Introduction: Governing the State and the Party by Law</b>	Yu Keping / 1

## Part One

### **Theoretical Exploration on Modernizing Party's Ruling Style**

The Inevitability and Significance of Modernizing the Party's Ruling Style .....	Liu Bingxiang / 3
Intrinsic Relations between Constructing Constitutional Government and Modernizing the Party's Ruling Style .....	Zhu Xiqun / 44
Difficulties in the Process of Modernizing the Party's Ruling Style from a Perspective of Constitutional Government ...	Ji Zhengju Zhu Xiqun / 88
Governing the Party by Law and Constructing Constitutional Government .....	He Zengke / 132



## Part Two

### Comparative Studies on Constructing Constitutional Government

America Model .....	Gao Xinjun / 159
Russia Model .....	Xiang Guolan / 184
Germany Model .....	Zhang Wenhong / 211
France Model .....	Chen Lu / 230
Japan Model .....	Zhu Yansheng / 261
Singapore Model .....	Li Luqu / 275