

邓小平理论
研究书系

依法治国 与 党的领导

张晓燕 著

广西人民出版社

0
2

D920.0

Z218:2

国家社科“九五”重大课题：“邓小平关于执政党建设的思想与实践研究”的子课题

邓小平理论 研究书系

依法治国与党的领导

张晓燕 著

广西人民出版社

(桂)新登字 01 号

责任编辑 温六零 白竹林

责任校对 陈红燕 韦秀琼

依法治国与党的领导

张 晓 燕 著

广西人民出版社出版

(邮政编码: 530021)

南宁市河堤路 14 号)

850 毫米 × 1168 毫米 1/32

7.75 印张 187 千字

广西新华书店发行

广西区计委印刷厂印刷

1999 年 7 月第 1 版

1999 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 7-219-03890-9/D·554 定价: 12.00 元

从理论与实践的结 序言：合上开拓依法治国 与党的领导研究

陈登才

中国共产党的领导地位是由党的工人阶级先锋队性质决定的，是经过长期斗争考验形成的。在中国新民主主义革命胜利之后，中国共产党成为领导全国政权的执政党。在中国，党的理论和路线正确，党和人民团结奋斗，决定着由新民主主义到达社会主义的胜利发展，决定着社会主义的光明前景。社会主义现代化建设，人民的团结，社会的安定，民主的发展，国家的统一，都要靠党的领导。邓小平说：“没有中国共产党，就没有社会主义的新中国。”^①这是一个千真万确的真理。中国人民从自己的实践经验中，深刻地认识到中国共产党不愧为中国社会主义事业的坚强领导核心，无愧为不负人民重托的执政党。

居于执政地位的中国共产党，在世界格局多极化和国际风云变幻的条件下，在改革开放和现代化建设的伟大变革中，如何不断地提高领导水平和执政水平，如何不断增强拒腐防变的能力，这是坚持、加强和改善党的领导所必须解决的两大历史性课题。党的十五大运用邓小平关于社会主义民主和法制建设的思想，提

^① 《邓小平文选》第2卷，第170页。

出依法治国，建设社会主义法治国家，并把它作为党领导人民治理国家的基本方略。这是以江泽民为核心的党中央创造性地运用邓小平理论解决我国新的社会政治经济文化问题的科学论断，也是执政党治国方略的新发展。它的实践和继续完善，将从根本上推动这两大历史性课题的解决。从这个意义上说，张晓燕撰写的《依法治国与党的领导》，是在执政党治国方略的基本问题上，把深入学习邓小平理论和贯彻十五大精神结合起来的一部新著。这部著作比较系统地阐述依法治国的科学含义，突出邓小平对社会主义法治理论的重大贡献。然后，从纵横角度进行多方面的展开，概括实践经验，进一步论述执政党实行依法治国的历史必然性，以十五大为标志，执政党依法治国进入新的发展阶段；论述依法治国是执政党领导方式的深刻变革；论述党的领导与国家立法、独立司法和依法管理，执政党的建设和法律监督及社会主义市场经济法制建设，还探讨了“一国两制”条件下的共产党领导和国家法制统一问题。作者论述党领导人民制定宪法和法律，党在宪法和法律范围内活动的时候，必须把维护中央权威和维护宪法和法律的权威统一起来，指出维护宪法和法律的权威就是维护党的权威等，具有很强的现实针对性，颇有新意。可以说，这是一部富有时代特色、贯彻十五大倡导的“一个中心、三个着眼于”的马克思主义学风的力作。它作为我负责主持的国家社科“九五”重大课题——“邓小平关于执政党建设的思想与实践研究”的一个子课题，张晓燕这个研究成果，比较出色地完成了这项科研任务。

改善党的领导，同党和国家领导制度的改革有着密切的关系。在80年代，邓小平就强调“要通过改革，处理好法治和人治的关系，处理好党和政府的关系”。^①归根结底，就是执政党

^① 《邓小平文选》第3卷，第177页。

序 言

要实行依法治国，按照法律办事，做到有法必依、执法必严、违法必究。执政党要领导人民制定和完善各种法律，发展社会主义民主，健全社会主义法制，实现民主制度化、法制化，并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。执政党的党员和全体干部都要按照宪法、法律、法令办事，学会使用法律武器（包括罚款、重税一类经济武器）同反党反社会主义的势力和各种刑事犯罪分子进行斗争。“这是现在和今后发展社会主义民主、健全社会主义法制的过程中要求我们必须尽快学会处理的新课题。”^① 这就是必须把坚持共产党的领导，同发扬人民民主和严格依法办事统一起来，在人民群众的实践中，为贯彻执行党的基本理论、基本路线、基本纲领和基本方针，从制度上和法律上提供坚实的保证。其实质，就是实行依法治国。因为，依法治国，就是广大人民群众在共产党的领导下，依照宪法和法律的规定，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。这是一个长期的发展过程。作者在本书中科学地阐明依法治国的主体、客体、依据、目标及其逐步发展的历史过程，这是很有理论意义和实践价值的。

1998年7月

^① 《邓小平文选》第2卷，第371页。

目 录

序 言	(1)
第一章 依法治国：党领导人民治理国家的基本方略	(1)
一、依法治国的科学含义	(1)
二、执政党实行依法治国的历史必然性	(13)
三、依法治国是一个渐进的历史过程	(22)
第二章 依法治国：党领导人民治理国家的历史新阶段	(25)
一、十一届三中全会前党领导人民治理国家的指导思想及其实践	(25)
二、十一届三中全会后党对治国方略的新探索	(33)
三、以十五大为标志，党领导人民治理国家进入了历史新阶段	(47)
第三章 依法治国给执政党领导方式带来的变革	(54)
一、依法治国给执政党领导方式带来的变革	(54)
二、党的领导方式变革的重要意义	(60)
三、适应党的领导方式变革应当采取的措施	(65)
第四章 执政党的领导与国家立法	(69)
一、党领导人民制定法律	(69)
二、正确认识和处理党的政策与国家法律之间的	

关系	(72)
三、正确认识和处理全国人民代表大会与党的 领导的关系	(77)
四、正确认识和处理地方党委领导权与地方人大 决定权的关系	(80)
五、通过制定政党法来规范政党活动	(83)
第五章 执政党的领导与独立司法	(90)
一、坚持司法机关独立司法原则	(90)
二、正确处理独立司法原则与党的领导的关系	(93)
三、坚持法律面前人人平等原则，反对特权	(98)
四、完善党内监督制度，防止党员领导干部搞 特殊化	(103)
五、推进司法改革，健全司法制度，实现司法 公正	(108)
第六章 执政党必须在宪法和法律范围内活动.....	(115)
一、党必须在宪法和法律的范围内活动	(115)
二、维护中央权威必须维护宪法和法律的权威	(120)
三、执政党必须提高领导干部的法律意识	(123)
第七章 执政党领导与依法管理	(130)
一、执政党领导与依法管理的关系	(130)
二、依法行政是依法管理和依法治国的关键	(133)
三、实现党的领导行为法律化	(135)
四、领导干部要学会运用法律手段	(153)
第八章 执政党建设与法律监督	(163)
一、法律监督的含义	(163)
二、国家法律监督与执政党的法律监督的关系	(169)
三、人大及其常委会与共产党组织的关系	(173)
四、党员干部与法律监督	(177)

第九章 执政党建设与社会主义市场经济法制建设	
.....	(179)
一、发展社会主义市场经济，必须坚持共产党领导	
.....	(179)
二、社会主义市场经济需要法治	(182)
三、建立现代企业制度与党的领导	(195)
四、建立和健全社会主义市场经济法制机制	(210)
五、领导干部必须学习市场经济知识和法律知识 ...	(215)
第十章 党的领导与国家法制的统一	(219)
一、维护党中央权威的新思路	(219)
二、“一国两制”与国家法制的统一	(221)
三、实现国家法制统一的方法和途径	(225)
四、“一国两制”下共产党的领导问题	(234)
主要参考书目	(238)
后 记	(239)

第一章 依法治国：党领导人民治理国家的基本方略

在世纪之交的重要历史时刻——1997年9月12日，中国共产党召开了第十五次全国代表大会。党的总书记江泽民在大会上所作的政治报告中，从建设有中国特色社会主义民主政治的高度，第一次把“依法治国，建设社会主义法治国家”作为“党领导人民治理国家的基本方略”，向党的全国代表大会郑重地、明确地提了出来。这是继决定建立社会主义市场经济体制之后，中国共产党作出的又一次重大的战略抉择。为了贯彻落实依法治国这一党领导人民治理国家的基本方略，首先必须对什么是依法治国以及执政党为什么实行依法治国问题，有一个比较准确的认识和把握。

一、依法治国的科学含义

在党的十五大之后，谈论依法治国的人数比以前是多了，全国各地和各行各业在学习和贯彻党的十五大精神的过程中，结合本地区、本部门、本单位的实际，纷纷提出了实行依法治国的具体口号和措施。比如依法治省、依法治市、依法治县、依法治区、依法治乡、依法治村；还有依法治山、依法治水、依法治林、依法治矿、依法治税、依法治土、依法治环境……可以说，

各个层次、各个领域都提出了依法治理的问题，这些都是具体贯彻落实依法治国的具体措施，对此应该给予充分的肯定。但是，我们也不能完全排除“刮风”、“人云亦云”、搞形式主义的可能。同时，必须清醒地认识到，并不是所有的人，包括党和国家的各级领导干部都弄懂了什么是依法治国、依法治国要干什么、依法治国的精髓或实质是什么等问题。因此，为实践党领导人民治理国家的基本方略，正确认识和理解依法治国的科学含义，就显得十分必要。

什么是依法治国？概括地讲，依法治国就是依照宪法和法律的规定来治理国家，管理社会事务。在我国，依法治国的科学含义就是江泽民在党的十五大政治报告中指出的“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”。

这里，应着重把握以下几个方面的问题：

（一）要弄清依法治国是谁来治的问题，即依法治国的主体是谁的问题

我国宪法规定：中华人民共和国是由工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。国家的一切权力属于人民。因此，依法治国的权力也应该属于人民。也就是说，人民是依法治国的主体。它明白无误地告诉人们这样一种观念和事实：人民是依法治国的惟一主体。任何国家机构、社会团体和党组织及其成员都不能成为人民之上的治理国家的主体。执政的共产党的组织和党员干部当然也不能例外。依法治国的人民主体地位的确立，是党的十五大报告最富有新意的内容，也最具有重大而深远的理论价值和实践意义。

第一，突破了传统的国家法律主体地位的理论思维定势。长期以来，尽管宪法上明文规定一切权力属于人民，人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，全国人民代表大会拥有国家立法权、国家重大事项决定权、国家机关重大人事任免权和监督权，其他一切国家机关都是全国人民代表大会的执行机关。然而，在实际运作过程中，往往自觉不自觉地把代表人民行使权力的国家机关作为法律主体，甚至把国家作为法律主体，由此形成了“法的国家意志理论”。这种理论认为法是国家的意志，是阶级统治的工具。法离不开国家，国家也离不开法。国家和法的这种关系可以从我国早期法学理论的名称——“关于国家与法的理论”中得到印证。应该说，法律的国家意志论和阶级工具论是专制制度下国家和法的关系的真实写照。在专制制度下的法律主体是国家、是君主、是皇帝，而法治国家中的法律主体是人民。法治国家不仅要求全体人民遵守法律，更重要的是强调人民要用法律来规范国家权力的运行。在法治国家里，法律已不再是国家用来统治人民的工具，而是人民与国家都在法律的规范下活动，要求法律体现人民的利益，并使国家和国家机关包括其工作人员要更好地为人民服务，人民用法律来管理国家。

我国是在推翻了封建专制统治之后建立起来的社会主义国家，本来应该朝着社会主义法治国家的方向发展，但是，旧中国留给我们的封建专制主义传统比较多，民主法治传统极少。封建社会的国和法的观念作为一种传统文化的力量，有较大的历史惯性，并不会因为封建制度的消灭而立即消失，其观念仍一直统治和束缚着我们。同时，在建国后相当长的一段时期内，把批判资产阶级意识形态作为加强无产阶级意识形态的主要手段，把法治作为资产阶级意识形态加以排斥和批判。这种批判是基于对法治的阶级本质的分析，从这个角度上说，有着合理性的一面。但无

论如何不能说是一种全面的认识。它把本来属于政治上层建筑的资产阶级法治当做思想上的上层建筑——意识形态加以批判，而且忽略了法治作为一种人类社会发展的文明成果，也有其共性的一面。因此，对资本主义法治国家中所确立的公民法律主体地位原则加以排斥和批判，也就不难理解了。在经历了近半个世纪的艰苦探索之后，党的十五大明确提出人民是依法治国的主体，从而实现了我国法律主体的正本清源。

第二，表明了执政的中国共产党组织不是依法治国的主体。但并不是说执政的中国共产党和作为依法治国主体的人民就毫无关系。根据中国共产党章程的规定，中国共产党是中国各族人民利益的忠实代表，是中国人民的历史选择。而中国人民之所以选择了中国共产党，是与中国共产党自我的奋斗和努力分不开的。中国共产党与人民群众之间这种代表和被代表的关系，决定了中国共产党必须在人民的授权范围内行使代表权，而不能擅自超越人民的授权范围，更不能改变甚至取代被代表人（人民）的权利主体地位和资格。还必须强调指出，人民行使权力的机关是人民代表大会。在人民、中国共产党组织和人民代表大会三者之间，中国共产党组织所起的就是人民和人民代表大会之间的桥梁和纽带的作用。这种作用十分必要，也非常重要，但在实际运作过程中，不应该过分地夸大这种作用。中国共产党是国家之中的执政党，而不是国家之上的执政党，是人民利益的忠实代表，而不是人民之上的执政党。这也正是党的十五大明确人民是依法治国主体的政治意义所在。

（二）要弄清楚依法治国治什么的问题，即依法治国的客体或对象是谁的问题

党的十五大报告对此也作出了明确的回答，即依法治国治的是国。国又指什么？主要指国家事务，包括国家的活动和国家机关的活动。党的十五大报告在论述人民“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”时，把“管理国家事务”放在第一位的位置，表明国家事务是依法治国的重点。其实质就是人民以法律来授予并制约国家机构各个组成部分的权力，并以法律来规定各个国家机构有序运行的制度和机制。同时，由于国家机构是依赖于驾驭、操作它的国家工作人员来运作的，因此，依法治国又重在依法治官。惟如此，依法治国才真正具有法治意义，才能符合建设社会主义法治国家的要求。这是因为：

第一，依法管理经济文化事业、管理社会事务，这一点在专制国家中也能够做到，但专制国家往往不能用法律来控制国家的权力，更不能控制君主、皇帝或国家最高领导人。

第二，依法治民在任何国家都可以做到，而且也是统治者最擅长的统治术，但如果解决不了依法治官的问题，也就解决不了依法治国的问题。比如，秦始皇统一中国之后，什么都用法律来管理，对平民百姓实行严刑峻法，结果导致陈胜、吴广领导农民揭竿而起。康熙皇帝擅用法律来管理，但他把法律比喻是勒马用的缰绳，是驯服老百姓的工具，因而，也就谈不上依法治国，谈不上实行法治。我国著名的法学家龚祥瑞有这样一段精辟的论述：“法治不仅是以法律统治老百姓，更是以法律约束统治者，法治就是对权力的限制。”^①“凡是一个有组织的社会不能没有政府来行使权力以限制公民的自由。主要的是政府的权力也要受到法律的限制，这才是法治的实质意义。”^②

（三）要弄清楚依法治国依什么的问题，即依法治国的依据是什么的问题

依法治国的依据是法，这是毫无疑问的。但是，到底依的是什么法呢？对此，党的十五大报告明确规定：依法治国的依据是

^{①②} 龚祥瑞：《比较宪法与行政法》，法律出版社1985年版，第74、第77页。

国家的宪法和法律。宪法是由全国人民代表大会制定的国家的根本大法，反映了人民的意志和愿望。宪法具有最高法律效力。凡是和宪法相抵触的法律、法规，都要被修改或被废止。法律是指由全国人民代表大会及其常务委员会依照宪法制定和颁布的规范性文件。宪法和法律在全国范围内（特别行政区有所例外）具有普遍的、统一的法律效力。明确这一点十分重要。在党的十四大提出在中国建立社会主义市场经济体制之后，有些省的人民代表大会及其常务委员会为了发展本地经济，纷纷制定和颁布一些地方性法规。这本来是件好事，但也确实发现有的地方性法规中作出了违反宪法和法律的规定。有的甚至从地方保护主义出发，把地方性法规当做各地方争权夺利的工具，有利于本地的就“依法”保护，不利于本地的就“依法”予以限制。其结果必然是在高举依法治国大旗下又重新形成了地方割据、行业壁垒和地区垄断现象。令人啼笑皆非的是，有的地方领导干部竟然把这样的做法称之为“依法治国”。这不能不说是依法治国的依据和科学含义的一种误解。

（四）要弄清楚依法治国的目标是什么的问题，即为什么要实行依法治国的问题

党的十五大把建设社会主义法治国家作为依法治国的目标，这就把依法治国和建设社会主义法治国家作为一个完整的、不可分割的治国方略提出来，这是非同寻常的、史无前例的。在我们党和国家的历史上，包括在十一届三中全会以来的很长时期里，我们党在强调社会主义民主法制建设时一直使用的是“法制”概念，而不是“法治”概念。虽然邓小平在改革开放以来有关社会主义民主与法制建设的许多论述中已经包含了“法治”的思想，如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，不因领导人看法和注意力的改变而改变，要处理好人治与法治的关系等等。江泽民在中央举办的法制讲座上

的讲话中多次强调了“依法治国”，并在中共中央建议下，把“依法治国，建设社会主义法制国家”的目标写进了全国人民代表大会通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》，但这里使用的仍然是“法制”的概念。党的十五大明确提出了“建设社会主义法治”国家的概念，使我国社会主义民主与法制建设和依法治国的思路和目标升华到了一个新境界、新水平、新阶段。它标志着我们党对社会主义民主与法制建设的认识实现了一次巨大的飞跃。“法制”与“法治”虽说只是一字之差，但含义和意义却大不相同。尽管目前学术界对“法制”和“法治”的解释和理解不尽一致，但绝大多数同志在以下几个方面还是达成了共识的。这就是：“法制”是法律制度的简称。从这种意义上说，人类自进入阶级社会以后，有了法律和法律制度，也就有了法制。但是，有了法制的国家并不一定是实行法治的国家。道理就在于“法治”比“法制”的要求和标准更高。这主要体现在：

第一，“法治”是直接针对“人治”而提出来的一种治国理念、理论、原则和方略。其核心就是要确认和实施“法律至上”原则，排除“长官意志”至上的现象。当“长官意志”与现行法律发生矛盾时，必须以法律为准绳，服从法律，而不能相反。在法治国家里，无论是国家领导人，还是普通民众，在法律面前人人平等。而“法制”并不是直接针对“人治”的，而是针对无法可依和法律制度不健全、不完备而言的。我们通常所说的“要健全社会主义法制”，也主要是这个意思。“法制”只能解决法律制度的有无和完善与否的问题，但是解决不了“人治”的问题。正如美国思想家潘恩所说的那样：在专制国家里，国王就是法律，而在法治国家里，法律便是国王。

第二，“法治”必定是与民主紧密相联的。“法治”是以民主为前提和基础的。没有民主就不可能有“法治”。换句话说，“法

治”是和专制不相容的。而“法制”却不一定以民主为前提和基础的，也并不一定与专制绝对排斥，比如封建主义社会实行的“法制”不但与民主相排斥，而且完全建立在专制的基础之上。这样的“法制”只能是“人治”，而不是“法治”。“这也就是说，‘法制’概念本身对于民主和专制来说，是一个中性的概念，并不必然‘姓民（主）’或‘姓专（制）’。”^①这是“法治”与“法制”的根本区别。

第三，“法治”不仅仅是依法治国的意思，而且要求作为治国依据的法律必须体现人民意志，遵循公平、正义、平等和维护人的尊严等原则，反映和符合社会发展规律。这就是说，“法治”中的“法”不仅仅是指法律（包括宪法在内），更重要的是，法必须而且应当体现和表明理性和正义。它不应是人为制定的，更不能人为地加以改变。这种意义上的法，本身已完全超出了法律层面之外，是法律的道德基础和“合法”依据。因此，要使法律成为这种意义的法，“不能仅仅表明一个权威机关的意志，这个权威机关之所以令人尊重，仅仅因为它是根据自己所能运用的强制权力；反之，他们认为法律必须符合某种更为正当有效的东西。于是，就从合法性中产生了合理性的问题”。^②只有这样，才能真正解决治国者应该依据什么样的宪法和法律来治理国家的问题，即依据含有和体现正义、理性和民主的宪法和法律来治理国家。同时，也使“善法”与“恶法”的划分有了一定的标准。因此，我们不能说根据任何法律来治理国家都是实行法治。德国人民在第三帝国时期也曾处于法律统治下，然而，这是一种很多德国人和其他国家的人都认为在许多方面令人憎恶的法律；南非

① 王贵秀：《十五大对“法治”概念的确认及其意义》，载《中国党政干部论坛》1998年第1期。

② 龚祥瑞：《比较宪法与行政法》，法律出版社1985年版，第81页。