

★ 新世纪党政干部荐读丛书



民主法制与 依法治国

李 轩 查庆九 著
甘功仁 管育鹰

党建读物出版社

新世纪党政干部荐读丛书

民主法制 与依法治国

D920.0

L13

李 轩 查庆九 著
甘功仁 管育鹰

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

民主法制与依法治国/李轩等著. —北京:党建读物出版社,
2003.8

(新世纪党政干部荐读丛书)

ISBN 7-80098-646-2

I. 民… II. 李… III. ①社会主义民主-建设-研究-中国
②社会主义法制-建设-研究-中国 IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 054720 号

责任编辑:王 斌 封面设计:燕 童

党建读物出版社出版发行

(北京万寿路西街甲 7 号 邮编:100036 电话:010-68219430)

新华书店经销 北京中科印刷有限公司印刷

850×1168 毫米 32 开本 6.75 印张 169 千字

2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月第 1 次印刷

印数:1—2000

ISBN 7-80098-646-2/D · 521 定价:18.00 元

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话:010-68278452)

目 录

导言	(1)
一、民主与法治:跨世纪的伟大课题	(5)
(一) 从“晚清修律”到“六法全书”	(5)
(二) 新民主主义的法律尝试	(8)
(三) 建国后的探索与挫折	(10)
(四) 民主与法治时代的来临	(14)
二、依法治国,建设社会主义法治国家	(25)
(一) 载入宪法的治国方略	(27)
(二) 从“刀制”到“水治”:法治观念的历史 跨越	(29)
(三) 法治社会的价值理念	(35)
(四) 法治社会的基本原则	(42)
三、深入学习宪法,树立现代宪政观念	(46)
(一) 树立宪政观念,维护法治权威	(46)
(二) 宪法是国家根本大法	(48)
(三) 我国宪法的基本原则	(52)

- (四) 准确把握我国国体,坚持和完善社会主义 (54)
- (五) 准确把握我国政体,坚持和完善人民代表大会制度 (57)
- (六) 了解公民的基本权利和义务,切实保障人权与公民权 (59)
- (七) 深入学习选举法,在实践中完善我国选举制度 (64)
- (八) 保障宪法的顺利实施,维护宪法尊严 (66)

四、深入学习经济法,为市场经济保驾护航 (68)

- (一) 市场经济是法治经济 (68)
- (二) 经济法是市场经济的制度保障 (69)
- (三) 熟悉我国基本经济制度,平等保障不同主体的合法权益 (73)
- (四) 深化体制改革,加强宏观调控 (76)
- (五) 规范市场秩序,坚持依法治“市” (80)

五、加强和改善立法工作,健全和完善社会主义法律体系 (86)

- (一) 法的制定与法的渊源 (86)
- (二) 我国立法的指导思想和基本原则 (89)
- (三) 改革开放以来我国的立法成就 (93)
- (四) 我国社会主义法律体系的基本框架 (99)
- (五) 学习立法法,明确立法权限 (102)

(六) 完善立法程序,提高立法质量	(104)
六、强化行政法治意识,全面推进依法行政	(107)
(一) 现代行政与行政法	(107)
(二) 我国行政法的基本原则	(108)
(三) 行政法律关系及其构成要素	(110)
(四) 恪守职权法定原则,规范具体行政行 为	(118)
(五) 重视行政立法,规范抽象行政行为	(127)
(六) 加强行政程序意识,遏止和防范违法 行政	(133)
(七) 防止权力滥用,强化行政监督	(137)
(八) 坚持行政法治原则,全面推进依法行 政	(144)
七、抓住“入世”契机,完善行政法制	(150)
(一) “入世”首先是政府的“入世”	(150)
(二) “入世”对我国行政法制建设提出的 要求	(151)
(三) 挑战与回应:完善行政法制	(156)
八、树立现代司法理念,确保司法公正	(160)
(一) 司法是权利保障的最后堡垒	(160)
(二) 当前我国的司法状况	(161)
(三) 司法不公的原因分析	(167)

(四) 推进司法改革,确保司法公正	(170)
(五) 重视律师职能,改革和完善律师制度	(181)
九、完善监督机制,预防和惩治腐败	(189)
(一) 腐败是民主法治的最大威胁	(189)
(二) 权力制约:反腐败的治本之策	(191)
(三) 预防和打击并举,深入开展反腐败斗争	(195)
(四) 明确反腐重点,打击行政腐败	(197)
十、发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明	(201)
(一) 社会主义民主观念与现代政治文明	(201)
(二) 民主政治的法治保障	(203)
(三) 加强政治体制改革,建设有中国特色的政治文明	(204)
附录	
推荐阅读书目	(209)
后记	(211)

导 言

苍天易老,岁月无情。当不少人还在缅怀上世纪的风云变幻时,时间之轮已悄然进入 21 世纪。就在世纪之交,中国民主法治进程中发生了几件值得永久纪念的大事。

1997 年 9 月 12 日,在中国共产党第十五次全国代表大会上,江泽民同志代表中国共产党第十四届中央委员会作了题为《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》的报告,报告第六部分专门阐述了“政治体制改革和民主法制建设”,旗帜鲜明地提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”的政治口号。报告指出:“我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设跨越世纪的发展,要求我们在坚持四项基本原则的前提下,继续推进政治体制改革,进一步扩大社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家。”报告同时强调:“发展社会主义民主政治,是我们党始终不渝的奋斗目标。没有民主就没有社会主义,就没有社会主义现代化。社会主义民主的本质是人民当家作主。国家一切权力属于人民。我国实行的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体是人民奋斗的成果和历史的選擇,必须坚持和完善这个根本政治制度”。

1999 年 3 月 15 日,第九届全国人民代表大会第二次会议通过了第十三条《宪法修正案》:“宪法第五条增加一款,作为第一款,规定:‘中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。’”

中国最高权力机关以此庄严宣告,中国从此将全面步入真正的法治社会。毫无疑问,这是中国民主法治进程乃至整个现代化进程中的一座丰碑。时任全国人大常委会副委员长的田纪云在《人民日报》上撰文强调:依法治国是历史发展的必然,是社会进步与社会文明的一个重要标志。党的十五大把依法治国、建设社会主义法治国家,确定为党领导人民治理国家的基本方略。这次又载入了宪法,意义重大。它昭示着我们国家在党的领导下,正在走向法治。我们所说的法治,不应是“治民”,而应是“民治”,就是人民当家作主治理国家。依法治国的基本要求是有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。这就要以建立有中国特色社会主义法律体系为目标,进一步加强立法工作;以加强和完善执法、司法为目标,积极推进行政执法和司法制度的改革;以严格和强化法律监督为目标,完善监督体系和监督制度;以建设有中国特色的社会主义法律文化为目标,深入持久地开展普法宣传教育工作。这是摆在全国人民面前的一项长期的、艰巨的任务。相信通过这次宪法修改,必将进一步促进依法治国、建设社会主义法治国家的进程,使社会主义民主法制建设有一个较大的发展。

2002年11月8日,中国共产党第十六次全国代表大会隆重召开,江泽民同志代表第十五届中央委员会作了题为《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义新局面》的报告。十六大高屋建瓴,提出了“全面建设小康社会”的奋斗目标,其中目标之一是“社会主义民主更加完善,社会主义法制更加完备,依法治国基本方略得到全面落实,人民的政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障。基层民主更加健全,社会秩序良好,人民安居乐业。”十六大报告强调:“发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是全面建设小康社会的重要目标。必须在坚持四项基本原则的前提下,继续积极稳妥地推进政治体制改革,扩大社会主义民主,健全社会主义法制,建设社会主义法治国家,巩固和发展民主团结、生动活

泼、安定和谐的政治局面。”而刚刚当选为新一任中共中央总书记的胡锦涛上任伊始，就召集政治局全体成员集体学习宪法，强调“实现十六大提出的宏伟目标和各项任务，要求我们更好地把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有有机统一起来，进一步发展社会主义民主，健全社会主义法制，建设社会主义政治文明。”

毫不夸张地说，世纪之交的三座丰碑，将会因其灿烂夺目的民主法治光芒而永耀史册。时至今日，市场经济应当是法治经济，现代社会应当是民主社会，这一观点已经成为举国上下不争的共识。所谓“威不两错，政不二门，以法治国，则举措而已”。但是，真正理解法治的精神内涵，却似乎并不那么容易。因此，当我们论及民主与法制建设的时候，首先要做的仍然还是这破题的工作。

在我们看来，所谓法治，不外乎是一种社会管理模式；在这种模式下，人们根据既定的法律规范并通过正当的法律程序以实现社会公正，维护社会秩序。这一模式要求，理性的法律应当成为社会最高权威并由专门的国家机关保证实施；人们根据相对固定的法律规则而不是多变的主观意见来决定自己的社会行为；任何人遵守（或者违反）这些规则都将导致相同的法律后果。换言之，所谓法治，就是通过法律决定基本的社会关系和社会安排。

早在两千年之前，伟大的思想家、吕克昂学园的主持人亚里士多德就已经宣称：法治应当优于一人之治。尤其自资产阶级革命胜利之后的最近几个世纪以来，法治精神更是深入人心，民主与法治成为社会现代化的先锋大旗。如果说，传统农业社会表现出浓厚的人本色彩（血缘身份关系）、因而人治主义能够大行其道的话，那么，现代工业社会的事本特征（契约关系）则要求法律成为基本的制度安排。这种制度安排，亦即法治，包括法的创制和法的实施两个阶段，包括立法、执法、司法、守法、法律监督各个环节。而且，法律的实际运作过程应当成为法治的关键和核心。也就是说，在一定程度上，法的实施（执法、司法、守法）相对于法的制定（立法）

具有更为重要的意义。综观世界各国的历史发展,“从身份到契约”的法治化进程俨然已经成为社会现代化的必由之路。

就中国而言,社会现代化尤其经济现代化的过程在很大程度上将是法治化的过程。而如前所述,我们一向所缺乏的,正是法治传统。这就要求我们放眼世界,大胆拿来。我们必须善于利用资本主义,在利用资本主义的过程中逐步消灭资本主义。经济方面如此,法律方面也应当如此。因而,我们在强调法制建设的中国特色的同时,进行适当地借鉴或移植以改造我们制度上的某些缺陷,也是实现法治的关键一环。

当然,现代法治社会与民主政治的确立并非一朝一夕之事,它需要全体国民几年、几十年甚至上百年的不懈努力。当前我国正值社会转型的过渡时期,如何厉行民主与法治成为我们新世纪的重要命题。面对法律疲软的不良局面,我们必须重申这样的信念:法律绝不是什么可有可无的东西,法律就是法律!现在,世界人民正以复杂的心情关注着中国发生的历史性转变。法理型权威能否主导中国社会并发挥应有的社会功能,事关一个民族的治乱兴衰。我们注意到,刚刚闭幕的第十届全国人民代表大会第一次会议进一步强调了建设社会主义法治、发展现代政治文明的战略口号,全国各族人民正在全面建设小康社会的康庄大道上奋勇前行。我们坚信:21世纪将是中华民族实现伟大复兴的世纪,也是民主之剑、法治之犁大行其道的世纪。

一、民主与法治：跨世纪的伟大课题

（一）从“晚清修律”到“六法全书”

1900年，世界进入20世纪。

这一年，欧洲人在法国举办了人类有史以来最为豪华的巴黎博览会。在远东，6月26日，八国联军开始侵略北京。

8月14日，八国联军攻入北京。次年，腐败的清政府被迫与西方列强签订了不平等的《辛丑条约》。中国已完全变为半殖民地半封建社会。

此时，曾野蛮残杀1898年“戊戌变法”人士的慈禧太后，忽然想起下诏“变法”了。

1902年的一天，清朝驻法国公使裕庚的两个女儿与母亲一起，入宫晋见西太后。

闲谈中，西太后忽然问裕庚的一个女儿德菱：“你说西方的刑律如何”，德菱道：“西方的刑律比中国宽仁不少。凡有案件，总数收集证据，证据完全，便好判决。我们则往往不问是非曲直、滥用刑具……”西太后无语，但随后命沈家本、伍廷芳为修律大臣，修订现行律例。次年，又设立修订法律馆。

1905年8月20日，伟大的革命先行者孙中山先生领导的中国同盟会在日本东京成立，随后开始了一次次反清武装起义。

面对岌岌可危的形势，西太后决计实行立宪，以挽回人心。1908年，一部《钦定宪法大纲》出台。

此后，《大清现行刑律》、《大清民律草案》以及《大清刑事、民事诉讼法》、《法院编制法》等都相继制定，但除了《大清现行刑律》颁布实行外，其他或者颁布而未实行，或者根本就未颁布。令人愤怒的是，腐败卖国的清政府通过立法，直接确认和维护了帝国主义在中国的特权，即承认领事裁判权和会审公府，中国法庭无权审理在中国享有领事裁判权国家的侨民。

1911年10月10日，辛亥革命终于爆发，反动的清王朝被推翻。这次革命建立了资产阶级共和制的南京临时政府，从而揭开了资产阶级法制的新篇章。

根据《临时政府组织大纲》，1912年1月1日，众望所归的革命领袖孙中山当选为临时大总统。然而，仅仅100天后，孙中山就易权袁世凯，以促使袁逼清帝退位。为限制袁的权力，保卫革命成果，孙中山又主持制定并颁布了《中华民国临时约法》。

而权迷心窍的野心家袁世凯一上台就逐渐撕毁约法，开始了北洋军阀的黑暗统治，最后竟不惜以出卖国家主权而复辟帝制，落得遗臭万年的下场。

血的教训表明，在半殖民地半封建的中国，由于帝国主义列强势力的存在和地主买办资产阶级的强权，软弱的民族资产阶级是没有力量建立独立的资产阶级共和国的。同时，由于阶级局限性，民族资产阶级又不愿动员广大农民去完成反帝反封建的革命任务，因而难以从根本上打碎根深蒂固的封建军事官僚机构，更不可能颁行西方资产式的宪法和法律，这样，无论是约法还是所谓的宪法最后都不得不流产。

1919年，伟大的“五四”运动在北京爆发。救亡与启蒙成为新文化运动的主题，标志着西方先进文化的德先生（民主）、赛先生（科学）与洛先生（法律）也逐步成为为中国人孜孜以求的强国良方。

1921年7月,中国共产党成立。从此,中国工人阶级开始登上政治舞台,马克思主义在中国传播日广。根据党的第三次代表大会精神,中国共产党大力帮助孙中山改组国民党,并于1925年7月1日在广州成立了国民政府。随着北伐的胜利,国民政府又于次年底迁都武汉。

与此同时,国民政府制订了许多法令,在中国历史上第一次采纳了人民民主的法制原则,得到群众的拥护。

引人注意的是,从1927年始,武汉国民政府决定进行司法制度改革,主要表现在以下几个方面:第一,审判机关废止沿用行政厅的名称,从此一律改称“法院”;第二,废止法院内的行政长官制,组织“行政委员会”负责处理法院内行政事务,由审判官、参审员、书记官各一人组成;第三,减少诉讼费用,决定地方法院法官提交省政府委员会任免,而中央法院则由司法部提交国民政府任免。

也就在1927年,蒋介石、汪精卫先后发动四一二和七一五反革命政变,建立了反动的南京国民党政府,开始了国民党新军阀的统治时期。

从1927年至1949年,为维护与国民党政权的统治,体现地主、买办、官僚资产阶级意志,国民党政府也作出重视法制建设的姿态,陆续聘请了一些美国、日本的法学专家进行立法,先后制定和颁布了宪法、民法、刑法、商法、诉讼法、法院组织法等一系列法律,初步形成了具有现代意义的法律体系,统称“六法全书”。客观地说,国民党时期的立法借鉴了当时一些西方国家尤其是大陆法系国家的立法成果,在中国历史上第一次确立了带有资产阶级民主色彩的法律制度,这对中国近代法制史的发展起到了一定的促进作用。

但是,尽管国民党政府取代了北洋军阀的统治,却完全承袭了具有封建买办色彩的原北洋政府的一些反动法律、判例和解释例,并抄袭外国资产阶级法律以及法西斯专政的恐怖政策。特别是为

反共、反人民而颁布了一系列法规,诸如《危害民国紧急治罪法》、《维持治安紧急办法》、《共产党问题处置办法》和《勘乱总动员会》、《特种刑事法庭组织条例》等等,不一而足。即便是在八年抗战胜利后,在国内各方面强烈要求反内战、反迫害的情势下,国民党政权仍悍然发动内战,并残酷镇压蒋管区民主运动,杀害了李公朴、闻一多等众多著名民主人士,制造了许多血案。

历史进步的车轮滚滚向前。腐败、反动的国民党政权最终遭致人民的唾弃,在1949年被彻底推翻,中国人民从此迎来了新时代的曙光!

(二) 新民主主义的法律尝试

1927年9月,毛泽东同志领导了秋收起义,建立了井冈山第一个农村革命根据地。至1930年止,在全国十多个省的三百多个县境的广大地区,创建了大小十多个根据地。

1931年11月7日,中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会在江西瑞金召开。会议通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》以及土地法、劳动法等重要法案。12月1日,中华苏维埃共和国宣告成立,毛泽东任人民委员会主席。

在政治上,宪法大纲确定了广大劳动人民真正成为国家的主人的原则,保证其参政权、武装自卫权,以及享有言论、出版、集会、结社的自由和婚姻自由、受教育的权利,实行民主平等的原则。这是中国人民宪政运动史上第一部由劳动人民当家作主、确保人民民主制度的根本大法。

土地法则规定,废止封建土地剥削制度,废除一切高利贷债务。对没收来的土地,经过苏维埃由贫农与中农实行分配,实现了“耕者有其田”,但此时也出现了“地主不分田,富农分坏田”的“左”倾错误做法。

从1932年开始,中华苏维埃共和国着手整顿各级司法机关。根据已颁布的裁判条例和有关司法程序的训令,实行了如下诉讼原则和审判制度:审判权统一由司法机关行使;实行公开审判和成立巡回法庭,让审判工作受到群众的监督;审判实行合议制,并实行人民陪审员制;实行审判人员回避制和辩护制度;重证据不轻信口供,坚决废止肉刑,反对逼供信,这些规定与做法,为创建人民民主的诉讼制度,奠定了重要的基础。

抗日战争爆发后,中国共产党在陕甘宁边区以及其他十几个抗日根据地,都建立了抗日民主政权。一部《抗日救国十大纲领》即带有战时宪法的性质,提出了打倒日本帝国主义,实现抗日的民族团结及改良人民生活的十项任务和要求,为建立最广泛的抗日民族统一战线指明了方向。

引人注目的是,陕甘宁边区政府还正式颁布了《陕甘宁边区保障人权财权条例》,这是人民政权第一次用法律保障人权的新条例,立即得到了各界群众的拥护。

陕甘宁边区积极改革司法制度,确保在法律面前人人平等的原则得到实质性的实现。有一个老红军、老党员因逼婚未成,枪杀了陕北公学某女学生,边区高等法院对其依法处以极刑。为此,毛泽东曾指出:“如为赦免,便无以教育党、无以教育红军,无以教育革命者,并无以教育做一个普通的人”。

至今;人们还在传颂当年陕甘宁边区里的“马锡五审判方式”。边区陇东专署专员兼高等法院陇东分庭庭长马锡五,经常深入农村,调查研究,依靠群众,方便群众,创造了贯彻司法民主的审判方式。

抗日战争胜利后,为了健全革命法制和解决农民的土地问题,人民政府还相继通过了《陕甘宁边区宪法原则》和《中国土地法大纲》。土地法大纲确定“废除封建性及半封建性剥削的土地制度,实行耕者有其田的土地制度”,同时摒弃过去“地主不分田,富农分

坏田”的错误政策。

一时间,广大的解放区开展了轰轰烈烈的土地改革运动,到1949年6月止,在大约1.5亿人口的地区,完全废除了封建土地制度,并在一部分新解放区实行减租减息。

“前方打蒋军,后方挖蒋根”,土改运动有力地支援了人民解放战争,也为新中国成立后进行全国范围的土地改革运动创造了有利条件。

(三) 建国后的探索与挫折

进军长江的隆隆炮声宣告了蒋家王朝的覆灭。随着人民解放军的大进军,中共中央于1949年4月30日号召“各民主党派、各人民团体、社会贤达迅速召开政治协商会议,讨论并实现召集人民代表大会,成立民主联合政府”,这一号召立即得到各界的热烈反应。

1949年9月21日至30日,中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平隆重举行。会议制定并一致通过《中国人民政治协商会议组织法》、《中华人民共和国中央人民政府组织法》和《中国人民政治协商会议共同纲领》。

《共同纲领》在当时起着临时宪法的作用。她庄严规定,中华人民共和国的国体是人民民主专政,即是以工农联盟为基础,以工人阶级为领导的中国工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级及其他爱国民主分子的人民民主统一战线的政权。人民享有选举权、被选举权,享有思想、言论、出版、集会、结社、通讯、人身、居住、迁徙、宗教信仰、示威游行的自由和男女平等、婚姻自由、民族平等的权利。

据统计,当时中央人民政府主席、副主席7人中,有3名民主党派人士。在中央人民政府56名委员中,非共产党人士将近一