

立党为公、执政为民 的 法理学研究

中国法学会法理学研究会
2004年度主题学术征文

刘作翔 主编

中国政法大学出版社

立党为公、执政为民 的法理学研究

中国法学会法理学研究会
2004 年度主题学术征文

刘作翔 主编

中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

立党为公、执政为民的法理学研究/刘作翔主编.

—北京:中国政法大学出版社,2005.4

ISBN 7-5620-2744-7

I.立... II.刘... III.中国共产党—执政—党的
建设—研究 IV.D25

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 033905 号

* * * * *

书 名 立党为公、执政为民的法理学研究
经 销 全国各地新华书店
出版发行 中国政法大学出版社
承 印 固安华明印刷厂
开 本 880×1230 1/32
印 张 14
字 数 360 千字
版 本 2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-5620-2744-7/D·2704
定 价 30.00 元
社 址 北京市海淀区西土城路 25 号 邮政编码 100088
电 话 (010)62229563(发行部) 62229278(总编室) 62229803(邮购部)
电子信箱 z5620@263.net
网 址 <http://www.cuplpress.com>(网络实名:中国政法大学出版社)
声 明 1. 版权所有,侵权必究。
2. 如发现缺页、倒装问题,请与出版社联系调换。
本社法律顾问 北京地平线律师事务所

编辑和出版说明

为加强我国法理学界对当今中国现实问题的理论研究，中国法学会法理学研究会于2004年6月在全国法理学界开展了以“立党为公、执政为民的法理学研究”为主题的学术征文活动。征文活动受到了广大法理学研究者的热烈响应和踊跃参与。我们从征文投稿中，选择了符合征文主题和要求的稿件，编辑出版一部专题文集。我们向本书的所有作者和本次活动的参与者表示衷心的感谢。我们还希望通过此次学术征文活动，倡导中国的法理学工作者关注中国的现实社会问题和法律问题，真正树立“研究中国问题”的意识，并使之能够成为我们的自觉。

感谢中国政法大学出版社对本书的出版所给予的支持。

中国法学会法理学研究会

2005年1月20日

目 录

论中国共产党依法执政	石泰峰 张恒山 (1)
党的领导和党的执政辨析	张恒山 (26)
从统治到治理：强政党、小政府与大社会	郝铁川 (60)
执政党与依宪执政	郭道晖 (100)
“立党为公”的法律保障及理论基础	卓翔 施扬 (111)
“立党为公、执政为民”的法理基础	陈根发 (122)
社会主义政治文明与依法治国	李林 (136)
论依法执政对政治文明建设的价值功能	何士青 (185)
法治与政治文明关系三论	汪习根 (200)
毛泽东、邓小平的权力制约观念及其比较分析	韩立收 (212)
依法执政中的依法行政	马岭 (228)
论法治时代的警察法律观	黄龙 (245)
马克思恩格斯的民主契约法律观及其宪政意义	马长山 (267)
小康社会与法治国家	刘瀚 (283)
民主之道：扩大公民有序的政治参与	刘作翔 (298)

2 目 录

论公众参与立法的功能	佟吉清 (311)
坚持以人为本理念, 实现维权维稳统一	
——重温邓小平理论的几点体会	尤俊意 (331)
和谐社会与纠纷解决机制	程 琥 (342)
还权于民: 当代中国民主宪政的实践	
表达	蒋先福 彭中礼 (359)
执政为民的法学解读	徐亚文 孙国东 (369)
法治建设的支点	
——论执政为民与法治的关系	解国臣 (381)
执政为民与人民主权在宪政理念上的契合	马忠泉 (398)
执政为民的“合法性”探微	辛 莹 樊 芃 (411)
法律人性化的伦理基础	
——论法律伦理学中的道德自由	张德森 沈庭洋 (422)

论中国共产党依法执政*

石泰峰 张恒山**

江泽民同志在党的十六大报告中指出,发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的统一,是中国特色社会主义民主政治的基本特点,也是依法治国,建设社会主义法治国家的基本要求。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,加强党的执政能力建设,提高党的领导水平和执政水平,提高拒腐防变和抵御风险的能力,是面对党的执政条件和社会环境的深刻变化,坚持和改善党的领导面临的历史性的新课题。党的十六大将坚持依法执政作为改革和完善党的领导方式和执政方式的重要内容,是从制度和法律上加强和巩固党的领导,推进依法治国进程的重大举措。我们必须牢牢把握党的领导、人民当家作主和依法治国的统一性,坚持依法执政,不断深化对共产党执政规律的认识,树立依法执政的观念,提高依法执政的能力。

* 本文原载《中国社会科学》2003年第1期,写作得到周慧馆员、刘永艳副教授提供资料帮助,特此深致谢意。

** 石泰峰:中共中央党校副校长、教授,中国法学会法理学研究会副会长;孙恒山:中共中央党校政法部副主任、教授、法学博士,中国法学会法理学研究会理事。

一、依法执政是党的领导方式和执政方式的新发展

政党作为现代政治的产物，其基本目的就是通过实施对国家和社会的领导，控制政治过程，实现自己的纲领，体现一定阶级、集团或阶层的利益。政党领导是现代国家政治过程的基本特征，在现代国家的政治过程中，政党是最活跃、最有影响力的政治主体。^{〔1〕}在不同的国家，由于政治制度特别是政党制度的差异，政党参与政治过程尤其是实现其对国家和社会领导的方式和特点有很大不同，在民主政治和法治的条件下，政党参与政治，实现对国家或社会的领导是按照法治的要求进行的。依法参与政治，依法实施对国家和社会的领导，是法治国家对政党活动的基本要求，政党活动方式法治化是现代民主政治的基本特征，也是现代政治文明的重要内容。当然，即使在民主政治和法治的条件下，不同的政党因其在国家中的地位不同，与国家政权和法律的关系不同，实施领导的具体对象、范围和方式也不尽相同。就执政党而言，党的领导包括对国家和社会的领导，其中，党对国家政权的领导——即对国家权力的掌握、控制和行使——则称为执政。执政是一个政党进入国家的政权机构并以该政党为主体、以国家权力的名义从事对整个国家公共事务和社会事务的管理活动。或者说，执政是一个政党在国家政权中占主导地位、并通过国家政权将自己的治国主张贯彻于国家事务管理过程中的活动。非执政党的领导往往是对社会中的某些领域某些部分进行领导，不可能直接实施对国家的领导，也不可能对全社会实施领导。执政党的领导与非执政党的领导，无论从领导范围、领导任务还是领导方式，都有很大区别。

就执政党而言，执政党的执政活动也不同于执政党所从事的其他一般的政党活动。执政活动是一种特殊形态下的政党活动。一般

〔1〕 王沪宁：《比较政治分析》，上海人民出版社1987年版，第111页。

的政党活动并不必然是在国家政权内的活动,^[1]而执政则必然是在国家政权机构内部的活动。如果说一般的政党活动是以政党为主体所从事的政治活动的话,那么,执政则是以国家政权机关为主体所从事的政务管理活动。执政党领导国家,直接控制着国家政权,因此执政集中表现为通过法定程序使党的主张转化为国家意志,上升为法律,成为全社会遵循的制度和规范,进而实现对国家和社会的全面领导。执政党的主张与国家法律的一致性,是执政党依法执政的基本前提。一般的政党活动只能有限地影响其活动所直接影响的人民群众;执政活动则必然影响到全体社会成员。执政党的一般政党活动可以将本政党的主张通过思想宣传的方式和党组织、党员的表率作用让人民群众了解并接受,但并不对人民群众产生必然的约束力;执政活动则对全社会成员产生法定约束力。

依法执政作为现代民主法治国家的基本原则,是仅就政党的执政行为和活动而言的。这是指,一个政党只有依照法律进入国家政权、在国家政权中处于主导地位、并依照法律从事对全体社会成员发生约束性的影响的国家政务管理活动。^[2]

就一个特定的政党而言,党的领导具有丰富的内涵,包括了党的领导地位、领导性质、领导范围、领导方式、领导体制和领导任务等等。在不同的历史时期,党在国家中的地位、所处的环境和任

[1] 并不是执政党的所有活动都属于执政,执政党还有大量的政党行为不属于执政的范畴。在严格意义上,执政活动是一种产生法律约束力的法律行为。但是,正如本文后面将要分析的,在法制不健全的状态下,执政党的执政活动和执政党对社会的领导活动往往难以进行严格的区分。

[2] 依法执政并不意味着执政党的一切活动都由法律规范。执政党的内部活动并不由法律规范,执政党的一般社会活动法律也不直接规范具体的行为模式,而只是规定不可逾越的界限。

务不同,党的领导也有不同的含义和要求。^{〔1〕}中国共产党是中华人民共和国居于执政地位的党,党的领导首先是指党对国家的领导,即中国共产党的执政地位,也包括对社会各个阶层、各个领域的领导。由于党在国家中居于执政地位,党对全社会的领导主要是通过执政活动来实现的,也就是说,党以国家政权的名义依法对各种社会关系进行规范和调控。当然,党的执政活动并不能取代党对社会的其他领导方式,在各个不同的社会领域、社会阶层、社会团体和组织中,党领导社会的方式也有变化。但即使在党的组织直接领导和管理的社会领域和社会组织中,党通过国家政权以国家意志表现的法律依然是党实施领导的必须遵循的基本准则。

中国共产党已经走过了八十多年的光辉历程。坚持党的领导是中国人民在长期奋斗实践中得出的基本结论。但是,在不同的历史时期,由于党在国家中的地位、党的任务和所处的环境不同,党的领导也有不同表现形式,坚持党的领导与国家法律的关系也有不同的性质和要求。党的十六大将坚持依法执政明确为党的领导的重要内容,就是在科学总结党从革命党到执政党,从完成革命任务的执政党到领导国家建设的执政党的长期实践成果,正确判断党在新世纪面临的新变化、新挑战、新考验的基础上,作出的新的选择。依法执政是党在新的历史条件下领导方式和执政方式的创新,是中国共产党坚持与时俱进、坚持党的先进性、坚持执政为民的制度创新。

在新民主主义革命时期,中国共产党是领导人民为夺取全国政权而奋斗的党,党的领导任务是动员人民群众进行新民主主义革命,推翻帝国主义压迫,推翻国民党反动政权,建立人民当家作主

〔1〕 在民主革命时期,党的领导的主要内容是革命,即领导人民夺取政权。在社会主义时期,党的领导的主要内容是执政,执政是党的领导的集中体现。参见江泽民:《江泽民论有中国特色社会主义》,中央文献出版社2002年版,第598页。

的新政权。党在新民主主义革命中居于领导地位，但是，在国家中没有执政地位。由于国民党政权实行法西斯统治，中国共产党甚至连合法存在的地位都没有。多少共产党员和革命志士倒在了国民党政权以法律的名义举起的屠刀下。中国共产党是一个革命党，一个没有合法地位的革命党，与国民党的国家政权是根本对立的，与国民党政权制定的法律也是根本对立的。即使在国共合作时期，中国共产党与国民党政权及其法律制度依然保持着很大的独立性。这种状况决定了党的领导性质、领导范围、领导方式和任务。党的领导主要体现在对革命的领导权和党组织对社会的直接领导。党在革命中的领导地位主要表现为对革命力量中的社会各阶层的领导、对革命武装的领导、对统一战线的领导、对思想文化战线的领导，而不是对国家政权的领导。这是党在半殖民地半封建的社会中领导人民革命的基本情况。在西方资本主义民主制度下，无产阶级政党组织形式是合法的，可以在法律的范围以内以长期合法方式动员社会力量。但是，在国民党的法西斯专制统治下，一无民主，二无法治。中国共产党连合法存在的地位都没有，更谈不上依法领导、依法争取执政地位的条件和环境，这就决定了党对革命和社会的领导根本不可能运用国民党政权的法律制度资源，采取合法的方式进行，而只能运用党的政策，宣传、组织群众，直接动员社会力量，建立党直接领导的革命武装，与国民党控制的国家政权以及通过法律体现

的国家权力相抗衡。^{〔1〕}与此相联系,武装斗争也就必然成为党领导中国革命的主要形式。武装斗争是突破国家法律制度的一种最极端、最激烈的方式。尽管在我们党创建的根据地,也制定了一些临时性的法规,并通过法律对根据地的政权和社会实施领导,但是,在战争环境下,政权建设本身主要不是以法制为基础的,党对根据地政权的领导与领导武装斗争是同一个过程。^{〔2〕}在全国范围,从党领导中国革命的基本特点来讲,党的领导与法律是对立的。党领导人民夺取政权的过程就是突破旧法律、废除旧法律的过程。^{〔3〕}

中华人民共和国成立标志着中国共产党已经从领导人民为夺取全国政权而奋斗的党,成为领导人民掌握全国政权的执政党。从领导革命的党到领导国家的执政党,党在国家中的地位,党和国家政权的关系都发生了根本性的变化。党的领导的内涵、要求和方式也要随之而变化。中国共产党成为执政党,党的领导首先并主要是要通过执政来体现,党的领导地位首先并主要表现为执政地位,同

〔1〕 毛泽东同志曾经论述了中国共产党领导中国革命的特殊性,他指出:“中国的特点是:不是一个独立的民主的国家,而是一个半殖民地半封建的国家;在内部没有民主制度,而受封建制度的压迫;在外部没有民族独立,而受帝国主义的压迫。因此,无议会可以利用,无组织工人举行罢工的合法权利。”“因此,在中国主要的斗争形式是战争,而主要的组织形式是军队。”参见毛泽东:“战争和战略问题”,载《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1991年版,第541、543页。董必武也指出人民夺取政权是不依靠法律的,依靠法律是不行的。参见董必武:《论社会主义民主和法制》,人民出版社1979年版,第79页。

〔2〕 毛泽东指出,根据地的问题,首先就是武装部队问题。参见《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1991年版,第423页。彭真在论述根据地政权建设时指出,根据地的政权建设要以群众为基础,武装斗争为中心。在战争时期,党实施领导只能依靠政策。如果要讲法,就不能革命,就是维护三大敌人的统治秩序。那时候对反动阶级就是要“无法无天”,在人民内部主要讲政策。参见《彭真文选》,人民出版社1991年版,第491页。

〔3〕 在中华人民共和国成立前夕,党中央发布指示,强调了国民党政权制定的法律与人民的根本对立。并宣布彻底废除国民党政权的六法全书。

样，党的领导方式也首先并主要表现为执政方式。领导革命的党是直接对社会力量实施领导的党，而执政党首先是对国家政权实施的领导，并且通过国家政权实施对全社会的领导。依法对国家政权和社会实施领导是执政党与革命党的重大区别。因此，正确处理党与国家政权、党与法律的关系就成为一个从革命党转变为执政党的政党在解决执政方式时必须面对的新课题。革命党的领导方式能否直接成为执政党的执政方式呢？不能。因为，党在国家中的地位变了，党与国家政权的关系变了，党与法律的关系也变了。但是，执政党的领导方式和执政方式不仅由执政党的地位所决定，它还受到执政党面临的任务、所处的环境的制约。作为中华人民共和国的执政党，党的领导与法律的关系经历了一个曲折的发展过程。

建国初期，党已经成为在全国范围执政的党，但还是一个具有革命党任务的执政党。党作为执政党，担负起了领导人民建设新政权的重任，依法建立了各级国家机构，并通过国家政权制定了一批重要的法律、法规，但是，还没有条件及时制定完备的法律来实施对国家和社会的领导。^{〔1〕}由于政治经济情况变动很快，在各方面都制定带有根本性长远性的法律是有困难的。在法律还不完备的情况下，党中央确立的原则是：有纲领、法律、命令、条例、决议者，从纲领、法律、命令、条例、决议之规定；无纲领、法律、命令、条例、决议之规定者，从新民主主义的政策。建国初期，中国共产党作为执政党还必须继续完成民主革命没有完成的任务，如肃清国民党的残余势力，实行土地改革和其他的民主改革。当时国家政权刚刚建立，又缺乏比较完备的法律，而且民主革命遗留的任务本身具有其复杂性。这就决定了在当时的历史条件下，民主革命任务的完成不能单纯依靠法律来解决，而必须主要依靠党的政策，依

〔1〕 新中国建立初期，《共同纲领》曾经起到临时宪法的作用。

靠人民群众的直接行动。^{〔1〕}因此,党的领导方式和执政方式不可避免地具有过渡时期的特点。一方面,适应当时的革命任务,党通过国家政权制定了一些法律和法令,如婚姻法、土地改革法、工会法、惩治反革命条例、惩治贪污条例、私营企业条例、劳动保险条例,等等。但这些法律和法令基本上是临时性的纲领性的。另一方面,废除旧法律之后,新的法律还没有制定出来。在国家和社会生活的一些重要领域,无法可循的现象比较突出。在这种情况下,党更多地运用政策直接动员社会力量来处理和解决国家生活和社会生活中的基本的重大的问题。运用国家政权的力量与党直接动员社会力量相结合成为建国初期党的领导方式和执政方式的特点,并且在某种意义上是以党直接领导社会力量为主。因此,党组织在很大程度上行使着国家政权的职能,^{〔2〕}党的政策没有通过法定程序转化为以国家意志形式表现的法律,就直接对国家和社会发挥作用。在一定意义上,党的政策直接发挥了国家法律的作用。在执政党还面临

〔1〕 刘少奇在党的八大报告曾经对建国初期的这种状况做了解释,他说:“在革命战争时期和全国解放初期,为了肃清残余的敌人,镇压一切反革命分子的反抗,破坏反动的秩序,建立革命的秩序,只能根据党和人民政府的政策,规定一些临时的纲领性的法律。在这个时期,斗争的主要任务是从反动统治下解放人民,从旧的生产关系的束缚下解放社会生产力,斗争的主要方法是人民群众的直接行动。”参见《刘少奇选集》下卷,人民出版社1985年版,第253页。董必武在谈到党领导土地改革时说:“仅仅靠中央人民政府发布一个法律而不动员人民群众是不行的,必须发动群众,让群众来参加,问题才能解决得比较彻底。”没有大规模的群众运动,革命是不会彻底胜利的。在我们发动群众的时候,也只能讲明政策而不能以法律的严格规定来束缚群众的手足。参见董必武:《论社会主义民主和法制》,人民出版社1979年版,第79~80页。

〔2〕 这种现象在当时就受到批评,彭真、董必武都强调,党领导国家政权,但绝不是说党直接管理国家事务。政权机关对党委不是组织上的隶属关系。参见《彭真文选》,人民出版社1991年版,第226~227页;董必武:《论社会主义民主和法制》,人民出版社1979年版,第36页。事实上,在建国初期,党作为完成革命任务的执政党,主要方式是依靠政策办事,在这种状况是难以避免的。

着解决革命任务的时候，党的领导方式和执政方式集中表现为依靠政策和群众运动，党的领导方式和执政方式还不具备法治化的基础，法律在党对国家和社会的领导过程中的作用是十分有限的。土地改革、镇压反革命、三反、五反，都是依靠群众运动，不是先有法律才搞起来的。而且，法律就是在群众运动中产生的。^{〔1〕}

1953年，党制定了在过渡时期的总路线，国家建设第一个五年计划开始实施。中国共产党从一个完成革命任务的执政党，成为领导国家建设的执政党。领导国家建设的执政党与革命党性质的执政党不仅在领导任务方面有着明显的区别，其领导方式和执政方式也不同。国家建设的任务与革命任务性质不同，实施和完成的方式也不同。党不仅要按政策办事，而且要按法律办事。党要充分发挥国家政权领导社会的职能，并依法实行对国家和社会的领导这是国家建设和社会发展对执政党的劳动方式和执政方式提出的新要求，也是共产党执政规律的客观反映。1954年，中华人民共和国宪法颁布实施，我国的法制建设开始了一个新的阶段，也为党领导方式和执政方式的转变提供了法律基础。刘少奇同志在关于中华人民共和国宪法草案的报告中指出：“中国共产党是我们国家的领导核心。党的这种地位，决不当使党员在国家生活中享有任何特殊的权利，只是使他们必须承担更大的责任。中国共产党党员必须在遵守宪法和一切其他法律中起模范作用。”^{〔2〕}社会主义改造的基本完

〔1〕 董必武曾经谈到，土地改革法、惩治反革命条例、惩治贪污条例是从群众运动中产生的，都是在群众运动中总结了群众斗争的经验才制定出来的。当时董估计到不这样搞，就不能解放全国的生产力。参见董必武：《论社会主义民主和法制》，人民出版社1979年版，第151～152页。

〔2〕 参见刘少奇：《刘少奇选集》，人民出版社1985年版，第168页。彭真同志在宪法制定后也强调说：“我们过去办事依靠方针、政策、纲领，是完全对的，是适合实际情况的。目前我们已经颁布了宪法，如再按过去那样办事就不够了。必须加强法制，完备我们的法律，才能保障社会主义建设的顺利进行。”参见彭真：《彭真文选》，人民出版社1991年版，第266～267页。

成和社会主义制度的初步建立，是中国共产党领导国家和社会的新起点，党的八大对此进行了初步的探索。八大报告明确指出：“现在，革命的暴风雨时期已经过去了，新的生产关系已经建立，斗争的任务已经变为保护生产力的顺利发展，因此，斗争的方法也就必须跟着转变，完备的法制是完全必要的了。”^{〔1〕}与此相联系，进一步调整党与国家政权的关系也成为党对国家实施领导面临的新问题。^{〔2〕}但是，八大提出的转变党的领导方式和执政方式的主张并没有在实践中得到贯彻。1957年以后，我们党不仅没有能够实现领导方式和执政方式的转变，反而继续沿用建国初期主要依靠政策和群众运动的方式来领导国家建设。1958年的“大跃进”就是以政策领导的群众运动式的搞建设，后来又用群众运动的方式大搞阶级斗争。主要依靠政策的领导方式和执政方式，其结果是限制了法律的作用，削弱了法律的权威，加剧了以党代政，党的组织实际上国家化了。主要依靠群众运动的领导方式和执政方式，其结果是社会力量不断地以非制度化的方式冲击国家秩序和社会秩序，破坏了党作为执政党对国家和社会实施领导的制度基础，党与国家政权的关系、党与社会的关系、国家与社会的关系无法在制度的结构内依照法律来调整。由于我们党在成为领导国家建设的执政党之后，依然沿用过去革命党时期或建国初期为完成革命任务所实行的领导方式，不重视法制，以政策代替法律，以党代政，以群众运动代替国

〔1〕 参见刘少奇：《刘少奇选集》，人民出版社1985年版，第253页。董必武在八大的发言中提出，党的中心任务是领导国家建设，在这样的任务面前，党必须采取积极措施健全人民民主法制，依法办事是进一步加强法制的中心环节。参见董必武：《论社会主义民主和法制》，人民出版社1979年版，第136页。

〔2〕 邓小平在党的八大《关于修改党章的报告》中明确地论述了党政关系，他指出，党已经在国家中居于领导地位，但并不是说党可以直接去指挥国家机关的工作，或者把纯粹行政性质的问题提到党内来讨论，混淆党的工作与国家机关应有的界限。参见《邓小平文选》第1卷，人民出版社1989年版，第236页。

家机关的管理，后来又发展到超越国家的法定程序，直接以政策和群众运动冲击甚至否定法律秩序，其结果必然是党与国家的关系、党与社会的关系、国家与社会的关系陷入不正常状态，进而出现“文化大革命”无法无天的混乱局面，最终使党对国家和社会的领导受到了极大的破坏。

我们党在成为领导国家建设的执政党以后，继续沿用革命党的领导方式，没有能够及时解决党的领导方式和执政方式，原因是十分复杂的，既有主观原因，又有客观原因，既有历史原因，又有现实原因。既与党在指导思想上的失误有关，又受到党执政所处的条件和环境的制约。

从历史原因来看，中国有几千年封建专制的人治传统，正如邓小平同志所说：“旧中国留给我们的封建专制传统比较多，民主法制传统很少。”〔1〕不重视法律是中国封建政治传统的典型特征。在我们党领导人民夺取全国政权的过程中，由于没有合法斗争的条件，一切革命工作都是在突破旧法制中进行的，所以不信任法律、仇视法律的心理在党内和群众中有广泛而深厚的基础。建国初期几次全国范围的群众运动取得了很大成绩，也在一定程度助长了轻视法律的心理，〔2〕使党在民主政治建设中出现了以群众运动的方式追求直接的非制度化的民主，忽视国家制度的民主化、法律化的严重失误。由于党是在外部封锁状态下领导国家建设，与高度集中的计划经济体制相适应，形成了党的一元化领导体制。在党的一元化领导体制下，党的政策在更大范围内直接调控国家事务和社会事务，必然导致党直接行使了国家机关管理社会的职能，国家机构作为执政党实现对社会领导的基本力量受到严重削弱，法律作为国家

〔1〕 参见《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第332页。

〔2〕 董必武同志在八大的发言对此作了精辟的分析。参见董必武《论社会主义民主和法制》，人民出版社1979年版，第134~136页。