

熊  
辉  
著

湖南省优秀社会科学学术著作资助出版

# 中国共产党 依法执政研究

湖南人民出版社

2 0 0 5 年 度

熊  
辉  
著



湖南省优秀社会科学学术著作资助出版

# 中国共产党 依法执政研究

湖南人民出版社

2 0 0 5 年 度



**图书在版编目(CIP)数据**

中国共产党依法执政研究/熊辉著. —长沙:湖南人民出版社, 2006.3

ISBN 7-5438-4295-5

I. 中... II. 熊... III. 中国共产党-执政-研究  
IV. D25

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 021674 号

责任编辑:戴佐才

装帧设计:陈 新

**中国共产党依法执政研究**

熊 辉 著

\*

湖南人民出版社出版、发行

网址:<http://www.hnppp.com>

(长沙市营盘东路3号 邮编:410005)

湖南省新华书店经销 长沙科地印务有限公司印刷

2006年4月第1版第1次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:12.5

字数:305,000

ISBN7-5438-4295-5

D·700 定价:25.00 元

## 本书

获湘潭大学学术著作出版资助

湖南省哲学社会科学成果评审委员会立项课题（批准号：0401015）

国家社会科学基金资助项目《中国共产党领导方式和执政方式现代化研究》（批准号：04CDJ004）阶段性成果

## 提 要

依法执政是中国共产党领导中国社会主义建设的经验总结，是法治时代的必然要求，也为党的建设指引了新的方向。正是基于这样的认识，本文系统地论述了依法执政的意义、目标和途径及实现条件。即要做到依法执政，必须做到三个“依法”：依法授权、依法用权、依法监督。这三个“依法”，是论文的“核”。要做到依法执政，还必须创造几个条件、处理好几个关系。

本文共分七章。

第一章讲述依法执政的提出和意义，涉及依法执政内涵的理论分析、依法执政的由来及依法执政的意义。党依法执政是指党依法执掌国家领导权，依法对国家事务进行政治领导、思想领导和组织领导，保证国家权力围绕人民利益而运行。依法执政是党在正确总结了国外执政党及我党执政经验和教训的基础上提出来的，因而具有重大的意义。依法执政是党的执政方式的重大发展，依法执政是法治时代的根本要求，依法执政是社会主义政治文明的必然要求，依法执政是党的建设的现实要求和新指灯。

第二章从历史和理论的高度探讨了依法授权对依法执政的重要意义及古今中外的授权形式，分析了执政合法性对政党特别是对中国共产党的重要性。虽然中国共产党的执政合法性正在增强，但人民的授权不是一劳永逸，也面临挑战，而依法执政是追

加中国共产党执政合法性的形式要件。探讨了民主选举是政党获得人民授权而执政的合法途径，中国共产党是通过民主选举途径进入国家政权组织获得执政权力而成为执政党的，但现实中人民通过人民代表大会进行授权的路径不顺畅，必须要构建、疏通和创新人民依法授权的路径，实现人民直接授权。

第三章主要探讨了执政党依法用权的问题。依法用权，就是党依法定程序，通过国家权力机关实现执政。因此，执政党必须在全国人民代表大会和地方各级人民代表大会内执政，而不能在人大体制之外或之上执政，这就要求通过宪法法律规定执政党执政和领导的权限，特别是规定党的重大问题决策权和人大的重大问题决定权之间的关系。要依法定的国家权力运作方式来执政，要通过宪法法律规定党领导和执政的程序，要依法将党的意志上升为国家意志和依法向人大推荐重要干部，要保证党在人大内执政，还须保证党员在国家权力机关中居多数。此外，由于依法行政对依法执政的重要性，所以，依法执政必须首先做到依法行政，依法行政必须坚持和落实社会主义法制原则。

第四章从国外对权力进行监督制约的主要经验和无产阶级政党对权力进行监督的经验及教训出发，探讨了依法监督就是要依据法律对权力授予和权力运行进行监督和制约，防止滥用权力。要按照依法授权的要求，通过强化执政党内部对权力授受的监督，充分发挥人大对权力授受的监督职能，疏通公民对权力授予的监督的渠道。要按依法用权的要求，改革党内、人大对权力运行的监督制约，加强参政党对执政党的监督作用，完善我国权力监督的法律制度体系。

第五章从我们党 50 多年来政治体制的变化特别是改革开放政治体制改革的经验出发，探讨了按依法执政的要求完善和改革党的领导 and 执政体制，实现领导和执政体制从传统型向现代型转变。完善和改革党的领导 and 执政体制，按依法授权的要求，创新

和完善选拔任用干部体制，完善人民代表大会制度，使之成为名副其实的授权机关。必须按依法用权的要求从党的领导和执政体制入手，构建新型党政关系，改进党对人大的领导体制，实现权力运行体制科学化、法治化。必须按依法监督的要求，完善和创新监督体制。

第六章探讨提高依法执政能力。依法执政能力是指执政党法定权限和程序行使权力的能力，也就是执政党各级党组织及其干部如何严格按照法律规定的范围、程序、内容和手段来行使执政的能力。要切实提高党依法执政的能力，就是要在增强法制意识、改革执政方式和坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的统一及树立正确的政绩观。

第七章探讨按依法执政的要求改善党的领导。正确认识和处理党的领导与国家机关依法行使职权的关系，不能将各级权力机关、行政机关、司法机关依法行使职权同党的领导对立起来看待，也不能将各级党委支持各方独立负责视为放弃领导；正确认识和处理党的领导与司法独立的关系，党的领导与司法独立的现实矛盾要求改善党对司法的领导；正确认识和处理宪法法律与党纪党规的关系，树立宪法法律至上的原则，解决执政党党规党纪与法律的不协调；正确认识和处理宪法法律与党的政策的关系，依法执政要求将党的成熟主张、政策通过法定机关转换为国家的法律。

**关键词：**中国共产党 依法执政 授权 用权 监督 体制

## 序

卢先福

党的十六大报告在论述改革和完善党的领导方式和执政方式时，明确提出了“依法执政”的重要命题。党的十六届四中全会作出的《关于加强党的执政能力建设的决定》进一步指出：依法执政是新的历史条件下党执政的一个基本方式。这是我们党坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面总结半个多世纪以来的执政经验，适应发展社会主义市场经济和建设社会主义法治国家的客观需要所作出的科学论断。它的提出，无论对新时期执政党的建设还是社会主义民主政治建设，都具有重大的理论意义和实践意义。

所谓依法执政，就是党必须依据宪法和法律对国家政权机关实行领导，动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业。依法执政是依法治国的核心内容，是共产党执政规律的客观要求。我们党的领导地位和执政地位是宪法规定的，党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一是我们社会主义政治制度的基本特征。党领导人民制定宪法和法律，同时又必须在宪法和法律的范围内活动，不允许有超越宪法和法律的特权。坚持依法执政，就是党要坚持依法治国，领导立法，带头守法，保证执

法，不断推进国家经济、政治、文化、社会生活的法制化、规范化。这不仅要求全党同志特别是领导干部牢固树立法制观念，带头维护宪法和法律的权威，而且要建立科学的领导体制和工作机制，通过完备的制度和法律体系来治理国家。要加强党对立法工作的领导，依法规范党的领导权、执政权和国家政权的机关，善于通过法定程序使党的主张成为国家意志，使党推荐的干部担任国家机关的领导职务，从制度上、法律上保证党的路线方针政策的贯彻实施，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。

应当看到，依法执政是党的领导体制和领导方式的深刻变革，涉及党建研究和法学研究等领域，在理论上和实践上有许多问题需要研究。自党的十六大以来，学术界和理论界对依法执政进行了研究，取得不少积极成果，但有些问题尚需要深入探讨。比如，依法执政的主体是谁？依法执政的“法”怎么理解？如何依法规范执政权？党组织如何承担执政的法律责任，怎样实现对执政党的法律监督？等等。目前人们对这些问题的认识还不尽一致。但是，这些问题是不容回避的。我们应当总结实践经验，勇于进行理论创新，力求作出正确的回答。

熊辉的专著《中国共产党依法执政研究》，在借鉴已有成果的基础上，在这方面做了有益探索。本书是他主持的2004年度国家社科基金项目《中国共产党领导方式和执政方式现代化研究》的阶段性成果，也是他主持的湖南省社科联项目《中国共产党依法执政研究》的最终成果，获第九届湖南省优秀社科学术著作出版资助立项。经过两年多的艰苦劳动，终于完成，现由湖南人民出版社出版。

本书主要论述了中国共产党为什么要坚持依法执政，怎样坚持依法执政，以及坚持依法执政的体制条件等内容。作者提出，依法执政，核心是要做到“三个依法”，即依法授权、依法用权、

依法监督。全书紧紧围绕这个核心，详细说明了依法执政必须创造几个条件、处理好几个关系。具体来说，依法执政，要求将执政党的一切活动纳入法治的轨道，各级党组织和党的领导人必须严格按照宪法和法律的规定行使执政权力；要求党执政所依据的主要是宪法和法律，而不只是执政党的政策；要求执政党应依据宪法和法律确定的国家权力运作方式，而不能打乱国家政权的运作方式执政；要求执政党执政依据的宪法和法律必须体现人民的意志和根本利益。坚持依法执政，必须改革和完善政治体制特别是党的领导体制，建立科学的立法制度、司法制度、权力制约和监督制度等。总之，本书对依法执政研究的思路有自己的特色，提出的许多观点颇有新意，是一部比较优秀的学术成果。当然，书中也难免有一些欠周详之处，还希望读者给予批评指正。

对于本书的出版，我谨致以由衷的祝贺，并作此序。

2006年2月15日于北京中共中央党校

## 目 录

|                   |         |
|-------------------|---------|
| 前 言               | ( 1 )   |
| 第一章 依法执政的提出及意义    | ( 7 )   |
| 一 依法执政理念的科学含义     | ( 7 )   |
| 二 依法执政理念的提出       | ( 25 )  |
| 三 依法执政的意义         | ( 55 )  |
| 第二章 依法执政的前提：依法授权  | ( 71 )  |
| 一 依法授权对依法执政的意义    | ( 71 )  |
| 二 授权的形式           | ( 73 )  |
| 三 依法执政的基础条件：执政合法性 | ( 83 )  |
| 四 党必须通过民主选举获得人民授权 | ( 94 )  |
| 五 构建和疏通人民依法授权的路径  | ( 106 ) |
| 第三章 依法执政的核心：依法用权  | ( 120 ) |
| 一 执政党依法在人大内行使执政权  | ( 120 ) |
| 二 政府依法行政          | ( 175 ) |

---

|             |                               |       |
|-------------|-------------------------------|-------|
| <b>第四章</b>  | <b>依法执政的保障：依法监督</b>           | (189) |
| 一           | 西方的权力监督制约                     | (190) |
| 二           | 无产阶级政党的监督思想与实践                | (204) |
| 三           | 依法对权力授予进行监督                   | (215) |
| 四           | 依法对权力运行进行监督                   | (223) |
| <b>第五章</b>  | <b>按依法执政的要求改革领导和执政体制</b>      | (256) |
| 一           | 党的领导和执政体制改革的理论和实践             | (256) |
| 二           | 按依法授权的要求，健全依法授权体制             | (270) |
| 三           | 适应依法用权的要求，完善权力运行体制            | (283) |
| 四           | 按依法监督的要求，健全监督制约体制             | (303) |
| <b>第六章</b>  | <b>依法执政的必然要求：提高依法执政的能力</b>    | (315) |
| 一           | 提高依法执政的能力对依法执政的意义             | (316) |
| 二           | 提高依法执政能力的基本思路                 | (317) |
| <b>第七章</b>  | <b>依法执政的保证：改善党的领导</b>         | (326) |
| 一           | 正确认识和处理党的领导与国家机关依法行使<br>职权的关系 | (326) |
| 二           | 正确认识和处理党纪党规与宪法法律的关系           | (332) |
| 三           | 正确认识和处理党的领导与司法独立的关系           | (348) |
| 四           | 正确认识和处理党的政策与宪法法律的关系           | (357) |
| <b>结束语</b>  |                               | (370) |
| <b>参考文献</b> |                               | (372) |
| <b>后记</b>   |                               | (382) |

## 前 言

自党的十五大以来，党的建设进入了新里程。十五大提出依法治国，建设社会主义法治国家，明确规定了依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。第九届全国人大二次会议又将“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”，以宪法修正案的形式写进了《中华人民共和国宪法》。十六大在此基础上继往开来，与时俱进，进一步提出要“坚持依法执政”。现在，“依法执政”是当前一个备受国内外广泛关注的新的名词。这是因为：在中国改革开放以来，多年的民主与法制（治）建设过程中，理论界多是间接呼吁“党要守法”、“依法治党”。在我国深入推动法治国家建设进程时，作为执政党的中国共产党能在新世纪初迅速就“依法执政”取得如此重大的共识，表明了中国共产党的成熟、开放与开明，也说明了法治的观念已全面深入人心。

党依法执政是执政党在总结执政规律后所做出的具有重大意义的理论创新与制度创新，它不仅是一种新的政治哲学理念，还将具体反映到一系列法律制度的变革与强化实施，这对中国正在施行的依法治国伟大工程无疑会起到积极的推动作用。依法执政是建设社会主义政治文明的关键因素，实践起来难度很大，但它承载着宪政、民主、法治、人权、自由等高尚价值，兼具合法性与合理性，是实践“三个代表”重要思想的内在要求。中国共产

党坚持依法执政，庄严地体现了党领导人民制定宪法和法律，而党又要自觉地在宪法和法律的范围内活动；生动地表明了宪法和法律是党依法执政的基本依据。同时，依法执政既要对中国共产党的执政地位依法进行保护，又要对执政党执政行为依法进行规范。

依法执政是指执政党依照宪法和法律确定的国家政权运作方式来掌握国家政权的执政方式。在依法治国的条件下，依法执政是共产党的基本执政方式。依法执政要求中国共产党执政所依据的主要是国家宪法和法律，而不只是执政党的政策，依法执政要求执政党通过法定的国家政权组织形式执政，而不是直接通过执政党组织的形式执政；依法执政要求执政党应依据宪法和法律确定的国家权力运作方式来执政；依法执政要求执政党执政依据的宪法和法律体现人民的意志和根本利益等。它意味着立法机关依法立法，行政机关依法行政，司法机关依法司法。“依法执政”概念蕴涵着有关法律制度、宪政理念以及政治哲学的丰富含义，对学术界而言，完全是一个重大的理论课题。

十六大郑重提出“依法执政”，说明了过去我们对这一问题还没有注意或者注意不够，现实执政行为与执政效果还存在某些欠缺。因此，要求执政党必须树立依法执政意识，学习依法执政知识，建设依法执政的制度；在国家与社会层面，要严格实施宪法和法律，建立与完善对公权力的综合制约机制，加强社会力量对依法执政的监督，从体制和制度上确保“依法执政”长久、有效地得到贯彻实现。改革开放以来，我们党多数干部的法律意识和依法执政意识和能力有了显著提高，但是，也有少数党的干部在思想上、行为上仍然不同程度地存在着有法不依、执法不严、以言代法、以权压法等违法执政现象，严重干扰甚至破坏依法治国的进程，因此，按十六大提出的依法执政的要求，根据依法治国的目标，增强依法执政意识，提高依法执政能力，严格依法执

政，是摆在执政党面前的重大任务。

所以，选择这方面的内容进行研究，应当说，具有现实的理论价值和实践意义。从整体上讲，本选题的创新主要体现在以下三个方面：

一是从研究程度上讲，自党的十六大提出依法执政后，学术界对此认识和研究尚有一个过程，远没有全面展开研究，这方面的学术成果较少，还处于探索阶段。而且，过去对政党问题的研究集中在政治学领域，法理学和党建学科对此关注还不够。（中央党校党建部卢先福教授语）

二是从党建角度看，依法执政是对依法治国方略的进一步完善和发展，是改革和完善党的领导方式和执政方式的重大创新，也是执政党建设理论的重大创新，指明了党的建设的新方向。依法执政概念的提出，指出了党的建设应着眼于政权巩固，从领导方式和执政方式上，从顺应法治潮流上与时俱进，把党的建设成为领导中国人民实现中华民族伟大复兴的先进政党来加强党的建设。这明显有别于过去仅从思想、组织、作风上谈加强党的建设。所以说，依法执政的提出是党的建设从传统走向现代的一个里程碑。应当说，这一研究具有前沿性。

三是从党依法执政的实践和理论价值来看，也需要加强依法执政的研究，特别是要弄清楚以下几个方面的问题：①为什么中国共产党要依法执政。依法执政的提出是党执政方式的发展和完善的需要；依法执政的提出，是依法治国理论的重大发展；依法执政的提出，是推动社会主义政治文明建设的需要；依法执政的提出，是进一步推进中国法治的需要。以上几个方面需要进一步详细阐明和论证。②什么是中国共产党依法执政。一般来讲，依法执政是指执政党依照宪法和法律确定的国家政权运作方式来掌握国家政权的执政方式。但是，中国共产党依法执政的内涵十分丰富，具有自己的特点、特色。这都需要加强研究。③中国共产

党怎样依法执政。依法执政要求将执政党的一切活动纳入法治的轨道，各级党组织和党的领导人必须严格按照宪法与法律规定的范围、程序、时限和方式行使执政权力；依法执政要求执政党在法定的国家政权组织内执政，而不是在国家政权组织外执政等，所有这些都需要在已有理论和实践的基础上进一步加强研究。<sup>④</sup>研究中国共产党坚持依法执政的体制条件。坚持依法执政必须改革和完善政治体制特别是党的领导体制，建立更为科学的立法制度、司法制度、国家内部权力分配制度、国家权力约束制度等等，需要加强研究。

总之，依法执政是党的建设的热点、难点问题，在理论和实践上需要深入研究。我们一定要按党的十六大提出的“坚持依法执政”的要求，加强这方面的理论研究，并做到理论联系实际，全面推进依法治国、依法执政，实现执政方式的转变，最终将中国建设成社会主义法治国家。因此，加强对它的系统研究并大胆提出有益的见解，具有很强的现实意义。

从当前的研究现状来看，自党的十五大提出依法治国的基本治国方略后，学术界对依法治国有了一定的认识和研究，并推出了一批学术成果。目前，以中央党校石泰峰教授、张恒山教授和中国社会科学院李林教授等为代表，包括中央党校党建部卢先福教授、王长江教授、梁妍慧教授、张晓燕教授等，在依法执政研究方面，出了一批成果。例如张恒山教授、李林教授等主编的《法治与党的执政方式研究》（法律出版社2004年出版），石泰峰教授的论文《中国共产党依法执政》（载2003年第1期《中国社会科学》）等，从依法执政的概念、内涵和执政方式等不同角度作了许多探索和研究。

党的十六大提出依法执政，是对依法治国方略的进一步完善和发展，是一个伟大创新。但正如前文所述，依法执政的研究还处于探索阶段，许多理论和实践问题还需进一步研究。例如：如

何实现依法授权；真正体现执政党依法用权；如何对执政党进行依法监督；如何做到依法执政以及依法执政的前提、主要内容、实现条件；特别是在借鉴西方一些执政党的经验推进党依法执政等方面，当前人们的认识还存在许多差异，也比较敏感。然而，对于党依法执政来说，却是不能回避的重大问题。我们应当从历史和现实经验与教训的总结中，加强对实际问题的理论思考，勇于开拓进取，在理论与实践的结合上进一步深入，进行新的理论概括和创新。

依法执政是中国共产党领导中国社会主义建设的经验总结，是法治时代的必然要求，也为党的建设指引了新的方向。

要做到依法执政，必须做到三个“依法”。即要做到依法授权、依法用权、依法监督。依法授权，就是执政党依法进入政权组织；依法用权，就是依法定程序，通过国家权力机关，将党的意志上升为国家意志和依法推荐领导干部；依法监督，就是要依据法律对权力授予和权力运行进行监督和制约，防止滥用权力。这三个“依法”，是论文的“核”。

要做到依法执政，必须创造几个条件、处理好几个关系。一是按依法执政的要求完善和改革党的领导和执政体制，即按依法授权、依法用权和依法监督的要求完善和改革党的领导和执政体制。二是切实提高党依法执政的能力，即在增强法制意识、改革执政方式和坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的辩证关系中提高依法执政的能力。三是按依法执政的要求改善党的领导，即正确认识和处理党的领导与国家机关依法行使职权的关系、党的领导与司法独立的关系、党纪党规与宪法法律的关系以及党的政策与宪法法律的关系。

依法执政是一个长期的过程，需要付出长期的努力。我们必须牢固树立法律至上的意识，做到依法授权、依法用权和依法监督，不断创新、完善和规范党的执政方式，实现党的领导的科学