

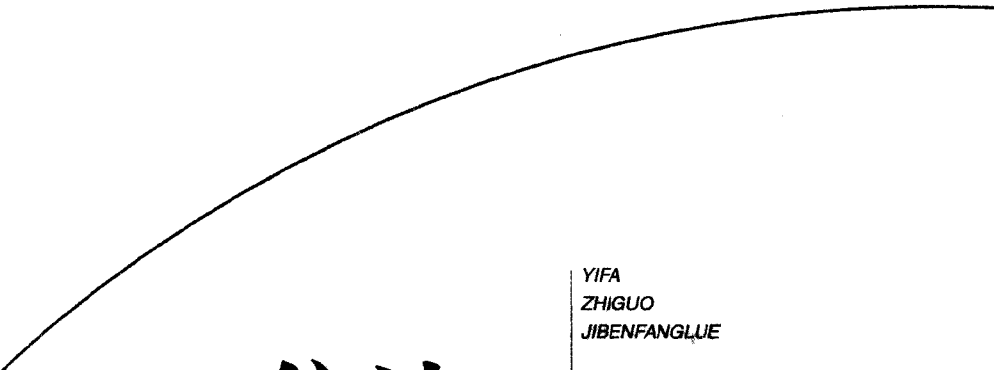


跨世纪干部学习丛书

依法治国 基本方略

刘 瀚 主编

学习出版社



YIFA
ZHIGUO
JIBENFANGLUE

依法治国 基本方略

刘 瀚 主编

学习出版社

版式设计:张培英

责任校对:燕桂珍

图书在版编目(CIP)数据

依法治国基本方略/刘瀚主编.-北京:学习出版社,
2001.8

(跨世纪干部学习丛书)

ISBN 7-80116-285-4

I. 依… II. 刘… III. 社会主义法制-研究-干部教育-学习参考资料 IV. D920.0-49

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 053848 号

跨世纪干部学习丛书

依法治国基本方略

刘 瀚 主编

学习出版社出版发行

(邮政编码:100806 北京市西长安街5号)

河北省高碑店市鑫昊印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2001年8月第1版 2001年8月第1次印刷

开本:850毫米×1168毫米 1/32 印张:9.125

字数:211千字 印数:1—3000

ISBN 7-80116-285-4/D·228

定价:16.50元

为中华民族的伟大复兴而加强学习

——《跨世纪干部学习丛书》总序

刘云山

高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义伟大事业全面推向 21 世纪，实现中华民族的伟大复兴，是党的十五大作出的跨世纪战略部署。实现十五大提出的跨世纪宏伟任务，是时代赋予中国共产党人，特别是我们各级领导干部的光荣而艰巨的历史使命。要承担起这一历史使命，就必须加强学习。党的十三届四中全会以来，以江泽民同志为核心的党中央十分重视党的各级领导干部的学习，反复强调加强学习的重要意义。江泽民同志指出：“我们党历来是重视学习的。每当革命和建设发展到一个重大转折时期，全党面临新的形势和任务的时候，更是特别强调加强学习。”这是我们党战胜任何艰难险阻，不断开创新局面的一条极其宝贵的历史经验，也是我们推进建设有中国特色社会主义伟大事业的重要法宝。

增强对学习重要性的认识，是自觉加强学习的前提，认识问题不解决，不可能有学习的积极性和主动性。

学习的重要性和紧迫性，最简单地讲就是两个字：需要。是形势任务的需要，是提高干部素质的需要，是事业发展的需要。早在1939年党中央发起学习运动时，毛泽东同志就尖锐地提出了发人深省的“本领恐慌”问题，深刻论述了全党特别是领导干部学习的重要性和紧迫性，指出：“我们要建设大党，我们的干部非学习不可。学习是我们注重的工作，特别是干部同志，学习的需要更加迫切，如果不学习，就不能领导工作，不能改善工作与建设大党。”新时期一开始，全党工作重点转移到社会主义现代化建设的时候，邓小平同志就明确指出，“全党必须再重新进行一次学习”，“在不断出现的新问题面前，我们党总是要学，我们共产党人总是要学，我们中国人民总是要学”。

十三届四中全会以来，江泽民同志在关于加强学习的论述中，讲得最多的是学习的重要意义。最近几年，江泽民同志在阐述“三讲”之间的关系时多次指出，在讲学习、讲政治、讲正气这“三讲”中，讲政治是核心，讲政治必须讲学习，讲学习是讲政治的前提和基础，是第一位的，不讲学习，讲政治就是一句空话，正气就树立不起来。为了提高全党特别是各级领导干部对学习重要性的认识，江泽民同志从三个方面深刻阐述了加强学习的重要意义。第一，江泽民同志深刻总结了我们党的历史，站在历史的高度和时代的高度强调加强学习的重要意义。指出，“70多年来，我们党的事业取得的每一个发展和每一个胜利，都是同全党的学习进步密不可分

的”，“十几年来，我国改革开放和社会主义现代化建设的发展和取得的伟大成就，在很大程度上也是得益于全党的学习”。第二，江泽民同志站在我们党能否巩固执政地位的高度强调加强学习的重要意义。指出，我们党是一个执政党，有 6000 多万党员，领导着一个拥有 12 亿人口的大国，我们正在进行一场广泛而深刻的社会大变革，新情况、新问题、新矛盾层出不穷，“如果不加强学习，就会处于盲目、被动和落后的状态，就不可能取得领导的主动权”，“如果我们不能通过新的学习和实践提高自己，就会落后于时代，就有失去执政的资格，失去人民的信任和拥护的危险”。第三，江泽民同志站在中华民族兴衰和社会主义现代化建设事业成败的高度强调加强学习的重要意义。指出，“好不好学，是我们这个民族有没有希望的标志”，“如果没有科学理论的武装和对新知识的掌握，就不可能有真正的腾飞，不可能有现代化的前途”。由此可见，江泽民同志强调讲学习，不是一般地增长知识的问题，也不是一般意义上的“劝学”，而是从实现党的政治路线的需要，从讲政治的高度强调加强学习的重大意义的。

当前，人类社会即将进入 21 世纪，我国的改革开放和社会主义现代化建设取得了举世瞩目的成就，这使我们比以往任何时候都更加充满信心。但是，我们要清醒地看到，我国以建立社会主义市场经济体制为目标的改革进入攻坚阶段，发展处于关键时期，由于经济成分和经济利益多样化，社会生活方式多样化，社会组织形式

多样化，就业岗位和就业形式多样化，各种新情况、新矛盾层出不穷，在前进的道路上还有一些可以预料和难以预料的困难和风险。当今世界正在发生重大而深刻的变化，国际格局多极化更加明显，经济全球化趋势持续发展，世界科技发展日新月异，知识经济初见端倪，知识更新大大加快，综合国力竞争日益激烈，霸权主义和强权政治依然存在，西方敌对势力对我实施“西化”、“分化”的图谋从未停止。在这样的形势和背景下进行社会主义现代化建设，就对我们干部队伍的素质提出了新的更高的要求。从目前情况看，我们的干部有些是基本适应的，有些不很适应，有些很不适应。不适应的方面：一是理论素养和知识水平不适应，二是工作作风和工作方法不适应，三是思想境界和精神状态不适应。怎么办？只有加强学习，除此之外，没有别的办法，没有别的捷径。对此，我们一定要有紧迫感、有自觉性。要继承和发扬我们党勤于学习、善于学习的优良传统，切实把学习问题抓紧抓好。

加强学习，还要解决好学什么的问题。社会主义现代化建设事业是宏伟的、波澜壮阔的，我们的学习也应该是全面的、系统的。只有坚持全面系统的学习，才能不断提高干部的理论水平，拓展干部的知识领域，改善干部的知识结构，从根本上提高干部的素质。江泽民同志 1993 年在全国组织工作会议上强调指出：“学习问题，要作为一个大的工程来抓。”这是对党的各级组织和各级领导干部提出的更高的要求。在新的历史条件下，

我们需要了解需要学习的东西很多，从对领导工作要求的意义上讲，最根本的是要学好马列主义、毛泽东思想特别是邓小平理论。江泽民同志指出：“对我们来说，马克思主义是管总的东西，不学习理论，势必思想空虚，精神贫乏，是非不辨，方向不明。”只有加强理论学习，特别是学习马克思主义哲学，掌握辩证唯物主义和历史唯物主义的立场、观点、方法，才能不断提高观察问题、分析问题和解决问题的能力，才能在错综复杂的国际国内环境中把握局势、驾驭矛盾，经受住各种风浪的考验，才能不断增强我们工作的原则性、系统性、预见性和创造性。

学习理论要同学习党的路线、方针、政策结合起来，增强贯彻执行党的路线、方针、政策的自觉性和坚定性。学习理论还要同学习经济、科技、历史、法律和文学等其他科学文化知识结合起来。这是时代向我们提出的要求。经济建设是我们党的中心工作，无论是否直接从事经济工作，都要求我们努力学习和掌握社会主义市场经济的基本知识，并了解西方经济学的主要观点，做好为经济建设服务的工作。实施“科教兴国”战略，要求我们深刻领会邓小平同志关于“科学技术是第一生产力”的重要思想，努力学习现代科学技术基础知识，了解科技发展的最新动态，吸收和借鉴科技进步的重要成果。贯彻“依法治国”的基本方略，要求我们结合工作认真学习宪法、法律和政策法规，提高依法决策、依法管理的意识和水平。优秀文艺作品是一个国家、一个民族、一

个时代精神文化水平的集中反映，我们应当有意识地多读一些优秀的文学作品，以增加知识，陶冶情操，提高境界。

历史是一面镜子。学习理论要同学习历史知识、了解历史实践、总结历史经验结合起来。毛泽东同志在讲到学习历史的重要意义时曾引用古人的一句话说：“人不通古今，马牛而襟裾。”意思是说，人不学习历史，不知道古今，就好比牛马穿上了衣服一样。作为领导干部，不仅要学习中国历史，还要学习世界历史，学习我们党的历史。通过学习，深刻认识人类社会发展的客观规律，总结经验，吸取教训，增长智慧，继承和发扬中华民族特别是我们党在长期奋斗历程中形成的优良传统，从中获得继往开来的强大精神动力。

学习不仅要向书本学习，还要向实践学习，向人民群众学习。要善于总结和概括人民群众在实践中创造的新鲜经验，从中提炼出具有普遍意义的规律，在此基础上制定出正确的方针政策，并把这些方针政策变为人民群众的自觉行动，从一定意义上讲，这是一种更高层次、更高要求的学习。总之，一个人学习和掌握的知识越多，眼界才会越开阔，精神才会越充实，思想境界才会越提高，工作本领才会越增强。

加强学习，还要解决好怎么学的问题。这实际上是学风问题和学习方法问题。学风问题不仅是思想方法问题，而且是党风问题，其实质是对待马克思主义的态度问题，是一个关系党的兴衰和事业成败的重大政治问

题，“是第一重要的问题”。端正学风，最根本的是坚持理论联系实际。早在延安时期，毛泽东同志就把理论和实践的关系比喻为“矢”和“的”的关系，指出离开中国革命实践的需要空谈理论，不仅毫无意义，而且十分有害。新时期以来，邓小平同志一再告诫我们，理论不能脱离实际，只有结合中国实际的马克思列宁主义，才是我们所需要的马克思列宁主义。江泽民同志也深刻指出：“理论是否联系实际，能否正确运用马克思主义的立场、观点、方法来研究和解决工作中面临的问题，是理论上和政治上是否成熟的根本标志。”

加强学习，端正学风，“一定要以我国改革开放和现代化建设的实际问题、以我们正在做的事情为中心，着眼于马克思主义理论的运用，着眼于对实际问题的理论思考，着眼于新的实践和新的发展。”这“一个中心，三个着眼于”，是我们党总结过去，面向未来得出的正确结论，是党的理论联系实际的学风在新的历史条件下的具体体现。改革开放以来，我们党发扬这种优良作风，开拓了马克思主义的新境界，开辟了建设有中国特色社会主义的新道路，极大地促进了改革开放和社会主义现代化建设事业的新发展。加强学习、端正学风，就是要坚持邓小平同志倡导的“学马列要精，要管用”的原则，在把握理论的科学体系和精神实质上下功夫，在掌握立场、观点和方法上下功夫，在提高运用理论解决实际问题的能力上下功夫。加强学习，端正学风，就是要克服照本宣科的不良风气，断章取义、各取所需的不良风气，搞形式

主义、做表面文章的不良风气，说一套做一套的不良风气。加强学习，端正学风，就是要自觉地把自已摆进去，边学习、边思考，自觉改造主观世界，自觉加强思想修养，牢固树立正确的世界观、人生观和价值观，牢固树立全心全意为人民服务的思想，不断提高精神境界。

加强学习，各级领导干部要发挥模范表率作用。江泽民同志多次号召全党同志要“学习、学习、再学习”。这不是一般性的号召，而是带有大声疾呼的意思。各级领导干部要积极响应中央的号召，模范带头，做学习的表率。要以对党、对人民、对历史高度负责的态度加强学习，孜孜不倦地学，锲而不舍地学，踏踏实实地学，下苦功夫学。要发扬“挤”和“钻”的精神，发扬“坚持到底”的精神，发扬“活到老、学到老”的精神，做到像江泽民同志要求的那样，在全党范围内从领导干部做起，来一个脚踏实地的、讲求实效的学习竞赛，看谁学得更多一点，学得更好一点，收获更大一点，通过领导干部以身作则的实际行动，把勤奋好学的风气推广到全社会去。全社会大兴学习之风，中华民族就大有希望。

1999年12月

目 录

绪 论	(1)
为什么依法治国方略必须在党的 领导下推进?	
为什么必须使社会主义民主制度化、 法律化? 它与推进依法治国方略 是什么关系?	
把“三个代表”的重要思想,化为我们 的实际行动,为推进依法治国方略, 做出自己最大的贡献	
一、法治概论	(26)
法治:法学的中心话题	
人类法治实践的历程	
近代中国的法治探索	
依法治国:时代的选择	
二、规范和制约权力:法治的精髓	(53)
法治国家权力的配置与制衡	
西方国家的权力结构模式	
中国权力结构的基本特征	
市场经济条件下我国国家 权力的发展趋向	

三、尊重和保障人权:法治的基础	(91)
法治社会中人权的地位和作用	
西方国家人权的法律保护	
当代中国人权的法律保护	
健全我国人权法律保障制度	
四、现代公民法律意识:法治社会的支柱	(122)
法律意识在法治社会中的意义	
市场经济与法律意识	
我国公民的法律意识状况	
大力开展普法教育	
五、党的领导:法治建设的核心要素	(151)
政党政治与法治的关系	
执政党领导方式转变的必由之路	
中国共产党的领导与我国法治的实现	
六、中国法治的运行模式	(184)
民主立法:法治的前提	
依法行政:法治的重心	
司法公正:法治的标志	
法律监督:法治的保障	
七、中国法治的发展模式	(216)
我国法治的本土化问题	
我国法律移植中的英美法系与 大陆法系的关系	
政府推进与社会演进:两种不同 的法治发展道路	
中国法治发展的现实选择	

八、21 世纪中国法治展望	(245)
未来法治展望的基础	
有中国特色的法治格局	
实现法治,振兴中华	
后 记	(277)

绪 论

党的十五大报告，提出了党在社会主义初级阶段的基本纲领。其中，政治领域改革和发展的基本纲领是：“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。”党的这一具有划时代意义的重大主张，业经第九届全国人民代表大会第二次会议通过宪法修正案，庄严地载入了《中华人民共和国宪法》，上升为国家意志，具有了最高的法律效力。

那么，什么是依法治国？作为治国的基本方略其精髓是什么？它的基础和支柱是什么？在我国推行依法治国基本方略、建设社会主义法治国家的关键是什么？在我国实现法治应该采取什么样的发展模式？在新的世纪它将怎样发展？这一系列问题，都是身处各个机关、各个部门、各条战线上的县处级以上领导干部经常遇到和思考的问题。为了提高领导干部在这方面的理论修养和知识水平，以便在推进依法治国方略中，更好地发挥领导骨干的作用，本书分专章对上述问题作了历史的、理论的和知识性的论述，并联系实际，作了思想的和前瞻性的分析。

从学术理论上说,依法治国的关键词是法治。对法治的研究论述,从古代一直到现在,论者辈出,同中有异,异中有同。这是一个不断积累,不断赋予新的内涵的过程,而且,这个过程还要继续下去。原因在于时代在发展,形势在变化,各个国家和地区有不小的差别,论者又各不相同,这就必然会把法治弄得五光十色,丰富多彩。对学术理论上的这些论述,我们要了解,而不能闭目塞听,因为这是法学理论的核心内容之一,是知识,可以从中得到很多有益的启迪,提高我们的理论素养和知识水平,也有助于理解依法治国方略的重大意义及其必然性。但是,在我国、在社会主义初级阶段,在以政府推进型为法治建设和发展模式的情况下,作为县处级以上领导干部,在学习、理解、掌握、运用依法治国方略时,必须有一个科学的、正确的立足点、出发点。因为我们的主要任务是在深刻理解法治的基础上去实践、去推进依法治国、建设社会主义法治国家的进程。

那么,这个立足点、出发点是什么呢?这就是十五大报告明确指出的:“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,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。依法治国,是党领导人民治理国家的基本方略,是发展社会主义市场经济的客观需要,是社会文明进步的重要标志,是国家长治久安的重要保障。”这一精辟的论述,以邓小平理论为指导,集中了全党、全国人民的智慧和心愿,表明了改革开放以来社会主义民主和法制发展的规律性,使我国的民主与法制建设进入了建设社会主义法治国家的新阶

段,同时,吸纳了古今中外在法治学术理论和实践上的有益成分,在社会主义市场经济体制建立和逐步完善的基础上,使我国在民主政治和法治及其追求的目标上,跻身于现代世界民族之林。作为领导干部,对这一基本治国方略重大而深远的意义和作用,必须有深刻的认识,才能在工作中更加自觉地贯彻落实。

为什么依法治国方略必须 在党的领导下推进?

在党的领导与依法治国的关系上,有一种模糊认识,以为既然确定了依法治国方略,就应坚持法治重要原则之一的“法律至上”,一个“之下”,一个“至上”,是有矛盾的、是不相容的。这种认识,一是没有弄清党的领导的真实含义,二是没有弄清“法律至上”的真实含义。

《中国共产党章程》明确规定:“党的领导主要是政治、思想和组织的领导。党要适应改革开放和社会主义现代化建设的要求,加强和改善党的领导。”^① 政治领导是党发挥先锋队作用的最重要的方面。什么是政治领导?就是党“根据历史发展进程提出基本的政治口号和为了实现这种口号而提出关于每一发展阶段和每一重大事变中的动员口号……作为全国人民一致行动的具体目标,没有这种具体目标,是无所谓政治领导的。”^② 在社会主义现代化建设的新时期,江泽民进一步强调,党的领导的“首要问题是,必须有坚强的政治领导,即正

① 《中国共产党章程》总纲,见《中国共产党第十五次全国代表大会文件汇编》,人民出版社1997年版,第61页。

② 《毛泽东选集》第1卷第262—263页。