

# 依法治国

## —— 怎样坚持党的领导

YIFA  
ZHIGUO

党领导人民制定宪法和法律，  
党领导人民执行宪法和法律，  
党自身必须在宪法和法律范围内活动，

真正做到党领导立法、保证执法、带头守法。

——习近平

许耀桐 等著

YIFA  
ZHIGUO

# 依法治国

## —— 怎样坚持党的领导

YIFA  
ZHIGUO

许耀桐 等著

本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。  
未经许可，不得翻印。

### 图书在版编目（CIP）数据

依法治国怎样坚持党的领导 / 许耀桐等著. —长沙：湖南人民出版社，  
2015.11  
ISBN 978-7-5561-1221-0

I. ①依… II. ①许… III. ①中国共产党—党的建设—研究 ②社会主义  
法制—建设—研究—中国 IV. ①D26 ②D920.0

中国版本图书馆CIP数据核字（2015）第292487号

## 依法治国怎样坚持党的领导

---

著 者 许耀桐等  
责任编辑 黎晓慧  
装帧设计 谌 茜

---

出版发行 湖南人民出版社 [http://www.hnppp.com]  
地 址 长沙市营盘东路3号  
邮 编 410005

---

印 刷 长沙市雅高彩印有限公司  
版 次 2015年11月第1版  
2015年11月第1次印刷  
开 本 710 mm × 1000 mm 1/16  
印 张 16.75  
字 数 180千字  
书 号 ISBN 978-7-5561-1221-0  
定 价 32.00元

---

营销电话：0731-82683348 （如发现印装质量问题请与出版社调换）



## 目录

绪言 / 001

第一章 | 中国共产党的执政地位和领导功能 / 009

- 一、党从革命转向执政 / 009
- 二、党要实现科学执政、民主执政、依法执政 / 016
- 三、坚持党的领导是社会主义的根本原则 / 022
- 四、坚持党的领导要加强党的建设 / 027

第二章 | 党领导依法治国具有坚实可靠的依据 / 035

- 一、历史依据：法的制定有着不同的主体 / 035
- 二、理论依据：马克思主义法学阐明的基本观点 / 043
- 三、实践依据：新民主主义法制全靠党领导制定 / 048

第三章 | 正确认识党的领导和依法治国的关系 / 060

- 一、认识党和法关系的理论基础 / 060
- 二、纠正党和法关系的错误观念 / 066

三、正确认识党和法的内在实质关系 / 072

四、党的领导和人民当家作主、依法治国的统一关系 / 077

#### 第四章 | 加强党对依法治国依法执政的制度化领导 / 088

一、加强党对人大工作的制度化领导 / 089

二、加强党对政府工作的制度化领导 / 096

三、加强党对政协工作的制度化领导 / 103

四、加强党对政法工作的制度化领导 / 109

#### 第五章 | 建设完备的中国特色社会主义法治体系 / 114

一、建设完备的中国特色社会主义法治体系的前提条件 / 114

二、完备的中国特色社会主义法治体系包含五大体系 / 120

三、建设完备的中国特色社会主义法治体系的基本要求 / 129

#### 第六章 | 把党的领导贯彻到依法治国的全过程 / 140

一、把党的领导贯彻到科学立法的过程 / 141

二、把党的领导贯彻到严格执法的过程 / 149

三、把党的领导贯彻到公正司法的全过程 / 155

四、把党的领导深入到党带头守法全社会共同守法的过程 / 160

#### 第七章 | 党内法规重要性及党规同国法的衔接和协调 / 165

一、党内法规是管党治党的重要依据 / 166

二、党内法规是建设社会主义法治国家的有力保障 / 174

三、注重党内法规同国家法律的衔接和协调 / 179

## 第八章 | 推进党的纪检体制和国家司法体制改革 / 188

一、依法治国必须推进我国纪检体制改革 / 188

二、依法治国必须推进我国司法体制改革 / 195

三、纪检和司法体制改革加强了党的领导 / 206

## 第九章 | 发挥党的政策和国家法律的各自优势 / 214

一、正确认识党的政策和国家法律的关系 / 215

二、党的政策和国家法律的功能作用 / 221

三、更好发挥党的政策和国家法律的各自优势 / 226

## 第十章 | 加强基层党组织建设，推进基层治理法治化 / 234

一、基层治理法治化是实现全面依法治国的基础 / 234

二、充分发挥基层党组织在推进基层治理法治化中的作用 / 243

三、基层治理法治化首先要推进基层党建法治化 / 248

四、以基层党建法治化推动基层治理法治化 / 253

## 后 记 / 261

## 绪言



自古以来，“国无常强，无常弱。奉法者强则国强，奉法者弱则国弱”。2014年，中华大地奏响了依法治国的最强音。

是年10月20日至23日，中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议在北京举行，全会研究了全面推进依法治国的重大问题，审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称党的十八届四中全会《决定》），确立了依法治国的总部署、总思路，提出了全面推进依法治国的诸多新理念、新举措。这次会议，无论是在政党的历史上，还是在国家的历史上，都是第一次召开的以依法治国为主题的会议，也是第一次通过了依法治国专门决定的纲领性文件。

党史和国史，由此掀开了崭新的一页。标志着中国真正迈入了法治新时代，进入了全面依法治国的新阶段。

处于全面依法治国新阶段的坐标上，必须全面认识依法治国的发展进程

中国进入改革开放新时期后，邓小平就提出了依法治国的思想。1978年12月，邓小平在《解放思想，实事求是，团结一致向前看》的讲话中，通过对“文革”教训的总结就明确指出：“必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”<sup>①</sup> 这里讲的制度化、法律化，实际上包含了否定人治、实行法治的深意。邓小平同时说道：“现在的问题是法律很不完备，很多法律还没有制定出来”，“应该集中力量制定”，“做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。<sup>②</sup> 应该说，依法治国在我国已有了30多年的发展历程，经历了四个发展阶段。

第一阶段：酝酿，即从法制到法治的认识转变。在20世纪80年代到90年代中期，我国思想界和学术界讨论了“法制”与“法治”的区别。第一，法制是法律制度的简称，相对于政治制度、经济制度、文化制度等；法治则是与人治相对立的，只有法治才能彻底否定人治，而法制不足以否定人治。回顾中国两千多年来，从古代封建社会、近代半殖民地半封建社会，到新中国成立后直至“文革”期间，其中虽也不乏法律条文的制定、法制机构的设置和法律制度的执行，但究其实质都是依人治国、实行人治。第二，法制是指法律的制定和法律具

<sup>①</sup> 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第146页。

<sup>②</sup> 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第146~147页。



体制度；法治是治国理论和治国方略以及治国原则，正是在这个意义上，法治高于法制。第三，法制（rule by law），仅指法律条文，和“有法可依，依法办事”联系；法治（rule of law），既包含法制，但更与民主政治密切相关，主张人的民主权利，实行权力的相互制约，实行司法独立，法律面前人人平等，体现法律的正当程序原则。法治还是一种文化、精神、理念、信仰。由此，我国确定了用“法治”，而不是用“法制”，与“人治”相对立。“法制”是“法治”的一部分，用来指具体的法律制度和法律条文。

第二阶段：立题，即确立依法治国的命题。1997年，中国共产党召开十五大，迎来了依法治国确立的伟大时刻。在党的十五大报告中，首次提出“依法治国，建设社会主义法治国家”，使我国步上了法治化的轨道。

第三阶段：发展，即依法治国得到强化。在十六大报告中，依法治国被确认为“是党领导人民治理国家的基本方略”。十七大报告更强调指出，要“全面落实依法治国基本方略”。十八大报告进一步指出，“全面推进依法治国。法治是治国理政的基本方式”。依法治国成为国家政治生活的“基本方略”和“基本方式”。

第四阶段：提升，即依法治国得到了新的升华。党的十八届四中全会对依法治国做出了全面论述，提出了“坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政”“法律是治国之重器，良法是善治之前提”“人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护”“人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护”等全新的论断。

向着全面依法治国新时代阔步前行，必须深刻认识依法治国的全新部署

全面依法治国的全新部署，可以用党的十八届四中全会《决定》提出的中国共产党的六个战略要点加以概括：

“一条道路”。全面推进依法治国就是要坚定不移地走中国特色社会主义法治道路。在中国，道路是最重要的，是摆在第一位的政治原则。把依法治国列为“道路”，就把法治提升到首位的高度。改革开放以来，我们党已经开辟了中国特色社会主义道路。现在又提出中国特色社会主义法治道路。中国特色社会主义道路是总道路，总道路是一条宽广的大路，可以分为好几条道路，犹如高速路上并行着多条车道。中国特色社会主义法治道路就是中国特色社会主义总道路中的一条道路，同时还有民主政治道路、经济建设道路等，它们共同组成中国特色社会主义总道路。中国特色社会主义法治道路，是中国特色社会主义总道路的又一个具体化。

“两个建设”。十八届四中全会《决定》指出，全面推进依法治国要实现的总目标是“建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”。因此，这个总目标就是“两个建设”。实现这个总目标，必须坚持中国共产党领导、坚持人民主体地位、坚持法律面前人人平等、坚持依法治国和以德治国相结合、坚持从中国实际出发的基本原则。

“三个依法和法治”。十八届四中全会《决定》指出，全面推进依法治国要实施“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。只有“三个依法”和

“三个法治”共同推进和一体建设，才能形成全面推进依法治国的新格局。

“四个环节”。十八届四中全会《决定》指出，全面推进依法治国必须“实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化”。立法、执法、司法、守法，构成推行法治全过程的四个环节，四个环节紧密相扣，每一个环节都不可缺少。

“五大体系”。十八届四中全会《决定》指出，全面推进依法治国还要构建中国特色社会主义法治体系，即“形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系”的五大体系。

“六项任务”。十八届四中全会《决定》指出，全面推进依法治国要“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施”，“深入推进依法行政，加快建设法治政府”，“保证公正司法，提高司法的公信力”，“增强全民的法治观念，推进法治社会的建设”，“加强法治工作队伍建设”，“加强和改进党对全面推进依法治国的领导”。

以上六个战略要点，就是党的十八届四中全会为我们做出的依法治国的全新战略部署。这是一张宏伟的顶层设计的蓝图。

全面依法治国是中国前所未有的大变局，必须洞察把握其中的关键要义

全面依法治国，是以法律为中心、为准绳，对当代中国社会的所有关系做出一个根本性的变革、调整，这是几千年来中国发生的前所

未有的大变局。

全面依法治国、走中国特色社会主义法治道路的实质要义在于，必须确立宪法和法律的至高无上的权威地位，国家的各个领域、各项事业、各项活动，都要按照宪法和法律的规定进行治理，任何政党、组织和个人都必须遵从法律行事。照此而来，全面依法治国绝非一蹴而就，会在现实中碰到很多的难题和挑战。怎样才能解决难题、应对挑战，全面推进依法治国呢？首要的就是，必须始终牢牢地坚持党的领导。正如习近平指出的：“全面推进依法治国这件大事能不能办好，最关键的就是方向是不是正确、政治保证是不是坚强有力，具体讲就是要坚持党的领导，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论。”<sup>①</sup>

在全面依法治国中坚持党的领导，重要的是必须正确认识和处理党的领导和依法治国的关系。十八届四中全会《决定》指出，“党和法治的关系是法治建设的核心问题”。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，是我国社会主义法治建设的一条基本经验。我国宪法确立了中国共产党的领导地位。坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、幸福所系，是全面推进依法治国的题中应有之义。党的领导和社会主义法治是一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。只有在党的领导下依法治国、厉行法治，

<sup>①</sup> 习近平：《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》，《人民日报》2014年10月29日第2版。

人民当家作主才能充分实现，国家和社会生活法治化才能有序推进。依法执政，既要求党依据宪法法律治国理政，也要求党依据党内法规管党治党。必须坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来，把党总揽全局、协调各方，同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来，把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国的团结统一。

法治属于国家的政治上层建筑，是国家治理的经略之维，是不断发展、强盛的重要保障，要在新阶段实现全面依法治国，在我们这样的中国特色社会主义国家里，就要把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来。只有坚持了党的领导，才能保证人民当家作主，实施依法治国。因此，坚持党的领导，这一点是毫无疑义和坚定不移的。习近平指出：“我国宪法以根本法的形式反映了党带领人民进行革命、建设、改革取得的成果，确立了在历史和人民选择中形成的中国共产党的领导地位。对这一点，要理直气壮讲、大张旗鼓讲。要向干部群众讲清楚我国社会主义法治的本质特征，做到正本清源、以正视听。”<sup>①</sup>

这说明了，依法治国不是简单的一个法治问题，而首先是一个政

---

<sup>①</sup> 习近平：《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》，《人民日报》2014年10月29日第2版。

治问题，其核心在于，全面依法治国必须坚持党的领导，要把党的领导贯彻于依法治国全过程。

“潮平两岸阔，风正一帆悬。”2015年作为全面依法治国的“开局之年”，正激励着我们乘风破浪，励精图治，开创依法治国的新局面。编写这本书，就是为了更好地学习和领会十八届四中全会《决定》的精神，从理论和实践上说明，在全面依法治国中为什么要坚持党的领导和怎样才能坚持党的领导，使全面依法治国的战略举措能够得以更好地贯彻落实。

## 第一章

# 中国共产党的执政地位和领导功能

全面依法治国，是中国共产党领导的全面依法治国。这在西方看来，似乎不成体统，依法治国就是国家法律之施行，怎么能由一个政党来领导呢？当然，这是一种以西方的政党标准来看待政党作用的偏见。作为西方国家的政党，它们只有一个功能，就是捞取选票的功能，竭尽全力也不过是为取得选举成功，以便能上台执政而已，政党本身根本没有组织与领导法治的职责和功力。在我们中国则完全不同，中国共产党不是西方多党制下所产生和存在的政党。中国共产党从革命党成为执政党，有着牢固的执政地位和丰富的领导经验。这决定了它不但可以领导依法治国，而且能使依法治国卓有成效。

### 一、党从革命转向执政

中国共产党经历了从革命到执政的长期发展。党的领导能力和经验，是在革命和执政的实践中，不断得以探索、总结和积累的。

### （一）党的领导始于革命时期

法国研究政党的政治学家迪韦尔热，曾以议会为界线，把政党分为“内生党”和“外生党”两种类型。这包含着政党在民主的条件下和专制条件下产生的不同途径。与西方国家在民主的条件下通过议会产生的政党不同，中国共产党是在极端残酷的白色恐怖下成立的革命党。党的领导工作，就开始于对革命的领导。这样的领导，可以说囊括了革命中的一切战线和所有领域，主要包括了对军队、军事斗争和政治、思想、组织建设的领导。

在中国共产党的所有领导事项中，对军队和军事斗争的领导是摆在第一位的，是最为紧迫的问题。因为在中国，如果没有军队和军事斗争的胜利，就没有共产党的生存。党在初创时期，由于没有独立掌握武装力量，曾使革命遭受巨大损失。党从血的教训中认识到，枪杆子里面出政权，必须以武装的革命反对武装的反革命。南昌起义，标志着我们党走上了独立领导革命战争、创建人民军队、武装夺取政权的道路。三湾改编，从组织上解决了党直接掌握和领导士兵群众的重大问题。古田会议，确立了党领导军队的一系列基本原则和制度。此后，在中国革命战争中，党对军队的绝对领导不断得到坚持、巩固和发展。中国共产党也成为最懂得军事、最能够领导打胜仗的革命党。

中国共产党对政治的领导显得尤为重要。政治领导，主要是政治路线、方针、政策的领导。中国共产党必须针对革命的整个时期以及发展的不同时期，根据革命的性质、对象、动力、任务和目标等等，制定和贯彻党的路线、方针和政策，才能保证革命始终沿着正确的方向前进。例如，中国共产党对于中国整个的新民主主义革命时期，形



成了“无产阶级领导的，人民大众的，反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的革命”总路线、总政策。而在第一次国内革命战争时期，明确提出了反帝反封建和实行国共合作的纲领；在第二次国内革命战争时期，制定了开展土地革命和武装反抗国民党反动派的总方针；在抗日战争时期，制定了发动、团结和组织全中国全民族一切革命力量去反对日本帝国主义和汉奸卖国贼的总策略；在第三次国内革命战争时期，提出了放手发动群众，壮大人民力量，解放全国人民，建立一个独立、自由、民主、统一、富强的新中国的总方略。正是在党的正确的政治路线、方针、政策的领导下，中国的革命从胜利走向了胜利。

中国共产党的思想领导，即通过强有力的思想政治工作，向党员和群众进行马列主义和党的路线方针政策的宣传教育，提高全党和全国人民的思想觉悟和认识水平。中国共产党的组织领导，即主要是坚持党对干部工作的领导，党通过制定任人唯贤、德才兼备的干部路线和方针，建设一支忠于党、忠于人民、忠于革命、有才华、有能力的干部队伍。中国共产党的领导，还涉及了对政权、经济建设以及统一战线的领导。如果没有这些方面的领导，中国革命是不可能成功的。

## （二）执政后更须继续实行领导

在中国，无产阶级和人民群众要打倒反动统治阶级、推翻黑暗的旧世界，必须实行由自己的政党——中国共产党的领导，这是马克思列宁主义的一条根本原理。但是，在革命胜利之后，还需要不需要党和党的领导呢？对于这样一个重大问题，毛泽东做出了科学的回答，他说：“消灭阶级，消灭国家权力，消灭党，全人类都要走这一条路