

法治精神的理论脉动与实践面向

郭人菡 著

THE THEORETICAL CHANGE AND PRACTICAL ORIENTATION OF THE RULE OF LAW

ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社



法治精神的理论脉动与实践面向

THE THEORETICAL CHANGE AND
PRACTICAL ORIENTATION OF THE RULE OF LAW

郭人菡 著

ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

法治精神的理论脉动与实践面向 / 郭人菡著. —杭州:浙江大学出版社,2020.3
ISBN 978-7-308-20065-3

Ⅰ.①法… Ⅱ.①郭… Ⅲ.①社会主义法治—建设—研究—中国 Ⅳ.①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 036809 号

法治精神的理论脉动与实践面向
郭人菡 著

责任编辑	樊晓燕
责任校对	杨利军 黄梦瑶
封面设计	雷建军
出版发行	浙江大学出版社
	(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)
	(网址:http://www.zjupress.com)
排 版	浙江时代出版服务有限公司
印 刷	杭州良诸印刷有限公司
开 本	710mm×1000mm 1/16
印 张	15
字 数	246 千
版 印 次	2020 年 3 月第 1 版 2020 年 3 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-308-20065-3
定 价	59.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换
浙江大学出版社市场运营中心联系方式:(0571)88925591;http://zjdxcbs@tmall.com

前　言

法治精神具有国际性，也具有本土性，还具有变迁性。亚里士多德曾言："法治应包含两重意义：已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律。"[①]这种法治应体现良法善治精神的认识，在世界上得到普遍认同。法治在一定程度上也是一种本土性知识，它离不开其植根的土壤。法治精神需要结合具体环境条件生根发芽、茁壮成长。根据费孝通先生所见，变迁是一个交替和发展的过程，是从一种状态变成另一种状态。[②] 法治精神具有这种变迁性。本书主要考察的就是法治精神的变迁性，即考察中国法治精神如何从法制时代迈入法治时代（全面依法治国时代）。

中国法治精神的变迁性是一个庞大的主题，本书不可能进行从古至今、面面俱到的研究。因此，首先，研究被限定于改革开放后的法制时代到法治时代，尤其是法治初时代到全面依法治国时代的法治精神变迁问题。其次，研究被限定于从依法执政、科学立法、依法行政、公正司法、法治经济、全民守法六个主要方面去探讨全面依法治国前后中国法治精神的变迁。另外，从现有文献看，正面探讨全面依法治国前后中国法治精神变迁的文献较多，侧面的视角还比较缺乏。本研究一反通常的考察方法，尝试采用"横切苹果"的方法，并没有对新时代法治精神的本体论、客体论和方法论进行系统论述，而是从一些侧面维度，即从个人历时领悟和即时领悟的维度，去分析

---

① 亚里士多德. 政治学[M]. 吴寿彭，译. 北京：商务印书馆，1965：199. 陈虹秀的新译本与此不一致，鉴于该翻译已是经典，故此仍采用吴寿彭译的旧版本。

② 费孝通. 乡土中国 生育制度 乡土重建[M]. 北京：商务印书馆，2011：340.

当代中国法治精神的若干方面，以期从全新的维度去体会新时代法治精神的变迁升华。这种侧面研究多为由历时性研究成果汇编而成，是“历时研究”而不是“事后证成”。这类研究有助于从一个尽量客观理性的角度去品味当代中国法治精神的变迁，感知其潜移默化地不断提升的演进过程。

前述研究成果主要划分为三类，在本书中呈现：第一类是在已公开发表或出版的内容的基础上修改而成的；第二类是在当时写就但未公开发表或出版的内容的基础上修改而成的，包括课题研究成果或各类研讨会参选论文、首次公开于网络但未发表于期刊的文章以及本人博士论文节选；第三类是本书全新撰写的内容。全书以法治精神的时代变迁为主线融贯为一体。

改革开放以来，我国法治精神的变迁经过了三个重大阶段：一是从“文革”法制荒废时期到改革开放开启重建法制时期(1976—1982)；二是从重建法制时期到1997年提出向法治转变时期(1983—1997)；三是从向法治转变时期到2014年党的十八届四中全会提出全面依法治国时期(1998—2014)。我们现在正在经历全面依法治国时期(2014年以后)。这里涉及一个中国特色社会主义法治新时代与前述几个阶段的关系理解问题。中国特色社会主义法治新时代是同向跃升的时代，这不同于那种转折的时代。在转折性的时代，总能找到一些乃至一个关键的时间与事件结合而成的转折点，而在同向跃升的时代，阶段性和连续性是统一的，往往是量变与质变交织并交替前进的过程，有一系列渐进的节点。中国特色社会主义法治新时代，是承前启后，继往开来，在新的历史条件下继续夺取中国特色社会主义伟大胜利的时代。[①] 在这个时代，法治精神的国际性与本土性都有更鲜明的印记。从法治的国际性看，我们比历史上任何时候都更渴望法治，更依赖法治，同时，由于作为法治精神主要起源地的西方社会目前出现了意识形态博弈理念的复辟和开放合作交流理念的扭曲，我们对法治的国际性有着更谨慎的反思。从法治的本土性看，如何为独具中国特色的法治模式“说理”，如何通过“说理”让中国的法治模式能为其他国家尤其是西方国家所理解、认同和接受，甚至最终实现中国特色法治模式输出，就成为一个重大的时代命题。总之，中国特色社会主义法治新时代并不存在从哪一年开始的问题，当然，也不是可以无限向历史延伸的概念，法治新时代是法治时代之后才有的时代，即先有法治时代后有法治新时代，这是毋庸置疑的。本书是理论与实践的交融

① 陶文昭.论中国特色社会主义新时代[J].教学与研究，2017(12)：5—11.

性成果。相信本书能够从侧面维度反映中国法治精神的理论脉动与实践面向。希望本书能成为增进法治精神共识、弘扬本土法治精神的一块七彩铺路石。

郭人菡

2020 年 1 月于杭州

目　录

第一章　依法执政 …… 1

第一节　依宪执政的五种关联 …… 1
第二节　执政合法性的科学判准 …… 10
第三节　党内法规制定的法治逻辑 …… 29
第四节　中国特色县区治理模式 …… 42

第二章　依法行政 …… 53

第一节　行政权力的公共性证明 …… 53
第二节　简政放权 …… 61
第三节　以大数据考核领导班子法治建设成效 …… 72

第三章　科学立法 …… 80

第一节　基于社会多元化的立法技术 …… 80
第二节　设区的市立法权的相对性 …… 86
第三节　无固定期限劳动合同立法 …… 98

第四章　公正司法 …… 111

第一节　主审法官责任制的改革范式 …… 111
第二节　法官员额制的改革范式 …… 120
第三节　中国转型诉讼制度 …… 130

第五章 法治经济…… 137

第一节 中小企业融资法律风险防范…… 137
第二节 “337”与“301”…… 149
第三节 家庭工业政策…… 160

第六章 全民守法…… 176

第一节 治理视角下的政社互动…… 176
第二节 《西游记》中的法律文化…… 210
第三节 新时期网络谣言治理…… 220
第四节 破解“邻避效应”的“密码”…… 228

第一章　依法执政

第一节　依宪执政的五种关联[①]

依法治国，首先是依宪治国；依法执政，关键是依宪执政。[②] 社会主义中国在施行依宪执政的实践过程中，迫切需要创造性地解决执政权与立法权、行政权、司法权、参政权的关联问题。解决这五种权力的相互关联问题，涉及许多社会主义法治理念的创新。在人类历史的长河中，还没有任何一个社会主义国家建设成了依宪执政的法治国家，如果我国率先建成依宪执政的社会主义法治国家，不仅将从根本上保证自身社会主义社会的长治久安，引领中华民族伟大复兴，也将对人类社会的未来发展发挥示范作用，做出杰出贡献。

一、党的领导与宪法（依宪执政）的关联

治国理政的核心问题是执政问题，包括四个关键性问题，即谁能执政、为谁执政、执什么政、如何执政，也可以说就是政党解决如何治理国家的问题，而国家治理问题“不是一个新问题、小问题，而是国家产生以来就始终存

---

① 本节在《依宪执政的法理问题研究》一文的基础上修改而成，原载于《南都学坛（人文社会科学学报）》2015年第1期。

② 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[N].人民日报，2014-10-29(002).

在的老问题、重大问题，是马克思主义国家学说需要回答的基本问题，是政治学和法学需要研究解决的核心问题”[①]。但学界对执政问题和政党政治的研究一直较弱，甚至影响了上层建筑的发展完善。我们的依宪执政不属于西方意义上的“宪制民主”，我们的依宪执政有自己的特色，它是中西文化结合的产物，是党的领导、人民当家做主和依法治国的有机结合。[②]

而依宪执政的核心和关键是要解决党的领导和宪法的关系。要回答这个问题，首先要回答党和法治的关系问题，因为“党和法治的关系是法治建设的核心问题”[③]。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（本节以下简称《决定》）明确指出：“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。”在此基础上，我们来分析党的领导与宪法（依宪执政）的关系。

第一，宪法是现代政治发展的结果，是政党政治兴起后的产物。在封建社会，信奉“君权神授”，执政权、行政权和司法权三权合一，“圣旨是最高的法条”，没有必要也没有可能再出台宪法。新兴资产阶级执政后，为了限制王权，巩固资产阶级革命成果，保障人民权利，合理设计国家政党政治运行机制，于是制定了宪法。社会主义国家建立后，为了确认革命成果，保障人民民主专政，合理设计国家民主政治运行机制，一般也制定了宪法。

第二，宪法至上。宪法是国家的根本法，具有最高的法律效力。包括执政党在内的全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。也就是说，执政党不仅领导制定宪法，还要带头遵守宪法，如果违宪，也必须纠正。

第三，依宪执政是中国共产党从革命党转为执政党后长期探索的理性选择。新中国成立以来，中国共产党努力探索三大规律：共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律。政治文明与依宪执政在许多方面都有极为密切的联系。革命党的目标是夺取政权，它必然会采用暴力等极不稳定的颠覆性手段。而执政党的目标是巩固和发展政权，它必然会采取

---

① 李林.依法治国与推进国家治理现代化[J].法学研究，2014，36(5)：3－17.

② 社会主义依宪执政并不排斥人民民主专政，相反，它正是为加强人民民主专政服务的。

③ 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[N].人民日报，2014-10-29(002).

法治等有助稳定的建设性手段，而法治是所有现代国家治国理政的基本方式。正如习近平所说，“市场经济必然是法治经济”[①]。如果仍然采用革命时期的思维和手段来治理国家，就会与生产力发展和人民要求背道而驰，从而产生一系列社会危机，最终危及自身政权的巩固。共产党人在对正反两方面的经验总结中对这个问题的认识不断深化。依法执政以及依宪执政的提出，标志着共产党人对作为三大规律中最具关键性的执政规律有了新的认识，可以说这是执政党的认识不断深化的结果。[②]

第四，依宪执政是解决党的执政（党的领导）的合法性、合理性的必然选择。“任何一种统治都试图唤醒和培养人们对其合法性的信念，一切权力都要求为自身辩护。”[③]这种辩护就是对统治的合法性、合理性的辩护，在政党政治语境下就是对执政合法性、合理性的辩护。执政合法性既可被称为执政权威性、执政合理性，又可被称为执政认同感，它是现代政党政治存在与运转的核心和基石。西方国家政党执政的合法性都是通过赢取宪法规定的选举来实现的，其合理性则一般通过政党轮换实现。我们社会主义国家虽然不搞西方的多党制和轮流上台执政这一套，但也同样需要不断强化执政的合法性和合理性。2008 年 9 月，时任中共中央政治局常委、中央书记处书记、中央党校校长习近平在中央党校 2008 年秋季学期开学典礼上做了题为《改革开放 30 年党的建设回顾与思考》的重要讲话。他明确指出，“世界上从来没有哪一个政党的先进性是一蹴而就的，也从来没有哪一个政党的先进性是靠吃老本就能够长期保持的”，“党的执政地位不是与生俱来的，也不是一劳永逸的，过去拥有不等于现在拥有，现在拥有不等于永远拥有”。[④]他告诫全党，执政权的保有绝不能单纯地依赖、继承过去的“功劳簿”。因此，我们要以依宪执政巩固党的执政（党的领导）的合法性，以持续优越的执政能力获取党的执政（党的领导）的合理性。

二、执政权与立法权的关联

要将执政权与立法权相关联，最核心的是要解决党对立法工作的领导

---

① 习近平. 之江新语[M]. 杭州：浙江人民出版社，2013：203.

② 周叶中，伍华军. 依宪执政：全面落实依法治国基本方略的战略举措[J]. 政法论丛，2009(1)：3－11.

③ 尤尔根·哈贝马斯. 重建历史唯物主义[M]. 郭官义，译. 北京：社会科学出版社，2000：262.

④ 习近平. 改革开放 30 年党的建设回顾与思考[N]. 学习时报，2008-09-08.

与有立法权的人大对立法的主导的关系问题。

一方面，在体制机制设计上，要尊重人大的立法权。在这方面至少应当进一步思考三个问题：一是应进一步思考为什么要把党的政策与宪法的内容相互衔接；二是应该进一步思考党的政策与宪法怎么相互衔接；三是应该进一步思考衔接什么和往哪里衔接。[①] 除此以外，党的其他一切活动也都应该纳入法律衡量范畴，在宪法和法律的规定内行使。

另一方面，也要防止在依法治国语境里党对立法权失控。这里的失控有四种情况。第一种情况：党的意志不能通过法律程序转化为国家意志。比如，党代会提出的需上升为法律的方针政策，在人大得不到通过。第二种情况：人民的意志不能通过法律程序转化为党的意志。比如，一些本该获得法律保障的弱势群体的正当诉求，如果缺乏立法支撑，而党要依法办事又必须借助立法渠道，就有暂时无法满足弱势群体的正当诉求的可能性。第三种情况：党的意志和人民的意志出现细节性分歧。虽然从根本上说，二者是一致的，但并不能说在细节上也毫无冲突的可能。如果发生细节性分歧，由谁来裁决？抑或是通过一个什么样的法定的磋商机制来解决？这种解决的法定标准和法定程序是什么？第四种情况：党的意志和人民的意志以外的意志上升为法律，或者党的意志和人民的意志迟迟不能上升为法律。比如，由于委托立法被利用，被国外利益集团所斡旋或者说施加不法影响，使只代表国外某些不当利益的法律或法条得以上升为法律，或者个别人钻法律空子通过暗箱操作“依法”当选，或者使体现党的意志和人民意志的立法久拖不决。

因此，首先，要建立和完善党领导立法工作的相关程序，使党领导立法“有法可依”。《决定》规定：“凡立法涉及重大体制和重大政策调整的，必须报党中央讨论决定。”但没有提及谁来报告，是由全国人大、全国人大常委会、全国人大常委会党组还是参与起草立法的国务院部门来报告尚有待明确。还有如何定义“重大”也有待细则进一步阐释。其次，党要尊重和支持人大依法行使立法权等职权。各级党组织都要尊重和保障人大及其常委会以及人大代表依法履行职责，发挥应有作用。再次，要建立和完善人民参与立法的相关程序。要认真贯彻《决定》，建立基层立法联系点制度，健全法律法规规章起草征求人大代表意见制度，增加人大代表列席人大常委会会议

① 蒋伟平. 依法执政首先是依宪执政理论浅论[J]. 法制与社会，2017(1)：598.

的人数，完善立法项目征集和论证制度。一切法律法规规章草案都应公开征求公众意见并反馈采纳情况。最后，还要在最大限度地激发人民的民主热情与规范立法之间找到一个平衡点，建立相应的机制，以避免利益集团操控立法程序。

三、执政权与司法权的关联

司法的基本功能是裁决纠纷，定分止争，因此，公平、公正乃是其生命线。英国哲学家培根说过："一次不公正的判决比多次不平的举动为祸尤烈。因为这些不平的举动不过弄脏了河流，而不公的判决则把水源也败坏了。"[①]这句名言深刻揭示了司法公正的重要性。司法公正是社会公正的最后一道防线。司法一旦失去公正，也就失去了人们的信任，其价值也就不复存在，社会必将陷入"以暴制暴"的恶性循环。当前，司法领域存在法官职业保障不完善、司法公信力不高等突出问题，其深层次原因在于司法体制不完善、司法职权配置和权力运行机制不科学、人权司法保障制度不健全。从执政权与司法权的关联看，如何平衡党的领导与司法机关行使职权之间的关系，是执政权与司法权互动中最具考验性的问题。

《决定》强调，各级党政机关和领导干部要支持法院、检察院依法独立公正地行使职权，同时规定，政法委员会是党委领导政法工作的组织形式，必须长期坚持，政法机关党组织要建立重大事项向党委报告制度。由此可见，我国司法权讲的"独立"，不是指法院像一些西方国家那样在体系上独立，而主要是指法官等在办案上"独立"，即"让审理者裁判，让裁判者负责"。这里需要探讨的是，作为党委领导政法工作组织形式的政法委员会与公、检、法、司的关系。这种关系首要的问题是政法委书记是否能由公安部门首长兼任或者说政法委书记能否兼任公安部门首长。从学理的角度来看，这种兼任不利于将执法权与司法权适度分离，也不利于在依宪执政框架下将加强党对司法工作的领导与加强公平公正司法机制设计相结合，因此，应该摒弃这种兼任的做法，以确保政法委员会能以一种相对超然的姿态和立场对公、检、法、司进行组织与协调。

---

① 培根. 培根论说文集[M]. 水天同，译. 北京：商务印书馆，1983：193-200. 也有翻译为"一次不公正的裁判，其恶果甚至超过十次犯罪。因为犯罪虽然触犯了法律——好比污染了水流；不公正的裁判则毁坏法律——好比污染了水源。"

依宪执政架构下将执政权与司法权关联还需解决的一个重要问题是法官、检察官的产生。《决定》提出要“建立从符合条件的律师、法学专家中招录立法工作者、法官、检察官制度，畅通具备条件的军队转业干部进入法治专门队伍的通道，健全从政法专业毕业生中招录人才的规范便捷机制”。同时规定：“建立法官、检察官逐级遴选制度。初任法官、检察官由高级人民法院、省级人民检察院统一招录，一律在基层法院、检察院任职。”后面这个“一律”是否包含前面的“特定人才”？这当中党委如何发挥作用？还需要实践的观察。

四、执政权与行政权的关联

党的执政权归根结底是一种应然性权力，[①]其实现有赖于与国家政权的结合，而行政权是实现执政权最主要的依靠。从理论上讲，二者在大小上是正相关关系，即如果存在有限政府，则行政权就是有限的，而当行政权受宪法和法律限制时，执政权也会相应受限，[②]比如，“权力清单”主要是服务于建立有限政府，同时也构成对整个法治权力参与方的限制。[③] 但执政权与行政权的实际互动，又是最为复杂的。不仅社会主义国家面临着如何关联执政权与行政权的难题，资本主义国家也存在执政权与行政权关联的纠结。比如在美国，民主党或共和党赢得了总统选举，就等于赢得了一个任期的行政权，如果在参众两院席位都过半数，按理就相当于赢得了整个国家的执政权。但是，由于美国特殊的体制，党的执政权并不当然能关联到行政权，也就是说，虽然总统在候选阶段是由一个党派推选出的，但其一旦当选，

---

① 我党的执政权比较特殊的地方是实际上还包括军权。“党指挥枪”是否表明执政权中的军权是实然权力呢？这里要区分政党军权与执政权中的军权两个概念。从本质上说，“党指挥枪”是无关执政权的一个政党军权概念，无论是否执政，党都是应当坚持指挥枪的（如在新中国成立前）。新中国成立后，军权在形式上有两个系统，一个是中共中央军委系统，一个是国家军委系统，在实际上可以理解为“两块牌子，一副班子，一套人马”。执政权概念中的军权需通过国家权力机构中的军权来实现（“党指挥枪”即政党军权不受此限制，仍属无介质行使，也是必须坚持的一个基本体制；混淆或将执政权中的军权理解为实然性权力则容易导致军队国家化结论，是必须反对的一种倾向），所以执政权从整体上讲仍然是应然的，仍必须通过行政权等介质成为现实性权力。

② 也就是说，执政权也有边界，这边界就是宪法和法律规定。

③ 郭人菡. 基于“权力清单”、“权利清单”和“负面清单”的简政放权模式分析[J]. 行政与法，2014(7)：23－28.

就不再仅仅代表某一党派，而是代表整个国家，从而其领导的行政权与所属党的执政权发生了某些脱节。那么我们的社会主义国家是否存在这种脱节或其他脱节？又能否允许这种脱节或其他脱节呢？如何设计和掌控执政权与行政权之间正当、合理且有效的关联呢？

社会主义国家也存在执政权与行政权的脱节现象。其原因首先在于执政权与行政权并不是全口径对接的。党的十九大报告指出，党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。[①] 执政权是一个涵盖立法、行政、司法、参政、国防、外交等多领域的广域概念、整体概念，而行政权仅仅是执政权实现的主要依靠，并非全部依靠。执政权的某一项意图，只通过行政权有可能无法实现，需要集合各种国家权力共同作用。这时，如果将希望全部寄托于行政权，就可能造成行政权的行使困境。如党关于行政事务的重大决策，若不通过人大，就直接让政府施行，政府就有可能“骑虎难下”，陷于“进退维谷”的境地。第二个原因就是行政权除了主要承担执政诉求外，还有自身独立的诉求。这种诉求有可能源自自身，如部门利益，也有可能源自外部，如民众或国际机构行为（如联合国安理会决议）。第三个原因是，从动态角度看，执政权有执政权的运作规律和节奏，行政权有行政权的运作规律和节奏，二者不可能时时刻刻都合拍。

对于这种脱节现象，不能简单地肯定或者否定。政府要接受党的领导。依照宪法和法律，我国是一元政体，政府还要对人大负责。但同时，政府又必须确保行政权始终保持在党的领导之下。我国实行的是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，这就决定了行政权的领导权只能掌握在党的手中，这是坚持社会主义制度和社会主义道路的根本保证。

因此，探索执政权与行政权之间正当、合理且有效的关联机制就显得尤为重要。这个问题的核心就在于执政权与行政权之间是通过“人治”关联还是通过“法治”关联。必须随着法制健全和法治推进，逐步摒弃执政权通过“人治”关联行政权的体制机制，强化现有的通过法治关联的新体制、新机制，让法律成为执政权和行政权之间的“连心桥”“防火墙”。

---

① 习近平.决胜全面建成小康社会　夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[EB/OL].[2019-10-01].人民网 http://cpc.people.com.cn/19th/n1/2017/1027/c414395-29613458.html?from=groupmessage&isappinstalled=0.

五、执政权与参政权的关联

参政权包括人民的参政权和民主党派的参政权，本书在此特指民主党派的参政权。正如前文所说，我国实行的是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，中国共产党是执政党，各民主党派是参政党，共产党和各民主党派是通力合作、共同致力于社会主义事业的亲密友党。

作为一个持续执政的执政党，要做到永不犯错、永不变色是很难的。这就需要党内监督与党外监督并行。民主党派的监督是党外监督的重要形式。毛泽东说："为什么要让民主党派监督共产党呢？这是因为一个党同一个人一样，耳边很需要听到不同的声音。"[①]还曾指出："究竟是一个党好，还是几个党好？现在看来，恐怕是几个党好。不但过去如此，而且将来也可以如此，就是长期共存，互相监督。"[②]1956 年 9 月，邓小平代表中共中央在中国共产党第八次全国代表大会上作的《关于修改党的章程的报告》指出："我们党同民主党派和无党派民主人士的合作是长期的，这一个方针是早已确定了的。从抗日战争时期开始，我们党就实行了同党外民主人士合作的方针。在中华人民共和国成立以后，我们同各个民主党派和无党派的民主人士的合作，得到了进一步的发展。十多年的经验证明，这种合作对于我们党的事业，是有益而无害的。"[③]中国共产党历届党的领导都坚持了这一思想并不断发扬光大。总结起来，参政党民主监督有以下作用：有利于社会主义政治文明建设，有利于社会主义和谐社会的构建，有利于推进执政党能力建设，也有利于推进参政党自身参政能力建设。

特别是从新时期实践情况看，各民主党派作为社会和阶级、阶层矛盾的润滑剂，其建设和谐社会的黏合剂的作用尤为突出。一方面，由于中国共产党是执政党，自然成为阶级、阶层矛盾指向的集中点。尤其是在目前复杂多变的国际国内大环境下，中国共产党要处理前所未有的、不可计数的、范围极为广泛又极为深刻的矛盾，其难度之大可想而知，犯一些错误也是无法避免的。作为矛盾的受害者、受害群体，自然会把矛头指向执政党。在这种情

---

① 毛泽东. 关于正确处理人民内部矛盾的问题[M]//毛泽东文集：第七卷. 北京：人民出版社，1999：235.

② 毛泽东. 论十大关系[M]//毛泽东文集：第七卷. 北京：人民出版社，1999：34.

③ 邓小平. 关于修改党的章程的报告[M]//邓小平文选：第一卷. 2 版. 北京：人民出版社，1994：224.

况下，如果只有中国共产党的自我辩解，有时很难收到好的效果，而作为民主党派，由于其地位特殊，如果能出来讲话，哪怕是同一个意思，效果却有可能大不一样。另一方面，在这个利益分化、诉求多元的时代，新兴阶层不断涌现，而中国共产党因为纲领的限制，却不可能将所有人都吸纳为组织成员。在这种情况下，民主党派就承担起了将新兴阶层中的代表人士组织化的重任，这对于凝聚全社会力量共同建设法治国家、推进社会主义事业，发挥着不可替代的作用。

因此，我们必须大力发展包括参政党在内的社会主义统一战线。发展统一战线，必须依法进行。我国有必要出台一部统一战线促进法，将中国共产党领导的多党合作和政治协商制度纳入更加系统的法治化轨道。

最后，需要指出的是，我国执政权、立法权、行政权、司法权、参政权这“五权”关系不像西方行政、立法、司法“三权”关系，它们之间不是分立与制衡的泾渭关系，而是“你中有我，我中有你”的统合关系，相互间只是“分工”的不同，都有着共同的价值取向即全心全意为人民服务。就“五权”相互关联来说，不仅包含执政权与其他四权的关联，实际上还包括立法权、行政权、司法权、参政权四者的关系与互动，限于篇幅与主题聚焦需要，本书对此不再展开讨论。还需说明的是，以上分析仅限于从“五权”角度着眼的依法治国基本法理架构的粗浅探讨，在全面推进依法治国的进程中，还有许多有待解决或即将产生的重大问题，有待给出答案。而这将有赖于根植在包括基层治理法治化在内的全国上下全面推进依法治国伟大实践基础上的社会主义法治理论的大发展、大繁荣。总之，在人类历史的长河中，还没有任何一个社会主义国家建设成为依宪执政的法治国家，如果我国率先建成依宪执政的社会主义法治国家，不仅将从根本上保证自身社会主义社会的长治久安，引领中华民族的伟大复兴，也将对人类社会未来发展发挥示范作用，做出杰出贡献。