

論當代中國依法治國的三大基礎

郝鐵川*

“社會不是以法律為基礎的。那是法學家們的幻想。相反地，法律應該以社會為基礎。”（《馬克思恩格斯全集》第6卷，第291—292頁）黨的十五大報告在我們黨和共和國的歷史上第一次將依法治國、建設社會主義法治國家確立為建設有中國特色社會主義政治的基本目標，那麼，中國依法治國的基礎是甚麼？研究中國的依法治國，首先要研究它賴以生存的土壤，只有找到適宜它生長的土壤，才能促使它開花結果。

一、依法治國的經濟基礎

作為上層建築的重要組成部分，法治不是根源於人的理念中，而是植根於社會的經濟基礎裏。縱觀法治的歷史，我們可以清楚地看到，法治產生於市場經濟的要求，其實現程度取決於市場經濟的發展程度，而它與自然經濟和計劃經濟卻是無緣的。

在自然經濟社會，資源的配置主要通過政治權力的分配、宗法繼承等來實現，特別是政治權力（即馬克思恩格斯所言的“超經濟強制”）一直在社會生活中發揮主宰一切的巨大作用。你可以擁有多少田產、家業，你可以住會怎樣的房，坐甚麼樣的車，穿甚麼樣的帽子，以及以何種身分姿態去與社會各方面進行交往，都要看你在國家權力結構中所處的是一個何種別的地位。因此，在自然經濟社會，絕大多數人都仰仗國家權力的恩賜而生活，再加上自然經濟的自給自足特性造成了人們的互相隔離。所以，廣大生產者“不能代表自己，一定要別人來代表他們。他們的代表一定要同時是他們的主宰，是高高站在他們上面的權威，是不受限制的政府權力，這種權力保護他們不受其他階級侵犯，並從上面賜給他們雨水和陽光。所以，歸根到底，小農的政治影響表現為行政權力支配社會。”（《馬克思恩格斯選集》第1卷第693頁。）因此，自然經濟是專制制度的基礎。在自然經濟社會，也存在一定數量的法

* 本文作者為華東政法學院教授。

律，也有諸如中國戰國時期法家那樣的學派主張“法治”。但那不過是人治底下的法律，不過是以法律的形式來肯定人治，不過是將法律作為專制的刀把子而已。

在計劃經濟條件下，資源的配置主要是通過行政權力關係、行政命令、等級職位安排、紅頭文件來實現，生產者不能成為獨立的經濟活動主體，生產者之間實際上不發生橫向主體關係，有的只是與上級和政府的縱向隸屬關係，生產者之間的經濟聯繫不是由法律調整，而是由政府決定。因此，法律在行政管理中的作用是微乎其微的。而且，正如鄧小平同志指出的那樣，在這種以行政指令為主要手段配置資源的計劃經濟體制下，在政治方面，很容易產生官僚主義。權力過分集中、家長制、幹部領導職務終身制和形形色色的特權現象；在經濟方面，很容易產生“官工”、“官商”、“官農”式的體制和作風；在文化領域，很容易產生專制主義作風。（《鄧小平文選》第2卷，第327、334頁）一句話，計劃經濟體制容易產生“人治”，而法治卻不易出現。這一點已為歷史所證實。

市場經濟是一種通過以市場為基礎配置資源的經濟體制。與自然經濟和計劃經濟最大的不同之處，在於它否定了國家權力直接配置資源、直接控制社會經濟活動的舊體制。市場經濟有兩個不可分割的特徵，一是利益主體的多樣化，二是資源配置的市場化，市場經濟不是人治經濟而是法治經濟，就是因為市場經濟把人們從原來無所不的行政支配體制中解放出，形成了一個個主要通過市場交易獲取利益的獨立的利益主體，而不同的利益主體必須共同遵守表現為權利、義務規範的法律規範，才能共處於一個社會、一個世界，以前人們聽命於長官意志，現在則只服從法律。同時，市場經濟的平等性、自由性、民主性、開放性等，徹底改變了過去以維護特權、人治和專制為己任的法律面貌，法律不再像過去那樣只是讓人畏懼，而讓人感到可親、可愛，因為現代法律實質上是“人民自由的聖經”（列寧語），是人民權利的宣言書。

那麼，市場經濟為會麼有這麼大的魅力？關鍵在於市場經濟是以市場交易為基礎、多種所有制相互依存和制約的體制。多種所有制的相互依存和相互制約，是市場經濟賴以存在的基礎。因為所謂商品交換，本質上是財產所有權之間的交換。商品交換的首要前提是交換者必須對所要交換的物品有明確的、專一的、可以自由處置的所有權，即交換者必須相互承認對方是交換物的所有者。商品交換的另一前提是交換者必須是獨立的和自主的，能夠以自己的名義讓渡產品和購買商品，轉讓權利和獲得權

利。所以，商品交換的前提是存在不同的相互依存和相互制約的所有權（不同的利益集團），說它們相互依存，是因為離開了對方，自己就無法進行交換；說它們相互制約，是因為誰也不能支配誰，否則也難以公平交換。世界上絕不可能產生只有一個所有權構成的商品交換，絕不可能出現買方、賣方都是一個人的市場。計劃經濟是單一公有制構成的經濟，國家可以無償調撥不同生產者的產品，所以它無法導出發達的商品交換活動。因此，依法治國的經濟基礎是市場經濟，市場經濟的基礎是不同所有制之間的相互依存和相互制約。黨的十五大報告把以公有制為主體、多種所有制共同發展確立為我國社會主義的基本經濟制度，這就奠定了社會主義市場經濟的基礎，進而奠定了中國依法治國的經濟基礎。

二、依法治國的政治基礎

政治是經濟的集中表現。不同所有制集團（或不同利益集團）之間的相互依存和相互制約，是依法治國的經濟基礎，那麼，表現在政治上，就是共產黨領導的多黨合作與政治協商制和人民代表大會制度，這也就是中國依法治國的政治基礎。

多種所有制成分和多種分配方式的存在，說明如今的“人民”與單一公有制為基礎的計劃經濟體制下的“人民”有所不同。在計劃經濟體制下，人民是一個以單一公有制為基礎的利益整體，幾乎可以說是“鐵板一塊”。而在市場經濟體制下，人民固然存在客觀的、真實的共同利益，但畢竟由於多種所有制和分配方式的產生，人民由原來的“鐵板一塊”分化成眾多的利益群體。中國共產黨是人民共同利益的代表，為了更好地把握和協調不同利益群體的關係，就需要建立代表人民內容某些利益群體的政黨，把人民的整體利益（共同利益）與人民內部局部利益辯證地統一起來。這樣便產生了共產黨領導的多黨合作與政治協商制度。因此，多種所有制成分和分配方式的客觀存在，是我們多黨合作與政治協商制度的經濟根源。同時，中國共產黨領導的多黨合作制度也是在長期的歷史發展中形成的。我國的政黨制度與西方不同，西方主要發達國家的政黨是在資產階級掌握政權後逐步形成的，而在我國則是先有了政黨，然後才有了政權，沒有共產黨就沒有新中國，這是千真萬確的歷史結論。

中國共產黨領導的多黨合作制有兩層重要含義：一是中國共產黨在多黨中居於領導地位，中國共產黨的領導是多黨合作的最高原則。我國，中國共產黨既是一般意義

上的執政黨，同時也是領導黨。西方人所謂的執政黨是經常變化的，而中國共產黨是領導黨，其執政地位是不可動搖的。二是確保中國共產黨領導地位牢不可破的前提下，實行中共和其他政黨“長期共存，互相監督”，特別要加強其他政黨對共產黨的監督，防止產生腐敗。在中共中央政治局 1948 年 9 月會議上，毛澤東在任弼時發言談到民主問題時，就插話說：“與黨外人士合作，對於整掉黨內的官僚主義、不民主、貪污現象等，有極大好處。”（《任弼時選集》第 460 頁）1956 年毛澤東在《論十大關係》裏又提出：“究竟是一個黨好，還是幾個黨好？現在看來，恐怕是幾個黨好。不但過去如此，而且將來也可以如此，就是長期共存，互相監督。”“長期共存的主要目的就是互相監督，所以，我們有意識地留下民主黨派，讓他們有發表意見的機會。”（《毛澤東選集》第 5 卷，第 278、279 頁）在執政條件下，為了防止腐敗，必須把黨的內部自身監督與黨的外部監督相結事，毛澤東在陝甘寧邊區時期就提出了這一“內外夾攻”的方法。1956 年中央統戰部部長李維漢在八大會議上的一段發言，比較準確地表達了毛澤東的這一思想，他說：“現在我們黨在全國人民中居於核心領導的地位，更需要這樣的內外夾攻。我們需要來自廣大勞動群眾的監督，這是基本的依靠。同時我們還需要來自各民主黨派和無黨派民主人士的監督”，（《中國共產黨第八次全國代表大會文獻》，人民出版社 1957 年版，第 501 頁）。鄧小平在修改黨章的報告中也表述了這一思想，他指出各民主黨派和無黨派民主人士“能夠對於我們黨提供一種單靠黨員所不容易提供的監督，能夠發現我們工作中的一些我們所沒有發現的錯誤和缺點，能夠對於我們的工作作出有益的幫助，”（《鄧小平文選（1938 年 1965 年）》第 213 頁）1957 年，4 月，周恩來特別強調說：“【HTH】互相監督，首先應該由共產黨請人家監督”，“重要的是共產黨要承認長期共存、互相監督。我們只要是一個敢於面對現實的人，敢於揭露錯誤、批判錯誤、改正錯誤的人，那就不怕監督。越是監督我們，我們越是能進步。”（《周恩來統一戰線文選》第 350、351 頁）。

政治協商是中國共產黨同其他政黨合作與監督的重要形式。按照 1989 年 12 月中共中央發布的《關於堅持和完善中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度的意見》要求，中共和其他政黨政治協商的形式有“（1）中共中央主要領導人邀請民主黨派主要領導人和無黨派代表人士舉行民主協商。（2）中共中央主要領導人根據形勢需要，不定期地邀請民主黨派主要領導人和無黨派的代表人士舉行高層次、小範圍的談心活

動，就共同關心的問題自由交談，溝通思想，徵求意見。（3）由中共中央召開民主黨派、無黨派人士座談會，能報或交流重要情況，傳達重要文件，聽取民主黨派、無黨派人士提出的政策性建議或討論某些專題。（4）除會議協商以外，各民主黨派和無黨派人士可就國家大政方針和現代化建設中的重大總是向中共中央提出書面的政策性建議，也可約請中共中央負責人交談。

不難看出，第一，中國共產黨領導、多黨合作的政黨體制根本不同於西方的多黨制或兩黨制。後者是輪流或競爭執政，沒有“領導黨”的概念。而在我國的政黨體制中，中共是社會主義事業的領導核心，她首先是領導黨，由此又為執政黨，其他政黨也不是在“在野黨”，而是參政黨。《中共中央關於堅持和完善中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度的意見》指出，要保證民主黨派成員、無黨派人士在全國人大代表、人大常委會委員和人大常設專門委員會中占有適當比例，並可聘請有相應專長的民主黨派成員、無黨派人士在人大中占適當的比例。《意見》還指出，應採取切實措施，選配民主黨派成員、無黨派人士擔任國務院及其有關部委和縣以上地方政府及其有關部門的領導職務。推舉符合條件的民主黨派成員和無黨派人士擔任檢察審判機關的領導職務，聘請一批符合條件和有專門知識的民主黨派成員、無黨派人士擔任特級監察員、檢察員、審計員和教育督導員等。第二，中國共產黨領導、多黨合作的政黨體制也有別於一些社會主義國家實行的一黨制。因為中國各民主黨派在憲法賦予的權利、義務範圍之內，同中共一樣實行編制獨立、組織獨立、法律面前平等和政治自由，堅持實行民主黨派的自治，反對任何人包辦代替、干涉它們的內部事務。特別是1993年憲法修正案進一步確認“中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度將長期存在和發展”，使中國各民主黨派有了更加明確的憲法規定的權利主體地位。現在，我們需要努力的是，根據憲法進一步制定《中華人民共和國政黨法》。第二次世界大戰以前，西方國家的憲法對政黨一般都不作規定，政黨向來是法律以外非正式的組織，這種非正式組織並不包括在正式組織系統裏，也不寫在組織法或組織條例中。第二次世界大戰以後，政黨在現代議會制中的作用日顯重要，議會政治就是政黨政治，政黨合法活動的自由是政治自由的必要環節，這已成為多數人的共識。政黨對於國家制度是如此重要，因此必須用明確的法律法規對政黨的作用、權利、義務和內部組織等加以規定。1974年，西德率先制定了《德意志聯邦共和國政黨法》，該法共七章，即政黨的憲法地位和作用、政黨的內部組織、選舉中候選人的提名、選舉經費補償的

原則和範圍、帳目公開、實行對違憲政黨的取締和最後條款。制定這些條款，是為了保證政黨政治和決策過程公開化。

中國共產黨領導、多黨合作的我國政黨體制，是我國一項基本政治制度，是馬克思列寧主義同中國革命與建設相結合的一個創造，是符合中國國情的社會主義政黨制度。堅持和完善這一制度，是我國政治體制改革的一項重要內容。目前這一制度已明確地寫進了憲法，但它屬於原則性條款，迄今尚無具體法律規範這一制度的運行，仍由黨的政策性文件來指導。根據依法治國的要求，堅持黨的領導的一個重要方面，就是要善於把黨的主張通過法字程序轉變為國家（人民）意志、上升為法律。因此，我們要按照中共中央《關於堅持和完善中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度的意見》精神，制定《中華人民共和國政黨法》，確立中共的領導、執政地位，其他政黨的參政地位；確立互相監督與政治協商的具體方式 等等。鑒於“文化大革命”的教訓，我們要完善違憲審查、罷免、彈劾等法律監督制度，使我國的政黨制度法律化之後，“不因領導人的改變而改變，不因領導人注意力和看法的改變而改變。”（鄧小平語）。

中國依法治國的政治基礎，除了上述中國共產黨領導的多黨合作與政治協商缺席以外，還有人民代表大會制度。人民代表大會制度是指我國的一切權力屬於人民；人民在民主普選的基礎上選派代表，組成全國人民代表大會和地方各級人民代表大會作為行使國家權力的機關；其他國家機關由人民代表大會產生，受人民代表大會監督，對人民代表負責；人大常委會向本級人民代表大會負責，人民代表大會向人民負責。總之，人民代表大會制度是我國的根本政治制度。

人民代表大會在依法治國中具有主體地位。第一，人民當家作主是社會主義中國的本質特徵。依法治國的主體只能是人民，但人民是我國 12 億人的總和，當然不可能人人都直接動手，一起來行使國家權力，為此必須選舉代表，由他們代表人民，組成各級人民代表大會行使國家權力。因此，人民代表大會是依法治國的主體。

第二，依法治國之“法”，根源於全國人民代表大會。我國的一切權力集中於全國人民代表大會和它的常務委員會，因而一切立法權也集中於全國人民代表大會，其他任何機關、任何地方的立法權都來自全國人大的授權。也就是說，我國實行一元性

立法體制，全國人大及其常委會的國家立法權是源，國務院、省級和較大的市的人大的立法規權，都是派生的，是流。全國人大常委會有權撤銷不適應的政府規章。因此，依法治國之“法”，說到底是人民通過自己的人民代表大會制定的，人民代表大會是把人民意志上升為法律的機構。

第三，人民代表大會是人民監督政府、檢察院、法院等國家機關的機構。依法治國之“國”，首先是指國家機器、國家事務等，也就是說，依法治國的重點是依法治理國家機器的運行。人民的意志被全國人民代表大會集中、昇華為法律之後，需要組織行政機關去執行，需要組織審判機關、檢察機關去適用法律。行政機關、審判機關、檢察機關等由人民代表大會選舉產生，向人民代表大會負責，受人民代表大會監督。依法治國，就是要由人民代表大會把人民的意志上升為法律。然後監督行政機關審判機關和檢察機關去執行法律。依法治國的關鍵是法律的實施，而人民代表大會擁有組織行政機關、審判機關和檢察機關工作人員的監督權，這些權力就使得人民代表大會成為保證其他國家機關依照人民意志（法律）辦事的重要機構。人民代表大會既是法律的制定者，又是法律實施的推動者，因此，它是依法治國的主體。那麼，中國共產黨與人民代表大會之間是一種甚麼樣的關係？簡言之，兩者既有領導與被領導的關係，也有監督與被監督的關係。

第一，中國共產黨對人代表大會實行政治領導。實行政治領導的主要方式是：把黨關於國家生活的政治原則、政治方向和內政、外交、經濟、國防等方面的重要主張，提交人民代表大會，經過法定程序變成國家意志，上升為法律；向人民代表大會推薦重要幹部。

人民選舉代表組成人民代表大會，行使國家權力，但按照馬克思主義原理，人民是劃分階級的，階級是由政黨來領導的。因此，中國共產黨對人民代表大會的領導是符合這一原理的。

從世界現代議制政治的實踐來看，各國代議制機關事實上也都是在政黨領導、支配下運行的。所以現代政治叫做政黨政治（Party Politics），現代政府中做政黨政府（Party Government）。議會沒有黨團就不能提出立法綱領；政府沒有政黨，就不能把各自分工的機關（部門）在一定的方針、路線上統一起來，以實現整個國家的目標。

因此，政黨是國家機器的發動機，這是現代政治具有規律性的現象。

第二，人民代表大會依法擁有監督包括中國共產黨在內的一切政黨和國家機關都必須在憲法和法律範圍內活動的職權。

《中華人民共和國憲法》第 5 條第 3 款規定：“一切國家機關和武裝力量、各政黨和各社會團體、各企業事業組織都必須遵守憲法和法律。一切違反憲法和法律的行為，必須予以追究。”而按照第 67 條第 1 款的規定，全國人大常委會擁有“監督憲法的實施”的職權。因此，全國人大常委會擁有監督中國共產黨必須遵守憲法和法律的職權。同時，接受這一監督也是中國共產黨的自身要求。現行《中國共產黨章程》以“黨必須在憲法和法律的範圍內活動”作為黨的一項重要原則加以規定。黨的十五大報告也再次重申了這一原則：“黨領導人民制定憲法和法律，並在憲法和法律範圍內活動。”

中國共產黨是執政黨。執政黨，顧名思義，必須到國家內部去執政，而不應在國家之外執政。怎樣到國家內部執政？那就是黨應通過把自己的路線、方針、政策經由人民代表大會的立法程序變成國家意志的辦法來實現對國家事務的領導；黨領導人民制定了法律，黨身先士卒地遵守法律，積極主動地接受人民（由人民代表組成的人民代表大會）的監督。正如十五大報告所說：“我們的權力是人民賦予的，一切幹部都是人民的公僕，必須受到人民和法律的監督。”

中國共產黨是領導黨，這是因為，中國共產黨雖是人民中的一部分，但她是人民中的先進分子，是人民根本利益的代表。人民代表大會能否忠實地反映人民意志要求，能否真正地發揮國家權力機關的作用，關鍵在於它能否貫徹黨的路線、方針、政策。

黨的十五大報告用準確的語言概括了上述內容：“依法治國把堅持黨的領導、發揚人民民主和嚴格依法辦事統一起來，從制度和法律上保證黨的基本路線和基本方針的貫徹實施，保證黨始終發揮總攬全局、協調各方的領導核心作用。”

三、依法治國的思想基礎

鄧小平同志深刻指出：“舊中國留給我們的，封建專制傳統比較多，民主法制傳

統很少”，“從黨和國家的領導制度、幹部制度方面來說，主要的弊端就是官僚主義現象，權力過分集中的現象，家長制現象，幹部領導職務終身制現象和形形色色的特權現象”，這些弊端“多少都帶有封建主義色彩”（《鄧小平文選》第二卷，第332、327、334頁）。封建主義殘餘影響、計劃經濟體制的弊端影響、“左”的階級鬥爭擴大化的觀念影響等，長期以來困擾我國社會主義民主法治的進程。因此，依法治國是我國思想領域的一次深刻革命。

第一，要樹立正確的執政意識。中國共產黨作為執政黨，如何執政？這是中國共產黨人取得國家政權後必須要解決的一個重要問題。

對於這一問題，彭真同志在粉碎“四人幫”以後有過論述。他說，在革命戰爭年代，雖然黨在根據地裏領導建立了政權，可是沒有全國性的政權。因此，那時應該，也只能是黨說了算。在整個革命隊伍裏，主要講黨的政策，黨的政策也就是“法”。建國以後情況不同了，我們不僅有黨，還有國家。黨和國家要做的事，講內容，當然是一個東西，總起來說即堅持四項基本原則，實現社會主義現代化，發展社會主義民主，健全社會主義法制，建設高度文明、高度民主的社會主義國家。講形式，那就不僅有黨，還有國家的形式。因此，黨和國家的各項工作都要從過去主要依靠政策辦事，逐步過渡到不僅依靠政策，還要健全法制、依法辦事。有些同志對經過國家的形式不習慣，嫌麻煩。民主就不能怕麻煩。一言堂不行，幾個人說了算不行。凡是關係國家和人民的大事，光是黨內作出決定也不行。還要同人民商量，要通過國家的形式。（《論新時期的社會主義民主與法制建設》第219—221頁）彭真同志這裏所講的“還要同人民商量，要通過國家的形式”，顯然指的就是要與人民代表大會商量，要通過人民代表大會把黨的主張變成法律。

漢初一位大臣陸賈和高祖劉邦有段對話，劉邦鄙儒生（知識分子），理由是“吾乃馬上得天下”。陸賈當即反問劉邦：以馬上得天下，但能以馬上治天下嗎？這就是說，打天下有打天下的辦法，而治理天下有治理天下的辦法。中國共產黨在革命戰爭年代處於“在野”地位，處於非常時期，只能用黨的政策、決議、軍事命令指揮武裝鬥爭。但當取得了政權後，就不能沿用戰爭年代的老辦法，就必須在國家政權裏執政，善於把自己的主張經由人民代表大會的法定程序上升為國家意志，變為法律。然後要求各條戰線的共產黨員堅定、認真地執行法律。一句話，黨要善於運用立法和執

法手段貫徹自己的主張。這才是當今正確的執政意識。

第二要樹立法律至上的觀念。所謂法律至上，是指法律在國家、社會生活中具有最高權威，任何個人權威、道德規範、宗教戒條都不能凌駕於法律之上，與之抵觸。長期以來，困擾社會主義國家法律權威的，主要是領袖的權威。鄧小平同志指出，長期以來，我們往往把領導人說的適當做‘法’，不贊成領導人說的話就叫做‘違法’，領導人的話改變了，‘法’也就跟隨改變。”（《鄧小平文選（1975—1982年）》第136頁）。因此，在社會主義國家，人治與法治的根本分水嶺就在於：當領袖的意志與法律發生衝突時，按哪一個辦？按領袖意志辦事就是人治，按法律辦事則為法治。

社會主義國家領袖的權威為甚麼容易凌駕於法律權威之上呢？一個重要原因是混淆了黨紀權威與法律權威的區別。按照黨的紀律規定，下級服從上級、個人服從組織，是不可動搖的原則。同時，也有對領袖的崇拜與下級服從上級的約束夾雜在一起。但按照法律精神，真正的“上級”就是法律，法律就是“國王”。領袖意志與法律發生衝突，人們應該毫不猶豫的站在法律一邊。

現代政黨的組織原則與法律原則不盡一致，是現代社會的一個普遍現象。資本主義國家總以“民主”、“潔治”相標榜，但資本主義國家的政黨內部的組織關係都是實行領袖集權制或稱寡頭領導制。在議會制國家，執政黨的領袖雖然是通過競選程序選出來的，但在人事和政策上有的權力。例如，德國的基督教民主聯盟和社會民主黨，黨的主席是黨的全國領袖，如果該黨執政的話，又是內閣總理，一身二任。這些黨雖設有主席團，但主席團並不是集體決策機構，實際上，主席擁有最後決定權，黨的各級機構包括黨的議會黨團都必須聽從和執行主席的決定。英國保守黨的領袖一經選出，便不再改選，直至其退休或死亡。在野時，保守黨領袖是該黨下院團領袖，影子內閣“首相”；在執政時，保守黨領袖就成為內閣首相。黨的領袖對人事，政策等重大事宜，擁有決定權。黨的其他各中央機構通過的決議，對領袖來說，只有建議性質，不具有約束力。

但在西方，黨紀歸黨，國法歸國法，黨的領袖在黨內不受民主原則約束，但不等於他在國家政權內不受法律約束。同樣，在黨內，個人服從組織，但在國家公共生活

領域，他卻必須服從法律甚於服從黨紀和領袖。

社會主義國家不實行西方的多黨制，執政黨的地位是法定不可動搖的，黨、政雖有區別，但聯繫是在所難免的。各個國家機關或設有黨委、或設有黨組，這是必要的，因為各級黨組織是黨的線、言針和政策切實實施的根本保證，是社會主義制度優越性的體現。但我們也由此必須注意：黨內生活和國家（公共）生活是有區別的。在黨內，黨員必須服從組織，下級服從上級，全黨服從中央；但在國家（公共）生活中，如果黨的決定與法律一致那還好辦，但當兩者衝突時，人們只能選擇法律！因為法律是黨領導人民制定的，法律是黨的意志和人民意志的高度統一，所以它是至上的！

第三，要樹立權利優先的意識。所謂權利優先，是指我們設立一切法律規範的根本出發點是為了保障人民的權利，權利與權力、義務相比，必須處於優先地位。

在這一問題上，我們必須注意黨員與公民的角色差異。我們把《中國共產黨章程》和現行《憲法》比較一下，即可發現一個細微的差別。黨章在規定黨員的權利和義務時，義務部分在前，權利部分在後；而《憲法》在規定公民的權利和義務時，卻是權利部分在前，義務部分在後。這說明黨章在保障黨員的權利的同時，更強調黨員要切實履行義務；《憲法》在規定公民的義務的同時，更強調保障公民的權利。這是因為，政黨是一種由志願加入者組成的團體，是為了實現共同的政治目標而走在一起的團體。入黨從根本上來說不是為了做官，因為政黨本身不是國家機關。入黨主要是盡義務，是為一定的事業而獻身。而公民與此有所不同，國家的存在是為了公民的在社會主義國家，人民（公民中的絕大多數）是國家的主人，國家的一切活動都是為了人民。因此，人民的權利高於國家權力，人民享有權利要優先於履行義務，不如此，就無以體現出人民當家作主。

所以，黨章關注的是黨員，要求他多為黨盡義務，不能把等價交換等商品經濟的規則適用於黨內生活，法治關注的是公民，從市場經濟就是權利經濟出發，現代法律恰巧是把等價交換、身分平等、誠實信用、權利優先等作為自己的基本原則，把權利作為現代法律的核心價值，把保障公民權利視為法治的出發點。我們既不能把一個黨員混同於普通公民，降低自己的先進性；同時也不能用黨員的標準代替公民標準，把

對黨員的要求泛化為對公民的要求。

第四，要樹立權力制約意識。權力要受制約，不受制約的權力，必然會被濫用，必然導致腐敗和罪惡，這是人類歷史證明了的真理。

在法治社會，權力制約有兩道入手處：

第一，以權力制約權力。即：增大各個權力主體（立法權、行政權、司法權等）之間的磨擦整合系數，提高人民的安全系數。在西方是三權鼎立。中國當然不能照搬。但這並不意味中國否定權力制約的必要性。在我國，一切權力屬於人民，人民通過科學分工的各種國家機關來行使權力。一定的國家機關享有法定的權力，同時又受到其他國家機關的法定權力的配合和制約。司法機關、行政機關要受到人民代表大會的制約；政府機關違法的具體行政行為，要受到司法機關的制約。

第二，以權利規範權力。即：由人民制定法律，劃定權力行使的範圍，要求各個權力主體恪守“法無授權不得行”原則：由人民制定法律，以列舉式劃定人民不作為和須作為的義務範圍，並規定除此範圍之外，皆為人民的自由、權利天地，要求權力主體恪守“法不禁止不得罰”原則（即凡是法律沒有禁止公民做的事情，公民都可以去做，而法律對此不得處罰）。從“法無授權不得行”的角度來看，法律是國家機關的“營業執照”，絕不能超出經營範圍去違法經營，否則，人民就要吊銷其營業執照；“法不禁止不得罰”的角度來看，法律是人民自由的“聖經”、權利的保障書。