

依法治国 新征程

若干重大问题分析

袁鲁 编著

国家行政学院出版社

新视角审视新起点

新解读阐明新部署

新感悟激励新希望

依法治国 新征程

若干重大问题分析

袁鲁 编著

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

依法治国新征程若干重大问题解析 / 袁鲁编著

. —北京: 国家行政学院出版社, 2014. 10

ISBN 978 - 7 - 5150 - 1284 - 1

I. ①依… II. ①袁… III. ①社会主义法制 - 建设 - 研究 - 中国
IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 212168 号

书 名	依法治国新征程若干重大问题解析
作 者	袁 鲁
责任编辑	刘韞劼
出版发行	国家行政学院出版社 (北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
电 话	(010) 68920640 68929037
编 辑 部	(010) 68929095
经 销	新华书店
印 刷	北京佳顺印务有限公司
版 次	2014 年 10 月北京第 1 版
印 次	2014 年 10 月北京第 1 次印刷
开 本	710 毫米×1000 毫米 16 开
印 张	20
字 数	240 千字
书 号	ISBN 978 - 7 - 5150 - 1284 - 1
定 价	68.00 元

目 录

一、

法治文明：历史演进与中国化解读

【问题点击】

劳教消亡见证法治文明共识	2
--------------------	---

【深度阐释】

法治是人类文明演进的重要成果	3
法治是一个多义的概念	7
法治是社会主义政治文明的不懈追求	9
中国法治文明的书写方式和精神格局	11

【专家观点】

江平：中国法治建设的四条主线	14
喻中：厘清法治生命力所在	15

【视野拓展】

“流氓罪”历史变迁：见证中国法制理念进步	16
----------------------------	----

二、

法治中国：社会主义法治国家的综合版和升级版

【问题点击】

敢于宣告无罪，向法治回归	22
--------------------	----

【深度阐释】

法治国家、法治政府与法治社会一体建设 24

法治中国面临的主要挑战 25

法治中国建设的新十六字方针 27

法治中国建设的路径选择 28

把法治作为治国理政的基本方式 29

【专家观点】

成思危：依法治国首先要依法治官 31

马怀德：法治中国意味着什么 32

【视野拓展】

作为“法治”国家的古代中国 34

三、
党的领导：法治中国建设的根本保证

【问题点击】

习近平：“两个不能”是法治建设的“一记警钟” 40

【深度阐释】

党的领导是法治中国建设的根本保证 41

党的领导与实行法治的统一性 43

领导干部带头遵纪守法是建设法治中国的关键 47

【专家观点】

朱苏力：执政党对中国法治的三个核心关注 51

王文余：坚持党的领导、人民当家作主与依法治国的有机统一 53

【视野拓展】

习近平总书记法治思想蕴含的新意 54

四、 法治思维法治方式：加快从人治向法治的转型

【问题点击】

是该把“父母官”称谓扔进故纸堆了·····	60
-----------------------	----

【深度阐释】

法治思维法治方式的时代价值·····	62
法治思维法治方式的核心内涵·····	63
法治思维需要由内而外地自觉培养·····	66
提高领导干部运用法治思维法治方式的能力·····	68

【专家观点】

任红杰：法治思维与人治思维的五大冲突·····	70
于宏伟、李静：法治弊端的自醒·····	73

【视野拓展】

称“老板”“老大”比称“老爷”还坏·····	74
非法治思维的七大误区·····	76

五、 党纪国法：实现有效衔接，形成整体合力

【问题点击】

通奸厉语频出凸显党纪严于国法·····	80
---------------------	----

【深度阐释】

党的制度建设迈入法治新阶段·····	81
正确处理党的政策和国家法律的关系·····	85
正确把握和运用独立审判原则·····	87
党纪国法是最大的规矩·····	90

【专家观点】

奚晓明：党的政策与国家法律本质一致 91

李林：独立审判与司法独立是有区别的 92

马怀德：源头反腐尚需制定三部法律 93

【视野拓展】

“党鞭”的职责与资历 95

六、
民主政治：与法治中国实现共生共建

【问题点击】

话说“找茬” 98

【深度阐释】

法治对政治民主具有多重价值 99

民主法治代表社会主义政治文明的特征和实质 102

民主与法治不可分离 103

推进中国特色社会主义民主法治建设进程 106

【专家观点】

俞可平：实行民主法治的六个理由 111

詹得雄：西方的民主偏见比无知更害人 112

【视野拓展】

2013：民主法治前进的脚步 115

七、
国家治理：以法治为根本遵循与基本方式

【问题点击】

应纠正地方维稳工作中的“异化”现象 120

【深度阐释】

国家治理是全新的政治理念	122
法治化是国家治理现代化的关键所在	124
法治化是国家治理现代化的本质特征	126
法治化是实现国家治理现代化的必然路径	128
推进国家治理的法治化进程	130
推进基层治理法治化	132

【专家观点】

莫于川：应当正确认识共同治理的含义	133
郝海波：法治是国家治理的重要基础	135

【视野拓展】

官员形象危机是公共治理的一面镜子	136
------------------------	-----

八、

制度之笼：驯服权力和制约权力的利器

【问题点击】

疯狂的规划源于狂妄的权力	140
--------------------	-----

【深度阐释】

要义在于以刚性的法律制度来约束和控制权力	141
最为坚固的基材就是宪法和法律	142
加强对权力的全面梳理和清晰界定	144
把权力关进制度笼子的主要环节	146
打造科学合理严密结实的制度铁笼	148

【专家观点】

李永忠：变“关猫的牛栏”为制度的铁笼	151
江必新：如何让制度笼子发挥其应有的作用	153

【视野拓展】

美国如何把权力关进制度的笼子 154

九、

立法质量：助推立法步入精细化时代

【问题点击】

开门立法遇冷缘于参与动力不足 160

【深度阐释】

客观认识立法中存在的问题 162

发挥立法在国家治理中的引领和推动作用 163

破除法律万能主义思维逻辑 166

提升立法质量应去部门化 168

推进科学民主立法提高立法质量 171

【专家观点】

刘武俊：民意是检验立法质量的首要标准 173

孙德英：明确法制委和法工委职责分工 175

【视野拓展】

2014，中国立法七大看点 176

十、

有效实施：宪法法律的生命与权威

【问题点击】

环保法修法严执法应更严 182

【深度阐释】

宪法和法律的生命在于有效实施 183

宪法法律至上的内涵 185

坚持宪法法律至上的必要性 187

弘扬宪法精神构建宪法文化	190
高效实施宪法法律的主要途径	192

【专家观点】

徐汉明：宪法法律实施没有“最好的普适性模式”	195
马怀德：应重视对法律实施效果的评估	196

【视野拓展】

中国法律实施：纲要、内容与路径	197
-----------------------	-----

十一、

法治政府：法治中国建设的核心部分

【问题点击】

县官难见怎成热门话题	202
公权失范才是对法治最大的伤害	203

【深度阐释】

法治政府建设的战略意义	205
法治政府的内涵界定与共识达成	208
加快法治政府建设的重点任务	212

【专家观点】

应松年：让权力运行不脱轨	215
马怀德：法治政府建设要警惕形式主义	216

【视野拓展】

法治政府，学界如何评价	218
-------------------	-----

十二、 权力清单：让政府有形之手更有形

【问题点击】

“巡视清单” 警示 “严以用权”	224
------------------------	-----

【深度阐释】

权力清单制度是对法治精神的完美诠释	225
有形之手的无形之弊	227
用权力清单管住有形之手	229
将有形之手置于阳光监督之下	231
推行权力清单制度的基本环节	232

【专家观点】

王利明：负面清单的法治意义	235
竹立家：转变政府职能的实质是政府的有效限权、 放权和分权	236

【视野拓展】

2013，厘清边界和恪守边界的努力	238
-------------------------	-----

十三、 法治社会：法治中国建设的基础工程

【问题点击】

没有法治就没有温馨的生活	244
--------------------	-----

【深度阐释】

法治社会建设的重要性和紧迫性	246
法治社会建设的基本思路和原则遵循	247
人情社会更要讲法治	250

让法治成为社会信仰	251
-----------------	-----

【专家观点】

沈春耀：建设法治国家须打破“差序格局”	255
赵秉志：培育法治理念须加强对权力监督	257

【视野拓展】

从熟人社会走向法治社会	258
-------------------	-----

十四、

司法改革：宏大布局中的关键篇章

【问题点击】

劳教制度废止拿什么来善后	262
--------------------	-----

【深度阐释】

明确司法体制改革的主要目标	263
把握司法改革的着力点	265
坚持深化司法体制改革的基本原则	271

【专家观点】

刘武俊：落实司法责任制是司法改革的关键	273
高全喜：司法改革要减负	274

【视野拓展】

独立审判，司法改革的攻坚之战	276
削权审委会：法治常识回归乃司法改革急务	278

十五、

法治文化：法律不被信仰，将会形同虚设

【问题点击】

七成人称“中国式过马路”曝社会规则失范	282
---------------------------	-----

【深度阐释】

法治文化是建设法治国家的基本要素 284

社会主义法治文化的时代特征 287

法治精神缺失的现实表现 289

以法治文化建设为引领推进落实依法治国基本方略 293

【专家观点】

张中秋：传统中国法的精神是道德人文 296

王菲：法治文化建设应当注重传统内核 296

【视野拓展】

“管”出来的文明 298

附录

习近平论依法治国——十八大以来重要论述摘编 302

后记 308

法治文明：

历史演进与中国化解读

全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度，提高党的执政能力和执政水平，必须全面推进依法治国。伟大的民族离不开伟大的法治。18世纪法国启蒙思想家、社会学家、西方国家学说和法学理论的奠基人孟德斯鸠曾说过，“法律是人类最伟大的发明。别的发明让人类学会驾驭自然，而法律的发明，则令人类学会如何驾驭自己。”法治是人类政治文明的重要成果，凝结着人类智慧，是治国理政的基本方式，为各国人们所向往和追求。法治文明是一个国家实行法治的状态和程度所体现的文明，法治的发展史更是文明的发展史。作为政治文明的制度形态和秩序形态，法治集中反映着一个国家或地区的政治生活状况、权力与权利关系的合理化程度和社会公平正义的保障水平。人类社会的进步，伴随着人类法治的进程。当今时代，人们越来越深刻地意识到，法治是国家走向繁荣富强、公平正义的“不二法门”，是大国软实力的重要见证，亦是不可阻挡的历史大趋势。

劳教消亡见证法治文明共识

在 2013 年即将落幕之时，全国人大常委会通过了关于废止有关劳动教养法律规定的决定。这一存续半个多世纪的制度走向了终点。这是我国法治建设不断推进中的又一重要举措。

制度的变迁总是与社会的发展相适应，也显示出与时代的“对位关系”。劳教制度的雏形，是 1955 年针对不够判刑的“反革命分子”等进行的特殊“管理方式”。1957 年《国务院关于劳动教养问题的决定》被批准，宣告这一制度的诞生；1979 年 11 月公布的《国务院关于劳动教养的补充规定》，意味其作为一种维护社会治安的措施被启用；1982 年国务院转发公安部《劳动教养试行办法》，开启劳教制度普遍化适用阶段。可以说，在 50 多年的时间跨度内，从诞生、运行及至最后的废止，这一制度都有着它的现实背景和历史意义。

粗略回顾这段历程不难发现，劳教制度一直都在寻求自身的合理性，以不断适应社会发展对制度的需求。在功能目的上，从当初的“政治控制”到后来的“治安控制”，再到近年来用于维稳需要，其在实现违法和轻罪行为的矫正上发挥了一定作用，也有利于维护特定时期的治安秩序。

但是，旧制度在寻求合理性的过程中，总会遭遇到一个自身难以突破的极限。当 2002 年劳动教养适用对象扩大为“十种人”之时，中国的民主法治进程已是轻舟已过万重山，法治意识的增强和权利意识的觉醒，使得实践中大量适用的劳教制度受到挑战。尤其是随着尊重和保障人权入宪，劳教制度日渐显现出缺陷。

劳教制度最终走向消亡，是社会进步的结果，提供给我们一个普遍性的启示则是：与人一样的国家法治肌体也需要经常洗洗澡、治治病。

如果说，当年收容遣送办法因孙志刚事件而废止、旧拆迁条例因各种强拆事件而终结，那么此次通过法定途径废止劳教制度，则更接近于主动的清理，意味着公民自由权利再一次得到伸张，宪法的权威和尊严再一次得到维护。

法治首先乃良法之治。一国的法律体系中，宪法是最高法、根本法。正如习近平总书记所说，“保证宪法实施，就是保证人民根本利益的实现。”宪法的有效实施，要求其他法律法规与宪法相违背时，能够得到快速而果断的制止和追究。对此，我国宪法将“监督宪法的实施”职权赋予了全国人大及其常委会，使其有权撤销同宪法和法律相抵触的行政法规。从这个角度看，此次全国人大常委会依职权废止劳教制度，正可感受到宪法实施的脉动。

在法治的长征中，当我们若干年后回望劳教制度的废止时，或许能够清晰感受到这一时刻的历史性意义。废除劳教清除的不仅仅是违宪的旧规范，清洁的也不仅仅是法律制度的肌体健康；在更大的意义上，它见证了制度文明进步的力量，折射出上下互动共同推动法治中国的共识。

（摘自 2013 年 12 月 30 日《人民日报》，作者：傅达林）

【深度阐释】.....

法治是人类文明演进的重要成果

法治的发展与人类文明的变迁紧密相关。任何一种法律制度、法律思想都有其历史基因和历史脉络。历史法学代表人物萨维尼认为，法律的任何部分都不是一成不变的，法律只能是历史存在中的、在历史中展开的法律。

最早的法治概念，是古希腊思想家亚里士多德提出的。亚里士多德说：“法律就是秩序……法治应当包括两重意义，已成立的法律获得普遍的服从，而大家服从的法律又应该本身是制定得良好的法律。”这是对法

治最经典的古典解释，即法治的前提是良法，法治是守法与良法的结合，法律应当受到普遍的尊重和服从。古罗马法学家同样注重“以法为据”，罗马百科全书编纂者塞尔苏斯把法律定义为“善良公正之术”。与古希腊哲学家认为权利先于法律而存在有所不同，罗马人认为权利生于法律。罗马古典共和思想最优秀的代表西塞罗，依据法来阐释“理性”“正义”等法的本质，提出了国家各组成部分相互制约、相互配合的共和政体主张。古希腊和罗马的法治思想和法治模式对西方法律文化产生了深远影响。在古罗马，以《查士丁尼民法大全》为代表的法律典章，成就了罗马帝国的惊人辉煌，成为罗马留给后世的最重要的精神遗产。德国著名法学家耶林说：“罗马帝国曾三次征服世界，第一次靠武力，第二次靠宗教，第三次靠法律。武力因罗马帝国的灭亡而消亡，宗教随人民思想觉悟的提高、科学的发展而缩小了影响，唯有法律征服世界是最为持久的征服。”

文艺复兴以来，随着资本主义经济以及与之相适应和协同的自由、平等、权利等人文主义思想的发展，法治观念广为传播。西方近代化国家继承了古典法治思想，法治观念成为占社会支配地位的价值原则。英国的戴雪在《英宪精义》中提出了“法治”（rule of law）的概念，建立起现代法治国家的基本原则。在18世纪的法国，孟德斯鸠在其被称为“法的百科全书”的《论法的精神》中，概括法治为“法律下的自由和权利”“自由是做法律所许可的一切事情的权利；如果一个公民能够做法律所禁止的事情，他就不再自由了，因为其他他人也同样会有这个权利。”法治集中彰显了人类在集体规则的建构中所蕴含的理性与智慧，在集体规则的遵从中所呈现的秩序与和谐，是文明社会的重要价值取向。

法律是社会公意的体现，而法治的基础是对规则的约定和遵循。法治与契约有着天然的联系。契约是规则之治，法治也是规则之治。在一个需要相互协作的社会里，契约是社会关系产生的基础，无数独立而平等的个人依靠法律、依靠契约相互联接，共同维系形成社会关系。世界上最古老和最完整的《汉谟拉比法典》，规定了人类社会早期的契约制度。其在正文282个条款中，直接规范契约关系的有150条，占53%以