



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

中国法治这十年 (2002~2012)

〔主编〕 李林 田禾

〔副主编〕 吕艳滨

Rule of Law for the Ten Years in China (2002-2012)



方志
出版社



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

中国法治这十年 (2002 ~ 2012)

Rule of Law for the Ten Years
in China (2002—2012)

主 编 李 林 田 禾
副主编 吕艳滨



方志出版社
Publishing House of Local Records

图书在版编目(CIP)数据

中国法治这十年：2002～2012 / 李林，田禾主编.
—北京：方志出版社，2015. 10
ISBN 978 - 7 - 5144 - 1758 - 6

I. ①中… II. ①李… ②田… III. ①法制史—
研究—中国—2002～2012 IV. ①D929

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 255610 号

中国法治这十年 (2002～2012)

主 编：李 林 田 禾

副 主 编：吕艳滨

责任编辑：张 昊 丛 珺

出 版 人：冀祥德

出 版 者：方志出版社

地址 北京市朝阳区潘家园东里 9 号 (国家方志馆 4 层)

邮编 100021

网址 <http://www.fzph.org>

发 行：方志出版社发行中心

电话 (010) 67110500

经 销：各地新华书店

排 版：北京宝蕾元科技发展有限公司

印 刷：北京京都六环印刷厂

开 本：700 × 1000 1/16

印 张：35.75

字 数：849 千字

版 次：2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5144 - 1758 - 6 定价：98.00 元

· 版权所有 翻版必究 ·

序 言

中国法治的现状、挑战与未来发展

李 林

一 对中国法治现状的评价

(一) 法学界、法律界对于中国法治状况的评价

近年来，中国法学界、法律界以及社会其他各界人士，在谈到法治问题时，往往有不同的评价。综合起来看，目前国内主流媒体和法学界、法律界对于中国法治状况的评价，大致有如下四种观点。

一是认为近年来法治建设取得了巨大成就，法治状况好得很。官方媒体、领导人讲话和部分专家学者持这种观点。

二是认为近年来法治建设是“进一步、退两步”，与改革开放前 20 年法治建设“进两步、退一步”的状况相比，形成明显反差。持这种观点的学者，人数不多，但影响较大。

三是认为近年来法治建设明显倒退，主要表现是司法改革倒退和某些领域“人治”现象回潮，法治状况令人堪忧。司法界的某些法官、检察官和律师持此种观点，法学院的部分师生也很认同。

四是认为目前中国法治建设处在一个十字路口，何去何从，思路不清，目标不明，需要尽快研究定夺。专家学者中持此种观点者较多。

(二) 民间对于中国法治状况的评价

在民间，前一阵有关“段子”对中国法治现状做出了以下调侃式的描述：

三大基本法——领导的看法、领导的想法、领导的说法；

三个诉讼规则——大案讲政治、中案讲影响、小案讲法律；

三个法律效力原则——宪法服从国外看法、法律服从内部规定、内部规定服从领导决定；

法治基本状况——严格立法、普遍违法、选择执法；

执法依据原则——百分之十人大通过、百分之九十高院释法。

尽管民间“段子”对于中国法治状况的上述评价，颇为夸张、片面、消极，甚至捕风捉影、以偏概全，但是，为什么会出现此种评价，是否也在一定程度上反映了民意对于中国法治状况的某些感受和期待，需要我们正面理解和认真对待。

（三）地方法治指数评价

在地方法治建设层面，近年来一些地方借鉴国际和香港法治建设经验，试行用“法治指数”来进行法治的量化评价。这些地方主要是浙江杭州余杭区、云南昆明、江苏南京和无锡、四川成都等。它们采用量化分析方法，评价以百分制为计量单位。近几年各地的得分基本上都在70~80分之间，而且总体上是小步上升的。例如，2008年杭州余杭区在全国率先发布的2007年度“余杭法治指数（满意度）”为71.6分，2008年度为71.84分，2009年度为72.12分，2010年度为72.48分，2011年度为72.56分，每年分值都有微幅上升。^①地方法治指数评价的出台，对地方法治建设起到了积极推动作用，但也受到两方面的批评：一是中国是单一制国家，在全国法治建设“不景气”的大环境下，地方法治建设的空间是十分有限的，不可能取得实质性突破；二是即使有些地方法治建设在“法治指数”评价中得了高分，也没有实际意义，因为它在方法和坐标体系上没有可以比较的参照系，在实践上与人们的真实感觉出入较大。

如何评价当下中国的法治状况，需要实事求是的态度和科学精神、科学方法。例如，从时间跨度来看，评价中国法治状况的时间起点是1949年、1978年、1997年、2002年还是2007年？依法治国基本方略是中国法治建设的里程碑，而2012年是依法治国基本方略正式确立的第十五周年，因此应当以1997年以来的15年作为评价中国法治状况的时段。

从法治建设的宏观内容来看，根据党的十五大、十六大和十七大三个政治报告对依法治国和法治建设战略目标做出的规定或描述，可以将其中的“依法治国、政治体制改革、执政党依法执政、形成法律体系、加强宪法和法律实施、建设法治政府、推进司法改革、保障民主权利、反腐倡廉、法制宣传教育、维稳”11项重大任务作为主要评价对象（参见表1）。通过分析可以看出，除“中国特色社会主义法律体系如期形成”和“法制宣传教育完成任务”外，其他方面都很难说达到目标。

^① 俞琪：《法治指数：余杭一年一度的体检》，《青年日报》2012年9月4日。

表 1 依法治国基本方略确立十五年来任务完成情况

任务	党的十五大报告	党的十六大报告	党的十七大报告	完成情况
依法治国	依法治国，就是广大人民群众依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家和社会事务……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	发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来	全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家	有所进步，但各种评价均有
政体改革	政治体制改革的主要任务是：发展民主，加强法制，实行政企分开、精简机构，完善民主监督制度，维护安定团结	继续积极稳妥地推进政治体制改革，扩大社会主义民主，健全社会主义法制，建设社会主义法治国家	深化政治体制改革，必须……扩大社会主义民主，建设社会主义法治国家，发展社会主义政治文明	进展不明显
依法执政	党在宪法和法律范围内活动。从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施，保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用	党的领导主要是政治、思想和组织领导，通过制定大政方针，提出立法建议，推荐重要干部，进行思想宣传，发挥党组织和党员的作用，坚持依法执政，实施党对国家和社会的领导	坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，保证党领导人民有效治理国家	进展不明显
形成体系	到 2010 年形成有中国特色社会主义法律体系	到 2010 年形成中国特色社会主义法律体系	坚持科学立法、民主立法，完善中国特色社会主义法律体系	如期完成
法律实施	维护宪法和法律的尊严，坚持法律面前人人平等，加强对宪法和法律实施的监督，维护国家法制统一	坚持法律面前人人平等，确保法律的严格实施	加强宪法和法律实施，坚持公民在法律面前一律平等，维护社会公平正义，维护社会主义法制的统一、尊严、权威	进展和效果不尽如人意

续表

任务	党的十五大报告	党的十六大报告	党的十七大报告	完成情况
政府法治	一切政府机关都必须依法行政，实行执法责任制和评议考核制。实现国家机构组织、职能、编制、工作程序的法定化	加强对执法活动的监督，推进依法行政，提高执法水平	推进依法行政。加快行政管理体制改革，建设服务型政府	进展明显，效果尚可
司法改革	推进司法改革，从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权	推进司法体制改革，从制度上保证审判机关和检察机关依法独立公正地行使审判权和检察权	深化司法体制改革，保证审判机关、检察机关依法独立公正地行使审判权、检察权	进展明显，效果待观察
民主权利	实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，保证人民依法享有广泛的权利和自由，尊重和保障人权	扩大公民有序的政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，享有广泛的权利和自由，尊重和保障人权	从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与。保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。尊重和保障人权，依法保证全体社会成员平等参与、平等发展的权利	有所进展，但还需努力
反腐倡廉	加强对各级干部特别是领导干部的监督，防止滥用权力，严惩执法犯法、贪赃枉法	加强对权力的制约和监督。建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制	完善制约和监督机制，保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益	力度加大，但成效不明显
法制宣教	深入开展普法教育，增强全民的法律意识，着重提高领导干部的法制观念和依法办事能力	加强法制宣传教育，提高全民法律素质，尤其要增强公职人员的法制观念和依法办事能力	加强公民意识教育，树立社会主义民主法治、自由平等、公平正义理念，树立社会主义法治理念。深入开展法制宣传教育，弘扬法治精神，形成自觉学法守法用法的社会氛围	持续开展 了 25 年，按规划完成了任务，成效有待观察

续表

任务	党的十五大报告	党的十六大报告	党的十七大报告	完成情况
维稳	维护安定团结，对人民内部矛盾，要……正确运用经济、行政和法律等手段加以处理，防止矛盾激化	维护社会稳定，正确运用经济、行政和法律等手段，妥善处理人民内部矛盾特别是涉及群众切身利益的矛盾	推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，为党和国家长治久安提供政治和法律制度保障。维护群众合法权益。发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用，增强社会自治功能	力度越来越大，矛盾越来越多，任务越来越重

党的十八大报告从党和国家工作的大局和全局着眼，高屋建瓴、言简意赅地对过去 5 年民主法治建设成就做出了评价：“民主法制建设迈出新步伐。中国特色社会主义法律体系形成，社会主义法治国家建设成绩显著。……司法体制和工作机制改革取得新进展。”

法学界、法律界和全社会应当尽快把对中国法治状况的认识和评价统一到党的十八大报告上来，统一到中央关于全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家的战略部署上来，在新的历史起点上为中国民主法治建设事业做出新贡献。

二 中国法治面临的主要挑战

中国法治建设这十年尽管取得了有目共睹的辉煌成就，但离人民群众的期待还有差距；依法治国基本方略虽然得到实施，但发展还不平衡；法律体系尽管已然形成，但还需进一步完善和发展；立法尽管成就斐然，但执法、司法、守法和法律监督还不尽如人意；法制宣传教育尽管成绩巨大，但法治环境并未根本改善。正如 2012 年 12 月 4 日习近平总书记“在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话”中所指出的：“在充分肯定成绩的同时，我们也要看到存在的不足。主要表现在：保证宪法实施的监督机制和具体制度还不健全，有法不依、执法不严、违法不究现象在一些地方和部门依然存在；关系人民群众切身利益的执法司法问题还比较突出；一些公职人员滥用职权、失职渎职、执法犯法甚至徇私枉法严重损害国家法制权威；公民包括一些领导干部的宪法意识还有待进一步提高。”具体来讲，中国法治建设和依法治国事业还面临以下主要问题和挑战。

一是社会主义民主法治建设与经济社会文化发展的要求还不完全适应，领导干部中的“人治”现象、公民中的非法治现象、社会上轻视和无视法治的现象，在有些地方、部门、领域和群体中有所抬头和蔓延。

二是坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，是社会主义政治文明的本质要求，但在一些地方和部门实际上被统一于党委的“一把手”，法治被“人治”所弱化，依法治国从党领导人民实行的“治国基本方略”，演变为某些地方和部门“维稳”以及发展经济^①的工具。

三是中国特色社会主义法律体系有待完善，立法质量需要不断提高。立法中存在的部门利益、特殊群体利益问题，部门立法争权夺利问题依然存在。国家立法部门化、部门权力利益化、部门利益合法化的现象仍未消除，一些明显带有部门或集团利益痕迹的立法，把畸形的利益格局或权力关系合法化，行政部门借立法扩权卸责、立法不公等从制度设计的基础上影响了社会主义法治的权威和法律的实施。

四是中国特色社会主义法律体系形成后，中国法治建设的主要矛盾是宪法和法律实施的问题。主要表现为：普遍存在的有法不依、执法不严、违法不究，许多法律形同虚设（参见专栏1）；地方保护主义、部门保护主义和执行难的问题时有发生；法治缺乏权威，司法缺乏公信力；公民“信权不信法”，存在“信访不信法”，“信关系不信法”，“小闹小解决、大闹大解决、不闹不解决”等问题。加强法治教育，提高全社会的法律意识和法治观念，仍是一项艰巨任务。

专栏1 中国法律实施状况问卷调查

经过30多年的努力，中国特色社会主义法律体系已经形成，无法可依的问题基本解决，法律实施成为法治建设的重点。您认为当前中国法律实施的状况（以法律得到实施的百分比来表示）是：

投票项	百分比	得票
很好（90%）	3%	768
较好（70%）	4%	1022
一般（50%）	14%	3728
较差（30%）	20%	5403

^① 马怀德教授指出：“但是经济GDP往往是通过不遵守法治甚至破坏法治的方式获得的。”江平、马怀德等：《中国法治愿景》，《中国改革》2010年第6期。

续表

投票项	百分比	得票
很差（10%）	59%	15495
总投票人数	100%	26416

资料来源：《中国法学网》截至2012年12月10日的统计

五是政府多头执法、多层执法和不执法、乱执法问题。存在有令不行、有禁不止、行政不作为、失职渎职、违法行政等行为；少数执法人员知法犯法、执法寻租、贪赃枉法甚至充当“黑恶势力”的保护伞；出现了一些不正确的执法倾向，如钓鱼执法、寻租性执法、非文明执法、限制性执法、选择性执法、运动式执法、疲软式执法、滞后性执法等；粗暴执法激发冲突，甚至引发群体性事件或极端恶性事件，突出表现在征地拆迁领域。

六是司法改革轰轰烈烈，解决了办公条件、经费、人员编制以及一些长期制约法院、检察院建设和发展的体制机制等“老大难”问题，基本上实现了各个阶段司法改革方案预设的目标。但司法独立、司法公正、司法权威、司法效率、司法公信力和干预法院、检察院依法独立行使职权等深层次问题依然存在。^①

七是消极腐败现象仍然比较严重，一些领域腐败现象仍然易发多发；公职人员贪赃枉法、权钱交易、执法犯法、以言代法、以权压法，对法治造成损害；执法不公、行政不作为乱作为等问题比较突出。如何用法治思维和法治方式应对和解决腐败问题，是对党领导的中国法治建设事业的极大挑战。

三 中国法治的未来发展

根据国家“十二五”规划提出的民主法治建设任务和党的十八大提出的到2020年全面建成小康社会的民主法治建设目标——“人民民主不断扩大。民主制度更加完善，民主形式更加丰富，依法治国基本方略全面落实，法治政府基本建成，司法公信力不断提高，人权得到切实尊重和保障”，从中国政治、经济、社会、文化未来改革发展的实际需要出发，积极稳妥推进政治体制改革，全面推进依法治国，加快建设法治国家，“更加注重发挥法治在国家和社会治理

^① 例如陈卫东教授指出：“在充分肯定前些年司法改革工作取得的重大成绩的同时，我们也不得不承认，许多更深层的问题并没有彻底解决，并且面临更大的困难。司法改革本是一项涉及机制设置、权力机关协调等多方位的全面改革，需要一种宏观的、战略性的规划。然而，目前的司法改革措施大多停留在工作机制层面上，深层次的体制改革尚未展开。”陈卫东：《未来五年中国司法体制改革的若干建议》，《河南社会科学》2012年第2期。

中的重要作用，维护国家法治的统一、尊严、权威，保障社会公平正义，保证人民依法享有广泛权利和自由”，是未来中国法治发展的大方向和大趋势。

在实施“十二五”规划和贯彻落实党的十八大精神的过程中，未来中国法治发展的总体思路，应当努力实现四个基本转变。

一是坚持党的领导、人民民主和依法治国的有机统一，在依法治国实践进程中和社会主义法治轨道上积极稳妥地推进政治体制改革，更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，实现从法治到社会主义宪政的转变，从制度上、程序上实现“三者有机统一”。

二是在中国法律体系如期形成的基础上，进一步强化民主法治建设，全面推进依法治国，加快建设法治国家，实现从法律体系构建到法治体系建设的转变，尽快从法律大国走向法治强国。^①

三是在有法可依的目标基本达成后，中国法治建设的重心实现从注重立法到加强宪法和法律实施的转变，从纸面的法律向生活中法律的转变，确保有法必依、执法必严、违法必究，真正实现严格执法、公正司法、全民守法以及党在宪法和法律范围内活动。

四是用法治思维和法治方式服务党和国家工作大局，更加注重发挥法治在维护党权、建设政权和保障民权中的重要作用，实现从法治的表面“维稳”向深层次解决社会公平正义和权力腐败问题转变，用法治更好地巩固和发展党和国家政权的合法性权威，更加夯实党领导人民治国理政的政治基础、社会基础、民意基础和法律基础，为国家长治久安和中华民族的伟大复兴提供强有力的法治保障（参见专栏2）。

专栏2 未来中国法治建设重点问卷调查

您认为未来中国法治建设的重点应当是：

投票项	百分比	得票
全面落实依法治国基本方略	10%	1204
树立法治理念	6%	665
推进依法执政	9%	1026
完善法律体系	5%	596
建设法治政府	9%	1115

^① “法治立国、法治稳国、法治救国、法治强国，是人类文明发展的经验总结。” 胡建森：《走向法治强国》，《国家行政学院学报》2012年第1期。

续表

投票项	百分比	得票
深化司法改革	11%	1248
加强宪法法律实施	26%	3110
深化法制宣传教育	2%	220
尊重和保障人权	22%	2561
总投票人数	100%	11745

数据来源：《中国法学网》截至 2012 年 12 月 10 日的统计

具体来讲，应当从以下主要方面着力加强法治建设，全面推进依法治国。

第一，高度重视法治建设，全面推进依法治国。党的领导是人民民主和依法治国的根本保证。贯彻落实党的十八大精神，全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家，必须进一步加强执政党对法治建设的重视、领导和支持。一是执政党进一步高度重视依法治国和法治建设事业，自觉坚持依宪执政、依法执政、依法行政和依法办事，切实把依法治国作为治国理政的基本治国方略来加以落实，切实在宪法和法律范围内活动。二是在推进依法治国和依法执政的实践过程中，执政党的各级领导干部和所有公职人员要以身作则、率先垂范，执政党要领导立法，带头守法，保证执法；任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权，绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法。三是中央要成立依法治国的专门领导机构，制定依法治国发展战略和实施规划。四是在党的领导下，通过全面落实依法治国基本方略，积极稳妥地推进政治体制改革和法治发展。

第二，充分发挥法治在社会主义现代化建设和全面建成小康社会中的重要作用。法治是人类文明进步的重要标志，是实现党的十八大战略部署、全面建成小康社会的重要保障。应当努力做到：一是按照社会主义市场经济是法治经济的要求，继续完善市场经济法律体系，充分发挥法治在配置市场资源、调控市场秩序和保障市场主体权利中的作用。二是按照社会主义民主政治是法治政治的要求，完善宪法和公法体系，依法调整政治关系，规范政治行为，制约公权力，保障民主自由和其他基本人权，充分发挥法治在政治文明建设和治理国家中的作用。三是按照社会主义和谐社会和全面小康社会是民主法治社会的要求，加强和完善社会法体系，充分发挥法治在创新社会管理和治理社会中的作用。四是按照加强社会主义文化建设的整体部署，弘扬法治精神，树立法治理念，培养法治思维，全面推进法治文化建设，充分发挥法治在精神文明建设和以德治国中的作用。五是按照人与自然协调发展的要求，完善和加强环境生态

保护、能源资源利用、污染防治等方面的法治体系，充分发挥法治在生态文明建设中的作用。六是根据中华民族伟大复兴和“一国两制”原则的要求，更加重视国际法与国内法、港澳台法与内地法的协调发展，更加重视依法治港、依法治澳，充分发挥法治在维护国家主权、保障国家利益、实现国家统一和中国和平发展中的重要作用。

第三，继续推进民主立法、科学立法，不断完善法律体系。按照党的十八大报告对立法工作的要求，“推进科学立法——完善中国特色社会主义法律体系，加强重点领域立法，拓展人民有序参与立法途径”。应当努力做到：一是进一步完善立法体制和立法机制，统筹立法资源，提高立法质量，防止“立法腐败”。二是积极推进民主立法、科学立法，保障公众的立法参与，使立法更充分地体现人民的意志和党的主张，实现立法的“分配正义”。三是进一步加强社会立法、文化立法和权利保障立法，使中国特色社会主义法律体系的内容更加丰富、布局更加合理、体系更加完整。四是按照“一国、两制、三法系、四法域”的国情和实际，积极谋划构建“中国特色法律体系”，为中华民族的统一、强盛和伟大复兴提供坚实的法律基础。五是进一步加强和创新立法理论，推进法典化立法，统筹制定法律与修改法律，全面推行立法后评估，保证立法与政治经济社会文化的发展相适应、相协调。

第四，切实加强宪法和法律实施。“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”宪法和法律的生命在于实施。中国法律体系的形成，在从总体上解决了有法可依问题的同时，也对“有法必依、执法必严、违法必究”等法律实施提出了更为突出、更加紧迫的要求。^①根据党的十八大精神，应当努力做到：一是根据加快建设社会主义法治国家的总体目标要求，把法治建设和依法治国的重点转向宪法和法律实施，使宪法和法律在中国改革开放和现代化建设中发挥更大的作用。二是可以考虑在全国人大中设立与其他专门委员会平行的宪法委员会，专门负责对法律、行政法规和地方性法规的合法性与合宪性审查。三是根据宪法、立法法的规定，全面启动违宪审查机制，强化法规备案审查，使合法性与合宪性审查制度化、常态化。四是根据党的十八大精神积极稳妥地修改宪法，充分行使宪法解释权，通过宪法解释保证宪法的稳定性和适应性。五是把法律实施状况作为评价立法、执法和司法工作的主要依据，作为考核司法人员和领导干部政绩的重要内容。六是继续加强对公民尤其是领导干部的法制宣传教育，

^① “全国人大通过的法律在实践中应得到有效实施，可事实不是如此。比如《破产法》的实施，从2007年6月1日到现在，全国的破产案件不到1万件。2009年全国的破产案件才3120件，而全年有接近80万家的企业在工商监管部门以注销或吊销方式退出市场。也就是说，绝大多数企业退出市场并不是通过法治的途径，而是通过行政注销和吊销的方式。”江平、马怀德等：《中国法治愿景》，《中国改革》2010年第6期。

增强法治观念，提高法治意识，养成法治习惯，努力“提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”。

第五，全面推进依法行政，加快建设法治政府。依法行政是全面推进依法治国的中心环节，是深化政治体制改革的重要方面。党的十八大报告明确指出，要“推进依法行政，切实做到严格规范公正文明执法”，到2020年基本建成法治政府。全面推进依法行政，加快建设法治政府，应当做到：一是不断提高各级公务员依法行政的意识和能力，提高各级领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、建设法治政府的能力，在法治轨道上深化行政体制改革。二是进一步健全行政决策制度，完善科学民主依法决策程序，建立重大决策跟踪反馈和评估制度。三是进一步加强和改进制度建设，完善政府立法工作，消除部门立法色彩，健全规范性文件制定和发布程序，建立规章和规范性文件评估和清理制度，强化法规规章和规范性文件备案审查。四是进一步加强行政执法队伍建设，保证严格、公正、文明执法，完善行政执法体制和机制，健全行政执法程序，规范行政执法行为。五是坚决预防和惩治行政腐败，不断强化行政监督和问责，切实增强行政监督效能，大力推进政府信息公开。六是坚持依法化解社会矛盾纠纷，健全社会矛盾纠纷调解裁决制度，完善行政复议制度，认真做好行政应诉工作。

第六，继续深化司法体制改革，保证司法独立，实现公正司法。司法体制改革是中国政治体制改革的重要组成部分，是全面推进依法治国的重大举措，是全面实施宪法和法律的重要基础。深化司法体制改革，应当努力做到：一是在深入调查研究的基础上，对前15年司法改革成效进行深刻反思和全面评估，总结经验，修正错误，矫正偏差，调整思路，为深化司法体制改革提供实践依据。二是立足国情，借鉴国外先进经验，深入研究和确立中国特色的司法理论，为中国新一轮司法体制改革提供科学理论指导。三是根据党的十八大的战略部署，结合政治体制改革和全面推进依法治国的新形势和新要求，做好新一轮司法体制改革的顶层设计和科学规划。四是根据宪法的政治架构和法治原则，依法处理好人大与司法、政法委与司法、媒体与司法、公众与司法以及公、检、法之间的关系，确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权。五是高度重视发挥司法作为解决矛盾纠纷最后一道防线的功能，重建司法终结社会矛盾纠纷的良性循环机制，不断强化司法公信力和权威性。^①六是进一步增

^① “‘大调解’和‘能动司法’的最大流弊恰恰是导致责任和‘问责（accountability）’无从谈起，甚至还会以表面上各人负责的民主政治的名义，诱发某种最终无人负责的事态。”季卫东：《大变局下中国法治的顶层设计》，《财经》2012年第5期。

强司法的透明度和公开性，强化司法的民主性和专业化，消除司法的行政化、地方化、官僚化倾向，充分发挥司法在国家和社会治理中的救济作用。

第七，进一步加强人权的法治保障。党的十八大报告明确提出，到2020年全面建成小康社会时，要实现“人权得到切实尊重和保障”的目标。这是一个要求很高、难度很大但意义非凡的奋斗目标和战略任务。应当努力做到：一是全面落实宪法和党章规定的“尊重和保障人权”的基本原则，保证公民依法享有广泛权利和自由，全面完善中国人权保障的各项法律规定和法律制度。二是继续推进宪法基本权利的法律化，研究制定新闻法、结社法、宗教信仰自由法、国家补偿法、公职人员财产申报法、个人信息保护法等法律。三是进一步修改刑法，大幅度减少死刑的刑种，同时更加严格审慎地适用死刑。四是进一步加强对公民的经济、社会和文化权利保障，着力解决“上学难”“看病难”“住房难”“两极分化”“贫富不均”等老大难问题，着力保障弱势群体的权利，努力通过法治实现社会公平正义和共同富裕。五是认真实施新一轮的《国家人权行动计划（2012~2015年）》，加强对联合国《公民权利与政治权利国际公约》的研究，适时审议批准这个国际人权公约。

第八，用法治思维和法治方式“反腐护权”。法治思维和法治方式反腐，其基本要义：一是要承认公权力面前的“人性恶”，即面对公权力的巨大诱惑，任何人都不是圣人，都有弱点、缺点和局限，都可能犯错误、滥用权力。二是要以制度规范权力，以民主监督权力，以权力和权利制约权力，以道德约束权力，最大限度地减少公权力腐败的机会，最大限度地增加公权力腐败的成本。三是不仅要注重反腐倡廉的“顶层设计”和制度安排，也要注重从具体制度、程序和机制入手；不仅要注重对公权力主体的教育、防范和惩治，也要注重对侵蚀公权力的市场经济、社会行为等腐败客体的防范与惩治，切实堵住产生腐败的制度性、程序性和机制性漏洞，真正从产生腐败的具体“土壤和温床”上解决问题。

法治思维和法治方式护权，一是要护党权，坚持党的领导，用法治和依法执政来维护和强化党领导和执政的权威性、合法性基础；二是要护政权，坚持依法治国，用依法治国、依宪治国来建立国家和社会的法治秩序，把国家长治久安、社会稳定和谐、民族团结繁荣建立在法治的基础上；三是要护民权，坚持人民民主，用法治的分配正义、执行正义和矫正正义等机制，实现社会公平正义，保证人民安居乐业，充分实现人权。通过法治对党权、政权和民权的充分保障，实现坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。



目 录

contents

法治与改革

总报告	田 禾 周 婧	1
司法改革	祁建建	42
刑事法治	黄 芳	79
刑事诉讼法治	王敏远 马 可	164
机构改革	王小梅	210
社会保障法治	魏南枝	232
儿童权益保护法治	王雪梅	288
农民医疗保障法治	余少祥	315
农村承包经营土地流转问题	冉 昊 袁 震	356
证券市场法治	陈 洁 夏小雄	389
反垄断法治	薛 颖 苏 华	439
网络法治	周方治	468
律师法治	祁建建 周哲斯	495
法学教育	冀祥德 吕升运	521
后 记		552

总报告

田禾周婧*

2002年11月，党的十六大报告把依法治国作为社会主义民主政治建设的重要内容和目标，强调：“发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。”由此，依法治国的基本方略得以确立。

十年来，中国继续加快科学立法步伐，修改法律法规，完善社会主义法律体系；法治政府建设紧紧围绕简政放权、实施有效治理的目标，规范权力运行，提升透明度；司法改革以司法公开为推进力和重要抓手，着力提升司法公信力，维护司法公正；反腐治权的力度空前加大，不仅查办一批大案要案，更着力加强预防工作；刑事法律制度不断完善，当事人权利进一步得到保障；民商经济法治领域继续完善立法，加强制度建设，加大执法力度，维护市场主体合法权益；社会法治逐步完善，推进社会保障制度完善，提升食品安全监管水平，加大环境保护治理力度；在涉外法治领域，中国继续依法维护国家领土主权，积极开展多领域的跨国法律合作，积极履行国际法律义务。

一 立法工作

制定法律，实现有法可依是改革开放以来立法工作的首要目标。经过三十多年的努力，中国建立了社会主义法律体系。在2011年3月举行的十一届全国人大三次会议上，吴邦国在全国人大常委会工作报告中明确提出：“一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的，以宪法为统帅，以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成。”中国特色法律体系形成之后，立法工作开始从着重填补立法空白向促进制度完善、提高立法质量的方向转变，且更加重视立法公

* 田禾，中国社会科学院法学研究所研究员；周婧，中国社会科学院美国研究所副研究员。