

ZOUXIANG  
FAZHI QIANGGUO



# 走向法治强国

胡建森 / 著



法律出版社 | LAW PRESS

胡建淼 / 著

*by hu jianmiao*

# 走向法治强国



## 图书在版编目(CIP)数据

走向法治强国 / 胡建淼著. —北京:法律出版社,2016.2  
ISBN 978-7-5118-9135-8

I. ①走… II. ①胡… III. ①社会主义法制—建设—  
中国—文集 IV. ①D920.0-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第027041号

走向法治强国

胡建淼 著

责任编辑 郑 导  
装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

开本 710毫米×1000毫米 1/16  
版本 2016年4月第1版  
出版 法律出版社  
总发行 中国法律图书有限公司  
印刷 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

印张 13.75 字数 190千  
印次 2016年4月第1次印刷  
编辑统筹 独立项目策划部  
经销 新华书店  
责任印制 张建伟

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-9135-8

定价:38.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

法治立国,法治救国,法治稳国,法治强国。  
让我们走向法治强国!

——胡建森

## 自序

自从2010年12月从浙江调来北京以后,我就将自己定位于中国法治的“布道者”。我在《行政法学》(法律出版社2015年版)第4版序中就我当时调动的动机做过一个交待:本人到国家的平台上,为全国领导干部这一“关键少数”布道真正的“法治”,以推进中国的法治进程,比在浙江带领一个大学进入“百强”更为重要。

中国太需要法治了,太需要真正的法治了!

到了国家行政学院,由于职业和使命上的调整,我不得不从纯粹的“行政法学”跨越到包括“法理”在内的整个“法学”领域,从单纯地研究“行政行为”扩展到研究“法治”和“依法治国”。我力图搞明白:到底什么是真正的“法治”?中国真的需要“法治”么?为什么在中国推进法治是如此的艰难?

作法治演讲和撰写法治论文是我的两项交织进行的工作。撰写法治论文为法治演讲提供了理论基础,法治演讲又为论文撰写提供灵感和研究方向。

本书是我自调入国家行政学院工作以来近五年所形成的有关法治方面的论文集(不含行政法专业论文)。它既有宣传性论文,更多的是研究性论文。

鉴于我的法治论文在发表时常常因版面的限制而不得不压

缩,这次作为论文集出版时基本上保持了我撰稿时的原样,以弥补原先的缺憾。

希望本书的出版,有助于和真正关心中国法治建设的同仁们获得交流,以求共同推进中国法治的伟大事业。

胡建森

2016年1月20日

于国家行政学院

# 目 录

自 序	001
<b>第一章 党的十八大和法治中国</b>	<b>001</b>
§ 1.01 全面依法治国:实现奋斗目标战略举措	003
§ 1.02 全面推进依法治国的基本方针	026
§ 1.03 新目标·新路径·新方针·新方法	045
§ 1.04 党的十八大关于“依法治国”的内在精神	057
§ 1.05 党的十八届三中全会的“法治”亮点	069
§ 1.06 以“两个突出”、“三个关键词”解读四中全会精神	073
§ 1.07 “全面”、“道路”、“体系”	083
§ 1.08 努力推进法治政府建设	086
§ 1.09 小康社会是法治社会	095
<b>第二章 法治信仰和法治理念</b>	<b>099</b>
§ 2.01 走向法治强国	101
§ 2.02 让法治成为一种信仰	115
§ 2.03 公正是法治的生命线	117
§ 2.04 法治文化的核心是“真善美”	120
§ 2.05 处理好权与法的关系	122
§ 2.06 人民满意的政府才是好政府	126

第三章 法治思维和法治方式	131
§ 3.01 论法治思维的定性及基本内容	133
§ 3.02 从传统思维向法治思维转变是革命党向执政党转变的要求和体现	148
§ 3.03 国家治理现代化的关键在于法治化	156
§ 3.04 法律思维与现代政府管理	166
§ 3.05 依法科学民主决策,提高行政决策质量	179
§ 3.06 中国信访制度:酒是好的,但有人将它喝醉了!	182
§ 3.07 对建立和实施“黑名单”制度的法治思考	186
§ 3.08 对现实中三种管理事例的法治思考	199



## 第一章 党的十八大和法治中国



### §1.01 全面依法治国：实现奋斗目标的 战略举措

全面依法治国,是我们党“四个全面”重要理论和战略布局的重要组成部分,是实现全面建成小康社会奋斗目标的重大战略举措。习近平总书记在2015年的新年贺词中,将全面深化改革和全面推进依法治国比喻成推动全面建成小康社会目标的“鸟之两翼”和“车之双轮”。在2015年2月2日省部级主要领导干部“学习贯彻十八届四中全会精神,全面推进依法治国专题研讨班”上,习总书记要求把全面依法治国放在“四个全面”的战略布局中来把握,深刻认识全面依法治国同其他3个“全面”的关系。

#### 第一节 全面依法治国的重要性与紧迫性

##### 一、四中全会与全面推进依法治国

2014年10月20~23日,党的十八届四中全会在北京召开。全会专题研究全面推进依法治国问题,听取和讨论了习近平总书记受中央政治局委托做的工作报告,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》(本节以下简称《依法治国决定》)。我们党以全会形式专题研究依法治国,并以全会决议的形式通过一个依法治国决定。这自1997年党的十五大把依法治国确立为党领导人民治国理政方略以来是第一次;

自1978年党的十一届三中全会确立社会主义法制原则以来是第一次；自1949年中华人民共和国成立以来是第一次；自1921年中国共产党成立以来也是第一次。这“四个第一次”就足以反映这次全会的特殊性和全会内容的重要性。

四中全会的主要精神和内容，集中反映在四中全会所审议通过的《依法治国决定》上。该决定全文17000字，9个部分，3个理论板块；内容可以概括为“1556”和“190”。“1556”是指：“一个总目标”，即建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家；“五项原则”，即坚持中国共产党的领导、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；“五大体系”，即建设包括法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系和党内法规体系在内的中国特色社会主义法治体系；“六项任务”，一是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，二是深入推进依法行政、加快建设法治政府，三是保证公正司法、提高司法公信力，四是增强全民法治观念、推进法治社会建设，五是加强法治工作队伍建设，六是加强和改进党对全面推进依法治国的领导。“190”是指《依法治国决定》所涉的具体工作任务可以分解为190项。

四中全会关于依法治国的主要精神，反映在“两个突出”和“三个关键词”上。“两个突出”是指：一是突出党的领导，二是突出宪法权威。关于坚持中国共产党的领导，我们自十一届三中全会以来，四中全会是强调力度最大的一次。《依法治国决定》全文中出现“党的领导”总共有14次，出现“党”字多达140次，创党的历次全会文件中的新高。四中全会指出，“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”，要求将党的领导“贯彻到依法治国全过程和各方面”。关于宪法权威问题，四中全会指出，“宪法是党和人民意志的集中体现，是通过科学民主程序形成的根本法”，强调“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”，要求“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。一切违反宪法的行为都必须予以追究和纠正”。为此，四中全会强化了对宪法实施和监督的制度，提议将每年12月4日定为国家宪法日，提出建立宪法宣誓制度。

“三个关键词”是指：“全面”、“道路”和“体系”。关于“全面”，四中全会的主题是“全面推进依法治国”，强调的是依法治国要走向“全面性”。中国的依法治国，从十一届三中全会，特别是党的十五大确立依法治国基本方略以来，已越来越走向“全面化”。当今的依法治国，不是某一方面、某一平面或者某一领域的依法治国，而是覆盖治党治国治军，覆盖经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设，覆盖立法、执法、司法、守法，覆盖法治国家、法治政府、法治社会建设的“全面法治”。关于“道路”，四中全会向国内外鲜明宣示我们将坚定不移走中国特色社会主义法治道路。中国特色社会主义法治道路，是社会主义法治建设成就和经验的集中体现，是建设社会主义法治国家的唯一正确道路。法治道路的选择确保了中国特色社会主义法治体系的制度属性和前进方向。关于“体系”，四中全会首次确立了建设中国特色社会主义法治体系的总目标，首次提出“法治体系”这一全新的概念，实现了从“法律体系”向“法治体系”的伟大转变。

四中全会及《依法治国决定》反映了我们党对依法治国理论、制度、措施的创新、丰富、发展和成熟，在中国的法治史上无疑是一个重要的里程碑。

## 二、全面推进依法治国是全面建成小康社会、全面深化改革的需要

到2020年全面建成小康社会，这是党的十八大提出的奋斗目标，也是我们党“两个一百年”，实现中华民族伟大复兴“中国梦”的重要内容。为实现这一奋斗目标，我们必须全面深化改革。党的十八届三中全会对全面深化改革作出了顶层设计，实现这个奋斗目标，落实这个顶层设计，必须全面推进依法治国，从法治上提供保障作用。

自党的十一届三中全会确定改革开放政策以来，全面建成小康社会进

入决定性阶段,改革进入攻坚期和深水区,国际形势复杂多变,我们党面对的改革发展稳定任务之重前所未有,矛盾风险挑战之多前所未有。在这样的时代背景下,我们更要注重法治对改革的引领、规范和保障作用。

法治为全面深化改革提供引领作用,没有法治引领的改革必然是盲目的改革。社会在改革中进步。改革固然是对现行制度和观念的适度突破。但是,改革如果没有顶层设计,没有事先设计,就会陷入盲目流向,付出巨大成本。而成熟的设计就要通过法律形式表现出来。因此,我们要克服认为改革可以不要法治的误区,要坚持“国家重大改革必须于法有据”的原则,坚守“立法先行”的工作方法,发挥法治在改革中的引领作用。与其将许多时间花到“事后纠偏”上,不如将更多的时间花到“事先立法”上。

法治为全面深化改革提供规范作用,没有法治规范的改革必然是无序的改革。改革是由改革行为来体现的,改革活动本身是一种行为过程。行为如同火车行驶,必须在轨道内有序进行。任何法律都是对行为的规制,将有关行为纳入法治轨道之内,从而达到有序化。有关改革的立法,不仅为改革提供引领,同时在改革过程中对改革行为进行规范,以保证改革的正常有序进行,力图避免消极的“副产品”。

法治为全面深化改革提供保障作用,没有法治保障的改革不可能是成功的改革。通过改革,必然会形成新的结构新的制度。这些改革成果如果被证明是正确的,就必须通过立法将它们固定下来。如果不能做到将改革成果转化为法律成果,改革可能会半途而废。只有将改革成果转化为法律成果,才能做到改革成果不会因领导人的改变而改变。

### 三、全面推进依法治国是推进国家治理体系和治理能力现代化的需要

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”。三中全会首次确立了中国全面深化改革的总目标。推进国家治理体系和治理能力现代化,是完善和

发展中国特色社会主义制度的主要内容;完善和发展中国特色社会主义制度,是推进国家治理体系和治理能力现代化的主要方向。这一全新政治理念的提出,极大地丰富、完善和发展了中国特色社会主义制度目标的内涵和要求,是对马克思主义国家理论的重大创新。对于中国未来的政治发展乃至整个中国的社会主义现代化事业来说,具有重大而深远的理论意义和现实意义。

21世纪提出推进“国家治理现代化”,是继20世纪确定的“四个现代化”(工业、农业、国防和科学技术现代化)之后,我们党提出的又一个“现代化”战略目标。如果说前一个现代化旨在解决国家的“建设”问题,那么,后一个现代化则是解决国家的“管理”问题;如果说前一个现代化旨在解决国家的“硬件”问题,那么,后一个现代化则是解决国家的“软件”问题。推进国家治理现代化,是推进社会主义现代化题中的应有之意,是完善和发展中国特色社会主义制度的必然要求,表明我们党对社会政治发展规律有了新的认识,标志着我们党从一个革命党真正转变为执政党。

不能推进国家治理现代化,我们就无以实现全面建成小康社会之奋斗目标。而国家治理现代化的标准,是一项综合标准。它包括政治上的民主化,经济上的市场化、文化上的多元化,而民主化、市场化、多元化都必须符合科学化、法治化、文明化。民主化旨在解决“人民性”问题,市场化旨在解决“竞争性”问题,多元化旨在解决“包容性”问题;而科学化旨在解决“客观性”问题,法治化旨在解决“公正性”问题,文明化旨在解决“人性”问题。

我们必须清楚:法治化是国家治理现代化的内容;法治化是衡量国家治理现代化的标准;法治化是实现国家治理现代化的关键。法治化与国家治理现代化具有同步性,国家治理现代化的过程本身就是法治化的过程。这样说的依据在于:没有法治的民主将是混乱的民主,没有法治环境就不可能有科学决策,市场经济本身就是法治经济,法治是人类的文化成果又是使各种文化融合发展的保障,法治也是人类走向文明的标志和体现。国

家治理的现代化主要是管理上的制度化和规范化。邓小平同志曾在1992年南方谈话中提出,恐怕再有30年的时间,我们才能在各方面形成一套更加成熟、更加定型的制度。

#### 四、全面推进依法治国是为了提高党的执政能力实现中国长治久安的需要

当下中国,最为突出的首先是坚持中国共产党的领导,其次是要全面推进依法治国。没有党的领导,中国必然天下大乱;不全面推进依法治国,依然靠“文化大革命”的一套方法管理国家,那也必然天下大乱。中国是一个人口大国,中国养活世界上1/3的人口。人口是一个国家的宝贵资源,但同时也可能成为一个国家的包袱。作为一个13亿人口大国,“稳定”是中国所有工作的前提。只有在稳定的前提下,我们才能搞建设,才能搞改革,才能求发展。我们国家不能乱,也乱不起,一乱就会饿死几亿人。

那么,我们怎样才能维护稳定,促进发展,实现国家的长治久安呢?必须全面推进依法治国。习近平总书记最近指出:“人类社会发展的事实证明,依法治理是最可靠、最稳定的治理。要善于运用法治思维和法治方式进行治理,要强化法治意识。”

没有法治,社会就会因缺少规则而处于无序状态;没有法治,国家因缺少事先而稳定的规则,使人们无法预期自己的未来;没有法治,公权力就得不到制约、公民权利就得不到保护,人人没有安全感;没有法治,“公平正义”价值无以彰显,社会会充塞怨气……总之,没有法治,中国就不会有未来。

全面推进依法治国,就是我们党要坚持依法执政,国家要坚持依法治国,政府要坚持依法行政,军队要坚持依法治军,全民要共建法治社会;要坚持党的领导、人民当家做主和依法治国的有机统一;要坚持依法治国、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;实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。



## 第二节 全面依法治国的丰富内涵与基本特征

### 一、从法制到法治、从法治到全面法治

党的十八届四中全会,开启了中国法治的新时代。这是一个坚持走中国特色社会主义法治道路的时代,是一个创建中国特色社会主义法治理论的时代,是一个建设中国特色社会主义法治体系的时代。一句话,是一个“全面推进依法治国”的新时代。

这个新时代并非一夜之间到来的。它是我们党领导全国人民经过几代人、经历几十年的努力铸就的。它经历了“从法制到法治”,以及“从法治到全面法治”的历史转型。

1949年中华人民共和国的成立,为发展人民民主、建设法制国家,创造了前所未有的政治、经济、文化和社会条件。1954年我国第一部宪法即“五四宪法”的制定,标志了中国步入社会主义法制建设轨道,迎来第一个法制建设高潮。但是好景不长,从1957年开始,中国的民主与法制进入低谷,特别是十年“文革”,民主与法制几乎消失殆尽。1978年以十一届三中全会为标志,中国拨乱反正,实行改革开放,明确提出发展社会主义民主、健全社会主义法制,确立了“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的基本方针,努力开创民主法制建设的新局面,中国社会主义法制建设得到恢复和发展。党的十五大和十六大都提出“到2010年形成有中国特色社会主义法律体系”的任务。在党的领导下,经过各方面坚持不懈的共同努力,到2010年底,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、集中体现中国共产党和中国人民意志,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法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成,从而表明中国已实现了各方面“有法可依”法制局面。

1997年党的十五大把依法治国确立为党领导人民治国理政的基本方