

# 法治中国进行时

Law in Action: China's Progress

| 孙磊◎著 |



## 全面推进依法治国

建设中国特色社会主义法治体系  
建设社会主义法治国家

山西出版传媒集团  
山西人民出版社

# 法治中国进行时

Law in Action: China's Progress

孙磊◎著



山西出版传媒集团  
山西人民出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

法治中国进行时 / 孙磊著. —太原: 山西人民出版社, 2016. 12

ISBN 978 - 7 - 203 - 09825 - 6

I. ①法… II. ①孙… III. ①社会主义法制 - 建设 - 中国 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 325747 号

## 法治中国进行时

著 者: 孙 磊

责任编辑: 高 雷

装帧设计: 刘彦杰

出 版 者: 山西出版传媒集团·山西人民出版社

地 址: 太原市建设南路 21 号

邮 编: 030012

发行营销: 0351—4922220 4955996 4956039 4922127 (传真)

天猫官网: <http://sxrmcbs.tmall.com> 电话: 0351—4922159

E - mail: [sxskcb@163.com](mailto:sxskcb@163.com) 发行部

[sxskcb@126.com](mailto:sxskcb@126.com) 总编室

网 址: [www.sxskcb.com](http://www.sxskcb.com)

经 销 者: 山西出版传媒集团·山西人民出版社

承 印 者: 山西出版传媒集团·山西新华印业有限公司

开 本: 720mm × 1010mm 1/16

印 张: 18.75

字 数: 250 千字

版 次: 2016 年 12 月 第 1 版

印 次: 2016 年 12 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 203 - 09825 - 6

定 价: 39.00 元

如有印装质量问题请与本社联系调换

## 前 言

“法治是治国理政不可或缺的重要手段，全面推进依法治国是关系党执政兴国的根本性问题。”习近平总书记明确指出全面建成小康社会，全面深化改革，推进国家治理体系和治理能力现代化，必须坚持依法治国，为党和国家事业发展提供根本性、全局性、长期性的制度保障。

法治是人类政治文明发展的重要成果，是现代民主政治国家基本的治理模式。中国政法大学副校长、中国行政法学会会长马怀德说，常常被提到的法治应该是“一种规则之治、民主之治、平等之治、良法之治、程序之治”。从最粗浅的角度去理解，法治的意义，一方面，给公权力运行赋予严格的规则和约束，进而使公权力有更高的稳固性和合法性；另一方面，给公民的生活配备必要的保障与规范，从而使普通民众形成稳定的心理预期，从而使整个社会系统能够在特定规则的轨道上相对平稳有序地运行。因此，“法律就是秩序，有良好的法律才有好的秩序”。

但是，法治成为国家公权力的治理理念并转化为治国理政的实践却经历了一个相当漫长的过程。虽然中国古代很早就有了相关思

想的萌芽，并有一些非常深刻的论述，比如韩非子曾指出：“家有常业，虽饥不饿；国有常法，虽危不乱。”但是现代意义上的法治只有到了近代中国“西学东渐”之后才得到中国思想界进一步深刻、全面的理解和认识，然而由于受到外国势力入侵、军阀之间混战、中国政治“碎片化”等因素的影响，将其转化为政治实践则是更为晚近的事情。应该说，只有一个统一的新中国的成立，中国社会被有效组织起来之后，才为法治从理念转变为实践奠定了政治基础。然而，新中国的法治建设也经历了一个相当曲折的过程。新中国成立之后，在中国共产党的领导和推动下，中国政府制定了包括宪法在内的大量法律规章，但是由于主观上缺乏治国理政经验，客观上受国际国内形势的影响，新中国成立之后到改革开放前的法治建设只停留在一定的探索上，并没有形成所谓“规则”，法律没有能为社会运行提供稳定的、刚性的约束，反而囿于“阶级斗争”的思维进一步加剧了全民族“规则”意识的淡漠，也就导致中国社会再次陷入无序和混乱之中，虽然与此前相比，这一次的无序和混乱还有一定的“权力”在起作用。十一届三中全会之后，中国的法治建设再次起航，并取得了丰硕的成果，既表现为法律法规的成龙配套，也表现为法治意识的逐步增强。截至2013年，全国人大及其常委会制定了243部现行有效法律，国务院制定了680多件现行有效行政法规。这些法律、行政法规、地方性法规，加上其他立法确认的具有法律性质的规范性文件，共同构成了中国的法律体系。但是现实也不容忽视，法治中国建设依然任重而道远，既存在法律体系不够完备的问题，也存在司法体制有待完善的问题，还存在全社会法治理念淡漠的问题，也就是人们通常所说的“立法不够科学、执法不够严格、司法不够公正、守法不够自觉”，而“权大于法”的普遍存在更为严重地侵蚀着法治中国建设的进程。

中国共产党十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，明确了全面推进依法治国的重大任务，这就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；深入推进依法行政，加快建设法治政府；保证公正司法，提高司法公信力；增强全民法治观念，推进法治社会建设；加强法治工作队伍建设；加强和改进党对全面推进依法治国的领导。十八届四中全会全面研究依法治国问题，就依法治国作出专门决议，这在中共建党90多年来尚属首次。公允地说，这一《决定》为法治中国建设吹响了号角、规划了蓝图、明确了措施、制定了时间表，在法治中国建设史上有里程碑的意义。

习近平总书记强调，党中央决定党的十八届四中全会以全面推进依法治国为主要议题，是基于以下基本考虑：

——全面推进依法治国，是落实党的十八大和十八届三中全会确立的目标任务的现实要求；

——全面推进依法治国，是推动经济社会持续健康发展、促进社会公平正义的根本要求；

——坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一，需要从全局的高度作出总体部署；

——面对人民对加强社会主义法治的期待，必须高举依法治国大旗，确保法治建设正确方向。

以党的十八届四中全会为起点，社会主义法治国家建设步入了全面推进的新阶段，诞生了一系列新思想新观点，180多项重大改革举措——全会决定鲜明提出了“建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”的命题，在中国共产党领导13亿中国人民实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦的征程上，写下了浓墨重彩的时代华章。

新华网关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》诞生记一文对十八届四中全会的重大意义做出了上述评价！

本书就是在这样的时代大背景下构思并编写的。为了更好地普及法治知识，让广大干部群众了解十八届四中全会的精神和法治中国建设的意义，山西人民出版社社长及资深编辑秦继华女士设计策划了这一项目。非常惭愧的是，本书在编写过程中借鉴、采用了国内众多专家的研究文章和著作，但出于本书的性质并没有一一注明，这并不是对专家学者辛勤劳作成果的不尊重，更不是对知识产权保护相关法律法规的漠视，而仅仅是出于对本书“普及性读物”性质的考虑，也是由于篇幅的限制，当然更是由于编写者的疏漏和懒惰。在这里向各位原创者表示深深的歉意，你们是法治中国建设的重要推动者。相信在传播知识的共同信仰下，本书所涉及的专家学者能够原谅编写者的这一做法。

十八大以来，习近平总书记在一系列讲话中阐述了法治中国建设的重要性，他指出“我国是个人情社会，人们的社会联系广泛，上下级、亲戚朋友、老战友、老同事、老同学关系比较融洽，逢事喜欢讲个熟门熟道，但如果人情介入了法律和权力领域，就会带来问题，甚至带来严重问题”。习近平总书记说：“引导群众遇事找法、解决问题靠法，逐步改变社会上那种遇事不是找法而是找人的现象。”他还强调，法律面前人人平等，谁都没有超越法律的特权。我们希望，这一天早日到来！

衷心祝愿中国的法治建设之路越走越宽广！

衷心希望法治中国尽快实现！

编者于 2016 年 10 月 10 日

# 目 录

## 第一章 中国法治道路的艰苦探索

- 001/ 一、一波三折的新中国法治建设（1949—1978）
- 006/ 二、法治建设再起航（1978—1995）
- 013/ 三、依法治国的提出和实践（1997—2014）
- 022/ 四、新挑战，新起点，新航程（2014— ）

## 第二章 社会主义法治道路的选择

- 028/ 一、亚里士多德的法治观及其发展
- 033/ 二、法治与中国传统法律思想
- 038/ 三、法治和中国国情
- 044/ 四、社会主义法治相关概念的发展
- 051/ 五、面向未来的伟大决策

### 第三章 社会主义法治建设的目标

- 057/ 一、社会主义法治建设目标的科学内涵和意义
- 060/ 二、社会主义法治建设的理论基石
- 067/ 三、社会主义法治建设的体系观
- 073/ 四、社会主义法治的“三位一体”工作布局
- 079/ 五、社会主义法治的“四项要求”

### 第四章 社会主义法治的特质

- 086/ 一、坚持中国共产党的领导
- 093/ 二、坚持人民主体地位
- 099/ 三、坚持法律面前人人平等
- 104/ 四、坚持依法治国和以德治国相结合
- 108/ 五、坚持从中国实际出发

### 第五章 社会主义法治建设与国家治理现代化

- 114/ 一、国家治理体系和治理能力的内涵
- 121/ 二、国家治理体系和治理能力现代化
- 127/ 三、法治化：国家治理现代化的必由之路
- 134/ 四、加快法治建设，助推国家治理现代化

## 第六章 依宪治国：社会主义法治之纲

- 141/ 一、宪法发展的历史
- 150/ 二、中国宪法的变迁
- 169/ 三、依宪治国与依宪执政
- 172/ 四、依宪治国下宪法的实施和监督

## 第七章 良法：社会主义法治之基

- 177/ 一、何以“立法先行”
- 183/ 二、何谓社会主义的良法
- 190/ 三、当前中国立法中存在的问题及其原因
- 195/ 四、全面推进依法治国对立法工作的新要求

## 第八章 依法行政：社会主义法治之重

- 207/ 一、政府与法治：从孟德斯鸠谈起
- 211/ 二、新形势下加快建设法治政府的意义与  
建设法治政府的目标
- 219/ 三、通往法治政府的改革之路

## 第九章 司法公正：社会主义法治之盾

- 235/ 一、司法的灵魂在于公正
- 240/ 二、广受诟病的司法状况

- 247/ 三、推进公正司法的关键：完善司法管理体制和  
司法权力运行机制
- 250/ 四、完善司法管理体制和司法权力运行机制的  
主要任务和重点举措

## 第十章 法治思维：社会主义法治之魂

- 267/ 一、法治思维的含义
- 270/ 二、提高党员干部法治思维能力的重要意义
- 276/ 三、法治思维的渊源
- 284/ 四、提高党员干部法治思维的途径
- 289/ 后记

# 1

## 第一章

# 中国法治道路的艰苦探索

党的十八届四中全会是中国共产党历史上首次以“依法治国”为主题的中央全会，并且审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）。国际社会普遍认为，四中全会开启了中国法治建设的新航程，在中国法制史上具有划时代的里程碑意义。事实上，四中全会强调全面推进依法治国的重大问题，既是新形势下运用依法治国理念开创全面深化改革新格局的要求，同时也是中国几十年法治建设的必然延续和顺然举措。通过对新中国成立以来法治建设的历程加以梳理和总结，便可以揭示中国对法治建设认识的不断深刻和完善，以及趋归于中国特色法治建设道路的必然性。

### 一、一波三折的新中国法治建设（1949—1978）

新中国的成立标志着中国新民主主义革命的基本胜利和半殖民地半封建社会历史的结束，开辟了中国历史的新纪元。中国由此变成一个真正独立自主的国家，进入了人民当家做主的新时代。

新中国成立后，经过短暂的国民经济恢复时期，就通过实施社

会主义工业化与社会主义改造的党在过渡时期的总路线，基本完成了社会主义改造，确立了生产资料公有制占主体地位的社会主义基本经济制度，为中国经济和社会的进一步发展创造了坚实的制度基础。与此同时，在共产党的领导下，中国的经济建设和社会事业发展也取得了举世瞩目的巨大成就，从新中国成立伊始的许多重要工业产品都主要依赖进口，到逐步建起门类齐全的基础工业项目，在一穷二白的基础上建立了独立的、比较完整的工业体系和国民经济体系，国民经济得以较快发展。随着建设事业的进展，广大人民群众的物质文化生活水平逐步提高。

在大力开展经济建设的同时，新中国的法治建设也开始起步，开始了法治建设的探索历程。

#### （一）新中国法治建设的成就

新中国成立初期，法治建设的首要目标就是破旧立新，破除国民党一切伪法统，建立社会主义法律体系。因此，在新中国成立前夕，中国人民政治协商会议召开并通过了《共同纲领》，明确规定要“废除国民党反动派政府一切压迫人民的法律、法令，制定保护人民的法律、法令，建立人民司法制度”。以国民党的《六法全书》为代表的旧社会法律制度被彻底废除。同时，在如何制定法律和建设人民法制的问题上，中央采取了积极稳妥的方针，提出“不宜追求制定一些既不成熟，又非急需的完备、细密的成套的法规，以致闭门造车”，而“应当按照当前的中心任务和人民急需解决的问题，根据可能与必要，把成熟的经验定型化，由通报典型经验并综合各地经验，逐步形成制度和法制条文，逐步地由简而繁，由通则而细则，由单行法规而形成整套的刑法、民法……”

在这一思想指导下，并且结合当时的经济状况和社会形势，中国先后制定了一批与当时主要任务密切相关的法律制度。为了废除

封建婚姻制度和促进妇女解放，中央人民政府委员会在1950年4月制定了新中国第一部婚姻法；为了反对封建主义和解放贫下中农，在农村地区顺利进行土地改革，中央人民政府委员会在1950年6月制定了土地改革法；为了巩固人民民主政权，中央人民政府委员会在总结镇反运动经验的基础上制定了惩治反革命条例；为了反对腐败和保持国家公务人员的廉洁，中央人民政府委员会制定了惩治贪污条例……

1953年，随着国民经济的恢复和进入大规模的建设时期，中央在提出过渡时期总路线的同时明确提出“要逐步实行比较完备的人民民主的法制，来保护和促进社会生产力的进一步发展”“加强全体国家工作人员和全体人民的守法教育，加强立法工作和司法工作”。1956年，党的第八次全国代表大会进一步提出“国家必须根据需要，逐步系统地制定完备的法律”。

在实践层面，适应确立社会主义基本制度的需要，中国在1953年制定了选举法，并根据选举法在1954年召开了第一届全国人民代表大会第一次会议，制定了新中国第一部宪法，以国家根本法的形式，确认了近代100多年来中国人民为反对内外敌人、争取民族独立和人民自由幸福进行的英勇斗争，确认了中国共产党领导中国人民夺取新民主主义革命胜利、中国人民掌握国家权力的历史变革，同时还制定了包括全国人大、国务院、地方人大和人民委员会、法院和检察院在内的五部国家机构的组织法，中国的国家政体、权力机关和审判机关都据此得以确定，相应的国家权力也得以有序运行。而在全国人大常务委员会成立后，更是把立法作为中心任务，立法工作卓有成效地开展。1954年，为了保护公民人身权利，全国人大常委会制定了逮捕、拘留条例，对逮捕、拘留的机关、条件、程序和期限等问题做出了明确规定；为了扩大基层民主，全国人大常委会

会制定了《城市居民委员会组织条例》；为了推进农业合作化，全国人大常委会制定了农业生产合作社示范章程。此外，为了国家建设需要，还先后制定了国家建设征用土地办法、治安管理处罚条例、国家行政机关工作人员奖惩暂行规定等等法规制度。同时，全国人大常委会办公厅组织各方面力量，开始进行刑法、民法、诉讼法等法律的调查研究和起草工作，并在1957年将刑法草案提交一届全国人大四次会议征求意见。

应当说，这一时期党和国家对法治建设是比较重视的，我国的法治建设步伐也比较快，提出了许多先进的法制观念和思想。例如，提出公民在法律面前人人平等的思想，强调中华人民共和国的每一个公民，不论民族、种族、性别和职业，不论社会出身、是否信仰宗教或者信仰什么宗教，也不管是不是党员、是不是国家工作人员、有多高的地位、有过多大的功劳，都应该无例外地遵守宪法和法律。再如，提出党员干部要模范守法的观念，要求干部、党员必须以身作则，成为守法模范，国家行政机关、审判机关、检察机关和各级权力机关包括全国人大都要严格地遵守宪法和法律。这些思想和观念即便是在全面推进依法治国的今天也仍然具有重要的价值和意义。这一时期也成为中国法治建设的第一个黄金期。但是，当时的法律还远远不够完备，而且民主革命遗留的革命任务本身具有相当的复杂性，所以党执政的方式是依政策与依法律相结合，有纲领、法律、法令、条例、决议者，从纲领、法律、法令、条例、决议之规定，否则从新民主主义的政策，并且很多问题的解决还主要依靠党的政策，依靠人民群众的直接行动，法律对党的领导过程的作用是有限的。

## （二）人治取代法治

1954年制定的国家宪法对国家机关的职能以及公民的基本权利

和义务等问题做出了明确规定，并且随着之后一系列法律制度的颁布施行，中国的社会和经济秩序也逐步开始成型，法治建设有了一个良好的开端。但是，由于当时对法治建设重要性的认识不够深刻，党的八大提出的法治建设方针也没有能够一贯坚持，对法治建设的要求也时松时紧，甚至于停滞不前，国家的法治进程被严重打断。

从1957年下半年开始，“反右派”斗争被严重扩大化，随后又于1958年出现“大跃进”，1959年出现“反右倾”，直至最终发生“文化大革命”，中国的法治建设在这一时期受到严重挫折和破坏。在立法方面，民法草案中辍，以致在长达30年的时间里国家连刑法和民法这些基本的法律也没有；在司法方面，也未能向专业化和法律化方向发展；法学教育方面，多数法律系和法学专业被取消，法学停滞而落后；法治秩序方面，有法不依、立法停滞、司法以打击批斗形式运转、政治运动不断等现象普遍存在，直至最终出现“砸烂公检法”，新中国成立后逐步建立起来的社会主义法制秩序被破坏殆尽。

### （三）“文化大革命”结束以后的反思

“文化大革命”结束以后，人们对它的产生进行了深刻反思，“文化大革命”的教训很多，其中很重要的一条，就是没有重视社会主义民主和法治建设。党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》就指出，“难于防止和制止‘文化大革命’的发动和发展”的一个重要条件是，“没有能把党内民主和国家政治生活、社会生活的民主加以制度化、法律化，或者虽然制定了法律，却没有应有的权威”。这是一个惨痛的历史教训。为了防止今后不再有类似“文化大革命”的局面的重演，邓小平同志在十一届三中全会前召开的中央工作会议上明确指出“必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注

意力的改变而改变”。十一届三中全会公报进一步提出“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。十一届六中全会决议进一步指出，“必须巩固人民民主专政，完善国家的宪法和法律并使之成为任何人都必须严格遵守的不可侵犯的力量”。

## 二、法治建设再起航（1978—1995）

1978年12月，党的十一届三中全会召开，也正是这次会议，揭开了改革开放的序幕，在中国大地上开启了一个全新的时代。

十一届三中全会在总结新中国成立以来经验、教训，坚决批判和否定“两个凡是”的错误方针，指出实践是检验真理的唯一标准，从而在重新确立了马克思主义实事求是的思想路线和实现了思想路线的拨乱反正的基础上，果断做出把全党工作着重点和全国人民的注意力转移到社会主义现代化建设上来的战略决策。与此同时，全会对民主和法制问题进行了认真的讨论，并且明确提出，“从现在起，应当把立法工作摆到全国人民代表大会及其常务委员会的重要议程上来。检察机关和司法机关要保持应有的独立性；要忠实于法律和制度，忠实于人民利益，忠实于事实真相；要保证人民在自己的法律面前人人平等，不允许任何人有超于法律之上的特权”。以三中全会为开端，中国的法治建设重新迈开了步伐。

### （一）法治建设全面展开的新局面

面对“文化大革命”结束后法制凋零的局面，要健全社会主义法制，首先是要解决立法问题。正如邓小平同志在中央工作会议闭幕会上的讲话所指出，“现在的问题是法律很不完备，很多法律还没有制定出来，往往把领导人说的话当作‘法’，不赞成领导人说的