



推进国家治理体系和治理能力现代化丛书

中国法治建设 现代化

杨小军 等 ◎ 著

法治思维
法治方式
法治现代化
法治建设

弘扬社会主义法治精神
分析法治现代化的制约因素
探究中国司法的特点与不足
健全社会主义法治教育机制

国家行政学院出版社

中国法治建设 现代化

杨小军 等 © 著

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国法治建设现代化 / 杨小军等著. —北京: 国家行政学院出版社, 2016.4

ISBN 978-7-5150-1784-6

I. ①中… II. ①杨… 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 080760 号

书 名 中国法治建设现代化

作 者 杨小军等

责任编辑 徐铁忠

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) 68928873

经 销 新华书店

印 刷 北京久佳印刷有限责任公司

版 次 2016年4月北京第1版

印 次 2016年4月北京第1次印刷

开 本 787毫米×1092毫米

印 张 17

字 数 280千字

书 号 ISBN 978-7-5150-1784-6

定 价 39.00元



“推进国家治理体系和治理能力现代化丛书”

编委会

总主编 陈宝生

编 委（按姓氏笔画排序）

马怀德 王满传 邓纯东 刘 峰

刘建飞 吴 江 邹东涛 张小劲

张文魁 张占斌 张仲宇 张春生

陈炎兵 邵景均 侯少文 郭建宁

推进国家治理体系和治理能力现代化丛书

中国法治建设现代化



| 第一章 | 国家建构和国家治理转型 / 1

- 一、建设中国特色社会主义法治体系 / 3
- 二、中国特色社会主义法治道路 / 11
- 三、党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一 / 16
- 四、共同推进法治建设 / 23
- 五、领导干部法治思维与法治方式能力 / 35

| 第二章 | 法治原则现代化 / 41

- 一、法治原则概述 / 41
- 二、我国法治原则的嬗变 / 46
- 三、我国法治原则的主要内容 / 48
- 四、法治原则现代化的制约及推进建议 / 70

| 第三章 | 立法现代化 / 76

- 一、推进立法现代化的重要意义 / 77
- 二、推进立法现代化面临的问题 / 81
- 三、立法现代化遵循的基本原则 / 88
- 四、立法现代化的基本内容 / 96

| 第四章 | 执法现代化 / 115

- 一、执法现代化的内涵、意义和价值取向 / 115
- 二、目前执法存在的主要问题及原因分析 / 121
- 三、执法现代化的实现路径 / 130

| 第五章 | 司法现代化 / 146

- 一、司法现代化的内容与作用 / 146
- 二、司法现代化的原则 / 153
- 三、当前中国司法的特点与不足 / 159
- 四、司法现代化的路径 / 173

| 第六章 | 法治监督现代化 / 188

- 一、加强党对法治建设的监督 / 189
- 二、完善人民代表大会监督制度 / 197
- 三、发挥政治协商会议民主监督作用 / 205
- 四、强化对行政权力制约监督 / 212
- 五、加强审计监督 / 214
- 六、加强司法监督 / 219
- 七、加强社会和舆论监督 / 224

| 第七章 | 法治保障现代化 / 236

一、政治保障 / 237

二、制度保障 / 244

三、财政经费保障 / 246

四、人才保障 / 249

五、社会保障 / 255

后 记 / 264

| 第一章 |

国家建构和国家治理转型

法治建设现代化，是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容之一。习近平总书记说：“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度；国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。国家治理体系和治理能力是一个有机整体，相辅相成，有了好的国家治理体系才能提高治理能力，提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。”^[1]所谓体制机制等制度性内容，实际上都与法律规定和法律实践有着直接和深刻的关系。不仅如此，法治建设本身也有一个现代化的发展完善问题。换言之，法治建设现代化，并不完全是为满足现代化的要求才成为一种迫切需要，更重要的原因在于它本身就是现代社会中人的—种生存方式和价值目标。可以说，法治就是现代化的一部分。

中国的法治现代化，在过去的一百多年里，先后尝试走过三条道路：第一条道路是中华法系改良；第二条道路是全盘西方化；第三条道路是全盘苏联化。但这三条道路最终都失败了。这在客观上就提出了寻找更加理性的正确道路问题，即第四条道路。这第四条道路的核心，就是对古今中外人类文

[1] 习近平：《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》，《人民日报》2014年1月1日。

化的一切法制遗产，兼容并蓄，博采众长，从中国实际出发的法治现代化道路。我国自 20 世纪 80 年代以来的法治建设历程表明我们正是在走这条道路。

法治建设现代化过程，经历了三个发展阶段：第一阶段是改革开放初期提出的“健全社会主义法制”阶段；第二阶段是 1999 年提出的“建设社会主义法治国家”，根据党的十五大要求，修改了宪法的相关条款；第三阶段就是党的十八大以来提出的法治中国或全面推进依法治国建设阶段。这些就是我们在探索中国特色社会主义法治发展中的三个阶段。

党的十八届四中全会作出了《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》）。《决定》旗帜鲜明的提出了坚持走中国特色社会主义法治道路，建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家，阐述了全面推进依法治国的重大意义、指导思想、总目标、基本原则，阐述了中国特色社会主义法治体系的科学内涵，阐述了党的领导和依法治国的关系等重大问题。并从目前法治工作基本格局出发，对科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进行论述和部署。要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，要健全宪法实施和监督制度、完善立法体制、深入推进科学立法民主立法、加强重点领域立法，提出了对宪法实施和监督基本要求和具体措施，通过部署重点领域立法体现依法治国同中国特色社会主义事业总体布局的关系。要深入推进依法行政、加快建设法治政府的目标，从依法全面履行政府职能、健全依法决策机制、深化行政执法体制改革、坚持严格规范公正文明执法、强化对行政权力的制约和监督、全面推进政务公开六个方面提出具体要求。要保证公正司法、提高司法公信力，从完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度、优化司法职权配置、推进严格司法、保障人民群众参与司法、加强人权司法保障、加强对司法活动的监督六个方面提出具体要求。要增强全民法治观念、推进法治社会建设，从推动全社会树立法治意识、推进多层次多领域依法治理、建设完备的法律服务体系、健全依法维权和化解纠纷机制四个方面提出具体要求。要加强法治工作队伍

建设,从建设高素质法治专门队伍、加强法律服务队伍建设、创新法治人才培养机制三个方面提出具体要求。要加强和改进党对全面推进依法治国的领导,从坚持依法执政、加强党内法规制度建设、提高党员干部法治思维和依法办事能力、推进基层治理法治化、深入推进依法治军从严治军、依法保障“一国两制”实践和推进祖国统一、加强涉外法律工作七个方面提出具体要求。以上这些内容,构成法治建设现代化的主要内容,也是我们推进法治建设现代化的明确方向和重要内容。

一、建设中国特色社会主义法治体系

《决定》提出的全面推进依法治国总目标,是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。我们知道,法治国家这个提法,是在党的十五大报告中出现的,而法治体系这个提法则是在党的十八届四中全会决定中提出的。法治体系与法治国家是一个目标还是两个目标?这个问题必须首先搞清楚。习近平同志指出,全面推进依法治国涉及很多方面,在实际工作中必须有一个总揽全局、牵引各方的总抓手,这个总抓手就是建设中国特色社会主义法治体系。依法治国各项工作都要围绕这个总抓手来谋划、来推进。^[1]也就是说,法治国家建设的总抓手,就是法治体系建设。法治体系建设与法治国家建设实质上是同一概念,同一目标,并无二致。

过去,更多的讲法律体系建设,即法律、法规、规章等这些法律规范体系建设。今天,我们从法律体系建设要向法治体系建设发展。除了法律规定、规范之外,还有其他重要内容。这就是五大体系内容,即完备的法律规范体系,高效的法治实施体系,严密的法治监督体系,有力的法治保障体系,以及完善的党内法规体系。

[1] 习近平:《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〉的说明》,《人民日报》2014年10月29日。

（一）完备的法律规范体系

早在 2011 年，时任全国人大常委会委员长的吴邦国同志就宣布，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。^[1]也就是说，在我国法律体系已经形成的基础上，进一步建设的目标就是完备的法律规范体系。该如何建设完备的法律规范体系？关键是要完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，换言之，就是在现有体系基础上进一步完善。具体来讲，主要有以下几点。

1. 健全宪法实施和监督制度

宪法是根本大法，宪法监督制度是法律体系建设重中之重。为了确保宪法监督制度的完善，就必须健全宪法解释程序机制。使得宪法的原则性规定在运用中具体化，使得宪法解释程序完备、规范。另外，由于各地方各部门规范性文件众多，又是“政出多门”体制，规范性文件“打架”现象时有发生，影响法律实施和严肃性。因此，需要加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，并禁止地方制发带有立法性质的文件，使得法治统一首先在法律规范统一上得到切实保障。

2. 完善立法体制

主要有两点，一是加强党对立法工作的领导，二是强化人大立法的主导作用。就加强党对立法工作的领导而言，要求凡立法涉及重大体制和重大政策调整的，必须报党中央讨论决定。党中央向全国人大提出宪法修改建议，依照宪法规定的程序进行宪法修改。法律制定和修改的重大问题由全国人大常委会党组向党中央报告。在法律程序中实现党对立法工作的领导，在重大

[1] 吴邦国：《全国人民代表大会常务委员会工作报告——2011 年 3 月 10 日在第 11 届全国人民代表大会第 4 次会议上》，《人民日报》2011 年 3 月 19 日。

制度事项上实现党对立法工作的领导。就强化人大立法主导作用而言，要求健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。建立由全国人大相关专门委员会、全国人大常委会法制工作委员会组织有关部门参与起草综合性、全局性、基础性等重要法律草案制度。

3. 加强重点领域立法

法律体系虽然已经形成，但重点领域的法律规范仍显不足，所以，提出加强重点领域立法的方向，实际上是加强重点领域法治建设的必然。这些重点领域主要有：一是产权保护领域。要健全以公平为核心原则的产权保护制度，加强对各种所有制经济组织和自然人财产权的保护，清理有违公平的法律法规条款。二是企业社会责任领域，加强企业社会责任立法，填补当前这个领域的空白。三是市场法律制度领域，编纂民法典，完成这个市场经济标志性法律制度。制定和完善发展规划、投资管理、土地管理、能源和矿产资源、农业、财政税收、金融等方面法律法规，促进商品和要素自由流动、公平交易、平等使用。四是反腐败领域，加快推进反腐败国家立法，完善惩治和预防腐败体系。五是文化建设领域，制定公共文化服务保障法，促进基本公共文化服务标准化、均等化。制定文化产业促进法，把行之有效的文化经济政策法定化，健全促进社会效益和经济效益有机统一的制度规范。制定国家勋章和国家荣誉称号法，表彰有突出贡献的杰出人士。加强互联网领域立法，完善网络信息服务、网络安全保护、网络社会管理等方面的法律法规，依法规范网络行为。六是民生和社会治理领域，加快保障和改善民生、推进社会治理体制创新法律制度建设。加强社会组织立法，规范和引导各类社会组织健康发展。制定社区矫正法。七是国家安全领域，抓紧制定反恐怖等一批急需法律，推进公共安全法治化，构建国家安全法律制度体系。八是生态文明领域。九是深化改革方面，实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。

4. 提高立法质量

当前，提高立法质量的重点，是深入推进科学立法、民主立法。科学立法的核心在于尊重和体现客观规律，民主立法的核心在于为了人民、依靠人民。为此，主要有几个方面。一是加强人大对立法工作的组织协调。既然是要发挥人大在立法中的主导作用，那么当然就应当强化人大对立法工作的组织与协调作用。所以，要健全立法起草、论证、协调、审议机制，健全向下级人大征询立法意见机制，建立基层立法联系点制度。二是更多发挥人大代表参与起草和修改法律作用。健全法律法规规章起草征求人大代表意见制度，增加人大代表列席人大常委会会议人数，健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式。三是拓宽公民有序参与立法途径，健全法律法规规章草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制，广泛凝聚社会共识。

（二）高效的法治实施体系

法律体系已经形成，法律实施就显得更为重要。正如《依法治国重大问题的决定》中所表述的那样，法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。如果法律规定不能得到严格的执行和实施，那么制定再多的法律也无济于事。从我国法治建设的现状看，法治实施更显迫切和重要。

政府是执法主体，高效的法治实施体系主要是依赖于政府的执法实践。所以，建设高效的法治实施体系主要有这样几个方面。一是规范政府及其执法行为。推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，规定行政机关不得法外设定权力，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定；推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间。二是规范行政决策这个核心。建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，积极推行政府法律顾问制度，保证法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用；建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。三是改革执法机构。推进综合执法，理顺执法体制，完善执法程序，建立执法全过程记录制度，严格执行重大执法决定法制审核制度，全面落实行

政执法责任制。四是加强对政府内部权力的制约，对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用；完善政府内部层级监督和专门监督；保障依法独立行使审计监督权。五是公开与监督。全面推进政务公开，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开，重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。

（三）严密的法治监督体系

法治体系，不仅包含有法律文件法律规范，也不仅是依法治理社会和处理人和事，还包括监督体系建设的内容。所谓监督，当然是对公权力运行的监督。

大力推进政务公开。公权力会腐蚀人，这是一个规律。这个规律已经被古今中外的无数事实所证明，相信还会被将来的事实继续证明。这种腐蚀主要表现为两种形式：一是腐败。如受贿，贪污，以权谋私，腐化堕落，等等。二是懈怠。如懒政，理想信念缺失，避险不作为，选择性作为，等等。消除和减少权力腐蚀现象，最有效的办法就是制约和监督权力，让权力这头“野马”不至于脱缰，让权力的“洪水”不至于泛滥，始终处于可控状态。而监督权力的长久之策、有序之策、有效之策，就是权力运行的公开化。只有公开的权力运行才会更规范，只有公开的权力运行才会压缩随意和任性的空间，只有公开的权力运行才会受到有效监督。《决定》指出要全面推进政务公开。坚持以公开为常态、不公开为例外原则，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。各级政府及其工作部门依据权力清单，向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项。重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。由此可见，政务公开不是权宜之计，而是执政兴国的长远之计，是解决党和国家事业发展面临的一系列重大问题的制度

化方案。在这个制度化方案中，公众知情权是一个重要的法律权利。没有公众知情权保障机制，政务公开就难以真正得以实现。

有效纠错机制。监而不督，有错不纠，不是真正的法治监督体系。有监有督，有错必纠，才是真正意义上的监督体系。管理学上的所谓“木桶原理”，是指木桶由许多块木板箍成，盛水量也是由这些木板共同决定的。若其中一块木板很短，则此木桶的盛水量就被短板所限制。在依法行政建设法治政府方面，该“木桶原理”揭示的短板正是能否做到监督有效，有错必纠。在制度设计上，有很多对公权力的监督制度，如党内监督、人大监督、民主监督、司法监督，行政监督和审计监督，社会监督和舆论监督，等等。这些监督制度之目的，是要让人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权得到切实保障，损害公民、法人和其他组织合法权益的违法行政行为得到及时纠正，违法行政责任人依法依规受到严肃追究。一定意义上讲，公权力的规范运行程度，取决于对公权力监督的实现程度。如果在监督环节无效或效力递减，有错而不纠，那么公权力运行环节就会肆无忌惮；反之，如果监督强力有效，有错必纠，势必使公权力运行环节更加“中规中矩”，依法而行。

（四）有力的法治保障体系

法治体系建设，不是“悬空”而建设，而是在经济社会基础之上的建设。它离不开一定的条件与保障。要推进法治体系建设，就必须提供有力的保障条件。有力的法治保障体系主要包含以下几方面的内容。

1. 政治保障

《决定》指出，党的领导是全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家最根本的保证。必须加强和改进党对法治工作的领导，把党的领导贯彻到全面推进依法治国全过程。换言之，加强党对全面推进依法治国的领导，是法治体系建设的最根本保障。在这方面，尤其是各级党政领导干部要高度重视法治体系建设，党政主要负责人要履行推进法治建设第一责任人职责。