



创于1897

全面推进 依法治国战略研究

江必新 编著

人民法院出版社
商务印书馆

中宣部与国家新闻出版广电总局2015年主题出版重点出版物选题

全面推进 依法治国战略研究

人民法院出版社



商务印书馆

创于1897

The Commercial Press

图书在版编目 (CIP) 数据

全面推进依法治国战略研究 / 江必新编著. -- 北京 :
人民法院出版社 : 商务印书馆, 2017.2

ISBN 978-7-5109-1703-5

I . ①全… II . ①江… III . ①社会主义法制—建设—
研究—中国 IV . ① D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 027744 号

全面推进依法治国战略研究

江必新 编著

责任编辑 : 林志农 李安尼

出版发行 : 人民法院出版社 商务印书馆

地 址 : 北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)

北京市东城区王府井大街 36 号 (100710)

电 话 : (010) 67550579 (责任编辑) 67550558 (发行部查询)

65223677 (读者服务部)

客服 QQ : 2092078039

网 址 : <http://www.courtbook.com.cn>

E - mail : courtpress@sohu.com

印 刷 : 三河市国英印务有限公司

经 销 : 新华书店

开 本 : 787 × 1092 毫米 1/16

字 数 : 220 千字

印 张 : 18

版 次 : 2017 年 2 月第 1 版 2017 年 2 月第 1 次印刷

书 号 : ISBN 978-7-5109-1703-5

定 价 : 60.00 元

版权所有 侵权必究



目录

CONTENTS

001/ 绪论

上篇 战略总览

013/ 第一章 法治的基本功能

039/ 第二章 法治的中国源流

061/ 第三章 法治的基本价值

087/ 第四章 法治建设的基本原则

下篇 战略推进

109/ 第五章 全面推进依法治国战略的五大环节

135/ 第六章 全面推进依法治国战略的五大板块

163/ 第七章 全面推进依法治国战略的五大体系

187/ 第八章 全面推进依法治国战略的五大举措

211/ 第九章 全面推进依法治国战略的五大特色

233/ 第十章 全面推进依法治国战略的五大关系

257/ 第十一章 全面推进依法治国战略的五大发展

281/ 后 记



绪论

党的十八大以来，我们党先后召开十八届三中、四中、五中、六中全会，对全面深化改革、全面依法治国、全面建成小康社会、全面从严治党作了系统部署，党中央治国理政方略可谓渐次展开、深度推进。细检绵延数千年的中华历史长卷，我们从来没有像今天一样如此真正地接近民主法治。从人治到法制再到法治，从奴隶制时代的习惯法体系到封建时代中华法系再到中国特色社会主义法治体系，从以法治国到依法治国再到法治中国，从加强社会主义法制的路线决策到依法治国基本方略的确立再到全面推进依法治国的部署，主题词的切换，记录了中华民族在法治道路上水滴石穿的恒心和踏石留痕的坚毅。

“法者，治之端也”。法律作为国家和社会中最有力量的制度，不仅代表着国家和社会的良知，而且彰显着国家和社会的理性。法治作为迄今为止人类所能找到的最好的治国理政方式，不仅是国家繁荣和强大得以持久的源头，而且是国家避免衰落和动荡的屏障。当下，中国国力既强，民智已开，人心思治，建设法治中国的条件已经具备。同时，前所未有的改革发展重担，纷繁复杂的矛盾挑战陷阱，不容小

觑的三期叠加风险，预示着过去的治国理政方式面临着极大的现实压力和迫切的转型需求。在全面建成小康社会、全面深化改革、全面从严治党的决定性阶段，紧紧抓住千载难逢的历史性机遇，通过全面推进依法治国，最终实现法治中国的目标，实现中国共产党人孜孜以求的事业和义不容辞的担当，恰逢其时。

笔者以为，全面推进依法治国的战略，最终建成法治中国，应当在十个方面有所作为、有所突破。

一要在将法治实质性地确立为治国理政基本方式上实现战略性突破。习近平总书记在党的十八届四中全会第二次全体会议时讲话指出：“法治和人治问题是人类政治文明史上的一个基本问题，也是各国在实现现代化过程中必须面对和解决的一个重大问题。”不可否认，是神治、礼治、德治、强人治理等人治模式而不是法治，在中国过去数千年的治国理政中发挥了重要的作用，确保了中华文明的传承和光大。但是，这并不能作为今天我们仍然对人治抱有幻想的根据和理由。神治、礼治、德治、强人治理等人治模式是以宗法社会为基本结构的农耕社会为基础的，其与现代工商业社会方枘圆凿。正所谓时移世易，在全球化、互联网等要素所锻造的现代社会里墨守成规，无异于刻舟求剑。党的十八大旗帜鲜明地提出法治是治国理政基本方式，这在依法治国方略的基础上又前进了一步。但在实践中，仍然有些人对法治的价值有所疑虑，对法治方式的运用不太适应。这些问题的存在阻滞了法治建设的进程，不利于法治的全面推进。全面推进依法治国战略的实现，首要的是将法治这个治国理政基本方式在“关键少数”的灵魂深处打下深刻的烙印，并通过事前立规、事中守程、事后问责从理念和制度层面实质性地落实到行动层面。



二要在建设以民主为基础的法治上实现战略性突破。1978年，邓小平针对中国历史以及时弊指出，人们“往往把领导人说的话当做‘法’，不赞成领导人说的话就叫做‘违法’，领导人的话改变了，‘法’也就跟着改变”。这个论述深刻地揭示了真假法治的区别在于是以体现公意的民主为基础还是以“人主”个人意志为基础。如果我们建设的法治以“领导人”的意志而不是以人民的意志为基础，那就不是真正的法治。这样的努力不是我们的初衷。全面推进依法治国是亿万人民的事业，坚持依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略，就是要最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业、积极投身社会主义现代化建设，更好地保障人民权益，更好地保证人民当家作主。所以，要通过法治发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主，更加注重健全民主制度、丰富民主形式，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。与此同时，也要充分发挥法治对民主的规范和保障作用，避免民主运用不当导致社会政治秩序的失控，破坏国家的稳定。

三要在通过法治加强和改善党的领导上实现战略性突破。党的领导与依法治国是统一的，将二者对立起来不仅错误而且有害。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，全面推进依法治国必须加强而不能削弱党的领导。与此同时，在加强党的领导的基础上进一步改善党的领导，并把加强和改善党的领导与全面推进依法治国统筹起来，实现党的领导地位和领导方式的法定化、程序化、规范化，可以考虑的方案包括：通过法治方式吸纳、整合、表达民意，并通过法定程序将党的意志和政策变成国家意志和法律，强化党执政地位的合法性和权威性；充分和有效发挥权力机关“民意汇聚地”和“规范产出地”的作用，将党的领导融入人民代表大会制度这一根本政治制度之中，并通过国家

权力机关的立法权、人事选举罢免权、重大事项的决定权和监督权实现党对国家的领导；优化配置党的领导权和国家政权机关的权力，支持国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关依照宪法和法律独立负责、协调一致地开展工作；使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员；运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国团结统一，确保国家机构按照党的主张和人民意志来运行。在全面从严治党的背景下，尤其要强调，党必须在宪法和法律的范围内活动，任何组织和个人都不得有超越宪法和法律的特权；要把依宪执政作为依法执政的关键环节和首要条件，切实做到依据党章从严治党、依据宪法法律治国理政；要进一步改进党的执政方式，使其更符合宪法法律的要求，真正做到党领导立法、保证执法、带头守法；要进一步完善党内法规体系，实现与国家法律的协调衔接。

四要在建设高效法治实施体系上实现战略性突破。法律的生命力在于实施。中国特色社会主义法治实施体系的建立与完善，事关人民群众对有法不依和执法不严问题的强烈关切，事关中国特色社会主义法治体系短板的定向补强，也事关现代化国家治理体系的精致构造。完善中国特色社会主义法治实施体系的目的，在于全面释放法治效力，使法治的权威性在社会生活方方面面得以确立；在于实现法治所预设的效果，保障社会整体向更加公平正义的方向发展；在于促进法治力量最有效率的利用，在法治资源稀缺的前提下最大限度地践行规则，最高效率地运用法治资源，最有成效地彰显法治权威、释放法治的综合效果。建设高效法治实施体系，既要处理好法治的优越性与法治的局限性的关系，也要努力寻求法律至上和法律良善性的辩证统一；既要高度重视保障社会主体的合法权益、激活和规范与法治实践有关的中介组织，也要高度重视科学授权、有效用权、严格控权的辩证统一；



既要致力于解决执法和司法过程中的暗箱操作、公权不廉、执法司法不公等问题，也要有效排除各方面对执法和司法审判不当干扰问题；既要科学配置纵向的中央和地方权力，以及横向的各部门的权力，也要充分提供高效法治实施所需的各种条件，保障法治可实施性；既要特别关注提升执法机关、司法机关的公信力，更要努力破解选择性守法难题，在全社会树立法治信仰，共同维护法治权威；既要正确发挥执政党的领导和示范作用，也要积极调动和有效规范社会的监督和参与作用；既要严格依法确定和追究法律责任，彰显法的权威性和公信力，也要科学设计利益导向机制，探索利益导向下的法治的自我实施机制；既要厘清和区别对待公法和私法的实施特质，也要妥善处理好公法与私法在法治实施体系中的衔接问题；既要透过反馈系统不断优化完善法律制度，也要积极探索建立一套法治实施自身的规则系统；既要重视高效法治实施体系自身建设问题，也要推进法治体系各环节的同步建设及其与国家治理大系统的融合问题。

五要在建设以形式正义与实质正义统一为基础的实质法治上实现战略性突破。西方法治发达国家大多经历了从形式法治到实质法治的发展路径。中国作为一个法治后发国家，面临着是先形式法治后实质法治，还是直接进行实质法治建设的选择问题。我们认为，只有选择以形式正义与实质正义统一为基础的实质法治才能实现中国法治建设在国际社会的“弯道超车”。建设实质法治，需要做到以下几点：实现党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一，避免出现西方国家在事实上以党派之利益凌驾于人民利益之上的弊端；实现合法性、合目的性与合正义性有机统一，以良法善治体现和维护人民意志，最大限度在全社会实现公平正义；实现尊重和保障人权、规范公权与促使公权力机关积极有效履职有机统一，使公权力执掌者积极运用公权力为人民谋福

祉，并保证权力正确行使，从而将尊重和保障人权落到实处；实现平等、自由、秩序等法治基本价值的有机统一，充分保障宪法法律所赋予公民、法人和其他组织各种权利和自由的实现；实现依法治国、依法执政、依法行政，共同推进与法治国家、法治政府与法治社会一体建设有机统一，从而实现执政党依法执政、公权力机关依法行权、社会组织和公民个人依法办事三者的有机统一。

六要在对“四个全面”战略布局的内嵌和保障上实现战略性突破。“四个全面”战略布局是以习近平同志为核心的党中央在深刻总结国内外发展经验教训，深入分析国内外大势的基础上形成的，凝聚着对经济社会发展规律的深入思考，体现了未来一个阶段治国理政的总体思路、根本方向和基本着力点，是关系我国国家治理全局的一场深刻变革。全面推进依法治国作为“四个全面”战略布局的重要一极，需要放在中国特色社会主义总体布局中谋划，需要充分考虑与其他“三个全面”的协同推进。“四个全面”战略布局为中国法治的发展提供了更为广阔的场景，也确定了更为宏大的担当。当前，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，全面从严治党任务艰巨。面对新形势新任务，需要更习惯应用法治思维，更娴熟适用法治方式，通过法治统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，使我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序，实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好，实现我国和平发展的战略目标。这个目标的实现，需要把法治内嵌到中国特色社会主义总体布局中，充分发挥法治对“四个全面”战略布局的推进和保障作用。

七要在推进国家治理体系与治理能力现代化上实现战略性突破。法律是治国之重器，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。全面推进依法治国既是实现国家治理现代化目标的基本要求，又是推进国家



治理现代化的重要组成部分。法律的强制性、普遍性、稳定性、公开性、协调性等价值属性满足了国家治理对权威性和有效性的要求。国家治理现代化需要通过法治手段进一步具体地对应到治理体系的各个领域和每个方面,需要进一步量化为具体的指标体系,包括国权配置定型化、公权行使制度化、权益保护实效化、治理行为规范化、社会关系规则化、治理方式文明化等方面。在实现治理法治化的过程中,治理主体需要高度重视法治本身的现代化问题,高度重视法律规范的可实施性,高度重视全社会法治信仰的塑造,高度重视治理事务对法治的坚守,高度重视司法公信力的培养。

八要在保障五大发展理念的贯彻落实上实现战略性突破。站在历史转折的关键路口和转型升级的时间窗口,面对经济变速换挡、社会深刻转型的机遇和挑战,中国如何在历史的脚本里,续写持久发展的新篇章,可谓世界瞩目。面对经济社会发展新趋势、新机遇和新挑战,十八届五中全会提出了创新、协调、绿色、开放、共享五大发展新理念。这是中国为未来构建的“发展话语”,为世界呈现的“中国方案”。在全面推进依法治国的背景下贯彻落实五大发展理念,需要彻底改变把发展与法治对立起来的错误倾向,实现发展与法治的内在统一和有机结合,充分运用法治的功能和力量实现新旧发展理念、发展模式的转型升级,引领中国经济社会实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展,实现既看速度,也看增量,更看质量的发展。

九要在厘定中国法治的“特色”和“优势”上实现战略性突破。法治尽管是现代各国的基本追求,但每个国家运用何种规则实施有效治理、如何实现法治,归根到底由其国情、历史传统以及特定时期所面临的问题和要完成的任务所决定。对此,习近平总书记深刻指出:“全面依法治国,必须从我国实际出发,同推进国家治理体系和治理能力

现代化相适应，突出中国特色、实践特色、时代特色，既不能罔顾国情、超越阶段，也不能因循守旧、墨守成规。”^① 因此，中国的法治建设必然要立足中国国情，面对和解决中国的问题，具有中国特色、中国风格、中国气派。当然，中国法治的“特色”并不是为了追求法治的中国性而特立独行，而是突出强调对他国法治理念和模式的扬弃，利用好中国在法治发展上的后发优势；是为了突出强调社会主义制度本身的优越性，充分发掘和释放出社会主义制度的红利。

十要在增强人民群众对全面推进依法治国的获得感上实现战略性突破。法治作为治国理政的方略和方式，并非我们所追求之根本，人类期望借此实现稳定、和平、公平和高质量的幸福生活才是法治之终极目标；法治作为上层建筑之一部分，并非只能接受经济基础的塑造，其反作用力也能极大地造福于民。通过保护人民、维护人民的主体地位、增强人民群众的获得感，需要在以下几个方面用心力：不仅要保护人身权和财产权等私法权利，而且要注重保护个体享有更加切实的民主权利等公法权利，畅通和规范人民诉求表达、利益协调、权益保障的渠道；不仅要注重赋予权利，而且要注重完善权利救济的法律程序，提供全面、及时、有效和无漏洞的救济和保护；不仅要保护个人权利，而且要深刻认识和准确把握权利、义务、责任三者协调统一的关系，深刻认识和准确把握公共利益是个人长远利益、根本利益，使全体公民依法行使权利，积极履行义务，勇于担当责任。

习近平总书记在纪念邓小平同志诞辰 110 周年座谈会上明确指出，“战略问题是一个政党、一个国家的根本性问题”。人类社会经过数千

^① 中共中央宣传部组织编著：《习近平总书记系列重要讲话读本（2016 年版）》，学习出版社、人民出版社 2016 年版，第 90 页。



年理论与实践的积淀，法治厉行与否，需要的已经不是口舌之争，而是执政者是否愿意把权力关进法治的笼子里使其不能任性，是全体人民是否愿意失去那部分为所欲为的自由去实现更大更多的自由。改革开放后，中国坚定地选择了法治道路，并不遗余力地全面推进依法治国，充分体现了中国共产党对历史、对人民高度负责的境界和担当，充分体现了中国人民对国家治理现代化的向往和渴求。万事俱备，只待践行，只要抓住这个战略性机遇，实现中国国家治理的现代化，我们可以期待，未来中国之发展必定滋养于法治，未来中国之文明必定享誉于法治的成就，未来中国人民必定受益于法治的红利。

上篇 战略总览





第一章 法治的基本功能

法治是政治文明发展到一定历史阶段的标志，凝结着人类智慧，为各国人民所向往和追求。十八大以来，党中央高度重视法治建设，不仅提出了法治中国建设的宏伟蓝图，而且通过全会专门对法治建设问题作出战略部署，极大地推进了我国的法治进程。正如习近平总书记在2014年12月31日通过广播电视媒体发表新年贺词指出，“我们要全面推进依法治国，用法治保障人民权益、维护社会公平正义、促进国家发展。”党中央之所以如此重视法治建设，就在于法治具有保证自由权利、约束公共权力、维护公平正义、保障安全秩序、促进交易繁荣等其他治理方式所难以替代的基本功能。

一、法治是自由权利的护符

从某种意义上讲，一部人类政治社会史就是一部自由追求史。自由根植于人的主体性，所以人们常说“自由意志”。但自由意志又受制于