

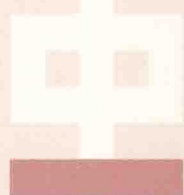


国家出版基金项目
NATIONAL PUBLISHING FUND PROJECT

全面深化改革研究书系

法治中国的 宪法基础

CONSTITUTIONAL BASIS FOR
BUILDING THE RULE OF LAW CHINA



莫纪宏 著

新闻出版广电总局深入学习贯彻
习近平总书记系列重要讲话精神
主题出版重点图书



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

014060224

D920.0
200

· 全面深化改革研究书系 ·

法治中国的 宪法基础

CONSTITUTIONAL BASIS FOR
BUILDING THE RULE OF LAW CHINA



北航

C1747723

D920.0
200



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

法治中国的宪法基础/莫纪宏著. —北京: 社会科学文献出版社, 2014. 9

(全面深化改革研究书系)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 6115 - 1

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 123883 号

· 全面深化改革研究书系 ·

法治中国的宪法基础

著 者 / 莫纪宏

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目统筹 / 刘骁军 芮素平

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 刘骁军 赵 晨

责任校对 / 王 磊

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

版 次 / 2014 年 9 月第 1 版

印 次 / 2014 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 6115 - 1

定 价 / 58.00 元

印 张 / 18.8

字 数 / 259 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

总 序

党的十八大以来，习近平总书记发表了一系列重要讲话，提出了许多富有创见的新思想、新观点、新论断，为我们在新的历史起点上实现新的奋斗目标提供了基本遵循。这一系列重要讲话是对党的十八大精神的深化和拓展，是对中国特色社会主义理论体系的丰富和发展，是在我国经济社会发展的决定性阶段坚持和发展中国特色社会主义的政治纲领，是全面阐述事关中国特色社会主义前途命运重大原则问题的马克思主义文献，是指导我们推进中国特色社会主义伟大实践、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的行动指南。全面贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，是我们当前和今后一个时期的重要工作。

贯彻落实习总书记系列讲话精神，要求我们不仅方向明确，也要路径清晰，不仅要快速推进，更要注重成效，蹄疾而步稳。当前，在全面深化改革上，依然存在改什么、怎么改以及孰先孰后的问题；具体到改革的各个领域、层次、板块，具体到改革的策略与方法，依然存在争议、误解甚至盲区；在贯彻落实习近平总书记重要讲话精神上，依然存在如何落实、具体路径等问题。为此，既需要在实践中大胆探索，也需要在理

论上小心论证。而后者，为社会科学工作者乃至学术出版人提供了机遇，也是中国社会科学工作者义不容辞的使命。

中国社会科学院是党中央直接领导、国务院直属的国家哲学社会科学研究机构。长期以来，中国社会科学院秉承学术为社会服务、为大众服务的宗旨，辛勤耕耘，努力进取，时刻关注重大现实理论问题研究，为党和国家的发展建言献策。在改革开放以来的每一个历史节点，从党的大政方针到具体制度的构建，中国社会科学院都发出了自己应有的声音，切实起到了党和国家重要思想库和智囊团的作用。在当前全面深化改革、跨越中国历史三峡的重要时刻，中国社科院尤其要发挥自身理论优势，为改革释疑解惑、谋划布局。

为全面贯彻落实十八届三中全会决定和习近平总书记系列重要讲话精神，由中国社科院牵头，社会科学文献出版社具体组织实施，推出“全面深化改革研究书系”。书系选取了15个专题，约请国内该领域重要学者主持撰写，形成系列丛书。我们的设想是：

1. 所有专题都必须是当前深化改革实践中的难点问题、重点问题和关键问题。

2. 所有写作者必须是对这些问题深有研究的学者。他们不仅在理论上卓有建树，是某些重要理论观点甚至学派的创始人或者代表，还长期关注社会实践，参与党和国家某些重要政策的制定或论证。

3. 各专题的写作者对十八大精神和习总书记讲话的渊源以及理论与实践基础有深刻研究、深透认识。

4. 书系总体为应用对策研究，要求有观点、有论证、有

调研、有数据、有方案，实证性突出。

根据上述标准，我们选取的15个专题包括：改革开放与中国经验、经济体制改革、财政制度、企业绩效革新、人口问题、城镇化、国家治理现代化、依宪治国、文化市场、社会组织体制建设、生态文明建设等。这些专题覆盖了十八大报告所论及的经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设、党的建设、军队建设等主要方面，都属于改革中的关键点。各专题的写作者多数来自中国社科院，也有部分来自中央编译局、清华大学等国内重要研究机构与高校，全部是各领域的顶尖级学者。这些学者已有的学术积淀，以及他们长期为党和国家政策制定担当智识支持的经历，保证了书系的权威性、实用性和指导性。从各专题的成稿情况看，作者问题意识强，对当前改革的难点和重点反映多，理论探讨深入。书中提出的对策方案，也有较强的可操作性。总体而言，书系内容翔实，讨论深入，对现实有参考意义，基本达到了我们的要求。当然，学无际涯，改革无止境，诚挚欢迎学界同道讨论批评。

书稿初成之际，得知书系入选国家新闻出版广电总局的“深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神主题出版重点图书”，并获得国家出版基金支持，不胜欣喜，也很受鼓舞。2014年是中国的马年，也是全面深化改革的开局之年，正当扬鞭奋蹄，开启新程。

是为序。

王伟光

2014年2月5日

摘 要

《法治中国的宪法基础》基于我国现行宪法实施 32 年来取得的各项成就和经验，对习近平总书记系列讲话以及党的十八大报告和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》提出的“全面推进法治中国建设”的具体内涵，从宪法学理论的角度进行了全面和系统的解读，特别是围绕着法治中国建设与宪法实施保障之间的关系，比较系统地论述了法治中国与法治国家、依法治国与依宪治国、依法执政与依宪执政、法治思维与宪法思维等等概念相互之间的价值关系和制度联系，全方位地论证了法治中国建设必须以宪法实施为基础，只有以宪法为统帅，才能准确地把握法治中国建设的大方向，只有从不断完善宪法实施的机制和程序入手，法治中国建设才能取得扎扎实实、稳步发展的积极效果。

本书还对现行宪法实施 32 年来的基本状况进行了系统和深入的评价，指出在法治中国建设的过程中，宪法实施要抓住重点，特别是要加强对人权的司法保障制度建设以及不断完善我国人民代表大会制度的程序保障机制，全面提升宪法实施的水平，为法治中国建设奠定比较扎实的法律基础。

Abstract

The book on Constitutional Basis for Building Rule of Law China is written by professor Mo Jihong, deputy director of Law Institute of Chinese Academy of Social Sciences. It depends on the achievements and experiences of constitutional implementation of the Current Constitution since 1982, and focuses on explaining the contents of 'Comprehensively Promoting Building Rule of Law China' proposed by president Xi Jinping in his series of remarks, in the working report for the 18th Deputies Congress of Chinese Communist Party and in the decision on several important issues concerning completely putting reform forward adopted in the third plenary session of the 18th Deputies Congress of Chinese Communist Party in the perspective of constitutional theory, by discussing the relation between building rule of law China and guaranteeing constitutional implementation, in particular, value relation and institutional affiliation between rule of law China and rule of law state, ruling state according to law and ruling state according to constitutional law, exercising power according to law and exercising power according to constitution law, thinking in the way of rule of law and thinking way according to constitutional law etc. The author emphasizes that building rule of law China should be on the basis of constitutional implementation in order to grasp the main

direction of building rule of law China based on the Constitution, and we could acquire the fixed, stable and positive results in building rule of law China by intensifying mechanism and procedure construction of constitutional implementation.

The book also focuses on appraising the results of implementing the Current Constitution systematically and deeply since 1982, and points out that it should be focused on constitutional implementation, especially underlining judicial protection of human rights and perfecting the mechanism and procedure of the People's Representative System in the process of building rule of law China so as to improve the level of constitutional implementation and lay legal foundation of building rule of law China.

序言 宪法能解决什么问题

习近平总书记在 2012 年 12 月 4 日纪念现行宪法正式施行 30 周年大会上的讲话中（以下简称为习总书记“12·4”讲话）对中国当下正在进行的社会主义现代化建设为什么需要宪法这个重大的理论和实践问题作了全面、系统和概括性的回答。习总书记指出：“历史总能给人以深刻启示。回顾我国宪法制度发展历程，我们愈加感到，我国宪法同党和人民进行的艰苦奋斗和创造的辉煌成就紧密相连，同党和人民开辟的前进道路和积累的宝贵经验紧密相连。”“我国宪法以国家根本法的形式，确立了中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系、中国特色社会主义制度的发展成果，反映了我国各族人民的共同意志和根本利益，成为历史新时期党和国家的中心工作、基本原则、重大方针、重要政策在国家法制上的最高体现。”^①

习总书记“12·4”讲话从两个方面阐明了宪法的特征，一是宪法是国家根本法，作为国家根本法，宪法居于中国特色社会主义法律体系的最顶端，具有最高法律效力，是一切法律

^① 习近平：《在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话》，http://news.xinhuanet.com/Politics/2012-12/04/c_113907206.htm，2014 年 5 月 24 日访问。

法规赖以产生的法律依据，一切法律法规都不得与宪法相矛盾、相抵触或不一致；二是宪法是指导国家生活和社会生活的最高行动纲领，是国家法制的基础，也是国家根本制度和根本任务在国家法制上的最高体现。从习总书记“12·4”讲话上述精神可以看到，作为国家根本法的宪法，在当下我国正在有序进行的社会主义现代化建设，特别是法治中国的建设中，它起到的作用有两点：一是宪法是一切法律法规和具有法律效力的规范性文件的“统帅”，通俗地说，作为法治中国建设的法律基础，一切法律法规和具有法律效力的规范性文件其自身的合法性来源于宪法，即作为中国特色社会主义法律体系中任何意义上的法律形式，其产生必须要有宪法上的依据，也就是宪法学理论上所使用的“合宪性”，没有“合宪性”，任何形式的规范性文件都不具有法律效力，这说明宪法首先是最高法律规范，作为国家根本法，它对一切法律法规和具有法律效力的规范性文件具有规范指引作用。二是宪法规定了国家根本制度和根本任务，是一切国家机关、社会组织和公民个人的基本行为准则，也是指导国家生活和社会生活的总的行动纲领。任何组织和个人的行为如果“于宪无据”，就不符合法治中国建设的基本要求，任何行为只有在宪法上有地位、有明确的依据，才能在实践中合法和有效地产生、存在。故从宪法学理论的角度来概括习总书记“12·4”讲话关于“宪法能解决什么问题”的认识，即作为国家根本法的宪法，解决的都是国家生活和社会生活中的带有全局性的、方向性的、整体性的“本源性问题”，任何复杂的国家治理和社会治理问题，在穷尽了各种制度解决途径之后，就必须求助于宪法来解决。如果宪

法不能为国家生活和社会生活中的复杂问题的解决提供终极性的方案，那么，一个国家就无法形成现代法治意义上的社会秩序。

宪法作为国家根本法对国家生活和社会生活中的指导作用是全面性的，从国家大政方针的确立到国家机关、社会组织和公民个人的具体行为，都离不开宪法的规范指引作用。在一切政策、法律法规和行为面前，宪法是逻辑上的大前提，不能孤立地抛开宪法来简单机械和片面地夸大某些政策主张的“决定性”。这是法治中国建设过程中如何尊重宪法权威、保证宪法实施的重要任务。

李克强总理在2014年2月11日国务院召开的第二次廉政工作会议上明确指出：对市场主体，是“法无禁止即可为”；而对政府，则是“法无授权不可为”^①。上述讲话提及的两个重要的“法治原则”，即“法无禁止即可为”“法无授权不可为”，其直接的法理依据就是来自“宪法”。宪法作为国家根本法，它首要的制度功能就是在主权国家与公民个人之间建立最基础的政治和法律联系，宪法是主权国家与公民个人之间的“契约书”。作为“契约”，公民个人以宪法上明确规定的法律限制作为约束自己行为的标尺，而宪法上没有明确的法律限制，属于公民个人自由权的范围，公民可以根据自己行为能力的大小和个人的主观喜好来自由地做出决定，主权国家和代表主权国家行使公共管理职能的国家机关不得随意干预公民的宪

^① 李克强：《在国务院第二次廉政工作会议上的讲话》，http://finance.ifeng.com/a/20140224/11727513_0.shtml，2014年3月16日访问。

法上未明确加以限制的个人自由。这一宪法原则对于市场主体来说，其基本法律精神即体现为“法无禁止即可为”。对于依据宪法授权的国家机关来说，它们的存在都是由主权国家与公民个人之间的“契约”约定的，并且只能依据宪法上的明确授权来履行自身的职权，承担相应的宪法职责。任何国家机关或者是依据宪法履行公共职能的机构或个人，没有宪法上的明确授权，就不能随意采取行动，否则就构成了“超越职权”的违宪。故作为创设了国家机关的宪法，对于国家机关来说，其法律性质又相当于“授权委托书”。国家机关必须严格地按照宪法上的“授权”来履行自身的职权和职责，不能随意创设自己的职权，否则就违背了制定宪法的“人民意愿”，不具有“合宪性”。特别是对于政府依法管理市场的活动，“法无授权不可为”即体现了宪法作为国家机关“授权委托书”的“本源性”权力地位。宪法是“本”，依据宪法产生的国家机关是“流”。宪法不存，国家机关的行为当然就没有存在的合法性。因此，正确地解读李克强总理上述讲话精神，归根到底就是要将国家根本法意义上的宪法作为制定和出台国家大政方针的制度依据和逻辑前提。“法无禁止即可为”“法无授权不可为”这两个重要法治原则中的“法”，在制度意义上首先应理解为作为国家根本法的“宪法”。脱离了“宪法”作为最高法律规范的制度前提，“法无禁止即可为”“法无授权不可为”在实践中就可能沦为破坏法治原则的机会主义行动策略。因此，治国离不开宪法，改革不能脱离宪法，法治中国建设更是要牢牢守护住“依宪治国”这个制度底线。

关于宪法作为法治中国建设的理论前提和实践依据问题，

习近平总书记系列重要讲话中反复明确了这一精神。习总书记“12·4”讲话明确指出：“依法治国首先是依宪治国，依法执政关键是依宪执政。”在2014年2月28日召开的中央全面深化改革领导小组第二次会议上发表的重要讲话中，习总书记强调，凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用，加强对相关立法工作的协调，确保在法治轨道上推进改革。^①习总书记强调的“于法有据”中的“法”，最重要的就是“宪法”。没有作为国家根本法的宪法对各项改革的指引作用，改革就会失去基本的合法性。因此，在全面深化改革的过程中，不是要抛弃宪法盲目改革，而是要依托宪法有序改革。改革是不断实施和完善宪法，而不是架空和超越宪法。

总之，在法治精神盛行的现代社会，离开了宪法来谈论国家治理和社会治理，是不可能找到中国特色发展道路的前进方向的；没有宪法理论的指导，我们也无法获得理论自信；没有宪法的确认，任何制度都不可能长时间地有效运转。因此，宪法是法治中国建设的法律基础，必须通过宪法制度的完善和不断加强宪法实施工作来全面有序地推进法治中国建设的历史进程。

^① 习近平：《把抓落实作为推进改革重点，重大改革都要于法有据》，http://news.xinhuanet.com/2014-02/28/c_119558018.htm，2014年3月16日访问。

目 录

CONTENTS

序言 宪法能解决什么问题	1
第一章 法治中国的基本理论	1
一 推进法治中国建设的意义	4
二 法治、法治思维与法治方式	13
三 法治精神与国家治理体系和治理 能力现代化	42
四 依法治国、依法行政与依法执政 共同推进	82
五 法治国家、法治政府与法治社会 一体建设	92
六 法治中国的价值目标	102
第二章 法治中国的宪法基础	119
一 依法治国首先是依宪治国	119
二 依法执政关键是依宪执政	127
三 宪法的生命和权威在于实施	132
四 党必须在宪法和法律的范围内活动	178

五	任何组织和个人不得享有超越宪法 和法律的特权·····	182
六	健全人民代表大会制度与现行宪法的 自我完善·····	188
七	宪法是促进人权事业健康发展的 法律保障·····	224
八	社会主义宪法与社会主义 民主政治·····	240
第三章	法治中国与制度建设·····	261
一	“两个不能否定”的宪法依据·····	262
二	群众路线教育实践活动的 宪法基础·····	274
三	宪法与反腐治权·····	287
四	司法应当在宪法制度下运行·····	299
五	人权案件审理机构与人权的 司法保障·····	323
参考文献	·····	344
主题词索引	·····	347
后 记	·····	351

目录 CONTENTS

Preamble	What Kinds of Problems Could be Solved according to the Constitution?	/ 1
-----------------	--	------------

Part I	The Basic Theory of the Rule of Law China	/ 1
---------------	--	------------

1.	The Significance of Promoting Construction of the Rule of Law China	/ 4
2.	The Rule of Law, the Rule of Law Thinking Way and The Rule of Law Manner	/ 13
3.	The Rule of Law Spirit and National Governance Systems and Governance Capacity Modernization	/ 42
4.	Common Advance of Ruling State, Administration and Governing according to Law	/ 82
5.	Common Building of the Rule of Law State, Government and Society	/ 92
6.	The Value Target of the Rule of Law China	/ 102

Part II	Constitutional Basis for Building the Rule of Law China	/ 119
----------------	--	--------------

1.	Ruling State according to Law Firstly Is Ruling State according to the Constitution	/ 119
----	---	-------