

树立法治理念 培育法治精神 形成法治文化

第六辑

法治百家谈

——百名法学家纵论中国法治进程

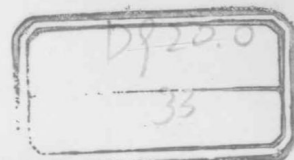
百名法学家百场报告会组委会办公室◎编



FAZHI BAIJITAN

BAIMINGFAXUEJIA ZONGLUN ZHONGGUO FAZHI JINCHENG

新华出版社



树立法治理念 培育法治精神 形成法治文化

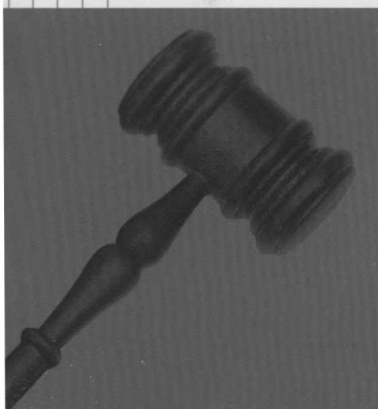


第六辑

法治百家谈

——百名法学家纵论中国法治进程

百名法学家百场报告会组委会办公室◎编



中医学院 0672672

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

法治百家谈：百名法学家纵论中国法治进程 / 百名法学家百场报告会组委会办公室编. —北京：新华出版社，2012.9

ISBN 978-7-5166-0118-1

I. ①法… II. ①百… III. ①社会主义法制—中国—文集 IV. ①D920.0-53

中国版本图书馆CIP数据核字 (2012) 第227531号

法治百家谈：百名法学家纵论中国法治进程

作 者：百名法学家百场报告会组委会办公室

出 版 人：张百新

责任编辑：董朝合

封面设计：李尘工作室

责任印制：廖成华

出版发行：新华出版社

地 址：北京石景山区京原路8号

邮 编：100040

网 址：<http://www.xinhupub.com>

<http://press.xinhuanet.com>

经 销：新华书店

购书热线：010-63077122

中国新闻书店购书热线：010-63072012

照 排：李尘工作室

印 刷：北京新魏印刷厂

成品尺寸：170mm × 230mm

印 张：16.25

字 数：265千字

版 次：2012年9月第一版

印 次：2012年9月第一次印刷

书 号：ISBN 978-7-5166-0118-1

定 价：36.00元

图书如有印装问题，请与出版社联系调换：010-63077101

编委会名单

主 任：韩杼滨

副 主 任：周本顺 王尔乘 申维辰

杜玉波 张苏军 胡 忠

委 员：李小三 荆惠民 黄太云

王光彦 肖义舜 刘 剑

主 编：刘 剑

编辑部主任：王增勇

编 辑：耿 谦 左 锦 孙雅婷

魏域山 李 妍 刘呈祥



↑ “双百”活动组委会会议



↑ “双百”活动法学家座谈会



↑ “双百”活动法学专家
宣讲观摩交流会



↑ “双百”活动中央国家机关专
场



↑ “双百”活动香港中联办专场



↑ “双百”活动山东省专场



↑ “双百”活动河南省专场



↑ “双百”活动浙江省专场



↑ “双百”活动澳门专场

百名法学家纵论中国法治进程



↑ “双百”活动安徽省委理论学习中心组专场



↑ “双百”活动贵州省直机关专场



↑ “双百”活动重庆市委中心组专场



↑ “双百”活动乌鲁木齐市专场



↑ “双百”活动陕西省西安专场



↑ “双百”活动甘肃省临夏专场



↑ “双百”活动青海省海西专场



↑ “双百”活动广东省广州大学城专场

目 录

一、中国特色社会主义法律体系

- 中国特色社会主义法律体系的形成及其意义····· 周成奎 (3)
- 中国特色社会主义法律体系形成的标志和特点····· 葛洪义 (20)
- 中国特色社会主义法律体系形成后我国法治建设
- 应着力解决的问题····· 李玉璧 (25)
- 中国特色社会主义法律体系形成的背景及意义····· 陈永胜 (42)

二、科学发展观与法治建设

- 科学发展观与法治建设····· 袁曙宏 (55)
- 和谐社会与法治建设····· 卓泽渊 (75)
- 走向法治强国····· 胡建淼 (88)
- 中华法律文化的传承发展与旨趣智慧····· 范忠信 (100)
- 对科学发展观与法治建设相互关系的理性思考····· 刘志坚 (108)
- 科学发展与法治的成长····· 夏立安 (119)

三、依宪治国和司法保障

- 推进公正廉洁执法, 实现社会公平正义····· 江必新 (129)

宪法法律实施与保障	韩大元 (144)
中国刑事司法制度与人权保障	贾 宇 (155)
全面实施民族区域自治法, 进一步坚持和完善 民族区域自治制度	马玉祥 (164)

四、转变经济发展方式的法治保障

转变经济发展方式的法治保障	吴志攀 (195)
转型跨越发展的法治保障	王振民 (201)
企业自主创新的法治保障	曹新民 (209)

五、社会管理创新与法治保障

关于新时期党的群众工作与社会管理创新的思考	游劝荣 (221)
新时期党的群众工作与社会管理创新	薛刚凌 (227)
社会管理创新需要重点解决的问题	杨春福 (240)
社会管理创新与社会治理的法治化	刘旺洪 (245)

ZHONG GOU TE SE SHE HUI ZHU YI FA LV TI XI

中国特色社会主义法律体系的形成及其意义



周成奎 中国法学会党组成员、副秘书长

中国法学会党组成员，兼职副会长，北京大学毕业。历任中国科学院政策研究室副主任，全国人大常委会法工委研究室副主任，新闻发言人，常委会副秘书长兼办公厅研究室主任。

一、中国特色社会主义法律体系

在第十一届全国人大四次会议上，全国人大常委会的政府工作报告中正式宣布：中国特色社会主义法律体系已经形成。这标志着党的十五大提出的到2010年形成中国特色社会主义法律体系的工作目标如期完成。

一、中国特色社会主义法律体系是如何形成的

中国特色社会主义法律体系是党的十五大提出的，提出这个问题是有历史背景的，是新中国成立以后历史发展的必然，有其历史发展的过程，涉及新中国成立以后我国法治建设的发展进程。中国特色社会主义法律体系实际上是新中国成立以后60多年发展的成果。大体上可以分成三个阶段：

第一个阶段是1949年到1957年。这个阶段党和国家对法治建设是比较重视的，可以说是我国法治建设的奠基阶段。具体来说有三个标志。

一是召开了中国人民政治协商会议，制定了《中国人民政治协商会议共同纲领》。

二是1949年中华人民共和国正式成立以前，中国共产党领导人民团体和无党派人士召开了中国人民政治协商会议。

三是1949年10月1日，毛泽东主席代表中国人民宣告中华人民共和国的成立。

转变经济发展方式的法治保障

中国法治体系

五、法治创新与法治保障

- 关于新时期法治创新的思考..... 游劝荣 (221)
- 新时期党的群众工作法治保障..... 薛刚凌 (227)
- 社会管理创新需要法治保障..... 杨春福 (240)
- 社会管理创新与法治化..... 刘旺洪 (245)

中国特色社会主义法律体系的形成及其意义



周成奎 中国法学会党组成员专职副会长

中国法学会党组成员，专职副会长，北京大学毕业。历任中国科学院政策研究室副主任，全国人大常委会法工委研究室副主任、新闻局局长，全国人大常委会副秘书长兼办公厅研究室主任。

在第十一届全国人大四次会议上，吴邦国同志在常委会的工作报告中正式宣布：中国特色社会主义法律体系已经如期形成。这标志着党的十五大提出的到2010年形成中国特色社会主义法律体系的立法工作目标如期完成。

一、中国特色社会主义法律体系是如何提出的

中国特色社会主义法律体系是党的十五大正式提出的，提出这个问题是有历史背景的，是新中国成立以后历史发展的必然，有其历史发展的过程，涉及新中国成立以后我国法治建设的发展进程问题。中国特色社会主义法律体系实际上是新中国成立以后60多年发展的成果，大体上可以分成三个阶段：

第一个阶段是1949年到1957年。这个阶段党和国家对法治建设是比较重视的，可以说是我国法治建设的奠基阶段。具体来讲有三个标志。

第一个标志是召开了中国人民政治协商会议，制定了《中国人民政治协商会议共同纲领》。在1949年中华人民共和国正式成立以前，中国共产党邀请了各民主党派、各人民团体和无党派人士召开了中国人民政治协商会议。由中国人民政治协商会议代表全国人民的意志来宣告中华人民共和国的成

立，组建了中央人民政府，《中国人民政治协商会议共同纲领》在当时起了临时宪法的作用。《共同纲领》规定了中华人民共和国的国体，也就是统治阶级、被统治阶级以及社会各阶级在社会中所处的地位。《共同纲领》规定了国体：工人阶级、农民阶级、民族资产阶级等属于人民的范畴，是中华人民共和国的统治阶级；帝国主义、官僚资本主义、封建主义是人民的敌人，是被统治阶级。同时《共同纲领》规定我们的政体是民主集中制的人民代表大会制度，在全国人民代表大会选举产生以前，由中国人民政治协商全体会议来代行全国人民代表大会的职权。《共同纲领》还规定了我国的经济制度和经济政策，规定当时的经济成分有国营经济、集体所有制经济、个体经济、私人资本主义经济和国家资本主义经济，经济政策是公私合营、劳资两利、城乡互助、内外交流。《共同纲领》规定了我们的国体、政体、经济制度和经济政策，是中国共产党和各民主党派、各人民团体和无党派人士的共同契约，也是中国共产党和全国人民之间的共同契约。由此可见，中华人民共和国成立初期党对法治建设非常重视。

第二个标志是1954年召开全国人民代表大会，制定了中华人民共和国的第一部宪法，也就是“五四宪法”。《共同纲领》规定了在全国人民代表大会选举产生以前，由中国人民政治协商全体会议来代行全国人民代表大会的职权。但中国人民政治协商全体会议是代行职权，《共同纲领》也只是临时宪法，政府还是要通过合法的程序来选举产生，1952年，中共中央决定要加快召开全国人民代表大会制定宪法。第一部选举法于1953年颁行，全国普选从1953年开始。在1953年普选基础上，1954年召开了全国人民代表大会第一次会议，这次会议制定了中华人民共和国的第一部宪法，既“五四宪法”。这部宪法没有改变我国国体、政体的规定，但有一个重大变化，就是“五四宪法”规定了公民的基本权利和义务。1949年的《共同纲领》在第四条、第五条、第六条对公民的基本权利作了规定，但没有专章作出规定。“五四宪法”在第三章对公民的基本权利和义务作了规定，这是非常重要的。同时“五四宪法”第一章对国家的经济制度作了规定，就是要向社会主义过渡。规定了全民所有制经济是社会主义经济，集体所有制经济是半社会主义性质的经济，个体经济是向集体经济过渡的一种过渡性质的经济。国家对资本主义工商业采取利用、限制、改造的政策，就是要把它引向社会主义。由此可见“五四宪法”是一部社会主义性质的宪法。“五四宪法”的制定和全国人

民代表大会的召开也体现了当时党和国家对法治建设的高度重视。

第三个标志就是1956年党的第八次全国代表大会的召开。“八大”是在对农业、手工业和资本主义工商业进行社会主义改造基本完成的情况下召开的。当时党决定要把经济建设放在更加重要的位置上来，认为：社会主义改造完成后，群众性的急风暴雨式的斗争已经结束；国家的主要矛盾是落后的生产力和先进的生产关系之间的矛盾；社会主义的根本目标是发展生产力，不断满足人民群众的物质和文化需要。因此，当时提出要加强法制。八大要求要制定完备的法律，建立完备的法制，要做到有法可依、违法必究。这就是党的十五大提出形成有中国特色社会主义法律体系的最早渊源。

第二个阶段是1957年以后一直到“文化大革命”结束。这个阶段是我国法制建设遭到破坏的时期。按照聂荣臻同志的说法，就是有时候重视，有时候不重视，有时候丢掉。这个时期对法制建设的破坏也有几个重要的标志。

第一个标志就是党的领导人特别是主要领导人的看法、注意力发生了改变。1956年发生了两件大事。第一件大事是苏联共产党召开了苏共二十大。在这个会议上，赫鲁晓夫作了一个秘密报告，全盘否定斯大林，中国共产党对此是不赞成的。国内一贯认为对斯大林的评价应该是功过三七开。但是赫鲁晓夫的报告对他全盘否定，这在国际共产主义运动中引起了相当大的震动。第二件大事就是波兰发生了波兹南事件，匈牙利布达佩斯发生了罢工、游行示威事件，称为波匈事件。这两件事对中共的影响非常深刻。1957年党内开展整风运动，极少数人利用整风的机会提出了轮流执政的口号。这样一些问题的出现，引起我们党特别是党的主要领导人的高度关注，所以在整风运动后不久就开始了反右派。在国内外形势的背景下，我们党的主要领导人的看法和注意力发生了变化，认为：在生产资料的社会主义改造完成以后，国内的矛盾仍然是社会主义和资本主义的矛盾，是无产阶级和资产阶级两个阶级的斗争。这个问题又被重新提出来。党和国家的政治生活因此发生了非常大的变化，这些变化随即反映在一些问题上。比方说，我们的全国人民代表大会从1956年到1966年这10年间，有6次改期或者延期召开。从1966年到1975年将近10年当中，全国人民代表大会没有开会。这是对民主法治的一个很大的影响。

第二个标志是，从1957年到“文化大革命”，我们国家的法律遭到了严重破坏。从1949年到1978年年底，国家制定的法律一共134件，到1978年年

底当时有效的法律只有23件，111件已经失效了。这134件法律主要是1957年以前制定的，1957年以后制定的很少，“文化大革命”期间基本没有制定法律。

第三个阶段是“文化大革命”结束后，从1978年党的十一届三中全会召开一直到现在。这一时期是我国法治建设得到持续发展的一个新的历史时期。这一时期也有几个标志。

第一个标志是党的十一届三中全会召开。在这次会议上作出了两个重要的决定：一是将党的工作重心从过去“以阶级斗争为纲”转移到以经济建设为中心上来；二是国家要发展社会主义民主，健全社会主义法制，并且要将这一方针作为党和国家长期的基本方针。邓小平同志在这次会议召开前夕的中央工作会议上有一个非常重要的讲话，题目叫《解放思想，团结一致向前看》，提出：要发展社会主义民主，健全社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的看法的改变而改变，不因领导人的注意力的改变而改变。这段话是非常著名的。他要求：要加快我们立法的步伐，要制定各种各样的法律；快搞比慢搞好，有比没有好；修改法律不要等待“成套设备”，成熟一条修改一条。十一届三中全会要求，全国人大常委会要把立法工作放到重要的工作日程上来。因此，十一届三中全会开启了新时期我们国家法治建设的崭新局面。

第二个标志是1992年邓小平同志南行。“南行”讲话的核心是确定了经济体制改革的目标是要建立社会主义市场经济体制。小平同志讲，市场经济不是资本主义所独有的，计划经济资本主义也有，市场经济社会主义也有。根据小平同志这个讲话，党的十四大确定了中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。党的十四大还要求，为了建立社会主义市场经济体制，必须要加强立法工作，要使市场经济体制有法制的保障。1993年3月，八届全国人大闭幕时，乔石同志在讲话中提到，要在本届人大的任期内初步形成有中国特色的社会主义市场经济法律体系。这是党的领导人第一次提出“法律体系”这个概念。

第三个标志是党的十五大召开。党的十五大提出，要把依法治国作为党在新时期治国理政的一个基本方略，要建设社会主义法治国家，要把法治国家建设作为中国特色社会主义建设的一个重要组成部分。根据这个要求提出，要在2010年形成中国特色社会主义法律体系。可以看到，中国特色社会

主义法律体系虽然是党的十五大提出的，但是它是一个历史发展的过程，是历史发展的必然。

二、中国特色社会主义法律体系的基本特征

关于中国特色社会主义法律体系的基本特征，要说明三个问题。

第一个是法律体系，也就是法律体系是怎么构成的。第二个是社会主义，就是在法律体系中怎么体现出它的社会主义性质。第三个是中国特色，就是法律体系中中国特色如何体现。

在2001年九届全国人大常委会第21次会议上，李鹏同志代表全国人大常委会作工作报告，报告中有这么一段话：“构成有中国特色社会主义法律体系的基本标志是：第一，涵盖各个方面的法律部门（或法律门类）应当齐全。关于法律部门，法学界有不同的划分方法，常委会根据立法工作的实际需要，初步将有中国特色社会主义法律体系划分成七个法律部门，即宪法及宪法相关法、行政法、民法商法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法。第二，各个法律部门中基本的、主要的法律应当制定出来。第三，以法律为主干，相应的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例，应当制定与之配套。”李鹏同志这段话回答了法律体系构成的两个基本问题：第一个问题就是我国的法律体系包括哪些不同效力的规范性文件，也就是法律的范围；第二个问题是我国的法律体系是由哪些法律部门构成的，也就是法律的分类。

关于法律的范围，法学界有不同的解释。有的主张应包含所有的规范性文件，只要是要求全体公民一体遵循的规范性文件，都应当属于法律体系的范围之内。全国人大常委会的工作报告中主要讲的法律体系是三个层次，一个层次是法律，一个层次是行政法规，一个层次是地方性法规、自治条例和单行条例。将这三个层次纳入到法律体系之内的原因涉及到我国的立法体制问题。我国的立法体制有其自身特点，是一个既统一又分层次的立法体制。强调统一是因为我国是单一制的国家，不像美国等联邦制国家，除了联邦的法律以外，各个州有自己的宪法，有自己的法律。我们作为单一制国家，法制是应当统一的。强调分层也是由我国的国情决定的。“五四宪法”规定，国家的唯一立法部门是全国人民代表大会。根据“五四宪法”，全国人大常

委会是没有立法权的，国务院没有立法权，地方更没有立法权，这是行不通的。毛泽东在1956年《论十大关系》中讲，同时也在政治局的会议上讲，要处理好中央和地方的关系，要给地方一定的独立性。他说，宪法规定立法权只属于全国人民代表大会，但是没有限制各地方可以根据自己的实际情况制定规章、办法和条例。这说明党的领导人当时已经意识到法律体系单纯强调统一是不行的。可以说1956年是相当重要的一年，是国际风云变幻的一年，同时也是探索中国特色社会主义非常重要的一年，包括在中央和地方关系方面的探索。到1982年制定宪法的时候，《宪法》的总纲中规定了中央和地方的关系，即在中央的统一领导下，充分发挥地方的积极性和主动性。所以，给国务院和地方一定的立法权体现了“八二宪法”的精神，也符合建国以后我们的实践经验。中国地域辽阔，国情特殊，经济文化发展不平衡，要用统一的法律规定来规范全体人民是非常困难的，所以既要以法律为主调整各种社会关系，同时也要由行政法规和地方性法规来补充或者辅助调整。国务院根据宪法和法律制定行政法规，这是渊源之一。第二个渊源就是根据全国人大的授权，国务院也可以制定一些临时的、暂行的条例和规定，成熟以后再进行立法。比方经济体制改革当中的一些问题，曾经在1984年和1985年两次给国务院授权。第三个渊源是2001年《立法法》的规定。国务院可以根据宪法第93条的规定（该条规定了国务院的行政管理职权），在职权范围内制定行政法规。所以，国务院可以制定行政法规，一是根据宪法和法律，二是根据全国人大常委会的授权，三是根据国务院的职权。宪法规定，地方可以根据本行政区域的实际情况和需要来制定行政法规。所以我国的法律体系有三个层次，一个是宪法和法律，一个是行政法规，一个是地方性法规，这样可以较好地调整各种社会关系。

关于法律的组成部门，法学界有不同的划分。有的认为七个部门的划分不科学，比如宪法和宪法相关法的名称会引发这样的疑问，什么法律和宪法不相关呢，是不是民法和宪法不相关呢？因此这个名称不合适。有的认为把宪法和宪法相关法放在一起不合适，宪法要单独拿出来作为一个法律部门。还有的认为，除了这七个法律部门以外，还应当有环境与资源这个部门法，等等。李鹏同志的报告里讲得很清楚，法律部门可以有不同的划分方法，全国人大常委会是根据自己工作的需要划分为七个部门。所以关于法律部门的划分，从根本上来讲是个学术问题。虽然全国人大常委会在报告中讲了七个

法律部门，而且全国人民代表大会批准了这个报告，但是这并不影响法学界法律界对这个问题有不同的看法。本文中以七个法律部门为准。

在这七个法律部门当中，宪法处在统帅和核心的地位。我国宪法除了《共同纲领》以外，新中国成立以后一共有四部宪法。第一部是“五四宪法”，是一部比较完善的宪法，是毛主席亲自领导起草的。第二部是1975宪法，是“文化大革命”时期的特殊产物，是“左”的产物。第三部宪法是1978年宪法，是在没有来得及对“文化大革命”拨乱反正的情况下制定的一部宪法，有很多缺陷。第四部宪法是1982年宪法，是现行宪法，这部宪法是部好宪法，是以1954年宪法为基础、经过全面修改后制定的。这部宪法有很多非常合理的规定，规定了全国人大常委会和全国人大共同行使立法权，规定了全国人大常委会可以和全国人大一起共同监督宪法的实施，规定了国家主席、副主席、全国人大常委会委员长、副委员长、国务院总理、副总理、最高人民法院院长、最高人民检察院检察长连续任职不得超过两届，等等。这些都是吸取了新中国成立以来的经验教训而得出的，是非常正确的。同时1982年宪法把公民的基本权利和义务从原来的第三章提前到了第二章，放到了国家机构之前，表明了对公民权利的尊重。八二宪法制定以后，很快改革开放开始了，有很多情况有了新的变化，于是又有了四个宪法修正案。第一个是1988年宪法修正案，规定了私营经济可以在宪法和法律规定的范围内存在和发展，规定了土地使用权可以有偿转让，这对我国的改革开放是一个极大的推动和非常重要的宪法保障。第二个是1993年宪法修正案，主要规定了国家实行社会主义市场经济，从计划经济变成市场经济是翻天覆地的变化。第三个修正案是1999年通过的，规定了国家在社会主义初级阶段实行的基本经济制度是以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的制度，分配制度是以按劳分配为主、多种分配方式并存的制度，规定了依法治国、建设社会主义法治国家，这是非常重要的规定。第四个修正案是2004年通过的，规定了国家尊重和保障人权，规定了国家保护私有财产。可以看到，这四个修正案和我国改革开放的脉络是联系在一起的，是同步的。这证明了我国的宪法是与时俱进的宪法，是一部有生命力的宪法。我们要贯彻实施好这部宪法。胡锦涛同志在2004年全国人民代表大会成立50周年大会上讲，依法治国首先是依宪治国，依法执政首先是依宪执政，我们要维护宪法的尊严，切实实施好宪法，要与一切违反宪法的行为作斗争。