



法治中国建设 的理论与实践

FAZHI ZHONGGUO JIANSHE DE LILUN YU SHIJIAN

罗元兰◎著



中国出版集团



北京图书出版公司

法治中国建设的理论与实践

罗元兰 著

中国出版集团

世界图书出版公司

广州·上海·西安·北京

图书在版编目(CIP)数据

法治中国建设的理论与实践 / 罗元兰著. —广州:世界图书出版广东有限公司, 2013. 12

ISBN 978-7-5100-6752-5

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 182551 号

法治中国建设的理论与实践

责任编辑 杨力军

封面设计 黎 江

出版发行 世界图书出版广东有限公司

地 址 广州市新港西路大江冲 25 号

印 刷 虎彩印艺股份有限公司

规 格 880mm×1230mm 1/32

印 张 7.125

字 数 220 千字

版 次 2013 年 12 月第 1 版 2014 年 10 月第 2 次印刷

ISBN 978-7-5100-6752-5/D·0071

定 价 30.00 元

版权所有,翻印必究

『作者简介』

罗元兰，女，1965年2月生，湖北省宜城市人，1987年6月毕业于华中师范大学教育系学校教育专业，任十堰市委党校副教授，长期从事宪法学和行政法学的教学与研究，先后在省级以上刊物发表论文30多篇，主持省级科研项目一项。

『内容摘要』

党的十五大明确提出依法治国，建设社会主义法治国家。十八大强调指出，全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家，法治是治国理政的基本方式。本书围绕“法治中国建设”这一主题，对依法治国、依法执政、依法行政、社会主义法律体系的进一步完善、行政诉讼法的修改完善、社会主义法治文化建设、社会主义新农村法治建设、领导干部法治思维能力建设以及我国宪法的实施等理论和现实问题进行了深入的探讨和阐述，具有较高的理论价值和现实指导意义。

责任编辑： 杨力军

封面设计： 黎 江

世界图书出版广东有限公司

[Http://www.gdst.com.cn](http://www.gdst.com.cn)

E-mail: stxsch@163.com

前 言

1997年党的十五大第一次明确提出依法治国,建设社会主义法治国家,并把依法治国确立为党领导人民治理国家的基本方略。1999年修宪,把依法治国写进了宪法,确立了依法治国的宪法地位。党的十六大进一步提出,改革和完善党的领导方式和执政方式,坚持依法执政。十七大对全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家作出了重大部署。党的十八大明确提出全面推进依法治国,加快建设社会主义法治国家,并强调指出法治是治国理政的基本方式。2013年2月23日下午,习近平总书记在中央政治局第四次集体学习时强调,全面建成小康社会对依法治国提出了更高要求。我们要全面贯彻落实党的十八大精神,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,不断开创依法治国新局面。自十一届三中全会以来,我国法治建设取得了巨大的成就,中国特色社会主义法律体系已经形成,社会主义法治国家建设成绩显著。但我国法治建设实践中还面临一些急需解决的问题。本人长期从事法学教学和研究,对我国的法治建设中的理论和实践问题进行了深入的思考和探索。针对我国的宪法实施、党的执政能力建设、法治政府建设、法治文化建设、行政诉讼法的修改完善等问题提出了一些意见和看法。现把已发表的和没发表

的一些理论文章整理成集。这些文章是我近几年的学习心得和体会,也是对自己教学和科研的一个小结。

本书在编写过程中,参阅了许多教授、专家、学者的著作和文章,我本人从中学到了许多知识,受到了很多启迪,并在本书中引用了他们的一些理念和材料,在此表示衷心感谢!



目录

CONTENTS

全面落实依法治国基本方略	1
加快建设社会主义法治国家	5
依法治国的理论与实践	11
坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的统一	29
试论邓小平法制思想	34
形成中国特色社会主义法律体系	40
加强我国社会主义法治文化建设	42
论依法执政与依法治国	50
关于坚持依法执政的思考	55
提高党依法执政能力	58
论依法执政的实现路径	64
地方党委依法执政存在的问题及对策	71
提高发展社会主义民主政治的能力	79
提高领导干部法治思维能力	85
全面推进依法行政,建设法治政府	90
我国行政执法存在的主要问题及对策	112
提高基层领导干部依法行政意识和能力的路径	117
对我国宪法若干问题的思考	127
维护宪法权威,全面实施宪法	153
行政诉讼若干问题研究	161
对我国行政诉讼法修改的几点思考	186

2 法治中国建设的理论与实践

对社会主义新农村法制建设的思考	193
依法打击邪教,构建文明和谐社会	199
坚持“五个统筹”促进全面发展	218
参考文献	220

全面落实依法治国基本方略

摘 要 全面落实依法治国基本方略，是全面建设小康社会的一个重要目标。当前全面落实依法治国基本方略，应从加强立法、推进依法行政、保障司法公正、提高公民法律意识等方面去努力。

关键词 依法治国 立法 依法行政 司法公正

党的十六大明确提出，发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明是全面建设小康社会的重要目标。发展社会主义民主政治，最根本的是把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，是实现党的领导和人民当家作主的保障。因此，全面落实依法治国基本方略，对于推进我国社会主义政治文明建设，全面建设小康社会具有重大而深远的意义。

当前，全面落实依法治国基本方略应从以下几方面努力：

一、加强立法，形成中国特色社会主义法律体系

完备的社会主义法律体系是实现依法治国的基础和前提。自十一届三中全会以来，经过二十多年的努力，我国的立法工作取得了很大的成就。截止到 2002 年底，除宪法外，全国人大及其常委会通过法律 308 件，法律解释 8 件，有关法律问题的决定 122 件，共 438 件；国务院制定了 900 多件行政法规；31 个省、自治区、直辖市和 49 个较大的市的人大及其常委会制定了 3 万多件地

方性法规。目前,构成我国法律体系的七个法律部门,即宪法及宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等,已经齐全,各法律部门中基本的、主要的法律得以制定,加上国务院制定的行政法规和地方人大制定的地方性法规,以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系已经初步形成,国家生活和社会生活的主要方面基本做到了有法可依。但是我国法律体系还存在一些问题,有待于进一步完善。我国法律体系存在的问题,从结构上看,现有的法律之间存在着交叉重复、矛盾冲突、彼此脱节、互不协调的问题。从内容来看,有的法律规定过于原则,不便具体操作;有的法律规定只有行为模式,没有法律后果;有的规定含混不清,无法统一理解;有的规定矛盾、执法无所适从;有的法律部门利益倾向严重,导致国家权力部门化,部门权力利益化,部门利益法律化等等。我国法律体系存在的这些问题,严重影响了法律整体功能的发挥,给执法和司法工作带来了许多困难。党的十六大强调指出,要适应社会主义市场经济发展、社会全面进步和加入世贸组织的新形势,加强立法工作,提高立法质量,到2010年形成中国特色社会主义法律体系。因此,本世纪头10年,加快立法仍然是全面落实依法治国基本方略的首要任务。当前,尤其要加快市场经济法律制度建设,按照依法治国的基本方略,着眼于确立制度、规范权责、保障权益,加强经济立法。要进一步调整法律体系结构,不断完善法律部门,形成结构合理、部门齐全、内部和谐的中国特色社会主义法律体系。同时要不断提高立法质量。要进一步明确立法权限,严格立法程序,提高立法效率,保证立法的科学性、公正性、可行性,避免立法过程中的重复立法、地方保护主义、部门保护主义等倾向,使制定的每一部法律都能体现广大人民群众的心愿,做到有利于促进社会生产力的发展,有利于确认和保障公民的合法权益,有利于维护社会主义法制的统一。总之,形成中国特色的社会主义法律体系,是一项伟大而艰巨的社会系统工程,要求我们必须



有科学合理的立法规划，有计划有步骤地推进立法工作，尽可能做到立法发展与社会发展的客观要求相适用。

二、深化行政管理体制改革，推进依法行政

在我国约有百分之八十的法律法规是由行政机关执行的，行政执法在法律实施过程中处于举足轻重的地位。因此，政府机关能否严格执法，依法行政，是实现依法治国的关键。政府机关只有依法行政，才能保证政府的管理活动体现广大人民的意志，代表人民群众的利益，维护社会主义法律的统一性和权威性。近几年，我国行政执法状况不断改善，各级行政机关正在从过去单纯地依靠行政命令向依法行政转变。但行政执法实践中还存在一些问题，主要表现在以下三个方面：一是行政执法权过于分散。行政执法权横向配置不合理，行政执法权过于分散，行政执法主体过多、职权交叉，以致于不同行政执法主体之间要么相互打架，要么相互推诿。二是行政执法权趋利化。行政执法实践中还存在着自收自支问题，导致乱收乱罚、趋利执法，甚至出现“养违法”现象。三是行政职权职责严重脱节。一旦出了问题，要么是所谓的集体负责而实际上谁也不负责，要么是以政治责任代替法律责任。目前，行政执法实践中趋利执法、不作为执法、随意执法等现象，都与行政执法体制相关。因此，要进一步深化行政管理体制改革。科学规范部门职能，合理设置机构，优化人员结构，实现政府职责、机构和编制的法定化，严格按照法定权限和程序行使权力、履行职责。改变行政执法权设置过细、过多、过滥的状况，相对集中行政处罚权。切实解决层次过多、职能交叉、人员臃肿、权责脱节和多重多头执法等问题，提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。

三、深化司法体制改革，保障司法公正

司法公正是实现依法治国的保障。要实现司法公正，必须从



制度上保证司法机关依法独立行使审判权和检察权，提高司法的抗干扰能力。法治国家的实践证明，没有司法独立，就没有司法公正。不过，我国实行的是人民代表大会制度，我们是在坚持中国共产党领导的前提下保障司法机关依法独立行使职权，因此，不能把司法机关独立行使职权简单等同于西方国家三权分立中的司法独立。目前我国宪法和法律虽然确立了司法机关独立行使职权的原则，但这一原则在司法实践中并没有完全落实。我国现行的司法制度在领导体制、财政体制、机构设置和工作程序等方面还存在一些问题，因此，必须进一步推进司法体制改革。按照公正司法和严格执法的要求，完善司法机关的机构设置、职权划分和管理制度，进一步健全权责明确、相互配合、相互制约、高效运行的司法体制，从制度上保证审判机关和检察机关依法独立公正地行使审判权和检察权；改革司法机关的工作机制和人财物管理体制，逐步实现司法审判和检察同司法行政事务相分离；完善诉讼程序，保障公民和法人的合法权益；加强对司法工作的监督，惩治司法领域中的腐败；提高司法人员的素质，建设一支政治坚定、业务精通、作风优良、执法公正的司法队伍。

四、加强法制宣传教育，提高全民法律素质

提高全民的法律素质是实现依法治国的法律文化基础。要进一步加强法制宣传教育，不断提高全民的法律素质尤其是提高各级领导干部的法律素质。不断增强领导干部依法治国、权力义务对等、依法履行职责等法治观念，不断提高各级领导干部依法决策、依法行政、依法管理的能力和水平，逐步实现从注重依靠行政手段管理向注重运用法律手段管理的转变，为推进依法治国进程，促进我国改革开放和社会现代化建设事业营造良好的法治环境。

（此文发表于《湖北省社会主义学院学报》2004年1期）

加快建设社会主义法治国家

摘 要 当前，加快建设社会主义法治国家，应从四方面努力：一是完善中国特色社会主义法律体系；二是推进行政机关依法行政；三是保障司法机关公正司法；四是提高全民法律意识和法治观念。

关键词 法治国家 立法 依法行政 司法公正

党的十七大明确提出，全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家。依法治国，建设社会主义法治国家，是中国特色社会主义理论和实践的重要组成部分，也是我们党和政府管理国家和社会事务的重要方针。当前，推进依法治国，加快建设社会主义法治国家，应从以下几方面努力：

一、坚持科学立法、民主立法，完善中国特色社会主义法律体系

完备的社会主义法律体系是实现依法治国、建设社会主义法治国家的基础和前提。自十一届三中全会以来，我国的立法经过三十年的努力，取得了很大的成就。据统计资料表明，从 1979 年初到目前为止，我国现行有效的法律共 229 件，涵盖宪法及宪法相关法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼及非诉讼程序法等七个法律部门；现行有效的行政法规近 600 件；现行有效的地方性法规 7000 多件。构成我国法律体系的七个法律部门已经齐全。各法律部门中基本的主要的法律已经制定出来，加上



国务院制定的行政法规和地方人大及其常委会制定的地方性法规，目前以宪法为核心、以法律为主干、包括行政法规、地方性法规等规范性文件在内的中国特色社会主义法律体系已经基本形成。国家经济、政治、文化、社会生活的各个方面基本做到有法可依。但是我国现有的法律体系还存在一些问题，有待于进一步完善。我国法律体系存在的主要问题表现在：一是法律空白。国家经济、政治、文化和社会生活中还存在法律空白问题，如彩票的立法、个人信息保护的立法等明显滞后。二是法律不规范。从内容来看，有的法律规定过于原则，不便于具体操作；有的法律规定只有行为模式，没有法律后果；有的规定含混不清，无法统一理解；有的规定矛盾、执法无所适从；有的法律部门利益倾向严重，导致国家权力部门化，部门权力利益化，部门利益法律化等。三是法律之间相互矛盾。从结构上看，现有法律之间存在着交叉重复、矛盾冲突、彼此脱节、互不协调的问题。尤其是一些法律与法律、法律与法规、法规与法规之间的矛盾或不协调问题比较突出。我国法律体系存在的这些问题，严重影响了法律整体功能的发挥，给执法和司法工作带来了许多困难。

党的十七大明确提出，要坚持科学立法、民主立法，完善中国特色社会主义法律体系。当前，要根据经济社会发展的客观需要，特别是完善社会主义市场经济体制的需要，进一步突出经济立法这个重点，着眼于确立制度、规范权责、保障权益。全面推进经济法制建设。同时，要抓紧制定和完善发展社会主义民主政治的法律、保障公民权利的法律、维护社会安定的法律、促进社会全面进步的法律。此外，在立法工作中，要进一步推进科学立法、民主立法。坚持走群众路线，充分发扬民主，扩大公民对立法工作的有序参与，提高立法质量。今后，应选择事关人民群众切身利益的重要法律草案，法律草案中需要统筹兼顾各方面利益的重大问题，或者意见分歧较大、法律关系比较复杂的专门问题，采取向社会公布草案全文、举行立法听证会或论证会等形式，广泛听取社会各方面尤其是基层群众的意见，做到集思广益，尽可



能使制定的每一部法律符合实际，更好维护最广大人民的根本利益。

二、加快行政管理体制改革，推进行政机关依法行政

依法行政，是依法治国的重要组成部分，也是实现依法治国，建设社会主义法治国家的关键。在我国约有百分之八十的法律法规是由行政机关执行，行政执法在法律实施过程中处于举足轻重的地位。因此，政府机关能否严格执法，依法行政，是实现依法治国的关键。政府机关只有依法行政，才能保证政府的管理活动体现广大人民的意志，代表人民群众的利益，维护社会主义法律的统一性和权威性。近几年，我国依法行政取得了明显进展。各级政府及其工作部门加强制度建设，严格行政执法，强化行政执法监督，依法办事的水平 and 能力不断提高。但与完善社会主义市场经济体制的要求相比、与建设社会主义法治国家要求相比，依法行政还存在不少的差距。行政执法实践中还存在一些问题，主要表现在以下三个方面：一是行政执法权过于分散。从横向配置来看，我国行政执法权过于分散，导致行政执法主体过多，职权交叉，以致于不同行政执法主体之间要么相互打架，要么相互推诿，行政执法效率低下。二是行政执法权趋利化。行政执法实践中还存在着自收自支问题，导致乱收乱罚、趋利执法，甚至出现“养违法”现象。三是行政执法权缺乏必要的制约和监督。不少行政执法机关，自己可以设定权力，自己制定规矩，自己执行。这与我国的行政立法有关，我国法律法规对行政职权的规定比较明确，但对行政职责的规定比较模糊。四是重实体法，轻程序法。在行政执法中，如果程序违法，会导致行政行为无效，行政机关在行政诉讼中败诉。五是一些行政执法人员素质低下。目前，行政执法实践中存在的趋利执法、不作为执法、随意执法等问题，严重制约了依法治国的推进。因此，必须加快行政管理体制改革。着力解决机构重叠、职能交叉、权责脱节等问题，形成权责一致、



分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。

在2004年4月份，国务院出台了《全面推进依法行政实施纲要》，《纲要》明确提出，全面推进依法行政，经过十年左右坚持不懈的努力，基本实现建设法治政府的目标。党的十七大提出，推进依法行政。当前，全面推进依法行政，建设法治政府，应从以下几方面努力：一是全面贯彻实施宪法。依法行政，最根本的是依宪行政。当前，各级政府及其工作人员，都必须以宪法为根本的活动准则，自觉地遵守宪法和法律，维护宪法的权威和尊严，切实保证宪法的实施。二是完善行政立法。完善行政立法，是实行依法行政的基础和前提。自十一届三中全会以来，我国的行政立法取得了很大的成就。先后制定了行政诉讼法、国家赔偿法、行政处罚法、行政复议法、行政许可法、国家公务员法等。但行政立法还有待于进一步完善。当前，加强经济立法的同时，要重视社会管理、公共服务等方面的立法，为依法行政提供法律保障。三是加强行政执法。要重点解决行政执法中有法不依、执法不严、违法不究、多重多头执法等问题。四是强化行政执法监督。要建立健全行政执法监督制约机制。实行严格的行政执法责任制和执法过错追究制，就是要实现权责统一，真正做到有权必有责，用权受监督，违法受追究，侵权要赔偿。同时要进一步完善对行政执法的法律监督，即权力机关的监督，司法机关的监督和行政机关的内部监督。尤其要强化人大对政府的监督。通过听取、审议政府工作报告，质询、评议等形式，确保人大对政府监督的到位。

三、深化司法体制改革，保障司法机关公正司法

司法公正是实现依法治国、建设社会主义法治国家的重要保障。要实现司法公正，必须保证司法机关依法独立行使审判权和检察权。法治国家的实践证明，没有司法独立，就没有司法公正。不过，我国实行的是人民代表大会制度，我们是在坚持中国共产党领导的前提下，保障司法机关依法独立行使职权，因此，不能