

# 中国

Chinese Law Enforcement Report

## 法律实施报告

2013

主 编 / 江必新

副主编 / 蒋建湘 陈云良



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA



CHINA'S LEGAL IMPLEMENTATION REPORT

# 法律实施报告

2011

总主编：王利明

副总主编：梁慧星 陈弘志



中国法律体系出版社

2013年度国家社会科学基金项目“加快建设法治中国研究”成果  
批准号：13&ZD032

# 中国

Chinese Law Enforcement Report

# 法律实施报告

2013

主 编 / 江必新

副主编 / 蒋建湘 陈云良



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

中国法律实施报告. 2013 / 江必新主编. —北京:  
法律出版社, 2014. 6

ISBN 978 - 7 - 5118 - 6438 - 3

I. ①中… II. ①江… III. ①法律—研究报告—中国  
—2013 IV. ①920. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 103468 号

中国法律实施报告 2013

江必新 主编

策划编辑 刘伟俊  
责任编辑 刘伟俊  
装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

开本 787 毫米×1092 毫米 1/16

版本 2014 年 6 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 21.25 字数 378 千

印次 2014 年 6 月第 1 次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张建伟

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 6438 - 3

定价:45.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

# 序 言

江必新\*

法治是现代政治文明的结晶,也是现代化国家治理体系的基石。自古希腊先哲亚里士多德接糞良法之治与法律至上之基本意涵之后,作为良善生活之保障与社会秩序之缔结的法治便包含了合道的人世生活与优良的制度设计之基本面向,并进而演化为治国安邦的方略擘划。在古典中国语境中,“致君尧舜上,再使风俗淳”,借由治道与政道的相辅相成而臻达盛世一直以来便是具有家国情怀的仁人志士的不懈追求。自“历史三峡”的大视角观之,国家治理现代化之“现代”,不仅意味着一种生活方式的转变,也在于一种文明模式的转型,更在于一种治理范式的转换。

党的十八大以来,习近平总书记多次就法治建设发表重要讲话、作出重要指示,提出了一系列新思想、新观点、新论断,特别是把法律实施放在更加突出位置予以强调,深刻阐明了法律实施的主要任务、基本目标和方法途径,科学回答了建设法治中国、确保法律实施的方向性、根本性问题,为全面推进依法治国、建设法治中国指明了方向。2012年12月4日在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年集会上,习近平总书记指出,全面贯彻实施宪法,是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。要坚持不懈抓好宪法实施工作,把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。2013年2月23日习近平总书记在主持中共中央政治局就全面推进依法治国第四次集体学习时强调,要加强宪法和法律实施,维护社会主义法制的统一、尊严、权威,形成人们不愿违法、不能违法、不敢违法的法治环境,做到有法必依、执法必严、违法必究。2014年1月7日习近平总书记在中央政法工作会议上的重要讲话明确指出,中国特色社会主义法律体系形成后,工作重点是保证法律实施,做到有法必依、执法必严、违法必究。习近

\* 最高人民法院副院长。

平总书记一系列重要讲话与指示,尤其是关于法律实施问题的重要阐释,为我们推动依法治国基本方略落实,肩负起法治中国建设者、实践者的历史重任,树立了新的航标。

中国的法治建设,并非空中楼阁向壁虚凿,亦非沙上建塔海市蜃楼,而是有其历史路径依赖和现实环境支持。法治作为优良治理的最大共识,成为当下中国建设富强、民主、文明的现代民族国家的必然选择和治国理政的基本方略,既是继承古今中西人类法治文明的应然面向,也是立足中国国情的实然面向。具有中国特色的社会主义法律体系建成,只是实现了法治建设在立法方面的阶段性目标,并不意味着立法任务的终结,更并不意味着法治建设的完成。天道无穷,人智有限,法律作为一种实践智慧,面对的是大千世界经纬万端,并非立法者之理性设计所能敷陈于万一,这就注定了在立法的论点或假设与法律实施的因果解释机制之间可能或必然会出现落差,从而,借由实践的不断检验,对立法与法律体系进行证成与证真,促使法律的不断完善,臻达良性循环,庶几为法治之道。先哲有云:“非知之难,行之惟难;非行之难,终之斯难”。正是认识到了法律实施之于法治建设的重要性,党的十八大与十八届三中全会的报告和决定均将法治建设的重心由立法转向法律的落实,法治中国、法治政府与法治社会一体建设的论断不但标志着我们对法治的理解达到更深更广的维度,而且意味着我们对法治工程的推进已经从粗线条式的白描转型精耕细作式的经营,这更需要规划者、主持者和参与者在此过程中应具有信心、诚心与恒心,从自为到自觉地行法、守法与护法。正是基于此种认识,我们编纂中国法律实施报告,略陈刍蕘之言,奉献于明达读者,希望能够引起全社会对法律实施的思考,并助推法治建设之进程。

在此,我们也将对法律实施的浅见略陈十端:

第一,法律实施的核心标准是准确、全面、有效。法律实施的实质是法律从静态走向动态,从平面走向立体,从应然状态走向实然状态的过程。所谓准确,就是不得曲法阿贵、枉法谋私,对法律的适用必须符合立法原意和公道人心。所谓全面,就是在法律实施过程中不仅要适用有关法律条文,而且要在纵向上关注不同层级法律规范之间、在横向上关注其于关联法条之间的关系,避免机械执法。所谓有效,就是要使国家意志和立法原意通过法律实施得到切实体现和转化。

第二,法律实施必须关注法律的基本价值。法律实施并不是一个机械适用法律条文的过程,而必须融入民主、自由、法治、人权等社会主义核心价值,让法律实施成为一个规范和价值相融合的过程,既使社会主义法治具有更丰富的内涵,又使社会主义法治更具有感召力和影响力;不仅有利于法律的贯彻实施也为法治国家的建设打下坚实的思想基础。

第三,法律实施必须建立强有力的利益导向机制。法律的功能可归纳为激励和惩罚,法律的有效实施有赖于激励和惩罚功能的发挥。为此,应注意从利益导向机制入手关注法律实施问题,降低法律实施成本,消除法律实施障碍,优化配置法律实施资源,使守法者得到更多实惠,使违法者受到有效惩罚。

第四,法律实施需要全社会联动集成。实现法律实施的目标,需要立法的民主、良善以及可操作、可执行性;需要执法的积极、规范、适度与平等;需要司法的公正、高效、权威以及司法能动作用的发挥;需要法律监督的有效、理性与科学;需要社会组织的自治、参与和协力;需要法学教育、法学研究和法治宣传工作者的奉献精神与真知灼见;需要全体国民的诚信、自觉守法与积极理性的维权精神;需要执政党正确的领导、高度的自律以及对依法执政的坚守。

第五,法律实施需要通盘考虑、整体推进。法治思维、法治方式和法治目标相互促进;法治国家、法治政府、法治社会共同建设;依法治国、依法执政、依法行政一体推进;党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一;根本法治、基本法治和具体法治齐头并进。

第六,法律实施需要全方位的机制建构。法治国家要依良法而治,当前,我们认为要特别注意以下机制的建构与完善:理性的法律文化,科学的法律理论,健全的法治观念、理念、精神、信仰的形成机制;法律权威和司法权威的维护机制;良法善治的再造机制;法律解释与法律漏洞的填补机制;法律规范性文件审查与过滤机制;全体国民自觉守法的利益导向机制;法律实施的资源优化配置机制;法律实施的监督制约机制;法律实施的环境改善机制;法律人才的塑造和培养机制;法律手段与其他手段共治机制;法律争议和社会矛盾的化解制度;法律实施效果的反馈评价与改良机制等。

第七,法律实施要求改变执法思维、优化执法方式、提高法治能力。法律实施是一项专业性很强的工作,不仅要求合法性,而且要求合目的性、合正义性;不仅要求依法适用法律,而且要求严格执法、公正司法;不仅要求捍卫宪法法律尊严,而且要求维护人民群众合法权益和社会公平正义。这就要求法律实施者要改变执法思维、优化执法方式、提高法治能力。

第八,法律实施要求法律效果与社会效果有机统一。法律实施是检验国家治理能力和治理体系现代化水平的重要平台。法律要追求法律效果,也要追求社会效果。要通过法律解释等方式使法律尽可能符合社会需要;当法律可能对社会产生严重损害以至于法律有沦为恶法之虞时,应该通过预先设定的方法或者机制进行淘汰、过滤,避免法律规范与社会目标的冲突,同时也维护法律的权威性。

第九,法律实施需要针对现实排难纠偏。在推进国家治理现代化和法治中国建设过程中,法律实施面临一系列难题、困境与矛盾。这就需要执法者和司法者坚守良知和正道,同不良的执法、司法行为和各种越轨违法行为作坚决的斗争。当前,尤其需要设法克服非平等执法、钓鱼执法、寻租性执法、非文明执法、选择性执法、运动式执法、疲软式执法、非法性执法、滞后性执法等行为。

第十,法律实施需要全社会的重视和支持。法律实施是中国特色社会主义建设的重要组成部分,是宪法和法律得以实现和兑现的攻坚战,是法治国家建设的主体工程,是全体国民自由、安全和福祉的终极屏障,是国家长治久安和科学发展的根本保障。每一位国民都有义务投身于法律实施这个新的伟大工程,为捍卫宪法法律权威、保障自身合法权益贡献力量。

我们深信,客观而全面地描述是最好的论证。与同类报告不同的是,中国法律实施年度报告紧扣法律实施之基本意涵,将法律实施置于法治中国建设的具体语境中进行跟踪和考察。这个过程实际上就是在党的十八大与十八届三中全会关于全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家基本方略的科学论断与规划的指引下,围绕“法治国家、法治政府、法治社会一体建设”的宏观布局,分别以宪法、行政法、民法、商法、刑法、经济法、国际法、社会法、环境法、知识产权法、刑事诉讼法、民事诉讼法等领域的立法进展、执法状况、司法效果和民众认同等为切入,以数字说话,以事实论证,以经验判断,将法治中国建设过程中的图景以直观、立体、真实的面目呈现出来,俾宏纤毕举,以取精用弘,而非六经注我,空发议论,以至误导视听。

基于以上体认,我们以2013年为开端,撰写年度中国法律实施报告。2013年,党的十八届三中全会召开。这次会议勾画了法治中国的蓝图,明确了严格执法、公正司法、全民守法的目标和任务,中国的法律实施工作站在了一个新的历史起点上。为此,我们以中南大学法学院为依托,组建团队,申报课题(2013年度国家社会科学基金重大课题“加快建设法治中国研究”),系统研究。我们期待,借由对中国法律实施具体而真实情况的考察推动法治中国建设,并针对法治中国建设的难点、重点问题进行攻坚,从而解决法治中国的根本问题、动力和土壤问题、关键问题和评价推动问题。笔者认为,这项研究不仅对于学术,而且对于实务都具有较大的促进作用;不仅对于描述性的现象叙事,而且对于建构性的顶层设计也具有正面的价值。

读者阅读这份报告就会发现,我们以中国法律实施的客观状况表达对法治及法治中国建设的理解与期待。严复曾言:“贫民无富国,弱民无强国,乱民无治国”。法治中国不但意味着优良而科学的政体,蕴涵着意义世界的秩序和洽切而和谐的人世生活;法治中国必然是良法之治的中国,必然是具有

国家德性的中国,也必然是公民崇法信法守法的中国——建设法治中国,再塑礼乐神州。把握法律实施要义,培植公民法律信仰,不阿谀,不掩饰,不虚造,列数据,摆事实,阐法理,以期引起关注、思考与讨论,是我们编纂中国法律实施报告的初衷,更是我们的希望所在。

是为序

甲午季春于地坛寓所

# 目 录

---

|      |                                 |            |
|------|---------------------------------|------------|
| 第一章  | 2013 年度中国法律实施总报告 .....          | 王进文( 1 )   |
| 第二章  | 2013 年度宪法实施报告 .....             | 周刚志( 7 )   |
| 第三章  | 2013 年度行政立法报告 .....             | 徐 靖( 26 )  |
| 第四章  | 2013 年度行政执法报告 .....             | 李 沫( 44 )  |
| 第五章  | 2013 年度行政司法实施报告 .....           | 黄先雄( 72 )  |
| 第六章  | 2013 年度民法实施报告 .....             | 许中缘( 94 )  |
| 第七章  | 2013 年度商法实施报告 ..... 蒋建湘 李依伦 周 瑜 | (116)      |
| 第八章  | 2013 年度经济法实施报告 .....            | 王红霞( 140 ) |
| 第九章  | 2013 年度刑法实施报告 .....             | 詹红星( 167 ) |
| 第十章  | 2013 年度环境法实施报告 .....            | 张 宝( 181 ) |
| 第十一章 | 2013 年度知识产权法实施报告 .....          | 刘 强( 207 ) |
| 第十二章 | 2013 年度国际法实施报告 ..... 毛俊响 王 历    | (225)      |
| 第十三章 | 2013 年度国际经济法实施报告 .....          | 邓婷婷( 261 ) |
| 第十四章 | 2013 年度民事诉讼法实施报告 .....          | 唐东楚( 288 ) |
| 第十五章 | 2013 年度刑事诉讼法实施报告 .....          | 伍浩鹏( 311 ) |

# 第一章 2013 年度中国法律实施总报告

王进文\*

2013 年是全面贯彻落实党的十八大精神和新一届政府的开局之年,是实施“十二五”规划承前启后的关键一年。2013 年,习近平总书记发表的一系列重要讲话,党中央、全国人大、国务院作出的一系列重要决定都对法制工作提出新要求。人们普遍而真切地感受到法治的进步。尤其是具有巨大现实影响于深远历史意义的十八届三中全会在本年度召开,法治被赋予了重要地位。“建设法治中国,必须坚持依法治国、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。”司法体制改革的全面铺开和法治社会建设的渐次展开,在社会主义法律体系初步建成之后,加快建设法治中国就成为一项事关改革全局的重大问题与课题。站在历史的高度观察,“法治中国”是人类法治文明的“继承版”,是法治国家建设的“中国版”,是中国法治建设的“升级版”。从依法治国到法治中国,是中国法治建设的一次极为重要的升级,是中国共产党探索治国理政规律的一个极为重要的成果,是中国政治文明进一步提升的一个极为重要的契机。

## 一、法律实施概论

从法理上讲,所谓法律实施,具体是指法在社会生活中被人们实际施行情况,包括执法、司法、守法和法律监督。作为行为规范的法律,在付诸实施之前,处在应然状态;而将法律付诸实施,就是使法律从书本上的法律变成行动中的法律,从应然状态到实然状态。对法律实施工作的检测与追踪,是真实评价法律在法治建设过程中所发挥之实际作用的必然要求,是动态把握加快建设法治中国的必由之路,也是客观衡量法治落实情况的必要选择。而法治中国建设过程中的动态的法律实施情况,则是窥测法治进展、评估法治状

\* 法学博士,中南大学法学院讲师,中南大学法学院博士后研究人员。

况的积极视角。故而,本课题组以 2013 年度中国法律实施报告为题,力图以数字形式说话,客观而全面地展示出年度法治发展与落实情况,为读者呈现出动态的法律实施状况。法律实施工作作为中国特色社会主义建设的重要组成部分,是宪法和法律得以实现和兑现的攻坚战,是法治国家建设的主体工程,是全体国民自由、安全和福祉的终极屏障,是国家长治久安和科学发展的根本保障,是全体法律人的崇高使命。法律实施报告编纂之初衷,正是考虑到前述重要意义,力图全面而真实呈现中国法治建设的图景,在客观描述具体事实的基础上分析其利弊,评估其成败,镜检其得失,俾全社会重视和加强法律实施工作,使法律在实施中更加具有尊严,更好地发挥法治在国家和社会治理中重要作用。

法律实施要求准确、全面、有效。这三个目标的达成,需要全社会各方主体的共同努力。正是从这个意义上讲,法治中国建设必须坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。这就超越了一般意义上所讲的主要针对公权力有序良性运作而设计出来的法治,也有别于单纯地注重与政治国家相对立的社会层面的公民培育,而是将法治尤其是中国的法治建设放置在涵盖全社会的多元主体的背景中推进,申言之,在加快法治中国建设的语境中,法律实施需要立法的民主、良善以及可操作性、可执行性;需要执法的积极、规范、适度与平等;需要司法的公正、高效、权威以及司法能动作用的发挥;需要法律监督的有效、理性与科学;需要社会组织的自治、参与和协力推进;需要法学教育、法学研究和法制宣传工作者的奉献精神与真知灼见;需要全体国民的诚信、自觉守法与积极理性的维权精神;需要执政党正确的领导、高度的自律以及对依法执政的坚守。从而,作为系统的工程的法律实施,既需要精心设计并进行全方位的机制建构,又需要不断针对动态的法律运作与落实作出及时客观的分析与评价,矫枉纠偏,排难决疑。

法律实施既需要优良政体意义上的法治国家设计,又需要公民意识维度的理性法律文化建构;既需要培养健全的法治观念、理念、精神、信仰的形成机制,又需要提供法律权威尤其是宪法权威和司法权威的维护机制;既需要良法善治的再造机制,又需要针对转型社会的法律解释与法律漏洞的填补机制;既需要文本意义上的规范性文件的审查与过滤机制,又需要科学而严谨的全面自觉守法的利益导向机制。进而,在加快法治中国建设语境中的法律实施,一方面是针对客观法律运作之现实而进行的描述性活动,另一方面又是针对法治中国愿景而进行的建构性活动。从而,本课题所进行的法律实施报告,一方面力求将中国的法治进程以客观真实的面目呈现给读者,另一方面又蕴含了笔者对于法治及法治建设的理解与期待,融建构于描述,寓价值于规范,寄理想于现实,发幽思于笔端,列数据,摆事实,阐法理,将法律实施

的资源优化配置机制、监督制约机制、环境改善机制、法律人才的塑造和培养机制、纠纷化解多元共治机制、法律争议和社会矛盾的化解机制和法律实施效果的反馈评价与改良机制等宏纤毕举一览无余的方式呈现于读者,以期引起关注、思考与讨论。

## 二、法律实施的意蕴

与静态的立法或法律体系不同的是,法律实施是基于对法律运作与落实情况的动态持续观察而进行的评估与衡判,进而形成建构性的话语体系,以期指导法律运作,践行的是从实践中来到实践中去的路线,这也决定了本法律实施报告在考察范围方面的深度、宽度与广度,尤其是,作为考察对象的法律实施本身就预设了本报告应采取长时间段的观察,才能避免管窥蠡测,仅见一斑而不识全豹,但需要指出的是,作为系统工程的法律与法治,本身就是一个时间与空间的集合,在法律三段论即法律的时间度、空间度与事实度语境中,对于切片式的法律运作的考察,恰恰是观察法律与法治进展的绝佳视角,从时间维度而言,取材于任何长度的时间段的考察均不可避免具有局限性,一年如此,十年如此,世纪亦如此,而鉴于2013年作为“十二五”规划承前启后的关键一年与法治中国建设的布局之年,无疑是具有特殊意义的时段,尤其是考虑到中国共产党十八届三中全会决定中对于法治的浓墨重彩,更使得我们每一个人都感受到法治在当下、在中国的巨大魅力与影响力,更坚定了我们对于法治的信心。在本年度的法律实施中,注定有一些举措与决定是要写入历史的。党中央明确了深化司法体制改革的方向,提出了加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,维护人民权益,让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义的要求,这必将引发对于司法与法治的全盘设计与定位,是对法律与法治重要性的提升。对于维护宪法法律权威的强调,不但是在重申执政党的合法性来源,而且也为构筑社会主义法律体系的法统增添了浓重一笔。深化行政执法体制改革,为法治政府建设,推动政府职能转变提供法治保障,预设着政府以更加积极与主动地践行法治。确保依法独立公正行使审判权检察权,健全司法权力运行机制,更是从具体更切实可行的角度为司法体制改革确立了操作指南。而尤其需要关注的是,完善人权司法保障制度的提出,更彰显了国家在法治建设中的积极姿态,广为诟病的劳动教养制度被废止,对违法犯罪行为的惩治和矫正法律的完善被提上法治日程,在昭示着法治的进步。而健全错案防止、纠正、责任追究机制,严禁刑讯逼供、体罚虐待,严格实行非法证据排除规则,这一系列的举措更是落实法治保障人权的显著标志。

### 三、2013 年度中国法律实施与目的

本法律实施报告立足于加快法治中国建设的语境,置身于依法治国、建设社会主义法治国家的背景,以数字为法治把脉,以问题为法治建设做导向,以经验为法律认知背书,展现了一幅转型时期中国社会法治建设的浮世绘。本报告把握法律实施的要义,从立法、政府法治、司法改革、廉政法治、刑事法治、社会法治、民商法治等方面全面呈现于分析了 2013 年中国相关领域的法治热点和重点问题,如法治民生工程建设、房屋拆迁与私有财产保护困境、城市防灾减灾管理难题、证券业监督管理举措、知识产权保护力度与进展、环境保护最新举措与影响等。正如我们分析的作为特殊的历史时间段的 2013 年所具有的与被赋予的重要意义,本年度党的十八届三中全会的召开,法治政府建设的时间表之制定,法治社会议题的确立,对“中国梦”与“法治梦”愿景的憧憬与想象等,无一不涉及法律,无一不涉及法治,也无一不涉及加快法治中国建设的具体规划与落实。

在 2013 年度,本法律实施报告力求梳理出中国法治建设的截面史——不同于长时段的编年史,也不同于以事件为中心的纪事本末史——法治影响中国,法治塑造中国,“历史三峡”进程中处处激流险滩,时时柳暗花明,予人以希望,惕人以警醒,触人以启迪。三中全会明确了推进法治中国建设的主要思路、具体内容和步骤安排。

依法治国首先是依宪治国,树立法治权威首先是要树立宪法权威。习近平同志《在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话》中指出:“全面贯彻实施宪法,是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。”“宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。我们要坚持不懈抓好宪法实施工作,把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。”本年度的宪法实施无疑是加快法治中国进展中的重中之重,“坚持正确政治方向,坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路”;“落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家”;“坚持人民主体地位,切实保障公民享有权利和履行义务”;“坚持党的领导,更加注重改进党的领导方式和执政方式”。这一论断深刻指明了我国提升宪法实施水平的具体方向。在宪法实施过程中,立法进程的加快是重要的标志。全国人大及其常委会一共制定法律 2 部,修改法律 21 部,通过相关法律决议案 9 部。尤其值得注意的是,全国人大常委会还在财政预算决算监督,推进民生工作与生态环境保护、加强权力制约和监督等方面做了大量工作。《全国人民代表大会常务委员会关于废止有关劳动教养法律规定的决定》和《全国人民代表大会常务委员会关于调整完善生育政策的决议》,对于推进人民人身自由权和生育权的保障,具有极为重要的意义,堪称数十

年来中国宪法实施进程中最富有里程碑意义的重大事件。人们有理由相信,随着社会不断进步尤其是转型时期环境问题的凸显,全国人大及其常委会在“环境污染治理”、“财政预算公开”、“权力监督制约”、“民生财政支出”等方面会有更大的动作。未来全国人大及其常委会实施宪法行为与监督宪法实施的行为,如果能够更加注重于基本权利的保护,将更加有利于宪法目的的全面实现。

如果说本年度旅游法、消费者权益保护法等立法项目突出对民生民利的法治保障,尚处于应然阶段的静态法治的话,那么,使人们感受与感触最深的,最能点燃人们的法治希望与最能够激动人心以收立竿见影之效的无疑是那些重大而经典的法治实例,刑事方面敢于对叔侄冤案说不的“最美检察官”代表张飏与朱明勇律师,标明了司法有错必纠的决心与信心;先后多名高官因贪腐落马,彰显了党中央以“壮士断腕”的决绝惩治“老虎”的坚定;薄熙来、刘志军等出庭受审彰显了“刑必上大夫”的一视同仁,尤其是薄熙来案一审开庭时,济南中院微博直播庭审,极大地满足了社会公众的知情权,使群众能够第一时间了解案件审理过程,是值得大书一笔的司法进步,既彰显了法律的公平与公正,也起到了积极的普法教育意义。但我们也遗憾地看到,中国社会仍是戾气弥漫,北京街头摔婴案、南京女童饿死案、李某某强奸案等一系列社会热点案件所折射出来的是值得我们深思的法律背后的深层社会动因。而一场大火牵扯出来的袁厉害事件则引发公众对收养制度的关注,更令我们难以释怀的是,冀中星们的“极端维权”在令人们惋惜的同时,也促使我们反思底层民众利益诉求渠道是否通畅。

行政领域的依法取消和下放行政审批项目、严格控制新设行政许可和推动注册资本登记制度改革等举措,真实而具体地诠释着新一届政府简政放权、打造法治政府、廉洁政府和高效政府的决心。如此之多的法治“大事件”和“好声音”既振奋人心,又予人憧憬。但同时,我们所身处的转型时期的中国,又是法治转型、社会转型与经济转型重叠交织的历史空间。本年度多省市不断攀升的PM2.5指数,让每一个人深刻认识到“雾霾”的威胁,意识到环境保护的重要性,而此起彼伏的邻避运动在发出民众声音的同时,又昭示着民间力量的崛起与公民社会的发育;不时发生的安全生产事故又以极端残酷而真实的方式为我们呈现出安检漏洞与民生艰难;而上访者在首都机场采取自爆极端方式维权又昭示着维权与维稳的错综关系。这也向我们明白无误地呈现出了一幅中国社会法治画面,比空气中的雾霾更可怕的是社会的“雾霾”和心灵的“雾霾”;哀莫大于心死,没有比放弃法治信念更可悲的现实;生于斯长于斯的人们,对中国这片土地是负有无限连带责任的,要做光,照此土。与其在别处仰望,不如在这里并肩。推进法治中国建设仍是任重而道

远,需要依靠“中国梦”凝聚起的中国力量。

而考察中国法律实施情况,我们在关注国内法律发展的同时,又需要将目光转移到国际法律领域。随着中国国家力量与国际话语权的提升,尤其是中国在人权保障方面所取得的巨大进步,我国的法治建设得到了全世界的肯认。尤其是,2013年11月13日,在第六十八届联大第8次会议上,中国以176票第三次当选人权理事会理事国,进一步充分说明了国际社会对中国在人权领域取得巨大成就的高度肯定。而这一情况,既是国内法治影响与彰显于国际领域的体现,又为我们坚定法治信心、加快法治中国建设提供了有力支持。

当然,梳理2013年度的法律实施与法治发展,予人印象深刻的或者说需要我们记住的不仅仅是张飏、袁厉害、冀中星等的名字,更应该关注到中国法律实施的全方位的动态与进程,无论是法治人物、民主举措、反腐倡廉、网络维权、公益诉讼、法律监督等方面,均显示了中国法治进程的点滴细节,勾画出中国法治的图景。

#### 四、编纂法律实施报告的旨趣与期许

徒法不足以自行,法律实施是一场艰难的革命,尤其是在转型时期。法律实施面临一系列难题需要解决、一系列困境需要摆脱、一系列矛盾需要化解。中国的法治建设不仅仅或者说不应该仅仅是政府的事情,不是只建设法治政府便能毕其功于一役,而是法治国家、法治政府与法治社会一体建设的过程,这期间,法律实施所包含与蕴含的科学立法、严格执法、公正司法与全民守法是统一的不可分割的整体。法律实施既需要立法者秉持法律理性,以敬畏的心态科学立法,又需要法律的实施者坚守良知和正道,超越教义意义上的法律的规范属性,而以执法与司法推进与展现法律的价值追求;既需要公权力秉持克制与恹惕,又需要社会尤其是公民层面的成熟与理性。唯有让法律在实施过程中实现在地化,由纸面落实到地面,才能使法律更具尊严与权威,才能让人民更加自由与幸福。

将法律实施的具体情形以客观面目加以呈现,使读者准确把握与研判法律实施的条件,让法律实施者深刻把握法律实施之规律,促使全体法律人和全体公民凝聚共识、实现良性互动、理性推进与加快法治中国建设,是我们编纂法律实施报告的初衷所在。愿在法治中国愿景的感召之下,我们戮力同心、竭力坚守、奋力推进。吾人握发吐哺,馨香祷祝。

## 第二章 2013 年度宪法实施报告

周刚志\*

2012 年 12 月 4 日,习近平同志《在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话》(以下简称《讲话》)中指出:“全面贯彻实施宪法,是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。”“宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。我们要坚持不懈抓好宪法实施工作,把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。”然则,如何“全面贯彻实施宪法”?如何对于宪法主体实施宪法的行为开展实证调查和评估等工作,从而更好地提升宪法实施的水平?这不仅是一个值得深入研究的理论课题,也是一个亟须深入讨论的实践课题。

莫纪宏教授曾经提出:“从宪法实施的理论研究态势来说,对宪法实施的理论研究主要偏重于构建概念、阐述意义以及关注对宪法实施的‘保障’,缺少对宪法实施的性质、特征的准确定义和分类分层分级研究,尤其是作为宪法实施理论的基础问题‘宪法实施的评价方法或评价机制’一直没有得到全面和系统的规范研究,这一方面的研究成果寥寥无几,只有少数论著有所涉及。”<sup>①</sup>本章对于中国宪法实施问题之研究,拟引入“样本分析”、“统计分析”等社会科学实研究方法,并基于中国宪法文本及其相关条款之规定,阐明“宪法实施”的概念及其中国特色,进而以全国人大常委会与国务院以及省、自治区、直辖市人大常委会与政府在 2014 年“两会”上的工作报告及其相关内容作为考察对象,客观、全面地描述 2013 年中国宪法实施的基本状况。

\* 法学博士,中南大学法学院教授。

① 莫纪宏:“宪法实施的评价方法及其影响”,载《中国法学》2012 年第 4 期。