

汪青松 张腊梅◎主编

YIFAZHIGUO YU YIFAXINGZHENG ANLI JIAOCHENG

依法治国与依法行政 案例教程

全国百佳图书出版单位
 时代出版传媒股份有限公司
安徽人民出版社

© 2000 Blackwell Science Ltd *Journal of Internal Medicine* 247: 103–110

依法治国·依法行政 案例教程



1000

YIFAZHIGUO YU YIFAXINGZHENG ANLI JIAOCHENG

依法治国与依法行政 案例教程

汪青松 张腊梅◎主编

全国百佳图书出版单位



时代出版传媒股份有限公司
安徽人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

依法治国与依法行政案例教程/汪青松,张腊梅主编. —合肥:安徽人民出版社, 2010.8

ISBN 978-7-212-04017-8

I. ①依… II. ①汪… ②张… III. ①社会主义法制—建设—研究—中国
②行政执法—研究—中国 IV. ①D920.0 ②D922.114

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第170959号

依法治国与依法行政案例教程

汪青松 张腊梅 主编

出版人:胡正义

责任编辑:张旻 洪红

封面设计:宋文岚

出版发行:时代出版传媒股份有限公司 <http://www.press-mart.com>

安徽人民出版社 <http://www.ahpeople.com>

合肥市政务文化新区翡翠路1118号出版传媒广场八楼

邮编:230071

营销部电话:0551-3533258 0551-3533292(传真)

制版:合肥市中旭制版有限责任公司

印制:合肥市东方红印务有限责任公司

(如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂商联系调换)

开本:787×1092 1/16 印张:14 75 字数:282千

版次:2010年11月第1版 2010年11月第1次印刷

标准书号:ISBN 978-7-212-04017-8 定价:25.00元

版权所有,侵权必究

前 言

依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,依法行政是依法治国的关键。为进一步提高公务员依法行政的能力,落实《行政学院工作条例》关于“建立特色鲜明、针对性和实用性强的教材体系”的要求,安徽行政学院和安徽省委党校、安徽部分市级党校行政学院从事公务员培训教育和研究的专家教师编写了这本《依法治国与依法行政案例教程》,作为公务员培训和其他培训的教材。

2008年6月27日颁布实施的《公务员培训规定》(试行)第12条规定,初任培训是对新录用公务员进行的培训,培训内容包括政治理论、依法行政、公务员法和公务员行为规范、机关工作方式方法等基本知识和技能;第13条规定,任职培训是按照新任职务的要求,对晋升领导职务的公务员进行的培训,培训内容包括政治理论、领导科学、政策法规、廉政教育及所任职务相关业务知识等,重点提高其胜任领导工作的能力。依法治国与依法行政是公务员政治理论、依法行政、廉政教育培训的重要内容。本案例教程以社会主义法治理念为指导,以依法治国基本理论为统领,以提高公务员依法行政的能力为目标,以宪法、行政法、市场经济法律为重点,本着“针对性、生动性、实用性”的原则进行编写。

本案例教程的特点是:第一,采取专题形式。鉴于公务员培训课程的专题型和模块式,参考以往各类公务员培训班开设的课程,精选13个专题,分为13讲内容。第二,实行“一目一例”。每一个专题分为若干个目,每一目一个案例,每一个案例采用案例导入、案例分析、理论归纳的体例,层层深入。第三,案例的选编力求真实性、新颖性、典型性。所选的案例多数是近年来发生的具有代表性的典型案例,所选的专题均与政府管理工作紧密相连。

本案例教程由中央马克思主义理论与建设工程首席专家、全国教学名师、安徽行政学院常务副院长汪青松教授和安徽行政学院公务员培训部主任张腊梅教授任主编。各讲的撰稿人是:第一讲,安徽行政学院汪青松教授;第二讲,安徽行政学院王方东副教授;第三讲,滁州市行政学院陶有伦副教授;第四讲安徽省委党校王军

副教授;第五讲,合肥市委党校周良金副教授;第六讲,安徽行政学院陆柏博士;第七讲,安徽行政学院刘艳;第八讲,马鞍山市行政学院汪家元副教授;第九讲,安徽行政学院张腊梅教授;第十讲,安徽行政学院盛利副教授;第十一讲,安徽行政学院方宏舟讲师;第十二讲,安徽省委党校安群教授;第十三讲,安徽行政学院张兄来副教授。安徽行政学院公务员培训部主任张腊梅教授、盛利副教授参与统稿,最后由汪青松教授、张腊梅教授定稿。

、安徽行政学院党委副书记刘皓同志对本案例教程的编写给予了关心和支持;安徽省人力资源和社会保障厅公务员局培训监督处李生前副处长对编写方案提出了重要意见;安徽行政学院培训管理处、科研处、公务员培训部、政法教研部对编写工作给予了支持;安徽人民出版社副总编杜国新编审对出版给予了指导与帮助,在此深表感谢。

《2010—2020 年干部教育培训改革纲要》要求,加强干部教育培训学科、课程和教材体系建设,实施精品课程和精品教材工程,大力开发案例教材。我们编写公务员培训案例教材还是初次尝试,不足之处在所难免,敬请读者多提修改意见。

编 者
2010 年 8 月

目 录

前 言	1
第一讲 依法治国与社会主义法治国家建设	1
一、治国方略与和谐保障	1
(一)案例导入:欲加之罪,何患无“法”	1
(二)案例分析:坚持依法治国的基本方略	2
(三)理论归纳:依法治国是社会和谐的重要保障	5
二、法律完备与依法执政	6
(一)案例导入:男子名赵 C 因换身份证遭拒提起诉讼	6
(二)案例分析:法制完备是法治国家的重要标志	9
(三)理论归纳:树立法律权威是依法治国的必然要求	9
三、合法行政与服务政府	11
(一)案例导入:老太太买菜回家发现房子“被拆错”了	11
(二)案例分析:依法行政关键在于依法制权	12
(三)理论归纳:权责统一是依法行政的根本要求	13
第二讲 人民代表大会制度建设	15
一、人民代表大会制度的基本理论	15
(一)案例导入:行政机关开“判决会”否定法院判决	15
(二)案例分析:权大还是法大	18
(三)理论归纳:人民代表大会制度是我国的根本制度	19
二、进一步完善我国人民代表大会制度	23
(一)案例导入:总理与基层人大代表的对话	23
(二)案例分析:是权利还是权力	23
(三)理论归纳:进一步完善我国的人民代表大会制度	24

第三讲 法治政府建设	28
一、建设法治政府是建设社会主义市场经济和法治社会的必然要求	28
(一)案例导入:地方法规与行政规章规范冲突	28
(二)案例分析:省级地方性法规的效力要高于行政规章	28
(三)理论归纳:依法行政是建设法治型政府的必然	29
二、法治政府的基本特征	30
(一)案例导入:依法征地,合理安置补偿失地农民	30
(二)案例分析:失地农民可依法诉求合理补偿安置	30
(三)理论归纳:法治政府是服务型、责任型政府	31
三、法治政府建设的指标	33
(一)案例导入:行政处罚要依法	33
(二)案例分析:法无授权的政府行为即违法	34
(三)理论归纳:法治政府建设的七个方面指标	34
四、法治政府建设的重点和要求	35
(一)案例导入:行使处罚权必须依法	35
(二)案例分析:行政机关及其工作人员必须依法从事行政管理活动	36
(三)理论归纳:没有“法律依据”的行政行为是无效的行为	37
第四讲 依法行政能力建设	41
一、行政行为主体合法	42
(一)案例导入:行政执法责任主体是谁	42
(二)案例分析:以行政主体理论界定执法主体资格	43
(三)理论归纳:行政主体有权独立行使行政执法权	43
二、行政主体行使职权时权限合法	44
(一)案例导入:行政越权引起的争端	44
(二)案例分析:权力的流转需要依法而行	44
(三)理论归纳:无法律则无行政	46
三、行政行为事实清楚、证据确凿充分	46
(一)案例导入:证据的收集引起的争端	46
(二)案例分析:证据的收集必须合法	47
(三)理论归纳:客观真实与法律真实	47
四、行政行为依据合法	47
(一)案例导入:法律冲突引起的争端	47
(二)案例分析:依据必须合法	48

(三)理论归纳:法律冲突的鉴别与适用	48
五、行政行为程序合法	49
(一)案例导入:一个真实的事件	49
(二)案例分析:最大的教训是要按程序执法	49
(三)理论归纳:正是程序决定了人治与法治的根本区别	49
第五讲 行政法律制度	52
一、行政执法制度	52
(一)案例导入:“上海钓鱼执法”事件	52
(二)案例分析:正当程序与公正执法	53
(三)理论归纳:规范执法行为是依法行政的保障	53
二、行政许可制度	55
(一)案例导入:无奈的居住证	57
(二)案例分析:规范行政许可行为	57
(三)理论归纳:小政府、大服务执政理念的转变	58
三、行政救济制度	60
(一)案例导入:张海超开胸验肺事件	60
(二)案例分析:百姓含泪自救的反思	61
(三)理论归纳:完善群众权利的救济渠道和程序	61
第六讲 突发事件应对法律制度	64
一、《应对法》是政府开展应急管理工作的法律保障	64
(一)案例导入:突发事件与政府应急管理需求	64
(二)案例分析:《应对法》明确了政府突发事件处置方略	65
(三)理论归纳:《应对法》是指导政府开展应急管理工作的实施 纲领	66
二、《应对法》明确了政府应急管理体系构建内容	66
(一)案例导入:2008年雪灾与我省应急处置	66
(二)案例分析:《应对法》规划了政府应急管理体系构建框架	67
(三)理论归纳:《应对法》明确了政府应急管理体系构建内容	68
三、《应对法》突出了政府依法行政的工作要点	70
(一)案例导入:“家乐福”事件与政府应对处置	70
(二)案例分析:《应对法》与政府常态应急管理制度建设	71
(三)理论归纳:《应对法》与政府应急管理工作要点	72

第七讲 我国农村土地流转制度	76
一、农村土地流转与解决确权纠纷	76
(一) 案例导入:“农村土地流转第一拍”正式亮相	76
(二) 案例分析:农村土地经营权的流转必须坚持“三不”原则	77
(三) 理论归纳:农村土地流转不等于农村土地私有化	78
二、农村土地流转与发展规模经营	80
(一) 案例导入:农村土地流转有效推动农业规模经营	80
(二) 案例分析:农村土地流转是实现农地资源优化配置的重要手段	81
(三) 理论归纳:农村土地流转的积极作用	83
三、农村土地流转与破除城乡二元体制	84
(一) 案例导入:公务员争当农民为哪般	84
(二) 案例分析:农村土地流转需要社会配套制度改革的跟进	85
(三) 理论归纳:实现农村土地流转制度改革与创新的根本在于破除城乡二元结构	86
第八讲 公司法律制度	89
一、《公司法》的创新规定	89
(一) 案例导入:中小股东权益保护不容乐观	89
(二) 案例分析:股东权益得不到保障缘于法律相关规定的缺乏	89
(三) 理论归纳:《公司法》的创新规定	90
二、《公司法》相关制度探讨	92
(一) 关于中小股东权益保护相关制度问题	92
1. 案例导入:成都首例股东知情案	92
2. 案例分析:关于中小股东权益保护相关制度方面的规定仍有待完善	92
3. 理论归纳:中小股东权益保护相关规定的缺陷分析及完善建议	92
(二) 关于公司法人人格否认制度问题	95
1. 案例导入:公司法人人格否认案	95
2. 案例分析:公司恶意逃避债务的股东承担连带责任	95
3. 理论归纳:关于公司法人人格否认制度的规定仍有待完善	96
(三) 关于公司司法解散制度问题	97
1. 案例导入:请求法院解散并清算公司案	97
2. 案例分析:一样的僵局,不一样的判决	97

3. 理论归纳:解散主体较为明确,解散条件依旧模糊	98
(四)关于公司决议瑕疵的司法干预问题	100
1. 案例导入:请求确认股东会决议无效案	100
2. 案例分析:违法股东会决议效力应予否认	101
3. 理论归纳:《公司法》关于决议瑕疵之诉的规定需细化	101
(五)关于股东代表诉讼制度问题	102
1. 案例导入:股东代表诉讼案	102
2. 案例分析:有限公司股东代表诉讼中调解应经其他股东 及公司同意	103
3. 理论归纳:《公司法》确定的股东代表诉讼制度有待建立相关 完善机制	103
第九讲 合同法律制度	105
一、合同的订立	105
(一)案例导入:拒绝收货付款引起诉讼	105
(二)案例分析:合同的成立必须经过要约和承诺两个阶段	106
(三)理论归纳:合同成立的时间和地点即承诺生效的时间和地点	107
二、缔约过失责任	108
(一)案例导入:草签合同引起的诉讼	108
(二)案例分析:订立合同过程中的缔约过失责任	109
(三)理论归纳:缔约过失责任是信赖利益损失的赔偿责任	109
三、表见代理	111
(一)案例导入:公司是否要对已被开除的业务员的合同行为 承担责任	111
(二)案例分析:公司应对业务员的表见代理行为负责	111
(三)理论归纳:表见代理与有权代理有同样的法律效力	111
四、抗辩权和代位权的行使	113
(一)案例导入:合同履行中的风险防范	113
(二)案例分析:合同履行中依法行使不安抗辩权和代位权	113
(三)理论归纳:抗辩权和代位权是保障交易安全的新举措	114
五、无效合同及其处理	115
(一)案例导入:劣质酒买卖合同拒付货款引起的诉讼	116
(二)案例分析:劣质酒买卖合同无效,当事人所取得的财物 应予追缴	116
(三)理论归纳:合同的效力是法律赋予的	117

第十讲 担保法律制度	120
一、担保的种类	120
(一) 案例导入:王生借款合同担保案	120
(二) 案例分析:《物权法》第 176 条是解决本案的钥匙	120
(三) 理论归纳:正确断案须充分领会法律精神	121
二、保证	121
(一) 案例导入:臧某诉被告孟某民间借贷纠纷案	122
(二) 案例分析:保证方式须约定明确	122
(三) 理论归纳:透过法律条款把握法理精神	122
三、抵押	126
(一) 案例导入:福星公司抵押贷款案	126
(二) 案例分析:土地使用权与房屋产权是相互独立的物权	127
(三) 理论归纳:抵押权的设立、效力及其实现	127
四、质押	130
(一) 案例导入:张某民间质押借贷案	130
(二) 案例分析:质权的设立须具备法定要件	130
(三) 理论归纳:动产质押和权利质押	131
五、留置	133
(一) 案例导入:汽车修理致损害赔偿案	134
(二) 案例分析:留置权的成立应依法定	134
(三) 理论归纳:作为法定担保留置权有其特点	134
六、定金	136
(一) 案例导入:张女士婚纱摄影制作合同纠纷案	136
(二) 案例分析:定金须依法明确约定	136
(三) 理论归纳:定金合同的成立与效力	136
第十一讲 劳动法律制度	138
一、劳动法律关系的科学界定	138
(一) 案例导入:谁应当对刘某的死亡后果负民事赔偿责任	138
(二) 案例分析:劳务(雇佣)法律关系的准确判断和辨别	139
(三) 理论归纳:劳动法律关系的特征及其与相近法律关系的区别	139
二、劳动合同的内容和效力	143
(一) 案例导入:临近毕业的大学生持学校发给的就业推荐表与用人单位签订的劳动合同是否有效	143

(二) 案例分析:如何认定劳动合同的主体和效力	144
(三) 理论归纳:劳动合同的签订和效力	145
三、几种特殊的劳动合同	149
(一) 案例导入:劳务派遣女工的工伤责任由谁承担	149
(二) 案例分析:双方的纠纷缘起“相应适当补偿”	150
(三) 理论归纳:特殊的劳动合同之规定	152
四、劳动合同的解除和终止	155
(一) 案例导入:刘某诉北京某国企单方变更劳动合同案	155
(二) 案例分析:用人单位违法解除劳动合同的标准如何认定	155
(三) 理论归纳:劳动合同解除与终止的具体规定	156
第十二讲 知识产权法律制度	161
一、知识产权的内涵与外延解读	161
(一) 案例导入:有否知识产权? 侵犯的是何种知识产权	161
(二) 案例分析:奇瑞 QQ“合理地站在巨人的肩膀上”	162
(三) 理论归纳:何谓知识产权? 且有何特点	162
二、知识产权与科学发展	164
(一) 案例导入:思科与华为:一场进攻与反进攻的市场博弈	164
(二) 案例分析:创新是基础,知识产权是保障	165
(三) 理论归纳:加强知识产权保护是当代中国社会发展的需要	166
三、中国知识产权法律保护现状及未来应对的思考	169
(一) 案例导入:知识产权成中美间较量的主角	169
(二) 案例分析:美国无视中国国情,中美知识产权较量背后 有隐情	169
(三) 理论归纳:切实落实国家知识产权战略,提高知识产权保护 水平	170
第十三讲 刑事法律制度	175
一、防范职务犯罪的最新刑事立法——“利用影响力受贿罪”	175
(一) 案例导入:凭“关系”过户巨额资产	175
(二) 案例分析:完善刑事立法打击新型职务犯罪	176
(三) 理论归纳:“利用影响力受贿罪”是防范职务犯罪的 “新利剑”	177
二、防范职务犯罪的重点对象——“裸官”	178
(一) 案例导入:庞某获刑牵出“裸官”现象	178

(二)案例分析:“裸官”是职务犯罪潜在人吗	178
(三)理论归纳:控制权力,加强监管是防范“裸官”职务犯罪的 关键	179
三、防范职务犯罪的国际合作——摧毁职务犯罪人的异国“天堂”	181
(一)案例导入:天涯海角也受罚,中行“开平案”主犯定罪判刑	181
(二)案例分析:遣返、海外异地诉讼是打击外逃职务犯罪人的 重要模式	182
(三)理论归纳:多方联合、多措并举,是防范和打击外逃职务犯罪人的 基本路径	183
附录:一、《中华人民共和国公务员法》.....	186
二、《中华人民共和国突发事件应对法》.....	201
三、《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》.....	213
四、《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》.....	218
参考文献	222

第一讲 依法治国与社会主义法治国家建设

依法治国是社会主义法治的核心内容,是我们党领导人民治理国家的基本方略,是社会和谐与国家长治久安的重要保障。坚持依法治国,必须做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。

一、治国方略与和谐保障

坚持依法治国的基本方略,是中国特色社会主义政治文明的显著特点。党的领导主要通过执政来实现,没有依法治国,党作为执政党就无法执政,进而无法坚持党的领导。同时,人民当家做主也主要通过依法治国来实现,人民依法选举人民代表,组成人民代表大会,人民代表大会依法代表人民行使当家做主的权力,把人民的意志依照立法程序变成法律,依法选举国家机关领导人并依法对其实施监督。如果没有依法治国这一治国基本方略,“中华人民共和国一切权力属于人民”这一宪法基本原则就无法操作和实现。我们要把全国人民团结起来,沿着正确的道路开拓前进,需要依靠党的理论和路线的指引,也需要依靠宪法法律的保障。我国的宪法和法律是党的主张和人民意志相统一的体现,是党领导人民建设社会主义现代化国家的实践经验的总结,也是继续推进现代化建设的根本保障。

(一) 案例导入:欲加之罪,何患无“法”

2007年8月2日,山西省太原市清徐县53岁的武保明和54岁的陈会林,为了—位亲戚的工伤事故索赔诉讼案件,到清徐县人民法院徐沟法庭办事,看到国旗斜掉在地上无人管。他俩向徐沟法庭指出,但没有引起法庭的重视。他们拨打了太原市市长热线电话12345反映此事。2007年8月15日,太原市《生活晨报》对此事作了报道并刊出了国旗斜掉在法庭大院的照片。

2007年9月26日,武保明、陈会林来到清徐县人民法院,找到副院长刘志家办公室询问案件的处理情况,又谈到国旗斜掉拖地一事,双方发生肢体冲突。陈会

林、武保明被法院拘留。10月10日,是他们被拘留15天期满的日子,但是他们没有被释放,又收到了第二份司法拘留决定书。

从9月26日到10月25日,清徐县人民法院将武、陈两人连续两次司法拘留共计30天。被连拘两次的武保明和陈会林出了监所就开始走上“讨说法”之路。两人曾向清徐县、太原市、山西省信访局、省人大,甚至国家信访局和全国人大信访局递交材料,反映情况。他们的情况得到了多个部门的重视。省信访局发出转办函、省人大也曾发出过两份督办函。在相关部门的督促和批示下,太原市中级人民法院组成调查组,对陈、武两人反映的情况进行了调查。太原市人大常委会信访局于2010年6月3日对山西省人大常委会信访局的两份督办函进行了回复。在这份名为《关于陈会林、武保明二人反映清徐县人民法院情况对其进行司法拘留等问题的情況报告》中汇报了调查结论:陈会林反映2007年8月14日清徐县人民法院徐沟法庭楼前国旗部分拖在地上的问题情况属实。

武保明给记者出具了两次拘留决定书的原件。第一次的拘留决定书,给武保明的那份上有(2007)字第2号的说明,而给陈会林的干脆空白;在“法院审理(或执行)了什么案件”一栏中,两份决定均为空白;最为荒唐的是:拘留依据的竟然是《中华人民共和国民事诉讼法》。我国有民事、刑事和行政三大诉讼法,但“中华人民共和国民事诉讼法”却是一部根本不存在的法。这样的错误是印制好的格式文书。在武保明的提醒下,第二次的拘留决定书的法律依据换成了《中华人民共和国民事诉讼法》。但这次的拘留决定书还是有违法之处。明明是分别给予他们两人的两份决定书,但都是(2007)清民初字第867号,违反一文一事的行文规范;“审理(或执行)什么案件”中,必须划掉一个,给陈会林的决定书划掉了“或执行”,但给武保明的却没有明确是在审理还是执行某案件。两次决定书中都明确规定:被拘留人有向上级法院申请复议的权利。但关于第一次的拘留决定书,太原市中级人民法院迟迟没有给出复议决定。当事人认为,对第二次拘留的复议决定是错误的,希望太原市中院作出第一份复议决定书并纠正第二次的决定错误,但是没有结果。

法治时代,拘留公民必须合乎法律,但清徐县人民法院不管青红皂白,将两位老人一拘了之,拘留依据竟然是一部根本不存在的法律,物伤其类,推人及己,这难免让人恐惧不安。欲加之罪,何患无辞?欲加之罪,何患无法?欲加之罪,何患无由?

(二)案例分析:坚持依法治国的基本方略

对国旗很多国家都有相应的责任追究方式,我国也有国旗法,国家的民众都有对国旗尊重和保护的义务。武保明是山西省太原市小店区人防办副主任,多年的老党员。两位老人对国旗的尊重,恰恰是在尽一个公民的法律义务。

《中华人民共和国国旗法》第三条明确规定,中华人民共和国国旗是中华人民

共和国的象征和标志。每个公民和组织,都应当尊重和爱护国旗。清徐县人民法院徐沟法庭国旗斜掉在地上无人管,显然不是尊重和爱护国旗。身为中共党员,武保明看到之后予以提醒,这见证了一名老党员的赤子之心,孰料法官依据一个莫须有的法律拘留两位老人,实在令人震惊。

李光耀公共政策学院院长马凯硕说,法治精神的缺失,是现代化进程中的一大拦路虎。在亚洲人的传统观念中,法律是统治的工具而非公平的象征。对西方人来说,司机在遇到红灯信号时停车是不言自明的道理,在亚洲人心目中就不是那么回事。1973年的一天,马凯硕驾车行驶在柬埔寨金边的主干道上。突然,在茫茫夜色中,一辆豪华轿车从旁边路上以100公里的时速,全然不顾红灯向他撞来。他的车被撞扁了,幸运的是他死里逃生,躲过一劫。原来,肇事的是一辆警察局的公车。司机认为,他开的是局长的车,自然可以凌驾于法律之上,没有义务在红灯前停车。

位于中国北京近郊的国家法官学院,每年都接纳大约1万名法官进行为期1个月的专业培训。国家法官学院的院长兼党委书记怀效锋说:“我们按现代法律理论培训学员,法庭是公平的,需要法律的正义,在证实有罪之前都是清白的。我们强调,审判期间,法官不能偏向人大和政府。以往,我们关注的是政治,如今我们强调的是法律和事实。”在对外开放和公民素质提升的内外因作用下,新兴的亚洲诸国近年来已陆续走上充满挑战的法治之路。亚洲人应当明白,遵章守法应该像遵守交通规则一样自然。如果不能这样做,就永远无法建立起现代的经济体系。

依法治国是我们党在总结长期的治国理政经验教训基础上提出的治国基本方略。江泽民在中共十五大报告中对依法治国的科学含义作了明确的阐述:“依法治国,就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。”

依法治国,作为一种治国方略,是将法律作为治理国家的基本手段。社会主义国家依法治国的目标是保障和发展社会主义民主。

1. 依法治国的主体是广大人民群众,突出法治的人民性。这是社会主义法治与资本主义法治的根本区别。我国是人民当家做主的社会主义国家,国家只是在人民授权范围内代表人民行使权力。任何机构和个人绝不能未经人民授权而成为治理国家的主体。人民群众在中国共产党的领导下,通过法律的形式把自己的意志上升为国家意志,即通过国家最高权力机关人民代表大会制定宪法和法律来治理国家,管理国家事务,保障人民当家做主的各项权利。因此,一切国家机关及其工作人员必须依法行使权力,不得失职或越权,更不得滥用权力;并且,司法机关要