

树立法治理念 培育法治精神 形成法治文化

第四辑

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 BAIJIA TAN

BAIMINGFAXUEJIA ZONGLUN ZHONGGUO FAZHI JINCHENG

新 华 出 版 社

第四辑

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



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活动组委会办公室编.

—北京：新华出版社，2010.5

ISBN 978 - 7 - 5011 - 9240 - 3

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 077251 号

法治百家谈：百名法学家纵论中国法治进程

编 者：百名法学家百场报告活动组委会办公室

责任编辑：董朝合

封面设计：李尘工作室

出版发行：新华出版社

地 址：北京石景山区京原路 8 号

网 址：<http://www.xinhupub.com>

<http://press.xinhuanet.com>

邮 编：100040

印 刷：北京新魏印刷厂

开 本：710mm × 1000mm 1/16

印 张：24

字 数：330 千字

版 次：2010 年 5 月第一版

印 次：2010 年 5 月第一次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5011 - 9240 - 3

定 价：40.00 元

本社购书热线：010 - 63077122 中国新闻书店电话：010 - 63072012

图书如有印装问题请与出版社联系调换：010 - 63073969

百名法学家纵论中国法治进程



↑ “双百”活动广东省直机关政法专场



↑ “双百”活动四川省专场



↑ “双百”活动陕西省延安市市级机关专场



↑ “双百”活动广西壮族自治区区直机关专场



↑ “双百”活动贵州省直机关政法专场



↑ “双百”活动新疆生产建设兵团专场



↑ “双百”活动中央国家机关专场



↑ “双百”活动黑龙江省专场



↑ “双百”活动上海市市级机关专场



↑ “双百”活动浙江省专场



↑ “双百”活动上海市市级机关专场

目 录

一、宪法和依法治国

关于学习宪法的几个问题	张春生 (3)
论中国特色社会主义法治道路	张文显 (14)
坚持依宪治国 建设法治国家	周叶中 (30)
坚持走中国特色社会主义法治道路	
——纪念“依法治国，建设社会主义法治国家”入宪十周年	
.....	李 龙 (48)
关于宪法的基本原则和主要精神	游劝荣 (59)
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	敖俊德 (76)

二、社会主义法治理念

认真学习社会主义法治理念 加快建设社会主义法治国家	沈国明 (101)
一切为了公平正义	
——社会主义法治的价值追求	陈桂明 (109)
转型期的法治与法治理念	龙宗智 (116)
社会主义法治理念	葛洪义 (128)

三、科学发展观与法治建设

科学发展观与法治建设	沈国明 (139)
------------------	-------------

科学发展与社会主义法治建设	卓泽渊 (148)
学习实践科学发展观, 完善“两型社会”法治建设	吕忠梅 (158)
弘扬法治精神 构建和谐社会	卓泽渊 (164)
落实科学发展观, 推进法治建设	张 军 (177)
依靠环境法治 推动环境保护	孙佑海 (193)

四、改革开放与法治建设

改革开放与中国的法治建设	袁曙宏 (201)
改革开放 30 年与中国法治建设	石泰峰 (221)
改革开放与中国法治建设的回顾与展望	李 林 (233)

五、依法行政建设法治政府

信息化条件下如何建设法治政府	周汉华 (245)
科学发展观指导下的我国行政法制建设	应松年 (258)
关于全面推进依法行政 建设法治政府的几点思考	冯 军 (268)
不断推进依法行政 加快建设法治政府	薛刚凌 (283)
推进依法行政 建设法治政府	沈开举 (294)

六、社会主义市场经济体制

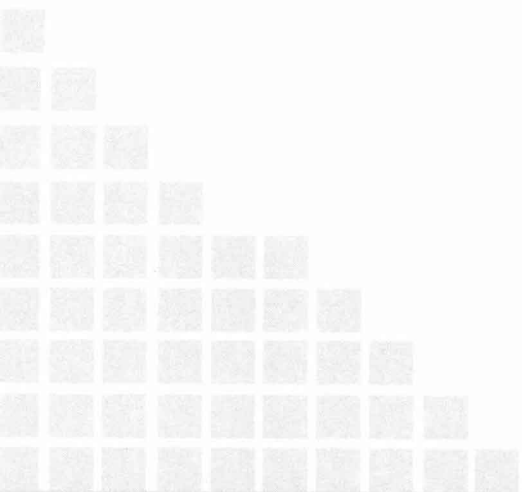
我国法治建设与完善社会主义市场经济体制的回顾与思考	王卫国 (307)
法治建设与完善社会主义市场经济体制	史际春 (326)

七、中国特色社会主义司法制度

完善中国特色社会主义法律体系和司法制度	戴玉忠 (337)
关于构建中国特色社会主义司法制度的几点思考	贾 宇 (353)
中国特色社会主义司法制度的人民性	孙笑侠 (371)

XIAN FA HE YI FA ZHI GUO

一、 宪法和 依法治国



关于学习宪法的几个问题



张春生 全国人大常委会办公厅特邀专家，中国行为法学会学术委员会委员

生于1941年，北京市人。1979年7月调全国人大常委会法制委员会工作。历任法制工作委员会经济法室处长，国家行政法室副主任、主任，法制工作委员会副主任。第十届全国人大法律委员会委员。

在立法机关工作期间，参与100余部法律的审议和起草、修改工作，并就中国人大制度、立法制度、行政许可制度以及专利制度等写过一些论文和专著。

一、宪法在社会主义国家的作用

世界上首先制定宪法的是资本主义国家，此后才有了社会主义类型的宪法。近代意义上的宪法是资产阶级革命取得胜利后，为了防止封建主义复辟，为了保持国家稳定，制定出来的根本大法。如果按照时间排序，大体是这样的：1205年英国制定的《自由大宪章》是世界上第一部宪法，但是当时还处在中世纪，议会还隶属于王权，所以大宪章还不能构成近代意义上的宪法。近代第一部宪法是1787年美国宪法，随后是1789年的法国宪法，接下来是1899年的日本明治宪法，1919年的德国魏玛宪法。200多年来，资本主义宪法对资本主义社会的稳定，对资本主义经济的发展起了相当重要的作用。资本主义宪法对它的国家是不可或缺的。

我们现在提出的问题是，宪法在社会主义国家到底有什么作用？宪法对于社会主义国家是不是必不可少的？我们的社会与资本主义社会有性质上的区别，有的同志认为我们党有一套完整的路线、方针和政策，就可以领导国

家搞建设。那么，宪法对我们国家和社会是不是一个不可缺少的东西呢？这是一个值得深思的问题。总结我们的经验和教训，可以从理论与实践的结合上来回答这个问题。

从依法治国这一治国方略来考虑，宪法在社会主义国家的作用有以下四点：

第一，宪法确立了一个统一的社会主义国家的思想政治基础。社会上存在各种思想、各种主张、各种要求、各种意见。我们实行社会主义市场经济，受利益多元化的影响，各种思想、主张、要求、意见是存在差异的，要求 13 亿人做到思想上绝对一致，恐怕是很难实现的。但是作为一个统一的国家，绝大多数公民要有一个基本的统一的认识，包括在国家根本制度上的共同认识、共同主张。对于少数人的不同意见、不同主张，又能够在民主法治的轨道上加以解决。这样，社会主义国家才有一个必要的思想基础。13 亿人才能共同建设社会主义现代化国家，保持国家稳定。

在我国 13 亿人中，工人、农民和知识分子占了绝大多数，宪法的作用就是把占绝大多数人的工人、农民和知识分子在最根本问题上的共同意见记载下来，成为我们立国的基础。如果没有记载绝大多数人对国家根本制度的意见，或者记载下来了但是记不准确，不合乎大家的意愿，我们社会主义国家就缺少了立国的基础。

比如，中华人民共和国是一个统一的多民族国家，这就是我们 13 亿人中绝大多数人的共同意志。这种共同意志不是今天形成的，是几百年前就形成了，我们的宪法就是把这种共同的意志和共同的主张记载下来，这就是我们立国的基础。如果在这个问题上人们发生了动摇，国家就会发生混乱，发生分裂。再比如，我们党提出“一个中心，两个基本点”，这也是现阶段绝大多数人的共同意志。宪法把它记载下来，也是我们立国建国的基础。如果人们在这样的问题上意见不一致，我们的国家也要发生混乱。所以，宪法的第一个作用是确立了社会主义国家统一的思想政治基础。

第二，宪法提供了国家机关行使权力的合法的法源，又规范、制约和保障着国家权力的有序运行。我们宪法开宗明义地指出，中华人民共和国的一切权力属于人民。但是人大、政府、检察院、法院都在行使权力。这个“公共权力”不是自己给自己设定的，是宪法通过对我们政治体制的设计，由宪法来赋予的。具体来说，就是各级人大的权力是人民赋予的，赋予的主要方

式是选举，是人民通过选举代表，组成各级人大，由各级人大代表人民行使国家权力。政府、法院和检察院的权力也不是主观自身的，是人民的代表机关通过选举和立法把权力赋予“一府两院”，这就是合法的法源。

法治国家，国家机关行使权力必须首先强调权力来源。权力都有扩张的趋势，我们的宪法规范设计了一个轨道，使权力在设定的轨道上运行，不至于错位，也不至于越位，因为错位与越位都会导致权力滥用和腐败，导致对公民权利的侵犯。比如各级人民政府行使的行政权，行政权来源于人大的授权，行政机关在行使权力的时候，要求按照实体规定行使权力，同时也要按照法定程序行使权力。违背实体规定和违背程序规定都属于行政违法。行政权力要受到监督，如果出现滥用的情况，当事人可以申请复议，还可以诉讼。如果行政机关错误地行使了权力，给当事人造成人身、财产损失，要给予赔偿。所以，宪法不仅提供了一个合法的法源，还设计了一个轨道，使国家的公共权力得以有序运行。

第三，宪法是公民权利的保证书。在人民当家做主的社会主义国家，人民的权利是相当广泛的，宪法广泛地规定了政治权利、经济权利、劳动权利等一系列权利，而且国家要采取措施和政策保证权利的实现。公民享受的各项权利归根到底来源于宪法。

第四，宪法是社会主义国家法律的基础，也是法制统一的重要依据。经过30年的努力，我国已经形成了以宪法为基础的社会主义法律体系，这个法律体系从纵向来讲，包括全国人大制定的法律230多件，国务院的行政法规近800件，省级人大和较大市制定的地方性法规7000多件，民族自治地方的自治条例和单行条例近600件。整个法律体系的核心和基础是宪法。宪法规定，国家维护社会主义法制的统一与尊严，这是一个重大的宪法原则。在有13亿人口的大国，立法层级比较多，立法机关比较多，但是所有的法律、法规是统一的，其内部是和谐有序的。法制统一包括三层意思：第一，任何法律都不能与宪法相抵触。第二，下位法不能与上位法相抵触。第三，同位法之间也不能相互抵触。由此，才能组成一个内部和谐一致的法律体系。只有法制统一，我们国家才能够统一。我们实行社会主义市场经济，只有法制统一才能保证市场的统一。对我们国家来说，法律也是党的成熟的路线、方针和政策的法制化，是党的主张与人民意志的统一。如果法制不统一也就难以从根本上保证了党的领导，解决法制统一最后根据就是宪法。

二、现行宪法中的几个重大问题

(一) 关于党对国家生活的领导

坚持中国共产党的领导是宪法确立的基本原则。宪法是如何确立党的领导地位的？这是学习宪法应当懂得弄清的问题。

1. 宪法在序言中，以叙述历史的方式，通过回顾总结中国近代以来发生的翻天覆地的伟大历史变革，得出历史结论：中国革命、中国建设和中国改革的重大成果，都是在中国共产党的领导下取得的。宪法里有一句话讲，中国各族人民将继续在中国共产党的领导下前进。这就说明，党的领导地位是历史形成的。

大家读近代史，都明白一个历史过程，中国近代以来，各个阶级、各个阶层和各种政治势力，围绕中国由谁领导、走什么道路，进行过上百年的激烈的斗争和较量。历史发展对这一重大问题做出了明确回答，这就是只能由中国共产党领导、进行新民主主义革命进而走社会主义道路。1921年中国共产党诞生以来，团结带领各族人民，经过艰苦卓绝的斗争，取得了新民主主义革命的胜利，建立了新中国。中国共产党成为执政党以后，领导人民探索进行社会主义建设的道路，取得了重大成就，确立了社会主义的基本制度，建立了独立的、比较完整的工业体系，为进行大规模的社会主义建设奠定了基础。这当中积累了重要经验，当然也有过深刻教训，比如反右斗争、大跃进、文化大革命等。党的十一届三中全会以来，总结历史经验，确立了“一个中心，两个基本点”的基本路线，改革开放30年来开辟了中国特色社会主义道路，使国家各项事业蓬勃向上，取得了经济发展、社会进步、综合国力增强、人民生活水平提高的巨大成就。正是在这个过程中，中国共产党得到了广大人民的拥护，成为中国特色社会主义事业的领导核心。

2. 中国特色政党制度是由中国国情决定的。宪法序言指出：“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展。”这句话包括两层含义：第一，这一宣告为我国政党制度提供了依据。第二，这一宣告确立了中国共产党在国家政治生活中的领导地位。

政党制度是一个普遍现象。近代以来，政党制度是一个国家政治制度的重要组成部分。政治学上，一般把1679年英国建立的辉格党作为世界第一个

政党，从那时到今天，政党政治有 300 多年的历史。目前 200 多个国家和地区，绝大多数实行政党政治。

我国现行的政党制度，即中国共产党领导的多党合作与政治协商制度，是我国近代以来政治和社会发展的必然结果。我国从 1840 年以来，几乎试验过所有政治体制。概括地说，君主立宪制度提出过，但是没有实行；辛亥革命之后实行过多党制，但除了造成国家混乱、社会动荡外，什么问题也没有解决；北洋军阀搞过所谓的“宪制”，也没有站住脚；国民党一党专制也以失败告终。我们的政党制度最终选择了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，这是中国共产党和各民主党派的选择，具有历史必然性。具体来说，这种体制产生于抗日战争时期，我们党首先举起了抗日民族统一战线的旗帜，得到了各民主党派的拥护。国民党是在我党及各民主党派的压力下才接受这个统一战线。抗战胜利以后，国民党对民主党派压得厉害，我们党提出结束国民党的一党专制，建立联合政府的主张，也得到了民主党派的拥护。解放战争之后，中国共产党和各民主党派、人民团体等联合召开了新的政治协商会议。

我国现实的政党制度，既不同于西方国家的两党制或多党制，也有别于有的国家实行的一党制。它的显著特点是：第一，共产党领导、多党派合作；第二，共产党执政、多党派参政，没有反对党。它既可以避免多党竞争、互相倾轧造成政治动荡，又可以避免一党专制、缺少制约和监督的种种弊病，是实现经济社会发展、政局稳定、社会和谐的重要制度保证。有人提出，搞多党制就不会有腐败。实践表明，多党制并不能根治腐败。西方法治国家的腐败现象不多，但也不是绝对没有。至于照搬多党制的某些发展中国家，更没有因此而减少腐败。

3. 我国是有着 960 万平方公里、13 亿多人口、56 个民族的发展中大国。党的十六大、十七大提出要全面建设小康社会，经济要发展、政局要稳定、文化要繁荣，民族要团结、社会要和谐，群众要过好日子，这是一个大的系统工程，没有一个坚强的领导核心来总揽全局、协调各方、整合各种资源是不行的。正如邓小平同志所说：“在中国这样一个大国，没有中国共产党的领导，必然四分五裂，一事无成。”他接着说，“这个原则是不能动摇的；动摇了，中国就要倒退到分裂和混乱，就不可能实现现代化。”

（二）关于坚持和完善人民代表大会制度

宪法规定，人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是人民当家做主、行使国家权力的根本途径和最高形式，也是坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一的重要制度载体。人民代表大会是三者有机结合的最大平台。

1. 人民代表大会制度的基本内容

目前，对人民代表大会的理解有不准确的地方，比如把人民代表大会只解释成人大内部的制度，这其实没有涵盖人民代表大会制度的全部内容。人民代表大会制度是以人民代表大会为中心，包括由它产生的政府、检察院、法院在内的整个政权体系。宪法规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民”。“一切权力”中，最重要的是行使国家权力。但是这需要有与之相配套的制度，抛开具体操作不讲，最能体现这一原则的恐怕就是由13亿人同时直接地行使这一权力。但是，大家都清楚这是做不到的。这种“直接民主”在3000多年前古希腊的城邦国家曾经实行过。因为当时的城邦地域小，人口少，国家事务简单，现代国家没有实行直接民主的条件。我们国家的办法就是通过选举人民代表大会代表，产生各级人民代表大会，由人民代表大会代表人民行使国家权力。所以，宪法紧接着规定：“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”其中，县、乡两级人民代表大会是由选民直接选举产生。设区的市级、省级和全国人民代表大会是间接选举产生，即由下级人大选举上级人大。但是并不是所有的事务都由人大来管理，所以要由人大产生政府、法院、检察院，分别行使行政权、审判权和检察权，才能保证国家权力的行使。

“中华人民共和国的一切权力属于人民”是我国国家制度的核心内容和基本准则。人民当家做主，最根本、最重要的是掌握国家权力。人民掌握国家权力，要由人民代表大会的制度和组织形式来实现。人民代表大会制度从它的基本内容上，准确体现了人民与国家权力之间的关系。它的基本内容有几个方面，其中最重要的是两个方面：一方面，全国人民代表大会和地方人民代表大会的代表一律由民主选举产生，对人民负责，受人民监督，这就从法律上保障了每一级代表大会都是人民群众意愿的集中；代表在履职过程中要代表人民的利益，反映人民的愿望和要求，使人民的愿望能在代表大会上得到体现；人民对代表有监督权，有权罢免自己选出的代表。这就使国家的一

切权力最终掌握在人民手中。另一方面，国家行政机关（政府）、审判机关（法院）、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责、受它监督。这包括：“一府两院”的组织由人大立法设立；这些机关的活动由人大立法予以规范；这些机关的组成人员由人大及其常委会选举、决定或任命；这些机关每年要向人大及其常委会报告工作，接受各种形式的监督。这两者结合起来，就成为我国人民代表大会的基本内容。

由此可见，我们一向所称的人民代表大会制度是包括权力机关、行政机关、审判机关、检察机关在内的政权体系。在这个政权体系中，人民代表大会处于中心地位，因此我国的政权组织便以它来命名。把人民代表大会制度称为国家根本政治制度，主要基于两个理由：第一，它是我国人民行使国家权力、当家做主的根本途径。第二，这个制度决定着国家政治、经济和社会生活的具体制度，并以立法和监督等方式，保证这些具体制度的正常运转。人民代表大会制度，体现着民主和集中的统一，民主和效率的统一。在法律的制定和国家重大决策上，保障真正集中人民的意志，代表人民的利益。在法律和重大决策的实施上，又能有严格的责任制和工作的效率。

2. 人民代表大会制度是我国历史发展的必然结果

中国近代历史上，曾经有过多次政治制度的选择和斗争。清朝末年，先后两次有人提出过君主立宪，结果以失败告终；辛亥革命搞过资产阶级共和国，也未能站住脚；北洋军阀搞过伪“宪制”，形成了军阀混战的局面；直到上世纪40年代，国民党搞所谓“国民大会”，其实质是反动专制的装饰物，依然被人民抛弃。

中国近代历史表明，在中国共产党诞生以前的任何政党和政治势力，其所设计的任何政治制度和法律制度从来没有在全国范围真正实行过。这可以说出若干原因，其中的根本原因，是他们不代表广大劳动群众的利益，没有工农群众的参与和支持，因而也就没有能力实现国家的真正统一。邓小平同志在1979年曾讲自“五四”以来的60年中，在中国除了中国共产党之外，没有一个像列宁所讲的真正联系工农的党。因为没有工农的支持，就解决不了统一的问题，所以他们设计的政治制度不可能在全国实行。中国人民在探索和奋斗中认识到，要实现民族独立、国家富强和人民幸福，就必须推翻三座大山，建立一种人民（它包括工人阶级、农民阶级、小资产阶级和民族资产阶级等广大人民大众）当家做主的全新的政治制度。在中国共产党领导下，

经过民主革命时期在革命根据地的长期探索和实验，总结土地革命战争时期工农兵代表会议、抗日战争时期的参议会、解放战争时期的人民代表会议等制度的经验，形成了新中国成立后的人民代表大会制度的制度设计。新中国成立初，首先召开了政治协商会议。政治协商会议的代表不是选举产生的，是由30多个民主党派和人民团体协商产生的，因为在当时不具备选举的条件。政协发挥了临时人大的作用，政协通过的《共同纲领》起到了临时宪法的作用。到1953年，选举的条件逐渐成熟了，开始普选。1954年建立了人民代表大会制度，到现在已经有50多年的历史了。可以看出，人民代表大会制度的建立和发展是近代历史发展的一个必然结果。

3. 坚持人民代表大会制度，不照搬西方国家的“三权分立”和“两院制”

人民代表大会制从性质上不同于西方的“三权分立”制度，它的主要特点是人民代表大会统一行使国家权力。在人民代表大会统一行使国家权力的前提下，对国家行政权、审判权、检察权又作了明确分工。从制度本身来讲，这样一个权力架构，既可以避免权力过分集中，又可以使各个国家机关协调一致地工作。

我国将长期处于社会主义初级阶段，在国际上属于“后发国家”。实践已经证明，实行人民代表大会制度有利于国家的发展和稳定，保证国家的统一。正如邓小平所说：“我们的制度是人民代表大会制度，共产党领导下的人民民主制度，不能搞西方那一套。社会主义国家有个最大的优越性，就是干一件事情，一下决心，一作出决定就立即执行，不受牵扯。”这就非常通俗，但也很深刻地揭示了人民代表大会制度的优越性。

西方国家“三权分立”体制中的“三权”指国家的立法权、行政权和司法权，这三种权力由不同的渠道产生，互不隶属，也不存在谁对谁负责的问题。目前，在国际上主要有两种“三权分立”的形式，一种是总统制，另一种是责任内阁制。这两种形式都是属于“三权分立”制度，只是“三权”划分的强弱不同。“三权分立”是西方国家长期的历史传统和社会条件自然演进的结果。这种体制，有制衡权力、维持稳定的作用。“文革”前，毛泽东曾说过，在英法美的体制之下，斯大林的“肃反”扩大化很难发生。这也说明这种体制对防止绝对权力的积极作用。但是在这种体制下，内部牵扯造成的麻烦也比较多。在这种体制下，议会和反对党对政府的牵制过大，政府要用很