

学习全面推进依法治国决定

专家学者 十人谈

本书编写组 编

张恒山

中共中央办公厅政法室副主任、主任、法学博士、博士生导师

王雅琴

中共中央办公厅政法室副主任、副主任、法学博士

封丽霞

中共中央办公厅政法室主任、主任、法学博士、博士生导师

王勇

中共中央办公厅政法室主任、主任、法学博士、博士生导师

王伟

中共中央办公厅政法室主任、主任、法学博士、博士生导师

王立峰

中共中央办公厅政法室主任、主任、法学博士、博士生导师

高长见

中共中央办公厅政法室主任、主任、法学博士、博士生导师

张晓玲

中共中央办公厅政法室主任、主任、法学博士、博士生导师

刘永艳

中共中央办公厅政法室主任、主任、法学博士、博士生导师

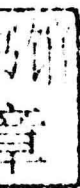
张立伟

中共中央办公厅政法室主任、主任、法学博士、博士生导师

中共党史出版社

学习全面推进依法治国决定 专家学者十人谈

本书编写组 编



中共党史出版社

图书在版编目(CIP)数据

学习全面推进依法治国决定专家学者十人谈/《学习全面推进依法治国决定专家学者十人谈》编写组编. —北京:中共党史出版社, 2015. 1

ISBN 978-7-5098-2954-7

I. ①学… II. ①学… III. ①社会主义法制—建设—中国—学习参考资料 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 297754 号

出版发行: **中共党史出版社**

特邀编辑: 李 灵

复 审: 张克敏

终 审: 汪晓军

责任校对: 龚秀华

责任印制: 谷智宇

责任监制: 贺冬英

社 址: 北京市海淀区芙蓉里南街6号院1号楼

邮 编: 100080

网 址: www.dscbs.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京君升印刷有限公司

开 本: 170mm×240mm 1/16

字 数: 134 千字

印 张: 11.75

印 数: 1—5000 册

版 次: 2015 年 1 月第 1 版

印 次: 2015 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5098-2954-7

定 价: 23.00 元

此书如有印制质量问题, 请与中共党史出版社出版业务部联系

电话: 010—82517197

目 录

谈坚持党的领导与依法治国 /张恒山 /2

- 一、为什么全面推进依法治国必须坚持党的领导 /2
- 二、党的领导与依法治国是否存在矛盾 /5
- 三、在依法治国中党如何实现自己的领导同时亦不违背法治的要求 /8

谈依宪治国 /王雅琴 /19

- 一、依宪治国是依法治国的核心 /19
- 二、依宪治国必须维护宪法权威 /25
- 三、依宪治国必须全面实施宪法 /27

谈完善中国特色社会主义法律体系 /封丽霞 /36

- 一、完善的中国特色社会主义法律体系是建设中国特色社会主义法治体系的基础与前提 /37
- 二、完善立法体制是加强立法工作的必然要求 /43
- 三、通过深入推进科学立法、民主立法提高立法质量 /48
- 四、围绕重点领域加强立法，完善社会主义法律体系 /52
- 五、健全中国特色社会主义立法监督制度，维护宪法权威与法制统一 /55

谈依法行政 /王 勇 /58

- 一、依法行政的内涵及其历史发展 /58
- 二、依法行政，建设法治政府的最新阐释 /62
- 三、加强依法行政还需注意的几个问题 /75

谈市场经济的法治建设 /王 伟 /80

- 一、十八届四中全会指明了市场经济法治的基本方向 /80
- 二、十八届四中全会关于市场经济法治建设的论断有着深刻的历史和现实背景 /83
- 三、树立法治思维，不断创新市场经济法治体系 /87

谈权力的监督和制约 /王立峰 /98

- 一、权力监督和制约的意义 /98
- 二、行政权的监督和制约 /103
- 三、司法权的监督和制约 /105

谈司法改革 /高长见 /110

- 一、确保依法独立公正行使审判权和检察权 /113
- 二、优化司法职权配置 /115
- 三、推进严格司法 /121
- 四、保障人民群众参与司法 /123

谈加强人权司法保障 /张晓玲 /128

- 一、“加强人权司法保障”的重要意义 /128
- 二、“加强人权司法保障”提出的各项任务 /132
- 三、提高人权意识，落实《决定》加强人权司法保障的新要求 /140

谈法治工作队伍建设 /刘永艳 /143

- 一、法治工作队伍是全面推进依法治国的组织和人才保障 /143
- 二、建设高素质法治专门队伍 /145
- 三、加强法律服务队伍建设 /151
- 四、创新法治人才培养机制 /156

谈党内法规建设 /张立伟 /162

一、党内法规概念演变 /162
二、党内法规体系的发展史考察 /166
三、党内法规体系的理论阐释 /169
四、党内法规体系的结构 /172
五、党内法规与国家法律的关系 /176



张恒山 中共中央党校政
法教研部主任、
教授、法学博士、
博士生导师。

代表作 《法理要论》（专著）北京大学出版社2009
年第三版；
《义务先定论》（专著）山东人民出版社
1999年版。

谈坚持党的领导与依法治国

张恒山

中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议做出的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》在阐释了全面推进依法治国的总目标之后，围绕着实现这个总目标，提出必须坚持五大原则，其中首要的就是“坚持中国共产党的领导”。

为什么全面推进依法治国必须坚持党的领导？

党的领导与依法治国是否存在矛盾？

如果说，二者不存在矛盾，那么在依法治国中党如何实现自己的领导？

这是我们必须面对的问题。

一、为什么全面推进依法治国必须坚持党的领导

为了回答推进依法治国中坚持党的领导的必要性，首先，必须回答在当代中国社会主义建设的历史进程中坚持中国共产党的领导的必要性问题。

在当代中国，之所以要坚持中国共产党的领导，是由中华民族所面临的历史任务决定的。自新航路开辟、新大陆发现、新科技发明以

来，全世界各民族、各个国家就被强制性地卷入一个统一的国际竞争环境中。在世界各民族、各国家竞争的大格局下，中华民族在近代处于落后地位，从而饱受发达国家的强权的欺凌和蹂躏。为了保持自己的文明传统和生活方式，为了保证自身的独立发展而免受他国的奴役，中华民族面临的首要任务就是要迅速地完成由落后的农业社会状态向先进的工业社会状态的转变——只有实现这种转变从而增强国力才能免受强国的欺凌、保持自己的文明传统和生活方式。

但在不同国家的科学技术、生产技术、管理技术的先进与落后的差距已经形成的情况下，如果后发展国家不能以超常高效的方式组织动员自己的人力、物力、财力发展自己的科学技术、生产技术、管理技术以实现对发达国家的赶超，只是因循发达国家已经走过的道路进行按部就班的发展的话，则后发展国家与发达国家的差距就会越来越大、越来越远。最后，这样的国家将面临被开除出地球球籍的命运。

后发展国家在面对着社会组织松散、人民欲求分歧、文化观念落后等不利对外竞争的现实条件时，要想参与竞争并赢得竞争，必须以超常高效的方式组织动员起来，凝聚自身力量，有计划地实现建设目标。这种组织动员的第一步，必须把本国的精英分子们组织起来，按照统一的规划行动，进而带动、推动全社会成员投入赶超式的竞争发展。

把本国精英分子组织起来、统一行动的最好组织形式就是政党。中国共产党实际上就是由中华民族的先进分子组成的，负有率领中华民族投入赶超式的竞争，实现把中国由落后的农业社会尽快向工业化、现代化社会转变的历史任务的政党。在当代中国，要坚持中国共产党的领导和执政，首先是由实现这一历史性任务而要求和决定的。

在中国，之所以要坚持中国共产党领导，也是由中国共产党自

身的先进性特点所决定的。一个民族、一个国家在应对外部竞争压力、赢得赶超式竞争的历史任务时，需要一个以先进理论武装起来从而具有高瞻远瞩的历史洞察力的政党，一个具有高度道德意识、现代价值观念、不谋私利、刻意为民的政党，一个具有高度组织性、高效的行动能力和强大的处理政务能力的政党。中国共产党就是这样一个具有综合性素质和能力的政党。中国共产党以领导中国人民推翻“三座大山”的压迫的历史功绩、以率领中国人民艰苦奋斗建设自己的美好家园和小康富足的生活的实际行动、以胸襟坦荡勇于接受批评和改正错误的自我更新精神、以不断清除腐败追求自身队伍纯洁的严密的纪律、以管理社会和引导国家前进的丰富经验和超卓的能力、以坚持正义原则和全心全意地谋求全中国最广大人民群众的根本利益的忠实无私的品德而一贯性地获得中国人民的信任和支持。

在中国，没有哪个政党像中国共产党那样具有健全的理论——这种理论包括马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观——作为自己领导中国人民前进的行动理论指南，没有哪个政党像中国共产党那样拥有那样多数的富有献身精神的中华民族的优秀分子，没有哪个政党像中国共产党那样富有为中国人民利益奋斗的自觉道德意识和强烈的长远社会责任感，没有哪个政党像中国共产党那样富有应对险恶环境、处理复杂事务的执政经验，没有哪个政党像中国共产党那样善于从自身的和他人的经历中学习、获取经验教训、修正自身错误，也没有哪个政党像中国共产党那样拥有成熟的组织结构、严密的纪律以及强大的行动能力和组织带动其他社会成员行动的能力。所以，只有中国共产党才有能力带动全中国人民前进，只有中国共产党才有能力率领中华民族在世界的竞争中保持自己的独立地位并为世界和平与繁荣做出贡献。

中国共产党是使中华民族成员们的力量得以凝聚的核心要素，只有在这种凝聚起来的力量的保证下，走中国特色社会主义道路，中华民族才能成功应对外来竞争压力、完成跨越式、赶超式发展、维护自身的悠久文明传统、实现自身的自由与幸福。

在世界各民族竞争压力下的中国特色社会主义建设是一个相当长的历史时期，在这一整个历史时期都必须坚持中国共产党的领导。全面推进依法治国是中国特色社会主义建设伟大事业中的一个重要组成部分。既然整个中国特色社会主义建设事业都要坚持中国共产党的领导，那么，作为中国特色社会主义事业的重要组成部分的法治国家建设事业也必须坚持中国共产党的领导。所以，党的十八届四中全会决定指出：“党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，是我国社会主义法治建设的一条基本经验。我国宪法确立了中国共产党的领导地位。坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、幸福所系，是全面推进依法治国的题中应有之义。”

二、党的领导与依法治国是否存在矛盾

党的十八届四中全会决定指出，党的领导和社会主义法治是一致的。有人对此表述不满意，坚持追问：究竟是“党大”还是“法大”？

目前的宣传中，有人说“党大”还是“法大”是个伪命题，有人讲“‘党的领导’和‘依法治国’是一致的”，有人讲“党和法一样大”。这些回答都不能令人满意。

“党大”还是“法大”问题不是个伪命题，而是个真命题。这里的“法”是指包含着宪法的法律体系。它是实实在在摆在我们面前的一个问题。这个问题的实质就是：“党能不能不受宪法、法律约束？”

讲“‘党的领导’和‘依法治国’是一致的”，这一判断没有错，但这并不是对“党大”还是“法大”问题的回答。

讲“党和法一样大”，其中隐含着“党可以不受宪法、法律约束”的意思，这显然不是人们所能接受的答案。

无论是讲“党大”还是“法大”是个伪命题，还是讲“党和法一样大”，都不符合我们党的党章、中华人民共和国宪法中关于党一法关系的规定，也不符合自改革开放以来我们党的重要文件、自十五大以来历次党的代表大会所通过的报告中关于党一法关系的表述，尤其不符合习近平总书记自十八大以来的系列讲话中关于党一法关系的阐释。

《中共中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》（2007年10月8日）在总结“文化大革命”的教训的基础上提出，“党的各级组织同其他社会组织一样，都必须在宪法和法律的范围内活动”。

党的十二大党章规定：“党必须在宪法和法律的范围内活动。”此后，从十三大党章到十八大党章，都包含着上述规定。

《中华人民共和国宪法》（1982年制定、2004年修正）第五条规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”“国家维护社会主义法制的统一和尊严。”“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。”“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”其中，“各政党”中包括中国共产党，“任何组织”中包括中国共产党各级组织。

党的十五大报告中提出：“党领导人民制定宪法和法律，并在宪法和法律范围内活动。”党的十六大报告中提出：“宪法和法律是党的主张和人民意志相统一的体现。必须严格依法办事，任何组织和

个人都不允许有超越宪法和法律的特权。”十八大报告中提出：“党领导人民制定宪法和法律，党必须在宪法和法律范围内活动。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权，绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法。”

在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上，习近平总书记发表讲话指出，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。习近平总书记首先指出了宪法作为根本法，对于整个国家的法律体系具有统帅作用。他指出，宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力，具有根本性、全局性、稳定性、长期性。习近平总书记继而指出，宪法是党和人民共同意志的体现，是党的事业、人民的根本利益的具体体现。习近平总书记阐述，宪法与国家前途、人民命运息息相关。维护宪法权威，就是维护党和人民共同意志的权威。捍卫宪法尊严，就是捍卫党和人民共同意志的尊严。保证宪法实施，就是保证人民根本利益的实现。只要我们切实尊重和有效实施宪法，人民当家作主就有保证，党和国家事业就能顺利发展。反之，如果宪法受到漠视、削弱甚至破坏，人民权利和自由就无法保证，党和国家事业就会遭受挫折。

从以上文件的精神原意来看，可以明确地说：“宪法、法律至上”，“法在党上”。

承认“宪法、法律至上”、“法在党上”，并不影响、并不动摇党在国家政治生活中的领导地位，也不影响、并不动摇党在“依法治国”中发挥领导作用。如习总书记所说，宪法是党和人民共同意志的体现。宪法和法律在实质上是党和人民对未来治国中如何处理具体政务、事务的约定，是对未来政务、事务处理先行设定的方案。党对人民的领导，党在国家中的执政，依照宪法和法律来进行，在宪法和法律的范围内活动，遵从宪法和法律，是履行自己先行的承诺，是遵

从自己先行拟定的方案。党在领导活动中遵从宪法和法律，是遵从自己的理性意志，是摒弃感性意志的干扰。依法治国，作为一种治国事务，同样需要中国共产党领导、推动。但中国共产党对依法治国事业加以领导，并不是说自己可以不受宪法、法律约束。党领导依法治国，意味着我们党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法。尤其是党的带头守法，是确保依法治国成功的关键。

与全面推进依法治国同步进行的是全面深化改革。在我党提出的全面深化改革的方案中，必然会有一些改革措施、方案与既有的宪法、法律规定相冲突。提出突破既有的宪法、法律的规定改革的措施、方案，并不意味着我们党可以超越宪法、法律，并不意味着我们党的这些措施、方案可以不顾我们现有的宪法、法律的规定立即付诸实施、贯彻、执行。我们党的改革措施、方案，凡是涉及突破现有宪法、法律内容的，都必须经过法定程序，在全国人大同意修宪、人大或人大常委会同意修改法律之后，才能在全国范围内付诸实施。这就是党要善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，进而成为治国理政的依据。这足以体现，党领导改革、领导依法治国，但同时也在宪法、法律的约束下进行领导活动。

综上所述，党的领导和依法治国并不矛盾。正是在这一意义上，中国共产党第十八届四中全会决定强调：“党的领导和社会主义法治是一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。只有在党的领导下依法治国、厉行法治，人民当家作主才能充分实现，国家和社会生活法治化才能有序推进。”

三、在依法治国中党如何实现自己的领导同时亦不违背法治的要求

党在依法治国中要坚持领导，同时，又要使这种领导符合法治的要求，这就需要我们党的领导方式、执政方式作全方位的改革、

改进。

自1980年邓小平提出关于党和国家领导制度改革的思想之后，中国共产党几任领导集体持续不断地对这一问题加以思考和探索，终于在21世纪初期形成“依法执政”的命题。中共十六届四中全会做出的《关于加强党的执政能力建设的决定》指出，“依法执政是新的历史条件下党执政的一个基本方式。”中共十八届四中全会决定强调：“依法执政是依法治国的关键。”“依法执政”是中国共产党关于改革执政方式的思考所形成的最重要的概念之一。

十八届四中全会对“依法执政”的阐释表明，新一代中央集体对“依法执政”内涵的思考基本成熟。

十八届四中全会决定提出：“依法执政，既要求党依据宪法法律治国理政，也要求党依据党内法规管党治党。必须坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来，把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来，把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国团结统一。”

根据上述阐释，概括起来，中国共产党依法执政包括：两个方面；四大环节；三个统一；四个善于。

（1）党的“依法执政”的“两个方面”：一方面“依据宪法法律治国理政”；另一方面“依据党内法规管党治党”。可以概括为，这里包括“治国”意义上的依法执政；“治党”意义上的依法执政。

就“治国”意义上的“依法执政”而言，包括：四大环节；三个统一；四个善于。

(2) 党的“依法执政”的“四大环节”——党“领导立法”、“保证执法”、“支持司法”、“带头守法”。

依法执政的第一环节是“领导立法”。这就是要加强党对立法工作的领导，推进科学立法、民主立法。领导立法的主体是中国共产党。为了加强党对立法工作的领导，必须完善党对立法工作中重大问题决策的程序。“凡立法涉及重大体制和重大政策调整的，必须报党中央讨论决定。党中央向全国人大提出宪法修改建议，依照宪法规定的程序进行宪法修改。法律制定和修改的重大问题由全国人大常委会党组向党中央报告。”^①加强党对立法工作的领导，是为了确保在立法中恪守以民为本、立法为民理念，贯彻社会主义核心价值观，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。^②并且通过立法，使党的主张与人民的意愿相结合，把党的路线方针政策上升为制度、法律，以至成为在执政活动中处理政务、事务的依据。

依法执政的第二环节是“保证执法”。这就是指，党的各级组织要督促和支持国家机关依法行使职权，依法推动各项工作的开展，切实维护公民的合法权益。对国家机关依法行使职权、处理事务的行为，党组织要给予支持，不得以其他理由、依据加以干涉；国家机关未能依法行使职权时，中国共产党的自身各级组织要加以督促，对违法行使职权的要加以纠正。十八届四中全会决定强调，“各级人大、政府、政协、审判机关、检察机关的党组织要领导和监督本单位模范遵守宪法法律，坚决查处执法犯法、违法用权等行为。”^③

依法执政的第三环节是“支持司法”。这就是要求党的各级组织要支持人民法院、人民检察院依法独立公正地行使审判权、检察

① 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，人民出版社2014年版。

② 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，人民出版社2014年版。

③ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，人民出版社2014年版。

权。人民法院依据宪法独断地拥有审判权，人民检察院依据宪法独断地享有检察权。确保人民法院、人民检察院在行使职权时的独立地位，这是司法公正的前提条件。人民法院、人民检察院在独立行使职权、处理案件时，以法律为依据，就是以党和人民的共同意志为依据，就是体现党的领导。相反，凡是某级党组织或某级党组织的领导人以党的领导为名要求人民法院、人民检察院违法处理案件的，实际上都是违背党的领导，背叛人民意志。党的十八届四中全会决定强调：“各级党政机关和领导干部要支持法院、检察院依法独立公正行使职权。建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。任何党政机关和领导干部都不得让司法机关做违反法定职责、有碍司法公正的事情，任何司法机关都不得执行党政机关和领导干部违法干预司法活动的要求。对干预司法机关办案的，给予党纪政纪处分；造成冤假错案或者其他严重后果的，依法追究刑事责任。”^①

依法执政的第四环节是“带头守法”。这就是各级党组织都要在宪法和法律范围内活动，全体党员都要模范遵守宪法和法律。在中国共产党领导立法的前提下，一个必然逻辑就是，中国共产党自身要带头守法。由于宪法和法律是党领导人民制定的，其中体现人民意志，也体现党的主张、意志，所以，党的各级组织、全体党员都要遵守宪法和法律，而党的各级组织的执政行为、活动都要在宪法、法律范围内进行。如果说，领导立法是依法执政的前提的话，带头守法就是依法执政的关键。党的十八届四中全会决定指出，“各级党组织和领导干部要深刻认识到，维护宪法法律权威就是维护党和人民共同意志的权威，捍卫宪法法律尊严就是捍卫党和人民共同意志的尊严，保证宪法法律实施就是保证党和人民共同意志的实现。各

^① 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，人民出版社2014年版。