

十八大以来的法治变革

佟丽华 著

习近平：“把权力关进制度的笼子里”

李克强：“大道至简，有权不可任性”

法治是破解当前各种难题的最佳路径

党的十八大以来的法治变革给中国社会带来了哪些挑战

如何让有权者不敢任性不能任性不想任性

人民出版社

十八大以来的法治变革

佟丽华 著

 人民出版社

策划编辑:洪 琼
责任编辑:张 立
版式设计:顾杰珍

图书在版编目(CIP)数据

十八大以来的法治变革/佟丽华 著. —北京:人民出版社,2015.8
ISBN 978-7-01-015038-3

I. ①十… II. ①佟… III. ①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(2015)第 155188 号

十八大以来的法治变革

SHIBADA YILAI DE FAZHI BIANGE

佟丽华 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球印刷(北京)有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:13.5

字数:200 千字 印数:00,001-10,000 册

ISBN 978-7-01-015038-3 定价:39.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

法治的梦想

(代序)

2010年6月30日,我在中南海受到时任中共中央总书记胡锦涛同志和时任国家副主席习近平同志的接见。习近平同志参加了当时的座谈会。会议后他与大家握手告别,当我介绍自己是主要为农民工提供法律援助的律师时,他特别给以勉励,说话期间他一直握着我的手,让我深切地感受到他对农民工维权问题的关注。但我的思考和忧虑是:诺大的国家,如果不能从制度上推动改革,那怎么能够有效地维护更多普通人的权益?

一、“改革万言书”专报最高层

2012年7月3日,在北京市第十一次党代会上,我当选为中共十八大代表。

在中国当前社会,很多人把党代表、人大代表视为一种荣誉,我更认为这是一种责任,所以特别珍惜。

我从1999年开始致力于公益法律服务事业,先后创建北京青少年法律援助与研究中心、北京致诚农民工法律援

在中国当前社会,很多人把党代表、人大代表视为一种荣誉,我更认为这是一种责任,所以特别珍惜。

助与研究中心,2011年两家中心分别获得联合国特别咨商地位,开创了中国民办社会组织获得联合国特别咨商地位的先河。我们致力于为那些贫困的孩子和农民工提供免费法律帮助,已经有超过60万弱势群体从我所推动的免费法律服务中直接受益,仅帮助农民工就讨回欠薪和工伤赔偿款超过6亿元;我们及时化解了成千上万起可能恶化的案件或群体性冲突,为社会和谐稳定做出了贡献。我们通过讲座和媒体采访等各种方式传播法治,仅听过本人讲座的律师、警察、法官、检察官、政府官员、学生和老师就超过10万人。我长期研究未成年人保护和犯罪预防、农民工及劳动争议解决机制、农民权益保护及农村法治、律师制度及刑事司法等具体问题,深入参与了未成年人保护法、劳动争议调解仲裁法等大量法律法规的制定,很多意见变成了法律、法规或政策。尽管做了很多工作,也取得了一定成效,但相对巨大的社会需求,我们还是面临很多挑战。

作为长期工作在中国公益法律服务最前沿的一名律师来说,我更深切地体会到法治对百姓及国家发展的重要意义。

作为长期工作在中国公益法律服务最前沿的一名律师来说,我更深切地体会到法治对百姓及国家发展的重要意义。我希望在党的十八大这一举世瞩目、继往开来的重大会议上,尽力呼吁法治。离大会召开还有一段时间,结合自己多年的经验和研究,我开始认真准备一份关于依法治国的书面建议材料。经过反复认真的修改,我完成了一万余字的《当前依法治国面临的挑战及改革建议》,该报告分三个大部分,九个小部分,涉及几十项具体改革建议。

党的十八大期间,我在大会发言时大声疾呼法治,主要谈了四个认识:不论是反腐败、环境保护、建设健康的市

场秩序,还是维护人民群众权益,所有问题的解决都需要健全法治。改革开放 30 多年来中国经济发展取得了重大成就,但是如果没法治的保障,这些成就有可能得而复失。要确立新时期评价是非的标准,不论党政领导干部还是老百姓,凡是维护法治尊严的,就是好的,凡是破坏法治尊严、践踏法律的,就是在损害党和国家的权威。中央制定了很多很好的宏观政策,但没有能够及时转化为中观的法律制度,所以难以解决微观层面的现实问题,党要加强顶层制度设计的能力。律师行业的作用是把法律这种书面上的规则激活成为社会规则,国家要把律师行业发展、壮大作为推进法治、维护社会和谐稳定的一支战略力量。

党的十八大小组发言时,我提出如何提交认真撰写的《当前依法治国面临的挑战及改革建议》问题,尽管党内文件早就规定了党代表提案制和提议制,但还缺乏有效的实践。经过大会工作人员专门请示,我的报告以“北京团佟丽华代表就深化依法治国问题给新一届中央领导集体的改革建议”为题专报大会,当我问到这个建议将提交到哪一级领导时,中办负责接待的同志肯定地告诉我,会提交到你能想象的最高层面。

党的十八大前后,我接受数十家媒体采访宣传法治。《南方都市报》记者一篇稿件最能反映我的心声,文章标题是我的原话,“法治是破解当前各种难题的最佳路径”,应境内外媒体要求和大会安排,我还接受了 16 家中外媒体的联合采访,采访主题既有我非常熟悉的中国律师行业发展、中国未成年人保护、农民工法律援助等话题,也有中央委员候选人情况、薄熙来案件等敏感话题。中国青年报在

改革开放 30 多年来中国经济发展取得了重大成就,但是如果没法治的保障,这些成就有可能得而复失。

在党的全会上研究
深化依法治国，这
在历史上还是首
次。

随后的报道中说，“今天下午，一个小时之内，十八大代表、律师佟丽华一口气回答了10多家境内外媒体提出的几十个问题。”“佟丽华是大会新闻中心计划外临时安排的第一位接受集体采访的基层代表”。每次采访，我话题的重点都落脚在对依法治国的呼唤。

2012年11月14日上午，大会秘书长习近平以全票当选中央委员，这充分体现了大家对他的期待和信任；15日下午，他当选新一届中共中央总书记，一个新的时代开始了。

2014年7月29日，中央政治局会议决定，10月将在北京召开的四中全会，主题是“研究全面推进依法治国重大问题”。在党的全会上研究深化依法治国，这在历史上还是首次。尽管我并不了解党的十八大期间提交的改革报告是否发挥了作用，但中央全会要专题研究全面深化依法治国，这是我希望。能在这一进程中发挥着积极作用，能与历史变革同向而行，我感到欣慰。为了呼吁更多人关心法治改革，我接受了《北京青年报》的专访，文章在9月17日发表，整整一版，标题很抢眼，《改革“万言书”专报“最高层”》，文章开篇就说：

作为中国著名公益律师、三位律师界十八大代表之一，佟丽华曾在十八大会议期间提交关于深化依法治国的“万言”改革建议，他用“振奋、期待”来形容此时他对十八届四中全会的心情。

二、谏言四中全会

在党的十八届四中全会召开前一周，我被通知作为基

层代表列席四中全会,其他省都只有一位基层十八大代表列席,这次北京是两位。2014年10月20日上午大会召开,我怀着激动的心情,认真听取了习近平总书记代表中央政治局所做的工作报告以及就《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》草案所做的说明。四中全会,注定是中国法治历史上具有里程碑意义的一次会议。在当天下午及第二天上午的小组讨论中,我反复认真阅读会议文件,聆听各位领导干部的发言。

让我欣喜的是,10月21日下午,中纪委王岐山书记来参加我所在小组的讨论。在第一位领导发言后,我在后排站起来举手,我问:“我是列席代表,不知能否发言?”当天下午主持人是总参谋长房峰辉上将,他说:“没有问题。”在他手势的指引下,我坐到发言席,正面对王岐山书记。我慷慨激扬的发言与会场上标准的领导讲话风格迥异,我注意到坐在他身边的北京市委书记郭金龙同志与他简单交流,显然是在介绍我。由于比较尖锐地批评了立法质量问题,发言结束后心里稍有些忐忑,但心底无私。他对我的发言表示充分肯定,并希望我参加随后的座谈。

这样的发言真是让人激动、印象深刻!过去十几年来,我参加了至少数百个各种形式的座谈会等会议。每次会议上能够清楚感受参加会议领导的态度:有些领导非常务实、确实希望听到意见和建议;也有一些领导完全是应付场景,会议期间心不在焉,会议后礼貌性地讲话,让人感觉浪费时间和精力。王岐山书记显然属于前者,对于那些官场八股他会打断或者调侃,他鼓励的是开诚布公、畅所欲言。

四中全会,注定是中国法治历史上具有里程碑意义的一次会议。

原来，我的七条建议被采纳了两条，增加了一项新的制度，“增加有法治实践经验的专职常委比例”。

会议后中办工作人员提醒我，最好把对决定草案的修改建议写个简单书面材料，以利于起草小组研究。我写了七条建议。第二天下午大家见到了决定修改稿，会议主持人介绍，我们小组所提建议被采纳的还比较多。郭金龙书记说，我们组佟丽华提的关于人大专职常委问题的建议被采纳了。原来，我的七条建议被采纳了两条，增加了一项新的制度，“增加有法治实践经验的专职常委比例”。

23日下午，第二次全体会议，习近平总书记发表讲话。他的讲话在两方面让我印象尤其深刻，首先就是他对法治重要意义的理解；其次就是他十多处引用中国古人名言警句，讲话书面材料中只有这些名言警句，并未注明出处。他每讲到一处，都抬起头来，面向大家介绍其出处，可见他对中国传统文化有着深入理解。

会议结束后，很多媒体联系采访我。我首先接受了《北京青年报》的专访，文章依旧是整个版面，标题是：《佟丽华：感受到最高层依法治国决心》。随后，其他一些媒体也陆续发表了对我的长篇采访文章，《南方都市报》的《推进依法治国 领导干部转变观念是第一大挑战》、《检察日报》以《决定影响检察改革的十个问题》为标题观点鲜明，但诸如《四中全会律师披露与王岐山互动场景》、《律师在四中全会讨论会上谏言王岐山两人互动十分钟》等标题显然是媒体为了吸引读者“眼球”所做。尽管很多媒体都反复询问会议期间尤其是与王岐山书记互动时的细节，但我还是坚定地婉拒了。

三、参加中纪委第二次 专家学者座谈会

2014年12月26日上午,也就是四中全会闭幕刚刚两个月,我有幸参加了在中纪委召开的党风廉政建设以及反腐败问题专家学者座谈会。这是党的十八大以来就党风廉政建设和反腐败工作,王岐山书记亲自主持召开的第二次专家学者座谈会。两年多前的第一次专家学者座谈会,中央电视台等众多媒体都进行了报道,王岐山亲自主持会议、不希望专家学者念稿子、鼓励专家学者畅所欲言的务实作风引发社会广泛关注。

这次会议开始,王岐山书记开篇就介绍,本来还想安排宣传一下,但为了让大家畅所欲言,他自己也可以随时与大家交流,所以就不再安排媒体报道啦。我们八位相继发言,轮到我发言时,我手中拿着那份《当前依法治国面临的挑战及改革建议》的报告,开始就说,其实在党的十八大召开以前,我对当时的社会状况是充满忧虑的,我在当时向大会提交的报告中写道:

当前各种社会矛盾日趋尖锐复杂:……立法质量低,缺乏可操作的顶层制度设计;包括执法机关在内的各种公然违法现象普遍猖獗,司法权威日益弱化;法院拒绝受理很多案件意味着很多矛盾被排斥在依法解决大门之外;过分强调调解和信访表面看来化解了一个矛盾、实现了眼前和谐,但可怕的是刺激了更多纠纷发生;因农村土地、房屋拆迁、环境污染等问题依法维权的路径基本被堵死……

必须要看到的现实是，依法治国日益面临巨大挑战！

1997年，党的十五大就明确提出要依法治国，1999年依法治国被写入宪法，2007年党的十七大报告再次明确提出要落实依法治国基本方略。但十五年过去了，依法治国的效果到底怎样呢？必须要看到的现实是，依法治国日益面临巨大挑战！

念完报告中的上述内容，我说，党的十八大以来，中央强力反腐遏制了腐败、奢靡等不良风气蔓延的势头，越来越多人恢复了对执政党的信心，但对形势要有清醒的判断，当前反腐依然面临很多挑战。我赞成岐山书记关于反腐要标本兼治、治标要为治本赢得时间的观点，四中全会全面深化依法治国的决定标志着反腐由治标向治本的转型。下一步的反腐，在治标力度不减的同时，要迅速推动治本进程，也就是要推进依法治国以及完善制度的过程。只有完善制度，才能从根本上预防和减少腐败。随后我具体提出了五项完善制度的建议。

会议期间王岐山书记与大家热烈互动，会议从上午9点开始，接近12点20分才结束。中央书记处书记、中纪委常务副书记赵洪祝，中纪委副书记、监察部部长黄树贤等领导同志参加了会议。

四、不适、困惑与变革

党的十八大以来，在以习近平为总书记的党中央领导下，中国社会再次全面开启了包括法治在内的变革时代。变革是个复杂的过程，必然带来角色、利益及发展的各种

变化,由此也会出现各种不适,其中目前已经显现、并且在一定时期还将持续的十种不适最为明显。1. 很多党员领导干部不适应。以前有些人习惯了高高在上,现在“党规党纪严于国法”,他们要比老百姓受更多约束,很多官员感慨“为官不易”。2. 各种有权者不适应。以往他们不仅可以耍特权、摆威风,还可以权钱、权权、权色交易,每逢年节就会有各种礼金、购物卡等,现在“八项规定”以及逢年过节中纪委发出的各种警示,让权力不可任性,不仅领导干部,就连很多基层手中有权的干部都感到不适。3. 政府领导面对行政诉讼不适应。以往一些单位负责人并不关心诉讼情况,一般法官也忌惮行政诉讼,甚至不敢立案,现在局面变了,法院立案容易了,有关单位负责人还要出庭。4. 政府法制部门不适应。不论是政府决策还是诉讼,都需要法制部门参与并拿出处理意见,这对以往缺乏实战经验的政府法制部门将是很大挑战。另外有些部门行政诉讼案件可能大幅增加,如果不增加编制,法制部门人员有限,那么在要求行政首长出庭的背景下,如何应对快速增长的行政诉讼案件? 5. 法院不适应。立案制改革可能使法院在短期内案件数量急剧增加,那么法院如何在法定审限内及时审理案件? 6. 年轻法官检察官不适应。员额制将导致有些年轻法官检察官成为助理人员,在收入、职业荣誉等方面都会出现心理落差。7. 法院检察院领导不适应。以前有人对案件指手画脚习惯了,尽管不参加开庭,但能主导案件裁决,现在如果不进入员额,不仅不能干预案件,收入还可能比法官检察官低。8. 警察检察官不适应。以审判为中心的诉讼制度改革将颠覆传统的一条龙

变革是个复杂的过程,必然带来角色、利益及发展的各种变化,由此也会出现各种不适,其中目前已经显现、并且在一定时期还将持续的十种不适最为明显。

模式,对公安侦查和检察院批捕和审查起诉都提出了更高要求。9.立法者不适应。依法治国对科学立法提出了更高要求,不论从立法体制上还是立法人才上,人大都将面临更多挑战。10.行政执法不适应。法律、政策之间模糊甚至冲突情况还大量存在,如何在执行上级指示以及依法行政之间寻求平衡,对行政执法工作提出了更大挑战。

国内外关于当前中国法治变革存在各种讨论和评价,对未来既有积极的期待,也有消极的质疑。我曾经就这一话题与一些国内外专家和中国不同层级的党政官员、法官、检察官和律师都有讨论,发现很多人还是感觉困惑。尤其是党的十八届四中全会以来,在法治变革的快速推进过程中,我们缺乏足够的讨论和共识的凝聚,即使在党委、政府、人大、司法等机关内部,很多官员不仅是不适应,关键是对法治变革的意义以及重点都缺乏了解,这无形中影响了法治变革的效率和质量。

站在历史的视角看,这将是一个有趣的时代。在几千年的奴隶社会和封建社会中,权力已经习惯放肆,权贵已经习惯猖狂,人民无奈只能卑微!法治是一个伟大的梦想!但本就强大的权力怎么可能甘于被关进制度的笼子里?法治是人类历史上迄今为止最佳的治理模式,其最大魅力就是可以让每个人在法律面前都是平等的,公共权力会受到最大限度的制约,公民权利将得到最大限度的保障!如何实现法治?这将是一个复杂曲折甚至漫长的过程。但这个方向是美好的,值得我们期待和为之奋斗!

2014年5月习近平总书记在河南考察时首次提及“新常态”,但当前大家更多是在讨论“经济新常态”。中央全

国内外关于当前中国法治变革存在各种讨论和评价,对未来既有积极的期待,也有消极的质疑。

面推进依法治国进程,标志着中国社会不仅是经济在走向“新常态”,更关键是政治也在发生重大变化。权力是政治的核心要素,政治的直观体现就是如何行使权力。这种政治变化就是要依法治国,“有权不可任性”、“把权力关进制度的笼子里”。“法治是治国理政的基本方式”,这是每个人尤其是党政领导干部必须要看到的。

偌大的国家,如果不能从制度上推动改革,如何能够有效地维护更多普通人的权益?党的十八大以来,以习近平为总书记的党中央全面推动法治变革,就是希望依靠制度来更有效地约束权力,从而最大限度地保障更多普通人民群众的合法权益。显然,这样的变革是令人鼓舞的。

应人民出版社的邀请,写作这本书。本书共有七章,主要是结合党的十八大以来尤其是四中全会以来,对习近平总书记法治思维和法治方式的学习及体会,介绍了三十多项国家正在推动的重大法治改革举措以及六十多项具体改革措施,其中也结合我多年法治工作的经验,对相关改革的背景及发展提出了建议。希望相关介绍和建议对关注中国法治改革的人士有所启发。

全面推进依法治国将奠定中华民族伟大复兴的根基,这不仅使我们每个人受益,也将使我们的子孙后代受益。所以,这不应该仅仅是某一个人的梦想,而应该是我们每个中国人的梦想。只有我们努力,我们才能实现自己的梦想;只有我们大家都努力,都来“争当改革促进派”,我们才能实现中华民族的伟大梦想!

寄希望于改革,努力于当代,憧憬于未来!

党的十八大以来,以习近平为总书记的党中央全面推动法治变革,就是希望依靠制度来更有效地约束权力,从而最大限度地保障更多普通人民群众的合法权益。

目 录

法治的梦想(代序)…………… / 1

中央全面推进依法治国进程,标志着中国社会不仅是经济在走向“新常态”,更关键是政治也在发生重大变化。权力是政治的核心要素,政治的直观体现就是如何行使权力。这种政治变化就是要依法治国,“有权不可任性”、“把权力关进制度的笼子里”。“法治是治国理政的基本方式”,这是每个人尤其是党政领导干部必须要看到的。

第一章 要让有权者不敢不能不想任性…………… / 1

党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央一方面声势浩大地“打虎拍蝇”,以“用最坚决的态度减少腐败存量、用最果断的措施遏制腐败增量”,使干部“不敢腐、不能腐、不想腐”;另一方面,在全面推进深化改革的同时,全面推进法治建设,“把权力关进制度的笼子里”,依靠法治来约束权力,以让有权者不敢任性、不能任性、不想任性。

一、法治 / 2

二、党的领导 / 5

三、权力 / 10

四、人民 / 14

五、改革 / 19

六、挑战 / 24

第二章 打虎拍蝇让权力行使不敢任性…………… / 30

党的十八大以来,在不到两年半的时间内,中央强力反腐给社会尤其是那些已经腐败、正在腐败、想要腐败的官员以震撼!一些党员领导干部质疑、困惑、抱怨、担心、恐惧,以致媒体传出,中国官场私底下开始流传一句话,叫“宁见阎王、不见老王”,这里“老王”就是指中纪委书记王岐山同志。显而易见以王岐山同志为代表的反腐败震慑作用已经凸显,国家反腐形势开始发生明显变化!

一、一份延迟公布的腐败案例研究报告 / 31

二、腐败的严重危害 / 42

三、扎紧党风廉政建设和反腐败制度的
“笼子” / 48

四、如何改革“一把手”选任制度 / 71

第三章 扎紧立法“笼子”让权力不能任性…………… / 77

在立法过程中一个很大的问题就是部门之间就有些制度存在争议。很多政府部门,往往是希望多规定自己部门的权力、少规定自己部门的责任。那么,如何从体制机制上防止部门利益法治化?如何强化人大在立法中的主导作用?如何积极发挥中央统筹协调作用?这都有待于通过深化改革来逐步实现。

一、健全宪法实施和监督制度 / 83

二、改善人大代表及专职委员比例 / 85

三、立法体制改革 / 89

四、加强科学立法、民主立法 / 93

五、强化人大的监督作用 / 97

第四章 权力清单让设租寻租不能任性 …………… / 101

政府到底有多大权力？不仅老百姓说不清楚，就连官员自己也难以说清。这种模糊局面导致权力就像孙悟空的金箍棒，可以根据行使者的意愿伸缩。急于行使时就说法律政策有规定、权力很小，政府权力畏首畏尾；想要作为时就似乎无所不能，权力可以肆无忌惮。这种局面不仅严重影响市场经济的健康发展，导致权钱交易等腐败现象，也将严重侵害普通公民的合法权利。

一、权力清单背景下的“简政放权” / 103

二、行政执法存在的问题及改革方向 / 110

第五章 行政诉讼让政府权力不能任性 …………… / 121

如果说中央政府全力推动的“权力清单”还只是政府自我约束的话，那么在党的十八届四中全会所确定的依法治国蓝图中，通过强化行政诉讼作用，目的就是要构建一种依托司法的来自外部的强有力的对政府的监督机制。也就是说，如果政府不作为或滥用权力，那么老百姓或者企业就可以到法院去打官司，通过行政诉讼以维护自身权利。

一、行政诉讼如何约束政府权力 / 121

二、职业打假、公益诉讼与公民参与 / 133