

X I N G S H I Y U Z H E N G C E

形势与政策

第二版

主 编◎ 程思进 夏 冰
副主编◎ 冉华庆 付洪涛

 中国人民大学出版社

形势与政策

第二版

主 编 程思进 夏 冰

副主编 冉华庆 付洪涛

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

形势与政策/程思进, 夏冰主编. —2 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 3
ISBN 978-7-300-20954-8

I. ①形… II. ①程…②夏… III. ①时事政策教育-高等学校-教材 IV. ①G641.41

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 038971 号

形势与政策 (第二版)

主 编 程思进 夏 冰
副主编 冉华庆 付洪涛
Xingshi yu Zhengce

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京市鑫霸印务有限公司	版 次	2014 年 9 月第 1 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本		2015 年 3 月第 2 版
印 张	16.75	印 次	2015 年 3 月第 1 次印刷
字 数	337 000	定 价	36.00 元

前 言

2014年10月23日,党的十八届四中全会审议通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(简称《决定》)。《决定》约1.7万字,分7部分。内容包括:坚持走中国特色社会主义法治道路,建设中国特色社会主义法治体系;完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,加强宪法实施;深入推进依法行政,加快建设法治政府;保证公正司法,提高司法公信力;增强全民法治观念,推进法治社会建设;加强法治工作队伍建设;加强和改进党对全面推进依法治国的领导。

习近平总书记指出:“法律是治国之重器,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。全面推进依法治国,是解决党和国家事业发展面临的一系列重大问题,解放和增强社会活力、促进社会公平正义、维护社会和谐稳定、确保党和国家长治久安的根本要求。”

遵循党的十八届四中全会《决定》的精神和习近平同志的指示精神,成都文理学院思想政治理论课教研室组织教师对中国人民大学出版社2014年9月出版的《形势与政策》做了大幅修订。

2015年修订的《形势与政策》新增加以下内容:建设中国特色社会主义法治体系;推进依宪治国依宪执政;公正是法治的生命线;保障人民群众参与司法;党的领导必须依靠社会主义法治,社会主义法治必须坚持党的领导;全社会树立法治意识等。

本书由程思进教授拟定提纲,修改、定稿。夏冰副教授、冉华庆教授协助工作。教学秘书罗德强参与统稿工作。感谢中国人民大学出版社的编辑们为本书付出的辛勤劳动。

本书共13章,分工如下:

- | | | |
|-----|------|-------------------------------|
| 夏 冰 | 第一章 | 建设中国特色社会主义法治体系 |
| 肖 春 | 第二章 | 坚持立法先行,提高立法质量 |
| 童雪梅 | 第三章 | 加强重点领域立法 |
| 李建军 | 第四章 | 用法治精神,建设现代化政府 |
| 张淑芬 | 第五章 | 公正是法治的生命线 |
| 罗德强 | 第六章 | 保障人民群众参与司法 |
| 张 丹 | 第七章 | 推进法治社会建设 |
| 冉华庆 | 第八章 | 建设完备的法律服务体系 |
| 门 宇 | 第九章 | 培养高素质法治专门人才 |
| 卢笑宇 | 第十章 | 党的领导必须依靠社会主义法治,社会主义法治必须坚持党的领导 |
| 杜 曦 | 第十一章 | 我国农村土地制度改革问题 |
| 马 静 | 第十二章 | 户籍制度改革 |
| 曾 冉 | 第十三章 | 改革考试招生制度 |



第一章 建设中国特色社会主义法治体系	1
第一节 党的十八届四中全会首次以“依法治国”为主题	2
第二节 党高度重视法治建设	8
第三节 全面推进依法治国的总目标	13
第二章 坚持立法先行，提高立法质量	21
第一节 完善立法体制	21
第二节 推进依宪治国、依宪执政	28
第三节 推进科学立法、民主立法	34
第三章 加强重点领域立法	42
第一节 社会主义市场经济本质上是法治经济	43
第二节 推进社会主义民主政治法治化	51
第三节 保障和改善民生，推进法律制度建设	53
第四章 用法治精神，建设现代化政府	62
第一节 依法履行政府职能	62
第二节 深化行政执法体制改革	70
第三节 坚持公正文明执法	74
第五章 公正是法治的生命线	80
第一节 依法独立公正行使审判权和检察权制度	81

第二节	优化司法职权配置	86
第三节	完善审级制度	91
第六章	保障人民群众参与司法	98
第一节	通过公正司法维护人民权益	98
第二节	加强人权司法保障	106
第三节	加强对司法活动的监督	112
第七章	推进法治社会建设	118
第一节	全社会树立法治意识	118
第二节	加强社会诚信建设和公民道德建设	122
第三节	推进多层次领域依法治理	126
第八章	建设完备的法律服务体系	134
第一节	加强民生领域法律服务	134
第二节	构建依法维权和化解纠纷机制	141
第三节	推进社会治安综合治理	147
第九章	培养高素质法治专门人才	155
第一节	加强立法、执法、司法队伍建设	155
第二节	提高律师队伍思想政治和业务素质	162
第三节	创新法治人才培养机制	168
第十章	党的领导必须依靠社会主义法治，社会主义法治必须坚持党的 领导	177
第一节	党的领导是依法治国的关键	177
第二节	加强党内法规制度建设	185
第三节	提高党员干部法治思维和依法办事能力	192
第十一章	我国农村土地制度改革问题	200
第一节	“农地入市”问题	200
第二节	农村土地承包经营权流转问题	206
第三节	改革农村宅基地制度	212
第十二章	户籍制度改革	219
第一节	户籍制度改革发展历程	219
第二节	我国户籍制度改革中存在的问题	224
第三节	建立新型户籍制度	232

第十三章 改革考试招生制度	238
第一节 现行考试制度的弊端	238
第二节 高考改革的突破	243
第三节 中考及小升初改革	248

第一章 建设中国特色社会主义法治体系

中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议，于2014年10月20日至23日在北京举行。全会听取和讨论了习近平同志受中央政治局委托作的工作报告，审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。这是改革开放以来，中国共产党首次以“依法治国”为主题的中央全会，充分体现了党在全面深化改革关键时期的重大政策考量，是党对全面深化改革部署的重要条件和必然要求。《决定》明确指出，全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。实现这个总目标，必须坚持中国共产党的领导，必须坚持中国特色社会主义制度，必须贯彻中国特色社会主义法治理论。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，也是社会主义法治最根本的保证；中国特色社会主义制度是法治体系的根本制度基础，也是全面推进依法治国的根本制度保障；中国特色社会主义法治理论是法治体系的理论指导和学理支撑，是全面推进依法治国的行动指南。这三个方面构成了中国特色社会主义法治道路的核心要义，规定和确保了中国特色社会主义法治体系的制度属性和前进方向。

《决定》立足我国社会主义法治建设实际，直面我国法治建设领域的突出问题，明确提出了全面推进依法治国的指导思想、总体目标、基本原则，提出了关于依法治国的一系列新观点、新举措，回答了党的领导和依法治国关系等一系列重大理论和实践问题，对科学立法、严格执法、公正司法、全民守法、法治队伍建设、加强和改进党对全面推进依法治国的领导作出了全面部署，回应了人民呼声和社会关切，必将有力推进依法治国进程，是加快建设社会主义法治国家的纲领性文件。

第一节 党的十八届四中全会首次以“依法治国”为主题

一、依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求

(一) 依法治国是中国特色社会主义的本质属性

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个人意志而改变。依法治国与中国特色社会主义有着内在的、本质上的联系。《决定》围绕中国特色社会主义事业总体布局、体现中国特色社会主义新发展对提高法治水平的新要求、以法治精神和法治手段解决中国特色社会主义面临的新矛盾和新问题，是中国特色社会主义历史征途上又一个具有里程碑意义的重要文献，对于进一步落实依法治国方略、提升治国理政水平、在新的历史起点上推进中国特色社会主义新发展，具有极其重大的意义。

我们党在领导开创中国特色社会主义历史进程中，从一开始就将加强法治建设提到关乎社会主义前途和命运的高度。早在1978年党的十一届三中全会召开之前，邓小平就指出：“必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”这是在深入总结世界社会主义运动中的经验教训，尤其是我国“文化大革命”破坏法治的沉痛教训后得出的精辟结论。在设计和领导我国改革开放特别是政治体制改革中，邓小平反复强调，进行政治体制改革，必须“处理好法治和人治的关系”；建设有中国特色的社会主义，“没有广泛的民主是不行的，没有健全的法制也是不行的”；必须“把民主和集中、民主和法制、民主和纪律、民主和党的领导结合起来”。邓小平的这些论述是对中国特色社会主义理论的深刻阐述，今天重温，仍然发聋振聩，具有极强烈的现实指导意义。党的十一届三中全会以后，党和国家制定和实行了一系列完全不同于以往的方针和政策，其中有四项最具有根本性、全局性和深远战略意义：从以阶级斗争为纲转变为以经济建设为中心；从实行计划经济转变为实行市场经济；从实行闭关锁国转变为实行对外开放；从人治向法治过渡，实行依法治国，建设社会主义法治国家。

党的十八大以来，以习近平为总书记的党中央把依法治国提到更加突出的位置。党的十八大明确提出“全面推进依法治国”的政治改革与政治发展目标；党的十八届四中全会进一步提出“坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政”；习近平总书记就全面推进依法治国和加快法治中国建设多次发表讲话，强调“必须全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，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，不断开创依法治国新局面”。这些重要决定与论述，明确界定了全面推进依法治国的科学内涵，深刻揭示了依法治国与中国特色社会主义的内在联系，是我们在新的历史征途上全面推进依法治国、夺取中国特色社会主义新胜利的根本指针。

（二）依法治国是发展社会主义民主的根本保证

民主从来就不是孤立的。无论是作为国家形态的民主，还是作为国家形式的民主，抑或是作为社会状态和人民权利的民主，都离不开一定的制度和法治作保障。游离法治轨道和法治保障的民主，势必沦为街头政治，甚至“多数人暴政”，这是为当代各国政治发展实践所反复证明了的规律。正是在总结现代民主尤其是社会主义民主理论成果与实践经验的基础上，我们党反复强调，发展社会主义民主，关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一。改革开放以来，我们党总结社会主义建设正反两方面经验，明确强调人民民主是社会主义的生命、党内民主是党的生命，坚持国家一切权力属于人民，不断推进政治体制改革、发展社会主义民主，成功开辟和坚持了中国特色社会主义政治发展道路，为实现最广泛的人民民主确立了正确方向、提供了根本保证。

民主与法治是紧密相连、相互依存的。社会主义民主政治，是实现社会主义法治的前提和基础；社会主义法治，是社会主义民主政治发展的重要保障。一方面，发展社会主义民主，无论是坚持和完善人民民主专政的国体、坚持和完善人民代表大会制度的政体，还是保障人民的主人翁地位、保证公民享有广泛的权利与自由、尊重和保障人权，都离不开完备的社会主义法治。另一方面，依法治国是发展社会主义民主、实现人民当家作主的根本保证。只有依法治国，建设社会主义法治国家，才能保证人民依照法定程序实行民主选举，决定国家大事，监督国家机构以及国家公职人员的行为，实现依法行政和依法治政，开创社会安定、政府廉洁高效、全国各族人民团结和睦、生动活泼的政治局面。

发展民主与加强法治必须有机统一，归根到底是由社会主义民主的本质决定的。社会主义民主的本质是确保人民享有当家作主的权利。要有效地实现这一本质，就必须使民主在健全的制度和完善的法治中运行，从而保证国家政治生活既充满活力又安定有序，形成又有民主又有集中、又有自由又有纪律、生动活泼心情舒畅的政治局面。否则，实行所谓“大民主”，搞无政府主义，制度疲弛、法治懈怠，最终受影响、受侵害的必然是人民的权利。所以，早在改革开放初期，邓小平就明确指出：“不要社会主义法制的民主，不要党的领导下的民主，不要纪律和秩序的民主，决不是社会主义民主。”在新的历史条件下，习近平同志进一步强调：“发展人民民主必须依法治国、维护宪法法律权威，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”坚持民主与法治有机统一，在不断发展人民民主中健全法制，在依法治国

中切实保障人民民主权利，是中国特色社会主义的一条基本经验，也是一项重要原则，必须长期坚持。实践反复表明，能否处理好加强法治与发展民主的关系问题，是直接关系到中国前途和命运的一个根本性问题。在推进中国特色社会主义新发展、夺取中国特色社会主义新胜利的历史征途上，这个问题仍将牵动全局、涉及根本，必须科学认识、全面把握。

二、全面建成小康社会进入决定性阶段，必须推进依法治国

（一）全面建成小康社会决定性阶段的新机遇新挑战

党的十八大报告勾画了在新的历史条件下全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化、夺取中国特色社会主义新胜利的宏伟蓝图，是我们党团结带领全国各族人民沿着中国特色社会主义道路继续前进、为全面建成小康社会而奋斗的政治宣言和行动纲领，为我们这一届中央领导集体的工作指明了方向。进入 21 世纪的第二个十年，面对更加复杂的国内外形势，党和人民经受住严峻考验，巩固和发展了改革开放和社会主义现代化建设大局，提高了我国的国际地位，彰显了中国特色的社会主义的巨大优越性和强大生命力，增强了中国人民与中华民族的自豪感和凝聚力。

2014 年，我国国内生产总值突破 60 万亿元，达到 636 463 亿元，比上年增长 7.4%。农业生产形势较好，工业生产运行在合理区间，市场销售稳定增长。居民收入继续增加，全年全国居民人均可支配收入 20 167 元，比上年增长 10.1%，全国居民收入基尼系数为 0.469。我国经济社会发展取得的巨大成就表明，全面建成小康社会已经取得重大进展，我们朝着既定目标又迈出了坚实步伐。2010 年，我国全面建设小康社会目标的实现程度为 80.1%，其中东部地区实现程度为 88%，东北地区为 82.3%，中部地区为 77.7%，西部地区为 71.4%。到 2020 年，我国多数地区可以如期实现小康社会目标。

党的十八届四中全会强调，“我国正处于社会主义初级阶段，全面建成小康社会进入决定性阶段”。当前，在新阶段新形势下，世界经济稳定、气候变化、粮食安全、能源资源安全、大规模杀伤性武器扩散、重大自然灾害、重大传染性疾病等全球性问题交织显现，一系列具有全局性和战略性影响的重大事件，对国际政治经济格局产生了重大而深远的影响，世界经济形势总体上仍将十分严峻复杂，世界经济复苏的不稳定性、不确定性上升。同时，国内经济发展中不平衡、不协调、不可持续的矛盾和问题仍很突出，经济增长下行压力和物价上涨压力并存；城乡、区域发展差距和居民收入分配差距较大；教育、就业、社会保障、医疗、住房、生态环境、食品药品安全、安全生产、社会治安等关系群众切身利益的问题亟待解决；部分企业生产经营困难，节能减排形势严峻；经济社会双重转型的压力、利益格局深刻调整的矛盾亟须化解。

总的来看，我国发展面临的国际机遇和挑战都在增多，发展仍处于大有作为的重要战

略机遇期。只要我们更加注重统筹国内国际两个大局，进一步增强机遇意识、忧患意识，主动适应环境变化，扬长避短、趋利避害，有效化解各种矛盾，机遇和潜力就可以变成现实，风险和挑战就可以化为动力，就一定能够更加奋发有为地推进我国改革开放和社会主义现代化建设，确保到 2020 年实现全面建成小康社会的宏伟目标。

（二）推进依法治国是全面建成小康社会的迫切要求

党的十八大报告突出强调，全面建成小康社会，必须“坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型”。全面建成小康社会，要求我们党必须把全面推进依法治国放在更加突出、更加重要的全局性、基础性和战略性地位。从依法治国的视角讲，全面建成小康社会，不但要满足人民群众不断增长的物质文化需求和精神文化需求，还应当积极回应人民群众对法治的新期待，满足人民群众对法治不断增长的需求，依法保障人民群众合法正当的权益，为小康社会提供法治保障。

在全面建成小康社会的整体规划中，法治占据着突出地位，法治是小康社会的重要组成部分。法治的基本要求可以概括为：有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。法治的第一层意义是指加强法制建设，建立健全法律制度并贯彻实施。通过健全和完善立法，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，依法保障、推动经济、政治、文化、社会、生态文明建设向着实现小康社会总体目标顺利迈进。法治的第二层意义是指建设社会主义法治国家，确立国家发展的重要目标。按照全面建成小康社会的各项基本要求，确保司法机关和行政执法部门通过对法律统一、正确、有效地实施，维护社会和谐稳定，畅通不同利益表达机制，满足人民群众的法治诉求，从源头上化解社会矛盾、提升社会管理水平，为全面建成小康社会提供坚强的法治保障。

在我国这样一个 13 亿多人口的大国，要实现社会公正、民心稳定、长治久安，根本上要靠法治。全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度，提高党的执政能力和执政水平，必须全面推进依法治国。习近平总书记在中共中央政治局就全面推进依法治国进行集体学习时强调，“全面建成小康社会对依法治国提出了更高要求”。未来几年，是全面建成小康社会的决定性阶段，也是全面推进依法治国的关键时期。不可否认，法治建设的成效有一个从小到大、从隐性到显性的过程，难以立竿见影。但是，法治的导向和预期作用却使其收益随着时间的推移呈现雪球效应。法治执行得越持久、越稳定，其成效就越成倍放大；如果我们现在在法治建设上稍有松懈，未来出现的问题就可能是全局性、长期性甚至是灾难性的，解决起来事倍功半，积重难返。由此可见，全面推进依法治国，既是全面建成小康社会的重要内容和内在目标，更是全面建成小康社会的迫切要求。

三、改革进入攻坚期和深水区，必须更好发挥法治引领和规范作用

（一）全面推进依法治国，必须同改革开放不断深化相适应

党的十八大提出全面建成小康社会的奋斗目标，并作出全面深化改革、全面推进依法治国的战略部署。通过全面深化改革，推进体制机制创新，进一步解放和发展生产力，促进社会公平正义，可以为建设中国特色社会主义法治体系创造条件；通过全面推进依法治国，确保改革沿着法治轨道有序推进，及时巩固、发展改革成果，可以为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力的法治保障。可见，全面深化改革和全面推进依法治国是目标方向一致、相辅相成、并行不悖的。

全面深化改革是实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的必由之路，也是我们当前工作的重中之重。30多年来，我们用改革的办法解决了党和国家事业发展中的一系列问题。同时，在认识世界和改造世界的过程中，旧的问题解决了，新的问题又会产生，制度总是需要不断完善，因而改革既不可能一蹴而就，也不可能一劳永逸。当前，改革进入攻坚期和深水区，国际形势复杂多变，我们党面对的改革发展稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有，依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。习近平总书记指出：“凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式。”^①这充分凸显了法治对全面深化改革的重要作用。改革离不开法治的引领和保障，否则就可能引起混乱；法治必须紧跟改革的进程和步伐，否则就可能被废弃淘汰。

依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求与重要保障，在党和国家工作大局中占有重要地位。在当今中国，改革、发展、稳定就是党和国家工作大局。改革是动力，发展是目的，稳定是前提，把改革发展稳定的关系处理好了，把党和国家工作大局巩固住了，中国特色社会主义事业就能不断向前推进。而要把党和国家工作大局巩固住，就必须不断完善国家治理体系、增强国家治理能力，其中包括不断提高依法治国能力和水平。无论是改革、发展，还是稳定，都离不开法治的引领、规范和保障。全面推进依法治国必须从我国基本国情出发，同改革开放不断深化相适应，总结和运用党领导人民实行法治的成功经验，围绕社会主义法治建设重大理论和实践问题，推进法治理论创新，发展符合中国实际、具有中国特色、体现社会发展规律的社会主义法治理论，为依法治国提供理论指导和学理支撑。

（二）发挥法治在全面深化改革中的引领和规范作用

我国正处于社会主义初级阶段，全面建成小康社会进入决定性阶段。如今人们政治参

^① 中共中央文献研究室编：《习近平关于全面深化改革论述摘编》，153页，北京，中央文献出版社，2014。

与意识、民主法治意识、权利义务意识、公平公正意识普遍增强，对法治的期待越来越强烈。面对新形势新任务，我们党要更好统筹国内国际两个大局，更好维护和运用我国发展的重要战略机遇期，更好统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，使我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序，实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好，实现我国和平发展的战略目标，必须更好地发挥法治的引领和规范作用。

无论是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，还是加强党的执政能力建设、巩固党的执政地位；无论是推动经济社会持续健康发展，还是维护社会公平正义、确保党和国家长治久安，都需要更好发挥法治的引领和规范作用。法治的引领和规范作用主要体现在以下几个方面：

第一，指引国家发展方向。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。宪法反映了全体人民的共同意志和根本利益，反映了社会发展的根本要求，是一个历史时期党和国家中心工作、基本原则、基本方针、基本政策在法制上的体现。

第二，确立行为规则。治理国家、治理社会，必须立规矩、讲规矩、守规矩。法治最基本的功能，就是明确告知人们，国家希望社会成员做什么不做什么，哪些行为是允许并受到保护的，哪些行为是禁止并将受到惩罚的，并要求所有社会成员遵守这些行为规则。

第三，整合社会利益。法律是社会关系与人的行为的调节器和平衡器，通过法定程序制定法律能够最大限度凝聚各方面利益诉求，最大限度达成共识。同时，以法律为准绳协调各种利益关系、维护社会公平正义，有利于在尊重个人权益基础上构筑全社会利益共同体和命运共同体。

第四，化解社会矛盾。法律明确规定了社会成员的行为和利益边界，是社会利益关系的最大公约数，是定纷止争的最有效手段，能够被全体社会成员普遍认同和遵守。以法律为依据构建冲突解决机制，在法治轨道上解决矛盾和纠纷，可以避免或减少矛盾激化和社会冲突，确保社会秩序正常。

第五，凝聚社会力量。宝剑和天平作为法律的象征，向人们昭示了法律惩恶扬善的功能。一方面警示人们不能逾越法律红线、触碰法律底线，另一方面又清晰告知人们法律是保障自身权利的有力武器。充分发挥法律惩恶扬善的功能，有利于在全社会树立守法者得利、违法者吃亏、犯罪者必惩的价值导向，扶正祛邪，增强社会凝聚力、向心力。

第六，保障经济发展。引导和推动经济社会发展，既靠政策又靠法律。法律和政策本质上是一致的，两者相辅相成、互动，都反映了一个国家一定阶段经济社会发展的客观要求，都是人民意志的体现，都是为经济社会发展指明方向、营造环境、提供保障。法

律和政策一样，也要与时俱进，只有适时制定新的法律，及时修改和完善现行法律，才能适应经济社会发展需要。

第二节 党高度重视法治建设

一、党的十一届三中全会以来，提出把依法治国作为治理国家的基本方略

（一）依法治国基本方略的提出与发展

1954年，我国第一部宪法正式颁布，确立了新中国的根本政治制度，经济制度和立法、行政、司法体制。这标志着我国民主法制建设实现了历史性跨越和根本性转变，初步奠定了社会主义法治的基础。由于新中国是在经历长期封建统治的基础上开始探索和建设社会主义法治的，加之20世纪50年代后期党在指导思想上发生“左”的错误，逐渐对法制不那么重视了，特别是“文化大革命”使法制遭到严重破坏，付出了沉重代价。邓小平在回答外国记者如何避免类似“文革”那样的错误时说：“我们这个国家有几千年封建社会的历史，缺乏社会主义的民主和社会主义的法制。现在我们要认真建立社会主义的民主和社会主义的法制。只有这样，才能解决问题。”

党的十一届三中全会以来，我们党在总结社会主义正反两方面经验的基础上，始终坚持把依法治国融入中国特色社会主义理论与实践当中，提出了发展社会主义民主、健全社会主义法制的重大方针，在制定重要法律、完善司法制度、建立执法队伍、普及法律知识等方面进行了积极探索和实践，取得巨大成就，走出了一条中国特色社会主义法治道路。党的十五大把建设社会主义法治国家作为社会主义现代化建设的重要目标，强调依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的重要标志，是国家长治久安的重要保障。党的十六大提出，依法治国基本方略得到全面落实，发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。党的十七大提出，依法治国是社会主义民主政治的基本要求，强调要全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家。党的十八大强调，要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用。

“法令行则国治，法令弛则国乱。”法治是一个国家发展的重要保障，是治国理政的基本方式，依法治国是我们党领导人民治理国家的基本方略。习近平总书记强调，要“努力建设法治中国，以更好发挥法治在国家治理和社会管理中的作用”^①。党的十八届四中全会第一次提出“坚持走中国特色社会主义法治道路，建设中国特色社会主义法治体系”这一

^① 中共中央宣传部：《习近平总书记系列重要讲话读本》，80页，北京，学习出版社、人民出版社，2014。

重大论断，明确了全面推进依法治国的重大意义和指导思想。这是对党的十八届三中全会关于“推进法治中国建设”目标任务的深化和细化，是顺应推进国家治理体系和治理能力现代化的需要，在中国法治史上将起到里程碑的作用。当前，中国法治事业正在蓬勃发展，法治建设展现出了广阔的前景，但我国法治建设也是一个长期、艰巨和循序渐进的过程。我们在依法治国的进程中，任务还很繁重，需要解决的问题还不少，要充分认识到全面落实依法治国基本方略、建设法治国家可能遇到的困难和问题，深入地推进依法治国基本方略的全面落实。

（二）把法治作为治国理政的基本方式

党的十八大提出，法治是治国理政的基本方式，要加快建设社会主义法治国家，全面推进依法治国。把法治作为治国理政的基本方式，不仅凸显了法治在国家治理和社会管理中的重要作用，还体现了我们党在不断总结历史经验教训基础上，对执政规律的深刻把握，对执政使命的决心和担当。法律是治国之重器，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。依法治国是人类社会进入现代文明的重要标志，也是国家治理体系和治理能力现代化的基本特征。习近平总书记强调，推进国家治理体系和治理能力现代化，要高度重视法治问题，采取有力措施全面推进依法治国，建设社会主义法治国家，建设法治中国。

法治是国家治理现代化的重要标志，是实现自由平等、公平正义的可靠保障。没有法治就没有国家治理，就没有社会稳定，就没有发展保障。国家治理体系和治理能力，是一个国家制度和制度执行力的集中体现。改革开放以来我国快速发展的实践表明，我国国家治理体系和治理能力总体上是好的，是适应我国国情和发展要求的。但相比我国经济社会发展的新要求，相比人民群众的新期待，相比实现国家长治久安的新课题，相比当今世界日趋激烈的国际新竞争，我们在国家治理体系和治理能力方面还有许多不足和亟待改进的地方。

“国家治理体系和治理能力是一个有机整体，相辅相成。有了好的国家治理体系才能提高治理能力，提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。”^① 国家治理体系和治理能力的现代化就是使国家治理体系制度化、科学化、规范化、程序化，使国家治理者善于运用法治思维和法律制度治理国家，从而把中国特色社会主义各方面的制度优势转化为治理国家的效能。推进国家治理体系和治理能力现代化，就要始终坚持中国特色社会主义道路的正确方向，用核心价值体系和核心价值观整合社会意识，依靠宪法和法律制度体系凝聚共识和力量，坚持依法推进各方面改革，依法调整利益关系，用法治思维和法治方式处理国家治理当中的深层次问题与矛盾，保证党领导人民更加有效治理国家，以制度的优越性增强治理的有效性。

^① 中共中央宣传部：《习近平总书记系列重要讲话读本》，47页，北京，学习出版社、人民出版社，2014。

我们党对国家治理现代化规律不断探索的过程，是一个不断深化、不断飞跃的过程。党的十八大以来，习近平总书记多次就依法治国发表重要论述，丰富发展了中国特色社会主义法治理论，为坚持中国特色社会主义政治发展道路、推进国家治理体系和治理能力现代化、建设法治中国指明了根本路径和努力方向。在全面推进依法治国的过程中，要始终坚持将法治作为治国理政的基本方式，将宪法和各类法律付诸实施，解决国家治理和社会治理中的重大实际问题，不断推进国家治理体系和治理能力现代化。只有这样，中国特色社会主义制度才能不断走向定型与完善，中国特色社会主义事业才能永远充满生机活力。

二、在党的领导下，中国特色社会主义法律体系已经形成

(一) 中国特色社会主义法律体系已经形成

中国特色社会主义法律体系是中国特色社会主义永葆本色的法制根基，是中国特色社会主义创新实践的法制体现，是中国特色社会主义兴旺发达的法制保障。为适应建设中国特色社会主义事业、实施依法治国基本方略的需要，党的十五大明确提出到2010年形成中国特色社会主义法律体系的宏伟目标。党的十七大进一步提出：“要坚持科学立法、民主立法，完善中国特色社会主义法律体系。”^① 围绕建立和完善中国特色社会主义法律体系，党和国家继续要求加强立法工作。

在中国共产党的领导下，经过长期的探索和不懈的努力，一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党的主张和人民意志的，以宪法为核心，以多个部门法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成，国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面实现有法可依。2011年3月10日，吴邦国委员长在十一届全国人大四次会议上郑重宣布：中国特色社会主义法律体系形成。

近年来，我国科学立法、民主立法工作步伐不断加快。2008年，根据经济社会发展客观需要，全国人大常委会通过了7件法律，审议了17件法律草案；国务院制定了30件行政法规；有立法权的地方人大及其常委会制定了230多件地方性法规。尤其是在应对突发事件的立法方面取得新突破。“5·12”汶川地震后，全国人大常委会及时修订《防震减灾法》，国务院制定了《汶川地震灾后恢复重建条例》；“三鹿牌婴幼儿奶粉”事件发生后，国务院废止了有关食品免检制度的规定，及时制定《乳品质量安全监督管理条例》。2013年12月，全国人大常委会通过决定，明确废止《国务院关于劳动教养问题的决定》和《国务院关于劳动教养的补充规定》。2013年，全国人大及其常委会共审议15件法律和有

^① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，31页，北京，人民出版社，2007。