

依法治国研究系列

丛书执行主编

董彦斌

2015 年

主题出版重点出版物

依宪治国

THE
CONSTITUTION-BASED
GOVERNANCE

韩大元 ■ 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2 0 1 5 年 主 题 出 版 重 点 出 版 物

依法治国研究系列

丛书执行主编

董彦斌

依宪治国

THE
CONSTITUTION-BASED
GOVERNANCE

韩
大
元
■
主
编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

依宪治国/韩大元主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2016. 3

(依法治国研究系列)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8147 - 0

I. ①依… II. ①韩… III. ①宪法 - 研究 - 中国 ②社会主义法制 - 建设 - 研究 - 中国 IV. ①D920.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 232644 号

· 依法治国研究系列 ·

依宪治国

主 编 / 韩大元

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 芮素平

特约编辑 / 张文静 徐志敏

责任编辑 / 李 晨 恽 薇 侯春杰

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 16.75 字 数: 221 千字

版 次 / 2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8147 - 0

定 价 / 69.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

丛书出版前言

改革开放以来，中国既创造出经济振兴的成绩，也深化了治理方式的探索、筑基与建设。法治的兴起，是这一过程中的里程碑事件。法治是一种需求和呼应，当经济发展到一定阶段，一定要求相应的良好的法律制度来固化成果、保护主体、形塑秩序；法治是一种勇气和执念，作为对任意之治和权力之治的否弃和超越，它并不像人们所喊的口号那么容易，其刚性触及利益，其锐度触及灵魂，所以艰难而有意义。

中国法治现代化是万众的事业，应立足于中国国情，但是，社会分工和分工之后的使命感，使得法学家对法治的贡献不小。中国的法学家群体以法治为业，又以法治为梦。法学家群体曾经“虽千万人吾往矣”，呼唤了法治的到来，曾经挑担牵马，助推了法治的成长，如今又不懈陈辞，翘首以盼法治的未来。

文章合为时而著。20世纪80年代，法治话语起于青蘋之末，逐步舞于松柏之下。20世纪90年代以来，法治话语层出迭现，并逐步精细化，21世纪后更呈多样化之势。法学理论有自身的逻辑，有学术的自我成长、自我演化，但其更是对实践的总结、论证、反思和促动，值得总结，值得萃选，值得温故而知新。

与世界范围内的法治话语比起来，中国的法治话语呈现三个特点。一是与较快的经济增速相适应，发展速度不慢，中国的法学院从三个到数百个，时间不过才三十来年。二是与非均衡的经济状况、法治状况相适应，法学研究水平参差不齐。三是在客观上形成了具有特

殊性的表达方式，既不是中体西用，也不是西体中用。所以，法治话语在研究着法治和中国，而法治话语本身也属于有意味的研究对象。

鉴于为法治“添一把火”的考虑，又鉴于总结法治话语的考虑，还鉴于让各界检阅法治研究成果的考虑，我们组织了本套丛书。本丛书以萃选法治话语为出发点，努力呈现法治研究的优秀作品，既研究基本理论，也指向法治政府、刑事法治、商事法治等具体方面。文章千古事，得失寸心知。一篇好的文章，不怕品评，不怕批评，也值得阅读，值得传播和流传。我们努力以这样的文章作为遴选的对象，以有限的篇幅，现法治实践与理论的百种波澜。

各卷主编均系法学名家，所选作品的作者均系优秀学者。我们在此对各卷主编表示感谢，对每篇文章的作者表示感谢。我们更要对读者表示感谢。正因为关心法治并深具问题意识和国家发展情怀，作为读者的你才捧起了眼前的这本法治书卷。

序 言

宪法是国家的根本法，是中国特色社会主义法律体系的统帅。中国共产党在 90 多年的革命和建设实践中，一直追求正义、民主、自由、人权与法治的理想，逐步形成了依宪治国、依宪执政的理论体系与制度体系，开启了中国特色社会主义宪政的伟大实践。党的十八届四中全会提出建设社会主义法治体系与社会主义法治国家的总目标，并明确提出“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”^①。“依宪治国”作为治国理念，终于正式写进党的全会文件之中，成为执政党治国理政的基本方式。

(一)

1997 年 9 月，党的十五大报告明确提出“依法治国，建设社会主义法治国家”的治国方略，随后这一治国方略被写入宪法，作为社会主义民主政治发展的目标，确立了法治在社会治理中的作用。

进入 21 世纪，随着经济全球化的发展与改革的深入，中国的发展面临着一系列新情况、新挑战，特别是执政党的执政能力面临着新要求，即如何适应时代的变化和顺应人民的要求，加强执政能力建设，不断提高中国共产党的执政水平。2002 年召开的党的十六大把发展作为党执政兴国的第一要务，从改革和完善党的领导方式和执政方式、

^① 中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议：《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，《人民日报》2014 年 10 月 29 日，第 1 版。

建设社会主义政治文明的目的出发，明确提出了坚持依法执政的要求。2004年，党的十六届四中全会通过了《关于加强党的执政能力建设的决定》，提出“依法执政是新的历史条件下党执政的一个基本方式”，并且明确对党的执政能力进行了科学界定。为此，党的十七大报告指出：“要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，保证党领导人民有效治理国家。”党的十八大报告进一步指出全面实施依法治国方略的治国目标，强调法治在国家治理和社会治理中的作用，把法治确定为“治国理政的基本形式”。

(二)

从依法治国与依宪执政的关系看，在依法治国已经写入宪法成为治国的基本方略之后，依宪治国自然成为国家治理的基本形式，依宪执政成为执政党的基本执政方式。无论如何理解依法治国，如果没有有效的宪法治理，任何意义上的法治都可能不复存在。在“依法治国，建立社会主义法治国家”这一治国方略的实施中，执政党依宪执政具有特别的意义。“党在宪法和法律范围内活动”是具有普遍意义的宪法观念。党领导人民制定法律，又领导人民遵守和实施法律，被视为社会主义民主与法制建设的必由之路，这无疑是执政党依法执政和推进民主政治的具体体现。“党在宪法和法律范围内活动”意味着执政党依照宪法和法律在国家政权中居于主导地位，并通过国家政权将自己的治国主张依照法定程序上升为国家法律，将其贯彻于国家事务管理的活动。同时，无论是党对国家的领导，还是党对国家政权的执掌，其活动都是在国家政权体制内进行的，它们既不能置身于宪法与法律之外，也不能凌驾于宪法与法律之上，而只能在宪法与法律的范围内活动。因为“如果党组织可以在法律框架之外活动，那么，即使再强调依法治国，我们至多可以有法制，但不

会有法治”^①。因此，依宪治国、依宪执政，既是党的领导的题中应有之义，也是依法治国的必要前提。

(三)

随着依法治国进程推进，依宪治国和依宪执政的思想开始体系化。2002年，胡锦涛同志在现行宪法颁布实施20周年大会上提出“实行依法治国的基本方略，首先要全面贯彻实施宪法。这是建设社会主义政治文明的一项根本任务，也是建设社会主义法治国家的一项基础性工作”。2004年9月在首都各界纪念全国人民代表大会成立50周年大会上胡锦涛同志进一步指出，“依法治国首先要依宪治国，依法执政首先要依宪执政”。这是执政党执政理念与执政方略的进一步发展，标志着执政党自觉地将依法执政提升到依宪执政，明确依照宪法治理国家的思路与途径。

时隔10年后的2012年12月4日，习近平总书记在纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话中高屋建瓴地指出：“宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施”，并将宪法实施上升到了与国家前途、人民命运息息相关的高度。习近平强调“依法治国，首先是依宪治国；依法执政，关键是依宪执政”，并要求“必须依据宪法治国理政”，以“履行好执政兴国的重大职责”^②。2014年在全国人民代表大会60周年的纪念大会讲话中，习近平再次指出“宪法是国家的根本法，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”^③。

可见，党的十八届四中全会关于依宪治国理念的提出经过了长期

① 俞可平：《依法治国必先依法治党》，《学习月刊》2010年第8期。

② 习近平：《在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》，《人民日报》2012年12月5日，第2版。

③ 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》，《人民日报》2014年9月6日，第2版。

的探索过程，是执政党治国理论的重大发展，体现了法治的中国经验与实践。

(四)

进入新世纪以后，国际局势发生深刻变化，世界多极化和经济全球化在曲折中发展，科技进步日新月异，综合国力竞争日趋激烈，各种矛盾错综复杂。我国改革发展正处在攻坚期，社会利益更加多元化，新情况新问题层出不穷。在机遇和挑战并存的国内外条件下，必须坚持依宪治国、依宪执政的理念，只有这样才能保证执政党在变幻莫测的历史进程中方向明确并走在时代前列，在建设中国特色社会主义的历史进程中始终成为坚强的领导核心。

要落实依法治国，必须全面实施宪法，使宪法具有生命力。换句话说，宪法得不到有效实施，就没有生命力。因此，宪法理念的树立，必须从全面实施宪法着手，坚决维护宪法和法律权威，摒弃一切形式的“宪法虚无主义”影响。

首先，执政党要毫不动摇地坚持依宪治国理念，彻底摒弃治国理念上的“人治”观念。现实中有些党的机关和领导干部，口头上虽然也在喊“依法执政”“依法行政”，但在具体的政策制定和推动法治方面仍习惯于人治，以人治代替法治，或者以人治推动“法治”，沉迷于法外特权，这些都是严重缺乏依宪治国理念的表现。执政党应坚持宪法原则，从国家发展战略高度落实依宪执政的具体措施。

其次，高度重视宪法实施，完善宪法监督机制与程序，正确认识违宪审查制度的功能，采取有效措施纠正各种违宪现象。在相当长的一段时期里，我国的执政方式以党的政策和决定为重要行为依据，没有充分认识到违宪审查制度对国家稳定、执政基础的合法性以及利益的合理协调等方面发挥的作用。有人把违宪审查功能与依宪执政对立

起来，认为如果实行违宪审查，则对党的执政地位构成挑战。目前，宪法实施效果不尽如人意，其原因是多方面的，其中重要原因之一是对违宪审查制度的功能仍存在着严重误解。四中全会提出完善宪法监督机制的具体措施，强调全面实施宪法的重要性，并通过设立国家宪法日和宪法宣誓制度，强化宪法权威，提高宪法意识，为依宪治国提供制度保障。

再次，切实贯彻“党在宪法和法律范围内活动”原则。实现“依法治国，建设社会主义法治国家”的目标，党既要“依宪执政”，又要“依法执政”，二者互为表里，都是党执政的基本方式。我们在实践中既要坚持两者的统一性，同时也要分析两者在性质、功能与表现形式上存在的区别，始终坚持依宪执政的基本理念与目标。执政党在执政活动中可以规定适用于党内的各种规范，以调整党内活动。包括党章在内的所有党内法规应遵循的原则之一是“遵守党必须在宪法和法律范围内活动的规定，不得与国家法律相抵触”。法治国家建设要求无论中央还是地方各级国家机关都依据宪法授予的职权履行自己的职责，凡宪法没有授予的，就不得行使。

要从依照法律治理国家，转向依照宪法治理国家，进入依宪治国的阶段，需要从完善监督程序入手，设立专门的宪法监督机构。在目前的情况下，成本最低、最具可行性的一个方案就是在全国人民代表大会之下设立宪法委员会，明确宪法监督的职责与程序，把宪法实施提高到新水平。这是落实四中全会有关宪法监督制度的举措之一。

最后，进一步提高党的领导干部的宪法意识，把宪法教育制度化。从国家领导人到普通干部都应尊重法律、尊重宪法，养成尊重规则的氛围。四中全会强调了法治教育，特别是公务员宪法教育的重要性，提出“完善国家工作人员学法用法制度，把宪法法律列入党委（党组）中心组学习内容，列为党校、行政学院、干部学院、社会主义学

院必修课”^①。要把宪法教育作为党员干部教育的重要内容，使各级党员干部掌握宪法的基本知识，树立忠于宪法、遵守宪法、维护宪法的自觉意识。

总之，宪法作为国家根本法体现了国家共同体的价值观与共识。宪法没有权威必然“误国”。因此，我们需要继续凝聚社会共识，重建社会信任，普及宪法知识，充分认识依宪治国对国家治理体系现代化的重要意义，充分发挥宪法在建设社会主义法治国家进程中的作用。

韩大元

2016 年早春

^① 中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议：《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，《人民日报》2014 年 10 月 29 日，第 1 版。

目录 CONTENTS

序 言	韩大元 / 1
-----------	---------

依宪治国与依法治国

依宪治国是破解中国难题的有效法宝	肖 扬 / 3
依宪治国的深刻意涵	黄 进 / 10
依法治国重在依宪治国	李步云 / 18
依宪治国：法治中国崛起的必由之路	刘茂林 杨春磊 / 25
“依宪治国”命题的逻辑	沈寿文 / 40
依宪治国的含义初探	马 岭 / 48
依法治国与依宪治国的关系	牟宪魁 / 54

依宪治国与依宪执政

宪法至上：中国法治之路的灵魂	周叶中 / 63
从“以法治国”到“依宪治国” ——中国共产党法治方略的历史演进和未来面向	秦前红 苏绍龙 / 85
略论党的领导与依宪治国	任 进 / 99

依宪治国与宪法实施

论我国的宪法监督	许崇德 / 109
宪法实施与法治的中国化	郑贤君 / 121
当代中国宪法实施的政治路径	殷啸虎 / 128
宪法实施与中国社会治理模式的转型	韩大元 / 143
转型期宪法的实施形态	林来梵 / 166
宪法实施状况的评价方法及其影响	莫纪宏 / 191
论对法律的违宪审查	胡锦光 / 207
论我国法院适用宪法的“体制空间”	朱福惠 / 226
宪法实施的观念共识与行动逻辑	苗连营 / 237
丛书后记	董彦斌 / 255



依宪治国与依法治国

依宪治国是破解中国难题的有效法宝

肖 扬*

党的十八届四中全会做出《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，这是我们党的中央全会历史上第一个关于加强法治建设的专门决定。这次全会点燃了全党和全国人民心中的盛火，赢得了党内外的拥护，获得了国内外的好评，人们欢呼迎来了法治的春天。

回顾改革开放以来，1978年十一届三中全会提出“发展社会主义民主，健全社会主义法制”和“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”；1997年党的十五大确立“依法治国”基本方略和“建设社会主义法治国家”；2002年党的十六大将“依法治国基本方略得到全面落实”列入全面建设小康社会的重要目标；2007年党的十七大提出“加快建设社会主义法治国家”；2012年党的十八大提出“全面推进依法治国”并确立了“法治是治国理政的基本方式”。2012年11月，在党的十八届一中全会上，习近平同志当选中共中央总书记。刚过20天，他就在纪念现行宪法公布施行30周年大会上，向全国和全世界庄严宣告：“依法治国，首先是依宪治国；依法执政，关键是依宪执政”，重申了宪法是万法之母、百法之首，宪法高于一切法律的理念，把依法治国的理念提高到一个更高的新境界，树立了全国人民“依宪之治可化神州悬崖百丈冰”的坚强信心，努力实现经济发展、政治清

* 肖扬，原最高人民法院院长。

明、文化昌盛、社会公正、生态良好的和平发展，以达到中华民族伟大复兴的目标。

十八届四中全会以“依法治国”为主题，再次明确“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”。对此，作为一位在法律系统工作三十多年的法律人，我倍感振奋与喜悦。谈谈自己对依宪治国的几点认识。

一 强调依宪治国，首先要在认识上厘清法治思路

十八大以来，强调“依法治国首先是依宪治国，依法执政关键是依宪执政”，我认为这可谓是思想观念上的“定海神针”，可以厘清社会各种混乱思潮，从根本上解决“人治”与“法治”的争论，消除“权大”与“法大”的疑惑。而十八届四中全会的特殊贡献在于对依法治国认识上的深化和提升，是法治理论上的一次新突破，也是法治理念上的一次新转型，鼓励全党和全国人民在困难中探索，在争议中觉醒，在实践中前行，具有重大历史意义和深刻现实意义。

十八大以来，强调依宪而治，使依法治国的内容更加丰富。十八届三中全会明确提出“法治中国”的要求，指出“必须坚持依法治国、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”。这些内容都使“依宪而治”“法治中国”有了更踏实的内涵，表明我国所致力“法治”不仅要注重制度建设，而且要注重文化建设，涉及执政、行政、国家制度建设、社会建设等各个方面，选择的是一条古为今用、外为中用的中国特色社会主义法治道路。

十八大以来，强调依宪而治，使依法治国的地位更加突出。三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，加上四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，将“推进法治中国建设”确立为我国新时期法治建设新目标和全面深化改革的重大内容，“依法治国首先要依宪治国”和“法治