

“法治中国”建设文库·第三卷 总主编：徐汉明



# “法治中国”

## 建设略论

徐汉明 / 著

中国法学会法治研究基地

教育部社会治理法治建设创新团队

最高人民检察院检察应用理论研究基地

中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心

湖北法治发展战略研究院



法律出版社  
LAW PRESS·CHINA

“法治中国”建设文库·第三卷 总主编：徐汉明

# “法治中国” 建设略论

徐汉明 / 著

中国法学会法治研究基地

教育部社会治理法治建设创新团队

最高人民检察院检察应用理论研究基地

中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心

湖北法治发展战略研究院



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

“法治中国”建设略论 / 徐汉明著. —北京:法律出版社,2015.12

ISBN 978-7-5118-8983-6

I. ①法… II. ①徐… 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(2016)第 008117 号

“法治中国”建设略论

徐汉明 著

编辑统筹 政务出版分社

策划编辑 张瑞珍

责任编辑 崔丽

装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

责任印制 吕亚莉

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

印张 41.25

字数 539 千

版本 2015 年 12 月第 1 版

印次 2015 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ [www.lawpress.com.cn](http://www.lawpress.com.cn)

电子邮件/ [info@lawpress.com.cn](mailto:info@lawpress.com.cn)

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

北京分公司/010-62534456

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

第一法律书店/010-63939781/9782

书号:ISBN 978-7-5118-8983-6 定价:98.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

# 序

# 言

“法者，治之端也。”法治是社会进步的重要标志，是现代文明的核心，是治国理政的基本方式，具有良法之治、规则之治、公正之治、权力制约之治、法律权威之治等特征。它既蕴含了民主、秩序、公正、人权、效率、和谐、文明的良法价值，又蕴含了以人为本、依法治理、公共治理的善治机理。

中共十一届三中全会提出了“发扬社会主义民主，健全社会主义法制”，开启了中国社会主义法制建设的新航程，实现了从人治向法制的第一次飞跃。中共十五大提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”，法治的地位和作用获得空前的重视。中共十七大提出“全面落实依法治国基本方略、加快建设社会主义法治国家”，中共十八大提出“全面推进依法治国、依法治国基本方略全面落实”，中共十八届三中全会、四中全会提出“发展和完善中国特色社会主义制度，推进国家治理体系治理能力现代化，加快建设法治中国”，“建设社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”。从法治国家向“法治中国”的发展，是当代中国社会主义法治建设史上的第三次重大突破，揭开了中国法治建设的新篇章。“法治中国”既尊重法治发展的普遍规律，又联系现实国情民意，是法治一般原理与中国法治实践紧密结合在法治道路、法治理论、法治制度上进行创造性转换的产物。“法治中国”无论是在科学内涵、价值功能还是在实现方式、保障措施各方面都是对依法治国的深化。它不仅注重法治发展过程、强调全面推进法治建设，而且

注重法治建设结果、强调全面落实和实现法治；不仅要全面落实法治，还要在推进法治上全面提速；不仅着眼于科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，更强调依法执政、全面提高执政方式和执政活动法治化水平，维护宪法法律权威、保障宪法法律统一实施；不仅要大力推进依法行政、加快建设法治政府，深化司法改革、加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，而且还要依法开展社会治理、建设社会主义法治社会；不仅重视依法划分权力界限、依法规范权力运行，致力于完善权力制约和法律监督，而且要加快构建科学完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成一整套“法治中国”的保障制度体系；不仅包括有形的制度硬实力建设，还包括法治软实力建设；不仅限于国内法治建设，还要统筹国内法治与国际法治两个方面。这些跨越与创新，既合乎法治发展的一般规律，又契合中国历史传统与现实国情；既高屋建瓴、统筹兼顾，又实事求是、服务于全面建成小康社会、全面深化改革、全面从严治党的全局，对打造中国法治模式、探明法治路径、弘扬中国精神、凝聚中国力量、开创中国法治建设和社会主义事业新局面的意义重大而深远。

新的历史条件下全面贯彻落实党的十八大和十八届三中全会、四中全会精神，全面贯彻落实习近平总书记关于法治建设的一系列讲话精神，需要突出“全面推进依法治国、加快建设法治中国”的时代主题。其中，“全面推进”强调法治改革与建设的范围之广、领域之多、决心之大，“加快建设”意味着法治建设的要求之严、期盼之高、任务之重，“法治中国”则预示着法治建设的视野之阔、道路之宽、价值之优，通过全面建设、加快建设和深度建设法治中国的有机结合，在广度、速度和深度多维度获得法治建设的突破性发展。而且，法治中国与富强中国、民主中国、文明中国、平安中国、和谐中国、美丽中国相辅相成，共同编织成中华民族伟大复兴“中国梦”的美好奋斗愿景。

当今世界的竞争关键是法治制度与规则制定权和主导权的竞争，法治

已然成为全球治理的最根本方式,中国思想、中国经验、中国模式正走向世界,在打造中国法治模式、探明法治路径、弘扬中国精神、凝聚中国力量、开创中国法治建设和社会主义事业新局面的时代背景下,加快推进“法治中国建设”这一全面深化改革的重大战略部署,俨然成为事关改革开放能否全面深入推进的根本保障,关乎我国夺取全面建成小康社会的决定性胜利和中华民族伟大复兴中国梦的实现。作为身处中国社会急剧变革、经济高速增长稳定增长的一员,我们可以预见且也必定出现,在不久的将来,中国将成为世界最大的经济体。中国理论、中国模式、中国道路、中国经验为世界认可并极具生命力,中国复兴已不可避免,崛起的中国成为大国的潮流不可阻挡。这是1840年以来中华民族一切仁人志士不断为之求索和奋斗的理想目标。而《“法治中国”建设略论》,是作为身处这一伟大时代的一个中国知识分子、一名法学理论研究和实践者对“法治中国”建设的探究和思考,是责任担当、使命履行的直接表达。

求木之长者,必固其根本;欲流之远者,必浚其泉源。徐汉明教授从“法治中国”建设的重大意义与目标任务,加强宪法和法律实施,深入推进依法行政,加快建设法治政府,全面深化司法体制改革、提高司法公信力,推进法治社会建设,推进网络社会治理法治化,加强法治工作队伍建设,提高领导干部法治能力,加强法治评估建设,加强和改进党对全面推进“法治中国”建设的领导等方面,对“全面推进依法治国、加快建设法治中国”作了深入思考和探究。其意于立足“法治中国”建设之制高点,从本源上解析“法治中国”建设这一宏大命题,苛求汲取已有养分、秉持新的思维、参照新的方法,直面与回答推进国家治理体系和治理能力现代化、加快建设法治中国的重大理论和实践问题。作者游刃于法律界与法学界,以理论与实务结合见长,融理论创新、制度创新、实践创新于一炉,本著作是其长期对司法实践的理性思考、对中国特色社会主义法治理论的领悟贯彻及其深刻解析,是一部具有思辨性、综合性、引领性的佳作。它对于法学界、法律

界和基层法治工作者参与和推动“法治中国”建设来说是一部不可多得的教材。

《“法治中国”建设略论》一书的问世,为法治中国建设园地增添了一朵学术奇葩,将会给法学研究、法治实践、法治人才培养及法治文化的弘扬产生重大的影响,是以为序。

武汉大学资深教授 李龙  
2015年6月4日

# 目 录

## 第一章 “法治中国”建设的重大意义与目标任务

- 全面实施依法治国,加快推进“法治中国”建设的时代背景、  
重大意义及其深远影响 ..... / 003
- 学习贯彻党的十八届四中全会精神,全面推进“法治中国”建设 ..... / 015
- 在全面推进依法治国中贯彻落实“三者统一”的对策 ..... / 036
- 构建有力的法治保障体系推进“法治中国”建设 ..... / 045

## 第二章 加强宪法和法律实施

- 法治的核心是宪法和法律实施 ..... / 053
- 保障宪法和法律统一正确实施,全面推进“法治中国”建设 ..... / 068

## 第三章 深入推进依法行政 加快建设法治政府

- 大力推进依法行政、严格执法,加快建设法治政府的若干建议 ..... / 075



## 第四章 全面深化司法体制改革 提高司法公信力

深化司法改革,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度 .....	/ 087
以中央两个《决定》精神为引领,全面深化司法体制改革 .....	/ 093
司法权和司法行政事务管理权分离制度设计的思考 .....	/ 134
《人民检察院组织法》修改的若干思考 .....	/ 171
审判权和司法行政事务管理权分离的思考 .....	/ 206
检察权和司法行政事务管理权适度分离制度设计的思考 .....	/ 237
探索设立跨行政区划检察院的思考 .....	/ 280

## 第五章 推进法治社会建设

中国特色社会发育模式构建 .....	/ 289
关于社会治理法治化若干问题 .....	/ 332
中国特色社会发育模式构建的法治路径 .....	/ 358
食品安全法律保障考察报告 ——以湖北省为例 .....	/ 363
法治平安建设问题研究 ——以湖北省为例 .....	/ 380
高校领域腐败风险防控体系建设研究 .....	/ 419

## 第六章 推进网络社会治理法治化

- 大数据时代网络安全的法律制度构建 ..... / 439
- 大数据时代惩治与预防网络金融犯罪的若干思考 ..... / 458
- “被遗忘的权利”立法:国际实践与中国路径  
——基于大数据时代背景的分析 ..... / 471

## 第七章 加强法治工作队伍建设

- 加快建设高素质法治工作队伍 ..... / 495
- 惩治和预防司法腐败 提升司法公信力 ..... / 505

## 第八章 提高领导干部的法治能力

- 强化法治思维,提升领导干部的法治能力 ..... / 545
- 加快提升领导干部法治能力建设 ..... / 556
- 领导班子和领导干部法治建设实绩考核的建议 ..... / 566

## 第九章 法治评估建设

- 法治建设指标体系及考核标准的价值功能 ..... / 583
- 法律实施语境下的法治建设指标体系和考核标准的科学构建 ..... / 586

论法治建设指标体系和考核标准的科学构建 ..... / 594

构建科学的法治建设指标体系和考核标准 ..... / 623

## **第十章 加强和改进党对全面推进“法治中国”建设的领导**

正确处理依法治国与依规治党的关系提高党执政法治化水平 ..... / 629

健全惩治和预防腐败体系推进清明政治建设 ..... / 639

后记 ..... / 645

# 第一章

## “法治中国”建设的 重大意义与目标任务



# 全面实施依法治国,加快推进 “法治中国”建设的时代背景、 重大意义及其深远影响\*

党的十八届四中全会以“建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家”为主题,提出了一系列法治新思维、新论断、新命题,描绘了建设法治中国的新蓝图、新愿景、新目标。这在中国共产党与中华人民共和国成立以来建设历史上尚属首次。它是对改革开放以来中国法治建设成功经验的深刻总结,是对未来中国法治建设的科学定位,也是新时期全面建设“法治国家”的“升级版”。全面实施依法治国,加快推进“法治中国”建设具有鲜明的时代背景和深远的历史影响,对推进国家与社会治理现代化意义重大。

## 一、鲜明的时代背景

### (一) 全面建成小康社会处于“关键期”

小康社会是古代思想家描绘的诱人的社会理想,也表现了普通百姓对宽裕、殷实的理想生活的追求。<sup>①</sup>所谓全面的小康社会,不仅仅是解决温饱问题,而是要从政治、经济、文化等各方面满足城乡发展需要。改革开放初

---

\* 本文系2014年度国家法治与法学理论研究重点课题“社会治理法治研究”阶段性成果(14SFB1001);教育部社会治理法治建设创新团队(2014~2016年)资助项目(IRT13102)。

① 参见《什么是小康社会?》,载新华网:[http://news.xinhuanet.com/society/2010-01/29/content\\_12897055.htm](http://news.xinhuanet.com/society/2010-01/29/content_12897055.htm),最后访问时间:2015年5月2日。

期,邓小平同志就提出建设小康社会的发展蓝图及“三步走”发展战略。党的十六大从经济、政治、文化、可持续发展的高度,科学界定了全面建设小康社会的具体内涵,其标准是:人均国内生产总值超过3000美元,这是全面建成小康社会的根本标志;城镇居民人均可支配收入1.8万元;农村居民家庭人均纯收入8000元;恩格尔系数低于40%;城镇人均住房建筑面积30平方米;城镇化率达到50%;居民家庭计算机普及率20%;大学入学率20%;每千人医生数2.8人;城镇居民最低生活保障率95%以上。<sup>①</sup>党的十七大提出,实现人均国内生产总值到2020年比2000年翻两番,在十六大确立的全面建设小康社会目标的基础上对我国发展提出新的更高要求。党的十八大从国际与国内发展的机遇与挑战出发,从实现“中国梦”的战略高度强调更加明确政策导向、更加针对发展难题、更好顺应人民意愿的新要求,提出实现国内生产总值和城乡居民人均收入比2010年翻一番,到2020年全面建成小康社会,让发展改革成果真正惠及13亿人民,推进经济、政治、文化、社会、生态文明全面发展,实现社会主义现代化建设宏伟目标和中华民族伟大复兴。<sup>②</sup>党的十八届三中全会、四中全会强调全面深化改革,推进国家治理体系治理能力现代化,建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。<sup>③</sup>只有运用法治思维和法治方法才能破解发展中的诸多难题,应对种种挑战,抢抓千载难逢发展的“黄金机遇期”,实现全面建设小康社会的目标,才能让发展的成果惠及全体人民,不断满足人民群众日益增长的物质文化生活需求,增进人民福祉。

## (二) 实现党领导方式和执政方式法治化处于“考验期”

党对国家各项工作的领导,既是中国特色社会主义法治的基本原则,也

---

<sup>①</sup> 参见“小康社会”,载百度百科:[http://baike.baidu.com/link?url=gpxAgN\\_FfDzyOu7poZAOFCTk2S\\_J6BhJpSoWV5EQ\\_TqF\\_1jAkDYCwfIcaSi9MyQh6EULLpFTi0sKYavyKUGdUK](http://baike.baidu.com/link?url=gpxAgN_FfDzyOu7poZAOFCTk2S_J6BhJpSoWV5EQ_TqF_1jAkDYCwfIcaSi9MyQh6EULLpFTi0sKYavyKUGdUK),最后访问时间:2015年5月2日。

<sup>②</sup> 参见“全面建设小康社会”,载百度百科:[http://baike.baidu.com/link?url=m78SuemjIFPj4HAeuZtI6ukvr-1C5HhILQZmMzch-sLdVZqr-\\_2oDpG3cDHx5g8SgzwlC7Bh8S6WaMRSfvjbB\\_](http://baike.baidu.com/link?url=m78SuemjIFPj4HAeuZtI6ukvr-1C5HhILQZmMzch-sLdVZqr-_2oDpG3cDHx5g8SgzwlC7Bh8S6WaMRSfvjbB_),最后访问时间:2015年7月12日。

<sup>③</sup> 同上。

是我国的宪法原则。依法治国,首先是依宪治国;依法执政,首先是依宪执政。党的十八届四中全会强调党领导方式和执政方式的法治化,坚持全面从严治党,就是要应对“四大考验”和“四大风险”,即执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验和精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险,回应社会舆论对党与法关系如何处理的关切,接受人民在大数据时代担当执政兴国大任的考试。一方面,100多年中华民族复兴的曲折奋斗史,东欧国家转型社会发展衰变现状,中东国家“颜色革命”动荡灾难现实,都时刻在警醒中华民族、告诫亿万同胞,特别是警示中国共产党人,必须挑起执政兴国的大任,必须在世情国情社情交织多变的情境中继续勇于担当,必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政,领导人民执行宪法和法律,自觉在宪法和法律范围内活动,真正做到领导立法、保证执法、带头守法。另一方面,党必须坚持发挥“总揽全局、协调各方”的领导核心作用,坚持依法治国基本方略和依法执政基本方式,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,支持国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关依照宪法和法律独立负责、协调一致地开展工作,<sup>①</sup>不断推进国家各项工作的制度化、法治化。再一方面,党员领导干部必须提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、保障人权、维护公正、实现正义、促进繁荣的能力,努力推动全社会形成“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”的良好法治氛围。<sup>②</sup>

### (三) 国家治理法治化现代化处于“发展期”

国家治理法治化现代化,是指国家治理者与社会协同参与者善于运用法治思维、法治方式,依托国家良法(“硬法”)与乡规民约习俗(“软法”)构建结构严密、规范有序、协调运行的经济、政治、文化、社会及生态文明治理

<sup>①</sup> 徐汉明:《保障宪法和法律统一正确实施》,载《光明日报》2013年10月13日。

<sup>②</sup> 参见汪永清:《善于运用法治思维和法治方式开展政法工作》,载《人民日报》2014年07月28日。



体系,以优化自然、文化、社会、制度及人文环境资源配置,有效预防和化解社会冲突与社会风险,实现国家与社会良性互动、合作共治、良法善治,经济社会永续发展的状态及其过程。<sup>①</sup>马克思在创立科学社会主义理论过程中,建立了“西方文明模式”和“东方补充模式”,<sup>②</sup>形成了从资本主义向社会主义过渡阶段国家治理的基本理论。但是,“西方文明国家”无产阶级革命实践一直未能提供这样的“实例”经验,马克思对不发达国家“向社会主义过渡”的具体途径和实现形式也未作具体的描述。<sup>③</sup>列宁针对俄国小生产汪洋大海般的国度,生产力发展极不平衡的状况,封建专制文化盛行等物质生活条件,以及国内反动势力国际发达资本主义国家包围的现实困境,强调过渡时期国家治理体系与治理能力的构建,即政治制度上建立无产阶级(苏维埃)政权,实行无产阶级专政;<sup>④</sup>经济制度上废除私有制,实行工人所有制,推行国家资本主义的新经济政策;<sup>⑤</sup>经济组织方式上推行农村合作制;<sup>⑥</sup>法治保障上强调法制统一、宪法至上、法律至上,权力制约与法律监督,重视司法与检察制度建设;<sup>⑦</sup>注重吸收群众的优秀代表参与工农检察院的监督工作;强调人权保障法制化,指出“宪法是一张写着人民权利的纸”;<sup>⑧</sup>重视保护新生政权;强调妇女与男子权益平等;<sup>⑨</sup>重视和推广“星期六义务劳动”,培育社会新风气以及军事外交等;<sup>⑩</sup>从而创建了资本主义包围丛中独树一帜的苏维埃社会主义制度体系,从理论与实践结合上丰富发展了马克思和恩格斯的

① 徐汉明:《推进国家与社会治理法治化》,载《法学》2014年第11期。

② 参见徐汉明、徐晶:《马恩“丹麦模式”中国化之路——农民土地持有产权制度》,社会科学文献出版社2012年版,第28页。

③ 同上。

④ 参见《论粮食税》,载《列宁选集》(第4卷),人民出版社1995年版,第488~525页。

⑤ 参见《论合作制》,载《列宁选集》(第4卷),人民出版社1995年版,第767页。

⑥ 同上,第767~771页。

⑦ 《列宁全集》(第43卷),人民出版社1987年版,第195页。

⑧ 《列宁全集》(第12卷),人民出版社1987年版,第50页。

⑨ 参见《论苏维埃共和国女工运动的任务》,载《列宁全集》(第37卷),人民出版社1987年版,第145~153页。

⑩ 参见《伟大的创举》,载《列宁选集》(第4卷),人民出版社1995年版,第9页。