


今日中国
丛书

解读「四个全面」系列

全面依法治国： 迈向国家治理新境界

张文显 等 著


 党建读物出版社

今日中国
丛书

解读「四个全面」系列

全面依法治国： 迈向国家治理新境界

张文显 等 著

 党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

全面依法治国：迈向国家治理新境界 / 张文显等著

—北京：党建读物出版社，2016.10

(今日中国丛书)

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0783 - 2

I. ①全… II. ①张… 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 185021 号

全面依法治国：迈向国家治理新境界

QUANMIAN YIFA ZHIGUO: MAIXIANG GUOJIA ZHILI XIN JINGJIE

张文显 等/著

责任编辑：陈蔡志 陈文龙

责任校对：张学民

封面设计：黄枬

出版发行：党建读物出版社

地 址：北京市西城区南横东街6号（邮编：100052）

网 址：<http://www.djcb71.com>

电 话：010 - 58587632/7681

经 销：新华书店

印 刷：保定市中画美凯印刷有限公司

2016年10月第1版 2016年10月第1次印刷

880毫米×1230毫米 32开本 8.75印张 153千字

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0783 - 2 定价：19.00元

本社版图书如有印装错误，我社负责调换（电话：010 - 58587660）

序言 / 1

第一章 坚持走中国特色社会主义法治道路 / 22

- 一、中国特色社会主义法治道路的形成 / 23
- 二、党的领导是社会主义法治的根本保证 / 28
- 三、中国特色社会主义制度是法治的制度基础 / 30
- 四、中国特色社会主义法治理论是法治的行动指南 / 33

第二章 全面推进依法治国的总目标 / 45

- 一、中国特色社会主义法治体系的具体内容 / 46

二、建设中国特色社会主义法治体系必须坚持的基本原则 / 55

三、建设社会主义法治国家 / 58

第三章 完善中国特色社会主义法律体系 / 63

一、中国特色社会主义法律体系的形成 / 64

二、推进立法体制改革 / 65

三、深入推进科学立法、民主立法 / 72

四、加强重点领域立法 / 77

第四章 树立宪法权威，确保宪法和法律实施 / 85

一、树立宪法权威的重要意义 / 86

二、宪法实施与监督制度体系 / 94

三、完善宪法监督体制机制 / 101

第五章 依法行政，严格执法，加快建设法治政府 / 112

一、法治政府建设的重大意义 / 113

二、法治政府建设的基本要求 / 116

三、法治政府建设的主要任务 / 123

第六章 深化司法体制改革，提高司法 公信力 / 141

- 一、深化司法体制改革的重大意义、基本原则和根本尺度 / 141
- 二、确保依法独立公正行使司法权 / 148
- 三、健全司法权运行机制 / 153
- 四、完善人权司法保障制度 / 164
- 五、完善司法职业制度 / 168

第七章 弘扬法治精神，推进法治社会 建设 / 176

- 一、推动全社会树立法治意识 / 178
- 二、推进多层次多领域依法治理 / 185
- 三、建设完备的法律服务体系 / 191
- 四、畅通维权渠道，构建纠纷多元化解机制 / 196

第八章 建设德才兼备的高素质法治 队伍 / 203

- 一、法治队伍建设的主要任务 / 205
- 二、创新法治人才培养机制 / 215
- 三、推进法治职业共同体建设 / 219

第九章 加强和改进党对依法治国的
领导 / 225

- 一、正确认识党和法的关系 / 225
- 二、把党的领导贯彻到依法治国全过程 / 233
- 三、坚持依法执政 / 237
- 四、培养法治思维和法治能力 / 242

第十章 统筹国内法治与国际法治，推动
国际关系法治化 / 249

- 一、统筹国内法治与国际法治的重要意义和现实基础 / 250
- 二、中国参与国际法治的能力建设 / 261
- 三、认真做好涉外法律工作 / 267

后记 / 272

序 言

党的十八大确立了到 2020 年全面建成小康社会的奋斗目标。党的十八大之后，以习近平同志为总书记的党中央深入探索全面建成小康社会的战略举措，以及全面建成小康社会后我国经济社会持续发展、党和国家长治久安的一系列重大问题，形成了全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局。

一、在“四个全面”战略布局中，全面依法治国有着极其重要的定位和作用

（一）全面依法治国是全面建成小康社会的重要目标与任务

全面建成小康社会必然要求全面依法治国。党的十八大在确立全面建成小康社会战略目标的同时提出了小康社会的法治目标：“依法治国基本方略全面落实，法治政府基本建成，司法公信力不断提高，人权得到切实尊重和保障。”强调法治是治国理政的基本方式，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，

善于运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定，为此要全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。可见，全面建成小康社会是包括全面依法治国在内的“全面”。

（二）全面依法治国是全面深化改革的重要保障

党的十八届三中全会作出了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称“党的十八届三中全会《决定》”），四中全会作出了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称“党的十八届四中全会《决定》”）。两个《决定》接续出台彰显出改革与法治的内在联系，正如习近平总书记所说，改革和法治如鸟之两翼、车之两轮。^①同时，两个《决定》也把改革与法治的关系，即破与立的对立统一关系置于更加突出的位置。许多改革举措涉及现行法律制度，致使改革与法治的关系十分敏感，如何正确认识和处理好改革与法治的关系，是在法治轨道上有序推进改革，还是突破宪法法律制度乱改革，既是对改革的考验，也是对法治的挑战。习近平总书记和党中央明确要求改革不能以牺牲法制的尊严、统一和权威为代价，指出凡属重大改革要于法有据，确保在法治轨道上推进改革，需要修改法律的可以先修改法律，先立后破，有序

^① 《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第14页。

进行；有的重要改革措施，需要得到法律授权的，要按法定程序进行，不得超前推进，防止违反宪法法律的“改革”对宪法法律秩序造成严重冲击，避免违法改革对法治的“破窗效应”。总而言之，要善于以法治凝聚改革共识，以法治引领改革方向，以法治规范改革程序，以法治确保和巩固改革成果。

（三）全面依法治国与全面从严治党是相辅相成的

中国共产党是执政党，又是国家和社会的领导党，拥有宪法和法律规定的执政权和领导权。党的领导是我国政治体系的核心。因而，全面从严治党是全面依法治国的根本保证。首先，从国家治理体系看，管党治党与依法治国是相辅相成的。在我国，国家治理体系是由一整套制度构成的，其中包括以宪法为统领的国家法律制度体系，以中国共产党党章为统领的党内法规制度体系，以党的基本路线和基本国策为统领的党和国家政策制度体系。三者之间具有内在统一性和互补性。我们党治国理政、推进国家治理体系现代化，不仅要有完善的国家法律制度体系，而且必须有健全的党内法规制度体系，特别是中央层面的、全党统一的党内法规体系。在某种意义上说，完善党内法规制度体系，推进党内法规制度现代化，是完善和发展国家治理体系、推进国家治理体系现代化的必然要求。所以，要根据管党治党和依法治国的总体部署，以“宪法为上、党章为本”为基本原

则，不断完善党内法规制度体系。其次，从管党治党与依法治国的内在要义看，二者也是相辅相成的。依法治国的“国”，首先是国家机器意义上的“国”，其次才是国度意义上的“国”。马克思主义经典作家认为，国家作为政治机器，是代表统治阶级管理社会的公共权力，是包括立法权、行政权、司法权、军事权等在内的权力体系。因此，依法治国实质上就是依法治权。由于中国共产党是执政党，即掌握和运用国家政权的党，党通过自己的党员，特别是领导干部执掌和运行国家权力。所以，依法治权合乎逻辑地要求从严管党治党。从这种内在逻辑出发，要始终把规范和控制国家权力作为主要目标，确保国家权力属于人民、为了人民、接受人民监督；要始终把从严管党治党作为全面落实依法治国基本方略实现党和国家各项工作法治化的奠基工程。再次，管党治党与依法治国的相辅相成，必然要求把以法治思维和法治方式反对腐败与以党性思维和党纪方式反对腐败有机结合起来，把严肃执纪与严格执法统一起来，完善执纪与执法有效衔接的程序。

综上所述，从“四个全面”战略布局看，全面依法治国意义十分重大。“没有全面依法治国，我们就治不好国、理不好政，我们的战略布局就会落空。”所以，我们“要把全面依法治国放在‘四个全面’的战略布局中来把握，深刻认识全面依法治国同其他三个‘全面’

的关系，努力做到‘四个全面’相辅相成、相互促进、相得益彰”。^①

二、全面依法治国有着重大的现实意义、深远的历史意义和广阔的世界意义

党的十一届三中全会以来，我们党始终重视法治建设，把依法治国确定为党领导人民治理国家和社会的基本方略，把依法执政确定为党治国理政的基本方式。党的十八大进一步作出了全面推进依法治国的战略部署，强调要科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。党的十八大之后，习近平总书记发出“建设法治中国”的伟大号召。2013年，党的十八届三中全会《决定》明确提出“推进法治中国建设”，强调依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设。2014年，党的十八届四中全会《决定》对全面推进依法治国的总体目标、基本原则、法治建设和法治改革的重大任务作出全方位的部署，号召全党和全国人民坚定不移走中国特色社会主义法治道路，为建设法治中国而奋斗。我们党之所以以如此坚强的意志和勇气、以如此坚忍不拔的精神，领导全国人民奋力推进法治建设，是因为依法治国对于中华民族和中国特色社会主义

^① 《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第15页。

事业具有重大的现实意义和深远的历史意义，对于人类社会的文明进步亦具有重大意义。

（一）全面依法治国是推进中国政治文明和社会现代化的必由之路

习近平总书记指出：“法治和人治问题是人类政治文明史上的一个基本问题，也是各国在实现现代化过程中必须面对和解决的一个重大问题。综观世界近现代史，凡是顺利实现现代化的国家，没有一个不是较好解决了法治和人治问题的。相反，一些国家虽然也一度实现快速发展，但并没有顺利迈进现代化的门槛，而是陷入这样或那样的‘陷阱’，出现经济社会发展停滞甚至倒退的局面。后一种情况很大程度上与法治不彰有关。”^①新中国成立以后，我们党和国家很多重大的失误，都与人治有关。《中共中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》深刻分析了这一教训，指出：“种种历史原因又使我们没有能把党内民主和国家政治社会生活的民主加以制度化、法律化，或者虽然制定了法律，却没有应有的权威”，这“就使党和国家难于防止和制止‘文化大革命’的发动和发展”。所以，“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威”。

^① 《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第12页。

根据对国内外经验教训的考察分析，习近平总书记指出：人类社会发展的事实证明，依法治理是最可靠、最稳定的治理，“法治兴则国家兴，法治衰则国家乱”，“全面推进依法治国，是深刻总结我国社会主义法治建设成功经验和深刻教训作出的重大抉择”。^①

我们党之所以摒弃人治、选择法治，是因为人治有致命的弊端，法治有巨大的优越性。人治的典型特征在于统治者个人或者极少数人说了算，这种治理方式除了出错率高之外，往往导致人亡政息、难以为继。有鉴于此，邓小平同志反复告诫党和人民，人治“危险得很”，人治“靠不住”。他曾在同几位中央负责同志的谈话中指出：“一个国家的命运建立在一两个人的声望上面，是很不健康的，是很危险的。不出事没问题，一出事就不可收拾。”“还是要靠法制，搞法制靠得住些。”^②相对于人治，法治则具有多方面明显的优越性。其最大优越性在于，它能够保持执政党的执政理念、执政路线、执政方针的连续性、稳定性、权威性，不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变，真正做到“不动摇”“不折腾”。

① 《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第8页。

② 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第311、379页。

（二）全面依法治国是发展社会主义市场经济、建构现代市场体系的根本要求和重要保障

当今世界有两种生产资料所有制形式，我们坚持和不断完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。坚持以公有制为主体，发展壮大国有经济，国有经济控制国民经济命脉，对于发挥社会主义制度的优越性，增强我国的经济实力、国防实力和民族凝聚力，具有关键性作用；对于全体社会成员享有基本的生活需要和最低限度的社会平等，最终走向共同富裕的道路，也是极其重要的制度保障。而个体经济、私营经济、合资或外资经济等非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分，它们的发展对于充分调动社会各方面的积极性、加快生产力发展、增加社会就业具有重要作用。

当今世界有两种资源配置的基本方式，一是计划经济，二是市场经济，我们告别了僵化的计划经济，选择了自由的市场经济。事实证明，市场经济是当今世界最有效率的经济运行机制。党的十四大把建立社会主义市场经济体制作为我国经济体制改革的总体目标，具有伟大的现实意义和极其深远的历史意义。党的十四大以来，我们在建立社会主义市场经济体制方面的理论研究和实践探索，更加明确了社会主义市场经济体制的建设目标。党的十八届三中全会进一步作出“加快完善现代市场体系”的决定，提出“建立统一开放、竞争有序的市场体系，是使市场在

资源配置中起决定性作用的基础。必须加快形成企业自主经营、公平竞争，消费者自由选择、自主消费，商品和要素自由流动、平等交换的现代市场体系”。

建立社会主义市场经济体制和现代市场体系，需要法治的引领和保障。在建立社会主义市场经济体制和现代市场体系的过程中必须同步完善社会主义市场经济的法律体系和法治体系。这是因为市场经济内在地需要法律和法治，没有法律和法治就没有市场经济，市场经济必然是也必须是法治经济。

适应社会主义市场经济体制和现代市场体系运行的内在需要，法治在市场经济体制和市场体系中至少有着以下几个方面不可或缺的作用。第一，保障作用。通过为市场经济提供良好的外部法律环境，为市场经济体制的建立和市场经济的发展创造稳定的政治局面、安居乐业的社会秩序和切实有效的社会保障体系。这方面的作用犹如为市场经济“护航”。第二，引领作用。引领作用旨在通过规定社会主义市场经济的发展方向、价值目标、基本政策和利益关系，指引市场经济沿着正确、合法、高效和安全的路线破浪前进。这一方面的作用犹如为市场经济“引航”。第三，服务作用。由于市场经济法治化，经济交往的过程无不同时也是法律交往的过程，加上法律越来越专门化、技术化、信息化和国际化，市场经济对法律服务的需求和依赖也越来越大。律师、公

证、法律咨询等法律职业和法律服务体系的发展就是为了满足这方面的需要。法律服务的范围将从主要是诉讼代理扩大到法律顾问、法律评价和法律审定，并从国内扩大到国外。第四，规制作用。市场经济具有二重性。一方面，发展社会主义市场经济有利于解放和发展社会生产力，增强国家的综合国力，提高人民的生活水平，也有利于增强人们的自立意识、竞争意识、效率意识、民主法治意识和开拓创新精神，使社会主义的优越性进一步发挥出来。但另一方面，市场自身也存在着一些弱点和消极方面，如可能扩大贫富差别，导致两极分化，也会使一些人利用市场机制的空档而见利忘义、唯利是图、搞假冒伪劣，在两种经济体制转轨过程中出现混乱和无序，等等。法律将对市场经济的消极方面予以规制，以充分发挥市场经济的积极作用，克服其弱点和消极因素。第五，推进经济体制改革的作用。主要表现为把改革纳入法治的轨道，用法律法规引导和规范改革，用法律确认和巩固改革的成果。

（三）全面依法治国是发展社会主义民主政治、切实保障人权的根本要求和重要保障

法治与民主政治有着内在的必然联系，社会主义民主政治本质上是法治化政治。

首先，民主政治在运作上是代议民主或间接民主。这种体制意味着在政治权力的持有与政治权力的行使之