

迈向法治

第二版

从法律体系到法治体系

王利明 / 著

迈向法治

第二版

从法律体系到法治体系

王利明 / 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

迈向法治：从法律体系到法治体系/王利明著. —2 版. —北京：中国人民大学出版社，2016. 10

ISBN 978-7-300-23333-8

I. ①迈… II. ①王… III. ①社会主义法制-研究-中国 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 212974 号

迈向法治

——从法律体系到法治体系 (第二版)

王利明 著

Maixiang Fazhi

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 北京易丰印捷科技股份有限公司

版 次 2015 年 2 月第 1 版

规 格 160 mm×235 mm 16 开本

2016 年 10 月第 2 版

印 张 26 插页 1

印 次 2016 年 10 月第 1 次印刷

字 数 272 000

定 价 49.80 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

序 言

党的十八届四中全会以全面推进依法治国为主题，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》（以下简称四中全会决定），其中提出了建设中国特色社会主义法治体系和社会主义法治国家的战略目标，并对依法治国方略实施的具体步骤作了全面部署和顶层设计。在社会主义法律体系已经形成的背景下，四中全会提出了建设法治体系的目标，从法律体系迈向法治体系，这表明我国的法治建设已经进入新的历史阶段。如果说十一届三中全会拨乱反正，将“以阶级斗争为纲”转变为“以经济建设为中心”，是一个重要的历史转折，那么，十八届四中全会则是一个新的历史转折，经济建设和法治建设共同成为新时期党的工作的重心。在我们党九十多年的历史中，针对不同时期的历史任务，党的工作重点有过多次的转变。在中国经济社会建设取得伟大成就的今天，我们党将依法治国确定为新时期的工



作重点，是着眼于国家长治久安和中华民族长远利益的、具有远见卓识的战略部署，开创了社会主义伟大事业的新篇章。

四中全会在国家法治建设的历史进程中具有里程碑意义，与四中全会相关的多个“第一”足以载入史册：

——中共中央第一次将中央全会的主题确定为“依法治国”，凝聚了全党的共识，反映了广大人民群众共同的心愿。这是党的历史上第一次以“法治”作为主要议题的全会。

——四中全会第一次就如何全面推进依法治国，加快社会主义法治国家建设进行顶层设计和战略部署，在决议中第一次提出建设“法治体系”和“法治国家”的总目标。

——四中全会第一次提出了“中国特色社会主义法治道路”。这条道路就是在党的领导下，以中国特色社会主义制度为基础，以社会主义法治理论为指导，以建设中国特色社会主义法治体系和社会主义法治国家为总目标，并以推进依法治国战略的各项任务为内容，形成了符合中国国情、独具中国特色的法治道路。

——四中全会第一次提出落实依法治国方略的“路线图”。包括形成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，形成完善的党内法规体系，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，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。

——四中全会第一次将对推进依法治国具有重要意义的改革举措分解为一百八十多项，并把这些举措“纳入改革任务总台账，一体部署、一体落实、一体督办”，形成了具体的操作方案，

这也是绝无仅有的。

——四中全会第一次清晰表述了法治的内涵，即法治由良法与善治共同构成，并明确提出了“良法”与“善治”之间的关系，即“法律是治国之重器，良法是善治之前提”。

此外，四中全会还第一次提出了许多新概念、新理论，如“法治体系”、“法治保障体系”、“党内法规体系”、党的领导是法治的“题中应有之义”等。四中全会决定是对社会主义法治理论的重大创新，是对法治概念内涵的进一步发展，也为我国未来的法治建设指明了方向。在这一背景下，对该决定进行认真学习和解读，是法学理论工作者的重要任务。

建设中国特色社会主义法治体系和法治国家，对中国人来说，是一项前无古人的伟大事业。它体现了广大人民群众的共同意志，凝聚了广大人民的共识。在我国，法治既是一种伟大的社会实践，又是一种崇高的社会理想，它激励我们为实现法治社会而不断追求、努力。不积跬步，无以至千里。法治不能大跃进，不能脱离国家社会发展的实际水平。从法律体系迈向法治体系，四中全会的决定为中国未来的法治建设描绘了一幅宏伟的蓝图。这一蓝图不仅立意高远，而且附有明确的路线图，有很强的可操作性。不过，知易行难，我们能否将这一重要的历史机遇及时转化为法治中国的建设成就，取决于我们能否继续坚持不懈地追求法治梦。科技的发明和创新使人类学会了如何驾驭自然，而法律的创制和践行则使人类学会如何驾驭自己。

“敷政优优，百禄是遑（《诗经·商颂·长发》）。”全面依法治国是亿万人民的共同期盼，凝聚了全党和全国人民的共识。我



们党带领中国人民走上法治的道路，也必将走出几千年循环往复、兴衰更替的“历史周期律”。法治之路就是一条通向全面建设小康社会的康庄大道，也是实现中国梦的重要保障。

我们正在走向一个崇尚法治、信守法治、厉行法治的新时代，道路漫漫，但目标已定，前途一片光明。

目 录

一、全面推进依法治国的总目标	(1)
从法律体系迈向法治体系	(1)
法治具有目的性	(9)
迈向法治中国的新征途	(17)
全面推进“五大体系”建设	(21)
大力推进两个“三位一体”建设	(31)
依法治国与国家治理体系现代化	(38)
二、何为法治	(47)
什么是法治	(47)
法治：良法与善治	(53)
法治与法制	(69)
法治与人治	(74)
法治应该成为一种生活方式	(82)
法律至上是法治的要义	(88)



中国特色社会主义法治道路	(94)
依法治国与依宪治国	(101)
完善法治化的营商环境	(105)
依法治国的“法”是否包括国际法	(109)
三、法治的发展	(115)
儒家文化对法治的影响	(115)
法家思想对现代法治建设的借鉴意义	(122)
依法治国方略的形成与发展	(129)
改革必须于法有据	(137)
四、依法执政	(147)
依法治国与依法执政	(147)
五、立良善之法	(159)
完善法规体系 以良法保善治	(159)
科学立法是确保立法质量的关键	(164)
法律乃公平正义之术	(167)
立法应当去部门化	(172)
编纂一部 21 世纪的科学的民法典	(176)
呼唤一部网络时代的民法典	(184)
新时代背景下互联网立法的重点问题	(187)
建设法治国家需坚持税收法定	(200)
民法要扩张 刑法要谦抑	(205)
六、依法行政	(214)
依法治国与法治政府建设	(214)

法无授权不可为	(226)
以权力清单规范公权	(244)
私权越发达 公权越规范	(249)
“依法行政”与“依罚行政”	(257)
七、公正司法	(262)
保障司法机关独立行使职权	(262)
积极探索巡回法庭制度	(266)
推进跨行政区划司法机构的设置	(271)
深化司法公开 构建阳光司法	(273)
以判决书说理促公正	(280)
刑事诉讼以审判为中心	(283)
多从法律职业共同体中选拔法官	(286)
推进法院人员分类管理	(289)
正确应对员额制改革中的四类问题	(293)
推行立案登记制应明确立案标准	(297)
逐步完善检察院提起公益诉讼制度	(303)
切实落实法官、检察官职业保障制度	(307)
谈谈律师的职业定位	(310)
八、建设法治社会	(316)
加快推进法治社会建设	(316)
“法不禁止即可为”是个人自由的保障	(322)
负面清单与社会治理	(329)
依法治国应强化规则意识	(341)



法治与德治	(347)
全民信法是法治的基础	(354)
契约精神与法治社会	(362)
九、法学教育	(371)
法治与法律人	(371)
何为法治思维	(376)
大力培养法治创新人才	(396)
后 记	(404)
第二版后记	(405)

一、全面推进依法治国的总目标

四中全会就全面推进依法治国基本方略作出了总体部署，提出了全面推进依法治国的总目标，这就是建设社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。这个总目标的提出，为依法治国指明了方向。四中全会决定已经向世人宣示，我们党已经对依法治国形成共识。在中国经济社会建设取得伟大成就的今天，党将依法治国确定为新时期工作的重点，是着眼于国家长治久安和中华民族长远利益的、具有远见卓识的战略部署，开创了伟大的社会主义事业的新篇章。

从法律体系迈向法治体系

法治，就是依据法律治国理政的方式和状态。社会主义法治



体系概念的提出，是党在法治理论上的一次重大飞跃。2011年3月，吴邦国委员长宣布，中国特色社会主义法律体系已经形成，这标志着我国在立法方面取得了举世瞩目的成就，表明我国已经基本结束了无法可依的状况，我国依法治国方略已经取得了重大的阶段性成果。中国特色社会主义法律体系的形成为法治体系的实现提供了前提和基础，但这并不意味着我国已经全面建成了法治体系。

从法律体系迈向法治体系，必须要全面推进法律的实施。法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。在社会主义法律体系形成之后，摆在我们面前的任务是如何使“纸上的法律”变为“行动中的法律”，如何最大限度地发挥现有法律的实际效果。四中全会之所以要求从法律体系迈向法治体系，是因为法律体系只是强调立法层面问题，并没有强调法律的实施及其实效，只有在法律体系得到有效实施之后，才能形成法治体系。因此，法治体系与法律体系相比，其内涵更为丰富，不仅包含立法，而且更强调执法、司法、守法、法律监督等动态的过程，包含“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”等内容。由此可见，“法治体系”与“法律体系”相比，虽然仅一字之差，但却彰显了我们党治国理政方式的重大转型，为依法治国方略提出了更新的目标和更高的要求，表明我国的依法治国蓝图已经进入新的阶段。因为全面推进依法治国涉及很多方面，必须有一个总览全局、牵引各方的“总抓手”，这就是建设中国特色社会主义法治体系。全面推进依法治国必须围绕这个总抓手来谋划、来推进。

为实现建设法治体系、建设法治中国的总目标，四中全会提

出了具体的实施方案和路线图，强调“五大体系”的建设，即形成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以及完善的党内法规体系。为了实现建设法治体系和法治中国的总目标，四中全会提出了“五个坚持”，即坚持中国共产党的领导、坚持人民主体地位、坚持法律面前人人平等、坚持依法治国和以德治国相结合、坚持从中国实际出发。四中全会提出的总目标和“五大体系”、“五个坚持”是我们党依法治国理念在新时期的进一步深化和发展。为落实上述目标，四中全会提出了一百八十多项对依法治国具有重要意义的改革举措，纳入依法治国总台账，这不仅将法律的实施和执行摆在更加突出的位置，而且为全面推进法治中国建设、建立法治体系规定了更加清晰的目标和路线图，为我们党全面推进依法治国战略、走社会主义法治道路指明了前进的方向。

从法律体系迈向法治体系，必须明确党的领导、依法执政与社会主义法治之间的关系。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。四中全会将党的领导和法治的关系概括为“一体两面”的关系，强调党的领导与社会主义法治的一体性，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。坚持党的领导是我国社会主义法治道路的根本特征，也是与西方国家法治的区别所在。建设法治体系，关键在于坚持党的领导，在于党科学而有效地依法执政，从这一意义上说，法治体系建设的核心任务是依法执政。依法执政既要求党依据宪法和法律治国理政，也要求党依据党内法规管党、治党。党要领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，才能确保

法治体系建设有序推进。

从法律体系迈向法治体系，必须建立完备的法律规范体系，以良法保善治。法治不是简单的法条之治，而应当是良法之治。古人云：“立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治。”^① 因此，厉行法治，良法先行。“小智治事，中智治人，大智立法”^②，法律是治国之重器，良法是善治之前提。良法善治符合法治的精髓。什么是良法？良法不是指法律在道德层面的善良，而是价值、内容、体系、功能等方面的优良，在内容上应当反映最广大人民群众的根本利益和切实需求，符合公平正义的要求，维护个人的基本权利，反映社会发展规律的法律。为此，需要加强重点领域立法（如加快编纂民法典），进一步推进法律体系的完善。需要通过科学立法、民主立法，不断提高立法质量。需要改进立法体制机制，健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式。要发挥立法的引领和推动作用，必须把每件法律都制作成精品，形成法律规范体系。大道至简，法贵简约，法律并非越多越好。《法国民法典》之父波塔利斯在两个世纪前就曾告诫后世的立法者：“不可制定无用的法律，它们会损害那些真正有用的法律。”老子也曾言，“法令滋彰，盗贼多有”（《老子·道德经》），这说明立法并非多多益善，繁杂但又不实用的法律，不仅耗费大量的立法资源，也可能使有些法律形同虚设，影响法律的权威和人们对法律的信仰。四中全会所提出的形成完备的法律规范体系，重在立良法，求善治，这为法治体系的形成提

① 王安石：《周公》。

② 习近平同志在中共十八届四中全会第二次全体会议上的讲话，2014-10-23。

供了基础和前提。

从法律体系迈向法治体系，必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，三者相互作用、相互促进。依法治国是治理国家的基本方略，依法执政是执政党的基本执政方式，依法行政是政府行政权运行的基本原则。依法治国，首先是依宪治国；依法执政，关键是依宪执政。宪法以国家根本法的形式，确立了党和国家的根本任务、基本原则、重大方针、重要政策。宪法确立了国家治理的基本结构和基本机制，是治国安邦的总章程，依宪治国是国家治理体系和治理能力现代化的根本保障。国家治理能力的现代化，首先要求国家治理的法治化。法治是规则之治、程序之治、控权治理、依法自主，而且有健全的维权机制，可以理顺各方面的利益关系，有效化解各方面的矛盾。而依法治理要求依照宪法和法律对国家权力进行合理配置，并通过制度设计实现各个国家机关之间的相互监督与制约，各个国家机关都必须依据宪法所赋予的职权来行使权力，并依据宪法的规定切实保障公民的合法权益。任何组织与个人都不能凌驾于宪法和法律之上；任何权力都要受到宪法和法律的约束，不能允许任何人以权代法、以权压法、以权废法。领导干部要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。

从法律体系迈向法治体系，必须坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。建设法治国家是目标，建设法治政府是关键，建设法治社会是基础，三者相互关联，相互促进。一方面，为建设法治政府，四中全会提出了职权法定的原则，规范政府权力。按照四中全会报告，依法行政要依法全面履行政府职能，推



进机构、职能、权限、程序、责任法定化，推行政府权力清单制度，这就是对政府职权法定的具体界定。法治政府，一定是有限政府。所谓有限，就是政府只能做法律允许和法律授权政府做的事情，而不能超越法律做事。建立法治政府，要求政府职能应当由法律来确定，“法无授权不可为”，“无法律则无行政”。另一方面，建设法治社会就是要全社会成员有序参与法治建设进程，要营造“全民信法、全民守法”的社会氛围，提升全体社会成员的法律信仰。四中全会提出，法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护。美国法学家哈罗德·伯尔曼曾指出：“法律必须被信仰，否则它便形同虚设。”只有把法律当做一种信仰，才能引导公民树立社会主义法治理念、养成遵纪守法和用法律途径来解决问题的良好习惯，真正使法治精神深入人心。

从法律体系迈向法治体系，必须正确处理改革与法治的相互关系。法律求稳，改革求变，在改革进入“深水区”和攻坚阶段后，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、作用更加重要。但各项全面深化改革措施的展开必须依法进行，以确保改革事业在法治轨道上推进。四中全会提出，实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据，立法主动适应改革和经济社会发展需要。为此，应注重立法的顶层设计，使立法保持前瞻性，为改革预留空间。适应改革的需要，应当对立法进行适当修改、补充、完善。对不适应改革要求的法律、法规，要及时修改和废止。对改革的成果要通过立法予以确