

2014年度

法治发展综合评估项目成果 蓝皮书

徐汉明 徐建波 张建升 编著

中国检察出版社



2014年度

法治发展综合评估项目成果 蓝皮书

徐汉明 徐建波 张建升 编著

中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心暨湖北法治发展战略研究院

检察日报

人民检察杂志社

正义网

华永集团

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

2014 年度法治发展综合评估项目成果蓝皮书/徐汉明, 徐建波, 张建升编著. —北京: 中国检察出版社, 2015. 6
ISBN 978 - 7 - 5102 - 1451 - 6

I. ①2… II. ①徐… ②徐… ③张… III. ①社会主义法制 - 评估 - 白皮书 - 中国 - 2014 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 133616 号

内容提要

本书是第三次年度法治发展综合评估成果总结, 以 2014 年度中国法律制度建设、法学理论研究成果、优秀法治人物、典型法治案例与法治新闻为视角, 从综合报告、评估实施、成果专题、综合发展四个部分, 对 2014 年度中国法治发展状况进行综合评估。全书旨在真实呈现 2014 年我国社会法治状态, 揭示法治运行规律, 反映法治建设最新成就, 展示法学研究前沿成果, 褒扬法治建设典型人物, 并对 2015 年度中国法治建设进行展望, 提出合理建议。本书对推进中国法治发展与司法改革建设具有深远意义。

2014 年度法治发展综合评估项目成果蓝皮书

徐汉明 徐建波 张建升 编著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjcbs. com)

编辑电话: (010) 68639708 68650384

发行电话: (010) 53390190 68650016 68650029 68686531

经 销: 新华书店

印 刷: 北京明月印务有限责任公司

开 本: 710 mm × 1000 mm 16 开

印 张: 17.5 印张

字 数: 205 千字

版 次: 2015 年 6 月第一版 2015 年 6 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1451 - 6

定 价: 38.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

“法治发展综合评估项目”受教育部“社会治理法治建设”创新团队（IRT13102）、教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“司法管理体制体制改革研究”（14JZD024）基金资助，同时特别鸣谢华永集团、劲牌有限公司、中浩集团、福星集团控股有限公司、湖北华生房地产有限公司等单位对“法治发展综合评估项目”的鼎力支持。

得法治而前行

——在 2014 年度法治发展综合评估
项目成果发布会上的致辞

（代 序）

徐汉明^{*}

甲午的马蹄声还未消尽，乙未的羊角已鼎开新春的大门。匆忙中，一年又行将结束，我们还未及畅想未来，思绪仍停留在 2014。是的，我们刚刚度过了不同寻常的一年。放眼国际，欧洲文明的摇篮希腊陷入深重的债务危机；苏格兰公投的结局使日渐衰落的大不列颠挽回丁点颜面；中东国家“颜色革命”与极端组织的兴起折射世界霸主美国地位的动摇；克里米亚“复归”撕开了“两大阵营冷战”的旧伤；一连串的高科技产品——飞机失联背后诠释的是邪恶挑战正义、霸道主宰人伦的博弈；埃博拉病毒肆虐让人类品尝到“自然法则”惩罚的苦果。

纵观国内，2014 年的中国亦是改革潮涌、法治扬帆、傲立乾坤。“一带一路”妙笔横出；经济发展常态“新生”；“打虎拍蝇”力度空前；民生福祉谱写华章……2014 年，一个更令举国上下振

^{*} 中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心主任，湖北法治发展战略研究院院长，二级教授、博士生导师，首届全国检察业务专家。

奋、让世人瞩目，并注定对这个有着 5000 年悠久文明历史的民族产生深远影响的伟大事件，那就是执政党再次敲响了法治的黄钟大吕，向全国乃至世界发出了“建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”的钧天宏音。法治中国建设的恢弘场域，给“法治人物”的锻造提供了宽阔的舞台，给“法治制度”的顶层设计提供了时代的坐标，给“法治事件”的勾勒提供了纷繁复杂的背景，给“法治成果”的炼造提供了厚重的文化沃土，给“法治新闻”这把斑斓多彩的号角传递了法治早春的信息。我们所评选并给予表彰的成果，既是法治建设生动场景的一个瞬间、一个画面、一个形象代表、一个闪光智慧的凝结，又是您、是我、是他亲身实践的记录与回忆，更是我们这个时代风范的集中展示与典型表达！

党的最高领导机关首次以法治为主题，专门作出“全面推进依法治国”的决定，这绝不是历史的偶然，而是执政党高瞻远瞩、审时度势作出的切中肯綮的重大战略决策。

过去 35 年，“摸着石头过河”式的改革使我国经济社会获得空前发展，2014 年我国继续保持世界第二大经济体位置。但是，随着“人口、资源、政策、全球化”四大红利逐渐减弱，尤其是一些重要领域改革的滞缓，使中国经济转型升级乃至国家和社会的整体发展，面临诸多严重的体制性瓶颈和结构性束缚，甚至出现权力恣意妄为、环境资源破坏、贫富差距悬殊、腐败滋生蔓延、社会矛盾激化等摊薄改革成果的诸多负效应。欲解中国经济体制改革之困，党中央及社会各界已凝聚了共识，那就是挥别狭义的经济体制改革，转向包括经济、政治、文化、社会、生态文明“五位一体”的“全面深化改革”。

众所周知，改弦更张何其艰，革故鼎新何其难。自上而下的改革，尤其涉及利益的分化与重组，若想能竟其功，毕其役，而不致途废或失序，惟有凭恃法治。法治，既是安邦之基石，又是兴国之

重器，只有倾力厉行，方能建立一种“把权力装进制度的笼子”、防止“权力恣意妄为专断”的秩序轨道，惟有实行法治，才可实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好、人民福祉永续发展。

纵观天下，那些主导全球经济与国际格局的老牌欧美发达国家，无一不是法治发达之国，那些弃法治如敝履的国家，无一不是充满动荡和希望困顿的穷困潦倒之国。

环顾四邻，能成功跨过“中等收入陷阱”，完成或处于现代化转型的东亚之国，无一不是以坚定决心主动布局，实现变法和法治的艰难转身。

抚今追昔，中国在一个个紧要的历史关头，更有着拥抱法治而获其利，以及与法治交臂失之而贻其害的正反两面鲜活史例。

对于新形势下改革与法治的逻辑关系，习近平总书记的论述一语中的：“凡属重大改革都要于法有据，一切改革都要在法治轨道上进行。”开启改革路线宏图，描绘法治建设愿景，成为中华民族伟大复兴的时代主题，改革犹如叱咤奔驰的“高铁快车”，法治犹如飞驰高铁的“基准轨距”，执掌方向盘的是中国共产党！伴随而来的是，这个时代的一切知识、资本、技术、劳动的源泉充分涌流，这块沃土上一切创造财富的活力竞相迸发，这个伟大民族传承的文明、改革与法治创造的红利正在惠及全体人民及子孙后代。

不宁唯是，回溯过往亦不难看出，不论是党的十一届三中全会决定改革开放、“十六字”法制方针的出台，党的十五大“依法治国”基本方略的确定，党的十六大、十七大“全面落实依法治国”和“建设社会主义法治国家”重大表述的提出，党的十八大、十八届三中、四中全会“全面推进依法治国，加快建设法治中国”的重大战略部署，改革与法治始终相伴左右、如影随形。法治观念的一次次进化，都使得法治的内涵更为丰富，法治战略的一次次强化，

“法治梦”的目标一步步接近，都使得我们这个民族屹立于世界民族之林的根基更加雄厚，风姿更加光彩。

如今，改革元年，中国这条已行至深处的大船再次扬帆起锚，面对坚冰纵横、暗流涌动的深水区，更是需要法治作为“重武器”和“压舱石”，以破浪除冰，砥砺前行。新一轮改革，与其说是改革，毋宁说是一场广泛而深刻的“革命”，执政方式的转变，顶层设计的推动，制度红利的释放，创业激情的迸发……全面深化改革的诸多方面和领域，都需要奉法治为圭臬，恃法治为保障。因此，在当下中国，握住法治就是切中了社会转型的经络，握住法治就是扼住了时代变革的咽喉。

是的，人们往往期望躬逢一个伟大的时代，可当我们已经身临其中时，是否又能真正了解它的实质与内涵？全面推进依法治国，建设社会主义法治体系，建设社会主义法治国家的任务，已经历史性地摆在了我们面前，法治中国的恢弘巨卷正在徐徐展开。这是我们无数次梦想的期待，这是我们千百次呼唤而始得。法治，已经在路上，让我们凝视这波澜壮阔的伟大征程，与之并肩前行！

2015 年 2 月 12 日

信仰法治 信法为真

——在 2014 年度法治发展综合评估
项目成果发布会上的致辞

杨灿明*

春回大地，万物复苏。二月在中国传统文化中是一个大吉大利的月份，诗经有云：“明明上天，照临下土。二月初吉，载离寒暑。”中国也有民谚：“二月二，龙抬头，大仓满，小仓流。”回顾刚刚过去的 2014 年，定当是中国历史上值得书写的一年。十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，首次以“依法治国”作为全会主题。中国共产党将依法治国，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家提到前所未有的高度。提出全面建成小康社会、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。要实现经济发展、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，必须更好发挥法治的引领和规范作用。

古人云：“仓廩实而知礼节。”自改革开放以来，我国经济得到了飞速发展，GDP 已经跃居世界第二。虽然国家经济水平与人民生活水平有了巨大的提高，用“大仓满，小仓流”形容一点也不为

* 中南财经政法大学校长、教授、博士生导师。

过，但是我国在社会制度与社会治理建设层面取得的进步，与社会主义法治国家所要求的“政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好”标准相比，还存在不小的差距。以至于社会时不时会蔓延着“端起饭碗吃肉，放下筷子骂娘”的情绪。实际上，法治所强调的公平、正义、自由、诚信、秩序等内在精神乃是社会礼仪的价值核心。法者，万事之仪表也，天下之仪也。法者，政之至也。国无常强，无常弱。奉法者强，则国强；奉法者弱，则国弱。经济大国不等于强国，只有以法治为根基的国家，才有社会的长治久安，政治的清明廉洁，经济的可持续性发展。

如果说“评估一本书不能仅仅看封面”，那么评估一国的法治发展状况，同样也不能仅仅看法治的宣传口号，更要看法律的实施情况。法治实现的关键在于治官治权。正如习近平总书记指出的那样：法治不彰，从领导干部身上找病根，就是“以言代法、以权压法、徇私枉法”，党纪国法成了“橡皮泥”“稻草人”。“老百姓不信法，是因为干部不守法”，抓领导干部这个“关键少数”，真正抓住了依法治国的“牛鼻子”。那种还想以强调党的领导为名，破坏规矩，贪婪专权，以权谋私的做法该到头了。这些以个人代党、以权压法的人，该收敛了。在过去的一年中，以习近平同志为总书记的党中央，敢于向当前存在的法治不彰、法治废弛现象亮剑，动真格。惩治党内的腐败分子，上不封顶，下不保底。只要有违法乱纪、贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守的行为，必查到底，老虎苍蝇一起打，彰显反腐倡廉的坚定决心。

“国无长治，又无长乱，法令行则国治，法令弛则国乱”。只要全社会凝聚法治共识，信仰法治，信法为真，确保《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》落地生根，每一个人都遵纪守法，弘扬正气，贡献自己的力量，那么法治中国，法治强国就不是一个虚幻的乌托邦，而是一个正在实现中的梦想。

2015 年 2 月 12 日

凝聚共识 砥砺前行

——2014 年度法治发展综合评估项目开展情况介绍

赵 信*

在农历新年即将到来的祥和气氛里，我们齐聚一堂，又一次奏响法治的进军号，隆重举行 2014 年度法治发展综合评估项目成果发布会。2014 年度法治发展综合评估项目活动由中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心、检察日报、人民检察杂志社、正义网、华永集团联合开展，评估项目共设 5 个单项，分别是：2014 年中国十大法律制度建设成就、2014 年中国十大影响力法学理论研究成果、2014 年中国十大影响力法治人物、2014 年中国十大影响力法治案例与 2014 年中国十大法治新闻。

2014 年度法治发展综合评估项目按照项目组委会的要求，对过去两年的评估情况进行了系统分析，在增强评估标准的科学性、评估主体的多元与权威性等方面，积极寻找改善路径，作出了有效改进。尤其是在十大影响力法学理论研究成果的初评工作中，通过科学划分学科门类，细化评估标准，采用权威专家推荐与课题组推荐相结合的推选模式，以确保项目评审的法学覆盖面，进一步增强推荐工作的严肃性、合理性，大大提高了评估的科学性与公正性。

* 检察日报社副总编辑。

2014 年度法治发展综合评估项目设立组委会，统筹规划，协调管理，指导项目评估的具体开展。各单项项目均确立责任人，按照过程控制、节点考核、持续改进、责任承担的方式，实行项目管理。法治发展综合评估项目还成立了专家评审委员会，对各项目参选成果进行专业评审。同时，为了增强评选活动的社会参与性，评选结果在网上予以公示。

2014 年 12 月，项目评选活动正式启动。各单项评估项目组依据更加细化、明确的评选标准，邀请专家参与推荐，积极提出预选方案。在各单项评估项目确定预选素材、充实材料之后，组委会办公室提出各单项评估项目初选结果名单。随后，专家评审委员会对初选结果进行专业评审。再经综合衡量初选结果及专家评审意见，组委会最终确定了各单项项目评选结果，制作成网页专题，在正义网推出公示。

2014 年度法治发展综合评估项目活动启动至今，已经取得了阶段性成果。纵观 5 个单项评估项目的评选结果，我们看到了法治的推进无不凝聚了专业人士的智与识、普通公民的鼓与呼，是他们不懈的努力，输送着法治的力量，不断累积起全民对法治中国的理想信念和法治未来的坚定信心。

法治需要走进心灵，法治应当成为信仰。全面推进依法治国，只有增强全社会的法治观念和法治意识，才能形成守法光荣、守法有责的良好风尚。我们有理由相信，法治发展综合评估项目在记录、见证法治发展真实面貌的同时，也将唤起全社会对法治的使命和担当。

我们将继续凝聚共识，砥砺前行，让法治的精神更加深入人心！

2015 年 2 月 12 日

法者，治之端也

——在 2014 年度法治发展综合评估
项目成果发布会上的致辞

李 勇*

2014 年是我国法治建设历史上十分不平凡的一年，党中央、国务院审时度势，采取了一系列治标也治本的措施。这一年，党中央重拳出手，“打老虎”“拍苍蝇”，严厉查处了一批在国内外有重大影响的大案要案，有效遏制了腐败蔓延的势头；这一年，党中央召开了十八届四中全会，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》，提出面对新形势新任务，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。这一切都将在我国法治建设史上留下浓墨重彩的一笔。

“法者，治之端也”。一个富强、民主、文明、和谐的国家，首先是法治的国家。法治既意味着更完备的制度与秩序，也意味着更

* 全国政协委员、中国检察官教育基金会副理事长、华永投资集团董事局主席。

多的公平和正义。党的十八届四中全会站在历史与未来交汇的新起点，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”。这是全面推进依法治国的前进方向，也是建设法治中国的基本遵循。

2014 年度法治发展综合评估项目是法治建设领域里的重要活动，对于真实呈现 2014 年我国社会法治状态，揭示法治运行规律，反映法治建设最新成就，展示法学研究前沿成果，褒扬法治建设典型人物，提出加强法治建设有效性建议，推进中国法治发展与司法改革，具有十分重要的意义。

法治建设的一个重要方面是建设法治政府，而依法全面履行政府职能，是建设法治政府的基础和前提。在这里，我对依法行政提出几点看法：一要完善行政组织和行政程序法律制度，推进政府行政机构、职能、权限、程序、责任法定化。行政机关在履职过程中，要坚持法定职责必须为、法无授权不可为。对于职责范围内的行政事务，要勇于负责、敢于担当，坚决纠正不作为、乱作为，坚决克服懒政、怠政，坚决惩处失职、渎职。同时，行政机关不得法外设权，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。二要推行政府权力清单制度，按照职权法定的原则，对行政权力进行全面梳理，明确各级政府及其工作部门依法能够行使的职权范围，坚决消除权力设租寻租空间。三要推进各级政府事权规范化、法律化，完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度，合理、清晰界定政府间事权，强化中央政府宏观管理、制度设定职责和必要的执法权，强化省级政府统筹推进区域内基本公共服务均等化职责，强化市县 governments 执行职责，促进政府间各司其职、各负其责、各尽其能，充分发挥好中央和地方两个积极性。

决策是行政权力运行的起点，切实提高行政决策的科学化、民

主化、法治化水平也十分重要。一要把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。二要积极推行政府法律顾问制度，抓紧建立以政府法制机构人员为主体、吸收专家和律师参加的法律顾问队伍，完善政府法律顾问工作机制，保证法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用。三要建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，坚持“谁决策、谁负责”的原则，强化各类决策主体的责任，对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任。

华永集团是一家大型综合投资企业，这几年来华永集团发展非常快，在多元化和国际化发展方面取得了很大成功。目前，集团员工总数已达 1.8 万人左右，遍布国内的 16 个省市及境外的 12 个国家。集团投资领域广泛，业务涉及房地产开发、酒店建设与管理、矿产资源开发、高速公路、高科技、工业制品生产、农牧业种植与养殖、金融机构与市场投资、能源的综合开发与利用、进出口贸易、文化传媒经营等诸多领域，旗下已有多家企业先后在境内外证券市场成功上市。

2014 年是华永集团取得丰硕成果的一年。集团在比利时瓦隆州新鲁汶大学内投资了中国在海外的第一家高科技产业孵化园，促进了中欧在高新技术领域的交流与合作，受到党和国家领导人的高度关注与重视；集团还收购了世界最大的改装车公司——克拉特集团，其拥有世界一流的底盘技术，在全球拥有 8 个工厂，此项收购对我国汽车装备的改造升级具有重大战略意义；在当今房地产业持续低迷的背景下，集团在海南三亚市投资的三亚创意产业园项目、在福建厦门市投资的“华永天地”项目取得了很好的经济效益和社会

效益。

展望 2015 年，华永集团将继续坚持贯彻多元化和国际化的发展战略，在改装车、商业地产、农业科技、酒店传媒、金融证券等领域迈出新的步伐，打开新的局面；集团将继续坚持经济效益和社会效益并举的方针，争取在社会公益和慈善事业领域有新的贡献。

中国的可持续发展离不开法治建设，中国的企业发展和社会进步离不开法治保障。只有全面走向法治，全面依法治国，才能彻底打赢反腐败斗争，才能保证我国社会发展的长治久安。

2015 年 2 月 12 日

目录

CONTENTS

第一章 综合报告篇 / 001

第一节 2014 年度中国法治发展概览 / 001

- 一、全面推进依法治国，绘就法治中国新蓝图 / 002
- 二、创新立法体制机制，深入推进科学民主立法 / 004
- 三、规范执法司法行为，促进执法司法公正高效 / 008
- 四、深化司法体制改革，促进社会公平正义 / 012
- 五、大力弘扬法治文化，让法治逐渐成为信仰 / 016
- 六、繁荣法学理论研究，服务法治国家建设实践 / 019

第二节 2014 年度中国法治发展综合评估项目的 设立及影响 / 024

- 一、2014 年度中国法治发展综合评估项目的发
起设立 / 024
- 二、2014 年度中国法治发展综合评估项目的社
会影响 / 026

第二章 评估实施篇 / 029

第一节 2014 年度中国法治发展综合评估项目的 评估方案 / 29

- 一、项目的评估主体 / 29
- 二、项目的评估标准 / 31