

YIFA ZHIGUO DE
MINSHENG JIEDU

依法治国的 民生解读

薛静 刘卫红 主编

依法治国的民生解读

薛静 刘卫红 主编

河北出版传媒集团
河北美术出版社

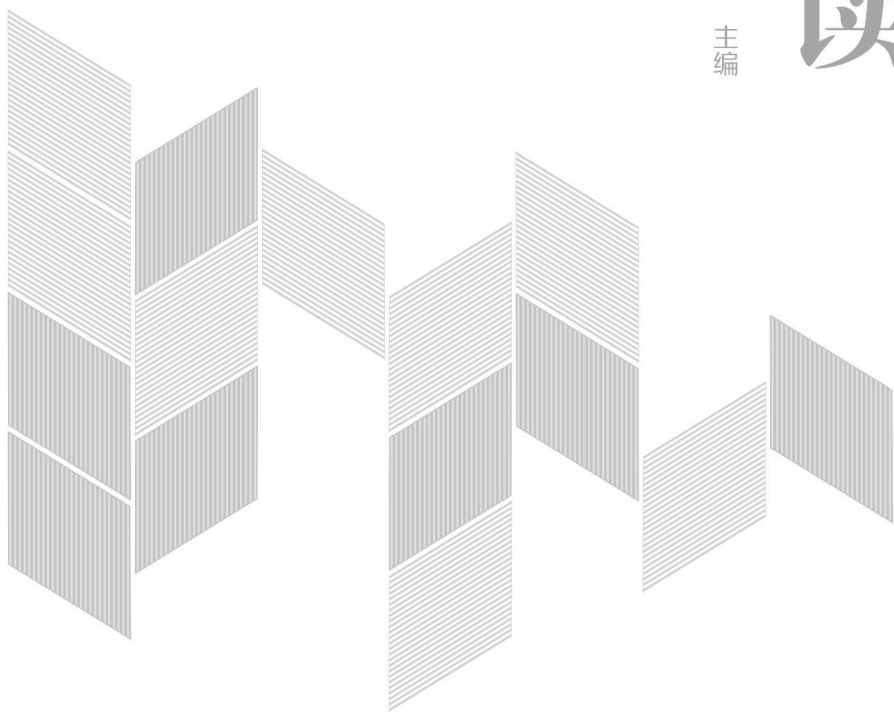
河北出版传媒集团
河北美术出版社

YIFA ZHIGUO DE
MINSHENG JIEDU

依法治国的 民生解读

薛静 刘卫红 主编

河北出版传媒集团
河北美术出版社



顾问：马兰翠 冯志广

责任编辑：杨智洁 李 洁 朱昱浩

装帧设计：脱琳琳

图书在版编目（CIP）数据

依法治国的民生解读 / 薛静，刘卫红著. — 石家庄：
河北美术出版社，2016.7

ISBN 978-7-5310-7417-5

I. ①依… II. ①薛… ②刘… III. ①社会主义法制—建设—中国—学习参考资料 IV. ①D920.0

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第144602号

依法治国的民生解读

薛 静 刘卫红 著

出版发行：河北出版传媒集团 河北美术出版社

地 址：河北省石家庄市和平西路新文里8号

邮 编：050071

电 话：0311-87041333

制 版：石家庄市翰墨文化艺术设计有限公司

印 刷：虎彩印艺股份有限公司

开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：17.5

印 数：1~1000

版 次：2016年7月第1版

印 次：2016年7月第1次印刷

定 价：86.00元

目 录

第一章

依法治国总目标与民生

- 第一节 依法治国总目标提出的民生背景 // 002
- 第二节 依法治国总目标的民生内涵 // 014
- 第三节 依法治国总目标的民生原则 // 016
- 第四节 法治是实现民生的必由之路 // 020
- 第五节 全面深化改革是实现民生的重要举措 // 024

第二章

党的领导与民生

- 第一节 党的领导是保障和改善民生的政治基础 // 032
- 第二节 党的民生思想与民生实践 // 034
- 第三节 贯彻党的政策，完善民生法治 // 038
- 第四节 建设党规党法，助力民生改善 // 044

第三章

依宪治国与民生保障

- 第一节 宪法保障民生的法理基础 // 054
- 第二节 宪法保障民生的具体内容 // 061
- 第三节 宪法实施是保障民生的基本路径 // 082
- 第四节 弘扬宪法精神，依法保障民生 // 091

第四章

立法与民生

- 第一节 民生立法是依法治国的前提基础 // 100
- 第二节 良法是民生立法的价值取向 // 106
- 第三节 民生立法的基本原则 // 112
- 第四节 提高民生立法质量的途径 // 125

第五章

依法行政与民生

- 第一节 依法行政与民生 // 136
- 第二节 基于民生的行政法规体系建设 // 140
- 第三节 依法行政的含义及路径 // 146
- 第四节 行政权力依法运行的制约监督机制 // 154
- 第五节 行政诉讼保障民生 // 160

第六章

公正司法与民生

- 第一节 公正司法与民生 // 172
- 第二节 司法为民，惠及民生 // 181
- 第三节 公正司法，保障民生 // 186
- 第四节 推进司法体制改革，完善民生 // 188

第七章

法治观念与民生

- 第一节 法治观念与民生意识 // 194
- 第二节 法治观念形成的相关因素 // 196
- 第三节 普法宣传的作用及途径 // 202
- 第四节 自媒体时代的民生法治导向与民生意识 // 212

第八章

坚持法德共建建设和谐社会

- 第一节 法治与德治含义及关系 // 220
- 第二节 道德领域突出问题 // 225
- 第三节 法治建设需要道德教化民风社情 // 231
- 第四节 法治引领促进道德建设 // 234

第九章

人才培养与民生

- 第一节 法学教育在民生法治中的地位和作用 // 242
- 第二节 法学教育的任务、目标、价值取向 // 245
- 第三节 法学教育的内容 // 256
- 第四节 法学教育的方法 // 264
- 第五节 法学教育中的问题 // 269

第一章

依法治国总目标与民生

国以民为本，民以生为先。民生连着民心，民心关系全局。党的十八届四中全会决议指出，全面推进依法治国的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。这个总目标科学全面地规划了依法治国的宏伟蓝图，为全面深化改革，切实保障民生提供了坚实的法治基础。这是党的十五大把“依法治国，建设社会主义法治国家”作为基本治国方略之后的又一重大战略部署，是对依法治国理论的完善和升华，表明了我党领导全国人民选择法治之路解决民生问题的决心和信心。那么，为什么要在确定了依法治国总方略后还要制定总目标？如何理解和把握依法治国总目标的民生内涵和民生原则？如何实现民生问题法治化，使依法治国得到“质”的推进？等等，都是首先需要做出解读的基本理论问题和实践问题。

第一节 依法治国总目标提出的民生背景

“国无常治，又无常乱，法令行则国治，法令弛则国乱。”^[1] 国家没有永久的太平，也不会是永久的混乱。法令得以执行，国家方得太平，法令废弛，国家则混乱无序。纵观历史，国家与法相伴而生，是阶级社会的必然产物，国家产生和发展的历史就是一部法律制度产生发展的历史。因此，世界上任何一个国家，任何一个国家的任何一个历史时期无不打上时代的烙印，无不将社会生活的各个方面置于一定的制度规范体系中。正如马克思和恩格斯在《德意志意识形态》中所指出的，在一定的物质生产关系中“占统治地位的个人除了必须以国家的形式组织自己的力量外，他们还必须给予他们自己的由这些特定关系所决定的意志为国家意志，即法律的一般表现形式”。“由他们的共同利益所决定的这种意志的表现，就是法律。”^[2] 法律是统治阶级意志的反映，不同的国家制度决定了存在于这个国家中的各个不同利益群体的社会地位和利益关系，体现出不同的法律关系和法制特征。我国也不例外。

一、总目标提出的四个阶段

我党在领导全国人民推翻封建主义、帝国主义、官僚资本主义“三座大山”，建设社会主义新中国的进程中摸索前行，历经九十多年的波折坎坷，在没有先例可循的情况下，创造性地提出了一套适应中国国情的依法治国基本方略，并在党的十八届四中全会中进一步明确了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。

全面推进依法治国总目标的确立不是一蹴而就，也不是空洞的理论构想。

[1] 《治国古鉴》，四川大学出版社 1995 年出版，第 180 页。

[2] 《马克思恩格斯全集》第三卷，人民出版社 1960 年出版，第 378 页。

从建国初期主要依据政策治理到改革开放后民主与法制道路的探索，从十五大依法治国方略的提出到十八大依法治国总目标的确立，都表现出各个历史时期的特殊性、局限性和不可逾越性。正如马克思指出的那样，“社会不是以法律为基础的，那是法学家的幻想。相反地，法律应该以社会为基础。法律应该是社会共同的，由一定物质生产方式所产生的利益和需要的表现，而不是单个的个人恣意横行。”^[1]也就是说，法律与国计民生有着极为密切的关系，是不以某个人或某些人的意志为转移的。以马克思的这一论断观察和分析我国治国理念的发展历程，理解新中国成立后各个历史阶段的治理策略，就会得出更加科学和客观结论。

（一）民生发展起步时期的探索

新中国成立后的三十年，是法制建设不断摸索和实践的阶段，这一阶段是以政策与法律结合，以政策为主要手段的治理时期，它为巩固人民民主政权和建设法治国家打下了良好的基础。

在新中国建立初期，阶级成分复杂，社会关系复杂，不确定的因素极多，情况变化快，满目疮痍，百废待兴。再加上历史上遗留的法律体系是建立在私有制基础上，难以适应变化了的新民主主义国家的建设需要。以毛泽东为首的领导集体在马克思主义指导下，坚持以政策为导向，运用方针政策的导向作用，动员群众，组织群众，最大限度地调动亿万人民群众投身于新中国的建设，党的政策发挥了法律的规范、引导、保护、制裁功能与作用，并在实践中积累了丰富的治理经验。

“政策和策略是党的生命，各级领导同志务必充分注意，万万不可粗心大意。”就是那个时期国家治理方略的真实写照。在此时期，党和国家领导人非

[1] 《马克思恩格斯全集》第六卷，人民出版社1961年版，第292页。

常重视治国理念和方法的探讨与实践，探索为大多数人谋利益，让人民过上美好生活的法治之路。早在1949年1月，谢觉哉同志就指出，“我们不要资产阶级的法治，但我们却要我们的法治。”时任司法部部长史良强调，“新中国人民司法工作是在人民民主的法治道路上健康地前进。”^[1]在除旧布新的社会变革中，国民党时期的《六法全书》和旧中国的司法体制被彻底打倒和否定，1950年新中国第一部法律《婚姻法》通过并实施，1951年出台了《惩治反革命条例》，解决了人民生活和维护政权的最基本的、最迫切的需要。1954年6月，毛泽东同志在关于中华人民共和国宪法草案的讲话中指出：“一个团体要有一个章程，一个国家也要有一个章程，宪法就是一个总章程，是根本大法。用宪法这样一个根本大法的形式，把人民民主和社会主义原则固定下来，使全国人民有一条清楚的轨道，使全国人民感到有一条清楚的明确的和正确的道路可走，就可以提高全国人民的积极性。”1954年9月第一届全国人民代表大会将成熟的、完整的、规范的政策上升到国家的意志，制定了《中华人民共和国宪法》，用根本大法的形式，把人民民主和社会主义原则固定下来。1954年9月17日，彭真同志在一届全国人大一次会议上审议宪法草案时，专门就“公民在法律面前人人平等”问题指出，“人人遵守法律，人人在法律上平等，应当是，也必须是全体人民、全体国家工作人员和国家机关实际行动的指针”，提议“号召全国人民一致地为它（即宪法）的完满实现而奋斗。”^[2]1956年9月，董必武同志在党的八大上发言时深刻阐述了要实行“依法办事”，“现在无论就国家法制建设的需要来说，或者是就客观的可能性来说，法制都应该逐渐完备起来。法制不完备的现象如果再让它继续存在，甚至拖得过久，无论如何不能不说是一个严重的问题。”“党中央号召公安、检察、法院和一切国家机关，都必须

[1] 史良：《三年来人民司法工作的成就》，刊载《人民日报》1952年9月23日。

[2] 彭真：《公民在法律面前人人平等》，摘自《彭真文选》，人民出版社1991年版，第255—256页。

依法办事。我认为依法办事，是我们进一步加强人民民主法制的中心环节。”“依法办事就是清除不重视和不遵守国家法制现象的主要方法之一。”^[1]一是必须有法可依，二是有法必依。1957年1月，毛泽东同志在省（市、自治区）党委书记会议上发表讲话时，专门就法制问题强调指出：“一定要守法，不要破坏革命的法制。法律是上层建筑。我们的法律，是劳动人民自己制定的。它是维护革命秩序，保护劳动人民利益，保护社会主义经济基础，保护生产力的。我们要求所有的人都遵守革命法制。”^[2]由此可见，党和国家领导人对法制建设高度重视，在刚刚推翻“三座大山”压迫的劳苦大众心里播下了法治的种子，年幼的共和国在荡涤污泥浊水的激烈斗争中稳健发展。

但是，由于当时的社会现实缺乏健全法制和厉行法治的社会需求，以及长期的革命战争环境形成的有事找党委、依靠政策办事更便捷的习惯在和平年代里的延续，在新中国成立后的前30年间里，我们不但没能完成“不仅靠政策，还要建立、健全法制，依法办事”的过渡和转变，反而是法制建设出现停滞，法律虚无主义日渐抬头，我国社会主义法制遭到严重破坏。就像彭真同志在1984年3月13日召开的省（自治区、直辖市）人大常委会负责同志座谈会上发表讲话时所讲的那样，“在战争时期，党也好，军队也好，群众也好，注意的是党的政策。一件事情来了，老百姓总是问，这是不是党的政策？”“那时，只能靠政策。当然，我们根据地的政权也有一些法，但有限，也很简单。”“新中国成立以后，我们有了全国性的政权，情况不同了，不讲法制怎么行？要从依靠政策办事，逐步过渡到不仅靠政策，还要建立、健全法制，依法办事。一要有法可依，二要依法办事。”“但是，应该承认，长时期内我们对法制建设

[1] 董必武：《进一步加强人民民主法制，保障社会主义建设事业》，选自《董必武选集》，人民出版社1985年版，第413、418—420页。

[2] 毛泽东：《在省市自治区党委书记会议上的讲话》，选自《毛泽东文集》第七卷，人民出版社1999年版，第197—198页。

有时抓得紧，有时放松了，甚至丢掉了。”^[1]

总之，在改革开放之前，由于历史的局限性和各种主客观因素，决定了我们党和国家不可能提出依法治国基本方略，更不可能实施依法治国基本方略。但是，从历史唯物主义观点出发，这一阶段是无法逾越的，且正是这一阶段的艰难曲折的探索，为我们今天依法治国方略的提出和形成积累了丰富的经验和教训，打下了重要的政治基础和社会基础。改革开放以后，党和国家工作中心转移到经济建设为中心的轨道上来，依法保障民生的社会基础逐步稳固，法治理念也应运而生。但是这也不是一蹴而就的，按照时间的运行轨迹，基本经历了从孕育、提出、形成到完善的艰难历程。

（二）孕育时期

1978年12月，党的十一届三中全会开启了改革开放的历史新阶段，做出把全党工作重点转移到经济建设上来的重大决策，同时强调要发展社会主义民主、健全社会主义法制。党的十一届三中全会公报指出：“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，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。从现在起，应当把立法工作摆到全国人民代表大会及其常务委员会的重要议程上来。……要保证人民在自己的法律面前人人平等，不允许任何人有超于法律之上的特权。”^[2]其中的法制建设，是与保障人民民主联系在一起的，就是“使民主制度化、法律化”的含义。公报强调的“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”就是对五十年代“依法办事”（即有法可依，有法必依）概念的扩

[1] 彭真：《不仅要靠党的政策，而且要依法办事》，选自《彭真文选》，人民出版社1991年出版，第491—492页。

[2] 《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》，选自《三中全会以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2011年6月出版，第9页。

充和发展。

1982年12月4日，五届全国人大五次会议审议通过的《宪法》序言提出：本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本法，具有最高的法律效力。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。《宪法》第五条规定：国家维护社会主义法制的统一和尊严；一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触；一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律；一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究；任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。自此，法治原则以《宪法》形式正式确立下来，具有了普遍执行的效力。

（三）初步形成时期

这一阶段进一步提出了要实行法治、反对人治。尽管还没有把依法治国确定为基本方略，但在依法治国与实行法治之间没有根本界限。1996年2月8日，江泽民同志在一次讲话中指出：“实行和坚持依法治国，就是使国家各项工作逐步走上法制化的轨道，实现国家政治生活、经济生活、社会生活的法制化、规范化；就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律的规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务；就是逐步实现社会主义民主的制度化、法律化。”^[1]依法治国是社会进步、社会文明的一个重要标志，是建设社会主义现代化国家的必然要求。实行和坚持依法治国，对于推动经济持续快速健康发展和社会全面进步，保障国家的长治久安，切实维护民生利益，具有十分重要的意义。这一论述表明我们党适应经济社会发展

[1] 江泽民：《坚持依法治国》，选自《江泽民文选》第一卷，人民出版社2006年版，第511页。

的客观要求，对依法治国的认识又有了提高，达到了一种全新的高度。

1997年9月，党的十五大报告全面阐述了政治体制改革和民主法制建设的有关问题，提出“建设有中国特色社会主义的政治，就是在中国共产党领导下，在人民当家作主的基础上，依法治国，发展社会主义民主政治”。就是“在坚持四项基本原则的前提下，继续推进政治体制改革，进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，依法治国，建设社会主义法治国家”。这是在党的代表大会报告中第一次完整地提出要“依法治国，建设社会主义法治国家”。将以往的“建设社会主义法制国家”改为“建设社会主义法治国家”，虽然只是把“制”改为了“治”，仅一字之改，却两个词的含义不同，反映了我们党对于执政规律认识的深化、对于执政理念把握的提升。

1999年3月，九届全国人大二次会议通过了宪法修正案，宪法第五条第一款规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”“依法治国”这一治国基本方略，正式载入宪法，完成了从党的主张向国家意志的转变。依法治国基本方略宪法地位的确立，成为一切组织和个人都必须遵循的根本准则。

（四）发展完善时期

这一时期，从理论观念到现实实践，都贯穿了一条主线，那就是贯彻实施依法治国基本方略，并将这一基本方略全面落实到党和国家的各项工作之中。

2002年11月，党的十六大报告提出了全面建设小康社会的奋斗目标，提出“社会主义民主更加完善，社会主义法制更加完备，依法治国基本方略得到全面落实”“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标”；强调“发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求，依法治

国是党领导人民治理国家的基本方略。”^[1]

2007年10月，党的十七大报告要求“全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家”；坚持科学立法、民主立法，完善中国特色社会主义法律体系；加强宪法和法律实施，维护社会主义法制的统一、尊严、权威。^[2]

2011年1月，中国特色社会主义法律体系正式形成。国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面实现了有法可依。这是我国社会主义民主法制建设史上的重要里程碑，是中国特色社会主义制度逐步走向成熟的标志。

2012年11月，党的十八大确定了“全面推进依法治国”的战略方针，确保到2020年实现全面建成小康社会宏伟目标时，“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”，更加注重改进党的领导方式和执政方式，保证党领导人民有效治理国家；更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用。^[3]在党的代表大会报告中首次把法治确立为治国理政的基本方式，首次要求更加注重发挥法治在国家治理中的重要作用。

2013年11月，党的十八届三中全会决定“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，提出“推进法治中国建设”的新目标。为此，“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”，维护宪法法律

[1] 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》选自《江泽民文选》第三卷，人民出版社2006年版，第29、543、553页。

[2] 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》选自《十七大以来重要文献选编》上，中央文献出版社2009年版，第15、22、24页。

[3] 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗》选自《十八大以来重要文献选编》上，中央文献出版社2014年版，第14、20、21页。

权威，进一步健全宪法实施监督机制和程序，把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。^[1]

2014年10月，党的十八届四中全会专门研究推进“依法治国”，这是我党历史上第一次把依法治国作为专题召开的会议。第一次提出了“坚持走中国特色社会主义法治道路，建设中国特色社会主义法治体系”这一重大论断。“提出这个总目标，既明确了全面推进依法治国的性质和方向，又突出了全面推进依法治国的工作重点和总抓手。”可谓是顺应民意，切合民生，正逢其时。

依法治国方略的提出，是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的重要标志，是国家长治久安的重要保障，是我国发展到特定阶段，对市场经济进一步深入、各项民生事业不断发展、人民权利保障、社会和谐稳定等现实命题的回应。社会主义法律体系的逐步完善，本身与中国民生问题的改善息息相关。

二、总目标提出的价值和意义

有学者指出，“法治，并不仅仅是一种形而上的价值诉求，或者程序化的规则训诫，它更是一种特定时空背景下的社会实践，它与特定历史场域下的其他社会实践深深地联系在一起，它也必须回应特定时空背景下特定民族的社会、政治诉求。而如前所述，转型期中国的民生话语，体现着我国在经济建设取得伟大成绩之后要求社会全面发展、和谐有序的更高追求，体现着中华民族渴望实现经济、政治、文化全面复兴的美好理想，同时也是我们建设社会主义现代化国家的应有内容。而作为一种特定社会历史实践的当代中国法治建设，必须对当代中国要求破解民生难题这一特定社会、政治诉求予以回应。也即是说，

[1] 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，刊于《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2014年出版，第512、529页。

法治的实践品格本身，即要求法治对于当代中国的民生难题的破解做出自己的贡献。”^[1]

目标引领方向，目标凝聚力量。“依法治国”是党和国家历经几十年的艰难摸索和实践的经验总结，凝结着千百万仁人志士的理想信念，实属来之不易。总目标的确立不仅是全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的必然要求，也是全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度的客观要求。

（一）是全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的必然要求

实现中华民族的伟大复兴一直是中华儿女孜孜以求的奋斗目标，90多年来，中国共产党领导全国人民齐心协力，共同奋斗，取得了革命、建设和改革的各项重大成果。新世纪以来，中国共产党审时度势、居安思危、励精图治，提出建党一百年时全面建成小康社会以及新中国成立一百年时建成富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家的两大奋斗目标。“两个一百年”深刻诠释了中国共产党的领导全国各族人民实现“中国梦”的深刻内涵。实现“两个一百年”奋斗目标，有赖于依法治国的落实与实现。

21世纪初，党顺应时代发展，提出我国到2020年实现全面建设小康社会的奋斗目标。经过十余年的艰苦奋斗，全面建设小康社会成效显著。党的十八大在此基础上进一步提出了“全面建成小康社会”的伟大战略目标，并将其作为实现中国梦的一个极其重要的方面。全面建设小康社会是涉及政治、经济、文化、社会、生态等诸多领域的系统性、综合性的庞大工程。法治建设无疑是其中的一个重要的方面。全面建成小康社会要做到，“依法治国基本方略全面落实，法治政府全面建成，司法公信力得到全面提高，人权得到切实尊重和保障”，也就是说，依法治国是全面建成小康社会的重要指标。没有依法治国基本方略

[1] 付子堂：《民生法治论》，刊于《中国法学》2009年第6期。