

广州市法学会文库

第

5

辑

2007年3月出版

法治论坛

广州市法学会 编

广东省出版集团
花城出版社

广州市法学会文库

第

5

辑

2007年3月出版

法治论坛

广州市法学会 编

本书编委会

主 任：曾庆申

副主任：郑国强

容小梨

李 力

卢铁峰

陶凯元

叶育长

王学成

黄永东

编 委：（按姓氏笔画顺序排列）

丁海湖

王仲兴

王学沛

邓成明

刘 恒

任剑涛

李伯侨

郭耀广

吴兴光

吴家清

张富强

张永华

张晋红

林培芬

杨建广

周林彬

周显志

骆梅芬

夏 蔚

徐忠明

袁 泉

袁古洁

莫吉武

黄建武

符启林

舒 扬

谢石松

程信和

葛洪义

谭 玲

潘嘉玮

广东省出版集团
花城出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

法治论坛. 第5辑

广州市法学会编.

—广州: 花城出版社, 2007.3

ISBN 978—7—5360—4989—5

I. 法 . . . II. 广 . . . III. 法学—丛刊 IV. D90-55

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第031490号

责任编辑 谢日新

出版发行 花城出版社

(广州市环市东路水荫路11号)

经 销 全国新华书店

印 刷 广州丰彩彩印有限公司

开 本 787×1092毫米 16开

印 张 16

版 次 2007年3月第1版 2007年3月第1次印刷

定 价 30.00 元

如发现印装质量问题, 请直接与印刷厂联系调换。

在追寻法治中和平崛起

张志铭

中国经济持续快速的增长，使得中国已经成为当今世界最大的经济体之一，这种在位序上不断提升、名列前茅的经济规模，加之中国原本拥有、并不断夯实的作为世界大国的政治平台，使得中国在当今世界格局中的影响力变得举足轻重，中国人郁积心中长达一个多世纪的振兴腾飞之梦，今天已实实在在地转化为中国在世界“和平崛起”的话题。

一个国家在世界的和平崛起、其对世界的巨大影响力，不仅取决于经济规模、科技水平、军事力量等“硬实力”因素，而且也有赖于文化观念、制度文明、管理水平等“软实力”因素。如果说中国和平崛起这一话题的发生主要是因为中国改革开放国策所促成的硬实力的显著提高，那么中国实现和平崛起则取决于是否具备相应的软实力。而当今中国的软实力状况如何，恰恰是最值得我们关注、也最需要我们深思的问题。

说到一个国家的软实力，法治无疑是其中最重要的方面，法治水平则是其最显著的表现。在当今世界，法治是全球意识形态的重要组成部分，是现代国家和社会一致追求的目标，也是现代政府的常规治理方式。人们崇尚法治、推行法治，是因为法治化治理是最有效率的治理形态，它以理性的方式，为广泛而复杂的社会生活提供了可预期性，减少摩擦，降低交易成本，增进治理效率；是因为法治化治理可以兼顾人类发展的短期目标和长期目标，促进政治、经济、文化与社会

会的协调发展，并通过调谐生态环境和代际发展间的关系，保证发展的可持续性；还因为在利益分化、观念价值多元化的状况下，法治化治理已被证明是整合社会秩序的最有效的手段。

在一个充满竞争的世界里，法治是影响一个国家和社会竞争力的核心要素。在国际竞争中，法治不仅仅是一种制度框架，更是一种产品，一种品牌，是一个国家和社会向别人推销自己时的一种无形的资源。在当今世界关于国家竞争力的各种指标体系（如瑞士洛桑国际管理发展学院的指标体系）中，诸如政府采购的公正性、契约自由程度、司法独立、犯罪类型和控制、财产权保护力度、政府决策的中立性等法治指标，都属于其中的重要内容。即使从一个国家改善投资环境、吸引外商投资的角度看，社会的法治化治理也是其中最重要的考量因素。联合国贸易与发展会议关于影响跨国公司投资的负面因素的报告和关于影响非洲外商直接投资的调查皆表明，政府廉洁、法律框架的完善、政治经济的稳定前景等构成了其中最有影响力的因素。相比之下，我们以往为吸引外资所惯用的投资优惠、税收优惠等政策手段，影响力则小得多。

中国的和平崛起，必须与外部世界实现充分地沟通和交流，必须处理好人类的普遍性和民族的特殊性之间的关系，必须真正提高自己在国际竞争中的软实力，而崇尚法治、推行法治化治理，则是达成这一切的渠道、手段、符号和标志。从长远看，法治作为一种政治和制度资源，也许是几代中国人经过不懈努力可能留给后人的最珍贵的遗产。

（作者系中国人民大学法学院教授、博士生导师）

目 录

C O N T E N T S

名家专论

- 依法治国贯彻实施的四大方略 谭世贵 (3)
- 加快广州民主法治建设的思考 舒扬 (24)
- 构建和谐社会与纠纷解决机制的完善(下) 徐昕 (31)
- 我国商事仲裁事业发展的对策思路初探
——以广州委员会及其仲裁实践为基础
..... 张晋红 范智欣 (65)

司法行政

- 对劳动教养立法的创新思考 沈雪春 (79)
- 新时期社会矛盾纠纷的表现形式
及其多元化解决机制建构思路 沈恒斌 吴少鹰 (86)
- 安置帮教制度改革的若干思考 陈伟明 (95)
- 多元化纠纷解决机制效力问题研究 刘泽泉 张 蕾 (102)
- 物业管理纠纷中人民调解的构建 谢奥敏 黄桂洪 (106)

实务研究

- 完善广东社会治安治理的几点思考 张富强 王兆曦 (117)
- 我国行政审判制度改革的困境与出路 程秀忠 (131)
- 政府征地中公共利益的界定 周智坚 彭晓云 (140)
- 私法自治与和谐社会
——兼谈律师非诉业务对构建和谐社会的作用
..... 苏祖耀 (145)
- ADR机制在民事纠纷解决中的理性定位
——兼议“能调则调”司法方针的正当性
..... 宋茂荣 王小林 (153)

对策探索

- 宪政视角下“公民上书”的重构 杨涛 (169)
- 村民自治中罢免制度的立法完善 胡健 (181)
- 对轻微犯罪实行“轻重控制”的对策思考 李志平 (197)
- 试点、评估与改革:
人民监督员制度检察体制外改革试点评估方案设计
..... 龚珊 (213)
- 我国现代商号制度的完善 宋海伟 王海峰 (224)
- 因排污超标而暂扣机动车行驶证法律性质的界定 陈述晓 (233)
- 审视与重构中外双边投资协定中的国民待遇制度 张彩霞 (240)

名家专论

MING JIA ZHUAN LUN





依法治国贯彻实施的四大方略^{*}

谭世贵^{**}

【摘要】本文简述了我国法治从人民民主法制到社会主义法制，再到社会主义法治的发展历程，以及将依法治国确立为治国基本方略的重大意义，提出并论述了依法治国所应当包括的四项基本要求，从而与社会主义法制的“十六字方针”区别开来，对如何贯彻落实依法治国基本方略提出了若干独到的见解。

【关键词】依法治国 科学立法 依法行政 公正司法 有效监督

一、依法治国的确立及其重大意义

（一）依法治国基本方略的确立

法治作为治国的基本方略，是人类法律文化的结晶。实行法治、依法治国是人类文明、社会进步的重要标志。

1947年，黄炎培先生在中国革命取得胜利的凯歌声中发出感慨说：“我生六十余年，耳闻的不说，所眼看到的，真所谓‘其兴也勃焉’，‘其亡也忽焉’。一人、一家、一地方、一单位乃至一国，都没有跳出这个周期率的支配力。一部历史，‘政怠宦成’的也有，‘人亡政息’的也有，‘求荣取辱’的也有，总之没有

^{*} 本文是作者在中宣部、中央政法委、司法部、中国法学会举办的“百名法学家百场报告会”青海格尔木市、内蒙古呼和浩特市两个专场报告会上所作的演讲稿。

^{**} 本文作者系海南大学校长、教授、博士生导师、第四届全国十大杰出青年法学家。

跳出这个周期率。中共诸君从过去到现在，我略略了解的，就是希望找出一条新路跳出这个周期率的支配。”当时毛泽东满怀信心地回答说，我们已经找到了跳出这个周期率的新路，这就是民主。他又说，只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈，只有人民起来负责，才不会人亡政息。的确，跳出“人亡政息”这个周期率的新路是民主，是让人民起来负责。但怎样实行民主？怎样让人民起来负责呢？在人民还必须通过自己选出的代表、委派的官员管理国家事务的情况下，如果这些代表、官员不向人民负责，人民怎能负起责任呢？“文化大革命”的惨痛教训，使中国人民深刻地认识了一个道理，即：治国必须依法，民主建设必须与法治建设相结合，民主是法治的前提和基础，法治是民主的体现和保障。

依法治国的提出和确立，在我国经历了一个曲折的历史发展过程。具体可分为以下四个阶段：

1. 法制初创阶段。1949年，中国共产党领导全国各族人民建立了中华人民共和国。新中国建立之后的最初几年，党和国家十分重视法制建设。建国前夕就制定并实施了起到临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》。建国之初在革命和建设任务极其复杂和繁重的情况下，毛泽东同志亲自主持制定了新中国第一部社会主义宪法，并于1954年颁布实施。1950年第一届全国司法工作会议明确提出要确立“新民主主义的法治观念和道德观念”。1953年9月，中央人民政府委员会第28次会议通过的《关于政治法律工作的报告》提出，逐步实行比较完备的人民民主的法制。1956年党的八大政治决议更是强调，随着革命暴风雨时期的结束和社会主义建设时期的到来，应着手系统地制定比较完备的法律，健全国家的法制。

2. 法制建设停滞并遭受严重破坏阶段。党的八大之后不久，形势急转直下，法治的观念被当做资产阶级右派言论加以批判，主张法治的进步人士被打成资产阶级右派分子，法律虚无主义思想开始盛行，法制建设停顿下来。到了“文化大革命”时期，民主和人权惨遭破坏，全国上下发生了大量的冤假错案，甚至连国家主席的生命都得不到保障，国家陷入无法无天的状态，法制荡然无存。

3. 法制建设恢复和稳步发展阶段。“文化大革命”结束后，基于对中国为什么会发生“文化大革命”这一悲剧的原因分析，对如何避免这种悲剧重新发生的深刻思考，以邓小平为代表的中国共产党第二代领导集体响亮地提出了“发扬社会主义民主，健全社会主义法制”的口号，并把社会主义民主和法制建设作为国家坚定不移的基本方针确定下来。1978年12月，党的十一届三中全会指出：“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。”从此，我国的法制建设进入稳步发展阶段。

4. 建设法治国家阶段。1997年9月，在分析和反思建国以来法制建设的经验和教训的基础上，党的十五大庄严地将“依法治国，建设社会主义法治国家”确定为治国的基本方略。1999年3月，九届全国人大二次会议修改宪法，将依法治国、建设社会主义法治国家载入国家根本大法。至此，社会主义中国也要实行法治的问题，从理论和实践上获得最终的确立。社会主义与法治的结合，不仅是对马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论的重大发展，也是对人类积累的有价值的法律文化的极大丰富。社会主义找到了依法治国，就找到了人类文明积累的治国的最佳方略；依法治国服务于社会主义，就走上了保障和促进社会进步的康庄大道。

（二）依法治国的重大意义

依法治国的确立，具有重大而深远的意义。

改革开放初期，邓小平同志就曾指出，科学技术是生产力。几年之后，他进一步提出科学技术是第一生产力。由此产生了我国的第一个战略——科教兴国战略。现在科教兴国战略在我国已是家喻户晓，深入人心。大家都知道：只有发展教育和科学技术，提高中华民族的整体素质，我们的国家才有希望，才能真正变成世界强国。适应加入世界贸易组织和发展社会主义市场经济的客观需要，1997年9月江泽民同志在党的十五大报告中明确提出：“依法治国，建设社会主义法治国家。”由此确立了我国的第二个战略——依法治国战略。进入21世纪，世界各国综合国力的竞争日趋激烈，综合国力的竞争实际上是科学技术的竞争，而科学技术的竞争归根到底是人才的竞争。所以江泽民同志指出，人才资源是第一资源。在此基础上胡锦涛总书记进一步提出人才强国战略。这个脉络是非常清晰的：邓小平同志提出科教兴国战略，江泽民同志提出依法治国战略，胡锦涛总书记提出人才强国战略。在这三大战略中，依法治国战略占有重要地位。“依法治国，建设社会主义法治国家”既是我国社会主义现代化建设的目标之一，又是实施科教兴国战略和人才强国战略的重要保障。

依法治国的重要意义还体现在以下几个方面：

第一，依法治国是发展社会主义市场经济的客观需要。社会主义市场经济是法治经济。市场经济主体需要公司法、合伙企业法、个人独资企业法、私营企业法、外资企业法、中外合资经营企业法、中外合作经营企业法、破产法乃至公务员法、法官法、检察官法等法律法规加以规范和约束；市场主体的活动和市场经济秩序的维护需要合同法、产品质量法、专利法、著作权法、商标法、证券法、票据法、保险法、担保法、拍卖法、对外贸易法、环境保护法、反不正当竞争法、反垄断法等

法律法规加以规范和保障。在国际经济交往中，还需要按国与国之间约定的规则和国际惯例办事。特别是我国已经加入世界贸易组织，我国经济的发展更加需要国际规则与法律的约束和保障。正所谓“无规矩不成方圆”。因此，只有实行依法治国，才能充分发挥社会主义市场经济的优势，维护市场经济秩序，促进市场经济的健康有序发展，最大限度地调动亿万人民创造财富的积极性，推动生产力不断向前发展，从而实现全面建设小康社会的宏伟目标。

第二，依法治国是社会文明进步的重要标志。法律作为上层建筑的重要组成部分，本身就是人类社会进入文明时代的产物。法律在国家与社会中的地位 and 作用反映出—个社会的文明程度。依法治国作为治理国家的基本方略，是伴随着工业文明的出现而出现的。经过几百年的发展，法治已经成为现代化国家的重要标志。法治既是国家现代化的重要内容，又是国家现代化的重要保障。社会主义法治体现广大人民的共同意志，维护广大人民的根本利益，具有规范性、普遍性、平等性和稳定性的特点。因此，只有实行法治，反对人治；实行法律面前人人平等，反对封建特权，保障和尊重人权，才能实现社会的真正文明与进步。

第三，依法治国是国家长治久安的重要保证。社会安定，政治稳定，国家长治久安，这是全国人民的最高利益。没有社会稳定，就无法进行建设，也就没有发展。古今中外的历史经验表明，法令行则国治国兴，法令弛则国乱国衰。而保持社会安定和政治稳定，维护国家长治久安，最根本、最靠得住的办法是实行法治。只有厉行法治，才能保证权力授予有制、行使有规、监督有效，国家事务依法定程序办理，国家政令畅通、令行禁止，不安定因素及时化解，国内外敌对势力的渗透、颠覆、分裂活动被及时挫败。因此，依法治国，厉行法治，是国家长治久安、人民安居乐业的重要保障。

第四，依法治国是社会主义和谐社会的首要特征和重要保障。在党的十六大提出全面建设小康社会的基础上，党的十六届四中全会进一步提出了构建社会主义和谐社会的任务。构建社会主义和谐社会，是我们党从全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的全局出发提出的一项重大任务，适应了我国改革发展进入关键时期的客观要求，体现了广大人民群众的根本利益和共同愿望。胡锦涛总书记指出：“我们所要建设的社会主义和谐社会，应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。”由此可见，法治和民主共同构成了社会主义和谐社会的首要特征。另一方面，只有依法治国基本方略得到全面贯彻落实，才能使社会主义民主得到充分发扬，社会各方面的利益关系得到妥善协调，人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理，社会公平和正义得到切实维



护，诚实信用的法律原则得到有效实现，一切有利于社会进步的创造活动得到支持，创造成果得到肯定和保护，也才能保持良好的社会秩序，维护安定团结的政治局面。因此又可以说，依法治国是社会主义和谐社会的重要保障。

第五，依法治国位居社会主义法治理念的首位，是社会主义法治理念的核心内容。以胡锦涛同志为总书记的党中央从社会主义现代化建设事业全局出发，坚持以马克思主义为指导，在认真总结我国法制建设实践经验、借鉴世界法治文明成果的基础上，确立了以依法治国、执法为民、公平正义、服务大局、党的领导为主要内容的社会主义法治理念。这对于推动社会主义法治国家建设，构建社会主义和谐社会具有重大的现实意义和深远的历史意义。其中，依法治国是社会主义法治的核心内容，执法为民是社会主义法治的本质要求，公平正义是社会主义法治的价值追求，服务大局是社会主义法治的重要使命，党的领导是社会主义法治的根本保证。由此可见，依法治国不仅位居社会主义法治理念之首，而且是社会主义法治理念的核心内容，其重要地位不言而喻。

二、依法治国的基本要求

对于依法治国的概念和含义，很多人都做望文生义的或表面化的理解，即把依法治国的“国”作为一个地理概念，于是全国各地普遍提出了“依法治省”、“依法治市”、“依法治县”、“依法治乡”、“依法治村”的口号，似乎只要这么依法一治，依法治国的目标自然而然就实现了。我个人认为，对依法治国的“国”不应作为一个地理概念来理解，而应该从本质上来理解，即依法治国的“国”应当是指国家政权、国家机器（包括掌握国家政权、操纵国家机器的人）。按照这种理解，依法治国就应当是指依法治权、依法治官。为什么这么说呢？我们来看党的十五大报告对依法治国所下的定义。江泽民同志在党的十五大报告中明确指出：“依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度和法律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。”据此，我们可以得出一个结论：依法治国的主体是人民群众，依法治国的客体是国家事务、经济文化事业和社会事务。也就是说，需要管理的是国家事务、经济文化事业和社会事务。而国家事务、经济文化事业和社会事务主要是由国家机关和国家工作人员来进行管理的。我国设立国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关来管理国家事务、经济文

化事业和社会事务。因此，依法治国的对象应该是国家机关及其工作人员。

根据依法治国在本质上是依法治权、依法治官的认识，我个人认为，依法治国具体应当包括四项基本内容，或者叫四项基本要求，即：科学立法、依法行政、公正司法、有效监督。这四项内容主要是对国家机关和国家工作人员的要求。其中，科学立法是基础，依法行政是核心，公正司法是关键，有效监督是保障。下面分别加以阐述。

（一）依法治国的基础：科学立法

为什么要在立法前加上“科学”两个字呢？这和我们实行的发展观有十分密切的关系。建国五十多年来，在采用何种发展观的问题上，我们是经历了曲折的。20世纪60年代，我们国家提出要大炼钢铁，要用25年时间赶超英美，所以那时采用的是“浪漫发展观”，后来在“文化大革命”中采用的是“荒唐发展观”，当时提出的很多口号都是非常荒唐的，如：“宁要社会主义的草，不要资本主义的苗”；“与天斗，其乐无穷；与地斗，其乐无穷；与人斗，其乐无穷。”“文化大革命”结束后，我们实行改革开放，取得了巨大的成就，但回过头去看，现在既然讲科学发展观，那么之前确立的发展观应该是有一些片面性的。20世纪八九十年代我们一味强调以经济建设为中心，所以各级领导都把全部精力投入经济建设，抓工程、上项目。在这种发展观的主导下，我们在很大程度上忽视了教育、科技、文化、卫生等社会事业的发展，投入严重不足，以致社会事业的发展严重滞后。例如，2003年一场突如其来的非典让我们措手不及，医疗卫生方面存在的问题暴露无遗。又如，在很长一段时间里，我国大学生的比例远远低于世界的平均水平，在1997年的时候，连印度都不如。从1998年开始我国的高等院校实行扩招，大学生的人数从1998年的630万增加到现在的2300万，创造了世界高等教育的奇迹。长期以来，各级领导只注重经济发展，许多地方在政府工作报告中都明确提出，要确保国民生产总值年增长10%、15%甚至20%，所以出现了社会事业与经济建设严重不协调的现象，教育、科技、文化、卫生事业的发展严重滞后。以胡锦涛同志为总书记的新一代中央领导集体充分认识到这个问题，及时提出了坚持和落实科学发展观的战略思想。科学发展观有两个核心内容：一是以人为本，既要考虑大多数人的利益即广大人民群众的利益，同时也要考虑弱势群体的利益。二是全面、协调、可持续发展。既要做到社会事业与经济建设协调发展，又要保护生态环境，实现可持续发展。因此，我个人认为，在立法工作中也必须坚持科学发展观，即坚持以人为本，坚持全面、协调、可持续发展。只有这样，我们制定的法律才有可能成为良法，进而最终实现依良法治国的目标。



“法者，国之权衡也”。法律制度在国家生活中所发挥的实际作用与法律的品质密切相关。亚里士多德曾指出：“法治应当包含两重意义：已成立的法律获得普遍的服从，而大家服从的法律又应该本身是制定得良好的法律。”有的学者据此主张：“依法治国实质上是以良法治国。”所谓良法，乃是一个历史范畴，应当以联系和发展的观点来进行认识和研究，即必须与一个国家的具体历史阶段相结合，必须与该时期政治、经济、文化等发展程度相适应。就现阶段的中国而言，良法应当是符合邓小平理论和“三个代表”重要思想的法律，应当是体现人本主义和人文精神的法律，应当是贯彻落实科学发展观的法律。毋庸讳言，我国现行的法律法规还不够完善。例如，《刑事诉讼法》是一部很重要的法律，事关人权保障，有小宪法之称，外国的刑事诉讼法都是七八百条甚至一千多条，而我国的刑事诉讼法只有 225 条。而且，很多条文都非常原则，缺乏可操作性。于是，在 1996 年 3 月全国人大修订《刑事诉讼法》之后，为保证其有效实施，公安部出台了《公安机关办理刑事案件程序规定》，最高人民检察院出台了《人民检察院刑事诉讼规则》，最高人民法院出台了《关于执行刑事诉讼法若干问题的解释》。很明显，如果这部法律的条文具体、明确，具有可操作性，这三个机关就没有必要再出台这些规定了。更为严重的是，这三个机关出台的规定，很多条文互相冲突，互相矛盾。最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部、全国人大常委会法制工作委员会经过协调，又制定一个《关于刑事诉讼法实施中若干问题的规定》。又如，我国实行五级立法体制，全国人大及其常委会、国务院、国务院各部委、省级人大和政府、省会城市的人大和政府以及十三个较大城市的人大和政府都有立法权，在这种情况下，它们制定的法律法规和规章之间肯定会发生冲突，而且实际上冲突的情况有时还十分严重。举个例子，2003 年 1 月 25 日，洛阳市中级人民法院开庭审理了这样一个案件：洛阳市汝阳县种子分公司委托伊川县种子分公司代为繁殖玉米杂交种子，伊川县种子分公司将玉米杂交种子繁殖出来之后，发现它的市场价格很高，就把它卖掉了。汝阳县种子分公司等了大半年，拿不到种子，后来一问被卖掉了，遂将伊川县种子分公司告上法庭。这个案件的事实很清楚，双方当事人只是在法律适用上发生了分歧。按照《河南省种子管理条例》的规定，玉米种子的购买、销售应当执行河南省的统一价格，但按照国家后来颁布的《种子法》的规定，玉米种子的价格实行市场调节。这个案件经过洛阳市中级法院和市人大的协调，最后按照国家的《种子法》做出了判决。但女法官李慧娟在判决书的最后加了这么一句话：“玉米种子价格的确定，按照国家种子法的规定执行，河南省的种子条例作为地方性法规，和种子法相冲突的条文自动失效。”就这一句话，引起了轩然大波，河南省人大、河南省高级

人民法院先后下发通报对她进行了通报批评，同时要求洛阳市中级人民法院撤销她的审判员职务。这件事被报道出来后，全国法学界基本上都不赞同这样的处理。很显然，河南省的种子条例与国家的种子法是有冲突的，但问题是没有那个机构去宣布它无效。由上可见，我国法制不统一的情况比较普遍，现行的法律法规还不够完善。

2004年3月，十届全国人大二次会议高票通过了《宪法修正案》，历史性地将“国家尊重和保障人权”、“公民的合法的私有财产不受侵犯”、国家可以对土地实行征收或者征用并“给予补偿”、“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”等体现人本主义和人性关怀的法治理念写入宪法，使之上升为具有最高法律效力的宪法原则。这必然要求将以人为本、立法为民的法治思想贯穿于我国立法工作的始终，把尊重和维护人的尊严，把实现人民的愿望、满足人民的需要、维护人民的利益作为立法工作的出发点和落脚点。因此，在立法工作中，我们应当改变长期以来重国家权力的配置与行使、轻公民权利的尊重与保障，重公民义务的设定与分配、轻国家权力的制约与规范的倾向，实现立法工作从“强化公民义务和政府权力”向“强化公民权利和政府责任”转变，自觉将立法活动纳入科学发展的轨道。

（二）依法治国的核心：依法行政

行政机关在国家权力结构中占有突出地位，宪法赋予它广泛的权力。行政机关运用行政权力既可以为公民、法人和其他组织提供服务，也可以对公民、法人和其他组织进行管理（包括采取行政强制措施和进行行政处罚等）。现代政治理论认为，在国家与个人、政府与公民的关系中，如果发生矛盾或者冲突，作为个人的公民通常处于弱者地位，强大的行政权力最容易对公民权利造成侵害。因此，“以制约权力作为重要标志的法治，在制约权力的过程中制约行政权力的任务是最为艰巨的。行政能否依法进行，直接关系到一个国家能否实现法治”。可见，依法行政是法治国家的重要标志，是依法治国的核心内容。同时，依法行政也是依法治国的难点所在。行政机关实行首长负责制，要求权力相对集中，强调命令与服从；行政事务的繁杂性和紧迫性，要求行政机关必须强调办事速度，提高行政效率，并给予行政机关在行使职权时以较大的自由裁量权。行政方式上的这些特点，使人们习惯于按个人意志办事，而忽视按照法律规定行使行政权力。

需要明确的是，依法行政意味着行政机关行使行政权力、管理公共事务必须由宪法和法律授权并依据宪法和法律的规定。对于行政机关来说，宪法和法律应当成为“顶头上司”，成为最高权威。“人民对政府的监督，最有效的办法是要求政府