



坚持依法治国 促进社会和谐
干部教育丛书

丛书总主编 / 石泰峰

依法治国 理论学习读本

本卷主编 / 卓泽渊

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

“坚持依法治国、促进社会和谐”

干部教育丛书之一

丛书总主编 / 石泰峰

依法治国

理论学习读本

本卷主编 / 卓泽渊

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

石泰峰	李杰	张维	张金来
卓泽渊	龚瑜	淦家辉	曾白凌

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

依法治国理论学习读本/卓泽渊主编. —北京: 中国法制出版社, 2007. 11

(“坚持依法治国、促进社会和谐”干部教育丛书/
石泰峰主编)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0232 - 3

I. 依… II. 卓… III. 社会主义法制 - 建设 - 中国 -
干部教育 - 学习参考资料 IV. D920. 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 166447 号

“坚持依法治国、促进社会和谐”干部教育丛书之一 依法治国理论学习读本

YIFAZHIGUO LILUN XUEXIDUBEN

主编/卓泽渊

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

印张/9.75 字数/158 千

版次/2008 年 1 月第 1 版

2008 年 1 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0232 - 3

定价: 20.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfsz.com>

编辑部电话: 66010406

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

序

要按照党的十七大的要求，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，把全面落实依法治国基本方略、加快建设社会主义法治国家摆在更加突出的位置、纳入重要议事议程，统筹规划，加大投入，扎实推进，抓好落实。要加强党对依法治国工作的领导，在法制轨道上共同推进改革发展稳定各项工作，实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，促进社会和谐，不断推进全面建设小康社会进程。——这是胡锦涛同志在主持十七届中共中央政治局 2007 年 11 月 27 日以完善中国特色社会主义法律体系和全面落实依法治国基本方略为题的第一次集体学习时发表的重要论述。在这里，他又一次将“十七大——依法治国——和谐社会”有机地统一了起来。

中国共产党第十七次全国代表大会，是在我国改革发展关键阶段召开的一次十分重要的大会。大会提出，全党要高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发

展观，继续解放思想，坚持改革开放，推动科学发展，促进社会和谐，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗。我们的目标，就是要把我国建设成为富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。

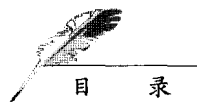
社会和谐是中国特色社会主义的本质属性，是国家富强、民族振兴、人民幸福的重要保证。促进社会和谐，建设社会主义和谐社会，是全党全国人民面临的重大问题和历史性任务。为此我们必须付出艰苦的劳动，作出巨大的努力。历史和现实都告诉我们，依法治国是走向和谐，构建社会主义和谐社会的必然要求。正如我们党在《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中所指出的，构建社会主义和谐社会，“必须坚持民主法治。加强社会主义民主政治建设，发展社会主义民主，实施依法治国基本方略，建设社会主义法治国家，树立社会主义法治理念，增强全社会法律意识，推进国家经济、政治、文化、社会生活法制化、规范化，逐步形成社会公平保障体系，促进社会公平正义。”党的十七大明确要求全党，要“全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家。”

和谐社会、依法治国，是建设中国特色社会主义和全面建设小康社会的重要内容。如何在中国共产党的领导下，通过依法治国来实现社会和谐，构建社会主义和谐社会，需要我们认真学习和深入思考。为了推动学习

和思考的深入进行，我们组织中共中央党校的专家学者，编写了这套丛书。希望能为我国构建社会主义和谐社会与推进依法治国的伟大事业作出一定的贡献，也希望本套书能为领导干部和广大群众了解、认识和谐社会与依法治国提供一些思想和认识上的帮助。

石泰峰

2007年11月30日于中共中央党校



目 录

第一章 依法治国方略的确立与目标	(1)
第一节 依法治国方略的确立	(2)
第二节 依法治国的社会目标	(7)
第三节 依法治国的法治目标	(20)
第二章 依法治国与社会主义法治理念	(40)
第一节 法治理念是依法治国的思想基础	(40)
第二节 社会主义法治理念的主要内容	(44)
第三节 法治理念对依法治国的重要意义	(52)
第四节 社会主义法治理念的全面确立	(57)
第三章 依法治国与人民民主	(61)
第一节 人民民主概述	(61)
第二节 人民民主是依法治国的政治基础	(70)
第三节 依法治国是人民民主的实现路径	(77)
第四节 我国的人民民主发展及其对依法治 国的影响	(82)
第四章 依法治国与党的执政能力建设	(94)
第一节 党的执政能力建设的法治意义	(95)
第二节 坚持科学执政、民主执政、依法执 政	(103)

第三节	依法执政是党执政的基本方式	(111)
第四节	提高党的依法执政水平	(128)
第五章	依法治国与社会主义和谐社会	(136)
第一节	构建和谐社会就是构建法治社会	(138)
第二节	依法治国是构建和谐社会的重要途 径	(144)
第三节	依法治国服务于和谐社会的构建	(147)
第六章	依法治国与科学发展观	(159)
第一节	科学发展观是依法治国的指导	(160)
第二节	科学发展观对依法治国的新要求	(166)
第三节	依法治国保障和落实科学发展观	(175)
第四节	促进依法治国的科学发展	(181)
第七章	依法治国与新农村建设	(190)
第一节	建设社会主义新农村战略的确立及 其法治意义	(190)
第二节	农村法治建设的主要内容	(195)
第三节	新农村建设的法治保障	(199)
第四节	农村纠纷的法治解决	(205)
第八章	依法治国与立法发展	(214)
第一节	依法治国之法	(214)
第二节	我国立法发展的特征	(221)
第三节	我国新时期立法发展的历史转变	(224)
第四节	立法的法治化、民主化、科学化	(231)

第九章 依法治国与依法行政	(238)
第一节 正确理解依法行政的科学内涵	(238)
第二节 依法行政是落实依法治国的关键	(245)
第三节 依法行政的目标是建设法治政府	(252)
第四节 进一步推进依法行政的路径	(259)
第十章 依法治国与司法体制改革	(266)
第一节 法治国家司法的功能	(266)
第二节 中国司法体制的历史沿革	(274)
第三节 中国司法体制改革的路径	(290)
后记	(302)



第一章 依法治国方略的确立与目标

“高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，继续解放思想，坚持改革开放，推动科学发展，促进社会和谐，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗。”这是中国共产党第十七次全国代表大会的宏大主题。围绕这一主题，党的十七大报告明确指出：“中国特色社会主义道路，就是在中国共产党领导下，立足基本国情，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，解放和发展社会生产力，巩固和完善社会主义制度，建设社会主义市场经济、社会主义民主政治、社会主义先进文化、社会主义和谐社会，建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。”^①除此之外，党的十七大还提出，在未来，要“坚持依法治国基本方略，树立社会主义法治理念，实现国家各项工作法治化，保障公民合法权益；

^① 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》。

坚持社会主义政治制度的特点和优势，推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，为党和国家长治久安提供政治和法律制度保障。”^① 依法治国，建设社会主义法治国家的重要性由此可见一斑。于是，人们不禁要问，依法治国，建设社会主义法治国家的治国方略是如何确立的，它有着怎样的目标呢？

第一节 依法治国方略的确立

“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。”^② 这个对依法治国方略的界定，今天很多人都不会陌生，但这个方略提出的时间，却并不久远。在中国古代，并无这种严格意义上的依法治国方略，或者说并无这种严格意义上的法治学说或法治实践，所具有的仅仅是将法作为手段或工具的“以法治国”含义的“法治”。

① 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》。

② 胡锦涛：《在纪念宪法施行二十周年大会上的讲话》（二〇〇二年十二月四日）。



中国古代以法治国的“法治”并不是近现代意义上的法治，也不是西方资产阶级所主张的法治。中国在近代才从西方引入了资产阶级所主张的法治理论，梁启超等人就是中国第一批引入西方法治理念的思想家。梁启超多次使用了“法治国”一词，认为，“法治国者，谓以法为治之国也。”^①“法治主义是今日救时唯一之主义。”^②

由此推算，法治国家已经是中国的百年梦想，也可以说是中华民族未了的百年心愿。尽管“戊戌变法”失败了，但清政府 1901 年发布了“变法自强”的上谕，拟制了宪法性文件、民律草案、商律草案、新刑律、刑事诉讼律、民事诉讼律，以及关于警务、新闻、教育、金融、税制，甚至商标、国籍等方面的行政法规，开创了与世界先发达国家类同的六法体系，开始了中国法制发展的重大改革，在中国法治化的漫漫征程上迈开了第一步。

20 世纪上半叶的中华民国时期，也提出并努力探索过中国的法治之路，但因历史的局限和时局的艰难使得它根本就无法把法治国家的口号喊响，更不可能提出依法治国，建设法治国家的目标。

中国的法治国家是社会主义的法治国家。在社会主义法治国家的历史上，少不了要提到前苏联，这是因为，

① 梁启超：《管子传》。

② 梁启超：《中国法理学发达史》。

社会主义法治国家的首先提出，源自第一个社会主义国家苏联。在 20 世纪的 20 年代，苏联法学家 A·马林茨基就提出，“苏维埃共和国是在法律制度条件下进行自己活动的法治国家。”那时，苏联社会主义国家刚刚建立，社会主义法治正在构设之中。在中国，法治国家的提出，却经历了与西方，甚至与苏联都不完全相同的历史过程。

1949 年以后，我们应当明确的法治国家目标并没有得以明确，甚至还没有来得及明确，人为夸大的阶级斗争就冲击了一切。法治被作为反动的资产阶级的东西彻底的批判，人们甚至忌讳谈及法治二字。

1978 年宪法明确了我国新时期的总任务是实现四个现代化，强调了必须发扬社会主义民主和加强社会主义法制，从而为社会主义法治作出了经济、政治、法制三个方面的最初步准备。1978 年 12 月，中国共产党十一届三中全会召开。这次会议果断地停止了“以阶级斗争为纲”的口号，作出了把工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策；提出了健全社会主义法制和加强社会主义民主的方针；审查和解决了党的历史上一批重要冤假错案，正确评价了一些重要领导人的功过是非。

1982 年宪法以根本大法的形式确立了我国社会主义初级阶段的基本路线：“一个中心，两个基本点”。规定了我国社会主义经济制度的特征为：以生产资料公有制为主体，多种经济成分并存；以按劳分配为主体，多种分配形



式并存。这部宪法扩大了全国人民代表大会常务委员会的职权与组织，加强了人民代表大会制度；赋予了省级人大及其常设机构的地方性法规制定权；规定了国家领导人的任期制和限任制，从而废除了国家领导职务的终身制，等等。

1993年3月的宪法修正案，修改了原宪法中第15条关于计划经济的规定，修改为“国家实行社会主义市场经济”，“国家加强经济立法，完善宏观调控”，“国家依法禁止任何组织或者个人扰乱社会经济秩序”，启动了中国市场经济及其发展中的法治建设。

1996年2月8日，江泽民同志在中共中央法制讲座上发表了《坚持实行依法治国，保证国家长治久安》的重要讲话，作为党和国家的最高领导人，正式提出了“依法治国，建设社会主义法制国家”的口号。特别是1997年9月党的十五大报告，对依法治国方略的科学含义、重大意义和战略地位，作了全面和深刻阐述，标志着我国依法治国方略进入了一个新的发展阶段。

1999年3月全国人民代表大会又一次对1982年宪法进行了修改，将依法治国的方略予以了宪法确认，“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”^①

^① 《中华人民共和国宪法修正案》（1999年3月5日第九届全国人民代表大会第二次会议通过，并公布）第13条规定，在1982年《中华人民共和国宪法》第5条中增加该段文字为第1款。

经过几年的努力，2002年中国共产党第十六次全国代表大会和2003年3月召开的第十届全国人民代表大会，又根据新的形势提出了依法治国，建设社会主义法治国家所必须重视的一系列重大的理论和实践问题。2004年9月，中国共产党召开了十六届四中全会，作出了《关于加强党的执政能力建设的决定》，明确提出要“贯彻依法治国基本方略，提高依法执政水平”。2007年10月召开的中国共产党第十七次全国代表大会又对深入贯彻落实依法治国方略作出了新的部署，并将“依法治国基本方略深入落实，全社会法制观念进一步增强，法治政府建设取得新成效。”^①作为实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求。

从依法治国作为治国方略被确认的数年来，中国的法治建设取得了极为重大的成就：立法数量进一步增加，立法质量得到了空前的重视，执法的有效性引起了全社会的普遍关注，依法治国展露出了勃勃生机。正如党的十七大报告指出的那样：在过去的五年中，“依法治国基本方略深入落实，全社会法制观念进一步增强，法治政府建设取得新成效。”^②我们未来的依法治国究竟有着怎

① 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》。

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》。



样的目标追求呢？

第二节 依法治国的社会目标

党的十七大报告总结了我国在依法治国上取得的重大成就，同时也明确指出：“社会主义民主政治不断发展、依法治国基本方略扎实贯彻，同时民主法制建设与扩大人民民主和经济社会发展的要求还不完全适应”。我们应当沿着怎样的目标推进中国依法治国的伟大事业？

一、民主完善

民主是依法治国必备的政治基础，完善的民主是依法治国的重要标志。依法治国是以完善的民主作为基础和目标的。民主完善的首要内容是完善政治民主，最直接的内容是完善立法民主。

政治民主和社会民主是民主的两个最基本的方面。如果说社会民主是政治民主的基础，那么政治民主就是社会民主的前提和保障。在整个民主中，政治民主具有特别重要的意义。政治民主与依法治国是互为表里、相互包容的。在一定意义上，民主政治也是依法治国的构成部分和重要表征。政治民主的内容由法律来制度化、定型化，以便于实际操作和运作。政治民主的保障由法律来提供，法律不仅对破坏民主的行为进行打击，而且

也要对政治民主的运行进行引导和规范，防止政治民主出现偏差。政治民主的根本内容就是人民主权。人民主权思想对于依法治国理论的建立具有先决意义，对于依法治国具有指导意义。只有在确定的人民主权的思想之下，依法治国才不会出现偏差，依法治国才是民主治国、人民治国，社会主义国家才是真正的法治国家。

立法民主是民主在立法上的体现，是依法治国的第一位的工作，也是依法治国目标在立法上的首要要求，是依法治国必不可少的重要方面。历史发展已经清楚地说明，现代的依法治国要求立法、执法、守法、法律监督的全面法治化，而所有这些都将立法的民主化作为首要条件。立法民主为依法治国奠定制度基础。通过民主立法创制的法律制度将内在地蕴含着法治状态的制度框架和理论格局。从一定意义上讲，依法治国的立法是立法者对一国法治状况的制度化预想，是一幅具有国家权威性的法治蓝图。执法、守法、法律监督无非是各尽其能地将其现实化而已。民主的立法被良好地实现，国家才可能是法治国家；民主的立法无法实现，依法治国就成为泡影；如果根本就没有民主的立法，依法治国就毫无任何希望与可能。立法民主中既包括立法的目的民主、立法的内容民主，也包括立法的程序民主。立法目的的民主与否，直接关系着立法的民主与否。一个为专制、集权目的而制定的法律是绝无民主可言的。无论这个法