

树立法治理念 培育法治精神 形成法治文化

第五辑

法治百家谈

——百名法学家纵论中国法治进程

百名法学家百场报告会组委会办公室◎编



FAZHI BAIJIATAN

BAIMINGFAXUEJIA ZONGLUN ZHONGGUO FAZHI JINCHENG

新 华 出 版 社

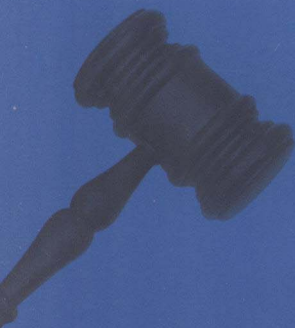
树立法治理念 培育法治精神 形成法治文化

第五辑

法治百家谈

——百名法学家纵论中国法治进程

百名法学家百场报告会组委会办公室◎编



新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

法治百家谈：百名法学家纵论中国法治进程/百名法学家百场报告会组委会办公室编.

—北京：新华出版社，2011.10

ISBN 978 - 7 - 5011 - 9752 - 1

I. ①法… II. ①百… III. ①社会主义法制—中国—文集 IV. ①D920.0 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 204104 号

法治百家谈：百名法学家纵论中国法治进程

编 者：百名法学家百场报告会组委会办公室

责任编辑：董朝合

封面设计：李尘工作室

出版发行：新华出版社

地 址：北京石景山区京原路 8 号

网 址：<http://www.xinhupub.com>

<http://press.xinhuanet.com>

邮 编：100040

印 刷：北京新魏印刷厂

开 本：170mm × 230mm 1/16

印 张：26.25

字 数：360 千字

版 次：2011 年 10 月第一版

印 次：2011 年 10 月第一次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5011 - 9752 - 1

定 价：40.00 元

本社购书热线：010 - 63077122

中国新闻书店电话：010 - 63072012

图书如有印装问题请与出版社联系调换：010 - 63077101

编委会名单

主 任：韩杼滨

副 主 任：周本顺 王尔乘 申维辰

杜玉波 张苏军 胡 忠

委 员：孙学玉 荆惠民 杨克勤

迟刚毅 肖义舜 刘 剑

主 编：刘 剑

编辑部主任：王增勇

编 辑：耿 谦 左 锦 孙雅婷



↑ “双百”活动中央国家机关专场



↑ 辽宁省委中心组(扩大)法制建设专题报告会



↑ “双百”活动内蒙古自治区党委理论中心组专场



↑ “双百”活动西藏自治区政法机关专场



↑ “双百”活动江苏省专场



↑ “双百”活动甘肃省专场



↑ “双百”活动河南省专场



↑ “双百”活动新疆维吾尔自治区专场



↑ “双百”活动云南领导干部专场

百名法学家纵论中国法治进程



↑ “双百”活动“深入到一般百姓之中”
试点启动仪式



↑ “双百”活动“深入到一般百姓之中”
试点江苏省如皋市委中心组专场



↑ “双百”活动“深入到一般百姓之中”
试点江苏省如皋企业专场



↑ “双百”活动“深入到一般百姓之中”
试点江苏省如皋镇村专场



↑ “双百”活动“深入到一般百姓之中”
试点江苏省如皋市系列专场情况反馈会



↑ “双百”活动“深入到一般百姓之中”
试点河南省舞钢市专场



↑ “双百”活动“深入到一般百姓之中”
试点河南省舞钢市乡村专场



↑ “双百”活动“深入到一般百姓之中”
试点乌鲁木齐市新市区专场

目 录

一、科学发展观与法治建设

科学发展观与中国法治建设	李步云 (3)
在新的历史起点谋划和推进法治建设	袁曙宏 (20)
社会主义司法基本价值初探	江必新 (27)
科学发展观与依法执政	卓泽渊 (44)
社会主义法治理念是我国法治事业的根本指针	冯玉军 (58)

二、依宪治国、依法行政

科学发展观与我国宪法实施保障	韩大元 (73)
中国特色社会主义与依宪治国	王振民 (89)
关于坚持和完善民族区域自治制度的若干问题	毛公宁 (106)
全面实施民族区域自治法, 进一步坚持和完善民族区域 自治制度	吴大华 (119)
严格依法行政, 建设法治政府	应松年 (139)
推进依法行政, 建设法治政府	姚建宗 (149)
物权保护与依法行政	王 轶 (170)

三、社会管理创新与法治保障

社会管理创新与法治保障	游劝荣 (187)
-------------------	-------------

社会管理创新与法治保障

——通过更新观念、创新机制提高社会管理水平	莫于川 (193)
法治理念下的农村管理方式创新	吕忠梅 (215)
基层干部群众如何正确和合理表达利益诉求	沈国明 (225)
农村基层社会存在的法律问题	田土城 (235)
当前农村基层社会存在的法律问题	沈开举 (249)
《侵权责任法》是保障老百姓权利的基本法	王利明 (258)

四、推进社会矛盾化解

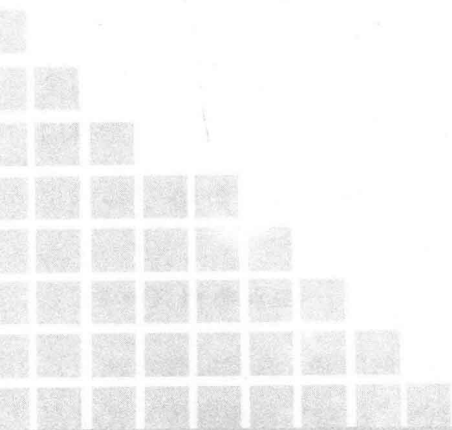
化解社会矛盾的法律与社会机制	公丕祥 (275)
推进社会矛盾化解工作中的法律原则	贾宇 (293)
社会矛盾化解与行政诉讼制度	马怀德 (303)
关于推进社会矛盾化解工作的几点思考	冯军 (315)
化解社会冲突, 建设和谐社会	薛刚凌 (328)
论社会矛盾化解中的法律原则和机制	汪习根 (338)
涉法涉诉信访的现状与对策	范忠信 (350)

五、转变经济发展方式、 促进生态文明建设与法治保障

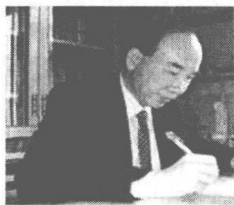
转变经济增长方式的法制保障	王卫国 (363)
转变经济发展方式的法治保障	史际春 (375)
依法促进生态文明建设	蔡守秋 (387)
生态文明和法治建设	曹明德 (406)

KE XUE FA ZHAN GUAN YU FA ZHI JIAN SHE

一、 科学发展观与法治建设



科学发展观与中国法治建设



李步云 中国社会科学院法学所研究员，博士生导师，湖南大学法学院名誉院长、广州大学人权研究中心主任。

生于1933年，湖南娄底人。1957年入北京大学法律系，1965年获北京大学法理学硕士学位。1967年2月到中国社会科学院法学研究所工作至今。曾先后到美国、英国、意大利、挪威、荷兰、澳大利亚、日本等国做学术访问交流，纽约大学任访问学者。

代表著作：《新宪法简论》、《走向法治》、《法理学》、《法理探索》等。

自1978年我国进入改革开放的新时代以来，我们取得了举世瞩目的经济发展奇迹，也取得了举世公认的政治、文化、社会建设方面的重大成就。这首先应当归功于13亿勤劳、智慧、勇敢的中国人民，也应当归功于中国共产党和政府采取了一系列正确的方针政策，其中有五项最具有全局性、根本性、战略性和深远历史意义，它们是以经济建设为中心，建立市场经济、走向对外开放、实行依法治国、提出科学发展观与构建和谐社会。

党的“十七大”报告提出，我们今后一个时期里的一个重要任务，是要全面落实依法治国方略，加快建设社会主义法治国家的历史进程。在这里，以科学发展观为指导进行法治建设，具有重要意义。

一、依法治国的科学内涵和重要意义

（一）科学内涵

西方讲的法治，我们通常称为“依法治国”、“建设社会主义法治国家”。这是为了明确揭示“法治”的内涵，便于人们更好地理解与把握；同时也能

明白地表示出我们的“法治”具有社会主义的性质。

广义上，“依法治国”包括“法治国家”在内；狭义上，两者又有一定区别。依法治国是一项治国战略方针，其内涵，一是依法治国是一种治国理念和指导思想，即国家长治久安的关键条件，是建立一个良好而有权威的法律制度，而不应寄希望于出现一两个圣主贤君。二是依法治国是一种治国理政的根本准则，即治国要依法，而不能依少数领导者个人的看法来治理，不能长官意志决定一切。法治国家是近代以来一种文明进步的政治法律制度类型，要求具有一系列具体明确的标志与要求。

依法治国思想是邓小平理论的重要组成部分。他在这一治国方略和奋斗目标问题上的贡献，主要表现在两个方面：一是为依法治国奠定了坚实的理论基础。二是他提出过一系列法治原则，这些原则也正是建设法治国家的基本要求和准则。

1997年召开的党的十五大是我国实行依法治国的一个重要里程碑。新一代领导集体在实施依法治国问题上继承并发展了邓小平理论。其发展突出表现在以下几方面：一是通过党内民主和国家民主的正式程序，将依法治国方略和建设法治国家的奋斗目标确立下来；二是对依法治国的科学内涵和重要意义作了全面概括，并将其提高到“治国基本方略”的高度；三是在党和共和国发展史上第一次采纳并使用“法治国家”这一概念，并对其基本内涵和要求作出丰富和发展；四是对人权概念作了充分肯定，并将“国家尊重和保障人权”写入宪法；五是提出了“政治文明”的新概念，将民主法治人权从“精神文明”范畴中独立出来，由以往两大文明改为三大文明，凸显了宪政的重要战略地位；六是提出了“以人为本”的科学发展观和构建和谐社会的奋斗目标，为实行依法治国奠定了新的思想内涵和理论基础。

依法治国贵在良法之治。法治有形式法治与实质法治之分。实质法治即良法之治，形式法治则是指不论法律好坏，只要依法办事就是法治。相对近代以来“应然”意义上的法治，古代法治是形式法治。一般说来，古代法治比人治要文明、进步。近代与现代的良法之治，其主要内容在于法律是否体现法制民主，法律平等，人权保障与权力制约等原则。有人认为“形式法治”比“实质法治”要好，理由是在一定意义上，程序法比实体法更重要。这是一种错误的理解。因为它完全混同了两个不同的问题，不符合中外学者对“形式法治”和“实质法治”通常的理解。“实质法治”并非轻视法律程序的

价值，而是相反。

依法治国重在依宪治国。首先，这是由宪法的性质和地位所决定。宪法无权威，难以树立法律的权威，只有依宪治国，才能从根本上保障人民的利益和国家的长治久安。其次，同“依法治国首先要依法治官”的现代法治精神相关联。领导干部守法，就会影响一般干部守法。再次，也同我国宪法缺少应有权威，实施并不理想有关。

依法治国首先要依法治“官”。依法治国既治“民”也治“官”，但根本目的、基本价值和主要作用应当是治官。这是因为，虽然“主权在民”，但实际掌握和运用权力治理国家的是国家机关及其工作人员；依法治国就是要求他们依法办事，依法用权。而且，受封建主义法律文化的影响，不少人习惯于把法律看作仅仅是管治老百姓的工具。还有，权力腐败现象，同缺少这种认识和依法治“权”力度不够是分不开的。

“治国基本方略”主要通过“法治国家”来体现与实施，即通过制定出一整套完备而良好的法律并运用一系列原则与制度以保证其实施。这正是“法治国家”这一概念的意义和价值所在。确立社会主义法治国家的标准、原则和要求，既要坚持全人类共同的价值追求和经验积累，又要从本国的具体国情出发；既要坚持社会主义的理想追求，又要具有中国特色；既要坚持一些基本原则和要求，又要寻求其实现形式的多样性，以及发展过程的阶段性。

（二）重要意义

依法治国的提出不是哪个人或哪些人一时的心血来潮或主观臆造，而是历史发展的客观规律，是人类文明进步的必然趋势，是各国人民的根本利益的意志的集中反映，是通向国家富裕人民幸福的必由之路。

第一，依法治国是市场经济的客观要求。从根本上说，这是由市场经济自身的性质和特点所决定。市场经济以市场主体多元为基础，以追求经济效益最大化为主要追求，以平等与自由交换为基本特点。这就决定了，在广大市场领域必须用法律手段来调整各种关系。这同计划经济主要可以用行政手段来调整各种经济活动是完全不同的。市场经济与计划经济相比，势必产生两个弊端。一是起跑线平等了，但由于人们不同的主客观条件所决定，竞争的结果必然是贫富差距加大。二是这难免会产生各种假冒伪劣、坑蒙拐骗、不正当竞争和引发政治、经济、文化领域的种种腐败现象。这些都要求用法

律手段来解决，即必须建立和完善劳动与社会保障法律体系和市场规制法律体系。这同计划经济条件下的法制是完全不同的。国际经济一体化形成后，各国市场经济必须也必然纳入国际经济大循环的轨道。一国法制不完备，法治不昌明是根本不行的。扩大对外贸易，引进国外资金和先进技术，开展科技与文化的广泛交流，都要求有完备而健全的法律制度，并同国际通行规则和惯例接轨。

第二，依法治国是民主政治的重要条件。“主权在民”是现代民主的理论基础和根本原则。它同封建专制主义的“主权在君”相对立。虽然“国家的一切权力属于人民”，但不可能人人都来直接管理国家。这就需要实行“代议制”，即公民通过行使选举权产生议会和政府，由他们代表人民行使管理国家的权力。但国家机构及其工作人员产生后，他们可能权力无限或乱来，这就产生了现代宪法，不依宪和依法治国，为规范政府的权力和保护公民的权利，“人民当家做主”是根本靠不住的。中外正反两方面的经验都已证明，公民的民主权利、国家的民主体制和各种具体制度、政治决策和立法、执法、司法、护法的民主程序和民主方法，如果不通过宪法和法律加以规范化、具体化、并使这种法律具有极大权威，民主就可能异化，国家公仆就会变成国家主人。邓小平同志提出的民主必须制度化、法律化，一个重要依据就是基于“文革”的历史教训。

第三，依法治国是人类社会文明的主要标志。法律具有工具性和伦理性双重价值。法律是集中多数人的智慧制定出来的，总比少数人决定和处理国家大事要符合事物的规律和多数人的意愿。法律具有规范、指引、评价、预测、教育、惩戒等特有功能。因此，它是认识和改造世界的工具，但是它又是人类社会文明的主要标志。我国过去曾有不少人将法律仅仅看成是工具，这是以政策代法律，长官意志决定一切的重要思想根源。

法律的伦理性价值主要表现在两个方面。其一是人类社会自始至终存在三个主要矛盾：一是社会要有秩序，但人们的思想和行为应当是自由的。二是人有物质与精神利益的需求，而人们彼此之间和个人与社会之间常常存在利益冲突。三是社会组织或政府同社会成员或公民之间的矛盾。这就需要一种全社会必须共同遵守的规则来调整，这种规则就是“法”。

其二是法律的伦理性价值还由法律自身的特性所决定。法律具有以下特性：一是一般性。它是为全社会制定的，因此所有个人和社会组织都要遵守。

二是平等性。如果有人在法律面前享有特权，法律就不能体现正义，也不会有权威与尊严。三是公开性。内部规定不是法，用公民无从知晓的内部规定去处理人们的行为是不公道的。四是不溯及既往性。

法治是政治文明的重要内容。1996年前，我国是“物质文明”和“精神文明”一起抓，执政党和国家政权机关的一切文件，都是把“民主”和“法制”纳入“精神文明”的范畴。这年11月，我在一篇文章中提出了“制度文明”的概念，认为应当是“三大文明”一起抓。理由是，民主思想和法制观念是存在于人们头脑中的东西，是属于精神文明的范畴，但民主制度和法律制度是存在于人们思想意识之外的具体的活生生的社会存在，应当是独立于两类文明之外的“制度文明”。党的“十六”大报告，采纳了学者们的建议，提出了政治文明的概念，从而提升了民主与法治的战略地位。

第四，依法治国是国家长治久安的根本保证。2000多年来中外历史上一直存在法治好还是人治好的争论，其核心是在一个问题上思想家和政治家们有着完全相反的回答：一个国家的兴旺发达和长治久安，关键的决定性的因素和条件，是国家出现一两个英明的君王或领袖人物，还是应当寄希望于建立一个良好的和有权威的法律和制度。对这一问题的不同回答，就出现了是实行法治还是人治的两种不同的政治实践。一般说来，主张与实施法治的政治家代表了当时进步阶级与阶层的要求，反映了当时人民大众要求社会稳定和进步的愿望。

概括中外思想家有关法治优于人治的论据，主要有以下几点：一是，法律的制定总是这样或那样集中了多数人的智慧，比个人的意见和看法要高明；二是法律具有正义性，实行人治难免出现偏私；三是法律是公布周知的，可以防止暗箱操作产生腐败；四是法律具有稳定性和连续性，不因领导人看法和注意的改变而改变，不因领导人的去留而随意改变；五是法律具有平等性，可以防止种种特权与专横；六是法治实质是众人之治，总比少数人决定一切要开明，如此等等。

二、法治国家的十条标准

西方讲的“法治”，在我国国家文献和学者著作中通常被称作为“依法治国”和“法治国家”。法治国家作为现代一种最进步的政治法律制度的目标模

式，其基本标志与要求是丰富、具体、确定的，而不应是一个模糊不清的概念。

我国自1979年开始，学者们即已提出要实现现代法治并探讨其主要标准。1999年3月，“依法治国，建设社会主义法治国家”被载入《中华人民共和国宪法》后，《人民日报》约笔者撰稿并发表了《依法治国的里程碑》一文。在此文中，我提出了法治国家的十条标准、原则与要求。^①笔者认为，这样归纳和表述，符合中国国情，又比较全面、扼要、简明，容易为广大国家工作人员和公民所掌握。下面，我将简要阐明这十条标准的科学内涵，以及目前尚待解决与完善的问题在哪里。

（一）法制完备

要求建立一个门类齐全、结构严谨、内部和谐、体例科学、协调发展的法律体系，实现社会生活各个领域都有内容与形式完备、科学的法律可依。有法可依是实行依法治国的前提。在西方的法治概念中，通常没有“法制完备”这一条。原因是，现代西方的法治国家的形成是一个长期的自然的发展过程，有法可依是一个不成问题的问题。我国的情况有所不同。我们曾在一个相当长的时期里存在法律虚无主义倾向，以政策代法律、领导说的话就是法，这样的观念和做法曾盛行一时。因此，尽管“法律完备”这一条是实行依法治国最起码的要求，但却具有现实性和针对性。况且，所谓“法律体系”有它自身的要求。它表明，一国的法律规则千千万万，但并非是杂乱无章地拼凑在一起，而应是一个有机联系的统一整体。前面提出的“二十字”就是对法律体系基本特征的概括。只有具备这五条，才能做到“法制完备”。现在的主要问题是两个。一是执政党提出，要在2010年建立起社会主义法律体系。十届全国人大提出的本届立法规划为67件（包括制定与修改），尚未包括新闻法、出版法、结社法等重要法律在内。这些法律同政治体制改革关系十分密切，因而难度很大。二是在立法中如何避免部门保护主义倾向，如何正确处理好中央与地方的权限划分与利益平衡，也是重要课题。

（二）主权在民

要求法律应体现人民的意志和利益；法制应以民主的政治体制为基础；

^① 载《人民日报》1999年4月6日理论版。

并实现民主的法制化（民主权利的切实保障、国家政治权力的民主配置、民主程序的公正严明、民主方法的科学合理等）和法制的民主化（立法、司法、执法、护法等法制环节要民主）。主权在民是主权在君的对立物，是现代民主的核心和基础，因而也应是现代法治的灵魂。在一个政治不民主的社会里，不可能建立起现代化法治国家。法律的人民性是主权在民原则在现代法律制度中的集中体现，而民主的法制化与法制的民主化则是主权在民原则在现代法律制度中的具体实现与展开。现在的主要问题是，如何进一步提高法制民主化水平，如立法中的信息公开与民众参与程度；司法中律师的作用以及检务公开、审判公开、克服行政式管理模式等等。

（三）人权保障

人权是指人作为人依其自然的和社会的本性所应当享有的权利。其内容包括人身人格权、政治权利与自由以及经济社会文化权利。人权是人的尊严和价值的集中体现，是人的需求和幸福的综合反映。2004年，“国家尊重和保障人权”被规定在宪法中，从而开辟了中国人权保障的新阶段。当前及今后一个时期里需要解决的主要问题是：提高农民尤其是贫困农民的生活水平；建立与完善社会保障制度；减少死刑；取消劳动教养制度；进一步完善对犯罪嫌疑人的权利保护；提高各级选举的自由度；制定新闻、出版、结社、信息公开等法律；尽快批准加入“公民权利和政治权利国际公约”。

（四）权力制衡

在公法领域，权利和义务主要表现为职权和职责。“衡”指权力平衡，执政党与国家机构之间，政府与社会组织、企事业单位之间，领导个人与领导集体之间，中央与地方之间，应按分权与权力不可过分集中的原则，对权力进行合理配置。“制”指权力制约。其主要内容是以国家法律制约国家权力，以公民权利制约国家权力，以国家权力制约国家权力，以及以社会权力监督国家权力，来达到防止和消除越权与不按程序办事等权力滥用和权钱交易、假公济私、徇情枉法等权力腐败现象。这同封建专制主义政治体制下的古代法治是根本不同的。

（五）法律平等

法律平等包括分配平等和程序平等。实体法应体现与保障社会共同创造