

党政干部法治教程

主编 张恒山

党政干部法治教程

主编 张恒山

撰稿人(依姓氏拼音字母排序)

封丽霞 高长见 李文静 李雅云 刘素华
刘永艳 王 静 王军敏 王若磊 王 伟
王文婷 王雅琴 王 勇 张晓玲 庄玉瑞

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

党政干部法治教程/张恒山主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2016. 10
ISBN 978-7-300-23382-6

I. ①党… II. ①张… III. ①社会主义法制-法制教育-中国-干部教育-教材 IV. ①D920.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 217982 号

党政干部法治教程

主编 张恒山

Dangzheng Ganbu Fazhi Jiaocheng

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京中印联印务有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2017 年 2 月第 1 版
印 张	29.25 插页 1	印 次	2017 年 2 月第 1 次印刷
字 数	438 000	定 价	58.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

/ 目录 /

导 论 / 1

- 一、文明转型中的法治形成以及其对近代中国的影响 / 1
- 二、新中国法治建设的探索之路 / 3
- 三、中国特色社会主义法治的特征 / 6
- 四、中国特色社会主义法治建设的理论基础 / 14
- 五、中国特色社会主义法治建设的基本观念 / 33
- 六、依法执政是依法治国的关键 / 41

第一部分 法治建设要务 / 49

第一章 完善立法体制机制 / 50

- 一、加强和改进党对立法工作的领导 / 50
- 二、健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制 / 51
- 三、加强和改进政府立法制度建设 / 53
- 四、依法赋予“设区的市”立法权，
扩大地方立法权主体范围 / 54
- 五、完善推进民主立法、科学立法的工作机制 / 55
- 六、健全有中国特色的社会主义立法监督机制 / 57
- 七、围绕重点领域加强立法，完善社会主义法律体系 / 58
- 参考文献 / 63

第二章 建设法治政府 / 65

- 一、法治政府的内涵 / 65

二、建设法治政府的原因 / 77

三、建设法治政府的具体措施 / 83

参考文献 / 92

第三章 实现司法公正 / 94

一、现代法治与司法规律 / 95

二、司法公正的基本内容和制度保证 / 98

三、当前影响我国司法公正的深层次问题 / 102

四、通过司法改革走向司法公正 / 107

参考文献 / 110

第四章 加强法治社会建设 / 112

一、加强法治社会建设的现实意义 / 112

二、加强法治社会建设的目标 / 115

三、加强法治社会建设的思考 / 119

参考文献 / 129

第五章 加强法治工作队伍建设 / 130

一、加强法治工作队伍建设的实践基础和理论价值 / 130

二、建设高素质的法治专门队伍 / 138

三、加强法律服务队伍建设 / 148

四、法治人才培养要与法治建设相适应 / 153

参考文献 / 157

第六章 尊重和保障人权 / 158

一、尊重和保障人权的意义 / 158

二、当代人权保障的实践 / 165

三、在国际人权问题上应当处理好的若干基本关系 / 177

四、全面贯彻落实六中全会精神，

促进我国人权事业的发展 / 181

参考文献 / 185

第二部分 部门法学原理 / 187

第七章 宪法的原理与实用 / 188

一、宪法的产生及意义 / 189

二、宪法的原理和原则 / 197

三、中国宪法的发展及其实践要点 / 203

参考文献与主要法律文件 / 209

第八章 行政法的原理与实用 / 210

一、行政法的产生及规范内容 / 211

二、行政法的原理和原则 / 220

三、中国行政法的实践要点 / 235

参考文献与主要法律文件 / 245

第九章 刑法的原理与实用 / 248

一、刑法的发展以及其规范内容 / 251

二、刑法的原理和原则 / 259

三、中国刑法的实践要点 / 265

参考文献与主要法律文件 / 274

第十章 民法的原理与实用 / 275

一、民法的产生以及其规范内容 / 277

二、民法的原理和原则 / 287

三、中国民法的实践要点 / 293

参考文献与主要法律文件 / 310

第十一章 知识产权法的原理与实用 / 311

一、知识产权法的产生以及其规范内容 / 312

二、知识产权法的原理和原则 / 317

三、中国知识产权法的实践要点 / 324

四、案例选编 / 330

参考文献与主要法律文件 / 340

第十二章 劳动与社会保障法的原理与实用 / 342

一、劳动与社会保障法的产生以及其规范内容 / 344

二、劳动与社会保障法的基本原理和原则 / 355

三、中国劳动与社会保障法的实践要点 / 363

参考文献与主要法律文件 / 368

第十三章 环境保护法的原理与实用 / 371

一、环境保护法的产生以及其规范内容 / 373

二、环境保护法的原理和原则 / 381

三、中国环境保护法的实践要点 / 386

参考文献与主要法律文件 / 403

第十四章 诉讼法的原理与实用 / 405

一、诉讼法概述 / 406

二、民事诉讼法的原理与实用 / 408

三、刑事诉讼法的原理与实用 / 415

四、行政诉讼法的原理与实用 / 421

参考文献与主要法律文件 / 432

第十五章 国际法的原理与实用 / 434

一、国际法的产生以及其规范内容 / 435

二、国际法的原理和原则 / 437

三、国际法的实践要点 / 444

四、运用国际法，维护国家权益，解决国际争端 / 453

参考文献与主要法律文件 / 460

后 记 / 462

一、文明转型中的法治形成以及其对近代中国的影响

公元前 4000 年左右人类进入文明时代。人类最初的文明是农耕文明，这是以农业生产为基础的文明体系。人类通过建立国家，形成组织化的公共权力，抑制民间的武力争斗，维护公共秩序，保持相对和平的社会生活环境，使自己走出野蛮时代。

农耕文明时代的国家形成之后，几乎所有较大的地域性国家都形成君主制政体。在这一政体下，国家统治者普遍存在着压迫普通社会成员的倾向。从理论上说，这就需要对国家统治者的权力加以约束和限制。

但是，人类在农耕文明时代从来没有解决对国家统治者权力的限制、约束问题。在国家统治者权力不受限制、约束的情况下，统治者任性的、随意的、非理性的执政行为，表现为随意处置臣民的生命，随意剥夺臣民的财产，禁锢臣民的思想活动，等等。所以，农耕文明时代国家政权的存在和延续要以大量牺牲臣民的生命、耗费臣民的财富、抑制臣民的智力发展为代价。这是破坏社会生产力发展、阻碍人类文明进步的负面因素。

从 1500 年以后，人类逐步发展出一种全新的文明形态——商工文明。^① 在商工文明时代，人类逐步发展出一种全新的国家治理方式——法治。法治是人们通过制定宪法、法律，一方面建构并授权国家机关管理公共事务，另一方面

^① 目前，美国学者斯塔夫里阿诺斯编写的《全球通史》以及国内各高校编写的《世界文明史》都把这一时代定义为“工业文明”。我们认为这一定义不准确，没有真正反映这一文明的特征，所以，我们把它定义为“商工文明”，即，这是一个以商业、市场为主导，结合大工业生产为基础的文明体系。参见张恒山：《略论文明转型》，载《学术交流》，2010（12）。

限制、约束国家机关的权力，防止因其权力滥用而侵害社会成员的正当利益。

法治的最初形态出现于英国 1688 年光荣革命之后的一系列立法变革中，其中最重要的两个法律是 1689 年《权利法案》和 1701 年《王位继承法》。这两个法律通过禁止国王违法施政，禁止国王侵犯公民的人身、财产、宗教信仰自由等权利，规范国家最高权力交替的制度，禁止国王干涉司法活动，规定所有官员优先效忠法律的义务，等等，建构起一个初步的法治框架，为整个人类国家的治理开辟了一条全新的道路。

英国在依法治理的道路上不断探索，使这一国家治理形式不断趋于完善。由于严格地限制了以王权为代表的国家权力对公民的人身、财产等基本利益的侵害，保护了社会生产力的最基本要素，为市场经济条件下的社会生产力的发展打开了广阔的空间。经过约一个世纪的发展，英国在 18 世纪 60 年代率先展开工业革命，国家迅速强盛起来。

英国的示范带动美国、法国的追随。美国于 1787 年制定《美利坚合众国宪法》。法国于大革命爆发之后的 1791 年制定宪法。后来，欧洲各国都将这三个国家作为仿效的楷模。各国形成了一个共识：通过立宪形成法治，限制以王权为代表的国家权力，根据宪法的规定建立国家权力机构及其相互关系，是一个国家政治文明的标志。1848 年欧洲各国普遍爆发革命，推翻君主专制制度，制定宪法建立共和政体或君主立宪政体，使通过立宪实行法治成为欧洲各国普遍采行的国家治理方式。

当欧洲各国在英国带领下先后摆脱农耕文明的政治制度桎梏，继而在市场经济体制下向工业化迅速迈进时，沉浸于传统农耕文明之辉煌旧梦中的大清王朝统治下的东方中华帝国则面临三千年未遇之大变局。大清王朝不相信新生的、以商业主导、大工业生产为基础的商工文明远远领先于旧有的、以农业为主导的农耕文明，在无知、愚昧中张扬着对西方国家的鄙夷和傲慢，结果被先行进入商工文明的民族打得鼻青脸肿之后才勉强承认需要师夷长技。1840 年之后，大清王朝的治世能臣中的有识之士发起洋务运动。但是，即使这些有识之士也不明白新生的商工文明是一个完整的文明形态，不懂得它是一个由思维方式到价值理念、由工具技术到交换生产规则、由组织形式到法律制度构成的一个环

环相扣的组织系统，而只是一厢情愿地希望采商工文明之技术精华补农耕文明之亏虚。1894—1895年甲午战争的结果证明，“中学为体、西学为用”思想主导下的洋务运动是彻底失败的。痛定思痛之下，清王朝统治者才发现还需要学习西方的制度，于是，才有清末的立宪和修律。但大清王朝统治者永远弄不清立宪的真正要义：限制王权代表的国家权力，将国家治理引向法治。大清王朝统治者仍然以高高在上的主子的身份把宪法定义为“钦定”宪法。直至辛亥革命爆发，大清王朝也没有真正将宪法付诸实施。辛亥革命后制定的《中华民国临时约法》（1912年）并没能阻止袁世凯复辟帝制。北洋军阀时代的宪法（1923年《中华民国宪法》）也从没有真正付诸实施。国民党统治时期，因遭受日本帝国主义侵略，不仅没有实行宪政的外部条件，国民党集团也从没有真正贯彻宪法、实施法治的意愿。可以说，直到1949年中华人民共和国成立之前，中国形式上虽有宪法，但没有在宪法真正付诸实施前提下的法治，没有完成由农耕文明政治统治向商工文明的法律治理的转型。

二、新中国法治建设的探索之路

新中国成立之后，中国在国家治理方式问题上经历了一个探索的过程。

中国共产党曾经依据现代民主法治原理，高度重视制宪立国、走立宪法治之路。1949年9月，中国共产党联合国内各民主党派召开中国人民政治协商第一次会议，制定《中国人民政治协商会议共同纲领》。这是一个临时宪法性文件。根据这一临时宪法，会议选举产生中央人民政府，从此开始了中国共产党执政、各民主党派参政的全新政治格局。1954年，中国共产党领导制定了《中华人民共和国宪法》（1954年），这是新中国第一个正式宪法。一直到1956年之前，中国共产党主要是在这两个宪法文件的规范、约束下行使执政权力。

但是，由于社会主义理论中关于国家治理的理论远未成熟，由于新中国成立不久以至有限的国家治理的政治实践尚不足以为执政党提供足够的经验，由于斯大林主政时代的苏联不重视法治建设的政治实践对同时代的其他社会主义国家（包括对中国）产生负面示范效应，由于中国传统农耕文明时代的国家权

力不受约束的惯性思维的强大作用力，再加上 20 世纪五六十年代特定的国际国内复杂形势导致的主要领导人对时代、时局任务的误判，这些因素的综合作用导致中国共产党的主要领导人从 1957 年开始走上了一条重视群众运动而不重视法律的治国理政之路。粉碎“四人帮”之后，以中国共产党十一届三中全会决议的形成标志，中华人民共和国才回到正常治理的轨道上来。

以邓小平为核心的中共第二代领导集体在确定改革开放路线的同时，也高度重视民主法制建设。邓小平同志在总结国际、国内社会主义运动的经验教训的基础上，在我党最先表述了依法治国的思想：“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”^① 中国共产党的第十二次代表大会的政治报告提出，“社会主义民主的建设必须同社会主义法制的建设紧密地结合起来，使社会主义民主制度化、法律化”^②。这些论断表明我党在 20 世纪 80 年代初已经认识到，民主、法治建设对于共和国的国家治理的重要性。

1997 年，中共第十五次代表大会报告在我党文件中首次提出，依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略。2002 年，中共十六大报告在阐述“政治建设和政治体制改革”问题时指出，要把坚持党的领导、人民当家做主和依法治国有机统一起来。^③ 2007 年，中共十七大报告在阐述“坚定不移发展社会主义民主政治”时，进一步提出，“全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家”^④。2012 年，中共十八大报告在“全面建成小康社会和全面深化改革的目标”中提出五项要求，其中第二项要求中包括：“依法治国基本方略全

① 邓小平：《解放思想，实事求是，团结一致向前看》，载《邓小平文选》，2 版，第 2 卷，146 页，北京，人民出版社，1994。

② 胡耀邦：《全面开创社会主义现代化建设的新局面》（中国共产党第十二次全国代表大会的报告——一九八二年九月一日），载《中共中央文件选编》，232 页，北京，中央党校出版社，1992。

③ 参见江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》（2002 年 11 月 8 日），载《中国共产党第十六次全国代表大会文件汇编》，31 页，北京，人民出版社，2002。

④ 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——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，载《中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编》，30 页，北京，人民出版社，2007。

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”^①。中共十八届四中全会围绕全面推进依法治国若干重大问题作出决定,该决定对于全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家具有战略规划和指导意义。中共十八届六中全会围绕“从严治党”,进一步要求“党的各级组织和领导干部必须在宪法法律范围内活动,增加法治意识、弘扬法治精神,自觉按法定权限、规则、程序办事,决不能以言代法、以权压法、徇私枉法,决不能干预司法。”^②以上表明,中国共产党对法治的认识渐趋成熟、定型。

对法治的认识的进步在实践中就表现为中国特色社会主义法治建设的进步和成就。

中国特色社会主义法治建设的成就首先表现为一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的,以宪法为统帅,以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干,由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成,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。

中国特色社会主义法治建设的成就也表现为依法行政取得了重要进展。通过有关规范行政主体和公务员的法律制度的制定和落实,规范行政行为法律制度的制定和落实,规范行政监督、行政救济的法律制度的制定和落实,中国各级人民政府的行政权力已逐步走向法治化轨道,规范政府权力取得和运行的法律制度基本形成。

中国特色社会主义法治建设的成就还表现在司法体系的建立以及通过司法体制改革推进司法公正。

此外,在推进社会主义法治建设中,中国共产党的依法执政理念正在树立,人权的法制保障正在得到强化,促进经济发展与社会和谐的法治环境正在不断

^① 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——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》(2012年11月8日),17页,北京,人民出版社,2012。

^② 《关于新形势下党内政治生活的若干准则》,载《中国共产党第十八届中央委员会第六次全体会议文件汇编》,59页,北京,人民出版社,2016。

改善，对权力的制约和监督得到加强，以社会主义法治理念为核心的法治文化逐渐深入人心。

中共十八届四中全会决定在总结我党领导下的社会主义法治建设取得的成就的基础上，也指出当前法治建设所存在的问题，其中主要包括：立法质量不高，行政不依法执法现象比较严重，司法不公和腐败现象仍然存在，部分社会成员和领导干部中尊法、守法意识不强，等等。因此，该决定强调要全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家。

三、中国特色社会主义法治的特征

中国特色社会主义法治既有与世界其他国家法治相同的共性特征，也因各种历史性因素的影响而具有自身特点。这些特点包括：中国共产党领导和推进；以人民代表大会制度为基本制度依托；在赋予政府巨大责任和权力的同时对其加以必要的约束、限制；在对中国传统法文化扬弃的过程中不断走向成熟。

中国共产党第十八届四中全会作出的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出要“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”。这一重大命题隐含着这样一个意思：当代中国社会主义法治是具有中国特色的法治。由此引发人们思考的一个问题是：当代中国社会主义法治的特点是什么？

（一）中国特色社会主义法治与世界性法治的共性

在思考当代中国法治的特点问题时，我们首先必须注意到中国法治与世界性法治的共性特征。法治是人类在商工文明时代发明的一种全新的国家治理方式，它不同于农耕文明时代的国家治理方式。中国特色社会主义法治首先是法治，所以，它同世界其他选择法治道路的国家的法治有共同点。从逻辑上看，只有在共性被确定的情况下，才能进而谈特性问题。不确定共性，只讲特性、特征，很可能讲的就不是“法治”这个东西了。

人们通常认为“法治”具有一些一般性或共同性特征，然而在不同的学者那

里对这些共性特征有不同描述,在不同的法律文件中对这些共性特征也有不同的阐释。但是,我们可以从多样化的法治特征的表述中概括出法治的一些共性要素:

(1) 国家各职能机构的职能权限以及公民应当享有的权利、应当承担的义务应由基于人民绝大多数同意的宪法加以规定;

(2) 立法活动应由民选代表依据合理程序、秉承公平正义理念进行;

(3) 政府处理政务、事务必须依据宪法、法律;

(4) 当公民之间以及公民与国家机构之间发生矛盾、争执时,应由处于中立地位的司法机构独立地依法加以裁判;

(5) 公民、社会团体、组织普遍地在履行宪法、法定义务的前提下行使合法权利。

作为一种全新的、代表进步和文明的国家治理方式,中国特色社会主义法治的最终成熟状态也必须具备上述法治的共性特征。

(二) 中国特色社会主义法治的主要特点

中国特色社会主义法治是在中国本土践行的法治,是对中国国家事务、社会事务加以治理处理的实践活动。中国的特殊的历史条件、外部环境条件、本土文化条件等构成了对中国法治发展的制约因素。第一,当代中国是一个正在摆脱落后的农耕文明状态、向先进的商工文明状态转型的文明体。中国的近现代发展的历史条件因素、中国的地理环境条件因素、市场经济规律决定的区域梯次发展因素等,共同决定了中国的不平衡发展状态:一部分地区在生产交换方式、生活方式、基础设施建设等方面已经完成了向先进的商工文明的转型,另外一部分地区基本上仍处于农耕文明生产、生活状态。这种不平衡发展决定了这些不同地区的群体的利益要求、价值追求差别非常大,在许多领域难以达成共识。第二,中国作为文明转型滞后、经济发展起步较晚的国家,在后发型的经济发展过程中,于技术、资金、经营理念、管理方式、战略构思、规则制订等方面处于严重落后状态,从而在上述领域面临着处于优势的世界发达国家以及表面上超越国界的跨国公司、贸易组织的竞争压力。为应对这种竞争压力,中国经济发展不可能走完全开放的自由市场之路,而是需要强大的国家力量对初

生的民族经济、国内市场加以保护,对经济发展加以规划、引导。第三,中国近代以来面临外敌入侵、亡国灭种的危险,以至于将大量的时间、主要的精力用于救亡图存的奋斗中,几乎没有时间和精力投入到文化的转型和建设。由此决定,作为现代国家法治化治理所要求的法治文化严重缺失,大多数人不具备现代法治意识、法治观念。这些特点决定了当代中国的国家治理必然会呈现出不同于其他国家的特点。这些因素也决定了当代中国特色社会主义法治在其发展过程中具有不同于世界其他国家法治的特点。

1. 中国特色社会主义法治是中国共产党领导和推进的法治

社会主义法治并不是一个既定的、已经存在的社会现象,而是一个有赖于人为地建设、推进才能形成的国家治理状态。在中国这样一个文明转型滞后、有着崇尚人治的浓厚封建文化传统的国度,若非人为地推进法治国家建设,而是依赖社会自发地演变进入法治状态,那将是一个极其漫长的过程。中国所处的历史环境条件不允许我们等待法治国家慢慢地自发形成,而是要在理性主导下人为地大力推进。在中国,有能力较快地推进法治国家形成的力量只有中国共产党。中国共产党自身的先进性特点使其适宜于担当这样的领导角色。中国共产党从一开始建立,就以建设一个强大的现代文明国家为目标,以坚持正义原则和全心全意地谋求全中国最广大人民群众的根本利益为己任。中国共产党在长期的政治实践中形成了成熟的组织结构、严密的组织纪律,并不断清除腐败、追求自身队伍的纯洁,从而具备强大的组织能力、事业驱动能力。由中国共产党领导、推动中国社会主义法治建设,通过中国共产党领导立法,并通过党的各级组织、干部率先垂范尊法、执法、守法,可以带动整个社会尊法、守法,加快社会主义法治国家的形成。

2. 中国特色社会主义法治是以人民代表大会制度为基本制度依托的法治

任何国家的法治都要依托一定形式的政治制度。当代世界各国的法治实践表明,同样实行法治,各国的政体却大不相同。美国是在坚持“三权分立”的政体原则下通过实行总统制政体践行法治。英国却一直是在君主立宪政体下践行法治。德国在第二次世界大战之后实行议会共和制政体,法国、俄罗斯实行半总统制政体,瑞士创立委员会制政体,各自同样推进法治。中国人民在长期

的政治实践中探索形成的人民代表大会制度，不同于当代世界一些主要大国的政体，是中国特色社会主义法治的基本制度依托。在这一制度中，由人民代表组成的国家和地方性权力机构并不仅仅是立法机构，而且是享有立法权、重大人事任免权、重大事项决定权、监督权的地位至上的权力机构。人民政府、人民法院、人民检察院都由人民代表大会产生，向人民代表大会负责，受人民代表大会监督。这一组织构建形式从理论上讲，比较充分地体现了中国人民当家做主的理念：人民通过自己的代表们制订法律、表达自己的意志；人民通过自己的代表们选举产生国家其他职能机构的主要负责人；人民通过自己的代表对国家重大事项作出决定并交政府或其他职能机构执行；人民通过自己的代表监督人民政府、人民法院、人民检察院的工作，确保其各自依法履行职责。这种政体形式可以使人民意志得到比较充分的表达，使人民意志得到比较充分的贯彻、执行。而法律就是人民的意志表现，表达、贯彻、执行人民的意志就是中国特色社会主义法治的精髓。

3. 中国特色社会主义法治是在赋予政府巨大责任和权力的同时，对政府权力加以必要约束、限制的法治

世界各国法治形成的过程都是以对政府权力严加约束、限制为开端的。从英国 1689 年《权利法案》规定国王未经国会同意不得停止法律或停止法律之实施开始，就开启了民选代表立法、国王代表的行政机关依法行政的法治原则。此后，美国 1787 年宪法、法国 1791 年宪法都非常突出地限制政府的行政权力。这一时期——从 17 世纪至 19 世纪中期——人们普遍认为君主尤其是专制君主行使权力倾向于任性，而君主任性必然给人民带来灾难，因此，对君主权力必须加以限制。限制君主权力的具体措施包括：（1）剥夺其传统的立法权，将立法权交给民选的代表们行使；（2）剥夺其干预司法的权力，确保司法独立；（3）以宪法或立法的方式明确规定君主领导的政府的权力事项，禁止政府越权行政；（4）要求君主及其领导的行政系统在行使法定权力、具体处理政务时也必须严格地依据民选代表们的立法行政。即使在 19 世纪中期许多国家仿效英国建立君主立宪制度以至于君主实际上并不行使行政权力的情况下，人们对君主的防范措施仍然被延续用来对付政府，哪怕这一政府首脑是民选产生的。在权力

事项方面一般只授予政府维护国家安全、维护社会治安的权力。通常人们把政府视为给人民看家护院的“守夜人”，不允许政府干预经济、社会事务。但是，随着工业化进程的展开，贫富差距急剧拉大，以工人和雇主的矛盾为主的社会矛盾迅速激化，以至于各国政府再也不能对这些矛盾视若无睹、袖手旁观了。从19世纪后期开始，德国、英国政府承担起引导国会立法、有限干预经济社会事务、平抑社会矛盾的任务，美国、法国政府也随后跟进。从19世纪后期至20世纪70年代，以西欧和北美为代表的先行完成工业化的地区各国，纷纷出现政府权力扩张现象。这种权力扩张是伴随着政府职责权限的扩大而展开的。这些政府的职责包括规定最低工资，监督雇主改善劳动条件和工厂卫生条件，发展失业救济、伤残和养老保险事业，开展义务教育，提供医疗保障和住房保障，等等，再后来进一步扩展到保护妇女、儿童、残疾人的特殊利益，通过税收、汇率、利息、经济政策等调节市场，发展政府所有权的公益性企业、事业组织，等等。但无论政府权力如何扩张都是有限的，而且必须有法律依据。而法律制订的权力总是牢牢地握在民选的代表们组成的议会手中。即使政府的权力扩张至包括获得委任立法权和细节立法权，其前提是不得违背宪法和议会立法。

与上述先行完成法治化转型的各国政府权力演进由严格受限到保持限制前提下的有限扩张的路径不同，中国特色社会主义法治的起步是从政府拥有巨大而广泛的权力开始的。中国的法治建设的根基——市场经济制度体系——是在否定数十年的计划经济制度体系的前提下开始重建的。计划经济时代的中国政府拥有的权力是巨大而广泛的。政府统揽一切物质资源、人力资源、资金资源，对整个经济活动各个环节从生产、交换到分配、消费作统一的计划、规定，对各个经济领域、各个经济部门、各个生产单位作统一的资金、物质、人力的调配。与之相应的，教育、文化、科研、医疗卫生、民生救济等部门的运行也被纳入政府的统一计划安排。一切都在政府的掌控之中。政府的计划一旦被人大通过就成为法律。而政府执行经济计划的主要工作方式就是发布政令、命令，要求下级严格执行。所以，在计划经济体制下不可能出现权力受到约束、限制的政府。

当中国尝试从计划经济体制向市场经济体制转型时，按照历史上法治建设的应有逻辑应当是从约束、限制政府权力开始的。但是，中国作为一个落后的