

天津市科普重点项目
天津市教育科学规划委托项目

法治社会

刘晓梅 赵文聘 主编

天津出版传媒集团
天津古籍出版社

天津市科普重点项目
天津市教育科学规划委托项目

“科学与文化” 系列科普图书

总主编 李家祥

法治社会

刘晓梅、赵文聘 主编

天津出版传媒集团
天津古籍出版社

前言

和谐社会呼唤法治、信仰法治、恪守法治，是一个民主法治社会。盘点近年来的法治事件，我们欣喜地发现，我国在构建和谐社会的进程中，法律的身影越来越活跃，法治的力量越来越彰显。法治社会的建设，离不开公民权利自上而下的强力推动，离不开公民守法护法的自觉追求，离不开民意的理性表达。和谐社会的实现，法治是最不可或缺的推动力。

现实生活纷繁复杂，总会有矛盾和纠纷，违法犯罪也不可避免。我们需要用法律的武器来惩处违法犯罪，靠法治规则来解决社会纷争，以法治的力量来维护生活中的权益，按照法治的要求来履行生活中的义务，尊崇法治的理念来面对生活中的困扰。一方面法治影响百姓生活，另一方面生活推动法治。

生活不会停止，法治的脚步也不会停歇。这是一本专门针对大众普法而编写的读物。我们在对近年来中国的法治生活进行观察的基础上，从中精选了一些标志性的事件，这些事件本身及其背后揭示的法治意义，或大或小地体现、推动着我国法治社会的进程，或多或少地影响着老百姓的生活。希望这本书有助于读者高扬法治的风帆，迎接明天更加和谐美好的生活。

目录

第一章	依法治国——法治中国 /1
一、背景知识 /1	
二、案例分析 /16	
三、如何在法治社会中不断提升公民意识 /23	
第二章	开门立法——良法之治 /28
一、背景知识 /28	
二、典型事例分析 /36	
三、公众如何更好地参与立法 /44	
第三章	法律至上——法治信仰 /55
一、背景知识 /55	
二、案例分析 /77	
三、如何提升自身的法律素养 /85	
第四章	公平正义——权利义务 /90
一、背景知识 /90	
二、典型事例分析 /107	
三、如何对待法律赋予的权利和义务 /114	
第五章	法治政府——阳光政府 /122
一、背景知识 /122	
二、典型事例分析 /141	

三、如何对待法治社会政府角色的转变 / 148

第六章 和谐社会——管理创新 / 156

一、背景知识 / 156

二、典型事例分析 / 167

三、公众如何参与社会管理 / 176

参考文献 / 181

后记 / 183

第一章 依法治国——法治中国

法治是人类文明进步的重要标志。法治是以和平理性的方式解决社会矛盾的最佳途径。人与人的和睦相处，人与自然的和谐相处，国家与国家的和平共处，都需要法治加以规范和维护……法治在建设国际和谐社会进程中具有重要作用。我们要通过加强法治建设，使联合国宪章的宗旨和原则以及公认的国际关系准则成为国际社会的行为准则。

——摘自胡锦涛总书记在第二十二届世界法律大会上的发言

一、背景知识



(一) 何谓法治社会

法治社会的“法”即良法，“治”即善治。法治社会应当将追求良法与善治有机结合起来，以良法作为善治的前提，以善治作为法治的目标。良法是体现公意和保护公益之法，是全体社会成员

集体智慧的结晶，它不仅建立在广大社会成员平等自愿的基础上，而且有广大社会成员的参与。在法治社会，法律具有至上的权威地位，其产生应当遵循以下两个原则：一是自律原则。法治社会的法律具有自律的属性。在法治社会，所有的社会成员均有机会平等地参与法律的制定过程；法律之所以能够得到社会成员普遍遵守，是因为它是公民意志的体现和集体智慧的结晶。二是协商一致原则。立法过程实际上是社会各阶层利益的博弈过程，必须坚持协商一致的原则。法治社会的法律应体现公意，不能侵犯社会成员的基本权利，特别是弱势群体的基本权利。

法治社会应当以实现善治为目标。善治，在西方亦被称之为良治（good governance）。它近似于我国古代的善政，即严明的法度、清廉的官员、良好的行政服务。俞可平曾指出，善治就是指公共利益最大化的社会管理过程，其本质特征就在于，它是政府与公民对公共生活的合作管理。俞可平将善治归纳为以下六个要素或特点：

(1) 合法性（legitimacy）。指的是社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态。合法性越大，善治的程度越高。取得和增大合法性的主要途径是尽可能增加公民的共识和政治认同感。

(2) 透明性（transparency）。指的是政治信息的公开性。每一个公民都有权获得与自己利益相关的政府政策的信息，包括立法活动、政策制定、法律条款、政策实施、行政预算、公共开支以及其他有关的政治信息。透明性要求上述政治信息能够及时通过各种媒

① 图片来源：中国社科院官网，网址：<http://www.cass.net.cn/file/20100902281993.html>。

体为公民所知,以便公民能够有效地参与公共决策过程,并且对公共管理过程实施有效的监督。透明的程度愈高,善治的程度也愈高。

(3) 责任性(accountability)。指的是人们应对自己的行为负责。在公共管理中,它意味着管理人员及管理机构由于其承担的职务而必须履行一定的职能和义务。公众尤其是公职人员和管理机构的责任性越大,表明善治的程度越高。在这里,善治要求运用法律和道义的双重手段,增大个人及机构的责任性。

(4) 法治(rule of law)。法治是善治的基本要求,没有健全的法制,没有对法律的充分尊重,没有建立在法律之上的社会秩序,就没有善治。

(5) 回应性(responsiveness)。从某种意义上说,它是责任性的延伸,即公共管理人员和管理机构必须对公民的要求做出及时的和负责的反应,不得无故拖延。在必要时还应当定期地、主动地向公民征询意见、解释政策和回答问题。回应性越大,善治的程度越高。

(6) 有效性(effectiveness)。这主要指管理的效率。它有两方面的基本含义,一是管理机构设置合理,管理程序科学,管理活动灵活;二是最大限度地降低管理成本。善治的程度越高,管理的有效性就越高。^①法治社会的法律是通过民主的程序制定的,是社会成员集体智慧的结晶。法治社会之治是缘法而治,即按照社会集体意识来治理社会。在某种意义上,善治只有在法治社会里才能真

^① 俞可平主编:《治理与善治》,社会科学文献出版社 2000 年版,第 8~10 页。

正实现。它是一种自治性程度很高的治理,它不是为了治理者的私利,而是为了社会公众的福利,它允许社会成员参与治理的过程,并充分地调动其参与社会治理的积极性,这种治理是人类社会最好的治理。

法治是与人治相对而言的。亚里士多德认为,人治是主人之治,法治是平等人之治理,是对自愿臣民的统治,是根据臣民的同意进行统治,是为了公众利益的统治,是臣民自愿守法的统治。这种统治有以下几个特点:(1)它是为了公众利益的统治。(2)最高治权在公民全体之手,寄托于公民团体。表现为决定国家大事的权力实际上寄托于公审法庭或议事会或群众的整体,因此它把公民大会、议事会或法庭所组成的平民群众的权力置于那些贤良所任的职司之上。(3)以法律为最高权威。法律应在任何方面受到尊重而保持无上的权威,执政人员和公民团体只应在法律(通则)所不及的个别事例上有所抉择,两者都不应该侵犯法律。(4)其统治建立在臣民自愿守法上,而不是仅仅依靠武力^①。

胡锦涛总书记在中共中央政治局第二十七次集体学习时强调,推进依法行政,弘扬社会主义法治精神,是党的“十七大”为适应全面建设小康社会新形势、推进依法治国进程而提出的一项战略任务,对深化政治体制改革、发展社会主义民主政治,对全面实施依法治国基本方略、加快建设社会主义法治国家,对建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家、实现党和国家长治久安具有十分重要的意义。法治社会形成有两个基本条件,一要有经济

^① 亚里士多德著,吴寿彭译:《政治学》,商务印书馆 1983 年版。

基础——市场经济,二要有社会基础——市民社会。市场经济对法治社会的构建起着决定性作用,是现代化运动的经济基础。法治社会的形成,是社会生产力发展到一定阶段,经济基础对上层建筑提出的要求。发展市场经济,建立与一定生产力水平相适应的所有权制度,才能为法治社会的构建提供现实的基础。与市场经济不可分割的另一个构建法治社会的重要基础是市民社会。市民社会是与商品经济特别是市场经济相联系的,具有明晰的私人产权及其利益并以契约关系相联结的,具有民主精神、法治意识和个体性、世俗性、多元性等文化品格的人群共同体。市民社会的这些特征符合民主法治、公平正义、权利平等、自由等理念,与法治社会的基本要求相契合。市场经济的兴起和发展,导致了市民社会的出现。市民社会消解或弱化了共同体的存在,社会呈原子化趋势,物的依赖关系取代人的依赖关系,社会基本结构从领域合一到领域分离。在这样的情况下,德治逐渐失势,法治大显身手,法治社会成为现实。因此,法治社会之所以可能,根本原因是市场经济。正是市场经济造成了社会组织形式和社会基本结构的变化,才使法治不得不成为社会秩序生产的首要方式,法治社会因而登场。

(二) 中国的法治社会建设之路

“中国特色社会主义法律体系已经形成。”2011年3月10日,吴邦国委员长在庄严的人民大会堂面对近三千名全国人大代表作出郑重宣布。当前,我国在经济建设、政治建设、文化建设、社

会建设等方面实现了有法可依。

回首来路,从人治到法治,中国走了几千年。在古代,人民把治国希望寄托于明君贤臣,却逃不过“人存政举、人亡政息”的历史周期律。中华人民共和国的成立,让人民看到了法治的曙光。但是,中国法治社会建设之路,并非一马平川。中国法治社会进程大致可以划分为如下几个阶段:回首共和国成立后 50 余年的法治实践,1949 年至 1956 年,第一部宪法颁布,初步形成了“有法可依、有法必依”八字法制理念;1957 年至“文革”结束给国人留下了“人治必然导致灾难”的切肤教训;1978 年改革开放至 1997 年邓小平提出“一手抓建设、一手抓法制”方针,法治建设形成“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的指导方针;从 1997 年开始,依法治国方略逐步确立,在党的文件和政府工作报告中正式提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”基本方略,并在 1999 年将之入宪,“法治”具有了超越法律工具主义的深广意涵;从 2004 年开始,我国逐步完善宪政,是年胡锦涛总书记强调“更好地把坚持党的领导、人民当家做主、依法治国统一于社会主义民主政治建设的实践”,提出了科学发展、以人为本、构建和谐社会的新的执政思路,“国家尊重和保障人权”这一纲领性人权条款也在该年得以入宪。

新中国成立之初,法制初立,却遭遇“文革”的破坏。1978 年,中国民主法制建设在百废待兴中迎来了蓬勃发展的春天。党的十一届三中全会在深刻总结“文革”惨痛教训的基础上,旗帜鲜明地提出了“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的十六字方

针,并强调“从现在开始,应当将立法工作摆到全国人民代表大会及其常委会的重要议程上来”。

在 1979 年 6 月 18 日至 7 月 1 日召开的五届全国人大二次会议上,《选举法》、《地方组织法》、《人民法院组织法》、《人民检察院组织法》、《刑法》、《刑事诉讼法》、《中外合资经营企业法》七部法律获得表决通过。彭真同志在作《关于七个法律草案的说明》时表示,七部法律的贯彻执行,迈出了加强和健全我国社会主义法制的一大步。他同时指出:“随着经济建设的发展,我们还要经过系统的调查研究,陆续制定各种经济法和其他法律,使社会主义法制逐步完备起来。”1982 年《宪法》经过全民讨论,在 1954 年《宪法》的基础上重申所有公民“在法律面前一律平等”,同时在结构上作出重大调整,把“公民的基本权利和义务”一章提到了“国家机构”之前,紧邻第一章“总纲”,更好地体现了国家尊重和保障人权的宪法精神。我国改革开放伊始,立法工作的一个重点即为经济建设的健康发展保驾护航。1982 年,彭真同志在全国经济法制工作经验交流会上发表讲话时指出:“党的十一届三中全会之后,党和国家的工作重点已经转移到社会主义现代化建设上来了。这种客观形势把经济立法推上了重要议事日程,要求抓紧,搞好。”一批经济法律的制定和起草由此步入“快车道”,《经济合同法》、《涉外经济合同法》、《技术合同法》、《商标法》、《专利法》、《全民所有制工业企业法》、《中外合作经营企业法》等相继出台。据统计,从 1978 年到 20 世纪 90 年代初,第五届、第六届、第七届全国人大及其常委会先后制定了一百多部法律,这其中,包括 1982 年

《宪法》、1988年《宪法修正案》，一系列有关国家机构的法律，《民法通则》、《刑法》、三大诉讼法等基本法律，以及其他一大批适应改革开放、保障公民权利、规范行政管理的重要法律。这些法律的迅速、密集出台，为中国法制建设奠定了重要的基础，使我国经济、政治、文化等各方面基本实现了有法可依，法律体系框架初具规模^①。

1992年，党的“十四大”确立建设社会主义市场经济体制。为切合建设社会主义市场经济体制的迫切要求，八届全国人大将初步形成社会主义市场经济法律体系作为任期内的立法目标。从此，中国的立法进入了一个崭新的历史阶段。这一时期立法工作重点在于，抓紧制定与完善保障改革开放，加强宏观经济管理，规范微观经济行为的法律和法规。1993年八届全国人大一次会议通过《宪法修正案》，把“中国正处于社会主义初级阶段”、“建设有中国特色社会主义的理论”和“坚持改革开放”等内容载入了宪法，明确规定“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”。这些规定为建立和发展社会主义市场经济提供了宪法依据。与此相适应，围绕促进和完善社会主义市场经济的健康发展，一部部经济领域的重要法律相继完成。公司法、合伙企业法等明确了各类市场主体的合法地位，保障其公平参与市场竞争；反不正当竞争法确立了公平竞争的市场规则；消费者权益保护法强化了商家的社会责任，为消费者支撑起了法律的保护

^① 张维炜：《感受法治的脉动——回顾中国特色社会主义法律体系形成历程》，载《中国人大》，2011年第4期。

伞;《拍卖法》、《担保法》、《票据法》、《保险法》、《仲裁法》等民商法律的出台,体现了市场经济公平、公正、公开、效率的原则,有利于形成全国统一、开放的市场体系。到 20 世纪 90 年代后期,我国社会主义市场经济法律体系框架已初步建立。此外,《国家赔偿法》和《行政处罚法》的相继颁布实施,不仅通过立法赋予了公民在遭受国家侵权时的权利主张,而且对于促进行政机关依法行政,加强廉政建设,保护公民、法人或者其他组织的合法权益,具有重要的现实意义和深远的历史意义。

1997 年,党的“十五大”提出了依法治国的基本方略,并明确提出了“加强立法工作,提高立法质量,到 2010 年形成有中国特色社会主义法律体系”的宏伟目标。九届全国人大常委会在广泛研究探讨、综合各方意见的基础上,正式将我国的法律体系划分为七个法律部门,即宪法及相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法。1999 年 3 月,九届全国人大二次会议通过的宪法修正案,把依法治国基本方略、国家现阶段基本经济制度和分配制度以及非公有制经济的重要作用等写进了宪法。同年,《合同法》、《个人独资企业法》、《招标投标法》等一批适应社会主义市场经济迫切需要的法律相继出台。2000 年 3 月 15 日,九届全国人大三次会议通过的《立法法》,确立了立法程序中的“三审制”,标志着中国正式走上依法立法的轨道。2001 年 11 月,中国正式加入世贸组织。为实现与世界贸易规则的“接轨”,我国先后对《专利法》、《中外合资经营企业法》、《中外合作经营企业法》、《外资企业法》、《商标法》、《著作权法》等一批法律进行了修改。

改革开放以来,经济立法始终是我国立法工作的重中之重,而社会立法则处于相对滞后状态。自2003年十届全国人大以来,社会立法的比重越来越大,经济立法与社会立法不协调、不平衡的问题在科学发展观的指导下逐步得到解决。2006年10月11日,党的十六届六中全会对立法工作提出了新的要求,明确提出:“要完善发展民主政治、保障公民权利、推进社会事业、健全社会保障、规范社会组织、加强社会管理等方面的法律、法规。”2008年3月8日,吴邦国委员长在人大常委会工作报告中强调,要以改善民生为重点,加强社会领域立法,继续完善经济、政治、文化领域立法,积极推进科学立法、民主立法,不断提高立法质量,更好地发挥法律在国家政治和社会生活中的规范、引导和保障作用。近些年来,《劳动合同法》、《就业促进法》、《社会保险法》、《食品安全法》、《义务教育法》、《妇女权益保障法》、《未成年人保护法》、《残疾人保障法》等一部部承载民生期盼、呼应民生诉求、回馈民生关切的法律相继出台或全面修改。2010年到2011年年初,伴随着《人民调解法》、《涉外民事关系法律适用法》、《非物质文化遗产保护法》等最后一批“支架性”法律,以及《宪法》(2004年)、《选举法》(2010年)、《国家赔偿法》(2010年)修正案的陆续出台,中国特色社会主义法律体系如期形成。中国特色社会主义法律体系的形成,标志着我国法治建设进入了有法可依的新阶段,是我国社会主义民主法治建设史上的重要里程碑^①。

① 刘振国:《我国法治建设进入有法可依的新阶段——访中国社会科学院法学研究所所长、中国法学会法理学研究会副会长李林》,载《上海党史与党建》,2011年4月号。

2008 年:中国政府首次发表《中国的法治建设白皮书》

这部法治建设白皮书全面介绍了新中国成立近六十年来,特别是改革开放三十年来,在建设中国特色社会主义的伟大实践中,中国的法治建设取得的巨大成就。白皮书全文近 2.9 万字,分前言、建设社会主义法治国家的历史进程、中国特色的立法体制和法律体系、尊重和保障人权的法律制度、规范市场经济秩序的法律制度、依法行政与建设法治政府、司法制度与公正司法、普法和法学教育、法治建设的国际交流与合作、结束语和附录等部分。法治白皮书的三个亮点:

1. 白皮书第一次以政府文件的方式确认了为各国所认同的法治的核心内涵:宪法和法律至上。坚持党的事业至上、人民利益至上和宪法法律至上,既是法治建设的根本宗旨,也是对中国共产党科学执政、民主执政和依法执政思想的丰富和发展。这是中国法治社会三十年发展成果的思想结晶。

2. 白皮书第一次把法治建设与科学发展观联系起来,提出:“坚持科学发展观,从完善立法、严格执法、公正司法、自觉守法等方面扎实推进,全面落实依法治国基本方略。”这就明确了现阶段法治建设的一个重要的指导思想,即要以科学发展观来指导和推进中国法治社会建设。

3. 白皮书第一次全面集中阐述了中国三十年法治社会建设的七个方面的成就:一是通过宪法和法律确立了依法治国的基本方略。二是中国共产党和中国政府已经探索出了一条具有中国特色的科学执政、民主执政和依法执政相结合的道路。三是以宪法

为核心的中国特色社会主义法律体系基本形成。由宪法及宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼和非诉讼程序法七个法律部门和法律、行政法规和地方性立法三个层级的法律规范组成的中国特色社会主义法律体系,既确保了国家权力正确行使,促进了经济发展,又维护了社会的公平正义,保障了人民的各项权利。四是尊重和保障人权。五是促进经济发展和社会和谐的法制环境形成。包括民事立法、市场主体立法、市场管理立法、宏观调控立法、知识产权保护立法、环境资源保护立法、对外经贸合作立法,正在不断改善。六是依法行政和公正司法水平不断提高。七是监督机构不断完善。人大监督、政协监督、民主党派监督、公众监督、新闻媒体监督、行政监督、司法监督机制不断得到完善,行政、司法等国家权力的行使得到了有效的制约和监督。

白皮书说明了中国社会主义法治建设的历史进程,发展现状,以及未来法治建设的指导思想和价值主张,描绘了一幅未来法治中国的图景。在“结束语”中,白皮书还指出了当前中国法治建设的一些问题:民主法治建设与经济社会发展的要求还不完全适应;法律体系呈现一定的阶段性特点,有待进一步完善;有法不依、执法不严、违法不究的现象在一些地方和部门依然存在;地方保护主义、部门保护主义和执行难的问题时有发生;有的公职人员贪赃枉法、执法犯法、以言代法、以权压法,对社会主义法治造成损害;加强法治教育,提高全社会的法律意识和法治观念,仍是一项艰巨任务。