



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION



法治中国论坛

法治中国与制度建设



RULE OF LAW IN
CHINA AND
INSTITUTIONAL CONSTRUCTION

莫纪宏 著



方志出版社
Publishing House of Local Records

莫纪宏 著



法治中国与 制度建设

RULE OF LAW IN CHINA AND INSTITUTIONAL CONSTRUCTION



方志出版社
Publishing House of Local Records

图书在版编目(CIP)数据

法治中国与制度建设/莫纪宏著. --北京:方志出版社,2016. 1

ISBN 978-7-5144-1835-4

I. ①法… II. ①莫… III. ①社会主义法制—建设—研究—中国 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 302588 号

· 法治中国论坛 ·

法治中国与制度建设

著 者: 莫纪宏

责任编辑: 齐 笑

出 版 人: 冀祥德

出 版 者: 方志出版社

地址 北京市朝阳区潘家园东里 9 号 (国家方志馆 4 层)

邮编 100021

网址 <http://www.fzph.org>

发 行: 方志出版社发行中心

电话 (010) 67110500

经 销: 全国各地新华书店

排 版: 北京宝蕾元科技发展有限公司

印 刷: 北京京都六环印刷厂

开 本: 700×1000 1/16

印 张: 20

字 数: 378 千字

版 次: 2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5144-1835-4

定价: 58.00 元

· 版权所有 翻版必究 ·



法治中国论坛



序 言

坚定不移地走“法治社会主义”道路

新民主主义、社会主义和共产主义是中国革命和建设发展的基本道路，是中华民族走向伟大复兴的必由之路。毛泽东同志在民主革命时期就说过：中国共产党关于社会制度的主张分为现在和将来两部分，“在现在，新民主主义，在将来，社会主义，这是有机构成的两部分，而为整个共产主义思想体系所指导的”。从历史发展阶段来看，中国当下处于社会主义发展阶段。党的十三大报告对社会主义发展阶段有非常清晰的表述。党的十三大报告指出：正确认识我国社会现在所处的历史阶段，是建设有中国特色的社会主义的首要问题，是我们制定和执行正确的路线和政策的根本依据。对这个问题，我们党已经有了明确的回答：我国正处在社会主义的初级阶段。这个论断，包括两层含义。第一，我国社会已经是社会主义社会。我们必须坚持而不能离开社会主义。第二，我国的社会主义社会还处在初级阶段。我们必须从这个实际出发，而不能超越这个阶段。在近代中国的具体历史条件下，不承认中国人民可以不经过资本主义充分发展阶段而走上社会主义道路，是革命发展问题上的机械论，是右倾错误的重要认识根源；以为不经过生产力的巨大发展就可以越过社会主义初级阶段，是革命发展问题上的空想论，是“左”倾错误的重要认识根源。

社会主义是我们这个时代的主导价值，它与国运一脉相系。无论谁来治国理政，抛弃了社会主义，就是抛弃了国家和民族未来发展的根本。改革开放的总设计师邓小平更是发出了令人振聋发聩的警示：“中国只要不搞社会主义，不搞开放改革开放，发展经济，走任何一条路都是死路”。

关于什么是社会主义的问题，1992年年初，邓小平在“南方谈话”中提出：“社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕”。党的十七大报告深化了关于“社会主义本质特征”的理论认识，明确指出：改革开放以来我们取得一切成绩和进步的根本原因，归结起来就是开辟了中国特色社会主义道路，形成了中国特色社会主义理论

体系。高举中国特色社会主义伟大旗帜，最根本的就是要坚持这条道路和这个理论体系。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。中国特色社会主义道路之所以完全正确、之所以能够引领中国发展进步，关键在于我们既坚持了科学社会主义的基本原则，又根据我国实际和时代特征赋予其鲜明的中国特色。中国特色社会主义理论体系，就是包括邓小平理论、“三个代表”重要思想以及科学发展观等重大战略思想在内的科学理论体系。这个理论体系，坚持和发展了马克思列宁主义、毛泽东思想，凝结了几代中国共产党人带领人民不懈探索实践的智慧和心血，是马克思主义中国化最新成果，是党最可宝贵的政治和精神财富，是全国各族人民团结奋斗的共同思想基础。中国特色社会主义理论体系是不断发展的开放的理论体系。《共产党宣言》发表以来近160年的实践证明，马克思主义只有与本国国情相结合、与时代发展同进步、与人民群众同命运，才能焕发出强大的生命力、创造力、感召力。在当代中国，坚持中国特色社会主义理论，就是真正坚持马克思主义。

2014年10月23日十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称为《全面推进依法治国决定》）从全面推进依法治国的角度进一步深化了执政党对坚持中国特色社会主义道路的认识，指出：全面推进依法治国，必须贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，坚决维护宪法法律权威，依法维护人民权益、维护社会公平正义、维护国家安全稳定，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。这就是，在中国共产党领导下，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。

《全面推进依法治国决定》在关于什么是社会主义、如何实现社会主义问题上取得了什么样的理论突破呢？归纳起来，有两项重大理论成就：一是将“深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神”与坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导相并列，凸显了党的十八大以来以习近平为总书记的党中央在高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持走中国特色社会主义道路方面取得了令全党和全国人民信服和认可的成就；二是将“建设中国特色社会主义法治体系”作为全面推进依法治国的“总目标”，丰富和完善了中国特色社会主义理论体系，这个重大理论命题的提出意义极其重要，正如习近平总书记在关于《全面推进依法治国决定》的说明中所指出的那样：全面推进依法治国涉及很多方面，在实际工作中必须有一个总揽全局、牵引各方的总抓手，这个总抓手就是建设中国特色社会主义法治体系。依法治国各项工作都要围绕这个总抓手来谋划、来推进。

当前，贯彻落实《全面推进依法治国决定》的精神，关键是如何围绕着“建设中国特色社会主义法治体系”这个“总抓手”来全面和有效地推进《全面推进依法治国决定》所规定的190项法治改革措施。190项法治改革措施，工程浩大，从立法、执法、司法、守法到法治工作队伍建设和加强党对全面推进依法治国的领导，几乎涉及“社会主义建设”的每一个领域和每一个方面，涉及法治工作的全过程和各方面。可以毫不夸张地说，只要将《全面推进依法治国决定》所规定的190项法治改革措施落实到位，我们的社会主义事业的每一个环节和过程、每一个领域和方面无不渗透着“法治”精神，也就是说，我们所坚持的“社会主义”，从制度特征上来看，就是名副其实的“法治社会主义”。

我们所主张的“法治社会主义”绝不是“法治”与“社会主义”名词的简单叠加，而是有着历史和逻辑内在有机统一的双重正当性。从历史上看，制度意义上的社会主义千姿百态，先后有过与“科学社会主义”相对立的“民主社会主义”；导致世界上第一个社会主义制度国家夭折的“民主的、人道的社会主义”。这些林林总总的“社会主义”并没有形成常态化的“制度”，不幸都夭折或者是完全走向了“社会主义”的反面。从逻辑上来看，社会主义的一个基本价值就是“共同富裕”，而“共同富裕”存在的基本制度形态必然是“法律面前人人平等”。在一个缺少平等精神的社会中是无法建成真正意义上的社会主义的，而要使“法律面前人人平等”具有持久的制度生命力，坚守法治是唯一正确的选择。

所以，我们要沿着社会主义道路继续往前走，就必须高举“法治社会主义”的大旗。这一“法治社会主义”的旗帜集中体现了社会主义的制度特征和要求，

它的核心价值就是要让法治精神渗透到社会主义事业的每一个细胞。要实现这种“法治”与“社会主义”的有机统一和相互融合，不进行法治改革是不行的。党的十八届四中全会审议通过的《全面推进依法治国决定》为我们指明了具体的、明确的前进道路和发展方向。认真贯彻落实《全面推进依法治国决定》所规定的190项法治改革措施刻不容缓，这是坚持中国特色社会主义道路的百年大计，是中华民族实现伟大复兴所获得的千载难逢的历史机遇。全党和全国各族人民都要齐心协力，共同努力，树立“搞法治就是搞社会主义”的坚强信念，以实际行动全面推进依法治国建设大业。



目 录

contents

第一部分 法治中国与制度建设的理论基础

第一章 全面建设小康社会与法治化(十八大报告精神解读)	3
论法治与小康社会	3
法治化:小康社会的重要标志与保障	15
科学发展观入宪的重要意义(中国法学网十八大专论一)	18
小康社会与法治政府(中国法学网十八大专论二)	20
法治方式的内涵就是“依宪治国”	23
“依宪治国”正稳步前进	25
要学会如何“依宪治国”	26
法治化的最低制度性要求	28
第二章 全面深化改革与法治中国建设(十八届三中全会决定精神 解读)	32
“法治中国”建设的划时代意义	32
发挥地方法治建设积极作用	35
国家治理能力现代化是一项系统工程	37
推进国家治理体系和治理能力现代化	39
让宪法的政治优势和政治活力竞相迸发	40

建设“法治中国”的辩证方法论

——学习习近平同志关于法治重要讲话中的哲学思想 43

“有法可依”仍是法治建设重点 47

依法治国根本目标:建立法治秩序 49

国家治理现代化首先是国家治理法治化 51

依法治国要先坚持依宪治国 53

全民守法与法治社会建设 54

第三章 全面推进依法治国与法治改革(十八届四中全会决定精神

解读) 60

四中全会为何专题讨论“依法治国”?

——关注“十八届四中全会”系列评论之一 60

依宪治国写进公报有何意义 62

规范司法行为:全面推进依法治国的必然要求 63

明确社会主义法治体系的结构与内涵 64

社会主义法治建设的新篇章

——《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》

意义解读 66

我国依宪执政不同于西方资本主义宪政民主 70

依法执政是法治工作的核心

——四中全会公报系列评论解读之五 74

国家宪法日应以宣传宪法为主题 75

坚持党的领导与依法治国 77

依宪治国是依法治国的重要保证 86

第二部分 推进法治中国建设的制度设计

第一章 健全和完善宪法制度 95

一 完善宪法适用制度 95

二 完善宪法解释制度 110

三 完善宪法修改制度 126

四 进一步健全宪法机构的组织机制 130

五	完善宪法实施的监督机制	148
六	健全和完善宪法实施程序机制	159
七	建立和完善宪法责任制度	167
第二章	健全和完善立法制度	177
一	加强党对立法工作的监督制度建设	177
二	健全规范性文件备案审查制度	182
三	规范地方立法事权,扩大地方立法权	194
第三章	健全和完善人大制度	212
一	完善人民代表大会程序制度建设	212
二	保障被选举权的有效实现,进一步完善选举制度	227
三	完善人大代表辞职制度	240
第四章	健全和完善司法制度	251
一	加强党对司法工作的领导制度建设	251
二	完善司法组织管理体制	256
三	加强人民监督员制度建设	272
四	健全司法审判公开制度,提升司法公信力	286
五	规范司法解释制度	296
参考文献		301
主题词索引		303
后 记		308

第一部分

法治中国与制度建设的理论基础



第一章 全面建设小康社会与法治化

(十八大报告精神解读)

论法治与小康社会^①

胡锦涛总书记在党的十八大报告中明确指出,到2020年确保实现全面建成小康社会,并且对小康社会提出了诸多新要求。其中一项重要要求就是:加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,从各层次各领域扩大公民有序政治参与,实现国家各项工作法治化。从胡锦涛总书记的上述论断可以看到,“国家各项工作法治化”是“小康社会”的一项重要指标。究竟如何理解“国家各项工作法治化”,是当下全面建设“小康社会”必须认真加以研究的重要理论问题^②。这里涉及两个概念的界定和细化,一是“国家各项工作”的范围;二是“法治化”的判断标准。本文试图通过系统回顾改革开放三十几年来我国社会主义法制建设不断发展、完善的历史轨迹,结合当下全面推进依法治国基本方略的各项工作部署,围绕着“法治小康”的价值理念来全面探讨“法治”与“小康社会”之间的辩证关系。

一 “法治小康”是“小康社会法治化”的重要价值形态

关于“法治”,其概念的内涵与外延,古今中外的思想家都有探讨^③。但各

^① 本文发表在《中国法学》2013年第1期。

^② 陈晓明认为:“国家各项工作法治化”并非简单的概念创新,而是有其深刻的内涵。国家各项工作法治化,实际上指的是依法治国方略的落实过程,是指国家的经济、政治、社会和文化建设都服从法律秩序的过程。人民代表大会制度就是我们党领导和支持人民当家作主,实现科学执政、民主执政、依法执政的重要制度载体。实现国家各项工作法治化,就要善于运用人民代表大会这一国家政权组织处理国家事务,就要善于发挥人大真正作为国家权力机关的职能作用。因此,充分发挥人大作为国家权力机关的作用,是党实现依法执政的必然途经,是实现国家各项工作法治化的根本制度选择。参见陈晓明:《国家各项工作“法治化”之我见》,《人民之声》2008年第10期。

^③ 古今中外都有系统的关于“法治”的学说,例如中国古代春秋战国时期的“法家”主张的“法治”说,古希腊亚里士多德等人主张的“法治”说。

种关于“法治”的思想、学术和观点集中到一点，就是强调治理国家和进行社会管理要高度重视运用“法律”手段。至于“法律”手段在各种治理方式中的地位，在不同国家、不同历史时期，重心则有所不同。在逻辑上不仅存在着“法治”中的“治”的对象是谁的问题，也存在着“法治”中的“法”是谁制定的法或谁认可的法的问题。

从“法治”的“法”制定主体与“法治”的“治”对象对于“法治”概念的价值特征的界定能力来看，从不受任何具体的组织和个人支配的“法”的角度来看待“法治”的价值内涵，其重要性更加显著。在此层意义上，意味着在“法”之外、之上不存在“治”法的主体，那样，“法治”中的“法”在“治”的时候，自然就具有至高无上的正当性和法律权威，“法治”才能在价值形态上优于“非法治”，特别是“人治”。这里强调的“法治”中的“法”的至上性并不意味着“法”就不受任何价值形态的影响，也不意味着“法”会天然地产生，而是指在现实生活中对人们行为起到普遍约束作用的“法”不受任何具体的组织和个人的意志的影响。如果在现实社会中存在“以言代法、以权压法、徇私枉法”现象，那么，从逻辑上来看，就没有达到“法治”价值的最低要求。至于说“法治”中的“治”的能力大小，这是“法治”自身的价值功能的体现。“法治”中的“治”的对象越多，“治”的能力越强，就说明“法治”的价值表现就越充分，反之，“法治”的作用就越小。因为在逻辑上既存在着“法治”价值的最低要求，同时也存在着“法治”价值功能发挥的程度问题，故在最低限度的“法治”与“理想化”的“法治”之间还存在着一个“可接受”的“法治”。对处于向一个高级发展目标迈进过程中的状态的描述，经济学上可以使用“小康”概念来表述，法学上同样也可以借鉴“小康”这一形象化的发展学概念来构建一个“法治小康”的法治发展阶段性目标。

所谓的“法治小康”，是指一个社会法治状况达到了社会公众所期望的与特定时期、特定国家的社会发展状况同步的“状态”，法律规范在国家治理和社会管理中发挥着至高无上的重要作用。换句话说，就是“法治状况”与“小康社会”的社会整体发展状况同步。从“小康社会”的制度特征来看，“法治小康”又可以理解为“小康社会法治化”。尽管“法治小康”其内涵与外延不完全等同于“小康社会法治化”，但其存在的社会基础和价值功能是与“小康社会法治化”完全一致的。“法治小康”很显然在当今社会的语境下是“法治”与“小康社会”概念的直接融合，表现在法理上，就是要求将目前正在建设的“法治”提升到与“小康社会”相适应的水准。结合习近平总书记在首都各界纪念现行宪法正式施行30周年大会上的讲话中所提出的“法治国家、法治政府、法治社会一体建设”的论述，“法治小康”既是“法治国家”建设进程中的一个重要

历史阶段，同时又是“小康社会”对法制建设提出的具体制度建设任务。

二 从改革开放看我国“法制建设”中“法治”内涵的变迁

准确理解“法治小康”的内涵，既可以从“法治”自身的内涵与外延的不断丰富和完善的逻辑发展过程中去把握，也可以从法律与社会现实之间相互适应性的角度来考察。将两者结合在一起最佳的考察线索就是党的十一届三中全会以来历届党的代表大会的工作报告，以及党和国家领导人所发表的重要讲话。这里对“法治小康”可以做逻辑与历史相统一、法律与现实相适应两个方面的辩证考察。

（一）党的十一届三中全会提出的社会主义法制建设“十六字方针”为新时期我国“法治”价值的形成提供了政策依据

1978年12月22日通过的党的十一届三中全会公报在我国新时期社会主义法制建设方面具有划时代的意义。公报明确指出：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。公报提出的“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”被称为社会主义法制建设的“十六字方针”。“十六字方针”的提出意义重大，不仅具有拨乱反正、正本清源的作用，而且还在恢复被“文化大革命”破坏的社会主义法制基础上为不断健全社会主义法制提供了明确清晰的政策依据。自此，以“十六字方针”为内涵的社会主义法制建设有了明确具体的内涵，成为新时期社会主义法学理论和法制建设的重要指导思想。

（二）党的十五大报告提出的“依法治国、建设社会主义法治国家”治国方略确定了我国“法治”价值赖以产生的正当性基础

1996年2月，江泽民同志在中央政治局法制讲座结束的讲话中，进一步强调了加强法治建设的重要意义，指出“加强社会主义法制建设，依法治国，是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分，是我们党和政府管理国家和社会事务的重要方针”^①，由此正式提出了依法治国基本方略的概念。

1996年3月，八届全国人大常委会四次会议制定的《关于国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》，以具有法律效力的国家文件形式，

^① 肖扬：《依法治国基本方略的提出、形成和发展》，《求是》（总465期），2007年10月16日。

确认了“依法治国，建设社会主义法制国家”的提法，同时明确指出依法治国基本方略的主要任务是：加强立法、司法、执法、普法工作。坚持改革、发展与法制建设紧密结合，继续制定实施与经济社会发展相适应的法律法规。加强和改善司法、行政执法和执法监督。坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究、滥用职权等现象。

1997年9月，党的十五大报告第一次把“依法治国”确立为党领导人民治理国家的基本方略，把“建设社会主义法制国家”改为“建设社会主义法治国家”，并对依法治国基本方略的科学内涵做出专门界定——“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、规范化、程序化，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。”

1999年3月，九届全国人大二次会议通过宪法修正案形式，把依法治国基本方略载入宪法总纲，明确规定“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”，以国家根本法的形式确立了依法治国基本方略，使之成为一项宪法的基本原则。

依法治国基本方略的正式确立和全面实施，标志着我们党从革命党的主要依靠群众运动和政治方式实行领导，向执政党的主要实行依法治国、依宪执政和依法执政的历史性转变；标志着我们国家从“人治”到“法制”、再从“法制”到“法治”的治国基本方略的历史性跨越；标志着我国亿万人民当家作主的政治地位和民主权利得到社会主义法治的充分肯定，全国各族人民的根本利益得到宪法和法律的有效保障。

党的十五大报告把“依法治国”明确规定为“党领导人民治理国家的基本方略”以来，依法治国基本方略经过了十多年的实践发展，在依法执政、民主立法、依法行政、公正司法、法律监督、法制宣传、法律服务、依法治理等各个环节和方面，取得了举世瞩目的成效，极大地显示了依法治国基本方略的科学性和社会主义法治的生命力。“法制”向“法治”的跨越，并不仅仅是文字上的简单变化，而是一种治国理念和价值的转型。自此，“法治”价值才真正从我国传统的法制建设经验中脱颖而出，成为指导我们进行法制建设的指导思想和强大的思想动力。

（三）“依宪治国”“依宪执政”命题的产生奠定了我国“法治”价值合理存在和科学发展的逻辑基础

胡锦涛总书记在2004年9月15日发表的《纪念全国人民代表大会成立50