



中浦院书系·**大讲堂**系列

总主编 冯俊

依法治国的 理念与实践

刘哲昕 王丹 编



人 民 出 版 社



中浦院书系·**大讲堂**系列

总主编 冯俊

依法治国的 理念与实践

刘哲昕 王丹 编



人 民 出 版 社

责任编辑:刘敬文

装帧设计:肖 辉

责任校对:胡 佳

图书在版编目(CIP)数据

依法治国的理念与实践/刘哲昕 王丹 编.

—北京:人民出版社,2012.8

(中浦院书系·大讲堂系列/冯俊主编)

ISBN 978-7-01-010710-3

I. ①依… II. ①刘… ②王… 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(2012)第032298号

依法治国的理念与实践

YIFA ZHIGUO DE LINIAN YU SHIJIAN

刘哲昕 王 丹 编

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街166号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2012年8月第1版 2012年8月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:13.75

字数:207千字 印数:0,001—5,000册

ISBN 978-7-01-010710-3 定价:26.00元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街166号

人民东方图书销售中心 电话(010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

《中浦院书系》学术顾问

- 殷一璀 中共上海市委副书记、中国浦东干部学院第一副院长
李书磊 中共中央党校副校长
周文彰 国家行政学院副院长
叶小文 中央社会主义学院党组书记、第一副院长
孙学玉 中共中央组织部干部教育局局长
黄书元 人民出版社社长
李小三 中国井冈山干部学院常务副院长
陈燕楠 中国延安干部学院常务副院长
林安西 中国大连高级经理学院院长
袁治平 中共中央组织部全国组织干部学院院长
奚洁人 中国浦东干部学院原常务副院长

《中浦院书系》编委会

主 任 冯 俊

副主任 王金定 姜海山 成旦红 夏健明

委 员（按拼音排序）

成旦红 冯 俊 何立胜 姜海山 刘靖北
宋 今 王洪水 王金定 夏健明 萧炳南
燕乃玲 翟 强 张生新 赵荣根 赵世明
郑金洲 周曦民

《中浦院书系》总序

中国浦东干部学院（简称中浦院，英文名称为 China Executive Leadership Academy, Pudong, 缩写为 CELAP）是一所国家级干部教育院校，是由中共中央组织部管理的中央直属事业单位，地处上海市浦东新区。2003 年开始创建，2005 年 3 月正式开学，上海市委、市政府对于学院的建设和发展给予了大力支持。学院按照胡锦涛总书记提出的“努力把学院建设成为进行革命传统教育和基本国情教育的基地、提高领导干部素质和本领的熔炉以及开展国际培训交流合作的窗口”、“联系实际创新路、加强培训求实效”的办学要求，紧紧围绕党和国家的工作大局，依托长三角地区丰富的革命传统资源和现代化建设实践资源，把党性修养与能力培养、理论培训和实践体验相结合，紧扣改革开放的时代精神、经济社会发展的重大问题和干部工作的实际需要，着力推进自主选学制、课程更新制、案例教学制、社会师资制建设，着力提高培训质量，增强培训的针对性和实效性，走出了一条具有自身特色和优势的培训新路，从而在国家级干部教育培训格局中发挥着不可替代的独特作用，得到广大干部的好评和社会的广泛认可。

《中浦院书系》是基于学院办学特点而逐步形成的，也是过去几年教学成果的积累。为适应干部教育培训改革创新的要求，学院在培训理念、教学布局、课程设计、教学方式方法等方面进行了一系列的新探索，提出并构建了“忠诚教育、能力培养、行为训练”的教学布局。忠诚教育，就是要对干部进行党的理想信念教育和世界观、人生观、事业观教育，教育干部忠诚于党的事业，忠诚于国家和人民的利益，忠诚于领导者的使命和岗位职责，围绕马克思主义中国化的最新成果开展基本理论教育。能力培养，就是要着力培养干部领导现代化建设的本领。建院以来，学院着力加强领导干部推动科学发展、促进社会和谐能力的培训，尤其在改革创新能力、公共服务能力、社会管理能力、国际交往能力、群众工作能力、应急管理能力、媒体应对能力等方面形成了独具特色的系列课程。行为训练，就是通过必要的角色规范和行为方式训练，对领导干部进行岗位技能、行为品格、意志品质和心理素质的训练，比如时间管理技巧、情绪控制方法、媒体应对技术等，通过采取近似实战特点的行为训练，提高学员的工作技巧和岗位技能。学院在办学实践中逐步构建起课堂讲授、互动研讨、现场教学三位一体，案例教学、研究式教学、情景模拟式教学等相得益彰的培训特点。

《中浦院书系》包括了学院在教学科研过程中形成的如下几个系列。

“大讲堂系列”。对学院开设的讲座课程进行专题整理，形成了《改革开放实践与中国特色社会主义理论体系》、《干部教育培训的改革与创新》、《经济全球化与对外开放》、《资源节约型、环境友好型社会建设》等专题。学院特别强调开放式办学，坚持“专兼结合、以兼为主”的原则，从国内外选聘具有丰富领导经验的官员、具有较高学术造诣的专家学者以及具有丰富管理经验的企业家作为学院的兼职教师，尤其注重聘请那些干过事情、干好事情的人来培训正在干事情的人。目前，学院已形成 500 余人的相对稳定、不断优化的兼职教师队伍，成为培训的主力军。大讲堂系列所选入的专题讲座，只是部分专、兼职教师的精彩演讲，这些讲座内容不仅对广大领导干部的学习具有参考价值，而且对那些热衷于思考当代中国社会热点问题的人也有启发作用。

“案例系列”。案例教材是开展案例教学的基本条件。为促进案例教学，学院立足于构建有中浦院特色的案例教学模式和干部教育的案例库。目前已经完成了包括《领导决策案例》、《高效执行案例》、《领导沟通案例》、《组织文化案例》、《组织变革案例》、《危机管理案例》、《教育培训案例》、《领导者心理调适案例》八本案例集。建院五年来，学院非常重视开发、利用和积累鲜活的和富有中国特色的案例，把案例开发和教学紧密结合起来，初步形成了案例开发与应用的新机制。学院通过公开招标，设立了十多个教学案例研究开发课题，并将案例及时运用到教学中去，“危机决策流程模拟”等一批案例教学课程受到学员普遍欢迎。2009年，学院设立了“改革开放经典案例研究”专题项目，“基层党建优秀案例征集与评奖活动”，采取与社会各方面力量合作的方式，进一步丰富了学院教学案例库。

“论坛系列”。学员在干部培训中的主体地位越来越受到重视，在各专题班次上我们组织学员围绕主题展开讨论，变学员为教员，成为中浦院课堂的主角，形成了具有中浦院品牌特色的“学员论坛”。比如，省部级干部“应对金融危机、保持经济平稳较快增长”专题研究班，“建设社会主义新农村”专题班，“现代城市领导者”专题培训班，还有西部开发、东部振兴、中部崛起等区域经济社会发展专题研究班，面向中央直属机关机要人员、档案局长的密码工作、档案工作专题培训班，等等。参加这些特色专题班的学员，熟悉其所在领域的工作，对问题有独到的见解，他们走上讲坛，作出精彩的演讲，既活跃了学院培训工作的氛围，也为学院今后的相关培训提供了鲜活的素材。

“研究报告系列”。学院提出“科研支撑和服务教学”的发展战略，鼓励教师积极参与科研工作，组织了系列研究报告的编撰工作。如：《中国领导学研究（2006—2008）》、《中国干部教育培训发展报告·2009》、《公共危机管理典型案例·2009》等，这些研究报告是我们追踪学术前沿，进行理论探索的结晶。

在我们未来的发展中，也许还会增加国外学术成果的翻译系列和当代中国研究的英文系列，待成熟之后逐步推出。

总之,《中浦院书系》是一个开放式的为干部教育培训服务的丛书系列,是体现中国浦东干部学院特色的学术成果集。参与书系编写工作的不仅仅是中浦院的教研人员,而且包括社会各界关心中浦院发展的领导、学者和实践者。当然,还有学院的学员、兼职老师以及很多关心支持中浦院工作的人士,他们为书系的出版也做了大量工作,不能一一列举,在此一并致谢。这项工程得到了人民出版社领导、编辑的大力支持,他们为书系出版付出了辛勤的劳动,在此表示衷心的感谢。

中国浦东干部学院常务副院长

冯 俊

2010年1月



《中浦院书系·大讲堂系列》序

站在中浦院大讲堂上的，是一批从国内外选聘的具有丰富领导经验的政府官员、具有较高学术造诣的专家学者、具有丰富管理经验的知名企业家以及为我国经济社会发展作出突出贡献的先进模范人物。目前学院已形成了 500 余人的相对稳定、不断优化的兼职教师队伍，90% 的讲座课程由兼职教师担任。正是这些专家型的领导和领导型的专家，在中国浦东干部学院这个创新型干部教育培训院校的大讲台上，展现了他们对推动科学发展和构建和谐社会的高度关注、深度思考、积极探索和深入实践，其中部分精彩演讲汇编成了这套《中浦院书系·大讲堂系列》丛书。

《中浦院书系·大讲堂系列》丛书围绕改革开放进程中的重大理论与现实问题，集中反映了我国经济社会发展的新理论、新知识和新实践。丛书涉及中国特色社会主义理论、科学发展的理论与实践、国企改革与发展、金融改革与风险防范、自主创新政策与实践、循环经济与低碳经济、城市规划与城市建设、政府职能转变与社会发展、依法治国的理论与实践、党建改革与创新、区域协调发展政策与实践、城乡一体化与新农村建设、社会主义文化发展与繁荣、产业经济发展与创新、国际形势与国家安全、经济全球化与对外开放、干部教育培训的改革与创新、领导力提升与

建设等多个专题，既是对我国改革开放和各项事业发展实践的梳理和经验总结，又是对我国经济社会发展重点、难点、焦点问题的理论探索和理性分析，对今后改革开放的实践活动具有一定的指导和借鉴意义，同时也为干部教育培训提供了非常宝贵和重要的辅助教材。

《中浦院书系·大讲堂系列》中的每一个专题和每一篇文稿，都是根据演讲人的现场录音整理出来的，因此具有较强的可读性。阅读其中的段落和文字，就如同坐在中浦院的教室里，倾听大师、领导、专家和先进模范人物们娓娓道来，聆听他们的真知灼见，体会他们的真情实感，感受他们的深度思考，学习他们的实践经验。

感谢曾经站在中浦大讲堂上的每一位领导、专家和战斗在一线的实践者，感谢他们为我国干部教育培训事业作出的贡献。特别要感谢人民出版社为出版本系列丛书作出了大量的卓有成效的努力。

丛书中如有不当之处，敬请批评指正。

中国浦东干部学院常务副院长

冯俊

2010年1月





中浦院书系
大讲堂系列

目 录

001	·	新中国 60 年法治建设的探索与发展	曹康泰
023	·	宪政思想与宪法精神	李步云
061	·	和谐社会与法治	徐显明
095	·	和谐社会与法治理念	张恒山
123	·	法治政府与社会治理	孙 潮
153	·	依法行政, 推进法治政府建设	沈国明
169	·	法律控制下的行政权运行	邹 荣
201	·	科学判断反腐形势, 增强拒腐防变能力	赵增辉



新中国 60 年法治 建设的探索与发展

曹康泰

演讲时间：2009 年 11 月 13 日

作者简介：曹康泰，男，汉族，1944 年 7 月出生，陕西陇县人。北京大学法律系经济法干部专修科经济法专业毕业。曾任宁夏回族自治区人民政府办公厅处长，法制局局长，办公厅副主任兼法制局局长，政府副秘书长，办公厅主任、党组书记兼法制局局长，国务院法制局副局长、党组成员、党组书记，国务院法制办公室副主任、党组成员。2002 年 9 月任国务院法制办公室主任、党组书记。是中共第十六、十七届中央纪委委员，九届全国政协委员。

内容提要：本文回顾了新中国成立 60 年来社会主义法治建设的发展历程，分为初创、遭受挫折、恢复发展和全面推进四个阶段。60 年法治建设的主要成就包括依法治国基本方略的提出，实现了从“人治”到“法治”的历史性跨越；依法执政基本方式的确立，实现了党的执政方式的根本性转变。总结了法治建设的基本经验，核心在于坚持党的领导、人民当家做主和依法治国的统一。

新中国成立以来的 60 年，是中国历史上改天换地的 60 年。中国共产党领导全国各族人民同心同德地进行社会主义革命和建设，取得了举世瞩目的伟大成就。伴随着新中国前进的历史脚步，社会主义法治建设也在探索中前进、创新中发展，取得了辉煌成就，积累了宝贵经验。下面，我简要介绍新中国成立 60 年来我国法治建设的发展历程、主要成就和基本经验。

一 新中国法治建设的发展历程

1949 年中华人民共和国的成立，为社会主义法治建设奠定了政治前提和政权基础，开启了我国法治建设的新纪元。60 年来，我国的法治建设走过了不平凡的发展历程，大致可以分为四个阶段。

（一）初创阶段（1949 年至 1958 年）

新中国成立前夕，中共中央于 1949 年 2 月发布的《关于废除国民党的六法全书与确定解放区的司法原则的指示》，宣布“国民党的六法全书应当废除，人民的司法工作不能再以国民党的六法全书为依据，而应该以人民的新的法律为依据”。1949 年 9 月中国人民政治协商会议第一次全体会议制定的起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》规定：“废除国民党反动派政府一切压迫人民的法律、法令和司法制度，制定保护人民的法律、法令，建立人民司法制度。”这两个十分重要的文件，彻底废除了国民党政府的旧法统，确立了中华人民共和国政治制度和司法制度的合法性，为新中国的法治建设清除了障碍、奠定了基础。

新中国成立初期，法制建设受到党和国家的高度重视。在短短几年时间里迅速制定颁布了《中央人民政府组织法》、《中国人民政治协商会议组织法》、《婚姻法》、《土地改革法》、《工会法》、《惩治反革命条例》、《惩治贪污条例》、《全国人民代表大会及各级人民代表大会选举法》等 1000

余件法律、法令和规范性文件，同时抓紧组织起草刑法、民法、民事诉讼法、刑事诉讼法等基本法律。为了适应新中国法治建设的需要，中央人民政府政务院于1949年9月设立了法制委员会。这是最早的中央政府法制工作机构，在其存在的5年时间里草拟或者审查了一批以中央人民政府、政务院以及各部委、各大行政区名义发布的法规、规章和规范性文件，其中由政务院发布和批准发布的条例、通则、办法等法规230件。1954年11月，国务院提请全国人大常委会批准，设立了国务院法制局。国务院法制局成立后草拟和审查了大量法律、法规，整理了国务院（含政务院）发布和批准的法规，编辑出版了1954年至1959年期间的《中华人民共和国法规汇编》，整理重印了政务院法制委员会编辑的《中央人民政府法令汇编》，并组织推动国务院各部委和各省、市人民委员会建立了法律室。

在抓紧立法工作和建立政府法制工作机构的同时，迅速建立了人民司法制度。1949年10月1日，中央人民政府委员会第一次会议任命沈钧儒为最高人民法院院长、罗荣桓为最高人民检察署署长，10月22日最高人民法院和最高人民检察署举行了成立大会。此后，自上而下逐步建立了各级人民法院和人民检察署组织体系。1951年，中央人民政府颁布了《人民法院暂行组织条例》、《最高人民检察署暂行组织条例》、《各级地方人民检察署暂行组织通则》等法律，明确规定了人民法院、人民检察署的组织体系和职能。人民司法制度的建立，对依法惩治犯罪、保护人民，维护正常的社会秩序，巩固新生的人民政权发挥了重要作用。

特别需要指出的是，1953年1月13日，中央人民政府委员会决定成立宪法起草委员会，由毛泽东任委员会主席，朱德、宋庆龄等32人任委员。1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次全体会议审议通过了宪法草案。这部经过全民讨论制定的宪法，是我国第一部社会主义类型的宪法。与宪法同时通过的，还有《全国人大组织法》、《国务院组织法》、《人民法院组织法》、《人民检察院组织法》、《地方人大和地方政府组织法》等法律。宪法和这几部组织法规定了国家的政治制度、经济制度以及公民的权利与义务，规范了国家机关的组织和职权，确立了国家法治的基本原则。宪法和这几部法律的公布实施，初步奠定了新中国社会主义法治建设

的基础，标志着新中国法治建设的全面开始。

（二）遭受挫折阶段（1959年至“文化大革命”结束）

1959年，受“左”倾思想的影响，法律虚无主义开始流行，我国社会主义法治建设受到削弱。从1959年到1966年，整个法治建设处于停滞状态：全国人大及其常委会除批准部分民族自治地方的组织条例之外，基本上没有制定法律；1959年4月，司法部被撤销，6月国务院法制局被撤销。特别是在“文化大革命”十年期间，民主法治遭到极为严重的全面破坏。

（三）恢复发展阶段（1978年党的十一届三中全会召开至1996年）

1978年12月召开的党的十一届三中全会，在深刻总结历史经验教训特别是十年“文化大革命”惨痛教训的基础上，作出了将党和国家的工作重心从以阶级斗争为纲转移到以经济建设为中心、实行改革开放的战略决策，并围绕这一重大转变致力于法治的恢复、重建和发展，开创了我国法治建设的新时期。这次全会发表的公报提出：“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。”这一重要的论述，明确了新时期加强社会主义民主法治建设的目标任务，确立了我国法治建设的基本方针。为了适应改革开放和现代化建设的需要，我国加强了立法工作，在制定新宪法的同时，先后制定了刑法、刑事诉讼法、民法通则、民事诉讼法以及人大、政府、法院、检察院组织法等一批基本法律，制定了中外合资经营企业法、外资企业法、经济合同法、价格法、商业银行法等一系列调整经济关系的法律、行政法规，制定了行政诉讼法、行政处罚法、行政复议条例等监督行政权行使、规范行政行为法律、行政法规。

在立法工作不断加强的同时，政府工作领域的法治建设也应运而生，不断得到重视和加强。1980年5月，国务院在其办公厅设立了法制局，

并于 1981 年 7 月成立了国务院经济法规研究中心。1986 年 4 月，国务院决定将这两个机构合并，恢复设立国务院法制局。1987 年党的十三大明确提出了行政管理法制化的思想；同年，国务院召开第一次全国政府法制工作会议，正式提出了“政府法制”概念，政府法制建设逐步加强。1993 年 9 月，国务院召开第二次全国政府法制工作会议，提出了适应建立社会主义市场经济体制的需要，加强政府立法工作和行政执法工作的任务。时任国务院总理的李鹏亲切接见了出席会议的全体代表并发表了重要讲话。他强调，随着社会的发展、社会主义市场经济体制的建立和完善，各级行政机关的领导如果不懂法律，不会运用法律手段管理经济、管理社会，那就不是一个称职的领导者。同年 10 月，国务院作出关于加强政府法制工作的决定，对政府法制工作作了专门部署。这次会议的召开和《国务院关于加强法制工作的决定》的发布，有力地推动了政府法制工作和法制机构建设。

在这一时期，我国的司法机构也逐步健全。1978 年 2 月，五届全国人大一次会议决定重建检察机关，6 月最高人民检察院恢复重建。党的十一届三中全会后，各级人民法院相继进行了恢复整顿。1979 年 9 月，恢复重建司法部，同时恢复了律师制度。随着司法机构的恢复重建和逐步建立健全，司法工作进入了蓬勃发展的时期，逐步形成了中国特色社会主义审判制度、检察制度和律师制度，为改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行提供了有力的司法保障和服务。

（四）全面推进阶段（1997 年至今）

1997 年 9 月，党的十五大明确提出“依法治国，建设社会主义法治国家”的宏伟目标，把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略；明确提出到 2010 年形成中国特色社会主义法律体系，并要求一切政府机关都必须依法行政。1999 年 3 月，“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”被载入宪法。党的十五大的胜利召开，使我国的法治建设揭开崭新的一页，进入了全面推进的新阶段。

为了适应依法治国的需要，建立中国特色社会主义法律体系，立法工作得到进一步加强。2004年，对宪法进行了重大修改，第一次将公民合法的私有财产不受侵犯、国家尊重和保障人权写入宪法。相继制定了《立法法》、《行政法规制定程序条例》、《规章制定程序条例》、《法规规章备案条例》等规范立法工作的法律、行政法规，制定了《行政复议法》、《行政许可法》、《公务员法》、《政府采购法》、《政府信息公开条例》等一系列规范和监督行政行为的法律、行政法规，制定或者修订了《物权法》、《合同法》、《婚姻法》等民事基本法律。2001年，为了适应我国加入世贸组织的需要，大规模清理了有关对外贸易的法律、行政法规，修订、废止了一批与世贸组织规则和我国入世承诺不一致的法律、行政法规，制定了《反倾销条例》、《反补贴条例》等行政法规。中国特色社会主义法律体系基本形成。

为了适应加强政府法制建设、推进依法行政的需要，1998年3月国务院将法制局升格为法制办公室，并增加了内设机构、人员编制和司局级领导干部职数。1999年7月，国务院召开了历史上第一次全国依法行政工作会议，时任国务院总理的朱镕基出席会议并发表了重要讲话，要求各级政府必须依法行政，从严治政，建设廉洁、勤政、务实、高效政府。随后，国务院于11月发布了《国务院关于全面推进依法行政的决定》，对全面推进依法行政作出了重要部署，标志着我国依法行政开始向“治官”、“治权”和全方位推进发展。2003年3月，国务院修订《国务院工作规则》，把依法行政正式确立为政府工作的一项基本准则，明确提出依法行政的核心是规范行政权力。2004年3月，国务院发布指导各级政府全面推进依法行政的纲领性文件——《全面推进依法行政实施纲要》。《纲要》确立了经过十年左右坚持不懈的努力基本实现建设法治政府的目标，明确提出了全面推进依法行政的指导思想和具体目标、基本原则和基本要求、主要任务和措施。同年6月，国务院召开全国依法行政工作电视电话会议，温家宝总理发表重要讲话，对贯彻落实《纲要》作出了全面部署。《纲要》实施以来，国务院每年都明确推进依法行政的年度重点工作和主要任务。2004年重点抓了行政许可法的贯彻实施；2005年全面推行行政执法