

厉行法治

——法治建设目标及路径选择

主编 唐中明



光明日报出版社

厉行法治

——法治建设目标及路径选择

主 编 唐中明

副主编 刘亚萍

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

厉行法治：法治建设目标及路径选择/ 唐中明主编.
—北京：光明日报出版社，2015.3
ISBN 978 - 7 - 5112 - 8043 - 5

I. ①厉… II. ①唐… 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 047633 号

厉行法治：法治建设目标及路径选择

著 者：唐中明 主编

责任编辑：朱 宁

策 划：文人雅士

封面设计：文人雅士

责任校对：温秀蕊

责任印制：曹 诤

出版发行：光明日报出版社

地 址：北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话：010 - 67078232 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真：010 - 67078227, 67078255

网 址：<http://book.gmw.cn>

E - mail：gmcbs@gmw.cn zhuning@gmw.cn

法律顾问：北京德恒律师事务所龚柳方律师

印 刷：北京振兴源印务有限公司

装 订：北京振兴源印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社联系调换

开 本：710 × 1000mm 1/16

字 数：160 千字

印 张：13.75

版 次：2015 年 3 月第 1 版

印 次：2015 年 3 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5112 - 8043 - 5

定 价：48.00 元

版权所有 翻印必究

序 言

法治是人类政治文明的重要成果。党的十八届四中全会首次以依法治国作为中央全会的主题，开拓了我党治国理政的新境界。全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，描绘了推进依法治国的总蓝图，绘制了建设法治中国的路线图。当前及今后一段时期，全党重要的工作就是全面落实全会做出的依法治国战略部署。

深知则行达。全面推进依法治国，必须充分认识法治对于当代中国的重大意义。全面推进依法治国对于实现民族复兴的“中国梦”具有根本意义。习近平总书记多次提到，“国无常强，无常弱。奉法者强则国强，奉法者弱则国弱”。唯有依靠法治，才能凝聚中国共识和力量，弘扬中国精神，共建法治中国，复兴中华文明。全面推进依法治国对于全面深化改革，推进国家治理体系和治理能力现代化具有根本意义。改革开放的实践证明，唯有依靠法治，才能突破利益固化之藩篱，攻克深层次复杂之难题，确保改革有序进行，通过良法善治实现社会公平正义和

人民福祉。全面推进依法治国对于全面从严治党具有根本意义。唯有以法治作为执政之根本遵循，树立法治思维，掌握法治方式，才能夯实执政基础，提高执政水平，巩固执政地位。

笃信则行远。全面推进依法治国，必须树立全民的法治信仰。习近平总书记多次指出，“法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰”。法国思想家卢梭曾说：“一切法律中最重要的法律，既不是刻在大理石上，也不是刻在铜表上，而是铭刻在公民的内心里。”法治并不完全取决于法律条文有多么复杂严密，也不仅仅体现在民众对法律条文有多么深刻的了解，关键在于努力将法治观念熔铸到人们的头脑，根植于人们心灵，融入日常行为，成为支配人们行为的强大内生力量。

上行则下效。全面推进依法治国，必须充分发挥党员领导干部的垂范作用。依法治国关键在于“以法治权”。中国共产党作为长期执掌政权的政党，掌握着国家公共权力，党员领导干部能否带头依法办事、带头遵守法律是能否实现“以法治权”的关键所在。同时，各级领导干部是党和国家政策法律的具体执行者，一言一行对一般干部和群众有巨大的示范效应。只有国家机关及其工作人员特别是领导干部带头遵守法律，用法律约束自己的行为，法律才有可能得到平等执行，法治精神才能得以彰显，法治信仰才能得以树立。因此，必须通过各种途径让广大党员干部，把法治思想、法治信仰内化于心，外化于行，形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的自觉习惯。

党校作为党委的重要部门，培训轮训干部的主渠道，党的理论宣传、理论研究的主阵地，强化学习、强化研究、强化宣讲、强化培训，

不断地把学习宣传贯彻党的十八届四中全会精神引向深入，是责任更是义务。为了帮助广大党员干部学深学透党的十八届四中全会精神，中共郴州市委党校举全校之力，组织教研人员编写了《厉行法治》一书。编写本书时，我们要求撰稿人做到：忠实原文，解读精神原汁原味不走样；探寻学理，追根溯源不浅尝；阐释理论，语言通俗不苦涩；立足现实，理论联系实际不空洞。

心有所向，力犹不及。尽管我们想竭力为广大党员干部奉上一本全面系统解读党的十八届四中全会精神的参考书，但由于我们的学识水平和理解能力有限，书中难免存在不足之处，还请大家不吝赐教。

是为序。

刘少华

2015年1月22日

目 录

序 言	1
第一讲 全面推进依法治国的宣言书和路线图	1
一、全面推进依法治国的重大意义和深刻背景	3
二、法治建设的历史成就和主要问题	4
三、全面推进依法治国的指导思想和总体目标	6
四、全会决定的总体框架和重大任务	15
第二讲 宪法学概述	27
一、宪法的基本原理	29
二、新中国宪法的发展历程	36
三、影响宪法权威的主要因素	39
第三讲 完善法律体系 加强宪法实施	45
一、中国特色社会主义法律体系的内涵	47

二、中国特色社会主义法律体系的主要内容	54
三、完善法律体系，加强宪法实施	58
第四讲 深入推进依法行政 加快建设法治政府	69
一、法治政府的应然属性	71
二、法治政府建设中暴露的问题	74
三、法治政府建设的新举措：深入推进依法行政	78
第五讲 深化司法体制改革 提高司法公信力	85
一、我国司法体制的现状	87
二、我国司法体制存在的问题	91
三、深化司法体制改革，提高司法公信力的具体举措	95
第六讲 全民守法 推进法治社会建设	105
一、守法和法治社会概述	107
二、增强全民法治观念，建设法治社会	109
三、弘扬法治精神，大力厉行法治	117
第七讲 加强法治工作队伍建设	123
一、加强法治工作队伍建设的重大意义	125
二、努力建设高素质法治专门队伍	128
三、加强法律服务队伍建设	129
四、创新法治人才培养机制	130

第八讲 加强和改进党对全面推进依法治国的领导 139

 一、坚持党对全面推进依法治国的领导 141

 二、党要坚持依法执政 144

 三、加强党内法规体系建设 146

 四、提高党员干部法治思维和依法办事的能力 150

 五、推进基层治理法治化 153

 六、深入推进依法治军、从严治军 155

 七、依法保障“一国两制”实践和推进祖国统一 158

 八、加强涉外法律工作 160

附录一：新常态下郴州经济发展的机遇和挑战 169

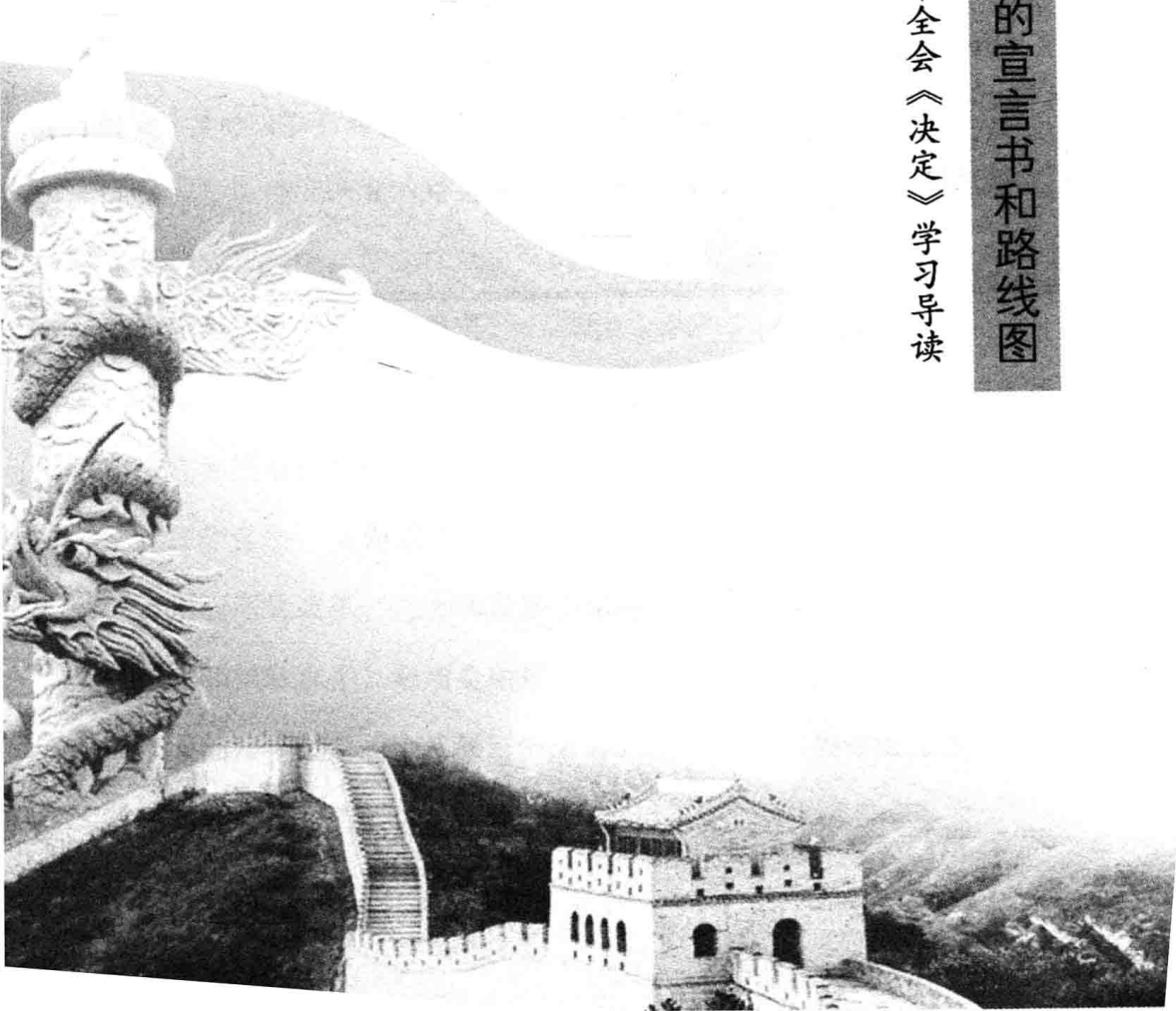
附录二：中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定 176

主要参考书目 207

后记 209

第一讲 全面推进依法治国的宣言书和路线图

——党的十八届四中全会《决定》学习导读



党的十八大提出了全面建成小康社会的奋斗目标，党的十八届三中全会对全面深化改革作出了顶层设计，实现这个奋斗目标，落实这个顶层设计，需要从法治上提供可靠保障。党的十八届四中全会将全面推进依法治国作为会议的主题，并作出了《决定》。《决定》旗帜鲜明地就法治建设的重大理论和实践问题作出科学回答，对全面推进依法治国作出重大部署。



党的十八届四中全会，是我党历史上第一次专题研究和部署法治建设的中央全会。学习十八届四中全会精神必须学习领会好“三个文件”，即十八届四中全会公报、十八届四中全会《决定》和习近平总书记关于《决定》的说明。特别是全会通过的《决定》作为党的十八届三中全会《决定》的姊妹篇，凝聚全党智慧，体现人民意志，明确提出了全面推进依法治国的指导思想、总目标、基本原则、重大任务和根本保证，是我党历史上第一个关于加强法治建设的专门决定，是全面推进依法治国的宣言书和路线图。

一、全面推进依法治国的重大意义和深刻背景

重大意义：全面推进依法治国是一个系统工程，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。

三个是：依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求，是坚持和发展中国特色社会主义的重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。

三个事关：依法治国事关我们党执政兴国，事关人民幸福安康，事关党和国家长治久安。

三个全面：全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度，提高党的执政能力和执政水平，必须全面推进依法治国。

深刻背景：党的十八届三中全会以来，国际形势错综复杂，国内改革发展任务极为繁重。

世情：国际形势复杂多变。

国情：我国正处在社会主义初级阶段，全面建成小康社会进入决定性阶段，改革进入攻坚期和深水区。

党情：我们党面对的改革发展稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有。

两个更加四个更好：依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。面对新形势新任务，我们党要更好统筹国内国际两个大局，更好维护和运用我国发展的重要战略机遇期，更好统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，使我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序，实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好，实现我国和平发展的战略目标，必须更好发挥法治的引领和规范作用。

二、法治建设的历史成就和主要问题

历史成就：两个基本，四个方面。

长期以来，特别是党的十一届三中全会以来，我们党高度重视法治建设。1978年12月，邓小平同志就指出：“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。”“应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律。”“做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”1997年，党的十五大顺应时代和实践发展的需要，首次提出：“依法治国是党领导



人民治理国家的基本方略。”1999年，“依法治国、建设社会主义法治国家”正式写入宪法。2002年，党的十六大提出“发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家做主和依法治国有机统一起来。”2004年，党的十六届四中全会明确提出“依法执政是新的历史条件下党执政的一个基本方式”。2007年，党的十七大提出，依法治国是社会主义民主政治的基本要求，强调要全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家。2012年，党的十八大强调“法治是治国理政的基本方式”。要求到2020年“依法治国基本方略全面落实，法治政府基本建成”。至此，“两个基本”的表述最终被提出和规定下来。此后，习近平同志进一步强调，“依法治国，首先是依宪治国；依法执政，关键是依宪执政。”

目前，中国特色社会主义法律体系已经形成，法治政府建设稳步推进，司法体制不断完善，全社会法治观念明显增强。

主要问题：三个相比三方面问题。

同党和国家事业发展要求相比，同人民群众期待相比，同推进国家治理体系和治理能力现代化目标相比，法治建设还存在许多不适应、不符合的问题，主要表现为：

有的法律法规未能全面反映客观规律和人民意愿，针对性、可操作性不强，立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出；

有法不依、执法不严、违法不究现象比较严重，执法体制权责脱节、多头执法、选择性执法现象仍然存在，执法司法不规范、不严格、不透明、不文明现象较为突出，群众对执法司法不公和腐败问题

反映强烈；

部分社会成员尊法信法守法用法、依法维权意识不强，一些国家工作人员特别是领导干部依法办事观念不强、能力不足，知法犯法、以言代法、以权压法、徇私枉法现象依然存在。

这些问题，违背社会主义法治原则，损害人民群众利益，妨碍党和国家事业发展，必须下大气力加以解决。

三、全面推进依法治国的指导思想和总体目标

指导思想：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、人民当家做主、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。

第一次把“深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神”写入指导思想。这是一个重大的理论创新，实现了指导思想的与时俱进。

第一次提出“坚定不移走中国特色社会主义法治道路”的新命题。中国特色社会主义法治道路是中国特色社会主义道路的重要组成部分，是建设社会主义法治国家的唯一正确道路。坚持和拓展中国特色社会主义法治道路，犹如一条红线，贯穿全面推进依法治国的总目



标、总任务、总布局，使全会决定各部分形成有机整体。

强调了“一个统一”的基本经验：坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机关统一。

强调了“四个维护”的基本要求：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。

强调了“两个实现”的宏伟目标：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。

总目标：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、法律社会一体建设，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。

提出这个总目标，既明确了全面推进依法治国的性质和方向，又突出了全面推进依法治国的工作重点和总抓手。

首次提出了“建设中国特色社会主义法治体系”的新论断。从法律体系到法治体系，一字之变，折射出我们党和人民在推进国家治理体系和治理能力现代化征程中，迈出了实质性步伐。这意味着，不仅要制定法律，更要实施法律、遵守法律、落实法律。中国特色社会主义法治体系的提出，不仅在党的历史上是第一次，在世界范围内也具

有独创性，是党的治国理政思想的重大创新，标志着我们党对法治发展规律、社会主义建设规律和共产党执政规律的认识和把握达到了一个新的高度，表明我们党树立起了更加坚定的道路自信、理论自信、制度自信。

第一次将党内法规纳入“法治体系”。在我国，法律是对全体公民的要求，党内法规是对全体党员的要求，而且很多地方比法律要求更严格。我们党是先锋队，对党员的要求应该更严。

（一）两个总目标的内在联系

党的十八届三中全会开启全面深化改革新征程，党的十八届四中全会开始全面推进依法治国新阶段，两次全会、两个决定、两件大事、两个总目标，有着紧密的不可分割的内在联系，是同一个总体战略部署，即党的十八大作出的总体战略部署在时间轴上的顺序展开，全面深化改革、全面推进依法治国就像两个轮子一样协同驱动，为实现全面建成小康社会提供制度动力和保障。

党的十八届三中全会确定了全面深化改革的总目标，这就是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。治理一个国家、一个社会，关键是要立规矩、讲规矩、守规矩。法律是国家最大的规矩，法治是国家治理最基本的手段。提出全面推进依法治国总目标，就是考虑这个总目标与全面深化改革总目标的内在联系和相互衔接，在全面深化改革总体框架内依法治理各项工作，在法治轨道上不断深化改革，更好发挥法治的引领和规范作用。建设中国特色社会主义法治体系，加快建设社会主义法治国家，本身就是