

聚焦依法治国

案例精解

彭劲松 主编

中国方正出版社

聚焦依法治国：案例精解

彭劲松 主编

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

聚焦依法治国:案例精解/彭劲松主编.
—北京:中国方正出版社,2014. 11
ISBN 978-7-5174-0151-3

I. ①聚… II. ①彭… III. ①社会主义法制—建设—
案例—中国 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 260371 号

聚焦依法治国:案例精解

彭劲松 主编

责任编辑:安乐明

责任校对:张蓉

出版发行:中国方正出版社

(北京市广安门南街甲 2 号 邮编:100053)

发行部:(010) 66560938 门市部:(010) 66562733

编辑部:(010) 59594610 出版部:(010) 59594625

网址:www.FZpress.com.cn

责编 E-mail: anleming@126.com

经 销:新华书店

印 刷:北京圣夫亚美印刷有限公司

开 本:880 毫米×1230 毫米 1/32

印 张:7.75

字 数:136 千字

版 次:2015 年 2 月第 1 版 2015 年 2 月北京第 1 次印刷
(版权所有 侵权必究)

ISBN 978-7-5174-0151-3

定价:20.00 元

(本书如有印装质量问题,请与本社发行部联系退换)

前言 走向法治中国

从历史上看，法治“rule of law”一词形成于13世纪的英国，在著名法官柯克与国王查理二世的争论中，柯克提出“法律是国王”的论断，这在实质上触及了现代法治的基本内涵，即法律至上。“法治”一词在其他西方国家表达中有所不同，如德国、法国均表述为“法治国”（德语 Rechtsstaat；法语 Etat de droit），但意蕴大致相当。与此相比，中国古代也有“以法治国”、“使法择人”、“使法量功”等法制表述，如法家强调“以法为本”、“法不阿贵、绳不绕曲”，但正如沈家本先生在其《新译法规大全序》中所指出的，这种法治与西方法治只是形式相似，无法掩盖二者在“宗旨”即精神内核方面的区别。法家所说的法制，其实是专制主义统治的工具，正如黄宗羲所说：“然则其所谓法者，一家之法，而非天下之法也。”（《明夷待访录》）。因此其与现代意义上的法治存在本质区别，故而，严格地说，现代法治理念主要还是来源于西方。

在中国语境下法治又必须符合中国的国情和现实

需要。

法治的基本内涵主要包括如下几个方面：

一是尊崇法律。这是法治的首要内容和前提。以什么为社会治理的最高准则是社会运行的基本考量。法治就是要充分承认法律的地位，任何个人和组织都不享有法律之外的特权，公权力来源于宪法和法律的授权，不能干预法律，而宪法和法律应高于公权力。早在美国建国初期，潘恩就指出，在法治国家里，法律是国王，而非国王是法律，这就是将法律置于最高地位。

二是良法为柄。古希腊哲学家亚里士多德指出，“法治应当包含两重意义：已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律本身又应该是制定得良好的法律”。这是探讨法律在价值上的正当性的最早主张。尽管学理上也曾有“遵守法律，即使恶法亦然”的说法，但其主要强调法律的权威性及其普遍适用性对于法律实施的意义，并没有否定良法的重要性。既然法治是依法治理，那么，只有良法才能最大限度地得到民众的认同，才能最大程度地发挥法治的效力，通过法治实现社会治理现代化。在我国，我们的法律反映了最广大人民群众的利益和意志，反映了市场经济的发展规律以及社会生活的基本需要，这就体现了良法的特点。

三是保障人权。人权一般指人在社会、国家中的地位。在我国，人权作为人最基本的权利集合，体现了人民群众的根本利益，因而保障人权也是我国社会主义制度的

根本任务。构建法治社会的终极目的是为了个人的福祉，因而法治也必然要以保护人权作为其重要内容，而人权的保障状况也成为在现代社会中区别法治国家和非法治国家的重要标志。当然，保障人权在维护个人自由和尊严的同时，还能有效地防止政府的侵害，从而规范公权，这也是法治的内在含义。我国《宪法》将尊重和保障人权作为一项基本原则加以确认，也充分体现了现代法治的精神。

四是公正司法。古人说：“徒法不足以自行”，法律必须在实践中得到严格的适用才能发挥其效力，这就是霍姆斯所说的将“纸面上的法”（law in book）转化为“现实中的法”（law in action），否则再好的法律也只能形同具文。而法律要准确适用，离不开司法公正。在现代市场经济中，平等主体之间的纠纷有多重的解决机制，如协商、调解、谈判、仲裁等，但从纠纷解决的权威性和终局性来看，由独立的、中立的、享有公共权力的司法机构来解决无疑是最佳选择。申言之，法治不仅意味着法律的至高无上和依靠良法治理，还应经由公正的司法活动来贯彻实施。司法公正的功能不仅在于惩恶扬善，弘扬法治，同时也是对民众遵纪守法的法治观念的教化，是对经济活动当事人高效有序地从事合法交易的规制。司法公正固然需要有司法的独立和权威的保障，需要体现出实体上的公正。此外，还不能忽视程序公正，即司法必须在法律程序内运作，必须展示出一套法定的、公开的、公正的解决社

会各种利益冲突的程序。

五是行政合法。在法治社会中，最高的和最终的支配力量不是政府的权力而是法律，政府因此也必须依法行政。之所以如此，是因为政府所享有的行政权具有强制性、单方性、主动性、扩张性等特点，一旦失去了约束，将严重威胁处于弱势一方的公民合法权益。因而，如果要通过法律手段来调整政府和公民的关系，必然要求行政权的行使要获得法律的授权，受到法律的限制，并遵循法定的程序。

在漫长的传统社会中，中国文明形成了较为独特的治理模式。皇帝——官僚士大夫民间的乡绅——儒生形成了较为稳定的联盟关系。作为社会的治理主体，他们以儒教意识形态为主要的知识背景、思维方式和价值准则，在处理各种政治、行政和司法事务中，逐渐形成了相对固定的行为模式，建立了符合自身价值的利益秩序。虽然当时的法律在社会治理中也扮演着重要的角色，是治理者不能随意违背的重要准则，为社会所遵行，但是因为法律难以规范千差万别的具体事务，在实践中，往往需要治理者根据儒教意识形态的原则作出临机决断和自由裁量，各层级、各部门主官的主观意志往往成为行政和司法决策中的决定性力量，对社会关系的追逐成为比较普遍的社会心态。

新中国成立后，由于相关法律制度的缺失，在很长一段时期内，各级党政机关都是依靠“红头文件”来指导和规范自身的工作。因为这些“红头文件”，给予各级党

政机关的只能是对某些问题的原则性指示，其规范类型与法律原则相近，远不能具备法律规则所特有的具体而微的规范效力，因此，事实上，仍是赋予各级党政机关较为宽泛的自由裁量权。而在不正常时期，法律甚至成了一纸空文。

改革开放以来，中国的立法进程有了跨越式的发展，包括行政法规在内的各种法律规范逐步地建立健全起来，但是由于改革本身所必然具有的创新性和革命性本质，突破各种条条框框的束缚本身，在许多时候，就难免会有超越现行法律规范界限的可能。再加上各级党政机关在推动地方经济建设过程中，每遇社会矛盾，在解决中，为节省成本、提高效率，很少考虑现行法律规定，往往选择法律以外的解决途径，有时甚至不惜通过法外交易来化解矛盾，实现廉价的稳定目的。还由于体制上的原因，司法独立难以真正做到，枉法裁判的事情时而出現。

这种治理方式，在本质上看，仍带有明显的中国传统的儒家式人治特征，没有建立完整的法治框架。虽然在某些时候或某些具体的个案中，可能达到节省行政成本、提高决策和执行效率的效果，但总体上却是导致全国范围内政出多门、政令不一、司法不公、地方保护主义盛行、矛盾集聚、群体性事件频发的重要症结之所在，也导致各种有法不依乱象。因此，大力推进“依法治国”，做到科学立法、严格执法、全民守法，最终必将完成对上述人治主义的治理模式的革命，构建起以法

律为基本准则的现代治理模式，提高政府的治理能力和社会治理效率。

党的十八届四中全会审议通过《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《决定》），明确了全面推进依法治国的指导思想、总目标、基本原则和重大任务，提出了一系列关于全面推进依法治国的新论断、新措施、新要求，深刻回答了在当代中国建设什么样的法治国家、怎样建设社会主义法治国家等一系列重大理论和实践问题，为坚持走中国特色社会主义法治道路提供了根本遵循，指明了前进方向。《决定》第一部分专门阐述“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”，《决定》全篇也始终贯穿了走中国特色社会主义法治道路的要求。中国特色社会主义法治道路植根中国社会，符合现实国情，反映人民意愿，顺应时代潮流，全面概括了我们党领导人民在法治建设的历史进程中艰辛探索的重要成果和基本经验，集中体现了中国特色社会主义发展的本质要求和客观规律，是实现国家长治久安的必由之路，是创造人民美好生活的必由之路。《决定》是我们党在新的历史条件下对社会主义法治建设历史经验的深刻总结，是着眼未来全面推进依法治国的重大部署，是指导中国特色社会主义法治建设的纲领性文件。

学习宣传、贯彻落实十八届四中全会精神，是当前的首要政治任务。四中全会精神既与多年来党的治国理政思

想一脉相承，又有适应新形势、新挑战、新任务的创新发展，是以习近平同志为总书记的党中央高瞻远瞩作出的战略抉择。全面推进依法治国、加快社会主义法治国家建设，是全体国人孜孜以求的目标。全会通过的《决定》既有理论层面的深邃思考，又有立法、执法、司法、守法等方面的重大部署；既勾画出了开创依法治国新局面的宏伟蓝图，又描绘了系统推进、重点突破的路线图。学习贯彻十八届四中全会精神，要在全面深刻领会上下功夫，准确把握其精神实质和丰富内涵。要组织全体党员干部原原本本研读《决定》，认真学习习近平总书记在四中全会上的重要讲话精神，真正学懂弄通、学深学透。全会精神宣传要坚持接地气、重实效，多讲老百姓听得懂、听得进的话，努力把专业术语转化为群众话语，做到深入浅出、入脑入心。要组织力量深入研究阐释全会提出的重大理论观点、重大工作部署，有针对性地回答社会关注的焦点问题、干部群众的深层次思想问题，更好地析事明理、解疑释惑。要加大普法宣传和法治文化建设力度，把法治教育纳入精神文明创建活动，大力弘扬社会主义法治理念和法治精神，在全社会营造尊法、信法、守法、用法、护法的浓厚氛围。通过贯彻落实全会精神，让法治成为治国理政的基本方式，让法治成为社会认同和遵行的基本精神。坚定不移推进司法体制改革，加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，维护人民权益，全力维护法治社会的应有秩序，迎接一个法治中国的真正到来！

前言 走向法治中国 / 1

一、全面推进依法治国有什么深意 / 1

（一）人民群众法治需求的突出 / 2

案例：背篋法官的为民情怀

（二）国家治理现代化的必然要求 / 4

案例：“塌方式腐败”的深刻教训

（三）党和国家长治久安的根本保证 / 7

案例：邪教杀人案的启示

二、全面推进依法治国的指导思想 / 11

（一）始终坚持正确的理论指导 / 11

案例：苏联垮台从思想理论上的转向开始

（二）坚持党的领导、人民当家作主、依法治国 有机统一 / 15

案例：衡阳贿选案的深刻教训

（三）坚定不移走中国特色社会主义法治道路 / 19

案例：薄熙来案公开审理



(四) 坚决维护宪法法律权威 / 26

案例：海外不在法外

(五) 依法维护人民权益 / 29

案例：云南晋宁群体事件

(六) 维护社会公平正义 / 31

案例：农民工讨薪案的反思

(七) 维护国家安全稳定 / 34

案例：新疆乌鲁木齐“7·5”事件回顾

(八) 中国梦也是法治梦 / 36

案例：孙中山的法治思想

三、全面推进依法治国要解决的问题 / 41

(一) 法治体系需要不断完善 / 41

案例：网络治理需要科学立法

(二) 执法随意性大 / 43

案例：知名导演天价超生罚款的背后

(三) 执法不严 / 45

案例：成龙炮轰的启示

(四) 司法不公 / 46

案例：佘祥林杀妻冤案的内幕

(五) 司法腐败 / 50

案例：黄松有案带来的疑虑

(六) 法治观念需要提升 / 53

案例：村官的感叹

四、全面推进依法治国的总目标 / 56

(一) 准确把握“五个体系” / 56

1. 形成完备的法律规范体系 / 56

案例：法国民法典成功编纂的经验

2. 形成高效的法治实施体系 / 60

案例：常回家看看入法的意义

3. 形成严密的法治监督体系 / 62

案例：罗荫国案的反思

4. 形成有力的法治保障体系 / 64

案例：中国式过马路的思考

5. 形成完善的党内法规体系 / 67

案例：《党政机关厉行节约反对浪费

条例》颁布

(二) 准确把握全面推进依法治国的工作布局 / 68

1. 坚持依法治国、依法执政、依法行政

共同推进 / 68

案例：钓鱼式执法的实质

2. 坚持法治国家、法治政府、法治社会

一体建设 / 73

案例：城管执法的困境

3. 坚持全面深化改革推进法治中国建设 / 76

案例：网络大谣被抓说明什么

(三) 准确把握全面推进依法治国的重点任务 / 80

1. 实现科学立法 / 80



案例：为什么会出现五龙治水

2. 实现严格执法 / 82

案例：郑筱萸案回顾

3. 实现公正司法 / 84

案例：天价捞人案的荒唐

4. 实现全民守法 / 86

案例：环保困局难破解的启示

(四) 准确把握全面推进依法治国的原则 / 88

1. 坚持中国共产党的领导 / 88

案例：不得随意干预司法

2. 坚持人民主体地位 / 91

案例：民主评议基层法庭活动为什么受欢迎

3. 坚持法律面前人人平等 / 93

案例：平安着陆惯例被打破

4. 坚持依法治国和以德治国相结合 / 94

案例：法官集体嫖娼案

5. 坚持从中国实际出发 / 96

案例：十八届四中全会提出编纂民法典

五、完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，
加强宪法实施 / 98

(一) 要把公正、公平、公开原则贯穿立法
全过程 / 98

案例：预算法修订

(二) 健全宪法实施和监督制度 / 101

案例：习近平阐述依宪治国的重大意义

(三) 完善立法体制 / 103

案例：立法法修正案赋予 282 个设区市法规
制定权

(四) 深入推进科学立法、民主立法 / 105

案例：全国政协组织立法协商

(五) 加强重点领域立法 / 106

案例：上海自贸区法律问题

六、深入推进依法行政，加快建设法治政府 / 112

(一) 依法全面履行政府职能 / 112

案例：原铁道部运输局系列案

(二) 健全依法决策机制 / 115

案例：宋晨光案

(三) 深化行政执法体制改革 / 116

案例：公路“三乱”问题为什么难治理

(四) 强化对行政权力的制约和监督 / 120

案例：问责风暴

(五) 全面推进政务公开 / 122

案例：政务公开成为常态

附录：《国务院关于加强法治政府建设的
意见》摘要 / 124

七、保证公正司法，提高司法公信力 / 129

(一) 完善确保依法独立公正行使审判权和



检察权的制度 / 129

案例：红头文件干预司法

(二) 优化司法职权配置 / 131

案例：中石油窝案

(三) 推进严格司法 / 134

案例：审判王立军

(四) 保障人民群众参与司法 / 138

案例：法院裁判文书上网

(五) 加强人权司法保障 / 140

案例：重庆打黑逼供案

(六) 加强对司法活动的监督 / 142

案例：法官吃请被查

附录：《最高人民法院关于切实践行司法为民

大力加强公正司法不断提高司法公信力的

若干意见》摘要 / 144

八、增强全民法治观念，推进法治社会建设 / 150

(一) 推动全社会树立法治意识 / 150

案例：要懂得 $100 - 1 = 0$ 的道理

(二) 推进多层次多领域依法治理 / 155

案例：昭苏法律“九进”的重大意义

(三) 建设完备的法律服务体系 / 158

案例：江苏镇江搭建公共法律服务平台

(四) 健全依法维权和化解纠纷机制 / 160

案例：冲击法庭事件的反思

(五) 完善立体化社会治安防控体系 / 162

案例：刘汉刘维涉黑团伙案

九、加强法治工作队伍建设 / 165

(一) 建设高素质法治专门队伍 / 165

案例：学习最美基层法官

(二) 加强法律服务队伍建设 / 167

案例：社会需要法律志愿者

(三) 创新法治人才培养机制 / 170

案例：最美检察官张飏

十、加强和改进党对全面推进依法治国的领导 / 173

(一) 各级领导干部要带头遵守法律，

带头依法办事 / 174

案例：刘志军案的启示

(二) 健全党领导依法治国的制度和工作机制 / 177

案例：创建平安深圳的思考

(三) 加强党内法规制度建设 / 180

案例：多位纪委官员被查

(四) 提高党员干部法治思维和依法办事能力 / 183

案例：三任市委书记“前腐后继”的警示

(五) 推进基层治理法治化 / 185

案例：法制副主任带来的变化

(六) 深入推进依法治军、从严治军 / 186

案例：徐才厚被开除党籍军籍