

BOTTOMLINE OF THE STATE

Justice & Rule of Law

国家底线

公平正义与依法治国

俞可平◎主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

国家底线

公平正义与依法治国

俞可平◎主编

BOTTOMLINE OF THE STATE

Justice &
Rule of Law



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

国家底线：公平正义与依法治国 / 俞可平主编.

—北京：中央编译出版社，2014. 10

ISBN 978 - 7 - 5117 - 2360 - 4

I. ①国…

II. ①俞…

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 (2014) 第 232327 号

国家底线：公平正义与依法治国

出 版 人：刘明清

出版统筹：董 巍

责任编辑：侯天保

责任印制：尹 珺

出版发行：中央编译出版社

地 址：北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话：(010) 52612345 (总编室) (010) 52612339 (编辑室)
(010) 52612316 (发行部) (010) 52612317 (网络销售)
(010) 52612346 (馆配部) (010) 66509618 (读者服务部)

传 真：(010) 66515838

经 销：全国新华书店

印 刷：山东鸿杰印务集团有限公司

开 本：787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数：248 千字

印 张：18.5

版 次：2014 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

定 价：58.00 元

网 址：www. cctphome. com 邮 箱：cctp@ cctphome. com

新浪微博：@ 中央编译出版社 微 信：中央编译出版社 (ID: cctphome)

淘宝店铺：中央编译出版社直销店 (<http://shop108367160.taobao.com>)

本社常年法律顾问：北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题，本社负责调换，电话：(010) 66509618

编者说明

中共十八届三中全会通过的重要决定，将公平正义当做全面深化改革的出发点和落脚点，中共十八届四中全会又将对依法治国和法治国家建设作出全面部署。为了配合广大读者更好地理解中共十八届三中全会，特别是十八届四中全会的精神，我们编选了《国家底线：依法治国与公平正义》。全书分为“依法治国与依宪治国”、“依法治国与公平正义”、“依法治国与中华文明”、“依法治国与国家治理”和“依法治国与依法治党”等五个专题，收录了国内十八位著名政治学家、法学家和社会学家关于上述专题的权威性观点。可以说，这些作者代表了国内关于公平正义和依法治国两大领域的最高研究水平，选录的这些文章也代表了这些领域的最新成果。我们相信，本书的观点将非常有助于读者更加全面深刻地理解公平正义和依法治国对于建设中国特色社会主义现代化强国的深远意义，从而更加全面深刻地理解中共十八届三中全会和四中全会的精神实质。在编选过程中，我们得到了这些作者的大力支持，在此谨致深切的感谢。

编者

2014年9月26日

序 言

俞可平

做人要有底线，治国同样要有底线。公平正义与依法治国，就是现代国家的底线。中共十八届三中全会将公平正义当做全面深化改革的出发点和落脚点，中共十八届四中全会又将对建设法治国家和依法治国作出全面部署。这清楚地表明，公平正义和依法治国，也同样是我们中华人民共和国的底线。

公平正义就是社会的政治利益、经济利益和其他利益在全体社会成员之间合理而平等的分配，它意味着权利的平等、分配的合理、机会的均等和司法的公正。公平正义是人类的政治共同价值，也是社会主义的核心价值；是衡量社会全面进步的重要尺度，也是中国共产党长期追求的根本目标。社会主义之所以最终要消灭经济上的剥削和政治上的压迫，归根结蒂是为了消除社会的不平等和不公正，使全体人民在政治、经济、文化诸方面享有同等的权利，从而实现人的全面发展和个性的充分解放。因此，维护和实现公平正义，不仅关系到社会的稳定与和谐，关系到党和国家的长治久安，而且关系到公民的基本权利，关系到人的全面发展和社会的全面进步。

中共十八届三中全会关于全面深化改革的重要决定，“以促进社会公

平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”。把公平正义作为全面深化改革的出发点和落脚点，就是把公平正义置于最优先的地位，就是倡导“公正优先”。

把公平正义作为全面深化改革的出发点，就是要按照公平正义的标准来寻找社会发展中的突出问题，分析产生社会不公的深刻原因，从而确定全面深化改革的突破口，破除损害公平正义的体制机制障碍。按照公平正义的基本价值来衡量我国现存的社会发展进程，那么我们会发现，在经济、司法、教育、健康、环境、性别和社会保障等方面，公平正义的问题已经相当突出。把公平正义作为全面深化改革的出发点，要求我们把能否解决这些问题提高到是否真正坚持社会主义的高度来看待。

公平正义的物质基础在于经济利益的分配。实现和维护公平正义，首先要求通过合理的分配制度，把社会成员的收入差距控制在合适的范围内，避免因收入差距的过分扩大而导致两极分化。然而，社会公平的内容绝远不只是物质财富的分配，还包括政治、社会、文化、教育、司法等其他内容。要全面维护和实现社会的公平正义，除了缩小收入差距，扩大社会保障，维持基本的经济公平外，还必须从法律、制度、政策上努力营造公平正义的社会环境，保证全体社会成员能够比较平等地享有教育、医疗、福利、就业、参与社会政治生活和接受法律保护等权利。

公平正义不仅要具备相应的物质基础，而且还必须具备相应的制度基础。要实现公平正义这一社会主义核心价值，就必须建立切实可行的政治、经济和社会制度，并且根据公平正义的制度安排，制定一系列的公共政策。没有具体的制度、机制和政策保障，公平正义便是一句空话。因此，把公平正义作为全面深化改革的落脚点，关键在于制度和政策的创新。对于实现公平正义而言，最重要的制度保障，便是民主法治。民主法治，是公平正义唯一的制度基础。

法治的基本意义是，宪法和法律是国家治理的最高准则和最高权威，

任何组织和个人必须在宪法和法律的框架内活动，官员和公民都必须依法行事，在法律面前人人平等。法治（rule of law）与法制（rule by law）有共通之处，但两者有实质的区别。法制强调依法办事，法治除了强调依法办事外，更强调宪法和法律是国家的最高权威，任何组织和个人不得拥有超越法律的权威。法治的直接目标是规范公民的行为，管理社会事务，维持正常的社会生活秩序；但其最终目标在于保护公民的自由、平等、公正等基本政治权利。从这个意义上说，法治与人治相对立，它既规范公民的行为，但更制约政府的行为。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，就不可能有社会的公平正义，也不可能有国家的长治久安。法治也是国家治理现代化的基本要素，公共权力如果不遵守既定的法律规范，公民权利与公共权力之间如果没有明确的法律界线，就不可能建立现代的国家治理体系。

法治是社会主义的核心价值之一，建设法治国家，是中国特色社会主义政治发展的基本目标，是国家治理现代化的正确轨道。在现实政治条件下，对于实现公平正义和国家治理现代化而言，建设法治国家最重要的是要做到以下四点：第一，建立完备的国家法律体系，做到有法可依。一方面，对于重要的政治事务、经济事务和社会事务，都有强制性的法律规范；另一方面，通过民主和科学的程序制订国家的法律规范，使国家的法律充分体现民意，并且具有合理性和可行性。第二，在国家治理中，树立宪法和法律的至上权威，这是法治最根本的含义。任何组织和个人都必须在宪法和法律规定的框架内运行，这也是宪法与党章的基本要求。第三，要坚持依法治国，建设法治中国。民主执政、依法执政、科学执政不仅是我们党治国理政的基本方略，也是推进国家治理现代化的基本方略。第四，通过依法治党来带动依法治国。党在推进我国的民主法治事业中始终起着引领的作用，以党内民主带动社会民主，是发展中国特色民主政治的现实道路；相应地，由依法治党来带动依法治国，也应当成为建设中国特

色法治国家的现实道路。各级党组织必须在宪法和法律的框架内活动，党的各项方针政策必须符合国家的法律，并严格依照法律的规定和党章的要求处理党组织与立法、行政和司法部门的关系。

民主与法治是一枚硬币的两面，不可分割。法治最基本的意义，就是法律是国家治理的最高权威，任何个人和组织都没有超越法律的权威。这样一种法治，只有在民主政治条件下才能实现。民主不仅是人类的共同价值，也是社会主义的核心价值。然而，民主首先是一种国家制度，是一系列保障主权在民或人民当家作主的制度。民主其实不复杂，简单地说可以概括为四个字：授权、限权。所谓授权，就是我们必须要有有一套制度，最终由人民来选择自己的领导人，由人民对政府进行授权，确保“权为民所有”和“权为民所赋”。所谓限权，就是要有一整套制度对政府官员的权力进行限制，把权力关进制度的笼子，确保“权为民所谋”和“权为民所用”。

习近平同志最近指出：人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。人民民主是社会主义的生命。没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化，就没有中华民族伟大复兴。发展社会主义民主政治，是推进国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义。显而易见，没有高度发达的民主，不可能有真正意义的法治，不可能有国家治理的现代化，也不可能中华民族的伟大复兴。离开民主去谈论自由、平等、公正和法治，就像离开市场经济去谈论自由贸易一样不得要领。从这个意义上说，民主法治是公平正义的根本制度保障，它们都是现代国家的底线。

C
o
n
t
e
n
t
s

目
录

序言 // 俞可平 · I

第一编 | 依法治国与依宪治国

依宪治国:责无旁贷,乐见其成 // 郭道晖 江 平 李步云 · 3

中国宪法文本中“法治国家”规范分析 // 韩大元 · 20

宪法政治:开万世太平之路——中国共产党如何走出
历史周期率 // 王振民 · 36

第二编 | 依法治国与公平正义

通过法治实现公平正义 // 李 林 · 61

法治社会:公平正义的期待 // 丁元竹 · 89

C
o
n
t
e
n
t
s

目
录

公平正义是改革发展的出发点和落脚点——中国共产党

公平正义观的形成及基本内容 // 吴忠民 · 107

第三编 | 依法治国与中华文明

论“法治中国”的科学含义 // 汪习根 · 121

“法治中国”建设的战略转向与法治价值观重建 // 马长山 · 143

以依法治国与中华文明的自我突破 // 任剑涛 · 160

第四编 | 依法治国与国家治理

国家治理现代化的关键在于法治化 // 胡建淼 · 179

以民主法治推进国家治理现代化——重温邓小平有关制度
建设的重要思想 // 胡 伟 · 191

C o n t e n t s
目 录

社会公正与国家治理现代化——以“公正”为核心重构

改革话语 // 竹立家 · 204

法治与国家治理现代化 // 张文显 · 217

第五编 | 依法治国与依法治党

依法治国必先依法治党 // 俞可平 · 255

依法治国与依章治党 // 桑玉成 · 261

依法治党：党内民主发展的必然要求 // 任中平 · 273

第一编
依法治国与依宪治国



依宪治国：责无旁贷，乐见其成

郭道晖 江 平 李步云

（中国“法治三老”）

编者按：2014年4月，《中国法律评论》杂志（以下简称《中法评》）有幸邀请到郭道晖先生、江平先生和李步云先生，李老自言：这是我们三人首次一起接受访谈，非常高兴。诚然，三位长者均已年届耄耋，共话的机缘也愈发难得。对谈伊始至终，他们精神矍铄，思维敏捷，说宪法，话共识，论改革，就当前的法治热点和焦点问题展开了广泛而深入的讨论。三老的经历和角度各不同，观点也自出机杼，精彩纷呈。自新中国1954年宪法起，已然六十载，三位长者从意气风发的法学青年一路走来，成为今时从容、睿智、有气度的智者。在参与的诸多重要法治事件中，作为亲历者，他们有担当，在其时的工作岗位上尽职尽责；作为反思者，他们是真诚的，看见法治经验的同时更注重对教训的汲取；作为建言者，他们有显见的赤子家国情怀，对宪治中国之成就充满理性的期待。编者在聆听三位长者三个小时的短暂分享里，仍得一窥大时代背景下法律人的矫健身影。祝愿三老幸福康健，也祝福依宪治国早日可鉴！

《中法评》：十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，“全面深化改革的总目标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”。从“四个现代化”、“依法治国基本方略”到“国家治理体系和治理能力现代化”，在您三位看来，这些表述上的变化与法治的关系是怎样的？

江平：我觉得在“四个现代化”之后，我们现在又提出国家治理体系的现代化，这是一个很大的进步，至少我们承认在国家治理体系方面有些现代化的问题。至于怎么解决，有哪些基本途径和基本要素，我认为有三个方面：第一，是解决好党的领导和依法治国的关系，这是最基本的，如果党政还是继续混淆，党还是实行政府的职能，就不可能现代化，共产党必须实行的是在政治上的领导，而不能在具体问题上过多干预。第二，是分工制约的体系，它实际上意味着各种权力，包括审判权、司法权、行政机关的权限应该各司其职、互相监督制约。第三，是要正确处理好国家和社会的关系，我想就是一个国家、社会和个人的关系。在这些方面应该秉承在《行政许可法》制定的时候，杨景宇代表国务院作的一个立法报告：在市场上只要是能由市场主体自己解决的，就由市场主体自己解决；解决不了的，由社会组织来解决；只有当个人和社会组织都解决不了的时候，才能由政府来解决。这是我简单的一些看法。

李步云：我同意江老的看法。关于党的现代化的问题，执政党自身应按民主原则来组建运作。中国共产党正在朝着这个目标，一步一步往前走。要成为现代政党，实际上关键的就是解决好党政关系的问题。另外是法治的问题，宪法要落实，主要是权利保障。宪法的最高原则是人权保障，这么说是根据的。列宁说过，所谓宪法就是一张写满人民权利的纸。我的导师张友渔先生，也提出宪法是人民权利的保障书。民主、法治相对人权来讲，是一种手段，但其本身也是目标。一个尊重宪法的国家起码要讲三项原则——民主、法治和人权，这是宪法的基本原则。

郭道晖：关于建立法治社会，刚开始还有人反对：国家法制应当是统一的，法治国家之外还搞什么法治社会，不成了二元化吗？现在十八届三中全会决定^①提出建立法治社会，这是很有远见的一步。但是，人们是不是真的理解何为法治社会呢？法治社会就是社会的民主化、自治化、法治化，其核心是公民权利的实现；它是既支持又监督国家权力运行的一个相对独立的实体。那种以为法治社会就是单指“用法来管理社会”的理解，是不对的。

《中法评》：三位老师的观点抓住了要害，谢谢！我们只补充一点，党章中有一段是这样表述的：“党必须保证国家的立法、司法、行政机关，经济、文化组织和人民团体积极主动地、独立负责地、协调一致地工作。”老师们就党政关系的观点与此并无矛盾，异曲同工。

经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场、国家和社会治理的关系。目前，我国市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位等问题并存，同时社会（自治组织）成长缓慢，限制了市场经济的健康有序发展。在您三位看来，这些问题应当如何克服？

江平：市场法治包括两个方面：一个是自由的法治，另一个是秩序的法治。自由和秩序是法治两个非常关键的问题。自由实际上是权利的问题，秩序实际上是权力的问题，这两个问题我觉得长期以来没处理好。为什么呢？市场自由涉及市场主体自由的问题，这个问题应该归市场来管，政府不能够来管，或者只在几个很次要的层面上来干预。而市场自由最主要的问题是一个资源配置，再一个是市场准入，是否准许进入市场，是否具备相应的条件。但现实中在两个核心问题上，地方的利益太大或者政府部门的利益太大，本来是由市场主体自己来解决的（事项），它要来掌管。譬如说土地资源怎么样来分配，这个关系到很大的利益分配，都希望把这个权力掌握在自己手中。矿产资源也是这样，其他的包括金融资源等各方

^① 即十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，下同。——编者注

面都有这个问题。资源分配实际上是由政府控制或者由政府来管理或统管的。这个利益太大了。《行政许可法》规定了哪些可以自由准入，哪些需要限制，而我认为《行政许可法》通过以后，实际上政府所讲的目标根本没有实现，进入市场仍要有政府掌管的一百多个部门许可才可以，这是一个很大的缺陷。市场准入也有利益机制，市场自由没有放开，法治没有建立起来，根本原因在于利益关系。

市场秩序的法治，当然是由政府来管，但我们现在假冒伪劣产品盛行，不守信用、欺诈现象很普遍，为什么在这一点上出现市场秩序如此混乱的现象呢？显然是政府在这些方面不愿意太多介入监管，愿意更多介入市场自由领域。我认为，这个原因很简单，市场监管是要得罪人，肯定是要得罪人的。在这个意义上，政府不愿意得罪人，很多政府睁一只眼闭一只眼，做老好人。像各级环境保护部门明明知道企业是污染企业，不愿意得罪它，怕影响当地的经济发展，甚至更进一步通过接受贿赂的办法蒙混过关。基本上还是一个利益的机制，所以不解决这个利益的机制，那是不可行的，这是我的基本看法。

李步云：江老讲的都是要害，治理结构是一个总目标，第一个是要处理好党政关系，第二个要正确处理好国家、社会和个人的关系。郭老提出，“法治社会”是一个过去文件从来没有提过的名词，是一个新东西。法治社会的提出还涉及公民社会的问题（事务）。党和政府对社会事务的管理可以改革，大量社会事务中不该管的，党和政府不要去管。因此，从这一点而言，其实“公民社会”这个提法不神秘，是指政府以外的广大空间，包括企事业单位，包括社会组织，包括行业组织，包括农村和城市自治组织，都属于社会范畴，应该给它一个正确的定位，把它作为政府和人民的桥梁。

法治社会是相对法治政府来说的。社会组织要依法行使社会权力，保障广大自治组织和公民的权利。关于社会自治，建立法治社会，我提了四