

依法治国 大家谈

《新华文摘》杂志社●编

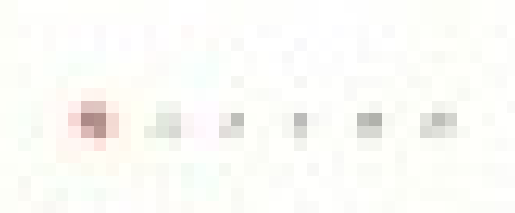
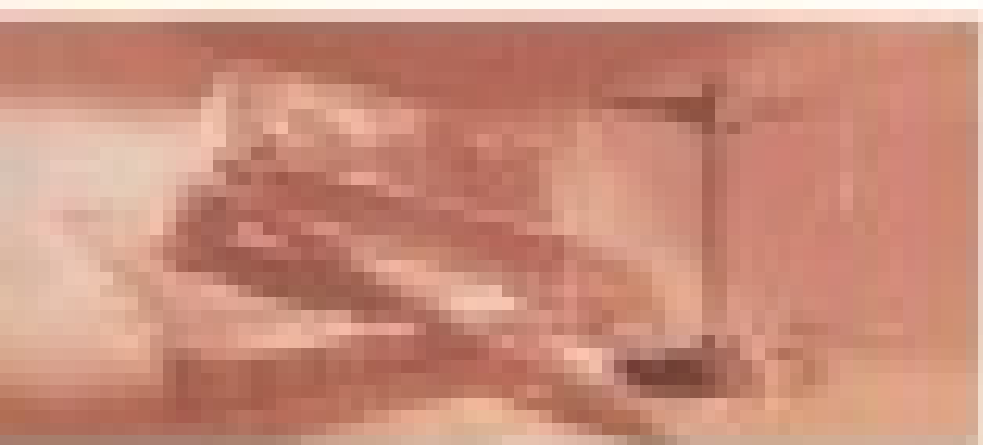


依法治国



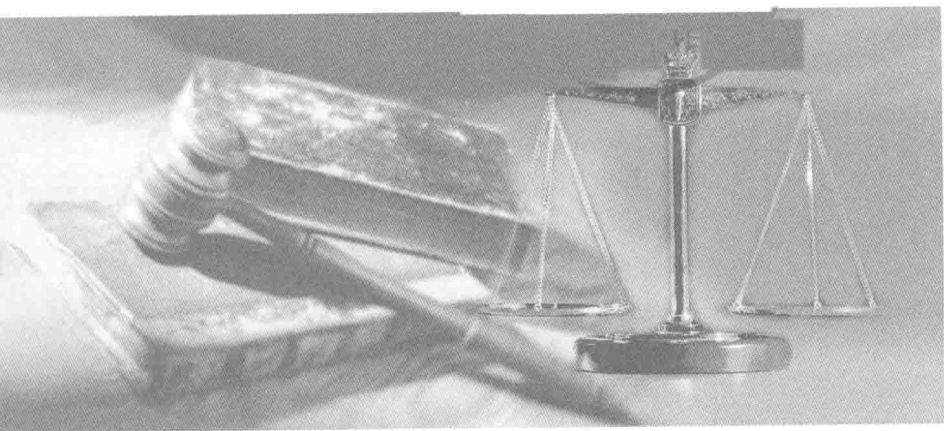
谈

CHINESE EDITION



依法治国 大家谈

《新华文摘》杂志社◎编



人民出版社

策划编辑:李春生 喻 阳

特约编辑:王青林

责任编辑:郑海燕 陈 登 张 燕 辛春来

封面设计:林芝玉

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

依法治国大家谈/《新华文摘》杂志社 编. —北京:人民出版社,2015.3

ISBN 978-7-01-014592-1

I. ①依… II. ①新… 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 045708 号

依法治国大家谈

YIFA ZHIGUO DAJIA TAN

《新华文摘》杂志社 编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2015 年 3 月第 1 版 2015 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:27.5

字数:407 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-014592-1 定价:68.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 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

CONTENTS | 目 录 |

中国特色社会主义法治道路与国家治理的现代化

打造法治化的国家治理体系	周 平 // 3
国家治理的现代化与法治化	王宗礼 // 15
推进国家治理体系和治理能力现代化的法治途径	文 宏 // 27
全面推进依法治国的时代意义	李 林 // 38
论全面推进依法治国的若干重点问题	应松年 // 47
依法治国理论的新拓展	何勤华 // 60
依法治国:深化改革的新起点	周瑞金 // 66

中国特色社会主义法治体系

形成高效的法治实施体系	周 强 // 73
形成严密法治监督体系 保证宪法法律有效实施	曹建明 // 79
怎样建设中国特色社会主义法治体系	江必新 // 85



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

中国特色社会主义法律体系及其重大意义	信春鹰 // 99
党依法执政首先要坚持依宪执政	周叶中 // 111
中国共产党依宪执政论析	韩大元 // 116
启动宪法监督：健全宪法监督机构的路径选择	周 伟 // 125
民法典的时代特征和编纂步骤	王利明 // 131
中国反腐败刑事法治的若干重大现实问题研究	赵秉志 // 148
构建法治引领和规范改革的新常态	陈 甦 // 184

深入推进依法行政，加快建设法治政府

坚守法治原则 推进简政放权	夏 勇 // 197
法治政府建设：挑战与任务	马怀德 // 203
法治政府的建设与保障机制	于 安 // 213
法治政府的能力建构与优化策略	陈 文 汪永成 // 218
我国行政体制改革法治化研究	石佑启 // 229
实现行政决策程序的法治化	王周户 // 246

保证公正司法，提高司法公信力

依法治国背景下司法改革的理论基点和路径选择	贺小荣 // 253
-----------------------------	------------

坚持公正司法 提高司法公信力	慕 平 // 270
审判中心与证据裁判	张保生 // 275
证据裁判原则若干问题之探讨	陈光中 // 279
论审判权运行机制改革	王文华 // 290
检察官办案责任制改革的三个问题	谢鹏程 // 306
优化司法职权配置 完善司法行政制度	郝赤勇 // 322
依法治国背景下的人民陪审员制度改革	胡夏冰 // 329

增强全民法治观念，推进法治社会建设

认真学习贯彻党的十八届四中全会精神 切实履行司法行政机关全面推进	
依法治国职责	吴爱英 // 343
全民守法与法治社会建设	莫纪宏 // 351
始终沿着中国特色社会主义法治道路 建设我国完备的	
律师服务体系	赵大程 // 358
发挥司法行政职能作用 夯实法治社会建设基础	赵光君 // 366
中华法律文化精神中的六个重要传统	武树臣 // 371

大力加强法治工作队伍建设

大力加强法治工作队伍建设	张文显 // 381
对构建具有中国特色的法律职业共同体的思考	徐显明 // 387
创新法治人才培养机制 全面推进依法治国	黄 进 // 395



加强律师队伍建设 为依法治国作贡献	桑 云 // 401
中国法学教育改革与行业需求	季卫东 // 405

加强和改进党对全面推进依法治国的领导

宪法、党章及相互关系	曲青山 // 415
党的领导是中国特色社会主义法治最根本的保证	袁曙宏 // 421
坚持党的领导,推进和完善司法体制改革	陈建华 // 427



中国特色社会主义法治道路
与国家治理的现代化

新加坡三巴旺全港中學
學生服務處聯合編印

打造法治化的国家治理体系

周 平*

党的十八届三中全会将推进国家治理体系现代化确定为全面深化改革总目标的核心内容，党的十八届四中全会又作出了全面推进依法治国若干重大问题的决定，这进一步凸显了依法治国与国家治理体系现代化之间的内在联系。一方面，作为国家治理总体构架的国家治理体系，涉及国家治理体系的每一个方面，它的现代化必然要求全面推进依法治国，从而将依法治国纳入国家治理体系的总体框架中。另一方面，依法治国的全面推进、建设法治国家和依法执政、依宪执政的要求，又突出了法治在国家治理中的地位，要求将法治推展到国家治理的每一个方面，用法治来规范国家治理体系。在这样的背景下，打造法治化的国家治理体系，实现国家治理体系的法治化，就成为推进国家治理体系现代化的重要内容。国家治理即治理国家，依凭的是国家权力。从结构功能的角度来看，国家治理体系是由国家权力的配置、国家权力的运行、国家权力的监督和国家权力的支持等系统构成的。因此，打造法治化的国家治理，实现国家治理体系的法治化，也具体地体现到这些方面。

一、科学配置国家权力，构建法治化的治理组织体系

国家治理本质上就是运用国家权力来治理国家。因此，国家权力构成了国家治理组织体系的基础，国家治理组织体系体现着国家权力的配置。推进国家治理体系现代化，最根本的就是要构建一个配置合理的国家权力体系，

* 周平，云南大学公共管理学院教授。



以保证国家权力既是有限的又是有效的，且结构合理、运行灵活。国家权力的配置，是通过行使国家权力的各个机关组成的组织体系实现的。因此，如何配置国家权力，尤其是明确执政党领导机关、立法机关、行政机关、司法机关的权力，以及它们之间的相互关系，就成为国家治理组织体系建设的根本性问题。

国家权力配置是国家权力内部的制度设计，它关系到一个国家的权力运行结构与政府机构设置，关系到一个国家中央与地方之间的权力分配，关系到国家权力运行的效率，关系社会发展与民众权利。正是由于国家权力配置具有突出的重要性，加之权力本身所具有的扩张性等特点，因此，如何对国家权力进行有效配置成为古今中外不同国家关注的焦点。相对于传统社会专制集权型的国家权力配置来说，现代民主社会国家权力配置的主要特点就是法治化，也就是从人民主权和权力制约的角度，将国家权力配置的原则、方式以宪法和法律的形式确定下来，形成国家权力配置的法治结构和法治规范。^① 依法治国的首要问题，便是通过法治的方式配置国家权力。国家治理体系现代化，首先要推进国家权力配置的法治化，形成科学的权力架构和清晰的权力边界。

在国家治理体系现代化进程中实现国家治理组织体系的法治化，就是要用宪法、法律、执政党法规等形式，明确地规范各个机关拥有和行使的权力，以及各个机关之间的关系，从而实现依宪执政，依法配权，依法用权，保证国家权力配置的规范化和制度化。现代法治国家要求一切权力都要有法律基础和依据，一切权力都体现为法律权力，都应当由国家的宪法和法律规定其运行的范围，否则，权力就失去了合法性。所以，一个现代化的国家治理体系，本质上应该是一个国家权力边界清晰、权力配置合理的科学治理体系，是一个“严格按照依法治国原则运行的规则治理体系”^②。

新中国成立以后，国家权力配置中长期存在着以党代政、党政不分，中

① 施雪华：《当代中国国家权力配置变迁的特点与趋势》，《中国特色社会主义研究》2004年第1期。

② 竹立家：《着力推进国家治理现代化》，《中国党政干部论坛》2013年第12期。

央与地方权力关系混乱，立法机关、司法机关权力被虚置等问题。改革开放以来，国家权力配置的法治化、科学化和民主化水平不断提升。然而，实践中的国家权力配置还存在诸多问题，例如党政权力配置不清，行政权力向立法权、司法权的扩张，中央与地方权责关系不对称等问题，导致了国家权力异化和公共权力流失，妨害了法治的权威和尊严，并对社会的公平正义构成了挑战。

当代中国的国家权力配置主要包括党政权力配置，横向层面的立法权、行政权和司法权的配置，纵向层面的中央与地方之间的权力配置。构建法治化的国家治理组织体系，就是用宪法和法律明确规定各级各类权力主体应有的权力范围，形成既相互制约和监督，又相互配合和支持的权力结构和行为规范，从而为权力的法治化运行设定基轨。

第一，执政党要依法执政。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，是推进依法治国和国家治理现代化的主体。打造法治化的国家治理体系，执政党首先必须坚持依法执政，依法执政是依法治国的基础。中国共产党作为执政党，党的一切执政活动都必须在宪法和法律范围内进行，这是党依法执政的前提。正确处理党和国家政权机关的关系，完善党政之间权力配置则是党依法执政的关键。依法规定党在国家机关中的领导和执政地位，科学界定执政党与国家政权的职能、职权和职责，依法规定党掌握、控制和运用国家权力的手段、途径、程序和方法，确保党能够依法进入国家政权机关，在国家政权体系内依法运作，并对国家政权机关进行依法监督。只有这样，才能从法律上保证党对国家政权机关的领导和执政，才能保证国家政权机关能够依法独立行使职权。

第二，国家机关要依法配权。国家政权体系既是国家治理的主体，又是国家治理的客体和载体。依法治国是一切国家政权机关都必须遵循的基本原则。而国家政权体系内部权力的科学配置则是国家政权运行法治化的基本前提。立法权、行政权和司法权都是国家意志的体现，彼此之间在实际运行中存在着一定的交叉和纠缠。因此，必须对立法机关、行政机关和司法机关的权力配置作进一步优化，并在此基础上进一步理顺中央与地方的权力关系。



要在通过法律明确人民代表大会权力机关地位的基础上，切实落实人大的立法权、选举权和监督权，强化人民代表大会作为国家权力机关的地位；同时，通过立法进一步明确行政机关的权限，建立权力清单制度，简政放权，优化政府职能，建立职能法定、权责一致的法治政府，让行政权的行使既能适应民主法治的要求，又能有效推动社会主义市场经济健康发展。要深化司法机关改革，充分发挥司法机关的作用，增强司法权对行政权的制约。最后，还要实现中央与地方权限划分的法治化，形成权力清晰、职责清楚、规范有序、上下协调的中央与地方权力关系格局。

第三，领导干部要依法用权。现代政治是控权政治，依法治国的核心也是限制权力。因此，依法用权就成为现代国家治理的基本方式。法治化的国家权力配置体系不仅要形成合理的权力结构，而且要建立权力运用的行为规范，确保不同的国家权力之间形成清晰的权力边界，确保国家机关及其工作人员按照法定权限和程序行使权力。国家权力归根到底是由国家机关中的人特别是官员来行使的，作为权力主体的领导干部自觉做到依法用权也就成为国家权力依法行使的关键。正如美国法学家博登海默所言“在法统治的地方，权力的自由行使受到了规则的阻碍，这些规则使掌权者受到一定行为方式的约束”^①。在切实增强领导干部法治观念，提高依法用权、依法行政意识的同时，更要从法律上完善领导干部权力的配置和制约机制，不同领导职位之间的权力要形成相互制衡，领导干部用权行为要受到严格的制度规范和责任约束，用权行为要受到权力体系内部和外部的全面监督，真正做到“不要去行使依法不该由自己行使的权力”。

二、用法治规范权力运行，把权力关进制度的笼子

国家治理的关键，在于充分运用国家权力去解决各种现实问题。国家权

^① [美] E. 博登海默：《法理学——法哲学及其方法》，邓正来、姬敬武译，华夏出版社1987年版，第344页。

力是由不同的机关分别行使的,各个机关行使权力的方式、过程以及相互间的关系,形成一个国家权力的运行体系。国家权力运行体系是关于国家权力运作和行使的一套具体程序和基本制度安排。回应及时、反应灵活、行为规范、注重实效的国家权力运行体系,是国家治理得以有效实现的保证。科学配置国家权力,构建合理的国家治理组织体系,目的就在于科学合理地运用国家权力去解决经济社会中凸显出来的各种问题。

国家权力运行机制是否完善、科学和有效,直接关系到国家权力行使的实际效果。世界各国政治发展的经验反复证明,权力的正常运行有赖于权力的法治化。法治化程度越高,权力的正常运行就越有保障;反之,权力那寻求自我扩张的天性就越容易导致国家管理上的混乱和无序。^①因此,只有国家权力运行实现法治化,才能保障国家治理运行系统发挥有效协调各方的作用。学者俞可平认为,国家治理现代化的首要衡量标准就是国家公共权力运行的制度化和规范化。^②

国家权力运行的法治化,就是用宪法、法律、法规明确规定各种权力的运行方式,使权力在法治的轨道上运行,把权力关进制度的笼子,实现依法用权、依法治理,使各个行使国家权力并负有治理责任的机关或组织,既不能不作为,也不能乱作为;既不能无为、缺位,也不能错位、越位。这其中,尤其是拥有行政权力的政府(狭义政府),要依法用权,依法行政,建立法治政府。用法律来规范和控制国家权力的运行,目的就在于使权力运行遵循法定的步骤和方式,以保证权力运行的合法性和有效性。在法治国家中,民主政治本身就是一种程序政治,需要有权力运行过程、程序的合法性来作为保障。所以,依法治国作为一种治国理政的基本方略要求国家权力运行法治化,国家权力作用的有效发挥也必须以法治化的运行方式作为保障。

从权力运行体系来看,立法权、行政权、司法权是国家权力结构的基本组成部分,也是国家权力运行系统相辅相成的主要环节。构建法治化的国家

① 王英津:《论我国权力法治化运行的逻辑建构》,《中国人民大学学报》2000年第3期。

② 俞可平:《衡量国家治理体系现代化的基本标准》,《北京日报》2013年12月9日。



治理运行体系，就是以科学立法、依法行政、公正司法为重点，推进立法权、行政权和司法权的依法运行，形成科学有效的协调机制，并以此为基础促进国家治理能力现代化。

第一，要推进科学立法，确保全面深化改革有法可依。法律是治国之重器，良法是善治之前提。立法是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要手段，对国家治理具有引领、推动和保障作用。立法权作为一种创制性的国家权力，能够为行政权和司法权提供合法性依据，是国家权力运行体系法治化的前提和基础。因此，推动立法权运行法治化，最重要的就是运用法治思维和法治方式来加强和改进立法，规范和保障全面深化改革，从法律制度上规范行政权、司法权运行，促进国家治理现代化。在当前全面深化改革的过程中，国家治理的各方面都面临着一些新问题、出现了一些新探索。推进科学立法，就必须坚持民主立法、依法立法，突出立法的针对性、及时性和系统性，完善立法工作机制和程序，把国家治理中的一些重大问题和重要实践，进一步法治化、规范化，切实做到“凡属重大改革要于法有据、要按法律程序进行”。

第二，深入推进依法行政，加快建设法治政府。行政权是国家权力的重要组成部分。伴随着政府职能的扩张，行政权力成为对社会和公众影响最广泛、最直接、最经常的国家权力。在当前社会结构深刻变动、利益格局深刻调整时期，掌握行政的行政机关要实现有效的治理，就必须依靠法律和制度，在宪法和法律框架内施政，坚持依法治理，提高依法治理水平。因此，深入推进依法行政，加快建设法治政府是依法治国的首要任务，也是国家治理现代化的政治要求。坚持行政机关依法决策、依法履职、严格执法的核心，就是实现政府职能的规范化、法律化，打造责任政府、服务政府、有限政府、阳光政府，着力解决过去全能政府、无限政府的权力不受制约问题。其次，要健全科学决策机制，建立重大决策终身责任追究制度和责任倒查制度，促进政府决策权的公开化、规范化、科学化。再次，要持续深化行政执法体制改革，从源头上建立权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制，保证行政执法权在宪法和法律范围内规范有效运行。最后，强化对行

政权力的制约和监督，提高行政权力运行效率、降低运行成本，促进行政权、立法权、司法权之间的权力平衡。

第三，保证司法公正，提高司法的公信力。公平正义既是中国特色社会主义的内在价值，也是国家治理体系现代化的基本价值取向。司法权是限制公共权力和私人权利不当行使的权力，公正司法是维护社会公平正义的最后一道防线。强化司法权威是发挥司法权力作用的根本保障，司法公正则是司法权威的源泉。因此，推进司法权力运行法治化最重要的就是确保审判机关、检察机关依法独立公正行使司法权力，重点就是深化司法体制改革，优化司法职权配置，破除制约公正司法的体制机制障碍，健全司法权力分工负责、互相配合、互相制约的机制。同时，用严格的程序规范司法行为，保障公民司法权益，推动司法公开和阳光司法，健全畅通有序的公众司法诉求表达渠道，强化对司法权力的法律监督和社会监督，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到司法权力的公平正义。

三、依法对权力进行监督，构建完善的权力监督体系

要使国家权力科学合理运行，就需要监督。孟德斯鸠那个著名的“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止”^①的论断，已经被无数的实例所证实，并得到了广泛的认同。没有制约、缺乏监督的权力，就会导致权力滥用。绝对的权力，必然导致腐败。因此，构建现代国家治理体系，必须建立科学合理和有效的监督机制和监督体系。

国家治理监督体系，是现代政治架构中行使监督权的组织机构，以及这些组织机构具体监督国家权力的程序和过程。从主体上看，它涉及执政党内的监督、人大的法律监督、政协的民主监督、人民群众的社会监督，以及舆论监督、审计监督等。从内容上看，包括对执政党的监督，对立法过程的监

^① [法] 孟德斯鸠：《论法的精神》（上册），张雁深译，商务印书馆1961年版，第154页。