



依法治国

的理论与实践

| 韩德利 李成道◎著 |

YIFA ZHIGUO
DE LILUN YU SHIJIAN



中国政法大学出版社

依法治国 的理论与实践

| 韩德利 李成道◎著

YIFA ZHIGUO
DE LILUN YU SHIJIAN



中国政法大学出版社

2017 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

依法治国的理论与实践/韩德利,李成道著. —北京:中国政法大学出版社, 2017. 11

ISBN 978-7-5620-7850-0

I. ①依… II. ①韩… ②李… 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(2017)第277957号

- | | |
|-------|---|
| 出 版 者 | 中国政法大学出版社 |
| 地 址 | 北京市海淀区西土城路 25 号 |
| 邮寄地址 | 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088 |
| 网 址 | http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社) |
| 电 话 | 010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部) |
| 编辑邮箱 | zhengfadch@126.com |
| 承 印 | 北京华联印刷有限公司 |
| 开 本 | 880mm×1230mm 1/32 |
| 印 张 | 6.5 |
| 字 数 | 200 千字 |
| 版 次 | 2017 年 11 月第 1 版 |
| 印 次 | 2017 年 11 月第 1 次印刷 |
| 定 价 | 36.00 元 |

自序



对于本书的定位，应该是一本科普读物，确切地说是一本普法读物。本书对于十八大以来我国依法治国的实践内容进行了梳理，对于依法治国的理论进行了阐释。对于理论的论述虽然运用了法言法语，但是尽量用平实朴素的语言来阐述。因为笔者一贯反对故弄玄虚的法律语言，法律是规则，是为了让社会成员共同遵守的。法律是神圣的，但绝不是神秘的，因此，必须用人民群众听得懂的语言表达，而不是咬文嚼字。所以笔者对本书的定位是普法读物。

本书分为四个部分六章内容。第一部分是“依法治国概论”，主要总结了新中国依法治国的历史发展，明确了依法治国的重要理念、法治国家的标准和条件以及依法治国的基本要求。第二部分是“依法行政建设法治政府”，主要论述了法治政府的内涵、标准和基础等基本理论，回顾了我国法治政府建设的历程，分析了新时期法治政府建设的基本布局。第三部分是“司法改革”，主要阐释了司法的本质、功能和价值取向以及司法权的属性，分析了我国司法改革所蕴含的理论依据；介绍了我国



本轮司法改革在完善司法责任制、司法人员分类管理、健全司法人员职业保障、推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理等重点方面的措施和成就。第四部分是“现代洗冤录”，本部分选取了近年以来在全国具有重大影响的部分冤假错案进行评析。主要分析了案件的类型、成因、赔偿、追责等法律问题，并提出了防治冤假错案的措施。

在依法治国、建设法治国家的进程中要反对两种倾向：一是反对“法治大跃进”。法治国家、法治政府、法治社会建设不是一蹴而就的，尤其是在我们这个缺少法治传统的国度，需要一个长远的过程。二是要警惕“法治万能论”。法律绝不是万能的，法律之治必须和其他规则之治结合起来，才能形成良好的社会风气和社会秩序。社会治理仅仅依靠法律是无法完成的，必须要把依法治国和以德治国结合起来。

韩德利

2017年7月古城邯郸

自 序 / 001

第一部分 依法治国概论 / 001

第一章 | 依法治国的历史发展 / 003

第一节 探索和挫折阶段 / 003

第二节 孕育和奠基阶段 / 015

第三节 确立和发展阶段 / 022

第四节 完善和推进阶段 / 028

第五节 依法治国大事记 / 035

第二章 | 依法治国的基本理论 / 037

第一节 基本概念辨析 / 037

第二节 依法治国的标准和条件 / 051

第三节 依法治国的基本要求 / 060

第二部分 依法行政建设法治政府 / 067

第三章 | 法治政府的基本理论 / 069

第一节 法治政府的内涵及标准 / 069



第二节 法治政府的基础和考评 / 086

第四章 | 中国的法治政府建设 / 095

第一节 法治政府建设历程 / 095

第二节 法治政府建设布局 / 101

第三部分 司法改革 / 113

第五章 | 我国司法改革的理论与实践 / 115

第一节 司法改革的基本理论 / 115

第二节 司法改革的实践 / 128

第四部分 现代洗冤录 / 143

第六章 | 我国冤假错案分析 / 145

第一节 刑事冤假错案类型 / 145

第二节 刑事冤假错案分析 / 181

第三节 其他类型案件分析 / 193

第一部分

依法治国概论

本部分主要总结了新中国依法治国的历史发展，明确了依法治国的重要概念，阐释了法治国家的标准和条件以及依法治国的基本要求。



中国共产党在取得革命胜利，成为执政党后，一直在探索治国理政的方法。这个过程是艰辛和曲折的，其中有成功的经验，也有失败的教训。经过近六十年的探索和实践，终于找到了正确的途径，确立了依法治国的方略。从新中国成立初期至今，中国共产党治国理政方略的发展道路大致经历四个阶段：

(1) 探索和挫折阶段（1949年~1978年），即从新中国成立初期至中国共产党的十一届三中全会之前；

(2) 孕育和奠基阶段（1978年~1997年），从十一届三中全会至党的十五大之前；

(3) 确立和发展阶段（1997年~2012年），从中国共产党十五大至十八大之前；

(4) 完善和推进阶段（2012年~）从党的十八大至今。

第一节 探索和挫折阶段

学者们在研究依法治国的发展演进时，经常性地把改革开放前的历史忽略掉或者一笔带过。多数人认为1978年之前我国



不存在法制，或者说那个时期对我国依法治国没有产生实质影响。这种割裂历史的做法是错误的，任何一个民族、一个国家、一个执政党，它的历史是不可割裂的。尤其是对于执政党而言，其治理国家的方式、方法是有内在联系的，不能人为地割裂。新中国成立前三十年里，执政党在治国理政中确实出现了种种失误，但是中国共产党是一个修正能力极其强大的政党，当发现这些错误时，中国共产党及时修正了错误，不断改进治国方略，终于走上了正确的道路。

新中国成立初期，我国经济上百废待兴，政治上国民党在大陆还有大量敌特分子隐藏，外交上西方国家对新生政权的敌视和围堵已然形成。毛泽东同志在进京时就形象地作出了比喻：“中国共产党人这是进京赶考，考不好就要像李自成一样，被赶出京城从而丧失政权。”从那时起，中国共产党就治国理政的方法、途径上开始了艰难的探索。

一、法制建设历程

探索和挫折阶段可以分为三个时期：

（一）法制建设起步和发展时期（1949~1957）

这一时期，可以说是新中国法制建设的起步阶段。在中国共产党的领导下，中国的法制建设取得了一定成就。

1. 废除旧法统，创建新法制

1949年2月28日，中共中央印发的《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》一文中明确宣布：废除国民党的《六法全书》，建立人民的法制。1949年9月政治协商会议在京召开，会议通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》（以下简称《共同纲领》）、《中央人民政府组织法》和《中国人民政治协商会议组织法》。以《共同纲领》为基础，中

中央人民政府和政务院先后通过了《土地改革法》《惩治反革命条例》《人民法院暂行组织条例》《最高人民检察署暂行组织条例》《惩治贪污条例》等法律文本。

1954年第一届全国人民代表大会第一次会议在京召开，通过了中华人民共和国第一部宪法，简称“五四宪法”。此后到1956年，在“五四”宪法的基础上，又陆续制定了《全国人民代表大会组织法》《国务院组织法》《人民检察院组织法》《人民法院组织法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》等一批宪法性法律。

这一系列法律法规的颁布实施，对于稳固新政权、进行社会主义改造起到了巨大作用。

2. 新的司法机构初步建立

《共同纲领》第17条规定：“废除国民党反动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。”中华人民共和国成立之时，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检察长，任命罗瑞卿为公安部部长，史良为司法部长。

第一，人民法院的建立。1949年12月，中央人民政府委员会通过了《最高人民法院试行组织条例》。该条例规定了最高人民法院的组织机构设置。1951年9月颁布了《人民法院暂行组织条例》。该条例规定，人民法院分为三级，即最高人民法院及其分院、省级人民法院及其分院、县级人民法院，实行三级两审终审制。各级人民法院设立审判委员会决定重大疑难案件和指导审判工作。该条例还规定了公开审理、人民陪审、使用本民族语言等原则和上诉、再审程序以及人民检察院的抗诉程序。1954年9月全国人大颁布了《中华人民共和国人民法院组织法》。根据该法的规定，人民法院的组织体系由三级改为四级，



即基层人民法院、中级人民法院、高级人民法院和最高人民法院，基层人民法院还设立若干人民法庭作为派出机构，同时，设立军事法院、铁路运输法院和水上运输法院等专门人民法院。最高人民法院是国家最高审判机关，监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作。最高人民法院院长由全国人大选举，副院长、审判员、审判委员会委员由全国人大常委会任免。最高人民法院对全国人大及其常委会负责并向其报告工作。地方各级人民法院分别由本级人大及其常委会产生，并对本级人大及其常委会负责和向其报告工作。

第二，人民检察院的建立。中央人民政府委员会在 1949 年 12 月颁布了《最高人民检察署试行组织条例》，1951 年颁布了《最高人民检察署暂行组织条例》和《地方各级人民检察署组织通则》。这些条例规定，人民检察署是国家的法律监督机关，最高人民检察署是国家的最高检察机关，受中央人民政府直接管辖，并领导下级人民检察署，对各级政府机关、政府工作人员和全国人民严格遵守法律这一义务负有检察监督的责任，对司法机关的违法判决有权提出抗诉，对刑事案件有权提出公诉，对监狱、监所的违法行为有权进行监督，有权代表国家参与有关社会和人民利益的重要民事案件和行政案件。在全国检察系统的组织体系上，与法院对应设置。1954 年 9 月全国人大颁布了《中华人民共和国人民检察院组织法》。该法规定，国家设立最高人民检察院、省级人民检察院及其分院、县级人民检察院，同时设立专门人民检察院。检察长领导本院的工作，检察委员会在检察长领导下，处理有关检察工作的重大问题。人民检察院行使一般监督权、公诉权、侦查监督权、审判监督权、刑罚执行监督权以及提起或者参与民事诉讼的权力。在领导体制上，地方各级人民检察院和专门检察院在上级人民检察院的领导下，

并一律在最高人民检察院的统一领导下进行工作。最高人民检察院检察长由全国人大选举产生，副检察长、检察员、检察委员会委员由全国人大常委会任免；最高人民检察院对全国人大及其常委会负责并报告工作；省级人民检察院检察长、副检察长、检察员和检察委员会委员由最高人民检察院提请全国人大常委会批准任免；省级人民检察院分院和县级人民检察院的检察长、副检察长、检察员和检察委员会委员由省级人民检察院提请最高人民检察院批准任免。

第三，公安机关和司法行政机关的建立。1949年9月通过的《中华人民共和国中央人民政府组织法》规定，公安部和司法部设于政务院之下。公安部主管刑事案件的侦查工作。地方公安机关主管本辖区的社会治安管理和刑事案件的侦查工作。司法部主管全国的司法行政工作。地方司法行政机关的设置，除了在各大行政区设立司法部外，省和县的司法行政工作由本辖区的人民法院代管。1949年12月通过的《中央人民政府公安部试行组织条例》规定，公安部主管全国公安事宜，主要职权是办理刑事案件。1951年承担了监所管理职责。在没有设置检察机关的地方，公安机关还代行检察权。1954年全国人大通过的《中华人民共和国逮捕拘留条例》对于规范公安工作发挥了积极的作用。1954年宪法颁布后，各大行政区撤销，各省级人民政府设立司法厅，行政专署设司法处，县级司法行政工作仍由县人民法院代管。

第四，公证制度和律师制度的建立。1951年通过的《人民法院组织条例》规定，公证及其他非讼事件，由各级人民法院办理。1956年司法部颁布了《关于公证业务范围问题的通知》，同年7月国务院批复司法部《关于开展公证工作的请示报告》，决定在全国30万以上人口的城市设立公证处，在人口不足30万



的，侨眷较多的县级市的人民法院内部设立公证室。同年9月，财政部、司法部联合发布了《关于制定公证收费管理办法和公证机关开支补助办法的规定的通知》，公证机关在全国迅速建立起来，公证工作步入法制化轨道。1954年司法部发布了《关于试验法院组织制度中几个问题的通知》：指定北京、上海、天津、重庆、武汉、沈阳等大城市率先试办律师顾问处。以此为起点，律师制度逐步建立起来。1954年《宪法》规定：“被告人有权获得辩护。”1956年国务院批准了司法部《关于建立律师工作的请示报告》。该请示报告明确规定了新中国律师制度的性质、任务等问题。随后，律师制度在全国逐步建立起来。

第五，人民调解制度和仲裁制度的建立。1953年第二届全国司法工作会议提出，要在全中国范围内有计划地建立和健全人民调解组织。1954年2月政务院颁布了《人民调解委员会组织通则》。该通则规定了人民调解工作的性质、任务、组织以及工作原则、组织纪律、工作方法等。1955年，70%的乡镇都建立了人民调解组织。1950年，政务院批准了劳动部《关于劳动争议解决程序的规定》，劳动争议先由双方协商解决，协商不成的，由争议双方的上级工会组织与上级企业主管机关协商解决，协商不成的，申请当地的劳动行政机关调解；调解不成的，由劳动争议仲裁委员会进行仲裁，不服仲裁裁决的，可以向人民法院起诉。

（二）倒退和破坏时期（1957年~1976年）

这个时期，尤其是“文革”十年令人不堪回首。然而我们必须直面历史，才能汲取教训、面向未来。

1. 法制建设停滞不前

这个时期中国社会最显著的特征是政治运动经常化，最典型的有反右派、反右倾、大跃进、人民公社等，最后发展到十

年动乱。这些政治运动对中国物质文明建设、精神文明建设、政治制度建设造成了不可估量的损失，尤其是法制建设大倒退令人扼腕。根据“五四宪法”的规定，全国人大是唯一的立法机关，人大会议时有召开，但是人大功能逐步减弱，慢慢演化成为“橡皮图章”。在这二十年里人大基本上没有立法活动，国家在执政党的政策下运转。而在文革时期，最高领导人的“最高指示”成为国家的最高法律，超越了宪法和任何法律。1957~1966年，立法工作几乎没有进展，全国人大及其常委会仅通过了1件法律和11件条例，许多重大事项的法律规范直接采取了中共中央和国务院的联合发文或分别以中共中央、国务院文件的形式制定。

2. 司法体制遭到严重破坏

1957年7月，中共中央规定地方司法机关向地方党委负责；1957年8月，铁路与水上运输法院被撤销；1959年4月，第二届人大第一次会议在北京举行，会议通过了《关于撤销司法部、监察部的决议》，司法部、监察部也被撤销；1960年1月，最高人民法院、最高人民检察院和公安部合署办公，由公安部党委统一领导；辩护制度、律师制度基本上被废除。

1967年8月7日主管公安、政法工作的谢富治说：“整个十七年来……毛主席思想在我们公安政法系统没有占到统治地位，没有树立起绝对权威。所以文化革命一年多了，始终跟不上毛主席思想，不把原来那一套政治、思想、理论、组织方面的坏东西彻底砸烂，就永远跟不上毛主席思想。”公检法被砸烂，形式意义上的司法机关也不复存在。

（三）局部恢复时期（1976年~1978年）

1976年10月“文革”结束，人民群众渴望国家走上正轨，尤其是渴望正常的社会秩序得以恢复。但是由于个别领导人坚



持“两个凡是”的错误指导思想，导致这两年国家的各项建设在徘徊中前进，法制建设、司法制度的重建阻力重重，难以取得较大进展。

这个时期最值得欣慰的是检察机关得以重建。1978年，宪法恢复了检察机关的设置，1979年底，全国各级检察机关基本建立。

二、总结和反思

对于中国法制建设的探索和挫折阶段，笔者的总体评价是：成功与失败并存，经验与教训共生，中国当时的社会状况还处于人治阶段。

（一）经验与教训

1. 成功的经验

新中国成立后，中国共产党已经成为国家的执政党，人民的权利、国家政权的组成和运行规则等都要依法正式规定。以毛泽东为代表的中国共产党人积极地进行系统的法制建设工作。毛泽东积极组织宪法的起草工作，反复征求各方面意见，1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次会议在北京召开，通过了《中华人民共和国宪法》，以根本大法的形式对国体、政体、公民的基本权利和义务等作出规定。同时还制定了相关的组织法、刑事法律等。人民司法体制也逐步建立和完善。然而随着政治运动的兴起和扩大，我国的法制建设也随之夭折。

自新中国成立到中共八大召开这一时期，中国共产党开展法制建设的成就是显著的，其主要决定因素在于：一是受到党内高层的重视，毛泽东、刘少奇、董必武、邓小平等都强调法制，并在党的全国代表大会决议中明确提出来；二是形势需要。首先，革命成果和国家政权必须以宪法和法律宣示和稳固；其