

解读“四个全面”丛书

全面依法治国： 迈向国家治理新境界


张文显 等著

 党建读物出版社

解读“四个全面”丛书

全面依法治国： 迈向国家治理新境界

张文显 等著

 党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

全面依法治国：迈向国家治理新境界 / 张文显等著

—北京：党建读物出版社，2017.7

（解读“四个全面”丛书）

ISBN 978-7-5099-0909-6

I. ①全… II. ①张… III. ①国家—行政管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字（2017）第138992号

全面依法治国

QUANMIAN YIFA ZHIGUO

迈向国家治理新境界

张文显 等著

责任编辑：陈蔡志 陈文龙

责任校对：张学民

装帧设计：嘉信一丁

出版发行：党建读物出版社

地 址：北京市西城区西长安街80号南楼（邮编：100815）

网 址：<http://www.djeb71.com>

电 话：010-58587132 / 7166

经 销：新华书店

印 刷：保定市中华美凯印刷有限公司

2017年7月第1版 2017年7月第1次印刷

710毫米×1000毫米 16开本 16.75印张 166千字

ISBN 978-7-5099-0909-6 定价：30.00元

本社版图书如有印装错误，我社负责调换（电话：010-58587361）

序 言

党的十八大确立了到 2020 年全面建成小康社会的奋斗目标。党的十八大之后，以习近平同志为核心的党中央深入探索全面建成小康社会的战略举措，以及全面建成小康社会后我国经济社会持续发展、党和国家长治久安的一系列重大问题，形成了全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局。

一、在“四个全面”战略布局中，全面依法治国有着极其重要的定位和作用

（一）全面依法治国是全面建成小康社会的重要目标与任务

全面建成小康社会必然要求全面依法治国。党的十八大在确立全面建成小康社会战略目标的同时提出了小康社会的法治目标：“依法治国基本方略全面落实，法治政府

基本建成，司法公信力不断提高，人权得到切实尊重和保障。”强调法治是治国理政的基本方式，要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，善于运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定，为此要全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。可见，全面建成小康社会是包括全面依法治国在内的“全面”。

（二）全面依法治国是全面深化改革的重要保障

党的十八届三中全会作出了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称党的十八届三中全会《决定》），四中全会作出了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称党的十八届四中全会《决定》）。两个《决定》接续出台彰显出改革与法治的内在联系，正如习近平总书记所说，改革和法治如鸟之两翼、车之两轮。^①同时，两个《决定》也把改革与法治的关系，即破与立的对立统一关系置于更加突出的位置。许多改革举措涉及现行法律制度，致使改革与法治的关系十分敏感，如何正确认识和处理改革与法治的关系，是在法治轨道上有序推进改革，还是突破宪法法律制度乱改革，既是对改革的考验，也是对法治的挑战。习近平总书记和党中

^① 《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第14页。

央明确要求改革不能以牺牲法制的尊严、统一和权威为代价，指出凡属重大改革要于法有据，确保在法治轨道上推进改革，需要修改法律的可以先修改法律，先立后破，有序进行；有的重要改革措施，需要得到法律授权的，要按法定程序进行，不得超前推进，防止违反宪法法律的“改革”对宪法法律秩序造成严重冲击，避免违法改革对法治的“破窗效应”。总而言之，要善于以法治凝聚改革共识，以法治引领改革方向，以法治规范改革程序，以法治确保和巩固改革成果。

（三）全面依法治国与全面从严治党是相辅相成的

中国共产党是执政党，又是国家和社会的领导党，拥有宪法和法律规定的执政权和领导权。党的领导是我国政治体系的核心。因而，全面从严治党是全面依法治国的根本保证。首先，从国家治理体系看，管党治党与依法治国是相辅相成的。在我国，国家治理体系是由一整套制度构成的，其中包括以宪法为统领的国家法律制度体系，以中国共产党党章为统领的党内法规制度体系，以党的基本路线和基本国策为统领的党和国家政策制度体系。三者之间具有内在统一性和互补性。我们党治国理政、推进国家治理体系现代化，不仅要有完善的国家法律制度体系，而且必须有健全的党内法规制度体系，特别是中央层面的、全党统一的党内法规体系。在某种意义上说，完善党内法规制度体系，推进党内法规制度现代化，是完善和发展国家

治理体系、推进国家治理体系现代化的必然要求。所以，要根据管党治党和依法治国的总体部署，以“宪法为上、党章为本”为基本原则，不断完善党内法规制度体系。其次，从管党治党与依法治国的内在要义看，二者也是相辅相成的。依法治国的“国”，首先是国家机器意义上的“国”，其次才是国度意义上的“国”。马克思主义经典作家认为，国家作为政治机器，是代表统治阶级管理社会的公共权力，是包括立法权、行政权、司法权、军事权等在内的权力体系。因此，依法治国实质上就是依法治权。由于中国共产党是执政党，即掌握和运用国家政权的党，党通过自己的党员，特别是领导干部执掌和运行国家权力。所以，依法治权合乎逻辑地要求从严管党治党。从这种内在逻辑出发，要始终把规范和控制国家权力作为主要目标，确保国家权力属于人民、为了人民、接受人民监督；要始终把从严管党治党作为全面落实依法治国基本方略实现党和国家各项工作法治化的奠基工程。再次，管党治党与依法治国的相辅相成，必然要求把以法治思维和法治方式反对腐败与以党性思维和党纪方式反对腐败有机结合起来，把严肃执纪与严格执法统一起来，完善执纪与执法有效衔接的程序。

综上所述，从“四个全面”战略布局看，全面依法治国意义十分重大。“没有全面依法治国，我们就治不好国、理不好政，我们的战略布局就会落空。”所以，我们“要把全面依法治国放在‘四个全面’的战略布局中来把握，深刻认识全面依法治国同其他三个‘全面’

的关系，努力做到“四个全面”相辅相成、相互促进、相得益彰”。^①

二、全面依法治国有着重大的现实意义、深远的历史意义和广阔的世界意义

党的十一届三中全会以来，我们党始终重视法治建设，把依法治国确定为党领导人民治理国家和社会的基本方略，把依法执政确定为党治国理政的基本方式。党的十八大进一步作出了全面推进依法治国的战略部署，强调要科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。党的十八大之后，习近平总书记发出“建设法治中国”的伟大号召。2013年，党的十八届三中全会《决定》明确提出“推进法治中国建设”，强调依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设。2014年，党的十八届四中全会《决定》对全面推进依法治国的总体目标、基本原则、法治建设和法治改革的重大任务作出全方位的部署，号召全党和全国人民坚定不移走中国特色社会主义法治道路，为建设法治中国而奋斗。我们党之所以以如此坚强的意志和勇气、以如此坚忍不拔的精神，领导全国人民奋力推进法治建设，是因为依法治国对于中华民族和中国特色社会主义事业具有重大的现实意义和深远的历史意义，对于人类社会的文明进步亦具有重大意义。

^① 《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第15页。

（一）全面依法治国是推进中国政治文明和社会现代化的必由之路

习近平总书记指出：“法治和人治问题是人类政治文明史上的一个基本问题，也是各国在实现现代化过程中必须面对和解决的一个重大问题。综观世界近现代史，凡是顺利实现现代化的国家，没有一个不是较好解决了法治和人治问题的。相反，一些国家虽然也一度实现快速发展，但并没有顺利迈进现代化的门槛，而是陷入这样或那样的‘陷阱’，出现经济社会发展停滞甚至倒退的局面。后一种情况很大程度上与法治不彰有关。”^①新中国成立以后，我们党和国家很多重大的失误，都与人治有关。《中共中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》深刻分析了这一教训，指出：“种种历史原因又使我们没有能把党内民主和国家政治社会生活的民主加以制度化、法律化，或者虽然制定了法律，却没有应有的权威”，这“就使党和国家难于防止和制止‘文化大革命’的发动和发展”。所以，“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威”。根据对国内外经验教训的考察分析，习近平总书记指出：人类社会发展的事实证明，依法治理是最可靠、最稳定的治理，“法治兴则国家兴，法治衰则国家乱”，“全面

^① 《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第12页。

推进依法治国，是深刻总结我国社会主义法治建设成功经验和深刻教训作出的重大抉择”。^①

我们党之所以摒弃人治、选择法治，是因为人治有致命的弊端，法治有巨大的优越性。人治的典型特征在于统治者个人或者极少数人说了算，这种治理方式除了出错率高之外，往往导致人亡政息、难以为继。有鉴于此，邓小平同志反复告诫党和人民，人治“危险得很”，人治“靠不住”。他曾在同几位中央负责同志的谈话中指出：“一个国家的命运建立在一两个人的声望上面，是很不健康的，是很危险的。不出事没问题，一出事就不可收拾。”“还是要靠法制，搞法制靠得住些。”^②相对于人治，法治则具有多方面明显的优越性。其最大优越性在于，它能够保持执政党的执政理念、执政路线、执政方针的连续性、稳定性、权威性，不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变，真正做到“不动摇”“不折腾”。

（二）全面依法治国是发展社会主义市场经济、建构现代市场体系的根本要求和重要保障

当今世界有两种生产资料所有制形式，我们坚持和不

^① 《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第8页。

^② 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第311、379页。

断完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。坚持以公有制为主体，发展壮大国有经济，国有经济控制国民经济命脉，对于发挥社会主义制度的优越性，增强我国的经济实力、国防实力和民族凝聚力，具有关键性作用；对于全体社会成员享有基本的生活需要和最低限度的社会平等，最终走向共同富裕的道路，也是极其重要的制度保障。而个体经济、私营经济、合资或外资经济等非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分，它们的发展对于充分调动社会各方面的积极性、加快生产力发展、增加社会就业具有重要作用。

当今世界有两种资源配置的基本方式，一是计划经济，二是市场经济，我们告别了僵化的计划经济，选择了自由的市场经济。事实证明，市场经济是当今世界最有效率的经济运行机制。党的十四大把建立社会主义市场经济体制作为我国经济体制改革的总体目标，具有伟大的现实意义和极其深远的历史意义。党的十四大以来，我们在建立社会主义市场经济体制方面的理论研究和实践探索，更加明确了社会主义市场经济体制的建设目标。党的十八届三中全会进一步作出“加快完善现代市场体系”的决定，提出“建立统一开放、竞争有序的市场体系，是使市场在资源配置中起决定性作用的基础。必须加快形成企业自主经营、公平竞争，消费者自由选择、自主消费，商品和要素自由流动、平等交换的现代市场体系”。

建立社会主义市场经济体制和现代市场体系，需要法治的引领和保障。在建立社会主义市场经济体制和现代市

场体系的过程中必须同步完善社会主义市场经济的法律体系和法治体系。这是因为市场经济内在地需要法律和法治，没有法律和法治就没有市场经济，市场经济必然是也必须是法治经济。

适应社会主义市场经济体制和现代市场体系运行的内在需要，法治在市场经济体制和市场体系中至少有着以下几个方面不可或缺的作用。第一，保障作用。通过为市场经济提供良好的外部法律环境，为市场经济体制的建立和市场经济的发展创造稳定的政治局面、安居乐业的社会秩序和切实有效的社会保障体系。这方面的作用犹如为市场经济“护航”。第二，引领作用。引领作用旨在通过规定社会主义市场经济的发展方向、价值目标、基本政策和利益关系，指引市场经济沿着正确、合法、高效和安全的路线破浪前进。这一方面的作用犹如为市场经济“引航”。第三，服务作用。由于市场经济法治化，经济交往的过程无不同时也是法律交往的过程，加上法律越来越专门化、技术化、信息化和国际化，市场经济对法律服务的需求和依赖也越来越大。律师、公证、法律咨询等法律职业和法律服务体系的发展就是为了满足这方面的需要。法律服务的范围将从主要是诉讼代理扩大到法律顾问、法律评价和法律审定，并从国内扩大到国外。第四，规制作用。市场经济具有二重性。一方面，发展社会主义市场经济有利于解放和发展社会生产力，增强国家的综合国力，提高人民的生活水平，也有利于增强人们的自立意识、竞争意识、效率意识、民主法治意识和开拓创新精神，使社会主义的优

越性进一步发挥出来。但另一方面，市场自身也存在着一些弱点和消极方面，如可能扩大贫富差别，导致两极分化，也会使一些人利用市场机制的空档而见利忘义、唯利是图、搞假冒伪劣，在两种经济体制转轨过程中出现混乱和无序，等等。法律将对市场经济的消极方面予以规制，以充分发挥市场经济的积极作用，克服其弱点和消极因素。第五，推进经济体制改革的作用。主要表现为把改革纳入法治的轨道，用法律法规引导和规范改革，用法律确认和巩固改革的成果。

（三）全面依法治国是发展社会主义民主政治、切实保障人权的根本要求和重要保障

法治与民主政治有着内在的必然联系，社会主义民主政治本质上是法治化政治。

首先，民主政治在运作上是代议民主或间接民主。这种体制意味着在政治权力的持有与政治权力的行使之间存在着某种程度的分离。这种分离可能引起政治失控和权力异化。以权谋私、贪污腐化、权钱交易、弄权渎职等政治腐败行为都是权力失控和异化的现象。为了防止政治权力的失控和异化，要有一部宪法，庄严地宣布一切权力属于人民，公民与生俱来的权利和自由不受非法剥夺；严格地规定国家权力机关（立法机关）、行政机关、司法机关及其他国家机关的职权范围和行使职权的程序，同时建立有效的监督体系和制约机制。在制定宪法之后，还需制定出一系列法律法规，以制

约国家权力，有效地保障人民当家作主。

其次，民主政治是程序性政治。民主政治要求各政治主体必须依照既定的规则和程序参与政治（行使政治权力和权利）。随着法律知识的丰富和法治意识的增强，公民对规则的要求和对一切政治活动必须符合宪法法律的要求会越来越强烈，从而推动政治活动的法制化、有序化。

第三，民主政治是自由和平等的政治。自由、平等的政治体制为各种政见、决策和立法建议的表达和交流，各政治主体影响和参与决策提供了机会，使立法政策和法律既能真实地反映广大人民群众的根本利益和共同意志，又能够获得人民群众的拥护和遵守。但如果没有一定法律的引导、规范和制约，人们就无法进行愿望和政见的交流，更不可能在平等地、自由地发言和讨论的基础上形成社会共识或多数人的意志，并根据共识或多数人的意志制定出法律和政策。

第四，民主政治应当是高效的政治体制，而高效的政治体制必须是法制化的体制。政治体制的效率取决于多种因素，其中法制化是一个基本因素。若没有法制的引领和保障，政治决策中的“权力任性”“瞎指挥”“瞎折腾”就不可避免。在一切无效率的事情中，最无效率的莫过于“瞎折腾”。若没有法制对政治主体权利和权力的宣告和保障，政治生活、经济生活、社会生活就难以充满活力。

社会主义民主政治不仅具备以上特征，它还体现为充分而切实的人权宣言和人权保障。因此，发展人民民主，就要保障人民享有广泛的权利和自由。正如习近平总书记

所强调的：社会主义法治必须坚持人民主体地位，即“必须坚持法治为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民。要保证人民在党的领导下，依照法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。要把体现人民利益、反映人民意愿、维护人民权益、增进人民福祉落实到依法治国全过程，使法律及其实施充分体现人民意志”。^①

（四）全面依法治国是建设社会主义和谐社会、实现党和国家长治久安的根本要求和重要保障

我们党在全面推进小康社会建设的过程中，提出构建社会主义和谐社会。强调指出：社会和谐是中国特色社会主义的本质属性，构建社会主义和谐社会是贯穿中国特色社会主义事业全过程的长期历史任务，是在发展的基础上正确处理各种社会矛盾的历史过程和社会结果，要按照民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的总要求和共同建设、共同享有的原则，着力解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题，努力形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面，为发展提供良好社会环境。2012年，党的十八大进一步重申“社会和谐是中国特色社会主义的本质属性”，把“和

^① 《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第29页。

谐”作为社会主义核心价值观第一层面的核心要素，提出“开创社会和谐人人有责、和谐社会人人共享的生动局面”，并发出“建设富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家”的伟大号召。

社会和谐是中国特色社会主义的本质属性。在社会主义和谐社会的所有科学内涵和基本特征中，第一条也是最重要的一条，就是民主法治。民主法治在和谐社会的全部内涵和基本特征中具有统揽全局、支撑全局的作用，而不仅仅是其中的某一方面、某一部分。和谐社会与法治社会是互为表征的，和谐社会必然是法治社会，法治社会当然是和谐社会；只有在一个崇信民主、奉行法治的社会，构建和谐社会的其他要素才能够得到真正的实现；和谐社会的其他要素特征都包含着对法治的需求和依赖，人与社会、人与自然的许多问题最终都归结于法治问题，需要通过法治来解决。法治在构建社会主义和谐社会中具有至关重要的作用，因而必须依靠法治来推动和谐社会的构建，依靠法治来引导社会的和谐发展，依靠法治来保障和谐社会的实现。为此，构建社会主义和谐社会必须建立和不断完善一系列法治机制，诸如：尊重和保障权利和人权的法治机制，激发活力和创造的法治机制，公正合理协调利益的法治机制，重建确保社会信用的法治机制，维护生态平衡、天人和谐的法治机制，保证舆论引导和舆论监督的法治机制，反腐倡廉、守护认同的法治机制，定分止争、化解纠纷的法治机制，建构合作共赢的和谐世界的法治机制，等等。

（五）全面依法治国、建设法治强国，是实现中华民族伟大复兴中国梦的必然要求和必经过程

习近平总书记指出：“全面推进依法治国，是着眼于实现中华民族伟大复兴中国梦、实现党和国家长治久安的长远考虑。对全面推进依法治国作出部署，既是立足于解决我国改革发展稳定中的矛盾和问题的现实考量，也是着眼于长远的战略谋划。”^①“我们提出全面推进依法治国，坚定不移厉行法治，一个重要意图就是为子孙万代计、为长远发展谋。”^②“全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦……就必须在全面推进依法治国上作出总体部署、采取切实措施、迈出坚实步伐。”^③“‘国无常强，无常弱。奉法者强则国强，奉法者弱则国弱。’我们必须把依法治国摆在更加突出的位置，把党和国家工作纳入法治化轨道，坚持在法治轨道上统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，依靠法治解决各种社会矛盾和问题，确保我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序。”^④“历

① 《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第11页。

② 《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第12—13页。

③ 《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第7页。

④ 《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第11页。