



法治建设研究

—— 杨雨 ◎ 著 ——



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

法治建设研究

—— 杨雨 ◎ 著 ——

内 容 提 要

本书详细阐述了法治中国建设的主要内容,即法治国家、法治政府、法治社会的目标、方向、路线和实施步骤等一系列重大理论问题。本书在内容结构上共分为三篇:上篇“法治国家”,主要阐述法治、法治国家、法治中国、全面推进依法治国、依法治国与以德治国等问题的观点和主张;中篇“法治政府”,主要阐述法治政府建设、行政裁量的功能与治理、依法决策机制、行政权力的制约与监督、重大决策社会稳定风险评估机制、行政问责制法律化、政务公开法治化等问题的观点和主张;下篇“法治社会”,主要阐述法治信仰、法治社会、创新社会管理的法治保障、群体性事件处置的法律思考、信访工作法治化、农村宅基地流转中的核心法律等问题的观点和主张。

版权专有 侵权必究

图书在版编目(CIP)数据

法治建设研究 / 杨雨著. —北京:北京理工大学出版社, 2017. 7

ISBN 978-7-5682-4390-2

I. ①法… II. ①杨… 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173924号

出版发行 / 北京理工大学出版社有限责任公司

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街5号

邮 编 / 100081

电 话 / (010) 68914775 (总编室)

(010) 82562903 (教材售后服务热线)

(010) 68948351 (其他图书服务热线)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 北京紫瑞利印刷有限公司

开 本 / 710毫米×1000毫米 1/16

印 张 / 11

字 数 / 195千字

版 次 / 2017年7月第1版 2017年7月第1次印刷

定 价 / 62.00元

责任编辑 / 李慧智

文案编辑 / 李慧智

责任校对 / 周瑞红

责任印制 / 边心超

图书出现印装质量问题,请拨打售后服务热线,本社负责调换

前言 Preface

法治是政治文明发展到一定历史阶段的产物，凝结着人类的智慧，为世界各国人民所推崇和向往。早在古希腊时期，著名的思想家柏拉图在探讨人性的不完善及权力的本质之后，开始追求一种次优而有效的法治思维模式，认为“这种处于第二位的统治才是最公正的和最需要的”。他的学生亚里士多德也强调法律是最优良的统治者，“法治应当优于一人之治”。纵观历史，法治是人类社会发展到现阶段所能找到的治国理政的最佳方式。法治是规则之治，是良法之治，是程序之治，是理性之治。法治所蕴含的思维、信仰、价值、程序，深远而现实地影响着每一个公民的生命和生活，决定着一个国家民族的兴衰与成败。

厉行法治一直以来都是我党坚持的基本原则。1997年，党的十五大确立了依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略。1999年，第九届全国人大二次会议将其载入宪法，确立了新的社会治理模式，中国实现了由法律之治和民主之治取代社会治理模式的重大社会变革。党的十八大是中国法治建设的重要里程碑，胡锦涛总书记提出了“法治是治国理政的基本方式”。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，全面部署建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家，开启了建设法治中国的新征程，书写了依法治国的新篇章。在新的历史时期，以习近平总书记为核心的新一届中央领导集体励精图治，推进法治中国建设，全面推进依法治国，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治思维和法治方式成为新时期领导干部的基本原则，依法办事成为全体公民一切行动的根本遵循。法治是坚持和发展中国特色社会主义的重要组成部分，是党领导人民治国理政的基本方略，是实现中华民族伟大复兴的必然选择，是全面建成小康社会的重要支撑。

当前，我国正处于全面建成小康社会的决胜阶段，国际国内形势复杂多变，我党面对的改革发展稳定任务之重

前所未有，矛盾风险挑战之多也前所未有，使得依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重要。面对新形势、新任务，我党要更好地统筹国内、国际两个大局，更好地统筹社会力量、调节社会关系、规范社会行为，实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好，必须更好地发挥法治的规范和引领作用。总之，全面建成小康社会、实现中华民族的伟大复兴，全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义，全面从严治党、提高党的执政能力和执政水平，必须全面推进依法治国。

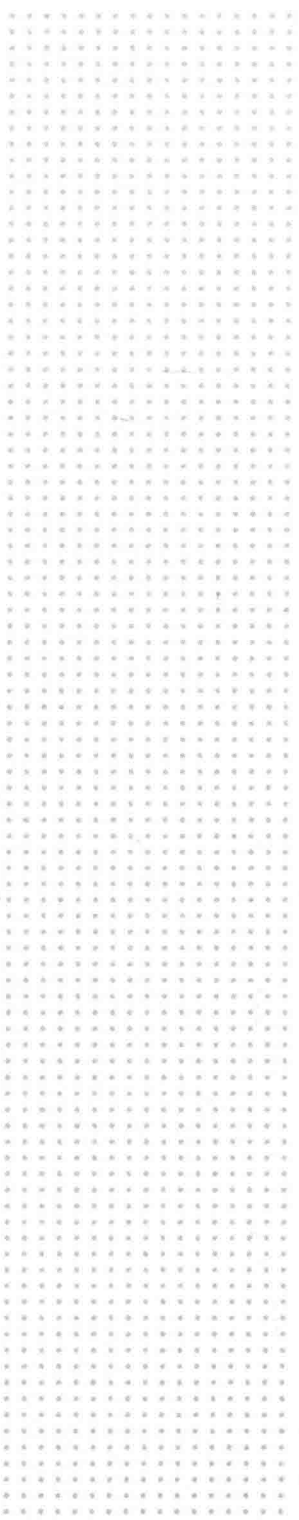
全面推进依法治国，要建设法治国家。“法治国家”这个词在德语中最先得到使用，指的是中世纪的某种国家形式，在后来的发展中法治国家的内容具有了丰富性。法治国家包括整个国家权力的法治化以及运用，涉及国家的立法权、行政权、司法权等权力的法治化问题。1996年2月，江泽民总书记在中共中央法制讲座上发表了《坚持实行依法治国，保证国家长治久安》的重要讲话，正式提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”这一口号。而后，在党的十五大报告中，江泽民总书记对依法治国的科学内涵、重要意义和战略地位做了全面而深刻的阐释，标志着社会主义法治建设进入了新的历史阶段。2014年，党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》又对全面依法治国的指导思想、基本原则、重大任务等做了科学的论述和详细的部署，至此，依法治国基本方略有了完整的制度体系。同时，依法治国与以德治国相结合是坚持和发展中国特色社会主义的根本要求。在全面建成小康社会的进程中，法治和德治犹如鸟之双翼、车之两轮，相辅相成，共同推进着中国特色社会主义伟大事业不断前进。习近平总书记说：“法律是准绳，任何时候都必须遵循；道德是基石，任何时候都不可忽视。在新的历史条件下，我们要把依法治国基本方略、依法执政基本方式落实好，把法治中国建设好，必须坚持依法治国和以德治国相结合，使法治和德治在国家治理中相互补充、相互促进、相得益彰，推进国家治理体系和治理能力现代化。”坚持依法治国与以德治国相结合，就必须正确认识和把握两者之间的辩证关系。

全面推进依法治国，要建设法治政府。党的十八大把基本建成法治政府确立为到2020年全面建成小康社会的一项重要目标，党的十八届二中、三中、四中、五中全会对加快法治政府建设做出了进一步的战略部署。2015年12

月，中共中央、国务院印发了《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》，规划了今后一个时期法治政府建设的总蓝图、路线图和施工图。这是我国法治政府建设进程中具有里程碑意义的纲领性文件，是党和政府对人民做出的庄严承诺，是今后加快法治政府建设的奋斗宣言和行动纲领。建设法治政府既是全面建成小康社会的重要内容，也是建设社会主义法治国家的奋斗目标。改革开放30多年来，我国在加快法治政府建设方面取得了显著的成效，行政执法水平不断提高，行政执法行为日益规范，行政监督体系不断完善，极大地推动了社会管理创新和利益纠纷解决。目前，中国特色社会主义法律体系已经形成，社会生活基本做到有法可依，但“有法不依、执法不严、违法不究”的问题还时有发生，在行政执法领域还存在诸多问题，法治政府建设的成效与法治建设的要求和人民的期待还存在一定差距。因此，深入推进依法行政，加快法治政府建设就成为当前各级政府亟待解决的现实课题。

全面推进依法治国，要建设法治社会。法治社会是和人治社会相对而言的，它是指国家权力和社会关系按照明确的法律规范运行，并且按照严格的公正的司法程序调处人与人之间的关系和解决社会的纠纷。一个成熟的法治社会，必须具有精神和制度两方面的因素，即具有法治的精神和反映法治精神的制度。党的十八届四中全会明确了法治社会建设的领域、特点和任务，指出法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护。必须弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化，增强全社会厉行法治的积极性和主动性，形成守法光荣、违法可耻的社会氛围，使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。我们必须推进多层次、多领域依法进行社会治理。法治社会建设是法治国家、法治政府建设的重要组成部分。目前，法治社会建设在当代中国是与社会转型相结合的，社会的变革带来了巨大的活动，也蕴含着新的矛盾和冲突。法治社会建设面临着前所未有的新挑战、新问题。我国自改革开放以来，积极进行了国家和社会依法治理的实践，取得不少成就，但仍存在不少问题。因此，法治社会建设必须从问题出发，全方位思考中国法治发展的目标，与中国的政治、经济、文化、社会等诸要素有机结合，推进中国特色社会主义事业发展。

总之，法治国家、法治政府、法治社会三者相互联



系、内在统一，是法治建设的三个方面，缺少任何一个方面，全面推进依法治国的总目标就无法实现。在全面推进依法治国的进程中，必须将三者同步规划、同步实施、一体建设。习近平总书记在纪念现行宪法公布施行30周年大会上，将推进依法治国、依法执政、依法行政与法治国家、法治政府、法治社会一体建设紧密联系在一起，是全面建成小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的重要举措，体现了新一届中央领导集体实施依法治国方略的决心和智慧。因此，法治国家、法治政府、法治社会建设是推进法治中国建设不可或缺的重要组成部分。

本书立足研究中国法治建设的核心问题，把世界法治国家的现代法治理念与中国实际结合起来，探索中国特色社会主义法治理论。建设法治中国，确定治国理政的基本方式和国家治理现代化的根本路径，是对人类政治文明成果的继承和发展，推动着国家各个领域法治化的进程，促进公平正义在社会各个层面贯彻落实，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命，也是一个重大的时代课题。从依法治国到法治中国是中国法治建设的重要转型，是中国共产党探索治国理政经验规律的重要成果。

本书详细阐述了法治中国建设的主要内容，即法治国家、法治政府、法治社会的目标、方向、路线和实施步骤等一系列重大理论问题。本书在内容结构上共分为三篇：上篇“法治国家”，主要阐述法治、法治国家、法治中国、全面推进依法治国、依法治国与以德治国等问题的观点和主张；中篇“法治政府”，主要阐述法治政府建设、行政裁量的功能与治理、依法决策机制、行政权力的制约与监督、重大决策社会稳定风险评估机制、行政问责制法律化、政务公开法治化等问题的观点和主张；下篇“法治社会”，主要阐述法治信仰、法治社会、创新社会管理的法治保障、群体性事件处置的法律思考、信访工作法治化、农村宅基地流转中的核心法律等问题的观点和主张。

由于笔者水平有限，书中难免存在不足之处，恳请广大读者批评指正。

著 者

目 录 Contents

上篇 法治国家

法治与法治国家·····	2
推进法治中国建设·····	8
全面推进依法治国·····	18
依法治国与以德治国·····	26
习近平总书记关于依法治国的重要论述·····	35

中篇 法治政府

法治政府建设的基本问题·····	46
法治政府建设的绩效评价体系·····	53
法治政府中行政裁量的功能与治理·····	59
健全依法决策机制·····	65
强化对行政权力的制约与监督·····	71
重大决策社会稳定风险评估机制研究·····	77
行政问责制法律化问题探析·····	84
政务公开法治化问题研究·····	95

地方法治政府建设实践研究·····	100
-------------------	-----

下篇 法治社会

培育法治信仰 建设法治社会·····	108
--------------------	-----

加强和创新社会管理的法治保障·····	114
---------------------	-----

转型期群体性事件处置的法律思考·····	120
----------------------	-----

信访工作法治化问题研究·····	126
------------------	-----

地方立法制度问题探析（以丹东为例）·····	132
------------------------	-----

法治需求背景下地方生态立法权问题研究·····	144
-------------------------	-----

农村宅基地流转中的核心法律问题·····	150
----------------------	-----

农村电子商务发展的法律制度构建·····	156
----------------------	-----

农业补贴的法律制度研究·····	162
------------------	-----

上篇 法治国家

法治与法治国家

一、法治的内涵

法治的内涵可以用各种不同的方式表达，在中文中有“法治国家”“依法治国”“法治社会”等。而在英文中有“rule of law”“rule by law”或“government by law”等，中西方文化对法治的内涵有着不同的解释和定义。《布莱克法律词典》对法治一词的解释是：法治是由最高权威认可、颁布的，通常以准则形式或逻辑命题形式表现出来的，具有普遍适用性的法律原则。而在《牛津大辞典》中，法治则被看作“一个无比重要，但未被定义的概念”。在我国，对法治的理解也不尽相同。有学者认为，“法治主要是一个制度性概念，侧重强调的是法律程序的公开化和科学性，有的人认为，法治是以可能性方式存在的，而无法以必然性方式存在的”。1959年在印度新德里召开的国际法学家会议上通过了《新德里宣言》，提出了法治的三原则，即立法机关制定良法、行政法治、司法独立和律师自由。这三项原则体现了现代法治的核心思想。因此，从广义上说，法治是指通过法律治理国家和管理社会。而法治的基本特征主要包括以下几个方面：

（一）法治是一种治国方略和治理模式

“法治”这个词最早出现在先秦诸子的文献中。其中，春秋时期著名的思想家管仲在《管子·明法》中提出：“以法治国，则举措而已。”法家的代表人物韩非子在《韩非子·心度》同样也写道：“治民无常，唯法而治。”尽管在中国古代社会实行的是人治，推崇的是人治思想和德治理念，然而这些法家的观点与西方思想家提出的“rule of law”，却有着共同的相似之处，那就是他们都把“法治”作为一种治国的方略和国家治理的模式。我国在党的十五大提出：依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。1999年通过的《宪法》修正案中又进一步明确规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”可见，“法治”这一特征在国家治理中有着鲜明的体现。

(二) 法治是一种行为原则

法治是一个动态的概念，它的基本含义是依法办事。然而，依法办事的主体和实现状态会因历史阶段的不同而存在差异。在古代，依法办事只是针对老百姓和低等官吏的要求和命令，皇帝和高官并不受法律的约束，他们往往超越法律的界限，实行君主专制和人治。而在现代社会，法治要求所有的社会成员都依法办事，特别是国家机关及其工作人员更要科学立法、严格执法、公正司法。因此，现代法治的精髓是公权力的行使者依法办事，国家依法而治。正如英国学者哈耶克所说：“法治意味着政府的全部活动应受预先确定并加以宣布的规则制约——这些规则能够使人们明确地预见到在特定情况下当局将如何行使强制力，以便根据这种认知规划个人的事务。”^①

(三) 法治是一种社会秩序状态

法治无论是作为一种治国方略，还是一种行事原则，它最终将表现为一种社会秩序状态。从古至今，实践证明，一个国家达到了法律所指向的秩序状态，那么它的法治目标和结果就会实现，因此，法治达到的秩序状态是检验一个国家依法而治的重要标准。法律秩序是法律规范最终实现的结果和状态。苏联法学家雅维茨指出：“法律秩序是社会关系的这样一种状态，它是法律规范和法制实际实现的结果，保证所有成员无阻碍地享受赋予他们的权利并且履行他们的法律义务。”^②因此，法律秩序表现为社会生活的各个方面都有法可依，每个法律主体都能够依法办事，遵守法律规范，社会成员都有明确的权利和义务，法治社会的发展处于一种良性运行的状态。

(四) 法治是一种综合价值观念

法治是一个包含多重含义的综合观念。一个完整的法治观念必然是丰富多样的。在现代社会，法治至少是意味着一个凝聚了民主、自由、平等、人权、理性、文明、秩序、正义、合法等诸多社会价值的综合观念。因此，法治这个观念几乎包含了现代社会蕴含的所有体现公平正义的价值理念和目标追求。法治是一个综合体，法治是一个价值系统。

二、法治国家的概念

法治国家也称法治国，这个词是德语中最先使用的一个词语。早期的法治国

① F. A. Hayek. The Road to Serfdom[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1944: 54.

② [苏]雅维茨. 法的一般理论——社会和哲学问题[M]. 朱景文, 译. 沈阳: 辽宁人民出版社, 1986.

是指欧洲中世纪存在的某种国家形式。现代意义上的法治国家,是德国资产阶级宪政运用的一种国家形式,其基本含义是国家权力必须依据宪法法律行使。法治国家用英文表述为 country ruled by law, 或者是 law-based state。对于法治国家概念的理解,在我国尚未形成统一的认识和界定,很多法学者都给出了自己关于法治国家的概括。孙笑侠教授认为:“法治国家是指主要依靠正义之法来治理国政与管理社会从而使权力和权利得以合理配置的国家类型。”^①陈新民教授认为:“法治国家,就是指国家的立法机关依法立法,政府依法行政,法院、检察院依法独立行使审判权、检察权,公民的行为依法进行,公民的权利受到法律的切实保护,国家机关的权力受到法律制约的国家。换言之,法治国家,就是包括立法机关、政府、司法机关、政党在内的任何机构、组织以及个人都受法律支配,都在法律范围内活动的国家。”^②卓泽渊教授认为:“法治国家,是指依法而治的国家,或者法律统治的国家,是指在良好的立法基础上,权力被合理配置与行使,国政被依法治理,社会被依法管理的国家。”^③综合以上观点,法治国家是指把法治作为最基本治理方式的国家或者依法而治的国家,是指依据法律治理国家和管理社会,国家机关依照宪法法律独立公正行使权力,国家权力受到法律的制约,公民的权利得到有效保障的国家。法治国家是相对于专制国家、人治国家而言的,它的基本治国方式是法治。在法治国家里,整个社会追求公平正义,并且公权力会得到有效的监督和制约。良法善治是一个法治国家的理想状态和价值追求。因此,法治国家至少具备以下三个条件:一是它必须有良好的法律,这些法律必须正确反映客观规律和社会公众的根本意志和愿望;二是它的法律必须具有至高无上的权威,受到社会成员的遵守和信仰;三是它的法律必须在社会生活中得到有效的实施和执行。因此,在法律治理之下所形成的政治清明、经济繁荣、社会和谐、人民幸福的国家,就是人们所希望和追求的法治国家。

三、中国法治国家建设的探索与实践

在中国古代社会,并没有真正意义的法治理论和法治实践,尽管许多思想家、哲学家都提出了法治的理念,但其背后的含义与近代社会所倡导的法治存在很大的差别。在我国强调依法治国,是因为这里的法治既不等于近现代法治的含义,也不是西方资产阶级所主张的法治。西方法治思想是从近代开始才引入中国的。

① 孙笑侠,法治国家及其政治构造[J],法学研究,1998(1)。

② 陈新民,国家的法治主义——英国的法治与德国法治国家之概念[J],台大法学论丛,28(1)。

③ 卓泽渊,论法治国家[J],现代法学,2002(5)。

梁启超是引入西方法治理念的第一批中国思想家。梁启超多次使用了“法治国”一词，认为“法治国者，谓以法为治之国也”“法治主义是今日救时唯一之主义”^①。梁启超肯定了法治主义是当时救国救民的唯一方式，他认为以法治国才是社会进步的必然选择。于是，中国在1898年经历了戊戌变法，1901年清政府发布了“变法自强”的上谕，制定了宪法性文件、民律草案、商律草案、新刑律，以及关于新闻、教育、金融等方面的法律法规，开启了中国历史上的重大法制变革，迈出了中国法治化进程的第一步。此后，在“中华民国”时期，尽管当时的领导者也努力探索中国的法治化道路，但是由于复杂的国际、国内环境和阶级的局限性，他们无法实现建设法治国家的目标和理想。

中国要建设的法治国家是社会主义的法治国家。对社会主义法治国家的认识和理解，来源于20世纪20年代苏联法学家马林茨基提出的“苏维埃共和国是在法律制度下进行自己活动的法治国家”。对社会主义法治国家的构建，俄国当时正处在酝酿和探索阶段。因此，对中国的借鉴意义和指导价值并不深远，因为中国经历了与俄国不完全相同的发展历程。1949年，中华人民共和国成立之后，中央政府并没有明确提出建设法治国家这一战略目标，当时对法治国家建设还没有一个清楚的认识。多年以后，1978年宪法明确提出了我国新时期的总任务是实现四个现代化，必须发扬社会民主，加强社会主义法制，从而为建设社会主义法治国家做最初步的准备。同年12月，党的十一届三中全会总结了中华人民共和国成立以来的经验教训，把工作重点转移到社会主义现代化建设上来，开始形成“一个中心，两个基本点”的基本路线，并提出“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，做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。

1988年宪法修正案，从根本大法上确立了我国社会主义初级阶段的基本路线为“一个中心，两个基本点”，同时规定了我国社会主义经济制度的特征为：以生产资料公有制为主体，多种经济成分并存；以按劳分配为主体，多种分配形式并存。这一宪法修正案扩大了全国人民代表大会常务委员会的职权和组织，完善了人民代表制度；规定了国家领导人的任期制和限任制，废除了国家领导职务的终身制，这在我国法治建设上又前进了一大步。1996年2月，江泽民总书记在中共中央法制讲座上发表了《坚持实行依法治国，保证国家长治久安》的重要讲话，正式提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”这一口号。而更为重要的是，1997

① 梁启超：《管子传》。

年,党的十五大召开,江泽民总书记在报告中对依法治国的科学内涵、重要意义和战略地位做了全面而深刻的阐释,这是新中国成立以来第一次提出“法治国家”的治国方略,标志着社会主义法治建设进入了新的历史阶段。此后,1999年,在1982年宪法修正案中,确认了“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”,从根本大法上确立了依法治国的基本方略。同时,党的十八大在依法治国这一理念之下,提出了法治是治国理政的基本方式,全面推进依法治国,凸显了全面落实依法治国方略的重要意义。2014年10月,中共中央召开了以全面推进依法治国为主题的四中全会,对全面依法治国的指导思想、基本原则、重大任务等做了科学的论述和详细的部署。至此,中国的法治建设进入了一个新的时代和新的阶段,全面开启了社会主义法治国家建设的新纪元。

四、社会主义法治国家的根本特征

社会主义法治国家与资本主义法治国家、非法治国家有着本质的区别。苏联的法学家专门探求过法治国家的特征。认为,法治国家的主要特征包括:法治国家拥有人民主权的特征;法律统治的特征;对个人权利和自由的现实保证的特征;以及具有发达的市民社会;建立政治民主制度;等等。^①建设社会主义法治国家已经成为全面推进依法治国的重要目标。社会主义法治国家应该以法制完备、人权保障、法律至上、依法行政、权力制约、司法公正为基本特征,区别于其他法治国家,体现坚持和发展中国特色社会主义。本文主要阐述四个基本特征。

(一)法制完备

法制完备是建设社会主义法治国家的前提和基础。在中国,法制完备对于法治国家的建设有着特别重要的意义。目前,中国特色社会主义法律体系已经形成,中国自古就是一个长期实行成文法的国家,有着重视法律制度建设的历史传统,因此,建设法治国家必须把法的制度建设摆在重要的位置。如果没有法律制度的完备,严格执法、公正司法、全民守法就无从谈起,因此,法制完备是法治建设最基本的内容和组成部分。

(二)人权保障

人权是以人的自然属性为基础,社会属性为本质的,是人所应当享有的最基本的权利。人权的保护范围和实现程度最能反映一个国家文明进步的程度和水平,

^① [俄]B. B. 拉扎列夫. 法与国家的一般理论[M]. 王哲,等,译. 北京:法律出版社,1999.

是不同类型国家的重要区别。保障人权几乎是世界各国必须承担的社会责任，而在所有的国家中，法治国家是最能保障人权的国家类型。而法治的精髓是限制公权，保障私权。社会主义法治更需要体现公民权利的维护和保障。在我国宪法中，明确规定了国家要尊重和保障人权的原则，以及公民的基本权利和义务内容。中华人民共和国的一切权力属于人民，保障人权是社会主义法治国家最本质的特征。

(三) 法律至上

法律至上是法治国家最重要的标志。法律至上是指法律在一个国家的社会规范体系中具有至高无上的地位，受到人们的尊重和信仰。法律至上同人民意志和利益至上不仅不矛盾，而且是它的体现和保障。国家没有体现人民意志和利益的法律，这种法律没有至高无上的权威，人民意志和利益至上是无从体现和保障的。^① 法律至上的原则适用于所有的国家机关、社会组织、公民和法人，其核心思想是反对任何人凌驾于宪法法律之上，反对权大于法，反对少数领导者的个人权威至上。党的十七大报告指出，要“维护社会主义法制的统一、尊严、权威”。党的十八届四中全会又进一步强调：“必须维护国家法制统一、尊严、权威，切实保证宪法法律有效实施，绝不允许任何人以任何借口任何形式以言代法、以权压法、徇私枉法。”树立法律至上的权威是当前社会主义法治国家建设最重要的内容。

(四) 权力制约

权力制约是建设社会主义法治国家的切实保证。在法治国家里，权力制约主要表现为宪法法律对国家权力的制约、公民权利对国家权力的制约、国家权力与国家权力的相互制约。在社会主义国家里，权力制约和监督是政治建设的必然选择。在我国宪法中，对权力制约原则也有着明确的规定。实践证明，权力制约原则的实施在遏制腐败问题、防止权力滥用等方面发挥着重要作用。因此，权力的监督与制约是推进依法治国方略全面落实的重要保障。党的十八届四中全会也把强化对行政权力的制约与监督写进了党的中央文件中，表明了权力制约原则在社会主义法治国家建设中的重要地位和作用。

^① 李步云，法治国家的十条标准[J]，中共中央党校学报，2008(1)。

推进法治中国建设

“法者，国仰以安也。”党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党，坚持和发展中国特色社会主义，全面贯彻落实依法治国基本方略，法治在党和国家工作全局中发挥着更加突出、更加重要的作用。党的十八届三中全会对推进法治中国建设做出了全面的部署和科学的论述。建设法治中国是全面建成小康社会的必然要求，是党和国家长治久安的根本保障。全面推进依法治国，推动法治成为治国理政的基本方式，标志着我们党治国理政的新高度、新水平，标志着中国特色社会主义法治国家建设进入了新阶段、新纪元。

一、法治中国的内涵

党的十八大报告强调：依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，法治是治国理政的基本方式，要更加注重发挥法治在国家管理和社会管理中的重要作用，全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家。要实现这个目标要求，必须全面贯彻实施宪法。党的十八大将“法治”提到了一个空前的高度，赋予了十分重要的地位。十八大之后，习近平总书记就做好新形势下政法工作做出重要指示，提出“法治中国”概念。中央政法委员会据此明确提出了“法治中国”建设任务。^① 法治中国是在依法治国基本方略基础上提出来的法治国家建设的新目标，它与依法治国有着共同的价值追求，同时又被赋予了新的内涵。它是我们党在新时期执政理念上的认识飞跃和理论创新。就法治建设来说，法治中国开启了一个新的阶段，它比依法治国具有更丰富的内涵。法治是人类社会迄今为止被证明最好的治理国家的基本方式，建设法治中国是实现中华民族伟大复兴的必然选择，同时也是全面深化改革的战略支撑。

对于“法治中国”内涵的理解，可以从法治的内涵和中国的概念这两个层面进

^① 江必新：法治中国，通往良法善治之路[N]．人民日报，2013-07-12．