



国家出版基金资助项目

国家出版基金资助项目
“十三五”国家重点图书出版规划项目

治国重器 全面依法治国的 法理释讲

Zhiguo Zhongqi
Quanmian Yifa Zhiguo De Fali · Shijiang

汪习根 等◎著

本书系国家社科基金重大攻关项目
“中国特色社会主义法治道路的理论创新与实践探索”成果形式之一

治国重器

全面依法治国的法理释讲

汪习根 等◎著

长江出版传媒
湖北人民出版社



图书在版编目(CIP)数据

治国重器:全面依法治国的法理解讲/汪习根等著.

武汉:湖北人民出版社,2017.4

ISBN 978-7-216-08998-2

I. 治… II. 汪… III. 社会主义法制—建设—研究—中国 IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 208851 号

责任编辑:邓 涛

封面设计:汪 汉

责任校对:范承勇

责任印制:谢 清

出版发行:湖北人民出版社

印刷:湖北新华印务有限公司

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16

字数:200 千字

版次:2017 年 4 月第 1 版

书号:ISBN 978-7-216-08998-2

地址:武汉市雄楚大道 268 号

邮编:430070

印张:15.5

插页:2

印次:2017 年 4 月第 1 次印刷

定价:48.00 元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

本社旗舰店:<http://hbrmcbs.tmall.com>

读者服务部电话:027-87679656

投诉举报电话:027-87679757

(图书如出现印装质量问题,由本社负责调换)

本书编写组

组 长 汪习根

副组长 桂晓伟 武小川

组 员 宋丁博男 齐鹏飞 陈骁骁 汤 威

黄 怡 陈亦琳 宋 筱



前 言

“法律是治国之重器”。党的十八届四中全会发出了振聋发聩的时代强音，彰显出全面依法治国的雄心壮志。面对十八届四中全会描绘的法治中国多彩蓝图，从法理层面深入阐释治国重器的内在奥妙和运用之道，是我们肩负的神圣使命。通过反复研究和讨论，我们以“治国重器”为题，完成这部著作。书稿初成，即入选国家“十三五”重点图书出版规划并获国家出版基金资助。

本书以中国特色社会主义法治理论为基础，以习近平总书记系列重要讲话精神为指导，以党的十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》为蓝本，从十个方面对全面依法治国进行了法理解讲。每一方面从标题设置到题记选择再到布局谋篇，都历经了反复的讨论和修改，凝聚了各位作者的大量心血。按照编写章节顺序，参加本书编写的作者有：汪习根、宋丁博男、齐鹏飞、桂晓伟、陈骁骁、汤威、黄怡、陈亦琳、宋筱、武小川。全书完稿后，由汪习根统稿，并对个别章节进行了重写。武汉大学法学院硕士研究生胡振灏进行了文字编辑加工工作。本书吸收了学界有关最新研究成果，参考了有关文献和领导讲话的最新精神，在此予以铭记。

本书从选题动议到完成写作，前后历时近三年，其间得到了湖

北人民出版社社长及其他领导的大力支持，特别是章雪峰副社长、时政编辑部邓涛编辑更是自始至终，持续关注并与编写组始终保持密切的联系和沟通，提出了很多宝贵的意见和建议，为本书的完成提供了便利条件。在此，一并表示衷心的感谢！

本书适宜于各级党政机关领导干部和立法、司法机关法治队伍进行法治培训、教育之用，也可供社会各界人士和专家学者作为学习与研究的参考。对书中存在的疏漏之处，敬请各位读者提出宝贵的批评意见。

汪习根

2017年3月



目 录

第一章 治国之器：法治是治国理政的基本方式 / 1

- 一、法治文明的基因图谱 / 2
- 二、中国人民的法治梦想 / 8
- 三、法治中国的总体目标 / 14
- 四、法治发展的中国道路 / 19

第二章 大智立法：良法是善治之前提 / 25

- 一、良法的价值——从传统到现实 / 26
- 二、良法的标准——从实质到形式 / 30
- 三、当代中国的立法体制 / 37
- 四、中国特色社会主义法律体系 / 43

第三章 宪法至上：依法治国首先是依宪治国 / 51

- 一、宪法是治国安邦的总章程 / 52
- 二、宪法的生命和权威在于实施 / 63

第四章 以人为本：人权是法治的出发点和落脚点 / 69

- 一、人权与法治的关系 / 71
- 二、中国特色社会主义人权观 / 76
- 三、全面推进人权法治建设的逻辑起点 / 83
- 四、全面推进人权法治建设的价值准则 / 87
- 五、加强人权领域的重点立法 / 91
- 六、加强人权司法保障 / 95

第五章 权力制约：把权力关进制度的笼子 / 103

- 一、只有法治制度才能管好权力 / 104
- 二、如何打造权力的法治笼子 / 108
- 三、不受约束的权力易于滥用 / 116
- 四、从消极反腐到积极反腐 / 123

第六章 法治政府：阳光下的责任政府 / 129

- 一、法治政府的基本品格 / 130
- 二、权力清单——法无授权不可为 / 138
- 三、负面清单——法无禁止即可为 / 142
- 四、责任清单——法定职责必须为 / 146
- 五、严格文明公正执法 / 149

第七章 公正司法：正义的最后一道防线 / 155

- 一、司法是正义的最后一道防线 / 156
- 二、司法工作也是做群众工作 / 161

三、提高司法公信力——司法改革的重中之重 / 166

第八章 全民守法：让法律铭刻在每一个公民的内心深处 / 175

一、从人情社会到法治社会 / 176

二、法治教育从娃娃抓起 / 178

三、让法治观念深入到每一个人的心田 / 182

四、找法不找人 / 186

五、守法光荣，违法可耻 / 189

第九章 人法兼资：法治队伍的职业素养 / 195

一、法治的主心骨 / 196

二、“100-1=0” / 203

三、把强化公正廉洁的职业道德作为必修课 / 206

第十章 法治兴党：谱写依法执政新篇章 / 213

一、党的领导是当代中国法治的灵魂 / 214

二、抓住法治的关键少数 / 223

三、提高运用法治思维和法治方式的能力 / 229



第一章

治国之器

法治是治国理政的基本方式

法律是治国理政最大最重要的规矩。

——习近平

法律是治国理政最大最重要的规矩。

——习近平

“法律是治国之重器，良法是善治之前提。”2014年10月20日至23日，中国共产党的十八届四中全会以最高决议的形式庄严地载入了这一命题。这是中国共产党历史上第一次以法治为主题专门研究、专题部署全面推进依法治国的中央全会，会议审议通过《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《决定》），史无前例地提出了180多项法治改革举措，描绘出法治中国的宏伟蓝图。这既鼓舞人心，又任重道远，呼唤着国人的法治智慧、法治思维和法治信仰。我们应当始终铭记：法治既是治国理政的基本方略，又是人民的生活方式，与每一个人的生存发展息息相关。法治是天下大治的重要依托，法治是民族复兴的必由之路，法治是全面建成小康社会的根本保障。

一、法治文明的基因图谱

法治不是从天而降、一夜生成的。当下的全面依法治国具有深厚的历史底蕴和文化遗产。识别和绘制人类法治文明的基因图谱，是实现法治的优化和升级的基础性工程。

（一）法治的寻根问祖

中华民族悠悠五千年文明史与法治息息相关。“我们的先人们

早就开始探索如何驾驭人类自身这个重大课题，春秋战国时期就有了自成体系的成文法典，汉唐时期形成了比较完备的法典。我国古代法制蕴含着十分丰富的智慧和资源，中华法系在世界几大法系中独树一帜。要注意研究我国古代法制传统和成败得失，挖掘和传承中华法律文化精华，汲取营养、择善而用。”^[1]法治中国正是通过扬弃中国历史上的法律文化和法治资源而逐步形成的。

法治中国有着深厚的法文化历史积淀，经历了从法到法制再到法治、从人治到法治的漫长历史演变。“法”在古文字中被写成“灋”。据东汉时期的许慎编著的中国第一部完整的字书《说文解字》记载：“灋，刑也。平之如水，从水；廌，所以触不直者，去之，从去。”“灋”由三部分组成：“氵”“廌”“去”。“氵”，比喻法像水一样平，取公平、正义之意。“廌”（zhì），是“解廌”的省称，解廌是传说中一种能判断疑难案件的神兽。“去”，除去、消除之意，即对不公正行为的惩罚。随着时代的变迁，“法”逐步获得了普遍的意义，是指由特定的机构依照一定的程序和方式制定或者认可，并由国家强制力保障实施的用来确定人们之间的权利义务关系的行为规范。

在“法”被当作一种制度规范并付诸实施的过程中，“法制”一词应运而生。“法制”是法律制度的简称，指制定了法律并运用法律来判断是非、解决纠纷、维护秩序。“法制”一词古已有之，有时是指设范立制，使人们有所遵循，如《礼记·月令》记载“命有司，修法制”；有时强调法律制度是不可非议的，只有这样，民众才不敢徇私枉法，如《管子·法禁》记载“法制不议，则民不相私”；有时则要求不徇私情，令行禁止，如《韩非子》指出“明法制，去私恩。夫令必行，禁必止”。所有这些，都把“法制”与依法治理联系在一起，具有一定的进步意义。但由于缺乏“民主政治”而最终只能是一种“王

[1] 中共中央文献研究室编：《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32页。

制”“人治”而非“法治”。其本质是为了依法治“民”，而非为民而治。因为法制是一个中性词，当它与民主政治、法律权威结合在一起时，便是法治；当它成为独裁专制的工具时，便是人治。

如果说法制侧重于用规矩管人管事，那么法治则强调用法律治国平天下。中华法系在法制史上独树一帜，为人类法治文明做出了独特的贡献。早在两千多年前，法家代表管仲和韩非就提出了“法治”这一概念，尽管封建社会以礼为准，奉行“德主刑辅”，但关于法治的思想依然闪耀着光芒。如《韩非子·有度》记载“故以法治国，举措而已矣”；《韩非子·饰邪》强调“明法者强，慢法者弱”；《管子·任法》指出“君臣上下贵贱皆从法，此谓为大治”；《史记·太史公自序》主张“不别亲疏，不殊贵贱，一断于法”；《商君书·赏刑》提出“法不阿贵，刑无等级”；《史记·商君列传》记载“王子犯法，与民同罪”；《荀子·君道篇》载明“隆礼，重法；法者，治之端也”；黄宗羲在《原法》中提出“法者，一家之法而非天下之法也；有治法而后有治人”。可见，古代中国法治蕴含了以法治国、法律平等、法律权威等基本思想，具有一定的合理性和进步意义。当然，从本质上看，“法律是统治阶级意志的表现”^[1]。古代法治不可能从根本上反映劳动人民的愿望和要求。

（二）法治的西方探源

法治是中国的，也是世界的。正如习近平总书记指出的，“坚持从我国实际出发，不等于关起门来搞法治。法治是人类文明的重要成果之一，法治的精髓和要旨对于各国国家治理和社会治理具有普遍意义，我们要学习借鉴世界上优秀的法治文明成果。但是，学习借鉴不等同于简单的拿来主义，必须坚持以我为主、为我所用，认真

[1] 《列宁全集》第17卷，人民出版社1990年版，第145页。

鉴别、合理吸收，不能搞‘全盘西化’，不能搞‘全面移植’，不能照搬照抄”^[1]。

在历史上，古希腊思想家亚里士多德最早提出关于法治的著名结论“法治优于一人之治”，并首次对法治下了定义：“法治应包含两重意义：已成立的法律获得普遍的服从，而大家服从的法律又应该本身是制定得良好的法律。”古罗马法学家西塞罗认为，法律是国家的依据，国家是法律的产物，一个国家没有法律是毫无意义的，因为国家没有法律如同人体没有大脑一般。

古希腊、古罗马的法治思想和法治模式对西方近现代社会产生了深远而持久的影响。为了反对封建专制与人治，维护新兴的资产阶级的利益，思想家们从不同层面阐发了法治观。在英国，哈林顿在《大洋国》中提出了法治的理想，认为共和国是法律的王国，而不是人的王国；一个共和国的自由存在于法律的王国之中，缺乏法律便会使它遭受暴君的恶政。洛克法治理论的核心是政府的使命在于保护人的自由，应当建立权力分立、有限和负责任的政府，实现法律面前人人平等。19世纪末，英国的戴雪在《英宪精义》一书中，首次明确提出了“法治”（Rule of Law）的概念，总结出排除专断、法律平等、法律至上等法治的基本原则。法国的卢梭集中论述了自由、平等、公意、人民主权、法律权威、尊法守法的法治思想。如此等等，不一而足。到近现代，在这些法治价值观导引下，西方的法治实践得以不断发展。

1959年，在印度德里召开的国际法学家会议发表了《德里宣言》，把法治概括为三大原则：（1）根据法治原则，立法机关的职能就在于创设和维护得以使每个人保持“人类尊严”的各种条件；（2）法治原则不仅要制止行政权的滥用提供法律保障，而且要使政府有

[1] 中共中央文献研究室编：《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32页。

效地维护法律秩序，借以保证人们具有充分的社会和经济生活条件；（3）司法独立和律师自由是实施法治原则不可缺少的条件。1961年1月在尼日利亚首都拉各斯召开的法学家大会重申了这三大原则，被称为“拉各斯法则”。

西方的法治思想，以实现西方个人主义价值观为导引，在本质上反映了资产阶级的根本利益，不可能实现真正意义上的社会公平正义，不可能指望无差别地保护全体人民的自由平等权利。对此，马克思和恩格斯在《共产党宣言》中一针见血地指出：“你们的法不过是被奉为法律的你们这个阶级的意志，而这种意志的内容是由你们这个阶级的物质生活条件决定的。”^[1]当然，西方法治思想也存在一些形式上的合理因素，如注重法律的权威性，倡导法律平等、自由、公平正义，反对专制集权等，值得在批判的基础上借鉴。

（三）法治的当代升华

纵观古今，“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”；“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”^[2]。

善于吸取历史养分是法治昌明的逻辑前提。在新的历史时期，根据对国内外经验教训的考察分析，习近平总书记强调：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”。当然，对法治的追寻绝不是一帆风顺的。我

[1] 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第289页。

[2] 中共中央文献研究室编：《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。

我们党对依法治国问题的认识经历了一个不断深化的过程。中华人民共和国成立初期，党在总结新民主主义革命时期法制建设经验的基础上，通过彻底废除国民党旧法统，抓紧建设社会主义法制，制定了以“五四宪法”为核心的一系列法律法规，初步奠定了社会主义法制的基础，在中华人民共和国法制建设史上树立了第一座丰碑。后来，党在指导思想上发生“左”的错误，逐渐对法制不那么重视，特别是“文化大革命”使法制遭到严重破坏，付出了沉重代价，教训十分惨痛。改革开放以来，我们党一贯高度重视法制。党的十一届三中全会提出“发扬社会主义民主，健全社会主义法制”，实现“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。通过拨乱反正，迎来了法制的春天，实现了走向民主与法制的一次根本转变。党的十五大提出“依法治国，建设社会主义法治国家”，强调依法治国是党领导人民治理国家的基本方略、发展社会主义市场经济的客观需要、社会文明进步的重要标志、国家长治久安的重要保障，实现了从法制到法治的重大转变，是我党法治建设史上的又一次升华。党的十六大提出，发展社会主义民主政治，最根本的是要“把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来”，指明了法治建设的根本出路。党的十七大提出，依法治国是社会主义民主政治的基本要求，强调要“全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家”，使社会主义法治建设向纵深发展。党的十八大以来，我国社会主义法治建设翻开了崭新的一页，十八大报告确立了一个基本命题：“法治是治国理政的基本方式”，提出了一个重大战略：“全面推进依法治国”，制定了一套法治方针：“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”，为开创法治建设的新局面奠定了基础。党的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》首次明确提出了“推进法治中国建设”这一基本目标和行动纲领。党的十八届四中全会确立了“全面推进依法治国”的战略目标定位，对

加快中国法治建设进程进行了顶层设计和系统谋划，突出强调两个“全面”的总体要求和“推进”的发展方向，致力于“实现国家各项工作的法治化”。毫无疑问，党的十八大以来的一系列战略决策将中国社会主义法治建设推到了前所未有的高度，“对我国社会主义法治建设具有里程碑意义”，意味着中国共产党人对法治理论认识和实践战略的再一次升华和创新，为全面建成小康社会、全面深化改革和全面从严治党提供了强有力的保障。

二、中国人民的法治梦想

中华民族伟大复兴的中国梦与法治梦一脉相承。中国梦是法治梦的价值导引，而法治梦又是中国梦的应有之义。法律不是冷冰冰的暴力，法治更非治理百姓的工具。法治的生命活力在于确保达至国泰、政通、人和、民富。当今社会所推行的全面依法治国对最大限度地让发展进步成果惠及全体人民具有深远的重大意义。

（一）小康：法安天下，法强民富

法治的核心是理顺公民权利和国家权力之间的关系，法治的魅力在于织牢公平正义之网以保证每一个人有尊严地生活。法治的主体是人民，即必须坚持人民主体地位，一切为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民，以人民群众根本利益为出发点和落脚点，切实尊重和保障人权，实现人的全面自由发展。生命健康、医疗卫生、社会保障、教育公平、食品安全、环境美丽，哪一个能够离开法治的呵护？！可见，小康生活不仅表现为经济富足，还意味着“法治小康”。没有法治的小康，是失去保障的小康。

当前，我国正处于社会主义初级阶段，改革步入攻坚期和深水区，发展面临新形势、新任务和新挑战，全面建成小康社会进入决定