

中国法治现代化研究丛书

第六卷

全面依法治国的新时代

# 当代中国的 县域法治发展

The Development of County Rule of  
Law in Contemporary China

朱华仁 主编



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

中国法治现代化研究丛书 | 第六卷  
全面依法治国的新时代

# 当代中国的 县域法治发展

The Development of County Rule of  
Law in Contemporary China

朱华仁 主编



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

当代中国的县域法治发展 / 朱华仁主编. --北京:  
法律出版社, 2017

ISBN 978 - 7 - 5197 - 1617 - 2

I. ①当… II. ①朱… III. ①县—法治—研究—中国  
IV. ①D920.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 278064 号

当代中国的县域法治发展

DANGDAI ZHONGGUO DE XIANYU FAZHI FAZHAN

朱华仁 主编

策划编辑 王 扬

责任编辑 王 扬

装帧设计 乔智炜

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

责任校对 王晓萍

责任印制 张建伟

编辑统筹 独立项目策划部

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

印张 17

字数 204千

版本 2017 年 11 月第 I 版

印次 2017 年 11 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 1617 - 2

定价:42.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

# 《中国法治现代化研究丛书》

## 编辑委员会

---

主 任 公丕祥

副主任 夏锦文 龚廷泰 刘旺洪 李 浩

李 力 蔡道通

委 员 朱华仁 刘克希 田 幸 李建明

李玉生 睦鸿明 姜 涛 杨登峰

庞 正 程德文 张 镭 汤善鹏

倪 斐 丰 霏

---

# 当代中国的县域法治发展

---

主 编 朱华仁

副 主 编 沈国新 倪 斐

撰写人员（按姓氏笔划排序）

王彦强 任国平 刘 昱 刘 旭

张 威 张启兵 范沁芳 柏佳春

骆天纬 倪 斐 唐 宁

---

## 总 序

马克思在《〈黑格尔法哲学批判〉导言》中提出这样一个重要的论断,指出:“理论在一个国家实现的程度,总是取决于理论满足这个国家需要的程度。”<sup>〔1〕</sup>当代中国正处在一个深刻的社会转型过程之中。与社会转型发展相伴而行,当代中国法治发展也正在经历着一个从传统型法制向现代型法治的历史变革过程。这是一个从传统法律转变为现代法治进而建构现代化法治体系的过程,是一个与国家治理现代化进程内在联系的国家法治现代化的过程。这场深刻的法治革命,是与国家需要紧密结合在一起的,集中体现了“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”<sup>〔2〕</sup>的现代化法治需要。

在人类法治文明发展的历史进程中,往往交织着诸多矛盾运动。这种矛盾运动既会引起法律生活领域的根本性变化,也会促进法律生活关系的某些部分改变。从社会学的一般意义上来说,每一次社会革命都标志着整个社会体制的一次基本变化,力图寻求某种合法性根据;而从法律意义上讲,每次社会革命最终产生了一种新的

---

〔1〕《马克思恩格斯选集》(第1卷),人民出版社2012年版,第11页。

〔2〕参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,人民出版社2013年版,第3页。

法律体系。因之,伴随着社会革命的法律革命,带来了法律领域全新的变化。新中国60多年的法治革命,不仅从根本上改变了传统的法律制度的本质与结构,创设了人民共和国的法治架构,而且成为当代中国经济社会革命的法治基础,从而为新的社会经济生活系统确立了有效的规范与制度保障。这场极为深刻、影响深远的法治革命,之所以具有理论与实践的力量,就在于它是适应当代中国国家发展及其现代化的需要而逐步形成和发展起来的。当下正在蓬勃兴起的全面依法治国、建设法治中国的时代进程,“是国家治理领域一场广泛而深刻的革命”,<sup>[1]</sup>适应了中国国家治理现代化的迫切需要。因之,当代中国的法治革命,必然导致中国法律文明体系的巨大创新,有力地推动着中国法治文明的成长与跃进,从根本上改变国家生活、社会生活与法律生活领域的基本面貌,进而呼唤着中国法治现代化理论的时代回应。

习近平同志在中共十八届四中全会第二次全体会议上的讲话中,精辟阐述了现代化与法治之间的关系,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。纵观世界近现代史,凡是顺应实现现代化的国家,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。”<sup>[2]</sup>这充分表明,在人类政治文明发展历程中现代化与法治化密切相联、相互依存、相互作用、不可分割,法治问题是国家现代化进程中必须解决的一个重大问题,法治现代化是国家现代化的题中应有之义。

第二次世界大战结束后,特别是20世纪60年代以来,随着现代化理论在全球范围内广泛兴起,法治现代化理论日益传播开来。从一般意义上讲,法治现代化理论所关注的问题,乃是现代社会变化与法治现象变化之间的相互作用关系,特别是现代社会变革对法律制度的影响机理。作为一个世界性的历史进程,法治现代化乃是人类社会自近代以来所经历的一场涉及社会与法律生活主要领域的深刻的法治变革过程。随着社会的转型发展,

[1] 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,人民出版社2014年版,第8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。

作为一种新的法律意识形态,法治现代化反映着各国政府积极推进各自国家的法治变革以及通过这一法治变革实现国家现代化的目标、推动国家现代化进程的时代趋向。在这一价值目标下,推进法治现代化成为国家的总体法治政策和自觉的法治战略行动计划。

中国法治现代化是一个既与世界法治文明基本准则相互沟通,又具有浓郁民族风格的法治现象,蕴含着在法治变革发展进程中自觉选择法治现代化道路或模式的深刻必然性。进入改革开放的历史新时期以来,邓小平同志反复强调:“过去搞民主革命,要适合中国的情况,走毛泽东同志开辟的农村包围城市的道路。现在搞建设,也要适合中国的情况,走出一条中国式的现代化道路。”<sup>〔1〕</sup>他还指出:“每个国家都有自己的情况,各自的经历也不同,所以要独立思考。不但经济问题如此,政治问题也是如此。”“要紧紧抓住合乎自己的实际情况这一条。所有别人的东西都可以参考,但也只是参考。世界上的问题不可能都用一个模式解决。中国有中国自己的模式。”<sup>〔2〕</sup>习近平同志也指出:“坚持独立自主,就要坚持中国自己的事情必须由中国人民自己作主张、自己来处理。世界上没有放之四海而皆准的具体发展模式,也没有一成不变的发展道路。历史条件的多样性,决定了各国选择发展道路的多样性。人类历史上,没有一个民族、没有一个国家可以通过依赖外部力量、跟在他人后面亦步亦趋实现强大和振兴。那样做的结果,不是必然遭遇失败,就是必然成为他人的附庸。”<sup>〔3〕</sup>中国的法治现代化是在特定的时间和空间条件下所展开的法治观念、法治体系、法治体制、法治制度和法治机制的改革与创新实践,具有独特的历史传统和社会条件。对于中国法治现代化进程来说,在外部世界提供的法治模式中,是找不到现成答案的,只能凭据自身基于自己国家需要和条件的创造性行动,进而实现民族法制的现代化改造。

在新中国 60 多年的历史进程中,中国共产党人坚持从中国具体国情和历史条件出发,独立自主,开拓奋进,锐意改革,选择自己的法治现代化道路,不断深化对共产党执政规律、社会主义法治建设规律和社会主义法治改革规律的认识,努力创设具有鲜明中国风格的社会主义国家体制与法律制度,从而赋予中国特色社会主义法治事业蓬勃生机与活力,开辟了自主型的

〔1〕《邓小平文选》(第2卷),人民出版社1994年版,第163页。

〔2〕《邓小平文选》(第3卷),人民出版社1994年版,第260~261页。

〔3〕习近平:《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第29页。

中国法治现代化进程的崭新境界。经过新中国成立 60 多年来特别是改革开放 30 多年来中国法治现代化道路或模式的艰辛探索与实践,历史性地生成了这一道路或模式的总体性特征。

第一,作为强有力的执政党,中国共产党有效地实施着对国家、社会与法律生活的领导,从而保证中国社会与法治变革的平稳有序推进。依法治国是中国共产党领导人民治国安邦的基本方略,依法执政是中国共产党治国理政的基本方式,法治中国是中国共产党领导人民全面实现依法治国的奋斗目标。

第二,在当代中国,法治现代化是国家治理现代化的基础与保障。适应变革时代的法治发展要求,把实现国家治理现代化构筑在坚实的法治基础之上。通过法律的制定与实施,将国家治理现代化的基本要求、体制机制、程序方法转化为国家治理主体的实际行动,彰显法理型国家治理方式的基本性质及其内在价值。

第三,强大的国家政权与权威型政府主导着法治现代化进程的走向。各级领导干部的信念、决心、行动,对全面依法治国具有十分重要的意义。中国法治发展必须依靠党和国家强有力的组织推动,必须充分发挥领导干部这个“关键少数”在全面依法治国进程中的“关键作用”。与此同时,当代中国法治现代化进程,是一个法治发展的社会内生动力系统逐步强化的过程。中国法治现代化最深厚的动因基础,来自社会主体的积极性、能动性和首创精神,“人民是依法治国的主体和力量源泉”。<sup>〔1〕</sup>推进法治现代化必须激发社会主体的法治热忱,充分发挥人民群众在全面依法治国进程中的主体作用。因此,中国法治现代化进程是强化政府推动与保持社会活力的有机统一,是自上而下与自下而上的内在结合。

第四,中国法治现代化,不仅重视形式正义,把国家权力的运作纳入法律设定的轨道之中,坚持法律规范的严格性和法律体系的完整和谐,而且更加关注实质正义,社会主体在这一有序化的法治体系中获得自由和权利,致力于促进和实现社会公平正义,使之成为法治发展进程的基本价值准则,努力创造一个正常的社会生活条件,使个人的合法愿望和尊严能够在这些条件下实现。

第五,在推进中国法治现代化的进程中,强化能动主义的法治要求,把法律视为治国理政最重要的规矩,把社会变革纳入法治化的轨道,法治成为

〔1〕 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,人民出版社 2014 年版,第 6 页。

社会变革与发展的有力工具,成为确保党和国家长治久安的根本性、全面性、长期性的制度保障。

第六,在务实主义的法治改革路线指引下,抛却法治浪漫主义的理想模式,以客观、冷静、严谨的理性态度,正视法治改革过程中的复杂矛盾运动,以法治领域中的重大问题为导向,推出强有力的法治改革举措,可控地、循序渐进地推进法治的变革与创新。

中国法治现代化研究院是江苏省首批新型高端智库之一,是组织开展中国法治现代化领域理论与决策咨询的非营利性的公共研究机构。加强理论建设,是中国法治现代化研究院的重点工作方向之一。“中国法治现代化研究丛书”是中国法治现代化研究院组织编撰的一套连续性的学术出版物,旨在坚持以中国特色社会主义法治理论为指导,把握推进中国法治现代化、实现国家治理现代化的战略目标,紧紧围绕全面依法治国、建设法治中国进程中的重大理论与实践问题,深入开展法治现代化的基本理论与方法论研究,组织推进中国法治现代化领域的战略研究与应用研究,深刻认识中国法治国情特点,积极构建具有鲜明中国风格的、崭新的法治现代化理论分析框架,努力建设中国法治现代化研究领域的理论高地,进而为相关法治决策咨询打下坚实的理论根基。这套丛书的编辑出版工作,得到了江苏省委宣传部、江苏省委政法委和江苏省哲学社会科学规划办公室以及南京师范大学的大力支持,得到了全国法学界与法律实务界的热忱指导,得到了法律出版社的鼎力相助,在此谨致以诚挚的感谢!

中国法治现代化理论是中国特色社会主义法治理论体系的有机组成部分,鲜明地表达了与中国法治国情条件相适应的中国法治现代化的话语形态,致力于揭示中国法治现代化模式的法治逻辑,努力体现中国法治现代化道路的法治立场。面对全面依法治国、建设法治中国、推进国家治理现代化的重大战略任务,我们要在中国特色社会主义法治理论的指导下,把握全球视野,深入系统开展中国法治现代化的理论与咨询研究,悉心探讨中国法治现代化领域的重要理论与实践问题,着力构建中国法治现代化理论分析系统,以期回应大变革时代中国法治现代化的理论需要。

公丕祥

2016年6月于南京

## 综论 全面依法治国的新时代

中国法治现代化经历了一个极不平凡的历史进程。中共十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高瞻远瞩,总揽全局,科学把握中国共产党执政规律、社会主义建设规律和人类法治文明发展规律,着眼于正在进行的“具有许多新的历史特点的伟大斗争”,<sup>〔1〕</sup>从坚持和发展中国特色社会主义、确保党和国家长治久安的战略高度,提出与推进“四个全面”战略布局这一在新的历史条件下中国治国理政的总方略,对全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家作出了重大战略谋划和精心部署。习近平同志深刻指出:“全面依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,事关我们党执政兴国,事关人民幸福安康,事关党和国家事业发展。随着中国特色社会主义事业不断发展,法治建设将承载更多使命、发挥更为重要的作用”。<sup>〔2〕</sup>正是在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下,十八大以来全面依法治国、建设法治中国波澜壮阔地展开,有力推动了当代中国特色社会主义法治事业的创新发展。中共十九

---

〔1〕《中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编》,人民出版社2012年版,第12页。

〔2〕《习近平在中国政法大学考察时强调:立德树人德法兼修抓好法治人才培养 励志勤学刻苦磨炼促进青年成长进步》,载《人民日报》2017年5月4日,第1版。

大的召开,在当代中国国家现代化历史进程中具有划时代的里程碑的重大意义。大会作出了中国特色社会主义进入了新时代。我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾等重大政治判断,新修改的《中国共产党章程》把习近平新时代中国特色社会主义思想确立为党的行动指南,提出了新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略,对从全面建成小康社会到基本实现现代化、再到全面建成社会主义现代化强国作出了新时代中国特色社会主义发展的战略安排,并且对深化依法治国实践作出了重大战略部署<sup>[1]</sup>,从而开启了全面依法治国、实现当代中国法治现代化进程的新时代。

### 一、治国理政总方略中的全面依法治国

当代中国正处于一个深刻的社会转型与变革的历史过程之中,一个利益多元、充满活力的社会正在形成。在这个急剧变革的社会转型时期,利益关系格局重新调整,社会矛盾错综复杂,经济社会发展面临着严峻的挑战。“四个全面”重大战略布局的提出与推进,集中体现了习近平同志的重大战略思想,充分展示了当代中国共产党人宏阔而深邃的战略视野,是中国共产党推进治国理政宏伟大业、确保当代中国社会转型变革进程既充满生机活力又平稳健康有序的战略抓手,是在新的历史条件下统筹改革发展稳定、推进治党治国治军进而实现国家治理现代化的历史抉择。习近平强调,“四个全面”战略布局,是一个相辅相成、相互促进、相得益彰、相互融通的有机整体,“这是中国在新的历史条件下治国理政方略,也是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要保障”。在协调推进“四个全面”战略布局这一治国理政总方略的进程中,全面依法治国具有举足轻重的基础性、保障性作用,“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”。<sup>[2]</sup>中共十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把全面依法治国放在“四个全面”战略布局中加以谋划和推进。十八届三中全会把“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的

[1] 参见习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》(2017年10月18日),载《人民日报》2017年10月25日。

[2] 《习近平关于协调推进“四个全面”战略布局论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第18、98页。

总目标,提出了“推进法治中国建设”的重大战略任务;<sup>[1]</sup>十八届四中全会在中国共产党历史上第一次专题研究全面依法治国重大问题,第一次专门作出《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,把“建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家”确定为全面依法治国的总目标;<sup>[2]</sup>十八届五中全会对全面建成小康社会进行了专题研究,提出“法治是发展的可靠保障”,要“把经济社会发展纳入法治轨道”;<sup>[3]</sup>十八届六中全会以审议通过《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》为重点专题研究全面从严治党,强调“党的各级组织和领导干部必须在宪法和法律范围内活动,增强法治意识,弘扬法治精神”,“模范遵守宪法法律”。<sup>[4]</sup>因此,十八大以来党中央关于全面依法治国、建设法治中国的一系列重大战略决策部署,形成了全面依法治国的全面严谨的逻辑系统,构成了“四个全面”战略布局这一治国理政总方略的有机要素、制度基础和重要保障。在十九大报告中,习近平把“坚持全面依法治国”确立为新时代中国特色社会主义基本方略的有机组成部分,<sup>[5]</sup>从而使之成为当代中国共产党人治国理政的重大战略意志和战略行动。

一是确立全面依法治国的总抓手。习近平指出:“全面推进依法治国涉及很多方面,在实际工作中必须有一个总揽全局、牵引各方的总抓手,这个总抓手就是建设中国特色社会主义法治体系。依法治国各项工作都要围绕这个总抓手来谋划、来推进。”<sup>[6]</sup>从形成中国特色社会主义法律体系到建设中国特色社会主义法治体系,鲜明地展示了当代中国共产党人对中国特色社会主义法治发展规律的崭新认识。把握好这个总揽全局、牵引各方的全面依法治国的总抓手,就必须加快形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系。这就为全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家指明了前进

[1] 参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,人民出版社2013年版,第3、31页。

[2] 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,人民出版社2014年版,第4页。

[3] 参见《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,人民出版社2015年版,第6页。

[4] 《关于新形势下党内政治生活的若干基本准则 中国共产党党内监督条例》,人民出版社2016年版,第36、46页。

[5] 参见习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》(2017年10月18日),载《人民日报》2017年10月28日。

[6] 习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》,载《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议文件汇编》,人民出版社2014年版,第81页。

方向。

二是把握全面依法治国的工作布局。在中国的法治国情条件下,全面依法治国、建设法治中国是一项历史性的重大战略任务,需要从工作布局上整体谋划、统筹协调、合力推进。因之,习近平提出,要“准确把握全面推进依法治国工作布局,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。<sup>〔1〕</sup> 这充分表达了中国特色社会主义法治发展的整体观。在当代中国法治现代化进程中,依法治国、依法执政、依法行政是一个内在统一的有机整体,必须坚持共同推进。其中,依法执政处于关键的支配性地位,这既是依法治国的内在要求,是依法治国的根本保证,也是依法行政的基础和基本条件,从而标志着党的执政方式和领导方式的重大创新。所以,十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视全面从严治党的法治化制度化建设,强调“必须坚持依法执政,全面提高党依据宪法法律治国理政、依据党内法规管党治党的能力和水平”;<sup>〔2〕</sup> “各级党组织和党员领导干部要带头厉行法治,不断提高依法执政能力和水平,不断推进各项治国理政活动的制度化、法律化”。<sup>〔3〕</sup> 此外,在全面依法治国的进程中,法治国家、法治政府、法治社会这三者之间相互联系、各有侧重、相辅相成,必须坚持一体建设。因此,“全面推进依法治国是一项庞大的系统工程,必须统筹兼顾、把握重点、整体谋划,在共同推进上着力,在一体建设上用劲”。<sup>〔4〕</sup> 这无疑深刻反映了当代中国法治现代化进程的内在机理。

三是明确全面依法治国的重点任务。在新的历史条件下全面推进依法治国、加快建设法治中国,涉及党的建设、国家发展和社会生活的各个领域,需要突出重点任务、扎实协调展开。习近平强调,要从目前法治工作基本格局出发,“准确把握全面推进依法治国重点任务,着力推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”。<sup>〔5〕</sup> 科学立法是全面依法治国的前提,要围绕提高立法质量、实现良法善治的目标要求,恪守立法为民理念,尊重立法工作规律,完善立法体系和机制,积极推进重点领域立法,充分发挥立法的引领

〔1〕 习近平:《加快建设社会主义法治国家》,载《求是》2015年第1期。

〔2〕 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,人民出版社2015年版,第41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109页。

〔4〕 习近平:《加快建设社会主义法治国家》,载《求是》2015年第1期。

〔5〕 同上。

和推动作用。严格执法是全面依法治国的关键环节,要以建设法治政府为目标,严格行政责任,完善执法程序,强化对行政权力的制约和监督,切实解决执法不规范、不严格、不透明、不文明以及不作为、乱作为等突出问题,努力建立权责统一、高效权威的依法行政体制,确保法律公正有效实施。公正司法是全面依法治国的重要保障,要紧紧围绕“让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”的目标,<sup>[1]</sup>严格遵守实体法和程序法,积极回应人民群众的司法关切,让司法权在阳光下运行,努力实现办案的法律效果与社会效果的统一,不断提高司法公信力,进而用司法公正引领社会公正。全民守法是全面依法治国的基础性环节,要着力增强全民守法观念,任何组织和个人都必须在宪法和法律的范围内活动,特别是领导干部更要“带头遵守法律、执行法律,带头营造办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境”。<sup>[2]</sup>

四是加强全面依法治国的有力保障。在当代中国,全面推进依法治国是事关党和国家工作全局的重大战略问题,必须加强领导,健全机制,有效推进。十八大以来,以习近平同志为核心的党中央着眼于中国共产党更好地治国理政、执政兴国的重大全局性抉择,精心研究谋划和部署推进全面依法治国、建设法治中国的宏伟大业,提供了坚强有力的保障。强化推进法治建设的组织保证。2016年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅出台《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责的规定》,要求党政主要负责人应当切实履行依法治国重要组织者、推动者和实践者的职责,把本地区各项工作纳入法治化轨道,并且对领导干部这个“关键少数”推进法治建设实绩的考核制度作出具体规定,“对不认真履行第一责任人职责的党政主要负责人,上级党委要及时告诫和约谈,严肃批评”。<sup>[3]</sup>加强法治工作队伍建设。习近平对立法、执法、司法这三支专门的法治队伍建设提出具体要求,指出“全面推进依法治国,首先要把这几支队伍建设好”;<sup>[4]</sup>并且强调“建设法治国家、法治政府、法治社会,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,都离不开一支高素质的法治工作队伍。法治人才培养不上去,法治领域不能人才辈出,全面依法治国就不可能做好”。要“立德树人,德才兼修,培

[1] 参见《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第145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124页。

[3] 《习近平关于协调推进“四个全面”战略布局论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第113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103页。

养大批高素质的法治人才”,<sup>[1]</sup>从而为加快建设社会主义法治国家提供有力的人才保障。坚定推进法治领域改革。习近平强调,要“适应推进国家治理体系和治理能力现代化要求,直面法治建设领域突出问题,回应人民群众期待”,扎实开展法治领域改革。<sup>[2]</sup>十八大以来中央出台了对全面依法治国具有重要意义的一系列法治改革举措,当代中国法治领域改革正在向纵深推进,成效显著,借以为全面依法治国、建设法治中国提供科学有效的体制、制度和机制保障。

## 二、全面推进依法治国的重大进展

中共十八大以来的五年,是中国特色社会主义事业砥砺奋进、取得重大成就的五年,也是全面依法治国、建设法治中国取得重大进展的五年。中国特色社会主义法治发展的深入推进,已经或正在极为深刻地改变着中国国家与社会生活的基本面貌,当代中国法治现代化进入了一个新的历史发展阶段。

第一,把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。宪法是国家和社会治理的根本大法,是国家长治久安的根本法治保证。习近平精辟阐述了当代中国共产党人在新的历史条件下崭新的治国理念,指出:“依法治国,首先是依宪治国;依法执政,关键是依宪执政”。<sup>[3]</sup>“必须把宣传和树立宪法权威作为全面推进依法治国的重大事项抓紧抓好,切实在宪法实施和监督上下功夫”。<sup>[4]</sup>因此,必须坚持不懈地抓好宪法实施工作,把全面贯彻实施宪法作为全面推进依法治国的首要任务和基础性工作。

十八届三中全会决定提出要进一步健全宪法实施监督机制和程序。十八届四中全会决定进一步提出,要完善全国人大及其常委会宪法监督制度,健全宪法解释程序机制;加强备案审查制度和能力建设,把所有规范性文件纳入备案审查范围,依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件;将每年12月4日定为国家宪法日;在全社会普遍开展宪法教育,弘扬宪法精神;并且决定

[1] 《习近平在中国政法大学考察时强调:立德树人德法兼修抓好法治人才培养 励志勤学刻苦磨炼促进青年成长进步》,载《人民日报》2017年5月4日,第1版。

[2] 参见习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》,载《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议文件汇编》,人民出版社2014年版,第75页。

[3] 习近平:《在首都各界纪念现行宪法颁布施行30周年大会上的讲话》(2012年12月4日),人民出版社2012年版,第11页。

[4] 《十八大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社2016年版,第148页。

建立宪法宣誓制度,明确凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓。全国人大常委会先后于2014年11月和2015年7月,分别通过了关于设立国家宪法日的决定和关于实行宪法宣誓制度的决定。在党中央的集中统一领导下,全国人大常委会宪法解释程序机制进一步健全完善,宪法实施监督得到了进一步加强。<sup>[1]</sup>一个恪守宪法原则、弘扬宪法精神、维护宪法权威的生动局面正在神州大地形成和发展。

第二,法律体系随着时代和实践发展而不断发展。经过新中国成立以来特别是1978年改革开放30多年的不懈努力,形成了中国特色社会主义法律体系,国家生活和社会生活各方面总体上实现了有法可依,“这是一个了不起的重大成就”。<sup>[2]</sup>面对着社会转型时期广泛而深刻的社会变革,立法工作的任务依然繁重而艰巨。习近平指出:“实践是法律的基础,法律要随着实践发展而发展”。<sup>[3]</sup>因之,推动中国特色社会主义法律体系的完善和发展,已经成为摆在党和国家议程上的一个重大课题。

十八大以来,党和国家始终把完善中国特色社会主义法律体系放在治国理政活动法治化的大局中来谋划和推进,着力推动法律体系随着时代前进的步伐和实践发展的要求而不断完善和发展,为治国理政总方略的有效实施提供制度化的方案。五年来,全国人大及其常委会围绕“五位一体”总体布局,坚持立法先行,凝聚立法共识,紧紧抓住事关改革发展稳定的重大立法项目,加强立法工作组织协调,民法总则、立法法、慈善法、国家监察法、国家安全法、网络安全法、公共文化服务保障法、资产评估法、民办教育促进法、环境保护法、企业所得税法等一批重要法律陆续出台,为建设中国特色社会主义法治体系奠定了坚实的基础。

第三,改革和完善立法体制。立法体制是国家治理体制的重要制度安排,在很大程度上影响着国家法治发展的进程及其走向。中国是一个经济社会发展很不平衡的东方大国,东中西部各个区域之间的经济社会发展状况存在着明显的差异性,必然影响或制约着各个区域法治发展的进程。基于这一国情特点,“八二宪法”确立了“在中央的统一领导下,充分发挥地方

[1] 参见乔晓阳:《党的十八大以来立法工作新突破》,载《求是》2017年第12期。

[2] 习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》,载《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,人民出版社2014年版,第52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43页。