

全面落实依法治国基本方略

李林 / 主编

QUANMIAN LUOSHI YIFA ZHIGUO JIBEN FANGLUE

中国社会科学出版社

全面落实依法治国基本方略

李林 / 主编

QUANMIAN LUOSHI YIFA ZHIGUO JIBEN FANGLUE

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

全面落实依法治国基本方略 / 李林主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2009. 10

ISBN 978 - 7 - 5004 - 8275 - 8

I. 全… II. 李… 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 (2009) 第 186272 号

出版策划 任 明
特邀编辑 李晓丽 史 维
责任校对 王雪梅
技术编辑 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2009 年 10 月第 1 版 印 次 2009 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 32 插 页 2

字 数 552 千字

定 价 52.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

代序：实施依法治国基本方略 发展规划研究

中国社会科学院法学研究所课题组*

1997年党的十五大报告指出：我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设跨越世纪的发展，要求我们在坚持四项基本原则的前提下，继续推进政治体制改革，进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，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，是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的重要标志，是国家长治久安的重要保障。至此，“依法治国，建设社会主义法治国家”正式确立为党领导人民治理国家的基本方略。1999年九届全国人大二次会议修改宪法，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”，奠定了依法治国基本方略的宪法地位。贯彻实施依法治国基本方略，成为宪法规定的我国社会主义现代化建设的战略任务，成为全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织的宪法义务。

把依法治国确立为治国安邦的基本方略，是我国治国方式的一次重大历史性进步，是改革开放30多年来社会主义民主法治建设取得的最大历史性成就。依法治国，建设社会主义法治国家，是当今中国特色社会主义理论体系和中国特色社会主义道路的重要组成部分，也是未来中国发展强盛必须坚持的根本策略。在全面建设小康社会和基本实现现代化的发展道路上，在重要战略机遇期，站在新的历史起点上，对未来实施依法治国基本方略作出总体规划，对于推进中国特色社会主义民主法治建设、建成社会主义法治国家，不仅是可能的，而且是必要和重要的。

* 课题负责人：王家福、李林；参加课题撰写和讨论修改的人员有：冯军、刘作翔、周汉华、莫纪宏、胡水君、李洪雷、刘敬东、蒋熙辉、蒋立山、孟涛、郭辉等。

一、制定实施依法治国基本方略总体规划的重大意义

实施依法治国基本方略，是一项宏大而持久的政治战略工程。这一工程关系到党的领导和执政方式，关系到国家根本制度和人民民主权利，关系到经济政治发展和社会和谐稳定，关系到当前的改革发展稳定大局和未来中国的繁荣昌盛复兴。从总体上规划这一政治战略工程，需要专门法律知识与高度政治智慧相结合，需要紧密联系国情实际与深刻历史和理论分析相结合，需要立足中国现实与面向现代化、面向世界、面向未来相结合。

（一）依法治国基本方略的历史方位和时代意义

“风物长宜放眼量”，总体规划依法治国基本方略的实施，首先要有历史眼光和世界视角。只有在历史进程和人类政治文明发展的时代坐标中，才能准确把握依法治国基本方略的历史方位和时代意义。

近代以来，携带古希腊文明因子的法治文明在欧洲一隅重新绽放光芒，借助工业革命和殖民扩张的力量，席卷全球。在欧洲内部，近代法律以其理性、权利和可预期性等内在禀赋，从道德、宗教等社会控制形式中分离出来，逐步上升为社会控制和国家治理的主要手段，并从中孕育出了制度化的政治体制、法律职业和法学教育等现代社会体系。在欧洲外部，伴随着商品经济世界市场的形成和西方殖民主义的侵略扩张，西方法律文明以不同的方式强行输入到几乎所有非西方世界，使非西方国家被迫卷入了西方化的全球法律现代化进程中。具有五千多年悠久法律文明史的中国，正是在西方列强大举入侵的历史背景下，不得已开启了百年法律现代化的艰难历程。

19世纪中叶以来，中国遭遇“数千年未有之变局”，其间也同时蕴藏着“不世出之机”、“可盛可强可弱可分可合之一大机会”。外争独立富强，内争民主自由，构成了中国近代史的两条主线。所谓“不世出之机”，也就是在国门被打开的形势下，实现长期以来在中国一直难以达成的从君主制向民主制、从“小康之世”向“大同之世”的历史转变。然而，在中国近代一百多年内乱纷争和外患频仍的政治动荡时期，这样一种历史变迁过程一直没有能够获得持续稳固的法律支持。

中华人民共和国的成立，为实现百年强国梦提供了根本的政治制度和法律规范保障，但“文化大革命”又把中华民族抛入深重的历史劫难之中。直到20世纪最后20年，中国实行改革开放，重新确立了社会主义现代化的

战略目标，全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的努力才获得了更为稳定、成熟的政治、经济、社会和文化条件。在这样一个充满挑战和机遇的时代，最终在国家层面实现民主法治国家的构建，是近代以来中国亟待进一步完成的重大历史任务。

从现实发展看，新中国成立 60 年来民主法制建设取得了举世瞩目的成就，为在 21 世纪法治的全面发展打下了良好基础。而且，新中国成立以来，历经政治动荡和经济改革浪潮之后，在更趋稳定的社会环境中，随着人民民主权利和法律意识的增强，民主和法治也越来越成为时代和社会发展的一种客观需要。在民主法制建设与扩大人民民主和经济社会发展的要求尚不完全适应的现实条件下，实施依法治国基本方略既具有实践经验基础，也具有源自社会发展需要的强大历史动力。

从世界范围看，中国与世界的紧密关联性构成了现时代最为显著的一个特点，国内与国际是当今中国发展的两个大局。在缺乏“世界政府”的意义上，近代以来的中国可以说处在一个“新的战国时代”。国与国之间的竞争与合作，从外在方面为构建富强、民主、文明的法治国家提供了历史动因。在日益频繁的国际交往和贸易中，在人权、环境、资源、金融等全球共同事务上，在台湾、西藏等受到国外势力干扰的国内事务上，法律连同政治、军事、经济、文化等形式一起，将发挥越来越重要的作用。而且，伴随中华民族的复兴，中国在国际和国内事务中将承担更多的国际法义务和责任，在国际争端的解决、国际法的形成和实施中将起到更为积极主动的作用。

从这样一种历史与未来、中国与世界的视角看待中国建设社会主义法治国家的重大历史意义和时代意义，我们才能更好地把握历史发展的趋势，宏观统筹依法治国基本方略的各个方面，增强实施依法治国基本方略的历史使命感和时代紧迫感，增强实施依法治国基本方略的自觉性和坚定性，加快建设社会主义法治国家的步伐。

（二）制定实施依法治国基本方略总体规划的必要性与紧迫性

新中国成立 60 年来，尤其是改革开放 30 多年来，中国特色社会主义民主和法制建设取得了显著的成就：“依法治国，建设社会主义法治国家”的基本方略得到确立，中国共产党依法执政能力显著增强，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系基本形成，人权的法制保障机制正在完善和健全，促进经济发展与社会和谐的法治环境不断改善，依法行政和公正司法水平不

断提高，对权力的制约和监督得到加强。同时，由于历史社会原因以及主客观条件的限制，我国法治建设仍然面临诸多挑战和亟待解决的问题。

在未来较长时期里，我国法治建设将继续面临若干艰巨挑战。

第一，建设社会主义法治国家，在世界上并没有成功的先例。这在制度建设方面提出了远比借鉴、采用世界上已有现成经验更为复杂艰巨的任务，需要用极大的实践智慧与创新性知识来努力探索完成。按照西方经典的法治理论，法治国家只能建立在以多党制和私有制为基础的社会中。中国提出的“社会主义+法治国家”的目标模式是史无前例的，没有直接的经验可供借鉴。实现这个目标，关键在于找到“社会主义”与“法治国家”之间的制度“结合点”。过去30年，中国逐步完善了共产党领导的多党合作政党制度，完善和加强了人民代表大会制度，提出并努力推进包括建立法治政府在内的各种法治建设措施。这些都为建设社会主义法治国家提供了基础性的体制框架。然而，中国仍然面临着下一步要解决的制度性难题，比如，执政党如何实现依法执政，处理执政党与国家权力机关和司法机关的关系？一句话，如何在制度上程序上实现坚持党的领导、人民当家做主与依法治国的有机统一，无疑将继续考验中国人的政治智慧。

第二，中国是一个有着13亿人口的发展中大国，大国社会转型有着特殊的复杂性。以前研究转型问题的理论大都不加批判地假设：转型国家能够在全国范围内整体划一地实施某种转型政策，而新建立的制度将以相同的方式同步适用于整个国家内部的空间，并获得相同的成效。这些理论大都忽略了大国社会转型与“体制转轨”本身所具有特殊的复杂性和艰巨性，忽略了大国社会内部的不平衡和法律效果的差异。20世纪90年代的实践情况表明，与其他中小国家的转型情况不同，中国和俄罗斯两个大国的“转型”过程要复杂得多、艰难得多。如何通过法治驾驭大国的转型秩序，缓和社会矛盾，减少转型成本，降低和化解各种风险因素，依然是实施依法治国基本方略所面临的重要任务。

第三，中国的法治建设并不单纯是一个国内问题，而与复杂的国际政治因素紧密交织，如何处理好法治建设和政治稳定与外部安全的复杂问题，处理好法治建设与国内国际两个层面相互交织的矛盾关系，同样是一种艰巨考验。历史上，大国崛起都伴随着世界政治经济格局的变化和利益的重新分配，并不可避免地以战争方式赢得利益，国际社会自然也会依照此种逻辑看待中国的崛起，并寻机干预遏制。中国作为正在崛起的社会主义大国，其所面临的国际环境就更为艰难。另一方面，中国尚未实现国家完全统一，且内

部依然存在与外部相勾结的少数分裂势力。这些因素都在一定程度上制约着中国法治建设和法律改革的政策空间和改革时间表，使中国必须谨慎对待任何可能带有“冒险性”的法律改革措施，必须妥善处理好近期改革与长期改革的行动次序与目标衔接，必须在确保内部稳定与外部安全的条件下，分步有序地推进法律改革，特别是一些政治领域的法律改革。

第四，由于“无法可依”问题的基本解决，中国今后将会长期面临快速建立起来的法律制度与法律秩序和法治精神生长缓慢的矛盾，长期面临法律制度构建与法律绩效“不同步”所带来的社会失序问题。过去60年，中国制定了大量的法律法规，基本形成了社会主义法律体系，无法可依问题已经基本解决。然而，迅速建立起来的法律制度却难以同步或较快地形成其所期待的相应法律秩序。传播法治理念、培育法治文化、完善法律运行机制，降低法律运行成本，提高法律实施效能，树立司法公信力，彻底解决有法不依、执法不严、违法不究的问题，仍是一项长期艰巨的任务，需要付出10年、20年乃至更多的时间成本。

当前法治建设亟待解决的主要问题是：

宪法作为国家根本法的权威没有得到真正确立，实践中存在各种忽视宪法权威、违反宪法的行为，缺乏有效的宪法监督和违宪审查机制。此外，我国现行宪法条文本身也存在一些与全面落实依法治国基本方略不相适应的内容，需要适时地予以修改和完善。

立法虽然日趋完备，但立法的民主性、公正性和科学性有待提高。存在部门利益、地方利益影响甚至主导立法过程的现象，立法中的地方保护主义和部门保护主义现象趋于强化；立法决策与改革决策缺乏相互统一，立法进程滞后于改革发展进程，改革与遵循法治原则的矛盾仍没有解决；一些立法落后于经济社会文化发展的需要，在公民基本权利保护、市场监管、社会管理、社会保障、公共服务、环境保护、财政税收等方面显得不足和滞后；法律法规的修改、废止、清理工作不够及时，各种规定之间不够协调，备案审查制度还没有真正落实；在市场经济深入发展和构建和谐社会的过程中，法律法规的修改和制定仍将是艰巨而长期的工作。

行政法规和规章之外的一些行政规范性文件存在着限制公民权利和自由，创设公民义务的规定有违法治原则的问题。行政行为的监督制约机制不够健全，一些违法或者不当的行政行为得不到及时有效地制止或纠正，公民合法权益受到损害得不到及时救济。行政执法上，法律生效后往往还要靠上级机关层层动员、发文件才能实施，没有行政指令，即使有法定职责也可能

不执法，有了行政指令就搞集中整治、突击执法、运动式执法，执法活动缺乏应有的一致性、规范性和公正性，一些执法者的法治意识亟待加强。“自费”执法现象仍然存在，“收支两条线”的规定落实不力，一些部门受利益驱动，甚至以违法养执法、以执法护违法。

司法体制和工作机制还不能适应人民群众日益增长的合理司法需求。司法权的地方化、行政化现象比较突出，外部干预司法的现象不同程度存在，司法不公、司法腐败、打官司难、打官司贵、执行难的问题仍然较为普遍，司法还没有完全成为公民信赖的有效的权利救济形式，一个独立公正高效权威的司法体制尚待形成。司法之外的替代性纠纷解决机制还没有真正确立起来。

法律监督的体制和机制不够健全。监督机构缺乏必要的独立性和权威性；党政干预比较严重，越是涉及公民切身利益和社会全局的执法部门，越是难以受到监督。

法律发展存在地区不均衡现象，司法执法队伍的业务素质在东西部和城乡存在着较为明显的差异，中西部地区法律工作依然存在经费短缺、人才流失、断层等现象。

上述问题表明，我国仍然处于由人治向法治转型的过程之中，实现建成社会主义法治国家的目标需要付出长期艰苦的努力。凡事预则立，不预则废。实施依法治国的基本方略是一个庞大的系统工程，没有全局的把握和长远的谋划，对于成功达到依法治国的最终目标是不可想象的。新时期贯彻落实依法治国的基本方略，必须进一步加强实施依法治国基本方略的整体性、协调性和计划性，为此，我国不仅有必要而且亟待研究制定一部实施依法治国、建设社会主义法治国家的总体规划。

（三）制定实施依法治国基本方略总体规划的可行性

如同在社会主义条件下发展市场经济体制是前无古人的伟大创举一样，在社会主义条件下建设法治国家同样是史无前例的。社会主义法治建设没有成功的先例可循，需要探索和验证的地方很多，未来实施依法治国基本方略带有较大的不确定性，这就增加了制定实施依法治国基本方略总体规划的难度。尽管如此，当前制定实施依法治国基本方略总体规划的条件基本具备，时机基本成熟，表现为：

第一，改革开放前30年特别是“文革”十年法律虚无主义盛行的严重后果，苏联社会主义国家轰然解体和东欧社会主义国家骤然剧变的历史教

训，从反面为我们建设社会主义法治国家提供弥足珍贵的警示、经验和动力。

第二，改革开放 30 多年来我国积累了大量依法执政、依法行政、依法办事、依法治国的经验，其中贯彻实施依法治国基本方略的实践与探索超过十年。建设中国特色社会主义法治的基本目标、指导思想、基本原则、基本框架等已经明确，符合中国国情和现代化发展需要的法律体系与法律文化基本形成。

第三，改革开放以来我国法学研究不断发展进步，对本国法治国情和法治经验的认识和研究更为全面和深入，对域外法治理论和实践的认识和把握更为准确和理性，法学理论指导和服务法治实践的能力和水平显著提高。

二、实施依法治国基本方略的总体思路

（一）实施依法治国基本方略的战略目标

实行依法治国是社会主义民主政治的基本要求，是发展社会主义市场经济的必然选择，也是新中国现代化建设的必然要求。依法治国的战略目标有广义和狭义之分，广义上的依法治国的战略目标与社会主义民主政治的目标是一致的，即通过实施依法治国基本方略实现我国社会主义政治制度的自我完善和发展，保障国家政治制度和政治活动始终适应社会生产力的发展要求，保障国家权力始终掌握在人民手中并服务于人民的利益。狭义上的依法治国，其战略目标是推动我国社会由人治向法治的历史性转型和跨越，建成成熟的中国特色社会主义法治国家。本规划所阐述和论证的战略目标是狭义上的。

1999 年宪法修正案第 13 条规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”这意味着我国在现阶段以及今后较长的时期内还不是一个成熟的法治国家，实施依法治国基本方略，在可预见的将来，其总的战略目标应当是成功地建成社会主义法治国家，在全社会实现法治。具体说来，我国实施依法治国基本方略的战略目标是：

第一，推动并实现我国社会由人治向法治的历史性转型与跨越。我国有着数千年的封建专制历史，人治的文化传统根深蒂固。摒弃人治，确立法治的主导地位，对于我国实现现代化和民族的伟大复兴具有十分重大的历史意义。把依法治国提到“治国基本方略”的高度，就是要在思想、政治和法

律上彻底摒弃人治，并通过积极实施依法治国基本方略，大力推动我国社会由人治向法治转型并最终实现法治，也即邓小平所设想的那种“制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变”的状态。

第二，推动并实现党的领导、人民当家做主和依法治国的完全统一。我国能否建成社会主义法治国家，取决于党的领导、人民当家做主和依法治国三者之间的关系，其中，党与后两者的关系是关键和核心。否定和放弃党的领导，不可能建成社会主义的民主和法治。我国法治发展道路突出地表现为三者之间相辅相成的辩证统一。实施依法治国基本方略的战略目标之一，就是要探索并找到在宪法和法律范围内实现党的领导的最佳途径和方式，最终实现三者的有机融合与完全统一。

第三，建成能够有效制约和监督权力的法治体系与法治文化。我国已经通过宪法和法律建立了依法治国的基本体系，但这一体系远未达到健全和成熟的程度，法治体系的有效性不足，权力不受制约监督的现象还普遍存在。实施依法治国基本方略，不仅要求逐步建成一套足以在体制上机制上有效遏制、消除权力滥用和权力腐败现象的法治体系，而且还要培育保障法治体系有效运转的法治文化，并使之成为主流社会思潮与社会核心价值之一。

第四，形成具有中国特色并得到国际公认的法治发展道路与法治模式。在社会主义条件下建设法治是前无古人的伟大创举，不少人对我国在坚持社会主义原则前提下能否建成法治国家持怀疑甚至否定的态度。我国实施依法治国基本方略的战略目标之一，就是要通过成功的法治实践，实现我国法治发展道路的特殊性与法治普遍性的有机统一，从而在理论上回答对中国法治发展道路和模式的疑问，使我国的法治体系、法治道路与法治模式得到全世界的普遍认同。

（二）实施依法治国基本方略的指导思想

实施依法治国基本方略，是一个有立也有废，有所变也有所不变，有革故也有鼎新，有固本也有开创，有机遇也有风险的动态综合过程。在此过程中，实施依法治国基本方略的指导思想是：依法治国，建设社会主义法治国家，是中国社会主义现代化事业的重要组成部分。落实依法治国基本方略，必须坚持以中国化的马克思主义和科学发展观为指导，坚持解放思想，实事求是，与时俱进的思想路线；必须坚持以人为本，全面维护和促进人权；必须从国情和实际出发，使法治建设与改革开放和现代化建设不同时期的阶段

性目标相适应；必须科学设计、统筹安排，分步稳妥推进，发挥法律在保障和促进经济社会全面协调可持续发展方面的作用；必须始终坚持党的领导、人民当家做主和依法治国的有机统一。

实施依法治国基本方略，应当增强世界眼光和战略意识，在充分认识法律体系相对独立化的现代发展趋势的同时，高度重视法律与政治、经济、道德、社会、文化之间的相互制约和影响，高度重视依法改革以及通过宪法和法律为改革提供坚强保证。在广泛吸收借鉴古今中外法律文化和法律制度的精华的同时，高度重视中国自身的文化传统、社会现实和发展特点，既统筹兼顾，坚持“两手抓”，也按照现代化的前进方向分清主次，突出重点，着重从国家层面尊重保障人权与制约规范政治权力这两个基本方面展开法治实践和制度建设，推进法治文明与物质文明、精神文明协调发展，更有效地通过法律维护国内、国际两个大局。

（三）实施依法治国基本方略的基本原则

在此思想指导下，实施依法治国基本方略的基本原则主要包括：

1. 坚持党的领导、人民当家做主与依法治国的有机统一。这是中国实施依法治国基本方略必须坚持的根本原则。在中国这样一个大国，坚持中国共产党的领导，发挥执政党总揽全局、协调各方的领导核心作用，是实施依法治国基本方略的根本政治保证。同时，党在宪法和法律范围内活动，依法执政，是实施依法治国基本方略的根本内容和中心环节。人民民主是社会主义的生命。坚持民主与法治相结合，是邓小平理论的一个基本观点，是社会主义实践的一个历史经验。历史表明，抛开法治搞“大民主”，只会导致秩序混乱、法制破坏、妨碍生产和生活的政治动荡局面；而抛开民主搞法治，或者在依法治国进程中不同时推进民主，则会步入法律工具主义的误区，严重损伤法律在国家政治生活中的价值正当性。

2. 实施依法治国基本方略，必须与中国改革开放和现代化建设不同时期的阶段性目标相适应，必须与社会全面和谐可持续发展相适应，分步有序推进。这是社会和谐发展的基本规律。国际经验表明，社会现代化是一个不断释放风险因素的过程。推进依法治国基本方略的落实，要正确处理好长远目标与合理步骤的关系，处理好法律改革与社会全面协调可持续发展的关系，处理好国内和国际两个层面因素之间的关系，既通过依法治国方略的逐步落实为经济社会发展创造安定有序的法治环境，又通过经济社会发展为依法治国方略的下一步推进开辟更广阔的社会空间。

3. 实施依法治国基本方略，必须把社会主义法治国家建设与尊重保障人权结合起来，把充分实现人权作为依法治国、建设社会主义国家的重要目标。实施依法治国基本方略，应该遵循《世界人权宣言》和国际人权公约的基本精神，完善保障人权的各项法律法规，依法平衡推进经济、社会和文化权利与公民权利和政治权利的协调发展，促进个人人权和集体人权的均衡发展。坚持以人为本，坚持立法执法为民，坚持司法公正，把维护好人民权益作为根本出发点和落脚点，着力解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题，为中国人权事业开辟新的前景。

4. 实施依法治国基本方略，必须坚持借鉴外部经验与探索中国特色社会主义法治道路相结合。依法治国，是当代人类政治法律文明发展的重要组成部分，也是中国人民按照本国国情自主选择的创造性实践。应该看到，与我国正处于工业化中期的经济文化水平相适应，我国的一些具体法律制度和法治化水平与后工业化时代的西方发达国家的法治化水平相比，仍有一段不小的差距。所以，一方面，落实依法治国基本方略，必须广泛吸收和借鉴历史上和当代世界其他国家法治文明的有益成果，兼收并蓄、博采众长，为中国在21世纪成为政治文明和制度文明大国创造基础条件；另一方面，又必须尊重人民的实践首创精神，尊重本土经验，注意把域外经验与中国国情、特别不同发展阶段的现实情况相结合，处理好借鉴经验与立足国情、积极承继与开拓创新的关系，绝不能盲目照搬照抄和简单移植。

（四）推进依法治国基本方略的实施步骤

按照在20世纪80年代确立的现代化建设“三步走”战略部署，我国已提前完成了“前两步”的阶段性战略目标，实现了从温饱到小康的历史性跨越，目前正处在实现第三步走战略目标的全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。与前两步走的历时总共20年相比，第三步发展战略的历史时间更长，一直延续到21世纪中叶。总体来说，第三步走战略又分为两个具体发展阶段，一是到建党100年时，建成惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，这要经历近20年的时间；二是到建国100年时，人均国内生产总值达到中等发达国家水平，基本实现现代化，这要经历近30年的时间。

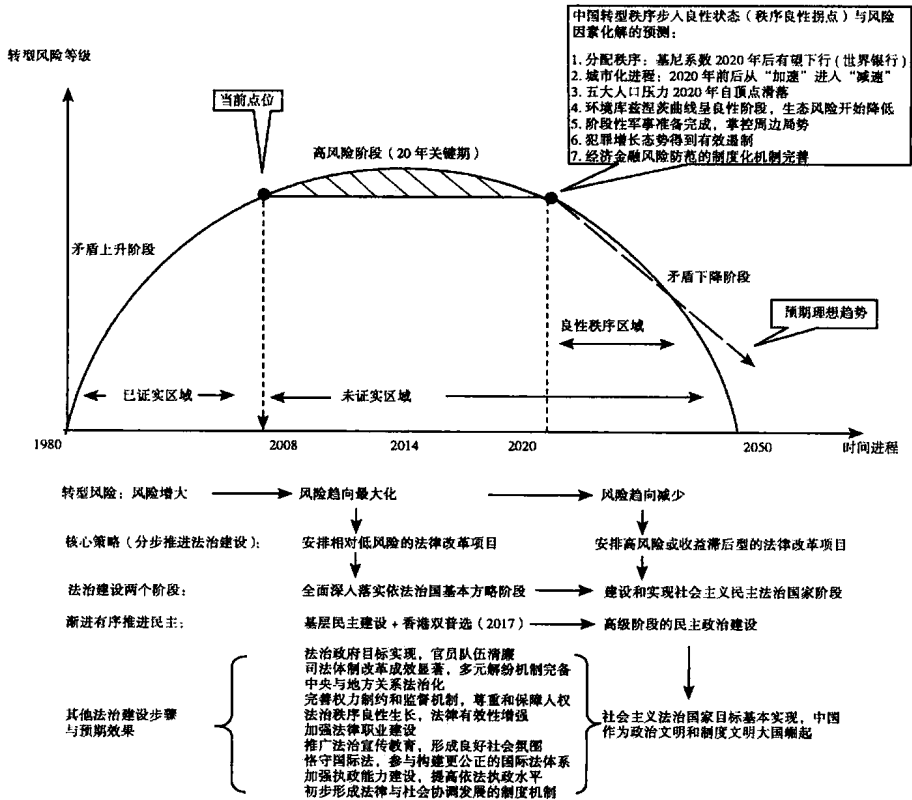
第三步走的两个战略发展阶段，是与我国未来经济、政治和社会发展的预期进程相适应的。21世纪头20年，是我国为基本实现现代化打造坚实基础的重要战略机遇期。按照中央部署，在全面建设小康社会阶段，到2010

年，我国将实现国民生产总值比2000年翻一番，形成比较完善的社会主义市场经济体制，形成有中国特色社会主义法律体系，扩大基层民主；到2020年，我国将实现人均国内生产总值比2000年翻两番，实现人均GDP从1000美元到3000美元的所谓“转型风险期”的重要跨越。届时，依法治国基本方略得到全面深入落实，法治政府建设取得显著成效，基层民主制度更加完善，法律与社会全面协调发展的制度化机制基本形成。21世纪上半叶的后30年，将是我国经济实现国民生产总值再翻两番，政治上全面推进民主政治建设的重要历史时期。邓小平在1987年曾经指出：“大陆在下个世纪，经过半个世纪以后可以实行普选。现在我们县以上实行的是间接选举，县级和县以下的基层才是直接选举。”从直接选举的问题看，第三步走的两个战略发展阶段中，第一阶段是县级和县以下实行直选的基层民主阶段，第二阶段是地市级、省级乃至全国实行直选的高级普选阶段。在基层民主阶段，县级和县以下“直选”将全面有序推进，并在后期的换届选举中不断完善。其间，香港特别行政区第五任行政长官将于2017年由普选产生，《香港特别行政区基本法》规定的香港特别行政区立法会的“全部议员由普选产生的目标”在此之后也将得以实现。这在很大程度上将为高级普选阶段中国内地省市的直接选举提供参照。

按照这样一种大的战略部署，实施依法治国基本方略总体上可以分为两个阶段和若干具体步骤（参见下图）：

1. 全面落实依法治国基本方略阶段（目前—2020年）。这一阶段的战略目标是：中国特色社会主义法律体系完备并得到严格实施；基本建成法治政府；初步形成公正、高效、权威的社会主义司法体制，建立健全包括司法和人民调解在内的多元纠纷解决体系和公民权利的救济渠道；包括基层民主在内的社会主义民主政治更加制度化、规范化和程序化，社会主义政治制度的优势得到更大显现，为深化政治体制改革提供宪法和法律保证并提供相应的法律发展空间；中央与地方关系法治化并维护中央的统一领导。届时，我国成为人民享有更加充分民主权利、具有较高文明素质和精神追求的国家，成为各方面制度较为完善、社会更加充满活力而又安定团结的国家。这一阶段大约持续到2020年，可以按照5—6年为一进程进一步分出两个步骤。

2. 建设和实现社会主义法治国家阶段（2020—2050年）。这一阶段的战略目标是：国家各项工作全面法治化，宪法法律得到良好实施，政治和行政权力依法有效运行并受到有效民主监督；地市级、省级乃至全国循序渐进地依法实现普选；执政党与人大、与司法、与企业、与社会的关系顺畅运



实施依法治国基本方略两个阶段及若干步骤（2009—2050年）示意图

行，形成更为完善的中国特色社会主义民主政治制度和运行机制，实现“使这种制度和法律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”的政治体制改革的设计目标，形成高度权威、公正、独立的司法制度体系。届时，中国将全面迈向一个人人享有平等人权的法治社会，一个公民平等参与国家管理的民主自由、公正和谐的法治社会，一个人民具有良好科学素养和道德风尚的法治社会，一个致力于世界和平发展的法治社会。上述目标的实现，将与中国经济文化社会的持续全面进步和综合国力的全面提高相伴随，将与中国作为一个物质文明、精神文明和制度文明大国崛起的历史进程相同步。这一阶段大约持续到2050年，可以按照十年为一进程进一步分出两到三个步骤。

三、实施依法治国基本方略的战略重点

依法治国基本方略是一个全方位的国家法律发展战略，涉及诸多方面的内容。大体来讲，实施依法治国基本方略主要包括牢固树立宪法权威、加强立法、依法行政、中央与地方关系法治化、司法改革、权力制约和人权保护、政法队伍建设、法律宣传教育、恪守国际法、依法执政十个战略重点。

（一）牢固树立宪法权威，发挥宪法在依法治国中的引领作用

实施依法治国基本方略，首先要全面贯彻实施宪法。这是建设社会主义政治文明的一项根本任务，也是建设社会主义法治国家的一项基础性工作。从“市场经济”入宪、“依法治国”入宪、“人权”入宪的变革历史看，宪法得以充分实施和不断完善的重要推动力来自改革开放。一方面，改革开放得到宪法的保障和规范，宪法为深化改革、扩大开放、促进发展提供坚实的根本法律保障；另一方面，宪法本身在改革开放的历史实践中也成为改革的对象，依法治国基本方略只有在改革开放的不断深化中才能得以全面落实。

1. 修改和完善宪法。宪法是国家根本法，关乎整个国家根本制度和政治稳定，决定着国家的未来发展。宪法需要稳定并且具有最高权威，修改宪法是需要慎之又慎的国家大事。在我国改革开放实践中，随着经济政治社会形势的变化，宪法也须适时进行修改。新中国成立后，我们制定了1954年宪法，以后又经过1975年、1978年和1982年3次全面修改。1982年宪法颁布以来已经历4次修改，但在新的历史时期，宪法的有些规定在某些方面仍然表现出与现实情况不相适应，应根据新形势、新任务的新要求，总结历次修宪经验、特别是成立宪法修改委员会进行修宪的经验，立足长远对现行宪法适时而谨慎地予以必要修改和补充，为依法治国提供与时俱进的宪法基础；必要时，还可根据中国特色社会主义建设与发展的需要，考虑在全面总结我国社会主义现代化建设以及现行宪法实施经验的基础上，全面修改现行宪法，为国家政治经济社会长期发展奠定坚实稳固的宪政基础。

2. 加强宪法的实施和监督。要发挥宪法的根本法作用，归根结底在于保证宪法实施以及对宪法实施进行有效监督。现行宪法对加强宪法的实施和监督规定了明确的宪法原则，立法法还规定了对违反宪法的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的具体审查程序。但在实践中，宪法和立法法规定的这一制度还有待进一步完善。今后的重要任务是，如何具体落实宪法

和立法法关于违宪审查的规定，由全国人大常委会正式启动法律、法规的违宪审查程序，及时发现和纠正各种违宪现象。同时，全国人大常委会应当正式启动宪法解释程序，对涉及宪法权威的重大问题作出宪法解释，以维护现行宪法的权威性和稳定性。为了健全宪法保障和监督机制，可以考虑在全国人大下面增设宪法委员会，作为保证宪法实施和加强对宪法实施监督的专门委员会，协助全国人大及其常委会搞好违宪审查和宪法解释工作，增强宪法的实效，纠正一切违反宪法的行为。

（二）继续加强立法，形成并完善中国特色社会主义法律体系

有法可依是依法治国的前提。截至 2009 年年初，我国已有生效法律 230 部，涵盖了各个法律部门，实体法与程序法、经济立法与社会立法日趋协调，国家治理基本实现了有法可依。但也应看到，我国宪法变动过于频繁，法律的快速制定与快速修改同时存在，仍有很多法律需要制定和修改，立法质量也有待进一步提高。在实施依法治国基本方略过程中，根据经济、政治和社会发展的现实需要，加强法律的制定和修改，进一步提高立法质量，仍是首当其冲的任务。

坚持科学立法、民主立法，坚持制定法律与修改法律并重，进一步完善中国特色社会主义法律体系。首先，转变立法观念，从片面追求立法数量的立法观，转向注重立法质量的立法观；从片面追求经济效益的立法观，转向以人为本、全面协调可持续发展的立法观；从片面强调经济立法的立法观，转向兼顾经济立法与社会立法的立法观。其次，加快全国人大及其常委会制定法律的步伐，保证全国人大及其常委会制定的法律在社会主义法律体系中的基础地位，强化国家法律对人权和公民权利的保障。第三，完善法律法规的清理、修改制度和法律编纂制度，加快法律、法规和规章的清理工作。第四，突出立法重点，完善国家组织机构设置和编制、中央与地方关系、社会保障、生态环境保护、税收调节、公共财政、市场监管等方面的法律制度。第五，进一步改进立法程序和立法机制，建立健全立法协调制度、对立法重大原则问题的请示报告制度、立法助理制度、立法听证制度，扩大公众的立法参与，增强立法的全局性，从源头上防止立法中的部门和地方保护主义。设立立法专家咨询委员会，充分发挥专家学者在立法中的作用。第六，进一步加强立法监督，维护国家法律的统一和权威。