

改革开放以来依法治国基本方略的演进轨迹^{*}

Evolution of the Basic Strategy of Governing the Country According to Law since the Reform and Opening Up

改革杂志社专题研究部

内容提要 邓小平法治思想为依法治国方略的确立奠定了思想和理论基础。党的十五大将“依法治国”确立为党领导人民治理国家的基本方略。围绕依法治国方略的基本内涵,依法治国方略的贯彻实施,依法治国与党的领导、人民当家作主的关系,依法治国与以德治国的关系,依法治国与依法行政的关系,我们党完成了对依法治国的理论创新。党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央高度重视法制建设,对依法治国方略的全面推进作出了部署,且提出了“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”的新思想,对依法治国方略进行了全面升华。

关键词 依法治国 民主法治 社会主义法制

Special Research Department of REFORM

Abstract: Deng Xiaoping's thought of rule of law laid the ideological and theoretical foundation for the establishment of strategy of governing the country according to law. "Governing the country according to law" was established as the basic policy that the party leads the people in running the country in the 15th National Congress of the CPC. Subsequently, the CPC completed the theory innovation of governing the country according to law, around the basic connotation and implementation, the relationship between governing the country according to law and the leadership of the party, be in power for the people, the relationship between governing the country according to law and ethics, the relationship between governing the country according to law and administration. Since the 18th National Congress of the CPC, the CPC Central Committee with Xi Jinping Comrade as general secretary, attaches great importance to the construction of legal system, has made the deployment to governing the country according to law in an all-round way, and put forward some new ideas, such that promote jointly governing the country according to law, ruling according to law and administration according to law, adhere to integrated construction of legal state, legal government and legal society, which has conducted a comprehensive sublimation of strategy of governing the country according to law.

Key words: governing the country according to law, democracy and law, socialist legal system

依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,建设法治国家则是我国政治发展的目标。全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦,全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度,都要求全面

^{*} 改革杂志社专题研究部 2014 年自主研究项目“改革热点研究”(编号:2014GGYJ004),项目协调人:王佳宁。王佳宁编审主持审定选题和写作框架,总纂全文。执笔:罗重谱。

推进依法治国。改革需要试验、突破和创新,但必须在法治框架内进行。“凡属重大改革都要于法有据”,“确保在法治轨道上推进改革”,是新时期法治思维和法治理念的体现。自1997年党的十五大正式将“依法治国”确立为治理国家的基本方略以来,我国形成了以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系,总体上实现了有法可依,但有法不依、执法不严的情形在现实生活中还比较普遍,法治观念和法治思维尚未深入人心,制约和影响全面深化改革的整体进程和全面建成小康社会目标的实现。基于此,将于2014年10月召开的党的十八届四中全会聚焦依法治国,这将是首次以依法治国为主题的党的全会,足见依法治国的重大现实价值。以党的领导人的思想和党代会、党的全会相关精神为主线,回溯依法治国方略的形成、提出与发展历程,在此节点无疑具有重要的现实意义。

一、“依法治国”方略的形成:邓小平法治思想与社会主义法制建设

邓小平同志虽未提出“依法治国”的概念,也未对依法治国的内涵进行过诠释,但其法治思想为依法治国方略的确立奠定了思想和理论基础。因此,在回溯依法治国方略的发展历程时,有必要概述其法治思想。

(一)邓小平法治思想的核心内容

邓小平法治思想囊括了依法治国的精髓。他将民主法制提高到前所未有的地位,把民主和法制视为不可分割的整体,提出了法制建设的“十六字”方针,为依法治国方略的提出奠定了较好的基础。邓小平法治思想的核心内容可概括为三个方面。

1. 强调民主和法制的重要性

邓小平同志从三个方面对民主和法制的重要性予以了论述:

一是认为建设社会主义和实现社会主义现代化需要民主和法制。他指出,没有民主,没有法制,就没有社会主义,就没有社会主义现代化。“为了实现四个现代化,必须发扬社会主义民主和加强社会主义法制。”^[1]

二是认为制度和法制可以防止出现大的失误和根本性错误。1980年,邓小平同志指出:“这要从制度方面解决问题……要认真建立社会主义的民主制度和社会主义法制。只有这样,才能解决问题。”^[2]同年,在《党和国家领导制度的改革》的报告中,他又深刻地指出:“制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面”^[3],“不是说个人没有责任,而是说领导制度、组织制度问题更带根本性、全局性、稳定性和长期性”。1992年他在南方谈话中仍然强调“还是要靠法制,搞法制靠得住些”。^[4]

三是认为法制可以保证社会稳定。邓小平同志指出,无论是解决人民内部矛盾,还是解决敌我矛盾,都要遵循法制。“人民需要一个安定团结的政治局面,对大规模的运动厌烦了。”“搞四个现代化一定要有两手,只有一手是不行的。所谓两手,即一手抓建设,一手抓法制。”^[5]他认为,中国要发展起来,要实现四个现代化,没有良好的法制环境、严明的纪律和法律,政局不稳,就什么事情也搞不成。

2. 明晰民主与法制的关系

民主与法制的关系问题是邓小平同志论述较多的一个问题。他反复强调:“民主和法制,这两个方面都应该加强……民主要坚持下去,法制要坚持下去。这好像两只手,任何一只手削弱都不行。”^[6]其关于民主与法制的观点归纳起来就是“民主法制化”和“法制民主化”。

所谓民主法制化,是指民主要通过法制体现和保障,并纳入法制的轨道。早在1978年召开的中央工作会议上,邓小平同志就指出:“为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化,使这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。”^[7]他还指出:“要使我们的宪法更加完备、周密、准确,能够切实保障人民真正享有管理国家各级组织和各项企业事业的权力,享有充分的公民权利。”“社会主义民主和社会主义法制是不可分的。不要社会主义法制的民主,不要党的领导的民主,不要纪律和秩序的民主,

决不是社会主义民主。”^[8]

所谓法制民主化,就是指法律的制定和运行要体现民主的精神和原则。邓小平同志将法律面前人人平等看作社会主义法制的基本原则。他指出:“公民在法律和制度面前人人平等,党员在党章和党纪面前人人平等。人人有依法规定的平等权利和义务,谁也不能占便宜,谁也不能犯法。不管谁犯了法,都要由公安机关依法侦查,司法机关依法处理,任何人不许干扰法律的实施,任何犯了法的人都不能逍遥法外。”

3. 提出社会主义法治的基本要求

邓小平同志明确提出了法制建设的“十六字”方针,即“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。1978年12月,在中央工作会议上,他指出:“加强检察机关和司法机关,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。”^[9]1980年1月,他进一步强调指出:“要讲法制,真正使人人懂得法律,使越来越多的人不仅不犯法,而且能积极维护法律。”“我们要在全国坚决实行这样一些原则:有法必依,执法必严,违法必究,在法律面前人人平等。”^[10]贯彻这一方针,应加快制定立法,抓紧对全民进行普法教育,在司法实践中做到执法必严、违法必究。

在立法方面,在1978年12月的中央工作会议上,邓小平同志提出:“现在的问题是法律很不完备,很多法律还没有制定出来。”^[11]他呼吁:“应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律,例如工厂法、人民公社法、森林法、草原法、环境保护法、劳动法、外国人投资法,等等。”^[12]在党的十一届三中全会上,他进一步强调:“从现在起,应当把立法工作摆到全国人民代表大会及其常委会的重要议程上来。”^[13]

在普法方面,邓小平同志要求全体公民都要“学会使用和用好法律武器”^[14]。他还指出:“加强法制重要的是要进行教育,根本问题是教育人。法制教育要从娃娃开始,我们的小学、中学都要进行这个教育,社会上也要进行这个教育。”^[15]

在执法方面,邓小平同志曾说:“越是高级干部子弟,越是高级干部,越是名人,他们的违

法事件越要抓紧查处,因为这些人犯罪危害大。抓住典型,处理了,效果也大,表明我们下决心克服一切阻力抓法制建设和精神文明建设。”^[16]

(二) 社会主义法制建设的核心内容

党的十一届三中全会至党的十五大之间的多次党代会和全会,对民主法制相关问题作出了诸多阐述(见表1,下页),大体可归纳为健全社会主义法制、法制建设的基本要求、法制建设的原则、法制建设与党的领导、法制宣传与普及、法制与民主的关系、法制与改革的关系等七个方面。

1. 健全社会主义法制

健全社会主义法制,是建设法治国家的必然要求。我们党对健全社会主义法制价值的认识经历了由早期的维护权利、保障秩序到后来的促进经济建设和全面改革的过程。1981年6月,党的十一届六中全会通过《关于建国以来若干历史问题的决议》,在总结新中国成立以来正反两方面的经验后,提出要“完善国家的宪法和法律并使之成为任何人都必须严格遵守的不可侵犯的力量,使社会主义法制成为维护人民权利,保障生产秩序、工作秩序、生活秩序,制裁犯罪行为,打击阶级敌人破坏活动的强大武器”。1982年9月,党的十二大报告将“继续健全社会主义民主和法制”作为我们党在新的历史时期的总任务之一。1985年9月,党的十二届四中全会通过的《中共中央关于制定国民和社会发展第七个五年计划的建议》提出“把更多的经济关系和经济活动的准则用法律的形式固定下来,使法律成为调节经济关系和经济活动的重要手段”。党的十二届六中全会指出,“只有大力加强以宪法为根本的社会主义法制……才能推进并保证经济建设和全面改革的顺利发展,维护国家的长治久安。”党的十三大报告再次提出“必须逐步健全社会主义民主,完善社会主义法制”。1989年6月24日,江泽民同志在党的十三届四中全会上的讲话中指出,“民主和法制建设要抓紧进行”,“我们的各项民主制度和法律制度,都需要继续完善和发展,以保证党和国家的政策和工作能够充分体现人民的利益。”党

表 1 1978~1996 年党代会和党的全会关于法制的相关表述

时间	党代会或 全会名称	文本名称	核心观点
1978 年 12 月 18~22 日	党的十一届 三中全会	《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》	(1)加强社会主义法制,使民主制度化、法律化;(2)做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究;(3)检察机关和司法机关保持应有的独立性;(4)法律面前人人平等,不允许有特权
1980 年 2 月 23~29 日	党的十一届 五中全会	《关于党内政治生活的若干准则》	(1)领导干部要成为遵守国家法律的模范;(2)党纪国法面前人人平等
1981 年 6 月 27~29 日	党的十一届 六中全会	《关于建国以来若干历史问题的决议》	(1)社会主义法制要成为维护权利、保障秩序和打击犯罪的强大武器;(2)党的各级组织要在宪法和法律范围内活动
1982 年 9 月 1~11 日	党的十二大	《全面开创社会主义现代化建设的新局面——在中国共产党第十二次全国代表大会上的报告》	(1)社会主义民主的建设必须同社会主义法制的建设紧密地结合起来;(2)法制建设取得了一些成就,但有法不依、执法不严的现象在一些方面仍然存在;(3)要在全体人民中间反复法制的宣传教育;(4)全党要严格遵守宪法和法律
1983 年 10 月 11~12 日	党的十二届 二中全会	《中共中央关于整党的决定》	(1)对错误严重的党员和党员干部要给予党纪政纪处分,触犯刑律的要依法惩处;(2)对党员进行社会主义法制教育
1984 年 10 月 20 日	党的十二届 三中全会	《中共中央关于经济体制改革的决定》	法律要为经济体制改革服务
1985 年 9 月 16 日	党的十二届 四中全会	《中共中央关于制定国民和社会发展第七个五年计划的建议》	(1)加强经济立法和经济司法;(2)使法律手段成为调节经济关系和经济活动的重要手段;(3)加强法制教育
1986 年 9 月 28 日	党的十二届 六中全会	《中共中央关于社会主义精神文明建设的指导方针的决议》	(1)民主和法制不可分;(2)加强社会主义法制教育;(3)法纪面前人人平等
1987 年 10 月 25 日~11 月 1 日	党的十三大	《沿着有中国特色的社会主义道路前进——在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告》	(1)完善社会主义法制;(2)党应在宪法和法律的范围内活动;(3)加强行政立法;(4)社会主义民主和社会主义法制不可分割;(5)做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究;(6)法制建设要贯穿于改革的全过程
1989 年 6 月 23~24 日	党的十三届 四中全会	《在党的十三届四中全会上上的讲话》	(1)民主和法制建设要抓紧进行;(2)民主和法制建设不能离开社会主义的方向和轨道
1990 年 3 月 9~12 日	党的十三届 六中全会	《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》	(1)党组织和党员要严格依法办事;(2)在深化政治体制改革中推进社会主义民主和法制建设
1990 年 12 月 25~30 日	党的十三届 七中全会	《中共中央关于制定国民经济和社会发展规划和“八五”计划的建议》	加快经济法制建设
1992 年 10 月 12~18 日	党的十四大	《加快改革开放和现代化建设步伐 夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利——在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》	(1)加强立法工作;(2)严格执行宪法和法律;(3)把民主法制实践和民主法制教育结合起来

(转下页)

(接上页)

时间	党代会或 全会名称	文本名称	核心观点
1993 年 11 月 11~14 日	党的十四届 三中全会	《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》	(1)改革开放与法制建设相统一;(2)在 20 世纪末初步建立适应社会主义市场经济的法律体系;(3)改革、完善司法制度和行政执法;(4)深入开展法制教育;(5)改革决策要与立法决策紧密结合
1994 年 9 月 25~28 日	党的十四届 四中全会	《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》	(1)各级党组织和全体党员要模范地遵守国家的宪法和法律;(2)党必须在宪法和法律的范围内活动
1995 年 9 月 25~28 日	党的十四届 五中全会	《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》	(1)加快经济立法,建立和完善适应社会主义市场经济体制的法律体系;(2)坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究、滥用职权等现象;(3)继续深入开展法制宣传教育
1996 年 10 月 7~10 日	党的十四届 六中全会	《中共中央关于加强社会主义精神文明建设若干重要问题的决议》	(1)在全体人民中普及法律常识,增强民主法制观念;(2)健全有关的法律、法规和制度

资料来源:根据历次党代会和党的全会相关文献整理。

的十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》提出,要“加快经济立法,建立和完善适应社会主义市场经济体制的法律体系”。

2. 法制建设的基本要求

法制建设的基本要求可归结为“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”。尽管“十六字”的方针沿用至今,但其内涵和外延随着我国经济社会的发展和改革开放的深入在不断地发生变迁。以“有法可依”为例,我国的法制在不断地完善,从经济立法到行政立法,直至党的十四届三中全会提出要“在 20 世纪末初步建立适应社会主义市场经济的法律体系”,我国法制建设的要求在不断细化、具体化,与经济社会发展的关联度也更加密切。

党的十一届三中全会在法制建设的基本要求上,提出要“做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”。党的十二大报告对我国法制建设的成就进行了总结,“在党的领导下,国家相继制定了刑法、刑事诉讼法、民事诉讼法试行草案、新的婚姻法等一系列重要法律”,而新的宪法的通过,更是将我国社会主义民主和法制建

设推进到一个崭新的阶段。与此同时,党的十二大报告也指出了法制建设上还存在对法制建设重要性认识不足,有法不依、执法不严的现象,已经制定的法律没有得到充分的遵守和执行。针对这些问题,报告提出要继续制定和完备各种法律,加强对政法工作的领导。1984 年 10 月党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》提出“越来越多的经济关系和经济活动准则需要用法律形式固定下来”,为此,“国家立法机关要加快经济立法,法院要加强经济案件的审判工作,检察院要加强对经济犯罪行为的检察工作,司法部门要积极为经济建设提供法律服务”。党的十二届四中全会指出:“必须十分重视经济立法和经济司法工作,坚决改变目前这方面同改革不相适应的状况,力争在‘七五’期间建立起比较完备的经济法规体系,逐步使各项经济活动都能有法可依,并且真正做到有法必依、执法必严。”

党的十三大报告对加强行政立法作了系统的论述,具体来讲,要做好三方面的工作:一是“完善行政机关组织法,制定行政机关编制法,用法律手段和预算手段控制机构设置和人员编

制”;二是“层层建立行政责任制,提高工作质量和工作效率”;三是“制定行政诉讼法,加强对行政工作和行政人员的监察,追究一切行政人员的失职、渎职和其他违法违纪行为”。党的十三大报告还指出,“国家的政治生活、经济生活和社会生活的各个方面,民主和专政的各个环节,都应做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。”党的十三届七中全会提出要“加快经济法制建设,促进经济调控的规范化、制度化”。具体来讲,“要逐步建立比较完备的经济法规体系,使各方面的经济关系和经济活动有法可依。抓紧制定《计划法》、《预算法》、《银行法》、《投资法》、《公司法》、《价格法》、《市场法》、《劳动法》、《工资法》和《审计法》等基本经济法律法规,并切实加强经济监督和经济司法工作。”

党的十四大报告从建立社会主义市场经济体制的要求出发,提出要“加强立法工作”。此外,还要“严格执行宪法和法律,加强执法监督,坚决纠正以言代法、以罚代刑等现象,保障人民法院和检察院依法独立进行审判和检察”。党的十四届三中全会提出要“加快经济立法,进一步完善民商法律、刑事法律、有关国家机构和行政管理方面的法律”,并确立了在20世纪末初步建立适应社会主义市场经济的法律体系的法制建设目标。此外,还提出要“改革、完善司法制度和行政执法机制,提高司法和行政执法水平;建立健全执法监督机制和法律服务机构”。党的十四届五中全会提出要“把经济立法放在重要位置,用法律引导、推进和保障社会主义市场经济的健康发展”,加强立法、司法、执法工作。

3. 法制建设的原则

法制建设应遵循一些基本的准则,最基本的莫过于“法律面前人人平等”原则和“司法独立”原则。党的十一届三中全会提出了两大原则:一是司法独立原则。提出“检察机关和司法机关要保持应有的独立性;要忠实于法律和制度,忠实于人民利益,忠实于事实真相”。二是法律面前人人平等原则。“要保证人民在自己的法律面前人人平等,不允许任何人有超于法律之上的特权。”党的十一届五中全会通过的《关于

党内政治生活的若干准则》提出要“坚持在党纪国法面前人人平等的原则”,“党内决不容许有不受党纪国法约束或凌驾于党组织之上的特殊党员”。党的十二届六中全会将“法纪面前人人平等”作为我国政治和社会生活中不可动摇的准则,提出“不允许有任何超越法律和纪律的特殊人物”。党的十三届四中全会提出了法制建设要坚持社会主义方向。江泽民同志在党的十三届四中全会上指出,“我们的民主和法制建设,决不能离开社会主义的方向和轨道。”

4. 法制建设与党的领导

我国的法制建设是在党的领导下进行的,但这并不意味着党的组织和党员可以不受宪法和法律约束,相反,党员和领导干部应该成为知法守法的模范,自觉在宪法和法律规定的范围内活动。1980年2月,党的十一届五中全会通过的《关于党内政治生活的若干准则》要求:共产党员特别是各级领导干部必须成为遵守国家法律的模范。1981年6月党的十一届六中全会通过《关于建国以来若干历史问题的决议》指出,“党的各级组织同其他社会组织一样,都必须在宪法和法律的范围内活动。”党的十二大报告再次指出,“新党章关于‘党必须在宪法和法律的范围内活动’的规定,是一项极其重要的原则。从中央到基层,一切党组织和党员的活动都不能同国家的宪法和法律相抵触。党是人民的一部分。党领导人民制定宪法和法律,一经国家权力机关通过,全党必须严格遵守。”1983年党的十二届二中全会审议通过的《中共中央关于整党的决定》提出,对于在中央公布《关于党内政治生活的若干准则》以后利用职权和其他条件谋取私利的党员和党员干部,“要责令他们作出检讨,错误严重的,要给以党纪政纪处分,触犯刑律的要依法惩处”。“违犯国法的党员,必须由司法机关依据法律给以处分。”党的十三大报告指出:“党领导人民制定了宪法和法律,党应当在宪法和法律的范围内活动。”党的十三届六中全会审议通过的《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》要求“党组织和党员都要严格依法办事”,“从中央到地方,各级党委都要在深

化政治体制改革中,推进社会主义民主和法制建设”。党的十四届四中全会通过的《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》重申“各级党组织和全体党员要模范地遵守国家的宪法和法律”,“党必须在宪法和法律的范围内活动”。

5. 法制宣传与普及

法制宣传和普及是法律发挥效力的必备环节。法律制定完善后还应让普通民众所知晓。党的十二大报告提出“要在全体人民中间反复进行法制的宣传教育,从小学起各级学校都要设置有关法制教育的课程,努力使每个公民都知法守法。”党的十二届二中全会通过的《中共中央关于整党的决定》在论述“巩固和发展党的成果”时,提出要“对党员进行社会主义法制教育”。党的十二届六中全会对加强社会主义法制教育作了较多的论述,明确指出,“加强社会主义民主和法制的建设,根本问题是教育人”,“要在全体人民中坚持不懈地普及法律常识,增强社会主义的公民意识,使人们懂得公民的基本权利和义务,懂得与自己工作和生活直接有关的法律和纪律,养成守法遵纪的良好习惯。”党的十四大报告指出,“要把民主法制实践和民主法制教育结合起来,不断增强广大干部群众的民主意识和法制观念。”党的十四届三中全会提出要“深入开展法制教育,提高全社会的法律意识和法制观念”。党的十四届五中全会提出“继续深入开展法制宣传教育,提高全民族的法律意识和法制观念”。党的十四届六中全会通过的《中共中央关于加强社会主义精神文明建设若干重要问题的决议》提出“要在全体人民中进行遵守宪法和法律的教育,普及法律常识,增强民主法制观念,使人们懂得公民的权利和义务,懂得与自己工作和生活有关的法律,依法办事,依法律己,依法维护自身的合法权益,善于运用法律武器同违法犯罪行为作斗争”。

6. 民主与法制的关系

民主与法制的关系问题是法制建设的核心问题之一。党的十一届三中全会公报指出,“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。”党的十二大报告提出“社会主义民主的建设必须同社会主义法制的建设紧密地结合起来,使社会主义民主制度化、法律化”。党的十二届六中全会通过的《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》对民主与法制的关系作了系统的论述,认为“不要社会主义民主的法制,决不是社会主义法制;不要社会主义法制的民主,决不是社会主义民主”。党的十三大报告指出:“社会主义民主和社会主义法制不可分割。”

7. 法制建设与改革的关系

党的十三大报告首次对法制建设与改革的关系作了论述,提出“法制建设必须贯串于改革的全过程”。“法制建设又必须保障建设和改革的秩序,使改革的成果得以巩固。应兴应革的事情,要尽可能用法律或制度的形式加以明确。”党的十四大报告提出要特别抓紧制订与完善保障改革开放的法律和法规。党的十四届三中全会审议通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出要“做到改革开放与法制建设的统一”,“改革决策要与立法决策紧密结合,立法要体现改革精神,用法律引导、推进和保障改革顺利进行。”党的十四届五中全会提出要“坚持改革开放和法制建设的统一,做到改革决策、发展决策与立法决策紧密结合”。

二、依法治国方略的提出与发展

“依法治国”方略被确立为党领导人民治理国家的基本方略始于党的十五大,但“依法治国”实际上在党的十五大之前就提出来了。1996年2月8日,中共中央举办领导同志法制讲座。江泽民同志在讲座后的总结讲话中提出要“坚持依法治国”,认为“依法治国是社会进步、社会文明的一个重要标志,是我们建设社会主义现代化国家的必然要求”。1996年3月,八届全国人大四次会议听取了《关于国民经济和社会发展的“九五”计划和2010年远景目标纲要的报告》。该报告指出:“加强法制建设,依法治国,建

设社会主义法制国家,是实现国家长治久安的重要保证”。及至党的十五大报告在“政治体制改革和民主法制建设”部分中提出“健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家”。依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略正式确立下来。1999年3月,九届全国人大二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》第十三条规定:中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。这使得依法治国方略得到国家根本大法的保障。

其后,多次党代会和中央全会对依法治国方略加以丰富和发展(见表2,下页):一是明确了依法治国的基本内涵,确立了依法治国的基本方略;二是确立了社会主义法治理念;三是提出坚持依法执政;四是完善了法律体系,提出到2010年形成中国特色社会主义法律体系;五是推进依法执政,保障司法公正;六是建设法治社会。^[17]

(一)依法治国方略的基本内涵

明确依法治国的内涵,应回答如下问题:依法治国的领导核心是谁,主体是谁,客体是什么,以何为依据,以何种方式,目标是什么。党的十五大报告指出,“依法治国,就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,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。”这就对上述问题作出了回答,即依法治国要在党的领导下进行;广大人民群众是依法治国的主体;依法治国的客体包括国家事务、经济文化事业和社会事务;依法治国应以宪法和法律为依据;依法治国可以通过多种途径和方式进行;依法治国的目标是逐步实现社会主义民主的制度化、法律化。

(二)依法治国方略的贯彻实施

党的十五大报告提出,要“坚持有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。具体来讲,在立法方面,要“加强立法工作,提高立法质量,到

2010年形成有中国特色社会主义法律体系”。在执法方面,要“推进司法改革,从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权,建立冤案、错案责任追究制度。加强执法和司法队伍建设”。在普法方面,要“深入开展普法教育,增强全民的法律意识,着重提高领导干部的法制观念和依法办事能力”。需要指出的是,党的十五大报告将法制建设独立起来,而不再将其归于精神文明建设之中,提出“法制建设同精神文明建设必须紧密结合,同步推进”。

党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》提出要“加强法制建设”,具体包括立法、执法和法制教育等方面。在立法方面,要“重点建立和完善适应社会主义市场经济体制的法律体系,规范市场经济条件下的财产关系、信用关系和契约关系,维护市场秩序,保护公平竞争”。在执法方面,要“加快推行执法责任制、评议考核制,提高行政执法水平。推进司法改革,完善司法保障,强化司法监督,依法独立行使审判权和检察权,严格执法,公正司法”。在法制教育方面,要“深入开展社会主义法制教育,提高全体人民首先是各级领导干部的法制观念”。

党的十六大报告提出了“到2010年形成中国特色社会主义法律体系”的立法目标和任务。相较党的十五大和党的十五届五中全会的提法,其新意在于提出将“推进司法体制改革”作为与“加强社会主义法制建设”并立的部分,要求“进一步健全权责明确、相互配合、相互制约、高效运行的司法体制”。

党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》对“全面推进经济法制建设”作了重点论述,提出要“加强经济立法”,具体包括“完善市场主体和中介组织法律制度”、“完善产权法律制度”、“完善市场交易法律制度”、“完善预算、税收、金融和投资等法律法规”、“完善劳动、就业和社会保障等方面的法律法规”、“完善社会领域和可持续发展等方面的法律法规”。

党的十六届五中全会通过的《中共中央关

表 2 1997~2011 年党代会和党的全会关于法制的相关表述

时间	党代会或 全会名称	文本名称	核心观点
1997 年 9 月 12~18 日	党的十五大	《高举邓小平理论伟大旗帜把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》	(1)依法治国的内涵;(2)依法治国的现实价值;(3)把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来;(4)坚持有法可依、有法必依、执法必严、违法必究
2000 年 10 月 9~11 日	党的十五届五中全会	《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》	(1)建立和完善适应社会主义市场经济体制的法律体系;(2)推进政府工作法制化,从严治政,依法行政;(3)推进司法改革;(4)深入开展社会主义法制教育
2001 年 9 月 24~26 日	党的十五届六中全会	《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》	(1)党的各级组织都必须在宪法和法律的范围内活动;(2)党员干部要做遵纪守法和依法办事的模范
2002 年 11 月 8~14 日	党的十六大	《全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》	(1)实行依法治国和以德治国相结合;(2)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;(3)加强社会主义法制建设;(4)推进司法体制改革
2003 年 10 月 11~14 日	党的十六届三中全会	《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》	(1)全面推进经济法制建设;(2)加强执法和监督
2004 年 9 月 16~19 日	党的十六届四中全会	《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》	(1)要坚持依法治国,领导立法,带头守法,保证执法,不断推进国家经济、政治、文化、社会生活的法制化、规范化;(2)坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一;(3)提高依法执政水平;(4)坚持依法治国和以德治国相结合
2005 年 10 月 8~11 日	党的十六届五中全会	《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》	(1)全面推进依法行政;(2)贯彻实施依法治国的基本方略
2006 年 10 月 8~11 日	党的十六届六中全会	《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》	(1)将依法治国基本方略得到全面落实作为构建社会主义和谐社会的目标和主要任务之一;(2)将实施依法治国基本方略作为构建社会主义和谐社会必须遵循的原则之一;(3)提出“树立社会主义法治理念”; (4)坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一;(5)坚持依法治国与以德治国相结合
2007 年 10 月 15~21 日	党的十七大	《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》	(1)坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一;(2)全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家
2008 年 2 月 25~27 日	党的十七届二中全会	《关于深化行政管理体制改革的意见》	加强依法行政和制度建设
2008 年 10 月 9~12 日	党的十七届三中全会	《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》	(1)坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一;(2)加强农村法制建设,完善涉农法律法规,增强依法行政能力,强化涉农执法监督和司法保护;(3)加强农村法制宣传教育,搞好法律服务,提高农民法律意识,推进农村依法治理

(转下页)

(接上页)

时间	党代会或 全会名称	文本名称	核心观点
2009年9月15~18日	党的十七届 四中全会	《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》	(1)坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,改革和完善党的领导方式和执政方式;(2)坚持科学执政、民主执政、依法执政,着力提高党总揽全局、协调各方能力和水平
2010年10月15~18日	党的十七届 五中全会	《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》	(1)坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一;(2)全面落实依法治国基本方略,完善中国特色社会主义法律体系,维护法制权威,推进依法行政、公正廉洁执法,加强普法教育,形成人人学法守法的良好社会氛围;(3)加快建设社会主义法治国家
2011年10月15~18日	党的十七届 六中全会	《中共中央关于深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》	实行依法治国和以德治国相结合

资料来源:根据历次党代会和党的全会相关文献整理。

于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》指出,贯彻依法治国的基本方略,首要的是形成中国特色社会主义法律体系,这一体系就包括了市场主体、市场交易、市场监管、社会管理、可持续发展等方面的法律法规;二要推进司法体制和工作机制的改革;三要做好普法工作。

党的十七大报告对中国特色社会主义法治建设作出战略部署,提出“全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家”的总任务。具体来讲,一要坚持科学立法、民主立法,完善中国特色社会主义法律体系;二要推进依法行政;三要深化司法体制改革;四要深入开展法制宣传教育,弘扬法治精神。

党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》就加强农村法制建设作了具体规定,提出在立法上要“完善涉农法律法规”,执法上要“强化涉农执法监督和司法保护”,法制宣传和教育上要“加强农村法制宣传教育,搞好法律服务,提高农民法律意识”。

党的十七届五中全会通过的《中共中央关

于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》首次提出要“加快建设社会主义法治国家”。“全面落实依法治国基本方略”,“完善中国特色社会主义法律体系,维护法制权威,推进依法行政、公正廉洁执法,加强普法教育,形成人人学法守法的良好社会氛围”。

(三)依法治国与党的领导、人民当家作主的关系

坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,是社会主义民主政治的特点和优势。^[18]党的十五大报告指出,“依法治国把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来,从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施,保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。”党的十六大报告则首次对党的领导、人民当家作主和依法治国的关系问题作了解答,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”,“党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求,依法治国是党领导人民治理国家的基本方略”。党的十

六届四中全会提出“坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，不断提高发展社会主义民主政治的能力”。要“贯彻依法治国基本方略，提高依法执政水平”，“依法执政是新的历史条件下党执政的一个基本方式。党的领导是依法治国的根本保证。加强党对立法工作的领导，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志”。党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出要“坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一”。党的十七大报告提出要“要坚持中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”。党的十七届三中、四中、五中全会重申“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”。

(四)依法治国与以德治国的关系

2000年6月，江泽民同志在中央思想政治工作会议上的讲话中阐述了法律和道德在国家管理中的作用。他指出：“法律与道德作为上层建筑的组成部分，都是维护社会秩序、规范人们思想和行为的重要手段，它们互相联系、互相补充。法治以其权威性和强制手段规范社会成员的行为。德治以其说服力和劝导力提高社会成员的思想认识和道德觉悟。道德规范和法律规范应该互相结合，统一发挥作用。”党的十六大报告鲜明地提出要“实行依法治国与以德治国相结合”，“依法治国和以德治国相辅相成”。党的十六届四中全会再次提出“坚持依法治国和以德治国相结合”。党的十六届六中全会提出要“坚持依法治国与以德治国相结合”。

(五)依法治国与依法行政的关系

依法治国与依法行政关联密切。依法治国是一项系统工程，涉及诸多领域、方面和环节。依法行政是依法治国的基本内容和重要组成部分，是依法治国的关键，是实施依法治国方略和建设社会主义法治国家对行政机关提出的新要求。党的十五大报告指出，“一切政府机关都必须依法行政，切实保障公民权利，实行执法责任制和评议考核制。”党的十五届五中全会提出，

“推进政府工作法制化，从严治政，依法行政。完善公务员制度。加快推行执法责任制、评议考核制，提高行政执法水平。”党的十六大报告也提出“推进依法行政”。党的十六届三中全会提出要提高行政执法的能力和水平，“建立权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的执法体制”，“改革行政执法体制，相对集中行政处罚权，推进综合执法试点”。党的十六届五中全会在“深化体制改革和提高对外开放水平”部分谈到要“全面推进依法行政，健全科学民主决策机制和行政监督机制”。党的十七大再次提出要“推进依法行政”。党的十七届二中全会将“加强依法行政和制度建设”作为深化行政管理体制改革的总体目标之一，提出要“加强依法行政和制度建设”，“坚持用制度管权、管事、管人”，“切实做到有权必有责、用权受监督、违法要追究”。党的十七届三中全会提出要“增强依法行政能力”。

三、全面深化改革阶段依法治国方略的升华

改革开放以来，特别是依法治国方略提出以来，我国的法制建设与发展工作取得了重大进展，突出表现在中国特色社会主义法律体系形成，使国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设的各个方面实现了有法可依。

现阶段，我国正处于全面深化改革阶段，涉及经济体制、政治体制、文化体制、社会体制和生态文明体制的诸多改革正如火如荼地展开，或是在某地进行试验，或是在全国层面展开。改革必然涉及利益的调整和重构，在此过程中，各种矛盾和问题会集中呈现，我国进入“风险社会”。解决这些矛盾和问题，不能再靠单一的行政命令，而必须依靠法治。与改革开放初期依循“摸着石头过河”的渐进式改革模式不同，现阶段的改革涉及的问题域更广、牵涉的关系更为复杂、难度更大，单一领域的改革收效日益式微，在此情境下，必须加强顶层设计，坚持加强顶层设计与摸着石头过河相结合。

党的十八大以来，以习近平同志为总书记

的党中央高度重视法治,对依法治国方略的全面推进作出了部署,且提出了“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”的新思想,对依法治国方略进行了全面的升华。

(一)提出“全面推进依法治国”,将“依法治国基本方略全面落实、法治政府基本建成”作为全面建成小康社会的标志之一

坚持和发展中国特色社会主义,实现国家治理体系和治理能力现代化,全面建成小康社会,对落实依法治国方略提出了新要求。党的十八大报告将“依法治国基本方略全面落实、法治政府基本建成”作为全面建成小康社会的标志之一,并从立法、执法、司法、守法等方面提出了具体的推进策略。在立法上,要“完善中国特色社会主义法律体系”,“加强重点领域立法,拓展人民有序参与立法途径”。这是在我国已经形成中国特色社会主义法律体系的基础上提出的,其创新之处有二:一是强调重点领域的立法问题,这与我国现阶段强调加强重点领域改革是一致的,改变了以往单纯强调经济立法和行政立法的弊端;二是强调公民参与立法问题,公民应该而且能够通过一定程序和渠道参与立法过程,不再只是法律和法规的约束对象。在执法上,要推进依法行政,做到执法的规范、公正、文明。在司法上,要进一步深化司法体制改革,坚持和完善中国特色社会主义司法制度。在普法上,要“深入开展法制宣传教育,弘扬社会主义法治精神,树立社会主义法治理念”。

2013年2月,习近平总书记在主持中央政治局就全面推进依法治国进行第四次集体学习时对全面推进依法治国方略作了系统的论述。在立法上,要“完善立法规划,突出立法重点,坚持立改废并举,提高立法科学化、民主化水平,提高法律的针对性、及时性、系统性”,“发挥立法的引领和推动作用”。在执法上,行政机关“要带头严格执法,维护公共利益、人民权益和社会秩序”,“要加强对执法活动的监督,坚决排除对执法活动的非法干预,坚决防止和克服地方保护主义和部门保护主义,坚决惩治腐败现象,做

到有权必有责、用权受监督、违法必追究”^①。在司法上,要“确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权”。在普法宣传上,要“深入开展法制宣传教育,在全社会弘扬社会主义法治精神,引导全体人民遵守法律、有问题依靠法律来解决,形成守法光荣的良好氛围”^②。

2013年11月,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》提出,要“完善中国特色社会主义法律体系,健全立法起草、论证、协调、审议机制,提高立法质量,防止地方保护和部门利益法制化”;要“深化行政执法体制改革”,“建立权责统一、权威高效的行政执法体制”,“完善行政执法程序,规范执法自由裁量权”;要“确保依法独立公正行使审判权检察权”,“健全司法权力运行机制”。

(二)提出“三推进”、“三个一体化”、“两个结合”

“三推进”是指“依法治国、依法执政、依法行政共同推进”。以往的党代会和党的全会,对依法治国、依法执政和依法行政作了分别强调和论述,也提出了具体的要求,但从未提出将三者共同推进。“依法执政”是2004年9月党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》提出来的。依法执政、依法行政是依法治国方略的重要内容,是我国实现由“人治”到“法治”的关键所在。依法执政是依法行政的前提,依法行政是依法执政的重要环节。三者关联甚密。2013年2月,习近平总书记在主持中央政治局就全面推进依法治国进行第四次集体学习时强调,全面建成小康社会对依法治国提出了更高要求,要“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进”。党的十八届三中全会再次指出,“建设法治中国,必须坚持依法

①《中央政治局就全面推进依法治国进行第四次集体学习》, <http://politics.people.com.cn/n/2013/0224/c1024-20581427.html>, 2013-02-24。

②《中央政治局就全面推进依法治国进行第四次集体学习》, <http://politics.people.com.cn/n/2013/0224/c1024-20581427.html>, 2013-02-24。

治国、依法执政、依法行政共同推进。”从这些表述中,可以看到我们党对三者关系认识的深化。

“三个一体化”是指“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。姜明安对法治国家、法治政府、法治社会的概念进行了辨析,认为“法治国家是指整个国家公权力的法治化;法治政府主要指国家行政权行使的法治化;法治社会则主要指政党和其他社会共同体行使社会公权力的法治化”^[19]。三者之间的关系体现在:“建设法治国家是建设法治政府的前提,建设法治政府是建设法治国家的关键”;“建设法治国家是建设法治社会的基础,建设法治社会是建设法治国家的条件”;“建设法治政府是建设法治社会的保障,建设法治社会是建设法治政府的目标”^[20]。2013年2月,习近平总书记在主持中央政治局就全面推进依法治国进行第四次集体学习时提出“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,不断开创依法治国新局面”。党的十八届三中全会再次提出“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。

“两个结合”是指法治教育与法治实践相结合、依法治国与以德治国相结合。2013年2月,习近平总书记在主持中央政治局就全面推进依法治国进行第四次集体学习时提出,“要坚持法治教育与法治实践相结合,广泛开展依法治理活动,提高社会管理法治化水平。”“要坚持依法治国和以德治国相结合,把法治建设和道德建设紧密结合起来,把他律和自律紧密结合起来,做到法治和德治相辅相成、相互促进。”

(三)强调“依宪治国”、“依宪执政”

宪法是我国的根本大法,与国家前途、人民命运息息相关。全面推进依法治国的基本方略首要的是全面贯彻实施宪法。

2012年12月4日,在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上,习近平总书记指出,“依法治国,首先是依宪治国;依法执政,关键是依宪执政。新形势下,我们党要履行好执政兴国的重大职责,必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政。党领导人民制定宪法和法律,党

领导人民执行宪法和法律,党自身必须在宪法和法律范围内活动,真正做到党领导立法、保证执法、带头守法。”^[21]

2013年2月,习近平总书记在主持中央政治局就全面推进依法治国进行第四次集体学习时指出,“任何组织或者个人都必须在宪法和法律范围内活动,任何公民、社会组织和国家机关都要以宪法和法律为行为准则,依照宪法和法律行使权利或权力、履行义务或职责。”^①

2013年11月,党的十八届三中全会指出,要“进一步健全宪法实施监督机制和程序,把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。建立健全全社会忠于、遵守、维护、运用宪法法律的制度”,“任何组织或者个人都不得有超越宪法法律的特权,一切违反宪法法律的行为都必须予以追究。”

2014年1月,习近平总书记在中央政法工作会议上强调:各级领导干部要带头依法办事,带头遵守法律,牢固树立法律红线不能触碰、法律底线不能逾越的观念,不要去行使依法不该由自己行使的权力,更不能以言代法、以权压法、徇私枉法。^[22]

(四)将坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一作为坚持中国特色社会主义政治发展道路的关键

中国特色社会主义政治发展道路是我们党带领全国各族人民,经过长期奋斗和实践找到的正确道路。坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一与我国的政治发展有着密切的关联。

以习近平同志为总书记的党中央从推动政治发展的角度来认识三者的有机统一关系,将其提升到了一个新的高度。2012年12月4日,习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上指出,“我们要坚持国家一切权力属于人民的宪法理念,最广泛地动员和组织人民依照宪法和法律规定,通过各级人民代

①《中央政治局就全面推进依法治国进行第四次集体学习》,http://politics.people.com.cn/n/2013/0224/c1024-20581427.html,2013-02-24。

表大会行使国家权力,通过各种途径和形式管理国家和社会事务、管理经济和文化事业,共同建设,共同享有,共同发展,成为国家、社会和自己命运的主人。”^[23]要“坚持党的领导,更加注重改进党的领导方式和执政方式”^[24]。2013年2月,习近平总书记在主持中央政治局就全面推进依法治国进行第四次集体学习时提出,要“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,把党的领导贯彻到依法治国全过程”。2013年11月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》提出,要“紧紧围绕坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一深化政治体制改革,加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,建设社会主义法治国家,发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主”。

(五)强调提升依法执政能力和水平

无论是建设法治国家,还是建设法治政府和法治社会,都要求不断提升依法执政能力和水平,善于运用法治思维和法治方式思考、分析和解决全面深化改革进程中出现的各种矛盾和问题。2012年12月4日,习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上指出,要“提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”^[25]。2013年1月,习近平总书记就做好新形势下政法工作作出重要指示,要求全国政法机关“顺应人民群众对公共安全、司法公正、权益保障的新期待,全力推进平安中国、法治中国、过硬队伍建设”,“进一步提高执法能力,进一步增强人民群众安全感和满意度,进一步提高政法工作亲和力和公信力,努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义”^[26]。2013年2月,习近平总书记在主持中央政治局就全面推进依

法治国进行第四次集体学习时提出,“各级领导机关和领导干部要提高运用法治思维和法治方式的能力,努力以法治凝聚改革共识、规范发展行为、促进矛盾化解、保障社会和谐。”这就要求领导干部在对法治的认识上,更加注重法治的本体性价值;在行为模式上,更加注重法治的基础性作用。**Reform**

参考文献

- [1][2][3][6][7][8][9][10][11][12][14]邓小平:《邓小平文选》(第2卷),1994年,第187、348、333、189、146~147、359~360、146~147、254、146、146、253页
- [4][5][15][16]邓小平:《邓小平文选》(第3卷),人民出版社,1994年,第379、154、163、152页
- [13]中央文献研究室:《十一届三中全会以来重要文献汇编(上)》,人民出版社,1982年,第11页
- [17]袁曙宏:《十六大以来我国依法治国的重大发展》,《国家行政学院学报》2007年第5期,第7~10页
- [18]杨艳春 付维:《党的领导、人民当家作主与依法治国的互动品质探析》,《求实》2013年第6期,第57~60页
- [19][20]姜明安:《论法治国家、法治政府、法治社会建设的相互关系》,《法学杂志》2013年第6期,第7~14页
- [21][23][24][25]习近平:《在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》,《人民日报》2012年12月5日
- [22]《坚持严格执法公正司法深化改革 促进社会公平正义保障人民安居乐业》,《人民日报》2014年1月9日
- [26]《顺应人民对公共安全司法公正权益保障的新期待 全力推进平安中国法治中国过硬队伍建设》,《人民日报》2013年1月8日

(责任编辑:文 骐)