

依法治国基本方略的提出、形成和发展  
肖扬

2007年9月12日，党的十五大郑重提出：“依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略。”“发展民主，健全法制，建设社会主义法治国家。”回顾依法治国基本方略提出、形成和发展的过程，总结依法治国基本方略的成功实践，对于进一步发展社会主义民主政治、不断开创中国特色社会主义事业新局面，具有重要的现实意义和深远的历史意义。

## 一、依法治国基本方略的提出是党中央的重大决策

1993年3月至1998年3月，我担任司法部部长，亲身经历和见证了依法治国基本方略提出的过程。

依法治国基本方略的提出还得从中央举办法制讲座说起。根据党中央关于加强法制建设的要求，1994年下半年，司法部党组经过慎重研究，向党中央正式提出为中央领导同志举办法制讲座的报告，并且草拟了讲座的选题。党中央很快批准了报告和选题。1994年12月9日，中央第一次法制讲座在中南海举行，江泽民同志主持讲座并发表了重要讲话。主讲人是时任华东政法学院教授，现任最高人民法院常务副院长曹建明，题目是《国际商贸法律制度与关贸总协定》。这次讲座后不久，江泽民同志就明确提出：“以后，中央法制讲座要规范化、制度化，每年讲一至两次，形成制度。”

到2002年10月，中央法制讲座共举办了12次。讲座的内容，都是根据国内外形势的发展，针对我国改革和发展的重大问题确定的，涉及国际商贸法律制度与关贸总协定，社会主义市场经济法律制度建设，依法治国、建设社会主义法治国家的理论和实践问题，国际法在国际关系中的作用，“一国两制”与香港基本法，科技进步与法制建设，金融安全与法制建设，社会保障与法制建设，依法保障和促进农村的改革、发展与稳定，依法保障和促进国有企业改革与发展，西部开发与加快中西部发展的法治保障，运用法律手段保障和促进信息网络健康发展等诸多方面。

党的十六大后，以胡锦涛同志为总书记的新一届中央领导集体更加重视领导干部学习，中央政治局经常进行集体学习，听取经济、政治、文化、法律、科技、管理、历史、军事等领域的专家学者讲解相关问题。每次讲座胡锦涛同志都亲自主持并发表重要讲话。2002年12月，胡锦涛同志就任总书记后的第一次中央政治局集体学习，就以宪法为内容。在那次讲座上，胡锦涛同志强调指出，我们党要团结带领全国各族人民抓住机遇、迎接挑战，与时俱进、开拓创新，实现全面建设小康社会的宏伟目标，不断开创中国特色社会主义事业新局面，必须坚持把学习作为全党一项十分重要的任务，不断加强，不断推进，努力使全党的马克思主义理论水平和科学文化水平不断有新的提高。

在随后举行的中央政治局集体学习中，依法治国始终是一个重点。学习的题目包括：坚持依法治国，建设社会主义政治文明；法制建设与完善社会主义市场



经济体制；行政管理体制改革和完善经济法律制度；坚持科学执政、民主执政、依法执政；我国社会主义基层民主政治建设研究，等等。

## 二、依法治国基本方略的形成是中国共产党人智慧的结晶

实行依法治国，建设社会主义法治国家，是前无古人的伟大创举，体现了全国各族人民的共同愿望，是几代中国共产党人共同努力的结果。

中国共产党执政以后，用什么样的方式治理好国家，如何更好地维护和实现最广大人民的根本利益，始终是党的领导集体孜孜以求、不断探索的一个重大的理论问题和实践问题。以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体，领导人民建立起人民民主专政的国家政权，开创了新中国社会主义法制建设的伟大事业。然而，新中国的法制事业也经历了曲折。“文化大革命”中，国家法制惨遭破坏。针对这种现象，以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体，在总结过去经验教训的基础上，坚定地提出了“加强社会主义民主，健全社会主义法制”的历史性任务，确定了“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”的社会主义法制建设方针。邓小平同志强调指出：“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。”他还强调：“还是要靠法制，搞法制靠得住些。”邓小平同志这些重要指示的实质，就是坚定不移地走依法治国之路。中国社会主义法制建设的新局面从此打开。

以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体，在全面推进改革开放和社会主义现代化建设进程中，进一步丰富和发展了邓小平同志的民主法制思想，大力推进社会主义民主法制建设。

1995年下半年，中央举办第三次法制讲座筹备工作开始，司法部党组认为，应当介绍一下法律界最关注的依法治国、建设社会主义法制国家这个根本问题。部党组向党中央正式报了这个选题，同时还报了另一个选题。仅过两天，党中央就批准了部党组的报告，江泽民同志在同时报送的两个选题中，亲自圈定了《关于依法治国、建设社会主义法制国家的理论和实践问题》。

1996年2月8日下午，中央第三次法制讲座在中南海举行。这是一次非同寻常的法制讲座，因为正是在这一次讲座的总结讲话中，江泽民同志提出了依法治国方略，并对依法治国的重大意义进行了全面深刻的阐述。他指出：“加强社会主义法制建设，依法治国，是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分，是我们党和政府管理国家和社会事务的重要方针。”

一个多月后，八届全国人大四次会议把“依法治国，建设社会主义法制国家”作为一条基本方针，写入《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》。与此同时，法律实务界和法学界关于依法治国的探讨形成热潮，有关“法制”与“法治”的讨论成为一大焦点。

1997年9月，“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”被写入党的十五大报告。党的十五大报告同时强调，依



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。

需要特别说明的是，法制讲座提出的“社会主义法制国家”，在十五大报告中变成了“社会主义法治国家”。这是中央在起草十五大报告时认真研究并广泛征求社会各界意见尤其是法学界专家学者意见后决策的结果。“制”和“治”看起来只是一字之差，其实是一次重大的观念变革，表明中国不仅要加强法律制度建设，而且要从治国方式上根本抛弃“人治”传统。

1999年3月，九届全国人大二次会议上，“依法治国，建设社会主义法治国家”这一治国方略，正式写入宪法修正案。从此，我国社会主义民主法制建设进入了一个新的发展时期。

2002年11月，党的十六大报告把依法治国作为社会主义民主政治建设的重要内容和目标，强调：“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。”

党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，提出坚持以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观和构建社会主义和谐社会的奋斗目标，标志着党的执政理念有了重大的新发展，依法治国基本方略因此有了更为坚实的理论 and 实践基础。胡锦涛同志多次强调，要切实将坚持科学执政、民主执政、依法执政落实到加强党的执政能力建设和先进性建设的实践中去，落实到改革开放和现代化建设的各项工作中去，不断推进党执政的科学化、民主化、法治化，更好地团结带领全国各族人民夺取中国特色社会主义事业新的更大的胜利。

今年6月25日，胡锦涛同志在中央党校发表的重要讲话中再次强调：“要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，不断推进社会主义政治制度自我完善和发展。”“全面落实依法治国基本方略，弘扬法治精神，维护社会公平正义。”这是以胡锦涛同志为总书记的党中央关于实施依法治国基本方略新的宣示，是在新的历史起点上加快推进我国社会主义民主法治建设的进程，对建设中国特色社会主义具有重大而深远的影响。

### 三、依法治国基本方略的完善和发展是党执政方式的重大转变

1994年12月9日，在中央举办的第一次法制讲座上，江泽民同志指出，学习和掌握必要的法律知识，努力提高各级领导运用法律手段管理经济、管理社会的本领，这是新时期党对各级领导干部坚持党的基本路线、保证深化改革开放、维护社会稳定的重要要求。建设社会主义法制，实行依法治国，是为了把我们国家建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家。我们正在建立社会主义市场经济体制，必须学会运用法律来规范和引导市场经济的运行，充分发挥市场机



制对经济发展的积极作用，把市场运行纳入规范和法制的轨道，保证社会主义市场经济健康发展。

1996年2月8日，在中央举办的第三次法制讲座上，江泽民同志首次对依法治国基本方略进行了系统全面的阐述。他指出，实行和坚持依法治国，就是使国家各项工作逐步走上法制化的轨道，实现国家政治生活、经济生活、社会生活的法制化、规范化；就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律的规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务；就是逐步实现社会主义民主的制度化、法律化。实行和坚持依法治国，对于推动经济持续、快速、健康发展和社会全面进步，保障国家长治久安，具有十分重要的意义。

这一讲话为依法治国基本方略的确立奠定了坚实的思想理论基础。

2002年12月，新一届中央政治局第一次集体学习时，胡锦涛同志发表了重要讲话。他说，实现十六大提出的宏伟目标和各项任务，要求我们更好地把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来，进一步发展社会主义民主，健全社会主义法制，建设社会主义政治文明，以充分调动全国各族人民的积极性、主动性、创造性，同心同德地推进改革开放和社会主义现代化建设。要做到这一点，必须坚持实施依法治国的基本方略，在全社会进一步树立宪法意识和宪法权威，切实保证宪法的贯彻实施，充分发挥宪法对我国社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展的促进和保障作用。

在这次讲座上，胡锦涛同志还就贯彻实施宪法进行了论述。他强调，第一，要深入学习宣传宪法，不断提高全党全国人民对宪法的重要地位和重要作用、宪法的基本知识和基本内容、贯彻落实宪法的重大意义的认识，在全社会形成崇尚宪法、遵守宪法、维护宪法的良好氛围。要把学习贯彻十六大精神和学习宣传宪法紧密结合起来，把贯彻实施宪法落实到全面实现十六大提出的宏伟目标和各项任务上来。第二，要切实加强法律监督，保证宪法和其他法律得到贯彻实施。这是我们实施依法治国的基本方略、建设社会主义法治国家的根本要求。要加强立法监督和执法监督，坚决纠正各种违宪现象，坚决维护国家法制的统一和尊严。第三，要坚持依法执政，不断加强和改善党的领导。我们党是执政党，应该在贯彻实施宪法上为全社会作出表率。十六大提出党要坚持依法执政，这是我们为加强党的执政能力建设，提高党的领导水平和执政水平，改革和完善党的领导方式和执政方式而提出的一个具有重大政治意义的要求。党的各级组织和全体党员都要做遵守宪法的模范，严格依法办事，带动全社会严格贯彻实施宪法。

2006年6月29日，在中央政治局第三十二次集体学习时，胡锦涛同志进一步指出，坚持科学执政、民主执政、依法执政，是新的历史条件下加强党的执政能力建设和先进性建设的重要内容。科学执政、民主执政、依法执政，核心是要为人民执好政、掌好权。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，不断改革和完善党的领导方式和执政方式，不断提高党的执政能力和领导水平，在为人民治国理政的实践中体现党的先进性、发展党的先进性、永葆党的先进性。



胡锦涛同志还强调，依法执政，就是坚持依法治国、建设社会主义法治国家，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，以法治的理念、法治的体制、法治的程序保证党领导人民有效治理国家。要加强党对立法工作的领导，推进科学立法、民主立法，从制度上、法律上保证党的路线方针政策的贯彻实施。各级党组织都要在宪法和法律范围内活动，全体党员都要模范遵守宪法和法律。要督促和支持国家机关依法行使职权，依法推动各项工作的开展，切实维护公民的合法权益。

这些观点和论述，进一步深化了对依法治国的认识，为实施依法治国基本方略指明了方向。

#### 四、依法治国基本方略的确立，极大地推动了法治建设的新发展

党的十五大特别是党的十六大以来，依法治国，建设社会主义法治国家的进程不断加快，社会主义民主制度进一步完善，中国特色社会主义法律体系基本形成，依法行政全面推进，法治政府逐步建立。人民法院作为依法治国进程的重要参与者、实践者和有力推进者，在“三个代表”重要思想和科学发展观的指导下，各项工作同样协调发展、向纵深推进。

十年来，人民法院紧紧围绕“公正司法、一心为民”的指导方针，努力践行“公正与效率”的工作主题，共审结各类诉讼案件 4865 万件，执结各类案件 2166 万件，为依法惩罚犯罪，维护社会稳定，化解矛盾纠纷，促进社会和谐，做出了应有贡献。在平衡社会利益、体现人民民主、维护法治秩序、弘扬法治精神方面，发挥了重要作用。

在充分发挥审判职能作用的同时，人民法院按照依法治国基本方略的要求，按照党中央确定的司法体制改革的总体目标，牢牢把握司法客观规律，把握基本国情，针对人民群众日益增长的司法需求与人民法院司法能力相对不足的矛盾，进一步推进司法体制和工作机制改革，加强法官职业化建设，完善诉讼制度，健全公开审判、人民陪审员制度，加强司法民主建设，坚持司法为民，加强司法救助，方便群众诉讼，统一行使死刑案件核准权，推动建立和发展多元化纠纷解决机制，等等。人民法院通过司法体制和工作机制改革，更好地维护了人民群众的合法权益，维护了社会公平正义，丰富了依法治国基本方略的内涵。

正确的司法理论指导公正高效的司法实践，而成功的司法实践又丰富了社会主义司法理论。十年中，最高人民法院紧紧围绕依法治国基本方略的落实，加强了司法理论研究工作，并用以指导实践。2001 年，最高人民法院明确把“公正与效率”确立为人民法院的工作主题，要求各级人民法院根据实现司法公正与提高司法效率的需要，推进司法改革和创新。经过多年努力，各级人民法院对公正与效率的认识逐步深化，对司法公正在理论上形成了许多共识。比如，司法公正不仅包括实体公正，而且包括程序公正；不仅要通过审判活动实现司法公正，而且要以人们看得见的方式实现司法公正；司法程序不仅是实现司法公正的必要手段和内在要求，而且本身具有独立的价值，等等。这些从司法实践中不断总结出来的认识成果，使实现“公正与效率”这一法院工作主题的行动更加自觉。



2003年，最高人民法院又明确提出了“司法为民”的根本宗旨和要求，形成了内容丰富的司法为民理论，对指导人民法院的司法改革实践具有重要意义。根据这一理论，社会主义司法制度要通过公正高效的司法活动实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，要把保障人权，依法维护人民群众的合法权益作为法院一切工作的出发点和落脚点，按照“群众利益无小事”的要求，从制度设计到审判作风、工作作风，乃至法官的言行，都要体现司法为民、便民、护民的思想和要求。根据司法为民的理论，人民法院要坚持探索和建立便于当事人诉讼，便于人民法院独立、公正和高效行使审判权的审判方式，简化立案、诉讼程序，实行诉讼（执行）风险提示，加强巡回审判、就地办案，逐步完善司法救助制度，完善人民陪审员制度，努力实现审判法律效果与社会效果的有机统一。

2005年，最高人民法院根据胡锦涛总书记的重要指示，把“公正司法、一心为民”确立为法院工作的指导方针。“公正司法”是人民法院始终追求并努力实现的目标，党的十六届四中全会提出要加强党的执政能力建设，应用和落实到司法领域，就是要全面增强司法能力、提高司法水平，通过公正司法，为改革发展稳定提供坚强有力的司法保障；“一心为民”深刻揭示了人民司法工作的本质和核心，阐明了人民法院的根本性质和根本宗旨，回答了为谁司法、为谁服务，如何司法、如何服务的根本性问题，是党全心全意为人民服务宗旨和执政为民要求在人民法院工作中的具体落实和体现。“公正司法、一心为民”是党中央对人民法院工作提出的新要求、新标准，是人民法院“司法为民”工作宗旨和“公正与效率”工作主题的进一步升华，也是依法治国基本方略对人民司法工作的本质要求。

党的十七大是我们党在我国改革发展的关键时期召开的一次十分重要的大会。作为依法治国基本方略提出的亲历者和见证者，我相信，在十七大精神的指引下，在以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下，依法治国，建设社会主义法治国家的道路将越走越宽广，越走越辉煌！

（作者为最高人民法院院长、首席大法官）

摘自《求是》。

