

新时代全面依法治国的思想、方略和实践

◇ 张文显

本文以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,探索性地将新时代全面依法治国、建设法治中国的新思想、新方略和新实践概括为:保持法治定力、发展法治理论、提升法治方略、拓展法治道路、深化法治实践、统筹法治改革、建设法治强国、加强法治领导。

一、保持法治定力

十八大以来,习近平总书记在一系列重要会议上强调保持战略定力、政治定力、改革定力、文化定力等。在十九大报告中,习近平总书记多次使用“定力”这个概念,用以表达对中国特色社会主义的高度自信和推进“四个伟大”的坚强意志。法治定力是中国特色社会主义现代化的核心定力之一,体现为党和人民对中国特色社会主义法治道路的信心和厉行法治、奉法强国的坚定信念。在十九大报告中,“法治”一词出现34次,“依法治国”出现19次,“法治国家”“法治政府”“法治社会”“依法执政”“依法行政”“公正司法”以及公平正义、人权保障、财产权益等相关法学概念也是多次出现,可以说十九大报告通篇贯穿法治精神,彰显法治定力。

法治定力形成于对新中国成立以来我国法治问题上的颠覆性错误和沉痛教训的反思。法治定力来自于厉行法治、依法治国、法治惠民的美好体验。

法治定力来自于习近平总书记对政治和社会文明规律的科学分析。在当代中国,保持法治定力有其历史逻辑、实践逻辑、理论逻辑。正是这三种逻辑所形成的合力,构建了法治定力。

二、发展法治理论

中国特色社会主义法治理论引领我国法治实践的唯一正确的理论。习近平总书记指出:“中国特色社会主义法治理论,本质上是中国特色社会主义理论体系在法治问题上的理论成果”,是“我们党处

理法治问题的基本立场”。这是对中国特色社会主义法治理论的科学定位。

中国特色社会主义法治理论是改革开放以来法治建设实践的成果,是全党智慧的结晶。在中国特色社会主义法治理论体系形成和发展过程中,邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观作出了重要贡献,但它的最大贡献者是习近平同志。党的十八大以来,习近平总书记在全面推进依法治国、加快建设法治中国、推进国家治理现代化新的伟大实践中,提出并论述了中国特色社会主义法治一系列重大理论问题和实践问题,提出了一整套新概念、新命题、新论断、新观点、新理论,形成了内容丰富、体系完整、逻辑严谨、具有纯熟理论思维和鲜明实践面向的法治理论,创立了“习近平新时代中国特色社会主义思想法治思想”。这是党的十八大以来我国依法治国和法治建设最重要、最辉煌的成就。习近平新时代中国特色社会主义思想集中体现了我们党在新时代全面依法治国的理论建树、理论创新、理论贡献。

党的十九大报告在许多方面丰富和创新了法治理论,实现了中国特色社会主义法治理论的新飞跃。一是丰富和创新了法治发展和法治现代化理论。二是为社会主要矛盾转化后满足人民对法治的新期待新要求和提升法治国家标准提供了理论依据。三是深化了法治的本体论和价值论,把全面依法治国上升为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略,提升了法治在社会主义现代化强国建设中的地位和作用。四是提出了一系列新概念、新命题、新观点。

发展中国特色社会主义法治理论的基本原则包括:一要坚持“以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导”。二要“符合中国实际”,贴近中国实践。三要“具有中国特色”,就是要体现当代中国法治道

路和法治精神,形成鲜明的中国法治理论体系和话语体系,以此打破西方法治理论和法治话语体系的支配地位,消解西方法治中心主义的影响,提升中国在国际社会的法治话语权和在全球治理中的影响力。四要“体现社会发展规律”,包括全面建成小康社会的规律、全面深化改革的规律、全面依法治国的规律、全面从严治党的规律,体现经济、政治、社会、文化、生态发展规律,体现司法文明、法治文明、政治文明、社会文明的一般规律,等等。

发展中国特色社会主义法治理论的主要路径包括:第一,“从我国基本国情出发”,包括政治国情、经济国情、法治国情、党情社情、历史和时代方位等。第二,“同改革开放不断深化相适应”。当然,“适应”不意味着消极地跟在实践后面,而是要有远见卓识,做到理论先行。第三,着力总结和运用党领导人民实行法治的成功经验,在法治经验理论化的基础上,不断凝练精辟的法治理论要素。第四,坚持问题意识和问题导向,不断发现问题、解答和解决问题,在发现和解决问题中深化和拓展理论研究,实现理论观点的突破,促成新概念新命题新理论的生成。第五,要“坚持不忘本来、吸收外来、面向未来”,在“向后看”“向外看”“向前看”的三种视野中,继承和弘扬中华优秀传统文化精华,借鉴世界上的优秀法治文明成果,预判中国特色社会主义法治发展趋势,力求做到古为今用、洋为中用、中西合璧、与时俱进。

发展中国特色社会主义法治理论,学科体系建设是重要抓手。我们必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持不忘本来、吸收外来、面向未来,大力加强法学基础学科、升级转型传统学科、加快发展新兴学科,积极扶植交叉学科,使我国的法学体系充分体现继承性和民族性、原创性和时代性、系统性和专业性、国际先进性和世界融通性。

三、提升法治方略

习近平总书记在十九大报告中首次将党在新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略概括为十四个“坚持”,其中第六个“坚持”是“坚持全面依法治国”。十四个“坚持”是一个内在协调的整体,它们一起围绕着全面准确贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想,共同推进新时代中国特色社会主

义的伟大实践。坚持全面依法治国方略既是十四个“坚持”之一,又对其他十三个“坚持”的实施和实现起到支撑和保障的作用。

把坚持全面依法治国上升为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略,是十九大的一项重大理论创新和实践创新。1997年,党的十五大首次把依法治国确立为党领导人民治理国家的基本方略,十八大把法治明确为治国理政的基本方式,十九大进一步把坚持全面依法治国上升为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略,从国家治理局部性方略到坚持和发展中国特色社会主义全局性方略,凸显了法治在“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局中的地位,提升了法治在推进国家治理现代化和建设社会主义现代化强国中的基础性、支撑性、引领性作用。

在提升全面依法治国方略全局性地位和作用的同时,全面依法治国基本方略自身的内涵、要旨和形象也全面升华。集中体现为两个方面:一是以加强人权法治保障、推进人权保障法治化为导向,提升全面依法治国方略。二是以实现高度的政治文明为目标,提升全面依法治国方略。

四、拓展法治道路

全面推进依法治国,必须走对路。这条路就是中国特色社会主义法治道路。走中国特色社会主义法治道路,必须坚持党的领导,坚持中国特色社会主义制度,坚持以中国特色社会主义法治理论为指导。建设中国特色社会主义法治体系和法治国家,必须坚持党的领导,坚持人民主体,坚持法律面前人人平等,坚持依法治国与以德治国相结合,坚持从实际出发。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央强调,在坚持和拓展中国特色社会主义法治道路这个根本问题上,要树立自信、保持定力。

关于中国特色社会主义法治道路,习近平总书记既旗帜鲜明地强调“坚持”,也身体力行地推进“拓展”,坚持唯物辩证法,以新的实践和理论深化了中国特色社会主义法治道路的核心要义和基本原则,拓展了中国特色社会主义法治道路,使中国特色社会主义法治道路越走越宽广、越走越辉煌。

第一,从依法治国到全面依法治国。十五大将

“依法治国”作为党领导人民治理国家的基本方略。十八大提出“全面推进依法治国”。十八届四中全会以“全面推进依法治国”为主题,对新时代、新阶段的法治建设作出了全面、全新部署,确定了全面推进依法治国的指导思想、总目标和重大任务,推出了190项对依法治国具有重要意义的改革举措,并形成了内涵更为精致的“全面依法治国”的概念。十九大报告进一步把“坚持全面依法治国”作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的十四条基本方略之一。从“依法治国”到“全面推进依法治国”再到“全面依法治国”,提法的变化表明依法治国的思路越来越清晰、越来越精准。

第二,从建设法治国家到建设法治中国。十八大以后,习近平总书记明确提出“法治中国”的科学命题和建设法治中国的重大任务。三中全会把“推进法治中国建设”上升为党中央的正式决定。四中全会的决定要求“全党同志必须更加自觉地坚持依法治国、更加扎实地推进依法治国,努力实现国家各项工作法治化,向着建设法治中国不断前进”。

法治中国是法治国家的升级版、拓展版。“建设法治中国”是对今后一个时期法治建设的科学定位和总体部署。法治中国的内涵比法治国家更加丰富、更加深刻,更具时代特征:建设法治中国,不仅要建设法治国家,还要建设法治社会、法治政府;不仅要推进依法治国,还要推进依法执政、依法行政;不仅要推进法治硬实力建设,还要推进法治软实力建设,弘扬社会主义法治精神,建设社会主义法治文化,培育社会主义法治理念。从法治国家到法治中国的转型,意味着我国法治建设的拓展、深化和跨越。

第三,从建设法律体系到建设法治体系。2011年3月10日,在第十一届全国人民代表大会第四次会议上,全国人大常委会工作报告庄严宣告中国特色社会主义法律体系已经形成。由此,我国法治建设的总抓手开始由建设中国特色社会主义法律体系转向建设中国特色社会主义法治体系。十八届四中全会将“建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家”作为全面推进依法治国的总目标。从“法律体系”到“法治体系”的升级,体现了我们党

对法治建设规律认识的不断深化。

第四,从形式法治的“法律之治”到形式法治与实质法治融合的“良法善治”。十八大以来,我们党提出“法律是治国之重器,良法是善治之前提”,十九大报告进一步提出“以良法促进发展、保障善治”。这是对中国特色社会主义法治作为形式法治与实质法治相统一的法治模式的精辟定型。中国法治不仅应当是形式上的法律之治,更应当是实质上的良法之治。良法善治的理论和实践超越了工具主义法治和形式主义法治的局限,是现代法治理论的重大创新,也是我国法治建设的质的飞跃。

第五,从推进依法治国到统筹推进依法治国和依规治党。依法治国与依规治党有着内在联系,治党与治国相辅相成,依法执政与依规执政高度契合,缺一不可。这是对党的执政规律、治国理政规律的新认识。依法治国与依规治党有机统一使中国共产党领导的法治中国从根本上区别于“法治美国”“法治英国”等西方法治模式和发展路径。

第六,从国内法治向国际法治和全球治理拓展。以构建人类命运共同体为目标,以推动全球治理体系和治理规则变革为动力,秉持共商共建共享的全球治理观,建设国际法治,推进国际关系法治化。积极参与并努力争取主导国际立法,参与和支持国际执法、国际司法、国际仲裁,参与国际法律服务,积极开展法律外交。

五、深化法治实践

十八大以来,在习近平新时代中国特色社会主义思想的引领下,我国民主法治建设迈出重大步伐。科学立法保证良法善治,严格执法维护法律权威,公正司法确保公平正义,全民守法提振社会文明,法治国家、法治政府、法治军队、法治社会、法治经济建设相互促进,中国特色社会主义法治体系日益完善,国家治理体系和治理能力现代化迈出新步伐。但是,在一个封建专制和人治传统根深蒂固、法治虚无主义“左”的思潮不时沉渣泛起的国度,要全面厉行法治,实现法治文明,绝不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的,而必须持续不断地深入推进。十九大作出“社会矛盾和问题交织叠加、全面依法治国任务依然繁重、国家治理体系和治理能力有待加强”

的正确判断,并就深化依法治国实践作出了新的顶层设计和近中期安排。新设计、新安排既与十八大、十八届三中全会、四中全会全面推进依法治国的战略部署有机衔接,又提出了新时代全面依法治国的新要求、新抓手。

(一)深化法律体系建设实践

经过不懈努力,中国特色社会主义法律体系已经形成。但是,法律体系形成并不意味着法律规范体系已经完备,更不意味着法律体系已经完善,而是要不断发展完善。

十九大进一步提出了完善法律体系、深化法律体系建设的目标和任务,这就是“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系”,“推进科学立法、民主立法、依法立法,以良法促进发展、保障善治”。提出“依法立法”,使立法原则更加完备,有利于确保社会主义法制的统一、尊严和权威。以良法促进发展、保障善治,对立法质量提出了更高标准。十九大还提出了一系列重点领域立法,诸如保障和发展公民权利立法、市场经济立法。

(二)深化法治体系建设实践

建设中国特色社会主义法治体系,就是在中国共产党领导下,坚持中国特色社会主义制度,贯彻中国特色社会主义法治理论,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。经过近几年的努力,中国特色社会主义法治体系日益完善。但是,与“法治体系是全面依法治国总目标”、“法治体系是国家治理体系的重要依托”“在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化”等定性、定位和目标要求相比,建设完善的中国特色社会主义法治体系的任务仍然繁重。党的十九大把建设中国特色社会主义法治体系作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的重要思想和基本方略,这为深化法治体系建设实践、加快建设完善的中国特色社会主义法治体系提出了更高的目标,形成了更强大的推力。十九大报告还对如何加快建设和完善中国特色社会主义法治体系提出了具体要求。

(三)深化宪法实施监督实践

为保证宪法实施,十八届三中全会提出,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。四中全会提出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,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;建立宪法宣誓制度;在全社会普遍开展宪法教育,弘扬宪法精神。十九大进一步把加强宪法实施和监督作为深化依法治国实践的首要任务,把“推进合宪性审查工作”作为维护宪法权威、加强宪法实施和监督的重要抓手。

(四)深化法治政府建设实践

建设法治政府是全面依法治国的关键。党的十八大提出到2020年基本建成法治政府。四中全会进一步明确了法治政府的标准,提出建成职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。

十八大以来,在全面依法治国的总体框架内,法治政府建设取得了显著成效,然而,以法治政府的六条标准和六个路径衡量,仍有较大差距。针对这种情况,十九大要求“建设法治政府,推进依法行政,严格规范公正文明执法”,“深化机构和行政体制改革”,“转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府”,提出在2020年到2035年期间基本建成法治政府。

(五)深化司法体制改革实践

推进司法体制改革是依法治国、建设法治中国的重中之重。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央着力推进司法体制改革,解决了许多长期想解决而没有解决的难题,办成了许多过去想办而没有办成的大事。推进司法体制改革的力度前所未有,建设公正高效权威的社会主义司法制度,建设更高水平的社会主义司法文明的成效也前所未有。

然而,由于各种原因,司法体制改革仍在一定程度上存在不配套、不协调、进展不平衡、实效不充分等问题,为此,十九大继续加大司法体制改革的力度,提出“深化司法体制综合配套改革,全面落实司法责任制,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”。

(六)深化法治社会建设实践

党的十八大闭幕不久,习近平总书记就提出“法治国家、法治政府、法治社会一体建设”,四中全会就法治社会建设进行专门部署。与法治国家和法治政府建设相比,法治社会建设难度更大,任务更繁重。所以,十九大把法治社会建设作为法治中国建设的重心,特别强调打造共建共治共享的社会治理格局,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平;重视乡村治理,努力健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系;推进社会主义法治文化建设,加大全民普法力度,在全社会增强法治观念,树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念,使尊法学法守法用法成为全体人民、尤其是各级党组织和全体党员的共同追求和自觉行动;推进平安中国建设,为人民群众创造安居乐业的法治环境。

此外,深化依法治国实践还有很多面向、很多任务。诸如:深化法治经济建设实践,以完善产权制度和要素市场化配置为重点推进经济体制改革,以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向,完善社会主义市场经济法律制度,营造公平竞争、规范有序的经济法治环境。

六、统筹法治改革

十八大以来,以习近平同志为核心的党中央始终把全面依法治国、建设法治中国作为全面深化改革的重要方面和重大任务,作为国家治理领域广泛而深刻的革命强力推进。党中央直面法治建设领域的突出问题,回应人民群众期待,坚持改革方向,提出对依法治国具有重要意义的一系列改革举措;“对依法治国具有重要意义的改革举措,纳入改革任务总台账,一体部署、一体落实、一体督办”;坚定不移地推进法治领域的改革,三中全会出台了20多项重大法治改革举措,四中全会出台了190项重大法治改革举措,其中许多法治改革举措是涉及利益关系调整和权力格局变动的“硬骨头”,是躲不开、绕不过的“深水区”,是多年来想都不敢想、想了也不敢做、做了也未做成的老难题;以改革思维和改革方式推进法治建设,大力解决立法不良、有法不依、执法不

严、司法不公、监督疲软、权力腐败、人权保障不力等突出问题;要求各级党政机关和领导干部必须从党和国家事业发展全局出发,全面理解和正确对待中央提出的重大法治改革举措,深刻领会法治改革的重大现实意义和深远历史意义,自觉支持改革、主动拥护改革、积极参与改革,做法治改革的促进派。

根据十九大报告指明的方向,在新时代新征程中深入推进法治改革,应着力增强改革的系统性、整体性、协同性,突出改革的统筹性、配套性。一是统筹法治改革与其他领域的改革。二是统筹法治领域的各项改革。三是统筹推进各项法治改革的综合性配套改革。四是统筹安排全面建设社会主义现代化强国总目标、总任务之内各领域、各方面改革发展目标,解决不同领域之间改革发展不充分、不平衡、不协调的突出矛盾和问题。

七、建设法治强国

建设法治强国是全面建成社会主义现代化强国的必然要求。为了全面建成社会主义现代化强国,党的十九大提出了近期、中期、远期三个阶段性目标,每一个阶段都包括有法治现代化目标。

党的十九大报告并未对33年后社会主义现代化强国做出详细的描述、规定具体的指标,而只是给出了符合历史逻辑的概念图,这体现了以习近平同志为核心的党中央求真务实的科学精神。虽然没有具体描述和具体指标,甚至没有“法治”字眼出现,但是从“民主”“政治文明”“国家治理体系和治理能力现代化”“现代化强国”这几个关键词,我们可以做出较为具体的展望和描述,提出法治强国的基本规格和标志:

第一,法治成为国家与社会的核心价值,全社会尊重法治、信仰法治、坚守法治,法律知识广泛普及,遵纪守法成为公民习惯、社会常态,法治文明达到更高水平,法治社会基本形成。

第二,从有法可依、有法必依、执法必严、违法必究到科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,实现形式法治与实质法治的高度融合,在此基础上实现良法善治,法治成为国家治理和社会治理的核心资源、党和政府治国理政的根本方式,成为支撑国家兴旺发达的强大力量。

第三,宪法具有极大权威,法律具有普遍的实效。

第四,法治国家和法治政府全面建成,人权和公民权利得到切实尊重和保障,国家公共权力受到有效约束和监督。

第五,国家治理体系和治理能力实现现代化,法治体系成为国家治理体系和治理能力的基石,全面建成内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规制度体系,执政党依法执政、人民政府依法行政、司法机关和监察机关依法办案的水平、能力和文明程度领先国际社会。

第六,在国际关系和全球治理中,拥有话语权、决策权和规则制定权。

以上述理想标准衡量,我国距离社会主义现代化法治强国的目标,依然是任重道远。

八、加强法治领导

坚持党对法治的领导,是我国社会主义法治建设的基本经验。十八大以来,习近平总书记就依法治国和法治建设必须坚持党的领导发表了一系列重要论述。这些深刻的论述教育了全党和全国人民,进一步统一了思想认识,确保依法治国和法治建设在党的集中统一领导下全面推进。

改革开放以来的实践证明,我国法治建设之所以能够取得一系列重大成就,根本原因就在于坚持了党的领导。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视党对依法治国和法治建设的领导,在党执政的历史上首次用一次中央全会即十八届四中全会专题研究部署依法治国,为全面依法治

国做出了顶层设计。由习近平总书记亲自担任组长的中央全面深化改革领导小组先后30次研究了54件重大法治改革方案,充分体现了党对法治工作集中统一领导的制度优势和组织优势,提高了法治改革方案的感召力和执行力。

在新时代新征程的关键时期,党的十九大报告从理论上、政治上、组织上就加强党对法治的领导作出了新的理论阐述,提出了新的政治要求,也作出了重大的组织安排。

为了更好、更有效地坚持党的领导,要把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来,把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关、监察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来,把党领导人民制定和实施宪法法律同坚持党在宪法法律范围内活动统一起来。还要把依法执政与以法执政结合起来。依法执政的要义是党依据宪法法律行使领导权和执政权,依据宪法法律推进改革,做到改革于法有据。而以法执政强调的是党要善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,运用宪法法律实现党对国家和社会的领导,提高领导立法、保证执法、支持司法、监督守法的本领。

作者简介:张文显,河南南阳人,中国法学会副会长,吉林大学哲学社会科学资深教授,司法文明协同创新中心首席科学家。

(摘自《中国法学》2017年第6期,原文约24000字)