

【法学研究】

全面依法治国的目标要求及其实现路径

叶 蕤

摘要:全面依法治国,是新时代治国理政的基本方略,是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障。党的十八届四中全会提出,全面依法治国总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。推进全面依法治国,要从中国实际出发,树立辩证思维和统筹思维,坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一,紧紧围绕坚持和完善中国特色社会主义法治体系这个总抓手,实现依法治国、依法执政、依法行政共同推进,法治国家、法治政府、法治社会一体建设。

关键词:全面依法治国;中国特色社会主义法治体系;总目标;实现路径

中图分类号:D920.0

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)02-0059-04

法治兴则国兴,法治强则国强。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央准确把握历史发展大势,科学判断国家发展所处历史方位,立足现实国情,着眼于全面提升国家治理水平,把全面依法治国纳入“四个全面”战略布局,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦、推动构建人类命运共同体提供了科学指引。本文就全面依法治国的目标要求及其实现路径进行探讨。

一、推进全面依法治国总目标的核心要义

党的十八届四中全会提出,全面依法治国总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。法律是治国之重器,良法是善治之前提。更好实现全面依法治国总目标,建设社会主义法治国家,必然要求不断坚持和完善中国特色社会主义法治体系。

第一,中国特色社会主义法治体系是国家治理体系的重要组成部分。我们要建设的法治体系,本质上是中国特色社会主义制度的法律表现形式。^①我国一整套关于国家治理现代化的制度体系主要通过宪法和法律确立下来,这些制度为国家治理提供

了重要保障。另外,国家治理能力主要体现为运用法律管理社会事务的能力。国家通过实施法律对社会运行的各个方面进行调节、完善、规范,运用法治手段化解社会矛盾纠纷、维护社会秩序。这些运用法治手段的过程都是实现国家治理的过程。在现代国家,法治的目的与国家治理目标是高度统一的。维护公平正义是现代法治的最高价值,而国家治理的主要目标之一就是实现良法善治。国家通过制定良好的法律,规范权力运行,提供公共服务,保障人民依法有序参与公共管理,保护人民的合法权益。

第二,建设中国特色社会主义法治体系是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求。党的十九届四中全会把“坚持全面依法治国”作为国家制度和国家治理体系的13个显著优势之一,是对法治在治国理政中重要地位的再次确认。纵观中国古代历史,国力较强盛的朝代都重视法律制度建设,如秦因商鞅变法而跻身强国之列,汉以汉律治国开疆拓土,唐因《贞观律》《唐律疏议》成就盛世。世界史上,大国崛起也一定伴随制度创新尤其是法律制度创新,如15世纪地理大发现后荷兰之所以能以很少的国土和人口成就一时海上霸权,其率先发起的航海规

收稿日期:2019-12-06

作者简介:叶蕤,女,北京大学法学院博士生(北京 100088),美国哥伦比亚大学法学院访问学者(2015—2016年)。

则、贸易规则、金融规则是重要因素。中华人民共和国成立 70 年来特别是改革开放 40 多年来的实践也证明,国家越是发展强盛,越需要法治保驾护航。“全面推进依法治国是解决我们在发展中面临的一系列重大问题,解放和增强社会活力、促进社会公平正义、维护社会和谐稳定、确保国家长治久安的根本要求。”^②中国特色社会主义法治体系能够保证国家治理始终在法治轨道上稳步推进,使国家治理目标更能凝聚共识,治理效能更具可预见性,更能赢得社会公众的支持和拥护。

第三,建设中国特色社会主义法治体系是推进全面依法治国的总抓手。全面依法治国涉及法治国家、法治政府、法治社会等方面,涉及立法、司法、执法、守法等环节,迫切需要一个具有统领性的理论体系引领发展。较之以往的法治理论体系,中国特色社会主义法治体系贯通法律规范、法律实施、法治监督、法治保障、党内法规五大领域,涵盖法治建设的全过程和各环节,构建起一个逻辑严密、相互关联、科学完备的依法治理系统,为推进全面依法治国提供了总抓手。党的十八大以来依法治国取得的巨大成就表明,这个总抓手是适应我国经济社会发展要求的科学体系。

二、推进全面依法治国的基本原则

全面依法治国总目标的提出,对我国法治建设全局必将产生广泛而深远的影响。在推进全面依法治国的过程中,应遵循以下四个基本原则。

第一,最根本的是坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一。习近平指出,“把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来是我国社会主义法治建设的一条基本经验”^③,“全面依法治国,核心是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”^④。中国实现从专制政治向人民当家作主转变,在根本上是因为有中国共产党的领导。中华人民共和国成立后,中国共产党确立了一系列人民民主专政的国家制度,建立了人民当家作主的国家政权,从各层次各领域扩大人民依法有序参与国家治理。改革开放 40 多年来特别是党的十八大以来,党通过厉行法治、支持法治、保障法治,更加有效地把人民当家作主落实到各个方面。人民当家作主是国家治理的根本目的,坚持党的领导是实现人民当家作主的根本前提,依法治国是人民当家作主

的重要保障,三者有机统一、不可偏废。

第二,坚持辩证思维。全面依法治国是一个系统工程,只有坚持科学、辩证思维,才能处理好法治建设中各种对立统一关系。其中,要处理好法治与政治的关系,“党的领导与社会主义法治是一致的。社会主义法治必须坚持党的领导,党的领导必须依靠社会主义法治”^⑤;要处理好法治与德治的关系,“治理国家、治理社会必须一手抓法治、一手抓德治,既重视发挥法律的规范作用,又重视发挥道德的教化作用,实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰”^⑥;要处理好法治和改革的关系,“重大改革要于法有据”^⑦,“在法治下推进改革,在改革中完善法治”^⑧,“改革与法治如鸟之两翼、车之两轮”^⑨。这三个重要的辩证关系,不仅关涉中国特色社会主义法治体系的核心理论问题,也关涉中国特色社会主义法治道路的方向问题。

第三,坚持从我国实际出发。我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,这是基本国情,也是我们进行依法治国顶层设计的基点。社会主义初级阶段的社会生产力发展水平、社会基本矛盾的变化、国际发展环境等,都极大地影响我国法治建设的模式和路径。社会主义初级阶段政治、经济、社会、文化等方面的现实国情尤其是中华传统文化,都是影响我国法治文化和理念的关键因素。“全面推进依法治国,必须从我国实际出发,同推进国家治理体系和治理能力现代化相适应,既不能罔顾国情、超越阶段,也不能因循守旧、墨守成规。”^⑩

第四,坚持统筹协调。按照现代系统论,国家治理是系统工程,要以整体性、协同性、有序性为原则,实现各种社会要素之间合理分工、搭配、协作。在“中国特色社会主义法治体系”提出之前,法治建设各领域大都存在缺乏统筹衔接的现象及制度碎片化、形不成制度合力等问题。党的十八大以来,我国法治建设体系化程度越来越高,不仅在法治建设模式上实现了从法律体系向法治体系的飞跃,还在法治建设目标上实现了“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”向“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的精准化转变,在法治建设路径上更是提出了“法治国家、法治政府、法治社会共同推进,依法治国、依法执政、依法行政一体建设”的工作布局。这些变化极大促进了法治建设的整体性、系统性、协同性,有利于把制度优势转化为治理效能。

三、推进全面依法治国的路径

推进全面依法治国,要义在于落实“全面”二字,前提是贯彻实施好宪法,重点是坚持和完善中国特色社会主义法治体系这个总抓手,战略布局是使国内、涉外法治建设平衡发展,最终目标是实现共同推进、一体建设。

第一,深入贯彻实施宪法,全面树立宪法的权威和尊严。宪法是国家的根本大法,依法治国首先要依宪治国,依法执政首先要依宪执政。^①宪法不仅是制定法律、法规、规章、规范性文件的前提和基础,也是全面依法治国的总依据。贯彻实施好宪法,应成为全面依法治国的首要任务,成为建设中国特色社会主义法治体系的总前提。当前,宪法实施和监督方面还存在一些问题。比如,对宪法的信仰和敬畏还未成为社会自觉,遵守、运用和维护宪法的社会氛围还需要增强;“违法有责任、违宪无责任”的问题尚未得到有效解决;党的十九大提出“合宪性审查”要求后,合宪性审查工作还没有发挥应有的效力,备案审查工作也只是针对违犯法律的情形进行纠错;截至目前,全国人大常委会尚未公开行使撤销违宪违法文件的权力;宪法解释工作还处于破冰阶段,尚未形成宪法解释的制度性安排。如果宪法实施和监督不能落到实处,全面依法治国必将是空谈。针对这些问题,党的十九届四中全会再次强调,“加强宪法实施和监督,落实宪法解释程序机制,推进合宪性审查工作,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”。应尽快出台落实这些举措的法律、法规、规范性文件,真正以看得见、摸得着的方式维护宪法的权威和尊严。

第二,建设完备的法律规范体系。法律规范是国家权力运行的逻辑起点和制度依据。2010年年底,中国特色社会主义法律体系基本形成,这标志着我国已基本实现“有法可依”的法治建设目标。建设完备的法律规范体系,不仅要完善“硬法”体系,即以宪法为核心,以法律、行政法规、地方性法规、规章为骨干的法律体系,还要重视完善“软法”体系,即包含乡规民约、行业规章、社会组织章程、社会道德规范、惯例等的社会规范体系。要不断完善立法体制机制,破解部门之间立法协调难题,有效抑制部门利益法治化冲动。要坚持科学立法、民主立法,有效扩大公众参与立法的范围,健全公众意见征集、采

纳情况反馈制度,增强立法的可执行性。要坚持依法立法,进一步提高立法程序法治化水平。要坚持立改废释并举,使法律规范适应形势发展需要,保证重大改革于法有据。

第三,建设高效的法治实施体系。制度的生命在于实施。法令行则国治,法令弛则国乱。法律体系基本形成后,依法治国的重点要及时转移到法律实施上来。广义上,法律实施的主体不仅包括执法机关、司法机关,还包括公民、法人、其他组织等,涵盖执法、司法、守法等环节。建设高效的法治实施体系,首先要将推进法治政府建设作为重点任务。政府要全面依法履职,完善依法决策机制,严格规范公正文明执法,加强政务公开和诚信建设,营造法治化营商环境。其次要坚定不移推进司法体制改革。要不断完善司法权力运行机制,保障司法审判独立地位,提高司法审判效能。最后要创新普法方式。要全面落实“谁执法、谁普法”的普法责任制,围绕人民群众的实际需求提供全方位、高质量的公共法律服务。

第四,建设严密的法治监督体系。对法治工作进行监督是法治实施的有力保障。建设高效的法治监督体系,首先要坚持问题导向。当前,在立法领域,备案审查工作尚未完全实现“有件必备、有备必审、有错必纠”,存在“立法放水”现象;在执法领域,滥用职权、知法犯法、选择性执法、逐利执法等是群众反映强烈的突出问题;在司法领域,还存在少数司法人员徇私枉法,一些冤假错案得不到及时纠正等现象;在守法领域,存在违法成本偏低、法律威慑力不强等问题。党的十八届四中全会提出,要加强“党内监督、人大监督、民主监督,行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督”的制度建设。监督是否有效,关键在于能否让这些监督形式形成合力、有效衔接,充分发挥各自的独特优势,使违法、不当行为得到及时有效的纠正。其次要从权力运行的关键环节入手,打造法治监督体系。要科学配置权力运行机制,使行政权、监察权、审判权、检察权之间形成相互制约、相互配合的良性机制。最后要严格权力行使的程序、范围、标准等,防止权力滥用。要健全问责机制,对违法用权形成威慑,让违法用权者付出代价。

第五,建设有力的法治保障体系。全面依法治国具有长期性,必须为法治提供有力的保障、支撑。

法治保障既包括政治保障、思想保障、体制保障,又包括人财物等物质条件保障。要善于把党的领导贯穿立法执法司法守法各个环节,为全面依法治国提供有力的政治和思想保障。要不断推进司法体制综合配套改革,切实形成省以下地方法院、检察院人财物统一管理,建立符合职业特点的司法人员分类管理制度,健全司法人员职业保障制度。要重视法治人才培养,优化法学教育,促进人才交流,为依法治国提供可靠的人才保障。要提供科技保障,善于利用现代信息、人工智能技术开展法治建设。

第六,形成完善的党内法规体系。中国共产党的领导是全面依法治国的根本政治保证。建设完善的党内法规制度体系,是增强党依法执政能力的重要保障。把党内法规体系纳入中国特色社会主义法治体系,是实现党对全面依法治国集中统一领导的本质要求。要进一步推动党内法规和法律衔接、协调,把党的领导体现到具体法律规定中,在党内法规中对党员提出遵法学法守法用法的具体要求。要进一步完善党内法规立改废释制度,加强备案审查和解释工作,切实提高党内法规的完备性和科学性。要重视党内法规的贯彻执行,建立健全学习宣传党内法规的常态化机制,进一步加大对违规行为的追责问责力度。

第七,加快完善涉外法治工作体系。改革开放 40 多年来,我国对外开放取得了巨大成就。实践证明,越是加大对外开放的程度,更深刻地参与到全球化过程中,就越需要发挥法治的规范、引领、保障作用。加入世界贸易组织以来,我国已基本建立符合基本国情和世界贸易规则、国际法基本准则的涉外

法律体系,但涉外法治工作仍存在不少薄弱环节,对更好维护海外合法权益形成较大制约。例如,2018 年“华为事件”便凸显我国在涉外法治建设方面存在不足。截至目前,我国对外援助、海外投资、领事保护、自贸区等领域的法律法规体系尚存在较多缺漏,国内法的域外适用法律体系建设亟待加强,参与国际规则制定的能力、应对“走出去”法律风险的能力等方面还存在较大短板,涉外法治人才培养模式须进一步优化。要实现涉外法治工作体系与中国特色社会主义法治体系同频共振,就必须立足于现实国情,汲取中华传统法律文化精华,同时吸收、借鉴国外法治经验,适应深化改革开放的新形势新要求,有效维护国家主权安全和发展利益。

注释

- ①②③《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社,2015 年,第 81、216、81 页。④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》,人民网,http://legal.people.com.cn/n/2014/1028/c188502-25926160.html,2014 年 10 月 28 日。⑤习近平:《在庆祝中国共产党成立 95 周年大会上的讲话》,新华网,http://www.xinhuanet.com/politics/2016-07/01/c_1119150660.htm,2016 年 7 月 1 日。⑥《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,中共中央党校(国家行政学院)网,http://www.ccps.gov.cn/xytt/201812/t20181212_123256.shtml,2014 年 10 月 29 日。⑦⑩习近平:《加快建设社会主义法治国家》,《求实》2015 年第 1 期。⑧《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,第 103 页。⑨习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话》,新华网,http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-09/15/c_1124998129.htm,2019 年 9 月 15 日。

责任编辑:林 墨

The Goal Requirements and Approaches to the Comprehensively Law-based Governance

Ye Rui

Abstract: To run the country in an all-round way according to law is the basic strategy of running the country in the new era, and the essential requirement and important guarantee of adhering to and developing socialism with Chinese characteristics. The Fourth Plenary Session of the 18th CPC Central Committee proposed that the overall goal of administering the country in accordance with the law is to build a socialist legal system with Chinese characteristics and a socialist country ruled by law. To promote the comprehensive rule of law in the country, we should proceed from the reality of China, establish a dialectical and integrated thinking, adhere to the organic unity of the leadership of the party, the people being the masters of the country, and law-based governance of the country, and focus on upholding and improving the socialist system of rule of law with Chinese characteristics, so as to advance the rule of law, the governance and administration in accordance with the law, and build a law-based country, government and society.

Key words: comprehensively law-based governance; socialist legal system with Chinese characteristics; general goal; approaches