

论全面依法治国的战略地位和作用

熊选国^{*}

内容提要 统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局（“两个布局”），是党的十八大以来我们党在总结改革开放40多年成就经验基础上逐步提出的战略擘画。提出全面依法治国并将其纳入“四个全面”战略布局，是习近平法治思想的重大原创性贡献，是着眼于党和国家事业发展布局作出的重大战略抉择。全面依法治国与“两个布局”各方面都有着相互联系、相互促进、不可分割的内在关系。在新时代新征程上推进全面依法治国，在党和国家事业发展布局中突出法治保障工作，必须立足长远、着眼全局，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。

关键词 全面依法治国 两个布局 习近平法治思想

目次

- 一、全面依法治国在“两个布局”中的战略地位
- 二、全面依法治国同“两个布局”各方面的关系
- 三、在党和国家事业发展布局中更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用

^{*} 中央全面依法治国委员会办公室组成人员，司法部副部长。

党的二十大报告把全面依法治国摆到党和国家事业发展布局更加突出、更加重要的位置,作专章论述、专门部署,将法治贯穿于全面建设社会主义现代化国家各领域各环节,在党的百年法治奋斗史上书写了新的光辉篇章,充分彰显了我们党矢志不渝推进法治建设的坚定决心和意志。

法治是治国理政的基本方式,是国家治理体系和治理能力的重要依托,是国家核心竞争力的重要内容。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央始终从全局和战略高度定位法治、布局法治、厉行法治,提出全面依法治国,并历史性地将之纳入协调推进“四个全面”战略布局,明确为“两个布局”战略擘画的重要组成部分。这是习近平法治思想的重大原创性贡献,是着眼于党和国家事业发展布局作出的重大战略抉择,使法治在中国特色社会主义建设事业中的战略地位得到前所未有的提升、发挥了前所未有的战略作用,对党和国家事业发展产生了广泛、深刻、持续的重大影响。

一、全面依法治国在“两个布局”中的战略地位

“两个布局”是以习近平同志为核心的党中央着眼长远和全局、统筹国内和国际、把握过去和未来,对我们党治国理政作出的顶层设计,突出反映了党中央治国理政的高瞻远瞩、谋篇布局,充分展现了当代中国共产党人的胸怀视野、智慧韬略,闪耀着辩证唯物主义和历史唯物主义的理论光辉。

(一)“两个布局”是在改革开放 40 多年成就经验基础上逐步形成的战略擘画

改革开放 40 多年来,为了坚持和发展中国特色社会主义,我们党不断探索确立、推进各方面的目标任务,逐步完善社会主义现代化建设总体布局。在此基础上,以习近平同志为核心的党中央正式提出“两个布局”的战略擘画。

1. “五位一体”总体布局的形成脉络

党的十一届三中全会后,我们党对社会主义现代化建设的总体布局逐步提出明确的指导方针。1986 年 9 月,党的十二届六中全会提出:“我国社会主义现代化建设的总体布局是:以经济建设为中心,坚定不移地进行经济体制改革,坚定不移地进行政治体制改革,坚定不移地加强精神文明建设,并且使这几个方面互相配合,互相促进。”^①这是我们党第一次提出“社会主义现代化建设总体布局”的概念和命题,涵盖经济体制改革、政治体制改革、精神文明建设,初步构成“三位一体”的总体布局。在此基础上,1987 年 10 月召开的党的十三大确立了党在社会主义初级阶段的基本路线,围绕“三位一体”明确提出要把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家。

围绕这一总体布局和奋斗目标,党的十三届四中全会以后,我们党进一步按照经济、政治、文化三个领域展开探索实践,在 1997 年 9 月召开的党的十五大上提出了建设有中

^① 《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》,1986 年 9 月 28 日中国共产党第十二届中央委员会第六次全体会议通过。

国特色社会主义经济、政治、文化的基本目标 and 基本政策,构成党在社会主义初级阶段的基本纲领。党的十六大以后,我们党对总体布局进行了新的探索和思考。2006年10月,党的十六届六中全会把建设和谐社会作为总体布局的重要内容确立下来,由此将“三位一体”发展为社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设“四位一体”。2007年10月,党的十七大对此作了全面论述,并围绕“四位一体”相应提出要把我国建设成为富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家。

在深入总结改革开放以来我们党关于中国特色社会主义总体布局一系列决策部署的基础上,2012年11月,党的十八大进一步将生态文明建设纳入总体布局,明确提出要“全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局,促进现代化建设各方面相协调,促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协调,不断开拓生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路”,正式形成了“五位一体”总体布局。在此基础上,2017年10月,党的十九大围绕“五位一体”明确提出要把我国建设成为富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国。

2. “四个全面”战略布局的形成脉络

“四个全面”战略布局是在党的十八大以来治国理政的伟大实践中形成的。习近平总书记深刻指出,“四个全面”战略布局是从我国发展现实需要中得出来的,从人民群众的热切期待中得出来的,也是为推动解决我们面临的突出矛盾和问题提出来的。^②这是以习近平同志为核心的党中央继续沿着建设中国特色社会主义这个根本方向,在新的时代条件下推进改革开放和社会主义现代化建设的战略抉择,是在新的起点上把握我国发展新特征确定的治国理政新方略。2012年党的十八大提出到2020年要全面建成小康社会。为了实现这个战略目标,党中央于党的十八届三中全会和四中全会上,分别提出全面深化改革和全面推进依法治国的战略任务。2014年11月,习近平总书记在福建调研时强调指出,要协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国进程,^③这是“四个全面”的雏形。2014年12月,习近平总书记在江苏考察期间讲话时明确指出,要主动把握和积极适应经济发展新常态,协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党。^④这是第一次将“四个全面”并列提出。

2015年2月,习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上,系统阐述了“四个全面”战略布局。此后,党的十八届五中全会、六中全会又相继就全面建成小康社会、全面从严治党进行了专题研究。在全面建成小康社会奋斗目标即将实现之际,2020年10月,党的十九届五中全会进一步提出协调推进全面建设社会主义现代化国家、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局,这就是新的“四个全面”战略布局。2021年11月,党的十九届六中全

^② 参见《习近平同党外人士共迎新春》,载《人民日报》2015年2月13日,第1版。

^③ 参见《全面深化改革全面推进依法治国 为全面建成小康社会提供动力和保障》,载《人民日报》2014年11月3日,第1版。

^④ 参见中央全面依法治国委员会办公室:《中国共产党百年法治大事记》,人民出版社、法律出版社2022年版,第253页。

会将其写入党的百年历史决议,作为“十个明确”的重要内容。2022年10月,习近平总书记在党的二十大报告中,将明确“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局作为党对新时代党和国家事业发展作出科学战略部署的重要方面。^⑤

“五位一体”总体布局,是在改革开放40多年的历史进程中逐步形成的,明确了中国特色社会主义建设的主要领域、基本方面,同时在不同时期不同阶段又有新的发展,是贯穿中国特色社会主义建设的总布局。“四个全面”战略布局,是党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央,从新时代我们党和国家事业发展面临的主要任务出发,提出的坚持和发展中国特色社会主义的战略目标和战略举措,是全面落实“五位一体”总体布局的目标途径。“两个布局”使中国特色社会主义事业的发展方略更加完善、发展目的更加明确、发展内涵更加丰富、发展道路更加广阔,为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供了重要遵循。

(二) 将全面依法治国纳入“四个全面”战略布局的历史必然性

将全面依法治国纳入“四个全面”战略布局,作为“两个布局”的重要组成部分,是以习近平同志为核心的党中央深刻把握国内外发展大势,在党的十五大将依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略基础上,对社会主义法治建设在党和国家事业发展中地位作用的再一次提升和强化,也是第一次从战略布局层面谋划推进全面依法治国。

第一,这是新时代坚持和发展中国特色社会主义的本质要求。中国特色社会主义,是科学社会主义理论逻辑和中国社会发展历史逻辑的辩证统一,是根植于中国大地、反映中国人民意愿、适应中国和时代发展进步要求的科学社会主义。^⑥在中国特色社会主义建设过程中,对法治的追求、探索和实践贯穿其中并不断发展:从新民主主义革命时期推进新民主主义法制建设,到新中国成立初期提出加强革命法制;从1956年党的八大提出“加强人民民主的法制,巩固社会主义建设的秩序”,到1978年党的十一届三中全会提出“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制”;从1982年宪法提出“健全社会主义法制”,到2018年宪法修正案提出“健全社会主义法治”;从1997年党的十五大提出“依法治国,是党领导人民治理国家的基本方略”,到2017年党的十九大提出“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命”……我们党不断开辟马克思主义法治理论中国化的新境界,不断开创社会主义法治建设的新局面,逐渐发展形成中国特色社会主义法治道路。充分发挥法治的引领、规范、保障作用,是中国特色社会主义建设的一条基本经验。

进入新时代,我国发展阶段、社会主要矛盾、奋斗目标、国际地位等都发生重大变化。特别是随着社会主要矛盾的变化,人民在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。要不断开拓中国特色社会主义事业更加广阔的发展前景,必须加快推进社会主义法治国家建设,将全面依法治国摆到关系全局的战略位置,善于运用法治维

^⑤ 参见习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,2022年10月16日在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告。

^⑥ 参见习近平:《毫不动摇坚持和发展中国特色社会主义》(2013年1月5日),载《习近平谈治国理政》,人民出版社2014年版,第21页。

护党的全面领导和党中央集中统一领导,善于运用法治保障人民合法权益和美好生活,善于运用法治坚持和发展中国特色社会主义制度,在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家,为新时代中国特色社会主义提供有力法治支撑。

第二,这是统筹推进党和国家事业发展布局的迫切需要。全面依法治国,关系党执政兴国,关系人民幸福安康,关系党和国家长治久安。^⑦这“三个关系”充分说明了全面依法治国在治国理政中的全局性、战略性、基础性、保障性地位。当前,我国经济社会发展形势总体是好的,但面对的改革稳定任务之重前所未有、面对的各类矛盾风险挑战之多前所未有,不少深层次矛盾和问题长期没有解决,还要进行具有许多新的历史特点的伟大斗争。在千头万绪中,必须抓住党和国家事业发展中的主要矛盾、突出矛盾,抓住人民群众最关切、最希望解决的重大问题、突出问题,确定战略重点、战略任务。治理一个国家、一个社会,关键是立规矩、讲规矩、守规矩,法律是治国理政最大最重要的规矩。^⑧统筹党和国家事业发展,必须把全面依法治国摆在更加突出、更加重要的位置。

在党的十五大提出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依法执政是新的历史条件下党执政的一个基本方式的基础上,党的十八大进一步提出法治是治国理政的基本方式。习近平总书记明确指出,法治和人治问题是人类政治文明史上的一个基本问题,也是各国在实现现代化过程中必须面对和解决的一个重大问题。^⑨用明确的法律规范来调节社会生活、维护社会秩序,是古今中外的通用手段,但明确将法治确立为治国理政的基本方式,既是我们党彻底摒弃人治方式的重大政治宣示,也是我们党统筹推进党和国家事业发展的客观现实需要,充分表明我们党推动当代中国发展进步的法治信念和决心。法治代表一种理性的社会治理方式,是对人们行为高度规范性的指引,是社会文明进步的重要标志。^⑩没有全面依法治国,我们就治不好国、理不好政,我们的战略布局就会落空。^⑪将全面依法治国纳入“四个全面”战略布局,是以习近平同志为核心的党中央为推动党和国家事业发展作出的英明决策。

第三,这是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然选择。“法者,治之端也。”^⑫人类文明的兴衰交替,一再诠释着“法令行则国治,法令弛则国乱”^⑬的深刻道理。全面依法治国,是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。“只有全面依法治国才能有效保障

⑦ 参见前注⑤,习近平文。

⑧ 参见习近平:《深刻认识宪法修改的重大意义》(2018年1月19日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第194页。

⑨ 参见习近平:《在中共十八届四中全会第二次全体会议上的讲话》(2014年10月23日),载中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第12页。

⑩ 参见沈宗灵主编:《法理学》(第4版),北京大学出版社2014年版,第147-148页。

⑪ 参见习近平:《把全面依法治国放在“四个全面”战略布局中来把握》(2015年2月2日),载前注⑧,习近平书,第145页。

⑫ 《荀子·君道篇第十二》。

⑬ [东汉]王符:《潜夫论·卷四·述赦》。

国家治理体系的系统性、规范性、协调性,才能最大限度凝聚社会共识。”^⑭在我们这个有着14亿多人口、地域辽阔、民族众多、国情复杂、发展任务艰巨的大国执政,要保证国家统一、政令统一、市场统一,要实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好,必须更加重视法治、厉行法治。^⑮

法治体系是国家治理体系的骨干工程,法治是“中国之治”的制度根基。“中国之治”本质上体现为制度之治,体现为稳定可靠的法治。习近平总书记强调:“中国特色社会主义实践向前推进一步,法治建设就要跟进一步。”^⑯实践证明,通过宪法法律确认和巩固国家根本制度、基本制度、重要制度,并运用国家强制力保障实施,保障了国家治理的有序推进。“我国社会主义法治凝聚着我们党治国理政的理论成果和实践经验,是制度之治最基本最稳定最可靠的保障。”^⑰推进国家治理现代化,必须坚持依法治国,为党和国家事业发展提供根本性、全局性、长期性的制度保障。只有始终秉持法律这个准绳、用好法治这个方式,更好发挥法治的引领、推动、规范和保障作用,才能不断开创“中国之治”更加靓丽的风景线,不断开拓中国式现代化更加广阔的光明前景。

第四,这是实现中华民族伟大复兴中国梦的内在要求。没有法治的兴旺发达,就没有国家的繁荣昌盛。一个良法善治的法治中国,是中华民族伟大复兴中国梦的题中应有之义。改革开放以来,我们虽然在社会主义法治建设上取得了一系列重大成就,但有法不依、执法不严、司法不公、违法不究等问题依然存在,司法腐败时有发生,一些执法人员徇私枉法,甚至充当犯罪分子的保护伞,严重损害法治权威,严重影响社会公平正义。以习近平同志为核心的党中央将全面依法治国纳入协调推进“四个全面”战略布局,既是立足于解决我国改革发展稳定中的矛盾和问题的现实考量,更是着眼于实现中华民族伟大复兴中国梦、实现党和国家长治久安的长远考虑。

特别是随着我国不断发展壮大,日益走近世界舞台中央,就更加需要重视法治、运用法治参与国际政治经济交流和合作。习近平总书记明确指出:“法治是国家核心竞争力的重要内容。”^⑱当今世界正经历百年未有之大变局,国际制度性权力和未来世界主导权之争成为大国博弈的主要方面,国际竞争越来越体现为制度、规则、法律之争。这个博弈和斗争随着全球治理体系进入动荡变革期,已经变得越来越激烈。特别是有的西方国家一贯利用其国内法,滥用“长臂管辖”等制裁手段,从各个领域遏制打压我国,挑起法律斗争。中国要走向世界,以负责任大国参与国际事务,必须善于运用法治,统筹推进国内法治和涉外法治,用法治方式有效应对挑战、防范风险,维护国家主权、安全、发展利益。

^⑭ 习近平:《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》,载《求是》2021年第5期,第10页。

^⑮ 参见前注⑨,习近平文,第9页。

^⑯ 习近平:《推进全面依法治国,发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用》(2020年2月5日),载前注⑧,习近平书,第272页。

^⑰ 前注⑯,习近平文,第272-273页。

^⑱ 前注⑭,习近平文,第13页。

二、全面依法治国同“两个布局”各方面的关系

“两个布局”的各方面相互联系、相互促进、不可分割,从全局上确立了新时代坚持和发展中国特色社会主义的战略规划和部署。这其中,全面依法治国由于特殊的战略地位和作用,同“两个布局”的各方面都有着密切关系。

(一) 全面依法治国同“五位一体”总体布局各方面的关系

全面依法治国,贯穿经济、政治、文化、社会、生态文明建设各个领域,涵盖改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军各个方面,是统筹推进“五位一体”总体布局的重要内容、重要保障。

第一,全面依法治国同经济建设的关系。马克思主义认为,经济基础与上层建筑矛盾运动的规律,是人类社会发展的基本规律。经济基础决定上层建筑,上层建筑反作用于经济基础,二者相互影响、相互作用。对法与经济的关系,马克思特别指出,“法的关系正像国家的形式一样,既不能从它们本身来理解,也不能从所谓人类精神的一般发展来理解,相反,它们根源于物质的生活关系”^{①⑨}。作为上层建筑重要组成部分的法治是由经济基础决定的,为经济基础服务,并对经济具有能动的反作用。从法治与经济关系的视角,新时代正确处理全面依法治国同经济建设的关系,应重点认识把握三点。

一是推进全面依法治国是由社会主义基本经济制度所决定的。我国以公有制为主体、多种所有制经济共同发展,按劳分配为主体、多种分配方式并存,社会主义市场经济体制等社会主义基本经济制度,在中国特色社会主义制度体系中具有基础性地位,对其他领域制度具有决定性影响。与这一经济制度相适应的法治模式,只能是也必须是全面依法治国,要始终在法治轨道上确认、调节、保护各类生产关系和经济活动。全面依法治国的性质属性、方向道路、发展模式、重点任务等,都受到这一基本经济制度的影响和制约。以公有制为主体、多种所有制经济共同发展,要求我们推进全面依法治国必须牢牢把握中国特色社会主义这个定性,坚定不移走中国特色社会主义法治道路;按劳分配为主体、多种分配方式并存,要求推进全面依法治国必须保障全体人民权利平等、机会平等、规则平等,既要鼓励先进、促进效率,又要防止两极分化、注重实现共同富裕;社会主义市场经济体制,要求必须依法平等保护各类产权,推进要素市场制度建设,完善公平竞争制度,维护市场在资源配置中的决定性作用。新时代推进全面依法治国,必须把坚持好、巩固好、完善好、发展好社会主义基本经济制度作为根本任务,使之更加成熟更加定型。

二是法治是最好的营商环境。^{②⑩}这是习近平总书记在2019年中央全面依法治国委员会第二次会议上作出的重要论断。近年来,我国营商环境不断改善,国际排名大幅度跃升。世界银行发布的《2019年营商环境报告》显示,中国营商环境世界排名大幅度提

^{①⑨} 《马克思恩格斯选集》(第2卷),人民出版社1995年版,第32页。

^{②⑩} 参见习近平:《为做好党和国家各项工作营造良好法治环境》(2019年2月25日),载前注^⑧,习近平书,第254页。

升,已跃居全球第46名。2020年,中国营商环境上升至全球第31名。但是,我国与世界主要经济体相比还有不小差距。世界银行关于营商环境的10个评价指标,都与法治密切相关。法治能够架起“防护网”,依法平等保护各类市场主体产权和其他合法权益。各类市场主体是市场经济的重要参与者,最期盼的是在投资兴业过程中获得平等法律保护,拥有稳定和可预期的市场环境。法治能够托起“公平秤”,有力规范行政执法、实现公正司法。社会主义市场经济的本质是法治经济,只有将优化营商环境建设全面纳入法治化轨道,才能构建统一开放、竞争有序的市场经济体系。法治能够竖起“边界线”,有效提升各类市场主体的诚信与合规意识。市场经济倡导的是自由、平等、守信的契约精神,只有市场参与者共同遵守市场规则,诚实守信,各项营商活动才能顺利进行。改革开放40余年的经验告诉我们,改革开放越深入,经济越发展,就越离不开法治。法治既是社会主义市场经济的内在要求,也是它良性运行和改革发展的重要保障。哪个地方拥有法治化营商环境,哪个地方就拥有高质量发展的竞争优势。没有好的法治环境保驾护航,硬件设施再好、招商政策再优惠,也难以吸引更多企业去投资经商。

三是推进全面依法治国与数字技术、数字经济发展相辅相成。科学技术是第一生产力。进入新世纪以来,以互联网为代表的信息技术日新月异,新一代通信技术、人工智能、大数据、云计算等前沿技术飞速发展,引领了社会生产新变革,创造了人类生活新空间,拓展了国家治理新领域,进而对法治建设进程产生了深刻影响。一方面,新技术新业态新应用迅速发展的同时,也面临着核心技术自主可控不足、数据安全受到威胁、个人隐私和信息遭受侵害、网络犯罪频发高发等诸多挑战,迫切需要推进全面依法治国,发挥法治的引领、规范、保障作用,加快新兴领域和业态知识产权保护等制度建设,特别是数据权属、公开、交易规则等,保护科技创新,同时引导资本在促进科技进步方面有序发展,依法查处垄断和不正当竞争行为,遏制资本无序扩张,真正使数字技术繁荣市场经济、便利人民生活。另一方面,人工智能、大数据、区块链、云计算等数字技术在立法、执法、司法、守法等各领域的广泛应用,有利于加快建设“智慧法治”,推进全面依法治国的流程优化和模式创新,加快构建数字化、智能化的全面依法治国运行新形态,为实现国家治理、政府治理、社会治理信息化与法治化的深度融合提供了前所未有的契机和支撑。

第二,全面依法治国同政治建设的关系。法治与政治密不可分、深度嵌入。经济基础最直接地作用于政治,又通过政治作用于其他上层建筑,包括法律、法治。恩格斯指出:“被统治阶级首先争取一部分政治权力,然后争取全部政治权力,以便能按照他们自己的利益和需要去改变现行法律。”^①列宁更进一步指出:“法律就是取得胜利并掌握国家政权的阶级的意志的表现。”^②这充分说明,政治是法治的前提和基础,法治是政治的反映和保障。从法治与政治关系的视角,新时代正确处理全面依法治国同政治建设的关系,应重点认识把握三点。

^① 《马克思恩格斯全集》(第25卷),人民出版社2001年版,第499页。

^② 《列宁全集》(第16卷),人民出版社2017年版,第292页。

一是坚持全面依法治国是中国特色社会主义政治制度优越性的充分体现。改革开放以来,我们党团结带领人民建立和发展了中国特色社会主义政治制度,为全面依法治国确立了正确方向。这一政治制度的核心思想、主体内容、基本要求等,都在全面依法治国中得到了确认和体现,其精神实质紧密联系、相互贯通、相互促进。在我国,我们要坚持的中国特色社会主义法治道路,本质上是中国特色社会主义道路在法治领域的具体体现;我们要发展的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;我们要建设的中国特色社会主义法治体系,本质上是中国特色社会主义制度的法律表现形式。^{②③}我们在全面依法治国上发生的历史性变革、取得的历史性成就,充分证明了中国特色社会主义政治制度的显著优越性和强大生命力。我们坚定中国特色社会主义制度自信,首先要坚定对中国特色社会主义政治制度的自信。^{②④}

二是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一是我国社会主义法治建设的一条基本经验。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特征,依法治国是党领导人民治理国家的基本方式,三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践。^{②⑤}发展社会主义民主政治,保证人民当家作主,保证国家政治生活既充满活力又安定有序,关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。^{②⑥}我们党领导人民制定宪法法律,通过实施宪法法律治理国家,推动全体人民在法治轨道上有序参与国家政治生活,这是全面依法治国同政治建设关系的生动反映。推进全面依法治国,就要在党的领导下,不断扩大人民有序政治参与,积极发展全过程人民民主,健全全面、广泛、有机衔接的人民当家作主制度体系,构建多样、畅通、有序的民主渠道,使各方面制度和国家治理更好体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造。

三是高度警惕和防范西方所谓“宪政”、多党轮流执政、“三权鼎立”等政治思潮的侵蚀和影响。每一种法治形态背后都有一套政治理论,每一种法治模式当中都有一种政治逻辑,每一条法治道路底下都有一种政治立场。^{②⑦}资本主义的法律及其确立的政治制度是以私有制为基础的。资本决定着社会机器的运转,不论是君主立宪制还是议会制、总统制,都没有改变资本主义国家政治的本质。资本主义的法律是站在资产阶级立场上,为维护资产阶级利益和统治服务的。如,由于美国法院拥有对法律、政策的司法审查权,对美国社会政治、文化、生活具有重大影响,因此联邦最高法院9名大法官人选历来是美

^{②③} 参见中共中央宣传部、中央全面依法治国委员会办公室:《习近平法治思想学习纲要》,人民出版社、学习出版社2021年版,第38页。

^{②④} 参见《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,2021年11月11日中国共产党第十九届中央委员会第六次全体会议通过。

^{②⑤} 参见习近平:《坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一》(2017年10月18日),载前注⑧,习近平书,第184页。

^{②⑥} 参见习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话》(2014年9月5日),载前注⑧,习近平书,第70页。

^{②⑦} 参见习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话》(2015年2月2日),载前注⑨,中共中央文献研究室编书,第34页。

国民民主党和共和党的“必争之地”。美国的司法系统看起来独立,实质上法官的任命往往取决于其政治倾向、政治立场,在表面的法律考量背后是深重的政治考量。西方国家总是标榜其法治是“政治中立”,司法是“法官不党”,这实际上不过是欺骗普通民众的说辞。任何人以任何借口诋毁、否定中国共产党领导和社会主义制度,都是错误的、有害的,都是绝对不能接受的,也是从根本上违反宪法、损害社会主义法治的。

第三,全面依法治国同文化建设的关系。文化是经济和政治的反映。法律、法治与包括道德、宗教在内的社会文化,不仅共同由社会经济基础决定,它们之间也由于具有共同的规范性特征而交叉重叠、相互影响。^{②⑧}特别是从社会历史发展角度看,文化传统、文化水平的高低影响、制约着法律的文明程度和法治的实践进程。文化对法治具有指引和影响作用,法治对文化具有促进和保障作用。从法治与文化关系的视角,新时代正确处理全面依法治国同文化建设的关系,应重点认识把握三点。

一是坚持依法治国和以德治国有机结合是中国特色社会主义法治道路的一个鲜明特点。法治和德治的关系是法治和文化关系的集中反映。法律与道德都是特定社会历史文化的产物,都是共同的社会观念的承载者。^{②⑨}法是他律,是外在的硬约束;德是自律,是内在的软约束。^{③⑩}法律与道德既是实现社会价值的两个层面,也是解决社会争议的两种力量。一方面,道德是法律的基础,只有那些合乎道德、具有深厚道德基础的法律才能为更多人所自觉遵行。另一方面,法律是道德的保障,可以通过约束人们行为、惩罚违法行为来引领道德风尚。法律有效实施有赖于道德支持,道德践行也离不开法律约束。习近平总书记指出:“法律是准绳,任何时候都必须遵循;道德是基石,任何时候都不可忽视。”^{③⑪}法治和德治二者各有侧重、不可分离、不可偏废。全面依法治国强调坚持依法治国和以德治国相结合,坚持法治和德治两手抓、两手都要硬。这既是历史经验的总结,也是对治国理政规律的深刻把握。^{③⑫}新时代推进全面依法治国,必须把握法治与德治的互补性、兼容性和一致性,把法律制裁的强制力量与道德教育的感化力量紧密结合起来,把硬性的律令与柔性的规范有机融合在一起,在全社会形成明德守法的良好风尚。

二是中华优秀传统文化法律文化对现代法治构建具有重要作用。传统中国形成了在世界法制史上独树一帜的中华法系。虽然清末以后中华法系影响日渐衰微,但其中积淀凝聚的中华优秀传统文化法律文化历久弥新、影响深远,彰显出中华民族深厚的法制文明底蕴和智慧。党的十八大以来,习近平总书记高度重视研究我国古代法制传统和成败得失,推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展,明确指出,“中华法系凝聚了中华民族的精神和智慧,有很多优秀的思想和理念值得我们传承”^{③⑬}。新时代推进全面依法治

②⑧ 参见《法理学》编写组:《法理学》,人民教育出版社、高等教育出版社2017年版,第275页。

②⑨ 参见前注②⑧,《法理学》编写组书,第276页。

③⑩ 参见习近平:《严格执法、公正司法》(2014年1月7日),载前注⑧,习近平书,第51页。

③⑪ 习近平:《坚持依法治国和以德治国相结合》(2016年12月9日),载《习近平谈治国理政》(第2卷),外文出版社2017年版,第133页。

③⑫ 参见前注③⑩,习近平文,第134页。

③⑬ 前注③⑩,习近平文,第8页。

国,应当突出中国特色、民族特色、时代特色,积极挖掘、传承中华优秀传统文化法律文化,汲取营养、择善而用,特别是善于构建体现中国特色社会主义本质要求,与中华民族伟大复兴相适应,系统完备、内在统一而又层次丰富、形式多样、开放包容的当代中国法系。

三是加强社会主义法治文化建设是新时代全面依法治国的重要任务。2021年4月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强社会主义法治文化建设的意见》,这是党制定的第一个专门部署社会主义法治文化建设的中央文件。承载着不同法治精神、法治理念、法治原则的法治文化,总是不同程度影响着各自的法治建设。习近平总书记在浙江工作时就曾指出,人们没有法治精神、社会没有法治风尚,法治只能是无本之木、无根之花、无源之水。^{③④} 卢梭曾言,一切法律中最重要的法律,既不是刻在大理石上,也不是刻在铜表上,而是铭刻在公民的内心里。^{③⑤} 全面依法治国最终要靠全体社会成员来推动和实现,而每个个体的行动不仅受法律制度约束,更受精神文化影响。法治只有成为约束或支配人们行为的文化和习惯、观念、准则,才能从“纸面上的法”真正变成“行动中的法”。全面依法治国,要把法律制度的“刚”和法治文化的“柔”更好结合起来,使社会主义法治建设更加可敬、可信、可亲,更好体现全面依法治国的宽度、厚度和温度。

第四,全面依法治国同社会建设的关系。法治是社会治理的最优模式,是社会建设的重要保障。只有把社会生活的基本方面纳入法治轨道,整个社会才能有序运行。因此,和谐社会必须是法治社会。和谐稳定的社会环境也是法治建设顺利推进的重要保证,社会民不聊生、动荡不安,法治建设的成效必然大打折扣。从法治与社会关系的视角看,新时代正确处理全面依法治国同社会建设的关系,应重点把握两点。

一是法治社会建设是法治建设与社会建设融合发展的重要体现。正确处理全面依法治国与社会建设的关系,最重要的是加快建设法治社会。法治社会建设是构筑法治国家的基础,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分,在全面依法治国中具有十分重要的地位和作用。经过40多年的改革开放,我国已进入改革发展稳定的关键时期。改革的难度在加大,复杂性在加深,利益冲突在加剧,各种矛盾的关联性、集聚性、突发性进一步增强,很容易形成社会不稳定因素。同时,人民群众的民主法治意识和权利保护意识不断增强,互联网时代新媒体的迅猛发展,更使得整个社会进入“人人都有麦克风”的时代。这就要求我们必须加强全民普法宣传教育,引导全社会增强法治意识,弘扬社会主义法治精神,推动全社会形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境。

二是加强市县法治建设是推进基层社会建设的重要保障。“全面依法治国基础在基层,工作重点在基层。加强市县法治建设,是确保全面依法治国各项部署要求落地落实的关键,是推进基层治理体系和治理能力现代化的重要保障。”^{③⑥} 习近平总书记指出,“县

^{③④} 参见习近平:《弘扬法治精神,形成法治风尚》(2006年5月17日),载习近平:《之江新语》,浙江人民出版社2007年版,第205页。

^{③⑤} 参见[法]卢梭:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆2019年版,第70页。

^{③⑥} 中央全面依法治国委员会《关于进一步加强市县法治建设的意见》(2022年)。

域治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要一环”“县一级工作做好了,党和国家全局工作就有了坚实基础”。^①2022年8月,中央全面依法治国委员会印发了《关于进一步加强市县法治建设的意见》,在全面依法治国“一规划两纲要”的基础上,聚焦市县法治建设实际,围绕“谁来干”“干什么”“怎么干”,明确细化市县法治建设目标要求、任务措施、政策保障,打通全面依法治国“最后一公里”,必须全面贯彻落实。

第五,全面依法治国同生态文明建设的关系。生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计。生态文明建设离不开法治对环境违法行为的规制与惩罚、对环境保护行为的促进和激励。有法学家曾经提出,法律是人类最伟大的发明,别的发明使人类学会如何驾驭自然,而法律使人类学会如何驾驭自己。进一步讲,法律在使人类学会驾驭自己的同时,也使人类学会如何更好保护生态文明。从法治与生态文明建设关系的视角,新时代正确处理全面依法治国同生态文明建设的关系,应重点认识把握两点。

一是全面依法治国同生态文明建设具有共通性。美丽中国和法治中国都是建设社会主义现代化国家的重要奋斗目标。在价值理念上,生态文明建设强调人与自然和谐共生,是实现人的全面发展的重要内容;全面依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,为实现生态良好提供可靠法治保障,最终目标也是实现人的全面发展。在功能定位上,生态文明建设注重遵循自然规律保护生态环境,强调良好生态环境是最普惠的民生福祉,全面依法治国注重在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化,以保障人民根本利益为出发点,两者相互贯通、相辅相成。在实现路径、任务举措上,两者都强调要尊重客观规律、坚持系统思维、保护公共利益等。在我国,随着生态文明建设和全面依法治国理念越来越深入人心,生态文明建设与全面依法治国相互促进、共同发展的良好局面正在形成。

二是环境法治建设的关键是用最严格的制度、最严密的法治保护生态环境。用最严格的制度、最严密的法治保护生态环境,既是习近平生态文明思想的重要内容,也是习近平法治思想的重要内容。保护好生态环境必须依靠制度、厉行法治。我国生态环境保护中存在的突出问题大多同制度不严格、法治不严密、执法不到位、惩处不严格有关。党的十八大以来,我国实行严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度,积极推动行政责任、刑事责任和民事责任协同适用,完善环境治理和生态修复制度,建立生态环境公益诉讼制度,加快构建生态文明法律法规体系,为建设美丽中国提供了有力法治保障。新征程上,我们要持续推进生态环境法治建设,用法律武器、法治力量守护绿水青山。

(二) 全面依法治国同“四个全面”战略布局中其他三个“全面”的关系

在协调推进“四个全面”战略布局中,全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家是战略目标。全面建成小康社会奋斗目标已经实现,新征程上我们所有奋斗都聚焦于全面建设社会主义现代化国家这个目标。全面深化改革、全面依法治国、全面从严

^① 参见习近平:《在河南省兰考县委常委扩大会议上的讲话》(2014年3月18日),载习近平:《做焦裕禄式的县委书记》,中央文献出版社2015年版,第52页。

治党是三大战略举措,对实现战略目标而言一个都不能缺。习近平总书记明确指出,从这个战略布局看,做好全面依法治国各项工作意义十分重大。^{③⑧}“要把全面依法治国放在‘四个全面’的战略布局中来把握,深刻认识全面依法治国同其他三个‘全面’的关系,努力做到‘四个全面’相辅相成、相互促进、相得益彰。”^{③⑨}在“四个全面”战略布局中,全面依法治国具有基础性、保障性作用。^{④⑩}

第一,全面依法治国同全面建设社会主义现代化国家的关系。一个现代化国家,必然是法治国家;一个国家要走向现代化,必须走向法治化。中国式法治现代化既是中国式现代化的题中应有之义和重要组成部分,又为推进中国式现代化发挥重要规范、引领、保障作用。习近平总书记明确指出:“综观世界近现代史,凡是顺利实现现代化的国家,没有一个不是较好解决了法治和人治问题的。”^{④⑪}全面依法治国,是全面建设社会主义现代化国家的内在要求。我们要建设社会主义现代化国家,就必须加快推进经济、政治、文化、社会、生态文明建设各方面法治化进程,密织法律之网、强化法治之力,推动改革开放和社会主义现代化建设取得更加辉煌的成就。同时,全面建设社会主义现代化国家,也将为全面依法治国提供更明确的目标引领、更有利的氛围环境、更充足的物质基础。

第二,全面依法治国同全面深化改革的关系。法治的特点是“立”,改革的特点是“破”,一破一立反映的是改革和法治相互促进、相互依存的特殊关系。在人类发展史上,改革总是一马当先,冲破束缚生产力发展的旧的体制和制度;变法则紧随其后,建立适应生产力发展的新的体制和制度。改革和法治总是相辅相成、相伴而生,每一次重大改革突破都伴随着法治的进步,每一项重大法治成就都极大推动了改革进程。全面深化改革内含法治建设的加强、内含法治体系的完善,全面依法治国又固化改革成果、为改革保驾护航。有些人认为改革就是要冲破法治禁区,改革要上路、法律要让路;还有人认为法治就是要保持稳定性、权威性、适当的滞后性,法律很难引领改革。这两种认识都是错误的。目前,社会处于转型期,各地的经济社会发展水平差异较大,立法跟不上社会的现实需求,难免与实践发生冲突,恪守严格的法律教条主义将影响立法和改革的有效性和公正性,所以必须坚持实质法治和形式法治的统一。^{④⑫}“在法治下推进改革,在改革中完善法治”^{④⑬},及时将实践证明已经比较成熟的改革经验和行之有效的改革举措上升为法律,及时修改清理不适应改革要求的法律法规,对实践条件还不成熟、需要先行先试的,及时按法定程序作出授权。只有这样,全面深化改革、全面依法治国才能如同鸟之两翼、车之两轮,共同推动全面建设社会主义现代化国家的事业滚滚向前。

第三,全面依法治国同全面从严治党的关系。“办好中国的事情,关键在党,关键在

^{③⑧} 参见前注①①,习近平文,第145页。

^{③⑨} 前注②⑦,习近平文,第15页。

^{④⑩} 参见中共中央宣传部:《习近平新时代中国特色社会主义思想学习问答》,学习出版社、人民出版社2021年版,第169页。

^{④⑪} 前注②⑨,习近平文,第12页。

^{④⑫} 参见江必新:《国家治理现代化与行政法治》,中国法制出版社2016年版,第90页。

^{④⑬} 习近平:《在法治下推进改革,在改革中完善法治》(2013年11月—2019年7月),载前注②⑧,习近平书,第35页。

坚持党要管党、全面从严治党。”^④靠什么管?凭什么治?就要靠制度和规矩,靠依法执政和依规治党。习近平总书记强调指出,“把权力关进制度的笼子里”^⑤,这是对全面从严治党最生动的表述,也是对全面依法治国和全面从严治党关系最形象的诠释。党的领导是中国特色社会主义法治之魂,全面依法治国必须坚持党的领导,并贯彻到全过程、各方面,确保党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法;全面从严治党,必须持之以恒正风肃纪,夺取反腐败斗争压倒性胜利,把党的建设得更加坚强有力,为全面依法治国提供根本保证。依规治党深入党心,依法治国才能深入人心。党内法规和国家法律具有价值的一致性,都属于中国特色社会主义法治体系和国家治理体系,都统一于中国特色社会主义“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局。^⑥因此,必须坚持依法治国和依规治党有机统一,更好发挥依法治国和依规治党的互补性作用,确保党既依据宪法法律治国理政,也依据党内法规管党治党。

三、在党和国家事业发展布局中更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用

习近平总书记在党的二十大上郑重宣告了新时代新征程党的使命任务:“从现在起,中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。”实现这一战略目标、战略任务,必须深入贯彻落实党的二十大精神,把握国内外发展大势,在党和国家事业布局中突出法治保障工作。这是充分发挥全面依法治国在“两个布局”中战略地位作用的必然要求,是新时代建设中国特色社会主义的一条基本经验,是实现新时代新征程党的使命任务的战略抉择。从现在起到本世纪中叶,要紧紧围绕全面建设社会主义现代化国家,深入贯彻落实习近平法治思想,把全面依法治国放在党和国家事业发展布局中来把握、来推进,立足长远、着眼全局,更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。这三大基础功能是法的政治性、物质性、社会性、实践性的综合运用,涉及治国理政各个方面。

第一,固根本。一个政权要稳定下来,一个社会要稳定下来,必须持续完善、逐步形成成熟定型国家制度和法律制度。1980年,邓小平在关于党和国家领导制度改革的重要讲话中深刻指出:“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题,关系到党和国家是否改变颜色,必须引起全党的高度重视。”^⑦经过新中国70多年、改革开放40多年特别是党的十八大以来这10年的不懈探索实践,我们党创造

^④ 中共中央宣传部:《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》,学习出版社2019年版,第222页。

^⑤ 前注^②,习近平文,第75页。

^⑥ 参见宋功德、张文显主编:《党内法规学》,高等教育出版社2020年版,第59-61页。

^⑦ 邓小平:《党和国家领导制度的改革》,载《邓小平文选》(第2卷),人民出版社1994年版,第333页。

性地逐步确立并巩固发展了中国特色社会主义制度。这是当代中国发展进步的根本制度保障,是中国特色社会主义法治体系的根本制度基础。全面依法治国,必须始终坚持和捍卫中国特色社会主义制度,坚持和维护党的领导核心地位,坚持和维护习近平新时代中国特色社会主义思想的指导思想地位。1991年苏共垮台和苏联解体的一个重要原因,就是苏联1990年修改宪法取消了坚持苏共领导地位的第6条,^{④8}结果仅一年,各类政党就出现了500多个,其中绝大多数成为最终推动苏联亡党亡国的政治力量。这个教训,我们应当深刻汲取。

固根本,就是通过社会主义法治建设,建立并不断巩固、坚持并不断完善一整套具有根本性质、地位和作用的中国特色社会主义国家制度和法律制度,确保党和国家兴旺发达、长治久安。充分发挥法治固根本的重要作用,就是要围绕完善和发展中国特色社会主义制度,通过宪法法律确认和体现中国特色社会主义的本质要求,确认和巩固党和国家的根本领导制度、根本政治制度、根本文化制度、根本社会治理制度、根本军事制度,确认和巩固党和国家的基本政治制度、基本经济制度以及由根本制度、基本制度派生出来的各领域的重要制度,并运用国家强制力保证实施,坚持和维护社会主义的根本性质,把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来,不断推动各方面制度更加成熟更加定型,坚定不移走中国特色社会主义道路。其中,最重要的是维护和巩固我国的根本制度。

一是维护和巩固根本领导制度。“党的领导制度是我国的根本领导制度。”^{④9}《中国共产党章程》《中华人民共和国宪法》均明确规定,中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。要围绕健全总揽全局、协调各方的党的领导制度体系,把党的领导落实到国家治理各领域各方面各环节,完善坚定维护党中央权威和党的集中统一领导的各项制度,推动全党增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,健全党中央对重大工作的领导体制,健全维护党的集中统一领导的组织制度。健全党的全面领导制度,持续推进党的领导入法入规,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志、法律法规,着力实现党的领导制度化、法治化。坚持党对全面依法治国的集中统一领导,把党的领导贯穿到全面依法治国全过程各环节,始终保持全面依法治国的正确政治方向。

二是维护和巩固根本政治制度。“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排”^{⑤0},是实现我国全过程人民民主的重要制度载体。坚持和完善人民代表大会制度,对于在新征程上更好推进全面依法治国、建设社会主义法治国家,具有十分重要的意义。坚持在党的领导下,支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力,不断扩大人民在各领域各层次有序政治参与,加强人权法治保障,保证人民依法享有广泛权利和自由。健全保证人民依法行使选举权利的制度安排,将充分保障公民知情权、参与权、表达权、监督权落实到党和国家工作各方面全过程,确保党和国家在决策、执行、监督落实各环节都能听到人民的声音。支持和保证人大及其常委会依

^{④8} 参见前注^{④0},中共中央宣传部书,第183页。

^{④9} 前注^{④0},中共中央宣传部书,第435页。

^{⑤0} 前注^{②6},习近平文,第71页。

法行使立法权,不断完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,依法行使监督权,健全人大对“一府两院”、对法律实施的监督制度,依法行使决定权和任免权等。加强民主民意表达平台和载体建设,健全广听民意、汇聚民智的工作机制,不断完善人大协商、政协协商等民主协商机制制度,把各方面社情民意统一于最广大人民根本利益之中。

三是维护和巩固根本文化制度。“坚持以什么思想理论为指导是文化建设的首要问题……社会主义先进文化之所以先进,就在于它以马克思主义这一先进理论为指导。”^{⑤①}马克思主义在意识形态领域指导地位的制度是我国的根本文化制度。^{⑤②}围绕巩固马克思主义在意识形态领域指导地位,我们要坚持和巩固习近平新时代中国特色社会主义思想指导地位,切实将习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想贯穿到立法、执法、司法、守法等各领域各方面。党内法规既是管党治党的重要依据,也是建设社会主义法治国家的有力保障。^{⑤③}加强涉及意识形态工作的党内法规制度体系建设,切实抓好《党委(党组)意识形态工作责任制实施办法》《中国共产党宣传工作条例》等党内法规贯彻实施,严格落实意识形态责任制,旗帜鲜明反对和抵制各种错误观点,切实维护意识形态安全。运用法治方式和法治思维不断改进和加强宣传思想工作,着力抓好思想宣传阵地建设和管理,不断加强依法治理网络意识形态传播,严密防范网上意识形态渗透,不断增强网络意识形态领域主导权。

第二,稳预期。“法者,国家所以布大信于天下。”^{⑤④}人们对自己行为后果的判断和选择、对各项法律法规的认同和遵从,主要产生于法治由于其独特地位、权威和影响而带来的合理的、稳定的预期。在法治的轨道上,人民群众知道法不溯及既往、法无禁止即可为,各级政府遵守法无授权不可为、法定职责必须为,确保整个国家和社会在公平透明可预期的法治环境中平稳发展。1954年,毛泽东在中央人民政府委员会审议《中华人民共和国宪法(草案)》时就指出:“用宪法这样一个根本大法的形式,把人民民主和社会主义原则固定下来,使全国人民有一条清楚的轨道,使全国人民感到有一条清楚的明确的和正确的道路可走,就可以提高全国人民的积极性。”^{⑤⑤}可以说,宪法法律的权威,很大程度上在于,它凝聚着最广泛的利益共识,具有很强的稳定性和可预期性。当前,百年未有之大变局加速演进,大国博弈日趋激烈,经济全球化遭遇逆流,国际形势发生深刻复杂变化,信息化时代的新科技革命日新月异,俄乌战争更是给世界经济政治带来巨大挑战和影响。我们面对着越来越多的不稳定性、不确定性,更加需要依靠法律这一“治国之重器”,以全面依法治国来应对大变局、化解大风险。

⑤① 黄坤明:《坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位的根本制度》,载本书编写组:《〈中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定〉辅导读本》,人民出版社2019年版,第94页。

⑤② 参见施芝鸿:《坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化必须坚持的总体要求和总体目标》,载前注⑤①,本书编写组书,第176页。

⑤③ 参见《习近平法治思想概论》编写组:《习近平法治思想概论》,高等教育出版社2021年版,第168页。

⑤④ 《旧唐书·戴胄传》。

⑤⑤ 前注④,中央全面依法治国委员会办公室书,第79页。

稳预期,就是要通过社会主义法治建设,确立和实施一整套统一适用、一体遵循、一视同仁的制度机制和行为规范,保障确保党和国家事业发展的正确方向、明确前景。充分发挥法治稳预期的重要作用,就是要把国家和社会治理纳入法治化轨道,依法解决各种社会矛盾和问题,依法保护各类财产关系、产权关系和交易活动,非因法定事由、非经法定程序不得擅自改变既定法律规范,不得限制、剥夺公民、法人和其他组织的合法权益,使全体人民、各类市场主体、各级党和国家机关都能在法治框架内活动、按法律规则行事,依法对各种关系和行为进行判断并作出选择,各安其位、各尽其职、各得其所。其中,特别要注重做好三方面工作。

一是强化平等法律保护。法律是正义的体现,是为实现社会公平正义而调整各种利益关系的工具。平等是正义的应有之义,坚持法律面前人人平等是中国特色社会主义法治的本质要求。健全支持各类市场主体发展的法治环境,作出更有效的制度安排,实现各种所有制经济权利平等、机会平等、规则平等。破除制约市场竞争的各类障碍和隐性壁垒,营造各类所有制主体依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护的市场环境,^{⑤6}在要素获取、准入许可、经营运行、政府采购和招投标等方面对各类所有制企业一视同仁。加强产权平等保护,健全以公平为原则的产权保护制度,全面依法平等保护民营经济产权,依法严肃查处各类侵害民营企业合法权益的行为。全面落实公平竞争审查制度,加强和改进反垄断和反不正当竞争执法,加大执法力度、提高违法成本,培育和弘扬公平竞争文化。^{⑤7}

二是保证政策法律稳定。法律是由国家强制力保证实施的社会规范,^{⑤8}政府政策则代表着公信力,对社会公众和行政管理相对人来说,两者都应当具有天然的权威性、确定性、连续性。我们要不断提高立法质量和效率,增强立法的针对性、适用性、可操作性,使法律规定的权利义务更加科学合理、清晰准确,更好反映人民意愿、符合实际需要。加强法律解释工作,及时明确法律规定含义,使公众用法更便捷、使法律更容易理解掌握。法律解释的目的是认识法律的意义。对于公众来说,法律解释非常重要,因为它受到法律的约束。“该约束尽管并未以这种形式明确地存在于任何地方,但是每一个法秩序都建立在公民应当遵守国家法律前提之上。”^{⑤9}坚持科学决策、民主决策、依法决策,其中专家论证和集体讨论是保证科学决策的重要制度,公众参与是民主决策的重要内容,保证决策权限合法、程序合法、实体合法是依法决策的重要内涵。^{⑥0}严格落实重大行政决策程序制度,坚决杜绝朝令夕改、有令不行等“政策不稳定”现象。要加强政府诚信建设,完善守信践诺机制,严格落实不守信践诺问责制度,防止“新官不理旧账”等现象损害公民、法人和社会组织合法权益。

^{⑤6} 参见《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》(2020年5月11日)。

^{⑤7} 参见前注^{⑤6},《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》。

^{⑤8} 参见《法理学》编写组:《法理学》(第2版),人民出版社2020年版,第43页。

^{⑤9} [德]罗尔夫·旺克:《法律解释》,蒋毅、季红明译,北京大学出版社2020年版,第50页。

^{⑥0} 参见胡建森主编:《法治政府建设 全面依法治国的重点任务和主体工程》,人民出版社2021年版,第75页。

三是推进公开透明法治。阳光是最好的防腐剂,法治的公信力首先来自其本身规则公开、过程公开、结果公开的特质,法律只有公开才能得到普遍遵从。坚持民主立法、开门立法,健全立法工作机制,完善立法联系点制度、公开征求意见建议和反馈制度等,不断提升公众参与立法活动、行政决策、政策制定等的广度、深度和力度。大力推进透明政府、阳光政府建设,加大政府信息公开力度,创新完善政府信息公开方式,持续推进政务服务平台建设,让人民群众更便捷、更高效获得政务信息公开服务。健全完善执法司法公开制度,严格落实行政执法公示制度,提高行政执法透明度;聚焦立案公开、庭审公开、执行公开、听证公开、文书公开和审务公开等,不断拓宽司法公开渠道,构建开放透明、便民高效的阳光司法机制。

第三,利长远。实行法治,确立和实施稳定、公开、规范的制度机制和行为规范,能够为国家和社会发展提供牢固基础、持久动力和广阔空间。法治的重要价值就在于能够形成并维护一个长期良善的社会秩序和环境。这种秩序和环境“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”^{⑥1}。在人类政治文明史上,只有那些较好地解决了人治和法治问题、走向法治化的国家,才能顺利实现经济社会的长期发展,走向现代化。在国家和社会治理中,虽然运用法治方式不如运用行政手段的效果直接、明显、快速,但法治持久的约束力和导向性却可以随着时间的推移使其成效不断放大,时间越长成效越大。相反,如果不运用法治思维和法治方式解决经济社会发展中的矛盾问题,往往时间越长问题越多、后果越严重,甚至造成全局性、灾难性的危害。全面建成社会主义现代化强国是一项长期艰巨的历史任务,还有很长的路要走,我们还是要靠法治、用法治,来定分止争、治国安邦。习近平总书记明确指出:“我们提出全面推进依法治国,坚定不移厉行法治,一个重要意图就是为子孙万代计、为长远发展谋。”^{⑥2}

利长远,就是通过社会主义法治建设,围绕为子孙万代计、为长远发展谋制定、实施法律法规,保障确保党和国家事业的健康发展、永续发展。充分发挥法治利长远的重要作用,就是要立足于实现中华民族伟大复兴,着眼于推进国家治理体系和治理能力现代化,固根基、扬优势、补短板、强弱项,实现国家治理的制度化、程序化、规范化、法治化,增强党运用法治方式领导和治理国家的能力,保证党的基本理论、基本路线、基本方略得到全面贯彻,更加契合人民对美好生活的期待,更好推动党和国家事业发展。当前,要着力从五个方面入手。

一是依法保障国家安全。国家安全是治国安邦的重要基础,维护国家安全是党治国理政的一项十分重要的工作。没有安全和稳定,其他一切都无从谈起。习近平总书记明确指出,“必须坚持总体国家安全观,以人民安全为宗旨,以政治安全为根本,以经济安全为基础,以军事、文化、社会安全为保障,以促进国际安全为依托,走出一条中国特色国

⑥1 前注④,中央全面依法治国委员会办公室书,第116页。

⑥2 前注②⑦,习近平文,第12-13页。

家安全道路”^{⑥3}。全面贯彻落实总体国家安全观,不断完善国家安全法律体系制度,推动出台维护政治安全、经济安全、社会安全、信息安全、资源安全、核安全、生物安全等方面亟需的立法及其配套立法。加强国家安全审查和监管制度,加强国家安全执法,严密防范和坚决打击各种国家安全违法犯罪活动,确保涉国家安全法律法规得到有效贯彻实施。加强国家安全法治宣传教育,增强全民国家安全法治意识,建立健全法治领域国家安全风险研判、防控协同、防范化解机制,形成依法维护国家安全的强大合力。

二是依法保障经济发展。立足新发展阶段,贯彻新发展理念,要求我们必须善于运用法治思维和法治方式推动构建新发展格局、实现高质量发展。加强促进国民经济循环畅通、实现科技自立自强、促进绿色低碳循环发展、实行更高水平对外开放等重点领域立法,有针对性地解决推动高质量发展在法治领域遇到的突出问题。强化京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展、推进海南全面深化改革开放等重大国家战略的法治保障,增强高质量发展的协同性、整体性。适应新一轮科技革命和产业变革需求,加快数字经济、人工智能、大数据、云计算等新兴领域立法,弥补新技术新业态新模式法律制度空白,同时加强反垄断和反不正当竞争执法司法,健全平台经济监管制度,维护公平竞争的市场秩序。围绕促进共同富裕,巩固和发展社会主义基本经济制度,大力推动就业、劳动、住房、养老、税收、教育、社会保障等直接涉及人民群众切身利益的法律法规的立改废释,做出更有效的制度安排,为促进共同富裕提供坚实制度保障。

三是依法保障文化昌盛。发展社会主义先进文化、广泛凝聚人民精神力量,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑。发挥法治的引领保障作用,坚持科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,着力提高社会文明程度、不断提升公共文化服务水平,健全现代文化产业体系。完善弘扬社会主义核心价值观的法律政策体系,大力推进社会主义核心价值观入法入规,引领正确的社会价值取向。适应新技术发展和应用需要,健全完善知识产权保护领域法律制度体系,加强知识产权保护执法司法,加大对侵权行为的处罚力度。坚持依法治网、依法办网、依法上网,持续开展“净网”行动,营造清朗的网络空间,让互联网在法治轨道上健康运行。

四是依法保障社会公正。公平正义是我们党一以贯之、不懈追求的一个崇高价值。习近平总书记指出,“公正是法治的生命线”^{⑥4},强调必须牢牢把握社会公平正义这一法治价值追求,努力让人民群众在每一项法律制度、每一个执法决定、每一宗司法案件中都感受到公平正义^{⑥5}。我们要健全社会公平法律制度体系,为社会全体成员享有公平稳定的发展环境提供制度保障。用法治给行政权力定规矩、划界限,规范行政决策程序、转变政府职能、推进严格规范公正文明执法。坚守公正司法底线,持续深化司法体制改革,健全

^{⑥3} 习近平:《在中央国家安全委员会第一次会议上的讲话》(2014年4月15日),载中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于总体国家安全观论述摘编》,中央文献出版社2018年版,第4页。

^{⑥4} 前注^{②7},习近平文,第38页。

^{⑥5} 参见前注^{②3},中共中央宣传部、中央全面依法治国委员会办公室书,第31页。

司法权力运行制约监督机制,不断提高司法公信力,坚决维护人民权益。坚持和发展新时代“枫桥经验”,不断完善调解、信访、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制,使各类社会矛盾纠纷得到及时有效化解。

五是依法保障生态文明。我国经济进入高质量发展阶段,生态环境的支撑作用越来越明显,对生态环境法治建设也提出了更高要求,我们要努力落实“用最严格制度最严密法治保护生态环境”的要求,为生态文明建设筑起牢固的法治屏障。加强生态文明制度体系建设,健全完善生态环境保护、资源高效利用、生态保护和修复、生态环境保护责任制等方面的法律规范,提升生态文明立法的系统性和整体性,研究推进生态环境保护立法法典化工作。加大生态环境保护执法力度,依法严格查处生态环境保护违法违规行为,健全完善环境资源司法审判体制机制,深入推动生态环境和资源保护公益诉讼,为生态文明建设提供有力执法司法保障。在全社会大力培育生态文明法治文化,提升社会公众生态文明法治意识,促进环境保护等社会公益组织在法治框架下壮大发展,形成多元化社会力量依法共同参与生态环境治理新格局。

必须强调的是,法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,是相互联系、相互贯通的有机整体,具有内在理论和实践逻辑的统一性。我们要深入学习贯彻习近平法治思想,在推进全面依法治国工作中,全面认识、统筹把握法治的这三方面作用,使其相辅相成、相得益彰,在新征程上续写全面依法治国的新辉煌,为实现第二个百年奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供长期可靠的法治保障。

Abstract: The coordinated implementation of the Five-Sphere Integrated Plan and the Four-Pronged Comprehensive Strategy (the Plan and the Strategy) is a strategic blueprint, which has gradually come into being by summing up our Party's achievements and experience of reform and opening up for more than 40 years since the 18th National Congress of the Communist Party of China. The formulation of the overall law-based governance and its incorporation into the Four-Pronged Comprehensive Strategy are original contributions of Xi Jinping Thought on the Rule of Law, and are strategic choices with the bigger picture of future development of the Party and the nation as a whole. The overall law-based governance and the Plan and the Strategy are interrelated, mutually contributory and inseparable. To advance the overall law-based governance as we embark on a new journey and highlight the guarantee work of the rule of law in the layout of the development of the cause of the Party and the nation, we must take a long-term perspective and keep the overall picture in mind, and make better use of rule of law to ensure that it underpins the foundation, stabilizes expectations and delivers long-term benefits.

(责任编辑:强梅梅)