

论习近平法治思想的制度逻辑

李 林^{*}

内容提要 规则是法律的精要,制度是法治的根基。习近平法治思想蕴含着深厚的制度理论、丰富的制度实践和深刻的制度逻辑,强调制度更具有根本性、稳定性和长期性。习近平法治思想明确提出,推进全面依法治国,建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家,应当加强国家制度和法律制度建设,在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化,形成一整套以宪法制度为核心的更加成熟定型的中国特色社会主义制度体系;应当全面加强和推进宪法法律实施,把国家制度、法律制度和国家治理体系的制度优势转化为治国理政效能,为全面建设社会主义现代化国家提供有力制度支撑和法治保障。

关键词 习近平法治思想 国家治理 制度逻辑 制度体系 法治体系

目 次

- 一、习近平法治思想制度逻辑的学理阐释
- 二、习近平法治思想的制度构建逻辑
- 三、习近平法治思想的制度实施逻辑
- 四、习近平法治思想制度逻辑的基本特征

^{*} 中国社会科学院学部委员,法学研究所研究员。

习近平新时代中国特色社会主义思想是当代中国马克思主义、21世纪马克思主义,是中华文化和中国精神的时代精华,实现了马克思主义中国化新的飞跃。在习近平新时代中国特色社会主义思想尤其是习近平法治思想科学理论体系中,不仅存在着深刻的历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑,而且蕴含着不可或缺的制度逻辑。

一、习近平法治思想制度逻辑的学理阐释

制度兴则国兴,制度强则国强。“制度优势是一个国家的最大优势,制度竞争是国家间最根本的竞争。”^①党的十九届四中全会指出,中国特色社会主义制度和国家治理体系是以马克思主义为指导、植根中国大地、具有深厚中华文化根基、深得人民拥护的制度和治理体系,是具有强大生命力和巨大优越性的制度和治理体系,是能够持续推动拥有十四亿人口大国进步和发展、确保拥有五千多年文明史的中华民族实现“两个一百年”奋斗目标进而实现伟大复兴的制度和治理体系。我们党深刻把握共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律,用国家制度、宪法制度和法律制度等制度形式,把这些基本规律确认下来,使之制度化、规范化、法治化,用制度和法治推进国家治理现代化,保障全面建设社会主义现代化国家顺利进行。

(一) 制度和制度逻辑的界定

“制度”(System, Institution)是指要求大家共同遵守的办事规程或行动准则,是—定历史条件下的政治、经济、社会、文化等方面的规则体系。制度既是一种行为(活动)规则,也是一种规范体系;各种具体制度存在于整个规范体系之中,各类规范(规则)构成制度体系的基本要素和具体内容。麦考密克和魏因贝格尔在《制度法论》一书中指出:“制度(这)一概念是用规则或通过规则表述的,规则的任何出现、发展或进化的过程都可能是制度发展或进化的过程。”^②从政治学角度看,制度是主权国家得以持续存在的外在表现形式,是把领土、主权、人民等国家要素凝聚起来的“黏合剂”,是国家合法有序发展延续的基本依据,也是政党、政府、武装力量、社会组织、公民等社会主体合法化有序化活动的根本遵循。从法学角度看,制度是一整套表现为国家意志的具有拘束力、规范性和强制性的社会行为规范体系,主要是在宪法、法律、法规基础上形成的国家制度、法律制度和国家治理体系,是国家之本、政党之基、社会之规、治理之据。

现代国家制度体系有一些共同特征。其一,在价值取向上,它们都崇尚自由平等、公平正义、人权尊严、民主法治、安全秩序、和平发展、良法善治、公序良俗、惩恶扬善等人类基本价值,“恶法亦法、恶制度亦制度”的观念学说已被人类制度文明所唾弃。其二,在功能定位上,它们作为国家公器和社会重器,都是社会关系的调整器、社会行为的规范

^① 习近平:《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》,载《求是》2020年第1期,第4页。

^② [英]尼尔·麦考密克、[奥地利]奥塔·魏因贝格尔:《制度法论》,周叶谦译,中国政法大学出版社1994年版,第19页。

器、社会利益的分配器、社会秩序的稳定器,在建立和维护社会秩序、促进经济社会进步、尊重保障人权、保证国家长治久安等方面,愈来愈具有固根本、稳预期、利长远的重要作用。其三,在规则体系上,它们具有显著的拘束力、规范性和稳定性,成文制度以明确性、公开性、系统性和可预期性等为主要特征,惯例制度则具有时间的久远性、实践的可行性、主体的约定俗成性等特征,都是社会主体行为规范体系的组成部分。没有规矩不成方圆。规则是制度的核心要素,规则体系是制度体系的骨干支撑。没有清晰明确的规则,没有健全完备的规则体系,现代化制度和制度体系就无从谈起。其四,在政治哲学上,它们作为人类文明进步的重要成果,都属于人类政治文明、制度文明以及法治文明的范畴,是人类社会历史发展的制度化记载、规范化表达、法治化存在形式。

“逻辑”(Logic)通常是指思维规律或者客观规律,有时也指以揭示规律性为目的或者符合客观规律的一种科学方法。在形式逻辑方法下,逻辑就是运用概念、作出判断、进行推理的过程。在社会科学研究中,常常采用“主词+逻辑”的研究范式,如“历史+逻辑”“理论+逻辑”“制度+逻辑”“实践+逻辑”等,主要是为了合规律、合目的、合常识、科学合理地解释历史、揭示现实、预测未来。“制度逻辑”(Institutional Logics)这个概念,被认为最早是由罗杰·费尔南德和罗伯特·阿尔弗德引入新制度理论(新制度主义)研究的一个重要概念。然而“制度逻辑这个概念看上去很美,却很难定义,甚至难以应用于实际分析”。例如,“Thornton 和 Ocasio (2008)将制度逻辑定义为一种由社会建构的、关于文化象征与物质实践(包括假设、价值观和信念)的历史模式”;^③也有学者认为,“制度逻辑是一套塑造组织场域内行动者认知及其行为的正式与非正式规则,是一系列描述如何影响组织现实、行为以及如何成功的准则”^④;等等。本文无意讨论新制度理论关于“制度逻辑”概念的种种观点,只是想借用“制度逻辑”这个学术名词,借鉴制度逻辑理论研究的有关成果,围绕本文主题展开讨论。

从一般意义上讲,可以把“制度逻辑”解释为制度选择、制度构建、制度适用、制度运行、制度发展变革过程中所形成或者所具有的内在联系和基本规律,是人们认识和解释纷繁复杂制度现象的一种科学思维方法。当然,对于制度逻辑,还可以从多视角、多维度来分类和把握其内涵。例如,从制度的产生方式看,可以分为内生性制度逻辑和外生性制度逻辑;从制度的存在形态看,可以分为制度的内部逻辑和制度的外部逻辑;从制度的类型看,可以分为政治制度逻辑、经济制度逻辑、社会制度逻辑、文化制度逻辑以及国家制度逻辑、政党制度逻辑、军事制度逻辑等;在法律制度逻辑中,又可以分为宪法制度逻辑、法治体系逻辑、立法制度逻辑、司法制度逻辑等;从制度逻辑本身的体系构成看,可以分为制度的历史逻辑、制度的理论逻辑、制度的实践逻辑、制度的价值逻辑、制度的构建逻辑、制度的功能逻辑、制度的内在逻辑、制度的外在逻辑、制度的发展逻辑,等等。

总括起来看,制度是人类在认识和改造世界中对主客观规律的规则性表达、权威性

③ 参见[法]帕特里夏·H.桑顿、[加]威廉·奥卡西奥、龙思博:《制度逻辑:制度如何塑造人和组织》,汪少卿等译,浙江大学出版社2020年版,序言第1页、正文第2页。

④ 杨书燕等:《制度逻辑研究的文献计量分析》,载《管理评论》2017年第3期,第90页。

提炼和规范化体现,是人类在历史长河的实践发展中不断征服自然、驾驭自我所形成的政治文明、制度文明和法治文明成果。从一定意义上可以说,人类社会有多少种制度,就会有多少种制度逻辑;人类发展不同历史阶段有什么样的制度文明、制度体系、制度理论和制度实践,就会有什么历史样态的制度逻辑。站在政治哲学和法哲学的立场,用逻辑方法、法治方法和制度思维来解读,或许可以把国家治理和法治意义上的“制度逻辑”解释为:以国家宪法和法律制度、法治体系等为制度基础,以自由平等、公平正义、保障人权、良法善治等为价值追求,以法律、法规、规范以及法律原则、法律程序、具体法律制度、法治设施等为制度要素,运用政治学、法学、逻辑学等学科方法,对制度现象进行逻辑分析研究阐释,从而揭示国家制度和国家治理体系、法律制度和法治体系等制度系统的内在联系、运行机制、发展规律和逻辑特征。

(二) 逻辑思维和逻辑方法在习近平法治思想中的重要地位

习近平总书记高度重视逻辑思维和逻辑方法问题,要求领导干部要提高思维的准确性、逻辑性、深刻性、敏捷性、创造性,强调要“深刻解读新中国70年历史性变革中所蕴藏的内在逻辑,讲清楚历史性成就背后的中国特色社会主义道路、理论、制度、文化优势”^⑤,从历史逻辑、实践逻辑、理论逻辑相结合的高度,总结历史规律,揭示历史趋势;尤其要“在全面客观分析的基础上,努力揭示我国社会发展、人类社会发展的的大逻辑大趋势”^⑥,等等。

习近平法治思想认为,中国特色社会主义制度和国家治理体系不是从天上掉下来的,而是在中国的社会土壤中生长起来的,是经过革命、建设、改革和现代化建设长期实践形成的,是马克思主义基本原理同中国具体实际相结合的产物,是理论创新、实践创新、制度创新相统一的成果,凝结着党和人民的智慧,具有深刻的历史逻辑、理论逻辑、制度逻辑、实践逻辑。中国特色社会主义法治道路、法治理论、法治体系和法治文化,构建了习近平法治思想理论体系“四位一体”的基本格局,是中国特色社会主义道路、理论、制度、文化在法治领域的集中体现。中国特色社会主义法治的历史逻辑、理论逻辑、制度逻辑和实践逻辑,形成了贯穿于习近平法治思想理论体系的四条逻辑主线,是坚定“四个自信”在法治领域的逻辑展开。我们应坚持马克思主义的世界观和方法论,运用逻辑思维、法治思维和系统思维,采用逻辑方法和法治方式,全面深刻把握习近平法治思想产生发展的内在动因和基本规律,揭示其蕴含的历史逻辑、理论逻辑、制度逻辑、实践逻辑,从而为推进习近平法治思想的学理化阐释、学术化表达、体系化构建提供深厚学理支撑。

习近平法治思想的历史逻辑,站在中国共产党为实现中华民族从站起来、富起来迈向强起来而长期不懈奋斗的宏大历史维度,科学把握“法治兴则民族兴,法治强则国家强”的法治文明建设规律,深刻回答了中国特色社会主义法治从哪里来、到哪里去的历史发展规律、发展趋势等重大问题,深刻阐明了全面依法治国的历史方位、时代特征和前

^⑤ 习近平:《一个国家、一个民族不能没有灵魂》,载《求是》2019年第8期,第8页。

^⑥ 习近平:《在哲学社会科学工作座谈会上的讲话》(2016年5月17日),载《人民日报》2016年5月19日,第2版。

进方向,是习近平新时代中国特色社会主义思想历史逻辑在法治领域的集中体现,是我们坚定中国特色社会主义法治道路自信的重要理据。

习近平法治思想的理论逻辑,立足坚持和发展中国特色社会主义的新时代,坚持把马克思主义法治原理同中国法治具体实际相结合、同中华优秀传统文化法律文化相结合,努力推进马克思主义法治理论中国化、时代化,形成我国法治建设的一系列原创性概念、战略性判断、创新性范畴和科学化理论,引领中国特色法学学科体系、学术体系、话语体系建设,深刻回答了新时代为什么实行全面依法治国、怎样实行全面依法治国等一系列重大理论和实践问题,明确指出了全面依法治国的政治方向、重要地位、工作布局、重点任务、重大关系、重要保障,是习近平新时代中国特色社会主义思想理论逻辑在法治理论方面的集中体现,是我们坚定中国特色社会主义法治理论自信和文化自信的重要依据。

习近平法治思想的制度逻辑,着眼于中国特色社会主义制度更加成熟更加定型,国家治理体系和治理能力现代化水平不断提高,党和国家事业焕发出新的生机活力,坚定不移走中国特色社会主义法治道路,推进全面依法治国,加快建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家,深刻回答了在党的领导下如何运用宪法和法治保障和推进中国特色社会主义根本制度、基本制度、重要制度建设等一系列重大问题,明确提出了坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化的战略任务,是习近平新时代中国特色社会主义思想制度逻辑在法治制度方面的集中体现,是我们坚定中国特色社会主义制度自信的重要支撑。

习近平法治思想的实践逻辑,从坚持和发展中国特色社会主义的全局和战略高度定位法治、布局法治、厉行法治,总结中国特色社会主义法治实践规律,传承中华法律文化精华,汲取世界法治文明有益成果,形成了全面依法治国新理念新战略新举措,推动我国法治建设发生历史性变革、取得历史性成就,推进全面依法治国实践取得重大进展,是习近平新时代中国特色社会主义思想实践逻辑在法治中国建设实践中的具体体现,充分昭示了习近平法治思想科学理论的实践追求、实践力量和实践成果。^⑦

习近平法治思想的四个逻辑视角不同、各有侧重,相互依存、内在统一。历史逻辑深刻揭示了走中国特色社会主义法治道路、建设社会主义法治国家的历史必然性和现实必要性,理论逻辑深刻回答了加强社会主义法治建设、推进全面依法治国的内在规律性和理论科学性,制度逻辑深刻阐释了建设中国特色社会主义法治体系、推进制度之治的现代化取向和法治化精义,实践逻辑深刻阐明了建设良法善治的法治中国的路径依赖和实现方式,四者统一于坚持和发展中国特色社会主义的伟大实践之中。

(三) 习近平法治思想蕴含着深刻的制度逻辑

在习近平法治思想理论体系中,制度逻辑具有联结历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑的重要地位,发挥着整合各种法治逻辑关系的重要制度载体作用。事实上,制度逻辑与历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑既深度融贯、内在统一,又不尽相同、相对独立。一方面,

^⑦ 参见张文显:《习近平法治思想的实践逻辑、理论逻辑和历史逻辑》,载《中国社会科学》2021年第3期。

制度逻辑贯穿于历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑之中,与历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑水乳交融、浑然一体。制度和法治是人类文明的重要标志。历史中有制度、理论中有规则、实践中有法律。另一方面,制度既不同于历史和现实,也不同于理论与实践,制度、制度文明、制度逻辑是相对独立、自成体系的存在形态。制度是社会关系的纽带、社会行为的规矩,有人类社会的地方就有制度(规则),有制度文明的地方就有制度运行和制度发展的内在逻辑。制度广泛深刻地存在于历史与现实、理论与实践之中,是人类政治文明、制度文明、法治文明的重要表现形式。

习近平法治思想的一个显著特征,是高度重视党和国家的制度建设。习近平总书记深刻指出:“制度是关系党和国家事业发展的根本性、全局性、稳定性、长期性问题。我们扭住完善和发展中国特色社会主义制度这个关键,为解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力、永葆党和国家生机活力提供了有力保证,为保持社会大局稳定、保证人民安居乐业、保障国家安全提供了有力保证,为放手让一切劳动、知识、技术、管理、资本等要素的活力竞相迸发,让一切创造社会财富的源泉充分涌流不断建立了充满活力的体制机制。”^⑧中国特色社会主义制度及其根本制度、基本制度、重要制度、法律制度、法治体系、制度之治、法律之治、规则之治、良法善治等制度和治理要素,是习近平法治思想科学理论体系中的重要制度内涵。

经国序民,正其制度。习近平法治思想从多角度、多方面深刻论述了国家制度、宪法制度、法律制度、国家治理体系、法治体系等重大制度问题。例如,习近平总书记深刻揭示了建设中国特色社会主义国家制度和法律制度的历史规律性和必然性,明确指出:“中国在人类发展史上曾经长期处于领先地位,自古以来逐步形成了一整套包括朝廷制度、郡县制度、土地制度、税赋制度、科举制度、监察制度、军事制度等各方面制度在内的国家制度和国家治理体系,为周边国家和民族所学习和模仿。”^⑨1840年鸦片战争以后,中国逐步成为半殖民地半封建社会,统治中国几千年的君主专制制度陷入全面危机。面对日益深重的政治危机和民族危机,无数仁人志士为改变中国前途命运,开始探寻新的国家制度和国家治理体系,尝试了君主立宪制、议会制、多党制、总统制等各种制度模式,但都以失败而告终。在变法救国方面,“自戊戌变法和清末修律起,中国人一直在呼吁法制,但在当时的历史条件和政治条件下,仅仅靠法制是不能改变旧中国社会性质和中国人民悲惨命运的”^⑩。只有在中国共产党成立后,中国人民和中华民族才找到了实现民族独立、人民解放和国家富强、人民幸福的正确道路。新民主主义革命时期,我们党团结带领人民在根据地创建人民政权,探索建立新民主主义经济、政治、文化制度,为新中国建立人民当家作主的新型国家制度积累了宝贵经验。“从建立革命根据地开始,我们党

⑧ 习近平:《在庆祝改革开放40周年大会上的讲话》(2018年12月18日),载《习近平谈治国理政》(第3卷),外文出版社2020年版,第185页。

⑨ 前注①,习近平文,第6页。

⑩ 习近平:《在中央全面依法治国委员会第一次会议上的讲话》(2018年8月24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226页。

就进行了制定和实施人民宪法的探索和实践。一九三一年,我们党在中央苏区成立中华苏维埃共和国临时中央政府,颁布了《中华苏维埃共和国宪法大纲》。一九四六年,我们党在陕甘宁边区颁布了《陕甘宁边区宪法原则》。^⑪ 革命战争年代,“我们党在中央苏区、陕甘宁边区等局部地区就制定实施了涉及土地、婚姻、劳动、财经等方面的法律”^⑫,建立了相应的法律制度。新中国成立后,我们党创造性地运用马克思主义国家学说,为建设社会主义国家制度进行了不懈努力,逐步确立并巩固了我们国家的国体、政体、根本政治制度、基本政治制度、基本经济制度和各方面的重要制度,中国特色社会主义制度不断完善,中国特色社会主义法律体系不断健全。历史和实践都雄辩证明,新中国成立70多年来,中华民族之所以能迎来从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃,最根本的是因为党领导人民建立和完善了中国特色社会主义制度,形成和发展了党的领导和经济、政治、文化、社会、生态文明、军事、外事等各方面制度,不断加强和完善国家治理。^⑬

法治是“制度之治”的根基,宪法是国家制度的总依据,法律制度是国家制度的法律化表现形式,法治体系是国家治理体系的骨干工程,在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化,为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。习近平法治思想的制度逻辑,不仅存在于中国特色社会主义制度、国家制度和国家治理体系等总体制度领域,而且体现在宪法制度、法律体系和法治体系等法律制度方面,是一个具有中国特色、显著优势、现代化特征,符合人类政治文明、制度文明和法治文明发展规律的科学逻辑体系。

(四) 习近平法治思想制度逻辑的“三个文明”概念

政治文明、制度文明和法治文明是习近平法治思想中十分重要的法理概念,是构建习近平法治思想制度逻辑的基础性范畴。“政治文明”是指人类社会政治制度、政治观念和政治活动等的进步状态和政治发展取得的成果。建设社会主义政治文明,是我们党和国家的战略目标。党的十六大把发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明,作为全面建设小康社会的重要任务和重要目标。“法治是人类政治文明的重要成果”^⑭,我国宪法序言明确提出,国家“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展”。习近平总书记高度重视政治文明问题,在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话中明确提出,在全面深化改革进程中,我们要积极稳妥推进政治体制改革,以保证人民当家作主为根本,以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标,不断建设社会主义政治文明;我们要坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,继续推进社会主义民主政治建设、发展社会主义政治文明。^⑮ 在党的十九大报告中,习近平总书记强

⑪ 习近平:《关于我国宪法和推进全面依法治国》(2018年2月24日),载前注⑩,习近平书,第211页。

⑫ 习近平:《充分认识颁布实施民法典重大意义,依法更好保障人民合法权益》(2020年5月28日),载前注⑩,习近平书,第277页。

⑬ 参见前注①,习近平文,第4-5页。

⑭ 习近平:《坚持法治精神,实现公平正义》(2017年9月26日),载前注⑩,习近平书,第183页。

⑮ 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⑩,习近平书,第81、77页。

调指出：“中国特色社会主义政治制度是中国共产党和中国人民的伟大创造。我们完全有信心、有能力把我国社会主义民主政治的优势和特点充分发挥出来,为人类政治文明进步作出充满中国智慧的贡献!”

“制度文明”是政治文明建设的重点和关键,是法治文明发展的制度载体和规范支撑,是国家治理体系和治理能力现代化建设的重要成果,是国家和社会实现良法善治的制度化、法治化的集中体现。习近平总书记指出:“中国特色社会主义国家制度和法律制度是在长期实践探索中形成的,是人类制度文明史上的伟大创造……中国特色社会主义国家制度和法律制度,植根于中华民族五千多年文明史所积淀的深厚历史文化传统,吸收借鉴了人类制度文明有益成果,经过了长期实践检验。”^{①⑥} 坚持和完善中国特色社会主义制度,要积极吸收借鉴人类制度文明有益成果,但决不能动摇或放弃我国制度的根基。

“法治文明”是以法治形式表现出来的人类文明进步状态,是社会制度文明的集中体现,是国家政治文明的重要标志。法治属于政治建设,属于政治文明、制度文明,是人类政治文明和制度文明的重要成果,是现代国家和社会治理的基本手段。习近平总书记指出:“法治是人类文明的重要成果之一,法治的精髓和要旨对于各国国家治理和社会治理具有普遍意义,我们要学习借鉴世界上优秀的法治文明成果。”^{①⑦} 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。^{①⑧}

政治文明、制度文明、法治文明都是习近平法治思想制度逻辑中具有本源性、根本性和引领性的基本概念。三者既有所区别、相对独立,又相互交叉、彼此融贯,是我们深刻领会习近平法治思想制度逻辑的法理基础,也是深入研究国家治理制度逻辑问题的重要概念。

二、习近平法治思想的制度构建逻辑

制度是国家大厦的基础和柱石。对于现代国家来说,制度体系犹如国家生命体的“骨骼架构”,是支撑国家生存、发展和强大的“四梁八柱”。习近平法治思想强调国家制度的系统性、协同性和有效性,对加强中国特色社会主义制度的规范化、体系化、法律化建设,阐明了重要理念、提出了明确要求。习近平总书记在党的十八届三中全会研讨班上的重要讲话中指出:“摆在我们面前的一项重大历史任务,就是推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型,为党和国家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定、为

^{①⑥} 习近平:《坚持、完善和发展中国特色社会主义国家制度和法律制度》(2019年9月24日),载前注^{①⑤},习近平书,第262-264页。

^{①⑦} 习近平:《加快建设社会主义法治国家》(2014年10月23日),载前注^{①⑤},习近平书,第111页。

^{①⑧} 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。

国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系。”^{①⑨}在党的十八届四中全会上,习近平总书记指出,要推动我国经济社会持续健康发展,不断开拓中国特色社会主义事业更加广阔的发展前景,就必须全面推进社会主义法治国家建设,从法治上为解决这些问题提供制度化方案。开启新征程,要着眼长远,筑法治之基、行法治之力、积法治之势,促进各方面制度更加成熟更加定型,为党和国家事业发展提供长期性的制度保障。

(一) 中国特色社会主义制度逻辑

中国特色社会主义制度,是习近平法治思想中关于制度建设和制度逻辑的根本性、统领性概念。党的十八大指出,中国特色社会主义制度,就是人民代表大会制度的根本政治制度,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度等基本政治制度,中国特色社会主义法律体系,公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,以及建立在这些制度基础上的经济体制、政治体制、文化体制、社会体制等各项具体制度。党的十九大指出,中国特色社会主义制度是当代中国发展进步的根本制度保障,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党的领导;要更加自觉地坚持党的领导和我国社会主义制度,坚决反对一切削弱、歪曲、否定党的领导和我国社会主义制度的言行;“必须坚持和完善中国特色社会主义制度,不断推进国家治理体系和治理能力现代化……充分发挥我国社会主义制度优越性”。现行宪法序言规定,本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果,规定了国家的根本制度和根本任务;明确提出“沿着中国特色社会主义道路……不断完善社会主义的各项制度……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”。现行宪法明确规定社会主义制度是国家的根本制度,既从根本上标识了我们国家制度的社会主义性质,也从本质上体现了我国宪法的社会主义属性。

中国特色社会主义制度是当代中国发展进步的根本保证。党的十八大以来,我们党把制度建设摆到更加突出的位置,强调“必须以更大的政治勇气和智慧,不失时机深化重要领域改革,坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型”。党的十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”这个重大命题,并把“完善和发展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”确定为全面深化改革的总目标。党的十九届二中、三中全会分别就修改宪法、深化党和国家机构改革作出部署,在制度建设和治理能力建设上迈出了重大步伐。党的十九届四中全会作出《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》(以下简称《决定》),不仅从13个方面凝练概括了中国特色社会主义制度和国家治理体系的基本构成和显著优势,而且把中国特色社会主义制度创造性地划分为根本制度、基本制度、重要制度。这里的制度划分,存在两种逻辑维度:一种是“横向领

^{①⑨} 习近平:《不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力》(2014年2月17日),载《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第104-105页。

域分类”逻辑,由“13个方面”的制度划分而成,其划分标准是党和国家工作的不同领域(方面)的制度;另一种是“纵向层次划分”逻辑,以国家制度体系中各种制度的重要性、地位、层级和位阶关系为标准,把制度体系分为根本制度、基本制度、重要制度和其他制度。中国特色社会主义制度,主要是由13个领域(方面)、多个层次的相关制度划分构成的科学制度体系。

习近平总书记指出,中国特色社会主义制度是一个严密完整的科学制度体系,起四梁八柱作用的是根本制度、基本制度、重要制度。^{②①}所谓根本制度,“是指那些反映中国特色社会主义制度本质内容和根本性特征、体现中国特色社会主义质的规定性的制度,是立国的根本。如党的领导制度、人民代表大会制度、马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度、党对人民军队的绝对领导制度等”。中国特色社会主义根本制度、基本制度、重要制度,是对党和国家各方面事业作出的制度安排,“其中具有统领地位的是党的领导制度。党的领导制度是我国的根本领导制度……我们推进各方面制度建设、推动各项事业发展、加强和改进各方面工作,都必须坚持党的领导,自觉贯彻党总揽全局、协调各方的根本要求”。所谓基本制度,“是指那些体现我国社会主义性质,框定国家基本形态、规范国家政治关系和经济关系的制度”。如中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度、社会主义基本经济制度等。所谓重要制度,“是指那些由根本制度、基本制度派生的国家治理各领域各方面的主体性制度”。如经济、政治、文化、社会、生态文明、军事、外事等领域的主体性制度。^{②②}《决定》明确提出,坚持和完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度,要着力固根基、扬优势、补短板、强弱项,推进国家制度和国家治理体系更加系统化、整体化、规范化,把我国制度体系优势更好转化为国家治理效能。

全面依法治国与中国特色社会主义制度深度契合、密切关联。习近平法治思想强调,全面推进依法治国是完善和发展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的重要方面。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。建设中国特色社会主义法治体系,是坚持和完善中国特色社会主义制度的必然要求,中国特色社会主义制度则是中国特色社会主义法治体系的根本制度基础,是全面推进依法治国的根本制度保障。

(二) 国家制度逻辑

习近平总书记指出:“建立什么样的国家制度,是近代以来中国人民面临的一个历史性课题……我们党自成立之日起就致力于建设人民当家作主的新社会,提出了关于未来国家制度的主张,并领导人民为之进行斗争。”^{②③}一般来讲,国家制度是对国家性质、政治生活、政权组织、权力关系等的制度安排,核心是国家的领导体制、国体、政体。展开来

^{②①} 参见前注①,习近平文,第10页。

^{②②} 关于根本制度、基本制度、重要制度的界定和解释,参见何毅亭:《马克思主义国家学说的新发展——党的十九届四中全会的“九个首次”》,载《学习时报》2019年11月18日,第1版。

^{②③} 前注①⑥,习近平文,第262页。

看,可从三个层面把握国家制度概念的深刻内涵。

其一,国家制度作为一个社会形态概念,是指阶级和国家存续期间形成的“社会制度”。马克思主义认为,社会是人们通过交往形成的社会关系的总和,是人类生活的共同体。国家制度(社会制度)则是反映并维护一定社会形态或社会关系的制度体系。根据历史唯物主义的基本观点,可以把国家制度划分为奴隶社会制度、封建社会制度、资本主义社会制度、社会主义社会制度,等等。改革开放初期,邓小平以高度的社会主义制度自信说:“我们的党和人民浴血奋斗多年,建立了社会主义制度。尽管这个制度还不完善,又遭受了破坏,但是无论如何,社会主义制度总比弱肉强食、损人利己的资本主义制度好得多。我们的制度将一天天完善起来,它将吸收我们可以从世界各国吸收的进步因素,成为世界上最好的制度。”^{②③} 习近平总书记指出:“‘一国两制’是中国的一个伟大创举。在统一的国家之内,国家主体实行社会主义制度,个别地区依法实行资本主义制度,这在过往的人类政治实践中还从未有过。”^{②④} 现行宪法序言规定:“中华人民共和国成立以后,我国社会逐步实现了由新民主主义到社会主义的过渡。生产资料私有制的社会主义改造已经完成,人剥削人的制度已经消灭,社会主义制度已经确立。”党的十九届六中全会指出:“马克思主义中国化时代化不断取得成功,使马克思主义以崭新形象展现在世界上,使世界范围内社会主义和资本主义两种意识形态、两种社会制度的历史演进及其较量发生了有利于社会主义的重大转变。”当代中国的国家制度,就是指“中国特色社会主义制度”,是宪法确认的一套系统完备的“国家制度体系”。

其二,国家制度作为国家政治体系运作形式或国家政权组织形式(政体),是指国家政权的制度形态和制度模式,如君主制、共和制、民主制、总统制、议会制,单一制、联邦制,等等。马克思主义认为,无产阶级国家制度的本质是主权在民,人民当家作主。马克思说:“在君主制中是国家制度的人民;在民主制中是人民的国家制度”,并说“不是国家制度创造人民,而是人民创造国家制度”。^{②⑤} 马克思十分明确地提出“人民是否有权来为自己建立新的国家制度呢?”他回答说:“对这个问题的回答应该是绝对肯定的,因为国家制度如果不再真正表现人民的意志,那它就变成有名无实的东西了。”^{②⑥} 习近平总书记指出:“辛亥革命之后,中国尝试过君主立宪制、帝制复辟、议会制、多党制、总统制等各种形式,各种政治势力及其代表人物纷纷登场,都没能找到正确答案。”^{②⑦} 只有在中国共产党的领导下,经过28年浴血奋斗,中国人民才终于推翻了三座大山,成立了中华人民共和国,确立了新型国体和政体,建立了人民当家作主的国家制度,实现了中国从几千年封建专制制度向人民民主制度的伟大飞跃。

其三,国家制度作为体现国家意志的制度体系,是反映并维护一定社会形态和国家

^{②③} 《邓小平文选》(第2卷),人民出版社1994年版,第327页。

^{②④} 习近平:《在香港特别行政区政府欢迎晚宴上的致辞》(2017年6月30日),载《人民日报》2017年7月1日,第2版。

^{②⑤} 参见《马克思恩格斯全集》(第1卷),人民出版社1995年版,第281页。

^{②⑥} 前注^{②⑤},《马克思恩格斯全集》(第1卷),第316页。

^{②⑦} 前注^{②⑤},习近平文,第68页。

结构的各种制度的总称,包括国家的宪法制度、社会制度、领导制度、国体政体,以及经济、政治、文化、军事、立法、行政、司法、监督等各领域各方面的制度。其中,法律体系是国家制度的载体和支撑,是宪法确认和维护的国家根本制度、基本制度和重要制度的规范化、体系化和法律化,是国家和社会等各方面制度在法律法规上条文化和程序化的表现形式。

从马克思主义政治哲学来看,“国家制度”是国家存在的制度化形式、体系化形态。在外延上“国家制度”是一个普遍宽泛的一般性概念,“封建主义的国家制度”“资本主义的国家制度”“社会主义的国家制度”等制度形态,以及“民主共和的国家制度”等制度形式,都属于“国家制度”范畴;在内涵上“国家制度”是一个内容丰富、制度多样、规范严密、层次明确的体系化概念,即国家制度体系,包括政治经济文化社会、治党治国治军、内政外交国防等各领域各方面的制度,中央和地方、上位阶和下位阶等各层次的制度,都在国家制度体系中存在和运行。新时代加强国家制度建设,推进国家治理体系和治理能力现代化,最根本的是要坚持和完善中国特色社会主义制度。

(三) 国家治理体系逻辑

习近平总书记指出,国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。^⑳也就是说,国家治理体系是管理国家的制度体系,是一套国家制度。就主体而言,国家治理体系是由众多子系统构成的复杂系统,这个系统的核心是中国共产党,人大、政府、监察、政协、法院、检察院、军队,各民主党派和无党派人士,各企事业单位,工会、共青团、妇联等群团组织,都要坚持中国共产党领导。在国家治理体系的大棋局中,党中央是坐镇中军帐的“帅”,车马炮各展其长,一盘棋大局分明。如果中国出现了各自为政、一盘散沙的局面,不仅我们确定的目标不能实现,而且必定会产生灾难性后果。就制度逻辑而言,其一,国家治理体系是中国特色社会主义制度的集中体现。我国国家治理一切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开,我国国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。其二,国家治理体系并不完全等同于国家制度,而是从属于国家制度,是国家制度体系的重要组成部分。只不过,国家治理体系更加突显“治理”的行动功能,强调经济治理、政治治理、文化治理、社会治理、生态治理以及全球治理的制度化、法治化和现代化。其三,“法治是国家治理体系和治理能力的重要依托”^㉑。推进国家治理体系和治理能力现代化,必须高度重视法治问题,采取有力措施全面推进依法治国,建设社会主义法治国家,建设法治中国。法治体系是国家制度和国家治理体系法治化的集中体现,是推进国家治理体系现代化的骨干工程。习近平法治思想明确要求,坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力

^⑳ 参见习近平:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》(2013年11月12日),载前注^{①⑨},《习近平谈治国理政》,第91页。

^㉑ 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》(2014年10月20日),载前注^{①⑩},习近平书,第85页。

现代化。只有全面依法治国才能有效保障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。

(四) 法律制度体系逻辑

2019年9月24日,中共中央政治局以“新中国国家制度和法律制度的形成和发展”为题举办第17次集体学习。习近平总书记发表重要讲话指出:“新中国成立七十年来,我们党领导人民不断探索实践,逐步形成了中国特色社会主义国家制度和法律制度,为当代中国发展进步提供了根本保障,也为新时代推进国家制度和法律制度建设提供了重要经验。”^⑩中国特色社会主义国家制度和法律制度是在长期实践探索中形成的,是人类制度文明史上的伟大创造;是被实践证明了的科学制度体系,具有显著优势。中国特色社会主义国家制度和法律制度是一套行得通、真管用、有效率的制度体系。何谓“法律制度”?美国法学家弗里德曼指出,有许多方法可以观察和理解法律制度,但对于“法律制度……没有学者和公众都同意的定义”,法律制度是一个系统,由各种公认的次要制度组成,这些次要制度的“共同点在于都是制度,以规范或规则运行,与国家相连,或有一个至少和国家行为相类似的权力机构”。^⑪法律制度是国家制度的重要内容、主要支撑和合法化存在,它以表现为国家意志的法律规范形式,对国家制度予以法律化确认、系统性构建和体系化维护,是国家制度规范化、法律化和法治化的集中体现。

宪法制度在法律制度和国家治理体系中具有举足轻重的地位。习近平总书记指出:“回顾我国宪法制度发展历程,我们愈加感到,我国宪法同党和人民进行的艰苦奋斗和创造的辉煌成就紧密相连,同党和人民开辟的前进道路和积累的宝贵经验紧密相连。”^⑫宪法是国家的根本法,是国家政治生活、社会生活制度化、规范化、体系化的最高法律表现形式,是国家制度、国家治理体系和法律制度的总依据。我国宪法以国家根本法形式,规定了中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,明确了国家的一切权力属于人民,确认了中国特色社会主义根本制度、基本制度、重要制度,是国家制度和国家治理体系宪法化的集中体现,具有最高法律地位、最高法律权威和最高法律效力。“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证实施,保障了国家治理体系的系统性、规范性、协调性、稳定性。”^⑬习近平总书记指出:“国家的根本制度和根本任务,国家的领导核心和指导思想,工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的国体,人民代表大会制度的政体,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度,爱国统一战线,社会主义法制原则,民主集中制原则,尊重和保障人权原则,等等,这些宪法确立的制度和原则,我们必

^⑩ 前注^⑩,习近平文,第261-262页。

^⑪ 参见[美]弗里德曼:《法律制度》,李琼英、林欣译,中国政法大学出版社1994年版,第1、12页,代译序第6页。

^⑫ 习近平:《在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的讲话》(2012年12月4日),载前注^⑩,习近平书,第7页。

^⑬ 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^⑩,习近平书,第272页。

须长期坚持、全面贯彻、不断发展。”^{③④}

法律体系是国家制度体系法律化的集中体现。根据我国法律体系门类领域的不同,可以把法律化的国家制度体系划分为宪法性法律制度、民事法律制度、经济法律制度、行政法律制度、社会法律制度、刑事法律制度、诉讼和程序法律制度,等等;根据《立法法》确立的我国法律体系效力等级和位阶的不同,可以划分为根本法律制度、基本法律制度、法律制度、行政法规制度、地方性法规制度、行政规章制度,等等;根据立法方式、立法主体等的不同,可以把立法制度划分为创制法律的制度、修改法律的制度、废止法律的制度、解释法律的制度、编纂法律的制度,等等。

根据中国特色社会主义法治体系中制度构成、运行环节、实施方式等的不同,不仅可以把法治体系划分为法律规范制度体系、法治实施制度体系、法治监督制度体系、法治保障制度体系、党内法规制度体系,也可以划分为立法制度体系、执法制度体系、司法制度体系、守法制度体系、护法制度体系、涉外法治制度体系,还可以划分为依法/依宪治国制度体系、依法/依宪执政制度体系、依法行政制度体系、依法治军制度体系、依法治理制度体系、依规治党制度体系,等等。

总体而言,在中国特色社会主义制度体系中,国家制度、国家治理体系、法律制度这三组概念,虽然它们强调和表达的侧重点、调整范围和规范内容、内涵外延不尽相同,但在实践中,它们的实质内涵、内在精神、主要内容、基本功能等,是相同或者相似的,它们作为“制度”“体制”“规则”“规范”等的核心要义是大同小异的。习近平法治思想在对制度体系进行逻辑思维和逻辑构建时,是从实际出发,求真务实地把握制度范畴、使用制度概念的。例如,把“国家制度”与“法律制度”并列起来使用,强调“中国特色社会主义国家制度和法律制度在实践中显示出巨大优势”;把“国家制度”与“国家治理体系”并列起来使用,强调“全面深化改革,充分显示出我国国家制度和国家治理体系的强大自我完善能力”;把“法治体系”与“国家治理体系”结合起来使用,强调“法治体系是国家治理体系的骨干工程”,等等。我们无论在理论上还是在实践中,都需要重视对制度体系进行逻辑分析,但决不能把国家制度、国家治理体系、法律制度等概念对立起来或者割裂开来。

(五) 党内法规制度体系逻辑

把党内法规制度体系建设纳入中国特色社会主义法治体系范畴,是习近平法治思想的重大原创性贡献,也是我国制度体系和制度逻辑的显著特色。党的十九届六中全会指出:“党的十八届四中全会和中央全面依法治国工作会议专题研究全面依法治国问题,就科学立法、严格执法、公正司法、全民守法作出顶层设计和重大部署,统筹推进法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系和党内法规体系建设。”党内法规体系,是以党章为根本,以民主集中制为核心,以准则、条例等中央党内法规为主干,以部委党内法规、地方党内法规为重要组成部分,由各领域各层级党内法规组成的有机统一整

^{③④} 前注^③,习近平文,第11页。

体。党内法规体系是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,党领导人民管理国家、治理社会,不仅要依靠国家宪法和法律法规制度推进依宪治国和依法执政,而且要依靠党章和其他党内法规制度推进依规治党和制度治党。

依规治党深入人心,依法治国才能深入人心。“在我们国家,法律是对全体公民的要求,党内法规制度是对全体党员的要求,而且很多地方比法律的要求更严格。我们党是先锋队,对党员的要求应该更严。”^{③⑤}全面推进依法治国,必须努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局。习近平法治思想坚持建设中国特色社会主义法治体系,统筹推进依法治国和依规治党、制度治党,统筹加强国家法律制度 and 党内法规制度体系一体建设。2016年12月,习近平总书记就加强党内法规制度建设作出重要指示,党中央高度重视党内法规制度建设,推动这项工作取得重要进展和成效。加强党内法规制度建设是全面从严治党的长远之策、根本之策。我们党要履行好执政兴国的重大历史使命、赢得具有许多新的历史特点的伟大斗争胜利、实现党和国家的长治久安,必须坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设。要认真贯彻落实《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》,以改革创新精神加快补齐党建方面的法规制度短板,力争到建党100周年时形成比较完善的党内法规制度体系,为提高党的执政能力和领导水平、推进国家治理体系和治理能力现代化、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力的制度保障。2020年11月,在中央全面依法治国工作会议上,习近平总书记强调:“要坚持依法治国和依规治党有机统一,确保党既依据宪法法律治国理政,又依据党内法规管党治党、从严治党。”^{③⑥}党的十八大以来,我们党坚持依规治党,严格遵守党章,形成比较完善的党内法规体系,严格制度执行,党的建设科学化、制度化、规范化水平明显提高。习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上宣布,我们党已经“形成比较完善的党内法规体系”。这是党内法规制度建设史上的一个重要里程碑,标志着党内法规制度体系建设由此迈入高质量发展新阶段。

三、习近平法治思想的制度实施逻辑

制度和法律不是摆设,其价值需要得到认可来体现,其生命需要有效实施来维系,其权威需要贯彻落实来彰显。制度创设很重要,制度实施更重要。习近平总书记明确提出:“中国特色社会主义国家制度和法律制度需要坚持好、实施好。”^{③⑦}

(一) 发挥国家制度和法律制度作用,充分彰显制度优势

创制国家制度和法律制度的意义在于发挥其功能。习近平总书记高度重视国家制度和法治在国家治理中的重要地位,强调要充分发挥国家制度、国家治理体系和法律制

^{③⑤} 前注②⑨,习近平文,第96页。

^{③⑥} 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6页。

^{③⑦} 前注①⑥,习近平文,第265页。

度的重要作用,彰显我国制度体系和“制度之治”的显著优势。回顾历史,“我们党把马克思主义基本原理同中国具体实际结合起来,在古老的东方大国建立起保证亿万人民当家作主的新型国家制度,使中国特色社会主义制度成为具有显著优越性和强大生命力的制度,保障我国创造出经济快速发展、社会长期稳定的奇迹”^{③⑧}。党的十八大以来,我们党推动中国特色社会主义制度更加完善、国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高,为政治稳定、经济发展、文化繁荣、民族团结、人民幸福、社会安宁、国家统一提供了有力保障。中国特色社会主义国家制度和法律制度在实践中显示出巨大优势,我们党坚持推进全面依法治国,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,为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、确保党和国家长治久安发挥了重要作用。着眼未来,我们党把全面依法治国纳入“四个全面”战略布局,就是要为全面建设社会主义现代化国家、全面深化改革、全面从严治党提供长期稳定的法治保障。习近平总书记指出,在“四个全面”中,全面依法治国具有基础性、保障性作用。^{③⑨}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,随着中国特色社会主义事业不断发展,法治建设将承载更多使命、发挥更为重要的作用。习近平总书记强调,“在统筹推进伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想,全面建设社会主义现代化国家的新征程上,我们要更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用”^{④⑩},更好彰显中国特色社会主义的强大生命力和显著制度优势。

(二) 制度和法律的生命在于实施

奉法者强则国强,奉法者弱则国弱。令在必信,法在必行。习近平总书记强调,制度的生命力在于执行,关键在真抓,靠的是严管。我们已出台一系列改革举措和相关制度,要像抓中央环境保护督察一样抓好落实。制度的刚性和权威必须牢固树立起来,不得作选择、搞变通、打折扣。要落实领导干部生态文明建设责任制,严格考核问责。对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人,必须追究其责任,而且应该终身追责,决不能让制度规定成为“没有牙齿的老虎”。要强化制度执行力,加强制度执行的监督,切实把我国制度优势转化为治理效能。要构建全覆盖的制度执行监督机制,把制度执行和监督贯穿区域治理、部门治理、行业治理、基层治理、单位治理的全过程,确保制度时时生威、处处有效。^{④⑪}各级党委和政府以及领导干部要增强制度意识,善于在制度的轨道上推进各项事业。广大党员、干部要做制度执行的表率,引领全社会增强制度意识,自觉维护制度权威。

宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。实施宪法就是遵守和贯彻执行国家制度。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。我们

^{③⑧} 前注^{①⑥},习近平文,第263页。

^{③⑨} 参见前注^{①⑥},习近平文,第227页。

^{④⑩} 前注^{①⑥},习近平文,第227页。

^{④⑪} 参见前注^{①①},习近平文,第13页。

要坚持不懈抓好宪法实施工作,“用科学有效、系统完备的制度体系保证宪法实施,加强宪法监督,维护宪法尊严,把实施宪法提高到新水平”^{④②}。

实施法律是全面依法治国的关键环节。习近平总书记指出,实施好民法典是坚持以人民为中心、保障人民权益实现和发展的必然要求,是发展社会主义市场经济、巩固社会主义基本经济制度的必然要求,是提高我们党治国理政水平的必然要求。民法典实施得好,人民群众权益就会得到法律保障,人与人之间的交往活动就会更加有序,社会就会更加和谐。^{④③}如果有了法律而不实施,或者实施不力,搞得有法不依、执法不严、违法不究,那制定再多法律也无济于事。^{④④}行政机关是实施法律法规的重要主体,要带头严格执法,维护公共利益、人民权益和社会秩序。执法者必须忠实于法律,既不能以权压法、以身试法,也不能法外开恩、徇情枉法。习近平总书记强调:“法律需要人来执行,如果执法的人自己不守法,那法律再好也没用!我们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,坚决防止和克服执法工作中的利益驱动,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。”^{④⑤}

(三)领导干部要做实施制度和法律的模范

制度的生命力在于执行。习近平总书记指出,我们总体上已进入有规可依的阶段,目前的主要问题是“有规不依、落实不力”。一些部门执行制度先紧后松、上紧下松、外紧内松,制度成了“橡皮筋”“稻草人”,产生“破窗效应”。^{④⑥}有的人对制度缺乏敬畏,根本不按照制度行事,甚至随意更改制度;有的人千方百计钻制度空子、打擦边球;有的人不敢也不愿遵守制度,甚至极力逃避制度的监管。必须强化制度执行力,加强对制度执行的监督。各级党委和政府以及各级领导干部要切实强化制度意识,带头维护制度权威,做制度执行的表率,确保党和国家重大决策部署、重大工作安排都按照制度要求落到实处,充分发挥制度指引方向、规范行为、提高效率、维护稳定、防范化解风险的重要作用。^{④⑦}越是领导干部,越是主要领导干部,越要自觉增强法规制度意识,以身作则,以上率下,善于依法规制度谋事、依法规制度管人、依法规制度用权,自觉维护法规制度的严肃性和权威性。

领导干部具体行使党的执政权和国家立法权、行政权、监察权、司法权,是全面依法治国的关键。领导干部不仅要牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰,而且要带头尊崇法治、敬畏法律,了解法律、掌握法律,遵纪守法、捍卫法治,厉行法治、依法办事,不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力,做尊

④② 习近平:《坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政》(2014年12月—2018年12月),载前注⑩,习近平书,第128页。

④③ 参见前注⑫,习近平文,第279-280页。

④④ 参见习近平《全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法》(2013年2月23日),载前注⑩,习近平书,第21页。

④⑤ 前注④④,习近平文,第21-22页。

④⑥ 参见习近平:《在中央和国家机关党的建设工作会议上的讲话》(2019年7月9日),载中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于全面从严治党论述摘编》,中央文献出版社2021年版,第452页。

④⑦ 参见前注①,习近平文,第13页。

法学法守法用法的模范。^{④8}

四、习近平法治思想制度逻辑的基本特征

习近平法治思想深刻揭示了中国特色社会主义制度和国家制度、国家治理体系、法律制度和法治体系的内在联系和发展规律,着重从以下方面展示了其制度逻辑基本特征。

(一) 坚持以科学理论为指导,坚定中国特色社会主义制度自信

我们党坚持把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合,建立了新型国家制度和法律制度,使中国特色社会主义制度成为具有显著优越性和强大生命力的制度。我们党坚持以马克思主义法学思想和中国特色社会主义法治理论为指导,在推进全面依法治国的伟大实践中,创立了习近平法治思想,为坚持和完善中国特色社会主义制度,加强国家法律制度和法治体系建设,在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化,提供了理论指导、行动指南和根本遵循。习近平总书记深刻指出,我国国家制度和国家治理体系之所以具有多方面的显著优势,很重要的一点就在于我们党在长期实践探索中,坚持把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合,把开拓正确道路、发展科学理论、建设有效制度有机统一起来,用中国化的马克思主义、发展着的马克思主义指导国家制度和国家治理体系建设,不断深化对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识,及时把成功的实践经验转化为制度成果,使我国国家制度和国家治理体系既体现了科学社会主义基本原则,又具有鲜明的中国特色、民族特色、时代特色。^{④9}

马克思主义认为,一个国家的政治制度决定于这个国家的经济社会基础,同时又反作用于这个国家的经济社会基础,乃至起到决定性作用。在一个国家的各种制度中,政治制度处于关键环节。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,增强走中国特色社会主义政治发展道路的信心和决心。我们要坚持党的领导和我国社会主义制度的优越性,增强“四个自信”,同时也要有所发现、有所发明、有所创造、有所前进,决不能因自信而自满,因自满而停滞不前。坚持制度自信,必须推进全面深化改革,不断完善和发展中国特色社会主义制度。习近平总书记指出,我们全面深化改革,是要使中国特色社会主义制度更好;我们说坚定制度自信,不是要固步自封,而是要不断革除体制机制弊端,让我们的制度成熟而持久。^{⑤0} 制度自信不是自视清高、自我满足,更不是裹足不前,而是要把坚定制度自信和不断改革创新统一起来,在坚持根本政治制度、基本政治制度的基础上,不断推进制度体系完善和发展。

^{④8} 参见前注⑩,习近平文,第231页。

^{④9} 参见前注①,习近平文,第8页。

^{⑤0} 参见前注⑩,习近平文,第106页。

（二）坚持党的全面领导，确保我国制度体系建设的正确方向

办好中国的事情，关键在党。中国共产党领导是中国特色社会主义制度的最大优势。国家制度和国家治理体系是由众多子系统构成的复杂系统，中国共产党是这个系统的核心，党是领导一切的。加强国家制度和法律制度建设，推进国家治理体系现代化，必须始终坚持中国共产党领导。习近平总书记指出，共产党人的斗争是有方向、有立场、有原则的，大方向就是坚持中国共产党领导和我国社会主义制度不动摇。^{⑤①}党的领导制度是我国的根本领导制度。党的十九届四中全会把坚持和完善党的领导制度体系放在首要位置，突出了党的领导制度体系的统领地位，抓住了国家治理的关键和要害。

坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是党和国家的根本所在、命脉所在。全面推进依法治国这件大事能不能办好，最关键的是方向是不是正确、政治保证是不是坚强有力，具体讲就是要坚持党的领导，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。这三个方面规定和确保了中国特色社会主义法治体系的制度属性和前进方向。我国宪法确认了中国共产党的执政地位，确认了党在国家政权结构中总揽全局、协调各方的核心地位，这是中国特色社会主义制度的最大优势，是社会主义法治最根本的保证。开启新征程，必须坚持实现党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，健全党领导全面依法治国的制度和工作机制，通过法定程序使党的主张成为国家意志、形成法律，通过法律保障党的政策有效实施，确保全面依法治国正确方向。^{⑤②}

（三）坚持以人民为中心，用国家制度体系确保人民当家作主

坚持人民至上，以人民为中心，是中国特色社会主义制度的本质要求。我国国家制度和国家治理体系始终着眼于实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，着力保障和改善民生，使改革发展成果更多更公平惠及全体人民，具有无可比拟的先进性。始终代表最广大人民根本利益，保证人民当家作主，体现人民共同意志，维护人民合法权益，是我国国家制度和国家治理体系的本质属性，也是我国国家制度和国家治理体系有效运行、充满活力的根本所在。习近平总书记强调，我们要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度，全面推进依法治国，巩固和发展最广泛的爱国统一战线，发展社会主义协商民主，用制度体系保证人民当家作主，^{⑤③}充分调动人民的积极性、主动性、创造性，更加切实、更有成效地实施人民民主。

全面依法治国最广泛、最深厚的基础是人民，必须坚持为了人民、依靠人民。^{⑤④}“我国社会主义制度保证了人民当家作主的主体地位，也保证了人民在全面推进依法治国中的主体地位。这是我们的制度优势，也是中国特色社会主义法治区别于资本主义法治的根

⑤① 参见《习近平在中央党校（国家行政学院）中青年干部培训班开班式上发表重要讲话强调：发扬斗争精神增强斗争本领 为实现“两个一百年”奋斗目标而顽强奋斗》，载《人民日报》2019年9月4日，第1版。

⑤② 参见前注⑩，习近平文，第228页。

⑤③ 参见前注⑧，习近平文，第185页。

⑤④ 参见前注③⑥，习近平文，第6页。

本所在。”^⑤坚持和发展全过程人民民主,必须紧紧围绕推进国家治理体系现代化和法治体系建设总目标,毫不动摇地走中国特色社会主义政治发展道路,坚持和完善人民当家作主制度体系,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,把我国民主制度优势更好转化为人民当家作主实践效能,确保人民把国家和民族的前途命运牢牢掌握在自己手中。

(四) 坚持从国情和实际出发,走中国特色社会主义制度和法治发展道路

方向决定前途,道路决定命运。中国特色社会主义是实现中华民族伟大复兴的正确道路。我们党坚持和发展中国特色社会主义,推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展,创造了中国式现代化新道路,创造了人类文明新形态。中国特色社会主义道路,是历史的必然,人民的选择。一个国家走什么样的发展道路、选择什么样的国家制度和治理体系,是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的,是由这个国家的人民决定的。我国今天的国家制度和治理体系,是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。^⑥

古今中外,由于政治发展道路选择错误而导致社会动荡、国家分裂、人亡政息的例子比比皆是。中国是一个发展中大国,坚持正确的政治发展道路更是关系根本、关系全局的重大问题。设计和发展国家政治制度,必须注重历史和现实、理论和实践、形式和内容有机统一。要坚持从国情出发、从实际出发,既要把握长期形成的历史传承,又要把握走过的发展道路、积累的政治经验、形成的政治原则,还要把握现实要求、着眼解决现实问题,不能割断历史,不能想象突然就搬来一座政治制度上的“飞来峰”。中国特色社会主义政治制度之所以行得通、有生命力、有效率,就是因为它是从中国的社会土壤中生长起来的。我们需要借鉴国外政治文明有益成果,但绝不能放弃中国政治制度的根本。照抄照搬他国的政治制度行不通,会水土不服,会画虎不成反类犬,甚至会把国家前途命运葬送掉。

推进全面依法治国,必须坚持中国特色社会主义法治道路。习近平总书记指出,走什么样的法治道路、建设什么样的法治体系,是由一个国家的基本国情决定的。我们有符合国情的一套理论、一套制度,我们是中国共产党执政,各民主党派参政,没有反对党,不是三权鼎立、多党轮流坐庄,我国法治体系要跟这个制度相配套。^⑦全面推进依法治国,建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家,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。我们要学习借鉴世界上优秀的法治文明成果,但决不照搬别国模式和做法,决不走西方所谓“宪政”“三权鼎立”“司法独立”的路子。

^⑤ 前注⑪,习近平文,第107页。

^⑥ 参见前注⑮,习近平文,第78页。

^⑦ 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⑮,中共中央文献研究室编,第35页。

（五）坚持用制度制约监督权力，确保把权力关进制度和法律的笼子里

制度优势是一个政党、一个国家的最大优势。“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。”^{⑤⑧}我们党是吃过制度不健全的亏的。要切实加强对权力运行的监督制约。习近平总书记指出，国家之权乃是“神器”，是个神圣的东西。公权力姓公，也必须为公。只要公权力存在，就必须有制约和监督。不关进笼子，公权力就会被滥用。^{⑤⑨}要强化对公权力的监督制约，督促掌握公权力的部门、组织合理分解权力、科学配置权力、严格职责权限，完善权责清单制度，加快推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。我们党在加强对国家机器的监督、切实把公权力关进制度的笼子方面做了大量探索和努力，目的就是要确保人民赋予的权力始终用来为人民谋幸福。

习近平总书记指出：“纵观人类政治文明史，权力是一把双刃剑，在法治轨道上行使可以造福人民，在法律之外行使则必然祸害国家和人民。”^{⑥⑩}腐败现象千变万化，腐败行为林林总总，但归根结底是权力的腐败。权力不论大小，只要不受制约和监督，都可能被滥用；只要权力不受制约监督，必然产生腐败，绝对的权力产生绝对的腐败。权力腐败是对法治的最大破坏，是对人权的最大侵害，是对执政党权威的最大损害，所以，必须通过宪法法律和各种制度在依法授权的同时对权力进行制约监督，必须依宪分权、依法治权、用制度管权管人。权力腐败是法治的天敌，权力失控是法治的无能，权力滥用是法治的失职。全面依法治国必须依法治权，依法治权必须依法治官，从法律和制度的根本上解决权力腐败、权力失控和权力滥用问题。

（六）坚持以科学方法推进国家制度体系的完善和发展

一要坚持目标导向。坚持目标导向，就是要紧紧围绕推进国家治理体系和治理能力现代化的既定目标开展工作，在目标指引的方向和道路上持续奋进。1992年邓小平曾经指出：“恐怕再有三十年的时间，我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。”党的十八届三中全会把“完善和发展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”确定为全面深化改革的总目标。党的十九大提出未来制度建设的目标是：到2035年“各方面制度更加完善，国家治理体系和治理能力现代化基本实现”，到本世纪中叶“实现国家治理体系和治理能力现代化”。党的十九届四中全会提出，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的总体目标是，到我们党成立一百年时，在各方面制度更加成熟更加定型上取得明显成效；到2035年，各方面制度更加完善，基本实现国家治理体系和治理能力现代化；到新中国成立一百年时，全面实现国家治理体系和治理能力现代化，使中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现。上述目标设定，为推进现代化国家制度体系建设擘画了宏伟蓝图，明确了历史任务。

二要与时俱进，不断发展。制度更加成熟更加定型是一个动态过程，治理能力现代

^{⑤⑧} 前注^{②③}，《邓小平文选》（第2卷），第333页。

^{⑤⑨} 参见习近平：《在新的起点上深化国家监察体制改革》，载《求是》2019年第5期，第8页。

^{⑥⑩} 前注^{⑤⑦}，习近平文，第37-38页。

化也是一个动态过程,不可能一蹴而就,也不可能一劳永逸。习近平总书记指出,我们提出的国家制度和国家治理体系建设的目标必须随着实践发展而与时俱进,既不能过于理想化、急于求成,也不能盲目自满、故步自封。^{⑥1}党的十九届四中全会提出的目标和任务,很多都是我国国家制度和国家治理体系建设中的空白点和薄弱点,具有鲜明的问题导向。在实际工作中,必须突出坚持和完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度,“着力固根基、扬优势、补短板、强弱项,推动各方面制度更加成熟、更加定型,逐步实现国家治理制度化、程序化、规范化、法治化”^{⑥2}。

三要注重系统性、整体性、协同性。习近平总书记指出,相比过去,新时代改革开放具有许多新的内涵和特点,其中很重要的一点就是制度建设分量更重,改革更多面对的是深层次体制机制问题,对改革顶层设计的要求更高,对改革的系统性、整体性、协同性要求更强,相应地建章立制、构建体系的任务更重。^{⑥3}新时代谋划全面深化改革,必须以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为主轴,深刻把握我国发展要求和时代潮流,把制度建设和治理能力建设和摆到更加突出的位置,继续深化各领域各方面体制机制改革,推动各方面制度更加成熟更加定型,推进国家治理体系和治理能力现代化。

四要坚持科学民主实践的评价标准。看一个制度好不好、优越不优越,要从政治上、大的方面去评判和把握。鞋子合不合脚,只有穿的人才知道。中国特色社会主义制度好不好、优越不优越,中国人民最清楚,也最有发言权。衡量一个社会制度是否科学、是否先进,主要看是否符合国情、是否有效管用、是否得到人民拥护。^{⑥4}习近平总书记强调,我们要在坚持好、巩固好已经建立起来并经过实践检验的根本制度、基本制度、重要制度的前提下,坚持从我国国情出发,继续加强制度创新,加快建立健全国家治理急需的制度、满足人民日益增长的美好生活需要必备的制度。要及时总结实践中的好经验好做法,成熟的经验和做法可以上升为制度、转化为法律。^{⑥5}

五要加强法治系统工程建设。“全面推进依法治国是一项庞大的系统工程,必须统筹兼顾、把握重点、整体谋划,在共同推进上着力,在一体建设上用劲。”^{⑥6}在中央全面依法治国工作会议上,习近平总书记进一步明确提出:“全面依法治国是一个系统工程,要整体谋划,更加注重系统性、整体性、协同性。”^{⑥7}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。我们抓住法治体系建设这个总抓手,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法

^{⑥1} 参见前注①,习近平文,第12页。

^{⑥2} 前注③,习近平文,第274页。

^{⑥3} 参见习近平:《关于〈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〉的说明》(2019年10月28日),载前注⑧,《习近平谈治国理政》(第3卷),第112页。

^{⑥4} 参见前注⑩,习近平文,第265页。

^{⑥5} 参见前注⑩,习近平文,第266页。

^{⑥6} 前注⑪,习近平文,第113页。

^{⑥7} 前注③⑥,习近平文,第11页。

治政府、法治社会一体建设,全面深化法治领域改革,统筹推进法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系和党内法规体系建设,推动中国特色社会主义法治体系建设取得历史性成就。^⑧《法治中国建设规划(2020—2025年)》《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》,对加强国家法治体系和法律制度建设,在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化作出了战略部署,是未来五年法治中国建设的总蓝图、施工图、路线图,必须切实贯彻实施。

六要加强制度和法治的研究宣传。习近平总书记明确强调,要加强对中国特色社会主义国家制度和法律制度的理论研究,加强对我国法治的原创性概念、判断、范畴、理论的研究,总结新中国成立70多年来我国制度和法治建设的成功经验,构建中国特色制度建设和法治发展理论的学术体系、理论体系、话语体系,为坚定制度自信提供理论支撑;加强制度和法治宣传教育,引导人们充分认识我们已经走出了建设中国特色社会主义制度、建设社会主义法治国家的成功之路;讲好中国制度和法治故事,扩大中国制度的影响力和感召力,提升我国法治的国际影响力和话语权,增进国际社会对我国制度和法治体系的认识和认同。^⑨

Abstract: Rules are the essence of law, and institutions are the foundation of the rule of law. Xi Jinping Thought on the Rule of Law contains profound institutional theory, rich institutional practice and deep institutional logic, emphasizing that the system is more fundamental, stable, and long-term. Xi Jinping Thought on the Rule of Law clearly states that we should strengthen the construction of the national system and legal system, uphold the rule of law in modernizing national system and capacity for governance, and form a more mature and well-defined system of socialism with Chinese characteristics with the constitutional system at its core to comprehensively advance law-based governance, establish a system of socialist rule of law with Chinese characteristics and build a socialist rule of law country; we should comprehensively strengthen and promote the enforcement of the *Constitution* and laws, and transform the institutional advantages of the national system, legal system, and national governance system into the effectiveness of national governance, providing strong institutional support and legal guarantee for building a modern socialist country in all respects.

(责任编辑:强梅梅)

^⑧ 参见习近平:《坚持走中国特色社会主义法治道路 更好推进中国特色社会主义法治体系建设》,载《求是》2022年第4期,第5页。

^⑨ 参见前注^⑧,习近平文,第9页。