

用中国特色社会主义法治理论 引领法治体系建设

胡 明^{*}

内容提要 “没有正确的法治理论引领,就不可能有正确的法治实践”。中国特色社会主义法治体系建设是社会主义法治国家发展的重要实践成果,同时也需要正确的法治理论作为引领,方能确保正确的实践方向。十八届四中全会决定在过去实践的基础上,开创性地提出了中国特色社会主义法治体系的五大组成部分。十九大报告进一步提出要发展中国特色社会主义法治理论。在引领法治实践过程中,中国特色社会主义法治理论首先需要明确自身的指导思想、本质特征、总体目标和根本价值、基本原则与推进方式,进而寻求贯穿法治体系各个组成部分的具体进路,逐步缔造中国法学的新传统,建设法治中国。

关键词 中国特色社会主义法治理论 法治体系 法治中国

2017年5月3日,习近平总书记在考察中国政法大学时指出,“没有正确的法治理论引领,就不可能有正确的法治实践”。当前,全面推进依法治国、建设中国特色社会主义法治国家的伟大实践正处于历史关键期。坚持和发展中国特色社会主义法治理论,是坚持走中国特色社会主义法治道路的重要内容。把中国特色社会主义法治理论贯彻法治建设的全过程和各个方面,对于全面建设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,以及完善的党内法规体系,继而正确引领法治建设实践具有重要的意义。

一、中国特色社会主义法治理论的基本命题

中国特色社会主义法治理论,是一套包括法治指导思想、法治的本质特征、法治建设总目标、法治的根本价值、法治基本原则,以及法治的推进方式等内容在内的科学的法治理论体系。其中,法治的指导思想、本质特征、总体目标和法治推进方式等是最基

^{*} 中国政法大学党委书记,教授。本文系国家社会科学基金重大委托项目“创新发展中国特色社会主义法治理论体系研究”(项目批准号:17@ZH014)的阶段性成果。

本的命题。

(一) 法治的指导思想

党的十九大确立了习近平新时代中国特色社会主义思想。这是马克思主义中国化的最新成果,也是我国法治建设必须坚持贯彻的指导思想。

新时代中国特色社会主义思想系统回答了新时代坚持和发展中国特色社会主义的总目标、总任务、总体布局、战略布局和发展方向、发展方式、发展动力、战略步骤、外部条件、政治保证等基本问题,为坚持和发展中国特色社会主义提供了行动指南,也对法治建设有着全面的指导意义。

笔者认为,我国法治理论的核心问题是法治道路问题。围绕中国特色社会主义法治道路问题,习近平同志提出了一系列重要论断。

关于法治道路的意义问题,习近平同志提出,党的十八届四中全会有一条主线,就是坚持和拓展中国特色社会主义法治道路。他说:“全面推进依法治国,必须走对路。”^①可以认为,法治道路首先要解决的是法治方向问题。法治方向对了,速度快慢问题、推进方式问题都可以逐步解决。如果法治方向错了,一切就都错了。所以,中国特色社会主义法治道路是一个“管总”的东西。^②

关于法治道路的科学内涵问题,习近平同志把它凝练为“三个核心要义”,即坚持党的领导,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,三者缺一不可。

关于法治道路坚持和拓展问题,习近平同志提出既要坚持中国特色社会主义法治道路,也要身体力行地拓展法治道路。具体可概括为以下几点:一是从依法治国到全面依法治国,二是从建设法治国家到建设法治中国,三是从建设法律体系到建设法治体系,四是从形式法治的法律之治到形式法治与实质法治相结合的良好法治,五是从推进依法治国到统筹推进依法治国和依规治党,六是从国内法治到国际法治和全球治理。^③

关于法治的总目标问题,以习近平同志为首的党中央提出,全面推进依法治国的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。^④

关于法治的推进方式问题,习近平同志提出:坚持从中国实际出发,从基本国情出发,使法治建设同国家现代化总进程和改革开放不同阶段要求相适应;把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面;坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进;坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设;坚持依法治国和依规治党有机统一;坚持依法治国和以德治国相结合;统筹国内法治与国际法治;坚持在法治的轨道上推进改革,在改革中完善法治,等等。

(二) 法治的本质特征

坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一,是我国法治的本质特征。其中,

① 习近平:《加快建设社会主义法治国家》,载《求是》2015年第1期。

② 参见前引①,习近平文。

③ 参见张文显:《新时代全面依法治国的思想、方略和实践》,载《中国法学》2017年第6期。

④ 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

最根本的就是要坚持党的领导,把国家的法治建设与党的依法执政统一起来,把党统揽全局、协调各方同各个国家机构依法依章履行职能统一起来。

我国是人民民主专政的社会主义国家,人民当家做主是社会主义民主的本质和核心。必须坚持把体现人民利益、增进人民福祉落实到法治建设所有方面和所有环节,保证人民在党的领导下通过各种途径和形式实现对国家事务、经济文化事务和社会事务的依法管理。

依法治国是我们党领导人民治国理政的基本方略,依法治国是我国社会主义性质的必然要求。与西方自由主义法治观所宣传的法治理念不同,中国法治建设的历史使命不是简单地实现权力制约,而是要在实现权力制约、法律公正的同时,促进我国经济社会政治的全面进步,服务于实现民族复兴的中国梦。

人民代表大会制度是实现党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一的根本的制度途径。动员和组织人民依照宪法和法律规定,通过各级人民代表行使国家权力,保证各级国家机关在法定范围内行使职权、履行职责,实现对国家和社会的管理,本身就是依法治国的基本体现。

(三) 法治建设的目标问题

建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家,是全面推进依法治国的总体目标。在十八届四中全会做出相关规定的基础上,党的十九大又正式提出了全面建设社会主义现代化国家的总体时间表。据此,也可以描绘出我国法治化进程的时间表,即与全面建设社会主义现代化国家的总体进程相一致,从2020年到本世纪中叶,我国的法治建设可以分为两个阶段。第一个阶段,从2020年到2035年,在基本实现社会主义现代化的同时,基本完成法治国家建设。第二个阶段,从2035年到本世纪中叶,把我国全面建设成为一个中国特色的法治国家。

关于上述我国法治建设的时间表问题,至少可以做以下解读:第一,把我国基本实现现代化和基本实现法治的时间节点都确定在2035年,表明了两者之间的基本关系,即法治现代化是社会现代化的重要组成部分,社会现代化进程在总体上决定着法治的进程。第二,2035年基本实现国家现代化和基本实现法治,是由一些重要的经济社会发展水平综合决定的。其中,工业化指标和城镇化指标值得高度重视。根据相关预测,在2030年至2035年前后,我国将基本完成工业化,城镇化率将达到70%至75%左右。结合英美及东亚一些国家和地区的历史经验,我国在2035年前后基本实现现代化和基本实现法治的判断应该是有历史根据的。第三,2035年基本实现法治,比原来2050年基本实现法治的预想提前了15年,说明我国法治建设的进步速度是超出预期的。

(四) 法治的推进方式问题

为了在全面贯彻法治原则的基础上如期实现全面推进依法治国的总目标,必须要确定科学的工作方针与工作方法。

第一,把党的领导贯彻落实到法治建设的全过程。这是法治国家建设全面坚持党的领导原则的具体体现,具体包括党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法。

第二,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进。其含义是在法治建设的历史进程中,既要坚持全面推进依法治国,又要坚定地同步推进依法执政和依法行政。坚持三者共同推进从国家职能角度体现了依法治国从总体目标到执政党,从执政党到各级政府三者之间的层层递进和具体落实关系。

第三,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体化建设。其含义是在法治建设的历史进程中,既要坚持全面推进法治国家建设,又要坚定地同步推进法治政府和法治社会建设。坚持三者一体建设从法治领域方面体现了法治国家建设从总体领域到具体领域的层层递进和具体落实的关系。

第四,坚持依法治国和依规治党有机统一。依法治国、依规治党的实质内涵是实现国家治理法治化和执政党建设法治化,二者共同支撑和保障着党和国家的法治建设。具体做法:一是全面推进法治体系建设。二是解决好国家法律与党内法规的关系问题,明确各自的调整范围,做好相互衔接。三是要统筹党规国法建设,当前重点要继续深入推进党的建设制度改革,加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系,协调推进党规国法建设,确保二者在制定、实施、监督上相互协同,在党和国家政治生活中同向发力、同时发力、形成合力。

第五,坚持从中国实际出发。实事求是、从实际出发,是辩证唯物主义世界观的根本要求,是法治建设应该遵从的行动指南,也是我国法治基本原则的内容之一。从法治推进方式角度看,法治建设从实际出发,要求法治的宏观决策,包括立法与法治改革措施,必须从基本国情出发,同国家现代化总体进程相适应,同推进国家治理现代化相适应,不能罔顾国情、超越阶段。为此,要克服法治理想主义、法治浪漫主义所造成的急进、急躁心理,坚持法治与社会的协调发展,坚持在改革发展和社会全面进步的过程中推进法治,在法治的框架下实现改革发展和社会的全面进步。

二、用中国特色社会主义法治理论引领法律规范体系建设

法治作为规则之治,拥有完备的法律规范体系是基础。目前,中国特色社会主义法律体系已经形成,^⑤但远未臻于完备完善。实践发展也要求法律规范体系不断调适、演进。特别是,中国特色社会主义进入新时代,社会主要矛盾的转化,向法律规范体系建设提出了新的要求,人民不再满足于“有法可依”,而要求以高质量、高标准的法律规范体系来“促进发展、保障善治”。习近平总书记敏锐地观察到这一趋势,创造性地提出了“良法善治论”,并将良法作为善治之前提。因此,新时代中国特色社会主义法律规范体系的建设应当充分发挥中国特色社会主义法治理论的引领作用,^⑥以各项工作有法可依

^⑤ 参见张德江:《完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系》,载《〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉辅导读本》,人民出版社2014年版。

^⑥ 没有正确的法治理论引领,就不可能有正确的法治实践。参见前引③,张文显文。

为基础,坚持问题导向,深入研究法律规范的作用机理,切实解决法律规范中未能反映客观规律、未能体现人民意愿之处,不断提升法律规范供给的质量,形成系统完备、科学规范、运行有效的法律规范体系。

(一) 贯彻社会主义法治根本价值,并为全面深化改革提供法律保障

习近平全面依法治国思想中“良法善治论”的提出,实际上要求形式法治和实质法治的统一,^⑦这要求法律规范体系建设首先需要解决“良法”判定标准的问题。法律形式上是行为的准绳,实质上是对一个社会所珍视的价值的践行,法律规范体系深刻反映了整个社会的价值取舍、价值排序。因此,新时代法律规范体系建设首先应当将“人民主体”、“公平正义”等社会主义法治的根本价值内化于其规则体系,并对人类社会共同价值予以表达。

贯彻人民主体地位要求法律规范体系建设恪守以民为本、立法为民的根本要求,作为整个社会利益分配框架的法律必须坚持“以百姓心为心”,所有规则的设计都应当将实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为出发点和落脚点;贯彻公平正义要求法律规范体系要体现机会平等、权责一致、规则一视同仁并符合良善、人道的价值取向;坚持人类社会共同价值意味着,虽然我们反对西方将自身的价值观以“普世价值”为名强加于人,但并不否认人类社会的共同价值,对这些人类社会价值中的“公约数”要在我们的法律规范体系中践行和发展。

与此同时,我们应当注意到,安定、可预见是法治的重要价值,法律规范体系本身要保持一定的稳定性,不能频繁调整;但是,法律作为对既有经验的总结与表达,如果社会现实已经发生重大变化,曾经的良法也可能因世异时移而变成禁锢。特别是在全面深化改革的背景下,这一矛盾尤为突出。处理不当,既可能陷入“改革就是要冲破法律的禁区”的法治虚无主义,也可能导致墨守成规、不思进取。意识到这一双重危险,习近平全面依法治国思想创造性地提出了“在法治下推进改革,在改革中完善法治”^⑧的双轮驱动论,新时代法律规范体系应当以此为重要指引:一方面,要坚持立法与改革决策相衔接,立法工作适应改革、发展的需要,不断增强法律规范体系对社会现实的回应性,发挥立法工作对全面深化改革的引导、推动、规范和保障作用,特别是,“对不适应改革要求的现行法律法规,要及时修改或废止,不能让一些过时的法律条款成为改革的‘绊马索’”^⑨;另一方面,也不允许改革任意突破法律红线,对实践条件还不成熟、需要先行先试的重大改革,必须按照法定程序作出授权。

(二) 从我国基本国情出发,致力于形成符合历史和时代方位的立法体制机制

新时代法律规范体系建设,必须在坚持和拓展中国自己的法治道路上进行,需要超越“言必称希腊”的西方中心主义,超越以多党制、议会民主、游说政治为基本特征的西

^⑦ 参见张文显:《习近平法治思想研究(中)——习近平法治思想的一般理论》,载《法制与社会发展》2016年第3期。

^⑧ 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》,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52页。

^⑨ 前引^⑧,习近平文,第52-53页。

方立法模式,形成符合中国历史传统与现实国情的立法体制机制。具体而言,就是要形成和完善党的领导下,人大主导、社会各方有序参与的体制机制。

党的领导是中国特色社会主义法治的本质特征,立法工作肩负着汇集、凝聚政策主张,分配权利、义务、责任,平衡、协调多方利益的重要任务,是国家重要意志的表达,是重大的政治过程,也是治国理政的重要组成部分,尤为需要坚持和加强党的领导。我们必须深刻认识政治与法律的关系,理解党的政策纲领和重大决策是法律的权威基础,法律则是党的政策纲领和重大决策的实在化、具体化、规范化。因此,党对立法工作的领导首先要体现在宏观政治引领上,即党的政策是国家法律的先导和指引,是立法的依据。立法机关应当通过法定程序使党的政策主张中适合以强制性、稳定性、普遍性的规范表达的部分转化为国家意志,形成法律,最终形成党的政策和国家法律互联互通。同时,党对立法工作的领导还要体现在重大问题报请党委决策上。目前,党领导立法的体制机制已经逐步建立,党委审定立法规划、提出立法建议、讨论决定重大立法事项等一系列制度也已经初步成型。但是,随着我国社会主义法治建设步入新的发展阶段,为适应“五位一体”和“四个全面”两大布局的发展需要,需要继续健全完善党领导立法的体制和机制。

在党的领导下,由人大主导立法是人民当家做主原则在立法领域的集中体现。法律最终要在生活中被人民所遵循,由代表民意的人大及其常委会主导,是立法获得权威性与正当性的必要条件。但是,我们也需要认识到,虽然人大主导立法在我国《宪法》和《立法法》等法律上已经有明确要求。然而,现代社会国家任务的复杂性形成了国家意志表达和国家意志执行的二分,作为国家意志表达机关的人大受到结构、任期、专业知识的限制,需要将部分权力如一些法律起草权委任给作为国家意志执行机关的政府。这种情况虽然难以避免,但仍然需要通过人大自身能力的建设来予以平衡,否则,可能导致人大主导立法的机制被侵蚀。与此同时,人民在立法过程中的当家做主,不能仅仅停留在由人民代表代表人民行使权利这一层次,而应拓宽社会各方有序参与立法的途径。这不仅有助于提高立法质量,也有助于广泛凝聚社会共识,发扬社会主义民主的制度优势,确保每一项立法都能反映人民意愿、得到人民拥护。

(三) 坚持科学立法、民主立法和依法立法的基本原则

改革开放以来,我国立法工作取得长足进步,大量法律空白得到填补。但是,法律规模上的持续扩大并不意味着相应的规范都是良法,法律规范体系建设仍然需要追问“好不好、管用不管用、能不能解决实际问题”^⑩。从现实来看,法律相互冲突使执行者无所适从、原则性高于技术性难以适用、过度僵化背离现实等情况并不少见。这不仅导致法律规范体系无法为社会提供稳定、透明、有效的制度环境,实践与文本的背离还深刻影响法律的权威。

^⑩ 习近平:《在十八届中央政治局第四次集体学习时的讲话》,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43页。

以习近平同志为核心的党中央对上述问题有深刻洞察,十八届四中全会明确提出提高立法质量的目标,并以科学立法、民主立法作为立法工作的基本原则:科学立法的核心在于尊重和体现客观规律,^①只有在深刻研究理解人性、文化、自然、经济、社会等领域客观规律上制定的法律才是良法,才能有效地从文本规定转化为生活的事实,并保障各项事业的发展。这一立法原则的提出,是对西方法治将立法工作简单理解为政治博弈、利益角力的超越。它要求,立法工作应当秉持开放、务实的理念,深刻把握实际情况、准确表达既有经验、合理预测未来趋势,在此基础上理性地确定各项规范内容;科学地划分法律和其他社会调整规范之间的分工;确保各项制度安排的系统协调;从所需解决的实际问题出发,增强相关规范的针对性、有效性。民主立法的核心在于为了人民、依靠人民,^②民主立法原则包括立法内容体现民主和立法程序体现民主两个方面。前者要求每一项法律从根本上体现人民意志,体现最大多数人的最大利益,将解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题放在法律规范调整的优先位置;后者要求“开门立法”、“透明立法”,切实有效地采取各种方式听取和吸纳广大民众意见,积极回应社会关切点,从而使立法更好地体现民情、汇聚民意、集中民智。

十九大进一步提出“依法立法”,使立法工作的原则体系更加缜密。这一原则的提出,具有明确的问题导向,即防止立法活动中的部门利益、地方保护主义等问题。通过确保立法活动依法而为、于法有据,来防止一些不正当的诉求对立法活动的影响。依法立法原则首先要求立法权限法定,这要求各立法主体必须恪守《宪法》、《立法法》以及其他单行法律规定的立法边界,不得超越自己的立法权限立法;依法立法原则其次要求立法程序法定,立法事项规划、立法案的提出、立法案的审议、立法案的表决、立法案的公布等按照法律规定的程序进行;依法立法原则还要求立法审查监督机制的落实,通过加强法规清理制度、备案审查,推进合宪性审查,形成一切规范都以宪法和法律为基础的具有内在自治性的统一体系。

三、用中国特色社会主义法治理论引领法治实施体系建设

“世不患无法,而患无必行之法。”^③对此,需要专门针对法治实施体系建设,从理论创新高度予以讨论,归纳问题类型,剖析问题成因,提出解决思路,从而丰富中国特色社会主义法治理论体系的内涵。而这些理论创新集中体现在从过去的“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”十六字法治方针,在经过反思和升华之后,形成和凝聚的“科学立法,严格执法,公正司法,全民守法”这一新法治方针,在这当中,建立在高效和公正价

^① 参见习近平:《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》,载《〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉辅导读本》,人民出版社2014年版,第54页。

^② 参见前引①,习近平文,第54页。

^③ 桓宽:《盐铁论·申韩》。

值基础上的严格执法、公正司法和全民守法乃是构建法治实施体系的具体抓手。

(一) 以效率和公正为价值重心

习近平总书记指出,“如果有了法律而不实施、束之高阁,或者实施不力、做表面文章,那制定再多法律也无济于事。”^⑭这句话客观地揭示了当前法治实施体系有待进一步完善的现实。就法治实施体系来看,效率意味着对法之必行的追求,而公正则是其长效的保障。故法治实施体系的价值重心首推效率和公正。

首先,以效率促实施包含两个层次的内涵:第一,法律规范应必然得到实施。“法立,有犯而必施;令出,唯行而不返。”^⑮人民群众对法治实施体系现存问题的直观感受,往往来自法之不行,来自奉法者弱。而习近平总书记曾在多个场合引述《韩非子·有度》中所说的“国无常强,无常弱。奉法者强则国强,奉法者弱则国弱。”因此,法治实施体系的高效首先要求法律规范所确立责任的不可避免性。第二,法律规范应及时得到实施。正义可能迟到,但从不缺席。这句话有一定道理,但新时代中国特色社会主义法治体系与其他国家法治建设的其中一点不同之处便在于更加关注法治实施的效率,更加注重通过法律规范的及时实施获得人民群众的信任。从这个角度来看,迟到的正义便难谓正义,因此,无论是法治政府建设,还是司法体制改革深化,均应将高效作为价值追求。

再者,缺乏权威性的法治实施体系势必不能长久持续,高效是法治实施体系获得权威性的前提。人民群众不可能始终信任一个低效甚而无效的法治实施体系,更具根本性的是,人民群众同样也不可能长久信任一个不公正的法治实施体系。

有鉴于此,以公正保权威包含两个方面的核心内容:其一,法治实施体系的存续需要公正作为保障,盲目追求高效必将产生欲速而不达的结果,缺乏对公正的追求最终将破坏高效实施带来的一切成果。在建设法治实施体系的过程中,若将目光片面地局限在高效上,则有违马克思主义认识论。其二,法治实施体系的完善需要关注社会公正,习近平总书记强调,“公正是法治的生命线。公平正义是我们党追求的一个非常崇高的价值,全心全意为人民服务的宗旨决定了我们必须追求公平正义,保护人民权益、伸张正义。全面依法治国,必须紧紧围绕保障和促进社会公平正义来进行。”^⑯这句话指明了新时代中国特色社会主义法治实施体系的一个重要特征,即社会公正是更具实质性的公正追求,是法治实施体系权威性的深层次保障。

(二) 完善严格执法的机制

我国目前在不同领域、不同层级依然存在执法方面的体制机制障碍,具体表现为对严格执法中“严”字当头的忽视,对此,需要在推进政府职能转变过程中,落实依法全面履行政府职能。其中,“依法”二字则要求“在履行职能问题上,行政机关必须坚持职能

^⑭ 前引⑩,习近平文,第57页。

^⑮ 王勃:《上刘左相书》。

^⑯ 前引⑧,习近平文,第38页。

法定这一法治原则。”^{①⑦}可见,依法全面履行政府职能不等于政府事事皆为,而是应既做到法无授权不可为,也做到法定职责必须为。

法无授权不可为是为政府职能的履行设定合法性边界,该合法性边界主要由行政组织的法定化构成。就行政组织法律制度完善来看,关键是将行政体制改革与法治政府建设结合起来,在中央和地方层面均制定和完善行政机构组织法,推动编制资源管理的法定化,实现机构、职能、权限的法定化,同时,逐步完成所有行政机关的权力清单、负面清单的编制工作,以清单方式控制行政权力,这是社会主义法治国家建设的重要创新举措。

法定职责必须为是为政府职能的履行设定全面性要求,与西方国家不同,我国主要是通过责任清单和明确党政主要负责人是所有行政责任的第一责任人方式来实现这一点。具体来说,便是确立责任清单,通过责任法定化的刚性机制来治理懒政、惰政和不作为问题。同时,明确党政主要负责人是所有行政责任的第一责任人,贯彻《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》当中“有权必有责、有责要担当、失责必追究”的规定,落实党政主要负责人作为整个责任清单最终动力的制度位置。

(三) 铸造公正司法的新话语

习近平总书记指出,“司法是维护社会公平正义的最后一道防线。”^{①⑧}在我国公正司法的建设过程中,主要的理论创新便是在摒弃西方司法独立话语体系之后,确立了中国特色社会主义的司法话语体系。

依法独立公正行使职权是提升司法公信力,实现公正司法的前提,当前展开的改革中有大量措施与之相关。习近平总书记指出,“保证司法机关依法独立公正行使职权是我们党的明确主张。”^{①⑨}由于现实中主要存在的乃是个别领导干部为个人利益或小团体利益,插手案件处理乃至直接指挥司法机关的做法,依法独立公正行使职权要求从宏观层面突出顶层设计,推进司法体制改革,对此,一是探索推进司法管辖制度改革,在现有的跨行政区划法院、检察院实践基础上,进一步探索地方法院与行政区划之间的关系;二是以中央统管为目标,先行推动省以下地方法院、检察院人财物统管。

在微观层面,针对干涉者一端,主要是通过提升司法活动透明性,明确责任内容和追责程序来阻遏其干涉动机。^{②⑩}针对被干涉者一端,主要应强化司法职业伦理,进一步明确法官、检察官在日常生活中与其他人员的接触交往规则,防止“破窗效应”。

通过责任司法倒逼依法独立公正行使职权则是社会主义法治理论创新对公正司法新话语的贡献。责任司法是公正司法的后端保障机制,具体包含两个方面:一是责任司

^{①⑦} 张文显:《习近平法治思想研究(下)——习近平全面依法治国的核心观点》,载《法制与社会发展》2016年第4期。

^{①⑧} 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》,载《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议文件汇编》,人民出版社2014年版,第87-88页。

^{①⑨} 习近平:《在中央政法工作会议上的讲话》,载中央文献研究室编:《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69页。

^{②⑩} 参见江必新编:《全面推进依法治国战略研究》,人民法院出版社、商务印书馆2017年版,第173页。

法要求权责统一,即让审理者裁判,由裁判者负责。具体探索的方向包括由主审法官、合议庭、主任检察官对承办案件负责,明确审判委员会承担责任的范围等。二是要求实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制。该制度是新时代中国特色社会主义司法体系特有的要求,也是以人民为中心的公正司法所应具备的特别内容,意味着司法人员承担更重的责任,并因责任承担机制的存在主动地拒绝外来不法干预。

(四) 重塑全民守法的观念

习近平总书记指出,“法律要发挥作用,需要全社会信仰法律。”^②可见,建立在信仰法律基础上的法治观念对法治在现实生活中的实施具有至关重要的作用,需要通过守法理论的创新实现全民守法观念的更新,即从消极守法观念到积极守法观念。

积极守法是指公民主动适用法律,将法律的要求内化为行动的动机,积极行使权利,并主动抑制不合法的行为。这有助于纠正消极守法观的不足,既考虑到了以人民为中心的法治实施观念,也能够防止公权力违法或滥用。实际上,全民法治观念的再造与强化过程便是一个从消极守法逐渐转向积极守法的过程,十八届四中决定指出,“增强全社会厉行法治的积极性和主动性,形成守法光荣、违法可耻的社会氛围,使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。”可见,全民法治观念的形成不是单纯地要求人民群众遵守法律,更是法治意识的革新和观念的再造,实现主动的尊法学法守法用法,进而护法。

塑造积极守法观念需要领导干部带头守法。习近平总书记指出,“如果人情介入了法律和权力领域,就会带来问题,甚至带来严重问题。”^③因此,全民守法目标的实现关键在于克制规则虚无,而克制规则虚无,首要的便是把握领导干部这个“关键少数”,因为正是这个“关键少数”在法律和权力领域中具有巨大的影响力,并会对普通民众的守法观念产生示范效应。据此,应当在“权大”还是“法大”这个真命题面前,首先引导领导干部尊法,树立对法律的敬畏心,继而带头学法、模范守法。同时,通过培训、考试考核、法治建设责任人等方式强化上述认识,使其成为运用法治思维和法治方式从事各项活动的表率。^④正是这一思路,体现了全民守法在方法论上的重要创新。

四、用中国特色社会主义法治理论引领法治监督体系建设

中国特色社会主义法治监督体系是在中国特色社会主义法治理论的指导下,对中国特色社会主义法律体系实施而进行的监督,是法治监督的制度化 and 系统化。严密的法治监督体系是中国特色社会主义法治道路的重要保障,既包括党和国家机关的权力

^① 习近平:《严格执法,公正司法》,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88页。

^② 前引^①,习近平文,第89页。

^③ 参见李林:《习近平全面依法治国思想的理论逻辑与创新发展》,载《法学研究》2016年第2期。

监督,也包括群众监督和舆论监督,既包括依据宪法和法律而进行的监督,也包括依据党内法规而进行的监督,是整合了监察委员会、党内监督、国家机关监督、民主监督、群众监督等诸多监督方式的监督体系。法治监督体系在本质上是以法治的方式对党和国家权力进行监督,对权力的产生、行使和责任追究全过程的法治化监督,是对依法治国、依法执政、依法行政的监督和保障。在中国特色社会主义法治公平正义的价值基础上,集中统一、权威高效是中国特色社会主义法治监督体系的制度原则。

(一)着力发挥监察委员会的制度作用

监察委员会的设立是我国深化制度改革和制度创新的重要成就,是“强化党和国家自我监督、坚持和加强党的领导”的重大决策部署^{②4},是全面推进依法治国、实现国家治理体系和治理能力现代化的重要制度保障。监察委员会是行使国家监察职能的专门机构,代表党和国家行使监督权^{②5},是实现党和国家自我监督的政治机关^{②6},在国家法治监督体系中居于重要地位。人民代表大会制度是监察委员会依法行使职权、履行职能的基础。各级监察委不仅对同级人大及其常委会负责,还对上级监察委负责,这种领导体制既有利于保证监察机关权力的权威性,也有助于实现政治领导和国家领导的统一,是监察机关权威高效地行使职权的基本前提,同时保障监察机关自身的权力得到监督和制约。监察委员会与党的纪律检查委员会合署办公的双重领导体制“实现了党性和人民性的高度统一,反映了党统一领导下依规治党与依法治国的高度一致”^{②7},既有利于加强党的领导,又有利于解决不同机构之间职责权限的交叉和重合问题^{②8},是集中统一、权威高效的监督体系原则的具体体现。

依据《监察法》,各级监察委员会不仅调查职务违法和职务犯罪,开展廉政建设和反腐败工作,还实施法治教育和道德教育,监察范围既包括行使公权力的国家工作人员的犯罪行为,也包括其一般的违法行为和违反道德操守的行为,易言之,国家监察机关对行使公权力的国家工作人员,既进行法律规制,也进行道德约束,实现对所有行使公权力公职人员监察的全面覆盖^{②9}。中国特色的国家监察体制整合反腐败资源力量,是中国特色监察制度的改革创新,彰显监察委员会作为监察机关在国家治理体系中的重要地位。

(二)继续强化党内监督

党内监督是中国共产党的优良传统。党的执政地位决定了党内监督在法治监督体

^{②4} 钟纪言:《赋予监察委员会宪法地位 健全党和国家监督体系》,载《人民日报》2018年3月3日。

^{②5} 参见《确立中国特色监察体系的创制之举》,载《人民日报》2017年10月7日。

^{②6} 参见《监察委员会是政治机关》,载《中国纪检监察报》2018年3月8日;钟纪言:《赋予监察委员会宪法地位 健全党和国家监督体系》,载《人民日报》2018年3月3日。

^{②7} 《党性和人民性的高度统一》,载《中国纪检监察报》2018年3月10日。

^{②8} 参见秦前红:《监察体制改革的逻辑与方法》,载《环球法律评论》2017年第2期。

^{②9} 参见《监察法是对公权力监督的重大创新》,载《中国纪检监察报》2018年3月16日。

系中的基础性和根本性。^⑩ 强化党内监督是加强党的领导和党的建设、推进全面从严治党 and 依法执政的政治保障,是党实现自我约束、自我完善的重要方式。

在党的领导下进行的党内监督更多地体现为一种政治性监督和党性监督,党既是监督的主体,也是监督的客体。党内监督不仅要遵从国家的宪法、法律、法规,更要遵守《党章》以及《关于新形势下党内政治生活的若干准则》、《中国共产党党内监督条例》、《廉洁自律准则》、《纪律处分条例》、《问责条例》等党内法规。中国共产党作为国家的领导力量,对党员的要求严于普通公民,党内监督还注重监督党员的个人品行和道德操守。党内监督的目的主要是保持党的先进性、纯洁性,保障党内政治生活的规范性、严肃性,保证党员干部队伍清正廉洁,因此在国家法律和党内法规的基础上,还需要强化党的纪律,特别是廉政纪律,强化党的纪律检查与国家监察的监督职责及其协调统一。科学有效的党内监督体系是以党员民主监督为基础的制度化、民主性、开放式、自律型的监督体系,^⑪“以党内监督带动其他监督”,充分发挥各种监督的作用。^⑫

(三) 注重推进国家机关监督与人民政协民主监督

人民代表大会制度是我国国家权力的制度基础,也是国家监督体制的基础。监督权是各级人民代表大会依据宪法行使的一项重要职权。作为国家最高权力机构的全国人大拥有最高法律地位的监督权,在国家根本制度的层面上保障宪法和法律实施、维护人民的根本利益、保障公民的基本权利。这决定了人民代表大会监督的制度权威性。各级人民代表大会根据宪法和法律对各级行政机关、司法机关、监察机关进行监督,包括权限监督、人事监督、工作监督、财政监督等诸多方面,是人民民主制度的重要体现。各级行政机关、司法机关、审计机关等国家机关依法、依职权进行监督是其法定的权力和职责,既行使监督权力,也受到其他机关的监督,同时进行自我监督。

“政治协商,民主监督”是人民政协的政治使命和职责,人民政协的民主监督是多党合作制度的重要内容,也是多党合作制度的具体体现,因而民主监督是一种制度化的政

^⑩ 习近平总书记在党的十八届六中全会第二次全体会议上指出,“党内监督在党和国家各种监督形式中是最根本的、第一位的。”参见习近平:《在党的十八届六中全会第二次全体会议上的讲话(节选)》,载《前进》2017年第1期。

^⑪ 《中国共产党党内监督条例》第九条规定:“建立健全党中央统一领导,党委(党组)全面监督,纪律检查机关专责监督,党的工作部门职能监督,党的基层组织日常监督,党员民主监督的党内监督体系。”习近平总书记在党的十八届六中全会第二次全体会议上指出:“党员民主监督是党内监督的基本方式。党员的民主监督不仅是权利,更是不容推卸的义务,是对党应尽的责任。”

^⑫ 习近平总书记在十九届中央纪委二次全会上指出:“要坚持党内监督和群众监督相统一,以党内监督带动其他监督,积极畅通人民群众建言献策和批评监督渠道,充分发挥群众监督、舆论监督作用。”参见《习近平在十九届中央纪委二次全会上发表重要讲话强调全面贯彻落实党的十九大精神 以永远在路上的执着把从严治党引向深入》,载《人民日报》2018年1月12日。

治监督,也是一种协商式监督,^③是“社会主义协商民主的重要实现形式”。^④“长期共存,互相监督”是民主党派与中国共产党之间的关系原则。制度化、法治化的民主监督能充分发挥民主政治建设、维护国家安定统一和统一战线的作用。因而,民主党派的民主监督及其与中国共产党之间的互相监督是一种互利共赢的监督。

(四) 切实发挥社会监督的效能

社会团体监督、群众监督以及舆论监督等社会监督方式是人民群众参与国家管理和社会管理的重要途径,是实现社会主义民主的重要渠道,与国家机关监督相辅相成,互为补充。工会、青年团、妇女联合会、消费者保护协会、中国科学技术协会、作家协会等社会组织所进行的法律监督在一定程度上反映出特定社会团体的利益诉求和权利意识。对于群众监督而言,公民选举人大代表,人大代表需要向选举他的单位和个人负责,公民有权监督人大代表及人大是否依法反映和代表了他们的意志和利益。在人民代表大会制度的基础上,群众监督具有基础性和根本性。

虽然社会监督不具有外在的强制性,但是具有广泛性和基础性,能产生舆论效果,具有潜在的强制性。社会监督是社会团体和公民个人以主人翁的责任感对党和国家权力进行的监督,充分体现了人民当家做主的宪法原则,是群众路线的具体体现,“强化群众监督是为了保证权力来自人民、服务人民”。^⑤制度化、法治化是社会监督发挥效能的基础,确立社会监督的法定程序,与其他监督制度和监督方式相结合,才能充分发挥社会监督的作用。

(五) 以集中统一、权威高效为制度原则

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。党的领导是实现集中统一、权威高效的法治监督体系的政治保障,同时集中统一、权威高效的法治监督体系是加强和改善党的领导的重要制度方式。在社会主义制度中,国家的一切权力属于人民,人民代表大会制度是法治监督体系的制度基础,法治监督体系最终体现为人民的监督。充分发挥人民的主体作用、提高人民的法治意识和监督意识是集中统一、权威高效的法治监督体系的基础。

集中统一、权威高效的法治监督体系需要在党的统一领导下,坚持依据宪法和法律的法治原则,多种监督方式分工负责,互相协调,实现“党内监督与国家监督、党的纪律检查与国家监察有机统一”。^⑥与社会监督相比,监察委员会、国家机关监督和党内监督

^③ 《中共中央办公厅〈关于加强和改进人民政协民主监督工作的意见〉的通知》(2017年)指出:“人民政协民主监督是在坚持中国共产党的领导、坚持中国特色社会主义的基础上,参加人民政协的各党派团体和各族各界人士在政协组织的各种活动中,依据政协章程,以提出意见、批评、建议的方式进行的协商式监督。”2018年3月15日政协第十三届全国委员会第一次会议通过的《中国人民政治协商会议章程修正案》规定:“民主监督是对国家宪法、法律和法规的实施,重大方针政策、重大改革举措、重要决策部署的贯彻执行情况,涉及人民群众切身利益的实际问题解决落实情况,国家机关及其工作人员的工作等,通过提出意见、批评、建议的方式进行的协商式监督。”

^④ 2017年《中共中央办公厅〈关于加强和改进人民政协民主监督工作的意见〉的通知》。

^⑤ 习近平:《在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话》,载《人民日报》2016年5月3日。

^⑥ 肖培:《健全党和国家监督体系》,载《人民日报》2018年1月16日。

具有法定性、强制性和自我监督^{③⑦}等特性,其监督对象、监督方式、监督程序等由法律明确规定,具有法律上的强制约束力。^{③⑧}而国家机关自我监督的实现,一方面需要加强外部监督的制度保障,重视实现“程序法治”,另一方面需要提高自我修养和道德追求,从根本上强化自我监督。^{③⑨}自我监督在符合适当性、合理性、在法治原则的基础上才能发挥更大的效能。^{④⑩}

总之,中国特色社会主义法治监督体系需要在党的领导下,以制度化、规范化、程序化为基础,^{④⑪}实现党政群联合监督的有机统一,充分发挥“监督合力”的实效,^{④⑫}实现集中统一、权威高效的法治监督体系,最终保障科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的实现。

五、用中国特色社会主义法治理论引领法治保障体系建设

伴随法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、党内法规体系建设的同时,相应的法治保障体系也应成为不可或缺的孵化器、推进器和倍增器。因此,立足于我国法治建设最直接、最现实的根本问题,以中国特色社会主义法治理论为引领,坚持道路正确、理论支撑、制度配套、人才支持协同开展,以突出重点、完善制度、引导预期为主线,完善法治服务体系,保障人民群众参与法治建设的路径、平台,全面、系统、完整的推进法治保障体系建设,地位关键、价值突出、意义重大。基于以上认识和思路,有力的法治保障体系可以划分为道路保障、理论保障、人才保障、制度保障四个方面的有机协同。

(一) 坚持党的领导、加强组织建设,为法治建设提供正确的道路保障

“不得其门而入、不见宗庙之美”^{④⑬}。全面推进依法治国必须要走在正确的道路上,正确的道路保障是新时代推进全面依法治国的根本保证。习近平总书记指出:“每一条法治道路底下都有一种政治立场。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。”^{④⑭}十八大以来,党中央在总结治国

^{③⑦} 国家监察体制改革是“强化党和国家自我监督的重大战略举措”。参见《党性和人民性的高度统一》,载《中国纪检监察报》2018年3月10日。

^{③⑧} 参见张智辉:《“法律监督”辨析》,载《人民检察》2000年第5期;张智辉:《法律监督三辨析》,载《中国法学》2003年第5期。

^{③⑨} 习近平总书记指出:“对我们党来说,外部监督是必要的,但从根本上讲,还在于强化自身监督。”参见前引^{③⑤},习近平文。

^{④⑩} 这里借鉴了公法理论中的“比例原则”和“法治原则”。一般认为,比例原则包含适当性原则、必要性原则和相称性原则三个基本原则。

^{④⑪} 参见张文显:《建设中国特色社会主义法治体系》,载《法学研究》2014年第6期。

^{④⑫} 参见习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》(2017年10月18日),人民出版社2017年版,第68页。

^{④⑬} 《论语·子张》。

^{④⑭} 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《人民日报》2015年2月3日。

家建设成就、经验的基础上,形成了系统化、系列化的新观点、新理念和新思想。因此,为了保证法治国家建设的方向准、道路正、力量足,有必要及时地吐故纳新,坚定遵循党的思想和理念,牢固树立“四个意识”、坚定“四个自信”,把握新时代脉搏,在正确的指导思想引领下建设符合中国国情、民情、社情的法治体系,为法治国家建设不断提供更新、更全、更有力的思想武器和思想保障。同时,为了保持法治建设不变向、不变质、不变色,在坚定学习贯彻中国特色法治理论的同时,还应冷静的、辩证的抵制错误思潮、错误理论和错误思维,既不走封闭僵化的老路、也不走改旗易帜的邪路^{④5},在创新改革中不断发展符合中国特色社会主义道路的法治体系。

“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。”^{④6}无论是中国特色社会主义法治理论体系的建设,还是法治保障体系的建设,都离不开党的领导。党的坚强领导,是国家法治建设的主心骨、擎天柱、定海针。因此,在坚持党总揽全局、协调各方领导核心作用、做到“三个统一”和“四个善于”的同时,改善党对依法治国的领导,坚持依法执政,增强运用法治手段处理问题、解决矛盾的能力,把法治思维贯彻到党执政兴国的方方面面。其中,组织建设作为确保党的路线方针政策和决策部署贯彻落实的重要举措,有助于法治建设由上及下稳步推进,有助于从本体上、源泉上确保国家法治建设“更加充实、更有保障、更可持续”。对此,加强党的组织保障,需要通过提高党员干部法治思维和依法办事能力,发挥好党员干部的政治核心和先锋模范作用;通过中央全面依法治国委员会加强党对法治中国建设的集中统一领导,提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力,形成良性的法治建设格局;通过加强各级政法委组织建设、提高规范化运行能力、改善对政法工作的领导,发挥政法委落实政策、凝聚共识、发挥合力的作用,实现法治建设的最大成果。

(二)完善学科体系、创新学术体系、增强话语体系,为法治建设提供有力的理论保障

法学理论是法治理论的重要组成部分,是构建法治理论的基础内容,更是对国家法治建设的引领、支撑和保障。因此,有必要立足于法学理论发展的规律,从法学学科体系、法学学术体系、法学话语体系三个方面入手^{④7},构建一个全方位、全领域、全要素的法治理论体系,为当下中国法治建设提供坚实的理论引领、理论支撑和理论保障。

首先,法学学科体系是由法学分支学科构成的具有内在有机联系的整体,对于法治国家建设的学科体系保障应当把准立足、捏准关键、选准发力,从体系结构、学科内容、师资建设三个方面同步开展和保障,营造更接地气、更具实效、突出实践的法学教育氛围。因此,法学学科体系结构作为法学理论的基石,应当在拓展学科建设的思维方式的同时,充实学科建设的内容,提高法学学科体系的系统性、专业性,充分体现中国特

^{④5} 参见习近平:《不忘初心,继续前进》,载《习近平谈治国理政》(第2卷),外文出版社2017年版,第39页。

^{④6} 前引^{④2},习近平书,第20页。

^{④7} 参见张文显:《关于构建中国特色法学体系的几个问题》,载《中国大学教学》2017年第5期。

色,使中国法学学科体系建设深深植根于中国国情和中华文明,而不致沦为无本之木、无源之水。

其次,法学学术体系作为法学知识、法学理论、法学学术评价的系统化,^⑩全面、系统、精准彰显了法治理论的核心要旨、主体思想和具体内容。因此,为了加强法学学术体系研究对于国家法治建设的理论保障,有必要通过更新研究内容、创新研究方法、反思研究范式,完善学术研究体系的同时,把握法学的实践性特征,促进理论界和实务界的双向交流,完善学术交流体系,进而通过建立激发法学学术研究活力的体制机制、加强法学学术共同体建设等措施,完善学术评价体系,最终通过加强顶层设计、搭建创新平台、统筹各方力量协同推进,完善学术管理体系,促进法学学术体系的全面、深入发展,打造具有中国风格、蕴含中国智慧的一流法学学术体系。

最后,学术话语体系作为学术共同体一致构建的理论知识体系的外在形式,表达了特定的思想立场和价值观念,是建设法治国家理论保障最直接、最外化的表现形式,有必要从内部完善、社会认同、国际认可三个层次进行整个体系的构建,以最大限度地发挥学术话语体系在法治国家建设中的说理、明理和亮理机能。事实上,在国家法治建设和理论研究的实践中,在法律共同体的一致努力下,法学学术共同体内部的话语体系不断的自我完善、自我修正,并且不断通过转变中国法学的知识来源、促进法学学术成果的社会转化、深化法学理论界与实务界的交流^⑪,不断使法学学术话语成为社会全体成员的“共同语言”,成为法治国家建设的动力源泉。同时,为了形成具有国际影响力的法学话语体系、追求国际话语权,法治理论保障体系的建设还应加强同国际法学学术的常态化、机制化交流,讲好中国故事、发扬中国智慧,通过人才交流、学术对话等形式将中国法学的学术创新传播到世界。

(三) 培育法治专门队伍、优化人才培养机制,为法治建设提供完备的人才保障

治国经邦,人才为先。习近平总书记指出,“全面推进依法治国,建设一支德才兼备的高素质法治队伍至关重要。”^⑫因此,政治性、道德性、专业性兼备的高素质法治队伍,对于法治国家建设具有主体性和能动性的关键价值。

法治人才培养体系作为法治工作者成长的摇篮,创新、培育完善的人才培养机制成为社会主义法治建设队伍不断发展壮大的活力源泉。因此,应当抓住法学作为实践性学科的本质特征,大力培养应用型法治人才,使法治人才真正为人民服务、为权利呐喊;同时,考虑到新时代国际、国内社会形势巨变,应当拓展法治人才培养的多元导向,着力培养德法兼修、勇于创新、面向世界的复合型人才,对于法治建设提供源源不断的人才资源保障具有基础性、本位性的价值和意义。

^⑩ 参见习近平:《结合中国特色社会主义伟大实践加快构建中国特色哲学社会科学》(2016年5月17日),载《人民日报》2016年5月18日。

^⑪ 参见习近平:《立德树人德法兼修抓好法治人才培养 励志勤学刻苦磨炼促进青年成长进步》(习近平在中国政法大学考察),载《人民日报》2017年5月4日。

^⑫ 习近平:《加快建设社会主义法治国家》,载《习近平谈治国理政》(第2卷),外文出版社2017年版,第122页。

从微观层面讲,培育出信念坚定、奉法为民、敢于担当、清正廉洁的立法、司法、执法机关工作人员,是培育法治专门队伍的重中之重。对此,首先要从加强政法机关的领导班子建设做起,同时,通过完善法律职业准入制度、建立法官检察官逐级遴选制度、畅通法律实务人才相交流机制等手段,实现政法机关工作人员的正规化、专业化、职业化。其次,加强法律服务队伍建设,通过体制机制建设提高律师队伍业务素质,培养多元律师队伍体系,通过加强法律公共服务人才建设,扩大基层法律服务队伍规模、提高公共法律服务人才素质,逐步建成覆盖全民、城乡的多层次法律服务业务体系,满足公众对法律服务的基本需求。最后,在全面推进依法治国的时代潮流中,充分发挥新型法学智库建设、法学领军人才在法治实践中的引领和释理功能,推动经济社会发展中全局性、前瞻性、战略性的重大法律问题的研究,为国家治理能力和体系的现代化建设、为法治领域重大决策提供高、精、尖的队伍支撑和团队保障。

(四) 夯实政治制度基石、拓展经济体制外延、增进社会机制活力,为法治建设提供有效的制度保障

“制度问题更带有根本性、全局性、稳定性、长期性”,^{⑤1}全面依法治国事业需要一套全面、完善的制度体系加以保障。因此,推进法治国家建设,关键要从政治制度、经济制度、社会制度三个方面加强制度保障,确保全面依法治国在合理的制度框架内形成总体效应、取得总体效果。

习近平总书记指出:“中国特色社会主义制度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。”^{⑤2}因此,法治建设首先要坚持中国特色社会主义这一根本制度,以保证法治建设为了人民、依靠人民、造福人民,这就要求在中国特色社会主义制度的基本框架内推进全面依法治国的各项建设^{⑤3}。此外,法治建设还要求不断推进具体制度的完善和发展,针对法治领域党政机构职责分配、权力运行和监督机制等不足和缺憾,不断推进党和国家机构改革,破除法治建设的制度性障碍^{⑤4},以确保全面推进依法治国的贯彻落实,从制度上为国家法治建设清淤堵、畅渠道、建保障。

习近平总书记强调:“不论处在什么发展水平上,制度都是社会公平正义的重要保证。”^{⑤5}法律制度反映经济制度变化,同时受制于经济制度的发展状况,因此,法律制度建设必须利用好经济制度变革的时代契机。系统地看,关于法治建设的具体制度保障首先要健全以公平为核心原则的产权保护制度,形成保护产权的良好法治氛围,保障市场经济稳定有序发展,为全面依法治国事业提供可靠的“压舱石”;其次,改革法律实务部门的财务制度,为法治建设的核心部门提供坚实的物质基础;最后,促进法律服务行业发展繁荣,通过鼓励律所等法律服务主体拓展法律服务市场、运用好互联网和大数据等

⑤1 习近平:《关于制度建设》,载《人民论坛》2014年第1期。

⑤2 参见前引①,习近平文,第23页。

⑤3 参见付子堂:《形成有力的法治保障体系》,载《求是》2015年第8期。

⑤4 参见江必新:《深化依法治国实践刍论》,载《法学杂志》2017年第12期。

⑤5 习近平:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,载《求是》2014年第1期。

新兴技术等手段,增强法律服务产业的活力。此外,尤其需要加以强调的是,党的十九大报告明确了新时代社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,人民美好生活需要日益广泛,在民主、法治、公平、正义等方面的要求日益增长。^{⑤⑥} 这种人民法治需求的变化,更加需要完整、健全、系统的社会制度加以保障,也为法治建设的制度保障提出了更新、更高、更广泛的要求,需要法学教育、法律职业、法治实施、法治监督等各方面全领域、全时空、全负荷的坚强推动和全方位保障。

六、用中国特色社会主义法治理论引领党内法规体系建设

过去对法治体系的研究和探讨基本上都限于国家法律规范层面,极少将党内法规问题纳入其中,而全面依法治国则要求将党内法规体系的完善作为整个法治体系建设的一部分予以通盘考虑。这是坚持党的领导的逻辑推导必然结果,党依据党内法规管党治党的能力和水平高低直接关系到全面从严治党、依规治党的成败,关系到社会主义法治国家的兴衰。

有鉴于此,在党的建设制度改革深入推进,党内法规制度体系不断完善的过程中,如何接纳和展现党内法规体系的理论内涵,如何对其予以科学定位、系统完善和实效化建设,成为当前阶段全面推进依法治国的重要议题。

(一) 党内法规的科学定位

中国特色社会主义法治理论的创新与发展,需要在国家治理体系和治理能力现代化建设进程中,对党内法规予以科学定位。国家治理体系和治理能力现代化关注通过制度治理国家的方式和能力。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”。^{⑤⑦} 党内法规体系则是其中一套关键性制度体系。^{⑤⑧} 正是在对国家治理体系及其与党内法规体系关系的这一界定中,可以提炼出与党内法规科学定位密切关联的三个要素,即党的领导、党的建设、党的法治能力。这三个要素推进了党通过规范化制度治理国家的能力建设。

首先,党内法规离不开党的领导法规制度,它包括党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法的具体方式。这些方式是把党的领导贯彻到全面依法治国全过程的关键。^{⑤⑨} 对此,一方面,应摒弃国家治理,尤其是国家治理中法治建设与党的领导无关,仅靠立法、执法、司法机关即可的观点。另一方面,则需通过完备的党内法规体系明确党

^{⑤⑥} 参见前引④,习近平文,第11页。

^{⑤⑦} 前引⑤,习近平文。

^{⑤⑧} 参见王伟国:《国家治理体系视角下党内法规研究的基础概念辨析》,载《中国法学》2018年第2期。

^{⑤⑨} 参见张文显等:《全面依法治国:迈向国家治理新境界》,党建读物出版社2017年版,第201页。

必须在宪法、法律范围内活动,依法执政不等于可以违法介入具体个案,直接约束和处分公民、组织的合法权益。

其次,党的建设要求“治国必先治党,治党务必从严。”既然明确了党的领导是完善国家治理体系的根本出发点,那么,全面从严治党本身便顺理成章地成为国家治理体系现代化建设的一部分。全面从严治党是当前党的建设的核心任务,党内法规应服务于该核心任务,思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设和制度建设则是实现该任务的具体抓手。

最后,党内法规体系建设将增进党的法治能力,法治能力是国家治理体系现代化所不可或缺的。从内部维度来看,考虑到中国共产党是一个拥有 8000 多万党员的大党,党内法规体系的形成和发展有助于明确规范意识,通过制度规范来开展相应的活动,并建立更为合理的党内权利义务关系,与思想建设一道,更为有效地约束党员的行动。从外部维度来看,党内法规体系的建设有助于推进党内法治,进而实现党内法治与国家法治的相互促进。

综上可见,遵循治国理政的客观规律,将党内法规体系科学定位为驱动国家治理体系和治理能力现代化的制度性力量,进而纳入法治体系,这是创新发展中国特色社会主义法治理论的重要成果。

(二) 完善党内法规体系的内在结构和实质内容

作为法治规范体系,党内法规体系的系统完善同样需要遵循一般规范系统化的规律,这意味着一方面需要根据不同党内法规相互之间的关联,通过一定的方式组织起来构成一个效力位阶清晰的完整系统,另一方面,它同样包括主体规范、行为规范、监督保障规范这三类规范制度的系统完善。根据中共中央印发的《关于加强党内法规制度建设的意见》,党内法规体系的系统化目标是构建“1+4”为基本框架的党内法规制度体系,在党章之下,形成党的组织法规制度、党的领导法规制度、党的自身建设法规制度、党的监督保障法规制度 4 大板块。这些法规制度可以分别被纳入主体规范、行为规范、监督保障规范,根据习近平总书记提出的“以党章为根本遵循,本着于法周延、于事有效的原则”,^⑩通过新立、完善、废止等方式予以进一步系统完善。

在党内法规体系内在结构方面,首要的是对不同类型的党内法规效力位阶予以界定。目前党内法规包括党章、准则、条例等在内的七类法规,除了党章“是最根本的党内法规,是制定其他党内法规的基础和依据”,其他类型党内法规的效力位阶均未获得界定。即便诸如准则、条例这样“对全党政治生活、组织生活和全体党员行为作出基本规定”、“对党的某一领域重要关系或者某一方面重要工作作出全面规定”的党内法规,其效力位阶也未获得制度确认。对此,有研究者总结道,党章以下的党内法规都可直接根据党章来制定,没有确立下位法服从上位法的规则,这直接影响了党内法规体系的科学

^⑩ 前引^⑤,习近平文。

化程度。^①

截至2017年,党内共有3部准则、23部条例,以及数量不少的其他党内法规。即便同为条例,有的是中共中央发布的,有的却是中央组织部等中央部门发布的。规则、规定、办法、细则虽然规范的对象领域依次递减,但相互之间的效力位阶并不清晰。在现阶段,可以党章为最高规范,将准则、条例作为次级规范,将其他党内法规作为再次级规范,初步形成一个效力位阶大致清楚的规范体系。同时,在未来制定党内法规时,明确准则、条例的制定主体限定为中共中央,以此确立相应的效力位阶。

在完善党内法规体系的实质内容方面,需要在梳理《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013-2017年)》实施成果的基础上,遵照《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2018-2022年)》要求的“以改革创新精神加快补齐党内法规制度短板”,“到建党100周年时形成以党章为根本、以准则条例为主干”的党内法规制度体系。”中国特色社会主义法治理论的创新使得党内法规与国家法律规范形成对应,这促使前者在系统完善方面需要向后者看齐,同时也可以借助后者已经较为成熟的规范分类来完成自身的内容构建。因此,对前者现存问题的识别便可以从主体规范、行为规范、监督保障规范切入,予以梳理总结。

首先,党内法规的主体规范指向的是党的组织法规制度。从现状来看,党的组织法规制度仍然存在基础主干党规缺位、权责规定不清、统筹配置失调等问题,如部分党组织的职权和职责尚未获得规范、对权责争议解决机制没有规定、党组织与相应国家机关的权责划分不清等。据此,有必要专门针对党的中央委员会、支部、国有企业党组织制定工作条例;^②有必要以党内法规的形式,系统化地明确各类党组织的职权和职责,并建立相应的权责争议解决机制;有必要在组织法规当中首先明确党组织领导权责的范围,并制定党政机关合并设立或合署办公的标准。

其次,党内法规的行为规范既包括党的领导法规,也包括党的自身建设法规,二者分别从外部和内部规范党组织的行为。党的领导法规建设应坚持党的领导定位于政治、思想、组织领导这一原则,并以提高党科学执政、民主执政、依法执政水平作为目标。考虑到现实中实际存在的不足,在当前完善党的领导法规有必要将法治建设、思想宣传、统一战线、群众工作等方面都纳入其中。党的自身建设法规则侧重从内部规范党组织和党员的行为,具体包括政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设五个方面,其中,应以政治建设作为统领。

最后,监督保障规范的完善是党内法规制度系统完善的最后一个必要环节,否则,仅有主体规范和行为规范是无法构成一个完善的党内法规体系,更无法为党内法规的实效化提供制度文本依据。此处的党内法规监督保障规范所指的应是广义的监督保障,除了对党组织、党员活动的监督、保障,还应包括考核、奖惩等机制。

^① 参见莫纪宏:《党内法规体系建设重在实效》,载《东方法学》2017年第4期。

^② 参见王勇主编:《全面从严治党》,人民出版社2016年版,第106页。

（三）加强党内法规体系的实效机制设计

党内法规体系的实效化是判断其制度完善程度的外在标准。十八届四中全会决定要求形成完善的党内法规体系,主要侧重于党内法规体系的制定;中共中央印发的《关于加强党内法规制度建设的意见》则坚持制定和实施并重,不仅关注制度的确立,同时还重视制度的执行力。然而在现阶段,党内法规存在执行不力的现象,其原因既有所有规范都面临的执行难,也有因标准更高更严带来的执行更为困难问题。^⑬

有鉴于此,党内法规体系的实效化取决于各级各类党组织和全体党员能否真正做到尊规学规守规用规,该目标的实现需要构建一套动态的实效化机制。据此,一是加强党内法规备案审查制度,该制度决定着尊规学规守规用规的对象,即党内法规“同党章和党的理论、路线、方针、政策相一致,同宪法和法律相一致”,因此应根据2013年制定的《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》提高备案审查制度的刚性,确保有件必备。^⑭二是党员、干部学规先行,这也是当前阶段推动党内法规体系实效化的主要方式之一。习近平总书记在多个场合均指出,“全面从严治党,要抓住领导干部这个‘关键少数’。”从责任制角度来看,可以专门建立党内法规制度执行责任制,并通过定期检查、专项督查的方式重点关注重要的党内法规执行情况。三是将党内法规实施情况纳入监督检查范围。巡视制度是中国共产党开展党内监督活动的重要机制,也是行之有效的工作方法。未来可以通过包括专题汇报、座谈会、个别谈话等多样化的方式来检查党内法规的实施情况,并对重要党内法规的执行情况开展定期督查、专项督查。

结 语

党的十九大报告在全方位、全格局、全领域解读新时代、新形势的基础上,对我国法治事业建设发展的总目标、总路线进行了系统规划。在全面推进依法治国进入发展期、关键期、决胜期的背景下,以新高度、新视角、新格局全面解读十八届四中全会以来全面依法治国的本质要求、精准内核和实质要义,系统整合、创新、发展中国特色社会主义法治理论的新理念、新要求、新任务,对法治国家建设有着极为重大的理论引领价值、理论支撑价值和法治实践价值。党的十八届四中全会、党的十九大报告先后、持续强调:发展中国特色社会主义法治理论。习近平总书记在中国共产党政法大学讲话时也强调:“加强法治及其相关领域基础性问题的研究,对复杂现实进行深入分析、作出科学总结,提炼规律性认识,为完善中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家提供理论支撑。”因此,从我国法治实践、法治需求出发,对党和国家十八届四中全会以来领导人民实行法治的成功经验进行系统总结和运用,对于解决建设法治国家、法治政府、法治社会过程中所面临的一系列重大理论和实践问题,对于我国法治事业的发展具有极大的拔高、

^⑬ 参见宋功德:《坚持依规治党》,载《中国法学》2018年第2期。

^⑭ 参见殷啸虎主编:《中国共产党党内法规通论》,北京大学出版社2016年版,第238页。

拉伸、提力作用。

新时代、新形势下,我国法治建设事业发展面临着一系列重大时代课题,党的十八届四中全会以来所形成的一系列依法治国新理念、新思想、新任务,包括全面推进依法治国在内的国家各项改革发展工作都需要一个运筹帷幄式的理论概括和系统梳理。创新发展中国特色社会主义法治理论体系应当围绕十九大报告关于依法治国的总目标、发展方向、发展动力等基本问题进行系统解读、系统解题,在坚持“四个意识”、“四个自信”的基础上,按照立足中国、借鉴国外、挖掘历史、关怀人类、面向未来的思路,切实发展符合国家利益、民族利益和社会公共利益的法治理论体系,从理论上切实为法治建设事业“撸起袖子加油干”提供理论引领、理论支撑和理论保障,进而缔造中国法学的新传统,全面建设法治中国。

Abstract: Without the guidance of correct rule of law theory, it is impossible to obtain the correct rule of law practice. The construction of the socialist rule of law system with Chinese characteristics is an important practical achievement of the development of the socialist nation under the rule of law. At the same time, it also needs the correct rule of law theory as the guide, so as to ensure the correct practice direction. The Fourth Plenary Session of the 18th CPC Central Committee put forward the five components of the socialist rule of law system with Chinese characteristics on the basis of past practice. The report of the 19th CPC National Congress further proposed the development of the theory of socialist rule of law with Chinese characteristics. In the process of leading the rule of law practice, the socialist rule of law theory with Chinese characteristics first needs define its own guiding thoughts, essential feature, overall goal and fundamental value, basic principle, and promotion method, then seeks specific approaches throughout the various components of the rule of law system, creates a new tradition of Chinese law and build the rule of law China.

(责任编辑:李小明)