

学习十九大报告重要法治论述笔谈

编者按:为了更好地宣传贯彻十九大报告的精神,繁荣十九大报告相关法治思想的理论研究,按照中国法学会党组的部署,本刊特别邀请了在法治工作中有着丰富经验的专家领导,以笔谈的形式从“立法”“法治政府建设”“司法体制改革”“法治文化建设”以及“人权司法保障”等角度对十九大报告重要法治论述进行深入解读。本文以法治建设的内在逻辑排序各篇笔谈。

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

张鸣起^{*}

习近平总书记在党的十九大报告中提出了“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”的新论断。这一精辟论述，在重申科学立法、民主立法的基础上，创造性地将依法立法与科学立法、民主立法并列为立法三大基本原则；并在十八届四中全会《决定》提出“良法善治”的基础上，又创造性提出“以良法促进发展、保障善治”的新目标和新任务。这两大创造和突破，是对我国进入新时代后立法工作的新的更高要求，也是对立法理论非常重要的丰富和发展，对于进一步完善中国特色社会主义法治理论体系、全面推进依法治国伟大工程具有十分重大的理论意义和实践意义。

一、以良法促进发展、保障善治是对立法价值、 目标和任务的科学、全面定位

党的十八大以来，习近平总书记把立法质量提到了前所未有的高度。他指出“不是什么法都能治国，不是什么法都能治好国，越是强调法治，越是要提高立法质量”^①；并引用王安石的名言来说明良法的重要性“立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则

^{*} 全国人大常委会委员、法律委副主任，中国法学会党组成员、副会长。

^① 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》，载《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47页。

一国治。”^②十八届四中全会强调指出,“抓住提高立法质量这个关键”。着力提高立法质量,确保我国实现从“有法可依”到“良法可依”、从“法律大国”到“良法强国”的转变是当前和今后很长一个时期立法工作的重中之重。

良法是善治的前提和基础;善治则是良法的目标和任务,同时也是良法的重要标准。良法和善治共同构成了法治的基本内涵。党的十九大报告在重申“良法善治”的同时,强调“以良法促进发展、保障善治”。“治”往往理解为“治理”,更多的是指社会治理,善治则是追求和实现和谐稳定的社会秩序。“发展”则更多的是指经济、政治、社会、文化、生态等方面的发展。在一个法治化水平较高的国家,良好的社会治理与健康的经济社会发展应相辅相成,都是良法的重要价值、目标和任务。“以良法促进发展、保障善治”这一新论述,是对立法尤其是立良法的价值、目标和任务的科学、全面的定位,突出了强调了在我国新形势下以良法“促进发展”这一新任务的重要性。

强调良法对经济社会发展的促进作用,既符合马克思主义法律理论,也符合改革发展的客观规律。法律规范具有重要的引导功能。规范是为人们设定的社会行为预期,本身的首要功能就是引导。当前,改革发展对立法的要求已不仅仅是总结实践经验、巩固改革成果,而是需要通过立法做好顶层设计、引导改革进程、推动科学发展。因此,立法不能仅仅是对实践的被动回应、事后总结和局部回应,还应是对经济社会发展和改革进程进行主动谋划、前瞻规范和全面推进,也就是要积极发挥立法对改革发展的引领、推动和促进作用。^③同时,良法也必然能够反映一个国家一定阶段经济社会发展的客观要求,能为经济社会发展指明方向、营造环境、提供保障。因此,良法能规范经济行为,创造公平公正、公正透明的社会环境,提供长期的社会预期,引领和保障经济社会持续健康发展。^④

二、制定良法需要科学立法、民主立法、 依法立法相辅相成,共同推进

习近平总书记提出“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”,把依法立法与科学立法、民主立法三者并列作为制定良法、形成良法体系的根本途径和基本原则。这是我国立法认识论的巨大飞跃,具有很强的理论基础和实践基础。

提高立法质量,建设科学完备的中国特色社会主义法律体系,必须坚持科学立法、民主立法、依法立法共同推进。科学立法体现了立法活动的科学属性,民主立法体现了立法活动的人民性属性,依法立法体现了立法活动的合法性属性。科学立法、民主立法、依法立法,揭示了立法活动内在的政治性与科学性、人民性、合法性相统一的根本属

^② 王安石《临川先生文集》,中华书局1959年版,第678页。

^③ 参见乔晓阳《发挥立法对改革的引领和推动作用》,载《人民日报》2016年7月19日第7版。

^④ 参见孟祥锋《更好发挥法治的引领和规范作用》,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18页以下。

性。实践中,科学立法、民主立法、依法立法密不可分,相辅相成。坚持科学的立法程序、立法技术和工作方式,科学地平衡各种不同的社会关系,可以更好地体现立法的人民性、合法性。同时,科学立法又必然要求民主立法、体现立法的民主化;民主立法可以保证和促进立法的科学性;依法立法是科学立法、民主立法的保障。《立法法》等有关法律对科学立法、民主立法都作了明确详细的规定,因此依法立法必然要求科学立法、民主立法。科学立法、民主立法、依法立法三者统一于中国特色社会主义法治建设的实践,统一于以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。只有坚持科学立法、民主立法、依法立法,才能制定良法并形成良法体系,使法律符合广大人民的根本利益,符合经济社会发展的客观规律。^⑤

三、深入推进科学立法、民主立法、 依法立法,完善良法体系

新时代新要求需要深入推进科学立法、民主立法、依法立法,进一步提高立法质量,完善良法体系。

(一) 深入推进科学立法,确保法律符合客观规律

科学立法是全面依法治国的基础。科学立法的核心是指立法要尊重和体现法律所调整的社会关系的客观规律和立法活动自身的规律。遵循立法活动规律,就要从国情和实际出发,遵循立法程序,注重立法技术,努力实现立法过程的科学化和现代化。

习近平总书记提出“推进科学立法,关键是完善立法体制。”^⑥解决立法工作中存在的突出问题,要求完善立法体制,在党的领导下,发挥人大及其常委会在立法中的主导作用。党领导立法工作,是完善立法体制的核心和根本。党对立法工作的领导主要是指政治领导,即政策方针的领导。^⑦因此,加强党对立法工作的领导,首先就是要自觉用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导行动,将党中央提出的大政方针、决策部署作为立法的先导、指引和重要依据。加强党对立法工作的领导,还要完善党对立法工作重大问题决策的程序。^⑧2016年发布的《中共中央关于加强党领导立法工作的意见》对各级党委领导立法的工作权限、方式、程序等进行了明确规定,是加强党领导立法工作的重要遵循;要充分发挥人大对立法工作的主导作用,加强人大对立法工作的组织协调,从立法体制上最大程度地克服部门立法导致的“部门利益法制化”现象。应加强人大及其常委会对立法决策的主导,通过每届任期的立法规划和年度立法计划加大对立法工作的统筹力度,对部门本位主义、地方保护主义影响科学立法的现象实现

^⑤ 参见信春鹰《深入推进科学立法、民主立法》,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78-82页。

^⑥ 习近平《加快建设社会主义法治国家》,载《求是》2015年第1期。

^⑦ 参见2016年《中共中央关于加强党领导立法工作的意见》。

^⑧ 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》。

源头规制。加强人大及其常委会对法律案起草整个过程的主导,改变“政府部门报什么、人大审什么”的模式;要处理好党领导立法与人大主导立法两者之间的关系,坚定不移地坚持党对立法工作的领导,坚持人大及其常委会在党的领导和支持下发挥对立法工作的主导作用。进一步明晰各主体立法权限,避免和消除法律法规之间相互冲突的问题。积极发挥各级人大代表在立法中的作用,健全法律法规起草征求人大代表意见制度,健全人大代表议案、建议和立法规划、立法计划的衔接机制,拓宽代表参与立法的途径和渠道,使人大代表更多参与立法活动。

科学立法必然要求进一步完善立法程序,健全程序运行机制。健全立法起草、论证、调研、审议、表决机制,细化法律修改程序,完善法律草案表决程序,落实立法后评估机制及合宪性、合法性审查机制,进而增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性,提高法律法规的可执行性、可操作性,实现规范和约束立法权,尤其国务院部门和地方立法权的行使;完善立法技术和立法工作方式。改变粗放型立法,推进立法精细化。立法能具体尽量具体,能明确尽量明确,以增强法律的可执行性和可操作性,用更精细化的立法调整、引领纷繁复杂的社会关系。综合运用立改废释多种形式,增强立法工作的及时性、协调性和系统性。注重新法律的制定,对“实践证明行之有效的改革,要及时上升为法律”,对“不适应改革要求的法律法规,要及时修改和废止”,还“要加强法律解释工作,及时明确法律规定含义和适用法律依据。”^⑨加强法律、法规以及规范性文件的衔接和配套,发挥法律体系整体功效,推动法律体系完善发展。完善和落实第三方评估和起草机制,充分发挥第三方地位中立、利益超脱、专业力量强等优点,以增强起草、评估、论证的客观性和科学性。加强对设区的市立法工作的规范和指导,并且使之具体化、常态化、机制化、制度化。推进立法信息化建设,注重运用现代信息技术强化立法流程管理,探索智慧立法系统建设,推进立法智能化;进一步完善立法政策。加强重点领域立法,加快形成完备的法律规范体系。“要加强重点领域立法,及时反映党和国家事业发展要求、人民群众关切期待,对涉及全面深化改革、推动经济发展、完善社会治理、保障人民生活、维护国家安全的法律抓紧制定、及时修改。”^⑩

(二) 进一步推进民主立法,凝聚民智,扩大法律的社会基础

“民主立法的核心是立法要为了人民、依靠人民。”^⑪一部法律是否属于良法最根本的检验标准是是否顺应广大人民的意愿,维护广大人民的利益,使法律成为增进人民福祉、增进社会认同的最大公约数。^⑫通过民主立法,能够集思广益,凝聚民智,提高立法质量;使法律最大限度地反映最广大人民的意愿,充分实现最广大人民的民主权利,切

⑨ 习近平《在中央全面深化改革领导小组第六次全体会议上的讲话》,载《人民日报》2014年10月28日第12版。

⑩ 前引⑥。

⑪ 前引⑧。

⑫ 参见前引⑤,信春鹰文,第76-77页。

实维护最广大人民的根本利益,从而使最广大人民达成共识,使法律获得更大的认同感,扩大法律的社会基础,为全民守法奠定坚实基础。

推进民主立法,就要坚持立法公开原则,将公开原则贯穿于立法全过程。要不断健全立法机关与社会公众的沟通机制,使立法机关了解公众的关注点和利益诉求;健全立法协商机制,充分听取政协委员、各民主党派和无党派人士、工商联和各人民团体对法律草案的意见,正确反映和统筹兼顾不同方面群众利益,并将立法协商机制进一步规范化、法制化;健全法律法规草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制,广泛凝聚社会共识,扩大公民对立法的有序参与,广纳民意、博采民智,以增强公众与法律的亲密感;完善立法座谈会、论证会、听证会制度,探索建立国家机关、社会团体、专家学者对立法中涉及的重大利益调整的论证咨询机制,准确把握最广大人民根本利益、现阶段群众共同利益、不同群体特殊利益的关系。健全立法专家顾问制度,发挥专家学者的专业、中立等优势,为立法工作提供智力支持。建立基层立法联系点,征求修改完善法律草案的意见,增强法律的针对性和可操作性。^⑬ 创新公众参与立法的方式,扩大公民有序参与立法的途径,通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等方式广泛听取各方面意见建议。

(三) 大力推进依法立法,加强合宪性合法性审查,维护宪法权威和国家法制统一

根据我国《宪法》和《立法法》等有关法律的规定,依法立法应加强以下方面工作:

1. 按照法定立法权限立法。立法职权法定包括立法权主体法定和不同立法权主体的立法权限法定。制定法律、制定行政法规、制定地方性法规、制定自治条例和单行条例的活动,以及国务院部门和地方政府制定规章的活动,都必须依照《宪法》、《立法法》和有关法律关于立法权限划分的规定。各有关机关都必须在宪法、法律规定的范围内行使职权,不能超越法定的权限范围。国家机关超越法定权限的越权行为是违法的、无效的。《宪法》和《立法法》等有关法律对立法权限的划分已经作了规定。根据2015年修改的《立法法》,没有法律或者国务院的行政法规、决定、命令的依据,部门规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范,不得增加本部门的权力或者减少本部门的法定职责。《立法法》明确规定只有“两高”享有司法解释权;司法解释属于审判、检查工作中具体应用法律的解释,应当主要针对具体的法律条文,并符合立法的目的、原则和原意;司法解释应当报全国人大常委会备案。

2. 按照法定立法程序立法。立法程序是立法活动中必须遵循的重要内容,既可以保障立法权的行使,也可以监督制约立法权的行使。国家机关的立法活动,不仅须依照法定的权限,还必须严格遵守法定的程序。严格遵循《宪法》和《立法法》等有关法律确立的程序性规定是立法工作中坚持社会主义民主原则、保障立法体现人民意志、保障人

^⑬ 参见李适时《牢固树立“四个意识”,坚决贯彻落实党中央决策部署,加快推进重点领域立法》,载《中国人大》2017年第3期。

民群众以多种途径参与立法活动所必需的,也是使国家机关的立法行为具有合法性的不可缺少的条件,对规范立法行为、保证立法质量非常重要。对于违反法定程序的法律、法规或规章,有关机关应当予以撤销。

3. 完善立法备案审查和监督制度,切实开展合宪性审查和合法性审查。十八届四中全会《决定》提出“要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,把所有规范性文件纳入备案审查范围,依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件,禁止地方制发带有立法性质的文件”;党的十九大报告进一步明确提出“加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。”《宪法》、《监督法》和有关法律对立法监督机制作了规定。《立法法》根据我国立法的实际情况,系统规定了立法监督机制,主要是备案审查制度、改变和撤销制度。规范性文件备案审查工作,是法律赋予人大及其常委会的一项重要职权。立法机关应当按照党中央的部署要求和《立法法》的有关规定,积极开展主动审查和被动审查工作,切实开展合宪性审查和合法性审查工作,适时进行法规清理,以维护宪法权威和国家法制统一。

奋力建设法治政府

袁曙宏*

习近平总书记所作的党的十九大报告,根据“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”的新形势和新任务,按照“深化依法治国实践”的新要求,明确对“建设法治政府,推进依法行政,严格规范公正文明执法”作出重要部署,吹响了奋力建设法治政府的冲锋号,开启了建设社会主义法治政府的新征程。我们一定要从中国特色社会主义进入新时代的历史方位和战略高度,深刻认识、准确把握建设法治政府的重大意义、本质要求和主要任务,坚定不移地把法治政府建设加快向前推进。

一、党的领导是建设法治政府的最根本保证

习近平总书记强调“我们治国理政的根本,就是中国共产党的领导和社会主义制度。”党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势,是中国特色社会主义法治的根本保证。

坚持党的领导是法治政府建设的核心和根本。党和法治的关系是法治建设的核心问题。坚持党的领导,是社会主义法治的根本要求。加快建设法治政府,方向一定要正

* 党的十九大代表、中央委员,国务院法制办公室党组书记、副主任,中国法学会副会长。

确,政治保证一定要坚强,否则,只能是南辕北辙。党的十八大以来,我国法治政府建设能迅速开创历史新局面、谱写时代新篇章,最根本的原因是有以习近平同志为核心的党中央的坚强领导,有习近平新时代中国特色社会主义思想的正确引领。在新时代条件下建设法治政府,必须把牢固树立“四个意识”作为根本原则,把坚定维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导作为根本要求,把习近平新时代中国特色社会主义思想作为行动指南,把坚持和加强党的领导作为最强大动力。

切实加强各级党委对法治政府建设的领导。党在整个国家治理中处于总揽全局、协调各方的领导核心地位。加快建设法治政府,必须充分发挥各级党委的领导核心作用,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,把法治政府建设真正摆在全局工作的突出位置,与经济社会发展同部署、同推进、同督促、同考核、同奖惩,把党的领导切实贯彻到法治政府建设的全过程和各方面。各级政府应进一步增强加快建设法治政府的使命感、紧迫感和责任感,在党委统一领导下,谋划和落实好法治政府建设的各项任务,主动向党委报告法治政府建设中的重大问题,及时消除制约法治政府建设的体制机制障碍,一步一个脚印地把法治政府建设推向前进。

在党的领导下全力抓好《法治政府建设实施纲要(2015-2020年)》(以下简称《纲要》)的贯彻落实。中共中央、国务院2015年12月印发的《纲要》,是建设法治政府的奋斗宣言和行动纲领。按照行政权运行的基本轨迹和依法行政的内在逻辑,《纲要》提出了依法全面履行政府职能,完善依法行政制度体系,推进行政决策科学化、民主化、法治化,坚持严格规范公正文明执法,强化对行政权力的制约和监督,依法有效化解社会矛盾纠纷,全面提高政府工作人员的法治思维和依法行政能力等7个方面的主要任务。各级党委和政府应严格贯彻《纲要》要求,加强组织领导,强化工作责任,一级抓一级,层层抓落实,保证《纲要》部署的各项任务真正取得实实在在的成效。

二、依法全面履行政府职能是建设法治政府的基础

我们的政府是为人民服务、对人民负责的政府。建设法治政府的根本目的是造福人民、保护人民。政府在法治轨道上全面履行职能、全心全意为人民服务,是法治政府的第一位要求。

政府职能科学是建设法治政府的前提。职能是政府的核心,职能科学是法治政府的重要标准,依法全面履行职能是人民政府的本质要求。加快建设法治政府,首先要深化行政体制改革、加快政府职能转变,通过牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,坚持法治、德治、自治相结合,推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变。要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,有效发挥社会力量在管理社会事务中的作用,充分发挥中央和地方两个积极性,更好发挥政府作用,确保政府依法全面履行宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务、环境保护等职责。

持续深入推进“放管服”改革对依法全面履行政府职能具有重大作用。党的十八大

以来,党中央、国务院把“放管服”改革作为转变政府职能的突破口,通过行政审批做“减法”、市场监管做“加法”、公共服务做“乘法”,有力地激发了大众创业、万众创新活力,改革红利持续释放、政府职能日益优化。当前,我国全面深化改革正进入攻坚期和深水区,经济发展进入新常态,对政府管理和服务水平的要求越来越高。这就需要政府继续坚持有所为、有所不为,实现政府权力“瘦身”、职能“健身”。要立规则标准等刚性制度于前,施严密的常态化监管于中,行猛药去疴、重典治乱于后,把该“放”的坚决放开,该“简”的坚决精简,该“管”的真正管好,该“服”的服务到位。

加快推进行政组织和行政职能的规范化、法定化。完善行政组织和行政程序法律法规,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,是依法全面履行政府职能的坚实制度支撑和有力法治保障。加快建设法治政府,行政机关应坚持法定职责必须为、法无授权不可为;应制定实施政府权责清单制度,推进各级政府事权规范化、法律化;应完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度,强化中央政府宏观管理、制度设定职责和必要的执法权,强化省级政府统筹推进区域内基本公共服务均等化职责,强化市县 governments 执行职责。

三、严格规范公正文明执法是建设法治政府的重点

“法贵必行”、“法立,有犯而必施;令出,唯行而不返。”行政执法是法律实施的关键环节,是政府治理的主要方式,也是建设法治政府的重中之重。

严格规范公正文明执法是法治政府基本建成的关键标志。“天下之事,不难于立法,而难于法之必行。”当前,中国特色社会主义法律体系已经形成并不断完善,保证法之必行,就成为建设法治政府的重点和关键。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。习近平总书记强调“全面推进依法治国的重点应该是保证法律严格实施。”一定意义上讲,行政执法成效是衡量法治政府建设成效最直观、最普遍、最可信的标尺。只有严格执法、不枉不纵,才能彰显法治权威、带动全民守法,才能引领法治政府建设整体上台阶、切实增强人民群众的法治获得感。

深化行政执法体制改革。多头执法、重复执法、乱执法与执法不作为问题并存,执法机构设置不合理、执法力量配置不科学,都是我国行政执法体制存在的突出问题。要以着力解决权责交叉、争权诿责问题为重点,以建立权责统一、权威高效的行政执法体制为目标,不断深化行政执法体制改革。纵向上,根据不同层级政府的职能和事权,适当减少执法层级,合理配置执法力量,推进执法重心向市县两级政府下移,加强重点领域基层执法力量;横向上,整合执法主体,精简执法机构,厘清不同执法机关职责权限,相对集中行政执法权,深入推进综合执法;衔接上,进一步完善案件移送标准和程序,实现行政执法和刑事司法无缝对接。

大力推进行政执法规范化、信息化建设。将执法创新和科技创新有效结合,充分发挥法治与科技的合力优势,是行政机关切实提高行政执法质量和效率的有效途径。要

进一步完善执法程序,改进执法方式,创新执法技术,规范裁量行为,严格责任追究。行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核“三项制度”是大力推进执法规范化、信息化的重大举措,对严格规范公正文明执法具有整体性、基础性、突破性的意义。行政执法人员在执法中如不带执法记录仪、不全过程记录执法信息,与执法相对人发生争议纠纷时,即可推定执法人员负有责任。此项制度创新可有效倒逼行政机关大幅提升执法透明度和公信力,有力纠正和克服野蛮执法、粗暴执法、暗箱执法、选择性执法和执法不作为等乱象,实为“小制度有大实效”。目前,“三项制度”正在全国范围内开展试点工作,需及时总结经验,尽快全面推行。同时,还要加强行政执法信息化建设和信息共享,建立运行执法信息平台,提升执法水平和效率。

四、党政主要负责人是建设法治政府的第一责任人

中办、国办印发的《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》对党政主要负责人抓法治建设的第一责任提出了明确要求。严格贯彻落实好这一规定,对于加快建设法治政府意义重大。

建设法治政府要充分发挥“关键少数”的重大作用。习近平总书记指出“领导干部对法治建设既可以起到关键推动作用,也可能起到致命破坏作用。”加快建设法治政府,领导干部是“关键少数”,各级党政主要负责人则是“关键少数中的关键少数”。应全面提升党政一把手的法治思维和依法执政、依法行政、依法治理、依法办事能力,切实发挥好党政一把手的重大作用。党政主要负责人应坚持以身作则、以上率下,带头尊法学法守法用法,培育和践行社会主义核心价值观,养成善于运用法治思维和法治方式抓改革、谋发展、促稳定的思想自觉和行动自觉,真正履行好建设法治政府重要组织者、推动者和实践者的职责。

压紧压实党政一把手建设法治政府的第一责任。习近平总书记高瞻远瞩、雷厉风行、亲力亲为、敢于担当抓全面依法治国,为各级党政一把手树立了光辉典范。建设法治政府,党政主要负责人既要挂帅又要出征,勇于挑最重的担子、啃最硬的骨头,做到重要工作亲自部署、重大问题亲自过问、重点环节亲自协调、重要任务亲自督办,坚决防止和纠正不思进取、不接地气、不抓落实、不敢担当的现象;应定期听取有关工作汇报,及时研究解决有关重大问题,将法治政府建设纳入地区部门发展总体规划和年度工作计划,把履行推进法治建设第一责任人职责情况作为年终述职重要内容。对不认真履行第一责任人职责,本地区本部门一年内发生多起重大违法行政案件、造成严重社会后果的,应依法追究主要负责人的责任。

政府法制机构要努力当好各级党委政府的参谋、助手、顾问。各级政府法制机构应紧紧围绕党委政府中心工作履职尽责、奋发有为,在法治政府建设中充分发挥好统筹规划、综合协调、督察指导、政策研究、情况交流等作用,努力成为党委政府在全面推进依法治国、加快建设法治政府方面的高级参谋、得力助手、合格顾问。各地区各部门需切

实加强政府法制机构建设,使其机构设置、人员编制、力量配备与新时代法治政府建设任务相适应,努力建设一支政治强、作风硬、业务精的政府法制干部队伍,为服务好党委和政府中心工作提供有力法治保障。

五、督察考核是建设法治政府的有力指挥棒

“一分部署,九分落实”。建设法治政府的总蓝图已经绘就,冲锋号已经吹响。各级党委和政府应当按照法治政府建设的路线图、时间表、任务书,以抓铁有痕、踏石留印的作风和干劲狠抓落实。

督察考核是推动建设法治政府的重要抓手。习近平总书记指出“要强化督察职能,健全督察机制,更好发挥督察在打通关节、疏通堵点、提高质量中的作用。”面对建设法治政府的复杂繁重任务,要发挥好督察考核的“指挥棒”和“风向标”作用,既要督任务、督进度、督成效,也要察认识、察责任、察作风,真正把责任压实、要求提实、考核抓实。应做到年初有分工、年中有督察、年末有考核、全年有台账,一步一步往前推进,一层一层往下落实。唯此,才能使法治政府建设的成效不断显现,才能让人民群众有更多的认同感和获得感。

不断完善督察法治政府建设的长效机制。进一步做好法治政府建设的督察工作,需要坚持问题导向和目标导向,不断完善督察长效机制。要加大对法治政府建设重大举措的督察力度,明确任务重点、盯住关键环节、创新督察方式、务求工作实效。大力推进各地方层级督察和各部门系统督察,构建上下贯通、横向联动的督察工作格局。县级以上地方各级政府每年第一季度应向同级党委、人大常委会和上一级政府报告上一年度法治政府建设情况;政府部门每年第一季度应向本级政府和上一级政府有关部门报告上一年度法治政府建设情况。报告要通过报刊、网站等及时向社会公开,接受群众监督评议。结合法治政府建设年度重点工作,加强对法治政府建设进展情况的督促检查,对工作不力、问题较多的,要及时约谈、责令整改、通报批评。

建立健全考核法治政府建设的有效举措。各级党委应把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩的重要内容,纳入政绩考核指标体系,充分发挥考核评价对法治政府建设的重要推动作用。建立健全法治政府建设考核制度机制,明确考核对象、完善考核标准、优化考核方式、规范考核程序,落实考核结果。树立重视法治素养和依法行政能力的用人导向,把“在相同条件下优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部”这一规定真正贯彻好、落实好,不断激发广大党员干部加快建设法治政府的积极性、主动性、创造性,引导党员干部做尊法学法守法用法的模范,做加快建设法治政府的表率。

司法体制综合配套改革的路径和重点

姜 伟*

习近平总书记所作的党的十九大报告将“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基本方略之一，强调“全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障”，明确要求“深化司法体制改革”，并对“深化依法治国实践”作出战略部署，指出“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。”综合配套改革是事关司法体制改革全局和成败的重大举措，是党中央要求司法体制改革落地见效、全面决胜的集结号和动员令，对于建设公正高效权威的社会主义司法制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，具有十分重要的意义。

一、司法体制综合配套改革的总体思路

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视司法体制改革。十八届三中、四中全会部署的一系列改革举措，针对影响司法公正、制约司法能力的深层次问题攻坚克难、全面发力、多点突破，一些重要领域和关键环节的改革取得突破性进展，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。司法体制改革中具有“四梁八柱”性质的改革主体框架基本确立，以司法责任制为核心的司法权运行机制初步形成，以审判为中心的诉讼制度改革有序推进，以司法人员分类管理为标志的司法保障体制逐步完善，以立案登记制为代表的便民利民举措不断深化。随着司法体制改革向纵深推进，重塑了司法权运行机制，改变了司法人员管理模式，强化了司法保障制度，司法质量、效率和公信力持续提升，人民群众对公平正义的获得感明显增强。废除劳动教养制度、检察机关提起公益诉讼制度等改革成果已经通过立法和制度确立下来。党的十八大以来，司法体制改革对我国司法理念、司法管理体制和工作机制的影响是深刻的、深远的。司法体制改革的成效充分证明，党中央关于深化司法体制改革的重大部署和总体思路是完全正确的，为我们进一步深化司法体制改革坚定了决心、增添了信心。

司法体制综合配套改革重在深化改革。尽管司法体制改革已经初见成效，解决了一些群众反映强烈的突出问题，但影响司法公正、制约司法能力的深层次问题不可能通

* 最高人民法院副院长、二级大法官，中国法学会副会长。

过一轮改革全部破解。司法体制改革的目标在于兴利除弊,健全保障人民法院、人民检察院依法独立公正行使审判权、检察权的长效机制,这必然是一个持续不断的深化过程。在中国特色社会主义进入新时代、社会主要矛盾发生变化的历史条件下,党中央作出“深化司法体制综合配套改革”的战略部署,是新时代深化依法治国实践的重大举措,是站在更高起点谋划推进改革的时代要求,也是提高改革整体效能、防止改革半途而废的必要措施。习近平总书记指出“人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。”人民美好生活需要就包含着对司法公正的更高期待,这是不断深化司法体制改革的动力之源。党中央要求深化司法体制综合配套改革,就是因为司法体制改革正处于爬坡过坎的攻坚期,通过改革要解决的问题和改革过程中遇到的新问题已经凸显,针对问题的多面性、复杂性和艰巨性,必须按照全面深化改革的思路,采取综合配套改革的方法予以解决。

司法体制综合配套改革要在系统改革。司法体制改革举措点多面广,一些体制性、机制性障碍仅仅依靠某项改革“单兵突进”难以破解;一些改革举措依存度高、耦合性强,是相互关联的有机整体,需要同步推进。当前,司法体制改革的主体方案已经出台,随着改革的深入推进,需要补齐影响改革整体效果的短板,完善相关制度安排,强化工作衔接配合。例如,完善司法责任制要求坚持素质与职责相匹配、权力与制约相统一、责任与保障相适应的原则。构建科学完备的司法管理体制,需要综合改革、配套改革、协调改革,才能取得实效。

司法体制综合配套改革贵在全面改革。习近平总书记指出“注重系统性、整体性、协同性是全面深化改革的内在要求,也是推进改革的重要方法。”司法体制改革政治性强、影响面广,利益关系复杂,社会各界高度关注,需要统筹各项改革任务,理清整体改革进展与特定改革举措的关系,对相互关联的改革举措注重配套对接,做到全面有序推进。综合配套改革就是把司法体制改革看作一个整体,避免改革举措各自为战,使改革的思路和方案能够全面涵盖司法体制机制的各个领域和主要环节,使改革的触角能够深入到司法体制机制运行的各个方面,统筹协调各项改革举措相互配合、相互促进、有机融合,增强各方面、各领域、各层次改革的协调联动。通过协同配套、整体推进形成合力,进一步增强改革的体系化、精细化和适应性,切实防止改革走偏、半途而废,激发出司法体制改革的“联动效益”和“共生效应”,确保各项改革举措真正落地见效。

我们要遵照习近平总书记关于“坚定不移将改革进行到底”的重要指示,进一步把思想和行动统一到党的十九大关于深化司法体制改革的决策部署上来,深入学习领会中国特色社会主义进入新时代的新论断,深入学习领会我国社会主要矛盾发生变化的新特点,深入学习领会分两步走全面建设社会主义现代化国家的新目标,充分认识和把握新时代对深化司法体制改革提出的新要求,坚定改革定力,持续发力推出改革举措、巩固改革成果,在综合配套、整体推进、基层见效上下功夫,建设公正高效权威的社会主义司法制度,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

二、司法体制综合配套改革的基本遵循

习近平总书记主持召开的中央全面深化改革领导小组第三十八次会议在审议《关于上海市开展司法体制综合配套改革试点的框架意见》时指出“在上海市率先开展司法体制综合配套改革试点,要坚持党对司法工作的领导,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,坚持满足人民司法需求、遵循司法规律,在综合配套、整体推进上下功夫,进一步优化司法权力运行,完善司法体制和工作机制,深化信息化和人工智能等现代科技手段运用,形成更多可复制可推广的经验做法,推动司法质量、司法效率和司法公信力全面提升。”上海是司法体制改革的排头兵、先行者,中央要求上海率先开展改革试点,为全国推进司法体制综合配套改革破冰探路,开启了进一步深化司法体制改革的大幕。

习近平新时代中国特色社会主义思想、新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略对“坚持全面依法治国”作了系统阐述和战略部署。深化司法体制综合配套改革,必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导思想和根本遵循,以公正为根本价值追求,以高效为重要目标导向,以专业为基本建设指引,以权威为长远发展方向,进一步完善司法体制和工作机制,推进国家治理体系和治理能力现代化,为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、实现中华民族伟大复兴的中国梦、实现人民对美好生活的向往提供坚强司法保障。

深化司法体制综合配套改革,应该坚持以下基本原则:

一是坚持党对司法工作的领导。党的十九大报告指出“坚持党对一切工作的领导。”“必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面。”党的领导是社会主义法治的根本保证,是我国社会主义司法制度的根本特征和政治优势。司法体制综合配套改革要始终坚持正确政治方向,保证党总揽全局、协调各方与支持法院、检察院依法履职相统一,切实维护党中央权威,坚定不移走中国特色社会主义法治道路。

二是坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。根据党的十九大的战略安排,到2035年,我国将基本实现社会主义现代化。到那时,我国法治国家、法治政府、法治社会基本建成。司法与立法、执法活动及公民守法密不可分,“司法公正对社会公正具有重要引领作用,司法不公对社会公正具有致命破坏作用。”^⑭司法体制综合配套改革要聚焦破除制约司法公正的体制性机制性障碍,全面提升司法公信力,以公正司法促进科学立法、严格执法、全民守法进程,切实维护法治权威,建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。

三是坚持人民司法为人民。“坚持以人民为中心”“坚持人民当家作主”是新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略的重要内容,也是司法体制改革必须遵循的基本原则。在我国社会主要矛盾发生变化的大背景下,司法体制综合配套改革必须积极

^⑭ 前引⑧。

回应人民对法治、公平、正义、安全的新要求新期待,把坚持以人民为中心的价值追求转化为深化改革的具体举措,以保障人民根本利益为出发点和落脚点,依靠人民推进公正司法。通过公正司法维护人民权益,推进建设完备的法律服务体系,不断满足人民群众日益增长的司法需求。

四是坚持遵循司法规律。习近平总书记指出“完善司法制度、深化司法体制改革,要遵循司法活动的客观规律,体现权责统一、权力制约、公开公正、尊重程序的要求。”司法体制综合配套改革,要坚持符合中国国情和遵循司法规律相结合,加强制度创新,优化司法资源配置,健全司法权力运行机制,确保人民法院、人民检察院依法独立公正行使审判权、检察权。

五是坚持问题导向。习近平总书记指出“问题是工作的导向,也是改革的突破口。要紧紧抓住影响司法公正、制约司法能力的重大问题和关键问题,增强改革的针对性和实效性。”司法体制综合配套改革应从人民群众最期盼的领域改起,从制约司法公正最突出的问题改起,从制约司法工作发展的瓶颈问题和关键环节入手,全面提升司法公信力。

六是坚持依法有序。习近平总书记指出“凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,发挥法治的引领和推动作用,加强对相关立法工作的协调,确保在法治轨道上推进改革。”司法体制综合配套改革必须维护宪法法律权威,坚持依法有序推进。有的重要改革举措,需要得到法律授权的,要按法律程序进行;需要修改法律的,要在完善法律制度后再推开,以确保法制的统一和权威。^⑮

三、司法体制综合配套改革的重点任务

深化司法体制综合配套改革,要在党的十八大以来所部署的改革举措基础上,针对影响司法体制改革举措落地见效的瓶颈性问题,完善相关配套措施,充分发挥改革整体效能,让司法更公正、更高效、更权威。

一是围绕司法权运行新机制深化配套改革。司法责任制改革突出了法官检察官的办案主体地位。习近平总书记指出“法官、检察官要有审案判案的权力,也要加强对他们的监督制约,把对司法权的法律监督、社会监督、舆论监督等落实到位。”综合配套改革要坚持有序放权与监督管理相统一,规范权力运行,明确追责程序,建立健全法官检察官行使办案权与法院检察院有关领导行使办案管理权、监督权的全程留痕、有效监督、相互制约机制,做到“有权必有责,用权受监督,失职要问责,违法要追究”,确保司法公正。随着司法责任制的落实,可按照专业化、集约化、扁平化的要求,加强以员额法官检察官为核心的办案组织建设。与以审判为中心的刑事诉讼制度改革相配套,加强对刑讯逼供和非法取证的源头预防,完善非法证据排除程序的启动、调查和认定机制。依法保障律师执业权利,积极开展刑事案件律师辩护全覆盖试点工作。推进家事审判方

^⑮ 参见孟建柱《深化司法体制改革》,载《人民日报》2013年11月25日第6版。

式改革,构建专业化家事纠纷综合解决模式。

二是围绕化解社会纠纷的司法功能深化配套改革。应对我国社会主要矛盾的变化,需要构建共建共治共享的社会治理格局。党的十九大报告指出“加强预防和化解社会矛盾机制建设,正确处理人民内部矛盾。”司法是解决社会纠纷的最终方式,但不是主要方式,更不是唯一方式。综合配套改革需要推进前端治理,完善司法调解与行政调解、人民调解的衔接联动机制,积极引导当事人自愿选择调解、仲裁等非诉讼纠纷解决方式,实现诉讼案件的有效分流。科学调配和高效运用审判资源,区分案件难易程度,深入推进案件繁简分流机制,构建多层次诉讼体系,实行简案快审、繁案精审,及时有效化解纠纷,提高审判质量和效率。运用现代科技推动政法机关内部信息系统互联互通,实现办案业务协同、司法信息资源共享。加强对司法大数据的深度挖掘和有效运用,为司法办案提供智能支持。加强诉讼服务中心建设,为群众提供综合性、便利性、多元化法律服务。

三是围绕建设高素质司法队伍深化配套改革。徒法不足以自行。建设高素质司法队伍,加强法官检察官正规化专业化职业化建设,在深化司法体制改革中具有基础性地位。目前,司法人员分类管理改革已基本到位,但关于法官检察官的使用、考核、监督、保障、交流等配套举措仍需完善相关政策,以巩固司法体制改革成果。要加强思想政治建设,坚持党对司法工作的领导,在法官检察官遴选、等级晋升等重点环节,加大对政治素质的考察与把关力度。健全法官检察官职业行为规范,完善职业道德评价机制。严格纪律作风要求,以零容忍态度惩治司法腐败。推动法官检察官员额管理规范化、科学化,实现法官检察官岗位设置、岗位职责、员额配比和员额进退制度化。健全符合司法职业特点的法官检察官业绩考核评价机制,建立健全以错案评鉴为核心的司法责任认定和追究机制,进一步厘清司法责任与工作责任,将严肃追责与完善司法人员依法履职保障结合起来。法官检察官实行单独职务序列管理,实施按期晋升和择优选升相结合的等级晋升制度。健全符合司法人员职业特点的工资收入保障体系,推动建立收入合理增长机制。

四是围绕维护司法权威深化配套改革。没有司法权威,司法机关就难以发挥化解纠纷、定分止争的功能。“司法裁判的终局性是司法权威的关键性标志。”^{①⑥}要维护公正裁判的既判力,切实维护裁判终局性。完善信访制度,坚持诉访分离,明确涉诉信访人应通过法律规定的救济途径解决涉诉信访事项。积极推进社会第三方参与信访矛盾化解机制,引导和支持公民、法人和其他组织依法理性维权。确保生效裁判所确定的权利和义务依法、及时、合理地得到实现或履行,提升司法执行力。要加强与相关职能部门的合作联动,共享被执行人身份、财产等信息,进一步健全完善联合惩戒失信被执行人机制。适当引入第三方听证程序,提升执行工作的规范性和公信力。对司法人员的威胁、报复是对司法权威的严重挑战和蔑视。要健全司法人员履职保护机制,依法从严惩

^{①⑥} 陈光中、肖沛权《关于司法权威问题之探讨》,载《政法论坛》2011年第1期。

处干扰阻碍司法活动,威胁、报复陷害、侮辱诽谤、暴力伤害司法人员及其近亲属的行为。优化舆论监督司法的环境,深化司法公开,构建与新的办案机制相配套的权责一致、开放透明、亲民便民的“阳光司法”机制,塑造人民群众看得见、信得过、可感受、能评价的公平正义。明确新闻媒体介入司法的界限,防止不当舆论干扰司法,依法规范媒体司法报道规则,有效维护司法权威。

建设中国特色社会主义法治文化

张苏军*

党的十九大是在全面建成小康社会决胜阶段、中国特色社会主义进入新时代的关键时期召开的一次十分重要的大会,在我们党和国家发展进程中具有极其重大的历史意义。习近平总书记在大会上作的报告,全面总结了党的十八大以来党和国家各项事业所取得的巨大成就,深刻分析了我们党当前所面临的复杂的国内外形势,全面阐述了习近平新时代中国特色社会主义思想和基本方略,从开创中国特色社会主义事业全局和战略的高度,就全面建设社会主义现代化国家描绘了宏伟蓝图、作出了全面部署,提出了一系列新思想、新观点、新论断、新部署、新要求。报告特别提出了建设中国特色社会主义法治体系和法治国家的法治建设总目标,强调要深化依法治国实践,加大全民普法力度,建设社会主义法治文化。这为弘扬社会主义法治精神,建设中国特色社会主义法治文化指明了方向。

一、加强法治文化建设

文化是一个国家、一个民族的灵魂。文化兴国运兴,文化强民族强。党的十九大指出,中国特色社会主义文化是中国特色社会主义的重要组成部分,是激励全党全国各族人民奋勇前进的强大精神力量。中国特色社会主义法治文化既是中国特色社会主义文化的有机组成部分,也是建设法治国家的基本要素,更是落实坚持全面依法治国基本方略的内生动力。它源自于中华民族五千多年文明历史所孕育的中华优秀传统文化,熔铸于党领导人民在革命、建设、改革中创造的革命文化和社会主义先进文化,植根于中国特色社会主义伟大实践。

中国传统文化中,“法令既行,纪律自正,则无不治之国,无不化之民”“奉法者强,则国强;奉法者弱,则国弱”等思想,至今仍闪烁着智慧的光芒,为中国特色社会主义

* 党的十九大代表,中国法学会党组成员、副会长。

法治文化建设提供着思想养分。习近平总书记高度评价在世界几大法系中独树一帜的中华法系,注重挖掘和汲取中华传统法律文化精华。在中国共产党领导人民进行革命、建设、改革的奋斗中发展出了许多尊重规律、遵守纪律、注重制度建设、推动法治进步的新文化风尚。习近平总书记提出的“法治与德治相结合”“法律是治国之重器、良法是善治之前提”“宪法法律的生命在于实施、宪法法律的权威也在于实施”等一系列重要论断和阐述,既与我国传统法律文化一脉相承,也是中国特色社会主义法治文化重要内容。但同时,也要看到,在我国这样有着数千年封建社会历史、特权思想还在不同程度存在的社会主义国家,要实行法治、实现建成法治国家的目标,在马列主义经典著作里找不到现成的答案,更不能照搬照抄西方国家的法治模式。只有坚持以中国特色社会主义法治理论为指导,不断增强法治道路自信、法治理论自信、法律制度自信和法治文化自信,坚持从我国国情和实际出发,正确解读中国现实、回答中国问题,才能走出具有鲜明中国特色、鲜明时代特色的社会主义法治道路。

中国特色社会主义法治文化建设是体现在中国特色社会主义法治体系各方面的基础性工作,也是贯穿于法治中国建设全过程的基本要素,对法学理论研究、科学立法、公正司法、严格执法、全民守法都起着“润物细无声”的内在影响。我们要从全面推进依法治国的战略高度出发,进一步加强中国特色社会主义法治文化建设。加强法治文化建设必须要牢牢掌握法学法律领域的意识形态工作的领导权、管理权、话语权、主动权。当前法学法律意识形态领域总体态势健康向上,但也要清醒认识到,法学法律意识形态领域的斗争是长期的、复杂的。我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,提高思想理论辨析能力,增强政治敏锐性和抵制错误思想侵蚀的定力,确保中国特色社会主义法治文化建设沿着正确方向前进。

二、把社会主义核心价值观融入法治文化建设

社会主义核心价值观是当代中国精神的集中体现,凝结着全体人民的共同价值追求。中办、国办于2016年12月印发的《关于进一步把社会主义核心价值观融入法治建设的指导意见》强调,要进一步把社会主义核心价值观融入法治建设,推动社会主义核心价值观更加深入人心,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供强大价值引导力、文化凝聚力和动力。把社会主义核心价值观融入法治建设是汲取中华民族传统治国智慧的当代选择,是坚持依法治国和以德治国相结合的必然要求,是推进国家治理体系和治理能力现代化的客观需要。要把法治文化建设作为社会主义核心价值观融入法治建设的重要载体:在法学理论研究中增强法律文化自信,坚持研究工作的正确方向;在立法中把社会主义核心价值观的要求体现到法律法规中,并由国家强制力保障实施,由“软性要求”转化为“刚性规范”;在法律实施中增强人民群众践行社会主义核心价值观的自觉性和约束力,促进社会主义核心价值观的规范化、制度化、常态化,提升人民群众对法律法规的认同感。习近平总书记深刻指出,没有

道德滋养,法治文化就缺乏源头活水,法律实施就缺乏坚实社会基础。在推进依法治国过程中,必须大力弘扬社会主义核心价值观,坚持依法治国和以德治国相结合,弘扬中华传统美德,培育社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德,提高全民族思想道德水平,为依法治国创造良好的法治文化和人文道德环境。

社会主义核心价值观建设是一个关乎国家与社会发展的根本性、全局性问题。培育和践行社会主义核心价值观,作为当前诸多领域建设的根本任务和灵魂工程,起着“龙衮九章挈一领”的作用。只有牢牢把握这个根本,才能在法治文化建设方面坚定正确方向、凸显“精气神”。要把社会主义核心价值观作为社会主义法治建设的思想主导,面对当前法学研究中存在的西方法治文化话语,我们应当结合我国实现现代化和建设社会主义法治国家的具体国情,予以冷静地分析,以我为主、为我所用地加以取舍。社会主义核心价值观是中国特色社会主义法治建设的价值理念,中国特色社会主义法治文化的建构要围绕其展开。要将社会主义核心价值观融入进社会发展的各方面,渗透到百姓日常生活中,转化为人们的情感认同和行为习惯。让社会主义核心价值观和法治文化在建设过程中互相交叠、互相支持、互相驱动,最大限度地释放出各自活力。

三、加大全民普法力度

十九大报告强调指出,要提高全民族的法治素养和道德素质。在一个有 13 亿多人口的发展中大国,实现人人尊法、信法是一项长期而艰巨的历史任务。提升全民族的法治素养,要真正形成尊崇法律、敬仰法律的法治文化风气,这对全民普法提出了新的具体的要求。习近平总书记指出,要在广大干部群众中树立法律的权威,使人们充分相信法律、自觉运用法律,形成全社会对法律的信仰,弘扬法治精神,培育法治文化。十九大报告强调,要加大全民普法力度,建设社会主义法治文化,树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念。全民普法要在运用法治文化上多下功夫,把法治文化建设放在更重要的位置,发挥法治文化的引领、熏陶作用,发挥法治文化的渗透力、吸引力和感染力,真正用新时代法治文化的力量去传播法律知识、弘扬法治精神、涵养法治信仰,推动法治宣传教育不断深化,充分使人民真诚信仰和内心拥护法律,让法治成为全社会的思维方式和行为模式。

“七五”普法规划强调要推进社会主义法治文化建设。而法治文化建设的基础在于全民普法教育的深入开展,真正把法律交给亿万群众,让法治走进百姓心田。要在创新普法工作方式方法、加强新媒体新技术的深度应用上聚焦用力,创造出更加有效的普及法律知识、传播法治精神、培育法治信仰的新载体。比如,针对青少年,探索使用新的传播手段,通过 VR、人工智能等形式,立体直观地展现法治场景,让青少年身临其境;要落实好国家机关“谁执法谁普法”的普法责任制,推行法官、检察官、行政执法人员等以案释法制度,让典型案件依法公开处理,成为全民法治教育课;要把法治文化建设纳入现代公共文化服务体系,推动法治文化与地方文化、行业文化、企业文化融合发展。繁荣法治文化作品的创

作推广,培育有正能量、有感染力的法治文化精品。利用重大纪念日、民族传统节日等契机开展法治文化活动,组织开展法治文艺展演展播、法治文艺演出下基层等活动,满足人民群众日益增长的法治文化需求。把法治元素纳入城乡建设规划设计中,加强基层法治文化公共设施建设。十九大报告提出“成立中央全面依法治国领导小组”,可以更好地协调普法宣传和国民教育相结合,协调普法工作和各个行业规范要求相结合,使普法工作能够有明确的工作要求,有具体的考核标准,使“软任务”逐步硬起来。

四、弘扬社会主义法治精神

弘扬社会主义法治精神是建设社会主义法治文化的重要内容。习近平总书记强调,再多再好的法律都必须转化为人们的内心自觉才能真正为人们所遵行。历史和现实表明,法治只有被认同,内化于心、熔铸于脑,成为人们的坚定信念和文化情感,才会转化为内在的法治信仰。由于受封建文化的影响,我国在法治观念、契约精神、尊重秩序等方面较为薄弱,比如,有些人对法律没有信任度和依赖感,遇到问题靠上访、靠找门路、靠托关系,甚至采取一些极端方式,突出体现了法治精神的缺失,因此,我们在建设中国特色社会主义法治文化时必须特别加强法治精神的培育。只有全社会都树立起法治精神,使法治精神熔铸到内心中、根植于头脑里、落实到行为上,才能为全面依法治国提供精神动力和社会基础。

弘扬社会主义法治精神,必须积极培育社会主义法治文化,这是我国社会发展新阶段的必然要求。法治文化欠缺,法治精神就只能是无源之水。良好法治文化氛围的营造,关键在于努力把法治精神、法治意识、法治观念熔铸到人们的头脑之中,形成广泛的影响力和长久的约束力。改革越深入,全面建成小康社会目标越接近,群众对依法保护公平正义的期待就越热切,全面依法治国方略的紧迫感就越强烈。只有主动聚焦人民在法治文化方面日益增长的需要,用好现代化手段传播法治文化,用足文艺作品潜移默化渗透的优势,全面培养、形成、弘扬包括理性精神、诚信守法的精神、尊重法律权威的精神、权利与义务对称的精神、依法维权和依法解决纠纷的习惯等内容在内的法治文化,才能最大范围凝聚社会共识,弘扬法治精神,形成推动我国法治社会发展的合力。要坚持抓住“关键少数”,发挥党员干部的模范带头作用。各级党组织和全体党员应带头尊法学法守法用法,既要坚持高标准,更要守住底线,清醒认识自身在法治建设中的关键地位和作用,狠下决心纠正不适应法治发展的思路、方式和做法,在厉行法治上当模范、作表率,带头强化对法治的追求、信仰和执守,养成善于运用法治思维和法治方式抓改革、谋发展、促稳定的思想自觉和行动自觉,履行好自身的职责使命,带头弘扬法治精神。

五、加强法治文化人才队伍建设

法治人才队伍,作为国家治理体系的重要人才支撑,是法治中国建设的重要力量,

更是培育全民法治信仰、营造全社会法治氛围的灵魂工程师,同时肩负着弘扬法治精神、研究法治理论和创作法治文艺作品等多重使命。在法治文化建设系统工程中,法治文化人才培育和法治文化队伍建设工作具有特殊地位和作用,是必须抓紧抓好的一项长期系统工程。党的十八届四中全会提出,必须着力建设一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的社会主义法治工作队伍,推进法治专门队伍正规化、专业化、职业化。习近平总书记强调,法律的生命在于实施,法律的实施在于人,所以法治人才的培养是依法治国的关键。法治人才培养上不去,法治文化领域不能人才辈出,社会主义法治文化建设就不可能做好。因此,要高度重视法治文化人才培育和法治文化队伍建设。中国法学会是党领导下的人民团体、群众团体、学术团体和政法战线的重要组成部分,有着理论部门与实务部门相结合、人才荟萃的独特优势。中国法学会法治文化研究会是中国特色的社会主义法治文化研究、建设、推广的国家队,要充分发挥优势,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真研究谋划新时代法治文化建设各项工作,团结引领广大法治文化工作者坚定理想信念、坚定文化自信,自觉与以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,把艺术理想融入党和人民的事业之中,以法治文化视角观察和剖析法治实施中的疑难重症,充分发挥法治文化在法治建设中的作用,大力弘扬社会主义法治精神,建设社会主义法治文化,凝聚和彰显法治力量;要服务好法治文化人才队伍建设,牢固树立人才是最重要的法治资源的理念,花大心血、下大力气在法治文化研究和实践中发现人才、培养人才、举荐人才、造就人才,建构法治文化人才队伍培养交流体系;要建立健全法治文化人才培育激励机制,把创新体制机制的着眼点定位在让人才资源释放最大能量上,努力培养一批结构合理、素质优良、富有创新能力的法治文化人才,为法治文化实践提供智力支持和人才保障,努力推动中国特色社会主义法治文化建设实现大发展、大拓展、大繁荣。

谱写新时代人权法治保障的新篇章

江必新*

党的十九大报告再次强调要加强人权的法治保障,并在相关章节明确了保护人权的诸多新举措,为人权事业发展规划了新的图景、指明了新的路径。党的十九大报告提出的新论断、新要求 and 习近平新时代中国特色社会主义思想为丰富人权保障内容提供了重要理论支持,为完善人权保障制度奠定了重要基础,对加强人权保障事业具有重要引领意

* 党的十九大代表,最高人民法院副院长、二级大法官,中国法学会副会长。

义。在十九大精神指引下,新时代中国的人权保障事业将开启新征程,谱写新篇章。

一、新时代的人权保障具有全新的意义和价值

首次在党的代表大会报告中强调要加强人权的法治保障,有重大的现实意义和深远的历史意义。

(一) 加强人权法治保障是解决新时代社会主要矛盾的重要路径

人权的发展史就是人类通向现代化道路的发展史,也是人的尊严逐渐被认可、经济社会生活逐渐得到平等保障的发展史。^{①⑦} 经过长期努力,中国特色社会主义进入了新时代。党的十九大报告指出“我国社会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。”将满足人民对美好生活的需要作为发展的评价标准和工作坐标,拓展了过去物质文化权利需要层面的外延,反映了人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面日益增长的全方位需求,同时也对各方面权利的保障提出了更高质量要求。加强人权法治保障是解决新时期我国社会主要矛盾的题中应有之义和重要途径:一方面,通过有效的人权法治保障机制可以直接促成公民各项权利的实现,满足人民实际生活需要;另一方面,社会发展进入高级阶段、改革进入深水区,许多发展不平衡、不充分的问题都涉及到权利冲突、权利矛盾、权利竞合层面,需要通过法治途径予以解决、通过人权理念予以判断、通过法律制度予以保障,只有加强人权法治保障才能真切做到满足人民群众新时代的新需求。

(二) 加强人权法治保障是人民群众过上幸福美好生活的必要条件

人权贯通政治、经济、文化和社会生活的方方面面,其最终目的是使每一个人能够有尊严的生存与生活^{①⑧}。十九大报告生动诠释了确保人民群众过上幸福美好生活的工作内容和努力方向,其中许多内容实质上都体现了权利实现的属性,都需要法治予以保障。例如,为实现劳有所得,需提供全方位公共就业服务、扩大中等收入群体,指向劳动权和报酬权保障;为实现住有所居,需加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,指向居住权和财产权保障;为实现病有所医,需完善统一城乡基本医保制度、大病保险、失业保险、工伤保险制度,指向健康权保障;为实现老有所养,需完善城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度,指向养老权保障;为实现学有所教,需实现普及高中阶段教育、健全学生资助制度,指向受教育权保障。这些实现人民美好生活的承诺内容和工作举措,其出发点和最终目标都是基于对人权尊重与保护的理念,都需要通过完备的权利实现体系和权利保障制度提供必要保证和支撑。

(三) 加强人权法治保障是弥补当下法治建设的短板和弱项的重要途径

^{①⑦} 参见徐显明《世界人权的发展与中国人权的进步——关于人权法律史的理论思考》,载《中共中央党校学报》2008年第2期。

^{①⑧} 参见齐延平《人权与法治》,山东大学出版社2003年版,第8页。

人权概念起源于西方,中国人权制度建设起步较晚。作为世界上人口最多的国家,中国担负着艰巨的人权保障责任。全面依法治国已经作为重大政治目标和治国方略被提升到前所未有的重要位置,而法治建设之路仍然任重道远。我国在诉讼权利保障、刑事司法人权保障、环境权益等新兴权利保障方面仍然存在许多短板和弱项。当前是中国全面建成小康社会的决胜阶段,也是实现中国人权事业持续稳定有序发展的重要时期,^{①⑨}加强人权法治保障,可以建立起沟通人权保障和法治建设两大历史任务之间的桥梁。通过填补人权保障立法空白、建设人权法律制度体系、完备人权救济机制,既能有效回应国际社会对中国人权事业的关切,也能够进一步弥补中国自身法治建设的不足。

(四) 加强人权法治保障是建设社会主义现代化强国和中华民族伟大复兴的重要内容

2015年9月25日,习近平主席在访问美国时指出“中国人民实现中华民族伟大复兴中国梦的过程,本质上就是实现社会公平正义和不断推动人权事业发展的进程。”^{②⑩}从2004年人权入宪,到党的十八大把“人权得到切实尊重和保障”作为全面建成小康社会的重要目标、党的十八届三中全会提出“完善人权司法保障制度”,再到党的十九大报告明确提出要加强人权法治保障、并将其作为在党的领导下实现“人民当家做主、依法治国”有机统一的重要内容,可以说,人权理念在中国逐渐得到普遍尊重、人权保障价值得到更广泛认同,将人权保障作为治国方略组成部分和施政纲领重要内容的理念和思路进一步明确和清晰。按照十九大报告提出的“两步走”目标,要建设成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,就需要物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明等方面的全面提升,这对应着公民权利和政治权利,经济、社会和文化权利、生存权、发展权和环境权等一系列权利的保障和实现。可以说,没有人权的充分保障,社会主义现代化强国就会因脱离人民性而虚有其名;没有人权的充分保障,建设社会主义现代化强国也会失去人民的支持而“乏力”。因此,要建设社会主义现代化强国不仅需要完善人权保障体系、提高人权事业发展能力作为实现国家治理体系和治理能力现代化的一项重要指标,而且需要将完善“以人民为中心”的人权保障制度作为实现中华民族伟大复兴中国梦的原动力。加强人权法治保障在建设新时代中国特色社会主义伟大事业中应该起到也即将发挥重要的推动作用。

二、新时代的人权法治保障具有更高的要求

党的十九大报告和习近平新时代中国特色社会主义思想进一步丰富了人权的内在价值和体系结构,构建了人权的生成基础和行使要件,完善了人权的保障机制和救济途径。尤为重要的是,党的十九大报告对新时代人权法治保障提出了更高的要求。

(一) 进一步丰富了人权的内涵和外延

^{①⑨} 参见《国家人权行动计划(2016-2020年)》。

^{②⑩} 《习近平同美国总统奥巴马共同会见记者》,载《人民日报》2015年9月26日第2版。

随着经济水平的提升、科技手段的发展、文化生活的繁荣,人们对自身权利要求的内容也在不断拓展和扩张。十九大报告中明确提出要满足人民群众“美好生活的需要”,两度强调要不断促进“人的全面发展”。对社会主要矛盾变化进行阐述的重大理论成果极大丰富了权利类型和保障内容:一方面,传统意义的人权内容得到充实,如在公民权利和政治权利方面,通过扩大人民有序政治参与、完善基层民主制度、发挥协商民主作用等举措,进一步深化了参政议政权、知情权、表达权、监督权的内涵和实质;另一方面,现代意义的人权种类得到增加,如在生存权、发展权、环境权方面,不仅注重当代的人权,也引入后代的人权概念。“绿水青山,就是金山银山”的深刻论断,体现了新一代中央领导集体用政治宣言的方式对后代环境权的承诺和固化。

(二) 进一步优化了人权谱系的内在结构

人权谱系内在结构的优化要求对各项权利的同等关注和协调发展。发展中国家面对巨大的人口脱贫压力,往往过分强调生存权和发展权的地位和作用,而西方世界的人权观通常仅将公民权利和政治权利规定为普遍的人权,对公民的经济、社会和文化权利闭口不谈,这两种人权观均存在片面性和局限性。在《共产党宣言》中,马克思与恩格斯明确提出,作为共产主义精神的自由应该是“每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件”^①,共产主义是“以每个人的全面而自由的发展为基本原则的社会形式”^②。十九大报告中重点强调要实现“人的全面发展”,将马克思主义经典理论与新时代中国特色社会主义建设实践相结合,为优化人权谱系的结构提供了新的视角和理论指导。在新的时代背景下,为了实现每个人的自由全面发展,人权的保障也必然具有全面性:一方面,基本权利的全面性决定了人权发展与保障的全面性,即个人的全面发展需要经济、政治、社会、文化和生态权利的全面保障;另一方面,社会发展的全面性要求个人必须融入到具有整体性和系统性的社会环境之中,实现个人权利的全面发展和保障。有学者论断,21世纪中国法治的发展,将取决于我国平等权、财产权、自由权、生存权、发展权这五大权利群的整体进步与发展。^③进而应逐步完善五大基本人权的权利谱系,将各项权利进行深化、细化,逐步写入立法并完善执法、司法保障制度。

(三) 进一步强化了权利的生成基础

抽象的人权原则反映在社会现实中,总是取决于一定的社会物质生活条件。在马克思看来“权利决不能超出社会的经济结构以及由经济结构制约的社会的文化发展”^④,且“人们每次都是在现有的生产力所决定和所容许的范围之内取得自由的”^⑤,即经济基础决定上层建筑。改革开放以来,国家坚持以经济建设为中心,在推动经济发展

^① 《马克思恩格斯选集》(第1卷),人民出版社1972年版,第294页。

^② 《马克思恩格斯全集》(第23卷),人民出版社1979年版,第649页。

^③ 参见徐显明主编《人权研究》(第1卷),山东人民出版社2001年版,代序。

^④ 《马克思恩格斯全集》(第19卷),人民出版社1963年版,第22页。

^⑤ 《马克思恩格斯全集》(第3卷),人民出版社1963年版,第507页。

的基础上,促进政治、社会和文化等各领域的发展。当前,经济建设已经取得重大成就,全面深化改革也已取得重大突破,各项改革任务逐步进入深水区,社会主要矛盾发生了根本变化,社会文明程度达到了新的高度。中国特色社会主义道路的发展实践证明,有效地实现经济发展,不仅为社会其他领域的发展创造了充分的物质条件,也为人权的全面实现奠定了坚实的经济基础。党的十九大报告明确提出,中国特色社会主义进入新时代,需要更加注重的是经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的统筹推进。社会经济和社会生产力的高度发展,以及“五位一体”的中国特色社会主义事业总体布局,将进一步为我国的各项人权的生成打下坚实的基础,为更高水平人权的实现提供条件和保障。

(四) 进一步完善了权利的制度保障

人权保障和实现是一个综合性、系统性工程,离不开社会发展的方方面面和国内国外的大环境,但从根本上还是要靠制度、靠法治。^{②6} 十九大报告提出“成立中央全面依法治国领导小组,加强对法治中国建设的统一领导”,从领导决策机制上确保了法治中国建设和人权法治保障的有力统一领导和统筹推进;同时提出“完善以宪法为核心的法律制度体系”,进一步在立法层面上为权利的生成创造了条件和基础。例如,通过民法典编纂工作的有序推进,完善平等主体间的财产保障制度,保证公民财产权不受侵犯;完善行政组织、行政程序制度,确保公权力依法有序运行;完善三大诉讼制度,充分保障民众诉权;推动土地管理法修改及其配套立法,对农村集体所有土地加强管理;实施严格的知识产权保护,为文化产业的蓬勃发展构建激励机制;完善自然资源资产保护立法,为生态文明建设提供制度保证。宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。^{②7} 十九大报告把宪法的实施和监督作为实现全面依法治国的一项重要内容予以明确,为权利的行使尤其是宪法权利的直接行使和保障提供了坚实的制度支撑。报告同时还明确提出,行政机关要进一步转变职能,简政放权,在省市县探索党政机关的合并设立或合署办公,进一步提高行政管理效率、建设服务政府,为人民群众提供快捷、方便的政务服务,这必将进一步促进权利的实现、降低权利维护的成本。

(五) 进一步完善了权利的救济机制

近年来,党和政府高度重视落实国家对人权的尊重和保障。在立法层面,各项新修订的法律法规均渗透着人权保护思想;在执法层面,各级政府立足民生需要,不断健全公共管理和服务保障机制;在司法层面,以努力实现“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”为目标,保障公民权利得到有效救济。党的十八大以来,人民法院积极推进司法体制改革,多措并举,完善了人权的司法保障机制。例如,探索以审判为中心的刑事诉讼制度改革,有效地制约了刑讯逼供、非法取证,使一批冤假错案得到纠正;

^{②6} 参见罗豪才《中国人权事业前景广阔》,载《人权》2014年第1期。

^{②7} 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》,载《人民日报》2012年12月5日第2版。

实行立案登记制,做到符合法定条件的案件有案必立、有诉必理,有效地保障了当事人诉权;作出基本解决执行难的承诺并出台了一系列解决执行难的举措,极大地维护了人民的胜诉权益;为确保民众司法参与权的实现,推进人民陪审员制度改革,使陪审员来源更加广泛、结构更加合理;推进公益诉讼制度试点,有效地制裁了涉及生态环境和资源保护、食品药品安全问题等与民众利益切实相关的侵权行为,维护了社会公共利益。十九大报告强调,要深化依法治国实践,进一步完善法治体系,深化司法体制综合配套改革,强化司法的监督作用。这将进一步促进完善权利救济机制,发挥司法在人权保障方面的积极作用。

三、新时代的人权法治保障制度要在“做实”上下功夫

对人权的法治保障,在政治上进行旗帜鲜明地宣示,在法律、政策上加以明确的规定,无疑是重要的。但最根本的是要在“做实”上下功夫,真正在社会生活中切实兑现对人民的权利承诺,不断增进人民群众在权利保障方面的获得感。

(一) 以强化人权意识夯实强化人权保障的思想基础

加强人权的法治保障,人权观念和意识要先行。人权意识的普及不仅仅关乎正义、平等、法治等社会主义核心价值观,还能帮助全体人民培养客观、理性地观察和分析社会现象的处世哲学,培养平等地尊重、对待每一个社会个体的和谐观念,学习到平和解决自身与社会之间矛盾的人生智慧。全社会应进一步树立公共权力服务于民的服务意识、树立人民权利神圣不可侵犯的人民意识、树立“人人平等、尊重人人”的平等意识。应将全民人权意识的培养作为社会主义核心价值观的重要内容和社会主义法治建设的重要环节,将人权教育与国民教育、全民普法相结合,弘扬社会主义核心价值观的人权精神内涵,培育全社会尊重人权、维护人权的文化氛围。

(二) 以脱贫攻坚战的完胜打牢人权保障的经济基础

党的十八大以来,我国深入贯彻以人民为中心的发展思想,一大批惠民举措落地实施,人民获得感显著增强,脱贫攻坚战取得决定性进展。但十九大报告指出,民生领域仍然存在不少短板,脱贫攻坚任务依然艰巨,急需消除城乡区域发展和收入分配的较大差距,解决群众在就业、教育、医疗、居住、养老等方面面临的难题。贫困问题指向的是生存权这一基本人权类型,随着扶贫工作进入脱贫攻坚阶段,在精准扶贫、精准脱贫的思想指导下,生存权的保障也衍生出更高要求,生存权理论发展也进入更高阶段。十九大报告强调,要注重扶贫同扶志、扶智相结合,授人以鱼不如授人以渔。而更加强调人的全面发展这一马克思主义人权观经典理论,进一步丰富和发展了生存权保障的内涵和层次。为实现“两个一百年”的奋斗目标、决胜全面建成小康社会、实现“让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会”的庄严承诺,我们必须以志在完胜的精神状态打赢脱贫攻坚战,做到脱真贫、真脱贫;在推动经济发展的基础上,实现全体人民的共同富裕,从而不断促进人的全面发展,保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感。

(三) 以人权保障的红线约束公共权力的运行

人权是公权的本原、界限、目的。理想的法治是通过法律实现公共权力与公民权利和谐共生的状态。公共权力机关担负着执行法律规定、管理社会事务、维护社会秩序的重要职责。但随着现代国家治理结构中权力的扩张趋势,公共权力机关懒政、滥权、腐败已成为人权的巨大威胁,加快建设高效、透明、廉洁的公共权力运行体系是时代的呼声和人民的需求。因此,只有把权力关进“制度铁笼”,将人权保障作为不能触碰的红线,人民的权利才能得到伸张和保障。十九大报告进一步强调要完善权力监督体系,这对于人权保障具有十分重要的意义。要通过完善组织法,对公共权力进行科学配置,明确权力的行使边界,从制度源头上杜绝权力的滥用、误用和腐败;要切实转变政府职能,深化简政放权,将权力行使转变为政府公共服务和管理事项,建设人民群众满意的服务型政府;要加大严格、规范、公正、文明执法力度,进一步创新监管方式,深化行政公开、实行听证制度,增强政府公信力和执行力;要加强对行使公权力行为的监督,对于公共权力机关乱作为和不作为,要依法严格追责,在当前尤其要注重通过完善行政复议、行政诉讼等制度,加大对造成权利消极侵害的行政不作为的监督力度。

(四) 以完善的司法制度筑牢人权保障的防护底线

司法是社会公平正义的最后一道防线,也是人权的最终保护防线。司法机关代表国家行使司法权,在刑事诉讼程序中,要兼顾受害人及犯罪嫌疑人、被告人的基本人权。同时,司法机关也承载着人权救济的职能,在各类涉及人权案件诉诸司法程序时,要兼顾维护社会公平正义与维护司法权威的辩证统一,使每一起案件得到公正的审判。党的十八大以来,新一轮司法体制改革聚焦维护当事人诉权、方便群众诉讼问题,最高人民法院设立六个巡回法庭,让老百姓享受到“家门口的最高法院”改革红利,各级法院推出预约立案、网上立案、自助立案、跨域立案等配套改革举措,切实“打通服务群众的最后一公里”。同时,司法机关进一步加大法律援助力度,在刑事诉讼案件中切实保障犯罪嫌疑人、被告人依法行使辩护权;在民事诉讼案件中帮助困难群众平等行使诉讼权利,有效畅通权利保障的途径、大大降低了维护权利的成本。按照党的十九大报告要求,下一步要着重深入推进司法体制综合配套改革,在规范审判权力运行、落实司法责任制、深化以审判为中心的刑事诉讼制度改革等方面下硬功夫,进一步强化对诉权的平等保障、对正当程序的严格遵守、对纠纷的高效化解、对执行的有力推进、对弱势群体的倾斜保护,解决好群众最关心最直接最现实的利益问题,强化司法在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位,引导和支持人们理性表达诉求、依法维护权益,进一步实现司法制度对人权的有效保障和救济。

(五) 以全民法治素养的提升营造人权保障的社会环境

人权保障理念把人当作最高的价值,这就要求人与人之间相互认同和尊重,而法治则是规范国民行为最有效的手段。对人权的侵犯,不仅可能来自于公共权力机关的行为,还可能来自于普通民众的行为。只有提升全民的法治素养,人权才能免于被侵害之

虞。因此,要同时把人权保障和全民法治素养的培养作为法治社会建设的重要内容。要以良法之治引导全体国民自觉遵守法律,使大家相信,只要是合理合法的诉求,通过法律程序就能得到合理合法的结果。^{②③}例如,《民法总则》将见义勇为写入法律,就是为了免除助人者的后顾之忧,用法律规范倡导人际之间的相互尊重、包容与关怀,培育乐于助人的良好社会风尚。要推动全社会树立法治意识,弘扬社会主义法治精神,增强全社会厉行法治的积极主动性,使人们发自内心地信仰和崇敬法律、把法律规定内化为行为准则、积极主动地遵守法律,使全体国民都成为社会主义法治的自觉遵守者和坚定捍卫者。

当前,要特别重视通过科学的立法、严格的执法和司法行为来加大违法侵权行为的成本,降低守法、维权行为的成本,使权利行使更加通畅,使侵权行为寸步难行,使违法侵权者必然付出极大的代价,使守法维权成为全社会乐为好施的行为。如此,人权保障才能大行其道、畅通其途;如此,中国社会也才能真正称得上是法治社会。

(责任编辑: 李小明)

^{②③} 参见《习近平在中共中央政治局第四次集体学习时强调: 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》,载《人民日报》2013 年 2 月 25 日第 1 版。