

◎ 习近平法治思想 ◎

论建设中国特色社会主义法治体系的三个维度

喻 中

(中国政法大学, 北京 100088 教授)

摘 要：坚持建设中国特色社会主义法治体系，既是习近平法治思想的一个重要组成部分，又是全面推进依法治国的总抓手。在全面理解习近平法治思想的基础上建设中国特色社会主义法治体系，有必要着眼于三个相互关联的重要抓手：完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，完善由中央全面依法治国委员会牵头抓总的法治机构体系，完善以领导干部为“关键少数”的法治队伍体系。这三个重要抓手，分别着眼于宪法法律、法治机构、法治队伍，可以形成三位一体的格局，从三个不同的维度，系统化地建构中国特色社会主义法治体系。

关键词：习近平法治思想；法治体系；依法治国；法律体系；法治机构；法治队伍

一、问题的提出

在习近平法治思想的体系中，“坚持建设中国特色社会主义法治体系”占据了重要地位。党的二十大报告进一步要求：“建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家。”稍作回顾即可发现，早在2014年10月召开的党的十八届四中全会上，习近平总书记就已经提出：“加快建设中国特色社会主义法治体系。”他指出，“法治体系是国家治理体系的骨干工程”，“必须加快形成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，形成完善的党内法规体系。”^①

2018年8月，在中央全面依法治国委员会第一次会议上，习近平总书记又提出：“坚持建设中国特色社会主义法治体系，中国特色社会主义法治体系是中国特色社会主义制度的法律表现形式。必须抓住建设中国特色社会主义法治体系这个总抓手，努力形成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，形成完善的党内法规体系，不断开创全面依法治国新局面。”^②

2019年10月，党的十九届四中全会通过的《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》提出了明确的要求：“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坚持和发展中国特色社会主义的内在要求。必须坚定不移走中国特色社会主义法治道路，全面推进依法治国，坚持依法治国、依法执政、依法行

^① 习近平：《加快建设社会主义法治国家》（2014年10月23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112页。

^② 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229页。

政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，加快形成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，加快形成完善的党内法规体系，全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，推进法治中国建设。”^①

2020年11月召开的中央全面依法治国工作会议明确了习近平法治思想在全面依法治国中的指导地位。在这次会议上，习近平总书记系统阐述的“十一个坚持”，揭示了习近平法治思想的核心要义。关于其中的第六个“坚持”，习近平总书记指出：“坚持建设中国特色社会主义法治体系。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。要加快形成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，形成完善的党内法规体系。要坚持依法治国和以德治国相结合，实现法治和德治相辅相成、相得益彰。要积极推进国家安全、科技创新、公共卫生、生物安全、生态文明、防范风险、涉外法治等重要领域立法，健全国家治理急需的法律制度、满足人民日益增长的美好生活需要必备的法律制度，以良法善治保障新业态新模式健康发展。”^②

这些论述，阐明了坚持建设中国特色社会主义法治体系的科学内涵。尤其是其中的“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”这一论断，不仅生动形象地指出了中国特色社会主义法治体系与推进全面依法治国的关系，而且还具有“路线图、施工图”的意义：全面依法治国可以通过建设中国特色社会主义法治体系来实现、来推进。接下来的问题是，在全面依法治国的进程中，怎样运用中国特色社会主义法治体系这个总抓手？本文的理解是：所谓总抓手，总是对应于第二层次的若干重要抓手，倘若没有相应的重要抓手，总抓手就可能抓空。因此，总抓手必须与若干重要抓手紧密结合起来，才能有效地建设中国特色社会主义法治体系。那么，与这个总抓手相对应的一系列重要抓手又是什么？换言之，运用哪些重要抓手，才能让总抓手在实践中能够抓得更紧、更深、更实？这个问题的实质是，如何建构中国特色社会主义法治体系？

要回答这个问题，应当注意以下三个要点：第一，根据党的十九届四中全会决定，建设中国特色社会主义法治体系，既要加快形成包括“完备的法律规范体系”在内的五个体系，又要坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，还要坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，还要推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。第二，根据习近平总书记的相关重要论述，建设中国特色社会主义法治体系，既要加快形成包括“完备的法律规范体系”在内的五个体系，又要坚持依法治国与以德治国相结合，还要积极推进重要领域立法。第三，中国特色社会主义法治体系既然是推进全面依法治国的总抓手，那么，这个总抓手就必然会跟习近平总书记全面阐述的“十一个坚持”具有普遍、广泛、密切、深入的内在联系，否则，它就不可能起到总抓手的作用。因此，中国特色社会主义法治体系作为总抓手，它所对应、它所依赖、它所涵摄的一系列重要抓手，就应当立足于“十一个坚持”来回答，就应当立足于整体性、系统性的习近平法治思想来回答。

^① 《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》，载《人民日报》2019年11月6日第5版。

^② 习近平：《以科学理论指导全面依法治国各项工作》（2020年11月16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4页。

如果以普遍联系的方法理解习近平法治思想的核心要义,如果把“十一个坚持”融会贯通,那么,在坚持建设作为总抓手的中国特色社会主义法治体系的进程中,有必要着眼于三个相互关联的重要抓手:第一,加快完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系;第二,加快完善由中央全面依法治国委员会牵头抓总的法治机构体系;第三,加快完善以领导干部为“关键少数”的法治队伍体系。这三个重要抓手,分别着眼于宪法法律(法)、法治机构(机构)、法治队伍(人)三个方面,是建构中国特色社会主义法治体系的必由之路。下文的分析将表明,它们都是习近平法治思想的题中应有之义。把这三个重要抓手整合起来,形成三位一体的格局,可以从三个不同的方向上发力,推动中国特色社会主义法治体系的建构,进而激发中国特色社会主义法治体系这个总抓手的实践伟力。与此同时,如何建构中国特色社会主义法治体系这个根本问题,也可以在习近平法治思想中找到相应的答案。

二、加快完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系

在2019年2月举行的中央全面依法治国委员会第二次会议上,习近平总书记要求:“不断完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。”^①2021年11月,党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》要求:“加快完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。”^②从“不断完善”到“加快完善”,可以表明,中国特色社会主义法律体系虽然已经在2011年第十一届全国人大四次会议上宣布形成,但是,党的十八大以来,通过《中华人民共和国宪法修正案(2018)》,通过制定《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)、《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国监察法》等法律,通过修改《中华人民共和国立法法》《中华人民共和国环境保护法》等法律,通过加强重点领域、新兴领域与涉外领域立法,使得中国特色社会主义法律体系一直都处于不断完善的过程中。

对于中国特色社会主义法治体系的建构来说,加快完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系具有多个方面的推动作用。第一,以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系不仅直接表现为完备的法律规范体系,而且还可以突出宪法在完备的法律规范体系中的核心地位和统帅作用。第二,以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系是高效的法治实施体系的必要前提,法治实施体系中的依法行政、公正司法、全民守法,无不以完善的中国特色社会主义法律体系作为基础,无不体现为对以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系的实施与运用。第三,以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系是严密的法律监督体系的前提和基础,在推进全面依法治国的进程中,对权力运行的制约监督,尤其是对立法工作的监督、对执法权的监督、对司法权的监督,都需要在法治的轨道上展开,都需要严格遵守以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。第四,要形成有力的法治保障体系,要形成完善的党内法规体系,依然离不开以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系设定的法治轨道。由此可见,加快完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系是建构中国特色社会主义法治体系的一个重要抓手。为了把这个重要抓手用好,应当注重以下几个方面:

^① 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),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第251-252页。

^② 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,载《人民日报》2021年11月17日第6版。

（一）中国特色社会主义法律体系是以中国宪法为核心的法律体系

按照“十一个坚持”中的“坚持依宪治国、依宪执政”，按照立法体制，中国特色社会主义法律体系必须以宪法为核心。因为，“坚持依宪治国、依宪执政，就包括坚持宪法确定的中国共产党领导地位不动摇，坚持宪法确定的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体不动摇”^①。这两个“不动摇”，都出自宪法的明文规定。坚持依宪治国、依宪执政，既要依据《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）第1条的规定，也要依据宪法的其他相关条款。因为，“宪法是全面依法治国的根本依据，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力”^②，既然“宪法是国家根本法，是国家各种制度和法律法规的总依据”^③，宪法当然也是中国特色社会主义法律体系的总依据。

早在2012年12月，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中，习近平总书记就曾指出，“我们要以宪法为最高法律规范，继续完善以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系”^④。两年后，习近平总书记又强调：“宪法是国家的根本法。法治权威能不能树立起来，首先要看宪法有没有权威。必须把宣传和树立宪法权威作为全面推进依法治国的重大事项抓紧抓好，切实在宪法实施和监督上下功夫。”^⑤根据这些重要论述，坚持宪法在中国特色社会主义法律体系中的统帅地位、核心地位，既是树立法治权威的必由之路，也是加强宪法实施、宪法监督的必由之路，同时也是坚持依宪治国、依宪执政的题中应有之义。

（二）注重党内法规与国家法律的相互衔接

完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，还应当处理好国家法律与党内法规的关系。在当代中国，国家法律是对全体公民提出的要求，党内法规是对全体党员提出的要求，而且很多地方比国家法律的要求更严格。因为中国共产党是先锋队，所以党内法规对党员的要求应该更严格。在全面依法治国的进程中，“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”^⑥。

要形成这样的格局，就要把全面依法治国与全面从严治党结合起来。在完善国家法律的同时，完善党内法规。加强党内法规建设是全面从严治党的长远之策、根本之策。中国共产党要履行好执政兴国的重大历史使命，要赢得具有许多新的历史特点的伟大斗争胜利，要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”^⑦。在统筹推进依法治

^① 习近平：《以科学理论指导全面依法治国各项工作》（2020年11月16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3页。

^② 习近平：《切实尊崇宪法，严格实施宪法》（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201页。

^③ 习近平：《关于我国宪法和推进全面依法治国》（2018年2月24日），载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第215页。

^④ 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），载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第12-13页。

^⑤ 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），载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第94页。

^⑥ 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），载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第96页。

^⑦ 习近平：《坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设》（2016年12月23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169页。

国与依规治党的过程中，要注重完善党内法规制定的体制机制，构建以党章为根本、若干配套党内法规为支撑的党内法规体系，注重加强党内法规与国家法律的相互衔接、相互协调。

（三）注重法律规范与道德规范的互补

完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，还要注重法律规范与道德规范的互补。法律规范与道德规范具有不同的性质，但法律规范与道德规范又是相互关联的。像“诚实信用”这样的公共道德，早已转化成为正式的法律规范，一些职业道德也实现了法律化。如果说法律是成文化的道德，那么道德就是人的内心世界中的法律。法律和道德都具有规范社会行为、调整社会关系、维护社会秩序的功能。就两者之间的关系而言，一方面，法律的有效实施离不开道德的支持；另一方面，道德的践履也需要法律的约束。既然“法治和德治不可分离、不可偏废，国家治理需要法律和道德协同发力”，那就“必须坚持依法治国和以德治国相结合，使法治和德治在国家治理中相互补充、相互促进、相得益彰”^①。

为了实现这个目标，应当在宪法的统帅下，促成法律规范与道德规范的相互融会。从道德规范的角度来看，“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”^②，才能得到更普遍的认同。从法律规范的角度来看，国家法律应当树立鲜明的道德导向，注意张扬美德善行，“要把实践中广泛认同、较为成熟、操作性强的道德要求及时上升为法律规范，引导社会崇德向善”^③。更具体地说，在立法工作中，应当明确对失德行为、失德现象的惩戒措施。在执法工作中，要依法加强对群众反映强烈的失德行为、失德现象的整治。“对突出的诚信缺失问题，既要抓紧建立覆盖全社会的征信系统，又要完善诚信褒奖机制和违法失信惩戒机制，使人不敢失信、不能失信。”^④2018年5月，党中央印发《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》，其中提出的主要任务之一，就是加强道德领域突出问题专项立法，把一些基本道德要求及时上升为法律规范。

（四）加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法

完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，还要加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法。早在2014年，习近平总书记就指出：“我们要加强重要领域立法，确保国家发展、重大改革于法有据，把发展改革决策同立法决策更好地结合起来。”^⑤现在，有关国家安全、生物安全、生态文明、科技创新、公共卫生、防范风险等领域的立法，都可以归属于重要领域或重点领域的立法。例如，在公共卫生这个重要领域，“要完善疫情防控相关立法，加强配套制度建设，完善处罚程序，强化公共安全保障，构建系统完备、科学规范、运行有序的疫情防控法律体系。要抓紧

^① 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：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第165页。

^② 习近平：《加快建设社会主义法治国家》（2014年10月23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109页。

^③ 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：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第166页。

^④ 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：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第166-167页。

^⑤ 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），载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第73页。

修订完善野生动物保护法律法规，健全执法管理体制及职责，坚决取缔和严厉打击非法野生动物市场和贸易，从源头上防控重大公共卫生风险”^①。

新兴领域立法主要集中在数字经济、互联网金融、大数据、云计算、人工智能等相关领域，它们都和互联网有关。近年来，国家坚持依法治网，加强网络领域立法，制定了一批法律法规，网络空间的法治化水平不断提高。但是，与网络空间迅速发展的新形式相比，网络领域立法仍有很多须要填补的空白，依法治网的水平、能力仍然有待进一步提高。“要把依法治网作为基础性手段，继续加快制定完善互联网领域法律法规，推动依法管网、依法办网、依法上网，确保互联网在法治轨道上健康运行。”^②

在涉外法治这个领域，“有的西方国家以国内法名义对我国公民、法人实施所谓的‘长臂管辖’，在国际规则上是站不住脚的，但他们执意要这样做，我们必须综合运用政治、经济、外交、法治等多种手段加以应对。要把法治应对摆在更加突出位置，用规则说话，靠规则行事”^③。在统筹推进国内法治与涉外法治的进程中，为了更好维护国家主权、安全、发展利益，亟待加强涉外领域立法。

（五）提高立法质量

完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系还需要进一步提高立法质量。党的十八大以来，习近平总书记持续关注立法质量问题。2013年2月，习近平总书记指出：“人民群众对立法的期盼，已经不是有没有，而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题；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。这些话是有道理的。我们要完善立法规划，突出立法重点，坚持立改废并举，提高立法科学化、民主化水平，提高法律的针对性、及时性、系统性。要完善立法工作机制和程序，扩大公众有序参与，充分听取各方面意见，使法律准确反映经济社会发展要求，更好协调利益关系，发挥立法的引领和推动作用。”^④

2014年10月，习近平总书记又指出：“我们在立法领域面临着一些突出问题，比如，立法质量需要进一步提高，有的法律法规全面反映客观规律和人民意愿不够，解决实际问题有效性不足，针对性、可操作性不强；立法效率需要进一步提高。还有就是立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出，有的立法实际上成了一种利益博弈，不是久拖不决，就是制定的法律法规不大管用，一些地方利用法规实行地方保护主义，对全国形成统一开放、竞争有序的市场秩序造成障碍，损害国家法治统一。”^⑤这些问题，都是需要克服的。

2019年2月，习近平总书记再次指出：“发展要高质量，立法也要高质量。要以立法高质量

^① 习近平：《全面提高依法防控、依法治理能力》（2020年2月5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269-270页。

^② 习近平：《确保互联网在法治轨道上健康运行》（2014年2月-2019年1月），载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第65-66页。

^③ 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），载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第256页。

^④ 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），载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第20页。

^⑤ 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），载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第95页。

保障和促进经济持续健康发展。比如，吸引和利用外资方面的立法，大多是改革开放初期制定的，发挥了重要作用，但难以适应新时代构建开放型经济新体制的需要，亟需制定统一的外资基础性法律。一些改革开放先行先试地区，如海南自由贸易试验区和自由贸易港建设、雄安新区建设等相关立法授权工作，要及早作出安排。知识产权保护、生物安全、土地制度改革、生态文明建设等方面的立法项目要统筹考虑，立改废释并举。”^①

习近平总书记关于提高立法质量的论述及其引领的立法实践，表明新时代以来的以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，已经从计算数量多少转向注重质量高低，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系已经从“逐步形成”的“1.0版本”迈向“高质量”的“2.0版本”。

三、加快完善由中央全面依法治国委员会牵头抓总的法治机构体系

习近平总书记指出：“要把全面推进依法治国的工作重点放在基层，发挥基层党组织在全面推进依法治国中的战斗堡垒作用，加强基层法治机构和法治队伍建设。”^②这个重要论断，虽然旨在强调基层法治机构与法治队伍的建设问题，但是，它隐含了建构中国特色社会主义法治体系的两个重要抓手：法治机构与法治队伍。关于其中的法治队伍，且待下一节再论；这里先说法治机构。如果说，以文件及其语言、文字呈现出来的中国特色社会主义法律体系相当于一台电脑的软件系统，那么，由各种法治机构组合而成的法治机构体系就相当于一台电脑的硬件系统。因而，当代中国的法治机构体系是中国特色社会主义法治体系的外在表现、直观体现与物质载体。一台电脑的运行，既需要软件系统，也需要硬件系统，一个都不能少。

正是在这个意义上，相当于一台电脑的硬件系统的法治机构体系与中国特色社会主义法治体系形成了紧密的关系，具体表现在：第一，各种各样的法律规范都出自各种性质的法治机构（详后），相关法治机构的有效运行是形成完备的法律规范体系的前提条件。试想，如果没有专司立法的法治机构，完备的法律规范体系将无从形成。第二，高效的法治实施体系有赖于完善的法治实施机构的高效运行。直观地看，法治实施体系就是相关法治机构有序运行形成的一个动态化的体系。第三，严密的法治监督体系在相当程度上体现为相关法治监督机构之间的严密配合，且依赖于相关法治监督机构的有效运行。第四，有力的法治保障体系在一定意义上，就是法治保障机构担当作为的结果。第五，党内法规体系由党内相关机构创制而成，这些党内机构也是当代中国法治体系的重要组成部分。可见，当代中国的法治机构体系是建设中国特色社会主义法治体系的重要抓手。如果说，做一台电脑必须把电脑的硬件做好，那么，建构中国特色社会主义法治体系，也必须把法治机构体系建设好，因为法治机构体系相当于中国特色社会主义法治体系的物质载体。在这样的语境下，要完善当代中国的法治机构体系，有必要注意以下几点：

（一）中央全面依法治国委员会在法治机构体系中居于牵头抓总的位置

就像宪法是中国特色社会主义法律体系的核心与统帅一样，在当代中国的法治机构体系中，也有一个居于牵头抓总位置的机构，那就是2018年成立的中央全面依法治国委员会。

^① 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），载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第254页。

^② 习近平：《加快建设社会主义法治国家》（2014年10月23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118页。

一方面，中央全面依法治国委员会是一个统筹推进全面依法治国的机构，因而是一个法治机构。关于这个法治机构的成立，习近平总书记指出：“党中央决定组建中央全面依法治国委员会，这是我们党历史上第一次设立这样的机构，目的是加强党对全面依法治国的集中统一领导，统筹推进全面依法治国工作。”^①习近平总书记还指出：“党中央决定成立中央全面依法治国委员会，主要有以下几个方面的考虑。第一，这是贯彻落实党的十九大精神，加强党对全面依法治国集中统一领导的需要。党的十八届四中全会制定了推进全面依法治国的顶层设计、路线图、施工图。党的十九大对新时代推进全面依法治国提出了新任务，明确到二〇三五年，法治国家、法治政府、法治社会要基本建成。为了更好落实这些目标任务，党中央听取各方意见和建议，决定成立中央全面依法治国委员会。成立这个委员会，就是要健全党领导全面依法治国的制度和工作机制，强化党中央在科学立法、严格执法、公正司法、全民守法等方面的领导，更加有力地推动党中央决策部署贯彻落实。”^②根据现行法律制度，立法既有人大立法，也有政府立法；行政执法归属于众多的行政部门；法院行使的司法权与检察院行使的司法权各司其职，诸如此类的实际情况，都有待于党中央的全面统筹。成立这个委员会，有助于党中央对全面依法治国的集中统一领导。“第二，这是研究解决依法治国重大事项、重大问题、协调推进中国特色社会主义法治体系和社会主义法治国家的需要。全面依法治国是一项长期而重大的历史任务，也是一场深刻的社会变革。当前，立法、执法、司法、守法等方面都存在不少薄弱环节，法治领域改革面临许多难啃的硬骨头，迫切需要从党中央层面加强统筹协调。”^③譬如，涉外法治就是一个明显的短板，执法司法职权运行机制不够科学，等等，这些都是难啃的硬骨头。这些问题的有效解决，都需要党中央层面的统筹协调。概而言之，中央全面依法治国委员会是一个统筹推进法治体系建设与法治国家建设的法治机构。

另一方面，中央全面依法治国委员会是一个牵头抓总的法治机构。习近平总书记指出：“委员会是管宏观、谋全局、抓大事的，要站得高一些、看得远一些、想得深一些，既要破解当下突出问题，又要谋划长远工作，把主要精力放在顶层设计上。委员会在全面依法治国重大决策、重大问题上居于牵头抓总的位置，要增强‘四个意识’，坚定‘四个自信’，站好位、履好职、尽好责，主动谋划和确定中国特色社会主义法治体系建设的总体思路、重点任务。要把全面依法治国放到党和国家工作大局中去思考，研究提出战略性、前瞻性的方案。要做好全面依法治国重大问题的运筹谋划、科学决策，实现集中领导、高效决策、统一部署。委员会要统筹整合各方面的资源和力量推进全面依法治国，重点推动解决部门、地方解决不了的重大事项，协调解决部门、地方之间存在分歧的重大问题。要推动把社会主义核心价值观贯穿立法、执法、司法、守法各环节，使社会主义法治成为良法善治。”^④既然中央全面依法治国委员会的一个职责是“主动谋划和确定

^① 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222页。

^② 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222-223页。

^③ 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224页。

^④ 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235-236页。

中国特色社会主义法治体系建设的总体思路、重点任务”，再结合“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”这一重要论断，我们可以合乎逻辑地推定：中央全面依法治国委员会是推动全面依法治国在主体、组织、机构意义上的总抓手。所谓“居于牵头抓总的位置”，其实就是承担着“总抓手”的职责。关于中央全面依法治国委员会的内部设置，习近平总书记指出：“为加强对相关领域法治工作的协调，委员会设立了四个协调小组。协调小组要在各自领域发挥作用。协调小组要对委员会负责，定期向委员会报告工作，及时向委员会会议报告工作进展情况，遇有重大情况随时报告。办公室要加强对工作的协调、督促、检查、推动。”^①习近平总书记还专门强调：“中央依法治国办发挥好职能作用，推动党中央法治建设决策部署落到实处。”^②

以上两个方面表明，中央全面依法治国委员会既是一个法治机构，而且还“居于牵头抓总的位置”，因而是法治机构体系中的一个牵头抓总的法治机构，体现了党对全面依法治国的集中统一领导，具有鲜明的中国特色。

（二）党委政法委是党委领导政法工作的职能部门

如果说中央全面依法治国委员会主要体现了党中央对全面依法治国的集中统一领导，那么，党委政法委作为党委领导和管理政法工作的职能部门，是实现党对政法工作领导的重要组织形式。相对于2018年才成立的中央全面依法治国委员会，党委政法委已经历了数十年的演变。进入新时代以来，习近平总书记关于党委政法委的职能定位有明确的论述，他指出：“一些人把矛头对准党委政法委，要求取消党委政法委，就是想取消党对政法工作领导的制度。党委政法委要明确职能定位，善于议大事、抓大事、谋全局，把握政治方向、协调各方职能、统筹政法工作、建设政法队伍、督促依法办事、创造执法环境，保障党的路线方针政策贯彻落实，保障宪法法律统一正确实施，推动依法治国基本方略落实，推动法治中国建设。党委政法委要带头在宪法法律范围内活动，善于运用法治思维和法治方式领导政法工作，在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥重要作用。”^③这就是说，党委政法委是党领导政法工作的重要机构，主要体现为党对政法工作的领导。在这个意义上，党委政法委也是中国特色的法治机构体系中的一个重要组成部分。

党委政法委作为各级党委领导政法工作的职能部门，承担了重要的责任。习近平总书记要求：“各级党委要切实担负起维护一方稳定的政治责任，把政法工作摆到经济社会发展全局中来谋划，积极研究解决影响政法工作的重大问题。要带头依法办事，支持人民法院、人民检察院依法独立公正行使审判权、检察权，支持政法各单位依照宪法法律独立负责、协调一致开展工作，为政法机关依法履行职责创造良好环境。”^④各级党委承担的这些责任，也是各级党委政法委承担的责任，或者说，各级党委政法委是这些责任的具体承担机构，当然也是协助各级党委承担这些责任的机构。

^① 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236页。

^② 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9页。

^③ 习近平：《党的领导和社会主义法治是一致的》（2014年1月7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44页。

^④ 习近平：《就政法工作作出的指示》（2015年1月），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117-118页。

党委政法委如何领导政法工作？习近平总书记指出：“党对政法工作的领导是管方向、管政策、管原则、管干部，不是包办具体事务，不要越俎代庖，领导干部更不能借党对政法工作的领导之名对司法机关工作进行不当干预。”^①由于党委政法委是各级党委领导和管理政法工作的职能部门，习近平总书记提出的这些原则要求，也可以理解为是对党委政法委领导方式的定位。

（三）完善立法机构、执法机构与司法机构

立法机构主要包括两类：一是有立法权的人大及其常委会，二是有立法权的政府。关于这两类立法机构的完善，习近平总书记要求：“一是健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用；建立由全国人大相关专门委员会、全国人大常委会法制工作委员会组织有关部门参与起草综合性、全局性、基础性等重要法律草案制度；增加有法治实践经验的专职常委比例；依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。二是加强和改进政府立法制度建设，完善行政法规、规章制定程序，完善公众参与政府立法机制；重要行政管理法律法规由政府法制机构组织起草。”^②按照这段重要论述，一方面，有立法权的人大及其常委会是立法机构，在立法工作中发挥主导作用，相关专门委员会、工作委员会是立法机构的重要组成部分。另一方面，有立法权的政府是政府立法机构，政府法制机构承担着组织起草重要行政管理法律法规的责任。当然，这里所说的“政府法制机构”，主要是指此前的各级政府内设的政府法制办公室，机构改革之后，政府法制办公室的基本职能已由各级司法行政管理部门承担。

执法机构主要是指行政执法机构。关于执法机构的完善，习近平总书记指出：“政府是执法主体，对执法领域存在的有法不依、执法不严、违法不究甚至以权压法、权钱交易、徇私枉法等突出问题，老百姓深恶痛绝，必须下大气力解决。”“各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治机构。”要建设这样的法治机构，首要的措施是，“推进机构、职能、权限、程序、责任法定化”^③。在行政执法机构中，公安机关尤为引人注目，一方面，公安机关是行政执法机关；另一方面，公安机关也要履行刑事侦查职能。由于“公安机关处于执法司法工作第一线，能不能做到严格规范公正文明执法，事关人民群众切身利益，事关党和政府法治形象”^④，因而，加强公安机关的建设对于各级政府加快建设法治机构具有标志性意义。

司法机构主要是法院与检察院，但刑事侦查与刑事执行又分别涉及公安机关与司法行政管理部门。党的十八大以来，习近平总书记关于司法改革有很多重要论述，其中多数涉及司法机构的改革与完善。例如，针对舆论高度关注的冤案，习近平总书记指出：“造成冤案的原因很多，其中有司法人员缺乏基本的司法良知和责任担当的问题，更深层次的则是司法职权配置和权力运行机

^① 习近平：《党的领导和社会主义法治是一致的》（2014年1月7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44页。

^② 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），载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第96页。

^③ 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），载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第97页。

^④ 习近平：《关于严格规范公正文明执法》（2019年5月7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259页。

制不科学，侦查权、检察权、审判权、执行权相互制约的体制机制没有真正形成。”^①换言之，冤案的产生，更深层次的原因还在于司法机构的设置问题，尤其是司法机构之间的权力关系问题。再如，关于最高人民法院设立巡回法庭的问题，习近平总书记指出：“最高人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区重大行政和民商事案件。这样做，有利于审判机关重心下移、就地解决纠纷、方便当事人诉讼，有利于最高人民法院本部集中精力制定司法政策和司法解释、审理对统一法律适用有重大指导意义的案件。”^②最高人民法院巡回法庭的设立，就是完善司法机构的一个重大举措，对于完善整体性的法治机构体系，具有重大意义。

（四）整合法律服务机构

法律服务机构也是法治机构体系中的一个重要组成部分，而且是一个生机勃勃的组成部分。进一步看，当代中国的法律服务机构并不是一个同质化的机构，而是一个由多种性质的机构组成的机构体系。在这个机构体系中，律师事务所是一个从业人员众多的法律服务机构，也是最具代表性的法律服务机构，在全面依法治国的过程中发挥着越来越重要的作用。公证机构、司法鉴定机构、仲裁机构在全面依法治国的过程中发挥的作用也越来越明显。基层司法所、人民调解组织在基层治理与法治社会建设领域做出了越来越大的贡献。

针对各种法律服务机构，习近平总书记指出：“要深化公共法律服务体系建设，加快整合律师、公证、司法鉴定、仲裁、司法所、人民调解等法律服务资源，尽快建成覆盖全业务、全时空的法律服务网络。”^③无论是公共法律服务体系的建设，还是法律服务资源的整合，其实都体现为这些法律服务机构的整合、建设与完善。因而，推动法律服务机构的体系化建设，是完善当代中国法治机构体系的一个重要环节。

四、加快完善以领导干部为“关键少数”的法治队伍体系

在“十一个坚持”中，有“两个坚持”都与法治队伍有关。其一，“坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍。要加强理想信念教育，深入开展社会主义核心价值观和社会主义法治理念教育，推进法治专门队伍革命化、正规化、专业化、职业化，确保做到忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律。要教育引导法律服务工作者坚持正确政治方向，依法依规诚信执业，认真履行社会责任”^④。按照这样的论述，“法治工作队伍”又可以分成两个部分：“法治专门队伍”与“法律服务工作者”，它们各有所指（详后）。其二，“坚持抓住领导干部这个‘关键少数’。各级领导干部要坚决贯彻落实党中央关于全面依法治国的重大决策部署，带头尊崇法治、敬畏法律，了解法律、掌握法律，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、应对风险的能力，做尊法学法守法用法的模范。要力戒形式主义、官僚主义，确保全面依法治国

^① 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225页。

^② 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），载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第99-100页。

^③ 习近平：《维护政治安全、社会安定、人民安宁》（2019年1月15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249页。

^④ 习近平：《以科学理论指导全面依法治国各项工作》（2020年11月16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5页。

各项任务真正落到实处”^①。领导干部要贯彻落实党中央关于全面依法治国的重大决策部署，在全面依法治国进程中承担重大职责，因而，领导干部不仅可以归属于法治队伍，而且还是法治队伍中的“关键少数”。与之相对应，法治队伍中的“多数”或“大多数”，则属于“法治工作队伍”。把以上“两个坚持”合起来看，在习近平法治思想中，建设以领导干部为“关键少数”的法治队伍体系具有十分重要的战略地位。

如前文所述，就像法治机构体系一样，法治队伍体系也是坚持建设中国特色社会主义法治体系的重要抓手。毕竟，无论是宪法法律还是法治机构，说到底，都需要一支法治队伍去运行。还是以一台电脑打比方，如果宪法法律相当于电脑的软件系统、法治机构相当于电脑的硬件系统，那么，法治队伍就相当于操作电脑的人，如果没有人去操作，电脑依然是不能发挥作用的。

对于建设中国特色社会主义法治体系，第一，完备的法律规范体系有赖于一支高素质的立法队伍。第二，高效的法治实施体系有赖于一支高素质的法治实施队伍，特别是执法队伍与司法队伍。第三，严密的法治监督体系有赖于一支高素质的法治监督队伍。第四，有力的法治保障体系最终也要落实到一支高素养的法治保障队伍身上。由此看来，在加快完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系的基础上，在加快完善由中央全面依法治国委员会牵头抓总的法治机构体系的基础上，加快完善以领导干部为“关键少数”的德才兼备的高素质法治队伍体系，对于坚持建设中国特色社会主义法治体系这个总抓手来说，对于中国特色社会主义法治体系的建构来说，同样是一个可靠、可行的重要抓手。要用好这个重要抓手，有必要注意以下几个要点：

（一）领导干部是法治队伍体系中的“关键少数”

关于领导干部在法治队伍体系中的地位，习近平总书记指出：“党的十八届四中全会强调，要提高党员干部法治思维和依法办事能力，高级干部尤其要以身作则、以上率下。我在党的十八届四中全会上讲过，各级领导干部在推进依法治国方面肩负着重要责任，全面依法治国，必须抓住领导干部这个‘关键少数’。这也就是我们党一直强调的，政治路线确定之后，干部就是决定因素。”^②这段论述，既重述了中国共产党历来强调的“政治路线确定之后，干部就是决定因素”这一传统，同时也表明，领导干部是法治队伍体系中的“关键少数”。抓全面依法治国，坚持建设中国特色社会主义法治体系，尤其是完善法治队伍体系，必须紧紧抓住这个“关键少数”。

首先，充分理解领导干部在法治队伍体系中的关键地位。“各级领导干部作为具体行使党的执政权和国家立法权、行政权、司法权的人，在很大程度上决定着全面依法治国的方向、道路、进度。党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，主要是通过各级领导干部的具体行动和工作来体现、来实现。”^③因此，在推进全面依法治国的过程中，在建设中国特色社会主义法治体系的过程中，“必须抓住领导干部这个‘关键少数’，首先解决好思想观念问题，引导各级干部深刻认识到，维护宪法法律权威就是维护党和人民共同意志的权威，捍卫宪法法律尊严就是捍卫党和人

^① 习近平：《以科学理论指导全面依法治国各项工作》（2020年11月16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5-6页。

^② 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118页。

^③ 习近平：《各级领导干部要做尊法学法守法的模范》（2015年2月2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135页。

民共同意志的尊严，保证宪法法律实施就是保证党和人民共同意志的实现”^①。所谓“关键少数”，就意味着“关键地位”与“关键作用”。因此，完善法治队伍体系，首先应当聚焦各级领导干部，解决好他们的思想观念问题。

其次，全面把握法治队伍体系中领导干部的共性与个性。各级领导干部都是“关键少数”，这是领导干部的共性。但是，不同类型的领导干部还有一些值得注意的个性。第一，高级干部。“高级干部做尊法学法守法用法的模范，是实现全面推进依法治国目标和任务的关键所在。”^②孔子有言：“下之事上也，不从其所令，从其所行。上好是物，下必有甚者矣。故上之所好恶不可不慎也，是民之表也。”^③高级干部之“所行”“所好”如果是尊法、学法、守法、用法，必将在全社会产生极大的示范效应。因而，高级干部代表了“以上率下”之“上”，是全面推进依法治国的关键所在、表率所在。第二，县委书记。县委书记关系到全面依法治国的根基。因为，“依法治国的根基在基层。县委书记要做学法尊法守法用法的模范，做决策、开展工作多想一想法律的依据、法定的程序、违法的后果，自觉当依法治国的推动者、守护者”^④。第三，政法机关的领导干部。他们是管理具体案件、具体事务的领导干部，他们中的大多数与下文将要讨论的法治专门队伍（主要是其中的执法队伍、司法队伍）其实是交叉重叠的关系，他们既是领导干部，也是专门的执法人员或司法人员。针对这样的领导干部，习近平总书记要求：“选好配强政法机关领导班子，不断提高政法队伍思想政治素质和履职能力，培育造就一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的政法队伍，确保刀把子牢牢掌握在党和人民手中。”^⑤

再次，注重培养领导干部的法治素养。这是一个持之以恒的目标，不可能一劳永逸。一方面，在起点上，在入口处，就要开始下功夫。“对领导干部的法治素养，从其踏入干部队伍的那一天起就要开始抓，教育引导他们把法治的第一粒扣子扣好。”^⑥另一方面，在干部成长为领导干部之后，还要持续不断地提高他们的法治素养。虽然，“各级领导干部或多或少都学过一些法律知识，但同全面推进依法治国的要求相比，还很不够，必须加强学习，打牢依法办事的理论基础和知识基础。要系统学习中国特色社会主义法治理论，准确把握我们党处理法治问题的基本立场。首要的是学习宪法，还要学习同自己所担负的领导工作密切相关的法律法规。各级党委要重视法治培训，完善学法制度，党校、行政学院、干部学院等都要加强对领导干部法律知识的教育”^⑦。

最后，优先选拔任用法治素质好的干部。用人导向是一个很重要的导向，能够产生“指挥棒”

^① 习近平：《加快建设社会主义法治国家》（2014年10月23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108页。

^② 习近平：《各级领导干部要做尊法学法守法的模范》（2015年2月2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135页。

^③ 王文锦译解：《礼记译解》，中华书局2016年版，第740页。

^④ 习近平：《在同中央党校县委书记研修班学员座谈时的讲话》（2015年1月12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116页。

^⑤ 习近平：《就政法工作作出的指示》（2015年1月），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118页。

^⑥ 习近平：《各级领导干部要做尊法学法守法的模范》（2015年2月2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136-137页。

^⑦ 习近平：《各级领导干部要做尊法学法守法的模范》（2015年2月2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137页。

的效果。“党的十八届四中全会明确要求，把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部重要内容，在相同条件下，优先提拔使用法治素质好、依法办事能力强的干部。我们党选拔任用干部的标准就是德才兼备，而法治观念、法治素质是干部德才的重要内容。用人导向最重要、最根本、也最管用。如果我们不是把严守党纪、严守国法的干部用起来，而是把目无法纪、胆大妄为、飞扬跋扈的干部用起来，那就必然会造成‘劣币驱逐良币’现象。要抓紧对领导干部推进法治建设实绩的考核制度进行设计，讲清楚党政主要负责人在推进法治建设方面要履行的具体职责，让大家明白需要做什么、怎么做。”^①简而言之，“各级组织部门要把能不能依法办事、遵守法律作为考察识别干部的重要条件”^②。在实践中，只要充分发挥选拔任用干部这个“指挥棒”，只要把法治素质作为选拔任用干部的重要标准，领导干部这个“关键少数”就可以更好地在建设中国特色社会主义法治体系中发挥更加关键的作用。

（二）专门的法治队伍

专门的法治队伍也可以称为法治专门队伍。在坚持建设中国特色社会主义法治体系的进程中，建设一支德才兼备的高素质法治专门队伍至关重要。专门的法治队伍主要包括专门的立法队伍、专门的执法队伍、专门的司法队伍。对于这三支队伍，习近平总书记指出：“我国专门的法治队伍主要包括在人大和政府从事立法工作的人员，在行政机关从事执法工作的人员，在司法机关从事司法工作的人员。全面推进依法治国，首先要把这几支队伍建设好。立法、执法、司法这三支队伍既有共性又有个性，都十分重要。立法是为国家定规矩、为社会定方圆的神圣工作，立法人员必须具有很高的思想政治素质，具备遵循规律、发扬民主、加强协调、凝聚共识的能力。执法是把纸面上的法律变为现实生活中活的法律的关键环节，执法人员必须忠于法律、捍卫法律，严格执法、敢于担当。司法是社会公平正义的最后一道防线，司法人员必须信仰法律、坚守法治，端稳天平、握牢法槌，铁面无私、秉公司法。要按照政治过硬、业务过硬、责任过硬、纪律过硬、作风过硬的要求，教育和引导立法、执法、司法工作者牢固树立社会主义法治理念，恪守职业道德，做到忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律。”^③

以上三支队伍，虽然职责不同、各有个性，但都可以归属于专门的法治队伍或法治专门队伍。在这三支法治专门队伍中，由于司法人员的司法裁判、执法人员的行政执法与人民群众的日常生活、切身利益有更加紧密、更加直接的联系，因而引起了更多的关注。

针对司法队伍的建设问题，自党的十八大以来，习近平总书记已有丰富的论述。一方面，习近平总书记向司法人员提出了正面的要求：“司法人员要刚正不阿，勇于担当，敢于依法排除来自司法机关内部和外部的干扰，坚守公正司法的底线。”^④习近平总书记还要求：“凡是进入法官、检察官官员额的，要在司法一线办案，对案件质量终身负责。法官、检察官要有审案判案的权力，也

^① 习近平：《各级领导干部要做尊法学法守法的模范》（2015年2月2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142-143页。

^② 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），载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第25页。

^③ 习近平：《加快建设社会主义法治国家》（2014年10月23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116页。

^④ 习近平：《加快建设社会主义法治国家》（2014年10月23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115页。

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,保证法官、检察官做到‘以至公无私之心,行正大光明之事’。”^①另一方面,习近平总书记还指出了一些体制机制上妨碍司法队伍建设的问题。例如,“长期以来,我国把司法人员定位于公务员,实行与公务员基本相同的管理模式,带来不少弊端。我看了一些材料,一些法官、检察官为了晋升行政职级,愿意到办公室等非业务部门去工作,或者离开办案一线去做管理工作。全国法院系统有近三十四万人,但有法官资格的不到二十万人,在一线办案的更是不足十七万人;不少地方,五十二岁的副科级法官、五十五岁的正科级法官,正是办案经验最丰富、业务能力最强的时候,却为了给年轻人提拔使用腾出位子提前退居‘二线’,造成人才资源浪费”^②。因此,如何充分发挥司法人员的职业经验和专业智慧,是司法队伍建设应当注意的一个重要问题。

执法队伍的建设,应当在依法行政体制上下功夫。习近平总书记结合依法行政的具体实践指出:“针对当前依然存在的执法不规范、不严格、不透明、不文明以及不作为、乱作为等突出问题,必须加快建立权责统一、权威高效的依法行政体制。这次深化党和国家机构改革把深化综合执法改革作为专项任务,在市场监管、生态环保、文化市场、交通运输、农业等领域整合组建执法队伍,大幅减少执法队伍类别。”“要着力加强这次整合组建的五支执法队伍,规范执法行为,改进执法方式,完善监督机制,提高执法能力。”^③执法队伍的整合,是加强执法队伍建设的重要途径。

(三) 法律服务工作者队伍

法律服务工作者队伍由各类法律服务工作者组成,包括律师队伍、公证员队伍、司法鉴定人员队伍、仲裁员队伍、人民调解员队伍、基层法律服务工作者队伍,等等。这几支队伍以不同的方式共同服务于全面依法治国与中国特色社会主义法治体系建设,因而构成了当代中国法治队伍体系中的重要组成部分。

在法律服务工作者队伍中,“律师队伍是依法治国的一支重要力量,要大力加强律师队伍思想政治建设,把拥护中国共产党领导、拥护社会主义法治作为律师从业的基本要求”^④。这主要是在政治上提出的要求,如果从“德才兼备”的要求来看,主要是从“德”的角度对律师队伍提出的要求。这样的“德”主要是政治之德,亦即律师队伍的政治德性与政治素养。

至于“德才兼备”之“才”,主要是指律师队伍的业务能力或专业能力。“这些年来,我国涉外法律服务业有了长足发展,但同快速增长的需求并不相配。目前,国内能够熟练办理涉外法律业务的律师只有七千二百多名,能够办理‘双反双保’业务的律师不到六百名,能够在世界贸易组织上诉机构独立办理业务的律师只有三百多名。国内企业大量的涉外业务都被欧美律所拿走了,

^① 习近平:《深化司法体制改革》(2015年3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147-148页。

^② 习近平:《加快建设公正高效权威的社会主义司法制度》(2014年1月7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61页。

^③ 习近平:《加快建立权责统一、权威高效的依法行政体制》(2018年2月28日、2019年7月5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220-221页。

^④ 习近平:《加快建设社会主义法治国家》(2014年10月23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116页。

其中蕴含着很大的安全风险。”^①律师队伍业务能力的不足，特别是涉外法律服务能力的不足，既妨碍了中国法律服务业的全面发展，同时还有安全隐患，因此亟待弥补与完善。

（四）培养法治人才造就高素质法治队伍

注重法治人才的培养，是造就高素质法治队伍的必由之路。因为，“全面依法治国是一个系统工程，法治人才培养是其重要组成部分。法律的生命力在于实施，法律的实施在于人。建设法治国家、法治政府、法治社会，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，都离不开一支高素质的法治工作队伍。法治人才培养上不去，法治领域不能人才辈出，全面依法治国就不可能做好”^②。反过来说，如果要把全面依法治国做好，如果要把中国特色社会主义法治体系建设好，就需要把法治人才培养工作做好，造就高素质的法治队伍。

做好法治人才培养，既可以直接造就高素质的法治专门队伍与法律服务工作者队伍，还可以造就未来的领导干部，进而为法治队伍体系中的“关键少数”提供人才储备。习近平总书记在中共政法大学座谈会上指出：“现在不少青年有志于从政，未来党和国家各级领导干部也必然出自今天的青年，青年从现在起就应该形成良好的思想政治素质、道德素质、法治素质。”^③这就是说，法治素质是成为领导干部的必备条件，因而，法治人才培养是加快完善包括领导干部这个“关键少数”在内的整个法治队伍体系的基础。

为了把这个基础打牢，习近平总书记要求：“研究谋划新时代法治人才培养和法治队伍建设长远规划，创新法治人才培养机制，推动东中西部法治工作队伍均衡布局，提高法治工作队伍思想政治素质、业务工作能力、职业道德水准，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，为加快建设社会主义法治国家提供有力人才保障。”^④有力的法治人才保障也是有力的法治队伍保障。

结 语

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。它的建构应当着眼于三个重要抓手，它们分别是：加快完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加快完善由中央全面依法治国委员会牵头抓总的法治机构体系，加快完善以领导干部为“关键少数”的法治队伍体系。这三个重要抓手分别着眼于宪法法律、法治机构、法治队伍，把这三个重要抓手有机地结合起来，形成合力，有助于建构一个有生命力的、自主生长的中国特色社会主义法治体系。

建构中国特色社会主义法治体系的三个重要抓手集中体现了中国特色社会主义最本质的特征，那就是中国共产党领导。第一，中国特色社会主义法治体系是以中国特色社会主义法律体系为前提和基础的，中国特色社会主义法律体系是以中国宪法作为核心和统帅的，中国《宪法》第1条

^① 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），载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第257页。

^② 习近平：《全面做好法治人才培养工作》（2017年5月3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174页。

^③ 习近平：《全面做好法治人才培养工作》（2017年5月3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180页。

^④ 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），载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第274页。

明文规定,“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、人民民主专政的社会主义国家。社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”。第二,中国特色社会主义法治体系是以当代中国的法治机构体系作为“骨架”和“硬件”的,当代中国的法治机构体系是由中央全面依法治国委员会牵头抓总的法治机构体系,中央全面依法治国委员会的牵头抓总充分体现了党中央对建设中国特色社会主义法治体系的集中统一领导。第三,中国特色社会主义法治体系是由当代中国的法治队伍体系来推动的,当代中国的法治队伍体系是以领导干部作为“关键少数”的,根据党管干部的原则,法治队伍体系同样体现了中国宪法规定的“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”。“中国特色社会主义法治体系是中国特色社会主义制度的重要组成部分,必须牢牢把握中国特色社会主义这个定性。”^①本文分述的建构中国特色社会主义法治体系的三个重要抓手,都体现了党的领导,“党的领导是党和国家事业不断发展的‘定海神针’”^②,体现了中国特色社会主义最本质的特征。因此,以三个重要抓手推进中国特色社会主义法治体系的建构,也是对中国特色社会主义这个定性的回应与彰显。

On the Three Dimensions of Constructing a Socialist Rule of Law System with Chinese Characteristics

YU Zhong

(China University of Political Science and Law, Beijing 100088)

Abstract: Continuing to build a socialist system of rule of law with Chinese characteristics is an important part of the Xi Jinping thought of rule of law, also the general key to comprehensively promote the rule of law. Building a socialist system of rule of law with Chinese characteristics on the basis of a comprehensive understanding of the Xi Jinping thought of rule of law should focus on three interrelated key points: improving the socialist legal system with Chinese characteristics with the constitutional law at its core, improving the system of rule of law institutions led by the Central Commission for Comprehensive Rule of Law, and improving the system of rule of law teams with leading cadres as the “key minority”. These three key points, focusing on constitutional law, rule of law institutions and rule of law teams, can form a trinity pattern, and systematically build a socialist rule of law system with Chinese characteristics

Key Words: Xi Jinping Thought of Rule of Law; System of Rule of Law; Rule of Law; Legal System; Rule of Law Institutions; Rule of Law Teams

(责任编辑:王青斌)

^① 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6页。

^② 李林:《习近平法治思想中的宪法理论逻辑》,载《行政法学研究》2020年第6期,第13页。