

特稿

Feature

徐显明

中国法学会副会长
中国人权研究会副会长

论坚持建设中国特色社会主义法治体系

内容提要：法治是国家治理体系和治理能力的重要依托，法治体系是国家治理体系的骨干工程。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中国特色社会主义法治的内在要求。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，是推进全面依法治国的总目标和总抓手。党的领导、中国特色社会主义制度和中国特色社会主义法治理论是中国特色社会主义法治道路的核心要义，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。坚持建设中国特色社会主义法治体系，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和完善的党内法规体系。

关键词：习近平法治思想 全面依法治国 中国特色社会主义法律体系 中国特色社会主义法治体系 中国特色社会主义法治道路

党的十五大报告在提出“依法治国，建设社会主义法治国家”基本方略时，提出“到二零二零年形成有中国特色社会主义法律体系”。2011年，在十一届全国人大四次会议上，全国人大常委会郑重宣布，一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的，以宪法为统帅，以宪法相关法、民商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成，国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面实现有法可依。中国特色社会主义法律体系的形成，是改革开放以来中国法治建设具有里程碑意义的标志性成果，它预示着依法治国迈入了新的历史阶段。但是中国特色社会主义法律体系形成以后，中国法治建设新的目标和重点是什么？开始引起全党的重新思考。党的十八大之后，习近平总书记科学回答了这一问题，这就是从“建设中国特色社会主义法律体系”到“建设中国特色社会主义法治体系”。

建设中国特色社会主义法治体系，是习近平法治思想提出的具有原创性、时代性的概念和理论，是以习近平同志为核心的党中央为新时代全面依法治国设定的总目标和总抓手。全面推进依法治国，加快建设法治中国，必须紧紧围绕这个总目标、牢牢抓住这个总抓手，发挥其纲举目张的作用。建设中国特色社会主义法治体系是一个系统工程，其基本任务包括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形成完善的党内法规体系。

一、建设中国特色社会主义法治体系是全面依法治国的总目标和总抓手

从法治本体论上说，法治体系是指一个国家的法治在整体上的运行体制和机制，不仅包括立法及其形成的法律规范体系，而且包括执法、司法、普法、守法等法律实施环节，还包括保证法律运行的监督机制和保障机制，涉及法律规范、法治实施、法治监督和法治保障等各个方面。因而，法治体系是一个描述一国法治运作规范化有序化程度，表征法治运作各个环节彼此衔接、协同高效状态的概念，也是一个规范和指引法治运作，使之充分体现和有效实现社会主义法治核心价值概念。从学理上来说，法治体系是国家制度体系的载体和法律表现形式，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，正如习近平所指出的：“我们要建设的中国特色社会主义法治体系，本质上是中国特色社会主义制度的法律表现形式。”¹

习近平在提出“建设中国特色社会主义法治体系”这个原创性命题的科学内涵的同时，精辟地阐述了建设中国特色社会主义法治体系的战略定位和建设中国特色社会主义法治体系的基本任务。建设中国特色社会主义法治体系，其核心要义和基本任务是，在中国共产党领导下，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，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。²

（一）建设中国特色社会主义法治体系是全面依法治国的总目标

全面依法治国需要确定一个总目标，以明确方向、保持定力、坚定步伐、扎实推进。党的十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国重大问题的决定》（以下简称《决定》）提出：全面推进依法治国，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。习近平指出，党的十八届四中全会《决定》“鲜明提出坚持走中国特色社会主义法治道路、建设中国特色社会主义法治体系的重大论断，明确建设社会主义法治国家的性质、方向、道路、抓手，必将有力推进社会主义法治国家建设”。³这个总目标是贯穿党的十八届四中全会《决定》全篇的一条主线，也是全面依法治国必须长期坚持的主题。

全面依法治国总目标的提出，明确了全面推进依法治国的性质和方向，突出了全面推进依法治国的工作重点和总抓手。一是向国内外宣示我们将坚定不移走中国特色社会主义法治道路。二是明

1 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35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93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88页。

确全面推进依法治国的总抓手。三是揭示了建设中国特色社会主义法治体系与实现国家治理体系和治理能力现代化的内在逻辑关系。⁴

（二）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

全面推进依法治国涉及很多方面，在实际工作中必须有一个总揽全局、牵引各方的总抓手，这个总抓手就是建设中国特色社会主义法治体系。依法治国各项工作都要围绕这个总抓手来谋划、来推进。⁵习近平在中央政治局集体学习时形象地揭示出建设中国特色社会主义法治体系的辩证法意义：在推进“四个全面”的过程中，“我们既要注重总体谋划，又要注重牵住‘牛鼻子’”，“既对全面推进依法治国作出系统部署，又强调以中国特色社会主义法治体系为总目标和总抓手”。全面推进依法治国，必须抓住建设中国特色社会主义法治体系这个总抓手，不断开创全面依法治国新局面。

党的十八大以来，我们推进全面深化改革，健全党的领导体制机制，加强人民当家作主制度建设，完成宪法部分内容修改，推动社会主义协商民主广泛多层制度化发展，深化党和国家机构改革，深化经济体制改革，深化司法体制综合改革，深化生态文明体制改革，深化国防和军队改革，建立国家监察制度，中国特色社会主义制度日趋成熟定型，中国特色社会主义法治体系不断完善，对推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革发挥了重大作用。

二、建设完备的法律规范体系

良法是善治的前提。“治国无其法则乱，守法而不变则衰。”科学完备、统一权威的法律规范体系，是建设中国特色社会主义法治体系的制度基础。中国共产党历来重视法治建设。在新民主主义革命时期，中国共产党就制定了《中华苏维埃共和国宪法大纲》以及大量法律法规。新中国成立后，在社会主义革命、社会主义建设时期，中国共产党领导人民制定了“五四宪法”和国家机构组织法、选举法、婚姻法等一系列重要法律法规，建立起社会主义法制框架体系，确立了社会主义司法制度。进入改革开放历史新时期，中国共产党提出“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的方针。党的十八大以来，党中央明确提出全面依法治国，并将其纳入“四个全面”战略布局予以有力推进。经过长期努力，中国特色社会主义法律体系已经形成，我们国家和社会生活各方面总体上实现了有法可依，这是我们取得的重大成就，也是我们继续前进的新起点。⁶党的十八大以来，全国人大及其常委会通过宪法修正案，制定法律 48 件，修改法律 203 件次，作出法律解释 9 件，通过有关法律问题和重大问题的决定 79 件次。截至目前，现行有效法律 282 件、行政法规 608 件、地方性法规 12000 余件。⁷

4 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93—94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93页。

6 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。

7 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。

随着时代的发展和改革的推进,国家治理现代化对科学完备的法律规范体系的要求越来越迫切,法律体系必须随着时代和实践发展而不断发展。建设完备的法律规范体系,以良法促进发展、保障善治,要加快完善中国特色社会主义法律体系,使之更加科学完备、统一权威。这就需要在坚持好、完善好已经建立起来并经过实践检验有效的根本制度、基本制度、重要制度的前提下,坚持从我国国情出发,聚焦法律制度的空白点和冲突点,继续加强制度创新,加快建立健全国家治理亟须的制度、满足人民日益增长的美好生活需要必备的制度,统筹谋划和整体推进立改废释纂各项工作。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,把国家各项事业和各项工作纳入法制轨道。

(一) 加强重点领域立法

全面依法治国必须加强重点领域立法,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。依法保障公民权利,加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度,保障公民人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯,保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实。

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,健全国家治理亟须的法律制度、满足人民日益增长的美好生活需要必备的法律制度,填补空白点、补强薄弱点。加强国家安全领域立法,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、运行有效的疫情防控法律体系。加强对权力运行的制约和监督,健全规范共同行政行为的法律法规。推动贯彻新发展理念、构建新发展格局,加快完善深化供给侧结构性改革、促进创新驱动发展、防范化解金融风险等亟须的法律法规。加强保障和改善民生、创新社会治理方面的法律制度建设。加强同民法典相关联、相配套的法律制度建设。围绕加强社会主义文化建设,完善发展文化事业和文化产业、保护知识产权等方面的法律法规。健全军民融合发展法律制度。加强区域协调发展法律制度建设。加强京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展、海南全面深化改革开放等国家重大发展战略的法治保障。

(二) 加强新兴领域立法

新技术新应用快速发展,催生一系列新业态新模式,但相关法律制度还存在时间差、空白区。人工智能在法律、安全、就业、道德伦理和政府治理等方面提出了许多新课题。要处理好这些问题,既要大力培育人工智能、物联网、下一代通信网络等新技术新应用,又要积极利用法律法规和标准规范引导新技术应用。要及时跟进研究数字经济、互联网金融、人工智能、大数据、云计算等相关法律制度,围绕人工智能、基因编辑、医疗诊断、自动驾驶、无人机、服务机器人等领域,加快推进相关信息技术领域立法工作,抓紧补齐法律短板,以良法善治保障新业态新模式健康发展。⁸

8 习近平:《在中央全面依法治国工作会议上的讲话》(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。

网络犯罪已成为危害我国国家政治安全、网络安全、社会安全、经济安全等的重要风险之一。⁹网络贩枪、网络黄赌毒和非法获取、买卖、泄露公民个人信息等案件多发频发,有些服务商为网络犯罪提供网络运营、数据存储、支付结算、广告推广等便利,形成网络黑色产业链。对于这些利用新型信息技术实施的网络犯罪,要及时跟进研究,抓紧补齐法律“短板”,坚决打击网络犯罪,有效化解各种风险。

(三) 加强涉外领域立法

中国走向世界,以负责任大国参与国际事务,必须善于运用法治。在对外斗争中,面对国际上日趋激烈的制度规则博弈,特别是美国等西方国家滥用“长臂管辖”等霸权行径,迫切需要我们拿起法律武器,加快涉外法治工作战略布局,占领国际斗争法律和道义制高点。近年来,我国制定出台出口管制法、不可靠实体清单规定等,完善外商投资国家安全审查制度,推动我国法域外适用法律体系建设。加强涉外领域立法,要全面梳理和检视法治领域斗争的现状和趋势,针对短板弱项,制定对策措施。

要积极推进外国法不当域外适用阻断立法等涉外领域立法。针对西方国家打着“法治”幌子的霸权行径,要加强反制理论和实践研究,建立阻断机制,以法律的形式明确中国不接受任何国家的“长臂管辖”。要加快推进我国法域外适用的法律体系建设,为我国涉外执法、司法活动提供法律依据。要把应对西方国家滥用“长臂管辖”同推进涉外领域立法以及我国法域外适用结合起来,按照急用先行原则,抓紧制定完善相关法律法规,有步骤、分阶段加快推进重要涉外领域立法,充实对外斗争法律工具箱。要建立健全域外法律查明机制。要加强国际法研究和运用。

(四) 科学推进法典化进程

党的十八大以来,我国顺应实践发展要求和人民群众期待,把编纂民法典摆上重要日程。党的十八届四中全会《决定》对编纂民法典作出部署。在各方面共同努力下,经过五年多工作,民法典得以颁布实施,实现了几代人的夙愿。¹⁰2020年5月28日,十三届全国人大三次会议审议通过的《民法典》,是新中国成立以来第一部以“法典”命名的法律,这是新时代我国社会主义法治建设的重大成果。

民法典为其他领域立法法典化提供了很好的范例。民法典系统整合了新中国成立七十多年来长期实践形成的民事法律规范,汲取了中华民族五千多年优秀法律文化,借鉴了人类法治文明建设有益成果。要总结编纂民法典的经验,适时推动条件成熟的立法领域法典编纂工作。对有多部法律的某些领域,条件成熟时进行法典编纂。

三、建设高效的法治实施体系

法律的生命在于实施,法律的权威也在于实施。“法令行则国治,法令弛则国乱。”法律的有

9 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。

10 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29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277—278页。

效实施，是全面依法治国的重点和难点。“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”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。全面推进依法治国的重点应该是保证法律严格实施，做到“法立，有犯而必施；令出，唯行而不返”。¹¹为了保证法律有效实施，必须建立高效的法治实施体系。要加快建设包括宪法实施和执法、司法、守法等方面的体制机制，坚持依法行政和公正司法，确保宪法法律全面有效实施。

全面贯彻实施宪法是全面依法治国、建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。要用科学有效、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。要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。要推进宪法学习宣传教育。要在全党全社会深入开展尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的宣传教育活动，弘扬宪法精神，树立宪法权威，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。¹²

要坚持把宪法作为根本活动准则。宪法是国家根本法，是国家各种制度和法律法规的总依据。¹³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，都负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责，都不得有超越宪法法律的特权。坚持宪法法律至上，维护国家法制统一、尊严、权威，一切法律法规规章规范性文件都不得同宪法相抵触，一切违反宪法法律的行为都必须予以追究。党带头尊崇和执行宪法，把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来，保障宪法法律的有效实施。

要加强宪法实施和监督。2015年立法法修改，赋予设区的市地方立法权，地方立法主体扩大。我国是单一制国家，维护国家法治统一至关重要。全国人大及其常委会要切实担负起宪法监督职责，加强宪法实施和监督，并将其作为全国人大常委会年度工作报告的重要事项。全国人大及其常委会通过的法律和作出的决定决议，应当确保符合宪法规定、宪法精神。推进合宪性审查工作，健全合宪性审查制度，明确合宪性审查的原则、内容、程序。建立健全涉及宪法问题的事先审查和咨询制度，有关方面拟出台的行政法规、军事法规、监察法规、地方性法规、经济特区法规、自治条例和单行条例、部门规章、地方政府规章、司法解释以及其他规范性文件和重要政策、重大举措，凡涉及宪法有关规定如何理解、实施、适用问题的，都应当依照有关规定向全国人大常委会书面提出合宪性审查请求。在备案审查工作中，应当注重审查是否存在不符合宪法规定和宪法精神的内容，对一切违反宪法法律的法规、规范性文件必须坚决予以纠正和撤销。加强宪法解释工作，落实宪法解释程序机制，回应涉及宪法有关问题的关切。

要加强和改进法律实施工作。各级国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关是法律实施

11 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—97页。

12 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），载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第128页。

13 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。

的重要主体，必须担负起法律实施的法定职责，坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究现象，坚决整治以权谋私、以权压法、徇私枉法问题，严禁侵犯群众合法权益。

（一）建设严格规范公正文明的执法体制

行政机关是实施法律法规的重要主体，同基层和百姓联系最紧密，直接体现我们的执政水平，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。¹⁴各级行政机关要严格规范公正文明执法，加大关系群众切身利益的重点领域执法力度。

推进严格执法，重点是解决执法不规范、不严格、不透明、不文明以及不作为、乱作为等突出问题。要以建设法治政府为目标，建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，积极推行政府法律顾问制度，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，推进各级政府事权规范化、法律化。要全面推进政务公开，强化对行政权力的制约和监督，建立权责统一、权威高效的依法行政体制。要严格执法资质、完善执法程序，建立健全行政裁量权基准制度，确保法律公正、有效实施。¹⁵要严格规范公正文明执法，把打击犯罪同保障人权、追求效率同实现公正、执法目的同执法形式有机统一起来，努力实现最佳的政治效果、法律效果、社会效果。

（二）建设公正高效权威的中国特色社会主义司法制度

公正司法是维护公平正义的最后一道防线。公正司法，就是受到侵害的权利一定会得到保护和救济，违法犯罪活动一定要受到制裁和惩罚。建设法治中国，必须深化司法体制改革，加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，维护人民权益。建设公正高效权威的中国特色社会主义司法制度，要从确保依法独立公正行使审判权检察权、健全司法权力运行机制、完善人权司法保障制度三个方面，着力解决影响司法公正、制约司法能力的深层次问题，破解体制性、机制性、保障性障碍。

推进公正司法，要以优化司法职权配置为重点，健全司法权力分工负责、相互配合、相互制约的制度安排，各级党组织和领导干部要旗帜鲜明支持司法机关依法独立行使职权，绝不容许利用职权干预司法。“举直错诸枉，则民服；举枉错诸直，则民不服。”各级审判机关、检察机关要深化司法体制综合配套改革，坚持和完善中国特色社会主义司法制度，保证依法独立公正行使审判权、检察权，不断提高司法公信力。¹⁶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。要坚持以公开促公正、树公信，构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制，杜绝“暗箱操作”，坚决遏制司法腐败。¹⁷

14 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21页。

15 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114页。

16 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203页。

17 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114—115页。

（三）健全全民守法的激励约束机制

法律要发挥作用，首先全社会要信仰法律，逐步树立法律的权威。全民守法，就是任何组织或者个人都必须在宪法和法律范围内活动，任何公民、社会组织和国家机关都要以宪法和法律为行为准则，依照宪法和法律行使权利或权力、履行义务或职责。推进全民守法，必须着力增强全民法治观念。要引导全体人民遵守法律，有问题依靠法律来解决，使人们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，绝不能让那种大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决现象蔓延开来。要坚决改变“违法成本低、守法成本高”的现象，让违法者付出比守法者高几倍、十几倍、几十倍的代价。

要坚持把全民普法和全民守法作为依法治国的基础性工作。¹⁸要坚持法治教育从娃娃抓起，把法治教育纳入国民教育体系和精神文明创建内容，由易到难、循序渐进不断增强青少年的规则意识。要健全公民和组织守法信用记录，完善守法诚信褒奖机制和违法失信行为惩戒机制，形成守法光荣、违法可耻的社会氛围，使尊法守法成为全体人民的共同追求和自觉行动。¹⁹要深入实施公民道德建设工程，深化群众性精神文明创建活动，引导广大人民群众自觉践行社会主义核心价值观，树立良好道德风尚，争做社会主义道德的示范者、良好风尚的维护者。²⁰

四、建设严密的法治监督体系

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，在法治之外行使则必然祸害国家和人民。没有制约和监督的权力必然导致滥用和腐败，这是一条铁律。在法治监督方面，目前还存在监督目的不清晰、监督范围不明确、监督程序不健全、监督机制不完善，各种监督方式之间缺乏协同性，监督权威性、执行力、公信力不高等问题。建设中国特色社会主义法治体系，必须建设严密的法治监督体系，构建党统一领导、全面覆盖、权威高效的法治监督体系，健全权力运行的制约监督体系，切实加强对立法、执法、司法工作的监督。

（一）建设党统一领导、全面覆盖、权威高效的法治监督体系

法治监督体系是党在长期执政条件下实现自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的重要制度保障。党的十九大着眼于推动党和国家事业长远发展，把“健全党和国家监督体系”作为新时代党的建设重大任务之一，明确提出“构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系”。党的十九届四中全会进一步提出“健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系”。建设严密的法治监督体系，必须规范立法、执法、司法机关权力行使，健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系，增强监督的严肃性、协同性、有效性，形成决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制，确保党和人民赋予的权力始终用来为人民谋幸福。

18 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167页。

19 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。

20 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167页。

党统一领导是健全党和国家监督体系的根本保障。坚持党的领导，最根本的是坚持党中央权威和集中统一领导。中国共产党是中国特色社会主义的领导核心，处在总揽全局、协调各方的地位。东西南北中，党政军民学，党是领导一切的，是最高政治领导力量。中国共产党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，是做好党和国家各项工作的根本保证。坚持和完善党和国家监督体系，必须加强党的统一领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导作用。

全面覆盖是健全党和国家监督体系的基本要求。全面覆盖意味着对所有党员干部和行使公权力的国家公职人员的监督全面覆盖，对权力运行和约束的全面覆盖。习近平指出，自我监督是世界性难题，是国家治理的“哥德巴赫猜想”，我们要通过行动回答“窑洞之问”，练就中国共产党人自我净化的“绝世武功”。增强党自我净化能力，根本靠强化党的自我监督和群众监督。²¹要强化自身监督，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，同时外部监督也是必要的。要把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来，以党内监督为主导，推动各类监督有机贯通、相互协调。加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、监察监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度建设，努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系，增强监督合力和实效。

权威高效是健全党和国家监督体系的目标追求。要完善党内监督体系，落实各级党组织监督责任，保障党员监督权利。重点加强对高级干部、各级主要领导干部的监督，完善领导班子内部监督制度，破解对“一把手”监督和同级监督难题。强化政治监督，加强对党的理论和路线方针政策以及重大决策部署贯彻落实情况的监督检查，完善巡视巡察整改、督察落实情况报告制度。深化纪检监察体制改革，加强上级纪委监委对下级纪委监委的领导，推进纪检监察工作规范化、法治化。完善派驻监督体制机制。推进纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督统筹衔接。要健全人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、群众监督、舆论监督制度，发挥审计监督、统计监督职能作用。

（二）健全权力运行的制约监督体系

建设严密的法治监督体系，推进对法治工作的全面监督，必须健全权力运行的制约监督体系，加强对权力运行的制约和监督，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，把权力关进制度的笼子，做到有权必有责、用权受监督、违法必追究。

要加强立法监督工作。建立健全立法监督工作机制，完善监督程序。推进法律法规规章起草征求人大代表、政协委员意见工作。依法处理国家机关和社会团体、企业事业组织、公民对法规规章等书面提出的审查要求或者审查建议。加强备案审查制度和能力建设，实现有件必备、有备必审、有错必纠，维护国家法制统一。完善备案审查程序，明确审查范围、标准和纠正措施。强化对地方各级政府和县级以上政府部门行政规范性文件、地方各级监察委员会监察规范性文件的备案审查。加强对司法解释的备案监督。将地方法院、检察院制定的规范性文件纳入本级人大常委会备案审查范围。加快建立全国统一的备案审查信息平台。建立健全党委、人大常委会、政府、军队等之间的

21 习近平：《坚定不移全面从严治党，不断提高党的执政能力和领导水平》（2017年10月18日），载习近平：《论坚持党对一切工作的领导》，中央文献出版社2019年版，第202页。

备案审查衔接联动机制。建立健全备案审查工作年度报告制度。

要加强对法律实施的监督,保证行政权、监察权、审判权、检察权得到依法正确行使,保证公民、法人和其他组织合法权益得到切实保障,坚决排除对执法司法活动的干预。一要加强执法权的监督。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。加大对执法不作为、乱作为、选择性执法、逐利执法等有关责任人的追责力度,落实行政执法责任制和责任追究制度。完善行政执法投诉举报和处理机制。加强和改进行政复议工作,强化行政复议监督功能,加大对违法和不当行政行为的纠错力度。二要加强监察权的监督。“善禁者,先禁其身而后人;不善禁者,先禁人而后身。”习近平指出:“监察权是把‘双刃剑’,也要‘关进制度的笼子’,自觉接受党和人民监督,行使权力必须十分谨慎,严格依纪依法。”“坚决不能滥用职权、以权谋私,特别是不能搞选择性监督、随意执纪调查、任性问责处置。”²²三要加强司法权的监督。健全对法官、检察官办案的制约和监督制度,促进司法公正。聚焦群众反映强烈的突出问题,抓紧完善权力运行监督和制约机制,坚决防止执法不严、司法不公甚至执法犯法、司法腐败。完善刑事立案监督和侦查监督工作机制。完善民事、行政检察监督和检察公益诉讼案件办理机制。加强人权司法保障。

要健全政法部门分工负责、互相配合、互相制约机制,通过完善的监督管理机制、有效的权力制衡机制、严肃的责任追究机制,加强对执法司法权的监督制约,最大限度减少权力出轨、个人“寻租”的机会。

五、建设有力的法治保障体系

法治保障体系在中国特色社会主义法治体系中具有基础性地位。如果没有一系列的保障条件,全面依法治国就难以实现。完善有力的法治保障对全面推进依法治国至关重要。建设有力的法治保障体系,必须加强政治、组织、队伍、人才、科技、信息等保障,为全面依法治国提供重要支撑,筑牢法治中国建设的坚实后盾。

(一) 加强政治和组织保障

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。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是社会主义法治最根本的保证。建设法治中国,要切实加强和改进党对全面依法治国的领导,把加强党的领导贯彻落实到全面依法治国全过程和各方面,提高依法执政能力和水平,为全面依法治国提供有力的政治和组织保障。

加强政治和组织保障,就要求各级党委(党组)和领导干部要支持立法、执法、司法机关开展工作,支持司法机关依法独立公正行使职权。党的各级组织部门等要发挥职能作用,保障推进法治中国建设。中央和省级党政部门要明确负责本部门法治工作的机构。各级立法、执法、司法机关党委(党组)要加强领导、履职尽责,机关基层党组织和党员要充分发挥战斗堡垒和先锋模范作用,保障宪法法律实施。严格执行领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定。

22 习近平:《在新的起点上深化国家监察体制改革》(2018年12月13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244页。

（二）加强队伍和人才保障

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。加强法治专门队伍、法律服务队伍和法学专家队伍建设，加强机构建设和经费保障，大力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强有力的组织和人才保障。

加强法治工作队伍建设，必须牢牢把握忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的总要求。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，在监察机关从事监察工作的人员，在司法机关从事司法工作的人员。全面依法治国，首先要把这几支队伍建设好。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、监察、司法工作者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。法律服务队伍主要包括律师、公证员、司法鉴定人员、仲裁员、人民调解员、基层法律服务工作者、法律服务志愿者。法律服务队伍是依法治国的重要力量。要大力加强法律服务队伍思想政治、职业道德和专业素养建设。习近平指出：“律师队伍是依法治国的一支重要力量，要大力加强律师思想政治建设，把拥护中国共产党领导、拥护社会主义法治作为律师队伍从业的基本要求。”²³ 法学专家队伍包括法学教育和法学研究队伍。法学教育要处理好法学知识教学和实践教学的关系。要打破高校和社会之间的体制壁垒，将实际工作部门的优质实践教学资源引进高校，加强校企、校地、校所合作，发挥政府、监察委员会、法院、检察院、律师事务所、企业等在法治人才培养中的积极作用。实际工作部门要选派理论水平较高的专家到高校任教，参与人才培养方案制定、课程体系设计、教材编写、专业教学，把社会主义法治国家建设实践的 latest 经验和生动案例带进课堂教学中。²⁴ 从事法学教学和法学研究工作的人员和法治实际工作部门的人员，要相互交流、取长补短，把法学理论和司法实践更好结合起来。

（三）加强科技和信息化保障

建设法治中国，要适应科技信息化发展大势，加强科技和信息化保障，充分运用大数据、云计算、人工智能等现代科技手段，全面建设“智慧法治”，推进法治中国建设的数据化、网络化、智能化。优化整合法治领域各类信息、数据、网络平台，推进全国法治信息化工程建设。

要充分利用大数据分析，为立法中的重大事项提供统计分析和决策依据。加快推进“互联网+政务服务”，政务服务重点领域和高频事项基本实现“一网、一门、一次”。要遵循司法规律，把深化司法体制改革和现代科技应用结合起来，推动大数据、人工智能等科技创新成果同司法工作深度融合，完善“互联网+诉讼”模式，加强诉讼服务设施建设，全面建设集约高效、多元解纷、便民利民、智慧精准、开放互动、交融共享的现代化诉讼服务体系。加快公共法律服务实体平台、热线平台、网络平台有机融合，建设覆盖全业务、全时空的公共法律服务网络。

23 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。

24 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177页。

六、建设完善的党内法规体系

党内法规既是管党治党的重要依据，也是建设社会主义法治国家的有力保障。依规治党深入人心，依法治国才能深入人心。党内法规制度体系，是以党章为根本，以民主集中制为核心，以准则、条例等党内法规为主干，由各领域各层级党内法规制度组成的有机统一整体。习近平指出：“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。”“力争到建党一百周年时形成比较完善的党内法规制度体系。”²⁵

（一）构建以党章为根本，以民主集中制为核心，以准则、条例等党内法规为主干，由各领域各层级党内法规制度组成的党内法规制度体系

健全党内法规体系，要坚持和加强党的全面领导，坚持党要管党、全面从严治党，完善以“1+4”为基本框架的党内法规制度体系，即以党章为根本，以民主集中制为核心，不断完善党的组织法规、党的领导法规、党的自身建设法规、党的监督保障法规，构建内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规体系。

党章是党的总章程，是党的根本大法，是全党必须遵循的总规矩。党章集中体现了党的性质和宗旨、党的理论和路线方针政策、党的重要主张，规定了党的重要制度和体制机制，是全党必须共同遵守的根本行为准则。要牢固树立党章意识，真正把党章作为加强党性修养的根本标准，作为指导党的工作、党内活动、党的建设的根本依据，把党章各项规定落实到行动上、落实到各项事业中。建立健全党内法规制度体系，要以党章为根本依据；判断各级党组织和党员、干部的表现，要以党章为根本标准；解决党内矛盾，要以党章为根本准则。

完善党的组织法规，要健全党的集中统一的组织制度，形成党的中央组织、地方组织、基层组织上下贯通、执行有力的严密体系，实现党的组织和党的工作全覆盖。要健全党中央对重大工作的领导体制，强化党中央决策议事协调机构职能作用，完善推动党中央重大决策落实机制，严格执行向党中央请示报告制度，确保令行禁止。要全面规范党的各级各类组织的产生和职责，夯实管党治党、执政治国的组织制度基础，为实现党在新时代的历史使命提供坚强组织保证。

完善党的领导法规，要坚持党对一切工作的领导，完善党的领导体制机制，提高执政本领，把党总揽全局、协调各方落到实处。要坚持民主集中制，完善发展党内民主和实行正确集中的相关制度，提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力。完善党领导人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、武装力量、人民团体、企事业单位、基层群众自治组织、社会组织等制度，健全各级党委（党组）工作制度，确保党在各种组织中发挥领导作用。要完善党和国家机构职能体系，把党的领导贯彻到党和国家所有机构履行职责全过程，推动各方面协调行动、增强合力。

完善党的自身建设法规，要坚持党要管党、全面从严治党，不断推进党的自我革命，永葆党的先进性和纯洁性。要建立不忘初心、牢记使命的制度，坚持不懈锤炼党员、干部忠诚干净担当的政治品格。要建立健全以党的政治建设为统领，全面推进党的各方面建设的体制机制。坚持新时代党

25 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。

的组织路线，健全党管干部、选贤任能制度。规范党内政治生活，严明政治纪律和政治规矩，发展积极健康的党内政治文化，全面净化党内政治生态。贯彻党的群众路线，完善党员、干部联系群众制度，创新互联网时代群众工作机制，始终做到为了群众、相信群众、依靠群众、引领群众，深入群众、深入基层。完善和落实全面从严治党责任制度。

完善党的监督保障法规，要坚持权责法定，健全分事行权、分岗设权、分级授权、定期轮岗制度，明晰权力边界，规范工作流程，强化权力制约。按照“规范主体、规范行为、规范监督”相统筹协调原则，切实加强了对党组织和党员干部的监督、奖惩、保障，建立健全相关法规制度，形成有权必有责、有责要担当、用权受监督、失职必追究的权力配置和运行制约机制。坚持权责透明、推动用权公开，完善党务公开制度，建立权力运行可查询、可追溯的反馈机制，盯紧权力运行各个环节，完善发现问题、纠正偏差、精准问责有效机制，压缩权力设租寻租空间，确保行使好党和人民赋予的权力。

要坚持立改废释并举，坚持党内法规制度建设与时代发展同频共振，与时俱进做好党内法规制定修订工作，在新制定党内法规的同时，及时调整完善不适应形势要求的党内法规，提高党内法规质量。完善清理工作机制，适时开展清理，废止滞后于实践的党内法规。加大解释力度，推动党内法规全面准确理解和适用。健全党内法规备案审查制度，坚持有件必备、有备必审、有错必纠，维护党内法规体系统一性和权威性。

（二）坚持依法治国与依规治党相统一

全面依法治国，必须坚持依法治国和依规治党有机统一，注重党内法规同国家法律的衔接和协调，理清党内法规与国家法律的边界，努力形成国家法律和党内法规相辅相成、相互促进、相互保障的格局，发挥依法治国和依规治党的互补性作用，确保党既依据宪法法律治国理政，又依据党内法规管党治党、从严治党。

坚持依法治国与依规治党相统一，要把纪律和规矩挺起来、立起来，加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规体系，增强党依法执政本领，提高管党治党水平，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。要严格按照纪律和法律的尺度，把执法和执纪贯通起来，使全面从严治党的任务真正得到落实。

坚持依法治国与依规治党相统一，要正确处理党的政策和国家法律的关系。党的政策和国家法律都是人民根本意志的反映，在本质上是一致的。党的政策是国家法律的先导和指引，是立法的重要依据和执法司法的重要指导。要善于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，确保党发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。

党的十八大以来，中国特色社会主义法治体系建设加快推进，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相互促进、共同发展，社会主义法治国家建设取得了历史性成就。推进全面依法治国，必须抓住中国特色社会主义法治体系这个总抓手，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，不断开创全面依法治国新局面。■