

习近平法治思想要义的法理解读

卓泽渊*

内容提要 习近平法治思想是一个内涵丰富、逻辑严谨、系统完备的科学思想体系,其核心要义就是习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上提出的“十一个坚持”:坚持党对全面依法治国的领导;坚持以人民为中心;坚持中国特色社会主义法治道路;坚持依宪治国、依宪执政;坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化;坚持建设中国特色社会主义法治体系;坚持依法治国、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;坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法;坚持统筹推进国内法治和涉外法治;坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍;坚持抓住领导干部这个“关键少数”。

关键词 习近平法治思想 “十一个坚持” 全面依法治国 法治道路 法治体系

DOI:10.14111/j.cnki.zgfx.2021.01.003

全面依法治国是国家治理的一场深刻变革,必须坚持以科学理论为指导。在2020年11月召开的中央全面依法治国工作会议上,习近平总书记用“十一个坚持”系统阐述了新时代推进全面依法治国的重要思想和战略部署,深入回答了我国社会主义法治建设一系列重大理论和实践问题。此次会议最大的成果就是明确提出了习近平法治思想。习近平法治思想是马克思主义法治理论中国化的最新成果,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,是全面依法治国的根本遵循。习近平法治思想的提出,在社会主义法治建设史和马克思主义法治理论史上具有重大政治意义、理论意义、实践意义。本文拟围绕习近平总书记提出的“十一个坚持”展开,对习近平法治思想的要义从法理上作一个初步解读。

一、坚持党对全面依法治国的领导

党的领导在全面依法治国中具有统领性、全局性、决定性地位。这一重大命题可从以下四个方面把握。

* 中共中央党校(国家行政学院)教授。

首先,党的领导是推进全面依法治国的根本保证。全面依法治国是一项长期而重大的历史任务,也必然是一场深刻的社会变革和历史变迁。习近平总书记强调:“党的领导是推进全面依法治国的根本保证。”^①只有在党的领导下依法治国、厉行法治,人民当家作主才能充分实现,国家和社会生活法治化才能有序推进。离开了党的领导,中国特色社会主义法治体系、社会主义法治国家就建不起来。

其次,党的领导是中国特色社会主义法治之魂。习近平总书记指出:“我们必须牢记,党的领导是中国特色社会主义法治之魂,是我们的法治同西方资本主义国家的法治最大的区别。”^②“坚持党的领导,是社会主义法治的根本要求,是党和国家的根本所在、命脉所在,是全国各族人民的利益所系、幸福所系,是全面推进依法治国的题中应有之义。”^③“全面依法治国决不是要削弱党的领导,而是要加强和改善党的领导,不断提高党领导依法治国的能力和水平,巩固党的执政地位。”^④

再次,党的领导要贯彻落实到依法治国全过程和各方面。习近平总书记在党的十九大报告中强调,“必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面”^⑤。坚持党的领导,不是一句空的口号,必须具体体现在党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法上。

最后,健全党领导全面依法治国的制度机制。习近平总书记指出:“全面依法治国是要加强和改善党的领导,健全党领导全面依法治国的制度和工作机制,推进党的领导制度化、法治化,通过法治保障党的路线方针政策有效实施。”^⑥

二、坚持以人民为中心

以人民为中心是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容,也是习近平法治思想的根本立场。“全面依法治国最广泛、最深厚的基础是人民,必须坚持为了人民、依靠人民。”^⑦

首先,坚持以人民为中心是历史唯物主义基本原理的集中体现。人民群众是历史创造者,这是历史唯物主义的基本观点。习近平总书记指出:“人民是历史的创造者,人民

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2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35页。

③ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过。

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),载前注①,习近平书,第228页。

⑤ 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日在中国共产党第十九次全国代表大会上。

⑥ 前注①,习近平书,第2页。

⑦ 前注①,习近平文,第2页。

是真正的英雄。”^⑧从这一基本观点可以合乎逻辑得出一个结论,人民是全面依法治国的主体和力量源泉。

其次,坚持以人民为中心是由我国社会主义制度所决定的。“我国社会主义制度保证了人民当家作主的主体地位,也保证了人民在全面推进依法治国中的主体地位。这是我们的制度优势,也是中国特色社会主义法治区别于资本主义法治的根本所在。”^⑨社会主义制度,根本上就是人民当家作主的制度。社会主义国家是人民民主的国家,人民在国家治理中具有不容置疑的主体地位。这是人民成为全面依法治国主体的制度基础。

再次,坚持以人民为中心体现为保障人民当家作主。人民在全面依法治国中的地位如何,既是一个根本的政治问题,也是一个重要的法律问题、法治问题、法理问题。习近平总书记指出:“坚持人民主体地位,必须坚持法治为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民。要保证人民在党的领导下,依照法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”^⑩

最后,坚持以人民为中心体现为以依法保障人民权益为根本目的。全面依法治国的根本目的是依法保障人民权益。习近平总书记指出,“要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到依法治国全过程”^⑪。社会主义法治在终极意义上就是要为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民,实现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉。

三、坚持中国特色社会主义法治道路

全面依法治国、建设社会主义法治国家唯一正确的道路,就是中国特色社会主义法治道路。“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。”^⑫“全面推进依法治国必须走对路。要从中国国情和实际出发,走适合自己的法治道路,决不能照搬别国模式和做法,决不能走西方‘宪政’、‘三权鼎立’、‘司法独立’的路子。”^⑬中国应该选择的法治道路,既不是封闭僵化的老路,也不是改旗易帜的邪路,而只能是中国特色社会主义法治道路。

中国特色社会主义法治道路是社会主义法治建设成就和经验的集中体现。习近平总书记指出:“中国特色社会主义法治道路是一个管总的东西。具体讲我国法治建设的成就,大大小小可以列举出十几条、几十条,但归结起来就是开辟了中国特色社会主义

^⑧ 习近平:《始终把人民放在心中最高位置》(2018年3月20日),载《习近平谈治国理政》(第3卷),外文出版社2020年版,第139页。

^⑨ 习近平:《加快建设社会主义法治国家》(2014年10月23日),载前注①,习近平书,第107页。

^⑩ 前注⑨,习近平文,第107页。

^⑪ 前注④,习近平文,第229页。

^⑫ 前注①,习近平文,第2页。

^⑬ 前注④,习近平文,第229页。

法治道路这一条。”^⑭中国为了探索出这样一条道路,作出了艰苦的努力,经过了几代人的求索。

中国特色社会主义法治道路的核心要义是坚持党的领导、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。习近平总书记指出:“全面推进依法治国这件大事能不能办好,最关键的是方向是不是正确、政治保证是不是坚强有力,具体讲就是要坚持党的领导,坚持中国特色社会主义制度,贯彻中国特色社会主义法治理论。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。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。中国特色社会主义法治理论是中国特色社会主义法治体系的理论指导和学理支撑,是全面推进依法治国的行动指南。”^⑮

全面依法治国必须坚持和拓展中国特色社会主义法治道路。“在坚持和拓展中国特色社会主义法治道路这个根本问题上,我们要树立自信、保持定力。走中国特色社会主义法治道路是一个重大课题,有许多东西需要深入探索,但基本的东西必须长期坚持。”^⑯必须长期坚持的基本原则包括:坚持中国共产党的领导,坚持人民主体地位,坚持法律面前人人平等,坚持依法治国和以德治国相结合,坚持从中国实际出发。在新时代坚持和拓展中国特色社会主义法治道路,既要立足当前,运用法治思维和法治方式解决经济社会发展面临的深层次问题;又要着眼长远,筑法治之基、行法治之力、积法治之势,促进各方面制度更加成熟更加定型,为党和国家事业发展提供长期性的制度保障。要传承中华优秀传统文化法律文化,从我国革命、建设、改革的实践中探索适合自己的法治道路,同时借鉴国外法治有益成果,为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴夯实法治基础。

四、坚持依宪治国、依宪执政

建设法治中国,必须高度重视宪法在治国理政中的重要地位和作用。宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,是全面依法治国的总依据。习近平总书记反复强调:“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。”^⑰

坚持依宪治国、依宪执政,是由宪法的崇高地位所决定的。习近平总书记指出:“宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,是党和人民意志的集中体现。”^⑱“宪法是全面

^⑭ 前注^⑨,习近平文,第105页。

^⑮ 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日在中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议上。

^⑯ 前注^⑨,习近平文,第106页。

^⑰ 习近平:《坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政》(2014年12月-2018年12月),载前注^①,习近平书,第126页。

^⑱ 习近平:《宪法修改要充分体现人民的意志》(2017年12月15日),载前注^①,习近平书,第187页。

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。”^{①⑨}“我国宪法实现了党的主张和人民意志的高度统一,具有显著优势、坚实基础、强大生命力。”^{②⑩}正是由于宪法的地位崇高、作用重大,凸显了其实施的重要性。

依宪治国、依宪执政是确保宪法实施的具体体现。宪法是比较原则、宏观的规定,但它必须是有效的,可以也应该得到全面实施。依宪治国、依宪执政就是宪法实施的具体方式。何以依宪治国和依宪执政?党的十八届四中全会将其概括为四个“善于”,即“善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员,善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导,善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国团结统一”^⑪。这四个“善于”指明了党依宪治国、依宪执政的方式方法。

全面贯彻实施宪法是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。要“通过完备的法律推动宪法实施,保证宪法确立的制度和原则得到落实”^⑫。这个“落实”就是“实施”。“宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。”^⑬因此,要以宪法实施作为抓手,树立宪法权威,确保依宪治国和依宪执政的切实实现。习近平总书记强调,“党领导人民制定宪法法律,领导人民实施宪法法律,党自身要在宪法法律范围内活动。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则,都负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。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。”^⑭

对宪法实施的监督在各国都是一个难题,在我国也不例外。习近平总书记在党的十九大报告中指出:“加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。”^⑮综观人类历史和现实,宪法实施监督的模式很多:一是所谓的美国模式,由普通法院通过审判方式来监督宪法的实施,也被称为司法审查制度;二是所谓的法国模式,由国家宪法委员会监督宪法实施;三是所谓的德国模式,设立专门的宪法法院对宪法案件进行审判,保障宪法实施。党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央领导下,我国创造性地建立了不同于西方模式的宪法实施和监督模式。

宪法的根基在于人民发自内心的拥护,宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰。加强宪法学习宣传教育是实施宪法的重要基础。习近平总书记指出:“要在全社会广泛开展

^{①⑨} 习近平:《切实尊崇宪法,严格实施宪法》(2018年1月19日),载前注①,习近平书,第201页。

^{②⑩} 习近平:《关于我国宪法和推进全面依法治国》(2018年2月24日),载前注①,习近平书,第213页。

^⑪ 前注③,《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

^⑫ 习近平:《在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的讲话》(2012年12月4日),载前注①,习近平书,第13页。

^⑬ 前注②,习近平文,第11页。

^⑭ 前注①,习近平文,第3页。

^⑮ 前注⑤,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》。

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,弘扬宪法精神,弘扬社会主义法治意识,增强广大干部群众的宪法意识,使全体人民成为宪法的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。”^{②6}

五、坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化

法治是治国理政的基本方式。习近平总书记深刻指出了法治与国家治理的密切关系,科学指明了推进国家治理现代化的正确路径。“经验和教训使我们党深刻认识到,法治是治国理政不可或缺的重要手段。法治兴则国家兴,法治衰则国家乱。什么时候重视法治、法治昌明,什么时候就国泰民安;什么时候忽视法治、法治松弛,什么时候就国乱民怨。”^{②7}强国之路,必然是法治之路。在统筹推进伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想,全面建设社会主义现代化国家的新征程上,要更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。

从传统人治走向现代法治,是国家治理方式的历史性变革,是国家治理领域的革命,事关国家治理、治国理政、执政兴国的全局。“全面推进依法治国是一个系统工程,是国家治理领域一场广泛而深刻的革命”^{②8},这一论断具有深厚的历史基础,一语中的。在五千年的中国文明史上,人治传统曾严重阻碍社会发展、文化进步,成为中国政治文明的桎梏。从传统人治中走出来,迈向现代法治国家,尤其是建设社会主义法治国家,实非易事。党领导人民付出了极大心力与艰苦努力。这场革命性的变革不会一蹴而就,但我们有信心有决心完成这场变革,建成社会主义法治国家。

法治是推动国家治理体系和治理能力现代化的必由之路。首先,“法治是国家治理体系和治理能力的重要依托”^{②9}。“依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。”^{③0}其次,“全面推进依法治国是关系我们党执政兴国、关系人民幸福安康、关系党和国家长治久安的重大战略问题,是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。”^{③1}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实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,也是全面深化改革的必然要求,有利于在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化。^{③2}最后,“推进国家治理体系和治理能力现代化,

^{②6} 前注^{②0},习近平文,第218页。

^{②7} 习近平:《在中共十八届四中全会第二次全体会议上的讲话》(2014年10月23日),载前注^②,中共中央文献研究室编书,第8页。

^{②8} 前注^{②9},习近平文,第118页。

^{②9} 前注^{②5},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》。

^{③0} 习近平:《在中共十八届四中全会第一次全体会议上关于中央政治局工作的报告》(2014年10月20日),载前注^②,中共中央文献研究室编书,第4页。

^{③1} 前注^{②5},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》。

^{③2} 参见前注^{②5},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》。

当然要高度重视法治问题,采取有力措施全面推进依法治国,建设社会主义法治国家,建设法治中国”^{③③}。因为推进国家治理体系和治理能力现代化,必须坚持依法治国,为党和国家事业发展提供根本性、全局性、长期性的制度保障。法律制度是国家长治久安的基础,法治是实现国家善治的保障。“只有全面依法治国才能有效保障国家治理体系的系统性、规范性、协调性,才能最大限度凝聚社会共识。”^{③④}

六、坚持建设中国特色社会主义法治体系

提出建设中国特色社会主义法治体系这一重大命题,是习近平总书记对法治理论的重大创新,也是习近平总书记为新时代全面依法治国所设计的总目标。习近平总书记将法治体系视为国家治理体系的骨干工程加以特别强调。^{③⑤}

第一个层次,中国特色社会主义法治体系与中国特色社会主义制度的关系。建设这一体系,必须首先回答的重大问题就是,它与我们的社会制度、指导思想之间是怎样的关系。习近平总书记指出,“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”^{③⑥}。这一论断明确了中国特色社会主义法治体系的政治归属、制度归属,解决了其政治性质与制度性质问题。

第二个层次,中国特色社会主义法治体系与全面依法治国的关系。从1997年党的十五大提出“依法治国,建设社会主义法治国家”起算,我们已经走过了二十多年的岁月。2002年,党的十六大提出“扩大社会主义民主,健全社会主义法制,建设社会主义法治国家”;2007年,党的十七大提出“全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家”;2012年,党的十八大提出“全面推进依法治国”等阶段性目标。2014年10月,党的十八届四中全会提出建设中国特色社会主义法治体系。于是,这一体系与依法治国的关系就成为必须回答的现实问题。习近平总书记指出:“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。”^{③⑦}

第三个层次,中国特色社会主义法治体系的内在结构即各个子体系之间的结构关系。中国特色社会主义法治体系是一个宏大的整体。“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。”^{③⑧}关于如何处理国家法律与党内法规的关系,习近平总书记指出,“全面推进

^{③③} 习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班上的讲话》(2014年2月17日),载前注②,中共中央文献研究室编书,第3页。

^{③④} 前注①,习近平文,第3页。

^{③⑤} 参见前注⑨,习近平文,第112页。

^{③⑥} 前注④,习近平文,第229页。

^{③⑦} 前注⑮,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》。

^{③⑧} 前注④,习近平文,第229页。

依法治国,必须努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局”^③。

七、坚持依法治国、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

习近平法治思想明确了全面依法治国的工作布局,即坚持依法治国、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。“全面依法治国是一个系统工程,要整体谋划,更加注重系统性、整体性、协同性。”^④

坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,依法执政是党执政的基本方式,依法行政是政府行政活动的基本要求,三者构成一个整体。习近平总书记指出:“依法治国、依法执政、依法行政是一个有机整体,关键在于党要坚持依法执政、各级政府要坚持依法行政。”^④在依法执政上,党要增强依法执政意识,坚持以法治的理念、法治的体制、法治的程序开展工作,改进党的领导方式和执政方式,推进依法执政制度化、规范化、程序化。在依法行政上,各级政府必须依法全面履行职能,坚持法定职责必须为、法无授权不可为,健全依法决策机制,完善执法程序,严格执法责任,做到严格规范公正文明执法。

坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。党中央明确提出,到2035年基本建成法治国家、法治政府、法治社会。“法治国家、法治政府、法治社会三者各有侧重、相辅相成,法治国家是法治建设的目标,法治政府是建设法治国家的主体,法治社会是构筑法治国家的基础。”^④法治国家、法治政府、法治社会三者也是一个有机整体。建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家,是全面依法治国的总目标。“法治政府建设是重点任务和主体工程,要率先突破,用法治给行政权力定规矩、划界限,规范行政决策程序,加快转变政府职能。”^④建设信仰法治、公平正义、保障权利、守法诚信、充满活力、和谐有序的社会主义法治社会,是构筑法治国家的基础。

八、坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法

科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,是2012年党的十八大提出的新的法治方针,是1978年党的十一届三中全会“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”法治方

^③ 前注^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》。

^④ 前注^①,习近平文,第4页。

^④ 前注^④,习近平文,第229页。

^④ 前注^④,习近平文,第229-230页。

^④ 前注^①,习近平文,第4页。

针的升级版。“落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家,必须全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进程。”^{④④}

坚持科学立法。“立善法于天下,则天下治;立善法于一国,则一国治。”首先,要继续完善中国特色社会主义法律体系。习近平总书记既充分肯定了我国在立法上取得的重大成就,同时又实事求是地告诫我们立法工作永无止境,完善中国特色社会主义法律体系的任务依然很重。其次,推进科学立法、民主立法、依法立法。“科学立法的核心在于尊重和体现客观规律,民主立法的核心在于为了人民、依靠人民。”^{④⑤}推进科学立法、民主立法、依法立法,就是使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。最后,完善立法体制。习近平总书记指出,“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”^{④⑥}。

坚持严格执法。“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。”^{④⑦}首先,政府要依法履行职责。“各级行政机关必须依法履行职责,坚持法定职责必须为、法无授权不可为,决不允许任何组织或者个人有超越法律的特权。”^{④⑧}习近平总书记抓住了依法行政的根本和法治政府建设的关键。依法履职是法治对政府的基本要求,表现在“必须为”和“不可为”两个方面。政府在坚持“必须为”与“不可为”的同时就实现了依法履职、严格执法。其次,建立和实行重大行政决策的合法性审查机制。习近平总书记提出建立重大行政决策的合法性审查机制、法律顾问制度、终身责任追究制度及责任倒查机制。这可谓切中要害,提纲挈领,为严格执法提供了有力保证。最后,深化行政执法体制改革。政府作为行政执法机关,行政执法体制具有决定性的作用,行政执法体制改革就成为推动法治政府建设的重要杠杆。

坚持公正司法。公正是司法的灵魂和生命。“我们提出要努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义,所有司法机关都要紧紧围绕这个目标来改进工作,重点解决影响司法公正和制约司法能力的深层次问题”^{④⑨}。首先,必须确保司法机关依法独立公正行使职权。“司法权不能受权力干扰,不能受金钱、人情、关系干扰,防范这些干扰要有制度保障。”^{⑤⑩}其次,必须强化司法监督。司法监督是实现司法公正的制度保障。“在执法办案各个环节都设置隔离墙、通上高压线,谁违反制度就要给谁最严厉的处罚,终身禁止从事法律职业,构成犯罪的要依法追究刑事责任。”^{⑤⑪}最后,必须深化司法体制改革。

^{④④} 前注^{②②},习近平文,第12页。

^{④⑤} 前注^{①⑤},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》。

^{④⑥} 前注^{①⑤},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》。

^{④⑦} 前注^{⑨⑨},习近平文,第116页。

^{④⑧} 习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话》(2014年9月5日),载前注^{①①},习近平书,第74页。

^{④⑨} 习近平:《全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法》(2013年2月23日),载前注^{①①},习近平书,第22页。

^{⑤⑩} 前注^{④⑨},习近平文,第23页。

^{⑤⑪} 习近平:《严格执法,公正司法》(2014年1月7日),载前注^{①①},习近平书,第49页。

习近平总书记指出,“司法不公的深层次原因在于司法体制不完善、司法职权配置和权力运行机制不科学、人权司法保障制度不健全”^{⑤2}。他开出的药方就是,“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”^{⑤3}。

坚持全民守法。全民守法是全面依法治国的长期基础性工作。首先,要加强法治宣传教育。建构型法治更离不开普遍而有效的法治宣传教育。“要深入开展法制宣传教育,在全社会弘扬社会主义法治精神,传播法律知识,培养法律意识,在全社会形成宪法至上、守法光荣的良好氛围。”^{⑤4}“要加大全民普法力度,培育全社会办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境。”^{⑤5}其次,要通过法治实践开展法治宣传。仅有法治宣传是远远不够的,必须将法治宣传教育与法治具体实践结合起来,只有这样才能避免法治成为空洞的说教,而具有实际的效用。“要坚持法制教育与法治实践相结合,广泛开展依法治理活动,提高社会管理法治化水平。”^{⑤6}人民群众所关注的不仅是我们如何宣传法治,更重要的是我们如何进行法治实践,推动法治发展。最后,要通过保障人民权益来维护法律权威,促进全民守法。“人民权益要靠法律保障,法律权威要靠人民维护。要充分调动人民群众投身依法治国实践的积极性和主动性,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,使尊法、信法、守法、用法、护法成为全体人民的共同追求。”^{⑤7}

九、坚持统筹推进国内法治和涉外法治

中国作为一个负责任的大国,必须参与纷繁复杂的国际事务,更担负着推动构建人类命运共同体的重要使命。为此,习近平总书记不仅对国内法治建设予以了高度关注,而且对涉外法治建设作出了深入思考,明确提出统筹推进国内法治和涉外法治。习近平总书记发表的一系列推进涉外法治建设的重要论述,成为习近平法治思想的重要组成部分。

一是加快涉外法治工作战略布局。习近平总书记提出:“要加快涉外法治工作战略布局,协调推进国内治理和国际治理,更好维护国家主权、安全、发展利益。”^{⑤8}这包括,加快推进我国法域外适用的法律体系建设,加大域外适用程序规则的设置力度,为我国涉外执法、司法活动提供法律依据。抓紧建立健全涉外工作法务制度,推动驻外使领馆普遍设立法务参赞、警务联络官,向赴境外人员提供安全和法律服务。积极推荐更多优秀

^{⑤2} 前注^{①5},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》。

^{⑤3} 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),载前注^①,习近平书,第60-61页。

^{⑤4} 前注^{④9},习近平文,第24页。

^{⑤5} 前注^④,习近平文,第230页。

^{⑤6} 前注^{④9},习近平文,第24页。

^{⑤7} 前注^⑨,习近平文,第107-108页。

^{⑤8} 前注^①,习近平文,第5页。

涉外法律人才到国际经济贸易组织、国际仲裁机构任职,提高我国在全球治理体系变革中的话语权和影响力。

二是善于运用法治参与国际事务。在全球化时代,法治是处理国际事务的重要手段。“要强化法治思维,运用法治方式,有效应对挑战、防范风险,综合利用立法、执法、司法等手段开展斗争,坚决维护国家主权、尊严和核心利益。”^{⑤9}“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,我们要拿起法律武器,占领法治制高点,敢于向破坏者、搅局者说不。全球治理体系正处于调整变革的关键时期,我们要积极参与国际规则制定,做全球治理变革进程的参与者、推动者、引领者。”^{⑥0}

三是推动国际关系法治化。“我们应该共同推动国际关系法治化。推动各方在国际关系中遵守国际法和公认的国际关系基本原则,用统一适用的规则来明是非、促和平、谋发展。‘法者,天下之准绳也。’在国际社会中,法律应该是共同的准绳,没有只适用他人、不适用自己的法律,也没有只适用自己、不适用他人的法律。适用法律不能有双重标准。我们应该共同维护国际法和国际秩序的权威性和严肃性,各国都应该依法行使权利,反对歪曲国际法,反对以‘法治’之名行侵害他国正当权益、破坏和平稳定之实。”^{⑥1}在处理国际关系上,只有依照国际法治规则,才可能充分保障各方权益,维护和平友好的国际关系。加强我国涉外法治建设,自觉遵守国际法治,共同参与国际法治建设、维护国际法治权威,是中国对外交往、处理涉外关系与国际关系的法治行动。

十、坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍

法治工作队伍是推进法治中国建设的专业力量。“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。”^{⑥2}法治工作队伍主要由法治专门队伍、法律服务队伍和法学专家队伍构成。习近平总书记在不同场合、从不同角度论述了法治工作队伍建设的重要性及基本要求。

推进全面依法治国首先要建设好法治专门队伍。“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。”^{⑥3}习近平总书记对如何加强法治专门队伍建设提出了明确要求,“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

^{⑤9} 前注①,习近平文,第5页。

^{⑥0} 前注④,习近平文,第225页。

^{⑥1} 习近平:《弘扬和平共处五项原则 建设合作共赢美好世界——在和平共处五项原则发表60周年纪念大会上的讲话》(2014年6月28日)。

^{⑥2} 前注⑨,习近平文,第115页。

^{⑥3} 前注⑨,习近平文,第115页。

念,恪守职业道德,做到忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律”^{⑥4};“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”^{⑥5}。

加强法治专门队伍建设,必须重点加强政法队伍建设。政法队伍是法治专门队伍中规模最大的一支队伍。习近平总书记在2019年中央政法工作会议上强调,加快推进政法队伍革命化、正规化、专业化、职业化建设。“要旗帜鲜明把政治建设放在首位,努力打造一支党中央放心、人民群众满意的高素质政法队伍。”^{⑥6}“全面提升政法干警的法律政策运用能力、防控风险能力、群众工作能力、科技应用能力、舆论引导能力”^{⑥7}。

司法队伍是法治专门队伍的重要组成部分,必须建立符合其职业特点的管理制度、职务序列和工资制度。习近平总书记指出:“建立符合职业特点的司法人员管理制度,在深化司法体制改革中居于基础性地位,是必须牵住的‘牛鼻子’。司法活动具有特殊的性质和规律,司法权是对案件事实和法律的判断权和裁决权,要求司法人员具有相应的实践经历和社会阅历,具有良好的法律专业素养和司法职业操守。”^{⑥8}“要通过改革建立符合职业特点的司法人员管理制度,完善司法人员分类管理制度,建立法官、检察官、人民警察专业职务序列及工资制度,增强司法人员的职业荣誉感和使命感。”^{⑥9}

基层法治工作队伍是基层法治建设坚实的基础,大量的社会事务、矛盾纠纷都是由基层法治工作人员具体处理的。“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,教育引导基层广大党员、干部增强法治观念、提高依法办事能力,努力把全会提出的各项工作和举措落实到基层。”^{⑦0}

律师队伍是法律服务队伍的主体力量,具有自身的职业特征和规律性要求。“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。”^{⑦1}坚持和加强党对律师工作的领导,推进律师行业党的建设,加强律师队伍思想政治建设,推动律师行业健康发展。依法充分保障律师执业权利,规范律师执业行为,更好发挥律师在全面依法治国中的重要作用。

十一、坚持抓住领导干部这个“关键少数”

“关键少数”指的是各级领导干部。“领导干部具体行使党的执政权和国家立法权、

^{⑥4} 前注⑨,习近平文,第116页。

^{⑥5} 前注①,习近平文,第5页。

^{⑥6} 习近平:《维护政治安全、社会安定、人民安宁》(2019年1月15日),载前注①,习近平书,第249页。

^{⑥7} 前注⑥6,习近平文,第249页。

^{⑥8} 前注③3,习近平文,第61页。

^{⑥9} 前注③3,习近平文,第61-62页。

^{⑦0} 前注⑨,习近平文,第118页。

^{⑦1} 前注⑨,习近平文,第116页。

行政权、监察权、司法权,是全面依法治国的关键。”^{⑦②}对于法治建设,他们既可能产生良好的带动作用 and 示范效应,也可能产生不良的破坏作用和恶劣影响。习近平总书记关于抓住“关键少数”的思想主要体现在以下几个方面:

首先,抓住“关键少数”,必须解决好领导干部的思想认识问题。要“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”^{⑦③}。要处理好依法治国与党的领导、人民当家作主的关系问题,将三者很好地协调起来、统一起来。

其次,抓住“关键少数”,必须引导领导干部做尊法学法守法用法的模范。习近平总书记对领导干部如何做尊法学法守法用法的模范,明确提出了“四个带头”的要求,即带头尊崇法治、敬畏法律,带头了解法律、掌握法律,带头遵纪守法、捍卫法治,带头厉行法治、依法办事。概括起来,就是“把对法治的尊崇、对法治的敬畏转化成思维方式和行为方式,做到在法治之下、而不是法治之外、更不是法治之上想问题、作决策、办事情”^{⑦④}。

再次,抓住“关键少数”,必须推动领导干部提高运用法治思维和法治方式治国理政的能力。“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”。^{⑦⑤}习近平总书记提出了提高法治思维和依法办事能力的四点要求,即守法律、重程序,法定职责必须为、法无授权不可为,保护人民权益,行使权力受监督。^{⑦⑥}

最后,抓住“关键少数”,必须健全激励机制。习近平总书记指出:“用人导向最重要、最根本、也最管用。如果我们不把严守党纪、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。”^{⑦⑦}他提出:“要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重要内容,把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部重要依据。”^{⑦⑧}这就是,抓住干部考核考察节点,将其法治建设工作实绩作为评价内容,将其遵守法律与依法办事情况作为考察依据,形成干部激励机制。

^{⑦②} 前注④,习近平文,第231页。

^{⑦③} 前注⑨,习近平文,第108页。

^{⑦④} 习近平:《各级领导干部要做尊法学法守法用法的模范》(2015年2月2日),载前注①,习近平书,第141页。

^{⑦⑤} 前注①,习近平文,第5-6页。

^{⑦⑥} 参见前注⑦④,习近平文,第141页。

^{⑦⑦} 前注⑦④,习近平文,第142页。

^{⑦⑧} 前注⑨,习近平文,第109页。

结 语

习近平法治思想是一个不断与时俱进、丰富发展的开放思想体系。随着全面依法治国的深入推进,随着习近平总书记关于全面依法治国的重要论述的不断丰富,其内容一定会更加充实和完善。因此,持续研究阐释习近平法治思想,是法学界的重要使命。同时,更为重要的是,要将习近平法治思想贯彻落实到全面依法治国的具体实践中,转化为推动全面依法治国的强大动力。任何一种理论,只有成为生动的社会实践,才具有无限的生命力,才能发挥其思想引领的巨大作用。在全面建设社会主义现代化国家新征程中,我们要深入贯彻落实习近平法治思想,用以指导全面依法治国实践,统筹推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,加快推进法治国家、法治政府、法治社会建设,为全面建成法治中国,为实现国家治理体系和治理能力现代化而不懈奋斗。

Abstract: Xi Jinping Thought on the Rule of Law is a scientific thought system with rich connotations, rigorous logic and complete systems. Its core essence is the ‘11 upholds’ proposed by General Secretary *Xi Jinping* at the central conference on work related to overall law-based governance: Upholding Party leadership on overall law-based governance; Taking a people-centered approach; Staying on the path of the socialist rule of law with Chinese characteristics; Adhering to Constitution-based governance; Promoting the modernization of China’s governance system and capacity along the path of the rule of law; Adhering to a system of the socialist rule of law with Chinese characteristics; Pursuing coordinated progress in law-based governance, law-based exercise of state power, and law-based government administration, and promoting the integrated development of the rule of law for the country, the government and the society; Ensuring sound lawmaking, strict law enforcement, impartial administration of justice, and the observance of the law by everyone; Taking a coordinated approach to promoting the rule of law at home and in matters involving foreign parties; Fostering a high-quality team of professionals with both integrity and ability for legal work; Ensuring that leading officials at various levels faithfully implement significant decisions and plans made by the CPC Central Committee on overall law-based governance.

(责任编辑:黄文艺)