

# 习近平法治思想的理论体系

徐显明\*

---

**内容摘要** 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,也是全面依法治国的根本遵循和行动指南。理解习近平法治思想的理论体系,要从它确立的重大意义开始,进而认识习近平法治思想的特征,深入思考为什么要全面依法治国、怎样全面依法治国这两个基本问题,并把握习近平法治思想中的辩证法和方法论。无论是回看世界文明发展历程中法律的制度实践,法治的道路求索,还是切身领会中国法治道路的时代抉择和坚定步伐,都能在历史和比较的视角中,更深刻地理解习近平法治思想在新时代对全面依法治国的价值确认、道路坚守、理论创新和体系构建。

**关键词** 习近平法治思想 全面依法治国 法治 理论创新 理论体系

---

2020年11月16日,中央召开全面依法治国工作会议,习近平总书记发表了重要讲话,此次讲话标志着习近平法治思想的形成。理解习近平法治思想的理论体系,要从它确立的重大意义开始,进而认识习近平法治思想的特征,深入思考为什么要全面依法治国、怎样全面依法治国这两个基本问题,并把握习近平法治思想中的辩证法和方法论。如此,才能理解在一个有着五千年文明史,经受苦难而今走向繁荣的东方大国,在实现中国特色社会主义现代化的道路上,对法治的深刻认识和独特实践。

## 一、习近平法治思想确立的重大意义

通常理论上认为习近平法治思想的产生有四个方面的重大意义。

首先是理论意义。“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。”<sup>①</sup>这句话深刻阐明了习近平法治思想的理论价值,回答了习近平法治思想和马克思主义法治理论之间的关系。习近平法治思想是两者结合的最新产物,是当代的马克思主义法学,也是世界的马克思主义法学。其次是实践意义。习近平法治思想是全面依法治国的根本遵循和行动指南。全面依法治国的工作千头万绪,其总的指导思想和行动准则就是习近平法治思想。然后是政治意义。“习近平法治思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分”。<sup>②</sup>这句话蕴含着一种逻辑关系,即习近平新时代中国特色社会主义思想是通过修改《党章》和《宪法》被确立为党和国家的指导思想,而习近平法治思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,因此其也是党和国家的指导思想。这句话表明了习近平法治思想的政治地位,因此,习近平法治思想不仅适用于法治领域,同样适用于治党、

---

\* 中国法学会副会长,中国政法大学教授。

① 王晨:《习近平法治思想是马克思主义法治理论中国化的新发展新飞跃》,载《中国法学》2021年第2期,第5-19页。

② 前注①,王晨文。

治国、治军、内政、国防、外交,也适用于政治建设、经济建设、社会建设、文化建设和生态文明建设。除上述三个意义之外,习近平法治思想还具有世界意义。理论界认为,习近平法治思想汇聚了中国这个东方古国五千年的智慧,是能够代表中国法治文明走向世界的一种思想。在世界法学知识宝库中应当有中国的篇章,习近平法治思想便是中国篇章的代表,能为其他尚未走上现代化道路的国家,即所谓的“南方国家”提供一种新的借鉴、新的选择。

在特征上,习近平法治思想具有时代性、实践性、创新性、体系性。

第一,习近平法治思想具有时代性的特征。许多共产党人的先辈们都是学习法律出身。马克思毕业于柏林大学法律系,恩格斯生于律师世家,列宁先后在喀山大学和圣彼得堡大学攻读法律。毛主席也曾学习过法律,其在长沙进入的第一所学校是警察学校,然后前往法律学校就读,最后才进入湖南第四师范学校就读(后并入湖南第一师范学校)。马克思主义经典作家为人类法治发展作出了巨大贡献。马克思的最大贡献在于创立了马克思主义法学。和以往法学相比,马克思主义法学最大的不同在于它是批判法学,揭示了法的本质。在《共产党宣言》中,马克思和恩格斯说道:“正像你们的法不过是奉为法律的你们阶级的意识。”<sup>③</sup>法是统治阶级意志的体现的原理正是从这句话中揭示出来的。马克思和恩格斯紧接着说道:“你们这种意志的内容是由你们阶级所处的物质生活条件所决定的。”<sup>④</sup>这又阐明统治阶级意志产生的根据。物质生活条件是生产力和生产关系的总和,也即经济基础,所以统治阶级的意志就是法律的内容,这也就决定了法体现的是统治阶级的意志,而不是别人的意志。列宁是第一个把马克思主义法治理论初步运用于无产阶级政权的人。他在苏维埃建立初期,用其法学知识为政权起草了第一部法律——《告工人、农民、士兵书》,这不仅是苏维埃的第一部法律,也是马克思主义法治理论第一次付诸实践。毛主席对我国法治主要做出三方面的贡献。第一个贡献在于废除了“伪法统”。毛主席在1949年发表名为《将革命进行到底》的元旦社论,当时党内很多高级领导干部认为“将革命进行到底”就是打过长江去,把红旗插到南京总统府上,但毛主席的想法截然不同,他的“将革命进行到底”是要废除国民党的“六法全书”,即废除“伪法统”。1949年3月国共谈判,毛主席向周恩来总理面授机宜,“只要废除了伪法统,废除了国民党的‘六法全书’,一切都可以谈”。与此同时,蒋介石向张治中和邵力子也面授机宜,“只要给我们保留下法统,保留好‘六法全书’,一切都可以谈”。这便注定这场谈判必定破裂。因此,在谈判之前中共中央就起草发布了党内标题用字最多,但内容又非常简短的一份文件,即《中共中央关于废除国民党〈六法全书〉和确定解放区司法原则的指示》。毛主席作出的第二个贡献在于建立合法政府、合法政权。新中国成立后建立的政府必须是合法政府,这就需要法律的规定赋予其合法性。1949年的政治协商会议通过了临时性宪法《共同纲领》,据此产生中华人民共和国中央人民政府,所以共产党的政权是合法政权。毛主席对我国法治作出的第三个贡献在于政权产生以后,其对法治非常重视,制定了一系列法律,所以他又是新中国法治的奠基人。

习近平法治思想不再需要像马克思那样去揭示法的本质,不再需要像列宁那样对马克思主义法治理论进行初步实践,也不再需要像毛主席那样打碎旧的法律,习近平法治思想要解决的问题是当下中国法治最大的课题。习近平总书记概括中国法治现今的两大问题:“第一个问题是认识问题,为什么要全面依法治国?第二个问题就是实践问题,怎样全面依法治国?”<sup>⑤</sup>习近平总书记有时将二者合一,称为“如何在法治的轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化”,习近平法治思想就是围绕这

③ 马克思、恩格斯:《共产党宣言》,载中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编:《马克思恩格斯文集》(第2卷),人民出版社2009年版,第48页。

④ 前注③,马克思、恩格斯文。

⑤ 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,第4-15页。

个问题展开的。

第二,习近平法治思想具有实践性特征,其来自于实践,经过实践检验,又指导实践。马克思的法治思想不是从实践中得来的,他与恩格斯最大的遗憾在于创立了马克思主义法治理论却从未将其应用于实践;列宁也留下了遗憾,他将理论和实践进行初步结合,却碍于枪伤中风而搁置,在病床上度过了人生最后两年;毛主席也有遗憾,他为我们创立了法治理论,但却有所反复。而习近平法治思想的一切都来自于实践,一切经过实践检验,一切又高于实践,如今又回过头指导中国的法治实践。所以实践性特征就成为习近平法治思想的本体性特征。

在中国共产党 102 年的历史里,习近平总书记是唯一一个既做过村支部书记、县委书记,又历经地委书记、市委书记、省委书记,最后成为党的总书记的人。独特的任职经历使他拥有丰富的县域治理经验、省域治理经验和国家治理经验。当把这些经验上升为理论时,就产生了习近平法治思想。习近平总书记在正定工作期间对于如何处理社会治安问题作出了大量的论述,其中县委书记亲自接访就是他创造的先例。2003 年习近平总书记于浙江任职时又创造了省委书记亲自接访的先例,提出了法治浙江和平安浙江的思想。从县委书记亲自接访到省委书记亲自接访,从枫桥经验到新时代枫桥经验,当习近平总书记成为党的领导人后,他将浙江经验 1.0 版本升华为 2.0 版本,又提出法治中国、平安中国的思想。因此,这些都印证了习近平法治思想是从实践中来的。

第三,习近平法治思想具有创新性特征,而且创新性是习近平法治思想最显著的特征。已出版的《习近平法治思想概论》是中央马克思主义理论研究和建设工程的重点教材,现已在全国 1400 所大学中得到广泛使用。而目前准备编纂的《习近平法治思想大词典》,纳入入典的必然是新词条,每一个新词条都能表明习近平法治思想的创新性。由此可知,习近平法治思想中原创的概念、原创的理念、原创的实践以及原创的措辞俯拾皆是。习近平总书记非常重视四个领域的创新,常常提醒党内高级领导干部这四大领域的创新尤为重要。

首先是一个字的创新,从“法制”到“法治”。法学界将其分别称为“刀制下的法制”和“水治下的法治”,这一字之改完成于 2018 年习近平总书记亲自主持的第五次修宪。当时《宪法》“序言”中使用的是“健全社会主义法制”,习近平总书记提出一定要将其修改为“健全社会主义法治”。第五次宪法修正案通过之后,习近平总书记曾做评价:“一字之改预示着我们党对法治规律性的认识,实现了一次历史性的飞跃。”一字之差的创新,它的价值到底在哪里?这就需要区分“刀制下的法制”和“水治下的法治”的四个不同。<sup>⑥</sup>

其一是历史产生的不同。法制非常古老,而法治较为年轻。史书记载,法制在中国有 5000 年左右的历史,夏有乱政而作禹刑,商有乱政而作汤刑,周有乱政而作九刑。至于夏朝之前是否存在法制,法学界和史学界的认识不完全一致。习近平总书记在讲中华民族历史时常用三个数字表述:第一,我们民族的历史有多长? 100 万年。第二,我们文化的历史有多长? 1 万年。第三,我们文明的历史有多长? 习近平总书记经常讲的是 5000 年。对于一个国家是否进入到文明作出判断具有国际标准:第一个标准为是否有城邦生活。大量的考古挖掘出土的证据证明中国有 5000 年以上的城邦生活,例如良渚文化遗址、山西的陶寺文化遗址、陕西的石峁文化遗址、河南的贾湖文化遗址、山东的两城文化遗址。第二个标准为是否有法律。史书曾记载“防风氏后至,禹杀而戮之”<sup>⑦</sup>,部落和部落之间征战时,首领迟到也会被处以斩刑,这就是中国最古老的刑法。此外,我们祖先早已形成了对天的崇拜、对祖宗的崇拜,这些崇拜演变为后来的祭祀,而祭祀就需要仪式,仪式便是法律。因此,中国的法制有 5000 年的历史。第三个标准为是否有文字。中华民族最古老的文字并非甲骨文,而是陶文。现中国

<sup>⑥</sup> 徐显明:《习近平法治思想中的思维创新、理论创新、制度创新和实践创新》,载《山东人大工作》2022 年第 8 期,第 58-59 页。

<sup>⑦</sup> 语出自《国语·鲁语下》。

最古老的文字丁公陶文就收藏于山东大学博物馆,据考证其出现的时间为距今 4300 年左右。以上三个要素中,最不可或缺的就是法制。从世界法制史范围的角度看,产生法律最早的国家是埃及,距今 7000 年左右。第二是中国,距今 5000 年左右。第三是两河流域,出土了最完整的《汉谟拉比法典》,距今大约 4300 年。因此,法制非常古老,但是法治进入中国只有约 100 年的历史,尚属“年轻”。法治的产生需要两个条件:一为市场经济,二为民主政治。只有两者兼具才能产生法治。

其二是表现形态的区别。法制是以立法为中心的,制定了法律便产生了法制,因此法制往往是以静态的方式出现。湖北云梦睡虎地出土的秦简证实了秦代法律的存在,这便是静态的法律。但法治是以法律的实施为中心,以动态的形式出现。习近平总书记指出:“法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。”<sup>⑧</sup>法律的实施是习近平法治思想中重要的一环。

其三是价值观的区别,这一区别较为重大。法制没有价值观的要求,善法、恶法皆为法。法制只要求严格依法办事,而不管法本身的好坏。而法治则要求必须是“良法善治”,这是习近平总书记在党的十八届四中全会中发明的新概念。这一结论是人们在“二战”结束之后得出的。“二战”结束以后有两场著名的审判,一场是东京审判,主要为了查明案件事实,寻找发动侵华战争、太平洋战争、袭击珍珠港的幕后黑手,从而达到美国的目的。另一场是纽伦堡审判,600 万犹太人被希特勒屠杀的事实人尽皆知,但开庭时所有被告都认为自己无罪,并以同一个理由为自己辩护,即“执行法律的人应当受到法律的保护,而不应当受到法律的追究”。这是一句古老的法律谚语,直至今日我们仍然信奉这句法治信条。纽伦堡审判被迫休庭,法官们围绕“希特勒制定的法律是不是法律”这个问题进行辩论。希特勒通过制定并实施三方面的法律完成了对 600 万犹太人的屠杀。第一是关于“身份识别”的法律,即《关于犹太人标记的警察条例》,要求犹太人必须佩戴其信奉的犹太教的符号——六角形大卫盾,从而将其从人群中识别出来。这部法律实质上剥夺了犹太人的人格尊严,让犹太人在人群中变为少数。这也恰为世界法治提供了经验,即人一旦变为少数,容易被差别对待、剥夺尊严。第二是在“水晶之夜”后,颁布了数十项旨在“剥夺犹太人财产和谋生手段”的法律。希特勒因家境贫穷未曾接受过大学教育,作为一个拥有绘画天赋的天才,他最痛恨的便是富有的犹太人。因此,他从小便立志“要让所有的犹太人变成提着空箱子在街上游走的乞丐”,所以制定了剥夺犹太人财产的法律,随后如其所愿。第三是关于“强制劳动”的法律,其规定 16 岁以上的犹太男子每天要工作 16 小时以上。这项法律制定的目的是摧毁犹太人的身体,使其丧失反抗能力。影视资料中犹太男性往往骨瘦如柴,这便是实施强制劳动法律的结果。希特勒是一个法治主义者,通过法律屠杀了 600 万犹太人。因此,如果认定希特勒制定的三项法律就是通常所讲的法律,那么就要宣告被告人无罪。但如果宣告被告人无罪,600 万被屠戮的生命的正义又由谁来恢复?此时就需要法治理论作为指导。恰逢此时德国新古典法学家拉德布鲁赫出版了《法律价值的相对主义》,其将法律分为“法上之法”和“法下之法”。“法上之法”的特征就是维护人的尊严、促进和保障社会的公平正义、尊重和保障人权。不符合上述特征的法称为“法下之法”,法下之法的特征是剥夺人的尊严、制造社会不公、践踏人的人权。书中得出结论:法上之法为善法,法下之法为恶法,恶法非法也。该思想统一了法官们的认识,即被告的辩护不成立,他们执行的并非法律,而是一种罪恶。<sup>⑨</sup>纽伦堡审判给人类留下了三笔财富。第一,法律是有价值观的,并不是所有的法律都能成为善法,而只有善法才被称作法。所以促进保障社会公平正义便成为所有法治共同的价值观。第二,法治分为形式法治和实体法治。如果说希特勒是法治主义者的话,那么他就是一个形式法治主义者。形式法治的特点是严格依法办事,而不管法的价值如

⑧ 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。

⑨ [德]古斯塔夫·拉德布鲁赫:《法哲学导引》,雷磊译,商务印书馆 2021 年版。

何。实体法治需要维护人的尊严、促进社会公平正义、尊重和保障人权。第三,并非所有的法都可以叫做法,恶法非法也,一定要建立法的善恶观,要用法的价值来判断法。这三笔财富被写进《联合国宪章》和《世界人权宣言》,在1959年的德里世界法律大会又被重申。正如习近平总书记如今所作的概括:“所谓法治必须是良法善治。”<sup>⑩</sup>这便是法治和法制的第三个区别。

法治和法制的最后一个区别是处理与权力之间关系的方式不同。法制在处理与权力之间关系的时候,往往落入下风,会产生“权大还是法大”的问题。经常出现以权压法的情况,法律沦为权力的工具。而法治具有一个特有功能——监督和制约公权力。因此,法治可以将权力装进制度的笼子里,将权力装进法律的笼子里。

这就是“一个字的创新”,理解法制与法治的四个区别,便能够理解习近平总书记对法治作出如此高评价的原因。

习近平总书记重视的第二个创新是从“旧十六字方针”到“新十六字方针”。“旧十六字方针”,即“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”中有董必武先生的卓越贡献。董必武先生是第一代领导集体中真正法科出身的人,毕业于私立日本大学法学部,回国后在武汉开办律师事务所。他以律师的身份参加第一次党代表大会,之后在党内一直分管政法工作。1956年党的第八次代表大会上,董必武代表中央作关于法制的发言,其发言稿前后改了四次,最后将法制概括为八个字,“有法可依,有法必依”。此八字后来被毛主席称作法制建设的八字方针。党的十一届三中全会上,邓小平同志在董必武先生提出的八个字的基础上又增加了八个字“执法必严,违法必究”,由此形成了新时期法制建设的总方针。党的十八大以后,习近平总书记发现旧十六字中关于法制运行环节中司法和守法的空缺,因此在旧十六字的基础上进行理论和实践创新,形成了“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的新十六字方针,将全面依法治国的四个核心环节囊括其中。

习近平总书记重视的第三个创新是从依法治国到全面依法治国。依法治国中设定的各种关系仅涉及到国家与公民、国家与社会,但缺乏有关依规治党的内容。党的十八届四中全会上,习近平总书记第一次把依规治党纳入到中国特色社会主义法治体系当中,由此全面依法治国便包含了依规治党。邓小平曾言:“办好中国的事情关键在党。”<sup>⑪</sup>习近平总书记找到了治国理政新的逻辑起点,发展了这句话,即“治国必先治党,治党务必从严”。<sup>⑫</sup>党的十八届四中全会将依规治党纳入到中国特色社会主义法治体系,才能称之为全面依法治国。这就是重大的观念创新,重大的逻辑起点的创新,重大的实践创新。

习近平总书记重视的第四个创新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,这两个不同的体系预示着重大的理论创新。四个领域的创新中,习近平总书记最为重视的便是具有原创性的中国特色社会主义法治体系。这个概念在西方与中国以往的教科书和论文当中都没有出现过,是党的十八届四中全会上的一次重大理论创新。全面依法治国工作千头万绪,总要有一个纲、有一个总抓手,习近平总书记认为建设中国特色社会主义法治体系就是纲、就是总抓手,其他都是目。<sup>⑬</sup>与此同时,全面依法治国的目标也需要进行调整。过去讲依法治国的目标是建设社会主义法治国家,而对全面依法治国的目标,习近平总书记用两句话表述:“建设中国特色社会主义法治体

<sup>⑩</sup> 参见习近平:《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。

<sup>⑪</sup> 参见邓小平:《在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点(1992年1月18日-2月21日)》,载《邓小平文选》(第三卷),人民出版社1993年版,第380页。

<sup>⑫</sup> 习近平:《不忘初心,继续前进》(2016年7月1日),载习近平:《习近平谈治国理政》(第二卷),外文出版社2017年版,第44页。

<sup>⑬</sup> 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111-112页。

系,建设社会主义法治国家。”<sup>⑭</sup>通过建设中国特色社会主义法治体系,来实现建设社会主义法治国家的目标,二者之间为递进关系。全面依法治国,目的是在法治的轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化,这其中必然有一个骨干工程,就是建设中国特色社会主义法治体系。

笔者认为,中国特色社会主义法治体系还可以概括为“一纲五目”。“一纲”是中国特色社会主义法治体系,“五目”是指上述法治体系项下的五个子体系。此外,也可以将其称为“一厦五柱”。社会主义法治国家是一座大厦,大厦下面有五根柱子作为支撑。中国特色社会主义法治体系里寄托着习近平总书记许多重大的理念和思想。当讲到中国特色社会主义法律体系时均指立法,主要包括四个部分:全国人大制定的法律、国务院制定的行政法规、地方性法规以及自治条例和单行条例等。由此形成内部协调、按法律部门进行划分的法律体系。当讲中国特色社会主义法治体系时,法律体系便成为法治体系的一个分支。习近平总书记指出,法治体系由五个子体系构成:第一,要形成完备的法律规范体系。法律体系和法律规范体系的区别在于范围扩大,凡是用国家强制力保证推行的所有规范,都要纳入这个体系。法律体系包括前述四个部分,法律规范体系则还包括中央军委制定的军事法规、国家监察委制定的监察法规、两高制定的司法解释以及政府部门制定的行政规章,进而形成了一个庞大的规范体系。第二,要形成高效的法治实施体系,即执法、司法和守法形成一个有机整体。第三,要形成严密的法治监督体系。监督体系是由中国共产党在新中国成立 74 年以来的执政经验概括总结得出,有两条涉及监督的经验:最有力的监督一定是党内监督;但最有效的监督一定是自上而下的监督。之所以要形成严密的法治监督体系,便是基于这两个原理。笔者认为,监督体系可以总结称之为“1+9”体系。“1”是以党内监督为统领,“9”是指九种不同的监督方式。一是人大的监督,包含对宪法实施的监督和对一府一委两院工作这两方面内容的监督。二是行政监督,行政监督的目的是实现政令统一。三是民主监督,是指人民政协所进行的协商监督。四是国家监察委员会的监督。监察不同于以往所有的监督,其不对具体的工作和事项进行监督,只监督手中握有公权力的个人,即不对事只对人。五是审判监督,最高人民法院、上级人民法院通过案件进行监督。六是人民检察院的法律监督。七是审计监督。八是舆论监督。最后是人民群众控告兼具社会监督。以上监督形成“1+9”的监督体系,称之为严密的法治监督体系。第四,要形成有力的法治保障体系。法治保障体系涉及五个内容,党的领导是政治保障,从中央到基层形成的依法治国的专门领导机构是组织保障,习近平法治思想是思想保障,最重要的是队伍保障,习近平总书记将其视为全面依法治国的基础和关键,最后法治工作现代化是条件保障。第五,要形成完善的党内法规体系。将依规治党、从严治党纳入到中国特色社会主义法治体系,由此形成了中国特色社会主义法治体系的最终概念。

以上四个领域就是习近平总书记特别重视的创新领域,创新性就是习近平法治思想最显著的特征。

第四,习近平法治思想具有体系化的特征。作出一个新判断时,至多可以称之为观点;当有一系列的新判断时,也就是有了一系列新观点。如果这些新观点内部能够协调一致,就可以将其升华为理论,理论只有体系化之后才能上升为思想。围绕着如何在法治的轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化,习近平总书记回答了几乎所有与之相关的问题,形成一个开放的体系,因此体系化就是习近平法治思想的外部特征。

## 二、为什么要全面依法治国

迄今为止,习近平总书记关于法治的重要讲话有 30 篇左右,通过梳理发现习近平总书记从四个

<sup>⑭</sup> 前注<sup>⑧</sup>,习近平文,第 93 页。

维度谈论了法治的重要性,也就是全面依法治国的原因。

第一个维度,从人类历史发展的一般规律来看法治。习近平总书记对法治发展的规律有四个重要认识,有时也称为四个重要发现。第一个发现,法治是文明和野蛮分野的标志,以法治作为判断野蛮状态或文明状态的标准。为此,习近平总书记引用美国法学家埃德加·博登海默的一段话:“人类过去的一切发明都在证明人能够征服自然,但人自从学会了征服自己,也就是学会了法治,人类才走入了文明。”第二个发现,习近平总书记深刻阐明“人类的政治史无非就是人治和法治关系的历史”,<sup>⑮</sup>两者的关系此消彼长。前文论述“法制”和“法治”的区别时,习近平总书记认为一字之改预示着我们党对法治规律的认识实现了一次历史性飞跃,同样也揭示出这个规律:人类的法治演变就是经历了从法制到法治的过程。第三个发现非常重大,习近平总书记发现当今世界上所有的发达国家无一例外都是法治化国家,所以法治是现代化的重要标志。党的二十大报告中出现的中国式现代化理论是一个重大的理论创新,理论界甚至认为该理论创新可以和中国特色社会主义理论相提并论。习近平总书记在阐述中国式现代化时提到两个前提:中国式现代化一定有着世界各国现代化的共同特征,更有基于国情的中国特色。<sup>⑯</sup>关于世界各国现代化的共同特征,理论界并未做出系统的回答。笔者认为,现在所讲的现代化一定是以工业化为前提的现代化。工业化一定是现代化的首要特征,农业文明无法建成现代化国家。工业化预示着生产力的提高,预示着商品的丰富,因此市场化一定是现代化的第二特征。据此便可以理解党的二十大报告中的一个判断,“建设更高水平的社会主义市场经济”。<sup>⑰</sup>在商品面前,人人变得平等,社会治理的结构发生变化,所以民主化是现代化的第三个特征。党的二十大报告中两句话,“没有民主就没有社会主义”“没有民主就没有社会主义现代化”,<sup>⑱</sup>要让市场有效,要让民主健全,法治化一定是现代化的第四个特征。当第一个工厂产生的时候,劳动力一定来自农村。所以近代以来的社会变迁,实际上就是一个城市化的过程,在中国我们称之为城镇化,而城市化或者城镇化就是现代化的第五个特征。2022年,中国城镇化率第一次超过了65%,<sup>⑲</sup>但世界上最发达的20个国家的城市化率平均超过了94%。此外,第四次工业革命带给我们今天的智能化、信息化,便是现代化的当下特征。所以,以上“六化”就是世界各国现代化的共同特征,其中包含法治化,这是习近平总书记的重要发现。

此外,习近平总书记站在人类历史发展的规律上,还发现了一个有趣的现象,“即使经济上搞上去了,但是如果没处理好人治和法治之间的关系,迟早还要落下来,还会掉入这样或者那样的陷阱当中”。<sup>⑳</sup>习近平总书记两次以阿根廷举例,上世纪三四十年代,阿根廷是最发达的八个国家之一,人均GDP是日本的三倍。笔者第一次去布宜诺斯艾利斯见到七九大道时颇为震惊,七九大道修建之初模仿的是香榭丽舍大街,但是建成以后三倍宽于香榭丽舍,是一条有着三十二车道的二百米宽的马路。但是现今的阿根廷是一个发展中国家,人均GDP低于中国,落入了中等收入陷阱。当把人力资源、环境等要素长期投入生产之后,如果不能完成科技上的更新换代,那么发展就会长期停滞,而这个长期停滞就是中等收入陷阱。从前讨论中等收入陷阱总是从经济上、环境上、生态上、人口红利上来讲,但是习近平总书记换了一个角度指出,如果没有处理好人治和法治之间的关系,同样会落入中等收入陷阱。阿根廷就是军政府上台以后在长达五十年的时间里“要人治不要法治”,一个好端

<sup>⑮</sup> 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12页。

<sup>⑯</sup> 习近平:《中国式现代化是强国建设、民族复兴的康庄大道》,载《求是》2023年第16期,第4-8页。

<sup>⑰</sup> 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,人民出版社2022年版,第29页。

<sup>⑱</sup> 前注⑰,习近平书,第37页。

<sup>⑲</sup> 国家统计局:《中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报》,载《人民日报》2023年3月1日,第9版。

<sup>⑳</sup> 前注⑮,习近平文。

端的国家就此遭受摧残。因此,从人类历史发展一般规律来看,习近平总书记得出结论:“法治是人类社会迄今为止治国理政最好的方式。”

第二个维度,从国际共产主义运动史的教训入手看法治。习近平总书记列举了两个例子。第一个例子是前苏联,他指出:“斯大林破坏法治这种情况在英国、法国和美国是不可能发生的,而斯大林之后的历任苏共领导人都都是要人治不要法治。”赫鲁晓夫曾经有一段时间是例外,在任职苏共总书记期间一直反对斯大林,但是当政权稳固以后也开始讲特权,要人治不要法治。其后的领导人如勃列日涅夫、安德罗波夫、契尔年科,都是要人治不要法治。当戈尔巴乔夫接手苏共最高领导权后面临两个选择,一是像他的前任一样,另一个选择就是改造苏共。但是当他认真研究苏共历史和现状之后,发现其已是一个“烂透了的西瓜”,一戳便破,最终导致两千多万人的大党轰然倒塌,这就是要人治不要法治的结果。习近平总书记举的这个例子让人感受至深,一个执政党如果要人治不要法治,就有可能导致亡党。习近平总书记举的第二个例子是南斯拉夫。他曾两次提起:“铁托是个了不起的人物,他在南斯拉夫人民心中的地位,正像毛主席在中国人民心中的地位一样,无比崇高,而铁托没了,南斯拉夫也就没了。”<sup>①</sup>2014年习近平总书记第一次提及南斯拉夫时,其一分为三;九年之后的今天,南斯拉夫已经一分为七。习近平总书记举的这个例子引人深思,一个国家如果要人治不要法治,有可能导致亡国。据此,他得出结论:“为我们子孙万代谋,为国家长治久安计,要选择法治。”<sup>②</sup>正如习近平总书记在中央党校讲话时强调:“我们共产党人搞法治,不是搞给某些人看的,也不是为了博得西方的掌声,我们是真心实意搞法治。”

第三个维度,从自身执政的经验教训出发得出结论,要选择法治。新中国有74年的历史,按照法制史可以分成四个阶段:第一个阶段是从1949年到1956年,这七年党特别重视法制,1950年制定了第一部法律《婚姻法》,其后出台第二部法律《土地改革法》,到年底出台第三部法律《工会法》,工人阶级参与工厂管理,成为领导力量就是由《工会法》规定。数据显示,七年间中央制定法律法规731件,形成了一个初步的法律体系,这其中最重要的立法是“五四宪法”。1953年底,抗美援朝战争结束,大家一致认为毛主席一定会把主要精力放在国民经济的恢复上,事实却截然不同。毛主席最先考虑的是制定《宪法》。毛主席从北京出发,到达杭州后用七十七天完成了《宪法》初稿。有人称这部宪法应该称为“毛泽东宪法”,它的孕育胎腹之地在杭州,出生登记之地在北京,现五四宪法史料纪念馆设在杭州,已经成为宪法教育的国家基地。因此,这七年间党特别重视法制,此时工业基础初步形成,制度体系初步形成,外交上打败世界上最凶恶的敌人,完成了抗美援朝的立国之战。其后长达二十年的时间里,前十年是徘徊,后十年是破坏。所以习近平总书记两次指出,这一阶段是“殷鉴不远,教训极其惨痛”。<sup>③</sup>第三个阶段为党的十一届三中全会到十八大之前,这段时间是法制的重构与恢复时期。这三十年里,我国法治取得的最大成就是建成了中国特色社会主义法律体系。这是以吴邦国委员长向全国人大作报告的形式向世界宣布的。党的十八大以来进入到第四个阶段,全面依法治国的新时代。针对这四个时期,习近平总书记作出概括:“我们党什么时候重视法治,法治昌明,我们便国泰民安,我们党什么时候忽视法治,法治松弛,我们便国乱民怨。”<sup>④</sup>法治兴则国家兴,法治衰则国家乱,为什么要全面依法治国?由党自身的经验教训便可得出结论。

最后一个维度是用法治的一般原理来说明法治的重要性。党的十八届四中全会上,习近平总书记发表重要讲话时一口气列举了中国当下存在的二十多个问题,由此发出疑问,解决这些问题的出路在哪里?党的工具箱里有若干工具,有政治的工具,有经济的工具,有党纪的工具,甚至还有暴力的工

<sup>①</sup> 前注⑤,习近平文,第12-13页。

<sup>②</sup> 前注⑤,习近平文,第8页。

<sup>③</sup> 前注⑤,习近平文,第8-9页。

具,但习近平总书记认为这些工具和法治相比,还是法治靠得住。解决中国当下问题的出路还是要靠法治。党的十八届四中全会的闭幕式上,时值2014年四个全面的战略布局形成,习近平总书记提及四个全面的战略布局的相互关系时这样阐述:“全面建成小康社会(现已实现并转化为第二个目标,即全面建设社会主义现代化国家)具有目标性,全面深化改革具有动力性,全面从严治党具有引领性和关键性。”但是当他讲到全面依法治国时提出三个特性,第一具有整体性,第二具有基础性,第三具有保障性,没有全面依法治国,其余三个全面是无法实现的。<sup>24</sup> 习近平总书记深刻阐明了四个全面中全面依法治国的特殊地位,运用的便是法治原理。

2018年8月23日,中央召开全面依法治国委员会第一次会议,习近平总书记参加会议并发表重要讲话,概括出了法治作用的九字箴言:固根本、稳预期、利长远。<sup>25</sup> 九字箴言已被写入党的二十大报告当中,体现了法治的原理,习近平总书记深刻揭示出法治的最大价值就是给人以预期。他于浙江任职之时,是第一个提出市场经济就是法治经济的书记,这个判断直至今日也不过时。在中央全面依法治国工作会议上,习近平总书记又作出一个新判断:法治就是最好的营商环境。<sup>26</sup>

笔者曾有疑惑,香港是公认的世界金融中心,现在世界三大金融中心是“纽伦港”(纽约、伦敦、香港),东京为何不能成为金融中心?东京银行林立,但却没有一个国家认为它是金融中心。法兰克福是欧元的发行地,欧元在世界货币流通体系当中占23%的比例,仅次于美元,但是也没有人认为法兰克福是世界金融中心。细究其因,这一疑问和法治之间有着密切的联系。世界上所有的金融中心所处的地区实行的都是英美法系,大陆法系的国家无法建成金融中心,这便是法治的作用,所以法治就是最好的营商环境,香港已经给出了回答。香港最大的社会价值就是法治,没有法治就没有香港今天的地位。

### 三、怎样全面依法治国

怎样全面依法治国?这就是习近平总书记讲的十一个坚持。十一个坚持的关系并不是并列的,其中前三个坚持具有总括性、根本性,后八个坚持具有单向性。

首先是坚持党对全面依法治国的领导。坚持党的领导是中国的法治和西方的法治最大的区别,习近平总书记将其称为方向问题、根本问题。<sup>27</sup> 梳理习近平总书记关于党和法相互关系的论述,笔者将其总结为“一二三四四”。一是“一个根本”或“一个灵魂”,党的领导是中国特色社会主义法治的根本保证。<sup>28</sup> 或者说,党的领导是中国特色社会主义法治之魂。<sup>29</sup> 二是“两个必须”,第一个“必须”是社会主义法治必须坚持党的领导,即两者在根本上是一致的。第二个“必须”是党的领导必须依靠社会主义法治,<sup>30</sup>这是党的十八届四中全会上又一个重大的理论创新。笔者认为可以从四个方面对“依靠”进行理解,相应的结论就是:在中国共产党执政74年的今天,离开了法治便无法执政。第一个依

<sup>24</sup> 习近平:《把全面依法治国放在“四个全面”战略布局中来把握》(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145页。

<sup>25</sup> 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227页。

<sup>26</sup> 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。

<sup>27</sup> 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。

<sup>28</sup> 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。

<sup>29</sup> 前注<sup>5</sup>,习近平文。

<sup>30</sup> 前注<sup>8</sup>,习近平文,第91页。

靠,中国共产党的领导地位依靠宪法、法律来肯定和固定。2018年修宪,最重要的修改就是把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”这句话写入宪法正文当中。宪法序言里曾四次出现党的领导,一些别有用心的人理解宪法序言时断言,“中国的宪法序言用的都是叙述句,因此只是进行了一次历史陈述,并没有在其中设立权利和义务,所以不具有刚性,不具有约束性”,进而得出的结论就是宪法序言不具有宪法效力。事实上,从“五四宪法”一直到“八二宪法”,每一部宪法都有序言,序言作为宪法的有机组成部分,其中的每一个标点符号都具有宪法效力。显然,作出上述解释的人是别有用心,其最终目的就是指向党的领导。论证宪法的序言没有宪法效力,实际上是在讲中国共产党的领导不具有法律效力。因此,2018年宪法修订时便有针对性地回答这个问题,把中国共产党的领导第一次写进宪法的正文当中。迄今为止我国写有“中国共产党领导”的法律一共有二十八部,所以党的领导地位依靠宪法、法律来确立,这是第一个依靠。第二个依靠,中国共产党的主张依靠法律来表达。过去党的主张常常通过纲领、口号的形式发布,例如中国共产党专门开会研究确定“五一劳动节”的口号,这便是党的主张;建立政权以后,在初始阶段党尚未完全习惯法治的形式,主要依靠政策来表达党的主张;在党学会依法执政以后,现今主要依靠法律来表达党的主张,这就是第二个依靠。第三个依靠,党的主张依靠法律来推行。法律具有强制力,通过法律推行主张就可以使党的主张变成全社会的一体行动。最后一个依靠,中国共产党的领导地位依靠法律来捍卫,所以党的领导必须依靠社会主义法治。三是三个统一。第一,把依法治国的基本方略与依法执政的基本方式统一起来。这个统一涉及到主体理论,因为依法治国的主体是人民,依法执政的主体是党,理论要求这两个主体要高度统一,这实际上也是要求党始终要代表最广大人民的根本利益。第二,把党总揽全局、协调各方,与各方依法依章程履行职能、开展工作统一起来。党并不代行各方的工作,党的领导现在可以精准地概括为八个字:总揽全局,协调各方。而同样由宪法赋予其地位并要求其依法履行职能开展工作的,如全国人大、军委、国务院、国家监察委和两高、政协以及工联、青联、妇联等单位则都要在党的统揽和协调之下,依章程履行职能开展工作。第三个统一,把党领导人民制定法律,保证法律实施与党也在宪法、法律范围内活动统一起来。因此,党也没有超越宪法和法律的特权。四是处理党法关系的四门艺术,即“四善于”。第一,善于把党的主张通过法定程序上升为国家意志,这就是立法问题。<sup>①</sup>第二,善于把党组织推荐的人选通过法定程序任命为国家机关领导人员。<sup>②</sup>党管干部需要法治化、程序化。第三,善于运用国家机关来实现党对国家和社会的领导。<sup>③</sup>该理论回答了中国共产党究竟是在政权里边还是在政权外边的问题。党在政权里边,所以党并非通过直接向社会发号施令的方式来领导国家和社会,而是运用国家机关来领导国家和社会。最后是要善于运用民主集中制来维护党中央的权威,实现党和国家的团结统一。<sup>④</sup>通过以上“一二三四”,最后落实在“四个方面”,即党领导立法,党保证执法,党支持司法,党带头守法。所以“一二三四四”就是党法关系的回答,这是全面依法治国的根本保证。

第二,坚持以人民为中心。坚持以人民为中心有四个核心要求:第一个要求,人民是依法治国的主体。反过来说,就是不要把人民当作依法治国的客体,依法治国不是依法治民。2003年吴邦国委员长曾作出一个精辟的论断:“依法治国不是依法治老百姓,正好相反,依法治国是依法治官。”这其中涉及到一个理论,即人民是主体,人民拿着法律来治理国家的公权力,而公权力恰恰掌握在领导干部手里,所以依法治国如果以人民为主体的话,它的逻辑结论就是依法治官。第二个要求,法律面前

<sup>①</sup> 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71页。

<sup>②</sup> 前注<sup>①</sup>,习近平文。

<sup>③</sup> 前注<sup>①</sup>,习近平文。

<sup>④</sup> 前注<sup>①</sup>,习近平文。

人人平等。所谓人人平等,不仅仅是指公民和公民之间,它包含了所有守法的主体都是平等的,因此没有任何人在法律面前享有特权。第三个要求是体现法治的价值观——追求和保障公平正义。习近平总书记于2012年12月4日第一次向司法提出公平正义,他指出:“让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。”<sup>⑤</sup>后来习近平总书记针对立法提出“让人民群众在每一项法律制度中都感受到公平正义”,第三次又进而扩大范围指出“让人民群众在每一个执法决定中都感受到公平正义”。<sup>⑥</sup>因而不论立法、司法,还是执法,都要追求公平正义,都要让人民群众感受到公平正义。此次党的二十大报告第一次出现了“围绕、促进和保障社会公平正义”,<sup>⑦</sup>将公平正义作为法治所有环节共同的价值观。以人民为中心的最后一个要求,就是尊重和保障人权。习近平总书记强调:“全面依法治国的本质要求是依法保障人民的权益,应当落实在人民权益受保障上。”十九届中央政治局第三十五次集体学习的主题是建设中国特色社会主义法治体系,第三十七次集体学习的主题是尊重和保障人权,这也是中国共产党历史上中央政治局第一次集体学习尊重和保障人权。尊重和保障人权揭示了全面依法治国的本质要求。

第三,坚持中国特色社会主义法治道路。习近平总书记深入研究东西方的道路问题。针对西方道路,他以英国为专门研究对象,发现了英国法治道路的三个特点:第一个特点是内生性。和德国、法国、意大利、瑞典等国家受罗马法的影响不同,英国并非是在罗马法复兴时期产生法律,其法律都是内生的,即由本民族的习惯、做法汇聚而成。第二个特点是渐进性。英国的法律是逐渐演进的,演进的起点在1215年的《自由大宪章》(Magna Carta)。《自由大宪章》用拉丁文写成,目前为止世界上仅存三份,英国两份,美国一份,这便是英美法系的源头,慢慢演进至今。针对这个特点,习近平总书记表明:“我们的法治并不能像英国这样慢慢演进,八百年的历程等不得。”第三个特点,英国的法治是王权跟贵族权力斗争的结果,英国人民没有发挥作用。《自由大宪章》就是王权和贵族权力斗争妥协的结果。因此,习近平总书记深刻阐明:“我们不能走英国的法治道路。不让人民发挥作用,我们的法治就不是人民的法治。”

将目光转向东方,日本、韩国、新加坡三个国家也是法治国家,其法治道路同样具有共同性。习近平总书记作出以下概括:第一,他们的法治无一例外都是移植得来而非内生。以日本的法治为例,明治维新之前移植中国法,明治维新开始移植德国法,二战结束以后移植美国法。移植式的法治是这三个国家的共同特点。第二,人民没有发挥作用,都是自上而下强行推行。最典型的例子就是新加坡。1965年新加坡是马来西亚的以华人为主体的一个州,后被马来西亚剔除,不得不独立成为一个新的国家。新加坡便从伦敦邀请李光耀成为其领袖。彼时李光耀正在伦敦开办律师事务所,是一位著名的大律师。一个新的国家建立面临的第一个问题就是适用什么样的法律。于新加坡而言从排他性的角度,中国的法律不能适用,马来西亚的法律也不能适用。李光耀称:“如果我做开国领袖的话,就用英国的法。”因此,新加坡现在的法律就是全盘从英国法搬运而来。第二个问题就是语言的选择。李光耀认为,第一语言一定要选择英语,第二语言可以选择汉语。由此可见,新加坡的法律是没有经过人民同意的,全凭李光耀自上而下推行实施。习近平总书记发现这几个东方国家的法治还有一个特点,即个别国家的法律是被人强加而成的。笔者到日本参加学术会议期间,两位日本宪法学者称日本是全世界唯一制定了和平宪法的国家。事实上日本宪法有两个小名,一为“牛栏宪法”,一为“麦克阿瑟宪法”。二战中东京受到轰炸,战争结束后只有一家饭店勉强可以营业,麦克阿瑟把这个饭店租下来,将饭店的大厅用门板子围成一个牛栏,圈禁了二十四来自美国的年轻人,其中只有一个是学法

<sup>⑤</sup> 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14页。

<sup>⑥</sup> 前注<sup>⑤</sup>,习近平文,第229页。

<sup>⑦</sup> 前注<sup>⑦</sup>,习近平书,第40页。

律的。麦克阿瑟给他们下达任务,在七天之内起草出日本宪法。二十四个人不辱使命,第七天宪法草案就被放到麦克阿瑟桌面上,麦克阿瑟看完以后在第九条上稍作修改,用最傲慢的态度摔给日本首相,让其回去通过。1947年5月3日这部宪法开始实施,直至今日一字未改,而在第九条中,麦克阿瑟夹带私货,规定日本国永久放弃以武力捍卫国家主权的权力,日本学者将其解释为和平条款,但是仅此一条就束缚了日本不得拥有军队,其军队只能称之为自卫队,且不得发动战争,这就是所谓的“和平宪法”。因此,日本凡是有所作为的首相,上台以后都会想方设法修改宪法,其中决心最大的就是安倍晋三。笔者曾于2015年拜访日本自民党总部,进门之后看到两幅标语,上联为“贯彻安倍经济学”,下联是“修改日本国宪法”。但是,安倍晋三任职12年,是任职时间最长的首相,但直至下台都没有触动宪法一根毫毛。只要美国人不同意,日本宪法便无法修改分毫,这也就为美国长期在日本驻军提供了依据。从冲绳到北海道,美国现有二十四军事基地皆受日本国宪法保护,所以日本宪法也被称为“麦克阿瑟宪法”。

日本、韩国、新加坡这些国家没有独立的文明史,其文明属于亚文明。中华民族具有独立的五千年的历史,中华法系在世界五大法系当中独树一帜。因此,习近平总书记指出:“我们不需要,也没有必要去走这些国家的道路,复制他们的法律,我们要走的道路是一条自我构建式的道路。”英国是演进式的道路,日本是移植式的道路,我们是自我构建式的道路,是将中国共产党自上而下的领导与人民群众的改革要求自下而上的推动相结合,进而走出一条中国特色社会主义法治道路。这条道路有三个核心要义:首先,坚持中国共产党领导,确保道路方向的正确性。其次,坚持中国特色社会主义制度,理论上所言的道路,实质上就是制度体系。坚持中国特色社会主义制度,就是坚持中国特色社会主义法治道路。再者,贯彻中国特色社会主义法治理论,通过学理说明和理论支撑使得中国特色社会主义道路保持其科学性。守住这三条,就能走出一条中国特色社会主义法治道路。

第四,坚持依宪治国,依宪执政。依法治国首先是依宪治国,依法执政首先是依宪执政。<sup>③</sup>近十年是“八二宪法”诞生四十多年来宪法实施的最好时期。这一时期发生了许多变化:第一,确立了宪法日。通过全国人大决定的方式,将每年的12月4日定为国家宪法日。第二,建立了宪法宣誓制度。公职人员就职时要进行宪法宣誓,这是履职的程序要求。该制度还可以进一步深化,人一旦宣誓,誓词在履职期间就具有刚性约束,如果背离了誓词,应当按照一定的法律制度追究其背誓的责任,有些西方国家甚至设有背誓罪。第三,建立了宪法监督的专门机构。全国人大法律委员会通过修宪改名为“宪法和法律委员会”,第一职责便是进行合宪性审查。至此,我国有了合宪性审查的专门机构。第四,激活了宪法中一些沉睡的条款。2015年迎来反法西斯胜利70年之时,全世界的目光聚焦中国,除展现国防武器外,中国共产党还做出了一篇依法治国与以德治国相结合的文章,主题最后选定了对参加过抗日战争、解放战争、抗美援朝战争、新中国成立以后维护国家主权安全统一的各种战争并尚且在监狱关押的人员,一律实行特赦。特赦制度是宪法制度,这是我国第一次运用八二宪法规定的特赦制度,宪法沉睡的条款自此也被激活。此外,还纠正了一批涉宪的案件。这贯彻了依法治国首先是依宪治国的思想。

第五,坚持在法治的轨道上实现国家治理体系和治理能力现代化。这个坚持重在更新观念。习近平总书记2017年5月3日在中国政法大学视察时强调:“这个问题预示着重大的社会变革和重大的历史变迁,说到底就是要告别我们几千年的人治传统而实现法治化。”这个判断在党的二十大报告里进一步得到发展,即在法治的轨道上全面建设社会主义现代化国家。这个坚持为我们指明了一条道路,推进国家治理体系和治理能力现代化,建设社会主义现代化国家,只有一条道路、只有一个平台,就是法治。

<sup>③</sup> 前注①,习近平文,第72页。

第六,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于前文已有详细论述,即“一纲五目”“一厦五柱”,一个总体系,五个子体系。

第七,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。习近平总书记指出:“坚持依法治国的总体布局,重在共同推进,重在一体建设。”法治国家、法治政府、法治社会,其本质相同,不应按照三个目标进行割裂,而应该依同一目标进行一体建设。<sup>⑨</sup>这个概念在西方国家里因语境不同而各有所异,英国使用的是法治政府,德国使用的是法治国家,美国使用的是法治社会,事实上都是“rule of law”,其本质和内涵是相同的。

第八,坚持全面推进科学立法,严格执法,公正司法,全民守法。这四个核心环节各有侧重:立法重在科学。中国现今法律已有 294 部,其立法数量在大陆法系国家中并非少数。日本目前是 230 部法律,德国是 210 部法律,法国至今是 68 部法律。从立法速度上看,我国用 30 多年的时间走完了西方 300 年的道路。但习近平总书记更为关心的是法的科学性,立法质量的提高是没有止境的。执法重在严格,严格指向严明,而非严酷。司法重在公正,公正是司法的最高生命。守法重在全民守法,其中有两项核心要求:第一是人人守法,这是主体要求,从国家机关到武装力量、到政党、到社会组织以及公民个人都应该普遍守法;第二是平等守法。

第九,坚持统筹推进国内法治和涉外法治。涉外法治是一个新概念,其本质是国内法治,但是包含涉外的内容,比如《海关法》《反外国制裁法》都是涉外法律,但都是国内法。之所以要统筹涉外法治,主要是基于以下几个原因:首先是孟晚舟事件的先例。2019 年中国公民海外旅游的人次突破了 1.39 亿,如何防止孟晚舟事件再次发生?就如何保证中国公民、中国企业家、中国科学家海外旅行的人身安全来看,需要加强涉外法治。笔者曾到访华为并与任正非先生当面交流。营救孟晚舟主要靠国家力量,但华为这个企业也为此付出了巨大的代价,其中便包括一笔天价的律师费。显然,目前中国的律师无法走上国际市场,因此不得已需要聘请外国的律师。这便给我们提出了问题,我们培养的法治人才能否自由地行走于国际市场?第二个原因是一带一路。中国在一带一路中的非金融类的投资已经超过了 2000 亿元,这是一笔巨大的海外利益。美国的做法是安全到了哪里,利益就要跟到哪里,其五大战区就是以全球为范围划分的。我国反其道而行之,利益到了哪里,就把安全和法治跟到哪里,因此需要加强涉外法治。第三个原因是中美关系的急剧变化。现今中美关系已经发生了质的变化。中美关系表面是利益之争,但利益背后是地位之争,地位背后是制度之争,制度背后是价值之争。因此我们必须要加强涉外法治。美国对中国的打压不断采取极端的方式,先后使用贸易上的长臂管辖、安全上的长臂管辖和数据上的长臂管辖,如今又在使用人权上的长臂管辖。美国曾制定《马格尼茨基法案》专门对付俄罗斯,现今针对新疆制定了两个法案对付中国。此外,美国上世纪 60 年代制定的《反海外贿赂法》规定美国的企业在与中国的官员交往期间,若存在贿赂的可能便具有管辖中国官员的可能性。基于上述三个原因,若需反干涉,反长臂管辖,反遏制,就需要加强涉外法治。<sup>⑩</sup>

第十,坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍。习近平总书记指出:“全面依法治国的基础,重在队伍建设,要五路大军共奔法治。”首先是建设高素质的立法者队伍,目前我国已将立法权下放到设区的市,中国的立法主体已经超过 800 个。第二是高素质的执法者队伍。第三是高素质的司法者队伍。<sup>⑪</sup>前三支队伍是法治工作队伍的主力军、正规军,而后两支队伍应当予以同等重视。第四是建设高素质的法律服务者队伍,<sup>⑫</sup>现在中国律师人数已经达到 65 万,美国的律师人数是 100 万。第五是建设高素质的法学教育与法学研究者队伍。

<sup>⑨</sup> 前注<sup>⑧</sup>,习近平文,第 4 页。

<sup>⑩</sup> 前注<sup>⑥</sup>,习近平文,第 256-257 页。

<sup>⑪</sup> 前注<sup>⑬</sup>,习近平文,第 115 页。

<sup>⑫</sup> 前注<sup>⑬</sup>,习近平文,第 116 页。

第十一,坚持抓住领导干部这个关键少数。这是习近平法治思想独特的一面。针对这个坚持,习近平总书记提出以下几个根据:第一,中国自秦以后形成了“民以吏为师”的传统。百姓向领导干部看齐,领导干部遵法,百姓就遵法,倘若以不法对待之,百姓必以不法回应之。<sup>⑬</sup>第二,领导干部所处的岗位特殊。领导干部是全面依法治国的组织者、实施者、推动者,<sup>⑭</sup>依法治国的水平通过各级领导干部体现出来。第三,领导干部应当成为尊法、学法、守法、用法的模范。2015年2月2日,习近平总书记到中央党校给省部级领导干部阐释党的十八届四中全会精神,针对发言稿中“领导干部应当成为学法、尊法、守法、用法模范”的顺序提出质疑:“领导干部的法治意识首先应该是要尊法,有了尊重法律、遵从法律的意识和自觉之后,才会去学法、守法和用法,所以领导干部要把尊法放在第一位。”<sup>⑮</sup>不同于以往法治宣传中学法、尊法、守法、用法的表述,习近平总书记发现了养成法治意识的认识论上的源头,这是一个创新。

#### 四、习近平法治思想中的辩证法和方法论

笔者认为,习近平法治思想中的辩证法和方法论同样是习近平法治思想的组成部分。习近平总书记特别重视四组关系。

第一组关系,要处理好政治和法治之间的关系。没有脱离政治的法治,法治道路、法治模式、法治形态的背后都有政治做支撑。<sup>⑯</sup>在中国,政治和法治的关系集中体现在党法关系上,<sup>⑰</sup>所以各级领导干部要善于处理党法关系,前文就此已在“一二三四四”部分详细论及。在这个关系上,习近平总书记强调:“所有的领导干部不能语焉不详,更不能含糊其辞,党大还是法大是个伪命题,其背后存在三个陷阱。”<sup>⑱</sup>具体来说,形式逻辑有三大规律,其中第一规律就是同一律,当违背同一律时都是伪命题。中国共产党是政党组织和领导力量,法律是规则体系,将两个完全不同的事物置于一起进行比较,本身就是违背了同一律。笔者于山东大学授课时也曾以“泰山大还是黄河大”进行发问,这也是个伪命题。那么为什么命题其后有陷阱?第一个陷阱,当接受这个命题时就已经落入了陷阱,因为“党大还是法大”这个命题本身就是把党法对立起来。党法之间的关系就是两个必须,社会主义法治必须坚持党的领导,党的领导必须依靠社会主义法治,二者并非对立关系。<sup>⑲</sup>在这个命题之下,无论如何回答都是错误的。第二个陷阱,当说党比法大的时候,别有用心之人就会说中国不是法治国家,将中国归入人治国家行列。第三个陷阱,反过来若回答法比党大,别有用心之人便问:既然法比党大,坚持党的领导不就是多余的了?那就应当制定一个约束共产党的法。我们便又落入陷阱。因此,党大还是法大本身就是个伪命题,里面暗设着三处陷阱。

第二组关系,要处理好改革和法治之间的关系。法治在先,改革在后,用法治引领改革。习近平总书记强调:“重大改革必须于法有据,绝不允许打着改革的旗号破坏法治。”<sup>⑳</sup>因此,要以法治引领改革、推动改革、规范改革、保障改革的成果,反过来通过改革完善法治。习近平总书记指出,“要破先

<sup>⑬</sup> 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),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第141页。

<sup>⑭</sup> 前注⑩,习近平文,第166页。

<sup>⑮</sup> 前注⑬,习近平文,第141页。

<sup>⑯</sup> 前注⑰,习近平文。

<sup>⑰</sup> 前注⑰,习近平文,第34页。

<sup>⑱</sup> 前注⑰,习近平文,第34页。

<sup>⑲</sup> 前注⑰,习近平文。

<sup>⑳</sup> 习近平:《在法治下推进改革,在改革中完善法治》,载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第35页。

立,不立不破”,体现了法治思维。<sup>①</sup>

第三组关系,要处理好依法治国与以德治国之间的关系。依法治国和以德治国是相结合的关系。习近平总书记在表达法律和道德的不同作用时用了八个字精准概括:“法安天下,德润人心。”<sup>②</sup>其后又使用哲理语句阐述:“法律是成文的道德,道德是内心的法律,法律是调整行为的,道德是调整心灵的,法律和道德要相辅相成,相得益彰。”<sup>③</sup>

最后一组关系,要处理好依法治国与依规治党之间的关系。这两者不是相结合的关系,而是要做到有机统一,既保证党依据宪法和法律治国理政,又保证党依据党内法规管党治党、从严治党。<sup>④</sup>法治和党内法规的关系是相互补充、相互保证的。

---

---

**Abstract:** Xi Jinping Thought on the Rule of Law is the latest achievement of the Sinicization of Marxist rule of law theory, and is also the fundamental compliance and action guide for law-based governance. To understand the theoretical system of Xi Jinping Thought on the Rule of Law, we must start from the great significance of its establishment, then understand the characteristics of Xi Jinping Thought on the Rule of Law, think deeply about the two basic questions, why and how to comprehensively govern the country by rule of law, and grasp the dialectics and methodology in Xi Jinping Thought on rule of law. Whether looking back at the institutional practice of law in the development of civilization in the world, the exploring of the path of the rule of law, or understanding the choices and firm steps of China's rule of law, we can from a historical and comparative perspective, gain a deeper understanding of Xi Jinping Thought on the rule of law on confirmation of the value, adherence to the path, theoretical innovation and system construction of law-based governance in the new era.

**Key words:** Xi Jinping Thought on the Rule of Law; Law-based Governance; Rule of Law; Theoretical Innovation; Theoretical System

---

---

(责任编辑:祁春轶)

---

<sup>①</sup> 前注<sup>①</sup>,习近平文。

<sup>②</sup> 前注<sup>⑩</sup>,习近平文,第165页。

<sup>③</sup> 前注<sup>⑬</sup>,习近平文,第109页。

<sup>④</sup> 前注<sup>⑮</sup>,习近平文,第231页。