

习近平法治思想的基本精神和核心要义

张文显*

内容摘要: 习近平法治思想是当代中国马克思主义法治理论、21世纪马克思主义法治理论,是思想深邃、内涵丰富、意蕴深刻、逻辑严密、系统完备的科学理论体系。近年来,对习近平法治思想的阐释和解读逐渐深入,形成了“三新”“三基”“六论”等学理范式。全文以习近平同志在中央全面依法治国工作会议上的重要讲话和其他重要讲话为基本依据,以中央全面依法治国工作会议精神和中央领导同志对习近平法治思想的科学阐释为学理范式,从六个方面对习近平法治思想的基本精神和核心要义作出学理型解读。

关键词: 习近平法治思想 全面依法治国 马克思主义法治理论 法治理论创新 基本精神 核心要义

中图分类号:DF0 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-4039-(2021)01-0005-24

DOI:10.19404/j.cnki.dffx.20210106.001

近百年来,在中国革命、改革、建设的各个历史时期,我们党都矢志不渝地推进民主法治建设,把马克思主义法治理论与中国法治实践相结合,创立和发展了中国化的马克思主义法治理论。改革开放以来,我们党倍加重视法治建设和法治理论创新,把马克思主义法治理论与中国特色社会主义法治建设实践相结合,形成了中国特色社会主义法治理论。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央在全面依法治国、建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家、推进国家治理体系和治理能力现代化新的伟大实践中,创造性地发展了中国特色社会主义法治理论,创立了习近平法治思想。

习近平同志是习近平法治思想的创立者和主要贡献者。习近平同志是从改革开放和社会主义现代化建设实践中走出来的卓越领导者、伟大政治家、杰出思想家,是新时期中国特色社会主义法治建设的实践者、推动者,是新时代全面依法治国的开创者、引领者。在数十年的领导实践中,他一以贯之地关注法治、钻研法治、践行法治,在推进依法治县、依法治市、依法治省、依法治国、全面依法治国的非凡实践中,从历史和现实相贯通、国际和国内相关联、理论和实践相结合上,科学回答了中国特色社会主义法治建设的一系列重大理论、制度和实践问题,为习近平法治思想的创立和发展作出了独创性、集成性、原创性贡献。

习近平法治思想集中体现了我们党在法治领域的理论创新、制度创新、实践创新、文化创新,具

* 吉林大学哲学社会科学资深教授,中央马克思主义理论研究和建设工程咨询委员会委员,教育部社会科学委员会委员、法学学部召集人。

本文系国家社会科学基金重大研究专项项目“新时代中国特色法学基本理论研究”(项目批准号:18VXK004)的阶段性研究成果。

有深厚的历史底蕴、崇高的思想品位、鲜明的实践品格,彰显出至深的人民情怀、饱满的时代精神、恢弘的中国气派。习近平法治思想是中国特色社会主义法治实践和成就的科学总结,是马克思主义法治理论中国化最新成果,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和行动指南,是引领法治中国建设在新时代实现更大发展的思想旗帜,是21世纪马克思主义法治理论。

习近平法治思想是内涵丰富、论述深刻、逻辑严密、系统完备的法治理论体系。近年来,对习近平法治思想的阐释和解读逐渐深入,形成了“三新”“三基”“六论”等学理范式。“三新”,即全面依法治国新理念、新思想、新战略;“三基”,即关于法治的基本原理、中国特色社会主义法治基本理论、全面依法治国基本观点;“六论”,即关于全面依法治国的政治方向、重要地位、工作布局、重大任务、重大关系、重要保障等六个方面的重要论述。笔者以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”和其他场合的重要论述为基本依据,以中央全面依法治国工作会议精神和中央领导同志对习近平法治思想的科学阐释为学理范式,从六个方面对习近平法治思想的基本精神和核心要义作出学理型解读。

一、关于全面依法治国重大意义的论述

习近平同志用三个理论命题精辟论述了全面依法治国的重大意义、重要地位,深刻回答了新时代为什么实行全面依法治国这一重大认识问题,释明了全面依法治国的实践前提。

(一)全面依法治国是新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略

1997年,党的十五大首次把依法治国确立为党领导人民治理国家的基本方略。2012年,党的十八大把法治确定为治国理政的基本方式。2017年,党的十九大进一步把坚持全面依法治国上升为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一,体现了我们党在法治理论和实践上与时俱进、创新发展。习近平同志在党的十九大报告中将党在新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略概括为“十四个坚持”。“十四个坚持”是一个内在协调的整体,它们一起围绕着全面准确贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想、共同推进新时代中国特色社会主义的伟大实践。在坚持和发展中国特色社会主义基本方略体系中,“坚持全面依法治国”既是基本方略之一,又是实施其他十三个基本方略的支撑和保障。

把“坚持全面依法治国”作为坚持和发展中国特色社会主义基本方略,是站在中国特色社会主义新时代的历史方位上作出的重大政治决断,具有深厚的理论基础。习近平同志指出:“无论是实现‘两个一百年’奋斗目标,还是实现中华民族伟大复兴的中国梦,全面依法治国既是重要内容,又是重要保障。我们把全面依法治国纳入‘四个全面’战略布局,就是要为全面建成小康社会、全面深化改革、全面从严治党提供长期稳定的法治保障。”^[1]

把“坚持全面依法治国”作为坚持和发展中国特色社会主义基本方略,是对新时代社会主要矛盾深刻变化的精准把握,具有充分的现实依据。习近平同志指出,中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾发生深刻变化,经济发展和国民财富不断积累,信息化、智能化和大数据时代到来,人民对美好生活的需求越来越广泛,对人身权、人格权、财产权、信息权、安全权、环境权、健康权、发展权、参与权等各项权利的享有和保护越来越迫切,对党和国家厉行法治、依法执政、依法行政的渴望越来越显著,并对法治的内涵和标准提出了更高的要求:不仅要求有法可依,而且要求良法善治;不仅要求严格执法,而且要求规范文明执法;不仅要求公正司法,而且要求公开透明高效司法;等等。这就要求“把依法治国摆在突出位置,把党和国家工作纳入法治化轨道,坚持在法治轨道上统筹社会力

[1]习近平:《加强党对全面依法治国的领导》,载《求是》2019年第4期。

量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为,依靠法治解决各种社会矛盾和问题,确保我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序”。〔2〕

把“坚持全面依法治国”作为坚持和发展中国特色社会主义的基本方略,是立足国情和世情、统筹国内和国际作出的实践定位,具有独到的战略眼光。习近平同志指出:“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。”〔3〕“我国是一个有十三亿多人口的大国,地域辽阔,民族众多,国情复杂。我们党在这样一个大国执政,要保证国家统一、法制统一、政令统一、市场统一,要实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好,都需要秉持法律这个准绳、用好法治这个方式。”〔4〕“当今世界正经历百年未有之大变局,国际形势复杂多变,改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军各方面任务之繁重前所未有,我们面临的风险挑战之严峻前所未有。这些风险挑战,有的来自国内,有的来自国际,有的来自经济社会领域,有的来自自然界。我们要打赢防范化解重大风险攻坚战,必须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,运用制度威力应对风险挑战的冲击。”〔5〕

从治国理政的领域性基本方略到坚持和发展中国特色社会主义的全局性基本方略,法治在中国特色社会主义事业和社会主义现代化强国建设中的重大意义更加突出、重要地位进一步提升,法治在“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局中的基础性、引领性、支撑性、驱动性作用进一步凸显,全面依法治国在党和国家发展中固根本、稳预期、利长远的价值得到进一步彰显。

(二)全面依法治国是国家治理的一场深刻革命

党的十八大以来,习近平同志多次指出:“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。”〔6〕“全面推进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。”〔7〕在党的十九大报告中,习近平同志更为精炼地指出:“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命。”〔8〕

全面依法治国之于国家治理和中华民族伟大复兴的革命性意义在于,它将彻底实现从封建制到民主制、从人治到法治的革命性转型,完成新民主主义革命和社会主义革命应当完成而没有彻底完成的历史任务,彻底改变政治思维定势和国家治理模式,开辟社会主义国家的法治化道路,实现国家各项工作的法治化。这场革命“事关我们党执政兴国,事关人民幸福安康,事关党和国家事业发展”。

全面依法治国体现出我们党革命的勇气、革命的思维和革命的精神。以习近平同志为核心的党中央始终把全面依法治国作为全面深化改革的重要方面和重大任务,坚持改革方向、直面突出问题、回应群众期待,提出“对依法治国具有重要意义的改革举措,纳入改革任务总台账,一体部署、一体落实、一体督办”。〔9〕坚定不移且大刀阔斧地推进法治领域的改革,坚决破除一切妨碍依法执政、依法治

〔2〕中共中央宣传部:《习近平总书记系列重要讲话读本(2016年版)》,学习出版社、人民出版社2016年版,第87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》,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44页。

〔4〕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9页。

〔5〕习近平:《关于〈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〉的说明》(2019年10月28日至31日),载《人民日报》2019年11月6日,第1版。

〔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《十八大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社2016年版,第154页。

〔7〕习近平在中国政法大学考察时强调 立德树人德法兼修抓好法治人才培养 励志勤学刻苦磨炼促进青年成长进步,载《人民日报》2017年5月4日,第1版。

〔8〕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),人民出版社2017年版,第38页。

〔9〕《学习贯彻党的十八届四中全会精神 运用法治思维和法治方式推进改革》,载《人民日报》2014年10月28日,第1版。

国、依法行政、依法治军、依法办事的体制机制弊端和思想观念。党的十八届三中全会出台了20多项重大法治改革举措,党的十八届四中全会出台了180多项重大法治改革举措,包括法治领导体制改革、宪法实施体制改革、立法体制改革、行政执法体制改革、司法体制和政法改革、法学教育体制改革、诉讼制度改革等,并先后废止了劳动教养、收容教育制度,依法纠正一批历史上的重大错案。其中,许多改革举措都是制度性重构,是涉及利益关系和权力格局调整的“硬骨头”,是躲不开绕不过的“深水区”,是多年来想都不敢想、想了也不敢做、做了也未做成的“老难题”。党中央以革命勇气和改革思维发动改革,以法治思维和法治方式推进改革,重点解决立法不良、有法不依、执法不严、司法不公、监督疲软、权力腐败、人权保障不力、产权保护缺位等突出问题,许多改革实现了突破性进展、取得了历史性成就。

(三)全面依法治国是社会主义现代化建设的有力保障

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。在统筹推进伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想的实践中,在实现中华民族伟大复兴的中国梦的前进道路上,法治具有固根本、稳预期、利长远的重要作用;在建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国中,全面依法治国具有基础性、保障性作用;在应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾中,法治具有“国之重器”的威力。习近平同志多次强调:“我们面对的改革发展稳定任务之重前所未有,矛盾风险挑战之多前所未有,依法治国地位更加突出、作用更加重大。我们必须坚定不移贯彻依法治国基本方略和依法执政基本方式,坚定不移领导人民建设社会主义法治国家。”^[10]在党的十九届五中全会上,习近平同志要求紧紧围绕迈向新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局,加强法治建设,打造市场化、法治化、国际化营商环境。面对世界百年未有之大变局和中华民族伟大复兴的战略全局,我们必须始终坚持发挥全面依法治国的制度优势和治理效能,解放和增强社会活力、促进社会公平正义、维护社会和谐稳定、确保党和国家长治久安。在中央全面依法治国工作会议上,他再次指出,要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、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。

二、关于全面依法治国政治方向的论述

方向决定道路,道路决定命运。全面依法治国的政治方向问题归结起来就是由谁领导、为了谁和依靠谁、走什么路。习近平同志用“三个坚持”回答了这三个大是大非问题。

(一)坚持党对全面依法治国的领导

习近平同志指出:“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。”^[11]“坚持中国特色社会主义法治道路,最根本的是坚持中国共产党的领导。”^[12]加强党对全面依法治国的领导,就是要健全党领导全面依法治国的制度和工作机制,把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面,更好落实全面依法治国基本方略。这既是我国社会主义法治建设的一条基本经验,又是全党全民的广泛共识,也是中国共产党行使领导权和执政权的必然要求。“党的领导”和“全面依法治国”不是历史的偶遇,而是实践必然性、时代现实性和法理正当性的逻辑连接,我们在任何时候都不能否认、不能放弃、不能置疑。

加强党对全面依法治国的领导,也是全面依法治国的性质所决定的。习近平同志多次指出,全面

[10]习近平:《在中共中央召开的党外人士座谈会上的讲话》(2014年8月19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4页。

[11]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。

[12]习近平:《加快建设社会主义法治国家》,载《求是》2015年第1期。

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。“系统工程”意味着全面依法治国的复杂性、长期性、艰巨性,不仅涉及经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设、国防军队建设、党的建设等各领域,还涉及改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面,而且是长期历史任务,只有发挥党总揽全局、协调各方、总体设计、统一布局的领导作用,才能完成全面依法治国这一“系统工程”的总规划,才有希望实现全面依法治国、建设法治中国的总目标。“深刻革命”意味着许多改革事项都是难啃的硬骨头,迫切需要从党中央层面加强顶层设计、统筹协调,需要加强各级党委对法治工作的组织领导、政治引领和坚强保障。只有坚持党对全面依法治国的领导,才能使这个系统工程科学有序运转,才能使这场深刻革命持续深入推进。

加强党对全面依法治国的领导,不只是一个政治命题,也是一个意涵丰富的法理命题。党对全面依法治国的领导首先是战略上、道路上的领导,即确立全面依法治国的总目标、总抓手、总路线。改革开放以来,党中央在每一个历史节点都为依法治国奠定了理论基础,指明了前进方向,确定了任务书、路线图、时间表。党的十八大强调法治是治国理政的基本方式,作出“全面推进依法治国”的战略决策,提出“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”新十六字方针。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图、路线图、施工图,四中全会后制定了法治政府建设实施纲要。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2035年,法治国家、法治政府、法治社会要基本建成。党的十九大之后,中央全面依法治国委员会抓紧制定法治中国建设规划和法治社会建设实施纲要,出台了深入推进全面依法治国的新举措、新抓手。中央全面依法治国工作会议全面规划了未来一个时期法治中国建设的目标、任务和指标体系。这些目标任务的落实,离不开健全党领导全面依法治国制度和机制,离不开强化党在立法、执法、司法、守法、法治改革等方面的系统领导。党的十八大以来的实践证明,我国法治建设之所以能够取得一系列重大成就,根本原因就在于坚持了以习近平同志为核心的党中央的集中统一领导,遵循了习近平法治思想。

坚持党对全面依法治国的领导,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。党领导立法,把党的主张通过法定程序转变为国家意志,在宪法法律上体现党的基本理论、基本路线、基本方略,从制度上保证党的路线方针政策的贯彻实施;党保证执法,建立权责统一、权威高效的依法行政体制,建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府,维护法律权威、尊严和统一;党支持司法,确保司法权依法独立公正行使,禁止领导干部非法干预司法活动,优化司法职权配置,规范司法行为,保证公正司法,维护社会公平正义;党带头守法,坚持依法治国、依法执政,自觉在宪法法律范围内活动,引领全民守法,监督各级领导干部尊法学法守法用法,营造全社会尊法学法守法用法护法的良好风尚。总体来看,“一方面,要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用,统筹依法治国各领域工作,确保党的主张贯彻到依法治国全过程和各方面。另一方面,要改善党对依法治国的领导,不断提高党领导依法治国的能力和水平”。^[13]

(二)坚持以人民为中心

习近平同志在党的十八届四中全会上首次明确提出,建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家,必须“坚持人民主体地位”,指出“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”。^[14]在中央全面依法治国工作会议上,他进一步提出全面依法治国必须坚持“以人民为中心”,强调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。要把体现人民利益、反映人民意愿、维护人民权益、增进人民福祉、促进人的全面发展作为法治建设的出发点和落脚点,落实到全面依法治国各领域全过程;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;以法

[13]同前注[12],习近平文。

[14]同前注[12],习近平文。

治来激励和保护人民的积极性、主动性、创造性,增强社会发展活力,确保人民安居乐业、社会安定有序;恪守以民为本、立法为民理念,使每一项立法都贯彻社会主义核心价值观、符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护;坚持执法司法为人民,依靠人民推进公正执法司法,通过公正执法司法维护人民权益;做到法律为人民所掌握、所遵守、所运用,增强全社会尊法学法守法用法护法的自觉意识。

“以人民为中心”,主要体现为三条基本原则。一是以人民权利为本位,以保护和保障人权和公民权利为目的。法治的真谛在于对人权和公民权利的确认和保障,社会主义法治的根本宗旨在于尊重和保障人权和公民权利。这也是现代法治国家的本质特征,是建设法治中国的强大动力。习近平同志指出:“推进全面依法治国,根本目的是依法保障人民权益。”^[15]要保证人民依法享有人身权、人格权、财产权、信息权、婚姻自主权、继承权、诉讼权等广泛的权利和自由,保障人民平等参与、平等发展的权利。

二是以公平正义为法治的生命线,把公平正义作为融贯法治实践的核心价值。习近平同志指出:“公平正义是我们党追求的一个非常崇高的价值,全心全意为人民服务的宗旨决定了我们必须追求公平正义,保护人民权益、伸张正义。全面依法治国,必须紧紧围绕保障和促进社会公平正义来进行。”^[16]“全面深化改革必须着眼创造更加公平正义的社会环境,不断克服各种有违公平正义的现象,使改革发展成果更多更公平惠及全体人民。”^[17]“必须牢牢把握社会公平正义这一法治价值追求,努力让人民群众在每一项法律制度、每一个执法决定、每一宗司法案件中都感受到公平正义。”^[18]公平正义的法律价值在立法层面主要体现为权利平等、机会平等、规则平等,在法律实施层面集中体现为法律面前人人平等。

三是要积极回应人民群众新要求新期待,把不断满足人民对美好生活的需要、促进民生改善作为法治工作的着力点,倾听群众呼声,反映群众愿望,回应群众诉求,抓住民生领域实际问题做好法治应对和权利保障。要系统研究谋划和解决法治领域人民群众反映强烈的突出问题,不断增强人民群众主体感、获得感、幸福感、安全感、公平感。

(三)坚持中国特色社会主义法治道路

习近平同志指出:“我们要坚持的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。”^[19]“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,是建设社会主义法治国家的唯一正确道路。”^[20]“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法治道路这一条。”^[21]以习近平同志为核心的党中央关于全面依法治国的一系列重大决定和决策部署都有一条一以贯之的红线,就是坚持和拓展中国特色社会主义法治道路,坚持在道路这个根本问题上树立自信、保持定力、毫不动摇。

习近平同志指出:“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。”^[22]这“基本的东西”就是习近平同志在党的十八届四中全会上提出的

[15]《习近平在中央全面依法治国工作会议上强调 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《人民日报》2020年11月18日,第1版。

[16] 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38页。

[17] 习近平:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,载《人民日报》2014年1月1日,第2版。

[18] 同前注[1],习近平文。

[19] 习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻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《人民日报》2015年2月3日,第1版。

[20] 《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24页。

[21] 同前注[12],习近平文。

[22] 同前注[12],习近平文。

三个“核心要义”和五个必须长期坚持的“基本原则”。三个“核心要义”，即坚持党的领导、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，规定了中国特色社会主义法治体系的制度属性和鲜明特征，确定了中国特色社会主义法治道路的根本性质和根本要求，明示了中国特色社会主义法治道路的前进方向和理论标识。其中，党的领导是根本，中国特色社会主义制度是基础，中国特色社会主义法治理论是指导思想和学理支撑。五个必须长期坚持的“基本原则”是：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，坚持依法治国和依规治党有机统一，坚持从中国国情和实际出发。

在法治道路这个根本问题上，习近平同志反复强调要从中国国情和实际出发，立足社会主义初级阶段的国情，注重总结社会主义法治建设的成功经验，注重对中华优秀法治文化传统进行创造性转化、创新性发展，注重借鉴世界法治文明有益成果，努力探索符合法治规律和中国国情的法治模式，突出中国特色、时代特色和实践特色，决不能照搬别国模式，决不能走西方“宪政”“三权鼎立”“司法独立”的路子。

坚持中国特色社会主义法治道路，不是固步自封，而是要与时俱进，不断推进理论创新、制度创新、实践创新，不断丰富三个核心要义、五项基本原则的具体内涵，不断拓展中国特色社会主义法治道路。党的十八大以来，习近平同志领导党和人民全面依法治国、建设法治中国，以新的理论和实践全面拓展了中国特色社会主义法治道路，使我国法治建设实现了从依法治国到全面依法治国、从建设法治国家到建设法治中国、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、从形式法治的“法律之治”到形式法治与实质法治有机融合的“良法善治”、从推进依法治国到统筹推进依法治国和依规治党、从国内法治到统筹国内法治和涉外法治（国际法治）的历史性跨越。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》把法治贯通于制度建设和国家治理的各个方面，充分体现了法治是治国理政的基本方式、依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的基本方略、在法治的轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，进一步拓展了中国特色社会主义法治道路。

三、关于全面依法治国工作布局的论述

在科学阐明实行全面依法治国的重大意义（重要地位）和全面依法治国的政治方向之后，习近平同志从全面依法治国的工作布局、重点任务、重大关系、重要保障等方面深刻论述了如何推进全面依法治国的重大战略和建设实践问题。其中，关于谋篇布局的重要论述具有战略性、统领性、全局性。

（一）坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化

“现代化”是哲学社会科学的概念和广泛使用的公共话语，通常指从传统社会向现代社会转变的历史过程与结果状态。世界范围内的社会现代化肇始于欧洲资本主义的兴起，中国的社会现代化发轫于清末民初。新中国成立之后，现代化进程空前加快。不过，在很长一段时间内，在政治文献和公共话语中，“现代化”概念主要指农业、工业、国防、科技等物质层面的现代化。^{〔23〕}党的十八大以来，习近平同志把国家治理体系和治理能力现代化纳入现代化的范畴，推动中国进入了全面现代化的新时代。在党的十八届三中全会上，习近平同志原创性地提出“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”命题，并将其作为全面深化改革的总目标。^{〔24〕}在党的十九大报告中，他进一步强调：“必须坚持和完善中国特色社会主义制度，不断推进国家治理体系和治理能力现代化，坚

〔23〕参见张文显：《新时代中国社会治理的理论、制度和实践创新》，载《法商研究》2020年第2期。

〔24〕《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013年11月12日），载《求是》2013年第22期。

决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端,突破利益固化的藩篱,吸收人类文明有益成果,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,充分发挥我国社会主义制度优越性。”〔25〕党的十九届四中全会专题研究国家制度建设和国家治理现代化问题,明确提出了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的总体目标,即:“到我们党成立一百年时,在各方面制度更加成熟更加定型上取得明显成效;到二〇三五年,各方面制度更加完善,基本实现国家治理体系和治理能力现代化;到新中国成立一百年时,全面实现国家治理体系和治理能力现代化,使中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现。”〔26〕习近平同志关于国家治理现代化的一系列重要论述和党中央的顶层设计既是对社会主义现代化理论的重大创新,也是对法治和国家治理理论的重大发展。

国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现,而法治体系是国家治理体系和治理能力的重要依托。中国特色社会主义法治体系凝聚着我们党治国理政的理论成果和实践经验,凝聚着中华民族治理国家的智慧和人类制度文明的精髓,具有支撑国家治理的强大制度力量,是“中国之治”的制度根基。在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化,其核心要义在于,法治是国家治理现代化的重要标志、法治化是国家治理现代化的必由之路。习近平同志指出:“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,有利于在全面深化改革总体框架内全面推进依法治国各项工作,有利于在法治轨道上全面深化改革。”〔27〕全面推进依法治国是“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”。〔28〕这些重要论述科学回答了建设中国特色社会主义法治体系与推进国家治理体系和治理能力现代化的内在关联性,为促进法治与国家治理相辅相成、相得益彰格局的形成提供了理论指引。

就国家治理体系而言,“法治化”首先是国家治理制度的“法制化”。只有通过法制化,国家治理制度才能定型化、精细化,把国家治理制度的“分子结构”精细化为“原子结构”,从而增强其执行力和运行力。国家治理能力,既指各主体对国家治理体系的执行力,又指国家治理体系本身的运行力,还包括国家治理方式方法的效果,具体表现为执政党科学执政、民主执政、依法执政的能力,人大及其常委会科学立法、民主立法、依法立法和决定重大事项的能力,人民政府科学行政、民主行政、依法行政、严格执法的能力,司法机关公正司法、定分止争、惩恶扬善、救济权利、制约公权、维护法制权威和尊严的能力,广大人民群众、人民团体和社会组织依法管理国家事务、管理经济社会文化事务、依法自治和依法维权的能力,党和国家各级领导干部深化改革、推动发展、改善民生、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力。国家治理能力的现代化,突出表现为在国家治理现代化的进程中,“实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化,不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力”。〔29〕推进国家治理体系和治理能力现代化,其要义还在于,以法治的制度优势、程序优势和法理优势,不断提高国家治理的适应性、规范性、系统性、协调性。

(二)坚持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”,是习近平同志提出的法治领域最具原创性、时代性的概念和理论。建设中国特色社会主义法治体系,既是全面依法治国的总目标,又是全面依法治国的总抓

〔25〕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),人民出版社2017年版,第21页。

〔26〕《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》(2019年10月31日),载《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》辅导读本,人民出版社2019年版,第5—6页。

〔27〕同前注〔3〕,习近平文,第52页。

〔28〕同前注〔3〕,习近平文,第44页。

〔29〕习近平:《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》,载《人民日报》2014年2月18日,第1版。

手,对推进全面依法治国具有纲举目张的意义。习近平同志意味深长地指出:“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。”〔30〕

建设中国特色社会主义法治体系,就是“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”。〔31〕这五个方面构成了中国特色社会主义法治体系的核心要素,也明确了建设中国特色社会主义法治体系的主要任务。

形成完备的法律规范体系。坚持立法先行,发挥立法的引领和推动作用;坚持科学立法、民主立法、依法立法,提高立法质量和效率,让法律法规立得住、行得通、真管用;加强重点领域立法,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;实现立法和改革决策相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。民法典编纂便是“形成完备的法律规范体系”的重大举措,是完善中国特色社会主义法律体系的标志性成果。我们要总结民法典编纂的成功经验,推进法律制度建设的集成化、法典化,进一步完善中国特色社会主义法律体系。

形成高效的法治实施体系。法律的生命在于实施,为了保证法律有效实施,必须建立高效的法治实施体系,防止法律沦为“一纸空文”。法治实施当中,最重要的是宪法实施。“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。”〔32〕法治实施体系的常规力量是执法和司法,它们是将法律规范体系的效能发挥出来的关键。

形成严密的法治监督体系。法治监督是指对法律实施情况的监督。针对法治监督方面存在的监督目的不清晰、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突出问题,习近平同志提出,建立由党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、统计监督、群众监督、舆论监督构成的更加严密的监督体系,形成强大的监督合力,同时要着力推进监督工作规范化、程序化、制度化,形成对法治运行全过程全方位的法治化监督体系,督促科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的实现,确保党和国家机关及其工作人员按照法定权限和程序正确行使权力。

形成有力的法治保障体系。就宏观目标而言,法治保障体系包括政治保障、制度保障、思想保障、组织保障、人才保障、运行保障、科技保障等。坚持党的领导是社会主义法治的政治保障,坚持中国特色社会主义制度是社会主义法治的制度保障,贯彻中国特色社会主义法治理论是社会主义法治的思想保障,坚持抓住领导干部这个“关键少数”是社会主义法治的组织保障,建设高素质的法治工作队伍是社会主义法治的人才保障,建立科学的法治建设指标体系和考核标准并有效实施是社会主义法治的运行保障,运用互联网、大数据、人工智能等智能科技手段是社会主义法治强大的科技保障,这些方面形成合力,能够保障法治体系科学有效的运行。

形成完善的党内法规体系。依法执政、依法治国,不仅要有完备的国家法律体系,而且必须有完善的党内法规体系,特别是中央层面的党内法规体系。习近平同志指出:“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。党章是最根本的党内法规,全党必须一体严格遵行。完善党内法规制定体制机制,加大党内法规备案审查和解释力度,形成配套完备的党内法规制度体系。注重党内法规同国家法律的衔接和协调,提高党内法规执行力,运用党内法规把党要管党、从严治党落到实处,促进党员、干部带头遵守国家法律法规。”〔33〕党的十八大以来,根据全面推进依法治

〔30〕〔31〕同前注〔3〕,习近平文,第51页。

〔32〕同前注〔3〕,习近平文,第52页。

〔33〕同前注〔3〕,习近平文,第36页。

国和依规管党治党的总体部署,基本形成了内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规制度体系。

除了上述五个方面,中国特色社会主义法治体系还包括形式多样、内容丰富的社会规范体系,诸如市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等,它们也是法治国家建设的重要遵循。如果按照分支领域划分,中国特色社会主义法治体系还可以细分为经济法治体系、政治法治体系、文化法治体系、社会法治体系、生态法治体系、国家安全法治体系、军事法治体系、“一国两制”法治体系、涉外法治体系等。建设中国特色社会主义法治体系应坚持各个子系统、各个领域、各个层面统筹推进、共同建设。

(三)坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设

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,既是全面依法治国的布局,也是法治中国建设的核心要义。习近平同志在任浙江省委书记时首次提出把“建设法治浙江”作为全面推进依法治省的纲领。党的十八大之后,习近平同志从实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴“中国梦”的战略出发,明确提出“建设法治中国”。“法治中国”概念的提出和建设法治中国战略布局的形成,旨在解决法治建设中“各自为政”的问题,增强法治建设的系统性、协同性。习近平同志指出,建设法治中国,就是要“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。〔34〕

科学把握习近平同志的这个论断,必须深入理解他指出的“在共同推进上着力,在一体建设上用劲”〔35〕的内涵,必须深入领会这其中的系统思维、辩证思维。习近平同志强调“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”。〔36〕党依法执政是关键,要增强依法执政意识,善于运用制度和法律治理国家,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,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。政府依法行政是重点,要规范行政决策程序,加快转变政府职能,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,用法治给行政权力定规矩、划界限,做到严格规范公正文明执法。依法执政和依法行政这两个方面构筑了全面依法治国的支点,确保全面依法治国有方向、有力量、有效能。

关于法治国家、法治政府、法治社会的关系,习近平同志指出:“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。”〔37〕他还强调指出:“推进全面依法治国,要坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,法治政府建设是重点任务,对法治国家、法治社会建设具有示范带动作用。”〔38〕作为法治中国建设的主体工程 and 重点任务,法治政府建设必须要率先突破。为此,在2015年12月,中共中央、国务院印发了《法治政府建设实施纲要(2015-2020年)》,明确提出了法治政府建设的指导思想、总体目标、基本原则、衡量标准、主要任务和具体举措。5年后,即2020年12月,中共中央印发了《法治社会建设实施纲要(2020-2025年)》,提出要建设信仰法治、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。两个《实施纲要》生动体现了坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设的指导思想和决策部署。

四、关于全面依法治国重点任务的论述

全面依法治国的工作布局确立了全面依法治国总体性长期性的工作规划,但要深入推进全面依法治国、加快建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家,在新发展阶段和新发展格局

〔34〕同前注〔3〕,习近平文,第4页。

〔35〕〔36〕〔37〕同前注〔1〕,习近平文。

〔38〕习近平:《在中央全面依法治国委员会第二次会议上的讲话》(2019年2月25日),载《人民日报》2019年2月26日,第1版。

中更大更好地发挥法治的引领和保障作用,就不能不抓住当前和今后一个时期全面依法治国的重点任务,使全面依法治国的战略布局落地见效。习近平同志在中央全面依法治国工作会议上为全面依法治国明确了三项重点任务。

(一)坚持依宪治国、依宪执政

无论是在习近平同志关于法治的一系列讲话中,还是在党中央关于全面依法治国的重大决定和重要决策文件中,“依宪治国、依宪执政”都是作为首要重点任务。习近平同志针对宪法、宪法实施和依宪治国、依宪执政,提出了诸多原创性的理论观点,作出了一系列明确的实践要求,对于确保宪法确定的中国共产党领导地位不动摇,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,具有重大意义。

依宪治国、依宪执政的理论基础是马克思主义宪法观。习近平同志创造性地发展了马克思主义宪法观。什么是宪法?毛泽东曾经给出宪法是国家的“总章程”“根本法”的经典定义。习近平同志赋予“总章程”和“根本法”以新的时代内涵,并创造性提出了宪法是“总依据”“根本依据”等创新性概念,指出“宪法是国家各种制度和法律法规的总依据”“宪法是治国理政总依据”“全面依法治国的总依据”“宪法是我们党长期执政的根本法律依据”等。“总依据”和“根本依据”等原创性解释性概念,是对宪法本质特征认知的深化,是对马克思主义宪法观的重大发展。

习近平同志的宪法观强化了依宪治国、依宪执政的法理依据。既然宪法是国家的总章程、根本法,是党长期执政的根本法律依据和治国理政的总依据,那么,依法治国首先就要依宪治国,依法执政首先就要依宪执政。习近平同志指出:“我国现行宪法是在党的领导下,在深刻总结我国社会主义革命、建设、改革实践经验基础上制定和不断完善的,实现了党的主张和人民意志的高度统一,具有强大生命力,为改革开放和社会主义现代化建设提供了根本法治保障。党领导人民制定和完善宪法,就是要发挥宪法在治国理政中的重要作用。”^[39]“新形势下,我们党要履行好执政兴国的重大职责,必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政。党领导人民制定宪法和法律,党领导人民执行宪法和法律,党自身必须在宪法和法律范围内活动,真正做到党领导立法、保证执法、带头守法”,^[40]把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。

习近平同志深刻论述了保证宪法实施的极端重要性,他指出:“宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施”,法治权威能不能树立起来,首先要看宪法有没有权威。维护宪法权威,就是维护党和人民共同意志的权威;捍卫宪法尊严,就是捍卫党和人民共同意志的尊严;保证宪法实施,就是保证人民根本利益的实现。要把实施宪法摆在全面依法治国的突出位置,采取一系列有力措施加强宪法实施和监督工作,为保证宪法实施提供科学有效、系统完备的制度体系和制度保障,把实施宪法提高到新水平。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。党的十八大以来,在习近平法治思想的指引下,现行宪法第五修正案健全了宪法实施机制,全国人民代表大会依据宪法修正案组建了宪法和法律委员会,加强了对行政法规、地方性法规、司法解释以及其他规范性文件的合宪性审查,完善了宪法法律解释程序,设立了国家宪法日、宪法宣誓制度等,宪法实施提高到一个新的水平。

(二)坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法

习近平同志在主持起草党的十八大报告中提出全面推进依法治国,基本任务是科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。党的十八大以来,习近平同志对科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的学理内涵和法治原则进行了深刻而清晰的论述,在中央全面依法治国工作会议上再次强调要继续

[39]习近平:《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》,载《人民日报》2018年12月5日,第1版。

[40]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《习近平谈治国理政》(第一卷),外文出版社2014年版,第142页。

推进法治领域改革,解决好立法、执法、司法、守法等领域的突出矛盾和问题。在全面依法治国大格局中,科学立法、严格执法、公正司法、全民守法四个环节是相互依存的,科学立法是全面依法治国的前提,严格执法是全面依法治国的关键,公正司法是全面依法治国的重点,全民守法是全面依法治国的基础。这四项重点任务的意义在于:科学立法保证良法善治,严格执法维护法律权威,公正司法确保公平正义,全民守法提振社会文明。

科学立法保证良法善治。全面依法治国,科学立法是基础。习近平同志强调“科学立法”,是为了提高立法质量。他指出:“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。”〔41〕提高立法质量,关键在于:一要尊重和体现经济、政治、文化、社会、生态建设和发展客观规律,使法律准确适应改革发展稳定需要,积极回应人民期待,更好协调利益关系。二要坚持问题导向,切实提高法律的针对性、及时性、系统性、协调性,发挥立法凝聚共识、统一意志、引领公众、推动发展的作用。三要注重增强法律的可执行性和可操作性,努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意愿、得到人民拥护,使法律法规立得住、行得通、切实管用。四要坚持立改废释并举,全方位推进立法工作,特别是重点领域、新兴领域、涉外领域立法,着力建立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。要及时总结实践中的好经验好做法,把成熟的经验和做法上升为制度、转化为法律。五要坚持民主立法、科学立法、依法立法,完善立法体制和程序,确保立法质量和效率。

严格执法维护法律权威。习近平同志一贯强调严格执法,他指出:“法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。‘法令行则国治,法令弛则国乱。’各级国家行政机关、审判机关、检察机关是法律实施的重要主体,必须担负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。”〔42〕他还指出,现实生活中出现的很多问题,往往同执法失之于宽、失之于松有很大关系。有的政法干警执法随意性大,粗放执法、变通执法、越权执法比较突出,要么有案不立、有罪不究,要么违规立案、越权管辖;有的刑讯逼供、滥用强制措施;有的办关系案、人情案、金钱案,甚至徇私舞弊、贪赃枉法,等等。对违法行为必须严格尺度、依法处理、不能迁就。否则,就会产生“破窗效应”。

公正司法确保公平正义。司法是维护社会公平正义的最后一道防线。所以,司法必须公正。所谓公正司法,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,人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义。如果人民群众通过司法程序不能保障自己的合法权利,司法就没有公信力,人民群众也不会相信司法。司法是定分止争的最后一道防线。所以,司法必须发挥法律本来应该具有的定分止争的功能和终结矛盾纠纷的作用。要做到定分止争,司法必须公正。如果司法不公、人心不服,不仅难以定分止争、化解矛盾,甚至可能激化和聚集矛盾。司法是维护法律尊严和权威的最后一道防线。要发挥维护法律尊严和权威的作用,司法必须公正、公开、公平,司法机关必须有足够的尊严和权威。为此,应当深化司法改革,确保司法机关依法独立公正行使职权,确保司法公正高效廉洁,切实有效地提高司法公信力。

全民守法提振社会文明。全面依法治国,建设法治中国,必须坚持全民守法。全民守法,就是全国各族人民、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,都必须以宪法和法律为根本活动原则,并负有维护宪法和法律尊严、保证宪法和法律实施的职责。任何组织或者个人,都不得有超越宪法和法律的特权。一切违反宪法和法律的行为,都必须予以追究。任何公民、社会组织、国家机关、政党,都要依照宪法和法律行使权利或权力、履行义务或职责。在社会转型、矛盾凸显的当

〔41〕习近平:《在十八届中央政治局第四次集体学习时的讲话》,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43页。

〔42〕习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》,载《人民日报》2014年9月6日,第2版。

前形势下,要引导全体人民通过法律程序来合理表达诉求、依法维护权利、文明解决纷争;要努力培育社会主义法治文化,在全社会形成尊法学法守法用法护法的良好氛围。

(三)坚持统筹推进国内法治和涉外法治

统筹推进国内和国际两个大局,是我们党治国理政的基本理念和基本经验。2010年,习近平同志担任中央政治局常委、国家副主席时就明确提出要“坚持统筹国内国际两个大局”。^[43]党的十八大以来,习近平同志更加强调统筹“两个大局”,“坚定不移维护国家主权、安全、发展利益,坚定不移维护世界和平、促进共同发展”。^[44]他指出:“我国已经进入了实现中华民族伟大复兴的关键阶段。中国与世界的关系在发生深刻变化,我国同国际社会的互联互通也已变得空前紧密,我国对世界的依靠、对国际事务的参与在不断加深,世界对我国的依靠、对我国的影响也在不断加深。我们观察和规划改革发展,必须统筹考虑和综合运用国际国内两个市场、国际国内两种资源、国际国内两类规则。”^[45]

在当今世界百年未有之大变局的时代背景下,在日益复杂多变的国际环境中,习近平同志高瞻远瞩、审时度势,及时提出“协调推进国内治理和国际治理”,“统筹推进国内法治和涉外法治”,使两者相互促进、相得益彰,依法维护国家主权、安全、发展利益,坚决维护国家主权、尊严和核心利益。在国内法治和涉外法治两个大局中,涉外法治明显是短板、是弱项。所以,习近平同志强调指出,要加快涉外法治工作战略布局,强化法治思维,运用法治方式,综合运用立法、执法、司法等手段开展涉外斗争,有效应对挑战、防范风险。例如,健全外商投资国家安全审查、反垄断审查、国家技术安全清单管理、不可靠实体清单等制度,提高应对境外安全风险能力和反制能力。以“一带一路”等我国海外利益密集、海外安全问题突出的地区为重点,建立健全海外法律和安全风险的评估与防范机制,确保我国海外投资安全。加强专门法院、仲裁机构、调解组织建设,提高涉外案件司法裁判水平,提高商事争端纠纷仲裁和调解的效果与公信力。要研究不同法系、不同国家的法律,特别要熟悉大国的法律体系和执法司法程序,掌握法律博弈的主动权和法理制高点。

统筹推进国内法治和涉外法治,要秉持共商共建共享的全球治理观,着力推动国际关系法治化。习近平同志指出,法治是人类文明和进步的重要标志,建立国际机制、遵守国际规则、追求国际正义正在成为多数国家的共识。顺应这个时代潮流,“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”。“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。”^[46]“大国更应该带头做国际法治的倡导者和维护者,守信守诺,不搞例外主义,不搞双重标准,也不能歪曲国际法。”^[47]“我们应该创造一个奉行法治、公平正义的未来。要提高国际法在全球治理中的地位 and 作用,确保国际规则有效遵守和实施,坚持民主、平等、正义,建设国际法治。”^[48]要积极参与国际规则制定、有效主导国际重要立法,善于在国际规则制定中清晰地表达中国立场,发出更多中国声音、注入更多中国元素,努力在全球治理中抢占先机、赢得主动。要积极参与和支持国际执法、

[43]习近平:《在中俄执政党对话机制第二次会议开幕式上的讲话》(2010年3月23日),载《光明日报》2010年3月24日。

[44]《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》(2019年10月31日),载《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》辅导读本,人民出版社2019年版,第40页。

[45]《中央外事工作会议在京举行 习近平发表重要讲话》,载《人民日报》2014年11月30日,第1版。

[46]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),载《人民日报》2014年6月29日,第2版。

[47]习近平:《在联合国成立75周年纪念峰会上的讲话》(2020年9月21日),载《人民日报》2020年9月22日。

[48]习近平:《携手构建合作共赢、公平合理的气候变化治理机制——在气候变化巴黎大会开幕式上的讲话》,载《人民日报》2015年12月1日,第2版。

国际司法、国际仲裁,参与国际法律服务,积极开展法律外交,使国内法治、涉外法治与国际法治形成合力,为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦创造更加良好的法治环境。

在推动全球治理变革、构建民主法治公正合理的世界秩序、引领全球化正确方向的基础上,向着建设人类命运共同体的方向前进。这是习近平同志提出的时代命题和全球课题。党的十八大以来,习近平同志明确指出:“让和平的薪火代代相传,让发展的动力源源不断,让文明的光芒熠熠生辉,是各国人民的期待,也是我们这一代政治家应有的担当。中国方案是:构建人类命运共同体,实现共赢共享。”^[49]2014年3月27日,他在联合国教科文组织总部的演讲中首次向世界阐释人类命运共同体。2015年9月28日,他在第七十届联合国大会上全面系统地阐释了人类命运共同体及其发展方向,明确指出:“当今世界,各国相互依存、休戚与共。我们要继承和弘扬联合国宪章的宗旨和原则,构建以合作共赢为核心的新型国际关系,打造人类命运共同体。”^[50]具体而言,就是要建立平等相待、互商互谅的伙伴关系,营造公道正义、共建共享的安全格局,谋求开放创新、包容互惠的发展前景,促进和而不同、兼收并蓄的文明交流,构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系。2017年1月18日,习近平同志在联合国日内瓦总部发表了《共同构建人类命运共同体》的主旨演讲,指出构建人类命运共同体,国际社会要从伙伴关系、安全格局、经济发展、文明交流、生态建设等方面作出努力,强调要坚持对话协商,建设一个持久和平的世界;坚持共建共享,建设一个普遍安全的世界;坚持合作共赢,建设一个共同繁荣的世界;坚持交流互鉴,建设一个开放包容的世界;坚持绿色低碳,建设一个清洁美丽的世界。2018年,他进一步强调:“要高举构建人类命运共同体旗帜,推动全球治理体系朝着更加公正合理的方向发展。”^[51]2020年5月18日,在人类抗击新冠肺炎疫情的关键时刻,习近平同志提出“共同构建人类卫生健康共同体”的倡议,进一步丰富、完善了人类命运共同体理念内涵。“构建人类命运共同体”的理念,是在洞察国际形势和世界格局演变大趋势的基础上,对人类社会潮流的前瞻性思考,是习近平同志给未来世界秩序的中国定位和中国方略,构成了新型国际关系和世界秩序的法理基石。

五、关于全面依法治国重大关系的论述

全面依法治国不仅是一项系统工程,而且是治国理政的一门政治艺术,必须要有高超的辩证思维和政治智慧,认识好、处理好全面依法治国中一系列重大关系,特别是政治和法治、民主和专政、改革和法治、依法治国和以德治国、依法治国和依规治党、安全和发展、秩序和活力等关系。习近平同志对正确认识和处理这些重大关系进行了深刻论述,作出了明确指示。

(一)政治和法治的关系

政治和法治的关系是法学理论的核心问题,也是法治实践的根本问题。习近平同志以精准练达的辩证思维,对政治和法治的关系进行了科学分析,厘清了政治和法治问题上的模糊认识和错误观点,为坚持全面依法治国正确政治方向提供了理论支撑。习近平同志指出:“法治当中有政治,没有脱离政治的法治……每一种法治形态背后都有一套政治理论,每一种法治模式当中都有一种政治逻辑,每一条法治道路底下都有一种政治立场。”^[52]即使是西方法学家,也认为公法只是一种复杂的政

[49] 习近平:《共同构建人类命运共同体——在联合国日内瓦总部的演讲》(2014年3月27日),载《人民日报》2014年3月28日,第2版。

[50] 习近平:《携手构建合作共赢新伙伴,同心打造人类命运共同体》(2015年9月28日),载《人民日报》2015年9月29日,第2版。

[51] 习近平在中央外事工作会议上的讲话(2018年6月22日至23日),载新华网 http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2018-06/23/e_1123026120.htm。

[52] 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34页。

治话语形态,公法领域内的争论只是政治争论的延伸。在美国,很多法学家认为美国联邦最高法院既是司法机关,也是政治机关,其政治意识形态左右其重大案件审理。总之,政治理论、政治逻辑、政治立场对法治的影响是内在的、根深蒂固的。在现代社会,由于法律、特别是宪法和政治法是关于政治活动和实现政治目标的复杂规则和程序,是现代政治生活的常规形式,有什么样的政治就有什么样的法治,政治制度和政治模式差异必然反映在宪法法律上,体现在法治实践中,法治某种程度上也是政治的风向标。

党与法的关系是政治和法治关系的集中反映。现代政治是政党政治,政党是政治力量的代表,国家政权掌握在执政党手中,执政党的基本理论、基本路线、基本政策深刻影响着法律制度、法治体系及其运行,所以,政治和法治的关系集中反映为执政党与法治的关系。正如习近平同志所指出的:“党和法的关系是政治和法治关系的集中反映。”〔53〕“党和法的关系是一个根本问题,处理得好,则法治兴、党兴、国家兴;处理得不好,则法治衰、党衰、国家衰。”〔54〕“全面推进依法治国,要有利于加强和改善党的领导,有利于巩固党的执政地位、完成党的执政使命,决不是要削弱党的领导。”〔55〕习近平同志以锐敏的洞察力,旗帜鲜明地指出党与法的关系不能归结为“党大还是法大”这个似是而非的问题,“‘党大还是法大’是一个政治陷阱,是一个伪命题”。〔56〕其要害是把厉行法治和党的领导对立起来,从“法治”问题上打开缺口,达到搞乱人心、颠覆党的领导、破坏社会主义法治的目的。我们要看清这里面暗藏的玄机,识破其制造“政治陷阱”的本质,保持中国特色社会主义法治道路的政治定力和思想定力。

“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”,〔57〕这是习近平同志对党法关系的科学论述。一方面,社会主义法治必须坚持党的领导,充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,通过领导立法、保证执法、支持司法、带头守法,把党的领导贯穿于依法治国全过程、各领域、各方面。另一方面,党的领导必须依靠社会主义法治,法治有利于巩固党的执政地位、完成党的执政使命、改善党的执政方式、提高党的执政能力。因此,要坚持依法执政,推进依法执政制度化、规范化、程序化,要坚持以法治的理念、法治的体制、法治的程序实行党的领导。

(二)民主和专政的关系

民主和专政的关系是全面依法治国中的根本制度问题。习近平同志指出,要正确认识和处理好民主与专政的辩证关系,只讲专政,不讲民主是不对的;只讲民主,不讲专政也是不对的。人民民主专政是我国宪法规定的国家性质,人民民主专政的国家政权机关必须以坚定的政治立场、高度的政治清醒、强烈的政治自觉,把维护人民群众合法权益作为出发点和落脚点。面对各种敌对势力变本加厉的渗透破坏颠覆活动,面对民族分裂势力和宗教极端势力穷凶极恶的暴力恐怖活动,我们要毫不迟疑、毫不动摇地拿起人民民主专政的武器,坚决予以打击。同时,我们在具体工作中要正确认识和处理好两类不同性质的矛盾,依法打击孤立极少数、团结教育挽救绝大多数,最大限度地扩大教育面、缩小打击面、减少对立面。对人民内部矛盾,要善于运用法治、民主、协商的办法进行处理。对敌我矛盾,既要旗帜鲜明、敢于斗争,稳准狠打击敌人、震慑犯罪,防止养痍遗患,又要讲究谋略、巧于斗争,有效争取舆论、赢得人心,防止授人以柄。

(三)改革和法治的关系

法治和改革是内在关联的、相辅相成的一对关系。习近平同志围绕法治与改革关系发表了一系列重要讲话,深刻揭示出在全面深化改革和全面依法治国形势下改革与法治的内在关系,为保证改

〔53〕同前注〔52〕,习近平文,第34页。

〔54〕同前注〔52〕,习近平文,第33页。

〔55〕同前注〔12〕,习近平文。

〔56〕同前注〔52〕,习近平文,第34页。

〔57〕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23—24页。

革的合法性与法治的现代性提供了重要理论支撑。他指出,全面深化改革和全面依法治国如“鸟之两翼、车之双轮”。改革和法治的关系,集中体现为在法治下推进改革、在改革中完善法治。一方面,要运用法治思维和法治方式深化改革,发挥法治对改革的引领和推动作用,确保重大改革于法有据,做到在法治的轨道上推进改革,以法治凝聚改革共识、以法治引领改革方向、以法治规范改革进程、以法治化解改革风险、以法治巩固改革成果。另一方面,法律不能成为改革的绊马索,要把法治改革纳入全面深化改革的总体部署,立法要主动适应改革的要求,加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法,及时修改和废止不适应改革开放要求的法律,完善中国特色社会主义法治体系,同步推进立法体制、执法体制和司法体制改革。科学立法是处理改革和法治关系的关键环节,要坚持立法决策和改革决策相统一,实现立法和改革相衔接。

(四)依法治国和以德治国的关系

法治与德治的关系问题,历来是政治学、法学的基本问题,是经国序民、治国理政的焦点问题。从根本上来讲,依法治国是政治文明的标志,以德治国是精神文明的标志。党的十五大以来,党中央总结我国古代国家治理的成功经验和深刻哲理,明确提出了依法治国和以德治国相结合的理念,并把依法治国和以德治国相结合确定为党领导人民建设中国特色社会主义必须坚持的基本经验之一。

党的十八大以来,习近平同志更加重视法治德共治,强调指出:“治理国家、治理社会必须一手抓法治、一手抓德治。”^[58]党的十八届四中全会《决定》把坚持依法治国和以德治国相结合确定为中国特色社会主义法治必须长期坚持的基本原则之一。习近平同志在一系列讲话和文章中深刻论述了法律和道德、法治和德治、依法治国和以德治国的辩证关系,他指出:“法律是成文的道德,道德是内心的法律。法律和道德都具有规范社会行为、调节社会关系、维护社会秩序的作用,在国家治理中都有其地位和功能。法安天下,德润人心。法律有效实施有赖于道德支持,道德践行也离不开法律约束。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。”^[59]一方面,要发挥好法律的规范作用;另一方面,要发挥好道德的教化作用。要促进法律和道德、法治和德治形成相辅相成、相得益彰的格局。一方面,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。“必须以道德滋养法治精神、强化道德对法治文化的支撑作用。再多再好的法律,必须转化为人们内心自觉才能真正为人们所遵行。‘不知耻者,无所不为。’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,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人文环境。”^[60]另一方面,法律是道德的保障,应当通过法律规则和法律的强制性规范人们行为、惩罚违法行为来引领道德风尚。“要注意把一些基本道德规范转化为法律规范,使法律法规更多体现道德理念和人文关怀,通过法律的强制力来强化道德作用、确保道德底线,推动全社会道德素质提升。”^[61]

(五)依法治国和依规治党的关系

党的十八大以来,习近平同志创造性地提出了“依规治党”的概念和“依法治国和依规治党有机统一”的命题。国家法律和党内法规同属于中国特色社会主义法治体系,同属于国家治理体系,治党与治国相辅相成、缺一不可。

依规治党是依法治国的必然要求和重要前提。治国必先治党。中国共产党是国家和社会的领导党,也是执掌国家政权、运用国家政权的执政党。领导党和执政党的双重属性、使命和责任决定了治国必先治党,治好党、建好党的根本目的和宗旨就是更好地执政兴国、执政为民。党内法规是对党组织和党员活动的规范,其核心功能是保证党的领导权和长期执政权正确行使。习近平同志强调指出,

[58]同前注[12],习近平文。

[59]在中共中央政治局第三十七次集体学习时的讲话(2016年12月9日),载《人民日报》2016年12月11日。

[60][61]同前注[12],习近平文。

中国共产党要履行好执政兴国的重大职责,必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政。依法治国和依规治党在核心价值上的一致性以及相辅相成的内在关系决定了它们可以而且必须统筹推进。中国共产党的领导是中国特色社会主义法治的本质特征和根本保证。只有坚持依规治党、制度治党、从严治党,切实解决党自身存在的突出问题,才能使中国共产党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心,才能为全面依法治国确立正确的方向和道路,才能发挥好党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法的政治优势。只有坚持依规治党,使各级党组织和全体党员牢固树立规则意识、程序意识、法治意识,弘扬党章精神和宪法精神,才能对科学立法、严格执法、公正司法、全民守法实行科学有效的领导,在全面依法治国中起到引领和保障作用。正如习近平同志所言:“依规治党深入人心,依法治国才能深入人心。”〔62〕

坚持依规治党和依法治国有机的统一,首先要注重党内法规同国家法律的衔接和协调。所谓“衔接”,是指党内法规与国家法律这两个制度链条要无缝对接,既不能脱节断档,也不能交叉重复,更不能错位越位。所谓“协调”,是指党内法规与国家法律虽可针对同一事项作出各有侧重的规定,但党内法规的要求不能与国家法律的规定相左,以免造成规范冲突、令人无所适从。只有党内法规同国家法律互相衔接和协调,才能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。其次,要统筹推进依法治国和依规治党。中国共产党能不能履行好执政兴国的重大历史使命、能不能赢得具有许多新的历史特点的伟大斗争胜利、能不能实现党和国家的长治久安,关键一条就是能不能做到依法治国和依规治党有机统一、同向发力。统筹推进依法治国和依规治党,有利于促进党的制度优势与国家制度优势相互转化,产生治国理政的合力和效能,提高党的执政能力和领导水平,促进国家治理体系和治理能力现代化,推动中国特色社会主义事业从胜利走向胜利。基于这一宝贵的经验总结,习近平同志在党的十九大报告中将“依法治国和依规治党有机统一”确立为“坚持全面依法治国”这一新时代中国特色社会主义基本方略的重要内容。

(六)发展和安全的关系

“安全是发展的前提,发展是安全的保障。”这是习近平同志党的十八大以来反复强调的重大关系之一。在党的十九届五中全会上,他进一步指出:“当前和今后一个时期是我国各类矛盾和风险易发期,各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多。我们必须坚持统筹发展和安全,增强机遇意识和风险意识,树立底线思维,把困难估计得更充分一些,把风险思考得更深入一些,注重堵漏洞、强弱项,下好先手棋、打好主动仗,有效防范化解各类风险挑战,确保社会主义现代化事业顺利推进。”〔63〕发展和安全是辩证的。一方面,安全是发展的前提。只有坚持底线思维,增强忧患意识,把发展建立在安全的基点上,建设平安中国,塑造有利于经济社会发展的安全环境,才能实现安全、平稳、健康、可持续发展。在新发展阶段,只有继续扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务,确保不发生系统性风险,提高捍卫国家主权、安全、发展利益的战略能力,确保国家经济安全,保障人民生命安全,维护社会稳定和安全,才能实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。另一方面,发展是安全的保障。只有坚持发展中国家定位,坚定不移地贯彻发展是第一要务的方针,认真贯彻新发展理念,保持经济发展强劲动力,不断增强国力、军力、民力和国际竞争力,使发展成果更好惠及全体人民,才能有效消解民生保障不充分、贫富差距过大、城乡发展不平衡等严重影响社会和谐稳定的因素,防范化解各类风险隐患,运用发展成果夯实安全的实力基础,才能有效应对外部环境变化带来的冲击挑战,胜利抵御外部极限施压和武力威胁。此外,统筹发展和安全,合乎逻辑地要求正确认识和处理民主与法治、效率与公平、维稳与维权等的辩证关系。从某种程度上说,中国特色社会主义制度的强大优势正在于“发展”和“安全”的统一。正如习近平同志所言:“在人类文明发展史上,除了

〔62〕同前注〔1〕,习近平文。

〔63〕习近平:《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》(2020年10月26日),载《人民日报》2020年11月4日,第2版。

中国特色社会主义制度和国家治理体系外,没有任何一种国家制度和国家治理体系能够在这样短的历史时期内创造出我国取得的经济快速发展、社会长期稳定这样的奇迹。”〔64〕“经济快速发展”是“发展”的奇迹,“社会长期稳定”是“安全”的奇迹,中国共产党带领中国人民创造的这“两大奇迹”之所以令世人瞩目,就在于科学把握了“发展”和“安全”这对辩证关系。

(七)活力和秩序的关系

正确处理活力和秩序的关系,是治国理政辩证思维和政治智慧的重要表现。全面依法治国和社会治理面临的基本矛盾是秩序和活力的矛盾,解决这一矛盾是法治理论的基本问题。法治的价值目标和举措有许多,但归结起来就是实现整个社会既安定有序又充满活力。能够科学有效地解决秩序和活力这一矛盾,达到社会既安定有序又充满活力的目标,就是我们期待的“善治”。习近平同志指出,国家和社会治理是一门科学,管得太死,一潭死水不行;管得太松,波涛汹涌也不行。要讲究辩证法,处理好活力与秩序的关系,全面看待社会稳定形势,准确把握维护社会稳定工作,坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,不能简单依靠打压管控、硬性维稳,还要重视疏导化解、柔性维稳,注重动员组织社会力量共同参与、发动全社会一起来做好维护社会稳定工作。他还指出,处理好活力和秩序的关系,就要坚持法治思维和法治方式,在法治轨道上统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为,依靠法治解决各种社会矛盾和问题,确保我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序;要建立健全依法维权和化解纠纷机制、利益表达机制、救济救助机制;要畅通群众利益协调、权益保障法律渠道;完善立体化社会治安防控体系,保障人民生命财产安全。要坚持党政依法治理和社会依法自治相结合。过去,党和政府对社会实行高度行政化的管控,国家包办一切,这种单一的治理模式造成社会活力不足、创造力缺乏、生产效率低下、公共服务短缺等问题。而实现依法自治,则为公民、社会组织等各类社会主体通过自我协商、平等对话、参与社会治理、依法解决社会问题留出了广阔空间。党政治理与社会自治相结合,有利于形成社会稳定与社会活力的良性局面。要推动扫黑除恶专项斗争常态化,坚决打击黑恶势力及其“保护伞”,让城乡更安宁、群众更安乐。归根到底,“法治”是处理“活力”与“秩序”这一国家和社会治理基本问题的法宝,全面依法治国就是要划定法治“五线谱”,既把国家和社会各项活动放在“秩序”的理性界限内而不至于“跑调”,又使社会活力能够源源不断地释放出来,谱奏出“中国之治”的华美乐章。

六、关于全面依法治国重要保障的论述

有力的法治保障体系是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,是全面依法治国坚强有力的抓手之一。保障体系包括政治保障、制度保障、思想保障、组织保障、人才保障、运行保障、科技保障等多个方面,而人才保障则具有决定意义。习近平同志基于“人才强国”“人才强法”的理念,强调全面依法治国必须重视法治队伍建设,重视发挥领导干部关键作用。

(一)坚持建设德才兼备的高素质法治队伍

党的十八大以来,习近平同志把法治队伍建设作为全面依法治国的重大战略问题提出来,并进行了系统而深刻的论述,强调指出:“建设一支德才兼备的高素质法治队伍对推进全面依法治国至关重要。”〔65〕习近平同志以“法治工作者”“法治队伍”等概念,取代沿用了数十年的“法律工作者”和“法律工作队伍”等概念,凸显了新时代全面依法治国对法治职业的更高标准和更高要求。

习近平同志指出,全面推进依法治国,首先要把专门法治工作队伍建设好。“专门法治工作队伍”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

〔64〕习近平:《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》,载《求是》2020年第1期。

〔65〕同前注〔12〕,习近平文。

法工作的人员。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,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。

此外,律师队伍和法学教育工作队伍也是依法治国的重要力量。习近平同志指出,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,教育引导律师等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。要发挥法学教育在全面依法治国中的基础性先导性作用,重点打造一支政治立场坚定、理论功底深厚、熟悉中国国情的高水平法学家和专家团队,建设高素质学术带头人、骨干教师、专兼职教师队伍。要坚持立德树人,德法兼修,创新法治人才培养机制,培养造就熟悉和坚持中国特色社会主义法治体系的法治人才及后备力量。要注重培养通晓国际法律规则、敢于开展对外法律斗争、善于处理涉外法律事务的涉外法治人才队伍。

(二)坚持抓住领导干部这个“关键少数”

习近平同志反复强调:“全面依法治国,必须抓住领导干部这个‘关键少数’。”为什么要抓住“关键少数”? 一是因为,“领导干部具体行使党的执政权和国家立法权、行政权、监察权、司法权,是全面依法治国的关键”。^[66]“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。”^[67]因而,各级领导干部在很大程度上决定着全面依法治国的方向、道路、进度。二是因为,“广大人民群众的民主意识、法治意识、权利意识普遍增强,全社会对公平正义的渴望比以往任何时候都更加强烈,如果领导干部仍然习惯于人治思维、迷恋于以权代法,那十个有十个要栽大跟头。”^[68]三是因为,法治思维和法治方式只有通过领导干部的具体行为和活动,才能化为真正的法治力量和法治活力,他们是依法治国重点任务的贯彻执行者,也是社会公平正义、人民权利保障的关键落实者。

抓住“关键少数”,就是要让各级领导干部在全面依法治国中发挥关键作用。首先,领导干部要带头学习、精准把握习近平法治思想,坚决贯彻落实党中央关于全面依法治国的重大决策部署,做法治建设和法治改革的促进派,真正做到依法执政、依法行政、科学立法、严格执法、公正司法、强化监督,发挥好各级党组织和领导干部在依法治国中的政治核心作用。

其次,领导干部“谋划工作要运用法治思维,处理问题要运用法治方式”,^[69]把“对法治的尊崇、对法律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”。^[70]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;善于以法治凝聚改革共识、规范发展行为、促进矛盾化解、保障社会和谐。

再次,领导干部要尊崇法治、敬畏法律,了解法律、掌握法律,遵纪守法、捍卫法治,厉行法治、依法办事,做尊法学法守法用法的模范。领导干部要对宪法和法律保持敬畏之心,牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰,牢固树立宪法法律至上、法律面前人人平等、权由法定、权依法使等基本法治观念,彻底摒弃人治思想和长官意志,决不搞以言代法、以权压法。对各种危害法治、破坏法治、践踏法治的行为,领导干部要挺身而出、坚决斗争,坚决纠正和解决法治不彰问题。

[66]同前注[1],习近平文。

[67]同前注[52],习近平文,第120页。

[68]同前注[52],习近平文,第124—125页。

[69][70]同前注[52],习近平文,第124页。

最后,领导干部不仅要自己带头遵守法律、执行法律,还应以实际行动带动全社会维护社会主义法制的尊严和权威,积极营造办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境,在全社会形成尊法学法守法用法护法的良好氛围。

习近平法治思想是当代中国马克思主义法治理论、21世纪马克思主义法治理论,是科学的、实践的、开放的、人民的理论体系。习近平法治思想是在深刻把握人类历史演进规律、时代发展变化规律、中国法治建设规律的基础上顺应实现中华民族伟大复兴时代要求应运而生的重大理论创新成果,与马克思主义法治理论、毛泽东思想法治理论、中国特色社会主义法治理论既一脉相承又创新发展。习近平法治思想是在全面依法治国、建设法治中国、实现奉法强国梦想、推进国家治理体系和治理能力现代化新的伟大实践中生成的新时代的理论体系,与中国法治建设脉搏同频共振、与中华民族发展命运紧紧相依。习近平法治思想是在传承中华优秀传统文化法律文化精髓、汲取世界各民族法治文明精华、深谙未来法治文明之道的前提下形成的包容而开放的理论体系,与历史的谱系相交、与文明的文明相契、与未来的音律相合。习近平法治思想是在以人民为中心的法治理念、良法善治的法治模式、人民至上的法治话语中铸就的人民的法治理论,与人权的法治保障、人民的法治需求、人类的法治理想紧密相连。习近平法治思想是面向实践、面向世界、面向未来不断创新的理论体系,必然随着深入推进全面依法治国、全面建设法治中国、实现社会主义现代化强国、推动全球治理体系变革的伟大实践而不断创新发展,必然在新时代朝气蓬勃的法治进步和国家治理现代化进程中永葆生命活力。生活之树常青,理论之果常新。我们对习近平法治思想的认识也必将随着习近平法治思想的发展而不断深化和拓展,形成新的认识境界、作出新的解读阐释。

Abstract: Xi Jinping Thought on Rule of Law is the Marxist theory of Rule of Law of contemporary China and the 21st century. It is a comprehensive scientific theory system which features deep thought, rich connotations, profound implication and rigorous logic. In recent years, interpretations and readings of Xi Jinping Thought on Rule of Law have been further developed, formulating such theoretical paradigms as "new concepts, new thinking and new strategies", "primary-level institutions, fundamental work and basic competence" and "Six Argumentations". Taking Xi Jinping's speech at the Central Conference on Law-based Governance Work and other important speeches as fundamental basis, the spirit of Central Conference on Law-based Governance Work and scientific interpretations of Xi Jinping Thought on Rule of Law made by comrades of the Central Committee as its theoretical paradigm, this paper makes a theoretical interpretation of the basic spirit and essence of Xi Jinping Thought on Rule of Law from six aspects.

Key words: Xi Jinping Thought on Rule of Law; comprehensive compliance with the Rule of Law; Marxist theory of Rule of Law; theoretical innovation of Rule of Law; basic spirit; essence
