

习近平法治思想与法治中国建设

江必新

内容提要:“法治中国建设”命题是习近平同志在实现中华民族伟大复兴关键时期,对我国法治建设提出的颇具战略性前瞻性的理论与实践构想,是习近平法治思想对中国特色社会主义法治理论的重大创新。习近平法治思想以法治中国建设为目标指向,为法治中国建设提供了理论和实践根据,强调了法治中国建设的必要性、重要性及紧迫性。习近平法治思想描绘了法治中国的基本形态,强调要坚持党的领导、以人民为中心、坚持中国特色社会主义法治道路、保障和促进社会公平正义、保障权利和制约权力、推进国家治理现代化、服从和服务于党和国家大局、依法治国与以德治国相结合。习近平法治思想指明了法治中国建设的基本方向,提出了法治中国建设的首要任务、理论指导、总抓手、推进方略、关键环节、重点任务等具体路径。习近平法治思想设计了建设法治中国的具体推进步骤。在此基础上,习近平法治思想形成了完整的法治中国建设理论体系,是法治中国建设的理论指引和实践遵循。

关键词:习近平法治思想 法治中国建设 全面依法治国 良法善治

江必新,中南大学法学院教授。

习近平法治思想创造性地提出了“法治中国”概念,宏观构建了全面依法治国的总蓝图,以一系列颇具战略性前瞻性的理论观点丰富和发展了中国特色社会主义法治理论,引领我国新时代法治建设迈上了新征程。习近平法治思想与法治中国建设紧密相关,可以说,其主体与核心内容都是围绕法治中国建设而展开的。“法治中国”是以习近平同志为核心的党中央执政兴国的新理念新表述,其首次提出是在2013年1月习近平总书记就做好新形势下政法工作作出的重要批示之中,^[1]而后在法治实践中,其含义不断丰富充实并被广泛关注,迅速成为政治领域、法治领域、学术领域的主频词。在此背景下,对“法治中国”这一重大命题在理论层面进行全面科学系统深入地构设,意义重大且十分迫切。

[1] 参见习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第17页。

习近平法治思想以法治中国建设为目标指向,对“法治中国”作了全方位的理论思考与具象描述,回答了为什么要建设法治中国、建设什么样的法治国家、如何建设法治中国等问题,强调了法治中国建设的关键因素与着力点,是法治中国建设的理论指引和实践遵循。

一 习近平法治思想的目标指向是建设法治中国

习近平法治思想注重回应当下社会关切与现实问题,对未来中国法治蓝图作了整体勾画,把“建设法治中国”作为目标指向。实践经验证明,越是关涉大局、关涉长远,越是情势复杂、路程艰险,越要设立明确的目标指向。目标方向明确一致,能凝聚共识、激发动力、汇聚力量。回望我国法治建设走过的不平凡历程,从艰辛摸索、爬坡过坎到全面推进、加快建设,每一个历史时期,党中央都提出了契合不同阶段的奋斗目标,进而领导人民锚定方向一步一个脚印迈出了坚实步伐。在这一发展过程中,“依法治国”“建设社会主义法治国家”“全面依法治国”“建设法治中国”等概念命题相继提出。

十一届三中全会把加强社会主义民主法制建设作为坚定不移的方针予以确定,标示了我国民主法制建设的再次起步,打开了平稳推进法治建设新局面。十五大将“依法治国”确定为党领导人民治理国家的基本方略,将“建设社会主义法治国家”作为建设社会主义现代化国家的重要目标。九届全国人大二次会议将依法治国基本方略载入宪法。十六大、十七大、十八大就落实依法治国提出了具体要求、作出了相应部署,社会主义法治建设持续推进。

十八大以来,党中央就推进全面依法治国作出了一系列重大决策,开启了加快建设法治中国新征程。十八大明确提出,要加快建设社会主义法治国家,全面推进依法治国。2013年1月,习总书记就做好新形势下政法工作作出重要批示,首次提出建设“法治中国”重大命题。11月,十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》正式提出“推进法治中国建设”,并明确了具体目标、内容与要求。2014年10月,十八届四中全会专题研究全面依法治国问题,审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,对全面推进依法治国作了全面部署,并号召全党全国为建设法治中国而奋斗。之后,十九大、十九届四中、五中全会等都对法治中国建设作了具体部署,绘制了路线图与时间表。

要准确理解“法治中国”这一宏大目标,并积极投身实践,我们还要理解“依法治国、建设社会主义法治国家、全面依法治国、建设法治中国”这四个概念之间的关系。现阶段,这四个概念同时存在,在使用上也未作严格界分;学术界在讨论此问题的时候,有时也交叉使用。即便如此,可以确定的是,这些概念并非只是单纯的语词表达的变化,实质上,它们的内涵是有不同侧重与明显区别的。这是因为,各阶段法治建设目标的提出,都是经过充分考量,不是凭空想象的,也不是对传统方案的简单沿用,更不是对他国方案的照搬照抄。综合以上,结合各个概念提出的时间节点,可以对其相互间的关系作如下理解:

(一)“依法治国”是法治国家建设的初级阶段

我国民主法制建设曾历经严重曲折,而后,我们党、国家和人民都深刻认识到法治是

治国理政不可或缺的重要手段。因而,我国在法治建设刚步入稳步发展阶段之初,就将“依法治国”确定为治国方略。这一阶段仍属于我国法制体系初建阶段,也是法治国家建设的基础阶段。此处的“法治国家建设”是一个总括概念,泛指一般法治国家在不同阶段的法治建设。

(二)“建设社会主义法治国家”是我国现阶段法治建设的总目标

这是对我国法治建设的性质和方向的明确,即社会主义性质。当然,在不同的时期,党和国家会根据法治发展的阶段性特征,确定不同的工作重点与总抓手,部署不同的方式与举措,来实现这一总目标。习总书记强调,当前全面推进依法治国的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。依法治国各项工作都要围绕总目标来部署、来展开。^[2]

(三)“全面依法治国”是十八大特别是2013年以后提出的依法治国新任务

2013年2月习总书记在主持十八届中央政治局第四次集体学习时发表重要讲话,指出“全面建成小康社会对依法治国提出了更高要求”,并首次提出“全面推进依法治国”的概念,提出“全面推进科学立法、严格执法、公正司法和全民守法”“三个共同推进、三个一体建设”,并对重点任务做出了重要部署。他强调,“全面推进依法治国,是我们党从坚持和发展中国特色社会主义出发、为更好治国理政提出的重大战略任务。”^[3]之后,形成了全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党“四个全面”战略布局。这其中,将“全面推进依法治国”提炼为“全面依法治国”。十九届五中全会提出了协调推进全面建设社会主义现代化国家、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局,这表明“四个全面”战略布局已发展形成了新内涵。

(四)“建设法治中国”是我国法治建设的长远目标,是依法治国的“升级版”,是法治国家建设的“中国版”

长远目标是指将“法治中国”作为新时代法治建设的远景目标;“升级版”是指“法治中国”新目标在法治理论与实践意义上对“依法治国”法治目标进行了全面升级;“中国版”是指“法治中国”是法治的普遍原理与新时代中国法治实践特色的有机结合,是中国方案,具有中国特色。随着党和国家事业的蓬勃发展,法治建设必将承载更多使命,也将发挥更为重要的作用。习总书记站在统筹国内国际两个大局的高度,擘画了法治中国建设这一远景目标的总蓝图,并作了分步有序实现法治中国建设目标的战略安排。到2035年,基本实现国家治理体系和治理能力现代化,基本建成法治国家、法治政府、法治社会;到本世纪中叶,建成社会主义现代化强国,实现国家治理体系和治理能力现代化。

综上,“建设法治中国”是习总书记在实现中华民族伟大复兴的关键时期,对我国法治建设提出的颇具战略性前瞻性的理论与实践构想。习近平法治思想以建设法治中国作为目标指向,引领我国法治建设开启了全新篇章。

[2] 参见习近平:《加快建设社会主义法治国家》,《求是》2015年第1期,第6页。

[3] 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7页。

二 习近平法治思想为法治中国建设提供了充分的理论和实践根据

习近平法治思想为法治中国建设提供了充分理据,深刻回答了为什么要建设法治中国的问题。习总书记反复强调法治中国建设的必要性、重要性及紧迫性。其观点主要体现在以下四个方面:

(一)法治中国建设是维护国家长治久安的必然选择

实行法治,是我们党在总结治国理政伟大实践中得出的重要经验。习总书记强调,“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”,^[4]并从以下三方面论证了维护国家长治久安必须要建设法治中国:

第一,这是我国国情和实际的客观复杂性决定的。“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”;^[5]我们党“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,就必须把全面依法治国坚持好、贯彻好、落实好”。^[6]

第二,这是我国各项事业建设任务的繁重性和发展环境的深刻复杂性决定的。我国发展仍然处于重要战略机遇期,但机遇和挑战都有新的发展变化。我们要运用制度威力应对风险挑战的冲击。“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。我们提出全面推进依法治国,坚定不移厉行法治,一个重要意图就是为子孙万代计、为长远发展谋。”^[7]

第三,古今中外治国理政的经验教训也充分印证了“治国理政须臾离不开法治”。^[8]“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。”^[9]

(二)法治相对于人治具有诸多制度优势

习总书记将“法治”定位为“治国理政的基本方式”,^[10]是因为法治方式相对于非法治方式(比如人治)而言,具有绝对的制度优势。

第一,法治比人治更具有普遍性。法治与人治是两种不同的国家治理方式。法治是“用法律的准绳去衡量、规范、引导社会生活”,^[11]是规则之治、制度之治,强调良法善治。

[4] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社 2020 年版,第 86 页。

[5] 《习近平同志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),学习强国,https://www.xuexi.cn/lpape/detail/index.html?id=2927131023215704174&item_id=2927131023215704174,最近访问时间[2021-01-28]。

[6] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社 2020 年版,第 194-195 页。

[7] 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 12-13 页。

[8] 习近平:《加强党对全面依法治国的领导》,《求是》2019 年第 4 期,第 8 页。

[9] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社 2020 年版,第 194 页。

[10] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社 2020 年版,第 72 页。

[11] 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。

体现人民意志的“法治”与体现个人意志的“人治”相比,更具有普遍性。这恰是我国国家制度和法律制度的巨大优势,“我国国家制度深深植根于人民之中,能够有效体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造力”,^[12]保证人民当家作主。

第二,法治比人治更具有稳定性。法治具有稳定性、可预期性等优良特性,能跳出“人存政举、人亡政息”的人治怪圈。习总书记指出,“制度稳则国家稳”;^[13]“我国社会主义法治凝聚着我们党治国理政的理论成果和实践经验,是制度之治最基本最稳定最可靠的保障”。^[14] 世界各国的发展轨迹也充分表明,“依法治理是最可靠、最稳定的治理”。^[15]

第三,法治比人治更具有效力。这是因为,法治通过明确的法律规范来调节社会生活、维护社会秩序,法律是由国家强制力来保证实施的;而人治是基于个人魅力而约束的。习总书记指出,“坚持全面依法治国,是中国特色社会主义国家制度和国家治理体系的显著优势。”^[16]

(三)法治中国建设是实现党和国家战略目标、总体布局和历史使命的重要保障

习总书记作出重大战略判断,“当今世界正经历百年未有之大变局,我国正处于实现中华民族伟大复兴关键时期”,^[17]“我们党正带领人民进行具有许多新的历史特点的伟大斗争,形势环境变化之快、改革发展稳定任务之重、矛盾风险挑战之多、对我们党治国理政考验之大前所未有”。^[18] 实现党和国家的战略目标、总体布局和历史使命都迫切需要法治的保障。习总书记从提供重要法治保障的角度论证了建设法治国家、法治中国的必要性。

第一,法治中国建设是实现党和国家战略目标的重要保障。“党的十八大提出了全面建成小康社会的奋斗目标,党的十八届三中全会对全面深化改革作出了顶层设计,实现这个奋斗目标,落实这个顶层设计,需要从法治上提供可靠保障。”^[19]

第二,法治中国建设是落实党和国家总体布局的重要保障。“统筹推进‘五位一体’总体布局、协调推进‘四个全面’战略布局,要发挥法治的引领、规范、保障作用。”^[20]

第三,法治中国建设是完成党和国家历史使命的重要保障。法治国家建设与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等重要历史使命是紧紧联系在

[12] 习近平:《坚持、完善和发展中国特色社会主义国家制度与法律制度》,《求是》2019年第23期,第7页。

[13] 习近平:《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》,《求是》2020年第1期,第4页。

[14] 习近平:《推进全面依法治国,发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用》,《求是》2020年第22期,第4页。

[15] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第120-121页。

[16] 习近平:《推进全面依法治国,发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用》,《求是》2020年第22期,第4页。

[17] 《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》,《人民日报》2019年11月6日第1版。

[18] 习近平著:《在“不忘初心、牢记使命”主题教育总结大会上的讲话》,人民出版社2020年版,第10页。

[19] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第84页。

[20] 习近平:《推进全面依法治国,发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用》,《求是》2020年第22期,第5页。

一起的,要完成这些历史使命离不开法治的“保驾护航”。

(四)法治中国建设是解决我国治国理政和改革发展稳定过程中存在问题的基本方式

全面推进依法治国,是解决党和国家事业发展面临的一系列重大问题的根本要求,要“从法治上为解决这些问题提供制度化方案”。^[21]我国改革发展稳定形势总体是好的,但制约持续健康发展的问题、人民最关心的教育、就业、收入分配、社会保障、医药卫生、住房等方面的问题、人民内部矛盾和其他社会矛盾等依然存在,党风政风方面也存在一些不容忽视的问题。要解决这些矛盾和问题,需要“密织法律之网、强化法治之力”。

综上,习近平法治思想阐释了坚持全面依法治国、建设法治中国的显著优势、积极作用和重大意义,也为“中国特色社会主义实践向前推进一步,法治建设就要跟进一步”这一科学论断作了最深刻注解。^[22]

三 习近平法治思想描绘了法治中国的基本形态

我们已经充分认识到建设法治中国的重要性,那么,“法治中国”是什么模样?或者说,我们要建设什么样的法治中国或者法治国家?习总书记非常重视与关注这一问题,反复思考论证并作了科学回答。梳理习总书记的一系列相关论述可以看到,其对法治中国基本形态的表述越来越精准、内涵越来越具象、论证越来越深刻,立体呈现了“法治中国”的基本模样。

(一)党的领导是建设法治中国的本质特征和根本保证

中国共产党的领导是法治中国的首要特征和独特法宝,“习近平法治思想之党的领导理论是习近平法治思想的开篇之论”,^[23]也是核心之论。第一,坚持和加强党的领导是“法治中国建设”战略规划之本意。“坚持党的领导,是社会主义法治的根本要求……是全面推进依法治国的题中应有之义。”^[24]第二,中国共产党的领导地位和领导作用是我国宪法确定的。“宪法是以根本法的形式反映了党带领人民进行革命、建设、改革取得的成果,反映了在历史和人民选择中形成的党的领导地位。”^[25]第三,建设法治中国是中国共产党的一贯主张和不懈追求。“依法治国是我们党提出来的,把依法治国上升为党领导人民治理国家的基本方略也是我们党提出来的,而且党一直带领人民在实践中推进依法治国。”^[26]第四,实现法治中国必须而且只能由中国共产党来掌舵领航。我国能保持长期稳定,“根本的一条就是我们始终坚持共产党领导。党的领导是党和国家事业不断发展

[21] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社 2020 年版,第 85 页。

[22] 习近平:《推进全面依法治国,发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用》,《求是》2020 年第 22 期,第 4 页。

[23] 蒋清华:《坚持党的领导:习近平法治思想开篇之论》,《法治社会》2021 年第 1 期,第 1 页。

[24] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社 2020 年版,第 92 页。

[25] 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 21 页。

[26] 习近平:《加快建设社会主义法治国家》,《求是》2015 年第 1 期,第 3 页。

的‘定海神针’。”^[27]

（二）以人民为中心是法治中国建设的根本立场和力量源泉

习近平法治思想深刻回答了法治中国建设为了谁、依靠谁的问题，科学指明了法治中国建设的根本立场和力量源泉。习总书记在十八届四中全会上提出，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，并提出了“人民是依法治国的主体和力量源泉”的重要论断；紧接着，十八届五中全会首次明确了“以人民为中心发展思想”；然后，他在中央全面依法治国工作会议上强调，全面依法治国必须坚持以人民为中心。他指出，“为什么我们的改革发展能够有序推进、社会能够保持长期稳定？很重要的一条就是我们始终坚持以人民为中心的发展思想，把促进社会公平正义、增进人民福祉作为工作的出发点和落脚点，努力让人民群众有更多获得感、幸福感、安全感。”^[28]

（三）中国特色社会主义法治道路是法治中国建设的基本方向和必由之路

习近平法治思想深刻回答了法治中国建设走什么路的问题，科学指明了法治中国建设的前进方向和发展道路。道路问题不能含糊。“全面推进依法治国，必须走对路。如果路走错了，南辕北辙了，那再提什么要求和举措也都没有意义了。”^[29]习总书记反复强调，要坚定不移走中国特色社会主义法治道路。

第一，中国特色社会主义法治道路是建设社会主义法治国家的唯一正确道路。这是中国特色社会主义法治道路的本质决定的。“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。”^[30]

第二，中国特色社会主义法治道路是最适合我国国情的法治道路。“走什么样的法治道路、建设什么样的法治体系，是由一个国家的基本国情决定的。”^[31]

第三，中国特色社会主义法治道路的基本内涵。习总书记对这一问题多次作了强调和论述，并从不同涵盖度上作了表达。为更好把握其核心义涵，可以区分最广义、广义和狭义来理解。（1）最广义表达体现为“五个坚持”：坚持党的领导、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。^[32]（2）广义表达提出了“三个核心要义”：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。^[33]（3）狭义表达强调“走适合自己的法治道路”：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。^[34]

因此，坚持中国特色社会主义法治道路的实质是，要坚持从我国国情和实际出发，同

[27] 习近平：《加强党对全面依法治国的领导》，《求是》2019年第4期，第5页。

[28] 习近平著：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第255-256页。

[29] 习近平著：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第105页。

[30] 《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》，《人民日报》2020年11月18日第1版。

[31] 习近平：《加快建设社会主义法治国家》，《求是》2015年第1期，第5页。

[32] 参见习近平著：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第105-111页。

[33] 参见习近平著：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第91页。

[34] 参见习近平著：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第229页。

时也要抱着开放的态度,但我们只能走自己的法治道路。一方面,“必须从我国实际出发,同推进国家治理体系和治理能力现代化相适应,既不能罔顾国情、超越阶段,也不能因循守旧、墨守成规。”^[35]另一方面,坚持从我国实际出发,不等于关起门来搞法治。我们也要抱着开放的态度,无论是传统的还是外来的,都要取其精华、去其糟粕。需要特别注意,学习借鉴不等同于简单的拿来主义,必须坚持以我为主、为我所用,认真鉴别、合理吸收,不能搞“全盘西化”,不能搞“全面移植”,不能照搬照抄。总之,基本的东西必须是我们自己的,我们只能走自己的道路。

(四) 保障和促进社会公平正义是法治中国的崇高价值和基本追求

公平正义,民之所向。“实现社会公平正义是我们党的一贯主张,公平正义是中国特色社会主义的内在要求。”^[36]十九届四中全会总结了我国国家制度和国家治理体系具有的显著优势,其中一项就是“坚持全面依法治国,建设社会主义法治国家,切实保障社会公平正义和人民权利”的显著优势。习近平法治思想将公平正义摆在非常重要的位置,将其作为崇高价值追求,并对保障和促进社会公平正义提出了越来越高的要求,这标志着习总书记对建设法治中国的内涵和规律有了更加深刻、更高水平的认识:

一是强调将“社会主义公平正义”作为法治中国的价值追求。“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。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。”^[37]

二是强调健全社会公平正义法治保障制度。公平正义是法治的必然要求,法治是公平正义的坚实保障。我国社会历来有“不患寡而患不均”的观念,因而,要使“我们的制度安排更好体现社会主义公平正义原则”,^[38]“加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度”,^[39]同时,要用法治力量保障社会公平正义更好实现。

三是强调公正司法的重要性,并界定了基本含义,提出了促进措施与具体要求。公平正义是司法的灵魂和生命。公正司法是维护社会公平正义的最后一道防线。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。

(五) 充分尊重保障权利和有效制约监督权力是法治中国建设的核心理念和实践法则

权利与权力是法学领域的两个基本范畴,两者的关系是法治理论的核心问题。习近平法治思想在深刻分析权力的来源、本质及运行规律的基础之上,强调保障人民权益是全面依法治国的根本目的,必须以规范和约束公权力为重点,加强对公权力运行的制约和监督。“保障权利和监督权力”是现代民主法治的基本理念,习总书记结合我国实际,将“以

[35] 习近平:《加快建设社会主义法治国家》,《求是》2015年第1期,第5页。

[36] 《习近平同志2014年1月7日在中央政法工作会议上的讲话》,学习强国,https://www.xuexi.cn/lpage/detail/index.html?id=7341047631098718343&item_id=7341047631098718343,最近访问时间[2021-01-30]。

[37] 习近平著:《习近平谈治国理政》(第二卷),外文出版社2017年版,第129页。

[38] 习近平著:《论坚持全面深化改革》,中央文献出版社2018年版,第53页。

[39] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第218页。

人民为中心”的价值立场和公平正义的价值目标融入其中,注入了新观念,赋予了新内涵,提出了新的更高要求。

第一,强调要充分尊重和保障公民的权利。“人民权益要靠法律保障,法律权威要靠人民维护。”^[40]第二,强调要强化对公权力运行的制约和监督。一是权力必须受到制约和监督。“权力是党和人民赋予的,是上下左右有界受控的,不是可以为所欲为、随心所欲的。”^[41]二是把权力关进制度的笼子里。“把权力关进制度的笼子里,就是要依法设定权力、规范权力、制约权力、监督权力。”^[42]此外,他还强调了要健全权力运行制约和监督体系、加强对政府内部权力的制约、增强监督合力和实效、全面推进政务公开等等。

总之,权力来源于权利,“权利实现是权力设定的根本目的所在”,^[43]因而,权力应当服务于权利,尊重、保障与促进权利的实现。在法治中国建设进程中,我们应当秉持保障权利和制约监督权力理念,并将其作为开展法治实践的基本法则。当然,也要特别注意,不能为了监督而监督,因为“权力监督的目的是保证公权力正确行使,更好促进干部履职尽责、干事创业”。^[44]

(六)推进国家治理体系和治理能力现代化是法治中国建设的基本依托和重要目标

习近平法治思想深刻洞悉了法治中国建设与国家治理现代化之间的内在关联性。“国家治理现代化”是新时代提出的一个新概念,丰富了社会主义现代化的内涵,它涵盖了国家治理体系和治理能力现代化。可从以下三个方面对习总书记“法治中国建设与国家治理现代化”的重要观点进行理解:

第一,法治是国家治理现代化的题中之义。“推进国家治理体系和治理能力现代化,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。在这点上,我们不会动摇。”^[45]

第二,国家制度现代化是法治中国建设的基本依托。国家治理现代化的首要体现是国家制度现代化。“不论处在什么发展水平上,制度都是社会公平正义的重要保证。”^[46]

第三,推进国家治理现代化是法治中国建设的重要目标。“坚持全面依法治国,夯实中国之治的制度根基;提升法治促进国家治理体系和治理能力现代化的效能”;^[47]“坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化”。^[48]

[40] 习近平:《加快建设社会主义法治国家》,《求是》2015年第1期,第4页。

[41] 《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》,中央文献出版社、中国方正出版社2016年版,第59页。

[42] 习近平著:《习近平谈治国理政》(第二卷),外文出版社2017年版,第129页。

[43] 谢晖著:《法学范畴的矛盾辨思》,山东人民出版社2019年版,第201页。

[44] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第242页。

[45] 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3页。

[46] 习近平著:《论坚持全面深化改革》,中央文献出版社2018年版,第53页。

[47] 习近平:《推进全面依法治国,发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用》,《求是》2020年第22期。

[48] 《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》,《人民日报》2020年11月18日第1版。

(七) 服从和服务于党和国家大局是法治中国建设的应有之义和必然要求

习近平总书记在讲论法治问题时,总是反复强调法治要与党和国家大局始终连接在一起,不能为了法治而法治,其大局意识、全局观念是十分鲜明的。习近平法治思想体现出,服从和服务于党和国家大局是法治中国建设的应有之义和必然要求。这是因为:

第一,法治建设本身就是党和国家大局的一个组成部分,应当把准自身在大局中的定位,明确自身在大局中应发挥的作用,自觉在大局之下谋篇行事,服从和服务于党和国家大局。

第二,我国社会主义法治国家建设的性质、方向、道路、价值取向等都决定了,法治中国建设要为党和国家大局服务,要提供基本保障、营造良好法治环境、为人民谋取福利。这也是我国法治国家建设理念立场与其他国家的区别之处。

第三,法治中国的建成客观依赖于党和国家大局的实现。法治中国不是独自可以建成的,需要党和国家发展的良好局面创造条件。

根据习总书记的系列论述,法治中国建设服从和服务于党和国家大局,主要指法治中国建设要坚持与战略目标相适应、与其他战略布局相协调、与国家治理现代化相协同等。法治中国建设与党和国家大局是相互依存、相辅相成的。在十八届四中全会对全面推进依法治国进行总体部署时,习总书记就强调了要立足全局和长远来统筹谋划,要突出考虑“围绕中国特色社会主义事业总体布局,体现推进各领域改革发展对提高法治水平的要求,而不是就法治论法治”;^[49]在中央全面依法治国委员会第二次会议上,他强调,法治建设规划要“同我国发展的战略目标相适应,同全面建成小康社会、全面深化改革、全面从严治党相协同”;^[50]在中央全面依法治国委员会第三次会议上,他进一步明确,“法治建设的中长期目标,要统筹考虑国际国内形势、法治建设进程和人民群众法治需求,同推进国家治理体系和治理能力现代化的要求相协同。”^[51]

(八) 依法治国与以德治国相结合是法治中国建设的必然选择和鲜明特色

习近平总书记在深刻把握治国理政规律的基础上,明确指出“在新的历史条件下,我们要把依法治国基本方略、依法执政基本方式落实好,把法治中国建设好,必须坚持依法治国和以德治国相结合,使法治和德治在国家治理中相互补充、相互促进、相得益彰,推进国家治理体系和治理能力现代化”;^[52]并指明,中国特色社会主义法治道路的一个鲜明特点,就是坚持依法治国和以德治国相结合,强调法治和德治两手抓、两手都要硬。^[53]习总书记主要从两个方面对这一鲜明特点作了分析论证。

第一,深刻阐明了“坚持依法治国和以德治国相结合”的立意及其理据。一是法治和德治有共同特点与共同目标。“法律和道德都具有规范社会行为、调节社会关系、维护社

[49] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社 2020 年版,第 89 页。

[50] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社 2020 年版,第 253 页。

[51] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社 2020 年版,第 275 页。

[52] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社 2020 年版,第 165 页。

[53] 参见习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社 2020 年版,第 166、179 页。

会秩序的作用。”^[54]二是法治和德治有各自特性和特有功能。法律和道德“在国家治理中都有其地位和功能。法安天下，德润人心”^[55]“法律规范人们的行为，可以强制性地惩罚违法行为，但不能代替解决人们思想道德的问题”^[56]道德起教化作用，能“提高全社会文明程度，为全面依法治国创造良好人文环境”^[57]三是法治和德治必须相互补充、相得益彰。“治理国家、治理社会必须一手抓法治、一手抓德治，既重视发挥法律的规范作用，又重视发挥道德的教化作用，实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。”^[58]

第二，提出了依法治国和以德治国相结合的具体要求。一是要强化道德对法治的支撑作用。二是要把道德要求贯彻到法治建设中。三是要运用法治手段解决道德领域突出问题。此外，他还提出要提高全民法治意识和道德自觉，要发挥领导干部在依法治国和以德治国中的关键作用。^[59]

四 习近平法治思想指明了法治中国建设的基本方向和路径

习近平法治思想在描绘了法治中国的基本形态的基础上，对如何建设法治中国建设作了全面构想，提出了法治中国建设的首要任务、理论指导、总抓手、推进方略、关键环节、重点任务等具体路径。

（一）以依宪治国、依宪执政为首要任务

法治中国建设应当以依宪治国、依宪执政作为首要任务，习总书记主要从以下方面作了分析与强调。

第一，论证了将依宪治国、依宪执政作为首要任务的缘由。一是宪法具有最高法律地位与法律效力。“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，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。”^[60]二是宪法规定了最根本最重要的内容。“宪法规定的是国家的重大制度和重大事项，在国家和社会生活中具有总括性、原则性、纲领性、方向性。”^[61]三是宪法是国家各种制度和法律法规的总依据。宪法是最高法律规范，在我国社会主义法律体系中居于统帅和核心地位。四是实践证明，我国宪法是好宪法，且发挥了重要的作用。我们之所以能取得这么大的成就，很重要的一点是，“我们就是在不折不扣贯彻着以宪法为核心的依宪治国、依宪执政，我们依据的是中华人民共和国宪法”^[62]

第二，明确了依宪治国、依宪执政的基本内涵。“我们讲依宪治国、依宪执政，不是要

[54] 习近平著：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第165页。

[55] 习近平著：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第165页。

[56] 习近平著：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第51页。

[57] 习近平著：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第166页。

[58] 习近平：《加快建设社会主义法治国家》，《求是》2015年第1期，第5页。

[59] 参见习近平著：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第166-167页。

[60] 习近平著：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第126页。

[61] 习近平著：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第218页。

[62] 习近平著：《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社2017年版，第128页。

否定和放弃党的领导,而是强调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。”^[63]“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。”^[64]

第三,提出了坚持依宪治国、依宪执政的具体要求。一是加强宪法宣传教育,增强宪法意识。“开展宪法宣传教育是全面依法治国的重要任务”;^[65]“要以设立国家宪法日为契机,深入开展宪法宣传教育,大力弘扬宪法精神,切实增强宪法意识”。^[66]二是要推动宪法实施,维护宪法权威。“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。”^[67]

(二)以中国特色社会主义法治理论为指导

“全面推进依法治国,法治理论是重要引领。没有正确的法治理论引领,就不可能有正确的法治实践。”^[68]习总书记指出,“中国特色社会主义法治理论,本质上是中国特色社会主义理论体系在法治问题上的理论成果”,^[69]体现了“我们党处理法治问题的基本立场”,^[70]关系到全面推进依法治国这件大事能不能办好。它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。法治中国建设应当以中国特色社会主义法治理论为指导。

在新发展阶段,中国特色社会主义法治理论集中体现为习近平法治思想。习近平法治思想立足新时代中国国情和法治建设实践,运用马克思主义观点立场方法,把握法治发展规律,以崭新的内容丰富发展了中国特色社会主义法治理论,形成了具有中国特色、实践特色、时代特色的科学理论体系,是马克思主义法治理论中国化的最新理论成果。中央全面依法治国工作会议将习近平法治思想确定为全面依法治国的指导思想,必须长期坚持、不断丰富发展。坚持以“习近平法治思想”科学理论为指导,我们能明确前进方向、把准政治立场,能避免犯错误、走邪路、走弯路,不断加快法治中国建设步伐,早日建成法治中国。

[63] 习近平:《中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征》,《求是》2020年第14期,第6页。

[64] 《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》,《人民日报》2020年11月18日第1版。

[65] 《习近平对“五四宪法”历史资料陈列馆作出重要指示强调 普及宪法知识增强宪法意识 弘扬宪法精神推动宪法实施》,《人民日报》2016年12月5日第1版。

[66] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第126-127页。

[67] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第94页。

[68] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第175页。

[69] 习近平著:《习近平谈治国理政》(第二卷),外文出版社2017年版,第128页。

[70] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第137页。

（三）以建设中国特色社会主义法治体系为总抓手

习总书记明确指出，“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”；^[71]“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”。^[72]

习总书记明确了中国特色社会主义法治体系的性质、地位以及科学内涵。他指出，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，^[73]是国家治理体系的骨干工程。^[74]要加快形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系。中国特色社会主义法治体系，涵括法的创制、实施、监督、保障等法治运行全过程以及管党治党领域，形成了“4+1”法治体系。

（四）以统筹兼顾、把握重点、整体谋划为推进方略

在推进方略上，习总书记从系统论与重点论辩证统一的高度来思考法治中国建设，既强调要立足全局、总体谋划，又强调要抓住重点。习总书记强调，“全面依法治国是一个系统工程，必须统筹兼顾、把握重点、整体谋划，更加注重系统性、整体性、协同性。”^[75]这是对法治中国建设推进方略的高度概括。我们可以从习总书记提出的一系列重要举措中来领悟。

一是坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进。“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。”^[76]

二是坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。“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。”^[77]

三是坚持统筹推进国内法治和涉外法治。习总书记在中央全面依法治国委员会第二次会议上提出要加快涉外法治工作战略布局，在中央全面依法治国工作会议上将“坚持统筹推进国内法治和涉外法治”新增列入“十一个坚持”之中。

此外，习近平法治思想中还有许多重大观点是基于系统考虑、整体考虑提出的。比如，将治党治国治军统筹考虑，提出依法治国、依法治军、依规治党，明确“必须坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设”；^[78]“深入推进依法治军、从严治军”。^[79]总之，要加快推进法治中国建设，必须以统筹兼顾、把握重点、整体谋划为推进方略。

[71] 习近平著：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社 2020 年版，第 4 页。

[72] 习近平著：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社 2020 年版，第 93 页。

[73] 参见习近平：《加强党对全面依法治国的领导》，《求是》2019 年第 4 期，第 10 页。

[74] 参见习近平：《加快建设社会主义法治国家》，《求是》2015 年第 1 期，第 6 页。

[75] 习近平：《加强党对全面依法治国的领导》，《求是》2019 年第 4 期，第 10 页。

[76] 习近平：《加强党对全面依法治国的领导》，《求是》2019 年第 4 期，第 10 页。

[77] 习近平：《加强党对全面依法治国的领导》，《求是》2019 年第 4 期，第 10 页。

[78] 习近平著：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社 2020 年版，第 169 页。

[79] 习近平著：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社 2020 年版，第 158 页。

(五) 以科学立法、严格执法、公正司法、全民守法为关键环节和重点任务

习近平总书记在主持中共十八届中央政治局第四次集体学习时首次对“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的基本内涵作了详细阐述,在十八届四中全会上将其作为全面依法治国的重点任务提出,在十九届二中全会上将其作为关键环节提出,在中央全面依法治国工作会议上再次强调,要继续推进法治领域改革,解决好立法、执法、司法、守法等领域的突出矛盾和问题。“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。”^[80]“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”被称为新时代法治建设的“新十六字方针”,这一方针涵盖了法治运行的立法、执法、司法、守法等主要环节,也体现了每个环节的重点要求。

(六) 以社会主义法治文化建设为重要支撑

社会主义法治文化是中国特色社会主义先进文化的重要组成部分,“浓厚的社会主义法治文化是全面依法治国的内生动力和重要支撑”。^[81]法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。法治中国建设离不开法治文化的培育和法治精神的养成。习总书记特别强调法治文化建设,他指出,“全面推进依法治国需要全社会共同参与,需要全社会法治观念增强,必须在全社会弘扬社会主义法治精神,建设社会主义法治文化。”^[82]一是加大全民普法力度,树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念。各级党组织和全体党员要带头尊法学法守法用法,任何组织和个人都不得有超越宪法法律的特权,绝不允许以言代法、以权压法、逐利违法、徇私枉法。^[83]二是研究法治宣传教育新机制新方法,让法治成为全民思维方式和行为习惯;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。^[84]三是将社会主义核心价值观融入法治建设和社会治理,完善诚信建设长效机制,加大对公德失范、诚信缺失等行为惩处力度,形成良好的社会风尚和社会秩序。^[85]

此外,法治中国建设是一项长期复杂的系统工程,涉及到方方面面的重大关系。对这些重大关系的认识、理解与处理,直接关系到法治中国建设的进程与实现。习总书记提炼出了政治和法治的关系、党的领导和法治的关系、依法治国和依规治党的关系、党的政策和国家法律的关系、改革和法治的关系、法治和德治的关系、发展和安全的关系、活力和秩序的关系、自由和秩序的关系、维稳和维权的关系等法治建设中的若干重大关系,并运用辩证思维对如何处理好这些关系作了深刻透彻的阐述,为法治中国建设

[80] 张文显:《习近平法治思想的基本精神和核心要义》,《东方法学》2021年第1期,第16页。

[81] 吕江鸿:《扎实推进社会主义法治文化建设》,《人民日报》2018年8月9日第7版。

[82] 习近平:《加快建设社会主义法治国家》,《求是》2015年第1期,第6页。

[83] 参见习近平著:《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——习近平同志在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第39页。

[84] 参见习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第230、234页。

[85] 参见习近平:《推进全面依法治国,发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用》,《求是》2020年第22期,第7页。

伟大征程校准航向。

五 习近平法治思想设计了建设法治中国的具体推进步骤

习近平法治思想围绕法治中国建设的关键要素,设计了建设法治中国的具体推进步骤。

(一) 强调加强党对全面依法治国的领导,完善党领导全面依法治国的制度和工作机制

实践反复证明并不断深化了我们的认识,“党中央权威是危难时刻全党全国各族人民迎难而上的根本依靠,在重大历史关头,重大考验面前,党中央的判断力、决策力、行动力具有决定性作用。”^[86]“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。^[87]坚持党的领导从来都是全面推进依法治国的题中之义,在新时代新发展阶段,国家现代化建设进入关键时期,更加需要加强党对全面依法治国的领导。习总书记的系列表述,从“坚持党的领导”到“加强党对依法治国的领导”再到“加强党对全面依法治国的领导”等等,都清晰表明了这一点。

那么如何加强党对全面依法治国的领导,这首先需要从制度层面给予保障。习总书记给出的良策是完善党领导全面依法治国的制度和工作机制。比如,党中央组建中央全面依法治国委员会就是一项重要举措。此外,在明确“党政主要负责人要履行推进法治建设第一责任人职责”的基础上,^[88]提出要“完善党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责的约束机制”,^[89]也是一项重要举措。

(二) 强调做好法治中国建设的顶层设计

习近平法治思想在遵循法治化的一般演进规律之上,十分强调建构性,注重顶层设计,主张采用“建设”“发展”“推动”“规划”等积极方式来促进法治中国早日建成。“顶层设计”作为一种战略思维、科学方法,通常指立足全局和长远来统筹考虑,在最高层次上寻求问题的解决之道,是自上而下的有序推进方式,基本特征体现为“系统性、整体性、协同性、贯通性、前瞻性”。^[90]我国有自己的特殊国情,又随着法治领域改革的逐渐深入,更多更多元的需求亟需满足,更多更深层次的矛盾急需化解,更错综复杂的利益需要平衡协调,因此必须坚持做好顶层设计。坚持顶层设计是被实践证明行之有效的富有中国特色、符合中国国情的科学方法。

我们党对法治中国建设是有深度考虑、整体谋划、长远规划的,体现在一系列的顶层设计方案之中。十八届四中全会制定了推进全面依法治国的顶层设计、路线图、施工

[86] 《中央经济工作会议在北京举行 习近平李克强作重要讲话 栗战书汪洋王沪宁赵乐际韩正出席会议》,《人民日报》2020年12月19日第1版。

[87] 参见张文显:《习近平法治思想的理论体系》,《法制与社会发展》2021年第1期,第26页。

[88] 习近平著:《习近平谈治国理政》(第二卷),外文出版社2017年版,第128页。

[89] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第233页。

[90] 齐卫平:《处理好顶层设计和摸着石头过河的关系》,《人民日报》2013年9月16日第7版。

图。2018 年,党中央组建中央全面依法治国委员会。习总书记指出,“委员会是管宏观、谋全局、抓大事的,既要破解当下突出问题,又要谋划长远工作,把主要精力放在顶层设计上……要增强‘四个意识’,坚定‘四个自信’,站好位,履好职,尽好责,主动谋划和确定中国特色社会主义法治体系建设的总体思路、重点任务……要做好全面依法治国重大问题的运筹谋划、科学决策,实现集中领导、高效决策、统一部署。”^[91]这明确了顶层设计的基本内涵与基本遵循。

关于如何做好顶层设计,习总书记指出,“坚持顶层设计和法治实践相结合。”^[92]他还指出,“摸着石头过河”是富有中国智慧的改革方法,也是顶层设计的基础,法治领域规划要遵循这样的思路。^[93]这意味着,顶层设计应当联系实际,“应立足于解决实际问题,应抓住重大问题”,^[94]同时鼓励基层探索、问计于民。

(三) 强调建立科学的法治中国建设评价考核体系

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“建立科学的法治建设指标体系和考核标准。”《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》要求,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,纳入政绩考核指标体系。《法治政府建设实施纲要(2015-2020)》提出了法治政府基本建成的七条标准。各地以中央文件确定的法治政府评估的基本框架与发展方向为基础,制定了本地的法治政府评估指标体系,也有一些部门制定了法治建设评价考核体系。

建立法治中国建设评价考核体系,应注重指标体系的科学性、全面性、可操作性,涵盖法治中国建设的各领域全过程,能客观反映法治发展的现状和水平。比如要能评价执政党、立法机关、政府、司法机关法治化发展水平,也能评价经济、文化、社会、生态文明建设等领域的法治化状况;既能评价法治政府的建设程度,也能评价法治社会的建设成效等。

(四) 强调聚焦问题,提高法治效能

法治中国建设是庞大复杂的系统工程,如何着力、如何发力十分关键。“始终坚持问题导向、聚焦解决中国问题”是习总书记给予的确切回答,也是习近平法治思想的鲜明特色。“问题是时代的口号”,^[95]人类认识世界和改造世界的过程就是发现问题、解决问题的过程。习总书记指出,我们“要有强烈的问题意识,以重大问题为导向,抓住关键问题进一步研究思考,着力推动解决我国发展面临的一系列突出矛盾和问题”。^[96]

提高法治效能,是法治中国建设的重要着力点。要发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用,必须提高法治在国家治理中的效能。“执法司法公正高效权威才能真正发挥好法治在国家治理中的效能。要加强对法律实施的监督,深化司法体制综合配套改革,推进严格规范公正文明执法,努力提升执法司法的质量、效率、公信力,更

[91] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社 2020 年版,第 235-236 页。

[92] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社 2020 年版,第 275 页。

[93] 参见习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社 2020 年版,第 253 页。

[94] 夏斌:《深入研究和推进改革顶层设计》,《人民日报》2012 年 6 月 25 日第 7 版。

[95] 《马克思恩格斯全集》第 40 卷,人民出版社 1982 年版,第 289 页。

[96] 习近平著:《论坚持全面深化改革》,中央文献出版社 2018 年版,第 27 页。

好把社会主义法治优势转化为国家治理效能。”^[97]提高法治效能,还需要在法治建设各环节作实实在在的转化工作。总之,法治建设需要全社会共同参与,只有全体人民信仰法治、厉行法治,国家和社会生活才能真正实现在法治轨道上运行,才能真正将法治优势转化为法治效能,才能确保法治中国建设的各项任务落到实处。

(五) 强调建设高素质的法治队伍和抓住关键少数

德才兼备的高素质法治工作队伍,是建设法治中国的重要保障。首先,习总书记强调了建设高素质的法治队伍的重要性。“建设法治国家、法治政府、法治社会,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,都离不开一支高素质的法治工作队伍。”^[98]其次,习总书记明确了法治队伍“德才兼备”的基本标准与“五个过硬”的基本要求。有才无德会败坏党和人民事业,但有德无才也同样会贻误党和人民事业。他指出,“法治工作是政治性很强的业务工作,也是业务性很强的政治工作”,^[99]“建设一支德才兼备的高素质法治队伍至关重要”,^[100]必须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,建设一支党和人民信得过、靠得住、能放心的政法队伍。习总书记把“德”摆在很重要的位置,并对立法、执法、司法工作者提出信念过硬、政治过硬、责任过硬、能力过硬、作风过硬的要求。^[101]最后,习总书记强调要注重法治人才的培养。“法治人才培养不上去,法治领域不能人才辈出,全面依法治国就不可能做好。”^[102]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,推进法治专门队伍正规化、专业化、职业化,提高职业素养和专业水平。要坚持立德树人,德法兼修,创新法治人才培养机制,努力培养造就一大批高素质法治人才及后备力量。

抓住“领导干部”这个关键少数,是法治中国建设的关键所在。首先,习总书记强调了抓住关键少数的必要性和重要性。他指出,“各级领导干部作为具体行使党的执政权和国家立法权、行政权、司法权的人,在很大程度上决定着全面依法治国的方向、道路、进度。党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法,主要是通过各级领导干部的具体行动和工作来体现、来实现。因此,高级干部做尊法学法守法用法的模范,是实现全面推进依法治国目标和任务的关键所在。”^[103]其次,习总书记对领导干部提出了具体的要求。“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。”^[104]他特别强调,各级领导干部“不要去行使依法不该由自己行使的权力,也不要干预依法自己不能干预的事情,更不能以言代法、以权压法、徇

[97] 习近平:《推进全面依法治国,发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用》,《求是》2020年第22期,第7页。

[98] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第174页。

[99] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第235页。

[100] 习近平:《加快建设社会主义法治国家》,《求是》2015年第1期,第7页。

[101] 参见习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第235页。

[102] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第174页。

[103] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第135页。

[104] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第5-6页。

私枉法”。^[105]

法治中国建设是一个浩大的系统工程,是国家治理领域一场广泛而深刻的革命,需要我们每一个公民都付出长期艰辛的努力。我们相信,只要我们坚持以习近平法治思想为指导,贯彻好落实好各项具体要求,向着正确方向,沿着正确道路不断前进,法治中国就一定能够顺利建成!

[本文为作者主持的 2018 年度国家社会科学基金重大项目“党政合设、合署背景下的行政法基本问题研究”(18ZDA148)的研究成果,谨对中南大学法学院博士研究生黄明慧对本文所做的文献收集和整理工作表示感谢!]

[**Abstract**] “Construction of Rule of Law in China” is a strategic and forward-looking theoretical and practical proposition put forward by Comrade Xi Jinping at the critical period of great rejuvenation of the Chinese nation as well as a major innovation made by Xi Jinping’s Thought on the Rule of Law in the theory of socialist rule of law with Chinese characteristics. Aimed at constructing the rule of law in China, Xi Jinping’s Thought on the Rule of Law provides theoretical and practical basis for and stresses the necessity, the importance and the urgency of the construction of the rule of law in China. It describes the basic form of the rule of law in China and stresses such principles as upholding the Party’s leadership, putting the people first, adhering to the road of socialist rule of law with Chinese characteristics, guaranteeing and promoting social justice and fairness, safeguarding rights and restraining power, modernizing the state governance system, being subordinate to and serving the overall interests of the Party and the State, and combining ruling the country by law and ruling the country by high moral standards. It points out the basic direction and puts forward the primary tasks, theoretical guidance, general guidelines, general plan for advancement, key links, key tasks of as well as concrete approaches to the construction of the rule of law in China. On the basis of designing the concrete steps of construction of the rule of law in China, it forms a complete theoretical system of and provides theoretical and practical guidance for the construction of the rule of law in China.

(责任编辑:田 夫)

[105] 习近平著:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社 2020 年版,第 25 页。