

全面推进依法治国是一项宏大系统工程

李 林

(中国社会科学院法学研究所, 北京 100720)

【摘 要】党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，描绘了法治中国建设的宏伟蓝图，部署了加强中国特色社会主义法治建设的战略任务。全面推进依法治国是一项具有政治体制改革性质的宏大系统工程，涉及法治建设的各个环节、各个领域、各个方面和各种要素，牵一发而动全身，改一制而触全局，必须有组织有领导积极稳妥循序渐进地推进，必须运用战略思维、系统思维和大局眼光做好顶层设计。

【中图分类号】D92 【文献标识码】A 【文章编号】1008-9314(2014)06-0014-10

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)，描绘了法治中国建设的宏伟蓝图，部署了加强中国特色社会主义法治建设的战略任务。全面推进依法治国是一项具有政治体制改革性质的宏大系统工程，涉及法治建设的各个环节、各个领域、各个方面和各种要素，牵一发而动全身，改一制而触全局，必须有组织有领导积极稳妥循序渐进地推进，必须运用战略思维、系统思维和大局眼光做好顶层设计。

全面推进依法治国是一项宏大的法治建设系统工程。其要义是：从党和国家工作的大局和加强党的领导与执政能力的战略高度，以推进国家治理现代化、建成全面小康社会和实现中国梦为不同阶段的改革发展目标，统筹法治建设与经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各方面工作，把全面推进依法治国作为一项事关党领导人民治理国家和社会的重要工作，把法治作为党治国理政的基本方式和主要途径，把全面推进依法治国、建设中国特色社会主义法治体系作为一个庞大的系统工程，从坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持科学立法、

严格执法、公正司法、全民守法系统发展，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，坚持形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境，坚持依法治国与以德治国相结合，坚持平安中国与法治中国建设相结合，坚持法治建设与深化改革协调推进等八个方面，全面系统推进法治中国建设，推进国家治理现代化，构建现代化国家法治机器。

一、依法治国必须“全面推进”

理解全面推进依法治国的深刻涵义，应当坚持社会主义方向，运用法治思维和法治方式，努力把握“全面”、“推进”和“加快”这三个关键词的时代意蕴。

法治思维下的“全面”，要求推进依法治国应当面面俱到，而不能片面偏狭；应当环环相扣，而不能相互脱节；应当层层相叠，而不能顾此失彼；应当是整体、系统和统一的，而不能是局部、分散和对立的。“全面”要求把依法治国事业视为一个庞大的系

【收稿日期】2014-12-07

【作者简介】李林，中国社会科学院学部委员，法学研究所所长、研究员、博士生导师。

统工程, 统筹考虑法治建设的内部要素与外部要素, 使依法治国基本方略能够得到全面有效推进。

在法治建设的内部方面, 应当尽可能地把法治精神、法治价值、法治意识、法治理念、法治文化整合起来, 把依法治国、依法治国、依法执政、依法行政、依法办事统一起来, 把有法可依、有法必依、执法必严、违法必究统一起来, 把科学立法、严格执法、公正司法、全民守法和有效护法统一起来, 把法学研究、法学教育、法治宣传与法治实践紧密结合起来, 系统地整合依法治国的各个要素, 全面地畅通法治建设的各个环节, 真正形成依法治国、建设法治国家的系统工程, 切实使依法治国基本方略在实践中得以全面展开和具体落实。

在法治建设外部方面, 至少应该特别关注以下几个方面:

其一, 应当把依法治国与人民当家作主、坚持党的领导三者统一起来认识, 而不是把法治与人民民主对立起来, 把依法治国与党的领导对立起来, 提出所谓“法大还是人大? 法大还是党大”等问题。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证, 人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心, 依法治国是党领导人民治理国家的基本方略, 三者统一于中国特色社会主义的伟大实践, 统一于建设社会主义现代化强国和实现中华民族伟大复兴的战略目标, 统一于中国特色社会主义法治建设实践之中。

其二, 应当把推进依法治国与积极稳妥推进政治体制改革紧密结合起来, 在全面落实依法治国基本方略的法治实践中, 在法治的轨道上和社会主义宪法的框架下, 实现积极稳妥改革政治体制的基本目标, 在发展人民民主、推进各项政治体制改革的过程中, 为依法治国提供良好的制度保障和政治环境。

其三, 应当把推进依法治国与经济建设、政治建设、社会建设、文化建设和生态文明建设紧密结合起来, 不仅把依法治国和法治建设内化为“五位一体”战略的重要组成部分, 突显民主政治是法治政治、市场经济是法治经济、和谐社会是法治社会、未来中国是法治中国等的价值取向, 使法治与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设相适应, 真正成为现代化建设的助推器和保护神。

其四, 应当把全面推进依法治国与全面建成小康社会

社会的战略目标紧密结合起来, 努力建设中国特色的“法治小康”。“法治小康”是全面小康社会的有机组成部分, 是顺利建成全面小康社会的重要保障。“法治小康”, 在价值层面追求的是自由平等、民主法治、公平正义、幸福博爱、和谐有序, 充分实现人权与人的尊严; 在制度层面追求的是人民主权、法律至上、依法治国、依法执政、依法行政、公正司法、依法治权, 努力建成法治中国; 在实践层面追求的是有法必依、执法必严和依法办事, 努力实现良法善治; 在阶段性目标层面, 2020 年全面建成小康社会就是要实现“依法治国基本方略全面落实, 法治政府基本建成, 司法公信力不断提高, 人权得到切实尊重和保障……国家各项工作法治化”。同时, “法治小康”还通过依法治国特有的制度安排、规范手段、教育强制功能等, 为全面建成小康社会提供良好的法治环境和法治保障。

法治思维下的“推进”, 应当按照党的十八大以及十八届三中全会、四中全会的要求, 全面推进依法治国, 而不能倒退回撤; 应当积极推进依法治国, 而不能消极懈怠; 应当扎实落实依法治国基本方略, 而不能纸上谈兵; 应当义无反顾前行, 而不能使依法治国事业半途而废; 应当以改革创新精神推进依法治国, 而不能因循守旧、踌躇不前甚至固步自封。全面“推进”依法治国, 应当坚定不移地走社会主义的法治之路, 坚持依法治国、建设法治中国的法治发展方向, 坚决反对和抵制形形色色的人治和专制, 防止依法治国的停滞、倒退、歪斜和异化。任何时候, 如果放弃了依法治国的基本方略, 放弃了法治作为治国理政的基本方式, 背弃了中国特色社会主义法治之路, 全面推进依法治国将无从谈起。应当在比较党的十七大报告基础上, 进一步深化对于“推进”二字深刻含义的理解。党的十七大报告的提法是“全面落实依法治国基本方略”。2007 年以来的法治实践证明, 尽管“落实”依法治国基本方略成绩显著, 但还不尽如人意, “一些公职人员滥用职权、失职渎职、执法犯法甚至徇私枉法严重损害国家法制权威”, 法治建设“进一步, 退两步”的现象并不少见。可见, “落实”与“推进”比起来, 后者的力度更大, 指向更明, 要求更高, 更符合当下中国法治建设的实际。

法治思维下的“加快”, 既指依法治国的实践进

程应当加快,也指建设社会主义法治国家应当加快。因为,没有过程的加快就不可能有实现目标的快速;没有推进依法治国一步一个脚印的前进速度,就不可能有加快建成法治中国目标的最终实现。所以,“加快”表面上看是对法治中国建设的目标和速度要求,而实质上却是对法治建设和依法治国实践进程的要求,是一项十分艰巨的任务。依法治国和建设法治中国是一项只争朝夕、时不我待的伟大事业,既不能一步三摇、慢慢悠悠,更不能停滞不前甚至倒退复辟。“加快”推进依法治国和建设法治中国,一要有建设法治中国的发展战略和目标追求,包括不同时期、不同阶段的目标和任务;二要有评价依法治国和法治中国建设的具体明确可操作的指标体系;三要有建设法治中国、实现法治建设各项目标任务的具体路线图和时间表;四要在可能的条件下使推进依法治国和建成法治中国的时间尽量提速、提前,从而“加快”实现法治中国的建设目标。

毫无疑问,全面推进依法治国和加快建设法治中国,这个命题是有条件的、相对的。这里的加快,既不能脱离现阶段经济社会政治文化发展的水平,也不能脱离法治自身完善发展的主要轨迹和基本规律,更不能脱离亿万人民群众对法治的理解、认同、尊崇和遵守。相对于改革时期经济社会变动不居、变迁活跃的发展特点而言,法治具有某种滞后性和保守性,因此加快推进依法治国和法治中国建设,一定要从法治发展战略高度把握好其加快的速度和力度,欲速则不达。

二、坚持党的领导、人民当家作主、 依法治国有机统一

三者有机统一是中国特色社会主义民主政治的本质特征,是全面推进依法治国的根本依循。坚持三者有机统一,应当以保证人民当家作主为根本,以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标,扩大社会主义民主,发展社会主义政治文明。我国是人民民主专政的社会主义国家,人民是国家的主人。建设法治中国,人民当家作主是目标,不得有任何动摇。依法治国是实现人民当家作主的基本途径,是保证实现人民当家作主的有效方式,是党领导人民治国理政的基本方略。党的领导、人民当家作主与依法治国三者不是

并列关系,人民当家作主是目标,人民利益高于一切,党的领导与依法治国都是实现人民当家作主的手段。

在党的领导与依法治国的相互关系中,党的领导更为重要。依法治国是在党的领导下,为保障人民当家作主进行的伟大探索。因此,全面推进依法治国,坚持党的领导是根本和关键。《决定》明确提出,“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。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面,是我国社会主义法治建设的一条基本经验。我国宪法确立了中国共产党的领导地位。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。”我们党是执政党,坚持依法执政,对全面推进依法治国具有重大领导和保证作用。党的领导与社会主义法治是什么关系?《决定》指出,党的领导和社会主义法治是一致的,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。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。

全面推进依法治国是一项宏大的法治建设系统工程,必须在党的统一领导下,统筹自由平等、民主法治、公平正义、安全秩序、尊严幸福等各种基本价值,统筹立法、执法、司法、守法、护法等各个环节,统筹依法治国、依法治军、依法治权、依法维权、依法执政、依法行政、依法办事等各个方面,统筹国内法与国际法、中央法与地方法、实体法与程序法、公法与私法、制定法律与实施法律等各种法律形态,统筹中央与地方、地方与地方、政府与社会、国家与个人、国内与国际、法治与改革、稳定与发展、公平与效率、民主与集中等各种关系,积极稳妥、有序高效地全面实施。

三、坚持党领导立法、保证执法、 支持司法、带头守法全面落实

坚持依宪执政和依法执政,是全面推进依法治国的必然要求,是我们党领导和执政的基本方式。习总书记指出“依法治国,首先是依宪治国;依法执政,关键是依宪执政。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。”这就把法治与我们党和国家的现代化建设和深化改革事业更加紧密地联系起来,提到了一个前所未有的战略地位和政治高度,表明我们党不仅从思想上和政治上实现从革命党向执政党的根本转变,而且从治国方略和执政方式上,全面推进从过去革命党主要依靠运动和行政手段管理国家和社会,向现在执政党更多依靠宪法法律规范和法治方式治国理政转变,更加自觉地坚持民主执政、科学执政和依法执政、依宪执政转变,更加主动地向推进国家治理体系和治理能力现代化(主要是法治化、民主化、科学化和信息化)转变,用依法治国基本方略和法治基本方式进一步巩固我们党的执政地位,夯实我们党的执政基础,提升我们党的执政权威。《决定》进一步明确提出,依法执政,必须坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法。党要用法治思维和法治方式推进依宪执政和依法执政,切实做到领导立法,保证执法,支持司法,带头守法。

全面推进依法治国,绝不是要削弱,而是要加强、巩固和改进党的领导。依法执政,既要求党依据宪法和法律治国理政,也要求党依据党内法规管党治党。因此,全面落实依法执政,必须把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来,把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来,把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来,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。

加强党对立法工作的领导,应当进一步完善党对立法工作中重大问题决策的程序。《决定》提出,凡立法涉及重大体制和重大政策调整的,必须报党中央讨论决定。党中央向全国人大提出宪法修改建议,依照宪法规定的程序进行宪法修改。法律制定和修改的重大问题由全国人大常委会党组向党中央报告。加强

党对执法工作的保证。《决定》提出,应当在深化行政体制改革和推进法治政府建设进程中,切实做到各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作,创新执法体制,完善执法程序,推进综合执法,严格执法责任,建立权责统一、权威高效的依法行政体制,加快建设职能科学、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。加强党对司法工作的支持。《决定》提出,各级党政机关和领导干部应当支持法院、检察院依法独立公正行使职权。从制度上支持司法机关依法独立行使职权,应当建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。任何党政机关和领导干部都不得让司法机关做违反法定职责、有碍司法公正的事情,任何司法机关都不得执行党政机关和领导干部违法干预司法活动的要求。对干预司法机关办案的,给予党纪政纪处分;造成冤假错案或者其他严重后果的,依法追究刑事责任。党的各级组织和共产党员要带头守法。《决定》提出,各级党组织和领导干部要深刻认识到,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。各级领导干部要对法律怀有敬畏之心,牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰,带头遵守法律,带头依法办事,不得违法行使权力,更不能以言代法、以权压法、徇私枉法。各级人大、政府、政协、审判机关、检察机关的党组织要领导和监督本单位模范遵守宪法法律,坚决查处执法犯法、违法用权等行为。

四、坚持科学立法、严格执法、公正司法、全民守法协调发展

习总书记在《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》中解释说,全会决定起草突出了5个方面的考虑,其中第3个方面就是“反映目前法治工作基本格局,从立法、执法、司法、守法4个方面作出工作部署”。《决定》把法治建设的四个基本环节统筹起来考虑和做出顶层设计,充分体现了“全面推进”而不是“分别实施”依法治国的战略意图,有利于法治建设事业的整体协

调发展。

(一) 科学立法是全面推进依法治国、完善法律体系的前提条件

我国形成了以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系, 国家和社会生活各方面总体上实现了有法可依, 这是我国法治建设取得的重大成就。但是, 我国立法工作中依然存在着“有的法律法规未能全面反映客观规律和人民意愿, 针对性、可操作性不强, 立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出”, 存在部分法律制定出台后不能用、不管用、难执行、难适用、难遵守, 个别法律甚至形同虚设。

导致这些现象的原因在于: 一是重立法数量轻立法质量、重立法效率轻立法民主、重立法形式轻立法实效, 甚至将立法当作政绩工程, 只管立法不管法律是否能够有效实施。二是存在行政部门主导立法、特殊利益群体牵制立法、国外大公司财团渗透立法等现象, 在一定程度上影响了立法的公正性、权威性和公信力。立法过程中“行政权力部门化、部门权力利益化、部门利益合法化”的问题依然存在, 一些明显带有部门或特殊集团利益痕迹的立法, 把畸形的利益格局或权力关系合法化。三是公民和立法利害关系人参与立法的体制、机制、程序、多样性、有效性、常态化等与民主立法的要求还有相当差距, 立法参与、立法争论、立法博弈、立法妥协等不够充分, 公民大众和社会组织在立法过程中常常成为“立法弱势群体”, 导致有些立法难以充分反映和体现民意。四是存在“消极立法”、“被动立法”、“和稀泥立法”、“避重就轻立法”等现象, 立法主体不敢、不会、不愿用立法重器在问题矛盾的难点或焦点上砍一刀, 以致给严格执法、公正司法和全民守法留下瑕疵和隐患。五是立法观念、立法体制、立法规划、立法程序、立法方式、立法技术、法律体系等的科学性需要进一步加强, 立法决策与改革发展重大决策的紧密结合需要进一步加强, 完善法律体系与强化法律实效的紧密结合需要进一步加强。六是近年来人大代表在选举、构成、素质能力、行为方式、利益诉求、政治伦理等方面出现的新变化新情况, 使某些地方立法在坚持立法为民、体现党的主张与人民意志相统一等方面呈现复杂情况, “立法腐败”的苗头值得警惕。七是地方立法权限不平等, 除“较大的市”以外的其他

地方政府缺乏地方立法权, 难以通过立法方式解决地方发展中的特殊性问题。八是立法备案、裁决、审查制度运转不理想, 立法监督机制不健全, 立法冲突现象比较普遍, 影响法律适用与立法权威。

推进民主科学立法, 必须着力解决这些问题。《决定》提出, 法律是治国之重器, 良法是善治之前提。建设中国特色社会主义法治体系, 必须坚持立法先行, 发挥立法的引领和推动作用, 抓住提高立法质量这个关键。要恪守以民为本、立法为民理念, 贯彻社会主义核心价值观, 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。要把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程, 完善立法体制机制, 坚持立改废释并举, 增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性。

应当按照《决定》的要求, 着力落实好以下改革部署: 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; 加强和改进政府立法制度建设, 完善行政法规、规章制定程序, 完善公众参与政府立法机制; 明确立法权力边界, 从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化; 加强法律解释工作, 及时明确法律规定含义和适用法律依据; 明确地方立法权限和范围, 依法赋予设区的市地方立法权; 加强人大对立法工作的组织协调, 健全立法起草、论证、协调、审议机制, 健全向下级人大征询立法意见机制, 建立基层立法联系点制度, 推进立法精细化; 健全立法机关和社会公众沟通机制, 开展立法协商, 广泛凝聚社会共识; 完善法律草案表决程序, 对重要条款可以单独表决; 加强重点领域立法。依法保障公民权利, 加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度, 保障公民人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯, 保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实, 实现公民权利保障法治化。增强全社会尊重和保障人权意识, 健全公民权利救济渠道和方式。

(二) 严格执法是全面推进依法治国、建设法治政府的关键环节

习总书记指出“政府是执法主体, 对执法领域存在的有法不依、执法不严、违法不究甚至以权压法、权钱交易、徇私枉法等突出问题, 老百姓深恶痛绝,

必须下大气力解决。”当前，我国依法行政方面存在的主要问题是法律执行效果差。我国制定的大部分法律，实践中难以执行已经成为普遍现象，纸面上的法律与现实生活中的法律严重脱节，“潜规则”无处不在，法律权威难以确立。

导致这些现象的主要原因在于：一是行政执法体制不顺，导致多头执法、重复执法、争权诿责、执法疲软、执法地方保护主义等现象屡屡发生。二是执法观念陈旧，过于依赖公法执法手段甚至以罚款为主要执法手段，没有充分利用市场机制、私法执法、行业自律、信息披露等多元化的执法方式，不能处理好行政执法与刑事执法的有效衔接，影响执法效果。三是行政执法程序不规范，行政执法人员素质参差不齐，执法自由裁量空间大，缺乏对被执法对象的权利保护，运动式执法、选择性执法、钓鱼执法、野蛮执法、执法不作为等现象仍时有发生。四是缺乏健全有效的执法监督、执法效果评估与执法责任追究等制度，执法职责变异为执法特权。这些都是推进严格执法、建设法治政府必须尽快解决的问题。

我们要加强宪法和法律实施，维护社会主义法制的统一、尊严、权威，形成人们不愿违法、不能违法、不敢违法的法治环境，做到有法必依、执法必严、违法必究。行政机关是实施法律法规的重要主体，要带头严格执法，维护公共利益、人民权益和社会秩序。执法者必须忠实于法律。各级领导机关和领导干部要提高运用法治思维和法治方式的能力，努力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。要加强对执法活动的监督，坚决排除对执法活动的非法干预，坚决防止和克服地方保护主义和部门保护主义，坚决惩治腐败现象，做到有权必有责、用权受监督、违法必追究。

（三）公正司法是全面推进依法治国、建设公正高效权威社会主义司法制度的重要任务

公正是法治的生命线，司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用。实现司法公正是全面推进依法治国的重要任务。然而，当前我国“司法领域存在的主要问题是，司法不公、司法公信力不高问题十分突出，一些司法人员作风不正、办案不廉，办金钱案、关系案、人情案，吃了原告吃被告”等等。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。

导致这些现象的主要原因在于：一是司法地方化。司法机关沦为本级地方政府追求政绩工程的工具，与其他行政机关一起齐抓共管，事前介入，违背司法中立性、被动性规律，难以独立审判，丧失司法机关的权利保护与事后监督功能，严重损害司法权威。二是司法行政化。既表现在司法机关上下级关系上的行政化管理，削弱层级监督实效；也表现在司法机关内部的行政化管理倾向，忽略司法过程的特点，将一般行政管理方式套用到司法机关内部的管理。同时，司法行政化还表现在司法机关不断扩充权力边界，行使本应该由行政机关、立法机关行使的职能，导致司法运行的社会偏离。三是司法形式主义。部分司法工作人员就法论法，将法律与其他社会治理方式对立起来，将法律与改革对立起来，将国家法律与党的政策对立起来，甚至追求西方式司法独立。四是司法腐败。少数司法机关工作人员违反法律规定与司法职业伦理，利用职权吃拿卡要、以权谋私、枉法裁判，严重损害公众对司法公正的信心，导致信访渠道膨胀，进一步削弱司法制度权威。

习总书记指出“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。要坚持司法为民，改进司法工作作风，通过热情服务，切实解决好老百姓打官司难问题，特别是要加大对困难群众维护合法权益的法律援助。司法工作者要密切联系群众，规范司法行为，加大司法公开力度，回应人民群众对司法公正公开的关注和期待。要确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权。”必须完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督，努力让人民群众真正在每一个司法案件中感受到公平正义。

《决定》提出，要从以下方面推进公正司法，提升司法公信力：进一步完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度；不断优化司法职权配置。健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职，侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制；推进严格司法，坚持以事实为

根据、以法律为准绳,健全事实认定符合客观真相、办案结果符合实体公正、办案过程符合程序公正的法律制度,完善人民陪审员制度,保障公民陪审权利,推进审判公开、检务公开、警务公开、狱务公开;加强人权司法保障,强化诉讼过程中当事人和其他诉讼参与人的知情权、陈述权、辩护辩论权、申请权、申诉权的制度保障,健全落实罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等法律原则的法律制度,加强对刑讯逼供和非法取证的源头预防,切实解决执行难,制定强制执行法,规范查封、扣押、冻结、处理涉案财物的司法程序;加强对司法活动的监督。

(四)全民守法是全面推进依法治国、建设法治社会的基础工程

《决定》指出,当前在我国社会中,“部分社会成员尊法信法守法用法、依法维权意识不强,一些国家工作人员特别是领导干部依法办事观念不强、能力不足,知法犯法、以言代法、以权压法、徇私枉法现象依然存在。”

改革开放以来,尽管中央与地方各级政府花了很大功夫开展法律宣传教育工作,但全民自觉守法的格局并未形成,法律权威被漠视,普遍违法、公然违法、暴力抗法等事件层出不穷。导致这些现象的原因在于:一是执政党的党组织和党员干部,特别是有的地方和部门的“一把手”守法意识不够强,存在着靠政策、靠经验办事,甚至是拍脑门办事的忽视宪法和法律权威现象,一些地方党组织依法执政的能力还不能适应建设法治中国的现实要求,权大于法的问题始终没有得到有效解决。二是一些国家机关或依法行使公共权力的机构、组织习惯于选择性“守法”,对自身有利的,一般容易“守法”;对自身不利的,总是想方设法规避法律,法律在实际生活中的实施状况很不平衡。宪法实施状况令人堪忧,依据宪法的规定有效行使国家权力、管理公共事务的法律意识尚未形成,对宪法实施进行有效监督的法律机制和程序尚未健全。三是社会组织、企事业单位、社区机构或组织制定和出台的內部规则侵犯内部成员法律权利的问题时有发生,“土政策”在一些地方和部门还很有市场,法人犯罪、团伙性腐败现象在一些地方屡禁不止,甚至蔓延到民主政治生活领域,存在着知法犯法、随意践踏宪法和法律权威的现象,严重危及执政

党的执政根基。四是黑恶势力猖獗,暴力抗法屡屡发生。黑社会性质的犯罪团伙在基层社会气焰嚣张,不仅肆意侵犯公民权利、破坏社会秩序,甚至公开与党和政府唱对台戏,与境内各种反动势力相互勾结,严重威胁政权的安全。在资本、金钱、女色、权力等因素的作用下,一些人公然违抗法律,甚至视法律为儿戏,严重干涉和阻挠国家机关正常的执法活动。五是违法成本太低,导致一些人不仅不能坚持守法底线,甚至颠倒黑白,以不守法为荣、以奉公守法为无能,价值观严重混乱。六是对守法者没有在制度上给予有效保护,守法行为没有得到很好褒扬,守法主体承担的守法义务不平衡,存在着“法不责众”、“吃霸王餐、订霸王合同、收保护费”等严重破坏和践踏社会主义法治精神的恶劣行径。“老实人吃亏”的社会问题始终没有得到有效解决。

全民守法是全面推进依法治国的基础工程,必须着力解决上述问题。法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。人民权益要靠法律保障,法律权威要靠人民维护。必须弘扬社会主义法治精神,建设社会主义法治文化,增强全社会厉行法治的积极性和主动性,形成守法光荣、违法可耻的社会氛围,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。任何组织或者个人都必须在宪法和法律范围内活动,任何公民、社会组织和国家机关都要以宪法和法律为行为准则,依照宪法和法律行使权利或权力、履行义务或职责。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,引导全体人民遵守法律、有问题依靠法律来解决,形成守法光荣的良好氛围。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。各级领导干部要带头依法办事,带头遵守法律。各级组织部门要把能不能依法办事、遵守法律作为考察识别干部的重要条件。《决定》除对传统的法治宣传教育工作做了与时俱进、行之有效的制度设计和安排外,还从法治系统工程的角度,提出以下改革和建设任务:推进多层次多领域依法治理,坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,提高社会治理法治化水平,发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用,发挥人民团体和社会组织在法治社会建设中的积极作用;建设完备的法律

服务体系,完善法律援助制度,健全司法救助体系,健全统一司法鉴定管理体制;健全依法维权和化解纠纷机制,构建对维护群众利益具有重大作用的制度体系,建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制,畅通群众利益协调、权益保障法律渠道,把信访纳入法治化轨道,健全社会矛盾纠纷预防化解机制,深入推进社会治安综合治理,健全落实领导责任制,等等。

五、坚持依法治国、依法执政、 依法行政共同推进

习总书记指出,我们要坚持依法治国、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,不断开创依法治国新局面。建设法治中国,要坚持国家一切权力属于人民的宪法理念,最广泛地动员和组织人民依照宪法和法律规定,通过各级人民代表大会行使国家权力,通过各种途径和形式管理国家和社会事务、管理经济和文化事业,共同建设,共同享有,共同发展。要按照宪法确立的民主集中制原则、国家政权体制和活动准则,实行人民代表大会统一行使国家权力,实行决策权、执行权、监督权既有合理分工又有相互协调,保证国家机关依照法定权限和程序行使职权、履行职责,保证国家机关统一有效组织各项事业。要根据宪法确立的体制和原则,正确处理中央和地方关系,正确处理民族关系,正确处理各方面利益关系,调动一切积极因素,巩固和发展民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面。

建设法治中国,政府应该率先垂范,切实推进依法行政。各级人民政府及其工作人员应该忠实履行宪法和法律赋予的职责,保护公民、法人和其他组织的合法权益,提高行政管理效能,降低管理成本,创新管理方式,增强管理透明度,推进社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展,全面建设小康社会。

六、坚持法治国家、法治政府、 法治社会一体建设

在全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家的战略部署下,法治国家、法治政府和法治社会三

位一体,它们相互区别、相互联系、相辅相成,是一个统一体,三者统一于法治中国建设的伟大实践之中,共同构成了中国特色社会主义法治体系的主要内容。在建设法治中国这个大战略大布局中,全面推进依法治国,目标是建设法治国家;全面推进依法行政,目标是实现法治政府;建成法治国家与法治政府的同时,形成法治社会。

法治国家是法治中国建设的长远目标,必须全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进程。法治政府是法治中国建设的重点,核心是规范与制约政府权力,提高运用法治思维和法治方式化解社会矛盾的能力,使市场在资源配置中发挥决定性作用,实现政企分开、政事分开、政资分开、政社分开。法治社会是法治中国建设的重要组成部分,核心是弘扬社会主义核心价值观,倡导富强、民主、文明、和谐,倡导自由、平等、公正、法治,倡导爱国、敬业、诚信、友善,形成全社会所有成员自觉信仰法律、敬畏法律、遵守法律、运用法律、维护法律的法治思维、法治意识与法治文化。

法治国家、法治政府、法治社会一体建设,构成一体两翼的驱动格局,既相互补充,又相互促进,共同构成法治中国建设的重要内容。

七、坚持形成办事依法、遇事找法、 解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境

习总书记说,要“努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境,在法治轨道上推动各项工作。”“要加强宪法和法律实施,维护社会主义法制的统一、尊严、权威,形成人们不愿违法、不能违法、不敢违法的法治环境”。我国宪法明确规定,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,都必须遵守宪法和法律。

遇事找法,既要求公权力机关及其工作人员找对、找准法律规定后依法办事,履行法定职责处理具体问题;也要求公民个人和人民群众有矛盾、遇纠纷、遭侵权、需帮助,而无法自行解决时,就应当依法向行政机关、审判机关、检察机关等国家公权力机

关寻求帮助和救济。

解决问题用法,现代社会不是桃花源或者乌托邦社会,而是充满矛盾、纠纷和问题的社会。所有这些问题的存在犹如人会感冒生病一样,是社会的常态,不足为奇。关键是,遇到问题或者发生问题需要解决时怎么办?法治社会引导或要求人们运用法治思维和法治方式并通过法律程序解决问题,强调依法解决问题具有规范性、统一性、平等性、公开性和公正性等特点。依法和用法解决问题,是法治社会的重要特征,也是法治社会的必然要求。

化解矛盾靠法,就是要积极引导人民群众把符合法定条件的矛盾纠纷纳入到司法程序中来,人民法院依照法律规定公开公正地办好每一个进入司法程序的案件,努力让司法案件中的每一个矛盾纠纷都通过公正司法得到化解,努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。习总书记指出,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。法律本来应该具有定分止争的功能,司法审判本来应该具有终局性的作用。

八、坚持依法治国与以德治国相结合

坚持依法治国与以德治国相结合,是全面推进依法治国必须坚持的一项基本原则。《决定》提出,在全面推进依法治国的过程中,必须坚持一手抓法治、一手抓德治……以法治体现道德理念、强化法律对道德建设的促进作用,以道德滋养法治精神、强化道德对法治文化的支撑作用,实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。习总书记进一步指出“要坚持依法治国和以德治国相结合,把法治建设和道德建设紧密结合起来,把他律和自律紧密结合起来,做到法治和德治相辅相成、相互促进。”依法治国和以德治国的关系,实质上是法律与道德、法治与德治的关系。

大量研究成果表明,法治与德治作为治国理政的方式方法,是有明显区别的:从治理的主体来看,法治是多数人的民主之治,德治是少数人的精英之治;从治理的过程来看,法治是程序之治,德治是人情之治;从治理的角度来看,法治是外在控制之治,德治是内在约束之治;从治理的标准来看,法治是低度行

为规范之治,德治是高度行为要求之治;从治理的手段来看,法治是国家强制之治,德治是社会教化之治;从治理的重点来看,法治重在治官,德治重在治民。

正因为法律与道德、法治与德治存在诸多区别,同时又有若干内在一致的地方,因此依法治国与以德治国是相互补充、相互作用、有机统一的。法治是社会主义道德的底线和后盾,凡是法治禁止的,通常也是社会主义道德反对的;凡是法治鼓励的,通常也是社会主义道德支持的。社会主义道德是法治的高线和基础,是法治具有合理性、正当性与合法性的内在依据,法治的价值、精神、原则、法理等大多建立在社会主义道德的基础上,法治的诸多制度和规范本身是社会主义道德的制度化 and 法律化。同时,法治不应当规范和调整人们的思想意志,对于思想范畴的问题往往表现得无能为力;而对于道德沦丧、良心泯灭之徒的行为,思想道德的约束也常常无济于事。正所谓“寸有所长,尺有所短”。所以,我们既要反对以法治完全取代德治的做法,也要反对重视德治而忽视法治的倾向。

九、坚持平安中国与法治中国建设相结合

全面推进依法治国,应当把平安中国建设置于中国特色社会主义事业发展全局中来谋划,紧紧围绕“两个一百年”奋斗目标,把人民群众对平安中国建设的要求作为努力方向,坚持源头治理、系统治理、综合治理、依法治理,努力解决深层次问题,着力建设平安中国,确保人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安。要全力推进平安中国、法治中国建设,坚决反对执法不公、司法腐败,进一步提高执法能力,进一步增强人民群众安全感和满意度,进一步提高政法工作亲和力和公信力,努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义。平安中国、法治中国是紧密联系的两个方面,是相辅相成的两个侧面。

习总书记在担任浙江省委书记时就提出了建设“平安浙江”和“法治浙江”的目标。他说,“崇尚和谐,期盼稳定,追求政通人和、安居乐业的平安社会,这是中华民族文化的重要组成部分。”“只有社

会和谐稳定，国家才能长治久安，人民才能安居乐业。人民群众企盼生活幸福，幸福生活首先必须保证社会和谐稳定。”“必须深化改革、促进发展，而无论是改革还是发展，都需要和谐稳定的社会环境来保证，没有和谐稳定的社会环境，改革就不可能深化，发展更无从谈起。”他指出，“建设‘法治浙江’，就是建设社会主义法治国家在浙江的具体实践。”“依法治省对应的是依法治国，‘法治浙江’对应的是法治国家。”围绕法治浙江建设，习总书记作出一系列重要论述，诸如“我国是一个法制统一的国家，建设社会主义法治国家，必须始终坚持党的领导，统一实施国家的宪法和法律。同时建设社会主义法治国家，又离不开地方的具体实践。”“要围绕维护人民群众根本利益，把解决人民群众最关心的问题，作为推进‘法治浙江’建设的切入点，使‘法治浙江’建设一开始就惠及群众，让群众感受到实际效果”等等。这些重要论述和基本观点，对于今天的平安中国和法治中国建设仍具有十分重要的指导意义。

十、坚持法治建设与深化改革协调推进

在全面推进依法治国的时代背景下，如何处理改革与法治的关系？习总书记指出“凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用，加强对相关立法工作的协调，确保在法治轨道上推进改革。”《决定》进一步要求，应“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。实践证明行之有效的，要及时上升为法律。实践条件还不成熟、需要先行先试的，要按照法定程序作出授权。对不适应改革要求的法律法规，要及时修改和废止。”坚持“重大改革要于法有据”，既是社会主义法治文明的改革观，是运用法治思维和法治方式全面深化改革的改革观，也是正确处理改革与法治关系的指导思想和基本原则。

正确处理法治与改革的关系，应当遵循以下思路进行：一是坚持改革决策与立法决策相统一，充分发挥立法的引导、推动、规范和保障作用。二是凡属重大改革要于法有据，需要修改法律的应当先修改法

律，先立后改；可以通过解释法律来解决问题的应当及时解释法律，先释后改；需要废止法律的要坚决废止法律，先废后改，以保证各项改革依法有序进行。三是坚持在现行宪法和法律框架内进行改革，充分利用宪法和法律预留的改革空间和制度条件，大胆探索，勇于创新。宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力，具有根本性、全局性、稳定性、长期性。如果改革决策关涉宪法规定时，应当维护宪法的权威和尊严，努力防止“违宪改革”现象的发生。四是对确实需要突破现行宪法和法律规定的改革试点，如果通过解释宪法，通过法律的立、改、废、释等措施不能解决问题，应当采取立法授权试点改革等方式，经有权机关依法授权批准，为改革试点工作提供合法依据后再改革，应当坚决避免“违法改革”的发生。

总之，中国特色社会主义法治建设正在经历着前所未有的战略调整，从形成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转变，从以立法为中心到以宪法和法律实施为重点转变，从中国是一个法律大国向法治强国转变。在这种时代背景和发展态势下，全面推进依法治国，就是要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，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，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化；就是要始终不渝地坚持党的领导、人民主体地位、法律面前人人平等、依法治国与以德治国相结合、从中国国情出发这五项基本原则；就是要坚定不移地坚持中国特色社会主义法治理论、中国特色社会主义法治体系和中国特色社会主义法治道路的“三位一体”，不断增强中国特色社会主义法治建设的法治理论自信、法律制度自信和法治道路自信。加快建设社会主义法治中国，必须统筹全面建成小康社会、全面深化改革和全面推进依法治国，在“三个全面”深度契合、浑然一体、协调推进的伟大实践中，不断开创中国特色社会主义法治建设的新局面。

责任编辑 林 樾