

从治国理政的战略高度深刻把握 “十三五”时期法治建设

李 林

(中国社会科学院 法学研究所 北京 100720)

[摘要] 党的十八届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,从治国理政的战略高度对全面建成小康社会和未来五年全面改革发展作出新的战略规划和整体布局,具有十分重大的现实意义和深远的历史意义。我国未来五年的法治建设在以下10个方面值得期待,包括加强全面依法治国的顶层设计、提升“国家法治实力”、加强宪法实施监督的制度建设、推进国家“良法体系”建设、明确“基本建成法治政府”的五年目标、健全社会主义市场经济法治体系、深入推进地方和区域法治建设、制定实施“国家法治指数”、通过法治引领和保障社会公平正义实现、切实把尊重和保障人权落到实处。

[关键词] 十三五;法治建设;依法治国;法治实力;法治体系;法治政府;国家法治指数

[中图分类号] D621 [文献标志码] A [文章编号] 1672-4917(2016)01-0001-08

DOI:10.16255/j.cnki.11-5117c.2016.0001

党的十八届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》(以下简称《建议》),对全面建成小康社会和未来五年全面改革发展作出了新的战略规划和整体布局。“十三五”规划的未来五年,是实现“两个一百年”奋斗目标中的第一个奋斗目标的关键时期,是全面建成小康社会的决战决胜时期,是全面推进依法治国、加快建设法治中国取得显著成效的重要时期。我们期盼通过“十三五”规划的顶层设计和具体实施,能够从深度、广度和力度上进一步全面推进依法治国,全面实现党的十八大提出的到2020年全面建成小康社会时法治建设的阶段性目标——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,全面贯彻和遵循党的十八届五中全会提出的“坚持依法治国”的基本原则——“坚定不移走中国特色社会主义法治道路,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,推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,加快建设法治经济和法治社会,把经济社会发展纳入法治轨道”^[1]。《建议》从治国理政的战略高度为全面建成小康社会绘制了宏伟蓝图,

具有十分重大的现实意义和深远的历史意义。

一、深刻理解党的十八届五中全会《建议》的重大意义

(一) 我们党治国理政的大手笔

党的十八大以来,以习近平为总书记的党中央领导人民治国理政,坚持一条道路(中国特色社会主义道路),追求两大目标(“两个一百年”的奋斗目标),深化三者统一(党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一),推进四个全面(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),紧握“五子”执政(枪杆子、笔杆子、刀把子(社会主义法治)、印把子、钱袋子),加强六大建设(经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设),不断开创治国理政的新局面。党的十八届五中全会《建议》,以经济社会发展为中心,以显著改善民生为着力点,规划了未来五年全面建成小康社会的时间表和路线图。从治国理政的战略高度来看,党的十八届五中全会《建议》是巩固和加强我们党领导执政的经济基础、社会基础和民意基础的重大举措,是践行执政为民以及“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”政治承诺的顶层设计,是通过

[收稿日期] 2015-12-20

[作者简介] 李林(1955—),男,山东招远人,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。

实现人民幸福的“政绩合法性”^①不断夯实我们党一党领导体制的合法性^②、权威性基础的大手笔。

(二) “三个全会”密切联系、内在统一

深刻理解党的十八届五中全会《建议》的重大意义,应当把它放到党的十八大以来新一届中央领导集体治国理政系列战略部署的大局中来把握,把党的十八届三中全会、四中全会和五中全会紧密联系起来思考。如果说,党的十八大描绘了“两个一百年”中华民族伟大复兴中国梦的奋斗目标,那么,党的十八届三中全会关于全面深化改革的重点是深化经济体制改革,意在廓清经济社会发展的体制性障碍,进一步解放和发展生产力,为社会主义现代化建设提供源源不竭的动力;党的十八届四中全会关于全面推进依法治国的实质是深化政治体制改革,意在不断完善上层建筑的法律制度机制,使法律上层建筑更好地适应经济基础的需要,为经济社会发展提供强有力的法治引领和保障;党的十八届五中全会关于“十三五”规划《建议》的核心是全面科学发展,意在依托党的十八届三中全会、四中全会创造的体制优势和法治保障,遵循“发展是硬道理”的基本规律,进一步推动各项事业全面发展,努力实现全面建成小康社会的第一个百年奋斗目标。2013年以来,我们党连续召开“三个全会”,着手三大战略部署,其内在关系可以集中概括为三个关键词“改革、法治、发展”——改革提供发展的动力,法治提供发展的保障,发展实现改革和法治的根本目标。“三个全会”之间前后衔接,内在统一,“改革、法治、发展”之间环环相扣,相辅相成,共同推进中国走向现代化,走向“两个一百年”。

(三) “四个全面”成为我国发展的指导思想

在党的十八届五中全会《建议》中,有三个地方提到了“四个全面”。尤其是《建议》把“坚持全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党”的战略布局,^[1]明确规定为“十三五”时期我国发展的指导思想。党的十八届五中全会《建议》赋予了“四个全面”以指导思想的重要地位,标

志着“四个全面”不仅是新时期我们党的“战略布局”,同时也是我们党的“战略思想”,它是“战略思想”和“战略布局”的结合体,是指导思想和行动实践的结合体。党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出,全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦,全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度,提高党的执政能力和执政水平,必须全面推进依法治国。其中,全面建成小康社会是阶段性的奋斗目标,具有战略统领和目标牵引作用。全面深化改革是实现阶段性奋斗目标和推进依法治国的根本路径、关键一招和强大动力。全面推进依法治国是实现阶段性奋斗目标的基本方式和可靠保障,是引领、促进和保障全面深化改革的路径依赖。中国共产党是中华民族伟大复兴的领导核心,是全面深化改革和全面推进依法治国最根本的保证。总的来看,党的十八届三中全会的顶层设计是全面深化改革,党的十八届四中全会的顶层设计是全面依法治国,党的十八届五中全会不仅对全面建成小康社会作出了具有操作性的顶层设计,而且把“四个全面”提升为我国发展的指导思想,并在党的十八届五中全会《建议》中深入贯彻了协调推进“四个全面”的精神,使“四个全面”战略思想和战略布局得以转化为我们党的重大决策和行动方案,成为具体的行动指南。可以认为,党的十八届五中全会《建议》的提出,标志着“四个全面”战略思想正式推出和战略布局的整体形成。

(四) 提出全面科学发展的新理念

党的十八届五中全会《建议》指出“实现‘十三五’时期发展目标,破解发展难题,厚植发展优势,必须牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。”^[1]发展是我们时代的主题,是实现“两个一百年”奋斗目标的力量源泉,也是党的十八届五中全会精神的核心要义。在如何发展的问题上,我们以往走过弯路,有过教训,也交过学费。总结以

^① 康晓光认为:1978年以后,新政府在致力于巩固历史唯物主义赋予的合法性基础的同时,也着手建立新的合法性基础。一是选择了所谓的“政绩合法性”;二是加强民主法制建设,建立自己的民主合法性基础。但是,在整个80年代,新政府更加侧重于“政绩合法性基础”的建设,它把自己的合法性建立在经济发展的基础之上,通过改善人民的生活水平,换取人民对自己的支持。进入90年代以后,苏联“激进式改革”所导致的经济大幅度滑坡,又为中国政府提供了另一种新的合法性基础,即所谓的“受益于民主政权失败的‘负面合法性’”。它一方面从反面证明了中国的“渐进式改革”策略是正确的,另一方面从反面证明了政治民主化改革并不能解决一切问题。参见康晓光《经济增长、社会公正、民主法治与合法性基础——1978年以来的变化与今后的选择》,《战略与管理》1999年第4期。

^② 王岐山书记指出“中国共产党的合法性源自于历史,是人心向背决定的,是人民的选择。”《王岐山会见出席“2015中国共产党与世界对话会”外方代表》,《人民日报》2015年9月10日。

往的经验教训,我们党提出了现阶段全面科学发展的五大理念,即“创新、协调、绿色、开放、共享”的全面科学发展理念,这紧紧扣住了当代中国发展的五大关键,体现未来全面发展的内在要求。创新是发展的核心,是发展的生命力所在,必须不断推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等各方面创新,使发展获得源源不断的新动力、新活力。协调是发展的关键,是实现全面小康的重点所在,必须牢牢把握中国特色社会主义事业总体布局,正确处理发展中的重大关系,重点促进城乡区域协调发展,促进经济社会协调发展,促进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展,在增强国家硬实力的同时注重提升国家软实力,不断增强发展的整体性、协调性。绿色是发展的基础,是发展的前提和新要求,必须坚持节约资源和保护环境的基本国策,坚持可持续发展,坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,加快建设资源节约型、环境友好型社会,形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局,为全球生态安全作出新贡献。我们绝不能走先污染后治理、粗放发展的老路,绿色化的新型发展才是出路,美丽中国才是人民群众需要的发展。开放是发展的保障,是发展的题中应有之义,必须顺应我国经济深度融入世界经济的趋势,奉行互利共赢的开放战略,发展更高层次的开放型经济,积极参与全球经济治理和公共产品供给,提高我国在全球经济治理中的制度性话语权,为我国发展提供更多动力和更多支持。共享是发展的根本,是发展的出发点和归宿点。必须坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,作出更有效的制度安排,使全体人民在共建共享发展中有更多获得感,增强发展动力,增进人民团结,朝着共同富裕方向稳步前进。从我们党治国理政的战略高度来解读,以上五大全面科学发展理念所表达的,实质上是要在发展中充分实现社会公平正义,在社会公平正义的实现过程中推动全面科学发展。这是我们党深化对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律认识的新理念,是党领导人民治国理政的新要求。

(五) 紧紧抓住民生这个根本

民生的法律表述是充分实现人权,民生的政治表述是实现社会公平正义,其根本在于实现人的政治解放、经济解放和社会解放,最终实现人的彻底解放。从治国理政的战略高度来认识,民生问题绝不是可以麻木不仁、漠不关心的小问题,民生问题

也不仅仅是经济和福利问题,而是事关人民幸福安康、是否能够拥护社会主义制度的基本问题,是事关我们党的性质宗旨、是否能够长期领导执政的基础问题,是事关国家国体政体、是否能够长治久安的根本问题,是事关社会主义国家人民当家作主的重大政治问题。党的十八届五中全会《建议》紧紧抓住民生这个治国理政的根本,强调“按照人人参与、人人尽力、人人享有的要求,坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期,注重机会公平,保障基本民生,实现全体人民共同迈入全面小康社会”^[1]的目标,从增加公共服务供给,实施脱贫攻坚工程,提高教育质量,促进就业创业,缩小收入差距,建立更加公平更可持续的社会保障制度,推进健康中国建设,促进人口均衡发展等8个方面,采取20多项政策措施,扎实解决一系列重大现实紧迫的民生问题。紧紧抓住民生这个根本的上述政策安排,既是实现人民共同富裕的社会主义本质的重要举措,也是体现我们党治国理政本质特征的必然要求,更是人民群众实现社会公平正义、享有充分人权的基本诉求。

(六) 努力实现“法治小康”战略目标

全面建成小康社会,全面依法治国,必然包括到2020年实现“法治小康”的战略目标。法治小康既是全面小康社会的有机组成部分,也是顺利建成全面小康社会的重要法治保障。党的十八大明确提出到2020年全面建成小康社会时法治建设的目标,是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。党的十八届五中全会《建议》提出了全面建成小康社会新的目标要求,其中与法治建设密切相关的目标任务是“各方面制度更加成熟更加定型,国家治理体系和治理能力现代化取得重大进展。”^[1]各方面制度更加成熟更加定型,最根本的是国家宪法体制和法律法规制度的更加成熟、更加完备和更加定型;国家治理体系现代化,最重要的是建设中国特色社会主义法治体系,实现国家法治体系的科学化、系统化和现代化,国家治理能力现代化取得重大进展,最根本的是实施、监督和保障中国特色社会主义法治能力的制度化、有效化和现代化。把国家治理现代化的目标要求转化为法治话语,就是建设“法治小康”。“法治小康”在价值层面追求的是全体人民的自由平等、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、宪法法律至上、依宪治国、依法执政、依法行政、公正司法、依法治权、依法治官,初步建成法治中国;在实践层面追求的是有法必依、执法必严、违法必究和依法办事,努力实现良法善治。与此同时,“法治小康”又通过全面依法治国的制度安排、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有效的法治保障。

二、党的十八届五中全会《建议》关于法治建设的新理念、新任务

党的十八届五中全会《建议》的重点是关于全面建成小康社会和解决创新协调绿色开放共享的发展问题,但也提出了“十三五”时期法治建设的一些新理念和任务。这些新理念、新提法和任务与十八届三中全会、四中全会关于全面依法治国的总体战略部署,既一脉相承又与时俱进,进一步丰富和发展了十八大以来我国法治建设的理论内涵和实践价值。

(一) 创新法治理念,推进法治建设

理论是实践的先导。党的十八大以来习近平总书记关于法治建设系列重要论述和党的十八大、十八届三中全会、四中全会关于全面推进依法治国诸多理论创新的基础上,十八届五中全会《建议》在法治建设方面又有一些新理念、新提法、新观点、新表述,进一步推动了我国法治理念的创新和发展。

一是《建议》明确提出“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”的目标任务。这段话在“建设中国特色社会主义法治体系”之前,明确增加了“加快”的要求。这就与党的十八大和十八届四中全会提出的“加快建设社会主义法治国家”的要求在时间和速度上保持了一致,进一步体现了我国法治建设时不我待的紧迫性和时代感。

二是《建议》明确提出到2020年全面建成小康社会时,不仅要实现“各方面制度更加成熟更加定型。国家治理体系和治理能力现代化取得重大进展,各领域基础性制度体系基本形成”的制度建设目标,而且明确提出要实现“人权得到切实保障,产权得到有效保护”的实体性目标。这就进一步丰富了十八届三中全会提出的总目标“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”的科学内涵,进一步拓展了十八届四中全会提出的总目标“建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家”的核心内容。

三是《建议》明确提出了“法治经济”的概念,而“厉行法治是发展社会主义市场经济的内在要求”。《建议》进一步强调法治对经济社会发展的保障作用,明确提出“法治是发展的可靠保障”,要求“加快建设法治经济和法治社会,把经济社会发展纳入法治轨道”。同时要求执政党要“运用法治思维和法治方式推动发展”,“依法调控和治理经济”。

四是《建议》明确提出,要贯彻总体国家安全观,实施国家安全战略,完善国家安全法治,建立国家安全体系。并对行政权和行政机关明确提出了建设法治政府的新要求“依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力”。

五是《建议》在推进全民守法,建设社会主义法治文化方面,明确提出全社会和所有公民都要“增强国家意识、法治意识、社会责任意识”,强调我们党和国家在推进国家治理现代化和推进全面依法治国的过程中,要“注重通过法律和政策向社会传导正确价值取向”,以求“在全社会形成良好法治氛围和法治习惯。”

(二) 推进科学立法,加快形成完备的法律规范体系

在推进民主科学立法方面,《建议》明确提出,要加快重点领域立法,坚持立、改、废、释和授权并举,深入推进科学立法、民主立法,加快形成完备的法律规范体系。这主要从两个大的方面来贯彻落实:

一方面,加快重点领域立法。紧紧围绕“四个全面”战略布局和“五位一体”总体布局,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,加快重点领域的立法,充分发挥立法的引领、推动和促进作用。根据党的十八大三中全会、四中全会和五中全会精神,进一步完善全国人大常委会五年立法规划,充分体现和落实“五大发展”理念。主要任务是:(1)在推动创新发展方面,应当加快编纂民法典,制定环境保护税法、增值税法、资源税法、房地产税法、耕地占用税法等,修改土地管理法、专利法、著作权法、税收征收管理法等。(2)在推动协调发展方面,应当制定发展规划法、能源法、文化产业促进法、电影产业促进法、公共文化服务保障法、粮食法、电信法、网络安全法、核安全法、电子商务法、期货法、基础设施和公用事业特许经营法、航空法,修改种子法、农民专业合作社法、农村土地承包法、证券法、标准化法、铁路法、中小企业促进法、反不正当竞争法、中国人民银行法、商业银行法、药品管

理法、测绘法、文物保护法、国防交通法等。(3)在推动绿色发展方面,应当制定土壤污染防治法,修改水污染防治法、循环经济促进法、森林法、草原法、矿产资源法等。(4)在推动开放发展方面,应当制定关税法、船舶吨税法、国际刑事司法协助法,修改中外合资经营企业法、中外合作经营企业法和外资企业法等。(5)在推动共享发展方面,应当制定基本医疗卫生法、中医药法、慈善事业法、农村扶贫开发法,修改职业教育法、民办教育促进法,修改红十字会法、矿山安全法、药品管理法等。

另一方面,统筹推进民主科学立法工作,不断提高立法质量。(1)深入推进科学立法、民主立法,统筹法律法规制定、修改、解释、废止以及授权、配套、清理、备案等工作。(2)完善立法体制,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,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。(3)完善立法过程和立法程序,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,加强立法的针对性,推进立法的精细化。(4)努力提高立法质量,增强立法的精准度和有效性,为良法善治提供充分完备的法律前提。当前,在一些旧的法律法规需要修改完善,诸多新的法律法规没有产生出台的“法律过渡期”“规范空白期”而全面深化改革又必须坚持“重大改革要于法有据”的过程中,立法机关应当进一步解放思想,创新立法方式,加快立法速度,尽快扫清各项改革措施在地方、部门、行业和基层贯彻落实中遇到的法律和政策障碍。

(三) 推进严格执法,加快建成法治政府

《建议》明确提出,加强法治政府建设,必须依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力,依法调控和治理经济,推行综合执法,实现政府活动全面纳入法治轨道,到2020年实现“法治政府基本建成”的目标。《决定》对推进行政体制改革和严格执法,加快建成法治政府的基本要求是:(1)要把转变政府职能持续推向深入,促进简政放权、放管结合、优化服务在重要领域和关键环节继续取得新进展,推进行政府权力清单制度,推进各级政府机构、职能、权限、程序、责任法定化。(2)在行政管理中要坚守合法性底线,遵循“三个凡是”的原则:凡是能够通过社会自治、自律解决的问题,行政主体不得越俎代庖;凡是能够通过行政指导、行政合同、行政协商等非强制手段处理的事项,行政主体不得运用

行政强制权力处理;凡是没有法律法规依据,行政机关不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。(3)对行政权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权,定期轮岗,强化内部流程控制,防止权力滥用。(4)深化行政执法体制改革,推行综合执法,有条件的领域可以推行跨部门综合执法。通过行政体制改革达成“实现政府活动全面纳入法治轨道,法治政府基本建成”的总体目标。

(四) 推进公正司法,完善对权利的司法保障、对权力的司法监督

《建议》在总结前一阶段司法改革试点经验的基础上,对深化司法体制改革、推进公正司法提出了进一步的要求,即“尊重司法规律,促进司法公正,完善对权利的司法保障、对权力的司法监督。”(1)尊重司法规律,深化司法体制改革。应当根据我国的法治国情和司法的基本规律,在党中央统一领导和部署下,积极、稳妥、有序地推进党的十八届三中全会、四中全会提出的共计101项司法体制改革,努力达成新一轮司法体制改革的预定目标。(2)切实把尊重和保障人权落到司法过程的实处,进一步强化对当事人和其他诉讼参与人合法权益的保障,完善诉讼体制机制,切实解决审理难、执行难等突出问题。处理好惩治犯罪和保障人权的关系,落实罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等制度,健全冤假错案有效防范和及时纠正机制。(3)进一步完善对权力的司法监督,用新的体制机制防止司法腐败。应当健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职、相互配合、相互制约的体制机制,确保侦查权、检察权、审判权、执行权依法规范运行。

(五) 推进全民守法,在全社会形成良好法治氛围和法治习惯

《建议》对推进全民守法、深化法治宣传教育的基本要求是:弘扬社会主义法治精神,增强全社会特别是公职人员尊法学法守法用法观念,在全社会形成良好法治氛围和法治习惯。(1)加强法治文化建设,把法治教育纳入国民教育体系和精神文明创建内容,循序渐进地提高全民规则意识和法律素质。创新法治宣传方式,提高舆论引导能力,使人民群众认识到法律既是保护自身权利的有力武器,也是必须遵守的行为规范,培育人们办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好氛围和法治习惯。(2)加强和创新社会治理,加强社会

治理基础制度尤其是社会诚信制度建设,完善守法诚信褒奖机制和违法失信行为惩戒机制,完善城市社区和乡村治理机制,提高社会治理法治化水平,使尊法守法成为全体人民的共同追求和自觉行动。(3)抓住领导干部这个“关键少数”,增强公职人员尊法学法守法用法观念,带头尊崇法治、敬畏法律,带头学习法律、掌握法律,带头遵纪守法、捍卫法治,带头厉行法治、依法办事,带动全社会共同推进全面依法治国。

(六)推进依法执政,加强和改善党对法治工作的领导

全面建成小康社会,全面推进依法治国,必须加强党的领导,推进全面从严治党。《建议》明确提出:(1)我们党要“运用法治思维和法治方式推动发展,必须坚持依法执政……”为此,全党要努力提高“依据宪法法律治国理政、依据党内法规管党治党的能力和水平”,坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用,按照党的十八届四中全会“三统一”^①和“四善于”^②的要求,把法治作为治国理政的基本方式贯穿于中国特色社会主义现代化建设的始终。(2)我们党要坚持依法办事,用法治思维和法治方式领导改革和发展事业。在整个改革过程中,都要注重发挥法治的引领、推动、规范和保障作用,确保在法治轨道上推进改革。(3)《建议》对依规治党提出了要“全面提高党依据党内法规管党治党的能力和水平”的新要求,明确指出党内法规既是管党治党的重要依据,也是全面依法治国的有力保障。我们党坚持依法执政,既体现为依据宪法法律治国理政,也体现为依据党内法规管党治党。全面从严治党,必须与时俱进,加强党内法规制度特别是反腐倡廉法规制度建设,坚持党纪严于国法,坚持问题导向、突出重点,充分体现科学性、针对性、可操作性,注重党内法规同国家法律的衔接和协调,努力形成系统完备的党内法规制度体系,做到用制度管权管事管人。

三、对“十三五”时期法治建设的十个期待
在全面贯彻落实习近平总书记关于全面依法

治国重要战略思想和党的十八届三中全会、四中全会、五中全会关于全面推进依法治国、加快建设法治中国、全面建成小康社会战略部署的基础上,我国未来五年的法治建设在以下十个方面值得期待。

(一)进一步加强全面依法治国的顶层设计

“十三五”时期,应当按照“四个全面”的战略思想和战略部署,进一步强化中央对国家法治建设的领导、协调、促进、评价和监督,尽快建立健全中央层面统一领导全面依法治国、建设法治中国的领导体制,建立国家级法治建设的高端核心智库,研究制定与“两个一百年”战略目标相匹配的法治中国建设的整体发展战略和中长期规划,切实加强对地方、区域和领域法治建设的领导,积极稳妥、循序渐进地把依法治国基本方略全面高效地落到实处。

(二)更加重视提升“国家法治实力”

和平时期,法治实力不仅是国家的软实力,也是国家的硬实力,更是国家的巧实力。相对于军队、枪炮、经济、科技等力量而言,法治是国家的软实力;但法治是国家意志的体现,破坏法治将受到国家强制力的惩罚和制裁,因此法治又是国家的硬实力,任何组织和个人都不得破坏国家意志、损害国家权威;法治更是国家的巧实力,和平时期国内的社会矛盾和纠纷往往表现为法律纠纷,国际的争端和冲突往往表现为“法律战”。运用法治思维、法律武器和法治手段不战而屈人之兵,维护国家安全和国家核心利益,是现代国家和社会有效治理、依法解决国际矛盾冲突的最高境界,也是大国和平崛起的最高艺术。“十三五”时期,应当更加重视国家法治实力建设,努力提升国家的法治软实力、硬实力和巧实力,充分发挥我国现代法治文明的新功能。

(三)进一步加强宪法实施监督的制度建设

宪法是国家的根本法,具有至高地位和权威。宪法强则国家强,宪法弱则国家弱。把我国宪法从“闲法”变为真正有效的“宪法”,使宪法能够长满“牙齿”进而在国家政治和社会生活中发挥应有作用,必须进一步加强宪法实施监督的制度建设。“十

^① “三统一”:(1)把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来;(2)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;(3)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。

^② “四善于”:(1)善于使党的主张通过法定程序成为国家意志;(2)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;(3)善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导;(4)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。

“十三五”时期,应当在全国人民代表大会设立宪法实施监督委员会,完善违宪违法审查和监督程序,健全宪法解释程序机制,维护宪法和法律的统一和尊严。充分发挥立法备案审查、立法合法性审查、立法撤销等制度的作用,从立法体制机制上保证法律体系的动态和谐。全国人民代表大会常务委员会进一步加强对法律的解释,完善法律解释机制和程序。建立法律法规的制定机关、实施机关、专家学者、社会公众相结合的立法评估机制,适时完善、修改相关法律法规,确保立法的适应性。建立以法律执行、法律适用和法律运用等为主要依据评价立法质量的倒逼机制,规定行政和司法机关有责任将每年执行、实施和运用法律法规中发现的立法问题向同级人大报告,以此为动力推进法律体系的持续完善。

(四) 大力推进国家“良法体系”建设

良法是善治的前提,良法体系是完备法治体系的基础。良法是体现党的主张和人民意志相统一,促进人民福祉,尊重和保障人权的法律,是维护国家主权,促进社会和谐稳定,规范制约公权力,保证党和国家长治久安的法律,是反映经济社会发展客观规律,激发社会活力,维护社会公平正义的法律。“十三五”时期应当更加重视和推进国家良法体系建设,为人民群众充分参与立法过程、有效表达立法诉求提供更为便捷的条件,使立法真正成为“分配正义”的过程,使法律体系真正成为人民利益的“保护神”。

(五) 进一步明确“基本建成法治政府”的五年目标

依法行政是依法治国的关键,法治政府建设是法治国家建设的重点。党的十八大明确提出到2020年要“基本建成法治政府”。这是我国法治建设的硬任务,是全面依法治国的硬指标。未来五年,是基本建成法治政府的关键时期。应当根据法治国家、法治政府、法治社会一体建设的战略部署,克服“司法体制改革过快,法治政府建设滞后”的状况,尽快制定《全面推进依法行政,加快建成法治政府的五年纲要(2016-2020年)》,把党的十八大和党的十八届三中全会、四中全会、五中全会提出的法治政府建设任务真正落到实处。

(六) 进一步健全社会主义市场经济法治体系

党的十八届四中全会提出要“建设中国特色社会主义法治体系”,实现法治建设从形成法律体系向建设法治体系的根本转变。在市场经济领域,就是要按照“市场经济是法治经济”的基本要求,努力

建设中国特色社会主义市场经济法治体系。建设社会主义市场经济法治体系,应当牢固树立法治经济的理念,形成更加完备的市场经济法律体系,构建更加严密的市场经济执法体系,打造更加公正的市场经济司法体系,创立更加有效的市场经济护法体系,培育更加文明的市场经济法治环境,为充分发挥市场在资源配置中的决定性作用提供公平、公正、高效、权威的市场经济法治体系保障。

(七) 进一步深入推进地方和区域法治建设

我国法治建设的一个重要特点,是顶层设计与地方、区域、部门、行业等具体实施相结合,自上而下发动与自下而上实施相结合。目前,全国各个地方、各个层级高度重视法治建设,努力推进依法治国举措在本地方和本区域的实践,积极推进“法治省市”“法治城市”的创建活动。在这种形势下,“十三五”时期应当在维护国家法治统一的前提下,更加重视和积极引导“地方和区域法治建设”,充分调动各个地方和区域推进法治建设的积极性,努力激发地方、部门和行业推进法治建设的内在活力,把全面依法治国战略部署变成为地方、区域和基层的自觉行动。

(八) 尽快制定实施“国家法治指数”

国家法治指数是“法治GDP”的主要载体和实施形式。党的十八届三中全会提出,要建立科学的法治建设指标体系和考核标准。党的十八届四中全会提出,要把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩的重要内容,纳入政绩考核指标体系。2015年初,习近平总书记在中央党校省部级领导干部学习班上的重要讲话中指出:要抓紧对领导干部推进法治建设实绩的考核制度进行设计,对考核结果运用作出规定。国家法治指数,不仅是考核评价领导班子和领导干部的重要尺度,也是具体落实全面依法治国各项战略部署的具体举措,还是推进国家治理现代化的重要抓手。“十三五”时期推出和实施国家法治指数,用以评价考核领导干部和各国家机关依法办事的实际状况,必将大大促进依法治国基本方略的全面贯彻落实。

(九) 通过法治引领和保障社会公平正义实现

党的十八届五中全会提出了全面建成小康社会必须坚持人民主体地位的原则,必须维护社会公平正义,保障人民平等参与、平等发展权利,充分调动人民群众的积极性、主动性和创造性。公平正义是社会主义的核心价值,是法治中国的灵魂,全面推进依法治国应当以促进公平正义、增进人民福祉

为出发点和落脚点。^[2]实现社会公平正义,是我们党、国家和人民的共同愿望。然而公平正义往往是一个见仁见智的道德概念,缺乏统一的共识和可操作的具体标准。因此,“十三五”时期,应当将事关人民群众公平正义的利益需求,尽可能纳入法律调整范围,转化为法律意义上的公平正义,使其具有明确性、规范性、统一性和可操作性;应当把社会上关于公平正义的不同认知及其诉求尽可能纳入法治轨道,通过法治方式、法治途径和法治程序实现公平正义。扎实推进民主立法(分配正义)、依法行政(执行正义)、公正司法(矫正正义)、自觉守法(守护正义),就是通过法治引领和保障社会公平正义实现的基本途径。

(十) 切实把尊重和保障人权落到实处

我们党和国家的一切事业,是为了人民、依靠人民、造福人民和保护人民的事业,必须以保障人民根本权益为出发点和落脚点。人权不仅是一个政治话语和意识形态概念,更是一个法律概念。人权是人民根本利益和普遍利益的法律化表现形式,

是人民幸福、人民利益的具体化、条文化和法治化。把全心全意为人民服务的政治承诺表达为法治话语,就是充分保障和实现人权。在一个社会中,人权的法律化程度越高,司法对人权的救济和保障越充分,人权实现得越彻底,这个社会就越容易实现稳定和谐、公平正义、诚信有序,所以充分尊重、保障和实现人权是依法治国、建设法治中国的重要内容。^[3]“十三五”时期,应当进一步推进公民宪法基本权利的法律化,同时将环境权、和平权、隐私权等重要权利入宪;不断完善人权保障机制,充分发挥司法在人权保障,特别是人身安全、人格尊严和财产保障等方面的作用;不断完善社会保障的立法和执法体系,从人权保障体系上着力解决上学难、看病难、住房难、养老难、两极分化、贫富不均等老大难问题,着力保障群众基本生活,保护弱势群体的权利;进一步健全联合国《经济、社会和文化权利国际公约》的实施制度,加强对联合国《公民权利与政治权利国际公约》的研究,国家权力机关尽快审议批准这个公约。

[参考文献]

- [1] 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,《人民日报》2015年11月4日。
 [2] 李林《通过法治实现公平正义》,《北京联合大学学报(人文社会科学版)》2014年第3期。
 [3] 李林《全面推进依法治国 努力建设法治中国》,《北京联合大学学报(人文社会科学版)》2013年第3期。

Profound Grasp of the Law Construction of the “13th Five-Year Plan” Period from the Strategic Height of the Country Governing

LI Lin

(Institute of Law of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100720, China)

Abstract: For “Advice on the Development of National Economic and Social Development during the Thirteenth Five-year Planning Period by the Central Committee of the Communist Party of China” considered by The Fifth Plenum of the 18th Central Committee of the Communist Party of China, it has a very important practical significance and far-reaching historical significance to make a new strategic planning and the overall layout from the political strategic height on the completion of a comprehensive well-off society and the next five-year comprehensive reform and development. China’s law construction in the next five years is worth looking forward to in the following ten aspects, including to strengthen the top-level design of governing the country according to law, to enhance the “national legal power”, to strengthen the implementation of the constitution supervision system construction, to promote the construction of national law system, to make clear the target of “the basic completion of government by law” for five years, to perfect the legal system of socialism market economy, to further promote the local and regional construction of rule of law, to formulate and implement the “national index of the rule of law”, to earnestly implement the respect and protection of human rights through the realization of the leading of law and the guarantee of social justice.

Key words: 13th Five-Year Plan; law construction; country governing by law; legal power; legal system; government by law; index of the rule of law

(责任编辑 刘永俊)