

开启新时代中国特色社会主义法治新征程

李 林

内容提要:党的十九大报告作出了中国特色社会主义进入新时代的重大战略判断,开启了新时代中国特色社会主义法治新征程。必须将中国特色社会主义法治的使命与中国共产党带领人民实现中华民族伟大复兴的崇高历史使命紧密结合起来、深度融合起来。必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导思想和行动指南,把党领导人民治国理政的依法治国基本方略与新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略有机结合起来、完整统一起来,确立建设法治中国“两步走”的发展战略,坚定不移推进全面依法治国,坚持和发展中国特色社会主义法治理论,深化依法治国实践。只要能够做好上述工作,一定能够全面开启中国特色社会主义法治新征程,赢得法治中国建设的新胜利。

关键词:新时代 习近平新时代中国特色社会主义思想 “两步走” 中国特色社会主义法治 中央全面依法治国领导小组

李林,中国社会科学院法学研究所研究员。

党的十九大报告站在历史与未来、中国与世界的新时代,着眼于实现“两个一百年”的奋斗目标,作出了中国特色社会主义进入新时代、我国社会主要矛盾已经转化等重大战略判断,确立了习近平新时代中国特色社会主义思想的历史地位,明确提出了新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略,深刻回答了新时代坚持和发展中国特色社会主义的一系列重大理论和实践问题,作出了社会主义现代化建设“两个阶段”的重大战略安排,绘就了高举中国特色社会主义伟大旗帜、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的新蓝图,开启了迈向社会主义现代化强国的新征程。

党的十九大报告明确指出:“经过长期努力,中国特色社会主义进入了新时代,这是我国发展新的历史方位。中国特色社会主义进入新时代,意味着近代以来久经磨难的中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃”,^[1]实现了从新纪元、新时期、到新

[1] 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》,人民出版社2017年版,第10页。

时代的历史巨变。1949 年中国共产党领导人民推翻了帝国主义、封建主义、官僚资本主义这“三座大山”，取得了新民主主义革命胜利，建立了中华人民共和国，中国人民从此站起来，中国的历史从此进入一个新纪元；1978 年党的十一届三中全会，重新确立了解放思想、实事求是的思想路线，作出了把党和国家工作重点转移到社会主义现代化建设上来和实行改革开放的战略决策，实现了全党工作重点从“以阶级斗争为纲”到“以经济建设为中心”的战略转移，中国进入改革开放的历史新时期。如果说，进入“新纪元”的基本标志是建立中华人民共和国，根本目标是使中华民族站起来；进入“新时期”的基本标志是实行改革开放，根本目标是使中华民族富起来，那么，进入“新时代”的基本标志就是开启全面建设社会主义现代化国家新征程，根本目标是使中华民族强起来。从新纪元、到新时期、再到新时代，镌刻了中华民族从站起来、富起来、到强起来的“三大历史坐标”，践行了马克思主义从政治民主、经济民主、到社会民主的“三大民主构想”，标识了从人的政治解放、经济解放、到社会解放进而实现人的全面自由发展的“三大解放轨迹”。党的十九大报告指出，中国特色社会主义新时代，就是在新的历史条件下继续夺取中国特色社会主义伟大胜利的时代，是决胜全面建成小康社会、进而全面建设社会主义现代化强国的时代，是全国各族人民团结奋斗、不断创造美好生活、逐步实现全体人民共同富裕的时代，是全体中华儿女勠力同心、奋力实现中华民族伟大复兴中国梦的时代，是我国日益走近世界舞台中央、不断为人类作出更大贡献的时代。^{〔2〕}

中国特色社会主义现代化建设进入新时代的重大战略判断，表明我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变，但是，我国社会主要矛盾已经从十一届六中全会提出的“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”，转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。人民的美好生活需要，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。新生活矛盾的变化，集中体现在“两个变化”上：一是从需求方来看，人民日益增长的“物质文化需要”已经转化为“美好生活需要”，而以“民主、法治、公平、正义、安全、环境”为主要内容的人民对美好生活的新需要，都直接或间接关涉法治及其涵盖的民主自由、公平正义、安全环保等政治文明的内容，基本上都是广义的法律调整和法治运行需要面对的重大问题，是推进科学立法、严格执法、公正司法和全民守法应当高度重视和积极回应的现实问题，是建设法治国家、法治政府、法治社会、法治经济、法治文化、生态法治和深化依法治国实践亟待解决的根本问题；二是从供给方来看，“落后的社会生产”已经转化为“发展的不平衡不充分”，这里的发展包括了政治发展、法治发展、社会发展、文化发展以及新发展理念要求的“五大发展”，尤其是执政党引领法治发展的决策供给，国家权力机关立法体系的规则供给，国家行政机关执法运行的服务供给，国家司法机关

〔2〕 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》，人民出版社 2017 年版，第 10 - 11 页。

居中裁判的正义供给,全体民众自觉守法的秩序供给等等,基本上都既存在法治供给不充分、不到位、不及时的问题,也存在法治供给和法治资源配置不平衡、不协调、不合理的问题。

中国特色社会主义现代化建设进入新时代的重大战略判断,不仅确立了我国社会主义现代化建设和改革发展新的历史方位,而且进一步确立了全面推进依法治国、建设法治中国新的历史方位,不仅为法治中国建设提供了新时代中国特色社会主义思想的理论指引,而且对深化依法治国实践提出了一系列新任务新要求,指明了全面依法治国的战略发展方向和实践发展方略,开启了中国特色社会主义法治新征程。总体来看,党的十九大报告从历史与逻辑两个大的维度,对建设法治中国作出了战略安排和基本规定:一是历史维度——党的十八大以来的五年,我们党领导人民推进全面依法治国,中国特色社会主义民主法治建设迈出重大步伐,在八个方面取得显著成就;全面依法治国是“四个全面”战略布局的重要组成部分,未来要坚定不移推进全面依法治国,加快建设社会主义法治国家;二是逻辑维度——建设社会主义现代化强国,必须坚持全面依法治国,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,必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面,坚定不移走中国特色社会主义法治道路,发展中国特色社会主义法治理论,从八个方面深化依法治国实践。我们必须深刻领会十九大报告的逻辑体系和精神要义,立足新时代、坚持新思想、把握新矛盾、瞄准新目标,努力开启中国特色社会主义法治新征程。

一 开启中国特色社会主义法治新征程, 必须与中国共产党带领人民实现中华民族伟大复兴的 崇高历史使命紧密结合起来、深度融合起来

马克思认为:“社会不是以法律为基础的。那是法学家们的幻想。相反地,法律应该以社会为基础。法律应该是社会共同的、由一定物质生产方式所产生的利益和需要的表现,而不是单个的个人恣意横行。”^[3]恩格斯在阐述唯物史观的基本原理时亦说过:“政治、法、哲学、宗教、文学、艺术等等的发展是以经济发展为基础的。但是,它们又都互相作用并对经济基础发生作用。”^[4]按照马克思主义的基本观点,经济社会物质生活是法律上层建筑赖以生存和发展的基础和条件,法律的完善发展又作用于(服务于)经济社会的发展进步。中国特色社会主义法治不是孤立的社会存在,不是不食人间烟火的世外桃源,而是深深植根于我国经济社会文化土壤的法律上层建筑,是党和国家事业不可或缺的重要组成部分,是社会主义现代化建设休戚与共的有机组成部分。全面推进依法治国,建设中国特色社会主义法治,必须融入我们党进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现

[3] 《马克思恩格斯全集》第6卷,人民出版社1961年版,第291-292页。

[4] 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1995年版,第732页。

伟大梦想的历史洪流,成为实现中华民族站起来、富起来和强起来的法治守护神,成为统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的法治助推器,成为决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的法治定盘星。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”。^[5] 中国特色社会主义法治的使命与新时代党的历史使命休戚与共,与新征程国家的兴衰强弱命运相连,与新矛盾人民的幸福安康唇齿相依。“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。”^[6] 开启中国特色社会主义现代化新征程,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。正如习近平总书记深刻指出的那样,推进全面依法治国,既是立足解决我国改革发展稳定中的矛盾和问题的现实考量,也是着眼于长远的战略谋划,必须为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。^[7] 把法治建设与新时代党的崇高历史使命紧密结合起来、深度融合起来,就要坚定不移推进全面依法治国,用法治思维和法治方式(包括宪法方式)确认党的十九大形成习近平新时代中国特色社会主义思想 and 一系列新理论、新制度、新方略、新目标等重大成果,通过立法把十九大提出的许多新决策、新任务、新要求转变为国家意志,纳入国家法律体系,表现为国家法律形式,获得全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织共同遵守、一体遵循的规范性、普遍性和强制力。

二 开启中国特色社会主义法治新征程,必须坚持 以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导思想和行动指南

开启中国特色社会主义法治新征程,必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导思想和行动指南,从理论和实践结合上系统回答新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义法治、怎样全面推进依法治国、建成法治中国等重大理论、制度和实践问题。我们党紧密结合新的时代条件和实践要求,以全新的视野深化对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识,进行艰辛理论探索,取得重大理论创新成果,形成了新时代中国特色社会主义思想。党的十九大报告对习近平新时代中国特色社会主义思想

[5] 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),中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编(中)》,中央文献出版社2016年版,第142页。

[6] 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),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8页。

[7] 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),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11页。

义思想,提出了“八个明确”。其中,“明确全面推进依法治国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”〔8〕进一步坚持和重申了我们党全面推进依法治国的总目标。这表明,开启中国特色社会主义法治新征程,并不是要改弦更张、另起炉灶,而是要求我们必须一如既往地坚持中国特色社会主义法治道路,贯彻中国特色社会主义法治理论,在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下,深入贯彻落实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方面做出的一系列战略决策、顶层设计和改革部署,把全面依法治国这项长期战略任务和系统工程持之以恒地深入推行下去,不达成建成中国特色社会主义法治体系、建成社会主义法治中国的目标绝不停留罢休。

习近平新时代中国特色社会主义思想提出的其他“七个明确”,也都从不同角度不同方面对推进全面依法治国具有指导和引领作用,开启新时代中国特色社会主义法治新征程,应当全面系统深刻地理解和坚持。例如,“明确坚持和发展中国特色社会主义,总任务是实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴,在全面建成小康社会的基础上,分两步走在本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”〔9〕这就要求法治建设必须紧紧围绕十九大提出的这个“总任务”和“两步走”的战略目标来设计和展开,进一步明确法治建设领域的总任务,确立法治中国建设“两步走”的法治战略。又如,“明确全面深化改革总目标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”〔10〕这就需要根据十九大的新思想新要求,把全面依法治国与全面深化改革更加有机统一的结合起来,与时俱进地处理好改革与法治的关系,重大改革不仅要于法有据,而且更要于宪有据;处理好国家治理现代化与法治化的关系,以法治化确认、引领和保障现代化的实现;处理好完善和发展中国特色社会主义制度与通过全面依法治国推进政治体制改革的关系,在宪法框架下和法治轨道上实现有组织有领导积极稳妥循序渐进地深化政治体制改革,实现中国特色社会主义制度的自我完善、自我发展、自我更新。再如,“明确中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导,党是最高政治领导力量,提出新时代党的建设总要求,突出政治建设在党的建设中的重要地位”〔11〕这就要求根据十九大的新概括新表述进一步提高对社会主义法治建设坚持党的领导的认识,从“三个最”——“最本质的特征”、“最大优势”和“最高政治领导力量”来深化和拓展党领导全面依法治国的新理论内涵和新时代意义,把全面依法治国与党的政治建设紧密结合起来,把依法治国与依规治党有机统一起

〔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》,人民出版社2017年版,第19页。

〔9〕 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》,人民出版社2017年版,第19页。

〔10〕 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》,人民出版社2017年版,第19页。

〔11〕 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》,人民出版社2017年版,第20页。

来,在“四个全面”战略布局中充分发挥全面依法治国对新时代中国特色社会主义现代化建设的引领、促进和保障作用。我们要处理好“一个明确”与“七个明确”的关系,绝不能把“八个明确”割裂开来或者分别孤立起来理解。“八个明确”是一个逻辑清晰、目标明确、主线突出、相互依存、不可分割的有机整体。坚持习近平新时代中国特色社会主义思想对全面依法治国的指导地位,必须完整统一地理解“八个明确”的深刻内涵,全面准确地贯彻落实“八个明确”的核心要义。

开启中国特色社会主义法治新征程,自觉坚持习近平新时代中国特色社会主义思想对法治的指导,必须深刻领会新时代中国特色社会主义思想的精神实质和丰富内涵,在各项工作中全面准确贯彻落实“十四个坚持”的坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。我们要正确理解和深刻把握习近平新时代中国特色社会主义思想中“八个明确”与“十四个坚持”的关系。“八个明确”主要是从理论层面来讲,是习近平新时代中国特色社会主义思想的基本内涵、四梁八柱、核心要义;“十四个坚持”主要是回答怎样坚持和发展中国特色社会主义,它告诉我们坚持和发展中国特色社会主义的目标、路径、方略、步骤等等。“八个明确”和“十四个坚持”两者之间是相辅相成的关系,一个是从理论上回答“是什么”的问题,即我们要坚持和发展的是什么样的社会主义;一个是从实践层面回答“怎么办”的问题,即在新的历史方位中怎样坚持和发展中国特色社会主义,是讲方略、办法、路径的问题。^[12]

习近平新时代中国特色社会主义思想,不仅是建设社会主义现代化强国的指导思想,而且也是新时代全面深入推进依法治国、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、开启中国特色社会主义法治新征程的根本指导思想。

三 开启中国特色社会主义法治新征程,必须把党领导人民治国理政的依法治国基本方略与新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略有机结合起来、完整统一起来

“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。”^[13]党的十八大以来,我们党更加重视发挥依法治国在治国理政中的重要作用,更加重视通过全面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,专门作出全面推进依法治国若干重大问题的决定,提出并形成“四个全面”战略布局,把党领导人民治理国家的依法治国基本方略提到了“四个全面”战略布局的新高度。我们必须坚持把依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略、把法治作为治国理政的基本方式,不断把法治中国建设

[12] 《“八个明确”和“十四个坚持”是什么关系? 新思想有哪些重大意义? 权威专家解读》, <http://news.cctv.com/2017/10/28/ARTIQBXt0a4wMdGRl9XAjckd171028.shtml>, 最近访问时间[2017-11-02]。

[13] 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。

推向前进。^[14] 在纪念现行宪法颁布施行 30 周年大会上的讲话中,习近平总书记明确要求:“落实依法治国基本方略……必须全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进程。”^[15]

党的十九大报告明确提出,新时代坚持和发展中国特色社会主义,必须坚持党对一切工作的领导,坚持以人民为中心,坚持全面深化改革,坚持新发展理念,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,坚持全面依法治国,坚持社会主义核心价值观体系,坚持在发展中保障和改善民生,坚持人与自然和谐共生,坚持总体国家安全观,坚持党对人民军队的绝对领导,坚持“一国两制”和推进祖国统一,坚持推动构建人类命运共同体,坚持全面从严治党。这“十四条,构成新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。全党同志必须全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略,更好引领党和人民事业发展”^[16]

那么,“十四个基本方略”与依法治国基本方略是什么关系?我们认为,依法治国是我们党领导人民当家作主、管理国家、治理社会、治国理政的基本方略,是坚持和发展中国特色社会主义若干方面中适用于一个方面的基本方略,是中国特色社会主义现代化建设采用若干基本方略中的一种基本方略。依法治国基本方略是党领导人民治国理政的基本方略,同时也是新时代坚持和发展中国特色社会主义十四个基本方略的一个重要组成部分。依法治国基本方略与“十四个基本方略”,两者的内涵外延不尽相同。前者是小概念,后者是大概念,前者是后者的有机组成部分、存在于后者之中、从属于后者、服从于后者,后者包括前者、统辖前者、规定前者;前者是一条基本方略,后者是十四个基本方略。任何时候都不能用依法治国基本方略取代或者否定新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略,任何时候依法治国基本方略统一于“十四个基本方略”之中。

“十四个基本方略”明确宣告,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,建设中国特色社会主义现代化国家,必须“坚持全面依法治国”。依法治国,是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,事关我们党执政兴国,事关人民幸福安康,事关党和国家长治久安。^[17] 党的十八大以来民主法治建设迈出重大步伐、全面依法治国取得显著成就的实践充分证明,以习近平同志为核心的党中央作出全面推进依法治国若干重大问题的决定,把全面依法治国纳入“四个全面”战略布局,坚定不移地推进全面依法治国,解决了法治领域许多长期想解决而没有解决的难题,办成了法治建设许多过去想办而没有办成的大事,推动党和国家治国理政事业发生历史性变革。2017 年 7 月 10 日习近平总书记在对司法体制改革

[14] 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》(2014 年 9 月 5 日),中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编(中)》,中央文献出版社 2016 年版,第 55 页。

[15] 习近平:《习近平谈治国理政》,外文出版社 2014 年版,第 139-140 页。

[16] 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》,人民出版社 2017 年版,第 26 页。

[17] 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(2014 年 10 月 23 日),中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编(中)》,中央文献出版社 2016 年版,第 155 页。

重要指示中强调指出：“党的十八大以来，政法战线坚持正确改革方向，敢于啃硬骨头、涉险滩、闯难关，做成了想了很多年、讲了很多年但没有做成的改革，司法公信力不断提升，对维护社会公平正义发挥了重要作用。”^[18]党的十九大明确提出：中国特色社会主义进入新时代，不仅意味着近代以来久经磨难的中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃，意味着科学社会主义在二十一世纪的中国焕发出强大生机活力，意味着中国特色社会主义道路、理论、制度、文化不断发展，而且意味着中国特色社会主义法治建设和全面依法治国进入新时代，“必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，发展中国特色社会主义法治理论，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，坚持依法治国和以德治国相结合，依法治国和依规治党有机统一，深化司法体制改革，提高全民族法治素养和道德素质”。^[19]

除了“坚持全面依法治国”这一个基本方略，其他十三个基本方略对于推进全面依法治国、开启新时代中国特色社会主义法治新征程，同样具有十分重要的指导意义和统领作用。

例如，第一个基本方略明确要求，必须“坚持党对一切工作的领导”，强调党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。必须完善坚持党的领导的体制机制，坚持稳中求进工作总基调，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，确保党始终总揽全局、协调各方。这不仅是对全党和各项工作提出的新要求，也是对全面依法治国提出的新的更高的要求。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。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。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。习近平总书记告诫我们：“必须牢记，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。离开了中国共产党的领导，中国特色社会主义法治体系、社会主义法治国家就建不起来。”^[20]要把党的领导贯彻到全面推进依法治国的全过程各方面，落实到法治建设的全方位各环节，用依法治国基本方略的全面落实、法治体系的加快建设、良法善治的实际成效，巩固和维护中国共产党的领导地位和执政权威，保障和促进新时代党的基本理论、基本路线、基本方略得到全面贯彻落实。

又如，第二个基本方略明确要求，必须“坚持以人民为中心”，强调必须坚持人民主体

[18] 习近平：《坚定不移推进司法体制改革 坚定不移走中国特色社会主义法治道路》，《人民日报》2017年7月11日第1版。

[19] 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》，人民出版社2017年版，第22-23页。

[20] 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），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35-36页。

地位,把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,依靠人民创造历史伟业。我国宪法明确规定:人民是国家的主人,国家的一切权力属于人民。党章规定:“党除了工人阶级和最广大人民群众的利益,没有自己特殊的利益。党在任何时候都把群众利益放在第一位,同群众同甘共苦,保持最密切的联系,坚持权为民所用、情为民所系、利为民所谋,不允许任何党员脱离群众,凌驾于群众之上。”人民是国家主人的政治定性和宪法定位,决定了人民必然是依法治国的主体而不是客体,必然是决定党和国家前途命运的根本力量,决定了一切国家权力和国家机构的人民性,国家法治必须以保障人民幸福安康为己任,切实保障和充分实现人权。人民对美好生活的向往,是党治国理政的奋斗目标,也是依法治国要达成的目标,两者殊途同归。党的十八届四中全会把“坚持人民主体地位”明确规定为全面推进依法治国必须坚持的一项基本原则,集中反映了我国法治的人民性,充分体现了人民在依法治国中的地位和作用;十八届五中全会从“五大发展理念”出发,再次确认了“坚持人民主体地位”的基本原则,指出:“人民是推动发展的根本力量,实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益是发展的根本目的。必须坚持以人民为中心的发展思想,把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点,发展人民民主,维护社会公平正义,保障人民平等参与、平等发展权利,充分调动人民积极性、主动性、创造性。”坚持人民主体地位,必须坚持人民至上原则,保证人民在政治生活、经济生活和社会生活中的主体地位,实现人民当家作主的幸福生活。这是党的宗旨和国家性质的集中体现,是全面依法治国的必然要求。习近平总书记指出:“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。”^[21]

再如,第五个基本方略明确要求,必须“坚持人民当家作主”,强调坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一是社会主义政治发展的必然要求。习近平总书记说:“我们强调坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,最根本的是坚持党的领导。坚持党的领导,就是要支持人民当家作主,实施好依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略。党的领导与社会主义法治是一致的,只有坚持党的领导,人民当家作主才能充分实现,国家和社会生活制度化、法治化才能有序推进。不能把坚持党的领导同人民当家作主、依法治国对立起来,更不能用人民当家作主、依法治国来动摇和否定党的领导。那样做在思想上是错误的,在政治上是十分危险的。”^[22]没有人民民主,就没有社会主义法治,就没有中国特色社会主义,就没有社会主义现代化强国。坚持人民当家作主,必须把中国特色社会主义法治建设与发展人民民主紧密结合起来,健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,保证人民当家作主落实到国家政治生活和社会生活之中;扩大人民有序政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督;加强人权法治保障,保证人民依法享有广泛权利和自由;完善基层民主制度,保障人民知情权、参与

[21] 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。

[22] 习近平:《在中央政法工作会议上的讲话》(2014年1月7日),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19页。

权、表达权、监督权。坚持“三者有机统一”，必须坚持人民代表大会制度和民主集中制，而绝不能搞西方宪政民主的三权分立。三权分立作为西方民主政治的组织活动原则，其本质是资产阶级内部的权力分工。正如马克思批判资产阶级三权分立时所指出的那样：他们把“分权看做神圣不可侵犯的原则，事实上这种分权只不过是为了简化和监督国家机构而实行的日常事务上的分工罢了”，^[23] 资产阶级是从来不会把统治权分给工人阶级和广大劳动人民的。在实践中，就连西方政治家也不否认三权分立的弊端。曾任国会参议员的富布莱特在指责美国三权分立体制的问题时指出：“我们的政治体制今天运转起来非常不灵……在民主党控制国会而总统是共和党人时，宪法规定的行政和立法之间的内在抗衡就要大大加剧……国会常常不能就预算达成一致意见，也不能有效地削减财政赤字……这在很大程度上要归咎于我们政府权力分立体制所固有的行政和立法之间的抗衡。”^[24] 概括起来说，西方宪政民主的三权分立存在的主要弊端是：其一，西方宪政民主的三权分立没有解决国家权力凌驾于社会之上的基本矛盾，难以形成人民和社会对国家权力监督制约的制度化机制；其二，在三权分立之下，人民不是国家的主人和民主的主体，公民权利与国家权力形成对立状态，公民权利经常遭到国家权力的侵犯同时也成为抵抗国家权力的力量；其三，以权力制约权力为特征的西方宪政民主的三权分立，互相掣肘，互相扯皮，降低甚至丧失了效率，使国家机器不能适应经济社会发展变化的需要；其四，西方宪政民主的三权分立在实践中正在发生嬗变，如行政权的扩张、立法权的式微、司法权的政治化等，西方宪政民主的三权分立体制正在走向衰落。

总之，“四个基本方略”紧紧围绕新时代怎样坚持和发展中国特色社会主义这一重大时代课题，就治党治国治军、改革发展稳定、内政外交国防等各方面作出深刻的理论分析和具体的政策指导，是新时代夺取中国特色社会主义伟大胜利的任务表和路线图，是一个有机统一整体。坚持全面依法治国基本方略，必须与新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略有机结合起来、完整统一起来，必须在“四个基本方略”的理论指引下和整体格局中，重新认识和把握依法治国基本方略的现实定位和科学内涵。

四 开启中国特色社会主义法治新征程， 必须确立建设法治中国“两步走”的发展战略

新思想领航新时代，新时代开启新征程，新征程呼唤新实践。党的十九大报告指出：改革开放之后，我们党对我国社会主义现代化建设作出战略安排，提出“三步走”战略目标。解决人民温饱问题、人民生活总体上达到小康水平这两个目标已提前实现。在这个基础上，我们党提出，到建党一百年时建成经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实的小康社会，然后再奋斗三十年，到新中

[23] 《马克思恩格斯全集》第 5 卷，人民出版社 1958 年版，第 224 - 225 页。

[24] [美]威廉·富布莱特著：《帝国的代价》，简新亚译，世界知识出版社 1991 年版，第 42 页。

国成立一百年时,基本实现现代化,把我国建成社会主义现代化国家。^[25] 道路决定方向、决定命运,目标决定实践、决定前途。在全面建成小康社会的基础上,把建设社会主义现代化强国分为“两步走”,即从2020年全面建成小康社会,到2035年基本实现现代化,再到2050年左右全面建成社会主义现代化强国,是新时代坚持和发展中国特色社会主义的总体战略安排和时间表路线图,同时也是新时代全面推进依法治国、努力建设法治中国、到2050年左右实现法治强国的根本战略引领和时间表路线图。

建设法治中国,实现法治强国,是实现“两个一百年”奋斗目标和“两个阶段”发展战略的必由之路和题中应有之义。2013年习近平总书记首次提出了“建设法治中国”的宏伟目标。党的十八届三中全会明确提出了“推进法治中国建设”的战略任务。党的十八届四中全会把“向着建设法治中国不断前进”和“为建设法治中国而奋斗”作为法治建设的长期战略目标和治国理政的重大号召。建设法治中国,既是全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的目标内含,也是全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的有机组成部分和重要法治保障,是完善市场经济、发展民主政治、建设先进文化、构建和谐社会、实现生态文明、加强执政党建设的内在要求,是维护国家统一与民族团结、维护社会秩序与公平正义、维护人的权利自由与尊严幸福、推进全面深化改革与创新发展、巩固党的执政地位与执政基础的根本法治基础。

推进国家治理体系和治理能力现代化,实现“两个一百年”奋斗目标和现代化建设“两步走”战略,到2050年把我国建设成为民主富强文明和谐美丽的社会主义现代化强国,必须加强和推进法治中国建设,全面实施法治强国战略。法治兴则国家兴,法治强则国家强。“法治强国战略”的基本含义是:一方面,坚定不移走法治强国之路,通过全面推进依法治国、加快建设中国特色社会主义法治体系和法治国家,不仅使中华民族富起来,而且要使中华民族和中华人民共和国强(强盛、强大、富强)起来;另一方面,把包括法治硬实力、软实力和巧实力在内的法治实力建设,作为建设社会主义现代化强国的一项十分重要的内容、作为国家治理现代化的一个不可或缺的重要指标,纳入现代化建设的评价指标体系,成为现代化强国建成与否的重要衡量标准。通过全面依法治国和中国特色社会主义法治的目标指引、规范促进、过程实施和根本保障,落实法治强国战略,实现法治强国梦想。

根据党的十九大报告要求和“两个一百年”国家发展总战略、中华民族伟大复兴中国梦的总目标,在新中国社会主义法治建设取得显著成就和成功经验、依法治国事业迈出新步伐的时代背景下,全面推进依法治国,努力建设法治中国,不断推进国家治理现代化和法治化,应当确立建设法治中国“两步走”的发展战略,开启新时代中国特色社会主义法治建设新征程。

从十九大到二十大,是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。我们既要全面建成小

[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》,人民出版社2017年版,第27页。

康社会、实现第一个百年奋斗目标,又要乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程,向第二个百年奋斗目标进军。在这个历史交汇期,我们推进法治中国建设,到 2020 年全面建成小康社会时,应当首先实现“法治小康”。建设“法治小康”的基本目标是:科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的基本要求得到贯彻落实,依法治国、依法执政、依法行政共同推进的国家治理体系得以初步建立,法治国家、法治政府、法治社会一体建设的主要指标基本达到,依法治国基本方略得到全面落实,中国特色法律体系更加完善,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,国家各项工作实现法治化。在实现“法治小康”的基础上,再用三十年的时间,全面推进依法治国,加快实施建设法治中国“两步走”的发展战略。

建设法治中国第一步,从 2020 年全面建成小康社会到 2035 年,在基本实现社会主义现代化的同时,基本建成法治中国。党的十九大报告指出,第一个阶段,从二〇二〇年到二〇三五年,在全面建成小康社会的基础上,再奋斗十五年,基本实现社会主义现代化。到那时,我国经济实力、科技实力将大幅跃升,跻身创新型国家前列;人民平等参与、平等发展权利得到充分保障,法治国家、法治政府、法治社会基本建成,各方面制度更加完善,国家治理体系和治理能力现代化基本实现;社会文明程度达到新的高度,国家文化软实力显著增强,中华文化影响更加广泛深入;人民生活更为宽裕,中等收入群体比例明显提高,城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小,基本公共服务均等化基本实现,全体人民共同富裕迈出坚实步伐;现代社会治理格局基本形成,社会充满活力又和谐有序;生态环境根本好转,美丽中国目标基本实现。^[26]

第一步基本建成法治中国的战略目标是:到 2035 年,我们党和国家顶层设计提出的全面建设法治中国的各项战略任务和重大改革举措顺利完成,新时代中国特色社会主义的法治道路建设、法治理论建设、法治体系建设、法治文化建设和全面依法治国事业达成预定目标,一整套更加完善的制度体系基本形成,党和国家治理体系和治理能力现代化基本实现。把经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设纳入法治轨道,用法治思维和法治方式推进全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党、全面从严治军取得新成就,在基本实现社会主义现代化的同时,基本建成法治国家、法治政府、法治社会,基本建成法治中国。

第一步基本建成法治中国的总体要求是:在价值层面追求的是以人民为中心的自由平等、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,完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,建成中国特色社会主义法治体系,努力实现国家治理现代化和法治化;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,把权力关到法律制度的笼子里,让人民群众对公平正义有更多的获得感,努力实现

[26] 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》,人民出版社 2017 年版,第 28 - 29 页。

良法善治。与此同时,法治中国建设又通过厉行法治等制度安排、规范手段、教育强制功能,为基本实现社会主义现代化提供良好的法治环境和有效的法治保障。

建设法治中国第二步,从2035年到本世纪中叶中华人民共和国成立一百周年时,在把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国的同时,全面建成法治中国。党的十九大报告指出,从二〇三五年到本世纪中叶,在基本实现现代化的基础上,再奋斗十五年,把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。到那时,我国物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明将全面提升,实现国家治理体系和治理能力现代化,成为综合国力和国际影响力领先的国家,全体人民共同富裕基本实现,我国人民将享有更加幸福安康的生活,中华民族将以更加昂扬的姿态屹立于世界民族之林。^[27] 十九大报告在描述到本世纪中叶建成社会主义现代化强国时,虽然没有直接提到“全面建成法治中国”等法治建设方面的目标,甚至与2035年“法治国家、法治政府、法治社会基本建成”的提法不衔接、不匹配,但是我们认为“法治属于政治建设、属于政治文明”,建设法治国家与建设政治文明是既有一定区别又高度重合的两个概念:政治文明是一个上位概念,政治文明建设包括法治国家建设;法治国家是一个下位概念,从属于政治文明范畴,是现代政治文明的重要内容。政治文明的核心是制度文明,法治国家则既是各种政治制度的载体,又是政治制度的集中表现。因此,建设社会主义法治国家,主要意味着建设制度文明,意味着法治国家建设是社会主义政治文明建设不可或缺的重要组成部分。^[28] 十九大报告提出的“三个文明全面提升”当然包括法治文明和法治中国全面提升;由于法治现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容和基本标志,^[29] 因此十九大报告提出的到本世纪中叶“实现国家治理体系和治理能力现代化”,必然包括建成法治国家、法治政府和法治社会等内容在内的中国法治现代化,全面建成法治中国。

第二步全面建成法治中国的战略目标是:国家科学立法、严格执法、公正司法、全民守法、有效护法的各项制度得到全面贯彻,党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法、监督护法的各项要求得到全面落实,依法治国、依法执政、依法行政、依法办事共同推进的现代化国家治理体系全面建成,法治国家、法治政府、法治社会、法治经济一体建设的各项指标全面达到,国家治理能力显著提高,治党治国治军的制度体系更加完善更加成熟更加定型更有效能,依法治国基本方略得到全面深入落实,法治体系、法治权威、法治秩序全面发

[27] 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》,人民出版社2017年版,第29页。

[28] 林尚立、李林:《坚持依法治国,建设社会主义政治文明》,2003年9月29日十六届中央政治局第八次集体学习讲稿。

[29] 在法治国家,国家治理体系中的绝大多数制度、体制和机制,已通过立法程序规定在国家法律体系中,表现为法律规范和法律制度。因此,发展和完善国家法律体系,构建完备科学的法律制度体系,实质上就是推进国家治理体系的法律化、规范化和定型化,形成系统完备、科学规范、运行有效的国家制度体系。在法治国家,国家治理能力主要是依法管理和治理的能力,包括依照宪法和法律、运用国家法律制度管理国家和社会事务、管理经济和文化事业的能力,科学立法、严格执法、公正司法和全民守法的能力,运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。推进国家治理能力的法治化,归根结底是要增强治理国家的权力(权利)能力和行为能力,强化宪法和法律的实施力、遵守力,提高国家制度体系的运行力、执行力。参见李林:《依法治国与推进国家治理现代化》,《法学研究》2014年第5期,第7页。

展,法治文化、法治精神、法治思想深入人心,在把我国建成社会主义现代化强国的同时,全面建成富强民主文明和谐美丽幸福的法治中国。

五 开启中国特色社会主义法治建设新征程, 必须坚定不移推进全面依法治国

立足中国特色社会主义新时代,站在我国发展新的历史方位上,着力决胜全面小康社会实现第一个百年奋斗目标,着眼国家富强、人民幸福、民族复兴中国梦实现第二个百年奋斗目标,我们比任何时候都充满中国特色社会主义的道路自信、制度自信、理论自信和文化自信,我们比任何时候都更有决心、更有信心、更有能力在党的领导下坚定不移推进全面依法治国,加快建成法治中国。

一要坚定不移走中国特色社会主义法治道路。党的十九大报告指出:“我们党团结带领人民进行改革开放新的伟大革命,破除阻碍国家和民族发展的一切思想和体制障碍,开辟了中国特色社会主义道路,使中国大踏步赶上时代。”习近平总书记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专题研讨班开班式上的讲话中阐释说:“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。”^[30]坚持全面依法治国,必须坚定不移走中国特色社会主义法治道路。“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。”^[31]在走什么样的法治道路问题上,必须向全社会释放正确而明确的信号,指明全面推进依法治国的正确方向,统一全党全国各族人民认识和行动。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。十八届四中全会决定有一条贯穿全篇的红线,这就是坚持和拓展中国特色社会主义法治道路。中国特色社会主义法治道路是一个管总的东西。具体讲我国法治建设的成就,大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。^[32]开启新时代中国特色社会主义法治新征程,建设社会主义现代化法治强国,必须坚定不移走中国特色社会主义法治道路,而绝不能走歪路、邪路,更不能走回头路。

二要坚定不移坚持党对社会主义法治的领导。党的十九大报告明确提出,党政军民学,东西南北中,党是领导一切的,必须坚持党对一切工作的领导;必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面。^[33]党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是社会

[30] 习近平:《领导干部要做尊法学法守法用法的模范 带动全党全国共同全面推进依法治国》,《人民日报》2015年2月3日第1版。

[31] 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),中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编(中)》,中央文献出版社2016年版,第147页。

[32] 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。

[33] 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》,人民出版社2017年版,第20、22页。

主义法治最根本的保证。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。^[34]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。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。^[35]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。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。^[36]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,两者相辅相成,高度统一。“坚持党的领导,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。”^[37]党的领导和社会主义法治是一致的,是高度统一的,而“党大还是法大”是一个政治陷阱,是一个伪命题。“因为不论我们怎么回答‘党大还是法大’的问题,都会陷入两难困境。我们回答说‘党大’,人家就会攻击说你们主张‘把党凌驾于法之上、以党代法、以党治国’;我们如果回答说‘法大’,人家又会说既然如此,那还要党的领导干什么?”^[38]从理论逻辑上说“党大还是法大”的确是一个伪命题,但从人民群众观察和感受到的法治建设还存在种种弊端和不足的角度看,从人民群众热切期待实现良法善治的角度看,“党大还是法大”以及“党与法”关系的问题,又不仅仅是一个理论认识问题,更是一个实践问题。习近平总书记指出:“我们说不存在‘党大还是法大’的问题,是把党作为一个执政整体而言的,是指党的执政地位和领导地位而言的,具体到每个党政组织、每个领导干部,就必须服从和遵守宪法法律,就不能以党自居,就不能把党的领导作为个人以言代法、以权压法、徇私枉法的挡箭牌。”^[39]换言之,如果我们不能在法治建设实践中切实解决一些地方和部门、某些领导干部中依然存在的权大于法、以权压法、以言废法、有法不依、执法不严、违法不究、司法不公、贪赃枉法等问题,不能有效解决关乎人民群众切身利益的执法司法问题,那么,这些地方、部门和个人违反法治的言行就会被归责于国家政治体制、共产党的领导和社会主义法治,“党大还是法大”的问题就很难从现实生活中淡出。因此,在从理论上回答了“党大还是法大”问题的前提下,还要在制度和实践中下大力解决好依法治权、依法治官、切实把权力关进法律和制度笼子里等重大问题。

[34] 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。

[35] 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),中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编(中)》,中央文献出版社2016年版,第147页。

[36] 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),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33页。

[37] 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。

[38] 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),参见李志昌:《“党大还是法大”暗藏思维陷阱》,《中国社会科学报》2015年4月13日第A04版。

[39] 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),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年出版,第37页。

三要坚定不移从我国基本国情和实际出发。习近平总书记在“7.26”重要讲话中指出,全党要牢牢把握社会主义初级阶段这个最大国情,牢牢立足社会主义初级阶段这个最大实际,更准确地把握我国社会主义初级阶段不断变化的特点。^[40] 党的十九大作出了“中国特色社会主义进入了新时代”的重大政治判断,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾;同时,“必须认识到,我国社会主要矛盾的变化,没有改变我们对我国社会主义所处历史阶段的判断,我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变,我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变。全党要牢牢把握社会主义初级阶段这个基本国情,牢牢立足社会主义初级阶段这个最大实际,牢牢坚持党的基本路线这个党和国家的生命线、人民的幸福线,领导和团结全国各族人民,以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放,自力更生,艰苦创业,为把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国而奋斗。”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。“全面推进依法治国,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。”^[41] 要总结和运用党领导人民实行法治的成功经验,围绕法治建设重大理论和实践问题,不断丰富和发展符合中国实际、具有中国特色、体现社会发展规律的社会主义法治理论、法治体系,推进法治实践。推进全面依法治国,必须与时俱进、体现时代精神,借鉴国外法治有益经验。坚持从我国实际出发,不等于关起门来搞法治。法治是人类文明的重要成果之一,法治的精髓和要旨对于各国国家治理和社会治理具有普遍意义,我们要学习借鉴世界上优秀的法治文明成果,但绝不能搞“全盘西化”,不能搞“全面移植”,不能照搬照抄。^[42]

四要坚定不移把法治放在党和国家工作大局中来考虑、谋划和推进。全面推进依法治国涉及改革发展稳定、治党治国治军、内政外交国防等各个领域,必须立足全局和长远来统筹谋划,必须着眼于中华民族伟大复兴中国梦、实现党和国家长治久安来长远考虑。必须进一步加强法治体系建设,加快推进国家治理体系和治理能力现代化,用不断完善法律体系促进和保障党和国家治理体制更加成熟更加定型,为党和国家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系。

五要坚定不移推进法治领域改革,坚决破除束缚全面推进依法治国的体制机制障碍。全面推进依法治国是国家治理领域一场广泛而深刻的革命,必然涉及各方面的重大利益,甚至触动某些部门和个人的“奶酪”。解决法治领域的突出问题,根本途径在于改革。法治领域改革涉及的主要是公检法司等国家政权机关和强力部门,社会关注度高,改革难度大,更需要自我革新的胸襟。^[43] 如果心中只有自己的“一亩三分地”,拘泥于部门权限和

[40] 习近平在省部级主要领导干部“学习习近平总书记重要讲话精神,迎接党的十九大”专题研讨班开班式上发表重要讲话, http://www.gov.cn/xinwen/2017-07/27/content_5213859.htm, 最近访问时间[2017-11-05]。

[41] 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。

[42] 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。

[43] 习近平:《加快建设社会主义法治国家》,《求是》2015年第1期,第8页。

利益,甚至在一些具体问题上讨价还价,必然是磕磕绊绊、难有作为。各部门各方面一定要增强大局意识,自觉在大局下思考、在大局下行动,跳出部门框框,做到相互支持、相互配合。要把解决了多少实际问题、人民群众对问题解决的满意度作为评价法治改革成效的标准。只要有利于提高党的执政能力、巩固党的执政地位,有利于维护宪法和法律的权威,有利于维护人民权益、维护公平正义、维护国家安全稳定,不管遇到什么阻力和干扰,都要坚定不移向前推进。^[44] 不仅政法机关各部门要跳出自己的“一亩三分地”,而且全面依法治国关涉的其他各个领域、各系统、各部门、各地方、各单位,也要跳出“部门本位”、“地方本位”、“系统本位”等窠臼,在中央全面依法治国领导小组的集中统一领导下,从党和国家工作大局和全局出发,用法治思维和法治方式推进政治体制改革,破除一切束缚全面推进依法治国的体制机制障碍。

六 开启中国特色社会主义法治新征程, 必须坚持和发展中国特色社会主义法治理论

党的十九大报告明确提出,坚持全面依法治国,必须发展中国特色社会主义法治理论。时代是思想之母,实践是理论之源。实践没有止境,理论创新也没有止境。习近平新时代中国特色社会主义思想,是马克思主义中国化最新成果,是党和人民实践经验和集体智慧的结晶,是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分。^[45] 习近平新时代中国特色社会主义思想,是中国特色社会主义法治理论的重要组成部分。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,^[46] 是以中国特色社会主义法治道路、中国特色社会主义法治体系和全面推进依法治国的中国实践为基础的科学理论体系,是中国共产党领导核心从当代中国改革开放和社会主义现代化建设的实际出发,深刻总结我国社会主义法治建设的成功经验和沉痛教训,逐步形成的具有中国特色、中国风格、中国气派的社会主义法治理论体系,是全面推进依法治国、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的重要理论指导、思想基础和学理支撑。

习近平总书记曾经指出:社会主义法治理念,是我们党从社会主义现代化事业全局出发,坚持以马克思主义法学理论为指导,在总结我国社会主义民主法治建设的实践经验,吸收世界上其他社会主义国家兴衰成败的经验教训,借鉴世界法治文明成果的基础上形成的科学理念。这是对马克思主义法学理论的继承、发展和创新,是推进社会主义法治国

[44] 习近平:《加快建设社会主义法治国家》,《求是》2015年第1期,第8页。

[45] 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》,人民出版社2017年版,第20页。

[46] 习近平:《领导干部要做尊法学法守法用法的模范 带动全党全国共同全面推进依法治国》,《人民日报》2015年2月3日第1版。

家建设必须长期坚持的重要指针。^[47] 中国特色社会主义法治理论,是以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,坚定不移走中国特色社会主义法治道路,坚决维护宪法法律权威,依法维护人民权益、维护社会公平正义、维护国家安全稳定,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦提供有力法治保障的理论体系。中国特色社会主义法治理论,是以习近平新时代中国特色社会主义思想为核心内涵和根本标志的科学理论体系,深刻阐释了社会主义法治的理论依据、本质特征、价值功能、内在要求、中国特色、基本原则、发展方向等重大问题,系统阐述了什么是社会主义法治,如何依法治国、建设社会主义法治国家和中国特色社会主义法治体系,如何在法治轨道上推进国家治理现代化等一系列根本性问题,对于构建中国特色社会主义法学理论体系、全面推进依法治国、推进法治中国建设,具有重大的理论意义、历史意义和现实价值。

中国特色社会主义法治理论由四个主要部分构成:其一,中国特色社会主义法治的思想价值理论,涉及政治哲学、法哲学和中国特色社会主义理论体系的有关价值、核心概念、基本范畴和重要内容,主要包括马克思主义国家与法的学说,马克思主义的国家观、政党观、民主观、法律观、法治观、人权观、平等观、正义观和权力观,马克思主义法学思想及其中国化的创新和发展等;社会主义法治精神、社会主义法治意识、社会主义法治观念、社会主义法治价值、社会主义宪制和法治原则、社会主义法治思想、社会主义法治理念、社会主义法治文化、社会主义法治学说,等等。其二,中国特色社会主义法治的制度规范理论,涉及法治的基本制度、法律规范、法律体系、法治体系、法治程序、法治结构等范畴和内容,主要有关于中国特色社会主义法治体系的理论,关于中国特色社会主义法治政府、依法行政和行政执法制度的理论,司法权、司法体制、司法程序、法律监督体制、公正司法制度、司法体制改革的理论,依宪执政、依法执政和依规治党的体制和理论,等等。其三,中国特色社会主义法治的实践运行理论,涉及法治原理原则的应用、法治行为、法治实践、宪法法律实施、法律制度运行等范畴和内容,主要包括科学立法、严格执法、公正司法、全民守法等法治建设各个环节的理论,等等。其四,中国特色社会主义法治的相关关系理论,涉及法治存在和运行发展的外部关系,涉及法治与若干外部因素的相互作用、彼此影响、共同存在等现象及其内容,主要有中国特色社会主义法治与中国特色社会主义、中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论、中国特色社会主义制度、全面深化改革、全面从严治党、全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的关系,等等。

坚持和发展中国特色社会主义法治理论,最根本的是要深入学习和自觉坚持习近平新时代中国特色社会主义思想。新时代法治思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容和在法治建设方面的集中体现,是新时代推进全面依法治国的指导思

[47] 习近平:《牢固树立社会主义法治理念》,习近平:《干在实处走在前列——推进浙江新发展的思考与实践》,中共中央党校出版社 2006 年版,第 356 页。

想和行动指南。习近平新时代法治思想是中国特色社会主义法治理论体系的核心和灵魂,是对中国特色社会主义法治建设理论的系统化坚持和与时俱进创新,是对中国特色社会主义法治实践经验的最新总结和理论升华,是传承中华法文化精华、汲取全球法治精髓的最新理论成果,是中华民族和中国共产党人对当代世界法治文明的原创性贡献。习近平新时代法治思想高屋建瓴,内容丰富,观点鲜明,思想深邃,其中蕴含的基本法治观,即统筹布局的战略观,治国理政的方略观,党法统一的政治观,公平正义的价值观,以人为本的主体观,宪法至上的权威观,全面推进的系统观,法德结合的治理观,于法有据的改革观,依法治权的监督观,是习近平新时代中国特色社会主义法治思想的精髓要义。开启中国特色社会主义法治新征程,深化全面依法治国实践,应当在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下,根据十九大报告提出的新思想新判断新精神新要求,坚持和发展中国特色社会主义法治道路、法治理论、法治体系、法治文化“四位一体”的理论,增强中国特色社会主义的民主自信、法治自信、人权自信和政党自信,推进中国特色社会主义法治理论不断创新发展。

七 开启中国特色社会主义法治新征程, 必须深化依法治国实践

党的十九大对现阶段法治建设提出的基本任务,是“深化依法治国实践”。这是对改革开放新时期法治建设基本方针的继承和发展,更是对党的十八大以来新时代坚定不移推进全面依法治国战略部署的坚持和深化,是法学研究和法治建设当前和今后一段时间的主要任务和主攻方向。党的十八届四中全会决定指出:党的十一届三中全会以来,我们党和国家积极建设社会主义法治,取得了“中国特色社会主义法律体系已经形成,法治政府建设稳步推进,司法体制不断完善,全社会法治观念明显增强”的历史性成就。党的十八大以来五年,“我们坚定不移全面推进依法治国,显著增强了我们党运用法律手段领导和治理国家的能力”,^[48]民主法治建设迈出重大步伐,科学立法、严格执法、公正司法、全民守法深入推进,法治国家、法治政府、法治社会建设相互促进,中国特色社会主义法治体系日益完善,全社会法治观念明显增强;国家监察体制改革试点取得实效,行政体制改革、司法体制改革、权力运行制约和监督体系建设有效实施,^[49]全面推进依法治国取得了前所未有的新成就。但是也应当看到,全面落实依法治国基本方略,深化依法治国实践,加快建设法治中国,还存在一些问题需要研究解决。一方面,全面推进依法治国前的一些法治建设的问题尚未真正解决,即党的十八届四中全会指出的“同党和国家事业发展要求相比,同人民群众期待相比,同推进国家治理体系和治理能力现代化目标相比,法治建

[48] 习近平在省部级主要领导干部“学习习近平总书记重要讲话精神,迎接党的十九大”专题研讨班开班式上发表重要讲话, http://www.gov.cn/xinwen/2017-07/27/content_5213859.htm, 最近访问时间[2017-11-05]。

[49] 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》,人民出版社2017年版,第4页。

设还存在许多不适应、不符合的问题”^[50]虽然得到一定程度解决,但离人民的期待和党中央的要求还存在许多不足,与建成法治中国的宏伟目标相比还有相当大的差距;另一方面,进入新时代以来在全面推进依法治国、加强法治建设方面又出现了一些新情况新问题。例如,我们党作出全面推进依法治国的各项战略部署和改革举措,在实践中还存在发展不平衡、推进不协调、改革不深入、实施不到位等新问题;充分发挥法治对于社会主义现代化建设的引领、促进和保障作用有待进一步加强,宪法权威和宪法实施监督保障有待进一步强化;立法质量不高、立法数量不足的老问题未根本解决,又出现了违法立法(违背上位法,与上位法相抵触,违背立法程序规范等)、立法不作为等新问题;法治政府建设相对滞后,到 2020 年难以如期达成基本建成法治政府的目标;^[51]司法体制改革有待进一步巩固扩大成果、深入细致推进、深化综合配套改革;社会主义核心价值观融入法治建设刚刚起步,有待加快推进和拓展;法治文化建设进展缓慢,全民守法格局尚未形成,国家宪法和社会主义法治缺乏应有权威,等等。2017 年 10 月 26 日,国务院法制办公室党组书记、副主任袁曙宏在回答记者提问时说:“我们的法治建设还存在很多问题,相对于‘四个全面’战略布局的其他三个全面——全面建成小康社会、全面深化改革、全面从严治党来说,全面依法治国相对比较薄弱。十九大报告当中有一句话:全面依法治国任务依然繁重,我认为这就留下了伏笔,要对全面依法治国更加重视。”^[52]相对于深化司法体制改革、完善法律体系、加快党内法规体系建设而言,建设法治政府的力度和深度还有待加强;相对于整个司法体制改革而言,司法行政体制改革相对比较薄弱;相对于法治经济和法治社会建设而言,法治文化建设还是短板弱项等等。

习近平总书记在《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》中指出:作出全面依法治国的顶层设计,要“坚持改革方向、问题导向,适应推进国家治理体系和治理能力现代化要求,直面法治建设领域突出问题,回应人民群众期待,力争提出对依法治国具有重要意义的改革举措”,要“直面我国法治建设领域的突出问题……有针对性地回应了人民群众呼声和社会关切”。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,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的根本要求。要推动我国经济社会持续健康发展,不断开拓中国特色社会主义事业更加广阔的发展前景,就必须全面推进社会主义法治国家建设,从

[50] 主要表现为: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;有法不依、执法不严、违法不究现象比较严重,执法体制权责脱节、多头执法、选择性执法现象仍然存在,执法司法不规范、不严格、不透明、不文明现象较为突出,群众对执法司法不公和腐败问题反映强烈;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——《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

[51] 党的十八届五中全会报告、国家“十三五”规划纲要、国务院《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》,都明确要求(提出)到2020年全面建成小康社会时要“基本建成法治政府”。这一重要目标的实现在十九大报告中被表述为到2035年“法治国家、法治政府、法治社会基本建成”。2004年国务院颁布的《全面推进依法行政实施纲要》曾经明确提出“经过十年左右坚持不懈的努力,基本实现建设法治政府的目标”,然而这一承诺没有得到实现。

[52] 袁曙宏:《成立中央全面依法治国领导小组十分必要》,2017年10月26日答记者问,<https://finance.chinanews.com/gn/2017/10-26/8360936.shtml>,最近访问时间[2017-11-05]。

法治上为解决这些问题提供制度化方案。^[53] 党的十九大报告在讲到“我们的工作还存在许多不足,也面临不少困难和挑战”时,对依法治国方面的不足和挑战表述为:“社会矛盾和问题交织叠加,全面依法治国任务依然繁重,国家治理体系和治理能力有待加强。”虽然寥寥数语,但却对全面依法治国进入新时代、开启中国特色社会主义法治新征程提出了更高的要求,对推进全面依法治国、建设社会主义法治国家提出了八个方面的“深化依法治国实践”新要求新任务。^[54]

我们从党中央确立和推进依法治国 20 年的历史进程,可以更好理解党的十九大把“深化依法治国实践”作为法治建设领域新要求新任务的重大意义。习近平总书记指出,党的十五大提出依法治国、建设社会主义法治国家,强调依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,是发展社会主义市场经济的客观需要,是社会文明进步的重要标志,是国家长治久安的重要保障。党的十六大提出,发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。党的十七大提出,依法治国是社会主义民主政治的基本要求,强调要全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家。^[55] 党的十八大强调,要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用,全面推进依法治国,加快建设社会主义法治国家;党的十八届四中全会对全面推进依法治国若干重大问题作出史无前例的专门部署。党的十九大提出,坚定不移推进全面依法治国,深化依法治国实践。依法治国 20 年的历史,从 1997 年党的十五大确立依法治国基本方略,到 2002 年党的十六大提出“三者有机统一”基本方针,2007 年党的十七大提出全面落实依法治国基本方略,2012 年党的十八大提出全面推进依法治国,再到 2017 年党的十九大提出深化依法治国实践,不仅表明了我们党坚定不移走中国特色社会主义法治道路、始终不渝坚持和推进全面依法治国的决心信心、勇气能力,而且表明党的十九大以后全面依法治国的工作重点,不是要提出更多的新战略、作出更多的新部署、设计更多的新举措,而是要全面深入具体扎实地贯彻落实党的十八大以来关于全面依法治国的各项决策部署,尤其要深入贯彻落实《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(《决定》明确了全面依法治国的总目标、总蓝图、路线图和施工图,按下了法治中国的“快进键”),把全面依法治国的总蓝图付诸实践,把法治建设的施工图付诸实施,把我们党对人民的法治承诺变成现实,这就是党的十九大对全面依法治国的根本期待、基

[53] 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),中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编(中)》,中央文献出版社 2016 年版,第 147 页。

[54] 党的十九大报告指出,全面依法治国是国家治理的一场深刻革命,必须坚持厉行法治,推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。成立中央全面依法治国领导小组,加强对法治中国建设的统一领导。加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。推进科学立法、民主立法、依法立法,以良法促发展、保障善治。建设法治政府,推进依法行政,严格规范公正文明执法。深化司法体制综合配套改革,全面落实司法责任制,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。加大全民普法力度,建设社会主义法治文化,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。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》,人民出版社 2017 年版,第 38—39 页。

[55] 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),中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编(中)》,中央文献出版社 2016 年版,第 147 页。

本要求和主要部署。

深化依法治国实践,最有新意的顶层制度安排,是成立中央全面依法治国领导小组。党的十九大报告提出:全面依法治国是国家治理的一场深刻革命,必须坚持厉行法治……成立中央全面依法治国领导小组,加强对法治中国建设的统一领导。^[56] 成立中央全面依法治国领导小组,是以习近平同志为核心的党中央适应把党的领导贯彻到全面推进依法治国全过程各方面新形势做出的顶层制度设计和重大战略安排,是全面推进党和国家治理体系和治理能力现代化的又一大动作和大手笔,具有重大意义。

其一,成立中央全面依法治国领导小组是坚持习近平新时代中国特色社会主义思想的重要体现。党的十九大报告在新时代中国特色社会主义思想的科学内涵中,明确了中国特色社会主义事业总体布局是“五位一体”、战略布局是“四个全面”。全面依法治国作为“四个全面”战略布局的重要内容和战略地位得到充分肯定,依法治国作为党领导人民治国理政的治国基本方略得到充分肯定;明确了全面推进依法治国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。把坚持习近平新时代中国特色社会主义思想对全面依法治国的指导落实到制度和行动中,就必须从党和国家工作大局和战略全局出发,加强党对全面推进依法治国的集中统一领导,从最顶层的制度设计上克服地方保护主义的障碍,冲破部门利益的藩篱,保证国家法治统一,维护党和国家集中统一的崇高法治权威。

其二,成立中央全面依法治国领导小组是适应中国特色社会主义新时代法治建设做出的重大战略安排。党的十九大报告从深入分析中国和世界的历史方位和历史逻辑出发,基于党的十八大以来党领导人民取得改革开放和社会主义现代化建设的历史性成就的现实逻辑,着眼“两个一百年”的奋斗目标,做出了“经过长期努力,中国特色社会主义进入了新时代,这是我国发展新的历史方位”的重大判断。中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。我国稳定解决了十几亿人的温饱问题,总体上实现小康,不久将全面建成小康社会,人民美好生活需要日益广泛,在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。人民群众日益增长的美好生活七个方面的新诉求,都直接或间接关涉法治及其涵盖的民主自由、公平正义、安全环保等内容,实质上都是全面依法治国要关注、保障和解决重大问题。成立中央全面依法治国领导小组,统筹推进全面依法治国,不仅更加凸显了法治在治国理政中的重要地位,体现了党中央将全面依法治国向纵深推进的决心和勇气,而且更加体现新时代以人民为中心,更加关注人民福祉维护人民权利,针对人民群众对中国特色社会主义法治社会、法治秩序、法治公正等日益增长和不断丰富的新需求,超越部门和地方的局限,由党中央统一领导,统一规划,统筹安排,统一应对,有组织有领导循序渐进地加以满足和解决。

其三,成立中央全面依法治国领导小组是全面推进依法治国政治体制改革性质的必

[56] 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》,人民出版社 2017 年版,第 38 页。

然要求。“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。”^[57]全面推进依法治国,是关系党执政兴国、关系人民幸福安康、关系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。全面依法治国归根结底是法律上层建筑的重大变革,是一场“法律的革命”,具有十分明显的政治体制改革的特征和性质。党的十八届三中全会在做出全面深化改革战略部署时,明确提出要“紧紧围绕坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一深化政治体制改革,加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,建设社会主义法治国家,发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主”。在全面深化改革覆盖的经济、政治、文化、社会、生态文明、党的建设等“六个紧紧围绕”的改革领域中,依法治国是与政治体制改革紧密联系在一起,本质上属于政治体制改革的范畴。2014年1月习近平总书记在中央政法工作会议的讲话中明确指出:“司法体制改革是政治体制改革的重要组成部分,对推进国家治理体系和治理能力现代化具有十分重要的意义。要加强领导、协力推动、务求实效,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,更好坚持党的领导、更好发挥我国司法制度的特色、更好促进社会公平正义。”^[58]司法体制改革属于我国政治体制改革的重要组成部分,立法体制改革、行政执法体制改革、法律监督体制改革、全民守法体制改革、党领导法治建设的体制改革等,同样属于政治体制改革的性质。成立中央全面依法治国领导小组,有助于确保我们党在宪法框架下和法治轨道上,通过法律上层建筑的立、改、废、释、授权等途径,有组织有领导积极稳妥循序渐进地推进中国政治体制的自我完善和改革发展。

其四,成立中央全面依法治国领导小组是加强和深化党对法治中国建设领导的必然要求。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。坚持党对社会主义法治建设的领导,必须把党的领导贯彻到全面依法治国的全过程各方面,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。^[59]党既要坚持依法治国、依法执政,自觉在宪法法律范围内活动,又要发挥好党组织和广大党员、干部在依法治国中的政治核心作用和先锋模范作用。全面依法治国必须加强和改善党的领导,充分发

[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),中共中央文献研究室编:《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。

[58] 《习近平出席中央政法工作会议:坚持严格执法公正司法》,2014年1月8日,<http://politics.people.com.cn/n/2014/0108/c1024-24063365.html>,最近访问时间[2017-11-05]。

[59] 国务院法制办袁曙宏副主任在答记者问时说:“我个人理解,党的十九大报告之所以提出成立中央全面依法治国领导小组,主要有这样几个方面的考虑:第一,中国共产党作为执政党,对全面依法治国至关重要。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义法治最根本的保证。我们要把党的领导贯彻到全面依法治国的全过程和各方面,坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法。要做到这些,迫切需要成立中央全面依法治国领导小组,来加强对法治中国建设的统一领导。第二,全面依法治国是一项涉及面十分广泛的系统工程,涉及到经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和国防军队建设、党的建设等各个领域,涉及到改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。这么大一个范围,这么宽的面,需要充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用。第三,全面依法治国是一项长期艰巨复杂的任务,它改变的是人们的观念、改变的是人们的行为……第四,党的十九大报告在调研起草过程中……很多地方和部门都提出,建议中央成立中央全面依法治国领导小组,加强对全面依法治国的集中统一领导。这四个方面可能是党的十九大报告提出成立中央全面依法治国领导小组的主要原因。”袁曙宏:《成立中央全面依法治国领导小组十分必要》,2017年10月26日答记者问,<https://finance.chinanews.com/gn/2017/10-26/8360936.shtml>,最近访问时间[2017-11-05]。

挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,提高党的领导水平和执政能力,才能确保全面依法治国的顺利推进,确保顺利建成法治中国。根据十九大报告的新部署,成立中央全面依法治国领导小组,负责全面推进依法治国的总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实,有利于从党领导依法治国事业的体制上机制上进行改革创新,把党领导一切工作的原则贯彻落实到全面依法治国的全过程和各方面;有利于强化以习近平同志为核心的党中央的宪法和法治权威;有利于保证党和国家宪法法律的令行禁止,保证全面依法治国各项改革措施得以贯彻落实。

其五,成立中央全面依法治国领导小组是推进全面依法治国基本方略、深化依法治国实践的重大举措。党的十八大以来全面依法治国的力度明显加大、范围明显拓展、内容明显增加。但在依法治国的具体实践中,中央层面的法治建设实际上被分为四个板块:一是全国人大及其常委会板块,主要负责推进民主科学立法、完善法律体系、履行宪法实施解释监督职能;二是国务院板块,主要负责推进依法行政、建设法治政府;三是政法系统板块(包括公安机关、检察院、法院、司法行政机关和国家安全机关),在中央政法委员会领导下主要负责推进司法体制改革、保证公正司法、建立公正高效权威的中国特色社会主义司法制度,让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义;四是党建系统板块,主要在中纪委和中央办公厅主导下负责推进依宪依法执政、全面从严治党、依规治党、加强党内法规体系建设。应当说,中央层面法治建设这种中央统一顶层设计、各板块分别负责实施推进的依法治国模式,能够把推进法治建设的权责统一起来,充分调动各板块积极性主动性。但是,这种推进模式也容易产生各板块的具体举措不协调、力度进度不统一、发展不平衡等弊端。成立中央全面依法治国领导小组,有利于从领导体制和机制上防杜上述弊端,确保中央层面的法治统一。依法治国的根基在基层。^[60] 在全面推进依法治国历史新起点上,各个地方进一步加强了党委对法治建设的领导,整合了地方法治建设的资源和力量,有力地领导和推动了地方法治建设和依法治理工作。然而,以各个地方党委为主导的地方层面法治建设,由于各个地方经济社会发展不平衡、面临的阶段性主要任务不一致、各个地方主要领导对法治建设认识安排不统一等原因,导致地方层面法治建设推进不统一、发展不平衡、成效不一致;更为突出的问题是,各个地方党委集中统一领导推进本地方法治建设的领导体制,与中央层面依法治国“板块状”实施形成不对称不衔接状况,地方法治建设遇到重大问题需要中央出面协调解决,往往是各个板块分别做出回应,中央缺少统筹中央与地方、地方与地方等方面的集中统一的领导体制和实施机制。国务院法制办袁曙宏副主任介绍说:“党的十九大报告在调研起草过程中,征求了全国各省市自治区、中央国家机关各部门的意见,很多地方和部门都提出,建议中央成立全面依法治国领导小组,加强对全面依法治国的集中统一领导。”^[61] 成立中央全面依法治国领导小组,有利于加强以习近平同志为核心的党中央对全国各个系统、各个部门、各个地方、各个领域、各个

[60] 习近平同中央党校县委书记研修班学员座谈并发表重要讲话, http://news.xinhuanet.com/photo/2015-01/12/c_127380367.htm, 最近访问时间[2017-11-05]。

[61] 袁曙宏:《成立中央全面依法治国领导小组十分必要》,2017年10月26日答记者问, <https://finance.chinanews.com/gn/2017/10-26/8360936.shtml>, 最近访问时间[2017-11-05]。

环节的法治建设的集中统一领导,有利于从党和国家工作大局和战略全局角度加强对法治中国建设的坚强有力集中统一的规划、协调、推进、保障和监督,有利于统筹推进依法治国与从严治党、依规治党、制度治党,实现党内法规体系与国家法律体系的有机统一,有利于从体制上机制上解决科学立法、严格执法、公正司法以及法治国家、法治政府、法治社会建设中的某些部门保护主义和地方保护主义等问题。

我们坚信,按照党的十九大提出的战略目标和绘就的宏伟蓝图,坚持习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,开启全面建设社会主义现代化国家新征程,在中央全面依法治国领导小组的统一领导下,坚定不移推进全面依法治国,矢志不渝深化依法治国实践,加快建设社会主义法治体系和法治国家,一定能够全面开启中国特色社会主义法治新征程,赢得法治中国建设的新胜利。

[**Abstract**] The Report to the Nineteenth National Congress of the Communist Party of China (CPC) made a major strategic judgment that the development of socialism with Chinese characteristics has entered into a new stage, thus starting a new journey towards socialist rule of law with Chinese characteristics for a new era. The CPC must closely combine and integrate the construction of the socialist rule of law with Chinese characteristics with its lofty historical mission of leading the Chinese people in realizing the great rejuvenation of the Chinese nation, adhere to Xi Jinping's Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era as its guiding ideology and guide to action, organically unify the basic strategy of ruling the country by law with that of adhering to and developing socialism with Chinese characteristics, implement the two-step strategy of constructing China into a law-based country, unwaveringly advance governance by law in an all-round way, further develop the theory of socialist rule of law with Chinese characteristics, and deepen the practice of ruling the country by law. As long as it is able to do the above work well, the CPC will be able to win new victories on the new journey towards the socialist rule of law with Chinese characteristics in a new era.

(责任编辑:田 夫)