

建设中国特色社会主义法治体系

张文显(中国法学会副会长)

十八届四中全会提出,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。社会主义法治体系是法学理论的新概念,建设中国特色社会主义法治体系是法治建设的新思维、新纲领。法治体系的形成是一个国家法治现代化的重要标志,建设中国特色社会主义法治体系,就是要大力推进中国法治现代化。

法治体系是描述一国法治运行与操作规范化有序化程度,表征法治运行与操作各个环节彼此衔接、结构严整、运转协调状态的概念,也是一个规范法治运行与操作,使之充分体现和有效实现法治核心价值的概念。全面推进依法治国,涉及立法、执法、司法、守法、法治监督、法治保障、法学教育,涉及依法治国、依法执政、依法行政共同推进,涉及法治国家、法治政府、法治社会一体建设,涉及国家法治、政府法制、地方法制、社会法治(社会软法体系)统筹互动、协调发展,因而需要一个思想含量和学术信息量极高的统领性概念,“中国特色社会主义法治体系”就是这样一个统领性概念。四中全会提出建设中国特色社会主义法治体系,具有重大而深远的意义。

第一,明确了我国法治的社会主义性质和方向。我们要建设的是中国特色社会主义法治体系和社会主义法治国家,要具有中国特色,因此必须坚持中国特色社会主义法治道路,坚持中国共产党的领导,坚持中国特色社会主义制度,坚持中国特色社会主义法治理论指导,坚持人民主体地位,坚持从中国国情出发。这对于进一步统一全党全国人民的认识和行动、保持法治战略定力,具有十分重要的意义。

第二,明确了全面推进依法治国的总抓手、总纲领。全面推进依法治国,涉及立法、执法、司法、守法、普法、法学教育、法治队伍建设等各个方面,并与全面深化改革、全面建成小康社会互相联结、互相推进,不能摸着石头过河,而必须加强顶层设计、统筹谋划,在实际工作中必须有一个总揽全局、牵引各方的总抓手、总纲领。建设中国特色社会主义法治体系,就是全面推进依法治国的总抓手、总纲领,是贯穿四中全会《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》)的一条主线,对全面推进依法治国具有纲举目张的意义。

第三,推动了中国法治建设的战略升级。我国的社会主义法治建设起步于中华人民共和国的成立。1949年9月制定了具有临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》,1954年9月制定了《中华人民共和国宪法》,完成了新中国立宪大业,确立了社会主义制度的“四梁八柱”。改革开放以来,中国共产党提出要健全社会主义法制。过去的三十年间,法治建设的主要矛盾是解决无法可依的问题,重心是建设中国特色社会主义法律体系。在法律体系形成之后,法治建设的重心必然转向提高法律体系的质量,转向法律的实施,为

此必须强调科学立法、严格执法、公正执法和全民守法,强调法律实施的保障监督。建设中国特色社会主义法治体系这一总目标的提出,意味着我国法治建设的战略转型和全面升级,以此为标志,中国的法治建设进入了新的历史阶段,站在了新的历史起点上。

第四,为推进国家治理体系和治理能力现代化拓展了实践路径。十八届三中全会提出全面深化改革的总目标是推进国家治理体系和治理能力现代化,四中全会提出全面深化改革的总目标是建设中国特色社会主义法治体系。两个总目标的提出,是十八大作出的总体战略部署在时间轴上的顺序展开。构建中国特色社会主义法治体系,是推进国家治理现代化对法治建设必然提出的新任务,它们是完全契合的。法治与国家治理息息相关,法治体系与国家治理体系相得益彰,推进国家治理现代化必然要求推进国家治理法治化。改革开放以来,我国各项治理制度的创新发展始终与法治体系的完善发展同步,市场经济是法治经济,民主政治是法治政治,法治是治国基本方略,法治是执政基本方式,运用法治思维和法治方式治国理政,这些科学论断和丰富实践表明,国家治理现代化的过程也就是国家治理法治化的过程,法治化是国家治理现代化的必由之路。在这个意义上,中国特色社会主义法治体系的建设,必将为国家治理现代化发挥引领和规范作用,促进国家治理体系和治理能力现代化。

第五,推进法治理论创新和中国特色社会主义法治理论体系的完善和发展。理论来源于实践、运用于实践,并在实践中不断创新发展。四中全会提出建设中国特色社会主义法治体系,是我们党的重大理论创新。围绕全面推进依法治国、建设中国特色社会主义法治体系,《决定》和习近平总书记的重要讲话,科学地回答了什么是法治,如何全面推进依法治国、建设社会主义法治国家;揭示了中国特色社会主义法治体系的科学内涵,阐述了党的领导、人民主体、依法治国三者的关系;提出了一系列内涵丰富、思想深刻的社会主义法治理论观点。法治理论的创新发展增强了中国特色社会主义法治理论的时代化、科学化、系统化特征,构成了人类法治思想发展史上前所未有的重大理论成果,使我国法治建设在一个更加成熟、更加定型、更加科学的法治理论指导下全面推进。在建设中国特色社会主义法治体系和法治国家的伟大实践中,中国特色社会主义法治理论必将得到进一步的发展,并在法治体系和法治国家建设中发挥更加有效的理论指导、学理支撑、行动指南的作用,同时也将引领我国法学研究范式的历史性转型。

在全面推进依法治国的历史新阶段,建设中国特色社会主义法治体系,就是要形成“五个体系”,促成“五种局面”。所谓“五个体系”,就是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和完善的党内法规体系。

2011年吴邦国委员长在第十一届全国人大四次会议上宣布中国特色社会主义法律体系已经形成。法律体系形成并不意味着法律规范已经完备。事实上,我国法律规范体系中还存在许多缺项,该有的法律规范还没有全部制定出来,在国家政治生活、经济生活、社会生活、生态生活中仍然存在无法可依的空间,特别是在改革的重点领域法律缺项更多。另外,有些法律法规未能全面反映客观规律和人民意愿,有些法律法规针对性、可操作性不强,有些法律法规作为部门利益或地方利益博弈的结果,带有严重的部门化、地方化倾向,致使实践中争权诿责现象较为突出,有些法律规范互相冲突,使执法者和司法者无所适从。

针对这些情况，四中全会要求提高立法效率，加强重点领域立法，确保国家发展、重大改革于法有据；要坚持上下有序、内外协调、科学规范、运行有效的原则完善和发展法律规范体系，各部门法之间、各种不同渊源的规范性法律文件之间彼此衔接、和谐统一；更加注重立改废释并举，实现从粗放型立法向集约型立法的转变；进一步加强科学立法和民主立法，让法律法规立得住、行得通、真管用。

法律的生命在于实施。无论在直观上，还是参照国内外法治评估数据，我国法律实施的情况都低于世界平均水平。不把宪法和法律当回事、不给宪法和法律留面子的实例比比皆是，有法不依、执法不严、违法不究的现象在很大范围内存在，有些地方以权谋私、徇私枉法、破坏法治的问题还很严重，人民群众对这些问题意见还很大。为了克服这些现象，保证法律有效实施，必须建立高效的法治实施体系。在法治实施体系当中，最重要的是宪法实施机制。习近平总书记指出：“宪法是国家的根本法。法治权威能不能树立起来，首先要看宪法有没有权威。必须把宣传和树立宪法权威作为全面推进依法治国的重大事项抓紧抓好，切实在宪法实施和监督上下功夫。”为此，《决定》提出了一系列保障宪法实施的措施，包括完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制；加强备案审查制度和能力建设，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件；将每年12月4日定为国家宪法日；建立宪法宣誓制度等。法治实施体系的核心是执法和司法，严格执法和公正司法是关键，同时必须强调执法和司法的效率。

法治监督是指对法律实施情况的监督。我国现实的法治监督存在诸多突出问题，如监督的目的不清晰、监督范围不明确、监督程序不健全、监督手段和方式不足、监督机制不完善；监督法治化、体系化、常态化程度较低，致使各种监督方式之间缺乏协同性；监督的权威性和执行力不高，许多监督裁决被束之高阁，甚至被不屑一顾；监督机构和监督人员也存在不敢监督、不愿监督、不会监督的问题。为此，《决定》提出建立由党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督构成的更加严密的监督体系，形成强大的监督合力，强调监督工作规范化、程序化、制度化，形成对法治运行全过程全方位的法治化监督体系，督促科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的实现，确保党和国家机关及其工作人员按照法定权限和程序正确行使权力。

就目标而言，有力的法治保障体系包括政治保障、制度保障、思想保障、组织保障和运行保障。坚持党的领导，是社会主义法治的政治保障，保障社会主义法治的政治方向。坚持中国特色社会主义制度，是社会主义法治的制度保障，保障社会主义法治立于民主政治制度的基础上。贯彻中国特色社会主义法治理论，是社会主义法治的思想保障，保障社会主义法治的科学发展。建设高素质的法治工作队伍，是社会主义法治的强有力的组织和人才保障，保障法治的尊严、权威和实效。建立科学的法治建设指标体系和考核标准并有效实施，是社会主义法治的运行保障，保障全面推进依法治国各项任务的细化和落实。继三中全会提出建立科学的法治建设指标体系和考核标准之后，四中全会再次明确，“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。把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部重要内容”。具体到立法、执法、司法、守法等法治环节，还要有的放矢地创建和完善保障体系。例如，为了保证司法机关依法独立公正

地行使审判权和检察权,就要推进以去地方化为目标的省以下司法管理体制,探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度,建立跨行政区域的司法机关;推进以去行政化为核心的司法权运行机制改革,实行以审判为中心的诉讼制度改革,改革审判委员会和检察委员会,完善主审法官、合议庭、主任检察官、主办侦查员办案责任制,加强对司法活动的监督等,建立健全履行职责保护机制,等等。

依法执政、依法治国,不仅要有完善的国家法律体系,还必须有健全的党内法规体系,特别是中央层面的党内法规体系。“党内法规”是党的中央组织以及中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委制定的,规范党组织的工作、活动和党员行为的规章制度的总称。要根据全面推进依法治国和依规管党治党的总体部署,以“宪法为上、党章为本”为基本原则,全面建成内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规制度体系。党内法规实际上分为两类,一类仅适用于党内,如《中国共产党纪律处分条例》;另一类不只适用于党内,还用以调整党委与立法机关、政法机关、人民团体的关系,如有关加强党对立法工作的领导的规范性文件,就是规范党与立法机构的关系,确保法律法规充分体现党的路线方针政策,体现人民的意志和利益。党中央制定的规章制度既是党依法执政的基本遵循,也是党治国理政的根本保障,是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。完善党内法规体系,也要努力形成党法党规与国家法律法规相辅相成、相互促进、相互保障的格局。

建设中国特色社会主义法治体系,还要促成“五种局面”。

一是促成科学立法、严格执法、公正司法、全民守法、人才强法的局面。科学立法是全面推进依法治国的前提,严格执法是全面推进依法治国的关键,公正司法是全面推进依法治国的重点,全民守法是全面推进依法治国的基础,人才强法是全面推进依法治国的保障。

建设法治体系,科学立法是基础。强调科学立法,是为了突出提高立法质量。正如习近平总书记在十八届中央政治局第四次集体学习时的讲话中所指出的:“人民群众对立法期盼,已经不是有没有,而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题;不是什么法都能治国,不是什么法都能治好国;越是强调法治,越是要提高立法质量。”提高立法质量,关键在于:一要尊重和体现经济、政治、文化、社会、生态建设和发展的客观规律,使法律准确适应改革发展稳定需要,积极回应人民期待,更好协调利益关系;二要坚持问题导向,切实提高法律的针对性、及时性、系统性、协调性,发挥立法凝聚共识、统一意志、引领公众、推动发展的作用;三要注重增强法律的可执行性和可操作性,努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意愿、得到人民拥护;四要坚持立改废释并举,全方位推进立法工作;五要坚持民主立法、科学立法,完善立法体制和程序,提高立法效率。

法令行则国治,法令弛则国乱。我国现实生活中出现的很多问题,往往同执法失之于宽、失之于松有很大关系。有的执法人员执法随意性大,粗放执法、变通执法、越权执法比较突出,要么有案不立、有罪不究,要么违规立案、越权管辖;有的刑讯逼供、滥用强制措施;有的办关系案、人情案、金钱案,甚至徇私舞弊、贪赃枉法。对违法行为必须严格尺度、依法处理、不能迁就。否则,就会产生“破窗效应”。

公正是法治的生命线,司法是维护社会公平正义的最后一道防线,所以司法必须公正。

所谓公正司法，就是受到侵害的权利一定会得到保护和救济，违法犯罪活动一定要受到制裁和惩罚，人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义。如果人民群众通过司法程序不能保障自己的合法权利，司法就没有公信力，人民群众也不会相信司法。司法是定分止争的最后一道防线，所以司法必须发挥法律本来应该具有的定分止争的功能。要做到定分止争，司法必须公正，如果司法不公、人心不服，不仅难以定分止争、化解矛盾，甚至可能激化和聚集矛盾。司法还是维护法律尊严和权威的最后一道防线。要发挥维护法律尊严和权威的作用，司法必须公正、公开、公平，司法机关必须有足够的尊严和权威，有极高的公信力。为此，应当深化司法改革，确保司法机关依法独立公正行使职权，确保司法公正高效廉洁，切实有效地提高司法公信力。

全面推进依法治国，必然要求全民守法。全民守法，就是全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法和法律为根本活动原则，并负有维护宪法和法律尊严、保证宪法和法律实施的职责。任何组织或者个人，都不得有超越宪法和法律的特权。一切违反宪法和法律的行为，都必须予以追究。任何公民、社会组织、国家机关、政党（包括执政党），都要依照宪法和法律行使权利或权力、履行义务或职责。在社会转型、矛盾凸显的形势下，要引导全体人民通过法律程序来合理表达诉求、依法维护权利、文明解决纷争；要努力培育社会主义法治文化，在全社会形成学法尊法守法用法的良好氛围。

人才强法是人才强国的重要组成部分，科学立法、严格执法、公正司法、全民守法都离不开高素质法治工作队伍。建设一支优秀的法治工作队伍，才能实现良法善治、法正民安。社会主义法治建设的主体是人民，人民是推进依法治国的根本动力和力量源泉。但同时也要看到，法治工作的核心是依法治理国家和社会，处理公共事务，尊重和保障人权，维护社会公平正义，促进社会和谐稳定，保障经济长期持续发展，其基本内容是政治性、思想性、智慧性、专业性、技术性相当复杂的事务，需要高级专门人才。进入新世纪之后，随着科学技术进步、社会转型和利益格局的巨变，新型案件、疑难案件、涉外案件、知识产权案件层出不穷，征地拆迁、土地承包纠纷、社会保险、教育医疗、消费者权益等涉及民生问题和群体性利益的案件逐年增加，与人格权、生存权、环境权、发展权等人权问题关联的诉讼也呈现攀升趋势。这就需要大批受过良好专业训练并具有实践理性和实践经验的法律专家。

二是促成依法治国、依法执政、依法行政共同推进的局面。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，依法执政是中国共产党执政的基本方式，依法行政是依法治国的核心内容。依法治国就是人民在党的领导下，依照法治原则和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，使国家各项工作法治化，使社会主义民主制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。

全面推进依法治国，建设中国特色社会主义法治体系，关键在于党科学而又有效地依法执政。依法执政的基本要求是：依照宪法和法律执掌国家政权、领导国家政权、运用国家政权，实现党的执政宗旨和执政目标；依法支持和督促国家机关行使国家权力、履行国家职能，以确保国家机关活动的民主性、合法性、公正性、权威性；依法治国理政，如审议重要立法，审议人大常委会和政府工作报告，制定国防外交基本方针，以及管理属于党

和国家机关共同负责的事项等。为了做到依法执政,首要任务是完善党依法执政的体制机制和法律法规,确保党在宪法和法律范围内活动,依照宪法、法律和党内法规制度行使执政权和领导权;确保党既严格守法又能科学有效地领导立法、保证执法和司法;提高各级党委及其领导干部运用法治思维和法治方式治国理政的能力和水平。尤其要强调的是,通过长期不懈的依法执政实践,把党建设成为善于运用法治思维和法治方式治国理政的执政党,坚持宪法至上、维护法律尊严和权威、在宪法法律范围内活动的执政党,尊重和保障人权、促进社会公平的执政党,领导、支持和监督国家机关依法行使国家权力的执政党,实现党的执政方式和执政活动法治化。

依法行政就是各级政府党的领导下、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。特别是要牢固树立权力来自人民、权力源于法律授予的政府理念,坚持职权法定原则,做到法定职责必须为、法无授权不可为。

三是促成法治国家、法治政府、法治社会一体建设的局面。建设社会主义法治国家是现阶段我国法治建设的总目标。建设法治国家,就是要求国家权力由宪法和法律赋予,依照法律的程序规定行使,并对行使权力的行为承担相应的法律责任。

任何国家,法治的重心都是制约和控制行政权力,防止其滥用和异化。我国依法治国、依法治国的核心也是针对行政权力及其行使。2004年发布的《全面推进依法行政实施纲要》,正式确立了“法治政府原理”。四中全会《决定》更加明确地提出“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”。

法治社会与法治国家、法治政府是互为依存的,共同构成法治中国的基石。所以,我们既要建设一个法治的国家,也需要建设一个法治的社会。法治社会建设是法治中国建设的重要组成部分,是创新社会治理的内在要求,是人民安居乐业、社会安定有序的重要保障。法治社会的基本标志是党和政府依法治理社会,社会依法自治,全体人民自觉守法。建设法治社会,必须正确处理政府与社会、自治与他治、维权与维稳、活力与秩序、法律与其他社会规范的关系,全面推进依法治理、依法自治、依法维稳、依法维权,建立畅通有序的群众利益表达渠道,健全多元化纠纷解决机制,完善普法教育机制与守法激励机制,形成全民守法、崇法尚善、循法而行的良好社会氛围。

四是促成国家法治主导下的政府法制、地方法制、社会软法功能互补、协调发展的局面。我国是单一制社会主义国家,法制统一、宪法至上是与人民代表大会制度同样重要的根本制度。在这个前提下,发挥中央、地方、社会、各级人大、各级政府、各种组织的法治积极性,推进政府法制、地方法制、社会软法体系三者功能互补、协调发展,是全面推进依法治国、建设法治国家的题中应有之义。

政府法制在法治体系当中具有特殊的地位和作用。在法律体系中,行政法规和规章不仅数量多,而且调整范围广,公民一生中行为和关系所受规范和调整最多的就是行政法规和规章的规范和调整。在法律运行中,政府扮演执法者的角色,直接决定着法律实施的状态,决定着依法治国的成效,从而决定着法治的命运。因此,《决定》强调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;重要行政管理法律法规由政府法制机构组织起草;对部门间争议较大的重要立法事项,由决策机关引

人第三方评估，不能久拖不决；政府作为执法主体要严格规范公正文明执法。

地方法治是一个以国家行政区划为基础的法治概念。我国每一个省级行政区域都可以构成一个相对独立的地方法治建设单位，跨省区的区域法治也是地方法治的存在形式。地方法治建设不仅承担着实施国家宪法法律的任务，还负有建立地方法律秩序的使命，诸如制定与实施地方法规。地方的制度创新往往是国家法律制度创新的基础和来源。我国改革开放过程中涌现出来的许多重大法律制度创新，包括农村土地承包经营制度、国有土地有偿使用制度等，都起源于地方自发的改革创新实践。地方和基层在长期的改革创新实践中所积累起来的大量新规则、新制度，为国家立法提供了可资利用的丰富的本土资源。在全面推进依法治国的新时期，中央更加重视地方法治建设，《决定》进一步扩大地方立法权，依法授予设区的市地方立法权，这对于发挥地方积极性和能动性，完善地方法制体系，推动地方工作法治化，将产生深远的作用。

社会软法体系，主要指市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范，学者们把这些社会规范称为“软法”。软法中，行业法制是主体。行业法制是一个以行业系统划分为基础的概念。我国农业、金融、文化、教育、体育、卫生等各个行业都构成相对独立的行业法治领域。由于国家的经济社会体系是由各个行业所构成的，当各个行业都有健全的规范体系时，整个经济社会法治体系就有坚实的社会基础。《决定》强调发挥各种社会规范在法治社会建设中的积极作用，将极大地增强中国法治的社会活力和可持续性。

五是促成党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的局面。这是中国特色社会主义法治体系最鲜明的本质特征。“三统一”是我国法治建设的基本经验，也是今后法治建设的根本遵循。依法治国、建设法治国家，坚持党的领导是最根本的保证，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。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。保证人民当家作主是前提和目标，人民当家作主既是法治的前提和基础，更是法治的本质和动力。依法治国是实现党的领导和人民当家作主的基本途径。人民代表大会制度是实现党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度载体，促成“三统一”，就要积极探索如何在宪法的统领下把党的领导、人民当家作主、依法治国统一于人民代表大会制度。

中国特色社会主义法律体系及其重大意义

信春鹰（全国人大常委会法工委副主任）

十八届四中全会通过的《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》），提出了中国特色社会主义法治体系的概念，其中包括完备的法治规范体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系等。在法治体系的整个链条中，严密的法治规范体