

法治中国建设的前沿问题

张文显

(中国法学会, 北京 西城 100034)

[摘要] 法治中国与富强中国、民主中国、文明中国、和谐中国、公平中国、美丽中国、平安中国等中国梦的核心要素相辅相成,共同编织出中华民族伟大复兴的美好愿景。推进法治中国建设是党的十八届三中全会做出的重大战略部署。法治中国建设的指导思想,集中而言,就是习近平法治思想,它包括一个统领概念、一组理论纲要和一套思想体系。以“两个一百年”奋斗目标、法治现代化、国家治理体系和治理能力现代化的改革总目标为主要参照,可以定位法治中国建设的战略目标。法治中国建设的重大任务包括科学立法、严格执法、公正司法、全民守法这四项基本要务,以及推进党的领导方式、执政方式法治化等八个工作重点。

[关键词] 习近平法治思想; 法治中国; 战略目标; 重大任务

[中图分类号] D616 / 920.0 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2014)05-0031-10

全面推进依法治国,加快建设法治中国,对于推进国家治理体系和治理能力现代化,全面建成富强民主文明和谐的现代化国家,实现中华民族伟大复兴具有深远的历史意义和重大的现实意义。改革开放以来,中国共产党高度重视法治建设,党的十五大提出要依法治国、建设社会主义法治国家。新一届中央领导集体审时度势、与时俱进,即将召开的十八届四中全会将对全面推进依法治国、加快建设法治中国做出顶层设计和战略部署,法学界多年的愿望和亿万人民的期盼终将成为现实。越是临近这一时刻,越是感到许多重大的理论前沿、制度前沿和实践前沿问题需要认真梳理和研究。对法治前沿问题的梳理与研究,需要站在法治中国建设的制高点,采取新的思维、新的参照、新的方法,以形成新的概念、新的观念、新的理论、新的建议。这正是中国法学面临

并应承接的重大而迫切的任务。

本文把法治中国建设的前沿问题概括为三个方面,一是法治中国建设的指导思想;二是法治中国建设的战略目标;三是法治中国建设的重大任务。

一、法治中国建设的指导思想

法治中国建设的指导思想,集中而言,就是习近平法治思想。本文认为习近平法治思想包括:一个统领概念、一组理论纲要、一套思想体系。

(一)统领概念:“法治中国”

党的十八大做出了全面推进依法治国的战略部署,开创了法治建设的新局面。十八大以来,习近平总书记就法治建设发表了一系列重要讲话,提出了许多新的概念、命题、论断和论述。笔者认为,其中统领性概念当属“法治中国”。十八届三中全会通过

[收稿日期] 2014-09-17

[作者简介] 张文显(1951-),男,河南南阳人,教授,博士研究生导师,中国法学会党组成员、副会长、学术委员会主任,国家2011计划司法文明协同创新中心首席科学家。

的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称“《决定》”)确认了“法治中国”这一概念,并将法治建设的纲领确定为“推进法治中国建设”^[1]。

“法治中国”概念的提出,是我们党在法治理论上的又一重大创新,也是党执政理念的重大创新。“法治中国”是对我们党历史上,尤其是改革开放以来关于法治建设成功经验的深刻总结,也是对未来中国法治建设的科学定位,具有深厚的历史文化底蕴、丰富的实践经验基础和强大的导向定位功能,构成我国法治建设新时期新阶段的时代主题。“法治中国”,以其无可比拟的包容性、凝聚力、感召力成为中国特色社会主义法治话语体系和法治理论体系的统领性概念,亦可视其为基石性范畴。

(二)法治中国理论纲要

十八大以来,习近平总书记发表了一系列有关法治的专题讲话,其中包括:2012年12月4日《在首都各界纪念现行宪法公布实施30周年大会上的讲话》、2013年2月23日《在十八届中央政治局第四次集体学习时的讲话》、2014年1月7日《在中央政法工作会议上的讲话》、2014年2月17日《在省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班上的讲话》、2014年9月5日《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》。这几篇专题讲话连同总书记相关的重要批示和谈话,构成了法治中国理论纲要。其要点如下:

1. 法治中国是中国梦的重要组成部分。法治梦与中国梦一脉相承,法治中国与富强中国、民主中国、文明中国、和谐中国、美丽中国、公平中国、平安中国等核心要素相辅相成,共同编织成中国梦的美好愿景。

2. 坚定不移地走中国特色社会主义政治和法治道路,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一,人民代表大会制度是三者有机统一的根本制度安排;注重借鉴丰富多彩的人类法治文明成果,但决不能囫囵吞枣、决不能邯郸学步,不照抄照搬、不削足适履。

3. 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。治理体系就是国家治理的制度体系,治理能力就是治理制度体系的执行力、运行力,法治是治国理政的基本方式,要善于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,努力以法治凝聚改革共识、规范发

展行为、促进矛盾化解、维护社会和谐。

4. 全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全面守法,不断开辟依法治国新局面,谱写政治文明的新篇章。

5. 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。依法治国,首先是依宪治国;依法执政,关键是依宪执政。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。

6. 宪法和法律的生命在于实施,宪法和法律的权威也在于实施。中国特色社会主义法律体系形成之后,确保宪法法律的实施至关重要。必须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。

7. 加快建设法治政府。坚持依法行政,严格执法。正确处理政府与市场、政府与社会的关系,依据法治原则建立政府权力清单制度。

8. 深入推进司法体制改革。司法体制改革是政治体制改革的重要组成部分,是全面深化改革的重点之一,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。深化司法体制改革,提高司法公信力,着力解决影响司法公正、制约司法能力的深层次问题,破解体制性、机制性、保障性障碍;人民法院、人民检察院依法独立公正行使审判权、检察权,司法人员公正办案,只服从事实、只服从法律。

9. 全面加强对权力的监督制约,“把权力关进制度的笼子里”,推进监督制约法律化、制度化、程序化,依法授权、依法管权、依法用权;让权力在阳光下运行。

10. 切实尊重和保障人权,保证人民平等参与、平等发展的权利,维护社会公平正义。

11. 弘扬社会主义法治精神,努力培育社会主义法治文化。在全社会牢固树立宪法和法律的权威,让广大人民群众充分相信法律、自觉运用法律,使广大人民群众认识到宪法不仅是全体公民必须遵循的行为规范,而且是保障公民权利的法律武器。法律是成文的道德,道德是内心的法律。坚持把依法治国和以德治国结合起来,把法治建设和道德建设紧密结合起来,把他律与自律紧密结合起来,高度重视道德对公民行为的规范作用。引导公民既依法维护合法权益,又自觉履行法定义务,做

到享有权利和履行义务相一致;做到严格执法、公正司法,就要信仰法治、坚守法治。

12. 改革要于法有据。许多改革举措涉及现行法律制度。凡属重大改革要于法有据,需要修改法律的可以先修改法律,先立后破,有序进行;有的重要改革举措,需要得到法律授权的,要按法律程序进行。有序推进改革,该中央统一部署的不要抢跑,该得到法律授权的不要超前推进。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。

13. 中国坚持走和平发展道路,同时也将推动各国共同坚持和平发展,构建民主法治、公正合理、合作共赢的国际经济政治新秩序。中国将大力推进国际关系民主化法治化,与各国共同维护人类良知和国际公理,在世界和地区事务中主持公道、伸张正义,更加积极有为地参与热点问题的解决,既通过维护世界和平来发展自己,又以自身发展促进世界和平。中国将继续通过平等协商处理矛盾和分歧,以最大诚意和耐心,坚持对话解决问题。

(三)法治中国思想体系

梳理和解读习近平总书记的一系列重要讲话、谈话、论述和批示,我们发现:有关法治中国建设的思想体系已经初步形成。其标志首先在于,有关法律和法治的理论要素几乎都已涉及,例如,法治的本质、法治的价值、法治文化、法治信仰、法治思维、法治方式、法律的权威、法治与国家治理、法治与社会治理、权力监督制约、依法执政、依法行政、依法治军、依法办事、依法反恐。其次在于,习近平法治思想作为对中国法治建设实践的理论表达,有针对性地全面系统而又科学回答了有关法治中国建设的一系列关键的实践问题,诸如,坚持中国特色社会主义民主法治道路,推进民主制度化、规范化、程序化,弘扬传统优秀法律文化,坚持党的领导与坚持人民民主、实行法治的关系,坚持党的领导与确保国家机关依法独立行使职权、履行职责的关系,认真对待人权和公民权利,正确处理权力与权利、管理与服务、维稳与维权的关系,正确认识和处理民主与专政、政策与法律、法律与道德、法治与德治的关系,正确认识和处理改革(改革决策)与法治(立法决策)、活力与秩序、监督与制约、文明(执法)与严格(执法)的关

系,统筹国内与国际两个大局,等等。

二、法治中国建设的战略目标

全面推进依法治国,加快法治中国建设,首要的是进行顶层设计。顶层设计当中,最重要的是确定法治中国建设的战略目标。如何确定呢?党的十八大和十八届三中全会已经有原则性表述,即“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”^[2]，“推进法治中国建设”^[3]。根据这一思想原则,立足当下、面向未来、放眼世界,可以采取“三重参照、三重定位”。

(一)以“两个一百年”奋斗目标为参照,定位法治中国建设目标

党的十八大报告中指出:只要我们胸怀理想、坚定信念,不动摇、不懈怠、不折腾,顽强奋斗、艰苦奋斗、不懈奋斗,就一定能在中国共产党成立一百年时全面建成小康社会,就一定能在新中国成立一百年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。

以“两个一百年”为参照,可从法治国家和法治中国两个层面考虑“两个一百年”的法治建设战略目标:

到2020年中国共产党建党一百周年、我国全面建成小康社会时,基本建成法治国家,实现国家层面的法治,即法律体系更加完善,法治政府基本建成,司法公信基本确立,人权得到切实保障,以权利公平、规则公平、机会公平为主要内容的社会公平保障体系基本形成。

到2050年中华人民共和国成立一百周年时,基本建成法治中国,即全面建成法治国家和法治社会,不仅建成法治国家,而且建成法治社会;全面实现执政党依法执政,人民政府依法行政,司法机关公正司法,全体人民自觉守法,宪法法律有效实施,法治的核心价值充分实现。

(二)以法治现代化为参照,定位法治中国建设目标

法治现代化的目标是加快推进我国法治的转型升级。法治转型升级的实践路径包括:从法治国家转型升级为法治中国,从法律之治转型升级为良善治,从法律大国转型升级为法治强国。

第一,从法治国家转型升级为法治中国。从建设法治国家到建设法治中国,意味着我国法治建设的转型升级。“法治中国”既是中外法治文明的现代

版,又是“法治国家”的升级版。党的十五大提出依法治国、建设社会主义法治国家。法治国家本质上属于政治范畴,建设法治国家的着力点是在政治层面实现国家治理法治化,特别是把国家各项权力(包括立法权力、行政权力、司法权力、监督权力等)纳入法治范围,在法治轨道上运行。党的十八大以后,习近平总书记提出“建设法治中国”“不断把法治中国建设推向前进”^[3]。“法治中国”的内涵比“法治国家”更加丰富、更加深刻、更具中国特色:建设法治中国,不仅要建设法治国家,还要建设法治社会、法治政府、法治政党;不仅要推进依法治国,还要推进依法执政、依法行政、依法治理、依法自治;不仅要搞好国家法治,还要搞好地方法治(区域法治)、行业法治,促进三者协调发展;不仅注重有形的法律制度硬实力建设,还要加强无形的法治文化软实力建设,弘扬法治精神,培育法治文化;不仅致力于国内法治建设,还要面向世界,推动国际关系和全球治理民主化、法治化,不断提升中国在国际法治和全球治理中的话语权和影响力。

第二,从法律之治转型升级为良法善治。“法治现代化”这一概念,既指从传统人治社会到现代法治社会的历史性变革,又指法治(法制)由传统型到现代型的历史性转换。世界范围内的法治现代化有各种各样的目标定位和发展道路,例如西方国家的自由主义、理性主义、民主社会主义,等等。就当代中国的法治现代化而言,我们走的是一条与改革开放同步的、与“五大建设”^①相适应、具有鲜明中国特色的社会主义法治发展道路,是与社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会和生态文明协调的法治现代化道路,是与国家治理体系和治理能力现代化相适应的法治现代化。

中国古代的法治是工具主义法治,是君主专制独裁的严刑峻法;西方近代的法治基本上是形式主义(形式合法性或形式正义)的法治。它们既可以服务于“善”,也可能服务于“恶”。反思中国古代工具主义的法治文化及其在当代中国的影响和西方近代形式主义法治文化,总结改革开放以来我国法治建设的利弊得失,在社会转型的历史时期,我们应当严肃地思考一个问题:我们需要一个什么样的法治,也

就是说,中国法治的核心价值和精神元素是什么,中国法治的目标模式(法治的中国模式)应该是什么。回答只有一个:中国法治作为现代法治,不仅应当是形式上的法律之治、规则之治,而更应当是良法之治。这种形态的法治同现代社会的制度文明和政治文明密不可分,它意味着对国家权力(尤其是对行政权力)的约束、对权力滥用的制约与制衡措施、对公民权利和自由的平等保护等;意味着立法、行政、司法以及其他国家活动必须服从法律的一些基本原则——人民主权原则、人权原则、正义原则、公平合理且迅捷的程序保障原则,等等;意味着法治要求国家维护和保障法律秩序,但国家必须首先服从法律的约束;意味着法治要求人民服从法律,但同时要求人民服从的法律必须建立在尊重和保障人权的基础之上。这种形态的法治就是内涵民主、自由、平等、人权、理性、文明、秩序、正义、效率与合法性等诸社会价值的良法善治。

第三,从法律大国转型升级为法治强国。“截至2012年底,中国已制定现行宪法和有效法律242部、行政法规721部、地方性法规9200部,涵盖社会关系各个方面的法律部门已经齐全,各个法律部门中基本的、主要的法律已经制定,相应的行政法规和地方性法规比较完备,法律体系内部总体做到科学和谐统一。”^[4]由宪法统领,由法律、行政法规、地方性法规以及自治条例构成的法律体系已经相当丰富和庞大。中国人民用30余年时间走完了西方发达国家几百年的立法行程。通过这些规范性法律文件,我国建立起适应市场经济、民主政治、人权保障、社会发展、环境保护要求和需要的法律制度。就成文法而言,我国已经成为一个“法律大国”,而且很可能是第一法律大国,但还远不是一个“法治强国”。基于这种判断,法学界、法律界人士提出要加快从“法律大国”转型为“法治强国”。法治强国是强国之梦的组成部分。为实现强国之梦,我们党自新中国成立以来,特别是改革开放以来提出了一系列“强国战略”,诸如,四个现代化、工业强国、科技强国、人才强国、教育强国、文化强国、海洋强国、网络强国……在推进法治中国建设的进程中,应当十分明确地提出“建设法治强国”,实施法治强国战略。只有实现了法治

^① 经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设。

强国,中国才有可能成为名副其实的强国。正如胡建淼教授所言:“法治立国、法治稳国、法治救国、法治强国,是人类文明发展的经验总结”^[5-11]“法治是中国的强国途径,法治强国是中国的战略目标。”^[5-21]

法治强国有多层含义:其一,法治是实现强国的手段,实行法治是强国之路,故,要建立完备的法律体系并保证其有效实施,以推进和保障国家强盛目标的实现。其二,法治是国家强盛的重要标志,正所谓“明法者强,慢法者弱”(《韩非子·饰邪》)、“奉法者强则国强,奉法者弱则国弱”(《韩非子·有度》)。认定国家强盛,法治是重要一项。在强国中,法治成为国家与社会的核心价值,成为国家治理和社会治理的根本方式,成为支撑国家兴旺发达的强大力量;全社会尊重法治、信仰法治、坚守法治;宪法具有极大权威,法律具有普遍的实效,任何个人和组织都必须在宪法和法律的范围内活动。其三,法治作为国家强盛的软实力。奉行法治,才能使我国在国际关系和全球治理中拥有与我国的历史文明、人口总量、经济实力和安理会常任理事国的地位相当的话语权、决策权和规则制定权。全面推进依法治国、加快建设法治中国,正是朝着实现“法治强国”的方向迈进。

(三)以全面深化改革为参照,定位法治中国建设目标

十八届三中全会《决定》指出:“全面深化改革的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。”^[1]“到2020年,在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果,完成本决定提出的改革任务,形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型。”^[1]

以此为参照,法治中国建设的目标也可分别确定为总目标和阶段性目标。

总目标:完善和发展中国特色社会主义法治体系,实现国家治理和社会治理的民主化、法治化。

到2020年的阶段性目标:在法治建设的重要领域和关键环节取得突破性进展,形成更加成熟更加定型的中国特色社会主义法治体系及其运行机制,更好发挥法治在国家治理和社会治理中的重要作用。宏观样态可以描述为:中国特色社会主义法律体系更加科学完善;宪法法律得到有效实施;依法行政水平明显提高;法治政府基本建成;司法公信力大幅提升;法治文化繁荣发展、法治社会建设卓有成

效;权力在法治轨道上运行;改革开放、持续发展的国际法治环境进一步优化。

在这一目标设计中,“法治体系”是个关键词。法治体系是法学研究的新概念,也是法治建设的新思维。在中国特色社会主义法律体系形成后,中国法治建设的中心任务应当升级为形成中国特色社会主义法治体系,这是中国法治建设进入新的历史阶段后必然提出的新任务。

法治体系由多个层面叠加构成。第一个层面是法律体系。法律体系指法律规范体系,是法治体系存在和运行的基础。第二个层面是法律运行体系,通常包括立法、执法、司法、守法、法律监督等环节。在法律体系形成之后,我们感受深刻的是有法不依、执法不严、司法不公等现象依然突出,法治运行各个环节之间的关系不够协调。所以,法治体系建设要注重法律运行各个环节的有序性、有效性以及每一环节彼此衔接、相互促进。第三个层面是法治国家、法治社会、法治政府、法治政党及其有机统一;国家法治、地方法治(区域法治)、行业法治协调发展;国内法治、国际法治、全球法治有效衔接。

法治体系的形成是一个国家的法治走向成熟强大的重要标志。从这种意义上说,法治中国建设的重要目标就是加快形成中国特色社会主义法治体系。

三、法治中国建设的重大任务

基于对法治中国建设总目标和阶段性目标的研究与定位,可将今后一个时期法治中国建设的重大任务概括为四项基本要务、八个工作重点。

四项基本要务,就是科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。这是十八大做出全面推进依法治国战略部署的核心内容。

科学立法。之所以强调科学立法,是为了突出提高立法质量。正如习近平总书记在第十八届中央政治局第四次集体学习时的讲话中所指出的:人民群众对立法的期盼,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、生态文明建设和发展客观规律,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,使法律法规立得住、行得通、切实管用;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。

严格执法。党的十八大报告、十八届三中全会《决定》和习近平总书记的一系列讲话都特别强调严格执法。习近平总书记指出:“法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。‘法令行则国治,法令弛则国乱。’各级国家行政机关、审判机关、检察机关是法律实施的重要主体,必须担负法律实施的法定职责,坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究现象,坚决整治以权谋私、以权压法、徇私枉法问题,严禁侵犯群众合法权益。”^[9]习近平总书记还指出,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。有的政法干警执法随意性大,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,等等。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”。

公正司法。党的十八大报告首次把司法从执法中分离出来,将公正司法单独作为全面推进依法治国的基本要务,体现出全党对司法的性质和重要性的认识的深化。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和终结矛盾纠纷的作用。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。

全民守法。全面推进依法治国,建设法治中国,必须坚持全民守法。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、矛盾凸显的当前形势下,要引导全体人民通过法律程序来表达诉求、维护权利、解决纷争,决不能让“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”的现象蔓延;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。

遵循这四项基本要务,应当着力于八个工作重点。

(一)推进党的领导方式和执政方式的法治化

在当代中国,中国共产党既是执政党,又是领导党,拥有对国家政权机关和整个社会的领导权。所以,建设法治中国,实现法治中国梦,关键在于党,在于党科学而又有效地依法执政。因此,依法执政是法治中国建设的核心内容,也是法治中国建设的根本保证。法治中国建设的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。尤其应强调的是,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;在全社会全世界树立法治政党的伟大形象。

(二)加快完善和发展中国特色社会主义法律体系
完备有效的法律体系是法治中国的重要标志,

也是全面推进依法治国的制度前提。虽然中国特色社会主义法律体系已经形成,但是,我们必须看到,实践是法律的基础,法律应随着实践发展而发展。全面深化改革,转变经济发展方式、扩大社会主义民主、推行行政体制改革、深化司法体制改革、保障和改善民生、创新社会治理、保护生态环境,都对立法提出了新的要求。因此,要继续完善法律体系。一方面要适时制定新的法律,另一方面要及时修改和完善法律。

要加快有关全面深化改革、推进发展、保障和改善民生、保护生态环境、创新社会治理、维护公共安全和国家安全等重点领域、重点问题立法,确保国家发展、重大改革于法有据,有效推进五位一体现代化建设。

要积极推进人民代表大会制度创新和立法体制创新,切实提高立法质量和立法效率,让每一部法律都成为精品之作;坚决克服立法过程中的地方保护和部门利益化倾向,防止地方和部门越权立法,避免重复立法、粗糙立法、腐败立法;促进法律体系的部门划分更为合理,法律法规的系统性、协调性、统一性进一步增强。

(三)维护宪法法律权威,保证宪法法律统一有效实施

确保宪法法律实施,是法治中国建设面临的突出问题,其中宪法实施保障问题尤为突出。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。所以,要坚持宪法至上,保证宪法全面有效实施。为此,应进一步健全宪法实施监督机制和程序,把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。应加快健全全国人民代表大会及其常务委员会监督宪法实施的体制机制,加强和完善以全国人大常委会为中心的立法监督制度,维护法制统一。

要运用法治建设指标体系和考评标准的引领、保证作用。法治建设指标体系应涵盖依法执政、科学立法、严格执法、公正司法、全民守法、法律监督等各个领域。

(四)大力推进依法行政和严格执法,加快建设法治政府

大力推进依法行政、严格执法,加快建设法治政府是全面深化改革的关键,是法治中国建设的重要组成部分。党的十八大和十八届三中全会《决定》

都明确提出,到2020年基本建成法治政府。时间紧迫,法治政府建设必须提速。推进法治政府建设,必须加快转变政府职能,构建职权法定、行为规范、程序正当、公平公开、高效便民、诚实守信的行政权力运行体系,增强政府公信力和执行力;必须优化政府公共服务,加快服务型政府建设;必须严格公正廉洁文明规范执法,保障法律法规统一正确实施。为切实保证严格公正廉洁文明规范执法,必须推进行政执法体制改革,建立健全程序规范、权责统一、公正高效的综合执法体制;加强食品药品、安全生产、环境保护、劳动保障、海域海岛等重点领域综合执法;完善城管执法体制机制;建立健全以裁量权为基准,以程序规范为关键,以制约和监督为保障的行政裁量权运行机制。

(五)深化司法体制改革,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度

建设公正高效权威的社会主义司法制度是深化政治体制改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措,是全面推进依法治国、建设法治中国的重要内容。为此,必须进一步深化司法体制改革,确保权利救济、定分止争、制约公权等司法职能得到充分发挥,确保人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。

从司法改革的目标来看,新一轮司法改革是以问题为导向的改革,聚焦三个突出问题:确保司法公正;增强司法能力;提升司法公信。从上述目标和问题出发,司法改革的重要任务包括:

第一,推进司法权力运行制度机制创新,确保人民法院、人民检察院依法独立公正地行使审判权、检察权,特别是人民法院的审判独立。对司法权独立行使造成严重干扰的因素主要有两个,一是司法地方化,二是司法行政化。所以,为了确保司法独立,就须推进以去地方化和行政化为重心的司法管理体制变革。

首先是去地方化。十八届三中全会《决定》把去地方化作为司法改革的首要任务,设计通过改革司法管理体制和司法案件管辖制度来破解司法地方化。具体举措包括“推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理”^[1]“探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度”^[2]等。

其次是去行政化。目前,法院的行政化倾向日

趋严重。法官和法院工作人员按照行政机关“官本位”层级模式定级,法官群体因被划分为不同等级而存在上下级隶属关系,院长对副院长、副院长对庭长、庭长对法官是一种领导与被领导、支配与被支配的关系。这就为法院各级领导影响和干预法官办案留下了制度空间,致使审判庭庭长、分管副院长、甚至院长直接插手合议庭和法官审理案件、干预合议庭和法官裁决的情况时有发生,在一些法院甚至常规化,人情案、关系案由此产生。由于法院领导行政式地干预办案,法官审判的责任心有所下降,审判质量不高。司法行政化不仅表现在一个法院内部,也表现在法院系统内部。上级法院过多地干预下级法院的审判工作,事前干预、审理过程干预、审判之后继续干预,也有扩大的趋势。超越法律规定的各种名堂的“内审”,不仅拖延了审判期限,而且滋生司法腐败。上级法院对下级法院行政化绩效考核中的改判率、发回重审率等指标,也迫使下级法院(法官)不得不经常“请示”上级法院(法官),以避免改判或发回重审。针对司法行政化的弊端和危害,十八届三中全会《决定》采取了多项司法去行政化措施。其中包括:“改革审判委员会制度,完善主审法官、合议庭办案责任制,让审理者裁判、由裁判者负责。明确各级法院职能定位,规范上下级法院审级监督关系。”^[1]司法去行政化,是为了确保法官独立办案、独立负责地作出裁判,更好地提高法官的司法能力和水平。此外,中央还明确规定建立健全违反法定程序干预司法的登记备案通报制度和责任追究制度。改革涉法涉诉信访机制,建立健全涉法涉诉信访依法终结制度,凡是涉及法律的信访都应回归司法程序,避免行政化方式处理涉法涉诉信访所造成的社会问题。在重视发挥审判委员会、合议庭作为司法民主组织形式积极作用的同时,推进法院内部去行政化改革。在保证人民法院依法独立行使审判权的同时,确保主审法官、合议庭在案件审判中的主体地位和作用。完善主审法官、合议庭依法独立办案责任制。健全审判权运行机制,真正让主审法官、合议庭在法定程序内行使

职权,让审理者裁判、由裁判者负责。

第二,推进司法职权配置科学化。自党的十七大提出优化司法职权配置的任务以来,有关司法改革的方案都涉及该问题。十八届三中全会《决定》从“健全司法权力运行机制”的新角度再次关注司法职权配置优化问题。《决定》指出:“优化司法职权配置,健全司法权力分工负责、互相配合、互相制约机制,加强和规范对司法活动的法律监督和社会监督。”^[1]优化司法职权配置,要求形成在党的领导下,在宪法法律的制度框架内,司法机关(含具有部分司法职能的机关,如公安机关、司法行政机关)之间既互相制约监督又有效协同配合的法治局面。

优化司法职权配置,当以保证人民法院依法独立公正行使审判权为要义。在全部司法案件中,人民法院直接受理的民事诉讼案件约占90%^[2];在刑事诉讼案件中,人民法院担负着最终定罪量刑、惩恶扬善的职责。所以,从司法权运行规律出发,必须确立以审判权为中心的核心理念,必须树立审判权应有的权威。司法改革不能以牺牲或弱化审判权为代价,不能不适当地压缩审判权的运行空间。新一轮司法体制改革强调“健全司法权力分工负责、互相配合、互相制约机制”^[3],强调“严格实行非法证据排除规则”^[4],强调“把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决,建立涉法涉诉信访依法终结制度。”^[5]

第三,推进人权司法保障法治化,切实维护人民权益。完善人权司法保障制度、推进司法人权保障法治化是新一轮司法改革的重中之重。党的十八届三中全会《决定》从尊重和保障人权的宪法原则和法治理念出发,把“完善人权司法保障制度”作为司法改革的重大任务,这在我国司法改革史上是前所未有的。在司法领域,严重侵犯人权的现象集中表现在对公民人身权利和自由的侵害,以及对公民财产权利的侵害两个方面。《决定》有的放矢地宣告“严禁刑讯逼供、体罚虐待”^[6],强调“健全错案防止、纠正、责任追究机制……严格实行非法证据排除规则”^[7]。在一些刑事案件中,存在随意违法违规处置犯罪嫌疑人的财产、赃款赃物并且不随案移送的情形,因此

^[1] 周强2014年3月10日在第十二届全国人民代表大会第二次会议上所作的《最高人民法院工作报告》指出:2013年,最高人民法院受理案件11016件,审结9716件;地方各级人民法院受理案件1421.7万件,审结、执结1294.7万件。其中,各级法院审结一审刑事案件95.4万件^[9]。

当被告人被宣告无罪时,被查封、扣押的财产却渺无踪影。在一些民事案件中,也有超标的查封和扣押当事人财产,严重影响当事人正常经营和生活的情况。对此,《决定》要求“进一步规范查封、扣押、冻结、处理涉案财物的司法程序。”^[1]因此,必须强化疑罪从无、无罪推定、程序正义的司法理念,强化非法证据排除规则的适用和监督,建立健全严禁刑讯逼供、体罚虐待的约束机制。完善错案防止纠正责任追究制度。针对这些年严重侵害人权的冤假错案接连发生,中央政法委发布了《关于切实防止冤假错案的规定》,就严格遵守法律程序、加强防止和纠正错案机制建设作了明确规定:一是健全防止错案机制,严格遵守证据裁判原则,严禁刑讯逼供、体罚虐待,严格执行非法证据排除规则,准确把握刑事案件证明标准。二是健全发现错案机制,着力保障犯罪嫌疑人、被告人、罪犯的申诉、控告权,充分发挥律师的辩护作用。三是健全纠正错案机制,明确错案的认定标准和纠错启动主体,完善错案纠正程序。四是建立错案责任追究机制。最高人民法院颁布了《关于建立健全防范刑事冤假错案工作机制的意见》,要求尊重被告人的诉讼主体地位,维护被告人的辩护权等诉讼权利,坚持依法独立行使审判权原则、程序公正原则、审判公开原则和证据裁判原则。2013年,全国法院恪守罪刑法定、证据裁判、疑罪从无等原则,严格排除非法证据,依法宣告825名被告人无罪^[2],确保无罪的人不受刑事追究。同时,应完善以国家司法救助制度、诉讼费用担保制度、法律援助制度为基础的司法救济体系。优化刑事辩护权的配置,充分保障可能判处无期徒刑以上刑罚的犯罪嫌疑人、被告人获得诉讼全过程的法律援助。充分发挥律师在依法维护公民和法人合法权益方面的重要作用。

健全人权司法保障制度,还应加快完善诉讼制度,切实保障人民群众诉讼权利。继续推进刑事诉讼制度和民事诉讼制度的完善,加快行政诉讼法的修改,创新行政诉讼制度,依法保障人民群众诉权,确保人民群众高效便捷地通过司法途径、在法律范围内实现权利救济、正义伸张、矛盾化解,引导和保障人民群众以合法理性的方式表达诉愿。完善科学文明高效便民的诉讼机制。以一审明晰是非定分止争、二审案结事了、再审依法纠错为龙头,完善司法为民的诉讼机制。建立健全网络、电话、邮件、信函,

公民预约、社区巡回、上门服务特殊人群等受案、立案、申诉多渠道便民利民方式,规范司法救助,让老百姓打得起官司,让群众合理诉求及时就地解决。建立健全繁简分流和速裁机制、轻微违法犯罪案件快速处理机制,保障当事人的便利诉讼和权利救济。加快建立宽平台的法律咨询、法律服务、诉讼引导机制,引导群众形成内心信法、遇事找法、解决问题靠法的法治习惯。

第四,推进司法职业化,增强司法人员的能力。由于历史与现实的多种原因,我国司法职业化程度低于世界平均水平。为了提高司法职业化水平,加强司法职业保障,《决定》要求:“建立符合职业特点的司法人员管理制度,健全法官、检察官、人民警察统一招录、有序交流、逐级遴选机制,完善司法人员分类管理制度,健全法官、检察官、人民警察职业保障制度。”^[3]同时,“完善律师执业权利保障机制和违法违规执业惩戒制度,加强职业道德建设”^[4]。为此,应完善司法人员职业准入、职业培训、考核晋升、交流轮岗、福利待遇、终身职业保障等制度体系。建立与法官法、检察官法、人民警察法规定的法律职务等级挂钩的薪金福利保障、与公务员法衔接的单独的职务序列及工资制度。建立法官、检察官专业考评管理委员会、惩戒委员会等评价体系,承担司法人员职务晋升、职业禁止、违法惩戒等事务。推进法律职业共同体建设。探索建立法官、检察官、警官、律师、法律学者等法律职业良性流动机制。完善律师执业权利保障机制和违法违规执业惩戒制度。完善司法人员分类管理改革。围绕破解制约司法能力难题,加快推进司法职业化,建立以法官、检察官为主体,以司法助理官、书记官、司法警察、专业技术人员为辅助,以综合管理服务事务官为保障的三个序列适度分离的现代司法组织体系。

第五,推进司法保障体制机制常态化。最近几年,司法的物质保障有了较大改善,但仍存在较为突出的问题。部分法院在受理案件剧增、办案支出扩大而同时诉讼费用锐减的情况下办案经费紧张,特别是经济相对落后的省区法院,问题更为突出。为此,建议尽快研究建立人民法院经费保障长效机制,将人民法院人员经费、公用经费、办案经费全额纳入财政预算,与诉讼费收入彻底脱钩;加大中央和省级财政转移支付力度,有效保障高级法院、中级法院和

落后地区的城区法院正常运转和法庭建设、信息化建设、基础设施建设、装备建设。

(六)推进依法治理、依法自治、全民守法,建设法治社会

从宏观样态上说,法治社会主要包括三个基本层面:第一,党和政府依法治理社会。各级党委和政府依据法定的职权、程序和规则,运用法治思维和法治方式调节利益关系,解决社会纠纷,维护社会稳定,促进经济社会发展。第二,公民依法自由结社,社会主体依法自治。社会组织、基层群众、行业协会、企事业单位等社会主体依据法律的规定自主处理本组织、本行业、本单位的内部事务。第三,人人自觉守法。公民、社会团体、政党等依据法律的规定自主行使法定权利,自觉履行法定义务,承担法律责任。

建设法治社会,必须推进和保障社会自治。一个平等、自由和协商的社会领域是法治国家的根基所在。社会自治为公民及社会组织通过自我协商、平等对话参与社会治理、依法解决社会问题留出了广阔空间。社会依法自治和国家依法治理相结合,构成了法治社会的多元共治体系。

(七)依法规范权力,实现权力运行制约和监督法治化

坚持用制度管权管事管人、依法规范权力、加强权力监督,是法治中国建设的重要内容。对此,应建立健全边界清晰、运转高效、相互协调、监督有力

的权力运行模式,确保党和国家机关及其工作人员按照法定权限和程序行使权力。建立严格的权力清单制度,把权力关进制度的笼子里。着力构建党的监督、人大监督、行政监督、司法监督和民主监督、社会监督有机结合、覆盖全面、运转高效、执行有力的全方位、立体化监督体系。依法保障社会公众的知情权和监督权。

(八)统筹国内法治和国际法治两个大局,加强国际法治交流与合作,为中华民族伟大复兴创造良好的国际法治环境

在当今全球化时代,我国要全面推进法治建设,必须确立统筹国内法治和国际法治两个大局的观念,正确处理国内法治与国际法治的关系。首先,应积极参加国际公共事务的商讨,参与全球治理对话,善于运用法治的话语表达中国的立场和观点,将中国对国际公共事务的关切明确表达出来,并鲜明地建立和维护国际法治的立场,促进在各个方面和领域形成国际法治的格局。其次,认真研讨并总结中国过去半个多世纪的经验与教训,对于国际法在中国的适用与实施提出总体性规则,并在恰当的时机使其进入宪法修正案。第三,依据国际社会共同认可和接受的法治精神、法治理念和法治原则不断推动中国法治的发展,使世界认识中国、了解中国、认同中国,树立法治中国的良好形象,并在促进国际法治的参与过程中维护我国的合法利益。

[参考文献]

- [1] 中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议.中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N].北京:人民日报,2013-11-16,(01).
- [2] 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗[N].北京:人民日报,2012-11-18,(01).
- [3] 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[N].北京:人民日报,2014-09-06,(02).
- [4] 中华人民共和国国务院新闻办公室.2012年中国人权事业的进展[N].北京:人民日报,2013-05-15,(019).
- [5] 胡建森.走向法治强国[J].北京:国家行政学院学报,2012,(1):54^[1],53^[2].
- [6] 周 强.最高人民法院工作报告——2014年3月10日在第十二届全国人民代表大会第二次会议上[N].北京:人民日报,2014-03-18,(02).

(责任编辑 澹 雅)