



# 法治中国建设的宏伟蓝图

■ 李 林 (中国社会科学院法学研究所所长)

党的十八届三中全会通过的《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》),紧紧围绕经济建设、政治建设、社会建设、文化建设、生态文明建设和党的建设,对我国到2020年全面建成小康社会的全面深化改革作出整体战略部署的同时,在加强民主法治建设、深化政治体制改革方面,从战略高度描绘了建设法治中国的宏伟蓝图,提出了建设法治中国的战略目标,明确了建设法治中国的主要任务,规定了建设法治中国的时间表,突显了法治在保障和推进全面深化改革中的重要作用,关注了全面深化改革必然引发诸多法律制度的改革完善,强化了中央对改革的集中统一领导,翻开了中国特色社会主义法治文明进步的新篇章,标志着我国法治建设进入了一个深化改革发展和推进法治中国建设的新时期。

## 一、从依法治国到法治中国的历史性发展

1997年,党的十五大不仅开创性地把依法治国确立为党领导人民治理国家的基本治国方略,而且第一次明确提出了建设社会主义法治国家的法治发展目标。十五大明确界定了依法治国的概念,即依法治国,就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,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,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,使这种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。2002年,党的十六大明确提出坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的原则,正确解释了依法治国与党的领导、人民民主的相互关系,为理顺法治与权力、法治与政治、法治与民主等关系提供了重要依循,为中国特色社会主义民主法治建设指明了正确的发展方向和发展道路。2007年,党的十七大在坚持三者有机统一的前提下,把“全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家”作为未来五年中国法治发展的根本任务提了出来。2011年,中国特色社会主义法律体系的如期形成,宣告了“无法可依”时代的彻底结束,标志着我国

依法治国事业开始进入一个以全面实施宪法和法律为重点的新阶段。在这种时代背景下,2012年党的十八大报告明确提出未来法治建设必须“推进依法治国,加快建设社会主义法治国家”,把“推进”和“加快”作为当下法治建设最紧迫、最关键的两个概念提了出来,进一步强化了法治发展的重要性和紧迫感。

如何推进依法治国、加快建设社会主义法治国家?十八大在坚持改革开放初期提出的“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”方针的基础上,明确提出了现阶段法治建设的“新十六字方针”,即“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”。三中全会《决定》从我国法律体系已经形成、法治建设战略重心从立法转向宪法法律实施的实际出发,根据十八大关于“推进依法治国,加快建设社会主义法治国家”的总体要求和“新十六字方针”的法治工作布局,鲜明具体地提出了“推进法治中国建设”的战略任务。

三中全会《决定》明确要求,推进法治中国建设,“必须坚持依法治国、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。”如果我们把习近平总书记提出的“三个共同建设”、“三个一体推进”与科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的法治建设“新十六字方针”结合起来理解,可以清晰地看出,“法治中国”或者建设法治中国的概念,同以往“依法治国,建设社会主义法治国家”提法相比较,前者对于后者既具有内在统一的连续性和一致性,又具有与时俱进的创新性和前瞻性。以“新十六字方针”为逻辑主线、以“三个共同建设”和“三个一体推进”为主要内容的“法治中国”概念,无疑是在历史新起点上推进“依法治国,建设社会主义法治国家”最鲜明的旗帜和最响亮的进军号。“法治中国”这一新提法新要求,贯彻了法治统一的基本原则,创新了依法治国的理论观念,丰富了法治发展的实践内涵,指明了法制改革的正确方向。

“法治中国”概念的提出,是对“依法治国,建设社会主义法治国家”原则的高度浓缩和最新概括。从依法治国到法治中国的历史性发展,坚持了社会主



义与法治建设的有机统一，坚持了依法治国过程与目标的有机统一，体现了依法治国的时代要求和中国特色，表明了法治中国道路与实现中华民族伟大复兴中国梦的相互关系，具有重大的理论价值和实践意义。

二、《决定》明确提出了现阶段建设法治中国的主要任务

十八大报告围绕推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，对推进依法治国，加快建设社会主义法治国家，提出了原则性、方向性和整体性的任务。例如，十八大报告提出，要完善中国特色社会主义法律体系，推进依法行政，切实做到严格规范公正文明执法。进一步深化司法体制改革，确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权。深入开展法制宣传教育，增强全社会学法尊法守法用法意识等等。

三中全会《决定》从实际出发，根据全面深化改革和法治建设的总体部署，重点提出了法治中国建设的五大任务：

第一，在科学立法方面，《决定》虽然强调了要继续完善中国特色社会主义法律体系，但并没有重复十八大报告的内容“加强重点领域立法”，而是把工作着力点主要放在“拓展人民有序参与立法途径”，健全完善立法方式和立法体制机制等方面。例如，《决定》明确提出，要健全立法起草、论证、协调、审议机制，提高立法质量，防止地方保护和部门利益法制化；完善人大工作机制，通过座谈、听证、评估、公布法律草案等扩大公民有序参与立法途径，通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等积极回应社会关切；逐步增加有地方立法权的较大的市数量等等。

第二，在严格执法方面，《决定》为了贯彻落实十八大提出的“推进依法行政，切实做到严格规范公正文明执法”的要求，把深化行政执法体制改革作为推进依法行政、建设法治政府的改革重点，从两个大的方面提出了改革任务：一方面，明确要求必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式；进一步简政放权，深化行政审批制度改革，最大限度减少中央政府对微观事务的管理，市场机制能有效调节的经济活动，一律取消审批；完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制；推进机构编制管理科学化、规范化、法制化；积极稳妥地推进大部门制改革，进一步明确部门之间的职责分工，理顺中央与地方的事权关系，明确中央事权、中央和地方共同事权以及地方事权的范围，完善政府

职能体系，强化责任落实；要按照新型城镇化的要求，优化行政区划设置；有条件的地方探索推进省直管县改革等，努力建设法治政府和服务型政府。这既是深化行政体制改革的重要内容，也是使行政体制适应经济体制改革的必然要求。用法治思维来看，深化行政体制改革的一个重要目的，是要认真解决过去一段时间内法治政府建设过快、行政体制改革比较滞后的问题。在我国，全面推进依法行政、加快建设法治政府的一个重要前提，是必须全面深化行政体制改革，否则就会使不合理的行政体制“合法化”、“法治化”，从而增加行政体制改革的难度。因为相对于行政权力、行政体制、行政职能、行政机构、行政关系、行政行为、部门利益等实体行政而言，法律、行政法规、依法行政、法治政府等都可能是一种法治化的外包装，是一种法律化或者法规化的确认。如果行政机关职能转变不到位、行政体制改革未进行、部门利益未破除、行政权力被垄断，那么，法治政府建设越加强，行政法治化程度越高，不合理的行政职能、行政体制和部门利益就可能被法律法规固定下来，披上法制或者合法化的外衣，反而会对行政体制改革形成障碍。因此，建设法治政府应当先行深化行政体制改革。

另一方面，是按照《决定》的部署，切实有效地深化行政执法体制改革，切实解决产生多头执法、多层执法、不执法、乱执法以及钓鱼执法、粗暴执法、寻租性执法、限制性执法、选择性执法、运动式执法、疲软式执法、滞后性执法、中国式执法等执法不严的体制、机制和程序问题。深化行政执法体制改革，就是要整合执法主体，相对集中执法权，推进综合执法，着力解决权责交叉、多头执法问题，建立权责统一、权威高效的行政执法体制；减少行政执法层级，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基层执法力量。理顺城管执法体制，提高执法和服务水平；完善行政执法程序，规范执法自由裁量权，加强对行政执法的监督，全面落实行政执法责任制和执法经费由财政保障制度，做到严格规范公正文明执法；完善行政执法与刑事司法衔接机制（例如，劳教制度取消后，一般违法与刑事犯罪的衔接）等等。此外，还要有效约束行政权力，公开行政行为，严惩行政腐败，从体制机制上解决好国有企业监管、政府采购、招投标等领域和环节的腐败问题，用法治思维和法治方式努力建设透明廉洁政府。

第三，在公正司法方面，《决定》把深化司法体制改革作为法治中国建设的改革重点，明确提出要确



保依法独立公正行使审判权检察权，加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，维护人民权益，让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。根据十八大和三中全会精神和全面深化改革的战略部署，结合建设法治中国的新形势和新要求，做好新一轮司法体制改革的顶层设计和科学规划，努力使新一轮司法体制改革落实“三个体现”：体现宪法原则和宪法精神的取向，体现法治思维和法治方式的取向，体现尊重司法规律和司法属性的取向。深化司法体制改革的重点，是努力解决司法的政治化、行政化、地方化和官僚化问题，树立司法权威和司法公信力，切实保障人民法院、人民检察院依法独立公正行使职权。为此，要果断决策，下决心走出“先独立”还是“先公正”的怪圈。目前的两难困境，是“独立”与“公正”孰先孰后两种主张纠缠不清。一种主张认为，之所以司法不公，是因为法院检察院不能实现依法独立行使职权；另一种主张则认为，为什么法院检察院不能依法独立行使审判权检察权，是因为存在司法腐败。这是改革开放以来始终存在的一个很纠结的问题，如不作出决断加以解决，深化司法体制改革不可能有实质性突破。同时要认真贯彻落实《决定》关于深化司法体制改革的各项部署，在确保依法独立公正行使审判权检察权方面，要深化改革司法管理体制，推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理，探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度，保证国家法律统一正确实施；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；在健全司法权力运行机制方面，要努力优化司法职权配置，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；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；推进审判公开、检务公开，录制并保留全程庭审资料；增强法律文书说理性，推动公开法院生效裁判文书；严格规范减刑、假释、保外就医程序，强化监督制度；广泛实行人民陪审员、人民监督员制度，拓宽人民群众有序参与司法渠道。深化司法体制改革，有许多具体问题需要研究解决。例如，省以下地方法院、检察院人财物统一管理后，需要研究解决的主要问题：一是如何与“一府两院”由同级人大产生、对同级人大负责、受同级人大监督

的人民代表大会制度协调起来；二是如何与司法的二审终审制协调起来，因为人财物由省级统管，很容易导致案件的裁判权实质上被省高院甚至省委主宰，形成新的干预；三是正副院长、检察长等领导层由省级统管起来，一般法官检察官的任命、考核、奖惩等怎么办；四是省级统管人财物后，法院检察院人员的收入待遇如何确定；五是广泛实行人民陪审员、人民监督员制度，与司法改革强调的法官检察官职业化方向如何协调……

第四，在宪法法律实施方面，《决定》提出必须维护宪法法律的权威。在我国，宪法和法律是党的主张与人民意志相统一的体现，是执政党路线方针政策经过民主立法程序上升为国家意志的体现，是国家政治制度、经济制度、社会制度、文化制度和人权保障制度的规范化、法律化，因此，维护宪法法律的权威，就是维护党和人民共同意志的权威，就是维护国家和社会根本政治制度和基本制度的法治基础，就是维护我国法治的权威和司法的公信力；捍卫宪法法律的尊严，就是捍卫党和人民共同意志的尊严；保证宪法法律的实施，就是保证人民根本利益的实现。维护宪法法律权威，必须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；建立健全全社会忠于、遵守、维护、运用宪法法律的制度；坚持法律面前人人平等，任何组织或者个人都不得有超越宪法法律的特权，一切违反宪法法律的行为都必须予以追究。普遍建立法律顾问制度；完善规范性文件、重大决策合法性审查机制；建立科学的法治建设指标体系和考核标准；健全法规、规章、规范性文件备案审查制度；健全社会普法教育机制，增强全民法治观念。实践证明，宪法和法律只有对社会关系、社会行为和社会诉求等发挥正作用、产生正能量，才能真正被接受、认同和信仰，成为人们的生活方式和行为习惯，才能真正具有公信力和权威性。维护宪法法律权威，需要顶层设计和深化改革，更需要从实践做起、从自己做起、从点滴做起。

第五，在人权保障方面，《决定》提出要完善人权司法保障制度。坚持完善人权司法保障制度，是贯彻落实十八大报告将“人权得到切实尊重和保障”确立为全面建成小康社会和深化改革开放重要目标的重要部署，是推进法治中国建设和深化司法体制改革、顺应广大人民群众对司法公正为民新期待的重大举措。根据《决定》的要求，完善人权司法保障制度，应当进一步规范查封、扣押、冻结、处理涉案财物的司法



程序；健全错案防止、纠正、责任追究机制，严禁刑讯逼供、体罚虐待，严格实行非法证据排除规则；逐步减少适用死刑罪名；废止劳动教养制度，完善对违法犯罪行为的惩治和矫正法律，健全社区矫正制度；健全国家司法救助制度，完善法律援助制度；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，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。上述任何一项改革任务的完成，都将对司法人权保障制度的完善产生积极推动作用；上述改革任务的整体完成和全面实现，将是我国人权司法保障事业的一次历史性飞跃。

三、《决定》制定了建设法治中国的时间表任务书，突显了法治保障全面深化改革的重要作用

（一）《决定》制定了现阶段建设法治中国的时间表和任务书

十八大报告明确提出，到二〇二〇年全面建成小康社会时，在法治建设方面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。这是十八大对我国法治建设提出的一个阶段性目标。

三中全会《决定》进一步明确提出，到二〇二〇年，要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。根据十八大精神和三中全会《决定》的要求，到二〇二〇年全面建成小康社会时，在法治中国建设方面可能达成的目标是：科学立法、严格执法、公正司法、全民守法基本实现，依法治国基本方略得到全面落实，中国特色社会主义法律体系更加完善，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，初步建成法治中国。

毫无疑问，在全面深化改革的实践过程中，到二〇二〇年法治中国建设方面必然要完成双重任务：既要完成法治中国建设的上述“五大任务”，即科学立法、严格执法、公正司法、宪法法律实施、人权保障，也要承担并完成法治对“五位一体”全面深化改革保驾护航的任务。

（二）《决定》突显了法治在保障全面深化体制改革中的作用

《决定》不仅实事求是地规划了法治中国建设的主要任务，还坚持法治思维和法治方式，突显了法治对全面深化改革保驾护航的重要作用。

十八大报告强调指出，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，法治是治国理政的基本方式；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，要求领导干部要不断提高运用法治思维和法治方式解决问题的能力水平。三中全会《决定》虽然没有直接提出法治要为全面深化改革保驾护航，但在全面推进依法治国、努力建设法治中国的时代背景下，法治建设不能仅仅独善其身，还要兼济天下。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，维护宪法法律权威，完善社会主义法律体系，深化执法体制和司法体制改革，建设法治中国等等，都不是最终目的。建设法治中国的根本目的之一，就是要通过法治实现国家富强、人民幸福和中华民族伟大复兴的中国梦，就是要在全面深化改革的历史进程中充分发挥法治保驾护航的作用。充分发挥法治独特的引领、规范、促进、保障和惩戒等功能，就能够创造安定团结、和谐稳定的社会环境，创造平等自主、有序竞争的市场环境，创造依法执政、依法行政、依法办事、自觉守法的法治环境，构建“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”的法治秩序，从而为全面深化改革提供根本法治保障。

四、全面深化改革必然带动诸多领域法律制度的改革和完善

全面深化改革是一场前所未有的革命，涉及经济体制改革、行政体制改革、政治体制改革、社会管理体制、文化管理体制、党的建设制度改革、反腐倡廉体制机制改革等诸多领域和各个方面。在法治思维下，这些改革的深入进行，必将或多或少、或直接或间接地涉及法律制度的改革和完善，甚至涉及宪法完善的问题。从改革就是变法的意义上讲，理性有序积极稳妥的改革，必然要通过“变法”来完成，通过法律的“立改废”来实现。换言之，不仅改革的过程、方式、进度等需要法治的规范和保障，改革的成果也需要法律的确认和巩固。

与此同时，经济基础和社会治理方式等的全面深化改革，必然带动或者引发一系列更加深刻的法律变革。例如，《决定》提出要完善产权保护制度，健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度；公有制经济财产权不可侵犯，非公有制经济财产权同样不可侵犯；国家保护各种所有制经济产权和合法利益，保证各种所有制经济依法平等使用生产



要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护，依法监管各种所有制经济。

再如，《决定》提出要赋予农民更多财产权利，保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权；建立城乡统一的建设用地市场；在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价；保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道；建立农村产权流转交易市场，推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。实施上述改革，势必引发修改宪法、土地管理法、物权法、担保法等有关规定，甚至可能带来新一轮“土改”。

又如，《决定》提出要推进财税法体制改革，逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制；完善财税立法，加快房地产税法立法并适时推进改革，加快资源税改革，推动环境保护费改税；统一内外资法律法规；在人大制度建设部分提出“落实税收法定原则”等等。目前，在我国现行的18个税种中，只有个人所得税、企业所得税、车船税这3个税种是经过人大立法确立的，其他15个税种则是由国务院以行政法规形式加以规定的，与《立法法》第8条第八款关于“基本经济制度以及财政、税收……”须由法律规定的要求明显不符。通过立法区别情况解决上述问题，有的就需要制定新法，如房地产税法；有的需要修改旧法，如个人所得税法、税收征管法；有的需要将行政法规上升为法律，如资源税法，等等。

《决定》在创新社会治理改进社会治理方式方面，提出要坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动；坚持依法治理，加强法治保障，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾。《决定》明确提出“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。”从“管理”到“治理”，是思想观念和行为方式的重大创新，也是《决定》的一个突出亮点。这一创新意义重大，但如何与现行法律体系中普遍使用的“管理”概念一致起来，需要研究解决。现行宪法第二条明确规定，国家的一切权力属于人民。人民通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。在现行宪法中，有20多

处使用了“管理”这个词。显然，如何实现宪法和其他法律中广泛使用的“管理”向现代“治理”的转变，是一个极具挑战性的法治问题。

《决定》在创新有效预防和化解社会矛盾体制方面，提出要健全重大决策社会稳定风险评估机制；建立畅通有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、权益保障机制，使群众问题能反映、矛盾能化解、权益有保障；改革行政复议体制，健全行政复议案件审理机制，纠正违法或不当行政行为；完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系，建立调处化解矛盾纠纷综合机制；改革信访工作制度，实行网上受理信访制度，健全及时就地解决群众合理诉求机制；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；加强社会治安综合治理，创新立体化社会治安防控体系，依法严密防范和惩治各类违法犯罪活动；加大依法管理网络力度，加快完善互联网管理领导体制，确保国家网络和信息安全。在健全反腐倡廉法规制度体系方面，提出要完善惩治和预防腐败、防控廉政风险、防止利益冲突、领导干部报告个人有关事项、任职回避等方面法律法规，推行新提任领导干部有关事项公开制度试点；健全民主监督、法律监督、舆论监督机制，运用和规范互联网监督。在生态文明建设方面，提出要推行节能量、碳排放权、排污权、水权交易制度；建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度，独立进行环境监管和行政执法。在知识产权保护方面，提出要加强知识产权运用和保护，健全技术创新激励机制；探索建立知识产权法院；在坚持出版权、播出权特许经营前提下，允许制作和出版、制作和播出分开，加强版权保护。在军队和国防建设方面，提出要“健全军事法规制度体系，探索改进部队科学管理的方式方法。”

我们可以毫不夸张地断言，中国全面深化改革的实践过程，就是不断完善中国特色社会主义法律体系的过程，就是推动法律法规立、改、废的过程，就是使宪法和法律不断适应经济社会改革的过程。为此，务必要积极稳妥地处理好法治与改革的关系，努力使法治与改革的政策选择一致起来，使法治与改革的基本举措协调起来，使法治与改革的实践进程统一起来，努力为全面深化改革创造良好有利的法治环境。■

(责任编辑 张文静)