

推进法制改革 建设法治中国

李 林

(中国社会科学院 法学研究所, 北京 100009)

摘要: 深化法制改革, 全面推进依法治国, 到 2020 年初步建成法治中国, 到 2049 年整体建成法治中国, 是中国梦的重要组成部分, 是中华民族伟大复兴的历史任务和奋斗目标。为了早日实现法治中国梦, 必须坚持党的领导、人民当家做主和依法治国的有机统一。全面深化法制改革, 制定建设法治中国的时间表、路线图和任务书, 大力推进依法治国, 加强和改善党对依法治国事业的领导, 坚持民主科学立法, 完善法律体系; 全面深化行政体制改革, 加快建设法治政府; 全面深化司法体制改革, 确保司法独立公正。通过法治重构社会公平正义机制, 不断加强对人权的尊重和保障, 切实加强宪法和法律实施, 用法治思维和法治方式推进“反腐治权”, 全方位地加快建设社会主义法治国家。

关键词: 法制改革; 法治; 依法治国; 依法执政; 法治中国; 反腐治权

中图分类号: D902 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2014) 11-0231-11

中国共产党十八大的召开、十八届三中全会关于全面深化改革的战略部署, 吹响了中国经济建设、政治建设、社会建设、文化建设和生态文明建设新的进军号, 宣示了全面推进依法治国、建设法治中国的伟大事业进入一个新的发展时期, 标志着中国全面深化改革、努力促进发展、全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的实践进入一个新的发展阶段。

在新的历史起点上, 我们关于依法治国和法治中国建设形成的重要共识是: 依法治国是党领导人民管理国家和治理社会的基本治国方略, 法治是治国理政的基本方式, 建设法治中国是伟大中国梦不可或缺的重要组成部分。为了早日建成社会主义法治国家, 实现法治中国梦, 必须全面深化法制改革, 大力推进依法治国进程, 坚持党的领导、人民当家做主和依法治国有有机统一, 坚持科学立法、严格执法、公正司法和全民守法, 坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进, 法治国家、法治政府、法治社会一体建设。

一、推进法制改革、建设法治中国的改革战略目标

全面推进依法治国, 努力建设法治中国, 不断深化法制改革,^① 对于国家和社会层面的全面深化改革而言, 意义重大, 具有重要功能。“法治既是改革的目标, 也是改革的手段, 还是坚持改革共识的底线。”^②

一方面, 法治是社会主义民主政治的重要内容, 推进依法治国是我国实施政治体制改革的重要途径。没有社会主义法治, 就没有社会主义民主政治, 因此全面推进依法治国, 不断深化法制改革, 不仅是中国特色社会主义民主政治的规范化、制度化和法律化创新发展的重要内容, 而且是在现行宪法

作者简介: 李林, 中国社会科学院法学研究所所长, 研究员, 博士生导师, 中国法学会副会长, 研究方向: 法理学。

^① 中国清末时期曾进行过大规模的法制改革, 但最终还是未能改变清王朝覆灭的命运。1949 年中华人民共和国成立后的法制建设, 也是以彻底废除国民党“六法全书”和“伪法统”为前提的“法制改革”。1989 年王家福、刘海年、李步云在《论法制改革》一文中解释道“所谓法制改革, 是指对中国现行立法、执法、司法和法律监督等在内的整个社会主义法律制度的革新。”参见《法学研究》1989 年第 2 期。1985 年苏联领导人戈尔巴乔夫以“新思维”实施全面改革, 把民主化的政治体制改革作为推行全面改革的火车头, 把法制改革作为政治体制改革的重要内容和基本支柱。

^② 人民日报社论《为深化改革提供法治保障——二论把抓落实作为推进改革的重点》, 《人民日报》2014 年 3 月 4 日。

框架下和社会主义法治轨道上积极稳妥地全面深化政治体制改革的重要途径。在我国的政治体制和宪法架构下,由法治的内容、特性和功能所决定,加强法治建设的过程、推进依法治国的过程、深化法制改革的过程,法治(法制)各个环节、各个方面得到实践的过程,都不仅仅是法律完善和法治发展的事情,不仅仅是法律范畴的问题,而且是政治发展和政治体制改革的事情,是属于政治范畴的问题。全面推进“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”^①。

改革开放以来,我国的法治建设取得了前所未有的成就,党和国家确立了依法治国基本方略,宪法和法律的权威得以树立;执政党依宪执政、依法执政的能力显著增强;中国特色社会主义法律体系如期形成,人权和民主得到可靠的法治保障,促进经济社会发展的法治环境不断改善;依法行政和公正司法水平不断提高,法治对权力的制约和监督得到加强;法制宣传教育和法律服务取得显著进步,地方法治建设和行业依法治理不断创新,“一国两制”方针和特别行政区基本法得到有效贯彻;全社会的法律意识和法治观念普遍增强,法学研究和法学教育快速发展。

与此同时,我们也应当看到,我国法治建设尽管取得了有目共睹的辉煌成绩,但离人民群众的新期待和不断提高的大国地位还有相当差距;依法治国基本方略虽然实施多年,但各个地方、各个环节、各个领域的发展还很不平衡;依法执政虽然已经提出原则性要求,但还缺乏具体的制度和程序保障落实;中国特色社会主义法律体系虽然已经形成,但还需进一步完善和发展;尽管立法工作成就斐然,无法可依的问题基本解决,但执法、司法、守法和法律监督等宪法法律实施的状况还不尽如人意;法制宣传教育尽管成绩巨大,但法治环境并未根本改善……

习近平总书记2012年12月4日在纪念现行宪法公布施行30周年纪念大会上的讲话中指出“在充分肯定成绩的同时,我们也要看到存在的不足,主要表现在:保证宪法实施的监督机制和具体制度还不健全,有法不依、执法不严、违法不究现象在一些地方和部门依然存在;关系人民群众切身利益的执法司法问题还比较突出;一些公职人员滥用职权、失职渎职、执法犯法甚至徇私枉法严重损害国家法制权威;公民包括一些领导干部的宪法意识还有待进一步提高。对这些问题,我们必须高度重视,切实加以解决。”^②切实解决法治建设和依法治国过程中存在的体制机制问题,关键还要在党的领导和支持下,根据全面推进依法治国和建设法治中国的战略布局,通过立法、执法、司法、守法和法律监督等领域和环节的全面深化法制改革来实现。推进和深化法制改革本身就是政治体制改革,加强法治建设本身就是推进中国特色社会主义民主政治发展。习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第二次会议上强调指出“凡属重大改革都要于法有据。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。”^③

另一方面,法治是全面深化改革的重要引领、促进、规范和保障。没有法治的引导、促进、规范和保障,没有法律对对应兴应革的事情作出全面规划、统筹安排,没有法律的立、改、废,没有严格执法、公正司法和全民守法,没有宪法和法律的有效实施,举国上下的全面深化改革就不可能取得成功。因此,全面推进依法治国,用法治思维和法治方式深化各项改革,有序调整各种社会关系,合理分配各种社会资源,有效规范各种社会行为,实现社会公平正义,既是新形势下我国全面深化改革的必然要求,也是我国法治发展的历史责任和时代使命。

实践证明,越是全面深化改革,各种利益冲突就越激烈,不确定因素就越多,难以预见的风险就越大,因此,就越需要更加重视发挥法治的主导作用,不断加强法治建设,努力把全面深化改革的民意诉求、利益博弈、关系调整、资源配置、方案选择、顶层设计、路径安排、实施过程、监督保障等,全

① 《中共中央政治局召开会议决定召开十八届四中全会》,《人民日报》2014年7月31日。

② 习近平 《在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》,《人民日报》2012年12月5日。

③ 习近平 《重大改革都要于法有据》,《人民日报》2014年2月28日。

面纳入依法治国、建设法治中国的法律秩序框架，在法治化的实践进程中实现全面深化改革的目标。

1978年12月，邓小平在党的中央工作会议上明确指出“要继续发展社会主义民主，健全社会主义法制，这是三中全会以来中央坚定不移的基本方针，今后也决不允许有任何动摇。”^①1996年2月，江泽民在中共中央举行的法制讲座上强调指出“加强社会主义法制建设，依法治国，是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分，是我们党和政府管理国家和社会事务的重要方针。”^②1997年，党的十五大把依法治国正式确立为党领导人民治国理政的基本方略，把建设社会主义法治国家确定为我国的政治发展目标。2002年，党的十六大明确提出实行依法治国，必须坚持党的领导和人民当家做主，实现“三者有机统一”。2004年，全国人大通过宪法修正案，把依法治国、建设社会主义法治国家载入宪法，使依法治国成为一项具有最高法律效力和最高法治权威的宪法原则。2007年，党的十七大明确提出全面落实依法治国基本方略、加快建设社会主义法治国家的法治发展战略。2012年，党的十八大进一步强调要“全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家”。2013年，党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》在提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”改革总目标以及“推进法治中国建设”战略任务的同时，明确指出，“建设法治中国，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”。改革开放30多年的实践表明，加强社会主义法治建设，全面推进依法治国，建设法治中国，是我们党和国家长期坚持的一项基本方针，建设社会主义法治国家是我国现代化建设的一个重要战略目标。

建设法治中国的改革战略目标，应当与国家的整体发展战略相适应，与“两个一百年”的中国梦战略目标相配合。根据“两个一百年”的国家发展战略，在我国法治建设已取得显著成就、依法治国事业有了明显进步的背景下，在中国特色社会主义法律体系已经形成的基础上，未来进一步加强法治建设，全面推进依法治国，不断深化法制改革，从法律体系走向法治体系，从法律大国走向法治强国，应当确立建设法治中国“两步走”的战略目标。

第一步，到2020年全面建成小康社会时，基本建成法治中国。党的十八大报告指出，综观国际国内大势，我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期。我们要准确判断重要战略机遇期内涵和条件的变化，全面把握机遇，沉着应对挑战，赢得主动，赢得优势，赢得未来，确保到2020年实现全面建成小康社会宏伟目标。2020年全面建成小康社会，当然包括建设法治中国（“法治小康”）的战略目标，这就是“基本建成法治中国”。

第二步，到2049年中华人民共和国成立100周年时，整体建成法治中国。党的十五大报告提出：“到21世纪中叶建国一百年时，基本实现现代化，建成富强民主文明的社会主义国家。”党的十八大报告则进一步强调指出：“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。全党要坚定这样的道路自信、理论自信、制度自信！”习近平总书记2013年在十八届中央政治局第三次集体学习时的重要讲话中强调指出：“党的十八大明确提出了‘两个一百年’的奋斗目标，我们还明确提出了实现中华民族伟大复兴的‘中国梦’的奋斗目标。”中国梦是中国人民的梦，是中华民族的梦。毫无疑问，中国梦当然包括“法治中国梦”，建成社会主义法治国家的梦，即到本世纪中叶新中国成立一百周年建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴时，我们应当整体建成法治中国。

① 邓小平《贯彻调整方针 保证安定团结》，载《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1993年，第359页。

② 江泽民《实行和坚持依法治国 保障国家长治久安》，《人民日报》1996年2月9日。

二、推进法制改革、建设法治中国的改革总体思路 and 基本要求

1. 推进法制改革、建设法治中国的改革总体思路

在中央统一领导下,根据建设法治中国的战略目标和经济、政治、社会、文化以及生态文明建设的整体需要,坚持党的领导、人民当家做主和依法治国有机统一,积极稳妥地深化法制改革,着力解决立法不当、执法不严、司法不公、守法无序、法治疲软等问题,全面有序地推进依法治国、依法行政和依法执政,努力建设法治国家、法治政府和法治社会,早日建成现代化的法治中国。

全面深化改革,必然包括全面深化法制改革。“顾名思义,国家的法律和制度,就是法制。”法制作为法律和制度的简称,总体上包括立法制度、执法制度、司法制度、法律监督制度、法律实施制度、法律服务制度以及宪法法律制度、行政法律制度、经济法律制度、民商事法律制度、刑事法律制度、社会法律制度、诉讼及非诉讼法律制度、国际法律制度等。全面深化法制改革,就是要根据“两个一百年”的国家战略目标和总体任务,在改革开放30多年来法律制度改革的基础上,进一步从广度、深度以及力度上推进对法制的全面改革,使我国的法律制度不断完善、创新和发展,从而更好地适应中国特色社会主义现代化建设和中华民族伟大复兴的需要,更好地适应全面深化改革、不断扩大开放、大力促进发展的需要,更好地适应人民群众日益增长的对于保障人权与基本自由、实现公平正义、安全稳定幸福的需要,更好地适应全面推进依法治国、实现科学立法、严格执法、公正司法和全民守法、努力建设法治中国的需要。

全面深化法制改革,是我国政治体制改革的重要组成部分,是社会主义法律制度的自我完善和发展,必须坚持三者有机统一,坚持四项基本原则,坚持宪法权威和法治原则,坚持从中国国情和实际出发,弘扬中华法文化的优良传统,同时要学习借鉴人类政治和法治文明的一切有益成果,走中国特色社会主义法治发展道路。

全面深化法制改革,就是要着力解决立法体制、立法机制、立法程序和立法过程中存在的立法不当的问题,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、滞后性执法等执法不严的体制、机制和程序问题,解决产生打官司难、打官司贵、吃了原告吃被告、滥用自由裁量权、以案谋私、案件积压、久拖不决、执行难、刑讯逼供、有罪推定、出入人罪等司法专横和司法不公的体制、机制和程序问题,解决信权不信法、信关系不信法、信钱不信法、信访不信法、小闹小解决、大闹大解决、不闹不解决以及普遍违法、中国式违法、选择性用法等守法无序的观念、习惯和体制机制问题,解决实际上存在的宪法成为“闲法”、法律法规形同虚设、政策高于法律、政治高于法治、特权高于法权、领导人高于法律以及领导违法、执法犯法、欺软怕硬、恃强凌弱等法治疲软的体制、机制和程序问题。

2. 推进法制改革、建设法治中国的改革基本要求

我们应当科学理解和准确把握全面推进依法治国、加快建设法治中国的基本含义。所谓“全面”推进依法治国,就是要把依法治国事业视为一个庞大的系统工程,统筹考虑法治建设的各个环节、各种要素,使依法治国基本方略能够得到全面有效推进。就是要在依法治国的实践进程中,尽可能地把法治精神、法治价值、法治意识、法治理念、法治文化整合起来,把依宪治国、依法治国、依法行政、依法办事统一起来,把有法可依、有法必依、执法必严、违法必究统一起来,把科学立法、严格执法、公正司法、全民守法和有效护法统一起来,把法学研究、法学教育、法治宣传与法治实践紧密结合起来,系统地整合依法治国的各个要素,全面地畅通法治建设的各个环节,形成建设法治中国的系统工程,切实使依法治国基本方略在实践中得以全面展开和具体落实。

所谓全面“推进”依法治国,就是依法治国只能进步发展而不能倒退回辙,只能积极推进而不能消极懈怠,只能扎实落实而不能纸上谈兵,只能义无反顾前行而不能半途而废。全面“推进”依

法治国，应当坚定不移地走中国特色社会主义的法治之路，坚持依法治国、建设法治中国的法治发展方向，坚决反对和抵制形形色色的人治和专制，防止依法治国的停滞、倒退、歪斜和异化。任何时候，如果放弃了依法治国基本方略，背弃了社会主义法治之路，全面推进依法治国将无从谈起，中华民族的伟大复兴将无从谈起。

所谓“加快”建设法治中国，既指依法治国的实践进程应当加快，也指建成法治中国的目标应当加快实现。因为，没有过程的加快就不可能有实现目标的快速；没有推进依法治国一步一个脚印的前进速度，就不可能有加快建成法治中国目标的最终实现。所以，“加快”表面上看是对法治中国建设的目标和速度要求，而实质上却是对法治建设和依法治国实践进程的要求，是一项十分艰巨的任务。“加快”推进依法治国和建设法治中国，一要有建设法治中国的发展战略和目标追求，包括不同时期、不同阶段的目标和任务；二要有评价依法治国和法治中国建设的具体明确可操作的指标体系；三要有建设法治中国、实现法治建设各项目标任务的具体路线图、时间表和任务书；四要在可能的条件下使推进依法治国和建成法治中国的速度尽量加快、时间尽量提前，从而“加快”实现法治中国的建设目标。毫无疑问，加快推进依法治国和建设法治中国，这个命题是有条件的相对的。这里的“加快”，既不能脱离现阶段经济社会政治文化发展的水平，也不能脱离法治自身完善发展的主要轨迹和基本规律，更不能脱离亿万人民群众对法治的理解、认同、尊崇和遵守。相对于改革时期经济社会变动不居、变迁活跃的发展特点而言，法治具有某种滞后性和保守性，因此加快推进依法治国和法治中国建设，一定要从法治发展战略高度把握好其加快的速度和力度，否则将欲速则不达。

我们应当在全面推进依法治国，加快建设法治中国的时间表、路线图和任务书的基础上，努力实现建设法治中国“两步走”的改革战略目标：

到2020年全面建成小康社会时，科学立法、严格执法、公正司法、全民守法全面实现，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，国家治理现代化的主要方面和国家各项工作实现法治化，基本建成法治中国。

在这里，“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。“法治小康”，在价值层面追求的是自由平等、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、法律至上、依宪治国、依法执政、依法行政、公正司法、依法治权，努力建成法治中国；在实践层面追求的是有法必依、执法必严和依法办事，努力实现良法善治。与此同时，“法治小康”又通过依法治国特有的制度安排、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。

到2049年中华人民共和国成立100周年时，依法治国、依法执政、依法行政共同推进的各项任务全面完成，法治国家、法治政府、法治社会一体建设的各项指标全面达到，法治精神、法治权威、法治秩序的各项要求全面满足，国家治理体系和治理能力的现代化得以实现，自由平等、民主人权、公平正义、和谐文明的法治中国整体建成。

三、推进法制改革、建设法治中国需要研究解决的若干问题

1. 加强和改善党对依法治国事业的领导

党的领导是推进依法治国、建设法治中国、深化法制改革的关键，因此要充分发挥执政党对依法治国各项工作的领导核心作用。习近平总书记在中央政治局第四次集体学习时强调指出，我们党是执政党，坚持依法执政，对全面推进依法治国具有重大作用。要坚持党的领导、人民当家做主、依法治国的有机统一，把党的领导贯彻到依法治国全过程。各级党组织必须坚持在宪法和法律范围内活动。各级领导干部要带头依法办事，带头遵守法律。各级组织部门要把能不能依法办事、遵守法律作为考

察识别干部的重要条件。^①

加强和改善党对依法治国事业的领导,是建成法治中国的根本政治保证。为了充分发挥党对依法治国事业的领导核心作用,从完善政策和体制机制方面来看:一是要切实坚持党在宪法和法律范围内活动的宪法原则,坚持依宪执政和依法执政,用法治思维和法治方式领导立法、带头守法、保证执法,通过全面推进依法治国不断加强党的领导权威、巩固党的执政地位、夯实党的执政基础。二是党中央应当就全面推进依法治国、加快建设法治国家召开一次中央全会;对新时期我国民主法治建设和依法治国工作做出专门决定;成立中央统一领导、组织和协调全国依法治国事业的领导小组;根据“两个一百年”的国家战略,研究制定全面推进依法治国、建设法治中国的中长期改革发展规划,明确近期依法治国和法制改革的基本任务;研究制定党的依宪执政和依法执政纲要,领导和指导全党和地方党组织的依法执政工作。三要深入研究新形势下的党法、党政、党民等重大关系,努力从制度和程序上落实“坚持党的领导、人民当家做主和依法治国有机统一”,从领导体制和管理机制上保障“依法治国、依法执政、依法行政共同推进,法治国家、法治政府、法治社会一体建设”得到全面落实。四要根据建设法治中国的新形势、新要求,深入研究政法委的改革问题,坚持政法委的思想领导、政治领导和组织领导,充分发挥政法委在确保法院检察院依法独立行使职权、排除各种干扰方面的政治优势和组织保障作用。

2. 推进民主科学立法,提高立法质量,完善法律体系

增强立法的民主性、科学性,提高立法质量,完善法律体系,加强重点领域的立法,防止立法腐败,是我国立法改革的重点。

新形势下加强立法工作,推进立法改革,一要转变被动立法的局面,使立法与全面深化改革协调推进,通过法律的立、改、废、释为全面深化改革提供法律引领、法律规范和法治保障。二要采取多种形式推进民主立法和科学立法,保障公众广泛有效的立法参与,增强法律的规范性和可操作性,确保立法真正体现人民的意志和利益诉求,而不是体现某些行政部门或某些特殊集团群体的利益,实现立法的“分配正义”。三要推动立法工作的改革创新和攻坚克难,面对全面深化改革出现的问题和矛盾,要勇于并善于通过立法在矛盾焦点上画杠杠,而不是避重就轻、拈易怕难、互相推诿、彼此扯皮,死抱部门利益不放。四要在“一国两制”方针指引下,按照“一国(一个国家)、两制(两种制度)、三法系(社会主义法系、大陆法系、英美法系)、四法域(中国大陆、台湾地区、香港特别行政区和澳门特别行政区)”的国情和实际,积极谋划和构建“中国特色法律体系”,为中华民族的统一、强盛和伟大复兴提供更加坚实的法律基础。五要更加重视发挥法治在创造有利的国际环境和周边环境中的作用,更加重视发挥法治在保障国家利益和推动我国和平发展中的作用,以宪法形式明确规定国际法与我国国内法的关系,为我国改革开放创造更为有利的国际法治环境。

3. 全面深化行政体制改革,加快建设法治政府

依法行政是依法治国的关键,法治政府建设是建设法治中国的重点。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。

^① 《习近平主持中共中央政治局第四次集体学习》,《人民日报》2013年2月24日。

全面深化行政体制改革，加快建设法治政府。一要通过广泛的民主参与和人大监督，全面深化行政审批制度改革，最大限度地减少政府的审批事项。二要政府做到有所为、有所不为，把人民、社会需要的公共安全、环境保护、食品安全、社会保障、交通出行、教育医疗卫生等管理好、服务好；同时尽可能减少政府对市场、社会和企业的干预和控制，把市场的还给市场，把社会的还给社会，把企业的还给企业。三要全面推进大部制改革，精简机构，减少层级，裁汰冗员，提高效率，建设高效政府。四要在法治统一的基础上全面推进依法行政，弱化行政立法，强化行政执法，完善行政程序，加强行政监督，建设法治政府。五要有效约束行政权力，公开行政行为，严惩行政腐败，尤其是从体制机制上解决好国有企业监管、政府采购^①、招投标等领域和环节的腐败问题，努力建设透明廉洁政府。

4. 全面深化司法体制改革

司法体制改革是中国政治体制改革的重要组成部分，是全面推进依法治国的重大举措，是全面实施宪法和法律的重要基础。应当根据十八大精神和十八届三中全会全面深化改革的战略部署^②，结合政治体制改革和全面推进依法治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切实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。当前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。全面深化司法体制改革，一要果断决策，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。二要根据宪法和法律的规定，运用法治思维和法治方式理顺司法的外部关系，包括司法与党委、司法与政法委、司法与人大、司法与政府、司法与新闻媒体、司法与社会组织等的关系，使司法不仅不受各种权力的干扰，而且不受金钱、人情、关系等的干扰，从司法辖区划分、政法体制机制和人财物等方面确保法院、检察院依法独立行使审判权和检察权。三要根据宪法和法院、检察院组织法、诉讼法等法律的规定，全面改革司法的内部体制，包括法官、检察官的选拔、任用、考核和奖惩等，司法活动的规范、评价、监督和问责等，确保法官检察官依法独立行使法定职权，独立履行法律职责，独立承担法律责任。四是针对“信访不信法”、“信闹不信法”等现象，应把涉诉涉法信访全盘纳入法治轨道，充分

^① 2013年《中国法治蓝皮书》通过对部分地方政府2012年1月1日至9月30日之间协议供货商品成交记录的统计发现，“有高达八成的商品高于市场平均价。其中，56.1%的商品高于市场平均价1.5倍以内；17%的商品高于市场平均价1.5—2倍；5.2%的商品高于市场平均价2—3倍；1.5%的商品价格高于市场平均价3倍以上”。

^② 党的十八届三中全会从现阶段的国情和实际出发，对深化司法体制改革提出了17项具体任务：（1）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。（2）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。（3）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。（4）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。（5）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。（6）明确各级法院职能定位，规范上下级法院审级监督关系。（7）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。（8）严格规范减刑、假释、保外就医程序，强化监督制度。（9）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。（10）进一步规范查封、扣押、冻结、处理涉案财物的司法程序。（11）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。（12）逐步减少适用死刑罪名。（13）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。（14）健全国家司法救助制度，完善法律援助制度。（15）完善律师执业权利保障机制和违法违规执业惩戒制度，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。（16）加强知识产权运用和保护，探索建立知识产权法院。（17）把涉诉涉诉信访纳入法治轨道解决，建立涉诉涉诉信访依法终结制度。我们全面贯彻落实十八届三中全会决定的要求，积极稳妥、扎实有序、全面深入地推进司法体制改革，就一定能够“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”。

发挥司法作为解决矛盾纠纷最后一道防线的功能，重建司法终结涉诉涉法矛盾纠纷的良性循环机制，努力构建长治久安的法治理序。

5. 通过法治重构社会公平正义机制

奥地利著名法学家凯尔逊说“自古以来，什么是正义这一问题永远是永远存在的。为了正义的问题，不知有多少人流下了宝贵的鲜血与痛苦的眼泪，不知有多少杰出的思想家，从柏拉图到康德，绞尽了脑汁；可是现在和过去一样，问题依然未获解决。”^①美国统一法理学家博登海默也说过“正义有着一张普洛透斯似的脸（a Protean face），变幻无常、随时可呈不同形状并具有极不相同的面貌。当我们仔细查看这张脸并试图解开隐藏其表面背后的秘密时，我们往往会深感迷惑。”^②针对当下中国社会缺乏对“公平正义”（简称“公正”）的基本共识和评判标准的现状，应更加重视通过法治重构社会公正的机制。应当承认，法治社会的公正具有相对的价值属性。这是因为：第一，人们对公正的认识是相对的，多数人认为是公正的，少数人却可能不以为然；一种文化认为是公正的，另一种文化却可能不以为然；此时人们认为是公正的，彼时却可能不以为然；此人认为是公正的，彼人却可能不以为然。第二，利益的矛盾关系往往使法治社会的公正一般只能做到程序上的形式公正，而不能保证事实上的完全公正。程序公正通常是预先设定的。在一个民主和法治的社会中，程序先要经过民众的讨论和多数人的同意，形成分配利益的规则，然后按照规则（法律）面前人人平等的原则，适用程序，具体分配利益。在规则程序形成前，讨论的民主性、讨价还价的可能性、利益表达的多样性等，是它们的主要特征；在规则程序形成后，规则的公开性和普遍性、规则的确定性和抽象性、适用规则的平等性和一致性，构成了它们的主要特征。第三，公正的前提不一定必然导致公正的结果，而不公正的结果往往是由不公正或者公正的前提所致。法治所能作为的，不是试图完全消弭这种前提与结果之间的差距，不是直接把法律的公正前提与适用法律的公正结果统一起来。任何法治对于这样的价值目标都将是无能为力的。法治所能做的，是通过程序和规则并用预防和补救的方法来缩小它们的差距，却不可能做到两全其美。例如，当国家立法保证私有财产的合法性与不可侵犯性时，对于那些无产者和少产者而言，这种规定的不公正在于法律只提供了一种可能性，或者一种很大的可能性，而事实上却是将那些无产者排除在外的；这一规定对于少产者也是存在折扣的。在这种情况下，如果法治要有所作为，就可以通过税收、社会福利、再分配等机制，使国家在保障私有财产权的同时实现社会财富相对共享的结果公正。第四，人们个性的差异和需求的不同，对同样的结果也会有不同的甚至是迥异的认知。因此，法治社会只能保证法律面前人人平等的程序公正，而不能做到人人都满意的结果公正。

法治社会追求的公正是一种相对的公正、程序的公正、规则的公正。法治社会主张事实的公正、结果的公正，但不能保证一定能够实现这种公正。法治社会追求权利的公正、机会的公正、规则的公正、过程的公正、程序的公正，只要全面推进依法治国，切实做到科学立法、严格执行、公正司法和全民守法，做到良法善治和保障人权，就一定能够实现权利、机会、规则、过程和程序的公正。法治社会追求的公正是具体的、相对的，有法律依据并能够得到法律程序保障救济的公正。在法治社会中，任何人都不应当抽象地主张公正，不应当脱离法律规则去追求公正，更不应当以破坏法治秩序的方式或者损害他人权利的方式去寻求公正的实现。

通过法治重构社会公平正义机制，一要充分发挥法治的功能来重构我国社会公平正义的基本评判体系。法律是体现为国家意志的普遍行为规范，是社会利益的分配器、社会关系的调整器、社会秩序的稳定器，因此应更加重视发挥法治的社会价值评判向导和社会行为圭臬的基本功能。二要通过公平公正的实体法，合理规定公民的权利与义务，合理分配各种资源和利益，科学配置各类权利与责任，实现实体内容上的分配正义。三要通过民主、科学、有效的程序法，制定能够充分反映民意并为大多

^① 转引自张文显《二十世纪西方法哲学思潮研究》，北京：法律出版社，1996年，第575页。

^② E. 博登海默《法理学：法律哲学与法律方法》，邓正来译，北京：中国政法大学出版社，1999年，第252页。

数人接受的程序规则，从程序法上来配置资源、平衡利益、协调矛盾、缓解冲突，实现程序规则上的公平正义。四要在发生矛盾纠纷等利益冲突问题时，尽可能通过包括司法程序在内的各种法治程序、法治机制来解决，实现法治的实体与程序公正，至少是法治程序的公正。

6. 不断加强对人权的尊重和保障

人权是人之作为人，基于人的自然属性和社会本质所应当享有的权利。法定人权本质上是人的利益和需要的法律化表现形式。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。

党的十八大报告明确提出，到 2020 年全面建成小康社会时，要实现“人权得到切实尊重和保障”的目标。这是一个要求很高、难度很大但意义非凡的奋斗目标和战略任务。为了达成这一目标，当前加强人权建设，应当努力做到：一是全面落实中华人民共和国宪法和中国共产党党章规定的“尊重和保障人权”的基本原则，切实保证公民和党员依法享有广泛权利和自由，全面完善中国人权保障的各项法律规定和法律制度。二是继续推进宪法基本权利的法律化，研究制定新闻法、结社法、宗教信仰自由法、国家补偿法、公职人员财产申报法、个人信息保护法等法律，废除《劳动教养条例》等法律法规，改革户籍制度。三是进一步修改刑法，大幅度减少死刑的刑种（现阶段可以先废除各种经济犯罪的死刑），为将来最终废除死刑作准备；同时要更加严格审慎地适用死刑，杜绝死刑上的冤假错案。尤其是十八届三中全会决定，对如何在法治中国建设和深化司法体制改革过程中完善人权司法保障制度，从进一步规范查封、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，逐步减少适用死刑罪名，废止劳动教养制度，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，完善律师制度等八个重要方面，做出了改革部署，明确了改革重点，应当全面贯彻落实。四是进一步加强对公民的经济、社会和文化权利保障，着力解决“上学难”、“看病难”、“住房难”、“养老难”、“分配不公”、“两极分化”、“贫富不均”等社会普遍关注的老大难问题，着力保障弱势群体的权利，努力通过法治实现社会公平正义和共同富裕。五是认真实施新一轮的《国家人权行动计划（2012—2015 年）》，加强对联合国《公民权利与政治权利国际公约》的研究，全国人大适时审议批准这个最重要的国际人权公约。

7. 切实加强宪法和法律实施

“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”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。在中国特色社会主义法律体系已经形成、无法可依的问题基本解决以后，如何把纸上的法律变成行动中的法律，把宣传的法条变成心中的信仰，需要高度重视并切实解决宪法和法律实施的体制机制问题（参见以下调查表的统计）。

经过 30 多年的努力，中国特色社会主义法律体系已经形成，法治建设中无法可依的问题已基本解决，法律实施成为主要因素。当前我国法律实施的状况（以法律得到实施的百分比来表示）是：

| 投票项 | 百分比 | 得票 |
|---------|-------|-------|
| 很好（90%） | 2.9% | 791 |
| 较好（70%） | 3.9% | 1071 |
| 一般（50%） | 14.6% | 4002 |
| 较差（30%） | 20.5% | 5614 |
| 很差（10%） | 58.1% | 15925 |
| 总投票人数 | 100% | 27403 |

数据来源 《中国法学网》截至 2014 年 8 月 5 日的统计。

当前，针对宪法和法律权威不高、作用不强、实施效果不好的状况，应当推进以下改革来加以解决。一是根据全面推进依法治国、加快建设法治中国、全面深化法制改革的总体目标要求，努力把法治建设和依法治国的工作重点，从以立法为中心尽快转到宪法和法律实施上来，使宪法和法律在我国

改革开放和现代化建设中发挥更大的作用。二是建立和完善合宪性、合法性审查制度,在全国人大设立宪法监督委员会,在全国人大常委会的领导下具体负责宪法和法律实施过程中的合宪性与合法性审查工作,制度化地解决“法律打架、依法打架、法律冲突、法律虚置”等问题。^①三是推进司法领域的大部制改革,可以考虑把国务院法制办与司法部合并,把由人民法院行使的判决执行权划归司法行政机关行使。尽可能地剥离或者减少司法权的经济、民事、行政和社会活动,避免司法机关自己成为被告,从制度设计和程序安排上最大限度地减少司法腐败的可能。把由公安机关管理的看守所划归司

① 党的十八届三中全会指出“要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。”全面贯彻实施宪法应从以下十个方面推进:第一,进一步加强党中央对宪法实施的领导和统筹协调。我国宪法规定,一切国家机关和社会组织都有保障宪法实施的义务。党的领导是宪法实施的根本保障。各级党组织要发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用,为宪法实施提供组织保障。可以考虑在党内设立宪法实施的专门协调机构,统筹协调和推进宪法实施。第二,进一步通过完善立法来推进宪法实施。我国社会主义法律体系虽然已经形成,但从宪法实施的监督机制看,这个法律体系仍存在一些不足之处。全面实施宪法要加强和改进立法工作,遵循宪法确立的制度和原则,通过建立优化机制不断完善社会主义法律体系,把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。第三,建立法律解释和宪法解释同步推进机制。根据我国现有的法律解释体制,全国人大常委会曾经对刑法、特别行政区基本法等法律做出权威法律解释。在法律实践中,许多法律问题同时也是宪法问题,有些法律问题的解决需要首先正确理解宪法的含义。因此,需要在对法律条文进行解释时,对宪法的相关规定进行解释,以便于法律实施机关正确理解法律含义,推进宪法在法律实施过程中的贯彻实施。第四,在全国人大常委会年度工作报告中增加宪法实施情况的内容。根据宪法规定,全国人大常委会具有监督宪法实施的职权。宪法监督工作应成为全国人大常委会下一步的工作重点。因此,全国人大常委会应定期对宪法实施以及宪法实施监督工作进行总结,并向全国人民代表大会报告。第五,完善对法律法规的合宪性和合法性审查机制。我国宪法规定了对法律法规的合宪性审查机制,但由于缺乏可操作的程序性规定,这种审查机制仅仅处在内部运作阶段,尚未公开做出过处理决定。我国法律体系虽已形成,但法律体系内部仍存在一些与上位法相冲突的法律规范,需要通过审查机制对法律体系进一步优化。建议通过总结经验,完善相关程序,全面启动对法律法规的审查机制。第六,在特别行政区基本法的解释中结合宪法进行解释,体现宪法精神,维护宪法权威。我国宪法在特别行政区的实施主要是通过基本法发生效力,因此实践中造成一种误解,认为宪法在特别行政区没有法律效力。为了维护宪法权威,澄清有关方面的误解,应在基本法的解释中,直接援引宪法条文,以强化宪法在特别行政区的贯彻实施。第七,建立和完善对党内规章制度的合宪合法性审查机制。对于中央纪委、中央各部门和省、自治区、直辖市党委制定的党内法规和规范性文件是否符合党章和宪法法律的规定,通过党内的审查机制来保证其合宪合法。第八,进一步加强党对立法工作的领导和统筹规划,通过政策转化为宪法和法律的方式,将党的重大决策和最新主张通过国家宪法和法律及时有效地表现出来,成为引领和规范各项工作的宪法和法律依据。这是保证党的政治领导地位、坚持党在宪法和法律的范围内活动的重要制度措施。第九,通过修改完善宪法为宪法全面实施创造有利条件。我国宪法第5条、第62条、第67条等条文,分别规定了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遵守宪法和法律的原则,规定了全国人大及其常委会监督宪法实施的职权,规定了全国人大常委会行使宪法解释的职权等等。但是,如何监督宪法实施,如何具体解释宪法,需要对宪法监督和宪法解释的基本制度和程序作出顶层设计。因此,建议通过修改完善宪法,将监督实施宪法的原则性要求进一步具体化、程序化和规范化,使之具有可操作性,从而为宪法实施创造有利条件。第十,加强对设立专门宪法监督委员会的理论研究。1993年3月中共中央在《关于修改宪法部分内容的补充建议》的附件——《关于修改宪法部分内容的建议的说明》中指出“根据宪法第70条的规定,全国人大可以设立专门委员会性质的宪法监督委员会,宪法可以不再作规定。”设立专门的宪法监督委员会有利于从国家治理体系和治理能力现代化的高度推进宪法实施的监督,但宪法监督委员会究竟如何设立仍面临一些理论上的难题。比如,宪法监督委员会与党的领导的关系,宪法监督委员会与人民代表大会制度的关系,宪法监督委员会与其他专门委员会的关系,宪法监督委员会要监督什么以及怎样监督,宪法监督委员会的组成与职能,等等,都需要进行深入理论研究。在“法治评估指数”方面先行先试的地方有浙江省杭州市的余杭区,云南省的昆明市,江苏省的南京市、无锡市,四川省的成都市等。推进国家治理体系和治理能力现代化,尤其需要一整套法治评估的量化指标体系。福山在《什么是治理》中提出,治理是“政府制定和实施规则以及提供服务的能力”,而治理或者善治是需要测量的(测量治理),他提出应当从程序、能力、产出和官僚体系自主性等四个方面测量国家治理质量。世界银行负责的“世界治理指标”,联合国开发署负责的“治理指标项目”,美国律师协会等律师组织发起的“世界正义工程”均认为,国家治理必须是可以量化测量的,未经量化的治理不是科学的治理,量化治理的程度决定着国家治理的现代化水平。党的十八届三中全会提出,建立科学的法治建设指标体系和考核标准。应当从我国国情和实际出发,根据全面推进依法治国和国家治理现代化的要求,设计一套法治建设指标体系,用以科学量化地评估我国法治建设和国家治理现代化的成效。可将国家治理现代化分为国家治理体系、国家治理能力和国家治理成本三个基本部分。在国家治理体系部分,将宪法规范、法律体系、国家制度、相关体制等制度体系的系统完备、科学规范、运行有效、成熟定型等设计为具体评价指标;在国家治理能力部分,将执政党依法执政能力、人民当家做主能力、行政机关依法行政能力、司法机关公正司法能力,以及公权力主体实施宪法法律和规章制度的能力、治党治国治军的能力、内政外交国防的能力、改革发展稳定的能力等设计为具体评价指标;在国家治理成本部分,将税收负担、资源消耗、立法成本、执法成本、司法成本、维稳成本、风险成本、试错成本、运行成本、反腐成本等设计为具体评价指标。通过一整套科学合理的法治“GDP”指数,使依法治国和国家治理现代化的质量可以实际测量,具体评估。

法行政机关管理。四是借鉴“世界正义工程”法治指数和我国香港地区法治评价指数的做法,总结我国内地一些地方先行先试法治评估指数的成功经验,制定我国国家层面的法治指数,把法治指数作为推进依法治国在地方、部门和行业实施的抓手,尽快在全国范围推行“法治指数评估工程”,使法治中国建设可以量化评估。五是持续深化法治宣传教育,创新法治宣传教育的方法和机制,弘扬法治精神,培育法治文化,树立法治观念,把法治能力作为治国理政的基本能力列为各级领导干部的评价体系和刚性考核内容。

全民守法是全面推进依法治国的基础工程。实现全民守法,各级领导干部和国家公职人员以身作则是关键,立法执法司法等法律工作者严格依法办事是重点,全体公民自觉学法遵法守法用法是基础。全民守法,首先是各级领导干部、国家公职人员和法律工作者要守法,要努力提升公民守法的层次和境界,处理好以下几个关系:一是处理好学法与守法的关系,做到知行统一,学以致用。这里的关键是要从自己做起,从身边做起,从具体行为习惯做起。二是处理好权利与义务的关系,实现维权与守法的统一。在任何情况下,公民争取权利的“维权”努力必须合法、合情、合理地进行,决不允许以违法犯罪的方式、破坏法治和秩序的方式、侵害他人权益等方式进行所谓的“维权”。三是处理好法律与道德的关系,做到守法与有德的统一。从公民积极守法的角度来看,公民不仅要独善其身,还要兼善天下,努力做到信任立法,配合执法,依赖司法,自觉守法,努力护法。

8. 用法治思维和法治方式推进“反腐治权”

权力腐败是民主法治的死敌,是建成社会主义法治国家的最大障碍。全面推进依法治国,建设法治中国,深化法制改革,必须把权力放进法律制度的笼子里,用法治思维和法治方式推进反腐治权。在政治思维和德治思维下提出的“反腐倡廉”,所凸显的手段和目标是“倡廉”,而在法治思维下提出的“反腐治权”,所凸显的手段和目标则是“治权”。

在我国,依法治权、依法治官是推进依法治国、依法执政和依法行政的必然要求,也是法治思维下反腐治权的必然要求。反腐必须治权,治权必靠法治。一要承认公权力面前的“人性恶”,即面对公权力的巨大诱惑,任何人都不是圣人,都有弱点、缺点和局限,都可能犯错误、滥用权力。即使像毛泽东那样伟大的革命家、伟大的马克思主义者也会犯错误,也犯过错误。实事求是地承认“人性恶”,就不能盲目信任或者放任任何公权力主体,而要建立有效的法律制度和法治机制,把一切公权力放到法律和制度打造的“法网恢恢,疏而不漏”的笼子里,监督制约所有公权力和每一个公权力行使者。二是要以法律控制权力、以制度规范权力、以民主监督权力、以权力和权利制约权力、以道德约束权力,最大限度地减少公权力腐败的机会,最大限度地增加公权力腐败的成本。法治思维下反腐治权的当务之急,就是要尽快从制度和法律上切实解决“谁来监督监督者”、“谁来监督一把手”、“谁来监督掌握人财物实权者”的问题。为此,应当认真研究国际上广泛认同的“立法、行政、司法三权分立,相互制衡”机制的合理性,积极引入“锤子、剪刀、布”的循环制约机制。三是不仅要注重反腐治权的“顶层设计”,也要注重从具体的制度、环节、程序和机制入手;不仅要注重对公权力主体的教育、防范和惩治,也要注重对侵蚀公权力的市场行为、经济行为、社会行为等腐败渠道和腐败条件的防范与整治,从各个层面、各个环节、各个领域、各个方面切实堵住产生腐败的制度性、体制性和机制性漏洞,切实从产生腐败的“土壤和温床”上解决问题。应当整合国家反贪资源,合并党和国家的反贪机构,设立党、政、法合一的全国反贪委员会;用法治思维和法治方式解决好“双规”的合法性问题。四是充分发挥司法在反腐治权中的作用,排除各种干预和干扰,切实保证司法机关依法独立行使职权。司法机关要以事实为根据,以法律为准绳,秉公司法,依法严惩各种腐败犯罪。要坚持法律面前人人平等,切实做到“不管涉及什么人,不论权力大小、职位高低,只要触犯党纪国法,都要严惩不贷”。

责任编辑:朱志峰