

【法学研究】

论中国特色法治建设方针的发展*

宋随军 胡馨予

摘要:我国法治建设方针从“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”到“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的历史性飞跃,奠定了新时代法治建设新格局。相较而言,新的法治建设方针更加强调法治的实质性、时代性、体系性,体现出鲜明的中国特色社会主义法治色彩和习近平法治思想的指引意义,旨在推进国家治理体系和治理能力现代化,实现以人民为中心的法治。面向未来,贯彻法治建设方针应当从价值性、科学性、回应性、体制性四个层面解决科学立法的问题;以法治政府为依托,在政府与社会的互动共治中推进严格执法;通过厘清司法权与非司法权的界限,构建凸显司法公正和司法权威的司法机制;以控权与维权为关键、规则与程序为基础、公正与理性为内核,培育法治信仰,消除非法治思维。

关键词:法治建设方针;发展特征;发展规律;发展目标;发展要求

中图分类号:D920.1

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)05-0054-09

改革开放40余年来,我国法治建设方针经历了从“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”(以下简称“十六字方针”)到“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”(以下简称“新十六字方针”)的历史性飞跃。如果说“十六字方针”开创了改革开放以来法制建设的新局面,那么“新十六字方针”则奠定了新时代法治建设工作格局,昭示着中国特色社会主义法治建设的升级转型和品格提升。关于中国特色社会主义法治的理论研究中,较之具有宏观性的“法治国家、法治政府、法治社会一体建设”“依法治国、依法执政、依法行政共同推进”以及更为具体的宪法实施、党内法规等议题,学界对法治建设方针的研讨往往处于语焉不详的境地。鉴于此,本文以习近平法治思想为指引,立足于全面推进依法治国、深化依法治国实践的大背景,解析我国法治建设方针的发展特征、发展规律、发展目标及发展要求,以此回应全面依法治国所面临的新形势、新问题、新挑战。

一、法治建设方针的发展特征

“新十六字方针”由党的十八大正式提出,后来习近平同志多次予以强调,在党的十八届四中全会上被确定为依法治国所遵循的法治建设方针。^①以“十六字方针”为参照,根据“新十六字方针”的核心要义,可从实质性、时代性、体系性三个方面理解我国法治建设方针的发展变化。

1. 实质性

针对“文化大革命”对法律秩序造成的严重破坏,“十六字方针”以法律制度建设为重点,旨在形成完备的中国特色社会主义法制体系,着力解决当时无法可依的难题。因此,“十六字方针”更多地具有形式意义,或者说强调一种形式上的法制和法治——党的十五大提出建设社会主义法治国家,但在此前后,立法机关及执法部门的观念上“仍然是以完善法律制度建设为中心,解决有法可依、有法必依的问题”^②。“新十六字方针”在原有的形式法治

收稿日期:2021-02-18

* 基金项目:国家社会科学基金重大委托项目“创新发展中国特色社会主义法治理论体系研究”(17@ZH014)。

作者简介:宋随军,男,华东政法大学公共法律服务研究院特聘研究员,法学博士(上海 201620)。

胡馨予,女,武汉大学法学院硕士生(武汉 430072)。

要素的基础上,注入更为鲜明的价值色彩,重点突出实质法治,实现形式法治与实质法治共依共存,助力实现全面依法治国。^③申言之,“新十六字方针”在充分汲取“十六字方针”精粹的基础上,强调形式法治与实质法治并存,同时偏重于追求实质法治效果。

一方面,“新十六字方针”为我国治国理政的制度化、规范化、程序化发展提供了明确的价值指引。“十六字方针”聚焦于法律制度的创设和执行,从形式上为改革发展和社会活动提供制度框架和法律原则,整体上是趋于立法导向的静态表达。“新十六字方针”则蕴含运行论的原理,贯穿法律运行的各个环节,契合法律动态发展的特征,有助于在动态法治实践中推进立法、执法、司法、守法不断完善。随着法治建设的不断深入,可以更为清楚地看到,法治涉及国家治理与社会治理两个层面,关乎党和政府以及人民群众等多个主体,是一项纷繁复杂、耗时耗力的系统工程。“新十六字方针”较之“十六字方针”更符合时代发展需求,更具有创新性和先进性。

另一方面,“新十六字方针”具有明显的价值性,不再限于中性的陈述。“科学”和“公正”本身就具有价值属性,“严格”和“全民”在程度上体现特定的价值倾向,四者共同构造了“新十六字方针”的价值维度,描绘出新时代中国特色社会主义法治图景。实质法治更加强调公平正义的价值理念,更加强调让法治成果真正惠及人民群众。法治是工具,而人是目的。无论是推进全面依法治国,还是建设法治国家、法治政府、法治社会,归根结底,法治蓝图的绘就与法治路径的铺就都是为了助力实现中国梦,让每一个中国人都平等公正地共享法治发展成果。因此,“新十六字方针”将公平正义这一法的价值理念贯穿于立法、执法、司法、守法的每个环节,力图让每一条法律规范都闪烁着正义的光芒,让每一个参与法治建设的主体都从内心深处感受到被公平对待。

2. 时代性

“十六字方针”由邓小平同志在党的十一届三中全会召开前夕提出,是改革开放初期开展法治建设的重要指南,对建设中国特色社会主义法治国家具有历史意义。此后,我国法治建设逐步加强,形成了中国特色社会主义法律体系,并确立了依法治国基本方略。经过数十年发展,我国法治建设取得长足进步。党的十八届四中全会正式确立了“新十六字方针”,该方针的提出与发展顺应时代潮流——

法治在全球领域得到高度重视,人类命运共同体理念逐步形成。中国作为有担当的大国,将本国法治进程与世界法治发展相融合。从国内法治建设来看,全面依法治国与全面建成小康社会目标的确立对法治提出了更高要求,“十六字方针”已无法完全适应时代发展,“新十六字方针”的提出恰逢其时。目前,我国法治体系尚不完善,法律规范的创制存在不足,执法不严、司法不公现象频发,全民法治信仰尚未确立,法治建设尚未达到预期效果。“新十六字方针”对立法、执法、司法、守法提出了更高要求,有助于中国特色社会主义法治体系的形成。

不难看出,法治建设方针的发展更加强调法治转型升级。“十六字方针”和“新十六字方针”并不是断裂或对立的,前者构成后者的基础和前提,后者则是在前者基础上的发展与提升。“新十六字方针”明确了新时期全面推进依法治国的重点环节和主要任务,昭示着对法治建设更高目标、更高品质的追求。换言之,“新十六字方针”意味着“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”^④,强调在密织法律之网的基础上强化法治之力,进而“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”^⑤。“新十六字方针”立足于新时代我国社会主要矛盾的转变,是对人民群众不断提高的法治需求和法治要求的回应,与依法治国日渐突出的地位和日益明显的作用相照应。

3. 体系性

构建中国特色社会主义法治体系是全面推进依法治国的总目标与总抓手,为此,必须进一步“形成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及完善的党内法规体系”^⑥。“新十六字方针”不仅是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,还与“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进”和“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”密切联系,共同促进全面依法治国目标的实现。

(1)“新十六字方针”进一步突出法治的体系性。就用词的结构关系而言,“十六字方针”虽然也具有层次性,但主要呈现出一种单向的线性逻辑;“新十六字方针”更具有整体性与系统性,指向治国理政的基本方式,更加全面化、更有立体感、更具体系性。在立法层面上,相较于“有法可依”,“科学立

法”提出了更高的立法要求,意味着我国虽已形成完善的中国特色社会主义法律体系,但还应在此基础上不断优化法律规范的创制。“科学立法”包含两个层面的要义:一是立法的内容体系完备,政治、经济、社会等领域均有完备的法律规范,为人们开展社会活动提供明确的规范指引,如《民法典》的颁布就是科学立法的范例;二是立法遵循程序正当原则,增加广大人民群众参与立法的途径,通过召开座谈会或听证会、委托第三方立法等形式,保障专家学者、普通民众参与立法的话语权,真正做到立法为民。在执法层面上,“严格执法”和“执法必严”都强调执法的严格性,表明执法不严依然是一个法治难题。法律的生命在于实施,良法如果无法得到执行,法治就将沦为空谈。在司法层面上,“公正司法”较之“违法必究”是法治理念的重大突破,不仅隐含违法行为必将得到严惩的共识,还更加强调公正,努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义,真正实现司法为民。在守法层面上,“全面守法”较之“有法必依”的最大突破点是强调守法主体的全面性,即守法主体包括组织与个人——无论是政党、政府,抑或企业、社团等社会组织,还是公民个人,都必须严格遵守法律。在此意义上,“全民守法”有助于提升法治的权威,促使人们树立法治信仰。总体而言,“新十六字方针”与“十六字方针”相比,既从实质上界分了“完备的法律规范体系”与“高效的法治实施体系”,又使二者相辅相成地构成中国特色社会主义法治体系的重要元素。其中,“科学立法”是形成完备的法律规范体系的前提与基础,“严格执法、公正司法、全民守法”是建构法治实施体系所必不可少的环节。因此,“新十六字方针”的提出体现了我们党和政府对构建中国特色社会主义法治体系的重视,从更宏观的角度设计法治蓝图、掌控法治进程,表明我国法治建设进入相当成熟的阶段。

(2)“新十六字方针”注重与作为依法治国路径的“两个坚持”相配套。2012年12月,习近平同志在首都各界纪念现行宪法颁布施行30周年大会上的讲话中提出,“贯彻依法治国基本方略,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”^⑦;随后,党的十八届四中全会重申此“两个坚持”,并将其确定为依法治国的路径。“新十六字方针”并不是孤立存在的,而是和“两个坚持”相互呼应、密切联系的。

“依法治国、依法执政、依法行政”强调治国理政应遵守宪法法律。法律赋予执政党权力,为其执政提供法律保障,同时对权力予以限制。政府在行使职权的过程中,应严格遵守宪法法律,依法行政、严格执法,接受广大人民群众的监督。建设法治国家、法治政府、法治社会的过程必然艰辛漫长,必须保证执政党与政府依法治国、依法执政、依法行政,并全面贯彻法治建设方针。唯有如此,才能实现从依法治国到法治国家、从依法行政到法治政府、从依法执政到法治政党和法治社会的目标。^⑧“新十六字方针”“共同推进”“一体建设”三者互相配合,不仅从不同角度展示全面依法治国是国家治理领域一场广泛而深刻的革命,还共同揭示全面依法治国这一系统工程的根本要求。

二、法治建设方针的发展规律

在“十六字方针”的基础上,“新十六字方针”展现出价值性更强、品质更优、体系更完整的优势。基于此,可将我国法治建设方针的发展规律或发展原则归纳为两个方面:一是坚定不移走中国特色社会主义法治道路;二是充分发挥习近平法治思想一以贯之的指导作用。

1. 坚持中国特色社会主义法治道路

我国法治建设方针的发展以坚持中国特色社会主义法治道路为原则。无论是“十六字方针”,还是“新十六字方针”,在本质上都是以中国特色社会主义法治理论、法治体系和法治道路为指导原则和根本动力的,并建基于社会主义制度的优越性之上。申言之,我国法治建设方针的发展变化不仅反映了法治建设所取得的新成就、面临的新问题,还描绘了中国特色社会主义法治建设在探索和坚持中不断向前拓展的进程,其核心要义在于坚持党的领导、坚持中国特色社会主义制度。

(1)坚持党的领导是贯彻法治建设方针的根本动力。坚持党的领导决定了法治建设方针的中国特色社会主义性质。正如习近平同志所强调的:“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。”^⑨“新十六字方针”的提出和发展是党领导人民科学有效把握法治建设方向、集聚力量攻克法治难题的生动体现,表明党对社会主义法治的认识和实践达到了新的历史高度。毋庸置疑,党的领导和依法治国是高度统一的,法治建

设方针的发展和实施不仅以党的领导为前提,还必须将党的领导贯穿始终。离开党的领导,就不会有“新十六字方针”的适时提出,更不会有中国特色社会主义法治建设的巨大成就。与之相应,法治建设方针的发展和实施有利于加强和改善党的领导,提升党的领导和执政方式的法治化程度。党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法,就是践行法治建设方针的具体表现。党以法治思维为指引、用法治方式治国理政,是依法行政的最好体现。

(2)坚持中国特色社会主义制度是贯彻法治建设方针的制度保障。中华人民共和国成立以来,一直立足于实际国情,探索中国模式的法治发展道路。实践证明,走中国特色社会主义法治道路,建设中国特色社会主义法治体系,是符合中国国情的法治发展模式。中国特色社会主义制度的法律表现形式即中国特色社会主义法治体系,二者联系密切。中国特色社会主义制度为法治建设方针奠定制度基础,提供制度指引。为推进“新十六字方针”的实施,可从四个层面着力完善相关制度机制。一是构建科学完备的中国特色社会主义立法机制。良法是善治的前提,而要保证立法质量,必须先从立法机构、立法方式、立法程序方面完善立法机制。具体而言,要在坚持程序正义的前提下,充分发挥人大在立法进程中的主导作用,并为民众参与立法拓展路径,同时加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法,逐步推进法典化进程,促使立法体系科学完备,确保立法与时俱进、与国际接轨。二是建立严格规范的中国特色社会主义执法体制机制。执法不严格、不作为、乱作为、不透明,一直是我国执法领域亟待解决的突出问题。只有从完善执法体制着手,方能根治执法领域的沉疴宿疾。可从执法主体、职能、权限、程序、责任等方面推进执法更规范、更严明、更高效,确保依法执政、权责统一;同时,要以健全的执法机制推进社会主义法治建设。三是建立公正高效的中国特色社会主义司法制度。司法公正直接关乎法律的权威性,是守护社会公平正义的最后防线。如果群众在司法案件中感受不到公平正义,将直接导致司法公信力丧失。因此,必须加快完善中国特色社会主义司法制度,加强对司法权力运行的监督,深化司法体制改革,优化司法权配置,尤其应强化对审判权、检察权的约束,杜绝权钱交易、权力寻租、暗箱操作等现象,从制度层面确保阳光司法。四是构建严密权

威的中国特色社会主义守法机制。全民守法是贯彻法治建设方针的关键环节和重要目标;落实科学立法、严格执法、公正司法,也是为了促进全民守法,使全社会树立对法治的信仰。因此,必须将守法置于与立法、执法、司法同等重要的地位,从守法主体、守法教育、守法奖惩机制层面加强培养守法光荣、违法可耻的法治意识,强化全民对法律发自内心的信仰,以社会主义核心价值观为引领,维护宪法法律权威。

2. 坚持习近平法治思想

法治建设方针的发展离不开习近平法治思想的指引。党的领导是法治建设方针发展的根本动力,中国特色社会主义制度为法治建设方针提供制度保障,而习近平法治思想是“对全面依法治国根本问题回答的集大成之作,是对世界社会主义事业和人类法治文明的深刻原创性贡献”^⑩,为新时代全面依法治国、实现美好法治愿景提供根本遵循。法治建设方针的发展既契合习近平法治思想对中国特色社会主义法治体系之科学内涵和主要任务的阐释,又必须以习近平法治思想为引领和指南,必须贯彻落实习近平法治思想。

一方面,习近平法治思想为法治建设方针的实施提供了价值皈依。无论是“十六字方针”还是“新十六字方针”,都具有浓厚的工具色彩,单独来看并不足以展现中国特色社会主义的根本属性。习近平法治思想“蕴含着睿智的法律哲理、鲜活的法治道理、深刻的法学原理、隽永的法理情怀”^⑪,在法治的既有价值之上赋予法治建设方针以政治性、时代性、本土性使命。

另一方面,习近平法治思想指明了法治建设方针的实施路径。不能孤立地看待法治建设方针的价值,落实法治建设方针,需要对其进行系统的理解。习近平法治思想的一个显著特性就在于“系统完备、逻辑严密、内在统一”,提出了“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”。^⑫这种整合性理论不仅能丰富法治建设方针的理论内涵、增大其内容深度,还指明了落实法治建设方针的基本路径和方式方法。“全面依法治国是一个系统工程,必须统筹兼顾、把握重点、整体谋划,更加注重系统性、整体性、协同性”^⑬,根据这一科学论断,对立法科学性、执法严格性、司法公正性、守法全民性的审视应当置于更为广阔视野下,同“共同推进”“一体建设”有机结合起来,

形成动态、均衡的法治建设方针贯彻落实机制。

三、法治建设方针的发展目标

我国法治建设方针以习近平法治思想为指导,植根于中国特色社会主义法治体系,发展目标直接指向实施全面依法治国这一重大战略。“解决党和国家事业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”^⑭,这一表述不但明确了推进全面依法治国的任务目标,而且构成法治建设方针的发展目标。如果分别站在国家、人民的立场,可将法治建设方针的发展目标界定为两个方面:推进国家治理体系和治理能力现代化;坚持以人民为中心。

1. 推进国家治理体系和治理能力现代化

党的十八届三中全会将推进国家治理体系和治理能力现代化(以下简称国家治理现代化)作为全面深化改革的总目标,党的十九届四中全会通过的《决定》强调“推进国家治理体系和治理能力现代化,是关系党和国家事业兴旺发达、国家长治久安、人民幸福安康的重大问题”^⑮。在实现国家治理现代化的进程中,法治构成国家治理的基本方式,法治化则是国家治理现代化的重要内容。^⑯法治建设方针作为法治建设的理念、指针,必然要回应国家治理现代化这个时代主题,将国家治理现代化的内容、趋向、要求融入立法、执法、司法和守法的过程。通过法治建设方针的贯彻,无疑能推动党和国家各项事务的制度化、规范化、程序化,实现善于运用制度和法律治理国家。可从以下两个角度阐释法治建设方针的发展与国家治理现代化之间的内在关联性。

第一,法治建设方针的发展是国家治理现代化的基石。国家治理体系是一个专门的政治术语。治理体系是一个大概念,涵盖政治、经济、文化、社会、生态“五位一体”,因此,国家治理体系现代化必然任重道远,无法轻而易举地实现。纵观历史上许多国家的发展进程,凡是顺利驶入现代化进程的国家,都深刻认识到法治的重要性,以法治为重要依托,带动国家迈向现代化。法治是推进国家治理现代化最重要的动力源泉,法治建设方针则是推动国家治理现代化的动力支撑,从微观层面为国家迈向治理现代化提供具体方案和举措。我们应当以法治建设方针的发展为契机,促进国家治理现代化。具体而言,一是推进科学立法的现代化。法律规范体系必须与

时俱进,紧跟国际国内法治形势,加强文化领域、生态领域的立法,创新立法模式,优化立法程序,增强立法的科学性、民主性,与全面深化改革相适应。二是促进严格执法的现代化。在我国法治建设进程中,政府推进依然是主要的法治模式,因此,依法行政、严格执法十分必要。推进执法向规范化、有序化、制度化转变,有助于国家治理体系现代化。三是推动公正司法的现代化。审判权与检察权独立是司法公正的前提,因此,要明确划分行政权与司法权的界限,正确处理行政与司法的关系,减少行政权对司法的干预,彰显司法的公正性、透明度,提升司法公信力。四是实现全民守法的现代化。法律只有得到遵守,其权威方能得以彰显。推动全民守法的现代化,强化宪法法律实施、维护法律权威是关键。可通过强化法治教育宣传,深化“自上而下”与“自下而上”相结合的法治改革,让守法的理念深入人心。

第二,国家治理现代化是法治建设方针发展的总目标。法治建设方针是推动国家治理现代化的手段与方式,无论是走中国特色社会主义法治道路,还是完善中国特色社会主义法治体系,抑或坚持中国特色社会主义法治理论,最终目标均指向国家治理现代化。国家治理体系包含政府与社会两个层面,因而要正确处理政府与社会的关系,促使政府推进型法治模式与社会推进型法治模式协同发展,充分发挥政府与社会在法治进程中的作用。全面推进法治国家、法治政府、法治社会一体建设,对实现国家治理现代化意义显著。将法治理念落实到科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的每个环节,归根结底是为了促进国家治理现代化。

2. 坚持以人民为中心

习近平同志多次指出,“全面依法治国最广泛、最深厚的基础是人民”^⑰。因此,我们不仅必须坚持“法治为了人民、依靠人民”,还必须坚持“法治造福人民、保护人民”。

根据“以人民为中心”这一根本性的原则,法治建设方针的发展和实施应当在两个方面取得显著成效。一方面,“体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉”^⑱,实现法治的规范性和人民性的有机统一。对法治建设方针实施情况的总结和检视,应当遵循“把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为一切工作的出发点和落脚点”这一根本性的人民立场。习近平同志强调,“人

民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标”^①。推进法治建设方针发展,也必须以实现人民对美好生活的向往为目的,将人民是否平等拥有法治发展权利、共享法治发展成果,作为衡量法治发展程度的重要指标。我国“十四五”规划和2035年远景目标纲要充分尊重人民主体地位,将“以人民为中心”列为“十四五”时期经济社会发展必须遵循的原则。这意味着在今后的法治发展进程中,必须毫不动摇坚持“以人民为中心”的法治理念。另一方面,有助于更好地实现人民当家作主,从而在法治建设进程中体现“人民是历史的创造者,人民是真正的英雄”^②。质言之,法治建设方针不仅应促进法律及其实施充分体现人民意志,保证法律与人民利益在根本上的一致性,还必须积极以人民为中心创制法律、适用法律,使法律实施主动接受人民监督。“人民性”构成法治建设方针的重要标尺。

人民既是法治建设方针的创造者,又是法治建设成果的享受者。推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,最终目的是让人民在法治建设进程中切实拥有更多幸福感、安全感、获得感。

四、法治建设方针的发展要求

法治建设方针昭示着我国法治建设不同阶段的特征和任务。“新十六字方针”为推进全面依法治国提出了全新标准和更高要求,明确了立法、执法、司法和守法工作的基本目标。基于这些目标,实现立法科学、执法严格、司法公正、守法全面,是认知、理解和贯彻“新十六字方针”的重要内容。

1. 科学立法是法治建设的首要前提

在法治领域,究竟走什么样的路,首先取决于立什么样的法。因此,科学立法成为提高立法质量的基本途径。这意味着,现阶段对立法的要求已不能停留在有法可依的层面,而应更多地关注法律本身是不是良法以及所立之法能否真正发挥作用。进一步讲,科学立法要从彰显立法的价值性、规律性、回应性、体制性四个方面着手。

第一,彰显立法的价值性。科学立法绝不是与价值无涉的,相反,科学立法的价值性十分鲜明,旨在解决立法“好不好”的问题。如果以科学的客观性来否认其主观性、伦理性,必然会得不偿失。在科学立法的要求中,首要的是坚持正确的价值导向。“以人民为中心”构成立法的基本要求和基本规律,

按照科学立法的要求所立之法必须恪守以人为本、立法为民的理念,使每一项立法都能最大限度符合人民的意志和利益。一方面,科学立法应当遵循人民主体原则。立法应当始终将人民置于主体地位,充分尊重人民的意志和选择权。民主参与作为人民主体原则在立法领域的重要实践形式,亦需科学地确立人民参与立法的程序、路径、方式、方法和保障体系,拓宽和畅通人民群众利益表达机制、意见传递渠道,及时向人民群众公布立法过程等信息,保障公民的知情权、参与权、监督权。另一方面,科学立法必须坚持人权保障原则。立法要能够反映人民的意志和利益,把满足人民对美好生活的需要放在首位,增强人民的获得感、幸福感。实现这一目标应当以保障人身人格权、政治权利和经济社会文化权利为根本价值取向,通过构建内容完善、逻辑严谨的科学立法体系,不断完善涵盖公民各项合法权益及诉求的法律规范体系。

第二,彰显立法的规律性。科学立法是法律自身属性的必然要求,旨在解决立法“管不管用”的问题。从某种意义上讲,法律所反映的是人类对自身所处环境的一种理性认识,其虽然是人们主观意识的体现,但归根结底是属于客观世界的,因此,其应在客观上反映自然和人类社会发展规律。把握客观规律,构成了科学立法的核心要义。一方面,这意味着立法者不仅应按照科学的要求总结经验、认识现实,还应鉴往知来,对未来社会的发展作出具有前瞻性的预测,并且能够引导社会秩序朝着正确的方向发展。另一方面,这意味着法律是全体人民意志的反映,立法要符合法定程序,具有程序正当性。即使最终所立之法的内容属于良法,但如果立法程序上存在瑕疵,也不符合科学立法的标准。

第三,彰显立法的回应性。科学立法要求立足于客观实际,回应重大现实问题和群众关切,回应社会发展战略转型以及人民不断增长的利益诉求,能够解决现实问题。全面推进依法治国方略,需要继续完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,填补相关法律空白,加强重点领域立法。例如,随着我国社会主义市场经济的深入发展,新业态不断涌现,迫切需要法律予以规范。又如,近些年我国网络购物用户规模快速增长,但网购领域的立法还相对滞后。因此,必须增强立法的回应性,同时完善监管制度,保障新兴领域、重点领域健康有序发展。

第四,彰显立法的体制性。完善立法体制是增强立法科学性的必由之路。习近平同志指出:“推进科学立法,关键是完善立法体制。”^{②1}为此,要坚持党对立法的领导,同时强化人大及其常委会对立法工作的组织协调和责任担当。要注意各级人大及其常委会与行政机关之间的立法权限划分,严格规制相关立法权,防止立法权在某些范围内成为部门争权夺利的工具。此外,还应健全立法监督制度,保证各项立法活动依法进行。根据立法的基本原则,一切立法权的存在和行使都应有法的依据,即立法权应在法定范围内行使,不能超出《宪法》以及《立法法》的规定。建立健全科学、高效的立法监督制度,是立法法治化的基本内容和要求。

2. 严格执法是法治建设的关键环节

法律,贵在建立,重在实施。政府在与人民的互动共治中严格执行法律,是提高治理能力、建设好法治工程的重要保障。针对目前我国行政领域存在执法不规范、不严格、不透明、不文明的问题,要实现严格执法,必须坚持法治政府建设和依法行政。其中,法治政府是依法行政的主体,依法行政的根本前提在于建设法治政府。习近平同志强调,“各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作,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”^{②2}。这一论断不仅明确了法治政府的内涵,还突出当代中国建设法治政府的问题导向,揭示了严格执法的一般规律与核心要求。依照这一论断,严格执法的具体标准可从以下三个方面加以理解。

第一,职能科学、权责法定。职能科学意味着应当合理配置政府的职权,防止出现部门之间职能交叉、权责失配等现象,保证政府部门依法行政、不断提升行政效率。权责法定包含两方面内容:一是职权法定,指政府的职能、管理范围、部门设置、行政方式等由法律明确规定。以习近平法治思想为指导,对权责法定可从两个方面理解:一方面,行政机关要严格将自己对社会成员的行政命令与管制权力限定在法律规定的范围内;另一方面,对有助于实现人民权益的事项,不受此限。我们党和政府强调发展的根本在于多谋民生之利。对于民生之利,政府不能因为法律没有明文列举,就不去谋取。二是责任法定,指政府机构应当履行的责任由法律规定。严格执法旨在建立法治政府,而法治政府的基本内涵是

责任政府,即政府权力的行使必须对社会和人民负责。政府不仅要履行法律规定的职责,还要对自身的不作为、乱作为等失职行为承担法律责任,因此,严格执法必须要求政府部门严格将自己的所作所为限定在法律规定的范围内,对任何失职行为都通过问责机制追究相关部门和人员的法律责任。要防止两种倾向:一是过于重视责任由政策文件规定,对责任的法律强制规范不够,导致责任的严谨性、权威性和强制性大打折扣;二是法律文本对执法者的责任设定过于抽象笼统、可操作性不足,导致责任无法落实、难以有效追究,最终流于形式。应当强化执法责任的精准性,提升其精细度,彰显法律责任与法定职权的一一对应性、强制性和可执行性。

第二,执法严明、公正公开。行政机关必须依法行使职权,严厉惩处各种违法行为;对于涉及人民切身利益的领域,应重点关注,加大执法力度,维护人民利益和社会秩序。需要说明的是,严格执法所要求的执法严明并不等于暴力执法,也不完全等于硬性执法,而是要求在执法过程中不得粗暴对待当事人,不得侵害执法对象的人格尊严;同时,要多运用说服教育、调解疏导、劝导示范等非强制性手段,寓执法于服务之中、融处罚于教育之中。这样的执法不但严格规范,而且承载平等、尊重、信任的人文主义精神。阳光执法也是推进严格执法的重要内容。只有执法公开,才可最大限度防止权力及其行使变质。只有将执法置于公民监督视线之内,才有可能使公权力充分保护公共利益、预防腐败。

第三,廉洁高效、守法诚信。国家治理体系现代化不仅要求政府在法律规定的范围内行使职权,还要求政府廉洁高效地利用权力。政府的行政行为必然涉及人民群众的利益,因此,廉洁用权、提高行政效率,实际上是严格执法的衍生意涵。需要注意的是,严格执法所指向的法治政府,必然也是诚信政府。应当将严格执法的要求与社会诚信体系的构建有机结合起来,强调政府始终发挥示范和引领作用,成为社会诚信的典范,进而在严格执法层面铲除滋生不诚信现象的温床,实现政府规划、计划与重大决策的法律化、规范化。

3. 公正司法是法治建设的重点工程

司法作为国家正义的化身,乃社会公正的保障;司法公正既是法治道路沿着正确方向延伸的校准仪,又是在法治之路上纠偏止斜、疏导救济的根本方

式。党的十八届四中全会通过的《决定》提出了180多项全面推进依法治国的改革举措,其中四分之一的举措就是为了实现司法公正。^②司法公正是全面推进依法治国的核心议题,公正司法则是贯彻法治建设方针的重点与难点。要提高司法公信力,做好制度建设尤为重要——只有加强制度建设,用法律制度明确司法活动的方式、规则和程序,并使相关制度具有统一性、完整性和规范性,不因人而异、不随人而变,才能确保司法公信力。具体而言,公正司法的要求至少可细化为以下四个方面。

第一,建立确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度。审判权和检察权是法律赋予司法机关的专门权力,任何机构和个人不得擅自或违法干预司法活动,影响公正裁决。换言之,必须有效排除来自司法机关内部和外部的干扰,促使行政机关依法服从司法管辖权和司法裁判权,消除司法人员对依法独立办案的顾虑。

第二,建立以审判为中心的诉讼制度。该制度旨在实现程序正义。审判是案件事实认定、证据采信、法律适用和依法裁判的中心环节,也是维护司法正义、保护当事人合法权益的最后防线。因此,应当建立侦查权、审判权、检察权、执行权各司其职、相互配合的体制机制,强调通过法庭审判的程序公正,保障案件裁判的实体公正,保证庭审在裁判中发挥决定性作用,而不能仅仅根据侦查机关和公诉机关的证据标准来认定证据的证明力。以此为基础,要彻底打消一些人对庭审时间太短、证据分析不深入、容易出差错的疑虑,构建当庭能判则判的体制机制。

第三,建立办案质量终身负责、错案责任倒查问责制。该制度是指,当出现冤假错案等案件质量问题时,无论办案人员在任与否,都要追究其相应的责任。围绕该制度的最大理论争议和疑问在于,该制度是否与时效制度相悖。实际上,时效制度是对一般主体而言的,对于公权力尤其是执掌司法权力者,根据法治以制约公权力为核心的基本精神,完全可以也不应当适用时效制度。实行办案质量终身负责、错案责任倒查问责制,能够明确各类司法人员的法律责任,确保案件处理经得起历史检验,有助于完善司法制约监督机制、预防和遏制司法腐败。

第四,建立健全司法人员履行法定职责保护机制。建立一支稳定的司法队伍,不仅需要培育司法人员个人的理想信念和职业素养,更应该完善相应

的职业保障机制,确保司法系统始终对法律精英有足够的吸引力。司法工作如果是高风险、低待遇的职业,想吸引人才、留住人才就极为困难。加强司法人员的职业保障,已成为现代司法建设的重要内容。

4. 全民守法是法治建设的基础工作

与“十六字方针”相比,“新十六字方针”的重大变化之一是提出了全民守法。“全民”意味着守法主体既包括人民群众,又包括权力部门。不同于立法、执法和司法,守法虽然也以制度为依托,但更多地表现为一种心理机制,由此,法治信仰以及与之相关的法治思维、法治理念和法治习惯成为全民守法的关键,即信不信法、信什么样的法、对中国特色社会主义法治有无坚信的定力与执着的追求,构成关涉法治建设成败的最重要力量。在此意义上,作为全民守法重要内容的法治信仰,是较之法治制度与法治道路构造本身更为根本的要素,属于“元法治”的范畴,构成全民守法的基本支撑点。简言之,推进全面依法治国、实现全民守法,就要在全社会形成牢固的法治信仰,让所有公民认同、信服、尊崇、敬畏、遵守、奉行法律,培养法律意识、法治思维、法治精神、法治价值观,让法律深入人心,让法治成为生活习惯。具体举措包括以下三个方面。

第一,全民守法应当以科学认识法治思维为基础。法治离不开法律,但法治思维不等于法律思维。法治思维源于法律思维又高于法律思维,是规则思维、程序思维、公正思维、控权思维、维权思维、理性思维的统一体。这个体系中又包含三个层次:监督制约公共权力、保障人民权利是法治思维的根本,按照法律规则把控程序规则是法治思维的基础,公平正当地配置权利义务、资源和解决矛盾纠纷是法治思维的内核。因此,应当引导全社会认清法治思维的本质和价值,形成主体的法治认同与法治自觉。

第二,全民守法必须破除非法治观念。实践中必须采取行之有效的对策,消除不信法治信鬼神、信权钱交易和权大于法、信人情关系、信唯上是从、靠群众运动而非规则办事这5种违反法治的思维模式,进而严格划清法治与官治、法治与人治、法治与人情的界限。对公权力的执掌者而言,必须将恪守法治思维纳入政绩考核评价体系,作为招考录用和晋升晋级的法定指标;对一般民众而言,要引导其主动将法治精神融入价值观,通过建构乡规民约、市民公约、团体章程和自治规范,实现法治思维载体的客

观化、物态化和法治思维保障的高效化。

第三,全民守法有赖于养成法治习惯,充分彰显法治的亲合力。一方面,应当建立法治的正向激励机制和反向惩戒机制,引导社会大众逐步形成并不断固化法治思维;另一方面,应当促使用权者树立法治为民的意识,使其认识到法治实践的真谛在于依法治权而非以法治民。只有当法治成为维护人权、弘扬人性、保障民生、体恤民情的根本力量时,才能实现社会大众对法治的信赖与依赖。

五、结语

从“十六字方针”到“新十六字方针”的发展,并不代表一种非此即彼的取舍关系,更多展现的是法治建设的主要问题和任务重心的变化。在一定意义上,这种升级转型展示了改革开放 40 多年来我国法学理论研究和法治实践所取得的巨大成就。在全面建设社会主义现代化国家的开局起步阶段,习近平法治思想对法治建设方针的发展意义显著。习近平法治思想不断发展和创新马克思主义法学理论,提出了一系列贯通过往、聚焦当下、着眼未来的法治观点、命题和理论,为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指明了方向。着眼于未来,如何在习近平法治思想指引下,不断丰富法治建设方针的内涵,进而将之融入我国法治建设和国家治理现代化的进程,是习近平法治思想研究中不可忽视的重要命题。

注释

- ①②参见蒋传光:《从两个“十六字方针”看我国法治建设的跨越发展——纪念改革开放 40 周年》,《东方法学》2018 年第 6 期。③参见刘作翔:《对“新法治十六字方针”的文化解读》,《人民法院报》2014 年 7 月 11 日。④张文显:《建设中国特色社会主义法治体系》,《法学研究》2014 年第 6 期。⑤中共中央宣传部:《习近平新时代中国特色社会主义思想纲要》,学习出版社、人民出版社,2019 年,第 97 页。⑥⑨⑫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》,《求是》2014 年第 21 期。⑦杨俊一:《依法治国的理论与实践创新研究》,上海社会科学院出版社,2015 年,第 117 页。⑧参见潘卫东:《依法治国的新境界——学习习近平总书记依法治国重要思想》,《理论探索》2015 年第 1 期。⑩王旭:《习近平法治思想的历史意义、理论意义和实践意义》,《中国高校社会科学》2021 年第 1 期。⑪张文显:《习近平法治思想的理论体系》,《法制与社会发展》2021 年第 1 期。⑫黄文艺:《习近平法治思想要义解析》,《法学论坛》2021 年第 1 期。⑬习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社,2020 年,第 229 页。⑭⑮习近平:《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》,《求是》2020 年第 1 期。⑯参见张文显:《法治与国家治理现代化》,《中国法学》2014 年第 4 期;卓泽渊:《国家治理现代化的法治解读》,《现代法学》2020 年第 1 期。⑰⑱习近平:《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义法治国家提供有力法治保障》,《人民日报》2020 年 11 月 18 日。⑲习近平:《人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标》,《人民日报》2012 年 11 月 16 日。⑳习近平:《习近平谈治国理政》第 3 卷,外文出版社,2020 年,第 139 页。㉑习近平:《加快建设社会主义法治国家》,《求是》2015 年第 1 期。㉒参见封丽霞:《全面推进法治中国建设的战略部署》,中共中央党校出版社,2014 年,第 47 页。

责任编辑:邓 林

On the Development of Principles for Legal Construction with Chinese Characteristics

Song Sujun Hu Xinyu

Abstract: In China, the principles for legal construction have witnessed a historic advance from "to ensure that there are laws to abide by; that laws are observed and strictly enforced; law enforcement must be strict; and that lawbreakers are prosecuted" to "to make laws through scientific legislation; enforce them strictly; administer justice impartially; and ensure that everyone abides by the law", which has laid a new pattern of rule of law construction in the new era. In comparison, the new principles of law construction put more emphasis on the substantive, contemporary, and systematic nature, which reflect the distinctive features of laws with Chinese characteristics and echo the guiding significance of Xi Jinping's law thoughts. They aim at promoting the modernization of the national governance system and governance capacity and realizing the people centered rule of law. In the long run, the implementation of these principles should address the problems in legislation from four levels, namely, value, science, responsiveness, and system. Relying on the law-based government, it's important to enforce them strictly in the interaction and co-governance between government and society. By clarifying the boundaries between judicial power and non judicial power, it's necessary to build a judicial mechanism that highlights judicial justice and judicial authority. To cultivate the belief of rule of law and eliminate the thinking of illegal rule of law, the key is to control and safeguard rights, the basis is rules and procedures, and the core is justice and rationality.

Key words: the principles of rule of law construction; development characteristics; law of development; development goals; development requests