

## 全面推进依法治国的时代意义

李 林（中国社科院法学所研究员）

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》），第一次以执政党最高政治文件和最权威政治决策的形式，对在历史新起点上带领全国人民全面推进依法治国、加快建设法治中国，做出了具有里程碑意义的战略部署，对全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，加强中国特色社会主义法治体系建设，做出了前所未有的顶层设计和整体规划。《决定》的颁布实施，标志着中国共产党作为现代政党的领导执政理念、治国理政韬略和执政治理方式，跃升到了依法治国和依规治党、依宪执政和依法执政的历史新高度，意味着当代中国的“五位一体”建设和全面深化改革进入一个理性化、法治化和规范化的新阶段，意味着当代中国国家治理体系和治理能力现代化，迈出了制度更加成熟、体系更加完备、执行更加有力的坚实一步，标志着中国特色社会主义法治建设和依法治国，迎来了全面高速发展和系统协调推进的又一个春天。

法治兴则国家兴，法治强则国家强。1840年以降，中国人民为争取国家独立、民族解放和自由平等进行了前仆后继的英勇奋斗，为创建自由民主共和的强盛国家进行了不懈努力。1949年中华人民共和国的成立，为中国发展人民民主、建设新法制、实现依法治国，创造了前所未有的政治、经济、社会和文化条件。1978年中国实行改革开放，提出为了把中国建设成为现代化强国，必须发展社会主义民主，健全社会主义法制，使民主制度化、法律化，必须坚持“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的法制建设基本方针，开创了新时期社会主义民主法制建设的新局面，开始了从“人治”向“法制”的根本转变。1992年中国在创建社会主义市场经济体制的同时，明确了市场经济在一定意义上是法治经济的原则，把建立社会主义市场经济法律体系作为法治建设的重要目标提了出来，为推动法治发展注入了市场经济的内在动力。

此后，十五大把依法治国确立为党领导人民管理国家和社会事务、管理经济和文化事业的基本治国方略，把建设社会主义法治国家明确规定为治国理政的发展目标，实现了从“法制”向“法治”的历史性转变，标志着中国特色社会主义法治建设进入依法治国的新阶段。十六大明确提出发展中国特色社会主义民主政治，必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，为推进依法治国、建设法治国家指明了正确的发展道路和前进方向。十七大全面贯彻落实依法治国基本方略，如期形成了中国特色社会主义法律体系，依法行政和司法改革不断推进，法治国家建设取得显著成绩。十八大和十八届三中全会以来，执政党高举中国特色社会主义民主法治旗帜，在全面深化改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中，更加重视依法治国作为党领导人民治理国家和社会的基本方略的战略地位，更加重视充分发挥法治作为治国理政、全面建成小康社会和实现中国梦的基本方式的重要作用，更加重视运用法治思维和法治方式引领改革、促进发展、维护秩序、遏制腐

败、实现社会公平正义的基本功能，中国的法治进入了全面推进依法治国、加快建设法治中国的历史新起点。

全面推进依法治国是建设中国特色社会主义现代化国家的必然要求。我国宪法规定，要发展社会主义民主，健全社会主义法制，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。建设中国特色社会主义现代化强国，是全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的奋斗目标，也是全面推进依法治国、实现国家治理现代化的题中应有之义。改革开放初期，基于“没有民主，就没有社会主义，就没有社会主义的现代化”的科学认识，基于对“以阶级斗争为纲”和“文化大革命”造成惨痛教训的全面反思，基于解放思想、拨乱反正、改革开放和社会主义现代化建设的现实需要，我们必须发展人民民主，健全国家法制，实现民主的法制化。今天，基于“没有法治，就没有国家治理现代化，就没有全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦”的新思维，基于依法治国“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”的新认识，基于“全面建成小康社会进入决定性阶段，改革进入攻坚期和深水区，国际形势复杂多变，我们党面对的改革稳定任务之重前所未有，矛盾风险挑战之多前所未有”的新判断，基于依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大的新理念，我们必须把全面推进依法治国提到落实党和国家整体发展战略总抓手的新高度来把握，把弘扬法治精神、培育法治文化纳入树立社会主义核心价值观的大范畴中来展开，把维护宪法法律权威、保障宪法法律实施置放于维护国家治理权威、夯实党的执政基础、保障人民基本权利、实现社会公平正义的大格局中来落实，把建设法治体系、发挥法治功能的基本要求贯彻到引领深化改革、促进全面发展、构建有序社会、保证长治久安的具体实践中来实现。

全面推进依法治国是发展人民民主的必然要求。在人民主权原则下，人民始终是依法治国的主体，而不是被惩治、惩罚或整治的客体。依法治国在任何时候都不是也不允许被蜕变成“依法治民”。依法治国的要义是，通过反腐治权、依法治官和监督制约公权力，通过尊重保障人权和基本自由，实现人民民主。因此，发展人民民主，保障人民作为国家和社会主体的政治地位和主权权利，必然是依法治国的出发点和落脚点。发展人民民主对依法治国的新期待，不仅表现在公民享有选举权与被选举权，依法享有管理权、知情权、参政议政权、监督权等政治民主和政治权利方面，更表现在社会民主与社会权利，如自我管理、社会保障、医疗养老、住房就业、教育卫生、公共服务等，经济民主与经济权利，如参与经济决策和管理、获得财产或企业股份、参加工会、男女平等、同工同酬、带薪休假、适当生活水准权、安全生产等方面。广大人民群众不仅需要抽象模糊遥远的民主政治权利、民主政治参与，更需要具体实在、可参与、被尊重、平等公正的民主政治权利；不仅需要玻璃天花板上可望而不可即的民主政治权利，更需要兑现实在实惠实用的人身财产权利、经济社会权利、环境生态食品安全权利等具体权益。对于经历过三十多年改革开放洗礼的广大人民群众而言，全面推进依法治国能够带来哪些权益和实惠，比空谈宪法和法律上的“当家作主”和“主权在民”更重要。依法治国是守法官员的圭臬和腐败官员的天敌，是人民的福音和保护神。从这个意义上讲，全面推进依法治国，归根结底就是要通过国家意志和国家强制力的法治方式，给亿万人民群众带来更多的安全、秩序、尊严、权利和幸福，

使中国人民不会止步于获得政治解放，而要努力奋斗进一步获得经济解放和社会解放，最终获得人的彻底解放。

全面推进依法治国是实现国家治理现代化的必然要求。国家治理，就是人民通过全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，执掌国家政权、行使国家权力、管理国家事务的制度安排和活动过程；是在执政党的领导下，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、各企业事业组织等社会主体，依照宪法、法律和其他规范、制度和程序，共同参与国家的政治生活、经济生活和社会生活，共同管理国家和社会事务、管理经济和文化事业，共同推动政治、经济、社会、文化和生态文明建设全面发展的制度安排和活动过程；是执政党坚持依宪执政和依法执政，总揽全局，协调各方，支持各个国家机关依法独立履行职权，领导并支持各种社会主体对国家和社会实施系统治理、依法治理、综合治理、源头治理的治国理政。依法治国与国家治理是相互作用、相辅相成、殊途同归的关系。依法治国是推进国家治理现代化的重要内容和主要途径。推进国家治理现代化，就是要推进和实现国家治理体系和治理能力的法治化、民主化、科学化和信息化，核心是推进国家治理的法治化。一方面，要推进国家治理制度体系的法治化。法治国家治理制度体系中的绝大多数制度、体制和机制，已通过立法程序规定在国家法律体系中，表现为法律规范和法律制度。因此，发展和完善国家法律体系，构建完备科学的法律制度体系，实质上就是推进国家治理制度体系的法律化、规范化和定型化，形成系统完备、科学规范、运行有效的国家制度体系。另一方面，要推进国家治理能力的法治化。法治国家治理能力主要是依法管理和治理的能力，包括依照宪法和法律、运用国家法律制度管理国家和社会事务、管理经济和文化事业的能力，科学立法、严格执法、公正司法和全民守法的能力，运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力的的能力。推进国家治理能力的法治化，归根结底是要增强治理国家的权力（权利）能力和行为能力，强化宪法和法律的实施力、遵守力，提高国家制度体系的运行力、执行力。应当高度重视和充分发挥依法治国基本方略和法治基本方式，在推进国家治理现代化中的重要作用。全面依法治国不仅是国家治理现代化的主要内容，而且是推进国家治理现代化的重要途径和基本方式，对实现国家治理现代化具有引领、规范、促进和保障等重要作用。

全面推进依法治国是深化市场经济体制改革的必然要求。十八届三中全会指出，经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用，同时更好发挥政府的作用；要以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，全面深化改革。市场经济本质上是法治经济，因为市场主体需要法律确认，市场行为需要法律规范，财产权利需要法律保护，市场秩序需要法律维系，市场运行需要法律宏观调控，市场纠纷需要司法裁断。中外历史发展规律表明，没有任何一个国家可以在法治长期缺乏的情况下，实现市场经济的有效运行和可持续发展。市场经济强调市场机制在资源配置中的决定性作用，通过社会分工、公平竞争和自由等价交换，实现市场资源的有效合理配置。因此，要充分发挥市场功能，必须规范政府行为，将权力关进法律和制度的“笼子”里，防止政府对经济活动的不当干预、过分干预，依法保证市场主体自主决策、分散决策；必须保护财产权利与人身自由，保证市场主体平等地位，实现公平竞

争；必须贯彻诚实信用原则，降低交易成本；必须严格执法、公正司法，有效解决争议，维护市场秩序。要使市场在资源配置中起决定性作用，进一步推动经济发展，必须全面推进依法治国，完善法治体系，形成良好法治环境，实现权利平等、机会平等、规则平等和法律面前人人平等。要通过民主科学立法，实现初始环节资源配置的分配正义；通过严格执法和公正司法，实现法律的执行正义和矫正正义功能。司法作为社会的“稳定器”，可以为市场经济改革提供一种缓和机制。一般而言，立法机关和行政机关是站在多数人立场上行事的，而司法机关则要站在少数人立场上行事。在这层意义上，司法机关可以对立法权、行政权加以制衡和纠正，审判也可以成为弱势群体、少数人乃至公民个人推动社会进步和制度变迁的渠道。如果司法不公，人们就会感到求告无门，会在不信任中产生绝望情绪，产生不稳定因素。

全面推进依法治国是实现公平正义的必然要求。公平正义是当代中国社会的普遍价值追求，但却见仁见智，没有共识性的最大公约数。在这种社会背景下，我们应当通过法律和法治来表达和实现公平正义：一要充分发挥法治的功能，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，是社会利益和社会资源的分配器。应当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，把公众对于公平正义的诉求纳入法治轨道。通过科学立法，把抽象合理的公平正义诉求转化为具体明确的法定权利或权益。通过严格执法和公正司法，保障公众的合法权益。公众通过法治方式，依法维护和实现自己表现为法定权利或权益的公平正义。在充分发扬民主、全面了解公众各种利益诉求的基础上，归纳、开列“应然权利”清单，把公众关于公平正义的利益诉求系统化、明晰化。根据国家和社会资源情况，区分轻重缓急，通过民主立法程序将清单中“应然权利”尽快转化为法定权利，把公众对于公平正义的利益诉求引导到权利和法治轨道上。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、科学配置各类权力与责任，实现实体内容上的分配正义。三要通过民主科学的程序法，制定能够充分反映民意并为大多数人接受的程序规则，从程序法上配置资源、平衡利益、协调矛盾、缓解冲突、规范行为，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，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。法治社会追求权利公正、机会公正、规则公正、过程公正、程序公正，只要全面推进依法治国，切实保证宪法和法律有效实施，做到良法善治和保障人权，就一定能够实现权利、机会、规则、过程和程序的全面公平正义。

全面推进依法治国是加快法治中国建设的必然要求。法治中国，就是把法治普遍原则与走中国特色社会主义法治发展道路相结合，切实维护宪法和法律权威，有效规范和制约权力，充分尊重和保障人权，依法维护社会公平正义，努力建设富强民主文明和谐的现代化法治国家。建设法治中国，是中国人民对自由平等、人权法治、公平正义、安全秩序、尊严幸福等法治价值的崇高追求，是坚持理论自信、道路自信、制度自信，完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理现代化，实现国家工作法治化的实践过程，是人民依照宪法和法律管理国家、治理社会、配置资源、保障人权、驯化权力的良法善治。全面推进依法治国，就要深入贯彻落实十八届三中全会和四中全会精神，在中国共产党领导下，

坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，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，形成完善的党内法规体系，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，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。全面推进依法治国，必须不断深化法制改革，加强中国特色社会主义法治体系建设，推进依宪治国，切实尊重和維護宪法权威；推进民主科学立法，不断完善中国特色社会主义法律体系；推进依法行政，加快建成法治政府；推进公正司法，建设独立公正高效权威的司法制度；推进全民守法，加快建设法治社会；推进依法治军，保证党对军队绝对领导；努力推进地方法治建设，夯实依法治国的实践基础；推进法治国际合作，完善国际法治新秩序；最根本的，是要全面推进依法执政，切实加强和改善党对依法治国事业的领导和保障。

全面推进依法治国是实现反腐治权的必然要求。权力腐败是社会主义法治的死敌，是全面推进依法治国的短板，是建成社会主义法治国家的最大障碍。反腐败是一场关系执政党、共和国和中华民族生死存亡的斗争，这绝不是危言耸听。应当如何解决我国高发、频发和重发的腐败问题，除了应当认真落实中央有关反腐倡廉的战略部署和各项工作安排，还应当更加重视全面推进依法治国，把权力放进法律制度的“笼子”里，完善权力制约和监督机制，充分运用法治思维和法治方式推进反腐治权，切实从体制、机制和法治上遏制并解决权力腐败问题。我国在应对和解决权力腐败问题方面，提出了三个阶段：不敢腐，不能腐，不想腐。与这三个阶段相对应的行动举措，大致可以采取三种路向，即政治思维、法治思维和德治思维。总体而言，三种路向相互交织、相辅相成、相互作用、各有侧重。从政治思维来看，应对腐败问题的基本思路是反腐倡廉，综合治理，怎么管用怎么干。历史上多采取“运动反腐”、“革命反腐”、“斗争反腐”等激进政治方式，当前主要是采用“高压反腐”、“党风反腐”、“强权反腐”等举措，通过政治生态的高压态势、严惩整肃、“苍蝇”“老虎”一起打等行之有效的威慑惩治方法，达致“不敢腐”的目标。从法治思维来看，应对腐败问题的核心理念是依法治国、法律至上、反腐治权、刚性强制，其反对腐败的侧重点和落脚点是法治教育、制度规范、法律制裁，寄希望于法律和制度的严密性、权威性、规范性、强制性和他律性，达致“不能腐”的目标。从德治思维来看，应对腐败问题的中心思想是以德治国、道德教化、廉洁自律、软性约束，其反腐败的侧重点和落脚点是教育、感化、训诫、教化，寄希望于公权力者自身的觉悟、觉醒和自律，达致“不想腐”的目标。

在应对和解决腐败问题上，法治思维并不排斥政治思维和德治思维，法治思维是政治思维、德治思维的法律化、制度化表现形式，法治方式是和平建设时期政治方式、德治方式的综合运用。事实上，法治思维必须高度重视、依赖并结合政治思维和德治思维，充分发挥政治优势与德治功能，这样才能在反腐败斗争中真正做到标本兼治。在政治思维和德治思维下提出的“反腐倡廉”，所突显的目标是“倡廉”；而在法治思维下提出的“反腐治权”，所突显的目标则是“治权”。腐败现象千变万化，腐败行为林林总总，但归根结底是公权力的腐败。权力不受制约必然产生腐败，绝对的权力产生绝对的腐败，所以各法治国

家要依法分权和治权。公权力腐败的表现形式五花八门，公权力腐败的原因不尽相同，但归根结底是权力寻租，是掌握和行使公权力的各类主体的腐败，而这些主体基本上都是政府官员和公职人员，所以各法治国家不仅要依法治权，而且要依法治官、从严治吏。在我国，依法治权、依法治官是全面推进依法治国、依法执政和依法行政的必然要求，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。

全面推进依法治国是中国和平崛起的必然要求。法治不仅是国家文明的标志，也是国家实力的内涵和保障。法治作为治国理政的基本方式，无论是属于大陆法系、英美法系、伊斯兰法系，还是属于社会主义法系、混合法系或者其他法律文化，都是人类政治文明理性发展的重要标志，是人类尊严自由人权的根本保障，是人类和平秩序安全的基本维系。追求法治，崇尚法治，通过法治实现长久的和平、安全、秩序、幸福、尊严、人权、自由、正义等崇高价值，实现对国家和社会的良法善治，是人类长期以来的共同理想和孜孜以求的奋斗目标。秉持法治的普遍价值和基本原则，立足各国的历史文化传统和现实国情条件，坚持民主，保障人权，选择法治，抛弃人治，反对专制，走民主法治的政治文明发展道路，是包括中国人民在内的大多数国家人民大众的基本共识，是包括中华文明在内的大多数人类文明的普遍实践。作为一个正在和平崛起并坚定不移走和平发展道路的世界大国，作为一个改革充满活力、经济蓬勃发展、经济总量位居世界第二位的有重要影响力的发展中大国，作为一个有着五千多年优秀文化传统和源远流长中华法系文化渊源的东方礼仪之邦，中国要以自己的硬实力、软实力和巧实力复兴中华民族，要超然屹立于世界强国之林，法治是实现大国梦、强国梦和中国梦不可或缺的必然选择。随着全球化的深入发展，各国间的相互依存已达到前所未有的广度和深度，彼此利益交织、兴衰相伴、安危与共。在这种背景下，任何一个国家的繁荣富强都离不开世界的整体和平与发展，而世界和平与发展又必须建立在各国普遍实行法治、共同恪守和推动国际法治的基础上。从全球法治系统的视角来看，国内法治和国际法治是相互依存、相互支持、相互促进、相辅相成的。作为一个和平崛起的负责任大国，中国在加强国内法治建设、全面推进依法治国的同时，必须使中国法治和法治文化面向国际和世界，积极参与国际事务，顺应国际法治发展趋势，支持有关国际组织和国家发挥积极作用，促进国际法治文化的沟通交流，推动国际法治实践的创新合作，建立和维护以国际法为基础的国际法治新秩序。

## 坚定不移走中国特色社会主义法治道路

徐显明（中国法理学会会长）

走什么路，举什么旗，定什么制，始终是中国特色社会主义事业改革发展的根本问题。习近平总书记指出：“全面推进依法治国，必须走对路。如果路走错了，南辕北辙了，那再提什么要求和举措也都没有意义了。”综观世界各国的法治经验，凡是法治搞得比较成功的