

习近平全面依法治国思想的 理论逻辑与创新发展的

李 林^{*}

内容提要：习近平同志站在治国理政的战略高度，立足“四个全面”战略布局，着眼“两个百年”战略目标，围绕全面依法治国提出了一系列新理念新思想新战略，为在历史新起点上推进法治中国建设提供了重要的思想指导、理论依据和实践遵循。习近平全面依法治国思想内容丰富，观点鲜明，是马克思主义法律观、法治观中国化的最新理论成果，其理论逻辑与创新发展的可总结概括为治国方略论、人民主体论、宪法权威论、良法善治论、依法治权论、保障人权论、公平正义论、法治系统论、党法关系论等“九论”。

关键词：治国理政 依法治国 宪法权威 良法善治 法治系统 党法关系

习近平全面依法治国思想是中国特色社会主义法学理论的重要组成部分，是中国共产党人治国理政集体智慧的最新思想结晶，是新中国成立以来党领导人民依法治国的最新经验总结，是马克思主义法律观、法治观中国化的最新理论成果。习近平全面依法治国思想的理论逻辑与创新发展的可提炼为治国方略论、人民主体论、宪法权威论、良法善治论、依法治权论、保障人权论、公平正义论、法治系统论、党法关系论等“九论”。其具体包括以下基本内涵：

首先，在历史新起点上，面对新形势新挑战新任务，中国共产党如何领导全国人民治好国、理好政，通过依法治国实现党和国家长治久安，实现“两个百年”奋斗目标，这是习近平全面依法治国思想的基本出发点。从这个理论逻辑基点出发，执政党审时度势、运筹帷幄，由十八届四中全会专门做出全面推进依法治国的决定，把依法治国提到了全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局的新高度，从战略决

^{*} 中国社会科学院法学研究所研究员。

策上,确立了以依法治国为基本方略、以法治为基本方式的治国理政方略。

其次,坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一,是中国特色社会主义民主政治的本质特征,也是党治国理政的内在要求。根据人民主权的法理精神和宪制原则,^[1]党治国理政必须代表最广大人民群众的根本利益和整体意志,恪守一切权力来自人民、属于人民且为了人民的原则,切实坚持并保证人民至上的主体地位。

第三,宪法是党领导人民制定的治国安邦的总章程,是人民自由的“圣经”和治国理政的根本法据。依法治国首先是依宪治国,依法执政关键是依宪执政,因此,全面推进依法治国,必须保证宪法实施,切实维护宪法至上的最高法治权威。

第四,全面推进科学立法、严格执法、公正司法和全民守法,实质是推进国家治理现代化,核心是运用法治思维和法治方式提升国家治理能力和治理水平,目标结果是实现国家与社会的良法善治。

第五,全面推进依法治国,重点是依法治权、依法治官,用法律和制度管住关键少数;使命是尊重保障人权,维护人民利益,实现人民福祉;目的是通过法治构建法律秩序,维护社会公平,实现法律正义。

第六,全面推进依法治国,涉及法治政治经济社会的方方面面,是一场深刻的社会变革,是一项宏大的系统工程,必须处理好党法关系,在党的领导下加快建设中国特色社会主义法治体系,努力建设社会主义法治国家。

一、治国方略论

治国方略是执政党运用公权力和其他政治资源治理国家所遵循的战略性指导原则和整体性策略方针。治国方略的优劣好坏,能否符合国情并解决国家治理的基本问题,往往决定着国家和执政党生存与发展的前途和命运。从某种意义上讲,人类政治文明的历史就是一部治国理政的道路模式、制度体制、方略方式的创造史、选择史和实践史。

中国共产党如何从国情出发选择和实施自己的治国方略,闯出一条中国特色治国理政的新路?新民主主义革命时期,党作为以夺取国家政权为使命的革命党,主要靠政策、命令、决定、决议等来组织和领导革命。革命党的角色地位,决定了这个时期党的中心任务是武装斗争、夺取全国政权,“治国理政”主要是在党领导的革命根据地和解放区的实践探索。党领导人民进行革命夺取全国政权的过程,就是不承认国民党政权的一切宪法法律,废除旧法统的过程,因为“如果要讲法,就不能革命,就是维护三大敌人的统治秩序。……对反动阶级就是要‘无法无天’,在人民内部主要讲政策”。^[2]党“依靠政策,把三座大山推翻了”,^[3]那时候,革命法律只是党领导群众运动和开展武装斗争的辅助方式。

[1] 这里的“人民主权”是指:“在社会主义制度下,人民是国家和社会的主人,国家的一切权力来自人民并且属于人民。国家权力必须服从人民的意志,服务人民的利益;国家权力的行使和运用,必须符合宪法”。见马克思主义理论研究和建设工程重点教材宪法学编写组:《宪法学》,高等教育出版社、人民出版社2011年版,第96页。

[2] 《彭真文选》,人民出版社1991年版,第491页。

[3] 《彭真传》第4卷,中央文献出版社2012年版,第1570页。

1949年党领导人民建立了全国性的政权，开始了全国范围的治国理政。这时的中国共产党，“已经从领导人民为夺取全国政权而奋斗的党，成为领导人民掌握全国政权并长期执政的党”。〔4〕党治国理政开始从依靠政策办事，逐步过渡到不仅依靠政策，还要建立健全法制，依法办事。“建国后中国共产党作为执政党，领导方式与战争年代不同，不仅要靠党的政策，而且要依靠法制。凡是关系国家和人民的大事，党要做出决定，还要形成国家的法律，党的领导与依法办事是一致的。”〔5〕然而，1957年下半年“反右”斗争开始以后，国家政治生活出现不正常情况。治国理政“究竟搞人治还是搞法治？党的主要领导人的看法起了变化，认为‘法律这个东西没有也不行，但我们有我们这一套’，‘看来实际靠人，法律只能作为办事的参考’”。〔6〕在当时，以毛泽东为代表的中央集体实际上选择了人治作为治国理政的基本方式。到“文化大革命”时期，以阶级斗争为纲，“大民主”的群众运动成为治国理政的主要方式，新中国建立的民主法制设施几乎被全面摧毁。正如习近平所总结的：“新中国成立初期，我们党在废除国民党旧法统的同时，积极运用新民主主义革命时期根据地法制建设的成功经验，抓紧建设社会主义法治，初步奠定了社会主义法治基础。后来，党在指导思想上发生‘左’的错误，逐渐对法制不那么重视了，特别是‘文化大革命’十年内乱使法制遭到严重破坏，付出了沉重代价，教训十分惨痛。”十一届三中全会以后，党总结法治建设的深刻教训，提出“为了保障人民民主，必须加强法治。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变”。〔7〕改革开放三十多年来，党高度重视加强和推进法治建设，总体上实现了从人治到法制、再从法制到法治的历史性转变和进步。

在新的历史起点上，中国共产党选择走法治之路，全面推进依法治国、建设法治中国，既有历史给予的惨痛教训，又基于理性思考和实践需要。

坚定不移走法治之路。实践证明，在中国共产党领导的社会主义国家，如果以人治方式治国理政，必然会造成双重损害：既损害党的集体领导、削弱党的政治权威和执政能力，又践踏人民民主、破坏社会主义法治，给党、国家、人民和社会带来深重灾难。“法治兴则国家兴，法治衰则国家乱。什么时候重视法治、法治昌明，什么时候就国泰民安；什么时候忽视法治、法治松弛，什么时候就国乱民怨。”〔8〕这是中国共产党用惨痛教训换来的经验之谈，是当代中国治国理政的至理名言。放眼世界，法治是人类文明的重要成果之一，法治的精髓和要旨对于各国国家治理和社会治理具有普遍意义。“综观世界近现代史，凡是顺利实现现代化的国家，没有一个不是较好解决了法治和人治问题的。相反，一些国家虽然也一度实现快速发展，但并没有顺利迈进现代化的门槛，而是陷入这样或那样的‘陷阱’，出现经济社会发展停滞甚至倒退的局面。后一种情况很大程度上与法治不彰有关。”〔9〕作为与法治相对的概念，人治就是一种依靠领导人或者统治者的意志和能力来管理国家和

〔4〕 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，2003年11月14日。

〔5〕 《江泽民论有中国特色社会主义》（专题摘编），中央文献出版社2002年版，第307页以下。

〔6〕 前引〔3〕，第1572页。

〔7〕 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第146页。

〔8〕 习近平：《在中共十八届四中全会第二次全体会议上的讲话》，2014年10月23日。

〔9〕 同上。

社会、处理社会公共事务的治国方式。^{〔10〕}无论从我国实行人治的教训还是从世界法治文明的经验来看,要实现国家治理现代化和“两个百年”奋斗目标,必须坚持和实行依法治国,坚定不移走中国特色法治之路。

坚持“两个基本”治国理政。面对国内外两个大局的新形势,在中国特色政党体制下,中国共产党如何治国理政、实现长治久安和“两个百年”奋斗目标,这是党领导人民管理国家、治理社会、发展经济、保障民生必须面对和解决的重大课题,也是深入理解习近平全面依法治国思想理论逻辑的一个基本出发点。党的十八大和十八届四中全会均明确提出,依法治国是党领导人民治国理政的基本方略,法治是党治国理政的基本方式。习近平也强调指出:“我们必须坚持把依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略,把法治作为治国理政的基本方式,不断把法治中国建设推向前进。”^{〔11〕}坚持“两个基本”治国理政,是党领导人民在社会主义革命、建设和改革实践探索中得出的重要结论,表明党对依法治国重大意义认识的充分肯定和不断深化;是党“深刻总结我国社会主义法治建设成功经验和深刻教训作出的重大抉择”,表明全面依法治国在党治国理政战略布局中具有至关重要的战略地位和不可或缺的战略作用;是马克思主义国家与法学说同我国全面依法治国实践相结合的最新理论成果,表明中国特色法治建设理论的与时俱进和创新发展。

依法治国事关重大。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。全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦,全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度,全面从严治党、提高党的执政能力和执政水平,都必须与全面推进依法治国相辅相成。尤其是,“党的十八大以来,党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发,提出并形成了全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局。这个战略布局,既有战略目标,也有战略举措,每一个‘全面’都具有重大战略意义”。如果“没有全面依法治国,我们就治不好国、理不好政,我们的战略布局就会落空”。因此,必须把全面依法治国放在“四个全面”的战略布局中来把握,深刻认识全面依法治国同其他三个“全面”的关系,努力做到“四个全面”相辅相成、相互促进、相得益彰。^{〔12〕}

依法治国着眼于解决重大现实问题。全面推进依法治国,是解决党和国家事业发展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的根本要求。党和国家长治久安靠什么?邓小平明确回答说:“还是要靠法制,搞法制靠得住些。”^{〔13〕}我国是一个有十三亿多人口的大国,地域辽阔,民族众多,国情复杂。中国共产党在这样一个大国执政,要保证国家统一、法制统一、政令统一、市场统一,要深化改革、促进发展、保持稳定,全面建成小康社会,都需要用好法治这个治

〔10〕 马克思主义理论研究和建设工程重点教材法理学编写组:《法理学》,人民出版社、高等教育出版社2010年版,第345页。

〔11〕 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》,2014年9月5日。

〔12〕 习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话》,2015年2月2日。

〔13〕 《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第379页。

国理政的基本方式。尤其是，“现在，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，我们面对的改革发展稳定任务之重前所未有、面对的矛盾风险挑战之多前所未有，人民群众对法治的要求也越来越高，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”。〔14〕要推动我国经济社会持续健康发展，不断开拓中国特色社会主义事业更加广阔的发展前景，就必须全面推进社会主义法治国家建设，从法治上为解决这些问题提供制度化方案。为此，必须把依法治国摆在更加突出的位置，把党和国家工作纳入法治化轨道，坚持在法治轨道上统筹社会力量，确保我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序。

依法治国着眼长远发展考虑。党和国家事业未来发展的宏伟目标，是沿着中国特色社会主义道路，通过艰苦奋斗、改革发展，努力实现“两个百年”的奋斗目标，实现国家富强、人民幸福、中华民族伟大复兴的中国梦。习近平指出：从现在的情况看，只要国际国内不发生大的波折，经过努力，全面建成小康社会目标应该可以如期实现。但是，人无远虑，必有近忧。全面建成小康社会之后路该怎么走？如何跳出“历史周期律”、实现长期执政？如何实现党和国家长治久安？这些都是需要我们深入思考的重大问题。为了实现中国梦，我们将全面深化改革开放、全面推进依法治国，不断推进现代化建设，不断提高人民生活水平。全面推进依法治国，就是着眼于中华民族伟大复兴中国梦、实现党和国家长治久安的长远考虑。对全面推进依法治国作出部署，既是立足于解决我国改革发展稳定中的矛盾和问题的现实考量，也是着眼于长远的战略谋划。〔15〕这个战略谋划，就是要用法治思维和法治方式，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。我们提出全面推进依法治国，坚定不移厉行法治，一个重要意图就是为子孙万代计、为长远发展谋。

二、人民主体论

人民民主是中国共产党治国理政的重要前提和基础。“民主是大多数人的统治”，〔16〕是人民的统治，而“工人革命的第一步就是使无产阶级上升为统治阶级，争得民主”，〔17〕掌握国家政权。中国共产党执掌国家政权，治国理政，全面依法治国，必须依靠人民，确保人民当家作主。无论在政治逻辑还是在宪法党章的规定上，人民都是国家的主人和社会的主体，是党全心全意为之服务的主体，是治国理政、全面依法治国的主体，是党和国家一切权力的根本来源和一切事业的根本出发点和落脚点。我国宪法确认人民是国家的主人，规定“中华人民共和国的一切权力属于人民”。中国共产党党章规定：“党除了工人阶级和最广大人民群众的利益，没有自己特殊的利益。党在任何时候都把群众利益放在第一位，同群众同甘共苦，保持最密切的联系，坚持权为民所用、情为民所系、利为民所谋，不允许任何党员脱离群众，凌驾于群众之上。”

“人民性是我国法治的基本属性，……国家的主体是人民，……政权的主体是人民，

〔14〕 前引〔8〕。

〔15〕 同上。

〔16〕 列宁：《立宪民主党和土地问题》，载《列宁全集》第18卷，人民出版社1959年版，第273页。

〔17〕 马克思、恩格斯：《共产党宣言》，载《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第293页。

……依法治国的主体当然也是人民。”〔18〕人民是国家主人的政治定性和宪法定位，决定了人民必然是依法治国的主体而不是客体，必然是党治国理政的力量源泉而不是被规制处置的对象；决定了一切国家权力和国家机构的人民性，国家法治必须以保障人民幸福安康为己任，切实保障和充分实现人权。人民对美好生活的向往，是党治国理政的奋斗目标，也是依法治国要达成的目标，两者殊途同归。十八届四中全会把“坚持人民主体地位”明确规定为全面推进依法治国必须坚持的一项基本原则，集中反映了我国法治的人民性，充分体现了人民在依法治国中的地位和作用；十八届五中全会从“五大发展理念”出发，再次确认了“坚持人民主体地位”的基本原则，强调“人民是推动发展的根本力量，实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益是发展的根本目的。必须坚持以人民为中心的发展思想，把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点，发展人民民主，维护社会公平正义，保障人民平等参与、平等发展权利，充分调动人民积极性、主动性、创造性”。坚持人民的主体地位，必须坚持人民至上原则，保证人民在国家政治生活、经济生活和社会生活中的主体地位，实现全体人民的幸福生活。这是中国共产党的宗旨和社会主义国家性质的集中体现，是社会主义制度和全面依法治国的必然要求。“我国社会主义制度保证了人民当家作主的主体地位，也保证了人民在全面推进依法治国中的主体地位。这是我们的制度优势，也是中国特色社会主义法治区别于资本主义法治的根本所在。”〔19〕

在我国，中国共产党作为各项事业的领导核心，人民作为国家和社会的主体，党应当如何把“核心”与“主体”统一起来，带领人民管理国家、治理社会、管理经济和文化事业，这是如何建设好中国特色社会主义法治国家的关键问题。用宪制和法治思维来看，人民的主体地位和主体权利不仅是抽象的政治概念，更是具体的法定权利和实在利益，全面依法治国必须坚持并保障人民主体地位的充分实现。

坚持人民主体地位，保证人民成为全面依法治国名副其实的主体，必须坚持宪法权威和人民代表大会制度，使宪法真正成为具有最高权威和最高法律效力的根本法，使人民代表大会制度真正成为我国的根本政治制度。就是说，“我们必须坚持国家一切权力属于人民，坚持人民主体地位，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。要扩大人民民主，健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主”。〔20〕在我国宪制体制的顶层设计下，一方面，人民通过行使选举权和被选举权，直接和间接选举产生各级人民代表大会，由各级人大代表代表选民在立法机关表达意志、提出诉求、做出决策和决定、进行监督等，充分享有国家主权权力和治理国家的主体权利；另一方面，人民通过代表民意的立法机关制定法律法规，把人民的普遍意志愿望和各种利益主张，具体充分及时地转化为法律条文，成为表现为国家意志的共同意志，成为表现为法律条文的法律权利和法定利益，进而把抽象的人民概念具体化为公民个体，把抽象的人民利益具体化为公民的法定权利和法定利益，再由行政机关、审判机关和检察机关等保证其得到具体实在的落实。

〔18〕 徐显明：《中国特色社会主义法治道路》，载徐显明、李林主编：《法治中国建设的理论与实践》，中国社会科学出版社2015年版，第6页。

〔19〕 习近平：《加快建设社会主义法治国家》，《求是》2015年第1期。

〔20〕 前引〔11〕。

坚持人民主体地位，必须坚持法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民，以保障人民根本权益为出发点和落脚点。“要切实保证国家的一切权力属于人民，扩大人民民主，保证人民当家作主，从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与。”〔21〕坚持人民主体地位，必须保证人民在党的领导下，依照法律规定，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。要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到依法治国全过程，使法律及其实施充分体现人民意志。

坚持人民主体地位，必须贯彻落实到立法、执法、司法、守法的各个方面。在立法方面，要坚持民主立法，推进人大主导立法，充分发挥人民群众和人大代表在立法中的主体作用，克服立法工作中的部门化倾向和立法的地方保护主义。“各有关方面都要从党和国家工作大局出发看待立法工作，不要囿于自己那些所谓利益，更不要因此对立法工作形成干扰。要想明白，国家和人民整体利益再小也是大，部门、行业等局部利益再大也是小。……如果有方面都在相关立法中掣肘，都抱着自己那些所谓利益不放，或者都相避重就轻、拈易怕难，不仅实践需要的法律不能及时制定和修改，就是弄出来了，也可能不那么科学适用，还可能造成相互推诿扯皮甚至‘依法打架’。这种问题要引起我们高度重视。”〔22〕立法是落实人民主体地位、保障人民民主的首要法治门户。“立法时脑子里要有农民、工人，要有十亿人民，要面向他们，为了他们。”〔23〕立法如果忽略甚至背离了人民的利益诉求，淡忘甚至违背了人民的意志主张，就会从根本上削弱人民的主体地位，动摇全面依法治国正当性、合法性的民意基础。因此，必须高度重视和全面推进民主立法，必须恪守以民为本、立法为民理念，贯彻社会主义核心价值观，抓住提高立法质量这个关键，深入推进科学立法民主立法，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。

在执法方面，要推进依法行政，加快建设法治政府。“政府是执法主体，对执法领域存在的有法不依、执法不严、违法不究甚至以权压法、权钱交易、徇私枉法等突出问题，老百姓深恶痛绝，必须下大力气解决。”〔24〕法律的价值在于执行，否则就可能成为一纸空文。法律的执行是人民主体地位和主权意志的具体实现，而“人民群众依法治国首要的就是约束公权力，一个极为重要的约束对象当然就是体系最庞大、权力最广泛、官员最集中的各级政府。因此，依法行政就成为依法治国的重中之重”。〔25〕在我国，法律法规的80%以上是由国家行政机关执行实施的，而我国公务员中80%以上是国家行政机关的公务员。这“两个80%”的法治国情，决定了依法行政是全面依法治国的关键，也是依法保证人民主体地位的关键。“执法是行政机关履行政府职能、管理经济社会事务的主要方式，各级政府必须依法全面履行职能，坚持法定职责必须为、法无授权不可为，健全依法决策机制，完善执法程序，严格执法责任，做到严格规范公正文明执法。”〔26〕

在司法方面，要坚持司法为民，“依法公正对待人民群众的诉求，努力让人民群众在每

〔21〕 前引〔10〕，《法理学》，第237页。

〔22〕 习近平：《在十八届中央政治局第四次集体学习时的讲话》，2013年2月23日。

〔23〕 彭真：《论新中国的政法工作》，中央文献出版社1992年版，第268页。

〔24〕 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》，2014年10月20日。

〔25〕 最高人民法院中国特色社会主义法治理论研究中心编写：《法治中国——学习习近平总书记关于法治的重要论述》，人民法院出版社2014年版，第47页。

〔26〕 前引〔8〕。

一个司法案件中都能感受到公平正义,决不能让不公正的审判伤害人民群众感情、损害人民群众权益”。^[27]司法本质上是人民意志的裁断,是保障人民主体地位的重要法治防线。“坚持司法为民原则,是社会主义法治的本质要求,是法律适用的社会主义性质的重要特征。”^[28]为此,必须深化司法体制改革,从根本上解决司法体制不完善、司法职权配置和权力运行机制不科学、人权司法保障制度不健全等深层次问题,努力实现公正司法。

在守法方面,要推进全民守法,深化法治宣传教育。毛泽东在1957年曾经指出:“一定要守法,不要破坏革命的法制。法律是上层建筑。我们的法律,是劳动人民自己制定的法律。”^[29]要使人民认识到法律既是保障自身权利的有力武器,也是必须遵守的行为规范,使法律为人民所掌握、所遵守、所运用,使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者,使尊法、信法、守法、用法、护法成为全体人民的共同追求,在全社会形成宪法至上、守法光荣的良好氛围。^[30]执政党明确要求各级领导干部、尤其是“关键少数”,要做尊法学法守法用法护法的表率,做维护法治权威、恪守法治原则、严格依法办事的表率,做运用法治思维和法治方式推动发展、维护稳定、深化改革、保障人权的表率。

三、宪法权威论

根据人民主权原则,政府的权力是来自人民且属于人民。在西方自然法学的契约论看来,天赋人权,契约自由,人民通过与政府签订宪法这个根本契约,把自己的权力(权利)让渡给政府和其他权力主体;如果政府滥用权力达到一定程度,人民就可以通过法定程序收回其让渡出去的部分或全部权力。我们不承认西方自然法学的契约论,但认同党和国家的权力、特别是政府的权力是人民赋予的。2013年7月习近平在四川考察工作时说:“大家都要牢记,权力是人民赋予的,要为人民用好权,让权力在阳光下运行。”宪法是人民自由的“圣经”,^[31]是人民掌握国家政权后,通过民主制宪程序把属于人民的主权权力授予(或者赋予)执政党、人大、政府、法院、检察院等权力主体的根本法律形式,法律法规就是人民授予(或者赋予)的具体法律形式。人民依宪依法授权的目的,是希望和要求这些权力主体能够用人民赋予的权力治国理政,全心全意为人民服务,有效保障人权和基本自由,依法治理权力和官员。这就是人民主权原则的宪制逻辑,是国家权力具有合宪性合法性的法治基础。

坚持人民主权原则和人民主体地位,必然要求体现人民意志、保障人民权利的宪法具有处于一切法律权威之上的最高权威,具有居于一切法定权力之上的最高地位,成为中国特色治国理政的总章程总规矩,成为一切社会活动的总规范总依据。宪法权威就是宪法得到全社会普遍认同、自觉遵守、有效维护的一种理念、文化与力量,表现为宪法至上,所

[27] 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》,2012年12月4日。

[28] 前引[10],《法理学》,第329页。

[29] 毛泽东:《在省市自治区党委书记会议上的讲话》(1957年1月),载《毛泽东文集》第7卷,人民出版社1999年版,第197页。

[30] 前引[22]。

[31] “法典就是人民自由的圣经。”《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1995年版,第176页。

有公权力、政党活动都要受宪法约束。^[32] 新中国成立以来，宪法权威消长的历史经验值得总结。^[33] 宪法是否具有至高无上的权威，关乎国家政权的根基，关乎党依宪执政的基础和能力，关乎国家核心价值观和社会信仰体系，关乎“四个全面”战略布局的根本。我国宪法以国家根本法的形式，确立了中国特色社会主义制度的发展成果，反映了我国各族人民的共同意志和根本利益，成为历史新时期党和国家的中心工作、基本原则、重大方针、重要政策在国家法制上的最高体现。宪法不仅明确规定了人民与国家、中央与地方、人大与“一府两院”等最重要的政治关系，而且明确规定了四项基本原则作为立国之本，规定了依法治国作为治国理政的基本方略，规定了民主集中制作为国家生活的基本原则，规定了国家的根本政治制度和基本政治制度，规定了公民的基本权利与基本义务，等等。“我国宪法以根本法的形式反映了党带领人民进行革命、建设、改革取得的成果，确立了在历史和人民选择中形成的中国共产党的领导地位。对这一点，要理直气壮讲、大张旗鼓讲。要向干部群众讲清楚我国社会主义法治的本质特征，做到正本清源、以正视听。”^[34] 实践证明，宪法权威与国家前途、人民命运息息相关。党领导人民治国理政，必须维护宪法权威，保障宪法实施。宪法有无权威，实质上是人民、国家和执政党有无权威的根本问题；宪法权威能否至上，实质上是人民意志、国家权威和党的事业能否至上的根本问题。“宪法集中反映了党的路线和方针政策，体现了全国各族人民的利益和意志”，^[35] 因此，“维护宪法权威，就是维护党和人民共同意志的权威。捍卫宪法尊严，就是捍卫党和人民共同意志的尊严。保证宪法实施，就是保证人民根本利益的实现。只要我们切实尊重和有效实施宪法，人民当家作主就有保证，党和国家事业就能顺利发展。反之，如果宪法受到漠视、削弱甚至破坏，人民权利和自由就无法保证，党和国家事业就会遭受挫折”。^[36]

宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。“好的宪法，贵在实施。否则，宪法如果得不到充分实施，那么，法典写得再美妙，亦属徒然。”^[37] 依法治国首先要依宪治国，依法执政关键是依宪执政。宪法是国家的根本法。法治权威能不能树立起来，首先要看宪法有没有权威，必须把宣传和树立宪法权威作为全面推进依法治国的重大事项抓紧抓好，切实在宪法实施和监督上下功夫。维护宪法权威，保证宪法实施，一要不断提高宪法意识，牢固树立宪法法律至上的理念，从内心深处信仰宪法，从思想上充分认同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。二要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，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，坚持党在宪法和法律范围内活动，推进依宪执政和依法执政。三要把权力关进宪法的笼子里，切实做到一切国家机关和

[32] 参见韩大元：《维护宪法法律权威》，《北京日报》2014年10月27日。

[33] 1978年2月15日梁漱溟在全国政协五届一次会议上发言说：“宪法在中国，常常是一纸空文，治理国家主要靠人治，而不是法治。新中国成立30年，有了自己的宪法，但宪法是否成了最高的权威，人人都得遵守呢？……中国由人治渐入了法治，现在是个转折点，今后要逐渐依靠宪法和法律的权威，以法治国，这是历史发展的趋势，中国前途的所在，是任何人所阻挡不了的。”见汪东林：《梁漱溟问答录》，湖北人民出版社2004版，第297页以下。

[34] 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》，2014年10月20日。

[35] 前引〔1〕，《宪法学》，第318页。

[36] 前引〔27〕。

[37] 许崇德：《中华人民共和国宪法史》，福建人民出版社2003年版，第884页。

武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。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。四要完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制；加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，禁止地方制发带有立法性质的文件。五要做到“重大改革于法有据，把发展改革决策同立法决策更好结合起来”。处理好改革与法治的关系，切实做到依宪依法改革，是维护宪法法律权威的关键。在我国法律体系已经形成、无法可依问题基本解决的历史条件下，必须严格按照宪法法律的规定进行改革，切实做到在整个改革过程中，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。

四、良法善治论

良法善治是治国理政的重要追求，是全面依法治国的最佳境界。十八届三中全会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；四中全会提出全面推进依法治国的总目标，是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，促进国家治理体系和治理能力现代化。国家治理现代化与全面推进依法治国之间有何关联性？笔者认为，前者主要是政治学的表达方式，后者主要是法学的基本概念，在治国理政的意义上，两者是殊途同归的，因为法律是治国之重器，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。站在中国特色治国理政的战略高度，把国家治理现代化与全面依法治国融合起来理解，把厉行法治与深化治理结合起来把握，两者融合统一的最佳治理形态就是“良法善治”。亚里士多德说：“我们应该注意到邦国虽有良法，要是人民不能全都遵循，仍然不能实现法治。法治应该包含两重意义：已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应该是本身制订得良好的法律。”^{〔38〕}用法政治学话语来表达，“良法”就是党领导人民管理国家、治理社会的一整套系统完备、科学规范、运行有效、成熟定型的制度体系，其中主要是宪法制度和法治体系；“善治”就是运用国家法律和制度体系管理国家、治理社会各方面事务的能力、过程和成效，其中主要是依宪依法治国理政。

全面推进依法治国和国家治理现代化，必须实现良法善治。良法是善治的前提。国家若善治，须先有良法；治国理政若要达成，须先有良法体系。在中国特色法律体系如期形成、我国已基本解决无法可依的法治条件下，“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”，^{〔39〕}而是要求以系统完备、科学规范、运行有效的“良法”治理国家和社会。创制良法就是国家制定和形成一整套系统完备科学有效的制度体系，尤其是完备的法律法规体系。全面依法治国所倡导的法治基本价值，是评价法“良”与否的重要尺度，是创制良法体系的价值追求和实现良法善治的伦理导向。我国“良法”对立法的要求和评判，主要

〔38〕〔古希腊〕亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆1981年版，第199页。

〔39〕前引〔22〕。

包括以下内容：一是立法应当具有良善的符合人性人道的正当价值取向，符合公平、正义、自由、平等、民主、人权、秩序、安全等基本价值标准；二是立法应当是民意的汇集和表达，立法能否充分保障人民参与并表达自己的意见，能否体现人民的整体意志和维护人民的根本利益，是评价立法“良”与“恶”的一个重要标准；三是立法程序应当科学民主有序，有利于实现多数人的意志，有利于良法的生产；四是立法应当适应国情，符合经济社会关系发展的实际，具有针对性、可实施性和可操作性；五是立法应当具有整体协调性和内在统一性，不能自相矛盾。立法机关制定“良法”时，还应当坚持问题导向，提高立法的针对性、及时性、系统性、可操作性，发挥立法引领和推动作用，努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。

善治是良法的有效贯彻实施，是国家治理能力现代化的集中体现。在我国，由于人民是国家的主人、社会的主体，因此善治首先是人民的统治，而绝不是极少数人的独裁专制。善治主要是制度之治、规则之治、宪法法律之治，而绝不是人治。实现政治学意义上的“善治”，应当符合合法性、法治、透明性、责任性、回应、有效、参与、稳定、廉洁、公正等十个要素的要求。实现法学意义上的“善治”，就是要把制定良好的宪法法律付诸实施，把表现为法律规范的各种制度执行运行好，公正合理高效及时地用于治国理政，通过法治卓有成效的运行，满足“良法”的价值追求。“法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。‘天下之事，不难于立法，而难于法之必行。’如果有了法律而不实施、束之高阁，或者实施不力、做表面文章，那制定再多法律也无济于事。全面推进依法治国的重点应该是保证法律严格实施，做到‘法立，有犯而必施；令出，唯行而不返。’”〔40〕

实现中国特色的良法善治，必须超越以三权分立、多党制等为特征的西方民主政治模式，坚持党的领导、人民民主和依法治国的统一，坚持民主与效率、民主与法治的统一，走中国特色社会主义民主政治发展道路；超越“言必称西方”的西方法治中心主义，学习人类法治的精髓和要旨，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和法治国家；超越主导法学话语体系的“西方法学”理论，汲取中华法律文化精华，借鉴世界法治文明成果，走“中西医法学”相结合并以中（中国法治国情）为本的法学发展之路，坚持和发展中国特色社会主义法治理论，构建中国特色社会主义法学理论体系、话语体系和教材体系；超越法治形式主义和法治工具主义，坚持形式法治与实质法治相统一，坚持法治价值与法治实践相结合；超越法治万能主义，坚持依法治国与以德治国相结合，坚持依规治党与依法治国相结合，坚持法律规范与其他社会规范相结合；超越法治虚无主义，坚持“两个基本”治国理政，坚持宪法法律至上，坚持法治思维和法治方式，充分发挥法治在构建和实现国家治理现代化中的重要作用。

五、依法治权论

法治是安邦固本的基石。在中国特色治国理政的意义上，法治有两个核心功能：一是尊重保障人权，实现人民的主体地位和主体权利；一是授权控权，依法治权、依法治官。

〔40〕 前引〔24〕。

由于人民是国家的主人和依法治国的主体，法治是代表人民、为了人民、依靠人民、保护人民的根本方式，因此党领导人民实施的依法治国，绝不是要依法治民，而是要依法治权、依法治官，把权力关进制度的笼子里。“纵观人类政治文明史，权力是一把双刃剑，在法治轨道上行使可以造福人民，在法律之外行使则必然祸害国家和人民。”^{〔41〕} 腐败现象千变万化，腐败行为林林总总，但归根结底是权力的腐败，因为权力不论大小，只要不受制约和监督，都可能被滥用。只要权力不受制约，必然产生腐败，绝对的权力产生绝对的腐败。权力的腐败是对法治的最大破坏，是对人权的最大侵害，是对执政党权威的最大损害，所以，依法治国必然要通过宪法法律和各种制度在依法授权的同时还要对权力进行制约，必然要依宪分权、依法治权。权力腐败的表现形式五花八门，权力腐败的原因不尽相同，但归根结底是权力滥用、权力寻租和权力异化，是掌握和行使公权力的各类主体的行为腐败，而这些主体基本上都是政府官员和各种公职人员，所以，依法治国不仅要依法治权，而且要依法治官、从严治吏。“在一个法治的民主国家里，即便是那些担任公职的人也得受法律和司法的约束。”^{〔42〕} 权力腐败是法治的天敌，权力失控是法治的无能，权力滥用是法治的失职。依法治国必须依法治权，依法治权必须依法治官，从法律和制度的根本上解决权力腐败、权力失控和权力滥用问题。

反腐必须治权，治权必靠法治。依法治国的“治”，主要是指“管理”、“治理”、“规制”以及必要的“奖励”和“惩罚”、“整治”，决不能把“治”直接等同于惩罚和整治。法治就是法律之治，是制度之治、程序之治、规则之治，其核心要义就是要依法设定权力、规范权力、制约权力、监督权力。邓小平曾经一针见血地指出：“制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性，……我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”^{〔43〕} 所以还是要搞法治，搞法治靠得住些。习近平也强调，“要坚持用制度管权管事管人，抓紧形成不想腐、不能腐、不敢腐的有效机制，让人民监督权力，让权力在阳光下运行”。^{〔44〕}

依法治国就是要强调以制度规范权力，以民主监督权力，建立并完善以法律控制权力、以权力和权利制约权力的制度机制，最大限度地减少权力腐败的机会，最大限度地增加权力腐败的成本。“法治需要名目繁多的程序和控制方式，目的是为了明确政府行为的范围和方式。”^{〔45〕} 依法治国就是要通过依法治权、依法治官，破解绝对权力的神话，破解一把手监督难题，用法律和制度防止权力的滥用和腐败。“如果法治的堤坝被冲破了，权力的滥用就会像洪水一样成灾。各级党政组织、各级领导干部手中的权力是党和人民赋予的，是上下左右有界受控的，不是可以为所欲为、随心所欲的。”^{〔46〕} 任何时候都要把厉行法治作为规范制约权力的治本之策，把权力运行的规矩立起来、讲起来、守起来，真正做到谁把法律当儿戏，谁就必然要受到法律的惩罚。法治思维强调，应当通过制度和法律加强对权力

〔41〕 前引〔12〕。

〔42〕 [德] 约瑟夫·夏辛、容敏德编著：《法治》，法律出版社2005年版，第51页。

〔43〕 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第333页。

〔44〕 前引〔11〕。

〔45〕 前引〔42〕，夏辛等编书，第55页。

〔46〕 前引〔12〕。

运行的制约和监督，“最大限度减少权力出轨、权力寻租的机会”，努力形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。而所有权力主体，尤其是各级领导干部必须牢记：“任何人都没有法律之外的绝对权力，任何人行使权力都必须为人民服务、对人民负责并自觉接受人民监督。”〔47〕

六、保障人权论

人权是“人依其自然属性和社会本质所享有和应当享有的权利”。〔48〕人权是人类共同追求，充分享有人权是人类社会的共同奋斗目标，法治则是实现人权的根本保障。古罗马政治法律思想家西塞罗认为：“法律的制定是为了保障公民的福祉、国家的繁昌和人们的安宁而幸福的生活。”〔49〕在我国，人权不仅是一个政治话语和意识形态概念，更是一个宪法法律概念。我国宪法明确规定，国家尊重和保障人权。人权是人民主体地位和根本利益的宪法化、法律化表现形式，是人民幸福、人民利益、人民尊严的具体化、条文化和法治化。执政党和国家的一切事业，全面依法治国的事业，是为了人民、依靠人民、造福人民和保护人民的事业，必须以保障人民根本权益为出发点和落脚点。

把党全心全意为人民服务的政治承诺表达为法治话语，把党治国理政为了实现人民幸福和福祉的目标转化为法治话语，把人民主体地位和主体权利的诉求表述为法治话语，就是充分保障和实现人权。马克思指出：“人们奋斗所争取的一切，都与他们的利益有关。”〔50〕在现代法治社会，人权的宪法法律化程度越高，法治对人权实现保障得越彻底，司法对人权救济和保障得越充分，这个社会就越容易实现稳定和谐、公平正义、诚信有序。所以，尊重、保障和充分实现人权，必然是党领导人民治国理政、全面依法治国的重要内容。习近平在祝贺“2015·北京人权论坛”开幕的致信中强调指出：“中国共产党和中国政府始终尊重和保障人权。长期以来，中国坚持把人权的普遍性原则同中国实际相结合，不断推动经济社会发展，增进人民福祉，促进社会公平正义，加强人权法治保障，努力促进经济、社会、文化权利和公民、政治权利全面协调发展，显著提高了人民生存权、发展权的保障水平，走出了一条适合中国国情的人权发展道路。”尊重保障人权与实现中国梦是密切相关、紧密相连的。中国梦归根到底是人民的梦，“中国人民实现中华民族伟大复兴中国梦的过程，本质上就是实现社会公平正义和不断推动人权事业发展的进程”。〔51〕实现中国梦，最根本的就是要实现国家富强、人民幸福和中华民族伟大复兴。

对于人民中的每一个成员来说，人民幸福最根本的体现，就是每一个人民群众的每一项权利和基本自由都得到切实尊重和有效保障。只有保证公民在法律面前一律平等，尊重和保障人权，保证人民依法享有广泛的权利和自由，宪法法律才能深入人心，走入人民群众，宪法法律实施才能真正成为全体人民的自觉行动。正因为保障和实现人权已经成为中

〔47〕 习近平：《在十八届中央纪委二次全会上的讲话》，2013年1月22日。

〔48〕 王家福、刘海年主编：《中国人权百科全书》，中国大百科全书出版社1998年版，第481页。

〔49〕 [古罗马]西塞罗：《论共和国·论法律》，王焕生译，中国政法大学出版社1997年版，第219页。

〔50〕 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1956年第1版，第82页。

〔51〕 习近平：《实现中国梦是实现公平正义和推动人权发展》，《人民日报》2015年9月25日。

中华人民共和国的立国之本、中国共产党的执政之基、全国人民的主体之魂，因此要依法保障全体公民享有广泛的权利，保障公民的人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保证公民的经济、文化、社会等各方面权利得到落实，努力维护最广大人民根本利益，保障人民群众对美好生活的向往和追求。正因为保障和实现人权与执政党的宗旨和国家职能直接相关，与全面建成小康社会、全面深化改革和全面依法治国的战略部署内在相溶，因此党的十八大把“人权得到切实尊重和保障”明确规定为全面建成小康社会的目标之一，三中全会提出要“完善人权司法保障制度”，四中全会提出要“加强人权司法保障”，五中全会强调要使“人权得到切实保障，产权得到有效保护”，公权得到有效规范。这些关于保障人权的重要理念、政策和改革举措，使人民民主的一般政治原则得以具体化和法治化，使执政党关于“权为民所用、利为民所谋、情为民所系”的政治理念得以法律化和权利化，使人民关于平安幸福、自由平等的抽象概念得以具体操作和贯彻落实，从而具体落实了人民主体地位，夯实了党治国理政的民意基础，强化了党领导执政的权威性，体现了全面依法治国的人民性。

七、公平正义论

公平正义是人民的期盼，是法治的灵魂。应当以维护公平正义、增进人民福祉作为依法治国的根本出发点和落脚点。“公正是法治的生命线。公平正义是我们党追求的一个非常崇高的价值，全心全意为人民服务的宗旨决定了我们必须追求公平正义，保护人民权益、伸张正义。全面依法治国，必须紧紧围绕保障和促进社会公平正义来进行。”^{〔52〕} 公平正义是社会主义的本质要求，是社会主义核心价值观的重要内容，是执政党、国家和人民的共同追求。新中国成立以来，党领导人民治国理政，经过努力先后解决了使中国人民“站起来”和“富起来”的问题，当下迫切需要解决的根本问题是如何“分配好蛋糕”，努力使中国社会更加“公平正义起来”。用马克思主义经典作家的观点来解读，社会主义社会要实现的人的全面彻底解放，包括政治解放、经济解放和社会解放。1949年人民夺取全国政权，翻身做主人“站起来了”，解决了“人的政治解放”问题；1978年人民通过改革开放“富起来了”，解决了“人的经济解放”问题；现在和未来要实现“使社会公平正义起来”，解决了“人的社会解放”问题。只有完成这“三大解放”，才能真正实现人的彻底解放，实现人的自由而全面发展。^{〔53〕} 由此可见，实现公平正义是我国从社会主义初级阶段迈向高级阶段的必然要求，是党治国理政的根本使命，是中国特色法治的基本职责。

公平正义有时也简称为正义，它是人类社会恒久存在的价值哲学问题之一，也是人类社会生活中最有争议和歧见的问题之一。正如奥地利著名规范分析法学家凯尔逊所言：“自古以来，什么是正义这一问题永远存在的。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。”^{〔54〕} 美国法学家博登海默说：“正义有着一张普洛透斯

〔52〕 前引〔12〕。

〔53〕 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1972年版，第370页。

〔54〕 转引自张文显：《二十世纪西方法哲学思潮研究》，法律出版社1996年版，第575页。

似的脸，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。”^[55]公平正义是一个见仁见智的道德概念，在现实生活中往往缺乏统一的内涵共识和可操作实施的具体标准。鉴于价值哲学上的公平正义主要是一种道德判断和伦理追求，具有极大的主观性、随意性和不确定性；鉴于当下中国多元社会中人们对社会公平正义的理解和诉求的多样性、复杂性和易变性；鉴于当代中国市场经济刺激并鼓励人们合法追求经济利益和其他利益的最大化，由此带来价值多元和利益多样的种种冲突；鉴于深化改革和社会转型必然引发各种社会矛盾和社会冲突多发、高发和频发，而矛盾和冲突的各方都高擎“社会公平正义”的旗帜试图占领道德的制高点，以证明和支持自己“维权”行为的正当性；鉴于政府、社会和公民对于社会公平正义的理解，由于他们各自角色和角度的不同，往往相去甚远，甚至大相径庭；鉴于当下中国社会缺乏对“公平正义”的基本共识和评判标准的现状，应更加重视通过法律和法治来实现公平正义。^[56]

在中国古人看来，法律者，“尺寸也，绳墨也，规矩也，衡石也，斗斛也，角量也”，^[57]而“用法律的准绳去衡量、规范、引导社会生活，这就是法治”。^[58]在当代中国，“要实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好，都需要秉持法律这个准绳、用好法治这个方式”。^[59]因此，中国特色的治国理政，应当更加注重通过法治思维和法治方式界定和实现社会公平正义：一要充分发挥法治的评判规范功能，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利益诉求纳入法治轨道，应当“坚持在法治轨道上统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，依靠法治解决各种社会矛盾和问题”。^[60]二要通过民主科学立法，将事关人民群众公平正义的利益需求，尽可能纳入法律调整范围，转化为法律意义上的公平正义，使其具有明确性、规范性、统一性和可操作性。三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；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。四要通过严格执法和公正司法，保障公众的合法权益。公正司法是维护法律正义的最后一道防线。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。五是政法机关要把维护社会稳定作为基本任务，把促进社会公平正义作为核心价值追求，把保障人民安居乐业作为根本目标，坚持严格执法公正司法。“促进社会公平正义是政法工作的核心价值追求。从一定意义上说，公平正义是政法工作的生命线，司法机关是维护社会公平正义的最后一道防线。政法战线要肩扛公正天平、手持正义之剑，以实际行动维护社会公平正义，让人民群众切实感受到公平

[55] [美] E. 博登海默：《法理学：法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社1999年版，第252页。

[56] 参见李林：《通过法治实现公平正义》，《北京联合大学学报》2014年第3期。

[57] 《管子·七法》

[58] 前引〔8〕。

[59] 习近平：《在中共十八届四中全会第一次全体会议上关于政治局工作的报告》，2014年10月20日。

[60] 前引〔8〕。

正义就在身边。”〔61〕政法机关要重点解决好损害群众权益的突出问题，决不允许对群众的报警求助置之不理，决不允许让普通群众打不起官司，决不允许滥用权力侵犯群众合法权益，决不允许执法犯法造成冤假错案。六要营造良好法治环境，“努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境”，“形成人们不愿违法、不能违法、不敢违法的法治环境”。〔62〕公众在发生矛盾纠纷等利益冲突问题时，应通过法治方式理性维权，依法维护和实现自己表现为法定权利或权益的公平正义。

八、法治系统论

改革开放前三十年，我国法治建设的重点是立法，目标是形成中国特色社会主义法律体系。进入新世纪，尤其是党的十八大以来，我国法治建设开始从形成法律体系向建设法治体系转变，法治工作重点从加强立法向注重宪法法律实施转变，法治发展战略从法治各环节领域相对分别运行到全面系统推进依法治国转变。

与以往的认知和做法相比，当下法治建设路径依赖和基本定性的一大特点，是执政党明确提出“全面推进依法治国是一个系统工程，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命”。〔63〕依法治国要“全面”推进，就是要在指导思想上把依法治国作为一个庞大的社会系统工程，统筹考虑法治建设的各个环节、各种要素、各个领域、各个层级和各个方面，使依法治国基本方略能够得到全面有效协调推进；要在方式方法上把系统科学和系统工程的思想、原理、方法和技术运用于依法治国和法治建设的顶层设计，进一步明确依法治国目标，选择最佳法治路线，优化法治体系结构，完善法律体系内容，整合依法治国资源，协调依法治国力量，化解法治发展障碍，提升法制改革效能；要在依法治国的实践进程中，把法治精神、法治价值、法治意识、法治理念、法治文化统和起来，把依宪治国、依法治国、依法执政、依法行政、依法治军、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，科学系统整合法治的各个要素，全面畅通法治的各个环节，综合发挥法治的各种功能，形成法治建设的合理格局，切实使依法治国基本方略得以全面展开、协调推进和具体落实。

在习近平关于全面依法治国的理论架构中，建设和实施中国特色社会主义法治系统工程，包括以下主要理念和要求：

其一，不断完善中国特色社会主义法律体系。2010年我国法律体系如期形成后，立法工作必须坚持以宪法为最高法律规范，继续完善中国特色社会主义法律体系，把国家各项事业和各项工作纳入法治轨道，实现国家和社会生活的制度化、法治化。党的十八届五中全会对进一步完善我国法律体系提出了新要求：加快重点领域立法，坚持立、改、废、释和授权并举，深入推进科学立法、民主立法，加快形成完备的法律规范体系。当前，在一些旧法律法规亟待修改完善，而诸多新法律法规没有出台的“法律过渡期”、“规范空白

〔61〕 习近平：《在中央政法工作会议上的讲话》，2014年1月7日。

〔62〕 前引〔22〕。

〔63〕 前引〔8〕。

期”，全面深化改革又必须坚持“重大改革要于法有据”，立法机关应当进一步解放思想，创新立法方式，加快立法速度，尽快扫清各项改革措施在地方、部门、行业和基层贯彻落实中遇到的法律和政策障碍。

其二，加快建设中国特色社会主义法治体系。“法治体系是国家治理体系的骨干工程。落实全会部署，必须加快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。”〔64〕把党内法规体系纳入中国特色社会主义法治体系，成为治国理政法治体系的重要组成部分，是中国共产党的首创，也是坚持党对法治建设领导的理论与制度创新。“全面推进依法治国涉及很多方面，在实际工作中必须有一个总揽全局、牵引各方的总抓手，这个总抓手就是建设中国特色社会主义法治体系。依法治国各项工作都要围绕这个总抓手来谋划、来推进。”〔65〕建设法治体系，有利于在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，有利于在全面深化改革总体框架内全面推进依法治国各项工作，有利于在法治轨道上不断深化改革。

其三，准确把握全面推进依法治国工作布局，坚持“三个共同推进”，坚持“三个一体建设”，不断开创依法治国新局面。习近平在关于十八届四中全会决定的说明中指出：“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。全面贯彻落实这些部署和要求，关系加快建设社会主义法治国家，关系落实全面深化改革顶层设计，关系中国特色社会主义事业长远发展。”由此可见，“三个共同推进”和“三个一体建设”，是全面依法治国不断深化、日益拓展的必然要求，又是“全面推进依法治国是一个系统工程”思想的重要体现和贯彻落实。坚持“三个共同推进”和“三个一体建设”，要求高度重视加强依法治国和法制改革的顶层设计、系统设计、战略设计和统筹安排，而不能头痛医头、脚痛医脚；要求依法治国和法制改革必须集中统一领导进行，而不能各自为政、各行其是；要求依法治国必须处理好过程与目标的对应关系。

其四，准确把握全面推进依法治国的工作格局和工作重点，着力推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。其中，科学立法是全面推进依法治国的前提条件，严格执法是全面推进依法治国的关键环节，公正司法是全面推进依法治国的重要任务，全民守法是全面推进依法治国的基础工程，四者前后衔接、环环相扣、相互依存、彼此支撑，共同推进依法治国基本方略的全面落实。

其五，坚持依宪执政和依法执政，切实做到党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法。应当在宪法框架下，统筹党领导立法与人大民主科学立法，统筹党保证执法与政府严格执法，统筹党支持司法与法院检察院独立公正司法，统筹党带头守法与人民群众自觉守法，充分发挥执政党在法治建设中的领导和带头作用。

其六，实施全面推进依法治国的法治系统工程，还应当高度重视并着力处理好法治与德治。法治与改革、法治中国建设与平安中国建设、依法治国与依规治党、国内法治与国际法治、制定法律与实施法律、维稳与维权等重要关系，统筹自由平等、民主人权、公平正义、安全秩序、尊严幸福等基本价值，统筹中央与地方、地方与地方、政府与社会、国

〔64〕 前引〔19〕，习近平文。

〔65〕 前引〔8〕。

家与个人、稳定与发展、公平与效率、民主与集中等重要关系，积极稳妥、循序渐进、全面协调地推进依法治国。

九、党法关系论

全面依法治国，必须正确认识和深刻把握党与法的关系。“党和法治的关系是法治建设的核心问题”，“处理得好，则法治兴、党兴、国家兴；处理不好，则法治衰、党衰、国家衰”。〔66〕在党法关系上，习近平提出了如下一些重要理念和新观点：

第一，坚持三者有机统一最根本的是坚持党的领导。这是当代中国法治建设的最大特色和根本要求。邓小平十分深刻地指出：“在中国这样的一个大国，要把几亿人口的思想力量和力量统一起来建设社会主义，没有一个由具有高度觉悟、纪律性和自我牺牲精神的党员组成的能够真正代表和团结人民群众的党，没有这样一个党的统一领导，是不可能设想的，那就只会四分五裂，一事无成。”〔67〕坚持党的领导，就是要支持人民当家作主，实施好依法治国基本方略。党的领导与社会主义法治是一致的，只有坚持党的领导，人民当家作主才能充分实现，国家和社会生活制度化、法治化才能有序推进。任何情况下都不能把坚持党的领导同人民当家作主、依法治国对立起来，更不能用人民当家作主、依法治国来动摇和否定党的领导。那样做在思想上是错误的，在政治上是十分危险的。〔68〕

第二，坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、幸福所系，是全面推进依法治国的题中应有之义。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。坚持中国特色社会主义法治道路，最根本的是坚持中国共产党的领导。“党的领导是中国特色社会主义法治之魂，是我们的法治同西方资本主义国家的法治最大的区别。离开了中国共产党的领导，中国特色社会主义法治体系、社会主义法治国家就建不起来。我们全面推进依法治国，绝不是要虚化、弱化甚至动摇、否定党的领导，而是为了进一步巩固党的执政地位、改善党的执政方式、提高党的执政能力，保证党和国家长治久安。”〔69〕

第三，党和法的关系是政治和法治关系的集中反映。法治当中有政治，没有脱离政治的法治。列宁曾说：“法律是一种政治措施，是一种政策。”〔70〕习近平指出，每一种法治形态背后都有一套政治理论，每一种法治模式当中都有一种政治逻辑，每一条法治道路底下都有一种政治立场。〔71〕具体到审判工作，就如谢觉哉所说：“‘审’是把案件的事实审查清楚，‘判’是在搞清事实的基础上，做出裁判。‘审’是客观事实，是什么就是什么，不是凭审判员的脑子想怎样就怎样。‘判’是根据党的方针、政策，在一定的法律范围内考虑量刑幅度。客观事实是判的对象，搞清事实是第一步工作；在搞清事实的基础上，依靠党的

〔66〕《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第33页。

〔67〕《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第341页以下。

〔68〕前引〔61〕。

〔69〕前引〔12〕。

〔70〕列宁：《论面目全非的马克思主义和“帝国主义经济主义”》，载《列宁全集》第28卷，人民出版社1990版，第140页。

〔71〕前引〔12〕。

政策和法律来判是第二步。”〔72〕

第四，党的领导和社会主义法治是一致的，是高度统一的，而“党大还是法大”是一个政治陷阱，是一个伪命题。“因为不论我们怎么回答‘党大还是法大’的问题，都会陷入两难困境。我们回答说‘党大’，人家就会攻击说你们主张‘把党凌驾于法之上、以党代法、以党治国’；我们如果回答说‘法大’，人家又会说既然如此，那还要党的领导干什么？”上世纪80年代彭真在谈到党法关系时就说过：“在法律面前不承认任何人有任何特权。服从法律，就是服从党中央的领导和国家最高权力机关的决定，也就是服从全国人民”，〔73〕“党的领导与依法办事是一致的、统一的。党领导人民制定宪法和法律，党也领导人民遵守、执行宪法和法律。党章明确规定，党的组织和党员要在宪法和法律的范围内活动。这句话是经过痛苦的十年内乱，才写出来的”。〔74〕从理论逻辑上说，“党大还是法大”的确是一个伪命题，但从人民群众观察和感受到的还存在种种弊端和不足的法治状况角度看，从人民群众热切期待实现良法善治的角度看，“党大还是法大”以及“党与法”关系的问题，又不仅仅是一个理论认识问题，更是一个实践问题。换言之，如果我们不能在法治建设实践中切实解决一些地方和部门、某些领导干部中依然存在的权大于法、以权压法、以言废法、有法不依、执法不严、违法不究、司法不公、贪赃枉法等问题，不能有效解决关乎人民群众切身利益的执法司法问题，那么，这些地方、部门和个人违反法治的言行就会被归责于国家政治体制、党的领导和社会主义法治，“党大还是法大”的问题就很难从现实生活中淡出。因此，在从理论上回答了“党大还是法大”问题的前提下，还要在制度和实践中下大力解决好依法治权、依法治官、切实把权力关进法律和制度笼子里等重大法治问题。

第五，坚持党与法的统一性，绝不是要实行“党法不分”、“以党代法”、“以党代政”。邓小平早在1941年就指出，必须“保证党对政权的领导”，但是，“党的领导责任是放在政治原则上，而不是包办，不是遇事干涉，不是党权高于一切”。有些同志“误解了党的领导，把党的领导解释为‘党权高于一切’，遇事干涉政府工作，随便改变上级政府法令；不经过行政手续，随便调动在政权中工作的干部；有些地方没有党的通知，政府法令行不通，……甚有把‘党权高于一切’发展成为‘党员高于一切’者，党员可以为非作歹，党员犯法可以宽恕”，“结果群众认为政府是不中用的，一切要决定于共产党。……政府一切错误都是共产党的错误，政府没有威信，党也脱离了群众。这实在是最大的蠢笨”。〔75〕“以党代法”、“以党代政”，实质上是形而上学地对待党的领导，实际上既不利于强化国家法治和人民民主，也不利于强化党的领导，是对坚持党法统一性原则的完全背离。

第六，党的政策和国家法律在本质上是一致的，应当坚持党的事业、人民利益、宪法法律至上。〔76〕在我国，党的政策是国家法律的先导和指引，是立法的依据和执法司法的重要指导。党的政策成为国家法律后，实施法律就是贯彻党的意志，依法办事就是执行党的

〔72〕 谢觉哉：《论审判》，载《谢觉哉论民主与法制》，法律出版社1996年版，第156页，第159页，第223页。

〔73〕 前引〔23〕，彭真书，第176页以下。

〔74〕 彭真：《论新时期的社会主义民主与法制建设》，中央文献出版社1989年版，第220页，第221页。

〔75〕 邓小平：《党与抗日民主政权》，载《邓小平文选》第1卷，人民出版社1994年版，第10页以下。

〔76〕 “中国共产党的政策和国家法律都是人民根本意志的反映，在本质上是一致的。党既领导人民制定宪法法律，也领导人民执行宪法法律。”前引〔61〕。

政策。

第七，加强和改进党对法治工作的领导，把党的领导贯彻到全面推进依法治国全过程，把坚持党的领导落实在党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法上。党既要坚持依法治国、依法执政，自觉在宪法法律范围内活动，又要发挥好党组织和党员干部在依法治国中的政治核心作用和先锋模范作用。

总之，“依法治国是我们党提出来的，把依法治国上升为党领导人民治理国家的基本方略也是我们党提出来的，而且党一直带领人民在实践中推进依法治国。全面推进依法治国，要有利于加强和改善党的领导，有利于巩固党的执政地位、完成党的执政使命，决不是要削弱党的领导”。^{〔77〕}在理论上和实践上处理好党与法的辩证关系，并且在加强党的领导与全面依法治国的历史进程中予以充分实现，是党长期执政与国家长治久安的根本保证。

Abstract: President Xi Jinping, standing on the strategic height of state governance, basing himself on the strategic arrangement of “Four-Comprehensiveness”, and having his mind set on the two hundred-year strategic objectives, has put forward a series of new concepts, new ideas and new strategies of ruling the country by law in a comprehensive way, thereby providing important ideological guidance, theoretical basis and practice rules for promoting the construction of the rule of law in China at a new historical starting point. Xi Jinping’s thought on ruling the country by law in a comprehensive way is rich in content and trenchant in view, and represents the latest achievements in the sinicization of the Marxist theory on the law and the rule of law. Its theoretical logic and innovative development can be summarized as the following “nine doctrines”: the doctrine of the strategy of state governance, the doctrine of people as the subjects of the state, the doctrine of the authority of the constitution, the doctrine of good law and good governance, the doctrine of control of power by law, the doctrine of safeguarding human rights, the doctrine of fairness and justice, the doctrine of the system of the rule of law, and the doctrine of the relationship between the Party and the law.

Key Words: state governance, ruling the country by law, the authority of the constitution, good law and good governance, the system of the rule of law, the relationship between the Party and the law

〔77〕 前引〔19〕，习近平文。