

中国特色社会主义法治理论体系的范式形成^{〔*〕}

○ 余 俊

(安徽师范大学 法学院, 安徽 芜湖 241002)

〔摘 要〕党的十八大以来,为适应改革开放新形势和解决各种现实问题,中共中央总结党领导人民实施法治建设的历史经验,提出了关于依法治国的一系列新概念和新观点。尤其是中共十八届四中全会首次以全会的形式专题研究部署全面推进依法治国,深刻回答了中国特色社会主义法治道路建设过程中法治理论的系列重大问题,揭示了中国特色社会主义法治理论的基本特征、核心内容、发展方向等理论难题,明确了党的领导、人民群众当家作主和依法治国的关系,对中国特色社会主义法治道路建设中法治理论体系的作用进行了高标定位,这标志着具有鲜明的理论品格、时代特征和重大现实意义的中国特色社会主义法治理论体系范式的形成。

〔关键词〕法治;法治理论体系;范式形成

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2017.10.015

马克思说:“理论在一个国家的实践程度,决定于理论满足于这个国家的需要的程度。”^{〔1〕}新中国成立以来,法学理论的形成经过了探索、挫折、重建、创新的复杂过程。1959年5月16日,董必武在全国公安、检察、司法先进工作者大会上初步阐述了法制理论的价值,他说:“一切知识来源于实践,所谓理论就是实践的总结,把经验条理化、系统化,加以提高,就成了理论,理论形成之后,又对实践起着指导作用。我们党的一切路线、方针、政策,包括我们政法工作的路线、方针、政策,都是从革命和建设实践中产生的。”^{〔2〕}现在,中共十八届四中全会将“贯

作者简介:余俊,法学博士、博士后,安徽师范大学法学院教授。

〔*〕本文系中国法学会部级专项课题“董必武法学方法论对中国特色社会主义法治理论的贡献和影响”(编号:CLS(2016)ZX03)的阶段性研究成果。

彻中国特色社会主义法治理论”“坚持社会主义制度”和“党的领导”作为“中国特色社会主义法治道路”的重要标志,进一步将构建中国特色社会主义法治理论体系放在了前所未有的高度。

一、中国特色社会主义法治理论概念的明确提出

范式是某一科学共同体在长期的探索、教育和训练中形成的共同信念,是某一门科学诞生的标志。^[3]中共十八届四中全会明确提出“中国特色社会主义法治理论”的概念,这是对党领导人民实行法治建设的成功经验的总结。回顾董必武、彭真等老一辈政法实践工作者对新中国法制理论的探索历程,有利于我们理解中国特色社会主义法治理论的形成过程与思想精髓。

革命胜利后如何实现人民的当家作主,从建国初到党的八大时期,以董必武同志为代表的政法工作者在以毛泽东为核心的党中央领导下,对新中国民主建政时期的民主法制理论进行了探索,但还没有形成系统化的法治理论体系。作为新中国法制建设的先行者,董必武等从华北人民政府组建时期就开始探索新中国的法治理论问题。1948年9月20日,董必武当选为华北人民政府主席。他在《努力做好政府工作》中说:“新参加工作的同志,要特别注意学习政策,否则就不易和我们靠得拢。”^[4]新中国成立之初,华北人民政府的民主建政经验得到了以毛泽东为核心的领导集体的肯定,并通过起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》(以下称《共同纲领》)以法律形式确定下来。《共同纲领》规定,我们的“国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府”,但“在普选的地方人民代表大会召开以前,由地方各界人民代表会议逐步地代行人民代表大会的职权。”“中央人民政府与地方人民政府间职权的划分,应按照各项事务的性质,由中央人民政府委员会以法令加以规定,使之既利于国家统一,又利于因地制宜。”^[5]1950年淮河出现了大水洪灾,为了治理淮河,1950年10月14日,政务院发布《关于治理淮河的決定》,确定了上中下游按不同情况实施蓄泄兼筹的方针,这是中华人民共和国成立后中央政府就大江大河治理做出的第一个决定,构成了新中国民主法制建设最早的思想雏形和实践雏形。虽然《关于治理淮河的決定》是政务院的政策文件,但在当时具有现在法律意义上的效力。新中国成立初期,废除了南京国民政府所颁布的“六法全书”,中国共产党、国家机关的“纲领、条例、命令、决议、新民主主义政策”都具有法律效力。^[6]董必武曾说:“究竟什么叫法制?现在世界上对于法制的定义,还没有统一的确切的解释。我们望文生义,国家的法律和制度,就是法制。”^[7]由此可见,董必武对法制概念的界定是广泛的,包括党纪国法和政令。这与我国的国情有很大关系,在1954年宪法制定以前,党的政策、政务院的政令都曾发挥过法律的作用。1954年宪法颁布后,第一届全国人民代表大会第一次会议制定了新中国第一部宪法,规定“全国人民代表大会是行使国家立法权的唯一机关”,将人大法律、人大常委会法令与国务院、地方政府的行政决议和命令明确区别开来。

1956年9月19日,在中国共产党第八次全国代表大会上的发言中,董必武提出并系统阐述了“依法办事、有法可依、有法必依”的重要思想,此为建国后民主法制建设上的丰碑性事件,对中国特色社会主义法治理论的形成影响很大。但是,由于时代局限,董必武提及的“法制”还仅仅是指国家的法律和制度,而不是系统化的“法治体系”。

1956年中共八大后,由于其间出现的反右扩大化、大跃进等运动,社会主义法治理论建设受到一定程度的干扰,但仍然取得了一些成绩。随着1966年“文化大革命”开始,中国社会进入十年浩劫时期。但正因为这个惨痛教训,中国从20世纪70年代末开始注重“法治问题”及其理论建设。

1978年中共十一届三中全会,邓小平同志提出了“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”,这是对党的八大中董必武“有法可依”思想的发展。1979年中央64号文《中共中央关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》强调,刑法等七部法律通过后,“它们能否严格执行,是衡量我国是否实行社会主义法治的重要标志”。这是建国后,在党和国家的重要文件中第一次使用“法治”这一概念。^[8]1980年9月10日,五届全国人大三次会议通过了关于修改宪法和成立宪法修改委员会的决议。邓小平同志要彭真同志主持修改宪法的工作。彭真同志指出:“发展社会主义民主,健全社会主义法制,这是党的十一届三中全会提出来的,反映了历史发展的客观要求。”“管理国家,靠人治还是靠法制?一定要靠法制。”“宪法是这么规定的,党章也是这么规定的。这是总结建国以来几十年正反两方面的经验教训得出的结论。”而“健全社会主义法制,一要有法可依,二要依法办事,缺一不可”。^[9]邓小平、彭真关于法制建设的重要理论,推动了新中国从“法制”到“法治”的转变,是当今中国强调“依法治国,建设社会主义法治国家”的重要理论渊源之一。1997年9月中共十五大提出了党领导人民治理国家的基本方略,其后1999年九届人大二次会议通过的宪法修正案规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。”依法治国、法治国家作为法学术语入宪,为中国特色社会主义法治理论形成奠定了宪法基础。2014年10月中共十八届四中全会,不仅明确提出“中国特色社会主义法治理论”的概念,并指出全面推进依法治国应该遵循中国特色社会主义道路、理论体系、制度,此次全会是中国特色社会主义法治理论体系正式形成的标志。

二、中国特色社会主义法治理论体系的核心内容

体系,是一定范围内或同类的事物按照一定的秩序和内部联系组合而成的整体。中国特色社会主义法治理论体系是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分,是中国共产党领导人民群众进行社会主义建设实践中形成的经验总结。中国共产党十八大报告中提出“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的16字方针后,中共十八届四中全会进一步指出,全面推进依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系。全会还提出了中国特色社会主义法治建设的许多

创新观点,形成了中国特色社会主义法治理论体系的基本框架,其核心内容涵盖了立法、执法、司法、守法、加强党内法规建设等领域。

(一)立法理论的发展与创新

新中国成立以来,尤其是改革开放以来,我国形成了以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。1954年新中国第一部宪法的颁布,为社会主义民主法制建设奠定了基础。所以,全国人大常委会很快就把刑法、民法等的立法工作提上了日程。^[10]然而1957年反右派、1958年大跃进,导致几个重要法律的起草工作一度停顿下来。1962年党中央在北京召开扩大的中央工作会议,总结经验教训,纠正“左”的倾向,毛主席又提出不仅刑法要搞,民法也要搞。这时刑法、民法的起草工作又恢复,刑法草案修改到33稿,并报中央政治局常委审查。可随着“文革”的爆发,立法工作又停滞下来。在全国人大常委会机关工作的同志形容这一段立法工作情况时说,起草法律是几起几落。^[11]1978年12月,在中共十一届三中全会召开前的中共中央工作会议上,邓小平同志明确提出:“为了保障人民民主,必须加强法制。……做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。”^[12]随后,全国人大加紧了立法工作,形成了宪法、行政法、经济法、民商法、刑法、诉讼法、社会法七大法律部门。2011年3月10日,吴邦国委员长在十一届全国人民代表大会四次会议上宣布“中国特色社会主义法律体系已经形成”,但这里所说的“法律体系”还不是“法治体系”。“法治体系”的核心要义是有良法才会有善治,党的十八届四中全会进一步从完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系出发,抓住提高立法质量这个关键,推动了静态法律规范体系到动态法治体系的转变。动态的法治体系是要坚持立法优先原则,科学立法、民主立法。全会还强调了加强完善重点领域立法的重要意义,强化了立法的引领和推动作用,这是对中国特色社会主义立法理论的重要发展。

(二)执法理论的发展与创新

法律的生命在于实施,1978年邓小平同志提出“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”之后,行政管理开始走向法治之路,1989年我国颁布了《行政诉讼法》,1993年国务院在全国人大作报告中提到“依法行政”,1997年又提到“依法治国”。期间,相继出台了《行政复议法》《国家赔偿法》《行政处罚法》等行政程序法,行政管理基本做到了“有法可依”,可是“执法必严”还没有根本解决。执法必严不仅是对行政相对人而言,作为行政主体更应该遵循法治原则、严格执法。2005年我国出台了《公务员法》,从行政主体能力提高上加强了法治政府建设,2007年国务院还颁布实施了《政府信息公开条例》,进一步将行政决策程序纳入法治轨道,体现了严格执法加强法治政府建设的趋势。2011年中国特色社会主义法律体系形成后,严格执法更加重要。党的十八届四中全会明确提出“深入推进依法行政、加快建设法治政府”,提出了建立行政机关内部重大决策合法性审查机制;建立综合执法机制;推进各级政府事权规范化、法律化,完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度等措施,这为新时期依法行政和法治政

府建设理论研讨指明了方向。

（三）司法理论的发展与创新

关于党委与司法工作的关系，也是一个中国特色社会主义法治建设中重要的理论和实践问题。1949年2月，中央发布了《关于废除国民党六法全书与确定解放区的司法原则的指示》，这标志着新中国人民司法原则的正式确立。1950年7月26日至8月11日，经中央人民政府批准，最高人民检察署和最高人民法院、司法部、法制委员会在北京联合召开第一届全国司法会议（也是第一届全国检察工作会议）。会议的中心任务是根据《共同纲领》第十七条“制定保护人民的法律、法令，建立人民司法制度”的基本原则，求得在人民司法工作中的统一观点，推动人民司法工作走向正轨。在政务院成立政治法律委员会之后，董必武、彭真、罗瑞卿在1951年12月29日给周恩来并报毛泽东、中央作了关于中央政法部门五个机关实行合署办公和动员三反的初步情况的报告。报告分析了五机关合署办公的情况、好处和困难，阐述了党的领导和人民司法的关系处理建议，为人民司法机构的设置提供了政策和理论支撑。^{〔13〕}但是，当时关于党的领导和人民司法的关系处理政策界定还很模糊。20世纪80年代，中国就开始了以强化庭审功能、加强司法队伍建设等为重点内容的审判方式改革和司法职业化改革。2004年又开始了统一规划部署和组织实施的大规模司法改革，但如何处理党委与法院、检察院、公安机关等司法部门之间的关系，一直是司法改革的难题。现行宪法规定人民法院依照法律独立行使审判权，但独立审判与西方国家的司法独立、三权分立有什么本质不同，还需要中国特色社会主义法治理论来阐释。党的十八届四中全会明确提出了“支持司法”的司法理论，这是新时期处理党委和司法工作的纲领文件。党的十八届四中全会提出各级党政机关和领导干部要支持法院、检察院依法独立公正行使职权，建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度，这就使党规与宪法、法律衔接起来，丰富了中国特色社会主义司法理论的内涵。

（四）守法理论的发展与创新

建国之初，要想把所有的法律都制定出来，这是不可能也是不现实的，在无法可依的情况下，守法问题当然没有提上议事日程。当时的三反五反思想改造、司法改革运动，是通过大规模的群众运动来解决的。作为新中国法制理论的开拓者之一的董必武同志，在肯定群众运动成绩的同时，也较早认识到群众运动的副作用。他说：“大规模的革命运动是群众运动，没有这些群众运动是不行的，比如土地改革，仅仅依靠中央人民政府发布一个法律而不动员人民群众是不行的，必须发动群众，让群众来参加，问题才能解决得比较彻底。”^{〔14〕}但是，群众运动又有副作用。“群众运动是不完全依靠法律的，甚至对他们自己创造的表现意志的法律有时也不大尊重。”群众运动会“助长人们轻视一切法制的心理”。^{〔15〕}为此，董必武在党的八大上提出了“有法可依、有法必依”的主张。“文革”之后，中国共产党深刻认识到民主与法制密切相关的重要性。从邓小平同志提出的“有法可

依、有法必依、执法必严、违法必究”的法制原则，到中国共产党十八大报告中提出“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的新 16 字方针，守法理论越来越丰富。党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，这可以说是中国特色社会主义法治理论的本质特征，其中蕴含着对全民守法理论的深刻阐释。党的十六大报告指出，发展社会主义民主政治，最根本的是要把党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。十八大以来，习近平同志进一步丰富和发展了“三统一”理论。^[16]提出在党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一中，人民当家作主是社会主义制度的本质要求。按照我国宪法规定，一切权力属于人民，人民主要是通过人民代表大会制度掌握和行使国家权力，但坚持党的领导和一切权力属于人民、依法治国并不矛盾。党的领导是政治思想领导、方针政策领导。法律是党的主张和人民意志的统一，不仅群众要守法，党员干部更要守法。党领导人民制定法律，也必须带头遵守法律。中共十八届四中全会决定指出，党规党纪严于国家法律，党员干部不仅要模范遵守国家法律，而且要按照党规党纪以更高标准严格要求自己，进一步从党纪和国法衔接的角度阐述了党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的途径。

（五）加强党内法规建设理论的发展与创新

《中国共产党党内法规制定条例》把“党内法规”定义为：党内法规是党的中央组织以及中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委制定的规范党组织的工作、活动和党员行为的党内规章制度的总称。党章是最根本的党内法规，是制定其他党内法规的基础和依据。党内法规的概念的首次提出，源于 1938 年 10 月毛泽东同志在党的六届六中全会所作的政治报告。报告提出，“还须制定一种较详细的党内法规，以统一各级领导机关的行动”。1949 年 3 月通过的《中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议决议》作出了不做寿、不送礼等规定，这些规定就是党内法规。在 1954 年宪法颁布之前，党内法规也发挥着法制的效力。1954 年宪法将法律和党的政策进行了区分，1956 年中共八大强调从思想教育和制度两个方面加强党的建设，党内法规与国家法律的区别更加清晰，但如何处理党内法规与国家法律的关系，还缺乏规范。1982 年宪法规定了党的领导与民主法制关系的原则，但如何具体落实在实践过程中还缺乏系统的理论归纳。十八届四中全会明确提出了加强党内法规制度建设，完善以党章为根本的党内组织法规制度、党的领导法规制度、党的自身建设法规制度、党的监督保障法规制度，将党内法规和国家法律衔接起来等许多创新观点。

三、中国特色社会主义法治理论体系的鲜明特征

党的十八届四中全会提出“发展符合中国实际、具有中国特色、体现社会发展规律的社会主义法治理论”，这揭示了中国特色的社会主义法治理论体系的实践性、特色性和科学性的鲜明特征，有利于我们将中国特色社会主义法治理论体系与中国传统社会法制理论、西方法治思想区分开来。

(一) 中国特色社会主义法治理论的实践性

康德是把实践范畴引入哲学的第一人。康德认为,人类理性有两种功能,一是认识功能,一是意志功能,康德称前者为理论理性,称后者为实践理性。不过他所说的实践理性还只限于伦理学的范围,是用来实现内心道德律令的工具,归属于精神自由的领域。马克思在《关于费尔巴哈的提纲》中,提出并阐明了马克思主义的实践观点。在《关于费尔巴哈的提纲》中,马克思指出:“从前的一切唯物主义——包括费尔巴哈的唯物主义——的主要缺点是:对对象、现实、感性,只是从客体的或者直观的形式去理解,而不是把它们当作人的感性活动,当作实践去理解,不是从主体方面去理解。因此,结果竟是这样,和唯物主义相反,唯心主义却把能动的方面发展了,但只是抽象地发展了,因为唯心主义当然是不知道现实的、感性的活动本身的。”^[17] 1937年7月毛泽东撰写的《实践论》,运用马列主义的观点、原则、方法,分析了人们的认识究竟是怎样从实践发生,又服务于实践的。董必武同志将马克思主义、毛泽东思想的实践观运用到法学领域,提出了新中国法制建设的方法论问题,他说:“我们的人民民主法制,不能过早过死地主观地规定一套,而必须从实践出发,根据政治经济发展的客观需求,逐渐由简而繁地发展和完备起来。”^[18] 新中国成立之初,对民主法制理论进行了实践探索,但在“文革”期间,法治理论也被作为西方资本主义的思想而被冻结。

1978年5月11日,《光明日报》发表特约评论员文章《实践是检验真理的唯一标准》,由此引发了一场关于真理标准问题的大讨论。1978年12月13日,邓小平在中共中央工作会议的闭幕会上发表了《解放思想,实事求是,团结一致向前看》的重要讲话,这篇讲话为十一届三中全会胜利召开奠定了思想理论基础。^[19] 改革开放是前无古人的事业,在实际工作中必然会遇到各种风险和挑战。针对中国改革开放的实际需要,1979年4月的中央工作会议,广东省委第一书记习仲勋代表广东省委,在会议上向中央“要权”,他郑重地提出,希望中央充分发挥广东毗邻港澳、华侨众多、对外交往早的优势,赋予广东在对外经济活动中先走一步的权力。1979年7月,中央发出[1979]50号文件,正式批准广东、福建两省在对外经济活动中实行特殊政策、灵活措施。1980年8月26日,全国人大常委会通过《广东省经济特区条例》,同意在深圳、珠海、汕头和厦门设置经济特区。从此,广东迈开了改革开放的历史性脚步,在全国社会主义经济建设和体制改革中发挥了先驱和排头兵的作用。^[20] 为了从法律上为改革提供保障,1982年宪法对于我国现行的中央与地方关系的规定体现在第3条第4款中:“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”这是现行宪法对中央与地方关系的唯一的原则性规定,是根本大法确定的我国地方制度的大纲,为深化地方政权法制化建设提供了宪法依据。1992年七届全国人大常委会决定授予深圳立法权,这是从中国特色社会主义法治理论上对深圳改革开放的肯定。^[21]

(二) 中国特色社会主义法治理论的特色性

现代法治理论源于西方,西方国家的法治实践经验和法治思想理论是我们进行法治建设可供借鉴的重要资源。但是,外国的法治范式源自其特定历史条件与社会问题,我们不能照抄照搬。如何既不走传统中国“法术之治”的老路,也不走西方“普适性价值”的邪路,而是走中国特色社会主义法治道路,就需要法治理论的革新和指引。

中国特色社会主义是根植于中国土壤的科学社会主义,坚持中国特色社会主义法治道路就必须坚持党的领导,这是中国特色社会主义法治理论的特色性。^[22]2014年习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上发表重要讲话强调:“在中国,发展社会主义民主政治,保证人民当家作主,保证国家政治生活既充满活力又安定有序,关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。”习总书记的讲话对“党大”还是“法大”这一伪命题进行了反驳。

党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义法治建设的根本保证。从董必武提出的“有法可依、有法必依”,到邓小平的“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”,反映了以毛泽东为核心的第一代领导集体到以邓小平为核心的第二代领导集体的法治思想的发展变化。党的十八大以后,针对全面依法治国面临的新形势新任务新要求,我们党围绕社会主义法治建设重大理论和实践问题推进法治理论创新,提出了科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的“新十六字方针”,同时又将党的领导与立法、执法、司法、守法四个法治建设的基本环节结合起来,明确了党的领导与社会主义法治的关系,形成了党要领导立法、保证执法、支持司法、带头守法的基本格局,这对新形势下全面协调推进社会主义法治建设具有很强的针对性和指导性。

(三)中国特色社会主义法治理论的科学性

关于法治理论的科学性问题,也是古今中外学者们争论不休的话题。所谓科学,1888年达尔文曾给科学下过一个定义:“科学就是整理事实,从中发现规律,做出结论”。^[23]古罗马法学家乌尔比安说,“法学就是正与不正之术”,将法学作为一种艺术。英国近代哲学家休谟从“是”与“应当”的区分角度,将法学纳入“应当”的道德伦理范畴,认为科学无法推导出法学知识。西方社会19世纪正是建立现代法学“常规科学”的时代,而自然科学则当仁不让成为一切“常规科学”的范本。英国边沁与奥斯丁的法律实证主义,将“法律是什么”与“法律应当是什么”的问题分开,并将法学的任务限定于回答前一问题,就是将法学作为一门科学。德国历史法学派仿照自然科学的构词法创造“法律科学”一词,推进了德国潘德克顿法学的产生,但也遭遇到德国另一名民法学者耶林的《法学是一门科学吗?》的质疑。^[24]德国民法学者拉伦茨1966年4月20日在柏林法学会上作了《作为科学的法学的不可或缺性》演讲,强调了法学理论作为科学的重要性。^[25]

中国特色社会主义法治理论是科学社会主义理论在法治领域的展开,是以历史唯物主义和辩证唯物主义的方法论看待中国特色社会主义法治问题,因而具有很强的科学性。董必武同志多次谈到法学的科学问题。1954年5月在党

的第二次全国宣传工作会议上,董必武讲到:“法学在我国还没有登上科学之门,现在中国科学院有哲学研究所、历史研究所,还没有法律科学研究所。恐怕今后应当考虑有步骤地设置这一机构。”^[26]彭真同志也指出:“法律是一门科学,有自己的体系,左右、上下,特别是与宪法不能抵触,立法要有系统的理论指导。”“在制定法律过程中,把各方面专家 and 实际工作同志请来,大家一起讨论,共同审议修改,可以使理论和实践密切结合,补救立法考虑不科学的一些缺点。”^[27]

十八大以来,习近平总书记发表了一系列有关法治或以法治为主要内容的专题讲话、批示和谈话,这些讲话、批示和谈话凝聚为习近平法治思想。在构成上,中国特色社会主义法治理论体系以习近平法治思想为标志,以法治中国建设为统帅,价值理论、规范理论、运行理论、关系理论从不同方面反映和规定了中国特色社会主义法治的价值追求、本质要求、实现途径、辩证关系,每一个方面环环相扣、相辅相成,构成一个科学有机的整体,具有内在的统一性。中国特色社会主义法治理论体系的形成,标志着习近平法治思想的体系化。它以新的思想、新的观点、新的论断,极大地丰富和发展了中国特色社会主义法治理论,使我国法治建设在一个更加成熟、更加定型、更加科学的法治理论指导下全面推进。^[28]

四、中国特色社会主义法治理论体系的价值导向

党的十八届四中全会指出,发展中国特色社会主义法治理论体系必须从我国基本国情出发,同改革开放不断深化相适应,围绕社会主义法治建设重大理论和实践问题,推进法治理论创新。而理论创新的落脚点是“为依法治国提供理论指导和学理支撑”,这指明了中国特色社会主义法治理论体系发展的价值目标导向。

(一)发展中国特色社会主义法治理论体系必须同改革开放不断深化相适应

马上打天下、马下治天下。这句古语形象地说明了新中国从武装斗争取得政权到社会主义建设中主要矛盾的变化以及治国理政战略方法调整的必要性。在战争年代和社会主义改造时期,阶级斗争和党的政策在社会调整中发挥着主要作用;而在社会主义建设过程中,依法治国应该成为主要的治国方略。十八大后,我们党提出了“四个全面”战略布局,即全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党的有机统一。其中,全面依法治国是全面建成小康社会的重要保障,与全面深化改革如车之两轮,共同推动全面建成小康社会的事业滚滚向前;全面依法治国和全面深化改革、全面从严治党一起,作为三大战略举措都是为了实现全面建成小康社会这个战略目标,它们一个都不能少。这就赋予了中国特色社会主义法治建设前所未有的历史使命和实践价值。^[29]

随着改革开放的深入发展,改革和法治的关系成为了中国特色社会主义法治理论体系必须回答的问题。党的十八大以后,习近平同志明确提出“法治中国”的科学命题和建设法治中国的重大任务,十八届三中全会正式确认了“法治中国”这一概念。所谓“法治中国”建设,即“实现立法和改革决策相衔接,做到重大改革于法有据。”由此可见,“重大改革于法有据”成为了“法治中国”建设的标

杆。习近平同志于 2014 年 2 月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。”因此，发展中国特色社会主义法治理论体系必须同改革开放不断深化相适应，围绕社会主义法治建设重大理论和实践问题，推进法治理论创新。

（二）以中国特色社会主义法治理论指导国家治理体系现代化的方向

“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”是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》的一大亮点。十八届四中全会进一步提出完善“国家治理体系”的具体方法，即通过“法治国家、法治政府、法治社会一体建设”来落实。

2012 年 12 月 4 日，习近平在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话中，强调必须全面贯彻实施宪法，落实依法治国基本方略：“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。”在这三者的关系中，法治国家是全局性的，是国家治理体系和治理能力现代化总目标，而推行法治政府建设指明了法治国家建设的关键，法治社会建设则揭示了法治国家基础。以中国特色社会主义法治理论指导国家治理体系和治理能力现代化建设，有利于使法治国家的总目标通过法治政府和法治社会的具体目标落细落实。

推行法治政府理论建设是法治国家建设、国家治理体系和治理能力现代化的关键。法治政府主要指依法行政，推进各级政府事权规范化、法律化。为了保障依法行政，应该通过立法确立地方政府的行政主体地位，明晰中央和地方、地方各级政府间的法律关系和法律责任。处理央地关系，一直存在行政体与自治体的两种模式。行政体是一种中央集权模式，优点是政令统一，缺点是不存在代表民意的机构，民主性不够；自治体是西方国家常用的一种模式，优点是能吸引当地居民积极参与本地事务的管理，缺点是容易滋生地域性观点。根据我国宪法和地方组织法的规定，我国行政机关实行双重领导制。地方政府除从属于地方国家权力机关以外，还必须接受中央政府的统一领导。地方政府有一定的立法权和行政管理权，但也要服从中央和上级行政机构的领导，是一种混合制模式。这种体制的缺点是，如果没有处理好央地关系，就会出现一统就死、一放就乱的局面。为了解决国家治理体系和治理能力现代化中地方政府的行政主体角色问题，就需要加强地方人大等民意机构的监督和议决功能，使地方政府的行政行为合法化。同时，各级党委应该保证执法、支持司法工作，保障以审判为核心的司法体制改革，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。只有将行政主体和司法主体的职能分离开来，建设法治政府的目标才能得到有效监督。

推行法治社会理论建设是法治国家建设、国家治理体系和治理能力现代化

的基础。建设法治社会,其实质是指一定地域或社区的居民以国家法律为依据,既顾全大局,又能发挥首创精神的基层治理过程。十八届四中全会指出,“全面推进依法治国,基础在基层,工作重点在基层。”推进法治社会建设,需要建立重心下移、力量下沉的法治工作机制,发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。法治社会建设不是一个可以从国家治理体系中分离出来的独立法律规范体系,不是一些市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范的简单堆积,而是国家治理体系中一个有机的与法治国家、法治政府相互作用的法律秩序体系。因此,从法治意义上理解国家治理体系和治理能力现代化建设,法治社会建设理论也就构成了法治中国建设的基础理论。

注释:

- [1]《马克思恩格斯选集》(中文第2版第1卷),北京:人民出版社,1995年,第11页。
- [2]张友渔:《我国社会主义法制建设的一位奠基人》,《董必武法学思想研究精选文集》(上),北京:人民法院出版社,2015年,第17页。
- [3]Thomas S.Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, 1962.
- [4][14][18]《董必武选集》,北京:人民出版社,1985年,第207、340、411页。
- [5]《建国以来重要文献选编》(第1册),北京:中央文献出版社,1993年,第4、5页。
- [6]董必武:《关于加强人民司法工作的指示》,《董必武政治法律文集》,北京:法律出版社,1986年,第46页。
- [7][15][26]《董必武法学文集》,北京:法律出版社,2001年,第380、196、192页。
- [8]郭道晖:《立法的效益与效率》,《法学研究》1996年第3期。
- [9]蔡定剑:《彭真对民主法制建设的贡献》,《学习时报》2010年1月14日。
- [10]夏莉娜:《金平:亲历三次民法典编纂》,《中国人大》2016年第16期。
- [11]顾昂然:《追寻新中国法制建设的脚步》,《法制日报》2004年9月2日。
- [12]《解放思想,实事求是,团结一致向前看》,《邓小平文选》(第二卷),北京:人民出版社,1983年,第146—147页。
- [13]王怀安、张向阳:《1954年〈人民法院组织法〉的起草经过》,《董必武法学思想研究文集》(第七辑),北京:人民法院出版社,2008年,第13页。
- [16]王乐泉:《坚持和发展中国特色社会主义法治理论》,《人民日报》2015年8月28日。
- [17]《马克思恩格斯文集》(第1卷),北京:人民出版社,2009年,第503页。
- [19]《邓小平文选》(第2卷),北京:人民出版社,1994年,第150页。
- [20]张汉青:《习仲勋如何带领广东改革开放“先走一步”》,《南方日报》2015年10月12日。
- [21]《万里文选》,北京:人民出版社,1995年,第618页。
- [22]曲青山:《深刻认识和坚信中国特色社会主义的科学性》,《求是》2016年第6期。
- [23]陆琦:《科学精神如何融入文化建设》,《中国科学报》2012年3月2日。
- [24]朱庆育:《民法总论》,北京:北京大学出版社,2013年,第3页。
- [25][德]卡尔·拉伦茨:《论作为科学的法学的不可或缺性——1966年4月20日在柏林法学会的演讲》,赵阳译,《比较法研究》2005年第3期。
- [27]万其刚:《彭真话立法》,《中国人大》2011年第15期。
- [28]江必新:《构建中国特色社会主义法治理论体系》,《法制日报》2017年8月30日。
- [29]李林:《全面把握中国特色社会主义法治理论的要义》,《经济日报》2016年8月25日。

〔责任编辑:刘 鏊〕