◆依法治国

十八届三中全会的法治亮点

□胡建淼

建设法治中国新目标。自 1997 年党的十五大以来，党中央提出和确立了依法治国、依法执政和依法行政的治国理政原则，同时也提出和确立了法治国家、法治政府和法治社会的法治建设目标。习近平同志 2012 年的“ 12 · 4 ”讲话（在纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话）和 2013 年的“ 2 · 23 ”讲话（在主持中共中央政治局第四次集体学习时的讲话）中，首次提出和强调了“ 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 ”。在此基础上，今年年初习近平同志在就如何做好新形势下政法工作问题上的一个重要批示中首次提出了建设法治中国的新目标。法治中国是自党的十五大以来，有关依法治国、建设社会主义法治国家的“ 中国版 ”“ 综合版 ”和“ 升级版 ”。说它是“ 中国版 ”，是因为法治中国是世界的法治共性与中国具体国情相结合的产物，它只适用中华人民共和国，不适用世界上的其他国家；说它是“ 综合版 ”，是因为它并不限指法治国家，它是法治国家、法治政府和法治社会的综合体；正因为它既是“ 中国版 ”，又是“ 综合版 ”，所以本身就成了“ 升级版 ”。这次十八届三中全会将法治中国定入改革《决定》，就意味着“ 推进法治中国建设 ”已成为中国新时期法治建设的新目标和新要求。

重申维护宪法法律权威。《决定》特别指出宪法是保证党和国家兴旺发达、长治久安的根本法，强调宪法法律的至上性和最高权威性。表明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。再次重申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。

深化行政执法体制改革和深化司法体制改革是推进法治中国建设的两大支柱。推进法治中国建设，应当坚持依法治国、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；应当坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。就制度改革而言，深化行政执法体制改革和深化司法体制改革是建设法治中国的两大抓手和支柱。深化行政执法体制改革事关政府的行政职能，而行政执法是法治中国建设的关键；深化司法体制改革事关人民法院和人民检察院的司法职能，而公正司法是法治中国建设的正义防线。

深化行政执法体制改革的着力点是增强政府公信力和执行力，目标是建设法治政府和服务型政府。行政执法体制是行政体制的核心内容，是指我国行政机关依据宪法和法律履行行政职能、治理国家和社会的机制和方式的综合体现。深化行政执法体制改革，要整合执法主体，相对集中执法权，推进综合执法，着力解决权责交叉、多头执法问题，建立权责统一、权威高效的完善体制。深化行政执法体制改革，着力点是增强两个“ 力 ”，即公信力和执行力。公信力事关政府的威信和人民群众的信任程度；执行力事关政府的行政效力。政府公信力下滑和行政执法疲软是当下行政管理中的两大问题，增强政府的公信力和执行力已刻不容缓。深化行政执法体制改革的目标，无疑是建设法治政府和服务型政府。法治政府是现代政府的治理目标，服务型政府是现代政府的政治目标，旨在保持人民政府的本质。

深化司法体制改革，是为了建设公正高效权威的社会主义司法制度。这是司法改革的方向定位。建立公正司法，就是要彰显文明，惩处邪恶，不让诚信者吃亏，坚持法律面前人人平等，让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义；建立高效司法，就是要树立群众观念，方便群众诉讼，在合理的期限内做到案结事了；建立权威司法，就是要确保人民法院和人民检察院能够依法独立公正行使审判权检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干预，让每一项司法裁决都能得到执行。为实现上述目标，就要改革司法管理体制，推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理，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；就要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；就要推进审判公开、检务公开，增强法律文书说理性，推动法院生效裁判文书的公开。

完善人权司法保障制度是司法改革的新亮点。我国宪法明文规定，“ 国家尊重和保障人权 ”。司法是人权的卫护者和保障制度。一切侵犯公民权利的行为都应当得到追究。《决定》要求进一步规范查封、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，严禁刑讯逼供、体罚虐待，严格实行非法证据排除规则；逐步减少适用死刑罪名。特别是明文废止劳动教养制度，法学界几十年来的呼声得到有效回应。

“ 逐步减少适用死刑罪名 ”体现司法文明。《决定》规定“ 逐步减少适用死刑罪名 ”，这是完善人权司法保障制度的重要内容，也是中国司法文明的体现。减少适用死刑罪名直至最终取消死刑，这是人类文明的趋向。根据中国现阶段的具体情况，保留但“ 逐步减少适用死刑罪名 ”，这是符合中国实际的做法。2011 年颁布的《刑法修正案（八）》取消了 13 个经济性非暴力犯罪的死刑，占死刑罪名总数的 19.1%，规定对审判时已年满 75 周岁的人一般不适用死刑，并建立死刑缓期执行限制减刑制度，为逐步减少死刑适用创造法律和制度条件。



劳动教养制度先“ 废 ”后“ 立 ”。中国的劳动教养制度自 1957 年 8 月全国人大常委会批准《国务院关于劳动教养问题的决定》确立以来，已有 56 年。这一制度对于维护社会秩序，保护公民的合法权益，起到了一些作用。但是它的弊端很大，主要表现为两个方面：一是在实践中劳动教养的适用范围不断扩大，这一手段有被滥用的趋向。二是它违背了法治精神中的正当程序原则。在一个法治国家里，一个人的生命权和人身自由权被剥夺，必须经过司法机关公正公开的审判。劳动教养可以剥夺一个人 1~3 年的人身自由权，而无须经过法院审判，这不符合法治精神。所以，近几十年来，尤其是近 10 年来，许多知名法学教授呼吁取消劳动教养制度，有的法学教授还联名上书中央提出废止劳动教养的建议。这次中央《决定》明确宣布“ 废止 ”，是对中国法学界呼声的及时回应。值得注意的是，这次《决定》对劳动教养制度采取了先“ 废 ”后“ 立 ”的做法。按理说，劳动教养制度取消后，我们需要创设和完善一些衔接制度，诸如轻犯罪法、社区矫正制度等。这次在有关司法制度尚未改变、完善和创设之前，中央率先宣布废止劳动教养制度，表明了中央对人权的高度尊重。

再次强调“ 法治思维 ”。党中央国务院多次向领导干部提出和强调要提高运用法治思维的能力。2010 年 10 月 10 日，《国务院关于加强法治政府建设的意见》（国发〔2010〕33 号）首次提出：“ 切实提高运用法治思维和法律手段解决经济社会发展中突出矛盾和问题的能力。 ”2012 年 11 月，党的十八大报告明确要求：“ 提高领导干部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。 ”2012 年 12 月 4 日，习近平同志《在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话》中又说：“ 各级领导干部要提高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，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，在法治轨道上推动各项工作。 ”2013 年 2 月 23 日，习近平同志在中共中央政治局第四次集体学习时讲话，要求“ 各级领导机关和领导干部要提高运用法治思维和法治方式的能力，努力以法治凝聚改革共识、规范发展行为、促进矛盾化解、保障社会和谐 ”。这次十八届三中全会的《决定》，再次强调要“ 坚持依法治理，加强法治保障，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾 ”。“ 法治思维 ”已经到了有文必述，有话必讲的程度，非常值得关注。

◆司法改革

司法体制改革的历史性文件

□高长见

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》（以下简称《决定》），针对司法体制改革，要求“ 确保依法独立公正行使审判权检察权。要求改革司法管理体制，推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理，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。要求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。明确各级法院职能定位，规范上下级法院审级监督关系 ”。毫无疑问，《决定》的改革力度之大、范围之广、针对性之强都超出了很多人的想象，《决定》的改革内容必将载入我国政治体制改革和司法制度建设的史册，这充分体现出我们党敢于冲破思想观念的障碍、突破利益固化的藩篱的政治勇气和政治智慧，有利于从根源上解决长期困扰司法公正和司法权威的司法行政化痼疾。

毫无疑问，司法体制改革是政治体制改革的重要组成部分，是建设法治中国的关键环节，同时也是改革的难点，是需要极大政治勇气和极强政治智慧才能彻底解决的老大难问题。正如习总书记所指出的，《决定》的内容体现了坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实，一切从实际出发，总结国内成功做法，借鉴国外有益经验，勇于推进理论和实践创新的改革精神。

回顾我国司法体制改革的历史，30 余年来，我国基本形成了一个司法权不断扩张，能正常发挥纠纷解决等常规功能，司法结构基本合理、司法理念比较现代、总体上较为健全、有效和公正的社会主义司法制度。司法人员的职业化、司法程序的制度化、司法功能的扩大、司法独立性的增强等方面都成绩显著。在看到取得巨大成绩的同时，我们也不得不承认，司法权威和司法公信的危机仍然在蔓延，许多深层次的问题并没有解决，进一步深化改革面临很多思想和观念上的障碍和阻碍。实事求是地分析，由于司法体制的制约性因素的影响，司法领域存在很多突出问题：第一， 司法解决社会矛盾、纠纷的本职作用发挥得不好，公民寻求司法外救济的行为较为频繁。以党委、政府有关部门为诉求对象的信访总量居高不下。本应属于司法解决的事务诉诸党委政府，并且经常以群体性事件的形式出现，严重影响社会和谐稳定，公民合法权益得不到可靠保障。第二， 公民寻求司法内救济的频率较高。根据有关部门的统计，2003—2007 年全国一审后当事人服判息诉的占 90.01%。但是，由于难以“ 在每一个司法案件中都感受到公平正义 ”，导致行政诉讼案件甚至出现“ 案案上诉，件件申诉 ”的现象，个别省份行政案件上诉率相当高。第三， 司法体制性问题造成司法腐败亟需治理。个别司法人员贪赃枉法、徇私枉法，严重伤害了司法的公信力。第四，冤假错案时有发生。冤假错案与主客观条件、司法作风、不正确的政绩观包括破案率、批捕率、起诉率、定罪率等都有关系，但司法体制方面的缺陷仍是根本原因。司法体制性的问题造成对冤假错案的防范不足、发生率偏高。总体上，司法体制性痼疾没有彻底解决，司法化解社会矛盾的能力不强、定分止争的功能不彰。司法没有成为社会正义的最后一道防线，某些时候，党委、政府成为解决社会矛盾、纠纷的最后一道防线，甚至是第一道防线。党委、政府成为社会矛盾的直接承受者，既影响党和政府的执政形象，也严重影响社会稳定与和谐社会建设。

造成司法公正、公信和权威都不够理想的根本原因在于司法体制中的过分行政化。针对司法体制中行政化的表现，《决定》做出了具有极强针对性的部署。首先，解决司法的地方化问题。目前，司法机关在人财物方面受地方的制约较大，司法干部的任免受同级党委领导，司法经费由同级政府保障。造成在某些地方，在案件受理、裁判等各个环节都会受到党政机关的影响和干预。司法裁决无法完全按照法律和事实做出，司法机关的独立性受到严重削弱，司法判决在全国范围内也无法做到统一。而《决定》要求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，有利于从根本上解决司法受制于地方的现状。其次，加强司法人员专业化建设。目前，司法人员的管理与一般公务员没有太多差别，专业性得不到体现。《决定》要求“ 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 ”，有利于结束司法人员管理的行政化问题。再次，解决法院管理过度行政化问题。目前，法院内部决策过程、法官之间的行政化色彩浓厚。一是审判委员会对案件具有最终决定权。二是法院内部机构设置的等级化。审判权力由法官向各庭庭长、主管副院长、院长方向集中，办案需要层层请示汇报、研究讨论、审批把关，造成审权与判权的分离，不仅人为地拖延诉讼时间，还模糊了责任界限。一旦发生错案，要么是法不责众、不了了之，要么是直接办案人员背黑锅。责任追究的模糊化为司法权滥用提供机会，关系案、人情案屡禁不绝。行政化的案件管理机制使得有办案经验的人员大部分被提升到领导岗位，不再承办案件，影响了办案质量，进一步加剧了司法公信的危机。 三是不同审级法院之间的监督关系异化为领导关系。实践中存在下级法院不断地就具体案件的审理向上级法院请示、汇报，上级法院不断地向下级法院发布指示、命令的现象。这违反了审级制度的内在要求和直接审理的原则，影响了各级法院和法官在司法活动中的独立性，导致两审终审制形同虚设。针对上述问题，《决定》要求“ 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。明确各级法院职能定位，规范上下级法院审级监督关系 ”，每一句话都直指法院管理行政化缺陷的要害。

针对影响司法公正和司法权威的体制性痼疾，《决定》内容体现出抓铁有痕、踏石有印的务实精神，没有笼统的原则宣示和一般性的表述，每一项举措都针对司法体制中的具体问题，具有极强的针对性和可操作性，充分体现出习近平总书记要求“ 改革开放的旗帜必须继续高高举起，中国特色社会主义道路的正确方向必须牢牢坚持。以更大的政治勇气和智慧、更有力的措施和办法推进改革 ”的改革精神。

司法公正、独立是数百年来的政治革命和社会发展的成果， 是现代司法的核心理念。我国传统上尊崇人治和司法与行政合一，司法权既无法获得必要的独立性，也不具备必要的权威，公正性更无法保证，社会稳定的实现和社会矛盾的化解都是奢望。改革开放以来，我们党总结历史经验以及现代社会主义建设的正反两方面的经验，确立了依法治国的基本方略，建设法治国家成为党和国家治国理政的基本方略，从而，司法公正、独立具有了制度基础和现实可能性，公平、正义有了强有力的司法体制保障。为了进一步推进法治国家建设，解决司法体制中制约司法公正的痼疾，我们要严格贯彻《决定》要求，狠抓落实，早日建成公正、高效的中国特色社会主义司法制度，为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供坚强的司法保障。

◆思索与建议

法治中国的顶层设计

□廖 奕

在党的十八届三中全会上，有关法治中国的顶层设计成为重要议题。在全会公报中，法治中国不仅是一项重要的政治建设战略，而且正式成为全面深化司法体制改革的总体目标。法治中国已经从宏观的愿景型概念化作具体的操作性方案，其整体战略设计事关未来中国改革与发展的全局。

客观的世情、国情和民情是法治中国顶层设计的基点。面对日益复杂国际形势和艰巨繁重的发展任务，法治建设的方略必须体现出能动的回应性。现代世界变动不居，法治精神却相对恒定。“ 以不变应万变 ”的古训和“ 与时俱进 ”的现代精神，在法治中国的顶层设计中并不冲突。我们必须沿着法治的方向迈进，这是历史潮流，也是民心所向。同时，我们必须不断健全法律治理的体制机制，“ 建设法治中国 ”战略的提出，本身就是全面深化改革的重要内容和有力见证。无论对法治存在多少理论争议，但可以肯定的一点是，法治中国凝聚了新时期中国法治建设深入推进的核心资源、海量智慧和基本共识。

公平正义的均衡发展是法治中国顶层设计的战略目标。公允而论，当前中国发展态势依然保持着强劲的经济主导色彩，政府推动的作用至关重要。这就需要在保持政治稳定和思想连贯的前提下，充分释放市场经济的社会活力，形成良好的政府与市场、社会之间的互动关系。在此背景下，法治中国的战略目标其实是非常清晰的。这种战略定位体现了“ 法治中国 ”与“ 中国法治 ”的重要差异：前者是贯穿于整体建设的宏观战略，后者是服务于具体领域的方案；前者需要缜密科学的顶层设计，后者更强调依法而行的执行力。

法治中国建设行动方案的设计必须围绕全面深化改革总目标，在国家治理法治化的关键问题上取得新突破。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，离不开法治的内在支撑。法治具有强大的制度规范力和社会塑造力，可以为全面深化改革创造源源不竭的动力和生生不息的活力，同时还可以保证改革事业的有序和稳定。当前中国改革的系统性、整体性、协同性要求，都要求法治建设深入推进。加快发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明，让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，都离不开法治国家的有力保障。归根结底，法治中国遵循的治理思路，不同于传统的思维，它彰显的“ 均衡型国家 ”理念非常适合中国的实际。一方面，国家体系必须足够强大，为公民权益和人民福利的保障和增进服务；另一方面，国家权力又必须受到法律制度的有效控制，确保其在确定的范围，以正确的方式运转。

具体而言，法治中国至少包含了六层战略计划：法治的市场经济、民主政治、理性文化、和谐社会、美丽生态和政党领导。前五项属于建设内容，党的领导属于实施机制。就战略重点而言，法治化的执政党领导居于首要地位，没有党的领导决策机制不断优化，就很难确保法治中国战略的设计和实施不走样。有鉴于此，党的十八届三中全会重点强调，全面深化改革必须加强和改善党的领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，提高党的领导水平和执政能力，确保改革取得成功。具体方案上，中央成立全面深化改革领导小组，负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促各级党委切实履行对改革的领导责任。

在法治中国的推进序列上，经济法治化和政治法治化应当协调先行。经国济世本身就是最大的政治。经济改革与政治改革最大的公约数就是厉行法治。推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展的经济体制改革与紧紧围绕坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一深化的政治体制改革，都需要加强国家治理体系的法治化。处理好政府与市场的关系，基本前提是推动依法行政，建设法治政府。依法行政与依法执政之间具有紧密的逻辑关联，但位于不同的战略时序。依法执政主要指向党的领导机制改革，依法行政则面对政府行为的规范化问题。法治国家反对党政不分，但也不能党政切分，必须将执政和行政行为分别纳入各自的法治轨道，共同服务于市场经济建设和民生事业发展。就强化法治的权威性和监督力而言，司法体制改革无疑是重心。在完善司法权力运行机制的基础上，推动人权司法保障制度建设，是未来法治中国的一大亮点。

有了国家治理法律制度体系的保障，文化、社会与生态建设的法治化才具备了坚实的基础。相比于政治和经济，文化、社会与生态建设所需要的时间更长、成本更大。与其说是人为设计式建设，不如说是自然演进型培育。国家必须抓住公共财政税收这一关键手段，将发展成果让广大民众公平分享，借此可以缩小社会差距，化解弱势怨气，增强理性沟通，改变短视思维，遏制生态破坏，创造美丽中国。细究十八届三中全会公报，我们不难发现此种战略思维的运用。建立现代法治化的公共财税体制，对于法治中国的意义非常重大。

就更为细微却又直接事关民生的社会治理工作而言，未来法治中国建设将更为注重平等基础上的安全价值实现。安居才能乐业，公共安全和国家安全都是和谐社会的基石，都必须通过法治的方式加以确保。对此，十八届三中全会明确指出，要改进社会治理方式，激发社会组织活力，创新有效预防和化解社会矛盾体制，健全公共安全体系。设立国家安全委员会，完善国家安全体制和国家安全战略，确保国家安全。在当前政法工作中，“ 平安中国 ”与“ 法治中国 ”实质一致，“ 平安 ”是公平基础上的安全，是法治核心价值的高度凝练。

时至今日，我们对未来法治中国的顶层设计尚未最后完成，因为任何顶层设计都需要在实践中不断调整和优化，摸着石头过河的试验仍然是必须的。但可以确定的是，以党的十八届三中全会为节点，法治中国顶层设计的基本轮廓已经非常明晰，其内在战略判断和考量充分体现了法治思维，会对未来中国全面深化改革产生重大的利好。