学习贯彻十八届四中全会精神（二）

全面推进依法治国的时代意蕴

十八大和十八届四中全会对中国特色社会主义法治建设提出的“全面”“推进”和“加快”这三个关键词，分别从空间范围、发展方向和实践速度三个方面，对新形势下全面推进依法治国、加快建设法治中国，提出了新的更高要求。

□李 林

中国共产党十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，第一次以执政党最高政治文件和最高政治决策的形式，对在新形势下进一步引导和保障中国特色社会主义建设，通过全面推进依法治国、加快建设法治中国，推进国家治理体系和治理能力现代化，在法治轨道上积极稳妥地深化各种体制改革，为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦提供制度化、法治化的引领、规范、促进和保障，具有十分重要的战略意义，对加强中国特色社会主义法治体系建设，弘扬社会主义法治精神，培育社会主义法治文化，全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家，具有十分重要的现实意义。

全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家是党的十八大报告提出的法治建设总的战略目标和任务，党的十八届四中全会为贯彻落实这一要求，用专门决定的形式予以了进一步的拓展和细化。学习贯彻落实十八届四中全会精神，深刻认识和把握全面推进依法治国的总体要求，应当运用法治思维和法治方式，深刻理解“全面”“推进”和“加快”这三个关键词的时代意蕴。

法治思维下的“全面”，要求推进依法治国应当面面俱到，而不能片面褊狭；应当环环相扣，而不能相互脱节；应当层层相应，而不能顾此失彼；应当是整体、系统和统一地推进，而不能是局部、分散和对立地实施。所谓“全面”，就是要把依法治国事业视为一个庞大的法治系统工程，统筹考虑法治建设的内部方面要素与外部方面要素，统筹安排立法、执法、司法、守法、护法等各个环节的任务，使依法治国基本方略能够得到全面有效推进。党的十八届四中全会明确要求，全面推进依法治国，就要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，建设中国特色社会主义法治体系，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。

“全面”推进依法治国，就是要坚持依法治国与建设法治中国相统一，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持科学立法、严格执法、公正司法和全民守法协调发展，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，坚持科学执政、民主执政和依法执政，做到党统领立法、保证执法、支持司法、带头守法，坚持依法治国与以德治国相结合，坚持中央与地方、部门与行业、城市与农村等法治建设的协调推进。

按照党的十八大和十八届三中全会、四中全会的精神和要求，法治思维下的“推进”，应当有组织有领导有步骤地推进依法治国，而绝不能倒退回撤、更张易帜；应当积极稳妥地推进依法治国，而绝不能消极懈怠、无所作为；应当扎实落实依法治国基本方略，全力以赴推进依法治国，而绝不能纸上谈兵、敷衍了事；应当义无反顾前行，而绝不能使依法治国事业半途而废；应当以改革创新精神推进依法治国，而绝不能因循守旧、固步自封、停滞不前。全面“推进”依法治国，应当坚定不移地走社会主义的法治之路，坚持依法治国、建设法治中国的法治发展方向，坚决反对和抵制形形色色的人治和专制，防止依法治国的停滞、倒退、歪斜和异化。“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。”任何时候，如果放弃了依法治国的基本方略，否定了治国理政的法治基本方式，背弃了中国特色社会主义法治之路，中国共产党的领导和执政将无从谈起，社会主义社会的美好明天将无从谈起，中国人民的幸福生活将无从谈起，全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦将无从谈起。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，提高党的执政能力和执政水平，必须全面推进依法治国。

法治思维下的“加快”，既指依法治国的实践进程应当加快，也指社会主义法治国家的建设进程应当加快。没有过程的加快，就不可能有实现目标的快速；没有全面推进依法治国一步一个脚印的前进速度，就不可能有加快建成法治中国目标的最终实现。“加快”表面上看是对法治中国建设的目标和速度要求，而实质上却是对法治建设和依法治国实践进程的要求，是一项十分艰巨的任务。

“加快”对全面推进依法治国和建设法治中国的总体要求：一是要有全面推进依法治国、建设法治中国的发展战略和目标追求，包括不同时期、不同阶段的目标和任务；二是要有评价依法治国和法治中国建设的具体明确可操作的指标体系；三是要有全面推进依法治国、建设中国特色社会主义法治体系、实现法治建设各项目标任务的具体路线图和时间表；四是要在可能的条件下使全面推进依法治国和建成法治中国的时间尽量提速、提前，从而“加快”实现法治中国建设的战略目标。毫无疑问，加快推进依法治国和建设法治中国，这个命题是有条件的、相对的。这里的“加快”，既不能脱离现阶段经济社会政治文化发展的水平，也不能脱离法治自身完善发展的主要轨迹和基本规律，更不能脱离亿万人民群众对法治的理解、认同、尊崇和遵守。相对于改革时期经济社会变动不居、变迁活跃的发展特点而言，法治具有某种滞后性和保守性，因此加快推进依法治国和法治中国建设，一定要从国家法治发展战略高度把握好其加快的速度和力度，欲速则不达。

由上可以看出，十八大和十八届四中全会对中国特色社会主义法治建设提出的“全面”“推进”和“加快”这三个关键词，分别从空间范围、发展方向和实践速度三个方面，对新形势下全面推进依法治国、加快建设法治中国，提出了新的更高要求。同时也应当看到，“全面”“推进”和“加快”这三者的要求虽然各有侧重，但它们是统一的，目的都是为了沿着中国特色社会主义法治道路，又好又快地全面推进依法治国，加快建成社会主义法治国家。



治国理政方略的大转折

法治作为一种基本方略、基本方式，具有决定全局、决定根本、决定长远的地位和作用，意味着各级党政机关和党政领导在工作中必须经常使用、主要使用法治思维和法治方式来推动改革、发展，维护和谐稳定和化解矛盾纠纷。

□杨小军

刚刚胜利结束的党的十八届四中全会，作出了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。这是基于党中央在新形势新任务下作出的治国理政的战略部署。不仅是对法治地位的极大提升，也标志着党治国理政的一个重大转折，具有里程碑意义。

十一届三中全会的决定中对法治建设的表述是，为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。可以看出，这主要讲了两点，一是民主与法制的关系，二是提出了法制建设的十六字方针，强调了法律制度建设的重要性。

党的十五大报告在法治建设上首先提出了法治国家的目标，即依法治国，建设社会主义法治国家。十六届三中全会作出的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中，第一次提出了依法治国基本方略，把法治作为了治国的基本方略。以后，在十六届四中全会、十六届六中全会、十七大、十七届二中全会中又继续强调了法治的基本方略地位。到了党的十八大，十八大报告表述为：坚持依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略。法治是治国理政的基本方式。至此，“两个基本”的表述最终被提出和规定下来。四中全会再次明确了这个基本表述。

什么是方略？什么是方式？所谓方略，就是指全盘的计划、方案和策略。基本方略，当然就是总计划、总方案、总策略。所谓方式，是指方法、形式和手段。基本方式，应当是指基本的方法、基本的形式、基本的手段。法治作为党领导人民治理国家的基本方略，作为治国理政的基本方式，应当包含以下几点含义。

其一，重要性。在治国理政的方案计划中，法治要纳入总体方案、计划和策略中。所以法治不是治理国家的一个小计划、中计划，而是一个大计划、大方案、大策略。它是谋国布政的重要因素、重要内容和重要方式。

其二，经常性。在治国理政中，法治是经常使用的方法、手段。古人说，凡事有经有权。所谓经就是经常之道，所谓权就是权宜之计。法治在治国理政中，不是权宜之计而是经常之道。所以，法治是管长远、管根本、管全局的方法，在治国理政的方方面面和各个环节中，法治的精神都要贯彻始终。而不是只贯彻一部分，或者只贯彻某个环节。

其三，权威性。无论是基本方略还是基本方式，关键词都是基本。这意味着它是治国理政的主要方式，具有极大的权威，它要决定非主要方式，对大是大非问题和治国理政事务要发挥主要作用。法乃国家公器，所以，任何组织和个人都必须在宪法和法律范围内活动，遵循法治精神和原则，守法、执法、司法，不可逾越，不可轻视，更不可弃之不用。

四中全会将法治作为治理国家的基本方略，作为治国理政的基本方式，是对治国理政基本方略基本方式认识的深化，是对治国理政方式的一个大转折。这个大转折具有几个方面内容。

第一是认识的转折。随着改革开放现代化建设的推进，我们面对的形势和任务也在发生变化。在这个背景下，对法治建设在治国理政中地位的认识也在不断深化、不断提高。从过去认识“法制”这个主要是制度性的现象，提升到认识“法治”这个系统性的现象。从过去对于法制具有稳定性、连续性和权威性认识，到要建设社会主义法治国家目标的认识，一直到今天把法治作为治国理政基本方略和基本方式的认识。这个认识过程，表明我们对法治与治理国家关系的认识提高了一个新的高度，认识的深化意味着认识的转折。

习近平同志指出，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。这一重大论断，实际上意味着我们党对法治与改革关系、法治与发展关系、法治与矛盾纠纷化解关系、法治与社会和谐关系有了更加深刻的崭新的认识。说到底，是对治国理政新路线认识的深化和发展。

第二是战略的转折。我们历来重视法治建设，无论是过去的有法可依、有法必依、执法必严、违法必究老十六字方针看，还是今天的科学立法、严格执法、公正司法、全面守法新十六字方针看都是如此。四中全会对依法治国的基本方略和基本方式作出了全面规划和总体安排，表明党把法治建设放在了治国理政的战略高度，放在了为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障的全局高度。这是一个根本性的转折，在这个转折之下，我们从国家战略的高度和全局角度来对待法治，法治不是权宜之计，而是治国理政的经常之道。所以，出政策、定路线、制规定、施行政、管社会等，都必须遵循法治的原则和法治的精神。

第三是方式的转折。法治作为治国理政基本方式，已经载入了四中全会的决定中。这不仅意味着法治已经成为了治国理政的方式，而且成为了治国理政的基本方式。基本方略和基本方式这“两个基本”的提出，最早是十六届三中全会和十六届四中全会。但对于这“两个基本”地位提升、内容丰富、全面贯彻落实，则是四中全会的“重头戏”。赫然在目的“两个基本”意味着党确立了以法治为核心的执政新路线新方式。

“两个基本”的确立和全面贯彻落实，是全面推进依法治国的重大转折。作为一种基本方略、基本方式，确立了法治具有决定全局决定根本决定长远的地位和作用，意味着各级党政机关和党政领导在工作中必须经常使用、主要使用法治思维和法治方式来推动改革、发展，维护和谐稳定和化解矛盾纠纷。

第四是体系的转折。改革开放三十多年以来，法治建设的重要内容之一是“建章立制”，解决有法可依的问题。现在，中国特色社会主义市场经济的法律体系已经形成，在治国理政的主要方面和主要环节上我们已经做到了有法可依。这是法治建设的巨大成就。四中全会在此巨大成就基础上，进一步提出了法治体系建设的目标，也就是要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、完善的党内法规体系。这是法治建设的升华和进步，是由法律体系向法治体系的转折。

第五是路径的转折。过去，我们更多是就法制建设讲法制建设，就依法行政推进依法行政，这个路径在四中全会上有了新的转折。根据我国的基本国情，在党领导下推进依法治国应当走什么路径，这个问题关系法治建设的方向与成败。四中全会在法治建设多年经验成就基础上，把这个路径概括为系统推进路径，即依法治国、依法执政、依法行政统统推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设。

这个路径实际上揭示出了法治建设的规律性和联系性。国家、执政党、社会三个主体，既有区别又相互联系，缺一不可。依法执政，主要是通过治国来体现。只有国家机关的依法治国和依法行政，没有执政党的依法执政，没有全社会组织和个人的遵法、守法也是不可能实现法治中国的。所以，在全面推进依法治国任务中，必须用法治来统一天下。法治，是天下归心的伟大事业，必须系统建设，才能够实现全面推进。

明确社会主义法治体系的结构与内涵

在当今时代，执政党在总结我国既往法制建设的经验基础上正式提出“社会主义法治体系”，我们应当从理论和实践两个层次来科学认识社会主义法治体系的性质，准确地界定社会主义法治体系的结构与内涵。

□莫纪宏

改革开放以来我国社会主义法制建设的每一项成就与科学有效的法制理论的指导密不可分，社会主义法制建设是法制理论与法制实践相互作用的产物。在社会主义法制建设不断系统化、体系化的过程中，法制理论的体系化和法制实践的体系化是相辅相成、不可分割的两个有机组成部分，脱离任何一个方面，单方面强调哪个领域的体系化都是不全面、不科学的。所以，在当今时代，执政党在总结我国既往法制建设的经验基础上正式提出“社会主义法治体系”，我们应当从理论和实践两个层次来科学认识社会主义法治体系的性质，准确地界定社会主义法治体系的结构与内涵，也就是说，社会主义法治体系从结构上来看，既包括了社会主义法治理论体系，又包括了社会主义法治实践体系。两个体系是社会主义法治体系化的重要表现形式，必须齐头并进，共同建设。

社会主义法治体系要在理论和实践两个不同层次都能够有效地发挥自身的体系化作用，必须要囊括法制建设系统化、体系化的各项成果，将与法制建设相关的要素按照一定的理论逻辑和制度规范科学和有序地组合起来，最大限度地发挥法制建设相关要素之间的整体合力，从而有效地贯彻落实依法治国基本方略，推动法治中国建设。

科学和完整的社会主义法治体系，包括社会主义法治理论体系和社会主义法治实践体系两个方面的内涵。而社会主义法治理论体系和社会主义法治实践体系又是由不同的理论要素和实践要素组成的有机整体。对于社会主义法治体系的理论和实践两个方面特征的描述必须要反映法制建设系统化、体系化的各项成果，要用明确无误的简要语言列举社会主义法治体系的构成要素以及法治体系整体的结构特征，唯其如此，才能最大限度地利用法制建设体系化的功能，增强对法制建设宏观走势的掌控能力。

社会主义法治理论体系根据法制理论的存在形式和功能，可以分为社会主义法治核心价值体系、社会主义法治观念体系、社会主义法学理论体系、社会主义法治教育体系、社会主义法治科学研究和宣传体系以及社会主义法律知识体系和社会主义法律意识体系。其中，社会主义法治核心价值体系是社会主义法治理论体系的灵魂和核心，其基本理论来源是社会主义核心价值观，其表现形式是社会主义民主政治观、社会主义法治观、社会主义人权观、社会主义公平正义观以及依宪治国、依宪执政的社会主义法治价值观。

社会主义法治实践体系包括了静态的法律规范体系和动态的法律制度运行体系，也就是说，社会主义法治实践体系是由中国特色社会主义法律体系、党内法规体系、立法体系、执法体系、司法体系、法律监督体系和法律合作体系等等构成的有机整体。

社会主义法治体系在注重自身体系特征的时候，还应当根据体系化所追求的功能科学和合理地安排各项要素，并根据不同要求来有机地组合各项要素。例如：为强调法治体系要素自身的特征，可以从规范形态的法律体系、制度形态的法制体系以及综合形态的法治体系来描述法治体系的要素构成结构，进一步彰显法治体系相对于法律体系、法制体系所具有的理论与实践相结合、价值与规范相统一、结构与功能相一致的价值优势；从法制建设的行动路线来安排法治体系的各项要素，可以将党的领导、人民当家作主与依法治国三者有机统一原则置于社会主义法治实践体系的“顶层”，将执政党的政策体系、党内法规体系置于国家的法律体系的两侧，将各种规范性文件构成的规范体系置于法律体系的最下端，从而形成一个种类齐全、结构完整的社会主义法律规范体系等等。

中共中央政治局2014年9月30日召开会议，研究全面推进依法治国重大问题。会议指出，全面推进依法治国，就要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。值得关注的是，中共中央政治局会议对“社会主义法治体系”的表述应当是十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》关于社会主义法治体系特征的集中阐述，对于理解中国特色社会主义法治体系的理论源头、政策依据和实践价值具有非常重要的参考意义。

总之，科学和合理的社会主义法治体系需要分层次、分步骤、分阶段、有目标地分别论述，社会主义法治体系具有自身独特的结构，能够从整体上体现体系的功能，故在理论上要最大限度地利用体系化带来的整体感和宏观把握能力与机遇，全面和有效地进行社会主义法治体系建设，提升法治中国建设的效益和效率。