责编：龚克　E-mail:gongke@ccps.gov.cn　Tel:010—62806124　　2014年11月3日

学习贯彻十八届四中全会精神（三）

中国特色社会主义法治体系的深刻意蕴

□李群星

十八届四中全会提出，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，建设社会主义法治国家。中国特色社会主义法治体系是一个全新的概念，从结构到内涵，从理论到实践，涵盖了全面推进依法治国、努力建设法治中国宏伟蓝图的方方面面，体现了全面推进依法治国是一项庞大的法治建设系统工程的重要思想，是习近平总书记关于中国特色社会主义现代化建设和法治建设的一个核心思想和重要理论。

本质特征

坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一是中国特色社会主义法治体系的本质特征。习近平总书记指出：“我们党是执政党，坚持依法执政，对全面推进依法治国具有重大作用。要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，把党的领导贯彻到依法治国全过程。”党的领导是关键，必须加强党的领导而不是削弱党的领导，但方法要对路，能力需提升。党要运用法治思维和法治方式领导立法、保证执法、维护司法、带头守法。人民是国家的主人，建设中国特色社会主义法治体系，人民当家作主是目标，人民的利益高于一切，对此不得有任何动摇。依法治国是实现人民当家作主的基本途径，是保证实现人民当家作主的有效方式，是党领导人民治国理政的基本方略。在党的领导、人民当家作主与依法治国三者的关系中，人民当家作主是目标，党的领导与依法治国都是实现人民当家作主的手段。依法治国是在党的领导下为保障人民当家作主进行的伟大实践，党的领导是全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家的最根本保证。三者的有机统一标示了我国社会主义法治体系的本质特征。

基本内容

坚持科学立法、严格执法、公正司法、全民守法系统发展是中国特色社会主义法治体系的基本内容。良法是善治之前提，科学立法是建设中国特色社会主义法治体系的前提。要恪守以民为本、立法为民理念，贯彻社会主义核心价值观，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。要把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程，完善立法体制机制，坚持立改废释并举，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性。要加强党对立法工作的领导，完善党对立法工作中重大问题决策的程序，健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制。要完善社会各方有序参与立法的途径和方式，扩大公民有序参与，充分听取各方面意见，使法律准确反映经济社会发展要求，更好协调利益关系，发挥立法的引领和推动作用。徒法不足以自行，法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施，严格执法是建设中国特色社会主义法治体系的关键环节。要加强宪法和法律的实施，维护社会主义法制的统一、权威和尊严，做到有法必依、执法必严、违法必究。行政机关要带头严格执法，维护公共利益、人民权益和社会秩序。各级领导机关和领导干部要运用法治思维和法治方式规范发展行为、促进矛盾化解、保障社会和谐。执法者要忠于事实、忠于法律，严格、文明执法。司法是社会公平正义的最后一道防线，司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用，公正司法是建设中国特色社会主义法治体系的重要任务。要完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。要完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度，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。要坚持司法为民，改进司法工作作风，切实解决老百姓打官司难问题，使有理无钱者打得起官司，使有理有据者打得赢官司。要密切联系群众，加大司法公开力度，回应人民群众对司法公开公正的关注与期待。法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰，人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护，全民守法是建设中国特色社会主义法治体系的基础工程。要弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化，增强全社会厉行法治的积极性和主动性，形成守法光荣、违法可耻的社会氛围，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。要推动全社会树立法治意识，深入开展法治宣传教育，把法治教育纳入国民教育体系和精神文明创建内容。要坚持法制教育与法治实践相结合，广泛开展依法治理运动，提高社会管理法治化水平。各级领导干部要培养法治思维，带头依法办事，带头遵守法律，运用法治方式推进国家治理体系和治理能力现代化。

根本要求

坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进是中国特色社会主义法治体系的根本要求。建设中国特色社会主义法治体系，首先必须坚持依法治国。要坚持国家一切权力属于人民的宪法理念，最广泛地动员和组织人民依照宪法和法律的规定，通过各种途径和形式管理国家和社会事务、管理经济和文化事务，真正让全体人民对国家共同建设、共同享有、共同发展。建设中国特色社会主义法治体系，党必须坚持依法执政，依据宪法治国理政，依据党章从严治党。党要善于使自己的主张通过法定程序转化为国家意志，善于使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导。党必须在宪法和法律范围内活动，党的各级领导干部要带头遵守法律，带头依法办事，不得违法行使权力，更不能以言代法、以权压法、徇私枉法。建设中国特色社会主义法治体系，政府应该率先垂范，切实推进依法行政。各级政府及其工作人员应该忠实履行宪法和法律赋予的职责，保护公民、法人和其他组织的合法权益，提高行政效能，降低管理成本，创新管理方式，增强管理透明度，加强经济、政治、文化、社会、生态文明建设，推动社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展，全面建设小康社会。

具体目标

坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设是中国特色社会主义法治体系的具体目标。建设中国特色社会主义法治体系，全面推进依法治国，目标是建设法治国家；全面推进依法行政，目标是实现法治政府；建成法治国家和法治政府的同时，形成法治社会。法治国家是中国特色社会主义法治体系建设的长远目标，其核心是全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的进程，使国家治理体系和治理能力现代化、法治化。法治政府是中国特色社会主义法治体系建设的重点，其核心是使政府职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信。要规范和制约政府权力，提高政府运用法治思维和法治方式化解社会矛盾的能力，使市场在资源配置中起决定性作用，实现政企分开、政事分开、政资分开、政社分开。法治社会是中国特色社会主义法治体系建设的重要组成部分，其核心是弘扬社会主义核心价值观，形成全社会成员自觉信仰法律、敬畏法律、遵守法律、运用法律、维护法律的法治思维、法治意识、法治文化。法治国家、法治政府、法治社会一体建设，相互补充，相互促进，共同构成建设中国特色社会主义法治体系的具体目标。

外在表现

坚持形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境是中国特色社会主义法治体系的外在表现。办事依法，要求全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企事业组织都必须以宪法为根本活动准则，都必须遵守宪法和法律。遇事找法，既要求公权力机关及其工作人员在履行职务、行使权力时找对、找准法律规定，也要求公民个人在遇有矛盾纠纷、遭到侵权损害、需要帮助扶持而无法自己解决时，应当依法向行政机关、审判机关、检察机关等国家公权力机关寻求帮助和救济。用法解决问题具有规范性、平等性、统一性、公开性、公正性和可预测性等特点，是法治社会的重要特征。解决问题用法，要求人们在遇到问题或者发生问题需要解决时，要运用法治思维和法治方式并通过法律程序来解决。化解矛盾靠法，就是要积极引导人民群众把符合法定条件的矛盾纠纷纳入到司法程序中来，人民法院按照法律规定审理好每一起进入司法程序的案件，努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。

基本经验

坚持中国共产党的领导、坚持人民主体地位、坚持法律面前人人平等、坚持依法治国和以德治国相结合、坚持从中国实际出发是建设中国特色社会主义法治体系的基本经验。我国宪法确立了中国共产党的领导地位。中国共产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。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，是我国社会主义法治建设的一条基本经验，也是建设中国特色社会主义法治体系的经验。党的十八大报告提出：“必须坚持人民主体地位。”牢牢把握这一基本要求，对于充分调动人民群众的积极性、主动性、创造性，为中国特色社会主义法治体系建设提供最广泛、最可靠、最牢固的群众基础和力量源泉具有重要意义。法律面前人人平等是法治国家的基本特征。我国宪法明确规定了“公民在法律面前一律平等”这一基本原则，法律确认和保护公民在享有权利和承担义务处于平等的地位，不允许任何人有超越法律之上的特权。建设中国特色社会主义法治体系必须秉承这一原则。依法治国和以德治国的关系，实质上是法律和道德、法治和德治的关系，两者既存在诸多区别，也存在若干内在一致的地方，二者相互补充、相互作用、有机统一。在建设中国特色社会主义法治体系过程中，既要反对以法治完全取代德治的做法，也要反对重视德治而忽视法治的倾向。要以法治体现道德理念、强化法律对道德建设的促进作用，以道德滋养法治精神、强化道德对法治文化的支撑作用，实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。此外，中国有自己的国情，建设中国特色社会主义法治体系，既要吸收借鉴世界法治文明的先进成果，也要从我国的基本国情出发，汲取中华法律文化精华，坚持中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系、中国特色社会主义制度。

(上接第1版)

从法理上说，人大立法与政府立法是一种支配和从属的关系。前者处于主导、支配和优势地位，后者则处于从属、补充和服从的地位。后者很大程度上是使前者得以更好地贯彻和实施，或是为前者打下探索性、先行性基础。我们应当看到，随着社会管理事务的日益复杂和民众需求的多元化，立法的专业性、技术性、科学性要求日渐凸显，政府立法权的扩张与膨胀有其必然性与现实合理性。我国改革开放以来的立法实践也证明，相较于人大，政府部门具有明显的信息优势和专业优势。政府立法以其特有的专业性、及时性和灵活性迅速填补了国家立法的空白，弥补了人大立法的诸多缺憾，大大调和了立法民主与立法效率的紧张关系，缓解了社会对立法发展的迫切要求与国家立法供给不足之间的矛盾，使得我国立法的规模基本适应改革开放与社会发展的需要。

政府立法对于推进形成完善的法律规范体系，充分发挥立法之于各项改革事业的引领与推动作用，提升立法的科学性与效率性，曾起着不可或缺的重要作用。但是，我们也应清醒地认识到政府立法主导可能给整个法治进程带来的负面影响。为此，必须规范政府的各项立法权限，合理界定各部门立法的权限范围和议事程序，引入社会监督力量，做到“开门立法”，防止少数立法精英“黑箱立法”滥用立法权，从而防止部门立法的腐败与恣意。还应在一定程度改革现行“归口立法”的做法，加强人大对同级政府立法的制约与监督，使人大立法与政府立法保持内容和形式上的统一。

习近平总书记对于当前搞好立法工作指出，“不是什么法都能治国，也不是什么法都能治好国；人民群众对立法的期盼，已经不是有没有，而是好不好、管不管用、能不能解决问题”。要制定出人民群众满意、管用、能解决问题的法律，必须加快健全人大主导立法工作的体制机制。这也要求，进一步加强人大及其常委会制度建设，优化人大及其常委会人员构成，改进人大及其常委会工作方式，提高人大立法工作效率。唯此，才能使人大立法权真正高效运作起来，才能适应当前深入推进民主立法科学立法的需要。

依法治国呼唤法治精神

□张志明

在全力全面推进依法治国的当下，强调法治精神的培育尤为必要。

法治精神是成熟法治国家的标志

是不是一个国家制定的法律条文越多法治水平就越高？是不是一个国家所有的事务都要通过法律解决才叫法治国家？是不是一个国家的公民人人都熟知法律才叫法治社会？并不尽然。

笔者认为，一个成熟的法治国家的根本标志应该是其法治精神。一个国家有了成熟的法治精神，它的法律体系可以有漏洞，但无论是公权部门还是公民也绝不会去钻法律空子，更不会以此为荣；它的公民也可以不熟知法律，但却很熟悉通过法律手段保护自己的权益。如果一个国家没有对宪法最基本的神圣感，没有对法律最基本的敬畏心，没有对规矩最基本的本分心；如果在公权的运行中对钻制度漏洞钻法律空子没有羞耻心，甚至还以此为荣；如果在民众日常生活中，守规矩成了例外，成了被世人嘲弄的对象，而不守规矩成了社会强势和社会常态……即便有再多的法律条文，也不过是摆设而已。换句话说，一个国家的宪法和法律如果失去了其价值和精神，再多的法律条文也不能成为法治国家。

上至国家元首下至普通公民，法治精神最基本的要求，就是都应该具有的对宪法的神圣感、对法律的敬畏心和对规矩的本分心，是一种根植于内心的法治信念，是通过一个国家的法治实践而积累和确立的法治意识的高度自觉，是融入每个公民的思维方式、行为方式和生活方式的法治常态。

就像不能一强调市场经济，就以为市场经济万能一样，好像计划经济年代的很多问题，只要换了市场经济最后都能够迎刃而解。事实上，好多问题不仅没有解决，而且还积累下来成了今天改革的深层问题。这不是市场经济本身的问题，是我们对市场经济的认识把握问题，是我们在认识它的时候只关注了市场经济“物”的功能，而忽视了市场经济内在的价值和精神，是捡了市场经济的躯壳，丢了市场经济的灵魂。只要丢失了价值和灵魂，在方法论上就很容易从一个极端走向另一个极端，这种现象在逻辑意义上近似于“文革”时期的阶级斗争为纲，强调阶级斗争一抓就灵，搞阶级斗争崇拜。

今天，我们重视法治并切实推进法治国家建设的时候，一开始就要汲取这样的教训，法治建设更不能搞好大喜功，重视法治不是鼓吹法治万能，确立法治信念不是搞法治崇拜，而是要特别关注中国特色法治精神的培育和成长。记得1997年我们党刚提出依法治国方略的时候，好多省份行业部门口号连天、生搬硬套，大有当年“大跃进”时期100天跑步进入法治国家的气概。这种以人治思维误读法治、以运动理念扭曲法治的做法，都是对依法治国的误导，都是对法治精神的亵渎，都是当下特别需要引以为戒的。

所以，推进依法治国的整个进程，都应该是自觉以法治规律引领的过程，同时也是在推进依法治国中精心培育法治精神的过程。

公民的法治自律

1999年笔者随团到德国访问，在波恩一个细雨蒙蒙的黄昏，看到这样一个景象，一条偏僻马路上的一个红绿灯坏了，所有路过的车辆开始都停在路口等，当确认信号灯坏了以后，所有车辆都自觉掉头从别的马路走了。当时我们都很不解，甚至认为德国人真是死脑筋，也没有人管，你开车过去不就完了，何必费神费力掉头走别的路。事后想来，德国人守规矩的认真劲儿不是死脑筋，而是大智慧，而我们自己很多时候的机动灵活倒是小聪明了。

守规矩的大智慧给一个民族带来的是文明进步和世人尊重敬重，而小聪明带来的一定是聪明反被聪明误。当一个国家一个社会守规矩的人成了被嘲弄被讥笑被边缘化的人群，而不守规矩成了社会的主流群体的时候，别说这个国家会生长出法治精神来，便是基本的社会稳定都成为奢侈品，而要维持这样的稳定所花费的时间、精力和财力将更是难以计数。

所以，法治精神不仅应该是执政党和政府的信念，同时应该成为全体公民的信念；不仅应该融于执政党依法执政和政府依法行政的实践中，也同时应该融于每一个国民的生活方式和行为方式中。

执政党的引领

执政党的法治引领、政府的法治自觉和公民的法治自律，是中国特色社会主义法治精神建设不可或缺的三大要素。只有让人民群众感觉到党和政府对法治的坚定信念，感到各级党的干部对法治是认真的真诚的动真格的，是以身作则率先垂范的，是拿党纪党规和法律从严治党从严律己的，而不是光喊口号光讲大道理的，不是只要求下级做到而不管上级的，不是只管群众不管领导的，我们的人民群众也一定会逐步确立对法治的信心和信念。当这种信心信念越来越积聚成全社会的共同感受和认知时，就会沉淀和凝练成为我们民族新的国民品质，法治精神就会成为中国的国民精神。

有人不无担心地提出，我们国家毕竟是有着两千多年人治传统的国家，无论是执政党、政府还是老百姓，都无不深受这种传统基因的影响，特别是我们党长期受革命思维范式影响，要在思想观念上彻底清除人治影响走向依法治国，建立法治思维方式，道理上容易明白，一到执政实践就又容易回到老路上去。这种忧患意识是值得称道的，但一切还是取决于我们党怎么看怎么做。中国共产党的历史证明，只要中国共产党想认真办好一件事，还从来没有办不好办不到的。只要我们坚定信心，全力以赴，遵循规律，找准着力点和突破口，原来看似消极的传统就会柳暗花明成为法治中国建设的正能量。五千年中华文明有很多传统，像格物致知、诚意正心、修身齐家治国平天下的中国士大夫精神，在当今法治的崭新制度视野下，就会成为真正中国特色法治精神的宝贵历史资源。何况，经过中国共产党领导中国人民的艰辛探索和奋斗，人治赖以生存的小农经济基础已经不复存在，法治国家所需内生动力的社会主义市场经济已经有了巨大发展，特别是中国共产党作为执政党已经深刻总结了治国理政的经验教训，义无反顾地选择了依法治国方略，并相继作出了一系列切实可行的法治国家建设制度安排，有利于法治精神培育的资源越来越多。党的十八大以来特别是党的十八届三中全会和四中全会，分别提出的国家治理体系和治理能力现代化，以及全面推进依法治国的决定，为中国共产党成功实现由革命党向执政党转变，执政方式由人治向法治转变，奠定了里程碑式的制度保障。过去想依法治国而不搞人治，但苦于没有国家治理体系现代化的制度依托，所以，法治的道理再清楚，一到权力实际运行就往往路径依赖，回到老办法去。嘴上都说法治重要，现实中该人治还是人治。这不简单是干部贪恋权力不想放手，是他们喜欢人治不喜欢法治，关键是没有替代人治运行方式的更好的管用的法治办法和制度安排。现在有了这样的制度安排和好的理念办法，大家不仅明白道理，更明白该怎么做不该怎么做，更明白不按照法治办法去做会承受不起问责的代价，更明白按照法治去做对自己对党和国家对百姓都是好事情，推进依法治国就比较好办。

建立公民教育体系

当然，这并不是说法治精神可以随着法治国家建设自然到来，法治精神培育还有许多急迫的工作需要大家共同努力，特别是四中全会提出的国民教育问题。法治精神必须从孩子抓起，法治信念必须根植于孩子幼小的心灵中。

一个国家的现代化，从根本的意义上说是社会的现代化，是人的现代化。这是世界上所有走向现代化国家的成功经验。中国特色社会主义法治国家和法治社会建设必须有中国特色社会主义的公民教育体系做支撑。一个经济强大而公民教育落后甚至缺失的国家，一个绝大多数民众公共意识淡漠法治精神缺位的国家，不可能成为真正意义上的受人尊敬的大国强国。

通过国民教育培育下一代的法治精神，关键在尽快建立我国的公民教育体系。公民教育体系从教育理念、目的、内容到具体的教育形式，所关注的不仅是在国民教育中让孩子们掌握一般的知识体系，更重要的是培育他们的公民人格和创新能力；不仅是对孩子们进行简单的道德说教，更要紧的是让孩子们明白作为公民应该拥有的权利义务，并在对自己负责的同时担当其对他人和社会的责任；不仅是狭隘的意识形态灌输，更是注重学生品性的传授和训练；不单是让孩子们具有高超的应试能力，更要有人文精神和人文情怀的培育，使孩子们学会珍视中华民族乃至人类一切历史文化遗产的价值；不仅传承着中华民族优秀的价值观，而且还传递人类各种文明的精华，从而扩大学生的视野，涵养学生的品格；不仅是通过几次思想道德教育课和爱国主义、模范人物优秀事迹报告会让孩子们为之激动一时，更是要通过持之以恒润物无声的公民教育使公共卫生、公共安全、公共服务、公共道德潜移默化变成孩子们最基本的价值理念、生活理念和生活方式；不仅仅让孩子们懂道理讲道理，更要使他们成为懂规矩守规矩的公民……只有这样，才能造就一代又一代有知识、有能力、负责任的成熟政治公民。这是生成中国法治精神的前提和希望。当中国社会的绝大多数公民个体，经过公民教育的培育和洗礼成为了中国特色社会主义建设事业的合格公民时，中国的法治社会建设才有希望，中国的法治精神才有希望。