本版编辑：兰文飞
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62806237

运用法治思维和法治方式推动经济社会发展

□ 卓泽渊

运用法治思维和法治方式推动经济社会发展，是“十三五”规划建议的重要内容，它准确指出了当今中国经济社会发展的必要路径和重要保障。

运用法治思维和法治方式推动经济社会发展，是推进依法治国的具体要求

中国近代以来的现代法治发展已经百年之久。中国共产党领导的法治建设已有60多年。改革开放以来，尤其是1997年党的十五大提出依法治国这一治国基本方略、1999年中华人民共和国宪法修正案确认这一治国基本方略以来，中国的依法治国事业取得了辉煌成就。

根据党的十八届五中全会部署，在未来5年中，将加强执政党建设，继续坚持依法执政，全面提高依法治国理政、依规管党治党的能力和水平。为此，在立法上将加快重点领域立法，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。在行政上，将强化依法行政，加强法治政府建设，依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力，依法调控和治理经济，推行综合执法，实现政府活动全面纳入法治轨道，基本建成法治政府。在司法上，将不断深化司法体制改革，促进司法公正，强化权利保障和权力制约。在守法上，将努力推动法治社会建设，着力弘扬社会主义法治精神，努力在全社会形成良好法治氛围和法治习惯。随着依法治国的全面推进，客观现实必然会提出如何运用法治思维和法治方式推动经济社会发展的问题。

依法治国要得以全面推进，必须在谋划工作时运用法治思维。在全国推进依法治国进程中，我们必须具有以下几个方面的法治思维。第一，必须具有法律至上的思维。法律具有崇高的地位，必须牢记法律的红线不可触碰，法律的底线不可逾越。把法律放在至高无上的地位上加以尊崇，自觉遵从法律，服从法律。第二，必须具有法律程序思维。程序本身就十分重要，不以规则不成方圆。但中国历史上法律程序观念淡漠，因此在当今中国特别强化程序意识就具有独特意义。法定程序必须遵从，不可或缺与遗漏，必须步步到位，全面落实。第三，必须具有法律平等思维。要自觉坚持法律面前人人平等，平等以待人，平等以律己，不要特权，不谋求法外利益。任何人都具有平等的法律地位，享有作为公民应当享有的权利，承担公民必须履行的义务，任何人都不能享有法外特权，也不能被歧视。第四，必须具有权力制约思维。制度上要为依法用权提供法律制度，推进依法用权。权力拥有者要自觉接受法律监督，将权力关进法律的笼子。任何权力都必须受到法律约束，绝对的权力必然导致绝对的腐败。第五，必须具有法律责任思维。用法律责任机制倒逼严格执法和普遍守法。法律责任意识中包括对失职责任与渎职责任的认识。任何失职或渎职的违法行为都应当承担相应的法律责任。有了法律责任思维，就能够更好地自觉服从法律，严格依法办事。

依法治国要得以全面推进，必须在处理问题时运用法治方式。各级领导干部随时都可能遇到各种亟需解决的问题。对于各种问题的解决，都可能作出方式上的选择，所有的选择都必须符合法治要求，而不能违背法律、破坏法治。首先，只有运用法治方式来解决问题，才可能符合法律的程序要求，做到程序合法。在一个法制完备的国家或社会之中，对许多问题的解决，法律除了具有实体规定之外，都有程序要求。运用法治方式来解决问题，就首先要依照法定程序来解决问题。解决问题的方式方法必须符合法律的规定或者不得违反法律的要求。其次，只有运用法治方式来解决问题，才可能得到当事人和相关主体的认同。当事人之间要协调某种法律关系，或者要解决某种矛盾纠纷，都必须具有某种共同认可的制度规则和解决机制。只有这种规则和机制都得到了各方当事人的认可，才可能得到各方当事人的拥护与支持，才可能息讼罢访，彻底化解或者消除矛盾纠纷。法治能提供那种共同认可的规则和机制。再次，只有运用法治方式来解决问题，问题才可能被彻底解决。既要解决问题，又要不留后遗症，使问题得以彻底解决，唯一的办法就是依法解决。否则不断的上诉、申诉、上访、控告就会随之而来，反而会占用我们更多的时间，使国家和社会支付更大的成本。最后，只有运用法治方式来解决问题，领导干部才能少犯错误或者不犯错误。有许多领导干部解决矛盾纠纷的出发点和目的追求都是好的，但方式违法，结果事与愿违。不但问题解决不了，甚至还将自己置于了违法境地乃至被追究法律责任，实在令人扼腕叹息。为避免这样的悲剧发生，我们必须学会并很好地运用法治方式。

运用法治思维和法治方式，是推动经济社会发展的现实需要

当前中国的经济社会发展，已经不同于历史上的情形。因为，我们所面对的经济是市场经济，所面对的社会是现代社会。市场经济和现代社会都从不同方面提出了运用法治思维和法治方式的要求。

从市场经济来看，它是法治经济。其一，市场经济的体制需要法律来确立。经济体制是一国经济运行模式的制度性概括。采用什么样的经济体制，不仅是经济问题，更是政治问题，必须通过宪法和法律的方式来加以确立。我国经历了漫长的试错过程，最终才在宪法和法律中确立我们建立市场经济体制的目标。其二，市场经济的规则需要法治来提供。市场经济中各种法律行为都需要法律调控，各种法律关系都需要法律调整。面对纷繁的市场经济，必须由国家提供一套完备的行为规范来引导市场经济中人们的行为，为市场经济的发展提供良好的法制环境。其三，市场经济的主体需要法治来确认。市场经济主体是市场经济中最具有活力的元素，它是市场经济的参与者、实践者，是市场经济运行中最首要、最重要的因素。市场经济的主体是多元的，多元的主体具有怎样的法律地位，具有怎样的权利和义务，都需要法律作出具体的制度设计。其四，市场经济的纠纷需要法治来解决。在市场经济中难免会发生这样那样的矛盾纠纷，有时甚至会有大量的经济纠纷发生。如果能够及时解决，经济就不会因此而受到阻碍，甚至会因此而得到更好的发展。法律为解决矛盾纠纷提供了最为有效的司法手段。事实上，在一切纠纷解决机制都失效之后，法律将是最迫不得已而且是最为有效的解决手段。其五，市场经济的成果需要法治来保护。市场经济的发展必然会取得一系列重大成就。这些成就一旦获得就应该得到法律的保障，为其继续发展提供新的基础。市场经济是法治经济必须法治化的保障。对合法者予以保护，对违法者予以制裁，是法治在市场经济中的重大作用和重要使命。运用正确法治思维法治方式进而推动市场经济发展，是当代中国的不二选择。

从现代社会来看，现代社会理应是法治社会，内容十分广泛。要建设法治社会，首先，必须实现社会管理的法治化。社会管理对于任何社会都是必需的。没有社会管理，就无法建立和维持良好的社会秩序。社会管理主要由政府来担负和完成，政府管理行为必须纳入法律制度中加以统一。严格依法管理，切实执行法律，也就是依法行政，使之成为法治政府建设的构成部分。实现政府对社会管理的法治化是法治社会的基本要求。其次，必须实现社会自治的法治化。社会总是需要自治的，凡是社会能够自治的，政府权力所不能及的领域，都应该交由社会自治。良好的社会自治是和谐社会的构成部分和基本要求，也是保障社会自由和保持社会活力的必然要求。社会自治的组织、方式、行为都是极其多样的。一个良好的社会必须是既保障个体自由而又井然有序。这样的自治社会，只有依赖法治才能得以建立并良好运用。再次，必须实现社会行为的法治化。行为是特定主体与他人、与社会之间建立联系、进行沟通的桥梁。每个人、每个组织的行为都具有社会意义，都会对他人或者公众产生这样那样的影响。这些社会行为，虽然并不一定都由法律来规范，但是都不得违反法律的禁止性规定，都不得违背法律。否则就可能受到法律的制裁。最后，必须实现社会秩序的法治化。自从人类进入法律社会以来，良好的社会秩序首先就是良好的法律秩序。将社会秩序法治化，使社会秩序能够得到有效的法律保障，是保障人们安全、自由的最基本需求。法治是维系现代社会秩序的必须。

市场经济和现代社会的交汇，必然更加明确而强烈地呼唤法治。运用法治思维和法治方式来推动经济社会发展，是作为市场经济的要求，也是现代社会的要求。在市场经济与现代社会的双重要求下，只有运用法治思维和法治方式，才可能使经济社会获得应有的发展。党的十八届五中全会提出要建设法治经济和法治社会，正是对市场经济和现代社会双重法治需求的积极回应。

运用法治思维和法治方式，是在推动经济社会发展中领导干部乃至社会公众都应当具有的法治能力

法治能力由具有法治思维和运用法治方式两个方面能力构成，包括特定主体对法治思维素养的具备和对法治方式的选择。法治能力要求相应主体，一是要具有法治思维，二是要运用法治方式。法治思维应该是一定主体常备的思维模式，它是指运用法律的原则、精神、制度、规范来进行分析、判断、推理，最终做出决定的思维模式。法治思维与政治思维、经济思维、文化思维、道德思维等并列。它不取代其他思维模式，但其必不可少。领导干部在具有其他思维模式的时候，不可缺少法治思维这一思维模式。法治思维应该是常备的素养，不可能临时具有。但是法治方式却是可以面对具体情况作出具体选择的。法治方式很多，在社会生活中一旦发生矛盾纠纷，人们可以运用相互协商来解决，也可以请求调解来解决，还可以申请仲裁甚至向法院提起诉讼来解决。这些方式都可能解决矛盾纠纷，都是选项，但具体选择什么，当然是基于各自不同的情况，由相应主体根据自己的意愿来决定。这就是法治方式的可选择性。不同方式有着并不完全相同的法律程序要求、法律效力状况和法律后果情形，因此如何选择最好的方式来解决矛盾纠纷，就成为相应主体法治能力的体现。

法治能力的培养日益成为全社会必须关注的重大问题。在现代社会，全体社会成员都应该具有一定的法治能力。至于各级党政领导干部，在推动经济社会发展过程中，如果不具备应有的法治能力，就无法担负起应有的职责和使命。法治思维能力，是各级领导干部基本素质的构成部分。要推进依法治国，领导干部是重要力量；要建设法治国家，领导干部是坚强的支柱。这就要求领导干部必须提升自己的法治思维能力。领导干部在立法、执法、司法乃至各种社会组织中担负领导重任。在立法上，担负着科学立法、民主立法、完备中国特色社会主义法律体系的重任；在执法上，要依法行政，建设法治政府；在司法上，要深化司法体制改革，实现司法公正，确保人民群众在每一个案件上感受到公平正义。立法机关、行政机关和司法机关工作的领导干部必须提升自己的法治能力，才能完成自己的使命。在各种社会组织的领导干部，同样必须具有相应的法治能力。依法办事、普遍守法，已经成为对每一个公民和社会组织的要求，也必然要求领导干部自觉培养和提高自己的法治能力。这就为我们党校、行政学院、干部学院的教学计划和实施提出了新的要求。必须将法学课程的设置与领导干部法治能力的提升结合起来，使领导干部因接受培训而使其法治能力得到提高，能够很好地运用法治思维和法治方式来完成自己的领导工作。

法治在根本上是依法治权，落实到依法治官。但是法治并不仅仅是对领导干部的要求，法治最深刻的根基在社会，法治最伟大的力量在人民。全体社会成员都是法治的建设者和实践者。每一个社会成员能否依法办事，能否自觉服从法律，是一个社会能否法治化的最终决定因素。因此，作为一般的社会成员，要很好地从事社会活动，参与社会生活，也需要具有一定的法治能力。没有这样的能力，作为公民自己的活动能力、法治水平也会受限。法治能力的培养，不仅仅是领导干部的任务，也是法治对所有社会成员的要求。法治能力是一个公民在法治社会中依法办事、享受权利、幸福生活的必须。这也为我们普遍的社会文化建设提出了要求，必须将公众的法治能力的培养作为其重要内容加以强化。

经济社会发展离不开领导干部与人民群众的共同参与。领导和群众，乃至全体社会成员的法治意识，以及以此为基础的运用法治思维和法治方式的能力，是我们推动经济社会发展的强大动力和重要保障，我们理当也必须以此来推动经济社会的全面发展。

（作者系中央党校政法教研部主任、中央党校中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员）

学习五中全会精神
专　论

司法改革

检察工作在刑诉改革中如何定位

检察机关必须强化人权保障意识，注重通过法律程序保障犯罪嫌疑人、被告人及其辩护人的合法权利，防止公权力的滥用和误用。法治在一定意义上讲就是程序之治，程序公正是实体公正的重要保障，没有程序公正就没有实体公正。

□ 周尧正　陈　羽

推进“以审判为中心”的刑事诉讼制度改革，是深化司法体制改革的重要内容。“以审判为中心”要求将刑事审判阶段作为整个刑事诉讼的中心，侦查、起诉等审前程序都应围绕审判进行，均以审判为目标，服务于审判，并通过审判公正地实现国家的刑罚权。新的形势要求我们认真研判检察工作在“以审判为中心”的刑事诉讼制度改革中的定位。

更新司法理念与监督理念

检察机关必须强化人权保障意识，注重通过法律程序保障犯罪嫌疑人、被告人及其辩护人的合法权利，防止公权力的滥用和误用。法治在一定意义上讲就是程序之治，程序公正是实体公正的重要保障，没有程序公正就没有实体公正。但在司法实践中，重实体公正、轻程序公正的现象还较为普遍，因此强化程序公正意识在推进“以审判为中心”的刑事诉讼制度改革的背景下就具有重要意义。“以审判为中心”的刑事诉讼制度改革不仅要求检察机关在刑事诉讼中自身严格依法规范办案，还要求检察机关切实履行法律监督职责，促进各司法机关权力的依法正确行使，把权力关进制度的笼子里。

确立“公诉指挥侦查”的办案模式

“公诉指挥侦查”即为有利于检察机关行使控诉职能，达到更为有效地惩罚犯罪的目的，以防止侦查机关可能出现的离心倾向。在这种模式下，检察机关处于侦查、公诉阶段的核心地位，侦查本位主义得以摒弃。与西方国家“检察指挥侦查”模式不同的是，“公诉指挥侦查”的办案模式具有中国特色，处在探索阶段。进一步拓展公开审查的广度和深度，要求我们积极探索“诉前会议”制度。

“诉前会议”制度是对检察决定公开审查制度的深化和完善，它以公开的方式听取侦查机关、被害人及其诉讼代理人、辩护人等各方意见，有助于检察机关全面了解案情、深入把握争议问题，对案件进行准确定性，真正做到“兼听则明”。首先，通过“诉前会议”制度可以有效引导、指导和监督侦查活动，防止侦查权力滥用，进一步理顺检警关系。检察机关通过“诉前会议”的审查、监督、引导功能，既严格监督把好事实关、证据关、程序关，又强化介入和引导，在“控”上与侦查机关形成合力，进而有效构建“大公诉”格局，推动侦查活动由隐性走向显性。其次，“诉前会议”制度可以为“公诉指挥侦查”的办案模式提供平台，比如重大案件介入现场勘查、重大案件同步录音录像移送审查、重大疑难案件侦查机关听取检察机关意见建议等机制可以通过“诉前会议”的方式实现，推进客观性证据审查等理念和模式向侦查机关传递。再次，“诉前会议”制度体现为以独任检察官或检察官办案组为主体的新型办案组织形式。这就要求检察官主动转向客观性证据审查，在诉前加大证据核查力度，坚决排除非法证据，依法监督纠正取证程序违法等问题，使进入庭审的案件达到事实清楚，证据确实充分的要求，从而减轻“以审判为中心”的刑事诉讼制度改革带来的庭审压力。



辩诉交易制度起源于美国，是指检察官与被告人或其辩护律师在法院开庭审判之前，对被告人的定罪和量刑问题进行协商，检察官通过降低指控或者向法官提出减轻对被告人刑罚的良性建议，来换取被告人作有罪答辩的一种活动。在英美法系国家，检察官在辩诉交易中有较大的专属权力，尤其体现在是否起诉和是否进行辩诉交易的问题上。在“以审判为中心”的刑事诉讼制度改革的大背景下，推进以检察决定公开审查和“诉前会议”为依托的“公诉指挥侦查”办案模式，有利于借鉴辩诉交易制度。这是由于：首先，公开审查和“诉前会议”制度有助于犯罪嫌疑人自认其罪。在公开审查和“诉前会议”中，检察官根据案件事实证据、犯罪嫌疑人的平时表现和悔罪程度作出决定，其中悔罪程度是重要的考量因素，会对犯罪嫌疑人自认其罪形成正向激励。其次，在公开审查和“诉前会议”制度中，辩护人是不可或缺的重要参与者之一，并且公开审查和“诉前会议”制度的显著特点是各方参与人的平等性，因此将改善刑事案件的辩护率，促进控辩双方的平等。再次，以公开审查和“诉前会议”制度为依托的“公诉指挥侦查”办案模式从机制上赋予检察官以更多的自由裁量权，能切实调动检察官在诉讼中的积极性。再次，以公开审查和“诉前会议”制度为依托的“公诉指挥侦查”办案模式也对检察官在辩诉交易中的权力进行了必要的限制。目前，无论是我们正在推行的终结性检察决定公开审查，还是正在探索的“诉前会议”制度，都对适用的案件范围、类型、对象、权限等进行了明确的规范，如能借鉴“辩诉交易”制度进一步精细化，无疑可以防止检察官的权力滥用，达到监督者更要接受监督的目的。

检察工作经常处在接触矛盾、化解矛盾的第一线，能否化解矛盾，是影响检察公信力的关键。无论是终结性检察决定公开审查，还是它的升级版“诉前会议”，都以化解社会矛盾为出发点和落脚点。检察机关开展公开审查或“诉前会议”，必须自始至终着力化解社会矛盾，从参与者的选取、检察审查厅的布置安排、处理结果反馈的方式等细节入手，想方设法找到当事方矛盾的症结所在，并以耐心细致、专业高效的工作化解社会矛盾。这就必然对检察官的素质能力提出更高的要求。首先，检察官要不断提升驾驭场面的能力，确保公开审查和“诉前会议”程序在检察官的主导下理性、平和地进行。其次，检察官要不断提升释法说理的能力，善于针对不同对象、不同问题阐明法理和事理，使各方认同检察机关的决定。再次，检察官要不断提升群众工作能力，以务实的态度，取得各方的理解、信任，真正把公开审查和“诉前会议”制度的效果发挥出来。

检察工作适应“以审判为中心”的刑事诉讼制度改革，还要求我们提高办案人员业务素质，全面提升出庭公诉能力。面对“以审判为中心”的刑事诉讼制度改革带来的庭审变数增加、指控犯罪难度加大的挑战，要清醒认识当前公诉人特别是年轻公诉人在出庭公诉能力上存在的欠缺，采取规范、训练、观摩等多种方式，大力提升庭审讯问、交叉询问、示证质证、法庭辩论、释法说理等能力，进一步规范公诉人出庭用语和出庭礼仪，让出庭公诉真正能够压得住台面、镇得住犯罪、赢得了辩护、说服得了法庭、收获得了掌声。