

推进全面依法治国的重大举措

习近平总书记在党的十九大报告中指出：成立中央全面依法治国领导小组，加强对法治中国建设的统一领导。全面依法治国领导小组站位高、层次高，对于今后深化依法治国实践必将产生重要的推动作用，具有深远的理论与实践意义。

□ 赖先进

全面依法治国目标的实现需要强有力的统筹协调

党的十八大以来，我国民主法治建设迈出重大步伐，法治国家、法治政府和法治社会建设相互促进，中国特色社会主义法治体系日益完善，全社会法治观念明显增强。但从实践发展来看，全面依法治国任务依然繁重，依法治国进程必须继续深入推进。全面依法治国是我国国家治理的一场深刻革命，也是一个复杂的系统工程，涉及经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设、国防军队建设、党的建设等各个领域，涉及到改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面，不能单靠某一个或某几个部门，需要从整体上强化统筹协调、总体设计，从而有效克服推进全面依法治国进程中面临的诸多问题和挑战。强化统筹协调是全面推进依法治国目标实现的必然要求，是由我国法治建设任务和我国治理体制等多种因素所决定的。

从全面依法治国的任务要求来看，依法治国、依法执政、依法行政共同推进，需要强有力的统筹协调。在我国治

理体制与结构之中，依法治国、依法执政、依法行政的实施主要涉及党委、政府两大系统。如果缺乏强有力的统筹协调，党委与政府系统之间就难以形成合力，依法治国、依法执政、依法行政就难以实现有机融合。

从全面依法治国的目标内容来看，法治国家、法治政府、法治社会一体建设需要强有力的统筹和协调。党的十九大报告指出，到2035年，我国在2020年全面建成小康社会的基础上，再奋斗十五年，基本实现社会主义现代化。到那时，法治国家、法治政府、法治社会基本建成。面向现代化的奋斗目标，法治国家、法治政府、法治社会一体建设不仅需要政法系统协同推进，还需要全社会的共同参与。我国政法系统主要包括人民法院、人民检察院、司法行政机关、公安机关和国家安全机关等五大系统，虽然有政法委员会负责对政法系统实施统一领导，但是要在全社会的更大层面建设法治国家、法治政府、法治社会，还需要从更高层次强化统筹协调、总体设计。

从全面依法治国的工作实践来看，科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的实现需要强有力的统筹和协调。我国治理体制与结构中，科学立法、严格执法、公正司法涉及国家政权结构中的人大、政府、司法等多个系统。单就执法活动来看，目前执法体制主要是分散化的部门执法体制，严格执法必然涉及多个政府部门及其执法主体。如果缺乏强有力的统筹协调，科学立法、严格执法、公正司法就难以统筹推进。

领导小组是我国治理体制中强化统筹协调的有效形式

纵观世界，政府行政体制通常是按照专业分工原则分层级、分地域、分行业领域建立的科层制组织结构。经过“条块”划分之后，政府组织如何实现部门之间、地区之间的有机协调联动，成为政府进行公共管理的共同难题。如果缺乏有效的联动和协调，政府在一段时间内的重大决策、战略部署，往往会被肢解分割，面临碎片化、分散化现

象，难以系统地、整体性地推进和实施。因此，构建跨部门协同机制，打造整体性政府、协同政府，是当前许多国家政府改革的共同需求与发展趋势。

作为我国治理体制运行的重要特点之一，领导小组是我国推进多部门、多地区、多系统协同联动，完成整体性、战略性、全局性任务的有效制度创新。领导小组作为我国党政治理体制中的协调机制，是从20世纪50年代出现并逐渐发展的。随着改革开放的不断深入，跨部门、跨地区、跨系统的公共事务不断涌现，领导小组得以大量设立。在党委和政府组织内部，尤其是在党中央成立的领导小组是优化治理体制、强化统筹协调的有效形式。无论是在中央层面，还是地方各级层面，领导小组发挥了重要的统筹协调作用，有力地推进了跨部门、跨地区、跨系统战略性目标的实现。可以说，建立领导小组机制，既是我国在社会主义建设过程中积累的宝贵经验，也为世界其他国家和地区解决跨部门、跨地区、跨系统协同问题提供了中国方案。

在中央层面设立领导小组，能够有效解决发展中的难题、推动重大决策部署落实

建立科学、合理、有效的改革协调机制是被实践证明了的有效举措。以改革为例，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出要成立中央全面深化改革领导小组，负责改革的总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。党的十八大以来，中央深改小组先后召开30多次会议，研究全面深化改革中的重大问题与改革方案，有效地增强了全面深化改革的系统性、整体性、协同性，有力地推动了全面深化改革取得重大突破。这一经验对全面依法治国同样适用。

凸显了全面推进依法治国的权威性、战略性。从领导小组设置的提出来看，全面依法治国领导小组是为数极少的在党的全国代表大会报告中提出设立的领导小组，是在党中央层面设立的，层次高、权威性强。从领导小组承

担的任务时间长短来看，既有临时性的领导小组，也有长期性的领导小组。面向2035年基本建成法治国家、法治政府、法治社会的任务，全面依法治国领导小组是中央为实施全面依法治国成立的具有全局性的领导小组，势必具有战略性、连续性和稳定性。

促进依法执政、依法治国与依法行政的有机统一。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。办好中国的事情，关键在党。强化全面依法治国的统筹协调，关键也在党。党中央全面依法治国领导小组的成立，有利于加强党对法治建设的统一领导，实现依法执政、依法治国与依法行政的有机统一、共同推进。在全面依法治国领导小组的统筹协调下，党内法规体系建设与国家法治体系建设有了协同发展的平台，两者能实现相互补充、相互促进。在全面依法治国领导小组的统筹协调下，法治国家与法治政府、法治社会建设能够更好地实现协同联动、相得益彰。

提高全面推进依法治国的系统性、整体性和协同性。全面推进依法治国贵在全局，也要像全面深化改革一样，强化系统性、整体性、协同性。首先，设立全面依法治国领导小组，能够推进不同层级之间法治建设的“上、下”联动。上、下层级关系是我国治理体制中的重要关系，也是推进法治建设需要的重要关系。领导小组的设立为推动上下联动、一体化的法治建设提供了新的制度平台和渠道。其次，设立全面依法治国领导小组，能够推进不同部门之间法治建设的“左、右”协同。全面依法治国领导小组，能够协调立法、执法、司法、普法等各个部门的资源和力量，消除各自为政的部门“壁垒”，形成整体性推进法治国家、法治政府和法治社会建设的大格局。再次，设立全面依法治国领导小组，能够推进政府与社会之间法治建设的“内、外”互动。法治社会的构建，需要社会的广泛参与。党中央层面建立全面依法治国领导小组，能够充分调动各方面的力量，推动政府与 society 在法治建设中实现良性互动。

依法治国

解决“找人不找法、信访不信法”等突出问题。三是在全社会开展教育活动。宣传公民必须具备的法治与道德素养、应当拥有的权利、必须承担的责任和义务，以此使社会公众在权利意识觉醒的同时强化国家意识、公民意识、责任意识和义务意识。

用监督考核确保厉行法治的“落地”

要培育关键少数厉行法治的积极性和主动性，必须用监督考核来不断倒逼，形成良性互动的格局。首先，推行法治问责制度，切实落实法治责任。建立完善覆盖依法执政、依法行政、公正司法等多层次、全方位的法治问责机制，明确党委主要负责人落实依法治理的领导责任，将法治建设作为事关全局的重大工作，与经济社会发展同部署、同推进、同督促、同考核、同奖惩。其次，强化法治考评，严格督查考核。要把法治建设成效作为衡量领导班子和领导干部工作实绩的重要内容，建立法治建设成效考评制度，以法治清单方式动真碰硬开展考核验收。探索建立法治档案制度，把领导班子和领导干部依法履职情况作为年终报告工作的重要内容，建立健全领导班子及其成员年度述法制度。再次，建立全国性的法治工作标准和推进体系。要形成良性的地方法治建设竞争机制，必须建构全国统一、科学的法治工作机制与推进体系，尤其是建立科学的指标体系、评价标准、评估办法、推进机制等。同时，将法治考核、法治暗访、法治督查相结合，强化法治保障。

要不断提升领导干部这一关键少数厉行法治的意识，必须在“厉”上着真力，在“行”上下苦功。关键少数要在厉行法治中充当引领者、示范者与践行者，做尊法学法守法用法的典范，把对法治的尊崇、对法律的敬畏转化成厉行法治的思维方式与行为指南，推动全面依法治国在新时代新征程中提质增效、提档升级。

议政论法

党的十九大报告指出，要深入挖掘中华优秀传统文化蕴含的思想观念、人文精神、道德规范，结合时代要求继承创新，让中华文化展现出永久魅力和时代风采。研究我国古代法治传统和成败得失，挖掘和传承中华法律文化精华，汲取营养，择善而用，是发展中国特色社会主义法治的应有之义。

中国传统法政文化是中华文化的优秀代表与重要组成部分，它涵盖了古代政法思想、制度体系、行为方式，维系着从先秦到明清的政治秩序与法律秩序，并潜移默化地作用于我国当代的政治文明与法治建设。

我国传统的政治文化与法律文化都以制度为载体，通过制度的合理配置来实现对于国家权力体系与社会公共生活的规范。传统的政治思想与法律思想联系紧密，礼治与法治在彼此整合中构成了古代的规则体系，并具体化为政治制度与法律制度。制度的流变与儒家思想的互动构成了传统法政文化中法治与德治并举、情理法交融等基本内核。纵观我国古代历史，礼治、德治、法治等治国理念融合在国家制度、政令政策等方面，为古代国家治理提供了政治、法律、文化等方面的支持资源，儒家思想的互动贯穿传统法政文化发展历程始终，是其形成发展的核心线索。

儒法争胜、法家入仕。春秋战国时期，经济、政治与文化处于剧烈的转型期，社会矛盾尖锐，各种思潮涌动。诸子百家之中尤其以儒家与法家影响最大。儒家的政治思想以维护传统礼治为核心，崇尚礼义，以礼区分君臣、父子、贵贱和亲疏。在治国的方略上，孔子主张“为政以德”，并在德的基础上提出礼，以“仁”为道德准则，以“礼”为道德规范。荀子主张礼治，也主张行法，礼法并提，以修补“礼崩乐坏”的文化秩序，进而重构政治与社会秩序。而法家思想则适应了春秋战国时期的变法图强的社会趋势，商鞅强调变法图强的必要性，以法律的强制力作为推行政令、维护统治的不二法门。韩非的思想集法家之大成，将儒、法之学置于绝对对立位置，把一些国家衰败的原因归诸于儒学的影响。有秦一代推崇法家思想，专任刑名、统治残暴，法家思想的声誉受到较大负面影响。

阳儒阴法、德主刑辅。汉武帝时期，儒家思想成为我国法政思想主流。但是法家思想并未就此消亡，而是被择精要融入到儒家思想中。董仲舒提倡德刑兼备、德主刑辅的法政思想，行教化与施仁政构成其德治的两种手段，但德治不排斥刑罚，只是认为不可专任刑罚。所谓“汉家自有制度，本以霸王道杂之”，德与法作为治理手段，从制度层面杂糅了儒家与法家法政理念。魏晋时期，儒法合流的趋向进一步加强。三国时期大儒仲长统提出“尊道重德”的治国思想，治国有七事：德、仁、义、礼、文、法、武，将道治与德治视为治国的上策。魏晋南北朝讲求以儒生治国，律法中充满儒家思想理念。魏律的一大建设，是以“八议”之礼入律；晋律“峻礼教之防，准五服以治罪”，开后代依服制定罪之先河；北魏在继承前朝制度的基础上创制了留养官当的条例，这些又为齐律所吸收，且加入了“十恶”之条。这一时期在儒法合流中处于起承转合的阶段，为唐代以后礼法合一的大发展奠定了基础。

礼法一体、德本刑用。儒家的崇德隆礼思想随着汉晋的积淀与传播，至隋唐时期已经深深渗透至法政文化的骨髓。唐代标志着成熟的中华法系的形成，而法系的根基深深扎根于儒家的礼制文化之中。唐代的《贞观律》和《唐律疏义》倡导“德本刑用”的指导思想，主张“德礼为政教之本，刑罚为政教之用”。唐律糅合两汉以来儒家的礼制文化，实现了礼制规范与刑罚制度的严密契合，在一定程度上取代了汉代以来疑难案件“春秋决狱”的惯例。对于礼刑的关系，白居易超越传统儒家的“礼为里，刑为表”的观点，主张“循环表里，迭相为用”，认为在社会动乱时，应以刑为先、以刑为里，反映了唐代儒家法政思想的成熟。宋代法律以严密统一的《宋刑统》为主体，辅之数量庞杂的编敕与编例，形成对社会的强力法制约束。至宋代后期，程朱理学成为官学，并与宋代刑律相结合，组织起严密而有效的规则规范网络。明代与清代基本沿用了唐宋以来的刑律体系。明制初期注重以刑止刑、刑罚严苛，如明太祖以刑杀震慑贪腐，但法政文化主流依然呈现出儒法合流的特征。《大明律》卷首将“八礼图”与“二刑图”并列，规定了“存留养亲”“同居亲属有罪得隐”等多项体现礼治的条文。清朝入关之后，随着清朝统治阶层的汉化及统治汉民的需求，治理者确立“参汉酌金”的法政思想，这使得宋明以降的“礼法一体、德本刑用”的治国思想得以一直延续，并使得礼刑合流达至最后的巅峰阶段。

礼制解体、西法东渐。随着清末西方殖民者的入侵，西方法政文化大肆侵蚀中国社会，传统的礼法观也受到冲击，洋务运动等救亡图存的改革加速了这一进程。清末预备立宪运动颁行《钦定宪法大纲》标志着传统的中华法系的解体和 中国法治现代化进程的开启。沈家本、谭嗣同、梁启超等清末思想家从变法修律、批判纲常礼教、提倡法治理念等角度对传统法政进行了批驳，经由顽固派与维新派、保皇派与革命派的数次论战，有力推动了封建礼法文化秩序的瓦解。最终随着清代统治的结束，传统法政文化更为广泛地与各类新思潮碰撞、融合，并以多种形式留存于中国法政文化之中，对当前中国的法治建设产生影响。

“周虽旧邦，其命惟新”。在理解了中国传统法政文化的演变规律与文化内核后，如何考量这一文化的当代留存及其在治国理政中的作用，兼顾合法性与合理性，进一步落实“坚持依法治国与以德治国相结合”的要求，是当代法学研究和法治实践不能忽视的重大理论命题。只有不断开发具有中国特色的社会主义法治文化，形成具有中国特色的法治话语体系，才能进一步引领新时代中国特色社会主义法治实践。

法治文化

传统法政文化的演变轨迹

□ 王立峰 潘博

厉行法治的意识 增强关键少数

□ 胡业勋

党的十九大报告明确指出，全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，必须坚持厉行法治。厉行法治要求把法律贯彻到具体的操作中，让法治成为全民信仰。抓住领导干部这一“关键少数”，对于把法治贯穿于改革发展稳定全过程各方面，加快构建办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治良序有至关重要的作用。

用制度安排厚植厉行法治的“土壤”

在推进关键少数厉行法治的实践中，最为关键的是把党的领导贯穿到依法治国全过程和各方面，尤其要通过制度安排使党对法治建设的领导得到不折不扣的贯彻落实，不断厚植厉行法治的

土壤。因此，一是使各级党员领导干部充分认识全面推进依法治国是国家治理领域一场广泛而深刻的革命，深刻领悟法治是最高党的执政能力和领导水平、推进国家治理体系和治理能力现代化最有力的制度保障，通过带强制性的制度安排让各级领导干部真诚地把认识转化为带头遵守法律、带头推动法治的自觉行动。二是必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚定不移地走中国特色社会主义法治道路，通过制度设计、政策安排把党对法治工作的领导切实落实到把方向、抓大事、谋全局、保落实上。三是必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设，统筹推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，特别要把依法执政作为首要任务，将全面从严治党的作为推动法治的关键环节，通过打铁自身硬、正人先正己为全社会作出表率、树立标杆。四是必须把习近平新时代中国特色社会主义思想作为法治建设的根本遵循，并找准推动政策落地的管用措施。正是基于制度安排的重要性，党的十九大报告提出中央成立全面依法治国领导小组，从中央层面作出统筹，高位推动、深入破解实践难题。

用抓手创新夯实厉行法治的“根脉”

关键少数厉行法治不是进行简单的“法治零件组装”工作，必须根据国情，在遵循全面深化依法治国实践决策部署的基础上，找准载体抓手、推进措施创新。同时，根据不同区域经济社会发展情况，将一般性的要求具体化为推进工作的具体抓手，推进依法治国持续深化。一是以指导规范完善为依据，不断建构厉行法治的“四梁八柱”。党的十九大报告反复强调要完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，建设中国特色社会主义法治体系。以宪法为核心的国家法与以党章为核心的党内法规以及合法性审查的规范性文件等构成了厉行法治的指导依据。通过完善法治示范创建、地方法治推进会等载体抓手，构筑厉行法治的“四梁八柱”。二

是创新厉行法治的工作格局，做到始终坚持问题导向，突出务实创新，着力重点推进、难点突破，探索构建点上深入、线上链接、面上拓展、整体推进、纵横联动的厉行法治工作格局。针对突出的法治问题，提出针对性举措，着力破解厉行法治中的难点、热点，彰显法治权威，推进厉行法治提档升级。三是深化厉行法治的地方法治实践。把中央的依法治国的决策部署在地方法治建设中作出推动落实政策安排，实时对法治工作作出阶段性分析研判、安排部署、重点推进、先行先试，把实践中的好经验好做法及时上升到制度层面并固化为长效机制。

用实践增效铸就厉行法治的“权威”

厉行法治的实效直接体现为人民群众对政府的公信力增强，更体现为整个社会法治获得感的提升。因此，一是坚持严格规范公正文明执法，依法全面履行政府职能。一方面，要准确把握社会心态和群众情绪，充分考虑执法对象的切身感受，规范执法言行，推行人性化执法、柔性执法、阳光执法。另一方面，要严格尺度，依法处理，提升执法公信力，防止产生“破窗效应”。把执法的过程转化成让人民群众认同法治、选择法治、信仰法治的过程。二是着眼解决基层实际难题。把夯实基层打牢基础作为依法治国重点，推动基层社会在依法治国的深刻变革中既生机勃勃又井然有序。首先要加大普法宣传力度。分门别类制定行动纲要、实施方案、普法大纲和普法读物，让法律法规“进得去、落得下、见实效”；其次要以法治文化建设推动法治“浸润”。中国古代法治精华流淌在中国当代民众的血液中，浸润哺育着社会大众，是中国现代法治的根和魂。要加快推进法治文化阵地建设，持续开展法治文化作品推广和法治文化传播，将社会主义核心价值观融入法治建设，努力让法治成为全社会普遍敬畏、共同遵守的行为底线；再次要以法治好用、法治管用推动法治“通行”。努力让法治成为解决问题时充分信赖、便捷高效的办法措施，从根本上