

把核心价值观融入法治建设

把社会主义核心价值观融入法治建设，是法治与德治相结合的具体体现，也是在全球治理中彰显中国元素、贡献中国智慧的战略需求。

□ 詹复亮

习近平总书记在党的十九大报告中全面深刻阐述了坚持依法治国与以德治国相结合，社会主义核心价值观融入社会发展各方面等重要思想，为社会主义核心价值观融入法治建设提供了基本遵循。

社会主义核心价值观融入法治建设的理性思辨

社会主义核心价值观与法治在逻辑关系上具有内在统一性。社会主义核心价值观是新时代中国特色社会主义的国家价值目标、社会价值取向、人民群众价值准则的根本体现，也是中华民族形成共识、凝聚力量、腾飞复兴的精神指引和动力源泉。价值观是对社会整体中的个人而言的，它是人类个体对客观事物及其本人行为、结果所蕴含意义、作用、效果等方面的总体看法；核心价值观是针对社会整体而言的，它是一个国家或者民族居于主导地位、引领社会价值取向的看法集成；社会主义核心价值观则是针对中国特色社会主义而言的，它是新时代最广大人民群众普遍看法的集中反映。法治是人类自我管理和社会治理方式发展优化的重要标志，也是治国理政的重器。依照法律

治理国家，集中体现了最广大人民的意志，也体现了社会治理的目标导向和文明发展的基本走向。总之，社会主义核心价值观与法治都是国家、社会、民众集体意志的反映，其中社会主义核心价值观依靠价值引领力量，是提升价值引导力、文化凝聚力和精神推动力的重要途径，而法治依靠制度约束行为，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要工具，两者之间相辅相成，相互影响，相互促进。

习近平总书记在党的十九大报告中深刻指出，全面依法治国是国家治理的一场深刻革命。从性质和功能上讲，法律作为人类社会有史以来全部实践的经验总结和共同行为规则，具有肯定的、明确的、普遍的等行为规范特性。把社会主义核心价值观融入法治，是国家价值目标与个人价值准则有机融合的重要途径，也是培育和践行社会主义核心价值观的重要载体和实践平台。通过运用法律法规，推进社会主义核心价值观规范化、制度化、常态化，锚定价值认同最大公约数，明确人民群众权利义务，确立价值观的行为导向和实践指向，促进社会主义核心价值观外化、有形化、现实化，实现由“软规范”向“硬规矩”的刚性转变。总之，推动社会主义核心价值观融入法治，能够进一步培育和践行崇法尚制的民众法治素

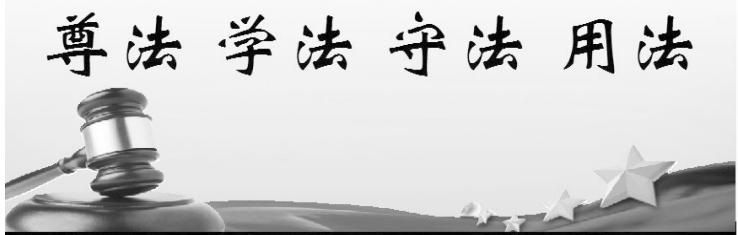
养，积极发挥法治的规范、引领和保障功能。

社会主义核心价值观融入法治建设的战略路径

法律是治国理政之要，良法是善治之基础和前提。社会主义核心价值观融入法治，最根本的是实行良法善治，凸显新时代中国法治的科学内涵和内在价值。一是提升科学立法水平。根据新时代中国社会主要矛盾，统筹考量物质文化生活需要以及民主、法治、公平、正义、安全、环境等各要素，增强立法的针对性，提升从立法领域解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾的政策水平和规制能力。二是把握转型期国家治理新特点。当前，我国经济社会发展进入新时代，对国家治理提出新课题，应当坚持问题导向，以解决眼前问题和社会主要矛盾为着力点，强化公共政策针对性、精准性、有效性，提升治理决策的能力和水平。三是实行法治与行政治理、道德治理等相衔接。把法治融入整体治理体系和治理格局，找准自身位置，形成治理合力。四是掌控法治供给方向，增强供给能力和供给质量。法治包

含了执法、司法等活动。当前，我国司法突破传统的司法理论、司法原理和司法模式，从被动性司法进入主动司法阶段。强调法治主动供给，应当十分注重提高法治的供给质量和供给品格，以增加人民福祉为导向。五是科学设定治理绩效评价标准。在实施治国理政战略的过程中，既要考量国内因素，也要重视国际因素和国际评判维度。六是推动全民守法。要使全社会利益主体做尊法尚法、守法护法者，应当统筹运用法制教育、案例宣传、行为规范、守法保障等多元方式、多元方法、多元手段，综合施策、集成用谋。七是加快培育和践行法治文化。努力建设、发展和丰富与中国特色社会主义法律体系相适应的法治文化，不断提高指导和推动法治治理的能力和水平。

社会主义核心价值观融入法治建设，是深入推进国家治理体系和治理能力现代化建设、不断提高党的执政能力和领导水平的重大战略举措。要促进社会主义核心价值观与法治深度融合，并紧密嵌入到国家治理体系机制制度，需进一步加强法治实践、改进法治工作，充分发挥社会主义核心价值观与法治融合的整体治理功能，不断提升国家治理的战略层次、战略水平和战略成效。



核心阅读

2017年12月22日，《中华人民共和国人民陪审员法（草案）》提请十二届全国人大常委会第三十一次会议审议。当前，制定一部专门的人民陪审员法，既是完善中国特色社会主义法律体系的必然要求，也是充分发挥人民陪审员制度功能作用的客观需要。

人民陪审员制度具有政治参与、司法民主的价值，是我国人民民主的重要形式，是中国特色社会主义司法制度的重要内容，是法治国家建设的题中应有之义。根据国务院办公厅2017年12月15日发布的《中国人权法治化保障的新进展》白皮书介绍，2016年我国人民陪审员共参审案件306万余件。经过试点，各地法院已经探索出许多可复制、可推广的经验做法，其中所涉重点难点问题也基本形成共识，立法条件已经具备。将改革成果积极落实到立法和司法实践中，是我国全面深化司法体制综合配套改革的重要任务。

深化人民陪审员制度改革的重要意义

深化人民陪审员制度改革是坚持人民当家作主的必然要求。人民陪审员制度改革试点中的随机抽取机制，克服了传统的组织推荐和群众自荐方式存在的人民陪审员来源不广、代表性不足的缺陷，使更多的基层普通群众成为人民陪审员的候选人，进一步丰富了广大人民群众民主参与的形式，加大了群众的参与力度和广度。充分发挥人民陪审员在司法审判中联系群众、熟悉群众、代表群众的独特优势，让他们见证司法、参与裁判，提高了人民群众的司法认同，是人民当家作主在司法领域的生动实践。

人民陪审员制度改革是深化司法体制综合配套改革、深化全面依法治国实践的必然要求。提高全民族法治素养和道德素养离不开人民陪审员制度。人民陪审员作为普通群众通过参与审理各类民事、刑事、行政案件，使法律思维习惯植入其头脑，养成权利观念，通过亲历案件的审理，加深对司法活动的了解和直接感性。这种方式不仅疏通了司法机关与群众的沟通渠道、拉近人民群众与司法的距离，还提高了司法机关处理案件的社会认同度、彰显司法的权威性。同时，通过人民群众的积极参与，充分发挥人民陪审员通民情、知民意、懂常理、接地气的优势，能弥补司法专业性的不足，缩小法律真实与客观真实之间的距离，弥合司法逻辑与生活经验之间的隔阂。

我国人民陪审员制度改革已取得初步成效

我国人民陪审员制度改革自2015年进行试点以来，改革成效已初步显现。人民陪审员数量不足、“陪而不审”“审而不议”等困扰司法审判工作的问题在一定程度得到解决。

一是人民陪审员的作用更为突出。试点工作开展以来，大批通民情、知民意、接地气的普通群众被选任为人民陪审员，适用大合议庭陪审机制审理的案件不仅数量有较大突破，也取得了良好的社会效果。在已适用的案件中，绝大部分人民陪审员能恪守职责，庭前认真阅卷、深入了解案情，庭审中积极发问，庭后审慎合议表决，深度参与案件审理，曾经存在的“陪而不审”情况得到改善。

二是进一步促进了司法廉洁。人民陪审员制度改革要求陪审员专注于案件事实的认定，大大减小了法官个人独断裁判的可能性，是对“合理分权、公开示权、有效控权”廉政风险防控体制的具体落实，对促进司法公正起到了重要作用。

三是有力提升了专业法官的司法能力。人民陪审员制度改革不仅针对人民陪审员，也对法官队伍的专业素养提出了更高要求，例如法官应在庭前制作事实清单，庭审和合议中对陪审员进行程序上的指引等。这些要求使法官从与陪审员的沟通到要件事实的抽象、从事实争点及法律争点的剥离到庭审的分工驾驭等环节得到全方位锻炼。

两年多的人民陪审员改革试点成效显著，但也存在诸多不足，如立法层次较低，还缺乏更有效的法律保障；事实审与法律审区分困难、法官能力面临挑战；参

深化人民陪审员制度改革

□ 胡云红

审程序及证据规则需要制度化、法律化；社会对陪审审制度认知度还不够高，影响改革效果；人民履职保障机制有待完善以及缺乏民意对该制度事实的反馈机制等。

深化人民陪审员制度改革的措施和建议

进一步明确人民陪审员制度的法律地位。人民陪审员制度是中国特色社会主义司法制度的重要内容。人民群众作为人民陪审员参与到司法审判活动中，对司法活动进行监督，是行使政治权利的体现，是人民群众的基本权利，应在法律层面予以更好保障。随着人民陪审员制度试点改革的不断推进，制定专门法律的时机也已成熟。当前，《人民陪审员法（草案）》已提交审议，立法进程迈出了关键一步。从法律制度上进一步把人民陪审员制度的地位确立和加强起来，对于确保制度的实施将起到更大作用。

明确各项庭审规则，强化法官引导作用。人民陪审员制度改革与以审判为中心的诉讼改革相辅相成，二者都要求明确庭审中的各项证据，使法庭辩论、质证、心证的形成都发生在庭审阶段。应在立法层面进一步细化各项证据规则和法官的指引规则，使之制度化、法律化，保障人民陪审员充分发挥作用。

加强履职保障，解决工、陪矛盾问题。在当前的试点过程中暴露出来的职务待遇低、保护欠缺等是影响人民群众主动参与司法的积极性的重要方面。一方面，随着司法体制综合配套改革的深入，各级法院应当对人民陪审员制度的相关经费作出专项规划和预算，保障人民陪审员参审补助的及时、充分发放；另一方面，应与人民陪审员所在单位积极沟通，解决人民陪审员工、陪矛盾问题，保障按时参审。

加大宣传教育力度，提高人民陪审员制度的认知度。要使该制度的实质作用得到充分发挥，理论的宣传是不可或缺的，必须将陪审制度的启蒙教育和理论宣传在整个社会范围内进行普及，引导社会各界深刻认识人民陪审员制度改革的重要意义，不断增强对改革工作的认同感、支持度。同时，要借助多种宣传渠道对人民陪审员制度、考核机制、参审环节等实质性的内容作出详尽说明，不断提高其认知度，激发人民群众的参审积极性。

建立多元化的信息反馈机制，做到保障与监督并举。人民陪审员作为“不穿法袍的法官”，其权力必然要受到合法约束。一方面，进一步健全人民陪审员奖惩机制，对人民陪审员无正当理由拒绝履行陪审职责，或损害陪审公信、侵害司法公正等行为进行惩戒，纳入司法行政管理系统。另一方面，定期对人民陪审员、当事人、当事人的代理人、法官以及普通人民群众进行调查，了解他们对人民陪审员制度运行状况的反馈，及时把握制度运行过程中出现的问题，让我国的陪审审制度既符合司法规律又适合中国国情，将司法工作植根于平等公正与大众情理的沃土之中。

从基层看我国政治体制的活力

□ 孙培军

习近平总书记强调：“基层历来是民主政治的发源地和实验田。民主精神的培育、民主素质的锻炼、民主实践的操作，都是在基层产生、在基层发展、在基层得到检验的。”我国政治体制的活力根基于基层，基层活力的存量和增量对国家治理体系和治理能力现代化有着至关重要的影响。

接地气，扎根基层

基层群众自治制度是中国特色社会主义政治制度的重要组成，它不仅包括城市的居民自治还包括农村的村民自治，其根系延伸到最基层的城市居委会和农村村委会。经过多年的理论探讨和实践探索，基层出现了很多既体现中国特色社会主义贴近当地民生的创新做法，彰显了基层政治体制的活力，保障了基层的长治久安和良性发展。

随着民政部在2012年发布“中国社区”的标识、《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》关于社会管理的论述和党的十八届三中全会提出的“创新社会治理体制”，中国基层政治体制的空间被界定为“社区”，这是城市和农村治理共同的战略空间，强调“社区自治和服务功能”。社区作为基层治理的单元，最关键的两个功能就是自治和服务。当前，城乡社区治理呈现出活力四射的景象，开展了一系列的社区党建、社区文化、社区管理等活动，也出现了一些比较好的社区治理模式，特别是作为战斗堡垒的基层党组织的数量在2015年底达到441.3万个，在联系、服务基

层人民群众方面发挥着领导核心作用，可以说，基层党建工作做牢做实事关整个基层治理的效果。

全过程，注重内容

中国特色社会主义民主区别于西方的一个显著特征就是在基层真正去实践“全过程”的人民当家作主，在民主选举、民主协商、民主决策、民主管理和民主监督等五个方面上行使公民管理社会、经济和文化等事务的民主权利，畅通基层人民群众利益表达的渠道，特别关注“选举后的治理”，将民主和善治有机统一在一起，培育人民的民主意识与维护人民的实际利益。

在民主协商方面，2015年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强城乡社区协商的意见》，随后，全国各地开展着形式多样的基层协商，在协商内容、协商主体、协商形式、协商程序、协商成果等方面都有了很多典型的做法和创新之举，推进城乡社区协商制度化、规范化和程序化，通过协商真正做到了“有利于解决群众的实际困难和问题，化解矛盾纠纷，维护社会和谐稳定；有利于在基层群众中宣传党和政府的方针政策，努力形成共识，汇聚力量，推动各项政策落实；有利于找到群众意愿和要求的最大公约数，促进基层民主健康发展”。

在民主决策方面，基层决策的科学化和民主化程度不断提高，以村（居）民会议、村（居）民代表会议、村（居）民议事为主要形式，特别是基层协商民主小有所成。在基层，有事好商量，众人的事情众人商量着办，实现社会意愿和需求的最大

公约数，一些地方探索了“民主恳谈会”和“参与式预算”等行之有效的决策方式。

在民主管理方面，许多城乡社区积极尝试有效的管理模式，在农村实现“四议两公开”，即对村级重大事务实行党支部提议、“两委”商议、党员大会审议、村民大会或村民代表会议决议，决议内容和实施结果公开，在城市推广门栋自治、居民论坛、社区听证、居民说事等。

在民主监督方面，《中华人民共和国村民委员会选举法》对“村务监督委员会”进行专门设置，编制居（村）务公开目录、设立居（村）务公开栏，以事务公开、财务监督、群众评议为主要内容，充分保障村民在自治和服务中的监督作用，对基层权力进行有效制约和监督。

重参与，强调有序

主体众多、渠道多元。中国基层政治参与的主体在数量上是众多的、种类上是多元的，包括居民、村民、业主委员会、职工代表大会，驻区企业和单位以及众多的社会组织。这些主体往往具有自主性和自治性比较强，可以是个体式的，也可以有组织载体。它们的积极性和主动性影响着基层政治体制的活力，在基层形成了系统治理局面，实现了政府治理、社会自我调节、居民自治的良性互动。特别是社会组织的活力得到激发，适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担，也在支持和发展志愿服务组织，并强调限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩。所以，随着利益主体的权益意识越来越强，这些主体在基