

从两个“十六字方针”看我国法治建设的跨越发展

——纪念改革开放40周年

蒋传光*

内容摘要:有法可依、有法必依、执法必严、违法必究的“十六字方针”是党的十一届三中全会正式提出和确立的。科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的“新十六字方针”是党的中共十八大正式提出的。“十六字方针”实现了由人治向依法治理的转变,“新十六字方针”实现了由立法导向的法治建设向体系化法治建设的转变。“新十六字方针”是对“十六字方针”在理论与实践上的超越,在“新十六字方针”引领下法治建设进入了新时代。两个“十六字方针”的提出,其见证了法治建设的目标从建立完善的中国特色社会主义法律体系到建设中国特色社会主义法治体系的转型升级。

关键词:“十六字方针” “新十六字方针” 法治建设 跨越发展

1978年12月召开的党的十一届三中全会,被视为中华人民共和国成立后中国共产党历史上“具有深远意义的伟大转折”,^[1]并开启了改革开放的新征程。改革开放40年来,我国的经济、政治、文化、社会、生态文明、党的建设等各个方面,都取得了巨大的成就。法治建设也是如此。改革开放的40年,是探索中国特色社会主义道路的40年,也是探索中国特色社会主义法治之路的40年。回顾40年来法治建设的历程,我国法治建设的发展阶段可用两个“十六字方针”来概括,第一个“十六字方针”为“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”(简称“十六字方针”),第二个“十六字方针”为“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”(简称“新十六字方针”)。法治建设的历程就是落实两个“十六字方针”的历程,改革开放以来法治建设的成就就是落实两个“十六字方针”的结果。改革开放40年在两个“十六字方针”的引领下,我国的法治建设取得了巨大的成就,并实现了跨越式发展。笔者拟对两个“十六字方针”在我国法治建设中的贡献作一简要比较和分析。

一、“十六字方针”实现了由人治向依法治理的转变

(一)邓小平法制思想与“十六字方针”的提出

“十六字方针”是在邓小平法制思想^[2]指导下,党的十一届三中全会正式提出和确立的。鉴于中

* 上海师范大学哲学与法政学院教授,博士生导师。

本文为2015年教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“社会主义核心价值观与法治文化建设研究”(项目批准号:15JZD05)的阶段性研究成果。

[1]参见《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》,载《三中全会以来重要文献选编》(下),人民出版社1982年版,第821页。

[2]笔者这里使用“邓小平法制思想”而未使用“邓小平法治思想”,主要是为了和《邓小平文选》中的表述一致,因为邓小平在论述民主法制建设时,大多使用“法制”,很少使用“法治”一词。参见蒋传光:《邓小平法制思想概论》,人民出版社2009年版,第285—297页。

华人民共和国成立后法治建设的历史教训,特别是“文化大革命”的深刻教训,1978年12月召开的党的十一届三中全会,在指导思想进行了拨乱反正,对民主法治建设的认识产生了历史性的飞跃,把发展社会主义民主、健全社会主义法治作为国家建设的重要目标提出来,提出了我国法治建设的“十六字方针”,从而使中华人民共和国的法治建设进入了重建和迅速发展的新的历史时期,不仅开启了中国法治道路新的历史进程,而且也成为探索新的国家治理模式的起点。

1.邓小平法制思想对中国法治建设的奠基和引领

回顾改革开放40年来法治建设的历程和成就,总结两个“十六字方针”在中国法治建设中发挥的作用,必须肯定邓小平法制思想的指导作用。法治建设离不开理论的指导,邓小平法制思想则为中国改革开放40年来法治建设奠定了思想基础,提供了理论引领。没有邓小平法制思想,就没有“十六字方针”的提出,更没有今天中国法治建设的成就。

邓小平是中国改革开放的总设计师,也是中国法治建设的引领者和奠基者。邓小平法制思想是伴随着邓小平理论的产生而产生的。党的十一届三中全会以来,邓小平在我国改革和建设的各个重要时期,发表了一系列关于发扬社会主义民主、健全社会主义法制的讲话与谈话,系统地论述了我国民主法治建设的现实任务和长远目标,明确提出坚持发展民主和法制是我们党和国家坚定不移的方针,以及社会主义法治建设“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的基本要求,尤其是在理论上解决了社会主义国家长期未能解决的坚持党的领导与法治建设之间的关系问题,即党组织和党员特别是党的领导人必须在宪法和法律的范围内活动。

邓小平作为党的第二代中央领导集体的核心,把社会主义民主和法治建设放到了极为重要的位置。1980年1月,邓小平在中央召集的干部会议上所作的《关于目前的形势和任务》的报告中指出:“我们坚持发展民主和法制,这是我们党的坚定不移的方针。”^[3]1980年12月,邓小平在中央工作会议上所作的《贯彻调整方针,保证安定团结》的讲话中再一次强调指出:“要继续发展社会主义民主,健全社会主义法制。这是三中全会以来中央坚定不移的基本方针,今后也决不允许有任何动摇。”^[4]1985年,邓小平在党的全国代表会议上讲话时,又一次提到民主法制的政策不能变。他指出:“究竟什么是我们党的政策的连续性呢?这里当然包括独立自主、民主法制、对外开放、对内搞活等内外政策,这些政策我们是不会改变的。”^[5]1986年,邓小平又重申:“现在从党的工作来说,重点是端正党风,但从全局来说,是加强法制。我们国家缺少执法和守法的传统,从党的十一届三中全会以后就开始抓法制,没有法制不行。”^[6]

邓小平把健全社会主义法治,提高到党的“坚定不移的基本方针”和“决不允许有任何动摇”的高度来认识,把民主法治视为不会改变的连续性政策,认为“没有法制不行”,这表明了邓小平旗帜鲜明地向中国和世界宣告,中国将厉行法治、依法治国,在中国曾经出现的“无法无天”的现象将被彻底否定,旧社会遗留下来的人治现象也将被彻底否定。

根据邓小平的上述思想,在社会主义现代化建设的新的历史时期,党和国家的一系列重大决策,都包含有发展民主和法治的明确要求。党的十一届三中全会以来,党的历次代表大会的报告以及党和国家的一系列重要文件,都十分强调民主和法治。坚持发展民主和法治成为党和国家坚定不移的方针。党的十五大更是把依法治国、建设社会主义法治国家第一次作为治国方略提了出来,从而实现了党的治国方式的历史性转变。这说明,在新的历史时期产生的邓小平法制思想,是马克思主义法学理论中国化的重要成果,丰富和发展了马克思主义的国家与法的学说,为马克思主义法学理论的发展作出了巨大贡献。

[3]《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第256—257页。

[4]同上书,第359页。

[5]《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第146页。

[6]同上书,第163页。

自1978年改革开放以来,中国特色社会主义法治发展道路的探索已经历了五个具有里程碑意义的发展阶段。这五个里程碑分别是1978年党的十一届三中全会的召开;1980年邓小平在中央政治局扩大会议上的讲话;1992年邓小平视察南方的谈话;1997年党的十五大依法治国方略的提出;2012年党的十八大以来开启的依法治国新征程。从理论逻辑上而言,这五个里程碑和邓小平及其法制思想均有密切的关系。^[7]

2.“十六字方针”的提出

有法可依、有法必依、执法必严、违法必究,是改革开放后我国社会主义法治建设的基本方针和要求。“十六字方针”内容的雏形可追溯到中华人民共和国成立初期。1956年9月19日在党的第八次全国代表大会上,董必武在题为《进一步加强人民民主法制,保障社会主义建设事业》的发言中曾提出,“依法办事是进一步加强法制的中心环节”,依法办事有两方面的意义:其一,必须有法可依。其二,有法必依。^[8]但“十六字方针”内容的完整表述,是邓小平首先提出的,在党的十一届三中全会公报中被正式确认,以后又被载入许多党的重要文件中。

“十六字方针”是1978年邓小平在党的十一届三中全会前召开的中央工作会议上首先提出来的。中华人民共和国成立后,我国的法治建设长期不受重视,广大干部和群众法治观念淡薄,习惯于只按政策办事,按领导人的意志办事,“往往把领导人的话当做‘法’,不赞成领导人说的话就叫做‘违法’,领导人的话改变了,‘法’也就跟着改变”。^[9]在十年“文化大革命”期间,更是“无法无天”,给中国人民上了一次极其深刻的法治课。人们深感秩序、安全、法治、自由、民主和人权的重要。这种历史性的深刻反思,体现为一种要求新秩序的历史律动,为法治的恢复和发展提供了助推力量。

鉴于“文化大革命”时期法治被完全破坏的状况,邓小平首先考虑的是要做到有法可依,建立完善的法律制度。1978年10月,在与有关人员商议对中国工会第九次全国代表大会上的讲话稿修改问题时,他就谈到:现在关于民主问题的讨论不够,这个问题很重要,要展开讨论。民主和法制实际上是一件事情。法制确实需要建立和健全,民法、刑法要搞,但都没有搞成。没有法,他就乱搞,确实不行。现在是领导人说的话就叫法,不赞成领导人说的话就叫违法,这种状况不能继续下去了。除了搞刑法、民法、诉讼法以外,还要搞经济立法,如工厂法。^[10]关于完善立法的思想,他在《解放思想,实事求是,团结一致向前看》的著名讲话中,在提出新时期加强法治建设任务的同时,针对当时我国立法很不完备,很多法律还没有制定出来的情况指出:“应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律,例如工厂法、人民公社法、森林法、草原法、环境保护法、劳动法、外国人投资法等等,……做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。”^[11]

在党的十一届三中全会上,根据邓小平的讲话精神,在提出全党工作着重点和全国人民的注意力转移到社会主义现代化建设上来的同时,“对民主和法制问题进行了认真的讨论”,提出要加强民主建设,强调民主和集中的辩证关系,“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”。^[12]“十六字方针”自此在党的文献中被正式提出和确认,成为中共十一届三中全会后党的重要文献强调的重点和法治建设的指导方针,为以立法为导向的法治建设指明了方向。

改革开放以后,党的一些重要文件在论述社会主义法治建设的内容时,或者对“十六字方针”的精神进行了阐释,或者明确提出了坚持“十六字方针”的要求。党的十二大报告针对“对法制建设的重

[7]参见蒋传光:《邓小平法制思想与中国法治建设的里程碑》,《环球法律评论》2017年第1期。

[8]参见《董必武法学文集》,法律出版社2001年版,第351—353页。

[9]前引[3],第146页。

[10]参见中共中央文献研究室编:《邓小平年谱(1975—1997)》上,中央文献出版社2007年版,第394页。

[11]前引[3],第146页。

[12]参见《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》,《三中全会以来重要文献选编》(上),人民出版社1982年版,第10—11页。

要性还认识不足,有法不依、执法不严的现象在一些方面仍然存在,已经制定的法律还没有得到充分的遵守和执行”的状况,提出“我们党要领导人民继续制订和完备各种法律”,“从各方面保证政法部门严格执行法律”,“努力使每个公民都知法守法”。^[13]党的十三大报告在提出“加强社会主义法制建设”时指出:“社会主义民主和社会主义法制不可分割”,“国家的政治生活、经济生活和社会生活的各个方面,民主和专政各个环节,都应做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”。^[14]党的十五大提出“加强法制建设”时强调:“坚持有法可依、有法必依、执法必严、违法必究,是党和国家事业顺利发展的必然要求。”^[15]党的十六大在谈到“加强社会主义法制建设”时也提出:“坚持有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。”^[16]

有法可依、有法必依、执法必严、违法必究的“十六字方针”,包括了对立法、执法、司法、普法等法治建设各方面工作的基本要求,因而具有很强的针对性和深远的指导意义。我国新时期法治建设在这一方针的指引下,取得了令人瞩目的成就。

(二)“十六字方针”的法治价值

党的十一届三中全会是改革开放新时期的历史开端,此次全会确立的“十六字方针”也成为改革开放新时期法治建设的历史起点,因而在当代中国法治建设历程中具有重大的法治价值。改革开放40来,在“十六字方针”的引领下,立足中国的国情,面对中国的问题,对如何建设中国特色社会主义法治国家,在理论和实践上进行了探索,并取得了很大的成就。^[17]

第一,确立了依法治国基本治国方略。党的十五大从建设中国特色社会主义政治、继续推进政治体制改革的高度,第一次把依法治国、建设社会主义法治国家作为治国的基本方略郑重地提了出来。第九届全国人民代表大会第二次会议通过的宪法修正案,又把依法治国、建设社会主义法治国家写入宪法,成为宪法的基本原则之一。党的十六大把发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,视为全面建设小康社会的重要目标。坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,被确立为建设中国特色社会主义法治国家的指导思想。党的十七大提出坚持依法治国基本方略,树立社会主义法治理念,实现国家各项工作法治化当代中国治国方略的这种历史性转变,是我国社会主义法治建设进程中具有里程碑意义的一个伟大进步,是党的十一届三中全会以后探索法治道路的历史必然。

第二,实现了从人治向法治的转变。鉴于苏联斯大林时期破坏法治和中国“文化大革命”的教训,如何从制度上防范人治产生,建立使党和国家的政治生活纳入法治轨道的机制,是改革开放以后社会主义法治建设探索的一个重大问题。要避免类似“文化大革命”那样的错误发生,就要从制度上解决问题,改革党和国家领导制度,建立防止人治产生的机制。基于此,革除政治体制上存在的一些弊端,^[18]纠正党的权力过分集中于个人,党内个人专断和个人崇拜等现象,废除干部领导职务终身制,使民主制度化、法律化,抛弃人治,厉行法治,依法治国,成为改革开放后的共识,并推动了政治体制改革的深入进行,促进了从人治向依法治理的转变。

第三,推动中国特色社会主义法律体系的形成。根据改革开放和建立社会主义市场经济体制的需要,党的十五大确立了到2010年形成中国特色社会主义法律体系的要求,我国的立法工作取得了巨大成就,按期实现目标。以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系已经形成,国家政治、经济和社会生活的主要方面基本上做到了有法可依,实现了由把领导人的话当作法向有法可依的重大转变,有力地推动和保障了改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行。

[13]参见《中国共产党第十二次全国代表大会文件汇编》,人民出版社1982年版,第38—39页。

[14]《中国共产党第十三次全国代表大会文件汇编》,人民出版社1987年版,第48页。

[15]《江泽民文选》第2卷,人民出版社2006年版,第30页。

[16]《江泽民文选》第3卷,人民出版社2006年版,第555页。

[17]参见蒋传光:《由人治社会走向法治社会的伟大历史转折》,《淮北煤师院学报》1999年第1期。

[18]前引[3]。

第四,法律知识在全社会得到广泛普及。通过普法宣传教育,依法治国的精神理念得到传播并成为共识,全社会的法治观念有了很大提高,公平、正义理念正潜移默化地影响着人们的价值观念,人们依法保护自己合法权益的意识显著增强。

第五,尊重和保障人权被载入宪法。为了保障宪法规定的公民的各种基本权利得到实现,依据宪法制定了一系列相应的法律法规。2004年全国人大通过的宪法修正案将“国家尊重和保障人权”郑重地载入宪法。为使公民的合法权益不受行政机关、司法机关的违法侵害,构筑了全面的民主监督和法律救济系统。坚持以人为本,尊重和保障人权,已经成为全社会的共识。

第六,中国共产党确立了民主执政、科学执政和依法执政的执政原则。自20世纪90年代中期以来,中共中央领导集体根据社会主义法治建设实践的需要,不定期地聘请法学专家就建设法治国家的理论与实践问题举办法制讲座。在这一举措的促进下,领导干部自觉学法用法意识增强。同时,对广大民众自觉学习法律,提高法律意识,也起到了重要促进作用。

第七,依法行政成为政府工作运行的准则。随着经济体制改革的进一步深入,在社会政治、经济文化的推动下,我国行政法治建设取得了很大的成绩,如明确了我国依法行政的目标——建设法治政府,第一次全面规划了建设法治政府的宏伟蓝图;明确了政府职能的定位,行政管理体制改革不断深化。对行政权的监督体制进一步完善,建设有限政府、责任政府;推行了行政问责制和行政执法责任制;实行行政公开制度,建设阳光政府等。2004年3月,国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》。该《纲要》的发布和实施标志着我国依法行政进入了全面推进、自觉发展、不断深化的阶段,建设法治政府已成为我国各级行政机关的内在迫切要求。

第八,司法体制改革稳步推进。改革开放以来,根据不同时期的历史特点和司法工作面临的任务,在司法机关和司法队伍建设;推进司法改革,保障社会公平和正义的实现;优化司法职权配置,规范司法行为,建设公正高效权威的社会主义司法制度等方面,形成了系统的中国特色社会主义司法理论。司法改革工作正在逐步深化,并取得初步成效,司法不公和司法腐败现象逐步得到克服和纠正。

第九,法学研究和法学教育进一步繁荣和发展。党的十一届三中全会以后,尤其是确立了建设社会主义市场经济后,我国的法学研究及其理论成果无论在质上还是在量上,都有了突破性的进展,对中国法治实践和人们思想认识中需要解决的一些重大理论问题进行了探讨,促进了人们思想观念的转变和法治社会的建设。自20世纪70年代末以来,我国法学教育的规模以前所未有的速度扩大。法学教育的层次日趋齐全,结构亦日臻完善,目前,我国已经基本建立了由普通高等法学教育、成人法学教育、法律职业教育构成的多渠道、多形式、多层次的法学教育体系,为社会输送了大量的高素质法治人才。

依法治国,建设社会主义法治国家作为治国方略已经确立。然而,依法治国,建设社会主义法治国家是一个前无古人的伟大创举,也是一个复杂艰巨的系统工程,不可能一蹴而就。1978年改革开放以后的民主法治建设功不可没,奠定了现代法治大厦之基。

二、“新十六字方针”实现了由立法导向的法治建设向体系化法治建设的转变

“新十六字方针”即“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”,是党的十八大报告正式提出的。此后,习近平总书记在多次重要讲话中对此作出强调。党的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》(以下简称《决定》),明确将其列为实现全面推进依法治国总目标的内容,成为中国进入新时代依法治国遵循的“新十六字方针”。

(一)“新十六字方针”提出的背景和过程

前已述及,党的十一届三中全会确立了法治建设的“十六字方针”,以此为引领,在总结我国社会主义法治建设成功经验和深刻教训的基础上,“提出为了保障人民民主,必须加强法治,必须使民主制度化、法律化,把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略,把依法执政确定为党治国理政的基本方式,积极建设社会主义法治,取得历史性成就”。^{〔19〕}尽管如此,我国的法治建设在与实现全面建成小康社会的目标、与全面深化改革的要求之间,法治建设的现状与法治建设的目标预期之间,存在着差距,“同党和国家事业发展要求相比,同人民群众期待相比,同推进国家治理体系和治理能力现代化目标相比,法治建设还存在许多不适应、不符合的问题”。^{〔20〕}这些不适应、不符合的问题,主要表现在以下方面。

第一,在全面建成小康社会和全面深化改革的背景下,法治建设在治国理政中的地位和功能更加突出。我国目前全面建成小康社会进入决定性阶段,改革进入攻坚期和深水区,国际形势复杂多变,针对“我们党面对的改革发展稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有,依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大”^{〔21〕}的新形势新任务,“必须更好发挥法治的引领和规范作用”。

第二,依法治国方略在推进和落实过程中,在立法、执法司法、尊法信法守法用法等方面还存在不少问题。“有的法律法规未能全面反映客观规律和人民意愿,针对性、可操作性不强,立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出;有法不依、执法不严、违法不究现象比较严重,执法体制权责脱节、多头执法、选择性执法现象仍然存在,执法司法不规范、不严格、不透明、不文明现象较为突出,群众对执法司法不公和腐败问题反映强烈;部分社会成员尊法信法守法用法、依法维权意识不强,一些国家工作人员特别是领导干部依法办事观念不强、能力不足,知法犯法、以言代法、以权压法、徇私枉法现象依然存在。”^{〔22〕}

第三,我国的法治建设并未达到预期效果。就具体层面的问题而言,官民违法犯罪多发现象没有根本扭转,法治化进程的速度与社会期望的反差加大,法律权威性没有实质提升,法律定纷止争能力下降,包括各级领导在内的全社会的法治观念和法治思维并未确立。

在此背景下,党的十八大报告为了“加快建设社会主义法治国家”,对“全面推进依法治国”作出了战略部署,提出“法治是治国理政的基本方式。要推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,坚持法律面前人人平等,保证有法必依、执法必严、违法必究”。^{〔23〕}中国特色社会主义法治建设进入新时代遵循的“新十六字方针”,即“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”就此确立。

由“十六字方针”向“新十六字方针”的转变,是在党的十八大完成的。但这中间有一个过渡阶段,这个过渡阶段就是党的十七大。相比较党的十一届三中全会后党的各类文件对社会主义法治建设的表述,党的十七大报告有一个明显的变化,即提出了“全面落实依法治国”的概念,只把“完善中国特色社会主义法律体系”作为全面依法治国的一个层面,不再把加强立法,形成中国特色社会主义法律体系作为主要目标,而是对依法治国的各个层面进行了全面系统阐述,尤其是提出要“全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家”。^{〔24〕}这种提法的出现,是党的十五大提出依法治国方略后首次出现,也是和此前党的十五大、十六大报告在论述依法治国方略问题时的一个重大区别。

党的十七大报告在阐述“坚定不移发展社会主义民主政治”的目标时,提出“扩大社会主义民主,建设社会主义法治国家,发展社会主义政治文明”。在具体路径上,提出要“坚持依法治国基本方略,树立社会主义法治理念,实现国家各项工作法治化,保障公民合法权益”,“推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,为党和国家长治久安提供政治法律保障”。在“全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家”的具体举措上,提出“要坚持科学立法、民主立法,完善中国特色社会主义

〔19〕参见《党的十八届四中全会〈决定〉学习辅导百问》,学习出版社、党建读物出版社2014年版,第2页。

〔20〕参见同上书,第2—3页。

〔21〕同上书,第1—2页。

〔22〕同上书,第2—3页。

〔23〕《胡锦涛文选》第3卷,人民出版社2016年版,第634页。

〔24〕《胡锦涛文选》第2卷,人民出版社2016年版,第636页。

法律体系”。加强宪法和法律实施,维护社会主义法制的统一、尊严、权威;推进依法行政;加强政法队伍建设,做到严格、公正、文明执法。“深化司法体制改革,优化司法职权配置,规范司法行为,建设公正高效权威的社会主义司法制度,保证审判机关、检察机关依法独立公正地行使审判权、检察权”。“深入开展法制宣传教育,弘扬法治精神,形成自觉学法守法用法的社会氛围”等。^[25]

通过上述梳理可以看出,党的十七大报告虽未明确提出“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的“新十六字方针”的完整表述,但已具备“新十六字方针”的雏形,为“新十六字方针”的进一步提出奠定了基础。这说明党的十五大提出依法治国方略之后,经过十多年的法治建设,到党的十七大时,对依法治国的认识进一步深化,法治建设的理念发生了变化,法治建设的任务由立法导向开始向全面依法治国转变。

(二)“新十六字方针”引领下法治建设的巨大成就

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把全面依法治国纳入“四个全面”战略布局,特别是党的十八届四中全会对全面依法治国进行部署之后,全面推进依法治国的各项举措正有条不紊地逐项落实,“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法深入推进,法治国家、法治政府、法治社会建设相互促进”。^[26]在“新十六字方针”引领下,我国法治建设迈出重大步伐,取得跨越式发展。

第一,对全面推进依法治国进行了顶层设计。为贯彻落实党的十八大精神,首次以依法治国为主题召开的党的十八届四中全会,立足我国社会主义法治建设实际,直面我国法治建设领域的突出问题,对全面推进依法治国进行了全面部署和顶层设计,为社会主义法治国家建设进程制定了“路线图”,“明确了全面依法治国的指导思想、发展道路、工作布局、重点任务”,^[27]回答了党的领导和依法治国关系等一系列重大理论和实践问题,提出了推进依法治国进程的180多项举措。

第二,中国特色社会主义法治理论框架体系已经形成。党的十八届四中全会提出:“围绕社会主义法治建设重大理论和实践问题,推进法治理论创新,发展符合中国实际、具有中国特色、体现社会发展规律的社会主义法治理论,为依法治国提供理论指导和学理支撑。”^[28]改革开放以来,结合中国特色社会主义法治建设的实践,提出一系列具有鲜明中国特色的社会主义法治思想、法学理论,为中国特色社会主义法治理论体系的形成奠定了丰富的思想理论基础。综观党的十八大以来党的各类文献对建设社会主义法治国家的阐释,从理论层面上来看,既有对改革开放以来在探索社会主义法治道路、制度构建等方面理论成果和成功经验的肯定,以及对法治实践所取得成果的概括、提炼和总结,也有适应改革开放新形势和针对社会转型期出现的各种现实问题的理论创新和提出的一系列新举措。以党的十八届四中全会通过的《决定》为标志,中国特色社会主义法治理论框架体系已基本形成。^[29]

第三,完善了宪法监督实施机制。为确立宪法权威,完善了全国人大及其常委会宪法监督制度,健全宪法解释程序机制;加强备案审查制度和能力建设,建立合宪性审查机制;将每年12月4日定为国家宪法日;在全社会普遍开展宪法教育,弘扬宪法精神;建立宪法宣誓制度,凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓。上述举措,对提升人们的宪法观念将会起到重要的促进作用。

第四,法治政府建设全面推进。党的十八大以来,各级政府始终把实行科学民主决策、坚持依法行政、推进政务公开、健全监督制度、加强廉政建设作为政府工作的基本准则。在规范行政权力运行,建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府方面,采取了一系列新举措,迈出了新步伐。

第五,司法体制改革有重大突破。党的十八大以来,深入推进以司法责任制为重点的司法体制改

[25]前引[24],第635、636—637页。

[26]习近平:《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第4页。

[27]《加强党对全面依法治国的集中统一领导,更好发挥法治固根本稳预期利长远的保障作用》,《人民日报》2018年8月25日。

[28]前引[19],第6页。

[29]参见蒋传光:《十八大以来依法治国理论的创新和发展》,《学习与探索》2016年第6期。

革,进入顶层设计、整体统筹的新阶段,并取得明显成效。一是深化法院组织体系改革,最高人民法院设立6个巡回法庭,推进跨行政区划法院建设,设立知识产权法院和知识产权法庭。二是全面实施立案登记制改革,依法制裁虚假诉讼,维护正常诉讼秩序;开展跨域立案试点,解决了群众诉讼不便问题。三是全面推进司法责任制等基础性改革,基本完成法官额制改革。四是推进人民陪审员制度改革,提高陪审员的广泛性和代表性,让人民参与司法、监督司法;完善陪审员参审机制。五是积极推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革,确保刑事案件审判质量。六是深化司法公开,努力让人民群众感受到公平正义。七是废除了延续半个多世纪的劳教制度。^[30]通过上述系统改革,司法质量、效率和公信力持续提升,人民群众对公平正义的获得感增强。

第六,法治文化建设取得重大进展,全社会法治观念明显增长。法治文化建设是法治国家建设的根基,是法治之魂。党的十八大以来,弘扬社会主义法治精神,建设社会主义法治文化,一直是法治建设的核心内容。把社会主义核心价值观融入法治建设,写入宪法,并制定了融入法治建设立法修法规划,^[31]强调把法治思维和法治方法作为“深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定”的方法,^[32]用严格执法公正司法引领守法光荣、违法可耻的社会氛围,要求领导干部带头学法用法,把法治教育纳入国民教育体系,在中小学设立法治知识课程,健全普法宣传机制,深入开展多层次多形式法治创建活动,发挥人民团体社会组织在法治社会建设中的积极作用,推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设,健全群众依法维权和矛盾纠纷化解机制等。法治文化建设稳步推进,全社会的法治意识、法治观念显著增强。

第七,国家监察体制改革取得成绩。2017年10月,根据党的十九大对深化国家监察体制改革作出的重大决策部署,在总结北京市、山西省、浙江省改革试点工作经验基础上,中共中央办公厅印发《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点方案》,部署在全国范围内深化国家监察体制改革的探索实践,完成省、市、县三级监察委员会组建工作,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。^[33]为了贯彻和体现深化国家监察体制改革的精神,为成立监察委员会提供宪法依据,2018年3月11日十三届全国人大一次会议通过的宪法修正案在宪法第3章《国家机构》中增加一节“监察委员会”,就国家监察委员会和地方各级监察委员会的性质、地位、名称、人员组成、任期任届、领导体制、工作机制等作出规定。至此,国家监察体制改革的任务顺利完成。深化国家监察体制改革的目标,是建立党统一领导下的国家反腐败工作机构,实施组织和制度创新,整合反腐败资源力量,扩大监察范围,丰富监察手段,实现对行使公权力的公职人员监察全面覆盖,建立集中统一、权威高效的监察体系,履行反腐败职责,深入推进党风廉政建设和反腐败斗争,构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。深化国家监察体制改革,是推动全面从严治党向纵深发展的重大战略举措,对于健全中国特色国家监察体制,强化党和国家自我监督具有重要意义。

第八,强化了对全面依法治国的组织领导。为了把加强党对全面依法治国的领导落到实处,党的十八届四中全会提出:“健全党领导依法治国的制度和工作机制,完善保证党确定依法治国方针政策和决策部署的工作机制和程序。”^[34]据此,党的十九大报告提出了进一步的落实举措,即“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”。^[35]为贯彻党的十九大精神而制定的《深化党和国家机构改革方案》,决定组建中央全面依法治国委员会,并对其进行了定位,明确了其工作职责。2018年8月24日,习近平总书记主持召开中央全面依法治国委员会第一次会议,标志着中央全

[30]《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《党的十八届三中全会〈决定〉学习辅导百问》,学习出版社、党建读物出版社2013年版,第22页。

[31]参见《中共中央办公厅、国务院办公厅〈关于进一步把社会主义核心价值观融入法治建设的指导意见〉》,《人民日报》2016年12月26日;中共中央《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》,《人民日报》2018年5月8日。

[32]前引[23],第635页。

[33]《中共中央办公厅印发〈关于在全国各地推开国家监察体制改革试点方案〉》,《人民日报》2017年10月30日。

[34]前引[19],第25页。

[35]前引[26],第38页。

面依法治国委员会工作正式启动。“这是推进新时代全面依法治国的战略举措,在我国社会主义法治建设史上具有里程碑意义。”^[36]组建中央全面依法治国委员会,有利于加强党对全面推进依法治国统一领导、统一部署、统筹协调,更好落实全面依法治国基本方略。

党的十八大以来,针对改革开放新形势和社会转型期在社会主义法治国家建设中出现的各种现实问题,提出了关于依法治国的一系列具有理论创新观点和一系列新举措,“依法治国开启新征程”。^[37]

三、“新十六字方针”是对“十六字方针”在理论与实践上的超越

两个“十六字方针”的提出,清晰地见证了我国法治建设的理论和实践探索与发展历程、取得的成就、法治理念的转变,尤其是见证了法治建设的目标,从建立完善的中国特色的社会主义法律体系到建设中国特色社会主义法治体系的转型升级。目前,我国法治建设的目标定位已经确立,前进的方向已经明确,法治理论体系逐渐成熟和定型,法治理念已经深入人心,法治建设实现了和跨越式发展。

(一)“新十六字方针”是“十六字方针”在新时代的转型升级

两个“十六字方针”折射出改革开放以来,我国法治建设的巨大进步。从两个“十六字方针”的逻辑关系来看,“十六字方针”是“新十六字方针”的基础和前提,没有“十六字方针”,就不可能有“新十六字方针”。“新十六字方针”是对“十六字方针”继承基础上的发展和提升,“明确了新时期全面推进依法治国的重点环节和主要任务”。^[38]“新十六字方针”是“十六字方针”的升级版,是在“十六字方针”引领下取得成绩的基础上,对法治建设更高目标的追求。

从有法可依、有法必依、执法必严、违法必究的“十六字方针”,到科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的“新十六字方针”的转变,意味着“在法律体系形成之后,法治建设的重心必然转向提高法律体系的质量,转向法律的实施”;^[39]从着重解决无法可依、以立法为导向,到追求科学立法、民主立法、依法立法的良法之治;从强调有法必依、执法必严、违法必究单一的法律严格执行,到追求严格执法、公正司法、全民守法多层面的良法之下的善治;从通过普法宣传提高人们的法律意识,到建设社会主义法治文化;从以形成中国特色社会主义法律体系为目标,到追求以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为内容的法治体系作为目标。

简言之,“十六字方针”提出的背景,是针对十年“文化大革命”严重破坏法治给社会造成的严重的危害;针对家长制、一言堂,把领导人的话当作法,对民主的破坏;针对社会主义市场经济体制改革目标确立后对完善法律制度的需求,从而把民主制度化、法律化,建立完善的中国特色的社会主义法律体系作为追求目标。

“新十六字方针”提出的背景已发生了重大变化,此时,虽然中国特色社会主义法律体系已经形成,“民主法治建设迈出重大步伐”,^[40]但在全面建成小康社会和全面深化改革进入关键时期,依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。为加快社会主义法治国家建设,对如何全面推进依法治国进行顶层设计,为社会主义法治国家建设制定“路线图”则成为当务之急。法治建设的目标追求,也由建立完善法律体系转型升级为建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。

(二)“十六字方针”理念下的法治建设以完善立法为导向

中华人民共和国成立后,主要是党的十一届三中全会以后,我国的法治建设遵循“十六字方针”,

[36]《推进新时代全面依法治国的重大战略举措》,《人民日报》2018年8月25日。

[37]《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,人民出版社2015年版,第2页。

[38]参见前引[19],第88页。

[39]张文显:《建设中国特色社会主义法治体系》,《法学研究》2014年第6期。

[40]前引[26],第4页。

虽然在各个方面取得了较大成绩,“十六字方针”引领下的法治建设目标,展现的是以单向度为主的法治建设,始终是以完善的法律制度建设为主线,法治建设的实践是以立法为导向,着重解决无法可依问题,重心是形成中国特色社会主义法律体系。这主要体现在以下两个层面。

第一,在概念使用层面。在党的十五大提出依法治国方略之前,无论是党和国家领导人的讲话还是党的文件中,在主流话语谈到法治建设时,使用的都是“法制”一词,诸如“继续健全社会主义民主和法制”“加强民主法制建设”“一手抓建设和改革,一手抓法制”“高度重视法制建设”“加强社会主义法制建设”“建设社会主义法制国家”等。直到1997年,在党的十五大报告中才正式使用了“建设社会主义法治国家”的表述。自此,在论述治国方略时,“法治国家”便代替了“法制国家”的表述。

在此期间,我国多数法学教科书和学者从动态和静态结合的意义上把“法制”一词理解为,既包括国家创造的法律制度,又包括法律在现实中的运行和实现的过程,把立法、执法、司法、守法和法律监督等环节作为一个有机联系的整体,其中心环节是依法办事,认为在此种意义上“法制”和“法治”概念可以等同使用。上述主流话语在使用“法制”概念时,虽然并不完全仅限于静态意义上的国家法律制度,但总体上对“法制”概念的理解,仍然没有超出老一辈革命家董必武在中华人民共和国成立初期对“法制”内涵的解读。他说:“有人问,究竟什么叫做法制?现在世界上对于法制的定义,还没有统一的确切的解释。我们望文生义,国家的法律和制度,就是法制。什么叫制度,制度就是在一个国家里面,包括社会的组织,大家都要遵守的一定的秩序。”〔41〕此种意义上“法制”概念的核心理念就是以完善法律制度建设为追求目标。党的十五大报告提出依法治国、建设社会主义法治国家的治国方略之后,直至党的十七大,“法制”和“法治”的概念还存在混用现象。

第二,在法治建设实践的层面。党的十一届三中全会后到党的十八大之前,法治建设的实践也是集中表现在以立法为导向的法律制度建设层面。在党的十五大提出依法治国、建设社会主义法治国家,实现治国方略转变之后,到党的十八大之前,法治国家建设的核心内容仍然是加强法制建设,建立完善的中国特色社会主义法律体系。党的十五大报告在提出依法治国、建设社会主义法治国家的治国方略后,在政治体制改革部分,使用的仍然是“民主法制建设”“加强法制建设”的表述,政治体制改革的目标之一是“进一步扩大社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家”,其中主要目标是“加强立法工作,提高立法质量,到二〇一〇年形成有中国特色社会主义法律体系”。〔42〕党的十六大关于政治体制改革目标的相关表述,与前述中共十五大报告表述基本没有变化。〔43〕到党的十七大报告,在提出“全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家”时,从表述到理念,才出现了明显变化,为从“十六字方针”向“新十六字方针”的跨越奠定了基础。

上述足以表明,“十六字方针”指导下的法治建设,虽然在各方面取得巨大成就,在理念上仍然是以完善法律制度建设为中心,解决有法可依、有法必依的问题。

(三)“新十六字方针”理念下的法治建设以建立完善的法治体系为导向

“新十六字方针”理念下的法治建设目标,展现的是体系化的法治建设,以建立完善的法治体系为导向,着重解决如何发挥全面依法治国在全面建成小康社会、全面深化改革、全面从严治党过程中的功能和作用问题,提升国家的治理能力,重心是实现国家治理体系和治理能力现代化。体系化体现在以下几个层面。

第一,在法治建设的内容上,确立了全面推进依法治国,“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”,具体内容是“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”。〔44〕全面推进依法治国,建设中国

〔41〕《董必武法学文集》,法律出版社2001年版,第380—381页。

〔42〕前引〔15〕,第30页。

〔43〕前引〔16〕,第555页。

〔44〕前引〔19〕,第3页。

特色社会主义法治体系,相比较于加强民主,把民主制度化、法律化,建立完善的中国特色社会主义法律体系的目标追求,法治建设的目标追求更进一步,内容更加丰富、更加体系化、更具立体感,同时也为全面推进依法治国提供了工作重点和总抓手、总纲领。“全面推进依法治国,涉及立法、执法、司法、守法、普法、法学教育、法治队伍建设等各个方面,并与全面深化改革、全面建成小康社会互相联结、互相推进,必须加强顶层设计、统筹谋划,在实际工作中必须有一个总揽全局、牵引各方的总抓手、总纲领。建设中国特色社会主义法治体系,就是全面推进依法治国的总抓手、总纲领。”^[45]

第二,在法治建设的路径上,提出了法治建设的宏大系统工程。习近平总书记明确提出了全面依法治国的路径,即“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”。^[46]法治建设的这一实现路径,被分别写入党的十八届三中全会、四中全会通过的决议。法治建设路径的体系化,表现在建设目标对象的多样性、多层次性,建设手段和方法的多角度、多侧面。上述“一个共同推进”和“一个一体建设”,是有机联系的整体,是法治建设的支柱,体现了“更加重视法治建设的整体推进和协调发展,更加重视调动各方面的主动性和积极性”。^[47]

第三,在法治建设的目标上,是实现国家治理体系和治理能力现代化。党的十八届三中全会提出,“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”。^[48]实现国家治理体系和治理能力现代化,其核心就是全面依法治国,实行法治,法治是实行国家治理最基本的手段。建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。

结 语

自改革开放的40年以来,中国的法学理论研究和中国的法治实践,都取得了有目共睹的成就。但也必须承认,目前无论是在法学理论研究层面还是法治实践方面,也存在一些不容回避的问题。当前法学理论研究在学科的独立性和说理性、研究内容的水平和层次,以及与中国法治实践的结合度等方面,存在着明显的不足。回答中国法治建设过程中迫切需要解决的重大问题,中国的法学理论研究要形成自己独立、成熟的理论体系,从而为法治中国建设提供成熟的法学理论引领,必须克服法学理论研究中存在的不足,构建面向实践的我国法学理论体系。

党的十九大报告对社会主义民主政治建设和全面推进依法治国取得的历史性的成就给予了充分肯定,认为“民主法治建设迈出重大步伐”。^[49]但在肯定成绩的同时,也清醒地认识到存在的困难和挑战,即“全面依法治国任务依然繁重”。^[50]据此,党的十九大报告提出,深刻领会习近平新时代中国特色社会主义思想的精神实质和丰富内涵,在各项工作中全面准确贯彻落实,一个重要方面就是坚持全面依法治国基本方略,深化依法治国的实践。如何进一步落实党的十八届四中全会《决定》提出的全面推进依法治国的举措,深化依法治国实践;如何完善相关制度设计及在全面落实上下功夫,进而实现全面推进依法治国的总目标,建成社会主义法治国家的宏伟大厦,则是未来我国法治建设所要着重解决的问题。

[45]前引[39],张文显文。

[46]习近平:《在十八届中央政治局第四次集体学习时的讲话》(2013年2月23日),《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第3页。

[47]李建国:《全面推进依法治国的总目标》,《党的十八届四中全会〈决定〉学习辅导百问》,学习出版社、党建读物出版社2014年版,第88页。

[48]前引[30],第2页。

[49]前引[26],第4页。

[50]同上书,第9页。