

学习宣传贯彻党的二十大精神·系列理论研讨(四)

坚持全面依法治国 推进法治中国建设

编者按:学习宣传贯彻党的二十大精神是当前和今后一个时期全党全国的首要政治任务。为深入学习贯彻党的二十大精神,上海理论界组织开展系列研讨活动,交流研究成果,深化思想认识。日前,上海市马克思主义研究院论坛暨“全面依法治国与全面建设社会主义现代化国家”理论研讨会举行。本次会议由上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心、上海市高校中国共产党伟大建党精神研究中心、华东政法大学主办,华东政法大学马克思主义学院承办。

建设好全面依法治国的主体工程

■沈国明

党的二十大报告指出:“法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程。”法治贯穿于治国理政各个环节,党的二十大对今后几年法治政府建设提出明确的目标和任务,将法治政府建设的内容进一步具体化了,这对于加强党执政兴国、国家长治久安、人民幸福安康至关重要。

在多项任务中,首先,要将转变政府职能,优化政府职能体系和组织结构,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,提高行政效率和公信力,作为法治政府建设的基本目标。经过持续多年的努力,政府部门“店小二”式的服务意识不断强化,很多具体事务不出社区便可以办理,便民化程度大大提高。同时,政府机构持续进行改革,政府与市场、政府与社会的关系基本理顺,政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能基本到位。在大量精简行政审批,并实行负面清单制度后,政府对经济社会事务管理主要运用经济和法律手段,实行间接管理、动态管理和事后监督管理,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。对于公民、法人和其他组织能够自主解决的、市场竞争机制能够调节的、行业组织或者中介机构通过自律能够解决的事项,都不通过行政管理去解决,极大地提高了行政效率。今后,为提高依法行政的水平和能力,仍需进一步科学合理设置政府机构,实现政府职能、机构和编制的法定化,加速智能化政府建设,减少行政部门之间相互扯皮推诿,进一步加强政府对所属部门职能争议的协调。

其次,要將深化行政执法体制改革,全面推进严格规范公正文明执法,加大关系群众切身利益的重点领域执法力度,完善行政执法程序,健全行政裁量基准,作为法治政府建设的重要内容。行政执法是保证法律得到有效实施,实现立法预期、形成稳定社会和工作秩序的重要环节,也

是激浊扬清、扬善惩恶的具体行政行为。行政执法处在社会管理第一线,与人民群众接触多,很多群众对政府的印象和感受往往来自于行政执法。党的十八大以来,法治政府建设的成绩,很大程度上表现在行政执法方面的明显进步,由行政执法引发的社会矛盾大幅度下降。

实现严格规范公正文明执法,仍是今后一个阶段行政执法体制改革的重要内容。行政执法人员行使的是国家赋予的权力,其言行举止代表着国家的形象。为此,要严格遵守和执行行政执法主体资格制度,把好执法主体入口关,不能让不符合行政执法主体资格的人员行使执法权。非行政机关的组织未经法律、法规授权或者行政机关的合法委托,不得行使行政执法权。要建立行政执法责任制。依法界定执法职责,科学设定执法岗位,规范执法程序。现在,日常的行政执法状况总体上比较正常,问题往往发生在应对突发事件和风险时。在不同于平常的情况下,如何妥善处理各种突发事件,维持正常的社会秩序,保护国家、集体和个人利益不受侵犯,对执法者是严峻的考验,也是行政执法体制进一步改革的重要内容。行政执法领导体制合理完善,才能保障法律、法规、规章得到全面、正确实施;法制统一,政令畅通,才能切实保护公民、法人和其他组织合法的权力和利益,及时纠正、制裁违法行为,有效维护经济社会秩序。行政执法应当实现法律效果、政治效果、社会效果相统一;行政权力必须与责任紧密挂钩,与行政权力主体利益彻底脱钩;行政执法必须严格遵循法定程序,依法保障行政管理相对人、利害关系人的合法权利;行政执法必须建立公开、公平、公正的评议考核制,充分听取公众的意见,并建立执法过错责任追究制,从制度上有效遏制违法执法。

第三,行政监督机制和能力的建设,是建设法治政府的制度保障。没有监督的权力必定走向腐败。建立有效的监督机制,是全面依法治国的需要,也是依法行政的需要。建设良法善治的法治中国,必须建立完善的行政监督制度和机制,加强政府的层级监督和专门监督,提高行政监督效能。

长久以来,我党致力于解决权力监督问题。毛泽东与黄炎培在著名的“窑洞对”中,回答了如何跳出治乱兴衰历史周期率、避免人亡政息、确保政权长期存在的问题。在“窑洞对”中,毛泽东同志给出的答案,就是让人民监督政府。建立和完善科学民主的决策机制,自觉接受人大监督和政协的民主监督,接受人民法院依照行政诉讼法的规定对行政机关实施的监督,加强对规章和规范性文件的监督,强化上级行政机关对下级行政机关的监督,强化对行政机关的社会监督,所有这些,都是对行政权力的监督,实施监督的重要途径。对于跳出治乱兴衰历史周期率问题,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央在全面从严治党的实践中,给出了第二个答案,这就是党的自我革命。表现在解决对行政权力监督方面,要坚持全面从严治党,压实工作责任,勇于刀刃向内,刮毒疗伤。在行政决策方面,要坚持经济性原则、可行性原则、科学性原则、系统性原则;在行政执法方面,要落实行政执法三项制度,即行政执法公示制度、全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度,实现严格规范公正文明执法,并将此作为深化“放管服”改革,优化营商环境,加强作风建设的重要抓手。

“行百里半九十”。建设法治中国任重道远,因此,要坚持政府改革,持续提高政府的公信力。

(作者为上海市社会科学界联合会副主席、教授)

把握好习近平法治思想的实践性

■李建伟

实践性是马克思主义的本质属性和理论品格,是马克思主义理论真理性的必要基础、检验标准和重要保障。马克思明确指出:“人的思维是否具有客观的真理性,这并不是一个理论的问题,而是一个实践的问题。”在纪念马克思诞辰200周年大会上,习近平总书记强调“马克思主义是实践的理论”。

习近平法治思想是马克思主义基本原理与新时代中国法治实践相结合的重大创新发展,是全面依法治国的根本遵循和行动指南,是一个理论与实践相统一的科学体系。习近平法治思想具有鲜明的实践性,突出表现在以下六个方面。

习近平法治思想具有坚实的实践基础。习近平总书记深刻指出,“中国特色社会主义国家制度和法律制度是在长期实践探索中形成的”,“我国社会主义法治凝聚着我们党治国理政的理论成果和实践智慧,是制度之治最基本、最稳定、最可靠的保障”。习近平法治思想立足建党百年奋斗史、七十多年执政史、四十多年改革开放史波澜壮阔的法治实践,从把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的实际出发,尤其是党的十八大以来全面依法治国伟大实践,是党领导法治建设丰富实践和宝贵经验的科学总结与时代发展,其形成和发展具有广阔坚实的实践基础。

习近平法治思想具有明确的实践目标。“坚持中国特色社会主义法治道路”,“坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化”,“坚持建设中国特色社会主义法治体系”,“法治国家、法治政府、法治社会一体建设”……习近平法治思想上述核心要义,在确立建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的总目标基础上,为新时代全面依法治国确立了道路方向目标。党的二十大报告进一步提出了“在法治轨

道上全面建设社会主义现代化国家”,2035年“基本建成法治国家、法治政府、法治社会”等实践目标。

习近平法治思想具有巨大的实践主体。“坚持党对全面依法治国的领导”,“坚持以人民为中心”,“坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”,“坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍”,“坚持抓住领导干部这个‘关键少数’”……习近平法治思想上述核心要义,明确了新时代全面依法治国伟大实践中,中国共产党、立法执法司法机关、人民群众、法治工作队伍和领导干部等实践主体。党是领导主体,重点要做好领导立法、保证执法、支持司法、带头守法。立法、执法、司法机关是科学立法、严格执法、公正司法的实践主体;人民群众是社会主义法治“忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者”三者统一、最广泛、最深厚的主体;高素质法治工作队伍是法治工作实施推进主体;领导干部是具体行使党的执政权和国家立法权、行政权、监察权、司法权等的关键实践主体。

习近平法治思想具有系统的实践举措。“法治是治国理政的基本方式”,“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命”,“坚持依宪治国、依宪执政”,“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”,“坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”,“坚持统筹推进国内法治和涉外法治”……习近平法治思想上述核心要义,从全局和战略高度定位法治、布局法治、厉行法治,从根本大法、全面系统、全部环节、统筹内外等全层面、各角度,对新时代全面依法治国作为系统工程进行整体协同推进。2020年11月中央全面依法治国工作会议明确习近平法治思想指导地位两年多来,上述各项举措取得全面、重大实践成就。

习近平法治思想具有生动的实践检验。“坚持以人民为中心”,既是中国式法治现代化的根本立场,也是最重要最广泛最深厚的实践检验。习近平多次强调:“必须牢牢把握社会公平正义这一法治价值追求,努力让人民群众在每一项法律制度、每一个执法决定、每一宗司法案件中都感受到公平正义。”习近平总书记曾在党的二十大报告中,对新时代十年法治实践建设成效进行了概括:“社会主义法治国家建设深入推进,全面依法治国总体格局基本形成,中国特色社会主义法治体系加快建设,司法体制改革取得重大进展,社会公平正义保障更为坚实,法治中国建设开创新局面。”

习近平法治思想具有开放的实践发展。习近平总书记指出,“形势在发展,时代在前进,法律体系必须随着时代和实践发展而不断发展”,“实践是法律的基础,法律要随着实践发展而发展”,“中国特色社会主义国家制度和法律制度需要坚持好、实施好,也需要不断完善和发展”。同时,习近平总书记强调,“坚持从我国实际出发,不等于关起门来搞法治。要学习借鉴世界上优秀的法治文明成果,但必须坚持以我为主、为我所用,认真鉴别、合理吸收”。开放、发展的理论特质,保障了习近平法治思想在新时代全面依法治国伟大实践中的不断丰富、不断发展。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央在坚持和发展中国特色社会主义的全局和战略高度定位法治、布局法治、厉行法治,开辟了全面依法治国的新境界。在习近平法治思想的指引下,我国社会主义法治建设发生历史性变革、取得历史性成就,书写了法治中国前所未有的辉煌篇章,奠定了中华民族千秋伟业的法治基石。

(作者为上海社会科学院法学所副所长、特聘研究员)

构筑中国式现代法治文明新形态

■曾琰

党的二十大报告提出“坚持全面依法治国,推进法治中国建设”的要求,并对新时代中国特色社会主义法治建设作出了全面部署。全面依法治国是习近平法治思想的重要组成部分,也是中国式现代化建设的关键领域。“坚持党对全面依法治国的领导”是党全面、系统、整体领导社会主义建设事业的内在要求,党的领导亦是全面依法治国实现的根本前提,其中,全面从严治党、依规治党保证了党领导全面依法治国的顺利实现,构筑了中国式现代法治文明的新形态。

中国共产党的领导是全面依法治国的根本保证。我国宪法规定,“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”,中国特色社会主义制度的最大优势是坚持中国共产党领导。“没有正确的法治理论引领,就不可能有正确的法治实践”,习近平法治思想是当代中国马克思主义法治理论的最新成果,是中国法治建设的理论依据。习近平总书记创造性地将历史唯物主义中“政治与法律”的关系转化为“党和法”的关系,他指出“党和法的关系是政治和法治关系的集中反映”,党对中国社会法治建设的引导符合中国社会发展的要求,也是经由实践检验的科学方法。中国共产党的领导为全面依法治国指明了正确方向。全心全意为人民服务是中国共产党的根本宗旨,“为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民”,依靠法治守护广大人民群众的美好生活愿景、维护社会的公平正义,这是中国社会主义法治建设的基本要求。可以说,坚持党的领导保证了全面依法治国的正确方向。

依规治党推动全面依法治国的贯彻落实。从党的领导和全面依法

治国的内在关系上看,治党与治国高度统一、互相促进。加强党的领导以及党如何领导构成了中国法治建设的前提条件,正如习近平总书记提出“推进党的领导制度化、法治化,既是加强党的领导的应有之义,也是法治建设的重要任务”。就全面依法治国与全面从严治党、依规治党的关系来看,从从严治党、依规治党是实现全面依法治国的必然选择,全面依法治国贯彻到党的建设领域就表现为依规治党、依法治党,二者统一于中国式法治建设的客观实践。可以说,“党规”与“国法”的关系形成了全面依法治国的关系逻辑,体现了“治国先治党”在社会主义法治建设中的一贯做法。在立法领域,《中共中央关于加强党领导立法工作的意见》《中国共产党党组工作条例》等党内法规为党领导立法、规范立法程序、制定良法善法提供了法律依据,最大限度保障立法工作满足人民的利益;在执法领域,《中国共产党党内法规制定条例》《中国共产党纪律处分条例》等党内法规对党员干部的政治意识、理想信念、道德观念、责任意识等维度作出了明确的规定,通过严格加强党的政治建设、作风建设、组织建设等内容极大保障了依法执政的贯彻落实;在司法领域,《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》从法律上明令禁止党政领导干部干预司法活动;在守法领域,《中国共产党纪律处分条例》等各项规定要求广大干部带头遵守法律、敬畏法律、了解法律、践行法律、遵纪守法、厉行法治。上述法律实践表明,我国党规与国法的内在关系,党规是党和广大人民群众意志的反映,国法保障党的使命、政策循法而行。全面推进依法治国,就要形成国家法律规范和党法规规的相互

促进、互相保障的关系格局。

依规治党助力社会主义法治文明的形成。作为中国式现代化建设的重要内容,中国特色社会主义法治道路构筑了现代法治文明新形态,也推动人类法治文明建设进程。中国式现代法治文明是区别于西方社会 and 传统中国社会的法治文明类型,其在开创法治中国建设新局面的意义上蕴含着重大的创新。“党规党纪严于国家法律”的内在要求推动中国法治建设,生动诠释了中国共产党的自我革命引导社会革命的法治文明建设理念。以党纪党规引领全面依法治国的法治建设理念,本质上是中国共产党自我革命引导社会革命的重要体现,在法治领域的凸显,以党的法治理念来推动法治文明建设,引领广大人民形成遵法、崇法的法治理念,创造性地将中国传统政治文明的精髓运用到全面依法治国的文明实践中,实现了依法治国与以德治国的有机结合。孔子在《为政篇》篇首指出“为政以德,譬如北辰,居其所而众星拱之”的国家治理理念,这体现了中国传统社会关于统治阶级“正心、诚意、修身、齐家”的治国要求。在中国共产党领导下的全面依法治国实践中,全面从严治党、依规治党就是要实现以“为政以德”来引领依法治国的目标,党的领导、执政行为不仅要符合法律规范,同时也在蕴含着仁义、诚信、爱民等道德规范,通过法治政治和道德政党双层次意蕴将道德与法律融入国家治理的方方面面,其也实现了传统国家治理方案的现代化转换。

(作者为上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心华东政法大学基地研究员、华东政法大学马克思主义学院副教授)

推进法学教育改革培养法治人才

■胡玉鸿

在党的二十大报告中,教育被定位为“国之大计、党之大计”。习近平总书记指出,要“办好人民满意的教育”,“全面贯彻党的教育方针,落实立德树人的根本,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人”。法学教育作为我国教育体系中的重要一环,需要以党的二十大报告为指导思想和根本指南,将党的教育方针落实和贯彻到教育的全过程、全方位,为中国推进社会主义法治建设提供强大的人力资源支持。

人才是第一资源,法治人才的培养事关法治事业的成败兴衰。在中国全面推进依法治国的事业中,法治人才的培养是最为重要的基础工程。孟子曰:“徒善不足以为政,徒法不足以自行。”这说明法律即使制定得再好,也需要有优秀的法治人才将之贯彻、予以践行。在现代社会,推行法治不是机械地执行法律,法治也不意味着法律人在执法、司法过程中主观能动性的受限。实际上,法律中大量的自由裁量权的赋予,就是要让执法、司法人员审时度势、灵活处置,根据个案情形作出最为恰当、最为合理的裁决;同样,在法律缺漏时填补,在法律空隙处造法,在法律不公时矫正,也是当今社会对执法技艺、司法技艺的理想期待。

习近平书记极为重视法治工作队伍建设,习近平法治思想核心要义的“十一个坚持”中,第十个坚持就是“坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍”。对于法治专门队伍而言,必须以“革命化、正规化、专业化、职业化”的高标准予以建设,而“革命化”“专业化”都与正规化法律教育的培养机制、培养效能息息相关。法律服务工作者同样要坚持正确政治方向,政法大学基地研究员、华东政法大学马克思主义学院副教授)

治人才,必须拥有良好的政治素质和道德素质,具有扎实的专业知识和社会知识,能够熟练地将法律技术适用于所面对个案尤其是疑难案件的处理。这些都给法学教育提出了更高的要求,也为法学教育的改革指明了前进的方向。

法学教育任重道远,法学教育与法治事业同频共振。习近平总书记强调:“高校是法治人才培养第一阵地,思想政治教育特别是法治教育要坚持党的教育方针,坚持立德树人,解决好为谁教、教什么、教给谁、怎样教的问题,更好发挥法学教育基础性、先导性作用,提高法治人才培养质量。”在具体建设路径上,明确“要坚持立德树人,德法兼修,创新法治人才培养机制,努力培养造就一大批高素质法治人才及后备力量”。按照这一要求,法学教育的主要目标与创新机制主要包括:

以德法兼修为引领,提升学生的政治素质与思想道德品质。在我国颁布的《法官法》《检察官法》中,均将有“良好的政治、业务素质 and 道德品行”作为任命法官、检察官的必备条件。法律与政治本身就不分可分。在当代中国,党的政策、党的意志通过法律而得以表达、施行,是指导法律制定的依据和法律执行的准绳。因而,必须在法学教育中加强思想政治理论课程的引导,推进习近平法治思想进课堂、进教材、进头脑,以先进的法律思想理念指导学生的学习与成长。

适应现代法治国家建设需要,培养学生扎实的法律专业基础。法律从业人员必须精通法律,这既包括对法律基础的掌握、法律原理的理解,也包括对法律执行技巧、法律实施技术的熟谙。从职业知识的角度说,它要求法律职业者既掌握理论法学的内容,也熟悉应用法学的理论;既注

重实体法的规定,也明确程序法的价值;既了解中国法律体系的内容,也熟悉外国的相关制度。同时在法律教育时,要尽可能地教给学生分析法律、应用法律的基本素质,以适用未来社会发展的需要。

以学生的未来发展为导向,培养学生适应法律生涯的方法能力。法学教育机制上的转轨,根本上就是要从“传授知识”转变为“教会方法”,授人以鱼,不如授人以渔。同时,要打破法律与法律之间的壁垒,融会贯通地自主学习。法律分成若干部门或学科是为了学习和研究上的便利,但实际上各个法律学科之间并不存在着完全孤立的疆域,而是互相渗透、互相关联的。这就需要法学教育中注重法学理论与部门法学以及部门法学之间的关联性教育,促进学生的全面发展。

法学教育必须重视的三门课程教学。一是人权法学。2021年12月,《习近平尊重和保障人权论述摘编》正式出版,为法学教育中人权法学的发展提供了指引。人权法学课程的开设,既有利于让学生全面熟悉权利的内容与发展趋势,更有利于树立尊重人权、保障人权的法律理念 and 法律意识。二是法律职业伦理。包括:忠诚法律、维护正义、刚直不阿、廉政自律等。职业伦理也关涉着职业者的人文情怀,要求法律从业人员有怜悯之心、宽恕之情,实现天理国法人情的相通。

三是法律技术学。主要包括三大内容:一是文本理解技术;二是事实发现技术;三是法律适用技术,即在正确理解文本、完整掌握事实的基础上,如何将抽象的法条适用于具体的个案之上。这些都需要在教学中加以引导,并辅之以可靠的训练方案。

(作者为华东政法大学习近平法治思想研究中心主任、教授)